

2022年9月26日

討論文件

立法會改革扶貧政策和策略小組委員會

政府扶貧工作概覽及「共創明『Teen』計劃」

目的

本文件簡介政府現行扶貧的政策措施及探討未來路向。

背景

2. 政府的扶貧理念是尊重並鼓勵市民自力更生，為有能力工作的人士提供教育、培訓及再培訓，支援就業；對於不能自助的人，則透過可持續的社會保障及福利制度，提供適切援助，建立關愛社會。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。

3. 政府採納首屆扶貧委員會建議，於2013年9月公布首條「貧窮線」，其後每年更新本港的貧窮數據，監察貧窮情況，並分析不同組群的貧窮情況及主要政府措施的扶貧成效。政府目前採用的「貧窮線」按「相對貧窮」概念制定，以政策介入前¹的每月住戶收入為量度基礎，並以不同住戶人數的住戶收入中位數的50%劃定貧窮線。當住戶在政策介入後²的收入低於「貧窮線」便會

¹ 即稅前和社會福利轉移前。

² 即計及稅項以及政府各項選定政策介入後。

被界定為貧窮住戶，而該住戶的人口便被計算為貧窮人口。

主要扶貧措施及成效

4. 過去兩屆政府致力改善綜合社會保障援助（綜援）計劃，又推出惠及長者及低收入在職家庭的措施，簡述如下。

綜援計劃

5. 綜援計劃為因年老、患病、殘疾、單親、失業、低收入或其他原因，而在經濟上無法自給自足的人士提供最後的安全網，協助他們應付基本生活需要。2022年7月底有約21萬宗綜援個案，涵蓋約30萬名受助人。政府2019年就綜援計劃進行20年來首次大型檢討，並自2021年2月起全面落實多項改善措施，惠及大部分受助人。有關措施包括單次大幅增加租金津貼最高金額（按家庭人數而定，增幅最多達27%）、大幅提高每月最高豁免計算入息限額六成至4,000元，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。

長者生活津貼

6. 政府2013年推出長者生活津貼，補助65歲或以上有經濟需要長者的生活開支。2022年7月底約有65萬名長者領取長者生活津貼，佔65歲或以上人口超過四成，是現時最多長者領取的社會保障金額類別。政府持續改善長者生活津貼，包括—

- (a) 2017年放寬資產上限，以及把公營醫療費用減免機制擴展至75歲或以上較有經濟需要的受惠人；

(b) 2018 年推出高額長者生活津貼；以及

(c) 2022 年 9 月 1 日合併普通及高額長者生活津貼，採用以往普通津貼較寬鬆的資產上限，向合資格長者發放高額津貼的金額，而每月入息限額則維持不變。此安排惠及約 50 000 名以往領取普通津貼的長者。

在職家庭津貼（職津）

7. 為紓緩沒有領取綜援的低收入在職家庭面對的經濟負擔，政府 2016 年 5 月推出低收入在職家庭津貼（低津）計劃，按住戶的工時及入息按月發放津貼，從而鼓勵自力更生，以及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津貼。政府在 2018 年 4 月將低津計劃優化為職津計劃，並落實放寬申請資格（例如把計劃擴展至一人住戶）、兩度大幅增加津貼額，以及容許住戶成員合併工時以提出申請等多項改善措施。職津計劃 2022 年 8 月底有接近 62 000 個「活躍住戶」³，涉及超過 20 萬人（包括超過 8 萬名兒童），較前低津計劃增加超過一倍。

8. 除了上述改善現金福利的措施外，政府也一直改善其他社會福利服務和推出新措施，涵蓋範圍包括安老服務、康復服務、關愛兒童、家庭支援及青年支援。

9. 根據 2021 年底公布的《2020 年香港貧窮情況報告》（2020 年報告），計及政府提供的恆常現金、非恆常現金和設有經濟審查的非現金福利項目（主要為公屋），2020 年貧窮人口及貧窮率分別為 55 萬人及 7.9%。這些項目合共令 110 萬人脫貧，降低貧窮率 15.7

