

樂施會就《香港首個五年規劃》及《2026 年施政報告》聯合諮詢提出意見

2026 年 8 月

本港經濟持續復甦，二零二六年第二季保持增長。根據預先估計數字，實質本地生產總值在第二季按年增長 4.3%¹。然而，宏觀經濟增長未必能全面反映社會不同階層的處境。近年經濟及人口結構持續轉型，為基層人士帶來極大挑戰。根據最新住戶開支統計調查，2024/25 年度住戶每月平均開支較 2019/20 年度下跌 1.0%（以實質計算）²，反映消費力受壓，基層家庭在日常生活中更難以應付持續上升的生活成本。樂施會作為國際扶貧機構，關注政府今年六月公布的《香港精準扶貧成果報告》（《報告》），為社會各界更清晰掌握本港貧窮狀況及扶貧方向提供重要參考。我們認為：《香港首個五年規劃》應作為長遠藍圖，透過宏觀指標制定扶貧目標、界定有需要的群組，並持續監察他們的生活改善情況；而《施政報告》則是年度政策工具，需在五年規劃的框架基礎上，按不同群組的具體需求，逐年調整相應措施。

樂施會認為，未來五年的扶貧工作應由「精準識別」進一步走向「精準投資」，在準確掌握弱勢群體需要的基礎上，更有策略地配置公共資源，提升政策成效及前瞻性。面對財政挑戰，政府需善用科技創新和數據分析推動扶貧工作，並透過「官、商、民」三方協作模式進行精準扶貧，促進脆弱群體參與經濟發展，並加強其收入保障及社會保障，作為今年《施政報告》的核心議題。為此，樂施會提出五方面建議：一是更有效地識別貧窮群組；二是提升基層人士的就業韌性；三是推動生活工資，改善在職貧窮情況；四是加強長者健康保障及社區照顧支援；五是減輕低收入家庭教育負擔，促進向上流動。

一． 完善「精準扶貧」框架：識別弱勢群體與界定貧窮狀況

政府目前「精準扶貧」工作主要以「年齡」、「住屋」及「婚姻狀況」作為識別準則，聚焦支援長者、劏房住戶及單親家庭，並正探討將照顧者納入聚焦群組。樂施會認為，政府應進一步擴展識別弱勢群體的人口特徵範疇，涵蓋「性別」、「種族」、「就業狀況」及「身體狀況」等因素，從而更全面分析不同群體的處境及需要，例如基層婦女、少數族裔及殘疾人士，以及其他面對就業或社會參與障礙的人口群組。

¹ 二零二六年第二季本地生產總值預先估計數字 [2026 年 7 月 31 日]：

https://www.censtatd.gov.hk/tc/press_release_detail.html?id=5786

² 2024/25 年住戶開支統計調查報告：

<https://www.censtatd.gov.hk/tc/wbr.html?ecode=B10600032025XXXX&scode=290>

政府過去推出的「社區客廳」及「共創明 Teen」計劃，正好體現政府在現金援助外，涵蓋生活多個面向的支援模式。然而，香港是一個高度市場化的城市，無論貧窮呈現在教育、健康或住屋等困境，往往都與收入不足及資源匱乏直接相關。因此，「經濟資源」依然是量度貧窮的核心基礎。樂施會認為，除了界定需要社會服務的群組外，政府亦應以《報告》框架中的宏觀「收入因素」作為評估基礎³，找出群組內面對經濟困難及資源匱乏的人口，從而更精準地調配資源。

在識別弱勢群體及貧窮人口後，如何善用科技提升其福祉，將是未來扶貧工作的重要課題。樂施會自 2023 年起擔任社創基金協創機構，在本會所審批的資助項目中，不少方案運用數據分析、數碼平台及人工智能等技術回應貧窮問題。我們建議政府進一步增撥資源予社創基金，支持更多創新方案發展，善用數據科技及人工智能推動精準扶貧，提升資源運用效益，讓支援更有效惠及最需要的人。

