

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1266/13-14號文件

檔 號：CB2/HS/1/12/1

## 2014年4月11日內務委員會會議文件

### 扶貧小組委員會訪問團 前往台灣及日本進行職務訪問的報告 及優先編配辯論時段予扶貧小組委員會主席

#### 目的

本文件請議員 ——

- (a) 察悉扶貧小組委員會(下稱"小組委員會")訪問團前往台灣及日本進行職務訪問以考察當地扶貧經驗的報告(下稱"該報告"); 及
- (b) 考慮小組委員會根據《內務守則》第14A(h)條提出的要求，優先編配辯論時段予小組委員會主席馮檢基議員，以便他在2014年5月7日的立法會會議上就該報告動議議案辯論。

#### 職務訪問報告

2. 內務委員會於2012年10月委任小組委員會，負責研究多項事宜，包括紓緩貧窮的相關政策及措施。小組委員會認為，委員應進行職務訪問，以研究香港以外地方在減貧方面的經驗。經考慮多個地方的扶貧策略後，小組委員會商定前往台灣及日本進行職務訪問，讓委員研究當地在扶貧方面的經驗。小組委員會於2013年7月5日獲內務委員會批准進行職務訪問。

3. 小組委員會訪問團於2013年8月20日至29日訪問台灣及日本。訪問團聽取了多名政府官員和相關機構代表所作的簡介及與他們交換意見，並拜訪了多間社福機構。小組委員會已就訪問結果進行討論。訪問結果及小組委員會的討論摘要載於報告內(附件I)。

## 議案辯論

4. 鑒於扶貧的議題備受公眾關注，訪問團建議要求內務委員會批准優先編配辯論時段予小組委員會主席，以便他在立法會會議上就該報告動議議案辯論，讓所有議員有機會發表對有關課題的意見，並讓政府當局藉此機會作出回應。小組委員會支持訪問團的建議。

5. 《內務守則》第14A(h)條訂明，立法會轄下的小組委員會可提出優先編配辯論時段的要求，而此項要求須向內務委員會提出，由內務委員會按個別情況予以考慮。若內務委員會答允此項要求，有關辯論時段不會算作議案動議人本人獲編配的辯論時段。按照此項條文，小組委員會要求內務委員會同意優先編配辯論時段予小組委員會主席馮檢基議員，以便他在2014年5月7日的立法會會議上，就訪問團的報告動議議案辯論。議案的措辭已獲小組委員會同意，現載於**附件II**。小組委員會又建議，在該次立法會會議上，除進行此項辯論外，亦就另外一項不擬具立法效力的議員議案進行辯論。此項建議符合內務委員會在2013年11月29日作出，關於在編配時段供環境事務委員會訪問團前往大韓民國進行職務訪問的報告進行辯論之外，尚可供編配的辯論時段數目的決定。

## 徵詢意見

6. 謹請議員察悉該報告，並考慮小組委員會有關按照《內務守則》第14A(h)條優先編配辯論時段的要求。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2014年4月10日

香港特別行政區  
立法會

---

內務委員會轄下  
扶貧小組委員會  
訪問團

前往台灣及日本進行職務訪問  
以考察當地扶貧經驗的報告

2013年8月20日至29日

---

# 目錄

章節	頁數
<b>1 引言</b>	
– 報告目的	1
– 訪問團成員	1
– 訪問目的	1
– 訪問行程	2
<b>2 為低收入家庭及在職貧窮人士實施的扶貧策略</b>	
– 台灣為低收入家庭及在職貧窮人士實施的扶貧策略	3
– 日本為低收入家庭及在職貧窮人士實施的扶貧策略	11
<b>3 為貧困長者實施的扶貧策略</b>	
– 台灣為貧困長者實施的扶貧策略	19
– 日本為貧困長者實施的扶貧策略	22
<b>4 推動社區經濟的策略</b>	
– 台灣推動社區經濟的策略	28
– 日本推動社區經濟的策略	28
<b>5 觀察所得、討論及總結</b>	
– 觀察所得及討論	32
– 總結	34
<b>鳴謝</b>	35
<b>附錄</b>	

於2013年8月20日至29日前往台灣及日本進行職務訪問的行程表

# 第1章 —— 引言

## 報告目的

1.1 立法會內務委員會轄下扶貧小組委員會(下稱"小組委員會")於2013年8月訪問台灣(台北)和日本(東京),以考察當地的扶貧經驗。本報告闡述訪問團的主要考察結果及觀察所得,以及小組委員會就有關結果所作的討論摘要。

## 訪問團成員

1.2 訪問團由以下議員組成 ——

### 小組委員會委員

馮檢基議員, SBS, JP (小組委員會主席兼訪問團團長)

梁耀忠議員

張國柱議員

梁家傑議員, SC (只參與訪問台北部分的行程)

梁國雄議員

黃毓民議員

陳婉嫻議員, SBS, JP

郭偉強議員

### 非小組委員會委員的議員

黃國健議員, BBS

謝偉俊議員, JP

1.3 小組委員會秘書徐偉誠先生、高級議會秘書2(4)余綺華女士及研究主任3鄭慧明女士陪同訪問團出訪。

## 訪問目的

1.4 小組委員會由立法會內務委員會於2012年10月委任,負責研究多項事宜,包括扶貧的相關政策及措施。小組委員會決定派遣訪問團前往台灣及日本,以考察當地在扶貧(尤其是長者貧窮和在職貧窮)方面的經驗,就其扶貧政策及措施索取第一手資料,並與制訂、推行及監察相關策略的人士交換意見。

## 訪問行程

1.5 訪問團於2013年8月20日至24日訪問台灣(台北)，並於2013年8月24日至29日訪問日本(東京)。訪問團先後與多位政府官員、國會議員、非營利團體代表及學者會晤，並參訪台北市、新北市及東京一些非營利團體及社會福利設施。訪問行程的細節載於**附錄**。

## 第2章 —— 為低收入家庭及在職貧窮人士實施的扶貧策略

### 台灣為低收入家庭及在職貧窮人士實施的扶貧策略

2.1 在台灣，訪問團會見衛生福利部、勞工委員會、台北市政府社會局及勞動局，以及新北市政府勞工局及社會局的官員，並會見立法院社會福利及衛生環境委員會召集人，聽取他們詳細介紹台灣為低收入家庭及在職貧窮人士推行的扶貧政策和措施。訪問團亦參訪台北市的延吉平宅，以了解當地為低收入家庭提供的服務。

#### 扶貧政策概覽

2.2 台灣的衛生福利部<sup>1</sup>負責制訂和推行有關社會福利、社會保險、社會救助、醫療服務及公共衛生的政策。訪問團聽取了衛生福利部簡介台灣政府支援弱勢社羣的整體策略，以及社會救助制度(即最後的社會安全網)的詳情。

2.3 據衛生福利部表示，台灣政府透過多項策略解決貧窮問題，包括向有需要人士提供社會救助及福利服務、為有工作能力者促進就業機會，並確保提供平等的教育機會，以紓緩跨代貧窮。



拜訪衛生福利部社會救助及社工司官員

<sup>1</sup> 衛生福利部於2013年7月成立，由行政院衛生署；內政部社會司、兒童局、家庭暴力及性侵害防治委員會及國民年金監理會；及教育部國立中國醫藥研究所合併而成。

## 貧窮的量度指標

2.4 根據衛生福利部的資料，台灣政府於1997年採用現行的官方貧窮臨界線(即最低生活費)，以釐訂社會救助制度的受助資格。根據《社會救助法》第4條，最低生活費的定義為去年某地區的人均每月可支配收入中位數的60%。可支配收入的量度方法，是把來自工作、投資和物業及社會保險現金福利的所有收入加起來，再減去稅款及社會保障供款。在2013年，台灣的最低生活費介乎8,798元新台幣(2,367港元)至14,794元新台幣(3,980港元)<sup>2</sup>。舉例而言，台北市的最低生活費為14,794元新台幣(3,980港元)，而新北市的最低生活費則為11,832元新台幣(3,183港元)。

