

# 「2014 特首施政報告」

## 進言

教會關懷貧窮網絡

獻議

2013 年 11 月 1 日



尊敬的特別行政區香港行政長官梁振英先生親啟：

如何有效地扶貧是我們與政府共同關心的課題，我們相信能妥善處理貧富懸殊問題是化解社會矛盾及管治危機的重要一步。

回應特首梁先生呼籲對明年一月發表的「施政報告」提出建議，謹此將「建議書」呈上，並且期望按所提出的建議可以與梁先生有交流及共商如何實踐的方案。

基督教會一直在香港城市作出具體的貢獻，除了透過一仟三佰間堂會教導及牧養約三十萬信徒及他們的家庭外；並且積極辦學、設立多類型的社會服務機構及傳媒機構、及開辦醫院和診所直接服務全港市民。過去幾年更結合堂會和前線服務機構的力量，組成「教會關懷貧窮網絡」回應香港扶貧及脫貧的迫切需要。

此外，在基督徒群體中，眾信徒散佈在各界、各行、各業中，本着基督關愛的精神承擔着服務角色，亦有在各界中承擔領導的職責。

基督教的核心價值是按着真理與慈愛行善：「行公義、好憐憫，存謙卑的心與神同行」；我們的禱告是為這城市求平安，我們以行動與廣大市民共建一個公平、公義、關愛、和睦共處的公民社會；並且同心為國家及地球村作出貢獻。

基於上述的信念，我們誠意提出這份建議書，期盼特首及各相關政策局能作出回應，我們亦承諾對各項建議作出行動上的承擔。

敬候回音。

教會關懷貧窮網絡

敬呈

2013年 11月 1日

附：

- (1) 請回覆下列電郵或電話：「教會關懷貧窮網絡」  
馬秀娟女士 電郵: skma@hkcnp.org.hk  
電話: 6777 4095
- (2) 教會關懷貧窮網絡董事會及總幹事名單

2013年 11月 1日



香港特別行政區  
特首辦主任  
邱騰華親啟

尊敬的邱騰華先生：

本人謹代表「教會關懷貧窮網絡」呈上一份聯合「特首施政報告」建議書，敬請將建議書呈交梁振英先生親啟。更盼望安排一個聚會，讓「教會關懷貧窮網絡」代表有機會與梁先生共商建議書的內容及如何同心將建議落實的方案。

衷心感激！

蔡元雲醫生  
「教會關懷貧窮網絡」副主席

# 向特首 「2014 施政報告」 進言

2013 年 11 月 1 日

「教會關懷貧窮網絡」撰寫

贊助機構：香港華人基督教聯會  
香港基督教協進會  
香港教會更新運動

---

---

## 目錄

---

---

- (1) 引言：回應貧窮線的相關建議
- (2) 「物質貧窮」：
  - 2.1 居住：「在職貧窮人士上樓建議」
  - 2.2 食物：「食物援助策略建議」
- (3) 「社交網絡」貧窮：地區為本的策略建議
  - 3.1 建立關愛文化－推動地區為本扶貧
  - 3.2 觀塘區貧窮狀況及政策建議
- (4) 跨代脫貧：跨界別合作的策略建議
- (5) 長者支援的策略建議
- (6) 結語：從短期紓貧政策邁向中長期扶貧、防貧及脫貧的政策
- (7) 教會關懷貧窮網絡「向特首『2014 施政報告』進言」撮要
- (8) 附 (1) 回覆聯繫電郵及電話
- (9) 附 (2) 教會關懷貧窮網絡董事會委員及總幹事名單

## (1) 引言: 回應貧窮線的相關建議

蔡元雲醫生

「教會關懷貧窮網絡」董事會副主席

「突破機構」榮譽總幹事

### 「扶貧委員會」正式提出「貧窮線」的具體建議

我覺得政府願意訂立貧窮線，確實是好事，看得出政府有決心面對貧窮實況，最重要的，還在於政府如何借助這條線來處理貧窮問題。

#### **扶貧：給予物質上的支援**

處於貧窮線下的人口多達130多萬人，縱使撇除綜援、高齡津貼和學生資助等等由政府提供的資助之後，仍然有接近102萬活在貧窮線下。但別忘記這30萬處於貧窮邊緣的市民都是貧困的。因此不能以一條貧窮線，「一刀切」的方式為貧窮下定義，而忽視了市民實際上面對的困境。

因此，我的看法很簡單：1) 我贊成訂立貧窮線，起碼有客觀的標準；2) 政府為過百萬非常貧窮的市民提供額外資助或補貼，我也十分贊成；3) 另外那接近30萬徘徊在貧窮線的市民，其實生活也不好過，希望政府不要忽略他們的真實苦況。

扶貧委員會主席的政務司司長林鄭月娥表示，要把大概102萬貧窮人口提升至貧窮線水平所需的支出，每戶平均為3,100元，涉及約148億元。香港政府目前單是財政儲備已經坐擁7,000多億，要幫助這些最有需要的市民，不應該有任何難度。我相信，即使一同幫助那接近30萬徘徊在貧窮線的市民，香港也有足夠能力承擔。問題在於，政府如何幫助他們？是不是每戶派發3,100元就可解決？

派錢，無疑是簡單直接的扶貧方式，但只能治標，未能解決根本問題。眾所周知，貧富懸殊，會造成社會不穩。要維持社會穩定和諧，必先要防貧。單靠派錢扶貧，只能收一時之效，是無法防貧的。要防貧、脫貧，一定要制訂長遠策略，針對性地、有系統地向下一代投放資源，扶育他們成長，長遠走出貧窮。

## 防貧、脫貧：下一代的全人培育

政務司司長已經指出，香港十八歲以下的貧窮兒童，超過二十萬，即是每五個兒童，就有一個正在捱窮。如果單靠派錢給下一代，卻沒有好好扶育他們向上流動，結果，他們長大後，就會依然滯留在貧窮線下，造成跨代貧窮問題。

其實，政府早於2008年，已經設立「兒童發展基金」，協助兒童脫貧，民間亦成立了「兒童發展配對基金」，幫助參與兒童發展基金的青少年提供儲蓄配對基金，另外亦有民間自發的「香港優質師友網絡」，栽培有心人成為孩子的師友，陪伴他們同行，擴闊他們的網絡，這兩家機構剛剛在八月份，支持成立了「青少年發展企業聯盟」，滙聚工商民間各界力量，配合政府政策，幫助年青人達成夢想。社福機構當然亦是核心，將來兒童發展基金會推行校本模式，讓更多人參與，擴大影響力。

經過多年努力，我們看見越來越多例子，證實這項計劃過去為5至6千名的青少年帶來正面改變。一項由香港理工大學的研究發現，參加這項計劃青少年在各方面均變得更為積極上進。他們比以往更渴求知識，學習動力及升讀大學的信心都大大提升。為達個人目標，他們比從前更發憤圖強，面對學業或就業出路感疑惑時，亦會更主動向家長及其他成年人尋求指引。參加者在友師幾年來的培育下，比以前懂得為青少年擴展人際網絡，心理素質及抗逆力提升，為日後脫貧奠下基礎。研究數據亦指，計劃中的配對儲蓄金，能激勵家長為子女儲蓄，讓孩子能運用這筆款項實現夢想。

## 「物質」與「社交網絡」貧窮

「教會關懷貧窮網絡」（教關）是由三個基督教聯會的組織合力贊助下組成：包括「香港華人基督教聯會」、「香港基督教協進會」及「香港教會更新運動」三個贊助機構。「教關」的董事會及執行委員會滙聚了牧師、機構主管、大學教授、商界領袖，及教育界與社福界等專業人士。本建議書邀請「教關」成員從不同角度向「特首2014年施政報告」作出政策上的建議。

貧困人士面對的困境不單是「物質貧窮」：衣食住行等物質上的貧乏；他們同時被「社交網絡貧窮」所困：因為缺乏人際網絡，造成求職、就業，及孤立生活的種種困擾。本建議書將按「物質貧窮」及「社交網絡貧窮」向政府作出具體建議。

本建議書亦會按「跨代脫貧」及「長者支援」兩個重要議題提出政策上的建議。

還望特首梁振英先生、「扶貧委員會」主席、勞工福利局局長，及教育局常任秘書長能夠按各項建議作出回應，或共商可操作的政策，並在「2014特首施政報告」中作出具體的政策建議。

---

## 2. 物質貧窮

---

香港活在「貧窮線」之下的市民確實需要物質上的支援：包括金錢、衣、食、住、行各方面的資助，才能讓基本生活所需得到解決。

本建議書按「居住」及「食物」兩方面的需要選出一些策略建議。

### 2.1 在職貧窮人士上樓建議

陳清海博士

教會關懷貧窮網絡常務委員

香港理工大學應用社會科學系醫療及社福研究網絡總監

政府在過去一年藉著成立長遠房屋策略督導委員會(長策會)及相關資訊架構，做了大量研究及諮詢工作。長策會目標清晰：讓每一個香港家庭能夠有可負擔及適切的居所。

現在更定出首條官方貧窮線，下一步正是要集中研究如何善用公共資源，協助最有需要的群組。

在貧窮線的訂定過程，政府將大量數據公布<sup>1</sup>，包括指出綜援、生果金及教育津貼等恆常現金福利津貼，可協助 13.8 萬戶或 29.5 萬人脫離貧窮線。與此同時，公屋等有入息審查的非現金福利卻能額外協助 13.1 萬戶或 34.3 萬人脫離貧窮線，反映公屋的脫貧效用與恆常現金福利津貼的效用相近，甚至可能更重要。故此政府將房屋政策看成重中之重，更快及加大數量興建公屋的方向是正確的。

