

**2022 年 4 月 6 日的立法會會議  
「改革香港的扶貧政策和策略」議案**

**目的**

2022 年 4 月 6 日的立法會會議通過由鄧家彪議員動議，經葉劉淑儀議員、吳秋北議員、李世榮議員、梁美芬議員、林振昇議員及鄧飛議員修正的「改革香港的扶貧政策和策略」。議案獲通過的議案全文載於附件甲。勞工及福利局局長已於席間代表政府作出回應，其開場及總結發言分別載於附件乙及附件丙。政府就議案相關事宜的工作進展載於下文供議員參閱。

**政府社會福利的投入及扶貧成果**

2. 特區政府高度重視扶貧工作，一直秉持通過關愛兒童、支援家庭、照顧病者和扶貧安老以建設仁愛共融社會的施政理念，制定及推行大量具針對性的措施，並投入所需資源。單以涵蓋社會保障和各項福利服務的社會福利經常開支為例，由 2017-2018 年度的 653 億元大增至 2022-23 年度的 1,118 億元，在五年間上升了 71%，升幅為歷屆政府之冠。

3. 自 2020 年起，本港面對前所未有的新冠疫情挑戰，政府在恆常現金政策的基礎上，額外推出多項一次性逆周期措施，以穩定經濟及就業環境，並同時紓緩基層市民的生活壓力。根據去年 11 月公佈的 2020 年貧窮人口數字，計及所有現金和公屋福利後，成功把貧窮人口大幅由政策介入前的 165 萬減至 55 萬，扶貧成效是有記錄以來的新高，可見安全網能有效發揮再分配功能，為不少基層市民提供實質援助，讓他們脫離貧困。

**因應特定群組的需要對症下藥、精準扶貧**

4. 政府每年按扶貧委員會制定的「貧窮線」分析框架按年更新本地貧窮情況，並分析不同組群的貧窮情況以及政府政策的扶貧成效。因應過往貧窮情況分析顯示長者和在職貧窮住戶這兩個群組需要特別關注，以及綜合社會保障援助（綜援）計劃是最有效減貧的恆常現金政策，本屆政府在相關措施現有的基礎上進一步作出優化，令支援能夠更全面及到位。

5. 在支援長者方面，政府提供現金福利協助有需要的長者。其中，以個人或夫婦名義申請的長者生活津貼是最多人領取的現金福利，共惠及約 64 萬名長者。長者生活津貼現時設有兩層津貼，包括高額（每月 3,915 元）和普通津貼（每月 2,920 元）。《2021 年施政報告》宣布於 2022 年下半年合併普通及高額長者生活津貼，劃一採用普通津貼較寬鬆的資產上限，而合資格申請人將領取高額津貼的金額。此外，選擇移居粵、閩兩省的合資格香港長者，在廣東計劃及福建計劃下可領取長者生活津貼或高齡津貼（每月 1,515 元）。

6. 為支援在職貧窮家庭，本屆政府 2018 年 4 月推出在職家庭津貼（職津）計劃，每月向合資格住戶發放按其工時及入息釐定的津貼，鼓勵自力更生，並向合資格領取津貼住戶內的每名合資格兒童及青少年發放兒童津貼，紓緩跨代貧窮。職津在過往低收入在職家庭津貼（低津）計劃的基礎上作出多項改善，包括放寬申請資格、兩度大幅增加津貼額及容許住戶成員合併工時以提出申請。2022 年 4 月底，職津計劃有接近 60 000 個「活躍住戶」<sup>1</sup>（涉及約 20 萬人），較前低津計劃增加超過一倍。

7. 此外，政府在 2019 年就綜援計劃進行 20 年來的首次大型檢討，並於 2021 年 2 月全面落實多項改善措施，包括單次大幅增加租金津貼最高金額、大幅提高每月最高豁免計算入息限額，以及將多項補助金和特別津貼擴展至合資格非長者健全受助人。按現行的綜援金額，單身長者綜援受助人平均每月可領取 7,809 元，而一個四人家庭平均每月則可領取 17,463 元。

