

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1616/20-21 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 會議紀要

日 期：2021 年 6 月 21 日(星期一)
時 間：上午 11 時
地 點：立法會綜合大樓會議室 1

出席委員：蔣麗芸議員, SBS, JP (主席)
姚思榮議員, BBS (副主席)
田北辰議員, BBS, JP
郭偉強議員, JP
潘兆平議員, BBS, MH
周浩鼎議員
柯創盛議員, MH
陳沛然議員
陸頌雄議員, JP
鄭松泰議員
鄭泳舜議員, MH, JP

缺席委員：李慧琼議員, SBS, JP
梁志祥議員, SBS, MH, JP
劉國勳議員, MH

列席議員：邵家輝議員, JP

出席公職人員：議程第 III 及 IV 項

勞工及福利局副局長
何啟明先生, JP

議程第 III 項

人力資源規劃及扶貧統籌處副處長
歐陽力先生

政府經濟顧問辦公室首席經濟師(3)
吳慧蘭女士, JP

政府統計處助理處長(經濟統計一)
劉國信先生

議程第 IV 項

社會福利署副署長(服務)
郭志良先生

社會福利署助理署長(策劃及發展)
朱穎芝女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
林偉怡女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)3
余綺華女士

議會秘書(2)3
鍾傲倫先生

議會事務助理(2)3
許賽芳小姐

議會事務助理(2)8
李穎冲先生

經辦人/部門

- I. 自上次會議舉行至今發出的資料文件**
[立法會 CB(2)1141/20-21(01) 及
CB(2)1197/20-21(01)號文件]

委員察悉，自上次會議後曾發出下列文件：

- (a) 陸頌雄議員於 2021 年 5 月 26 日有關教師在預防虐兒程序上的角色及責任的函件；及
- (b) 政府當局就陸頌雄議員在上述函件中提出的關注事項作出的回應。

II. 下次會議的討論事項

[立法會 CB(2)1178/20-21(01)及(02)號文件]

7 月例會的討論事項

- 2. 委員同意在 2021 年 7 月 12 日舉行的下次會議上，討論"院舍的藥物管理"和"優化整筆撥款津助制度檢討"兩項議題。

2021 年 8 月至 10 月的例會日期

- 3. 委員察悉立法會 CB(3)618/20-21 號文件所載，立法會主席就 2021 年 7 月 21 日至 10 月 20 日期間舉行的立法會會議作出的指示，當中 2021 年 7 月 21 日及 8 月 18 日舉行的兩個立法會會議之間為夏季休假。鑒於上述安排，並考慮到今屆立法會會期的做法(即事務委員會在每月第二個星期一舉行例會)，主席建議及委員同意，事務委員會將於 2021 年 9 月 13 日及 10 月 11 日舉行例會。

III. 2019 年香港貧窮情況分析

[立法會 CB(2)1178/20-21(03) 及 (04)、CB(2)1172/20-21(01)及 CB(2)1207/20-21(01)號文件]

- 4. 應主席邀請，勞工及福利局副局長("勞福局副局長")向委員簡介按扶貧委員會制訂的貧窮線分析框架進行 2019 年貧窮情況的主要分析，有關詳情載於政府當局的文件(立法會 CB(2)1178/20-21(03)號文件)。

5. 委員察悉就所討論的議題，立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介(立法會CB(2)1178/20-21(04)號文件)及分別由香港社區組織協會和香港融樂會提交的兩份意見書(立法會CB(2)1172/20-21(01)及CB(2)1207/20-21(01)號文件)。

編製貧窮情況報告所需的時間

6. 柯創盛議員表示，有意見批評貧窮情況報告的發表出現時滯，原因是本年度發表的報告只提供前一年的貧窮數據。更不理想的是，政府當局在2019年貧窮情況報告發表後6個月，才安排就貧窮情況的分析結果作出簡介。他建議應每6個月發表一次中期貧窮情況報告，讓社會各界了解最新的貧窮情況。鄭松泰議員指出，2021年1月至3月的綜合住戶統計調查按季統計報告顯示，家庭住戶每月收入中位數(不包括農曆新年花紅/雙糧)由2020年第一季的27,300元減少至2021年第一季的25,400元。他關注到政府當局有關2019年貧窮情況的文件，未能反映2019冠狀病毒病疫情對基層市民的負面影響。

