

地區福利規劃指引

及

地區福利需要社會指標

諮詢文件

社會福利署（社署）擬備了地區福利規劃指引（連同地區福利需要社會指標）擬稿，現徵詢社區組織及人士的意見。

2. 社署各福利專員將由二零零五年四月中開始進行諮詢，預計有關工作將於二零零五年六月底前完成。
3. 如對文件擬稿有任何意見，可向所屬地區的福利專員提出。

社會福利署

二零零五年四月

擬稿

地區福利規劃指引

及

地區福利需要社會指標

範圍

地區福利規劃指引（指引）綜合了社會福利署（社署）福利專員在地區福利規劃方面現行的良好工作方式。指引闡述標準的規劃綱領和常用的規劃方法，以供各福利專員依循。指引涉及福利規劃上共通的關注點，但同時容許福利專員因應個別地區的特點和需要，靈活行事。指引載述一系列的一般指引和基本步驟，說明如何評估地區的福利需要和為其訂定緩急次序，以及如何在地區層面制定策略和服務計劃以滿足這些需要。

地區福利規劃的定義

2. 在本指引中，地區福利規劃是指規劃的過程，包括評估地區福利需要並為其訂定緩急次序；主要通過福利設施、服務和計劃及利用現有資源以滿足這些需要的地區為本策略；此外，亦包括推行和評估這些計劃的過程。

地區福利規劃的參數

3. 社署在二零零一年九月至二零零二年三月期間分階段推行架構重整計劃，把福利專員的職位升格，並擴大福利專

員以下各方面的職能，以應付因社區福利需要急劇轉變而帶來的工作需求和挑戰：

- (a) 規劃地區層面的福利服務，使服務能切合個別社區的需要；
- (b) 與區議會、有關的政府部門和地區組織密切合作，協力在區內推行社會福利政策；
- (c) 與區內非政府機構協調，以便可因應區內市民對福利服務的需要，提供所需的服務；
- (d) 在區內建立一個更積極主動的外展網絡，幫助有需要的人士和弱勢社羣；以及
- (e) 領導和管理中央服務單位。

4. 爲了指導福利專員履行其擴大後的職能，尤其是考慮到他們在地區福利規劃上要擔當重要角色，我們制定了下述七個參數，以供各福利專員參考：

- (a) **回應地區的福利需要**—體察並回應地區的福利需要是有效進行地區福利規劃和提供服務的必要條件。福利專員應運用酌情權，調配及善用現有資源，以回應區內的福利需要。
- (b) **以實據為本的需要評估**—在策劃及統籌小組的協助下，福利專員應參考現有的資料及統計數據，仔細研究所反映的需要及需求是否確實存在和這些需要及需求有多大；並根據可靠的證據，評估地區的需要和訂定其緩急次序，以有效地分配資源滿足這些需要。

- (c) **現行的施政方針及政策指引**—在規劃地區的服務、計劃及活動時，福利專員應時刻緊遵現行的施政方針及政策指引。在制定計劃前，福利專員必須先透徹了解施政報告的內容。
- (d) **資源分配及衡工量值**—雖然社署總部負有總體責任，負責為新的受地點限制及不受地點限制的服務制定政策和進行服務規劃，但福利專員所提供的意見仍然相當重要，因為要確保資源用於需要最迫切的地方，以配合地區的特點和人口特徵。由於政府目前面對財政上的限制，而在可見的將來情況都不會改變，因此福利專員必須培養衡工量值的思維，以重整服務、簡化程序和重新調配資源的方式滿足新需要。
- (e) **由分散到整合**—在規劃和提供服務時，福利專員應研究和鼓勵服務整合，此舉不但有助達至衡工量值的目標，更可為服務使用者提供具效益和效率的全面服務。
- (f) **由各自為政到跨界別合作**—在規劃和提供服務以滿足地區需要時，福利專員應盡力打破界限，務求在地區上促成跨界別合作，以達至協同效應和跨專業協作的目標。
- (g) **社區夥伴關係**—福利專員可加強與區議會、地區人士、地區組織、受資助和非資助非政府機構及其他政府部門的社區夥伴關係。福利專員可充當地區的協調人，協助社區建立社會資本和發展夥伴關係。

地區福利規劃指引

5. 福利專員應細閱下述地區福利規劃的必要步驟：[流程圖（附錄 I）列出地區福利規劃指引的整個工作流程]

5.1 分析環境因素

我們建議福利專員使用下述兩個有關審時度勢和分析重要環境因素的概念綱領：

- (i) SWOT「強項(Strengths)、弱點(Weaknesses)、機會(Opportunities)及危機(Threats)分析」通過分析強項、弱點、機會及危機和制定相應的策略，協助評估內部和外部環境（請參閱下圖）。

