

二零零四年三月八日
資料文件

立法會福利事務委員會

扶貧紓困措施

目的

當局採取了多項措施，協助有需要的人士提升能力，走出困境。本文件旨在臚列這些措施，供委員參閱。

背景

2. 貧窮並無放諸四海皆準的客觀定義。貧窮的定義會因時間、地域和當時的社會情況而異。一些機構，如世界銀行就把貧窮線定在每人每日 1 至 2 美元這個僅能維持基本生活的最低水平，而其他機構則以相對的概念界定貧窮，較強調入息的平均分佈。

3. 在社會福利和衛生服務方面，我們的使命是建設一個仁愛健康的社會。在社會福利的範疇，這個使命建基於四大支柱：

- (a) 讓所有人都有機會發展潛能，參與各種經濟和社會活動，作出貢獻；
- (b) 支援和保護有殘疾或特別需要的人士，讓他們發展潛能，全面投入社會活動；

- (c) 為因年齡、病患或殘疾而無法從事經濟活動，以及因失業或照顧家庭的責任而需要經濟援助的社羣提供社會安全網；並幫助健全的受助人自力更生；以及
- (d) 通過鼓勵推動市民互相關懷及支持，發展社會資本。

多年來，政府投放大量資源於社會服務。在二零零三至零四財政年度，衛生、福利、房屋和教育項目的經常開支達 12,690 億元，佔公共經常開支總額的 57%。至於福利方面，開支達 320 億元以上，佔政府經常開支的 14.7%。在這 320 億元當中，超過 220 億元是沒有現金支出限額的綜合社會保障援助和公共福利金的開支，而 79 億元是提供資助的開支。

4. 我們協助低收入人士的策略重點，是締造一個能夠鼓勵並提供機會予市民向社會較高階層流動的環境。這策略已獲證明是有效的策略。根據二零零一年的一項研究顯示，一九九一年收入屬最低的 20% 這一組別的就業人士當中，接近六成在二零零零年或之前已脫離該行列，而於收入階梯上往上移。這顯示香港的社會階層流動性相當高，工人只要有機會，便可力爭上游。

5. 同時，為照顧社會中的弱勢社羣，特別是因能力所限而難以向社會上層發展的人士，我們需要給予特別幫助。在這方面，我們已訂有政策和服務，以提升他們的能力，讓他們有機會參與經濟和社會活動，並協助其自力更生。

6. 我們認為採取多管齊下的方法，包括促進經濟增長、推動人力資源投資，並同時增加社會投資，可以提供一個最理想的環境，讓市民可以增強能力，提升水平。經濟的穩健復蘇及廣闊的基礎，是改善市民生活水平的關鍵。通過教育、培訓及再培訓作出人力和社會投資，可增強本港勞動人口的能力、生產力和競爭力，並可協助那些在短期內無法從轉變的經濟環境中受惠的人士。

(A) 就業

7. 政府對解決失業問題十分重視，並已採取多管齊下的策略來處理這問題。本港就業政策的主要目標，是協助失業人士盡快重投勞動市場，以及盡量縮短他們失業的時間。

8. 短期來說，我們已在公營機構創造了不少臨時職位，以紓緩失業問題。我們也正推行多項計劃，促進就業和協助有需要人士提高就業能力。此外，我們會改善營商環境，務求吸引更多外來投資和促進經濟發展，這些措施都有助創造就業機會。

在公營部門開設臨時職位

9. 為紓緩失業，政府開設了不少包括長期、按個別項目而設和臨時的職位。有關措施包括二零零零年和二零零一年《施政報告》中公布的各項措施，以及在二零零三年嚴重急性呼吸系統綜合症（SARS）爆發後所推行的兩項就業培訓計劃¹。這些措施製造了數以千計的就業機會，以應付特別的運作需要，並且為失業人士（尤其是低技術工人）提供短期援助。行政長官在二零零四年的《施政報告》中，宣布以大約 8.73 億元延續 11,700 個臨時職位，以應付個別部門的運作需要，為低學歷、低技術和工作經驗較少的人士提供紓緩。在這些職位當中，約有 3,500 個是為青少年而設，餘下職位則為其他年齡組別的人士而設，主要是中年人士。立法會財務委員會已批准有關延續上述臨時職位的撥款申請。

