

資料文件

立法會研究有關減貧事宜小組委員會

扶貧委員會的工作進展及扶貧委員會秘書處的人員編制建議

目的

本文件旨在匯報扶貧委員會(委員會)的最新工作情況，以及告知委員有關由二零零五年九月一日至二零零七年八月三十一日在財政司司長辦公室轄下新近成立的扶貧委員會秘書處開設兩個首長級編外職位的人員編制建議。

背景

2. 在小組委員會二零零五年二月二十三日的會議上，委員得悉有關委員會的成立經過，以及委員會於二零零五年二月十八日首次會議的討論事項。下文載述委員會二零零五年四月十一日第二次會議的討論摘要。有關文件已上載委員會網站 (<http://www.cop.gov.hk/>)。

天水圍區訪的跟進(文件第 9/2005 號)

3. 扶貧委員會在首次會議通過採納以社區為本的扶貧方向，研究及體察不同社區貧困人士的需要。委員會的成員首先在二零零五年三月七日到訪天水圍，與香港基督教女青年會天水圍綜合社會服務處所舉辦的“深入就業援助計劃”的參加者及一些來自低收入家庭的人士會面。成員亦與區內代表(包括區議員、分區委員會成員、社區團體代表、社會工作者及元朗區學校的校長)交換意見，討論當地居民的特殊需要及面對的挑戰。

4. 委員會在二零零五年四月十一日第二次會議就天水圍區訪後採取的多項跟進行動進行討論。委員同意該次區訪加深了委員對貧窮情況的理解，有助他們考慮各項扶貧措施，包括如何落實以社區為本的扶貧方向。委員歡迎元朗區扶貧工作小組的工作，但明白到不同地區可能以不同模式加強地區協調和處理區內貧窮問

題。委員同意於二零零五年四月二十九日及五月五日分別到觀塘及深水埗進行區訪。

貧窮指標(文件第 10/2005 號)

5. 委員會同意有需要從一個多元的角度界定貧窮以及制訂貧窮指標，以反映富裕如香港的社會中三個主要社會組別(即兒童/青少年、在職人士及長者)和社會一般的貧窮情況。委員察悉這是香港首次嘗試制訂貧窮指標，並明白有關指標需時發展，而且需要不時修訂。委員會同意日後這些指標：(a) 將有助檢視及監察香港貧窮情況的變化；以及(b) 利便宏觀的策略規劃。利用這些指標監察香港的貧窮情況時，可按需要參考一些較為詳盡的分析和地區的資料及數據，以作補充。此外，紓緩貧困、防預貧窮的工作將會與制訂貧窮指標的工作同時進行。

扶貧委員會的工作計劃(文件第 11/2005 號)

跨代貧窮(文件第 12/2005 號)

6. 委員會就擬議工作計劃的大綱進行討論，並同意把委員會的工作集中在四個主要範疇，即兒童／青少年(防預及處理跨代貧窮問題)、在職人士(包括就業和“以工代賑”的措施)、長者(各項服務的提供)和社區(採用以社區為本的方向和鼓勵社區參與)。

7. 在未來六至九個月，委員會首先會集中處理兒童／青少年和就業問題。委員認為，由於跨代貧窮涉及多方面的範疇，需要跨專業和跨界別的合作，因此委員會同意成立一個兒童專責小組作出跟進。此外，委員會會繼續進行區訪和鼓勵社區參與。委員會亦會在年底前檢討採用以社區為本的扶貧方向的實際經驗。

8. 除上述短期工作計劃外，委員會亦同意對主要服務／支援的架構進行較長遠的檢討是不容忽視的，而且應考慮各種服務的推行工作能否進一步精簡、重組和提高效率。雖然委員同意應避免設立新的執行機構，但認為仍需檢討由不同決策局提供類似服務，會否引致資源重疊的情況。

9. 委員亦感謝商界熱心支持扶貧工作。委員同意繼續探討可行方法，以鼓勵私營機構參與，並在地區層面上與私營機構建立具持續性的伙伴關係。

人員編制建議

10. 我們需要為委員會提供首長級人員，以支援委員會的工作。因此，政府當局建議在財政司司長辦公室轄下新近成立的扶貧委員會秘書處(秘書處)，開設一個首長級乙一級政務官(首長級薪級第 4 點)編外職位及一個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)編外職位，為期兩年，由二零零五年九月一日至二零零七年八月三十一日。有關的人員編制建議詳載於附件的人事編制小組委員會文件擬稿。

對財政的影響

11. 開設建議的首長級乙一級政務官(首長級薪級第 4 點)及首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)編外職位所需的額外全年平均員工開支為 4,587,000 元。秘書處人員編制在二零零五至零六年度所需的撥款已納入二零零五至零六年度預算內，其後所需的撥款則會列入有關年度的預算草案內。

未來路向

12. 視乎委員的意見，我們會向財務委員會人事編制小組委員會提交上述人員編制建議，供該委員會於二零零五年五月十八日的會議上考慮。

扶貧委員會秘書處
財政司司長辦公室

二零零五年四月

擬稿

EC(2004-05)XX

財務委員會

人事編制小組委員會討論文件

2005 年 5 月 18 日

總目 142 – 政府總部：政務司司長辦公室及財政司司長辦公室

請各委員向財務委員會建議，在財政司司長辦公室開設下述編外職位，為期兩年，由 2005 年 9 月 1 日至 2007 年 8 月 31 日－

1 個首長級乙一級政務官職位
(首長級薪級第 4 點)(145,150 元至 149,600 元)；
以及

1 個首長級丙級政務官職位
(首長級薪級第 2 點)(110,000 元至 116,800 元)。

問題

我們需要為扶貧委員會(委員會)提供首長級人員，以支援委員會的工作。

建議

2. 行政署長建議在財政司司長辦公室轄下新近成立的扶貧委員會秘書處(秘書處)，開設 1 個首長級乙一級政務官(首長級薪級第 4 點)編外職位及 1 個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)編外職位，為期兩年，由 2005 年 9 月 1 日至 2007 年 8 月 31 日。

理由

政策承諾

3. 在 2005 年 1 月 12 日的行政長官施政報告中，扶貧紓困是一個重要的主題。由於扶貧工作涉及多方面的政策，行政長官宣布決定成立一個由財政司司長任主席的扶貧委員會。

4. 委員會成員的名單已於 2005 年 1 月 27 日公布。除了官方成員，包括財政司司長，政府中央政策組首席顧問及 4 位負責衛生福利、民政事務、勞工及教育政策的局長外，委員會成員亦包括立法會議員、工商界及社會人士，非政府團體代表和學者等。政府當局極為重視委員會的工作，並認為有需要成立一個秘書處，以便為委員會提供所需支援。

5. 立法會同樣十分關注扶貧問題。內務委員會在 2004 年 11 月 12 日決定成立一個小組委員會，研究減貧的事宜。立法會亦於 2005 年 3 月 2 日通過一項動議，列明其對委員會工作的期望。

委員會的職責範圍及工作計劃

6. 委員會的職責範圍如下－

- (a) 研究和了解貧困人士的需要；
- (b) 就防預貧窮、紓緩貧困和推動自力更生提出政策建議；
以及
- (c) 鼓勵社會參與，界定政府、社會福利界及民間團體的角色，推動公私營機構合作和運用社會資本，以改善貧窮問題。

7. 委員會在 2005 年 4 月 11 日舉行的第二次會議上，同意集中處理 4 個主要範疇的工作，即兒童／青少年(防預及處理跨代貧窮問題)、在職人士(包括就業和“以工代賑”的措施)、長者(提供各項服務和經濟保障)，以及社區(採用以地區為本的方向和鼓勵社區參與)。在未來 6 至 9 個月，委員會會先集中處理兒童／青少年的組別及就業問題，並會設立一個兒童專責小組，以跟進有關兒童／青少年的事宜。委員會會繼續進行區訪和鼓勵社區參

與。在年內稍後時間，委員會會檢討採用以社區為本的方向進行扶貧工作的經驗。

8. 除了上文概述的短期工作計劃外，委員亦同意需要考慮對主要服務／支援計劃的架構進行較長遠的檢討，而且應考慮各種服務的推行工作能否進一步精簡、重組和提高效率¹。

需要開設首長級乙一級政務官(首長級薪級第 4 點)職位

9. 我們建議開設 1 個首長級乙一級政務官(首長級薪級第 4 點)編外職位，以擔任委員會秘書長一職，並領導秘書處。擔任該職位的人員會顧及委員會的職責範圍和工作計劃，以及秘書處所需履行的職責。

10. 委員會的職責範圍涉及廣泛層面，其工作計劃(上文第 6 至 8 段)大多是以多方面和跨界別的方式，整固政府、私營機構、非政府機構以及社區的資源和服務。基於所涉工作層面廣泛，有關問題複雜，委員會應由資深的首長級人員支援。因此，我們建議有關職級應等同決策局職級較高的副秘書長，以確保任職者屬高級人員，可協助委員會按職責範圍推行工作，並聯絡有關決策局、部門、私營機構、非政府機構和各社區團體。委員會秘書長的職責表載於附件 A。

