

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)497/2023號文件

檔號：CB2/HS/1/22

2023年6月2日內務委員會會議文件

改革扶貧政策和策略小組委員會報告

目的

本文件匯報改革扶貧政策和策略小組委員會(“小組委員會”)的商議工作。

小組委員會

2. 小組委員會於2022年4月由內務委員會委任，負責研究縮窄香港貧富差距的對策，就現時扶貧政策和策略提出改善建議，同時跟進政府扶貧委員會的工作，並適時作出建議。小組委員會的職權範圍載於**附錄1**。

3. 葉劉淑儀議員及鄧家彪議員分別擔任小組委員會的正副主席。小組委員會的委員名單載於**附錄2**。小組委員會自2022年5月開展工作以來，共舉行了5次會議。

背景

4. 政府的扶貧方針，是透過提供教育、培訓及再培訓，支援就業，推動自力更生；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。此外，政府明白，公營房屋政策是其促進社會穩定和經濟發展工作的重要一環，對基層市民更尤為重要。

5. 扶貧委員會就扶貧相關政策和措施向政府提供意見，在扶貧方面發揮關鍵作用。2022年施政報告宣布，現屆政府採取精

準扶貧的新策略。現屆扶貧委員會¹由政務司司長擔任主席，負責協助政府研究和識別扶貧的目標群組，並提出意見及建議，讓政府推展的扶貧政策及措施能夠針對不同弱勢群組的特定需要。

小組委員會的商議工作

6. 2022年施政報告宣布，現屆政府採取精準扶貧的策略，把資源投放到最需要幫助的人身上。委員對精準扶貧的新策略普遍表示支持。委員亦肯定政府當局在識別精準扶貧的3個特定目標群組(即分間樓宇單位(俗稱“劏房”)住戶、單親住戶及長者住戶)方面所作出的努力。根據對上述精準扶貧目標群組的分析，政府正考慮一系列精準扶貧項目，包括聚焦扶助劏房戶、扶助有需要家庭及關愛長者的項目。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、民三方協作，聚焦扶助來自弱勢社群家庭，尤其是居於劏房的初中學生。

解決跨代貧窮的“共創明‘Teen’計劃”

7. 政府當局於2022年7月成立由政務司司長領導的跨部門行動小組，負責推行計劃。計劃旨在協助來自弱勢社群家庭的初中學生透過擴闊社交網絡、培養溝通技巧及制訂理財和事業規劃，擺脫跨代貧窮。委員普遍支持計劃，但其中一些委員對計劃的成效提出關注，並認為有必要在某個階段評估其成果。政府當局表示，會在計劃實施前及實施後進行調查，以評估計劃對參與學生的影響。這將有助評估計劃的成效並作出所需調整，以確保計劃能繼續成功協助弱勢社群學生擺脫跨代貧窮。

8. 委員察悉計劃由政、商、民三方協作推行，他們詢問政府當局如何與其他各方合作為計劃招募學員。政府當局表示，已成立由政務司司長領導的跨政策局行動小組，成員包括勞工及福利局、教育局和民政及青年事務局，負責督導計劃的制訂工作。社會福利署一直與政府有關政策局/部門緊密合作推行計劃。

9. 委員詢問友師的資歷，以及是否可能讓公務員加入成為友師，以增加友師的供應。政府當局強調一直致力為計劃揀選高質素的友師。在第一期計劃中，優先考慮的友師人選是具商業及專業背景的人士。為此，政府當局已致函大型機構及專業團體，邀請它們提名人生經驗豐富的人士擔任友師。委員強調建立相互

¹ 現屆扶貧委員會的任期為2023年1月1日至2024年6月30日。

兼容的師友關係至為重要，以助學員重建自信心，並為未來訂立目標。政府當局回應時表示，當局認同訓練有素的友師至為重要，他們能夠有效地了解青少年的需要和心態，並掌握有效的指導技巧和友師的角色。為達到此目的，當局會對友師進行專業培訓，並會提供實務守則/指引。此外，亦會安排更多互動環節，讓友師和學員可以更好地互相了解，加強彼此的關係，以期發揮計劃的最大作用。