外部因素 / 內部因素	強項	弱點
機會	強項機會策略 利用強項以把握機會	弱點機會策略 克服弱點以把握機會
危機	強項危機策略 利用強項避免危機	弱點危機策略 盡量減少弱點和 避免危機

- (ii) PEST「政治(Political)、經濟(Economical)、社會(Social)及科技(Technological)分析」主要協助分析外部環境，即政治、經濟、社會和科技情況。

5.2 評估地區福利需要的概況

5.2.1 收集一手資料（如研究資料）、二手和檔案資

料（如社署和其他部門可供隨時查閱的人口和社會經濟資料），以分析區內福利需要的性質和大小。社署和非政府機構的服務統計數據也是評估地區福利需要概況的有用資料。

5.2.2 分析人口及社會經濟的特點和趨勢，包括全球和本地的經濟趨勢、罪案率、家庭收入、家庭暴力和虐兒問題、單親家庭問題、人口老化趨勢、露宿者及新來港定居人士問題等。

5.2.3 應考慮地區的特點，例如是否有特別的弱勢社羣或面臨危機的服務對象在區內聚居，以及區內的氣氛及動態。這些特點包括實質特點（如區內有大量的露宿者、少數族裔及單親家庭，青少年犯罪率偏高等）及概念特點（如社會團結程度、參與義務工作的普遍程度、地區人士主要關注的問題、社區動態等）。

5.2.4 就地區的福利需要和熱門話題（如市區重建項目），徵詢有關人士（如服務使用者、服務提供者、其他政府部門及地區人士）的意見，但必須根據可靠的統計數據、調查或研究結果，印證他們指出的需要是否確實存在。

5.3 確定地區的福利需要

5.3.1 檢討現時提供的服務及擬推行的計劃，包括受資助和非資助的服務及計劃，以及常設和有時限的服務及計劃。

5.3.2 比較地區的服務需要及服務提供概況，以找出服務的不足之處，包括同一服務供應及需求的「地理」分布情況（如某一小區的幼兒中心服務出現過剩，但另一小區卻缺乏這項服務）；或個別小區「不同服務」供應情況的比較（如某一小區的青少年服務使用率偏低，但老人社區服務的輪候名單卻相當長）。在有需要時，福利專員應向總部有關服務科反映經確定的服務不足之處，以便有關服務科在規劃服務時加以考慮。

5.3.3 我們編製了一套以實據為本的地區福利需要社會指標（**附錄 II**），這套指標是一項輔助工具，供福利專員與本指引一併使用，以便進行地區規劃。這套社會指標為不同地區多方面的社會情況提供統一的量度標準，並就如何善用各區福利資源提供額外的參考資料，是協助福利專員評估地區福利需要概況及找出服務不足之處的其中一項工具。不過，有關指標不應被視作提供福利服務的科學規劃比率。

5.4 制訂策略和服務的緩急次序

5.4.1 在確定服務需要後，下一步是訂定緩急次序，以決定各項服務需要的相對重要性和迫切性，務求在資源運用上更具效益和效率。

5.4.2 應考慮其他因素，包括是否與政策綱要貫徹一致；面臨危機的服務對象和弱勢社羣的人數多

寡；在地區上面對的政治壓力；以及擬推行的服務及計劃預計的成本效益等。

- 5.4.3 應確保符合當局在政策文件中訂定的施政方針、政策指引、新措施和優先工作項目。行政長官發表的施政報告和財政司司長發表的財政預算案演詞，都是主要的政策文件，為規劃工作提供了重要的指引。要促進地區層面的規劃工作，福利專員應參考部門發出的策略指引和所訂的工作緩急次序，作為制訂地區為本策略的基礎。
- 5.4.4 為加強問責和提高透明度，在制訂策略和服務緩急次序的過程中，應透過不同渠道收集意見和蒐集資料，例如地區協調委員會、地方委員會、非政府機構的管理委員會、簡介會或分享會、焦點小組、與服務使用者的溝通、研究或需要調查、地區福利規劃研討會，以及與有關人士進行的其他非正式溝通。
- 5.4.5 我們會安排舉行內部會議，例如署長例會及有關地區的服務規劃分享會，以促進地區與總部之間的了解和溝通，從而達至更有效的服務規劃。
- 5.4.6 大部分福利專員都大力推薦舉辦地區福利規劃研討會，因為他們的經驗顯示，研討會相當有用，能夠有效達到多項策略目標。為求做到貫徹一致和靈活應變，如福利專員認為合適的

話，宜在新一個財政年度開始前後舉行地區福利規劃研討會。舉行研討會可達到以下目的：

- (i) 匯報已完成的工作
- (ii) 介紹福利政策和新服務措施
- (iii) 審視地區的需要和值得關注的福利事項
- (iv) 研究合作的空間
- (v) 爭取支持，建立網絡和夥伴關係，以及鼓勵發揮協同效應
- (vi) 加強對地區事務和策略規劃的投入感

