



扶 貧 委 員 會 報 告



香港特別行政區政府
扶貧委員會

了解・協調・持續

摘要

背景

- 1 香港特別行政區政府於二零零五年二月成立扶貧委員會（委員會），以回應社會人士對香港貧窮情況的關注，以及收入差距擴大、低技術工人失業、跨代貧窮，以及老人貧窮等問題帶來的挑戰。
- 2 多年來，政府及社會各界投放了不少資源，以改善社會上不同弱勢社羣的福利。委員會認為其主要工作，應集中處理市民最為關注的問題，涉及不同政策範疇並須由高層審議的議題，或值得重新審視現行工作模式及策略的地方。
- 3 有見及此，委員會就下列各主要範疇，進行全面研究，找出需要立即改善的地方，並考慮日後防貧紓困工作的方向：
 - 了解貧窮問題
 - 失業人士和在职貧困人士
 - 兒童及青少年
 - 長者
 - 地區為本扶貧工作

目標

- 4 雖然委員來自不同的背景並對扶貧工作持不同的意見，但委員會一致認同，推動就業對扶貧紓困和鼓勵自力更生，至為重要。就業不但能改善個人的經濟狀況，還能夠提升個人自尊，鼓勵社會參與並能為下一代樹立良好的榜樣。

- 對於有工作能力的人士，我們的核心策略是加強他們的就業能力、增加就業機會，以及提供有效的就業支援和適當的工作誘因，以推廣“從受助到自強”。
- 為了預防跨代貧窮，除了為高危的兒童和家庭提供額外支援外，我們還應採取正確的策略以提升他們的能力，使他們能計劃自己的未來，鼓勵他們脫貧。
- 對於未能自給的有需要長者和其他弱勢社羣，我們應繼續為他們提供福利援助和安全網，讓他們能有尊嚴地過活。

鑄根結底，支援貧困人士是個人、家庭和社會的共同責任。

- 5 委員會對部份低技術工人的工資處於偏低水平，深表關注。委員會認為必須確保對健全工人來說，工作較領取福利吸引。委員會察悉與最低工資有關的事宜正在其他場合繼續討論。委員會促請政府在審議有關政策時，考慮推動就業，鼓勵低收入僱員工作，並考慮如何為健全失業人士及在職貧困人士提供適當協助，使有關制度能為有工作能力的人提供工作誘因，讓他們能透過就業，自力更生。

委員會的工作

- 6 過去兩年半，委員會進行了廣泛的諮詢工作，並積極接觸各階層人士，包括政策制定者、非政府機構、地區人士、私營機構、學術界及市民。委員會透過一連串區訪、會議和研討會收集了很多意見，這些意見有助委員會檢討現有服務和探討新的策略。
- 7 委員會的主要工作重點包括：
 - (i) 更深入了解貧窮問題 — 要解決貧窮問題，第一步是了解其複雜性。委員會已就多個主要範疇進行研究和調查，以便更深入地了解本港貧窮問題的情況和性質，從而制訂適當的策略和措施，以持久可行的方法解決貧窮問題。
 - (ii) 提出即時改善的措施 — 在研究政策及措施時，委員會嘗試找出可立即改善的地方，包括加強現有服務、彌補服務不足，加強協調或探討新的工作模式，並推出即時的改善措施。

- (iii) 訂定工作方向 — 委員會認同，要解決貧窮問題，必須根據過往的工作經驗，繼續努力，不斷作出改善。委員會已全面研究了各項主要問題，並就日後防貧纾困的工作提出政策建議。

委員會的工作描述如下：

(I) 了解貧窮問題

- 8 委員會在政府經濟顧問和政府統計處的協助下，進行了下列工作，以加深對本港貧窮問題的了解：
- 更深入了解貧窮問題的性質 — 委員會認為單靠貧窮線來衡量「收入貧窮」並不能全面及深入了解貧窮問題，還須要考慮其他因素，例如貧困人士能否得到必需的服務和發展機會，以及他們的家庭和社會經濟背景等。
 - 編訂一套貧窮指標 — 這套指標會每年修訂一次，以顯示貧窮情況的變化。過去三年，隨着經濟持續好轉，大部分指標都有所改善。
 - 分析課稅及社會福利對家庭收入的影響 — 委員會透過研究公共政策對紓緩收入貧窮的影響，以了解公共政策的實際成效。在計及課稅及社會福利對家庭收入的影響後，大部份收入組別的實質收入都有所提高，而低收入組別的情況更為顯著。
 - 進行有關收入流動性及時代收入流動性的研究 — 現有數據顯示，香港社會一般具流動性。不過，我們亦要確保社會上所有人均有機會改善他們的生活，減低時代貧窮。此外，委員會亦建議就有關方面進行更長期的研究，以全面了解下一代的發展。

- 審視有關香港收入差距的分析結果 — 委員會注意到，堅尼系數會受稅務及社會福利，以及其他因素如人口、社會及經濟狀況等影響。委員會認為應集中關注低收入人士及弱勢社羣的福祉，設法為他們提供防貧紓困的措施。
- 9 委員會認為，日後的工作目標是要協助市民進一步認識貧窮問題及其複雜性；以及監察公共政策對不同弱勢社羣的影響；並在制定政策時考慮各項措施的實際成效。有關工作建議包括：

貧窮指標

- 監察和追蹤貧窮指標的趨勢，並因應社會情況的轉變而修訂有關指標。
- 在制定和推行政策時，應參考貧窮指標和其他相關數據及資料，並考慮公共政策對不同弱勢社羣的影響。

貧窮問題的研究及分析

- 進行並鼓勵有關機構就貧窮問題作進一步研究及分析，以便公眾能掌握有關課題和討論。
- 就扶貧措施的成效進行評估性研究。
- 檢視課稅及社會福利對家庭收入（特別是低收入組別）的影響。
- 檢視香港社會流動性及收入流動性的情況，並就兒童和其他弱勢社羣的流動性進行縱向研究。
- 制訂能反映社區網絡作用的指標或進行有關的研究。
- 有系統地蒐集數據和統計數字，以加強有關貧窮問題的研究和分析工作，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據或統計數字。

(II) 失業人士和在職貧困人士

- 10 在有關政策局及部門的協助下，委員會採取了下列措施，以加強對失業人士和在職貧困人士的支援。有關措施包括：
 - 增加工作誘因 — 在二零零六至零七年度推行交通費支援試驗計劃，並在二零零七年年中把試驗計劃擴展至居於偏遠地區的有需要人士，以及放寬現時綜援計劃豁免計算入息的安排。
 - 推動社會企業發展 — 採取一連串措施，包括推廣及宣傳、提供種子基金、推出培訓計劃及其他便利措施，並以社會企業這個創新模式，鼓勵失業人士自力更生及為他們提供社區就業機會，讓他們重投就業市場。
 - 強化培訓及就業援助 — 加強有關部門（包括勞工處、社會福利署及僱員再培訓局）在這方面的合作，並在地區層面加強為有就業困難的人士（他們主要是低技術及低學歷的中年工人）提供援助。
- 11 委員會認為日後的工作目標是要促進就業，藉此鼓勵失業人士自力更生。四個主要工作範疇包括提高他們的就業能力、提供有效的就業援助、增加就業機會和提供適當的工作誘因。

提高就業能力

- 全面檢討培訓、再培訓、技能提升和終身學習的課程和服務，以確保這些課程和服務都是市場導向的，並且顧及失業人士和在職貧困人士的需要。
- 進一步加強培訓和再培訓的工作，包括當向外籍家庭傭工僱主收取的徵款可被運用時，善用有關資源。

就業援助

- 以綜合模式提供培訓及就業援助，並善用現有資源，為有就業困難的人士提供更具針對性的援助。
- 全面檢討如何以“一站式”為目標，提供就業援助，以進一步便利健全人士（特別是有就業困難的人士）能得到有關的培訓及就業援助。

就業機會

- 推動經濟發展和特別關注能為低技術工人創造就業機會的界別。
- 促進社會企業的發展，以協助有就業困難的人士重投就業市場和把握就業機會。
- 加強地區層面的就業支援，特別是那些失業情況較嚴重的地區，並同時推動本土經濟和發展社會企業，以及投放資源進行工務工程和基建項目。
- 在進行規劃時，多考慮社會因素及人口狀況，例如人口、就業、配套設施及其他影響民生的事宜。

工作誘因

- 監察及檢討交通費支援試驗計劃的推行情況，並考慮提供適當的工作誘因，鼓勵就業。
- 考慮如何為健全失業人士及在職貧困人士提供適當協助，使有關制度能為有工作能力的人提供工作誘因，讓他們能透過就業，自力更生。

(III) 兒童及青少年

- 12 委員會已檢視現時各項促進兒童發展，特別是照顧弱勢社羣兒童發展需要的政策及計劃，並提出下列需盡快改善的地方：
 - 加強對兒童和家庭的支援（例如推行兒童身心全面發展服務試驗計劃，以及加強學前教育），並為高危兒童和其家庭提供額外的社會服務支援。
 - 由二零零六至零七年度起推行“走出我天地”試驗計劃。有關培訓和技能提升計劃，是特別為未能透過現有的就業計劃成功找到工作/繼續工作的長期領取綜援的失業青少年而設。
 - 支持設立兒童發展基金，鼓勵兒童制定個人發展計劃，以及嘗試以資產為本的模式促進弱勢社羣兒童發展，協助他們脫貧。
- 13 委員會認為日後的工作目標是要研究兒童及青少年在不同發展階段的需要，以及為弱勢社羣兒童提供所需的支援及協助，從而解決跨代貧窮的問題。

整體目標

- 在制定各項協助兒童及青少年的政策和措施時，考慮兒童和其家庭的整體需要，特別是應及早識別和介入處理他們的問題，考慮各項措施的實際成效，以及鼓勵跨界別合作。
- 成立兒童發展基金，試行以資產為本的模式（包括目標儲蓄成份及師友計劃），鼓勵弱勢社羣的兒童制定長遠的個人發展計劃。
- 在兒童發展基金試驗計劃完結後，以兒童發展基金作為長遠推動香港兒童發展的模式，並整合現時不同的資源和資助，以推行更着重兒童為本，資產為本和家庭為本的兒童發展方案。
- 改善現時有關兒童發展的工作的成效評估。
- 透過社會服務界與教育界的合作，適當地利用學校作為平台，協助解決弱勢社羣兒童的發展需要，尤其是一些“隱蔽家庭”的兒童。
- 若政府成立家庭事務委員會，該委員會的工作應顧及弱勢社羣的兒童及其家庭的需要。

0至5歲的兒童

- 分階段把兒童身心全面發展服務推展至全港所有地區和加強為高危的兒童及家庭提供社會服務的跟進和支援。
- 加強家長教育，尤其注重弱勢社羣及難以接觸家庭的需要。

6至14歲的兒童

- 確保教育制度為不同社會經濟背景的兒童提供學習和盡展所長的機會，並為缺乏家庭支援的學生提供額外援助。
- 促進學校與非政府機構/區內社區組織的跨界別合作，從而推動為家境清貧的中小學生而設的校本及區本課後計劃。

15至24歲的青少年

- 加強處理待學待業青少年問題的工作，並考慮青少年持續發展及就業培訓專責小組所進行的評估結果。
- 為那些長期領取綜援而又未能受惠於現時計劃的青少年提供更深入的協助，並評估他們的需要，以便提供適時和具針對性的支援。

(IV) 長者

- 14 委員會與安老事務委員會共同研究有需要的長者的主要需要，並歸納以下需盡快改善的地方：
- 支持加強外展計劃，接觸“隱蔽”及獨居長者，把他們納入現有的社區支援網絡，並鼓勵他們融入社會。
 - 加強為離開醫院的長者及其照顧者提供支援，推行試驗計劃，為出院後無能力照顧自己的有需要長者提供一條龍式的支援服務，以及為其照顧者提供支援及培訓，並特別注意亟需照顧長者的需要。
- 15 委員會支持繼續加強現時對有需要長者的支援，並就預防長者貧窮提出以下建議：

整體方向

- 提倡積極及健康的老年生活，作為安老政策和預防長者貧窮的政策方向，以提升長者的生活素質，讓他們能活得有尊嚴。
- 在提倡共同責任及可持續的財政安排的基礎上，進一步改善支援長者的機制，並把公共資源集中用於最需要援助的長者身上。
- 加深了解清貧長者的問題，包括探討如何促進有關貧窮問題的研究及分析工作，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據或統計數字。

社交需要

- 加強接觸和識別“隱蔽”及獨居長者，幫助他們脫離孤寂的生活，把有需要的長者轉介到現有的公共支援網絡，以及充分利用現有資源（包括義工），以照顧隱蔽長者的需要。
- 提倡社會共融和鼓勵長者參與社會活動，並策動健康退休人士這項寶貴的人力資源，協助社會上其他有需要的人士。

醫療需要

- 盡早設立可持續的醫療融資制度，以確保市民可得到公平和能夠負擔的醫療服務，並為貧困人士和亟需照顧的人士提供安全網。

- 在社區層面加強為長者提供基層醫護服務，包括保健和預防性護理服務，以及在社區層面利用私家醫生網絡。
- 改善醫療收費減免機制，例如再簡化有關申請程序和延長收費減免的有效期，使非綜援受助人（特別是長者）可較容易得到資助的醫療服務。
- 進一步舒緩有需要的長者（不論他們有否領取綜援）在醫療費用方面的負擔。

住屋及長期照顧的需要

- 協助長者申請公共租住房屋，並協助居住在私人樓宇的低收入高齡業主。
- 鑑於人口高齡化，引致對資助安老宿位和社區照顧服務的需求不斷增加，應就有關供應作出較佳的長遠規劃。
- 透過以下相關的措施，增加優質安老宿位及社區照顧服務的選擇：
 - 考慮應否對使用資助住宿照顧服務的長者實施經濟狀況審查。
 - 探討有助進一步讓個人、其家庭及政府三方能共同分擔費用的方法，包括需經濟狀況審查的資助券制度，以及協助有需要的長者選擇不同的服務。
 - 鼓勵優質的自負盈虧及私營安老院舍提供多元化的服務，推動市場蓬勃發展，以及鼓勵發展個人和家庭的不同的經費來源。
- 鼓勵社會企業的進一步發展，以提供長者服務。

經濟需要

- 在不改動綜援作為對有真正需要的人士的最後安全網的前提下，考慮以恩恤的原因放寬綜援受助長者的資產限額。
- 因應現時就香港退休保障的“三大支柱”（即公積資助的綜援和高齡津貼、強制性公積金計劃及自願性私人儲蓄）的可持續性的研究結果，考慮如何盡早為未來長者提供經濟保障。

(V) 地區為本的扶貧工作

- 16 委員會支持採用地區為本的模式進行防貧紓困工作，並支持以下工作：
- 在三個試點地區推行地區為本的扶貧工作，以及加強民政事務專員的職能，以鼓勵跨界別合作及訂立地區扶貧工作的優先和策略。
 - 在二零零六年推出“伙伴倡自強”社區協作計劃，以提供額外資源，加強為弱勢社羣提供地區為本的支援。
 - 通過中央政策為條件較差的地區提供額外支援（例如推行交通費支援試驗計劃，以及加強偏遠地區的就業和培訓服務）。
- 17 委員會認為日後的工作目標是要加強以下三方面的工作，以解決一些條件較差的地區的貧窮問題：

加強中央對地區的支持

- 更深入了解各區的特點及需要，並在地區層面制訂及推行政策時顧及這些特點和需要。
- 為條件較差的地區提供更多機會和加強改善措施，包括進行基礎設施（社區設施）、促進地區經濟及就業機會。
- 提供額外資源、改善發放撥款資料的途徑，以及長遠而言，整合不同撥款來源和簡化申請程序，藉此鼓勵地區為本的扶貧工作，以配合正規的服務。
- 為地區設立適當的架構，把不能在地區層面處理的問題提升至政府層面處理，以便能及時消除政策障礙。

加強地區層面的跨部門合作

- 在中央政策支持下，強化民政事務專員的角色，加強跨界別合作，以回應地區的需要。
- 給予民政事務專員更清晰的授權，就區內貧窮問題的主要關注，協調地區層面跨部門合作，以便更妥善回應地區的需要，消除區內扶貧工作的障礙，以達致更大成效。

加強地區能力

- 鼓勵地區分析區內的真正需要，訂立清晰而較長遠的方向，並鼓勵區內跨界別合作，以及評估防貧紓困計劃的成效，從而加強地區進行扶貧工作的能力。
- 鼓勵在地區設立由政府官員、非政府機構和地區領袖組成的平台/機制，以識別地區需要和回應。

建立伙伴合作關係

- 18 委員會相信單靠一個界別的努力是不能徹底解決愈趨複雜的貧窮問題。我們需要社會人士、第三部門、商界和各政府部門的攜手合作，以建立持久的伙伴關係和找出創新的方法，處理貧窮問題。委員會支持繼續透過伙伴合作，以照顧不同弱勢社羣的需要，就有關政策方向建立共識，加深對貧窮情況的了解，探討能更有效匯集不同界別資源和專長的機制，以建立一個更和諧共融的社會。

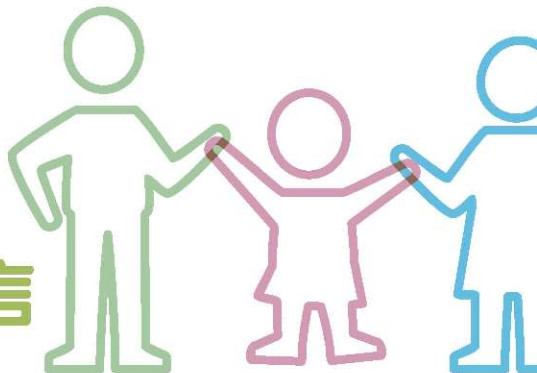
未來路向

- 19 為推廣“從受助到自強”的信息，並達到上文第4及第5段所述目標，委員會認為政府應重新審視，為健全失業人士及在職貧窮人士提供援助的模式和支援架構——從被動及倚重公共援助的模式，改為主張以就業為本，鼓勵並協助有工作能力的人士就業。
- 20 在政府架構方面，委員會認為政府應提供綜合的培訓和就業支援。未來的勞工及福利局應把現時多項分別由僱員再培訓局、勞工處和社會福利署為協助健全人士就業而提供的服務整合起來，以提升協同效應。此外，政府亦應全面檢討如何以“一站式”為目標，提供就業援助，以便利健全人士，特別是有就業困難的人士得到培訓、終身學習、就業和經濟援助等服務，並優先考慮失業情況較嚴重地區的需要。這些服務在屬遠及就業不足的地區，例如天水圍、東涌等地至為重要。


- 21 在支援架構方面，委員會認為現時的綜援制度在推廣就業和自力更生方面有其局限性。綜援所提供的全面援助，加上低技術工人的工資水平偏低，令健全受助人難以脫離綜援網，重投工作。雖然修訂綜援制度涉及複雜事宜，但委員會認為長遠而言，政府應考慮如何為健全的失業人士及在職貧窮人士提供適當的協助，鼓勵他們積極工作，自力更生，同時避免有關支援削弱他們的工作意欲。
- 22 委員會認同，扶貧工作必須持續進行，包括有系統地識別貧困人士的需要，因應他們的需要提供適時和適當的介入服務，評估介入措施的成效，繼續作出改善。扶貧工作要獲得最大的效益，委員會認為必須要各有關政策局/ 部門集中力量，在各主要範疇推行扶貧工作，並善用資源，照顧最有需要的人士。
- 23 委員會得悉將來的勞工及福利局，將會負責監察扶貧工作的整體進度，以及進一步鼓勵協調各政府部門的扶貧工作。委員會認為推動扶貧工作，需要政府最高層的承擔及各政策局和政府部門的通力合作和努力。委員會建議政府考慮適當的機制，推動扶貧工作。

1 引言

背景



- 1.1 香港在各方面的表現相當不俗。香港是全球人均本地生產總值最高的地方之一，經濟發展蓬勃，為市民帶來向上流動的機會。以已發展經濟體系的標準來說，香港的失業率已回落至較低水平。雖然我們維持低稅率，而大部分貧苦大眾亦不用繳稅，但我們卻有五成以上的公共開支用於教育、福利和公共醫療。過去十年，這些公共服務的開支增加了約80%¹。同時，我們有既定的公共房屋政策，為無能力負擔私人樓宇的低收入家庭提供資助。
- 1.2 雖然社會情況普遍良好，但貧窮問題仍然是市民最為關注的問題之一，並且對社會帶來一些重大挑戰：
 - (i) 收入貧弱及貧富懸殊：過去十年，香港低收入家庭的人數上升，同時有不少家庭亦愈來愈富有，以致收入差距不斷擴大。雖然政府致力建立一個公義仁愛的社會，但社會上仍有部分人士覺得他們未能分享經濟增長及繁榮的成果。這種公眾情緒令社會分化，成為建構和諧社會的主要障礙。
 - (ii) 低技術工作：隨着經濟轉型，香港逐步發展為高增值的知識型國際都會，低技術工人的需求下降，而且他們的收入一直處於較低的水平。社會人士一直有強烈訴求，認為應為失業人士和在職貧困人士提供更多支援和工作誘因，協助他們自力更生。

- 
- (iii) 跨代貧窮：雖然香港社會相對較為開放，而且用人唯才，但社會人士（特別是弱勢社群）仍擔心其子女長大後是否有發展機會，以及能否在社會上力爭上游。
- (iv) 長者：香港和其他地方一樣，由於人口高齡化和人均壽命愈來愈長，為社會帶來很多挑戰。要預防長者貧窮，我們必須為長者提供他們能夠負擔的醫療服務和住屋、經濟保障和社會支援等。我們在不斷改善現有公共服務的同時，必須仔細考慮應如何善用公共資源，以應付未來的挑戰。

- 1.3 鑑於以上的種種挑戰和社會人士對貧窮問題日益關注，政府在二零零五年發表的施政報告中，宣布成立一個高層次的委員會，從宏觀角度研究如何幫助貧困人士和進行扶貧工作。

職權範圍及成員

- 1.4 扶貧委員會在二零零五年二月正式成立，任期兩年，由二零零五年二月一日起至二零零七年一月三十一日止，其後延長任期至二零零七年六月三十日。
- 1.5 委員會的職權範圍如下：
- 研究和了解貧困人士的需要。
 - 就防預貧窮、紓緩貧困和推動自力更生提出政策建議。
 - 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。

- 1.6 委員會由財政司司長擔任主席，成員包括中央政策組首席顧問、四名分別負責衛生及福利、民政事務、就業和教育的主要官員，以及立法會議員、商界人士、社區領袖、非政府機構代表和學者等非官方委員。委員會由專責的秘書處提供支援。成員名單載於附錄II。

工作計劃

- 1.7 貧窮問題涉及多方面的事宜。在商討工作計劃時²，委員會認為，集中處理市民最為關注的問題、涉及不同政策範疇並須由高層審議的議題，或應重新審視現行工作模式的地方，成效會更大。因此，委員會訂出以下主要工作範疇：
- 了解貧窮問題（第二章）
 - 失業人士和在職貧困人士（第三章）
 - 兒童及青少年（第四章）
 - 長者（第五章）
 - 地區為本扶貧工作（第六章）
- 1.8 除了檢視公共政策及措施外，委員會亦探討了能更有效匯集不同界別資源和專長的機制，並嘗試採取有助建立伙伴合作關係和運用社會資本的新模式，以扶助貧困人士（第七章）。
- 1.9 對於其他弱勢社羣，包括婦女及單親家庭、殘疾人士、少數族裔人士及內地新來港定居人士，委員會同意應了解他們的需要，並探討可如何透過委員會的工作協助他們（第八章）。

- 1.10 在研究有關政策及措施時，委員會嘗試找出可立即改善的地方，包括加強現有服務、彌補服務不足、加強協調或探討新工作模式，並推出即時的改善措施。
- 1.11 委員會亦透過一連串區訪、會議和研討會檢討現有服務和探討新工作模式，進行廣泛的諮詢工作，並積極接觸各階層人士。委員會的工作概要載於附錄III。

2 了解貧窮問題



在公共政策層面了解貧窮問題

- 2.1 協助有需要的人士是香港行之已久的公共政策，扶貧委員會的成立進一步把扶貧的概念變成公共政策議題。
- 2.2 不過，要找出貧困人士、評估導致貧窮的原因，以及研究適當的政策協助他們脫貧並不容易。香港是一個富裕的城市，我們不能單以絕對貧窮的概念¹或貧困人士維持基本生活的能力，來理解貧窮問題。
- 2.3 除“收入貧窮”外，我們還要考慮貧困人士能否得到生活上必需的服務和機會（例如房屋、醫療、教育、就業）。同時，他們的家庭及社會經濟背景亦與其貧窮狀況息息相關。
- 2.4 因此，單靠貧窮線衡量收入貧窮，是不能夠充份了解貧窮問題，我們還要了解貧困人士及其家庭的實際情況和需要。除了現時為有需要的人士提供的多方面經濟援助及支援外，我們必需找出不同弱勢社羣的特別需要，以及他們面對的貧窮問題的性質和風險，並通過具體的政策措施來解決有關問題。

委員會的工作

委員會其中一項的首要工作，是研究不同弱勢社羣的需要和有關數據，以加深對香港貧窮情況的了解。委員會曾參考以下資料：

- (a) 一齊從多元角度監察香港貧窮情況變化的貧窮指標；
- (b) 《公務與社會福利對住戶收入分布的影響研究》，以進一步了解低收入家庭及其他收入組別的經濟狀況；
- (c) 有關在一九九六年至二零零五年期間香港收入流動性和跨代收入流動性的研究；以及
- (d) 有關香港收入差距情況的分析。

貧窮指標

2.5 為了更深入了解貧窮問題，委員會檢討了本港及海外的相關經驗，並制訂了一套貧窮指標，以反映以下三大年齡組別人士的主要需要（即收入、教育/ 培訓、就業、健康、居住環境，以及社區/ 家庭支援）：

- 兒童及青少年；
- 15至59歲的在職人士；以及
- 長者。

委員會也訂立了多項社區指標，以反映本港各區居民的需要。有關貧窮指標載於附錄(i)²。

兒童及青少年(0至14歲/ 15至24歲)

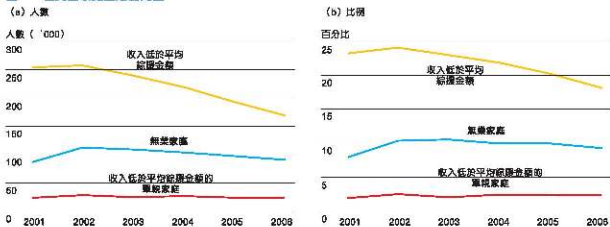
2.6 委員會揀選了多項有關收入及家庭支援、就業及居住環境、教育及培訓的指標，以了解兒童及青少年的貧窮風險。由於經濟持續強勁增長，有關貧窮指標在過去三年普遍有所改善。

2.7 各項主要指標的表現如下：

- (a) 收入低於平均綜援金額的家庭普遍被視為低收入或貧困家庭。二零零六年，在這類家庭生活的兒童（0至14歲）有169 100人，佔這個年齡組別人口的18.1%（圖 1）。

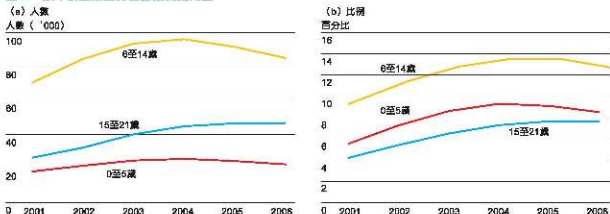
- (b) 在處理跨代貧窮的問題上，父母就業是減低兒童貧窮風險的重要因素。在無業家庭生活的兒童數目由二零零五年的99 000人下降至二零零六年的90 400人，佔兒童人口的0.7%。在低收入家庭生活的兒童中，有37%同時是無業家庭的兒童。不過，其中有31%在無業家庭生活的兒童的家庭收入實際上高於平均綜援金額（圖1）。

圖一：在美困家庭生活的兒童



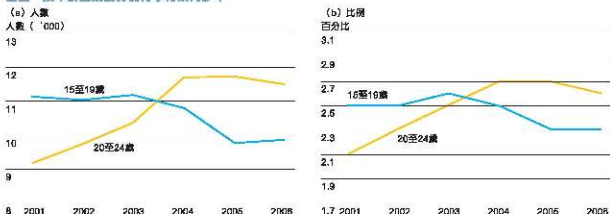
- (c) 在低收入家庭生活的單親兒童特別值得留意。這個組別的兒童由二零零五年的24 500人略為減至二零零六年的23 100人，佔兒童人口的2.5%（圖1）。
- (d) 二零零六年，領取綜援的兒童（0至14歲）的人數及比例都有下降，與綜援個案總數下降的趨勢一致。另一方面，領取綜援的青少年（15至21歲）過去數年不斷增加，這個升勢在二零零六年已有所放緩（圖2）。