## 社會救助制度

2.5 社會救助制度根據《社會救助法》訂定，為有需要的公民提供援助及災難救濟，並協助他們脫貧自立。該制度的主要受助人類別包括：低收入戶、中低收入戶、長者、殘疾人士、沒有工作能力的人士，以及災民及其家人。

### *救助的資格準則*

2.6 根據《社會救助法》第4條，若低收入戶及中低收入戶的家庭人均月薪分別低於最低生活費及最低生活費1.5倍，而家庭總資產(包括流動資產及物業)沒有超出該區負責當局所指定的水平，便符合資格接受社會救助。

2.7 在2013年，低收入戶的人均流動資產限額按年介乎75,000元新台幣(20,175港元)至150,000元新台幣(40,350港元)，而家庭物業資產限額則介乎250萬元新台幣(672,500港元)至655萬元新台幣(176萬港元)。在2013年，中低收入戶的人均流動資產限額按年介乎112,500元新台幣(30,263港元)至150,000元新台幣(40,350港元)，而家庭物業資產限額則介乎375萬元新台幣(100萬港元)至776萬元新台幣(209萬港元)。

2.8 根據衛生福利部的資料，截至2013年6月，台灣共有144 188戶低收入戶(即351 850名低收入人士)，約佔總住戶數目1.8%或總人口1.5%；而中低收入戶則有98 089戶(即304 371名中低收入人士)，約佔總住戶數目1.2%或總人口1.3%。

---

<sup>2</sup> 2013年12月的匯率為1元新台幣兌0.269港元。



## 救助類別

2.9 社會救助制度為低收入戶及中低收入戶提供的援助包括：生活補助、醫療補助及促進脫貧自立的支援。

2.10 在2013年，低收入戶每人每月可獲發的基本家庭生活補助由5,900元新台幣(1,587港元)至14,794元新台幣(3,980港元)不等，金額按受助家庭中有工作能力的成員數目、收入水平和資產額計算<sup>3</sup>。

2.11 在2013年，低收入戶的15歲以下兒童每月可獲發1,900元新台幣(511港元)至7,300元新台幣(1,964港元)不等的的生活補助。為鼓勵低收入戶子女持續就學，以改善他們日後的就業前途，就讀中學或以上程度的學生每月可獲發5,900元新台幣(1,587港元)的就學生活補助。此外，低收入戶可獲特別援助，例如教育補助、租金補助及喪葬補助。中低收入戶就讀高中或以上課程的子女可獲發相當於教育開支三成的教育補助。

2.12 至於醫療補助，低收入戶及中低收入戶可分別獲補助支付全數及五成的全民健康保險費。政府會全數補助低收入戶的醫療開支；若中低收入戶於3個月內累積醫療開支達30,000元新台幣(8,070港元)或以上，則可獲補助八成醫療開支。

2.13 為鼓勵接受社會救助的人士脫貧自立，負責的地方當局須根據《社會救助法》第15條，促進有工作能力受助人的就業機會。有關支援包括：提供就業服務、職業訓練、以工代賑補助、創業諮詢服務、創業貸款利息補助及求職期間的交通補助。

2.14 社會救助受助人若在接受職業訓練後獲聘，或在參與以工代賑計劃或接受公共就業服務後找到工作，其部分工作收入在評審社會救助資格時可獲得豁免計算，豁免期可長達3年，期滿後可再續期一年。

2.15 《社會救助法》亦規定為無家可歸者提供援助。根據該法令第17條，地方政府會為無家可歸者提供居所、生活補助，並

---

<sup>3</sup> 台北市的低收入戶按收入水平分為5類。2013年，沒有收入或收入微薄的首3類低收入戶每人每月可獲發6,800元新台幣(1,829港元)至14,794元新台幣(3,980港元)不等的的基本家庭生活補助，其餘兩類家庭只可獲發子女生活補助及就學生活補助。新北市的低收入戶按收入及資產水平分為3類。2013年，沒有收入或收入微薄的首兩類低收入戶每人每月可獲發5,900元新台幣(1,587港元)至11,500元新台幣(3,094港元)不等的的基本家庭生活補助，最後一類家庭只可獲子女生活補助及就學生活補助。

轉介他們接受社會福利及就業服務。在2012年，被地方政府列為無家可歸者共有3 240人。這些人士被識別為無家可歸，但拒絕入住地方政府提供的棲身之所。

### 台北市政府推行的措施

2.16 訪問團與台北市政府社會局的官員會晤，以了解當地直轄市為低收入戶推行的扶貧措施。



拜訪台北市政府社會局官員

2.17 根據台北市政府的資料，2012年該直轄市共有21 001戶低收入戶(即51 282名低收入人士)，約佔總住戶數目2.1%或總人口1.9%；2012年共有3 286戶中低收入戶(即8 770名中低收入人士)，約佔該直轄市總住戶數目0.3%或總人口0.3%。

2.18 除透過社會救助制度為低收入戶及中低收入戶提供經濟支援(例如生活補助及醫療補助)外，台北市政府推行了多項措施，以提升低收入戶的能力，鼓勵他們脫貧自立。該等措施包括：

- (a) 平價住宅 —— 為低收入戶提供免費或平價房屋，並透過密集的輔導及社會支援服務，協助他們脫貧自立；

- (b) 以工代賑及就業支援計劃 —— 提供以工代賑的職位(2013年提供了2 670個空缺)，並透過個別化就業服務，協助參加者獲聘長期職位；
- (c) 兒童希望發展帳戶 —— 協助低收入戶的子女累積未來的教育經費，並為家長及其子女提供教育課程；
- (d) 青少年工作培訓計劃 —— 為18歲至25歲的學生提供工作培訓職位，讓他們建立工作能力；及
- (e) 大手牽小手方案 —— 招募低收入戶的青少年，向其他低收入戶的兒童提供課後照顧服務。

## 平價住宅

2.19 訪問團到訪台北市的延吉平宅，以深入了解有關服務。台北市政府於70年代推出平價住宅計劃，以期為低收入戶提供安定的居所，並透過個案管理及社會支援服務，協助這些家庭脫貧。目前，當地共有4個平價住宅屋苑，為約1 448戶家庭提供服務；其中延吉平宅為120戶家庭提供平價房屋。

2.20 平價住宅供低收入戶免費或以廉價<sup>4</sup> 借住，有關家庭不得擁有物業或居於公共房屋，而家中須有3名或以上成員正接受輔導服務。服務的輪候時間介乎1至3年。借住期為兩至3年；若住戶於契約期滿時仍符合借住資格，可申請續期。

2.21 平價住宅的住戶亦可獲得下列社會支援服務，以助脫貧：

- (a) 個案管理 —— 支援單親家庭、有精神病患者的家庭及其他高危家庭，協助他們取得社會福利服務；
- (b) 社區營造 —— 為住戶舉辦社區活動，以改善居住環境，加強社區關係，凝聚社羣，並促進鄰里共融；及
- (c) 培訓 —— 為住戶提供個人成長及職業訓練，讓他們培養正面的人生觀，強化技能水平。

2.22 據台北市政府表示，延吉平宅住戶的脫貧成功率很高，因為該屋苑毗鄰的高尚住宅區，可為住戶提供就業機會。

---

<sup>4</sup> 舉例而言，居於延吉平宅的較高收入戶須按月繳納維護費，金額由155元新台幣(42港元)至430元新台幣(116港元)不等。



參觀延吉平宅的社區中心，以了解更多關於居民的日常生活

## 促進就業的策略

2.23 行政院勞工委員會轄下的職業訓練局(下稱"職訓局")負責制訂及推行策略，藉以透過培訓來提升勞動人口的工作能力、促進就業及保障弱勢社羣(包括肢體殘疾或智障人士、中年人士及長者)就業。訪問團與職訓局官員會晤，以了解其促進台灣低收入戶及中低收入戶就業的策略和措施。



