

扶貧紓困 共建和諧社會

香港社會服務聯會
向香港特別行政區政府行政長官提交之周年建議書

2004年12月

目錄

撮要	2
Summary	5
貧窮現況分析	9
貧富差距造成分化 影響社會穩定	
貧窮製造更多弱勢社群	
各地區貧窮情況不同	
多重匱乏 貧窮兒童面對跨代貧窮	
結構性失業 弱勢社群就業難	
缺乏退休保障 何以安享晚年	
扶貧策略及建議	19
扶貧策略	
策略目標及建議	
各項建議的內容	
建議 1.1 扶貧委員會	
建議 1.2 貧窮研究中心	
建議 2.1 地區為本的兒童發展及扶貧基金	
建議 2.2 兒童發展合作平台	
建議 3.1 避免跨代貧窮 支援兒童及家庭	
建議 4.1 社會企業支援中心	
建議 4.2 外判服務合約	
建議 5.1 全民退休保障	
建議 5.2 提高高齡津貼金額	
建議 5.3 檢討綜援	
建議 6.1 放寬公屋輪候資格	
建議 6.2 幼稚園學費減免	
建議 6.3 多方援手協助低收入家庭	

撮要

貧窮不只影響個人或家庭的經濟環境及生活條件，亦直接影響兒童的成長及競爭力，影響香港的可持續發展。貧富懸殊令基層市民缺乏發展及參與社會的機會，延續社會不公平的現象，影響社會的和諧及穩定。

正視貧窮，讓每個兒童享有全面的發展機會，令基層市民享有改善生活的機會，是政府和社會各界的共同責任，亦是社會和經濟發展的目標。

現況分析

- 香港貧富懸殊的情況日益嚴重，高收入住戶的收入中位數在五年間上升 13%，但低收入住戶的收入中位數則下跌 2%。如情況不斷惡化，將可能影響社會穩定。
- 貧富差距嚴重，基層家庭的兒童未能享有與其他兒童相同的學習及發展機會，亦沒有足夠資源回應全方位學習的需要，容易令他們困於貧窮循環，造成「跨代貧窮」。貧窮兒童數目佔兒童人口四分一，若得不到合適的發展機會，將影響香港長遠可持續發展及競爭力。
- 貧窮家庭面對的壓力特別大，近年發生不少家庭悲劇，很多都與經濟或失業困境相關，兒童貧窮問題較嚴重的地區，虐兒情況通常亦較普遍，反映貧窮與不少家庭及社會問題息息相關。
- 全港十八區的貧窮率有很大差別，貧窮率較高的地區包括深水埗、觀塘、元朗及北區，貧窮率都在 22% 以上，而且各區各有特色，部分地區有較多長者、低技術勞工、新來港人士或少數族裔，所以各區應制定不同的扶貧策略。
- 勞工市場供求失衡，令收入差距不斷擴大。根據政府的估計，在未來幾年高中或以下程度的剩餘勞動力達 23 萬人。即使經濟復甦，基層勞工仍然面對失業壓力，工資難以改善，貧窮情況將延續下去。

扶貧策略

根據以上分析，社聯建議政府採取以下扶貧策略：

- 設立扶貧委員會，制訂扶貧政策，協調不同部門的政策措施，動員社會支持，建立互助及和諧的社會。
- 推行地區為本的扶貧策略，設立兒童發展及扶貧基金，鼓勵跨界別合作。
- 為貧窮家庭的兒童提供全面的學習及發展機會，防止跨代貧窮。
- 透過各種社會企業 (social enterprise)，為低技術及殘疾勞工提供就業及增加收入的機會，促進社區互助。

- 檢討社會保障制度，為有需要的長者、兒童和綜援人士提供合適的支援。
- 加強為非綜援低收入家庭提供支援，以滿足基本生活需要，鼓勵繼續工作，避免墮入綜援網。

具體策略目標及建議

1. 將消滅貧窮訂為政府的施政重點，訂定扶貧政策及目標，推動各部門在政策及措施上的協調，鼓勵跨界別合作，促進社會關注及支持各種扶貧策略，加強研究及評估。建議：
 - 1.1 成立跨部門扶貧委員會，並邀請商界、社會服務界、教育界及學者參與，以更有效地協助政府訂定扶貧政策及推動跨界別參與扶貧工作，委員會亦應設立渠道吸納貧窮家庭的意見。
 - 1.2 資助成立獨立的貧窮研究中心，長期跟進及研究香港的貧窮情況，制訂指標，檢視各種扶貧及促進就業措施的成效。
2. 推行地區為本的扶貧策略，特別關注地區規劃失衡、缺乏就業機會、社區服務不足、貧窮家庭聚居的地區。提供資源，在各區推動跨界別參與制定扶貧策略及措施，動員地區團體、商戶及個人捐助及義務參與扶貧工作，以更有效地回應地區貧窮家庭的需要，達到以下三個目標：(一) 確保每一名兒童均享有合適的成長環境、學習及發展機會，發揮潛能；(二) 透過社會企業（包括各種社區經濟發展項目）為各弱勢社群（如長期失業及低技術工人）提供就業機會；(三) 建立和諧互助的社區，支援及服務弱勢社群。建議：
 - 2.1 在社會福利署各分區設立兒童發展及扶貧基金，政府亦可以等額補助方式鼓勵地區捐款，重點包括：
 - 2.1.1 資助低收入、單親家庭的兒童、殘疾兒童等參與各種學習、發展及課餘託管項目。
 - 2.1.2 為社會服務及地區團體提供種籽基金，協助弱勢社群開展各種社會企業，例如家居清潔隊、陪診、陪月服務、電腦維修、網頁設計、菜檔、互助超市、二手店、到會服務、環保回收等等，提供培訓、就業、增加收入及創業的機會。
 - 2.1.3 資助有需要的長者、殘疾人士等弱勢社群使用家居清潔維修、陪診等服務，協助他們改善生活及居住環境。
 - 2.2 在各區設立兒童發展合作平台，推動社會服務團體、學校、商戶、區議會、相關政府部門參與及合作，為低收入家庭的兒童提供各種支援及服務，例如：社區領袖或專業人士可義務當青少年的成長夥伴或角色模範、功課輔導、互助托管服務、二手用品轉贈、購物折扣優惠、醫療收費優惠等。
3. 增加為兒童及其家庭提供支援，在需要時及早作出服務轉介及跟進，讓貧困及低收入家庭的兒童有同等的發展機會，協助他們脫離跨代貧窮的惡性循環。建議：
 - 3.1 加強現有服務對兒童及家庭的支援及社會需要評估，包括：

- 3.1.1 加強為初生嬰兒的父母提供支援，例如透過義工定期探訪；母嬰健康院在評估嬰兒的發展時，亦作出初步的社會需要評估，在需要時轉介其他社會服務作出跟進。
 - 3.1.2 透過幼稚園、幼兒園、中小學老師、社會保障辦事處為獲得全額學費減免、書簿津貼、綜援或其他有需要的學生及家庭作出初步社會需要評估，在需要時轉介學校社會工作者或其他社會服務作出跟進。
 - 3.1.3 加強預防虐兒及其他家庭暴力的措施，包括為教育、衛生、社會福利等服務制訂指引及政策，加強員工培訓等。
4. 透過政府、商界及社會服務團體的三方合作，為社區經濟發展項目或社會企業提供技術支援，以增加就業的機會，提升社區經濟活力。建議：
 - 4.1 政府資助社會服務團體成立社會企業支援中心，結合商會及商業團體的參與，為有意開辦社會企業的民間團體提供市場資訊、技術支援、法律及財務諮詢等服務，以發展社會企業的潛力，加強他們的生產及競爭力。
 - 4.2 鼓勵社會企業競投外判服務的合約，例如將大型外判合約分拆為較小的合約，使規模通常較小的社會企業有機會投得合約；亦可為社會企業提供技術支援或將部份合約交由社會服務團體或社會企業承辦。
5. 檢討社會保障制度，為有需要的長者、兒童和綜援人士提供合適的支援。建議：
 - 5.1 研究透過社會融資為所有長者提供全民退休保障計劃，為缺乏退休保障的人士（如低收入人士、殘疾人士、家庭工作者、現已或即將退休的人士等）提供合理的經濟保障，回饋他們曾作出的貢獻，亦可有效控制政府在長者福利的開支。
 - 5.2 在未成立全民退休保障計劃前，為貧困及沒有領取綜援的清貧長者提供較高的高齡津貼，以改善生活。
 - 5.3 檢討綜援制度，包括：以基本生活需要預算重新釐定綜援標準金額及調整機制，回復及增加個別特別津貼項目，例如：兒童眼鏡、長者私人醫療（中醫）開支、長者看病的交通津貼等。
6. 為非綜援低收入家庭提供支援，協助他們滿足各項基本生活需要，鼓勵繼續工作，避免墮入綜援網，減少他們對社會的不滿，促進社會和諧。
 - 6.1 放寬公屋輪候資格，讓居港未滿七年及未有永久居民身份的兒童合資格上樓。
 - 6.2 檢討學前教育的學費減免計劃，考慮放寬全額學費減免的家庭收入上限，確保低收入家庭的兒童得到足夠的支援。
 - 6.3 以「多方援手」的策略支援低收入家庭，協助他們改善生活，避免跌入綜援網。措施包括：為私人樓宇的低收入租戶提供租金津貼、延長公屋租金津貼的期限、為居住偏遠地區的低收入勞工提供交通津貼、照顧者津貼、負入息稅或家庭津貼等。

Summary

Poverty does not only affect one's living conditions, it also affects directly the upbringing of children, their competitiveness, and the sustainable development of Hong Kong. The growing disparity, diminishing chances of social mobility and increasing social inequality will threaten the social cohesion and stability in Hong Kong.