7. 首席經濟師(3)解釋，按住戶人數設立貧窮線門檻，必須以政府統計處("統計處")綜合住戶統計調查搜集所得有關每月家庭收入數據的每年統計數字為基礎，而有關的統計數字要到翌年3月/4月左右才全部備妥。統計處接着需要時間找出綜合住戶統計調查的數據與相關政策局/部門的行政紀錄有否差異，以便編製收入數據予政府當局進行詳細分析。舉例而言，綜合住戶統計調查的部分受訪者或因"標籤"效應，選擇不披露是否政府當局提供的某些現金援助計劃(例如綜合社會保障援助("綜援"))的受助人。因此，統計處需參考社會福利署("社署")的行政紀錄，就綜合住戶統計調查資料庫中的綜援住戶及相應金額作出設算，務求取得有關住戶領取綜援金額更完整的數字。此外，統計處亦需要時間根據貧窮住戶及居於其中的人士的各種社會經濟特徵，就香港的貧窮情況進行深入分析。政府當局的目標是在2021年第四季發表《2020年香港貧窮情況報告》。

量度貧窮

8. 主席舉例指出，有未成年子女的家庭須供養受養人，財政負擔會較重；而居於私營租住房屋家庭的住屋開支，亦遠較居於公共租住房屋("公屋")單位的家庭為高，並認為在訂立貧窮線時應考慮住戶的開支模式。她詢問有否訂立貧窮線的國際標準。

9. 首席經濟師(3)表示，國際間並無訂立貧窮線的單一標準。其中兩個主流方法是依據"絕對貧窮"或"相對貧窮"的概念。鑒於香港是成熟及已發展的經濟體，首屆扶貧委員會經詳細討論後，決定採用"相對貧窮"的概念訂立貧窮線，這與很多已發展經濟體現時的國際做法一致，例如經濟合作及發展組織和歐洲聯盟的經濟體。以家庭住戶每月收入中位數的 50%訂立貧窮線，是考慮到為數不少的經濟體均以住戶收入中位數這個比率釐定貧窮線，故所編製的貧窮數據可與採用類似方法得出的貧窮數據作大致的比較。此外，亦須注意的是，儘管扶貧委員會採用的核心分析框架聚焦於恆常現金政策介入後的情況，但亦有評估須經濟審查的非現金福利項目(例如公屋的供應)對貧窮情況的影響。為更好地檢視處於不同程度貧窮風險水平的住戶的情況，統計處亦有就處於政策介入前家庭住戶每月收入中位數的 60%以下、有較高貧窮風險住戶的情況作出補充分析。主席籲請政府當局日後增加貧窮情況報告摘要的內容，以更好地反映有關報告。

10. 主席詢問，香港的貧窮情況與其他地方比較如何。首席經濟師(3)表示，參考最近的貧窮率，經考慮各項恆常現金政策後，美國(17.8%)和韓國(16.7%)的貧窮率均高於香港(15.8%)，而意大利(13.9%)、澳洲(12.4%)、英國(11.7%)、新西蘭(10.9%)、歐洲聯盟(10.2%)及法國(8.5%)的貧窮率則較香港為低。首席經濟師(3)回應主席的跟進查詢時表示，經考慮所有選定項目(即恆常現金、非恆常現金及須經濟審查的非現金福利)後，2019 年香港的貧窮率為 9.2%。

11. 鄭松泰議員認為，以政策介入前不同住戶人數的家庭住戶每月收入中位數的 50%釐定貧窮線，未能準確地反映部分群組最新的真實貧窮情況。舉例而言，根據 2021 年 1 月至 3 月的綜合住戶統計調查按季統計報告，副學位持有人的失業人數和學位持有人的失業人數(及相應的失業率)分別由 2020 年第一季的 13 500 人(5.5%)增加至 2021 年第一季的 20 600 人(8.0%)，以及由 2020 年第一季的 39 100 人(3.0%)增加至 2021 年第一季的 58 500 人(4.7%)。主席詢問除了貧窮線外，政府當局有否其他指標監察貧窮情況，並及時識別有需要的群組。潘兆平議員從政府當局的文件第 14 段察悉，扶貧委員會將會探討可行的優化措施，擴闊分析的面向及數據的收集，以豐富貧窮線的分析，他要求政府當局闡釋此事。

