

# 建立關懷社會 凝聚家庭力量

向香港特別行政區行政長官提交之

周年建議書

香港社會服務聯會

二零零一年七月

# 目錄

撮要	iii
<b>Executive Summary</b>	iv
一、以家庭為中心、以社區為基地	1
二、現代家庭的危機	2
三、以家庭為首的政策措施	6
四、推動社區參與 凝聚關懷力量	16
五、建議	22
附錄一 Family Policy Impact Checklist	27

# 鳴謝

香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心

香港中文大學學生會崇德社

# 撮要

去年，社聯發表社會發展指數，指出家庭團結是十四個社會發展領域中唯一出現嚴重倒退的項目，而香港離婚數字的上升速度更令香港人感到極為憂慮。

世界各地在過去三十年間不斷面對家庭解體的壓力，香港家庭面對的危機則比很多地方更為尖銳化，因為除了各種全球性因素外，香港家庭還要面對各種嚴峻考驗，包括：中西文化不同帶來的衝突、金融風暴後持續經濟低迷對低下階層的打擊、市民跨境就業造成家庭分隔、內地兒童來港帶來的照顧問題等。

香港社會對家庭有很大期望，但許多家庭卻有心無力，不但未能發揮應有功能，不少更面臨家庭破裂。社聯的調查顯示八成半市民認為「香港家庭問題愈來愈嚴重」，可反映問題的嚴重性。香港社會應該盡力為家庭提供支援，協助他們發揮功能，防止問題惡化，否則家庭的責任便需由社會負起。

社聯認為政府應該積極回應家庭的危機，**將家庭作為施政的首要考慮**，在各項政策措施中加入「強化家庭」的觀念。我們並建議政府採納「**以家庭為中心、以社區為基地**」的策略，與第三部門合作，發動社會各界積極響應，加強社區支援網絡，強化家庭功能。第三部門對回應社會問題的角色及貢獻，已得到社會及政府廣泛認同，其中社會服務團體更可動員其他團體及市民參與服務社會，體現互相接納、互相關懷的精神，促進社會和諧。

我們建議政府：

1. 將「支援及強化家庭功能」訂為主要的施政方針，在各項政策措施中加入家庭觀念，建立關懷家庭及家庭友善的社會環境。
  2. 在各區成立「社區照顧基金」，資助各區推行強化家庭及發展社區的計劃。
  3. 推動第三部門的發展，促進第三部門與政府及商業機構的合作，包括協助社會服務團體發展與商界的夥伴合作關係、鼓勵市民參與義務工作等。
  4. 加強為家庭提供社會服務，包括改善綜援制度及家庭輔導服務、支援熱線電話輔導服務、加強精神病康復者續顧服務、增加庇護中心及避靜中心等。
  5. 推動有關家庭的研究，設立研究基金及成立「家庭研究中心」。
  6. 鼓勵私人機構捐助社會服務團體，積極參與提供社會服務。
  7. 推動社會建立「家庭友善」的工作環境，協助僱員在家庭發揮應有的功能。
- (以上各項建議的詳細內容刊於第五章「建議」內。)

# Executive Summary

Last year, the Hong Kong Council of Social Service (HKCSS) released the Social Development Index 2000 and pointed out that the surging divorce rate was alarming and “family solidarity” was the only developmental sector which had recorded very substantial social losses.

The crisis of family disintegration is prevailing across the world over the past 30 years. But problems faced by Hong Kong’s families are even more acute since Hong Kong does not only suffer from various global factors as other territories do. Hong Kong’s families have also experienced the conflicts arising from the differences between Chinese and Western culture, persistent economic recession and its impact on low-income families, separation of family members caused by cross-border employment, child care problems arising from children coming from mainland China, etc.

Our society expects families to perform many functions, but many families are not empowered to do so and many even face the problem of family breakdown. According to HKCSS’ survey, 85% Hong Kong people considered that “Hong Kong’s family problems had become more and more serious.” This definitely reflected the severity of the problem. We believe that our society should provide all necessary support to help families perform their functions, otherwise families’ functions will be shifted to the society.

HKCSS suggests that the Government respond proactively to family crisis, **put families first in all its actions**, and add a family perspective to all its policies and programmes. We suggest that the Government adopt a **“family-centered and community-based”** strategy. The Government should work with the Third Sector to engage the support of all different sectors and to strengthen community support network and family functioning. In fact, the Third Sector’s roles and contributions in responding to social problems have already been widely recognised by the society and the Government. With social service organisations performing a bridging role, the Third Sector promotes mutual respect, mutual concern and social cohesion.

