

二零零四年十二月九日
討論文件

研究有關減貧事宜小組委員會 扶貧紓困措施

目的

本文件向委員闡述衛生福利及食物局因應弱勢社羣的需要而採取的政策、策略及措施。

背景

2. 貧窮是一個複雜的問題，無論學術界或國際社會均仍未有就貧窮的定義達成共識。貧窮不但關乎社會福利，還涉及經濟發展、教育和人力培訓等。本文件旨在概述衛生福利及食物局為協助有需要人士而採取的措施。

政策、策略和措施

3. 在衛生和社會福利方面，本局的理想是建立健康和關懷的社會，而我們的使命是加強個人、家庭以至社會的適應能力，重建抗逆能力，並重新引發機巧創意。

4. 我們認為採用多管齊下的方式，包括促進經濟增長，推動人力資本投資，以及增加社會投資，能締造最佳環境，讓市民增強能力和提升自己。

5. 我們必須協助弱勢社羣提升社會地位。不過，我們亦因應社會上弱勢社羣(特別是長者、殘疾人士及貧困家庭)的需要，為他們提供支援及協助。我們的社會保障制度提供一個安全網，確保所有人都得到基本需要。同時，我們亦鼓勵互助精神及跨界別合作，建立個人、家庭以至社區的自助和互助的能力，更有效處理生活上的問題，對抗逆境。

6. 我們一直投放大量資源以改善有需要人士的生活。在二零零三至零四財政年度，用於福利機構的公共開支超過320億元，佔經常公共開支的14.7%。在這320億元中，超過220億元是用作綜合社會保障援助和公共福利金的開支，這兩項計劃均沒有現金支出限額，而79億元則是用於提供資助的開支。

7. 我們已推行措施，以落實協助有需要人士的方針。現把主要的措施詳述如下：

(A) 社會保障制度

綜合社會保障援助（綜援）計劃的目的和原則

8. 綜援計劃旨在為未能在財政上自給自足的人士提供最後的安全網。這項計劃屬非供款性質，主要以發放現金的方式提供援助，並由政府收入資助。發展至今，綜援計劃已由原來簡單的福利援助計劃，演變為全面的社會保障計劃。

9. 這項計劃旨在集中資源幫助最需要的人。我們會對不同類別受助人提供切合他們需要的協助。對於長者、殘疾或健康欠佳的人士，我們會提供財政援助，以照顧他們的基本及特別需要。至於經濟有困難的健全人士，我們除了滿足他們的基本需要外，還協助他們達致自力更生。不過，綜援制度亦須顧及政府的財政狀況以及低稅率的制度，才可長遠持續發展下去。

綜援計劃的涵蓋面

10. 綜援計劃包括標準金額及特別津貼兩個主要部分，為受助人提供全面的基本保障。

11. 標準金額協助不同類別受助人應付他們的日常基本需要(如食物、衣服鞋襪、燃料電費、耐用品等)；兒童、長者及殘疾人士或健康欠佳人士會獲發較高金額。此外，亦設有多種特別津貼以照顧個別受助人的需要，用作支付：租金、水費／排污費、學費、幼兒中心費用和殮葬費，以及高齡、傷殘或經醫生證明健康欠佳的受助人在眼鏡、牙科治療、特別膳食、搬遷費用、醫療和手術器材費用等方面的開支。大

部分的特別津貼都是以實報實銷的方式發放，其餘則是定額津貼或在指定限額以內發放。

12. 此外，單親家長每月可獲發放單親補助金；至於涉及高齡、殘疾人士或經醫生證明健康欠佳人士的個案，則受助人每年可獲發一筆長期個案補助金。

政府對綜援的承擔

13. 政府一直通過綜援計劃為有經濟困難的人士提供基本的安全網。截至二零零四年九月，綜援個案的總數達 295 703 宗，比一九九四年增加約 182%；在二零零四年九月的 295 703 宗個案中，共有 534 217 名受助人，比一九九四年增加 327%。綜援在二零零四至零五年度佔政府的支出逾 170 億元，是政府整體經常開支的 8.8%，對比十年前的 3.2% 有很大的增長。由此顯見政府在社會保障方面對有需要人士的承擔。

自力更生支援計劃

14. 我們的社會保障制度除提供現金援助外，亦為受助人提供多種服務和機會，以裝備他們脫離福利援助，過更充實的生活。社會福利署(社署)自一九九九年六月推行自力更生支援計劃，並於二零零三年六月推行加強措施，提供積極就業援助服務，以協助失業的健全受助人找尋有薪工作；並通過無薪的社區工作，協助受助人培養工作習慣，建立自尊自信，為就業作好準備。另外，社署亦委託非政府機構營辦深入就業援助計劃，協助受助人重投勞工市場，最終脫離綜援網。自一九九九年推出自力更生支援計劃以來，我們已成功協助 45 162 名失業人士轉為有收入人士。