圖二：按年齡組別劃分的綜援受助兒童



- (e) 在住屋方面，兒童的居住環境已見改善。居住在私人臨時房屋及共住單位的兒童由二零零五年的14 700人減至二零零六年的13 400人，佔兒童人口的1.4%。
- (f) 在教育及培訓方面，完成九年普及教育後仍然在學和接受專上教育的青少年，比例持續上升。二零零六年，16至19歲仍然在學的青少年約佔84%，而20至24歲接受專上教育的青少年則佔55%。15至19歲待學待業青少年（即非接受教育或培訓，又沒有積極尋找工作的青少年）的比例保持穩定為2.3%；而20至24歲待學待業青少年的比例則略為下降，佔這個年齡組別的2.6%（圖3）。

圖三：按年齡組別劃分的待學待業青少年



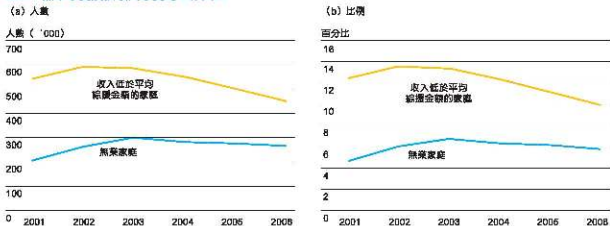
工作人口（15至59歲）

- 2.8 對於一般適齡工作的人士，我們首要關注的是他們是否就業。以在職人士來說，我們所關心的是他們當中有多少人是在窮貧窮（即從事低收入的工作）；至於失業人士（特別是長期失業者），由於他們一般較難重新就業，因此很可能會墮進貧窮網或無法脫貧。

2.9 各項相關指標的表現如下：

- (a) 勞工市場近期持續改善，令部分無業家庭亦得以受惠，但當中仍有部份家庭沒有任何成員能成功就業。這可能是由於職業及地區錯配、健康理由或他們需要照顧家中兒童或長者。二零零六年，在449萬15至59歲的工作人口中，有449 500人（即10.0%）生活在低收入家庭，有266 200人（即5.9%）生活在無業家庭（圖4）。正如有關兒童的指標一樣，15至59歲低收入家庭的工作人口，其指標的改善情況較無業家庭顯著。

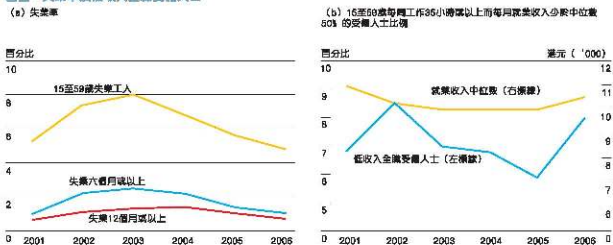
圖四：無業家庭及低收入家庭的工作人口



- (b) 隨著勞工市場在過去三年持續改善，失業情況在二零零六年進一步顯著緩和。15至59歲的失業人數減至167 800人，而失業率相應下降至4.8%。特別是失業六個月或以上的人數由前一年的60 000人大幅減至44 900人，表示相關的長期失業率為1.3%（圖5）。
- (c) 在就業收入方面，值得注意的是15至59歲每月就業收入少於中位數50%的全職受雇人士在數目和比例上都有所增加，由二零零五年的155 800人（即5.9%）增加至二零零六年的213 600人（即8.0%）（圖5）。部分原因是由於經濟持續

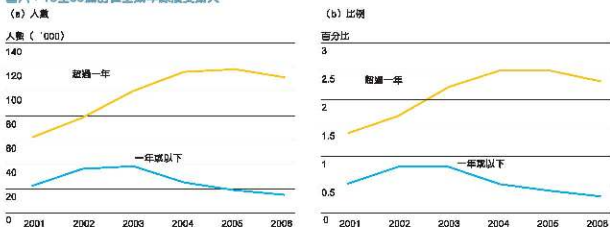
好轉，有較多全職低薪職位適合原先就業不足的人士（特別是非技術工人）。此外，同期整體就業收入中位數由10,000元上升至10,500元也是其中一個原因。

圖五：失業率及低收入全職受僱人士



(d) 二零零六年年底，健全的成年綜援受助人有128 200人，佔15至59歲人口的2.6%，低於二零零五年年底的2.9%。當中，有88%受助人領取綜援超過一年。雖然這個組別的受助人數目減幅輕微，但領取綜援少於一年的受助人數目則大幅減少（圖6）。由此可見，及早為失業的綜援受助人提供協助和支援，對協助他們脫離福利網非常重要。

圖六：15至59歲的健全成年綜援受助人

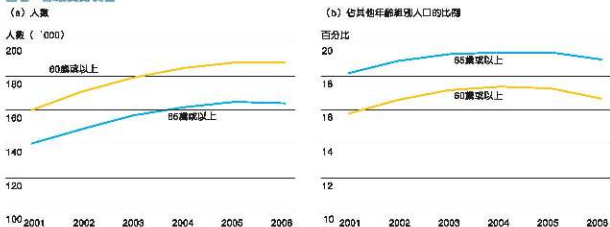


長者(60歲或以上)

2.10 對於長者，我們最關注的是他們的健康和醫療護理，以及經濟和住屋需要。有關的主要統計數字扼述如下：

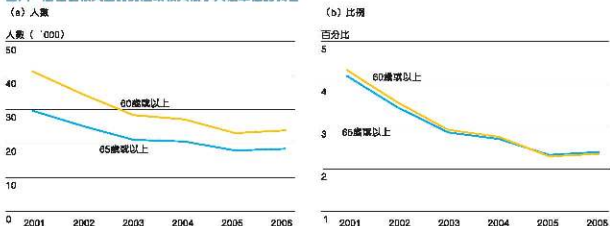
- (a) 二零零六年年底，60歲或以上綜援受助長者的數目大致穩定，維持在187 800人，佔這個年齡組別人口的比例則略為下降至16.7%³（圖7）。
- (b) 關於公立醫院及診所的醫療收費減免⁴，有8 026名長者合資格申請減免收費，佔老年人口的0.7%。

圖七：綜援受助長者



- (c) 清貧長者的居住環境大致維持穩定。二零零六年，有24 000名長者居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位，佔老年人口的2.4%（圖8）。

圖八：居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的長者



社區

2.11 除了有關把貧困人士劃分成不同年齡組別的18個指標外，還有6個按地區分類的指標。有關指標是以家庭而非個人為基礎進行分析，例如：

- (a) 於二零零六年，在18個地區中，有9個地區的就業收入有所改善，而有13個地區的家庭收入亦上升，有16個地區的失業率亦下降。當中，中西區、灣仔、九龍城、觀塘、沙田和西貢在以上三個指標中，都有所改善。
- (b) 整體每月就業收入中位數及家庭收入分別由二零零五年的10,000元及16,000元增至二零零六年10,500元及16,700元。二零零六年，全港共有221 000個低收入家庭、175 200個無業家庭⁵，以及21 900個單親低收入家庭，分別佔家庭總數的10.0%、7.9%和1.0%。
- (c) 於二零零六年，在18個地區中，觀塘和沙田在以上六個指標中，均有改善。中西區、大埔和西貢則在以上5個指標中錄得改善。同時，有7個地區，包括東區、黃大仙、葵青、荃灣、屯門、元朗和北區在四個指標中，都有所改善。相反，離島和油尖旺的表現則略為遜色。它們只有一個指標獲得改善。

2.12 這些宏觀扶貧指標旨在顯示整體貧窮情況的變化。透過這些指標，可知道那些範疇值得重點研究，而且各政策局和部門就其負責的範疇制訂和執行政策時，亦應參考這些指標。不過，在應用這些指標時，還須一併考慮其他相關數據和資料，以便可更仔細地進行各項具體措施的政策規劃和執行工作。

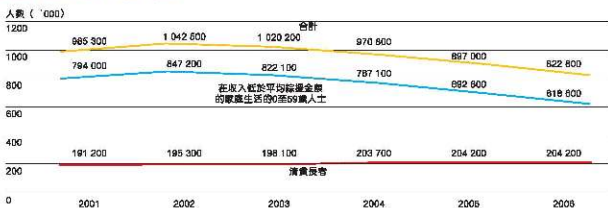
2.13 委員會注意到，這些指標可因應社會需要的轉變而作進一步修訂。政府亦須蒐集有關數據。舉例來說，健康是重要的指標，反映個人的健康狀況，以及其個人和工作的能力。政府應研究有助蒐集數據及統計數字的方法，以便跟進不同社會組別的情況和加強有關的研究工作，例如在長遠發展全港性的醫療系統記錄時，考慮蒐集醫療數據或統計數字。

- 2.14 對於與社區有關的指標，部分委員建議加入可反映社區網絡作用的指標或進行有關方面的研究，因為社會資本和弱勢社羣融入社會的程度，與他們的福祉和他們能否得到必需的援助及服務有密切關係。雖然委員知道衡量有關概念並不容易，但仍鼓勵進行這方面的工作。

了解貧困人士的情況

- 2.15 社會往往以收入貧窮的概念來衡量香港究竟有多少貧困人士。當然，一個人要維持一定的生活水平，就必須有合理的收入。有些人以收入中位數的某個百分比（50%或80%）作為衡量收入貧窮的準則。以香港的情況來說，委員會認為由於社會已普遍採用並認同平均綜援金額是應付基本生活所需的最低款額，以平均綜援金額作為界定一個人是否生活貧困，較為適當。
- 2.16 在生活於收入低於平均綜援金額的家庭的0至59歲人士，由二零零五年的692 800人下降至二零零六年的618 600人，而清貧長者的人數則估計維持不變，即204 200人⁹。兩者合計，香港的“貧窮”人口估計約為822 800人（圖9）。

圖九：估計香港的“貧窮”人口



- 2.17 雖然有關數字有助監察一般情況，但卻不能單靠這個數字來衡量香港的實際貧窮情況。在這822 800人中，有不少已領取綜援或接受其他經濟援助或實質服務（例如房屋、教育、醫療及其他社會服務）。為了解公共政策及措施對家庭收入分布情況的影響，特別是對較低收入組別的影響，我們須進行更深入的評估（見第2.18至2.23段）。

稅務與社會福利對住戶收入分布的影響⁷

- 2.18 政府統計處應委員會的建議根據二零零五年綜合住戶統計調查所得的數據，進行了一項稅務與社會福利對住戶收入分布影響的研究。在進行研究時，除了總收入外，該處應用了經調整後收入（計及徵稅及政府提供的社會福利後的收入）的概念，分析住戶經濟狀況。
- 2.19 研究結果顯示，在住戶收入經調整前，最高收入的10%住戶（即十等分組別中最高收入組別）佔總收入的39%，與十等分組別中最低收入住戶所佔的0%形成強烈對比。在住戶收入經調整後，十等分組別中，除最高收入組別外，其他各組別的住戶收入都有所提高。
- 2.20 以經調整後的住戶收入計算，十等分組別中最高收入組別佔總收入的比例由39%下降至31%，而十等分組別中最低收入組別所佔的比例則由0%升至3%。此外，研究亦發現，十等分組別中最低收入的兩個組別所得的社會福利和現金轉移佔估算總額的32%，而他們的經調整後住戶收入也大幅提高。
- 2.21 因此，稅務與社會福利對各個以收入劃分的十等分組別有不同的影響。一般而言，住戶收入愈高，所得到的社會福利就愈少。
- 2.22 此外，在各種收入中，從工作/投資所得收入最能夠幫助有工作能力的人士脫貧。另一方面，現金轉移、稅務和社會福利具有重新分布收入的作用，有助十等分組別中收入較低組別的住戶應付基本日常生活所需，例如教育、房屋和醫療需要。
- 2.23 繼上述研究後，政府統計處現正根據二零零六年中期人口統計所得的較全面數據，就香港收入不均的情況及公共政策如何影響收入分布進行深入分析，並會在二零零七年年中發表有關的主題性報告。

收入流動性⁶

- 2.24 分析貧窮問題不應只局限於現時情況，應把範圍擴大至日後社會流動性及跨代流動性。這亦與現時香港其中一個主要核心價值相符，就是社會上所有人都有機會憑着個人努力，發揮所長，逐步改善生活水平。
- 2.25 香港大學香港經濟及商業策略研究所曾就過去十多年的香港收入流動性及跨代收入流動性進行研究。研究結果顯示，在一九九六年至二零零五年期間，香港勞工收入的流動性普遍頗高。有能力而又願意勤奮工作的工人，不論其最初的收入水平高低，其後的收入都有所增加。另一方面，那些未能提升技能以配合不斷轉變的工作要求的人士，其收入則很可能會下降或留在低收入組別。
- 2.26 與較早前就一九九一年至二零零零年期間收入流動性進行的研究結果相比，在一九九六年至二零零五年期間，整體和所有類別工人的收入流動性（不論向上或向下流動性）都有所減低。在一九九六年至二零零五年期間，香港經濟受到連串打擊，包括一九九七年亞洲金融危機及隨之而來的地產市道急挫和長期通縮、全球經濟不景，以及二零零三年“沙士”疫症爆發，減低了就業人士收入向上移動的可能性。儘管經濟受到嚴重打擊，就業人士收入向下移動的情況亦減少。
- 2.27 跨代貧窮的情況在被調查的兒童當中並不普遍，因為研究發現父親屬最低五分位數組別的人士，其子女有87%上移至收入較高的組別。雖然父親與子女的教育程度成正比，但即使父親只有小學程度，其子女仍有相當大機會接受中學或以上的教育，而且機會率估計高於91%。
- 2.28 從政策角度來看，教育仍是非常有效的途徑，減低就業人士（特別是年青人）被困於低收入組別的機會。一般而言，教育也是增加收入向上流動及減低收入向下流動的關鍵因素。委員會支持研究建議的方向，政府有必要繼續大力投資教育，藉此提高收入的向上流動性，並加強個人擺脫跨代貧窮的能力。
- 2.29 委員會備悉，具流動性的社會，加上經濟蓬勃，是解決貧窮問題的最佳方法。委員會支持進一步檢視香港社會流動性及收入流動性的情況。政府亦可考慮就兒童和其他弱勢社羣在這兩方面的流動性進行縱向研究。

收入差距⁹

2.30 貧窮問題令人關注，並非只因為貧窮人口增加，還因為香港的收入差距日益擴大。有很多人採用堅尼系數¹⁰來反映香港收入差距擴大的情況。香港的堅尼系數由一九八一年的0.451上升至二零零一年的0.525。

一九八一年至二零零一年期間香港的堅尼系數

	一九八一年	一九八六年	一九九一年	一九九六年	二零零一年
堅尼系數	0.451	0.453	0.475	0.518	0.525

2.31 為了更準確掌握上述數據，我們有需要考慮：

- (a) 稅務及社會福利的影響，因為兩者都會對收入分布有重要影響；以及
- (b) 其他會影響系數走勢的因素，例如人口、社會和經濟因素。

2.32 關於上文(a)項，政府統計處根據二零零六年中期人口統計所得的較全面數據，分析香港的收入差距情況時，已考慮有關資料。該處會在二零零七年年中發表有關的主題性報告。

2.33 關於上文(b)項，政府經濟顧問已分析有關數據和背後的因素。影響住戶收入及收入分布模式的其中一項主要因素，是家庭結構持續轉變，小家庭及核心家庭愈來愈多，令平均家庭人數日漸減少。由於住戶收入多少視乎家庭人數，特別是在職成員的數目，平均家庭人數減少通常會令住戶收入下降，特別是較低收入的家庭。

2.34 進一步分析顯示，小家庭（特別是長者家庭）迅速增加，是近年低收入住戶增多的主要原因。這些長者大多是退休人士，依靠自己的積蓄及/或政府的經濟援助過活，又或由其他非同住的家庭成員供養。在統計上來說，如果這些長者仍與兒孫同住，他們就可能不會被列作低收入住戶。

2.35 此外，我們應從全球一體化及香港經濟轉型的角度，理解高學歷高技術工人與低學歷低技術工人之間的收入差距。香港是個小規模的開放經濟體系。面對全球一體化及內地經濟急速發展帶來的種種挑戰和機遇，香港正不斷轉型，改而從事較高增值活動，以維持經濟動力和競爭力。在這個經濟轉型及提升的過程中，創造了不少高薪職位，同時提高了本港勞動人口的素質。

2.36 這些發展對香港的收入分布情況有以下影響：

- (a) 高薪和低薪職位的薪金差距不斷擴大。
- (b) 高收入工人的比例增加，以致收入差距擴大。
- (c) 高收入人士之間的收入差距亦擴大。
- (d) 低收入工人步入中年後整體收入會逐步下降，而較高薪中年人士的收入則可能會持續上升。因此，隨着人口高齡化，收入差距會進一步擴大。

2.37 在一九九八年至二零零三年期間，香港經濟長期不景，這是低收入工人近年就業收入減少的另一個因素。在這段期間，由於企業精簡人手及削減成本，這類工人面對失業、就業不足及減薪的情況較高收入人士普遍，以致收入差距擴大。儘管如此，較近期的統計數字顯示，雖然現時低收入工人的就業收入仍遠低於一九九七年的水平，但自二零零三年中經濟開始明顯反彈，加上勞工市場較基層的就業機會不斷增加，很多低收入人士的就業收入顯著回升。

未來的工作方向

2.38 我們不能單靠量度收入貧窮，來全面了解貧窮問題。如果我們不根據實際情況，單靠基本收入數據，就可能會有錯誤詮釋和誤解。在分析香港的貧窮狀況時，除了要考慮有關收入的統計數字，還要了解貧困人士及其家庭的需要，他們的社會經濟背景，以及整體環境包括經濟、社會及人口方面的變化。

- 2.39 本章概述委員會在加深對香港貧窮情況了解的工作。此外，委員會亦就其他具體政策進行了多項研究，本報告其他章節會加以闡述。
- 2.40 委員會的工作有助協調各有關政策局和部門、非政府機構及其他有關人士，詳細審視並討論與香港貧窮問題有關的重要事宜，特別是集中探討個別弱勢社羣的需要。
- 2.41 有見及此，委員會建議政府應：

貧窮指標

- 監察和追蹤貧窮指標的趨勢，並因應社會情況的轉變而修訂有關指標（第2.12至2.13段）。
- 在制訂和推行政策時，應參考貧窮指標和其他相關數據及資料，並考慮公共政策對不同弱勢社羣的影響（第2.12段）。

貧窮問題的研究及分析

- 進行並鼓勵有關機構就貧窮問題作進一步研究及分析，以便公眾能掌握有關課題和討論。
- 就扶貧措施的成效進行評估性研究。
- 檢視課稅及社會福利對家庭收入（特別是低收入組別）的影響（第2.18至2.23段）。
- 檢視香港社會流動性及收入流動性的情況，並就兒童和其他弱勢社羣的流動性進行縱向研究（第2.29段）。
- 制訂能反映社區網絡作用的指標或進行有關的研究（第2.14段）。
- 有系統地蒐集數據和統計數字，以加強有關貧窮問題的研究和分析工作，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據或統計數字（第2.13段）。

3 失業人士及貧困 人在職人士



促進就業以鼓勵自力更生

- 3.1 對於有工作能力的貧困人士來說，就業是紓緩貧窮和達致自力更生的關鍵。就業不但可帶來收入和改善生活，還可提升個人自尊，鼓勵融入社會，並為下一代樹立良好的榜樣。社會上有強烈的共識，認同協助健全人士的最佳方法是促進就業，協助他們自力更生，而不是為他們提供福利。
- 3.2 振興經濟以促進就業和改善民生，是政府公共政策的重要一環。隨著經濟持續復蘇，勞工市場的情況近年亦普遍改善，幾乎所有主要行業、年齡組別和職業類別的失業率都下跌，較低層的工人亦受惠。不過，部分行業的失業率卻仍然高企，特別是建造業。儘管整體工資和住戶收入都有所增加，但仍有為數不少的低收入雇員及家庭的情況值得關注。

委員會的工作

就業涉及多個由不同政策局及部門負責的政策範疇，以及多項提供工作誘因/ 影響工作意欲（“推力”和“拉力”因素）的措施，需要全面作出研究。委員會的主要工作方向如下：

- 分析與就業及扶貧有關的事宜，並找出各項主要挑戰；
- 研究現行的政府政策及措施，並找出可予改善的地方；
- 鼓勵採用新的工作模式和建立伙伴合作關係，以協助有就業困難的人士（主要是低技術及低學歷的中年工人）。

主要挑戰

3.3 委員會已研究各項與就業和扶貧有關的數據和問題¹。部分主要挑戰概述如下：

勞工需求的性質不斷改變：自九十年代開始，香港經歷重大的經濟結構轉型，邁向知識型的高增值經濟。因此，勞工需求較側重於高技術工人。一九九七年亞洲金融危機、二零零一年全球經濟放緩，以及二零零三年“沙士”疫症爆發等事件，令低技術工人的需求進一步下降。雖然本地勞動市場的工種和技術水平已大幅提升，以配合不斷轉變的社會需求，但低技術和低學歷的工人在適應轉變方面仍面對較大困難。隨着香港逐步發展為高增值的知識型國際大都會，這方面的挑戰將會繼續存在。

低技術工人的工資仍處低水平：與工資中位數相比，低技術及低學歷工人的收入仍屬偏低。舉例來說，整體工資分布下四分位值的工資水平為7,147元，較工資中位數的10,123元低29%。另一方面，平均每月綜援金額則定於接近工資中位數的水平。以四人家庭為例，平均每月綜援金額約為9,236元，相等於整體工資分布下四分位值工資水平的129%。因此，對於低收入家庭，特別是成員較多的家庭，繼續領取綜援較靈活工作吸引，加上低技術職位無論工作性質和工作環境都不穩定。故此，這方面的挑戰並非只是缺乏就業機會，而是如何在勞工市場的“推力”和“拉力”因素之間取得平衡。

為失業人士及低收入僱員提供綜援：由於香港並沒有失業保險制度，我們利用綜援（為經濟上無法自給的人士而設的最後安全網）協助失業人士。低收入僱員如收入不足以維持自己和家人的生活，可按綜援計劃的“低收入”類別申領收入援助。綜援計劃亦根據家庭的需要提供全面援助，包括多項其他福利，例如免費公共醫療服務、租金援助及學生資助。另一方面，一些有需要的人士基於種種原因，包括避免綜援所帶來的社會標籤效應，未必願意申領綜援。我們面對的挑戰是如何使綜援制度為失業人士及在職貧困人士提供適當支援的同時，不會削弱有工作能力人士的工作意欲，讓他們可透過就業，自力更生。

“何謂在職貧窮人士？”

在編製貧窮指標時，我們已把香港低收入僱員人數列為其中一個指標；低收入僱員是指每周工作35小時或以上而每月就業收入少於中位數50%的人士。二零零六年，這類全職低收入受僱人士有213 600人，佔15至59歲全職工人總數的8%。當中，自僱人士和無酬的家庭工作人員分別佔12%和6%。

二零零六年，生活在入息低於平均綜援金額的低收入家庭的人士有893 700人。由於這類低收入住戶有超過一半是長者住戶²（36%）和沒有從事經濟活動的住戶³（21%），因此，如果以綜援戶所領取平均綜援金額為衡量標準，把家中最少有一人受僱而每月家庭收入少於人數相同（不包括外籍家庭傭工）綜援戶的家庭，界定為在職貧窮，就可更準確反映在職貧困住戶的數目。二零零六年，有122 000個在職貧困住戶，佔全港住戶總數的5.5%。這些在職貧困住戶的數目和比例近年都持續下跌，顯示近年經濟表現強勁令勞工市場的情況有所改善，有助紓緩貧窮問題。

從受助到自強

- 3.4 為應付各項主要挑戰，委員會認為應採取積極的策略，協助失業人士及在職貧困人士脫貧，使他們自力更生。工作重點應集中於提升他們的就業能力，提供有效的就業支援，增加就業機會，以及提供適當的工作誘因，而並非單靠提供福利援助。

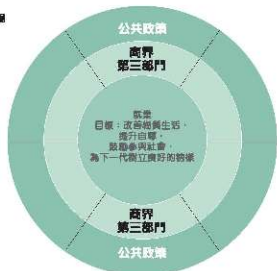
促進就業 — 主要元素

1. 提升就業能力

- 培訓/ 再培訓
- 為有就業困難的人士發展就業市場
- 終身學習和就業後銜銜
- 編寫保證和設立寬限期等

3. 就業機會

- 宏觀經濟發展
- 地區經濟發展
- 社會企業
- 基建計劃
- 在進行城市規劃時，考慮為區內居民提供就業機會



2. 就業支援

- 就業市場資訊
- 輔導/ 就業技巧
- 為有就業困難的人士提供深入政策協助
- 提供車站、設有就業困難的人士有試工機會

4. 工作誘因

- 為處於經濟地區的人士提供交通與支援
- 為失業福利保障的人士提供入息豁免
- 勞工權益

- 3.5 上圖所列的四個範疇，涉及人力資源素質、便利措施、現有職位空缺和工作動力。委員會已就每一個範疇的工作進行研究，探討可予改善的地方，以及新的措施和工作模式，以加強現有工作的成效。

1. 提升就業能力⁴

教育和職業培訓是預防貧窮的最佳方案，也是最具效益的措施⁵。

- 3.6 要有效扶貧，重點在於如何協助有就業困難的人士（即低技術及低學歷的中年工人）提升就業能力，以應付勞工市場不斷轉變的需求。由於因經濟轉型而失業的工人學歷低，年紀大，加上投身新行業有心理障礙，要重新培訓他們是非常困難的。有些失業婦女更可能已離開勞工市場一段長時間，故需要度身訂造的支援。

- 3.7 僱員再培訓局（再培訓局）在一九九二年成立，是為年滿30歲具初中或以下學歷的失業人士提供培訓的主要機構。委員會支持循以下多個方向，加強為有就業困難的人士提供培訓：
- (a) 為低技術工人發展市場導向課程，以及新興而未開發的就業市場，例如本地家務助理、產後輔導員（陪月員）、保健推拿員/ 足底按摩員，以及長者家居護理員；
 - (b) 提高素質保證，以贏取僱主對再培訓人士技術水平的信心，並發展有素質保證的培訓課程，以爭取資歷架構認可；
 - (c) 加強就業後的支援和推廣終身學習，包括設立再培訓資源中心，以提高再培訓人士的自學能力。這些培訓措施更有助在職貧困人士“預防失業”；以及
 - (d) 為25至29歲的失業人士提供培訓機會。
- 3.8 委員會認為政府應循上述方向全面檢討培訓、再培訓、技能提升和終身學習的課程和服務，以確保這些課程和服務都是市場導向的，並且顧及失業人士和在職貧困人士的需要。政府應在有需要時增加資源加強這方面的工作。與此同時，當向外籍家庭傭工的僱主收取的徵款可被運用時，政府應善用這筆龐大的額外資源，加強培訓/ 再培訓工作。

2. 就業援助

- 3.9 通過有效的就業援助，為失業人士提供合適的就業市場資訊、就業技巧訓練及輔導服務，可幫助他們順利地重新就業。有就業困難的人士需要更深入的就業和就業後的持續援助，而不同年齡和社會經濟背景的人士則各有不同需要，因此須提供更具針對性的援助。
- 3.10 有些人誤以為政府未有積極促進就業，但事實上政府已採取了多方面的措施，提高勞動人口的就業能力，刺激就業，並協助失業人士重返勞工市場。於二零零四年，政府在促進就業和協助失業人士重新就業方面的開支達47.21億元（詳情載於附錄ii）。

3.11 因此，問題並不是缺乏資源協助失業人士，而是如何透過加強服務之間的相互協調，減少服務重疊，以及盡早採取介入措施，以善用現有資源。委員會進行了一項地區就業援助研究，檢視現時在地區層面提供的就業援助服務和探討需要改善的地方。研究報告提出18項建議，供政府考慮。（報告摘要載於附錄III）。總括來說，委員會建議政府應：

- (a) 採用綜合的模式，善用現有資源，以提供更有效的就業援助；
- (b) 採用以人為本的模式，為有就業困難的人士提供更具針對性的援助；以及
- (c) 在地區層面加強協調，特別是那些需要更具針對性就業援助的地區。

3.12 短期至中期而言，首要工作應是加強就業計劃之間的協調、鼓勵資料共享和提供轉介服務。長遠而言，委員會建議政府全面檢討如何以“一站式”為目標，提供就業援助，以便利健全人士（特別是有就業困難的人士）得到有關的培訓和就業援助。政府可借鑒海外的做法，在同一地方或由同一機構提供公共援助、就業支援及再培訓服務。

