

基層有所呼 政府有所應

香港社區組織協會就
《2023年施政報告》
向行政長官李家超提交之意見書

(2023年8月)

目錄

頁數

(一) 政策重點：促進就業及改善勞工待遇	3
(二) 貧窮：貧富懸殊創新高 再分配機制待完善	7
1. 整體貧窮問題	7
2. 本港各弱勢社群面對問題	
2.1 跨代貧窮	10
2.2 貧窮青年	14
2.3 貧窮婦女	17
2.4 綜援制度	18
2.5 在職貧窮勞工	19
2.6 無家者	22
2.7 籠屋、板房、劏房租戶	22
2.8 精神復元人士	23
3. 支援各弱勢社群的綜合建議	27
4. 精準扶貧項目建議	28
(三) 房屋	
1. 土地房屋供應缺 提速效量需具良策	35
2. 重檢土地需求 多管增加供應	38
3. 規管劏房及協助不適切居所住戶	41
4. 訂立房屋目標 處理房屋問題	42
5. 建議	44
(四) 社會福利	47
(五) 教育	51
(六) 醫療	65
(七) 安老	69
(八) 其他政策建議	73

「基層有所呼 政府有所應」
香港社區組織協會就《2023年施政報告》
向行政長官李家超提交之意見書(2023年8月)

(一) 政策重點：促進就業及改善勞工待遇

優化本地就業環境及在職勞工保障政策建議：

1. 就發展中的八大中心及創科產業，釐定全面的協助基層勞工就業政策
2. 加快完成人力資源檢討及推進有關政策發展
3. 檢討再培訓基金，加快協助基層技術提升
4. 檢討人口政策，增加就業人口
5. 增加單程證名額，包括讓單親家長申請來港團聚
6. 增加託兒服務及提供津貼，釋放更多婦女就業
7. 採取措施鼓勵及協助中老年就業
8. 立法禁止年齡歧視
9. 大幅改善最低工資水平
10. 設立失業援助金
11. 優化在職家庭津貼制度
12. 研究設立負稅率及全民基本收入制度
13. 立法最高工時

(二) 貧窮：貧富懸殊創新高 再分配機制待完善

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以上社會矛盾，同時亦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。近年本港貧窮人口和貧窮率均創近十年新高，反映

問題迫在眉睫。本文將檢視本港貧窮狀況，並就處理各弱勢社群貧窮困境的政策和服務提出改善建議。今屆政府以「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。

1. 整體貧窮問題

1.1 貧窮人口創新高 情況嚴重需正視

根據《2020年香港貧窮情況報告》，2020年本港貧窮人口多達165.3萬人(2019年為149.1萬)(政策介入前)，貧窮率高達23.6%(2019年:21.4%)，貧窮人口創2009年以來新高，貧窮率創2010年以來新高，新增貧窮人口16.2萬人，貧窮率(政策介入前)上升2.2%；縱使政策介入後(只計算恆常現金)，2020年貧窮人口仍多達121.1萬人(2019年:109.8萬人)，貧窮率仍高達17.3%(2019年:15.8%)，反映本港貧窮情況進一步惡化！若計及所有恆常及非恆常現金及非現金介入，本港貧窮人口仍多達55.4萬人(2019年:64.2萬人)，貧窮率亦達7.9%(2019年:9.2%)，情況極不理想。(見下表)

2009年至2020年本港貧窮人口及貧窮率的變化

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
貧窮人口(萬) (政策介入前)	134.8	132.2	129.5	131.2	133.6	132.5	134.5	135.2	137.7	140.6	149.1	165.3
貧窮人口(萬) (政策介入後)	104.3	103.1	100.5	101.8	97.2	96.2	97.1	99.6	100.9	102.4	109.8	121.1
貧窮率(% (政策介入前)	20.6	20.1	19.6	19.6	19.9	19.6	19.7	19.9	20.1	20.4	21.4	23.6
貧窮率(% (政策介入後)	16.0	15.7	15.2	15.2	14.5	14.3	14.3	14.7	14.7	14.9	15.8	17.3

1.2 堅尼系數創新高 在職貧窮須關注

另外，用作量度貧富懸殊的堅尼系數，更創近半世紀以來的新高。這反映貧富兩極化問題持續惡化；縱使在政策介入後，本港堅尼系數仍處於0.473(2016年)的極高水平，可見政府扶貧力度不足。根據政府統計公佈的2021年人口普查，觀乎過去數年貧窮人口持續增加，2021年所有家庭住戶在按人口平均除稅及福利轉移後的堅尼系數仍高達0.397的水平，反映貧窮差距情況持續嚴峻(見下表)：

本港按人均每月住戶收入的堅尼系數(1971年至2016年)

年份	1971	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011	2016
原有住戶收入的堅尼系數 (政策介入前)	0.430	0.429	0.451	0.453	0.476	0.518	0.5250	0.533	0.537	0.539
按稅務及福利轉移後住戶收入 的堅尼系數(政策介入後)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0.466	0.470	0.475	0.475	0.473

按人口平均住戶收入計算的堅尼系數(2011年、2016年及2021年)

堅尼系數	2011年	2016年	2021年
按人口平均原住戶收入計算	0.507	0.499	未有公佈
按人口平均除稅及福利轉移			
從事經濟活動住戶	0.399	0.402	0.376
所有家庭住戶	0.414	0.420	0.397

檢視過往十年統計數據，本港按年齡分佈的貧窮人口，升幅最為顯著為長者人口，但18至64歲人口在過去十多年仍佔最大比率[48.0%(2020年)]，最新亦多近80萬人，當中不少屬有經濟活動的在職貧窮情況家庭，主要是工資低，最低工資一直未達基本生活水平，經濟發展不夠多元，基層就業發展受侷限(見下表)：

按年齡組別劃分的本港貧窮人口變化(2009年至2020年)

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
兒童(18歲以下)/萬人	28.4	26.5	25.7	25.4	24.2	23.6	23.5	22.9	23.4	23.5	25.3	27.5
18至64歲/萬人	69.8	68	66	67.1	67.5	65.2	65.1	64.5	64.8	65.4	68.9	79.4
長者(65歲及以上)/萬人	36.6	37.7	37.8	38.8	42	43.6	45.9	47.8	49.5	51.7	54.9	58.4
合計	134.8	132.2	129.5	131.3	133.7	132.4	134.5	135.2	137.7	140.6	149.1	165.3
兒童(18歲以下) (百分比)	21.1%	20.0%	19.8%	19.3%	18.1%	17.8%	17.5%	16.9%	17.0%	16.7%	17.0%	16.6%
18至64歲 (百分比)	51.8%	51.4%	51.0%	51.1%	50.5%	49.2%	48.4%	47.7%	47.1%	46.5%	46.2%	48.0%
長者(65歲及以上) (百分比)	27.2%	28.5%	29.2%	29.6%	31.4%	32.9%	34.1%	35.4%	35.9%	36.8%	36.8%	35.3%

1.3 疫症拉闊貧富差距 共同富裕須良策

從以上數據可得出三點觀察：(一) 回歸以來強勁的經濟增長，並未能為處理貧窮問題提供出路，貧窮人口不跌反升；(二) 政策介入前透過勞動市場進行的財富分配功能失效，需要大力和適時的政策介入扭轉貧富兩極化和減少貧窮人口；(三) 貧窮人口當中，除退休長者組別外，成年在職貧窮人口的增長亦不容忽視，當局須全盤檢視現行扶助在職貧窮勞工及身處之家庭的支援政策，加大財富再分配的功能力度。

另一點要注意的是，逾三年多的新冠疫情肆虐進一步拉闊貧富差距，不少中高層收入勞工因應疫情改為居家工作，收入不跌反升，據統計處最新公布入息數據，2023年1月至3月每月收入6萬元以上的家庭共有60.7萬個，按年增加5.8%，當中月入8萬元以上的家庭亦有38.4萬個，按年更增加8.7%。(見下表)

按住戶人數及每月入息劃分的家庭住戶數目

年	季	家庭住戶每月入息(元)	住戶數百(千個)	百分比
2022	1	< 8,000	427.2	16.0
		60,000 - 79,999	220.3	8.3
		≥ 80,000	353.4	13.3
		總計	2,664.6	100.0
2023	1	< 8,000	411.2	15.3
		60,000 - 79,999	222.6	8.3
		≥ 80,000	384.1	14.3
		總計	2,688.4	100.0

資料來源：政府統計處 表 130-06605：按住戶人數及每月入息劃分的家庭住戶數目
https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=130-06605#

此外，若檢視十等分組別下住戶收入百分比分佈，最低兩個組別的住戶原本收入，亦由 2.5%(2016 年)，逐步下跌至 2.2%(2021 年)；同期最高兩個組別的住戶原本收入，則由 57.1%(2016 年)，進一步上升至 57.8%(2021 年)(表一)若從每月主要職業收入劃分，最低(第一)十等分組別的每月收入在 2016 年至 2021 年亦未有增加，五年來中位數一直維持在 5,250 元，扣除同期通脹，在物價指數上升下，每月收入實際上亦因購買力下跌而倒退。至於最低兩個十等分組別所佔百分比，亦由 2016 年的 5.5%，下降至 5.1%，同期最高兩個十等分組別所佔百分比，則由 2016 年的 53.6%，上升至 53.9%。(表二)以上數據均反映貧富差距進一步擴大，再次拉響了社會不穩的警號!就算在除稅或福利轉移後，情況亦未見有明顯改善，揭示當局透過政策縮窄貧富差距力度不大。

表一：全港按十等分組別劃分的住戶每月收入百分比分佈的變化(2011 年、2016 年及 2021 年)

十等分組別 (不包括外籍家庭傭工)	按原本住戶收入每月中位數 (從事經濟活動住戶)			按原本住戶收入計算 百分比分佈(所有家庭住戶)			按除稅及福利轉移後住戶 收入計算百分比分佈 (所有家庭住戶)		
	2011	2016	2021	2011	2016	2021	2011	2016	2021
第一(最低)	7,000	9,230	8,250	0.6	0.6	0.5	1.2	1.0	1.0
第二	10,240	13,420	15,000	2.0	1.9	1.7	2.9	2.7	2.6
第三	14,250	17,500	20,000	3.1	3.0	2.8	4.1	3.9	3.9
第四	18,000	22,000	25,050	4.3	4.2	4.0	5.3	5.1	5.2
第五	22,000	27,500	31,070	5.6	5.5	5.4	6.6	6.4	6.7
第六	27,000	33,440	38,590	7.0	7.1	7.0	8.0	7.9	8.2
第七	33,000	41,000	47,700	8.9	9.0	9.1	9.6	9.6	9.9
第八	41,400	51,450	60,070	11.5	11.6	11.9	11.8	11.9	12.2
第九	57,000	70,000	81,210	16.1	16.1	16.6	15.6	15.8	16.1
第十(最高)	100,310	120,000	142,190	41.0	41.0	41.2	34.8	35.6	34.2

表二：2011 年、2016 年及 2021 年按十等分組別工作人口劃分的每月主要職業收入中位數

十等分組別 (不包括外籍家庭傭工)	每月主要職業收入中位數 (港元)			2021 年較 2016 年 升幅(百分比)	每月主要職業收入中位數 (港元)百分比分佈		
	2011	2016	2021		2011	2016	2021
第一(最低)	3,580	5,250	5,250	0.0%	1.7	1.9	1.7
第二	6,940	9,000	10,000	11.1%	3.3	3.6	3.4
第三	8,000	10,250	12,800	24.9%	4.1	4.2	4.3
第四	9,900	12,250	15,000	22.4%	4.7	5.0	5.1
第五	11,000	15,000	18,000	20.0%	5.4	5.9	5.9
第六	13,500	17,000	20,000	17.6%	6.7	6.8	6.8
第七	16,150	20,000	25,000	25.0%	8.2	8.2	8.3
第八	20,000	26,250	30,080	14.6%	10.5	10.7	10.7
第九	30,000	37,000	45,000	21.6%	15.0	15.1	15.3
第十(最高)	55,000	68,000	80,000	17.6%	40.3	38.5	38.6

相反，貧窮失業或就業不足人口卻有增無減，基層家庭胼手胝足且入不敷支，收入本已減少，同時又因購買防疫抗疫物資而增加基本開支，加上疫情反覆復元需時，政府在未來五年應加大力度，研究在成為新常態的後疫症時代，強化對貧窮家庭的生活支援。

面對近四個港人一個窮的惡劣情況，李家超率領的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。不然對於未來特區社會發展和政府管治均構成威脅，無從達致李特首口中的「由治及興」之美好願景。

2. 本港各弱勢社群面對問題

目前本港各弱勢社群生活面對各種問題，現分述如下：

2.1 跨代貧窮

2.1.1 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¹，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²，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。扶貧委員會在 2021 年公佈最新《2020 年香港貧窮情況報告》更顯示³，本港貧窮兒童人口多達 274,900 人(政策介入前)，兒童貧窮率達 27.0%，創近十多年新高，每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮境況，兒童貧窮人口及比率持續高企，因應新冠疫症肆虐，估計情況會進一步惡化，亟待社會正視。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。

2.1.2 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

¹ 即按住戶人數劃分居於全港住戶每月入息中位數一半及以下的人口，在 2022 年第 2 季

(香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 2022 年 4 至 6 月)

https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1050001/att/B10500012022QQ02B0100.pdf

全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：9,500 元(1 人)、20,200 元(2 人)、34,500 元(3 人)、43,900 元(4 人)、45,800 元(5 人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：4,750 元(1 人)、10,100 元(2 人)、17,250 元(3 人)、21,950 元(4 人)、22,900 元(5 人)。另外，各年貧窮兒童人數表列如下：

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
全港兒童人口(18 歲以下)	1,274,200	1,207,315	1,176,900	1,157,500	1,120,800	1,096,500	1,073,500	1,053,800	1,027,300
貧窮兒童人口(18 歲以下)	359,900	370,799	332,900	338,500	315,300	290,600	281,900	273,400	249,100
兒童貧窮率(%)	28.3%	30.7%	28.3%	29.2%	28.1%	26.5%	26.3%	25.9%	24.2%
年份	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
全港兒童人口(18 歲以下)	1,016,900	1,026,400	1,014,500	1,016,100	1,012,000	1,005,600	988,500	961,400	933,900
貧窮兒童人口(18 歲以下)	246,000	246,900	229,600	228,400	233,100	243,300	250,600	235,600	222,600
兒童貧窮率(%)	24.2%	24.1%	22.6%	22.5%	23.0%	24.2%	25.4%	24.5%	23.8%