至於最有需要接受幫助的人士及群組，根據扶貧委員會的數據顯示：撇除綜援戶，全港有 30 萬戶或 78.2 萬人在貧窮線下，而在職貧窮戶佔 14.4 萬戶或 49.3 萬人。這等家庭平均只有 1.1 名工作人口，但卻有 84% 家庭有三人以上，兒童及學生佔 31% 或 15.3 萬人，容易造成跨代貧窮。現時相關的項目祇有 2008 年推出的三億元兒童發展基金<sup>2</sup>，亦最多祇能讓 13,600 人參予。政府正積極考慮現金工作津貼給予這類貧窮家庭，反映他們的問題更見迫切。

---

<sup>1</sup> 2012 年香港貧窮情況報告

[http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/2012\\_Poverty\\_Situation\\_Chi.pdf](http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/2012_Poverty_Situation_Chi.pdf)

<sup>2</sup> [兒童發展基金先導計劃評估研究報告](#)

[http://www.cdf.gov.hk/tc\\_chi/whatsnew/files/CDF\\_Final\\_Report\\_Chi.pdf](http://www.cdf.gov.hk/tc_chi/whatsnew/files/CDF_Final_Report_Chi.pdf)

希望在新一份施政報告及財政預算案中，集中對焦處理這批人士的需要，包括提供直接的津貼，以及由政務司司長提出一站式提供福利津貼的構思，詳加研究。

本文件不再羅列現時在職貧窮人士上樓的困難成因，亦不會討論提供支援的公平原則及福利方式等相關問題。相反，針對主要結構性元素及政策的障礙，本文旨在為上述約五十萬在職貧窮人士的整體需要作出以下綜合性多元化資助模式(邁向一站式)作出具體建議。

- 1 由於兒童發展基金，相對於其他現時由 NGO 推行的計劃，擁有較長(三年) 時間及結合了較高的家長、兒童及社區人士在金融及非金融資產積累的參與度；故此可以先導計劃形式，向合資格的家庭提供 a) 由政府提供的現金工作津貼，及 b) 與社區策略夥伴機構合作的「可負擔及適切的居所計劃」。
- 2 「可負擔及適切的居所計劃」構思的基本假設是在職貧窮人士作為最有需要接受幫助的群組，並非祇有單一「上樓」（輪候公屋）的需要。要幫助這群組有序地脫貧，除包括預防跨代貧窮，更需要持續及全面地推動金融及非金融資產積累的參與度。
- 3 「教關」及其策略夥伴機構已於過去四年積累經驗，提供優質兒童發展基金先導計劃項目達 24 個，覆蓋來自接近 1,800 家庭的貧窮兒童。「教關」經已與該等在職貧窮人士家庭建立互信互動關係，願意作研究找出房屋需求及短期並中期的可行性住房計劃，以滿足這等家庭的綜合性需要，最終脫離貧窮線。
- 4 短期住房需求可行性計劃，包括提供社區配對資金作居所遷移或裝修，提升居所質量，配合孩子不同成長階段的需要。中期希望能夠以輪候合適家庭公屋單位作為目標。而長遠脫貧目標在於能夠讓一部份家庭，進入可負擔購買居屋甚至私人樓宇的群組。

## 2.2 「食物援助策略建議」

楊綺貞女士

教會關懷貧窮網絡伙伴機構

循道衛理觀塘社會服務處總幹事

梁傳孫博士

香港理工大學應用社會科學系助理教授

### 食物銀行成立背景

繁榮發展的背後，香港社會一直存在著嚴重的貧富懸殊問題，並且隨著近幾年經濟的劇烈波動越演越烈。2008年9月開始的全球金融海嘯嚴重衝擊了香港的經濟發展，令貧困人士雪上加霜。及至2010年以後，雖然香港的經濟開始恢復，全港的入息中位數也增加到金融海嘯之前的水平，但仍然有大量貧窮人士長期無法走出困境。事實上，香港近年的貧

窮人口已由原來的弱勢群體如殘障人士和長者等，擴展至失業及低收入在職人士等；在2012年，反映香港貧富懸殊的堅尼系數攀升到40年新高的0.537，成為全球先進經濟發展地區中，貧富懸殊情況最嚴重的地區。貧窮越來越成為香港社會中一個不可逾越的鴻溝，成為了香港發展中必須面對的課題之一。

2009年初，在各界人士的不斷呼籲下，香港特區政府透過社會福利署撥款一億元予非政府機構，透過與非政府機構進行協作，在全港各區提供短期食物援助服務，協助極需支援的貧困人士及家庭，包括新來港人士、單親家庭、需要緊急救濟的人士及家庭、露宿者等。該服務計劃由5間非政府機構在全港5個分區開展。

### 食物銀行使用者的貧困狀況

食物銀行使用者有以下基本特徵：教育程度低，居住條件相對差，受貧困影響的非成年人比例高等。

使用者的就業率較低，失業人口比例偏高。另外，低收入及赤貧人口比例高，無收入人士及月入4,000元以下家庭的比例偏高。使用者多為非勞動人口，勞動人口家庭供養負擔比重高。使用者的居住條件水準較低，絕大多數居於租住房屋，擁有物業的比例很低。

家庭支出方面，食物是家庭最重要及最大的開支，其次為醫療開支和房屋租金的開支。使用者用於個人進修和社交的支出最少，由於他們的生活普遍處於貧窮狀態，對於生活基本所需以外的金錢支出很少，也較少有能力去關注這些方面。此外，長者的醫療開支比例較高，非長者用於交通的開支高於長者組別，而較年輕的家庭用於子女方面的開支則較高。

從服務成效而言，食物援助能有效減輕服務對象在食物這項主要家庭開支上的負擔，起了有力的經濟支援作用。然而，對於一些服務對象在食物方面不同的需求，服務目前做的還有不足，比如老人或者病患人士對於食物營養和搭配方面的要求。就服務本身而言，其食物的種類內容以及營養配比方面還有提升的空間。

### 食物援助服務的局限

就目前來看，食物援助以外的跟進性服務，其發展受著來自資源和政策等多方面的制約。目前香港政府斥資作短期食物援助服務，目的僅在於緩解經濟危機時出現的短期需要，然而很多服務使用者存在長期的食物援助需要，因此若想令服務能持續下去，有關組織必須開拓其他的食物來源和資助。長遠而言，本地非政府機構應在食物援助服務的發展模式作進一步思考和探索，如尋求更多供應商支持、集體購買食物、以及開拓社區廚房等等。

此外，雖然服務使用者的貧窮狀況具有相似和普遍性，但不同的使用群體有著不同的短期或長期的生活需要，以至若單憑短期食物援助服務，實無法有效改善不同人的貧困處境。在不同渠道了解使用者的過程中發現，雖然服務可以在一定程度上幫助他們緩解經濟壓力或度過短期的經濟周轉困難，但是並不能使他們的貧窮生活狀況有根本上的改善。這些貧困處境可劃分為過渡情況下的短期服務需要和長期貧困下的長期服務需要。比如，暫時失業人士在找工作過程中的過渡性需要多數屬於短期服務需要，而一些長期貧困的長者則需要長期紓困的服務，而短期需要和長期需要也不可絕對的劃分開來。比如一些從香港「北上」創業的人士返港工作，本來其具有一定的技能和能力，但由於長期離開香港社會，令這些中年失業人士回港後需要面臨失業和重新適應等多重問題。此外，貧困人口的問題多樣和複雜，一些新移民由於特殊的家庭結構等因素，面臨著來港後失去親友支援甚至家庭危機，失業人口因經濟轉型、個人低學歷和低技術等因素而形成的長期失業狀況，在職貧困人士面臨的家庭負擔、長者組別中獨居長者缺乏關心和照顧等需要，都不是提供食物便可解決的困境。貧困人口中問題和需求的多樣性勢必要求綜合的解決方案。

### 社區為本扶貧策略討論

從接觸使用者的過程發現，不同的群體亦同時具有很多資源和潛力，如失業人士的工作和社會經驗、家庭主婦的照顧技能和人際網絡資源等。很多人面對困境時的無助感覺，或對社區資源的不瞭解，會窒礙他們發揮所長，難以獨力走出困境。但只要透過適當的引導和協助，發掘他們的長處，往往能助其走出貧窮。

相對穩定經濟、促進就業、以至人口政策等宏觀扶貧策略，社區為本的扶貧規模較

小。其著重發掘社區/群體本身所有的力量，繼而利用社區/群體現有的資源、網絡，由下而上的發展。社區開展扶貧項目必須由社區組織牽頭，以社區內的人民成為計劃發展的核心，而政府、商界扮演重要的支持，特別在計劃的啟動上提供必要的資源。社區為本扶貧是利用社區現有資源、人際網絡，發掘社區或群體的潛能，建立及發揮能力，改善自身的生活，以達至脫貧的長遠目標。它不僅是服務為本的介入，而是以改善社區的經濟狀況為目的。聯合國經濟發展委員會 (Committee for Economic Development, 1995) 指出，此扶貧模式有望解決城市貧困問題，特別是在經濟發展較成熟、社會福利服務較充足地區，這一模式的社區扶貧工作更容易取得成功。

