

二零一四年十月二十八日
資料文件

立法會扶貧小組委員會

扶貧委員會工作的回顧與前瞻

目的

本文件旨在簡報扶貧委員會(委員會)及其六個專責小組在過去兩年的工作進展，以及下一步工作。

背景

2. 扶貧委員會在二零一二年十二月重設，是現屆政府討論扶貧策略的重要政策平台。委員會由政務司司長擔任主席，下設六個專責委員會，就特定範疇作深入研究和討論。行政長官則主持委員會每年一度的高峰會，以匯聚社會各界，訂立及強化扶貧的策略及方向。首屆扶貧委員會高峰會於二零一三年九月二十八日舉行。

3. 委員會及其專責小組在重組後首年的工作報告見夾附的立法會 CB(2)127/13-14(01) 號文件，而第二年的工作進展則臚列如下。

扶貧委員會

4. 委員會去年九月舉行了首屆高峰會，公布首條官方貧窮線，為評估香港貧窮情況及制定扶貧措施，提供了客觀基礎。制定貧窮線是「破天荒」的舉措，有關分析引起社會廣泛討論及關注社會貧窮問題，亦啟發其他學術及非政府機構進行貧窮研究。

5. 貧窮線分析對行政長官的二零一四年《施政報告》所提出的扶貧藍圖起了關鍵作用。《施政報告》提出的扶貧措施範圍廣泛，受惠群組人數眾多，當中的一項重要措施 – 低收入在職家庭津貼(低收入津貼)的設計是建基於貧窮線分析。

6. 二零一二年的貧窮線分析，識別到一群自力更生、沒有領取綜合社會保障援助的在職貧窮戶。這些住戶大部分育有兒童，是本屆政府需要優先關顧的群組。二零一四年《施政報告》提出的低收入津貼正是要聚焦支援這些家庭，並為這些家庭的兒童提供援助。委員會

聯同社會保障和退休保障專責小組曾先後四次就低收入津貼的設計及安排作討論，向政府提出很多寶貴意見。委員會亦按年更新貧窮線的數據分析，以監察香港的貧窮情況，及探討適切的扶貧措施。

7. 另外，於二零一四年八月，委員會以及社會保障和退休保障專責小組聽取了周永新教授及其團隊介紹「香港退休保障的未來發展」研究報告。委員會隨即全面公開研究報告供公眾參閱。退休保障是複雜及具爭議性的議題，委員會在未來日子會全面審視報告內容和討論相關事宜。

社會保障和退休保障專責小組

8. 社會保障和退休保障專責小組於去年三月委託由周永新教授領導的研究團隊就香港退休保障的未來發展進行研究。專責小組在研究開展前就研究的重點和範圍等與團隊交換意見，並成立研究督導小組為團隊在整個研究過程中提供所需支援。正如上文第七段提及，有關報告已於今年八月正式提交委員會討論，並隨後全面公開。報告為社會深入討論及認識退休保障這個重要並具爭議性的課題提供了有用的基礎。

9. 在二零一四年《施政報告》發表後，專責小組積極協助委員會探討低收入津貼的設計安排細節，向政府提出意見。專責小組亦透過貧窮線的年度更新分析監察貧窮情況。

10. 社會保障及退休保障是社會十分關心的政策範疇。因此，過去委員會與專責小組緊密合作，有關議題亦以聯合會議的形式進行討論。為提升討論的效率，委員會及社會保障和退休保障專責小組將會在委員會的下屆任期合併，而監察貧窮情況、處理社會保障和退休保障等課題將會由委員會直接負責。

教育、就業和培訓專責小組

11. 教育、就業和培訓這三方面都是助人脫貧的重要切入點，尤其有助解決跨代貧窮。故此，專責小組一直以此為綱領，探討如何更好支援青年人，特別是來自基層背景的，讓他們可享有平等的發展機會，發揮所長。專責小組在過去探討了數個重要的範疇，包括同意透過關愛基金為有經濟困難的大學生提供「院校宿舍津貼」和增加為就讀自資課程的清貧學生而設「專上學生資助計劃」下的學習開支助學金。此外，專責小組關注如何加強職業教育的宣傳與推廣，吸引年輕