² 社會福利署回覆香港社區組織協會之信函

³ 2020 年香港貧窮情況報告 香港特別行政區政府(2021 年 11 月)

https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2020.pdf

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。

2.1.3 特殊教育需要 SEN 兒童支援不足

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，應效仿學前支援服務，為學校提供認可服務機構名單，服務均由認可機構的特殊幼兒工作人員、臨床／教育心理學家、職業／物理／言語治療師或社工等提供治療性服務。政府就服務節數和服務時間均有清晰規定。除了學校支援外，社區中的支援和訓練服務昂貴，即使由非牟利機構提供的，亦動輒每 45 分鐘/小時\$800-1000 元，基層 SEN 家庭無力負擔。照顧者在面對 SEN 兒童的學業、行為和情緒問題時均感到彷徨和壓力大，其情況在疫情間更加嚴重。

2.1.4 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。

2.1.5 「共創明 Teen 計劃」內容未見突破

新政府推出「共創明 Teen 計劃」，類似政府早於 2008 年成立的兒童發展基金，撥款予非政府機構或學校，在社區和學校內推行三年計劃，協助十至十六歲或小四至中四的清貧學童，招募義務友師作配對、建立目標儲蓄，並訂立和實踐個人發展規劃；基金至今已在全港推行 200 個計劃，至今有 2.5 萬名基層青少年受惠。新政府建議中的計劃，最大分別似乎聚焦劏房初中生，並在服務內容上稍為加強職場認知元素，供款轉為不用供款外，內容未見有所突破。

從「廣度」而言，計劃受助對象限於每年 2,000 名劏房貧童，覆蓋面不足，參加者年齡更收窄至初中，排除了高小清貧學童；根據 2021 年「劏房」租務管制研究工作小組進行的估算，全港有逾 22.6 萬人居於「劏房」，當中一成六(16%)即約 3.6 萬名為 15 歲以下的兒童。若參考《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。若按兒童年齡劃分，2020年12至15歲的貧窮兒童亦近7萬人(見下表)。單單以此初中組群估算，假設當中四成即約3萬名兒童居於「劏房」，最快也要等候15年始能全部參加；今天等候參加計劃的兒童，恐怕已屆成年亦未能受惠。

近年(2016年至2020年)本港12至15歲貧窮兒童人數及兒童貧窮率

年份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
12至15歲貧窮兒童人數*	54,800	54,100	56,500	62,800	69,300
全港12至15歲兒童人數	212,900	210,400	211,200	217,200	233,600
12至15歲兒童貧窮率	25.7%	25.7%	26.8%	28.9%	29.7%

*貧窮人數指各年按區議會分區及年齡組別劃分的居於人均住戶入息少於整體人均住戶入息中位數的一半的家庭住戶的18歲以下陸上非住院人口

資源來源: 香港社區組織協會致函政府統計處查詢的統計數據

若從「深度」來看，計劃僅推行短短一年，既要涉及師友關係建立、學童認識個人志趣、建立價值觀，更要理解職場，甚或學會儲蓄理財，要在一年內高速完成，恐怕只能蜻蜓點水輕輕帶過。師友計劃是「生命影響生命」的歷程，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，除非導師投入時間非常多亦非常有心，不然實在不太現實，更難言助貧童消除跨代貧窮。再者，須知道踏入初中階段的學童，一方面要適應中學校園生活，在人生成長階段上仍在探索和建立自我身份(self-identity)，學習培育社會關係(social relationship)，建立忠誠(fidelity)態度，計劃設計必須顧及初中生在此階段的成長挑戰、目標和需要。計劃為期僅一年，時間明顯太短，對學童作用極為有限。

總括而言，「共創明Teen計劃」有以下問題:

- **計劃受惠人數少，服務廣度待增加:** 目前計劃受助對象限僅於每年2,800名劏房貧童，覆蓋面略嫌不足；由於參加者主要為初中生，排除了高小清貧學童。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。若每年只有2,000名兒童參加計劃，最快也要7年始能讓全部劏房兒童受惠，反映計劃受惠人數少的問題。
- **貧窮兒童27.5萬非所有貧童受惠:** 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。計劃僅針對劏房初中生，並非有處理其他年級的劏房兒童需要，亦未有針對非劏房(如:公屋)的貧窮兒童
- **僧多卻粥少 建合理機制分參加優次:** 計劃只有2,800名劏房初中生參加，名額供不應求
- **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，當局建議企業可透過提供現金贊助，或安排工作影子等團體參訪活動。
- **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，數量極為不足。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。
- **5,000 元個人發展津貼太少，學習支援應加碼:**計劃為每名參加者提供 5,000 元津貼，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，未能難以制訂較長期的發展計劃，難為學童提供足夠支援。

2.1.9 解決世襲貧窮 增加教育資源

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。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。教育從來是啟迪民智、促進脫貧的重要手段；如何促進貧窮學童平等教育機會?務必是新政府必須回答的問題。從微觀層面來說，目前清貧學童的學習支援極為不足，以「校本課後學習及支援計劃」為例，每名清貧學童每年最多可獲 600 元課後學習資助額，金額低且近十年亦未有上調；在鼓勵全方位學習方面，就是設立「學生活動支援津貼」，額外支援清貧中小學童參加校內全方位學習活動，每名清貧的中小學生僅獲額外 650 元及 350 元的津貼。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，政府應作出檢討改革。

2.1.10 改革兒童發展基金 累積社會資本

在建立就業和社會資本方面，加強清貧學童在個人成長、生涯規劃及升學就業輔導的支援。現行兒童發展基金已推行十多年，基金計劃有不少值得改善之處，包括:受惠人數有限、參加者年齡層狹窄、清貧家庭學童供款困難、累積儲蓄金額較低等。當局應完善基金計劃不足之處，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，容讓因各不同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。

2.2 貧窮青年

2.2.1 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⁴。

⁴ 2013 年至 2021 年按年齡劃分的家庭住戶每月入息相等或少於相同住戶人數(不包括外籍家庭傭工)

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》⁵，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。

2.2.2 七成基層青年選擇不「躺平」 決心力爭上游改善生活

本港貧窮青年人口在政策介入前不斷增加，青年貧窮率亦相同持續攀升，情況亟待關注，同時亦反映政府扶貧支援工作的重要性。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⁶，當中近七成(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。

2.2.3 新冠疫症下六成青年零收入，四成失業或開工不足，基本生存成問題

此外，上述調查亦發現在疫情下，原本靠做兼職養活自己的年青人，一旦失業，會立即陷入困難，因為綜援及在職津貼都不涵蓋大專或以上的學生。調查發現有工作的學生，4成失業或開工不足，6成零收入，可見青年生存也成問題，遑論其他發展。

2.2.4 專上基層青年學費、生活費以及貸款負擔重，6成要半工讀

另一方面，專上教育青年亦缺乏足夠經濟支援。根據本會於2021年就基層青年參與實習計劃的需要的問卷調查，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在經濟上的負擔，他們仍需每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成青年更表示要養自己，35%更要養家，青年除了需要應付日常繁重的學習生活外，課餘

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年 第一季
15-17歲貧窮人口	57,100	53,500	50,000	45,600	45,200	42,200	42,500	45,400	50,600
18-24歲貧窮人口	93,400	91,400	88,800	88,400	86,000	84,800	83,100	97,700	94,500
合計	150,500	144,900	138,800	134,000	131,200	127,000	125,600	143,100	145,100
15-17歲人口	230,700	212,200	198,700	183,300	178,000	166,200	155,600	155,900	155,100
18-24歲人口	587,000	578,700	568,900	549,000	527,100	514,900	500,500	481,000	447,600
合計	817,700	790,900	767,600	732,300	705,100	681,100	656,100	646,900	602,700
15-17歲人口貧窮率	24.8%	25.2%	25.2%	24.9%	25.4%	25.4%	27.3%	29.1%	32.6%
18-24歲人口貧窮率	15.9%	15.8%	15.6%	16.1%	16.3%	16.5%	16.6%	20.3%	21.1%
15-24歲整體貧窮率(%)	18.4%	18.3%	18.1%	18.3%	18.6%	18.6%	19.1%	22.1%	24.1%

香港社區組織協會 各年致函政府統計處索取的數據

⁵ 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

https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B9XX0005/att/B9XX0005C2020AN20C0100.pdf

⁶ 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

<https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2022/06/20220612->

<SoCo-%E8%BA%BA%E5%B9%B3%E8%88%87%E5%9F%BA%E5%B1%A4%E9%9D%92%E5%B9%B4%E9%9C%80%E8%A6%81%E5%95%8F%E5%8D%B7%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A.docx>

時亦需要透過工作去賺取收入，來應付每年的學費和生活費；再者，在大專院校畢業過後，青年仍須償還平均 37,561 元的負債，令他們百上加斤，成為「學債」的奴隸；在學期間，縱然不少學生擁有寒假或暑假來休息或發展其他方面的興趣，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。⁷

2.2.5 貧窮青年未能全面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。

⁷ 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》

https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/SoCO%E5%9F%BA%E5%B1%A4%E9%9D%92%E5%B9%B4%E5%8F%83%E8%88%87%E5%AF%A6%E7%BF%92%E8%A8%88%E5%8A%83%E7%9A%84%E9%9C%80%E8%A6%81%E5%95%8F%E5%8D%B7%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A_20210606_FINALIZED.pdf

2.3 支援貧窮婦女 全家都得著

2.3.1 香港女性貧窮嚴重，貧窮婦女支援不足

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。

2.3.2 婦女照顧家庭，就業率及收入遠遜男性

經歷兩年多疫情，女性參與勞動率持續下降，由 50.5%(2019 年)減至 49.6%(2020 年)⁸，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⁹。可見，疫症削弱婦女經濟和生計活動。

2.3.3 照顧者多為女性，獨力承擔責任

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。

2.3.4 疫情高峰託管幾乎關閉，婦女被逼停工照顧子女

疫情反覆不定，基層婦女面對極大困境，全港幼稚園、中小學多次暫停面授及改半日課堂，甚至提早放暑假。本會 2022 年發佈《疫情基層婦女就業及照顧情況研究》發現，疫情高峰期，學校停課時，75% 小學課餘託管服務因應社署/教育局指引隨即暫停；深水埗區，88.9% 小學課餘託管中心、100% 暫託幼兒及 100% 學前兒童課餘託管均暫停服務；49.3% 受訪者表示幼稚園託管暫停提供服務及 47.7% 受訪者使用的小學課餘託管暫停提供服務。衍生停課下照顧子女問題，變相學校一停課，婦女即失業。別無選擇下 64.5% 婦女只能在疫情停課/半日課，因照顧小孩而停止工作，減少收入。

2.3.5 託管名額不足，形式追不上疫情

現行不少託管機構未有因疫制宜，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。

2.3.6 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，但港府和社會大眾均視他們為訪客，並不認為他們有長期居港的需要。由於缺乏身份證，他們在許多社會支援方面被拒

⁸ 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

⁹ 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

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。此外，他們也無法申請一年多簽，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。同時，我們也應努力降低中介費用，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，我們應提供彈性住宿安排，不一定局限於僱主所安排的居所。

2.4 綜援制度

2.4.1 綜援標準金遲遲未檢討

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。

2.4.2 綜援支援津貼不足

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。

2.4.3 疫情下綜援婦女失業增多

綜援計劃下最高豁免計算入息的限額由每月 2,500 元增至 4,000 元；受惠者每月外出工作的首 800 元不需扣減增至首 1,200 元不需扣減。本會發佈「新冠肺炎疫情對綜援婦女的影響」問卷調查報告，顯示即使增加豁免額，疫情下無工作或要停工照顧停課的子女的基層婦女仍明顯增多，由 73.88% 增至 85.57%。調查發現，疫情期間任職散工或兼職的婦女比例在出現明顯下降，分別由 14.1% 跌至 9%，及由 12.1% 跌至 5.5%。

2.4.4 婦女情緒壓力超負荷

疫情下，因工作機會減少，子女又停課、停支援服務，綜援婦女收入下降之餘，更因購置抗疫物資、網絡學習物資等需增加開支，其焦慮程度(56.3%)遠超普通市民(28.1%)，顯示可能在缺乏支援及應對措施的情況下，很多壓力和困擾已經升級為焦慮情緒。另外，超過五成受訪婦女指出，情緒問題相比疫情前嚴重，有 33.4% 的受訪者更確診患有抑鬱症。反映受訪者的精神健康需要得到關注及需適時專業的支援。

2.4.5 基層雙非兒童無法獨立申請綜援

本會接觸到許多雙非兒童，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。

2.5 在職貧窮勞工

2.5.1 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，是導致本港貧窮情況惡化一重要原因。(見下表)

表七：2009年至2020年在職貧窮住戶數目及人口(政策介入前)之變化

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
在職貧窮住戶數目(萬)	21.3	20.2	19.9	20.6	21.7	20.8	20.7	20.1	21.1	21.2	22.7	23.8
在職貧窮人口(萬)	72.5	69.4	68.6	70.2	72.9	70.6	70.5	68.1	70.6	71.4	75.8	80.5
在職貧窮人口增加人口 (與前一年相比)(萬)	不適用	-3.1	-0.8	1.6	2.7	-2.3	-0.1	-2.4	2.5	0.8	4.4	4.7
在職貧窮人口增加人口 百分比(與前一年相比)	不適用	-4.3%	-1.2%	2.3%	3.8%	-3.2%	-0.1%	-3.4%	3.7%	1.1%	6.2%	6.2%

2.5.2 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。當局除檢討最低工資水平外，亦要撥亂反正，改革法定最低工資調整機制。事實上，中央政府已多次提出社會需走向「共同富裕」，最低工資制度的設立，正好說明在發展經濟的同時，亦必須要照顧勞動者共提供合理的回報，讓勞動者分享經濟發展的成果，最有效的方法是增加勞動者在工資，維持合理的消費力和購買力，從而改善生活質素。

2.5.3 最低工資水平低 不足應付基本生活

另一方面，自法定最低工資於2011年實施後，過去12年(2011年至2023年)累計升幅只有42.9%，惟同期名義工資指數已由2011年6月的173.4，上升至2022年12月的257.5，增幅高達48.5%，反映最低工資的調整幅度跟不上整體勞動市場的工資增長水平，實在是大落後!¹⁰最

¹⁰ 香港特別行政區 政府統計處 (2023年)

表 19：按選定行業主類劃分督導級及以下僱員(經理級與專業僱員除外)的名義工資指數(1992年9月=100)
https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=19

低工資水平遠遠落後於整體工資升幅，令低薪工友無從跟隨整體勞工待遇改善生活水平。法定最低工資之目的是為保障勞工在付出勞動力後，能獲得有合理的工資回報，以應付基本生活所需。然而，本港法定最低工資成立之初(2009年)便未有從此基礎制訂，就是以目前每小時40元為例，全職勞工(工作26日，每天工作8小時)，每月薪金亦僅為8,320元。統計資料顯示，本港仍有14,300名(2021年5月至6月)低薪工人，每小時薪金只達最低工薪水平(37.5元)，主要從事物業管理、保安及清潔服務、零售和餐飲服務業。¹¹

