

對「地區為本的減貧措施」的意見

(向立法會福利事務委員會減貧事宜小組委員會遞交的意見書 31/3/2010)

前言

1. 近兩年本港經濟復甦，但貧窮問題仍然持續，政府統計署的數據顯示，2009 年上半年的低收入住戶人口¹達 1,236,200 人(17.9%)；若比較 99 年至 09 年上半年，個別群體（如兒童、青年及中年）的情況更有惡化跡象；而整體貧富懸殊情況仍然嚴峻，區與區之間亦存在顯著差異。這些數據提醒我們扶貧、減貧力度需要加強，而在扶貧／減貧工作上，地區扶貧／減貧正是重要策略之一，本文闡述社聯對此課題的意見。

前扶貧委員會的建議

2. 前扶貧委員會建議推行地區為本的防貧紓困工作，亦就地區為本的扶貧工作作出一系列建議：
 - 地區為本的工作是為「條件較差」的地區提供更多機會，並加強這些地區能力；
 - 加強中央對地區的支援；
 - 加強地區層面的跨部門合作；
 - 加強地區能力。(有關較詳細的內容，請參看附件)

地區貧窮 / 扶貧現況

3. 去年政府曾就實施上述建議作出報告²，然而，在過去幾年，在個別建議下雖然有不同計劃進行，但欠缺整體的規劃，亦沒有就個別有需要區域作出扶貧／減貧的規劃及目標等。
4. 扶貧委員會工作期間，三個條件較差的地區（包括元朗、觀塘及深水埗）於 2005 年成立扶貧專責小組，因應區內的主要挑戰，訂立地區扶貧工作優次和策略，以及制訂相應的工作計劃，但現時專責小組已不存在。
5. 於扶貧委員會工作期間（2005 年 2 月至 2007 年 6 月），地區團體響應政府的扶貧工作，設立了相關的工作平台，賞試不同的扶貧工作，例如在十八區區議會中，就有九個區成立了扶貧工作小組，但最近我們再諮詢各區議會時，就發現只有深水埗區仍有「關注貧窮問題工作小組」存在及積極工作。

¹低收入住戶指按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶，09 年上半年按住戶人數劃分入息中位數一半的數額為：1 人家庭：3300 元、2 人家庭：6750 元、3 人家庭：9150 元、4 人或以上家庭：12650 元。

² 見立法會文件《扶貧專責小組》CB(2)2220/08-09(03)號文件 13/7/09。

6. 以地區劃分看貧窮³情況，區與區之間的差異清楚可見：

按區議會分區劃分香港低收入住戶數目及比率(2006 年)
按 2006 年低收入住戶比率由高至低排列

區議會分區	低收入住戶數目	住戶總數	低收入住戶比率
	住戶數目	住戶數目	百分比
深水埗	36,926	126,103	29.3%
觀塘	55,295	194,178	28.5%
黃大仙	38,801	136,408	28.4%
葵青	45,321	165,078	27.5%
元朗	45,513	169,782	26.8%
北區	21,553	87,656	24.6%
離島及上水	11,316	46,014	24.6%
屯門	38,907	162,492	23.9%
大埔	20,170	90,581	22.3%
油尖旺	20,891	100,589	20.8%
沙田	37,008	191,182	19.4%
九龍城	22,732	118,271	19.2%
荃灣	18,020	94,912	19.0%
南區	15,045	82,575	18.2%
東區	33,914	190,148	17.8%
西貢	20,783	127,255	16.3%
灣仔	7,731	55,234	14.0%
中西區	12,286	88,088	13.9%
全港	502,212	2,226,546	22.6%

註釋：比率是指低收入住戶數目佔該區住戶總數的百分比。

7. 再從政府貧窮指標的數據⁴看，就會發現區與區之間在六個社區指標中，也有不同的表現，存在差異，這六個指標包括

- 無業家庭
- 人息低於平均綜援金額的家庭
- 入息低於平均綜援金額的單親家庭
- 每月家庭入息中位數
- 每月就業收入中位數
- 失業人士及失業率

³ 香港社會服務聯會 (2008) 〈香港低收入住戶統計概覽 2008〉

⁴ 〈貧窮指標 – 二零零八年的最新情況〉

另一方面，2008 年的數據顯示全部六個社區指標的表現都低於平均水平的地區，就有深水埗、葵青、屯門、元朗及北區。

建議

8. 上述的分析指出，貧窮問題仍然嚴重而地區差異大，政府及地區團體雖然在過去幾年於地區層面曾進行不少項目，但力度不足，最重要的是缺乏整體規劃及目標，而個別區域亦沒有統一平台作推動。就地區減貧，我們有以下建議：