人投身具前景的職業技能行業，並就加強商界參與課餘學習及支援項目和在中學加強生涯規劃教育提出意見。

12. 因應提升青年向上流動的能力是本屆政府的施政重點之一，委員會來屆會將專責小組的工作範疇擴大，探討如何促進青年人在社會階梯上上移，涉及的範疇不限於教育、就業和培訓。專責小組亦會於來屆更改名稱，以反映其工作範疇及職能。

特別需要社群專責小組

13. 特別需要社群專責小組聚焦研究社會上不同特別需要群組的需要，及提出適當的支援措施。在過去兩年，專責小組積極跟進協助少數族裔兒童在本地學校更有效地學習中文，並與教育局共同探討落實「中國語文課程第二語言學習架構」。

14. 專責小組成立了兩個工作小組，分別就支援有特殊學習需要學生，以及託兒服務作深入的探討。正在研究的課題包括：優化「及早識別」和「及早支援」的機制，讓有特殊需要兒童可以盡早得到介入和支援；加強教師培訓和其他專業支援，以提升有特殊教育需要學生在校的學習能力；以及增加託兒服務讓婦女外出就業以改善經濟情況等。

15. 此外，專責小組亦關注殘疾人士就業的情況，並就如何鼓勵更多僱主聘用殘疾人士的措施提出意見。

社會參與專責小組

16. 為推動商界參與提升青年人上游動力，社會參與專責小組與香港社會服務聯會合作，於去年高峰會啟動了為期三年的「明日之星」計劃，透過三個不同主題的項目鼓勵來自基層家庭的青少年為未來計劃和培養職志，協助他們順利由學校過渡到職場，並獎勵自強不息的學生。計劃實施首年的參與機構數目超過 200 間，共 7 000 多名青年人受惠。

17. 另外，專責小組今年二月初舉辦為期半年的「築福香港」全港大型宣傳活動，已於八月圓滿結幕。「築福香港」旨在推動全民參與扶貧，透過「民、商、官」三方協作，宣揚守望相助的精神。活動期間得到超過 200 個機構及團體自發舉辦逾 700 項扶助弱勢的活動，惠及達 10 多萬來自不同組群的弱勢人士，包括長者、基層家庭、少

數族裔及殘疾人士等。

18. 隨著「明日之星」的順利推行和「築福香港」的圓滿結束，專責小組已大致完成其工作，成功將扶貧助弱的精神廣傳社區。委員會在來屆會繼續推動有意義的社會參與活動，並按需要成立特定的工作小組作出跟進。

關愛基金專責小組

19. 關愛基金自二零一一年成立至今，已推出 27 個援助項目，其中九個由重設的扶貧委員會審批。總承擔額超過 40 億元，令超過 81 萬人次受惠。秉承關愛基金為有需要人士提供及時和針對性援助的宗旨，除了開展多個援助項目外，專責小組亦於過去兩年建議優化個別項目的安排，令援助更加到位。

20. 截至目前為止，已有八個基金項目被納入政府的恆常資助，而政府亦正陸續將另外兩個項目恆常化。這批獲政府納入常規的項目涉及每年約 8 億元經常開支。因應政府的資源情況，其他已證明具顯著扶貧效果或能切合目標受惠群組需要的項目將獲考慮納入政府常規項目。

21. 關愛基金專責小組會繼續與其他專責小組合作，善用基金的資源，擬訂更多支援弱勢社群和基層家庭的項目，以發揮補漏拾遺的功能。

社會創新及創業發展基金專責小組

22. 社會創新及創業發展基金(社創基金)於去年高峰會上正式推出，透過提供五億元種子基金，鼓勵創業人士以創新方式解決社會問題。為方便公眾獲取基金的資訊，繼去年成立社創基金的專設網站後，其他渠道包括 Facebook 專頁、YouTube 頻道、季度通訊和手機應用程式亦已先後推出。

23. 專責小組於去年年中完成市場意向調查，就如何通過中介機構推動社會創新蒐集二千多名持份者的意見。根據調查結果，以及按照委員會同意的社創基金的目標及優先工作範疇，專責小組已制定甄選協創機構的機制及撥款準則，並於今年首季公開邀請有興趣的機構申請成為社創基金的首批協創機構，推展「能力提升」和「創新計劃」項目。專責小組共收到超過 40 份建議書，有關委聘詳情將於今年

稍後時間公布。

24. 此外，專責小組正籌備一個食物援助的旗艦項目，項目涵蓋的範圍包括建立一個有效配對供應和需求的資訊交流平台，以及其他相關服務。專責小組參考了跨界別集思會的討論成果，將透過公開徵聘挑選及委聘一家協創機構負責推行。