2.5.4 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；最低工資水平由2011年的28元，上調至2023年的40.0元，若以反映基層住戶消費模式的甲類消費物價指數計算物價升幅，經修訂的最新法定最低工資購買力亦僅為28.9元(2011年5月價格計算)，增幅極為輕微。

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，12年後最低工資水平未有大幅提升，實在難言提升勞動者及其家人的生活質素!(見表3)

2011年5月至2023年2月綜合消費物價指數、甲類消費物價指數變化與最低工資水平的關係

綜合消費物價指數指數累積增長率	甲類消費物價指數指數累積增長率	最低工資水平累積增長率	按綜合消費物價指數調整的最低工資相應購買力(相當於2011年5月)	按甲類消費物價指數調整的最低工資相應購買力(相當於2011年5月)
34.0%	38.5%	42.9%	\$29.9 (40 / 1.34)	\$28.9 (40 / 1.385)

2.5.5 兩年一檢太少 委員會決定無依據

最低工資檢討未有前瞻性地預估未來消費物價和經濟發展等情況作調整的基礎，加上工資水平兩年一檢，頻密程度太低，往往滯後於物價升幅，物價在上升了兩年後，最低工資水平才有限度地「追落後」，打工仔女被迫以較低工資水平承受已上升的物價，令勞動者工資水平持續低於生活開支所需，造成嚴重不公，令工資水平持續滯後實際生活開支。此外，現行機制主要交由政府委任加入最低工資委員會的勞資雙方代表舉行會議，表面說是考慮了一籃子因素，實際上卻是閉門造車，決定工資水平箇中原因不明，與勞工期望出現極大落差，公眾亦無從監察、掌握及了解委員會因何考慮而作決定。此外，現行檢討參考的指標，亦未有評估本港貧窮狀況和在職貧窮人口的發展趨勢；委員會沒有從扶貧視角檢視最低工資水平，亦無引入「貧窮

¹¹ 檢討法定最低工資水平公眾諮詢 相關參考數據及資料

補充統計資料表 I: 按行業劃分賺取現時法定最低工資水平的僱員及賺取少於多個較高工資水平的僱員(註一)數目及百分比(2021年5月至6月)

[https://www.mwc.org.hk/pdf/Review_of_the_SMW_Rate_Relevant_Reference_Info_and_Data_2022_tc\(updated_21_Apr\).pdf](https://www.mwc.org.hk/pdf/Review_of_the_SMW_Rate_Relevant_Reference_Info_and_Data_2022_tc(updated_21_Apr).pdf)

影響評估機制」，檢視在不同法定工資水平下，對減少貧窮人口的效益。例如：不同工資水平下，對減低貧窮兒童人口和兒童貧窮率，乃至改善跨代貧窮的效益。

2.5.6 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)，反映扶貧效用不大。

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。

2.6 無家者

2.6.1 無家者人口大幅增長，資助宿位嚴重跟不上

2014年至2021年經社署登記的無家者人數由787人提升到1,562人，增幅近98%，而女性亦由2014年的43人，躍升至2021年約171人，增長率為397%。而政府資助無家者宿位由2014年的202個，增加至2022年資助無家者宿位是228個，增長率只有11.2%，即「宿位增長率」遠遠跟不上「無家者人口增長」。

2.6.2 大幅增加「無家者資助宿舍」及作檢討

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。

2.6.3 女性無家者較多情感、情緒及精神健康層面上的需要

2021年社協完成「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的情感需要，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綜合服務中心、外展隊及緊急住宿服務。例如可參考英國的例子，聘用全女性的專業團隊去服務女性無家者；為有伴侶／同伴的無家者增設不限性別及關係的雙人宿舍，可顧及其人際需要及支援網絡，配合社工的跟進及介入，有助更持久地脫離露宿。

2.6.4 香港缺乏「無家者友善政策」 落後鄰近地區

由 2020 年初至今 2 年半，香港新冠疫情嚴重，2020 年 5 月本會曾完成「非綜援無家者需要研究」，調查發現當中三成半為中國回流港人，2019 年前是每日香港工作大陸居住，至 2020 年起因通關問題，以至成為無家者新類別，他們均為首次露宿及不太了解香港福利資訊，本會曾向民政局爭取，因為疫情每晚開放臨時收容中心予無家者，民政局回覆沒有疫情下的政府，政府只有因惡劣天氣當晚開放臨時收容中心的政策；另外，2019 年康文署曾經把深水埗無家者物品無理丟棄，同年，本會曾與 3 位香港無家者探訪台北，發現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，故此，本會希望勞福局設立「無家者友善政策」，以保障無家者權益！

2.7 籠屋、板房、劏房租戶欠支援，高溫季節好難捱

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。

2.8 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%。¹² 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。¹³

2.8.1 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。¹⁴ 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。

2.8.2 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。¹⁵ 基層醫療作為持續醫護過程中的首個接觸點，《基層醫療健康藍圖》卻並未就有關精神健康識別與及早介入方面訂定政策方向。

¹² 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

¹³ <https://jump.mingpao.com/career-news/daily-news/%E9%97%9C%E6%B3%A8%E7%B2%BE%E7%A5%9E%E5%81%A5%E5%BA%B7%EF%BD%9C%E7%B2%BE%E7%A5%9E%E7%A7%91%E9%86%AB%E6%82%A3%E6%AF%94%E4%BE%8B1%EF%BC%9A761-%E7%B2%BE%E7%A5%9E%E5%81%A5%E5%BA%B7%E8%AB%AE%E5%A7%94/>

¹⁴ <https://jump.mingpao.com/career-news/daily-news/%E9%97%9C%E6%B3%A8%E7%B2%BE%E7%A5%9E%E5%81%A5%E5%BA%B7%EF%BD%9C%E7%B2%BE%E7%A5%9E%E7%A7%91%E9%86%AB%E6%82%A3%E6%AF%94%E4%BE%8B1%EF%BC%9A761-%E7%B2%BE%E7%A5%9E%E5%81%A5%E5%BA%B7%E8%AB%AE%E5%A7%94/>

¹⁵ <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>

2.8.3 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。

2.8.4 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 12 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。

2.8.5 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。¹⁶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提供更有效及人本服務。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。

¹⁶ 醫院管理局及社會福利署。(2015)《香港成年嚴重精神病患者個人化復康支援服務框架》

3. 支援各弱勢社群的綜合建議

本會就兒童、青年、婦女、在職貧窮人士、無家者及復元人士需要，促請當局採納以下建議：

3.1 整體扶貧策略

- 訂立減貧／減貧綱領及目標，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。

3.2 支援在職貧窮家庭

- 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。

3.3 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，就業情況受疫情衝擊最為嚴重的，主要便是基層打工仔。中短期而言，新冠疫情仍相當反覆。本港就業市場難以在短期內全面復蘇，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，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

3.4 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。

3.5 處理跨代貧窮 支援貧窮兒童

- 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具體貧窮兒童指標，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」：**

- **增加受惠人數**：當局在試後計劃後，應儘快擴大受惠規模和惠及所有貧窮兒童，容讓更多清貧學童受惠；
- **擴闊受惠對象**：計劃不僅針對劏房初中生，亦未有處理其他年級的劏房兒童需要，更擴展針對至非劏房(如：公屋)的貧窮兒童；
- **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。
- **增加活動數量、提供活動津貼**：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。此外，由於參加活動需要參加學童外出，不免涉及交通費開支，當局應同時向參加學童提供活動車費津貼及其他津貼，避免學童因參與計劃的額外開支而卻步。

- **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。
- **開放競投服務:** 每間營運機構可營運 3-5 年，增加計劃的透明性和持續性。

- **繼續推行兒童發展基金 助累積社會資本:** 據了解，當局在推行兒童發展基金後，已停止了新一輪的兒童發展基金申請。事實上，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**

2023年政府就落實精準扶貧，決定推行在校課後託管服務試行計劃，事實上，目前託管服務欠善、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，主要依重個別學校自願決定，實際上有多少學校主動參加計劃，容讓多少清貧學童受惠，成效令人存疑。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:** 試行計劃建議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，當局應考慮延長服務時間至晚上十時，容讓更多清貧學童受惠；
- **安排接送服務:** 由於不少小學生家長或未能準時下班接送年幼學童，當局可考慮增設接送服務，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設校園；
- **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12至18歲以下的中學生，特別是支援清貧學生的功課及學習上的困難，免卻出外四處尋找私人補習及功課輔導的沉重經濟負擔；
- **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。

- **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 的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，同時訂立具體減貧 KPI(關鍵績效指標)，檢視施政成效。

3.6 支援貧窮青年

- 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事務。政府新成立的「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。

3.7 支援基層婦女

- 推行學校託管(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；
- 社區保姆津貼由 25 元/小時增至最少至最低工資 37.5 元/小時及設立受訓保姆註冊制度；
- 加強婦女社區經濟發展。

3.8 支援無家者

- 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 年福利工作人員半職或全職工作；

- 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;<佻住體驗館>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，以及對於患有隱癮(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。

3.9 為籠屋、板房、劏房等租戶提供恆常 N 無津貼、能源、高溫津貼。

3.10 精神科醫療及社區支援

- 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，並於地區康健中心提供相關服務。
- 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。

3.11 支援中港分隔家庭

3.11.1 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

3.11.2 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

3.11.3 為內地來港照顧家人的雙程證人士提供生活便利

- 恢復 2003 年之前的優惠政策，內地來港照顧家人的雙程證人士可享用與香港居民相同的醫療費用
- 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

3.11.4 關注探親人士及小孩的心理狀況，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人子女的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

4. 精準扶貧項目建議

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，2023年4月向立法會改革扶貧政策和策略小組委員會提交文件(立法會CB(2)349/2023(01)號文件)(下稱「文件」)，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。就上述各項議題，本會逐一回應如下：

4.1 定義貧窮人口及反思貧窮線 引入多元匱乏概念檢視貧窮狀況

文件引述以往討論，指出目前「相對貧窮」概念下，令坊間容易產生「愈扶愈貧」的錯覺；當局認為目前以住戶收入定義貧窮線，長遠會削弱「貧窮線」監察真實貧窮情況的功能。然而，本會認為以住戶收入定義貧窮人口已屬國際社會普遍沿用多年的定義應予以保留，這亦有助香港與其他地區比較貧窮狀況；相反，只要政府多向公眾解說，政策介入前和政策介入後的貧窮人口有別，定期檢視貧窮人口變化，便有助公眾更掌握本港貧窮狀況，避免產生所謂「愈扶愈貧」的觀感。再者，貧窮線亦非扶貧線，只要當局對於貧窮人口開展扶貧策略，務必有助減少政策介入後的貧窮人口。

另外，本會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；另外，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。

4.2 增加識別精準扶貧目標群組 全面恆常檢視貧窮人口狀況

文件簡報當局目前首要針對的扶貧目標群組為劏房戶(21.4萬人)、單親住戶(21.3萬人)及長者住戶(55.5萬)，合共約95萬人；並就上述選定住戶群組在不同面向的分析，進一步深化對該社群情況的認識，造法值得肯定。然而，本會認為除住戶特徵、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；當局更應針對各面向訂定相應的扶貧目標，例如：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；當局會否設立目標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)；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；當局會否設立目標扶貧目標監督改善進度，例如：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)。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，文件提出目標群組在物質以外的需要，例如：長者住戶。本會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(例如：身心健康、社交參與等)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。

另一方面，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、在職貧窮住戶、綜接受助人、無家者、精神復元人士、少數族裔等，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。

4.3 建議精準扶貧項目

文件提出各項精準扶貧項目，本會在此逐一回應如下：

4.3.1 社區客廳：本會認同上述建議，同意可先行在劏房戶較集中的地區推行(例如：油尖旺、深水埗、九龍城及荃灣/葵青等)；日後進一步發展至全港十八區。

建議一：延長服務時間：本會認為社區客廳的開放必須要照顧到劏房戶的生活習慣，因應不少劏房戶上班時間極長，建議當局儘量延長社區客廳的開放時間，例如：早上 6 時至晚上 12 時(甚至是 24 小時開放)，以照顧不同工作時間作息的住戶的需要，讓社區客廳真正做到如同劏房戶家中的一部份；真正做到生活空間。

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其他社群的需要，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：開放競投服務：雖然目前在社區中不少社福團體已有較大場營運社會福利服務，具備一定優勢，惟相關機構不一定十分掌握區內劏房戶人口情況及服務需要；為著服務受助者能獲得最適切服務，當局應公開競投社區客廳的服務，避免予人瓜田李下的不公平的錯覺。

4.3.2 為低收入劏房住戶改善家居援助計劃

如文件提及，上述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，成效顯著，然而，計劃在執行上出現不少問題，執行流程繁瑣，令協作非牟利機構及居民均疲於奔命，當中包括：

- 須預約申請人到中心填寫紙本申請表及收取文件副本，職員確保其全家的身份、入息、地址等資料正確；
- 須將紙本申請表上每個細項重覆輸入到電腦系統及逐頁以相機功能拍攝及上載紙本證明文件；
- 須預約申請人進行上門家訪再次確認申請人資格及與系統資料作核對；
- 須按需要來回更正紙本及系統上填寫的資料(包括姓氏擺放位置、「室」及「房」的填寫位

- 置、小朋友或嬰兒的電話號碼等)；
- 須於收到申請人提供的紙本報價單後，拍照到系統，再逐筆逐項輸入報價單上物品的價錢、型號、供應商、品牌、所屬類別等；
 - 須按需要來回更正系統輸入的貨品資料及為缺貨物品重新逐項於系統輸入資料；
 - 須在確認申請人已完成整個程序後再次上門進行第二次家訪，並確認所有貨品已在報稱單位拆箱使用；
 - 須按需要因應統籌機構要求，再次上門補拍(包括使用後放回紙箱或備用的家電需要拆箱拍攝、消耗性用品例如清潔劑等)。

建議一：簡化申請程序及增加物品種類：當局應繼續倡議簡化援助項目申請程序，便利營運機構、非政府機構和服務受惠對象。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，以省卻需要整個過程需要依附在 ipad 上操作的問題。另外，申請類別和價格上限亦可以有保留，街坊的支援如超出上限，則須自行支付。另外，新計劃亦避免需要向社聯之前，必須通過 ipad 的指定機構落單，因為某種程度上此舉亦是將利益輸送給如：宜家、實惠、豐澤等大型供應商，惟他們提供貨品的價格一般並不是最實惠。與此同時，當局應增加購買物品的彈性，容讓受助人士有更多購買的選擇，以配合實際生活需要。另外，由於個別受惠人士在申請期間或已獲編配公屋，當局應行使酌情權，容讓申請人押後拆開相關物品，以便日後入住公屋後使用。