## 加快興建公屋

8. 過往的貧窮情況分析顯示，公屋的扶貧成效非常明顯，較一般恆常現金政策還要高。一般基層住戶如果獲編配公屋，除了居住環境得到大幅改善，在房屋方面的開支必然大大減少，增加了他們的可動用資源。為增加房屋供應，政府會繼續多管齊下，增加房屋用地供應。政府在《2021 年施政報告》及《長遠房屋策略 2021 年周年進度報告》公布，經過多年的努力，政府已覓得 350 公頃土地興建

---

<sup>1</sup> 指獲批職津並在過去六個月遞交其最新一輪申請的住戶。

330 000 個公營房屋單位，可滿足未來十年（即 2022-23 至 2031-32 年）約 301 000 個單位的公營房屋需求。

9. 在公營房屋供應未到位時，為了改善長時間輪候公屋及居於不適切居所家庭的生活，政府近年推出了三項突破性舉措。首先，政府大力推動過渡性房屋發展，《2021 年施政報告》建議額外提供 5 000 個過渡性房屋單位，令未來幾年過渡性房屋供應的目標由 15 000 個單位增至 20 000 個；政府現時已覓得足夠土地提供超過 19 000 個過渡性房屋單位。第二，政府亦在 2021 年 6 月底推出為期三年的現金津貼試行計劃，以紓緩基層家庭因長時間輪候公屋而面對的生活困難。截至 2022 年 4 月底，計劃已向約 72 800 個合資格的一般公屋申請住戶發放合共約 14.5 億元現金津貼。第三，「劊房」的租務管制已於今年 1 月 22 日生效，在不過度削弱業主利益和其財產權的情況下，為有關租客提供租住權保障、限制續租時的租金加幅及禁止業主向租客濫收公用設施費用等。

## 支援就業、鼓勵自力更生

10. 鼓勵有工作能力的市民自力更生是特區政府的重要扶貧理念之一。就此，政府多方面推出措施支援就業，並致力推動培訓及再培訓，協助市民適應新經濟和新工種。在鼓勵就業方面，勞工處自 2020 年 9 月起以試點方式，向在「中高齡就業計劃」、「展翅青見計劃」及「就業展才能計劃」下獲聘的 60 歲或以上年長人士、青年人及殘疾人士發放留任津貼，鼓勵他們接受及完成在職培訓，從而穩定就業。政府也因應上文所述的綜援計劃檢討，於 2020 年 4 月起推出經優化的「就業支援服務」，進一步鼓勵和協助健全綜援受助人提升受僱能力及覓得有薪工作。

11. 在培訓及再培訓方面，僱員再培訓局（再培訓局）設有 700 項恆常課程，涵蓋 28 個行業及多個通用技能範疇。應政府委托，再培訓局自 2019 年 10 月推出四期「特別·愛增值」計劃，為受經濟影響的學員提供培訓和津貼。計劃對學員的學歷不設限制，失業或就業不足的人士可按其需要選擇計劃下的全日或兼讀制培訓課程，並申領每月最高 5,800 元培訓津貼。第五期計劃於 2022 年 1 月推出，為期半年至今年 6 月底，將讓額外 20 000 名學員受惠。「特別·愛增值」計劃及恆常課程合計，每年可提供超過 10 萬個培訓名額。

12. 為支援受疫情影響的失業人士，政府透過「防疫抗疫基金」先後推出了三輪「創造職位」計劃，開創 9 萬個有時限職位，涵蓋不同技能及學歷人士，同時亦於今年 3 月推出「臨時失業支援」計劃，為因第五波疫情而失去工作的人士提供協助，紓緩他們在重投工作前的財政壓力。截至 2022 年 5 月初，「臨時失業支援」計劃已向超過 15 萬人發放超過 15 億元資助。

## 總結

13. 特區政府會繼續投放資源，為弱勢社群及有需要人士提供適切的支援。政府亦會透過「貧窮線」分析框架持續監察不同群組的貧窮情況，做好精準扶貧的工作。政府亦會配合立法會內務委員會轄下改革扶貧政策和策略小組委員會的工作，與議員進一步討論相關事宜。