HKCSS recommends that the government:

1. **Adopt “support and strengthen family functioning” as its major policy objective** and add a family perspective to all government policies and programmes, so as to build a caring and family-friendly environment.
2. **Establish a “Community Care Fund” in each district** to support community initiatives targeted at strengthening families and communities.
3. **Promote the development of the Third Sector** and enhance their collaboration with government and the business sector, including: assist social service agencies to develop partnership with business enterprises, promote volunteerism, etc.
4. **Strengthen social services for families**, including: improve CSSA system and family counselling service, support hotline counselling service, strengthen aftercare service for ex-mental patients, increase shelter and time-out centres, etc.
5. **Support family-related researches**, including: establish a research fund and a family research centre.
6. **Encourage private organisations to support social service organisations** by donations and participation in the delivery of social services.
7. **Facilitate the development of a family-friendly working environment** in order to help employees perform their family duties.

(For details of the above 7 items, please refer to Chapter 5 Recommendations.)

# 一、以家庭為中心、以社區為基地

1. 去年，行政長官在施政報告中提出特區政府的社會政策理念，以仁愛及平等機會為基本價值，論說政府在社會發展方面的四個責任，並在多個政策範疇作出具體承諾，包括要求各項社會政策都要考慮到青少年的需要、撥款十多億元創造七千個就業機會等。
2. 對香港來說，這幾個承諾是大膽及前所未有的：香港政府一向沒有一套清晰明確的社會政策理念；高度分工、運行責任制的政府架構，甚少明確要求各項政府政策均必須兼顧某一社群的需要；講求市場機制的政府亦從來不會為增加就業機會而製造職位。施政報告作出的承諾反映特區政府對社會發展的基本承擔，而這些積極進取的政策措施亦能夠正面回應社會的需要，得到市民大眾的支持。
3. 然而，行政長官提出的社會政策理念卻缺乏兩個重要的元素，未有觸及在中國文化一向極為重要的「家庭」，亦沒有動員「社區」資源建設社會的遠景。這兩個欠缺的元素亦正是這份周年建議書所提出的兩項重點：
  - 3.1. **政府施政以家庭為中心，促進家庭發揮應有功能，包括為家庭成員提供安全感、愛、關顧、庇護、舒適、穩定、自尊、教育、責任感及滿足感，滿足成員在物質、身體、精神及心靈的需要<sup>1</sup>。**
  - 3.2. **以社區為基地，推動第三部門與政府及商界的合作，提供社區服務，加強社區支援網絡，發揮社區照顧、助人自助的精神。**

上述策略將更有效地落實政府施政的目標：「提升社會所有成員的福祉，建立一個各社群高度融和的社會<sup>2</sup>。」

4. 在這份建議書裏，我們會先探討香港家庭面對的危機、將家庭放在首位的政策措施以及推動社區參與的策略，最後提出一些具體可行的建議。

---

<sup>1</sup> 有關家庭功能，參考 Vienna NGO Committee on the Family (1996). *Integrating Family in Social Progress and Development*, p.3.

<sup>2</sup> 香港特別行政區政府 (2000)。 *行政長官施政報告 - 以民為本 同心同德*。香港：政府印務局，p. 13。

## 二、現代家庭的危機

5. 工業化使許多國家及地區在過去二、三十年間不斷面對家庭解體的壓力，除了離婚數字不斷上升外，愈來愈多家庭失去基本功能，並逐漸由學校、政府、媒介等組織取代其應有的角色<sup>3</sup>。然而，家庭解體及其功能減弱所帶來的壓力，在近年全球經濟一體化及資訊科技急速發展的浪潮下，更見凸顯及難以阻擋，各工業國家及城市均面對經濟轉型、貧富差距擴大、工人工作不穩定、家庭成員角色及權力轉移等現象<sup>4</sup>。因此，愈來愈多國家開始為強化家庭功能而推行各種積極的政策措施，將家庭作為施政的首要考慮，推動社會研究以掌握家庭危機及檢視各項政策措施的成效，並推動社會各界共同參與強化家庭功能。
6. **香港家庭面對的危機，與很多大城市類同，但在很多環節卻又比其他地方嚴重**：九七年後持續的經濟衰退使低下階層更見捉襟見肘、市民移居海外或跨境就業造成家庭分隔、內地來港兒童的照顧問題等，都使香港的家庭問題更為明顯及尖銳化。
7. 社聯與香港理工大學在今年五月進行的調查顯示<sup>5</sup>，**八成半市民認為「香港家庭問題愈來愈嚴重」**，可見香港市民亦深深體會家庭面對的危機。究竟市民的印象是否準確，以下我們嘗試從一些客觀數據及社會現象探討香港家庭及其成員面對的各種挑戰：
  - 7.1. **以核心家庭為主，家庭支援減弱**。約六成半香港的家庭屬於核心家庭，其數目由八一年只有 68 萬個上升至九六年 118 萬個<sup>6</sup>，上升超過七成。另一方面，年青一代在組織家庭時往往因負擔能力或其他原因而搬遷到新發展區，遠離上一代，更進一步削弱對雙方（包括幼兒及長者）的支援及照顧能力，亦增加對社會服務的需求。

