

# 香港特別行政區立法會

---

福利事務委員會轄下  
滅貧事宜小組委員會  
訪問團

於2009年7月19日至25日  
進行職務訪問

研究台灣和南韓  
在滅貧及發展社會企業方面  
的經驗的報告

---

## 目錄

章		頁
1	引言	1 - 2
2	台灣的減貧政策和措施及社會企業的發展	3 - 21
3	南韓的減貧政策和措施及社會企業的發展	22 - 43
4	總結	44 - 45

## 附錄

訪問行程

## 鳴謝

訪問團於2009年7月19日至25日訪問台北和首爾期間，曾與國會議員、政府官員、學者及非營利團體和社會企業人員等社會賢達會晤，謹此向他們致謝。訪問團衷心感謝他們作出詳細介紹，並彼此交換意見及資訊，使訪問團此行獲益良多。

訪問團亦感謝大韓民國駐港總領事館和香港中華旅行社，以及香港駐東京經濟貿易辦事處，在訪問行程編排及後勤安排方面提供協助。

## 第1章 —— 引言

### 報告目的

1.1 立法會福利事務委員會轄下減貧事宜小組委員會訪問團於2009年7月訪問台灣(台北)和南韓(首爾)，研究這兩個地方在減貧及發展社會企業方面的經驗。

### 訪問團成員

1.2 訪問團包括以下議員 ——

#### 小組委員會委員

馮檢基議員, SBS, JP (小組委員會主席兼訪問團團長)

李卓人議員

梁耀忠議員

張國柱議員

黃成智議員

#### 非小組委員會委員的議員

林大輝議員, BBS, JP (只參加訪問台北部分)

陳茂波議員, MH, JP

黃毓民議員

1.3 小組委員會秘書馬淑霞小姐和高級議會秘書2(5)黃瑞華小姐陪同訪問團出訪。

### 訪問目的

1.4 小組委員會由立法會福利事務委員會委任，負責研究與紓緩貧窮相關的政策及措施。小組委員會決定派遣訪問團前往台灣及南韓，以取得第一手資料，得知這兩個地方為協助弱勢社羣而推行的減貧策略和措施，以及如何制訂及推行協助社會企業發展的策略和措施，提供機會讓失業人士和弱勢社羣投入就業市場。

## 訪問行程

1.5 訪問團於2009年7月19日至22日訪問台灣(台北)，以及於2009年7月22日至25日訪問南韓(首爾)。訪問團曾與政府官員、國會議員及非營利團體的代表會晤，並訪問台北及首爾一些非營利團體和社會企業。是次訪問行程的其他詳情載於**附錄**。

## 第2章 —— 台灣的減貧政策和措施及社會企業的發展

### 訪問行程

2.1 訪問團曾會見立法院社會福利及衛生環境委員會的立法委員，並與內政部、勞工委員會(下稱"勞委會")和台北市政府職業訓練中心的官員會面，聽取對方詳細介紹有關台灣消滅貧窮、推動就業及促進社會企業(下稱"社企")發展的政策和措施。

2.2 訪問團亦訪問了台灣兒童暨家庭扶助基金會、伊甸福利基金會、喜憨兒社會福利基金會、華山社會福利慈善事業基金會(長者福利)和中華民國中小企業協會，以瞭解非營利團體在協助弱勢社羣及發展社企方面提供的服務。

2.3 此外，訪問團與一些學者會晤，彼此就台灣處理貧窮問題的政策和措施的成效交換意見。



訪問團向立法院社會福利及衛生環境委員會委員致送紀念品

## 反貧窮政策

### 社會救助制度

2.4 台灣的社會救助制度根據《社會救助法》訂定，並由內政部執行。《社會救助法》於1980年制定，最新的修訂於2008年作出。該法令的目的是照顧低收入人士及救助遭受急難或災害的人，並協助他們自立。社會救助分為生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助。

2.5 內政部主管台灣的內政，負責的事務包括監察居民的社會福利。訪問團與內政部官員會面期間，官員詳細介紹台灣的社會救助制度。

### *低收入家庭的定義*

2.6 根據《社會救助法》第4條，低收入家庭如符合以下條件，可領取社會救助 ——

- (a) 家庭每名成員的平均每月收入低於最基本的政府救助(即最低生活費)；及
- (b) 家庭總資產不超過直轄市主管機關按年調整的標準。

2.7 內政部官員向訪問團解釋，家庭資產包含動產(包括家庭成員的積蓄和投資)及不動產(住宅土地和物業的價值)。現時個人的動產限額為75,000新台幣(17,625港元)<sup>1</sup>至150,000新台幣(35,250港元)，每戶的不動產限額則為230萬新台幣(540,500港元)至500萬新台幣(1,175,000港元)。

2.8 最低生活費為最近一年的人均消費支出的60%。此數字由中央和直轄市主管機關算定，每3年檢討一次。在2009年，台北市的最低生活費為14,558新台幣(3,421港元)；高雄市為11,309新台幣(2,658港元)；台北縣為10,792新台幣(2,536港元)；離島則為7,400新台幣(1,739港元)。根據內政部的資料，截至2008年年底，低收入家庭的數目估計為93 094戶或223 593人，佔台灣總人口約0.97%。

---

<sup>1</sup> 2009年7月的匯率為1新台幣=0.235港元

## 生活扶助

2.9 根據內政部的資料，基本每月家庭生活扶助由5,000新台幣(1,175港元)至14,152新台幣(3,326港元)不等。這金額是根據家庭中有工作能力的成員數目、收入水平和資產額計算得出。生活扶助按個人為單位發放。除家庭生活扶助外，當局每月向65歲或以上的長者發放中低收入老人生活津貼，最高金額為6,000新台幣(1,410港元)，以及向不同程度的身心障礙人士按月發放4,000新台幣(940港元)至7,000新台幣(1,645港元)的身心障礙者生活補助。15歲以下的兒童每月獲發放1,400新台幣(329港元)至2,200新台幣(517港元)的生活補助。此外，18歲以上及／或正在就讀高中或以上課程的學生，每月獲發放5,000新台幣(1,175港元)。

2.10 當局會視乎低收入家庭的實際需要和財政來源，向他們提供下列特殊救助和服務 ——

- (a) 產婦及嬰兒營養補助；
- (b) 托兒補助；
- (c) 教育補助；
- (d) 租金補助或住宅借住；
- (e) 房屋修繕補助；
- (f) 生育補助；及
- (g) 其他必要的救助和服務。

2.11 內政部表示，為鼓勵國民自力更生，台灣政府採取了下述措施 ——

- (a) 職業訓練、就業服務及創業輔導服務；及
- (b) 向正在接受職業訓練的人提供生活補助。

2.12 此外，在2009年，地方政府安排低收入家庭中有工作能力但技術水平偏低的家庭成員在公共機構擔任臨時工作，從而獲發每日600新台幣(141港元)的以工代賑補助。



## 醫療補助

2.13 在台灣，低收入家庭參加全民健康保險的保險費，由中央及直轄市或縣(市)主管機關從預算中撥付。低收入家庭及中低收入人士如受傷或患病，亦會獲發放醫療補助。醫療補助的付款項目、方式及標準，由中央和直轄市主管機關制定，而直轄市主管機關會向中央主管機關匯報，以供備查。

## 急難救助

2.14 在"立即關心"計劃下，如家庭因成員意外受傷或患病，或家庭經濟支柱失業、失蹤或因其他原因而無法工作，以致生活陷於困境，探訪小組會在接獲申請或轉介後24小時內，探訪有關家庭及評估其需要，並因應個別情況，向有關家庭提供10,000新台幣(2,350港元)至30,000新台幣(7,050港元)的緊急救濟金。

## 災害救助

2.15 如發生水災、火災、風暴、冰雹、旱災、地震及其他災害，當局會向遭受重大損失及生活受影響的人士提供災害救助。現時災害救助的標準金額為每名死者或失蹤人士20萬新台幣(47,000港元)、每名嚴重受傷者10萬新台幣(23,500港元)，以及每名家庭成員(每戶以5名成員為上限)2萬新台幣(4,700港元)的安置援助。

## 支援失業人士的措施

2.16 勞委會負責制定政策和措施，協助失業人士和弱勢社羣尋找工作，尤其是非自願失業者、需供養家庭成員的婦女、長者或中年人士、殘疾人士等。訪問團與勞委會官員會晤，加深瞭解台灣為協助失業人士和弱勢社羣而推行的措施。



與勞工委員會官員會面

2.17 據勞委會表示，台灣政府採取三管齊下的方式(即失業保險、職業訓練和就業服務)，建立完善的就業保障制度及處理失業問題。勞工保險局(下稱"勞保局")和職業訓練局(下稱"職訓局")負責執行有關工作。

#### 《就業保險法》

2.18 據勞保局官員表示，《就業保險法》旨在確保工人一旦失業，他本人和受其供養者的基本生活會受到保障。救助的詳情如下——

- (a) *失業補助*：投保人在非自願離職後，會按月獲發失業補助，金額為其離職並退出就業保險計劃前6個月平均月薪的60%，領取期最長達6個月。若申請退出就業保險計劃的人已年屆45歲或領有社會福利主管機關發出的身心障礙證明，領取失業補助的最長期限為9個月；
- (b) *提早重新就業津貼*：若投保人在領取失業補助的指定期限屆滿前找到工作，並已參加就業保險計劃最少3個月，可申領提早重新就業津貼，金額為投保人尚未申領的失業補助的50%；
- (c) *職業訓練生活津貼*：投保人如屬非自願離職，並已向公共就業服務機構辦理求職登記，以及曾參加就業服務機構安排的全日制職業訓練，可申領職業訓練生活津貼。