³ 「活躍住戶」指獲批職津並在過去六個月遞交其最新一輪申請的住戶。

個百分點。大部分群組，包括長者、兒童、在職住戶、綜援住戶等的貧窮情況均獲得改善，各自的貧窮率相比2019年也錄得不同程度的跌幅。

局限

10. 「貧窮線」有助社會理解貧窮問題及作出監測，但亦有其局限。隨經濟進一步發展及人口結構變化，這些局限長遠可能會削弱了「貧窮線」監察真實貧窮情況的功能：

- (a) 「貧窮線」以住戶收入作為量度貧窮的單一指標，並無考慮住戶持有的資產及負債，以致貧窮情況有機會被高估。在人口老化趨勢加速下高估程度更可能愈來愈嚴重。例如：2020年報告指出政策介入後有近半收入貧窮長者可被界定為「收入貧窮、但有一定價值的物業」。
- (b) 貧窮線分析框架沒有涵蓋普及化而不設經濟審查的非現金福利轉移，例如公共醫療服務和免費教育等政策項目，部分福利轉移亦會受數據所限而未能估算計入住戶收入，因此未能全面量化政府政策或措施改善住戶生活水平的成效。
- (c) 「相對貧窮」強調所需物品及服務的相對值，所有收入「相對」低於整體中位數若干程度的住戶便屬貧窮。因此，即使整體人口的生活水平隨着經濟發展得以改善，「政策介入前」處於貧窮線之下的住戶必仍存在，在坊間解讀貧窮數據時容易會被誤解為「愈扶愈貧」，令討論失焦。
- (d) 「相對貧窮」某程度上著重反映收入差距的狀況。即使所有住戶（包括基層住戶）的收入都有改善，但若基層住戶的收入增長幅度不及整體住戶的增長

幅度，加上「貧窮線」在經濟增長下通常「水漲船高」，貧窮人口數目亦未必會下降。

11. 2022年4月6日立法會辯論「改革香港的扶貧政策和策略」議案時，有議員認為政府使用公帑推出非經常性措施，包括派發現金或提供非恆常的稅務減免，無法長遠解決貧窮問題。大部分議員建議政府「精準扶貧」，認為政府有責任回應基層最迫切的房屋和醫療需要及援助不能自助和特殊群組，但不應單靠「派錢」來扶貧，而應教人如何脫貧，包括加強就業支援及配套措施(例如再培訓、托兒服務等)以鼓勵就業，發展多元經濟及創造優質就業等。

12. 事實上，政府近年投放在改善民生及扶貧助弱的資源不斷增加，單以社會福利開支為例，政府在2022/23年度的預算經常開支佔總開支的比例創新高，達到19.8%，總金額增加至1,118億元，是2012/13年度經常開支約2.6倍。由於貧窮線單以收入量度貧窮與否，貧窮情況可隨人口加劇老化而不斷惡化，令扶貧成效部分被抵銷。過去五年65歲及以上長者人口平均每年增加約6萬人，大幅增加的退休人口缺乏就業收入，即使「高資產」人士亦有機會被界定為貧窮。值得一提的是，不同政策項目的扶貧成效各異。設有較詳細經濟審查的現金福利項目較能聚焦支援有需要的家庭，其扶貧成效相對較明顯。另外，公屋的扶貧成效十分顯著。一般基層住戶如果獲編配公屋，居住環境固然得到大幅改善，亦可減輕房屋方面的開支。

未來路向

13. 在香港人口高齡化的趨勢下，退休長者人數將持續上升，用相對收入判斷貧窮與否，會使恆常政策的「扶貧成效」將隨時間不斷減退。社會須思考如何提高香港

扶貧措施的可持續性，凝聚共識，集中資源幫助社會上最有需要的群組。

「共創明『Teen』計劃」

14. 行政長官在政綱中提出推行解決跨代貧窮的措施，目標是促進政、商、民合作，發動社會力量，一同扶持居住在「劏房」的貧窮家庭的初中學生，精準解決跨代貧窮。政務司司長今年七月成立「弱勢社群學生擺脫跨代貧窮行動小組」（行動小組），推出「共創明『Teen』計劃」（「計劃」），為來自弱勢社群家庭，尤其是居住在「劏房」的中一至中三學生推行「計劃」，讓他們開闊眼界，加強自信，建立正向的人生觀，為自己的未來定下目標，力爭上游。