25. 另外，專責小組正與政府青少年網站(Youth.gov.hk)合辦「中學生社創短片比賽」，旨在提升中學生對社會創新及扶貧的認識。

前瞻

26. 第二屆扶貧委員會高峰會原訂於今年十月四日舉行，以公布二零一三年的香港貧窮情況分析。受到近期的佔領活動影響，高峰會須順延至今年稍後舉行。

27. 扶貧委員會是政府的重要政策平台，協助政府推行扶貧工作，聽取各界意見及凝聚共識。過去兩年，委員會及其轄下的六個專責小組根據貧窮線的分析及收集得的意見，就不同的扶貧政策措施作了多番研究及討論，為政府制定扶貧藍圖提供有用的意見。展望將來，委員會會致力協助政府落實扶貧藍圖的措施。

28. 本屆扶貧委員會的任期將於本年十一月三十日結束。來屆委員會的架構將作適度調整。來屆委員會將設四個專責小組，分別負責促進青年人向上流動、支援特別需要群組，以及推動關愛基金和社創基金的工作，而社會保障及退休保障會由委員會直接負責。委員會亦會就特定議題及項目設立工作小組推展相關工作。各專責小組的職權範圍會作檢視，以反映委員會的工作方向。我們會繼續推動「民、商、官」三方合作，群策群力做好扶貧工作。

徵詢意見

29. 請委員備悉本文件內容。

政務司司長辦公室
扶貧委員會秘書處
二零一四年十月

立法會扶貧小組委員會

扶貧委員會高峰會和 扶貧委員會及其轄下專責小組的工作進展情況

目的

本文件旨在簡報扶貧委員會高峰會(高峰會)和扶貧委員會(委員會)及其轄下專責小組的工作進展情況。

扶貧委員會高峰會

2. 由行政長官主持的首屆扶貧委員會高峰會已於二零一三年九月二十八日順利舉行，高峰會的主題為「制定貧窮線與扶貧策略」。高峰會有約五百人出席，除委員會及轄下六個專責小組的成員外，亦有行政會議成員、立法會議員、區議會主席及副主席、商界、學術界、智庫、非政府組織及不同服務使用者組織及關注團體的代表等。

3. 委員會在重設後不足一年的時間內完成了制定貧窮線的工作。貧窮線是按國際主流的方法，以相對貧窮概念制定，具國際可比性和公眾認受性。委員會把貧窮線訂於政府政策介入前(即稅前和社會福利轉移前)每月住戶收入中位數的 50%。官方貧窮線的制定是處理香港貧窮問題的重要里程碑，顯示本屆政府對處理這問題的決心和承擔。貧窮線有助我們了解貧窮情況；協助制定政策，以及審視政府政策介入的成效。

4. 委員會在高峰會上公布了貧窮線的具體內容及二零一二年貧窮情況的分析。二零一二年貧窮情況的分析詳情載於由經濟分析及方便營商處的經濟分析部及政府統計處於高峰會當日發表的《2012年香港貧窮情況報告》。報告已上載至扶貧委員會的專屬網站(www.povertyrelief.gov.hk)。與高峰會有關的資料文件亦已於會後透過立法會秘書處分發給議員。

5. 按住戶人數制訂的 2012 年貧窮線(除稅及社會福利轉移前)如下：

一人	3,600 元
二人	7,700 元
三人	11,500 元
四人	14,300 元
五人	14,800 元
六人及以上	15,800 元

6. 二零一二年貧窮情況的分析顯示，在政府政策介入前，香港的貧窮住戶為 541 000 戶，涉及 1 312 000 人，貧窮率為 19.6%。政府各項恆常現金政策介入後(主要包括綜合社會保障援助(綜援)、高齡津貼、學生資助和鼓勵就業交通津貼等措施)，有效改善貧窮情況，貧窮住戶的數目降至 403 000 戶，涉及 1 018 000 人，貧窮率為 15.2%。從貧窮情況的詳細分析，我們有以下的觀察：

