

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)304/04-05(03)號文件

檔 號：CB2/HS/1/04

研究有關減貧事宜小組委員會

由立法會秘書處擬備的背景資料簡介

減貧事宜

目的

本文件旨在簡述各事務委員會及其他委員會過去就有關減貧事宜進行討論的過程。本文件並載述曾於過去的立法會會議席上就此事提出的質詢及進行的議案辯論。

各事務委員會曾討論的相關事宜

2. 各事務委員會過去就有關減貧事宜進行討論的過程現按下列題目綜述於下文第3至73段 ——

- (a) 成立跨部門扶貧委員會；
- (b) 劃定貧窮線；
- (c) 透過建立社會資本以解決貧窮問題；
- (d) 為長者提供財政支援；
- (e) 長者的退休保障；
- (f) 為有需要人士提供有效的安全網；
- (g) 醫療收費減免機制；
- (h) 對財政預算的影響；
- (i) 創造就業機會；
- (j) 促進就業的措施；

- (k) 最低工資；
- (l) 住屋需要；
- (m) 法律援助；
- (n) 公共交通；
- (o) 資訊科技；及
- (p) 公共事業收費。

成立跨部門扶貧委員會

3. 福利事務委員會曾於2001年11月12日及2004年3月8日與政府當局討論扶貧措施。事務委員會認為，雖然政府當局出於良好願望而採取多項應付貧窮問題的對策，但這些對策的效用不大，而且缺乏協調。事務委員會通過議案，促請政府當局成立跨部門委員會，以確保當局能專注研究並協調處理貧窮問題。

4. 政府當局在2001年11月12日舉行的事務委員會會議席上作出回應時表示，由於政府當局已於內部設立機制，處理涉及多個不同政策範疇的事項，因此無須成立跨部門委員會處理貧窮問題。衛生福利局負責統籌並研究所有關乎貧窮問題的事宜，並會在有需要時召開會議，邀請其他相關政策局／政府部門的代表出席，共商對策。此外，行政長官亦深切關注貧窮問題，因此有關各項應付貧窮問題對策的進度報告亦會定期呈交行政長官閱覽。政府當局在2004年3月8日的事務委員會會議上發表相若的意見。

5. 鑒於立法會在2004年11月3日會議席上通過一項有關“改善貧富懸殊的情況”的議案，要求當局成立一個高層次的跨部門扶貧委員會，在福利事務委員會2004年11月8日的會議上，委員詢問衛生福利及食物局局長，政府當局會否成立該委員會。衛生福利及食物局局長回應時表示，行政長官正在考慮此事。據他瞭解所得，行政長官將會在2005年1月發表的《施政報告》中處理貧窮問題。

劃定貧窮線

6. 福利事務委員會曾於1997年10月3日及2001年4月9日的會議上與政府當局討論劃定貧窮線的問題。

7. 政府當局一再向委員指出，香港並無界定“貧窮”一詞的正式定義，而且用以界定貧窮的方式亦不一而足。部分非政府機構以相對的方式界定貧窮，例如把貧窮線定於工資中位數的半數或家庭入息中位數的半數，又或採用其他類似的基準。然而，按照這個界定方法，即使最富裕的社會亦會有一羣“窮人”，因此，政府當局認為這個方法

並不穩妥。此外，亦有其他非政府機構以入息分布界定貧窮，但這類分析並無計及政府用於房屋、醫療和教育等福利開支為有關家庭所帶來的無形收入。儘管香港並無設定貧窮線，但為有需要和謀生有困難的人提供援助，卻是政府的一貫政策。舉例而言，根據綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃，不會有人無法獲得醫療護理、食物、居住及其他基本生活所需。

8. 福利事務委員會曾於1998年3月24日舉行的會議上討論由臨時立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備題為《貧窮的量度》的研究報告[RP07/PLC]。

透過建立社會資本以解決貧窮問題

9. 在2004年11月8日舉行的福利事務委員會會議上，衛生福利及食物局局長告知委員，政府當局正致力與第三部門(即非政府和非營商組織)及工商企業合作建立社會資本，藉以解決貧窮問題。

10. 事務委員會部分委員關注到，由於財政預算緊絀，第三部門是否有能力承擔建立社會資本的任務。他們並認為，期望有眾多商業機構願意並準備為此付出時間與金錢，是不切實際的想法。

11. 衛生福利及食物局局長解釋，當局認為有需要將焦點重新集中於倡導“社會投資”的概念，其一是藉此提升個人、家庭和社區的能力和才能；其次是促進自助互助、網絡聯繫和互相支持；其三則是鼓勵以捐贈和義務工作等途徑去幫助他人。這種理念上的轉向，有助在個人層面上推動市民自力更生、自強不息，促進經濟和社會融合；同時在社會層面上，則有助建立人力資本和社會資本，加強跨代團結和社會凝聚力。衛生福利及食物局首先會與第三部門一同制訂新的策略方針，由“提供服務”模式轉移至“社會投資”的概念和“提升能力”的模式。當局將會加倍努力，進一步加強政府、工商界和第三部門在建立社會資本方面的三方夥伴關係。

12. 衛生福利及食物局局長並告知事務委員會，由於本港奉行低稅制，假如當局單以不斷向福利計劃注資的方式作為協助弱勢社羣的政策，長遠而言，福利制度始終難以維持。因此，建立社會資本正是未來的發展路向，而這個發展方向亦與國際趨勢相符。衛生福利及食物局局長不同意，商業機構在協助弱勢社羣向社會上層發展方面卻步不前。衛生福利及食物局局長答允採取更多措施，鼓勵商界參與公共服務及義務工作。

為長者提供財政支援

13. 政府當局曾於2001年7月9日就香港未來的退休保障制度徵詢福利事務委員會的意見。政府當局繼而在2002年11月11日的會議上向事務委員會簡報，當局檢討為長者而設的現有社會保障計劃的進展。就此，政府當局澄清，沒有計劃取消或削減高齡津貼。

14. 高齡津貼是在無須供款的公共福利金計劃之下發放的其中一項津貼。公共福利金計劃旨在為 65 歲或以上或嚴重殘疾的香港居民每月提供現金津貼，以應付因年老或殘疾而引致的特別需要。普通高齡津貼發放予年齡在 65 至 69 歲之間而收入及資產並沒有超過規定限額的申請人。高額高齡津貼則發放予所有年齡在 70 歲或以上的申請人，而且申請人無須接受經濟狀況調查。

15. 委員歡迎政府當局有意協助那些沒有家人供養或沒有退休保障，但又不願意申請援助的長者。大部分委員支持增加高齡津貼，但對應否就申請人進行手續繁複的經濟狀況調查，則持保留意見。

16. 政府當局指出，提高高齡津貼金額雖然可以向很多長者提供更多的經濟援助，但任何對公共財政有重大影響的建議，都必須與其他項目競逐資源。政府當局並指出，全面提高高齡津貼金額以滿足大部分長者的需要，實際上會把這項計劃轉化為全民基本退休金。海外經驗顯示，這類由一般收入維持及劃一支付的制度是難以長遠持續的。以香港現時奉行的簡單及低稅率的稅制，實不能支持這種計劃。

17. 根據當局於 2003 年 2 月 25 日發表題為“社會保障制度的未來路向”的立法會資料摘要，當局會繼續凍結高齡津貼金額在現有水平，直至通脹抵銷所有上調過高的累積幅度，因為一些亟需援助而又沒有領取綜援的長者主要依靠高齡津貼生活。此外，當局現正檢討為長者而設的現有社會保障安排。當局須發展一個可長遠持續的經濟支援制度，俾能更善用資源，幫助有需要的長者，但鑒於所涉問題相當複雜，有關檢討需要一段時間才能完成。

長者的退休保障

18. 部分委員認為，政府當局應重新檢視設立老年退休金計劃的可行性，所有長者不論其經濟能力，一律可在晚年領取基本的款額。

19. 政府當局指出，政府曾於 1994 年就香港應該採用哪種模式的退休保障計劃進行了公眾諮詢，但公眾當時對是否設立老年退休金計劃意見分歧。雖然部分市民支持有關建議，但另有部分人士認為，有關建議並不公平，因為建議未能確立供款與收益的關係。更有人認為，老年退休金計劃會將照顧長者的責任由個人／家庭推向社會。當時亦有人關注到，老年退休金計劃並不能集中向有需要的長者提供援助，亦缺乏代際間的公平。另一方面，若以公帑資助老年退休金計劃，在人口老化及生育率偏低兩項因素的影響下，這項計劃能否長期維持實在令人懷疑。