5.5 擬訂地區福利計劃

按照以上步驟，便可擬訂策略性地區福利計劃。計劃內容包括為滿足地區福利需要而提供和推行的福利設施、服務和活動，其目標和具體落實時間表。

5.6 地區福利計劃的外界諮詢工作

在擬訂地區福利計劃後，下一步是要徵詢所屬區議會轄下有關福利服務委員會或地區管理委員會的意見。然後，根據外界諮詢工作收集所得的意見，按需要修訂地區福利計劃。

5.7 執行地區福利計劃和進行評估

在推行已定下的地區福利計劃期間，可按需要更新計劃內容，並在適當時候評估所推行的計劃（質素將是評估

的重點)，以配合不斷轉變和新的福利需要。

地區福利規劃的周期

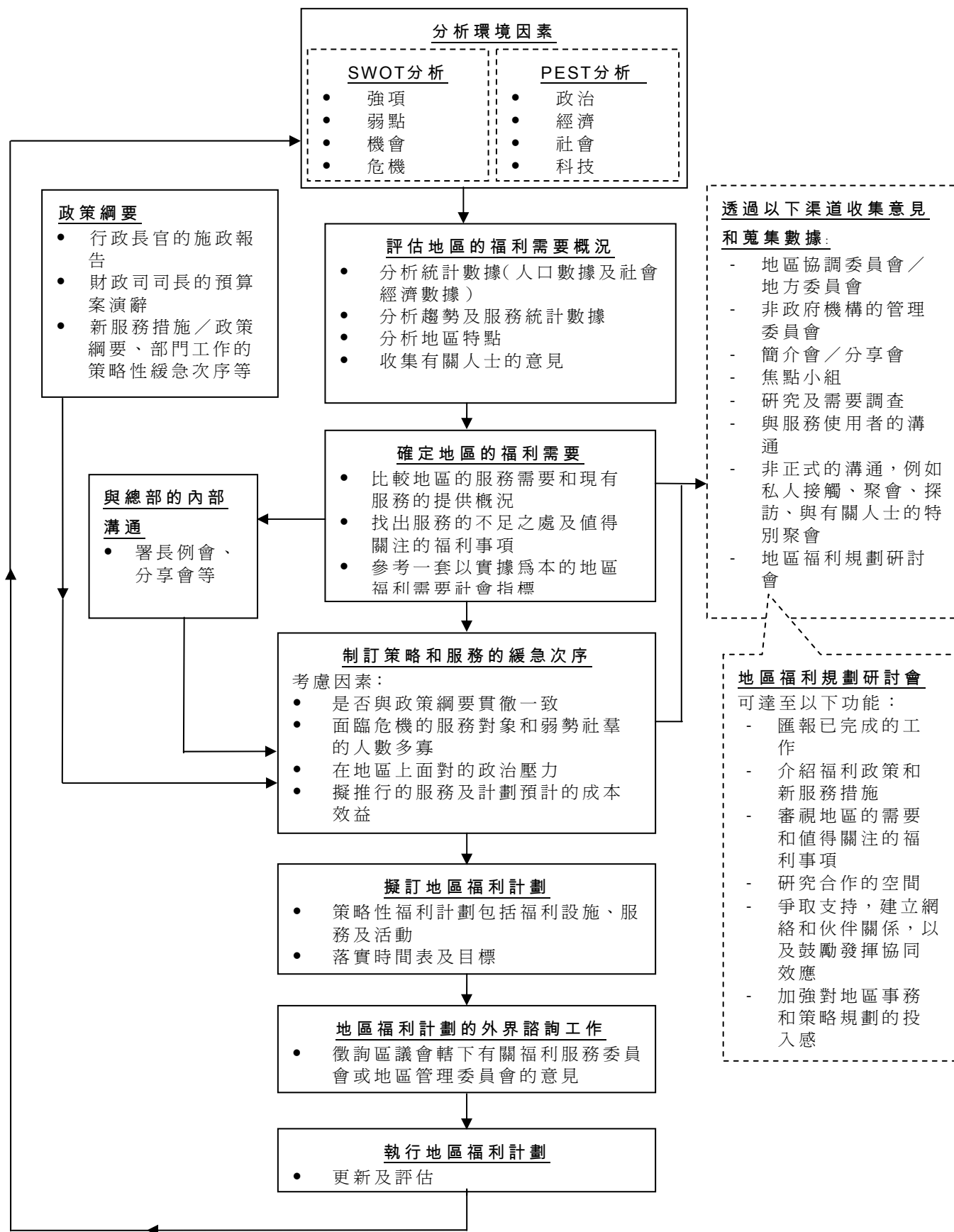
6. 在進行福利規劃時，爲了做到以需要爲本，並及時回應任何新的中央政策及措施，每年一度的地區福利規劃周期，最理想是由該年四月一日至翌年三月三十一日。這個周期亦與財政年度、每年的撥款周期及各個委員會的任期互相配合。不過，爲了應付特別的地區事務及達成長遠的目標，福利專員可以酌情靈活調整有關的時間表，在規劃和執行上跨越年度的規劃周期。

