

2024年5月13日
討論文件

立法會福利事務委員會

扶貧委員會工作的最新進展

目的

本文件向委員簡介扶貧委員會工作的最新進展。

扶貧委員會

2. 行政長官於2022年《施政報告》宣布，本屆政府的策略是精準扶貧，把資源投放到最需要幫助的人身上，並會重組扶貧委員會，研究和識別精準扶貧的目標群組。第五屆扶貧委員會隨即於2023年1月成立，至今已舉行了六次定期會議。扶貧委員會由政務司司長擔任主席，成員包括18名來自不同背景的非官方委員和4名政策局局長。非官方委員來自社會各界，包括社福界、學術界、教育界、醫學界、商界、青年及地區領袖等，反映社會不同的意見，集思廣益，為政府出謀獻策，通過政、商、民合作，推動精準扶貧工作。

3. 扶貧委員會支持本屆政府的精準扶貧策略，亦同意政府採取雙管齊下的策略，一方面為有能力自助的人「造血賦能」，讓他們自力更生，改善生活，同時釋放社會潛在的勞動力；另一方面繼續推進「補漏拾遺」的工作，為不能自助的人提供「兜底保障」。

精準扶貧目標群組

4. 因應政府的精準扶貧策略，扶貧委員會根據最新統計數據¹，從住戶特徵、就業及收入情況、現金福利援助、居住環境等多個方面，識別了三個精準扶貧的目標群組，包括居於分間樓宇單位（俗稱「劏房」²）住戶（約 214 200 人）、單親住戶（約 213 300 人）³及長者住戶（約 555 300 人）⁴，合共約 950 800 人⁵。下文分析這三個群組的多面向特徵，從中反映他們較需要關顧或支援的範疇。

劏房住戶

5. 2021 年，全港有 107 200 個劏房戶（佔整體住戶 4.0%），當中絕大部分為私樓租戶，居於劏房戶的人口約有 214 200 人（佔居於家庭住戶人口的 3.1%）。以下從多面向闡述劏房戶的情況：

- **劏房戶多為較小型住戶、人口較年輕**：逾七成劏房戶為一至二人住戶，人口較年輕，18 歲以下兒童的比例（18.9%）高於整體（13.8%）。
- **劏房戶大多為在職住戶，惟在職成員多屬低學歷及低技術**：約四分之三劏房戶為在職住戶。不過，在職人士的學歷較低，約四成僅具初中及以下教育程度（整體在職人士：22.9%），近八成從事較低技術職位（整體：56.5%）。劏房戶的就業收入及住戶收入

¹ 政府統計處的 2021 年人口普查統計數據。除另有註明外，本文件提述的住戶、人口及收入數字不包括外籍家庭傭工（外傭）及水上人口。

² 在本文件提述的「劏房」是指政府統計處定義的「分間樓宇單位」，即個別屋宇單位被分間成兩個或以上「屋內互通」及「屋外直達」的單位，一般是作出租用途。

³ 單親住戶指家庭住戶內至少有一名成員喪偶、離婚、分居或從未結婚，並與 18 歲以下子女同住。

⁴ 長者住戶指所有除外傭以外的成員皆為 65 歲及以上長者的家庭住戶。

⁵ 由於三個群組的人口有重疊，因此總數略低於三個群組的人口的總和。

一般亦較低。

- **劏房戶領取綜合社會保障援助（綜援）、在職家庭津貼（職津）及教育津貼的比例較高**，分別為 13.0%、6.3%及 25.9%，高於整體住戶（分別為 5.6%、2.3%及 23.5%）。
- **居住環境擠迫、部分要共用廚廁**：劏房戶的人均居所樓面面積中位數為 6.0 平方米（或 65 平方呎），遠低於公屋住戶的 11.7 平方米（或 126 平方呎）。劏房戶只有近三分之二有獨立廁所及廚房；4.1%沒有獨立廁所；33.9%沒有獨立廚房。
- **租金負擔重**：劏房戶的每平方呎月租中位數粗略估算為 42 元，遠高於公屋住戶（6 元）。與此同時，劏房戶的租金與收入比率中位數為 32.1%，亦遠高於公屋住戶的相應比率（11.8%）。面對沉重租金負擔，部分住戶需壓縮其他開支，難免影響生活質素。
- **兒童撫養負擔較重**：劏房戶 27.6%（29 600 戶）為有兒童住戶，撫養負擔較重，人均居所樓面面積（4.0 平方米或 43 平方呎）比整體劏房戶人均面積中位數更低。