為最受失業影響的弱勢社羣提供協助的計劃

10. 青少年（特別是首次求職者）往往因為實際技能和工作經驗有限而難以覓得工作。為提高青少年的就業能力，勞工處在一九九九和二零零二年分別推出展翅計劃和青少年

¹ 該兩項就業培訓計劃分別於去年五月及八月實施，涉及款項為 4.32 億元及 7.15 億元。

見習就業計劃。行政長官在二零零四年的施政報告中宣布撥款 3,000 萬元，推行名為“青年自僱支援計劃”的試驗計劃，培訓和協助 1,000 名青年成為自僱人士。

11. 除了延續約 11,700 個臨時職位（大部分適合低學歷和低技術的中年人士擔任）外，在未來五年，政府平均每年會預留 290 億元投放於基本工程計劃。預計上述計劃每年合共創造 45,000 個建造和技術職位。此外，勞工處亦已推行多項計劃，協助中年人重投勞工市場，包括中年再就業培訓計劃和本地家務助理特別津貼獎勵計劃。上述兩項計劃現時仍有近 10,000 及 6,500 個名額。

經濟及就業委員會

12. 單靠政府不可能提供足夠職位滿足勞動市場的需要，尤其我們若遵行“小政府、大市場”的原則。事實上，大部份的就業機會都由私營機構提供。因此必須改善本地營商環境、吸引外資及簡化監管架構以協助私營機構創造更多就業機會。為此，我們成立了一個由財政司司長擔任主席，成員包括立法會、學術界及勞工界代表的一個高層次的經濟及就業委員會，以制訂吸引外資、刺激經濟及創造就業機會的措施。

(B) 教育、培訓及再培訓

13. 提升工作人口的質素和競爭力，是長遠解決我們正面對的結構性失業問題的關鍵。透過教育、培訓及再培訓去發展人力資源，可以讓本港市民藉投身工作而得到不斷改善生活水平及向社會上層攀升的機會。

14. 政府致力提升本港工作人口的整體教育水平和競爭力，為他們得以充分把握多種不同的就業機會而作好準備。在教育方面，我們的目標是裝備年輕人，使他們具備終

身學習的能力，並促進他們的全人發展。我們的首要工作是建立一個終身學習的社會、提升學生質素、建立多元化學校體系，以及提供一個啓發性的學習環境。

15. 在人力培訓方面，為確保我們的人力資源配合社會不斷轉變的需求，我們透過職業訓練局、建造業訓練局及製衣業訓練局提供一個全面的職業教育及訓練制度。在二零零三年，這些訓練機構合共提供了超過 287,000 個培訓學額。

16. 我們亦已推出多項措施，以協助提升人力資源的質素，例如在二零零一年推出的四億元技能提升計劃以及在二零零二年成立的五十億元持續進修基金。在協助失業人士重投勞動市場方面，僱員再培訓局亦為年齡在三十歲或以上、學歷在中三程度以下的人士提供技能培訓及就業服務。

(C) 社會保障制度中協助自力更生的措施

17. 為協助失業的綜援受助人自力更生，社署由一九九九年六月一日起開始推行自力更生支援計劃。計劃初期主要包括兩個項目：積極就業援助計劃和社區工作計劃。失業或低收入而沒有全職工作的綜援受助人須參加積極就業援助計劃，在此計劃下社署職員會協助他們取得職位空缺的資料，同時監察他們個人的求職計劃。此外，計劃要求參加者參與社區工作，目的是協助他們培養工作習慣，提高自尊和自信。為鼓勵健全的受助人尋找全職工作，社署加強了綜援計劃豁免計算入息的措施。由二零零零年七月一日起，已取消最低入息及最少工作時數的限制，讓豁免計算入息的規定更加吸引。

18. 除了積極就業援助計劃，社署還於二零零一年初推行了兩項主要的就業援助措施，為特定類別的綜援受助人提供更深入的援助。其中一項措施是委託非政府機構開設特別就業見習計劃，使參與人士得到內容較特定的就業援助；另設

立深入就業援助基金，資助非政府機構為綜援人士提供更深入援助的就業計劃。

19. 社署根據過往的成功經驗，在二零零三年六月再推出加強自力更生措施，包括為有工作能力的綜援受助人在他們開始領取綜援時，提供更專注的協助，例如為他們直接安排工作選配；把每月豁免計算入息的最高限額由 1,805 元提高至 2,500 元，並把豁免計算入息內的“無須扣減限額”由 451 元相應增加至 600 元，以提供更多經濟誘因，鼓勵受助人就業；為積極就業援助計劃的參加者在領取綜援的首三個月內安排社區工作，並為長期參加積極就業援助計劃的參加者每週安排三整天的社區工作，為期六個月；委託更多非政府機構推行深入就業援助計劃，協助有工作能力的綜援受助人和準綜援受助人。