在受訓期間，申請人會按月領取職業訓練生活津貼，金額為其離職並退出就業保險計劃前6個月平均月薪的60%，領取期最長為6個月；及

- (d) 就業保險下的其他補助包括育嬰留職停薪津貼和全民健康保險保費補助。

2.19 根據勞保局的資料，15至65歲的勞工應以其僱主或所屬機構為投保單位，參加就業保險計劃。就業保險的保費率，由中央主管機關按投保人當月的投保月薪的1至2%擬訂，並報請行政院批核。現時的就業保險保費為投保人當月的投保月薪的1%。保費的20%由投保人繳付，餘下的70%和10%分別由僱主和政府繳付。

### *就業服務制度*

2.20 勞委會的官員向訪問團指出，台灣有5間就業服務中心，提供就業服務，協助失業人士找尋合適的工作。此外，當局亦提供分類服務、就業輔導及訓練轉介，並透過使用"全國就業e網"，進一步加強就業服務。

2.21 訪問團得悉，台灣每年有20至30萬名大專畢業生，他們當中半數人士須入伍服兵役，其餘人士會加入就業市場。為協助年青人就業，政府在2008年為大專畢業生開創7萬個新職位(包括實習職位)。勞委會推出連串計劃，協助大專畢業生就業。具體而言，勞委會與大學合作舉辦職前計劃，透過技能訓練和培養正面態度，提升畢業生的就業能力；勞委會亦與企業合作推行實習計劃，為大專畢業生提供實習職位。

2.22 此外，勞委會推出"立即上工計劃"，協助失業人士找尋工作，並鼓勵企業向失業人士提供就業機會。僱主如聘用失業3個月或以上的人(聘用非自願失業者獲豁免遵從3個月規限)，可領取政府的補助，補助額為每名僱員每月10,000新台幣(2,350港元)，為期最長6個月。僱員的工資不得低於當時的最低工資水平，即17,280新台幣(4,061港元)。

2.23 訪問團察悉，政府提供短期就業機會，並透過補貼企業，推動地方工業協助失業人士尋找工作。此外，政府亦推行兩項創造職位的計劃，即2008-2009年度的"短期促進就業措施"和2009-2012年度的"促進就業方案"，以創造短期和長期職位。

## 職業訓練

2.24 職訓局為失業人士提供職業訓練、就業服務及輔導服務，藉此發展他們的工作技能，以便重返就業市場。職訓局首要的工作，是建立良好的職業訓練制度，並推動僱主聘用殘疾人士。此外，該局強調，在提供技能訓練之餘亦應提供生活津貼，以保障弱勢社羣的生計。

2.25 為加深認識台灣的職業訓練，訪問團到訪台北市政府職業訓練中心。該中心為弱勢人士(即低收入人士、非自願失業的已投保人士、需供養家庭成員的婦女、中年至老年人士、殘疾人士等)提供多元化的職業訓練。再培訓課程一般為期2至6個月。課程包括時裝設計、汽車維修、餐飲、資訊與科技等。此外，中心亦為失業人士提供職業發展、職前規劃、轉業或第二技能訓練，以期發展他們的工作技能，重返就業市場。勞委會會資助失業人士繳付訓練費用，比率由80%至100%。

2.26 訪問團察悉，因近期發生金融海嘯，失業人士可修讀為期較長的課程以接受更深入的技能訓練，或同時修讀超過一個課程以紓緩求職壓力。他們可領取額外的職業訓練生活津貼。



參觀台北職業訓練中心的烹飪班

## 最低工資

2.27 訪問團與勞委會會面期間，獲悉《勞動基準法》就工作條件訂定最低基準，例如最低工資水平和法定工時等。據勞委會表示，台灣現行的最低工資為每月17,280新台幣(4,061港元)或每小時95新台幣

(22港元)。法定工時為每天8小時及每兩周84小時。訪問團察悉，最低工資的規定亦適用於家庭傭工，但受僱專門在家居提供護理服務的人士則除外。

2.28 關於超時工作，訪問團察悉，《勞動基準法》訂明，延長的工作時數連同正常工作時數合計每天不得超過12小時，而每月超時工作的總時數不得超過46小時。超時工作補薪按《勞動基準法》的下述規定計算——

- (a) 若超時工作不超過兩小時，工人除獲發固定的時薪外，應最少獲額外發放固定時薪三分一的金額；
- (b) 若超時工作兩小時以上但不超過4小時，工人除獲發固定的時薪及首兩小時超時工資外，應最少獲額外發放固定時薪三分二的金額；及
- (c) 工人若在休息日工作，應獲固定日薪的雙倍工資。

2.29 至於聘用殘疾人士的安排，勞委會官員向訪問團指出，此類僱員的聘用條件與機構內其他僱員相同，而政府部門和公共機構的僱員中，有3%的配額是預留供聘用殘疾人士。然而，若殘疾人士在庇護工場工作，他們的工資將由有關機構決定。

2.30 訪問團與立法院立法委員會晤時察悉，訂定最低工資的法例雖然由立法機關審議，但實際上是在平衡僱員的利益及僱主的財政承擔後才制定。

## 國民年金

2.31 國民年金保險計劃在2008年10月1日推行。主要的受保對象是那些沒有投購勞工保險、農民保險、政府僱員保險和軍人保險的25歲以上及不足65歲的人士。這類人士年邁或殘疾時，未能獲相關社會保險妥善保障。該計劃旨在向他們及其尚存的家屬提供基本的經濟保障，使他們有安穩的生活。計劃的另一目的是建立全面的社會安全網，實踐關顧全民的理念。

2.32 國民年金保險的保費率，首年為每月保額的6.5%(現時為17,280新台幣(4,061港元))。保費率會在第三年增加0.5%(即第三年為7%)，其後每兩年增加0.5%直至12%上限為止。若保險基金的結餘足以支付未來20年的保險福利，則不會再提高保費率。政府會承擔市民大眾保費的40%，至於中至低收入人士和法例訂明的殘疾人士，政府會為他們繳付55%至100%的保費。

2.33 福利項目包括 ——

- (a) 老年年金 — 投保人年屆65歲時，每月可獲得不少於3,000新台幣(705港元)；
- (b) 身心殘障年金 — 經診斷為嚴重殘疾並檢定為無工作能力的投保人，每月可獲得不少於4,000新台幣(940港元)；及
- (c) 若投保人逝世，除喪葬費外，尚存的家屬如符合申領條件，每月可獲得不少於3,000新台幣(705港元)的年金。

2.34 勞委會的官員特別指出，政府的目標是以國民年金制度下向長者發放的老年年金，取代敬老津貼和原住民敬老津貼。在新設立的國民年金制度下，年長的國民將繼續領取津貼，而較年輕的國民會受到國民年金保險或其他社會保險的保障。因此，長者、農民和原住民的福利津貼已併入國民年金制度內，從而紓緩政府不斷增加的財政負擔。

## **非營利團體向弱勢社羣提供的支援服務**

2.35 訪問團察悉，在台灣，非營利團體扮演積極角色，為弱勢社羣提供福利支援服務。為更深入瞭解這些團體的角色和提供的服務，訪問團訪問了台灣兒童暨家庭扶助基金會、伊甸福利基金會和華山社會福利慈善事業基金會。

### 家庭服務

2.36 台灣兒童暨家庭扶助基金會(下稱"家扶基金會")為一家非營利團體，致力向有需要的兒童及其家人提供福利和救助。訪問團獲悉，家扶基金會最初依賴國外捐助，現在已能自負盈虧，並一直秉持其宗旨和願景，為弱勢兒童謀求福祉。該會現時的經費來自台灣民眾的捐



助，在台灣本土及31個國家幫助有迫切需要的兒童。家扶基金會亦是家扶國際聯盟的創始成員之一。該聯盟致力幫助發展中國家兒童，使他們有能力擺脫貧窮對他們造成的惡性影響。

2.37 家扶基金會提供的主要服務，包括貧困兒童扶助服務、兒童少年保護服務、寄養服務、中途輟學學生輔導服務、家庭日間托育服務，以及為有需要的兒童及青年提供早期療育服務和安置服務。據家扶基金會提供的資料，截至2008年年底，獲一般扶助的兒童人數為43 076人。

2.38 訪問團察悉，家扶基金會進行一項試驗計劃，向15個經選定的家庭提供財政管理意見，目的是協助這些家庭設定為期一年的儲蓄計劃及目標。這些家庭會獲得等額供款。儲蓄款項由家扶基金會保管，只可用作達致儲蓄的目標。關於儲蓄計劃的成功率，家扶基金會表示，只有40%的參加者達成儲蓄目標，但80%的參加者認為，他們參加計劃後心理上已擺脫貧困。



台灣兒童暨家庭扶助基金會簡介其工作

### 為殘疾人士提供的服務

2.39 伊甸福利基金會(下稱"伊甸基金會")於1982年成立，服務對象是殘疾人士及其他在社會上被邊緣化的社羣。該會為0至65歲的人士提供服務，包括職業訓練、就業服務、康復服務、早期療育、長期照顧服務、新移民服務，以及為災民提供社區重建服務。

2.40 據伊甸基金會表示，該會一直積極為台灣的殘疾人士爭取權利，並要求修訂《身心障礙者權益保障法》、提高公眾對提供特殊教育的關注、支持訂立《社會工作師法》，以及要求建立社工的專業認證制度。該會有超過1 300名員工，當中近40%為殘疾人士，為超過50萬名殘疾人士提供服務。

2.41 在訪問期間，伊甸基金會的職員告知訪問團，該會已獲得商營銀行批出的資料輸入服務合約。該會表示，資料輸入的工作性質非常適合殘疾人士，而該會未有接獲任何有關錯誤輸入或洩漏客戶資料的報告。此外，該會又透過公開競爭，獲得台北一個油站的營運合約。訪問團察悉，該油站是伊甸基金會利潤最多的業務。油站分3班制，僱用約50名員工，當中30%為殘疾人士。