勞工及福利局  
2022 年 6 月

## 2022年4月6日的立法會會議

鄧家彪議員的  
“改革香港的扶貧政策和策略”議案經葉劉淑儀議員、吳秋北議員、李世榮議員、梁美芬議員、林振昇議員及鄧飛議員修正的議案

鑒於特區政府採取‘相對貧窮’的定義來界定貧窮人口數字，並且主要依賴公帑‘補底’扶貧，令長者貧窮和在職貧窮問題明顯，社會貧富差距進一步擴大，造成香港深層次矛盾；就此，本會促請特區政府改革扶貧政策及策略，動用一切力量推行全方位減貧措施，包括就減少貧窮人口和縮窄貧富差距制訂具體目標、檢討量度貧窮的方法、落實具社會財富再分配功能的民生和財政措施、促進全民(尤其是婦女和長者)優質就業、提升社會人力資源質素及整體僱員待遇，以配合未來經濟發展，並且建立專職減貧部門推行和深化減貧工作，從而令香港逐步實現全體市民共同富裕，達致人人有機會及人人有盼望的欖核型(貧富階層窄、中間階層闊)社會；此外，特區政府應：

- (一) 針對不同群組，例如長者、婦女、少數族裔等制訂專門減貧策略，以達致‘精準扶貧’；
- (二) 制訂‘基本生活保障線’，量度基層基本生活開支，以落實具體減貧目標；
- (三) 改善現行的社會保障制度，令覆蓋面更廣、更全面；
- (四) 設立‘減貧專員’，專職專責處理減貧工作；
- (五) 建立可負擔房屋政策，以增加公營房屋供應及紓減基層的住屋負擔；
- (六) 為居住‘劏房’及基層家庭的學童提供津貼、加強對基層兒童的支援(例如舉辦師友活動)，以及鼓勵基層子弟積極向上，擺脫跨代貧窮；
- (七) 增加社區的兒童照顧及託管服務，並支援欠缺良好家庭環境的兒童，從而釋放這些家庭的勞動力，讓父母可安心工作，改善生活；及

- (八) 加強人力資源培訓及技能提升，包括為低技術及基層勞工提供就業及轉職支援，使各階層勞工在新經濟及產業轉型下，共享經濟發展成果；
- (九) 完善綜援制度；
- (十) 檢討法定最低工資調整機制；
- (十一) 優化在職家庭津貼計劃；及
- (十二) 擴大支援就業服務；及
- (十三) 參考內地‘精準扶貧’的成功經驗，分區統計逾10萬‘劏房戶’所需的各類支援，並公開相關數字，繼而制訂具體支援措施和鼓勵民間協助這些家庭‘告別劏房’；及
- (十四) 完善產業結構，紓緩貧富懸殊；及
- (十五) 為受到跨代貧窮問題影響的兒童和青少年提供必要的成長和發展支援。

# 新聞公報

立法會：勞工及福利局局長就「改革香港的扶貧政策和策略」議員議案開場發言（只有中文）

\*\*\*\*\*

以下是勞工及福利局局長羅致光博士今日（四月六日）在立法會會議就「改革香港的扶貧政策和策略」議員議案的開場發言全文：

代理主席：

我很感謝鄧家彪議員提出這項重要的議案，亦感謝其他八位議員提出修正案，讓議會可以就扶貧這個重要的議題發表意見。鄧家彪議員的議案及各位議員的修正案的範圍非常廣泛，涉及很多政策局的工作。我以政府問責團隊一員的身分，表達政府的基本立場及作出回應。現階段主要向各位講解本屆政府在扶貧工作的理念、整體方向及主要政策，好為隨後的討論提供一些資料及基礎。

## 扶貧理念及方向

扶貧助弱是本屆特區政府的施政重點之一。行政長官的扶貧理念是尊重市民自力更生，為有能力工作的人士提供教育和培訓及再培訓；對於不能自助的人，則透過可持續的福利政策，提供適切援助。同時，為確保社會保障及福利制度合理及可持續，政府亦會大力發展經濟，讓不同階層市民透過參與經濟活動共同分享發展成果，改善生活。行政長官的扶貧理念主導了政府的扶貧政策及工作，並展現於相關的政策範疇上。以下我會介紹一些主要政策工作：