單親住戶

6. 2021 年，全港有 72 000 個單親住戶，佔整體有兒童住戶約一成（10.9%）或整體住戶的 2.7%，約有 213 300 人，包括 95 300 名兒童（佔居於家庭住戶兒童的 9.9%）。以下從多面向審視該群組的情況，並與整體有兒童住戶作比較：

- **單親住戶約七成半為二至三人住戶**；近六成（58.8%）住戶只有單親家長與其兒女同住；逾四分

之一（28.4%）住戶有兩名及以上兒童。近四成半（44.7%）成員為18歲以下兒童，比例高於整體有兒童住戶（38.9%），其中約五成（50.5%）為12歲以下兒童。

- **單親住戶就業率低於整體有兒童住戶**：單親住戶69.9%為在職住戶；25.4%為非從事經濟活動住戶，比例遠高於整體有兒童住戶（8.1%）。相比整體有兒童住戶，單親住戶中的在職成員教育程度較低，從事較低技術職位及兼職⁶的比例較高。
- **單親住戶較多領取綜援及居於公屋，惟劏房戶的比例亦較高**：單親住戶領取綜援（24.8%）及職津（11.7%）的比例明顯高於整體有兒童住戶（分別為4.5%及7.0%）。另一方面，逾四成半（46.3%）居於公屋（整體有兒童住戶為26.5%），近兩成半居於自置居所，惟仍有一成多（11.3%）居於劏房。
- **單親住戶兒童撫養負擔較重**：部分是由於單親住戶中18至64歲人士的佔比（48.8%）較整體有兒童住戶低（55.2%）。

7. 進一步分析可見個別單親群組的境況更困乏：

- **劏房戶（8 100 戶）**：居住環境狹窄；住戶收入低但租金負擔沉重。
- **非從事經濟活動住戶（18 300 戶）**：逾八成的住戶只有單親家長及其兒女；逾七成依靠綜援維持生活。

8. 分析亦顯示部分單親母親或因為須要照顧子女而未能全面投入工作。上文所述，相比整體有兒童住戶，單

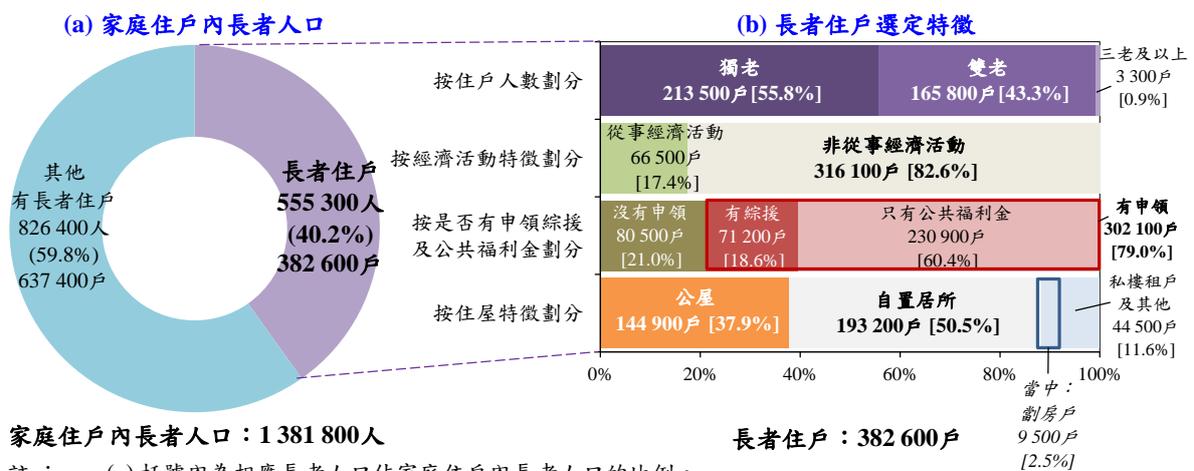
⁶ 本文件中，兼職指每周通常工作不足35小時。

親住戶沒有從事經濟活動的比例較高。單親家長中逾九成處於工作年齡（25至54歲），大部分為女性，她們的勞動參與率⁷（62.9%）明顯低於整體同齡組別女性（73.5%），主要（86.1%）是由於料理家務／無酬照顧他人而沒有投身工作。

