

助民解困 自強不息

去年，香港社會服務聯會（以下簡稱「社聯」）向特區行政長官提交周年建議書，以「以民為本，建立一個關懷的社會」為題，倡議政府在制訂政策時應以每一個市民的福祉為依歸，建立一個關懷、健康及人人共享的社會。社聯更提議政府訂定人力資源策略，與經濟發展的方向互相配合，為不同階層社群提供持續教育及職業訓練的機會。

行政長官對社聯的建議亦作出相當正面的回應，在其首份施政報告中更承諾「必須確保所有勞工都有機會接受培訓和再培訓，使他們能繼續就業，而工商各業的質素和生產力也得以不斷提高。」

可惜，在政府提出具體方案以前，香港經濟在九八年第一季出現負增長，而失業率更在數月間 升至 4.2% 的高水平。面對種種危機，政府及社會各界紛紛提出多項措施及建議，而社聯亦於六月一日向政府遞交意見書，提出十一項可即時推行及紓緩失業情況的計劃。

雖然政府提出了多項措施，卻沒有考慮香港長遠人力資源發展的需要，亦沒有對整體經濟及社會發展作出討論及準備，使香港及市民更能面對將來的挑戰。

過去香港經濟發展與人力培訓不協調，結果使許多市民變成邊緣勞工，部分更需依賴綜援維生。要真正幫助他們，應該盡量協助他們提升學歷及技術水平，找到穩定的工作、自食其力，同時避免浪費人力資源及減輕社會不必要的負擔。

同樣，政府忽略了許多市民仍需面對因失業或經濟困難而引起的個人及家庭問題，而各種家庭慘劇在近日亦時有所聞的。社聯認為政府應針對失業人士的需要為他們提供輔導及支援服務，亦應協助市民增強處理壓力及危機的能力，改善家庭關係，使他們更能面對各種壓力及困難，減少悲劇的發生。

在這份周年建議書內，社聯將特別針對人力資源發展的需要，提出符合香港情況、實質可行的建議，以真正達到「自強不息」的目標。此外，我們亦會對如何協助市民度過危機、促進家庭功能等範疇提出幾項具體的建議。

在這個不斷轉變的大都會，社會福利服務亦須能回應社會的轉變，除了「補救性」的服務外，亦須在「發展性」的層面滿足社會的需要。我們會在這建議書的最後一章對影響社會福利發展的兩項主要議題作出討論，並提出檢討社會福利白皮書的建議。

自強不息 共度時艱

香港失業率在九八年三至五月上升至 4.2%，而就業不足率亦達 2.6%。換句話說，每 8.5 個住戶¹便有一個正面對失業或就業不足的問題！影響之大，來勢之猛，不容忽視。但更令人憂慮的是：香港有沒有能力迅速在逆境中恢復過來？在亞洲其他國家貨幣大幅貶值的時候，香港能否提升生產力，再次吸引外國投資？而香港一向最寶貴的資源—人力—又能否回應世界市場一體化 (globalisation) 及經濟轉型帶來的各項挑戰？

因此，在政府及社會各界致力協助失業人士就業的期間，社聯呼籲政府應同時增加對人力資源發展的投資，以提升香港人的技術水平及競爭力。

史丹福大學一位經濟學者 (Lawrence J. Lau) 的研究指出²，香港的「經濟增長絲毫不能歸功於任何類別的無形資本，其中包括教育。」換句話說，香港在技術提升及科技發展等方面的投資，並未能帶來明顯的效益。在過去二十年經濟持續增長、物價不斷上升的情況下，更形成技術水平與經營成本不平衡的現象。

要改善這情況，政府應改變一向較為被動的態度，積極在教育、培訓、科研發展等方面作出有效、高瞻遠矚、配合經濟發展的投資。

加強基礎教育，提升市民競爭力

每年有 10 至 11 個百分點的中三學生 (約 8500 至 9000 名) 在完成中三課程後沒有繼續升讀資助中四或職業訓練課程³，這群 15、16 歲的青少年較難找到合適的工作，而現時政府提供的職業訓練課程對他們缺乏吸引力，將來亦較難取得進修機會。

社聯認為政府應為中三程度的學童提供更多的教育及職業訓練機會，配合不同能力及興趣的學童的需要，開辦多元化的中四、中五及職業訓練課程，讓他們有更多選擇及發展潛能的機會。政府並應研究推行十一年普及基礎教育的可行性，以回應社會及經濟發展的需要。

¹ 一九九六年中期人口調查結果顯示，每住戶平均有 1.72 位勞動人口。4.6%失業率加 2.6%就業不足率代表香港平均有 11.7%住戶的成員面對失業或就業不足。