就扶貧服務而言，短期食物援助這一服務只是跨出了其中第一步，它可以作為載體，使服務提供者能夠廣泛有效的接觸到服務使用者，而後續的相連服務是非常重要的，非政府組織必須有整全的社區扶貧理念，以之制定不同層次的介入策略互相配合，才是從社區層面協助根本解決貧窮問題的方法。

以東九龍食物銀行（天糧網短期食物援助服務）下的各機構為例，在看到服務對象的需要後，於區內實踐了不同的社區為本扶貧發展模式。例如在社區內人力資源的利用方面，其中一間機構就嘗試動員區內教會人士投入天糧網服務中，為服務使用者提供扶貧服務。又如在社區經濟資源的利用上，另一機構也在其網絡中的教會支持下，開展了「拾落穗者」社區食物銀行，早在天糧網開設之前已開始服務有需要人群，並且成為補足天糧網的重要資源。對於服務當中接觸到的大批失業者，機構為其提供就業輔導、職業介紹，還聯繫社區內的商戶開拓就業機會等，為基層勞工、待業人士、邊緣勞工等提供就業支援和建立互助網絡，發掘其自身的力量，更發展至以社會企業的方式為他們提供機會。

另一方面，機構也於服務中看到了不同群體有很多自身的優勢和無形資產。能夠協助他們利用其優勢自助，自是比單單推行援助計劃更能收長遠之效。因此，推動以地區和服務群體能力為本的社會經濟項目 (social economy programmes)，協助他們投入一些經濟活動，如一些小本買賣或服務提供等。具體而言，可以透過官民合作，借出社區場所如學校、社區會堂或教會等，讓這些群體能在既具時間彈性，又能免卻高昂租金的條件下進行這類經濟活動。

此外，服務機構也應與其他勞工組織合作，推進改善勞工福利、提供就業保障及有助社區經濟發展等的政策。這些例子都證明，社區為本扶貧模式，認識並利用了社區/群體本身的資源和優勢，將之作為社區財富，並透過多角度的策略聯絡了由社區到個人各方的力量，將社區扶貧工作創造為一個可自行良性循環的網絡，從而方能達到扶貧效果。

最後，食物援助服務，不論是短期或是長期，對於改善服務對象的深層困境所起的作用都是有限的；但是透過這一服務，卻可以讓服務提供者接觸到更廣泛的受眾，圍繞解決服務對象所面臨的深層問題，開展進一步的社會服務。在香港社會服務專業化發展不斷深入的同時，社區為本的扶貧工作也同樣是值得借鑒的良好模式。

---

---

### 3. 社交網絡貧窮

---

---

貧困人士不單面對「物質貧窮」的困境，另一個嚴重問題是「社交網絡貧窮」(Social Network, Social Capital)：以致他們缺乏人際關係上的支援，在求職、就業、及個人情緒管理上都出現困境。扶貧工作不能忽視「社交網絡」建立的重要性。本建議書從地區為本的角度提出建議，回應「社交網絡貧窮」這個重要課題。

#### 3.1 建立關愛文化——推動以地區為本扶貧工作

余妙雲女士

工業福音團契總幹事

教會關懷貧窮網絡執行委員

欣喜見 2013 年 9 月 28 日扶貧委員會訂立官方貧窮線，也反映出香港貧窮的嚴峻，有 130 多萬人生活在貧窮線下。而十八區中以觀塘、深水埗、黃大仙、元朗和葵青等區域最為貧窮。分析各區貧窮情況和需要，可發現各區都有其不同特點，有些區新移民數目和長者數目特別多，有些區則很多失業和單親家庭、有些則兒童貧窮戶較多，每區都有其不同人口特點的需要，若能以地區為本針對貧窮問題，就能實際的和具體地了解不同社區所面對的挑戰和困難，也容易針對和靈活地處理貧窮根源，訂立更可行和更到位的措施政策。

以地區為本更能結合地區不同部門、社區組織、福利機構、學校、商戶、宗教團體等，交織成一個由四方團體組成的緊密地區網絡，能更有效的運用社區資源，齊心努力為區內困難人士紓解貧困，而政府更可以為條件較差的地區提供更多機會和資源，扶助弱勢社群。這緊密的網絡更能主動地走進社區內，辨認及支援弱勢家庭，將地區網絡裡面可用的資源與有需要的個案聯繫起來。弱勢社群經歷到人際關係互助，對未來會產生盼望，在面對艱難時知道不會孤立和無助，因為已建立人際關係，這就成為脫貧一個重要元素，亦是關愛文化的主要元素。

舉一例子：深水埗區是一個貧窮社區，低收入家庭乃全港之冠，亦是新來港人士熱門集中地，貧窮兒童數目多，長者及獨老人口比率高，舊區居住環境質素低，劏房數目各區之冠。但深水埗區也有許多資產，例如基督教會數目多、參與義工數目多、

學校數目多、地區商戶、地區組織與社會機構合作機會多，區議會轄下有關注貧窮問題的工作小組，政府部門（社會福利署、民政事務署）聯同區內團體積極推行關愛社區活動，教會團體和基督教機構積極回應區內需要。

早於 1998 年，區內一些基督教機構及教會組成了深水埗貧窮家庭宣教關注組（下稱深關組），主要為回應當時眾多居於區內新來港人士的迫切需要。深水埗區內有超過 100 間教會，有充足人力資源，而教會更是一個講求愛和關懷的地方，面對區內新移民和貧窮長者眾多，於是發動區內教會信徒成為義工，進行逐家逐戶洗樓，找出隱蔽家庭，然後持續的探訪和關懷他們生活上需要、給予物資上的支援，與他們建立友情，讓他們有人際網絡的連繫。許多教會信徒更是不同界別的專業人士，可以運用他們的資源來幫助區內貧困人士，如提供法律知識、親子教育講座、情緒處理、護理及醫藥常識和食療等課程。教會又有足夠地方可供使用，為貧窮兒童提供補習、託管和溫習等，讓他們有更多機會可以脫貧。

「深關組」的建立除有眾多基督教團體參與外，還結連了區內坊眾團體、福利機構，學校、商戶和政府部門等，在消息互通、資源共享、力量集結下，能更有效的關顧區內有需要的社群。當有在職貧窮人士或失業人士需要找工作或轉業時，區內營辦再培訓課程的機構或社企的協助便能訓練他們發揮所長，建立信心。當有家庭遇到危機或因在職貧窮處於糧食不足時，區內便有食物銀行和愛心糧倉等服務，叫貧困人士可解燃眉之急。

深水埗更是一個義工參與時數最多的地區，因此在回應兒童發展基金的師友計劃和配對基金上，就能吸引更多區內義工參與計劃。幫助貧窮兒童成長，建立短期和長期人生目標，有望可脫離貧困。

要建立關愛文化，就需要在地區內不分你我，團體間互相合作，提升社區資本，建立鞏固而持久的網絡，而弱勢社群在當中經歷到人際互助互動，對前景能充滿盼望，這是脫貧一個主要元素。

因此期盼政府就香港貧窮區域提供更多資源和機會，並連繫各支援單位，共建關愛平台，一個以地區為本的扶貧工作。

## 3.2 觀塘區貧窮狀況及政策建議

盧偉旗牧師

教會關懷貧窮網絡伙伴教會  
循道衛理聯合教會觀塘堂主任牧師

### 前言：

觀塘是一個怎樣的社區？觀塘是全港人口密度最高的地區。根據 2012 年社會福利署的數字，觀塘現有人口約 62 萬。14 歲以下人士約 72,500 人，15 至 24 歲人士約 77,100 人。25 至 34 歲人士約 85,600 人。而 65 歲以上人士約有 99,500 人，佔區內人口 15.9%。而根據 2011 年政府統計數字，區內約有 9,000 個單親家庭，來港不足 7 年之新移民亦約有 23,000 人。觀塘更是全港最多低收入人口的社區，有 157,400 人！

由此可見，觀塘是一個多元化及人口密集的貧窮社區。即將開展的裕民坊重建計劃將為整個觀塘社區帶來嶄新的面貌。區內將有大型酒店及商業大廈林立，白領中產之職場人士將湧進本區工作及活動。因此，觀塘將會進入一個新舊交替的階段，成為一個充滿着貧窮人、青少年、長者、新來港人士及白領職場人士的多元化社區。

然而，區內的貧窮情況尤其值得我們關注。根據 2011 年政府統計數字，觀塘的無業家庭有 16,100 個，佔觀塘所有住戶 9.1%；入息低於平均綜援金額的家庭有 20,300 個，佔 11.5%；入息低於平均綜援金額的單親家庭有 2,500 個，佔 1.4%；每月家庭入息中位數是 15,500 元；就業收入中位數則是 11,000 元；有 12,400 名失業人士，失業率佔觀塘就業人口的 4%。值得注意的是，觀塘在以上所有六個指標的表現均遜於全港平均水平。