Poverty reduction aims at providing an enabling environment for children as well as adults of the lowest strata. It is a joint responsibility of the Government and the society. It is also a target of social and economic development.

Current Situation

- The income gap between the rich and the poor has widened significantly – in the past five years, while the median income of high income households has increased by 13%, that of low-income households decreased by 2%. If the situation continues, the social stability will be jeopardised.
- Children in low-income households are likely to be trapped in the poverty cycle because they do not enjoy the same learning and development opportunities as other children do. And this also have direct bearing on the competitiveness of Hong Kong as one-fourth of Hong Kong's children belong to this income group.
- Poverty and unemployment is also highly correlated with many family tragedies and social problems. It is found that districts with higher child poverty rates are also more likely to have higher child abuse rates.
- The poverty rates of the 18 districts are different. Shum Shui Po, Kwun Tong, Yuen Long and the Northern Districts have higher poverty rates (above 22%). Different districts have different characteristics, some have more elderly people, low skills workers, new arrivals or ethnic minority groups, etc., and should hence adopt different poverty reduction strategies.
- The mismatch in the labour market will continue to grow. In 2002, the Government estimated that, by 2007, there would be a surplus of 0.23 million working population who have an education level up to higher secondary. They can hardly benefit from the economic recovery and will continue to face unemployment, low income and poverty.

Poverty Reduction Strategies

With reference to the above analysis, the HKCSS recommends the following poverty reduction strategies:

- Set up a poverty alleviation committee, to formulate poverty reduction strategies, coordinate related policies and programmes of different departments, mobilize community support, so as to build a caring and cohesive society.
- Adopt a community-based poverty reduction strategy, set up a child development and poverty reduction fund, and encourage cross-sectoral collaboration in community-based poverty reduction efforts.
- Ensure that every child enjoys adequate learning and development opportunities so as to escape from the poverty cycle.
- Promote the establishment of social enterprises so as to provide working and income generating opportunities for low skills workers and encourage community mutual help.
- Review the social security system, so as to provide adequate assistance to elderly people, children and others on CSSA.
- Strengthen the support for non-CSSA low-income families, to help them meet basic needs, encourage working and reduce the need for relying on CSSA.

Objectives and Recommendations

7. To adopt poverty reduction as a main government policy objective, formulate poverty reduction targets, coordinate different department's programmes, encourage cross-sectoral collaboration, mobilize community support and participation, and promote poverty-related studies and evaluation. Recommendations:
 - 7.1 Set up an inter-departmental poverty alleviation committee, and enlist the participation of business, social service, academia, education sectors so as to be more effective in formulating poverty reduction measures and mobilizing community support. The committee should also set up a channel to listen to the voices of people living in poverty.
 - 7.2 Providing funding for setting up an independent poverty research centre, to monitor the trend of poverty, set indicators and evaluate the effectiveness of various poverty reduction policies and employment assistance programmes.
8. To adopt a community-based poverty reduction strategy, with special attention and extra resources allocated to communities with less employment opportunities or community services or areas with a higher proportion of poor households. The strategy should mobilize community giving and volunteering and aim at achieving the following:
 - (i) to ensure that every child has adequate opportunities for learning and development,
 - (ii) to provide more job opportunities through different kinds of social enterprises (including all forms of community

economic development projects) for vulnerable groups (such as long-term unemployed and low skills workers), and (iii) to build a caring and cohesive community and to provide support to vulnerable groups. Recommendations:

- 8.1 Set up a child development and poverty alleviation fund in each district of Social Welfare Department and encourage community giving through providing matching fund. The fund should target at:
 - 8.1.1 Providing funding support to children of low income or single parent families and children with disabilities so that they could participate in learning, developmental and after school care programmes.
 - 8.1.2 Providing seed money to social services or community organisations so as to help vulnerable groups establish social enterprises and provide training, employment, income generating and business development opportunities for participants. Such social enterprises may include: household cleaning, escort services, home-based caring for new mothers, computer maintenance, webpage design, market stall, mutual help supermarket, second hand shop, waste recycling etc.
 - 8.1.3 Providing subsidy for elderly or disabled people to use community- or home-based services so as to improve their standard of living.
 - 8.2 Set up a child development collaboration platform in each district, to gain the leverage of the joint effort of social services organisations, schools, employers, district councils and related government departments in meeting the needs of children of low-income families.
9. To enhance the support for children and their families, through early identification and intervention. Recommendations:
- 9.1 Strengthen the support and social needs assessment for children and their families, including:
 - 9.1.1 Strengthen the support services for new parents, such as to provide home visits by volunteers, conduct an early social needs assessment / screening in maternal and child care centres, and make referrals when necessary.
 - 9.1.2 Kindergarten, child care centres, primary and secondary schools and social security offices should also conduct a screening on children who have obtained full school subsidy or CSSA so as to identify their social needs and make referrals when necessary.
 - 9.1.3 Enhance measures for preventing child abuse and domestic violence, including the formulation of policies and guidelines for education, health care and social services providers and the provision of training, etc.

10. To provide technical support to social enterprises or community economic development projects, through tripartite partnership of the Government, business sector and social services organisations, so as to provide more job and income generating opportunities in areas where people live. Recommendations:
 - 10.1 Set up a social enterprise support centre, under the auspice of a social services organisation, with funding of the Government and participation of the business sector, to provide market information, legal and financial consultation to social enterprises, so as to increase their productivity and competitiveness
 - 10.2 Encourage social enterprises to bid for Government services contracts, e.g., to breakdown large contracts into smaller ones so that social enterprises, mostly of smaller size, have the required capacity in bidding such contracts; to set aside a portion of services contracts for social enterprises or social services organisations.

11. To review the social security system and provide adequate assistance to elderly people, children and others on CSSA. Recommendations:
 - 11.1 Consider the establishment of a universal retirement scheme which will provide basic income support for all elderly people. The scheme is a sign of gratitude to the past contributions of elderly people and, if carefully designed, could also reduce the Government's expenses on the elderly benefits.
 - 11.2 Before the setting up of a universal retirement scheme, the Government should provide a higher amount of Old Age Allowance for needy non-CSSA elderly people.
 - 11.3 Review the CSSA scheme, including: to adopt the results of basic needs study for setting the standard rates of CSSA and the annual adjustment mechanism, to reinstate or increase certain special allowance items such as glasses for children, medical allowance for elderly people to consult traditional Chinese medicine practitioners, travel allowance for elderly people in medical consultation, etc.

12. To strengthen the support for non-CSSA low income families, to help them meet basic needs, encourage working and reduce the need for relying on CSSA. Recommendations:
 - 12.1 Revise the eligibility criteria for public rental housing, so that children do not have to satisfy the 7-year residency requirement.
 - 12.2 Review the fee assistance scheme for pre-school education and consider relaxing the family income limit for full fee waiver.
 - 12.3 Adopt a many helping hands approach in providing support to low income families, so as to help them improve their livings and reduce their need for applying CSSA, measures include: provision of rental assistance in public or private housing, travel allowance for low income workers living far away from their workplace, carers allowance, negative income tax or family allowance, etc.