2.42 訪問團察悉，伊甸基金會50%的營運費用由政府資助，其餘由捐款(30%)和業務收益(20%)支付。



參觀伊甸福利基金會開辦的技能訓練班

## 長者服務

2.43 華山社會福利慈善事業基金會於1999年成立，服務對象為殘疾長者或老人痴呆症患者，以及收入在貧窮線以下的獨居長者。自2000年起，基金會在各區設立愛心天使站，提供長者日間照顧服務。預期在未來20年將會成立合共369個愛心天使站，照顧當地社區民眾。服務包括義工家訪、陪同長者前往保健診所、電話問安、沐浴、康樂活動，以及代購物品。該會亦為長者提供院舍照顧服務。



2.44 基金會的職員向訪問團指出，在台灣，長者公共開支總額中，90%用作發放老年年金，而非用作提供長者服務。基金會不是受資助的福利機構，但由於社會人士對長者服務需求殷切，因此基金會獲得的捐款足以維持該會的運作。由於該會自負盈虧，可享有較大彈性推行新的服務模式，不受政府規管。例如，基金會推行長者共住模式，安排4名長者共住於同一單位。這安排讓長者在使用老年年金及身心殘障年金時可享有更多選擇，揀選最切合他們需要的護理服務。



華山社會福利慈善事業基金會(長者福利)簡介其工作

## 與學者會面

2.45 訪問團與一些學者共進工作午餐，會見了海峽交流基金會顧問龐建國先生、前立法委員簡錫堦先生、中國文化大學中山與中國大陸研究所助理教授姚蘊慧博士，以及《新新聞》編輯張世文先生。訪問團就多項課題與他們交換意見，包括台灣反貧窮措施的成效。

2.46 關於最低生活費，訪問團注意到，台灣當局根據一項住戶開支調查的結果來計算生活費。該調查訪問了1 200戶家庭，相對於台灣的總人口而言，調查的樣本數目過少。此外，台灣政府並未解釋將最低生活費設定在人均消費支出60%的基礎和理據，以及為何在釐定弱勢社羣生活扶助金的合適水平時，不參考家庭收入。



與學者共進工作午餐，討論台灣反貧窮措施的成效

2.47 姚蘊慧博士表示，農民不獲計算為從事經濟活動的勞動力，以致失業率被低估。姚博士指出，生活扶助以家庭為單位發放，並須經資產審查。雖然很多台灣人在鄉郊擁有土地，但僅屬象徵式的資產，因為土地的業權由氏族所有，不可出售。此外，在計算家庭收入時，當局把所有有工作能力的成員的賺取收入能力計算在內，不論該等成員有否在經濟上支持其他家庭成員，特別是長者。這項規定不但高估了低收入家庭的收入，亦令那些與家人同住但得不到經濟支援的長者陷入經濟困境。姚博士認為，台灣的貧窮問題被低估，當局應全面檢討最低生活費的定義和計算方法。

2.48 學者認為，台灣的反貧窮措施主要屬短期措施，未能解決全球化引致的結構性失業問題，同時無法解決失業人士面對的根本問題，因此浪費公帑。他們認為，除了透過再培訓提升低技術及低收入工人的就業能力，以及提供工作補貼外，當局應通過稅收和社會保險來重新分配財富，以解決貧窮問題。

## 推動社會企業化經營活動

### 概覽

2.49 台灣並無有關社企的官方定義。推動社會企業化經營活動(下稱"社企化經營活動")的工作，由內政部、勞委會、青年輔導委員會和文化建設委員會執行；當中，內政部和勞委會為涉及身心障礙者和弱勢社羣的社企化經營活動，提供大部分的支援。

2.50 在台灣，社企化經營活動主要由根據《民法》成立為法人的社會團體和基金會籌辦。《人民團體法》(2002年修訂)及由不同政府機關執行的規章，規管人民團體的活動及運作。社企按其服務宗旨可分為5類 ——

- (a) 工作整合或積極性就業促進型社企，為弱勢社羣(例如身心障礙者)提供培訓、具競爭力的工資，以及就業和創業機會；
- (b) 地方社區發展型社企，旨在推動當地社區的文化及經濟發展；
- (c) 服務提供與產品銷售型社企；
- (d) 非營利團體設立的公益創投組織；及
- (e) 社會合作社，由社員共同經營，並向其他社員提供共享服務。

2.51 社企的目標受惠者包括中年人及長者、需供養家庭成員的婦女、失業工人、身心障礙者、低收入或低學歷人士和原住民。

2.52 訪問團與立法院立法委員會晤時，獲悉政府當局尚未制訂總體的社企政策。雖然如此，台灣政府支援社企發展，主要的政策包括以下各項 ——

- (a) 給予社企租賃土地或樓宇的特別權利。例如，特別將位於政府建築物內的處所撥作經營社企；
- (b) 部分政府機關向有特定目的的社企計劃提供撥款，例如勞委會職訓局於2001年制訂的"多元就業開發方案"，資助非營利團體為弱勢社羣在當地創造就業機會；
- (c) 在2008年修訂《身心障礙者權益保障法》，加強為殘疾人士提供培訓及就業機會；
- (d) 《身心障礙者權益保障法》訂明，公共機構優應先購買福利機構或殘疾人士團體製造的產品及提供的服務，並應將預算的5%或若干數額撥作此類採購用途；

- (e) 自2006年起實施《公益勸募條例》，以規管勸募活動，從而加強公眾捐助非營利團體的信心；及
- (f) 向非營利團體作出的捐款獲稅務豁免，以鼓勵私營機構履行企業社會責任，捐款支持非營利團體。

### 中華民國中小企業協會(下稱"中小企業協會")

2.53 在台灣，中小企業協會促進中小企業(包括社企)的成長及持續發展，並擔當政府和中小企業之間的溝通橋樑。

#### *多元就業開發方案*

2.54 為促進本地就業，勞委會自2001年起推出多元就業開發方案，以期加強民間組織與政府在促進就業方面的合作。方案的概念是以社區、文化和地方工業為核心，並把個人就業、工業發展、社區文化和公共福利互相結合，使失業人士能在所屬社區找到工作。方案由職訓局轄下的就業服務中心執行，並由中小企業協會提供輔導服務。社會團體、職業團體、合作社和工會可就多元就業開發方案提交建議。

2.55 訪問團與中小企業協會會晤時，得悉下述兩類建議會在多元就業開發方案下獲得考慮 ——

- (a) *經濟型*：涉及工業發展及提供職位／促進失業人士就業的建議；及
- (b) *社會型*：增進公共福利及促進就業的建議。

2.56 成功申請者會獲得資助，以支付前線員工和管理員工的職員開支，以及雜項開支，資助期最長為3年。成功申請者須聘用弱勢社羣，包括需供養家庭成員的婦女、中年至老年失業人士、身心障礙者、原住民、家庭暴力受害人等。

2.57 在2008年，多元就業開發方案共批出161項由民間團體提交的申請，創造了1 294個就業機會。中小企業協會表示，該會透過推行"查詢協商"、"教育培訓"和"營銷推廣"等項目，為多元就業開發方案下的核准非營利團體提供多元化的指導。參與的機構每聘用一名僱員，每月平均可獲得約19,000新台幣(4,465港元)的補貼。一般而言，參與的機構最少獲得150萬新台幣(35萬港元)的補貼。多元就業開發方案下

的補貼上限約為500萬新台幣(1,175,000港元)。若機構已推行有關建議3年，並會繼續按核准的建議營運及聘用員工，可就每名員工申請相關的補貼。

### *多元就業單車遊*

2.58 訪問團察悉，職訓局為促使各項計劃成功推行，在2009年聯同中小企業協會和捷安特股份有限公司推出"多元就業單車遊"，鼓勵民眾騎單車前往台北、基隆、宜蘭和花蓮，到訪參與多元就業開發方案的企業。參加者獲發單車護照。若他們到訪5家企業或撰寫一篇有關其中一家企業的日記，便有機會獲贈獎品。這項活動提供平台，讓公眾更瞭解參與機構所製造的產品及提供的服務，亦可推動當地經濟活動。



訪問中華民國中小企業協會

### 喜憨兒社會福利基金會的經驗

2.59 喜憨兒社會福利基金會(下稱"喜憨兒基金會")屬非營利團體，於1995年創立，為患有唐氏綜合症、大腦癱瘓、多重障礙及其他精神病的人士，提供長期照顧及職業訓練。由於智障人士不論他們的生理年齡為何，他們的行為、態度和智商永遠和兒童無異，是"永遠的孩子"，基金會因而取名"喜憨兒"。



2.60 在訪問喜憨兒基金會期間，訪問團得悉首間喜憨兒烘焙屋於1997年在高雄開業。基金會現時在台灣經營3間烘焙工場、7間餐廳和8間烘焙屋。部分烘焙屋設於百貨公司和政府建築物內。該會首個5年計劃的每年增長率約為200%。據喜憨兒基金會表示，該會的收入比例為：自立收益(55%)、社會捐款(25%)和政府補助(20%)。基金會的營運出現20%赤字，由政府補助撥付。

2.61 基金會職員告知訪問團，該會在1998年與花旗銀行攜手在市場上推出"花旗銀行喜憨兒認同卡"，並開始透過電視宣傳基金會。宣傳工作加深公眾對基金會(特別是喜憨兒烘焙屋和餐廳)的認識，使基金會增加收入，同時亦為智障兒童帶來更多就業機會。為支持基金會的工作，部分規模龐大的私營機構(例如中華電信)最近委託基金會經營其員工咖啡室。咖啡室的員工是智障人士，他們須接受工作培訓，而導師的薪酬由中華電訊支付。僱員按其能力獲發工資。若他們所能履行的責任與健全人士看齊，可領取95新台幣(22港元)的時薪(即最低工資水平)。四分之一的智障員工獲全額工資。

