

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)826/12-13號文件

檔 號：CB2/H/S/3/12

2013年3月22日內務委員會特別會議

有關扶貧的背景資料簡介

目的

本文件綜述自第五屆立法會成立以來，內務委員會轄下的扶貧小組委員會(下稱"小組委員會")及福利事務委員會提出有關扶貧的主要事項。

背景

2. 前扶貧委員會於2005年2月設立，是政府首次成立負責處理貧窮問題的諮詢委員會。前扶貧委員會於2007年6月解散。繼前扶貧委員會解散後，當局成立了一個跨政策局／部門的扶貧專責小組，由勞工及福利局局長領導，協調跨部門的扶貧工作。

3. 為回應社會對香港貧窮情況的關注，第三屆立法會內務委員會在其轄下成立了一個小組委員會，研究有關減貧的課題。前減貧小組委員會已完成有關在職貧窮、婦女貧窮、長者貧窮及社會企業(下稱"社企")的發展等4個課題的研究。在第四屆立法會，福利事務委員會委任了一個小組委員會，研究與紓緩貧窮相關的政策及措施。前減貧事宜小組委員會擬訂了15項建議，供政府當局考慮。有關的建議摘要載於**附錄I**。

4. 行政長官在其競選政綱中承諾重設扶貧委員會，以全面檢視貧窮的形態和成因。政府在2012年11月9日宣布成立扶貧委員會。據政府當局表示，行政長官會主持每年一度的扶貧高峰會議，為扶貧工作訂立方針及強化策略，而政務司司長則會出任扶貧委員會主席，統籌具體工作。扶貧委員會轄下設有6個專責小組¹，深入探討特定範疇。

¹ 扶貧委員會轄下設有6個專責小組，分別為：社會保障和退休保障專責小組；教育、就業和培訓專責小組；社會參與專責小組；特別需要社群專責小組；關愛基金專責小組；及社會創新及企業發展基金專責小組。

5. 內務委員會在其2012年10月12日的會議上，成立了一個扶貧小組委員會(即小組委員會)，研究紓緩貧富懸殊和扶貧的相關政策和措施，並跟進政府扶貧委員會的工作。

議員提出的主要事項

扶貧委員會的工作方向

6. 小組委員會的委員認為，扶貧委員會的長遠目標應為提高貧困人士自力更生的能力，協助他們脫貧。扶貧委員會應從宏觀角度制訂具體的扶貧政策，並應就短期、中期及長期政策訂立具體目標，以消滅貧窮及紓緩貧富懸殊，同時亦應定期推出短期和中期紓困措施，協助貧困人士。為提升弱勢社羣自力更生的能力，當局應創造更多低技術及僅要求低學歷的職位。

7. 委員認為，鑒於缺乏專為協助弱勢學生而設的教育政策，這些青少年難以裝備自己，學習受僱工作所需的知識和技能，因而造成跨代貧窮。為此，當局應制訂專為協助青少年而設的教育政策，並特別針對弱勢青少年，以提高他們的學歷和就業能力。

8. 部分委員建議扶貧委員會優先研究社企的長遠發展及可持續性，特別是該等為弱勢人士提供就業機會及／或產品和服務的社企。政府當局應協助社企提升自力更生的能力，以減輕其對政府資助的依賴。

9. 政府當局表示，行政長官會主持每年一度的扶貧高峰會議，以推動社會參與，同時亦會向扶貧委員會提供整體督導及政策方向。扶貧委員會將會全盤研究扶貧政策，並會從宏觀及微觀兩個角度制訂政策，以應付整體貧窮情況及地區層面的貧窮問題。除長期政策事宜外，當局會研究短期及中期措施，以應付更迫切的事宜。

扶貧委員會工作的透明度

10. 小組委員會的委員認為，扶貧委員會及其轄下的專責小組應透過不同方法提高其透明度，例如向小組委員會公開其會議議程及討論時間表，以利便小組委員會的工作。不過，扶貧委員會拒絕應小組委員會的要求，理由是扶貧委員會及其轄下的專責小組的會議會以閉門方式進行，而這些會議的所有文件、資料及討論等全屬受限制的資訊。扶貧委員會表示已上載合適的資訊至其專屬網頁，並不時發放相關的新聞公布。扶貧委員會及其轄下的專責小組會在運作一段時間後，向立法會匯報其工作進度。

11. 委員對扶貧委員會拒絕向小組委員會提供其會議議程及討論時間表等資料表示遺憾。他們認為，這會窒礙小組委員會監察扶貧委員會的工作，亦阻礙市民討論有關扶貧的事宜。

量度貧窮

12. 小組委員會的部分委員察悉，劃定貧窮線是扶貧委員會其中一項主要工作；他們認為當局應訂立至少3個基準，以量度貧窮。最低基準應相對於維持基本生活所需的收入水平；中間基準(即貧窮線)應訂於工資中位數的60%；而最高基準應為防止貧窮線。在防止貧窮線下生活的人士，將為那些必須依靠政府當局支援才能生活於貧窮水平之上的人士。政府當局應協助他們提高賺取收入的能力，讓他們不會墮入貧窮線之下。至於在貧窮線下生活的人士，政府當局應向他們發放津貼，讓其收入可達至貧窮線水平。當局應就劃定貧窮線的準則諮詢公眾，以期在社會上謀求共識。

