
議案辯論參考資料摘要

檢討安全網保障範疇

1. 背景

1.1 貧窮問題是立法會多年來關注的事項。在這 10 年，每年都有相關的質詢和議案。立法會曾於 2004 年 11 月成立隸屬於內會的研究有關減貧事宜小組委員會，小組委員會在 2008 年 6 月解散後，福利事務委員會於 2009 年 1 月委任了減貧事宜小組委員會，研究與紓緩貧窮的相關政策及措施，小組委員會現已完成工作。政府則在 2005 年成立了扶貧委員會。在委員會於 2007 年中解散後，政府成立了由勞工及福利局局長領導的跨部門扶貧專責小組，全面跟進委員會的 53 項建議，及協調政府內部有關扶貧的工作。

1.2 特首曾蔭權在每年的施政報告都有提及貧窮問題。在 2005 年首份施政報告中，特首承諾進一步紓貧解困，而在 2006 年施政報告亦指出「貧富差距日漸擴大，社會流動呆滯」，但未有建議具體措施。2007 年施政報告提出利用社會企業在社區創造就業機會，2008 年鼓勵地區組織和非政府機構協助未受惠於政府紓困措施的貧困人士，而 2009 年施政報告則指要解決就業及貧窮問題，仍要依靠經濟增長，共同創富。

1.3 2010 年施政報告發表前，特首已預先揚言今年會聚焦處理三大課題：房屋、貧窮、長者服務。長者問題的其中一部分也是貧窮問題。不少團體就紓緩貧窮問題提出建議，其中樂施會及香港社會服務聯會均羅列數據以顯示貧窮問題的嚴重。

2. 事件的最新發展

2.1 在 2010 年的施政報告中，特首闡述針對貧富差距問題，政府策略包括三大範疇：投資教育、就業支援、社會福利。對於老齡化問題，短中期策略為增加各類資助安老服務的名額和研究策劃未來長者照顧服務和資助的模式，長遠則會探討如何協助有意回鄉養老的長者。有關扶貧的具體措施，包括清貧中小學生書簿津貼、全港鼓勵就業交通津貼、由政府及商界共同出資的關愛基金、最低工資立法、加強就業服務、放寬高齡津貼(生果金)的離港期限、增加資助社區照顧長者服務的名額、改善家居照顧、增加院舍宿位，以及延續或加強長者醫療券計劃等。

2.2 政府在 11 月 5 日刊憲公布 2010-2011 年度上半年的詳細財政狀況，多項收入遠勝去年同期的數字，預計全年會錄得數百億元盈餘。然而，部分基層市民並未能分享經濟發展的成果，貧窮問題持續。有見及此，議員促請政府推出措施，讓未能受惠於現行社會保障制度的人士得到保障。

3. 關注事項

幫助在職貧窮人士

3.1 根據國際勞工組織的定義，「在職貧窮」指在職者的收入不足以令其本人及其家庭的收入高於貧窮臨界線。香港並沒有正式的貧窮線或貧窮臨界線，但很多研究認為，倘家庭每月收入低於成員人數相同的家庭的收入中位數一半，該家庭即屬貧窮家庭或低收入家庭。有研究報告顯示，本港六成以上的在職貧窮戶，家庭收入在申領社會綜合援助(下稱"綜援")個案的平均入息以下。有指這與現時綜援的標籤效應有關，因政府的宣傳對領取綜援的人士多少帶有一些貶意，令低收入家庭對申請綜援卻步。

3.2 研究有關減貧事宜小組委員會曾就在職貧窮發表報告，委員普遍同意，促進經濟發展及創造就業機會，是減少貧窮的有效方法，因為就業可以帶來收入、促進自力更生和改善生活條件。然而，這需要其他措施如教育培訓、財政援助及支援服務等配合。今年的施政報告以最低工資立法及鼓勵就業交通津貼計劃作為處理在職貧窮的主要對策，但有意見指政府仍沒有全面支援在職貧困人士的計劃，例如提供低收入生活補助、為低收入在職人士家庭的兒童提供額外的津貼和服務等。

3.3 部分在職貧窮家庭因有幼兒或長者需要照顧，令一些有工作能力的家庭成員無法工作。有意見認為，政府推行的社區保母名額少，服務時間短，而課餘託管服務亦無配合家長工作需要。若能加強託兒服務，應可推動更多低收入家長投入勞動市場，增加家庭收入。今年的施政報告提出將「鄰里支援幼兒照顧計劃」(社區保母計劃)，由原來 11 區擴展至全港 18 區。但報告未有提及暫託幼兒服務，令業界有所疑慮。他們認為社區保母與暫託幼兒服務應並行，並容許低收入家庭申請收費寬免，才能確保安全網不會有漏洞。