20. 鑒於以上所述，加上強制性公積金計劃只實行了一段短時間，政府當局因此認為，應優先設立能照顧有需要長者而又可長遠持續的安全網。當局有必要就此進行更深入的研究。

為有需要人士提供有效的安全網

綜援個案數字的變動模式

21. 政府當局就2004年11月8日的會議向福利事務委員會提供文件，闡述綜援個案數字及個案類別由1994年至2004年9月期間的變動模式。有關情況可綜合為以下各點——

- (a) 在2004年9月，綜援個案的總數為295 703宗，比1994年增加約182%，個案數目平均每年增加12%；
- (b) 在2004年9月，綜援受助人共有534 217名，比1994年增加327%；
- (c) 60歲或以上受助人的比例，由1994年的57.5%，下降至2004年的34.2%。60歲以下受助人的比例則由42.5%上升至65.8%，當中15至59歲的受助人佔綜援受助人總數的42.9%；
- (d) 就個案類別而言，長者／殘疾人士／健康欠佳人士的個案比例由1994年的84.7%，減至2004年的63.9%。失業／低收入／單親家庭的個案比例則由11.3%增至34.5%；及
- (e) 政府開支由1994至95年度的34億元，增至2004至05年度的179億元。綜援開支佔政府經常開支總額的百分比由3.2%增至8.8%。

檢討綜援計劃

1996年綜援計劃檢討

22. 現時的綜援標準金額，是根據在1996年完成的綜援計劃全面檢討釐定。當局繼而在營養師等專家的協助下，選定了一籃子商品和服務，並估計所需支出，以確保綜援金額足以維持基本生活水平。

23. 在1996年的綜援檢討中，除為不同類別的受助人釐定綜援標準金額，以照顧他們的基本生活所需外，亦訂定了每年按照社會保障援助物價指數(下稱“社援物價指數”)的變動而調整綜援標準金額的機制。在這個機制之下，除每年一次的調整外，政府每5年會進行一次綜援住戶開支統計調查，目的是根據綜援住戶在不同類型的商品及服務上的消費比重，修訂社援物價指數，確保該指數更能準確反映綜援住戶的消費模式及物價變動對綜援標準金額購買力的影響。

24. 檢討完成後，當局於1996年4月把確認為需要額外經濟援助的特定類別受助人的綜援標準金額，實質增加9%至57%不等。雖然調查發現其他類別受助人(例如單身長者、嚴重殘疾成人、兒童)的綜援標準金額高於應付基本需要的水平，但當局並沒有下調他們可獲發放的標準金額。

1998年綜援計劃檢討

25. 1997年10月，政府成立跨部門督導小組，由社會福利署署長擔任主席，着手檢討綜援計劃的有關安排，並就如何協助及鼓勵健全綜援受助人自力更生提出多項建議。當局在1999年6月推行了一系列措施，包括下述各項——

- (a) 推行“自力更生支援計劃”，以鼓勵及協助健全的綜援受助人自力更生。該計劃包括“積極就業援助計劃”、“社區工作計劃”及提高豁免計算的入息限額；
- (b) 在提高豁免計算的入息限額後，假如綜援受助人每月工作不少於120小時而入息不少於3,200元，則受助人從新職得到的首月入息可獲全數豁免計算。受助人在兩年內可獲這項豁免一次，以免受助人不必要地經常轉換工作；
- (c) 有3名健全成人／兒童的家庭，其健全成員的標準金額調低10%；有超過3名健全成人／兒童的家庭，其健全成員的標準金額調低20%；
- (d) 除租金和水費津貼外，不再為健全成人發放特別津貼。至於健全兒童，特別津貼限於應付租金、水費、與就學有關的支出和幼兒中心費用。申請人必須證實其因可接受的理由而確實需要把幼兒受託於幼兒中心，當局才會向其發放支付幼兒中心費用的特別津貼；及
- (e) 與家人同住者須以家庭為單位申領綜援。

26. 委員在1999年12月13日的福利事務委員會會議席上商定，應成立小組委員會，與政府當局商討1998年綜援計劃檢討所引起的種種問題。

27. 小組委員會委員特別關注與家人同住者須以家庭為單位申領綜援的規定。他們擔心，這項政策將令越來越多綜援受助長者與家人分開居住，以確保仍然符合資格繼續領取綜援，並避免成為子女的負擔。鑒於本港並沒有為長者設立任何老年退休金計劃，他們促請政府當局採用較彈性的方法處理綜援受助長者的申請。

28. 然而，政府當局認為，同一家庭的成員應負責供養沒有入息的家人。如果申請家庭的總收入被評定為不足以應付基本生活所需，可獲發放財政援助，以彌補不足之數。政府當局認為這個制度公平合理。如長者與家人關係欠佳，當局會特別考慮這類個案，而社會福利署(下稱“社署”)可酌情豁免個別申請人無須以家庭為單位申領綜援。

調整綜援標準金額

29. 在1999年以前，綜援金額是按社援物價指數的預測升幅，每年(通常是在財政年度開始時)調整一次。鑒於綜援標準金額在1997至98及1998至99年度按預測通脹上調的幅度較實際增幅為高，加上預測物價變動困難，政府當局建議由1999年起修訂調整金額的方法，由原來按下一年的預測通脹率調整綜援標準金額，改為根據過去一年物價的實際變動幅度作出調整。

30. 福利事務委員會委員對政府更改按照預測通脹率調整標準金額的方法表示關注。部分委員尤其擔心，當局採用根據物價在過去一年的實際變動幅度來調整標準金額的機制，會在高通脹時令綜援受助人的生活陷入困境。為釋除委員的疑慮，政府當局同意——

- (a) 訂定內部程序，監察社援物價指數，並每半年覆檢指數的實際變動幅度；
- (b) 假如社援物價指數近期的變動和其他經濟指標顯示可能會出現高通脹，便會考慮呈請財務委員會批准在進行每年一度的援助金額調整工作前，提早按通脹調整標準金額；及
- (c) 在標準金額仍然凍結期間，每年向財務委員會提交一份參考文件，以方便財務委員會監察調整金額的工作。

31. 由於在1997至98及1998至99年度高估通脹，加上其後持續通縮，造成綜援標準金額高出應有水平，政府當局於2002年11月11日的會議上向福利事務委員會表示，當局可能會向下調整綜援金額。政府當局指出，從總體經濟情況和失業率高企的角度看，向政府尋求經濟援助的家庭和人士勢必增加。為維持這個安全網，有需要確保現有資源可以進一步應付不斷增加的需求。

32. 政府當局亦指出，即使以社援物價指數衡量，用品和服務的價格都已顯著下降。任何按社援物價指數的變動幅度下調綜援金額的措施，都只不過是把這些金額的購買力回復至原有水平，故不應令受助人遇到太大困難。

33. 儘管福利事務委員會委員反對政府當局計劃將綜援標準金額向下調整11.1%，政府當局於2003年2月25日宣布，行政會議已通過把綜援計劃／公共福利金計劃的標準金額下調，詳情如下——

- (a) 在兩年內分兩階段下調非健全受助人(即長者、殘疾人士及經醫生證明為健康欠佳人士)的綜援標準金額11.1%。首先在2003至04年度由2003年10月開始下調6%，再由2004年10月起實行第二階段調整；及

- (b) 由2003年6月起，將綜援計劃下健全受助人的綜援標準金額和公共福利金計劃下的傷殘津貼標準金額下調11.1%，以及由2003年6月起，根據既定的調整機制下調根據綜援計劃發放予各類受助人的其他援助金的標準金額(例如租金津貼的最高限額)。

34. 上述的金額下調，已藉《2003年撥款條例草案》獲制定成為法例而生效。該條例草案包括按照經調整金額計算的綜援計劃撥款。政府當局在2003年3月26日舉行的財務委員會特別會議上強調，調低綜援金額是經過詳細分析和深入討論後才作出的決定，政府當局已顧及社會上不同界別的意見，以及平衡所有有關因素，包括財政和福利方面的考慮。

