

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1384/03-04號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PL/WS

福利事務委員會 特別會議紀要

日 期 : 2004年1月9日(星期五)
時 間 : 下午3時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 陳婉嫻議員, JP(主席)
羅致光議員, JP (副主席)
何秀蘭議員
李卓人議員
李華明議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
李鳳英議員, JP
胡經昌議員, BBS, JP
麥國風議員
陳偉業議員
黃成智議員
馮檢基議員

缺席委員 : 朱幼麟議員, JP
楊森議員
蔡素玉議員

出席公職人員 : 衛生福利及食物局局長
楊永強醫生, JP

衛生福利及食物局常任秘書長
尤曾家麗女士, JP

社會福利署署長
鄧國威先生, JP

衛生福利及食物局副秘書長(福利)
何淑兒小姐, JP

衛生福利及食物局副秘書長(安老服務)
聶德權先生, JP

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
蘇美利小姐

列席職員 : 高級議會秘書(2)4
王劍菲小姐

經辦人／部門

I. 衛生福利及食物局的施政措施 (立法會CB(2)930/03-04(01)號文件)

衛生福利及食物局局長指出，上述由政府當局提供的文件載述在2004年《施政綱領》中提出有關衛生福利及食物局的措施，其中載明，當局必須以社會投資的方式，建立個人和社會整體的能力，藉此共同建設一個兼容並蓄的社會，讓每個人都可以參與其中，有所貢獻。有關內容如下 ——

- (a) 越來越多個人及家庭正面對不同程度的轉變，他們不能肯定本身的技能及學歷與就業市場是否相配，其工作及家庭關係往往亦有欠穩定。這種情況促使政府檢討其政策方向，並因應各種社會問題，檢討以傳統方式提供社會福利服務的架構、組織及模式是否足以應付當前的社會需要；
- (b) 各人與生俱來的天賦與潛能各有不同，並在成長過程中培養不同的才能和學習不同的技能。在人生不同階段面對不同環境時，有人可以從容應付各種生命中的挑戰，亦有人因而陷入困境。在這背景之下，每個人必須準備就緒，靈活應變，迎接各種生命中的挑戰。就此方面，建立應付逆境的能力正是其中的關鍵所在；
- (c) 在幫助個人自我提升方面，教育和培訓固然重要，而福利、醫療和其他公共衛生服務則起關鍵的配合和支持作用。當局有需要確保政府現時所提供之服務，能夠鼓勵自助互助，讓市民可以自力更生，充分發揮所長；

- (d) 在社會福利方面，當局認為有需要將焦點重新集中於倡導“社會投資”的概念，以提升個人、家庭和社區的能力和才能；促進自助互助、網絡聯繫和互相支持；並鼓勵以捐贈和義務工作等途徑去幫助他人。這種理念上的轉向，有助在個人層面上推動市民自力更生、自強不息，促進經濟和社會融合；同時在社會層面上，則有助建立人力資本和社會資本，加強跨代團結和社會凝聚力；
- (e) 衛生福利及食物局首先會與第三部門(即非政府和非營商組織)一同制訂新的策略方針，由“提供服務”模式轉移至“社會投資”的概念和“提升能力”的模式；及
- (f) 當局將會加倍努力，進一步加強政府、工商界和第三部門的三方夥伴關係。事實上，社會福利界過去在鼓勵義務工作及促進商界參與社會事務提出新猷時，以及當政府於2002年設立“社區投資共享基金”之時，已為這種夥伴關係播下種子。基金在過去一年運作良好，當局動員地區的資源，並鼓勵社會不同界別攜手合作，共同建立社會資本。這些良好工作尚有更進一步發展的空間。衛生福利及食物局會聯同社會福利諮詢委員會及社區投資共享基金委員會，研究進一步發展這個三方夥伴關係的最佳方法，並鞏固及協助這些先驅者的工作，務使以上概念更深入民心，植根香港。當局會特別鼓勵商界、商營機構和專業團體更積極參與，透過與政府和第三部門以夥伴形式合作，進一步推展企業社會責任的信息。

