

策略發展委員會

支援家庭協助有需要成員專題小組報告

(譯本)

背景

在新一屆策略發展委員會(“策發會”)2007年9月的第一次會議上，委員認為政府應視扶貧為優先處理的工作。行政長官作為策發會主席，在仔細考慮委員的意見後，決定成立支援家庭協助有需要成員專題小組。

專題小組

(a) 目標、職權範圍及委員名單

2. 專題小組的目標是檢討關於現行支援家庭以協助其貧困成員的政策與措施，以期在策略方向、政策和措施方面提出改善建議，以提升家庭在改善有需要成員的處境和避免跨代貧窮方面所擔當的角色。

3. 專題小組的職權範圍及委員名單分別載於專題小組報告(附錄)的第4段及附件1。

(b) 研究過程

4. 專題小組針對以家庭為本的長遠策略政策方向。委員同意集中討論兩個主要範疇，即研究以家庭為本的方針制訂

政策的策略方向，以及低收入家庭所面對的跨代貧窮問題，特別是培養及教育子女所遇到的困難。

5. 專題小組首先評估現況和審視國際經驗，以研究相關的海外經驗和探討值得研究的策略議題。在公眾參與方面，專題小組安排了工作坊，讓持分者、相關政策局和部門及專題小組委員就低收入家庭所面對的困難，以及支援家庭協助其有需要成員方面可予改善的地方，交換意見。此外，專題小組亦安排委員到深水埗及天水圍探訪，會晤來自低收入家庭的人士，親身了解他們的經歷，並聽取如何改善他們處境有關的建議。

支援家庭協助有需要成員專題小組報告

6. 在參照上述各項工作的結果後，專題小組委員就有關香港支援低收入家庭協助其有需要成員的策略方向、政策和措施達成初步意見。此外，相關政策局／部門代表亦解釋現行政策的背景和限制，供委員考慮。經詳細討論後，專題小組在本報告內提出了多項建議。

徵詢意見

7. 請委員：

- (a) 審悉支援家庭協助有需要成員專題小組報告；及
- (b) 考慮並通過專題小組報告（**附錄**）第 70 至 87 段所載述的建議。

策略發展委員會秘書處
2008 年 6 月

策略發展委員會
支援家庭協助有需要成員專題小組報告

2008 年 6 月

目錄

I.	引言	3
II.	目標	3
III.	研究過程	4
	評估現況和審視國際經驗	4
	公眾參與	4
	制訂建議	5
IV.	現況	5
	貧困人士為數多少？	5
	低收入家庭的特點	6
V.	現行政府政策及措施	8
	政策方向及最新措施	8
	落實前扶貧委員會的建議	10
	2008 至 09 財政年度《政府財政預算案》的措施	10
	其他現有及擬採取的措施	10
VI.	審視國際經驗	13
	一般家庭政策	13
	為低收入家庭提供以家庭為本的支援	14
	可供香港借鑑之處	18
VII.	公眾參與活動所得的結果	19
	有助家庭發展的宏觀環境	20
	加強家庭成員之間的關係	20
	加強外界對家庭的支援	20
	新移民及少數族裔	20
	滿足個別地區的需要	21
	非政府機構和商界	21

VIII.	策略議題的討論	21
A.	家庭為本的策略方向	21
	家庭作為低收入成員的重要支持	21
	政策方向	22
	訂定目標	23
	推廣採取以家庭為本的方針制訂政策	23
	制度上的協調	27
B.	處理跨代貧窮問題	28
C.	對特定類型家庭及個別成員組別的關注	30
D.	其他議題	31
IX.	建議	31
	以家庭為本的方針	31
	目標	32
	為制訂政策而設的分析架構	32
	制度上的協調	35
	跨代貧窮問題	35
	其他	37
X.	總結	37

附件 1	支援家庭協助有需要成員專題小組委員名單
附件 2	公眾參與工作有關的組織和人士名單
附件 3	香港“低收入”人口的估計數字
附件 4A	生活於低收入家庭的工作人口
4B	在低收入家庭生活的兒童
4C	15 至 59 歲的健全成年綜援受助人
4D	綜援受助長者
4E	居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的長者
附件 5	全港家庭及低收入家庭概況比較 (2001年、2006年及2007年)
附件 6	專題小組委員所提出的其他議題

策略發展委員會 支援家庭協助有需要成員專題小組報告

I. 引言

在新一屆策略發展委員會（“策發會”）2007年9月的第一次會議上，委員認為政府應視扶貧為優先處理的工作。行政長官作為策發會主席，在仔細考慮委員的意見後，決定成立支援家庭協助有需要成員專題小組。

2. 專題小組由中央政策組首席顧問擔任召集人，而相關政策局和部門的高層代表則擔任官方委員。策發會的委員可自由選擇參加專題小組。專題小組亦邀請四位對此議題有深入認識的專家為增選委員。專題小組的委員名單載於附件 1。

II. 目標

3. 專題小組的目標是檢討關於現行支援家庭以協助其貧困成員的政策與措施，以期在策略方向、政策和措施方面提出改善建議，以提升家庭在改善有需要成員的處境和避免跨代貧窮方面所擔當的角色。專題小組會針對支援低收入家庭及他們的子女為探討對象。由於很多低收入家庭同時亦可能是單親或新來港定居人士的家庭等，因此專題小組亦會討論這些類型的家庭。其他個別家庭成員組別（例如婦女、長者等）所面對的問題也同樣會在合適的時候討論。

4. 專題小組的職權範圍如下：

- (i) 評估家庭在協助其貧困成員，例如低收入家庭的兒童和在職貧困人士方面的現況和所面對的困難，以及檢視目前跨代貧窮的情況；
- (ii) 參考 2007 年《施政報告》、前扶貧委員會的建議及政府其他措施，審視現行涉及有關課題的政策和措施，以期找出可參考和進一步改善的地方；

(iii) 審視所選定經濟體系就有關課題的經驗；以及

(iv) 在策略方向、政策和措施方面提出改善建議，以提升家庭在改善有需要成員處境和避免跨代貧窮方面擔當的角色。

III. 研究過程

5. 專題小組明白到政府、非政府機構、商界和其他社區組織已提供不少服務和財政資源，處理香港的扶貧事宜。政府當前的另一個施政重點，是嘗試在制訂香港的社會政策時，採取以家庭為本的新方針。因此，專題小組會專注研究以家庭作為政策方針支援低收入人士的策略方向和相關政策議題。這個方針可配合政府和社區所進行的其他工作。此外，專題小組亦會就如何加強對低收入家庭的支援提出適當的具體建議。

評估現況和審視國際經驗

6. 專題小組首先評估現況和審視國際經驗，以研究相關的海外經驗和探討值得研究的策略議題。評估現況的工作旨在檢視香港有關支援家庭協助其有需要成員的政策和措施。至於審視國際經驗方面，專題小組參考了選定經濟體系在這方面的經驗，並提出把這些經驗應用於香港的建議。

公眾參與

7. 專題小組邀請社會上相關的持分者參與，就有關議題交換意見。專題小組安排了一個工作坊，讓持分者、相關的政策局和部門，以及專題小組委員，就低收入家庭所面對的困難，以及支援家庭協助其有需要成員方面可予改善的地方，交換意見。附件 2 的名單臚列參與的社區組織、非政府機構、僱主組織和教育機構等。

8. 此外，專題小組亦安排委員到深水埗及天水圍探訪，會晤來自低收入家庭的人士，親身了解他們的經歷，並聽取如何改善他們處境的建議。專題小組委員也在 2008 年 3 月獲邀出席由中央政策組合辦的“香港社會不平等現象及社會階層流動性”研討會，討論跨代貧窮問題。

制訂建議

9. 在參照上述各項工作的結果後，專題小組委員就有關香港支援低收入家庭協助其有需要成員的策略方向、政策和措施達成初步意見。此外，相關政策局／部門代表亦解釋現行政策的背景和限制，供委員考慮。經詳細討論後，專題小組在本報告內提出了多項建議。

IV. 現況

10. 社會普遍認為無論入息多少，香港人的家庭生活都正在轉變，例如家庭成員人數及子女數目減少，趨向與年老的父母分開居住；婚姻破裂的情況愈趨普遍，導致出現更多單親家庭；父母兩人都要外出工作謀生；部分家庭有來自內地的成員與他們共同生活，或者有家庭成員（例如父親／丈夫）由於工作或其他原因經常居於內地。明白本地家庭（特別是低收入家庭）所經歷的轉變，對於了解他們所面對的挑戰十分重要，並且有助政府制訂適當的政策和措施支援他們。

貧困人士為數多少？

11. 前扶貧委員會採用綜合社會保障援助（“綜援”）計劃的平均發放金額作為界定低收入人士的基準¹，原因是各方已普遍採用並認同平均綜援金額是在香港應付基本生活所需的最低款額。按此計算，在 2008 年第 1 季，香港的低收入人口²粗略估計約有 725 500 人，遠少於 2002 年高峰期的 1 044 000 人（附件 3）。

¹ 扶貧委員會，《扶貧委員會報告》，2007 年 6 月，頁 13。

一些研究在評估“貧窮”人口的數目時，以“家庭收入低於香港家庭收入中位數的一半”作為“貧窮”的定義。採用不同的方法估計貧困人口數目，除可對照各項評估外，也便於按時段縱向監察香港的貧窮問題。不過，須小心詮釋估計的貧窮人口數目，因為不少被界定為“貧困”之人士已獲安排領取綜援或其他經濟援助，或獲得政府大幅資助的實質公共服務，如公共房屋、教育、醫療和社會服務。部分人士甚或擁有一定的資產。此外，部分報稱沒有收入或收入低的長者家庭，其實可能也有親屬或子女提供補貼，或享有某些退休福利。

² 低收入人口包括年齡由 0 至 59 歲生活在低收入住戶（參閱註腳 3）的人士，以及年齡為 60 歲或以上的綜接受助人或居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的長者。

12. 低收入家庭³的估計數目如下：

年份	低收入就業家庭 (單親低收入就業家庭)	低收入無業家庭 (單親低收入無業家庭)	家庭住戶總數 (單親家庭住戶總數)
	戶數	戶數	戶數
2007 (整年) ⁴	110 600 (7 000)	212 200 (13 300)	2 245 800 (68 500)
2008 第 1 季	102 800 (7 200)	230 200 (13 100)	2 251 900 (69 300)

低收入家庭的特點

13. 低收入家庭的主要特點如下（附件 4 及附件 5）：

- (i) 與香港其他家庭類別一樣，低收入家庭的特點是家庭成員人數較少和屬於核心家庭，即住戶包括家庭核心成員，沒有其他親屬。此外，單親家庭的數目亦有所增加，即母親或父親已喪偶、離婚或分居，並與 18 歲以下的子女同住（附件 5）；
- (ii) 由於整體經濟和勞工市場情況持續改善，在低收入家庭生活的就業年齡（15 至 59 歲）人口由 2006 年的 457 900 人，大幅減至 2008 年第 1 季的約 383 900 人（佔總工作人口約 8.5%）（附件 4A）。此外，無業低收入家庭內屬於就業年齡的成員佔總工作人口的百分比，由 2006 年的 3.7% 下降至 2008 年第 1 季的 3.2%（約有 232 800 人）；
- (iii) 在 2008 年第 1 季，有 6.1% 的低收入家庭由單親家長供養。這個比率遠較全港的 3.1% 平均比率為高（參 12 段附表）。在 2006 年，單親家庭屬於低收入家庭的比率（34.1%）同樣高於整體比率（17.6%），特別是只有母親的單親家庭（36.2%）（附件 5）；

³ 嚴格而言，本地並沒有關於“家庭”的確實統計資料。一般而言，家庭住戶的統計資料概略展示家庭的情況。除另有說明外，低收入家庭是指生活在家庭住戶每月收入（不包括外籍家庭傭工收入）低於相應住戶人數（不包括外籍家庭傭工）的平均綜援金額的住戶。

⁴ 整年數字是根據綜合住戶統計調查的地區結果所編訂的。

- (iv) 儘管家庭的整體生育率正在下降，但低收入家庭的子女數目往往高於全港平均數字。在 2006 年，5%的低收入家庭有三名子女或以上，較全港數字（2.4%）為高；而有四個或以上子女的家庭當中，超過一半（51.2%）屬於低收入家庭（附件 5）；
- (v) 在 2006 年，有內地新來港定居人士的家庭屬於低收入家庭的比率（28.6%）高於低收入家庭佔所有住戶的比率（17.6%）。另一方面，所有成員均為少數族裔家庭住戶（包括沒有子女的夫婦及有子女的父母）屬於低收入家庭的比率（9.2%）較 2006 年的整體數字為低（附件 5）；
- (vi) 在 2008 年第 1 季，有 142 900 名兒童（0 至 14 歲）在 333 100 個低收入家庭中生活，佔香港這個年齡組別人口約 15.9%，當中 20 000 人為單親兒童，佔全港兒童人口約 2.2%（附件 4B）。在 2006 年，生活於單親低收入家庭的 18 歲以下兒童的比率（37.9%）較生活於低收入家庭兒童的整體數字（20.3%）為高（附件 5）；
- (vii) 在香港，家長長時間工作的情況持續存在。由於經濟環境好轉，父母每星期工作超過 60 小時的家庭數目有所減少（附件 5）；
- (viii) 截至 2008 年 3 月，健全的成年綜援受助人有 112 500 人，當中 90%領取綜援超過一年（附件 4C），約佔家庭住戶當中 15 至 59 歲總人口的 2.5%。領取綜援少於一年的受助人數目大幅減少，可能顯示及早為失業綜援受助人提供協助和支援，幫助他們早日脫離福利網的重要性；
- (ix) 低入息的綜援個案數目，由 2001 年尾的 9 008 宗增加了一倍以上至 2006 年尾的 18 257 宗。但是，隨着經濟增長，受助個案數目於 2008 年 3 月時已下降至 16 872 宗。雖然如此，這亦可能顯示出事實上“在職貧窮”的問題仍屬嚴重（附件 5）；

