

# 基層《2024年施政報告》意見書

## 完善扶貧政策

## 為基層添幸福

香港社區組織協會(SoCO)、基層房屋關注會、  
老人權益聯盟、新移民互助會、精神復元人士關注會、  
兒童權利關注會、在職貧窮關注會、中港分隔家庭關注會、  
新青權利關注會、露宿者權益關注會、  
病人權益協會、基層婦女就業關注會、  
特殊教育子女家長關注組、長者健康關注組

就《**2024**年施政報告》  
向行政長官李家超提交之意見書  
(**2024**年8月)

# 目錄

頁數

<b>1. 引言</b>	<b>3</b>
1.1 發展高質量經濟 提升市民幸福感	
1.2 弘揚中華文化 推動文旅融合	
1.3 聚焦處理三大政策	
<b>2. 貧窮問題</b>	<b>6</b>
2.1 全面檢討貧窮狀況 重設貧窮線及貧窮指標	
2.2 完善精準扶貧策略	
<b>3. 弱勢社群面對問題</b>	
3.1 貧窮兒童	<b>18</b>
3.2 貧窮青年	
3.3 貧窮婦女	
3.4 綜援受助人	
3.5 在職貧窮勞工	
3.6 無家者	
3.7 不適切居所住戶	
3.8 精神復元人士	
<b>4. 房屋及土地供應</b>	<b>52</b>
<b>5. 醫療</b>	<b>59</b>
<b>6. 安老</b>	<b>65</b>

# 「完善扶貧政策 為基層添幸福」 香港社區組織協會就《2024年施政報告》 向行政長官李家超提交之意見書 (2024年8月)

## 1. 引言

香港社會正經歷由治及興的階段。行政長官在 2023 年施政報告中提出「拼經濟謀發展 為市民添幸福」，當中提出不少惠及民生的措施；在今年特區成立二十七周年的慶典上，政府亦將主題訂為「安心謀發展 奮力創明天」，盡顯當局重視市民福祉，致力提升公眾幸福感。過去兩年，行政長官帶領現屆政府施政為民，在各政策範疇已初見成效，惟仍有進一步完善空間。本港經濟雖已復甦，惟不少基層市民仍面對困境，當中包括：貧窮人士、二十多萬名不適切居所居民及弱勢社群（包括：新來港人士、照顧者、無家者、精神復元人士等）期望政府制訂相應政策和服務，協助他們脫離困境。

### 1.1 發展高質量經濟 提升市民幸福感

行政長官李家超將於 2024 年 10 月發表任內第三份施政報告；過去兩年，現屆政府積極透過各項政策和措施，帶領香港走出新冠疫情陰霾，進取地謀求經濟發展，加強經濟動能，目的是改善民生福祉，提升公眾幸福感。然而，基層市民持續面對通脹造成的經濟壓力，支援弱勢社群的服務尚待進一步完善；近期失業和就業不足情況雖有改善，但個別行業失業率較高（例如：餐飲、零售、建造業近 4 次公布見到都有持續微升，其中餐飲服務活動由 2023 年 12 月至今年 2 月的 4.3%，增至最新的 5%；零售由 2.9% 增至 3.9%；至於建造業亦由 3.9% 增至 4.4%），基層勞工就業待遇仍欠理想，反映當局必須改善基層生活狀況，增強就業支援。為此，本會呼籲今年施政報告應以「發展高質量經濟，提升市民幸福感」為題，致力在發展經濟之同時，顧及市民，尤其是基層市民及邊緣社群的福祉。

雖然疫情已過，但經濟復常力度不似預期，在發掘經濟增長動能之時，當局亦積極尋求新經濟增長點。在 2024 年 6 月立法會的互動交流答問會上，行政長官提出兩大主題，分別是「發展新質生產力」和以及「弘揚中華文化，推動文旅融合」。本會認同上述兩大政策方向。在「發展新質生產力」方面，本會認為，本港在融入國家發展大局之時，除了完善八大中心發展外，確實要找出既新且高質量的生產力，進一步增強本港發展動能，但在經濟發展之時，亦要增加顧及各行業多元均衡發展，更要注重如何讓基層勞工受惠，方能讓各階層感受到生活不斷改善，共同分享經濟發展成果。

## 1.2 弘揚中華文化 推動文旅融合

至於在「弘揚中華文化，推動文旅融合」方面，承接國務院港澳辦主任夏寶龍在 2024 年 5 月的建議，提及香港要樹立「香港無處不旅遊」理念，充份發掘旅遊資源，大力開發旅遊新路線、新產品。本會同樣認為當局需要訂立相關政策，並協調全港各地區組織、團體及人士，發掘各個社區的特色，鼓勵民間找出旅遊新點子、在原有本港旅遊業的優勢上，塑造新的吸引點。畢竟在疫情過後，訪港旅客來港消費模式發生變化，旅遊體驗亦不再局限於購物或某一景點。本港社會是多層次、多元化的，文化底子豐厚；除了開發新景點，亦可善用現存豐碩的文化和社區歷史，打造具社區特色的旅遊路線，當中夾雜本港獨有的文化元素，同時亦善用本地歷史文化的獨有優勢，說好香港故事，藉此加強旅客對中華文化、香港身處國家歷史洪流中的特有角色，建立本港旅遊體驗的深度和多面性。

舉例來說，香港在近代中國歷史發展上扮演重要角色，國父孫中山先生在香港的活動，以及一眾愛國人士的足跡，足以讓後人追憶及學習。又以個別社群為例，各地區發展（例如：深水埗區在不同年代變遷與社會功能、灣仔至中西區發展等）均有其社會經濟因素，在梳理出其歷史時空的背景及意義下，亦可發掘各社區獨一無二的特質，甚至可進一步建立文旅產業。換言之，文化旅游可以人物、以社區，乃至特定社會功能（如：行業發展等）為旅遊主體，繼而發展出周邊不同的商品和經濟活動，帶動社區經濟，同時亦增強市民對文化認知。值得注意的是，任何發展均需要顧及到整個社區的需要，當局亦要考慮新的文旅結合，如何惠及基層市民，創造就業和經濟活動，才能獲得市民支持。

## 1.3 聚焦處理三大政策範疇

在經濟發展的同時，當局亦應照顧市民福祉，尤其要著力強化對基層市民及弱勢社群的支援。為此，本會促請當局在《2024 年施政報告》中聚焦處理三大問題，包括：**(1)**就業及勞工保障、**(2)**房屋及**(3)**扶貧三方面，措施建議如下：

### 1.3.1 就業及勞工保障

- 開發新經濟增長點，發展地區文化及旅遊產業，資助各區推行文化旅游活動，並針對基層勞工提供相應就業職位；
- 完善再培訓計劃，為有經濟困難的基層勞工提供指定行業的在職培訓和考牌津貼；
- 進一步改善託兒服務，釋放婦女勞動力以增加市場的人力資源供應；
- 全面檢討優化補充勞工計劃及其他輸入外勞計劃，避免打擊本地勞工就業；

- 研究就標準工時進行立法，加強勞工保障；
- 工作簽證助團聚及家庭脫貧：與中央政府商討，參照非本地畢業生留港就業安排，先就「中港分隔單親」人士(即子女港人，其中一方家長是港人但已去世或離棄，一方家長是內地居民)，增設一類工作簽證，讓這類現時不合單程證資格，日後 60 歲合資格申請無依靠年老父母來港投靠成人子女的單程證名額的單親家長憑增設的工作簽證早些來港工作，並在工作七年後可獲發永久居民身份證，既可以照顧家庭，又可以工作增收入，即時助家庭脫貧及增加社會勞動力。
- 檢討單程證政策，協助新來港人士盡快來港定居，檢討單程證各類別名額，以家庭需要計分，令急需團聚家庭儘早團聚。

### 1.3.2 房屋

- 訂立「劏房最低標準」規管劏房，規管包括單位人均面積 5.5 平方米 (二人或以上住戶) 至 7 平方米 (一人住戶)，同時安置受影響住戶，並設立消滅劏房及取締籠屋 (床位) 時間表；
- 立法訂立劏房起始租金，租金水平為不可超出單位原來差餉租值的 120%；
- 恆常化現金津貼試行計劃，並將受惠對象擴展至非長者單身人士；
- 放寬入住過渡性房屋的申請資格 (包括：輪候公屋少於三年人士、因各種原因而未有申請公屋，但符合經濟審查的低收入住戶、收入僅僅超出申請入息限額的不適切居所住戶、家長是雙程證的家庭、以及其他弱勢社群等)。
- 全面檢討市區重建策略，檢討市區重建局角色，確保儘快落實中部水域人工島的土地供應策略，確保有足夠土地應對市區重建的土地需求。

### 1.3.3 扶貧

- 深化精準扶貧策略，就幫扶的貧窮組群 (單親家庭、劏房住戶、獨居或兩老長者戶)，提供全面、聚焦、達致脫貧的支援服務，並持續發掘新的貧窮組群；
- 檢討基本生活開支研究，檢討綜援津助水平，並引入綜援受助人就業儲蓄計劃，增強綜援戶的脫貧與防貧能力；
- 改革醫管局醫療費用減免機制，包括：新增豁免收費對象、放寬經濟審批資格、引入全家審查全家受惠概念、延長審查後減免資格有效期至一年、簡化申請程序及加強宣傳等。
- 大量增加託兒、功輔及活動三合一的學校託管服務，增加長者及病患者照顧服務，釋放本地勞動力及增加基層就業自力更生的能力，亦加強老幼的照顧及支援。

## 2. 貧窮問題

### 2.1 全面檢討貧窮狀況 重設貧窮線及貧窮指標

貧富差距一直是本港社會持續存在的深層次矛盾，然而特區政府一直未能有效應對，甚至引起中央政府的關注。2022年7月國家主席習近平在特區成立紀念日上，亦提出新政府要讓發展成果更多、更公平地惠及全體市民。近年本港貧窮問題迫在眉睫，由李家超為首的新一屆政府以「同建關愛共融社會，增加青年上流機會」為四大政策綱領之一，並於上任後隨即成立「擺脫跨代貧窮行動小組」，以解決跨代貧窮為扶貧政策重點，提出「千人計劃」協助劏房兒童。然而，跨代貧窮困境與原生家庭貧窮息息相關，絕非單一計劃即能立竿見影，本港遠有人口老化及貧富懸殊等結構性問題，近有新冠疫情致百業蕭條、失業及開工不足等挑戰，政策必須廣納民意，針對兒童、婦女、長者及其他弱勢社群，多管齊下，以整體思維改革勞工及福利政策。

特區政府絕不能對本港貧窮問題掉以輕心，無視貧富差距埋藏在社會核心的深層矛盾。如同中央提及經濟發展的初心，是改善人民生活；在著力發展經濟之時，特區政府亦須謹記如何達致「共同富裕」，切實處理貧窮問題，收窄貧富差距。不然對於未來特區社會發展和政府管治均構成威脅，無從達致「由治及興」之美好願景。

#### 扶貧策略的具體建議

- 訂立減貧 / 滅貧綱領及目標，爭取在五年內減少本港貧窮人口至指定水平（例如：不多於50萬人，即將政策介入後的現有貧窮人口於未來幾年間減半），並應特別針對避免跨代貧窮而對貧困兒童提供更充足的保障。
- 強化扶貧委員會職權和職能，安排各政策局加入委員會，綜局檢視、制定和評估各政策範疇與扶貧相關政策，每年為各政策做貧窮評估影響調查，有目標、有系統和具策略精準扶貧。並繼續關愛基金補漏拾遺的工作，而試驗過後合用政策，應立即納入恒常政府服務。
- 重設貧窮線衡量扶貧成效，引入多元匱乏概念檢視貧窮狀況，繼續現有的大扶貧政策要維持及再精準改善：現屆特區政府採納針對個別弱勢社群的精準扶貧策略，停用「相對貧窮」概念劃出貧窮線以整體檢視及衡量各項措施成效的做法。但以住戶收入定義貧窮線屬國際社會普遍做法，有助全面檢視社會的經濟成果分享程度，亦有助香港與其他地區

比較貧窮狀況。以往特區政府提供貧窮線的數據外，亦計算政府政策介入後的扶貧成效，可以宏觀分析香港市民的收入狀況及政策整體介入後的扶貧成效，與精準扶貧針對個別社群的情況深入扶貧及個別組群分析，相輔相成，作為檢視貧窮狀況的貧窮線及作為扶貧策略的精準扶貧根本沒有矛盾，無需非此即彼。為此，本會促請當局重設貧窮線，並定期更新統計數據，以助更系統地監察本港貧窮狀況。

- 另外，社協認為香港除了維持以收入模式（即全港住戶收入中位數一半以下）來定義貧窮線外，同時可引入資產貧窮的概念來檢視本港貧窮狀況，分析低/高收入、低/高資產不同組合下的貧窮人口情況，甚至住戶開支；此外，當局亦應引入多元匱乏（**multiple deprivation**）的概念，訂立基本生活清單，多元地檢視及監察本港貧窮情況。這亦有助引入新視角，讓當局及公眾思考是否需要及如何從資產貧窮角度處理貧窮問題，甚至可用以評估各項精準扶貧項目對目標群組的成效如何。
- 而貧窮線下的數目亦不一定會年年上升，例如：2020年是新冠狀病引致很多人失業，所以貧窮人口增至 156 萬，但新冠狀病後，貧窮人口，雖然扶貧會無發佈，但根據統計處資料，樂施會取得資料 2023 年第一季是 136 萬，所以就業提升，貧窮人口亦會下降。過往扶貧委員會會以政府政策介入，例如恒常現金的在職津貼、綜援、學生資助、現金津貼等，計算扶貧成效，此等宏觀的大政策計算應繼續及應同時不斷完善大的扶貧政策。
- 增加識別精準扶貧目標群組 針對各面訂扶貧指標及設立扶貧個案專人跟進：除上述三個扶貧目標群組外，社協認為除住戶特徵、就業及收入情況、受惠於政府現金福利的情況、居住環境、租金負擔、撫養負擔及其他等面向以外；當局更應針對各扶貧面向訂定相應的扶貧績效指標（即扶貧「**KPI**」），舉例如下：
  - 以劏房戶的人均居所樓面面積中位數（平方呎）而言，目前中位數為 **65** 平方呎；當局應設立扶貧目標監督改善進度，例如：以提高人均居所面積中位數至某一百分比（例如：**75** 平方呎）；戶數升跌、就業率、收入等。
  - 以單親住戶每月人均收入中位數而言（**6,300** 元），金額遠較整體住戶（**10,600** 元）為低，可考慮設立扶貧目標，將單親住戶的每月人均收入中位數上調一至兩成（如：介乎 **7,000** 元至 **7,500** 元）、就業率、入托率等。
  - 以長者的身心健康而言，目前不少長者在身心健康、社交參與、照顧等亦不足，當局會否為長者身心健康、照顧訂立扶貧目標，精準地提高長者身體健康和心理健康水平，縮短老人等候照顧的時間。

- 設立扶貧個案主任跟進：將地區內的貧窮家庭，由所屬地區的社會福利人員/志願團體專人跟進為家庭度身訂做脫貧計劃，善用各扶貧及社區資源，例如：單親家庭參加了托管，扶貧主任可以再跟進其就業進展或培訓或技能提升等，以確保扶貧資源落實到有需要的人身上、全面為家庭作出支援，並達至脫貧或減貧。
- 上述扶貧目標將有助針對地識別目標群組困境，制訂相應扶貧策略，並量度各扶貧政策成效，從而達致精準扶貧。此外，當局建議目標群組在物質以外的需要，例如：長者住戶的身心健康及社區參與等。社協認為上述分析擴闊了社會對貧窮的認知，增加了認識貧窮的面向；事實上，相關物質以外的需要亦同樣出現在其他貧窮社群（如：劏房戶、單親住戶、精神復元人士等），當局在檢視或策劃相關服務時，應納入其他貧窮社群為受助對象。除上文提及三個目標群組外，貧窮社群還包括其他貧窮人口，包括：貧窮兒童、貧窮青年、職貧窮住戶、綜援受助人、無家者、精神復元人士、少數族裔、居住於劏房內又不符合申領各項福利的中下夾心階層等，當局應一併檢視上述各社群的生活狀況，擬備統計數據等指標定期分析。此外，各項社會政策均對貧窮人口生活影響深遠，例如：安老、醫療、房屋政策等，當局亦可從社會政策的視角，評估各項政策對貧窮社群的影響。
- 訂立「貧窮影響評估機制」（**poverty impact assessment mechanism**）：現時扶貧委員會的職能包括：檢視現行政策和探討新措施，以達致防貧及扶貧的目的，促進社會向上流動及為有特別需要的群組提供支援；就扶貧議題進行研究及專題分析，以協助制定相關政策及措施。由於貧窮問題成因涉及多方面，各項公共政策與亦貧窮相關，包括：房屋、教育、醫療衛生、社會福利、勞工等；為有系統地檢視現行政策和探討新措施，特區政府應訂立貧窮影響評估機制，規定任何政府決策局、執行部門、公共機構在制訂政策或提供服務時，有系統地評估建議的政策及服務對貧窮人口帶來的影響，並提供減少對貧窮和弱勢社群生活狀況的影響的措施。縱使政策或服務在推行及檢討階段，亦應按照評估機制仍定期檢視，並便修訂政策或服務。此外，有關評估機制亦應同時應用於現行政策，整全地檢視政府各項政策，減少不利扶貧成效的情況。
- 其他建議
  - 當局應採取脫貧與扶貧兩大面向的策略，協助有需要的貧窮人士，除了助有能力自力人士脫貧，以及向不能自助人士扶貧外，亦可思考如何增加準貧窮人士的抗貧力、減低準貧窮人士跌入貧窮狀況的風險。

- 除目前分析劏房戶、單親住戶和長者住戶外，當局應增設其他貧窮組群的分析，例子一：在職貧窮住戶，檢視其貧窮成因，並訂立相關指標，例如：在職貧窮住戶的教育程度、低收入勞工從事行業及職位分佈、相關行業的資歷及投能需求、培訓課程等，從而訂定精準扶貧策略，改善在職貧窮人口的生活狀況。例子二：無家者人口變化、露宿原因、再露宿原因、服務需要等。
  - 此外，除制定微觀的績效指標外，檢討個別計劃的成效外，當局亦應設立宏觀績效指標，相關指標亦要具有指導性（例如：相關貧窮人口減少百分比、住戶收入提升幅度、勞工就業能力提升幅度等），方能全面檢視各項計劃和措施對脫貧或扶貧帶來的效應。
- 社協期望特區政府吸納各方意見，共同致力令香港成為「無窮社會」，讓每名香港市民均可以「共同富裕」。

## 2.2 完善精準扶貧策略

雖然本港經濟持續發展，惟經濟增長的背後，仍有不少市民生活困苦。現屆政府提出精準扶貧策略，選定單親家庭、劏房住戶及長者人口作精準扶貧對象，涉及人數約 95 萬人。現屆特區政府採取精準扶貧的策略，處理本港貧窮問題。扶貧委員會早前識別三個精準扶貧目標群組，包括：居於分間樓宇單位（俗稱「劏房」）住戶（約 214,200 人）、單親住戶（約 213,300 人）及長者住戶（約 555,300 人），合共約 950,800 人。為落實精準扶貧的策略，特區政府通過多面向分析初步識別的精準扶貧目標群組、建議的精準扶貧項目，以及有關建立分析框架的暫定構想，闡述當局如何定義及建議的精準扶貧項目。

貧窮問題多年來一直是本港社會的深層次矛盾，現屆政府決心處理貧窮問題，檢視貧窮線定義、乃至識別精準扶貧下的目標群組，態度值得肯定。當局的舉措，除了回應中共中央港澳工作辦公室主任夏寶龍主任對於本港民生的關注外，亦反映特區政府勤政愛民，積極研究如何完善扶貧策略及工作。然而，由於當局提出的項目只針對部份貧窮社群，未有全面照顧所有貧窮社群；建議的扶貧項目亦只屬個別措施，當中亦有改善之處；本會促請當局系統地檢視各貧窮社群狀況，具策略地進一步發展扶貧政策。