10. 委員建議採取數項措施增加學員的數量。這些措施包括：(a)將友師對學員比例由1:1提高至1:2，使學員名額由2 000人倍增至4 000人；(b)擴大計劃的目標群組，以涵蓋所有弱勢社群學生，包括非劏房住戶和非華語學生；(c)設立友師及學員的候補名單；(d)提供靈活的活動時間表，盡量配合學員的日程安排；及(e)爭取同鄉會及社福機構的支持，協助推廣計劃。政府當局解釋，雖然計劃的目的是幫助來自弱勢社群家庭，尤其是居於劏房的中一至中三學生，但亦歡迎不同背景的學生。為了發揮計劃的最大作用，當局認為第一期計劃採用一對一指導最為合適，並會在適當時候檢討師友比例。政府當局會考慮委員的建議，並在第二期計劃作出改善。

有助扶貧的房屋政策

11. 委員認同公營房屋在扶貧方面所發揮的重要作用，他們建議政府當局應針對性地檢討房屋政策，並制訂新的長遠政策，讓市民能夠組織家庭，釋放生產力，累積財富，踏上房屋階梯，以及實現跨代共居。委員亦籲請政府當局考慮效法新加坡的房屋政策，以“全民置業”作為首要原則。鑒於居者有其屋計劃為房屋委員會（“房委會”）帶來可觀收入，委員認為政府當局應拓展該計劃，以助滿足市民對置業的期望，紓緩對公共租住房屋（“公屋”）的需求及縮短公屋輪候時間。

12. 政府當局表示，公屋對扶貧的作用非常顯著。一般基層住戶如獲編配公屋，可大幅改善居住環境，在房屋方面的開支亦會減少。這樣使財富得以積累，有助於扶貧工作。鑒於提供公屋是一項長期措施，會受長遠的土地供應影響，當局會檢討現時長遠房屋策略所訂的70:30公私營房屋供應比例，並因應土地供應的轉變及其他社會因素，對該比例作出適當調整。政府當局向委員保證，會透過確保土地供應穩定、提供市民可負擔的公營房屋，以及維持適當的公私營房屋比例，致力改善貧窮問題。

解決低收入人士及家庭的住屋需要

協助公營房屋申請人的措施

13. 委員察悉，在現行政策下，公屋申請資格是根據每年檢討的入息及資產限額釐定。他們深切關注到，為了保留符合申請公屋的資格，一些二人家庭或會被迫減少工作或繼續失業，而一些年輕的公屋申請人則或須放棄工作、加薪或晉升的機會。這些情況對向上流動及提高生產力構成重大障礙。為協助基層市民釋放生產力及踏上房屋階梯，委員建議修訂公屋申請資格，這涉及對公屋申請人的入息及資產限額作出適當調整，豁免計算保險計劃的現金價值為資產，並適當考慮入息僅略高於限額的申請。此外，委員建議容許基層青年申請簡約公屋或過渡性房屋的一人單位。政府當局解釋，公屋申請人的入息及資產限額每年均會調整。在2011-2012年度至2022-2023年度的過去十多年間，入息限額已提高近70%。根據現行政策，已輪候公屋3年或以上的基層青年可申請入住簡約公屋的一人單位。政府當局並表示，會在適當時候考慮委員有關修訂入息及資產定義的建議。

14. 委員對濫用公屋資源的猖獗行為深表關注。舉例而言，有公屋住戶同時保留兩個單位並出租或分租其中一個單位以賺取額外收入，而另一些租戶則在資產和收入均超過規定上限的情況下仍佔用公屋單位，委員促請當局打擊這些濫用行為，以確保公屋資源得到公平及適當的分配。政府當局表示，為保障公營房屋資源，當局致力打擊濫用公屋的情況，並對所有濫用公屋的個案採取嚴厲行動。一旦發現可疑個案或接獲投訴，政府當局會進行深入調查。與此同時，房委會一直與相關政府部門合作，調查懷疑濫用公屋個案，並在有需要時採取執法行動。