i) 政府應重設扶貧委員會、規劃長遠扶貧工作

- 財政司司長在最近的財政預算案演辭中提及，社會對減少貧窮的解決方法已有相當的討論，政府會在社會取得政策共識後，提供足夠的財政承擔。但要凝造社會共識，建構集思平台是必不可少的工作，政府過去成立扶貧委員會除肯定了扶貧的重要，還有助制訂長遠扶貧策略、協調資源及監察工作的成效，故此，政府應考慮重設扶貧委員會。委員會成立後，可以緊密跟進地區扶貧 / 減貧的工作。

ii) 雖然前扶貧委員會在地區扶貧問題上作出了幾項建議，但在很多課題上，仍有很大改善空間，我們建議立法會減貧事宜小組委員會採納以下地區扶貧策略：

課題	意見／建議
「地區」的定義	現時的討論仍以 18 區為基礎，但需注意每區的範圍很大，區內可以存在極大的差異，所以應考慮以較細小的區域單位來審視，。
推動地區扶貧的目的	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 利用地方資源，透過建立地區的社會資本以加強地區扶貧的效果 ▪ 因應不同地區的貧窮有不同性質，解決或紓緩貧窮的方法亦有異，地區性扶貧可以更能對症下藥。 ▪ 收窄區域間的貧富差距，讓貧困問題嚴重的地區走出貧窮。
訂立目標	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 政府以至整個社區應展示對減貧的決心(commitment)，最佳的方法是訂立減貧／改善貧窮情況的目標(target) (前扶貧委員會只建議訂出工作表現指標及方向而非目標)。在地區層面更應如是，這樣才能更集中資源，對準目標前進； ▪ 而在地區層面釐訂目標，可根據個別區域的需要訂立，並可以訂立更仔細的目標，例如為區內獨居長者提供的服務水平。
鼓勵共同參與	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 地區扶貧所秉持的信念是相信地區人士／團體更了解該區的問題，其成因及可行的解決方法； ▪ 更進一步是相信貧者本身亦具備能力去說出貧窮成因及參與設計可讓他們走出貧窮的途徑 ▪ 採取「由下而上」的策劃及推動； ▪ 在各區設立由地區人士出任主席的地區扶貧委員會，成員包括政府官員、非政府機構代表、地區領袖和居民。
資產為本及創新手法	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 鼓勵採用以資產為本的手法(asset building approach)檢視地區的現況及出路； ▪ 鼓勵創新手法對抗貧窮。例如社會企業原本就是倡導以創新手法解決社

	會需要而非侷限於提供就業機會。
中央與地區的關係	<ul style="list-style-type: none">▪ 中央應在訂立減貧／扶貧目標、檢討進度及資源提供方面與地區緊密合作；「由下而上」及「由上而下」的政策走向應不斷互相揉合以取得政策的最佳效果；▪ 清楚辨識那些問題應該在中央層面處理，那些可以於地區層面解決，並相應作出行動，例如就業貧窮問題在很大程度上需要中央制訂工資保障的政策，地區層面能做的有限。

2010年3月31日

前扶貧委員會就有關地區為本的扶貧工作所作的主要意見／建議：

- 地區為本的工作是為「條件較差」的地區提供更多機會，並加強這些地區能力。
- 加強中央對地區的支援：
 - 更深入了解各區的特點及需要，並在地區層面制訂及推行政策時顧及這些特點和需要；
 - 為條件較差的地區提供更多機會和加強改善措施，包括進行基礎設施（社區設施）、促進地區經濟及就業機會；
 - 提供額外資源、改善發放撥款資料的途徑、以及長遠而言，整合不同撥款來源和簡化申請程序、藉此鼓勵地區為本的扶貧工作，以配合正規的服務；
 - 為地區設立適當的架構，把不能在地區層面處理的問題提升至政府層面處理，以便能及時消除政策障礙。
- 加強地區層面的跨部門合作：
 - 在中央政策支持下，強化民政事務專員的角色，加強跨界別合作，以回應地區的需要；
 - 給予民政事務專員更清晰的授權，就區內貧窮問題的主要關注，協調地區層面跨部門合作，以便更妥善回應地區的需要，消除區內扶貧工作的障礙，以達致更大成效。
- 加強地區能力：
 - 鼓勵地區分析區內的真正需要，訂立清晰而較長遠的方向，並鼓勵區內跨界別合作，以及評估防貧紓困計劃的成效，從而加強地區進行扶貧工作的能力；
 - 鼓勵在地區設立由政府官員、非政府機構和地區領袖組成的平台／機制，以識別地區需要和回應。

委員會並制訂了貧窮指標，內涵六項社區貧窮指標。