

香港社會服務聯會  
向香港特別行政區行政長官提交之  
周年建議書

2016年7月

## 目錄

<b>建議撮要</b>	1
<b>Summary of Recommendations</b>	5
<b><u>本年度主要政策建議</u></b>	
改革退休保障制度讓長者安享晚年	12
多角度量度貧窮以訂定扶貧目標準確回應基層生活需要	14
訂定社區經濟發展政策以創造基層謀生空間	15
利用短中長期措施處理房屋問題	18
設立贍養費局為單親家庭的生活提供更大的保障	21
創造有利條件紓緩年輕成人的壓力以重拾生活信心和期望	23
設立專門日間護理中心照顧嚴重認知障礙症長者	25
於長者院舍提供臨終照顧服務以完善長者住宿照顧	26
設立社區融和教練專隊協助精神復康人士參與社會及經濟發展	28
增加家長資源中心以支援有特殊教育需要子女的家長	30
<b><u>持續關注福利政策建議</u></b>	32
<b>持續改善福利制度和服務規劃機制</b>	
改善整筆撥款制度 滿足民生福利需要	33
福利服務長期規劃 為民生需要訂定目標	33
改善基層護理員工及輔助醫療治療師的人力規劃	34
<b>關注及支援特別需要社群</b>	
改善綜合社會保障援助 持續強化安全網功能	35
家校社區全面協作 支援特殊教育需要學生及家長	35
正視社區幼童照顧服務不足 協助家庭平衡育兒和工作需要	37
善用幼兒教育平台 及早支援幼兒全面發展	37
加強智障人士服務單位能力 支援自閉症服務使用者	38
發展親職協調專門服務 協助離異家庭及兒童	38
改善綜合家居照顧服務 為長者提供適時支援	39
創造有利條件機制 鼓勵青年參與決策	39
建立社區網絡能力 支援發展新社區	40
加強在職家長支援 紓緩家庭生活壓力	41

# 建議撮要

## 本年度主要政策建議

### 1. 改革退休保障制度讓長者安享晚年

建立第一支柱，採納民間全民養老金方案，推行全民退休保障。同時，改革強積金制度，加強第二支柱的保障功能，措施應包括取消強積金中僱主供款與長期服務金及遣散費抵銷的機制、設立公共信託人管理強積金，為市民提供管理費低廉、投資回報及風險合理的強積金產品、考慮及研究由公共信託人營運年金計劃，讓市民於退休後，能把強積金的權益轉化為每月的穩定收入。另一方面，亦應改善綜援制度，放寬長者申請綜援的資格、取消「不供養父母證明書」（俗稱「衰仔紙」）的申請程序，並改善綜援的入息豁免制度，豁免扣減子女對長者的部份金錢支援，以鼓勵子女持續供養父母。

### 2. 多角度量度貧窮以訂定扶貧目標準確回應基層生活需要

除現時以住戶收入而訂定的貧窮線外，發展多面向貧窮量度工具，特別是需發展金錢面向以外的貧窮量度工具。整理現時與不同群組相關的貧窮議題清單，有系統地研究不同年齡及階層人士的社會流動，建立長期的數據庫。政府除了建立量度貧窮的工具外，應訂定相應的扶貧目標，並據此制訂相關的扶貧策略，及估算政府及社會需為此付出的資源。

### 3. 訂定社區經濟發展政策以創造基層謀生空間

制訂清晰社區經濟發展與實踐並軌的藍圖，確保社區中不同類型的社區經濟活動有合適的申辦途徑與支援。推動善用閒置校舍或其他政府建築物及公共空間，容許中、短期借用，帶動地區的社區經濟發展。設立「地區墟市試點計劃」，整理各區可用作墟市的地點，讓地區墟市可以穩定地定點發展（例如逢每月第一個星期日在同一地點進行），營造地區的墟市文化，便利基層居民的生活。

### 4. 利用短中長期措施處理房屋問題

政府應以短、中、長期政策，提供多元出路，當中包括重新檢討現行的《業主與租客(綜合)條例》，引入措施優化租務市場，以滿足租戶的住屋需要為前提保障其基本租住權，並適當地顧及業主憂慮，令香港的私人住宅租務市場可以長遠及健康地發展。研究推出過渡性社會房屋，參考海外社會房屋的經驗，研究鼓勵及資助非牟利機構或社會企業利用市區臨時用地或政府空置物業，推行過渡性社會房屋試驗計劃，以暫時安置長期輪候公屋的一般申請人及露宿者。研究推行「包租公計劃」支援非牟利機構或社企成立「社會房屋中介中心」，為業主放租、收租、提供基本物業維修及法律支援等服務，並以低於市值租金承租物業，再轉租給長期輪候公屋的一般申請人及露宿者至他們獲編配上樓。

### 5. 設立贍養費局為單親家庭的生活提供更大的保障

建議政府在推動「父母責任模式」法例改動的同時，應借鑑外國成功的經驗，儘快成立贍養費管理局，以協助有需要的一方追討贍養費。此舉有助奠定父母履行子女「共同責任」的重要基礎；建議贍養費管理局應作為中介機構，協助收取、追討及發放贍養費，以減少收款人及支款人雙方爭拗。同時，在付款一方拖欠贍

養費的時間內，對於面對經濟困難的單親家庭，發放不高於綜援的數額，待付款一方補付贍養費後再償還贍養費管理局。

#### **6. 創造有利條件紓緩年輕成人的壓力以重拾生活信心和期望**

設立適當的機制減免學債負擔，紓緩有學債的年輕打工族的生活壓力，持續提升青年人力資產質素，同時創造多元機會，增加其收入能力，包括增加資助的大專(學位)學額並提供生活費資助；提供機會讓不同學歷的在職人士在不同階段都可以進修，讓已投身職場的低學歷、低收入人士有進修機會；發展多元化及更公平的經濟結構，使不同職業及學歷的人士，都能有發展機會，並透過勞工政策加強對勞工市場的介入，例如提升最低工資，減少工資差距。同時，針對青年的處境，發展社會房屋，減輕他們因房屋資產價格飛升而增加的租住房屋支出，同時協助有意欲置業青年慢慢積累資產。

#### **7. 設立專門日間護理中心照顧嚴重認知障礙症長者**

建議政府分階段投入資源設立五間認知障礙症日間護理中心，專為嚴重程度認知障礙症患者服務，提供患者評估和訓練、家居環境評估及訓練、照顧者支援服務、輔導服務、諮詢及轉介等服務。同時，建議在傳統日間護理中心人手架構以外，額外增加1名物理治療師或職業治療師、1名社工(提供輔導、個案管理、護老者支援的服務及資源轉介)及兩名前線工作人員。

#### **8. 於長者院舍提供臨終照顧服務以完善長者住宿照顧**

政府應成立跨部門委員會處理臨終照顧服務，業界強調應先做好醫療系統的支援和醫療社會服務的連貫性，有助改善院舍提供臨終照顧服務的條件。在新發展的籌備階段，儘快增加院舍內部資源設立服務系統，創造提供臨終照顧服務的可行性條件，包括設施的提升，亦同時設立臨終照顧服務及發展小隊，發展及建立一套合適的臨終照顧流程及計劃、推行生死教育，輔導臨終者作死亡的準備、直接為院舍中的臨終院友及其家人提供服務。亦應為員工提供持續進修及培訓的機會，以協助每位員工對臨終照顧服務的基本態度、知識和技巧有所掌握，以面對這項服務的挑戰。

#### **9. 設立社區融和教練專隊協助精神復康人士參與社會及經濟發展**

精神健康綜合社區中心增聘臨床心理學家，為綜合中心的同工提供專業的個案臨床督導，加強專業督導和支援以應付嚴重個案。同時，於中心設立社區融和教練專隊(Community Integration Coaching Team)，賦予其專責的職務，主動聯繫和探訪社區持份者，以及在各區積極網絡策略伙伴，如僱主、其他社會服務、地區人士等，以協助低社會支援及低動機的精神康復者會員聯繫社區資源及建立社區網絡。教練團除了必須有適當的人手編制，亦須藉著其日常工作積極網絡精神復康人士及其他社區持份者，發展他們成為助教，全方位協助精神復康人士融入社區。

## 10. 增加家長資源中心以支援有特殊教育需要子女的家長

建議把現時 8 間自負盈虧的家長資源中心變為受資助中心，由政府提供相應的資源，同時增加中心的數目至每區最少一間，儘快落實在 18 區每區開設一所家長資源中心的目標，以支援有特殊教育需要子女的家長，包括學前、小學及中學的階段，尤其是在初期發現子女有特殊教育需要的時候，紓緩家長在照顧子女時的無助感和壓力。

### 持續關注福利政策建議

#### 1. 持續改善福利制度和服務規劃機制

- i) 持續改善整筆撥款制度，與業界攜手仔細和客觀地研究撥款基線。新辦服務及合約計劃的資助計算須提供合理的中央行政費及督導人手。
  - 按實際情況檢討員工薪酬以中級點計算的撥款基準
  - 提供足夠的財政支援予非政府機構，以改善員工的聘用條件及退休保障，提高公積金僱主供款，隨年資由 5% 逐漸增加至 15%。
- ii) 政府與社聯建立服務規劃平台，以落實施政報告有關安老、助弱、加強社區支援及多元化選擇等政策目標，並每年向行政長官作出匯報。儘快檢討復康服務程序規劃 (Rehabilitation Programme Plan)，並確保在服務程序規劃中加入規劃目標及時間表。制定未來十年新增福利設施（包括長者、殘疾人士及兒童院舍等服務）的計劃。
- iii) 提供特別津貼吸引基層護理人員於受資助機構服務，並提供晉升階梯，輔以培訓的支援，改善編制，以挽留和吸引相關人員。就職業、物理治療師及言語治療師職系人力規劃方面，落實食物及衛生局規劃有關人力需求的建議，增加整體人力供應外，更重要是社署與業界商議，再加大力度提出短中長期的解決方案，以提升業界吸引及挽留人才能力。政府可考慮透過誘因或積極向海外宣傳以吸引海外畢業的治療師回港加入社福界工作，能儘快增加治療師的供應，穩定服務的質素。

#### 2. 關注及支援特別需要社群

- iv) 改善綜援以強化安全網，包括考慮設立即時協助超租津綜援戶的方法，紓緩低收入住戶住屋開支的壓力；重新檢討綜援對健全成人／兒童的特別津貼，優化豁免計算入息的制度。另一方面，政府應重新進行「基本生活需要預算」研究，以重定援助金額水平，亦應檢視調整綜援之機制。
- v) 加強在幼兒學校的支援，增設常額特殊幼兒工作人員職位，並加強教育心理學家及其他治療師服務的專項服務；推行先導計劃，以需求主導方式促成跨專業社區資源支援隊，推動家校社區協作。
- vi) 在 18 區中增設更多 0 至 2 歲的獨立幼兒中心服務，特別是於新發展地區設立。同時，增加 2 至 6 歲的長全日制幼兒學校的名額。

- vii) 儘快落實三年服務先導計劃，投放4,500萬元在144間學校增設駐幼兒學校社工，善用家長信任及有較多聯繫的幼兒學校作平台，主動接觸及支援有需要的家庭。
- viii) 加強智障人士住宿服務及日間訓練服務的前線訓練及照顧人手，以紓緩服務單位照顧自閉症服務使用者的壓力，額外聘請280位福利工作員及210位院舍服務員，兩項建議再加上督導及其他費用支出，每年新增資源為1.24億元。
- ix) 以先導計劃形式設立兩支「親職協調支援服務隊」，以專職的人手配置，為離異家庭提供一系列支援服務，兩支服務隊每年開支合共約1,300萬。
- x) 增撥1億3000萬元，以增加6000個綜合家居照顧服務(普通個案)名額，為獨居體弱、二老家庭提供支援，並加強起居照顧和護理服務在長期護理預防工作的作用。
- xi) 撥款資助有經驗的中介機構，成立「公共政策青年公民議會」，並擔任議會秘書處，目標是發展青年公民參與的正能量，協調和推動政府開放政策制定及決定的平台，積極推動公民社會在政策層面的參與，包括政策建議、制定及決定。「公共政策青年公民議會」的主要工作策略，為協調和分配資源；鼓勵民間成立政策智庫，進行政策研究及提出建議；鼓勵民間團體進行社區聆聽工作，聆聽各社區／社會持份者，引入參與；提供能力建設支援如資訊數據、研討、交流、考察、培訓等。
- xii) 參考過去「房屋諮詢及服務隊」<sup>1</sup>的運作模式，提供預防和發展性的服務，為新居民提供資訊、介紹社區服務和設施，協助居民建立網絡。新公共屋邨的社區，可算是弱勢社區，政府應該在政策層面確立其需要，以恆常的方式，支援這些社區。
- xiii) 推行家庭友善僱傭政策，建議政府鼓勵企業積極推行「育兒假」(parental leave)，讓在職父母有更大空間共同照顧家中幼兒。長遠而言，政府應考慮立法，讓所有僱員享受這些家庭友善措施。另一方面，建議支援家庭照顧兒童，提供可負擔而具質素的幼兒照顧服務，協助有需要的家庭(包括在職和非在職)照顧和教育兒童。支援家長接受親職教育，建議政府參考推動持續學習的方法，成立「親職教育基金」，家長每年可以獲得定額的資助，按自己的需要和時間選讀認可的親職教育課程。

