

## 扶贫委员会

### 工作计划（拟稿）

#### 目的

在扶贫委员会的职责范围及委员对扶贫委员会的期望的基础上，本文件建议委员会的工作计划，供委员考虑。

#### 职责范围

2. 扶贫委员会于二月十八日举行的第一次会议通过了以下的职责范围：

- (a) 研究和了解贫困人士的需要；
- (b) 就防预贫穷、纾缓贫困和推动自力更生提出政策建议；及
- (c) 鼓励社会参与，界定政府、社会福利界及民间团体的角色，推动公私营机构合作和运用社会资本，以改善贫穷问题。

在讨论职责范围时，委员就扶贫委员会未来工作的重点交换了意见，并委托秘书处征询各委员的意见，并在各委员的期望的基础上拟定委员会的工作计划。

## 委员意见

### *对现时服务的总体意见*

3. 委员对委员会的期望，会受到他们对现时为贫困人士提供服务和支持的水平看法的影响。整体而言，大部份委员觉得现时服务-

(a) 能广泛地照顾到所有需要扶助的人士；

(b) 服务类别与支持相当多元化；

(c) 整体服务及支持水平大致足够。

4. 简而言之，虽然委员认为有可改善的地方，但大部份委员同意现时服务并无重大疏忽或遗漏。但由于以下的发展，一些委员觉得我们不应安于现状-

(a) 现行服务架构在三十多年前建立，虽然期间按需要进行了修改，但为了确保架构的基础理念依然合时和受众继续获得适当的照顾，就一些方面进行检讨是值得的。

(b) 随着社会发展，机构的分工变得复杂。服务的提供往往按当时需要而增加。初步看来，如不同政策部门及有关机构能进一步清晰界定他们不同的服务和工作，将更能便利服务使用者，以及减低滥用制度的可能。

(c) 政策的制订和执行通常由政策局设计。但随着城市化、房屋及新市镇的发展，不同社区的状况愈趋不同。故在政策、资源及服务的提供，需要切合社区的特点。

### **需优先关注的社羣**

5. 除了以上的整体性意见外，委员亦指出了他们觉得需要优先关注的弱势社羣，包括我们的下一代(学前学童、学生及 25 岁以下的青少年)，失业人士、在职贫穷人士及长者等。这与委员会第一次会议中表达的意见相近。附件载列了委员会对这些社羣需要的关注。值得注意的是，虽然这些社羣及他们的多元需要可能相互重叠(例如成年成员的低微收入与家庭的其它成员如幼童或长者的生活质素有紧密连系)，但委员明白政策需要针对个别社羣而制订。由于不同社羣的多元需要及相连关系错综复杂，故需要在执行有关政策时考虑个别情况。

6. 委员亦察悉由于香港是一个低税率及外向型经济体系，香港的财政状况易受本地及国际市场浮动所影响。因此在使用公帑时，必须谨慎及合乎成本效益。一些委员因此认为-

(a) 委员会的工作焦点不应只是派发金钱援助，而是鼓励自力更生，助人自助。一些委员指出这目标对扶助失业人士及由贫困儿童，尤为重要。

(b) 任何改善措施必需避免建立新的执行机构，而应透过现时机制执行，以保持架构简单，并尽量利

用市场、自愿参与、建立社区网络和社会资本。委员会的工作不应与现时架构(包括现时多个咨询委员会)重叠或影响它们的工作。

- (c) 服务的提升应尽量具针对性，以应付不同种类人士及不同地区的需要。这亦有助减少滥用、浪费及执行上的偏差。

## 建议工作计划

7. 基于上列考虑，大部份委员支持委员会制订短期及长期工作计划，他们亦支持集中处理数项措施，以免委员会的工作太分散，以致无法得到满意成果。上文第 3、4 及 6(b)段特别建议委员会应集中讨论跨专业/跨界别合作，以提升政策整合。

8. 在委员的意见的基础上，下列为建议的工作计划，供委员考虑-

### *建议的短期工作计划*

- (a) 深化以地区为本方向：跟进区访，进一步鼓励地区网络的建立以照顾不同地区的需要；收取有关地区的工作报告，并给予相关的支持。基于上文 6(b)段，在考虑应否/如何建立这些地区网络时，应尽量避免不必要的架构重叠及资源分散。委员亦可就此参阅委员会文件第 9/2005 号。
- (b) 鼓励社区参与：在现行机制上鼓励建立更多社区网络，例如学界机构互助，商界与自愿组织合作，邻社关怀及支持网络，师友/义工计划等。委员建议鼓励这些发展，秘书处将会告知委员有关