貧窮現況分析

貧富差距造成分化 影響社會穩定

- 1.1 香港貧富懸殊的情況一向存在，但過往香港經濟快速增長，不同階層的市民均有機會改善生活。現在，由於全球一體化及經濟轉型，香港基層勞工供過於求、失業率高企、工資下降，結果出現貧者越貧、富者越富的現象。基層勞工根本看不到出路，缺乏改善機會，如情況不斷惡化，將影響社會穩定。
- 1.2 表 1.1 反映香港社會貧富差距不斷擴大的現象。無論在 1991 至 1996 年經濟發展蓬勃的時期，或 1996 至 2001 年經濟發展由正變負的時期，香港最底層的住戶的收入中位數均下跌，而收入水平越高的住戶組別，收入中位數上升的幅度亦越大。在 1996 至 2001 年間，最高收入組別的住戶收入中位數便上升 13%，而最低組別則下跌 2%。中產及上層社會的收入不斷上升，與基層市民的距離越來越遠，兩者之間漸漸築起圍牆，演變成文化上的鴻溝，造成社會分化。

表 1.1 香港十等分組別的住戶每月收入中位數 (1991-2001) (港元)

十等分組別	1991	1996	2001	1991 - 1996	1996 - 2001
第一(最低)	3,084	3,042	2,977	- 1.4%	- 2.1%
第二	6,631	7,499	6,750	13.1%	- 10.0%
第三	9,252	10,140	10,000	9.6%	- 1.4%
第四	11,102	12,675	13,000	14.2%	2.6%
第五	13,775	16,123	16,500	17.0%	2.3%
第六	16,499	19,773	20,500	19.8%	3.7%
第七	20,046	23,829	25,705	18.9%	7.9%
第八	25,633	30,175	32,560	17.7%	7.9%
第九	34,641	40,560	44,650	17.1%	10.1%
第十(最高)	61,680	70,980	80,000	15.1%	12.7%

註：以 2001 年 2 月價格計算。資料來源：政府統計處，香港人口普查及中期人口普查

- 1.3 表 1.2 反映十等分住戶組別的收入佔香港所有住戶總收入的比例。以收入最低的第一等分的住戶為例，他們在 1981 年賺取的收入佔所有住戶總收入的 1.4%，但在 1991 年則跌至 1.3 多，在 2001 年更跌至 0.9。相反，第十等分住戶的收入比例，則由 35.2% 上升至 41.2%。收入差距擴大，使反映貧富差距的堅尼系數亦不斷上升，由 1981 年的 0.451 上升至 2001 年的 0.525，遠超過所有已發展的國家，包括人口與香港相若或較香港少的國家如新加坡。

表 1.2：十等分收入組別住戶收入佔全港住戶總收入的百分比及堅尼系數 (%)

十等分組別	1981	1986	1991	1996	2001
第一(最低)	1.4	1.6	1.3	1.1	0.9
第二	3.2	3.4	3.0	2.6	2.3
第三	4.4	4.4	4.0	3.6	3.4
第四	5.4	5.4	5.0	4.6	4.4
第五	6.5	6.4	6.1	5.7	5.6
第六	7.8	7.6	7.4	7.0	7.0
第七	9.4	9.1	9.0	8.5	8.8
第八	11.5	11.4	11.4	10.6	11.1
第九	15.2	15.2	15.5	14.5	15.3
第十(最高)	35.2	35.5	37.3	41.8	41.2
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525

資料來源：政府統計處，香港人口普查及中期人口普查

貧窮製造更多弱勢社群

1.4 香港政府沒有制定官方的貧窮線，故未能有效監察貧窮情況。香港社會服務聯會自從 1998 年起制訂社會發展指數，參考「經濟合作發展組織」及其他國家的經驗，以住戶入息中位數的一半作為界定低收入住戶的工具，從而定期評估香港的貧窮情況。社聯以此訂定的貧窮線與政府綜援及申請中小學全額書簿津貼及學費減免的水平相當接近，可見社聯的貧窮線甚有參考價值。

1.5 表 1.3 顯示不同年齡組別自 1991 至 2002 年的貧窮率。在 2002 年，香港的貧窮率為 18.0%，比 1991 年的 11.2% 高六成，長者、青少年及兒童的貧窮率均比成年人高，兩性的貧窮率則相若。

表 1.3：不同組群在低收入住戶佔該年齡組群 / 性別的百分比 (%)

	1991	1996	1998	2000	2002
整體人口的貧窮率	11.2	15.0	18.1	18.3	18.0
兒童的貧窮率 (0-14 歲)	17.1	22.8	26.2	25.9	25.5
青少年的貧窮率 (15-19 歲)	11.0	16.7	21.6	24.7	25.0
女性的貧窮率	12.4	15.4	18.3	18.4	18.1
長者的貧窮率 (65 歲或以上)	24.8	26.9	34.2	34.3	32.6
貧窮人口的失業率	5.7	8.6	18.5	20.9	30.9

資料來源：政府統計處，綜合住戶調查

1.6 表 1.4 顯示不同組別在所有貧窮人口所佔的比例。雖然成年人的貧窮率較低，但成年人數目較其他年齡組別多，所以貧窮成年人的數目亦相當多。成年人作為家庭入息支柱，負起照顧長者及培育子女的責任，經濟壓力尤其重。另一方面，成年人未能為退休生活累積財富，亦可能延伸成為老年貧窮。

1.7 此外，在所有貧窮人口中，新來港人士只佔約一成，與許多市民以為大部分貧窮人口都是新來港人士的估計並不一致。

表 1.4 不同組別的貧窮人口數目及在所有貧窮人口所佔的比例 (2001)

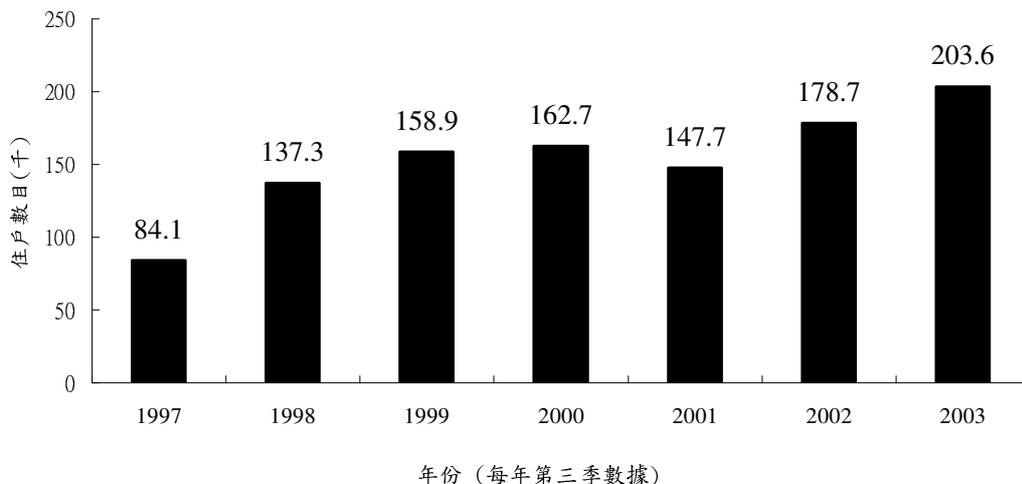
組別	貧窮人口數目	在所有貧窮人口的比例
兒童 (0-14 歲)	265,831	22.0%
青少年 (15-24 歲)	137,919	11.4%
成年人 (25-44 歲)	293,101	24.3%
成年人 (45-64 歲)	253,785	21.0%
長者 (65 歲或以上)	257,336	21.3%
整體人口	1,207,972	100.0%
小學或以下	672,568	55.7%
中學	435,156	36.0%
預科	54,460	4.5%
專上教育	45,788	3.8%
工作人口	246,233	20.4%
非工作人口	961,739	79.6%
居港少於七年的人口 (包括在港出生 7 歲以下兒童)	214,867	17.8%
居港少於七年的人口 (扣除 7 歲以下 兒童)(估計)	110,000	9%

資料來源: 政府統計處, 香港人口普查 (2001 年)¹

1.8 圖 1.1 反映香港收入少於 4,000 元的住戶數目, 有關數目由 1997 年只有八萬多個上升至 2003 年超過二十萬個, 佔所有住戶數目的比率由約 4% 上升至近 10%, 升幅相當驚人。

¹ 由於綜合住戶調查不含新來港人士的資料, 所以表 1.4 採用 2001 年人口普查的結果, 而非如表 1.3 採用綜合住戶調查的結果。由於兩項調查的樣本數目不同, 結果不可以直接比較。

圖 1.1 每月收入少於港幣 4,000 元的住戶數目

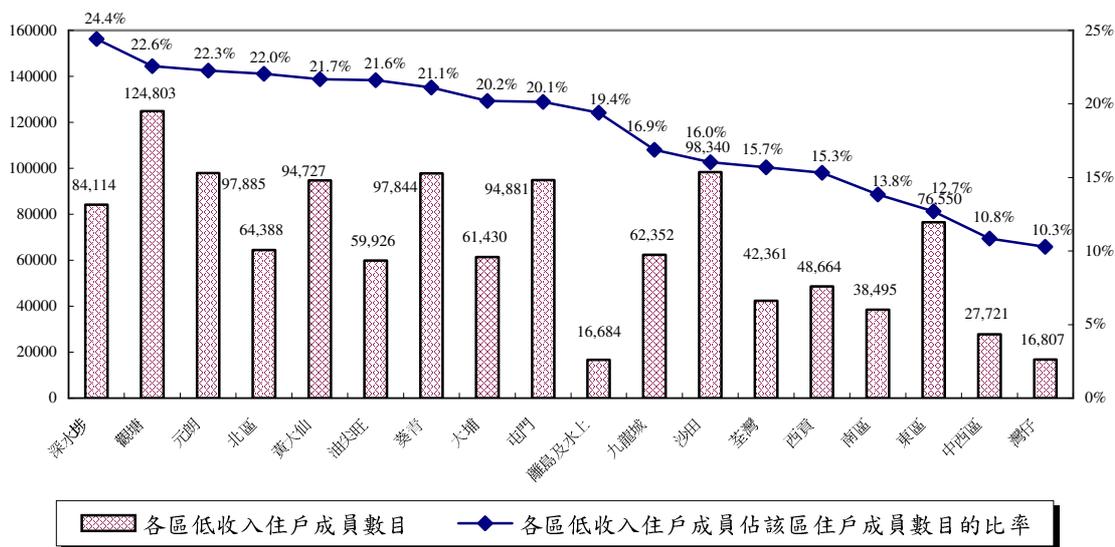


資料來源：綜合住戶統計調查按季統計報告書

各地區貧窮情況不同

1.9 根據社聯的貧窮線，全港十八區的貧窮率有很大差別，貧窮率較高的地區包括深水埗、觀塘、元朗及北區，貧窮率都在 22% 以上，而且各區各有特點，部分地區有較多長者、低技術勞工、新來港人士或少數族裔，所以各區應制定不同的扶貧策略。（參考圖 1.2）