- (x) 長者方面，在 2008 年第 1 季，60 歲或以上的綜援受助長者有 185 600 人（附件 4D），約佔家庭住戶當中相應年齡組別人口的 17.1%。在居住環境方面，在 2008 年第 1 季，約有 19 400 名長者居於私人臨時房屋或私人樓宇共住單位（附件 4E），佔老年人口約 1.8%；
- (xi) 在 2006 年，31.7%的長者屬於低收入的長者，當中 22.9%是獨居人士，比全港獨居長者的平均數字（12.4%）為高。這顯示低收入的長者比一般長者更有可能獨居，而不是與家人或其他人同住。此外，於 2001 年至 2006 年期間，居於非家庭住戶的長者數目不斷增加（附件 5）；以及
- (xii) 最近有研究⁵結果顯示，1996 年至 2005 年間的勞工收入大體上展示了流動性，表示香港的跨代貧窮現象暫時似乎並不普遍。生長於父母為工人階層家庭的一代，較他們的父母取得更大成就，得以脫離工人階層，轉為從事服務行業或非體力勞動工作。在社會階層進程方面，限制流動的屏障和障礙的跡象並不明顯⁶。然而，跨代貧窮仍然是不可忽視的一項挑戰。有論者關注到，年輕一代在社會上取得成就及向上社會流動的前景並沒有從前那麼樂觀。有意見認為原因可能是他們正處於更成熟的經濟環境，比起發展中經濟的機會相對較少。而高等教育的擴展亦令他們面對眾多人才的競爭。雖然如此，普遍的意見認為教育能夠有效地增加收入流動，以及加強個人掙脫跨代貧窮的能力。

V. 現行政府政策及措施

政策方向及最新措施

14. 行政長官在 2007 年 10 月發表的《施政報告》中提出三個堅持，作為香港未來的整體目標。這三個堅持是：堅持以經濟發展為首要目標；堅持發展必須是可持續、平衡和多元的發展；堅持

⁵ Dr James P. Vere, “收入流動專題研究”，香港大學香港經濟及商業策略研究所，2006 年 9 月。

⁶ 呂大樂, “生活機會與社會流動在香港”，香港社會不平等和社會流動性研討會上發表，香港中文大學，2008 年 3 月 14 日。

發展必須能達致社會和諧，讓不同階層的市民都可以分享到發展成果。他會致力促進社會流動，改善貧窮問題，創造就業機會和推動社會關懷文化。他也會推動以家庭作為社會核心的主流價值觀⁷。除多項現行政策外，他也公布了一系列具體措施，以紓解低收入家庭面對的困難，並締造一個互相關懷的社會。這些措施之中，較重要的包括以下幾項：

- (i) 十大建設－促進經濟增長，為香港創造大量就業機會，包括基層的建造業職位；
- (ii) 12 年免費教育－提供向上流動的機會，減少跨代貧窮；
- (iii) 社會企業－邀請商界及非牟利團體參與社會企業計劃；
- (iv) 就業當自強－擴大僱員再培訓計劃，並試行以“一站”模式提供培訓及就業支援服務；
- (v) 最低工資－繼續為清潔工人和保安員推廣“工資保障運動”。假如 2008 年 10 月就“工資保障運動”進行全面檢討的結果顯示自願參與的方式成效不彰，當局會盡早於 2008 至 09 立法年度提交條例草案，為清潔工人和保安員立法落實最低工資；
- (vi) 關懷弱小－落實前扶貧委員會的建議；
- (vii) 老有所依－為 70 歲及以上長者提供醫療券，以資助他們使用私營醫療服務；提供額外的資助日間護理服務、家居照顧服務及安老宿位名額；撥款 2 億元協助有需要的長者改善家居環境；加強外展服務，以協助隱閉和獨居長者融入社會；加強長者地區中心所提供的輔導服務；推行試驗計劃，為長者提供照顧服務，以及為護老者提供支援；推行試驗計劃，為離院長者及護老者提供一條龍支援服務；以及
- (viii) 家庭核心價值－成立家庭議會，並從整合的家庭角度去規劃社會服務。

⁷ 行政長官曾蔭權於 2007 年 10 月 10 日立法會會議席上發表的《施政報告—香港新方向》，2007 年 10 月，第 7-8 段。

落實前扶貧委員會的建議

15. 前扶貧委員會於 2007 年 6 月向政府提交報告，為未來扶貧工作的方向提出建議。政府已成立一個跨局／部門的扶貧專責小組（“專責小組”），以監察建議的落實情況。專責小組由勞工及福利局局長擔任主席，成員包括來自相關的政策局／部門的高層官員。前扶貧委員會的其中一些建議經已落實（例如交通費支援試驗計劃），而其餘的則按推行計劃正在進行中（例如兒童發展基金、研究一站式的就業和培訓／再培訓服務等）。

2008 至 09 財政年度《政府財政預算案》的措施

16. 2008 至 09 財政年度《政府財政預算案》提出多項財政措施，以落實 2007 年《施政報告》的承諾，建設以家庭為核心的和諧社會和強化家庭。主要的措施包括：促進社會企業進一步發展；加強日間寄養服務和更具彈性的託兒服務；增加婦女庇護中心宿位；加強為殘疾人士、其家人和照顧者提供地區為本的一站式服務；加強為殘疾人士提供的訓練、院舍和交通支援服務；為有經濟困難的病人、社會保障制度受助人、低收入人士和天水圍社區提供更多支援；提供更多資助日間護理名額和安老宿位；撥款 2 億元推行計劃，以協助有需要的長者改善家居環境，以及增撥款項，加強長者地區中心所提供的輔導及轉介服務；在支援少數族裔人士方面，當局將會成立四個地區支援服務中心，為少數族裔人士提供電話傳譯服務，以及安排其他活動，以輔助他們融入社區⁸。

其他現有及擬採取的措施

17. 除上文各段所述的措施外，現把其他現有和擬採取的主要措施概述如下：

(i) 家庭議會同意優先處理以下項目：

- 認定家庭核心觀念；

⁸ 香港特別行政區政府 2008 至 09 財政年度《政府財政預算案》－財政司司長動議二讀《2008 年撥款條例草案》的演詞，2008 年 2 月 27 日，第 128-163 段。

- 尋求方法，營造對家庭有利的環境（包括工作環境），向提供支援服務專業人士及人員灌輸以家庭為本的概念，推廣家庭友善的僱傭措施，並促進工作和生活的平衡；
 - 尋求方法，提升家庭教育的成效和協調，加強家長教育，確立女性和男性在家庭生活的角色；
 - 協助決策者建立以家庭為本的概念，例如長遠來說，在制訂政策時引入家庭影響評估；
 - 定出家庭議會、安老事務委員會、婦女事務委員會及青年事務委員會的未來架構；
 - 參考其他組織就家庭問題所進行的研究，並在有需要時進行研究，包括研究跨境婚姻的影響、就業和學校對家庭的影響、新來港定居人士的家庭需要，以及特別支援服務和措施的需求。
- (ii) 民政事務局、公民教育委員會和青年事務委員會透過各種資助計劃和推廣活動，致力於推動培養良好公民的觀念和促進社會和諧。民政事務局會繼續推廣社會和諧的概念，包含提高年青人的公民意識和鼓勵他們參與社區事務，以及有關良好公民、公民責任、正面的生命價值觀及家庭凝聚力的概念。另外，民政事務局將繼續努力加強公眾對社會企業的認識，在香港培養關懷文化，措施包括製作政府宣傳短片和聲帶、在地區層面舉辦推廣活動，以及為社會企業製作一個專門的網站。
- (iii) 民政事務總署亦於 2006 年 6 月推出了“伙伴倡自強”社區協作計劃，為非政府機構和地區組織提供初步經費，以落實社會企業項目，為弱勢社群創造就業機會。該計劃有助透徹地認清社區需要、更有效地運用社區資源，以及持續創造就業機會。計劃亦鼓勵不同界別攜手推出有助建設社區的項目，並通過不同界別或機構在地區層面上的合作，促進社會和諧。到目前為止，該計劃透過首三個階段的申請，向 70 個新社會企業項目批出約 6,700 萬元資助，為社會上的弱勢社群創造 1 300 個職

位，其中 36 個社會企業項目更在一些較不富裕的地區（例如觀塘、深水埗、屯門、元朗、天水圍和東涌）推行。在鄰里層面方面，民政事務總署亦鼓勵互助委員會、業主立案法團和婦女組織提供幼兒託管和非定期的護理服務，並在社區內招募義工以擴展這些服務。

- (iv) 勞工處一直擔任促進者的角色，透過舉辦研討會、流動展覽及其他定期推廣活動，鼓勵僱主推行家庭友善僱傭措施。在 2008 至 09 年度，勞工處除了持續推行以上措施外，更會在報章刊印特稿和製作小冊子，推廣良好人事管理做法，包括家庭友善僱傭措施，鼓勵僱主在工作環境中予以採納。勞工處亦透過 12 所就業中心、電話就業服務中心及互動就業服務網站提供免費和全面的就業支援及協助。對於不同背景和有就業困難的求職者，勞工處也推行了一系列特別就業計劃，包括青年職前綜合培訓－展翅計劃、青少年見習就業計劃、中年就業計劃、工作試驗計劃以及為殘疾求職者而設的就業展才能計劃。
- (v) 教育局將繼續支持家長教師會、地區家長教師會聯會及家庭與學校合作事宜委員會的運作，促進家長教育和家校合作事宜，並透過學校課程繼續推廣生命教育、德育及公民教育。
- (vi) 政府亦為少數族裔人士提供不同的支援服務（雖然這些服務不一定以家庭為單位），包括查詢和投訴熱線、語文培訓課程、社區支援服務，並且安排其他活動，以輔助他們融入社區。
- (vii) 政府於 2002 年撥款 3 億元成立社區投資共享基金，鼓勵市民彼此關懷互助，並推動跨界別合作發展社會資本，以助建立和諧的社區。

VI. 審視國際經驗

一般家庭政策

18. 綜覽世界各國的支援家庭措施，對我們的工作有幫助。公共政策辯論愈來愈多觸及家庭議題，這主要是兩大力量使然：歐洲共同體和聯合國⁹。

19. 1983 年，歐洲議會通過一項決議，強調有需要認定和考慮經濟、社會和文化政策中與家庭有關的元素，鼓勵成員國採取顧及家庭各種各樣需要的政策。其後，歐洲議會於 1989 年成立國家家庭政策觀察中心，負責監察每個成員國制訂家庭政策的情況。同時，家庭結構自 1970 年代以來的變化，例如傳統家庭的弱化和家庭動態關係（包括兩性分工）的轉變，一直為制訂家庭政策帶來挑戰並導致家庭政策出現一些改變。不同的經濟體系為應付這些挑戰，各自因應本身的社會政治及經濟背景和社會目標，制訂其家庭政策¹⁰，例如：

- (i) 長久以來，英國的家庭政策基本上採用了一個不干預的制度，政府一直無意制訂明確而有系統的家庭政策，其優點是讓勞工市場和家庭關係有較大彈性。然而，在這政策下，個人既要履行家庭責任，又要外出工作，難免左支右絀。近年，工黨政府採取措施，負起公共責任，支援託兒服務。鑑於極倚賴社會福利的單親母親弱勢家庭數目愈來愈多，英國政府對託兒服務提供資助，讓這些母親可以就業；
- (ii) 法國的家庭政策一直以鼓勵生育為目標，以解決生育率偏低的問題和鼓勵家庭有更多子女。政府十分重視發放現金津貼予育有三名或以上子女的家庭和低收入家庭。法國又推行若干政策和計劃，例如完善的幼兒教育制度和分娩兼父母育嬰假期，協助身為母親的婦女協調工作與家庭生活的需要；

⁹ Anne Helene Gauthier, 《國家與家庭》，牛津大學出版社，1996 年，頁 148-154。

¹⁰ 本報告這一部分取材自一份研究報告：《不同國家的家庭政策比較》。該研究報告由香港中文大學香港亞太研究所公共政策研究中心於 2008 年 2 月為中央政策組擬備。

- (iii) 德國的家庭政策屬於典型的親傳統模式，儘管有關政策在國家統一後經歷了重大轉變。德國的家庭政策是保留傳統的家庭形式，即雙親家庭，以及婦女留在家中照顧子女。此外，德國政府認為，支援家庭的責任應由家庭本身和志願團體承擔。最近，德國政府希望提高持續偏低的出生率和女性勞動人口參與率。德國政府已開始改革國家的家庭政策，為家長提供支援，讓他們能夠在工作與家庭之間取得平衡，以及提高出生率；以及
- (iv) 瑞典的家庭政策屬於奉行平等主義的典型例子，旨在推動在家庭和工作方面男女平等，包括提倡家庭內男女平均分擔工作，解放婦女在履行家庭責任方面的負擔，以及男女工作機會均等。瑞典的家庭政策有兩大特點：寬鬆的父母育嬰假期安排和完善的幼兒照顧制度。

20. 在聯合國方面，《兒童權利公約》於 1989 年通過。該公約肯定了家庭的重要性，並承認家庭獲公共支援的權利。同樣，《經濟、社會與文化權利國際公約》第 10 條也規定，家庭為社會之自然基本團體單位，尤其在負責養護和教育兒童方面，各界應盡力保護與協助。自此以後，各國政府都被鼓勵制訂支援家庭的策略。近期，聯合國的亞洲及太平洋經濟社會委員會，透過社會保障和社會服務政策，正推動一項區域框架以鞏固家庭。該草擬框架列出一些主要原則和建議支持家庭，當中包括提供收入和社會保障；增加教育和培訓機會；享有保健服務；在緊急情況下協助家庭；針對為弱勢家庭提供服務；鼓勵家庭作為合作夥伴，參與提供社會服務；為家庭的護理職能提供支援，以強化家庭；加強家庭團結；針對兒童的發展；於社會服務的政策中加入以家庭為本的概念；強化各國的制度；加強政策有關的研究和數據收集；確保有效的策略，以提供優質的社會服務以及聆聽社會的回響；確保有可持續的財政支援社會服務；以及在家庭和社會服務的政策上促進區域和國際合作¹¹。

為低收入家庭提供以家庭為本的支援

21. 不同的經濟體系各自因應本身的社會目標及社會文化特質，制訂以家庭為本的政策支援低收入家庭。以下簡要審視六個選

¹¹ 聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會，《透過社會保障和社會服務政策，在地域框架內加強家庭崗位的草案》，加強社會福利服務政策以支援家庭亞太區會議，2008 年 5 月 13 至 15 日，澳門。

定的經濟體系（包括澳洲、加拿大、愛爾蘭、新加坡、英國和美國）在這方面的政策和措施：¹²

(i) 澳洲

澳洲聯邦政府於 2000 年推行強化家庭及社區策略。該策略是以家庭為本的主要計劃，旨在協助家庭和社區為兒童建立更美好的將來，提升家庭和社區的能力，促進家庭與社區成員之間的關係，以及改善社區的自助能力。該計劃有四個主題，包括“有利兒童成長的社區”（幼兒教育和親職支援）、“幼兒—成長投資”（為幼兒計劃提供資助）、“幼兒照顧服務的選擇和彈性”（具創意的幼兒照顧服務方案，例如為有多名未達入學年齡子女的家庭提供上門照顧服務），以及“地區回應”（為社區計劃提供支援）。該計劃確認家庭力量、育兒成效和兒童發展三者關係密切，介入服務必須由兒童、家長和整個社區一同參與才可取得成效。