## 完善現行精準扶貧項目的建議

現時當局正推行各項精準扶貧項目，對應基層需要，值得擴展，當中有些可以再完善之處，本會意見如下：

### (1) 共創明「TEEN」計劃

- 社協支持當局推行共創明「TEEN」計劃，計劃有助推動學員開闊眼界，加強自信，建立正向人生觀；計劃中創立的校友會，亦可延續計劃對參加的清貧青少年帶來的正面效應。然而，共創明「TEEN」計劃亦有不少問題，包括：
- 計劃受惠人數少，服務廣度待增加——目前計劃受助對象於第一期有 2,800 名、第二期有 3830 貧童，並尤其以劏房兒童為主，貧窮兒童覆蓋面仍有不足；由於參加者主要為初中生，應涵蓋高小清貧學童。2020 年 12 至 15 歲的貧窮兒童人數亦近 7 萬人。單單以此初中組群估算，假設當中有兩成兒童居於「劏房」，估計最少約 1 萬 4 千名初中生居於劏房等不適切居所，若以 18 歲以下計算，更估計有 5 萬兒童租住劏房。可見受惠人數需擴大。
- 非所有貧童受惠——參考《2020 年香港貧窮情況報告》，政策介入前 18 歲以下的貧窮兒童多達 27.5 萬人，佔全港兒童人口逾四分之一（27.0%），本港每四名兒童中便有一名屬貧窮兒童。
- 僧多粥少，建合理機制分參加優次——計劃只有數千名劏房初中生參加，名額供不應求，應建立合理機制，更公開透明確知排列參加者的優次。
- 計劃導師具熱誠，培訓及持續支援不能少——有志於參與計劃的友師，均是義務無償擔當導師，運用其人生及社會經驗，啟蒙計劃的清貧學童；除了具有熱誠和耐性外，為確保表現符合計劃的期望，參加前的培訓工作必不可少，這亦避免各義工因個人對計劃有不同理解，影響了服務內容的一致性。
- 導師背景應多元，服務時間當上班——除提供培訓支援外，為鼓勵更多人參加計劃擔任友師，當局可建立企業獎勵制度，或安排工作影子等團體參訪活動，及做友師計入上班時間，以增加友師人數及參與度，以免友師太忙，影響參與時間及師友傳授機會。
- 活動次數不足，次數時數須增加——計劃內的師友互動活動主要分為大型講座（mass lecture）和一對一（1 to 1 basis）兩大類，連同各種形式活動，一年計劃期內師友僅有約 12 次的活動（包括實體或網上聯繫），數量有待增加。師友計劃是「生命影響生活」的計劃，師友經歷從不認識（甚或抗拒）、初步確立關係、產生信任、分享生活和對事物意見、建立價值觀等各個階段，欲速則不達，有效的師友關係最少亦要數年時間培育；

要在一年內塑造、改變甚或建立一個人的價值觀和人生態度，實在不太現實，更難言助貧童消除跨代貧窮。

- 一萬元個人發展津貼及一年時間太少，學習支援及時間應加碼——計劃為每名參加者提供 5,000 元的啓動資金在友師的指導下使用，完成一年活動，再給 5000 元，總共一萬元，以實踐個人發展計劃，雖然津貼可用於補習或參加其他課外活動，惟津貼金額太少及只有一年，未能難以制訂較長期的發展計劃，對貧困學童亦未足夠。

建議：

- 最新共創明天的檢討成效，顯示計劃有一定的成效，證明此計劃值得擴展，而當中有些項目可以再改善，以裨益更多貧困兒童，當中包括：
  - 增加受惠人數：當局應儘快擴大受惠規模和惠及所有貧窮兒童，讓更多清貧學童受惠。
  - 擴闊受惠對象：應惠及所有貧窮中小學生，未有足夠名額時，劊房兒童優先。
  - 建立申請優次機制：訂立合理機制，讓有興趣參加計劃的清貧學童獲公平參加的機會。除了透過非政府機構及學校轉介申請個案外，當局應引入經濟審查制度（例如：入息及資產審查）或社會因素（例如：單親家庭學童、殘疾學童、特殊學習需要學童等），以訂定參加者的優次。
  - 增加師友培訓：由於計劃進行各階段均會面對不同問題，師友亦可能感到困惑迷茫，因此，機構須對為師友提供恆常培訓，亦要協助師友們彼此交流和支援的機會。此外，相關機構需要清楚訂明友師的角色、權力和責任、相應的操守範疇，更要訂定計劃內的年度及季度服務目標，以便更有效地監督計劃的執行，並檢討服務的成效。
  - 設立配對津貼，鼓勵企業參加：當局應鼓勵不同企業和各行業僱主參加，包括提供配對津貼/獎勵制度予參加計劃的企業、鼓勵企業將導師參加計劃的服務時間當作上班時間換算，以吸引更多人擔任導師，確保導師來自各項各業和增加多元性。
  - 增加師友接觸要求：增加計劃內的活動次數（例如：不少於 24 次，假設每兩星期一次）或時數（例如：全年接觸不少於 100 小時），以增加師友互助接觸的機會。計劃服務期亦應由目前一年訂為不少於兩年，以增加計劃的深度。
  - 個人發展計劃最影響成效：根據共創明天檢討成效，發現個人發展計劃對學生影響最大，建議計劃如未能招足夠的友師，仍可以進行，要加強個人發展計劃的活動。
  - 增加獎學金額：啓動資金在友師的津貼額應不少於 10,000 元。另外，完成計劃後參加者另獲發的 5,000 元獎學金，同樣應增加至不少於 10,000 元，以加強對參加者的激勵。
  - 延長年期：應每位學生可以參加 3 年。
  - 開放競投服務：建議每期開放予志願團體競投，增加良性競爭，加強服務質素。

## (2) 社區客廳

社協支持透過社區客廳支援居住於劏房的住戶，增加他們活動空間，更給予他們喘息空間。對此，社協有以下改善建議。

建議一：儘快擴展服務——現時已有 4 個社區客廳試行。社協認為社區客廳應在有較多劏房的區域（如深水埗的不同區議會選區）設立多個，同時儘快擴展至其他有劏房的地區（如荃灣、油尖旺、觀塘、東區等地）。

建議二：免費服務內容——社區客廳提供的社會資源應儘量免費，如：直接提供免費私功課輔導予劏房學童，減少居民需要被轉介至其他服務單位使用服務的問題。除了兒童及家長外，社區客廳的服務亦應照顧到特別社群的需要，包括：婦女、長者、少數族裔、精神復元人士等。政府應提供支援予營運機構，以提供或轉介相關服務，以回應有各項需要的社群。

建議三：建立劏房家庭社區網絡及社區資本：政府應在社區客廳的基礎上，為劏房家庭建立社區支援網絡及社區資本，令劏房家庭改善生活及增強脫貧能力。

建議四：開放競投服務——當局應公開競投社區客廳的服務。

## (3) 在校課後託管服務計劃

社協十分支持當局推行在校課後託管服務計劃，事實上，以往託管服務欠善、名額不足，在學生熟習的學校環境內，推行課託、功輔及課後活動三合一的服務，正好擊中目前有兒童的貧窮家庭之痛點，以往由於不少學校均擔心課後校園管理涉及人手及保險等額外成本，因此只有限度地推行「校本課後學習及支援計劃」及「在校課後託管服務計劃」，未有更整全地推行三合一的服務。

目前建議的試行計劃較周全，但亦主要依重個別學校自願決定，是否學生有需要的學校都會主動參加計劃，容讓多少清貧學童受惠，會直接影響計劃的擴展。為促進落實計劃，本會建議如下：

- 增加撥款並設獎勵金：當局應大力撥款，資助參與計劃學校聘用專責人手（包括：退休

教師、大學/大專學生等)，並提供足夠資助，支援學校應付各項必要開支，包括：額外清潔費用、額外保險、額外活動費資助、額外水電費等，當局甚或可考慮提供特別津貼，獎勵參與計劃的學校，從而吸引更多學校參加；

- 延長服務時間：試行計劃小學生課後託管最長留校至下午六時，個別學校最長可運作至七時；由於在職基層家庭工時極長，不少更工作至晚上，當局應容讓營運機構可改按兒童的實際需要提供延長服務（若有需要可同時提供晚餐），例如：延長服務時間至晚上十時，容讓更多清貧學童受惠；如人數太少，亦可以與附近中心或社區客廳接駁服務。
- 安排接送服務：由於不少小學生家長因工作，未能接送年幼學童，當局應設接送服務，提供津貼予義工家長或學校員工接送參加計劃的學生回家及往返校園；
- 周末周日全面開放校園：因學校是學童熟悉的環境，空間充裕且安全，除了居所外，普遍是兒童最常留逗和活動的地方，當局應考慮進一步善用各區校舍，安排星期六及日等非上課時段全面開放校舍，並提供一系列如語文班、興趣性、學生自修室等學習及康樂服務，善用校園空間，讓更多清貧家庭學童受惠；
- 擴闊受惠對象：試行計劃對象應由清貧家庭的小學生（6至11歲兒童），擴闊至幼稚園，現時大部分幼稚園只有半日制，但家長都是較年青及想工作，如有託管服務有助家長就業。
- 將課託納入學校資助必須部份：目前當局初期或可在劏房戶或弱勢家庭學童地區推行先導計劃，惟長遠而言，當局必須確保服務到位且供應名額充裕。若參與學校數目不足，將直接影響計劃的成效。為此，當局須了解各學校參與計劃的困難，提供相關的誘因，若仍不成功，當局或須將提供課託服務，納入為資助學校的必須條件，確保學校能全面發揮扶助弱勢家庭學童的社會功能。
- 應有專人跟進家長就業及提升收入。

#### (4) 照顧長者住戶

在關愛隊成立後，已推行「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）支援社區中的獨居及雙老長者。社協建議可透過以下途徑加強對社區中的長者支援。

建議一：整合並增加社區長者服務資源——本港各各社區亦有不少社會福利機構為長者提供服務，除關愛隊外，當局應考慮整合社區服務長者的資源，並增加社區中服務長者之機構的資源，強化對社區中弱勢長者的支援。

建議二：加強支援長者照顧者——當前社區中亦有不少長者或殘疾人士的照顧者，因長期照顧長者或殘疾家庭成員，導致沉重身心壓力，為此，當局應加強對長者照顧者支援，並參考理工大學顧問報告的建議，特別是為照顧者提供津貼，建議放寬申領津貼資格的規定（例如：取消需要 5 年前開始輪候長期護理服務、容許有長生津、綜援或傷殘津貼的照顧者獲照顧者津貼），並須加強輪候服務期間的支援服務，特別為社區中特別複雜及高危的個案提供支援，並為照顧者提供 24 小時緊急暫顧/暫託支援。

建議三：推行「長者社區保姆試行計劃」——當局可考慮透過關愛基金，資助推行「長者社區保姆試行計劃」，聘用基層婦女及其他人士，在接受基本訓練後，協助照顧社區體弱獨居長者及雙老家，同時領取薪酬，亦可令清貧長者受惠，達成雙贏局面。

建議四：改善現時政府的「中老年就業計劃」——以現時政府預算放於「中老年就業計劃」的資源，就長者就業扶貧方面，建議推行「老年就業友善計劃」，包括：

- (5) 為有醫生病假證明長者，按病假日子提供「有薪病假」，長者勞工作為先行者，不用跟現時最低勞工法例，要連續病 4 日才獲有薪病假；
- (6) 基於長者或因長期病要覆診或個人需要，為長者勞工每月提供「關愛假期」；
- (7) 改善現時中老年就業計劃的津分配比例，僱主每月津貼為 5,000 元，而年長僱員每月津貼只有 1,000 元，應改善至僱主及年長僱員所得津貼為五五比例，真正鼓勵長者就業：

建議五：鼓勵長者就業支援服務：不少長者仍想就業，只是難長時期支撐長達 8 小時以上的工作，政府應鼓勵僱主，將工時縮短，另外，65 歲以下的年長勞工的醫療、強積金、工傷等，很多時不受保，建議政府應與企業商討擴闊範圍。在職家庭津貼長者的工作時間要求，應跟從單親時間，從現時 144 至 192 小時，下降至 36 至 72 小時。

#### 建議新增精準扶貧項目

除四項精準扶貧項目外，特區政府應為劏房貧窮戶及其他社群額外提供以下支援：

- (1) 為低收入劏房住戶推行改善家居援助計劃

改善家居援助計劃始於 2020 年 6 月社會福利署推出類似項目，計劃著實讓逾二萬戶不適切居所住戶受惠，成功為劏房戶紓困，本會建議繼續安排計劃，令志願團體可以協助政府支援劏房住戶。本會建議簡化申請程序及增加物品種類，當局可考慮在預批之後，讓申請住戶自行購買物品，並憑單據實報實銷，將審批權交給營運機構。另外，不要每類別設上限，應在總資助額下，為家庭需要而度身訂造，亦不要規定在指定商店購買。另外，原計劃的津貼額早於 2020 年前制定，津貼金額已因近年通脹上升，導致實際購買力下降，為此，當局應按住戶人數調高每戶的非現金資助津貼額，建議如下：1 人（由 8,500 元增加至 10,500 元）、2 人（由 10,000 元增加至 12,000 元）、3 人（由 11,500 元增加至 13,500 元）、4 人或以上住戶（由 13,000 元增加至 15,000 元）。

## (2) 重設「N 無津貼」

另外，由於提供現金援助更具靈活性，亦可更全面照顧基層不同的需要，故建議推出以下可紓緩劏房住戶住屋開支上的津貼項目，包括：重設「N 無津貼」：目前仍有 7 萬戶不適切居所人士沒有申請公屋亦無領取綜援，不少更因申請條件所限而未能申領職津，當局應繼續向無公屋、無綜援人士發放現金津貼（俗稱「N 無津貼」），從而讓更多劏房戶受惠，同時亦有助社福機構與 N 無人士建立關係，發掘其生活需要，從而提供實質支援，為其建立長遠支援網絡。

## (3) 為劏房居民提供搬遷津貼

劏房大多集中在舊區唐樓，當中不少樓宇日舊失修，而不同業主維護物業的情況參差，故劏房單位內滲漏、石屎剝落的問題可謂屢見不鮮，有部份劏房更出現安全隱患。而文件中提出的「為低收入劏房住戶改善家居援助計劃」無疑能協助劏房戶優化家居，但無助解決個別劏房而出現而不宜居的核心問題。前線接觸居民發現不少基層家庭因難以負擔搬遷支出而不得不在住屋環境惡劣、甚或有安全隱患之單位。故建議政府為有經濟需要之劏房戶提供一次性的搬遷津貼，提供誘引令基層人士搬離不宜居的單位，同時減輕他們搬遷開支。

## (4) 強化支援基層單親婦女 推行婦女社區照顧計劃

建議根據 2021 年人口普查，2021 年全港年中人口為 7,394,700 人，其中 4,022,200 為女性，3,372,500 為男性。根據 2020 年香港貧窮情況報告，貧窮人口為 165.3 萬，女性貧窮人口為 887,000，佔貧窮人口超過一半（53.7%），女性貧窮率為 24.2%，較男性（766,000）的

22.9%為高，相差 12.1 萬人，反映女性貧窮問題嚴重。為此，當局應深入分析貧窮婦女問題，並提出相應建議措施。在貧窮婦女人口中，當中身處單親家庭的婦女情況尤其突出。目前單親家庭主要分為(1)在職單親和(2)領取綜援兩大類別。當局應為協助單親婦女訂立以下扶貧指標，包括（並不限於）：育有幼兒的單親家庭使用兒童託管服務比率、收入低於貧窮線下 50% 或以下人口、資產少於申領綜援資產限額人數、健康狀況（如：患上抑鬱及其他疾病等）、居住不適切居所，且面積少於家庭住戶人數（以每人 70 平方呎為標準）的人口、是否備有工作/就業技能人口、綜援領取人數是否與家庭住戶人數（恒常在港居住）配合等指標。

因應單親婦女的貧窮情況，本會建議當局可推行婦女社區照顧計劃，聘用貧窮婦女向社區長者及殘疾人士提供照顧（如：定期關懷、家居照顧、煲湯煮飯、清潔家居、陪診等），此舉既可增加婦女工作收入，亦可彈性地照顧家庭成員。另外，對於需接受專業培訓的婦女，當局可資助志願團體協助婦女考取各項牌照、設計並使用 APPS 及電話予長者及殘疾人士程度作配對，培訓期間亦向受訓婦女提供督導服務，以確保服務質素。與此同時，當局亦應考慮增加幼童託管名額、擴大學校託管服務量（增加名額及服務點等），推行家庭友善政策，並為重回職業崗位、重投職場的婦女提供津貼鼓勵就業。

##### (5) 強化支援中港分隔單親家庭

在單親家庭中，其中一特別組群屬中港兩地分隔的單親家庭，根本本會早前調查，發展中港分隔單親家庭的家庭收入中位數為\$6,000，僅為全港住戶每月入息\$27,500 的兩成（21.8%），陷入嚴重赤貧境況，當中近八成住戶三餐不足，營養不足亦有損兒童發展；七成開支大增，開源減少子女活動機會，損害兒童參與活動的權利，值得注意的是，近七成（69.2%）來自中港分隔單親家庭的兒童有嚴重抑鬱症狀，反映兒童精神健康面對壓力挑戰。

由於中港分隔單親家庭的兒童均屬香港居民，當局應儘最大努力協助他們。當局應全方位支援中港分隔單親家庭發展，加強子女抗逆力，並紓緩中港分隔家庭的貧窮狀況。具體服務包括：提供免費食物、輔導、房屋、學習津貼，並由家庭綜合服務中心向有需要的中港分隔單親派發基金，對象為「一人綜援二人用」的住戶，每月給予補習費及課外活動津貼，食物銀行可連續發放給這些特定群組。另一方面，關愛基金亦可津貼中港分隔家庭子女參加學校/課外活動津貼、酌情安排入住出租公屋或過渡性房屋。

對這些家庭而言，家長儘快批單程證來港，有香港身份證，可以工作養家及照顧子女，是最有力的支援，尤其在內地沒有子女的，60 歲時可以用無依靠年老父母的名額批准來

港，與其老年才來港，中港政府應儘快提早批准，一方面裨益家庭及子女脫貧及發展，一方面增加社會勞動力。特區政府可與中央政府商討，參照非本地畢業生留港就業安排，先就「單非單親」人士增設一類工作簽證，讓這類日後有資格申請單程證的單親家長憑增設的工作簽證來港受僱，並在工作七年後可獲發永久居民身份證。日後再探討將此類工作簽證擴展至「雙非父母」及等候單程證來港團聚的人士。

### 3. 弱勢社群面對問題

#### 3.1 貧窮兒童

##### 3.1.1 兒童貧窮問題惡化，陷入世襲貧窮困境

根據統計處資料，2022年全港共有933,900名18歲以下的兒童（2021年：961,400名），當中222,600名（2021年：235,600名）兒童生活在住戶入息中位數一半以下的貧窮家庭，其中53,105名（2021年12月）（2020年12月為55,857名）18歲以下的兒童領取綜援，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮比率高達24.5%；兒童貧窮率（政策介入前）上升至近12年來新高。但政府的扶貧政策力度不足，追不上社會需要，依然有不少貧童兒童不得溫飽，更要蝸居籠屋板房劏房、工廈、豬欄等惡劣環境，亟待社會正視。

##### 3.1.2 窮孩子早當家，身心受壓

不少貧窮兒童雖年幼，但同時擔當未成年家庭照顧者，包括：參與家務勞動、負責被照顧者個人及私密照料、提供被照顧者情緒上的支持，甚或協助一般性的照顧、課後從事工作兼取收入幫補生計等。本會2021年調查發現，81.6%表示需要做家務/照顧家庭，所佔比率極高，受訪兒童雖然平均只有十歲，仍在小學求學階段，但均已處理家中生活事項、甚至照顧家人，49.4%來自單親家庭，14.6%更是父母沒有香港身份證或不在港，而要負起更多家庭事務。受訪41.5%每星期要做8小時或以上家務。

##### 3.1.3 特殊教育需要 SEN 兒童支援不足

特殊教育需要（SEN）兒童一直面對訓練和學習服務支援持續不足、經濟困難等問題。本會於2022年發佈「針對SEN兒童支援服務收費情況調查」，結果顯示學前與學齡SEN支援服務現斷層，過渡政策僅限於資訊傳遞，學前的三種SEN支援服務受到家長一致好評，由社會福利署統籌，包括「資助學前康復服務」（即早期教育及訓練中心、幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃及特殊幼兒中心），「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」和「到校學前康復服務」均屬專業支援服務，且互補不足，但學生入讀小學後就停止相關服務，不利於SEN兒童的過渡與適應。此外學齡SEN兒童的支援服務未見明顯改善，由教育局統籌的「學習支援津貼」的三層支援模式為服務提供彈性，但卻欠治療和訓練服務，也缺乏清晰指引。

### 3.1.4 中港分隔兒童困難特別多，支援更少

現時貧困的兒童中，估計有 4 萬人是來自中港分隔家庭，約 3 萬是一個家長是港人，一個持雙程證，這些家庭因要奔波兩地，又另一半又未有香港身份證，很多社會服務不能用，更容易陷入貧窮中，估計有千多個更困難的是香港家長去世或離棄，只有內地的家長持雙程證來港照顧，亦有數百貧困兒童的家長都非港人，只有兒童是香港出生。家人未有香港身份，家長未能工作，亦沒有任何福利，這些兒童在經濟、家庭照顧、教導上都比其他貧窮兒童更困難，估計約二千個這類兒童是一人綜援兩人用，或靠微薄的積蓄/贍養費生活，陷入赤貧狀況，政府的全民紓貧解困措施，例如：一萬元現金、一萬元消費券，都因沒有家長是港人，而未能受惠，政府應儘快與內地安排其母親來港定居，可以申請做外勞，母親可以工作增加收入，這些中港分隔單親的小朋友才有機會脫貧。