20. 我們的目的是建立可靠和可以持續實行的社會保障制度，為有需要的人士提供適切的支援，同時幫助他們自助。為減少身處困境的家庭依靠社會保障，推行深入就業援助計劃的非政府機構獲准管理一筆款項，以便向有需要的準綜援受助人提供即時和直接的臨時經濟援助，使他們在覓得工作前能夠渡過短暫經濟難關，無需依靠綜援。

21. 為了鼓勵和支持領取綜援的單親家長參與更多社交和經濟活動，讓他們可以自力更生和減少被社會孤立的機會，社署在二零零二年三月推出欣葵計劃，內容包括一項自願參加的就業援助計劃、增強受助人的工作動機、協助照顧幼兒和增強各項支援服務。領取綜援並育有年幼子女的單親家長可自願參加。我們為計劃參加者和對照組進行追蹤研究，結果顯示計劃參加者的求職次數較多，有較多人獲得兼職工作，參加者與社會的隔閡也較少。

(D) 社區投資共享基金

22. 社區投資共享基金除了支持社會資本的發展外，還着重協助個人和群體提升能力，以期更有效地互相幫助，應付社會需求。

23. 社區投資共享基金在行政長官發表《二零零一年施政報告》後成立，所獲撥款為 3 億元。基金具有清晰的目標，並非旨在持續資助長期的服務。基金鼓勵由傳統的提供服務模式，轉而採用社區投資的方式。基金提供種子基金，支持有助推動市民參與社會事務和提倡自助和互助精神的社區自發計劃。這種社區投資的回報包括：(i) 建立更鞏固的社區支援網絡，(ii) 結合「官、商、民」（社區組織、工商或專業機構及政府）三方的力量，以及 (iii) 增加市民參與社會和經濟事務的機會，藉以促進社會福祉和推動社會融合。

24. 社區投資共享基金的目的是發展社會資本。社會資本是指人與人之間的聯繫與尊重、願意攜手合作和因公忘私的精神；亦指我們家庭和社區支援網絡發揮的力量；不同界別和階層的合作和共融。這樣才有助我們盡展個人所長；提倡關懷互信；增加對香港的承擔和歸屬感。社會資本亦可加強社會團結。總之，社會資本對建立一個擁有抗逆能力和共同價值觀、並有能力創造機會、達致社會融合和經濟成果的社區，扮演重要角色。

25. 基金自二零零二年八月開始運作以來，已招募三輪的申請，共選出不同地區超過 40 項值得嘗試的計劃。在入選的計劃中，超過半數都涉及跨界別合作，而且漸見成效。這些日漸積累的本地經驗對進一步宣傳基金的宗旨，提倡改變思維和運作模式有很大幫助。

(E) 協助有需要的人士

26. 政府的既定政策是市民不會因經濟困難而無法獲得重要的社會服務。政府在房屋、教育、醫療及福利等多個政策範圍積極和有效地支援和協助低收入人士，不論他們是否綜援受助人。

房屋

27. 我們的租住公屋計劃，為無法負擔私人住宅的低收入家庭提供資助房屋。由於租金低廉，低收入住戶可享有與市民大眾相若的生活質素。對於面對短暫經濟困難的住戶，房屋委員會設有租金援助計劃，非領取綜援的住戶可透過此計劃申請減租。近年，我們致力縮減輪候時間，協助低收入家庭盡快入住公屋。現時，平均輪候時間約為兩年多。住戶若對單位的地點或類型不太揀擇，可在約一年內獲配公屋單位。

教育

28. 除了為所有小一至中三的學生提供免費教育及大幅資助高中和專上教育之外，政府還提供各種形式的經濟援助，確保具備能力的學生都有機會達到他們希望達致的教育水平。這些援助包括學費減免、學生車船津貼、書簿津貼、學生貸款等。

醫療

29. 為確保市民不會因經濟困難而得不到醫護服務，我們已設有一套醫療收費減免機制，為有需要的人士提供援助。綜援受助人可免費使用醫療服務，而經濟上有需要的非綜援受助人則只須接受對其家庭收入和資產進行的簡單評估，便可申請豁免全部或部分費用。

福利

30. 除社會保障服務外，社會福利署也為有需要人士及其家人提供廣泛的福利服務，如輔導服務、社區照顧服務、安排入住院舍、提供入學和臨時收容的援助等。所有人(包括低收入人士和綜援受助人)只要有需要，都可通過直接申請、轉介或社署的外展網絡使用這些服務。

總結

31. 請委員省覽本文件的內容。

衛生福利及食物局

教育統籌局

經濟發展及勞工局

財經事務及庫務局

房屋及規劃地政局

社會福利署

二零零四年三月