圖 1.2 香港貧窮人口的地區分布及比率 (2001)



多重匱乏 貧窮兒童面對跨代貧窮

- 1.10 根據社聯制訂的貧窮線，貧窮兒童數目達 26 萬。事實上，現時領取綜援的兒童數目 12 萬，在幼稚園及中小學獲得全額學費減免或書簿津貼的兒童亦有 10 萬，與社聯計算的數字相當接近。這二十多萬貧窮家庭的兒童，佔兒童人口接近四分之一，若得不到合適的發展機會，最終會影響香港長遠可持續發展及競爭力。
- 1.11 社聯在 2003 年底進行一項「兒童生活狀況及期望調查」的探索性研究，結果顯示低收入家庭較難負擔參加課外活動、購買書本及課外書籍和在家中購買電腦及上網的費用（見表 1.5）。在現時中產化及推動全方位學習及全人發展的教育制度，貧窮令兒童缺乏資源參與課外活動、學習體藝項目、參加學業輔導課程等，未能享有與其他兒童相同的學習機會，對他們無論在學業或工作的競爭力都有很大的影響，更可能因而被困於貧窮循環中，難以脫貧。

表 1.5 低收入及非低收入家庭學生購買書本、課外書籍及購買個人電腦的情況

	低收入家庭學生		非低收入家庭學生		合計	
	數目	%	數目	%	數目	%
小四至小六學生						
在平日溫習時，購買其他補充練習	120	56.1	172	67.5	292	62.3
家中個人家庭電腦有安裝上網服務	113	57.1	198	81.1	311	70.4
中一至中三學生						
有購買課外書	38	40.4	74	67.3	112	54.9
家中個人家庭電腦有安裝上網服務	68	72.3	89	86.4	157	79.7

資料來源：香港社會服務聯會 (2003)

表 1.6 按年齡劃分租住永久性私人住宅房屋及臨時房屋內的房間、床位及閣仔的人口數目 (2002 年第一季)

年齡	數目
0-19 歲	36,800
20-39 歲	54,300
40-59 歲	49,900
60 歲或以上	37,000
合計	178,000

資料來源：綜合住戶統計調查按季統計報告書

- 1.12 表 1.6 顯示接近 37,000 兒童及青少年居住在板間房、床位或閣仔等生活環境較差的地方，可能因而影響學習及兒童成長，亦可能影響家庭成員間的關係，較易產生磨擦。
- 1.13 貧窮家庭面對的壓力特別大，近年發生不少家庭悲劇，很多都與經濟或失業困境相關。表 1.7 比較 18 區的兒童貧窮率及新舉報虐兒個案比率，結果顯示兒童貧窮問題較嚴重的地區，虐兒情況通常亦較普遍，反之亦然，反映貧窮與不少家庭及社會問題息息相關。(在統計學上，兒童貧窮率與新舉報虐兒個案比率的相關係數為 0.503，P-值為 0.033，顯示兩者有顯著的正比關係。)

表 1.7 兒童貧窮率及新舉報虐兒個案比率 (2001)

地區	兒童貧窮率 (%)	新舉報虐兒個案比率 (每千名兒童)
深水埗	31.4	0.43
葵青	30.2	0.22
北區	28.9	0.41
黃大仙	28.7	0.32
元朗	28.6	0.48
油尖旺	28.3	0.57
屯門	28.2	0.67
觀塘	28.1	0.50
大埔	27.2	0.48
離島及水上	23.3	0.18
西貢	21.7	0.29
沙田	21.4	0.35
九龍城	20.7	0.41
荃灣	19.8	0.25
南區	15.6	0.43
東區	14.6	0.17
中西區	10.9	0.24
灣仔	9.4	0.28

資料來源：政府統計處及社會福利署

- 1.14 貧窮家庭的兒童面對的不只是物質上的匱乏。他們可能因為缺乏資源而未能享有與其他兒童相同的學習機會，因為身處貧民區與主流社會分隔而造成文化差異，因為貧窮而變得自悲，因為家長長時間工作而缺乏照料及啟發，因為被虐待而影響心理健康...。貧窮兒童如果面對多重匱乏 (multiple deprivation)，則令他們更難脫離貧窮的循環。社會應為貧窮兒童提供更多機會及資源，亦應預防多重匱乏的發生。

結構性失業 弱勢社群就業難

- 1.15 雖然香港的失業率在 2004 年 8 至 10 月已由高峰期回落至 6.7%，但仍有 240,000 人失業，就業不足人士亦有超過 110,000 人。在各年齡組別中，青少年及 50 歲以上的失業情況特別嚴重。表 1.8 顯示不同年齡組別勞動人口的失業率。
- 1.16 女性的勞動人口參與率有上升的趨勢，由 1991 年的 47.9% 上升至 2004 年第一季的 51.8%。但是，女性每月就業收入少於港幣 4,000 元的百分比由 1998 年的 6.7% 上升至 2003 年的 10%，而女性中位工資與男性中位工資的比例，亦由 1996 年的 80% 下降至 2002 年的 68.4%。女性的就業率在近年上升，但收入中位數卻反而下降，反映不少女性只可以從事低薪、低技術的工作，或可能因為家庭責任只能從事部分時間工作。

表 1.8 按年齡劃分的失業率 (1991-2004 年 4-6 月) (%)

	1991	1996	2001	2002	2003	2004 (4-6 月)
15-19 歲	8.1	12.5	23.4	30.7	30.2	29.0
20-29 歲	2.3	3.6	6.2	8.2	8.8	7.0
30-39 歲	1.1	1.9	3.5	5.4	6.0	4.6
40-49 歲	1.3	2.2	4.6	6.7	7.3	6.5
50-59 歲	1.5	2.7	5.4	8.2	9.4	8.7
60 歲或以上	0.6	1.1	2.7	5.0	4.5	5.5
合計	1.8	2.8	5.1	7.3	7.9	6.8

資料來源：政府統計處

- 1.17 殘疾人士的失業情況亦特別嚴重。在 2000 年，本港整體殘疾人士及長期病患者的勞動人口參與率分別是 22.9% 及 28.7%，遠較整體勞動人口參與率 (61.4%) 為低。殘疾人士及長期病患者較多從事低技術工作，較少從事經理或專業職級的工作 (見表 1.9)。另一方面，殘疾人士的失業率為 12.1%，是整體勞動人口的失業率的 2.5 倍 (表 1.10)。在本港整體失業高企的情況下，估計殘疾人士及長期病患的失業率將持續偏高。

表 1.9 按職業劃分的就業人口百分比 (2000) (%)

職業	殘疾人士 (弱智人士除外)	長期病患者	整體就業人口
經理及行政人員與專業 及輔助專業人員	13.9	25.0	29.5
文員	12.4	12.8	18.3
服務工作及商店銷售人 員	13.3	13.4	14.4
工藝及有關人員	12.1	8.8	10.4
機台及機器操作員及裝 配員	9.3	12.0	8.4
非技術工人	38.4	27.4	18.7
其他	0.6	0.5	0.3
總計	100.0	100.0	100.0

資料來源：政府統計處，《第二十八號專題報告書：殘疾人士及長期病患者》。

表 1.10 按性別及年齡劃分 15 歲或以上的失業率 (2000) (%)

	殘疾人士 (弱智人士除外)	長期病患者	整體勞動人口
性別			
男性	12.1	6.0	5.6
女性	11.9	6.9	4.1
年齡			
15-29	21.0	13.2	7.3
30-39	11.5	5.0	3.2
40-49	11.3	6.5	4.3
50-59	13.7	6.5	6.0
60+	2.8	3.5	2.9
合計	12.1	6.3	4.9

資料來源：政府統計處，《第二十八號專題報告書：殘疾人士及長期病患者》。

1.18 根據政府的估計，在未來幾年高中或以下程度的剩餘勞動力達 23 萬人 (表 1.11)。即使經濟復甦，基層勞工仍然面對失業的壓力，工資亦難以改善。如果失業及工資情況未能改善，將繼續有許多人因為失業或低收入而領取綜援，對政府財政造成壓力，而政府亦間接利用稅款補貼僱主。