#### 協助貧窮兒童的建議

##### - 整體扶助貧窮兒童政策

- 訂立扶貧指標引領政策發展，目標未來 5 年將兒童貧窮率下調至 10%
- 除了設立貧窮線，針對各政策範疇制定貧窮兒童指標，訂立兒童權利影響評估機制
- 正視貧窮家庭及兒童匱乏問題，由兒童事務委員會、扶貧委員會或高層次跨部門研究
- 全面改革綜援制度：引進基本生活水平概念，重新釐定最低生活水平並按預測通脹率調整 為不同年齡的綜援兒童分層提供基本金額，增加綜援學習津貼金額及增設各項特別津貼提升在職家庭津貼。允許基層雙非兒童獨立申請綜援。
- 加強支援 **SEN** 學童：完善學前兒童至學齡階段的過渡政策，將社會福利署「資助學前康復服務」、「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」和「到校學前康復服務試驗計劃」延長至學齡兒童。

##### - 強化學校扶貧功能 推行港版校園 **Head Start** 計劃

除家庭外，學校是兒童最常逗留及學習的地方。當局應強化學校扶貧功能，並參考美國推行多年行之有效的 **Head Start** 計劃，全方位支援清貧家庭學童在個人營養、身心健康、學習、課後支援、社交活動等各方向成長所需。當局可針對貧窮兒童人數較多，或兒童貧窮率較高的地區，物色個別學校推行先導計劃，安排專職人員針對地協助清貧學童在上述各方面

的發展，並配對相關服務（包括：派發早午餐、監察健康、確保參加活動情況、跟進學習進度等），確保清貧學童能獲得適切支援健康成長及發展。

- 改革「共創明『TEEN』計劃」（詳見 2.2(1)）：
- 繼續推行兒童發展基金 助累積社會資本：兒童發展基金在過去十多年來在協助清貧學童累積社會資本成效顯著，計劃應予以保留。再者，當局應改善兒童基金計劃不足之處，增加受惠人數、擴闊可參加計劃的清貧學童之年齡、增加政府配對供款金額，甚至容讓沒有能力為目標儲蓄供款的清貧家庭以其他方式取代供款（例如：從事社會服務等義務工作）。由於招募龐大數目的友師並持續參與有一定困難，當局亦可考慮靈活調動人力資源，容讓因各種原因而未能配對友師的清貧學童參加基金計劃，例如透過社工跟進，並參與社福機構活動替代，並在沒有師友下，清貧學童仍可儲蓄供款實踐未來的學習目標。基金更可設立專項獎勵計劃，鼓勵清貧學童學習，並換領學習津貼以增加學習和培訓機會。
- 擴大在校課後託管服務試行計劃的內容（詳見 2.2(3)）
- 全面檢視基礎教育，增加教育和經濟支援：個別扶助貧童項目或有一定服務產出（如：受惠人數、儲蓄金額），但對解決整體問題作用極為有限。長遠而言，貧窮學童處於貧窮境況，最重要是強化其教育機會，以及強化對其身處的弱勢家庭的支援。若要避免持續陷入世襲式貧困境況，必須從教育、建立就業和社會資本，以及增加原生貧窮家庭收入著手，促進貧窮學童平等教育機會。為此，當局應全面檢視基礎教育，進一步增加清貧學童的教育資源和經濟支援。從宏觀而言，千禧年的教育改革容許不少傳統優質津校轉為直資，好處是百花齊放、容讓「有（經濟）能力」的學童和家長有更多選擇，壞處是令學習資源嚴重傾斜，更助長教育商品化和世襲化、固化階級且削減社會流動性，清貧學子選擇減少只得望門輕嘆，政府應作出全面檢討和改革。為此，當局應：
- 「全方位學習津貼」：目前校本津貼小學及中學均為 **\$154,845**，班本津貼方面，小學為 **\$25,807**，中學為 **\$43,357**，應進一步增加。
- 「校本課後學習及支援計劃」：每名合資格學生（即領取綜援及學生資助全額津貼的小一至中六學生）每年獲發的「校本津貼」額，建議由現時的 **600** 元，增加至不少於 **6,000** 元。

- 提升各項津貼 強化原生家庭經濟：貧窮兒童普遍源於原生家庭貧困，因此增加其家庭的經濟支援同樣重要。為此，當局應提升各項津貼，當中包括：
  - 完善職津中的「兒童津貼」：包括：將職津兒童津貼與工時脫勾，為居於不適切居所而在職家庭提高較高津貼、提升兒童津貼金額
  - 為清貧學童提供較高額的「學生津貼」：將目前為所有適齡學童每年提供一筆過的\$2,500就業津貼，改為針對清貧學童（包括：綜援家庭學童、學生資助全額、學生資助半額受助人）提供較高額的就學開支津貼，以應付學習所需。
  - 強化「地區青少年發展資助計劃」：將目前地區青少年發展資助計劃每名受助者的每年最高援助金額由2,000元上調至6,000元，現金援助名額亦由每年10,000個增加至100,000個；此外，資助期亦由目前最長1年，延長至最長3年。
  - 放寬「現金津貼試行計劃」申請資格：2021年當局設立「現金津貼試行計劃」，為輪候公屋三年以上並租住私樓的家庭提供現金津貼；建議考慮放寬申請資格，容讓輪候少於三年的住戶領取津貼，增加對劏房住屋的經濟支援。只要貧窮家庭受惠，身處其中的貧窮兒童亦然。總括而言，跨代貧窮成因眾多，單一計劃作用有限，政府必須從各制度著手處理，訂立具體減貧KPI（關鍵績效指標），檢視施政成效。
- 教育局強化統籌角色 建立學校為本的扶貧政策及資源支援：教育局應扮演統籌角色，與學校制定扶貧工作及增加扶貧資源及人手予學校，嚴格規定各學校需加強扶助貧窮學童的功能，當局應增加相應支援人手，例如：由學生資助處統籌各項支援清貧學生計劃、或增加學校社工及行政人員人手等，積極甄別及聯繫有困難的學童，聯繫政府及民間機構的資源，以助推行學校為本的扶貧工作，確保每個學生都得到平等的學習支援及機會。此外，當局亦應在學校推行托管、功課輔導、課後活動三合一的支援服務。
- 將「電子學習撥款計劃——提供流動電腦裝置及上網支援」納入學生資助：由於學童在使用電腦期間或遇到不少問題，當局同時應恆常撥款予各中小學校，增聘校內專責電腦及技術支援人員，協助學童處理使用流動電腦裝置期間遇到各項細微卻又重要的問題（例如：上網困難、軟件未能更新、不懂下載程式、輸入資料困難、系統防毒維護等等）。此外，現時上網費津貼計劃的津助金額偏低，每年最高津貼金額僅1,600元（全額）、半額為800元，縱使連同優質教育基金「電子學習撥款計劃——提供流動電腦裝置及上網支援」，津貼額仍極有限（每年每名學生450元），仍未能應付實際學習所需。當局應考慮實際情況，檢討上網費津貼計劃津助金額。長遠而言，當局應將現行的「上網費津貼計劃」，改

革為「電子學習津助計劃」，將資助範圍擴闊至電腦、上網費、無線路由器及其他電子學習開支的必需物品，並將幼稚園學童納入為計劃受助對象。

### 幼稚園教育

- 推行全日制學前全面免費教育：當局應儘快增加全日制免費學前教育學額，增加學習津貼，以支付書簿、校服、午膳費、學校雜費、課外活動費及各種學習開支等，以減輕低收入家庭的經濟負擔。
- 強化對貧窮家庭及其幼童的課後學習及生活支援：貧窮幼童成長對其未來學習及生活舉足輕重。在幼兒教育方面，兒童事務委員會應主動檢視免費幼稚園教育及幼兒課後照顧服務，保障弱勢家庭兒童平等發展機會；將免費幼稚園教育擴展至幼兒園/幼兒中心（Nursery）；改革幼稚園學額規劃標準推行以「全日制」為主的免費幼稚園教育；幼兒學費減免計劃及就學開支津貼申請資格的收入水平應與在職家庭津貼一致，全額資助涵蓋所有基本開支。此外，當局亦應檢討就學開支津貼金額嚴格規管各幼稚園機構種種收費全額資助涵蓋所有必要就學開支，並為幼稚園學童及其家長提供幼童車船交通津貼，另外，社署亦應增加幼兒活動、幼兒及家長培訓班。
- 在幼兒照顧服務方面，當局應整合幼兒「照顧」與「發展」的理念，採納「以兒童為中心」的模式；設立社區支援站，強化對基層幼童及家長的社區支援；並設立「幼童課後活動及興趣班學習券」拉近貧富幼童學習機會差距；在全港各區增設幼童圖書館、兒童繪本及幼兒閱讀空間，確保充足閱讀機會；在社區中提供充足幼童玩樂設施，以及社署應增加親子教育小組活動、幼兒的活動中心及設施、增加家長培訓班及支援服務；鄰里支援及社區保姆計劃，應包括學習元素及接送，增加托兒名額及減費名額，將社區保姆視為員工及增加工資；並善用幼稚園及小學學校空間，作為托兒及活動空間。

### 中小學教育

- 檢討現行學生資助範圍、資助金額及資助層級：現有幼稚園至中學的十五年免費教育，只是學費免費，未包括學費、書簿、校服、午膳費、學校雜費、課外活動費及各種學習開支等，應包括所有。這不僅全面體現兒童教育權利，確保沒有兒童因著經濟困難而未能享受適切教育，更提高下一代的競爭能力，協助貧窮兒童脫貧。教育局應增加學生資助金額及涵蓋範疇，包括：校服、學習雜費、電腦、上網、中學午餐費、課外學習活動及參加制服團體等活動津貼等。所有學校必需學生參加的學習活動均需免費。此外，各學校更應容許學生按老師授課需要購買教材，以免浪費金錢和資源。長遠而言，當局亦應將各項涉及資

助課外活動基金之受惠對象，涵蓋至獲半額學生資助的學童。同時，政府應放寬各項資助的申請資格及加設資助層級，鼓勵就業及多勞多得：例如：學生資助應分全免、3/4免、半免、1/3、1/4免，其他的資助亦應有類似層級，令家庭不會因超越少少全額申請資格便沒有任何資助，不應造成工作反而令家庭入不敷支。

- 整合各學習支援計劃，提供一站式申請資助服務及設立兒童津貼：針對現行各項貧窮學生支援計劃眾多且政出多門，申請程序繁瑣且申請資格不一，當局應設立一站式與學習有關的資助計劃服務（one-stop service for learning related financial assistance scheme），統一處理各項支援貧窮學童的計劃，其中一個方法，是擴大現行學生資助範疇，即只要申請人正申領綜援或符合申領「全額」或「半額」津貼的學生資助，便自動獲發其他資助計劃（例如：賽馬會全方位學習基金、關愛基金-校本基金（境外學習活動）、關愛基金-在校午膳津貼、關愛基金-課餘託管試驗計劃、清貧學生隊員資助計劃、上網學習支援計劃等），而不需另行申請。這不僅有助簡化申請行政程序，亦便利了有需要的學童及家庭；由於這些行政工作加重學校及教師工作壓力，應增加學校人手專門處理貧窮兒童津貼問題，長遠而言應設兒童津貼，每月一筆過由政府中央發放，全面支援貧窮兒童學習及生活需要，以便提供更便捷服務，亦可減省前線教育人員在教學以外行政工作。
- 中央統籌發放書簿及二手書、校服及設立學校託管功課輔導服務等計劃：當局更應效法外國（例如：德國），由學校主動編撰及設計教材，有關撥款直接給予學校開發課本教材，既可減少書商每年收取高昂書簿費用，亦可確保學生獲得真正教學資源。此外，教育局應制訂有關政策，並扮演統籌角色，主動鼓勵各校在校內進行二手書或校服捐贈計劃，一方面有助貧窮家庭節省學習開支，另一方面亦有助在校園內提倡節約環保的訊息，達成雙贏局面。不少貧困兒童家長需要外出工作，獨留兒童在家，現時託兒服務時間不足，又沒有功課輔導，建議資助學校或志願團體天天開放學校非上課時間用作託管及學習用途，善用資源。
- 增加康樂活動受助名額，訂立活動收費豁免機制：康文署應在學校增強宣傳推廣工作，讓貧窮兒童獲得適切康體及文化藝術活動資訊。同時，由於現時不少活動名額競爭極為激烈（包括：游泳訓練班、舞蹈班、球類訓練班等），政府應增加康樂活動的資助名額，並制訂活動收費豁免機制，豁免低收入家庭及領取綜援兒童參加活動及使用政府康體活動場地及設施的費用。為簡化申請程序及減少對受助人的標籤效應（labeling effect），當局可考慮使用類似「八達通」的電子儲值康樂卡；合資格人士包括領取綜援家庭兒童及家庭收入為貧窮線以下的兒童，讓他們可以方便地免費使用政府的康樂活動場地及康體設施，以至

各項文化藝術活動，避免因經濟困難而阻礙體現其兒童權利。

### 支援SEN兒童教育

- 針對有特殊學習需要 (SEN) 及患有長期疾病兒童及其家庭提供適時支援：教育局亦指引各學校如何為以上有特殊學習需要的學童提供相應支援、醫管局等醫療機構亦未有為特殊學習需要的兒童提供特別支援，部份非緊急的覆診和治療同樣被延期。另外，患有長期疾病的兒童亦同樣面對以上的困難。為此，當局應為有特殊學習需要 (SEN) 及長期病患兒童提供特別支援，處理停課期間衍生的生活、照顧和醫療需要。
- 改善有特殊學習需要的學童服務的建議：本會認同教育局繼續在「校本支援」模式下繼續向公營普通學校提供更多的現金支援以協助SEN兒童融入主流教育，但也需檢視「校本支援」的局限性，積極考慮「校本支援」和「人本支援」的雙軌制支援模式，以更加有效地協助SEN學齡兒童融入主流教育。
- 改善學前兒童升讀小學的過渡政策：將社會福利署「資助學前康復服務」、「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」和「到校學前康復服務試驗計劃」延長至學齡兒童。
- 善用公私營協作模式彌補服務不足：資助有經濟困難和正在輪候公立醫院精神科門診的兒童及青少年，及早接受私家精神科醫生治療，以免延誤病情。
- 資助輪候評估的 SEN 兒童，及早接受私家或非牟利機構的評估服務。
- 採用「人本」和「校本」雙軌制協助學齡 SEN 兒童。
- 除現有「校本」支援模式外，為確診 SEN 學齡兒童提供每月 1200 元的現金資助或學習券，用於訓練、興趣學習和學業補習，以「人本」支援模式協助發展 SEN 兒童的多元智能。
- 教育局應訂立指引，根據 SEN 的種類列明「學習支援津貼」不同支援層級相對應的服務，亦應派發通知家長每學期/學年學生所處的支援層級與將獲派的服務。
- 教育局應效仿「加強言語治療津貼」，根據學校收錄 SEN 兒童的種類和數量提供各項針對性津貼，包括「專注力不足/過度活躍治療津貼」、「讀寫障礙治療津貼」、「發展遲緩治療津貼」等，確保協助校內不同年齡和種類的 SEN 學童得到相應的支援。
- 提升「校本教育心理服務」和「加強言語訓練津貼」的覆蓋率，訂立指引規定三層支援模式下 SEN 兒童每年使用服務的次數和相應時間。
- 根據不同學校取錄 SEN 兒童人數和支援層級安排學位教席的特殊教育需要主任。
- 加強家校合作，教育局應優化現行的「特殊教育資訊管理系統」(SEMIS)，設立成統一個案系統以辨識和跟進 SEN 兒童在學校和坊間參與支援服務情況。

- 設立照顧者津貼，擴大「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」的受惠對象至所有確診基層 SEN 兒童照顧者，並按比例派發津貼；領取綜援或在職家庭津貼的家庭可獲額外津貼。
- 19 間家長 / 親屬資源中心需加強人手配置，讓更多 SEN 兒童照顧者受惠。

## 3.2 貧窮青年

### 3.2.1 貧窮青年創新高 經濟學業乏支援

根據統計處資料，本港 15 至 24 歲青年人口為 602,700 人（2021 年第一季），同期生活在貧窮線以下的青年人數為 145,700 人（2021 年第一季），青年貧窮率為 24.1%，屬過去多年來的新高。若以政策介入前與政策介入後劃分，可進一步檢視本港青年貧窮狀況。根據《2020 年香港貧窮情況報告》<sup>1</sup>，香港青年（18 至 29 歲）貧窮人口連升 5 年並創近 12 年新高。在政策介入前，2020 年的青年貧窮人口有 14.4 萬（2019 年：12.3 萬），貧窮率為 15.6%（2019 年：13.1%），每 7 位青年有 1 位貧窮。另外，在政策介入後，青年貧窮率仍有 4.8%，4.4 萬人。

### 3.2.2 七成基層青年選擇不「躺平」 決心力爭上游改善生活

本港貧窮青年人口及青年貧窮率持續攀升，青少年是社會發展的未來棟樑，他們均有權享有合理的生活水平，以促進其生理、心理、精神、道德和社會發展；青少年的父母親、以及其締約國，均有責任確保此等權利之落實。基層青年在經濟環境和社會條件均處於不利的處境，向上社會流動能力薄弱、改善生活困難（包括：升學、就業、住屋及其他條件等）。根據本會在 2022 年有關基層青年對「躺平」現象進行調查<sup>2</sup>，近七成（69%）受訪青年選擇不「躺平」，有別於坊間普遍認為時下青年人「終日好逸惡勞、不善生產、不思進取」的觀感，展現青年希望力爭上游的決心。絕大部份（78%）受訪青年認為「躺平」現象屬問題而需要改變。

### 3.2.3 專上基層青年學費、生活費以及貸款負擔重，6 成要半工讀

專上教育青年缺乏足夠經濟支援。根據本會調查，發現受訪青年雖普遍（78.9%）正申領專上教育的學生資助及借貸計劃，惟資助及借貸計劃未能夠完全幫補青年經濟負擔，他們仍需每

<sup>1</sup> [2020 年香港貧窮情況報告 香港特別行政區政府 \(2021 年 12 月\) 專題 2.2 青年貧窮情況](#)

<sup>2</sup> [香港社區組織協會 \(2022 年 6 月\)「躺平」與基層青年需要問卷調查報告](#)

年自行負擔超過三萬元的學費和生活費，以致他們需要從其他渠道去舒緩當中的壓力，例如從事兼職工作賺取一定的收入等等。6成青年要養自己，35%更要養家，除了需要應付日常繁重學習，課餘時亦需要工作賺取收入，應付每年學費和生活費；再者，在大專院校畢業過後，青年仍須償還平均 37,561 元負債，令他們百上加斤，成為「學債」奴隸；在學期間，縱然不少學生擁有假期休息或發展其他興趣，但他們只好把握時間工作賺取收入，減少參加實習計劃機會。<sup>3</sup>

### 3.2.4 貧窮青年未能受惠於綜援或在職家庭津貼

根據現行綜援制度，專上教育青年並不視作為綜援受助對象，當局只不扣減其原生家庭的綜援租金津貼，但生活開支需自行承擔（向政借貸或自行工作）；只有在非常特殊的情況下，當局才會酌情將正接受專上教育的青年納入綜援制度中。換言之，縱使接受專上教育的青年在就學期間，或假期中參與實習活動（例如：暑期、寒假），亦不會獲發任何綜援金。此外，在職家庭津貼雖強調特別關顧在職貧窮家庭的兒童和青年，因此在津貼中亦另設兒童津貼，以促進向上流動，打破跨代貧窮的惡性循環。然而，有關兒童津貼的受助兒童對象，僅包括 21 歲或以下，並正接受全日制教育的子女；但正接受全日制專上教育的子女，則不屬計劃受惠對象。當局的理由或因專上學生可申領學生資助，但生活費屬借貸性質，基層青年未畢業便需背負十多萬元貸款，絕對不利日後脫貧，不少基層青年寧可出外工作賺取生活費而不借貸，導致未能專注學習及影響學業成績。

#### 協助貧窮青年的建議

- 全盤檢視各行業的晉升階梯及就業機會，並令本港經濟產業多元化，而非僅僅局限於金融、創科等領域；以確保青年及各行業勞工有充足發展和晉升的機會；
- 改革職津，將正接受全日制專上教育的子女納入為在職家庭津貼受惠對象，並容許他們領取「兒童津貼」，兒童津貼亦與受助家庭的工時脫鉤，強化對兒童的經濟支援；
- 確立青年未來願景，推行「五為四能」青年政策；
- 本會呼籲當局確立青年未來願景，推行「五為四能」青年政策、訂立青年政策 KPI，量度具體施政績效、改革青委會增基層青年代表，訂全面扶助貧窮青年政策；在房屋方面，為輪候公屋青年提供租金津貼，增設「青年過渡性房屋」和「青年宿舍」；增加專上教育資助，為專上青年提供生活費津貼，增加本地實習機會；全盤檢視各行各業，確保晉升階梯及就業機會，並增加經濟支援，包括：改革綜援職津，涵蓋全日制專上院校學生，同時全面檢討諮詢委員會功能，推「參與式預算」助參與，促進青年直接參與社區