² 轉載於李文 (Levin, H.M.) (1997)，教育如何才能配合高增值經濟發展，刊於明報 13/10/97

³ 教育委員會 (1997 年 10 月)，九年強迫教育檢討報告書修訂本

掌握市民需要，制訂積極的持續教育政策

持續教育的目的在於預計及回應社會及經濟轉變、促進經濟效益及社會凝聚力⁴。香港經濟轉型十多年，非技術工人數目在十年間倍增，但政府卻仍未有一套完整的持續教育政策，針對市民及經濟發展的需要而提供適切的培訓機會，亦未能以適當的措施鼓勵市民進修。

政府的培訓政策往往出現上重下輕的局面：有中學程度的市民可以在職業訓練局進修並取得認可資歷，但初中以下程度的卻只能參加再培訓，亦不能藉此得到認可資歷；薪俸稅中的培訓開支扣稅額亦只能鼓勵入息較高的市民進修，而他們本亦已是較有機會進修的一群（參看附錄一）。

社聯認為政府應清楚了解不同程度的市民進修的情況及需要，以制訂一套合適的持續教育政策，以有效的措施協助競爭力較弱、最需要提升技術水平的市民進修，提升就業能力。

為不同年齡人士制訂持續教育政策，推廣「終身學習」概念

青年人缺乏工作經驗，年齡較大的勞動人口則可能面對低學歷及轉業困難（參看附錄二），持續教育政策應能針對不同人士的需要而訂定合適的措施。

青年失業情況嚴重，在找尋工作及適應工作生活均有一定的困難，但現時只有個別非政府機構或學校有為他們提供相關的訓練或輔導服務。對於青年人，有關政策應著重協助他們從校園進入工作，使他們得到工作所需的經驗及技能，而學校及青年工作者的參與及合作是十分重要的。

年齡較大而學歷較低的中、老年勞動人口，容易變成邊緣勞工，但技術提升課程對他們卻不一定有很大作用。對於中、老年工友，政府應雙管齊下，一方面應積極為他們提供度身訂做的培訓課程，另一方面亦應為他們提供深入的就業輔導服務，協助他們掌握市場資訊。

同時，政府應發展全面的學歷評審制度，以鼓勵市民進修，協助學歷較低或沒有認可學歷的人士取得認可資歷及進一步提高學歷及技術水平的機會。

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (1997), Labour Market Policies: New Challenges – Lifelong Learning to Maintain Employability. Paris: OECD.

加強協調、提供配合社會需要的持續教育機會

現時在香港提供持續教育課程的機構主要有職業訓練局、僱員再培訓局及教育署成人教育部，但機構之間缺乏協調，角色混淆不清，卻又未能為不同程度的人士提供培訓機會，而政府亦沒有一套全面及長遠的政策。（參看附錄三）

此外，三個機構均各有不足之處：職訓局架構龐大、欠機動性，未能迅速回應社會需要；再訓局課程較適合女性學員，而畢業學員的資歷又得不到認可；成人教育不受政府重視，亦使這個協助市民取得較高學歷的機制，大大減低成效。

社聯認為政府應協助市民取得配合社會所需的技能及教育水平，落實行政長官施政報告中「所有勞工都有機會接受培訓和再培訓」的承諾，回應香港發展高增值行業的需要，使經濟發展不會因缺乏人力資源而停滯不前。

為中、小型企業提供技術訓練及支援服務

中、小型企業對香港的經濟發展起十分重要的角色，但政府提供的支援甚少，近期提出的多是在融資方面的支援，社聯認為政府應在培訓方面，為僱用香港五分之三僱員的中、小型企業提供技術訓練及其他支援服務，這不單有助於穩定香港的經濟，對於發展高增值行業亦有很大作用。

改善就業輔導及支援服務

雖然勞工處的就業選配計劃有一定成效，但亦有其限制，除未能吸引較被動、年齡較大的失業人士外，勞工處職員亦未能針對求助人士個人情緒、心理及家庭關係等需要提供較全面的輔導服務（參看附錄四）。

社聯建議政府應針對有就業困難的失業者的需要，提供全面就業輔導服務，主要服務對象應是學歷或技術水平較低而年齡較大的失業者。政府亦應改變由勞工處提供主要就業服務的情況，改而與非政府團體合作在社區層面以較具彈性及外展式的方法服務失業人士，以接觸更多失業者，有關團體更可採用個案管理的概念為失業者解決其個人及家庭問題，並在有需要時由社工提供輔導。