2.62 訪問團參觀喜憨兒基金會營辦的一間烘焙屋，並於該會經營的一間餐廳午膳。訪問團獲悉，產品和服務質素是業務成功的關鍵。



參觀喜憨兒社會福利基金會經營的烘焙屋



在喜憨兒社會福利基金會經營的餐廳午餐

## 訪問團的一般觀察所得

2.63 台灣政府為弱勢社羣推行多元化的支援措施，而非營利團體致力協助及保障弱勢社羣的權益和福利，令訪問團留下深刻印象。訪問團認為，引入最低工資和法定工時，以及設立聘用殘疾人士配額，是協助弱勢社羣的具體措施。

2.64 訪問團認為，國民年金保險的推行是邁向老年保障的重要一步。在該保險制度下，年屆65歲的長者中，78%人士每月可領取不少於3,000新台幣(705港元)的年金。這筆款項不單讓長者可安度晚年，生活獲得保障，同時有助發展"錢隨用者走"的概念，以及讓長者選擇最切合他們需要的院舍護理服務。

2.65 訪問團對於當局向聘用失業3個月或以上人士的僱主提供最長6個月的補助，極表讚賞。此安排有助僱主向失業人士提供就業機會，亦鼓勵失業人士尋找工作，以免他們依賴福利的時間較預期為長。

2.66 訪問團也認同失業補助(特別是失業保險)有效幫助失業者渡過失業難關。訪問團察悉，當局把就業保險的保費定為投保人月薪的1%，而保費的20%由投保人支付，70%由僱主支付及10%由政府支付。訪問團認為這計劃切實可行，並可持續發展，為香港提供寶貴的經驗，可資借鑒。

2.67 訪問團認為，在金額海嘯影響下，失業問題雖然惡化，但勞委會和職訓局成功推行職位創造計劃，開創了短期和長期職位。更重要的是，相關的主管機關採取針對性措施，解決失業人士因缺乏相關工作技能和知識而難以重投就業市場的問題。為此，當局加強職業訓練，提升失業人士的工作技能，又延長培訓課程的修習期，使培訓更加深入。

2.68 關於社企的發展，台灣政府為營造有利社企的環境而採取多項措施，令訪問團有深刻印象。訪問團認為，向非營利團體作出的捐款可獲扣稅及聘用失業人士的社企可獲補貼，對社企在營運初期的發展甚為重要。

2.69 訪問團認為，《身心障礙者權益保障法》訂明，公共機構須撥出其預算的5%或特定數額，優先購買福利機構或殘疾人士團體製造的產品及提供的服務，有助促進社企的發展，並增加弱勢社羣的就業機會。

2.70 對於特別准許社企使用政府物業經營業務，訪問團深表讚賞。訪問團認為，喜憨兒社會福利基金會的經驗顯示，要增進公眾對社企的認識及支援，政府和大型機構的支援同等重要。

2.71 訪問團認為，中小企業協會是政府與中小企業及社企之間的重要橋樑，有助中小企業加深瞭解社企，並消除對社企會威脅中小企的疑慮和關注。此外，中小企業協會提供平台，讓社企有機會就如何以商業模式經營尋求商界的意見。

2.72 訪問團認同，在台灣，非營利團體在提供福利服務方面擔當重要角色，而這些團體大部分自負盈虧(包括依靠捐款)。然而，訪問團相信，若政府沒有推行各項協助弱勢社羣的政策和措施，這些團體不會取得顯著成效。



## 第3章 —— 南韓的減貧政策和措施及社會企業的發展

### 訪問行程

3.1 訪問團與衛生福利家庭部(Ministry of Health, Welfare and Family Affairs)、首爾市政府、勞動部(Ministry of Labour)轄下社會企業科(Social Enterprise Division)，以及國會轄下韓中跨議會委員會(Korea-China Inter-Parliamentary Council)的官員會面。官員向訪問團詳細講解南韓的減貧政策和首爾推行的相關措施，以及促進社企發展的政策和措施。

3.2 在首爾期間，訪問團亦到訪兩家社企，即美麗商店基金會(Beautiful Store Foundation)和遊戲團(Noridan)。前者帶訪問團參觀一間連鎖店，後者則向訪問團成員介紹其活動。

3.3 此外，訪問團與共同協作基金會(Work Together Foundation)的代表會晤，聽取有關南韓社企發展的簡介。



在午宴上與韓中跨議會委員會主席金武星先生及  
委員會成員會晤

## 概覽

3.4 南韓政府於1999年制定《1999年國民基本生活保障法》(National Basic Livelihood Security Act 1999)。國民基本生活保障制度旨在確保有需要的國民享有最基本的生活水平，以及給予他們自力更生的機會。衛生福利家庭部每年計算最低生活費用，並以此作為制訂全國減貧措施的基礎。2009年的最低生活費用如下 ——

家庭成員人數	1	2	3	4	5
南韓圓 (港元) <sup>2</sup>	490,845 (2,975)	835,763 (5,065)	1,081,186 (6,552)	1,326,609 (8,039)	1,572,031 (9,527)

3.5 南韓國民的認可收入如低於最低生活費用，且未獲對其有責任人士的供養，政府便會向他們提供公共援助及福利支援。目標受助人包括失業人士、低收入家庭、長者、殘疾人士及其他弱勢社羣。下文詳述各項支援措施。

## 推行減貧策略

### 策略目標

3.6 衛生福利家庭部轄下成立的社會福利政策辦公室(Office for Social Welfare Policy)負責制訂和推行有關福利、退休金及社會服務的政府政策。

3.7 衛生福利家庭部表示，"達致經濟增長"及"照顧國民生活，達致社會融和"，是政府施政的兩大支柱。為使經濟及福利事業同步成長，南韓政府致力擴大社會安全網、制訂基本計劃以解決出生率低及人口老化問題、改革國民退休金制度，以及改善提供社區服務的制度。至於社會投資政策，南韓政府會擴大對人力和社會資本的投資，從而促進社會參與及融和，最終帶動經濟及福利事業的發展。

3.8 南韓政府採取三管齊下的方式發展社會服務，提供多元化及優質的社會服務，以滿足國民需要。該三方面分別是 ——

<sup>2</sup> 2009年7月的匯率為100南韓圓兌0.606港元

- (a) *擴展社會服務*：為提高國民的生活質素，政府致力減輕家庭擔當照顧者的重責、增加投資以發展人力資源，以及確保有足夠的機會。地方政府會因應社區的需要和特色，主動制訂各項服務；
- (b) *創造社會服務市場*：政府會提供代用券，確保受助人有能力購買社會服務；及
- (c) *提高服務質素*：政府會培訓優秀的社工、改善牌照管理制度、訂定社會服務全國標準，以及確立有效的監察及評估制度。

3.9 衛生福利家庭部根據2006年9月制訂的擴大社會服務框架計劃(Framework Plan to Expand Social Services)，在2007年確立推行策略，因應當地居民的需求擴大社會服務範圍、創造使用者為本的市場，以及引入電子代用券，令市場有效運作及具透明度。為配合上述策略，衛生福利家庭部全力為建立市場而進行各項準備工作，包括發展新的社會服務、藉提供代用券刺激需求，以及協助理順服務流程。最重要的是，當局大幅增加投資，在醫療及福利界別創造社會服務職位。在2006年，衛生福利家庭部投資了1,135億南韓圓(6億9,000萬港元)，創造15 000個職位。到2009年，投資額更上升至7,563億南韓圓(45億8,000萬港元)，創造的職位達147 000個。衛生福利家庭部指出，政府的財務資源只用作催化市場的初期發展。當局打好基礎，透過競爭和讓使用者作出選擇以提供社會服務。

