

扶貧委員會

加強以地區為本的扶貧工作

目的和摘要

本文件旨在就下一步應如何加強以地區為本的防貧紓困工作，諮詢委員的意見。扼要來說，我們建議採取多管齊下的工作方式，包括建立政策架構，進一步促進跨界別合作和加強社會教育，從而營造和諧共融的社會環境，以及提供額外撥款，推動社會創意和共同參與。為了重點關注和監察以地區為本的扶貧工作，我們亦建議在扶貧委員會下設立一個專責小組，負責有關事宜。

背景

2. 委員會到天水圍、觀塘和深水埗進行區訪後，採取以地區為本的方向，進行防貧紓困工作。委員會認為，在地區設立平台，與有關界別一同討論，最能夠有效地確定地區扶貧工作的優次和制訂相應的對策。三個須優先處理的地區已成立專責小組，由民政事務專員擔任主席，並已制訂工作計劃，以應付區內挑戰¹。有關的工作進展報告會在二零零六年年初提交委員會。

3. 除了上述三個試點地區的工作外，委員會和各政策局一直致力加強以地區為本的工作。委員會秘書處與各區保持緊密聯繫，如有需要，會協助落實地區工作計劃²。同時，各有關政策局在過去數月亦已加強他們在各區所提供的服務³。

¹ 有關地區的工作計劃載於文件第 9/2005 號和文件第 16/2005 號。

² 舉例來說，委員會秘書處曾與教育統籌局合作，以便開放一些地區的校舍。另外，委員亦已收到政府當局在二零零五年十一月三日發出的覆函，載述政府當局如何協助非政府機構進行地區扶貧工作。

³ 各有關政策局的工作載於文件第 24/2005 號“進度報告(二零零五年二月至八月)”附件B。然而，這並不涵蓋各政策局所推行的最新措施(包括施政報告內提出的新措施)。

下一步工作

策略方面

4. 採納以地區為本的方向並不表示完全由地區推行工作，而是中央與地區衷誠合作，相輔相成，使社會整體積極面對在防貧紓困方面的挑戰。中央會制定有助推行地區工作的政策和資源分配準則，並同時鼓勵地區發揮創意，積極參與。地區雖然在某程度上須按照中央所定的準則行事，但會集中力量和資源進行可持續的防貧紓困工作，推動區內各階層人士一起參與，共同承擔。簡言之，中央統籌與地區參與兩者同樣重要。

5. 委員和社區團體亦非正式地表示贊同由中央進行統籌工作的方向：

- (a) 委員及社區團體均認為，雖然各區的情況不同，需要優先處理的事宜各異，解決方法也不一樣，但各區面對的一些問題可能成因相同，及／或所需的對策亦可能會對其他地區造成影響(例如需要設立機制，以加強機構之間的合作)；
- (b) 儘管各區的專責小組及各政策局／部門已分別進行工作，但我們認為仍需就整體政策架構，以及推行可持續扶貧紓困工作的良好做法進行研究；以及
- (c) 跨界別(包括私營和非政府機構)的合作極為重要。鑑於在地區層面有不少私人公司和非政府機構的營辦單位實際上是其“母公司／機構”的分區支部／專營單位，如中央可推動社區不同界別積極參與，將有助各區建立社會資本。

因此，我們建議成立專責小組，就如何制訂以地區為本的策略提供意見。中央統籌需集中在宏觀角度和策略方面，以免無意間影響地區團體參與的自主權。

撥款方面

6. 為配合以地區為本的工作，政府各政策局／部門已整合地區現有的資源，進行扶貧工作，並已增撥款項，協助條件較差的地區推行各項計劃。舉例來說，由二零零五至零六年度起，政府每年向社會福利署增撥 1,500 萬元的經常性款項，以推行地區青少年發展資助計劃。

此外，政府已撥款 1,000 萬元予教育統籌局，以便在一些缺乏社區設施的地區，開放校舍供公眾人士使用。

7. 除了為各政策局／部門提供額外撥款外，政府還開闢了多個撥款來源，資助非政府機構推行協助弱勢社羣的措施。為數二億元的攜手扶弱基金已於二零零五年三月設立，用以推動政府、商界及社會福利界三方合作，建立伙伴關係，共同扶助弱勢社羣。至於為數三億元的社區投資共享基金，主要目的是推動建立社會資本和關懷互助網絡，而在落實由社區投資共享基金撥款進行的計劃時，亦加強了跨界別的合作，提昇了弱勢社羣的能力。

8. 在二零零五年五月二十六日討論以地區為本的工作方向時，有委員認為，雖然現時已有資源和撥款，進行地區扶貧工作，但提供額外撥款，進一步推動可持續的扶貧措施是可取的做法。其後，在二零零五年九月十二日的會議上⁴，委員討論社會企業的發展時亦提及這一點。