3. 就業機會

3.13 提高就業能力和提供有效的就業支援都是協助失業人士重投勞工市場和改善人力資源素質的重要措施。但這些都是針對勞動市場供應方面的措施，與此同時，委員會認為採取積極措施，增加就業機會及勞動市場方面的需求，同樣重要。

3.14 由於香港屬開放型經濟，經濟增長和就業機會皆受全球及區內的經濟表現及前景所影響。因此，“市場主導、政府促進”是推動香港經濟發展及增加就業機會的基本原則。

- 3.15 在政府及各界的推動和配合下，我們的經濟已有較全面的增長，為各行各業（包括低技術工人，例如旅遊業、零售業和物流業的低技術工人）提供就業機會。政府亦積極推動各項工務工程和基建項目，為相關行業帶來就業機會，特別是失業率仍然高企的建造業。經濟持續向好，各行各業（包括僱用較多低技術工人的行業）的就業情況都可望進一步改善。
- 3.16 委員會借鑑本地及海外的經驗，支持進一步促進社會企業的發展⁷，作為協助有就業困難的人士重投就業市場和把握就業機會的另一個途徑。委員會認同，社會企業可提高弱勢社羣的自我形象和就業能力，並帶來其他效益，包括建立社會資本和鼓勵三方合作。

何謂社會企業？

社會企業無論背景和運作模式都非常多元化，因此沒有通用的定義。社會企業應包括以下主要特點：

- 同時追求商業及社會目的 — 社會企業的特色是商業運作結合社會目的。社會目的的範圍廣泛，例如協助弱勢社羣重投工作或環境保護。
- 從事商業/ 貿易活動 — 社會企業應以商業原則運作，其主要收入應來自貿易活動（而非提供社會服務）。
- 非牟利 — 社會企業的基本定位是達致社會目的，而不是賺取最多利潤。營運所得的利潤/ 盈餘應主要用以再投資在企業或社會上。

3.17 委員會循以下方向推出了一連串措施：

- (a) 確立社會企業的概念和價值及爭取公眾認同：通過宣傳、研討會、講座和研究。
- (b) 締造有利環境：政府在二零零六年六月推行“伙伴倡自強”社區協作計劃，為社會企業提供種子基金。並預留了1.5億元，在未來五年推行這方面的工作。
- (c) 方便營商和支援：現時為中小型企業提供的支援已推展至社會企業，包括營商師友計劃及業務諮詢服務。香港社會服務聯會與多間大專院校攜手開辦本港首個社會企業管理培訓課程，為社會企業培育更多管理人才。

委員會推出的措施摘要載於附錄iv。

3.18 委員會察悉，愈來愈多公眾人士認同社會企業在援助弱勢社群方面的潛力及效益，並且支持進一步發展社會企業。委員會認為要成功發展社會企業，關鍵在於怎樣把社會企業變成良好企業。此外，促進與第三部門和私營機構在這方面更有效合作，亦十分重要。

4. 工作誘因

豁免計算入息⁹

3.19 豁免計算入息是指在評估受助人應得的綜援金額時，無須在援助金額中扣減的工作入息。豁免計算入息安排的目的，是讓有工作的綜援受助人在經濟上較沒有工作的綜援受助人為佳，以鼓勵有工作能力的受助人求職和持續就業。

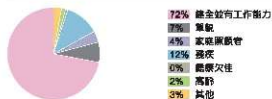
3.20 綜援受助人獲豁免計算入息的總額由二零零一至零二年度的2.989億元（相等於綜援開支總額的2.1%）飆升至二零零五至零六年度的8.307億元（相等於綜援開支總額的4.7%），增加5.318億元（或178%），而同期的綜援開支總額則增加了23.3%。

3.21 截至二零零六年三月，受惠於豁免計算入息安排的綜援受助人有37 943人，其中包括25 335名平均每月收入為4,688元的低收入健全受助人。受惠於豁免計算入息安排的綜援受助人的年齡分布和個案類別如下：

受惠於豁免計算入息安排的綜援受助人的年齡分布



受惠於豁免計算入息安排的綜援受助人的個案類別



3.22 委員會注意到，豁免計算入息安排是與其他加強鼓勵自力更生的措施同時推行，以協助健全的綜援受助人重投工作。因此，我們研究工作誘因時，不能單看豁免計算入息安排的成效。事實上，亦沒有資料顯示豁免計算入息安排對鼓勵有工作能的健全受助人重投工作有很大的成效，因為他們能否成功就業還受其他因素影響，例如有否工作機會。

3.23 不過，基於以下因素，委員會支持就豁免計算入息安排作出改善：

- 豁免計算入息安排的成效不應單以其鼓勵就業可減省的公共開支款額來衡量，而應考慮以這項安排對社會帶來的宏觀正面影響，特別是在培養綜援受助人的工作習慣和鼓勵他們繼續工作而無需依賴公共援助。
- 由於失業綜援受助人的就業能力較低（截至二零零六年三月，這類受助人中，40至49歲的約佔33%，而只有小學或以下學歷的則約佔三分之二），因此應鼓勵他們即使要領取低收入綜援，也繼續工作。

3.24 故此，委員會歡迎政府決定：

- 把每月豁免計算入息的“無須扣減”限額由600元增至800元；
- 把領取綜援不少於三個月才有資格享有豁免計算入息的規定放寬至不少於兩個月。

為居於偏遠地區的人士提供交通費支援¹⁰

- 3.25 委員會察悉，部分偏遠地區的就業機會較少。社會人士亦關注到，居於這些地區的有需要失業人士和低收入僱員可能會因為交通費開支而不願跨區就業。因此，委員會支持向居於偏遠地區的有需要人士提供交通費支援這個大方向，以鼓勵他們就業。
- 3.26 在二零零六至零七年度，政府曾試行在元朗、北區和離島推行短期的交通費支援計劃，協助合資格的再培訓局畢業學員重投工作。二零零七年一月，委員會支持進一步把有關交通費支援試驗計劃擴展至為居於元朗、屯門、北區及離島四個偏遠地區的有需要失業人士和低收入僱員，為他們提供求職津貼和跨區交通津貼，鼓勵他們求職和跨區就業。委員會歡迎政府決定在二零零七年年中推行為期一年的交通費支援試驗計劃。
- 3.27 在研究交通費支援試驗計劃的適合運作模式時，委員會認為這項計劃應有明確的範圍和目標，就是針對偏遠地區就業機會較少的問題，為這些地區的有需要失業人士和低收入僱員，提供尋找工作及跨區就業的誘因。因此，計劃只限於在四個偏遠地區而不是全港所有地區推行。
- 3.28 委員會亦認為，交通費資助並非補貼低收入僱員的入息補助。交通費資助應被視為臨時紓緩措施，因此應有時限。如果長期提供交通費資助，就可能會對工資有負面影響，而且對其他地區的低收入僱員亦不公平。
- 3.29 長遠而言，委員會建議政府考慮以較為持久可行的措施，解決偏遠地區就業機會較少的問題。舉例來說，委員會察悉，偏遠地區有相當多工作是聘請區外居民，這似乎表示地點只是失業問題的部分原因，而技能和知識錯配，以及工作態度和原動力等也可能導致當區居民不能在原區就業的原因。
- 3.30 此外，在這些偏遠地區以更有效的方式為低收入人士提供就業援助和提高他們的能力，並配合推動本土經濟及發展社會企業的措施，成效可能會更大和更持久。

- 3.31 委員會亦特別指出，愈來愈多社會人士認識和關注城市規劃和市區發展，以滿足社會的需要（包括就業和弱勢社羣的需要），以及達到可持續發展的重要性。委員會建議日後進行規劃時，多考慮社會因素和人口狀況，例如人口數字、就業情況、社區網絡、配套設施及其他影響民生的事宜。

以另一個模式協助失業人士和在職貧困人士？

- 3.32 在討論工作誘因時，有委員要求訂立以收入釐定的官方貧窮線；如果在職貧困人士的收入低於貧窮線，便應予以協助。此外，亦有社會人士基於沒有領取綜援的在職貧困人士並無支援網絡為理由，建議設立“第二個社會安全網”。
- 3.33 關於現時為在職貧困人士提供的支援，委員會注意到，政府提供多項大幅資助的公共服務，包括公共房屋、教育、公共醫療服務及其他福利服務¹¹。無論對低收入或在職貧困家庭或綜援住戶來說，這些服務都為他們提供了社會安全網。綜援金額已普遍被社會人士視為應付基本生活所需的標準。各項公共服務亦訂立了不同的基準，以評估有關人士的需要。政府應繼續作出改善，以便有需要人士可得到必需的服務，但卻沒有實際需要訂立新的貧窮線或增設第二個社會安全網。
- 3.34 有關問題並不是缺乏安全網，而是如何改善現行安排，加強為在職貧困人士提供支援。就此，委員會留意到，當初引進低收入類別綜援，為收入不足以維持自己和家人生活的低收入僱員提供經濟援助的背後原因，是當時的公共援助金額非常低，而且有需要提供額外誘因，鼓勵綜援受助人就業並離開福利網。現時的綜援金額為低收入組別（特別是成員較多的家庭）提供了較大經濟誘因，加上綜援提供全面的援助，故綜援制度未必是鼓勵在職貧困人士工作和為他們提供支援的最理想安排。
- 3.35 委員會建議政府應考慮以另一個模式，協助失業人士和在職貧困人士——從被動及倚靠公共援助的模式，改為主張以就業為本。有些委員建議，政府應重新研究現時綜援制度所用的“綜合援助”概念，因為這種模式令受助人較難脫離綜援網。然而，委員

認同為失業人士及在職貧困人士提供的經濟援助，如果要在性質上作出改動會非常複雜，特別是綜援是按家庭發放，以照顧所有合資格家庭成員的需要。

有時限的綜援？

3.36 儘管政府已推行各項措施，以提升就業能力，促進就業，增加就業機會和工作誘因，但仍有些社會人士擔心，綜援計劃會否鼓勵受助人依賴福利，以及是否有足夠誘因，避免有工作能力的健全人士長期領取福利。

3.37 就此，政府推行了一連串措施鼓勵健全的綜援受助人就業，包括規定有工作能力的健全綜援受助人必須積極求職，參與社區工作和深入就業援助計劃，以及對違規者實施懲罰措施。儘管如此，失業和低收入健全受助人領取綜援的時間在過去幾年仍持續上升。

失業健全受助人領取綜援的時間

	二零零三年三月 (%)	二零零四年三月 (%)	二零零五年三月 (%)	二零零六年三月 (%)
領取綜援的時間				
< 6 個月	20.8%	14.4%	11.7%	10.2%
6 - < 12 個月	17.8%	17.7%	10.1%	8.7%
1 - < 2 年	18.7%	21.3%	19.3%	13.3%
2 - < 3 年	8.8%	13.0%	16.4%	14.8%
3 年或以上	34.0%	33.6%	42.4%	53.0%
中位數 (月)	18	22	31	39

低收入健全受助人領取綜援的時間

	二零零三年三月 (%)	二零零四年三月 (%)	二零零五年三月 (%)	二零零六年三月 (%)
領取綜援的時間				
< 6 個月	13.6%	7.8%	5.2%	3.9%
6 - < 12 個月	16.4%	18.1%	8.3%	6.4%
1 - < 2 年	19.9%	22.1%	20.0%	12.6%
2 - < 3 年	10.4%	13.7%	18.7%	17.1%
3 年或以上	40.8%	40.5%	47.8%	60.0%
中位數 (月)	25	27	35	43

- 3.36 現時，政府並沒有設定受助人可領取綜援的時限。委員會得悉，政府已參考海外經驗，研究為健全福利受助人提供有時限綜援的概念。對於有就業困難的人士，如果他們確實無法在公開勞工市場找到工作，撤銷所有經濟援助則未必恰當。此外，由於綜援計劃規定必須以家庭為單位提出申請，因此當局須審慎研究如何處理有關措施所帶來的衝擊，包括如何在領取綜援時限屆滿時，為家庭，尤其是有長者及兒童的家庭提供生活支援。委員會亦得悉，這些措施不能單獨推行，須配合綜合就業援助和其他輔助措施。

保障勞工權益

- 3.39 我們必須確保對健全工人來說，工作較領取福利吸引。如低技術工人的工資維持在不合理的低水平，工人便難以養家及自力更生。故此，委員會留意到，有關改善工作條件的討論（例如建議實施法定的最低工資）與扶貧息息相關。
- 3.40 同時，委員會亦留意到，低收入家庭的貧窮問題不單涉及家庭經濟支柱的工資水平，更關乎家庭的整體需要。在討論如何為低收入工人提供合適的支援及工作誘因時，政府亦應考慮低收入家庭的整體需要。
- 3.41 委員會備悉，有關最低工資的討論涉及複雜的政策考慮，並且可能會對香港的社會和經濟發展有深遠的影響，而有關議題正在其他場合繼續討論。委員會又留意到，政府亦已為清潔工人及保安員推行工資保障運動。政府會在二零零七年十月作出中期檢討，檢視這項運動的進展，並會在二零零八年十月進行全面檢討。如果全面檢討發現這項運動的成效不彰，政府會為清潔及保安兩個行業訂立法定最低工資。

未來的工作方向

- 3.42 繼續提高就業能力，提供有效的就業援助，增加就業機會和提供適當的工作誘因，是鼓勵失業人士和在職貧困人士就業，自力更生的四個主要範疇。鑑於各個範疇的工作互相關連，因此應全面研究，並特別注重有較大就業困難人士的需要。

1. 提高就業能力

- 全面檢討培訓、再培訓、技能提升和終身學習的課程和服務，以確保這些課程和服務都是市場導向的，並且顧及失業人士和在職貧困人士的需要（第3.8段）。
- 進一步加強培訓和再培訓工作，包括善用外籍家庭傭工僱主收取的徵款可被運用時，善用有關資源（第3.7和3.8段）。

2. 就業援助

- 以綜合模式提供培訓及就業援助，以善用現有資源，並為有就業困難的人士提供更具針對性的援助（第3.11段）。
- 全面檢討如何以“一站式”為目標，提供就業援助，以進一步便利健全人士（特別是有就業困難的人士）能在同一個地方得到有關的培訓及就業援助（第3.12段）。

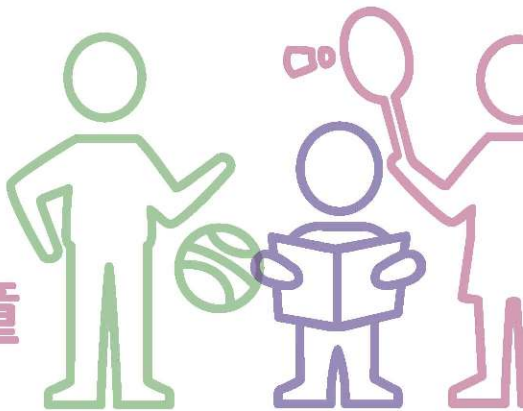
3. 就業機會

- 推動經濟發展和特別關注能為低技術工人創造就業機會的界別（第3.14至3.15段）。
- 促進社會企業的發展，並以社會企業這個創新模式，鼓勵自力更生，以及協助有就業困難的人士重返就業市場和把握就業機會（第3.16至3.18段）。
- 加強地區層面的就業支援，特別是在那些失業情況較嚴重的地區，並同時推動本土經濟和發展社會企業，以及投放資源進行工務工程和基建項目（第3.29至3.30段）。
- 在進行規劃工作時，多考慮社會因素及人口狀況，例如人口、就業、配套設施及其他影響民生的事宜（第3.31段）。

4. 工作誘因

- 監察及探討交通費支援試驗計劃的推行情況，並考慮提供適當的工作誘因，鼓勵就業（第3.25至3.28段）。
- 改善豁免計算入息安排，進一步鼓勵工作能力較低的失業綜援受助人就業（第3.19至3.24段）。
- 考慮如何為健全失業人士及在職貧困人士提供適當協助，使有關制度能為有工作能力的人提供工作誘因，讓他們能透過就業，自力更生（第3.32至3.41段）。

4 兒童及青少年



跨代貧窮

- 4.1 兒童是社會未來的棟樑。我們關心每一名兒童，不論他們的社會經濟背景如何，我們都希望他們能夠健康成長，均衡發展，長大後對社會作出貢獻。
- 4.2 對於弱勢社羣的兒童，社會人士一直關心他們會否因為家境清貧而得不到健康和均衡的發展機會，以致不能脫貧，造成貧窮問題“代代相傳”（即“跨代貧窮”）。
- 4.3 雖然為兒童及青少年（包括來自弱勢社羣的兒童及青少年）提供健康及均衡的發展機會，一直是政府主要的公共政策，但跨代貧窮對香港來說仍是較新的概念，社會並未完全了解。
- 4.4 要解決跨代貧窮問題，就是要避免子女因上一代貧窮而失去脫貧機會。重點在於有效處理導致兒童貧窮的因素，而父母貧窮是影響兒童發展的其中一個因素（第三章）。

委員會的工作

處理跨代貧窮問題是委員會首要工作之一。委員會在二零零五年五月成立兒童及青少年專責小組，目的是更深入了解有關問題；研究現行各項有關政策和措施，並特別着重照顧弱勢社羣兒童及青少年的需要；考慮如何改善各項服務之間的協調和配合，以及制訂政策建議，以減低出現跨代貧窮的機會。

主要挑戰

確保有足夠機會和流動性

- 4.5 香港的社會經濟環境良好，各項照顧兒童基本需要的服務和資源並不缺乏（見下文第4.13段）。因此，我們的主要關注並不是物質匱乏的問題，而是兒童是否有足夠機會學習和提升個人能力，讓他們日後可以改善自己和家人的生活素質。
- 4.6 跨代貧窮問題與社會是否有充足的機會和流動性息息相關。香港較少就跨代社會流動性的問題進行研究。香港大學就收入流動性進行的研究（第二章第2.24至2.29段）中，分析了跨代收入流動性。根據父親與子女的收入關係的分析結果，跨代貧窮的情況在香港並不普遍。
- 4.7 雖然香港社會較為開放，用人唯才，而且現時並無數據顯示跨代貧窮的情況普遍，但社會人士（特別是弱勢社羣）仍擔心子女長大後能否力爭上游。

尋求正確模式

- 4.8 社會上有部分兒童及其家庭需要更多的援助和特別關注。不過，我們在施以援手時，須注意援助是有局限性的，而且特別為弱勢社羣兒童而設的計劃更可能會產生負面的標籤效應。我們的最終目標，是協助兒童培養積極的人生觀、提高他們學習能力、個人責任感和自我價值觀。因此，採用正確的模式來推行解決跨代貧窮的政策及措施，非常重要。

- 4.9 不過，要對症下藥實在說易行難。純粹為兒童或其庭提供額外的經濟援助，是治標不治本的做法。

了解貧窮兒童的情況¹

貧窮兒童人數

- 4.10 在貧困家庭生活的兒童人數，往往是公眾關注的焦點。不過，我們須讓公眾了解，各項公共政策對改善這些兒童的生活所帶來的影響。舉例來說，根據從二零零六年中期人口統計所得的數據顯示，在二零零六年，生活在收入低於平均綜援金額的家庭的兒童（0至14歲）有247 800名（佔同一年齡組別總人口的26.5%）。正如第二章所解釋，這個以收入釐定的指標數字並未計及政府提供的稅務和福利轉撥對這類家庭的住戶收入所產生的影響。事實上政府提供的福利轉撥使所有十等分組別的住戶收入都有所提高，其中以低收入組別的增幅較大（第二章第2.19段）。
- 4.11 儘管我們採用了正確的統計數字，我們還須避免單靠收入指標來反映年青一代的情況。他們的家庭背景（無業家庭、單親家庭）、就學率，以及既非在學又非就業或接受培訓的青少年（“待學待業青少年”）的人數，全都有助分析年青一代的貧窮風險²。

兒童的情況

- 4.12 在香港，兒童在日常生活所需方面，普遍得到充份的照顧。香港設有全面的疾病預防及保健服務，兒童的健康指數可媲美其他先進國家。二零零六年，每千名出生嬰兒中只有1.8名夭折，嬰兒死亡率偏低。香港兒童在各方面的發展和表現都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疇，表現甚至較為優勝。香港兒童一般都在相對安全和健康的環境中成長。

政府投放在兒童及青少年服務的資源

- 4.13 委員會審視了各項為兒童及青少年提供的服務。有經濟或其他特別需要的兒童會獲得額外援助。就財政資源而言，政府的經營開支中，有約30%（接近600億元）用於

兒童及青少年，其中四分之一是特別為弱勢社羣的兒童及青少年提供服務。以香港0至24歲的兒童及青少年總人數（在二零零六年年中為1 847 800人）計算，平均每年投放在每名兒童及青少年的資源約為32,000元。

政府為兒童及青少年提供服務的開支（二零零五年）

計劃/ 服務	用於兒童及青少年的開支 金額（百萬元）	特准用於弱勢社群兒童及青少年的開支 金額（百萬元）
教育	45 546	4 051
醫療	727	—
社會福利	10 936	9 979
個人身份	167	88
宿務/ 房屋	2 000	440
合計	59 365	14 586

- 4.14 附錄v簡述各項不同的政府服務或由政府資助的服務。有關政府服務概覽載於附錄vi。有關資料並未完全涵蓋所有服務，而且亦不包括由其他非政府撥款支持的服務。因此，目前的問題並非現有的兒童及青少年服務及計劃不足，而是如何提高有需要人士對這些服務和計劃的認識，使他們更容易得到有關服務，改善和加強現有服務之間的協調，以達致更大成效，以及改善現時有關弱勢兒童發展的措施的成效評估。

促進兒童健康發展 — 主要因素³

- 4.15 雖然豐裕的物質生活可以滿足兒童及其家庭的日常生活需要，但這只是其中一項影響兒童發展的因素。因此，處理跨代貧窮問題不應只着重經濟和物質的援助。穩定和良好的家庭關係、關愛的環境，以及發展機會，都是影響年青一代發展的重要因素。

1. 日常生活所需

- 營養
- 康樂和醫護
- 安全的環境
- 幼兒護理

3. 開業的支援

- 訓練員工家前的工作職責
- 好玩和有趣的活動
- 為有需要援助的家庭提供社區支援
- 學校和社區的社會資本



2. 穩定和健康的家庭關係

- 在兒童的成長過程中至少有一名成年人關心和照顧他們
- 家庭支援
- 朋輩關係
- 朋友計劃和正面的學習對象

4. 發展機會

- 提升能力和抗逆力的機會
- 校內的學習和發展機會
- 社區的青少年活動
- 文娛康樂

採取正確模式

- 4.16 要照顧兒童和青少年的需要，必須以有系統的方法及早識別高危兒童及其家人的需要，因應他們的需要提供及時和適當的介入服務，以及評估介入措施對兒童的影響。
- 4.17 我們必須了解影響下一代成長發展的種種複雜因素，並在下一代的童年至成年階段提供有系統的持續支援，才能有效和持久地解決問題。
- 4.18 有鑑於此，委員會審視了現時提供給0至5歲、6至14歲和15至24歲的兒童及青少年的服務和計劃，並特別着重探討弱勢社羣兒童及青少年的需要及如何解決跨代貧窮。委員會的主要意見和建議概述如下：

兒童（0至5歲）⁴

- 4.19 近期的科學研究已證實，兒童成長初期的生活經驗對其日後的發展有極大的影響。因此，委員會支持投放更多資源在幼兒發展，以及識別高危的兒童及家庭，並及早採取介入措施。

學前教育

- 4.20 委員會歡迎政府增撥資源，資助幼兒教育和提升教育素質。雖然這是一項普及計劃，但委員會注意到，學前教育對兒童的體能、智力、社交和情緒發展至關重要，可減低兒童日後出現成長問題的機會。
- 4.21 委員會注意到，在二零零六/零七學年，接近90%的3至5歲的兒童就讀幼稚園。至於其他兒童究竟是基於財政還是其他原因而未入讀幼稚園，則不太清楚。在新措施推行後，預期所有3至6歲的兒童都能得到收費合理的優質學前教育。

兒童身心全面發展服務⁶

- 4.22 委員會亦曾審視兒童身心全面發展服務的試行情況。這項服務旨在及早識別有需要的兒童、高危孕婦或家庭，並把他們轉介給不同的健康及社會服務單位，接受早期介入服務。服務模式顧及地區需要，並加強醫護、學前教育及社會服務的跨專業協作，為有關的高危兒童和家庭提供綜合支援。
- 4.23 雖然兒童身心全面發展服務是一項普及計劃，但其設計可特別加強為弱勢社羣兒童及家庭（例如新來港家庭、低收入家庭和涉及跨境婚姻的家庭）提供支援，積極協助他們得到健康及社會服務。
- 4.24 試驗計劃自二零零五年七月推行以來，成績令人鼓舞。委員會支持分階段把兒童身心全面發展服務推展至全港所有地區和加強為高危的兒童及家庭提供社會服務支援。

兒童身心全面發展服務 — 成效如何？

政府檢討了兒童身心全面發展服務由二零零五年七月至二零零六年九月在四個試行社區（深水埗、天水圍、屯門及將軍澳）的實施情況。初步結果顯示，有關計劃讓更多有需要的兒童及家庭獲得和接受不同的健康及社會服務。計劃成功的關鍵包括：

- 以母嬰健康院作為平台，減少接受精神科及社會服務的負面標籤印象和不便，並有助服務對象分享個人困難和接受服務轉介。
- 提供主動和一站式的服務，令難以接觸的弱勢社羣更容易得到有關服務。
- 醫護人員及社會工作者的跨界別合作，有助確保服務對象獲得最適切的服務。

家長教育

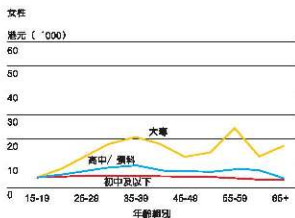
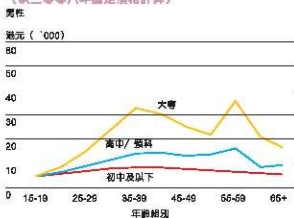
- 4.25 穩定和良好的家庭關係有利兒童成長。家長教育是教導家長為子女建立穩定和良好家庭關係的關鍵要素。委員會審視了各項現有計劃，並與各諮詢委員會和提供家長教育的機構代表舉行分享會⁶。委員會亦委託顧問進行有關“為弱勢家庭提供家長教育”的研究，以找出弱勢社羣家長的特別需要，並就如何加強為他們提供家長支援提出建議。主要建議包括⁷：
- (a) 家長教育不應只限於教授技巧和灌輸價值觀，而應著重家長的全人發展，因為這樣對幫助家長做好為人父母的本分十分重要；
 - (b) 應以家庭作為出發點，推動強化家庭的策略，包括提供家長教育，以及找出其他有關家長照顧子女的因素；
 - (c) 應加強外展及社區為本服務，以照顧弱勢社羣及難以接觸家庭的特別需要；以及
 - (d) 加強協調，並提供較長期的撥款，以支援家庭及推廣家長教育，以便學校和有關機構可提供較長期和有系統的家庭及家長支援服務。
- 4.26 委員會建議政府在考慮成立家庭專務委員會時參考上述建議。短期而言，委員會支持撥出額外資源，以擴大婦女事務委員會的“自在人生自學計劃”，從而加強家長教育和提升婦女的能力。

兒童 (6至14歲)

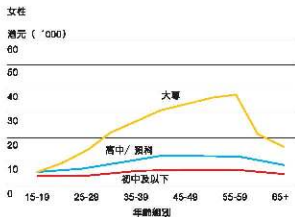
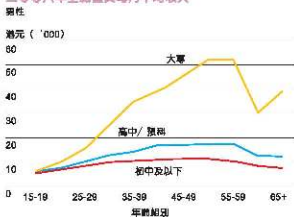
教育作為預防措施

4.27 教育對預防跨代貧窮極為重要。教育可提升個人能力，有助個人在社會力爭上游，擺脫跨代貧窮。在香港這個知識型的社會，較高學歷人士的收入有顯著的實際增長，但低學歷人士的收入則沒有多大變動。

一九八六年全職僱員每月平均收入
(以二零零六年固定價格計算)



二零零六年全職僱員每月平均收入



- 4.26 在香港，所有兒童都可享有九年免費普及教育。家境清貧的兒童可申請經濟援助，以應付學習開支。故此，關鍵在於公共教育制度能否為不同社會經濟背景的兒童提供學習和盡展所長的機會。
- 4.29 就此，委員會審視了現有的統計數字和研究，探討兒童的學業成績及日後的謀生能力與父母的社會經濟地位之間的相互關係，以了解家境清貧對兒童在社會力爭上游有多大影響。委員會發現，根據現有數據，兩者沒有很大的相互關係，而香港跨代貧窮的情況並不普遍。