在州政府方面，新南威爾士州於 1998 年推行家庭優先計劃，旨在提高及早介入服務的成效，以支援家庭照顧兒童。該計劃建立了一個互相協調的服務網絡，以識別有需要的兒童和家庭，並轉介他們接受適當服務。

(ii) 加拿大

加拿大並沒有制訂國家反貧窮策略，也沒有採用以家庭為本的方針處理貧窮問題。然而，過去 25 年來，加拿大透過豐厚的退休金計劃，大幅降低了長者的貧窮率，儘管所有其他年齡組別的貧窮率大致維持不變。該國下議院曾經承諾最遲在 2000 年消除兒童貧窮問題，但卻無甚成績。部分幼兒發展計劃（例如社區兒童行動計劃、多倫多的好開始計劃）和為失業家長而設的就業服務（例如全國兒童福利計劃）採用以家庭為本的方針，對象都涵蓋了兒童和家長。

¹² 本報告這一部分取材自一份研究報告（草擬中）的初步結果撰寫－《選定國家在支援低收入家庭以協助其成員的經驗及對香港的適切性》。該研究報告由香港大學社會工作及社會行政學系於 2008 年為中央政策組擬備。

(iii) 愛爾蘭

愛爾蘭政府採用社會伙伴合作模式。循這個路向，政府於 1997 年推出了國家反貧窮策略，成績斐然。長期生活貧困¹³的人口比率由 1986 年的 16% 下降至 2006 年的 7%。愛爾蘭是首個訂定明確而可量度的反貧窮目標的歐洲聯盟成員國。該策略能達到目標，是由多項因素所促成，包括：國內經濟和就業市場有所增長；積極推行計劃，為貧困人士提供就業輔導服務，並為無法工作的人士提供收入支援；社會人士和志願機構大力參與。雖然如此，但上述措施涉及龐大開支，因此需要政府長期作出很大的財政承擔。

愛爾蘭紓解貧窮問題的工作取得成效的另一關鍵，是有制度上的支持，包括採用防貧機制和成立對抗貧窮局。根據防貧機制，政府所有部門均須在制訂、實施和檢討其政策和計劃的過程中，評估政策對貧窮狀況的影響，確保愛爾蘭政府所有政策和計劃不會與反貧窮工作相抵觸。至於根據《對抗貧窮法》成立的對抗貧窮局，則就防止和消除貧窮的事宜向愛爾蘭政府提供獨立意見，並提出、實施和評估對付貧窮問題的措施，從而協助政府達到反貧窮目標。

愛爾蘭反貧窮行動的成功因素當中，最容易被忽略的是愛爾蘭社會本身的特質。人所共知，愛爾蘭的社會一直是傳統、保守、宗教氣氛濃厚和均質的，人民都非常珍惜家庭，並視之為最自然、主要和基本的社會單位，能關懷和培育家庭裡的成員。2003 年，愛爾蘭政府成立了對抗貧窮局和家庭支援局。家庭支援局的工作是保護家庭，支持穩定的家庭生活，通過家庭調解服務、關係輔導以及親職教育建立一個強大的支援社區。家庭支援局的策略性計劃不僅強調家庭本身和家庭生活對個人、社區和社會大眾的重要性，同時亦考慮到反貧窮政策。因此，儘管愛爾蘭的反貧窮政策沒有標明“家庭為本”一詞（在其他措施當中，只有家庭讀寫能力計劃屬於以家庭為本），實際上，對抗貧窮局和家庭支援局這兩個

¹³ 指收入低於中位數的 60% 及不能夠負擔基本必需品（例如購買肉類或魚類等）。

負責統籌政策的機構一直合力使愛爾蘭成為一個生活環境更佳的地方。

(iv) 新加坡

新加坡明確強調，要建立和諧共融及抗逆力強的社會，家庭、個人和社區同樣發揮重要的作用。家庭也被視作其成員的情緒、社會及財政支援的基本來源。新加坡的家庭政策重點一直是鼓勵國民結婚和養兒育女。然而，新加坡鼓勵生育的家庭政策成效似乎並不顯著。最近，新加坡轉為支持有助國民在工作與家庭之間取得平衡的政策，但結果仍有待觀察。新加坡的另一個特點是政府大力推動家庭教育和宣傳。除了宣揚家庭觀念和營造家庭友善的環境外，新加坡政府亦積極傳播與家庭生活有關的資訊，以及方便國民取得關於家庭事宜的政府服務。

多項小規模計劃（例如健康先導計劃、工作支援、置業及教育輔助計劃）均以家庭為本，目標是解決失業和跨代貧窮等問題，並滿足不同家庭成員的多方面需要。部分計劃（例如健康先導計劃和置業及教育輔助計劃）的對象為一般低收入家庭，其他計劃則循不同途徑提供（例如經學校提供學校家庭教育）。然而，關於這些計劃的成效，要不是完全沒有資料，便是資料只限於對計劃的滿意程度或所構成影響的主觀量度。

(v) 英國

英國專注於兒童貧困問題。1999 年，英國首相開創歷史新猷，宣布定下目標，要在 2020 年或之前消除兒童貧窮問題。這方面的主要措施包括：為育有年幼子女的家庭提供直接經濟支援；推行以兒童為對象的計劃；支援父母外出工作的政策；以及最低工資。英國推行反貧窮政策，成效獲得公認。雖然工黨政府差一點才達到 2004/05 年度所訂的目標（在 5 年內把貧困兒童數目減少四分之一），但已取得重大成果，貧困兒童數目減少了 23%。政策能夠奏效，主要是由於幾個關鍵因素，包括：訂定具透明度和可量度的目標；強勁的經濟和就業增長；積

極提供就業援助；增加社會福利和撥用的資源。其中一項計劃是於 1997 年在就業服務中心推行單身家長新協議，明確採取以家庭為本的方針，為單身家長提供包括幼兒照顧的一系列就業支援服務。

(vi) 美國

在選定的經濟體系當中，美國最先着手處理貧窮問題。1964 年，美國向貧窮問題宣戰，全國上下致力反貧窮。然而，美國從來沒有明言採取以家庭為本的方針。美國在 1996 年推行福利改革，強調由領取福利轉為就業，是反貧窮工作的分水嶺。為支援低收入家庭而推行的措施和計劃，很多都以住戶為受助單位，旨在滿足他們的基本需要。至於促進幼兒發展計劃（例如兒童發展先導計劃）和自力更生計劃（例如有需要家庭臨時援助計劃），則鼓勵所有家庭成員參與。舉例來說，兒童發展先導計劃為參加的兒童及家庭提供教育、健康、營養、社會及其他服務，以促進兒童在社交和認知方面的發展，讓他們作好入學準備。實證數據顯示，以家庭為本的方針，對於協助家庭自力更生起着關鍵作用。具體而言，提供綜合幼兒照顧和就業服務，可提高福利受助人投入全職工作的機會。

可供香港借鑑之處

22. 以上研究結果指出，下列幾點可供香港參考：

(i) 鑑於女性教育程度日高，而且愈來愈多婦女投身社會工作，這些經濟體系的家庭政策，已不如以往般明確保留傳統上以男性作為經濟支柱的家庭模式。家庭政策顧及以下不同的家庭模式，十分普遍：

- 兩性分工轉變，取代傳統以男性作為經濟支柱的家庭模式；以及
- 雙職工家庭和單親職工家庭的數目不斷增加，令如何在工作與家庭之間求取恰當的平衡和照顧幼兒等問題深受關注；

- (ii) 家庭政策的另一主調，是平衡工作和照顧幼兒的需要，並由政府資助或提供幼兒中心服務，讓市民與家庭分擔照顧幼兒的責任。基於傳統家庭觀念日趨薄弱，離婚、未婚生育和單親家庭數目日益增加，“以幼兒為中心”的支援愈趨重要。
- (iii) 家庭政策可訂有多個不同目標，儘管某些目標或會互相抵觸。制訂家庭政策的首要目的，顯然是提供依據，俾能作出取捨。舉例來說，假如沒有訂立其他相應的支援政策或措施，促進在工作與家庭之間取得平衡的政策目標，便可能會與鼓勵家庭在經濟上自力更生的目標有所抵觸。前者期望家長在工作時數與照顧家庭的時間之間取得平衡，而後者卻會導致很多低技術和低學歷的家長須長時間工作而犧牲了家庭生活；以及
- (iv) 有關支援低收入家庭：
- 大部分經濟體系已經認識到或開始明白在協助低收入家庭方面，家庭所擔當的角色；
 - 要制訂有效的以家庭為本的策略，必須讓公眾在掌握有關資料的情況下進行討論，取得社會各界支持，並訂定清晰而具透明度的目標和評核措施；
 - 以家庭為本的支援低收入家庭措施和安排，大部分着重幼兒發展計劃和就業計劃，輔以優質、方便而負擔得來的幼兒照顧服務；以及
 - 制度上的支援（例如愛爾蘭的對抗貧窮局和防貧機制）可確保各政策局在制訂和推行以家庭為本的措施時，採用一致的政策，並互相充分協調。

VII. 公眾參與活動所得的結果

23. 對於如何支援低收入家庭，公眾參與活動的出席者十分踴躍提出建議，但有關政策局／部門的回應顯示，各界在公眾參與活動中所提的意見和建議，絕大多數正／已被政府考慮。這是可以理解的，因為多年以來政府考慮了很多從社會各界蒐集得來的意

見，投放大量時間、精力和財政資源，致力加強支援低收入家庭。其中一些措施亦已納入行政長官的《施政報告》、前扶貧委員會的報告，以及 2008 至 09 財政年度《政府財政預算案》之內推行。然而，各界在公眾參與活動中所提的建議，可能反映有關服務的範圍、強度和規模或許未能在切合的時間和地點滿足個別人士的需要。

24. 在公眾參與活動中，有一些主要議題經常被提及。這些議題提供了有用的指標，引領專題小組研究加強支援低收入家庭協助有需要成員的策略議題。下文簡介各項主要議題。

有助家庭發展的宏觀環境

25. 有普遍共識認為，對低收入家庭最根本和最有效的支援，是強化家庭的經濟資產，即提高經濟支柱成員的就業能力和就業機會，以及消除他們面對的就業障礙或令就業意欲降低的因素。

加強家庭成員之間的關係

26. 另一個經常談到的主題，是培養家庭成員之間互相扶持的關係的重要性。這會提升家庭的能力，使他們成為社會上重要的單位，可以協助其有需要的成員。由於這構想主要涉及改變大眾的心態和價值觀，政府應長期不斷努力，宣揚家庭觀念，並加強家長教育。

加強外界對家庭的支援

27. 照顧和培育子女是低收入家庭的父母最關注的兩件事。很多父母都期望子女能帶領他們脫離貧窮。專題小組提出把幼兒發展／教育和課外培育列為兩個優先處理的範疇。

新移民及少數族裔

28. 新移民或少數族裔人士的低收入家庭所面對的困難備受關注，他們須要得到一些特別的援助（例如幫助他們為就業作好準備，提供語言培訓及傳譯服務等），以滿足他們的特別需要，協助他們融入社會，建設一個包容和諧的社區。少數族裔家庭在使用本港各類公共服務和參與活動時，面對很大的語言障礙。這些因素使少數族裔很難提升本身的就業能力以及融入主流社會。

滿足個別地區的需要

29. 由於種種原因，低收入家庭往往集中在某些地區。有共識認為，要解決低收入家庭問題，應從地區著手，利用鄰里或社區力量支援他們的特定需要。

非政府機構和商界

30. 非政府機構（包括慈善團體、宗教團體及鄰里／社區層面的自助組織）為低收入家庭、弱勢家庭和人士提供服務和支援，他們的角色不容忽視。

31. 此外，商界在支援低收入家庭方面可以發揮的作用，也不容低估。爭取商界領袖及其屬下企業參與締造家庭友善的工作環境，以及推動積極參與義務工作的文化和企業社會責任，大有可為。

VIII. 策略議題的討論

32. 專題小組意識到要處理的議題和解決的辦法都是錯綜複雜，並涉及多個範疇及政策。專題小組針對以家庭為本的長遠策略政策方向以處理有關議題。委員同意集中討論兩個主要範疇，即研究以家庭為本的方針制訂政策的策略方向，以及低收入家庭所面對的跨代貧窮問題，特別是培養及教育子女所遇到的困難。很多低收入的家長都非常重視培育子女，希望通過改善教育，使到他們的子女能夠有更好的機會改善生活條件，及協助家庭掙脫貧困的境況。

A. 家庭為本的策略方向

家庭作為低收入成員的重要支持

33. 專題小組接受家庭作為提供社會關懷的主要地方和社會基本單位的概念。融洽的家庭關係是建立和諧共融社會的關鍵。

34. 然而，由於本港社會的人口和經濟特點不斷改變（見第IV節），因此有多種不同形式的家庭出現，包括核心家庭、單親家庭、離婚家庭、無孩夫婦、雙職家庭等。家庭作為社會單位，在

保持華人家庭傳統功能和價值觀（例如家庭成員和長者互相扶持等）方面的能力，受到不少考驗。

35. 我們都知道，低收入家庭經常要同時面對財政困難、情緒困擾和社交問題，重重困境加重了受影響的個人及其家庭的苦況。在一些極端個案中，家庭承受如此沉重的壓力，最終引致家庭暴力。政府、非政府機構和社區未必每次均可及時向這些家庭提供有效支援。家庭（包括延伸的家庭社會制度）可在這方面擔當重要角色，支援有需要的成員。政府、非政府機構、商界和社區有需要攜手提供綜合支援，以提升低收入家庭的能力。

36. 專題小組支持政府優先制訂強化家庭的政策。政府面對的難題，是如何推行和推行什麼社會政策，結合所需的社區行動，協助市民明白家庭在支援有需要成員方面，可以擔當的角色和具備的能力。

政策方向

37. 行政長官在 2007 年《施政報告》中公布，在規劃和提供福利服務時，應適當地從整合的家庭角度去考慮，而不應過分着重以個別服務及受助對象的組別來界定提供服務的方式。香港的人口以華人居多，市民重視家庭，並以家庭為核心價值，所以上述做法對香港尤其適切。最近，財政司司長在 2008 至 09 財政年度《政府財政預算案》中增撥數筆款項，以落實《施政報告》內有關強化家庭的承諾。由於政府和社會多年來已投放大量資源支援低收入家庭，採取以家庭為本的方針制訂政策，未必需要更多新資源，更重要的反而是當局須從另一個角度考慮政策事宜和整合服務。