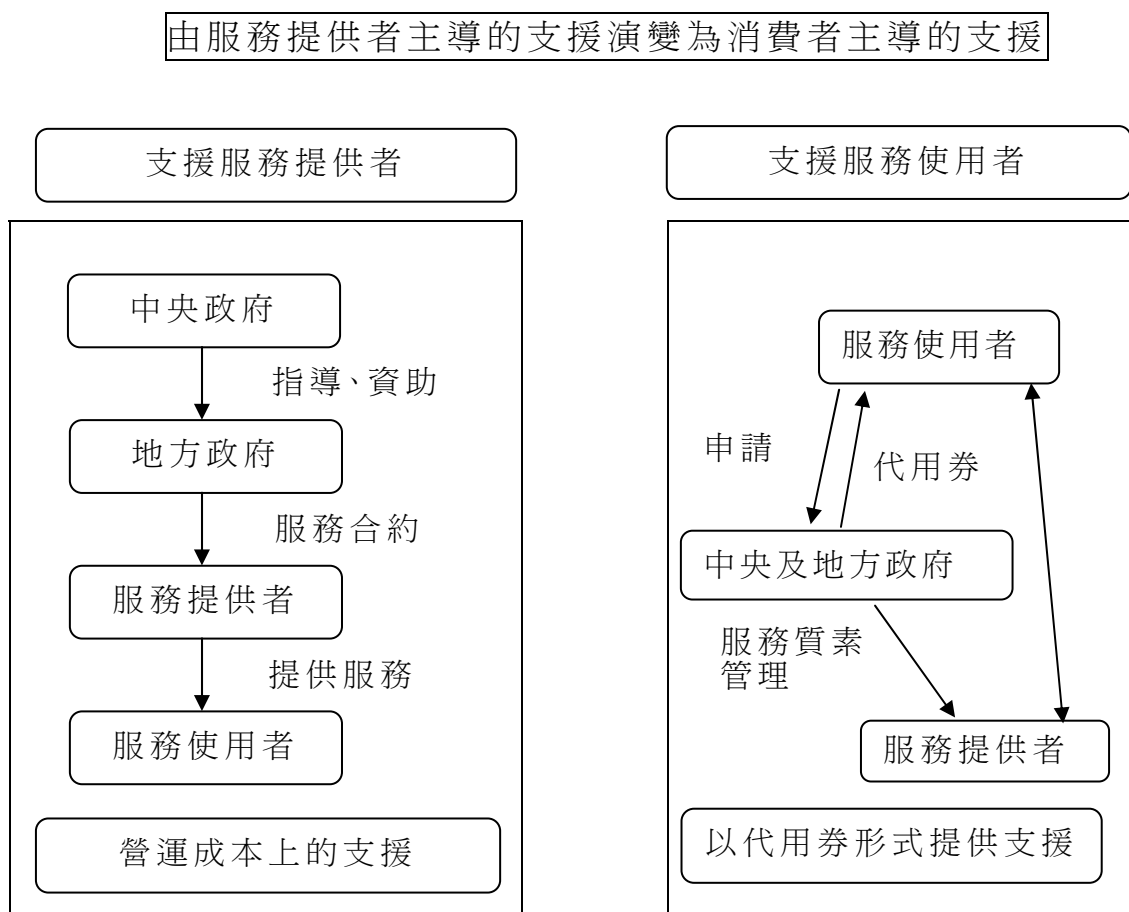


衛生福利家庭部簡介其工作

## 提供社會服務的代用券計劃

3.10 為建立社會服務市場及確保服務使用者可作出有不同的選擇，南韓政府以代用券形式提供支援，並引入新的消費者主導模式。過往，中央及地方政府資助服務提供者的營運成本，例如員工開支。自推行消費者主導的支援後(見圖1)，南韓政府把代用券受助人的層面擴大至中產人士，並且實施新制度，要求使用者繳付購買服務的部分服務費用。在代用券計劃下，中央及地方政府在接獲申請後，會向使用者派發代用券，以及對服務提供者進行服務質素管理。使用者與提供者隨後會商討所需的服務。

圖1 —— 由服務提供者主導的支援演變為消費者主導的支援



政府就服務提供者之間的競爭設定條件，確保每個城市、縣及地區均可容納多家服務提供者。由於政府鼓勵優質的私營牟利機構進入市場，因此不同類別的服務提供者(例如私人公司和大學)相繼出現。

3.11 在各項代用券計劃中，"社區服務創新計劃"向家庭收入低於全國平均水平的國民派發代用券，用以購買地方政府提供的社會服務。該計劃下發展多元化的社會服務，例如發展人力資源、推廣健康投資，以及鼓勵長者參與經濟及社會活動。在2007年，按使用者需要提供的社區服務約有300項。代用券受助人數由2007年5月的3 000名增加至2007年12月的320 000名。至於計劃下的服務提供者，35%為私營機構、10%為教育機構，其餘為非牟利機構。

3.12 家庭成員中如有長者、殘疾人士及剛分娩的婦女，可獲南韓政府派發代用券，用以購買相關服務，例如家務或日常活動支援，讓家庭成員可卸下照顧家人的負擔，返回工作崗位。自2007年4月起，政府每月向41 000人派發價值20萬南韓圓(1,212港元)的家居照顧服務代用券，受助人包括貧困者、中產人士、長者及嚴重殘疾人士。約37 000名婦女領取相等於兩星期家居產後照顧服務的代用券。

3.13 圖2列出提供醫療及福利服務的4項主要代用券計劃 ——

**圖2 —— 提供醫療及福利服務的4項主要代用券計劃**

	長者照顧	為嚴重殘疾人士提供服務	社區服務創新計劃	為母親及初生嬰兒提供協助
<b>資格準則</b>	家庭收入為國民平均水平150%或以下的人士 (15 000人)	殘疾程度屬第一級的人士 (20 000人)	家庭收入低於國民平均水平的人士 (106 000人)	家庭收入為國民平均水平65%或以下的人士 (43 000人)
<b>每月共同付款金額 (南韓圓) (港元)</b>	18,000-48,000  (110 - 291)	14,000-40,000  (85 - 242)	5,000-50,000  (30 - 303)	48,000  (291)
<b>服務時數</b>	每月 27 至 38 小時	每月 20 至 80 小時	視乎計劃而定	兩星期

3.14 據衛生福利家庭部表示，代用券計劃為那些被排擠於勞工市場的人士(包括婦女、長者及地區大學的畢業生)，提供合適的職位。代用券領取人原先為低收入階層，現擴大至中產階層，當局並引入共同付款制度，以保持市場的活力。由於消費者只要支付部分服務費用，便可對服務提供者作出更多選擇，滿意程度因而上升。當局曾向16 000名接受長者及殘疾人士服務的消費者進行調查。結果顯示，每10名受訪者當中，9人滿意該等服務，並願意繼續使用。

3.15 訪問團注意到，南韓的社會服務市場及提供服務的制度仍處於起步階段，尚有待發展。衛生福利家庭部計劃訂定社會服務質素全國標準，並設立監察及評估機制，確保質素管理良好。當局並會改善消費者主導的代用券制度、提升質素保證、作出監察及規管服務表現，以及扶助專門提供社會服務的公司，從而為蓬勃的社會服務市場確立法律依據。

### *國民退休金政策*

3.16 國民退休金政策屬一種社會保險，經費來自參加者和僱主繳付的保費，以及政府的資助，為參加者提供各類福利。這政策同時是一項公共退休金計劃，向符合相關法例規定的參加者發放退休金福利，以減低年老、殘疾及死亡帶來的風險。最後，國民退休金政策亦屬一項收入保證計劃，向參加者或其尚存家屬每月發放退休金福利，令他們的生活穩定無憂。參加者須繳付保費，為日後因年老而失去謀生能力、殘疾及死亡做好準備。國民退休金政策涵蓋18至60歲居於國內的南韓人，供款率為收入的9%。

3.17 據衛生福利家庭部表示，到2018年，南韓將有520萬人年屆65歲或以上，佔總人口10.7%。鑒於國家人口老化及預計出生率偏低(2020年的預測數字只有1.24)，南韓政府希望在基金用罄前着手改革退休金制度，而不像某些國家，在退休基金用罄而出現社會問題(例如世代張力)後，才着手改革退休金制度。《國民退休金改革法》其後在2007年獲得通過。根據2007年的法令，雖然供款率維持在現時的9%，但福利水平會由60%下降至2008年的50%，並逐步遞減至2028年的40%(即每年削減0.5%)。改革不會影響目前領取退休金的人士及2008年1月前作出的供款，即改革前的退休金額發放比率依然適用。

3.18 儘管福利有所減少，南韓約60%的長者可根據新引入的基本高齡退休金計劃，領取額外退休金。基本高齡退休金計劃於2008年推出，向約70%的65歲以上人口提供高齡保障福利，受助人須通過入息或資

產審查。該計劃旨在減低貧窮長者的人數，直至國民退休金政策運作成熟，可保障這一代長者的收入，且無須參加者供款。衛生福利家庭部表示，國民退休金政策將有助清除"盲點"，確保所有參加者均獲提供福利。

3.19 訪問團察悉，推行退休金改革後，可把退休金基金用罄的時間推遲13年至2060年，使基金得以持續運作，亦不會對下一代施加太大壓力。然而，改革亦有其限制，就是只對福利水平作出調整。

### 長者

3.20 衛生福利家庭部的官員向訪問團解釋，南韓的長者政策的受助對象為65歲或以上經濟能力欠佳的人士。《2007年長者長期護理保障法》(2007 Act of the Long-term Care Security for the Elderly)旨在支援那些因年事漸高及罹患老年疾病而無法自理的長者，改善他們的生活水平，並減輕家人照顧他們的負擔。當局提供家訪等公共服務，照顧長者的日常起居，例如護理、沐浴及家務。除提供日間照顧服務和短期暫息照顧服務外，長者亦可在護養院接受長期康復及照顧服務。當局亦向長者提供資助，使他們可接受安老院的長期照顧服務或老人專科醫院的護理服務。

3.21 此外，南韓政府向低收入家庭的長者提供現金援助。一對年長夫婦每月可獲得34萬南韓圓(2,060港元)，作為收入補助。訪問團察悉，為促使長者有健康的老年生活，當局為65歲以上經濟能力欠佳的人士提供免費基本身體檢查。

### 殘疾人士

3.22 截至2008年12月，南韓共有2 246 965名殘疾人士。當局根據登記制度及因應個別殘疾人士的需要，為他們提供服務。衛生福利家庭部的官員特別提述以下的殘疾人士政策 ——

#### (a) 提升殘疾人士的能力

- (i) 在公共機構(包括當地政府)為殘疾人士提供更多就業機會，例如支援為殘疾人士開設的"福利職位"，包括清潔及郵件分揀工作，以及支援社區中心和公司聘用殘疾人士；
- (ii) 為不同類別的殘疾人士物色合適的工作；

- (iii) 增設嚴重殘疾人士的職業康復設施，為他們提供就業機會及保護；
  - (iv) 擴大向殘疾人士(特別是殘疾婦女)提供更多職業培訓，包括支援她們學習基本知識、電腦操作技巧及申領牌照；及
  - (v) 加強支援殘疾人士輔助器材的研發工作，使該等器材日後成為先進工業。支援措施包括推行個案管理試驗計劃，確保殘疾人士使用切合其殘疾情況的輔助器材、設立統計數據庫，以及實施認證制度，監控輔助器材的品質；
- (b) 擴大向殘疾人士及殘疾兒童提供的照顧服務
- (i) 為25 000名殘疾程度最嚴重的人士提供每月平均72小時的個人支援服務，協助他們進行日常活動及處理家務；
  - (ii) 向18 000名18歲以下的殘疾兒童派發康復代用券，讓他們選擇所需的康復治療，包括語言治療；
  - (iii) 支援有殘疾兒童的家庭，例如安排合資格的照顧者前往這類家庭提供暫息照顧服務、舉辦活動營及互助小組；及
  - (iv) 在2009年推行試驗計劃，引入殘疾人士長期照顧保險，為全國6個地區的600名殘疾人士提供體能活動、家務及護理方面的支援；
- (c) 收入保障
- (i) 為殘疾人士及殘疾兒童提供津貼，例如向18歲以下殘疾兒童發放殘疾兒童津貼，以及向18歲及以上低收入殘疾人士發放殘疾津貼；