建議二：增加津貼金額：另外，原計劃的津貼額早於 2020 年前制定，津助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)。

建議三：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援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。
- **為劏房居民提供搬遷津貼：**劏房大多集中在舊區唐樓，當中有不少樓宇日舊失修，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，同時減輕他們於搬遷上的開支。

4.3.3 推行共創明「TEEN」計劃及創立相關校友會

本會支持當局推行共創明「TEEN」計劃，計劃有助推動學員開闊眼界，加強先信，建立正向的人生觀；新建議創立的校友會，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：**目前計劃受助對象限僅於 2,800 名貧童，並尤其以劏房兒童為主，貧窮兒童覆蓋面不足；由於參加者主要為初中生，排除了高小清貧學童。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。若每年只有 2,000 名兒童參加計劃，最快也要 7 年始能讓全部劏房兒童受惠，反映計劃受惠人數少的問題。
- **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。計劃僅針對劏房初中生，並非有處理其他年級的劏房兒童需要，亦未有針對非劏房(如:公屋)的貧窮兒童
- **僧多卻粥少 建合理機制分參加優次：**計劃只有 2,800 名劏房初中生參加，名額供不應求
- **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，當局建議企業可透過提供現金贊助，或安排工作影子等團體參訪活動。事實上，本會亦收到個別參加計劃之兒童的反饋，表示個別師友為家庭主婦，並沒有太多人生閱歷能分享及啟蒙兒童，加上師友亦有其個人生活安排，與兒童接觸機會不多，啟導兒童成效亦存疑。
- **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。
- **5,000 元個人發展津貼太少，學習支援應加碼：**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，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，未能難以制訂較長期的發展計劃，難為學童提供足夠支援。

為增加計劃對處理跨代貧窮的成效，本會應改革「共創明『TEEN』計劃」，建議如下：

- **增加受惠人數：**當局在試後計劃後，應儘快擴大受惠規模和惠及所有貧窮兒童，容讓更多清貧學童受惠；
- **擴闊受惠對象：**計劃不僅針對劏房初中生，亦未有處理其他年級的劏房兒童需要，更擴展針對至非劏房(如:公屋)的貧窮兒童；

- **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。
- **增加活動數量、提供活動津貼:** 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。此外，由於參加活動需要參加學童外出，不免涉及交通費開支，當局應同時向參加學童提供活動車費津貼及其他津貼，避免學童因參與計劃的額外開支而卻步。
- **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。
- **開放競投服務:** 每間營運機構可營運 3-5 年，增加計劃的透明性和持續性。

4.4 扶助有需要的家庭: 推行在校課後託管服務試行計劃

本會十分支持當局推行在校課後託管服務試行計劃，事實上，目前託管服務欠善、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，主要依重個別學校自願決定，實際上有多少學校主動參加計劃，容讓多少清貧學童受惠，成效令人存疑。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:** 試行計劃建議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；
- **安排接送服務:** 由於不少小學生家長或未能準時下班接送年幼學童，當局可考慮增設接送服務，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12至18歲以下的中學生，特別是支援清貧學生的功課及學習上的困難，免卻出外四處尋找私人補習及功課輔導的沉重經濟負擔；
- **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。

4.5 透過十八區關愛隊關愛社區中的長者

文件建議透過新成立的十八區關愛隊支援社區中的長者，透過籌辦定期探訪活動，聆聽長者的需要，並向有福利需要的長者介紹現有支援服務及社區資源。本會建議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：

- 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；

5. 建議分析框架

政府在文件中建議的分析框架，補足了分析貧窮現象時僅僅看收入的單一面向，方向正確。本會補充建議如下：

建議一：當局建議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。

建議二：另一方面，如上文提及，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。

建議三：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。

(三)房屋

房屋向來是歷屆政府強調施政重中之重的一環，但回顧特區成立二十五年的房屋問題，公眾感覺仍是沿地踏步，情況甚至有倒退的跡象。以往中聯辦主任駱惠寧指香港要融入國家發展大局，形容「不進則退，慢進也是退」，大概亦適用於處理香港房屋問題。

1. 土地房屋供應缺 提速效量需具良策

1.1 政策介入未能「減劊」，劊房人口持續上升

困擾本港多年的劊房問題已上升至「國家領導人」密切關心的高度。2021年7月，全國政協副主席、港澳辦主任夏寶龍出席研討會發言時清楚提出香港「將告別劊房及籠屋」、應告別「住房難」的問題。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。而調查中更發現劊房住戶的每月收入中位數為15,000元，較同時期全港住戶每月收入中位數33,000元低逾一半，反映蝸居劊房中私市民全為社會上最基層人士。

1.2 土地不足、房屋需求被低估，公屋輪候時間創歷史新高

劊房人口大增源於公營房屋供應嚴重不足，截至2022年6月底有接近25萬宗公屋申請，一般申請者的平均輪候時間長達6年，而長者一人申請者的平均輪候時間亦升至4.1年，兩項數字均創歷史新高。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》2021年週年進度報告，政府公布未來十年(2022/23至2031/32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。

1.3 公屋建屋目標頭尾失衡，出售資助房屋令情況雪上加霜

雖然上屆政府已表示覓得足夠土地發展房屋，可於未來十年興建33萬個公營單位，達到長策公營房屋30.1萬的供應目標；但未來十年約30萬公營房屋單位中，公屋及綠置居仍然只佔七成(即21萬)，而且在首五年的公屋供應，尤其市區及擴展市區的單位仍屬極低水平，房屋供應缺口難見改善。更在不適切居所市民水深火熱之際，政府仍繼續以緊絀的土地資源興建出售資助房屋，任由置業需求及缺乏負擔能力的基層需要互相拉扯，定必加劇社會矛盾。

1.4 房屋困擾數十載 取締清零不宜遲

回首九七回歸前(約1994年)，本會邀請時任中英聯合聯絡小組中方代表的陳佐洱中秋期間探訪籠屋居民，陳氏形容富裕的香港仍有數千居民蝸居籠屋令人遺憾，強調政府改善住屋和福利責無旁貸。估不到歷近三十載，香港仍然有近二十多萬名市民屈居於床位、板間房、劊房、天台屋，乃至工廈貨倉等惡劣居所，難怪乎去年國務院港澳辦主任夏寶龍表示，要將告別劊房

列為實現國家第二個百年奮鬥目標，未來不會再有籠屋、劏房問題。現時距離 2049 年仍有二十餘年，香港亦已回歸祖國半世紀，究竟屆時本港能否成功「取締籠屋」、劏房「清零」？

房屋問題老大難，李家超強調要迎難而上、敢於破局，具體有何施政良方？在解決問題之前，必須先認清問題。究竟本港的住屋需求有多大？需要多少公營和私營單位？房屋供應需時，由興建至真正入住需要不少於七至八年時間籌備，加上作為長遠公共政策，一般會作出未來十年的規劃。在回歸以前，港英政府主要透過每十年進行一次房屋需求估算，再劃分公私營房屋比率，從而訂定公私營房屋的需求量，並參考建屋有可能延誤而訂立建屋需求量。房屋當局曾於 1987 年及 1996 年建立房屋需求模式，以估算全港市民房屋需求，制定長遠房屋策略以滿足住屋需求。

1.5 估算不精準 忽視被壓抑住屋需求

根據 1996 年的模式，當局將房屋需要分為四大類，再細分為十七個類別，並根據各類別本身的「住戶需要衍生率」，以及入住公營或私營房屋比率，計算總房屋需要。回歸後前特首董建華提出《香港長遠房屋策略白皮書》(1998 年 2 月)，主要是根據 1996 年的房屋需要模式，計算實際房屋需求量，從而定下後來極具爭議的「八萬五」(包括公營及私營房屋單位)長遠建屋目標，以及在 2007 年年底以前，全港七成家庭擁有自置居所，以及 2005 年年底以前輪候租住公屋人士可以平均三年內「上樓」。

有意見認為計算「住戶需要衍生率」基於多項沒有統計數據支持的假設，因此並不一定能準確估算住屋需要，其後曾蔭權上任後，將上述房屋估算機制荒廢不用，令香港無任何房屋需求估算機制，更遑論長遠房屋策略，直至 2012 年梁振英上任，才重新估算本港房屋需求，以及制訂長遠房屋策略。長遠房屋策略主要將房屋需求分為四大類，包括：住戶數目淨增長、受重建影響的住戶、居住環境欠佳的住戶及其他因素；當中尤以住戶數目淨增長所佔數目最多。在估算住戶數目淨增長方面，長策督導委員會由 2014 年起主要參考統計處建基於過往的趨勢，推算未來新增住戶數目，並參考經濟表現及房屋市場情況作長遠房屋需求推算。

然而，上述估算主要是建基於以往趨勢對未來作出預期，未有考慮到過去情境極可能因著各種限制(例如：家庭經濟狀況、可負擔住屋開支水平等)，導致過來不一定反映到未來應有的房屋需求。根據團結香港基金另一報告發現，私人住宅單位雖然增加，惟相應期間居於私樓的人數卻大增，當中尤其是個出租單位的平均人數已由 2006 年的 2.64 人增至 2016 年的 3.07 人，增幅遠較私人自住單位為高，換言之，每個出租的私樓單位需要容納更多的住客。由於供應量遠遠不足，令很多新生家庭與原生家庭被迫「同一屋簷下」，壓抑了真正的房屋需要；家庭住戶數目增長被壓抑下，導致房屋需求預測及供應目標相應下調，日後房屋落成量進一步偏低，導致需求預期錯誤估算的惡性循環。¹⁷

表面上，新增住戶數目下降，因而令房屋需求減少。然而，本港樓價及租金在過去多年不斷上升，有經濟能力獨立生活住戶減少，因而壓抑新增住戶。因樓價及租金高昂，有新婚夫婦即使註冊結婚後，夫婦仍然分開於原來各自家庭居住，甚或延後結婚決定，亦有成年人士未能搬遷，仍然與家人共居於擠迫單位內。種種情況揭示，以新增住戶數目作為推算基礎是不能完全反映房屋需求。此外，長遠房屋策略只著重訂立整體房屋供應目標及公私營房屋單位指標，對於居住在環境欠佳(即分間樓宇單位、非住宅用途單位等)的住戶，並沒有特定的房屋策略，盡快解決他們的住屋需要。

¹⁷ 團結香港基金(2020年4月)土地房屋政策研究報告：造地建房大落後 官僚繁瑣待革新
https://ourhkfoundation.org.hk/sites/default/files/media/pdf/LH_Research_Report_2020_Chi.pdf

更甚者，每年房屋供應加上過去十年(2013/14 年度至 2022/23 年度)公私樓實際落成量持續遠低於長遠房屋策略每年平均供應目標，累積十年供應短缺多逾 14 萬個單位，但每年長遠房屋策略卻走數，在預算供應量中卻未有「追回」原有短缺單位，令房屋供應進一步大失預算，加劇房屋需求與供應的失衡狀況。(見下表)

過去十年(2013/14 年度至 2022/23 年度)公私樓實際落成量與長策供應目標

年度	私人住宅 實際落成量#	公營房屋 實際落成量@	公私樓 實際落成量	長遠房屋策略 每年平均供應目標	供應短缺
2013/14	8,254	14,057	22,311	47,000	(24,689)
2014/15	15,719	9,938	25,657	48,000	(22,343)
2015/16	11,296	14,264	25,560	46,000	(20,440)
2016/17	14,595	14,293	28,888	46,000	(17,112)
2017/18	17,791	13,661	31,452	46,000	(14,548)
2018/19	20,968	26,779	47,747	45,000	2,747
2019/20	13,643	13,105	26,748	43,000	(16,252)
2020/21	20,888	11,261	32,149	43,000	(10,851)
2021/22	14,386	25,814	40,200	43,000	(2,800)
2022/23	9,979	18,200*	28,179	43,000	(14,821)
				總計	-141,109

*18,200 個為 2022/23 年度預計建屋量

#私人住宅實際落成量按公曆年計算

@公營房屋實際落成量是按財政年度計算

資料來源：長遠房屋策略周年進度報告、香港房屋委員會，以及差餉物業估價署

1.6 檢討需求估算機制 重訂長遠房屋策略

因此，估算房屋需求猶如估計要生產多少「麵包」，必須是準確估算有多少人需要吃「麵包」，對於原預算要生產卻未有生產的「麵包」，更要積極「補回」少了的產出。現行長遠房屋政策估算需求機制轉眼推行近十年，因應以上問題，當局應重新成立長遠房屋策略監督委員會，檢視現行評估房屋需求機制，避免因推算不足，導致供應量持續低於實際需求，令房屋問題成為尾大不掉的問題。

2. 重檢土地需求 多管增加供應

每每提及造「麵包」，必然問到「麵粉」問題。究竟香港是否地少人多？是否有「麵粉」（土地）做「麵包」（房屋）？究竟香港仍欠多少住屋、工商業或其他發展的土地？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。¹⁸

2.1 未來土地需求逾萬公頃 短缺逾八千

然而，有關估算亦未有計及住屋質素提升、服務改善等因素。舉例來說，團結香港基金早年(2017 年)便推算，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！(見下表)

按土地用途類別分類未來(2019 年至 2048 年)的土地需求、供應及土地短缺情況

土地用途類別	土地需求 / 公頃	已推展或處於較成熟 規劃階段的土地供應 / 公頃	土地短缺 / 公頃
	<i>(斜體數字是 2016 年評估的估計)</i>		
房屋用地	1,850-2,020 (1,670)	1,344 (1,440)	510-680 (230)
經濟用地	1,080-1,190 (458)	370 (202)	710-820 (256)
政策主導用地	860-950 (257)	270 (81)	590-680 (176)
非政府主導用地	220-240 (201)	100 (121)	120-140 (80)
政府、機構及社區設施、 休憩用地及運輸基礎設施	2,860-3,000 (2,592)	1,500 (1,872)	1,360-1,500 (720)
政策主導用地/主要特別設施	1,370-1,510 (1,514)	710 (1,020)	660-800 (494)
與人口相關設施	1,490 (1,078)	790 (852)	700 (226)
總計	5,790-6,210 (約 5,800-6,200) (4,720) (約 4,800)	3,210 (約 3,200) 3,514 (約 3,600)	2,580-3,000 (約 2,600 至 3,000) 1,206 (約 1,200)
團體香港基金 (2017 年估算) ¹⁹	9,350 (包括 住宅用地 2,975 及配 套用地 6,375)	3,600	5,750
香港社區組織協會(估算)	約 10,000	3,210	6,790