---

<sup>3</sup> Popenoe, D (1988). *Disturbing the Nest: Family Change and Decline in Modern Societies*. New York: A. de Gruyter.

<sup>4</sup> Asia Pacific Forum on Families (APFAM) (2001). *A Strategic Plan for Families in the Asia Pacific Region*. Australia: APFAM.

<sup>5</sup> 香港社會服務聯會及香港理工大學社會政策研究中心 (2001)。《市民對參與社會服務及家庭政策的意見調查研究電話訪問數據初步分析》，p. 5。

<sup>6</sup> 一九八一年人口普查及一九九六年中期人口普查資料。

- 7.2. **離婚數字不斷上升，單親家庭數目增加。**過去二十年離婚數字上升超過5倍<sup>7</sup>，現時每年離婚個案達一萬三千宗以上。離婚數字上升，單親家庭數目亦應相應增加，可惜香港沒有完整及可靠數據記錄單親家庭數目。單親家長需要一身兼兩職，其壓力已比雙親家庭大許多，但他們還要在很多基本生活環節上，例如在租住私人樓宇及尋找工作方面，面對歧視的目光和對待，社會實在需要對單親家庭提供更多的支援。
- 7.3. **已婚婦女就業率上升。**雖然過去二十年女性的勞動力參與率沒有顯著改變，但已婚女性的勞動力參與率則從八一年40.9%上升至九八年45%<sup>8</sup>。這現象可能反映香港社會男女比以前平等，亦可能反映基層家庭已較難依賴一人工作維持全家支出，但不少調查亦顯示已婚婦女在工作之餘仍需兼顧照顧家庭的責任。另一方面，家庭亦更多依賴社會服務或家庭傭工，負起照顧幼兒及長者的責任；香港的外籍家庭傭工達十七萬，許多家庭均依賴他們長時間照顧兒童，但香港卻沒有研究會否對兒童成長帶來正面或負面的影響。
- 7.4. **兒童缺乏愉快的成長環境。**出生率及家庭子女數目下降，意味香港家庭對兒童的照顧可以更全面周到，但兒童成長過程中缺乏適齡玩伴，對其性格及人際關係的培養均可能造成影響，而兒童需要家長更多注意，卻往往因為家長工作或其他原因而不能獲得滿足。近期一項國際研究指出，香港有九成半兒童在被訪時表示自己並不快樂<sup>9</sup>，本地研究則顯示香港學校壓力大、父母與子女缺乏溝通了解，對兒童健康成長造成負面影響。這些現象均不容忽視。
- 7.5. **青少年缺乏發展空間。**青少年參加狂野派對及濫用藥物的現象引起社會關注，不少人認為現今青少年缺乏目標理想，對他們灰心失望。但許多經常接觸危機青少年的青年工作者均認為，種種現象祇是病徵，真正的病因可能在家庭、學校及社會。如果青少年有更多發展及肯定自我的空間，以及融洽的家庭關係，相信許多青少年「問題」均會自動消失。聯合國兒童權利委員會特別關注香港青少年精神健康及自殺問題<sup>10</sup>，本地多項研究亦顯示兩成香港青少年有情緒及行為障礙問題<sup>11</sup>，要改善這些現象並不容易，我們必須給予青少年更多認同感及機會，同時亦應該給

<sup>7</sup> 香港社會服務聯會 (2000)。《香港的社會發展 – 未完的一章 (撮要)》。香港：香港社會服務聯會。

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> 新報 (4/3/2001)。《港青少年僅半成開心》，p. A2。

<sup>10</sup> UN Committee on the Rights of the Child (10/96). *Thirteen Session – Concluding Observations fo the Committee on the Rights fo the Child: UK: Dependent Territories (Hong Kong)*.