檢討綜援制度

15. 綜援制度經過多年來的推行及不斷的改善，整體運作良好。我們會定期檢討綜援制度，務求為有經濟困難的人士提供一個可持續、有效的安全網。我們現正就若干特定課題如深入就業援助計劃、為單親綜援家庭而設的安排及豁免計算入息的安排進行檢討，並已在社會福利諮詢委員會下成立工作小組，跟進檢討結果。

(B) 社署／非政府機構提供的服務

16. 除社會保障服務外，社署亦提供廣泛的福利服務，以協助有需要的人士。這些服務旨在協助弱勢社羣增強能力，走出逆境，提供機會讓他們參與各類經濟及社交活動。我們希望藉着這些服務，協助他們增強內在能力、自立能力和自信心。貧困人士(包括低收入人士和綜援受助人)如有需要，均可通過直接申請、轉介或社署的外展網絡使用這些服務。以下是社署提供有關服務的一些主要例子：

低收入家庭

17. 家庭是組成社會的主要部分，而發揮有效功能和負責任的家庭能有助保持安定，造福社會。我們已發展全面的福利服務，通過一系列的預防、支援和輔導服務，照顧家庭的需要。為照顧低收入家庭的需要，我們已提供所需援助，確保他們可維持基本的生活水平。此舉有助防止他們墮入綜援網。

18. 現時由社署或非政府機構營辦的家庭服務中心／綜合家庭服務中心遍佈全港各區，為有需要的人士提供家庭支援服務。有關服務包括輔導、支援小組及計劃，旨在協助個人和家庭建立自信；培養正確價值觀；使家長掌握更多管教兒女的技巧；以及加強他們解決問題和應付壓力的技巧。

19. 為鼓勵低收入家庭的家長求職，使他們能自力更生，我們設有資助日間幼兒園和育嬰園，為需要替其六歲以下子女安排託兒服務的家庭提供服務。我們又提供輔助服務，如延長時間服務和暫託服務，以照顧家長的特別需要，如家長需要長時間工作或處理突發事務。此外，我們也設有互助幼兒中心，以互助形式為兒童提供暫託式的照顧和監管。

20. 低收入的家庭如有需要將子女交由幼兒中心全日照顧，亦可通過幼兒中心繳費資助計劃而獲得經濟援助。申請人必須通過入息審查，並符合社會需要的準則，例如：雙親在職、單親家庭、父母為長期病患者或殘疾人士。援助金額將視乎申請人的家庭人數、家庭的總收入和認可的租金而定，並會根據資助幼兒中心的收費而設定上限。

兒童和青少年

21. 兒童和青少年是我們未來的主人翁。我們應給予他們機會，鼓勵他們發展所長，力爭上游。我們向家境欠佳的兒童和青少年提供援手，幫助他們正常健康成長。在這方面，我們為他們提供課餘服務及其他康樂和課外活動。

22. 社署轄下青少年服務的受惠對象是六至二十四歲的兒童和青少年。非政府機構獲政府資助提供多項核心的青少年服務，包括為上述受惠對象而設的兒童及青年中心服務、外展社會工作服務和學校社會工作服務。由一九九四至九五年度開始，這些服務整合為一站式的綜合青少年服務中心，以期為現今青少年提供全面的服務，例如指導及輔導服務、為環境欠佳的青少年提供支援服務、社羣化服務及培養社會責任和發展才能的活動。我們的目標，是訓練青少年成為具有責任感及積極作出貢獻的良好公民。

23. 至於六至十二歲的小學生，如其家長因工作或其他原因不能在課餘時間提供適當的照顧，課餘託管津助計劃(課餘託管計劃)可提供支援服務。課餘託管計劃提供的服務包括功課輔導、家長輔導、教育、膳食服務、技能學習和其他社交活動。由二零零零年九月起，社署已撥款資助課餘託管中心，以協助因從事低收入工作及／或參加在職再培訓計劃／短期見習計劃而未能在課餘時間照顧子女的在職家長。當局會參考家庭住戶每月收入中位數，根據合資格家長的家庭收入，豁免全部費用或減免半費。

低收入婦女

24. 為照顧低收入婦女的需要，婦女事務委員會與其他機構合作，推行“自在人生自學計劃”(自學計劃)。自學計劃旨在鼓勵婦女積極學習，協助她們全面提升個人才能，使她們能夠更好地裝備自己，應付生活上的種種挑戰和盡展所長。這項計劃提倡積極正面的價值和心態。

長者

25. 為促進積極、健康的年長生活，我們在全港設立了超過 100 間長者中心，提供全面的服務和活動，以照顧長者和護老者的心理社會和發展需要。此外，我們已在長者地區中

心之下成立由義工組成的長者支援服務隊，負責接觸亟需照顧的長者，向他們提供照顧、輔導和支援服務。

26. 我們為身體機能缺損而需接受資助長期護理服務的長者，提供一系列獲得資助及家居模式的社區照顧服務，協助他們盡可能在社區安享晚年。這些服務包括長者日間護理中心、綜合家居照顧服務和改善家居及社區照顧服務。截至二零零四年九月底，共有超過 22 300 名長者使用我們的資助社區照顧服務。