<sup>3</sup> 香港社區組織協會 (2021年6月)《基層青年參與實習計劃的需要調查報告》

事務。「民政及青年事務局」應更多聆聽青年的意見、增加互動渠道，訂出具體青年政策目標和綱領，與青年一同籌劃香港和青年人的未來。

- 改革中學階段的生涯規劃、職業教育及職業訓練

- 內容應全面及幫助青少年規劃人生，認識個人性格、興趣及能力，發揮所長；
- 訂立統一全港生涯規劃課程大綱，並需提供實習機會及津貼，以助系統地推行、監察及檢視各校「生涯規劃」課程成效；
- 將生涯規劃納入學校課程，但無需考試；
- 提早自初中階段推行「生涯規劃」課程，及早為青少年未來作好準備；
- 增加培訓專業生涯規劃師，設立「生涯規劃」資料庫，讓各校共享生涯規劃資訊及總結經驗；
- 鼓勵及恆常資助全港中學推行「師友計劃」，邀請舊校友或有專長人士擔任學童師友，作經驗傳承、開闊眼界及社交網絡；
- 此外，當局更應仿效瑞士、德國的職業教育及訓練模式；
- 引入「職場培訓」與「職業學校教育」雙軌制(dual system)，設立官方應可的考核試及專業制度；
- 同時訂立與文法教育制度並行資助升學機制，讓職業教育畢業生能夠升讀資助的職業導向大學或文法大學繼續進修，考取更高學歷及晉升管理層；
- 政府內部要作協調，與僱主、工會要達成共識，發展職業教育方向及提供實習機會，同時提供實習津貼；
- 落實推廣職業教育專責小組報告的建議；
- 與商界共同策劃各行業職業訓練內容及培訓崗位；
- 加強公眾教育，營造「行行出狀元」的社會價值觀。

此外，政府亦應參考民間智庫的建議<sup>4</sup>，改革現行職業專才教育的安排，包括：

- 新增「初中職業體驗」課程，擴闊青少年視野：在中三引入「初中職業體驗」課程，讓學生及早接觸職業教育，了解各種職場環境和升學途徑，並加深家長及學生對職業教育和資歷架構的認識。
- 改革應用學習「二」進「三」，提升專業技能及就業認受性：在現時兩年制的應用學習課程之上，增設一年選修的實習課程，內容包括認識職場環境和體驗職場運作，以提升應用

<sup>4</sup> 智經研究中心(2017年9月)「職業專才 築夢未來」研究報告

[http://www.bauhinia.org/assets/document/Full%20Report\\_20170905\\_CHT.pdf](http://www.bauhinia.org/assets/document/Full%20Report_20170905_CHT.pdf)

學習課程的相關職業認受性。此外，長遠應讓所有應用學習課程與資歷架構第三級掛鉤，加強學生、家長和僱主對課程的信心。

- 改進應用學習的參照評級，加強修讀誘因及升學上角色：目前應用學習科目在中學文憑試中最高評級為第三級（由2018年開始最高評級為第四級），對報讀大學課程未必有很大幫助。改進應用學習科目的參照評級，讓評級與其他選修科看齊（即最高評級為第七級，如5\*\*）。此外，政府亦需與院校合作，讓大專院校可優先取錄曾修讀相關應用學習科目的學生，甚至豁免該科的優異生修讀相關單元，從而提高應用學習科目在升學方面的認受性。
- 完善大專學分互認機制，促進青少年取得專業知識與實務技能：在大專院校學分轉換制度下設立平台，讓學術導向學生可選修以實務為本的職業導向單元，職專課程學生亦可選修學術導向單元，藉此提升職業教育的認受性，並協助修讀不同課程的大專生兼備學術知識和實務技能。
- 確立過往資歷為大專入學資格，增加銜接高等教育的機會：將現行資歷架構下的「過往資歷認可」機制，推展至更多行業，並由現時資歷認可級別最高只達第四級（即高級文憑及副學士學歷），提升至第五級（即學位學歷）。推動大專院校確立以認可的工作資歷為入學資格，並提供一定學額，讓具備工作資歷的青年有銜接高等教育的機會，以改善職前學歷競逐的現象。

## 專上教育

完善大專/大學資助，增加大學學額，令所有學生有機會接受大學教育

現時公帑資助學額在過去20年來一直處於極低水平，政府應改變專上教育發展方向，動用公共資源大量增加大學資助學額，由現時佔17至20歲人口的18%最少增加至30%，確保所有學業成績符合升讀大學的學生，亦能獲得公帑資助入讀大學的機會，當中亦包括循副學士途徑升讀大學的學生，確保他們不需要自費背負財務重擔。

- 應增加大學資助學額，由現時的15,000多個，增加至每年25,000個，長遠而言需確保所有考獲入讀大學最低資格的學生，獲得入讀大學資助學額的機會。
- 應增加受教資會資助院校的學士學位課程高年級收生學額，讓更多青少年能夠及早受惠。
- 應擴闊「指定專業/界別課程資助計劃」的資助名額，由現時僅3,000個，增加至

10,000 個，容讓學生有更多學科的選擇，而非僅僅從經濟發展考慮資助方向。

- 應增加「專上學生資助計劃」的應繳的學費助學金上限為 100,000 元，並於每年參考各大專院校的自資學士課程費用以檢討和調整資助上限，減輕青少年的進修開支，避免未畢業已被迫背負沉重債務。
- 將現時在非資助院校修讀自資學士學位課程及副學士的學生提供學券資助，預期最少有 10,000 名學生受惠。
- 未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸，並將他們納入在職家庭津貼及綜援的受助人，向他們發放在職家庭津貼下的兒童津貼，及綜援下的基本金額。
- 將基礎文憑課程納入資助教育的一部份，基礎文憑課程屬高中教育一部份，政府應該將其納入資助教育的範圍，鼓勵成績未符入讀專上教育資格而又希望繼續學業的青少年學習進修，同樣避免因經濟困難而放棄進修機會，局限青少年的發展。
- 應考慮通知各大專院校，從改善行政程序上著手，延後收取留位費的時間，或調低留位費金額（例如：300 元至 500 元），容讓學生有更多選擇；同時亦應延後收取首期學費的時間，容讓有經濟需要清貧學生成功申領學生資助後再繳交學費，避免基層家庭出現週轉困難，要向外借貸繳交學費的情況
- 學生資助辦事處應簡化申領學生資助及貸款的程序，爭取在最快時間內為合資格申領的清貧學生提供資助及貸款。
- 綜援及低收入在職家庭津貼應涵蓋大專及大學貧窮學生。

#### 確立青年未來願景 推行「五為四能」青年政策

- 將青年發展對青年乃至社會未來影響深遠，各項社會政策和服務均繫及青年福祉，當局必須從宏觀層面制訂相應的青年政策、建立相應政策目標和執行綱領，讓青年人建立願景，看到希望。下屆政府應建立未來青年的願景、目標和策略，包括：
- 青年的未來願景（「五為」青年願景）：能培養青年成為富視野、懂關愛、具創意、能領導、肯承擔的香港未來主人翁；
- 青年政策的目標（「四能」青年政策）：
  - 個人發展：能為不同志向的青年人，提供多元學習、培訓和個人發展機會，發揮所長、盡展個人天賦；
  - 生活質素：能在生活水平不斷改善，生活質素得以提升的環境下發展；
  - 社會情懷：能加深對香港和國家發展的認識，能成為服務本港社會、貢獻國家的棟樑；

個人價值：能養成積極的人生觀和正面的價值觀。

- 青年政策的策略：

教育：提供優質、多元化和多階進出的升學途徑，並推行職業教育，強化免費教育資助，確保青年獲得平等發展及學習機會，發揮個人天賦潛能；

住屋：改善青年住屋環境，助較有經濟能力的青年置業；

就業：營造良好就業環境，完善各行各業晉升階梯，促進青年事業發展，社會向上流動機會；

社會福利：完善福利制度和社會安全網，加強扶助弱勢家庭的青年，為他們提供全面福利和生活支援；

社會參與：建立有效的渠道與青年溝通，聆聽和吸取青年意見，促進青年參與社會事務，成為公共政策和事務其中一個重要持分者。

訂立青年政策 **KPI** 量度具體施政績效

具體的青年政策目標和綱領是展開討論和參與的基礎，下屆政府除了要進一步訂出清晰的青年政策藍圖，與青年一同籌劃香港和青年人的未來，同時亦要訂立明確的執行時間表和施政路線圖；下屆政府將實施以結果為目標的行事方式，為指定的工作定下目標，更訂立「關鍵績效指標」（**KPI**）；有關指標應著眼於工作成果（**outcome**）及效益（**impact**），而非單單是項目產出（**output**）；以改善青年住屋問題為例，當局可訂立改善青年住戶績效指標，例如：除了未來增建多少個青年宿舍、提供多少個為基層青年而設的過渡性房屋單位外（**output**），更訂出未來五年能縮短低收入、輪候公屋的青年輪候公屋的時間（**outcome**）、如何改善整體青年改善住屋環境（**impact**）。此外，各項政策或服務均應引入貧窮評估機制（**poverty impact assessment**），從扶貧角度評估政策對各貧窮人口的效益和影響。

改革青委會增基層青年代表 訂全面扶助貧窮青年政策

目前的「青年發展委員會」缺乏基層青年代表，難以了解及反映基層青年需要。青年發展委員會除包括高層次決策局的官員外，成員更應包括基層青年代表，以便從更高決策層面，檢視與青年（特別是基層青年）發展相關的政策。另外，當局應改變現時青年發展委員會的諮詢組織性質，加強其影響力，並增加基層及弱勢家庭的青年代表，照顧經社地位較弱、有特別需要青年的需求。

青年房屋：為輪候公屋青年提供租金津貼 增設「青年過渡性房屋」和「青年宿舍」

因應住屋是其中一項基層青年最關心的生活面向，除整體處理公屋輪候家庭的住屋需要外，當局應針對青年（尤其是基層青年）的住屋需要，特別性增加其他房屋支援，例如：將「現金津貼試行計劃」的受訪惟計劃並未有非長者單身人士、申請資格放寬至輪候公屋少於三年、增設專為改善基層青年住屋環境的「青年過渡性房屋」、增建青年宿舍，並按可負擔水平的原則、租金佔每月收入某一百分比的標準。另外，當局亦為重建青年置業階梯，助收入處於初期至中期階段（如踏入職場後 8 至 10 年）的青年人置業，參考入息水平訂定房屋售價，確保青年能「上車」擁有自己居所，增加改善生活質素，提升社會向上流動的可能性。

青年教育：增加專上教育資助 為專上青年提供生活費津貼 增加本地實習機會

當局多年來一直提供約資助學士學位約 15,000 個，並非所有符合升讀大學的學生能獲得資助學士學位，為此，當局應增加資助學士學位學額。至於在修讀以自資形式開辦並經本地評審的全日制專上課程方面，當局應重新檢視各項費用的資助額，若真正協助學生就讀被本地評審認可的全日制專上課程，則學費的資助額應確保能全數支付該學年內的學費。長遠而言，應考慮將現行的十五年免費教育擴展至十九年，涵蓋至大學和專上教育，並提供生活費資助，為清貧的大學或專上學生提供生活費津貼，取代貸款計劃。此外，當局應大力增加本地專上學生實習機會，結合官民商的合作，增加青年（尤其是基層青年）的社會資本，甚或為提供實習機會的企業提供資助或免稅優惠；更可設立「配對基金」，只要企業向實習學生提供津貼，政府便提供相應金額的津貼配對予實習生，這亦有助青年日後投身職場，增加謀生能力。

青年就業：全盤檢視各行各業 確保晉升階梯及就業機會

現行就業政策，並未有著力處理青年及基層勞工在本地就業發展不足、青年工作待遇差、職業階梯不足等問題，主力只是強調發展經濟，由青年勞工自行在市場上謀生，事實上，在就業政策方面，當局更應全盤檢視各行各業的晉升階梯及就業機會，並令本港經濟產業多元化，而非僅僅局限於金融、創科等領域；以確保青年及各行業勞工有充足發展和晉升機會。

青年經濟支援：改革綜援職津 涵蓋全日制專上院校學生

現時接受全日制專上教育的青年並不符合資格申領綜援。當局應將全日制專上教育學生納入綜援網，向他們發放基本金額及特別津貼，確保他們基本生活獲得保障和專注學業，避免

為應付生活開支而從事兼職等工作，影響個人作息及學習。另一方面，當局應按兒童年齡訂立分層兒童基本金額，以照顧不同成長階段兒童的基本需要，並從新制定綜援水平作為增減標準。另一方面，現時在職家庭津貼計劃，並無協助包括 15 至 21 歲正接受全日制專上教育的學生，當局應將計劃中「兒童津貼」的受惠對象，放寬至 15 至 21 歲正接受全日制專上教育的學生。

青年議政：全面檢討諮詢委員會功能 推「參與式預算」助參與 促進青年直接參與社區事務

當局應檢討各諮詢委員會的職能，主動邀請青年加入對民生影響較直接的委員會，同時應展開全面檢討，審視透過諮詢架構能否有效地回應青年人的訴求。另外，當局可試行「參與式預算」，在地區事務和社區資源調配上，讓該區居民可直接透過市民審議和溝通協調，令公共資源能有效合理分配，增加社區中成員在公共決策的參與度及投入感，促進社區的凝聚力和居民的互動。

### 3.3 貧窮婦女

#### 3.3.1 女性貧窮嚴重但支援不足

香港女性失業率由 2019 年 2.8% 上升 2020 年 5.7%，急增一倍，按《2020 年香港貧窮情況報告》，貧窮女性人口由 806,000 飆升 887,000，貧窮率增至 24.2%，上升 2.1%，升幅較以往高。這揭示疫情嚴重削弱基層婦女經濟和生計活動，令更多女性及單親母親陷入貧窮。此外，女性參與勞動率持續下降，由 50.5%（2019 年）減至 49.6%（2020 年）<sup>5</sup>，較男性勞動人口參與率 64.7% 差距甚遠。這亦致使婦女收入下降，2022 年 1 至 3 月份之《綜合住戶統計調查按季統計報告》顯示男性及女性個人每月就業收入中位數分別為 \$21,000 及 \$15,000，女性的收入低於男性三成<sup>6</sup>。可見，疫症削弱婦女經濟和生計活動。

#### 3.3.2 照顧者多為女性，獨力力承擔責任

據政府 2021 年的《香港的女性及男性勞動人口特徵》報告，全港有 615,600 萬名料理家務者，當中 94.1% 為女性，只有 5.9% 為男性。女性為照顧家庭付出更大代價，包括：喪失就業及工

<sup>5</sup> 香港特別行政區政府，政府統計處，按性別劃分的勞動人口及勞動人口參與率

<sup>6</sup> 香港特別行政區政府，政府統計處，綜合住戶統計調查按季統計報告

作選擇。沒有足夠的託兒服務及兒童照顧支援，很多女性兒童照顧者需要照顧子女，被迫留守家中，全天候照顧子女，未能有效釋放婦女勞動力。

### 3.3.3 託管名額不足，服務欠善

現行不少託管服務欠善，包括：提供午膳、接送、提早託管開放時間等，以銜接半日放學時段。首先，幼稚園方面，沒有提供午飯，解決午餐問題（57.9%）、沒有延長服務時間（57.9%）、沒有提供緊急全日託管服務（54.2%）及半日課情況下提供上/下午託管服務等。小學課餘託管方面，沒有提供緊急全日託管服務（54.2%）、沒有延長服務時間（57.9%）及沒有提供午飯，解決午餐問題（57.9%）。另外，課餘託管調查顯示，疫情期間 77.2% 課餘託管機構未有提早開放時段（多繼續維持 3:00-4:00）及 77.8% 在疫情緩和沒有提供接送服務（疫情前 66.7% 沒有提供接送服務），即接送更因疫情出現減縮。

### 3.3.4 內地來港探親雙程證人士缺乏服務支援

基層雙程證探親人士包括：準移民、單非和雙非，雖然長期居港，但港府和公眾均視他們為訪客，並不認為他們有長期居港需要。由於缺乏身份證，他們在許多社會支援方面被拒絕，同時也面臨歧視。這 40,000 名雙程證探親人士在香港社會中被視為隱形的存在。特別是對於雙非和單非家庭，儘管他們的子女是香港永久居民，卻無法從任何福利政策中獲得幫助，包括消費券。許多家庭被迫居住在劏房中，由於父母無本港身份證，無法申請公屋，因此無法滿足申請過渡性房屋所需的三年居住要求。他們無法申請一年多簽，每三個月需要往返香港和內地續簽證，這嚴重影響了子女的學業和生活照顧。另外，由於疫情緩解，本港續簽 4 個月的便利措施也被取消。在教育方面，我們應關注貧窮雙非和單非兒童擁有平等的學習和發展機會。目前，他們無法登記智方便，無法透過程式申請 2023/24 年的 2500 元學生津貼。在勞工方面，我們應配合政府的補充勞工計劃，透明化合法中介的名單和聯絡方式，包括公佈能夠處理不同類型外勞的合法中介聯絡方法，讓雙程證人士可以透過合法途徑來港工作。現時問題時中介費太貴及必須居於公司宿舍，雙程證家長難以工餘照顧子女。

#### 協助貧窮婦女及中港分隔家庭的建議

- 強化學校託管（託管、課外活動及功課輔導三合一至下午 7 時，提供平日及長假期託管服務）；
- 完善託兒服務，包括：增加名額、資助名額、接送服務；

- 設立社區保姆培訓及牌照制度，提供托兒券，增加托兒服務機動性。
- 政府應全面制定家庭友善政策及立法推行；
- 進一步增加社區保姆津貼，並設立受訓保姆註冊制度；
- 加強婦女社區經濟發展。

#### 統計居港準移民、單非和雙非人數和逗留狀況

- 定期統計和調查，掌握準移民、分隔單親甚至雙非等持探親雙程證人士的居港情況和生活需要
- 人口政策規劃應制訂包括雙非在內的雙程證人士，與大灣區各地政府協調，為他們規劃配套如住房、醫療、教育、交通等應有的資源

#### 為內地來港照顧家人的雙程證人士提供支援服務

- 「一年多簽」應涵蓋所有需要在香港逗留照顧子女的雙程證父母，不論其配偶是否香港永久性居民
- 配合政府的補充勞工計劃，「補充勞工計劃」應公開和透明申請途徑，或在港設立申請部門，讓居港雙程證人士亦可在港申請及在港培訓，包括公佈能夠處理不同類型外勞的合法中介聯絡方法，讓內地來港探親雙程證人士可以透過合法途徑來港工作。同時，也應降低中介費用，目前這些費用範圍從 2 萬元到 5 萬元不等。此外，對於已持有雙程證的居民，考慮到他們在港已有住宿安排，應提供彈性住宿安排，不一定局限於僱主所安排的居所。
- 社會房屋計劃/過渡性房屋應開放一定比例予本港小孩和其雙程證父母申請
- 綜援計劃的申請應回復至 2008 年前的政策，即容許 18 歲以下、內地人在香港出生的子女以個人身份申請綜援。及時雨基金和消費券等現金援助計劃亦需開放予他們申請
- 社署需發放指引予各服務單位，確保內地來港照顧家人的雙程證人士可參與服務。短期食物援助計劃亦需包括有需要的內地來港照顧家人的雙程證人士
- 拓展「期望管理計劃」於本港推行，加強計劃宣傳且委托獨立機構檢討服務
- 在港為內地來港照顧家人的雙程證人士開設適應及裝備就業計劃

#### 為內地來港照顧家人的雙程證人士提供生活便利

- 恢復 2003 年之前優惠政策，內地來港照顧家人的雙程證人士可享用與港人相同醫療費用

- 不需擔保人和按金情況下，內地來港照顧家人的雙程證人士可憑兒童出世紙為子女辦理圖書證
- 內地來港照顧家人的雙程證人士可憑婚姻證明或兒童出世紙開設銀行戶口

人口政策變通，不要等到 **60** 歲，提早批准雙非及單非家長來港工作及照顧家庭，制訂多元文化政策以歡迎移民

- 考慮到本港人口老化，及兒童需要，配合人口政策，研究除現有計劃外，可讓單非及之前的雙非有秩序申請來港定居。因到 **60** 歲時，這些家長可以憑年老父母來港依靠成年子女單程證名額來港定居，遲早會來港，應儘早讓他們來港，年輕可以工作及在港兒童需要照顧及家庭支援，才可以健康成長。
- 重設「新來港定居人士服務統籌委員會」統籌新移民來港前與來港後服務，服務應包括準移民、單非和雙非。