小班教學

- 4.30 海外研究顯示，小班教學對於缺乏家庭支援的學生，尤其初小學生，成效較為顯著。為履行解決跨代貧窮問題的承諾，政府於二零零五年在有較多學生來自弱勢社羣家庭的小學實施小班教學。學校有40%小一至小三學生領取綜援或學生資助計劃的全額津貼，就符合資格參與小班教學計劃。共有75間小學符合這個準則，其中29間在二零零五/零六學年參與計劃。在二零零六/零七學年，則有48間小學參與計劃。政府會評估這項措施的成效，包括對參與學生的影響，以決定未來的發展⁹。

以學校作為重要平台

- 4.31 在與有關人士和社會各界的討論中，其中一個經常討論的議題是如何善用學校作為平台，接觸弱勢社羣兒童並解決他們的需要。正如母婴健康院，學校的覆蓋範圍廣闊，自然可充當平台，以識別學童的發展需要，尤其是一些“隱蔽”個案。這樣亦可避免傳統的福利服務所帶來的負面標籤效應，有助學童和其家人接受有關服務和支援。
- 4.32 不過，亦有社會人士關注到學校現時專注於教育兒童的核心工作，未必能兼顧其他額外職務，協助解決跨代貧窮問題。

- 4.33 雖然如此，現時有多項識別和協助有發展需要的兒童和青少年的計劃，均在學校推行。這些計劃包括教育統籌局（教統局）在小學推行的“成長的天空”計劃，以及由香港賽馬會與社會福利署（社署）和教統局合辦在中學推行的“共創成長路”——賽馬會青少年培育計劃。此外，社會服務界與教育界亦加強合作，以照顧學生的各種需要。

為學童而設的識別機制和發展計劃

“成長的天空”計劃的對象為小學生，目的是提升學生處理問題的能力，以應付成長中的挑戰。這項計劃設有兩個不同的課程：發展課程是以抗逆理念為基礎的輔導課程，對象是所有小四至小六學生；輔助課程則是一系列小組、歷奇及親子活動，對象是被識別為有較大輔導需要的小四學生。

“共創成長路”——賽馬會青少年培育計劃由香港賽馬會慈善信託基金資助，於二零零五年推行，對象是初中學生。這項計劃設有兩個階段：第一階段是供所有初中學生參加的普及活動，而被識別為有較大社會心理需要的學生則會參加第二階段的活動。這項計劃的目的是透過給予學生機會和肯定，增強他們的自尊，加強他們處理問題的能力和學習動機，以促進全人發展，從而提升他們的能力，幫助他們脫貧。



課後支援

- 4.34 隨着勞動人口的轉變（較多女性就業和工時增加），兒童及青少年的課後支援逐漸備受社會關注。不論是校本或區本課後支援計劃，都是學校與其他傳統社會服務界別合作的較新領域。目前，尚有很大空間可鼓勵學校、非政府機構及其他地區團體跨界別合作，以善用豐富的社區資源，協助解決跨代貧窮問題。

- 4.35 為履行解決替代貧窮問題的承諾，政府在二零零五至二零六學年推行校本課後學習及支援計劃⁹。為免過度加重教師的工作量，當局鼓勵學校與籌辦支援計劃經驗豐富的機構合作。有關機構並可提供後勤支援。由二零零六至二零七年度開始，當局亦撥款資助這本計劃，以便在弱勢社羣兒童所居住的鄰里社區建立服務網絡。
- 4.36 課後支援對有較多弱勢社羣青少年居住的地區尤其重要。這些地區相對缺乏社區設施，區內的兒童及青少年課餘學壞的機會亦較高。為回應社會人士的關注，政府已於天水圍和東涌增設社區設施¹⁰。政府亦推出一項試驗計劃，鼓勵學校放學後開放校舍作社區用途。目前天水圍已有一所中學試行在放學後開放有蓋操場，供區內的學生使用。

青少年（15至24歲）

待學待業青少年

- 4.37 這個年齡組別最值得關注的是“待學待業青少年”，即既非在學又非就業或接受培訓的青少年。二零零六年的貧窮指標顯示，待學待業青少年有21 400人。委員會注意到，這個問題屬全球現象，其中以經濟較發達的地方最為普遍。政府已從不同角度分析有關問題，並評估待學待業青少年在個人發展、技能培訓、事業發展及就業機會方面的需要¹¹。政府亦已採取多項策略，以解決有關問題¹²：
- 為在學青少年提供優質教育，讓他們在課程方面有多元化選擇，包括透過“應用學習”¹³在課程中注入職業訓練元素，以配合學生的不同需要、志向及興趣；
 - 為離校生及年長生提供另一些出路，包括職業訓練局（職訓局）的職業訓練，以及多項由政府（毅進計劃）、制服團體及其他青少年組織舉辦的計劃；

- (c) 為青少年提供職前及在職培訓計劃，包括為參加了二零零七至零八年度青年職前綜合培訓（展翅計劃）和青少年見習就業計劃（青見計劃）的學員提供交通費津貼，以提升他們的就業能力；
- (d) 在二零零七至零八年度設立新的青年就業資源中心，為15至29歲的青少年提供有關就業及自僱的“一站式”諮詢服務¹⁴，包括自我評估、職業輔導、最新的就業市場資訊，以及為有意成為自僱人士的青少年提供辦公室設施等；以及
- (e) 推動適合青少年的就業機會，例如旅遊業和創意工業，以及內地及海外的就業機會。

4.38 委員會留意到，上述策略主要屬於補救性質。在青少年的童年階段及早採取措施，是較持久可行和具成本效益的處理方法。

4.39 為進一步加強現時的工作，政府在二零零四年成立了青少年持續發展及就業相關培訓專責小組，以探討如何有效鼓勵待學待業青少年融入社會。透過青少年持續發展及培育基金的資助，已進行/正進行的試驗計劃有22項。青少年持續發展及就業相關培訓專責小組現正評估試驗計劃的成效，稍後會向政府提交報告，就如何協助待學待業青少年持續發展和就業提出進一步意見和策略。

長期失業的青少年

4.40 有些待學待業青少年是領取綜援的失業青少年。這些青少年的人數雖然並非很多，但過去數年卻顯著上升，而且他們領取綜援的時間亦愈來愈長。部分長期失業的青少年已領取了綜援一段長時間，而現行的就業計劃亦未能協助他們就業。委員會察悉，其中有些長期失業的青少年（在二零零五年七月，約有704人）領取綜援的時間平均達五年，當中從未工作的約佔30%¹⁵。

- 4.41 有見及此，委員會支持推行“走出我天地”試驗計劃。這是一項深入的就業援助計劃，目的是照顧長期失業青少年的需要，以及加強跨部門合作，以協助這些青少年。初步結果顯示，這項為長期失業的青少年提供的具針對性援助，成效不俗¹⁶。有關方面正進行評估，以加強有關介入措施，照顧長期失業青少年的特別需要。

促進兒童發展 — 另一個模式¹⁷

- 4.42 除了檢討現有服務和計劃外，委員會亦研究外地在促進兒童發展的經驗，特別是兒童發展基金模式。兒童發展基金著重兒童的長遠個人發展，並鼓勵家境清貧的兒童培養建立資產的習慣和正確態度。

何謂建立資產？

建立資產就是鼓勵弱勢社羣累積“資產”，這些資產可以是金融儲蓄，也可以是非金融資產（例如人力資本和社交網絡）。

這個模式的論據是，在鼓勵弱勢社羣計劃未來和脫離貧窮方面，被動性質的收入援助及公共援助是有局限性的。外地研究顯示，協助貧困人士養成累積資產的習慣，有助改變他們的行為，使他們更有意識地計劃未來，脫離貧困。

- 4.43 雖然鼓勵貧困人士建立資產是較新的概念，但委員會認為值得考慮在傳統的模式（即為兒童提供計劃和服務，以滿足他們的需要）以外，嘗試以資產為本的模式，鼓勵兒童作長遠的個人發展，特別是弱勢社羣的兒童。
- 4.44 委員會已就促進香港兒童發展（特別是解決跨代貧窮問題）的未來方向，徵詢社會各界的意見。在二零零六年十一月舉行的兒童發展論壇，各主要有關方面（包括學校、非政府機構、學者、商界和政策制定者）就現時的工作交換意見¹⁸，並同意值得研究以另一個模式來達到幫助兒童建立積極的人生觀、培養他們的學習能力、個人責任感及自我價值觀的最終目標。

兒童發展基金

- 4.45 有見及此，委員會建議政府撥出額外資源設立兒童發展基金，在現有服務及計劃以外，推行兒童發展試驗計劃。委員會歡迎政府預留3億元設立新的兒童發展基金，為弱勢社羣兒童提供更多機會。這項措施已在《二零零七至零八財政年度政府財政預算案》公布。
- 4.46 委員會亦建議兒童發展基金應具備多個主要特點，包括：
- (a) 兒童發展基金應用以鼓勵弱勢社羣兒童在非政府機構及義務導師的持續指導下，訂立個人發展計劃；以及
 - (b) 兒童發展基金應鼓勵兒童進行目標儲蓄，以研究弱勢社羣兒童能否透過建立資產，而培養出正面的行為及思想。
- 4.47 雖然兒童發展基金試驗計劃還需要數年時間推行，但委員會認為有空間把這個基金進一步發展為長遠促進香港兒童發展的模式，並整合不同資源和資助，以推動更著重以兒童、資產及家庭為本的發展模式。

全面及從家庭角度研究促進兒童發展的策略

- 4.48 委員會注意到，目前照顧兒童及青少年在不同發展階段需要的計劃和服務分別由不同的政策局及部門和多個機構及社區組織負責。此外，還有多個諮詢組織分別負責不同範疇的發展（見附錄vii）。
- 4.49 雖然這個情況在所難免，但委員會認為長遠而言，政府應從較全面的角度為兒童及其家庭（尤其是弱勢社羣兒童）提供有系統的支援。

及早介入：預防勝於治療，強化幼兒服務和識別機制，找出高危的兒童和家庭，以便及早採取介入措施；跟進未能獲得協助和需要更深入支援服務的兒童及家庭；

根據實際執行成效制訂政策：有系統地評估公共政策、介入措施，以及家庭和學校對兒童在不同發展階段所造成的影響；進行縱向研究和其他研究工作，以檢視跨代流動性的趨勢，尤其是弱勢社羣兒童的發展。

跨界別合作：加強醫護、教育和社會服務界的協調和合作，以配合兒童及其家庭的不同需要，以及使難以接觸的家庭更容易得到有關的服務。

- 4.50 在這方面，委員會得悉政府正研究是否設立一個綜合、全面和高層次的家庭事務委員會，從家庭的角度制定與家庭支援有關的政策和措施。委員會認為，若政府成立家庭事務委員會，該委員會的工作應顧及弱勢社羣兒童及其家庭的需要。

未來的工作方向

- 4.51 本章綜合了委員會所審視的現行政策及措施，以及就加強支援下一代所提出的主要建議，當中特別着重弱勢社羣兒童的需要。

整體目標

- 在制定各項協助兒童及青少年的政策和措施時，考慮兒童和其家庭的整體需要，特別是應及早識別和介入處理他們的問題，考慮各項措施的實際成效，以及鼓勵跨界別合作（第4.49段）。
- 成立兒童發展基金，試行以資產為本的模式（包括目標儲蓄成份及師友計劃），鼓勵弱勢社羣的兒童制定長遠的個人發展計劃（第4.42至4.46段）。
- 在兒童發展基金試驗計劃完結後，以兒童發展基金作為長遠推動香港兒童發展的模式，並整合現時不同的資源和資助，以推行更着重兒童為本，資產為本和家庭為本的兒童發展方案。（第4.47段）

- 改善現時有關兒童發展的工作的成效評估（第4.14段）。
- 透過社會服務界與教育界的合作，適當地利用學校作為平台，協助解決弱勢社羣兒童的發展需要，尤其是一些“隱蔽家庭”的兒童（第4.31段至4.33段）。
- 若政府成立家庭事務委員會，該委員會的工作應顧及弱勢社羣的兒童及其家庭的需要（第4.50段）。

0至5歲的兒童

- 支持投放額外資源資助幼兒教育，以便所有兒童及其家庭都能負擔優質的學前教育（第4.20至4.21段）。
- 分階段把兒童身心全面發展服務推展至全港所有地區和加強為高危的兒童及家庭提供社會服務的跟進和支援（第4.22至4.24段）。
- 加強家長教育，尤其注重弱勢社羣及難以接觸家庭的需要（第4.25至4.26段）。

6至14歲的兒童

- 確保教育制度為不同社會經濟背景的兒童提供學習和盡展所長的機會，並為缺乏家庭支援的學生提供額外援助（第4.27至4.30段）。
- 促進學校與非政府機構/ 區內社區組織的跨界別合作，從而推動為家境清貧的中小學生而設的校本及區本課後計劃（第4.34至4.36段）。

15至24歲的青少年

- 應採取多項策略，及早介入以解決待業待業青少年的問題，並考慮如何進一步加強現有工作，以便能更有效地處理他們的需要（第4.37至4.39段）。
- 為那些長期領取綜援而又未能受惠於現時計劃的青少年提供更深入的援助，並評估他們的需要，以便提供適時和具針對性的援助（第4.40至4.41段）。

5 長者



照顧清貧長者

- 5.1 照顧長者，令他們老有所養、老有所屬和老有所為，是香港長者政策的目標。其中，社會人士特別關注對清貧長者的照顧。他們一生貢獻社會，但卻未有為自己的晚年作好準備。
- 5.2 了解長者的貧窮情況不應只着眼於他們的經濟需要。健康亦是影響長者生活的最重要因素之一。對於日常生活需要協助的長者，住屋及照顧服務同樣重要。家人、朋友和社會的支持，以及繼續參與社會的機會，亦是維持長者生活素質的關鍵。
- 5.3 由於人口高齡化，平均壽命愈來愈長，如何為長者提供足夠照顧變成社會的主要挑戰。社會各界須共同研究如何妥善處理有關問題，並繼續為有需要的長者提供支援。

委員會的工作

委員會察悉安老事務委員會一直就制訂為長者提供照顧的全面政策和措施，向政府提供意見。委員會在二零零六年六月成立老人貧窮特別小組，集中研究清貧長者的主要需要，並與安老事務委員會一起探討即時的改善措施，以及研究能長遠有效解決清貧長者需要的政策方向。

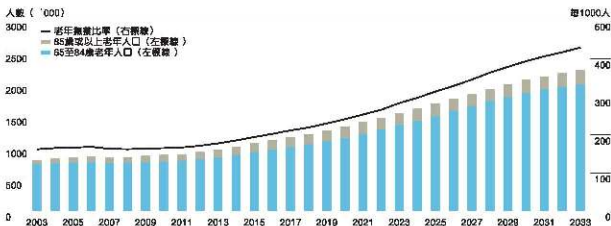
主要挑戰

- 5.4 香港和其他地方一樣，由於人口高齡化，平均壽命愈來愈長，無論現時或將來，在照顧長者方面都面對很多挑戰：

協助目前有需要的長者 — 這一代長者的退休保障較少。60歲或以上的長者中，約有17%依賴綜援應付基本生活需要。委員會相信一些有需要的長者基於種種原因而沒有申領綜援，而另一些則可能依賴高齡津貼過活。對於現今一代的中年人，他們亦較少注意健康安老的重要性。故此，他們步入晚年後可能需要較多援助以應付日常生活需要，以及較多社會支援。

人口高齡化帶來的挑戰 — 預計到二零三三年，65歲或以上的長者人數會超過200萬，約佔人口的27%¹。“高齡長者”的比例亦會大幅增加。這將會對公共醫療、社會保障、長期護理及其他長者服務構成日益沉重的壓力。過去十年，長者福利服務的開支增加逾八成。有估計數字顯示，單是維持現有水平的長者支援服務²，在未來30年，公共開支就可能增加兩倍或三倍。另外，老年撫養比率在未來30年亦可能會激增³，因此，我們必須審慎考慮如何妥善調配公共資源，以應付日後的挑戰，並預防下一代長者出現貧窮問題。

圖一：二零零三至二零三三年的老年人口和老年撫養比率



對長者的支援 — 原則

- 5.5 委員會得悉政府已投放大量資源，為有需要的長者設立公共支援網絡，包括大幅資助的公共醫療制度、公共房屋計劃、龐大的長者中心網絡、資助的中心為本社區照顧服務和到戶家居照顧服務、資助的院舍照顧服務，以及經濟援助計劃⁴。
- 5.6 公共支援網絡只是為長者提供支援的其中一個途徑。委員會認為在考慮如何照顧長者的主要需要時，必須注意以下各項重要原則⁵：

共同責任 — 照顧長者應是個人、家庭及社會的共同責任。除提供公共援助外，提倡個人計劃、個人及家庭責任，以及運用社會資源來支援長者，皆很重要。

具持續性的財政安排 — 任何照顧長者需要的支援制度長遠而言必須在財政上能持續運作。為此，有需要促進公營及私營長者照顧服務的均衡發展，以及由個人、家庭和政府等多方面提供經費來源。

普及與針對性支援 — 委員會在考慮如何有系統地提供普及與針對性的長者服務及支援時，認為公共援助的主要對象應是未能照顧自己或沒有家人供養的有需要長者。

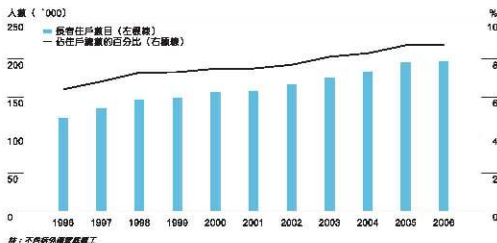
預防性措施 — 與提供公共援助相比，幫助長者積極地生活和繼續融入社會，是較為有效、持久和有利於社會的做法。提倡積極及健康的老年生活和社會共融應為安老策略的骨幹。

了解清貧長者

- 5.7 委員會察悉現時並沒有簡單方法，可確定清貧長者的人數或識別需要公共支援服務的長者：
- (a) 其中一個主要指標是長者的財政狀況或他們可得到的財政資源。然而，要取得有關他們收入(包括來自家人及投資的其他收入)、資產和財富或開支的可靠資料，並不容易。

- (b) 有人會以家庭收入作為準則。然而，這個量度標準很大程度上會受到家庭成員人數變動所影響。事實上，人口不斷高齡化，加上現時很多年青人與父母分開居住，使家中全部成員都是長者的長者住戶數目，過去十年持續上升，令低收入住戶數目迅速增加。

圖二：家中人全部成員都是65歲或以上的長者住戶



- 5.8 正如上文第5.2段所述，要了解濟貧長者的情況，應集中了解他們的主要需要（例如健康、經濟、住屋及家庭/社會支援），以及他們能否得到必需的服務。除分析基本數據外，我們亦須按實際情況了解他們的需要，例如他們的家庭背景、健康情況和居住環境等。這些因素往往互相關連，並影響長者的實際經濟狀況。
- 5.9 在討論長者的貧窮指標時（第二章），委員會認同現有的統計數字未能反映沒有領取綜援的有需要長者的情況。由於醫院/診所是能有效接觸有需要/體弱長者的平台，委員會提議進一步研究健康與貧窮的關係時，透過這個平台蒐集數據及統計數字，以便就健康與貧窮的關係進行研究，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據及統計數字（第二章第2.13段）。

協助“隱蔽長者”⁶

- 5.10 有些有需要的長者屬“隱蔽”長者，他們未必會通過公共支援網絡尋求協助，現時並無簡單方法可以識別這些長者或了解他們的情況。根據前線經驗，這些有需要的長者變成“隱蔽”個案的部分原因如下：
- (a) 他們與社會“隔離”——他們可能因為不識字/教育程度低、身體/社交問題而與社會隔離，以致對現時為他們提供的服務一無所知。這些長者包括獨居或居於偏遠地方、缺乏社交網絡，或因健康欠佳、缺乏財政資源等而未能融入社會的長者；以及
 - (b) 他們基於一些特殊情況而未能得到援助，例如部分與家人同住的長者難以與家人融洽相處而本身又沒有經濟能力，但以家庭總收入和資產計算他們又未必合資格申請援助。
- 5.11 委員會認為加強外展工作可能是接觸和識別這些“隱蔽長者”的最有效方法。委員會知悉，政府以長者地區中心、長者鄰舍中心及長者支援服務隊為核心，建立了相當龐大的社區支援服務網絡。委員會支持進一步加強有關中心和服務隊的角色，鼓勵不同界別和機構在地區層面加強協調和合作，以識別隱蔽長者。
- 5.12 委員會歡迎政府的建議，由二零零七至零八年度起，為所有41間長者地區中心和115間長者鄰舍中心增設資源，以加強外展工作，接觸更多獨居/隱蔽長者，把他們納入聯繫網絡，幫助他們脫離孤寂的生活。有需要的獨居/隱蔽長者會被轉介到現有的公共支援網絡。長者中心可利用所得的額外資源增加人手籌劃外展工作，以及動員社區資源（包括義工），照顧獨居/隱蔽長者的需要。

加強有需要長者的醫護服務

- 5.13 長者最關注的是自己能否負擔所需要的醫護服務。香港的公共醫療服務由政府大幅資助，而且確保市民不會因經濟問題而得不到適當治療。對於無能力負擔公共醫療費用的有需要病人，包括長者，他們可通過醫療收費減免機制得到援助。

醫療收費減免機制

- 5.14 委員會察悉，所有綜援受助人都無須接受進一步審查，便可得到免費的醫療服務。無能力負擔公共醫療費用的非綜援受助人，則須申請減免⁷，但有關機制的使用率仍偏低。委員會認為，這並非表示長者沒有經濟需要，而是因為他們對有關服務缺乏認識，以及沒有領取綜援的長者一般不願為申請收費減免而接受資產審查。委員會促請政府進一步簡化程序，並盡量延長有關醫療收費減免的期限，以便沒有領取綜援的有需要長者提出申請。

醫療服務費用

- 5.15 有需要的長者或一般市民都可能認為醫療服務昂貴。醫療費用不斷上升，對長期病患者造成沉重的經濟負擔。因此，必須設立可持續的醫療融資制度，以確保全港市民都可以繼續得到合理和能夠負擔的醫療服務。此外，亦須要為貧困人士和因負擔龐大的醫療費用而出現經濟困難的人士提供安全網。
- 5.16 委員會認為政府應進一步紓緩有需要長者（無論他們有否領取綜援）在醫療費用方面的負擔。委員會察悉，政府正深入研究醫療改革方案，包括長遠的醫療融資方案和公立醫院的收費安排，並會一併考慮確保市民可以得到合理和能夠負擔的醫療服務的需要，以及提供安全網以照顧清貧長者的醫療服務需要。

加強為離開醫院的有需要長者提供支援

- 5.17 委員會留意到，部分有需要的長者由於離開醫院後缺乏照顧，因此選擇入住安老院舍而不返回家中休養。部分長者更可能於出院後不久又再次入院。
- 5.18 委員會歡迎政府實施試驗計劃，為離開醫院後無能力照顧自己的有需要長者提供一條龍式的支援服務，以及為其照顧者提供支援及培訓。這樣做有助提升長者離開醫院後的生活素質，也可減少他們未經預約再次入院的需要。委員會建議應特別注意亟需照顧的長者的需要。

加強基層醫護服務

- 5.19 在預防方面，委員會認為應在社區層面加強為長者提供基層醫護服務，以減低他們患病風險和醫療開支。委員會留意到衛生署的長者健康服務透過18間長者健康中心和18支長者健康外展隊為長者提供綜合健康服務。而這些中心及外展隊並非唯一為長者提供基層健康服務的單位，所有相關機構（包括私家醫生）均應透過加強合作，以不同形式及提供不同類型的服務，滿足長者對基層健康服務的不同需要。委員會亦察悉，健康與醫療發展諮詢委員會曾研究多項相關的方案，包括加強保健和預防性護理服務，以及如何在社區層面利用私家醫生網絡⁹。

照顧有需要長者的住屋及長期護理需要

住屋

- 5.20 公共房屋計劃是政府改善低收入家庭生活水平的主要措施之一。全港有超過60%的長者，入住資助房屋，包括租住公屋和居者有其屋計劃的自置單位。目前，租住公屋的平均輪候時間約為兩年。長者申請人可透過不同的優先編配單位計劃，加快入住公屋。
- 5.21 有些私人舊樓的長者業主可能屬於“資產豐足但收入困乏”的一羣。委員會察悉，香港房屋協會推出了樓宇管理維修綜合計劃，協助改善樓宇的自住業主進行樓宇保養工程，包括提供免息貸款，以便進行維修工程。有些長者在非政府機構及財務機構的共同協助下，獲安排為其物業進行逆按揭，以應付生活開支。鑑於現時擁有自住物業的長者約佔24%，而這個比率日後應將上升⁹，委員會認為提供逆按揭是協助這些長者應付生活開支的可行方案。

長期護理需要

- 5.22 委員會注意到，隨著人口高齡化，市民在長期護理方面的需要（包括對中心為本的社區照顧服務/ 到戶家居照顧服務和資助安老院舍宿位的需求）會不斷增加¹⁰。
- 5.23 鑑於中心為本的社區照顧服務/ 到戶家居照顧服務需求日益殷切，政府近年已不斷增加這些服務。單是資助安老院舍宿位的數目，已由一九九七年約16 000個增至現時

約26 000個，增幅達60%。在未來兩年（二零零七/零八至二零零八/零九年度）內，政府將會額外提供850個資助安老宿位。

- 5.24 委員會關注到，資助安老宿位的輪候時間頗長。隨着人口急速高齡化，粗略估計，政府在未來30年可能需多花三倍的開支，才能維持現時資助安老宿位的輪候時間不變²。同時，欠缺一個蓬勃的自負盈虧院舍服務市場及經濟狀況審查機制，令資助住宿照顧服務需求的增長更大。
- 5.25 要解決安老院舍宿位需求殷切的問題，不能單靠由政府資助的服務。委員會認為，政府應考慮以下措施，以長遠解決有關問題：
- (a) 及早就資助安老院舍宿位和社區照顧服務的供應作出較佳的長遠規劃；
 - (b) 鼓勵優質的自負盈虧及私營安老院舍改善服務，令安老院舍的市場更加蓬勃，以提高安老宿位的素質。就此，政府應探討有助進一步鼓勵人、其家庭及政府三方能共同分擔費用的方法，包括需經濟狀況審查的資助券制度，以及協助有需要的長者選擇不同的服務；以及
 - (c) 長遠而言，應進一步集中運用公共資源，協助亟需要援助的長者，例如考慮應否對使用資助住宿照顧服務的長者實施經濟狀況審查，以確保有限的公共資源用於最有需要的長者身上。
- 5.26 有關上文(c)項，委員會備悉，儘管進一步集中資源會更有效地協助有真正經濟需要及亟需照顧的長者，但這涉及多項複雜問題，包括經濟狀況審查機制的設計、有關機制對紓緩資助住宿照顧服務的壓力的作用，以及不符合資格的長者是否有其他優質的照顧服務可供選擇或他們是否已準備好在社區安老。
- 5.27 提供長者照顧服務是其中一個具有發展潛力的社會企業項目。有些委員得悉，英國發展的資助券制度能更靈活地提供有關服務。他們提議研究如何透過現時為長者提供的照顧服務，進一步鼓勵社會企業的發展。

長者的經濟保障¹⁰

5.28 委員會已參考香港退休經濟保障的“三大支柱”：

- (a) 公務資助的綜援和高齡津貼；
- (b) 強制性公積金計劃；以及
- (c) 自願性私人儲蓄及投資。

5.29 委員會察悉，政府在第二支柱下推出強積金計劃，可確保本港大部分人口在某程度上得到退休保障。然而，以現時的供款額來說，強積金計劃只可為退休人士提供基本的退休保障。此外，強積金計劃亦未能解決所有類別人士的退休保障問題，其中包括月入少於5,000元的低收入人士及非工作人口。而在二零零一年已接近退休年齡的人士，由於供款期短，亦未必能儲蓄到足夠的強積金。這些人士須倚賴家人及公共援助等其他經濟支援。

5.30 就第三支柱而言，香港的政策環境相對較有利自願儲蓄及投資（並無徵收資本增值稅和遺產稅）。家人給予的支援，仍然是長者的重要收入來源。根據政府統計處在二零零一年進行的一項調查，約有188萬人（佔15歲及以上總人口的30%）給予父母經濟支援，而這方面的開支每年約為620億元。委員會認同，家人在照顧長者方面擔當重要的角色，並認為需進一步探討如何透過公共政策鼓勵和利便家人對長者作出支援。