加強就業支援

3.4 經濟轉型令部分低技術人士失業或面臨失業，而即使有工作，其收入也可能不足以令其脫貧，社會上因而關注就業服務和在職培訓等問題。勞工處的「中年就業計劃」向聘用年滿 40 歲、在受聘日期前一年內失業不少於一個月的求職人士的僱主提供培訓津貼。計劃自 2003 年推出至 2010 年 6 月底，為超過 48 000 名求職人士安排就業及在職培訓。但有意見認為，政府不應只對失業人士提供培訓，而應對在職中年人士提供培訓，使他們即使將來失業亦可以另覓新工作。

3.5 青少年就業同樣備受關注。在意見認為，政府應擴展高等教育的學位，及加強對待業青年的就業輔導。當局回應指，勞工處的「展翅計劃」及「青少年見習就業計劃」已加強及整合成為「展翅·青見計劃」，是兼備職前及在職培訓的配套措施。此外，勞工處亦開設了兩所青年就業資源中心，為青年人提供個人化和一站式的就業及自僱輔導和支援服務。

3.6 扶貧委員會建議政府應以綜合模式提供培訓和就業支援，並為有就業困難的人士提供更針對性的協助。僱員再培訓局以試驗形式開設了一所「培訓及就業資源中心」，並於2008年10月全面運作，為有需要人士提供多元化的培訓和就業服務。

發展社會企業

3.7 滅貧事宜小組委員會在2010年6月向內會提交報告，建議政府向社企提供稅務優惠，並按特定社企的規模和業務性質，推出及預留政府服務合約，讓這些社企可以優先競投。此外，當局亦可考慮在合約中指明須僱用某個百分比的弱勢社羣人士及區內居民，並提供最低工資水平。

3.8 民政事務總署在2006年6月推出「伙伴倡自強」社區協作計劃以來，至2010年10月已審批八期的申請，共批出約1億1,000萬元撥款給106個新的社企計劃，為弱勢社群創造約1,700個職位。民政事務總署現正就協作計劃的多個範疇進行檢討，當中包括申請資格、資助金額和年期，以及為受資助社企提供的支援措施等。政府在2010年1月成立了社會企業諮詢委員會，就如何進一步推動社企發展提供意見。

照顧基層兒童

3.9 鑒於政府當局強調綜援計劃的目的是向有需要人士提供最後的安全網，滅貧事宜小組委員會曾多方面研究綜援計劃的各項現有安排。在討論過程中，委員特別關注綜援兒童的上網需求。委員普遍認為使用電腦設施及上網是學生的基本需要，當局應把相關的開支納入綜援計劃涵蓋的服務項目中。

3.10 財政司司長在2010-2011年度財政預算案中提出，把現行「校本課後學習及支援計劃」的經常撥款大幅增加至1億7,500萬元，讓學校及非政府機構籌辦課後活動。在2010學年為每個有中小學生的綜援家庭提供上網津貼1,300元，以及為每個有中小學生符合資格領取學生資助的家庭，按入息審查結果提供全額上網津貼1,300元或半額津貼650元。

協助貧窮長者

3.11 在長者住宿照顧方面，議員及社會上均十分關注資助住宿照顧服務輪候時間冗長的問題。對於政府鼓勵居家安老，研究有關減貧事宜小組委員會在其有關長者貧窮的報告中指出，政府應向照顧年長家庭成員的家庭提供更多稅務優惠。今年的施政報告表示會考慮向家居照顧長者的子女提供稅務優惠，盡量鼓勵家居照顧長者，但並未提出具體措施。

3.12 在經濟援助方面，現行政策規定與家人同住的長者須以家庭為單位申領綜援。減貧事宜小組委員會認為，此項政策令不少長者因家庭成員不願意申請或不肯提供不供養長者的證明(俗稱衰仔紙)，而未能符合申請資格，以致清貧長者陷入不必要的經濟困難。雖然當局表示，有真正困難的個案，社會福利署署長可行使酌情權，豁免若干申請資格，但委員認為，現時行使酌情權的機制仍有甚多須予改善之處。

3.13 長者服務小組委員會認為應向貧困但沒有申領綜援的長者提供更多經濟援助，部分委員建議在高齡津貼以外，為沒有申領綜援的貧困長者提供新形式的收入支援。今年的施政報告放寬了生果金的離港限制，社會上有意見認為，這對長居內地的長者幫助不大，因為有些在內地退休長者在香港並無住所，留港 60 日的要求仍對他們構成困難。因此，應進一步放寬領取生果金的離港限制。