表 1.11 按概括教育程度劃分的人力資源供求差額推算 (人數)

教育程度	二零零七年 人力供應推算	二零零七年 人力需求推算	二零零七年人力資 源供求差額推算
初中及以下	1,236,200	1,102,700	+133,500
高中	989,100	891,000	+98,000
專上	501,200	566,400	-65,200
學士學位及以上	626,000	662,500	-36,500

註：“+”代表過剩及“-”代表短缺。

資料來源：財經事務及庫務局經濟分析部、教育統籌局、政府統計處及勞工處。

缺乏退休保障 何以安享晚年

1.19 「老吾老以及人之老」、「老有所養」，是中國社會傳統的價值信念，亦是現代世界各地文明社會對長者們義無反顧的承擔。但在香港如此富裕的社會，卻仍有不少長者須依靠微薄的生果金、或撿拾廢紙破罐變賣維生，實在令香港人感到羞愧。

1.20 聯合國第二屆國際老齡大會，訂定《國際老齡行動計劃 2002》，各國政府同意推行。行動計劃要求世界各國推動各種方案，確保長者退休後有基本的生活保障，保證所有長者享有足夠的最低收入。香港自 2000 年 12 月開始推行強積金計劃，在此之前只有約六分一長者享有退休保障（見表 1.12）。

表 1.12 按有否退休保障/退休保障類別劃分的長者(60 歲或以上)數目

有否退休保障/退休保障類別*	人數 (‘000)	百分比#
有	162.2	16.7
退休金	74.5	(45.9)
每月長俸	43.7	(26.9)
公積金	37.9	(23.3)
一筆過長俸	30.5	(18.8)
其他	7.7	(4.7)
沒有	808.1	83.3
合計	970.3	100.0

*可選擇多項答案 #括號內數字顯示在所有有退休保障的長者中所佔的百分比

資料來源：政府統計處，《第二十七號專題報告書》

1.21 強積金需長時間累積，完全不能即時解決及紓緩現時經已退休及已屆退休年齡人士所面對的問題，大量長者仍然需要領取綜援以維持生計。強積金亦未能為家庭工作者、失業、殘疾人士提供退休保障。

另一方面，強積金的保障十分不足，對基層勞工的保障只是延遲幾年申領綜援，而一些因綜援的負面標籤而拒絕領取的長者，生活更加困苦。

- 1.22 現時老年貧窮問題嚴重，加上中老年勞動人口的經濟參與狀況及收入下降，以及人口高齡化（見表 1.13），預計未來的老年貧窮人口將會持續上升，而政府未來在長者經濟援助的財政壓力仍然很大。過去幾年，領取綜援的長者比率持續上升（見表 1.14），由 1996 年只有 11.7% 上升至 2003 年達 17.2%，上升五成。若政府不改變短視作風，全面改革老年人保障制度，只會逼使愈來愈多長者領取綜援，政府將不得不長期繼續運用稅收填補強積金制度的漏洞，對整體社會必會構成比現時更大的壓力。

表 1.13 不同年齡組別佔整體人口的百分比 (%)

	2003	2013	2023	2033
0-14 歲	16	12	12	11
15-64 歲	73	75	69	63
65 歲或以上	13	13	19	27
總數	100	100	100	100

資料來源：政府統計處，人口推算 (2003 年中 - 2033 年中)

表 1.14 領取綜援長者與老年人口的比例

年份	領取綜援長者與老年人口的比例
1996	0.117
1999	0.154
2002	0.162
2003	0.172 (上升五成)

資料來源：政府統計處及社會福利署

扶貧策略及建議

扶貧策略

- 設立扶貧委員會，制訂扶貧政策，協調不同部門的政策措施，動員社會支持，建立互助及和諧的社會。
- 推行地區為本的扶貧策略，設立兒童發展及扶貧基金，鼓勵跨界別合作。
- 為貧窮家庭的兒童提供全面的學習及發展機會，防止跨代貧窮。
- 透過各種社會企業 (social enterprise)，為低技術及殘疾勞工提供就業及增加收入的機會，促進社區互助。
- 檢討社會保障制度，為有需要的長者、兒童和綜援人士提供合適的支援。
- 加強為非綜援低收入家庭提供支援，以滿足基本生活需要，鼓勵繼續工作，避免墮入綜援網。

策略目標及建議

1. 將消滅貧窮訂為政府的施政重點，訂定扶貧政策及目標，推動各部門在政策及措施上的協調，鼓勵跨界別合作，促進社會關注及支持各種扶貧策略，加強研究及評估。建議：
 - 1.1 成立跨部門扶貧委員會，並邀請商界、社會服務界、教育界及學者參與，以更有效地協助政府訂定扶貧政策及推動跨界別參與扶貧工作，委員會亦應設立渠道吸納貧窮家庭的意見。
 - 1.2 資助成立獨立的貧窮研究中心，長期跟進及研究香港的貧窮情況，制訂指標，檢視各種扶貧及促進就業措施的成效。
2. 推行地區為本的扶貧策略，特別關注地區規劃失衡、缺乏就業機會、社區服務不足、貧窮家庭聚居的地區。提供資源，在各區推動跨界別參與制定扶貧策略及措施，動員地區團體、商戶及個人捐助及義務參與扶貧工作，以更有效地回應地區貧窮家庭的需要，達到以下三個目標：(一) 確保每一名兒童均享有合適的成長環境、學習及發展機會，發揮潛能；(二) 透過社會企業（包括各種社區經濟發展項目）為各弱勢社群（如長期失業及低技術工人）提供就業機會；(三) 建立和諧互助的社區，支援及服務弱勢社群。建議：
 - 2.1 在社會福利署各分區設立兒童發展及扶貧基金，政府亦可以等額補助方式鼓勵地區捐款，重點包括：
 - 2.1.1 資助低收入、單親家庭的兒童、殘疾兒童等參與各種學習、發展及課餘託管項目。
 - 2.1.2 為社會服務及地區團體提供種籽基金，協助弱勢社群開

展各種社會企業，例如家居清潔隊、陪診、陪月服務、電腦維修、網頁設計、菜檔、互助超市、二手店、到會服務、環保回收等等，提供培訓、就業、增加收入及創業的機會。

- 2.1.3 資助有需要的長者、殘疾人士等弱勢社群使用家居清潔維修、陪診等服務，協助他們改善生活及居住環境。
- 2.2 在各區設立兒童發展合作平台，推動社會服務團體、學校、商戶、區議會、相關政府部門參與及合作，為低收入家庭的兒童提供各種支援及服務，例如：社區領袖或專業人士可義務當青少年的成長夥伴或角色模範、功課輔導、互助托管服務、二手用品轉贈、購物折扣優惠、醫療收費優惠等。
3. 增加為兒童及其家庭提供支援，在需要時及早作出服務轉介及跟進，讓貧困及低收入家庭的兒童有同等的發展機會，協助他們脫離跨代貧窮的惡性循環。建議：
 - 3.1 加強現有服務對兒童及家庭的支援及社會需要評估，包括：
 - 3.1.1 加強為初生嬰兒的父母提供支援，例如透過義工定期探訪；母嬰健康院在評估嬰兒的發展時，亦作出初步的社會需要評估，在需要時轉介其他社會服務作出跟進。
 - 3.1.2 透過幼稚園、幼兒園、中小學老師、社會保障辦事處為獲得全額學費減免、書簿津貼、綜援或其他有需要的學生及家庭作出初步社會需要評估，在需要時轉介學校社會工作者或其他社會服務作出跟進。
 - 3.1.3 加強預防虐兒及其他家庭暴力的措施，包括為教育、衛生、社會福利等服務制訂指引及政策，加強員工培訓等。
4. 透過政府、商界及社會服務團體的三方合作，為社區經濟發展項目或社會企業提供技術支援，以增加就業的機會，提升社區經濟活力。建議：
 - 4.1 政府資助社會服務團體成立社會企業支援中心，結合商會及商業團體的參與，為有意開辦社會企業的民間團體提供市場資訊、技術支援、法律及財務諮詢等服務，以發展社會企業的潛力，加強他們的生產及競爭力。
 - 4.2 鼓勵社會企業競投外判服務的合約，例如將大型外判合約分拆為較小的合約，使規模通常較小的社會企業有機會投得合約；亦可為社會企業提供技術支援或將部份合約交由社會服務團體或社會企業承辦。
5. 檢討社會保障制度，為有需要的長者、兒童和綜援人士提供合適的支援。建議：
 - 5.1 研究透過社會融資為所有長者提供全民退休保障計劃，為缺乏退休保障的人士（如低收入人士、殘疾人士、家庭工作者、現已或即將退休的人士等）提供合理的經濟保障，回饋他們曾作出的貢獻，亦可有效控制政府在長者福利的開支。
 - 5.2 在未成立全民退休保障計劃前，為貧困及沒有領取綜援的清貧