5.31 在第一支柱下，綜援計劃為那些無法在財政上照顧自己的人士提供安全網。在綜援計劃下，受助長者會獲得較高的標準金額、特別津貼和補助金等特別照顧。社會福利署署長亦可行使酌情權，因應每個家庭的情況協助有需要的長者。

5.32 除綜援計劃外，高齡津貼亦為65歲或以上合資格長者提供現金津貼，以應付年老的特別需要。綜援和高齡津貼都是無須供款的計劃，開支由公帑支付。雖然綜援受助人

須通過經濟狀況審查，但領取高齡津貼的長者則大致無須接受經濟狀況審查。截至二零零六年年底，70歲或以上的長者中，有90%（即565 456人）領取公共經濟援助，包括綜援、高齡津貼或傷殘津貼。

- 5.33 社會人士不斷要求政府推行全民退休保障計劃。考慮到現時的福利開支水平，以及人口高齡化會對公共援助制度構成的壓力，委員會認為加強“公共支柱”的方案長遠來說必須在財政安排上具持續性。
- 5.34 在公共經濟援助方面，委員會備悉，二零零四至零五年度綜援（長者個案）和高齡津貼的開支較一九九六至九七年度增加77%。預計在未來30年，為長者提供社會保障的開支可能會由二零零五至零六年度的118億元增至300億元。此外，長者福利服務方面的開支也會持續增加。儘管如此，委員會認為政府應考慮在不改動綜援作為對有真正需要的人士的最後安全網的前提下，考慮以恩恤的原因放寬對綜援受助長者的資產限額。
- 5.35 委員會得悉，中央政策組現正進行研究，探討退休保障的三大支柱的可持續性。研究工作預計可於二零零七年完成，屆時政府會考慮研究結果，並探討如何加強三大支柱。委員會認為，未來數年長者人口升幅尚算溫和，政府必須把握時間及早部署，以預防未來長者貧窮。

未來的方向

- 5.36 雖然人口高齡化會為公共援助制度帶來沉重壓力，特別是在照顧那些不能照顧自己和無家人支援的長者方面。不過，年老未必一定要倚賴公共援助。隨著醫療科技進步和市民的健康意識提高，將來會有較多教育程度較高、健康較好和經濟能力較佳的長者。因此，我們應鼓勵長者融入社會，並策動長者協助社會上有需要的人士。
- 5.37 委員會已與安老事務委員會研究有需要長者的主要需要，並支持繼續循以下方向加強對他們的支援：

整體方向

- 提倡積極及健康的老年生活，作為安老政策和預防長者貧窮的政策方向，以提升長者的生活素質，讓他們能活得有尊嚴（第5.6段）。
- 在提倡共同責任及可持續的財政安排的基礎上，進一步改善支援長者的機制，並把公共資源集中用於最有需要的長者身上。（第5.8段）。
- 加深了解清貧長者的問題，包括探討如何促進有關貧窮問題的研究及分析工作，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據或統計數字（第5.9段）。

社交需要

- 加強接觸和識別“隱蔽”及獨居長者，幫助他們脫離孤寂的生活，把有需要的長者轉介到現有的公共支援網絡，以及充分利用現有資源（包括義工），以照顧隱蔽長者的需要（第5.10至5.12段）。
- 提倡社會共融和鼓勵長者參與社會活動，並策動健康退休人士這項寶貴的人力資源，協助社會上其他有需要的人士（第5.36段）。

醫療需要

- 盡早設立可持續的醫療融資制度，以確保市民可得到公平和能夠負擔的醫療服務，並為貧困人士和亟需照顧的人士提供安全網（第5.15段）。
- 在社區層面加強為長者提供基層醫護服務，包括保健和預防性護理服務，以及在社區層面利用私家醫生網絡（第5.19段）。
- 實施試驗計劃，為離開醫院後無能力照顧自己的有需要長者提供一條龍式支援服務，以及提供照顧者支援和培訓，並特別注意亟需照顧長者的需要（第5.17至5.18段）。

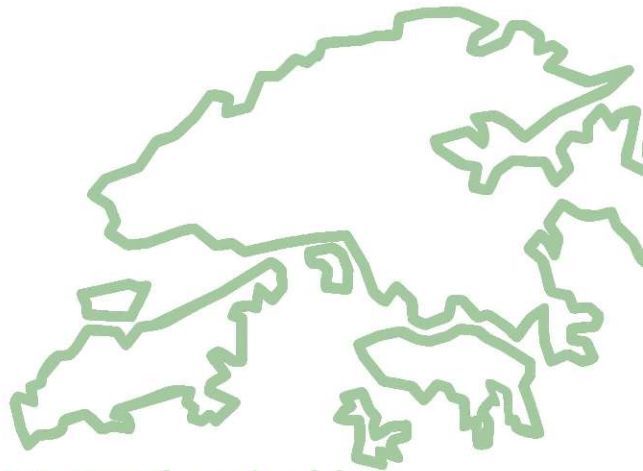
- 改善醫療收費減免機制，例如再簡化有關程序和延長收費減免的有效期，使非綜援受助人（特別是長者）可較容易得到資助的醫療服務（第5.14段）。
- 進一步舒緩有需要的長者（不論他/她有否領取綜援）在醫療費用方面的負擔（第5.16段）。

住屋及長期護理的需要

- 協助長者申請公共租住房屋，並協助居住在私人市場的低收入高齡業主（第5.20至5.21段）。
- 鑑於人口高齡化，引致對資助安老宿位和社區護理服務的需求不斷增加，應就有關供應作出較佳的長遠規劃（第5.25段）。
- 透過以下相關的措施，增加優質安老院舍宿位及社區護理服務的選擇：
 - 考慮應否對使用資助住宿照顧服務的長者實施經濟狀況審查（第5.25至5.26段）。
 - 探討有助進一步讓個人、其家庭及政府三方能共同分擔費用的方法，包括需經濟狀況審查的資助券制度，以及協助有需要的長者選擇不同的服務（第5.25段）。
 - 鼓勵優質的自負盈虧及私營安老院舍提供多元化的服務，推動市場蓬勃發展，以及鼓勵發展個人和家庭的不同經費來源（第5.25段）。
- 鼓勵社會企業的進一步發展，以提供長者服務（第5.27段）。

經濟需要

- 在不改動綜援作為對有真正需要的人士的最後安全網的前提下，考慮以恩恤的原因放寬綜援受助長者的資產限額（第5.34段）。
- 因應現時就香港退休保障的“三大支柱”（即公帑資助的綜援和高齡津貼、強制性公積金計劃及自願性私人儲蓄）的可持續性的研究結果，考慮如何盡早為未來長者提供經濟保障（第5.28至5.35段）。



6 地區為本的扶貧工作

地區為本的防貧紓困工作

- 6.1 委員會於二零零五年二月十八日的第一次會議上，基於下列原因支持推行地區為本的防貧紓困工作：
- (a) 單靠由中央推動的政策，不足以解決貧窮問題，因為每個地區有不同特點，有些地區的條件亦相較其他地區差；
 - (b) 地區為本的模式，能按實際情況更具體地了解不同社區所面對的獨特挑戰，以便採取更具針對性的措施，處理貧窮問題；
 - (c) 可動員和運用豐富的地區資源（包括了解區情的地區人士、社會網絡等）扶助弱勢社群；以及
 - (d) 地區為本的模式，可因應人口狀況和需要的轉變，更靈活地安排地區層面的服務，並有助採取措施預防問題出現。

- 6.2 不過，地區為本的工作並不能取代中央層面的支援。事實上，地區為本的工作還須要配合來自社區以外的援助。

何謂地區為本的工作？

概括而言，地區為本的工作就是為條件較差的地區提供更多機會，並加強這些地區的能力：

- 在設計及推行中央扶貧政策時，考慮各區的需要和特點，並為條件較差的地區提供更多機會；以及
- 加強地區的能力，以善用社區資源，扶助弱勢社羣。

委員會的工作

委員會成立地區為本扶貧工作專責小組，其主要職責包括：

- (a) 深入了解條件較差地區所面對的主要挑戰，並監察在三個試點地區進行地區為本扶貧工作的情況；
- (b) 考慮適當的中央政策及措施，為條件較差的地區提供更多機會；以及
- (c) 研究地區層面的良好做法，並建議如何加強地區應付未來挑戰的能力。

加深了解地區的需要

- 6.3 委員會參考了各區的基本數據，以及在三個試點地區推行的地區為本扶貧工作，以深入了解不同地區的需要，藉此研究如何加強條件較差地區應付區內挑戰的能力。

貧窮指標

- 6.4 在編訂貧窮指標時，委員會認為，除分析不同年齡組別的情況外，還要把地區因素納入貧窮指標，以反映不同地區的情況。委員會為此編定了多項相關指標（有關指標及分析，見第二章第2.11段）。
- 6.5 貧窮指標的作用是在宏觀層面審視香港的貧窮情況，以及提供初步資料，反映哪些地區特別值得關注。舉例來說，二零零六年的指標顯示在條件較差的地區中，觀塘區的改善情況最為顯著，但離島和油尖旺區的表现則較為遜色。
- 6.6 委員會知悉要在地區層面制訂政策措施或解決地區性的貧窮問題，必須參考較詳細的地區數據（例如地區福利需要社會指標¹）、地區特點、相關調查和研究，以及蒐集區內人士的意見。政府各政策局和部門在地區層面制訂及推行政策時，亦須顧及各區的不同特點和需要。

在試點地區推行地區為本的扶貧工作²

- 6.7 為更深入了解條件較差地區的需要，委員會同意揀選三個試點地區，即元朗（包括天水圍）、觀塘和深水埗，試行地區為本的扶貧工作。多項地區指標均顯示，以上三個地區的條件較差。

- 6.8 為配合委員會的工作，三個試點地區在二零零五年年中開始分別成立新的扶貧專責小組，由民政事務專員擔任主席。通過參考現有資料和數據、地區特點和各有關人士的意見，與區內人士共同找出地區所面對的主要挑戰。試點地區已因應各項主要挑戰，訂立地區扶貧工作優先和策略，以及制訂相應的工作計劃。
- 6.9 委員會亦多次到試點地區進行區訪，與區內人士會面，直接了解地區的需要。根據試點地區的經驗，有關當局推行了多項措施，在中央層面加強地區為本的扶貧工作，為條件較差的地區提供更多機會（下文第6.10至6.19段）。

為條件較差的地區提供更多機會

- 6.10 委員會注意到，除了在三個試點地區所推行的工作和現有服務外，仍有空間加強地區為本的扶貧工作，以及在中央層面為條件較差的地區提供更多機會。
- 6.11 地區人士提出了下列最為關注但又難以在地區層面處理的事宜：
- (a) 地區的具體需要，例如經濟條件較差的天水圍；以及
 - (b) 地區需要額外資源，以便推行扶助弱勢社羣的措施。

針對地區具體需要的額外措施

- 6.12 天水圍往往被認為是一個需要額外中央政策支援的社區，以彌補發展上的不足。該區缺乏就業機會，而且有相當多條件較差的家居，青少年比例高，但卻缺乏社區設施和社會網絡。往返天水圍與市區所需的交通費亦頗高昂，減低了低收入僱員跨區工作的意欲。

- 6.13 有關方面已實施下列額外措施，以回應社會上的關注，及配合政府承諾在地區層面處理貧窮問題：
- (a) 推行交通費支援試驗計劃，為居住於偏遠地區的有需要人士提供額外工作誘因（第三章第3.25至3.31段）；
 - (b) 於二零零六年九月在元朗及北區設立新就業中心，為居住於偏遠地區的求職者提供全面的就業服務³；
 - (c) 加強天水圍的再培訓服務³，包括增加開辦再培訓課程的培訓中心數目，以及為天水圍居民而設的培訓名額；以及
 - (d) 在水圍（及東涌）增設社區設施（第四章第4.36段）。
- 6.14 委員會認為要照顧資源較匱乏的地區（例如天水圍）的具體需要，必須採取持續的措施，以解決區內就業機會不足的問題（第三章第3.29至3.31段）。

提供額外資源推行以地區為本的措施

- 6.15 雖然政府提供多項服務和計劃扶助弱勢社羣，但一般普及服務和措施往往未能照顧個別人士及其家庭的特別需要，以及為未能受惠於現有服務的“隱蔽個案”提供協助。因此，地區的非政府機構和社區組織進行地區為本的工作，正好填補正規服務。
- 6.16 委員會注意到，現時有多個不同的政府撥款來源，為地區的扶貧工作提供更多資源。地區可因應區內需要，提出由下而上的方案，申請撥款，解決區內問題（附錄viii）。愈來愈多撥款特別着重弱勢社羣的需要，另外一些則鼓勵跨界別合作和建立社會資本，從而提高弱勢社羣的能力。

- 6.17 委員會透過與區內人士交流，得悉地區的主要關注並不單只是地區缺乏資源推行地區扶貧工作，還有如何能有效地運用這些撥款，以及動員社區資源，照顧未能受惠於現有服務的人士。鑑於現時的撥款各有不同目的和作用，委員會認為應改善發放撥款資料的途徑和簡化申請程序。長遠而言，有關方面應繼續留意是否須要簡化及整合不同撥款來源，以推行地區為本的扶貧措施。
- 6.18 同時，委員會注意到，現時並無撥款針對鼓勵就業。考慮到防貧紓困應從促進就業着手，故此委員會支持開撥新資源，鼓勵地區為本的計劃，為地區創造持久的就業機會⁴。
- 6.19 根據《二零零六至零七財政年度政府財政預算案》，當局已預留 1.5 億元，在未來五年加強地區為本的扶貧工作，協助弱勢社羣自力更生，包括在地區層面為社會企業提供援助。民政事務總署亦相應推出“伙伴倡自強”社區協作計劃。

“伙伴倡自強”社區協作計劃

為配合扶貧委員會加強地區為本的扶貧紓困工作，民政事務總署在二零零六年年中推行“伙伴倡自強”社區協作計劃。在推行這項計劃時，該署也考慮到如何配合《區議會角色、職銜及組成的檢討諮詢文件》所載有關加強地區伙伴關係的建議。

這項計劃旨在推動可持續的地區防貧紓困工作，助人自助，特別是協助社會上的弱勢社羣自力更生。計劃的目的並不是提供福利或短期救濟，而是提升有工作能力人士的技能和就業能力，並為弱勢社羣提供機會，讓他們可以裝備自己和更有效地融入社區。截至二零零七年年初，該項計劃已為41個社會企業計劃提供創業資助，預計可提供約750個職位，這些企業大部分都在條件較差的地區營運⁵。

連結政策與推行

- 6.20 要有效地為弱勢社羣提供援助，委員會認為政府應容許各區在推行中央政策時，可因應本身的特點和需要，靈活作出調節。在地區層面，有需要把政策和服務實際推行工作“連結”起來（“joint up”），以回應地區的需要，消除區內扶貧工作的障礙，達致更大成效。
- 6.21 在推行福利服務方面，專責小組參考了《地區福利規劃指引》⁶。這份指引闡述福利規劃的綱領，為地區福利專員（福利專員）在規劃及提供地區層面的福利服務時提供指引。根據指引，福利專員在規劃及提供服務時，可因應地區的特點，確定服務需要和找出服務不足之處。指引亦透過地區協調委員會，加強地區協調，促進跨界別協作，並強化地區外展網絡，為有需要人士提供援助。
- 6.22 在協調地區層面的扶貧工作方面，福利專員一直擔當重要的角色，但三個試點地區的經驗顯示，民政事務專員亦發揮舉足輕重的作用（第6.7至6.8段）⁷：
- (a) 由民政事務專員擔任主席並由政府官員、非政府機構和地區領袖組成的地區專責小組，協助制訂整體扶貧方向和策略，並引導區內各有關方面集中資源，共同處理區內須優先進行的工作；
 - (b) 民政事務專員推動跨部門和跨界別協作，以回應地區的需要及消除區內扶貧工作的障礙；以及
 - (c) 善用地區資源及社區網絡，幫助有需要人士，尤其是因種種理由而並未受惠於現有服務的“隱蔽”個案。
- 6.23 有見及此，委員會支持加強民政事務專員在地區層面擔任整體協調工作和政府主要代表的角色，讓他充當政府與地區人士的重要聯繫，在地區層面處理有關民生的事宜，加強社區建設和推廣社區及慈善工作。給予民政事務專員更清晰的授權，就區內貧窮問題的主要關注，協調地區層面跨部門合作，以便更妥善回應地區的需要，消除區內扶貧工作的障礙，以達致更大成效。與此同時，政府應為民政事務專員提供支援和渠道，以便把未能在地區層面處理的問題提升至較高層次處理⁸。

- 6.24 委員會認為，地區可進一步加強提供就業支援方面的協調工作。政府在規劃和提供就業服務時，應根據個別地區失業人士的具體需要。服務提供者（包括各政府部門）亦應加強協調，協助有就業困難的人士。
- 6.25 委員會得悉現時地區層面已設有機制（區議會轄下的小組委員會/工作小組，例如勞工及經濟事務委員會），討論區內就業問題。就業中心亦積極接觸區內僱主。作為改善服務的短期措施，勞工處及社署的分區辦事處亦會加強協調和合作。在二零零六年九月啓用的北區和元朗新就業中心，亦加強了偏遠地區的地區網絡，促進就業。長遠而言，委員會建議政府應考慮採用一個更全面的綜合模式，協助失業人士尋找工作，包括在地區層面提供就業援助⁹。

加強地區能力

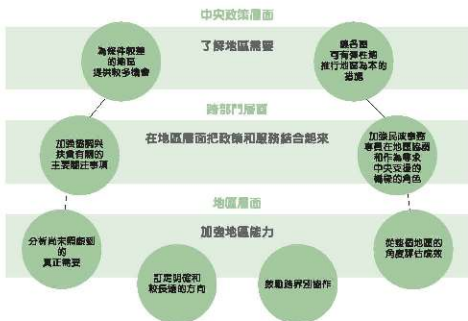
- 6.26 為探討在地區層面進行防貧紓困工作的良好做法，並研究如何加強地區在應付未來挑戰方面的能力，委員會進行了一項地區支援貧困人士研究。這項研究參考了三個試點地區的經驗，並綜合其他地區推行扶貧工作的情況（摘要載於附錄ix）。
- 6.27 委員會備悉，有10個地區已訂立地區扶貧工作的目標、方向和策劃。在地區層面亦設有不同形式的扶貧協調機制。委員會的觀察如下：
- (a) 並無一個單一的扶貧工作模式，供各區採用，以解決貧窮問題。由於各區有其本身的特色、優劣和地區動力，如採用“劃一”的模式，指引各區如何策劃及協調扶貧工作，則未必恰當；
 - (b) 不過，各區須採取必要的步驟，分析和確定地區的需要、訂立方向、策劃和推行計劃，以及評估防貧紓困計劃的成效。有關步驟的清單載於附錄x。

6.28 各區根據清單所列的步驟，進行以下工作，可望加強地區能力，善用社區資源，以扶助弱勢社羣：

- 就解決地區最為關注的貧窮問題，訂出明確和較長遠的方向，並讓區內各有關人士知悉，以便他們可配合整體方向而訂出相關計劃及適當地分配資源；
- 鼓勵地區人士參與制訂扶貧工作方向和策略，並鼓勵跨界別協作；
- 透過分析社區數據及主動接觸有需要但並未受惠於現有服務或被納入社區網絡內的“隱蔽”個案，有系統地找出弱勢社羣的真正需要；以及
- 根據已定的方向和策略，訂出整個地區的扶貧工作表現指標，以評估地區計劃的成效。

未來的工作方向

6.29 我們必須進行地區為本的工作，以配合中央的防貧紓困政策。還有賴中央政策、跨部門和地區三個不同層面的持續合作。



加強中央對地區的支持

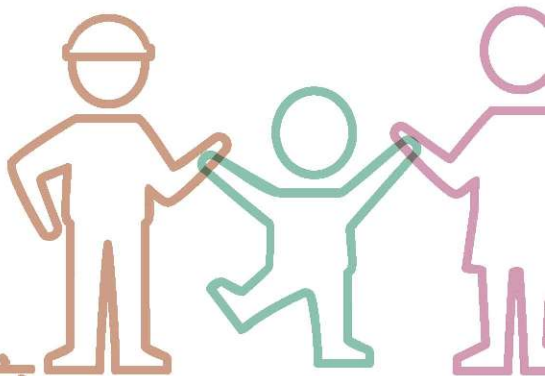
- 更深入了解各區的特點及需要，並在地區層面制訂及推行政策時顧及這些特點和需要（第6.4至6.6段）。
- 為條件較差的地區提供更多機會和加強改善措施，包括進行基礎設施（社區設施）、促進地區經濟及就業機會（第6.12至6.14段）。
- 提供額外資源、改善發放撥款資料的途徑，以及長遠而言，整合不同撥款來源和簡化申請程序，藉此鼓勵地區為本的扶貧工作，以配合正規的服務（第6.15至6.19段）。
- 為地區設立適當的架構，把不能在地區層面處理的問題提升至政府層面處理，以便能及時消除政策障礙（第6.23段）。

加強地區層面的跨部門合作

- 在中央政策支持下，強化民政事務專員的角色，加強跨界別合作，以回應地區的需要（第6.22至6.23段）。
- 給予民政事務專員更清晰的授權，就區內貧窮問題的主要關注，協調地區層面跨部門合作，以便更妥善回應地區的需要，消除區內扶貧工作的障礙，以達致更大成效（第6.20至6.25段）。

加強地區能力

- 鼓勵地區分析區內的真正需要，訂立清晰而較長遠的方向，並鼓勵區內跨界別合作，以及評估防貧紓困計劃的成效，從而加強地區進行扶貧工作的能力（第6.26至6.28段）。
- 鼓勵在地區設立由政府官員、非政府機構和地區領袖組成的平台/機制，以識別地區需要和回應（第6.22段）。



7 建立 伙伴合作關係

伙伴合作，推廣自強

- 7.1 委員會其中一項工作是探討如何鼓勵社會參與，界定政府、社會福利界和民間團體的角色¹，推動公私營機構合作和運用社會資本²，扶貧紓困³。
- 7.2 這是委員會的一項重要工作——扶助貧困不僅為有需要的人提供援助，還須幫助他們脫貧，使他們自力更生。要發展專業，開創未來，除了掌握知識和技能外，個人態度、性格和上進心也是成功的關鍵。弱勢社羣最需要的是社會網絡，因為社會網絡有助激發他們的上進心和鼓勵他們尋找機會。伙伴合作關係可加強社會網絡和提供機會。
- 7.3 我們需要第三部門和私營機構的支持，以建立伙伴合作關係——單靠一個界別的努力是不能徹底解決日趨複雜的貧窮問題。愈來愈多社會人士明白到，依靠公共援助、社會福利和公司捐獻來提升貧困人士的能力，鼓勵他們自力更生，有其局限性。社會各界必須攜手合作，以建立持久的伙伴合作關係和找出創新的方法，處理貧窮問題。

政府在促進伙伴合作關係方面的角色

- 7.4 社會、商界和政府三方合作是香港由來已久的做法⁴，而合作形式亦百花齊放。三方合作除可支援扶貧等具體社會目標外，亦有助建立社會資本和建構公民社會⁵。
- 7.5 很多伙伴合作關係大多是由私營機構和第三部門發起，無須政府參與。事實上，一個多元、獨立和興旺的公民社會，是推動本港社會創新、變革和進步的關鍵。既然如此，委員會認為，鑑於私營機構和第三部門種類繁多，政府在推廣有意義的伙伴合作模式時，可發揮重要的作用，有時更可擔當推動角色。此外，政府可推動建構合作平台，協助匯集社區資源，以及提供誘因，鼓勵建立有意義的伙伴合作關係。
- 7.6 委員會察悉，政府近年日益重視在社區建立伙伴合作關係和社會資本。社區投資共享基金在二零零二年成立，旨在提供種子基金，資助社區組織和私營機構的合作計劃。該基金提供有用的平台，藉以找出可成功在地區建立社會資本的模式，以及推廣良好的做法。
- 7.7 此外，政府在二零零五年設立攜手扶弱基金，進一步鼓勵社福界擴展網絡，以爭取商業機構資助扶弱工作；另外亦鼓勵商界承擔更大的社會責任，合力建立一個團結和諧、關懷互愛的社會。
- 7.8 委員會察悉政府為扶助弱勢社羣，推行了多項促進伙伴合作的重要措施。委員會亦曾研究其他模式及機制，匯集不同界別的資源，以持久可行的方法解決貧窮問題。

失業人士和在職貧困人士

- 7.9 要提高有工作能力的貧困人士的就業能力，為他們創造就業機會，商界的參與必不可少。為此，各有關的政府機構以及為弱勢社羣提供就業援助的非政府機構，一直以不同形式與商界緊密合作。他們亦愈來愈注重與本地商會及企業建立地區網絡，創造社區就業機會。
- 7.10 委員會察悉，在推動某些合作形式時存在着困難，例如安排失業人士，特別是那些有就業困難的人士（中年、低技術及低學歷人士），或缺乏上进心和人生目標的待轉待

業青少年在實際的工作環境見習就業。即使有些私人機構願意協助弱勢社羣重新就業，但往往欠缺人才和資源提供指導及支援，而這些都是協助弱勢社羣建立自信和工作的必要元素。

- 7.11 委員會參考了本地和海外的經驗後，支持進一步發展社會企業，以這個創新模式匯集私營機構和第三部門的資源，創造社區就業機會。政府在二零零六年推行“伙伴個自強”社區協作計劃，支持在地區建立持久的伙伴合作關係，為弱勢社羣（包括社會企業）提供援助。
- 7.12 委員會認為社會企業是第三部門和私營機構建立持久伙伴合作關係的理想模式，並能協助弱勢社羣重新就業，重投主流就業市場。委員會認同，要建立這種合作關係，第三部門和私營機構在需要和資源方面必須互相配合，而且有共同的目標。委員會建議政府考慮建立一個平台，促進三方合作，以支持社會企業的發展⁸。

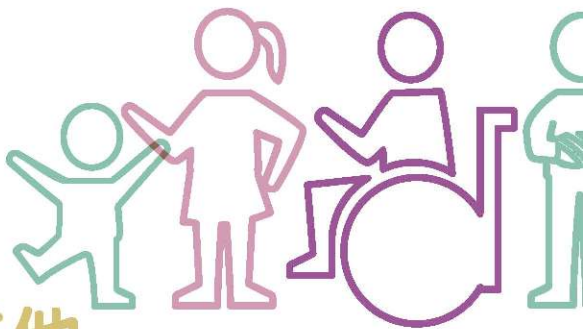
兒童及青少年

- 7.13 兒童在成長過程中是有否正面的學習榜樣，是均衡發展和健康成長的關鍵之一（第四章第4.15段）。除了家人和朋輩外，發展師友網絡，以及利用學校作為平台建立社會資本亦非常重要。
- 7.14 委員會循這個方向研究了多項試驗計劃，以探討為兒童建立社會資本的新模式。“友伴fun享”計劃旨在透過建構電子平台，鼓勵在教育界建立社會資本。計劃包括建立了一個名為義工墟的電子平台，讓有意提供義工服務和需要義工支援服務的人士互相配對。擔任學長的義工可獲發交通津貼。自二零零五年七月以來，有超過3 600名學生參與計劃擔任學長，他們的義工服務時數逾60 000小時。
- 7.15 鑑於私營機構在扶助學生和擴闊他們視野方面擔當重要角色，委員會鼓勵公司與學校“配對”（特別是與一些有相當多學生來自弱勢社羣家庭的學校），試行建立長遠和更緊密的伙伴合作關係。目前，共有六家公司和四間學校參加了試驗計劃。我們會與教育統籌局分享試驗計劃的經驗，以便研究如何利用學校作為平台，進一步建立社會資本。

- 7.16 委員會認為值得探討如何進一步鼓勵各界為兒童及青少年推行優質的師友計劃。不過，委員會明白到雖然弱勢社羣兒童可從這些師友計劃中獲益，但必須避免把他們標籤為較需導師支援的一羣，以免削弱其家人作為兒童學習榜樣的角色。委員會亦審視了與推廣優質師友計劃有關的資料⁷，除了導師自發性的義務參與外，向擔任導師的義工提供意見及支援，以及監察計劃對參與兒童的影響亦有助提高師友計劃的成效。
- 7.17 為了向弱勢社羣的兒童提供更深入的支援，委員會建議在香港設立一個新的兒童發展基金。委員會認為，兒童發展基金除鼓勵兒童訂立其個人發展計劃和進行目標儲蓄以建立資產外，還应包括提供配套的導師支援這個重要元素。委員會相信兒童發展基金能提供一個新模式，有效地運用家庭、私營機構、社會及政府的資源，促進弱勢兒童的長遠發展。