由非政府機構提供全面的就業輔導服務，一方面可減低成本，更可在失業高峰期靈活地加強服務，免除政府架構的繁瑣程序。

政府外判合約應保障本地工人

根據一項調查顯示，清潔公司向市政署承判合約後給予工人的工資只及市政署工人的四至五成，更缺乏其他福利及保障⁵。政府外判合約是採用價低者得方法，容易造成清潔公司以低價投得合約後再以低薪招聘工人。同樣，政府在私營安老院買位計劃所定的金額偏低，亦令許多院舍寧願聘用外勞。社聯認為政府應為外判合約訂立最低工資水平，並且以較合理價錢批出合約，使有關承辦商不用聘請外勞，因而增加本地工人就業機會。

成立就業及培訓委員會

政府現時由教育統籌局負責訂定一切有關就業及培訓的政策，但該局沒有為此設立諮詢組織。每當失業情況惡化的時候，政府均另設渠道汲取專家意見，例如九五年的就業高峰會及今年的專家會議，顯示現有架構未能對勞動力市場的轉變及需要作出最恰當的回應，政府實有需要設立固定的諮詢組織，協助政府制訂整體人力資源策略，並同時兼顧就業及培訓兩方面的政策。

面對世界市場一體化及香港泡沫經濟破滅的時期，香港的經濟結構將不斷轉型，政府致力發展高增值行業，更需要在人力資源上加以投資，以回應社會及經濟發展的需要。設立就業及培訓委員會將有助政府訂定更合適的人力資源政策，爭強香港的競爭力。

建議

1.1 制訂全面的人力資源政策，回應經濟發展的需要

政府應充分掌握勞動力市場的發展趨勢，制訂全面的人力資源政策，推動持續教育，以增強香港市民的競爭力，回應社會及經濟發展的需要。為達到這個目標，社聯建議政府推行以下措施：

1.1.1 成立就業及培訓委員會，協助政府制訂全面的人力資源政策。

1.1.2 全面探討勞動力市場的供、求狀況及發展趨勢，並根據有關資料制訂持續教育政策，設定培訓課程及發展方向。

⁵ 天主教教區勞工牧民中心(1998)，臨時市政局外判清潔公司僱員工作情況報告。香港：天主教教區勞工牧民中心

- 1.1.3 探討香港市民參與培訓的情況及需要，根據有關結果提供合適的持續教育及培訓課程，並以有效措施鼓勵市民進修，回應社會發展的需要。
- 1.1.4 發展全面的學歷評審制度，協助沒有認可學歷的人士，例如新來港定居或沒有完成初中課程的青年，取得認可資歷及進一步提高學歷及技術水平的機會。
- 1.1.5 為中三程度學童提供更多的教育及職業訓練機會，包括開辦多元化的中四、中五及職業訓練課程，讓他們有更多選擇及發展潛能的機會。

1.2 為不同需要的社群提供持續教育機會

- 1.2.1 針對青少年的需要，透過教師及青年工作者為他們提供適當的訓練及輔導，協助他們了解勞動力市場，找尋合適的工作或培訓機會，發展潛能。為達到此目標，教育署應加強與勞工處合作，為教師提供訓練及有關勞動力市場的資訊。

對競爭力較弱、學歷較低、或有社會適應困難的青少年，政府應資助非政府機構提供服務，協助他們進入勞動力市場。近年社聯及多間非政府機構曾與工商機構合作，為這些青少年提供職前訓練及試工計劃，讓參加者藉工作取得成就感，增強自信心，成為積極進取的公民。社聯建議政府每年撥款資助非政府機構為 2000 名青少年提供職前訓練及為期三至六個月的試工機會，協助他們投入社會。

- 1.2.2 政府應發展大規模的持續教育課程，特別為學歷較低的人士提供能達致認可程度學歷的培訓機會，進一步加強香港勞動人口的競爭力。有關課程應針對不同程度及不同需要的學員（如中三以下程度的青少年、新來港定居人士、中年人士等）而有不同設計，並適當地加入與勞動力市場掛 的訓練及實習機會，協助他們掌握實際的工作技巧，而語文及電腦應用等課程亦應較為普及。

在香港面對低技術工人過剩的時期，是項計劃可有效減低人浮於事的現象，亦能為中層勞動人口提供更多就業機會，更可藉此項目為香港發展高增值行業提供所需人力資源。

1.2.3 為中、小型企業的管理層及僱員提供培訓機會，以加強他們的競爭力及創作力。

1.2.4 政府應檢討現時提供持續教育（包括職業訓練、再培訓及成人教育）的機制，加強協調，精簡架構，避免重複。

1.3 資助非政府機構為失業人士開辦就業及輔導服務

1.3.1 政府應資助非政府機構在社區層面提供全面的就業輔導服務，有關機構可透過與勞工處及其他非政府機構建立緊密的聯繫，因應不同地區的需要提供最合適的服務，使資源得以有效地運用。服務機構可以個案管理方式為求職者提供服務，協助求職者解決工作以外的家庭或個人需要，亦可透過外展服務，接觸社區內較被動的一群，及早作出支援，避免他們成為長期失業者。