需要開設首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)職位

11. 我們建議開設 1 個屬首長級丙級政務官的編外職位，以擔任委員會助理秘書長一職，為委員會及秘書長提供適當的支援。

12. 委員會助理秘書長將協助秘書長草擬政策文件、聯絡各有關決策局／部門，以及擬備委員會的工作報告。助理秘書長還須協助秘書長檢討現時提供的各種服務和支援計劃，以及確定可予精簡、重組和提高效率之處。此外，助理秘書長還須負責監督委員會促進社區參與和推動公私營機構合作的工作。委員會助理秘書長的職責表載於附件 B。

¹ 請參閱文件第 11/2005 號，該文件載有委員會工作計劃的背景及架構(見 <http://www.cop.gov.hk/>)。

任期

13. 委員會本屆任期將於 2007 年 1 月 31 日屆滿，當局將會在稍後時間，就如何進一步推展扶貧工作進行檢討。有關首長級編外職位的擬議屆滿日期(即 2007 年 8 月 31 日)，可讓我們有(7 個月)時間過渡至日後較長遠的安排及跟進委員會尚未完成的工作。如該等工作可於 2007 年 8 月 31 日前完成，有關職位亦會提早撤銷。

14. 為使委員會秘書處能盡早向委員會提供工作支援，我們已運用獲轉授的權力開設兩個編外職位，分別為 1 個首長級乙一級政務官及 1 個首長級丙級政務官，為期 6 個月，由 2005 年 3 月 1 日起生效。這些編外職位會於 2005 年 9 月 1 日到期撤銷。

秘書處的非首長級編制

15. 兩名首長級人員會獲得一個小組輔助。該小組由 7 個非首長級職位組成，包括 1 名高級政務主任、1 名高級行政主任、1 名高級私人秘書、1 名一級私人秘書、1 名二級私人秘書及 2 名文書主任。按薪級中點薪額估計，有關的年薪開支為 2,975,160 元，而每年平均的員工開支總額則為 4,587,000 元。我們已把所涉及的按薪級中點估計的年薪值，納入 2005 至 06 年度預算中，以應付政府當局根據既定機制開設該些非首長級職位的開支。

16. 秘書處的擬議組織圖載於附件 C。

對財政的影響

17. 開設兩個首長級編外職位的建議所需的額外員工開支如下一

| 職級 | 按薪級中點估計 的年薪開支 (元) | 全年平均 員工開支 (元) | 職位數目 |
|-------------------------------|-------------------------|---------------------|------|
| 首長級乙一級政 務官(首長級薪 級第 4 點) | 1,795,200 元 | 2,520,000 元 | 1 |
| 首長級丙級政務 官(首長級薪級 | 1,360,800 元 | 2,058,000 元 | 1 |

第 2 點)

合計 3,156,000 元 4,578,000 元 2

18. 秘書處人員編制在 2005 至 06 年度所需的撥款，已納入 2005 至 06 年度預算內，其後所需的撥款則會列入有關年度的預算草案內。

編制上的變動

19. 總目 142—政府總部：過去兩年，政務司司長辦公室及財政司司長辦公室在編制上的變動如下—

| 編制 (註) | 職位數目 | | |
|-----------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 目前情況 (2005 年 4 月 1 日) | 2004 年 4 月 1 日 的情況 | 2003 年 4 月 1 日 的情況 |
| A | 32+(3)# | 26+(2) | 26+(3) |
| B | 93 | 80 | 81 |
| C | 360 | 347 | 366 |
| 總計 | 485+(3)* | 453+(2) | 473+(3) |

註：

A— 相等於首長級或相同薪級的職級

B— 頂薪點在總薪級第 33 點以上或相同薪點的非首長級職級

C— 頂薪點在總薪級第 33 點或以下或相同薪點的非首長級職級

()— 首長級編外職位數目

#— 包括於第 14 段提及運用獲轉授權力開設的兩個編外職位

- * 一與 2004 年 4 月 1 日比較的增長，主要是由於經濟分析及方便營商處的職責於 2004 年 6 月 1 日起由工商及科技局和財經事務及庫務局轉移到財政司司長辦公室

諮詢立法會事務委員會

[20. 研究有關減貧事宜小組委員會已於 2005 年 4 月 28 日會議上討論上述建議。議員....]

公務員事務局的意見

21. 為確保委員會獲得足夠的支援，公務員事務局支持這項開設 1 個首長級乙一級政務官和 1 個首長級丙級政務官的首長級編外職位建議。

首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見

22. 由於建議開設的兩個首長級職位屬編外性質，如獲准開設，會按照議定程序，向首長級薪俸及服務條件常務委員會報告。

政務司司長辦公室及財政司司長辦公室
2005 年 4 月

扶貧委員會秘書長職責表

首長級乙一級政務官(首長級薪級第 4 點)

扶貧委員會秘書長的職責是支援委員會推行工作計劃，尤以下述各方面為要：

- (a) 協助委員會的工作，包括研究貧困人士的需要，並就防預貧窮、紓緩貧困及推動自力更生制訂政策建議，以及跟進委員會提出的建議；
- (b) 就紓解貧困的政策及措施負責與各決策局／部門聯絡，以期進一步精簡和整固工作，以及提高效率；
- (c) 協助委員會制訂策略，以鼓勵社區參與和促進公私營機構合作；
- (d) 保持與立法會及其屬下有關的委員會和小組委員會、相關的非政府機構以及市民大眾之間的聯繫；
- (e) 保持與國際對口單位之間的聯繫，並代表委員會出席相關的國際性論壇；以及
- (f) 參照其他相關諮詢委員會和機構的工作，就委員會於 2007 年 1 月 31 日以後該如何運作進行檢討。

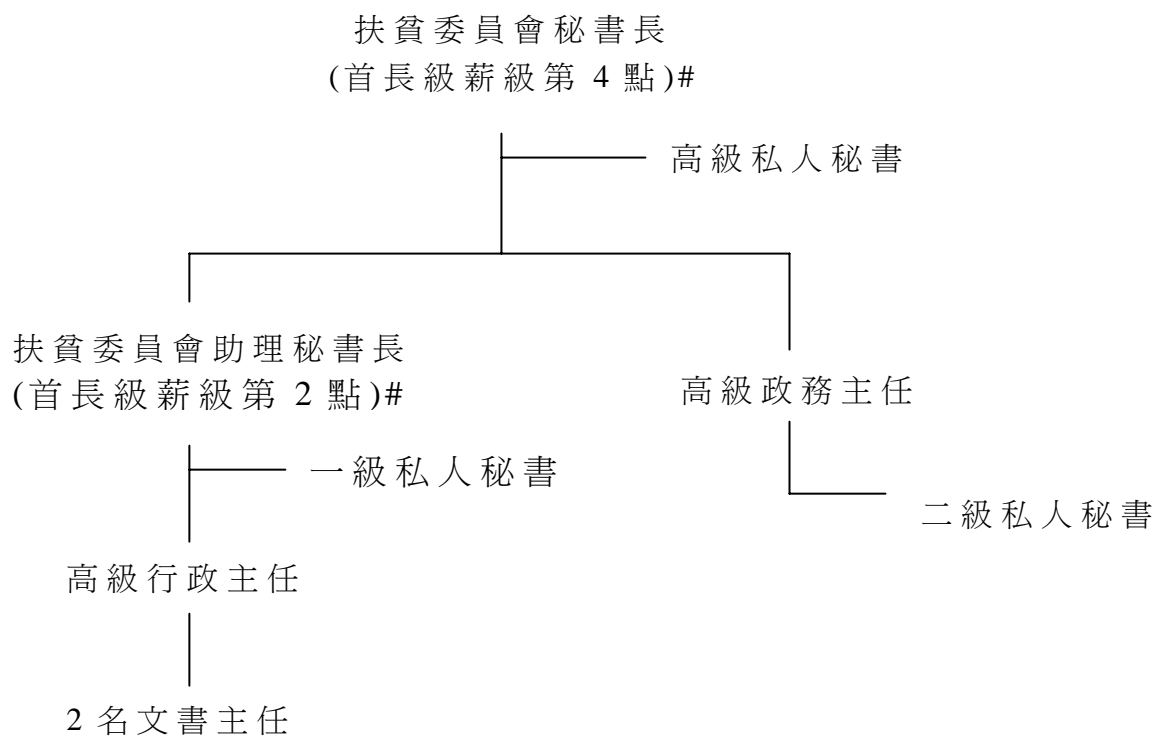
扶貧委員會助理秘書長職責表

首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

扶貧委員會助理秘書長的職責是協助委員會秘書長的工作，尤以下述各方面為要－

- (a) 為委員會協調和草擬政策文件、跟進委員會的意見和建議，以及擬備委員會工作報告；
- (b) 檢討有關紓緩貧困／防預貧窮的各種服務和支援工作，以及確定可予精簡、整固工作和提高效率之處；
- (c) 聯絡各區政務專員、區議會、地區福利辦事處等，以協助委員會促進社會參與的工作；
- (d) 聯絡商界及其他有關方面，協助委員會促進公私營機構合作；
- (e) 監察委員會提議進行的研究、調查和計劃，並留意本港及海外的有關紓緩貧困的研究和其他發展；以及
- (f) 參與國際間就有關問題的討論並發表意見。