15. 為進一步推進公屋提前上樓及縮短公屋輪候時間，委員呼籲政府當局在大灣區購買可負擔的空置單位供長者公屋申請人/租戶入住，以騰出單位給其他有需要的公屋申請人。政府當局表示，須因應長者適應新環境所面對的困難及配套設施的供應等多項考慮因素，評估有關建議。當局會研究利便長者在在大灣區居住的措施。

協助不適切居所住戶的措施

16. 委員指出，由於公營房屋供應不足及輪候時間漫長，部分家庭不得不住在擠迫破舊且居住環境惡劣的劏房。儘管劏房租戶生活困苦，但政府當局仍未訂立明確目標，以全面取締劏房。委員要求當局提供資料，說明劏房租戶的數目及逐步取締劏房的時間表，特別是環境惡劣的劏房。政府當局表示，目前約有127 500個家庭住在不適切居所，包括劏房、非住宅樓宇及其他環境下的住所。房屋署會與屋宇署聯絡，加強巡查劏房。在公屋數量達到供應目標之前，簡約公屋/過渡性房屋可以作為劏房租戶的替代居所。

17. 委員認為，為妥善保障劏房租戶，政府當局應制訂措施管制起始租金，以免業主在訂立首份租約時大幅調高起始租金。政府當局回應時表示一直有收集劏房的租金資料，並會在適當時候考慮委員的建議。

18. 委員亦詢問政府當局會否推出措施，例如立法防止長者和兒童居於劏房。政府當局表示，現時約有2.5%的長者住戶居於劏房，當中不少正領取綜合社會保障援助。政府當局正在研究利便長者在大灣區居住的措施，因當地的住屋和生活開支較低。至於避免兒童住在劏房，政府當局解釋，需要審慎考慮個別家庭的情況。當局會設法增加公營房屋的供應，一方面盡量減少居住於不適切居所的人數，另一方面在他們輪候公營房屋的過程中，在切實可行的情況下提供紓困措施。

19. 委員指出，由於公屋輪候時間長，部分基層家庭或會以寮屋作為暫時解決住屋需要的方法。在沒有發展計劃或安全問題的情況下，大規模清拆寮屋區不僅會對住戶造成滋擾，而且會因收地、安置及土地管理而產生大量資源問題。委員建議政府當局檢討寮屋政策，以解決基層市民的長期及短期住屋需要。政府當局回應時表示會把建議轉達予發展局考慮。

扶助有需要的家庭

20. 委員察悉，在“在校課後託管服務試行計劃”下，政府當局將利用50所小學撥出的場地提供課餘託管服務，他們詢問以何準則揀選這些學校。部分委員建議當局考慮將位處市區的大學校園用作劏房戶兒童提供課餘託管服務的可用場地。政府當局表示，會考慮以劏房或基層住戶密集地區的學校，作為提供課餘託

管服務的場地。政府當局亦會推行社區客廳計劃，提供額外生活空間，包括供劏房戶兒童用作做功課的地方。

21. 委員關注到，由於在校課後託管服務主要在平日提供，未必能為在周末和公眾假期從事兼職工作的家長提供協助。委員建議政府當局考慮在周末和公眾假期提供課餘託管服務，以更好地照顧這些家長的需要。委員明白到資源有限，故進一步建議政府當局撥出部分現有服務名額，用作在周末及公眾假期提供課餘託管服務。政府當局表示會考慮此項建議。

照顧長者及其他弱勢社群

22. 委員認為，政府當局除了滿足目標群組的物質需要外，亦應關注他們物質以外的需要，特別是長者、青年及兒童的情緒需要。政府當局應透過分析他們參與休閒/社交活動、補習班及培訓課程的情況，以及他們獲得公共醫療服務的資格等，有效地評估其整體生活質素。委員又認為政府當局應多走訪地區，了解貧窮人士的困境和需要。對此，政府當局承諾會致力建立一個更關愛的社會，並會與扶貧委員會成員合作，安排到不同地區進行更多探訪，以更深入了解這些社群的需要。