長者住戶

9. 2021年，香港有1 450 800名65歲及以上長者，佔整體人口比例為20.5%。超過九成（95.2%或1 381 800名）長者居於家庭住戶⁸，其中約四成居於長者住戶（382 600個），涉及約555 300人（圖1(a)）。以下將從多面向分析長者住戶的情況：

圖1：家庭住戶內長者人口及長者住戶的選定特徵



註： () 括號內為相應長者人口佔家庭住戶內長者人口的比例。
 [] 方括號內為所屬長者住戶數目佔整體長者住戶的比例。
 人口數字不包括外籍家庭傭工及水上人口。

資料來源：政府統計處2021年人口普查。

- 長者住戶大部分為獨老（55.8%），其次是雙老住戶（43.3%）和三老及以上住戶（0.9%）（圖1(b)）。

⁷ 工作年齡單親母親的勞動參與率隨着住戶內最年幼兒童年紀愈大而上升；另一方面，其勞動參與率會隨着住戶內兒童數目增加而下跌。

⁸ 另外亦有69 000名（或4.8%）長者居於非家庭住戶（主要為居於安老或殘疾院舍的長者），這情況較其他年齡組別普遍。

其他有長者的住戶大部分（70.1%）為較大型的三人及以上住戶。

- 長者住戶人口近八成為退休長者，故大部分（82.6%）長者住戶沒有從事經濟活動（圖 1(b)）。其他有長者住戶從事經濟活動比例仍相當高（88.1%）。
- 長者住戶收入多依靠政府現金福利（圖 1(b)）：大部分（79.0%）長者住戶有接受現金式社會福利⁹的「兜底保障」。長者住戶中，18.6%有領取綜援，比例明顯高於其他有長者住戶（只有 2.5%）；36.2%有領取長者生活津貼；受惠於高齡津貼的住戶（23.1%）亦不少。
- 住屋需要大多已有保障（圖 1(b)）：約一半長者住戶居於自置居所，亦有近四成居於公屋，反映他們大部分的住屋需要均有保障。不過，有 9 500 戶（或佔長者住戶 2.5%）居於劏房，居住環境惡劣¹⁰，當中大部分（77.7%）為獨老。
- 物質以外的需要：除經濟及住屋需要外，長者亦須面對生活上其他方面（如身心健康、社交參與等）的挑戰。不足八分之一長者住戶有聘用外籍家庭傭工（外傭），只有約三分之一有非同住人士定期給予金錢支援，兩者均一定程度上反映部分長者住戶缺乏照料及支援¹¹。

⁹ 指綜援及公共福利金。

¹⁰ 當中，只有 55.0%的居所設有獨立廁所及廚房，而 10.0%的居所沒有獨立廁所，情況較整體劏房戶更為惡劣（相應比例分別為 65.9%及 4.1%）。

¹¹ 特別是居於劏房的長者住戶，由於環境壓抑及經濟條件受限，這些長者或許較易有精神健康及社交孤立問題，情況需要關注。

精準扶貧項目

10. 行政長官於 2023 年《施政報告》宣布，政府會因應扶貧委員會識別的目標群組的需要，推行各項精準扶貧項目，包括：

(一) 「共創明『Teen』計劃」

11. 應用精準扶貧策略的首個項目是「共創明『Teen』計劃」(計劃)，通過政、商、民合作，聚焦扶助來自弱勢社群家庭(尤其是住在「劏房」)的中學生，協助他們擺脫跨代貧窮問題，推動學員開闊眼界，加強自信，建立正向人生觀，為自己未來定下目標，力爭上游。

12. 計劃第一期已於 2023 年 11 月初完成，共取錄 2 800 名學員、招募足夠數目的友師、獲得約 120 個企業和機構的踴躍支持、籌得約 1 億 4,000 萬元捐款。學員在完成計劃的人生規劃、提升能力及財務計劃訓練課程後已獲發啟動資金 5,000 元，讓他們在友師的指導和諮詢下實踐個人發展計劃之用；學員在完成計劃第一期後已獲發 5,000 元獎學金，應用在計劃期間學會的理財觀念，自行決定用途。計劃第一期亦安排超過 540 節團體活動供學員及友師／家長一同參加，出席人次共超過 21 800 人(包括學員、友師和家長)。