35. 由於香港在2004年已經進入通脹期，福利事務委員會部分委員曾於2004年11月8日的會議上詢問政府當局，會否即時向上調整綜援金額。

36. 政府當局回應時表示，會密切注視通脹趨勢，以及社援物價指數的變動反映通脹對綜援受助人的影響，以確保適時調整綜援金額，從而維持受助人的購買力。當局亦會根據2004至05年度綜援住戶開支統計調查的結果，修訂社援物價指數，以確保指數能準確反映綜援受助人的開支模式。當局希望在2005年年底得出初步結果。

綜援的居港年期規定

37. 行政會議於2003年6月3日通過下述建議：由2004年1月1日起，將綜援及公共福利金計劃的居港規定由1年更改為7年，以符合人口政策專責小組提出的原則，即市民必須居港滿7年，才可享用以大量公帑資助的社會福利。訂定上述原則的主要目的，是確保在合理的基礎上提供獲政府大量資助的社會服務。根據新訂安排，18歲以下兒童可獲豁免任何居港規定。此外，如屬有真正困難的個案，當局會酌情豁免領取社會保障福利的居港規定。財務委員會於2003年6月27日批准該項建議。

38. 福利事務委員會於2003年12月18日成立小組委員會，研究與綜援及公共福利金計劃有關的多項事宜，其中包括當局如何酌情豁免綜援計劃的居港7年規定。

39. 小組委員會認為，7年居港規定不但會令新來港人士遭歧視的情況更加嚴重，更會令有需要的新來港人士不敢尋求財政援助。政府當局向委員保證，如屬生活有真正困難的個案，當局會行使酌情權，豁免就提供社會保障福利施行的有關居港規定。

40. 政府當局亦指出，居港7年規定只適用於在2004年1月1日或之後獲准進入本港定居並年滿18歲的綜援申請人。鑒於綜援計劃原先已訂有居港1年的規定，因此上述新規定在實施1年後才會影響這些新來港人士。

有工作能力的健全綜援受助人可獲豁免計算的入息

41. 至於有工作能力的健全成人可獲豁免計算每月入息的安排，原本訂有每月最低入息及最少工作時數的規定，為鼓勵健全綜援受助人從事受薪工作，社署於2000年7月取消該兩項規定。社署於2002年9月完成有關豁免計算入息的檢討後建議採取下列措施——

- (a) 不論申請人／受助人的類別，豁免計算入息的規定不適用於評估新的申請個案是否符合領取綜援資格，亦不適用於領取綜援不足3個月的個案；及
- (b) 對於已領取綜援3個月或以上的個案，不論受助人的類別，其豁免計算入息的最高限額由每月1,805元提高至2,500元，而“無須扣減”限額也由451元提高至600元。

42. 上述措施於2003年4月獲立法會通過後，社署由2003年6月1日起以有時限的形式推行有關豁免計算入息的上述新安排，作為加強自力更生支援措施的一部分，為期3年，並會作出檢討。

43. 在2004年4月13日舉行的福利事務委員會會議上，部分委員認為，當局應從速檢討下述措施：不論申請人／受助人的類別，豁免計算入息的規定不適用於評估新的申請個案是否符合領取綜援資格，亦不適用於領取綜援不足3個月的個案。這是因為此項新措施與豁免計算入息安排的宗旨背道而馳；作出豁免計算入息規定，旨在讓綜援受助人應付與就業有關的開支，並同時保留部分入息，藉此鼓勵他們求職及繼續工作。

44. 這些委員亦指出，這項措施對那些一開始領取綜援便積極出外求職的人士尤其不公平。與那些領取綜援時間較長的受助人相比，這些受助人成功就業的機會較大，因此，當局實應鼓勵而非窒礙他們尋找工作。倘若有關受助人須依賴首筆綜援金維持生計，這項安排可能會導致他們的生活陷入困境，因為社署在知悉受助人找到受薪工作，而其入息相等於或高於向其發放的綜援金額後，社署便會隨即停止向其發放綜援。

45. 政府當局回應時表示，有一點必須注意，就是綜援制度下豁免計算的入息，事實上是政府失去的收入，因為假若受助人的入息不獲豁免計算，政府在綜援方面的支出便可相應減低。倘若現時領取綜援不足3個月的受助人獲豁免計算入息，政府開支每年將會增加約2,000萬元。實施豁免計算入息的規定，亦變相提高了有工作收入家庭的申領綜援入息限額，使本來被視為有足夠入息應付基本生活需要的家庭亦可領取綜援。

46. 事務委員會委員要求政府當局提早就下述措施進行檢討：不論申請人／受助人的類別，豁免計算入息的規定不適用於評估新的申請個案是否符合領取綜援資格，亦不適用於領取綜援不足3個月的個案。政府當局同意考慮此事。

促進自力更生的策略

47. 為協助綜援受助人及“準綜援受助人”尋找工作，社署在“自力更生支援計劃”下採取了3項主要措施——

- (a) 於2001年年初委託非政府機構開辦特別就業見習計劃，為參加者提供更有系統的就業援助；
- (b) 於2001年年初設立深入就業援助基金，資助非政府機構為特定類別的綜援受助人推行創新和切合個別需要的就業援助計劃；及
- (c) 於2002年3月推行欣葵計劃，以鼓勵和協助領取綜援的單親家長盡量增加本身參與社交和經濟活動的機會，讓他們更能自食其力和融入主流社會。

48. 福利事務委員會委員認為，雖然在“自力更生支援計劃”下採取的各項措施用意良好，但卻未能有效協助失業人士找到有薪工作。為提高各項協助失業人士的措施的效能與成本效益，他們認為政府當局應採取較具前瞻性及協調有度的策略來處理失業問題。

49. 部分委員關注到，在“自力更生支援計劃”下採取的求職措施，與教育統籌局、勞工處及僱員再培訓局等不同機構所推行的多項協助失業人士就業的計劃有重疊之處。福利事務委員會與人力事務委員會於2001年2月27日舉行聯席會議，討論政府當局為協助失業人士就業而推行的各項措施。政府當局向委員保證，由於各項就業計劃的對象和目的各有不同，因此資源並沒有浪費或重複。此外，各有關政府部門及其他服務機構一直緊密合作，確保協助弱勢社羣求職就業的資源用得其所。

在福利事務委員會轄下成立檢討綜援計劃小組委員會

50. 在2004年11月8日舉行的會議上，福利事務委員會決定成立檢討綜援計劃小組委員會。小組委員會首次會議定於2004年12月17日舉行。

醫療收費減免機制

51. 目前，綜援受助人獲豁免繳交所有公營醫院收費，包括醫院管理局(下稱“醫管局”)轄下的中醫門診診所。為保障低收入人士、長期病患者及入息／資產有限的貧病長者，確保他們免於沉重的經濟負擔，醫管局訂有一套由醫務社會工作者(下稱“醫務社工”)負責執行的減免機制。

52. 在衛生事務委員會於2003年2月24日舉行的會議上，委員關注到，減免收費的資格準則過於嚴格，準則亦欠明確，而由醫務社工決定病人應獲全數或部分減免費用，亦會令醫務社工的酌情權過大。部分委員建議，所有65歲及以上的長者在出示香港身份證後便應獲減免全數或一半費用。

53. 政府當局解釋，醫務社工必須有酌情權，因應申請人的不同情況考慮減免費用的申請。醫管局會根據運作經驗，檢討經加強機制對協助有需要病人的成效。如有理據支持，便會對經加強機制作出修訂。政府當局不同意假設家境富裕的年老病人不會使用公營診所，因而所有年老病人均應獲減免一半公共醫療收費。事實上，一些家境富裕的長者也會向公營診所求診，亦會使用醫管局提供的各項醫院及康復服務。

54. 立法會在2003年3月12日的會議上通過一項由馮檢基議員動議的議案，促請政府放寬醫療收費減免機制下的申請資格。

55. 政府當局在向立法會提交的進度報告中表示，在考慮了議員和市民大眾的建議後，政府決定進一步修訂醫療收費減免機制。其中一項修訂，便是把申請人家庭中每名長者的資產上限由8萬元調高至15萬元。另一項修訂是把批予有困難支付醫療收費的長期病患者的最長收費減免有效期，由6個月延長至12個月。