參觀行政院勞工委員會職業訓練局

## 低收入戶及中低收入戶就業促進實施計劃

2.24 據職訓局表示，促進就業是協助弱勢社羣脫貧的主要策略之一。職訓局於2011年推出"2011-2016年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計劃"，以助政府解決貧窮問題。該計劃針對低收入戶及中低收入戶(主要為接受社會救助的家庭)中有工作能力並有意就業的失業家庭成員，有關措施包括：

- (a) 職業訓練 —— 為接受職業訓練的失業人士提供全額補助，並向參與全日制培訓課程的人士發放每月生活補助，金額為最低工資<sup>5</sup>的60%(即11,428元新台幣(3,074港元))，為期最長6個月；並提供全額補助予接受技能提升培訓的合資格在職人士，3年內最高補助金額為70,000元新台幣(18,830港元)；
- (b) 技術士技能檢定 —— 資助求職者參加技能檢定和考取證書，受資助次數最多為3次；
- (c) 多元就業開發方案 —— 資助政府部門、地方政府及非營利團體為弱勢社羣創造新職位的社會及經濟發展計劃；
- (d) 個案管理個別化專業服務 —— 協助求職者改善其工作態度及能力，讓他們獲得聘用，並適應工作環境；
- (e) 微型創業鳳凰貸款 —— 為20至65歲婦女或45至65歲人士提供免費講座和諮詢服務，以及低息(首兩年免息)貸款，以助他們開辦小生意，最高貸款額為100萬元新台幣(269,000港元)；及
- (f) 為求職者提供就業培訓機會及培訓津貼、政府部門及非營利團體的臨時工作，並為投身勞工短缺行業者提供津貼及為面試求職者發放交通補助，以及資助僱主聘用來自弱勢社羣的求職者。

2.25 職訓局表示，該局推行的措施及服務經費來自公帑、就業保險計劃<sup>6</sup>的保費，以及透過向僱主收取輸入勞工徵費而成立的

<sup>5</sup> 2013年，台灣的每月最低工資訂為19,047元新台幣(5,124港元)。

<sup>6</sup> 就業保險計劃於2003年推行，為失業工人及其家屬提供基本生活補助，並提高工人的求職能力。

就業安定基金。在2011年7月至2013年6月期間，職訓局為18 320人提供個別化專業服務，並處理了39 110宗技術士技能檢定個案、1 911宗職業訓練個案，以及827宗政府部門及非營利團體的就業安排個案。

### *台北市政府及新北市政府推行的促進就業措施*

2.26 訪問團與台北市政府勞動局及新北市政府勞工局轄下就業服務中心的官員會晤，以了解當地直轄市採取的促進就業措施。



拜訪新北市政府勞工局官員

2.27 台北市政府及新北市政府為低收入戶推行的促進就業措施，大致與職訓局"2011-2016年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計劃"所訂的措施相符。訪問團亦察悉，新北市政府推出了特定措施，以解決年青成人失業率高企的問題。有關失業率是總人口失業率的3倍(2013年7月錄得4.2%)。該等特定措施包括：

- (a) 為高中及大學畢業生舉辦有關職業計劃、面試技巧及求職資源的講座；

- (b) 於大學校園舉辦招聘會；
- (c) 為年青成人提供短期的市政府部門就業安排，讓他們發展工作技能，培養工作態度；及
- (d) 為參與職業訓練的失業年青成人提供補助，金額最高為120,000元新台幣(32,280港元)，為期兩年。

### 增加教育機會的策略

2.28 訪問團與立法院社會福利及衛生環境委員會召集人會晤期間，得悉低收入戶及中低收入戶的大學生除可在社會救助制度下獲得教育補助外，亦可申請低息教育貸款，以支付教育開支。教育貸款由銀行提供，並由政府擔保。

### **日本為低收入家庭及在職貧窮人士實施的扶貧策略**

2.29 在日本，訪問團與厚生勞動省及東京都政府的官員，以及國會眾議院厚生勞動委員會理事會晤。訪問團聽取了有關扶助低收入家庭及在職貧窮人士的政策和措施的詳細介紹。訪問團亦聽取了中央大學教授山田昌弘闡述日本的貧窮及就業問題。

2.30 此外，訪問團參觀了日本赤十字社乳兒院及兩所由東京都政府為協助有需要人士而委託開辦的設施，即"浜川莊"和"品川寮自立支援中心"(下稱"品川寮")，以了解為低收入人士及露宿者提供的服務。

### 扶貧政策概覽

2.31 訪問團與中央大學教授山田昌弘會晤，以了解日本的貧窮及就業問題。據山田教授所述，貧窮問題在90年代後期已經出現。當時日本經濟低迷，企業為求減低成本，聘用較高比例的非常額僱員或兼職僱員<sup>7</sup>。這些僱員以較常額員工差的待遇條件受聘，容易陷入貧窮狀態。山田教授指出，不穩定的就業情況令許多低收入在職青年須與父母同住，並且一直不結婚。當此人口組別人士的父母無力繼續供養他們時，他們便可能會陷入貧窮。

---

<sup>7</sup> 在勞動人口當中，非常額男性僱員的比例已由1990年的8.7%上升至2012年的20.9%，非常額女性僱員的比例則由1990年的37.9%上升至2012年的56.4%。

2.32 日本政府在50年代已推行社會保障制度，旨在保障普羅大眾避免陷入貧窮，以及支援處於貧窮狀態的人。社會保障制度涵蓋的範圍包括公共援助、就業保險、公共年金、醫療保險及長期護理保險。此外，在都道府縣的層面，各地方政府已針對特定的弱勢社羣推行扶貧措施。據山田教授所述，在90年代的經濟危機之前，日本的社會保障制度一直運作良好，但隨着日本社會經濟情況的轉變，例如非常額僱員或兼職僱員所佔的比例增加，已對該制度構成挑戰。



聽取中央大學教授山田昌弘簡介日本的貧窮及就業問題

### 量度貧窮

2.33 訪問團與眾議院厚生勞動委員會理事棚橋泰文先生會晤，就日本的貧窮問題交換意見。訪問團獲告知，日本跟隨經濟合作及發展組織，採用了相對貧窮的概念來量度貧窮，並使用家庭每月可支配入息中位數的50%作為貧窮臨界線。根據最新的量度數字，日本有16%的人口處於貧窮狀態。

2.34 棚橋泰文先生又表示，每年家庭入息少於200萬日圓(149,800港元)<sup>8</sup>的在職人士一般被視為在職貧窮人士。在2011年，日本的在職貧窮人數約為1 070萬。

<sup>8</sup> 2013年12月的匯率為1日圓兌0.0749港元。





拜訪眾議院厚生勞動委員會理事棚橋泰文先生

2.35 訪問團與東京都政府的官員會晤，以了解其扶助低收入家庭及在職貧窮人士的策略和措施。



聽取東京都政府簡介為低收入及失業人士提供的援助

## 公共援助制度

2.36 根據《生活保護法》(新法)實施的公共援助制度，是最後的社會安全網，為有需要的公民提供最基本程度的經濟援助、服務或其他支援，並推動他們脫貧自立。主要受助人類別為長者家庭、有患病或殘疾成員的家庭，以及單親母親家庭。該制度的經費來自日本政府(75%)和地方政府(25%)的撥款。

### *援助類別*

2.37 該制度為有需要人士提供8類援助，即生活援助、教育援助、房屋援助、醫療援助、長期護理援助、分娩援助、職業援助，以及殯葬援助。除醫療援助和長期護理援助以服務形式提供外，其他援助均以現金形式提供。