13. 計劃第一期的畢業典禮暨「校友會」成立儀式於 2023 年 11 月 4 日舉行。所有完成計劃第一期的學員自動成為「校友會」會員。校友事務統籌機構自 2023 年 11 月下旬起已舉行多場迎新日及不同類型的活動，以擴闊校友的社交網絡及延續計劃的成效。計劃第一期的評估工作由香港理工大學研究團隊負責，通過問卷對學員在參與計劃前後在八個預設指標方面的發展進行成效評估，預設指標包括制定目標的能力、財務規劃的能力、人際關係技巧及建立社交網絡、自信心、自尊感、抗逆

力、責任感及同理心，以及對社會的歸屬感。研究團隊已於 2024 年 3 月底完成評估工作，政府檢視詳細評估結果後，已於 5 月初公布。扼要而言，學員評估自己在大部份的預設指標均有明顯增長，尤其在財務規劃的能力、自信心、人際關係技巧及建立社交網絡，以及對社會的歸屬感四個預設指標的改善最為顯著；家長認同學員在財務規劃的能力、人際關係技巧及建立社交網絡、對社會的歸屬感及抗逆力四個預設指標的改善最為顯著；友師則認為學員在八個預設指標均有明顯增長。

14. 政府已於 2023 年 10 月推出計劃第二期、增加學員名額至 4 000 名並擴展至涵蓋中四學生、增加團體活動種類（例如舉辦更多內地學習交流團）；以及引入師友配對組群安排等。受惠學員總數會於 2023/24 學年增至共 6 800 人，至 2025/26 學年時將倍增至 12 000 人。

15. 計劃第二期至今共有 3 830 名學員及約 3 300 名友師（當中有部份友師願意配對兩名學員）參與，以及獲得支持企業和機構提供約 580 項團體活動，可容納約 30 000 參與人次。根據第一期的經驗，計劃第二期會增加深受學員歡迎活動的舉辦次數和名額，例如參觀香港故宮文化博物館、創科遊歷活動、探訪不同類型公司及企業、星級導師交流會等。我們亦會豐富團體活動的種類，包括舉辦更多內地學習交流團如到訪大灣區、雲南、武漢參觀不同產業等。

（二）「社區客廳試行計劃」

16. 根據扶貧委員會的建議，政府在 2023 年推出「社區客廳試行計劃」（試行計劃），通過政、商、民合作，由商界提供場地，關愛基金提供資金，委聘非政府機構負責營辦，為「劏房」住戶提供額外生活空間及人際網絡，從而提升他們的生活水平和加強他們對社區的歸屬

感。

17. 試行計劃下的首個項目是「深水埗社區客廳」。這個項目實用面積超過 4 000 平方呎，已於 2023 年 12 月 18 日啟動，正式開展運作。「深水埗社區客廳」提供設施包括共享客廳、煮食用餐空間、學童溫習／學習的共用空間、自助洗衣和乾衣機，亦提供功課輔導服務，並按個別「劏房」家庭的需要由社工轉介合適的社區服務（例如綜合家庭服務中心、綜合青少年服務中心、長者鄰舍中心），其他支援服務包括飲食營養、健體運動、家居安全、衛生常識、社區資源等方面的資訊及講座。營運機構亦會聯繫商界和地區組織提供非現金捐贈（例如食物、食物券）及義工服務等。「深水埗社區客廳」亦是試行計劃的首個旗艦項目，額外配備淋浴間，以及其他設施例如小童閱讀角、運動設備等。為聚焦支援「劏房」住戶，「深水埗社區客廳」以會員制提供服務，截至 2024 年 3 月底，已有超過 300 個符合資格的「劏房」家庭成為會員。項目為期三年，預計為至少 500 個「劏房」住戶服務，全年服務共約 80 000 人次。

18. 「深水埗社區客廳」的服務推出後反應良好。政府積極鼓勵商界繼續參與，在「劏房」住戶較為集中的地區設立更多社區客廳，讓更多基層家庭受惠。政府已接獲三個商業機構的建議書，在土瓜灣、紅磡及南昌地區分別提供合適的場所和承擔裝修費用，成立三個社區客廳。扶貧委員會已在 2024 年 3 月的會議上，支持在試行計劃下推出「土瓜灣社區客廳」、「紅磡社區客廳」以及「南昌社區客廳」，並通過關愛基金撥款，委聘非政府機構負責營辦三個新項目，均為期三年。三個社區客廳項目預計可在 2024 年內啟動，而實施安排則與「深水埗社區客廳」大致相若。其中，「土瓜灣社區客廳」實用面積約 6 900 平方呎，將會是試行計劃的第二個旗艦項目，預計為至少 600 個「劏房」住戶提供服務，全年服