3.14 研究有關減貧事宜小組委員會曾提出，政府應考慮提供全民退休保障。面對議員多次類似的要求，勞工及福利局局長張建宗回應說，本港現時推行三根支柱模式的退休保障制度，即無須供款的社會保障制度(包括綜援計劃及由高齡津貼和傷殘津貼組成的公共福利金計劃)、強制性公積金制度，以及個人自願儲蓄。如家庭有經濟困難，可透過綜援計劃獲得經濟援助，以應付生活上的基本需要。鑒於本港人口老化，政府現正研究這三根支柱的可持續性，並會考慮有關研究的結果。

關愛基金

3.15 今年施政報告提出成立關愛基金，政務司司長唐英年撰文指，基金的扶助對象為現有社會保障制度下的「漏網之魚」，如清貧學生或長者、身罹頑疾或殘障人士、新來港定居人士及少數族裔，即未受惠於紓困措施的「N無人士」。然而，此舉引起了社會極大反響，社會上對基金的運作、服務對象、審批機制等有所存疑。有依賴商界及其他慈善基金捐款的社福機構擔心，將來捐款會被分薄。亦有學者指，由政府 and 商界混合的扶貧基金，本地或外國均無先例，且由於基金一半是公帑，在管理和審批上更為困難。政府於 11 月 11 日公布由 20 人組成的督導委員會成員名單，成員來自商界、社福界、教育界、醫療界、勞工界、政界等不同界別。委員會會就基金的援助項目作出檢討，月內召開第一次會議，預計基金在明年上半年接受申請。

制訂長遠扶貧政策

3.16 政府取消扶貧委員會後，一直沒有制訂任何針對地區及不同年齡階層的長遠扶貧政策。部分減貧事宜小組委員會的委員認為，要消滅貧窮，政府應制訂整體措施和政策，從政策層面處理貧窮及扶貧問題。當局應重開扶貧委員會，積極研究並制訂長遠政策，以解決問題。就此，勞工及福利局局長張建宗表示，扶貧委員會於 2007 年提出的 53 項建議，包括兒童發展基金、跨區津貼及設定貧窮指標等，都正在落實，現時當局會集中處理有關問題。

4. 立法會參考文件

4.1 此事項已由福利事務委員會、研究有關減貧事宜小組委員會、檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會、長者服務小組委員會、減貧事宜小組委員會、殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會、內務委員會及立法會會議跟進。小組委員會、委員會及立法會會議曾研究的相關文件的超連結載於**附錄**。