56. 一般而言，在經修訂的機制下，如果病人的每月家庭收入不超過適用於其家庭人數的每月家庭住戶入息中位數的75%，而家庭資產值又不超過指定上限，則他將符合資格申請減免其使用公營醫療的費用。如果病人的每月家庭收入約為每月家庭住戶入息中位數的50%或以下，而資產值又不超過指定上限，當局會考慮全數豁免他們在公營診所及醫院的醫療費用。

57. 政府當局並表示，會定期檢討經修訂機制的運作，以確保服務順暢，行政程序快捷，方便使用者。

對財政預算的影響

58. 財政司司長在2002年12月16日及2003年12月6日的財經事務委員會會議上作簡報時，部分委員分別關注到削減開支對弱勢社羣的影響，以及貧富之間的差距正不斷擴大的問題。

59. 財政司司長在2004年11月1日的財經事務委員會會議上就“2005至06年度財政預算案諮詢”作簡報時，部分委員關注到本港的貧窮問題，以及不同階層的財富分布不均的情況。他們促請政府當局在2005至06年度財政預算案中制訂措施，以增加就業機會、協助失業人士找尋工作，以及解決貧窮問題。

創造就業機會

60. 財政司司長在2003年6月2日、2003年10月28日、2003年12月6日及2004年6月14日的財經事務委員會會議上作簡報時，部分委員對失業問題表示關注，尤其是高齡工人、低學歷工人、建築工人及低收入人士失業率高企的問題。他們促請政府當局制訂具體措施，以解決此問題，增加就業機會。

61. 在環境事務委員會與人力事務委員會於2001年9月27日舉行的聯席會議上，政府當局向委員闡述政府就進一步在本港推動減少廢物和回收家居廢物提出的新措施。委員提出了多項建議，其中包括建議政府當局考慮為廢物回收業及循環再造業提供支援，從而創造就業機會，因為這兩個行業均屬勞工密集的行业。

促進就業的措施

62. 人力事務委員會曾與政府當局討論多項促進就業的措施，包括加強就業服務的新措施、為中年求職人士而設的新就業援助計劃、鼓勵青少年自僱創業的試驗計劃、推廣殘疾人士就業機會的措施，以及青少年持續發展及培育基金。

最低工資

63. 在2004年4月22日的會議上，人力事務委員會就受聘於政府外判工程或服務的人士的僱用條款進行討論。席上，部分委員關注政府承辦商聘用的非技術工人工資偏低的問題。

64. 事務委員會在會議上通過一項議案，促請政府採用政府統計處發表的選定職業的平均每月工資，作為受聘於政府外判工程或服務的工人的最低工資標準。政府其後針對以僱用非技術工人為主採購的政府服務(建築服務除外)合約的工資率，公布了一項新的標書評審強制性規定。根據這項強制性規定，投標者付予其非技術工人的每月工資率，如低於政府統計處在招標當時最新發表的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業／職業的平均每月工資，則其投標建議書將不會獲得考慮。當局在2004年6月17日向事務委員會簡介上述新規定。

65. 人力事務委員會曾於2004年11月4日的會議上討論是否有需要在香港實行最低工資政策，以求更有效保障低收入工人的生計。一名委員認為，部分工人的每月入息甚至低於綜援計劃下的每月津貼，因此，政府當局應盡早實行最低工資政策，以處理貧窮問題。政府當局表示，會把最低工資的課題轉交勞工顧問委員會考慮。

住屋需要

66. 房屋事務委員會於2004年4月7日討論如何協助殘舊樓宇的長者自住業主。委員關注到，殘舊樓宇的部分長者自住業主須面對日常起居問題，舉例而言，一些體弱長者居住在沒有升降機的樓宇，出入時往往遇到困難。此外，由於他們擁有物業，因此亦不符合資格申請公共租住房屋。為解決這些問題，政府當局建議容許有真正需要的長者業主遷入房屋委員會或房屋協會提供的長者住屋暫住。長者業主將獲准暫住一年，以便他們在這段期間出售物業。

法律援助

67. 在2003至04年度會期內，司法及法律事務委員會在論及有關提供法律援助服務的檢討時，亦討論到法律援助經濟資格限額的問題。事務委員會部分委員主要關注到，儘管很多申請人的案件有提出訴訟的理據，他們卻因經濟理由而未獲提供法律援助，由於他們無法自行承擔私人興訟的高昂訟費，以致不能進行訴訟。至於那些選擇繼續其訴訟的人士，則被迫放棄聘請律師代表。

68. 事務委員會部分委員認為，法律援助的經濟資格上限定得過低，不切合實際情況。故此，現行的法律援助制度並未能達致協助有需要的訴訟人透過法律程序尋求公義的政策目標。政府當局回應時表示，法律援助是由公帑資助，當局必須適當地釐定資源運用的優先次序。經濟狀況審查及案情審查，是確保把法律援助提供予有真正需要人士的兩項基本原則。此外，在酌情免除法律援助的經濟資格限額時，法律援助署署長行使其酌情權應有限制。政府當局認為，法律援助的涵蓋範圍公平合理，並符合人權原則。

公共交通

69. 交通事務委員會瞭解公眾關心公共交通票價的水平。事務委員會察悉，政府當局計劃制訂一套更客觀及透明度更高的調整公共交通票價程序，容許票價可加可減。為此，事務委員會極為關注政府當局推行擬議的票價調整機制的進展緩慢。事務委員會促請政府當局盡快與各公共交通機構商討減低公共交通票價、恢復學生車船半價優惠，以及鼓勵各公共交通機構合作提供更多聯營優惠。

70. 財務委員會在2004年11月19日的會議上討論整合跨網車船津貼計劃和學生車船津貼計劃。政府當局在席上承諾，將會檢討須經入息審查並與教育有關的津貼的申請資格準則。委員要求教育統籌局向小組委員會匯報檢討的進展。

71. 衛生福利及食物局局長在2004年11月8日的福利事務委員會會議上表示，有關與公共交通機構磋商，為殘疾人士提供票價半價優惠方面，待他本人與環境運輸及工務局局長定出哪類殘疾人士最需要這類援助，並確定所涉及的人數後，便會與公共交通機構展開磋商。

資訊科技

72. 資訊科技及廣播事務委員會曾在過去數年討論“數碼隔膜”的議題。委員關注到，善於運用資訊科技與不諳資訊科技的人士之間所出現的社會隔膜正日漸擴大。事務委員會最近一次在2003年11月10日的會議上討論這議題。席上，委員與多個代表團體(殘疾人士、長者和低收入人士等弱勢社羣及與資訊科技有關的團體)及政府當局交換意見，討論事項包括政府消除“數碼隔膜”的措施是否有效，以及政府因財政赤字而可能減少對有關服務的資助所引起的憂慮。

公共事業收費

73. 經濟事務委員會認為，兩間電力公司於2004年凍結電費並未足以減輕市民大眾及工商界的負擔。而過去數年通縮持續，可是當局與兩家電力公司就《管制計劃協議》在2003年進行中期檢討所取得的協議，卻未有令電費因而下調，事務委員會對此亦表示失望。事務委員會促請政府確保2008年後的規管架構會避免出現現行《管制計劃協議》中的先天限制。事務委員會會與政府當局和兩家電力公司跟進此事。兩家電力公司將於2004年12月16日舉行的下次會議上，向事務委員會簡介2005年建議電費。

國際公約

《經濟、社會及文化權利國際公約》

74. 聯合國經濟、社會及文化權利委員會(下稱“聯合國委員會”)審議了香港特別行政區(下稱“香港特區”)參照《經濟、社會及文化權利國際公約》所提交的報告，並於2001年5月11日發表了審議結論。聯合國委員會的部分結論詳載如下——

- (a) 對於香港特區有不少人生活貧困，處境堪憐，聯合國委員會深感關注。聯合國委員會尤其關注到，很多年紀較大的人未能得到所需的社會服務，仍然飽受貧困之苦；
- (b) 香港特區未有足夠的措施和體制安排，以確保能制訂和實施周詳、全面、一致的有效扶貧策略，聯合國委員會對此深表關注；
- (c) 聯合國委員會力促香港特區政府成立跨部門扶貧小組，或設立獨立的扶貧委員會，以進行有關的研究、制訂扶貧策略，以及監察各項政策對貧窮問題所產生的影響；及
- (d) 聯合國委員會促請香港特區確保綜援金的數額足可讓受助人得以維持合理的生活水平，以符合公約第九條(享有社會保障的權利)和第十一條(享受適當生活水平的權利)的規定(《經濟、社會及文化權利國際公約》摘錄載於**附錄I**)。