13. 據政府當局表示，貧窮線有三大功能，即量化貧窮人口，以集中分析有關情況；探討貧窮成因，供制訂政策時作參考；及評估政府扶貧措施的成效。當局責成扶貧委員會轄下的社會保障和退休保障專責小組研究及制訂貧窮線。該專責小組會在其研究中參考統計數字、專家意見及市民大眾的意見。貧窮線會於2013年內劃定。

14. 委員關注扶貧委員會劃定貧窮線所需的時間。他們認為貧窮線並非一個新概念，多個團體曾就貧窮線提出具體建議，例如把貧窮線劃定於可動用收入水平或入息中位數某個百分比。委員籲請扶貧委員會加快這方面的工作。

為長者而設的扶貧措施

15. 小組委員會的委員關注到，很多急需經濟援助的長者因子女拒簽所謂的"衰仔紙"(即長者家人須作出不供養他們的聲明)而無法申領綜合社會保障援助(下稱"綜援")。鑒於綜援計劃下"衰仔紙"的規定窒礙了很多有需要的長者申領綜援，委員認為政府當局應推展行政長官在其政綱中所作的承諾，把長者綜援及高齡津貼這兩項計劃合併，並容許長者以個人為單位申報入息和資產。政府當局亦應從速撤銷"衰仔紙"的規定。

16. 政府當局解釋，申領綜援的長者申報有否獲其子女供養，會有助當局評審他們是否符合綜援的申領資格，以及可獲發的綜援金額。倘若長者申請人的子女拒絕作出沒有供養父母的聲明，這些申請人可自行申領綜援，惟他們須就這方面作出聲明。

17. 委員認為，鑒於60至64歲的有需要人士未能受惠於政府當局所提供的多項援助計劃，扶貧委員會應研究措施，以紓緩這些低收入或已沒有工作的人士的財政負擔。

18. 政府當局表示已採取多項措施，例如鼓勵就業交通津貼計劃，鼓勵上述人士就業，並會考慮於有需要時向他們提供進一步支援。

19. 部分委員關注到，政府當局採取的措施未能解決長者貧窮的種種問題，因為當中並無任何措施為非綜援受助人提供與綜援現有水平相若的財政援助。部分委員認為，絕大部分的長者措施和政策屬補救性質。鑒於人口的預期壽命越來越長，政府當局應就房屋、醫護和終身學習等方面制訂長遠政策，讓長者安享退休生活。

20. 政府當局表示一向十分重視長者的生活質素，並為他們提供了種類繁多的服務，而人口政策督導委員會及相關政策局亦會研究措施，協助長者安享晚年。政府當局會研究現行政策和措施能否應付預計的人口變化。

21. 委員察悉政府當局將會推出一項為期4年的長者社區照顧服務券試驗計劃；他們關注到，提供社區照顧服務券，無法紓緩長者對住宿照顧服務的需求。部分委員認為，服務券的價值太低，難以應付長者的長期需要。

為有需要的長者提供住宿照顧服務

22. 小組委員會的委員深切關注安老宿位嚴重短缺的問題。他們籲請政府當局致力增加宿位的供應。為緩和當區人士對提供住宿照顧服務的阻力，政府當局應在城市規劃階段籌劃宿位的供應。委員又建議政府當局考慮撥出固定數目的租住公屋(下稱"公屋")單位作為宿位。

23. 政府當局回應時表示，鑒於缺乏土地興建公共屋邨，加上輪候人數眾多，當局難以在所有新建屋邨撥出地方提供宿位，但當局會竭盡所能，為住宿照顧服務物色合適的用地／處所，包括私營和公營房屋發展項目，以及市區重建局的發展項目。

退休保障

24. 小組委員會的委員指出，超過80%年屆70歲或以上的長者正領取援助或津貼。委員籲請政府當局制訂政策，以期為長者提供多元化的退休服務。

25. 政府當局表示會加強退休保障的三根支柱，而扶貧委員會轄下的社會保障和退休保障專責小組則會以開放、務實和審慎的態度深入研究此事。政府當局會客觀研究所有意見，並會就如何推展退休保障謀求社會共識。

26. 小組委員會在其2013年1月22日的會議上通過一項議案，向政府提出多項要求，包括立即取消綜援計劃下"衰仔紙"的規定、全面檢討養老制度，以及為全港市民制訂退休保障。

27. 福利事務委員會亦非常關注為廣大市民提供退休保障的事宜，特別是長者，因為他們不能受惠於2000年起推行的強制性公積金(下稱"強積金")制度。委員認為，強積金制度應予優化，而提供長者生活津貼不應視為退休保障的一種。鑒於人口老化，事務委員會認為政府應為全港市民設立全民退休保障制度。