<sup>11</sup> 香港社會服務聯會 (1999)。《為年輕人締造理想的社會環境 – 向香港特別行政區行政長官提交之周年建議書一九九九》，p. 4。



予香港的家庭更大空間，發揮應有的功能。

- 7.6. **長者扶養比上升**。由於香港人的平均預期壽命上升，而出生率則不斷下降<sup>12</sup>，統計處估計長者扶養比率將在未來三十年間增加一倍<sup>13</sup>，反映香港人及香港家庭對照顧長者所分擔的責任將會不斷增加。然而，香港社會的發展趨勢反而顯示香港家庭的承受力將愈來愈低，一方面獨居長者的數目不斷上升<sup>14</sup>，反映家庭未有作出照顧長者的準備，另一方面基層家庭收入下降亦削弱他們照顧長者的能力。
- 7.7. **家庭暴力、虐兒、虐老及虐待配偶事件不絕**。從警方的資料顯示，與家庭糾紛有關的傷人及嚴重毆打案平均每日十宗，兇殺案則平均每十日一宗<sup>15</sup>；社會福利署的有關係統則顯示，每日有超過一宗虐兒及三宗家庭暴力個案向其呈報，兩者均有不斷上升的趨勢；至於虐待長者的情況，近期不少團體及媒介亦反映許多令人髮指的個案，但香港暫時沒有機制收集有關數字。事實上，在種種社會文化觀念影響下，上述呈報系統顯示的各類家庭暴力事件數字往往只是冰山一角。
- 7.8. **貧窮情況日益嚴重，直接影響兒童成長及家庭生活**。根據社聯「社會指數計劃」的數字顯示，整體香港市民中 16.3% 屬於低收入戶，而兒童及長者的比例則更遠遠超越此數，十五歲以下的兒童有 23.1% 屬於低收入戶，而長者比例更高達 33.7%<sup>16</sup>。「社會發展指數」的數據又顯示，低收入與失業有莫大關係，低收入住戶的失業率達兩成，是整體社會的四倍。另一方面，綜援個案數字在九十年代起即不斷上升，失業個案的升幅尤其突出，直至九九年政府推行綜援檢討建議後，失業個案數字則不斷下降，但此現象亦使人憂慮有關措施會否令一些有需要申領的人士放棄申領，繼而造成更嚴重的社會問題。
- 7.9. **工作時間偏長，難於兼顧家庭**。自金融風暴以後，勞動人口的工作時間有上升的跡象，在九七年第一季每周工作 60 小時或以上的就業人口有 43 萬 (佔所有就業人口的 13.8%)，但二零零零年第四季則有 62 萬人 (18.9%)。不少基層工人如物業管理員、清潔員等，每天工作時間達 10 – 12 小時，根本無法再分配時間照顧家人及子女。一項國際調查亦顯示，

<sup>12</sup> 統計處資料，一九八一年的粗出生率為每一千人 16.8，一九九八年則為 7.9，下降 53%。

<sup>13</sup> 政府統計處 (2000)。《香港人口推算 2000 – 2029》。

<sup>14</sup> Lee, M.K. (2000). *Hong Kong's Family Trends and Their Policy Implications*. Presented in the Seminar on HK's Families in Transition: Trends and Policy Implications organised by the HKSAR Central Policy Unit.

<sup>15</sup> 香港社會服務聯會 (1999)。《為年輕人締造理想的社會環境 – 向香港特別行政區行政長官提交之周年建議書一九九九》，p. 8。

<sup>16</sup> 香港社會服務聯會 (2000)。《香港的社會發展 – 未完的一章 (撮要)》。香港：香港社會服務聯會。

香港工人的工作時間偏長，全球排行第七<sup>17</sup>。如何平衡工作及家庭生活是世界各地十分關注的課題，但香港對此卻漠不關心，而長工時更已變為理所當然。我們的社會似乎只重視短期的效益，忽略家庭對下一代成長的重要性，亦忽略持續發展對香港長遠發展的意義。