38. 專題小組察悉政府一直採取若干措施，加強中國傳統家庭觀念，例如提供免稅額，鼓勵納稅人供養子女及父母。有些協助低收入家庭的福利津貼（如綜援計劃）是以整個家庭為基礎計算。另外，家庭及兒童福利服務亦是以「兒童為重、家庭為本以及社區為基礎」的原則籌劃和推行。雖然如此，但在制訂社會政策方面，刻意和表明採用以家庭為本的方針，卻並非常見的做法。就某項政策對家庭的角色、功能及支援其他成員的能力造成的影響進行評估，更屬罕見。

39. 專題小組認為，整合的家庭角度在政策層面上涉及為支援家庭訂定明確的目標，從家庭角度制訂政策，以及評估政策對家庭的影響。在地區層面，由於不同社區／地區的家庭各有不同需要，支援低收入家庭的策略應以社區／地區為本。此外，宣揚家庭核心觀念應是這個方針不可或缺的一環，當中包括在整個社會建立共同的價值觀和改變現有的價值觀。

訂定目標

40. 專題小組認為，以家庭為本的方針應旨在提升低收入家庭作為社會上一個單位的能力，並透過強化其資產而提高他們的抗逆及自力更生能力。從而使個別成員可自食其力或互相扶持。訂定目標的過程不但會有助政府與社會大眾建立共識，還會讓政府更容易客觀地量度政策的成效。

推廣採取以家庭為本的方針制訂政策

41. 專題小組認為，採取以家庭為本的方針制訂政策，必須把家庭放在政策制訂過程的核心。這表示須轉變現時大體上仍以個人或特定組別為焦點的方針。扼要地說，在審議政策時必須優先考慮家庭的功能、需要和能力，採用的準則是政策能否維持家庭的團結、抗逆能力、對家庭成員的照顧和培育，以及加強低收入家庭的能力或資本，讓他們能自食其力。

42. 然而，採取以家庭為本的方針制訂政策，並不單純指凡事以家庭需要為先。大家都同意，制訂社會政策時，往往需要考慮一些互相抵觸的目標和限制。最重要的是在制訂政策時，應該確定家庭的需要及各項相關因素，以及了解政策對家庭的影響。此外，以家庭為本的方針的一個重要環節，是詳細評估不同政策方案對家庭的影響。

43. 以家庭為本的方針可能有人理解是可應用於政府對家庭和為家庭所做的任何事情上，但這會令這個方針的應用不夠嚴謹和欠缺焦點。另一方面，以家庭為本的方針可以單純狹窄地理解為應用於以家庭為對象的特定計劃。然而，這會使以家庭為本的定義過於狹隘，忽略了其他可能對家庭有重大影響的重要政策。由於香港應用以家庭為本的方針經驗甚少，我們同意在本地應用這個方針取得較多經驗後，可以調整確實的應用範圍。

44. 專題小組認為，為制訂政策而訂立一個以家庭為本而合適的分析架構、方針及策略十分重要。為此，專題小組建議採取下述具體措施，有系統及逐步地推行以家庭為本的方針：

- (i) 建立資料庫，有系統地貯存關於本地家庭概況和動態關係的最新資料（大體上現時沒有這方面的資料¹⁴）；
- (ii) 制訂嚴謹的分析架構，以研究和評估政策對家庭的影響；
- (iii) 選定一個政策範疇試行以家庭為本的方針，藉此起示範作用；以及
- (iv) 向持分者（包括政策制訂者、照顧服務專業人士，以及社工、教師、醫護工作者等照顧服務工作者）推廣以家庭為本的方針。

45. 專題小組認為應在以下三個層面支援低收入家庭：

- (i) 提供有助家庭發展的宏觀環境；
- (ii) 加強家庭成員之間的關係；以及
- (iii) 加強外界對家庭的支援。

(a) 提供有助家庭發展的宏觀環境

46. 在提供有助家庭發展的宏觀環境方面，主要的目的是建立有利於創造職位和為低收入和無業家庭提供就業機會的環境。專題小組認為，家庭政策的首要元素，是提高低收入家庭的就業能力，以及提供誘因，鼓勵他們投入有意義的工作。這看法與政府一致。政府以經濟發展為首要目標，並認為沒有經濟繁榮，沒有市民生活的富足，其他一切願景都只是空談。因此，政府一直致力維持經濟發展，創造就業機會，保障工人利益，為失業人士及低技術工人提供足夠的就業支援和培訓／再培訓服務，以及為領取社會福利的人提供誘因，使他們投入工作，自力更生。

¹⁴ 關於家庭方面最有系統的研究是在 1969 年由密契爾（Robert Mitchell）進行的“Family Life In Urban Hong Kong”（香港都市家庭生活研究）。

47. 專題小組贊成採取措施，消除現行福利制度下的就業障礙和令受助人不願就業的因素。他們提出的具體建議如下：

(i) 於下一輪檢討綜援計劃的豁免計算入息安排時，考慮提供更多誘因，鼓勵綜援受助人就業，最終脫離綜援網；以及

(ii) 為欣曉計劃的參加者提供更深入和具體的職業培訓，以協助他們盡快重投勞動市場。

48. 專題小組又十分贊成，最少應為已選定的兩個低技術、低學歷要求和低薪的工種，設立法定最低工資保障，確保工人能賺取最低限度而合理的工資。專題小組關注有經濟支柱成員賺取的低廉工資不足以維持家庭生計，甚至比綜援金額還少的問題。再者，本港經濟正面對日益增加的通脹壓力，而通脹對低收入家庭影響最大，因此專題小組尤其關注最低工資問題。專題小組亦希望當局留意在設定最低工資時，應同時推行措施避免影響其他弱勢社群（例如殘疾人士）的就業機會。有建議認為一個可考慮推行的方案是鼓勵公營部門及大型企業自願地披露聘用殘疾員工的數目。

(b) 加強家庭成員之間的關係－宣揚家庭核心觀念

49. 專題小組認同，家庭政策不能脫離社會價值觀。要全面強化家庭，締造有利於維持家庭關係並珍視家庭核心觀念的社會環境，是不可或缺的一環。這些家庭核心觀念包括履行親職責任、家庭成員互相扶持、自力更生的態度、承擔照顧和培育家庭成員的責任、和睦共處等。藉着加強家庭成員之間的關係，可提升家庭的能力，使他們成為社會上重要的單位，以協助有需要的家庭成員。

50. 專題小組建議政府應認定本港社會共通的家庭核心觀念，作為發展採取以家庭為本的方針制訂政策的依據。此舉一方面認同家庭有多種不同的結構模式，另一方面亦提供穩固的基礎，讓社會各界建立共識，向整個社會宣揚家庭核心觀念及對家庭應有的正面態度。

51. 專題小組明白到，採取家庭角度支援低收入家庭，不會完全解決貧困家庭面對的困難，當局必須特別為低收入人士或特定家庭組別採取具體措施。然而，在制訂和推行措施時，政策制訂者

及服務提供者須考慮有關政策或措施整體上會對家庭構成什麼影響。舉例來說，鼓勵低收入家長（或單親家長）工作的措施，不應只限於為他們提供培訓或就業機會，還須制訂有關幼兒服務等措施加以配合，以支援在職家長及其家庭。

52. 家人如能抱持正面的家庭觀念，互相關懷，即使陷於經濟困境，仍能積極面對生活上的無常變化，和諧相處，樂也融融。這種互相關懷的家庭觀念，有助培養自力更生的文化。

53. 專題小組對政府和社會各界努力，不時舉辦多項運動、宣傳計劃或活動，宣揚家庭及相關的價值觀，表示欣慰。學校課程亦增添了一些關於家庭觀念和家庭生活的教育元素。然而，上述種種工作看來未經妥善協調。如要宣揚家庭核心觀念，便須改變人們的看法和心態，因此應採用長遠持續的策略，各方面應努力不懈，互相協調，貫徹有關工作。專題小組特別提議在宣揚這些觀念時突出以下主題：

- (i) 宣揚正面的價值觀和態度，鼓勵每名家庭成員之間互相關懷扶持，包括對婚姻的承擔及為人子女的責任；以及
- (ii) 教育家長，灌輸有關為人父母之道、履行親職責任、以身作則和教導子女技巧的知識，這對於協助所有家長明白應如何營造健康環境讓子女成長，至為重要。

(c) 加強外界對家庭的支援—地區為本和社區的支援

54. 專題小組十分支持採用地區為本的策略協助低收入家庭，以配合其他政府推動的支援政策和措施。專題小組明白到，不同地區有其獨特的社會人口和種族特點，因而有不同的服務需要。此外，在鄰里和地區層面調動資源亦會較為有效。

55. 此外，委員建議為每個低收入家庭密集的地區制訂以實證為本的策略。關於這方面，前扶貧委員會編製的相關貧窮指標應按地區定期更新。根據最新的事實資料和統計數字，我們可以確切了解個別地區的情況，以及低收入家庭所面對的問題有多嚴重，從而制訂更多對症下藥的措施，以及更有效調動地區資源。

56. 委員之間有強烈的共識，認為應充分運用社區資源，包括延伸的親友網絡、商界、非政府機構和個人的資源，提升低收入

家庭的能力，鼓勵他們參與改善家庭及其成員的生活。雖然核心家庭在近年越趨普遍，但延伸的家庭網絡依然是家庭獲取支援的重要來源。有指出雖然延伸家庭的成員未必同住一處，但可能也住在鄰近的地方（例如在同一屋苑），並能在有需要時互相幫助。專題小組認為延伸的親友網絡對低收入家庭的支援，大有空間可以加強。另一方面，單親家庭和有新來港人士的家庭也越來越普遍。這些家庭可能較難獲得親友的支援。如果社區和他們的鄰里可以提供支援，對他們來說將會有很大的幫助。從實際角度來看，鄰里層面的支援可以更迅速為有需要的人和他們的家庭提供更切合個人和情緒上需要的支援。加強支援社區，以及在鄰里層面建立社會資本和網絡，可以增加社會上不同界別之間的聯繫，以及提升家庭的能力和抗逆能力。

57. 就整個社會而言，商界在宣揚家庭觀念方面，亦擔當重要角色。商界的參與十分重要，不僅因為他們是資金和人力資源的一個主要來源，亦由於他們對於紓緩香港家庭在生活上面對的兩大壓力，起關鍵作用。這兩大壓力是工時過長，以及低技術和低學歷工人的工資過低。前者影響多個行業不同階層的工人在工作與家庭生活之間的平衡，而後者則大大影響低收入家庭的經濟情況和生活質素。

58. 專題小組建議，政府應聯同社會大眾，特別是商界，積極提倡“家庭友善就業”文化。具體措施包括：

- (i) 對於通常由來自低收入家庭的工人擔任的低技術、低學歷要求職位，鼓勵採用彈性工作時間安排。可以考慮的措施包括鼓勵商界僱用更多兼職工人、實行共享職位和採用彈性輪班工時。因為來自低收入家庭的工人往往無能力聘請家庭傭工照顧子女和打理家務，上述安排可方便他們靈活調度，以照顧家人；
- (ii) 提倡侍產假，以方便男性僱員照顧分娩不久的妻子和新生嬰兒；以及
- (iii) 鼓勵提供更多見習職位和就業機會，聘用認可再培訓計劃的學員。

制度上的協調

59. 專題小組完全贊成由家庭議會帶頭宣揚家庭核心觀念，並就制訂和整合支援家庭政策的事宜向政府提供意見。這個高層次的議會由政務司司長擔任主席，十分適宜提出策略方向，並就與家庭有關而跨越多個政策局、部門、非政府機構和商界的事務範疇的重大事項，進行協調工作。

B. 處理跨代貧窮問題

60. 專題小組留意到，很多低收入家庭把脫貧的希望寄望於下一代。對於子女的學業表現，他們尤其關注。他們相信，子女學業成績優異，便會有美好前途，也可為家人帶來光明的前景。專題小組十分支持政府透過教育、培訓和再培訓等方法，努力解決跨代貧窮問題。專題小組亦積極支持為來自低收入家庭的兒童設立兒童發展基金和師友計劃的建議。

61. 專題小組參考了國際經驗，留意到不少國家對幼兒的發展非常重視，並對家庭作出相應支援。專題小組認為，尚有空間進一步加強本港對幼兒（五歲及以下）發展的支援，因為幼兒階段是個人發展的重要階段。在各個公共政策議題中，幼兒發展的重要性及低收入家庭兒童的弱勢處境，受到的關注似乎較少。專題小組十分支持兒童身心全面發展服務¹⁵，認為這項服務能有效識別有需要的兒童和家庭。專題小組提出以下具體建議，以期加強兒童身心全面發展服務，支援有需要的兒童，包括有健康、行為及發展問題的兒童：

- (i) 對於被識別為有需要的兒童，福利界及學校的個案管理系統應予整合，以便在家長同意下，跟進兒童由幼兒進入學前機構，以及由學前機構轉入小學階段的情況¹⁶；

¹⁵ 兒童身心全面發展服務旨在及早識別高危孕婦、患產後抑鬱的母親、有心理社會需要的家庭，以及有健康、發展和行為問題的學前兒童。有需要的兒童和家庭會被轉介到適當的健康和福利服務單位跟進。有關服務由勞工及福利局、衛生署、醫院管理局、社會福利署及教育局聯合提供。目前，兒童身心全面發展服務涵蓋深水埗、將軍澳、屯門、元朗（包括天水圍）、東涌及觀塘。這項服務會在 2008 至 09 年度進一步擴展至荃灣及葵青，為更多有需要的幼兒和家庭提供支援。

¹⁶ 教育局表示，該局目前並無備存有上述需要的學前階段兒童的資料。關於學童升讀小一時的資料轉送，教育局、衛生署和醫院管理局有既定機制把有特殊教育需要而參加小一入學機制的兒童的評估資料，在家長同意下轉送予所入讀的小學，以便有關學校了解他們的需要，盡早為他們提供支援服務。教育局每年舉辦簡報會，以“作出正確的選擇，愉快地學習”為題，向有特殊教育需要而即將參加小一入學機制的兒童的家長，以及相關學前機構的教職員作出簡介，目的是協助這些家長為他們的子女選擇合適的小學。

(ii) 在兒童個案服務方面，加強社工和教師之間的溝通；以及

(iii) 擴展兒童身心全面發展服務至所有地區。

62. 專題小組也提議在語言、社交技巧、文化視野和自我形象等方面為低收入家庭的兒童（包括 5 歲或以下和小學年齡的兒童）提供更多支援，讓他們有條件在較公平環境下與其他背景的兒童一起成長。