28. 鑒於扶貧委員會已成立社會保障及退休保障專責小組，福利事務委員會已委任退休保障事宜小組委員會，研究與全民退休生活有關的事宜，並跟進有關為全港市民設立及推行全民退休保障的建議。待8個正在運作、負責研究政策事宜的小組委員會任何一個完成工作後，並有名額騰空時，退休保障事宜小組委員會便會展開其工作。

為低收入人士提供的房屋援助

29. 小組委員會的委員籲請政府當局增建公屋單位，並提供租金津貼，以協助在輪候冊上符合入息及資產規定的申請人。為解決私營房屋租金高企的問題，部分委員認為當局應實施租金管制。

30. 政府當局表示，關於發放租金津貼以協助在輪候冊上的申請人，須予審慎研究。政府當局會秉持其現行政策，主要透過提供公屋，以協助低收入家庭應付其住屋需要。根據房屋委員會的最新公營房屋建設計劃，在2012-2013至2016-2017年度期間，每年平均約有15 000個新公屋單位落成。每年興建15 000個新公屋單位並非硬指標。如能找到額外的土地，政府當局會調整建屋量。按行政長官在其2013度施政報告中表示，政府當局會增加並加快資助房屋的供應。至於建屋量，2018年起計的5年內最少會有合共10萬個公屋單位供應。

31. 儘管政府當局作出上述回應，委員要求政府當局提供資料，倘若當局向在輪候冊上超過3年的公屋申請人提供租金津貼(金額相等於綜援計劃下租金津貼的水平)，對政府開支的財政影響的推算數字。委員又要求政府當局提供詳細理據，解釋為何不實施租金管制。小組委員會將會就這方面與政府當局作出跟進。

相關文件

32. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年3月18日

在第四屆立法會福利事務委員會轄下成立的減貧事宜小組委員會的建議

小組委員會建議政府當局應——

- (a) 盡快全面檢討綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃，包括——
 - (i) 哪些項目應列為計算綜援標準金額時應包括在內的基本需要項目；及
 - (ii) 確認使用電腦設施及上網是綜援受助學生的基本需要；

以確保不同的綜援標準金額足以應付不同類別受助人的生活所需；
- (b) 檢討長者須以家庭為單位申請綜援的規定；
- (c) 在電腦循環再用計劃的兩年推行期結束前着手檢討該計劃，讓有需要的學生能持續受惠；
- (d) 盡快檢討豁免計算入息安排，並進一步放寬豁免計算入息安排，以鼓勵有工作能力的受助人求職和持續就業；
- (e) 考慮撤銷綜援計劃下居港7年和連續居港一年的規定；
- (f) 擴大交通費支援計劃至所有地區的低收入工人；
- (g) 考慮為在職貧窮家庭提供負入息稅；
- (h) 制訂長遠計劃及提供促進社會企業(下稱"社企")發展的政策支援，並就社企的營運提供意見；
- (i) 在政府的服務合約中訂明，須聘用若干百分比的弱勢人士和當區居民；
- (j) 鼓勵社企營辦者優先聘用當區居民；

- (k) 提高"伙伴倡自強"社區協作計劃下種子基金的數額，以便發展規模較大的社企；
- (l) 鼓勵各民政事務專員擔當更積極的角色，與有關的區議會、地區組織和政府部門合作，因應個別地區的獨特情況和地區概況，識別弱勢社羣的需要，制訂具針對性的扶貧措施，以及監察有關措施的表現和成效；
- (m) 在地區層面注入經濟活動，從而為有關地區的低收入及低技術工人創造就業機會；
- (n) 設定消滅貧窮的表現目標，並評估扶貧措施在達致各項目標方面的成效；及
- (o) 重開扶貧委員會，積極研究並制訂長遠政策，以紓解貧窮問題。

來源：節錄自福利事務委員會轄下的減貧事宜小組委員會報告
(立法會CB(2)1760/09-10號文件)

扶貧
相關文件

委員會	會議日期	文件
研究有關減貧事宜小組委員會	-	<u>有關在職貧窮的報告(立法會CB(2)1002/05-06號文件)</u> <u>有關婦女貧窮的報告(立法會CB(2)2295/05-06號文件)</u> <u>有關長者貧窮的報告(立法會CB(2)2048/06-07號文件)</u> <u>有關社會企業的發展的報告(立法會CB(2)2390/07-08號文件)</u>
減貧事宜小組委員會	-	<u>福利事務委員會轄下小組委員會報告(立法會CB(2)1760/09-10號文件)</u>
扶貧小組委員會	2012年11月5日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2012年12月11日 (議程第III項)	<u>議程</u>
福利事務委員會	2013年1月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u>
扶貧小組委員會	2013年1月22日 (議程第I項)	<u>議程</u>
內務委員會	2013年1月25日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
扶貧小組委員會	2013年2月28日 (議程第II項)	<u>議程</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年3月18日