- (一) 雖然貧窮線的主要分析不包括非恆常現金(一次過紓緩措施)及非現金政策(主要為公屋)的影響，但兩者具相當的扶貧效果。當中以公屋政策的扶貧成效尤為明顯，若把公屋為主的非現金政策計入後，2012 年的貧窮率會由 15.2% 下降至 10.1%，生活在貧窮線下的住戶數目會由 403 000 個減少至 272 000 個，人口則會由 102 萬人減少至 674 000 人。
- (二) 恆常現金政策中，則以綜援的扶貧作用最明顯，成功幫助約 9 萬戶「脫貧」。縱使有為數不少的綜援住戶(約 10 萬戶)在恆常現金介入後仍然處於貧窮線下，但他們近八成為公屋住戶，另外約一成住在自置私樓或居屋，相信他們在生活上最主要的住屋需要已得到照顧。
- (三) 在 102 萬貧窮人口中，有 208 800 名 18 歲或以下的兒童，差不多佔香港兒童人口的 20%，超過九成的貧窮兒童是在綜援家庭或非綜援在職住戶。雖然他們都可受惠於免費教育政策，礙於家庭條件較差，難免會在學習上處於不利的位置。
- (四) 另外，接近 300 000 人是 65 歲或以上的長者(即香港長者人口中的三分之一)。不過，我們必須留意貧窮線並不計及資產，而把「低收入、高資產」的退休人士計算在內，貧窮長者

的比率或會被高估。

(五) 在 300 000 個沒有領取綜援而生活在貧窮線下的住戶中，約 48%(143 500 戶)屬於有從事經濟活動的在職住戶。這些在職住戶的家庭人數通常較多(84%是三人或以上)、要供養的家庭成員較多(一人工作供養兩名家屬)，以及從事低技術工作。這些家庭因為負擔較大，單憑工作並不可以脫貧，情況值得關注。

7. 制定貧窮線有助我們了解香港的貧窮問題及識別需要幫助的群組。我們下一步的工作是找出適當的方法去扶助弱勢社群。未來的扶貧方向及策略有四方面：

(一) 就業是脫貧的最佳途徑。我們應繼續發展經濟，創造就業機會，尤其是可促進年輕人向上流動的優質職位。

(二) 任何協助有需要在職貧窮家庭的新措施，必須以鼓勵就業和加強支援下一代的在學需要為前提，支援方式應以持續協助家庭成員自力更生和提供向上流動機會為目標。

(三) 就綜援系統而言，較有效的改善方法是考慮以針對性的措施，鼓勵健全受助人"從受助走向自助"，以及加強對學齡兒童的支援以減低跨代貧窮的風險。

(四) 我們應考慮以現金援助、支援服務和將關愛基金下已確定為有效的項目恆常化等方式，幫助有特殊需要的群組，包括殘疾人士、單親家庭和少數族裔人士等。

8. 高峰會當日設有討論環節，行政長官及扶貧委員會成員與出席者就扶貧策略進行交流。出席者歡迎政府制定貧窮線，並應盡快訂出聚焦及有效的措施，幫助貧窮家庭和有需要的弱勢群組。出席者亦普遍同意以支持就業和加強支援貧窮兒童的在學需要作為下一步扶貧工作的重點方向。

扶貧委員會及轄下專責小組的工作進展

9. 扶貧委員會在二零一二年十二月重設後，隨即展開工作。委員會及轄下六個專責小組檢視各項現行措施，找出可即時予以改善的地方，並探討長遠的政策事宜。委員會和專責小組在過去

十個月，與持份者進行了約 30 次探訪或會面。

10. 高峰會當日，扶貧委員會其轄下六個專責小組印製了單張滙報過去十個月的工作情況。單張亦已上載至扶貧委員會的專屬網站。六個專責小組過去十個月的主要工作重點如下：

社會保障和退休保障專責小組

11. 社會保障和退休保障專責小組除協助扶貧委員會制訂貧窮線外，也檢視了綜援計劃的幾個方面和現有受助人的類別，鼓勵有工作能力的綜接受助人“從受助走向自助”。因此，小組成員支持在關愛基金下推出獎勵計劃，向約 2 000 名領取綜援的健全失業人士提供工作誘因，協助他們透過就業達致自力更生。

12. 專責小組已委託由周永新教授領導的顧問團隊，研究現時的三根支柱退休保障制度是否足夠，並提出前瞻性建議。專責小組亦正檢視政府就傷殘津貼進行的檢討工作。

教育、就業和培訓專責小組

13. 為協助解決跨代貧窮及確保人人都有接受優質教育的機會，教育、就業和培訓專責小組在檢視過現行為清貧學生提供的資助後，同意透過關愛基金及早提供支援，在二零一三／一四學年將學校書簿津貼計劃下的定額學習開支津貼提高一倍，並為副學位以下程度課程的學生設立發還學費機制。這些措施可令超過 356 000 名學生受惠。