扶貧委員會秘書處的擬議組織圖



擬議開設的職位

扶貧委員會

貧窮指標

背景及目的

扶貧委員會委員在二零零五年二月十八日首次會議上，大多認為以香港普遍富裕的經濟環境，以及所提供的廣泛社會服務和支援，貧窮的概念應集中在一些弱勢社群的需要。因此，委員會成員普遍認為，單以收入數字來理解貧窮的概念並從而訂定委員會工作的優先次序並不恰當。我們須制訂一套多元化的指標，以反映香港整體情況及方便界定那些弱勢群體需要優先幫助。

2. 從一個多面體的角度來理解貧窮和幫助有需要人士，把重點着眼於建立能力和鼓勵自力更生；而對一些弱勢社群（例如老人和單親家庭的兒童），則確保他們有機會獲取其所需的服務和支援（例如教育、房屋和醫療服務），這些想法與多個和香港經濟發展程度相若國家近年的發展相符。

3. 因此，在概念上須注意的是，“貧窮”代表社會上最需要獲得幫助的人士，這有別於一般字典從表面字義所作的詮釋。就整個香港和委員會的具體工作而言，這概念仍在發展中，而我們如何看待此事項，不但反映香港社會的價值取向，亦反映出委員會成員的集體價值取向。

選擇指標的考慮因素

4. 導致有需要人士身處困境的因素有很多，而同一因素造成的影響亦會因人而異。貧窮指標可以涵蓋表徵和原因。事實上，表徵和原因可互相影響，有時也難以將兩者

明確區分。故此，若要從各項指標歸納出結論務必要審慎處理。

5. 扶貧委員會在首次會議上，委員大都同意要着重預防工作。故此在揀選指標方面，為兒童及青少年訂定的指標尤其重要，着眼點在於確保他們不受現時的社會及經濟背景所妨礙，使日後有機會向較高的社會和經濟階層上移。

6. 考慮到扶貧委員會在二月十八日首次會議的討論，我們建議按以下四個社會組別訂定貧窮指標：

- 兒童／青少年；
- 在職人士／成人；
- 長者；以及
- 社區。

首三個組別是按年齡分類，最後一組關於社區貧窮，旨在反映本港各個分區和社會整體的福祉。

7. 在一些海外國家或地區，貧窮指標會針對一些如性別或族群的特定組別。但香港的社會氣氛普遍和諧，與其他國家的處境不同（如美國一些城市中心的黑人或美國境內為數不少的墨西哥裔人）。在現時建議的框架下，一些特定組別的需要正如其他人士一樣，會被納入按年齡或按地區劃分的指標之內。再者，特定組別人士的需要（例如婦女、少數族裔和新移民），透過定期的專題研究來分析更為適合。

8. 技術上，該些指標必須可以量化及有可靠的統計數據支持。此外，該些指標必須容易定期更新，以便持續地監察貧窮問題。預計指標的統計數據會主要來自政府統計處的現有數據庫和其他有關部門的行政記錄。如屬必要及可行，我們亦會蒐集一些重要但目前欠缺的數據。

9. 唯有能定期蒐集和更新，以及對香港具有意義的指標才會是有用的指標。蒐集數據的工作不應對數據來源(即普羅大眾／特定組別)及蒐集數據的機構帶來過分沉重的負擔。我們應審慎地揀選有關指標；採用的指標數目亦應有規限，使易於處理。歸根到底，指標是否有用應視乎數據的質素和揀選指標背後的理念，而非單看指標數目的多寡。

擬議指標

10. 指標大致上可分為六個類別，即入息／收入支援、教育／培訓、就業、健康、生活環境及社區／家庭支援。它們對上文第 6 段所提及的四個社會組別存着不同程度的重要性。

| | 兒童／青少年 | 在職 人士／成人 | 長者 | 社區 |
|-------------|--------|-------------|----|----|
| 入息／收入 支援 | X | X | X | X |
| 教育／培訓 | X | | | |
| 就業 | X | X | | X |
| 健康 | X | X | X | X |
| 生活環境 | X | | X | X |
| 社區／家庭 支援 | X | | X | |

11. 在所有可揀選的指標當中，我們認為“入息／收入支援”與貧窮最為息息相關。合理的收入水平是個人享有安穩生活的必要條件。就香港的情況而言，由於綜合社會保障援助(綜援)計劃採用入息審查機制，綜援受助人一般被視為貧窮人士，他們有需要並已獲提供經濟援助。然而，社會上亦有非接受綜援的家庭，其入息低於綜援水平，或在綜援受助家庭中有若干家庭成員不符合資格領取綜援的情況出現。因此，我們建議使用按合資格成員數目劃分的平均綜援金額作為準則，以界定個人是否屬於貧窮。這反映了綜援金額，包括標準金額和特別津貼，是經詳細評估不同類型人士的基本需要而釐訂的。

12. 除綜援外，政府還有提供其他類型而亦需經入息審查的經濟援助計劃，以幫助有需要人士。但綜援受助人是不能領取這些援助，以免享有雙重福利。基本概念是，沒有人會因經濟狀況欠佳而被剝奪其基本需要。因此，有關援助計劃受助人（只包括那些與綜援受助人收入水平相若的組別）的數目紀錄亦可反映貧窮狀況。

13. 此外，“健康”是另一項跨越所有擬制訂的四個社會組別的貧窮指標。我們正尋求有用的健康指標，因為健康對學習、工作及整體生活至為重要，並會影響目前以至未來的收入。然而，要在這方面訂定有用的指標並不容易，主要基於以下兩個原因。首先，與發展中地區不同，在香港要確定某些疾病或健康問題慣常見於貧困人士，是一件困難的事。其次，政府的政策是維持一個高質素、公平、高效率、高成本效益及普羅大眾均享用的醫療系統。故此，除給予大量資助以提供高水準醫療及健康服務外，政府還設立公共醫院及診所醫療收費減免機制，以照顧貧困人士的需要。醫療收費減免機制的受助人數目，或可成為與貧窮有關的一項健康指標。

14. 根據上述的框架及上一部分關於揀選指標的考慮因素，我們會在以下部分探討多個涵蓋生命週期及社區概念的指標以監察貧窮狀況。

15. 為顯示貧窮問題在絕對及相對情況下的嚴重程度，我們將會編制各項指標的數目和適當地計算相應組別中的百分比。另一點值得注意的是，所有編纂的數據將不包括外籍家庭傭工。因為現時已有特別條款規範該類傭工在香港受聘的事宜，而這些條款大體較其他經濟體系的為佳。

兒童／青少年(0至14歲／15至19歲)

16. 就成長中和在學習階段的兒童及青少年而言，訂定幼兒護理和教育方面的指標至為重要。這方面的指標包括教

育程度和輟學青少年數目。儘管我們知道該些指標或與貧窮情況沒有直接關係，因為有很多貧窮問題以外的因素，均會導致青少年教育程度低於一般標準或出現輟學情況，但是這些指標與預防及風險因素有關，原因是教育程度低及／或輟學的兒童及青少年將來會比較容易轉為「雙失」，繼而墮入貧窮網。此外，一些社會科學及教育研究普遍顯示，社會經濟狀況雖然並非決定性的因素，但對學習問題卻存着很大的預警關係。

17. 至於訂定與入息相關的指標，值得關注的是家長所賺取的入息，能否讓子女在成長過程中，無論在健康、教育、住屋和參加社交活動方面都不會有所匱乏。除此之外，我們亦訂定其他相關指標，以反映一般兒童和青少年的福祉。該些指標臚列如下：

- (1) 居住在無業家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (2) 居住在入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲、6 至 14 歲及 15 至 19 歲兒童／青少年
- (3) 居住在單親及入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (4) 居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (5) 0 至 5 歲及 6 至 14 歲的綜接受助人
- (6) 在公營或受資助幼兒中心接受照顧的兒童
- (7) 在學校書簿津貼計劃下獲全數資助的受助人
- (8) 輟學青少年數目
- (9) 未達中三教育程度的青少年(為編纂資料目的，所涵蓋的為年齡 18 至 20 歲的青少年)
- (10) 中學會考少於五科合格的學生
- (11) 待學、待培訓及待業的 15 至 19 歲青少年

15 至 59 歲在職人士／成人

18. 關於適齡工作人士，我們主要着眼於他們是否在職。若然，關注點是多少人屬於在職貧窮(即從事低收入工作

的人士)。至於失業人士，那些長期失業者較有可能墮入貧窮網，因為他們在尋找工作時一般會遇到較大困難。

19. 患有殘疾的成人所面對的情況亦備受關注。我們鼓勵殘疾人士在可能情況下自力更生。至於無法維持生計的殘疾人士，他們可在綜援計劃下得到援助。同樣，綜援亦為健康欠佳而無法工作以致沒有收入的人士提供幫助。因此，為監察貧窮情況，掌握正在接受康復培訓的殘疾人士數目，以及因殘疾/健康欠佳而領取綜援人士的數目是可取的方法。