2. 李卓人議員關注到，2004年《施政綱領》在如何解決香港日趨嚴重的貧困問題方面乏善足陳。雖然當局與第三部門共同討論其在社會投資方面可以承擔的角色是值得支持的做法，但這樣做根本無法解決問題。這是因為假如窮困人士沒有足夠的就業及培訓機會，根本不可能增加他們自立自強的能力。尤其在培訓機會方面，政府削減成人教育開支，更對情況無所幫助。李議員得悉，行政長官在2004年《施政報告》中表示，當局計劃研究有何方法可幫助窮困人士自我提升，但他認為，較理想的做法應該是研究有何方法改善貧窮情況。李議員亦希望政府不會削減用於協助綜合社會保障援助(下稱“綜援”)受助兒童的撥款，因為這樣會剝奪這些兒童盡展潛能的機會，例如透過參與課外活動發展所長。很多研究證實，假如兒童在不理想的貧乏環境下成長，貧窮情況會延續至下一代。

3. 衛生福利及食物局局長回應時表示，李議員在上文第2段提出的問題，正是政府決意制訂策略，集中加強社會資本的原因所在，有關原因在會議開始時已經詳述。舉例而言，社區投資共享基金已經證明，假如處於邊緣境況或逆境的人獲得盡展所長機會，即使他們沒有接受過任何培訓或正規教育，亦可以自食其力。在其中一項由社區投資共享基金資助的計劃中，一羣並無正式學歷或工作經驗的中年失業婦女成功利用其照顧孩子的技能覓得受薪工作，既能自食其力，更可利用從工作上獲得的組織技能成立工作合作社。儘管如此，政府會繼續不斷檢討其社會安全網，尤其是綜援計劃，以確保香港設有有效而又可持續的安全網，協助社會上的弱勢社群。衛生福利及食物局局長進而表示，雖然解決香港的貧窮問題並非衛生福利及食物局的政策範疇，但衛生福利及食物局有責任協助健全的綜援受助人或即將領取綜援人士邁向自力更生。為此，衛生福利及食物局將會研究，以傳統方式提供社會福利服務的架構、組織及模式是否足以應付當前的社會需要，以及如何在提升個人能力及建立社會支援網絡方面進行投資，才是最佳方法。

4. 黃成智議員提出下列問題 ——

- (a) 政府當局將會採取甚麼措施，以協助參與整筆撥款計劃的非政府機構達致2004／05年度至2008／09年度在經常資助金方面的節約目標；
- (b) 政府當局如何界定“窮困人士”；
- (c) 當局會否考慮劃定貧窮線；及
- (d) 有關如何以最佳方法協助窮困人士自我提升的研究將於何時完成。

5. 衛生福利及食物局局長回應時表示，社會福利署(下稱“社署”)已經與所有受津助非政府機構展開討論，以確定這些機構在未來5年(2004／05年度至2008／09年度)內達到大約10%的節約目標方面有否遇到任何困難。然而，社署曾向非政府機構保證，假如它們在達致2004至05年度的節約目標方面有任何困難，社署會盡力協助。衛生福利及食物局局長進而表示，為協助非政府機構保持其提供福利服務的素質與效率，及／或在2004至05年度之後引入新的福利服務，政府當局將會研究，可否增加商界在福利服務方面的參與程度。

6. 社會福利署署長補充，由於各非政府機構已經知悉，須在未來5年內達到大約10%的節約目標，以及過渡補貼將由2005至06年度起停止發放，因此推行節約措施應該不會對非政府機構進行服務規劃造成障礙。此外，社署將與非政府機構舉行會議，商討較長遠(2005／06年度至2008／09年度)的節約措施，並討論停止發放過渡補貼所造成的影響。社會福利署署長進而表示，社署將會進行研究，以確定停止發放過渡補貼對有關非政府機構的運作有何影響。