2.38 援助金額為受助家庭的收入(包括就業入息、資產、社會保障現金福利，以及其他家庭成員或親屬的資助)與厚生勞動省釐定的最低生活費用之間的差額。最低生活費用是根據主要類別開支(例如生活、房屋、教育、醫療及長期護理)、家庭成員的人數和年齡及居於不同地區的家庭在生活費用上的差別而釐定。在東京，於2013年向3人家庭、育有1名子女的單親母親家庭，以及獨居長者家庭發放的標準援助金額分別約為236,610日圓(17,722港元)、216,660日圓(16,228港元)及133,840日圓(10,025港元)。

2.39 在公共援助制度下，政府亦建立了各種保障設施，例如康復、醫護及住宿照顧設施，為有需要的公共援助受助人(例如肢體傷殘或智障人士)提供支援服務。截至2013年4月，東京約有27所保障設施。

2.40 截至2013年1月，日本有157萬戶家庭接受公共援助(即215萬名受助人)。東京的相應數字為221 902戶受助家庭(即290 610名受助人)。全日本和東京，每千人分別有16.9和22.0人為受保障人士。

### *公共援助制度的檢討*

2.41 據東京都政府表示，日本政府已於2012年檢討公共援助制度，並考慮收緊醫療援助的申領資格(醫療援助約佔整個制度的一半開支)。日本政府亦有考慮推行改革，推動受助年青成人脫貧自立。

## 浜川莊

2.42 訪問團拜訪了浜川莊。這是一所由非營利的社會福祉法人有隣協會在東京品川區營辦的康復設施<sup>9</sup>，為肢體傷殘或智障的有需要單身男士提供生活支援服務，令他們能夠有尊嚴地獨立生活。

2.43 浜川莊可收容120人，有14名員工工作。該所設施所提供的服務包括：住宿、膳食及日用品供應、生活及保健指導、輔導、康復或治療活動、社交活動、就業服務，以及後續的跟進服務。



拜訪浜川莊(東京一所為低收入人士而設的設施)

## 日本赤十字社乳兒院

2.44 訪問團參觀了日本赤十字社乳兒院，以了解為弱勢兒童提供的服務。該乳兒院是日本赤十字社醫療中心的附屬設施，為曾受虐待或因父母有健康或其他問題而無法獲得照顧的兩歲以下兒童提供護理及醫療服務。該設施的宗旨是保障兒童的最佳利益，讓他們能夠健康成長。

2.45 乳兒院的經費由日本政府和地方政府資助，視乎使用者的入息水平，為他們提供免費或獲資助的服務。該所設施提供

---

<sup>9</sup> 在東京有11所康復設施，其中8所為男性服務，3所為女性服務。該等設施由特別區政府或非營利團體營辦。

70多個名額，約有50名員工工作。訪問團獲告知，60%至65%的住院兒童會在離院後回家。部分兒童如在離院後仍需照顧，可能會被轉送至其他保護設施。



聽取日本赤十字社乳兒院運作的簡介

### 生活福祉資金貸付制度

2.46 生活福祉資金貸付制度在各都道府縣實施，為低收入家庭及有長者或殘障成員的家庭提供低息或免息貸款，以確保他們生活安穩，並促進其經濟獨立。為有需要家庭提供的貸款主要類別包括用以應付生活、培訓、搬屋裝修、長期護理及其他緊急開支的福利金，以及供有需要家庭的子女支付高中和大學學費及入學費用的助學金。各項貸款的還款期由3年至14年不等，視乎貸款類別而定。

### 為失業人士及低收入工人而設的支援計劃

2.47 東京都政府於2008年推行一項為期3年的支援計劃，協助失業人士及低收入工人，並於2011年更新該計劃。東京都政府表示，近年越來越多無家可歸的失業或低收入年青人通宵達旦在主要火車站附近的網吧或漫畫咖啡室流連。東京都政府設立了Tokyo Challenge Net，此為一個服務點網絡，為這些有需要人士提供下列生活支援服務 ——

- (a) 提供諮詢服務，幫助解決有關日常生活、醫護及債務等問題；
- (b) 進行外展探訪，以提供有關支援服務的資料和即時諮詢服務；
- (c) 提供臨時住宿，以及有關租住房屋的資訊和支援；
- (d) 提供免息貸款，以應付住屋及生活開支，最高金額分別為40萬日圓(29,960港元)和20萬日圓(14,980港元)；
- (e) 把失業或低收入人士轉介予公共就業支援中心，以提供就業諮詢及求職轉介服務；及
- (f) 協助有興趣從事長期護理工作的失業或低收入人士取得護理資格，並提供求職轉介服務。

#### 為露宿者而設的自力更生支援制度

2.48 東京都政府及各特別區政府在東京設立了5間自立支援中心，為露宿者提供下列服務 ——

- (a) 到露宿者通常聚居的地區探訪，以提供諮詢服務及介紹支援中心所提供的服務；
- (b) 提供兩星期臨時住宿、健康檢查、服務需要評估及日常生活指導；
- (c) 為經評定為有能力和有意工作的露宿者提供6個月住宿，以及就業和生活支援服務，並把其餘的露宿者轉介至其他相關福利或保護設施；
- (d) 以相宜的租金為離開支援中心的受助人提供私人租住房屋，並協助他們獨立生活；及
- (e) 在受助人離開支援中心後12個月內為他們提供持續支援，以防止他們再度露宿街頭。

2.49 東京都政府表示，在2012年，東京的23個特別區有1 200名已登記的露宿者，與2001年的5 600名相比有所下降。然而，40歲及以下的露宿者所佔比例由2001年的31%上升至2012年的62%。由2000年11月至2013年5月期間，有15 376名露宿者獲自立支援

中心提供住宿及生活支援服務。這些受助人的自立比率(即離開中心後成功覓得工作並有安居之所的受助人所佔的比率)為49%。

### *品川寮自立支援中心*

2.50 訪問團參觀了位於東京的品川寮，以了解其為露宿者提供的支援服務。東京都政府及各特別區政府於2009年委託社會福祉法人有隣協會在東京品川區設立品川寮。品川寮如東京其他自立支援中心般，為露宿者提供25個臨時收容宿位、45個恆常宿位及50個私人租住宿位。該中心有38名工作人員。

2.51 由2012年4月至2013年3月期間，品川寮為223名露宿者提供住宿及生活支援服務。這些住客的平均年齡為43歲。在200名離開支援中心的受助人當中，43%已覓得工作和安居之所，自食其力。

## 第3章 —— 為貧困長者實施的扶貧策略

### 台灣為貧困長者實施的扶貧策略

3.1 衛生福利部及台北市政府社會局分別向訪問團提供有關為貧困長者制訂扶貧策略的資料。訪問團亦拜訪了新北市頤安老人日間照顧中心，以了解為貧困長者提供的服務。

3.2 根據衛生福利部的資料，台灣65歲及以上人士所佔比例將由2013年的11.3%(264萬人)增至2018年的14%(約340萬人)，而到了2025年將會進一步增至20%(約470萬人)。衛生福利部已針對貧困長者的經濟保障、保健及護理服務制訂策略。

#### 經濟保障

3.3 政府推出了下列措施，為貧困長者提供經濟保障：

- (a) 提供"中低收入老人生活津貼"，家庭每月人均收入介乎最低生活費1.5倍至2.5倍的長者每月可獲發3,600元新台幣(968港元)，而家庭每月人均收入為最低生活費1.5倍以下的長者則每月可獲發7,200元新台幣(1,937港元)；
- (b) 提供"中低收入老人特別照顧津貼"予需要特別照顧但目前沒有接受住宿及家居照顧服務等資助特別護理服務的"中低收入老人生活津貼"受助人，津貼金額為每月5,000元新台幣(1,345港元)；
- (c) 根據國民年金制度發放不用供款但須通過經濟狀況審查的基本養老金，每月金額為3,500元新台幣(942港元)。國民年金制度於2008年推出，旨在為那些在其他社會保險計劃(例如強制推行的勞工保險計劃及勞工退休金計劃)下未能獲得妥善保障的國民提供經濟保障及安穩生活<sup>10</sup>；及
- (d) 試行不動產逆向抵押貸款制度，為擁有物業的低收入長者提供另類收入來源。