其他弱勢社羣

- 7.18 社區網絡、社會資本和弱勢社羣融入社會的程度，與他們作為社會一分子和能否得到必需的援助及服務有莫大關係。這對防貧紓困的工作也非常重要。
- 7.19 委員會支持繼續推動各個界別合作，以解決不同弱勢社羣的需要，包括長者、婦女及單親家庭、殘疾人士、少數族裔人士和內地新來港定居人士。委員會認為，長遠的目標是研究更有效的機制，匯集不同界別的力量和資源，扶助弱勢社羣，協助他們融入社會。



8 其他 弱勢社群

委員會的工作計劃

- 8.1 在商討工作計劃時，委員會察悉，現時已有多方面的政策和計劃，幫助社會上不同類別的有需要人士。委員會認為集中處理市民最為關注的問題、涉及不同政策範疇並須由高層審議的議題或應重新審視現行工作模式及策略的地方，成效會更大。
- 8.2 過去兩年半，委員會已就各項與以下組別人士有關的防貧紓困政策和措施，進行研究：

- 兒童及青少年；
- 失業人士和在職貧困人士；以及
- 長者。

此外，委員會又集中處理以下涉及不同層面的主要工作：

- 更深入了解貧窮問題；
- 加強地區為本的扶貧工作；以及
- 探討如何在社會上建立伙伴合作關係。



8.3 至於其他弱勢社羣，委員會同意在工作過程中繼續留意他們的需要¹，並探討如何協助他們。這些組別包括：

- 婦女和單親家庭；
- 殘疾人士；
- 少數族裔人士；以及
- 內地新來港定居人士。

本章載述委員會的有關工作。

婦女

- 8.4 婦女通常肩負照顧子女及其他家庭成員的重要角色。全港有超過40%的已婚婦女投身工作，她們同時承受工作和家庭的壓力。單親家庭的數目亦愈來愈多，這些家庭的一家之主大多是婦女，她們往往面對來自家庭和工作的壓力。
- 8.5 委員會在研究和進行有關扶貧工作時，已特別顧及在職婦女的需要。提高就業機會（第三章）和加強對兒童及家庭的支援（第四章）的措施，不論男女都會受惠。具體而言，委員會支持提高弱勢社羣婦女（例如低收入、低學歷、被社會孤立的婦女）的個人能力和就業能力，以及增加她們參與經濟活動的機會。

提高個人能力

- 8.6 提高弱勢社羣婦女的個人能力，向她們灌輸正面思想，對協助她們應付生活上的挑戰至為重要。對於那些負責照顧子女的婦女，加強她們的能力，對下一代也有正面影響。
- 8.7 委員會知悉，婦女事務委員會已推出自在人生自學計劃，鼓勵不同背景和教育水平的婦女終身學習，充實自己。委員會備悉，該項計劃的運作模式是透過電台廣播授課，學員可自由選擇參與面對面的學習活動，讓婦女（特別是大部分時間留在家中料理家務的婦女）可靈活安排時間進修，加強自己的能力。委員會支持婦女事務委員會繼續進行有關工作，尤其是協助弱勢社羣婦女的計劃。婦女事務委員會亦將會因應委員會的建議，加強該項計劃中有關家長教育的內容（第四章第4.25至4.26段）。

提高就業能力和增加參與經濟活動的機會

- 8.8 扶貧工作的重點在於如何協助有就業困難的人士（即低技術及低學歷的中年工人），提高他們的就業能力，以配合勞工市場不斷轉變的要求（第三章第3.6至3.12段）。考慮到女性僱員的特別需要，我們有必要為她們提供針對性的在職培訓及援助。
- 8.9 委員會得悉，僱員再培訓計劃於一九九二年推行以來，已提供逾100萬個不同課程的培訓學額。至今已接受再培訓的學員總數約為50萬人，當中女性約佔75%。委員會曾研究家居及個人護理服務等較適合婦女的行業的就業機會。委員會亦得悉，僱員再培訓局正在積極拓展有關市場，例如本地家務助理、產後護理人員（陪月員）、保健推拿/足底按摩員，以及長者家居護理員等²。
- 8.10 委員會亦察悉，社會企業（包括合作社）能為婦女提供參與經濟活動的機會，並支持繼續發展社會企業（第三章第3.16至3.18段）。
- 8.11 委員會察悉，性別成見及歧視往往是導致女性較易陷於貧困的原因³。在這方面，委員會察悉，婦女事務委員會正不斷努力，推動在制訂政策時顧及男女平等及性別觀點主流化，以及消除窒礙女性發展的性別成見及性別定型觀念。

殘疾人士

- 8.12 殘疾人士需要社會的支援，以融入社會，發揮所長。委員會察悉“創業展才能”計劃透過資助聘用殘疾人士的社會企業，成功協助一些有一定工作能力並可在公開市場就業的殘疾人士自力更生。

“創業展才能”計劃

《二零零一至零二財政年度政府財政預算案》公布，一次過撥款5,000萬元，以便推行計劃，提高殘疾人士的就業能力。政府透過非經常撥款提供種子基金和創業初期的營運資金，但長遠而言，企業應自負盈虧。截至二零零七年三月，該項計劃資助了42家社會企業，共開設512個職位（當中為殘疾人士和非殘疾人士而設的職位分別為371個和141個）。有些社會企業亦有參與公開市場的競爭，及成功取得生意。

- 8.13 委員會參考了該項計劃的經驗，並支持推展有關模式，以協助有就業困難的健全失業人士（主要是低技術、低學歷的中年工人）重投工作。
- 8.14 為進一步推動香港社會企業的發展，委員會支持把該項計劃的申請機構必須聘用至少60%殘疾人士的規定放寬至50%。放寬這項規定應有助社會企業擴大業務範圍，讓更多失業人士和殘疾人士受惠。
- 8.15 為向聘用殘疾人士的社會企業提供更多機會，醫院管理局已同意放寬批出合約的準則，把聘用殘疾人士的評分比重由總分的5%增加至10%。委員會支持政府繼續研究日後可否增加社會企業的評分比重。

少數族裔人士

- 8.16 語言障礙和社會文化差異，令少數族裔人士，特別是非華語人士較難融入社會和盡展所長（例如南亞人及東南亞人，在二零零六年他們約佔香港人口的4%）。委員會認為必須在教育及培訓方面為少數族裔人士提供機會和具針對性的支援，以協助他們提升能力，擺脫貧窮⁴。

加強少數族裔兒童的教育支援

- 8.17 教育統籌局逐步落實多項措施，加強非華語學生（尤其是少數族裔的非華語學生）的教育支援，以幫助他們融入主流社會。這些措施包括：
- 為指定學校提供到校支援服務，協助這些學校進一步加強中國語文科目的教學工作，以及為這些學校提供有時限的現金津貼，以加強對少數族裔學生的支援；
 - 在中央的中國語文課程架構下，制訂中文教學補充指引；
 - 為指定學校的中文教師提供培訓課程；
 - 開辦學習支援中心，在課後或假期為中文程度較低的非華語學生（特別是較遲開始學習中文的學生）提供輔導課程；

- 把現時為小一新生而設的暑期銜接課程擴展至升讀小二、小三及小四的學生；
- 在元朗物色合適的空置校舍，為非華語的少數族裔兒童推行各項支援計劃；
- 為有意參加在香港舉行的綜合中等教育證書（中國語文科）考試的非華語學生，提供另一途徑考取其他中國語文科考試資歷；以及
- 以少數族裔人士使用的主要語言，編寫一份為少數族裔家長而設的資料和單張，介紹本地教育制度和為非華語學生提供的教育支援。

加強少數族裔人士的培訓

8.18 香港各培訓機構亦注意到少數族裔人士的語言需要，研究推行多項措施，提高他們的就業能力：

- 職業訓練局（職訓局）已特別為少數族裔青少年及成人開辦課程；
- 職訓局和建造業訓練局會考慮招聘以少數族裔人士所使用的主要語言（例如烏爾都語和尼泊爾語）為母語的人士擔任職業訓練課程的導師員，以及把課程資料翻譯成少數族裔人士所用語言；
- 糧員再培訓局已研究為少數族裔人士提供合適的再培訓課程，並計劃在二零零七年年中舉辦兩項以英語授課的保安及物業管理課程和家務助理課程；以及
- 為了照顧不諳中文但已過了在學校學習中文階段的少數族裔人士的需要，推行職業中文計劃，以提高他們的就業能力。

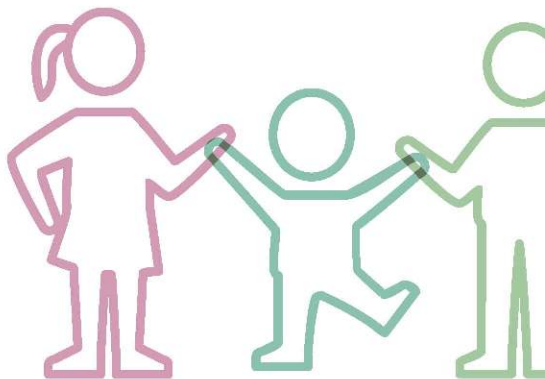
8.19 委員會相信，加強溝通和接納，可更有效地幫助少數族裔人士融入社會。為此，政府一直推動公眾教育和宣傳工作，致力促進種族和諧，加強市民的種族平等意識，培養互相包容和尊重的文化。政府最近向立法會提交《種族歧視條例草案》，如條例草案獲通過，也有助保障少數族裔人士的權利和促進種族平等。政府應繼續探討少數族裔人士的需要，並提供適當援助，以鼓勵他們融入社會，避免他們因被社會孤立而陷入貧窮境況。

新來港定居人士

- 8.20 自一九九七年至今，根據單程證計劃從中國內地新來港定居的人士佔香港人口增長的90%以上。新來港定居人士的資料分析顯示，他們大部分是擁有香港居留權的香港居民子女和香港居民的內地配偶，而在香港出生的兒童與九歲前自內地來港的兒童比較，他們入讀大學的人數並無明顯差別⁶。這顯示為新來港兒童及其家人提供教育和支援，對確保他們能夠把握社會上的機會十分重要。
- 8.21 在這方面，委員會備悉，透過兒童身心全面發展服務（第四章第4.22至4.24段），有助識別需要深入支援的新來港兒童和家庭。政府在兒童成長的不同階段為他們及其家庭提供的多項支援措施（第四章），亦能幫助有需要的新來港家庭。
- 8.22 新來港定居的成年人士普遍學歷不高，缺乏工作經驗⁶。他們無疑為香港提供穩定的勞動力，但以他們的技能和經驗，多數只能從事低收入工作。他們需要更多支援，以幫助他們得到現有的服務，包括教育及培訓機會，從而提升他們的能力。除了政府的支援外，增加社會資本和加強社區網絡（第七章）亦有助他們融入社會。
- 8.23 委員會認為，考慮到本港出生率低和人口高齡化，新來港定居人士對社會既是一項挑戰，同時也帶來機遇。政府需留意這個大趨勢，並透過教育和技能培訓來提升人口的素質，使新來港人士能為社會發展出一分力。

未來的工作方向


- 8.24 上文概述委員會在照顧這些弱勢社羣方面的部分工作。委員會的工作重點是針對他們的需要和背景，為他們提供適當支援，提高他們的個人能力及就業能力，以及促進社會共融。委員會知悉，現時已有政府機構和諮詢組織監察為協助上述弱勢社羣而推行的政策和措施。委員會希望各機構和諮詢組織會顧及這些弱勢社羣的實際情況，並且繼續協助他們盡展所長，預防貧窮。



9 未來路向

採取綜合和全面的方式解決貧窮問題

- 9.1 過去兩年半，委員會審視了現行的扶貧政策和措施，研究哪些措施有效並須進一步加強，找出服務不足和重疊的地方，以及建議加強協調和提高效率的方法。除作出一些即時的改善外，委員會亦就日後防貧紓困的工作方向提出多項政策建議。
- 9.2 委員會注意到，政府以至第三部門及私營機構投放了不少資源，協助有需要人士。有關工作往往由不同機構推行。有關機構主要提供以計劃為本的服務措施，但有需要的人士有時並不知道或得不到有關的服務。委員會認為，鑑於貧窮問題複雜和多元化，採取以計劃為本的方式未必能有效扶貧。
- 9.3 委員會認為，長遠目標是訂出方法，在中央以至地區及社區層面，提升、強化或進一步整合政府內部的計劃，並協調第三部門和私營機構的工作。委員會認為採取綜合和全面的方式提供相關服務，應是日後工作的核心策略——透過了解弱勢社羣的不同需要，因應他們的需要系統地提供支援，鼓勵各機構加強協調和配合，以便有需要的人士可得到有關服務，並從宏觀角度評估公共政策的影響。
- 9.4 對於支援有工作能力的貧困人士，委員會贊成促進就業是紓緩貧窮和達致自力更生的關鍵。委員會認為，政府應從被動及倚重公共援助的模式，改為主張以就業為本，考慮有工作能力人士的需要，以“一站式”為目標，提供就業援助，以利便健全人士（特別是有就業困難的人士）得到有關培訓、終身學習、就業和經濟援助的服務。

- 
- 9.5 在這方面，委員會高興知悉，政府計劃成立新的勞工及福利局，以整合現時分別由僱員再培訓局、勞工處及社會福利署為健全人士提供的各項服務，以提升效率。這項安排與委員會建議政府提供綜合和有效的就業支援的方向一致。
- 9.6 在支援架構方面，委員會認為現時的綜援制度在推廣就業和自力更生方面有其局限性。長遠而言，政府應考慮如何為健全的失業人士及在職貧困人士提供適當的支援，避免綜援制度削弱有工作能力人士的工作意欲，讓他們可透過就業，自力更生。
- 9.7 委員會備悉，有些人建議考慮設定健全失業人士繼續領取綜援的時限。由於綜援計劃規定必須以家庭為單位提出申請，因此政府須審慎研究如何處理有關措施所帶來的衝擊，包括如何為領取綜援時限屆滿的家庭提供生活支援，特別是有長者及兒童的家庭。這些措施亦不能單獨推行，而須配合綜合就業援助和其他配套措施。
- 9.8 有些委員建議研究以“多方援手”（“Many Helping Hands”）的方式協助貧困人士。按照這個模式，綜援的入息支援計劃應重新定位，作為最後的安全網，照顧社會上亟需要援助的人士。在安全網之外，政府應分別在就業、教育、醫療及房屋等政策範疇提供其他輔助的服務/ 福利措施，以照顧貧困人士的不同需要。
- 9.9 對兒童及其家庭的支援方面，委員會注意到，現時有不少機構為兒童及青少年提供服務和計劃。不過，當中有些計劃未必顧及家庭的需要，有很多則以計劃為本，而並非集中照顧兒童及青少年在不同發展階段的需要。委員會認為若政府成立家庭事務委員會，該委員會的工作應顧及弱勢社羣的兒童及其家庭的需要。

架構安排

- 9.10 委員會的成立為來自不同背景的代表提供寶貴平台，讓他們可從宏觀角度研究與香港扶貧工作有關的核心問題，並聯繫各有關人士和社會各界，從較全面的角度進行討論。儘管委員對扶貧工作有不同意見，但委員會仍能透過合作和商議，與社會人士就如何了解貧窮問題和日後的工作方向達成共識。
- 9.11 委員會認同，扶貧工作必須持續進行，包括有系統地識別貧困人士的需要，因應他們的需要提供適時和適當的介入服務，評估介入措施的成效，繼續作出改善。各有關政策局/部門必須積極參與，同心協力推行有關政策建議。雖然委員會推行了一些試驗措施，但委員會仍緊記不應成為另一個執行機關，以免影響政府的運作。
- 9.12 不過，委員會認為政府內部必須有一個特定的政策局，負責審視和監察各有關方面落實委員會建議的情況，這樣有助政府和社會人士更清楚了解扶貧工作的整體進度。
- 9.13 有些委員建議，委員會應成為永久性的組織，全面負責檢討和監察工作，特別是有關涉及不同政策範疇的事宜。委員會知悉，政府已有跨政策局和跨部門的協調機制，以處理涉及多個範疇的事宜，並有由諮詢組織組成的網絡，負責督導不同政策範疇的工作。委員會認為扶貧工作的關鍵在於改善政府架構，以便進行綜合而全面的政策制訂和實施工作。新設的勞工及福利局和現正研究是否成立的家庭事務委員會正循這個方向發展。委員會認為，政府應留意社會不斷轉變的要求，利用最適合的架構，繼續推行防貧紓困的工作。

展望未來

9.14 香港面對嚴峻的挑戰。然而，委員會相信，香港有許多優勢，有助我們面對日後的種種問題：

- 香港是一個經濟蓬勃的城市，為市民提供大量機會，讓他們可逐步改善生活。
- 香港社會強調用人唯才，而且較為開放。市民可憑着個人努力，把握機會，力爭上游。
- 社會資源豐富，包括公私營機構和第三部門的資源，可用以解決貧窮問題。
- 雖然社會人士關注到收入差距導致社會分化，但他們更關心的是如何改善貧困人士的生活，以及增加社會的流動性和平等機會。大部分市民都贊同，累積財富仍是推動香港經濟持續發展的要素。

9.15 委員會相信，只要社會各界集中力量，同心協力，我們定能攜手建構一個公平公正、關懷互愛、融洽和諧的社會。

附錄I 參考資料

第一章 引言

- 1 請參閱委員會文件第1/2006號所載有關公共財政及其如何扶助有需要人士的討論。
- 2 請參閱委員會文件第11/2005號所載有關委員會工作計劃（擬稿）的討論。

第二章 了解貧窮問題

- 1 有關量度貧窮的不同方法，請參閱委員會文件第3/2005號。
- 2 有關最新貧窮指標的詳細討論，請參閱委員會文件第10/2007號。以往的討論及審議詳情載於委員會文件第10/2005、28/2005及14/2006號。
- 3 這個數字不包括沒有領取綜援的清貧長者。
- 4 對象是沒有領取綜援但經濟上難以負擔醫療費用的長者。至於有健康問題的綜援受助長者，他們在公立醫院及診所就醫的醫療費用已根據綜援機制獲得豁免。
- 5 在統計無業家庭及低收入家庭的數目時，並沒有計算60歲或以上長者的家庭，因為他們大多已經退休。
- 6 請參考指標16和18。由於評估長者的收入有技術困難，因此採用了其他方法來計算清貧長者人數。
- 7 有關稅務與社會福利對住戶收入分布的影響研究的詳情，載於委員會文件第22/2006號。
- 8 有關收入流動性的研究詳情，載於委員會文件第23/2006號。
- 9 以往就入息差距所作的討論，載於委員會文件第1/2006號。
- 10 堅尼系數是一個普通用來衡量本港住戶收入差距的整體綜合指標。它是根據每五年進行一次的人口普查/中期人口統計所得的住戶收入數據計算出來的，用以顯示收入分布的大概情況。有關系數以比率表示，數值介乎0（即每個住戶的收入在同一水平）與1（即一個住戶賺取所有收入）之間。現時，有很多指標皆可用以量度收入差距，而堅尼系數只是其中一個指標。

第三章 失業人士和在職貧困人士

- 1 有關的詳細背景資料，請參閱下列文件：
委員會文件第19/2005號：協助失業人士：以工代賑
委員會文件第20/2005號：綜合社會保障援助計劃健全人士綜援個案——過往趨勢和二零一四年的情況
委員會文件第21/2005號：以工代賑：外國的經驗
委員會文件第1/2006號：協助低收入僱員的政策
委員會文件第8/2006號：低收入住戶分析
- 2 長者住戶指家中全部成員都是60歲或以上的住戶。
- 3 沒有從事經濟活動的住戶指家中全部成員都沒有參與勞動市場，而且最少有一名成員在60歲以下的住戶。
- 4 有關培訓的詳細資料，請參閱下列文件：
委員會文件第15/2006號：培訓、再培訓和持續進修
委員會文件第16/2006號：培訓、再培訓和持續進修——家居及個人護理服務
委員會文件第17/2006號：培訓、再培訓和持續進修——酒店業的培訓及就業機會
- 5 引述美國無黨派非牟利組織“Public Agenda”。
- 6 下列兩份文件與地區研究有關：
委員會文件第6/2006號：地區就業援助研究報告彙稿
委員會文件第18/2006號：地區就業援助研究——政府對建議作出的回應摘要
《地區就業援助研究報告》全文載於以下網址：
<http://www.cop.gov.hk/b5/pdf/District%20Study%20Report.chi.pdf>
- 7 下列文件與社會企業有關，詳情請瀏覽委員會網頁
(<http://www.cop.gov.hk/b5/concept%20se.htm>):
委員會文件第22/2005號：“從受助到自強”——社會企業的發展
委員會文件第12/2006號：“從受助到自強”——推廣社會企業人員培訓
委員會文件第4/2007號：“從受助到自強”——社會企業的發展——最新情況

- 8 請參閱委員會文件第7/2007號：“從受助到自強”——社會企業的發展——未來方向。
- 9 委員會文件第10/2006號：綜合社會保障援助（綜援）計劃下的“豁免計算入息”安排
委員會文件第2/2007號：“從福利到自強”——豁免計算入息。
- 10 下列文件與委員會就交通費支援的討論有關：
委員會文件第5/2006號：在尋貧困人士的工作原因——為居於偏遠地區的低收入人士提供交通費支援
委員會文件第1/2007號：從受助到自強——交通費支援計劃
- 11 請參閱委員會文件第1/2006號。

第四章 兒童及青少年

- 1 下列委員會文件載有相關的討論：
委員會文件第12/2005號：時代貧窮
兒童及青少年專責小組文件第1/2005號：現有與時代貧窮有關的兒童及青少年服務概況
兒童及青少年專責小組文件第4/2005號：處理時代貧窮問題——概況文件
委員會文件第5/2007號：加強對兒童及其家庭的支援——最新情況
- 2 請參閱第二章及有關貧窮指標的討論。
- 3 根據Child and Youth Health Network for Eastern Ontario出版的“Middle Childhood Matters”改寫。
- 4 參考促進學前兒童全面發展委員會的《0-5歲兒童的需要評估報告》。
- 5 下列委員會文件載述有關兒童身心全面發展服務的背景資料：
兒童及青少年專責小組文件第2/2006號：兒童身心全面發展服務
兒童及青少年專責小組文件第4/2006號：兒童身心全面發展服務：試行進展
兒童及青少年專責小組文件第1/2007號：兒童身心全面發展服務：檢討結果

- 6 現有家長教育服務的資料載於以下網址：
<http://www.cop.gov.hk/b5/1fchildrenmeeting4.htm>
- 7 兒童及青少年專責小組文件第1/2006號：加強為弱勢社羣及難以接觸的家庭提供家長教育支援。“為弱勢家庭提供家長教育”顧問研究的資料載於以下網址：www.cop.gov.hk。
- 8 政府實施小班教學的最新情況載於以下網址：
www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ed/papers/ed0212cb2-1041-2-c.pdf
- 9 兒童及青少年專責小組文件第5/2006號：校本課後學習及支援計劃的推行。
- 10 請參閱二零零六至零七年度施政報告第49段。
- 11 參考青年事務委員會的《青少年的持續發展和就業機會報告書》。報告書（英文本）載於以下網址：http://www.info.gov.hk/coy/eng/report/Continuing_Dev.htm
- 12 委員會文件第17/2005號：青少年的培訓和就業機會
委員會文件第15/2005號：職業訓練局服務概覽
- 13 前稱職業導向課程。
- 14 這是基於兒童及青少年專責小組和社會人士就現時由勞工處和經再培訓局提供的培訓及就業計劃沒有照顧到25至29歲的失業青年的關注。
- 15 兒童及青少年專責小組文件第3/2005號：“從受助到自強”——擬議的地區試驗計劃“走出我天地”——補充資料。

- 16 兒童及青少年專責小組文件第2/2007號：“走出我天地”試驗計劃進展報告。
- 17 兒童及青少年專責小組文件第3/2006號：促進兒童發展 — 兒童發展基金
委員會文件第20/2006號：促進兒童發展 — 未來路向
委員會文件第6/2007號：兒童發展基金 — 未來路向
- 18 兒童發展論壇的背景資料載於以下網址：www.cdf.gov.hk。

第五章 長者

- 1 政府統計處的《香港人口推算2004-2033》。
- 2 衛生福利及食物局局長二零零五年四月的演辭(<http://www.info.gov.hk/gia/general/200504/13/04130186.htm>)
- 3 根據政府統計處的推算，以每1 000人計，老年撫養比率會由二零零三年的161人，增至二零三三年的428人。
- 4 有關的詳細資料，請瀏覽以下網址：
http://www.cop.gov.hk/b5/pdf/Brief_Need_ch1.pdf
- 5 委員會文件第11/2006號：老人貧窮。
- 6 老人貧窮特別小組文件第4/2006號：協助“隱蔽長者”
委員會文件第3/2007號：加強支援有需要的長者。

- 7 老人貧窮特別小組文件第2/2006號：醫療收費減免機制
委員會文件第8/2007號：老人貧窮特別小組報告
- 8 《創設健康未來——探討日後醫療服務模式討論文件》。
- 9 《發展逆按揭成為部份退休保障的一些海外經驗研究》
(http://www.elderlycommission.gov.hk/en/download/library/030430/c_mortgage_report.pdf)
- 10 有關的詳細資料，請參閱老人貧窮特別小組文件第1/2007號。

第六章 地區為本的扶貧工作

- 1 地區福利需要社會指標載於以下網址：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_district/
- 2 有關區訪的詳細資料，請參閱下列委員會文件：
委員會文件第8/2005號：區訪——天水圍
委員會文件第9/2005號：天水圍區訪的跟進
委員會文件第13/2005號：區訪——觀塘
委員會文件第14/2005號：深水埗區訪
委員會文件第16/2005號：區訪的跟進和未來路向
- 3 委員會文件第18/2006號：地區就業援助研究——政府對建議作出的回應摘要
- 4 委員會文件第25/2006號：加強以地區為本的扶貧工作

- 5 委員會文件第21/2006號：“伙伴倡自強”社區協作計劃 — 最新情況。計劃的詳情載於以下網址：www.had.gov.hk/tc/public_services/en_self_reli
- 6 《地區福利規劃指引》載於以下網址：
http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_district/page_districtorg/
- 7 三個試點地區的進度報告載於以下網址：<http://www.cop.gov.hk/b5/society.htm>
- 8 <http://www.dc-review.gov.hk/>
- 9 第三章（第3.11至3.12段）。另請參閱委員會文件第18/2006號：地區就業援助研究 — 政府對建議作出的回應摘要。

第七章 建立伙伴合作關係

- 1 委員會文件第16/2005號。
- 2 社會資本泛指社會網絡（正式及非正式）的結構和素質，其特徵是包含信任、互惠、凝聚力、公民意識和服務社會的精神。就政策而言，還有別於主要關乎建立個人技巧的“人力資本”的策略。
- 3 委員會的職權範圍（見第一章 — 引言）。
- 4 中央政策組自二零零二年開始就香港第三部門的發展進行了多項研究。有關資料見以下網址：www.cpu.gov.hk/tc/research_reports.htm
- 5 “公民社會”並無國際公認的定義，一般指所有志願性質而且運作獨立於政府的公民/ 社會組織或機構。
- 6 請參閱委員會文件第7/2007號：“從受助到自強” — 社會企業的發展 — 未來方向。
- 7 委員會研究了由優質教育基金撥款資助的社區精英成長輔導計劃，並參考了包括優質教育基金就教學啓導培訓及評估機制進行的研究、香港大學的師友計劃及社會福利署的義工運動等資料。

第八章 其他弱勢社羣

- 1 對於需要優先關注的社羣，委員所關注的事項載於委員會文件第11/2005號：扶貧委員會工作計劃（擬稿）的附件。
- 2 委員會文件第16/2006號：培訓、再培訓及持續進修 — 家居及個人護理服務。
- 3 立法會研究有關減貧事宜小組委員會在二零零六年五月發表的《有關婦女貧窮的報告》。
- 4 委員會文件第24/2006號：為少數族裔人士提供培訓及教育支援。
- 5 《人口政策專責小組報告書》。

附錄II 扶貧委員會成員名單

主席

唐英年先生, GBS, JP
財政司司長

成員 (排名按筆劃次序)