- 7.10. **自殺個案數字上升**。自殺個案數字在過去幾年持續上升，由九八年 868 宗上升至去年 915 宗<sup>18</sup>，升幅 5%。但其中現象卻不容忽視：自殺個案中有四成爲失業者，是否反映香港社會的不安全感或政府安全網有不足之處？燒炭自殺個案上升，是否反映有計劃地結束生命的人士增加，自殺的決定並非一時衝動？本港長者自殺率在世界上一直排行甚高<sup>19</sup>，是否反映香港的家庭無能力或不願意照顧年老父母？家庭主婦自殺個案由九八年 98 宗上升至二零零零年 157 宗<sup>20</sup>，是否反映家庭成員間的疏離或家庭生活的壓力？過去三年最少已有九宗牽涉父母及年幼子女的倫常慘劇<sup>21</sup>，造成 24 人死亡，又是否反映自尋短見者對社會的不信任，怕子女得不到應有照顧？無論如何，香港社會應該正視此問題。

## 小結

8. 上述討論簡略地點出現代家庭危機的一些現象或表徵，沒有深入分析各種現象的社會成因及長遠影響。事實上，香港十分缺乏有關家庭的研究，現有數據亦往往十分零散<sup>22</sup>，許多重要的研究範圍都沒有進行有系統、長遠或追蹤式的研究，包括：家庭成員關係、家庭功能與兒童成長的關係、社會服務對家庭凝聚力的作用、社會價值觀對家庭功能及成員關係的影響、社會政策對家庭的影響等。在缺乏一幅清晰圖像的情況下，難以設計有效及針對性的政策措施。我們認爲，**政府應在現階段盡快將「強化家庭」納入其社會政策理念，並與第三部門合作，發動社會各界積極響應，再透過其他具體措施加強家庭功能。**我們將在下一章討論香港和世界各地的政策措施，再在最後一章提出具體建議。

<sup>17</sup> 成報 (7/6/2001)。“港人每周工作 52 小時全球第七”，p. A5。

<sup>18</sup> 歷年死因裁判庭報告 1998，1999 及 2000 年。

<sup>19</sup> Chi, I., et. al. (1997). *Elderly Suicides in Hong Kong*. Hong Kong: Befrienders International.

<sup>20</sup> 明報 (8/6/2001)。“主婦自殺人數僅次失業者 媽媽的心病”，p. A6。

<sup>21</sup> 明報 (21/4/2001)。“疑夫不忠 病婦偕子燒炭亡”，p. A3。及 明報 (11/6/2001)。“煤氣爆炸揭倫常三屍案”，p. A1。

<sup>22</sup> 香港大學社會工作及社會行政學系在 2000 / 2001 年間爲社會福利署推行「家庭服務檢討」，亦曾在其中期報告中指出香港有關家庭研究的數據既分散又不齊全 (scattered and fragmented)。

### 三、以家庭為首的政策措施

9. 生福利局局長楊永強醫生在今年五月十六日回應有關家庭政策的動議辯論時表示<sup>23</sup>，政府政策已考慮及照顧到對家庭的影響，亦已透過不同方法為家庭訂定全面的政策，楊醫生並提出一些有關社會福利、僱傭條例、薪俸稅制度、教育及房屋等不同政策範疇的例子，顯示政府對家庭的照顧及支援。
10. 然而，政府並沒有一套明確的家庭政策，去年提出的社會政策理念亦欠缺家庭觀念 (family perspective)，未能為各政府部門訂定支援及強化家庭功能的目標及策略。在缺乏一套清晰指引的情況下，政府難以確保各項政策均有共同目標，可以互相配合、互相補足，而非互相矛盾、互相抵銷，亦難以確保各項政策均適時回應社會及經濟改變下家庭的處境。
11. 市民未能感受政府支援家庭的決心，卻感到個別政策措施對家庭造成壞的影響，自然感到失望及不滿。我們將在下一節對此作出討論。

#### 政策影響家庭發揮功能

12. 社聯委託香港理工大學進行的民意調查，隨機抽樣訪問了五百多名市民，其中九成以上 (91.4%) 市民均認為政府制訂政策時應先評估對家庭的影響<sup>24</sup>，但市民普遍認為政府政策未能符合家庭的福祉。該調查訪問市民對經濟、勞工、教育及醫療政策的看法，結果大部分受訪市民均認為這些政策對家庭有影響：

	被訪者認為有關政策對家庭有影響	被訪者認為有關政策對家庭沒有影響
經濟政策	89 %	11 %
勞工政策	85 %	15 %
教育政策	84 %	16 %
醫療政策	74 %	26 %