20. 現建議訂定以下指標，以監察工作年齡人士的貧窮情況：

- (12) 居住在無業家庭的 15 至 59 歲人士
- (13) 居住在入息低於平均綜援金額的家庭的 15 至 19 歲及 20 至 59 歲人士
- (14) 每周工作 35 小時及以上而每月就業收入少於中位數 50% 的 15 至 19 歲、20 至 24 歲及 25 至 59 歲受僱人士
- (15) 15 至 19 歲、20 至 24 歲及 25 至 59 歲失業人士
- (16) 失業超過 6 個月及 12 個月的人士
- (17) 領取綜援超過一年的健全成人
- (18) 接受職業康復培訓服務的殘疾人士
- (19) 因永久傷殘／暫時傷殘／健康欠佳領取綜援的成人

60 歲及以上長者

21. 長者方面，我們須優先確保他們能渡過積極和健康的晚年。要達到這目標，他們需要有合理的財政支援，並獲得到家庭成員及社會人士的關心。不過，要搜集退休人士財政狀況的資料却殊不容易，因為他們可能依靠個人儲蓄、投資收入、退休金及／或家庭支持維持生計，而這些

數字相對於受僱人士的收入／入息數字，會較容易出現少報的情況。所以，較可取的做法是直接審視獲政府財政資助的長者人數，以作為貧窮指標。若要更廣泛地反映長者的福祉，我們可加上一個與其居住環境相關的指標。

22. 顧及種種的局限，現建議採用以下指標監察長者的貧窮情況：

- (20) 領取各類高齡綜援的受助人
- (21) 公立醫院及診所的醫療收費減免機制下合資格的年長病人人數
- (22) 居住在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位的長者

社區

23. 以各地區和社會整體劃分的貧窮指標，基本上歸納了上述類別的主要指標。以地區為本的指標可用來反映居民生活條件較差的不同區域，而社會整體指標則有助全面衡量本港貧窮問題的嚴重性。我們建議的指標臚列如下：

- (23) 居住在無業家庭的 0 至 14 歲、15 至 59 歲及 60 歲及以上人士[按地區列出]
- (24) 居住在入息低於平均綜援金額的 0 至 14 歲、15 至 59 歲及 60 歲及以上人士[按地區列出]
- (25) 居住在單親及入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童[按地區列出]
- (26) 每周工作 35 小時及以上而每月就業收入少於整體中位數 50% 的受僱人士[按地區列出]
- (27) 住戶每月入息中位數[按地區列出]
- (28) 每月就業收入中位數[按地區列出]
- (29) 0 至 14 歲及 60 歲及以上的綜接受助人[按地區列出]
- (30) 居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的人士[按地區列出]

總結

24. 上述指標代表了制訂一籃子監察香港貧窮情況指標的第一步。所有指標詳細臚列於附件。隨着委員會對貧窮問題加深認識，以及委員會工作重點的衍化，我們日後或會加進一些相關的指標。同樣地，一些技術上不能編制的指標將會被剔除，又或會以其他相關指標代替。

25. 請各委員在考慮到上文所討論的種種因素及限制後，對建議用作監察貧窮情況的指標，就其相關性及恰當性提出意見，以及建議日後這方面工作的路向。

財政司司長辦公室
經濟分析及方便營商處
二零零五年四月四日

擬議指標一覽表

| 兒童／青少年(0至14歲／15至19歲) |
|---|
| 1. 居住在無業家庭的0至5歲及6至14歲兒童 |
| 2. 居住在入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲、6至14歲及15至19歲兒童／青少年 |
| 3. 居住在單親及入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲及6至14歲兒童 |
| 4. 居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的0至5歲及6至14歲兒童 |
| 5. 0至5歲及6至14歲的綜援受助人 |
| 6. 在公營或受資助幼兒中心接受照顧的兒童 |
| 7. 在學校書簿津貼計劃下獲全數資助的受助人 |
| 8. 輟學青少年數目 |
| 9. 未達中三教育程度的青少年(為編纂資料目的, 所涵蓋的為年齡18至20歲的青少年) |
| 10. 中學會考少於五科合格的學生 |
| 11. 待學、待培訓及待業的15至19歲青少年 |
| 15至59歲在職人士／成人 |
| 12. 居住在無業家庭的15至59歲人士 |
| 13. 居住在入息低於平均綜援金額的家庭的15至19歲及20至59歲人士 |
| 14. 每周工作35小時及以上而每月就業收入少於中位數50%的15至19歲、20至24歲及25至59歲受僱人士 |
| 15. 15至19歲、20至24歲及25至59歲失業人士 |
| 16. 失業超過6個月及12個月的人士 |
| 17. 領取綜援超過一年的健全成人 |
| 18. 接受職業康復培訓服務的殘疾人士 |
| 19. 因永久傷殘／暫時傷殘／健康欠佳領取綜援的成人 |
| 60歲及以上長者 |
| 20. 領取各類高齡綜援的受助人 |
| 21. 公立醫院及診所的醫療收費減免機制下合資格的年長病人人數 |
| 22. 居住在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位的長者 |
| 社區 |
| 23. 居住在無業家庭的0至14歲、15至59歲及60歲及以上人士[按地區列出] |
| 24. 居住在入息低於平均綜援金額的0至14歲、15至59歲及60歲及以上人士[按地區列出] |
| 25. 居住在單親及入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲及6至14歲兒童[按地區列出] |
| 26. 每周工作35小時及以上而每月就業收入少於整體中位數50%的受僱人士[按地區列出] |
| 27. 住戶每月入息中位數[按地區列出] |
| 28. 每月就業收入中位數[按地區列出] |
| 29. 0至14歲及60歲及以上的綜援受助人[按地區列出] |
| 30. 居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的人士[按地區列出] |

扶貧委員會

工作計劃（擬稿）

目的

在扶貧委員會的職責範圍及委員對扶貧委員會的期望的基礎上，本文件建議委員會的工作計劃，供委員考慮。

職責範圍

2. 扶貧委員會於二月十八日舉行的第一次會議通過了以下的職責範圍：

- (a) 研究和了解貧困人士的需要；
- (b) 就防預貧窮、紓緩貧困和推動自力更生提出政策建議；及
- (c) 鼓勵社會參與，界定政府、社會福利界及民間團體的角色，推動公私營機構合作和運用社會資本，以改善貧窮問題。

在討論職責範圍時，委員就扶貧委員會未來工作的重點交換了意見，並委託秘書處徵詢各委員的意見，並在各委員的期望的基礎上擬定委員會的工作計劃。

委員意見

對現時服務的總體意見

3. 委員對委員會的期望，會受到他們對現時為貧困人士提供服務和支援的水平看法所影響。整體而言，大部份委員覺得現時服務-

(a) 能廣泛地照顧到所有需要扶助的人士；

(b) 服務類別與支援相當多元化；

(c) 整體服務及支援水平大致足夠。

4. 簡而言之，雖然委員認為有可改善的地方，但大部份委員同意現時服務並無重大疏忽或遺漏。但由於以下的發展，一些委員覺得我們不應安於現狀-

(a) 現行服務架構在三十多年前建立，雖然期間按需要進行了修改，但為了確保架構的基礎理念依然合時和受眾繼續獲得適當的照顧，就一些方面進行檢討是值得的。

(b) 隨着社會發展，機構的分工變得複雜。服務的提供往往按當時需要而增加。初步看來，如不同政策部門及有關機構能進一步清晰界定他們不同的服務和工作，將更能便利服務使用者，以及減低濫用制度的可能。

(c) 政策的制訂和執行通常由政策局設計。但隨着城市化、房屋及新市鎮的發展，不同社區的狀況愈趨不同。故在政策、資源及服務的提供，需要切合社區的特點。

需優先關注的社羣

5. 除了以上的整體性意見外，委員亦指出了他們覺得需要優先關注的弱勢社羣，包括我們的下一代(學前學童、學生及 25 歲以下的青少年)，失業人士、在職貧窮人士及長者等。這與委員會第一次會議中表達的意見相近。附件載列了委員會對這些社羣需要的關注。值得注意的是，雖然這些社羣及他們的多元需要可能相互重疊(例如成年成員的低微收入與家庭的其他成員如幼童或長者的生活質素有緊密連繫)，但委員明白政策需要針對個別社羣而制訂。由於不同社羣的多元需要及相連關係錯縱複雜，故需要在執行有關政策時考慮個別情況。

6. 委員亦察悉由於香港是一個低稅率及外向型經濟體系，香港的財政狀況易受本地及國際市場浮動所影響。因此在使用公帑時，必須謹慎及合乎成本效益。一些委員因此認為-

(a) 委員會的工作焦點不應只是派發金錢援助，而是鼓勵自力更生，助人自助。一些委員指出這目標對扶助失業人士及由貧困兒童，尤為重要。

(b) 任何改善措施必需避免建立新的執行機構，而應透過現時機制執行，以保持架構簡單，並盡量利

用市場、自願參與、建立社區網絡和社會資本。委員會的工作不應與現時架構(包括現時多個諮詢委員會)重疊或影響它們的工作。

- (c) 服務的提升應盡量具針對性，以應付不同種類人士及不同地區的需要。這亦有助減少濫用、浪費及執行上的偏差。

建議工作計劃

7. 基於上列考慮，大部份委員支持委員會制訂短期及長期工作計劃，他們亦支持集中處理數項措施，以免委員會的工作太分散，以致無法得到滿意成果。上文第 3、4 及 6(b)段特別建議委員會應集中討論跨專業/跨界別合作，以提升政策整合。