63. 專題小組亦探討了課餘活動計劃這個範疇。教育局透過校本課後學習及支援計劃，在 2007/08 學年向 18 區的 145 個非政府組織提供資助，推行以社區為本的項目，當中包括學業輔導、文化、藝術及體育方面的活動、領導才能訓練和志願工作等。所有學生，不論是否新移民及／或少數族裔人士，均可參與這些活動，當局並鼓勵非政府組織向該計劃申請撥款。低收入家庭的家長對於子女的培育（特別是學業表現方面）感到憂慮，他們一直要求課餘託管服務加強學業輔導的元素。這對新移民尤為重要，因為其子女往往難於趕上學業進度。在這方面，專題小組認同師友計劃如能成功推行，將有效地補足對低收入家庭兒童的培育。除了非政府機構和商界之外，也可鼓勵退休人士積極參與師友計劃，向下一代分享人生經驗及生命教育。

64. 專題小組備悉課餘活動計劃的進展，亦知道目前學校和非政府機構舉辦了多項課餘活動計劃。專題小組提出以下具體建議，以期加強這些計劃：

(i) 邀請非政府機構、商界和退休人士參與師友計劃，以作進一步推廣，從而協助低收入家庭兒童的發展；

(ii) 善用社區和地區網絡以提供課餘服務，並推動鄰里互助；

(iii) 擴闊課餘活動計劃的範疇以至包括培養兒童的創意，引發他們各方面的興趣，並提供功課輔導，從而滿足兒童的實際需要；以及

- (iv) 如能順利獲得政府撥款，則增加校本津貼（現時每名學生每年的資助額為 200 元），讓低收入家庭的學生參與獲“校本課後學習及支援計劃”贊助的活動。

C. 對特定類型家庭及個別成員組別的關注

65. 討論過程中，委員亦表示有需要為不同類型的家庭（例如單親家庭、少數族裔，隱閉家庭等）提供支援。同時，委員亦關注家庭中個別成員（例如婦女、男士、殘疾人士等）的特殊需要。由於時間所限，以及所涉及的問題非常複雜，專題小組未能全面探討有關議題。但委員亦就支援婦女、少數族裔、新來港定居人士及長者等問題提供了一些建設性的意見，簡列於以下各段。

66. 專題小組認為，婦女往往是家庭的支柱，社會應對她們多加關懷支持。婦女在家庭中擔當多重角色，包括主婦、賺取入息的人和單親，承受沉重壓力。很多時候，家庭團結一心還是陷於破裂，大大取決於婦女能否堅毅不撓，抵受壓力。因此，支持家庭的政策必須向婦女提供充分支援，並鼓勵男性分擔家庭責任。專題小組考慮到目前的社會人口狀況和本港家庭的經濟模式，同意應注意向那些有長者或從內地新來港定居人士的家庭和向少數族裔家庭提供支援。

67. 專題小組知悉政府已向上述特定人士提供多種支援，也察悉持分者和公眾參與活動的出席者提出的建議和見解，大部分已獲相關政策局和部門接納或考慮。舉例來說，2008 至 09 財政年度《政府財政預算案》已適時分配財政撥款以推行新措施，為長者、有特定需要人士及少數族裔人士提供支援，以期彌補現有服務的不足。

68. 然而，專題小組認為問題的癥結往往在於能否取得平衡，即提供的支援服務是否足夠和及時，能切合個別人士的需要。專題小組建議政府從整合的家庭角度，定期檢討支援婦女、長者、新移民和少數族裔的服務，以期提升清貧家庭的能力。專題小組提出下列具體建議：

- (i) 加強為少數族裔人士提供支援服務及傳譯服務，方便他們獲取各種公共服務和培訓／再培訓機會，並為他們舉

辦更多專門的培訓／再培訓課程，加強他們的就業能力；

(ii) 考慮可否設立一所初級教育程度（中小學）的公開遙距學院，為教育水平低或工時長的家長提供具彈性的第二次學習機會。該學院可利用互聯網，盡量讓學員作出靈活安排；以及

(iii) 與中小學合作，找出和接觸有需要但不願尋求協助的“隱閉家庭”。

D. 其他議題

69. 部分委員亦提出了一些涉及多個範疇及複雜的建議。專題小組同意把這些議題記錄在案，以備將來參考。有關建議概述於附件 6。這些議題以及在第 65 至 68 段所提及的議題均值得進一步考慮。這些議題將會轉介至有關政策局和部門以供參考，並在適當時，可考慮以工作坊、研討會或進一步研究的方式再作探討。

IX. 建議

70. 專題小組十分支持政府對促進家庭作為社會主流核心價值的承擔。這目標只能通過制訂具有明確目標及成果的社會政策和福利服務才可實現。

（第 14 段）

71. 專題小組集中討論兩個主要範疇，即是研究以家庭為本的方針制訂政策的相關策略方向，以及處理低收入家庭所面對的跨代貧窮問題，特別是教育及培養子女所遇到的困難。

（第 32 段）

以家庭為本的方針

72. 專題小組認為，當局如採取以家庭為本的方針制訂政策，便須從另一個角度充分考慮政策事宜，包括為支援家庭訂定目標，從家庭角度制訂政策和評估政策對家庭的影響。考慮政策事宜的角度，須從着重個別服務或受助對象組別的角度，作出實質的轉

變，改為以整合的家庭角度考慮，並注意政策對家庭的影響。這個方針能顧及不同地區的需要，並要求更妥善地把服務整合和著重宣揚家庭核心觀念。

(第37至39段)
(家庭議會；並諮詢有關政策局及部門)¹⁷

目標

73. 專題小組建議，以家庭為本的方針應旨在提升低收入家庭作為社會上一個單位的能力，並透過強化其資產而提高他們的抗逆及自力更生能力，從而使個別成員可自食其力或互相扶持。

(第40段)
(家庭議會、勞工及福利局)

為制訂政策而設的分析架構

74. 由於香港應用以家庭為本的方針經驗甚少，專題小組建議為制訂政策而訂立一個合適的分析架構、方針及策略。為此，專題小組建議採取下述具體措施，有系統及逐步地推行以家庭為本的方針：

- (i) 建立資料庫，有系統地貯存關於本地家庭概況和動態關係的最新資料（大體上現時沒有這方面的資料）；
- (ii) 制訂嚴謹的分析架構，以研究和評估政策對家庭的影響；
- (iii) 選定一個政策範疇試行以家庭為本的方針，藉此起示範作用；以及
- (iv) 向持分者（包括政策制訂者、照顧服務專業人士，以及社工、教師、醫護工作者等照顧服務工作者）推廣以家庭為本的方針。

(第44段)

¹⁷ (家庭議會、民政事務局、勞工及福利局、食物及衛生局等)：本報告提議括號內的機構、政策局、部門作出跟進及進一步考慮報告有關建議。

(家庭議會；並諮詢有關政策局及部門)

75. 專題小組認為應在以下三個層面支援低收入家庭：

- (i) 提供有助家庭發展的宏觀環境；
- (ii) 加強家庭成員之間的關係；以及
- (iii) 加強外界對家庭的支援。

(第45段)

(家庭議會；並諮詢有關政策局及部門)

(a) 提供有助家庭發展的宏觀環境

76. 在提供有助家庭發展的宏觀環境方面，專題小組認為，家庭為本政策的首要元素，是提高低收入家庭的就業能力，以及提供誘因，鼓勵他們投入工作。專題小組支持採取措施，消除現行福利制度下的就業障礙和令受助人不願就業的因素。他們提出的具體建議如下：

- (i) 於下一輪檢討綜援計劃的豁免計算入息安排時，考慮提供更多誘因，鼓勵綜援受助人就業，最終脫離綜援網；以及
- (ii) 為欣曉計劃的參加者提供更深入和具體的職業培訓，以協助他們盡快重投勞動市場。

(第46至47段)

(勞工及福利局)

77. 專題小組又十分贊成，最少應為已選定的兩個低技術、低學歷要求和低薪的工種，設立法定最低工資保障，確保工人能賺取最低限度而合理的工資。設定最低工資時，應同時推行措施，避免影響其他弱勢社群（例如殘疾人士）的就業機會，其中有建議認為一個可考慮推行的方案是鼓勵公營部門及大型企業自願地披露聘用殘疾員工的數目。

(第48段)

(勞工及福利局)

(b) 加強家庭成員之間的關係—宣揚家庭核心觀念

78. 鑑於家庭有多種不同結構形式，而家庭政策不能脫離社會價值觀，專題小組提議政府應認定本港社會共通的家庭核心觀念。

(第50段)

(家庭議會；並諮詢有關政策局及部門)

79. 如要宣揚家庭核心觀念，便須改變人們的看法和心態，因此應採用長遠持續的策略，各方面應努力不懈，互相協調，貫徹有關工作。專題小組特別提議在宣揚這些觀念時採用以下主題：

- (i) 宣揚正面的價值觀和態度，鼓勵每名家庭成員之間互相關懷扶持包括對婚姻的承擔及為人子女的责任；以及
- (ii) 教育家長，灌輸有關為人父母之道、履行親職責任、以身作則和教導子女技巧的知識，使他們明白應如何營造健康環境讓子女成長。

(第53段)

(家庭議會、民政事務局／民政事務總署、勞工及福利局)

(c) 加強外界對家庭的支援—地區為本和社區的支援

80. 專題小組十分支持就每個低收入家庭密集的地區，採用地區為本的策略，以配合其他政府推動的支援政策和措施。前扶貧委員會編製的相關貧窮指標亦應按地區定期更新。

(第54至55段)

(民政事務總署、勞工及福利局)

81. 委員之間有強烈的共識，認為應充分運用社區資源，包括延伸的親友網絡、商界、非政府機構和個人的資源，提升低收入家庭的能力，鼓勵他們參與改善家庭及其成員的生活。延伸家庭成員之間的互相幫助可進一步加強。另一方面，應加強鄰里層面的支

援，以求更緊接地為有需要的人和他們的家庭提供更切合個人和情緒上需要的支援。

(第 56 段)

(家庭議會、民政事務局／民政事務總署、勞工及福利局)

82. 專題小組建議，政府應聯同社會大眾，特別是商界，積極提倡包含以下元素的“家庭友善就業”文化：

- (i) 對於通常由來自低收入家庭的工人擔任的低技術、低學歷要求職位，鼓勵採用彈性工作時間安排。可以考慮的措施包括鼓勵商界僱用更多兼職工人、實行共享職位和採用彈性輪班工時；
- (ii) 在可行的情況下提倡侍產假，以方便男性僱員照顧分娩不久的妻子和新生嬰兒；以及
- (iii) 鼓勵提供更多見習職位和就業機會，聘用認可再培訓計劃的學員。

(第 58 段)

(勞工及福利局)

制度上的協調

83. 專題小組完全贊成由高層次的家庭議會帶頭宣揚家庭核心觀念，並就制訂和整合支援家庭政策的事宜向政府提供意見。

(第 59 段)

(家庭議會)

跨代貧窮問題

84. 專題小組十分支持政府透過教育、培訓和再培訓等方法，努力解決跨代貧窮問題。很多低收入家庭把脫貧的希望寄望於下一代，十分關注子女的學業表現。專題小組亦積極支持為來自低收入家庭的兒童設立兒童發展基金和師友計劃的建議。

85. 專題小組十分支持兒童身心全面發展服務，並提出以下具體建議，以期加強該項服務的跟進工作，支援有需要的兒童，包括有健康、行為及發展問題的兒童：

- (i) 對於被識別為有需要的兒童，福利界及學校的個案管理系統應予整合，以便在家長同意下，跟進兒童由幼兒進入學前機構，以及由學前機構轉入小學階段的情況；
- (ii) 在兒童個案的服務方面，加強社工和教師之間的溝通；
- (iii) 擴展兒童身心全面發展服務至所有地區；以及
- (iv) 長遠來說，考慮在語言、社交技巧、文化視野和自我形象等方面，為低收入家庭的兒童（包括 5 歲或以下和小學年齡的兒童）提供更多支援，讓他們有條件在較公平環境下與其他背景的兒童一起成長。

（第 60 至 62 段）

（勞工及福利局、食物及衛生局、教育局）

86. 專題小組就目前學校和非政府機構舉辦的多種課餘活動計劃，提出以下具體建議：

- (i) 邀請非政府機構、商界及退休人士參與師友計劃，以作進一步推廣，從而協助低收入家庭兒童的發展；
- (ii) 善用社區和地區網絡以提供課餘服務，並推動鄰里互助；
- (iii) 擴闊課餘活動計劃的範疇以至包括培養兒童的創意，引發他們各方面的興趣，並提供功課輔導，從而滿足兒童（特別是新移民家庭和少數族裔家庭的兒童）的實際需要；以及
- (iv) 如能順利獲得政府撥款，則增加校本津貼（現時每名學生每年的資助額為 200 元），讓低收入家庭的學生參與獲“校本課後學習及支援計劃”贊助的活動。

（第 64 段）

(勞工及福利局、教育局、民政事務局)

其他

87. 專題小組建議政府從整合的家庭角度，定期檢討支援婦女、長者、新移民和少數族裔的服務，以期提升有需要家庭的能力。專題小組提出下列具體建議：

- (i) 加強為少數族裔人士提供支援服務及傳譯服務，方便他們獲取各種公共服務和培訓／再培訓機會，並為他們舉辦更多專門的培訓／再培訓課程，加強他們的就業能力；
- (ii) 考慮可否設立一所初級教育程度（中小學）的公開遙距學院，為教育水平低或工時長的家長或其他人士提供具彈性的第二次學習機會。該學院應利用互聯網，盡量讓學員作出靈活安排；以及
- (iii) 與中小學合作，找出和接觸有需要但不願尋求協助的“隱閉家庭”。

(第68段)

(勞工及福利局、食物及衛生局、政制及內地事務局、教育局)

X. 總結

88. 專題小組提出了一個策略性的架構，發展以家庭為本的政策方針，為家庭提供支援以協助其有需要成員，供政府考慮。這方針的目的是要提升低收入家庭這個社會單位的能力，透過強化其資產，提高他們抗逆及自力更生的能力，使其成員可以自助或互相幫助。

89. 有關方針要求把家庭放在制訂政策的核心。專題小組認為可在以下三個層面支援低收入家庭，即是提供有助家庭發展的宏觀環境、加強家庭成員之間的關係和加強外界對家庭的支援。專題小組並強調在社會上促進正面家庭核心價值觀的重要性。討論過程中，專題小組亦就支援低收入家庭提出了具體的建議，特別是處理跨代貧窮和培育來自低收入家庭兒童方面。

90. 專題小組的建議，經策略發展委員會考慮後，會給予有關政府組織、政策局或部門探討和考慮。建議以家庭為本的方針將令制訂和分析政策作出重大轉變，因此實施這方針需要循序漸進及逐步進行，並有賴持分者的協調和合作。有關政策局、部門、社會及其他持分者的支持尤其重要。

策略發展委員會
支援家庭協助有需要成員專題小組
2008 年 6 月

策略發展委員會
支援家庭協助有需要成員專題小組
委員名單

Task Group on Supporting the Family in
Helping its Disadvantaged Members
of the Commission on Strategic Development
Membership List