---

<sup>1</sup> 於2008至2012年期間先後在水圍、屯門、元朗、東涌、相對較遠離市區的新公共屋邨提供諮詢和服務。

## Summary of Recommendations

### Major Policy Recommendations for the Current Year

**1. Reform Retirement Protection System to provide better security for the elderly**

Establish the 1<sup>st</sup> pillar (of the World Bank framework) by adopting the Universal Pension Scheme proposed by the civil society, thereby to implement a universal retirement protection system. At the same time, the Mandatory Provident Fund system should be reformed to strengthen the function of the 2<sup>nd</sup> pillar in retirement protection. Measures should include cancellation of the offsetting mechanism between MPF contributions and the long service payment or severance payment, setting up a public trustee to manage MPF in order to reduce the administration and management fee, maximize investment return and better control the risks of investment. An annuity scheme provided by the public trustee should also be considered so that the accumulated assets could be turned into a monthly income stream to ensure stable monthly income after retirement. Moreover, the CSSA system should be further enhanced by loosening up the eligibility criteria for the elderly applicants, cancelling the arrangement of asking the applicant's children to sign a statement that they will not provide financial support to their parents (commonly known as the "bad son statement"), improving the Disregarded Earnings system by disregarding the income from financial support given by children to their elderly parents to encourage children to continually support their parents.

**2. Develop multiple measurements of poverty and establish target of poverty alleviation to respond to the needs of the grassroots**

In addition to the current income-based poverty line, multiple measurements that go beyond monetary assessment should be developed. On the other hand, a comprehensive list of poverty issues faced by different groups should be developed, so that research on all the issues can be systematically developed and conducted. Effort should be made to go beyond the prevailing approach to data collection by adopting longitudinal approach, thereby developing databank to track the social mobility of different groups of different ages and classes.

**3. Set up a social economy policy to create room for grassroots' social and economic participation and livelihood.**

Set up a policy blueprint to guide the development and practice of social economy to ensure adequate support and clear application procedure for social economy activities at the community level to take place. Moreover, public space and vacant public properties at the community level should be made available for short-term or medium-term use to promote social economy. A Pioneer Project on District Level Street Market can be attempted. A list of public spaces which can possibly be used for street market activities can be collated and made available for regular street market activities so that street market culture can be created at the district level for the livelihood of the people at the grassroots.

**4. Respond to housing problem by adopting short-term, medium-term in addition to the prevailing long-term one.**

In addition to long-term measures, more short-term or medium term measures should be adopted to tackle housing problem. These measures may include reviewing the current Landlord and Tenant (Consolidation) Ordinance and introduce measures to

enhance the private rental market functioning. While the housing needs and basic rights to occupancy of the tenants should be met and ensured, the concerns of the owners of the flats should also be reasonably addressed. Such a review should be able to help the private rental market to healthily develop in the long-run. Transitional social housing should be proactively explored and attempted by making reference to overseas experiences. Through implementing a transitional social housing pioneering scheme, NGOs or social enterprises can be encouraged and subsidized to attempt making use of the unused temporary vacant lands or government's properties to house the applicants on the waiting list of public rental housing and the street sleepers temporarily. On the other hand, a "Landlord Scheme" can be attempted by supporting NGOs or social enterprises to set up social housing intermediaries to help owners to source tenants and to help tenants to look for flats. The intermediaries are supposed to help to collect rent, provide basic property renovation and legal support services. They are supposed to rent the flats at a rental price lower than the market rate from the owners, and then rent them out to the applicants on the waiting list of the public rental housing and the street sleepers.

**5. Set up Alimony Management Board to strengthen protection for the livelihood of single parent families**

While making amendment to ordinance in terms of fostering "parental responsibility model", the government should make reference to successful experiences overseas and set up an Alimony Management Board to help the needy spouse to chase up maintenance payment. This should be an important basis on which shared responsibilities of both parents can be built. It is suggested that the Board should function to be an intermediary to collect, chase up and release the payment of maintenance so as to minimize possible conflicts between the payer and payee. In addition, the Board should pay the single parent households with financial difficulty a financial assistance of no less than the amount of CSSA payment in case these households are yet able to obtain the maintenance. The Board will then be repaid once the maintenance is paid.

**6. Create conducive conditions for young adult to alleviate their livelihood pressure so as to enhance their confidence and hope in face of the future development.**

Set up a mechanism of relieving debt incurred by academic study to relieve the young adult employees with such debt from livelihood pressure. On the other hand, measures should be implemented to enhance the human resource quality of the young people and to create diverse opportunities for them, thereby to increase their capacity of generating income. Measures include increasing subsidized places for degree level courses, providing more continuous learning or studying opportunities for young people with different education attainment to pursue further study at any time of their career life, developing a diversified and fair economic/industry-structure such that people with different qualifications or career backgrounds can pursue their own development goals. In addition, other labour production measures such as increasing the minimum wage level to reduce income gap. Young people should be further supported by developing social housing and helping them to accumulate asset.

**7. Set up Specialized Day Care Centre to serve the severely demented elderly in the community**



The government should gradually invest resources to set up a specialized Day Care Centre on Dementia, working with those who are severely demented but now being served in a normal Day Care Centre. The Specialized Day Care Centre is expected to provide patient assessment service and training, home environment assessment and training, carer support service, counseling service, consultation as well as professional referral. In view of the nature of the service, 1 additional physiotherapist or occupational therapist, 1 additional social worker (providing counseling, case management, carer support service and referral), and 2 frontline workers should be added on top of the normal manpower structure of an ordinary Day Care Centre.

**8. Provide service setup for provision of end of life care at the elderly residential service setting.**

The government should set up cross-department committee to deal with end of life care service. The social service sector believes that this should be started by strengthening support in the medical system and the continuity of care between the medical system and social service sector. This will help enhance the conditions for residential institutions to provide end of life care service. At the initial stage of service development, more resources should be given to the elderly homes to set up internal service system to create conditions that make provision of such care possible in the service setting. The related measures include both enhancing the facilities required and setting up of a end of life care development team. The latter is expected to develop and establish a protocol and plan, implement life and death education, provide counseling service to the dying person, provide services to the dying residents and their family members. It should also provide continuous education and training to the staff so as to grasp the basic attitude, knowledge and skills required to meet the challenges in providing end of life care.

**9. Set up Community Integration Coaching Team to help ex-mentally ill patients to engage in social and economic development**

Add one clinical psychologist in the Integrated Community Centre for Mental Wellness to strengthen clinical supervision and support for the severe ex-patients. Set up a Community Integration Coaching Team to work for the functions of community networking and visit, establish networks of supports for the clients with community stakeholders such as the employers, other social service units, and community leaders. The networks thus built may then benefit those members with low motivation and low social supports by linking them with community resources and supports. The Coaching Team has to be staffed adequately while they are also expected to leverage these stakeholders supports and engage them to be part of the assistant coaches. The Team can then provide all-rounded support to ex-mentally ill patients to fully integrate into the community.

**10. Increase the number of Parent Resource Centre to support parents with children with special education needs.**

It is suggested to turn the existing 8 self-financed Parent Resource Centres into subvented centres while on the other hand increase the number of Parent Resource Centres to achieve a target that there is at least one centre in one of the 18 districts in Hong Kong. These centres are supposed to provide supports to parents with children not only at the kindergarten level, but also at primary and secondary level to relieve these parents from helplessness and stress.

## Recommendations for Welfare Policies of Continuous Concern

### **1. Sustain Improvement of Welfare System and Planning Mechanism**

- i) Sustain improvement of welfare system by joining hands with the Sector to reexamine the baseline of LSG subvention objectively. Reasonable level of resources for central administration and supervision should be included in the calculation of subvention for new services and contracted projects.
  - Reexamine the current policy of subvention for staff salary based on mid-point by careful assessment of actual needs in the field
  - Provide adequate financial support to NGOs to improve the terms of employment and retirement protection. Provide adequate funding support to increase the employer's contribution from 5% to 15% gradually based on employee's year of service.
  
- ii) Establish a government-HKCSS joint service planning platform which helps to keep track of the implementation of policies for the old and the disadvantaged and for strengthening community support and diversity, and to report to the Chief Executive regularly. Review Rehabilitation Programme Plan and ensure that the renewed Plan specifies planning target and time table for the implementation of services to meet the needs. Devise plan for increasing the number of welfare facilities (for elderly, people with disabilities, and children etc.) to prepare for the increase in needs in the coming decade.
  
- iii) For retaining and development frontline care staff, the government should provide special allowance for subvented NGOs, devise a clear career advancement ladder, provide training with reasonable financial support, and improve the staffing establishment in each service unit. For Physiotherapists, Occupational Therapists and Speech Therapists, the government should implement the recommendations by Food and Health Bureau. In addition to increasing supply of such manpower, Social Welfare Department should work with the sector to strengthen short-term and medium term measures to address the manpower problems. The government may also consider attracting Hong Kong people who are trained in overseas countries to come back and practice in Hong Kong. That can immediately increase the supply of manpower while maintaining the service quality

### **2. Concern and Support to Groups of Special Needs**

- iv) Improve the functioning of CSSA as a safety network by considering to provide top-up subsidy for households receiving CSSA to relieve their burden on housing expenditure immediately. Review levels of special grants for special items for "able-bodied adult/children", and enhance the system of disregarded earnings. On the other hand, the government should conduct "Budget for Basic Need" research so as to reconsider the level of CSSA assistance and to review the entire CSSA assistance level adjustment mechanism.
  
- v) Strengthen support to schools by creating a regular position of SEN Coordinator/Special Child Care Worker and strengthen special services by educational psychologists and other professional services; adopt a demand-driven approach to setting up cross-professional community resource

support team, as pioneer project, to foster family-school-community collaboration in providing support to SEN students; and set up more Child Assessment Centre to shorten the waiting time for assessment.

- vi) Set up independent Child Care Centre for children aged 0-2 in 18 districts, particularly in those newly developed districts. Places for full-time Child Care Centre for children aged 2-6 should also be increased while provision for professional child care and other related services until 6-8pm for children studying in kindergarten should be considered.
- vii) Invest \$45m to provide social work service in 144 kindergarten-cum-child care centres as a 3-year pioneer project, proactively reaching out families in need by leveraging their parents' trust on the school as a support platform.
- viii) Invest \$124m to recruit 280 welfare workers and 210 residential service workers to strengthen frontline training and care manpower in residential service and day training service for the mentally challenged to relieve the service units' pressure in taking care of increasing number of autistic users.
- ix) Establish two Co-Parenting Support Service Teams, with extra manpower establishment, as a pioneer project to provide a series of support services to divorced families. Estimated annual spending on this pioneer project will be \$1.3m.
- x) Invest \$130m to provide 3,000 extra service quotas of Integrated Home Care Service (Ordinary cases) to support singleton elder and two-elder households as well as strengthen the preventive function of daily personal care and nursing care in long term care.
- xi) To develop youth's positive power in public policy making, coordinate and foster open governance in policy making and decision, it is proposed to set up a Youth Civic Council for Public Policy. The government can recruit and finance an intermediary to prepare formation of the Council and to be the Secretariat supporting the Council. The Council is expected to promote policy level civic participation including making policy suggestions, design and even decision. The strategies for promoting participation may include coordination and allocation of resources on behalf of the government, encouraging formation of think-tank to engage in policy research and advocacy, encouraging civic organizations to engage in community listening and conduct civic engagement activities of different types, and developing capacities including data, discussion, exchange, visit and/or training etc..
- xii) Based on the previous experience of "Housing Advisory and Service Team"<sup>2</sup>, the proposed Support Team is to provide preventive and development services for newly relocated residents in terms of provision of information, services and facilities in the community, and establishing community mutual help network among the residents. As disadvantaged communities themselves, the government

---

<sup>2</sup> From 2008 to 2012, Housing Advisory and Service Team was set up in remote districts such as Tin Shui Wai, Tuen Mun, Yuen Long and Tung Chung to provide advisory services.

should establish a formal policy to support these new communities once they are built.