¹⁸ 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)
https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/hk2030plus/TC/document/2030+_booklet.pdf

¹⁹ 團結香港基金(2017 年 4 月)土地房屋政策倡議系列 2 重啓大型填海 共建美好家園
https://ourhkfoundation.org.hk/sites/default/files/media/pdf/LanHse_PolicyAdv_2_ch.pdf

2.2 明日大嶼北部都會區供應需時 多管齊下為政策

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。

事實上，明日大嶼(或東大嶼都會)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。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。

2.3 加快市區重建 重定市建局角色

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。

2.4 以破格思維增房屋供應

就是有「麵粉」做「麵包」，但製作「麵包」需時，面對二十多萬輪候公屋、等候逾六年的居民，他們早已飢腸轆轆，如何能為他們適時改善生活環境？根據去年發表的《長遠房屋策略周年進度報告》，當局推算未來十年的總房屋需求為 42.3 萬個單位，因此總供應目標定為 43 萬個單位，當中佔七成即約 30 萬個屬公營房屋單位。雖然當局表示已有物色足夠土地提供上述單位，但在首五年房屋(2022/23 年度至 2026/27 年度)供應仍屬低水平，預期公營房屋建屋量不足 10 萬間，平均每年供應不足 2 萬間；若單以出租公屋及綠置居，預算更只有 6.2 萬間，年均供應僅 1.2 萬間。(見下表)

2022/23 至 2026/27 年度房屋委員會的公營房屋預測建屋量²⁰

年度	公共租住房屋 /綠表置居計劃	其他資助出售單位	總計
2022/23	11,300	6,900	18,200
2023/24	12,300	800	13,100
2024/25	10,200	9,700	19,900
2025/26	13,500	7,100	20,600
2026/27	14,700	7,100	21,800
總計	62,000	31,600	93,600
每年平均供應量	12,400	6,320	18,720

行政長官李家超提出在房屋供應要做到提速、提效、提量；建議包括推行公屋提前上樓計劃、精簡土地房屋供應程序、甚至設立專項工作組，強化公營房屋項目的執行力，以及房屋土地的統籌力度。建議雖好，實際成效尚待觀察。雖然如李家超所言，他不是「超人」，不可能什麼都懂，但他能否以「超前」的破格思維，增加本港公私營房屋供應，實在繫及大眾福祉。所謂破格者，即房屋供應並非倚重需求主道，由下而上的房屋需求估算；更重要的是因應其他社會利益，主動訂定房屋供應的目標。換言之，興建公屋不單為應付市民住屋需要，更要及時提升市民生活水平。前特首董建華在上任之初，便訂立長遠建屋目標，包括每年建屋量、全港七成家庭擁有自置居所、公屋輪候冊家庭可三年上樓等等。眾所周知，公共房屋在扶貧效益極為顯著，住戶「上樓」後租金開支大減，居住面積及質素亦大幅改善，說「派屋上樓」比過中「六合彩」所言非虛。

²⁰ 香港房屋委員會(2022年5月) 2022/23 至 2026/27 年度房屋委員會的公營房屋預測建屋量

<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/forecast-public-housing-production/index.html>

3. 規管劏房及協助不適切居所住戶

3.1 政府迴避立法規管起始租金，新租務法例成紙老虎

民間團體多年來倡議重推租務管制，上屆政府雖然通過條例，並於 2022 年 1 月生效，但條例未有規管劏房起始租金，變相租約租金訂定全由業主決定。在漫長的公屋輪候時間中，劏房為基層租戶唯一能負擔之房屋。在劏房需求殷切的情況下，業主可藉現時條例漏洞，與新租客簽訂租約時刻意抬高租金圖利，而基層租客缺乏議價能力，根本無力還價。本會過去的調查早已發現，多區劏房租金均高於差餉物業估價署的租值。而最嚴重的個案中，一床位單位按年的租金收入為其差餉租值的 9 倍，可見政府施政被動正默許個別無良業主以經營劏房謀取暴利。再者，若業主未有履行條例列明責任，相關糾紛需要依靠租戶自行提出，即使能單方面終止租賃，租客仍需要花費額外開支搬遷，反而是最終受害者。加上租賃糾紛仍是由差餉物業估價署跟進，觀乎現時估價署架構及編制，根本無法回應全港 22 萬劏房租戶的需求。縱然現時有 6 個區域服務隊協助宣傳工作，恐怕亦是杯水車薪，基層市民對相關條例認識有限，亦未能充份掌握其租住權益。而是次條例內容亦未有提及具體檢討機制及時間表，實行「先實施，後檢視」，按情況需要才再作檢討，恐未能發揮預期效果。

3.2 劏房衛生安全問題未有處理，基層租戶人人自危

劏房租金「離地」，但更令人髮指的是基層住戶每月咬緊牙關用逾三分一收入租住的單位質素極差，不但衛生環境惡劣，更存在安全隱患。而近年在全球肆虐的新冠疫情更突顯板間房籠屋的問題，以上租戶因需共用廚廁，使得一人染疫，迅速就將病毒傳遍整個單位，一眾租戶人心惶惶。劏房租戶同樣面對惡劣環境，人均居住面積僅得 56.5 平方米，而且隔間房間密度高，同時面對諸多問題包括咸淡水喉管亂駁、排水渠不時漏水/淤塞/倒灌、黑廁設計引致通風欠佳等，更是病毒最佳溫床。加上單位改動結構大多不符安全要求，加建的劏房也增加唐樓的負荷，易生危險，居民入住時每日提心吊膽。現時全港樓齡超過 50 年的舊樓數目已經超過 9,500 幢，估計未來數字將會倍升，潛在風險也隨之上升。

3.3 過渡性房屋進展緩慢，租住期短難助基層

政府近年力推過渡性房屋協助私樓基層租戶暫別劏房，但不少項目均由非政府機構營運，由於缺乏興建樓宇經驗，加上近年因陸路交通運輸受限、鋼材造價上升、地盤基建限制等原因，機構在工程招標時倍覺困難，更有因接獲標書的造價超出預算而未能如期動工及落成的項目，令過渡性房屋落成單位進展緩慢。同時市區項目鮮有提供大家庭單位(5-6 人)，使不少大家庭需繳付昂貴租金蝸居劏房。

興建過渡性房屋的土地均是由政府及發展商短期借出，扣除承建商興建和拆卸的時間，留給基層租戶的租期大多只有 2 至 3 年，但按照現時公屋輪候情況，即使入住時已輪候公屋三年，入住過渡性房屋的租戶很大機會需在租約結束後另覓居所，大大減低基層租戶申請動機。加上政策部門要求樓高 4 層以上新建築物需提供消防電梯，新建電梯不在過渡性房屋的資助項目中，樓層影響單位數目，令短期土地的地則比往往未能盡用。

3.4 現金津貼三年一夢，單身人士上樓無期

上屆政府推出現金津貼試行計劃，期望以此減低不適切居所租戶的經濟壓力，計劃出發點固然值得稱許，但相關計劃僅屬試行性質，推行時間只為期三年，計劃一旦結束屆時仍然在捱貴租的不適切居所住戶更加無以為繼。同時非長者單身人士仍被計劃排除在外。非長者單人士

配屋時間已較一般申請人為長，動輒耗費十年青春仍未上樓的基層居民大有人在，而且獨居於籠屋、板房或劏房，獨力承擔所有開支，卻又無法獲得政府現金津貼，實在有違公平原則。

另外，自 2005 年房委會引入「配額及計分制」，訂下每年最多 2,000 個配額予非長者單身人士，並以計分制重新排序申請人的先後次序。自此，單身人士不再納入三年輪候目標，其輪候隊伍亦與一般輪候隊伍按照「先到先得」不同，申請人年齡反而成為配屋的關鍵因素。同時因配額制「封頂」，導致不少單身人士上樓無期，亦直接導致配屋分數不斷上升。政府於 2015 年修訂配額及計分制，雖然配額上升至 2,200 個，但同時將申請人年齡所得的分數大幅提升，導致配屋次序只以年紀為最大考量，50 歲以下配屋幾乎變成不可能的任務。結果讓非長者單身人士輪候公屋時間延長，同時亦難以在新計分制下獲得編配，結果只能繼續在床位劏房掙扎求存。

4. 訂立房屋目標 處理房屋問題

在長遠房屋供應上，李家超政府決意精簡土地及房屋發展程序，方向值得肯定；為突顯對房屋發展的承諾，宜訂立建屋量或縮減上樓時間的施政目標，讓公眾看得到改善生活的希望。在中短期措施方面，現屆政府在過去五年推出不少新舉措，包括：立法規管劏房租金及水電等收費、設立現金津貼試行計劃、推行過渡性房屋予輪候公屋逾三年的輪候冊家庭。當中最為矚目的要算是發展過渡性房屋；行政長官在 2021 年施政報告中，宣佈增加過渡性房屋供應量至兩萬間，相關資助額已增至 116 億元，連同當局於未來兩年落成和研究的單位，總數更逾 2.1 萬間。事實上，過渡性房屋能為居於惡劣環境的輪候冊家庭和人士提供及時支援，成效立竿見影；不少曾協助的居民曾坦言，自從入住社會房屋後，租金負擔大減、居住空間大了，精神健康亦大為改善；從劏房搬到社會房屋後，如同「從地獄搬到天堂」，成效顯著，所言非虛。新政府應加大力度，讓良政惠及更多家庭。

4.1 過渡房屋納長策 正名為「社會房屋」

由於預期房屋問題在未來最少十至十五年仍然嚴峻，過渡性房屋需求仍大，新政府應把過渡性房屋納入長遠房屋策略，訂為房屋供應選項，長遠研究在出租公營房屋以外，提供另一出租房屋類別，並增加過渡性房屋至不少於 5 萬間，適時回應輪候冊居民的住屋需要。當局應考慮整合社會房屋申請住戶的資料，設立社會房屋輪候冊，提高輪候計劃的透明度。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。

4.2 擔當社房領導者 改建工廈作社房

政府應當擔當領導者角色，作為過渡性房屋供應者(social housing provider)，主動規劃並興建各過渡性房屋項目，並可借助房委會及房協在管理房屋和工程上的經驗，協助推行各個項目。另外，在社會房屋具有法定的公營房屋定位後，因應早前改建工廈作為社會房屋項目的障礙，當局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，從而增加過渡房屋供應量。另一方面，當局更應確立受惠人士的統一評估機制及公營房屋機構在提供過渡性房屋中的角色，具策

略地回應不適切居所人士的住屋困境，包括考慮透過稅務及差餉的寬免提高小業主參與單位改裝的誘因、向低收入人士發放恆常租金津貼、公開及善用各部門閒置或尚未到發展年期土地及物業的系統化數據，加強公眾監察政府善用土地、同時承諾工廈業主可豁免更改土地用途至十年或更長年期，並將其所獲資助工程費與日後收取租金作逆向掛勾，增加其參與誘因，同時惠及租戶。

4.3 善用社會房屋 資助作扶貧平台

事實上，過渡性房屋可視為扶貧策略的一部份，現時不少計劃均由民間社福機構營運，當局可善用社福團體的專長，將過渡性房屋作為扶貧服務平台，除了為住戶提供低於市場租金的適切居所外，同時亦提供全面的社會服務及扶貧計劃，提供相關的社會服務人手和財務資源，長遠協助住戶提高自身能力，早日脫離貧窮境況。為此，當局應撥款予營運社會服務的非政府機構，針對各個過渡性房屋項目的特性，以及該社區中住戶的需要和特性，開展具有社區特色和著地的扶貧服務計劃。

4.4 訂「舊區社房計劃」 增加發展空置物業資助額

當局應提供經濟誘因，鼓勵私人發展商或個別業主提供空置單位，從發展過渡性房屋的資金中，將現時資助每個空置物業發展過渡性房屋的 20 萬元資助上限作進一步提升，讓業主有更大誘因改裝等待重建物業或舊區中物業，同時須將單位租賃予政府或營辦服務的非政府機構，並租予居於不適切居所的住戶，改善他們生活環境。此舉一方面增加舊區中適切居所的供應量、善用現存單位，翻新單位期間亦可提供就業機會。由於參與計劃的業主需要與當局簽訂低於市值的租約，租金水平亦需按年更新，計劃可為舊樓業主雖低於市場租值但穩定的租金收入，達致三贏局面。此外，由於改裝單位內部屬小型改裝工程，需要屋宇署審批，當中或涉及不符合採光、通風或消防條例等規定，因此，在推行計劃之時，當局亦應研究如何進一步拆牆鬆綁，為參與計劃的單位提供一定的彈性和靈活性，務求增加過渡性房屋的供應，以解居民燃眉之急。

5. 建議

5.1 整體房屋目標

- 制訂「減割」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時間表；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，以期在未來 10 年時間內正式告別「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。

5.2 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。

5.3 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。

5.4 進一步發展過渡性房屋

- 當局應將過渡性房屋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。
- 進一步加強政府在發展過渡性房屋方面的角色，投放不少於 300 億元財政資源承擔以推動過渡性房屋發展、積極增加用地供應、掃除法律及發展過程中面對的障礙等，同時應增建基層單身宿舍。
- 政府應提高空置住宅樓宇內改建的過渡性房屋供應，包括加強零散小業主參與誘因、重新評估改裝工程造价等；同時支援非政府機構推行過渡性房屋項目的資助計劃評審委員會亦應加強參與，包括就項目的設計、物料質素、公共空間設計等提供建議，以協助非政府機構興建項目；同時應增加資助額，以興建大單位、額外資助予非單位支出，例如地基支出，令社會房屋更有效紓解民困。
- **增建過渡性房屋及提高資助額，加強政府參與並增加大單位比例:** 政府應進一步增加過渡性房屋至不少於 5 萬個單位，持續檢視及對外公布各區閒置用地及物業情況，善用現有市區資源發展過渡性房屋，並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。

5.5 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。

(四)社會福利

1. 服務持續追落後 減常資助削弱弱勢社群支援

過去十年政府已推出逾百項扶貧措施，為何仍被指愈扶愈貧？政府一方面向公眾解說做了多少項扶貧項目、用了多少錢，為何與公眾對貧窮的認知出現如此大的落差？無可否認，近十年政府在公共開支有一定增長，以社會福利開支為例，已由 2017/18 年度的 653.5 億元，大增近一半 (49.1%) 至 2021/22 年度近 974.5 億元(經修訂預算)，更透露最終開支金額達 1,057 億元，增幅逾 62%。前勞福局局長羅致光在其任內最後一篇網址中羅列數據，將增幅形容為本港社福開支增幅的第三波，當中尤以安老服務(87.1%)及康復服務(62.8%)最為明顯。(見下表)²¹ 以上增幅主要是源於增加長者安老院舍住宿服務、推行長者改善家居及社區照顧服務、推行院舍券和社區照顧券、增加綜合家居照顧服務(體弱個案)等；至於康復服務的增幅，主要是增加到校學前康復服務、幼兒中心服務、增加輔助宿舍及私營殘疾人士院舍買位計劃等。(見下表)