長者提供較高的高齡津貼，以改善生活。

5.3 檢討綜援制度，包括：以基本生活需要預算重新釐定綜援標準金額及調整機制，回復及增加個別特別津貼項目，例如：兒童眼鏡、長者私人醫療（中醫）開支、長者看病的交通津貼等。

6. 為非綜援低收入家庭提供支援，協助他們滿足各項基本生活需要，鼓勵繼續工作，避免墮入綜援網，減少他們對社會的不滿，促進社會和諧。

6.1 放寬公屋輪候資格，讓居港未滿七年及未有永久居民身份的兒童合資格上樓。

6.2 檢討學前教育的學費減免計劃，考慮放寬全額學費減免的家庭收入上限，確保低收入家庭的兒童得到足夠的支援。

6.3 以「多方援手」的策略支援低收入家庭，協助他們改善生活，避免跌入綜援網。措施包括：為私人樓宇的低收入租戶提供租金津貼、延長公屋租金津貼的期限、為居住偏遠地區的低收入勞工提供交通津貼、照顧者津貼、負入息稅或家庭津貼等。

各項建議的內容

建議 1.1 扶貧委員會

目標

- 協助政府制訂扶貧政策。
- 協調各項有關改善民生、協助及鼓勵基層市民脫貧的政策措施。
- 動員社會各界參與及支持有關工作，共建和諧社會。
- 深入研究了解貧窮及基層家庭的需要及各項扶貧政策措施的成效。
- 設立渠道，吸納貧窮家庭的聲音。

原因

- 過去十多年，在全球化及香港經濟轉型的影響下，無論香港經濟蓬勃或低迷，香港結構性失業、貧富懸殊及貧窮的情況亦不斷惡化。由於勞工市場供過於求，而且四成勞動人口均為低學歷人士，收入將難以改善，貧窮情況將繼續惡化，社會及政府必須正視。
- 無論在中國或其他國家都將失業及貧窮問題視為國家社會發展及穩定的最大挑戰，因而制訂積極的扶貧政策及指標。例如中國國務院早於九十年代制訂八七扶貧攻堅計劃、設有扶貧辦，最近的五年社會及經濟發展計劃亦關注弱勢社群的情況。
- 香港沒有制訂清晰的扶貧政策，不同政府部門推行不同的扶貧措施，卻缺乏協調。

成員

- 政府部門、社會服務界、教育界、商界、專業人士及學者。

功能

- 協助政府制訂扶貧政策。
- 協調相關的政策措施
 - 協調不同部門的工作，加強合作，以及更有效地運用資源。
 - 加強評估工作，促進政府部門更有效地推展各項就業及扶助弱勢社群的政策及措施。
- 促進社會各界了解貧窮家庭的處境，動員社會參與及支持，例如：
 - 鼓勵企業為長期失業人士提供就業或實習機會。
 - 鼓勵企業及社會人士捐助及支援貧窮家庭，例如鼓勵專業人士為貧窮家庭的兒童提供更多參與社會及接觸新事物的機會。
 - 鼓勵區議會與社會服務團體及商業機構合作，在地區層面扶助貧窮家庭。
- 推動相關的政策研究。

建議 1.2 貧窮研究中心

目標

- 長期跟進及研究香港的貧窮情況，制訂指標，檢視各種扶貧及促進就業措施的成效。

原因

- 香港特別行政區政府在過去幾年已不斷開展促進就業的計劃，在社會保障的開支亦不斷上升，但失業及貧窮的情況並沒有具體改善。這究竟是外圍因素影響、社會結構性問題、政策協調不足、或有關項目的不足之處，暫時仍沒有全面探討。
- 對於貧窮及失業問題的長遠影響，暫時亦沒有全面的探討。青年事務委員會在 2003 年發表的報告指出，失業及失學青年的家庭收入普遍較低，其家長的學歷亦普遍較低；社聯近日調查發現低收入家庭的兒童較缺乏在家中使用電腦及互聯網服務、較少購買課外書及參與康體活動及興趣班等。這些研究均可反映貧窮及失業對下一代成長的影響，不容忽視，亦反映持續及深入研究的重要性。

角色

- 政府應資助大學或民間組織成立獨立的貧窮研究中心。
- 具體研究項目可由各大學、智庫、民間組織進行，貧窮研究中心可

扮演協調、推動及提供資源的角色。

- 貧窮研究中心亦應儲存及整理有關貧窮研究的數據及結果，建立政府、學者及民間組織的溝通及交流平台。

項目

- 貧窮研究中心推動進行的研究項目可包括：
 - 貧窮 / 長期失業 / 單親家庭的孩子是否享有足夠的發展機會及競爭力，對參與社會、就業及待人接物是否有足夠的自信等。
 - 長期領取綜援的失業人士是否缺乏自信、就業資訊及技能，如何協助他們就業，更快脫離綜援。
 - 低學歷、低技術工人的就業前景，如何更有效地運用現有資源，改善現有措施，協助他們就業。
 - 如何更有效地透過社會服務或訓練，改善婦女及單親媽媽的就業機會。
 - 在人口高齡化的情況下，如何確保長者享有足夠的經濟保障及在需要時得到足夠及合乎質素的長期照顧服務；如何協助中年或年青一代為自己退休後的生活做好準備。

建議 2.1 地區為本的兒童發展及扶貧基金

目標

- 鼓勵各區推行扶貧措施，動員地區團體、商戶及個人捐助及義務參與扶貧工作，以回應貧窮家庭的需要。
- 促進兒童享有合適的成長環境、學習及發展機會，發揮潛能。
- 建立和諧互助的社區，支援及服務弱勢社群。
- 推動在各區成立社會企業（包括各種社區經濟發展項目），為各弱勢社群（如長期失業及低技術工人）提供就業機會。

原因

- 在地區層面設立兒童發展及扶貧基金，可以更有效地動員社區參與，及回應不同地區的不同需要。
- 現時推行全方位學習，培養學生多元智能，擴闊視野，提升溝通能力及創作力，發揮個人潛能，使他們更能適應知識型經濟的需要，使香港更具競爭力。然而，全方位學習亦使學生開支比前大幅上升，令貧困家庭百上加斤，即使可以勉強負擔兒童在功課或學校活動的開支，亦較難負擔課外活動開支，未能達到培養多元智能的目標。貧困家庭的兒童較缺乏全面發展的機會，令他們較難脫離貧窮。
- 基層勞工出現供過於求的現象，政府的人力預測亦反映相同結果。政府實有需要大力推動社區經濟發展，增加就業及提高收入的機

會，否則不但會加重社會福利的負擔，亦會增加社會不滿及怨氣，影響社會穩定。

- 民間組織在過去幾年不斷嘗試，令不同種類的社會企業或社區經濟活動得以持續發展，證明這方面的空間甚大，值得繼續推廣。這些社區經濟活動包括：清潔隊、陪診、陪月服務、電腦維修、網頁設計、菜檔、互助超市、二手店、到會服務等等，部分以社會企業方式運作，部分則以自僱形式經營。有關服務不但能為參加者提供就業及收入，亦滿足服務使用者的各種需要，可見甚具價值。

項目

- 為貧困家庭的兒童提供兒童發展津貼，以代用券的方式資助他們支付各種學校及學習開支，參與課外活動，使用社區設施及社區服務，促進兒童全面發展，提升競爭力。
- 為新設立的社會企業提供種籽基金，協助他們購置社會企業的運作工具、參與有關經營及管理的訓練、短期運作開支等；
- 為有需要的長者及殘疾人士提供資助，以使用社會企業提供的支援服務，如家居清潔、電器維修、陪診服務等，改善他們的生活環境及質素。

資源

- 為有需要的兒童提供兒童發展津貼，每年約三億元，包括：
 - 約十一萬名領取全額學校書簿津貼或學費全費減免的中小學及學前教育的學生，每人每年可得兒童發展津貼額為 1,500 元；
 - 約十二萬名綜援家庭的兒童，每人每年津貼額為 1,000 元；
 - 其他合資格申領綜援但沒有申領綜援的家庭的 18 歲以下兒童。
- 為貧困長者及殘疾人士提供服務資助，每年約一億五千萬，可為三十萬有需要的人士每年提供 500 元資助。
- 社會企業種籽基金，每年約三千萬。
- 政府可透過不同渠道籌集基金所需款項，包括透過等額補助鼓勵地區捐款，調撥社區投資共享基金的部分資源，或在不影響服務的情況下，運用政府透過服務理順而削減的福利開支。

建議 2.2 兒童發展合作平台

目標

- 推動社會服務團體、學校、商戶、區議會、相關政府部門參與及跨界別合作，為低收入家庭的兒童提供各種支援及服務，例如：功課輔導、互助托管服務、各種義工服務、二手用品轉贈、購物折扣優惠、醫療收費優惠等。