<sup>23</sup> Yeoh, E. K. (2001), speech in response to the motion debate on Family Policy in the Legislative Council of 16/5/2001, downloaded from <<http://www.info.gov.hk/gia/200105/16/0516316.htm>> on 24/5/2001

<sup>24</sup> 香港社會服務聯會及香港理工大學社會政策研究中心 (2001)。市民對參與社會服務及家庭政策的意見調查研究電話訪問數據初步分析，p. 5。

13. 認為這些政策對家庭有影響的被訪者中，大部分均認為這些影響是負面而非正面的，只有醫療政策例外：

	被訪者認為有關政策對家庭造成好影響	被訪者認為有關政策對家庭造成壞影響
經濟政策	23 %	77 %
勞工政策	20 %	80 %
教育政策	34 %	66 %
醫療政策	52 %	48 %

14. 從以上結果可見，雖然政府表示其政策已考慮家庭的因素，但市民卻有不同看法。以下，我們以幾個政策範疇作例子，分析這些政策如何影響家庭。<sup>25</sup>

### 14.1 公屋政策

14.1.1 公共房屋政策是香港極為重要的公共政策。香港的出租公屋系統為全港三成半居民提供廉價的居所，對香港的基層家庭有重要而正面的作用。近年房屋委員會推行「家有長者」、「新市樂天倫」等計劃，鼓勵及協助子女照顧年老親屬，都是積極的家庭政策。

14.1.2 雖然公共房屋解決了不少基層市民的住屋需要，但其設計卻沒有充分考慮家庭的其他需要，例：雖然有「家有長者」等計劃，但長者的成年子女若原先沒有戶籍卻不能加入戶籍，照顧年老父母；公屋單位面積太小，使家庭成員缺乏生活空間，易生磨擦，而活躍好動的年輕人亦較不願意留在家裏；公共屋設施不足，缺乏娛樂運動的設備，使居民需要在其他地方獲取所需服務。這些問題都直接或間接影響家庭發揮功能以及家庭成員關係。

14.1.3 此外，城市規劃亦直接影響家庭發揮功能。位處新市鎮的公共屋由於交通不便及缺乏就業機會，致使居民每天需要用很長時間長途跋涉到市區工作，將原本用於照顧家人、與家人相聚、與兒童建立親子關係的時間花在交通上，而交通開支亦十分高，結果不但對家庭造成多方面的影響，更引發許多青少年問題。屯門新市鎮便是最典型的例子。

<sup>25</sup> 有關討論，可參考由香港社會服務聯會在二零零一年五月十五日舉行的「凝聚家庭力量高峰會」及會議前的五次工作坊。上述會議及工作坊共有數百位來自社會福利、教育、家長、政府及商業界別的參加者，甚具代表性。

## 14.2 教育政策

14.2.1 香港自一九七八年起推行九年強迫及免費教育，令所有適齡兒童均可接受基礎教育，而大學資助及貸款計劃亦令大部分學生可以負擔大專學費。這些都是宏觀教育政策的重要指標，亦包括照顧基層家庭需要的政策目標，屬於家庭政策的一個例子。

14.2.2 然而，香港的教育及考試制度卻對學童及其家庭造成極大影響。功課、考試及升學帶來的壓力，不但令學童感到吃不消，亦經常成為家長與子女磨擦及發生衝突的導火線，嚴重影響彼此的感情、信任及家庭生活。

14.2.3 過去幾年的教育改革已開始嘗試減低學童功課壓力，增加學習興趣，發展全人教育，但改革卻沒有加入家庭觀念，亦忽略家庭的情況。例如在推行全方位學習的時候，沒有考慮貧窮家庭的處境，學童因無法負擔而減少參加課外活動，結果不能得到足夠的學習及發展機會，部分學校更因此自行籌款資助學生參加課外活動<sup>26</sup>，可見有關政策未能全面照顧各種家庭的需要。

14.2.4 除了課程內容外，一些行政安排亦未能照顧到家庭的需要。舉例現時中、小學及幼稚園在紅色暴雨訊號下停課，但家長卻仍要上班，無法照顧子女，有些家長則因為告假照顧子女而被僱主扣除薪金及勤功獎，影響家庭收入。紅雨停課的措施以學童安全為首要考慮，假設家庭可以隨時負起照顧兒童的責任，卻沒有考慮現時許多雙職家庭的情況，亦沒有考慮有沒有足夠的配套服務<sup>27</sup>。