75. 政府當局曾於2004年6月11日的民政事務委員會會議上向事務委員會匯報各項國際人權公約於2003年在香港實施的情況。在《經濟、社會及文化權利國際公約》方面，委員察悉，勞工處曾於2003年推行多項新的就業措施，以提高受失業打擊特別嚴重的人士(即中年人及年青人)的就業機會。協助中年人的新措施包括“中年地區就業計劃”、“中年再就業培訓計劃”及“大學生就業培訓計劃”。至於年青人方面，政府當局已改善現行計劃，包括展翅計劃及青少年見習就業計劃等。

《兒童權利公約》

76. 香港特區已根據《兒童權利公約》提交第一次報告(已納入中國提交的第二次報告之內並於2003年6月提交聯合國轄下有關的委員會)。民政事務委員會曾於2004年6月11日的會議上討論香港特區的報告。事務委員會委員關注到綜援受助兒童的人數增加，以及如何保障在貧窮線之下生活的兒童的權利。他們促請政府當局制訂政策，照顧貧窮兒童的基本生活需要。

77. 政府當局其後作出回應，表示當局不只為有需要的家庭提供社會保障安全網，也在教育、房屋、醫療等方面提供各種支援。那些沒有領取綜援的家庭，如有需要，可申請幼兒中心繳費資助、學生車船津貼、學校書簿津貼，以及學費減免、醫療費用豁免等資助。此外，以“兒童為重、家庭為本、社區為基礎”的家庭服務，亦在照顧兒童和有關家庭的社會心理需要方面，起着重要作用。

《消除對婦女一切形式歧視公約》

78. 聯合國消除對婦女歧視委員會於1999年2月審議中國提交的合併的第三和第四次定期報告。該兩份報告的《補充材料二》涉及香港特區政府實施《消除對婦女一切形式歧視公約》的情況。

79. 在有關香港特區的結論意見中，消除對婦女歧視委員會提出以下關注——

“委員會注意到參與正規經濟的婦女越來越多，而且婦女失業率很低，但是委員會十分關切男女工資的巨大差距。委員會還很關切特別是由於沒有最低工資法，低工資婦女人數高得不成比例。委員會還很關切製造業部門的收縮對低技能婦女產生了特別影響。”

80. 民政事務委員會在2002年11月8日的會議上，就香港特區根據《消除對婦女一切形式歧視公約》將要擬備的第二次報告作出討論。在會議席上，平等機會委員會(下稱“平機會”)對香港女性的貧窮情況表示關注。根據平機會的統計數字，在月入少於中位數一半的受僱人士中，80%是女性；而在1996年至2001年期間，領取綜援人士增幅最大者亦是女性。此外，在領取綜援的單親家庭中，61%是以女性為戶主的家庭，該情況自1996年以來並無改變。

研究工作

81. 立法會秘書處曾於1995至96年度會期就“香港低入息住戶的收入及開支模式”進行研究[RP20/95-96]、於1997至98年度會期就“貧窮的量度”進行研究[RP07/PLC](見上文第8段)，以及於1998至99年度會期擬備一份題為“有關月薪少於8,000港元就業者的概況”的資料摘要[IN2/98-99]。

近期的發展

82. 在2004年11月3日的立法會會議席上，議員通過一項由馮檢基議員動議並經田北俊議員修正有關“改善貧富懸殊的情況”的議案。已獲通過的議案的措辭如下 ——

“鑒於本港經濟已踏入通脹期，但失業率依然高企，工資亦未有明顯回升，而社會貧富懸殊的情況更趨嚴重，本會促請政府設立一個政府的跨部門扶貧委員會，全面研究本港的貧富懸殊問題，以便提升弱勢社羣的自助能力及更有效地分配社會資源，以幫助最需要受幫助的人，以及保障基層市民的基本生活需要；同時，政府應協調各部門的工作，制訂相應的政策及協助脫貧的措施，以縮窄貧富懸殊的差距，減少社會矛盾，並促進社會和諧發展。”

83. 在2004年11月12日內務委員會會議席上，議員同意在內務委員會轄下成立小組委員會，負責研究減貧事宜，並與有關的跨部門委員會討論有關事宜。

84. 兩個申訴團體於2004年11月20日與當值議員會晤，要求議員提供協助，促請政府當局盡快制訂貧窮兒童扶貧政策。當值議員的轉介文件載於**附錄II**。

議員在立法會會議席上提出的質詢

85. 議員在立法會會議席上提出的質詢一覽表載於**附錄III**。

議員在立法會會議席上動議的議案

86. 議員在立法會會議席上動議的議案一覽表載於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年12月2日

節錄自《經濟、社會及文化權利國際公約》

* * * * *

第九條

本盟約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

* * * * *

第十一條

一、本盟約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

二、本盟約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：

(子) 充分利用技術與科學知識傳佈營養原則之知識及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；

(丑) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

* * * * *

2004年11月20日
立法會當值議員
就貧窮兒童扶貧政策
與香港社區組織協會及“兒童權利關注組”舉行會議

申訴團體的意見

申訴團體表示，過去多年來，基層失業及工資大幅被削的情況嚴重，導致愈來愈多家庭陷入貧窮境況，兒童最受影響。部分兒童更因家庭不幸或父母低收入的原故而需領取綜援及居於籠屋或板間房，可見兒童貧窮問題日益嚴重。然而，政府在教育、房屋、社會福利等方面均未能為貧困兒童提供適切援助，影響兒童的發育成長。近年更因綜援家庭生活拮据而出現童工問題，導致兒童的自尊低落及局限了他們的身心發展。

2. 鑒於以上所述，申訴團體向政府當局提出的建議重點如下：
 - (a) 按照《聯合國兒童權利公約》(下稱“公約”)制定扶助兒童脫貧政策，讓各政府部門投放資源，確保所有學校及社會服務均有一套完善制度及足夠資源協助所有貧窮兒童享有平等發展機會；
 - (b) 制定資助貧窮兒童政策、放寬學習津助申請資格和資助範圍，及增設貧窮兒童特別津貼，例如提供學習券、康樂券或營養食物券等，確保貧困兒童能享有一般兒童應有的營養、身心發展及學習生活；
 - (c) 停止削減綜援及重新檢討綜援金額標準；
 - (d) 放寬申請公屋的7年居港資格及盡快安置有兒童的綜援家庭入住公屋；及
 - (e) 設立兒童事務專員，處理及調查涉及侵害兒童權利的投訴，推動兒童政策，確保兒童平等發展機會。
3. 申訴團體補充，由於綜援家庭不能負擔為兒童添置電腦器材以應付學習的費用，他們促請當局全面善用現存學校及公共資源，例如安排學童在課後借用電腦及數碼設備。此外，當局應推廣暑期培訓計劃、邀請非政府機構設立社區學習中心，及凝聚社會資源，以設立貧窮兒童基金。
4. 申訴團體提出的其他意見，詳情載於**附件**。

政府當局的回應

兒童政策

5. 民政事務局表示，公約涵蓋政府不同決策局的政策範疇。各決策局在計劃和制定政策時，都得到有關的諮詢組織和非政府機構的協助。如某一政策範疇涉及多於一個決策局，有關的決策局便會作出協調安排。政府在考慮與兒童有關的立法建議或政策時，均以保障兒童和“兒童的最佳利益”的原則為考慮因素。公約內不同方面的條文，都有個別的法例來處理。法例所造成的影響和政策的執行，受到立法會、申訴專員和新聞界的監察，並由有關決策局作出檢討。通過這些安排，政府得以對不斷轉變的情況和市民關注的問題作出靈活而迅速的反應，因此無需以某種劃一的行政制度、一條兒童條例、單一的監察制度或一位兒童事務專員取代這安排。不過，政府對此抱開放的態度，若將來情況轉變，當局可以重新考慮立場。

兒童住屋問題

6. 關於提出在分配公屋時，房屋署應優先考慮容許有兒童的家庭申請市區公屋單位的建議，房屋及規劃地政局認為，現行按公屋輪候冊排名分配公屋單位的安排公平，亦廣為社會接受。鑒於市區公屋單位有限，而新興建的市區單位須留予重建戶作原區安置之用，所以自1999年4月，已不再接納市區公屋的申請。在眾多輪候冊申請人中，長者經濟能力稍遜，對公屋有較大需要，他們在適應環境及建立社交方面亦會稍慢，對市區單位的需求因而較為迫切。有見及此，政府為長者提供優先配屋，讓他們加快入住在熟悉社區內的公屋單位，安享晚年。