- xiii) To promote family friendly employment policy, the government should encourage employers to implement parental leave arrangement, no-paid child care leave arrangement, or other flexible working arrangements for the employees so as to leave more room for parents to choose taking care of children at home. In the long run, legislation should be considered to ensure all employees can enjoy these family friendly employment measures. On the other hand, affordable and quality child care service remains important for families in need. To render support to parents to receive parent education, it is proposed to set up a “Parent Education Fund” providing financial allowance for parents to choose relevant parent education course according to their schedule and needs.

## 本年度主要政策建議

## 改革退休保障制度讓長者安享晚年

問題：香港一直欠缺完善的退休保障制度，未能保障所有長者的晚年基本生活。去年 12 月，政府公布了「退休保障前路共建」諮詢文件，並展開為期 6 個月的諮詢，政府應把握時機客觀面對問題，並且在諮詢期過後儘快作出具體及整體性的改革，使所有長者能享有合理生活保障，有尊嚴地安享晚年。

### 分析：

1. 香港的退休保障制度，問題叢生，多年來一直未有解決。若以世界銀行五條支柱的框架檢視，本港的情況可謂千瘡百孔。
  - 1.1. 現時零支柱的經濟援助(如年老綜援、長者生活津貼)，有很多不足的地方，2014 年長者的貧窮率仍高於三成（政策介入(恆常現金)後），反映單靠經濟援助，不足以協助長者應付基本生活需要。
  - 1.2. 除經濟援助外，很多海外國家主要透過公共養老金(第一支柱)及強制性職業儲蓄(第二支柱)的互相配合，達致協助長者維持合理生活水平。香港一方面缺乏第一支柱，另一方面強積金制度(第二支柱)則未達成熟期，強積金制度一直存在不少問題，包括：
    - i. 強積金基金開支比率遠高於外國類似制度的管理費用水平，嚴重削弱退休保障的能力。
    - ii. 低收入人士的供款額及可滾存的資產較低，而因不同原因未能參與勞動市場的人士，例如家庭照顧者、殘疾人士、失業人士等，從強積金得到保障不大。
    - iii. 強積金與遣散費及長期服務金互相抵銷機制，嚴重削弱其作為退休保障之功能。積金局 2015 年 6 月底的數據顯示，強積金已累計有 266.8 億元被抵銷。
    - iv. 市民可一筆過提取，或會過早耗盡儲蓄以致不足應付晚年生活；一筆過領取會使退休人士有更大彈性用於其他用途，但亦增加了保障不足的風險。
  - 1.3. 就第三支柱而言，低收入人士當下的生活已捉襟見肘，難有餘力儲蓄
  - 1.4. 家庭觀念轉變，使家庭供養(第四支柱)作為退休保障的作用減弱；年輕一代的生活壓力大、擔子沉重，供養父母心有餘卻力不足。
2. 政府於去年推出「退休保障前路共建」諮詢文件，社會一直期望政府能展示改革決心，處理上述問題。可惜，政府在諮詢未開始就已經預設立場，表明對全民退休保障制度有保留，拋出所謂「有經濟需要」和「不論貧富」的模擬方案，為諮詢範圍設定不必要的限制。
3. 事實上，在過去半年，學術機構和民間團體的調查或諮詢的過程中，充份反映了市民在掌握足夠和全面的資訊之後，普遍支持全民退休保障方案。香港理工大學在六月發布最新的民意調查顯示，超過 63% 市民支持全民退休保障。在諮詢過程中，較少數反對的聲音之中，最多人提出的問題是制度可持續性問題。這項意見，學者團隊和精算專業人士已多番指出民間提出的全民退休保障方案，即使到 2064 年仍然有過千億的餘款，証明制度足以過渡本港人口高齡化之最高峰期。

4. 現時的長者經濟援助制度皆由政府稅收支付；然而未來 30 年人口急速高齡化，而強積金亦未成熟至可為長者提供足夠保障，若退休保障制度不作出改革，政府的財政壓力會愈趨沉重。政府及公眾須切實為退休保障尋找可行出路。

#### **建議：**

1. 建立第一支柱，推行全民退休保障。免經濟審查，讓所有長者領取劃一水平的全民養老金方案，是有效確保長者入息得到保障的全民退休制度，因此退休保障制度改革，應以推行全民養老金制度為主要目標。全民養老金制度並非如政府所言般不可持續，民間已有不少完善的融資方案，能達至制度之可持續性，政府應主動採納制訂得到市民認同的退休保障制度。
2. 改革強積金制度，加強第二支柱的保障功能。措施應包括：
  - 2.1. 政府必須立即取消強積金中僱主供款與長期服務金及遣散費抵銷的機制，使強積金能真正發揮保障退休生活的功能；
  - 2.2. 政府應設立公共信託人管理強積金，並讓其參與提供預設投資策略，透過規模效應，為市民提供管理費低廉、投資回報及風險合理的強積金產品；
  - 2.3. 為減低強積金行政費，政府應推動各種措施，例如成立中央系統集中管理與強積金相關的行政工作、降低預設投資策略的最高管理費等；
  - 2.4. 為降低因長壽而帶來的財務風險，確保市民退休後有穩定收入，政府應考慮及研究由公共信託人營運年金計劃，把強積金累計的儲蓄交給信託人管理，市民定期領取固定金額，直到終老，讓市民於退休後，能把強積金的權益轉化為每月的穩定收入。
3. 改善綜援制度：
  - 3.1. 政府應放寬長者申請綜援的資格，包括容許與家人同住的長者獨立申請綜援，及提升長者申請綜援的資產限額，使有需要的長者能夠得到適切的援助；
  - 3.2. 政府必須儘快取消「不供養父母證明書」（俗稱「衰仔紙」）的申請程序，建議長者個案申請時只需一般經濟審查及由申請人聲明作實有否得到其他人的支援，無須要求他人(子女)證明有否向受助人提供經濟協助；
  - 3.3. 政府應改善綜援的入息豁免制度，綜援制度應豁免扣減子女對長者的部份金錢支援，以鼓勵子女持續供養父母。

## 多角度量度貧窮以訂定扶貧目標準確回應基層生活需要

問題：現時香港只採用收入作為單一維度量度貧窮狀況，在此框架下，扶貧的策略討論多以提供金錢支援為主導，容易忽視貧窮人士在生活上面的其他困境。與貧窮相關的研究亦較多只是羅列特定群組的收入數據，未有探討不同群組在生活各範疇上的狀況及發展機會。此外，扶貧委員會雖然訂定了官方的貧窮線，作為分析香港貧窮狀況的工具，並以此量度香港政府扶貧措施的成效，然而香港並沒有在設立貧窮線後訂定相應的扶貧目標。

### 分析：

1. 現時香港只是單一以住戶收入訂定貧窮線，一方面此貧窮定義會忽略家庭內的收入分配，以及資產對生活帶來的效果等問題，另一方面，收入線亦只是以金錢的角度量度市民的生活質素，而未有考慮貧窮所包含的其他面向。
2. 由於貧窮數據是政府制訂扶貧政策的重要指標，社會亦會據此評價政府扶貧措施的成效，在只以收入作為量度貧窮的工具下，政府的扶貧政策亦難免偏向以提供金錢援助為中心。
3. 雖然扶貧委員會近年有就各特定社群的貧窮狀況進行研究，但大部份研究只是以香港政府統計處本身已有的數據進行分析。然而，現時統計處收集的數據有其限制，例如不會進行追蹤性研究，某些與生活質素相關的重要範疇(如健康狀況)，統計處亦較少收集數據。結果政府及市民都難以準確掌握不同貧窮群組的生活狀況、致貧原因，或發展機會。
4. 現時政府只訂立了貧窮線而未有訂定扶貧目標，亦即代表政府只確立了貧窮的官方定義，然而並未有展現政府對未來扶貧工作的願景。事實上，不論在國際層面(如聯合國的千禧發展目標)，或國家層面(如英國所訂的2020減貧目標)，都會訂出具體的扶貧願景，從而讓政府及社會持份者，討論實踐該願景的策略及所需的資源。

### 建議：

1. 除現時以住戶收入而訂定的貧窮線外，發展多面向貧窮量度工具，特別是需發展金錢面向以外的貧窮量度工具。建議可參考歐盟、英國及澳洲等國家的經驗，進行匱乏研究以補充收入貧窮線的不足。
2. 整理現時與不同群組相關的貧窮議題清單，有系統地訂定研究計劃。特別是需突破現時收集數據形式的不足，包括發展以追蹤研究的方式，研究不同年齡及階層人士的社會流動，建立長期的數據庫。
3. 政府除了建立量度貧窮的工具外，應訂定相應的扶貧目標(如參考英國兒童貧窮法案2010(Child Poverty Act 2010)，定出十年內貧窮率的目標減幅)，並據此願景制訂相關的扶貧策略，及估算政府及社會需為此付出的資源。



## 訂定社區經濟發展政策以創造基層謀生空間

問題：過去政府的扶貧政策和相關工作，集中在改善貧窮人收入方面。無可否認，收入支援是扶貧政策中一個重要的工具；不過，以現金援助提高收入，不應是唯一方法。補救扶助固然重要，但我們絕不能忽略基層人士潛在能力。如何創造條件，讓他們參與社會及經濟，創造自己的生活空間，發揮潛能，是未來值得探討的課題。近年有不少居民和團體試圖以社區經濟鼓勵區內人士以消費者或生產者的身份參與。透過社區經濟活動，基層市民可以自主的方式參與生產和消費、參與社區、與區內居民有各種互動，從而推動社區發展，提升居民的生活質素。可惜，在開展這些工作的時候，團體或居民遇到各方面的問題，均與現時政府缺乏發展社區經濟政策有關，窒礙社區人士/團體創造有利基層參與社區經濟的條件，邊緣化的基層市民融入社會和經濟生活的空間亦被限制。

### 分析：

1. 社聯在2014年獲深水埗區議會委託進行《深水埗墟市研究》<sup>3</sup>，分析各區現時有不同形式的墟市（例如營業時間、地點、貨品種類等）。有別於大眾對墟市的簡單印象（例如認為墟市只是進行二手物品買賣、經營人士皆為邊緣勞工等），這些墟市除了為參與者提供就業機會及幫補家計外，它的出現、持續存在、以至運作，實踐了不少對地區扶貧極有意義的理念，包括：
  - 地盡其利：社區閒置空間可以善用；公共空間的使用方式亦可以有更多社會經濟用途；
  - 人盡其才：不同能力、生活有不同限制都能參與社會經濟生產，將自己的才能發揮；
  - 物盡其用：即使二手物品都可以售賣及再運用；
  - 自主參與：一方面參與者可獨立自主參與墟市買賣，另一方面因為共同擁有空間使用權，參與者可與居民一同參與管理空間；
  - 社區創新：按社區能力特色，建立適當區的社區經濟及文化，吸引區內及區外居民參與。對一些地區而言，墟市更具歷史意義，居民對以往一些熱鬧的片段仍然津津樂道（例如深水埗的午夜墟、北區的聯和墟等），均成為屬於該區獨有的文化資本；及
  - 社區資本：墟市的獨特經濟形式，結合了貨品交易關係和人際社會關係，顧客與檔主可以互動。
2. 其實，像墟市這種社區經濟，理念上並非只為扶貧，我們亦不是倡議發展一種獨立於主流經濟體的經濟模式，相反，社區經濟強調社區共生，即無論小販、墟市、小店、以至大小型商場，透過持份者的參與、商討和合作，其實有互惠互利空間。無論是一種較個人化的小販，還是新出現的這些較社區化的墟市，都是一些以社區為本、從下而上的經濟參與模式，對支援基層生活都扮演重要的角色。
3. 過去幾年，本港有不少團體一直提倡一種從下而上的方法，在社區中善用空間建立墟市、發展合作社等，並在地區進行試驗計劃，希望紓緩區內面對的不同問題之餘，亦積累經驗締造可行、有效的多元社區經濟模式。不過，在實踐時團體發