其他扶貧策略

23. 委員建議政府當局考慮就扶貧立法，為扶貧策略和政策訂立清晰的政策框架、明確的目標，以及問責和檢討制度。政府當局表示，現階段未有計劃就扶貧立法。

24. 委員意識到就業不足和低收入是造成貧窮的部分主要原因，他們詢問政府當局會否制訂宏觀政策，以提高基層市民的工資水平。部分委員亦關注到，由於輸入勞工可能會對本地工人的工資水平造成負面影響，從而削弱扶貧措施的成效，因此輸入勞工的門檻不宜過於寬鬆。

25. 政府當局表示，幫助市民就業是一項有效的扶貧措施。然而，求職者能否找到工作並獲得理想的收入，取決於多項因素，包括經濟狀況及求職者的技能和能力。政府當局會努力促進經濟發展，並協助市民(特別是中年低技術工人)提升其技能和資歷，以提高他們的就業能力。對於委員提出訂立“生活工資”的建議，政府當局解釋，由於有需要人士已獲取不同種類的補貼，因此將難以訂立“生活工資”。

社區參與扶貧工作

26. 委員指出，許多香港的中資企業都有投放專項資源配合政府的扶貧工作。同樣地，內地許多國企亦與貧困省份合作推行扶貧措施。委員建議政府當局研究這些做法，借鑒其經驗和策略，從而有效地紓緩香港的貧窮問題。委員進一步建議政府當局與這些企業合作，借助他們的專業知識和資源，以解決特定弱勢社群的需要。除了在全港18區成立地區服務及關愛隊伍（“關愛隊”）外，政府當局也應善用社區的力量參與扶貧工作。這將有助公眾認識和肯定各界對扶貧工作的參與和貢獻，培養社會對減貧工作的共同責任感。

27. 政府當局解釋，精準扶貧策略旨在通過政、商、民三方協作，扶助貧窮人口。當中涉及有效利用由私營公司、非政府機構、社會企業、志願團體及其他社區持份者所提供的資源，同時透過針對性的宣傳工作，提高公眾對扶貧工作的認識和了解。除關愛隊外，還有其他現有的平台，為有需要人士提供援助。舉例而言，現時全港共有213間長者地區中心和長者鄰舍中心，為約25萬名長者提供社區支援服務。此外，當局正計劃增設16間長者地區中心，這將進一步增加為長者提供的社區支援服務。

量度貧窮

28. 委員對量度貧窮的方法表示關注，特別是會否繼續採用存在一定局限²的現行貧窮線。政府當局表示，考慮到現行貧窮線的局限，將檢討貧窮線的分析框架。檢討工作將由扶貧委員會負責。

29. 委員指出，堅尼系數是反映貧富差距的有用指標，自2016年以來未有更新，他們詢問政府當局有何計劃更新該數字，以反映社會收入不均的現狀。政府當局表示，政府統計處正在根據2021年人口普查的結果編製最新的堅尼系數，有關數字很可能於今年公布。

² 貧窮線只以住戶收入作為單一量度指標，或會導致貧窮情況有機會被高估，而且由於貧窮線是以相對貧窮的概念制訂，無論扶貧工作的成效如何，在相對貧窮的概念下，總有住戶在政策介入前是處於貧窮線以下。

評估扶貧措施的成效

30. 委員詢問政府當局會否評估扶貧措施的成效，以及會否為這些措施制訂關鍵績效指標。政府當局表示會以多面向監察各目標群組的情況，而不單看收入。這種方式使政府當局能夠評估這些群組的生活需求是否得到滿足；若否，則找出原因並提供適切援助。此外，政府當局計劃為相關的精準扶貧項目制訂關鍵績效指標，這些指標可讓政府當局評估扶貧措施的成效，比較受惠人士在參與這些項目前後的變化，以及監察扶貧工作的進度。