7. 房屋及規劃地政局表示，當局同意良好的居住環境有助兒童的成長及健全發展，但在現時多萬名輪候冊申請人中，有四成是有兒童的家庭。若這些家庭全部享有優先配屋資格，便會將其他同樣急切入住公屋的申請人的輪候時間延長，此安排並不公平。而且，市區公屋資源有限，難以配合這方面的大量需求。事實上，現時公屋平均輪候時間，僅為兩年多，如果申請人對地區並無特定選擇，輪候時間更可縮短。至於位置，無論在市區或新市鎮的公共屋邨，其交通及社區配套都十分完善。新市鎮在城市規劃下都設有完善的交通網絡，居民可選擇各式各樣的公共交通工具直達市區。社區配套方面，新市鎮多採用自給自足形式，有學校、休憩場所及社區中心，不假外求，滿足區內兒童學習需要之餘，對其身心發展亦有莫大益處。而且，新市鎮比起人口稠密的市區地方較寬敞，可為兒童提供更大活動空間，再加上兒童適應新環境能力較強，一般很快便融入新社區的生活。當局強調，若果申請人家庭有特別原因，需要特定居住地點，可向社會福利署(下稱“社署”)申請體恤安置，房屋署會作出特別的配屋安排。

8. 至於為有兒童的家庭提供租金津貼的建議，房屋及規劃地政局回應，政府致力將平均公屋輪候時間維持於3年水平，應無特別需要在輪候期間再提供其他補助。任何家庭如在輪候公屋期間遇到經濟困

難，都可向社署求助，按體恤安置計劃加快獲配公屋，或申請“綜合援助計劃”以濟燃眉之急。

兒童經濟、社交、生活及學習需要方面的援助

9. 關於調整綜援金額的建議，衛生福利及食物局較早時指出，綜援和公共福利金標準金額的調整是參考社會保障援助物價指數(社援物價指數)的變動來進行。政府在決定把綜援金額按社援物價指數調整前，曾詳細研究調整對各類受助人(包括有兒童的綜援家庭)的影響，及社會各界的意見。由於目前的調整幅度只是將援助金額回復到原來的購買力水平，調整後的援助金額仍然能照顧到受助人各方面的認可需要。

10. 至於向兒童提供社交及生活津貼的建議，當局表示，學童不論家庭經濟狀況，在學校都享有參與課外活動的機會。他們可以因應自己的能力及興趣，選擇合適的活動。一般而言，學校所舉辦的活動都是免費的；即使要收取費用，亦會減至最低。學校亦會按同學的特殊需要而提供協助。事實上，教育統籌局(下稱“教統局”)的學校活動分組為學校提供撥款，以舉辦公益少年團、香港青年獎勵計劃、戲劇、認識中國文化活動及制服團體等活動。同時，學校可利用學校及班級津貼資助各項活動，以減低同學所需支付的費用。某些制服團體，如童軍總會，亦為有需要的同學提供免費制服，讓有興趣的同學不會因財政問題而放棄參加的機會。此外，為了照顧綜援家庭兒童的基本生活及發展需要，兒童綜援受助人可獲發比成人為高的標準金額。綜援亦為有需要的家庭提供照顧幼兒及就學開支的特別津貼。為鼓勵他們參與社區活動，綜合青少年服務中心、兒童及青年中心及社區中心亦有為領取綜援家庭的子女提供費用減免。與此同時，社署提供的互助小組、個人發展及訓練小組、以及為單親綜援受助人而設的欣葵計劃等，都以提升弱勢社群的能力，幫助他們改善就業和社交生活作為重要目標。長遠而言，這種模式的支援可為低收入家庭帶來更大惠益。

11. 至於兒童學習需要方面的援助，教統局表示，該局現時已為開設於公共屋邨的自修室提供租金及差餉津貼。部分社署所資助的綜合青少年服務中心、兒童及青年中心及社區中心亦有提供閱覽室／自修室服務，為有需要的青少年提供合適的環境，溫習功課。每年4月至6月期間，教統局會租用中、小學校舍的課室，作為臨時自修室，晚上開放給學生使用。綜合青少年服務中心、兒童及青年中心及社區中心亦會在考試季節，將部分的活動室用作臨時閱覽室／自修室，以滿足需求。康樂及文化事務署亦有為有需要兒童提供自修室服務。

議員的意見

12. 部分議員表示已向政府當局提議設立兒童發展基金，向貧窮家庭的兒童在就學方面的需要提供援助。另外，一位議員表示將於2004年11月24日在立法會的會議上動議議案，促請政府當局回復綜援金額至2003年6月1日之前的水平。若動議獲得通過，綜援家庭的貧困情況可得到舒緩。

13. 議員指示申訴部將申訴團體提出的關注事項轉交研究有關減貧事宜的小組委員會、福利事務委員會、教育事務委員會、房屋事務委員會及民政事務委員會，以考慮作出跟進。

14. 議員得悉，政府當局於1999年前一直向綜援家庭的在學兒童發放購買眼鏡的特別津貼，但自當局於該年終止發放該項津貼，並於去年削減綜援金額後，已導致很多綜援家庭生活拮据，連為兒童購買眼鏡的費用也負擔不來。議員認為，以香港現時的經濟發展水平，貧窮兒童連眼鏡這樣基本的必需品也沒有，實在令人難以接受。他們認為應向政府當局反映有關問題，並強烈要求當局立即恢復發放所有綜援家庭兒童的眼鏡津貼，讓貧窮兒童能夠正常地學習。經討論後，議員決定由其中兩位議員一起草擬函件，並邀請全體60位議員聯署，然後將函件送交當局作出回應。

申訴部

立法會秘書處

2004年11月25日

香港社區組織協會

世界兒童權利日 - 貧窮兒童立法會申訴部請願

香港社區組織協會兒童權利關注組於世界兒童權利日向立法會申訴部請願，要求立法會議員敦促政府制定扶助兒童脫貧政策，關注貧窮兒童在教育、房屋及福利方面的問題。

聯合國定每年 11 月 20 日為世界兒童權利日，敦促政府確保每一個兒童得到健康成長及學習的機會，聯合國【兒童權利公約】於 1994 年適用於香港，但香港兒童貧窮情況愈來愈嚴重。過去數年，基層失業嚴重或工資大幅被削，愈來愈多家庭陷入貧窮中，兒童最受影響，為貧窮率最高組群。全港有 1,329,800¹ 名 18 歲以下兒童，超過 35 萬兒童家庭收入低於貧窮線，佔全港兒童約四分之一，其中約 2 萬 3 千蝸居籠屋、板房，其中近 15 萬兒童更因家庭不幸或父母低收入而領取綜援，相較十年前(20,900)上升 7 倍，可見兒童貧窮問題日益嚴重，未來棟樑的發展已響起巨大的警號，但政府仍未制定一套扶貧政策，在教育、房屋、社會福利政策不但未能提供適切支援，反而令貧困兒童面對更多障礙，問題概述如下：

一. 教育制度未能協助脫貧

現時學校發展多元智能及全方位學習教學，學生不能像以往只熟讀書本便可以達到要求，而是要運用資源作多方面學習，例如：要電腦上網或相機做功課，交費出外參觀等，學校的基金未全面資助所有年級學生，而且政策不一，令貧苦學生再勤力也難以克服這些困難。

二. 房屋政策未符合所需

現時輪候公屋時間平均需要三年，對於正在成長的兒童而言仍是漫長的日子，約五千兒童更因未符合居港七年要求而被凍結申請七年。這些兒童長期困在狹小空間，平均每人居住面積只有 22 呎，遠低於房屋署的 70 呎標準，每日學習、吃、玩均擠在床上，沒有伸展空間，影響身體骨骼成長。長期困居斗室，生活緊迫，缺乏安全感，缺乏正常童年生活，令這些兒童自我形象低落、精神受困擾。

同時房屋政策規定 2002 年 7 月 1 日才申請輪候公屋的人士不能選擇市區，這些兒童普遍來自貧窮家庭，家庭收入中位數為 \$7500，遠低於全港家庭收入中位數(\$18,705)近兩倍。搬離市區，令這些兒童面對增加轉校所需要的費用或交通費、父母可能失去現時工作等問題。而公屋並未豁免低收入或綜援兒童的按金，令赤貧兒童無能力接受房屋分配。