15. 「計劃」的概念正是教人如何脫貧，而不是靠「派錢」來扶貧。「計劃」包含三個元素，環環相扣：

(a) 「師友配對」：為每名學員配對一名義務友師，與學員分享人生經驗，幫助學員加強自信，以積極正向的態度定下個人目標；以及幫助學員培養正確理財觀念，有效使用「計劃」提供的財政支援；

(b) 「個人發展規劃」：由義務友師啟發學員探索更多個人發展的可能性，訂立行動計劃，並在指導下善用財政資源，實踐個人發展規劃；以及

(c) 「財政支援」：每名學員將獲發 5,000 元的啟動資金，在友師的指導下使用；成功完成「計劃」後另發 5,000 元的獎學金，讓學員應用在「計劃」期間學會的理財觀念自行決定用途。

16. 為促進政府、商界和社會各界合作推進「計劃」，行動小組已制定策略，邀請商界參與，通過多種方式支

持「計劃」，包括提供現金贊助、提名符合要求的友師，以及為參加「計劃」的學生安排團體活動，例如參觀私營機構（包括「工作影子」元素），或與機構管理層和相關行業的領袖交流等。

17. 「計劃」為期一年。每位學員將完成涵蓋五大範疇的活動計劃：

- (a) 迎新活動以了解「計劃」目的；
- (b) 基礎訓練，涵蓋必修活動（人生規劃、能力提升、理財規劃）和選修活動（如溝通技巧、體育及樂器學習）；
- (c) 友師與學員互動環節；
- (d) 多元團體活動，包括：
 - (i) 到訪不同行業的私營機構，並與管理層交流（例如主要傳統企業、新興企業、香港本地品牌企業等）；
 - (ii) 參觀政府、公營機構、公用事業等設施（例如天文台總部、民航處總部、科學園、數碼港、生產力局、香港故宮文化博物館、精英運動員訓練設施、港鐵設施、機場設施、電力供應設施、紀律部隊設施等）；
 - (iii) 參加特色體驗活動（例如飛行體驗）；以及
 - (iv) 參與義工服務（例如探訪長者、殘疾人士等）；以及
- (e) 畢業典禮和擴闊社交網絡。

涵蓋以上範疇的活動計劃大綱載於附件。

18. 友師與學員在一年的「計劃」期內須進行不少於十二次互動，包括但不限於與學員共同參加迎新活動和基礎訓練；面對面互動交流，包括「工作影子」活動；與學員共同參加的團體活動；成效評估；及畢業典禮。此外，「計劃」亦鼓勵友師及學員以電話、社交媒體、會面等形式增加溝通。

19. 政府已向各個商會及專業機構發函，邀請他們提名具豐富人生經驗的友師，以及協辦具啟發性的團體活動。此外，政府自 9 月 8 日開始通過地區網絡和中學招募學員，同時也推出專題網上平台，歡迎合資格的初中生自行報名。完成師友配對後，政府將於 10 月舉辦迎新活動。

20. 行動小組會檢視首輪「計劃」累積的經驗及成效，考慮如何優化並於明年推出第二期，讓精準解決跨代貧窮的工作有深度和有系統地延續下去。

徵詢意見

21. 請委員備悉本文件的內容，並就如何優化精準處理跨代貧窮的「共創明『Teen』計劃」提供意見。

勞工及福利局
2022 年 9 月

為學員、友師和家長而設的活動計劃大綱

1. 迎新活動

簡介「共創明"Teen"計劃」(「計劃」)目的(一節)

- (a) 幫助學生、友師和家長了解「計劃」的目的，並加強他們參與「計劃」的決心。
- (b) 向學生和家長介紹友師和相關營辦機構。
- (c) 協助學員、友師和家長完成「計劃」前的成效評估。