14. 為促進年輕人向上流動，專責小組曾探討如何吸引年輕人投身具前景的職業技能行業，同時紓緩這些行業人手短缺的情況。就此，專責小組正研究推行一項由政府、職業訓練局和商界三方協作，並結合職業訓練、就業輔導和在職支援的試驗計劃。

特別需要社羣專責小組

15. 教育和就業是達致社會共融的途徑。特別需要社羣專責小組正考慮如何透過職業訓練提升殘疾人士的就業能力，並探討如何加強支援公開就業的殘疾人士，包括支持《有能者•聘之約章》及共融機構嘉許計劃以推動各界聘用殘疾人士。此外，專責小組正研究協助少數族裔兒童在本地學校更有效地學習中文，研究涵蓋及早介入服務、調適課程和水平測試工具、學校及家長支援，

以及教師培訓等範疇。

16. 為協助單親家長在工作與家庭之間取得平衡，專責小組正考慮如何優化鄰里支援照顧幼兒服務。至於從內地來港的新移民，專責小組會研究現有的培訓機構能否滿足他們的培訓／再培訓需要。

社會參與專責小組

17. 為整合這些來自民間的扶貧力量，社會參與專責小組於高峰會當日啟動與本港商會及香港社會服務聯會合作推出以清貧青少年為目標羣組的“明日之星”計劃，透過三個項目，協助青少年順利由學校過渡到職場，鼓勵他們計劃未來，並獎勵自強不息的學生。

18. 專責小組現正籌備明年年初開展的全港宣傳活動，活動為期六個月，旨在推廣互助關愛精神，動員來自不同界別的個人及機構，各盡所能協助社會上有需要的人士，發揮扶貧精神。專責小組亦計劃設立網站，分享由商界及專業界別，以及社福界舉辦的扶貧活動的資訊。

關愛基金專責小組

19. 關愛基金在二零一一年年初成立，至今已通過落實 24 個援助項目，其中六個由重設的扶貧委員會審批。總承擔額超過 29 億元，令二十多萬人受惠。秉承關愛基金為有需要人士提供及時和針對性援助的宗旨，關愛基金專責小組建議修訂部分現有項目的資格準則，以期令更多有需要的人士受惠。到目前為止，三個基金項目已恆常化，即由政府納入常規項目持續推行。因應政府的資源情況，其他已證明具顯著扶貧效果或能切合目標受惠群組需要的項目亦會恆常化。

20. 今年六月，經立法會財務委員會的批准後，政府向關愛基金額外注資 150 億元，以加強推動扶貧工作，並強化基金補漏拾遺的功能。關愛基金專責小組會繼續與其他專責小組合作，擬訂更多支援弱勢社羣和基層家庭的項目。

社會創新及創業發展基金專責小組

21. 社會創新及創業發展基金(社創基金)於高峰會當日正式推

出，透過提供五億元種子基金，鼓勵創業人士以創新方式解決社會問題。推廣社創基金的專設網站亦於同日投入運作，供公眾瀏覽。社創基金專責小組已在今年年中完成市場意向調查，接觸二千多名持份者，除加深他們對社創基金的基本了解外，也就如何通過中介機構推動社會創新蒐集他們的意見。社創基金專責小組會根據調查所得，著手籌備在今年第四季以公開邀請方式招聘首批中介機構。

22. 此外，社創基金正探討推行旗艦計劃，提供平台以加強和統籌為貧困人士提供食物援助服務。小組成員也正考慮委聘顧問，研究進一步落實社創基金的各項目標。

下一步工作

23. 過去十個月，政府在委員會及各界持份者的支持和配合下，在扶貧工作取得了一些具體及實質的進展，但接下來仍有相當多的工作。我們會根據貧窮線的分析及收集所得的意見，考慮和訂出未來扶貧策略。我們會繼續推動民、商、官三方合作，羣策羣力做好扶貧工作。

24. 政府即將展開下一份《施政報告》和《財政預算案》的諮詢工作，歡迎各界就扶貧策略及措施提出建議，協助政府制訂出聚焦和有效的政策。

徵詢意見

25. 請委員備悉本文件內容。

扶貧委員會秘書處
政務司司長辦公室
二零一三年十月