三. 政府落井下石，再三削綜援，板房童難上樓，拾荒幫補家計

政府不但未能協助貧窮兒童脫貧，更再三削減綜援，損害這些兒童的身心發展機會。於 1999 年按家庭人數削減家庭綜援標準金額 10% 至 20%，並取消特別津貼(包括：電話費、補牙、眼鏡、長期補助金、搬遷津貼、按金)，影響重大，例如：令有些家庭因沒有按金及搬遷費而不能搬往較好居住環境或入住公屋，要繼續蝸居板房，家裏沒有電話與人溝通。

¹ 2003 年 香港統計處

2003年6月1日再削減標準金額11.1%，租金津貼15.8%，單親補助金及學生膳食津貼11.1%，學習津貼7.7%，嚴重影響兒童生活，例如：書簿費不足(見本會2004「兒童暑期活動及學習開支問題調查」(www.soco.org.hk/publication/publication_index.htm#4)，一半家庭要倒貼租金，令生活質素更差。

四. 研究顯示生活赤貧，影響成長

根據香港社區組織協會最新「綜援兒童生活狀況研究」(www.soco.org.hk/children/main.htm)顯示這些兒童出現營養不足問題(卡路里低於標準近半)，近四成更曾因沒有錢而要捱餓，而由於缺乏資源，學習及潛能發展受局限，自尊更遠較其他兒童低落，有些更要與母親拾荒幫補生活。

五. 綜援兒童生活遠低於貧窮線

基本上四人家庭經兩次削減共40.1%，金額遠低於香港貧窮線31.6%(附件5及6)，一個小孩子每月標準金額只有\$1275，四人綜援標準金額只有\$4840，加上其他津貼，取其最高額，也每人平均只有\$1,812，比較香港貧窮線的\$2650²(個人中位工資一半)仍要低31.6%。現時近十五萬領取綜援兒童，21.4%是家人年老/傷殘/健康欠佳，36.4%是單親家庭，這些都是無能力或不能工作，另外，14.1%是有工作，但工資過低而申請綜援補貼，只有25.1%是失業綜援。對這些殘病家庭，又沒有能力拖著孩子做長工，只好一起到街邊拾荒或清潔幫補家計。

貧窮對兒童及社會均有深遠影響，分述如下：

1. **影響兒童發育成長：**研究顯示兒童因經濟困難，出現營養不良，三餐不繼及捱餓問題，連基本溫飽也成問題，嚴重損害發育成長，威脅兒童生存權利。
2. **兒童成長模式被扭曲，呈現童工問題：**綜援金額微薄，兒童不但未能得到三餐基本溫飽，有些更要與家人一起出外拾荒幫補家計，一些小孩子應做的活動應擁有的物資都欠奉，這些綜援兒童童年生活只有貧窮和賺取家計，有些甚至傾向早些工作養家，童工問題值得關注。
3. **自尊低落，局限發展：**身心缺乏資源支援發展，影響自尊心低落，影響兒童的求進心及發展潛能的機會，損害香港未來棟樑的質素。
4. **製造貧窮循環：**低收入或綜援兒童的家庭背景都較殘缺，父母都沒有能力脫貧，子女是他們脫貧的希望，但教育及福利制度對兒童支援嚴重不足，剝奪兒童發展權利，存在極大貧窮循環危機。
5. **香港未來發展堪虞：**香港未來發展倚賴兒童這些未來棟樑，但因經濟發展，其中超過十分一要靠綜援維生，而綜援的制度卻未能為他們提供健全成長發展的機會，這些兒童及香港的前景發展同樣令人感到擔憂。

七. 建議：

《聯合國兒童權利公約》第27條「1. 締約國確認每個兒童均有權享有足以促進其生理、心理、精神、道德及社會發展的生活水平。3. 締約國按照本國條件在其能力範圍內，應採取適當措施幫助父母或其他負責照顧兒童的人實現此項權利，並在需要時提供物質援助和資助

² 2002年香港統計處

方案，特別是在營養、衣著和住房方面。」香港作為國際大都市，應該以國際人權為標準，履行公約責任，改善政策，保障貧窮兒童平等發展權利。

針對以上貧窮兒童面對的問題，本會建議如下：

1. 整體政策

1.1 制訂扶助兒童脫貧政策

現時兒童貧窮問題日益嚴重，貧窮人口佔兒童人口四分之一，根據研究顯示貧窮兒童出現營養不良、身心缺乏發展機會、自尊心低落、需要課餘工作幫補家計的問題，嚴重剝削兒童權利，違反《聯合國兒童權利公約》，亦損害香港未來發展，政府應制定扶助兒童脫貧政策，在各部門作出協助貧窮兒童的政策及投放資源，確保所有學校及社會服務均有足夠資源及一套完善制度協助所有貧窮兒童享有平等發展機會。

1.2 設立貧窮線，成立專責工作小組協助貧窮線下兒童

政府應先設立貧窮線，界定需要協助的貧窮兒童階層；根據國際公認的貧窮線定義，將收入低於全港家庭入息中位數一半的家庭界定為需要全面協助的對象³。所有有關貧困兒童的社會政策(包括：社會福利、教育、房屋、學費及交通津貼等)均需參考貧窮線，而為兒童作出全數豁免。同時成立扶助貧窮學生專責小組，了解學生所需，作出相應政策及資源支援，召集及統籌社會資源。

1.3 設立兒童事務專員(Children's Ombudsman)

政府應倣效外國經驗(例如：瑞典)，設法定獨立兒童事務專員，處理及調查涉及侵害兒童權利的投訴，並不定期檢討各項與兒童有關的社會政策及法例，推動兒童政策，確保兒童平等發展機會。

2. 教育政策

2.1 放寬學習津助申請資格及資助範圍

政府應放寬現有書簿費及學費減免制度全免申請的條件，檢討現行的學童資助計劃，包括擴大現有津助項目種類；除原有的學費及車船津貼外，更應先加入多元學習津貼、課外活動津貼、參加制服團體等活動津貼等。此外，當局更應放寬申領津助資格(例如：將現有賽馬會全方位基金的資助對象擴展至全港各級中小學及幼稚園⁴；除綜援家庭及貧窮線以下的家庭獲全數津貼外，其他家庭的兒童亦應可獲按比例資助)。

2.2 統一學童津助制度申請程序

當局應增加各校對有關津貼的推廣，並統一申請程序，例如：在每學年開始要求學生填報家庭狀況，校方每年自動減免貧困學童費用，避免學生因面對群眾壓力而不敢申請。

³ 根據綜合住戶統計調查按季統計報告書(2004年4月至6月)，現時全港家庭入息中位數為\$15,400(家庭住戶平均人數：3.1人)，以4人家庭為例，全港家庭入息中位數為\$19,870元，換言之，4人家庭的貧窮線應訂於\$9,935。

⁴ 現時各校主要以賽馬會全方位學習基金，為小四至中三的經濟援助，小四以下及中四或以上的學童則不獲津貼。由於他們在學習上有同樣需要，當局應將計劃推廣至各級，讓各年級內真正有需要的學童也能受惠。而資助範疇除了戶外活動，應包括：學習用品(電腦、相機)、海外交流等。

2.3 全面善用現存學校及公共資源

由於現時不少學校均未有全面使用校內資源，不少課室及電腦室等在課後均已關閉，當局應善用資源，在課堂時間以外及長假期(例如：暑假、聖誕及新年假期、復活節假期等)全面開放課室、電腦室及圖書館等，並由各區非政府機構與各校合作管理事宜，安排給學童課後借用電腦。此外，政府亦應延長各區圖書館及自修室的開放時間，讓學童在課餘後有更多資源及地方進行學習。

2.4 推廣深入暑期培訓計劃

為協助兒童善用暑假及全方位地提高學童學習能力，政府應在全港各校推廣「深入暑期培訓計劃」⁵，在一個半月的暑期計劃內，以活動教學的形式，每年進行英語、普通話及數學等專科培訓，當中包括安排與外國和內地學生交流，增進學童的學習經歷⁶。