## 鼓勵就業

就業是解決貧窮問題的重要途徑。政府透過推動經濟發展，讓有工作能力的市民可透過就業自力更生，改善生活，分享經濟發展的成果。國家的「十四五」規劃為香港未來的發展方向提供清晰的定位，不但支持香港提升國際金融、航運、貿易中心地位，以及建設亞太區國際法律及解決爭議服務中心，亦增加了四個新領域，分別是支持香港提升國際航空樞紐地位、建設國際創新科技中心、建設區域知識產權貿易中心及發展中外文化藝術交流中心。這些均是香港特區政府歷屆以來就強化香港產業結構所作出的努力，獲得中央對香港在多個範疇均具高度競爭優勢的信心及堅定的支持。政府必定會與香港各界共同努力，發展香港多元優勢產業，把握國家「十四五」規劃下的機遇，從而紓緩貧窮問題。

議員在議案中提及的建議，例如促進全民就業、提升人力資源質素和整體僱員待遇等，都是政府一直以來的政策。就此，勞工處一直採取多管齊下的策略，致力為不同背景、學歷或技術水平的求職人士，包括年長人士及婦女，提供全面及免費的就業支援，並推行多項就業計劃協助有特別需要或困難的求職人士。僱員再培訓局亦積極提供再培訓和就業支援服務，以提高合資格僱員的就業能力和競爭力，亦推出「特別·愛增值」計劃，為受經濟影響的學員提供培訓和津貼，協助他們增值或轉業。此外，政府亦有法定機制保障最低工資及勞工權益。

## 支援弱勢

在鼓勵具工作能力的人士透過就業自力更生的同時，政府正透過不同支援措施，為社會上有需要人士提供安全網，支援弱勢社群。

其中，綜合社會保障援助（綜援）計劃為因年老、患病、殘疾、單親、失業和低收入等在經濟上無法自給自足的人士，提供最後的安全網。綜援制度以受助人的基本生活需要為本，按他們的需要提供經濟支援。過去二〇一二年至二〇一八年期間，經濟溫和增長，勞工市場大致穩定，綜援的個案數目亦呈下降趨勢，可見市民普遍能夠透過就業獲得收入，無須依賴安全網。然而，自經濟在二〇一九年第三季開始進入衰退，失業率上升，二〇二〇年因失業而申請綜援的數目較二〇一八年大幅上升了超過60%，可見綜援在一定程度上發揮了安全網的作用，在經濟環境轉差時，為有需要人士提供支援。

呼應政府鼓勵市民透過就業自力更生的方向，本屆政府在二〇一八年以過往低收入在職家庭津貼計劃的基礎，推出了在職家庭津貼（職津）計劃，支援工時較長但收入較低，而又沒有領取綜援的在職住戶，根據多勞多得的原則，按工時提供津貼。政府亦就職津實施了多項改善措施，包括大幅增加金額和放寬申請資格。針對其他有需要人士，政府設有不同支援計劃，例如為長者而設的長者生活津貼和高齡津貼，以及為殘疾人士提供的傷殘津貼等。這些措施均能展現政府關顧不同弱勢社群的決心。

香港實行資本主義，在維持簡單稅制和低稅率的框架以下，現屆政府可算是積極有為，應使則使。宏觀而言，政府透過收入再分配，為市民提供各種公共服務，包括醫療、教育和社會福利等，確保市民不會因經濟困難而令他們的基本生活所需得不到照顧。