---

<sup>10</sup> "中低收入老人生活津貼"受助人不合資格領取基本養老金。

3.4 截至2013年6月，領取"中低收入老人生活津貼"的長者共有119 619人(佔65歲及以上的總人口4.5%)，當中有4 545名長者領取"中低收入老人特別照顧津貼"。政府亦提供基本養老金予782 319名長者(佔65歲及以上的總人口29.6%)。

## 保健

3.5 在促進中低收入長者保健方面，政府推行了下列措施：

- (a) 透過"老人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法"，為70歲及以上的中低收入長者提供補助，以全數支付全民健康保險的保費；
- (b) 透過"中低收入老人補助裝置假牙實施計劃"，資助65歲及以上的中低收入長者鑲嵌假牙，最高資助金額為40,000元新台幣(10,760港元)；及
- (c) 為政府資助的長期護理院住院長者提供補助，以支付護理開支，最高補助金額為每日1,800元新台幣(484港元)或每年216,000元新台幣(58,104港元)。

## 長者護理服務

### *發展長期護理制度*

3.6 鑒於人口老化及長者對長期護理服務的需求日趨殷切，政府於2007年推出"我國長期照顧十年計劃"，以期改善台灣的長期護理制度。該計劃針對發展居家或社區為本照顧服務、院舍服務及社區照顧服務網絡。該制度的服務對象為65歲及以上的長者、55歲及以上的原住民、50歲及以上的肢體殘疾或智障人士，以及失去獨居能力的單身長者。

3.7 在長期護理制度下，政府會按有關人士的能力缺損程度及收入水平，為他們所使用的服務開支提供補助。政府會為來自低收入戶及中低收入戶的服務使用者提供補助，分別資助他們全數及九成的服務開支。至於其他服務使用者，政府會資助他們七成的服務開支。

3.8 長期護理制度下提供的居家或社區為本照顧服務包括：膳食、家居照顧、家居康復及家居護理服務、日間照顧服務、暫託服務及交通服務。至於院舍服務，截至2013年5月，台灣共有1 033間護理及長期照顧院舍，提供57 168個床位，入住率為



74.6%。此外，各地社區合共設立了1 820個社區服務點，招募義工為有需要的長者提供各項社區為本服務，例如家訪、致電問候、膳食服務及健康推廣活動。

#### *為獨居長者提供護理服務*

3.9 根據衛生福利部的資料，2012年台灣共有48 135人被列為獨居長者。政府為這些長者提供社區為本服務，包括外展探訪、膳食服務及家居照顧服務，並資助他們安裝緊急救援系統。

#### *為認知障礙症長者提供護理服務*

3.10 政府亦推展了多項扶助認知障礙症長者的服務，當中包括設立求助熱線，提供有關認知障礙症的資訊；提供家居及日間照顧等社區為本照顧服務；及教育公眾如何照顧認知障礙症長者。

3.11 訪問團參訪新北市的頤安老人日間照顧中心，以了解其為認知障礙症長者提供的日間照顧服務。目前，新北市共有7間日間照顧中心，提供189個護理名額予有需要的長者，包括認知障礙症長者。該直轄市政府於2005年委託非營利團體"財團法人台灣省私立健順養護中心"，成立頤安老人日間照顧中心，為認知障礙症長者提供日間照顧服務。該中心提供的服務包括：康復活動、社交活動、護理照料、生活扶助及交通服務。該中心亦提供照顧者支援服務、與使用者進行家訪，以及提供促進長者健康的服務。截至2013年7月，該中心為合共38名使用者提供服務。



參訪新北市的頤安老人日間照顧中心

## 日本為貧困長者實施的扶貧策略

3.12 訪問團與厚生勞動省的官員會晤，並聽取了有關扶助貧困長者的政策和措施的詳細介紹。訪問團又參觀了一所非營利的自立支援中心(Independency Support Centre Furusatonokai NPO)(下稱"Furusatonokai自立支援中心"，以了解東京為貧困長者提供的服務。

3.13 根據厚生勞動省的資料，在2010年，日本有2 950萬名長者(即65歲及以上的人士)，佔總人口23%。當局估計長者人口所佔比例將會在2030年增至31.6%(即3 690萬人)，並在2060年增至39.9%(即3 460萬人)。

3.14 在2011年，日本長者住戶的全年住戶入息中位數為246萬日圓(240,588港元)，而所有住戶的相應數字為432萬日圓(422,496港元)。厚生勞動省表示，鑒於日本政府採取鼓勵居民自置居所的政策，長者擁有物業的比率很高。根據2008年的統計調查，在日本有83.4%長者住戶居於自置物業。獨居長者住戶的相應數字為64.8%，全部住戶的相應數字則為61.1%。

3.15 目前，日本貧困長者的生活受公共年金制度、醫療保險制度、長期護理保險制度及公共援助制度保障，這些都是日本社會保障制度的核心部分。然而，厚生勞動省指出，長者人口增加將會對社會保障制度構成挑戰。



聽取厚生勞動省有關日本長者政策的簡介

## 公共年金制度

3.16 日本的公共年金制度由兩層強制性計劃(即第一層國民年金計劃，以及第二層厚生年金保險計劃和共濟年金計劃)組成<sup>11</sup>。截至2012年3月，該等公共年金計劃涵蓋6 780萬名受保人(即向此等計劃供款的人)，為3 870萬人提供退休福利。

3.17 根據厚生勞動省的資料，公共年金是日本長者住戶的重要收入來源。在2012年，長者住戶每年平均收入約有69%來自公共年金。此外，56.8%的長者住戶依靠公共年金作為唯一收入來源。

## 國民年金計劃

3.18 國民年金計劃是一項全民退休金計劃，旨在為所有年屆65歲的日本居民提供基本退休保障。在1985年，日本政府以改革1961年推出的原有計劃為基礎，實施現有計劃。此計劃的資金來自受保人(即所有年逾20歲的居民繳付的保費，佔資金50%)和政府撥款(佔資金其餘50%)。在此計劃下，受保人按職業分為以下3個類別，並須向此計劃繳付不同水平的保費：

- (a) 第一類受保人(截至2012年3月的人數為1 904萬人)——涵蓋自僱人士、學生及受保人的配偶。此類受保人須於20至59歲期間每月繳付保費15,040日圓(1,127港元)；
- (b) 第二類受保人(截至2012年3月的人數為3 892萬人)——涵蓋受第二層與入息相關的公共年金計劃所保障的私營及公營機構僱員。此類受保人須繳付每月入息的16.8%(由受保人及其僱主各分擔一半的供款)，作為各項公共年金計劃的整體保費；及
- (c) 第三類受保人(截至2012年3月的人數為978萬人)——涵蓋第二類受保人的受供養配偶，保險供款由其在職配偶負責。

3.19 在國民年金計劃下發放的年金類別包括老齡基礎年金、殘疾基礎年金和遺屬基礎年金。老齡基礎年金在受保人年屆65歲並已供款至少25年後發放。獲發的年金金額取決於供款年期。供款達40年的長者會獲發每月66,000日圓(4,943港元)的全額

---

<sup>11</sup> 日本的年金制度設有第三層選擇性年金計劃，可供自僱人士或私營機構僱員參與。

老齡基礎年金。所發放的老齡基礎年金平均為每月55,000日圓(4,120港元)。

3.20 低收入家庭或個人可按入息水平，申請豁免繳付國民年金計劃全額或部分保費。在此計劃下，公共援助受助人和殘疾年金受惠人可獲豁免供款。受保人年屆65歲後，獲全額豁免供款者可獲發全額老齡基礎年金的50%(即每月33,000日圓(2,472港元))，獲半額豁免供款者則可獲發全額老齡基礎年金的75%(即每月49,500日圓(3,708港元))。