12. 勞福局副局長解釋，扶貧委員會所訂立的貧窮線及分析框架，主要作用是方便持續監察貧窮情況，以及透過定期的數據搜集和分析，評估各政策措施的扶貧成效。政府當局會繼續聆聽社會人士的意見，並不時檢討貧窮線分析框架的應用。因應經濟狀況自 2019 年下半年不斷惡化及 2019 冠狀病毒病的疫情，政府當局已推出多項一次性紓困措施，涉及逾 3,000 億元，包括防疫抗疫基金下的各項措施。選定政策介入項目的效果會在 2020 年的貧窮數據中反映出來。

13. 陸頌雄議員讚揚各項選定項目在 2019 年令 849 100 人脫貧，但表示在政策介入前的貧窮人口數字及貧窮率(即 1 490 700 人及 21.4%)令人擔憂。依他之見，採用"相對貧窮"的概念訂立貧窮線會令部分貧窮人口感到不公平。副主席察悉，在政策介入前(純理論假設)，2019 年的貧窮率較 2018 年顯著上升 1 個百分點至 21.4%。他詢問，為何只計及恆常現金政策的貧窮率在 2019 年仍上升 0.9 個百分點至 15.8%，而在計及所有選定項目後，2019 年的貧窮率卻較 2018 年略為下降 0.1 個百分點至 9.2%。首席經濟師(3)解釋，為應對 2019 年的經濟狀況持續轉差，政府當局推出了多項一次性逆周期紓困措施，例如透過關愛共享計劃向合資格人士發放 4,000 元，以及向社會保障金額、在職家庭津貼

("職津")和鼓勵就業交通津貼的受助人發放一筆過額外津貼。在計及所有選定項目後，貧窮率下降顯示這些一次性措施確實有助紓緩經濟衰退對基層家庭的影響，並發揮扶貧的作用。

14. 郭偉強議員表示，由於不少人倚靠其資產創造收入，政府當局應分析自 2019 冠狀病毒肺炎疫情以來的資產轉變，以確定疫情對貧富差距的影響。陸頌雄議員認為，投資收入佔部分中產住戶的收入比重很大，並關注到綜合住戶統計調查能否準確地收集投資收入的數據。他建議政府當局可進行不記名調查，收集有關富裕住戶投資收益的資料。

15. 助理處長(經濟統計一)表示，由於個別住戶或個人所擁有資產的價值屬高度敏感資料，統計處要透過綜合住戶統計調查收集這些數據，在技術上存在困難。現時，綜合住戶統計調查所收集的住戶收入數據，包括住戶成員的資產所產生收入(例如定期的租金收入、股息收入等)，但不包括住戶成員資產價值的增長。統計處曾於 2012 年嘗試收集住戶資產的數據，但收集得來的資料並不可靠，原因是很多受訪者都不願披露有關其資產的資料。為補充現行分析框架未能考慮資產的局限，當局自 2017 年起作補充分析，以識別"收入貧窮、但有一定價值的物業"的長者。郭偉強議員認為，當局應致力收集有關住戶成員的資產價值下降的資料，以量度貧窮。由於很多住戶的資產在經濟下行期間有所縮減，他們可能不再抗拒提供有關的資料。

16. 主席、柯創盛議員及鄭泳舜議員呼籲政府當局提供不同社群貧窮情況的分項數字，包括少數族裔、新來港人士、婦女及青年，以便針對特定群組制訂政策。鄭泳舜議員查詢少數族裔人士的最新貧窮率，首席經濟師(3)及助理處長(經濟統計一)回應時表示，分析少數族裔貧窮情況的數據，例如按選定族群劃分的貧窮人口及社會經濟特徵，只能透過人口普查/中期人口統計收集。2021 年人口普查將於 2021 年 6 月展開，預計要到 2022-2023 年度才可提供相應數據用作分析少數族裔人士的貧窮情況。