### 3.4 綜援受助人

#### 3.4.1 綜援制度欠善

綜援是基本生活保障安全網，惟綜援制度不足待完善。社會保障專家麥法新（MacPherson）早於 1994 年採取基本預算方面（basic budgetary approach），研究綜援受助者的生活水平，並建議政府增加綜援標準金額，將基本生活包括物質需要及日常生活習慣。社會福利署於 1996 年否決麥法新教授的建議，以「基本需要」（basic needs approach）標準及以住戶開支調查（household expenditure survey approach）來訂定綜援金額。當局多次綜援削減均不以 1996 年所定的綜援水平為基準，1999 年以人多少用錢為準則削減三人或以上的綜援，2003 年以「社會保障綜援實際物價指數」（社援指數）代替「社會保障綜援預測物價指數」作準則，以上年的指數計算下年生活，未能切合家庭生活需要，社援指數所包含項目狹窄，以綜援戶的開支模式作調整，綜援戶在削減後的開支受扭曲，難以反映實際開支需要。

另外，綜援以每年社援物價指數平均升幅作為下年的加幅指標，一方面低估升幅，另一方面，亦令綜援調整往往落後於通脹，未能及時為綜援人士解困，令綜援人士生活百上加斤。雖然政府調整「綜援基本金額」，但自 2003 年削減「租金津貼上限」後至今只按甲類消費物價指數租金指數部份調整，超租戶一佔私樓綜援戶的一半。雖然行政長官在 2019 年施政報告中宣佈各項改善綜援措施，包括：「鼓勵就業」的措施、恢復各項特別津貼予非長者受助人，並提高綜援租津上限等等，惟當局仍未有恢復健全成人的長期個案補助金，處理匱乏困境、未有設立綜

援學童課後支援津貼、未有進一步全面檢討社會福利制度，無檢討綜援制度並改為基本生活預算訂定綜援金額幅度，仍有極大改善空間。

### 3.4.2 綜援標準金額遲遲未檢討

現時綜援制度的標準金額數據，是社署於 1996 年按市民的基本生活需要而制定，標準金額其後只一直根據社援物價指數的變動來調整。過去二十多年市民對基本生活的定義已出現不少改變（例如二十多年前不會視使用手提電話、電腦、課外活動為基本需要），2008 年以來通脹倍升，現時受助婦女和子女應付基本生活需要實在有困難。自 1996 年起，綜援標準金的計算方法至今仍未有更新。

### 3.4.3 綜援支援津貼不足

根據調查發現，綜援婦女最希望得到的支援為「提升綜援標準金」（83%），其次為「提供子女補習津貼」（79.1%）、「提供購買網上學習物資」（60.7%）及「提供子女參加課外活動津貼」（59.7%）。可見數據卡、網上學習物資和抗疫物資等項目，在疫情下被各項津貼列為額外開銷，沒有向受助人提供直接支援，而受助人為滿足疫情下的新增生活開支項目，只能以節衣縮食或借貸的方式應付。加上標準金僅以社會障綜援實際物價指數調整，未能正視現時受助人和子女就學習或課外活動的需要。

### 3.4.4 基層雙非兒童無法獨立申請綜援

此外，許多雙非兒童，其中一些甚至來自單親家庭。由於父母沒有本港身份證，無法在本港工作，家境非常貧困。如果這些雙非兒童回到內地生活，由於沒有內地戶籍，他們需要支付高額的贊助費用。根據現行綜援政策，他們無法獨立申請綜援，必須在香港找到一位委託人，其本人必須領取綜援，和可作為委託人協助兒童領取綜援。然而，由於涉及金錢，缺乏親友關係或親友中無人領取綜援，許多雙非兒童很難找到合適的委託人。

#### 協助綜援受助人的建議

- 提升綜援至基本生活水平：重新釐定最低生活水平，按預測通脹率調整；期望基本生活水平不低於官方貧窮線的水平，即以平均綜援金額不應低於住戶入息中位數的一半或以下，

或按全港住戶人數分類的開支中位數的一半（25%位分的每月開支）制訂綜援開支水平為參考目標。

- 在訂定基本生活開支時，在援助項目方面，估計「耐用物品」時應包括「資訊科技及電訊設備」的開支、估計「雜項服務」時應包括「資訊及通訊服務」。由於每年按實際價格調查綜援標準金額，在通漲時期令原有購買力滯後，另外，估計交通開支的參考水平由現時5%最低一般住戶的每年平均住戶開支改為參考最低25%的水平。此外，當局應恢復採用按預測通脹率調整社會保障援助金額，避免綜援金額升幅追不上通脹幅度。
- 改善調整綜援水平機制：按更新後的住戶開支統計調查重估各項目，檢視(1)基本生活中有關食物與非食物開支的項目、(2)項目應有之數量，以及(3)該項目預期使用年限，更新基本生活開支金額；食物零售價格應參考最低的60%組別的價格作換算，至於部份非食物開支（如燃料、電力及交通），則應上調至全港最低25%收入組別住戶的消費模式為準，以進一步提升綜援的生活水平。在調整機制方面，當局應定期（如每5年一次）按更新後的住戶開支統計調查重估各項目，檢視(1)基本生活中有關食物與非食物開支的項目、(2)項目應有之數量，以及(3)該項目預期使用年限，更新基本生活開支金額；並以此作為每年調整社援指數的依據。確保綜援金額能應付基本生活所需，避免綜援受助人在接受安全網支援後仍未能脫離貧窮境況。
- 改善綜援租金津貼上限及調整機制：當局應訂定綜援租金津貼上限可應付九成私樓綜援戶的租金開支為政策目標，確保綜援租金津貼的上限及調整機制能支付綜援受助人實際租金開支。此外，當局應另行訂立社援指數私樓租金指數，作為津助金額參考指標。當局更可考慮按照分區私樓租金制訂分區出租私樓津貼指數，從而訂出分區綜援租金津貼上限，並用作日後調整綜援租金津貼的水平。同理，當局亦應恢復早年預測性通脹的金額，而非按照已過去的通脹率作調整指標，避免租金津貼上限的金額滯後，令受助人未能應付市場實際租金的升幅。進一步增設各項特別津貼，回應社會發展需要，例如：健全成人的長期個案補助金、綜援學童課後活動津貼、為所有綜援受助人提供個人化的電話費津貼及上網津貼等。
- 綜援及在職家庭津貼的受惠對象，涵蓋至正接受全日制專上教育的大專及大學貧窮學生。

- 當局應按社會發展水平，從新制定綜援水平作為增減標準，設立綜援學童課後活動津貼（例如：興趣班、運動培訓、音樂班等課後活動）、課後補習開支等，更全面地為受助家庭提供生活保障。
- 為不同年齡的綜援兒童分層提供基本金額  
兒童基本金額並未有因應不同年齡的受助兒童的成長及學習需要作相應調整。由於不同年齡及就讀各年級的學童在學習開支及成長需要均各異，為此，社署應針對不同年齡的受助兒童的需要相應調整基本金額，或在兒童基本金額以外，設立例如：奶粉券、學習券、兒童津貼等補助金，確保貧困家庭兒童獲得最基本的成長所需。
- 政府亦應增加領取綜援學習津貼的金額及擴闊津貼金額涵蓋的範圍，包括：課外活動及補習費等，確保貧窮兒童獲得平等發展機會。
- 改革綜援，將全日制專上教育學生納入綜援網，向他們發放基本金額及特別津貼，以免貧窮學生走堂以賺生活費或背負太多債務。
- 增加工作誘因，協助綜援人士脫離綜援網，如將綜援全數豁免額由 1,200 元增至 3,500 元或按家庭人數調整。豁免期限增加至三個月，將兩年一次豁免機會增至三次。
- 為協助綜援人士脫離綜援網，社署可以協助居民將工作需要被扣的金額儲蓄，直至金額達至綜援申請資產限額多一倍，就退回給居民及退出綜援。

### 3.5 在職貧窮勞工

#### 3.5.1 在職貧窮逐年升 實質工資現倒退

過去十多年勞動人口的貧窮狀況呈惡化跡象。根據《2020年香港貧窮情況報告》，2020年有從事經濟活動的在職貧窮住戶，上升至 23.8 萬戶，當中在職貧窮人口多逾 80.5 萬人口，在職貧窮住戶數目和人數均為過去 12 年來新高；以 2020 年全港貧窮人口（政策介入前）（165.3 萬）計算，每兩位貧窮人口中，便有一位身處在職貧窮家庭，反映勞動者工資嚴重不足。

#### 3.5.2 在職貧窮人口增 調升工資保基層

本港遲至 2011 年 5 月 1 日才開始實施法定最低工資，並每兩年進行檢討，多年來最低工資一直處於極低水平（目前為每小時 40 元），升幅趕不上通漲和消費物價指數增幅，工資購買力更出現倒退！勞工階層既無法分享經濟發展成果，胼手胝足過活且朝不保夕，更遑論提升生活質

素；可見工資制度改革刻不容緩，不能一拖再拖。貧窮問題是本港多年來積累的深層次矛盾，在職貧窮問題持續嚴峻，反映最低工資水平未能有效保障基層勞工及家庭的生活，勞工長期處於在職貧窮困境，無從透過自身力量改善生活質素，工資制度失效並亟待改革。

### 3.5.3 增幅輕微趕上物價 購買力未顯著提升

經修訂的法定最低工資水平於 2023 年 5 月 1 日調升至每小時 40 元，相對於首個法定最低工資水平（每小時 28 元）的累計升幅為 42.9%。2011 年 5 月至 2023 年 2 月期間整體綜合消費物價指數累計上升 34.0%（同期整體甲類消費物價指數累計上升 38.5%）。表面上而言，法定最低工資的水平升幅高於消費物價指數升幅，購買力有所改善，惟增幅輕微。再者，2011 年實施首年的法定最低工資，訂定水平是參考 2010 年物價為基準，實施時已有所滯後，加上工資水平亦未計及 2023 年實施後及其後兩年（2024 年及 2025 年）的物價升幅，反映法定最低工資水平難以有效地提升實質購買力。更重要的是，2011 年制訂的法定最低工資水平本來已極低，13 年後最低工資水平未有大幅提升，難言改善勞工生活。目前法定最低工資水平是極低且不合理，以現時法定時薪 40 元為例，若勞工每日工作 8 小時，每星期工作 6 日，每月工作 26 天為例，每月薪金亦只有 8,320 元；反映最低工資難以維持基本生活。

### 3.5.4 優化法定最低工資檢討機制欠善 分享經濟成果力度不足

政府在 2024 年 4 月宣佈優化法定最低工資調整機制，本會認為一年一檢有助更快地回應物價變動，新機制建議「有加無減」亦避免打工仔因通縮時面對減薪困境；至於訂立方程式調整工資水平亦更能增加調整機制的透明度，讓公眾更掌握調整的理據，亦可讓工資水平更客觀、科學地調整，方程式亦加入經濟增長因素，反映當局希望與民分享經濟發展的成果，充份體現當局為民生添幸福的心思。惟建議改革力度不足，未能改善勞工生活，問題包括：(1) 一檢一年數據滯後 真正調升至時已太遲；(2) 按物價指數調整及有限度分享經濟增長，建議只按甲類消費物價指數調整最低工資水平，只能確保最低工資的購買力不受通脹侵蝕，勞工最多只能維持現狀。至於方程式中引入「經濟增長因素」，但只計算增長的兩成，並以最多 1% 為上限，雖然有助分享經濟成果，惟幅度甚微，背後理據未明。縱使經濟有可觀增長，最終仍限制了增長因素幅度，未能全面做到與民分享經濟成果；(3) 新調整機制未處理最低工資水平過低的根本問題。

### 3.5.5 職津受惠人數少 經濟支援待增加

2020年18至64歲的貧窮人口多近80萬人，目前政府主要透過在職家庭津貼，向收入較低的在職家庭提供生活補貼。雖然政府已推行職津數年，但申領人數仍不多，根據《香港貧窮情況報告2020年》，2020年在職貧窮家庭人口（政策介入前）多達80.5萬人涉及逾23.8萬戶，惟僅23.5萬人即7.1萬個住戶（2020/21年度）申領津貼，佔整體在職貧窮人口僅約三成；在2021/22年度最新申領人數仍然維持在7萬住戶即約有23萬人，但扶貧報告亦指出職津只能協助僅5.3萬人脫貧，降低整體貧窮率0.8%（2020年），反映扶貧力度不足。

職津計劃直接能為在職低收入勞工提供即時現金支援，當局應放寬計劃申請資格，包括進一步調低工時限制（全額津貼工時由192小時下調至144小時），將疫情下限時安排的工時轉為恆常化（例如：3/4及半額津貼工時改為126小時及72小時）；將兒童津貼與基本津貼的工時要求脫鉤、應「兒童津貼」受惠對象，放寬至正接受全日制專上教育的子女。此外，目前職津的基本津貼及兒童津貼金額屬任意訂定，未有嚴格考慮改善受助住戶脫貧的程度，相關金額理應系統地回應貧窮戶需要，並訂立客觀調整機制。

#### 協助在職貧窮家庭的建議

- 上調最低工資水平，訂立客觀調整機制：立即將法定最低工資上調至工資中位數的**50%至60%**（即不少於每小時**53**元），並訂立法定最低工資水平計算及調整機制，並就各項調整因素訂立相應權重，以求客觀及科學地調整最低工資水平。檢討週期方面，法定最低工資應由兩年一檢改為一年一檢，並採取預測性的方式，估算未來市場消費物價的變化，避免出現最法工資水平滯後於檢討期的問題。長遠來說，當局應訂立全港基本生活開支水平的標準，並研究引入「生活工資」概念，確保全職僱員能照顧自身及一名家庭成員的每月基本生活開支。
- 訂立標準工時：應立法訂立標準工時，並修訂超時工作下的工資補貼水平，促進勞工與家人獲得工作生活平衡。
- 改革在職家庭津貼，包括：簡化申請程序及延長申領期、將正接受全日制專上教育的子女納入為兒童津貼的受惠對象、放寬工時規定、將兒童津貼與工時脫勾等。
- 為低收入勞工代供強積金，將強積金供款對象擴闊至在職家庭津貼受助人的工資水平（半額為14,100元、3/4為12,100元、全額為10,100元），此舉既可即時增加基層勞工每月可動用工資，收立竿見影之效，同時亦可藏富於民，長遠有助強化基層勞工退休保障、鼓勵在職勞工積極工作。
- 研究設立負徵稅制度，若每月收入低於認可每月收入水平，受助住戶便可以獲得基本生活補貼：將職津計劃過渡至負入息稅制度，推行類似英國的工作稅務補助（**working tax**

credit )，計劃特點是肯定受助對象的基本需要，只要符合一定工時要求，便能獲得認可開支與原有收入相差之補貼額；工作稅務補助更全面支援低收入勞工及家庭，並針對不同家庭組合(例如:是否屬已婚家庭、殘疾僱員、中年老僱員)，針對不同成員需要提供不同津助金額。

- 放寬「現金津貼試行計劃」：將試行計劃擴展至非長者單身人士，並將計劃對象放寬至輪候公屋少於三年的私樓租戶，以便在公營房屋短缺之時，能為輪候冊家庭提供及時支援。由於房屋是一項重要的扶貧服務，新政策亦要增建公屋及過度性房屋數目，改善輪候冊家庭居住環境。
- 發一年期全科全家通用的低收入醫療費全額/3/4 額/半額的豁免書予低收入家庭/在職津貼家庭。
- 創造就業機會，增加培訓：過去數年受疫情影響，香港曾一度面對嚴重的經濟低迷及失業情況惡化局面；以本會的接觸，疫情後，經濟未全面復蘇，部份居民找不到全職工作。因此，政府必須有更全面支援基層失業及就業不足的工友和家庭渡過經濟難關。今次疫情對經濟發展模式以至市民生活消費習慣亦可能造成重大變化，例如日後人們將會更多地透過網絡進行購物與消費，這可能會令原來的飲食及零售等行業的職位造成永久性影響，代之而起的可能是朝「夜經濟」、「網絡經營」等方向發展；為此，本會建議：
  - 因應經濟社會發展情況，檢視經濟及就業市場未來發展方向，並就支援基層就業與培訓釐定政策與支援。
  - 檢視各行業的職位待遇及晉升階梯，主動協助如何建立基層勞工提升就業技能及在行業內增加收入的渠道。
  - 近期政府因勞動人力不足，放寬「補充勞工計劃」的申請要求，容許 **26** 個低技術/非技術工種輸入勞工且不設配額或上限，導致本地勞工擔心受負面影響。為此，當局應因應各行業/職位有限度地訂立輸入勞工的配額，並每年檢討，長遠仍是以積極培訓本地勞工為主，完善再培訓制度，保障本地勞工權益。
  - 促進基層就業及培訓：因應經濟社會發展情況，檢視經濟及就業市場未來發展方向，並就支援基層就業與培訓釐定政策與支援。再培訓要追上市場需要，提供短期一至兩日可考牌的班（私人市場人力資源中心，兩日已可完成保安證課程），如長時間的，津貼對基層人士，應大加至可以支援交租及基本三餐的水平。
  - 勞工處應主動外展僱主及失業人士，以促進就業，並為搵工人士配套培訓課程、托兒服務、情緒輔導等。
  - 政府應大量增加社會服務或改善社會的工作崗位，以創造就業機會給基層。

- 政府應資助在商界或各界，以令基層較難入職人士（傷殘/長期病/長者但仍可以兼職工作）找到工作/培訓工作，以促進就業。
- 檢視各行業的職位待遇及晉升階梯，主動協助如何建立基層勞工提升就業技能及在行業內增加收入的渠道，增加支援就業、培訓、考牌、進修、首兩個月上班支援的服務及津貼/基金。
- 所有綜援人士就業，其需扣除的金額，社署幫忙儲蓄，直至加至綜援人士原有允許的儲蓄額才開始扣，如想脫離綜援者，儲至綜援資產金額多一倍才脫離綜援。
- 鼓勵綜援人士參與就業培訓、進修、工作，可獲免費照顧家庭的支援服務，及不扣培訓津貼

#### 設立長期失業/開工不足援助制度

- 設立短期失業及就業不足援助金（即每月正常收入的 80%，上限為 16,000 元，最多可領取六個月津貼）是失業福利的一種，短期可處理失業勞工的困境；長遠亦須就設立供款式的失業保險，作廣泛公眾諮詢。

## 3.6 無家者

### 3.6.1 資助宿位未能應付無家者需求

2023 年 12 月經社署登記的無家者人數為 753 人，惟政府資助無家者宿位在 2022 年亦只有 228 個，宿位數目供不應求。再者，現時社署限制「資助無家者宿位」，六成入住人士住宿期不能超過 6 個月，建議社署延長宿位住宿期至 2 年；如無家者在住宿期完結未能找到可負擔單位，便很可能再露宿（2018 年社協再露宿中位數為 4.18 次）；現時資助宿位只是床位間隔，缺乏私隱度，建議社署未來宿舍改善其住宿私隱度。

### 3.6.2 服務未回應長期、年老及患病露宿者需要

雖然近年無家者人口有所減少，在前線觀察，不少無家者均屬一露宿年期較長（5 至 8 年或更長）、較為年長（60 歲或以上）、個人身心健康均有一定困難需要跟進，然而，目前無家者宿舍服務主要處理住宿需要，未有人手提供無家者全人服務，亦未能深入跟進每名無家者個人問題，更遑論處理就業、健康和醫療服務等需要；相關支持服務亟待改善。

### 3.6.3 女性無家者較多情感、情緒及精神健康層面上的需要

2021年社協展開「女性無家者需要研究」，女性露宿的原因除了普遍的經濟困難、受疫情影響、有精神健康問題、有成癮問題（毒癮、賭癮、儲物癖等）或健康問題等，值得注意的是，女性無家者相對男性有較大情感需要，高達八成受訪人士有不同程度的情緒支援需要、三份一人更有依附他人的傾向。有女性無家者因不願與伴侶分開而選擇一起露宿，及拒絕接受分開安置的安排。基於女性無家者增長迅速，成立專為女性無家者而設的服務中心、外展隊及緊急住宿服務。當局可參考英國，聘用全女性專業團隊服務女性無家者；為有伴侶/同伴的無家者增設不限性別及關係的雙人宿舍，顧及其人際需要及支援網絡，配合社工跟進介入，助脫離露宿。

### 3.6.4 香港缺乏「無家者友善政策」 落後鄰近地區

香港一直欠缺「無家者友善政策」；2019年康文署曾經把深水埗無家者物品無理丟棄，近年亦在無家者露宿的隧道長期擺放欄杆。本會曾與香港無家者探訪台北，發現台灣台北當地福利局為每位已登記的無家者，提供免費牙科服務，及為無家者提供台北福利局的儲物袋，以解決無家者日間因為外出要「存放個人物品」的需要。當局應設立「無家者友善政策」，保障無家者權益。