3.21 為紓緩該等領取小額年金的長者及正領取殘疾年金的長者緊絀的經濟狀況，厚生勞動省計劃由2015年起向他們提供每月5,000日圓(375港元)的生活津貼。此項措施的目標受惠人數為800萬人。為協助因供款期短而不符合資格領取老齡基礎年金的長者，厚生勞動省計劃將發放年金的資格準則由供款須滿25年放寬至10年。此等受惠人每月獲發的老齡基礎年金將為15,000日圓(1,124港元)。根據厚生勞動省的資料，政府計劃透過提高國家消費稅，為此等扶貧措施提供融資<sup>12</sup>。

#### *厚生年金保險計劃和共濟年金計劃*

3.22 厚生年金保險計劃和共濟年金計劃為分別涵蓋私營及公營機構僱員的強制性入息相關年金計劃。此等計劃在國民年金計劃下所提供的老齡基礎年金以外，提供與入息相關的年金，其資金來自受保人的供款。

3.23 現行保費為受保人入息的16.8%(由受保人及其僱主各負責一半的供款)，以支付國民年金計劃及入息相關年金計劃的保費。厚生勞動省表示，當局將於2015年把此兩項入息相關年金計劃合併，而保費將於2017年前逐步提高至18.3%。年屆65歲及以上的退休僱員每月將會獲發年金約152,000日圓(11,385港元)，當中包括國民年金計劃下發放的老齡基礎年金，以及此等入息相關計劃發放的年金。

#### 公共援助制度

3.24 根據厚生勞動省的資料，公共援助制度會向不符合資格領取年金或正領取小額年金的長者提供支援。在2011年，有104萬名公共援助受助人為60歲及以上人士，佔受助人總數的51.1%。

---

<sup>12</sup> 日本政府於2013年10月宣布，自2014年4月起會將國家消費稅稅率由5%提高至8%。

在2012年，長者夫婦每月獲發的生活援助標準金額由94,500日圓(9,195港元)至121,940日圓(11,865港元)不等。

### 醫療保險制度

3.25 厚生勞動省表示，貧困長者的醫療需要受醫療保險制度所保障。此制度由以不同類別公民為對象的各項保險計劃組成，資金來自政府撥款和受保人所繳付的保費。退休人士和75歲及以上的長者分別受國民健康保險計劃及長壽醫療制度所保障<sup>13</sup>。受保人在該兩項計劃下須繳付的保費金額會視乎其入息水平而有所不同，但他們在不同保險計劃下所享有的福利則一律相同。

3.26 在醫療保險制度下，受保人須分擔部分醫療成本，而長者所分擔的比率一般會較其他年齡組別低。70歲及以上長者的分擔比率為10%，但入息超出某指定水平的長者則須承擔30%的醫療成本。年齡介乎65至69歲病人的分擔比率則為醫療成本的30%。

3.27 醫療保險制度亦已就病人每月須承擔的醫療開支設定上限。此等限額會視乎病人的入息和年齡而有所不同，而就低收入人士(特別是低收入長者)所訂的限額亦會較低。舉例而言，70歲及以上低收入長者的每月限額由15,000日圓(1,124港元)至24,600日圓(1,843港元)不等。

### 長期護理保險制度

3.28 厚生勞動省於2000年設立長期護理保險制度，以期應付長者對長期護理日趨殷切的需要。此制度的資金來自受保人繳付的保費(65歲及以上人士所繳保費佔21%，40至64歲人士所繳保費則佔29%)及政府撥款(日本政府佔25%，都道府縣政府及市町村政府則各佔12.5%)。

3.29 長期護理制度涵蓋兩類受保人，即65歲及以上的長者(第一類受保人)和年齡介乎40至64歲的人士(第二類受保人)。第一類受保人須按月繳付由市町村政府根據其入息水平設定的定額保費。低收入長者(例如公共援助受助人)所繳保費為標準保費的50%。每月平均保費為4,972日圓(372港元)。第二類受保人所繳保費約為其入息的1%，有關保費會與醫療保險費一併徵收。保費金額會視乎個別醫療保險計劃而有所不同。

---

<sup>13</sup> 國民健康保險計劃的資金來自受保人繳付的保費(50%)、日本政府的撥款(43%)，以及都道府縣政府的撥款(7%)。長壽醫療制度的資金則來自受保人繳付的保費(75歲及以上人士所繳保費佔10%，75歲以下人士所繳保費則佔40%)、日本政府的撥款(33%)，以及都道府縣和市町村政府的撥款(17%)。

3.30 截至2011年4月，長期護理制度涵蓋2 910萬名第一類受保人，當中490萬人(16.9%)經證實有長期護理需要；此制度亦涵蓋4 260萬名第二類受保人，當中15萬人(0.4%)經證實有長期護理需要。在此制度下，受保人會按7個長期護理需要級別獲提供各類服務，包括居家、社區為本及院舍服務<sup>14</sup>。雖然使用者須承擔10%的服務成本，但一旦涉及巨額開支，他們會獲發高額長期護理服務金，以支付有關費用。

### 社會保障制度的可持續性

3.31 根據厚生勞動省的資料，由於長者人口增加，社會保障制度一直承受壓力。在2012財政年度發放的社會保障金達1,100,000億日圓(107,000億港元)，相當於日本國內生產總值的22.8%。在所發放的社會保障總金額當中，49.1%為年金、32.1%為醫療保險金、7.7%為長期護理保險金、11.1%為其他社會保障金。厚生勞動省估計，在2025財政年度發放的社會保障總金額將會增至1,489,000億日圓(112,000億港元)，相當於國內生產總值的24.4%。

3.32 關於各項社會保障金的資金來源，厚生勞動省表示，在2012財政年度發放的金額中，60.1%來自向受保人及其僱主徵收的保費、29.1%來自日本政府的一般收入，另有10.8%來自都道府縣和市町村政府的一般收入。

3.33 鑒於過去20年稅收逐漸減少，日本政府不斷增發國債以應付開支，當中用於社會保障開支的比重日益增加。根據厚生勞動省的資料，社會保障開支佔日本政府總開支的比例，由1990財政年度的16.6%上升至2012財政年度的29.2%。為提升社會保障制度的可持續性，日本政府計劃調高國家消費稅，以應付社會保障開支的增長。

### 非營利團體為貧困長者提供的支援服務

3.34 訪問團造訪Furusatonokai自立支援中心，以了解非營利團體為貧困長者提供的支援服務。自立支援中心成立於1990年，並於1999年取得非營利團體的資格。該中心在東京的5個特別區內營辦33所社會福利設施，援助無家可歸和有需要的人士，包括

---

<sup>14</sup> 該7個長期護理需要級別包括"第一及第二支援級別"和"第一至第五護理級別"。被分類為"第一及第二支援級別"的人士有接受長期護理的風險，他們主要需要各項日常生活支援服務，例如門診服務、家訪或社區為本的預防服務等。被分類為"第一至第五護理級別"的人士為需要長期護理服務的臥床或有認知障礙的人士，他們可獲提供院舍、社區為本或居家的長期護理服務。

貧困長者。該中心為貧困長者提供的服務包括住宿、生活支援和社區為本的支援服務。

3.35 自立支援中心為貧困長者制訂了一項出租房屋計劃，讓他們可以相宜租金在熟悉的社區中生活。根據自立支援中心提供的資料，東京都政府一直考慮採納此類房屋計劃，為東京的貧困長者提供出租房屋。