<sup>3</sup> 下載《深水埗墟市研究》報告：[http://www.poverty.org.hk/report\\_sspmarket2015](http://www.poverty.org.hk/report_sspmarket2015)

現在缺乏清晰社區經濟發展政策可依下，不同政府部門欠缺發展目標和協調做法，令計劃難以在地區開展及持續發展。

4. 在墟市發展方面，自 2015 年 3 月食物及衛生局及食物環境衛生署於遞交立法會的討論文件中提出對設立具本土特色的露天市集持開放態度後，有意在各區營辦墟市的團體一直希望透過與各部門合作，按市民的需求在各區儘快落實墟市計劃。不過，團體至現時在申辦墟市活動時仍然遇到不少困難，包括：活動涉及跨部門的協調，申辦流程不統一，申辦一日的墟市活動需時可能超過半年；在選址方面，民間團體難以獲知區內不同地點申辦墟市的可能性等，成為墟市難以在地區持續發展的主因。
5. 除墟市外，社區經濟亦有其他形式。在合作社發展方面，合作社按公認的「合作社原則」營運，當中包括民主管理和有限的資本回報，同時也講求對環境及社區的關懷，可以提供合適職位讓有共同志趣和技藝的人士，生產具社會目標的服務和產品，推動社區經濟的發展。不過香港的《合作社條例》由 70 年代沿用至今未有隨時代變遷而改變。多年來，有意成立合作社的團體一直希望政府可以放寬例如社員人數等的規定，並為合作社提供初創支援，令更多具社會目標的合作社經濟活動得以發展。
6. 政府應考慮如何在現有的基礎上進一步創造有利基層參與社區經濟的條件，藉發展各種形式的社區經濟（包括墟市和合作社），作為現金援助以外的重要扶貧政策工具，以收更大的社會回報。

#### **建議：**

1. **政府應訂定清晰社區經濟發展與實踐並軌的藍圖，確保社區中不同類型的社區經濟活動有合適的申辦途徑與支援**

社區經濟涉及多個政策領域，包括民政、環境衛生、康樂文化等。在沒有政策支援下，各個政策領域未能統一，亦未有協調措施；在運作層面上，不同的政府部門也受制於各自的權力範圍，難以對申辦團體 / 人士提供整體的、涉及其他政策範圍的支援，同時亦需區議會等架構協調地區達成共識。故社聯認為政府應：

- 訂定整體社區經濟發展與實踐並軌的藍圖，確立政府對社區經濟發展的目標理念、方向、框架及處理方法；並建立一套公開及清晰的申辦途徑(包括提供相關要求及指引) 供有興趣的團體 / 個人申辦，提高社區經濟活動發展的可行性。
- 與此同時，政府應並軌地協助地區進行不同的墟市試驗計劃、初創合作社計劃或其他類型的社區經濟計劃，協助政策在地區層面有效落實，盡量簡化申辦的程序，令申辦團體可以將力量集中創造有利基層參與社區經濟的環境，擴闊基層的生活與謀生空間。

2. **推動善用閒置校舍或其他政府建築物及公共空間，容許中、短期借用，帶動地區的社區經濟發展**

政府可善用區內一些有人流、方便居民的公共地方(例如閒置校舍或其他政府建

築物、公園、球場、較闊的行人道、屋邨空地等)，容許進行社區經濟計劃的團體作中、短期借用，或在特定的日期(如逢假日)開放作社區經濟活動用途，為地區帶來更大的社區經濟效益。

- 設立「地區墟市試點計劃」，整理各區可用作墟市的地點，供有興趣申辦的團體參考，並列明申請方法，讓地區墟市可以穩定地定點發展(例如逢每月第一個星期日在同一地點進行)，營造地區的墟市文化，便利基層居民的生活；
- 加快開放一些閒置的政府建築物(如閒置校舍)，容許進行社區經濟的團體作中、短期借用，令閒置空間轉化為具社會效益的用途。

## 利用短中長期措施處理房屋問題

問題：未有公屋保障的基層市民住房處境日差，他們在私人住宅租務市場的處境近年愈見不利，不單愈搬愈貴、愈搬愈細，及愈搬愈差，甚至被部份業主伺機徵收不合理的電費及水費。對應基層市民基本住屋需要，現屆政府只是一直強調興建公屋，但同時公屋申請宗數屢創新高，一般申請人的平均輪候時間已達 3.7 年，超過政府「3 年上樓」的承諾。

### 分析：

1. 根據本會所進行的「社會發展指數」統計調查，最新的本地「房屋分類指數」自 2010 年後跌至負數水平，相對 2012 年的-106，最新錄得的指數更進一步急跌至 2014 年的-238 分，情況令人關注。
2. 根據統計處最新資料，「住屋開支佔住戶總開支」比例 2009/10 年的 33% 升至 2014/15 年的 36%，反映市民的房屋開支負擔愈來愈重。
3. 根據統計處資料，居住在環境欠佳的分間樓宇單位或「劏房」住戶亦由 2013 年長策諮詢時推算的 66,900 戶，增加至 2015 年推算的 87,600 戶，增幅達 30.9%。劏房的人均面積中位數為 4.5 平方米，較房屋署界定的「擠迫戶」人均居住面積 5.5 平方米更低。當中有近四成住戶居住的單位更缺乏獨立廚房或煮食地方，反映劏房的環境質素偏差，甚至存在公共衛生及安全隱患。
4. 香港中文大學未來城市研究所土地資源及房屋政策研究中心聯同全港關注劏房平台在 2015 年 12 月公布《劏房租金指數》，研究分析 107 間劏房的租金水平，發現在 2014 年 10 月，業主把單位非法改為劏房出租所錄得的租金，較差餉物業估價的差餉租值高約一倍。
5. 儘管政府一直強調增加公營房屋以解決基層住房的問題，可是覓地及建屋需時，公屋單位的實質供應未見大幅回升，輪候公屋宗數則不斷增加。一直以來，民間團體藉長遠房屋策略諮詢及與運輸及房屋局會面的機會，提出不同的短、中期措施，包括引入措施以令私人租務市場健康發展，及利用政府空置物業或市區非住宅臨時地提供過渡性住房。可是現屆政府在 4 年以來，完全沒有提出任何必須和合理的中短期措施。
6. 按本會進行的一項海外國家推行租務管制經驗的研究，有海外經驗成功以適當的租務管制，平衡業主與租戶的權益。以法國及德國進行租務管制的經驗為例，兩國都是在其私人出租物業供應異常緊張時推出針對現實情況作相應調節的租管，同時除考慮租客的權益外，亦顧及業主出租物業的顧慮，平衡雙方的權益：

德國及法國租管設計特點	具體操作措施
● 考慮到業主的財務動機	● 訂立加租上限時，會考慮業主出租物業的合理回報(如按通脹)，而不會定下硬性標準； ● 利用機制為業主提供財政誘因維修或改裝單位。(在德國，若業主能明顯改善租客的居住環境，可以申請加租至超越租管下的法定加

	租水平)； ● 設立機制，容讓政府在市場的租金水平嚴重超過市民的承擔能力時，才引入租金水平限制(法國)；
● 承認租管會限制業主物業使用權及自由定價權利	● 為受到租管限制的業主提供稅務優惠，鼓勵他們出租物業 (德國及法國)
● 協助業主處理租霸問題	● 除了法院以外，設置調解機制，以更省時處理租務糾紛 (德國及法國) ● 設立租務保險(法國)

7. 至於增加可負擔房屋方面，本會亦參考荷蘭及比利時的社會房屋經驗，探討在公屋以外增加其他社會房屋的構思，發現擁有全歐洲最多社會房屋的荷蘭透過支援非牟利團體及社會企業，提供有質素的可負擔房屋(包括過渡性及永久住房)，以增加多元的房屋供應；而缺乏社會房屋的比利時，則透過政府推出「包租公計劃」，鼓勵民間成立「社會房屋中介公司」作「包租公」，資助她們為私人業主提供租盤及租務管理服務，藉此以較市價為低的租金水平承租私人物業(以空置物業優先)，再以特惠租金分租予基層人士。政府同時向參與「包租公計劃」的業主，提供維修津貼及免息貸款。比利時政府藉計劃提供租約期較長及有質素的可負擔房屋，以協助解決基層住屋需要。

荷蘭社會房屋發展的經驗	比利時「包租公計劃」的經驗
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府透過法規及設立借貸擔保制度令非牟利企業(或社會房企)取得認可資格及資金，讓他們在私人市場購入物業作社會房屋，同時向社會房企提供廉價土地，讓她們興建可負擔的社會房屋。</li> <li>● 面對房屋需求緊張的情況，政府放寬建築物條例，及物色可供短期出租的土地，讓社會房屋企業發展及提供過渡性社會房屋；</li> <li>● 除了提供可負擔的房屋外，社會房企亦需維持房屋的質素，並與社會服務機構攜手推動鄰里關係及提供服務予住戶。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 回應當地社會房屋供應短缺問題，政府立法推行「包租公計劃」，透過資助，鼓勵民間成立「社會房屋中介公司」，向私人住宅物業業主提出承租及管理其物業的建議，以吸引業主以低於市價向他們出租物業。若業主參與計劃，中介公司可協助業主處理租務，及有需要時應租客要求為物業進行基本維修。</li> <li>● 參與計劃的業主可向政府申請維修津貼及免息貸款，為單位進行較大規模維修。</li> <li>● 「社會房屋中介公司」在承租後，再以特惠租金分租物業予符合資格而有住屋需要的基層。</li> </ul>

### 建議：

要處理日益嚴峻的基層住房問題，政府應以短、中、長期政策，提供多元出路，當中包括：

#### 1. 重新檢討現行的《業主與租客(綜合)條例》，引入措施優化租務市場

政府應考慮重新檢討現行的《業主與租客(綜合)條例》，參考海外的成功經驗，為未有公屋支援而需在私人市場尋覓居所的基層，設計及推出優化租務市場措施，

以滿足租戶的住屋需要為前提保障其基本租住權，並適當地顧及業主憂慮，令香港的私人住宅租務市場可以長遠及健康地發展。

**2. 研究推出過渡性社會房屋**

現時香港有不少臨時用地，根據地政總署的資料，截止 2015 年 12 月 31 日，全港有超過 5,000 份短期租約，涵蓋的土地總面積約 800 公頃，租約期可達 3-5 年，此外，地政總署還有其他尚未出租的臨時用地及 55 間不適合作教育用途的空置校舍。政府應參考海外社會房屋的經驗，研究鼓勵及資助非牟利機構或社會企業利用市區臨時用地或政府空置物業，推行過渡性社會房屋試驗計劃，增加公屋以外的房屋選擇，以暫時安置長期輪候公屋的一般申請人及露宿者。

**3. 研究設立社會房屋中介中心，推行「包租公計劃」**

根據房屋委員會的資料，在 2014 年，全港共有 2,645,000 永久性住宅單位，家庭住戶則有 2,431,000，換言之，約 21.4 萬個單位可能屬於潛在空置單位或正在市場放租中的單位。政府可研究推行「包租公計劃」，以支援非牟利機構或社企成立「社會房屋中介中心」，為業主放租、收租、提供基本物業維修及法律支援等服務，並以低於市值租金承租物業，再轉租給長期輪候公屋的一般申請人及露宿者至他們獲編配上樓。

**4. 利用市區重建興建更多市區公屋**

為增加公屋供應，尤其市區公屋單位數目，政府除了要繼續覓地以外，亦應進一步探討如何利用市區重建，以增加市區出租資助房屋的供應。

## 設立贍養費局為單親家庭的生活提供更大的保障

問題：早於1997年，由一群關注離婚單親人士被拖欠贍養費的團體組成的「關注贍養費問題聯席」，發佈「離婚人士收取贍養費的困難」調查報告，並建議政府當局借鑑海外的經驗，設立贍養費局，以解決贍養費被拖欠的問題，該建議也得到立法會民政事務委員會通過支持。然而，政府以贍養費為私人事務、不便介入為由，拒絕成立贍養費局。勞工及福利局於2015年年底展開「落實法律改革委員會《子女管養權及探視權報告書》建議 - 擬議法例」公眾諮詢，建議引入父母責任模式以取代現有的制度。各界在回應諮詢文件時，對於單親人士被拖欠贍養費的情況表示高度關注。本港離婚及申請贍養費的個案不斷上升，但贍養費被拖欠情況仍然嚴重，現行機制無法有效地協助贍養費受款人追討欠款，令單親人士陷於經濟困難及承受精神壓力，部份人士因而被迫申請綜援以維持生計，變相由公帑承擔贍養費支付者的責任，更加重社會保障的負擔。