王英偉先生, JP

王冬勝先生, JP

方敏生女士, JP

田北俊議員, GBS, JP

余秀珠女士, MH

何嘉華先生, BBS

狄志遠先生, JP

李鳳英議員, BBS, JP

周永新教授, SBS, JP

陳家強教授, JP

陳淑薇女士, BBS

張仁良教授

梁志祥先生, MH

馮檢基議員, SBS, JP

蔡元雲醫生, SBS, JP

霍震霆先生, SBS, JP

羅致光博士, SBS, JP

譚耀宗議員, GBS, JP

當然成員

李國章教授, GBS, JP
教育納薦局局長

何志平先生, JP
民政事務局局長

周一嶽醫生, SBS, JP
衛生福利及食物局局長

葉澍堃先生, GBS, JP
經濟發展及勞工局局長

劉兆佳教授, JP
中央政策組首席顧問

附錄III 委員會的工作

會議

- 1 委員會成立了兩個專責小組和兩個特別小組，以便更集中處理各主要範疇的工作：
 - 兒童及青少年專責小組（由蔡元雲醫生擔任主席）
 - 地區為本扶貧工作專責小組（由羅致光博士擔任主席）
 - 老人貧窮特別小組（由狄志遠先生擔任主席）
 - 社會企業人員培訓特別小組（由張仁良教授及陳家強教授共同擔任主席）
- 2 委員會約每兩個月舉行定期會議，專責小組和特別小組則定期及按需要召開會議。委員亦曾舉行多次非正式會議和討論，在會議之間商討有關事宜，以便籌備處籌備正式會議：

委員會正式會議的次數 15

專責小組和特別小組正式會議的次數 15

外展工作

- 3 委員會非常重視接觸社會各界人士，聽取他們對防貧紓困工作的意見。委員會自成立以來，已進行廣泛的諮詢工作，並積極接觸各階層人士，包括政策制訂者、非政府機構、地區人士、私營機構、學者及市民。
- 4 委員會為提高討論內容的透明度，並讓市民知道其工作進度，已把所有文件和會議的討論摘要上載委員會的網頁（www.cop.gov.hk）。委員會亦會在舉行會議及活動後發放新聞稿，並定期向傳媒進行簡報。委員會亦定期向立法會（包括研究有關減貧事宜小組委員會）匯報最新的工作情況。

- 5 委員會曾到條件較差的地區進行多次區訪，並與區職員、社區領袖、各主要有關方面及弱勢社群交流，以了解他們的實際情況及需要，以及所面對的挑戰。委員會亦曾就個別計劃/服務探訪有關機構，以深入了解有關課題（例如兒童身心全面發展服務）。
- 6 除訪問活動外，委員會亦曾舉行多次會議和分享會，聽取有關各方面的意見。委員會亦透過一系列的宣傳活動，鼓勵市民參與委員會舉辦的大型論壇。

會議及分享會名稱

日期

有關社會企業的座談會

二零零五年十一月一日

家長教育分享會

二零零五年十二月十五日

“地區就業援助研究”匯報會

二零零六年一月二十一日

社會企業研討會

二零零六年二月十一日

社會企業會議

二零零六年四月六日

社會企業人員培訓研討會

二零零六年七月二十四日

兒童發展論壇

二零零六年十一月十日

“地區支援貧困人士研究”匯報會

二零零七年二月十日

有關社會企業和政府採購制度的分享會

二零零七年三月十五日

兒童發展基金研討會

二零零七年四月二十四日

- 7 透過諮詢工作，委員會蒐集了不少意見。這些意見有助委員會制訂多項措施，包括社會企業、兒童發展基金、探討採用更全面的綜合模式提供就業援助，以及如何在地區加強為弱勢社群提供支援。

研究

- 8 在政府經濟顧問及政府統計處的協助下，委員會參考了多項研究的資料，更深入了解貧窮問題（見第二章）。另外，中央政策組進行了兩項分別關於本地和海外發展社會企業經驗的研究，以便委員會進一步促進社會企業的發展。
- 9 此外，委員會就市民較為關注的課題進行了多項研究，以蒐集和分析市民的意見：
 - “地區就業援助研究”於二零零五年八月至十二月進行，訪問了超過50名服務提供者、服務使用者和決策機構，就如何提高地區層面就業援助的成效，蒐集他們的意見（第三章第3.11段）。
 - “地區支援貧困人士研究”於二零零六年六月至十一月進行。除了以聚焦小組的形式進行討論外，還進行問卷調查，蒐集各方面對地區扶貧工作的意見，共收回超過600份有效問卷（第六章第6.26段）。
 - “為弱勢家庭提供家長教育”顧問研究在二零零六年六月至七月進行，訪問了超過300家機構及10 000名家長（第四章第4.25段）。

附錄(i) (報告第2.5段)**貧窮指標****兒童/ 青少年 (0至14歲/ 15至24歲)**

1. 無業家庭的0至5歲及6至14歲兒童
2. 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
3. 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. 0至5歲及6至14歲的綜援受助人，以及15至21歲的兒童綜援受助人
5. 16至19歲青少年的就學比率
6. 20至24歲具專上教育程度人士
7. 15至19歲及20至24歲的待業待學青少年
8. 在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的0至5歲及6至14歲兒童

在職人士/ 成人(15至59歲)

9. 無業家庭的15至19歲及20至59歲人士
10. 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
11. 15至19歲、20至24歲及25至59歲失業人士
12. 失業6個月或以上及12個月或以上的人士
13. 每周工作35小時或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歲受雇人士
14. 領取綜援一年或不足一年及超過一年的健全成人
15. 因永久傷殘/ 暫時傷殘/ 健康欠佳領取綜援的成人

長者 (60歲或以上)

16. 高齡綜援受助人
17. 公立醫院及診所的醫療收費減免機制下的年長病人人數
18. 在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的長者

社區

19. 無業家庭 (按地區劃分)
20. 入息低於平均綜援金額的家庭 (按地區劃分)
21. 入息低於平均綜援金額的單親家庭 (按地區劃分)
22. 每月家庭入息中位數 (按地區劃分)
23. 每月就業收入中位數 (按地區劃分)
24. 失業人士 (按地區劃分)

附錄(ii) (報告第3.10段)

二零零四年度用於就業計劃及服務的開支

計劃/ 服務 (#表示涉及直接薪金津貼/ 補助)	性質 ¹	參與人數	總成本 (百萬港元)	單位成本 ² (港元)
培訓/ 再培訓 ³				
毅進計劃#	T	5 381 ⁴	60 ⁴	11,150
職業訓練局(職訓局)	C/T/E	153 500 ⁵	1,956.9 ⁶	不適用 ⁷
僱員再培訓局(再培訓局)	C/T/E	117 000 ⁸	379.4 ⁸	3,300 ⁹
持續進修基金#	T	88 000 ¹⁰	880 ¹⁰	10,000 ¹⁰
技能提升計劃	T	38 433	31.94	831
培訓(總計)	-	402 314	3 308.24	-
就業服務(總計)	C/E	223 229¹¹	95.1¹¹	426
就業計劃				
青年職前綜合培訓(展翅計劃) ¹²	C/T	11 327 ¹²	77 ¹²	6,800
青少年見習就業計劃(青見計劃) ¹² #	C/T/E	13 000 ¹²	141 ¹²	10,800
青少年自僱支援計劃	C/T/E	1 475	30 ¹³	20,340
中年就業計劃#	E	6 563 ¹⁴	5.2 ¹⁴	不適用 ¹⁴
本地家務助理特別津貼獎勵計劃 ¹⁵	E	8 000 ¹⁵	60 ¹⁵	不適用 ¹⁵
工作試驗計劃 ¹⁶ #	C/T/E	2 000 ¹⁶	9 ¹⁶	4,500 ¹⁶
為殘疾人士而設的就業展才能計劃 ¹⁷ #	C/T/E	1 000 ¹⁷	8.2 ¹⁷	8,200 ¹⁷
就業計劃(總計)	-	43 365	330.4	-
公營機構臨時職位	T	11 608 ¹⁶	883.99 ¹⁶	76,150 ¹⁶
直接就業計劃(總計)	-	11 608	883.99	-
自力更生支援計劃				
自力更生支援計劃	E	46 000	68.2	1,482
深入就業援助計劃	C/T/E	7 000	35	5,000
自力更生支援計劃(總計)		53 000	103.2	1,947
總計(所有服務及計劃)		733 516	4 720.93	-

註釋

- 1 雖然服務及計劃是按性質分類(培訓、就業)，但有些服務及計劃同時提供輔導(C)、訓練(T)及求職/ 配對及其他就業援助(E)。
- 2 單位成本受多項因素影響，其中主要包括計劃時限及性質。舉例來說，為期較長的訓練課程，成本應比短期體驗計劃為高。
- 3 主要包括與就業/ 工作經驗有直接關係的計劃/ 課程。一般成人教育/ 持續進修並不包括在內。
- 4 在二零零四至零五學年，參加的學員數目為5 381人。二零零四至零五學年的預算開支為8,000萬元。所獲的一筆過非經常性撥款為4.35億元。
- 5 包括在二零零四至零五學年，由職訓局轄下訓練及發展中心提供的96 600個全日制/ 部分時間制及職前/ 在職的職業訓練名額，以及由職訓局轄下專業教育學院提供的約58 900個職業教育名額。
- 6 包括在二零零四至零五年度教育統籌局的18,548億元撥款和衛生福利及食物局為殘疾人士提供職業訓練的1.021億元撥款。
- 7 鑑於課程種類繁多，程度、長短及模式亦不同，如果用參加的學員人數除以總成本來計算單位成本(約12,749元)，未免過分簡單。
- 8 二零零四至零五財政年度的數字。
- 9 指平均單位成本(全日制課程的單位成本為5,400元；部分時間制課程的單位成本為1,300元。)
- 10 持續進修基金於二零零二年成立，獲一筆過撥款50億元。每名合資格申請人最高可獲1萬元資助。截至二零零五年五月底，已有約18萬宗申請獲得批准。預計約有50萬人受惠。
- 11 登記求職者的數目為223 229人。總成本所列的是二零零四至零五財政年度的數字。
- 12 由於二零零四至零五年度的展翅計劃和青見計劃分別於二零零五年十月和八月才結束，故只能列出這兩項計劃在二零零三至零四年度的數字。
- 13 有關預算數字橫跨二零零四至零五和二零零五至零六兩個財政年度。
- 14 6 563是名額數目。有關數字是二零零四至零五財政年度的總成本。由於有些僱主仍未就參與計劃的僱員申請培訓津貼，故未能提供單位成本的數字。
- 15 指計劃的預算。8 000人是指受惠對象的數目。由於很多參與計劃的家務助理申請津貼的12個月期限仍未屆滿或所申請的津貼額尚未達到上限，所以未能計算有關的單位成本。每名家務助理可領取的津貼上限為7,200元。
- 16 由於工作試驗計劃是一項新計劃，在二零零五年六月才推出，因此只能提供估計數字。
- 17 由於就業展才能計劃是一項新計劃，在二零零五年四月才推出，因此只能提供估計數字。
- 18 有關職位數目和成本只是估計數字，可能因應運作需要而作出調整。

附錄(III) (報告第3.11段)

“從受助到自強” 地區就業援助研究

摘要

- A 扶貧委員會提出進行這項地區研究，旨在探討現時為健全人士提供的就業援助是否能為失業人士提供有效的服務和支援。研究在三個試點地區，即元朗(包括天水圍)、深水埗和觀塘進行。此研究以開放和定性的方式，透過實地探訪、觀察、專題小組、會議和面談取得相關資料和經驗。在二零零五年八月至十二月期間，研究員曾先後三次訪問有關政策訂者，並接觸了23個服務提供者和27名服務使用者。由於定性調查存在着偏向樣本及代表性的基本限制，為確保觀察和分析結果正確可靠，研究員在二零零六年一月二十一日安排了一個匯報會，讓有關的服務提供者核對觀察和分析結果。當日有15個機構共32名代表出席，出席人士/代表對處理就業問題均富有經驗。匯報會不單確立研究所搜集的基本資料正確，亦肯定觀察結果是普遍現象，而非個別情況。
- B 這項研究運用了差距分析，比較有就業困難的求職者的需要與現行制度在滿足這些需要方面的能力，從而分析兩者之間的差異和差距。研究的主要結果載列如下：-

方向及策略

- 差距一 - 價值觀：部分綜援失業人士，特別是長期失業人士，容易依靠綜援過活，較難重投工作。
- 差距二 - 服務內容：就業選配計劃、深入就業援助計劃及再培訓課程所提供的就業服務某些內容大同小異。
- 差距三 - 工作重點：個別服務提供者專注於他們所推行的計劃，因而可能欠缺了對其他協助失業人士服務較全面的理解。

對象

- 差距四 - 使用者記錄：現時政府部門有本身的資料庫。雖然建立共用資料庫涉及很多技術問題，但儲存使用者的最新記錄，有助追溯及分析個案，特別是失敗個案。
- 差距五 - 對象：一些有就業困難的人士，可能未能受惠於特設的就業計劃(如：就業選配計劃、中年就業計劃及工作試驗計劃)及再培訓課程。

投入的資源

- 差距六 - 購買：不同服務提供者的工作有重複的地方，顯示在地區層面出現服務重疊的情況可能相當普遍。
- 差距七 - 方便程度：把社會福利署和勞工處的辦事處設在同一地點，不足以确保部門之間能有效合作，亦難以確定使用者最終是否轉介到適當的人員，或者是否真正得到所轉介的服務。

服務運作

- 差距八 - 服務途徑：**失業人士並無劃一途徑尋找到所需服務。不同部門提供的就業服務有部分性質相似，因此失業人士可能從多個單位獲得類似的服務，或須向不同單位尋求適當的服務。
- 差距九 - 轉介制度：**現時政府部門及服務提供者採用自願轉介制度，但並無機制跟進使用者使用有關服務的情況。
- 差距十 - 招聘會：**參與招聘會的僱主大都是中型或大型的企業。雖然其中有部分職位低技術的空缺適合就業困難的人士，不過，他們的競爭條件實在較差。
- 差距十一 - 就業選配服務：**雖然全民就業服務是為所有市民而提供，但就業選配計劃的服務則未必能惠及有就業困難人士。
- 差距十二 - 登記：**一般來說，就業選配計劃每次登記的有效期為三個月，但期滿後可申請續期。同樣，營辦深入就業援助計劃、再培訓局課程及/或展翅計劃/青見計劃的服務機構，會轉介服務使用者參加多於一項計劃。因此，服務使用者一旦成功就業，會同時列作不同計劃的成功個案，可能誇大了整體成功率。
- 差距十三 - 為特定年齡組別而設的服務：**目前並無特別為25至29歲人士而設的就業計劃，這個年齡組別的人士只可利用為所有成年人而設的就業服務，例如互動就業服務、就業選配計劃、工作體驗計劃、持續進修基金及技能提升計劃。
- 差距十四 - 交通障礙：**部份天水圍的居民需要到其他地區尋覓工作，這牽涉高昂的交通費，令剛重新就業的「低收入人士」百上加斤。另外，由於部分職位的上班時間極早，天水圍的居民未必可以趕及乘坐公共交通工具準時上班，因而不能申請那些職位。
- 差距十五 - 經濟活動：**經濟活動較活躍的地區，容易從經濟不景中恢復過來，而這些地區的求職者在區內找到工作的機會亦較大。可是，天水圍的求職者未必有這些優勢。
- 差距十六 - 借助專業團體/工會：**本身屬於專業團體或工會的服務提供者可利用本身的網絡，較容易為求職者物色到有關的職位空缺。我們可探討如何更充分利用這些機構的網絡。
- 差距十七 - 使用者的選擇：**天水圍的課程種類較少，故一些有意修讀其他課程的人士需要跨區上課。
- 差距十八 - 持續發展：**現時只有再培訓資源中心提供較有系統的跟進服務，並為僱員提供終身學習機會。然而，該中心的服務對象只限於再培訓局的學員。
- 差距十九 - 維持就業：**一些培訓機構察覺到，要協助有就業困難的人士面對勞工市場不斷轉變的要求，便須在他們完成再培訓局課程後，鼓勵他們參加其他與工作相關的技術訓練課程，藉以培養終身學習的風氣。

C 根據差距分析，以下列出一些推行有關服務的潛在風險:-

- **隨機拿效應(Bingo Effect)**: 除非求職者主動接觸提供不同服務機構，以計劃其就業服務途徑，否則他能否獲得有關服務會較倚賴運氣。
- **漏斗效應(Funnel Effect)**: 現時的就業服務可能自動“剔除”一羣有就業困難的人士，包括綜援受助人、準綜援受助人及長期失業人士。
- **拼圖效應(Puzzle Effect)**: 一些求職者(特別是長期領取綜援的失業人士)由於長期使用有關服務，故能有較全面的認識及能選擇適合自己的服務。他們對就業服務的認知有時較管理人和營辦者為高。
- **多途徑效應(Multi-Approach Effect)**: 地區高銷往往要回應不同非政府機構對職位空缺資料的要求。

D 目前，就業服務一般分為全民服務或為有特別需要的失業人士而設。這種以服務為本的模式間接把失業人士按不同服務而分類。我們認為就業服務應以失業人士為中心，而非採用以服務為本的模式。所有失業人士都應可在同一個服務點獲得協助或轉介，而該服務點應按失業人士的需要提供有關計劃的資訊。要達到這個目的，最有效的方法是把現有就業服務的資訊及識別機制進一步集中運用，以設立提供服務的基本渠道。

E 本報告並非旨在即時徹底改革現有的就業服務。相反，我們建議逐步作出調整和彌補不足，根據“工作為首及自力更生”的政策理念邁向綜合服務模式，協助失業人士覓得工作，脫離接受福利的行列。為此，現提出下列五個主要方向及十八項建議:

方向A：服務連繫

整合各區的就業服務，避免服務重複或不足。

- 建議一 - 使用者為本的模式：**我們應讓使用者對就業服務有更全面的了解，以便他們掌握更多資料，選擇切合其需要的服務。
- 建議二 - 職業培訓：**建議為前線員工提供在職訓練和入職導向，加深他們對不同就業服務運作細節的了解。長遠而言，須為就業服務的從業員訂定專業準則。
- 建議三 - 就業途徑：**建議將就業服務重整為三個就業途徑：為所有市民提供的一般就業服務、特別就業服務及深入就業服務。
- 建議四 - 服務協調：**應加強勞工處與社署在政策層面之間的協調，以免服務重複和不足。長遠而言，政府應考慮是否適當地整合勞工處及社署現時提供的部分服務，成立一個專責推行“脫離失業、投身工作”的政策架構。

方向B：以工為本

因應失業人士的特別需要，提供適切的服务。

- 建議五 - 就業中心：**可考慮加強就業中心的角色：-
- 就業選配服務可考慮更集中幫助綜援受助人；
 - 檢討參加就業選配服務的準則，例如以失業時限識別有需要人士；
 - 須為就業選配服務設立一套機制，以追查失敗個案和評估就業選配的成功率；
 - 在地區發掘更多適合低下階層或有就業困難人士的工作機會；及
 - 加強就業中心內的就業資訊站的功能。

建議六 - 再培訓服務：再培訓局可考慮加強下列再培訓服務：-

- 加強天水圍區的再培訓服務；
- 研究可否為居於偏遠地區者提供臨時交通資助；
- 再培訓局的服務對象應延至25至29歲的失業人士；
- 把實務技能評估應用於其他再培訓課程；及
- 搬遷現有的再培訓資源中心，或在元朗或新界另設一個再培訓資源中心。

建議七 - 深入就業援助計劃：社會署可考慮加強下列就業服務予失業綜援受助人：-

- 把長期失業的就業選配計劃參加者納入為深入就業援助計劃的服務對象；及
- 深入就業援助計劃須加強個人化元素。

建議八 - 深化就業援助：相關部門可考慮加強下列深入就業服務：-

- 鼓勵專業團體內的提早退休人士為義務導師；
- 考慮在就業援助計劃內加入就業後支援和終身學習元素；及
- 為長期失業人士提供就業見習機會，或鼓勵社會企業計劃發展。

方向C：地區網絡

動員社會資源，創造就業機會。

建議九 - 個案配對：有需要設立機制，以追蹤和檢視不同部門的個案/ 服務記錄，確保極需援助的失業人士能獲得所需的就業服務。

建議十 - 地區協調：進一步加強地區協調工作，以便有關部門和服務提供者討論就業問題，以及找出在社區服務不足之處。

建議十一 - 外展服務：建議勞工處調配更多資源，在地區層面與小型地區檔主接洽，以尋找更多職位空缺。

建議十二 - 僱主連繫策略：建議就業中心應繼續加強地區僱主連繫，包括不同大小的僱主，以發掘更多職位空缺。

建議十三 - 就業會社：建議在天水圍區成立就業會社，訓練義工協助就業發展主任在社區尋找職位空缺。

建議十四 - 公眾教育：建議有關天水圍區的正面事項作更多宣傳，以減少僱主對該區的負面印象。

建議十五 - 就業市場分析：部門和服務提供者應更積極分享有關就業市場、僱主網絡和職位空缺的資料。

方向D: 社會責任

不但要讓失業人士明白其個人社會責任而逐步走向自強，更要提供機會讓私營機構及第三部門參與，推動企業承擔社會責任。

建議十六 - 積極在職實習：現建議積極在職實習可採用兩種模式：

- 推廣社會企業計劃，為長期失業人士提供在職實習機會；及
- 建議讓長期失業人士優先參加工作試驗計劃。

方向E: 鼓勵工作

在重投工作的過渡期間，提供鼓勵和支援，以激發失業人士重覓工作。

建議十七 - 積極就業資助：研究如何為失業人士提供經濟誘因，幫助他們應付工作初期有關的即時開支，以鼓勵有就業困難的人士繼續工作。

建議十八 - 重投就業額外津貼：為脫離綜援行列而重投勞工市場的健全綜援受助人，提供重新就業額外津貼，以作鼓勵。

附錄(IV)(報告第3.17段)

推動本港社會企業的發展

整體目標：進一步鼓勵社會企業的發展，以創新模式鼓勵自力更生，並提供社區就業機會，讓失業人士投入就業市場。

目的	行動
<p>(a) 提供靈商支援</p> <p>考慮向那些為弱勢社羣的健全人士而設的社會企業提供創業支援。</p> <p>裝備及推動社會企業人員發展，包括提供培訓、促進營商友誼網絡，以及分享國際間的良好做法等。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 在二零零六至零七年度起的五年內，撥款1.5億元予民政事務總署，以便提供支援，在地區層面推動持續的防貧紓困措施，包括推行“伙伴信自強”社區協作計劃，為社會企業的發展，提供創業支援。截至二零零七年二月，該項計劃已資助41個社會企業計劃，預計可提供約750個職位。 • 扶貧委員會和中小型企業委員會的成員曾在二零零五年十一月二十四日舉行集思會。另外，在二零零六年二月十一日舉行了社會企業/中小型企業研討會。現時為中小型企業提供的支援將擴展至社會企業，這些支援包括： <ul style="list-style-type: none"> (a) 中小企業營商友誼計劃； (b) “問問專家”業務諮詢服務；以及 (c) 為中小型企業提供商業資訊及舉辦其他活動。 • 我們已聯同香港社會服務聯會及多所高等教育院校開辦首屆社會企業人員培訓課程，以配合有意營辦社會企業的非政府機構或私營機構的中高層在職管理人員的培訓需要。課程已於二零零七年上半年推出。 • “香港社會企業挑戰盃”(Hong Kong Social Enterprise Challenge)已於二零零七年上半年舉行，以鼓勵高等教育院校的學生與社會企業或非政府機構攜手訂定可行的社會企業業務計劃，藉此讓他們知道社會的需要和社會企業可能帶來的好處。

(b) 營造有利環境

研究在地區層面及特定界別窒礙社會企業發展的行政/ 政策障礙。

- 創業展才能計劃(即“種子基金”計劃)下有關申請者必須聘用不少於80%的殘疾人士的規定，已放寬至50%。放寬這項規定應有利社會企業擴大業務範圍，令更多失業及殘疾人士受惠。
- 我們會密切留意社會企業發展與現行的培訓及就業援助計劃的整合。
- 我們會密切留意規管架構，並考慮如何予以改善，包括是否有需要運用較現代化的法律工具推動香港社會企業的發展，以支援社會企業/ 合作社的發展。

在中央及地區層面，向負責採購政府物料的人員推廣社會企業的概念。

- 醫院管理局(醫管局)已同意，在批出合約的準則方面，把聘用殘疾人士的評分比重由總分的5% 增加至10%。政府當局會繼續研究日後可否在醫管局及其他公營機構的合約中進一步增加這個比重。
- 我們會繼續在中央及地區層面向負責採購政府物料的人員推廣社會企業的產品和服務。我們亦鼓勵非政府機構和私人機構採用這些產品和服務。
- 我們會密切留意如何透過採購政策促進社會企業的發展。

(c) 確立價值及爭取公眾接受

就社會企業的發展進行研究。

- 中央政策組已委託顧問就香港社會企業的發展及相關海外經驗進行研究，以加深對這個課題的認識。

舉辦論壇，以加深對社會企業的了解，以及邀請商界及更多市民參與，探討利用社會企業協助健全失業人士的潛力。

- 在二零零六年四月六日與中央政策組合辦社會企業會議(<http://www.seconference.gov.hk/>)，對象是相關的政策制定者、商界、學術界及其他對社會企業發展有興趣的人士。
- 已製作一套有關香港及海外社會企業發展的電視特輯。
- 已為相關的政策制定者、諮詢組織成員、學術界及非政府機構等舉辦多個研討會和交流会。

附錄(V)(報告第4.13段)

政府在兒童及青少年方面投放的資源（二零零五年）

下表列出二零零五年政府投放於各項特別為兒童及青少年而設的計劃和服務的資源。至於為普羅市民提供的服務（如住院服務和文娛及康樂設施）所涉及的開支，則未有包括在內。

服務性質 (U) = 普及服務
(S) = 為家境清貧或有特殊需要的兒童及青少年提供的具體服務/ 援助

計劃/ 服務	性質	受惠的兒童/ 青少年人數 (註1)	開支總額 (百萬港元)
教育			
學前教育			
• 幼稚園資助計劃/ 幼稚園及幼兒中心資助計劃 (註2)	U	79 700 (註3)	158
• 幼稚園學費減免計劃/ 幼稚園及幼兒中心學費減免計劃 (註2)	S	58 000 (註3)	518
• 幼兒中心，包括日間幼兒園和日間育嬰園(資助)	U	29 398 (註4)	40.50 (註5)
• 幼兒中心繳費資助計劃	S	19 626 (註6)	143.315 (註7)
• 學前教育學券計劃 (註3)	U	不適用	不適用
正規學校教育			
• 小學 (註9)	U	387 800	10 504
• 中學 (註9)	U	465 700	16 416
• 高等教育 (註10)	U	67 700	13 486
• 學校書簿津貼計劃	S	339 700	464
• 學生車船津貼計劃(學校)	S	222 900	277
• 特殊學校 (註9)	S	7 700	1 184
• 高等教育的資助(不包括同等程度的職業教育)	S		
• 專上學生資助計劃		5 200	206
• 學生車船津貼計劃		29 800	77

計劃/ 服務	性質	受惠的兒童/ 青少年 人數 ^(註1)	開支總額 (百萬港元)
<ul style="list-style-type: none"> 本地專上學生資助計劃 高等教育貸款(不包括同等程度的職業教育) 	S	24 300	752
<ul style="list-style-type: none"> 專上學生資助計劃 本地專上學生資助計劃 		4 000	97
<ul style="list-style-type: none"> 免入息審查貸款計劃/ 專上學生免入息審查貸款計劃 	U	16 100 21 200	365 859
教育 (總計)		不適用	45 545
醫療護理			
學前兒童			
<ul style="list-style-type: none"> 兒童身心全面發展服務 ^(註11) 	U	不適用	10
<ul style="list-style-type: none"> 母嬰健康院的服務 	U	320 930 ^(註12)	244.35
<ul style="list-style-type: none"> 為0至12歲有發展問題的學童提供兒童體能智力測驗服務 	U	18 005	75.50
中小學生 (小一至中七)			
<ul style="list-style-type: none"> 學生健康服務 <ul style="list-style-type: none"> 學生健康服務中心 青少年健康計劃 為小學生而設的學童牙科保健服務 	U U U	756 054 ^(註13) 122 000 ^(註14) 398 300 ^(註15)	142.20 ^(註13) 84.0 ^(註14) 171.37
醫療護理(總計)		不適用	727.42
社會福利			
綜合社會保障援助 (綜援) <ul style="list-style-type: none"> 用於0至24歲受助人的綜援開支 (包括標準金額、補助金和特別津貼) 	S	178 300 ^(註16)	5 366 ^(註17)