二． 提升基層就業韌性 促進社區經濟與彈性就業

由於本地居民及旅客消費模式轉變，本港零售及餐飲市場持續低迷。與此同時，輸入外勞政策持續推行，政府有必要密切監察其對本地基層勞工就業、工資及工時的影響。統計處最新數據顯示，「服務及銷售人員」失業率為 4.3%、「非技術工人」則為 3.2%，均較上年同期上升⁴，反映部分基層勞工的就業情況仍然值得關注。樂施會建議，除定期檢視行業人力供求並調整外勞輸入比例外，亦應審視僱主繳交的外勞徵款⁵用於僱員再培訓局（ERB）的成效，包括收費水平是否足以支持失業工人的再培訓、ERB 有否因應市場需求，為失業工人提供更多指定「產訓合作」課程（如健康服務助理、社區回收網絡的基層綠色工種或智能物業管理），以及完成課程後的成功就業及持續就業比例。

除了提升基層工人在正規勞工市場的就業韌性，政府和社區亦應積極創造具彈性的工作機會，支援失業、就業不足或因照顧責任而未能投入勞動市場的人士。樂施會建議，政府部門可放寬限制，推動活化舊街市空鋪作「社區經濟實驗區」，容許低風險行業營運，並透過數碼化地圖宣傳建立社區消費圈。同時，社區客廳及過渡性房屋可兼作婦女就業支援平台，如開放廚房讓她們製作手工食品，或劃出空間作小型墟市，增加住戶收入。樂施會 2013 年起與東涌社區發展陣線合作推動墟市工作，為基層婦女、有志參與經濟活動的中高齡人士提供培訓及創業平台，檔主多以兼職形式參與，每次平均

³ 香港精準扶貧成果報告：<https://www.commissiononpoverty.gov.hk/chi/impactreport.html>

⁴ 按以前從事的職業、年齡及性別劃分的失業人數及失業率（2026 年 4 至 6 月）：

https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06407#

⁵ 獲准輸入勞工的僱主須繳交徵款，供僱員再培訓局用以加強培訓及再培訓本地工人。僱主就每名輸入勞工的徵款必須一筆過繳付，數額則按四百元乘以「標準僱傭合約」所訂的月數（以不超過二十四個月為限）計算。（<https://www.labour.gov.hk/tc/plan/iwESLS.htm>）

可賺取至少八百元收入，既能拓展基層收入來源，也為居民提供平價商品；此模式更延伸至租用空置街市鋪位或與企業合作舉辦市集，進一步探索基層創業和社區經濟的可持續出路。

三． 推動生活工資 確保基層勞工的生活質素

除了適時檢討促進就業的政策外，亦必須確保在職基層勞工的工資水平足以應付基本生活需要。在現時基層工種薪酬受壓的情況下，政府有必要進一步推動「官、商、民」三方協作的扶貧模式，為基層勞工創造具質素、具尊嚴的就業環境。樂施會自2018年起每年發布《香港生活工資研究報告》，根據通脹及消費模式調整生活工資水平。2026年的生活工資為每小時64元。

本會建議，政府在每年檢討最低工資水平的同時，亦可同步公布生活工資水平，供有能力的僱主參考，並鼓勵他們自願採納。此舉不僅有助提升企業形象，更能加強基層勞工的保障，改善其家庭成員的生活質素。作為本港最大僱主，政府應以身作則，率先向外判工支付生活工資，為商界樹立良好典範，推動更多企業實踐負責任的僱傭政策，促進社會朝向更公平、可持續的方向發展。

四． 善用科技支援高危長者健康 加強社區照顧服務的連結

政府自2025年起，在公屋、房協屋邨及三無大廈陸續推行「動態高風險照顧者資料庫」試點，支援隱蔽的高危長者及照顧者家庭。我們建議政府在關愛隊完成外展工作後，建立持續追蹤機制，並加強與地區康健中心合作，確保長者健康狀況得到定期監察和跟進。本會建議政府善用科技提升照顧效率與安全性，例如推動使用遠端監察系統、智能感應設備或緊急求助裝置，協助長者在家中獲得即時支援，減少意外風險。樂施會於去年開展「基層醫療人工智能篩查與監測系統」試行計劃，教導長者每天以手機應用程式自我監測和回答簡單健康問題，讓社工及社區健康連結員遙距監測長者健康狀況，在出現惡化時及早介入，除了轉介醫療服務，亦提供社區為本的健康介入活動。