參觀Furusatonokai自立支援中心

3.36 在此計劃下，自立支援中心會聯絡在一些老化社區擁有空置物業的長者，並可協助他們翻新物業，以供出租予區內的貧困長者（通常為公共援助受助人）。自立支援中心會負責向租客收取租金，並從所得租金中收回翻新費用。此計劃下的長者租客通常會以其公共援助金支付租金。此等貧困長者每人每月可獲發的公共援助金額最高約為130,000日圓(9,737港元)。

## 第4章 —— 推動社區經濟的策略

### 台灣推動社區經濟的策略

4.1 由於台灣受到強烈熱帶風暴潭美影響，訪問團取消拜訪大二結文教促進會(下稱"文教促進會")及社區營造中心的行程。所得的考察結果以文教促進會提供的資料為依據。

4.2 大二結地區屬農村社區，位於台灣宜蘭縣五結鄉，總面積約為2平方公里，人口約八千多人。1995年，地區居民代表成立了文教促進會，牽頭推動當地的社區營造工作，並促進區內經濟發展。

4.3 文教促進會以當地特有的地理、產業及文化活動為主軸，揉合教育及文化保育元素，推動社區營造工作，成功活化了當地社區。這些工作包括：

- (a) 社區發展及保育計劃，例如興建新寺廟(二結王公廟)、把歷史建築物改建為文化博物館，以及發展康樂設施；
- (b) 文化活動，例如舉辦宗教儀式及文化節；及
- (c) 教育活動，藉以推動本土文化。

### 日本推動社區經濟的策略

4.4 訪問團與經濟產業省的官員會晤，並聽取他們簡介推動本土經濟發展及增加居民就業機會的政策。訪問團又參觀了Motosumi-Bremen商店街，以了解該商店街如何協助推動本土經濟。

#### "中心市街地活性化"政策

4.5 據經濟產業省表示，日本政府於2000年推行"中心市街地活性化"政策，並於2006年因應當時情況修訂有關政策，以期針對因當地社區老化而失去活力的"中心市街地"，推動其經濟發展。"中心市街地"是指城市中社會經濟活動及相關設施集中的地區。

4.6 根據該項政策，各市政府若需要日本政府的支援，以活化其"中心市街地"，便須根據當地經濟的特色及當地居民的需要制訂發展計劃，並提交計劃予內閣府(負責統籌政策推行工作的機關)審批。有關市政府亦可成立"中心市街地活性化協議會"，成員包括當地居民、商會、發展商及私營企業等主要持份者，負責在制訂和落實計劃時提供意見。



4.7 內閣府審核市政府提交的發展計劃時，會考慮有關計劃是否與日本政府的政策目標一致，以及計劃能否促進有關"中心市街地"的發展。對於經內閣府批准的發展計劃，負責的政府機關(例如經濟產業省、國土交通省及總務省)會在發展相關基建及福利設施方面提供支援。

4.8 日本政府亦可資助有關機構(例如"中心市街地活性化協議會"或城鎮開發公司)根據其活性化計劃興建商業設施或開展新的業務。資助金額可達所需費用的一半至三分之二。舉例而言，日本政府曾支持促進當地產業發展的企業和推動活化歷史建築物的項目。2013年，日本政府在預算中預留10億日圓(7,960萬港元)撥款，以提供有關資助。

4.9 在2006年至2013年間，內閣府批准了116項"中心市街地"活性化計劃。各市政府須訂立目標，以量度其發展計劃的表現。這些目標包括遊客人數、零售商的銷售額，以及經活化的"中心市街地"內設施的使用率。

4.10 成功活化的"中心市街地"均以其特色吸引遊客。舉例而言，長野縣飯田市的"中心市街地"已發展成當地農產品的採購中心，2007年至2009年間的遊客人數增加了50%。滋賀縣長浜市的"中心市街地"則發展成銷售玻璃製品和舉辦玻璃工作坊的中心，2013年的遊客人數較2009年增加了60%。自2009年起，該"中心市街地"每年吸引200萬名遊客。



拜訪經濟產業省官員

## 活化Motosumi-Bremen商店街

4.11 訪問團前往神奈川縣川崎市的Motosumi-Bremen商店街(下稱"商店街")考察，以了解有關機構如何活化該商店街並協助推動本土經濟。



聽取有關Motosumi-Bremen商店街如何協助振興當地經濟的簡介

4.12 據由在商店街經營的零售商組成的Motosumi-Bremen商會(下稱"商會")表示，在日本約有17 000條購物街，當中許多因大型商場和超級市場的競爭而生意萎縮。儘管如此，商店街能夠成功維持其對區內顧客的吸引力，並成為川崎市的主要商店街，歸功於商會推展的活性化和推廣工作。現時，商店街設有180間商店，售賣不同種類的產品。

4.13 商會表示，商店街的發展經費來自按月收取的會員費(每名會員15,000日圓(1,124港元))，以及舉辦各類活動的收益。為提高顧客對商店街的興趣，商會曾舉辦各類節目和活動，例如購物節、積分獎賞計劃及商店街樂隊演奏等。為與當地社區建立更緊密的連繫，商會招募了一支青年義工隊，協助維持商店街的秩序，並為長者送貨及出版通訊。商會亦曾與德國不來梅的Lloyd Passage購物中心作交流，並獲對方就商店街的發展提出寶貴意見。

4.14 據商會表示，在商店街經營的零售商當中，六成正租用店鋪。以一個66平方米的鋪位為例，現時月租約為600,000日圓(44,940港元)，與1990年相比，升幅接近一倍。商會表示，這些零售商在向業主續租鋪位方面大多沒有遇到任何問題。租約期一般為3年。

## 第5章 —— 觀察所得、討論及總結

5.1 經聽取政府官員及相關機構代表的介紹，並與他們交換意見，以及到一些社會福利設施考察後，訪問團歸納了數點觀察所得。小組委員會亦就考察結果進行了討論。

### 觀察所得及討論

#### 為低收入家庭／在職貧窮人士實施的扶貧策略

5.2 訪問團對台灣的扶貧工作印象深刻。除向低收入家庭提供經濟援助外，台灣亦推出了多項措施，以提升低收入家庭的能力，並鼓勵他們脫貧自立。其中一項鼓勵低收入家庭互助的措施是"大手牽小手方案"；在該方案下，當局招募低收入家庭的青少年，為其他低收入家庭的兒童提供課後照顧服務。此措施令來自不同低收入家庭的兒童受惠。

5.3 訪問團察悉，台灣和日本均為低收入家庭及在職貧窮人士提供貸款。台灣的貸款為創業而設，而日本的貸款則用於幫助低收入家庭應付生活、培訓、搬屋裝修、長期護理、教育及其他緊急開支。不過，鑒於低收入人士收入微薄，訪問團關注他們或有困難償還提供給他們的貸款。訪問團認為，以現金補貼形式向低收入家庭提供經濟援助，對香港的情況較為適合。

5.4 就台灣和日本處理在職貧窮的經驗進行考察的結果，以及與香港所作的比較，已提交小組委員會，以供其在討論此課題時參考。小組委員會認為，香港特別行政區政府(下稱"特區政府")現時為低收入在職家庭提供的支援並不足夠，故要求特區政府向這些家庭提供現金補貼，以紓緩他們的貧窮情況。小組委員會呼籲特區政府盡快設立全港性以住戶入息及住戶人數為主要考慮因素的低收入家庭補貼方案。

5.5 小組委員會通過議案<sup>15</sup>，要求當局就制訂低收入家庭生活補貼，應符合以下原則 ——

---

<sup>15</sup> 小組委員會在2013年11月22日的會議上處理有關的議案。當時在席的有7名委員(包括因沒有原有表決權而不能參與表決的主席)，他們以5票贊成，1票棄權通過有關的議案。