有關服務機構更可提供熱線輔導服務，為有情緒困擾或其他需要人士提供即時的電話輔導服務，協助他們解除心中鬱結，預防不幸事件的發生。

1.4 為政府外判合約訂立合理條件，保障本地工人

1.4.1 政府應以較合理價錢向私營安老院舍買位，並禁止聘用外勞，增加本地工人就業機會。另一方面，政府亦應為外判合約訂立最低工資水平。

為民紓困 增強家庭功能

近年香港家庭暴力及虐兒事件有明顯上升的趨勢，而自殺案件亦不絕於耳。從九三年至九七年間，涉及傷人、嚴重襲擊、謀殺或誤殺的虐兒案件上升 24%，而家庭暴力事件則上升達 43%（參看附錄五）。

失業、經濟困擾、學業成績欠佳、患病、感情問題等等，可能是引發這些自殺及家庭暴力事件的近因，但更根本的問題是香港人生活壓力沉重、缺乏處理危機及壓力的能力，以及香港家庭功能比前大大減弱。

家庭問題叢生未能為兒童提供適當的照顧及培育、學校過分偏重考試成績沒有兼顧學生全面發展的需要等現象，使許多青少年在成長過程中未能學會各種生活及解決困難的技能，為踏入成人階段作好準備，在自組家庭後卻又把問題延續下去。

家庭功能減弱、社區支援網絡不足，許多人遇到困難時不能應付，亦不懂得尋求家人、朋友或社會服務團體的協助，最後只能以消極的方法迴避問題。

為青少年提供合適的發展機會，為市民締造合適的生活環境，預防悲劇的發生，社會上每一分子都有其角色及責任，但亦有一定的限制，社聯認為政府應針對社會的需要推行相應的措施，包括：

- 一、教育：透過學校及社區教育，增強個人面對壓力及處理危機的能力，改善家庭成員間的關係，促進家庭功能；
- 二、社會服務：加強為市民提供發展性及家庭支援服務，協助面對危機的人士解決困難；
- 三、公共政策：使各項公共政策、措施及社會服務能互相配合，為市民締造一個合適的社會環境，協助家庭發揮應有的功能。

我們的社會對家庭有許多期望，但社會對家庭的支援卻又十分不足。社聯認為香港政府應有一套以家庭為本的社會政策，在各政策及服務環節上作出配合，締造一個合適的社會環境，協助家庭發揮應有的功能。

建議

2.1 增強個人能力，強化家庭角色

- 2.1.1 現時許多中、小學對「德育」、「性教育」等項目均十分忽視，教育署提供的教學或課程指引形同虛設，政府應積極推廣這些課程，以滿足學生在成長過程的需要。社聯並建議設立「生活教育」課程，在各中、小學切實執行，協助青少年認識自我、增強自信心、學習生活所需的知識及發展處理壓力的技巧等。學校與社會服務團體應互相配合共同推行「生活教育」課程，而政府亦應為教師及青年工作者提供訓練。
- 2.1.2 針對新婚夫婦及父母親的需要，積極發展婚前輔導服務、育嬰及親子課程、以及家庭生活教育。政府可透過婚姻註冊處、母嬰健康院、學校及各社會服務單位，推廣及舉辦這些服務。
- 2.1.3 開拓退休前服務，使長者更容易適應退休後的生活，並增加專為長者而設的成人教育課程，協助長者適應現代社會生活。

2.2 提供社區支援服務，協助市民消除困難

- 2.2.1 政府應發展及提供有彈性及較長時間的託兒及課餘託管服務等，協助家庭負起照顧子女的責任，以回應現時服務業工作時間較長及不穩定的特點。
- 2.2.2 政府應立例規定當辦理離婚的夫婦有 18 歲以下的子女時，必須使用離婚協談服務 (mediation service)，以減低離婚對兒童及家庭造成的創傷。政府並應資助非政府機構提供這項服務，以滿足服務需求。
- 2.2.3 設立家庭緊急事故求助熱線，為有緊急事故的家庭提供支援，減少悲劇的發生。有關求助熱線號碼，應以簡單易記為原則，如 888，並透過媒介廣為宣傳。