- (ii) 設立嚴重殘疾人士基本養老金，由2010年7月起為低收入的嚴重殘疾人士提供養老金；及
  - (iii) 進一步推廣優先購買嚴重殘疾人士製造的貨品。南韓於2008年實施《優先購買嚴重殘疾人士製造貨品特別法》(Special Act on the Preferential Purchase of Goods Produced by Persons with Severe Disabilities)，對公共機構施加更嚴格的相關規定；及
- (d) 鼓勵社會參與及加強保障權利
- (i) 加強公眾教育及監察《反殘疾歧視及權利補救法》(於2008年生效)(Act on Anti-Discrimination and Rights Remedies for the Disabled)的執行。該法令的目標是在2009年上半年設立監察制度，加強監管對殘疾人士作出的歧視行為。監察工作將於2009年下半年展開；
  - (ii) 為實施聯合國《殘疾人權利公約》，當局於2009年制訂監察工作評估工具，並擬備報告，提交予該公約的負責機關；及
  - (iii) 當局於2008年視察所有方便殘疾人士的設施後，對有關法例和規例作出修訂，以增設這類設施。調查結果顯示，方便殘疾人士設施的使用量由1998年的47.4%增加至2008年的77.5%。

3.23 據衛生福利家庭部表示，有殘疾人士成員的家庭的平均收入較一般家庭為低，大概只有後者的54%。為提高殘疾人士的生活水平，當局致力透過職業訓練，向他們提供更多就業機會。此外，作為聯合國《殘疾人權利公約》的締約成員，南韓政府承諾保障殘疾人士的福利。就此，《歧視法》(Discrimination Act)於2008年4月實施，禁止歧視殘疾人士。當局並會優先為殘疾人士提供無障礙通道設施。

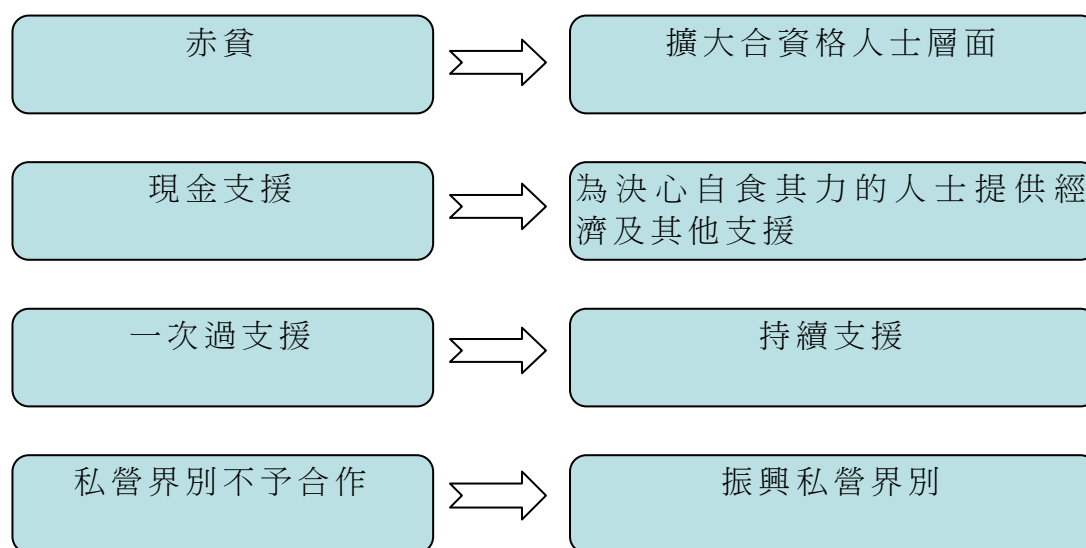
3.24 衛生福利家庭部的官員向訪問團指出，雖然該部門負責制訂殘疾人士政策，其他部門及機關也會自行制訂殘疾人士政策，以便執行其職權範圍內涉及殘疾人士的工作。舉例來說，教育及科技部(Ministry of Education, Science and Technology)和勞動部分別負責推行有關殘疾人士的教育及就業政策。

## 為應付金融危機而採取的支援措施

3.25 衛生福利家庭部的官員向訪問團特別指出，南韓於2009年推出一項臨時生活計劃，以應付近期的金融危機。在該計劃下，被解僱或被迫結業的人士，如生活費用少於最低水平但又不符合資格申請國民基本生活保障，可每月領取20萬南韓圓(1,212港元)現金津貼和代用券，為期6個月。當局為這計劃預留了4,200億南韓圓(25億5,000萬港元)，估計將有40萬個家庭的100萬名成員受惠。

3.26 訪問團到訪首爾市政府期間，官員亦向訪問團指出，首爾市政府曾對當地的低收入市民進行調查。結果顯示，低收入人士佔首爾人口<sup>3</sup>10.8%，赤貧人士佔人口2.9%。貧窮的惡性循環主要由教育背景差距造成。訪問團亦獲悉，在2009年的金融危機下，首爾市政府的施政以"2009年首爾重燃希望"(2009 will see Hopes Rise Again with Seoul)為目標，而2009年亦稱為"首爾風格的福利年"(Year of Seoul-style Welfare)。福利政策計劃的方向載於圖3 ——

圖3 —— 首爾市政府福利政策計劃方向



<sup>3</sup> 根據首爾市政府提供的資料，首爾市2009年的人口為10 456 000。



與首爾市政府會晤，瞭解在當地推行的減貧措施

3.27 首爾於2009年推出以下核心計劃 ——

- (a) *首爾開懷課程(Seoul Clemente course)*：課程包括哲學講座，目的是幫助無家可歸及低收入人士重拾自尊。當局於2008年推行試驗計劃，所得經驗顯示，在317名參加者當中，66.7%完成課程。更多課程已／將於2009年舉辦。
- (b) *滿載希望戶口(Hope Plus Account)*：旨在幫助低收入(赤貧及在職貧窮)人士置業，目標參加人數為10 000名。計劃的內容載於圖4。

圖4 —— 滿載希望戶口

收入	配對比例	年期	存款(每月)		存款總額 (3年)
			參加者	配對基金	
赤貧	1:1	3年	40／80美元	40／80美元	6,000 美元 + 利息
在職貧窮 人士			80／160美元	80／160美元	12,000 美元 + 利息

- (c) *兒童夢想戶口(Dream Account for Children)*：旨在幫助9歲以下兒童從一個"合理的起點"出發，以及消除貧窮的惡性循環。目標參加人數為10 000名。計劃的內容載於圖5。

**圖5 —— 兒童夢想戶口**

收入	配對比例	年期	存款(每月)		存款總額 (3年)
			參加者	配對基金	
赤貧 在職貧 窮人士	1:1	5 / 7年	25 / 40 / 56 / 80 美 元	25 / 40 / 56 / 80 美 元	10,000美元 + 利息

- (d) *首爾希望夢想銀行／財務諮詢(Seoul Hope Dream Bank/Financial consulting)*：旨在鼓勵私營銀行無需抵押向低收入家庭貸款，並於整段貸款期內收取2%定額利率，以紓緩信貸緊縮。
- (e) *為求救家庭提供的特別支援(Special Support for SOS Families)*：計劃的受助對象為福利網未能覆蓋的家庭。當局撥出4,200萬美元預算，用以提供生活補貼、資助住屋開支及醫療費用等。
- (f) *1:1攜手創希望計劃(1:1 Hope Sharing Project)*：在低收入人士和社區之間建立網絡。當局在這計劃下共籌得4,200萬南韓圓(254,520港元)，用以協助220個目標家庭。

## 推廣及發展社企

### 政府發展社企的政策和措施

3.28 訪問團到訪勞動部轄下的社會企業科期間，聽取了有關南韓社企發展的詳盡講解。訪問團察悉，南韓於2007年制定《推廣社會企業法》(Act on Social Enterprise Promotion)，把社企界定為"從事商業活動的機構，在製造和銷售貨品及服務之餘，亦按照訂明規定擔當企業的角色，追求社會目的，為弱勢社羣提供社會服務和創造職位，從而改善本地居民的生活質素"。根據該法令第7條，任何人如有意營辦社企，必須符合以下的訂明規定，並獲勞動部認證 ——

- (a) 其機構形式等同《民事法》(Civil Law)所指的組織或《商業法》(Commercial Act)所指的非牟利私營機構；
- (b) 聘用受薪僱員從事商業活動，包括製造或銷售貨品及服務；
- (c) 為弱勢社羣提供工作或社會服務，從而實現改善本地居民生活質素的社會目的；
- (d) 訂有組織章程細則、規則等，以營運機構；
- (e) 讓服務使用者和僱員參與決策過程；及
- (f) 遵照《商業法》對公司的要求，把最少三分之二的利潤再投資於社會目的。

勞動部向社企發出認證後，便會把其名稱刊登於政府報章上。



訪問勞動部轄下的社會企業科

3.29 社企的主要角色包括為弱勢社羣提供工作機會，協助他們融入一般勞工市場、為弱勢社羣(例如婦女和長者)創造促進就業的工作機會，以及提供機會，讓那些計劃經營創新業務的年青人、婦女及退休技術工人在新興市場創業。

3.30 南韓目前有252家經認證的社企，在製造、照顧服務及循環再造行業提供約10 000個職位。這些企業的僱員中，來自弱勢社羣的人士平均佔僱員總人數58.5%。薪酬水平中位數為909,000南韓圓<sup>4</sup>(5,509港元)。