根據扶貧委員會最新公佈的資料顯示，2012 年香港貧窮人數為 131 萬，貧窮率為 19.6%。所謂貧窮人口是按不同住戶人數劃分，而收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶即屬貧窮。從以上數據反映，人口密集及居住環境惡劣、就業困難、在職貧窮、長者生活及照顧問題等是觀塘較突出的問題，以下亦會就這幾方面作進一步的探討並提出一些建議。

### 居住問題：

長遠房屋策略委員會早前披露本港有逾 7 萬人居住在劏房，但有團體調查推算全港其實有 28 萬戶劏房家庭，主要集中在超過 30 年樓齡的舊樓，平均一個舊樓單位遭

「劏」成 4.3 戶，每單位平均租金約 3 千元，平均呎租達 27 元，租金佔家庭入息比例高達三成六。

今天的籠屋、板間房和劏房已不再局限於較貧窮的地區，如深水埗和觀塘，不同的地區也有各式各樣的劏房出租，如將軍澳的私人屋苑、香港仔、觀塘的工業大廈等。其實於這些不適切居所生活的基層朋友正面對着不少問題。根據 2011 年差餉物業估價署的統計，由 2003 年至 2011 年(第二季)的全港私人住宅租金升幅超過八成，其中以小型單位的加租情況最為嚴重。然而，根據香港社區組織協會《2011 基層房屋租金報告》顯示，基層租戶的家庭入息中位數為 7,000 元，僅及全港家庭月入中位數 20,500 元約三分之一。在收入未見改善的情況下，面對日益沉重的租金壓力，他們的生活質素被進一步壓榨。

該調查報告亦反映超過八成六的居民認為住所環境惡劣，包括空氣不流通、蟑螂老鼠多、炎熱、面積太小等。近年新興的劏房環境好像較以前好，但其實亦危機處處。而原本單位的設計，不論是地基、水喉、去水位等均有其承受限度；但隨着單位一劏二、劏上劏，改建後加厚地基、加裝去水位等，往往超出原本設計之負荷，因此不時會有爆水喉、停水停電等情況。

另一方面，政府資料亦顯示，截至 2011 年 4 月，在 46,737 名居住於私樓的綜援戶中，有近一半，即 23,128 「超租」。當中近六成為 1 人住戶，受超租影響的綜援戶最多為長者(31.6%)及單親家庭(20.4%)。「超租」問題令綜援戶需要以「綜援標準金額」補貼租金，在日常用品價格仍然高企的情況下，令「超租」綜援戶生活百上加斤。

基於以上問題，我們有如下建議：

### 1. 重設租金管制及檢討《業主與租客（綜合）條例》

自從租金管制及租住保障權分別於 1998 年及 2004 年被撤銷後，租務市場一直沒有約束調節，租金加幅堪稱瘋狂，租住權亦明顯向業主傾斜，隨時可於合約中的一年「生約」期內坐地起價趕走租戶。基層租戶迫於無奈惟有鋌而走險，連工廈、豬欄、貨倉也要租住。重設租金管制能有效避免業主以不合理的幅度加租，亦應在租約完結前給予半年的通知期，以保障基層住戶的居住狀況穩定，不致流離失所。

### 2. 設立「過渡性房屋」

隨着舊區重建，不少租住重建區內不適切居所的市民被迫遷出，根據現時法例，如因政府按建築物條例執法而被迫搬出的租戶，不會獲得任何安置。租戶每當面對清

拆和迫遷時，因其經濟能力所限，往往只能搬往另一個租金更昂貴的地方居住。居住環境難以改善，家庭經濟亦承受不少壓力。政府可考慮改建或協助非政府機構在舊區內的空置工廈、校舍單位及政府建築物設立「過渡性社區房屋」，容讓受清拆行動影響的家庭暫時居住，以安排長遠居所；亦可為住在惡劣環境，並已輪候公屋超過一年之家庭，提供廉價之住所。

### 3. 調整綜援租金津貼機制，扶助私樓綜援戶

立即提升綜援租金津貼及重新制訂調整機制，短期應向綜接受助人發放一次性的標準金額、租金津貼和電費津貼，以紓緩他們的困境。

### 4. 扶助公屋輪候冊人士

惡劣居所問題歸根究底是源於公共房屋供應不足，故長遠需增加供應，每年最少興建 30,000 個公屋單位。對於現正在公屋輪候冊並居住於私人樓宇的 10 萬戶家庭及人士，當局應提供租金津貼，直至他們獲編配公屋為止。另外，增加單身人士公屋編配額及取消單身人士計分制，取消申請公屋需居港七年的限制，以及調高申請公屋的入息限額規定。短期應增建廉價的單身人士宿舍，全面登記籠屋板房及套房居民、或透過房屋署租住私樓輪候公屋名單、或食物銀行資料，向貧困人士提供援助。

## 就業困難

現時整體失業率雖然已回落至低水平，但個別群組的失業問題仍然嚴重，包括低技術勞工、中年婦女等。我們認為就業乃脫貧的其中一個最重要途徑，可惜自 80 年代工廠開始大量北移，經濟轉型，香港經濟發展面向愈見狹窄，過度集中於金融、旅遊、貿易、地產等行業，令基層謀生更見困難。加上回歸後出現的金融風暴、沙士、金融海嘯，令香港基層職位愈來愈少，長工時、低工資、散工化、開工不足等情況愈見嚴重，基層勞工生活百上加斤，即使經濟看似復甦，基層的就業及生活水平沒有多大提升。

由於經濟拮据，不少婦女趁子女上學而做兼職工作，但當學校假期或提早放學，子女就沒有人照顧。有些婦女更因做全職工作，在沒有託管服務下，被迫將子女獨留家中。加上近年單親家庭數目不斷增加，而女性單親家庭佔整體的八成，這些單親婦女更需要託管服務，否則只能放棄工作，全職照顧子女，數據顯示約有 3 萬名單親婦女為了照顧子女而被迫領取綜援。如此不但增加社會福利的需求，亦抹殺了婦女在事業上發展的機會。工作是婦女的權利，但本港托兒服務一直未完善，令致婦女就業率只有 52%，新來港婦女更只有 35%。政策不完善令這些家庭難以脫貧，婦女難以發展，生活經常入不敷支。

目前香港大部份托兒服務只為 6 歲以下幼兒而設，收費高、地點不便、時間上欠缺彈性。至於 6-12 歲仍就讀小學的兒童，全港只有數千個名額的課餘託管服務，費用每月動輒過千元(全費減免名額只有千多個)，既沒有接送安排，每逢假期亦不開放。

小販行業是不少基層市民在失業時的出路，小販工作時間較具彈性，開業成本較低，可以為失業的市民提供非正規的就業選擇，避免落入長期失業的狀況。另一方面，小販亦為區內市民 (尤其是基層市民) 帶來多元化及較可負擔的消費選擇。小販活動更可讓基層市民發揮民間創意，展示獨特的社區文化特色，為香港被大財團壟斷的營商環境下另闢空間。小販行業除了作為香港文化特色外，更能促進社區經濟發展，作為「地區為本」扶貧策略的其中一個重要組成部份。

截至 2012 年 12 月底，全港有 6,036 個固定攤位小販牌照和 236 個流動小販牌照，政府已不再增加小販攤位數目。政府在小販政策的角色，主要是規管持牌小販的販賣活動，並就非法擺賣行動進行執法。由於所發出之小販牌照，只能由持牌人的直系親屬承繼 (熟食小販牌照更只能由持牌人之配偶承繼)。可見政府小販政策的總體方向是藉收回牌照，逐步減少街頭販賣活動。

近年政府加緊對無牌小販的管制，食環署即使在經濟不景時依然加強執法，部份區議會及立法會議員亦推波助瀾，漠視小販行業對扶助基層及幫補家計的重要性，不少地區無牌小販亦表示，食環署近年加強監管力度，除掃蕩次數增多外，更長期駐守於擺賣熱點阻止小販活動，令小販更見式微。現時政府的小販政策多從社區管理及公共衛生的角度出發，較少考慮小販能促進社區經濟、地區文化、增加就業機會及為基層市民提供更多購物選擇的功能。

基於以上問題，我們有如下建議：

1. 創造不少於 50,000 個就業職位

為紓緩基層勞工的失業困境，政府責無旁貸。建議政府帶頭創造不少於 50,000 個全職職位，特別開創一些適合基層勞工的就業職位，以增加基層就業機會及改善他們的生活。

2. 增撥資源在學校開辦託管服務，助貧窮婦女脫貧

我們認為政府應增加對 0-12 歲兒童託管服務的資助，改善現存的幼兒及托兒服務。其中一個建議是增撥資源推動學校舉辦天天開放，兼作功課輔導的託管服務，創造就業機會，增加婦女融入社會的機會，保障婦女權益，而兒童在學習上亦得到良好

輔導，較容易跟進學習。除了增聘專業老師，學校亦可動員社區義工或高中、大專學生協助教導兒童，推動鄰里守望相助。除此之外，計劃亦可增加課後清潔、管理及膳食服務，創造更多基層就業機會。另外，將社區保姆的照顧服務規劃成常規就業，由政府資助以符合最低工資的水平招聘社區保姆，並擴大服務至 7-12 歲兒童，而接受服務的家庭可申請全費或半費資助。同時建議促成學校與社福機構共同協作，聘請婦女為保姆，看管和照顧兒童課後的活動。