2.3 制訂全面的家庭政策

- 2.3.1 社聯建議政府制訂以家庭為本的政策，在稅制、規劃、人口、教育、勞工、醫療及福利等不同政策範圍訂立清楚政策，以加強家庭的凝聚力，協助家庭發揮互相扶持、育兒養老等應有功能。

迎接新時代 制訂社福發展藍圖

綜援檢討

政府對綜援制度作出檢討，目的是鼓勵有工作能力的綜援人士重投勞動力市場，自食其力。社聯與樂施會剛於九八年六月完成一份有關綜援的探索性研究，共訪問 265 位以單親或失業理由申領綜援但其後又曾停止領取綜援的人士，發現大部分被訪者均有頗強的工作意欲，但往往由於自己的條件（如學歷、年齡）、照顧家庭的責任或健康欠佳等原因，以至未能重返或被迫離開勞動力市場。此項研究的結果清楚顯示現時政府用以協助及鼓勵綜援人士重投勞動力市場的措施並不足夠，成效亦十分低。

由於社聯與香港社會工作人員協會及香港社會工作者總工會將於九八年七月就綜援檢討提交詳細的建議書，所以不會在此重複有關建議，但我們在此強調以下幾項重要的原則：

- 綜援的目的不單是向有需要的個人及家庭提供現金援助，以應付生活上的需要，綜援亦應被視為一個有效的介入點，工作人員應全面評估綜援人士的需要，轉介他們接受其他服務，達至個人整體的福祉。
- 應為綜援人士設立全面就業輔助計劃，包括工作技能的評估、訓練、安排就業、跟進支援等。
- 應為綜援人士提供其他支援服務，使家庭照顧者可以重投社會

增撥資源，落實社會福利發展計劃

由於社會福利服務的發展往往受到經濟增長速度及社會保障開支的影響，致使許多服務發展政策均未能落實推行。以下年度為例，政府官員已多次向傳媒及政黨表示，因明年政府可用的新資源減少，所以社會福利服務將難以得到改善。

然而，今年經濟低迷、失業率急升，已令家庭服務中心所需處理的個案劇增，政府多年前已計劃將家庭服務中心人手比例改善至一社工對六十五個案的水平，但現已上升至一對七十五至八十的水平，不但令服務質素大受影響，更使許多家庭未能及早取得服務，解決困境。

許多其他社會福利服務的發展亦因資源不足而被迫延誤，例子包括：提供足夠復康及老人院舍以及社區支援服務；改善醫務社會工作服務，達致一社工對九十病床的服務單位。院舍數目不足使急需服務的殘疾人士及長者必須等候多年方能取得服務，對其他家庭成員造成很大壓力，嚴重影響家庭發揮各項功能。同樣，長期病患者面對各種因其長期病而引發的個人及家庭問題，但醫務社會工作者工作過於沉重，卻未能為所有有需要的長期病患者提供輔導服務。

社聯與香港社會工作人員協會及香港社會工作者總工會曾倡議設立三十四億元「社會福利服務發展資金」，在五年內落實推行政府有關發展社會福利服務的承諾，希望政府能積極考慮。近日失業率上升，政府應在社會福利服務投放資源，盡快實踐各項服務發展承諾，助民解困，並同時增加基層市民的就業機會。

檢討社會福利發展白皮書，制訂廿一世紀社會福利發展藍圖

社會福利服務必須能配合社會的需要，為市民提供最合適的服務。隨社會及經濟發展，一九九一年制訂的社會福利發展白皮書已變得不合時宜。許多當時未能預見的現象，例如每年大批新來港人士移居香港、貧富懸殊情況惡化、家庭功能被嚴重侵蝕...等，現在都變成社會服務面對的主要課題。

踏入廿一世紀，香港社會仍需面對不少新挑戰，如何協助家庭重建功能、如何回應資訊科技普及化帶來的影響並加以利用、如何協助基層勞工面對失業及收入下降的危機、如何培育青少年成為未來領袖...等，都是值得進一步探討的課題。過去幾年間，社會福利開支有可觀增長，但服務不足情況仍然嚴重，如何重整發展步伐、重新定位也是市民關注的重要課題。現時每兩年進行的社會福利五年計劃檢討，亦只能建基於九一年白皮書訂下的政策方向，未能對上述現象作全面回應。

建議

- 3.1 政府應設立「社會福利服務發展資金」，在五年內落實推行政府有關發展社會福利服務的政策及承諾。
- 3.2 政府應盡速檢討一九九一年社會福利發展白皮書，為廿一世紀社會福利服務訂定發展方向。