### 分析：

- 1 本港離婚個案數字不斷飆升，根據政府統計處資料顯示，本港離婚個案由2001年的13,425宗上升至2014年的20,019宗，其中約五分之一個案涉及向法院申請贍養費令。單親家庭處於弱勢，且承受巨大經濟壓力，2011年香港大學香港賽馬會防止自殺研究中心研究指出離婚家庭入息中位數只是已婚家庭的38%，至少有三成離異家庭的子女生活在貧窮線以下。
- 2 支付贍養費乃實行父母照顧子女生活的基本責任，但現行機制對接受贍養費的一方造成極大困難。一旦支付贍養費的一方逃避責任，收款一方需要循民事途徑追討，不但程序繁複，過程更需要與前配偶交涉，當事人在備受壓力下，更面對再度受到傷害的威脅。
- 3 為回應社會對設立贍養費局的訴求，政府當局曾於1999年設立「檢討與合資格領取贍養費的離婚人士及其子女有關的法律和行政措施跨部門工作小組」(下稱工作小組)，研究解決贍養費受款人所面對的困難及參考海外有關子女扶養局的經驗。工作小組在2000年5月發表總結報告，認為設立贍養費管理局不會比改善現有制度帶來更大的好處，故只建議一些改善措施，包括增加贍養費欠款利息、實行入息扣押令、簡化追討法律程序等。政府當局接納工作小組的建議，並於2000年立法會事務委員會上進一步解釋不設立贍養費管理局作為中介組織的原因歸納下列四點：
  - 贍養費屬贍養費支付人和受款人之間的私事，除非理由十分充足，否則政府不宜干預；
  - 若有中介組織預支款項給贍養費受款人，可能會令贍養費支付人誤以為可以把責任轉嫁予中介組織；
  - 中介組織可能無法向贍養費支付人取回全部欠款，以致最終可能要由納稅人承擔本屬贍養費支付人的財政責任；
  - 透過改善現行行政制度，便可達到設立中介組織的效果。政府當局在過去十多年來年回應有關設立贍養費管理局的訴求時，均以「工作小組」的報告為立場。

- 4 **數據顯示，單靠改善現行行政制度，未能真正幫助單親人士。**根據政府統計處的數字顯示，在成功獲取贍養令個案中，2007年及2010年仍分別有49.7%及46.5%未能全數收取贍養費。另外，據香港婦女中心協會「免費律師面見諮詢服務(2003-2013)統計資料顯示，在其2,508個法律諮詢個案中，有近七成求助者諮詢有關贍養費方面的法律問題，而其中有超過一半(56%)表示被拖欠贍養費，而其中僅有4.26%有申請扣押入息令。從被拖欠贍養費數據及單親個案經歷顯示，拖欠贍養費的情況仍十分嚴重，現行的措施未能有效保障單親人士的需要。
- 5 **海外經驗說明贍養費管理局能有效地改善被拖欠贍養費的情況。**立法會秘書處曾於1998年和1999年發表的兩份研究，探討美國、澳洲、新西蘭和英國子女扶養局運作情況。其中，新西蘭及澳洲的贍養費收款比率在成立子女扶養局前分別只有約30%及40%，而成立子女扶養局後則分別提高至91%及81%，遠高於本港約50%的比率，值得本港進一步探究及借鑑其成功之處。而且報告指出，相關的國家在設立子女扶養局後，確有助減少政府在社會保障福利金方面的開支，且有頗高的成本效益。澳洲、新西蘭及英國在其後所進行的檢討，均肯定子女扶養計劃的價值和背後的原則。澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會評價：「子女扶養計劃其中一個最成功的地方，是透過追討子女贍養費，令社會的態度有所轉變，從而確保父母負起供養子女的責任」。
- 6 單親家庭是扶貧委員會界定「有特別需要的弱勢社群」之一，拖欠贍養費的問題主要影響需要援助的單親家庭，如未能取得贍養費，他們的生活將陷入困境。因此，政府有責任確保單親人士得到保障，以免他們陷於經濟困境及承受不必要的精神壓力。

#### **建議：**

1. 鑑於過去政府的措施未能有效支援離異家庭的需要，建議政府在推動「父母責任模式」法例改動的同時，應借鑑外國成功的經驗，儘快成立贍養費管理局，以協助有需要的一方追討贍養費。此舉有助奠定父母履行子女「共同責任」的重要基礎；
2. 建議贍養費管理局應作為法定中介機構，授予其法定權力，協助收取、追討及發放贍養費，以減少收款人及支款人雙方爭拗。同時，在付款一方拖欠贍養費的時間內，對於面對經濟困難的單親家庭，發放不高於綜援的數額，待付款一方補付贍養費後再償還贍養費管理局；
3. 政府應邀請關注離婚單親人士需要的團體(如社福機構、法律界及單親人士自助組織)，成立跨部門工作小組，監察影響贍養費受款人法例的實施情況。



## 創造有利條件紓緩年輕成人的壓力以重拾生活信心和期望

問題：近年，香港社會各界除了關注青年組群的政治和社會參與外，亦認同新一代的年輕打工一族的實質生活處境和質素問題。社聯最近的研究指出，即使社會整體學歷上升，較多的年輕人擁有較高的學歷，但在既有的產業結構下，低學歷的一群固然收入較低、社會經濟前景較暗淡，即使較高學歷者情況亦未必理想，他們畢業後未必能找到理想、薪酬合理的工作，同時面對一身學債、房屋和其他生活開支的沉重壓力，令他們對長遠改善生活質素失去信心和期望。

### 分析：

1. 過去數年，社會一直關注青年的政治和社會參與的問題，有些意見甚至認為把青年的政治訴求與收入和房屋等因素掛勾，是為了政治目的，轉移公眾視線。誠然，青年的訴求絕對不應單一歸因處理；青年對政府或社會的不滿，當然受多種政治、社會、經濟、文化等因素影響。青年的生活處境和生活質素問題，既不應用來轉移青年政治和社會參與訴求的視線，也不應完全漠視。
2. 事實上，雖然年輕打工一族貧窮者比例上不多，但是他們的生活處境卻並不理想。社聯最近有關青年發展的研究顯示，雖然他們的教育水平隨整體人口教育水平而上升，但教育並未有提升他們對未來生活的信心和期望。
3. 學歷較低者收入起步點較低，收入增長的速度亦較慢。
4. 高中至大專非學位者，收入起步點稍高一點，但收入增長的速度與學位畢業的比較，卻明顯較慢。
5. 導致上述的狀況，有多種結構性因素。其一，香港的經濟結構相對單一，未能提供多元出路予不同興趣、不同學歷者有社會流動機會。其二，社會和家庭的期望結構亦十分單一，尋找不同發展路徑者得不到社會和家庭的支持和鼓勵，家長和成人基於他們對社會經濟的機會結構認知，對所謂另類路向沒有信心。其三，資產增值速度遠高於收入增長速度，青年和其家庭財富／資產較低者，愈來愈難追趕地價、樓價、與及因此而衍生的高生活成本問題。無產的年輕打工一族，只有人力資產可以為他們帶來收入。可惜，隨著教育普及，學歷的含金量降低，因學歷而帶來收入相對愈來愈低。
6. 除了收入不足，不少修讀副學士和學士課程者都是靠貸款來支付學費，他們當中有些畢業之後就要面對大額的學債和利息開支，有些以免資產審查形式來貸款者，於其在學期間已經要面對因學債而累積利息開支。這些年輕打工一族，在工作生涯初期未有穩定工作和穩定收入，一方面要面對沉重的學債，另一方面又要面對未來生活開支的挑戰和社會的期望，社會經濟負擔沉重，令他們改善生活質素的空間不斷被壓縮，因而打擊他們面對未來的信心，他們亦無法建立對社會和對未來的冀盼。

### 建議：

1. 持續提升青年人力資產質素，同時創造多元機會，增加其收入能力
  - 1.1 資助大專(學位)學額

- 增加資助的大專學位，讓基層青年得到更多修讀大專學歷的機會
  - 增加對貧窮學生（包括領取綜援的家庭）的資助，除學費外，對學生的生活費亦提供免還款的資助
- 1.2 讓不同學歷的在職人士在不同階段都有進修機會
- 提供更多資助兼讀制的專上課程，讓已投身職場的低學歷、低收入人士有進修機會
- 1.3 發展多元化及更公平的經濟結構
- 調整香港的產業及經濟結構，使不同職業及學歷的人士，都能有發展機會
  - 透過勞工政策加強對勞工市場的介入，例如提升最低工資
2. 針對青年的處境，發展社會房屋，減輕他們因房屋資產價格飛升而增加的租住房屋支出，同時協助有意欲置業青年慢慢積累資產。
3. 設立適當的機制減免學債負擔，紓緩有學債的年輕打工族的生活壓力
- 學生在學期間累計利息令學生經濟壓力大增，建議免除全日制大專學生免入息審查貸款在學時的利息
  - 學生畢業後在短期內未必能找到足夠收入維持生活和償還學債，建議在畢業後首五年，每年每名學生免償還相當於當年利息 50%的金額
  - 容許學生的還款額根據工資調整，減輕大專畢業生償還學債的壓力

## 設立專門日間護理中心照顧嚴重認知障礙症長者

**問題:**在香港每十名60歲以上的長者,就有一名患上認知障礙症。而85歲以上的長者,每三人中就有一名認知障礙症患者,當中不乏需要特別支援及照顧的嚴重認知障礙症患者。香港現時只有61間政府資助的日間護理中心收納一些已通過統一評估、並被評定有中度缺損的認知障礙症患者。然而,香港專門的認知障礙症日間護理中心數目,卻非常有限,而且全部都以自負盈虧方式經營,服務使用者需以全部自費或社區照顧服務券支付部分費用,有需要而經濟能力有限的家庭難以負擔此服務。

### 分析:

1. 香港現時約有 70,000 名居於社區的長者患有認知障礙症。根據統計處推算,到 2036 年,70 歲以上患有不同程度認知障礙症患者人數將達至 245,630 人。調查亦指出,傳統日間護理中心空間不足和環境設計欠佳,影響患者的狀況。
2. 不少長者日間護理中心表示,在照顧活動能力良好、但認知能力較差的患者時感到非常困難。隨著患者的認知能力下降,有關的照顧困難亦將增加。同時,中心內有部份非認知障礙症的服務使用者亦受到影響,他們或未能包容嚴重認知障礙症服務使用者的行為問題,容易造成衝突。
3. 現時,專門照顧認知障礙症的日間中心只有 17 間,它們全部以自負盈虧形式運作,令經濟有困難的患者及家庭難以承擔。粗略計算,在社區中接受專業日間服務的認知障礙症患者佔患者總數不多於 5%,社區內有潛在的龐大需要,故此擴展此服務實在刻不容緩。

### 建議:

1. 建議政府分階段投入資源設立認知障礙症日間護理中心。建議在 2017 至 2018 年度,在 5 個區域(新界東、西、九龍東、西、港島)成立 5 間專為嚴重程度認知障礙症患者服務的長者日間護理中心。提供以下的服務範疇:
  - 1.1. 患者評估和訓練
  - 1.2. 家居環境評估及訓練
  - 1.3. 照顧者支援服務
  - 1.4. 輔導服務
  - 1.5. 諮詢及轉介服務
2. 人手方面,建議在傳統日間護理中心人手架構以外,額外增加 1 名物理治療師或職業治療師、1 名社工(提供輔導、個案管理、護老者支援的服務及資源轉介)及兩名前線工作人員。

## 於長者院舍提供臨終照顧服務以完善長者住宿照顧

問題：香港每年死亡人數約四萬人，當中 79% 為 65 歲或以上長者，而近半死者為 80 歲或以上。未來死亡人數將會因應人口高齡化而急劇增加，隨之而來的舒緩治療、長期護理、社會心理健康支援、殯葬、遺體處理等各項服務和設施的需求將會大增，尤其現時有 8% 長者居住院舍，為院舍建立臨終照顧服務的需要更見顯著。