歷屆特區政府社會福利署開支增幅

社會福利署政策綱領	第一屆政府 2002-03/ 1997-98	第二屆政府 2007-08/ 2002-03	第三屆政府 2012-13/ 2007-08	第四屆政府 2017-18/ 2012-13	第五屆政府 2022-23#/ 2017-18
家庭及兒童福利	6.7%	-20.6% ⁴	49.1%	50.4%	53.0%
安老服務	97.0% ⁵	3.2%	48.2%	53.1%	87.1%
康復及醫務社會服務	80.5% ⁶	9.5%	45.2%	59.8%	62.8%
違法者服務	14.6%	-4.7%	15.1%	13.5%	16.3%
社區發展	21.6%	-52.1% ⁷	23.6%	15.3%	8.9%
青少年服務	28.5%	7.0%	35.0%	15.9%	31.9%
所有社會福利服務	51.9%	-1.0%	44.2%	48.3%	65.9%
社會保障	54.4%	12.3%	26.1%	49.1%	53.5%
總開支	53.7%	8.3%	31.0%	48.8%	57.2%

雖然第五屆政府在社會福利署的社會福利服務開支的增幅(65.5%)明顯高於社會保障開支的增幅(53.5%)，並非如坊間認為有些社會福利服務的增幅小。惟事實上，社會保障開支一直接總社會福利開支總數逾七成，社會保障的開支其基數遠高於所有社會福利服務，以 2017/18 年度為例，社會保障開支為 465.7 億元，所有社會福利服務開支為 196.2 億元，就算實際開支金額相若，社會福利服務增幅自然會較社會保障增幅為大。

以安老服務為例，過去五年實際只由 74.9 億元增加至 140.2 億元，實質開支增加不足 70 億元，但開支增幅近九成(87.1%)，相對同期社會保障開支已增加 250 億元，可見政府新增社福開支確實大多用於社會保障。再者，縱然社會福利服務增長幅度較大，亦不代表其增長與服務需求相適應。再加上社會福利開支的起始開支基數不合理地偏低，增幅顯著亦難追回合適水平。更甚者，2021 年財政預算案中，當局決定由 2022/23 年度起，削減社福服務經常性資助 1%，以 2021/22 財政年度撥款約 198 億元撥款計，涉款約 2 億元。社福服務財政投入本已不足，更要面對削減開支，令服務單位削減人手和福利服務，削弱對弱勢社群的支援，做法不智。現時社福

²¹ 勞工及福利局局長羅致光 局長網誌 香港社會福利開支增幅的第三波 (2022 年 6 月 26 日)
https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post_26062022.html

服務，特別是安老服務和復康服務仍在「追落後」；所以縱使過去五年開支幅度大增，服務供應仍與需求相距甚遠，第六屆政府仍恢復原來 1%的經常資助額，並繼續加大力度，持續投入更多人力和物力，支援弱勢社群。(見下表)

第五屆政府(2017/18 年度至 2022/23 年度)社會福利署開支

社會福利署政策綱領 /億港元	2017/18 (實際)	2018/19 (實際)	2019/20 (實際)	2020/21 (實際)	2021/22 (修訂)	2022/23 (預算)
家庭及兒童福利	31.2	33.1	36.9	40.3	45.6	47.8
安老服務	74.9	84.6	103.0	115.0	130.6	140.2
康復及醫務社會服務	64.0	75.1	83.2	91.7	99.5	104.1
違法者服務	3.7	3.9	4.0	4.1	4.2	4.3
社區發展	1.9	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1
青少年服務	20.5	21.5	24.8	26.3	26.6	27.1
所有社會福利服務	196.2	220.2	254	279.5	308.6	325.6
社會保障	465.7	630.4	607.5	625.7	648.9	715.0
總開支	662.0	850.6	861.6	905.2	975.6	1,040.6

2. 新政府應增加公共開支 大力增加恆常服務

事實上，新增的社會福利開支只是有限度地回應社會的變化，包括：人口老齡化、家庭核心化、家庭問題複雜化，導致社會服務需求有增無減。未來五年，社會福利持續增加是必然和必須的，但社會全面發展，醫療、教育及其他政策範疇開支的投入亦不可少。以往政府強調根據《基本法》第 107 條：「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。」因此將公共開支一直維持於不高於本地生產總值 20%的水平，直至過去五年前特首林鄭月娥提出理財新哲學，強調要有智慧地把取諸社會的財政盈餘用諸社會；並在經濟負增長時推行「逆週期」措施，惟投入資源仍有增長的空間。

根據今年公佈的財政預算案，當局預計在直至 2025/26 年度的中期預測這五年期間，除了 2022/23 年度(預算)為 28.4%外，其後數年均低於 25%的水平(2023/24 年度: 24.9%；2024/25 年度: 24.3%；2025/26 年度: 23.3%)，加上一般會計上保守財務估算的原則，預算開支會較實際為大，因此可以預期未來公共開支佔本地生產總值平均低於百分之二十五(相對經合組織成員國平均 40%為低)，開支或再度維持較低水平，未能適時回應社會需要。以目前本地生產總值逾三萬億元推算，增加每 1%的公共開支，便有多 300 多億元投入公共服務；李家超領導的特區政府有必要將公共開支佔本地生產總值的水平不少於 25%，甚至提升至 28%至 30%的水平，確保有足夠財政資源投入，以破格思維發展公共服務。

3. 綜援制度欠善

綜合社會保障援助計劃(綜援)是本港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。然而，社會福利署於 1996 年否決麥法新教授的建議，並以「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。

其後，當局多次綜援削減均不以1996年所定的綜援水平為準，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，而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，截至2020年12月，全港居於私樓的綜援戶個案數目為25,728個，當中有14,665個案其每月實際租金均高於租金津貼最高金額，佔所有私樓綜援個案的一半以上(57%)。另外，若連同公屋超租綜援戶計算(共2,572宗)，合共「超租」個案多達17,237宗。

另一方面，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。

4. 建議

4.1 整體公共開支及社會福利開支

- 因應社福服務財政投入持續不足，當局仍恢復原來1%的經常資助額，並繼續加大力度，持續投入更多人力和物力發展社會福利服務，支援弱勢社群。
- 政府應將公共開支佔本地生產總值的水平不少於25%，甚至提升至28%至30%的水平，確保有足夠財政資源投入，以破格思維發展公共服務。

4.2 改革綜援制度

- 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，避免綜接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接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、為所有綜接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。

(五) 教育

教育是脫貧的主要途徑之一，香港免費教育政策三十多年沒有檢討，直至 2008 年 9 月才實施小學至高中十二年免費教育，幼稚園仍未實施免費教育，而免費教育只免學費，其他學習開支，學生需自付。現時學生資助並未能與時並進，支援貧窮學生跟上現代教育所需，同時，資助大學學位名額只限 29%，中小學競爭學位，教學制度及課程安排更進一步阻礙貧窮學童學習。教育不再是脫貧的踏腳石，反而拉闊貧富距離。香港教育學院的研究(2013 年)便指出，過去二十年來，貧、富子弟的入讀資助大學學位率相差愈來愈大，由 1991 年的相差不大，到 2011 年，富人入讀大學學位是窮人的四倍。²² 可見近十多年來，隨著貧富懸殊惡化，教學要求不同，教育資助不足，貧窮學生升讀大學的機會遠低於富裕的學生，更難脫貧。

1. 新冠疫症停課即停學 未能應付基層學童學習需要

2019 冠狀病毒病大流行已成為過去三十年來在實現全球減貧目標的道路上出現的最嚴峻的逆轉，並令全球貧富懸殊問題進一步惡化；世界銀行資料顯示，全球共有 8,800 萬至 1.15 億人因疫症危機而陷入貧困，預計 2021 年新增貧窮人口將上升到 1.43 億至 1.63 億人，這些“新窮人”將加入原有的生活在多重而持續的貧困中，並在全球 13 億貧困人口的行列。

自從 2020 年 1 月 27 日教育局宣佈延長農曆新年假期以來²³，本港學童經歷停課、有限度復課、再停課等階段，前後長達逾一年半，涉及影響學生人數逾 119 萬人，當中逾 71.1 萬為中小學生，包括逾 21.0 萬當中貧窮家庭的中小學和幼稚園學童。為探討新冠疫症爆發近兩年後對基層學童學習和生活的影響，本會於 2021 年 9 月向 401 名基層學童進行網上問卷調查，探討疫症前後基層學童的學業成績變化、最近打疫苗率與復課、學習活動掛鈎對學生的影響，檢視學校有沒有相應的功課輔導和課後學習支援，並提出改善建議，主要發現如下²⁴：

- **疫下家中學習近兩年，兩成多貧窮學童仍家中無電腦又無上網：**新冠疫症由 2019 年年底蔓延近兩年，仍有三成多(32.9%)的受訪基層兒童表示家中沒有安裝上網[2020 年 8 月同類訪問時為 33.7%]，與去年情況相若，反映情況一年後未有大改善；相信與不少受訪兒童來自租於私樓的住戶，未有鋪設收費較昂貴的固網網線，而改用 wifi 蛋或手機等設備上網。此外，兩成半(25.4%)表示家中沒有可上網的電腦[2020 年 8 月同類訪問時為逾四成(40.2%)]
- **網上學習硬件軟件支援不足，數碼差距拉闊貧富學生學習差距：**基層家庭學童在電腦設備及上網裝置，均遠較本港一般家庭為差，現今教育制度強調善用電腦和互聯網，鼓勵學生使用資用資訊科技學習並搜集資料等等，但現時政府在電腦及網上的資助仍不足，清貧家庭學童缺乏基本電腦和上網裝置(上網大多只是家長手機上網)，明顯不利學習，未能跟上學習進度。

²² 香港教育大學 教院研究：貧富家庭入讀大學差距擴大(2013 年 1 月 31 日) 新聞稿

<http://www.ied.edu.hk/media/news.php?id=20130131&glang=tc>

根據香港教育學院的研究指出，父親擁有大學教育背景，而且擁有自置居所及來自完整家庭的青少年，他們在入讀大學機會上亦享有較大優勢，而該優勢有擴大跡象。相對 1991 年基層青少年入大學的比例是 8%，而最富裕的一成的青少年入大學的比例則為 9.3%。到了 2011 年，基層青少年入讀大學比例是 13%，而最富裕的一成的青少年入大學的比例則大幅增加到增加為 48.2%。

²³ 教育局 (2020 年 2 月 25 日) 延長農曆新年假期

https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/sch-admin/admin/about-sch/diseases-prevention/edb_20200127_chi.pdf

²⁴ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童在疫情開學限制下面對的學習困難問卷調查報告 (2021 年 10 月)

https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2021/10/%E8%B2%A7%E7%AA%AE%E5%85%92%E7%AB%A5%E5%9C%A8%E7%96%AB%E6%83%85%E9%96%8B%E5%AD%B8%E9%99%90%E5%88%B6%E4%B8%8B%E9%9D%A2%E5%B0%8D%E7%9A%84%E5%AD%B8%E7%BF%92%E5%9B%B0%E9%9B%A3%E5%95%8F%E5%8D%B7%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A_FINALIZED.pdf

- **網課下過半學生學業成績大倒退 損學習動力陷惡性循環:** 逾五成半(55.9%)受訪兒童表示學習成績有少少退步或很大退步；逾六成半受訪兒童(66.1%)表示跟不上學習進度，擔心學習大落後。成績倒退最大原因是家中網課難以集中、沒有人指導或解答問題，難以導致有效學習；學習支援不足、進度跟不上，學習效能下降，導致學習興趣驟減，更不利進一步的學習，陷入「學不懂、成績差、不想學、又再學不懂」的惡性循環。
- **學習滯後無援手，無功輔課外學習更困難:** 網課經年，但當局及學校缺乏相應富針對性的學習支援，學習效能早已跌落大後方的貧窮學童缺乏援手，無從追回一年多的學習滯後問題。當中以剛升上中學，需要面對新學習環境及中學階段課程的初中一至兩年級的初中學生尤其困難；至於高中學生，因要面對更密集的學習內容，以及切身感受到中學文憑試成績對未來升學的影響，承受更大學習壓力，更明顯地感到自身學習的退步問題。截至 2021 年 10 月，目前教育當局仍維持半日面授的教學政策，能達到全校全日面授的七成接種率指標的中學聊聊可數，小學更因 12 歲以下學生未開放可以接種新冠病毒疫苗，要達標可謂遙遙無期。再者，教育局並不建議各中小學在恢復全日面授前進行其他課堂以外的學習活動(包括:功課輔導)和非學術活動(例如:音樂班、體育班等)，直接限制各中小學能為貧窮學童能提供的支援，單依靠清貧學生及家庭有限的學習資源，更無疑令基層學童的學習更為落後。他們一方面需尋求社福團體協助，另一方要節衣縮食，被迫平均一年花逾 1 萬元用參加私營的補習班、私人補習、功輔班，或甚應付上網課的額外開支，情況極為困難。

2. 特殊教育需要學童(SEN)疫症下學習困難 照顧者壓力爆標

對於 SEN 兒童，停課期間，若恒常的訓練停止亦會造成情緒失控，而長時間困在家中，容易產生負面行為，也易與照顧者/家長產生摩擦，同時影響照顧者情緒，更何況照顧者需要 24 小時照顧 SEN 兒童。雖然特區政府推出不少防疫抗疫措施，惟未有針對基層兒童，尤其是針對特殊教育需要兒童和照顧者推出相關抗疫或支援措施。SEN 的家庭在停課和疫症下遇到的問題更複雜，SEN 兒童有機會因長期留在家中而出現能力倒退，甚至有情緒或行為問題，照顧者情緒亦備受困擾。

根據本會於 2020 年 5 月就基層 SEN 學童展開的問卷調查²⁵，發現在疫情發生後，SEN 兒童受影響的服務主要包括：醫院覆診服務（41%）、小學或中學提供的興趣班和學習班（38.8%）、小學或中學提供的治療性服務（如情緒或行為小組和訓練等）（26.4%）、坊間或社區提供的治療性服務（如情緒或行為小組和訓練等）（16.7%）、沒有參加服務（15%）、排期評估服務（8.8%）、幼稚園「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（8.4%）、幼稚園「到校學前康復服務試驗計劃」（7.5%）、幼稚園「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」計劃（2.6%）。在這段期間，SEN 照顧者當中有 52.9% 的情緒受到很大影響、46.7% 的照顧者情緒受一定影響。