就整體公共開支而言，二〇二二至二三年度預算佔香港本地生產總值的27%，遠高於二〇一七至一八年度の約19%。以民生開支最大的三項計算，即教育、社會福利及醫療，政府經常性開支亦由二〇一七至一八年度の2,082億元，增加至二〇二二至二三年度預算的3,416億元，增加差不多1,300億元，即64.1%。在公共房屋方面，現屆政府在《長遠房屋策略》中，將公營房屋所佔比例由六成增加至七成，便是以公營房屋加強經濟及財富分享的策略。本屆政府亦非常重視教育。過往數年，各教育範疇的經常開支及學生單位成本均一直上升，令所有學生，不論其家庭背景，都能受惠於政府整體投放在教育上的大量資源。教育局通過一系列學生資助計劃和津貼計劃、支援服務及措施，加強支援來自基層家庭的學生，確保他們不會因經濟困難而未能接受教育，同時促進他們的全人發展和個人成長。

## 扶貧成效

與國際普遍做法一致，政府在二〇一三年破天荒制定首條官方貧窮線，採用相對貧窮概念，借助定期的數據搜集和分析，以監察本地貧窮情況，並精準扶貧。根據去年十一月公布的《2020年香港貧窮情況報告》，計及政府提供的恆常現金、非恆常現金和主要為公屋的非現金福利項目，二〇二〇年脫貧人口接近110萬人，貧窮人口為55萬，扶貧成效是有紀錄以來最高。絕大部分組群，包括兒童、青年和長者，以及在職住戶、綜援住戶、單親住戶和新移民住戶等在二〇二〇年的貧窮情況均獲得不同程度的改善，貧窮率相比二〇一九年均錄得不同程度的跌幅。這些分析顯示政府過往在扶貧方面的舉措確實取得了一定成效。

政府現時已落實了不少扶貧助弱措施，為有需要人士提供全面的支援，亦運用客觀科學的方法，定期量度不同政策措施的扶貧成效。政府會



繼續努力做好扶貧助弱的工作，讓市民的生活可更進一步改善。稍後我會聽取大家的意見，並在最後作出回應。多謝代理主席。

完

2022年4月6日（星期三）  
香港時間15時16分

# 新聞公報

立法會：勞工及福利局局長就「改革香港的扶貧政策和策略」議員議案總結發言（只有中文）

\*\*\*\*\*

以下是勞工及福利局局長羅致光博士今日（四月六日）在立法會會議就「改革香港的扶貧政策和策略」議員議案的總結發言全文：

主席：

引言

我再次感謝提出議案的鄧家彪議員，以及提出修正案的八位議員和就議案發言的各位議員。正如我在開場發言時表示，今次的議案涉及的範圍非常廣泛，橫跨差不多所有政策局。我現以政府問責官員之一的身分，在時間有限的情况下，嘗試就剛才議員提出的意見及建議盡量作出重點回應，並會把今日各位議員的意見帶回政府內部，供相關政策局考慮。

## 完善綜援制度

就議員提及綜合社會保障援助（綜援）制度，本屆政府進行了自一九九九年以來首次大型綜援檢討，並於二〇二一年二月全面實施在二〇一九年《施政報告》宣布的一系列改善措施，包括單次大幅增加租金津貼最高金額、大幅提高每月最高豁免計算入息限額，以及放寬多項補助金和特別津貼的資格至非長者健全受助人。

我亦想藉此機會，再次更正一個錯誤的理解：綜援受助人是可以工作的。在綜援制度中，有剛才我提到的豁免計算入息的安排，我們的政策更是鼓勵就業。

## 檢討法定最低工資的調整機制

有議員提及檢討法定最低工資的調整機制，並改為「一年一檢」，《最低工資條例》規定法定最低工資水平須每兩年至少檢討一次，確立檢討周期絕對不能超出兩年的時限，這也是最低工資立法時的共識。

最低工資委員會已展開新一輪檢討法定最低工資水平的準備工作，並須在今年十月三十一日或之前向行政長官會同行政會議提交建議報告。我很希望大家可以在有商有量的情況下，取得改善法定最低工資水平的共識，勿再出現二〇二〇年（即上一輪檢討）的情景，而要凍結法定最低工資水平。