### 分析：

1. 根據社聯於 2015 年 3 月至 5 月期間進行的「在安老院舍提供臨終照顧服務問卷調查」，現時資助院舍每年的死亡率為 16.6%，即平均每六名院友，便有一人需要臨終照顧。其次，接近五成(46%)院舍表示，院友或其家人曾於過去一年向院舍提出對臨終照顧服務的需求，其中包括減輕痛楚的身體照顧需要 (52%)、殯葬及後事安排 (46%)、哀傷輔導 (39%)、處理孤獨、恐懼的心理需要(28%)，以及靈性、宗教需要(15%)。
2. 院友臨終前身體狀況變化甚多，進出醫院次數及安排較為頻密，院友在臨終前最後六個月，每人平均入院次數為 3 次，住院日數為 28 天。因此，院舍的臨終照顧服務對協調醫療及社會服務一環，理應扮演更重要的角色。
3. 目前業界普遍（整體超過九成相關服務單位）認為機構未有充足條件和文化準備，於院舍推行臨終照顧服務。事實上，調查發現有 38% 的院舍於過去一年曾接收到醫院方面提出加強臨終照顧服務的合作或正參與合作，不少長者院舍亦認同加強醫社合作提供臨終照顧，對院友及其家人均有重要意義。
4. 然而，過半數院舍現時並沒有制定臨終照顧的程序或指引(56%)。加上，院舍的內部設施及人力資源不足，如缺乏適合擺放遺體的設施(97.4%)、專業及前線照顧人手(尤其是夜間)不足以應付 (78.4%)、缺乏用作臨終照顧的醫護設施或器材 (76.7%) 及缺乏地方 (45.8%)。在缺乏此等措施之下，院舍未有足夠能力為有需要的院友提供更合適的善終照顧安排。

### 建議：

1. 政府應成立跨部門委員會處理醫療系統的支援和醫療社會服務的連貫性，改善院舍提供臨終照顧服務的條件，優先次序及相關的建議包括
  - 1.1. 增加資源讓醫院或社區老人評估小組 (CGAT) 提供 24 小時諮詢支援/及實地支援，協助院舍處理臨終護理緊急變化和醫療決定；
  - 1.2. 若臨終院友在院舍逝世，必須有清楚指示，安排註冊醫療人員到場簽署死亡證明和協助處理匯報死亡；
  - 1.3. 有系統地為院舍員工提供舒緩治療培訓，在非醫院環境，處理臨終者的身體不適。
2. 在新發展的籌備階段，儘快增加院舍內部資源以設立服務系統，創造提供臨終照顧服務的可行性條件，包括：
  - 2.1. 從關懷長者角度出發，密切監測臨終病人在最後數星期/天的身體狀況變化及減低他們的痛楚，盡力協助家人及朋友陪伴在側，因此以名額為 100 人的院舍為例，應增設一間 350 平方尺的「臨終照顧套房」，並備有相關醫療

及臨終照顧設施，包括製氧機、抽痰機、心電圖機、無創血壓監測器、減壓床墊等，提供更個人化的臨終環境。

- 2.2. 設立臨終照顧服務及發展小隊 (End of Life Care Development Team)，工作包括協助院舍發展及建立一套合適的臨終照顧流程及計劃、推行生死教育，輔導臨終者作死亡的準備、直接為院舍中的臨終院友及其家人提供服務。1位社工、1位註冊護士、4位登記護士、4位護理員為一小組，大約可以為50位需要臨終照顧的院友提供服務。照顧及關懷臨終院友是一項無論在精神或心靈上，都極具挑戰性的任務。在安老院舍的員工在提供服務時，同時需要互助小組及輔導服務作為支援，好讓他們的情緒及壓力得到處理和緩和。
- 2.3. 為員工提供持續進修及培訓的機會，以協助每位員工對臨終照顧服務的基本態度、知識和技巧有所掌握；並為主力照顧臨終院友的員工提供進階培訓，以面對這項服務的挑戰，業界認為每季應有36小時的培訓時數。

## 設立社區融和教練專隊協助精神復康人士參與社會及經濟發展

問題：自政府設立精神健康綜合社區中心以來，中心疲於奔命地處理較嚴重的個案，特別是要配合醫管局的「個案經理計劃」接收和支援離院復康人士，中心獲得資源只屬短期性質，但卻要在社區內提供長期支援，以至中心作為地區的社區支援功能被嚴重削弱，就協助精神復康人士融入社區方面的工作，包括社交及康樂活動、公眾教育、社區聯繫以尋求社區持份者提供社會和經濟參與機會等，中心未能兼顧。精神健康綜合社區中心的最終目標在協助有關人士融入社會，故必須確保其有專責的能力配套，恢復其地區為本的社區支援功能。

### 分析：

1. 自 2010 年開始，政府設立精神健康綜合社區中心，目的是以綜合服務的模式為全港的精神病康復者、懷疑有精神健康問題的人士，其家人及照顧者和區內居民，提供由預防以至危機管理的一站式、以地區為本的社區支援服務。在規劃上中心提供的服務應包括外展探訪、個案輔導、治療和支援小組、社交及康樂活動、日間訓練及公眾教育活動，以及在有需要時轉介個案至醫院管理局（醫管局）接受臨床評估及精神科治療。
2. 精神健康綜合社區中心的服務性質，無可避免地既涉及深入心理或精神科專業的治療及輔導服務，亦會涉及社交活動訓練、社區聯絡和公眾教育的專業社會工作，服務定位既深且廣，業界早於服務規劃初期已有憂慮。後來社會福利署承諾會檢討和加強人手以應付社區對精神健康服務的種種需要。
3. 然而，服務至今而運作五年多，實踐的經驗所得，中心工作繁多，服務需要有極多面向，但人手編制與現實服務的需求存在極大的落差。
4. 根據社署資料顯示，截至 2015 年 3 月底，24 間精神健康綜合社區中心的總會員人數約有 25,000 人，當中約有 12,600 名確診精神病患人士或懷疑有精神問題的人士，這些個案，通常需要較緊密且深入的個案跟進及精神狀況評估，因此必須要由專業員工提供服務。
5. 根據社聯收集的數據，嚴重精神病患人士（如精神分裂等）、普通精神病患人士（如抑鬱症等）及懷疑有精神問題的個案各佔大約三分之一，不同個案需要用不同的臨床評估及跟進方法，相關工作人員必須仔細及小心分析個案的臨床表現以設計適合的跟進方案。
6. 由於需要眾多及複雜，臨床的督導支援變得十分重要。以現時中心的人手編制，1 位督導主任須兼顧中心行政、管理、及督導等工作，難以專心為同工提供臨床支援及提升介入技巧。根據立法會張國柱議員辦事處及香港社會工作者總會「精神健康服務關注組」2015 年 9 月發佈的同工意見問卷調查報告，有超過 40% 的同工認為督導時間不足夠，因此，有需要加強現時綜合中心的臨床服務和督導。臨床心理學家善於結合科學理論、科研結果和實踐經驗去理解、預測、評估、治療和預防精神問題，亦能為心理輔導服務提供諮詢和專業意見，相信有助增加前線同工的臨床技巧，進一步發揮跨專業的服務成效。同時，臨床心理學家亦可為有需要個案提供較深入的心理輔導。

7. 除了上述 12,600 名需要深入或密集跟進的個案之外，中心亦要面對其餘大約 12,400 名康復者，雖然他們病情較為穩定，而中心多為他們提供康樂社交活動、治療小組或義工小組等服務，以便維持把他們聯繫到中心或社區，但一些社交表現退縮、動機較弱的會員，他們不會主動到中心參加活動。
8. 根據社聯於 2014-15 年度進行的「中年社區精神康復服務使用者的生活狀況及服務需要研究」，結果發現約有六成的受訪者的社會支援度偏低，當中約有八成受訪者更常有低動機及能量的情況，他們較多傾向留在家中及較少為未來計劃，分析亦指出，增加就業機會及加強社會支援可改善精神康復者的動機及能動性。因此，協助他們聯繫社區資源、加強持續支援及提高就業機會等皆有助他們的社區康復，同時，亦可加強辨識康復者的早期復發徵狀，及早提供介入，預防問題進一步惡化。
9. 可惜，這些協助精神復康人士更積極投入社會的服務，需要大量的人力和時間去拓展社區資源、網絡，聯繫社區，並作公眾教育；以現時中心的人力資源，面對個案數量及其問題之複雜性，根本無法應付這些工作，令這些協助精神復康人士重投社會和預防性的工作無可避免地變為次要的工作。結果，中心服務漸漸偏離原來的目的，社署在過去幾年都有增加資源，但不少是配合醫管局的「個案經理計劃」增撥資源予中心應對嚴重精神復康人士的需要，仍未就中心的人手及編制作出檢討，按需要增強相關的人力資源。事實上「個案經理計劃」都是有時限性的服務支援，而精神健康綜合社區中心則要長期跟進有關的個案，但卻沒有相應的資源配合。

#### **建議：**

1. 增聘臨床心理學家，為綜合中心的同工提供專業的個案臨床督導。現時有 21.3 隊綜合中心，建議每隊增加 1 位臨床心理學家，涉及的支出每年約為 1950 萬左右。
2. 於綜合中心設立社區融和教練專隊（Community Integration Coaching Team），由 1 位助理社會工作主任、2 位社會工作助理及 2 位福利工作員組成，賦予其專責的職務，主動聯繫和探訪社區持份者，以及在各區積極網絡策略伙伴，如僱主、其他社會服務、地區人士等，以協助低社會支援及低動機的精神康復者會員聯繫社區資源及建立社區網絡。教練團除了必須有適當的人手編制，亦須藉著其日常工作積極網絡精神復康人士及其他社區持份者，發展他們成為助教，全方位協助精神復康人士融入社區。預計每年涉及開支約 4000 萬，教練團的工作範圍包括：
  - 定期致電或到戶探訪及關心低動機會員，並鼓勵這些會員參與綜合中心或其他社區服務單位的活動；
  - 於社區與不同持份者建立策略伙伴關係，並為會員建立社區支援網；
  - 如發現會員有潛在的復發先兆或其他不穩定的精神健康狀況，轉介中心內的個案專職人員提供跟進支援或危機介入服務。
  - 舉辦地區為本的社交康樂活動，鼓勵低社區支援的會員參與社區，加強會員間的聯繫，以為他們建立社區支援；
  - 提供社區服務及活動資訊，鼓勵會員參與合適的服務。

## 增加家長資源中心以支援有特殊教育需要子女的家長

問題：有特殊教育需要子女的家長在照顧子女時感到無助，壓力極大，身心健康指標低於全港平均水平。但相關的家長社區支援服務卻十分不足。雖然現時有 5 間資助及 8 間自負盈虧的家長資源中心，但支援明顯不足，服務的潛在需求仍然很大。免費幼稚園教育委員於 2015 年 5 月公佈的報告中，已就有關有特殊教育需要兒童的部份，建議政府於每區開設一所家長資源中心支援有子女輪候康復服務的家長，若把有子女接受小學、中學、甚至大學教育的家長計算在內，需求其實應更大。

### 分析：

1. 根據一項問卷調查的報告顯示<sup>4</sup>，參考世界衛生組織身心健康指標，有高達 82% 有特殊教育需要子女的家長身心健康指標低於全港平均水平。照顧有特殊教育需要子女的主要壓力來源，包括「督促子女做功課」(56.5%)，「處理子女的負面情緒」(46.8%)，及「管教子女的不當行為」(45.2%)。約一半(50.8%)受訪的家長表示曾在服務機構找尋專業人士處理壓力或情緒，當中有近六成(58.1%)表示相關服務有幫助或非常有幫助。
2. 家長最需要支援是在發現子女有特殊教育需要的初期，但因為現時的服務多集中在學校為學童提供支援，學童回家後家長往往要獨自面對各種他們未能處理的需要。他們既要認識不同特殊教育需要如特殊學習困難、專注力不足及過度活躍症、自閉症、言語障礙、聽障、視障、肢體傷殘和智障的特點，同時亦要處理本身的情緒及壓力問題，又要學習管教有特殊教育需要子女的方法。家長的社區支援十分迫切。
3. 家長資源中心可專責為家長提供所需的各方面支援，並可透過家長組織自助網絡，在知識、照顧技巧及情緒上均可以大大強化這些家長的能力，適當照顧及管教有特殊教育需要的子女。可是，現時全港只有 5 所受資助的家長資源中心，支援有特殊需要子女的家長。
4. 除了這 5 所受資助的資源中心外，以自負盈虧的方式營辦的家長資源中心有 8 所。不過，家長資源中心涉及龐大資源投入，不少機構透過自行尋找其他社區資源來營運，資源多是有時限性，故這些自負盈虧中心皆面對提供服務的穩定性問題。同時，作為一項自負盈虧服務，難免要涉及服務收費，對很多收入不高的家庭而言構成相當的壓力。低收入家庭更可能因此而未能獲得服務。
5. 根據上述調查報告的資料顯示，保守估計全港確診有特殊教育需要的兒童至少有 56,625 人，相對於現時專責為這些家長提供支援的只有上述 5 間資助及 8 間自負盈虧的家長資源中心，支援明顯不足，服務的潛在需求很大。事實上，免費幼稚園教育委員於 2015 年 5 月公佈的報告中，就有關有特殊需要兒童的部份，亦建議政府於每區開設一所家長資源中心支援有子女輪候康復服務的家長。相關的建議，