3. 政府教育開支未能趕上社會發展需要

²⁵ 香港社區組織協會 母親節—《新肺炎疫症對基層 SEN 家庭的影響》調查報告 同心抗疫 支援 SEN 家庭 (2020 年 5 月)

<https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/%E6%96%B0%E8%82%BA%E7%82%8E%E7%96%AB%E7%97%87%E5%B0%8D%E5%9F%BA%E5%B1%A4SEN%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E7%9A%84%E5%BD%B1%E9%9F%BF-%E5%A0%B1%E5%91%8A20200508-Finalized.pdf>

2021/22 年度教育方面的政府開支比上年度的修訂預算增加 35.9 億元；經常開支預算則為 1,007 億元，佔公共經常開支預算的 18.6%。政府亦經常以此強調其對教育的重視和承擔，但相較過往教育開支及其他先進國家，本港教育開支仍偏低。行政長官林鄭月娥在 2017 年的競選政綱中，承諾未來會在教育方面增加 50 億元的經常性開支，假設年度本地生產總值不變，政府教育開支佔年度本地生產總值仍低於 3.6%。^{26,27} 參考世界銀行的數據，本港的教育開支較其他國家為低。舉例來說，自回歸後至最近(1997 年至 2018 年)，香港政府的教育開支及私人教育開支，佔本地生產總值一直介乎 4.4% 至 5.72%²⁸，低於類似高收入國家/地區，例如：挪威(6.6%)、新西蘭(6.3%)、美國(6.1%)。²⁹

4. 幼稚園教育資助不足問題 免費幼教非真免費

香港於 1971 年實施 6 歲至 12 歲六年免費教育，1978 年實施小一至中三九年免費教育，免費教育政策三十多年沒有檢討，而且免費教育只免學費，學生仍要支付不少書簿雜費活動費等，直至 2008 年 9 月實施小學至高中十二年免費教育，惟幼稚園仍未實施免費教育；縱使幼童家長獲發學券及可申領學生資助或綜援，貧困幼童家庭仍需大量自費補貼各項學習開支，貧窮學生未能享有平等教育機會。

現時免費幼稚園教育政策仍以半日制為主，全日制學生縱使成功申請學費減免計劃後，仍要自行負擔學費。再者，所謂免費教育亦只側重學費，未有涵蓋各項學習基本及必要開支。縱使現行的就學開支津貼，金額亦不足以應付各項學習開支；學習開支更較學券計劃時為高。貧窮家庭只好自行補貼，生活百上加斤，被迫放棄學習機會，損害幼童健康成長。

5. 貧窮家庭就改善幼童課後學習及生活支援不足待增加

貧窮家庭及幼童除了在幼稚園內接受教育面對困難外，其課後學習及生活支援亦極為不足。雖然本港自 2017/18 學年起推行以半日制為主的免費幼稚園教育，惟幼稚園學童仍需數十項學習開支，每年動輒數千元至近萬元不等。再者，眾多兒童發展研究亦發現及早介入的幼兒教育，對兒童的學習成效更為顯著，對兒童日後成長影響深遠。由此可見，及早為貧窮家庭幼童在幼兒教育階段提供充足的支援，對其日後升讀小學及往後的學習有著決定性的影響。時至今天，幼稚園教育已成為每名兒童接受基礎教育不可或缺的學習需要，若缺乏充份的幼稚園教育機會，將直接影響兒童日後接受小學、乃至中學教育的情況。

²⁶ 2021 至 2022 財政年度政府財政預算案 附錄 B 各政策組別之間的資源分配情況及收入分析

https://www.budget.gov.hk/2021/chi/pdf/c_appendices_b.pdf

²⁷ 香港特別行政區 政府統計處 本地生產總值 (年刊) (2020 年版)

https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1030002/att/B10300022020AN20C0100.pdf

²⁸ 香港社區組織協會 香港社會指標 教育開支佔本地生產總值百分比 (1997 年至 2018 年)

<https://www.socialindicators.org.hk/chi/indicators/education/7.1>

²⁹ The National Center for Education Statistics (NCE), The United States of America (2020)

<https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cmd>

6. 中小學學生資助不足

本港社會強調發展經濟，政府財政儲備充足，但過去數年通脹高企工資追不上通脹，愈來愈多家庭陷入貧窮之中。雖然政府推行免費幼稚園教育，但其他有關教育上開支仍然資助不足。再者，教育制度以文法教育為重，縱使學生志趣於非文法學科或職業學科，但認受性低。每名兒童均應享有平等接受教育的權利，但貧窮學生往往缺乏升學及就業選擇。教育局近期在全港中學推動「生涯規劃」，希望能夠從整體人生角度啟發學生興趣和夢想，及早規劃人生方向，為將來發展打下穩固基礎。但推行過於急促，在欠缺有關專業人士和資源配套下在全港中學推行，以致課程質素良莠不齊，無助解決基層青少年的前途問題。此外，大學資助學位不足，自資學位課程學費價格高昂且質素參差，令基層青年失去升學機會或肩負沉重學債。

本港中小學為免費教育，但只免學費，其他學習開支，要學童自付，綜援學童會另獲發一筆過學習津貼，以支付書簿、校服開支，但不資助活動或補習開支。而非綜援學童可以申請學生資助以支付書簿費，但不資助校服及活動費等。為兒童的學習造成極大阻礙。這些不利因素，均與提倡藉完善的教育協助兒童脫貧的理念相悖。可見香港特區政策落後，亦未能隨著經濟水平提升，改善整體兒童的生活水平。

目前不少中學及大學都會考慮學生在課外活動及其他學習經歷的參與和表現作為收生準則。若然就讀小學的學童家中無力應付課外活動開支，將會直接影響其升中選擇學校的機會。進入中學階段，新高中課程更要求學生的「其他學習經歷」最少佔總課時的15% (405小時)，學生必須參加課外學習活動。更甚者，現時本港大學普遍考慮申請學生中學階段有關其他學習經歷等課外活動的表現，可見課外活動表現直接影響升讀大學機會。若學校規定學生參加的活動，惟貧窮家庭子女因經濟困難而未能參加課外學習活動，不但失去平等學習機會，更會影響升學，令教育失去脫貧功能。

7. 現行政府功課輔導及課後學習支援不足

雖然政府及民間團體設立了不同支援學生學習的基金，包括：賽馬會全方位學習基金、校本課後學習及支援計劃、地區青少年發展資助計劃、攜手扶弱基金、制服團體及香港青年獎勵計劃推行的清貧學生隊員資助計劃，以及2018/19年度財政預算案中宣佈成立25億元「學生活動支援基金」，以及行政長官在2018年施政報告中宣佈由2019/20學年起，每年撥款約9億元，設立新的「全方位學習基金」³⁰，資助有經濟需要的學生參與全方位學習活動，資助金額亦極為有限。³¹然而，各項基金資助金額不足(例如：校本津貼每名學生每年僅獲數百元資助)、欠持續性，加上審批資格嚴苛(例如：地區青少年發展資助計劃的受訪青少年必須為正接受個案輔導服務的兒童及青少年)、名額又不足(地區青少年發展資助計劃受訪名額僅10,000個，每人津貼額每年僅2,000元)，支援杯水車薪。反映當局有必要大力加強對貧窮兒童社交生活及課外學習活動的支援，以免陷入長期匱乏的困境。

³⁰ 行政長官 2018 年施政報告 第 158 段 <https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/policy.html>

³¹ 2018/19 財政年度 政府財政預算案 第 126 段 <https://www.budget.gov.hk/2018/chi/budget21.html>

8. 基層青少年升學及就業培訓需要支援不足

本會一直關注基層兒童及青少年健康及發展的權利。青少年是社會發展的未來棟樑，他們能否獲得平等教育及適切的就業支援，直接關乎社會未來及其個人發展³²。香港社會過去多年強調發展經濟，教育制度亦強調文法教育，縱使學生文法學科成績欠理想，志趣於非文法學科或職業學科的，但非文法的教育制度不完善及認受性低。每名兒童均應享有平等接受教育的權利，有別於家境富裕或一般的學生，社經地位較低的貧窮學生，往往缺乏充份的升學及就業選擇，他們能否獲得適切的支援，直接影響他們體現其兒童權利。

香港政府一直有提供相關職業導向的活動，以協助青少年能夠順利過渡到工作的世界。直至 2014 年，香港政府才進一步地提及向每間學校撥款支援發展「生涯規劃」，同時又推動工商機構參與「商校合作計劃」，務求將「生涯規劃」完整落實於中學之中。政府原意是相當好，希望能夠從整體人生角度啟發學生興趣和夢想，及早規劃人生方向，為將來發展打下穩固基礎。但教育局對「生涯規劃」的理解側重於「升學就業輔導服務」而並非「生涯規劃」。而學校為了應對政策的轉變，大多以原先負責「升學與就業輔導」的老師轉而推行「生涯規劃」，但在轉變的過程中，並沒有足夠訓練，於是大多數都是沿用以往升學與就業輔導的技巧，結果課程質素良莠不齊。

及後，學生未能夠有效地思考人生方向，就只能順應主流風氣，有云「知識能改變命運」，故此，父母都希望子女能夠升讀大學，視大學學歷為改善日後生活的重要門檻。但過去二十多年，本港資助大學學位一直維持約 15,000 個，公帑資助為 17 至 20 歲年齡組別中約 25% 的人士。縱使符合最低升讀大學的要求，若經聯招後仍不獲取錄而繼續想升學的學生就需要自行報讀一些自資副學位或學位課程。然而提供自資課程的學院由於以自負盈虧方式營辦，學費相對高昂；一般學生都有需要向政府或銀行申請借貸，畢業後即背負學債多達 20 萬元，經濟壓力甚大。

9. 大專課程學費資助和支援不足 經濟困難成為基層青少年升學的絆腳石

調查發現 95.8% 受訪基層青少年均想入讀大學，但只有不足夠一半受訪基層青少年指出自己有信心入讀大學，更甚者是，影響他們入讀大學的因素有涉及學費問題及家庭經濟因素，分別有 36.6% 和 46.3%。由此可見，經濟因素影響基層青少年升學。顯示香港政府未有足夠完善的政策配套支援有經濟困難的基層青少年入讀大學。

9.1 專上學生資助計劃資助額不足，全免貧窮學生要貼學費

現行自資學士學位課程學費偏高，有一些課程學費一年更高達 100,000 元以上，但「專上學生資助計劃」的學費資助部分是設有上限，其上限為 86,570 元。當中有不少與青少年就業及勞動市場較有直接關係的課程，而每年學費亦近乎 9 至 12 萬元。由此可見，其資助額並不足夠繳交學費，學生有需要自行申請其他貸款以彌補資助部分不足的費用，這樣將加重學生的財政負擔，無助他們向上流動，反而，對於基層青少年來說，更是雪上加霜。

為培育切合本港社會及經濟需要的人才，政府決定由 2018/19 學年開始把「指定專業／界別課程資助計劃」恆常化，資助學生修讀指定的自資學士學位課程，並將資助學額由每屆約 1,000 名增加至 3,000 名，而已入讀有關指定課程的學生亦可在該學年起享有資助。此外，當局亦檢討如何擴大「內地大學升學資助計劃」的資助範圍，協助更多有經濟需要的學生到內地升

³²聯合國《兒童權利公約》第 28 條及第 29 條提及有關教育部份。

學；(2) 考慮是否全數資助中學提供應用學習課程、延長「職業教育和就業支援先導計劃」，以惠及多兩屆共 2,000 名學生。

然而，目前大學資助學士學位名額未能滿足現有需求，今個學年有 6,600 名中學文憑試考生，成績達到最低大學收生門檻而未能入讀資助學位。2017/18 學年起，向合資格修讀自資學士學位學生(文憑試核心科:3322)，提供每年 3 萬元免入息審查資助(2021/22 學年為 33,100 元)，而副學位銜接學生亦會同樣受惠。然而，計劃並未有為修讀資助院校自資學士學位課程，以及副學士提供學券資助的學生提供資助，亦未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸。

9.2 自資基礎文憑課程欠資助

自資基礎文憑課程並沒有納入「資助專上課程學生資助計劃」和「專上學生資助計劃」當中，學生便需要自行支付學費，或申請「職訓局學費減免計劃及學習開支定額津貼」或「擴展的免入息審查貸款計劃」，每年學費大約 20,500 元。對於基層家庭來說，20,500 元是一筆大數目。而基礎文憑是高中程度課程，亦是除高中文憑以外升讀大專的另一途徑，學生若要升讀學士課程，必須完成基礎文憑課程，再升讀副學士或高級文憑，所以，若果因家庭經濟困難而無法報讀基礎文憑課程，無疑是截斷基層青少年的升學之路，這實與政府強調現時升學有多元出路的政策背道而馳。雖然職業訓練局有設立學費減免計劃及學習開支定額津貼，然而，有關申請資格並非全面公開、名額亦有限，並非全港所有基礎文憑課程設有學費資助或減免。³³

9.3 青少年的前路選擇被現實局限

9.3.1 基層青少年以「改善將來生活」作為修讀大專主修科目的原則

大部分基層青少年對於升讀大學有一個背後原因，在是次調查發現有超過六成的受訪基層青少年均認為具備大學學歷是最能夠影響未來家庭收入的因素，這反映出他們都希望能夠透過升讀一些能夠改善將來生活的主修科目或相信擁用大學畢業的教育背景，能夠找到一份穩定且可觀收入的工作。故此，有接近四成受訪基層青少年表示金融或商貿是他們的理想職業，另外，有超過兩成半表示公務員是理想職業。這反映基層青少年比較以職業的「薪金」來釐定將來的職業選擇，反映出現行社會風氣流於功利，局限了基層青少年在其他潛能的發展，加劇香港經濟走向單一化問題，讓部分職業面臨人力資源短缺和老化的問題，無助香港發展成多元功能的社會。

9.3.2 職業教育起步較慢，社會認受性亦低

香港雖然亦有中學階段開始發展職業教育，惟初中階段的職業教育只局限於講座、工作坊、學習營及參觀工作場所等，對學生真正考慮晉升有關行業的幫助非常有限。再者，縱使在新高中文憑試亦有設立應用學習課程作為選修科目，當中涵蓋六個學習範疇³⁴，惟應用學習課程的

³³ 香港專業教育學院／香港知專設計學院／青年學院學生經濟援助計劃一覽表

http://www.vtc.edu.hk/admission/f/upload/2547/Financial_Assistance_Details_Chi.pdf