召集人 :
Convenor :

Prof LAU Siu-kai, JP
Head, Central Policy Unit

中央政策組首席顧問
劉兆佳教授, JP

官方委員 :
Official Members :

Mr TANG Kwok-wai, Paul, JP
Permanent Secretary for Labour & Welfare

勞工及福利局常任秘書長
鄧國威先生, JP

Mr NIP Tak-kuen, Patrick, JP
Deputy Secretary for Food & Health (Health)1

食物及衛生局副秘書長(衛生)1
聶德權先生, JP

Mr TONG Chi-keung, Donald, JP
Deputy Secretary for Home Affairs (1)

民政事務局副秘書長(1)
唐智強先生, JP

Mrs IP TSANG Chui-hing, Betty
Deputy Secretary for Education (4)

教育局副秘書長(4)
葉曾翠卿女士

Miss CHAN Ka-lin, Karen
Assistant Commissioner for Census and
Statistics (Social)

政府統計處助理處長
(社會統計)
陳家蓮女士

非官方委員 :

Non-official Members :

Mr CHAN Wing-kee, GBS, JP	陳永棋先生, GBS, JP
The Hon CHOW LIANG Shuk-ye, Selina, GBS, JP	周梁淑怡議員, GBS, JP
Prof CHOW Wing-sun, Nelson, SBS, JP	周永新教授, SBS, JP
Mr CHOW Yung, Robert, BBS	周融先生, BBS
Ms FANG Meng-sang, Christine, JP	方敏生女士, JP
The Hon FUNG Kin-kee, Frederick, SBS, JP	馮檢基議員, SBS, JP
Mrs IP LAU Suk-ye, Regina, GBS, JP	葉劉淑儀女士, GBS, JP
Ms KAO Ching-chi, Sophia, JP	高靜芝女士, JP
Dr KO Wing-man, JP	高永文醫生, JP
Mr KWOK Ping-kwong, Thomas, SBS, JP	郭炳江先生, SBS, JP
Mr LAI Kam-cheung, Michael, MH, JP	賴錦璋先生, MH, JP
Ms LAM Shuk-ye, BBS	林淑儀女士, BBS
Dr LAW Chi-kwong, SBS, JP	羅致光博士, SBS, JP
The Hon LEE Cheuk-yan	李卓人議員
Mr LEE Chung-tak, Joseph, BBS, JP	李宗德先生, BBS, JP
Dr The Hon LEE Kok-long, Joseph, JP	李國麟議員, JP
The Hon LEE Wing-tat	李永達議員
Mr LI Tzar-kuoi, Victor	李澤鉅先生
Mr LO Wing-hung, BBS	盧永雄先生, BBS
The Hon SHEK Lai-him, Abraham, SBS, JP	石禮謙議員, SBS, JP
Dr SHIH Tai-cho, Louis	史泰祖醫生
Dr WONG Yick-ming, Rosanna, JP	王菀鳴博士, JP
Dr YUNG Wing-ki, Samuel, MH, JP	容永祺博士, MH, JP
Dr ZHOU Ba-jun	周八駿博士

增選委員 :

Co-opted Members :

Prof CHAN Cheung-ming, Alfred, BBS, JP	陳章明教授, BBS, JP
Dr CHAN Lai-foon, Miranda	陳麗歡博士
Mr HO Hei-wah, BBS	何喜華先生, BBS
Ms LOO Shirley Marie Therese, MH	羅乃萱女士, MH

策略發展委員會
支援家庭協助有需要成員專題小組
公眾參與工作有關的組織和人士名單

Task Group on Supporting the Family in
Helping its Disadvantaged Members
of the Commission on Strategic Development

List of Organisations and Individuals
Participated in the Public Engagement Exercise

Workshop on 14 January 2008
2008 年 1 月 14 日工作坊

非政府組織

Non-governmental Organisations

Mr AU Wi-cheung, Cliff
Yan Oi Tong

仁愛堂社區中心
區偉祥先生

Ms CHAN Mei-kit, Maggie
Caritas – HK

香港明愛
陳美潔女士

Mrs CHAN YIM Bing-ling
The Community Chest

公益金
陳嚴冰玲女士

Mr KWOK Lit-tung
Christian Family Service Centre

基督教家庭服務中心
郭烈東先生

Mrs KWOK YUEN Wai-ye, Victoria, JP
The Salvation Army

救世軍
郭原慧儀女士, JP

The Revd LAU Wai-ling, Dorothy, BBS, JP
Hong Kong Sheng Kung Hui Welfare Council

香港聖公會福利協會
劉惠靈牧師, BBS, JP

Mr LEUNG Wing-ye, James
The Boys' and Girls' Clubs Association of
Hong Kong

香港小童群益會
梁永宜先生

Ms TSUEI, Jane
Hong Kong Council of Social Service

香港社會服務聯會
崔碧珊女士

Mr YIU Hung-chi
Hong Kong Employment Development Service

香港職業發展服務處
姚鴻志先生

幼兒園、幼稚園、小學及中學、及相關機構

Nursery, Kindergarten, Primary and Secondary Schools, and Related Organisations

Mrs CHAN LAU Yin-king Council of Non-profit Making Organisations for Pre-primary Education	非牟利幼兒教育機構議會 陳劉燕瓊女士
Ms CHUNG Ying-ha, Pauline Christian Alliance Louey Choy Kwan Lok Kindergarten	宣道會雷蔡群樂幼稚園 鍾影霞女士
Ms KWAN Wai-fong Caritas Pelletier School	明愛培立學校 關蕙芳女士
Mr LEE C.K. District Federation of Parent-Teacher Associations of Yuen Long District	元朗區家長教師會聯會 李中權先生
Ms LIU W.C., Elizabeth District Federation of Parent-Teacher Associations of Yuen Long District	元朗區家長教師會聯會 廖慧慈女士
Ms NG Lai-king Fuk Wing Street Government Primary School	福榮街官立小學 吳麗琮女士
Mr TONG Kwok-keung Tin Shui Wai Government Secondary School	天水圍官立中學 唐國強先生

參與兒童身心全面發展服務的組織

Organisations Participating in the Comprehensive Child Development Services

Dr IP, Patrick Princess Margaret Hospital	瑪嘉烈醫院 葉柏強醫生
Ms LAU Mei-kuen Kwai Chung Hospital	葵涌醫院 劉美娟女士
Ms LAU Yee-shan Tseung Kwan O (East) Integrated Family Services Centre, Social Welfare Department	社會福利署東將軍澳綜合家 庭服務中心 劉綺珊女士
Ms LEE Chi-kiu, Rebecca Social Welfare Department	社會福利署 李自嬌女士

Ms LIU Kam-fung, Iris International Social Service--Hong Kong Branch	香港國際社會服務社 廖金鳳女士
Ms NG Kwai-ha, Bekey Yan Oi Maternal and Child Health Centre	仁愛母嬰健康院 伍桂霞女士
Dr TSO Ka-pik, Karen Department of Health	衛生署 曹家碧醫生
Ms WONG Wai-ching, Juliana Tseung Kwan O Po Ning Road Maternal and Child Health Centre	將軍澳寶寧路母嬰健康院 黃慧貞女士

Discussion Session (Sham Shui Po) on 18 January 2008
2008 年 1 月 18 日 專題小組討論會(深水埗)

協助聯絡出席家庭的團體

Organisations Assisting in Inviting Families for the Discussion Session

The Industrial Evangelistic Fellowship Ltd Neighbourhood Caring Centre	工業福音團契鄰舍關懷中心
Hong Kong Federation of Women's Centres	香港婦女中心協會
YMCA of Hong Kong Cheung Sha Wan Centre	香港基督教青年會長沙灣中心
Hong Kong Single-parents Association	香港單親協會
The Salvation Army	救世軍

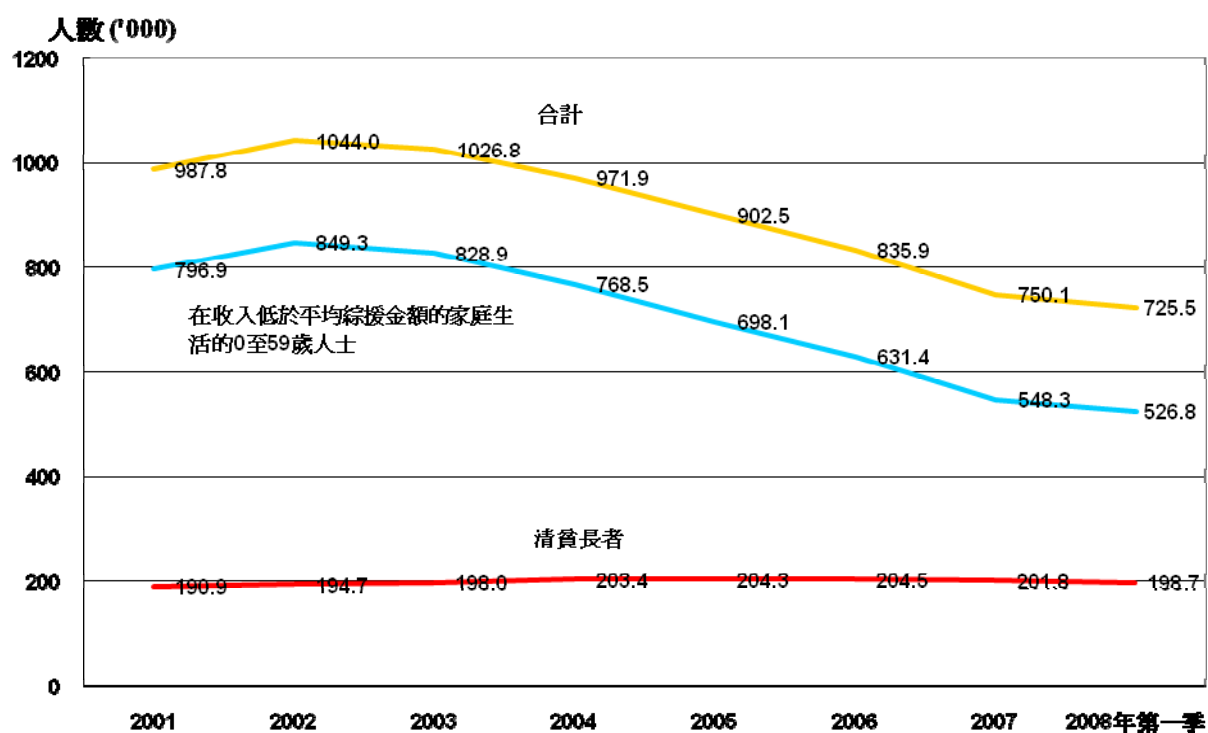
Discussion Session (Tin Shui Wai) on 25 January 2008
2008 年 1 月 25 日 專題小組討論會(天水圍)

協助聯絡出席家庭的團體

Organisation Assisting in Inviting Families for the Discussion Session

Tin Shui Wai (North) Integrated Family Service Centre of International Social Service	香港國際社會服務社 天水圍(北)綜合家庭服務中心
--	-----------------------------