### 3. 檢討小販政策以促進多元經濟與就業

鑑於小販對社區經濟、社區凝聚及社區文化的正面意義，我們認為政府應改變一刀切地減少街頭販賣的政策方向，而應按不同地區的情況容許不同形式的小販區和墟市在各區發展，並在有需要時協助地區物色適當場所。

小販政策應以「地區為本」為原則發展，鼓勵地區持份者參與制訂和管理。小販政策的推行應由地區持份者為主導的委員會處理，成員應包括如居民組織、非政府機構、小販代表、區議會代表，以及相關政府部門代表(如食環署、民政署)等。委員會的權責包括決定小販區的位置，訂立小販區運作模式及管理規則。

由於不同社區有不同的小販擺賣特色，對小販的需求亦有異，上述機制可較靈活考慮地區的經濟需要、社區文化特色以及地區持份者的意願以決定小販區的位置、攤檔數目、擺賣時間、小販區的管理規則、服務類型(如售賣乾貨、濕貨、熟食或不同組合)，以及運作模式(例如是每天恆常營運的小販攤檔或只在假日或特定日期營運的市集)等。

在申請小販牌照方面，應以扶貧理念為先，讓經濟有困難人士，如綜接受助人、失業人士等，能有優先條件獲發牌照，預留一定比例名額予合乎資格的貧窮戶，以推動貧窮人士發揮所長。另外，食環署同時應考慮給予經營多年的無牌小販有優先權申請小販攤位，讓他們有固定地點經營謀生。

### 4. 改善勞工處的就業服務

重組勞工處的就業服務，在各區開設技能及職業輔導中心，為失業人士和求職者提供求職津貼以及一站式服務，包括提供職位空缺和培訓課程資訊、為有需要人士提供職業和培訓輔導服務，以及協助有經濟困難(而又未符合或不準備申請綜援)的求職者，申請其他援助計劃(如公屋租金減免、子女學費減免、醫療費用減免等)。

## 在職貧窮

貧窮問題一直存在於香港，特別是在 80 年代工廠北移開始。當時工業仍是香港重

要的經濟支柱，僱用的人數以十萬計。其後經濟轉型，服務業成為主要經濟動力，但不少職位需要較高學歷，因此很多基層工友也未能覓得工作。而從服務業衍生的基層職位，大多為清潔，保安等工作。在工種不多，但勞動力充足的情況下，逐漸出現工資下降的情況，在職貧窮因而惡化。另一方面，香港步入人口老化，但政府一直沒有設立完善的退休保障制度，對於沒有積蓄，餐盪餐食的打工仔女，退休後就只能望天打掛，老來無依。

在職貧窮的定義是有一名或以上家庭成員就業，但每月收入低於住戶入息中位數一半。據扶貧委員會的最新數據，2012 年全港有 20.6 萬戶在職貧窮家庭，超過 70 萬人，佔整體貧窮人口逾五成。一名在職成員平均要供養 2 人，也較一般在職家庭的 0.8 為高。

社聯和樂施會的研究均指出，租住私樓劏房、套房等低收入家庭，租金佔家庭總開支達四成。而在職貧窮戶不少是 N 無人士，公屋免租、綜援出雙糧和電費減免等「派糖」措施，他們都不能受惠。關愛基金去年向居住環境惡劣的低收入人士發放一次性 8,000 元津貼，亦只能一次受惠。

香港自 2011 年 5 月起，正式實施法定最低工資，規定僱主聘請所有行業的僱員都要支付每小時最少 28 元的時薪。由 2013 年 5 月起加至 30 元，此升幅連通脹也追不上。不少數據都顯示，因應最低工資的實施普遍令基層勞工收入有所改善，但隨着物價上升，工資增長早已被抵消。此外，在最低工資水平每兩年才檢討一次的情況下，工資滯後於通脹的增幅，加上商界表示無法承擔，迫使增幅要降低。因此，基層工人的加薪幅度未能追及通脹，變相減薪，在職貧窮問題只會持續。

政府統計數字顯示，個人入息 5,000 元以下的僱員，由 1996 年 22 萬人大幅上升至 2011 年第三季的 45 萬人，增幅為 1 倍。基層勞工除了面對失業及低工資問題，更面對基層工作「散工化」，就算有工開，僱主都是以「散工」形式僱用他們，他們的勞工保障被嚴重剝削。但因為他們對勞工保障及權益的認識不足夠，亦要依靠工作賺取生活費餬口，即使他們知道自己被僱主剝削，亦只有忍氣吞聲。

基於以上問題，我們有如下建議：

1. 設立低收入家庭生活補貼

為全港近 131 萬貧窮人口，設立「低收入家庭生活補貼」(或稱為「負徵稅」)，每月提供有關生活補貼，令他們的家庭收入能達至家庭入息中位數一半的水平。

2. 最低工資一年一檢

28 元的水平是根據 2009 年滯後的數據，由 2009 至 2013 年，甲類消費物價指數已經累積上升了接近 20%，工資水平單單要追上通脹已應加至 33 元，30 元並不足夠。我們要求盡快將最低工資增加至不少於每小時 35 元，並建議每年就最低工資的水平作一次檢討。

### 3. 控制加價，增加食物援助撥款

政府應在通脹情況嚴重的情況下，拒絕各項公共事業，包括電費及交通費等，在有盈利的情況下仍然申請加價，同時，政府應放寬食物援助服務申請限制，並增加撥款。

### 4. 放寬交通津貼申請限制

政府的鼓勵就業交通津貼計劃於 2011 年 10 月起接受申請，可是申請人數嚴重偏低，較政府原先估算約 40 萬人符合申請資格相距甚遠，當中更只有 7,100 多人獲發津貼，而未能成為有效的全港性扶貧計劃。當局應放寬鼓勵就業交通津貼申請限制，包括取消資產審查，放寬入息限額及工時限制。

### 5. 檢討 418 條例及改善勞工法例

加強對非標準僱用模式工人(例如散工)的保障，杜絕僱主藉此逃避支付法定勞工權益，並立法規定非標準僱用模式工人可享有不低於全職工人的待遇。將星期日以外的所有公眾假期納入為法定假日，並增設家事和培訓假期。此外，勞工處應加緊巡察，保障長散工及外判工的勞工權益，並加重違反勞工法例的罰則。

### 6. 改革強積金制度

檢討強積金條例，改善基層勞工退休保障，取消強積金僱主供款部分與遣散費或長期服務金對沖的安排。規定強積金受託人須提供年金計劃，讓僱員可在退休後按月提取固定款項，以確保退休後有穩定收入。

### 7. 立法訂定標準工時

應盡速開展標準工時的諮詢和立法工作。諮詢必須透明和廣納公眾意見，並參考世界各國的經驗，訂立標準工時和加班補水的具體方案，並為標準工時制訂立法和落實時間表。

## 長者生活及照顧問題

2012 年，全港有大約有 90 萬名 65 歲或以上的長者。長者貧窮問題嚴重，2012 年的貧窮率為 43.5%，長者貧窮人數達 387,800 多人，即差不多每兩位長者中便有一位屬於貧窮人士。另外，全港有 13.8 萬 60 歲以上在職長者(參照 2009 年統計處第 40 號專題報告書)，當中女性長者月入中位數為 5,500 元(2010 年第一季)，在職貧窮長者情況嚴重。然而，與家人同住長者自 1999 年起被取消獨立申請綜援的權利，令很多貧窮長者陷入困境。

根據政府統計處推算，由 2011 至 2039 年，65 歲或以上長者數目將上升至 250 萬，升幅達到 1.7 倍，80 歲或以上高齡長者更會由 27 萬驟升至 87 萬，升幅達到 2.2 倍。不作規劃的代價，是服務質和量都與現實脫節。且看老人院舍輪候期愈來愈長，每年在輪候時死亡的老人便達 4 千多人。

香港社會未來除了面對「人口老化」的問題，亦同時面對「貧富懸殊」的矛盾，要處理這個「結構性老年貧窮」問題，政府不能只靠一些小修小補的措施解決，必須立即制定一套長遠安老策略，而整個策略需要從長者的醫療復康、經濟保障、照顧服務、以及社會支援配套等各環節的配合入手，做到老有所養、老有所依及老有尊嚴。

根據 2012 年 12 月 31 日的統計，輪候津助及合約院舍的護理安老院的人數達 28,692 人，輪候期需要差不多三年(34 個月)，須知現時合資格加入輪候護理安老院的長者是經過「中央評估機制」的嚴格評估，但合乎輪候資格的長者，其實已經是有即時需要，但因津院宿舍長期不足，以致長者要被迫選擇私營安老院。

另外，60 歲以上長者人口佔全港 18%，但其醫院使用率則佔 50%(以留院日子計算)，反映長者對醫護服務需求極大，但有困難長者的輪候時間卻過長，當中包括輪候院舍、輪候白內障手術和輪候日間護理服務等。

香港政府一向以來都以居家安老/社區照顧為長者服務的發展方向，本來這些理念是值得支持的，大部分長者亦希望留在家中，與家人同住。可是服務的發展及其他配套卻遠遠跟不上，故此，很多長者因在家居或社區缺乏照顧而需要輪候資助院舍，甚至被迫入住私營安老院。