## 增加社區兒童照顧及託管服務

就議員提出有關社區兒童照顧及託管服務，政府透過資助非政府機構提供多元化的幼兒照顧服務，讓兒童能夠獲得照顧的同時，具工作能力的成員可以透過就業自力更生。

近年，有見社會對課餘託管服務的需求殷切，政府已於二〇二〇年十月實施一系列優化措施，包括增加2 500個豁免全費名額、放寬申請資格、簡化經濟審查程序、提高資助額，以及為有特殊學習需要學童提供額外資

助。

政府亦自二〇二一至二二年度起分階段重整19間互助幼兒中心，轉型為三至六歲以下學前兒童提供課餘託管服務，這項工作正在繼續進行中。資助幼兒中心的名額不足是一個不爭的事實，現屆政府已多方面作出努力。長遠而言，在《香港規劃標準與準則》加入幼兒中心的規劃比率。短中期方面，正盡力增加服務的供應；二〇一七至一八年度名額只有747個，來年度增至1 276個，即增加七成，我們現時仍繼續努力。

### 增加公屋供應

就議員提及增加公屋供應，過往的年度《香港貧窮情況報告》亦顯示，公屋在扶貧成效非常明顯。不難想像，一般基層家庭如果獲編配公屋，除了居住環境得到改善外，他們在房屋方面的開支亦可大大減少。

所以，政府一直積極覓地建屋，增加公營房屋供應。在供應未到位之前，政府一直積極牽頭推動過渡性房屋發展。有議員提出建議，我們會積極考慮如何增加供應，希望能夠幫助有迫切住屋需要的市民提供過渡居所。

### 調整稅項

就議員提及調整稅率，簡單和低稅率的利得稅制度是締造香港理想營商環境的主要元素之一。利得稅也是政府其中一個重要的收入來源。政府在考慮任何更改利得稅稅率或稅階的建議時，必須全盤審視經濟發展的需要、公共財政狀況、企業的稅務負擔及國際競爭力等各項因素，才作出有關建議。

### 政府職位的外判制度

有議員提及政府職位的外判制度，外判制度在政府部門而言是提供公共服務的其中一種方式。有些工作或工種適合外判，不能全部放入公務員編制，可靠市場的靈活性來提高效益。部門會因應運作需要採取最適當的方式提供公共服務。

本屆政府已就外判服務制度進行了全面檢討，以加強保障受僱於政府服務承辦商的非技術員工。有關措施已經由二〇一九年四月一日起生效。在新措施下，非技術僱員的時薪中位數的淨增幅已有14%。

### 訂立減貧目標

正如有議員指出，現時政府的貧窮線分析框架，採取相對貧窮的概念。在這框架下，完全減貧是不可能的，更不適宜訂立量化減貧的目標，因這是相對貧窮的問題。當然，政府與扶貧委員會會檢視和持續檢討貧窮線分析框架，如何改善和進一步優化有關方面。

### 精準扶貧

就議員提及精準扶貧，正如行政長官發表的二〇二一年《施政報告》提及，特區政府以只計算收入、不計算資產的相對貧窮概念和方法為香港制訂貧窮線，目的是借助定期的數據搜集和分析，以監察本地貧窮情況，並精準扶貧，提供所需的援助。

我較早前的發言亦提及針對不同群組的需要而提供的多元化支援措施，例如針對長者、之前提到支援低收入在職住戶的在職家庭津貼、弱勢兒童和青年等措施，我在此不再重複。

## 結語

主席，扶貧的而且確如議員所言是細水長流的工作。面對人口老化及環球經濟情況前景不明的挑戰下，政府會繼續做好扶貧工作，完善及優化相關政策及措施，大力推動經濟發展，為基層家庭的生活帶來實質改善。

今日，勞工及福利局並非統籌扶貧政策的政策局。行政長官年初提出政府架構重組方案建議，包括將人力發展、扶貧和退休保障政策統整，撥歸勞工及福利局統一負責，整合及理順相關政策的分工，統一政策事權，減少職能分散。這方面有待下任行政長官當選後再作決定，由現屆政府作出準備有關法例修訂和架構重組的工作。

我再次感謝議員提供的意見及建議。本人謹此陳辭。

完

2022年4月6日（星期三）  
香港時間18時15分