3.31 訪問團察悉，為支持社企發展，南韓政府制訂推廣社企5年計劃，並向社企及捐款給社企的私營機構提供稅項寬免。值得注意的是，社企享有50%入息稅及公司稅豁免。私人公司的捐款亦可從應課稅收入扣除，最多達收入的5%。此外，參與社會職位創造計劃的社企，在首兩年可獲當局資助勞工成本(每名員工每月788,000南韓圓(4,775港元))及社會保險費用(勞工成本的8.5%)。其他資助項目包括勞工成本支援，用以聘請專業人士負責策略規劃及市場推廣(每名員工每月120萬南韓圓(7,272港元))；以及信貸支援，用以購置成立社企所需的設備及支付營運成本(每個單位最多4億南韓圓(2,424,000港元))。政府並為現有及即將成立的社企提供業務顧問服務。

3.32 為提高國民對社企的認識，南韓政府協助推廣社企，以爭取各界支持。這方面的措施包括在電台及公共交通工具上播放廣告、發布良好做法、出版社企雜誌、推出社企大使計劃等。此外，南韓政府亦特別為地方政府官員提供培訓，鼓勵他們制訂地區政策，從而加強地方政府對支援社企的認知。全州市和全北制定了市政條例，就支援社企作出規劃。

3.33 訪問團察悉，雖然政府和公營機構並非一定要購買社企的產品和服務，但他們確會優先採購社企的產品和服務。政府亦鼓勵國民購買社企的產品和服務。勞動部官員告知訪問團，在政府的努力下，社企的產品和服務深受國民歡迎，並獲優先選購。大部分社企在市場上都具有相當競爭力。

3.34 訪問團亦注意到，《推廣社會企業法》規定社企必須把最少三分二的利潤再作投資。然而，大部分社企把所有利潤再作投資，使企業得以進一步發展或達致其社會目的。鑒於社企專注提供社會及福利服務，並把其利潤再投資於這些業務，因此政府並未發現有多家中小企業表示社企對他們造成競爭及威脅。

---

<sup>4</sup> 有關數字以2007年獲發認證的51家社企在2008年8月提供的薪酬水平為基礎



3.35 關於社企的前景，勞動部認為，發展代用券制度為社企帶來商機，特別是讓社企在創新產品和創造就業方面擔當更積極的角色。代用券市場的價值已由2007年的1,539億南韓圓(9億3,000萬港元)增長至2008年的2,361億南韓圓(14億3,000萬港元)。然而，勞動部官員向訪問團指出，南韓引入的代用券制度仍在初期階段。因此，無論是第三界別的規模，或是作為社企發展基礎的第三界別的營業額，皆處於甚低水平。此外，擁有充足資源的大型非政府機構和福利基金會對加強支援社企依然興趣不大。儘管大型私營企業作出的社會捐款額已有所增加，但對社企的投資仍未如理想。

### 共同協作基金會

3.36 訪問團到訪共同協作基金會期間，亦有聽取有關南韓社企發展的簡介。訪問團察悉，為渡過1997年的金融危機，南韓成立全國挽救失業運動委員會(National Movement Committee for Overcoming Unemployment)，向公司和國民籌募捐款，然後分派給亟需援助的人士。鑒於有需要處理所涉及的問題，該委員會於2003年成為共同協作基金會，並獲勞動部認可為非牟利基金會。



### 共同協作基金會簡介其工作

3.37 至於就業方面，基金會的目標是締造可持續發展的社會。為此，基金會致力建立促進就業的經濟體系、消除社會分化、協調社會各界創造職位，以及透過分享改善福利制度。基金會並發起以三方伙

伴模式(即政府、公司及非政府機構)成立社企，一方面物色可持續的職位，另一方面改善南韓的社會服務質素。舉例來說，在為兒童提供福利教師支援計劃下，衛生福利家庭部授權基金會管理福利教師支援計劃，以及成立聯會，成員包括基金會和非政府機構，負責營辦該計劃。該計劃培訓了2 961名教師，他們原為失業青年、藝術家及家庭主婦。這些教師輪流為當地60萬名貧窮兒童提供優質教育服務，例如改善自學能力、閱讀技巧等。

3.38 訪問團察悉，基金會獲勞動部揀選，為社企提供一站式支援，包括提供有關成立社企及取得認證的專業服務、為社企舉辦工作坊，闡釋如何營辦社企，以及為個別人士和機構提供有關勞工、策略管理及法律事宜的諮詢服務。簡言之，由社企創立至獨立運作及持續發展的整個過程中，基金會會提供全面的服務。

3.39 訪問團也察悉，基金會已開始根據社企的信用，首次向社企提供財政資源。由2003年起，基金會曾向43家社企提供全面服務，例如管理技巧、建立網絡及培訓，同時批出貸款，以供該等社企經營業務、購置器材和設施，以及租用辦公地方。另有26家具發展潛力的社企在2008年獲貸款44億500萬南韓圓(2,670萬港元)，用以經營業務、購置器材及租用地方。這些貸款有助社企穩定發展、建立配套基礎設施及發掘新的社企。鑒於部分社企出現經濟困難並面臨結業，南韓政府於2008年指定由基金會向該等社企提供貸款，以支援社企的發展及成長。基金會向12家社企批出24億500萬南韓圓(1,457萬港元)的長期低息貸款。

3.40 此外，基金會獲勞動部贊助開辦培訓計劃，為社企及準社企培育能幹的社會企業家。作為社會企業家學院(Social Entrepreneurs' Academy)的總部，基金會邀請了19個學院伙伴(例如大學、研究院、非政府機構等)營辦培訓計劃。基金會並制訂標準課程及指引，確保每項計劃具一定素質。

3.41 另外，基金會亦於2006年成立政策研究院(Institute for Policy Research)，匯集各行各業的專才。研究人員進行研究、發表相關文章和出版書籍，以及舉行座談會，就失業和貧窮問題提供精闢的見解。

3.42 訪問團注意到，在南韓，社企的發展與減貧及為弱勢社羣創造就業機會的政策並存。不過，南韓的社企由政府主導，在財政上十分依賴政府。合作模式的發展包括下述元素：非政府機構提出具創意



的營運方式、政府給予相等於最低工資的財政資助，再加上企業的捐款和管理支援。

3.43 共同協作基金會特別向訪問團闡述以下各項與南韓社企有關並需予以處理的事項 ——

- 新的勞工市場形成後，貧民區將會減少；
- 在體現社會價值與爭取最大利潤之間取得平衡；
- 制訂工具以評估社企的社會及經濟價值，以及發表社會報告；
- 進行項目規劃以識別及發展當地特性；
- 設計課程以發展技能及專業知識；
- 累積社會資本及其他財政資源；
- 在非政府機構之間建立網絡，以及為社企發展內部市場；
- 支援社會價值市場的成長及社企的牟利活動；
- 設立其他管治架構；
- 照顧服務使用者的需要；
- 培養社會企業家和加強他們的領導能力，以及支援建立企業家網絡；
- 制訂政策吸引更多資源捐贈者；
- 透過提高國民意識、呼籲履行捐款的社會責任、刺激消費等方法支援推廣社企；及
- 支援專業機構與社企合作，並鼓勵研究。

## 美麗商店和遊戲團的經驗

3.44 訪問團參觀美麗商店在首爾經營的一間連鎖店鋪。美麗商店是一家社企，專門回收市民捐贈的物品，然後將之重新出售。美麗商店的使命是推廣循環再用和分享，從而創造一個可更長遠持續發展及美麗的社會，其目的包括透過捐贈二手物品及分配營運店鋪所賺取的利潤，以推廣分享的理念；改善有需要人士的生活質素；以及進口及售賣第三世界國家的貨品，以支持公平貿易。

3.45 美麗商店於2002年成立，至今在全國經營100間連鎖店鋪，聘用約230名員工，另有7 000多名義工。貨品的平均售價約為2,000南韓圓(12港元)，每年營業額達1,200億南韓圓(7億2,700萬港元)。美麗商店亦營辦流動店鋪，在推廣其活動的同時，一併收集循環再造及捐贈的物品。此外，該商店還為國民或機構營辦慈善跳蚤市場，售賣他們的二手貨品。美麗商店把屬下店鋪所得利潤用於各類計劃，例如 ——

- (a) 為基層社羣或機構推行支援計劃或提供設備；
- (b) 向窮人派發食米和用品；
- (c) 向屬特定主題的指定受益人／機構捐贈利潤或貨品；及
- (d) 撥款作緊急賑災用途。

3.46 美麗商店並從事咖啡公平貿易及經營咖啡店。為援助海外國家的有需要人士和第三世界國家的貧民，美麗商店撥出約1%的營業額，用以推行"美麗世界計劃"及"公平貿易計劃"。



參觀美麗商店轄下一間連鎖店鋪

3.47 美麗商店的員工告知訪問團，除了像其他社企般接受政府的僱員薪酬資助外，該商店的營運基本上與其他私營公司無異。成功的關鍵在於營運模式，即店鋪的設計和貨品陳列方式均類似附近的其他零售商店。美麗商店亦歡迎義工參與，他們的義工人數大約多達7 000名，當中包括家庭主婦和學生。義工可協助推廣美麗商店，爭取社區的普遍接納。他們認為，美麗商店的顧客來自各階層，足可證明商店成立時恪守的循環再用和分享的理念能廣泛傳遞。訪問團並注意到，鑒於美麗商店不涉及政治的背景和所秉持的使命，宗教及福利團體都願意提供場地或地方，供美麗商店開設連鎖店鋪。

3.48 訪問團也訪問了由Haja中心發展的兩家社企，即遊戲團和Yori會(Organization Yori)。Haja中心於1999年創立，是一所青少年活動及培訓中心，以解決青少年失業問題。Haja中心初期營運5間工作室，與青少年一起推行多項學徒計劃，透過建立具創造力的關係達致教學相長。Haja中心根據所得經驗，分別在2004年及2006年成立遊戲團和Yori會。遊戲團和Yori會獲發認證成為社企後，繼續與Haja中心維持策略伙伴關係。