2.5 推行學童寄宿服務

現時全港只有七百個多學童寄宿名額，為有需要的學童提供住宿及學習服務。但現時兒童面對更多家庭問題，需要寄宿服務，政府應針有特殊需要的學童，為他們提供學童寄宿服務。

3. 社會福利

3.1 社會福利署應增設貧窮兒童特別津貼

因應兒童成長需要，政府不應削減綜援金，反而應增設針對低收入(收入與綜援相若)或綜援兒童需要的特別津貼(例如：眼鏡津貼、牙齒津貼、學習開支、社區活動津貼、奶粉卷及電話費等)。外國不少地區(例如：瑞典及美國等)也為貧困兒童提供一系列津貼，包括：學習券(Study voucher)、康樂券(Recreational voucher)、營養食物等，這是值得香港借鏡，確保貧困兒童能享有一般兒童應有的營養、身心發展及學習生活(例如：購買課外書、學習用品、學習樂器等)。

3.2 檢討綜援金額標準

2003年社會福利署以跟隨通縮減綜援，並認為綜援金額高於生活水平，但相對貧窮線相差甚遠，可見綜援金額遠低於基本生活水平，有需要重新檢討金額釐定標準。

4. 房屋政策

4.1 放寬分配公屋條件

政府應放寬申請公屋七年居港條件，讓所有兒童享有平等輪候公屋機會及儘快安置合適居所。

4.2 將兒童列入公屋優先安置的行列及開放市區申請

房屋署在分配公屋時，應採取積極措施(affirmative action)，將有兒童的公屋申請個案列

⁵ 參考夏橋計劃

入優先處理類別，儘快安置，並放寬申請市區公屋的規定，避免增加家庭支出及打斷兒童的成長網絡等。

4.3 為正輪候公屋的兒童家庭提供租金津貼

房屋署應為有兒童的輪候公屋家庭提供租金津貼，即時紓緩兒童住屋困難，分配公屋時，容許家庭選擇公屋或租金津貼。

4.4 設立社區學習中心

當局應在特殊貧困的地區中(例如：深水埗、觀塘、九龍城、天水圍及元朗等)設立鄰舍層面的社區學習中心；政府可提供免租的樓宇，並由非政府機構管理，當中可設置電腦站及基本設施，讓特別有需要的貧困學童在社區中有更多學習機會。中心更可為與商界合作，為私樓貧窮兒童提供上網服務。

5. 推動社會參與及凝聚社會資源

5.1 發展全港兒童支援網絡計劃

學校是最直接及最容易接觸及培訓貧困兒童的途徑。當局應鼓勵各校及家長教師會展開兒童啓蒙天使計劃，鼓勵經濟較理想的學童家長或校友作兒童啓蒙天使，為兒童提供資源及生活啓導等。此外，當局亦可鼓勵各校與非政府機構合作，夥拍商界團體，邀請社會賢達作學童的啓蒙天使，擴闊他們的生活圈子及視野，協助他們改善環境，發展全港「兒童支援網絡計劃」，鼓勵商界及社會各界共同協助貧窮兒童。

5.2 凝聚社會資源，設立貧窮兒童基金

政府可凝聚社會資源設立貧窮兒童基金，資助各項扶助貧窮兒童的政策及服務，並以稅務優惠方式，鼓勵商界及企業捐助兒童，並可以一元對一元的方式，當民間每捐出一元的金錢或服務，政府則相應撥出一元扶助貧窮兒童。其後政府可成立專責小組，讓各非政府機構計劃各種協助兒童的申請計劃及審批工作，

6. 關注特別組群

6.1 為特殊家庭提供服務

政府應針對有特殊情況的家庭提供服務，例如為患有長期病患家庭的父母、雙職子女等提供膳食服務、在囚人士子女提供支援服務。此外，由於很多領取綜援的單親家庭均希望工作改善經濟環境，當局應改善幼兒託管服務，讓他們有機會工作，並投放資源協助單親家庭學習照顧子女技巧及面對生活逆境的能力，強化對他們服務支援。

6.2 檢討及增加對少數族裔服務

此外，現時全港約有一萬多名少數族裔學童，他們的學習需要及成長均有其特別需要，更難以融入香港教育制度，發展受阻礙，政府應就他們的各項需要進行研究及檢討，增加支

⁶ 詳情及內容可參考夏橋計劃(Summer Bridge)。

援及改善政策。

6.3 關注新移民兒童生活質素

政府收緊新移民家庭享用社會福利及醫療的條件，例如：探親人士不享有本地醫療福利，居港未滿七年人士如有經濟困難不可申請綜援等，均會直接影響這些家庭中，兒童的生活質素及家庭和諧，政府應檢討政策及對新移民兒童作出支援。

聯絡: 何喜華 2713 9165 / 71163366a/c1203
施麗珊 2713 9165 / 71103301a/c5677
王智源 2713 9165

日期: 2004 年 11 月 20 日

議員在立法會會議席上提出的質詢

會議	會議日期	質詢
立法會	2001年10月17日	譚耀宗議員就“向低收入人士提供交通津貼的建議”提出的書面質詢
	2001年11月7日	劉江華議員就“領取高齡津貼領款人士的離港期限”提出的書面質詢
	2001年11月14日	李卓人議員就“住戶收入的分項統計數字”提出的口頭質詢
	2001年12月5日	陳婉嫻議員就“失業及低收入人士領取綜援的個案數目不斷增加”提出的口頭質詢
	2002年1月9日	何俊仁議員就“屯門、元朗及天水圍區居民的就業、婚姻及青少年問題”提出的書面質詢
	2002年1月23日	黃成智議員就“對老人的承諾”提出的口頭質詢
	2002年2月27日	梁耀忠議員就“公營部門創造新職位的情況”提出的口頭質詢
		陳婉嫻議員就“公營部門創造的就業機會”提出的書面質詢
	2002年5月8日	黃成智議員就“對綜合社會保障援助計劃及高齡津貼計劃的檢討”提出的書面質詢
	2003年2月12日	李鳳英議員就“政府服務承辦商所僱用員工的薪酬水平及休息日”提出的口頭質詢
	2004年2月25日	劉慧卿議員就“住戶收入不均問題愈趨嚴重”提出的書面質詢

	2004年3月10日	劉慧卿議員就“低收入住戶的數目及紓緩他們經濟困難的措施”提出的書面質詢
	2004年3月24日	譚耀宗議員就“居住於‘唐樓’的長者業主”提出的口頭質詢
	2004年10月13日	李華明議員就“紓緩低收入家庭的經濟困難”提出的口頭質詢
	2004年10月27日	張超雄議員就“向年老或非健全綜援受助人提供額外援助及檢討綜援制度”提出的書面質詢

議員在立法會會議席上動議的議案

會議	會議日期	議案
立法會	2000年10月18日	陳婉嫻議員就“邊緣勞工貧窮化”動議的議案
		李華明議員就“創造就業機會”動議的議案
	2000年11月8日	楊耀忠議員就“改善老人福利”動議的議案
	2001年11月7日	楊森議員就“檢討高齡津貼計劃”動議的議案
	2001年11月21日	馮檢基議員就“改善貧富懸殊的情況”動議的議案
	2002年4月24日	梁富華議員就“維護僱員合理合法權益”動議的議案
		李卓人議員就“‘在職貧窮’問題”動議的議案
	2002年7月10日	張文光議員就“就業優先”動議的議案
	2002年10月9日	譚耀宗議員就“解決失業問題”動議的議案
	2002年11月13日	譚耀宗議員就“人口老齡化”動議的議案
	2003年1月22日	陳婉嫻議員就“協助低收入人士及清貧長者”動議的議案
	2003年2月26日	黃成智議員就“反對削減福利”動議的議案
	2003年3月12日	馮檢基議員就“醫療收費減免機制”動議的議案

	2003年10月8日	梁耀忠議員就“正視殘疾人士的交通需要”動議的議案
	2003年10月22日	陳鑑林議員就“長者返回內地定居”動議的議案
	2004年5月12日	劉炳章議員就“公屋租金政策”動議的議案
	2004年10月13日	陳婉嫻議員就“最低工資、最高工時”動議的議案
		梁耀忠議員就“促進殘疾人士融入社會”動議的議案
	2004年11月3日	馮檢基議員就“改善貧富懸殊的情況”動議的議案
	2004年11月24日	張超雄議員就“回復綜援金額至2003年6月1日之前的水平”動議的議案