7. 在窮困人士的定義及劃定貧窮線的問題上，衛生福利及食物局局長表示，“貧窮”並無一個普遍認同的定義，因此，對如何量度貧窮亦無一致的看法。儘管如此，共同目標仍是向弱勢社羣提供援助。就香港的環境而言，當局並非採用單一收入線來界定貧窮，而是將社會上的弱勢社羣界定為應該得到更大支持和更多援助的人。為此，綜援計劃採用預算標準，確保有需要的人和家庭有足夠財政資源，滿足他們的基本和實質需要。然而，衛生福利及食物局局長指出，這並不表示當局不會向收入水平剛剛高於綜援所訂水平的人提供支援及援助。舉例而言，為免有人墮入安全網，合資格人士可以獲得其他形式的協助和支援，例如就業支援服務、緊急救援、慈善信託基金的援助金、醫療收費豁免、物資援助等。

8. 至於黃議員提出的最後一項問題，衛生福利及食物局局長預計，有關如何以最佳方法協助綜援受助人及即將領取綜援人士自我提升的研究，需時3至6個月進行。主席希望政府當局於2004年7月前向委員匯報這項研究的結果。

9. 黃成智議員請政府當局確保，如有參與整筆撥款計劃的非政府機構須為推行節約措施而調整其架構，有關的非政府機構須就此徵詢其職員的意見。衛生福利及食物局局長表示同意。

10. 羅致光議員指出，當局表示要協助窮困人士自我提升，意味着當局認為，窮困人士之所以身處困境，是由於他們本身的學歷低，又無一技之長之故。他認為，如要更有效地協助窮困人士脫貧，政府當局必須研究令窮困人士身陷困境的成因，其中多少是因其本身條件所限而造成，多少是由經濟轉型所致。羅議員贊同黃成智議員的意見，認為任何兒童及青少年都不應由於家境困乏而被剝奪發展潛能的機會。雖然解決貧窮問題並非純屬衛生福利及食物局的責任，但該局在提供青少年服務方面卻責無旁貸。然而，當局並沒有採取任何行動，在

與各中小學一同為弱勢家庭的兒童及青少年提供平等發展機會方面，評估各項青少年服務的成效。羅議員進而表示，鑑於非政府機構須推行節約措施，政府當局更應在此環境下盡速制訂社會福利發展的藍圖，以便福利界規劃其日後的服務。此外，很多服務(例如康復服務及安老服務)都需要樓宇設施配合，亦需要曾接受培訓的人員提供服務，而兩方面的配套都需要長時間的籌劃方可配合。

11. 衛生福利及食物局局長重申，該項研究將會集中探討現有社會範疇在協助弱勢社羣方面的成效；如研究結果顯示有必要作出調整，便會一併研究需要作出哪些調整，才能達致預期的效果。除此以外，衛生福利及食物局將會聯同社會福利諮詢委員會及社區投資共享基金委員會，研究如何鞏固及推廣社區投資共享基金的成功經驗。當局的目標是提升能力、建立更廣闊的夥伴關係，以及尋求共識。因此，當局會進行人力資本投資，以及發展有關的基礎建設，務求增加個人生命財富，即提升他們在保持健康和生活技巧方面的能力。衛生福利及食物局局長進而表示，雖然社會福利服務的藍圖尚未訂定，但這並不表示當局對此並無規劃。舉例而言，政府當局已按照人口預測數字，掌握到長者對住宿及社區照顧服務的長遠需求。

12. 有關如何以最佳方法協助窮困人士自我提升的研究，羅致光議員希望當局不會只是考慮服務提供者及使用者的意見，也應考慮社會不同界別人士的意見。

13. 鑑於建立三方夥伴關係的工作尚未有成果，而當局又將於未來5年內削減參與整筆撥款計劃的非政府機構的營運開支，李鳳英議員詢問，政府當局如何確保，這些非政府機構可以保持其提供福利服務的水平。據她瞭解所得，參與整筆撥款計劃的非政府機構2004至05年度的營運開支的削減幅度，將會高於財政司司長宣布政府部門的營運開支在未來5年削減11%的幅度。