扶貧及支援弱勢社群

17. 鄭松泰議員引述周永新教授最近的一篇文章，指政府當局沒有決心解決貧富懸殊的問題。潘兆平議員認為，儘管政府當局近年已增撥資源支援弱勢社群，扶貧政策卻成效不彰。他指出，堅尼系數顯示貧富差距越見擴大，預計疫情會令貧窮情況進一步惡化。他詢問政府當局會否如香港社區組織協會的意見書所建議，制訂針對性措施應對青年貧窮問題，例如為基層青年提供培訓支援。柯創盛議員認為，政府當局未能將資源用於支援有需要群組。副主席察悉，政府投放於社會福利的經常開支持續上升，在 2020-2021 年度估計約為 939 億元，並認為應更有效地運用扶貧資源，為不同貧窮人口群組(例如長者及少數族裔)提供針對性的援助。他引述內地採取的扶貧方式作為參考，促請政府當局除了提供現金津貼外，亦應協助有需要群組達致自力更生，令他們擺脫貧窮。陸頌雄議員表示，政府當局應參照內地的方式，開拓新經濟機遇，推動產業多樣化，特別是香港具有優勢的產業，藉以創造更多就業機會，紓緩青年貧窮的問題。

18. 勞福局副局長解釋，內地採用"絕對貧窮"的概念，以未能滿足基本生活保障或基本生活所需來界定貧窮。此外，亦須注意的是，內地富裕城市和貧困地區的貧窮情況差異甚大，令內地的扶貧措施能收立竿見影之效。至於香港，是以"相對貧窮"的概念制訂貧窮線，而綜援計劃則繼續發揮其作用，為有經濟困難的人士提供安全網，以協助他們應付生活上的基本需要。

19. 勞福局副局長進一步表示，當局已推出一系列有時限的措施，以紓緩在疫情下基層市民面對的經濟困難，包括在援助失業人士特別計劃下，豁免計算身體健全綜援申請人的保險計劃現金價值為資產；降低職津的工時要求，以及放寬短期食物援助服務計劃的資產限額。關於青年貧窮問題，於 2021 年 1 月推出的大灣區青年就業計劃，旨在鼓勵和支持青年人到大灣區內地城市工作及發展事業。僱員再培訓局一直提供多項培訓課程，以應對就業市場不斷變化的需要。應潘兆平議員要求，勞福局

政府當局

副局長答允以書面提供資料，說明自 2021 年 4 月起推出不把身體健全綜援申請人的保險計劃的現金價值計算為資產的有時限安排後，綜援申請宗數的增長。

政府當局

20. 田北辰議員察悉，作為恆常現金政策，長者生活津貼在 2019 年令約 15 萬人脫貧及整體貧窮率下降 2.2 個百分點。鑒於長者生活津貼的扶貧效果顯著，政府當局卻以須再次評估有關的財政影響為由，遲遲未就推行行政長官於 2020 年 1 月所公布有關合併普通及高額長者生活津貼的民生措施制訂時間表，他對此深表關注。勞福局副局長解釋，由於上述措施將涉及大筆經常開支，所以必須再次評估推行有關措施的時間。政府當局會在適當時候公布評估結果。田北辰議員要求政府當局以書面提供資料，說明推行有關措施的經常開支，以及為整體及長者貧窮率所帶來的預期跌幅。

21. 鄭泳舜議員詢問，有何針對性措施紓緩受疫情打擊較大行業(包括旅遊業和會議及展覽業)的失業或就業不足情況。郭偉強議員表示，這些行業不少從業員已失業一段時間並欠債。由於這些行業部分或要數年才能回復疫情前的正常水平，他認為政府當局應就長期失業人士進行調查，並分析自 2019 冠狀病毒病爆發以來貧窮情況的結構性轉變，以便及早作出規劃以應對貧窮情況。主席要求當局提供自 2019 冠狀病毒病爆發以來，有僱員失業的行業的資料。