27. 為確保需要長期護理但無法在家中得到充分照顧的長者可享用適當的院舍服務，我們為他們提供受資助的安老院舍宿位。我們亦一直通過不同的途徑加強院舍服務，如以混合方式提供宿位；改善服務質素；重整服務以提供持續照顧；以及為業界提供協助。

28. 受資助安老院舍宿位的總數，由一九九七至九八年度的 16 000 個增加至現時超過 26 900 個(即本港每 30 名 65 歲或以上的長者中便獲提供大約一個受資助院舍宿位)。在受資助安老院舍住宿的長者每月只需支付相等於實際單位成本約 20% 的宿費，其餘 80% 則由政府支付，而有經濟困難的長者還可申請綜援以支付宿費。此外，另有 22 000 名長者藉領取綜援居於非資助安老院舍。因此，政府現正協助共 49 000 名長者(即每 21 名長者中便有一人受惠)支付安老院舍宿費。

殘疾人士

29. 為鼓勵更多殘疾人士自力更生，我們致力推動他們就業，並確保他們享有同等機會在公開市場擔任具生產力的有薪工作。至於那些並無能力或仍未作好準備在公開市場就業的殘疾人士，我們為他們提供庇護職業。

30. 我們提供一系列的就業計劃和服務，範圍涵蓋庇護工場和輔助就業，藉此提高殘疾人士的工作能力。二零零一年，社署推行殘疾人士在職培訓計劃，旨在通過積極主動的培訓、市場主導和安排就業的模式，以及鼓勵僱主為殘疾人士開設或提供職位，藉此提高殘疾人士的就業機會。

31. 我們藉推行“創業展才能”計劃，協助非政府機構創辦及經營以殘疾人士為僱員的小型企業，讓他們在一個經悉

心安排而且體諒包容的工作環境中真正就業。社署的固定常設機構康復服務市場顧問辦事處，會通過具創意、有效益及有效率的商業發展及市場策略，提高殘疾人士的就業機會。

(C) 為有需要的人士提供醫護服務

32. 我們的一貫政策，是確保市民不會因經濟困難而得不到適當的醫療照顧。我們明白提供足夠的醫護服務，對市民的福祉有莫大裨益。我們已採取各項措施，照顧弱勢社羣的不同需要。

兒童健康及發展綜合計劃

33. 母嬰健康院已把轄下的三項核心項目，即全面防疫注射計劃、兒童健康及發展監察計劃，以及親職教育計劃整合，推出兒童健康及發展綜合計劃，提供一整套加強的服務。這計劃現已成為健康院的重點服務計劃。在這項綜合計劃之下，健康院根據國際研究結果，改進及設計兒童發展監察方法和設備，並通過編製手冊及專業醫護人員的系統培訓，為各種家庭健康護理的問題訂出最適當的處理方法，以確保提供優質服務。此外，父母可以通過親職教育計劃的互動式個別輔導與小組討論，就他們遇到的具體問題獲得意見。計劃旨在向家長教授所需的育兒技巧，使子女可以健康成長，懂得如何適應環境。

公立醫院的醫療收費減免機制

34. 為保障沒有領取綜援的弱勢社羣，即低收入人士、長期病患者及入息或資產不多的年長病人，政府已經制定措施，加強醫療收費減免機制，以免他們承受沉重的經濟負擔。為貫徹上述的基本政策，綜援受助人可獲豁免公營醫護服務的收費。

35. 沒有領取綜援的病人如遇到特別困難，可向派駐各公立醫院和診所的醫務社工或社署轄下家庭服務中心的社工尋求協助。這些人員會按個別情況評估他們的申請。醫療收費減免機制及指引會定期檢討，確保能有效幫助有需要的人士。

36. 根據加強後的機制，合資格的病人可按其家庭入息(經參考家庭住戶每月收入中位數)和資產值，獲減免收費。至於未能符合該等準則的病人，仍可提出其他非經濟因素供醫務社工或社工考慮。他們會因應病人的實際需要和情況，酌情減免醫療費用，並決定確實的費用減免期。

(D) 社區投資共享基金(基金)

37. 為了更有效照顧社會的需要，我們必須推動社區參與及改善市民的生活質素。繼行政長官在二零零一年發表《施政報告》後，政府動用三億元的初期撥款成立基金。基金的目標明確，並非為長期服務提供持續支援，而是強調協助個人和社會提升能力，使他們更能有效守望相助，應付社會的需要。基金提倡由傳統的服務模式轉為社會投資的模式。預計這種社會投資模式可獲得的成果為：(i)加強社會支援網絡；(ii)結合民間社區組織、工商或專業機構及政府三方面的力量；以及(iii)讓市民獲得更多參與社會及經濟活動的機會，從而貢獻社會，促進社會融合。

總結

38. 請委員備悉本文件的內容。

衛生福利及食物局

二零零四年十二月