推动这些措施的宣传安排，以加强社区对弱势社羣需要施以援手的认知，而社区层面上的宣传和推行工作将由个别机构执行。

(c) 提升政策整固：在现行政策和服务计划的执行框架内，集中考虑一些特别需要优先关注的社羣。基于委员会首次会议的讨论及委员的意见，现建议我们在未来 6 至 9 个月集中研究以下课题 -

(i) 减低跨代贫穷的机会(详情请参阅委员会文件第 12/2005 号);及

(ii) 提供更多的培训机会，深化就业援助，使健全的失业人士能参与有意义的工作。

委员普遍认为委员会可从下列方向考虑进一步工作 -

- 为了令减低跨代贫穷的机会的措施具持续性，我们必须面对他们的父母的失业问题；
- 我们需避免失业人士由于长期没有工作或参与有意义的活动，变得难以受聘；
- 我们应创造机会以提升他们的自我形象；
- 我们应能透过政府、商界与非政府机构的三方面合作，帮助这些人士；
- 这措施的成效将可证明在困境中生活的人士可自力更生，有助达致委员会职责范围第三项的目标(文件第 2(c)段)；及

- 一些委员认为推动这措施亦有助达到下文第 8(c)段的长远目标。

### *建议的长期工作计划*

- (d) 在服务目标及甄别资格不变的前提下，考虑各种服务的推行及能否提高效率及效用。一些委员提出有关提供社会服务的政策局/部门(教育、福利、房屋、医疗等)是否能共享助人的资料，或待情况成熟时，进一步考虑中央处理审批工作。
- (e) 在上文第 4-6 段的基础上(特别是第 4(a), 4(b), 6(a) 及 6(c)段，与有关咨询委员会或政策局合作检视主要提供服务的架构是否需要改善及更新。一些委员建议检视综合社会保障援助计划的执行，以推动健全人士自力更生的目标。

### **其它意见**

9. 见上文第 4(b)及 6(b)段，一些委员提出不应把委员会变成一个永久性的架构。他们认为委员会虽能推动一些短期工作，但应避免成为一个执行架构，并应考虑到对其他执行机构在执行建议时的影响。委员认为委员会应就复杂的长远工作订立方向及纲领，使相关的咨询委员会能进行跟进。因此，他们认为委员会应为暂时性质及有时间限制。但一些委员持不同看法，他们虽然理解成立永久性架构的局限，但委员会成为一个永久性统筹及监察架构，将有助，故他们希望能持开放态度，待委员会的工作开展后，再考虑委员会的存废。

## 征询意见

### 10. 请委员 -

- (a) 察悉上文第 4-6 段，附件，及第 9 段所列委员的意见；及
- (b) 为文件第 7-8 段委员会的短期及长期工作计划，提出意见。

委员会秘书处  
二零零五年四月

扶贫委员会工作计划  
需优先关注的社羣—委员的关注

儿童及青少年

- 委员普遍同意，及早给予照顾及制订针对性措施，以切合不同年龄组别的儿童及青少年的需要，是十分重要的。委员认同，为来自弱势家庭的儿童及青少年提供教育及发展机会，是减少跨代贫穷机会的关键。委员同意，委员会应咨询有关机构及参考有关的海外经验，研究为儿童及青少年(特别是来自弱势社羣的儿童及青少年及其家庭)提供的服务及照顾是否有改善余地。
- 委员认为有需要集中资源去帮助不同年龄组别中最需要援助的人士，但未必有需要纯粹根据收入界定有关需要。
- 委员认同推行《二零零五年施政报告》所载有关减少跨代贫穷的新措施的重要性；有关措施包括儿童发展先导计划的试行和课余学习及支持计划。然而，委员认为，针对青少年制订合适的政策工具需要一些时间，而观察它们的成效需时更长。关于这方面，有些委员认为，可探讨对香港儿童较长远发展进行纵向研究的可行性。
- 委员认为，加强社区参与计划(例如师友计划、导修计划、课余关怀计划、奖学金等)，以帮助需要援助的儿童及青少年，应为优先工作。

失业人士

- 失业已被公认为贫穷的主要成因，会对经济、社会和情绪造成严重影响。有意义地从事有报酬的工作，是推动有工作能力的人士自力更新的主要动力。委员认为，委员会应研究如何进一步增加培训机会、加强就业援助和接触最需要援助的人士—