附錄

2006 至 2010 年有關檢討安全網保障範疇的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
1.	立法會會議	2010 年 10 月 27-29 日		會議過程即場紀錄本 – 致謝議案 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/floor/cm1027-confirm-ec.pdf http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/floor/cm1028-confirm-ec.pdf http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/floor/cm1029-confirm-ec.pdf
2.	福利事務委員會	2010 年 11 月 8 日	CB(2)180/10-11(01)	政府當局就高齡津貼離港寬限提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1108cb2-180-1-c.pdf
3.	福利事務委員會	2010 年 10 月 20 日	CB(2)23/10-11(01)	政府當局就勞工及福利局二零一零至一一年的施政措施提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1020cb2-23-1-c.pdf
4.	福利事務委員會	2010 年 10 月 20 日	CB(2)23/10-11(03)	政府當局就民政事務局的施政措施提供的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1020cb2-23-3-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討安全網保障範疇的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
5.	立法會會議	2010 年 7 月 7 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案：減貧事宜小組委員會的報告 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0707-translate-c.pdf
6.	立法會會議	2010 年 6 月 30 日		會議過程正式紀錄 – 第 16 項質詢：扶貧政策 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0630-translate-c.pdf
7.	殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會	2010 年 6 月 28 日	CB(2)1868/09-10(01)	政府當局就長者社區照顧及支援服務提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ws/ws_rccs/papers/ws_rccs0628cb2-1868-1-c.pdf
8.	福利事務委員會	2010 年 6 月 14 日	CB(2)1760/09-10	減貧事宜小組委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ws/ws_pa/reports/ws_pacb2-1760-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討安全網保障範疇的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
9.	減貧事宜小組委員會	2010 年 5 月 31 日	CB(2)1518/09-10(01)	政府當局提供有關以人生不同階段為基礎訂定的貧窮指標在 2009 年 1 月至 9 月的最新情況的文件 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ws/ws_pa/papers/ws_pa1130cb2-1518-1-c.pdf
10.	殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會	2010 年 4 月 27 日	CB(2)1345/09-10(01)	政府當局就資助安老宿位的供應提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ws/ws_rccs/papers/ws_rccs0427cb2-1345-1-c.pdf
11.	立法會會議	2010 年 3 月 18 日		會議過程正式紀錄 – 第 2 項議案：增添動力促進社會向上流動 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0318-translate-c.pdf
12.	立法會會議	2010 年 2 月 4 日		會議過程正式紀錄 – 第 2 項議案：扶貧助弱譜關愛 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0204-translate-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討安全網保障範疇的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
13.	立法會會議	2009 年 11 月 25 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案:加強就業支援、創造就業機會 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm1125-translate-c.pdf
14.	福利事務委員會	2009 年 7 月 13 日	CB(2)2220/08-09(03)	政府當局就扶貧專責小組提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ws/papers/ws0713cb2-2220-3-c.pdf
15.	福利事務委員會	2009 年 7 月 13 日	CB(2)2220/08-09(04)	立法會秘書處擬備的背景資料簡介 – 扶貧專責小組 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ws/papers/ws0713cb2-2220-4-c.pdf
16.	立法會會議	2009 年 7 月 8 日		會議過程正式紀錄 – 第 4 項質詢:協助在職貧窮住戶 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0708-translate-c.pdf
17.	減貧事宜小組委員會	2009 年 7 月 7 日	CB(2)2068/08-09(01)	政府當局就發展社會企業的進度提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ws/ws_pa/papers/ws_pa0707cb2-2068-1-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討安全網保障範疇的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
18.	立法會會議	2008 年 12 月 3 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案：紓緩貧富懸殊、協助基層市民面對經濟逆境 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm1203-translate-c.pdf
20.	內務委員會	2008 年 6 月 27 日	CB(2)2390/07-08	研究有關減貧事宜小組委員會有關社會企業的發展的報告 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/hc/papers/hc0627cb2-2390-c.pdf
21.	福利事務委員會	2008 年 6 月 12 日	CB(2)2163/07-08	長者服務小組委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/ws_els/reports/ws_elscb2-2163-c.pdf
22.	福利事務委員會	2008 年 3 月 17 日	CB(2)1534/07-08	福利事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/minutes/ws080317.pdf
23.	立法會會議	2008 年 2 月 20 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案：檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會的報告 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0220-translate-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討安全網保障範疇的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
24.	福利事務委員會	2008 年 1 月 14 日	CB(2)778/07-08	檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/ws_cssa/reports/ws_cssacb2-778-c.pdf
25.	福利事務委員會	2007 年 12 月 10 日	CB(2)720/07-08	福利事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/minutes/ws071210.pdf
26.	研究有關減貧事宜小組委員會	2007 年 6 月 18 日		扶貧委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510618-rpt070615-c.pdf
27.	內務委員會	2007 年 6 月 8 日	CB(2)2048/06-07	研究有關減貧事宜小組委員會有關長者貧窮的報告 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/papers/hc0608cb2-2048-c.pdf
28.	內務委員會	2006 年 2 月 10 日	CB(2)1002/05-06	研究有關減貧事宜小組委員會有關在職貧窮的報告 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/hc/papers/hc0210cb2-1002-c.pdf

參考資料

1. *Legislative Council*. (2010) Available from: <http://www.legco.gov.hk/english/index.htm> [Accessed November 2010].
2. Wisers Information Limited. (2010) *LegCo News Clipping Services*. From 1 January 2008 to 12 November 2010.
3. 香港特別行政區：香港特別行政區政府帳目：截至 2010 年 9 月 30 日的 6 個月，《憲報》第 14 卷第 44 期，2010 年 11 月 5 日，網址：
http://www.gld.gov.hk/cgi-bin/gld/egazette/gazettefiles.cgi?lang=c&year=2010&month=11&day=5&vol=14&no=44&gn=6985&header=1&part=0&df=1&nt=gn&newfile=1&acurrentpage=12&agree=1&gaz_type=mg [於 2010 年 11 月 8 日登入]。

資料研究及圖書館服務部
2010 年 11 月 12 日
電話：2869 8343

議案辯論參考資料摘要為立法會會議上進行的議案辯論提供背景資料，以供參考。它們並非法律或其他專業意見，亦不應該等參考資料摘要作為上述意見。參考資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製參考資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。