³⁴ 2014/15 學年，約有 320 所中學開辦了 36 個應用學習課程，涵蓋六個學習範疇(該六個學習範疇為創意學習；媒體及傳意；商業、管理及法律；服務；應用科學；以及工程及生產)，約有 10,000 名中五及中六學生修讀。每個學習範疇設有不同的課程(新增及修訂的科目包括室內設計、電腦遊戲及動畫設計、由踐入藝：粵劇入門、金融市場及運作、香港執法實務、餐飲業運作、運動及體適能教練，以及屋宇科技)，以配合學生的學習興趣及需要。學生可選修一至兩個應用學習課程，學習基礎的理論及概念，培養共通能力及發展與職業相關的能力。在 2014 年的文憑試中，超過 4,330 名考生報考應用學習科目。2015-17 學年，應用學習課程將增加至 40 個，當中只有 12 個課程通過質素保證，獲得資歷架構認可(資歷架構第三級)。

成績在大專院校收生時只視作為選修課，成績只用作參考³⁵，無助鼓勵高中學生修讀應用學習課程，以助未來升讀大學學士學位。反之，應用學習課程被視作讀書不成，未能唸好文法課程的另一出路，社會認受性亦低。此外，應用學習課程的課程內容亦不包括職業培訓或實習。青少年若要獲取真正的職業教育培訓及資歷，需遲至接受專上教育(如副學位、高級文憑程度等等)。然而，個別課程又需面對社會認受性的問題。

10. 建議

10.1 整體建議

- **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。

10.2 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

(資料來源: 推廣職業教育專責小組報告(2015年7月)第21頁)

³⁵ 據了解，在 2015 年，在參與大學聯合招生計劃(JUPAS)的大學中，只有個別院校(例如:香港理工大學、香港浸會大學、香港教育學院)視應用學習科目為滿足一個選修科的要求，其他大部份院校(包括:香港大學、香港中文大學、香港科技大學、香港城市大學、香港嶺南大學)只會將指定等級視作為輔助資料或參考之用。

學友社網站: <http://zh.scribd.com/doc/270883248/Prospect-Guide-2015-bk1-34-35>

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。

10.3 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。
- **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。
 - 立法規定所有企業必須加入商會，並需提供職業訓練。??
 - 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³⁶，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

³⁶ 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

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的評級為第三級（由 2018 年開始最高的評級為第四級），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（即最高的評級為第七級，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。

10.4 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。

10.5 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。
- 根據不同學校收錄 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。

10.6 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。

10.7 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」(Key Performance Indicator, 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。

10.8 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。

10.9 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」的受訪者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。

10.10 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。

10.11 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的機會。

10.12 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。

10.13 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。

10.14 堅持面授教育

疫情兩年多，網上面授日子很多，不利基層兒童學習，政府應在加強防疫措施下，堅持進行面授，維護基層兒童的平等教育權利。並應為基層兒童提供防疫資源。

(六) 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。

1. 基層醫療健康亟待發展

本港基層醫療健康服務之不足，在新冠病毒疫情中表露無遺，包括：市民缺乏渠道獲取正確醫療健康資訊、缺乏長遠持續關係的家庭醫生及基層醫療服務提供者、穩定的長期病患者未能於社區內得到便捷的藥物供應、社區內的復康服務非常欠缺……等等。

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。政府必須銳意發展基層醫療健康，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。

為發展基層醫療健康，醫生與其他醫療專職人員之間應有重新的分工，令其他醫療專職人員更能承擔更多基層醫療健康的工作及增加市民對基層醫療健康服務的可達性。其中，物理治療應透過容許直接求診（Direct Access），協助市民處理常見的關節扭傷、肌肉痛楚及長期痛症的情況。

上屆政府開始發展地區康健中心，成效仍待觀察。然而，暫時所得的服務數據顯示，個別中心的服務成效未如理想，例如區內市民成為中心會員的比例仍低、會員參與首次健康評估後便沒有再參與接續的檢查等。特區政府有必要致力提升地區康健中心的服務成效，與醫院服務及社區各持份者連繫，從而提升市民的基層健康。

2. 增加醫護人力資源

從2007/08年度起，政府開始增加公營醫療的撥款，本應可以解決公營醫療面對的種種問題，包括輪候時間長、服務質素欠佳等。雖然資源是增加了，病床數目在未來已預計有所增加，但公營醫療問題似乎仍然存在。

按醫管局最近公布的數字，在各公立醫院專科門診及聯網之中，專科新症輪候時間中位數最高達88個星期，輪候時間最長達218個星期。即使在一般的情況可見，新症輪候動輒需時一至兩年，令需要依賴公營醫療服務的基層市民及長期病患者在等候期間，既經歷病徵的困擾，同時又因一直未有確診而惶恐不安。

輪候時間過長，其中一個原因，是醫療人手不足，當中有兩項導致因素，一是培訓名額不足，另一是人手流失。雖然政府及醫學界近年已透過各種方法，包括增加醫科生培訓名額、增加醫務委員會執業資格試次數，不過按醫管局推算，直至2026年醫管局仍欠缺約500名醫生。另外，現時本港每一千名市民只有約2名醫生，相比已發展地區平均每一千名市民約有3名醫生，有關比例明顯較少，導致各項醫療服務輪候時間過長。其他醫療專業人手，包括牙醫、護士、牙齒衛生員及牙科治療師等，均全面欠缺。因此，政府必須更積極引入非本地培訓醫護人員及增加本地培訓名額，並考慮利用大灣區作為培訓符合香港醫學水平的醫療專業人員。另外，醫管局各專業及非專業的流失率高，必須加強培訓及挽留人手。

另外，香港的中醫專業長期受忽略，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。新一屆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的公營中醫服務。

3. 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，不過近年社會動盪不安及疫情蔓延，令委員會的工作事倍功半。

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。

4. 建議

4.1 基層醫療健康

基層醫療健康應循以下方向發展：

- 健康資訊——令市民容易取得健康資訊，以維持身體健康及預防疾病，並在疾病來襲時，有充足的知識以及方法去應對，藉此有效地預防疾病及減少病發，可令醫院服務壓力得以舒緩；
- 資源運用——有充足資源加強基層醫療健康服務，優化公共資源的運用，利用較少的醫療成本去讓更多人受惠；
- 疾病普查——透過具有醫學實證的普及篩查，為市民及早發現疾病及跟進治療；
- 無縫服務——有可達、易就、可負擔的基層醫療健康服務，並在有需要時可盡快連接至其他相關的健康服務或其他層面的醫療服務，避免病情惡化；
- 醫社連結——基層醫療健康服務與其他層面的醫療服務及社區服務必須一體化，以統一管理健康；
- 鼓勵參與——運用社區網絡及資訊科技，例如：建立由社區人士組成的社區健康團隊或手機應用程式，鼓勵市民參與，並從提供基本的醫療服務來減少疾病對市民的影響以及患病機會；
- 持續支援——透過持續服務，令病患者在康復路上得到連貫的醫療和社區服務，持續支援長期病患維持相對健康的狀態，能有效的減少重新評估的人手和時間，亦能與患者建立長久的關係，能長期追蹤病患的生理及心理狀況；
- 健康專員——負責統籌各相關部門與健康有關的施政及工作，並制定指標，推動社區健康；
- 照顧基層——基層市民更需要收費低廉甚或免費的基層醫療健康服務。當局應盡快整合醫管局普通科門診及家庭醫學診所服務，並轉型成為基層市民的基層醫療健康服務點。

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，資助45歲及以上市民進行身體檢查。

4.2 醫療制度

- 制定宏觀策略，應對因人口老化及慢性疾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。
- 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。
- 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。

4.3 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人員。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。

4.4 改善中醫服務

4.4.1 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）亦可豁免費用

4.4.2 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

(七)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。

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，³⁷ 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。³⁸ 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 分或以上人士可能會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。³⁹ 可見基層年長護老者是特別需要獲得額外支援的一群。(長者勞工背景待加入)

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。而 7 月 11 日於立法會福利事務委員會立法會文件顯示，有議員亦提議需要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，竟介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)，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。

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⁴⁰，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

37 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

38 香港社會服務聯會與香港大學秀圃老年研究中心 (2018)年長護老者身心狀況及服務需要研究

39 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

40 <https://www.hk01.com/%E6%94%BF%E6%83%85/882557/%E5%AD%AB%E7%8E%89%E8%8F%A1-%E7%A4%BE%E7%BD%B2%E7%BA%8C%E5%A2%9E%E5%8A%A0%E6%9A%AB%E8%A8%97%E6%9C%8D%E5%8B%99%E5%90%8D%E9%A1%8D-%E9%95%B7%E8%80%85-%E6%AE%98%E7%96%BE%E4%BA%BA%E5%A3%AB%E5%8F%AF%E7%B7%8A%E6%80%A5%E7%9F%AD%E4%BD%8F>

%E6%AE%98%E7%96%BE%E4%BA%BA%E5%A3%AB%E5%8F%AF%E7%B7%8A%E6%80%A5%E7%9F%AD%E4%BD%8F

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。

4. 何時實現「零等候」，七千長者仍「等到死」

疫下安老院舍成為重災區，約五千位居於安老院舍長者不幸喪於疫下。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七個月⁴¹，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。

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⁴²，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。

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。

⁴¹ 社會福利署 (2023) 輪候資助長者社區照顧服務的人數

⁴² 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

7. 建議

7.1 因應人口老化趨勢及面對「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；

7.2 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；

7.3 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；

7.4 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；

7.5 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；

7.6 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；

7.7 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；

7.8 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；

7.9 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；

-
7.10 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；

7.11 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。

(八)其他政策建議

政策建議一：全面回購港鐵，改革管治降低票價

1. 港鐵已猶如獨立王國，壟斷本港鐵路運輸業務，但其多年來在盈利過百億元的情況下仍不斷加票價，再加上服務質素日趨下降，已差不多成為小市民的「頭號公敵」；必須指出的是，雖然近期港鐵的盈利看似因短期經濟及政治原因而有所下降，但其壟斷性質及妄顧社會責任的形象並未有絲毫改變。
2. 全面解決港鐵獨立王國問題，必須動大手術。本會建議，作為港鐵大股東的政府必須盡快全面回購港鐵公司，令政府得知在重新諮詢市民的前提下改革港鐵，使其一方面可繼續有效營運的同時能兼顧社會利益。
3. 現時港鐵市值約2,700億元，當中政府仍持股約75%，因此估計要全數回購已流通股份的所須公帑開支約為600至700億元；以特區政府過萬億元財政儲備的財政勢力，全面回購港鐵從技術上、財政上及效益上均是可行合理。
4. 港鐵不徹底改革，問題只會拖下去，民怨勢必加重；為此，全面回購港鐵，是必要之舉。

政策建議二：對抗私有化的領展，盡快增建公共街市及設施

5. 近年市民大眾尤其不滿的另一座「大山」就是私有化後的領展（原名領匯）；對於居住在公共屋邨的基層市民來說，本來屋邨街市及商舖是提供基層居民日常必需品的地方，但不少現時領展經營（或再出售）的街市商場，已變得不務正業，為賺取高回報而致基層民生於不顧。
6. 除了公共屋邨商場，領展也擁有一些公共屋邨的停車場，近年有關停車場的租金亦面對不斷上升的惡劣情況，進一步加重有關居民的負擔。
7. 坊間有意見要求政府全面回購領展，這需要政府認真研究其可行性，並開誠布公向市民報告。本會認為，另一可行方案是政府盡快在各區增建公共街市及相關設施，以優惠租金讓小商戶能經營及惠及基層民生。過去幾年政府在這方面的工作進展緩慢，而且缺乏較高層次的政策統籌，這顯然不足以回應市民的期望。

政策建議三：全面檢討用者自付收回成本的政策

8. 自上世紀八十年代後期，政府在過去 30 年間愈發強調將更多的公共服務盡量以「用者自付」及「收回成本」等方式營運，這無疑對服務提供的部門及機構帶來不少壓力，也增加了基層市民享用公共服務須承擔的費用開支。
9. 本會認為，政府必須扭轉有關施政理念，將使用公共服務視為市民大眾的基本權利，不要事事「向錢看」，這樣才能增加市民的歸屬感和幸福感，也增加政府在市民心目中的認受性。為此，本會建議政府全面檢討各項公共服務的財政政策，摒棄「用者自付」、「收回成本」的概念，確立各項公共服務為市民可享用的基本權利。

政策建議四: 停止外判公共服務，減少製造貧窮人口

10. 過去 30 多年，政府秉承小政府的原則，著力收縮公營部門及將個別服務外判；然而，外判制度出現了不少「異化」，包括基層勞工被壓榨工資和勞工福利，亦導致基層勞工的基本保障被剝奪。
11. 本會建議，政府應落實改革思維，停止外判公營服務職位，帶頭減少貧窮人口。新一份《施政報告》，應在這方面有更明確的政策。

政策建議五: 盡快修訂《種族歧視條例》，加入居民身份/出生地，設立投訴機制、制訂新移民融入政策及加強公眾教育，以保障新移民免受歧視

12. 特區政府於 2021 年曾公開表示原則上贊同立法禁止族內歧視，但至今仍未見有明確立法時間表。本會建議，政府應在新一份《施政報告》公佈修訂現行《種族歧視條例》(香港法例第 602 章)的清晰時間表及路線圖，將對從內地來港的新移民或對中國公民作出的歧視行為定義為種族歧視；若基於「國籍」、「居民身份」、「原居地」而向某一作出歧視行為，將屬種族歧視，落實保障新移免受歧視。
13. 立法將種族仇恨及種族騷擾列為刑事罪行，防止種族問題激進化。
14. 政府應鼓勵官員、非政府組織、教育機構及社區組織，在公民社會中宣揚反歧視的訊息，並呼籲公民社會中的任何組織或個人，不要在社會中透過任何方式(包括:社交媒體)，發佈或宣揚仇視新移民而引發的歧視性言語或評論。
15. 在香港設立具全面保障人權職能的人權委員會，有關委員會須依據「巴黎原則」予以設立。
16. 政府及平等機會委員會應設立投訴機制處理對新移民歧視的投訴。
17. 取消在各項政策上對新移民的區別政策。
18. 加強公眾教育，在中小學及大學課程加入認識新來港人士及多元文化等，以加強社會包容性。
19. 推動設立“新移民中心”，為新移民提供專項支援服務。加強宣傳接納新移民:政府應透過不同的宣傳渠道,讓香港社會了解新移民是香港人的親人，家庭團聚是基本的國際人權，新移民自力更生的真正情況及資本,鼓勵市民接納新移民。
20. 在學校及社區大量設立托管服務，並設立托兒券及社區保姆，支援新移民就業。
21. 設立認可內地資歷及職業技能，讓新移民發揮所長，貢獻社會。