<sup>4</sup> 香港組織協會特殊教育需要子女關注組「特殊教育需要兒童及家長的支援服務問題問卷調查報告」，2015 年 7 月



只集中有子女接受幼兒教育的一群家長，若把有子女接受小學、中學、甚至大學教育的家長計算在內，需求其實應更大。

**建議：**

1. 建議把現時 8 間自負盈虧的家長資源中心變為受資助中心，由政府提供相應的資源。
2. 增加中心的數目至 18 區每區最少一間，以儘快落實在 18 區每區開設一所家長資源中心的目標，以支援有特殊教育子女的家長，包括學前、小學及中學的階段，尤其是在初期發現子女有特殊教育需要的時候。

## 持續關注福利政策建議

從 2015 周年建議書開始，我們把業界關注但政府未有回應的政策議題和建議保留在周年建議書內，期望政府能聆聽業界持續關注的政策課題，並考慮儘快落實相關的政策措施。

## 改善整筆撥款制度 滿足民生福利需要

**問題：**整筆撥款津助制度下的核心問題，在於欠缺檢討基線撥款的準則，致使制度不能持續改善，惠及民生福利需要。撥款基準未能與時並進，對機構的發展造成障礙；而員工薪酬以中點薪金計算的撥款基準亦帶來不穩定因素，嚴重影響業界同工的士氣。

**建議：**

1. 建議政府與業界攜手，仔細和客觀地研究檢討撥款基線的準則及程序，並每五年檢討撥款基準，以增加對機構的財政支援，並加強整筆撥款制度以發揮其優點，應付社會需要。
2. 按撥款基準的各個組成部份釐訂撥款原則，包括：
  - 社工職系及醫療職系的督導人手
  - 中央行政費
  - 其他費用
3. 新辦服務及合約計劃的資助計算須提供合理的中央行政費，所有政府部門均須確認機構在承辦項目時的督導及行政開支，並按通脹調高撥款。業界亦要求將中央行政撥款的計算制度化，並落實到各種新舊服務項目中。
4. 檢討員工薪酬以中級點計算的撥款基準  
業界建議政府檢視整筆撥款以薪酬中位數作為釐定基線撥款的準則，及成立工作小組共同商討人力資源市場的變化及不同職位的薪酬水平對業界帶來的衝擊。業界認為首先檢視的崗位是社工、保健員、起居照顧員、及特殊幼兒工作員等職級。
5. 提供足夠的財政支援予非政府機構，以改善員工的聘用條件及退休保障，提高公積金僱主供款，隨年資由 5% 逐漸增加至 15%。

## 福利服務長期規劃 為民生需要訂定目標

**問題：**雖然政府現進行「安老服務計劃方案」，但對福利服務全面和完整的中、長期規劃，仍然未有作出積極回應，長此下去，服務供求嚴重失衡的情況將難以改善，致體弱長者及殘疾人士、身處危機的兒童均需長期輪候服務，令社會怨氣不斷積累。

**建議：**

1. 政府與社聯建立服務規劃平台，以落實施政報告有關安老、助弱、加強社區支援及多元化選擇等政策目標，並每年向行政長官作出匯報，具體工作包括：
  - 1.1 儘快檢討復康服務程序規劃 (Rehabilitation Programme Plan)，並確保在服務程序規劃中加入規劃目標及時間表
  - 1.2 定期為各種服務制訂及檢討程序規劃，包括青少年及家庭服務。

- 1.3 制定未來十年新增福利設施（包括長者、殘疾人士及兒童院舍等服務）的計劃，就培訓相關專業及前線照顧人員作出規劃。
- 1.4 現時只有綜合青少年服務中心及綜合家庭服務中心，以人口作規劃標準的參考準則外，其他服務均沒有明確準則。建議政府儘快檢討香港規劃標準與準則，為各項福利服務加入規劃標準，為福利設施提供足夠處所，並減少因市民搬入新發展區後反對增加福利設施。
- 1.5 加強跨局及跨部門的參與作共同探討福利及其他政策範疇的服務之間的分工及配合，以提升政策的全面性、整全性和有效性。

## 改善基層護理員工及輔助醫療治療師的人力規劃

**問題：基層護理人員及輔助醫療治療師人手不足，嚴重影響護理服務的提供及質素**

建議：

### 1. 基層護理人員

- 1.1. 政府短期內提供特別津貼。社署可透過獎券基金，為受資助機構個人照顧工作人員職位，提供相當於政府總薪級表兩個薪級點的津貼。
- 1.2. 為修讀資歷架構認可課程的人士提供培訓津貼，以吸引更多獲取認可的資歷，於安老服務工作實踐理想；並推展至復康服務。
- 1.3. 改善整個基層護理人員的晉升階梯。政府應該設立高級個人照顧工作人員的職級，制定晉升標準，為業界整體增加晉升機會，並就有關職系的薪酬架構進行檢討。
- 1.4. 改善基層護理人員的人手編制，按體弱長者比率相應增加，以能夠提供持續適切的照顧。
- 1.5. 增加常規資助，把基層護理崗位的工作時數與專業崗位看齊，改成每週工作 5 天，每週工時減至 39 小時(不包膳食時間)或 44 小時(包膳食時間)，增加這些崗位對青年人和婦女的吸引力，亦有助在職者保持身心平衡，減低流失率。
- 1.6. 在高中生涯規劃課程中，加入社會服務及護理行業的有關元素，無論是職業性向探索、行業體驗、工作場所參觀、職業展覽等等，以期中學生在畢業之前，已經能夠對基層護理工作產生興趣和熱情，而在家長方面，亦應透過各種平台預先教育家長，讓他們對子女的未來選擇予以肯定和支持。

### 2. 職業、物理治療師及言語治療師

- 2.1. 現時長者及復康服務均缺乏物理治療師及職業治療師，故此，政府應落實食物及衛生局規劃有關人力需求的建議，增加整體人力供應外，更重要是社署與業界商議，再加大力度訂定短中長期的解決方案，以提升業界吸引及挽留人才。短期紓緩措施，必須繼續撥款資助香港理工大學推行第四及五期社福界物理治療師及職業治療師碩士課程，以增加治療師的供應，穩定服務的質素。另政府可考慮透過誘因或積極向海外宣傳以吸引海外畢業的治療師回港加入社福界工作，能儘快增加治療師的供應，穩定服務的質素。
- 2.2. 因人口老化及長期病患者增加，在現有的復康服務及長者服務中，建議政府增加言語治療師的服務，以改善服務使用者面對生活的困難，例如智障

人士因老化所引起的吞嚥困難或長者因中風後遺症導致說話或吞嚥的困難，影響他們的生活質素。

- 2.3. 中長期方案方面，政府應處理於社福界之物理治療師及職業治療師的結構問題，如薪酬、晉升階梯、督導及支援等，以多管齊下方案提升具競爭力的薪酬來聘請和挽留專業輔助醫療人員。
- 2.4. 增加輔助人手處理非專業工作，以舒緩治療師的人手短缺情況。

## 改善綜合社會保障援助 持續強化安全網功能

**問題：**綜援仍然存在不少漏洞，對綜援受助人的保障未能與時並進，現行措施對綜援人士透過就業走出安全網的鼓勵亦不足。

**建議：**

1. 政府須檢討現時的租津措施，採用能反映市場實際情況的指標作為調整的基礎。同時亦應考慮設立即時協助超租津綜援戶的方法，以紓緩他們的困境。建議可按「超租津」的幅度按比例給予津貼，金額水平的訂定可考慮以階梯式的津貼比例計算，
2. 重新檢討「綜援」計劃下對健全成人/兒童的特別津貼項目，例如重設租金按金、搬遷、眼鏡費用、每月電話費、給予成年綜援受助人牙科津貼及沒有學童的綜援家庭上網費等津貼，令安全網內人士可獲得這些基本保障。
3. 調整豁免計算入息的機制：
  - 4.1. 把“無須扣減”限額由 800 元增至 1,000 元，隨後可保留一半的收入，由 3,400 元增至 4,500 元，即最高豁免計算入息金額為 3,250 元；
  - 4.2. 建議縮短領取兩個月綜援才可享有「豁免計算入息」的規定至一個月；
  - 4.3. 政府應參考現時關愛基金擬建議在殘疾人士中推行、提昇豁免入息金額的機制，把有關機制擴展至其他類別的綜援人士，特別是有就業困難的弱勢社群，如單親人士、剛投身職場的年青人等。
4. 重新進行「基本生活需要預算」研究，以重定援助金額水平，亦應檢視調整綜援水平的機制。

## 家校社區全面協作 支援特殊教育需要學生及家長

**問題：**從不同的服務機構及單位的觀察（包括學校社工、外展社工、兒童院舍或復康機構），有特殊教育需要（SEN）兒童及青少年愈來愈多，但現時主要依賴學校體制為特殊教育需要學生（特教生）提供支援，服務明顯並不足夠亦不到位。

**建議：**

1. 政府推行先導計劃，提供足夠資源予學校，以需求主導的方式，向跨專業社區資源支援隊購買服務，推動家校社區協作：

- 1.1 推動在各區設立與學校聯繫之跨專業社區資源支援隊（由社工、精神科醫生、臨床及教育心理學家、言語、物理及職業治療師組成），透過家校社區協作提供支援，為就讀主流學校的特教生及其家長提供服務（包括專業及針對性的醫療及訓練治療服務）和支援（如建立互助網絡以及聯繫社區其他服務等）。
  - 1.2 支援隊除為特教生提供治療及輔導服務，亦協助學校為學生訂定及執行個別學習計劃。
  - 1.3 為特教生設立生涯規劃及就業後的跟進服務：採取經驗學習及職業導向方式（如行業探索及工作體驗），為其提供生涯規劃輔導及跟進支援，在初中階段為有需要的學生及家長提供更多的升學資訊，讓他們作出合適的選擇，例如入讀青年學院讓他們可發揮所長，貢獻社會。
2. 檢視及改善融合教育政策及殘疾歧視條例的落實，並參考外國的全納教育政策，制訂相關教育法例，透過中央長遠福利規劃、跨部門協調，及早回應他們的發展需要。
  3. 將精神健康問題納入特殊教育需要範疇，並提供相應資助。
  4. 就兒童體能智力測驗和評估方面，在輪候時間低至合理水平前，可提供資助，以購買由政府認可的非政府機構的心理學家提供的評估服務。為此，建議考慮由社署及教育局負責招標 3-4 間具質素的機構作全港性分區到校支援，為有關學童提供評估及校本支援服務，並優先服務各區有較多低收入家庭學童的學校；
  5. 檢視兒童及青少年住宿照顧服務的合適對象及整體人手編制，研究檢視特別需要（包括 SEN 及長期病患）宿生的數目及服務的承托力（服務模式、人手安排及院舍內部環境等）；就服務需要提供相應支援，為不同類型兒童及青少年住宿服務單位，按有特別需要照顧的服務使用者人數，發放特別照顧津貼（參考小型兒童之家輕度智障宿生特別津貼的原則），為全部宿生提供足夠的照顧；
  6. 加強為特教生而設的課託服務：就課餘託管服務定位及津助模式進行檢討，回應就讀主流學校的特教生對課託需求，向為特教生提供課託的社福機構提供津貼，以增加服務提供，紓緩家長的管教及照顧壓力，預防家庭悲劇發生。
  7. 促進大專院校收錄特教生，例如引入在同一入學門檻下優先取錄政策等。
  8. 發展電子課本及教材，並修訂現行的版權法例，以實施世界知識產權組織於 2013 年 6 月 28 日訂立的《促進盲人、視障者及其他印刷品閱讀障礙者接觸已發表著作之馬拉喀什公約》，從而提升特殊教育需要學生的學習機會。
  9. 增加專業培訓
    - 9.1 增加培訓相關專業人才，包括教育心理學家，言語治療師及職業治療師等；
    - 9.2 為所有學校社工、兒童及青少年服務社工、青年學院老師，提供系統性的基本在職訓練。