14.2.5 現今社會傾向將教育兒童的責任全推給學校，但其實家庭仍然是照顧及教育兒童最重要及最有效的一環，因此各項教育政策及措施均應有一套清晰的家庭觀念，以及清楚掌握家庭的能力及責任。<sup>28</sup>

## 14.3 勞工政策

14.3.1 現時勞工政策 / 法例中有關產假的安排，對於剛生育的就業女性，無論在個人身心健康及照顧初生嬰兒兩方面，都十分重要。但這卻

<sup>26</sup> 明報 (1/7/2001)。“伯裘校長捐28萬津助窮學生課外活動”，p. A2。

<sup>27</sup> 在現有服務中，幼兒中心可以為0-6歲幼童提供暫託幼兒服務（全港名額約五百），但6歲以上的小學生則沒有這種暫託服務。

<sup>28</sup> 有關討論可參考香港社會服務聯會「凝聚家庭力量」高峰會教育、學校與家庭工作坊（17/4/2001）的討論摘要。

不是完整的家庭政策，因為將照顧嬰兒的責任全放在母親身上，忽略了父親的角色。

14.3.2 香港奉行自由市場經濟，政府推行積極不干預政策，不會隨便介入市場運作及勞資關係。但近幾年就業人口的工作環境有極大改變，低收入家庭的收入在三年間下降三成<sup>29</sup>，而兩成工人每周工作六十小時或以上，對個人健康及家庭生活又造成很大影響，政府的勞工政策又應否作適當的調整？社聯的調查發現大部分市民都認為勞工政策對家庭造成壞影響，政府又應如何回應？

14.3.3 行政長官在今年六月十四日宣布，房屋署將研究把外判的管理工作由兩更制改為三更制，意味工人每天工時由 12 小時減至 8 小時，這是十分正確的決定。但政府可否透過鼓勵、立法或其他措施，讓所有就業人口及其家庭受惠？社聯在去年周年建議書中曾對訂定標準工時的好處作出分析<sup>30</sup>，世界各地政府及社會均積極倡導「工作及家庭的平衡」，鼓勵僱主提供「家庭友善」的工作環境，香港政府亦應該積極作出研究。

14.3.4 香港政府作為全港最大的僱主，應該帶頭為員工提供「家庭友善」的工作環境。政府現已使用彈性上班時間，在紀律部隊更設有福利主任的制度，政府應考慮進一步開設更多兼職職位以方便需要照顧家人的公務員、在各部門設立福利主任以照顧公務員及其家庭的需要、設立侍產假等。

14.3.5 最後，過去十年間從香港到內地工作的人數不斷上升，兩地分隔對家庭功能及關係造成很大影響，政府應該推行一些積極措施，如在上海等最多港人工作的城市，鼓勵或資助開辦港式學校，以方便在內地工作的港人可選擇全家搬往當地居住。<sup>31</sup>

## 14.4 文化及娛樂政策

14.4.1 文娛康體活動對促進個人身心健康及家庭和諧有十分重要的作用，但香港社會對此卻十分忽視。在市政及區域市政局仍然存在的時期，經常出現政策及資源不配合的現象<sup>32</sup>，在解散兩局後又沒有一個專

<sup>29</sup> 香港社會服務聯會 (2000)。《促進基層勞工就業 全面提升競爭能力 - 向香港特別行政區行政長官提交之周年建議書二零零零》，p. 8。

<sup>30</sup> 同上，p. 26。

<sup>31</sup> 參考香港社會服務聯會「凝聚家庭力量」高峰會 (15/5/2001) 有關收入、就業、僱主與家庭資料文件。

<sup>32</sup> 在九九年前，市政及區域市政局管理全港文康設施，為市民提供有關活動，但與政府主管文康政策的

責的政策局負責文康政策，改由民政事務局兼顧。結果，文康事務一直得不到重視，社會亦忽視文康活動對個人及家庭的重要性。

14.4.2 香港的家庭往往未能滿足青少年及兒童在文康活動的需要，多項研究均指出家長不懂得為子女安排適當的活動，亦不會參與他們的活動，多數年輕人日常主要活動是觀看電視或玩遊戲機等個人化活動，只有少數家庭在假日帶同子女到公園或遊樂場等地方玩耍<sup>33</sup>。除了家長缺乏有關知識或意識外，香港社會（包括政府及私人）提供的文娛康體設施不足亦是重要因素，較接近市區的文康設施每逢周末及假日都十分擠迫，家庭缺乏足夠活動機會及空間，只好以參觀樓盤或逛商場等活動消磨時間，未能參與一些可以加強家庭關係及促進青少年及兒童發展的活動。