9. 根據委員會的職權範圍，有關撥款除須要協助各區推展防貧紓困工作外，亦須符合下列原則：

- (a) 符合委員會工作的主要原則，即能持續提高弱勢社羣自助及走向自強的能力；以及
- (b) 鼓勵跨界別合作。跨界別合作可通過其他社區組織與商界聯合資助及提供實質支援(如合辦活動及提供商業意見／指導等)的做法體現出來。

10. 此外，考慮到社區投資共享基金及攜手扶弱基金現時的重點，以及這些基金與擬議的額外撥款應發揮協同效應而非互相重複，我們進一步建議推動委員會在以下三個主要工作範疇的措施：

- (a) 促進就業 — 委員會認為促進就業是鼓勵自力更生的關鍵，而且努力工作可為下一代樹立良好榜樣。因此，應優先推行各項可為失業人士及弱勢社羣提供持續就業機會的計劃；

⁴ 有關社會企業發展的討論載於文件第 22/2005 號。

- (b) 為年青人提供支援 — 推行能加強為年青人及其家人(尤其是弱勢社羣的人士)提供支援的計劃，從而減低跨代貧窮的機會；以及
- (c) 推行能推廣社區關懷及有助長者融入社區的計劃，包括改善他們的能力和網絡，讓他們可積極參與社區活動。

指引和推行方法

11. 現建議委員會就額外撥款的目的、性質和主要範疇制定一套指引，但同時須容許各區在運用撥款方面具有一些靈活性，並避免把指引的內容訂得過於明細。舉例來說，上文第 10 段沒有涵蓋的其他弱勢社羣或優先進行的計劃，如能符合第 9 段所載的整體目標，亦應予以考慮。此外，符合上述指引的跨地區措施，也應在考慮之列。

12. 有關方面須述明擬議的計劃：

- (a) 不會與其他現有服務重疊；
- (b) 重點為提升能力和鼓勵自力更生，例如應避免令參加者覺得他們受到照顧是理所當然的，並且應有機制讓參加者完成計劃；以及
- (c) 具明確的成效。

13. 如委員同意，我們會與有關政策局商討推行細節，包括擬備詳盡的指引和規則，以助各區有興趣的團體了解有關詳情。如自訂車輛登記號碼(自訂車牌)計劃(見下文第 14 段)的法例獲得通過，預料可在二零零六年四月獲得撥款。

對財政的影響

14. 財政司司長已於二零零五年五月二十九日宣布，自訂車牌計劃所得的淨收入會撥作進行防貧紓困的工作。政府建議，在未來五年撥出相等於自訂車牌計劃預算所得淨收入的款項，作這方面的用途。現時估計，自訂車牌計劃的淨收入為每年 6,000 萬元。我們會在自訂車牌計劃推行三年後，檢討這個撥款數字。待有關推行自訂車牌計劃的法例通過後，該計劃所得收入將可提供額外撥款，用以加強以地區為本的扶貧工作。

15. 在考慮調撥適當數額的款項進行以地區為本的工作時，委員可能希望保留部分收入，用作推行委員會其他在*中央層面的政策措施*。這些措施包括：

- (a) 協助失業人士由受助走向自強(包括推行各項措施，加強現行的就業輔助計劃，並發展基礎設施，以促進本港社會企業的發展)。委員會稍後會就此作進一步討論；以及
- (b) 減低跨代貧窮的機會。委員會轄下的兒童及青少年專責小組會跟進有關事宜。

至於隨後四年(即由二零零七／零八年度至二零一零／一一年度)從自訂車牌計劃所得的撥款額的具體用途，則會在二零零六年下半年予以考慮。

建議和徵詢意見

16. 為加強以地區為本的工作，我們不僅要提供額外撥款，還要多管齊下，在中央及地區層面進行審慎的策略性統籌工作，例如制訂適當政策，使各區在推行計劃方面的反應如預期理想；在全港及地區層面，建立跨界別合作關係和支援網絡；推動社會不同界別認同和支持防貧／紓困的工作；以及因應其他撥款來源、現有服務和委員會工作的優先次序增撥款項。因此，我們建議：

- (a) 根據上文第 9 至 12 段所述的原則，撥出自訂車牌計劃所得的部分淨收入，以加強以地區為本的工作；以及
- (b) 成立專責小組，監督有關制訂以地區為本的多管齊下的工作架構，以推動防貧紓困的工作。具體而言，有關工作包括：
 - (i) 跟進有關制訂提供額外撥款指引等工作；
 - (ii) 監督有關以地區為本進行扶貧工作的指導原則的研究(包括針對一般及個別地區所關注的事宜而設的促進和支援架構的研究)；
 - (iii) 研究其他可動員地區網絡及資源，以防貧紓困的方法；以及

- (iv) 考慮有關的研究結果，以及三個試點地區及其他相關項目／計劃的經驗，就落實以地區為本的工作的長遠策略提出建議。

17. 請委員就上文第 16 段所述建議提供意見。

委員會秘書處

二零零五年十一月