14. 衛生福利及食物局局長回應時表示，大體而言，2004至05年度的營運開支的削減幅度將會高於其後數年的減幅，但有一點必須指出，非政府機構2004至05年度的營運開支的削減幅度，較社署和衛生福利及食物局本身的營運開支減幅(高於3%)溫和。據他所知，雖然非政府機構的津助撥款將會削減2.5%，但大部分有關的非政府機構於2004至05年度內仍可維持現有的服務水平。此外，一如當局在會議較早時提及，非政府機構如在達致2004至05年度的節約目標方面有困難，社署將會盡力提供協助。衛生福利及食物局局長進而表示，福利

界主要憂慮，其能否應付2004至05年度之後4年的進一步資源削減，以及過渡津貼將會由2005至06年度起停止發放的問題。就此，社署將於短期內就該等事宜與各非政府機構商討。

15. 社會福利署署長補充，社署已經告知各有關的非政府機構，有需要在2004至05年度達致2.5%的節約目標。社會福利署署長相信，大體而言，這些非政府機構所提供的福利服務不會受到營運開支削減2.5%的影響。他進而表示，只有少數幾項之前已計劃重整或理順的服務會受到影響。社會福利署署長進而表示，各項節約措施將不適用於有關社會保障福利的政府開支，以確保政府會繼續為弱勢社羣及有困難人士提供基本安全網。

16. 李鳳英議員詢問，鑑於政府當局計劃由“提供服務”模式轉移至“社會投資”的概念和“提升能力”的模式，以協助弱勢社羣，現有的福利服務會否逐漸由旨在鼓勵自助互助的服務所取代。

17. 衛生福利及食物局局長澄清，推展這種理念上的轉向，並不等同於必須逐步取消以傳統模式為貧困人士提供支援及援助。唯一的改變在於把為貧困人士提供的服務視作一項社會投資，以確保這些服務的確用於個人、家庭及社會投資，目的是增加每個人應付逆境的能力、盡量發揮個人長處，以及推動自立自強。

18. 梁劉柔芬議員贊同羅致光議員的意見，認為如要更有效地協助不同組群的窮困人士脫貧，必須先找出導致他們陷於貧困的成因。然而，梁劉柔芬議員指出，由於資源有限，為貧困人士提供的援助及支援應以協助他們自力更生為目標。這類援助及支援不應再由福利界獨力承擔，因為全球經濟一體化的發展，使世界各地普遍出現貧困加劇的問題，香港亦不例外。為此，很多西方國家正積極推動公營與私營機構合作，協助窮困人士自力更生。儘管如此，梁劉柔芬議員認為，只有致力令經濟復甦，才可改善香港的貧窮問題。由於貧窮問題複雜，而且涉及多個不同的政策範疇，必須由整個政府牽頭，就如何制訂解決貧窮問題的全面政策與社會各界一同開展相關的討論。

19. 主席總結時表示，政府應制訂有效措施，以協助因經濟轉型而失業的人士。政府並應在這過程中考慮劃定貧窮線或設定最低工資，以及設立老年退休金計劃。主席進而表示，政府當局應於本年5月或6月向委員匯報有關如何協助窮困人士自我提升的研究結果。衛生福利及食物局局長澄清，該項研究不會探討劃定貧窮線

經辦人／部門

政府當局

的問題，但會檢討現有社會範疇在協助弱勢社羣方面的成效；如研究結果顯示有必要作出調整，便會一併研究需要作出哪些調整，才能達致預期的效果。他表示，按照政府當局所訂的目標，即使該項研究無法於本年6月完成，當局亦會於6月向事務委員會匯報研究進展。

20. 議事完畢，會議於下午4時33分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年2月17日