#### 協助無家者的建議

- 設立「無家者友善政策」，以保障無家者權益
- 大幅增加「無家者資助宿舍」
- 社署未來宿舍改善其住宿私隱度，而非如現時資助宿位只是床位間隔未有照顧個人私隱
- 成立專為女性無家者而設的綜合服務中心、外展隊及緊急住宿服務，聘用全女性專業團隊服務女性無家
- 為有伴侶/同伴的無家者增設不限性別及關係的雙人宿舍，可顧及其人際需要及支援網絡，配合社工的跟進及介入
- 為已登記的無家者提供免費牙科服務及為無家者提供儲物袋，以解決無家者日間因為外出要「存放個人物品」的需要。
- 推行「工作優先計劃」（**Job First Model**）：以全職或半職方式聘用前無家者，當福利工作人員/活動工作人員，前無家者可以扮演三種角色，既建立無家者信心，又達到以下扶貧果效：
  - (1) 協助外展工作，協助鼓勵現時無家者；
  - (2) 在經過相關培訓後，為前無家者提供維修或搬運訓練，參與社區及提供社區服務；
  - (3) 在適當培訓後，前無家者當上導賞員，向公眾/社會介紹無家者的困境及需要；

(4) 聘用受培訓前無家者，提供 1 至 2 年福利工作員半職或全職工作；

- 以往社區組織協會亦有培訓無家者參與扶貧工作經驗，包括：「加油站」為無家者提供加維修培訓，目的是在 2 年內培訓前無家者，為貧窮長者及家庭，提供免費基本家居維修；「侷住體驗館」為前無家者或劏房居民，府提供導賞訓練，以切身經歷向公眾講解貧窮與住屋問題；邀請前無家者參與外展工作，一起鼓勵無家者建立個人計劃。
- 現時政府在戒毒服務亦有類似做法，本港不少戒毒組織，為戒毒一年的朋友，提供「朋輩輔導員」培訓計劃，全職聘用戒毒人士當朋輩輔導員，協助濫用精神科藥物人士戒毒，或進行社區教育；
- 推行住屋優先計劃（**Housing First Model**）：現時無家者住屋支援有不少問題，包括：無家者資助宿舍最多住半年、無家者資助宿舍內沒有常設醫護人手或心理輔導學者，以及對於患有隱癖（毒癮/酗酒/賭癮）或情緒病困擾人士，在沒有醫護人手的宿舍未能受到合適協助。參考歐美的經驗，當地推行「住屋優先計劃」，提供 5-7 年住屋計劃；「住屋優先計劃」有常設醫護人手或心理輔導學者在宿舍；由於計劃屬復康計劃，令無家者在穩定居所接受輔導或治療，期望在一段不短時間後，嘗試面對或處理其個人問題/或精神狀況；當長期無家者願意中長線脫離露宿行列，是會一定程度減低了社會成本。
- 「住屋優先計劃」或無家者村落，能中長遠幫助到長期無家者脫離露宿行列，當無家者願意有穩定居所，他有機會建立信心，當無家者嘗試改善自己的行為/或接受治療，經過一段時間，若果他持續改善自己，有機會協助自己扶貧；以「住屋優先計劃」或無家者村落，亦屬優質服務，因為長期露宿朋友有機會因為得到治療或足夠醫護人手，繼續留在村內不再露宿，因此是會減低社會成本，他們會在無家者村內發揮個人潛能，貢獻社區，再進而支援工作增加經濟收入或脫貧。

### 3.7 不適切居所住戶

#### 3.7.1 劏房環境惡劣，悲劇頻生，急需解決問題嚴重

根據2021年人口普查的《主題性報告：居於分間樓宇單位人士》，只計算分間單位的劏房，未包括居住環境更為惡劣的板間房、閣樓空間、太空艙、床位及天台屋等不適切居所類型，全

港約有108,200個分間樓宇單位，共有107,400個住戶、215,700名居民，當中更有近一成六為15歲以下兒童。調查中顯示居於分間樓宇單位的住戶多為基層人士，其每月收入中位數只得15,310元，低於全港住戶的27,650元近一半。分間單位的住屋質素遠較全港住戶差，但其住屋開支卻遠較全港住戶為高，情況令人擔憂。2020年涵蓋更多劣質房屋的研究，在《劏房租務管制研究不作小組報告》中，符合上述統計計處「劏房」定義的分間樓宇單位連同板間房、閣樓空間、太空艙、床位、天台屋、劏房等的單位數目合計更高達 110,008<sup>7</sup>。2022年的長遠房屋策略委員會的數字是127500戶，254,361人。

籠屋、板間房及劏房等不適切居所不單住屋環境狹窄、當中更存在基礎設施不足、空氣不流通、木虱老鼠橫行，以及衛生惡劣等問題，令很多居民寢食難安，學生亦沒有學習空間，影響居民工作及學習，有些甚至健康變差，精神抑鬱，兒童脊骨彎曲等。而其中積壓以久的劏房安全隱患及消防安全危機急需政府關注及介入。2024年4月佐敦道華豐大廈3級火，釀成5死40傷，令人悲痛萬分。是次事件只為冰山一角，過去數年劏房火警頻生。

### 3.7.2 劏房定義應從闊，涵蓋床位、板房、劏房等劣質房屋

籠屋床位多數是多人合住，雙層碌架床，一人只有 15 呎至 21 呎的居住空間，人都不能站直身，低於 2 米，共用廚廁，或甚至有些無廚房，12 戶或以上的納入床位寓所條例管制，但此條例，要求床位寓所要申請牌照，要符合：走廊要至少有一米寬，每 8 人要有一廁所，對防火設備及衛生有要求外，不管伙數，亦不管最低面積，結果，不人道的床位依然存在，只是外型設計多樣了，有鐵籠、有木圍的棺材房、有開放式床位的、有仿太空艙的，其實都是站不直身，及多人一起蝸居的地方。而板房是用木板或磚間的房間，可以站直身，但多人合租，共用廚廁，套房式的劏房是單位分間房，但每間房都有一個廁所，但房間可以小如板房，有些甚至廁所是在房門入口或床頭，非常人不道，這些住屋，長期住，會引致情緒抑鬱，感到人生無希望。應通通列入最新法例管制或禁止。

<sup>7</sup> 2020 年劏房租務管制研究工作小組報告的劏房調查劏房種類	數目(單位數目)	本會估計戶數數目(人數)
符合 2016 年主題性報告劏房定義的劏房(即可屋外直達)	100,943	100,943 (201,886)
板間房	3,415	20,490 (26,637)
閣樓空間	258	258 (258)
太空艙	1,165	11,650 (12,000)
床位	160	2,560 (2600)
天台屋	4,067	4,067 (8,134)
總數	<b>110,008</b>	<b>139,968 (248,915)</b>

### 3.7.3 取締劣質劏房，必須配合安置政策，政策才能成功

近年中央政府多次表明對本港存在的籠屋、板間房及劏房等不適切居所的情況表達不滿，並要求特區政府將「告別劏房、籠屋」盡快提上施政日程，徹底解決纏繞本港多年的房屋問題。2023年10月特首首次明確表示隨著未來房屋供應將大增，政府將有條件解決劏房問題，公佈成立「解決劏房問題工作組」，並將於10個月內訂立「劏房最低居住標準」。標準涵蓋內容將包括：樓宇安全、消防及衛生要求、居住面積等。而針對不合最低標準的「劣質劏房」亦將提出取締方法；防止不合最低標準的「劏房」再增加；以及提出有序解決方案，包括所需的行政和立法建議。

這政策對現時約有24萬劏房居民有直接影響，租戶聽到此消息實在是又喜又憂，因為如果劣質劏房人人不想住，無奈家貧別無選擇，侷住劏房。如果關閉，又擔心安置政策不完善，無家可歸，很容易出現像90年代的床位寓所條例政策，當時只有提供了幾百位的單身人士房間及床位宿舍以安置居民，便推出床位寓所條例，一方面淘汰極差的籠屋，但條例寬鬆將應禁止的籠屋合法化，又不保證居民有安置，結果只有幾百籠屋居民安置到單身人士宿舍，其他成千上萬的籠屋居民只是由被關閉的籠屋搬往非法籠屋，租戶的住屋環境無改善，租金還一直上升，但如果政府處理妥善，基層得到妥善安置，又是基層的福音。所以是喜是憂，視乎政府如何定義劏房及提供何等配套安置政策，亦是消滅劏房的先決條件。此外，全港超過22萬籠屋、板房、劏房租戶支付昂貴租金、水電費，卻居於環境惡劣，又細、又多木虱、老鼠等，生活在水深火熱中，尤其是炎夏更是熱不可耐，但政府卻極少支持，N無津貼也是時有時無。

#### 協助不適切居所住戶的建議

- 最低住屋的標準：住屋標準定義必須清晰、可以操作、易於執行、回應住戶住屋需要。「最低標準」的定義，除了建築物的安全性，亦要考慮到單位的宜居性和住戶負擔能力。政府應先行定義劏房最低標準，針對定期識別低於標準的劏房單位，以立法方式作出相應行動及取締時間表，建議政府用兩年時間，先做立法及全港劏房登記工作，等待簡約公屋及過渡性房屋合共5萬單位齊備，再加上公屋供應量增加、起始租金立法及房屋署的現金津貼配套下，務須在5年內，全面展開取締籠屋、板間房及劏房工作，助基層住戶脫離惡劣環境，最終全面取締分間樓宇單位。
- 根據聯合國《經濟、社會與文化權利的國際公約》列明，適切居所（adequate housing）須符合七大條件：

- (1) 居所穩定性 - 確保居住者受法律保護，以免受到強迫驅逐、騷擾和其他威脅；
- (2) 基本設施提供 - 確保居住者享有安全食水、日常所需能源、衛生及其他基本設施；
- (3) 可負擔性 - 住屋開支為居住者可承擔的水平，不會對其日常基本生活構成影響；
- (4) 居所適切性 - 安全居所，需有足夠空間；同時能使居住者免受「寒冷、潮濕、炎熱、風雨、其他健康威脅和結構危險」；
- (5) 無障礙 - 保障社會上弱勢和邊緣群體的特殊需求；
- (6) 地點 - 居所的位置需有一系列配套，例如就業機會、學校、保育中心和其他社會基礎設施；
- (7) 文化處境 - 不存在任何形式的歧視，尊重並考慮地區之文化特性、展現文化身分和多樣的住房。

- 當然，究竟如何定義及理解適用、可負擔等，亦要視乎各地的公共資源及經濟發展水平。以香港為例，香港公共房屋的編配標準是人均室內樓面面積不少於 7 平方米<sup>8</sup>。過去 10 年，公屋租戶的人均實際室內樓面面積已增至約 13 平方米。公屋住戶的人均室內樓面面積如少於 5.5 平方米，會被視作「擠迫戶」；這些都是日後訂定最低標準的重要參考指標。

- 劣質<sup>劃</sup>房定義：參考香港公共房屋的編配、擠迫戶標準及聯合國對適切居所標準，未來的「劃房最低標準」，其實亦應該是在香港最低的住屋標準；為加強約束力，標準亦應以立法方式規管；日後任何住屋單位，只是在以下居住面積、居住高度、單位設備、通風設施、建築安全、租金水平、樓宇管理等 9 項情況中，出現其中 3 項情況，即可定義為不符合「法定最低住屋標準」的劣質住房單位；以目前全港近 11 萬戶劃房推算及前線觀察，估計全港約三成的劃房單位並不符合「最低住屋標準」。

- 建議不符合「最低住屋標準」的九項準則，出現其中 3 項情況，即可定義為不符合「法定最低住屋標準」的劣質住房單位

1.	居住面積	一人居所面積以少於 7 平方米，二人或以上人均居所樓面面積少於 5.5 平方米
2.	居所高度	處所樓底低於 2 平方米 或分上下格出租
3.	單位戶數	單位分租多於 5 伙
4.	單位間格物料	單位間格為易燃物料
5.	單位設備	沒有將廚房及廁所分隔、洗浴設備或沒有提供廚房、廁所及洗浴設備

<sup>8</sup> 房屋事務委員會 2015 年 7 月 6 日舉行的會議 立法會秘書處就新公共租住房屋單位的設計擬備的背景資料簡介

6.	單位通風設施	沒有空氣流通系統或沒有開了可以透氣的窗
7.	建築安全	1. 居所內出現石屎剝落、滲水等單位安全問題 2. 該建築物出現消防或結構安全問題 3. 屋宇署/有關政府部門曾發出修葺令/工程改善令等，又未改善
8	租金水平	4. 整個單位所有劏房總租金超乎差餉租值 1.2 倍
9	樓宇管理	5. 該分間樓宇單位處於三無大廈內（無成立法團、無物管公司、無業主/居民組織）

- 法例涵蓋的劏房應包括不同性質樓宇的籠屋、太空艙、棺材房式的床位、板房、套房式的劏房。
- 執行機制及安置配套: 6個月整改期，公佈劣質劏房名單、必須提供安置、搬遷津貼、准匿名投訴

劣質劏房政策除了要有嚴格定義，亦需要有可行的執行機制及安置政策。任何不符合「最低住屋標準」的劏戶，將會被評定為「劣質劏房」；業主有 6 個月內進行改善工程，若如 6 個月內仍未有改善，將不可再作出租，直至該單位不再被法律評定為違反「最低住屋標準」為止。若有違反者，即屬犯罪，罰則可參考《床位寓所條例》，例如：一經定罪，可處不超過第 5 級的罰款及不超過 1 年的監禁，並可就該罪行持續的每一日(不足一日亦作一日計算)，另處不超過\$5,000 的罰款。政府公佈及更新劣質劏房的地址，地產亦不應為被政府列為劣質又未改善的劏房提供服務，如有違反需要處罰。配合安置政策下，可仿效社署及房署，准許匿名舉報劣質劏房。

- 至於租住不符合「最低標準」的住戶，若法例實施前簽定租約的，可在租約正式完結後搬離；若在法例生效後簽訂租約，租戶有權提早解約。如工程需要租戶搬走，或該劏房被界定為不可以再出租，業主/二房東必須退回按金，租戶亦並可獲取政府搬遷津貼及安置。
- 已申請公屋者，可提早三年安置公屋（仿效天台屋安置，提早三年配屋）、收入及資產合資格申請公屋但未申請公屋者（包括：靠雙程證家長照顧的兒童及青少年，應仿效綜援，以成年親友代申請），均應同時獲安置入住過渡性房屋或簡約公屋；房屋收入及資產輕微超過公屋申請資格者，又無家可歸，則可經社工審批考慮酌情安排以乙類申請入住過渡性房屋或中轉屋。有些申請了公屋的家庭，如未能提早安置公屋、或過渡性房屋或及簡約公屋都沒有合適單位的，政府應提供租金津貼以租住適切居所。
- 根據劏房租務管制研究小組報告的調查，48.4%租戶（約 53,244 戶）已申請公屋，16.9%（約 18,659 戶）因非永久居民未入申請，8.7%（9,677 戶）因申請程序繁複或輪候時間太長未入申請，12.5%（13,751 戶）因超入息或資產未能申請，3%（3,300 戶）未入申請的估計是中港家庭兒童/青少年，有些是父母一方是港人，但去世/離棄子女；內地單親父/母雙程證來港照顧，或父母均是內地人，但子女在港出生，這些兒童/青少年大多是經濟赤貧，有些是一人綜援兩人用，均因未夠 18 歲及家中又沒有成人的香港居民，而未能申請公屋或過渡性房屋，但因家貧，租住的劏房又特別差，所以政府的安置政策務必要涵蓋他們，可以社署社工或其在港友人代簽申請及准許其雙程證的親人可以寄居。

- 政府應立即做全港劏房（包括床位、板房、劏房等）的凍結登記，之後興建的劏房，必須符合最低住屋標準，如工程涉及樓宇結構，必須入則批准。政府應制定分階段消除劣質劏房及全面取締劏房的時間表及房屋權保障目標。
- 屋宇署應設有隊伍，在接受分間樓宇單位住戶呈報下，到單位巡視滲水、石屎剝落等樓宇安全問題，並可向業主發出修葺令；同時應支援業主如何改善。
- 修訂《業主與租客（綜合）條例》，以規管起始租金，建議規定業主分間單位出租後年租金收入不能高於其差餉租值 120%，並加強執法，保障劏房住戶。
- 房屋署的現金津貼應該繼續及擴大受惠對象至非長者單身。
- 為優先協助居住於分間樓宇單位內的兒童，正在輪候公屋的住戶中如有 15 歲或以下的兒童，可較一般家庭提早一年編配公屋，同時可獲優先入住過渡性房屋或簡約公屋；
- 對劏房實施登記制度，可名為「共居寓所」，規定同一屋宇單位內的分間樓宇單位不可超過五間、每一分間樓宇單位不可以少於 7 平方米，二人或以上的人均居住樓面面積不能少於 5.5 平方米。分間樓宇單位必須符合相關法規（如：大廈公契、政府地契條款、《建築物條例》及《消防條例》等）。
- 床位應納入最新劏房法例內，《床位寓所條例》應取消，並完全禁止經營籠屋。
- 法例實施後，新興建的劏房必須經政府有關部門批准及領牌，每兩年續牌。在法例之前裝修興建的劏房按劣質劏房定義處理，不定義為劣質劏房的，可以繼續經營及領取寬免牌照，需要每兩年續牌一次。
- 解決劏房問題工作組應包括基層關注劏房團體及劏房租戶及作廣泛諮詢。於選址偏遠的「簡約公屋」提供交通、就業、醫療、社區配套及學位校網等全方位支援。
- 延長「過渡性房屋」租住年期至分配公屋，公屋編配配合轉區，以增加住屋穩定性，並取消甲乙類八二比的要求。
- 「簡約公屋」與「過渡性房屋」應並駕齊驅，同時放寬申請資格，助告別劏房。「簡約公屋」與「過渡性房屋」並存，不少於 5 萬的社會房屋供應，加上公屋供應，告別劏房才有希望。
- 對於需要整改劏房單位的業主，建議設立專業人士和屋宇署人員等成立「改善分間單位支援隊」，協助需要整改的業主提供資訊、包括：修葺的設計、報價等等，以符合法例的規定。
- 為籠屋、板房、劏房等租戶提供恆常 N 無津貼、能源、高溫津貼。

### 3.8 精神復元人士

根據政府統計處的數字，患精神病/情緒病人數，由 2013 年 147,300 人急升至 2020 年 256,800 人，上升達 74%。<sup>9</sup> 根據醫管局的數字，截至 2022 年底，共有 29.3 萬名精神科病人，當中不少獨居基層精神復元人士，需要多方面支援以助康復及融入社會。

#### 3.8.1 精神科醫療資源嚴重不足，公私營協作規範小

醫管局精神科醫生人手嚴重不足，醫患比例 1：761，導致醫生未有足夠時間了解病人情況，影響病人治療及康復。醫管局今年開始推行精神科公私營協作，但只限獲邀請的精神健康診所病人，轉介至私營受訓家庭醫生，範圍狹窄，成效存疑。

#### 3.8.2 基層醫療政策缺乏精神健康角度

世衛倡導「沒有精神健康就沒有健康」，2023 年 1 月世衛經濟論壇指出，精神健康問題是造成全球疾病負擔的主要因素之一，只倚賴專科醫療並不足夠。<sup>10</sup> 基層醫療作為持續醫護過程中的首個接觸點，而政府近年在全港十八區每區成立主力提供基層醫療健康服務的地區康健中心。雖然個別的地區康健中心以試驗計劃形式提供精神健康評估，但仍然未有對精神健康評估服務全面普及的時間表。

#### 3.8.3 提供合適康復的住屋環境

過去十多年亦沒有檢視過中途宿舍及長期護理院服務及增加所需名額，缺乏長遠規劃，令不少有住宿需要的精神復元人士無奈入住環境惡劣、缺乏復康訓練的私營殘疾院舍。對於能獨立於社區居住的精神復元人士，社署未有善用體恤安置計劃協助居於不適切居所的復元人士。

#### 3.8.4 提供適切及時的社區支援

社署由 2010 年成立精神健康綜合社區中心（ICCMW），為社區中生活的精神復元人士、懷疑有精神健康問題的人士、其家人/照顧者及區內居民提供預防、支援及危機介入一站式服務，服務開展 14 年，並沒有進行全面檢討，可是不少區域因人口增長、人口老化、資訊科技需要等

<sup>9</sup> 香港政府統計處。(2021) 第 63 號專題報告書：殘疾人士及長期病患

<sup>10</sup> <https://www.who.int/zh/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mental-health-at-work-panel--world-economic-forum---18-january-2023>

面對不少挑戰，然而資源及人手未有因應需要而增加，服務定位及模式亦多年沒有檢討，影響服務提供及質素。另外，其他現有的各項成人復元人士的復康服務，例如：住宿服務、就業服務、日間復康技能訓練、家居照顧服務部份等，多年以來從未有全面檢討。