撮要

政府應加強在人力資源的投資，使香港一向最寶貴的資源更能回應經濟低迷及調整期以及過後帶來的各項挑戰，促進香港經濟繼續發展。另一方面，政府應針對失業人士的需要為他們提供輔導及支援服務，協助市民增強處理壓力及危機的能力，增強家庭功能。社聯亦建議政府檢討社會福利白皮書，落實各項社會福利發展計劃，以回應市民的服務需要。

以下為社聯對特區政府提出的建議：

1.1 制訂全面的人力資源政策，回應經濟發展的需要

- 1.1.1 成立就業及培訓委員會，協助政府制訂全面的人力資源政策。
- 1.1.2 根據勞動力市場的供、求狀況及發展趨勢，制訂持續教育政策，設定培訓課程及發展方向。
- 1.1.3 探討香港市民參與培訓的情況及需要，以有效措施鼓勵市民進修。
- 1.1.4 發展全面的學歷評審制度，協助沒有認可學歷的人士，取得認可資歷及進一步提高學歷及技術水平的機會。
- 1.1.5 為中三程度學童開辦多元化的的中四、中五及職業訓練課程，讓他們有更多選擇及發展潛能的機會。

1.2 為不同需要的社群提供持續教育機會

- 1.2.1 每年為 2000 名青少年提供職前訓練及為期三至六個月的試工機會，協助他們投入社會。
- 1.2.2 發展大規模的持續教育課程，特別為學歷較低的人士提供能達致認可程度學歷的培訓機會。
- 1.2.3 為中、小型企業的管理層及僱員提供培訓機會。
- 1.2.4 檢討現時提供持續教育的機制，加強協調，精簡架構。

1.3 資助非政府機構為失業人士開辦就業及輔導服務

- 1.3.1 資助非政府機構在社區層面提供全面的就業及熱線輔導服務，支援失業人士，預防不幸事件的發生。

1.4 為政府外判合約訂立合理條件，保障本地工人

- 1.4.1 以較合理價錢向私營安老院舍買位，禁止聘用外勞，並為其他外判合約訂立最低工資水平。

2.1 增強個人能力，強化家庭角色

- 2.1.1 在中、小學設立「生活教育」課程，協助青少年學習生活所需的知識及發展處理壓力的技巧等。
- 2.1.2 積極發展婚前輔導服務、育嬰及親子課程、以及家庭生活教育。
- 2.1.3 開拓退休前服務及為長者設立成人教育課程，協助長者適應退休後及現代社會生活。

2.2 提供社區支援服務，協助市民消除困難

- 2.2.1 發展及提供有彈性及較長時間的託兒及課餘託管服務。
- 2.2.2 立例規定當辦理離婚的夫婦有 18 歲以下的子女時，必須使用離婚協談服務，並資助非政府機構提供這項服務，以滿足服務需求。
- 2.2.3 設立家庭緊急事故求助熱線，為有緊急事故的家庭提供支援。

2.3 制訂全面的家庭政策

- 2.3.1 制訂以家庭為本的政策，在不同政策範圍訂立清楚政策，以加強家庭的凝聚力，協助家庭發揮互相扶持、育兒養老等應有功能。

3. 落實社會福利發展計劃，檢討社會福利發展白皮書

- 3.1 設立「社會福利服務發展資金」，在五年內落實推行各項社會福利服務政策。
- 3.2 盡速檢討一九九一年社會福利發展白皮書，為廿一世紀社會福利服務訂定發展方向。

Executive Summary

The Government should increase its investment in human resources so that this most valued treasure of Hong Kong could respond to the economic downturn and forthcoming challenges competently and the economic development would not be hindered. On the other hand, the Government should provide necessary counselling and supportive services to unemployed people, improve Hong Kong people's ability to handle stress and crisis and strengthen family functioning. The Council also urges the Government to review the Social Welfare White Paper and implement all planned social welfare services, so as to satisfy people's needs.

The following are the Council's recommendations to the Government:

1.1 Formulate a comprehensive human resources policy consistent with the trends of economic development:

- 1.1.1 establish a Committee on Employment and Training to assist the government in formulating a comprehensive human resources policy;
- 1.1.2 referring to the demand/supply situation and development trends of the labour market, formulate a policy for continuous education;
- 1.1.3 examine Hong Kong people's participation pattern in training programmes and their training needs; and promote continuous education with effective means;
- 1.1.4 develop a comprehensive qualification assessment system to enable people obtain recognised qualification and opportunities for further study;
- 1.1.5 develop a range of secondary 4, 5 and vocational training programmes for secondary 3 students, so that they have more choices and more opportunities for developing their potential.