8. 在委員的意見的基礎上，下列為建議的工作計劃，供委員考慮-

建議的短期工作計劃

- (a) 深化以地區為本方向：跟進區訪，進一步鼓勵地區網絡的建立以照顧不同地區的需要；收取有關地區的工作報告，並給予相關的支持。基於上文 6(b)段，在考慮應否/如何建立這些地區網絡時，應盡量避免不必要的架構重疊及資源分散。委員亦可就此參閱委員會文件第 9/2005 號。
- (b) 鼓勵社區參與：在現行機制上鼓勵建立更多社區網絡，例如學界機構互助，商界與自願組織合作，鄰社關懷及支援網絡，師友/義工計劃等。委員建議鼓勵這些發展，秘書處將會告知委員有關

推動這些措施的宣傳安排，以加強社區對弱勢社羣需要施以援手的認知，而社區層面上的宣傳和推行工作將由個別機構執行。

(c) 提升政策整固：在現行政策和服務計劃的執行框架內，集中考慮一些特別需要優先關注的社羣。基於委員會首次會議的討論及委員的意見，現建議我們在未來 6 至 9 個月集中研究以下課題 -

(i) 減低跨代貧窮的機會(詳情請參閱委員會文件第 12/2005 號);及

(ii) 提供更多的培訓機會，深化就業援助，使健全的失業人士能參與有意義的工作。

委員普遍認為委員會可從下列方向考慮進一步工作 -

- 為了令減低跨代貧窮的機會的措施具持續性，我們必須面對他們的父母的失業問題;
- 我們需避免失業人士由於長期沒有工作或參與有意義的活動，變得難以受聘;
- 我們應創造機會以提升他們的自我形象;
- 我們應能透過政府、商界與非政府機構的三方面合作，幫助這些人士;
- 這措施的成效將可證明在困境中生活的人士可自力更生，有助達致委員會職責範圍第三項的目標(文件第 2(c)段); 及

- 一些委員認為推動這措施亦有助達到下文第 8(c)段的長遠目標。

建議的長期工作計劃

- (d) 在服務目標及甄別資格不變的前提下，考慮各種服務的推行及能否提高效率及效用。一些委員提出有關提供社會服務的政策局/部門(教育、福利、房屋、醫療等)是否能共用受助人的資料，或待情況成熟時，進一步考慮中央處理審批工作。
- (e) 在上文第 4-6 段的基礎上(特別是第 4(a), 4(b), 6(a) 及 6(c)段，與有關諮詢委員會或政策局合作檢視主要提供服務的架構是否需要改善及更新。一些委員建議檢視綜合社會保障援助計劃的執行，以推動健全人士自力更生的目標。

其他意見

9. 見上文第 4(b)及 6(b)段，一些委員提出不應把委員會變成一個永久性的架構。他們認為委員會雖能推動一些短期工作，但應避免成為一個執行架構，並應考慮到對其他執行機構在執行建議時的影響。委員認為委員會應就複雜的長遠工作訂立方向及綱領，使相關的諮詢委員會能進行跟進。因此，他們認為委員會應為暫時性質及有時間限制。但一些委員持不同看法，他們雖然理解成立永久性架構的局限，但委員會成為一個永久性統籌及監察架構，將有好處，故他們希望能持開放態度，待委員會的工作開展後，再考慮委員會的存廢。

徵詢意見

10. 請委員 -

- (a) 察悉上文第 4-6 段，附件，及第 9 段所列委員的意見；及
- (b) 為文件第 7-8 段委員會的短期及長期工作計劃，提出意見。

委員會秘書處
二零零五年四月

扶貧委員會工作計劃 需優先關注的社羣—委員的關注

兒童及青少年

- 委員普遍同意，及早給予照顧及制訂針對性措施，以切合不同年齡組別的兒童及青少年的需要，是十分重要的。委員認同，為來自弱勢家庭的兒童及青少年提供教育及發展機會，是減少跨代貧窮機會的關鍵。委員同意，委員會應諮詢有關機構及參考有關的海外經驗，研究為兒童及青少年（特別是來自弱勢社羣的兒童及青少年及其家庭）提供的服務及照顧是否有改善餘地。
- 委員認為有需要集中資源去幫助不同年齡組別中最需要援助的人士，但未必有需要純粹根據收入界定有關需要。
- 委員認同推行《二零零五年施政報告》所載有關減少跨代貧窮的新措施的重要性；有關措施包括兒童發展先導計劃的試行和課餘學習及支援計劃。然而，委員認為，針對青少年制訂合適的政策工具需要一些時間，而觀察它們的成效需時更長。關於這方面，有些委員認為，可探討對香港兒童較長遠發展進行縱向研究的可行性。
- 委員認為，加強社區參與計劃（例如師友計劃、導修計劃、課餘關懷計劃、獎學金等），以幫助需要援助的兒童及青少年，應為優先工作。

失業人士

- 失業已被公認為貧窮的主要成因，會對經濟、社會和情緒造成嚴重影響。有意義地從事有報酬的工作，是推動有工作能力的人士自力更新的主要動力。委員認為，委員會應研究如何進一步增加培訓機會、加強就業援助和接觸最需要援助的人士—

- 失業青少年：委員認為，應為青少年提供持續而有效的教育／培訓和就業服務，協助他們進入勞動市場，而為待業待學青少年提供社會服務／培訓／就業綜合援助，尤為重要。委員會會按個別地區的需要，檢討各項青少年培訓及就業援助服務。
- 失業中年人士：政府應繼續透過推動經濟增長促進就業，並針對個別地區需要而加強就業援助。有些委員建議委員會檢討政府當局的經濟政策，並研究如何促進勞工密集行業的發展／為低收入人士開拓低技術工作(旅遊業、市區重建、回收再造業等)，但他們也明白到，必須避免扭曲市場。
- 健全的綜援受助人：委員認為需要考慮“以工代賑”的措施的“推力”和“拉力”的因素。有些委員認為有需要再研究以提供失業救濟予失業人士來取代綜援。雖然沒有資料證明健全人士依賴福利的程度日漸增加，或福利制度廣泛被濫用，但當局須確保綜援計劃能協助真正有需要的人士，而且長遠而言，在財政上可持續推行。

在職窮困人士

- 委員承認，一般被稱為“在職貧困人士”的低收入者，可能是社會上生活條件最差及最沮喪的一羣。儘管他們長時間辛勤工作，但只賺得可能低於綜援水平的微薄收入。委員認為有必要考慮如何幫助在職貧困人士，包括那些合資格但沒有領取綜援的人士(例如基於對綜援計劃一無所知、認為領取綜援是一種恥辱、對自力更生的價值觀等理由)，以及雖然沒有資格領取綜援(其收入僅高於可領取綜援的水平，或不符其他資格準則)但需要照顧和援助的人士。
- 委員普遍認為，較佳就業機會和較高工資，是幫助這組別人士的關鍵。雖然訂立最低工資／最高工時可能縮窄綜援與工資水平的差距，但委員也明白，社會各界對這問題的意見分歧，並認為委員會應留意勞工顧問委員會所進行的詳細討論。
- 委員認為，必須確保這組別人士獲得不同機構所提供的經濟及其他公共援助，而不會因經濟困難而得不到基本

的社會服務。有些委員認為，值得對各政策局／部門提供經濟援助和津貼(例如租金援助計劃、醫療收費減免、車船津貼和書簿津貼)所採用的不同基準，進行檢討。

- 委員普遍同意，私人樓宇租金或居住在偏遠地區的人士的交通費等生活開支，是在職貧困人士特別關注的問題，但委員承認，制訂有效針對有關組別而在財政上又可持續推行並獲社會人士支持的援助計劃，存有困難。
- 有些委員認為，長遠來說，值得研究以“多方援手”的方式協助貧困人士。按照這方式及在不影響政府當局就提供基本安全網所作承諾的原則下，綜援的入息支援計劃應重新定位，作為輔助在就業、教育、醫療及房屋政策範疇的其他措施／非現金福利的補助式計劃，以照顧貧困人士的需要。此外，委員也認為值得探討是否有一些制度可以提高有關發放援助的透明度及執行成效，例如進一步共用必要的資料，以便提供更針對性的援助，或由一個中央機構審批有關申請經濟援助的資格準則。

清貧長者

- 委員認為值得研究現時清貧長者(尤其是那些選擇不領取或因不符合資格而沒有領取綜援的清貧長者)在經濟、醫療及社會這幾方面需要所得到的照顧。
- 重要的是，要了解一些合資格但沒有領取綜援的長者的實際情況，以及他們沒有領取綜援的原因，然後才考慮向他們提供經濟援助的最佳方法，例如考慮應否增加高齡津貼額、應否訂定較高的入息審查金額，以照顧那些不願意申請綜援的長者的需要，以及如不增加高齡津貼額，可以如何協助合資格領取綜援的清貧長者申請援助。
- 委員認為值得研究各類長者服務之間的協調，例如非綜援受助人申請減免公立醫院／診所醫療收費的程序，以及醫務社工可否就使用其他福利及社區服務向長者提供指引等。委員認為，房屋委員會最近放寬長者申請公共房屋所須符合的資產審查準則，是照顧清貧長者住屋需要的一項正確措施。