2. 訓練課程

學員

基礎訓練—必修活動：

人生規劃(一節)

- (a) 訂立與能力提升相關的個人發展目標(即教育、職業培訓或技能提升)。
- (b) 運用啓動資金和獎學金去實踐個人發展規劃。

能力提升(一節)

- (a) 加強自我認識(包括個人長處、性格和興趣)和動力。
- (b) 提高學員的積極性、溝通技巧和解決問題的能力。

理財規劃（一節）

(a) 培養理財觀念和技巧，從而實踐個人發展規劃

基礎訓練—選修活動例子：

- 英文能力提升（讀、寫、聽、說能力）
- 中文能力提升（讀、寫、聽、說能力）
- 體育及樂器班
- 藝術班
- 社交禮儀（如餐桌禮儀）
- 升學指導
- 身心健康指導與支援

友師

認識青少年和掌握友師的角色和技巧（一節）

- (a) 簡介青少年的特點，包括他們（尤其是來自弱勢社群的初中生）在不同發展階段的需要。
- (b) 解釋「計劃」下友師的角色和職能，以及友師為學員安排工作影子機會、經驗分享及其他互動活動須注意的事項，提供建議。
- (c) 提供關於指導學員的培訓，尤其是目標設定和理財規劃方面。

家長/監護人

親子溝通技巧（一節）

- (a) 加強溝通、情緒支援技巧和親職的技巧，以改善家庭內的跨代關係。
- (b) 鼓勵父母/監護人參與子女的人生規劃和理財規劃（個人發展/職業規劃及發展）。

3. 師友與學員互動環節（不少於十二節）

- 面對面互動交流，包括工作場所參觀，以達致以下目的：
 - (a) 協助學員訂立一個涵蓋具體目標的個人發展規劃，並訂立理財規劃，從而達到具體目標；
 - (b) 積極傾聽學員所需，給予他們時間和指導，讓他們探索解決方案；以及
 - (c) 與學員分享人生經驗，並安排參觀工作場所（兼備工作影子元素），幫助學員擴闊視野，以及邀請他們參加其他活動，從而擴闊他們的社交網絡。

- 參加評估和基礎訓練活動，以達致以下目的：
 - (a) 完成「計劃」前學員的成效評估 [見第 1 項]；
 - (b) 通過友師與學員共同參加基礎訓練活動，就雙方期望建立共識 [見第 2 項]；
 - (c) 鞏固友師與學員之間的學習經驗和關係；以及
 - (d) 進行計劃後對學員的成效評估。

- 共同參與團體活動
[見第 4 項]

- 共同參與畢業典禮
[見第 5 項]

- 在為期一年的計劃中，亦透過電話或社交媒體進行交流互動

4. 團體參觀（為所有學員而設）

類別

- 到訪不同行業的私營機構，並與管理層交流，例如：
 - 主要傳統企業；
 - 新興企業；以及
 - 香港本地品牌企業。

- 參觀政府、公營機構、公用事業等設施，例如：
 - 天文台、民航處總部；
 - 科學園、數碼港、生產力局；
 - 香港故宮文化博物館；
 - 精英運動員的訓練設施；
 - 港鐵設施；
 - 機場設施；
 - 電力供應設施；以及
 - 紀律部隊設施。

- 參加特色體驗活動（例如飛行體驗）。

- 參與義工服務，例如：
 - 探訪長者；以及
 - 探訪殘疾人士。

目的

- (a) 營造有利的環境，讓友師和學員建立互信。
- (b) 擴闊學員的視野，增強他們對社區的歸屬感和義工服務精神。
- (c) 為友師和學員提供建立社交網絡的機會，從而豐富他們參加計劃的體驗。

5. 畢業典禮及擴闊社交網絡

畢業典禮

- (a) 表揚所有參加者，包括贊助機構、學員和他們的友師。
- (b) 向每位成功完成計劃的學員頒發 5,000 元的獎學金。

擴闊社交網絡

- (a) 成立「校友會」，維持並擴展學員和友師之間建立的社交網絡和相互支持。
- (b) 作為「畢業生」未來發展的資源小組。