1.2 Create opportunities for continuous education for people with different needs:

- 1.2.1 provide pre-vocational training programmes with 3 to 6 months' work placement for 2000 youth each year;
- 1.2.2 develop a large-scale continuous education programme, especially for people with less educational background to obtain higher recognised qualifications;
- 1.2.3 provide training opportunities for the staff and management of middle- and small-size enterprises;
- 1.2.4 review existing mechanism for the delivery of continuous education by improving coordination and simplifying the structure.

1.3 Provide funding for NGOs to operate employment and counselling services for unemployed people:

- 1.3.1 provide subsidy for NGOs to provide a comprehensive employment and hotline service in the community level, so as to provide necessary support to unemployed people and prevent tragedies from happening.

1.4 Set reasonable terms for government contracts and protect local employees:

- 1.4.1 a reasonable price should be set for the bought place scheme of elderly residential services and imported labour should not be allowed in homes participating in the scheme; also, a minimum wage level should be set for government contracts.

2.1 Improve personal competence and family functioning:

- 2.1.1 set up “life skills education” programmes in primary and secondary schools to equip the youth with knowledge required for daily life and skills for handling stress;
- 2.1.2 strengthen pre-marital counselling services, parenting courses and family life education;
- 2.1.3 develop pre-retirement and adult education programmes for older citizens, to help them adjust to retirement life and modern society.

2.2 Strengthen community supportive services:

- 2.2.1 develop and provide flexible childcare and after school care programmes with longer operating hours;
- 2.2.2 legislate to require divorcing couples with children aged below 18 to receive mediation service; NGOs should be subvented to provide such service in order to meet the demand for the service;
- 2.2.3 establish an emergency family hotline to provide supportive and counselling services to families with an emergency problem.

2.3 Formulate a comprehensive family policy:

- 2.3.1 formulate a comprehensive family policy and delineate clear policies in different policy areas, so as to enhance family functioning.

3.1 Implement social welfare development plans and review social welfare white paper:

- 3.1.1 establish a “social welfare services development fund” for implementing planned social welfare services in 5 years’ time;
- 3.1.2 review the 1991 social welfare white paper and formulate objectives, plans and targets for the development of social welfare services in the 21st century.

附錄一 香港市民修讀部分時間課程的情況

香港政府統計處在一九八八年的調查⁶顯示學歷較低或年齡較大的市民進修的比率均十分低（見下表）：只有千分之一小學或以下程度的人士在進行調查的一季內有參加部分時間課程，年齡在三十歲或以上的市民亦只有少於百分之一有參加這些課程，而整體市民的參與率則為 2.3%。

教育程度	修讀部分時間課程的百分比 (%)
小學或以下程度	0.1
中學/預科	2.8
大專（包括工業訓練課程）	12.3
學位或以上	5.1
合計	2.3

不同教育程度人士修讀部分時間課程的比率（八八年四至六月）

年齡組別	修讀部分時間課程的百分比 (%)
15 – 19	3.2
20 – 24	6.6
25 – 29	5.1
30 或以上	0.9
合計	2.3

不同年齡組別人士修讀部分時間課程的比率（八八年四至六月）

美國的同樣調查顯示，在一九九五年，近五成大學程度的勞動人口曾參加與工作相關的持續教育課程，小學程度的則有接近一成⁷。在一九九三年，澳洲則有近七成大學程度及兩成小學程度的勞動人口有參加與工作相關的課程。

從上述數字可見，香港學歷較低的市民參與進修的比例（八八年），無論相對於美、澳等地、或本港較高學歷的市民，均處於一個十分低的水平。

⁶ Census and Statistics Department (1989), Special Topics Report No. V. Hong Kong: Government Printer.

⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (1997), Labour Market Policies: New Challenges – Lifelong Learning to Maintain Employability. Paris: OECD.

附錄二 青少年及中老年工友的就業情況

在香港，青年失業率一向偏高，在失業率高企的時期，青年失業情況則更為嚴重：

年齡組別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998
					第三季	第一季	2-4月
15-19	8.1	8.5	12.7	12.5	10.2	13.4	15.6
20-29	2.7	2.5	4.0	3.6	3.4	3.8	4.2
所有年齡組別	2.0	1.9	3.2	2.8	2.2	3.5	3.9

青年失業率⁸ (1993至1998年2至4月) (單位：百分點)

年齡較大的勞動人口較多工作於不斷萎縮的行業以及低技術職位：

職業	年齡組別			合計
	15 - 29	30 - 49	50 或以上	
非技術工人	11.5%	16.6%	34.6%	17.9%
機台及機器操作員 及裝配員	4.3%	10.5%	11.5%	8.9%