原因

- 兒童是社會明日的棟樑，社會各界均特別關心兒童的發展機會及成長環境，兒童發展合作平台可以吸引跨界別跨階層的參與，對於協助家庭發揮功能，協助貧困家庭的兒童或有特別需要的兒童參與及融入社會有很大作用。
- 政府可透過在分區設立兒童發展基金，藉社會服務團體及學校的合作平台為有需要的兒童提供各種學習及發展機會，亦可鼓勵商界或地區商戶捐助有關基金，及推動跨界別合作。
- 社會服務團體亦可藉此接觸貧困家庭的兒童，了解他們在生活、學業、家庭關係等各方面的情況，在需要時作出服務轉介。
- 不少社會服務團體亦有為貧困家庭的兒童提供各種支援，但在地區層面推展，應更具規模效益。另外，透過不同團體及不同階層的參與，亦可推動社會融和、互相接納的意識及文化。

對象

- 社會福利署、區議會及社會服務團體應積極參與，推動地區合作平台的設立，服務區內有需要的兒童，包括領取全額學校書簿津貼或學費全費減免的中小學及學前教育的學生及綜援家庭的兒童。

項目

- 利用合作平台的成員不同的專長及資源，鼓勵社區參與及奉獻，建立融和的社區，例如：
 - 專業人士可提供功課輔導或成為兒童的角色模範 (role model / mentor)。
 - 基層婦女可提供互助託兒服務。
 - 地區商戶可為貧困家庭提供書籍 / 文具折扣優惠。
 - 社區經濟合作社可開展二手物品如電腦轉贈或轉售服務等。
- 在社區推廣保護兒童、促進兒童健康成長的訊息。

建議 3.1 避免跨代貧窮 支援兒童及家庭

目標

- 加強跨部門協作，及早介入。透過現有不同服務單位及義工，為兒童及家庭作出社會需要評估，增加為兒童及其家庭提供支援和發展機會，在需要時及早作出服務轉介及跟進，減少跨代貧窮的出現。

原因

- 香港的社會福利、教育及醫護服務提供一個相當完整的服務網絡，

有機會接觸大部分的兒童及其家長，但各種服務的重點各有不同，較少全面評估兒童個人及成長家庭環境，以作出適當介入。例如：學校為學童處理書簿及學費減免的申請，卻未必繼續為貧困家庭的兒童作出跟進，協助他們應付學習及課外活動的各種需要；社會保障辦事處為失業、低收入、單親家庭審核經濟需要，透過自力更生計劃協助綜援人士就業，但不會深入評估家庭功能，了解子女的其他需要。

- 有研究顯示低收入、低學歷家長管教子女的能力較低，亦有研究顯示貧窮率較高的地區的虐兒個案亦較多，反映經濟環境、教育水平與家庭功能有一定的關係。若果可透過上述服務網絡及早評估及了解貧困家庭兒童的需要，則可為他們提供適當支援，減少父母面對的困難及壓力，為子女提供健康的家庭及成長環境。

對象

- 在現有服務網絡接受服務的兒童。

項目

- 加強母嬰健康院及幼兒中心對家庭在育兒方面的支援功能，協助盡早識別有需要的兒童及家庭，以便轉介他們接受適當服務。母嬰健康院並可聯同幼兒中心及綜合家庭服務中心成立網絡，促進幼兒健康成長。
- 現時幼兒中心的對象主要為雙職父母及低收入家庭，提供註中心社工服務（每星期2小時至半日）可有助作出盡早介入，為有需要的家庭提供服務。
- 透過幼稚園、幼兒園、中小學老師為獲得全額學費減免、書簿津貼、綜援或其他有需要的學生及家庭作出初步社會需要評估，在需要時轉介學校社會工作者或家庭服務中心作出跟進。社會保障辦事處應對有兒童的家庭作初步評估，在需要時轉介予綜合家庭服務中心，以評估他們經濟以外的其他需要。
- 社會福利署與非政府機構的綜合家庭服務中心及綜合青少年服務隊應發展一套個案管理及轉介機制，為有需要的貧困家庭的兒童制訂個人成長發展計劃，定期跟進、評估及在需要時作出服務轉介。
- 堅持對家庭暴力「零度容忍」的政策方針，加強預防虐兒及其他家庭暴力的措施，包括為教育、衛生、社會福利等服務制訂指引及政策，加強員工培訓等。

建議 4.1 社會企業支援中心

目標

- 為有意開辦社會企業的民間團體提供市場資訊、技術支援、法律及財務諮詢等服務，以發展社會企業的潛力，加強他們的生產及競爭力。

原因

- 社會企業協助長期失業及領取綜援人士就業，可提升他們的收入，增加自信及就業能力，同時亦可提升社區經濟活力。
- 現時由民間組織協助成立的社會企業，面對不少困難，例如對法例的掌握、對市場的了解、以致財政及人事管理，如未能解決這些問題，社會企業將難以持續運作，亦較難為參加者帶來就業及增加收入。
- 不少國家政府及專業人士均有協助社會企業的措施，除了技術支援外，亦可進行集體購買以減省成本，及為社會企業作出宣傳，讓更多人明白社會企業的價值及意義。英國政府便在其貿易及工業署 (Department of Trade and Industry) 設立社會企業中心，香港亦有專業團體為婦女合作創業提供免息無抵押貸款、輔導及支援服務。
- 香港的社會服務團體與商界及專業組織已建立良好的合作關係，若政府可以支持及資助民間團體開辦社會企業中心，對社會企業作出認同，將更有效地推動商界支持，實踐跨界別合作。

項目

- 社會企業中心可以發揮下列功能：
 - 為民間社會企業提供培訓，內容包括相關法例、市場學、人事及財務管理等。
 - 鼓勵商會、商業及專業團體參與為社會企業提供技術支援。
 - 提供市場資訊，協助集體購買，為社會企業作出宣傳。
 - 研究社會企業的成效及困難，並提出改善的建議。

建議 4.2 外判服務合約

目標

- 促進及鼓勵社會企業競投政府及公共機構外判的服務合約。

原因

- 在勞動市場供過於求的情況下，殘疾人士、低技術、中老年工人、長期失業人士（包括領取綜援人士）面對更大的就業困難，民間團體透過成立社會企業為他們提供培訓、實習及就業的機會，協助他

們積累經驗、提高就業能力，及建立社區互助網絡。

- 社會企業協助長期失業及領取綜援人士就業，可提升他們的自信及自尊，改善家庭關係，亦可協助政府減低社會福利的開支。
- 社會企業的規模通常較少，但政府及公共機構外判的合約規模較大，社會企業未必能成功競投，若有關機構可將部分規模較大的合約分拆，則可令社會企業在比較平等的競爭條件下參與競投。政府亦可考慮將部份外判合約交由社會服務團體或社會企業承辦。

對象

- 由殘疾人士、長期失業人士組成的社會企業。

項目

- 將大型外判合約分拆為較小的合約。
- 為社會企業提供技術支援。
- 將部份外判合約交由社會服務團體或社會企業承辦。

建議 5.1 全民退休保障

目標

- 研究透過社會融資為所有長者提供全民退休保障計劃，為缺乏退休保障的人士（如低收入人士、殘疾人士、家庭工作者、現已或即將退休的人士等）提供合理的經濟保障，回饋他們曾作出的貢獻，亦可有效控制政府在長者福利的開支。

原因

- 香港一向缺乏退休保障，間接促成老年貧窮情況特別嚴重。雖然政府在 2000 年開始推行強積金，但這種個人儲蓄式的退休保障計劃需要三、四十年才成熟，已退休或將屆退休年齡的人士未能因而受惠。
- 現在中老年工友就業困難，薪金偏低，長者較難透過繼續工作或依賴子女供養以維持生計，唯有依賴綜援。過去幾年，領取綜援的長者比率持續上升，由 1996 年只有 11.7% 上升至 2003 年達 17.2%，升幅達五成。一些因綜援的負面標籤而拒絕領取的長者，生活更加困苦。
- 另一方面，強積金未能為家庭工作者、失業、殘疾人士提供退休保障，對基層勞工的保障亦十足不足，將來大部分老年人口仍然不能依賴強積金維持基本生活。預計老人貧窮仍然是香港社會未來幾十年的重要問題。

- 若政府不改變短視作風，全面改革老年人保障制度，只會逼使愈來愈多長者領取綜援，加上人口高齡化，政府將長期運用稅收填補強積金制度的漏洞，對整體社會必會構成比現時更大的財政壓力。
- 其實，透過合理運用資源從而對所有長者提供足夠保障不一定會大幅增加政府財政負荷，歷來民間團體、學界、政黨等都提出過不少經過精算研究的可行方案，政府應在人口高齡化速度加快前研究如何引入較完善的全民退休保障制度，以免問題惡化後難以應付。