22. 勞福局副局長表示，由於 2019 冠狀病毒病疫情對全球及本地經濟均造成負面影響，某些行業如旅遊業和航空業的復蘇之路並不平坦。政府當局已推出一系列措施支援這些行業。人力資源規劃及扶貧統籌處副處長補充，防疫抗疫基金下的創造職位計劃已創造約 3 萬個有時限職位。2021-2022 年度財政預算案宣布，將會推出新一輪創造職位計劃，並創造額外約 3 萬個有時限職位。這將有助改善疫情導致的失業情況。

政府當局

23. 柯創盛議員關注到創造職位計劃在解決不同人口組別的失業情況方面的成效，並要求政府當局以書面提供資料，說明在該計劃下開設並已填補

的有時限職位數目，以及獲聘用的婦女及少數族裔人數。主席認為，政府當局在開設有時限職位時，應參考特定群組的貧窮數據。勞福局副局長答允轉達委員的意見予公務員事務局考慮。不過，須注意的是，有關職位空缺不會有年齡、性別及族裔方面的要求。

24. 鄭泳舜議員認同香港融樂會在其意見書提出的關注，指部分少數族裔人士在疫情下面對歧視及就業困難。他籲請政府當局加強對少數族裔人士的就業支援。就此，他詢問勞工處提供的就業配對服務如何協助少數族裔人士求職。勞福局副局長表示，勞工處已委託兩間非政府機構推行多元種族就業計劃，以個案管理方式，向少數族裔人士提供一站式就業服務。

25. 主席及副主席關注到，倘若推行扶貧措施(特別是新措施)的行政費用高昂，會減少實際為協助貧窮人口所預留的資源。勞福局副局長向委員保證，政府當局會在切實可行的情況下，透過調配人力資源推行新措施，致力控制行政開支。

IV. 社會福利服務設施的規劃

[立法會 CB(2)1178/20-21(05)、(06)及 CB(2)1208/20-21(01)號文件]

26. 應主席邀請，勞福局副局長向委員簡介政府當局物色合適用地或處所以提供更多福利服務的策略，以及就新發展項目提供的福利服務的安排。有關詳情載於政府當局的文件(立法會 CB(2)1178/20-21(05)號文件)。

27. 委員察悉就所討論的議題，立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介(立法會 CB(2)1178/20-21(06)號文件)及關注家居照顧服務大聯盟提交的意見書(立法會 CB(2)1208/20-21(01)號文件)。

提供福利設施的策略及機制

28. 副主席認為，政府當局應根據現有福利服務的供應與經推算的服務需求的落差，規劃所提供

的服務，並在過程中考慮持份者的意見。他以《香港規劃標準與準則》所訂的標準為例，即每個人口約為 17 萬或以上的新發展區應設一間長者地區中心，批評政府當局提供的文件未有訂定具體計劃，以達致提供福利設施的長期策略所訂各項福利設施的規劃比率。他要求政府當局提供詳細資料，說明短、中及長期的推算服務供應及所需的財政資源，以便委員了解政府當局有何策略應對特定群組的福利服務需要。柯創盛議員提述關注家居照顧服務大聯盟在意見書中提出的關注事項，並深切關注到現時日間社區康復中心及殘疾人士地區支援中心的供應，大幅落後於《殘疾人及康復計劃方案》就此兩類設施所建議的規劃比率(即每 42 萬人設有一間日間社區康復中心及每 28 萬人設有一間殘疾人士地區支援中心)。他籲請政府當局就社會福利設施的規劃訂立表現指標，並設立定期檢討機制，以收集公眾對福利設施的供應的意見。

29. 勞福局副局長解釋，制訂福利設施的規劃比率可讓相關部門在規劃新發展項目時，預留合適場所興建有關福利設施，以更適切地回應新社區的服務需求。在舊區方面，政府當局正按其中期策略，密切留意這些地區有否合適的用地可提供福利設施，例如在合適的賣地項目中加入條款，要求私人發展商按政府當局的規格要求，設計和興建擬建福利設施的基本設施處所，以及藉私人土地作福利用途特別計劃("特別計劃")鼓勵非政府機構透過擴建、重建或新發展，善用其現有土地，提供有殷切需求的福利設施。兩者均由獎券基金撥款資助。有關由獎券基金資助的特定項目的詳情，委員可參閱政府當局過往就此向事務委員會所作的年度匯報。