- 長遠而言，委員認為必須研究香港退休保障的“三支柱模式”的可持續性，以及在適當情況下研究如何加強這三根支柱，以防止現時的工作人口在年老時生活貧困。

其他弱勢社羣

- 從務實的角度考慮，委員表示委員會須優先關注的組別有兒童及青少年、失業人士、在職貧困人士及清貧長者，但同意應繼續留意其他弱勢社羣(包括殘疾人士、單親家庭、內地新來港定居人士、少數族裔和婦女)的需要。
- 此外，委員雖然認為現時的綜援金水平，已大致可以滿足受助人的基本日常需要，但亦同意應繼續留意綜援受助人的福利，例如他們是否需要社會支援及援助服務。委員會亦會留意持續進行的綜援計劃檢討，以及有關政策對扶貧工作的影響，例如綜援金額不應高於基本需要／生活所需，否則會對其工作動機／自力更生有負面影響。

扶貧委員會

跨代貧窮

目的

本文件載述為年輕一代提供的現有及已計劃服務及措施，特別針對為貧困家庭兒童提供教育及發展機會，以減低出現跨代貧窮的機會。

2. 本文件將集中討論有關兒童及青少年的健康、學校教育、福利和有關服務。本文件第 22-27 段，將提及有關"待業待學青少年"的就業問題，但基於重點不同，我們將另行擬備文件，在下次會議集中討論青少年在培訓與就業機會方面的問題。我們理解家庭環境(例如父母的就業及婚姻狀況)影響兒童的發展，應該在制訂政策的過程中一併考慮。直接影響其他家庭成員的政策和措施，將會在稍後會議進行討論。

現有服務

普及服務

3. 兒童及青少年是未來社會的棟樑。政府非常重視照顧兒童及青少年的需要，使他們日後能有意義地參與社會。現時不同政府機構為他們提供一系列廣泛的普及服務，包括全面性的預防疾病及促進健康服務，九年普及免費教育、以及其他幼兒及支援服務。有特別需要的兒童(例如傷殘或有行為問題)將得到特別照顧。這些現有普及服務的詳情見 附件A。

4. 香港為我們的下一代提供了全面和高質素的服務和照顧。憑藉當局在預防醫療服務方面的不斷努力，以及醫療設備的改進及社會經濟環境的改善，本港兒童的健康指數可媲美其他先進國家。嬰兒死亡率在過去 20 年有普遍下降趨勢，在 2004 年按每千名活產嬰兒計算只有 2.5 宗。

香港的防疫注射覆蓋率為百分之九十九，與工業化國家(平均為百分之九十四)看齊。香港兒童在各方面的發展和表現能媲美西方社會的兒童，而在一些有關識數、寫前準備及語文技巧的範圍，香港兒童的表現顯優勝。與大部分西方社會看齊，香港提供 9 年免費基礎教育。

對低收入家庭兒童及青少年的援助

5. 附件 A 所載列的普及服務大致可確保我們的下一代的一般福利達至基本水平。不過，政府亦瞭解部分兒童基於本身的情況(例如家庭困難)或無法獲得一些對其健康與均衡發展重要的機會，可能需要額外援助照顧。下文第 6 至第 8 段載列了一些為綜援或低收入家庭¹而設的援助計劃。

6. 目前綜援制度已照顧了有經濟困難的兒童的特別需要。兒童的綜援標準金額較成人高出 130 元至 315 元，每月獲發金額由 1,275 元至 1,920 元不等。當局並無限制受助人如何使用每月發放的標準金額。綜援制度亦提供了一系列的特別津貼，照顧兒童的特別需要，其中包括照顧幼兒費用、學費、往返學校交通費、考試費及膳食津貼，以及每個新學年可獲發高達 3,810 元的劃一金額以應付書本、文具、校服等與就學有關的雜項開支。

7. 對個別有困難的綜援家庭，社會福利署(社署)署長會按其實際情況，考慮在綜援制度下行使酌情權予以協助，例如為該家庭的子女支付眼鏡費用。我們相信現時綜援金額已可滿足受助家庭(包括有兒童的家庭)的基本需要。

¹ 截致 2005 年 2 月，共有 88 980 家中有 18 歲以下人士的綜援戶。根據 2004 年 10 至 12 月份的綜合住戶統計調查，在 858 100 中有 18 歲以下人士的住戶當中，170 900 住戶的收入較同類家庭人口的綜援戶的一般綜援水平為低。(請注意，有關數字/估計可能受某些家庭不願意揭露有關資料的影響，比實際數字為低)。另一個反映低收入家庭的數目指標是接受全額書簿津貼的學童數目(調整後家庭收入為 \$19 332 或以下的非綜援家庭)。2003/2004 年度，在 909 700 中小學學童當中，111 960 接受全額津貼。

8. 其他對低收入家庭的支援包括：

- 教育：政府的政策是確保學生不會因經濟困難而失去接受教育的機會。學生資助辦事處管理多項須經入息審查的資助計劃，提供車船津貼、書簿津貼、學費及考試費減免，供來自低收入家庭及未有領取綜援的中、小學生申請。修讀由公帑資助或以自資形式開辦的專上課程，並符合資格的全日制本地學生，則可申請助學金及/或低息貸款，以支付學費、學習及生活支出。
- 幼稚園：政府向合資格的非牟利幼稚園提供的資助包括發還租金、差餉及地租，及透過資助計劃直接撥款，幫助他們支付租金及聘用更多合格幼稚園教師，而毋須大幅增加學費。來自低收入家庭但未有領取綜援的幼稚園學生亦可透過幼稚園學費減免計劃獲得資助。
- 幼兒中心：大部分幼兒中心為政府資助或由非牟利機構或私人團體開辦。低收入家庭(包括綜援家庭)如有社會需要²將子女交由幼兒中心全日照顧，可通過幼兒中心繳費資助計劃而獲得經濟援助。幼兒中心及幼稚園的協調於 2005/06 學年落實執行後，幼稚園學費減免計劃會取代幼兒中心繳費資助計劃，涵蓋所有小學學前服務。
- 課餘託管：課餘託管計劃由非政府機構以自負盈虧的形式營辦。低收入家庭(經參考家庭住戶每月收入中位數)或綜援家庭，可申請豁免全費或減免半費。由 2005 年 4 月起，豁免費用的撥款將由每年 1 000 萬增至 1 500 萬，以在目前 830 個豁免全費的名額外多提供 415 個名額。

² 「社會需要」是指家庭狀況，例如雙親在職；屬單親家庭或破碎家庭；有需要全日照顧弱智子女或曾受虐待的子女；或獲社會工作者推薦的其他情況。

近期發展

9. 《二零零五年施政報告》喚起社會人士對一般貧窮問題，特別是跨代貧窮問題的關注。此外，國際及本地的調查研究顯示，邊緣兒童／青少年，與其經濟／社會條件處於弱勢的背景(例如單親家長、低收入家庭、新來港定居人士、少數族裔)有莫大關係³。及早關注有關問題並採取有效的預防措施，會減低由於學業不成、破碎家庭、待業待學、就業不穩定方面可能帶來更高的社會成本，及可能增加的福利開支。因此，政策的制定愈來愈趨向採用跨機構、跨專業的綜合服務模式，並考慮到不同社區的需要(見下文第 10 至 15 段)。

綜合服務模式

10. 為促進醫療衛生、社會服務及教育界在推動香港學前兒童的最佳發展方面的聯合工作，促進學前兒童全面發展委員會(Committee on Promoting Holistic Development of Preschool Children)在 2002 年 12 月成立。該委員會成員包括衛生署、教育統籌局(教統局)、社署、非政府機構、學術機構和家長的代表。有關方面現正跟進該委員會提出的建議(請參閱第 17 段載述的試行「兒童發展先導計劃」)。

11. 現時由社署及非政府機構營辦的 61 個綜合家庭服務中心遍布全港各區，為有需要的人士提供家庭支援服務。有關服務包括輔導服務、支援小組及計劃，旨在協助個人和家庭建立自信；培養正確價值觀；使家長掌握更多管教兒女的技巧；以及加強他們解決問題和應付壓力的方法。

12. 非政府機構獲社署資助，現時在全港各區共開辦 132 個綜合青少年服務中心，為 6 至 24 歲的青少年提供全面的服務。服務範圍十分廣泛，例如指導及輔導服務；為環境欠佳的青少年提供支援服務；社會化服務；以及培養社會責任和發展才能的活動。綜合青少年服務中心作為大型鄰舍平台，旨在透

³ 影響個人“成就”的九個環境因素：家庭生活、社會經濟背景、個人往績、角色模仿、競爭、壓力水平、運氣與機會、學校經驗和文化因素。(“*The Myth of Laziness*” Mel Levine, M.D.)