計劃/ 服務	性質	受惠的兒童/ 青少年 人數 ^(註1)	開支總額 (百萬港元)
• 用於特別津貼的綜援開支 (受助家庭至少有一名成員未滿18歲)		87 500 ^(註16)	3 076 ^(註17)
• 用於補助金的綜援開支 (受助家庭至少有一名成員未滿18歲)		43 300 ^(註16)	152 ^(註17)
中心服務			
• 兒童及青年中心 (為6至24歲兒童及青少年而設)	U	40 697	65.30 ^(註22)
• 綜合青少年服務中心的服務	U	277 023	694.69 ^(註22)
為有兒童的家庭提供的家庭支援服務			
• 課餘託管津助計劃	S	1 454 ^(註18)	12.10 ^(註22)
• 支援服務, 包括綜合家庭服務中心、家庭生活教育組、家務指導、家庭危機支援中心及自殺危機處理中心的服務	S	不適用 ^(註19)	594.90
• 保護家庭及兒童服務	S	不適用 ^(註19)	127.80
• 為21歲以下青少年提供的兒童住宿照顧服務	S	3 427 ^(註20)	367.40
其他與青少年有關的服務			
• 學校社工服務	U	24 442 ^(註21)	193.20 ^(註22)
• 為邊線青少年提供的服務			
• 地區青少年外展社工服務	S	13 506 ^(註21)	68.90 ^(註22)
• 為夜間在外流連的青少年提供的深宵外展服務	S	14 624 ^(註21)	29.70 ^(註22)
• 社區支援服務計劃	S	3 892 ^(註21)	13.37 ^(註22)

計劃/ 服務	性質	受惠的兒童/ 青少年人數 ^(註1)	開支總額 (百萬港元)
<ul style="list-style-type: none"> 為達級青少年提供的危機住宿服務 	S	347 ^(註23)	4.50
<ul style="list-style-type: none"> 由獎券基金撥款資助協青社開辦的夜間青少年活動中心 	U	112 748 ^(註24)	4.00 ^(註25)
為青少年罪犯提供的服務			
<ul style="list-style-type: none"> 青少年服務 <ul style="list-style-type: none"> 為涉及照顧或保護事宜司法程序的兒童及少年提供法律代表服務計劃 	S	387宗個案	2.94
<ul style="list-style-type: none"> 感化服務 (社會背景調查報告) <ul style="list-style-type: none"> 感化服務 (督導個案) 	S	2 864	10.30
<ul style="list-style-type: none"> 社會服務令計劃 (社會背景調查報告) 	S	26 825	36.80
<ul style="list-style-type: none"> 社會服務令計劃 (督導個案) 	S	356	0.90
<ul style="list-style-type: none"> 社會服務令計劃 (督導個案) 	S	5 752	8.80
<ul style="list-style-type: none"> 社區支援服務計劃 	S	9 575	5.20
<ul style="list-style-type: none"> 感化院舍 	S	1 210	32.60
<ul style="list-style-type: none"> 感化院 	S	303	15.50
<ul style="list-style-type: none"> 羈留所/ 收容所 	S	1 136	52.40
<ul style="list-style-type: none"> 為年輕男性受感化者提供住宿服務 	S	480	1.20
社會福利 (總計)		不適用	10 936
職業教育、就業培訓及個人發展			
<ul style="list-style-type: none"> 個人發展 <ul style="list-style-type: none"> 成長的天空計劃 (小學生) 	U	12 900	22
<ul style="list-style-type: none"> 青少年持續發展及培育基金 	S	5 600	3.3

計劃/ 服務	性質	受惠的兒童/ 青少年 人數 ^(註1)	開支總額 (百萬港元)
<ul style="list-style-type: none"> 在二零零五至零六學年推行的校本課後學習及支援計劃 	S	49 600	73
<ul style="list-style-type: none"> 制服團體及香港青年獎勵計劃推行的清貧學生隊員資助計劃 	S	3 120	2
<ul style="list-style-type: none"> 開放學校設施供社區使用計劃 	S	不適用	10 ^(註26)
<ul style="list-style-type: none"> 青年事務委員會的活動及資助 	U	210 600	7.862
<ul style="list-style-type: none"> 向制服團體提供資助金 	U	139 111	39.31
個人發展 (總計)		420 931	157.272
職業教育和就業培訓			
<ul style="list-style-type: none"> 職業訓練局職前課程 ^(註27) 	U	52 500	1 311
<ul style="list-style-type: none"> 毅進計劃 ^(註28) 	U	6 100	54
<ul style="list-style-type: none"> 建造業訓練局課程 ^(註29) 	U	800	不適用
<ul style="list-style-type: none"> 製衣業訓練局課程 ^(註29) 	U	400	不適用
<ul style="list-style-type: none"> 職業教育的資助 	S		
<ul style="list-style-type: none"> 學生車船津貼計劃 		9 300	35
<ul style="list-style-type: none"> 本地專上學生資助計劃 		9 500	159

計劃/ 服務	性質	受惠的兒童/ 青少年 人數 ^(註1)	開支總額 (百萬港元)
<ul style="list-style-type: none"> • 職業教育貸款 <ul style="list-style-type: none"> • 本地專上學生資助計劃 • 免入息審查貸款計劃/ 專上學生免入息審查貸款計劃 • 毅進計劃貸款 (免入息審查貸款計劃) • 青年職前綜合培訓—展翅計劃 ^(註80) • 青少年見習就業計劃 (青見計劃) ^(註 80) • 青年自僱支援計劃 	<p style="text-align: center;">S</p> <p style="text-align: center;">U</p> <p style="text-align: center;">U</p> <p style="text-align: center;">U</p> <p style="text-align: center;">U</p>	<p style="text-align: center;">3 300</p> <p style="text-align: center;">6 600</p> <p style="text-align: center;">1 700</p> <p style="text-align: center;">7 182</p> <p style="text-align: center;">12 200</p> <p style="text-align: center;">1 475</p>	<p style="text-align: center;">75</p> <p style="text-align: center;">171</p> <p style="text-align: center;">35</p> <p style="text-align: center;">53</p> <p style="text-align: center;">106.8</p> <p style="text-align: center;">不適用 ^(註81)</p>
職業教育和就業培訓 (總計)		111 057	2 000
小計 (用於為家境清貧或有特殊需要的兒童和青少年提供服務的資源)		不適用	14 588
總計 (所有服務和計劃)		不適用	59 365

* 以香港0至24歲兒童及青少年的總人數計算，每人平均所需的開支約為\$2,000元。

委員會秘書處編製

(資料由教育新僱局、民政事務處、衛生福利及食物局和勞工處提供)

註釋

- (1) 除非另有註明，否則有關數字為二零零五至零六財政年度的數字。
- (2) 協調學前服務措施在二零零五年九月一日實施後，當局推行幼稚園及幼兒中心資助計劃和幼稚園及幼兒中心學費減免計劃，把幼稚園暨幼兒中心也納入計劃。
- (3) 有關數字調整至最接近的百位整數。這些數字顯示有關學校的學生人數或養發/ 接受資助、貸款或付還款項的申請人數目。
- (4) 有關數字反映截至二零零五年八月底協調學前服務措施實施前的情況。數字包括900個為2歲以下兒童而設的名額及28 498個為2歲至未滿6歲兒童而設的名額。二零零五年八月後，所有日間幼兒園暨日間育嬰園及日間幼兒園（為0/2歲至未滿6歲兒童而設）已轉型為幼稚園暨幼兒中心，受教育統籌局資助和監管。至於那些只為3歲以下兒童提供服務的 center，則繼續由社會福利署資助和監管。在29 388個名額中，有694個接受社會福利署資助。
- (5) 有關開支包括截至二零零六年八月底資助日間幼兒園暨日間育嬰園、日間幼兒園及日間育嬰園的開支，以及為3歲以下兒童提供服務的資助幼兒中心在二零零五年九月至二零零六年三月底的開支。
- (6) 有關數字顯示截至二零零五年八月底的情況，包括有關財政年度所有申請 / 重新申請幼兒中心繳費資助計劃的成功個案。其後，當局實施協調學前服務措施，以幼稚園及幼兒中心學費減免計劃取代原有的幼兒中心繳費資助計劃，並由教育統籌局轄下的學生資助辦事處接管有關資助幼稚園及幼兒中心學費的工作。
- (7) 有關開支只包括二零零五年四月至八月底的開支。其後，當局實施協調學前服務措施，以幼稚園及幼兒中心學費減免計劃取代原有的幼兒中心繳費資助計劃，並由教育統籌局轄下的學生資助辦事處接管有關資助幼稚園及幼兒中心學費的工作。
- (8) 由二零零七至零八學年開始，推行學前教育學券計劃，直接向在合資格幼稚園就讀的合資格學童家長提供學費資助。二零零七至零八學年發放的資助金額預計約為19.73億元。
- (9) 教育開支包括各有關項目下政府一般收入帳目的經常開支和非經常開支。有關教師培訓的開支另行分類，因此不包括在有關項目內。
- (10) 有關數字顯示政府對教資會資助院校的資助開支及對學生的有關資助。
- (11) 兒童身心全面發展服務試行計劃已於二零零五至零六年度開始分階段在四個社區推行。這項計劃會在二零零七至零八年度推展至東涌、整個元朗區及觀塘。我們亦計劃分階段把服務推展至全港各區。
- (12) 二零零五年已登記的0至5歲服務使用者總數。

- (13) 數字代表二零零五/零六學年(即二零零五年九月一日至二零零六年八月三十一日)參加學生健康服務中心的學生人數。
- (14) 數字代表二零零五/零六學年(即二零零五年八月一日至二零零六年七月三十一日)接受青少年健康服務計劃的學生人數。
- (15) 數字代表二零零五/零六學年(即二零零五年十一月一日至二零零六年十月三十一日)的數字,並調整至最近的百位整數。
- (16) 受助人/受惠個案的平均數。
- (17) 二零零五至零六年度的預算開支。
- (18) 指人次,並包括所有免費和半費名額。
- (19) 沒有兒童和青少年人數的分項數字。
- (20) 指整體提供的名額。
- (21) 指二零零五至零六年度個案總數的實際數字。
- (22) 開支總額是以二零零五至零六年度在有關項目下支付給非政府機構的經常資助金計算。
- (23) 指總人次。
- (24) 指總人次。同一人在24小時內不論進出中心多少次,也作一次計算。
- (25) 不包括開辦中心的非經常開支,例如裝修費用和教員及設備開支等。
- (26) 五年的款額。
- (27) 指職業訓練局透過香港專業教育學院、工商資訊學院和訓練及發展中心提供的職前訓練。
- (28) 級進計劃的課程由香港專上學院持續教育聯盟各院校以自負盈虧的模式開辦。
- (29) 建造業訓練局和製衣業訓練局的經費,分別來自建造業和製衣業的徵費。政府並沒有就他們所推行的計劃提供撥款。
- (30) 有關數字指二零零五至零六年度的課程。
- (31) 由於開支並非只用於青年自僱支援計劃(例如非政府機構會把購置的設備調配作其他用途),因此未能提供該項計劃的開支數字。

附錄(vi) (報告第4.14段)

兒童發展 — 現有服務概覽

學前兒童 (0至5歲)

目標：及早照顧兒童的發展需要，並識別有問題的兒童。

健康：母嬰健康院為所有兒童提供全面的預防疾病及保健服務。

及早介入：兒童身心全面發展服務在二零零五年推出，以識別0至5歲兒童及其家庭的健康、發展及社會需要，並提供支援。

學前教育：自二零零六年十月開始，當局推行一連串新措施，為3至6歲的兒童提供收費合理的優質學前教育。

家長教育：當局提供多項家長教育計劃。在管教子女方面有困難的家長可參加衛生署的3P親子“正”策課程。

託兒服務：當局提供託兒/ 課餘託管服務協助在職家長，並為有經濟需要的家庭提供資助。

學童 (6至14歲)

目標：為兒童提供優質教育及發展機會，以便他們為未來作好準備。

學校教育：香港所有兒童都可享有九年免費普及教育。家境清貧的兒童可申請經濟資助，以應付就學開支。政府已在有較多學生來自弱勢社羣家庭的學校實施小班教學。

發展機會

- 現時全港各區設有61間綜合家庭服務中心及134間綜合青少年服務中心，為6至24歲的兒童及青少年提供全面服務。
- 學生有機會參加各類培訓（包括資訊科技訓練）和校內及校外的課外活動（包括制服團體）。
- 當局為學校及非政府機構提供資助/ 補助，以便為有經濟困難的學生舉辦各種學習活動。這些計劃包括校本課後學習及支援計劃、社區投資共享基金、攜手扶弱基金、地區青少年發展資助計劃、以及由青年事務委員會及青少年暑期活動委員會管理的款項等。此外，多個慈善信託基金和私人機構都有撥款資助相關計劃。

預防工作

- 分別為小學和中學推行“成長的天空計劃”及“共創成長路”——賽馬會青少年培育計劃，識別需要額外援助的兒童。

青少年（15至24歲）

目標：讓青少年學懂日後工作所需的知識和技能，特別關注既非在學又非就業或接受培訓的青少年（即“待學待業青少年”）。

維修：學生完成九年免費教育後，可升讀主流中學及大專院校。有經濟需要的學生可申請經濟援助。當局亦為未能在傳統學校繼續升學的學生舉辦多項計劃，例如毅進計劃、副學士學位課程等。

培訓/ 就業：我們通過職業導向課程計劃，在傳統學校引入職業訓練課程。學生亦可選擇接受由職業訓練局等機構提供的職業訓練，或參加勞工處舉辦的職前培訓/ 就業計劃。此外，政府設立了青少年持續發展及培育基金，資助為待學待業青少年而設的就業培訓試驗計劃。

附錄(vii) (報告第4.48段)

支援兒童及青少年發展 — 主要機構

政府部門及機構	
衛生署	為兒童提供預防疾病及保健服務。為懷疑有體智發展問題的兒童提供全面評估。
教育統籌局	提供優質學校教育。
民政事務局	促進青少年正面發展。
勞工處	提供青少年職前培訓和支援。
社會福利署	透過持續的預防、支援和治療服務，提供配合家庭需要的福利服務，以及處理邊緣青少年的問題。
職業訓練局	為畢業生和成年學員提供職業教育和訓練。

有關諮詢組織	
青年事務委員會	促進青少年的全人發展。
家庭與學校合作事宜委員會	促進家庭與學校的合作。
公民教育委員會	推廣公民意識和責任。
教育統籌委員會	就教育政策提供意見。
社會福利諮詢委員會	就社會福利政策提供意見。
兒童身心全面發展服務專責小組	就制訂兒童身心全面發展服務的內容和推行有關服務提供意見。
青少年持續發展及就業相關培訓專責小組	就如何加強對待學待業青少年的支援提供意見。
婦女事務委員會	促進婦女的福祉和權益（包括她們在家庭的角色）。

附錄(viii) (報告第6.16段)

可供進行地區扶貧工作的資源*

政府部門及機構	
社區投資共享基金	這個基金的種子資本為3億元，目的是作為種子基金，用以在地方層面推動社區參與，以及資助跨界別合作計劃，以建立社會資本。
攜手扶弱基金	這個基金的種子資本為2億元，目的是鼓勵社福界擴展網絡，以爭取商業機構參與扶弱工作，以及鼓勵商界承擔更大的社會責任，合力建立一個團結和諧、關懷互愛的社會。
地區青少年發展資助計劃	由二零零五至零六年度起，政府向各地區福利辦事處每年增撥1,500萬元經常撥款，以照顧弱勢社羣兒童和青少年的需要。
校本課後學習及支援計劃	政府每年提供7,500萬元的經常撥款，為有需要的學生籌辦課後學習及支援活動。除校本津貼外，政府還提供撥款，資助非政府機構推行該計劃。
“伙伴倡自強”社區協作計劃	這項計劃由二零零六/零七至二零一零/一一年度的種子資本為1.5億元，目的是提供撥款，推動可持續的地區防貧紓困工作，助人自助，特別是協助社會上的弱勢社羣自力更生。
區議會撥款**	各區議會可根據所訂指引審批撥款申請。
兒童發展基金***	正如《二零零七至零八財政年度政府財政預算案》公布，政府已預留3億元，為弱勢社羣兒童提供額外發展機會。

* 這些撥款可供非政府機構及區區組織申請，用作推行地區為本/社區為本計劃。以上資料並未涵蓋現時所有相關的資源，而且不包括慈善機構、慈善信託及其他社區組織所提供的非政府撥款。

** 這些撥款的目的並非扶貧，但亦可用作扶助弱勢社羣。

*** 將會成立。

附錄 (ix) (報告第 6.26 段)

地區支援貧困人士研究 — 摘要

背景

- A 扶貧委員會提出進行是次研究，目的是搜集各區推動及協調扶貧工作的良好做法，以便扶貧委員會考慮如何有效地加強地區為本的扶貧工作。是次研究是採用質性及量化研究的方法進行。質性研究於二零零六年六月至七月在三個試點地區，即深水埗、元朗及觀塘進行，調查對象主要是當區的決策者及服務提供者，共有7名政府官員、17名區議員和24名非政府機構代表分8個焦點小組接受訪問。
- B 第二階段研究於二零零六年九月至十二月以問卷調查方式進行，第二階段的問卷內容是依據第一階段收集到的意見而編製。此階段的抽樣調查對象較為廣泛，包括當區政府官員（即民政事務處、社署、教統局人員等）、區議員、校長及非政府機構代表。收回和經分析的有效問卷共有814份。為確保觀察和分析結果正確可靠，研究員在二零零七年二月十日安排了一個匯報會，讓參與是次研究的被訪者核對觀察和分析結果。當日共63人出席，他們分別來自各區的政府部門、區議會、分區委員會、學校、商界及非政府機構。匯報會不單確立研究所搜集的基本資料正確，亦肯定觀察結果是地區普遍的現象。

「從受助到自強」— 概念

- C 貧窮往往被認為社會問題，並需要制訂合適方案去處理。此項研究並非採用問題為本的做法，而是應用「社區自強」概念。「社區自強」是運用社區能力去共同了解社區需要及挑戰、動員社區資源（包括人力、社會、財政及環境）有效地回應這些挑戰，及提升社區功能去面對未來挑戰。故此，本研究的重點並不是評核個別計劃或解決貧窮問題的方案的成效，而是搜集地區在推行及協調扶貧工作的良好做法，讓各區日後在推行地區為本的扶貧工作時作參考之用。

地區扶貧工作 - 現況概覽

- D 地區扶貧工作沒一個特定模式，現時各區按照其社區特色去設計和策劃地區扶貧策略及相關活動。透過檢閱十八區地區扶貧扶工作、訪問三個試點地區的決策者及服務提供者及搜集各區對地區扶貧工作的看法及經驗，現時各區以「地區為本」的模式所推行的扶貧工作總結如下：

- 對「扶貧」的理解：三個試點區對扶貧工作的觀念一致，認為扶貧工作不應只是一項「派

錢」的工作，反之以自力更生才是正確工作方向。此外，扶貧工作不單只限於福利工作層面，應該包含更廣泛的範疇，包括教育、就業、住屋、民生等各方面。

- **策劃：**調查顯示，現時有10個地區已訂立地區扶貧工作的目標、方向與策略，各區多以時代貧窮、自力更生及和諧社區作為扶貧重點工作，每個地區均採用不同方法去訂出服務優先，包括在區議會中討論、參考過去成功例子、舉行地區圓桌會議等。在訂立地區工作目標時，各區亦先會了解地區貧困人士的需要，最常用方法是參考地區數據、進行社區需要調查、搜集地區人士意見等。縱使有部份地區已訂定清晰的扶貧目標，但仍有地區人士及服務提供者不清楚這些目標，以至在地區推行扶貧服務時，未能完全銜接地區扶貧目標及策略。
- **推行：**「服務為本」是地區扶貧工作常用方法，即地區團體、非政府機構、政府部門、學校按地區貧困人士的需要，在地區上籌辦各式各樣與扶貧有關的服務，服務形式有現金/物質支援、就業服務，專為貧困人士提供的活動、推行試驗及短暫性質服務達致政策倡導的效果、將現有活動整理為與扶貧有關的活動等。由於地區活動種類繁多，被訪者覺得部份服務無論在形式或種類上都近似。各項活動的經費除了來自區議會、政府部門及地區商界人士資助外，地區亦會發掘其他地區資源，如善用義工、發掘貧困人士強項、引入區外資源(包括鄰近較富裕屋苑的居民)、推動工商界的參與等。在資源分配方面，地區會偏向資助具長遠效益而非單次性的活動；同時亦會鼓勵申請者提交鼓勵跨界別合作的試驗計劃。有申辦的團體亦認為現時申請撥款的程序仍可進一步簡化。
- **參與：**地區人士十分投入籌劃各項扶貧活動，他們亦主動參加與扶貧有關的地區會議及研討會，並在會議上積極發表意見。調查顯示，現時共有13個地區設立與扶貧有關機制，這些機制是按地區特色、服務需要、地區架構及地理因素等而決定運作模式。地區一般設有1-4個有關機制，各委員會參與人數約6人至300人。這些機制的功能包括討論地區扶貧方向與策略、諮詢地區人士對扶貧看法、分配地區資源、籌劃扶貧服務等。雖然各區按地區特色而設立這些機制，但仍有地區人士認為這些機制是有重疊。

影響社區自強的六大因素

E 應付逆境能力：總結三個試點地區扶貧工作的成功經驗及參考量化研究分析結果，地區在應付逆境過程中，主要是具備下列三大基本因素：

- 因素一— 明確目標：地區扶貧是一項長遠而須不斷深化的工作，不可單靠舉辦數次服務便可將情況改善。因此，以地區為本的扶貧工作需要訂出明確的扶貧目標及服務策略，並且需要廣泛讓地區領袖、服務提供者、政府官員等知悉這些目標與策略。
- 因素二— 以民為本：地區扶貧工作的重點是回應社區貧困人士的真正需要。故此，首要工作是要建立有效的系統及方法去搜集地區數據及評估貧困人士的需要。
- 因素三— 地區參與：地區扶貧工作是需要社區共同承擔，不可單靠政府部門獨力處理。因此，地區需要設立平台讓有關人士（包括商界人士）參與討論，訂立地區扶貧目標與策略，以及籌劃各項扶貧計劃。

F 提升社區功能：上述三項基本因素是地區推行扶貧工作的基礎，若要進一步提升社區功能去面對日後的挑戰，下列三項因素是不可缺少：

- 因素一— 目標與行動須互相銜接：在訂立地區扶貧目標及策略的同時，亦要確保服務計劃及分配地區資源的準則與這些目標及策略銜接。
- 因素二— 計劃須回應社區需要：在了解地區貧困人士需要的同時，我們應特別顧及較少接觸社區的人士/家庭，尤其是一群沒有領取綜援的貧困人士/家庭。
- 因素三— 地區機制須互相協調：在地區設立不同平台讓社區人士參與的同時，亦要協調這些機制的功能及確保它們的效率。

實踐「地區為本」扶貧工作的建議步驟

- G 以地區為本作為扶貧工作是一個過程，當中包括了解需要、訂定方向、推行籌劃服務及評估成效四個主要步驟。本研究依據現時各區扶貧工作的經驗及良好做法，歸納出一份有關地區為本扶貧工作的工作清單，讓決策者、地區領袖、商界和服務提供者檢視在規劃和進行地區扶貧工作時可作參考。有關清單將列出「地區為本」的四個主要步驟及十項重點範圍：

步驟一：了解需要

進行全面分析及加深了解地區需要

重點一 — 分析社區資料：地區已有一套有系統方式去收集社區數據。若要加深了解地區的貧困問題及其成因，除了將重點放在收集地區數據，地區亦需要把地區數據、社區需要調查結果、地區人士意見等資料整合，並進行詳細及多角度的質性與量性分析，以便剖析地區貧窮現象，找出構成貧窮的核心成因，讓地區人士更掌握地區貧窮狀況及因由，從而訂出更有效的地區扶貧方向。

步驟二：訂定方向

制訂支援弱勢社羣的目標與策略，使行動計劃和預算均能配合地區發展計劃，並檢討地區協調機制的角色和功能。

重點二 — 設立社區參與平台：要讓社區團體和商界參與資源運用和地區規劃事宜，才可有效推行地區扶貧服務。在訂定地區扶貧目標與策略的過程，可舉辦圓桌會議或研討會，讓地區人士深入討論貧困人士需要及提出建議方案。此外，亦可考慮運用這些平台向社區人士及服務提供者介紹地區扶貧的方向與策略，以便他們在籌劃活動時作出配合。

重點三 — 檢視現有機制的運作：地區協調機制無論在性質及運作上都各有不同。採用地區為本的方法並不是要強迫所有地區採用某一個特定架構，而是希望減少這些平台出現重疊的機會。為免地區人士對功能相近的會議產生混淆，地區應檢討現行機制的作用以避免類似機制出現重疊的情況，以及找出最有效的機制去推動地區扶貧工作。

重點四 — 加強地區協調工作：應付貧窮問題並非單靠一個部門或機構便可以處理。為確保有效地推行地區扶貧工作，必須加強部門與服務提供者間的互相協調。此外，亦需要清晰界定民政事務專員與社會福利專員在地區扶貧工作上的角色。

重點五 — 連貫計劃與行動：訂定目標與策略可讓決策者及地區人士有一個明確及清晰的地區扶貧方向。除了注重制訂地區目標策略外，亦必須在分配地區資源及籌辦活動的過程中，確保推行各項活動能充分配合已訂定的地區目標與策略，使地區活動能有效回應貧困人士，直接惠及弱勢社羣。因此，決策者在訂定資源分配準則時，必須先清楚了解地區目標；服務提供者需要先了解地區扶貧方針後，按目標與策略去訂出相關扶貧活動。

步驟三：籌劃服務

配合扶貧人士需要及接觸難以接觸的社羣

重點六 — 接觸難以接觸的社羣：為了解及接觸社會上的弱勢社羣，地區可研究在貧困的社區成立專責隊伍的可行性。此外，亦可考慮每年舉行一次大型地區層面的家訪活動，以加強接觸居住在公共屋邨及私人樓宇的貧困家庭。

重點七 — 籌劃具針對性扶貧活動：地區上除了一些基本及恒常的服務外，地區團體可以針對貧困人士的需要，推行試驗計劃或以跨界別協作模式籌劃服務，而活動內容則可包括配合地區經濟發展的元素、創造就業機會、發掘弱勢社羣的優點和潛能等。

重點八 — 檢視資源分配模式：在符合撥款機構規定的情況下，決策者可檢視財政分配模式，包括區議會在新任期開始時，可擬訂較長期的計劃配合地區扶貧工作，讓區議員按年分配款項時用作參考。此外，區議會可及早計劃每年的財政預算，以便預留更多時間推行服務。這種做法更有效運用社區資訊。

重點九 — 簡化資源分配程序：地區較為關注的事情，並不在於獲分配多少款項作舉辦扶貧活動之用，而是服務提供者使用這筆款項時，會否出現太多規限，影響推動具創新意念的服務。為進一步鼓勵服務提供者善用地區資源，區議會和其他資助團體可以在須要謹慎運用公帑的原則下，考慮檢討現有運用公帑的規定，以加強資源調撥的彈性。

步驟四：評估成效

確保地區扶貧工作達致預期效果及檢討地區扶貧目標及策略

重點十一 定期檢討工作表現：現時地區個別服務計劃已有清晰的成效指標，但這類監察方式只是用作評估單項活動的成效，而看不到整體地區工作表現。故此地區需要按扶貧工作目標及策略，訂出全區扶貧成效的指標，並且定期作出評估。

- H 總括而言，是次研究主要是搜集各區推動及協調扶貧工作的良好做法，而在研究報告已詳細羅列地區扶貧工作經驗，包括18區的扶貧目標、方向及機制（第二章，段2.2至段2.6）及三個試點地區的工作模式（第三章，段3.9至段3.16）。相信這些寶貴經驗有助各區推行扶貧工作時作參考之用。
- I 事實上，地區扶貧工作涉及範圍相當廣闊，在地區層面，首先要透徹了解貧困人士需要及地區貧窮的成因，並根據這些需要而訂出明確及清晰的扶貧目標及策略；過程中，必須確保有足夠途徑讓地區人士參與討論及發表意見。此外，策劃扶貧活動時，服務提供者須與地區扶貧目標及策略吻合。在活動推行過程，需要顧及一群難以接觸的貧困人士及家庭。為確保地區扶貧工作達致預期效果，必須按地區目標而訂出全區的扶貧成效的指標，並且定期作出評估。當然，扶貧工作不可單靠地區力量去應付，亦需要中央政府的支援及配合。因此，中央政府的參與是不可缺少。雖然是次研究重點並非集中了解中央與地區在扶貧工作的角色及協調，但這個課題是值得進一步作出深入探討。

附錄(X) (報告第6.27段)

實踐地區為本扶貧工作的工作清單