此外，現行的社區及家居照顧服務輪候時間過長，其中「體弱長者家居照顧服務」平均輪候時間為14個月⁶，令不少中度至嚴重缺損長者及其照顧者未能獲得及時支援。政府雖擴大「社區照顧服務券」（「照顧券」）計劃，讓輪候中的長者可以自行購買坊間服務，惟據地區夥伴發現「照顧券」申請滯後，不少申請者輪候逾一年仍未獲發照顧券。署方應定期檢視各區「照顧券」的使用情況及服務成效，並按實際需求調整服務名額及資源配置。若日後新增照顧者為扶貧群組，亦應定期進行照顧開支調查，並善用現有家居照顧服務網絡，透過社區組織進行個案管理和轉介，協助照顧者更容易接

⁶ 各類型資助長者社區照顧服務的平均輪候時間：

[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1021/tc/LTC%20Statistics%20CCS\(Chi\)\(Jun%202026\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1021/tc/LTC%20Statistics%20CCS(Chi)(Jun%202026).pdf)

觸合適服務。樂施會亦有資助社區夥伴為未獲正規服務支援的照顧者家庭，包括正輪候服務的個案，以及未符合申請資格的輕度缺損長者，提供預防性支援，避免因照顧支援不足而導致其健康及生活狀況進一步惡化。

五． 重設 2,500 元學生津貼 減輕低收入家庭教育負擔、促進向上流動

統計處的住戶開支統計雖然提供了整體家庭生活成本的宏觀背景，但並沒有特別載列「有兒童家庭」的教育開支比例，難以直接反映有兒童家庭，尤其低收入家庭，在教育開支方面所承受的壓力。本會建議未來可加入相關指標作分析。若參考樂施會於今年 6 至 8 月期間進行的 *劏房低收入住戶服務需求調查*，當中 227 份有效問卷均來自至少有一名 18 歲或以下子女的家庭。結果顯示，這些家庭的月入中位數僅 17,000 元，每月總開支中位數為 16,500 元，其中每月教育開支中位數已達 2,000 元。開學季再加上書簿費用，財政壓力更為顯著；即使合資格家庭可申領全額書簿津貼，仍需自行補貼餘額，對平日已幾乎入不敷支的家庭而言，即使只是幾百元的額外支出，亦足以構成另一重負擔。

基於以上情況，本會建議最低限度重設每學年一次性、不設資產審查的 2,500 元學生津貼，以應付開學季的額外壓力。問卷結果顯示，逾八成受訪家庭（n=227）表示希望重啟此項措施，反映政策需求的迫切性。此津貼不僅能直接紓緩教育支出的沉重負擔，亦可協助家庭支付每月的補習費、興趣班及課外活動費用，讓子女在基礎教育以外也能獲得均衡的學習與發展機會。這樣的安排既能補足現行津貼制度的不足，也能更有效地支持低收入家庭子女的成長與向上流動。同時，本會建議政府研究按不同科目課本改版的實際時間表，定期檢視並調整津貼金額，確保資助能與時並進；另鼓勵學校推行「課本借用制度」，由學校提供若干套課本讓低收入家庭的學生循環使用，讓他們只需自行購買習作本，以進一步減輕學習開支。

總結

香港經濟雖持續復甦，但基層家庭仍受生活成本和就業壓力困擾。未來五年的扶貧工作，必須由「精準識別」走向「精準投資」，集中資源支援最高貧窮風險群組。政府除要定期檢視政策成效，亦需在生活工資、勞工再培訓、社區經濟及長者照顧、兒童及青少年教育支援等領域作出推進。透過政府政策、商界資源和社區組織的協作，可同時提升基層勞工的收入保障和就業韌性，並加強長者及照顧者的健康支援。唯有把經濟增長與社會保障並行，香港才能建立更公平、更具韌性及更可持續的未來。