## 正視社區幼童照顧服務不足 協助家庭平衡育兒和工作需要

**問題：**現時 0 至 6 歲兒童的照顧服務不足，須要儘快改善，協助有需要家庭平衡育兒和工作需要

**建議：**

1. 現時在 18 區中，並非每區均設有資助的獨立幼兒中心（例如觀塘、黃大仙、東涌），有資助獨立幼兒中心的地區名額亦相當有限，建議增設更多 0 至 2 歲的獨立幼兒中心服務，特別是於新發展地區開設。
2. 增加 2 至 6 歲的長全日制幼兒學校的名額。
3. (過渡期內)改善學券及幼兒教育學費減免計劃，與學前免費教育的目標相適應，協助夾心階層家庭使用適切的託兒及幼兒教育服務。
4. 在社區加強家長教育及家長支援，支援父母在育兒方面遇到的困難，包括兒童學習和發展、家庭關係等方面。
5. 因「鄰里支援幼兒照顧計劃」已變相填補正規服務縫隙。作為紓緩部份正規服務需要，我們建議提供以下配套以完善服務：
  - 2.1. 增加擔當褓母的誘因，由政府補貼津貼額以增加褓母數目，並為褓母提供系統性專業訓練，而不應增加服務收費。
  - 2.2. 研究於兒童人口數目較高而佔地面積較大之地區，分拆服務分區面積至真正鄰舍可方便接送之距離。
6. 政府將就幼兒照顧作顧問研究，各界及全港家庭均有殷切的期望，政府不應把顧問研究的範圍收窄至幼兒服務檢討，而應把握機會與社會上各持份者討論，按香港社會發展的實際情況，共同思考幼兒發展的目標及本港家庭應獲得甚麼水平和質素的幼兒照顧支援，並制定不同的政策措施或服務，在幼兒照顧上為家庭提供更長遠和全面的支援。

## 善用幼兒教育平台 及早支援幼兒全面發展

**問題：**家長在管教年幼子女時面對困難，幼兒在發展期間亦受很多家庭因素如父母關係、親子關係、家庭社會經濟環境等影響，但家長在社區內獲得的專業支援有限，直接影響兒童發展。

**建議：**

1. 推行三年服務先導計劃，投放資源增設駐幼兒學校社工，善用家長信任及有較多聯繫的幼兒學校作平台，主動接觸及支援有需要的家庭。參考「中銀香港暖心愛港計劃」資助非政府機構於 15 區共 68 間幼稚園提供駐校社工服務之經驗，建議於全港 18 區每區 8 間幼稚園及幼兒學校（共 144 間<sup>5</sup>）進一步推行有關服務。原

<sup>5</sup> 約五份一非牟利幼稚園／幼兒學校：795 間/5= 159 間

則上，參考中小學社工的服務模式，服務除有補救性元素外，亦著重發展性的工作；然而，作為先導計劃，建議可先在有較多低收入、有特別需要的學童的幼稚園及幼兒學校設立社工。以每校 1/2 社工計，每年開支約 5,000 萬元。

## 加強智障人士服務單位能力 支援自閉症服務使用者

**問題：**在智障成人服務單位中（包括住宿及日間訓練服務），自閉症服務使用者的人數近年不斷上升，服務單位不論在人手及處所空間，皆不足以妥善處理自閉症人士的情緒及行為問題。

**建議：**

1. 加強智障人士住宿服務及日間訓練服務的前線訓練及照顧人手，以紓緩服務單位照顧自閉症服務使用者的壓力，具體建議如下：

1.1. 日間訓練服務：

建議在日間訓練時段，每 5 名在適應群體活動方面較弱的自閉症學員，額外增加一位福利工作員以為他們規劃固定的生活及學習流程，協助他們提升溝通技巧及參與有意義的活動。以日間訓練服務有 1389 服務使用者患有自閉症來計算，人手比例為 1:5，總共須要額外聘請 280 位福利工作員，全年薪金支出約為 7,500 萬。

1.2. 宿舍服務：

建議在晚間住宿時段，增加 1 位院舍服務員以安排 5 名在適應群體活動方面較弱的自閉症學員進行個別照顧及閒暇活動。以住宿服務有 1049 服務使用者患有自閉症來計，人手比例為 1:5，總共需要額外聘請 210 位院舍服務員，全年薪金支出為 3,500 萬

兩項建議再加上督導及其他費用支出，每年新增資源為 1.24 億元。

2. 此外，政府亦應加派職業治療師及臨床心理學家到宿舍及日間訓練單位，以協助個案評估，以及支援及培訓前線工作人員。

## 發展親職協調專門服務 協助離異家庭及兒童

**問題：**當局正研究以「父母責任模式」取代現時兒童管養權及探視權，但其引伸的新服務需要，現有的配套服務不足支援新的政策。

**建議：**

1. 以先導計劃形式設立兩支「親職協調支援服務隊」，以專職的人手配置，為離異家庭提供一系列支援服務，包括：親職協調輔導、資訊講座、治療及互助小組、公眾教育、專業培訓等，協助離異父母排解親職事宜的糾紛，並協助他們有效地參與和延續管養子女的親職責任。

2. 參考綜合家庭服務中心的人手編制作估算，預算每支「親職協調支援服務隊」每



年開支約為 650 萬，兩支合共約 1,300 萬。

## 改善綜合家居照顧服務 為長者提供適時支援

**問題：**綜合家居照顧服務（普通個案）對獨居、二老家庭及與家人同住但日間無照顧者的體弱長者尤為重要。有關服務針對這些長者的綜合家居照顧需要，涵蓋送飯服務、護送服務、個人照顧、簡單健康護理和家居清潔。自 2007 年後，政府再沒有投放新資源，增加綜合家居照顧服務（普通個案）名額，社會人士一直對服務名額不足及輪候時間過長，表示關注。

**建議：**

1. 增撥 1 億 3000 萬，以增加 6000 個綜合家居照顧服務(普通個案)名額，為獨居體弱、二老家庭提供支援，並加強起居照顧和護理服務在長期護理預防工作的作用。增撥資源後，業界同步將要儘快訂立「輪候指標」及「服務指標」，按申請人應付日常生活的能力、健康狀況及家庭支援程度等考慮，作出服務登記、編配或轉介，令長者儘快得到支援；以確保全港 60 隊「綜合家居照顧服務隊」設立輪候機制，為長者及社區人士提供資訊，備存輪候服務名單；各地區福利辦事處與「綜合家居照顧服務隊」須要密切溝通，及時反映地區的需要，以作增加服務名額的考慮。
2. 參考業界同類服務試驗計劃，建議政府設立種籽基金，就各區的情況，研究可行方案，改善送飯服務提供量，例如與地區團體、服務單位及公司合作，解決廚房出飯數量、送飯車輛安排、增聘地區婦女及年長人士到戶送飯，發展地區飯堂，使行動能力尚可的長者到地區飯堂進餐。
3. 政府必須檢討為綜合家居照顧服務模式、服務資助幅度及收費；與業界商議改善提供服務的方法。

## 創造有利條件機制 鼓勵青年參與決策

**問題：**過去兩年，香港在政改的爭議中產生了極大的變化，社群之間出現嚴重的對立和撕裂，其中，年青一代不單對政府不信任，對傳統的社會組織或機構以至整個社會制度都提出質疑。面對各種的社會問題，青年冀盼社會改變，更期待自己可以直接參與改變社會。然而，他們愈來愈發現整個社會制度都沒有提供有實質影響力的參與渠道，讓他們參與建設社會。另一方面，成人世界、社會建制同樣對青年參與充滿戒心，社會無法創造有利條件，讓青年以其作為社會主體的身份，透過實質參與政策制訂，了解更多並知所進退和取捨，同時亦培育青年深入研究社會事務及政策的能力，積極實踐青年公民參與，建設民主共融社會。

**建議：**

1. 建議政府考慮資助民間中介機構，成立「公共政策青年公民議會」，目標是發展青年公民參與的正能量，協調和推動政府開放政策制定及決定的平台，積極推動公民社會在政策層面的參與，包括政策建議、制定及決定。

2. 「公共政策青年公民議會」的具體操作方法，我們有以下建議：

2.1. 功能：

- 按政府／立法會政策議程
- 廣納公民社會內對不同公共政策的建議
- 推動公民社會制定可行的政策建議
- 在社會建立初步的政策共識
- 審議及通過政策建議
- 代表青年公民與政府／立法會溝通，制訂和落實政策

2.2. 策略：

- 推動青年自主參與
- 由政府撥款、「公共政策青年公民議會」協調和分配
- 提供資金進行持份者諮詢、參與式活動、及政策研究工作
  - 鼓勵民間成立政策智庫，進行政策研究及提出建議
  - 鼓勵民間團體進行社區聆聽工作，聆聽各社區／社會持份者，引入參與
  - 推動社會／社區資源分配，鼓勵民眾參與性預算模式
- 提供能力建設支援
  - 資訊和數據，支援公民政策智庫的政策研究工作
  - 研討、交流、考察、培訓

2.3. 組成：

- 由不同民間團體組成
- 公民議會設立常設秘書處，政府撥款招募及資助有經驗的中介機構，擔任秘書處

## 建立社區網絡能力 支援發展新社區

問題：新公共屋邨居民離開了熟悉的生活環境，搬到一個全新的環境，特別容易遇上各種社會問題，無論正規服務的支援，還是社區支援都極為需要。但新區居民對居住環境認識有限，正規服務亦未必足夠，居民之間的社區網絡變得不可或缺，但居民在新環境中鄰里支援薄弱，新社區應付困難的能力不足，容易出現家庭和社區問題。

建議：

1. 針對每個新落成的公共屋邨設立為期五年的「新公共屋邨支援服務隊」，參考過去「房屋諮詢及服務隊」<sup>6</sup>的運作模式，提供預防和發展性的服務，為新居民提供資訊、介紹社區服務和設施，協助居民建立網絡。「新公共屋邨支援服務隊」與地區常規服務應互相配合，發揮協同效應。前者著重社區外展、建立居民網絡，有需要時轉介居民至相關的常規服務單位；後者則按服務需要為有需要人士提供專門支援服務；

<sup>6</sup> 於 2008 至 2012 年期間先後在天水圍、屯門、元朗、東涌、相對較遠離市區的新公共屋邨提供諮詢和服務。

## 加強在職家長支援 紓緩家庭生活壓力

**問題：**雙職家庭增加，他們面對的生活壓力來自各方各面。他們缺乏家庭友善工作環境，照顧年幼子女他們沒有得適當的支援，在職父母難以兼顧工作與家庭責任，令他們無法喘息，生活壓力不斷積累怨氣，對家庭關係及生活造成衝擊或傷害。

### 建議：

誠然，一套能支援家庭的政策，非一時三刻可以制定，長遠而言，政府應按本港現在的社會發展條件，與全港家庭一同探討政策框架的內容。在此之前，政府應盡可能推出政策措施，為不同家庭提供支援：

#### 1. 推行家庭友善僱傭政策

外國不少經驗已指出，家庭友善僱傭政策不但可降低父母因家庭責任而要脫離職場的憂慮，更可提升父親在照顧幼兒上的角色，對提升性別平等亦有幫助。現時本港一些企業以自願性質推行家庭友善僱傭政策，作為其履行企業社會責任的措施。但政府以立法或其他政策措施，保障在職父母平衡家庭與工作更為有效。我們建議政府嘗試鼓勵企業積極推行「育兒假」(parental leave)，讓在職父母有更大空間共同照顧家中幼兒。長遠而言，政府應考慮立法，讓所有僱員享受這些家庭友善措施。

#### 2. 支援家長接受親職教育

除幼兒照顧服務外，很多家庭對教養兒童都感到壓力。業界一直倡議要增強家長親職教育，但不同家長有不同的限制和需要，劃一的親職教育課程未必能滿足這些不同的需要。社聯建議政府參考推動持續學習的方法，成立「親職教育基金」，家長每年可以獲得定額的資助，按自己的需要和時間選讀認可的親職教育課程。