- (1) 以全港家庭入息中位數的50%為基礎，其可領取補貼的100%，而以累減百分比形式直至家庭入息中位數的75%<sup>16</sup>；
- (2) 在基本補貼外，亦應額外支援個別需要支援的家庭成員，包括21歲以下的學童、殘疾人士、長期病患者、有特別需要的長者和有學習障礙的學童；及
- (3) 簡化申請手續及取消資產審查<sup>16</sup>。

政府當局回應小組委員會的要求時，建議推出“低收入在職家庭津貼”，鼓勵自力更生，多勞多得，打破跨代貧窮。

### 貧困長者的退休保障

5.6 訪問團察悉，退休保障在日本被視為權利而非福利，因而對須由政府、僱主及僱員共同供款的日本全民退休保障計劃留有深刻印象。訪問團獲告知，由於日本的長者人口增加，政府的社會保障開支(包括年金開支)亦隨之增加。

5.7 訪問團察悉，日本政府已決定增加國家消費稅，其中一個目的便是為向該計劃提供額外的款項。日本民眾普遍接受以政府收入維持該計劃的運作，因為他們認為長者對社會的貢獻應予以充分肯定。訪問團認為，特區政府在考慮為長者提供退休保障時，應秉承日本退休保障制度所依憑的敬老價值觀。

5.8 小組委員會曾討論長者貧窮的課題，並向特區政府提出多項訴求，包括改革強制性公積金制度及為全港市民提供退休保障。據政府當局表示，扶貧委員會已委託由周永新教授擔任總研究顧問的團隊，按照世界銀行倡議的多根支柱模式，評估不同退休保障方案，並就未來路向提出建議。研究團隊將於2014年年中之前向扶貧委員會提交報告。特區政府會以開放及務實的態度，考慮退休保障的未來路向。

### 推動社區經濟的策略

5.9 根據是次職務訪問考察日本和台灣活化社區經濟所得的結果，訪問團觀察到活化社區的成功要素如下 ——

---

<sup>16</sup> 小組委員會在2014年3月24日的會議上，曾就小組委員會訪問團的職務訪問報告擬稿進行討論。譚耀宗議員、梁美芬議員及易志明議員就擬稿第5.5段的第(1)項原則及第(3)項原則內“取消資產審查”的部分持保留意見。石禮謙議員及梁志祥議員在會後向秘書處表達與上述3位議員相同的保留意見。陳健波議員在會後向秘書處表示反對第(1)項原則及第(3)項原則內“取消資產審查”的部分。

- (a) 相關持份者在社區領袖的指導下，積極參與擬訂及推行有關的發展計劃；
- (b) 以當地特有的地理、經濟及／或文化活動為主軸，打造一個具持續吸引力的社區；及
- (c) 政府的支援，包括提供經濟援助及支持基建發展。

5.10 小組委員會曾討論藉發展社區經濟以紓減貧窮的課題。委員建議，特區政府在推動本港社區經濟時，應參考日本政府的策略(例如"中心市街地活性化"及活化購物街的政策)，以及台灣政府透過推動社區營造活動活化農村社區(即大二結地區)的成功例子。他們認為，一如日本和台灣，在香港發展社區經濟，應以全盤方式進行，同時應有持份者、商界及政府三方的參與。委員贊同出席相關小組委員會會議的團體的意見，認為合作社不應受漁農自然護理署監管。他們呼籲政府當局檢討《合作社條例》(第33章)，以促進合作社的發展，並為它們提供更多支援，例如稅務豁免。委員建議當局制訂這方面的政策。委員亦呼籲政府當局為社會企業、販商活動及墟市的發展制訂政策。

5.11 據政府當局表示，推動本地社區經濟，旨在刺激本地消費，創造就業機會，宣傳地區特色，以及提升社會活力。政府當局提供合適的便利措施，並鼓勵私營機構規劃、投資和營辦本地社區經濟活動。政府當局對於設立墟市持開放態度。相關政府部門會考慮在有關區議會的支持下設立墟市的建議。政府當局推行了"伙伴倡自強"社區協作計劃，該計劃是一項以地區為本的扶貧措施，旨在協助非牟利機構成立社會企業，從而創造就業機會。

## 總結

5.12 訪問團認為是次訪問令團員獲益良多，並具啟發作用。此行讓團員更深入了解台灣及日本所採取的策略，以幫助低收入家庭、在職貧窮人士及貧困長者，並藉推動社區經濟紓緩貧窮。訪問團曾聽取立法機關人員、政府官員和非營利團體代表的簡介，並與他們交換意見，取得了有關台灣及日本兩地政府如何應付挑戰和處理貧窮問題的第一手資料。

5.13 訪問團明白香港與台灣及日本文化不同，城市亦各有特點，因此不能把兩地政府所採用的扶貧政策及措施全盤搬到香港實施。然而，兩地的經驗為小組委員會在討論在職貧窮、長者貧窮及藉推動社區經濟紓緩貧窮方面提供了有用的參考。台灣及日本的經驗誠屬珍貴，可供香港在制訂最合適的扶貧策略時借鑒。

## 鳴謝

訪問團於2013年8月20日至29日訪問台灣及日本期間，曾與多位社會賢達會晤，包括國會議員、政府官員、學者，以及非營利團體和社會福利設施的員工，謹此向他們致謝。訪問團衷心感謝他們作出詳細介紹，並與訪問團交流意見和分享資料，令訪問團此行獲益良多。

訪問團亦感謝台北駐香港經濟文化辦事處、香港駐台北經濟貿易文化辦事處及香港駐東京經濟貿易辦事處，在訪問行程編排及後勤安排方面提供協助。





## 扶貧小組委員會

前往台灣及日本進行職務訪問的行程表  
(2013年8月20日至29日)

2013年8月20日 (星期二)	抵達台北
2013年8月21日 (星期三)	受強烈熱帶風暴潭美影響，與台灣衛生福利部的會面行程改於2013年8月23日進行，而參訪大二結文教促進會及社區營造中心的行程則告取消。
2013年8月22日 (星期四)	拜訪台灣行政院勞工委員會職業訓練局
	與台北市政府社會局及勞動局會晤
	參訪台北市內的延吉平價住宅
2013年8月23日 (星期五)	拜訪台灣立法院社會福利及衛生環境委員會
	與新北市政府勞工局及社會局會晤
	參訪新北市的頤安老人日間照顧中心
	與台灣衛生福利部會晤

2013年8月24日 (星期六)	抵達東京
2013年8月26日 (星期一)	拜訪日本厚生勞動省
	與眾議院厚生勞動委員會會晤
	參觀國會大樓
	聽取厚生勞動省簡介日本的年金制度
	與日本經濟產業省會晤
2013年8月27日 (星期二)	參觀日本赤十字社乳兒院
	聽取中央大學教授山田昌弘簡介日本的貧窮及就業問題
	參觀Motosumi-Bremen商店街，並聽取關於該商店街如何協助推動本土經濟的簡介
2013年8月28日 (星期三)	與東京都政府會晤
	參觀為低收入人士及露宿者而設的設施，分別為"浜川莊"及"品川寮自立支援中心"
2013年8月29日 (星期四)	參觀Furusatonokai自立支援中心
	啟程由東京返港

立法會CB(2)1266/13-14號文件附件II  
Annex II to LC Paper No. CB(2)1266/13-14

2014年5月7日(星期三)  
立法會會議席上

馮檢基議員就  
"扶貧小組委員會訪問團考察台灣及日本的  
扶貧經驗的報告"動議的議案

議案措辭

"本會察悉扶貧小組委員會訪問團考察台灣及日本的扶貧經驗的報告。"

(Translation)

**Motion on  
"Report of the delegation of the Subcommittee on Poverty  
to study the experience of poverty alleviation in Taiwan and Japan"  
to be moved by Hon Frederick FUNG  
at the Legislative Council meeting  
of Wednesday, 7 May 2014**

**Wording of the Motion**

"That this Council notes the Report of the delegation of the Subcommittee on Poverty to study the experience of poverty alleviation in Taiwan and Japan."