行業	15 - 29	30 - 49	50 或以上	合計
製造業	10.7%	13.9%	16.6%	13.4%
建造業	8.3%	10.5%	10.2%	9.8%

不同年齡組別就業人口在部分行業及職業的就業情況⁹

(註：% - 佔該年齡組別就業人口的百分點)

⁸ 統計處歷年綜合住戶統計調查結果

⁹ 統計處 (1998)，綜合住戶統計調查按季統計報告一九九七年十月至十二月。香港：政府印務局。

附錄三 香港持續教育課程機構的角色問題

政府於九六年分別委任顧問公司檢討職業訓練局（職訓局）及僱員再培訓局（再訓局）的職能，以訂定香港人力培訓和再培訓制度的未來發展路向。但政府並沒有同時探討成人教育應有的角色。

上述檢討的主要建議是應該清楚劃分職訓局和再訓局的角色和職責：再訓局應專注為失業人士提供培訓，而職訓局應擴展在職僱員的技術提升訓練。

現時三者提供的訓練有不少不協調的地方，以下是一個明顯的例子：

- ☞ 職訓局與再訓局將於今年九月合辦一項為期九個月的全日制課程，為中學程度以下的失業人士提供通才訓練，內容包括語文及電腦等科目，政府官員並會研究有關訓練資歷能否成為政府認可的入職要求。雖然政府刻意清楚劃分職訓局和再訓局的角色和職責，卻在一年後由該兩個訓練機構合作舉辦課程，使兩局角色再度陷於混亂。
- ☞ 再者，上述課程只是一項基礎課程，表面上更符合成人教育的定義，現在由職訓局與再訓局聯合舉辦，反映政府缺乏清晰的政策方針。
- ☞ 成人教育為 15 歲或以上人士提供中、小學夜校課程，但有關學歷不受政府承認，學員須報考中學會考合格後才算擁有中學程度。若政府以認可上述課程之學歷作為招攬學員的方法，為何不對夜中學採用同等措施？

除職訓局、再訓局及教育署各自為政，各大學現時亦提供不少持續教育課程，與前述三個機構卻沒有正式的溝通渠道。

除了缺乏協調及清晰的發展目標外，現時的培訓課程亦未能為所有不同程度的市民提供培訓機會，舉例：適合中三、四程度的培訓機會不足；職訓局課程較多適合男性學員，而再培訓課程則較能吸引女性參加，但兩者提供的課程程度不同，造成空隙。

附錄四 政府提供就業服務的限制

長期或經常失業的人士在個人心理、情緒及家庭等多方面均遇到不少困難，但勞工處職員卻未能協助求職者解決這些問題。

社聯在九八年六月進行的一項調查則發現，兩成多被訪者曾因失業而與家人產生不和或爭吵，失業時間愈長的人士與家人不和的情況亦愈多，當中男性的比率較高。另一方面，六成被訪者表示自己感到精神緊張或不安。

與家人不和及產生口角	男	女	合計
有	27.0%	18.7%	22.9%
沒有	73.0%	81.3%	77.1%

被訪失業人士因失業而與家庭發生不和的比例

	感到精神緊張、容易暴躁	感到沮喪與不安
有	62.1%	56.7%
沒有	37.9%	43.3%

被訪失業人士因失業而與家庭發生不和的比例

此外，根據社聯的另一項統計，30所家庭服務中心在九八年二月至四月間接獲的個案或電話諮詢中，便有百分之十面對著失業、經濟困難及因而產生的各類問題。

附錄五 近年家庭暴力及虐兒事件數目

從九三年至九七年間，香港家庭暴力及虐兒事件有明顯上升的趨勢，當中涉及傷人、嚴重襲擊、謀殺或誤殺的虐兒及家庭暴力案件分別上升 24% 及 43%¹⁰。

家庭暴力事件種類	1993	1994	1995	1996	1997
涉及傷人的案件	45	56	65	63	76
涉及嚴重襲擊的案件	242	293	324	303	331
涉及謀殺或誤殺的案件	8	9	7	14	14

1993 至 1997 年警方接獲涉及家庭暴力的舉報案件數目（只包括傷人、嚴重襲擊、謀殺或誤殺案件）

虐兒事件種類	1993	1994	1995	1996	1997
涉及傷人的案件	19	23	24	23	24
涉及嚴重襲擊的案件	183	205	228	247	219
涉及謀殺或誤殺的案件	2	10	11	8	10

1993 至 1997 年警方接獲涉及虐兒的舉報案件數目（只包括傷人、嚴重襲擊、謀殺或誤殺案件）

¹⁰ 資料來源：香港特區政府總部保安局局長致社聯總幹事信件（8/6/98）