務約 90 000 人次。「紅磡社區客廳」實用面積約 3 200 平方呎，預計為至少 400 個「劏房」住戶提供服務，全年服務約 60 000 人次。「南昌社區客廳」實用面積約 2 200 平方呎，預計為至少 250 個「劏房」住戶提供服務，全年服務約 40 000 人次。

(三) 在校課後託管服務計劃

19. 扶貧委員會支持政府在 2023/24 學年推行在校課後託管服務計劃（計劃），讓有需要（尤其是來自單親家庭）的小學生可在課後留校接受託管及學習支援，亦可方便家長外出工作。

20. 截至 2024 年 3 月，計劃已招募了 59 間分別位於九龍城、油尖旺、深水埗、觀塘、葵青、荃灣及元朗區的小學，提供接近 3 000 個名額。校方和營辦機構為參與學童在課後留校提供託管及功課輔導，協助學童盡量在校完成功課及溫習，減輕家長管教及照顧的壓力，同時有利釋放家長的勞動力。功課輔導時段結束後，會安排學童進行社交發展活動，例如小組遊戲，紓緩學童學習壓力，增進學童之間的交流，鼓勵表達溝通和團隊合作，促進他們的學習和社交技巧。

21. 計劃推出後反應良好。為蒐集更全面的數據和持份者意見，用於日後檢討計劃成效和決定未來路向，政府現正研究逐步擴展計劃的規模，包括在 2024/25 學年增加受惠學校數目和服務名額。待確定具體細節後，政府擬向關愛基金申請撥款，以延長計劃試行期至 2024/25 學年並涵蓋全港 18 區共 100 間小學。

(四) 照顧長者住戶

22. 扶貧委員會認為成員全為長者的家庭（包括獨老、雙老和三老及以上家庭）往往缺乏人際支援網絡，須自

行面對各種問題，承受龐大壓力，包括擔憂健康退化、難以適應、退休後生活模式轉變、經濟能力減弱、社會發展迅速而漸與社會脫節；以及家人、親友和社會未能了解長者的需要等，令長者感到孤立無援，部分更成為隱閉長者。

23. 社會福利署已於2024年3月，起動「地區服務及關愛隊伍」（「關愛隊」），以荃灣及南區作為試點，推行「關愛隊—支援獨老和雙老住戶、護老者及殘疾人士照顧者先導計劃」（先導計劃），由「關愛隊」通過探訪或接觸，協助識別有需要的獨老和雙老住戶、護老者和殘疾人士照顧者，並將個案轉介至相關社會福利服務單位跟進。「關愛隊」亦會協助轉介有需要的長者及殘疾人士住戶申請安裝室內緊急召援系統（俗稱「平安鐘」），以增加支緩和降低意外風險。政府會在試點推行一年後檢討，考慮擴展至其他社區。

監察香港貧窮情況的擬議分析框架

24. 政府在2022年9月26日立法會改革扶貧政策和策略小組委員會會議上，簡介過往採用的「貧窮線」在反映貧窮問題方面的局限，包括「貧窮線」以住戶收入作為單一量度指標，以致貧窮情況有機會被高估，而且由於按「相對貧窮」的概念制定「貧窮線」，無論扶貧工作的成效如何，必仍有住戶因「相對貧窮」而處於「貧窮線」以下，令坊間容易產生「愈扶愈貧」的錯覺。這些局限長遠會削弱「貧窮線」監察真實貧窮情況的功能。會上有不少意見認為在「相對貧窮」的分析框架下，政府使用大量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，只能短暫減少貧窮人口及改善貧窮率，無助長遠解決貧窮問題。

25. 為了持續監察香港的扶貧工作成效，扶貧委員會支持政府通過多面向（即不單看收入）監察香港整體和各目標群組的情況和變化。從宏觀角度而言，考慮的不同面向在若干程度上應能反映宏觀經濟、政府政策等因素對這些群組的影響。同時，政府會從微觀角度為相關精準扶貧項目制訂績效指標，評估和比較受惠人士於參與計劃前後的變化，以補足從宏觀角度監察扶貧工作的進度和成效。

徵詢意見

26. 請委員備悉本文件的內容，並就扶貧委員會工作的最新進展提供意見。

勞工及福利局
社會福利署
2024年5月