香港“低收入”人口的估計數字

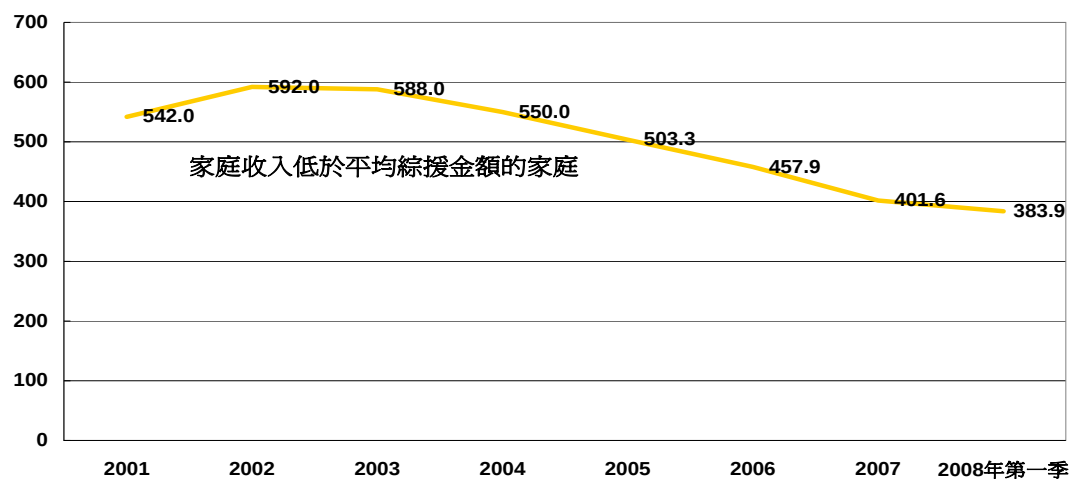


註：數字調整至最接近百位的整數

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

生活於低收入家庭的工作人口

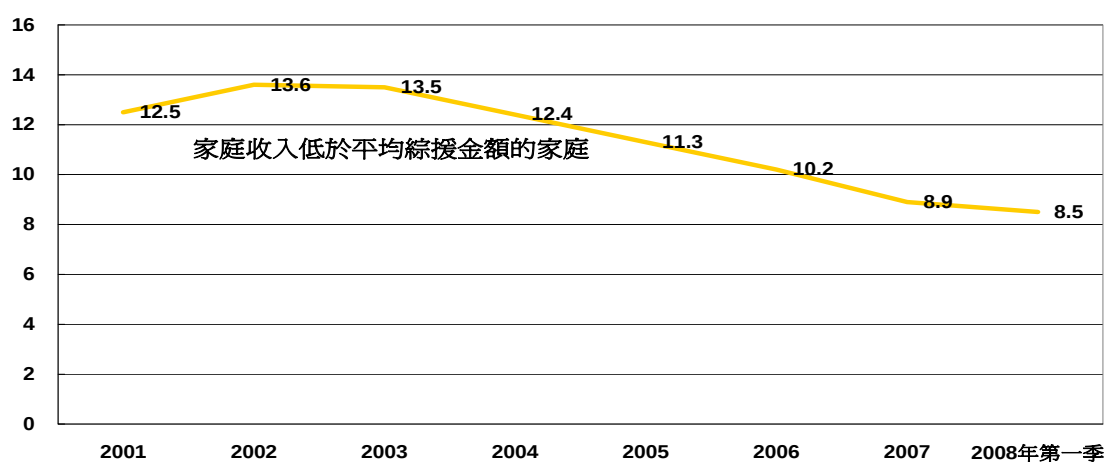
a. 人數



註：數字調整至最接近百位的整數

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

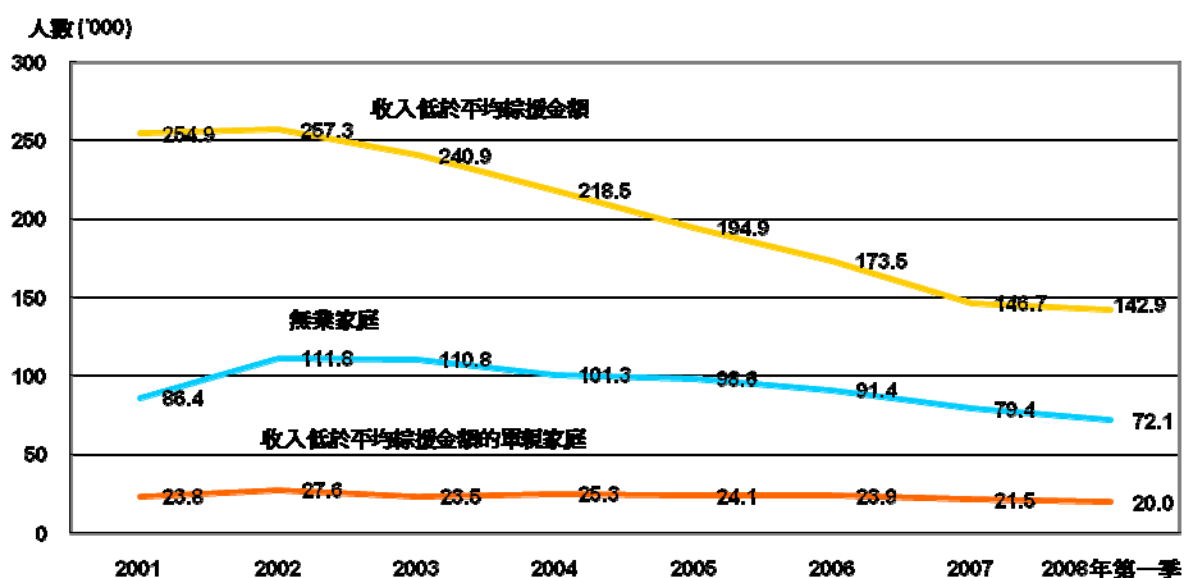
b. 比例



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

在低收入家庭生活的兒童

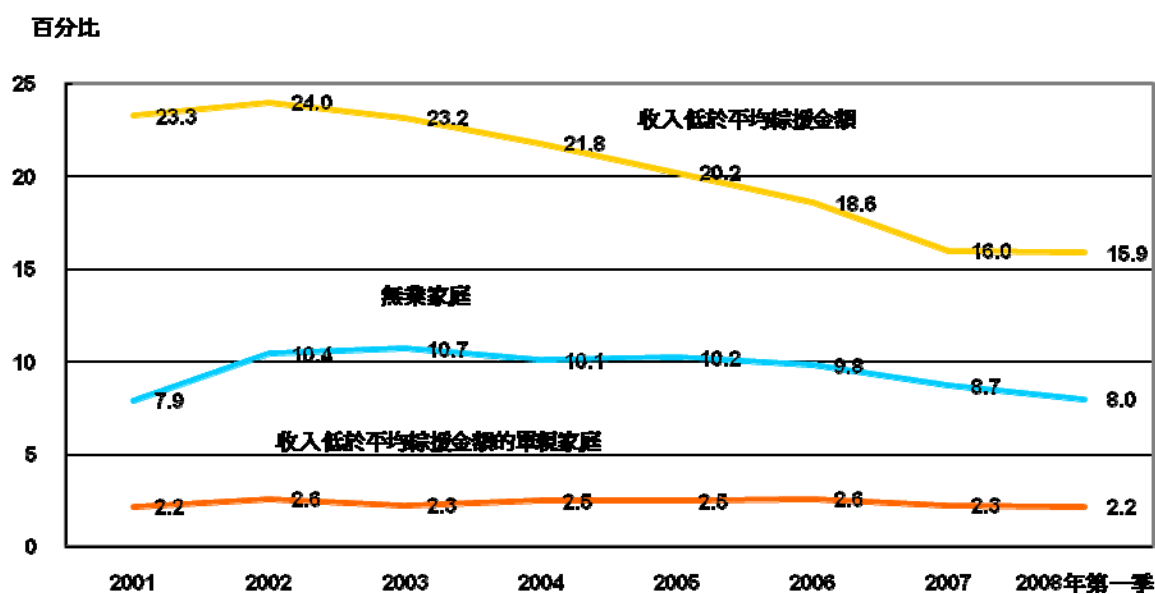
a. 人數



註：數字調整至最接近百位的整數

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

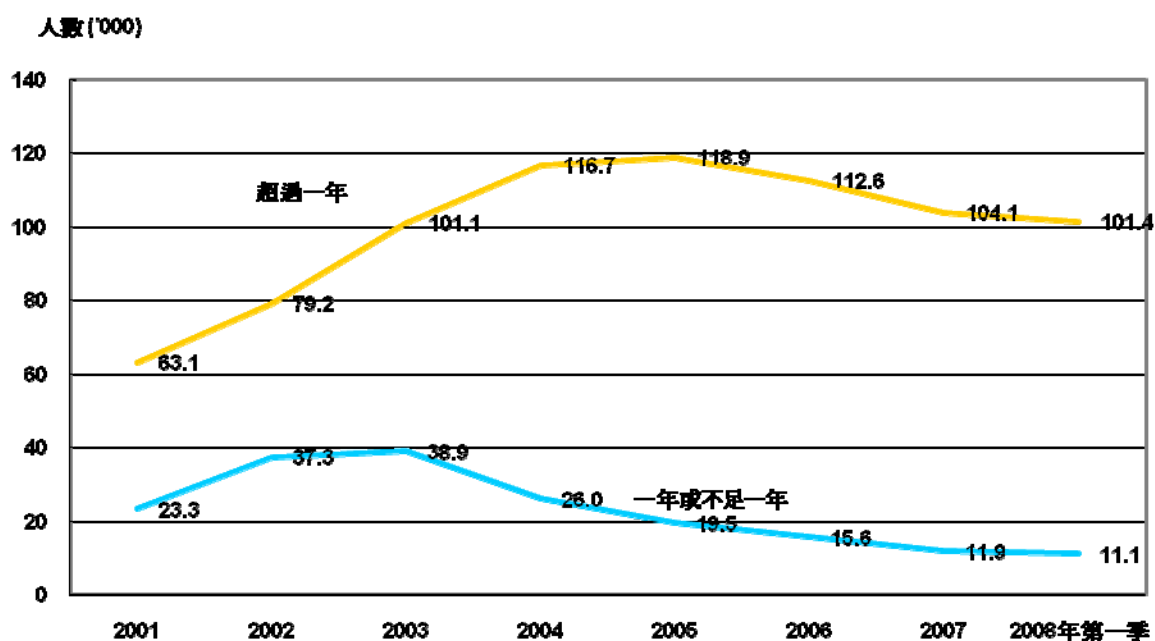
b. 比例



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

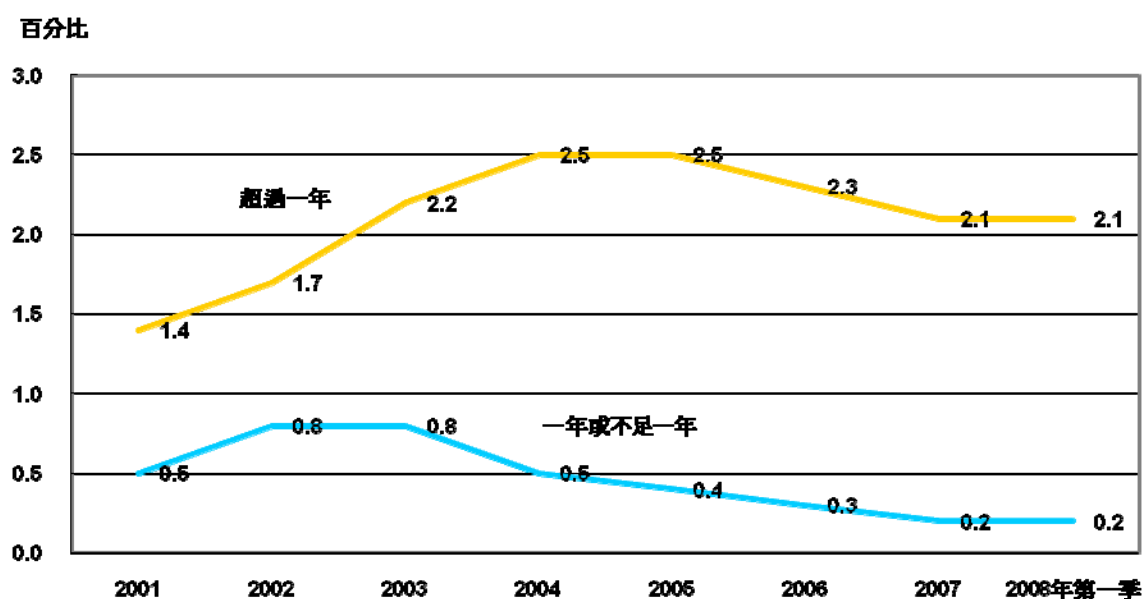
15 至 59 歲的健全成年綜援受助人

a. 人數



資料來源：社會福利署

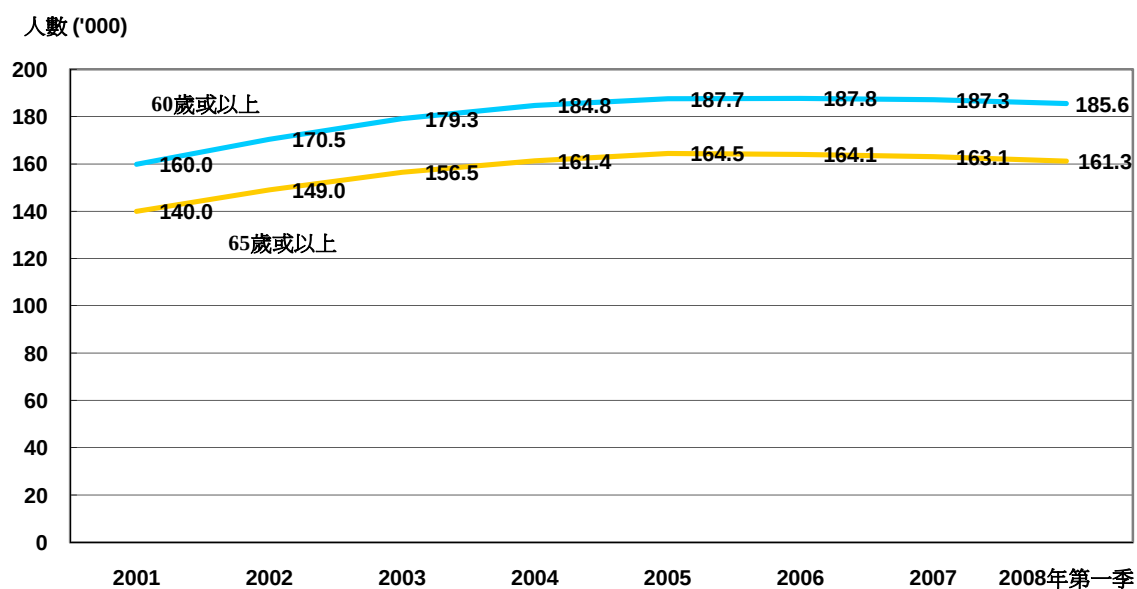
b. 比例



資料來源：社會福利署

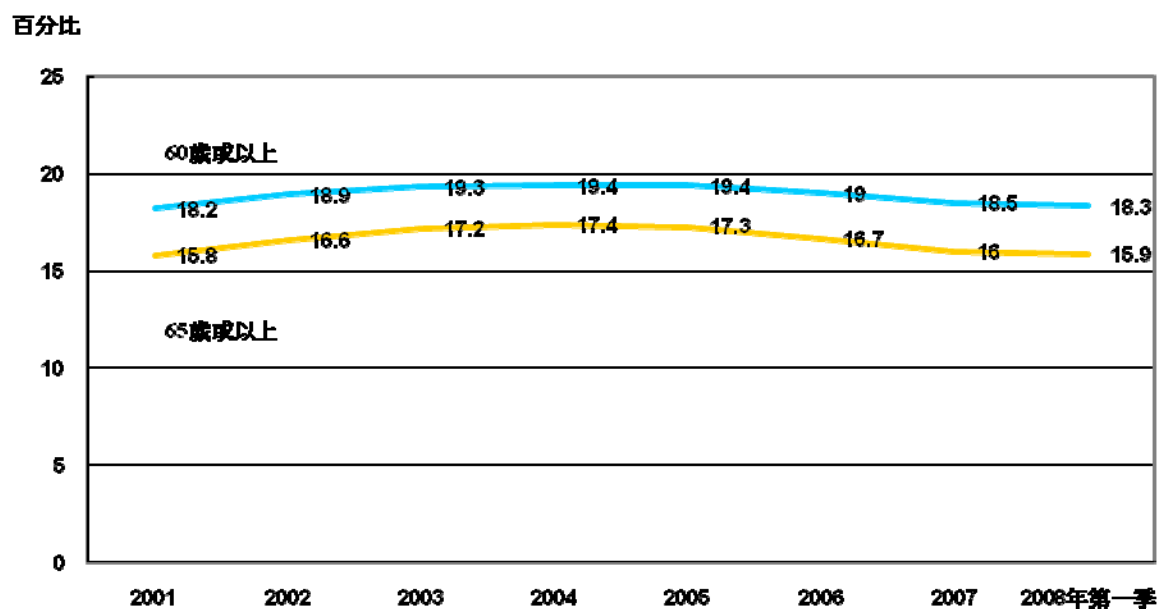
綜援受助長者

a. 人數



資料來源：社會福利署

b. 比例

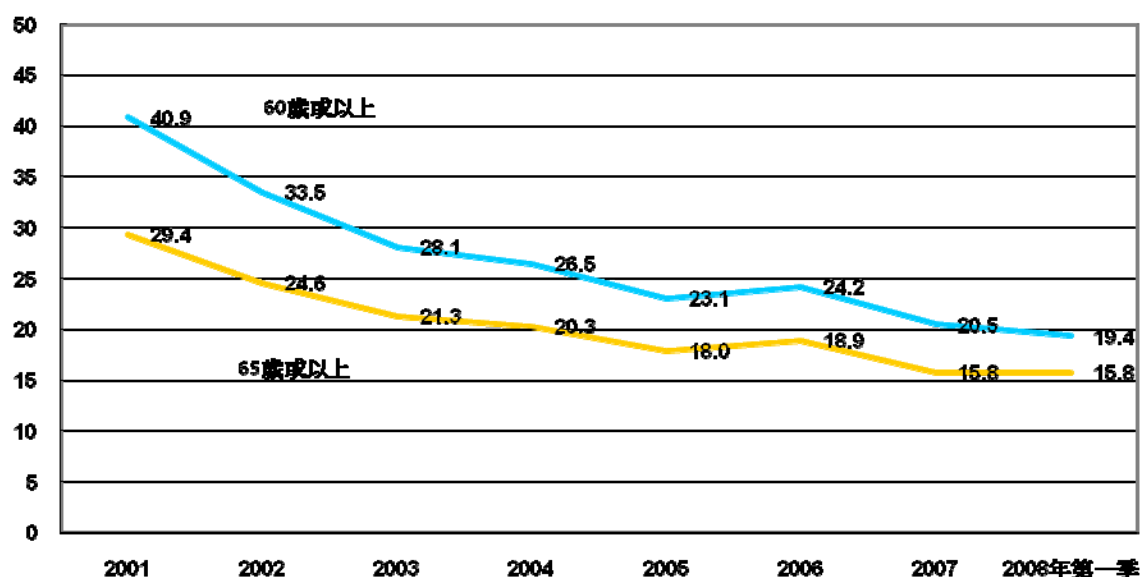


資料來源：社會福利署

居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的長者

a. 人數

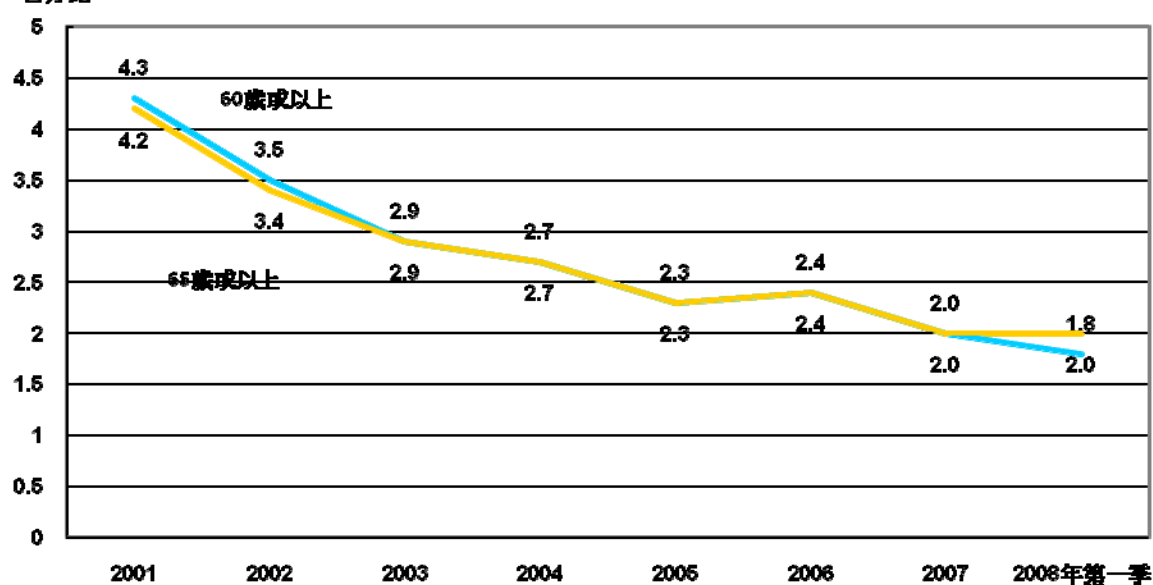
人數('000)



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

b. 比例

百分比



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

全港家庭及低收入家庭⁽¹⁾概況比較
(2001年、2006年及2007年⁽²⁾)

概括家庭特徵	2001 ⁽³⁾		2006 ⁽³⁾		2007 ⁽³⁾	
	全港	低收入	全港	低收入	全港	低收入
1. 家庭住戶總數(可概略反映家庭數目)	2 053 412	376 123	2 226 546	390 834	2 245 800	322 800
(a) 單人住戶	321 111	91 699	367 653	92 847		
(b) 沒有與子女同住的未擴展的單核心家庭住戶 ⁽⁴⁾	269 243	64 616	312 963	77 991		
(c) 與全部是十八歲或以上子女同住的未擴展的單核心家庭住戶	429 989	39 281	530 333	52 494		
(d) 與十八歲以下子女同住的未擴展的單核心家庭住戶	660 949	123 620	649 513	113 781		
(e) 垂直擴展的單核心家庭住戶 ⁽⁵⁾	174 549	27 962	165 685	25 745		
(f) 平向擴展的單核心家庭住戶 ⁽⁶⁾	18 452	2 038	15 761	1 610		
(g) 其他	179 119	26 907	184 638	26 366		
2. 家庭住戶平均人數(可概略反映家庭情況)	3.1	2.8	2.9	2.6	2.9	2.5
3. 未擴展的單核心家庭住戶比例	66.2	60.5	67.0	62.5		
4. 按十八歲以下兒童人數劃分的家庭住戶數目	2 053 412	376 123	2 226 546	390 834	2 240 200	321 000
(a)0	1 222 388	220 326	1 427 892	248 464	1 446 200	208 200
(b)1	425 369	55 073	460 549	65 129	472 800	51 800
(c)2	320 897	68 712	284 941	57 779	275 200	45 400
(d)3	69 210	23 728	45 204	15 385	39 300	12 000
(e)≥ 4	15 548	8 284	7 960	4 077	6 700	3 500
十八歲以下兒童平均人數(按每個有十八歲以下兒童的家庭住戶計)	1.6	1.9	1.5	1.7	1.5	1.7
5. 單親人士 ⁽⁷⁾ 住戶	58 460	18 839	72 316	24 681	67 700	20 100
單親人士種類						
(a) 單親爸爸	13 388	3 382	14 713	3 830		
(b) 單親媽媽	45 072	15 457	57 603	20 851		
十八歲以下子女數目						
(a) 一名子女	38 061	9 541	48 922	13 968		
(b) 兩名子女	16 408	6 975	19 852	8 623		
(c) 三名或以上子女	3 991	2 323	3 542	2 090		
是否工作						
(a) 單親工作人士	33 303	5 485	41 724	7 219	40 700	6 100
(b) 單親非工作人士	25 157	13 354	30 592	17 462	27 100	14 000

概括家庭特徵	2001 ⁽³⁾		2006 ⁽³⁾		2007 ⁽³⁾	
	全港	低收入	全港	低收入	全港	低收入
6. 十八歲以下的兒童，與下列人士同住：	1 362 392	303 790	1 199 529	243 870	1 168 900	193 100
(a) 父母	1 184 708	243 696	1 006 155	176 384		
(b) 已婚父親或母親	61 993	18 258	63 393	19 035		
(c) 單親人士	81 644	30 364	99 960	37 920		
(d) 不與父母同住	34 047	11 472	30 021	10 531		
7. 有內地來港定居未足七年人士居住的家庭住戶 ⁽⁸⁾	145 702	46 507	148 617	42 442		
8. 有內地來港定居未足七年人士的家庭住戶內十八歲以下子女：	191 357	78 459	178 809	63 344		
(a) 與父母同住	160 352	66 742	149 992	51 391		
(b) 與已婚父親或母親同住	18 058	5 905	13 184	4 807		
(c) 與單親人士同住	9 193	4 564	12 020	5 958		
(d) 不與父母同住	3 754	1 248	3 613	1 188		
9. 在全部成員均為少數族裔人士的家庭住戶夫婦或有子女與父母同住的數目 ⁽⁹⁾	31 055	1 827	29 557	2 722		
(a) 只有夫婦	9 957	212	8 503	397		
(b) 有十八歲以下子女的夫婦	14 801	1 024	13 805	1 448		