31. 委員提出了數項措施，使政府當局能夠更有效地測試和完善扶貧策略。這些措施包括為有需要的群組建立中央資料庫，監察他們的貧窮情況，以便更好地協調不同政府部門、私營機構和非政府機構提供實物援助；編製目標群組的基本需要清單；以及成立外展隊定期探訪這些群組，評估其情況是否得到改善。委員並建議以觀塘區這個公屋租戶眾多的貧窮地區作為外展隊的試點地區。

32. 政府當局解釋，當局會參考廣州為需要家居照顧服務的長者而設的電子平台，研究委員有關建立資料庫的建議。然而，需要注意的是，該資料庫未必能夠收集所有有需要群組的全面資料，特別是那些不容易被識別的隱蔽家庭及長者。為解決此問題，政府當局會探討社區網絡可如何協助識別這些隱蔽人士，確保扶貧工作更為精準有效。

建議

33. 小組委員會建議政府當局：

- (a) 評估“共創明‘Teen’計劃”的成效、通過各種方式增加學員名額、提高友師對學員的比例，以及確保師友之間建立相互兼容的關係，以助學員重建自信心及訂立未來目標，從而解決跨代貧窮問題；
- (b) 針對性地檢討房屋政策並制訂新的長遠政策，讓市民能夠組織家庭，釋放生產力，累積財富，踏上房屋階梯，以及實現跨代共居，從而解決基層市民的住屋需要；

- (c) 遏止濫用公營房屋資源的猖獗行為，並將這些資源分配給最有住屋需要的人；
- (d) 在大灣區購買一些可負擔的空置單位供長者公屋申請人/租戶入住，以騰出單位給其他有需要的公屋申請人；
- (e) 訂立明確目標以全面取締劏房，並制訂措施管制起始租金，以適當保障劏房租戶；
- (f) 檢討寮屋政策，以解決基層市民的長期及短期住屋需要；
- (g) 在周末及公眾假期提供課餘託管服務，並將位於市區的大學校園用作為劏房戶兒童提供課餘託管服務的可用場地；
- (h) 透過分析貧窮人士參與休閒/社交活動、補習班及培訓課程的情況，以及他們獲得公共醫療服務的資格等，關注貧窮人士物質以外的需要，特別是長者、青年及兒童的情緒需要；
- (i) 研究內地的扶貧方式，動員企業為扶貧工作投入資源和努力，以及善用社區的力量，培養社會對減貧工作的共同責任感；及
- (j) 透過為扶貧措施制訂關鍵績效指標、為有需要的群組建立中央資料庫以監察其貧窮情況、編製目標群組的基本需要清單，以及成立外展隊定期探訪這些群組，從而制訂措施，有效地評估扶貧措施的成效。

徵詢意見

34. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作及建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2023年5月31日

改革扶貧政策和策略小組委員會

職權範圍

研究縮窄香港貧富差距的對策，就現時扶貧政策和策略提出改善建議，同時跟進政府扶貧委員會工作，並適時作出建議。

改革扶貧政策和策略小組委員會

委員名單*

主席 葉劉淑儀議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP

副主席 鄧家彪議員, BBS, JP

委員 何俊賢議員, BBS, JP
何君堯議員, JP
周浩鼎議員
陸頌雄議員, JP
江玉歡議員
李世榮議員, MH
吳秋北議員, SBS
林振昇議員
陳沛良議員
陳祖恒議員
陳凱欣議員
陸瀚民議員
鄧飛議員, MH
霍啟剛議員, JP
顏汶羽議員
嚴剛議員

(總數：18名委員)

秘書 簡婉清女士

法律顧問 容芷羚小姐

* 委員名單的變更載於附錄2的附件。

改革扶貧政策和策略小組委員會

委員名單的變更

議員	相關日期
林智遠議員, JP	至2022年6月18日
黃元山議員	至2022年12月26日

請透過以下超連結參閱立法會議員名單的變更：

(<https://www.legco.gov.hk/tc/members/legco-members/changes-in-legco-membership.html>)