「居家安老」要落實成為安老服務的發展方向，政府必須先營造一個有利長者留在社區安老的環境，才能讓長者安心地在家中安老。隨着家庭核心化的發展趨勢，令家庭照顧能力下降，而政府不同政策之間的矛盾，缺乏足夠的服務配套，亦使長者不能安心地在家中安老。因此，政策亦必須要兼顧長者的需要及意願做出評估，適切地提供足夠的住宿照顧，讓辛勞一生的長者，可以安享晚年。

基於以上問題，我們有如下建議：

### 1. 設立全民退休保障

立即制定設立全民退休保障的時間表、路線圖，為年老的長者提供基本的經濟安全保障，應付香港將面對的結構性老年貧窮問題，也讓長者有機會為自己的生活未雨綢繆。

### 2. 豁免貧窮長者醫療收費，縮短輪候白內障手術時間

為 38 萬貧窮長者提供免費醫療服務，令與家人同住的長者獲得適切照顧，省去每半年申請一次醫療豁免的煩擾程序。增加醫療人手，縮短輪候白內障手術時間，或考慮全數資助綜援長者往私院動手術。

### 3. 改革綜援制度

恢復長者可獨立申請綜援的權利，放寬長者申領綜援的資產上限。

### 4. 縮短院舍輪候時間

大幅增加長者院舍宿位，以縮短院舍輪候時間。增加資助院舍宿位，並增加「社區照顧服務(包括日間護理服務)」，縮短輪候時間。

### 5. 落實居家安老的精神

政府各部門在進行社區規劃時，須就每個社區的長者服務需要(如鄰舍中心)及無障礙設施(如升降機及引路徑)作出評估，並提供足夠的社區照顧服務，方便長者留在社區。此外，應立即設立「護老者津貼」，以鼓勵長者家屬擔當護老者，成為照顧長者的重要資源。政府亦應該增加對護老者的支援，以減少服務提供和需要之間的差距。

---

## 4. 跨代脫貧

---

任何社會皆難以「滅貧」，但是在推展「扶貧」政策時，不能忘記「防貧」及「脫貧」的重要性。有研究指出香港竟有13%的家庭，下一代比上一代更貧窮，形成「往下流」的社會現象。

香港政府推出「兒童發展基金」實驗計劃，正是想為13,600名兒童及少年提供「跨代脫貧」的可能性。初步研究指出這項目具「可操作、可持續和可拓展性」(Actionable, Sustainable, Scalable)。本建議書按「跨代脫貧」這課題提出跨界別合作的策略建議，還望在「2014施政報告」，可將「兒童發展基金」納入為長期「防貧」及「脫貧」的政策當中，讓香港兒童及少年踏上「跨代脫貧」之路，同時也讓更多家庭脫貧。

### 4.1 跨代脫貧：跨界別合作的策略建議

吳智威博士

教會關懷貧窮網絡參與機構

香港理工大學應用社會科學系醫療及社福研究網絡副研究員

### 從兒童發展基金（下稱 CDF）經驗看(青少年)扶貧的內容和策略

#### 基礎：

1. 「教關」現有 16 個 CDF 項目的實踐經驗，和未來 8 個新計劃，共 24 個 CDF 項目
2. 「教關」是一個民間聯盟，有實踐和促進跨界別合作的經驗

**主旨：**本文集中探討在職家庭貧窮和其引伸的跨代貧窮問題作出建議，特別是透過「教關」屬下機構在 CDF 24 個計劃的具體操作經驗，希望對長遠(青少年)扶貧內容和策略作出具參考性的建議。

#### 提議：

##### 項目內容

CDF 顧問報告清楚顯示計劃對參與青少年，在長遠人生目標，與非直系親屬的成年人際網絡，學業成績和違規行為方面，均有相當正面的影響，相信正與計劃三個核心元素（包括 PDP, mentoring, targeting saving）的構思極具關係。而這個發現亦與外國很多有規模的研究結果相符，抗逆力的提升，有賴個人素質和外環境的相互配合和提升；而有效的防禦措施是需要多向度和多層次。故此，我們建議政府在長遠

扶貧和審批項目上，以發展多層次的介入模式為考量點（而非個別斬件式的措施）。

多層次介入策略包括：

- 建立個人正向素質（如目標的訂立），
- 網絡建立（與成年友師建立關係）和
- 資產增值（包括金融和非金融資產）

各層次並非個別獨立，而是互相關連和緊扣

	CDF 計劃	其他（青少年）扶貧計劃
培養個人素質	目標的訂立(Personal development plan)	Life planning, career plan, Self-esteem, self-understanding Personal growth
網絡關係的建立	成年友師(Mentoring program)	Self-help/ mutual support group Coaching
外在環境的資源和支援	配對儲蓄(Target saving) 各種活動/體驗機會	食物和金錢援助 Housing 其他金融或非金融資產

### 運作模式

◆ 官商民／跨界別的協作模式（官商民的強處與弱項，並各自可擔當的角色）

CDF 的經驗告訴我們，要能達成多層次和多面向的介入模式，社福機構絕不能獨力成事，相反，能與社區不同能力團體（包括學校，宗教團體，商界網絡或基金會等）建立伙伴關係，對計劃的發展能有事半功倍之效。正如智經研究報告，也詳述分析各持份者的強處和限制，故此，如何善用各持份者的優勢和能力，以達成扶貧目標是箇中關鍵，但多方合作也需要時間讓各方醞釀和磨合。而近年一些成功的商界扶貧個案（如九倉的校園起動，商校伙伴計劃等），皆因成功推動此多方協作模式。故此，我們建議政府，無論在 CDF 抑或是其他扶貧項目，積極推動，促進和誘發跨界別的合作模式。

◆ 持續監察和改善評估系統的建立

CDF 的經驗告訴我們，一個監察和持續完善系統，有助提升執行機構的執行能力，對計劃的有效推行和長遠成果提供了保證。不同的扶貧項目，雖然性質不同，但一個能有效記錄參與者的資料和轉變的系統，相信對計劃的持續改善和有效推行，提供了回饋機制。但目前，社福機構在資源緊絀的情況下，大多將資源放在服務提供上，對數據的處理和運用未如理想，而社署目前亦沒有相關的要求，故此做成計劃缺乏證據或成果不彰。外國的經驗也顯示，要求營辦機構使用持續監察系統以改善計劃的做法，需要其他持份者上在資源和行政上的配合，以增強機構執行上的能

力。故此，我們建議政府在未來扶貧項目上，能增撥資源，並在行政上加以配合，以誘發機構能發展或完善其數據系統，務求優化各項扶貧項目的成果。

◆ 執行／中介機構的能力建設

CDF 的經驗告訴我們，要能有效推行 CDF，執行機構對青少年發展課題的掌握和機構本身的執行能力（包括財政和地區相關網絡等）相當重要。同樣，要中介機構能有效參與和推動扶貧，機構對貧窮課題的掌握和經驗，並與地區團體的網絡和結盟同樣重要。不過機構的能力建設，非一時三刻可達致，也需要機會和時間去建立和培養。此外，機構員工的更替也是機構能力建設的重要一環，但目前社福機構的資源緊絀，員工的高流動性也對發展機構能力造成先天障礙。故此，我們建議政府除了在競投扶貧項目時，更加小心揀選營辦機構外，也可應因勢利導，借此機會培植有潛質的機構，在地區發揮積極作用。

◆ 資訊平台的建立

CDF 的經驗告訴我們，一個提供成人義工參與，青少年成長和學習機會的資訊平台，有助參加者和友師的見面，以及計劃的有效落實。無獨有偶，智經在他們的報告中也不約而同地提出，政府應建立一個扶貧工作網絡平台，上載不同規模企業所提供的資源及所參與的扶貧工作，以便各界人士了解及參與扶貧工作。其實扶貧和青少年發展是一個銀幣的兩面。故此，對一個由中央統籌的資訊系統，以統一發放扶貧和青少年發展項目資料的需求甚殷。故此，我們建議政府可成立一個跨部門的工作小組（包括民政事務局，康體署，教育局和社署），或是責成青年事務委員會，與民間就扶貧和青少年發展的相關單位，共同商討和籌建此有利各方的資訊平台。

◆ 宣傳和公眾教育

CDF 的經驗告訴我們，政府對計劃的宣傳和重視程度，影響計劃能否被公眾接受和廣泛推行。同樣智經的報告也呼籲政府建立嘉許制度，甚至提供稅務優惠，以鳴謝和表揚商業機構的扶貧工作。由於扶貧項目能否有效推動，和公眾宣傳和社會的整體氣氛相輔相成。故此，我們建議政府應加強並優化現時的嘉許制度和模式，甚至成立定期的嘉許禮（類似優質教師選舉），以表彰個人，機構，甚至是社區的扶貧努力，為營造關愛社區製造有利條件。

◆ 多方協作的溝通平台的建立

CDF 的經驗告訴我們，CDF 要能有效推行，在政策和項目執行上，需要各持份者緊密溝通和協作。扶貧是一項複雜的議題，極需各界持續的溝通和配合，並創意的合作。慶幸見到扶貧委員會的成立，當中包括各界專業人士，在政策的制定上製