過專業社工服務及與其他專業／界別的合作，共同為青少年締造有利他們健康發展的社會環境。

13. 多個部門亦於地區層面合作，為邊緣青少年及違法青少年提供支援。例如，對於曾在警司警誡計劃下受警誡的青少年，我們已自 2003 年 10 月開始引進「家庭會議」安排，讓社署、警方、衛生署及教統局的相關專業人員與有關青少年及其家人會面，針對受警誡青少年的需要，訂定跟進行動計劃。

14. 此外，由社署署長擔任主席的邊緣青少年服務委員會，透過促進跨專業、跨界別、跨決策局／部門之間的合作，提出有效的方法，照顧青少年(特別是邊緣青少年)不斷轉變的需要。

15. 在地區層面，我們亦已設立青少年服務地方委員會，由社署的地區福利專員擔任主席，以加強非政府機構、教統局、警方、學校、家長、社區領袖等各有關方面的協調。

更明確的重點

16. 政府與有關諮詢組織及團體合作，制訂了不同的評估工具及進行相關研究，以評估不同年齡組別兒童和青少年的需要。以下各段載述三個年齡組別兒童／青少年(0 至 5 歲、6 至 15 歲、15 至 24 歲)的需要評估。這些評估和研究除採用純粹以入息為標準外，還採用其他標準，這有助了解特別組別的兒童／青少年的需要。此外，這些評估和研究亦有助設計有效的干預措施和計劃。

0 至 5 歲幼童：試行「兒童發展先導計劃」

17. 我們將會為初生至 5 歲幼童設立「兒童發展先導計劃」，在深水埗、天水圍、屯門及將軍澳四個社區分階段試行。「兒童發展先導計劃」是以社區為本的計劃，透過醫療衛生、教育及社會服務的更佳整合，加強母嬰健康院的現有服務，以確保能及早發現兒童及其家庭的不同需要，向他們提供合適及適時的服務。該計劃需要透過政府部門及相關機構的跨界別和跨專業合作推行。我們會在 2005 年 7 月在深水埗首先試行先導計劃。計劃的最新進展和詳情載於附件 B。我們致力令先導計劃取得成效。首先我們會密切監察深水埗的轉介數據和各類社會服務需求的增

長，以考慮是否需要為個別服務增撥資源。我們會就先導計劃在深水埗的試行情況進行評估。

6-15 歲兒童及青少年

18. 為評估和援助 6-15 歲青少年需要，政府已/將會引入一系列計劃，包括「青少年健康計劃」、「成長的天空計劃」及「先創成長路」-賽馬會青少年培育計劃等(見下文第 19 至 21 段)。

19. 當局在 2001/02 學年推出「青少年健康計劃」以提升青少年的心理社交健康，並接觸沒有來訪健康中心的學生。這項計劃的目的在於讓青少年學會各種知識和技能，讓他們認識及接受自己和他人，並在人生的歷程中有能力及自信在社會立足，享受一個健康快樂的生活。由醫生、護士、社工、心理學家、營養師等多門專家組成的小組會到訪學校，為學生、教師及家長提供健康教育活動。這計劃借助衛生署現時的學生健康服務的優勢，已成功在 2004/05 年推展至分佈全港 18 區的 358 間中學。

20. 「成長的天空計劃」的目的是提升學生的抗逆力，以面對成長中的挑戰。這計劃可分為識別機制和綜合課程兩大部份。成長的天空計劃（小學）的識別機制旨在識別出有較大輔導需要的小學四年級學生，而綜合課程則包括一系列適用於小學的「發展課程」和「輔助課程」。「發展課程」是一個以抗逆理念為基礎的輔導課程，對象是全體小四至小六學生。「輔助課程」是一系列的小組、歷奇及親子活動，對象是被識別出來有較大輔導需要的小四學生。在正式推行這計劃之前，教統局已在 18 間小學進行一個為期三年的先導計劃。研究結果顯示平均有 18.9% 的小四學生需要接受「輔助課程」。教統局已於 2004/05 學年將這計劃推展到全港共 250 所小學，並計劃在 2005/06，2006/07 學年及以後，分別擴展到共 375 及 500 所小學。

21. 成長的天空計劃（中學）自 2001/02 學年開始在中學推行。該計劃的對象僅為被評估為有較大發展需要的中一學生，為他們提供成長輔助訓練，以加強他們的效能感、歸屬感、樂觀感和適應力。該計劃會在 2005/06 學年後逐步取消。香港賽馬會將於 2005 年 4 月初，為初中學生開展「共創成長路」-賽馬會青少年培育計劃，以促進他們

的心理社交發展，例如才能、性格、愛心等。社署會協助推行該項計劃。計劃分為兩層，第一層供初中學生參加，第二層則為被評估為有較大需要的青少年而設。

15 至 24 歲青少年

22. 我們的工作重點是這個年齡組別中的“待業待學青少年”。一般而言，這類青少年是指年齡介乎 15 至 24 歲，沒有從事經濟活動，又非在學的青年人。根據政府統計處提供的統計數字，在 2004 年第 4 季待業待學青少年的人數為 61 200(包括 39 000 的失業人口及 22 200 非從事經濟活動而又非在學的青少年⁴。)

23. 2003 年 3 月，青年事務委員會在提交行政長官的“青少年的持續發展和就業機會報告書”⁵中，從多方面分析青少年失業問題，並就“待業待學青少年”的個人發展、技術培訓、事業發展及就業機會的有關需要進行評估。該委員會認為，既有的青少年就業計劃未能滿足這類青少年的需要。

24. 青年事務委員會認為必需擬定具體的概念綱領，為青少年提高人力資本、鞏固社會資本，以及發展文化資本；推動“待業待學青少年”參與有意義的活動；加強跨界別及跨部門的合作。為能全面地照顧“待業待學青少年”的需要，該委員會建議推行以實效為本的計劃，為這類青少年提供協助。此外，該委員會建議政府成立一個研究及發展基金，為加強“待業待學青少年”的持續發展及就業機會推行新的措施及試驗計劃。

25. 回應青年事務委員會的建議，行政長官在其 2004 施政報告，宣佈成立青少年持續發展及就業基金(基金)，旨在推行一些實驗計劃，及開拓培訓、見習和就業的機會。青少年持續發展及就業相關培訓專責小組(專責小組)在 2004 年 3 月成立，負責統籌及督導各項以待學待業青少年

⁴ 這數字不包括由於身份為“學生”、“料理家務者”及“因健康關係不能工作的人士”而不從事經濟活動的人士。

⁵ 有關報告會見於

http://www.info.gov.hk/coy/eng/report/Continuing_Dev.htm.

為對象的培訓及就業計劃，並期望透過跨界別及跨政府部門人士的參與，可促進此等計劃的成功，及鼓勵倡議新的意念及政策，去協助青少年持續發展及就業。

26. 為支持專責小組的使命，政府已向基金撥款 5,000 萬元：(i) 試驗各項適合待學待業青少年的培訓計劃；(ii) 就待學待業青少年的困難，進行研究計劃，並評估現有的青少年培訓及就業計劃；及(iii) 培訓前線青少年工作者，提昇他們對激發待學待業青少年投入就業市場及重返校園的技巧。現時專責小組已批准了 14 個試驗計劃，共提供約 4 100 個培訓名額。至於前線青少年工作者的培訓課程及研究計劃，專責小組已委托適合的機構負責推行。稍後專責小組會向政府提交報告，就處理待學待業青少年的困難，作出建議。

27. 社署亦已成立 18 個地區外展社會工作隊，集中識別和解決高危青少年的需要和處理童黨問題。此外，18 個綜合青少年服務中心亦獲撥資源，在全港各區為夜間在外流連的青少年提供深宵外展服務。其他為邊緣青少年提供的輔助服務和設施，包括即時住宿及危機介入服務、夜間青少年活動中心及由康文署提供的夜間康樂設施。

其他措施

28. 隨著香港的社會發展，我們對下一代的培育不應只限於供給基本生活和學校教育，而亦應在合理程度上提供優質的發展，讓兒童可以面對日後在求學／就業時遇到的挑戰。因此，我們近年亦已在多方面提供改善措施。下文列舉有關例子。

校本課後學習

29. 政府推行新的校本課後學習及支援計劃，目的在於為清貧學生提供更多幫助，藉此提高他們的學習效能及擴闊他們在課堂以外的學習經驗。教統局已徵詢學校議會及非政府機構對新措施各項建議安排的意見，並已制訂有關的實施方法。我們鼓勵學校與非政府機構合作，按照各自學生的需要而籌辦切合所需的活動，從而提升他們應付學習和自力更生的能力。有關的計劃將在 2005 年 8 月開始推行。計劃的詳情載列於 附件 C。

資訊科技援助

30. 有調查顯示香港十歲以上的學生，大約百分之九十一的家中擁有電腦。事實上，從 1999-2000 學年起，教統局已撥款支助學校延長電腦室及相關設施的開放時間，以供學生使用。此外，社區/青年中心亦設置了約 1 000 台電腦供學生課後自修或瀏覽互聯網。在 2001 年，優質教育基金撥出了 2 億元給中學購置電腦來借給有需要的學生。約 450 間中學利用這撥款購買了約 21 000 台電腦。教統局正與多個非官方機構合作，策劃一個電腦循環再用計劃，準備在未來兩年給有需要的家庭提供復修電腦和技術支援，並會為家長提供資訊科技訓練，務使有需要的學生更容易接觸到科技和資訊。