3.49 遊戲團以創意精神，對工業物料及日常用品加以循環再造，並利用製成品提供表演、教育及製作服務。遊戲團在2007年獲政府發出認證，是首家經認證的文化藝術社企。為歡迎訪問團，遊戲團演奏由棄置物料造成的色彩繽紛樂器，贏得訪問團掌聲不斷。訪問團隨後參觀這些樂器的製造工場，對於棄置物料能夠變化出各式各樣的獨特

產品讚嘆不已。訪問團並到訪另一家社企 —— Yori會。該會由青少年及已婚移民婦女主理，在Haja中心提供餐飲服務。



遊戲團的創新表演



遊戲團講解其工作和活動

3.50 Haja中心和遊戲團的員工向代表團指出，自從1990年代末發生亞洲金融危機後，南韓的年輕一代便一直生活在一個經濟低增長而失業率高企的社會中，面對着種種風險。更重要的是，終身聘用的概念已經徹底改變。Haja中心為難以適應傳統教育的青少年提供另類學習形式，從而培養他們的創意和藝術才能。該中心營辦多項青少年計劃。訪問團察悉，遊戲團的創意備受賞識，因而有機會出席多個商業宣傳節目。舉例來說，遊戲團曾獲首爾市政府贊助，參與香港2009年

賀歲花車巡遊表演。訪問團注意到，遊戲團50%的收入來自表演費，該機構現時以自負盈虧模式營運。

## 訪問團的一般觀察所得

3.51 訪問團對南韓政府在紓緩貧窮問題及推廣社企發展作出的承擔印象深刻。

3.52 關於減貧策略和措施，訪問團發現，南韓政府採取多樣化的支援措施幫助弱勢社羣。訪問團認為，引入代用券計劃不但填補了提供社會服務與福利服務之間的空隙，還能改善服務質素，以及為失業人士、長者及弱勢社羣創造職位。訪問團認為，南韓政府要求公營機構優先購買嚴重殘疾人士製造的貨品，這做法提供有用的經驗，讓政府當局在制訂促進殘疾人士就業的措施時可資借鑒。

3.53 此外，南韓政府因應人口老化積極改革退休金制度，訪問團十分讚賞。與訪問團會晤的政府官員表示，改革可推遲退休基金用罄的時間，確保參加者或其尚存家屬獲提供穩定的退休金額，從而保障他們安度晚年。

3.54 訪問團高度讚揚南韓於2007年制定《推廣社會企業法》，清楚列明社企的社會目標。訪問團認為，這項安排不但有助規管社企，亦可提高公眾對社企的認識和接納程度，因而促進社企界別迅速發展。

3.55 訪問團對於南韓政府制訂推廣社企5年計劃極表認同。訪問團認為，南韓政府採取的行動營造有利社企發展的環境。成效最顯著的措施包括向社企及捐助社企的私營機構提供稅項寬免，以及資助社企的勞工成本。這些行動旨在解決社企在營運初期遇到的集資困難。訪問團認為，政府當局應考慮借鏡南韓這方面的經驗。

3.56 訪問團認為，共同協作基金會的成立對南韓社企的快速發展作出了一定貢獻。基金會為剛起步的社企提供一站式的服務及財政支援，成效顯著。基金會並協助提升社企在公眾和商界的形象。

3.57 訪問團參觀美麗商店位於首爾開設的連鎖店鋪期間，對捐贈物品的數量、種類、貯存方法及分類深感佩服。訪問團認為，陳列回收貨品是一個極佳的構思。美麗商店的經驗可帶來啟發，讓社企明瞭應如何按商業原則營運。

3.58 訪問團察悉，南韓政府及公營機構會優先採購社企的產品和服務，而政府致力提高公眾對社企的認識，並推動各界支持社企。這些做法鼓勵公眾購買社企的產品和服務。

3.59 訪問團承認，南韓發展社企的歷史相對較短。然而，南韓政府對於促進社企發展和協助弱勢社羣的承擔，卻令訪問團由衷敬佩。訪問團相信，南韓政府若沒有採取有效而具體的行動以支援社企，該界別也就無法取得今天的長足進展。訪問團同意，長遠來說，社企應自負盈虧。不過，南韓的經驗說明，政府的支援，特別是在社企營運初期所提供的支援，是社企能否成功發展的關鍵。



## 第4章 —— 結論

4.1 訪問團認為此行獲益良多，讓議員可進一步瞭解台灣和南韓的減貧政策及措施，以及兩地社企的發展和營運情況。

4.2 關於減貧政策及措施，兩地政府均投入龐大的人力物力援助弱勢社羣，並推行多元化的減貧措施，照顧不同目標羣組的特殊需要。訪問團尤其推崇備至的，是兩地政府大力支持殘疾人士的就業安排。特別是在法例內訂明，公營機構應優先購買殘疾人士團體或組織製造的產品和提供的服務。

4.3 兩地政府因應人口老化採取積極行動，改革退休金制度，訪問團也深表讚揚。值得注意的是，在未來10年，兩地的長者人口預計約佔總人口10%。在香港，根據推算，到2033年，每4名港人中便有一人年屆65歲或以上。有鑒於此，訪問團認為政府當局應立即行動，為現今及下一代長者制訂退休保障計劃。

4.4 有關社企的發展，訪問團察悉，兩地政府均作出承擔，致力推廣及支援社企，並為此投入大量人力和財力，除支援社企外，亦提高公眾對社企的認識和接納程度。南韓政府制訂了推廣社企5年計劃。此外，兩地政府推行利便營商的具體支援措施，包括創業支援及輔助，以及稅務優惠和資助，以助推行援助失業人士和弱勢社羣的社企計劃。值得一提的例子是台灣當局在政府建築物內撥出地方，供喜憨兒社會福利基金會在該處營辦餅店。鑒於高昂的租金是本港社企面對的主要問題之一，訪問團認為，上述安排可提供有用的資料，讓政府當局在促進社企進一步發展時參考。訪問團認為，政府當局應在政府建築物的規劃階段預留社企專用地方，並鼓勵大企業仿效。

4.5 在南韓，當局為社企下定義，清楚訂明社企的性質及社會目標，訪問團對這做法極之欣賞。訪問團認為，政府當局應參考這做法，提高公眾對社企的瞭解，從而釋除本地中小型企業對社企可能帶來競爭所提出的憂慮。

4.6 訪問團雖然認同社企必須以自負盈虧方式營運，方能持續發展的原則。然而，訪問團察悉，兩地均要求公營機構優先採購社企的產品和服務，讓社企有更多機會參與提供公共服務。這說明政府的支援對於社企能否順利創立及擴展極為重要。

4.7 訪問團認為，中華民國中小企業協會和共同協作基金會擔當重要角色，顯示建立平台，提供一站式服務及展現社企的優點，可加深公眾對社企的認識，並鼓勵商界與社企合作及提供支援，從而加強及發展社企網絡。

4.8 美麗商店基金會和喜憨兒社會福利基金會告知訪問團，他們的業務取得成功，關鍵在於具競爭力的優質服務和產品。訪問團認為，政府當局應參考社企的成功經驗，制訂具體措施加強社企管理業務的技巧和市場敏感度。此外，商業聯繫和專業意見也是社企所需的其他支援方式。

4.9 雖然台灣和南韓的相關因素及情況未必可以直接應用於香港，但兩地各自在處理貧窮問題及促進社企發展方面的經驗，則提供了非常有用的參考資料，有助議員研究這課題。

4.10 訪問團認為，台灣和南韓的經驗顯示，除了推廣社企，為弱勢社羣提供就業機會外，兩地的政府均採取多樣化的支援措施，協助及裝備失業人士和弱勢社羣，使他們由依賴福利邁向自食其力。就這方面，政府當局應作出長遠承擔，制訂全面的政策及措施，處理香港的貧窮問題和促進社企發展。

立法會秘書處

議會事務部2

2009年10月19日



福利事務委員會

減貧事宜小組委員會

前往台灣及南韓進行職務訪問的行程表  
2009年7月19日至25日

**2009年7月19日(星期日)**

下午4時30分 離開香港前往台北

下午6時15分 抵達台北

**2009年7月20日(星期一)**

上午9時 與立法院社會福利及衛生環境委員會會晤

上午10時30分 與內政部及行政院勞委會會晤

下午2時 到訪行政院勞委會(職訓局、勞保局)

下午3時30分 到訪台北市政府勞工局及職業訓練中心

**2009年7月21日(星期二)**

上午10時30分 到訪台灣兒童暨家庭扶助基金會

中午12時 午膳於由喜憨兒社會福利基金會營辦的餐廳

下午2時 到訪財團法人伊甸福利基金會

下午4時30分 到訪喜憨兒社會福利基金會

### 2009年7月22日(星期三)

- |             |                |
|-------------|----------------|
| 上午 8 時      | 到訪華山基金會(老人福利)  |
| 上午 9 時 30 分 | 到訪中小企業協會       |
| 上午 11 時     | 出席臺灣減貧工作座談會暨午膳 |
| 下午5時10分     | 啟程前往首爾         |
| 晚上8時40分     | 抵達首爾           |

### 2009年7月23日(星期四)

- |         |                      |
|---------|----------------------|
| 上午10時   | 與首爾市政府會晤討論在首爾推行的減貧措施 |
| 午宴      | 出席韓中國會議員友好協會主席所設的午宴  |
| 下午2時30分 | 與勞動部社會企業科會晤          |
| 下午4時30分 | 到訪共同協作基金會            |

### 2009年7月24日(星期五)

- |          |                  |
|----------|------------------|
| 上午10時30分 | 到訪美麗商店基金會        |
| 下午3時     | 與保健福利家庭部會晤討論減貧政策 |

### 2009年7月25日(星期六)

- |          |          |
|----------|----------|
| 上午10時    | 到訪"遊戲團"  |
| 晚上8時     | 離開首爾啟程回港 |
| 晚上10時45分 | 抵達香港     |