### 3.8.5 提供就業支援及就業機會，復元導向朋輩支援員

社署及醫管局的文件《香港成年嚴重精神病患者個人化復康支援服務框架》中指出，朋輩支援員是有助促進以人為本的工作方法，有實證顯示，由朋輩支援員講解疾病管理具正面成效。可見朋輩支援員，不單為精神復元人士提供就業機會，亦協助社署及非牟利團體更有效及人本服務。可是，社署自 2018 年未有最新資料顯示聘請朋輩支援員的人數，及計劃增加朋輩支援員人數。

#### 協助精神復元人士的建議

- 增加精神科醫療資源，擴展公私營協作計劃，涵蓋精神專科病人及私營精神科醫生。
- 基層醫療政策包括精神健康識別與及早介入的方向，並盡快於地區康健中心全面推行。
- 長遠規劃成人精神復康社區支援服務，包括：檢討住宿服務及評估需要，增加名額，善用體恤安置計劃；檢討精神健康綜合社區中心服務，增加資源及人手；檢討就業支援服務，鼓勵私營機構聘請復元人士及為公營機構設立指定殘疾僱員比例，為復元人士提供更多就業機會；定立目標增加朋輩支援員。

## 4. 房屋及土地供應

### 4.1 政策介入未能「減劊」，劊房人口持續上升

過去數屆政府均強調基層住屋問題為其施政「重中之重」，並先後推出不同政策介入，即便如此本港的房屋問題卻未見紓緩。2020年底/2021年初「劊房」租務管制研究工作小組委託「政策二十一」進行全面劊房研究，當中發現本港劊房數目為100,943間（如包括板間房、閣樓空間、太空倉、床位及天台屋則有110,008間），較2016年統計處於中期人口統計時進行同類型研究中所估計的92,656間增加8.94%。短短數年間，劊房人口亦由209,740升至226,340，突破22萬大關。根據2021年人口普查的《主題性報告：居於分間樓宇單位人士》，只計算分間單位的劊房，未包括居住環境更為惡劣的板間房、閣樓空間、太空艙、床位及天台屋等不適切居所類型，全港約有108,200個分間樓宇單位，共有107,400個住戶、215,700名居民，當中更有近一成六為15歲以下兒童。調查中顯示居於分間樓宇單位的住戶多為基層人士，其每月收入中位數只得15,310元，低於全港住戶的27,650元近一半，反映蝸居劊房中的市民大多屬最基層人士。

### 4.2 土地不足、房屋需求被低估，公屋輪候時間長

劊房人口大增源於公營房屋供應嚴重不足，截至2024年3月底有接近25.7萬宗公屋申請，一般申請者的平均輪候時間長達5.7年。公屋輪候時間按年遞增，房屋委員會的「3年上樓目標」已如同虛設。基層市民上樓夢一直未圓，每月繳付不適切居所的昂貴租金，實在舉步維艱。基層住屋問題累積已久，要徹底解決基層面對的住屋困境，增加土地供應、增建公屋、調配現有資源提供中轉屋或過渡性房屋單位作短期安置為政府不能再逃避的責任。可惜，多年來一直未見政府在相關議題上有大力度的投入及革新的改變。根據《長遠房屋策略》2023年週年進度報告，政府公布未來十年（2024/25至2033/34年度）的總房屋供應仍維持於過去的水平，估計供應目標為43.2萬個單位。政府在推算房屋需求仍未有考慮現時公屋輪候冊申請情況，恐在土地供應上未能回應基層人士實際住屋需求，令公屋輪候時間進一步延長。

### 4.3 重檢土地需求 多管增加供應

根據《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》估算，2019至2048年，本港整體土地需求估計約5,800至6,200公頃。扣除已推展或處於較成熟規劃階段約3,200公頃的土地供應，

到 2048 年，香港將欠缺約 2,600 至 3,000 公頃的土地。<sup>11</sup>然而，有關估算未有計及住屋質素提升、服務改善等因素。舉例來說，團結香港基金於 2017 年曾推算，假設未來 30 年新增住屋單位人均居住面積提升至 270 平方呎（參考新加坡水平），新增單位所需用地便需要近 3,000 公頃，遠高於當年當局估算的約 1,700 公頃，計及社區設施需新增的人均面積（例如：調升人均面積後的新建安老院舍、幼稚園及中小學校舍、休憩、購物等），未來 30 年總土地需求將超過 9,000 公頃，遠較當年（2016 年）政府估算的 4,800 公頃多出一倍！換言之，參考 2021 年當局近 3,000 公頃的土地短缺估算，若提高土地使用面積標準，總土地需求應逾 12,000 公頃，實際土地短缺隨時多於 8,000 公頃！

#### 4.4 中部水域人工島及北部都會區供應需時 多管齊下為上策

為檢視如何增加土地供應，當局於 2017 年成立土地供應負責小組，其於 2018 年發表報告，在 18 項土地供應措施中，尤其建議政府檢視土地供應策略、善用棕地發展、利用私人的新界農地儲備、在維港以外進行近岸填海、發展東大嶼都會、屯門內河碼頭等；然而，其後政府宣佈發展明日大嶼和北部都會區，社會焦點均落在這兩大項目上。明日大嶼主要是在中部水域即交椅洲一帶填海興建人工島，根據當局估算，項目中長期能新增約 1,000 公頃土地，最多可提供 26 萬個住宅單位，以公私營房屋的七三比推算，最少能提供逾 18 萬公營房屋單位。《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》曾指出全港在 2016 至 2046 年間需要新增約 100 萬個房屋單位，當時估計現行的短中期和中長期土地供應措施，合共只能提供約 61 萬個房屋單位，可見明日大嶼能某程度上能回應土地需求。

然而，《2024/25 年財政預算案》中，財政司司長宣佈當局計劃在未來五年，每年發債約 950 至 1,350 億元，推動北部都會區及其他基建項目，惟交椅洲人工島項目，只表示「會繼續推展各項相關研究，具體推展時間將考慮包括公共財政狀況等因素」；說法令人憂慮長遠龐大土地發展計劃胎死腹中。眾所周知，本港缺乏大片土地發展住屋、工商業和社會福利服務；發展人工島的主要目的，有助緩解房屋短缺、協助本港發展第三個核心商業區，促進經濟發展；人工島亦可完善本港交通運輸及基建系統，便利市民大眾，提升生活質素。據當局估計，中部水域填海的逾 1,000 公頃土地，能提供 26 萬至 40 萬個住宅單位，同時透過發展大嶼山，有助進一步鞏固大嶼山作為通往世界和粵港澳大灣區的「雙門戶」角色，匯聚人才、旅客和各項創新經濟發展。項目目標明確，若因一時財政狀況而拉倒長期發展項目，實為不智。

#### 4.5 不應為短期財困 擱置長期土地發展

<sup>11</sup> 香港特別行政區政府發展局《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》（2021 年 10 月）

事實上，明日大嶼（或中部水域人工島）其實早於上世紀八十年代，港英殖民政府已曾提出在東大嶼填海發展港口計劃，及後因貨運需求增長減少，社會對填海普遍存有持反對意見，計劃一直未有進一步落實。直至遲至四十年後，2018年特首才作施政報告中宣佈推行，2020年才撥款研究交通、融資安排，計及修改規劃大綱、施動等程序，假若一切順利沒有延期，最快亦要2034年才可以有首批居民入伙。至於去年特首公佈發展的北部都會區，當局預期區內最多能容納250萬人居住，最多新增18.6萬個住宅單位。有別於「北都」，明日大嶼側以發展運輸基建和物流為主，促進大嶼山與內地城市及世界融合，與國際機場產生協同效應，亦有助完善大嶼山連接新界西北部（包括：東涌、屯門、元朗等）一帶的交通運輸網絡，建立策略性的運輸基建系統，兩者各有其獨有社會功能和定位。兩大項目均是土地供應亮點，惟麵粉「發酵」（土地規劃、平整及施工等）需時，要製成「麵包」（房屋供應）亦須十多年，估計最快亦要2034年甚或以後，實在遠水難救近火，實際可以何時供應仍不確定；除以上兩個項目外，必須多管齊下增加土地供應渠道。

#### 4.6 加快市區重建 重定市建局角色

另一方面，除了發展新土地外，加快市區重建亦是一大供應土地的策略。現時本港超過9,100幢50年以上樓宇，當中不少衛生及防火欠善，樓宇老化且日久失修，大廈安全亦存隱患，加上居住環境惡劣，土地資源未有全面善用。油尖旺、土瓜灣、九龍城、荃灣等市區均屬舊樓殘樓集中地，商業和經濟活動繁多，若加快市區更新速度，將有助增加房屋供應，亦便利原區經濟活動發展。目前市區重建步伐甚慢，除了八成的強拍門檻甚高，累積足夠業主同意出售物業需時；有專業團體建議考慮將強拍門檻可下調至六成六以加快重建，建議方向值得支持，但同時亦要兼顧業主權益，設立相應上訴評估機制。另外，由於私人發展商收樓重建隨時亦可動輒二十載，當局亦要研究如何在重建程序上「拆牆鬆綁」，加快重建程序。

市區重建的另一大問題是市建局本身的定位；市建局一直將自身視為發展商，要在項目有利可途時才出手，避免出現所有蝕錢、赤字，所謂利益的考量，卻忽略了社會效益；為求增加重建項目收入，很多重建項目發展後，往往變成豪宅項目，原來最便利市民生活的地段，成為了富人專有地帶，儼如將貧者掃出市中心。以觀塘重建項目為例，由蘊釀、收樓、清拆至重建，前後歷時逾三十年，至今仍未完成！新建的樓盤每平方呎近兩萬元，對於基層百姓均是遙不可及的「天價」住宅。若要加快市區更新，市建局必須重新角色，回歸當年成立的「初心」，真正做到為百民而建、讓社區重生。當然除了改善住屋環境外，市區重建亦需一併考慮擴增土地容量，改善安老院舍服務及社區設施等社會服務。

### 改善房屋問題建議

- 制訂「減劏」時間表，配合長遠房屋策略的公屋單位興建時間及公屋平均輪候目標，制訂未來 **10-20** 年內將劏房住戶逐步減少的时间表；並優先取締籠屋、板間房。同時，政府應訂立劏房的住屋標準，包括最低人均居住面積等，保障基層市民的居住權及住屋空間，取締現時租務市場上劣質、不人道的住屋，以期未來 **10** 年內告別「籠屋板房」。
- 政府應全面檢視提供過渡性房屋的角色和定位，並增加財政資源投放；對於有關供應、策劃、籌備及興建等程序中，亦要拆牆鬆綁，同時亦要強化房委會和房協在過渡性房屋的角色，從而加快供應和增加供應量。
- 重新檢視長遠房屋策略的推算模型，以更準確反映香港社會的房屋需求。

### 房屋供應

- 房委會應每年興建出租公屋 **35,000** 間，並訂立某限期之前將平均輪候時間回復至 **3** 年水平。同時，應透過平均輪候目標去制訂未來公屋興建量，而非由長策會建議的 **43** 萬個住屋需求去計算公屋建屋量。
- 在新規劃的公屋內增加公屋大單位的比例及數目，以切實降低 **4** 人或以上家庭的輪候時間；而非以「拉上補下」方式，以 **2** 人家庭或長者 **1** 人去滿足平均輪候時間而犧牲大家庭住屋需求，長遠達致不同住戶人數的家庭組合輪候時間拉近。
- 重新檢討配額及計分制，將單身人士重新歸入輪候目標，讓非長者單身得到上樓機會。同時重新評估 **1** 人住屋需要，增加每年給予單身人士的公屋配額量，以在大幅增建公屋之前，滿足一人住戶日漸增加的需求。當局應為非長者單身人士提供「輪候時間上限」的承諾，以及考慮申請人是否獨居以及其住屋狀況，而非以年齡為單一指標，以處理配額及計分制所延伸的「輪候白等」及「被打尖」問題。

### 土地供應：增加土地供應，多元發展閒置用地，檢討資助房屋比例

- 因應當前最新發展，未來短中甚至長期的土地供應將面對更大的問題。為此，《施政報告》必須交代土地供應專責小組各項建議的未來實行情況，並重新整理未來 **10** 至 **20** 年的土地供應預計情況；盡快開拓更多興建住屋的土地，並維持早前承諾的公私營房屋七三比，並以增加出租公屋單位供應為優先；檢討市區重建局（市建局）的角色，增加市

建局透過市區重建承擔興建公營房屋（特別是出租公屋）的責任，並撥款與市建局作出有關工作；研究其他拓展增加房屋供應用地的可行模式。

- 政府應善用剩餘的市區用地作住屋用途，包括市區重建、釋放工廈用地及私人遊樂場用地，並將現有可發展的土地改劃成住宅用地，例如率先發展棕地，可用作臨時住屋用地，興建過渡性房屋協助有需要市民。另外，政府亦應加快公私營合作，釋放大量農地儲備作住屋用途，並提高公營房屋比例；政府亦應檢討綠置居及居屋等資助房屋與出租房屋比例，於輪候時間仍嚴峻之時優先發展出租公屋單位，保障基本房屋權為先、回應置業訴求為次，應有長、中、短期的土地發展政策，以解決基層居民一直面對的住屋困境。
- 在土地共享先導計劃（**Land Sharing Pilot Scheme**）方面，政府應透過一個公平和高透明度機制，釋出農地發展潛力，與業權人共同發展私人擁有土地，增加公私營房屋供應。
- 政府應考慮提高私人土地的地積比，增加樓宇可建造面積；並提供基礎建設給日後居民生活；擁有土地業權人士則需提供以平整土地供房屋發展，當中要求土地面積為不少於**50,000**平方米的新增住用總樓面面積及最少**1,000**個額外房屋單位；且最少有**7**成面積交還政府發展公營或首置房屋，餘下**3**成發展商可興建單位出售。
- 為儘快善用新界鄉郊土地，增加中短期土地供應，政府應更積極考慮以《收回土地條例》，強行收回發展商持有的農地，提供特別補償金額，甚或參考下述建議，建立土地債券制度。另外，將新界土地原有的「鄉郊居所」模式規劃，改為採取高地積比的「都會規劃」發展；建立土地債券制度，增加業主轉換土地的機制和誘因；將新界農地納入強拍機制，修例將祖堂地轉售門檻由**100%**降至**80%**業權，並修訂必須由祖堂司理處理祖堂地的規定；以及儘快發展全港閒置多年的綜合發展區（**CDA**）土地，最少涉及**117**幅、總面積近**600**公頃。長遠而言，當局亦應盡快推行發展「明日大嶼」計劃，以提供大片可全面規劃的土地，應付社會發展下的土地需求。
- 為增加土地供應及善用粵港澳大灣區的優勢，特區政府應與中央政府商討，爭取於鄰近香港的深圳或珠海市劃出部分地區實行「港式管理」，引入香港社會制度及管治模式，容讓香港居民以至部分持有深圳或珠海戶籍的居民可自由在該「港式管理特區」生活，並強化人力及土地資源的開發。

進一步支援過渡性房屋及簡約公屋並駕齊驅，解決房屋問題

- 當局應新發展簡約公屋，納入房屋政策，過渡性房屋亦應納入為長遠房屋策略內的房屋供應選項，長遠研究在出租公營房屋以外，提供另一出租房屋選項，解決基層市民的住屋需要，考慮過渡性房屋（**transitional social housing**）存在的必要性，過渡性房屋的定

位亦應由原來的過渡性質，改為恆常、非過渡的持續房屋供應選項，因此應正名為「社會房屋」( **social housing** )。為體現社會房屋作為公營房屋的一大項目，當局應制訂和修訂相關法例，訂明社會房屋的角色和定位，並將過渡性房屋納入長遠房屋策略中，同時訂立供應目標、持續維持其供應量、穩定興建及營運所需的財政投入。此外，在社會房屋具有法定的公營房屋定位後，日後如改建工廈作為社會房屋項目，當局便可依法動用公帑資助作結構性改動工程，甚或立例訂明延長臨時土地用途作房屋供應可不多於 **10** 年或 **20** 年，以減低業主改建整幢工廈作住屋的成本，從而增加房屋供應。

- 進一步加強支援發展過渡性房屋及簡約公屋，改善配套及社區設施方面，例如：民生小店、村巴等，並在搬遷時的轉工、轉學等支援服務，並在編配公屋時，可以就已轉的區配屋，令居民可以安心轉區及安居，同時應增建基層單身宿舍。
- 支援過渡性房屋的配套及放寬申請條件及用地延期：政府應進一步增加過渡性房屋的配套支援，尤其是較偏遠的項目，加設社區設施商店、及村巴等，並放寬八二比的要求，隨著簡約公屋的落成，過渡房屋應分工以輪候未夠 3 年的居民為主，將過渡性房屋納入長遠房屋策略，彌補公屋不足而成的缺口，完善基層房屋階梯，按年增加供應。
- 至少維持 5 萬間的簡約公屋及過渡性房屋，加上公屋加大供應量，解決劏房問題才有希望。

#### 支援不適切居所住戶

- 設立起始租金，定期檢討並加強執行租務管制：盡快訂立起始租金，避免業主簽訂新租約時肆意抬價，保障基層租戶權益。政府應增撥資源，加大差餉物業估價署編制或設立對應部門及訂定服務標準，並加強主動執法及增加宣傳，避免相關草案淪為虛設；同時設立恆常檢討機制，每兩年檢討租務管制法例，確保條例執行情況及與時並進，堵塞將來可能出現的租務漏洞。
- 設立恆常化的租金津貼計劃予所有現正輪候出租公屋的住戶，當中應包括非長者單身人士，並放寬長者單身人士需輪候公屋滿三年方可以申領現金津貼的規定至不多於兩年。
- 恆常化現金津貼計劃並擴大受惠組群，補漏拾遺重推「**N** 無津貼」：政府應將現金津貼計劃恆常化，紓緩基層租戶的經濟壓力，並將輪候公屋三年或以上的非長者單身人士同樣納入現金津貼計劃，體現公平原則之餘，能切實將津貼用在有需要市民身上。同時，政府應重推「非公屋、非綜援的低收入住戶」一次性生活津貼並恆常化，以協助未獲租津的低收入基層市民解燃眉之急。

## 5. 醫療

本港的醫療服務一直為人所垢病。醫療政策範疇有種種問題，包括：基層醫療健康發展落後、醫護人手不足、公營醫療服務輪候時間太長及質素欠佳、公私營醫療界別缺乏合作等等，特區政府必須在施政報告中對症下藥，致力處理各項問題。

### 5.1 基層醫療健康有待發展

在《基層醫療健康藍圖》的指向下，本屆政府開始改革基層醫療健康系統，近期又推行「慢性疾病共同治理先導計劃」（「慢病共治」）及成立基層醫療署，以逐步落實基層醫療健康的願景。基層醫療健康旨在為社區內的居民提供便捷、整全、持續、協調及以人為本的護理及健康服務，透過健康推廣、疾病預防、及早治療、疾病管理及社區復康維持及促進市民的健康。特區政府必須致力發展基層醫療健康，才有望扭轉現時以治療為主、醫院為本的醫療健康模式，改為以預防為主、社區為本的模式，如此才能更有效提升市民的健康、便利病患者接受治療及自我管理疾病。

主力推動基層醫療健康的地區康健中心更需要致力於社區內推擴健康資訊及疾病知識，並為市民進行健康篩查及評估。除有關一般身體健康的資訊外，地區健康中心也應協助評估及提升市民的精神健康，並與地區內的精神健康綜合社區中心互相配合。另外，地區健康中心也應負責推廣口腔健康的工作及教育市民留意較少見的疾病知識。

另外，「慢病共治」推行大半年以來，市民反應未見熱烈，聯席認為必須擴闊篩查範圍（例如：高血脂、肝炎及精神科疾病等）、簡化服務流程及鼓勵社區參與，才能吸引市民參加。另外，「慢性共治」仍未有為經濟困難人士提供收費豁免機制，影響他們參與計劃的意欲，造成健康不公平。雖然醫務衛生局曾提及由醫院管理局（醫管局）的護士診所提供篩查服務，並由家庭醫學診所跟進治療，但仍未有具體落實時間。聯席認為，特區政府應儘快為「慢病共治」設立收費豁免機制及交代如何協助基層市民參與「慢病共治」。

### 5.2 改善公營服務

2024年初，醫務衛生局局長曾提及因市民濫用急症室服務，有需要調整公立醫院急症室收費，以至檢討其他醫療收費，但至今仍未有確實方案。基層市民一般遇有緊急醫療需要才前往急症室求診，亦有少部份因未能預約普通科門診，迫於無奈求診急症室，其實他們並非濫用

急症室服務。若特區政府調整公立醫院服務收費，以他們的經濟能力，只能承受少於一成的加幅。另外，雖然醫管局設立醫療費用減免制度，但因宣傳不足以致市民並不知悉。同時，因減免制度的審批條件嚴格、申請程序繁複，未能協助有需要的病人紓緩因醫療開支帶來的經濟壓力。特區政府在調整公立醫院服務收費時，必須顧及病人的經濟能力，同時需增加普通科門診名額及改善醫療費用減免制度，並應研究如何協助醫療開支較大的病人，避免因病致貧。