造有利條件，但政策能否有效落實，仍需在執行層次，讓各相關持份者能充份參與。故此我們建議政府在制定有關扶貧政策和項目上，成立一個多方協作的溝通平台，廣邀各相關團體參與和表達意見，除了可增強政策在民間的認受性，也可從中發掘

民間創意，為政府的有效施政提供條件和基礎。

	CDF 計劃	其他（青少年）扶貧計劃
多方協作模式	政府牽頭，民間起動，商界配合	商界主導，學校配合（如校園起動，商校伙伴計劃等） 校本項目（其他持份者支持參與）
監察和持續完善系統	跟進友師和友員會面所帶來轉變的系統	跟進參與者的參與情況和成果的系統
執行/中介機構的能力建設	青少年成長課題的經驗和掌握 人力資源，地區網絡	對貧窮課題的經驗和掌握 人力資源，地區網絡
資訊平台的建立	青少年和友師活動	扶貧和青少年發展的資訊
訓練和公眾教育	計劃的宣傳和友師的嘉許	鳴謝或嘉許制度（個人，機構和社區）
多方協作和溝通平台的建立	Task force on CDF Task force on practice implementation	Task force on policy recommendation Task force on practice implementation

### 總結

C D F 計劃能否成功和持續發展，端視乎未來營辦機構的執行能力，社區中各持份者是否有足夠的準備，以及政府能否提供足夠的基礎建設和資源配合。當中有不少地方，值得其他（青少年）扶貧政策參考。上述提及的建議，極需要社區相關持份者，並各項計劃的營辦機構互相協調和配合。現時香港社會對於兒童及青少年發展以及紓緩跨代貧窮方面已有共同願景，而扶貧委員會和各項基金亦已積累了初步的實踐經驗及成果，包括由政府牽頭注資的管理模式（如 C D F），由商界或民間起動的各項社區計劃，為建立一個由政府、商、民共同參與的合作平台，奠定了良好基礎。由於扶貧需長線，多層次，多角度的介入，極需官、商、民的良好協作。政府需要為未來（青少年）的扶貧政策和長遠發展，繼續鞏固和深化此等合作，使扶貧理念和成效得以持續發展。

## 5. 長者支援

香港人口急速老化，在老年人口中，近有三份一陷入貧困狀況；長者扶貧及全面支援是一個急不容緩的社會議題。本建議書按長者支援這課題提出一些具體可行的政策建議。

### 5.1 長者支援的策略建議

曾永強先生

教會關懷貧窮網絡執行委員  
浸信會愛群社會服務處總幹事

#### 人口老化危機與契機

根據 2011 年人口普查的結果，在 2011 年香港有 941,312 名長者，佔全港人口的 13.3%。長者的數目在過去 50 年，平均每年增長 4.8%。同期間，全港人口的平均每年增長率是只有 1.6%。但 65 至 69 歲的人士佔 24.9%，70 至 79 歲的佔 46.3%，80 歲及以上人士佔 28.8%。

人口老化是不爭的事實。社會大眾、服務團體、商業機構、甚至是香港政府皆有必要為人口老化的洪峰作出最佳的準備和規劃。好的規劃能將種種問題化為蓬勃生機，沒有規劃或不良的規劃會將困難變成社會癌毒。因此，因應今日社會的種種情況，必需作出即時、短期及長遠發展規劃是刻不容緩的，是上上之策。

#### 建立良好的長者友善社區

根據世界衛生組織的定義，長者友善的社區，是指有助推動積極人生的一個共融和便利的社區環境，這表示不論在政策、措施，或提供服務時要考慮長者的需要，並積極建立愛老、護老的社會風氣。事實上，有不少調查都指出，長者生活便利、良好的人際關係、情緒愉快，對身心靈都有正面的影響\*(2010 BOKSS 社區長者之抑鬱狀況調查)，而意外、心病、疼痛都會減少，正如聖經所言，白髮是榮耀的冠冕、喜樂的心乃是良藥。

我們建議：

1. 由政府帶動、以實際行動表達敬老、愛老、倡議和諧家庭。
  - i) 透過節日推動關愛身邊長者的正面訊息。譬如，在農曆新年向全港長者派發新春利是、中秋節派發健康月餅、端午節派發健康糰子等等，物輕情意重，也同時喚醒社會大眾在節日期間，也要多關懷身邊的長者，讓社區洋溢互愛氣氛。
  - ii) 在學校課程裡加入認識老年的課程，幫助年輕人早早認識老年期帶來的改變，從而建立正確和友善態度，消除常見的誤解，多增一份體諒和包容。
  - iii) 在學校、幼兒園附近建設長者服務中心，讓孩子從小就開始接觸長者，同

時也可以推動有能力的長者參與義工服務，幫助照顧幼孩和學生功課輔導等。

### 居住情況

調查指出，91.4%的長者乃一般家庭住戶，包括 12.7%獨自居住，23.6%只與配偶同住，29.7%與配偶及子女同住及 21.4%與子女同住。

我們建議：

1. 在公共房屋分配方面，應該盡量安排長者與子女住在附近，譬如，安排隔壁單位，一方面可以各有適量的空間，也可以互相照應；如果與長者同住者，在單位分配時，應考慮到日後的需要，此外，為起鼓勵作用，單位面積可略為大一些。
2. 獨居或雙獨老的家庭應該裝有免費平安鐘設備。
3. 鼓勵子女與父母同住或照顧父母，特別在稅務上有較大的優惠。建議供養每名父母免稅額增至 10 萬元。

### 教育程度

調查指出，長者未受教育及學前教育佔 31.7%，小學佔 37.3%，中學及預科佔 23%，專上教育佔 8.0% 預計將來的長者的教育程度會進一步提升。雖然，在安老事務委員會推動下，有不少 NGO 都有舉辦不同形式的長者學校/大學，但質素、規模、資歷方面均沒有標準，百花齊放，社會上尚缺一間正規大學，讓有志持續學習的長者可以繼續進修。

我們建議：

1. 由政府成立長者大學，可以向各大專學院購買某數量的學位名額，讓有志持續學習的長者可以繼續進修，並設獎學金/助學金計劃。

### 長者勞動參與和退休保障

調查指出，長者勞動參與率及勞動人口 65,888 人

- 60.6%為雇員，當雇主及自營作業者則分別為 20.6%和 15.9%。
- 主要從事進出口、批發及零售業（30.7%），地產、專業及商用服務業（22.5%）以及運輸、倉庫、郵政及速遞服務業（9.4%）
- 以非技術工人為主，33.9%；輔助專業人員有 16.3%；13.3%為經理及行政級人員。
- 每月主要職業收入中位數為 8,500 元，較全港人口 11,000 元低。

同時，根據政府統計處 2013 年 6 月出版的主題性住戶統計調查報告，

- 香港已退休人士中，享有退休保障計劃的有 357,700 人(33.6%)，沒有退休保障計劃的有 706,400 人(66.4%)。
- 而退休保障計劃當中，屬強制性公積金計劃有 204,000 人(19.2%)、職業性退休計劃有 99,000 人(9.3%)、公務員退休金計劃有 53,700 人(5.0%)，其他退休

保障計劃有 3,300 人(0.3%)。

因此，若要幫助今日香港的長者可以有尊嚴、積極、自立、自助、愉快安心地渡過黃金歲月，我們必須立即行動。

我們建議：

1. 應該盡快建立可持續的全民退休保障制度，讓長者對退休後的生活感到有一定程度的安心。事實上，調查發現(2010 BOKSS 社區長者之抑鬱狀況調查)，經濟擔憂也是導致長者患上情緒困擾其中一項重要因素。
2. 在目前勞動市場人手緊絀的情況下，設立半職有償(長者展翅)職位，顧名思義，在公營單位、教會、學校、NGO 等等內設立半職有償職位，一方面可以舒緩現今人力資源緊張問題，同時，也可以讓退休人士可以重新投入勞動市場，既可以工作、又可以有金錢上的回報，更可以體驗社會服務。此外，當感到生活有保障，相信也能減低『以執紙皮為生』長者人數。相反，『執紙皮』可能已成為環保工作的一項參與。這都是一群強大而豐富的社會動力。
3. 倡議個人退休生活規劃，鼓勵市民盡早為個人退休後生活作最佳的規劃。

### 長者身體健康情況

調查指出，大部分長者仍然身體健康，但超過 70%長者患有一種或更多的長期病患，最普遍的是高血壓、關節痛、眼疾及糖尿病。現時約有 10 萬名老年癡呆症患者。如果以現時人口老化的速度推算，預期至 2050 年，患者人數將大幅升至 33 萬人。而在 75 歲或以上的長者中，約有 22%出現認知困難。

我們建議：

1. 善用長者鄰舍中心網絡分佈，加強其社區伙伴的功能，配合預防性的基層醫療系統，在社區中擔任下列角色：
  - 擔任健康中心的合作伙伴，成為預防及基層醫療系統中的接觸點、服務點
  - 應該推動個案管理員角色，主要是為有需要長期護理照顧的長者提供有系統的個人全面照顧規劃，定期跟進長者的情況並作出適當的回應，減少對公營及津助服務的依賴，善用私營或社企資源，並作出適當的監察。
2. 倡議錢跟人走服務模式，增加服務持份者的靈活彈性、自主權，以便提供更適切的服務。
3. 改善現有的醫社合作模式，建議醫院應集中資源提供醫院及門診的醫療服務，社區及家居外展服務則交由社福界及民間組織負責，減少資源錯配情況，也能善用不同的長處，發揮最大功能。