賽馬會全方位學習基金

31. 賽馬會全方位學習基金於 2002 年成立，目的在向小四至中三的學生提供資助，讓他們能夠參與全方位學習活動。基金優先惠及的對象為接受綜援或學校書簿全額津貼的學生。基金預算金額為 1 億 4,100 萬元，為期 5 年。在 2004 年所進行的一次大規模檢討中，反映學校一般認為基金應惠及中小學各級有需要的學生，並且應該放寬他們在使用基金幫助其他有需要的學生方面的限制。以上訴求已經轉達香港賽馬會慈善信託基金，以供考慮。

制服團體服務

32. 一直以來，民政事務局為 11 個制服團體及青少年團體提供經常資助金，讓它們為 8 至 25 歲的青少年提供非正規教育課程，以及循序漸進的訓練活動。制服團體通過小隊、步操和多技能方面的訓練，增強青少年的自信心、公民責任感、領導才能、團隊精神，以及鼓勵他們服務社區。截至 2004 年年底，在香港的制服團體中，8 至 25 歲會員的人數約有 129 000 人，佔這個年齡組別一成的人口。這些制服團體所開辦的培訓及教育課程，一般對象為身體健全的青少年(不論其經濟背景如何)；不過，有些制服團體會為貧苦青少年(如綜接受助人)提供減費優惠，並且增設團體單位，為殘疾青少年提供教育及訓練活動。另一方面，教統局現正考慮為制服團體提供額外資助金，用以成

立新的團體單位，為有需要的青少年免費提供制服，並資助經濟有困難的青少年接受領袖訓練。

青年事務委員會

33. 民政事務局一直與青年事務委員會緊密合作，每年通過舉辦各式各樣的青少年活動，以及為非政府機構的計劃提供資助，又進行青年事務方面的研究及調查，藉以培育和促進青少年的成長和身心發展。

中央政策組的研究

34. 為配合政策的制定，中央政策組正就解決兒童貧窮問題進行研究，集中探討提供在金錢以外的其他援助策略。為支持扶貧委會的工作，中央政策組亦正準備就對跨代貧窮問題的國際經驗進行研究。

下一步工作

35. 文件介紹了現時為兒童及青少年所提供頗為全面的服務，及政府回應社會發展的改善措施。故此，委員會可能無需建議重大的政策改革，而是集中討論可以減少資源重疊及令現時服務更有效的建議，例如就發展新的扶貧措施提供意見，協助建立令下一代健康均衡發展的社會資本，考慮發展指標以檢視發展情況，以及確保不同政策/機構之間相互協調。這些工作可能涉及以下的實際工作：

- 參考《二零零五年施政報告》中提出減低跨代貧窮機會的新措施的落實(包括試行的兒童發展先導計劃和校本課後學習及支援計劃)，並提出適當的意見；
- 考慮現時為兒童及青少年所提供的服務及照顧(特別由弱勢社群家庭的兒童及青少年)，有沒有空間改善相互協調；
- 與有關人士研究在香港進行就兒童發展的追蹤調查的可行性；

- 考慮提升現時社區參與計劃(包括師包計劃，為貧困兒童提供補習，課餘託管，獎學金等)，為有需要的兒童及青少年建立社區資本。

36. 如委員同意以上的方向，委員會須要在合適的架構上進行工作。這架構須要考慮到其他相關架構的工作，例如青年事務委員會，青少年持續發展及就業相關培訓專責小組，及有關政策局和部門。委員會秘書處會就有關問題準備文件，供委員作進一步考慮。

徵詢意見

37. 請委員－

- (a) 察悉為兒童及青少年所提供各項普及服務(文件第 3-4 段及附件 A)；
- (b) 察悉現時為綜援家庭及其他低收入家庭提供的援助，使他們能享用有關的普及服務(文件第 5-8 段)；
- (c) 察悉就兒童及青少年的需要所採用的綜合服務模式及訂立更明確重點的近期發展(文件第 9-27 段)，包括首個試行兒童發展先導計劃的詳情(附件 B)；
- (d) 察悉為兒童及青少年的進一步發展的其他措施(文件第 28-34 段)，包括新的校本課後學習及支援計劃(附件 C)；及
- (e) 就文件第 35-36 段就委員會下一步工作的方向，提供意見。

委員會秘書處

(資料由各有關政策局提供)

二零零五年四月

為兒童和青少年提供的普及服務

醫療衛生服務

- 母嬰健康院為初生嬰兒至五歲幼童及他們的父母提供全面的預防疾病和促進健康服務。由親職指導、免疫注射及成長發展觀察服務組成的「兒童健康及發展綜合計劃」，讓學前兒童在體格、認知能力及社交情緒等方面的發展需要都能獲得有協調的照顧。有嚴重健康或家庭問題的兒童的個案會被轉介到專科人員跟進。每年，超過九成初生嬰兒都會享用到健康院的服務。本港兒童均接受防疫注射，預防結核病、乙型肝炎、脊髓灰質炎(小兒麻痺症)、白喉、破傷風、百日咳、麻疹、流行性腮腺炎和德國麻疹。由於兒童接受防疫注射的覆蓋率很高，因此，兒童患上其他疫苗可預防的傳染病的個案不多，脊髓灰質炎亦已絕迹。
- 在牙科保健服務方面，衛生署的學童牙科保健服務部每年約為 426 500 名學童(佔該年齡組別九成)提供周年牙齒檢查和基本的牙齒護理服務。衛生署口腔健康教育組為加深兒童對口腔健康的認識，籌辦了各類口腔健康教育和宣傳活動，並透過健康院、幼稚園和學前服務中心每年為超過 140 000 名學前兒童提供針對性的教育活動。此外，「口腔健康教育巴士」亦為 10 000 名學童提供的外展口腔健康教育服務。
- 衛生署的學生健康服務着重促進健康、預防疾病和持續護理。目前，該署設有 12 所學生健康服務中心和三所健康評估中心，為中小學生提供健康評估、健康教育及個別健康輔導服務。已登記的學生可以到健康服務中心作每年健康檢查。服務包括體格檢查；就有關成長、營養、血壓、視力、聽力、脊椎弧度、心理社交健康及性健康發展的檢查；個人輔導及健康教育。

教育服務

- 6 至 15 歲的兒童會接受 9 年免費普及教育至中三程度。而所有有志及有能力繼續升學的學生，均可接受資助的高中

或大學教育。小學會為有特殊教育需要或學習能力稍遜的學童，提供「小學加強輔導教學計畫」。中學則會為這些學童提供「學校為本位的輔導教學計畫」或「校本課程剪裁計畫」。疑有肢體/感官殘疾,言語及語文障礙和行為問題的學童，會獲提供免費評估及跟進服務。未能融入普通學校的學童可入讀特殊學校。

學前教育服務(包括幼稚園和幼兒中心)

- 幼稚園和日間幼兒園均可提供課程，以提升兒童在體能、智能、語言、情緒及群性的發展，兒童有機會透過積極參與各種遊戲及小組活動而學習，以照顧他們全人發展的需要。
- 在學前教育方面，雖然幼稚園全屬私營，但政府在推動學前教育的發展上，一直扮演重要的角色，採取多方面措施提升幼稚園教育的質素，包括提高幼稚園校長及教師的學歷；向非牟利幼稚園發還租金及差餉；及透過資助計劃直接撥款予非牟利幼稚園，幫助他們聘用更多合格幼稚園教師，而毋須大幅增加學費。幼兒中心及幼稚園的協調於2005/06學年落實執行後，將進一步提供學前教育服務的質素。
- 從教育觀點而言，對3至6歲的兒童，半日制的幼稚園課程已足夠。日間幼兒園及日間育嬰園亦為6歲以下的兒童提供全日制的課程和照顧服務，以配合家長因就業或其他社會需要而未能照顧子女。在2003年9月，約有72%年齡介於3至5歲的學童在幼稚園就讀¹。在2004年9月，日間幼兒園²和日間育嬰園³的使用率分別為63%及80%。

¹ 這不包括使用幼兒中心兒童的數目。

² 日間幼兒園(包括資助及私營)共提供50 505個名額，收錄的兒童人數為32 055人。

³ 日間育嬰園(包括資助及私營)共提供1 397個名額，收錄的兒童人數僅為1 124人。

幼兒及支援服務

- 為滿足因工作或其他社交原因而無法照顧子女的家庭的需要，我們提供不同類型的幼兒服務。若干幼兒中心因應一些雙職父母或家庭的特別需要，提供延長時間服務。互助幼兒中心提供非正規鄰里互助式的托兒服務，為最多 14 名六歲以下的幼兒提供照顧。幼兒在互助幼兒中心內由中心的義工、街坊及家長幫忙照顧。其他受監督的幼兒服務如幼兒托管服務。部分家庭可獲得曾接受基本訓練及由非政府機構支援的受監督的幼兒托管服務。這是以家庭模式提供、安全、具彈性及度身訂造的服務。
- 非政府機構獲政府資助提供多項核心的青少年服務，包括為 6 至 24 歲兒童及青少年而設的兒童及青年中心服務、外展社會工作服務和學校社會工作服務。
- 課餘託管計劃為那些其家長因工作或其他原因不能在課餘時間給予適當照顧的學生，提供支援服務。課餘託管計劃所提供的服務包括功課輔導、家長輔導、膳食服務、技能學習和其他社交活動。