30. 副主席及柯創盛議員不滿勞福局副局長的回覆薄弱無力，未有就滿足各類福利設施的短、中及長期需求的目標及時間表提供任何具體資料。主席及潘兆平議員批評，單純就提供福利設施制訂冠冕堂皇的策略而不訂定達成目標的時間表，根本毫無意義。由於福利處所短缺，過往曾發生涉及雙老長者的家庭慘劇及長者在輪候住宿照顧服務期間去世的個案。副主席要求政府當局在會後提供補充資料，以表列方式列出提供社會福利服務設施的

政府當局

短、中及長期計劃，包括有關推算需求、所需的額外服務名額、樓面面積要求及所需的財政資源等詳情。

31. 主席建議，政府當局應考慮利用公屋住宅大廈的低層提供福利設施。社會福利署副署長(服務)("副署長(服務)")察悉有關建議，並補充社署一直與相關的政府部門保持密切聯絡，在各公屋屋邨發展或重建項目中物色合適的用地，以提供福利設施。

購置物業以提供福利設施

32. 主席、柯創盛議員及鄭泳舜議員提述撥款 200 億元購置約 120 個處所以提供福利設施的短期策略，並對缺乏有關購置計劃進度的最新資料表示深切關注。潘兆平議員察悉，社署已於 2020 年 11 月中就在相關地區擬設福利設施的建議完成諮詢 18 區區議會，並詢問諮詢結果為何。他要求政府當局提供有關所購置處所的資料，包括將提供設施的類別、啟用日期及人手安排。

33. 勞福局副局長及副署長(服務)表示，社署對擬在每區所購置非住宅處所以提供福利設施的要求詳情，載於政府產業署的網站。業主如有可能合適的處所可供出售，可向政府當局提交放售建議以作評估。政府產業署正在協助社署評估經公開邀請及其他途徑接獲的放售建議。須注意的是，儘管公眾的焦點主要會放在擬購置處所的位置是否便利，政府當局需要確保有關處所符合處所大小及遵從法例等方面的要求。正如早前所承諾，政府當局會在本立法年度內向事務委員會匯報購置計劃的推行進度。鄭泳舜議員促請政府當局加快推進購置計劃，以解決市民的迫切需要。主席提醒政府當局，事務委員會在本立法年度的最後一次例會將於 2021 年 10 月 11 日舉行。

私人土地作福利用途特別計劃

34. 鄭泳舜議員不滿截至 2020 年 12 月，在 2013 年推出的第一期特別計劃所收到的 63 個建議項目中，只有 5 個已經竣工，並要求當局解釋為何

推行特別計劃的進度緩慢。勞福局副局長及副署長(服務)解釋，由於有關用地由非政府機構擁有，它們將主導推展項目，並需時完成所需的發展及規劃程序(例如修訂契約、修訂分區計劃大綱圖、取得規劃許可等)。第一期特別計劃現已完成 6 個項目。此外，5 個項目已進入工程前的詳細設計階段，另有 18 個正處於技術可行性研究階段。社署會繼續積極推展特別計劃，並在項目的規劃或發展過程中為申請機構提供協助。

政府當局

35. 鄭泳舜議員認為，有關的非政府機構應就完成其建議項目訂定目標時間，他要求政府當局以書面提供資料，說明第一期特別計劃下各項進行中的項目的最新進展及預計竣工日期。勞福局副局長表示，政府當局曾向事務委員會匯報特別計劃的最新推行情況，而上次匯報是在 2020 年 6 月。

社區投資共享基金

36. 副主席詢問，社區投資共享基金和獎券基金在提供福利服務方面的角色為何。勞福局副局長及副署長(服務)表示，獎券基金主要為建設及提供社會福利設施和服務提供非經常資源，包括建造、裝修、翻新、維修保養及購置/添補家具和設備方面的開支。社區投資共享基金為社區支援計劃提供資助，例如為新公屋屋邨居民提供的支援計劃，推動居民於社區建構支援網絡，以加強他們對新環境的適應能力和歸屬感。

V. 其他事項

37. 議事完畢，會議於下午 1 時結束。

立法會秘書處
議會事務部 2
2021 年 12 月 14 日