### 5.3 公營牙科服務

公營牙科服務質素一直為人詬病。聯席認同「口腔衛生及牙科護理工作小組」在中期報告內提出的改善方向，尤其是針對弱勢社群（包括有經濟困難人士、有殘疾或特殊需要人士及高風險群組）提供牙科護理服務。特區政府應儘快落實，以致不但一般市民的口腔衛生能獲改善、公營牙科服務質素能獲提升，更期望針對有特別牙科服務需要的病人群組，如：基層市民、智障、肢體殘障、輪椅人士、精神復元人士等社群，均能獲資助跟進他們的牙科護理及治療需要。

特區政府也應擴展無障礙牙科服務，惠及更多種類的殘疾人士及有特別需要的社群（例如自閉症人士、肢體殘疾人士、輪椅人士、精神復元人士及罕有疾病患者等社群）。無障礙牙科更應納入在基層醫療健康藍圖內，配合藍圖的發展，為有需要人士提供口腔衛生教育、預防牙患、定期檢查、早期治療等服務。

### 5.4 醫療人力資源

特區政府近年已積極著手處理醫護人力資源短缺問題，修訂《醫生註冊條例》、《牙醫註冊條例》、《護士註冊條例》等，並獲立法會通過修訂條例，容許非本地培訓的醫生、牙科及護士在本港執業，期待短期內可引入更多非本地培訓的醫護專業人員，以填補公營醫療機構的人手空缺。然而，香港長遠仍然應該在本地培訓更多醫護專業人員，同時需要改善公營醫療機構挽留人手的措施。

根據最新的「醫療人力推算 2023」，13 個醫療專業人員之中，大部在短期內均欠缺人手，部份（例如牙醫、精神科護士、中醫、藥劑師、職業治療師、物理治療師）在中長期將出現人手充足。特區政府應把握人手充足的機遇，聘請更多醫療專業人員，藉此改善服務，並不會重蹈覆轍，以人手充足為原因，削減該專業的培訓名額，以致日後在服務需求上升時，未能短期內提供人手應付。

另外，香港的中醫專業長期備受忽略，未能積極參與公營醫療服務，與西醫治療互補長短，同時讓病人在治療方案上有更多選擇。政府近期已委任中醫藥發展專員，2025年將公布《中醫藥發展藍圖》，中醫醫院更將於年內開始營運。特區政府的醫療政策應涵蓋中醫專業的發展及提供更廣泛及可負擔的公營中醫服務，以邁向中西醫結合治療。

## 5.5 精神健康醫療服務仍需加強

香港精神健康情況欠佳，包括：公立醫院精神科專科門診的求診人次、病人人數、及新症數目等均屢創新高；青少年自殺率飆升、長者自殺率偏高等，新一屆政府必須加強應對。雖然政府已成立精神健康委員會，透過各有關精神健康界別持份者的參與，共同促進本港市民的精神健康，並跟進各項復康服務議題。如要加強精神健康，政府必須全面規劃人力資源、改善各項復康服務，包括住宿、就業、社區支援及支援照顧者方面。委員會必須開展全面的復康服務檢討，以找出服務不足之處，並由政府行政部門及服務機構跟進改善。

### 改善醫療服務的建議

#### ■ 基層醫療健康

##### 改善慢性疾病共同治理計劃

- 豁免基層篩查 120 元收費，體現健康公平
- 盡快擴展計劃項目，提供全面服務
- 研究一站式服務，增加服務可達性
- 設「地區康健基金」鼓勵社區協作

##### 提升地區康健中心的效能

- 加強與公立醫院的連繫及將服務資助金額設定於成本的九成。
- 加強與病人自助組織的連繫，運用自助組織的資源共同推動健康教育及疾病預防工作，又可協助宣傳自助組織的服務，及轉介長期病患者到相關的病人組織，以作支援。
- 加強以中醫藥支援基層醫療健康的發展。
- 善用電子健康紀錄系統支援基層醫療健康的發展，並容許醫療以外的專業人員（如社工）可使用系統與其他醫療專業就病人健康情況作溝通。
- 為推動市民檢查身體預防疾病，優化慢性病共同治理計劃，加強資助 45 歲及以上基層市民進行身體檢查。

**■ 醫療制度****- 改善醫療費用減免制度，包括——**

■ 參考申請撒瑪利亞基金的家庭定義而作出修訂，即：先釐定申請人是否為受供養人，即為未婚，以及(i)未滿 18 歲；或(ii)18 至 25 歲正接受全日制教育的人士。不符合上述規定的病人會劃分為非受供養人。申請人屬受供養人，經濟審查將包括申請人、其同住的父母 / 法定監護人，以及屬受供養人的兄弟姊妹；申請人屬已婚的非受供養人，經濟審查將包括申請人、其同住的配偶，以及屬受供養人的子女；申請人屬未婚的非受供養人，將只對申請人進行經濟審查。除未婚的非受供養人外，其他申請人一旦獲批減免文件，則適用於整個同住核心家庭成員；

■ 按申請在職家庭津貼的入息及資產限額，上調醫療費用減免制度的各項限額水平；

■ 簡化審批程序及統一減免限期為十二個月，減少對申請人造成的不便及減省行政成本。

■ 增設「符合醫療費用豁免資格人士」類別，包括：「傷殘津貼」受助人及「在職家庭津貼」受助家庭成員，令為數約 17 萬傷殘津貼領取者及近 40 萬低薪家庭成員也可受惠，前者減免限期與傷殘津貼限期一致，後者為期一年。另外，領取長者生活津貼受惠人獲豁免公營醫療收費安排的年齡由 75 歲降至 65 歲，涵蓋約 73 萬有經濟需要的長者。

- 制定宏觀策略，應對因人口老化及慢性疾病人口上升引申的服務需求，作出整體及互為配合的政策措施

- 按醫療專業人力資源推算結果，持續地以各種方法增加各醫療專業人員的人手，包括：透過具備認可質素的資助或自資院校的培訓、大力引入海外合資格專業人員等。日後在人力資源許可下，於推算模型內加入提高服務質素的變項，以反映因此所需的人力需求。

- 提升衛生佔政府經常開支的比例最少至 20%，務求令公營醫療開支佔本地生產總值達發達國家平均 6% 水平。

- 醫療費用豁免證明書的受惠範圍由領取綜合社會保障援助的人士擴大至基層及家庭成員，並延長申請時效至一年；增加醫療費用減免機制中的資產限額（與低收入在職家庭津貼一致）、簡化申請程序。

- 撥款 500 億元成立「醫療服務發展基金」，並每年於財政盈餘中撥出 5% 到這基金，作為改善公營醫療服務的資源，日後公營醫療服務的先導計劃及新服務，可由這基金支付，

如證實有成效便可由經由恆常撥款常規化，免卻與其他公營部門爭逐庫房新資源，拖慢醫療服務發展，以鼓勵醫管局推行創新服務。

- 按人口增長及結構變動，每年應新增約 10%撥款予醫管局。
- 透過增加資助撥款、醫療人手、基建設施等，提升公立醫院服務容量。
- 檢視醫生的薪酬待遇、晉升、福利及專業培訓、發展等，為公立醫院挽留人才。
- 整合仔細分化的專科，減少病人覆診次數。
- 善用公私營協助基金，推出更多公私營協助計劃，縮短病人輪候時間。
- 盡快研究以何種途徑，在現有本地兩間醫學院以外，增加本地認可醫科生的人數，包括是否需要設立第三間醫學院。
- 改善公營牙科服務，為有特殊需要及有經濟困難的市民，提供特定的牙科服務，並為他們所需昂貴的牙科治療提供充足資助。
- 促進私營醫療界別上載病人資料到醫健通，方便公私營協作。
- 繼續推動醫委會持續改革，包括：達致業界及業外委員比例最終達致一比一、設立獨立於醫委會委員的審裁機制等。

#### ■ 精神健康

- 增加醫護人力資源——政府推算發展精神健康服務所需的人力資源，包括醫生、護士、臨床心理學家、社工、職業治療師、朋輩支援員等，並撥款予大學及其他教育機構進行培訓；為在職的精神健康服務人員提供持續訓練，提升專業工作知識及技巧；擴展公私營合作，及在精神科醫院及精神健康服務單位內增聘朋輩支援工作員。政府又應以本地生產總值的 1%作為精神復康服務撥款的基礎。
- 全面檢視成人復康服務。
- 基層醫療政策包括精神健康角度，地區康健中心包括相關識別與及早介入工作
- 提供彈性覆診時間——醫管局應調查精神科病人於診所辦公時間以外的求診需要，並按調查結果提供彈性覆診時間。
- 改善社區支援服務——社署應提升各區的精神健康綜合社區中心的服務，包括：增聘人手，回應日益增加的社區精神健康需要、增加活動名額，鼓勵康復者參與社交活動、加強社區照顧，尤其是獨居康復者及居住於私營殘疾院舍的舍友等。
- 增加住宿照顧服務——提供更多殘疾人士資助院舍宿位，讓住宿需要的殘疾人士，包括精神病康復者入住。
- 制定就業支援政策——為公營機構設立就業配額，及以不同方法（如提供稅務優惠、加強就業復康服務等）鼓勵私營機構作出聘用精神病康復者。
- 支援照顧者——全面落實照顧者政策，從照顧知識、服務支援、經濟津貼等多方面，減少

少照顧者壓力。

- 增加資助自助組織——增加對自助組織每年的資助金額，令自助組織更有資源服務病友，並進行倡議工作。

#### ■ 改善中醫服務

##### ◆ 改善公營中醫服務及減低基層市民就醫負擔

- 增加免費或廉價的公營中醫服務，增加「中醫診所暨教研中心」名額，並將\$120元/次的診費調至\$50元/次，透明和標準化收費
- 設立真正的公營中醫服務，檢討由非牟利機構營運的「中醫診所暨教研中心」和2024成立的中醫院之三方協助模式（醫管局、大學和非牟利機構）
- 降低《中西醫協作計劃》收費，將住院需接受中醫服務的病人收費（住院收費每日100元，接受中醫服每天多付200元）降低為住院和中醫服務每日合共收費100元
- 除綜援受助者外，低收入家庭（如在職家庭津貼或學生資助全額）及長者生活津貼受助人亦可豁免費用

##### ◆ 鼓勵市民善用中醫服務，減低公營醫療系統壓力

- 善用中西醫合作，除《中西醫協作計劃》外，有效運用中醫舒緩公營醫療系統的壓力，將部分於公立醫院覆診的病人分流至中醫院或「中醫診所暨教研中心」
- 將醫療券的適用對象由65歲或以上長者放寬至有需要的基層市民，可考慮設立中醫服務醫療券，鼓勵市民看中醫
- 正視現時普通科門診、長者健康中心、地區康健中心和公立醫院的服務重疊問題，避免同一批市民重複使用不同資源
- 增加保險界對中醫服務的覆蓋率，鼓勵市民使用中醫服務
- 容許公營西醫和中醫共享病人紀錄，促進公私營協作及提升醫護服務質素

## 6. 安老

香港 65 歲以上長者人口達 112 萬，且每年增加近 6 萬位，二十年後的長者人口比例將由現時的 15% 上升至 28%。香港社會正面對「高齡海嘯」，必須有更宏觀及積極的政策理念應對。同時，約三十萬長者活在貧窮線下，貧窮率約為三成，遠高於整體人口貧窮率約一成半。長者因人口老化及貧窮狀況，有必要在這關鍵時候全面完善對長者退休保障、醫療衛生服務、院舍及社會照顧等方面的政策，否則隨著未來一段時間人口老化的急速發展，日後要改善有關政策服務將會更「事倍功半」、「舉步維艱」，同時缺乏全面保障制度也對不起這一代曾為香港繁榮進步發展的長者。

### 6.1 以老護老欠缺支援，長者勞工退休無望

2009 年政府統計處的調查發現約 25% 的長者 (280,500 人) 的自我照顧能力低，<sup>12</sup>而從《年長護老者身心狀況及服務需要研究 (2018)》中得知護老者同為長者的情況屢見不鮮，65 歲以上的護老者佔 72% 之多。<sup>13</sup> 以老護老的問題已經十分嚴重。根據本會《以老護老：基層年長護老者服務需要問卷調查報告》，近 8 成護老者表示照顧弱老後開支有所增加；包括藥費、交通費及保健食品。報告亦採用沙氏負擔訪問 (ZBI) 量表評估照顧壓力，24 分或以上人士可能有較大機會患上抑鬱症，87.5% 受訪者的分數在 24 分或以上，處於抑鬱邊緣。<sup>14</sup>可見基層年長護老者是特別需要獲得額外支援的一群。

### 6.2 基層照顧者經濟壓力龐大，社區券及現金津貼同樣重要

香港理工大學顧問團隊最近完成《香港長者及殘疾人士照顧者的需要及支援顧問研究》，提出兩個經濟支援選項，包括社區券及現金津貼，本會及本會認識之基層年長護老者，與某立法會議員的看法一致，認為兩者並無衝突，應同時提供，而非二選一。事實上，社會亦有意見認為須放寬各項申請護老津貼資格，包括綜援/長生津不能同時領取照顧津貼的限制及需輪候長期護理服務的條件。社協完全不同意社署不負責任的做法，竟界定受照顧者須經社署安老服務統一評估機制的「長者健康及家居護理評估」2.0 評定為身體機能有中度或嚴重缺損，並於 2018 年 11 月 30 日或之前已在中央輪候冊輪候資助長期護理服務 (即院舍照顧服務及 / 或社區照顧服務)；(即 2018 年 11 月 30 日後至今才輪候服務的受照顧者，竟然不納入政府受惠範圍)，

<sup>12</sup> 香港政府統計處(2009)主題性住戶統計調查第四十號報告書:長者的社會與人口狀況、健康狀況及自我照顧能力

<sup>13</sup> 香港社會服務聯會與香港大學秀園老年研究中心 (2018)年長護老者身心狀況及服務需要研究

<sup>14</sup> 香港社區組織協會 (2017)以老護老：基層年長護老者服務需要問卷調查報告

社協建議申請資格應取消需要輪候長期護理服務，及容許綜援、長者生活津貼及傷殘津貼的經濟困難家庭領取護老者津貼。

### 6.3 誰來照顧照顧者，緊急暫托助「鬆一口氣」

現時日間暫託服務只有 240 個名額，住宿暫託只有 330 個名額，即使 2023-24 年度增加 30 個日間暫託名額，名額遠遠未能滿足社區需要，加上部份住宿暫託名額由私院提供，因私院費用及質素難以監管，長者及家人沒有信心使用私院暫託服務。當護老者患病或遇到緊急事故時往往缺乏支援，感到十分徬徨無助。

### 6.4 何時實現「零等候」，七千長者仍「等到死」

上屆政府矢言將於任內實言社區照顧服務「零等候」，以免長者因未能獲得社區服務，被迫入住安老院舍。然而現時社區照顧服務輪候時間仍長達 8 個月<sup>15</sup>，輪候時間長，人口老化下預期仍將繼續惡化。在居家安老為本政策失敗下，院舍照顧輪候時間同樣高居不下，每年仍有約七千名長者於輪候資助院舍期間不幸逝世。

### 6.5 長者勞工就業弱勢，長津職津未能防貧

本會於本年度對在職基層長者進行問卷調查<sup>16</sup>，發現逾八成（84%）長者面對痛症，亦有逾八成（84%）長者有職業勞損仍「頂硬上」工作。同時長者面對低工資及超長工時問題，受訪長者勞工工資中位數為 11,000 元，平均數為 10,536 元，逾七成（71%）每月工時超過 208 小時，由此可見長者勞工處於就業市場底層，欠缺議價能力，在手停口停下即使勞損亦只能被迫工作。就現時在職長者可能受惠的政策，社協發現職津申請過度煩複，同時部份散工人士因工時限制未能受惠；此外長者生活津貼入息限制極度嚴格，導致在職長者因超出入息未能受惠，限制長者就業。社協認為長生津已設資產限制，若低資產長者仍有意就業，長生津應取消入息限制令長者有機會儲蓄退休，以收防貧之效。

<sup>15</sup> 社會福利署 (2024) 輪候資助長者社區照顧服務的人數

<sup>16</sup> 香港社區組織協會 (2022) 在職基層長者各項保障及退休意向研究

## 6.6 N 無長者退休無望，年金計劃無補於事

本會調查顯示，即使面對勞損、超長工時及微薄工資，逾六成（64%）基層長者退休無望，仍打算「做得幾耐得幾耐」，主因各種退休支柱未能提供足夠保障。其中 N 無長者（無公屋亦無綜援保障）長者退休尤見困難，因租金貴未能上樓，假若退休儲蓄將於短期內耗盡，故陷入無休困境。本會調查發現，基層在職長者儲蓄中位數為只有 37,500 元，強積金中位數為 10,000 元，受訪者自評假若退休，儲蓄及強積金只能維持生活半年。對於前任羅致光局長提倡年金計劃，或以強積金轉為年金，接近所有（99%）受訪者表示不支持，原因為儲蓄太少。本會認為年金計劃對基層長者實在無補於事。

### 改善安老服務的建議

- 因應人口老化趨勢及「高齡海嘯」，重新研究透過人口政策以優化本港未來人口結構；
- 設立政府高層架構統籌整體安老政策及服務推行，協調長期照顧、房屋、醫療健康及長者社會參與等方面的發展；
- 推動更完善、惠及全民的退休保障制度，令長者安享退休生活；
- 透過政策及立法，協助有意願工作的年長人士繼續參與勞動市場，例如：開設銀髮勞工服務中心，並為年長勞工提供就業津貼、向年長勞工提供薪金及交通津貼、設立個案管理系統，檢視年長勞工就業需要、制訂反歧視法例，保障僱員免受年齡歧視等；
- 加強長者照顧服務，包括：增加資助社區照顧服務名額、加強「居家安老」服務、護老者津貼取消要 5 年前開始輪候長期護理服務的申請資格，允許領取傷殘津貼、長者生活津貼、綜援人士等按需要領取護老者津貼等；
- 增設長者社區保姆，釋放社區勞動力包括基層及婦女，由政府資源直接聘用，受訓的全職或兼職基層人士，以達致社區三贏，長者得到專業人士上門探訪，令社區失業基層得到彈性上班機會，令社區真正做到居家安老，減低院舍供應量不足的問題；
- 改善長者住宿服務，包括：增加入住私營安老院舍的長者之資助金額，以改善買位私院長者的生活水平、增建資助院舍，縮短輪候時間至少於 1 年、加強監管私營院舍，檢討《安老院條例》、推動私人發展項目中提供院舍設施等；
- 因應人口老化對醫療衛生的額外需求，全面規劃未來 30 年的公營醫院、床位、設施及人手需要，並因應未來 10-20 年公立醫院發展計劃，預留款項增聘人手，同時確保醫護人員供應能應付長遠需求；
- 增加醫護人手，縮短公立專科門診輪候時間及延長門診開放時間及日數，於每區設立 24 小時門診；

- 將長者醫療券金額調升至每年 5,000 元及將合資格年齡下調至 60 歲，加強監管、教育及配套支援，協助長者善用醫療券作預防及護理，增設牙科保健券，鼓勵 60 歲或以上人士進行牙科保健；
- 為多病長者提供一站式健康管理，以個案模式為有需要長者協調各種醫療及健康服務加強護理，並推動長者全民保健，為 60 歲或以上長者提供全面健康評估及牙科檢查護理，促進長者健康；

#### 支援基層長者勞工、體弱長者及照顧者

- 為基層護老者提供現金津貼，並放寬受惠門檻
- 大幅增加緊急暫托服務名額，推動社區保姆提供上門支援
- 放寬長生津資源限制及取消收入限制，簡化職津等就業津貼助長者防貧
- 最低工資改為一年一檢，並提升至最少每小時五十三元
- 訂立長者友善就業政策，以現時政府預算放於「中老年就業計劃」的資源，就長者就業扶貧方面，建議推行「老年就業友善計劃」，包括：
  - 為有醫生病假證明長者，按病假日子提供「有薪病假」，長者勞工作為先行者，不用跟現時最低勞工法例，要連續病 4 日才獲有薪病假；
  - 基於長者或因長期病要覆診或個人需要，為長者勞工每月提供「關愛假期」；
  - 改善現時中老年就業計劃的津分配比例，僱主每月津貼為 5,000 元而年長僱員每月津貼只有 1,000 元，應改善至僱主及年長僱員所得津貼為五五比例，真正鼓勵長者就業；
  - 基於部份長者需要，應持續鼓勵每日少於 8 小時工作長者，建議在職家庭津貼長者時限，跟從單親時限，從現時職業要求時限 192 至 144 小時，長者勞工跟單親一樣，下降至 36-72 小時。
- 為多病長者提供一站式健康管理，以個案模式為有需要長者協調各種醫療及健康服務加強護理；
- 將豁免醫療收費的年齡限制由 75 歲或以上領取高額長者生活津貼的受惠人，放寬至 65 歲或以上長者生活津貼的受惠人，長遠目標豁免所有 65 歲以上長者使用公營醫療費用。