政府應將資源有效地分散投資，從現有集中某幾間大機構的服務擴展至不同團體，透過適當的監管，便能發揮『總有一間在左右』的果效，讓社區人士快捷、便利得到支援服務，資本也會相對減省。

## (6) 結語:

### 從短期紓貧政策邁向中長期扶貧、防貧及脫貧的政策

蔡元雲醫生

「教會關懷貧窮網絡」董事會副主席

「突破機構」榮譽總幹事

「貧富懸殊」已在香港造成貧窮人士生活困苦。貧困人口的下一代對前景失去信心，長者感覺支援不足及社會分化等社會現象，急需提出具體中長期扶貧、防貧及脫貧政策回應社會大眾的訴求。

我們深信政府的政策及資源將會有牽頭作用；還有賴商界的財力及人力資源的合作，更不能少的是民間力量「第三界別」(Third Sector) 的參與。

香港基督教會是「第三界別」(Third Sector)中重要的一份子，其中包括了教會，基督教機構，基督教學校及各界的專業信徒，都願意為這城市貢獻力量。

「教會關懷貧窮網絡」正是一個滙聚各區基督教力量的平台，回應香港貧困人士的需求。我們在這份建議書提出具體政策建議，並樂意為建議作出承擔。還望有機會與政府的政策局交流，並按各項建議商討合作的可行方案。基督教不單為這個我們所愛的城市祈求平安，更樂意為香港貧困的人口貢獻力量。

## 教會關懷貧窮網絡「向特首『2014 施政報告』進言」撮要

**背景：**若政府訂立貧窮線並以派錢作為扶貧的方向，只能治標。唯徘徊於貧窮線的在職貧窮戶未能受惠，卻仍受著貧窮問題(包括「物質」貧窮及「社交網絡」貧窮)的困擾，而「跨代脫貧」及「長者支援」是另外需要重點關注的方向。

**關注對象：**貧窮線以外的貧窮家庭及人口

### 關注 1-物質貧窮

#### i) 居住

**目標：**短期：提升居所質量 (提供社區資金配對作居所遷移或裝修)

中期：輪候合適家庭公屋單位

長期：可負擔購買居屋甚至私人樓宇

**行動：**先導計劃形式，向合資格家庭提供：a)現金工作津貼；b)可負擔及適切的居所計劃(下稱「計劃」)

註：「計劃」內容包括：a)持續及全面地推動金融及非金融資產積累的參與度；b)研究房屋需求及短、中期的可行性住房計劃。

政府角色：提供現金工作津貼、與社區策略夥伴機構推行先導計劃

#### ii) 食物

**目標：**利用現有資源、人際網絡及發掘社區及群體潛能，幫助服務使用者建立及發揮能力、改善自身生活

**行動：**短期：食物銀行

長期：a) 連繫不同的人際網絡，為領取食物的失業人士提供就業輔導或職業介紹、進行就業支援及建立互助網絡

b) 善用群體的自身優勢和無形資產，推動社會經濟項目，令接受援助者投入小本買賣或服務提供

c) 與其他勞工組織合作，推進改善勞工福利、提供就業保障、促進社區經濟發展的政策

- iii) 政府及商界的角色  
提供資源，開放場地

## 關注 2-社交網絡貧窮

處理人口密集、居住環境惡劣、就業困難、在職貧窮、長者生活及照顧等情況，需考慮地區為本，結合不同部門(社區組織、福利機構、學校、商戶、宗教團體等)，在辨識及支援弱勢家庭給予關愛，令貧窮人士對前景有盼望。**建議包括：**

### i) 居住：

- a) 租金管制及檢討一約束不合理的租金加幅或突然終止租約的情況。
- b) 設立「過渡性房屋」--為要面對清拆行動的家庭提供廉價住所。
- c) 提升綜援租金津貼機制及重新制訂調節機制。
- d) 每年增建公屋單位三萬個，為輪候公屋的私樓家庭提供租金津貼，修訂單身人士輪候公屋的資格，調整申請公屋資格(居港年期，入息限額)。

### ii) 就業：

- a) 創造職位，政府創造五萬個全職基層勞工職位。
- b) 增撥資源予託管服務，增加女性就業機會。
- c) 訂立小販的運作模式及管理規則，讓經濟有困難的人士及經營多年的無牌小販優先申請小販牌照。
- d) 勞工處提供一站式服務(求職津貼、職位空缺及培訓課程資訊、職業及培訓輔導服務)。

### iii) 在職貧窮：

- a) 為低收入家庭提供生活補貼。
- b) 最低工資升至每小時\$35，並每年檢討最低工資的情況。
- c) 政府控制公共事業的加幅申請，放寬食物援助。
- d) 放寬交通津貼申請限制(取消資產審查、放寬入息限額、限制工時)。
- e) 加強勞工權益(公眾假期納入法定日期、增設家事和培訓假期、加重違反勞工法例的罰則)。
- f) 改革強積金條例，確保退休後有穩定入(取消對沖安排、退休後按月提取固定款項)。
- g) 訂立標準工時及超時補薪方案。

### iv) 長者生活及照顧問題：

- a) 設立全民退休保障
- b) 豁免貧窮長者醫療收費及省卻豁免申請程序、增加醫療人手縮短輪候白內障

手術時間。

- c) 長者獨立申請綜援權利，放寬長者申請綜援的資產上限。
- d) 增加長者院舍宿位，縮短院舍輪候時間。
- e) 社區規劃，提供足夠的社區照顧服務，增設「護老者津貼」，鼓勵長者家屬成為照顧長者的重要資源。

### 關注 3-跨代脫貧

以多層次的介入模式為考量點作為長遠扶貧和審批項目的方向。

#### i) 多層次介入策略包括：

建立個人正向素質(如目標的訂立)；網絡建立(與成年友師建立關係)；資產增值(包括金融和非金融資產)。

#### ii) 運作模式：

多方協作(政府、商界、民間組織)，持續監察和評估所建立的系統，參與的機構必需掌握及了解貧窮的課題，提供一個平台讓不同的持分者參與及傳遞資訊，並定期嘉許致力參與社區扶貧工作的人士，營造關愛的環境，令扶貧理念及政策鞏固和深化。

### 關注 4-長者支援

- i) **建立長者友善社區**—建立愛老護老的社會風氣，提倡關愛身邊長者，幫助新一代認識長者的情況及需要，推動長者參與義工服務。
- ii) **長者住屋**—擴大長者照顧免稅額，為長者家居安裝平安鐘，公屋編配安排子女與家中長者相鄰。
- iii) **長者持續進修**—成立長者大學，鼓勵終身學習。
- iv) **長者退休保障**—建立全民退休保障制度，設立半職有償職位，鼓勵已退休人士重投工作，提倡個人退休生活規劃。
- v) **長者身體狀況**—改善現有醫社合作模式，減少資源錯配及過份倚賴公營及津助服務，由社福界及民間組織推展社區的醫療服務，政府分配資源並進行監管。



附 (1) 回覆聯繫電郵及電話：「教會關懷貧窮網絡」

馬秀娟女士 電郵: [skma@hkcnp.org.hk](mailto:skma@hkcnp.org.hk)

電話: 6777 4095 / 6760 2025



附 (2) 教會關懷貧窮網絡董事會委員及總幹事名單

李炳光牧師

教會關懷貧窮網絡董事會主席

循道衛理聯合教會前任會長

蔡元雲醫生

教會關懷貧窮網絡董事會副主席

突破機構榮譽總幹事

胡志偉牧師

教會關懷貧窮網絡董事會秘書

香港教會更新運動總幹事

陳清海博士

教會關懷貧窮網絡常務及執行委員

香港理工大學應用社會科學系醫療及社福研究網絡總監

陸幸泉牧師

教會關懷貧窮網絡常務及執行委員

香港華人基督教聯會總幹事

蒲錦昌牧師

教會關懷貧窮網絡常務及執行委員

香港基督教協進會總幹事

周榮富牧師

教會關懷貧窮網絡常務及執行委員

基督教聯合醫院主任院牧

余妙雲女士

教會關懷貧窮網絡執行委員

工業福音團契總幹事

劉達芳博士

教會關懷貧窮網絡執行委員

禧福協會會長



陳念聰醫生  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
施達基金會總幹事

張洪秀美女士  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
基督教勵行會總幹事

蔡志森先生  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
明光社總幹事

梁友東牧師  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
新福事工協會總幹事

鄭偉文博士  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
香港環球電台總幹事

陳國芳先生  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
愛澤基金會總幹事

鄭玉婷博士  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
城市睦福團契總幹事

張啟明牧師  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
香港華人基督教聯會慈惠部部長  
觀塘浸信會主任牧師

曾永強先生  
教會關懷貧窮網絡執行委員  
浸信會愛群社會服務處總幹事



林仙韻女士

教會關懷貧窮網絡執行委員

優質師友網絡及兒童發展配對基金總幹事

馬秀娟女士

教會關懷貧窮網絡總幹事