建議 5.2 提高高齡津貼金額

目標

- 貧困長者提供較高的高齡津貼，以改善生活。

原因

- 「老有所養」是中國社會傳統的價值信念，亦是特區政府成立以來不斷倡導支持的施政方針。然而，老年貧窮問題持續惡化，不少長者更因為個人尊嚴或積蓄稍高於限額而拒絕或不能申領綜援，只依靠微薄的生果金或檢拾廢紙鋁罐變賣維生。
- 行政長官在 2000 年施政報告曾特別關注這些長者的困境，並提出「對於那些積蓄不多，又缺少子女支援，主要靠申領高齡津貼以維持生計的長者，我們希望能提供額外援助，並準備在來年完成檢討高齡津貼計劃，使這一群清苦的長者在生計上得到更大改善。」可惜政府因為香港經濟低迷及政府財赤而沒有履行這個對長者的承諾。
- 近日香港經濟開始復甦，政府財赤的壓力大大減低，政府應重新履行承諾，以改善長者的生活。

項目

- 提高貧困長者高齡津貼的金額，每人每月 300 元。為減少標籤作用及行政負擔，政府可簡化申請手續，由有需要及符合資格的長者以自我申報的方式作出申請。

資源

- 現時約有二十六萬貧窮長者，領取綜援的則有十八萬。假設合資格領取額外高齡津貼的長者數目為八萬人，則每年開支約為三億元。

建議 5.3 檢討綜援

目標

- 為訂定綜援水平及調整機制達成社會共識。
- 檢討特別津貼項目。
- 加強就業支援服務。

原因

- 政府在過去十年對綜援金額作出三次主要的檢討。在第一次檢討(1996年)嘗試為釐訂綜援金額的方法訂定一個比較清晰的機制。可惜在1999年再次檢討時，政府卻在既定機制以外大幅削減綜援標準金額及多項特別津貼項目，使綜援制度變得支離破碎。在此前提下，政府在2003年以通縮為由再次削減綜援水平，引起民間團體的強烈反對。
- 隨著社會不斷發展，市民對基本生活的需要亦不斷改變。例如：電腦已成為學生的必需品，手提電話亦然，而且費用可能比固網電話費用更廉宜。此外，由於兩次削減綜援金額，失業人士亦需要較多支援以應付找尋工作的開支。有鑑於此，政府實需要重新檢視訂定及調整綜援金額的機制，以及各種特別津貼項目。
- 雖然過去一年多失業綜援個案數字持續下降，但由於失業率高企，失業綜援個案數目仍然相當多，部分更因學歷及年齡問題而需要長期領取綜援。政府及社會服務團體在過去幾年推行多個就業援助計劃，對於協助綜援人士就業有一定成效，但面對大量失業綜援個案，政府應檢視及加強各項就業支援服務。

項目

- 政府應與社會服務團體合作進行綜援檢討，內容包括：
 - 研究以基本生活需要預算訂定綜援水平，並建立清晰的調整機制。
 - 檢討特別津貼項目。
 - 檢討及加強就業援助項目。
 - 其他項目，包括居港七年的期限，豁免計算入息的水平等。

建議 6.1 放寬公屋輪候資格

目標

- 改善貧困兒童的居住環境，促進兒童健康成長。

原因

- 兒童的居住環境對他們的成長十分重要，但不少兒童與家人居住在面積細小的板間房或臨時房屋，不但沒有足夠的活動空間，沒有擺放電腦的地方，連一張書桌亦沒有，對於兒童學習及個人成長均造成障礙。另外，不少家庭亦需要在房間內擺放電飯煲、電熱水瓶或其他雜物，易生危險。現時約有 37,000 兒童居住在這些板間房、床位、閣仔或臨時房屋。
- 公共租住房屋為這些家庭提供改善居住環境的機會，但現時約有五千名兒童因未符合居港七年的要求而被凍結申請最高達七年，這些兒童多為在內地出生時父母尚未成為香港永久居民。舉例在現有申請資格下，即使父親已居港七年成為香港永久居民，若兒童與母親來港未滿七年，則整個家庭仍未能符合半數家庭成員居港七年的資格，而有關公屋申請將被凍結。
- 兒童是社會未來的棟樑，若能善用社會資源令兒童有較佳的成長及學習環境，對香港的長遠發展一定是利多於弊。

建議

- 放寬公屋輪候資格，讓居港未滿七年、未有永久居民身份的兒童合資格上樓。

建議 6.2 幼稚園學費減免

目標

- 改善學費減免計劃，令低收入家庭的兒童得到足夠的支援。

原因

- 現時幼稚園學生人數約為 13 至 14 萬人，其中約 6 萬人受惠於「幼稚園學費減免計劃」，當中約 1 萬 1 千人得到全額學費減免，2 萬 1 千人得到 75% 學費減免。
- 申請「幼稚園學費減免計劃」的資格及評審準則與高中學費減免計劃相同，但由於幼稚園學費比高中學費高許多，相比之下，低收入家庭需負擔較高的學費。以一個月入只有 9,500 元的三人家庭為例，若其子/女入讀全日制幼稚園，則仍需繳付半額學費，即 1,130 元，佔家庭收入的 12%，而家長亦要自行負擔所有書簿費及接送上學的交通費。若其子/女入讀中四，則只需繳付 252.5 元半額學費，佔家庭收入的 3%，另可享有書簿及車船津貼。下表比較一些低收入家庭可能面對的情況：

三人家庭：父親、母親、兒子，月入 6,500 元

	需繳學費	佔家庭收入	書簿及車船津貼
i. 兒子就讀全日制幼稚園 - 3/4 減免	565 元	8.7%	沒有
ii. 兒子就讀半日制幼稚園 - 3/4 減免	320 元	4.9%	沒有
iii. 兒子就讀中四 - 1/2 減免	252.5 元	3.9%	有

三人家庭：父親、母親、兒子，月入 9,500 元

	需繳學費	佔家庭收入	書簿及車船津貼
i. 兒子就讀全日制幼稚園 - 1/2 減免	1,130 元	11.9%	沒有
ii. 兒子就讀半日制幼稚園 - 1/2 減免	640 元	6.7%	沒有
iii. 兒子就讀中四 - 1/2 減免	252.5 元	2.7%	有

- 從上表可見，低收入家庭子女入讀幼稚園的開支對家庭可造成沉重的經濟壓力。不少文獻均清楚指出六歲前的幼兒階段對個人成長及發展尤其重要，政府應加強對幼兒教育的支援，改善幼稚園學費減免計劃，以減輕家庭的負擔，令家長有更多資源讓孩子有機會參與更多的學習、成長、社交、興趣活動。
- 另一方面，各項中小學及幼稚園資助計劃的評審準則，並沒有清晰的科學或研究根據，政府應對此作出檢討，並考慮採納社聯的基本生活需要研究的結果，作為釐訂評審準則的根據。

建議

- 改善幼稚園學費減免計劃，提高申請全額及 3/4 額學費減免的家庭收入上限，讓低收入家庭的兒童得到足夠的支援。
- 研究應否為幼稚園學生提供車船或書簿津貼。
- 檢討為中小學及幼稚園學生設立的各項資助計劃的申請條件，研究應否作出改善。

建議 6.3 多方援手協助低收入家庭

目標

- 鼓勵低收入勞工繼續就業，協助他們改善生活。

原因

- 現時香港低收入家庭的人口達一百餘萬，當中 25 萬為工作人口，反映香港就業貧窮 (working poor) 的現象頗為普遍。低收入勞工除

面對經濟困境，在工作上亦不斷面對裁員、減薪、短期合約、被迫自僱、缺乏勞工保險及退休保障等多重壓力，但不少香港人仍然堅持工作。

- 在全球化及香港經濟繼續快速轉型的情況下，貧窮勞工的數目將不斷增加，社會政策的發展方向應為這些低收入家庭提供足夠的支援，使他們可以滿足基本生活需要，子女得以全面發展，有改善生活的機會。社會政策應有效鼓勵他們繼續堅持不放棄工作，否則將影響香港的社會及經濟發展，加重政府在社會保障的開支。
- 在全球化的影響，世界各地近年不斷探討如何以較積極的方法推動社會保護 (social protection) 制度，而非被動地在問題發生後提供社會保障。這些主動的措施包括加強各種教育、培訓、職業健康、工業安全等政策措施，亦包括為低收入家庭提供「多方援手」(many helping hands)，在不同範疇提供支援，避免跌入綜援網。

建議

- 政府應採用「多方援手」(many helping hands) 的策略，為低收入家庭提供支援，協助他們改善生活，避免跌入綜援網。「多方援手」的措施包括：
 - 為私人樓宇的低收入租戶提供租金津貼。
 - 延長公屋租金津貼的期限。
 - 加強各種學習及課外活動的資助項目。
 - 改善公共醫療服務的減免計劃，加強服務或研究引入資助使用私人醫療服務的計劃。
 - 為居住偏遠地區的低收入勞工提供交通津貼。
 - 為因為照顧長者、殘疾人士、兒童而無法工作的家人提供照顧津貼。
 - 為低收入家庭提供負入息稅或家庭津貼。