- 失业青少年：委员认为，应为青少年提供持续而有效的教育 / 培训和就业服务，协助他们进入劳动市场，而为待业待学青少年提供社会服务 / 培训 / 就业综合援助，尤为重要。委员会会按个别地区的需要，检讨各项青少年培训及就业援助服务。
- 失业中年人士：政府应继续透过推动经济增长促进就业，并针对个别地区需要而加强就业援助。有些委员建议委员会检讨政府当局的经济政策，并研究如何促进劳工密集行业的发展 / 为低收入人士开拓低技术工作(旅游业、市区重建、回收再造业等)，但他们也明白到，必须避免扭曲市场。
- 健全的综援受助人：委员认为需要考虑“以工代赈”的措施的“推力”和“拉力”的因素。有些委员认为有需要再研究以提供失业救济予失业人士来取代综援。虽然没有资料证明健全人士依赖福利的程度日渐增加，或福利制度广泛被滥用，但当局须确保综援计划能协助真正有需要的人士，而且长远而言，在财政上可持续推行。

## 在职穷困人士

- 委员承认，一般被称为“在职贫困人士”的低收入者，可能是社会上生活条件最差及最沮丧的一羣。尽管他们长时间辛勤工作，但只赚得可能低于综援水平的微薄收入。委员认为有必要考虑如何帮助在职贫困人士，包括那些合资格但没有领取综援的人士(例如基于对综援计划一无所知、认为领取综援是一种耻辱、对自力更生的价值观等理由)，以及虽然没有资格领取综援(其收入仅高于可领取综援的水平，或不符合其它资格准则)但需要照顾和援助的人士。
- 委员普遍认为，较佳就业机会和较高工资，是帮助这组别人士的关键。虽然订立最低工资 / 最高工时可能缩窄综援与工资水平的差距，但委员也明白，社会各界对这问题的意见分歧，并认为委员会应留意劳工顾问委员会所进行的详细讨论。
- 委员认为，必须确保这组别人士获得不同机构所提供的经济及其它公共援助，而不会因经济困难而得不到基本

的社会服务。有些委员认为，值得对各政策局 / 部门提供经济援助和津贴(例如租金援助计划、医疗收费减免、车船津贴和书簿津贴)所采用的不同基准，进行检讨。

- 委员普遍同意，私人楼宇租金或居住在偏远地区的人士的交通费等生活开支，是在职贫困人士特别关注的问题，但委员承认，制订有效针对有关组别而在财政上又可持续推行并获社会人士支持的援助计划，存有困难。
- 有些委员认为，长远来说，值得研究以“多方援手”的方式协助贫困人士。按照这方式及在不影响政府当局就提供基本安全网所作承诺的原则下，综援的入息支持计划应重新定位，作为辅助在就业、教育、医疗及房屋政策范畴的其它措施 / 非现金福利的补助式计划，以照顾贫困人士的需要。此外，委员也认为值得探讨是否有一些制度可以提高有关发放援助的透明度及执行成效，例如进一步共享必要的资料，以便提供更针对性的援助，或由一个中央机构审批有关申请经济援助的资格准则。

### 清贫长者

- 委员认为值得研究现时清贫长者(尤其是那些选择不领取或因不符合资格而没有领取综援的清贫长者)在经济、医疗及社会这几方面需要所得到的照顾。
- 重要的是，要了解一些合资格但没有领取综援的长者的实际情况，以及他们没有领取综援的原因，然后才考虑向他们提供经济援助的最佳方法，例如考虑应否增加高龄津贴额、应否订定较高的入息审查金额，以照顾那些不愿意申请综援的长者的需要，以及如不增加高龄津贴额，可以如何协助合资格领取综援的清贫长者申请援助。
- 委员认为值得研究各类长者服务之间的协调，例如非综援受助人申请减免公立医院 / 诊所医疗收费的程序，以及医务社工可否就使用其它福利及社区服务向长者提供指引等。委员认为，房屋委员会最近放宽长者申请公共房屋所须符合的资产审查准则，是照顾清贫长者住屋需要的一项正确措施。

- 长远而言，委员认为必须研究香港退休保障的“三支柱模式”的可持续性，以及在适当情况下研究如何加强这三根支柱，以防止现时的工作人口在年老时生活贫困。

### 其它弱势社羣

- 从务实的角度考虑，委员表示委员会须优先关注的组别有儿童及青少年、失业人士、在职贫困人士及清贫长者，但同意应继续留意其它弱势社羣(包括残疾人士、单亲家庭、内地新来港定居人士、少数族裔和妇女)的需要。
- 此外，委员虽然认为现时的综援金水平，已大致可以满足受助人的基本日常需要，但亦同意应继续留意综援受助人的福利，例如他们是否需要社会支持及援助服务。委员会亦会留意持续进行的综援计划检讨，以及有关政策对扶贫工作的影响，例如综援金额不应高于基本需要 / 生活所需，否则会对其工作动机 / 自力更生有负面影响。