(c) 有十八歲以下子女的單親人士	816	149	973	274		
(d) 與十八歲以下子女但不與配偶同住的已婚人士	1 630	201	1 419	177		
(e) 其他(包括與所有子女均為十八歲或以上同住的夫婦/ 單親人士/ 已婚人士及未婚人士與子女同住)	3 851	241	4 857	426		
10. 長者數目 (65歲或以上)	746 961	233 551	852 594	270 001	790 200	225 200
(a) 居於家庭住戶	679 006	226 934	767 023	258 913		
(i) 與家庭成員或其他人同住	590 384	167 612	661 032	196 984		
(ii) 獨居	88 622	59 322	105 991	61 929		
(b) 居於非家庭住戶	67 955	6 617	85 571	11 088		
11. 有十八歲以下子女的夫婦	735 395	123 055	659 766	97 955	680 900	79 900
(a) 父母均有工作	338 215	11 784	313 860	7 587	338 200	7 500
(b) 只有母親工作	34 774	14 689	40 695	13 706	30 400	9 000
(c) 只有父親工作	318 965	69 488	257 844	47 547	279 900	43 800
(d) 父母均沒有工作	43 441	27 094	47 367	29 115	32 300	19 700

概括家庭特徵	2001 ⁽³⁾		2006 ⁽³⁾		2007 ⁽³⁾	
	全港	低收入	全港	低收入	全港	低收入
12. 沒有與配偶同住的已婚人士	250 897	45 847	244 740	44 701		
(a) 但與十八歲以下子女同住	207 868	34 611	201 260	32 991		
(b) 沒有與十八歲以下子女同住	43 029	11 236	43 480	11 710		
13. 長工作時數 ⁽¹⁰⁾						
(a) 有十八歲以下子女而兩者均為就職人士的夫婦	329 700	11 500	326 600	8 900	338 200	7 500
(i) 父母皆有長工作時數(每週工作超過或等於60小時)	17 300	1 500	16 900	800	15 900	*
(ii) 父母其中一人有長工作時數(每週工作超過或等於60小時)	61 200	2 600	72 100	2 100	75 600	2 000
(iii) 其他	251 300	7 400	237 600	6 000	246 700	5 100
(b) 有長工作時數的單親人士 (每週工作超過或等於60小時)	5 700	1 200	7 400	700	7 800	900
14. 家庭住戶居住類別 ⁽¹¹⁾	2 051 890	375 575	2 225 646	390 407	2 240 200	321 000
(a) 公營租住房屋	628 167	184 379	690 788	196 927	1 046 800	194 900
(b) 資助出售單位	319 473	38 852	362 439	46 899		
(c) 私人永久性房屋 (沒有共用單位)	997 238	122 781	1 127 270	134 229	1 193 400	126 200
(d) 私人永久性房屋 (有共用單位)	74 215	18 819	22 682	5 728		
(e) 其他	32 797	10 744	22 467	6 624		
15. 家庭暴力						
(a) (i) 家庭暴力個案數目 ⁽¹²⁾	1 213		4 704		1 675 (2008第1季)	
(ii) 以十萬個住戶計的家庭暴力 個案比率 ⁽¹²⁾	58.8		212.0		74.8 (2008第1季)	
(b) 虐待配偶個案 ⁽¹³⁾	2 433		4 424		6 404	
(c) 虐待子女個案 ⁽¹³⁾	535		806		944	
					2008 3月底	
16. 綜援個案 ⁽¹³⁾	241 673		295 333		285 773	
(a) 年老	138 232		152 507		152 270	
(b) 永久性殘疾	13 522		17 989		17 782	
(c) 健康欠佳	19 705		24 301		24 430	
(d) 單親	28 504		38 449		36 626	
(e) 低收入	9 008		18 257		16 872	
(f) 失業	28 886		37 819		31 702	
(g) 其他	3 816		6 011		6 091	

- 註釋: (1) 低收入住戶是指入息（不包括收入來自外籍家庭傭工的收入）低於其住戶人數（不包括外籍家庭傭工）相應的平均綜援金額的住戶。
- (2) 數字不包括外籍家庭傭工。
- (3) 除特別註明外，二零零一年及二零零六年的統計數字是根據二零零一年人口普查及二零零六年中期人口統計調查的結果所編製，而二零零七年的統計數字則是根據二零零七年綜合住戶統計調查結果所得。由於涵蓋範圍、統計期及調查方法等均有所不同，這兩組數字不能作直接比較。此外，個別項目的數字不能由綜合住戶統計調查的結果所編製，原因是綜合住戶統計調查沒有收集有關的資料，或由於這些細分數字未能達到統計的精確程度而不予公布（由於樣本規模不足以編製可靠的估算）。
- (4) 由一個家庭核心而無其他親屬組成的住戶。
- (5) 由一個家庭核心及一名或以上不同代的親屬所組成的住戶。這類住戶可包括或不包括其他屬同一代的親屬。
- (6) 由一個家庭核心及一名或以上同一代親屬所組成的住戶。這個住戶內沒有其他屬於另一代的親屬。
- (7) 單親人士是指已喪偶、離婚或分居，並與十八歲以下子女住在同一住戶內的母親或父親。
- (8) 內地來港定居未足七年人士，指 (i) 出生地點為中國內地；(ii) 國籍是「中國（永久居留地是香港）」；並 (iii) 居港少於七年的人士。
- (9) 少數族裔人士是指非華裔人士。
- (10) 二零零一年、二零零六年，以及二零零七年長工作時數的數字是從綜合住戶統計調查的結果所編製。
- (11) 數字不包括住在船上的家庭住戶。
- (12) 香港警務處
- (13) 社會福利署
- * 由於統計誤差較大，小數值的數字不予展示。

資料來源： 政府統計處 二零零一年人口普查／二零零六年中期人口統計
政府統計處 綜合住戶統計調查
香港警務處
社會福利署

專題小組委員所提出的其他議題

部分委員提出了一些涉及多個範疇及複雜的建議。專題小組同意把這些議題記錄在案，以備將來可作參考。有關建議概述如下：

- (i) 就申請社會福利如領取綜援或公共房屋，考慮檢討 7 年居港年期規定。有指出不少兒童居住在十分惡劣的環境，原因是其家庭居港未滿 7 年，不合資格申請公屋。申領綜援亦有類似情況，即有些綜援個案家庭的母親居港未滿 7 年，全家人單靠子女所得的綜援金維生，生活極度貧困；
- (ii) 考慮如一些西方經濟體系實施的政策，就緩解貧困和減少低收入人士和家庭的數目訂明具體和可衡量的指標；
- (iii) 考慮制訂以家庭為本的政策和措施以照顧老人，讓他們為社會及家庭作出貢獻，同時探討鼓勵低收入家庭照顧年長父母的方法及這些家庭所遇到的困難；
- (iv) 考慮研究社會和相關政策（包括房屋、娛樂活動、康樂及文化政策等）對促進家庭或延伸家庭支援其成員的影響；及
- (v) 近年越來越普遍的跨境婚姻家庭所面對的問題。