7. 作爲一般指引，環境因素和地區福利需要概況的分析工作，可以在每年九月至十二月期間進行。鑑於行政長官在每年一月發表施政報告，以及財政司司長在每年三月發表財政預算案演詞，福利專員可在每個財政年度開始前後，依照所需步驟制訂每年的地區福利計劃，以及舉辦地區福利規劃研討會。

社會福利署

二零零五年四月

地區福利規劃流程圖



註：以一年作為地區福利規劃的周期是最理想的，這樣的規劃可以做到以需要為本，及時回應新的中央政策及措施，並配合財政年度、撥款周期及各個委員會的任期。不過，福利專員可酌情及靈活延長執行有關計劃的時限，跨越年度的規劃周期，以應付特別的地區事務或達成長遠的目標。

地區福利需要社會指標

目的

我們編製了一套以實據為本的社會指標，這套指標是一項輔助工具，供社會福利署（社署）各福利專員與地區福利規劃指引一併使用，以便進行地區規劃。這套社會指標為不同地區多方面的社會情況提供統一的量度標準，並就如何善用各區福利資源提供額外的參考資料，是協助福利專員評估地區福利需要概況及找出服務不足之處的其中一項工具。不過，有關指標不應被視作提供福利服務的科學規劃比率。

社會指標的挑選準則

2. 我們根據多項準則挑選社會指標。獲選的各項指標均應符合下列條件：

- 具代表性（代表多項地區福利需要，反映人口及社會經濟狀況的種種面貌，以及適用於所有地區）；
- 有效可靠（來自可靠消息來源，能如實反映或準確衡量實際情況）；
- 成本效益（無須投入額外資源和人手便可隨時取得有關資料）；
- 切合時宜（可定期取得最新資料）；以及
- 備有地區資料（反映個別地區的情況）。

3. 為確保這套社會指標具備成效並切合實際需要，我們一方面把挑選的指標數目限制在合理和可以處理的水平，另一方面則力求蒐集大部分最重要及相關的社會面貌資料，目的是從評估福利需要所需的現有資料來源中，找出有用的數據，以便進行策略性地區福利規劃。因此，這套指標涵蓋一系列基本數據，包括人口數據及其他反映主要福利範疇的需要或問題的重要指標。這些主要福利範疇包括幼兒、家庭、青年及感化、長者、殘疾人士、社會保障及其他服務對象。

建議的地區福利需要社會指標清單

4. 我們根據以上各項原則及考慮因素，擬備了一份總數達 21 項的社會指標清單，表列如下。我們主要按照 18 個區議會分區擬備和分析有關數據。由於部分指標的數據來源由不同部門處理，因此在地區劃分方面可能與區議會的地區分界不盡相同。

範疇	指標	資料來源
人口及社會 經濟特徵	1. 人口（按年齡分析）	政府統計處
	2. 人口推算（按年齡分析）	規劃署
	3. 住戶人數	政府統計處
	4. 教育程度	政府統計處
	5. 家庭住戶每月收入	政府統計處
家庭及兒童	6. 虐待兒童（按受害人的性別、虐待類別及施虐者與受害人的關係分析）	社會福利署
	7. 虐待配偶（按受害人的性別，以及虐待類別分析）	社會福利署

	8. 性暴力 （按受害人的性別，以及施虐者與受害人的關係分析）	社會福利署
	9. 單親家長及其受供養子女	政府統計處
青年及感化	10. 濫用藥物者 （按年齡組別分析）	禁毒處
	11. 少年 / 青少年罪犯	香港警務處
長者	12. 獨居長者 （按住戶人數及每戶的長者人數分析）	政府統計處
	13. 虐待長者 （按受害人的性別、虐待類別及施虐者與受害人的關係分析）	社會福利署
殘疾人士	14. 領取公共福利金的人士 （按殘疾類別〔即肢體傷殘及弱能〕分析）	社會福利署
社會保障	15. 綜援個案 （按個案性質分析）	社會福利署
	16. 領取綜援的獨居長者	社會福利署
	17. 領取綜援的新來港定居人士	社會福利署
	18. 領取綜援的失業人士	社會福利署
其他服務對象	19. 新來港定居人士	政府統計處
	20. 少數族裔人士	政府統計處
	21. 露宿者 （按年齡、性別、每月收入及職業分析）	社會福利署