14.4.3 香港現時有非政府機構與地產發展商合作，在私人屋苑舉辦親子活動，成績有目共睹，但資源有限難以惠及所有家庭，政府康樂及文化事務處應可在這方面扮演更積極角色。然而，該處的目標使命中並沒有加入家庭觀念，其十八區辦事處在今年八月舉辦數以千計的康樂活動中，亦只有十多個是以家庭為參加對象<sup>34</sup>，平均每區不及一個。

14.4.4 另一方面，青少年活潑好動，需要很大的活動空間，但香港居住環境狹窄，公共屋 設施不足，不能滿足他們的需要；年輕人喜歡嘗試新玩意，但一些時下流行的玩意如 para para 舞、滑板等卻十分缺乏場地。在缺乏康樂設施及活動的情況下，很多青少年會在商場或球場等地方流連，或參加狂野派對，令家長擔心他們結交損友及誤入歧途，家庭衝突亦常因此產生。

14.4.5 香港社會應該為兒童及青少年提供更多活動及多元化的發展空間，亦應該舉辦更多針對家庭的活動以加強家庭凝聚力。

## 14.5 社會福利政策

14.5.1 香港的社會福利服務政策分為兒童、青少年、長者、殘疾人士及家庭等多個範疇，各為其服務對象提供針對性的社會福利服務，經過二、三十年的發展已有相當規模。然而，各類服務的提供仍然相當分割，

---

文康廣播局卻無直接從屬關係。

<sup>33</sup> 參看：智樂兒童遊樂場協會有關小學生遊戲方式的調查報告（1999）及 Bayard Presse Asia (1999). *How do children aged 2 to 12 spend their leisure time in Hong Kong - Survey Report*. HK: Taylor Nelson Sofres.

<sup>34</sup> 參看康樂及文化事務處網頁（17/6/2001）。部分區域的網頁只有七月份的活動資料。

傾向將個別服務對象從家庭中抽出來提供服務，而欠缺清晰整全的家庭觀念。一方面政府的資助亦沒有為社會服務團體提供足夠的空間以服務整個家庭<sup>35</sup>，另一方面提供服務的團體亦未必有整體的家庭政策，指引服務的設計及提供<sup>36</sup>。

14.5.2 事實上，政府在近年推行多個主要的服務檢討（包括老人及青少年服務），亦沒有在各種服務加入家庭觀念，近期推行的家庭服務檢討亦只著重對八種家庭服務，沒有一併檢討現時其他服務對支援家庭的作用。社聯最近幾年一直倡議政府全面檢討社會福利服務政策，制訂社會福利服務白皮書或發展藍圖，到現在仍然沒有進行。

14.5.3 除了社會福利服務外，綜合社會保障援助制度亦沒有充分考慮家庭的需要。舉例：申請綜援的人士除了面對財政困難外，亦有其他個人或家庭問題，但現時處理綜援申請的程序只會考慮申請人的財政困難，而不會轉介有需要的申請人接受其他家庭服務；現時綜援制度要求與子女同住的長者必須全家一起申請綜援，間接引起長者與家人之間的矛盾，影響兩者關係，更有長者因而搬離家庭獨居以領取綜援。

## 以家庭為首要考慮的政策措施

15. 「家庭」一向被視為社會的基本單元，扮演十分重要的社會功能。自八十年代起，國際社會清楚意識到家庭面對的各種危機，同意透過共同的力量支援及強化家庭，聯合國並將一九九四年訂為「國際家庭年」，積極推動世界各國政府，在國家及地區層面，以有效的政策措施強化家庭功能。其後多個主要的聯合國或國際大會亦再次重申強化家庭的重要性的決心，包括：

- 一九九四年「人口及發展國際會議」建議，確保所有社會及經濟政策能回應家庭及其成員各種不同及轉變的需要以及他們的權利，為他們提供所需的支援及保護，尤其是處於最弱勢的家庭及其成員<sup>37</sup>；
- 二零零零年聯合國大會再次呼籲各國政府建立一個「家庭友善」的社會，並以不同層面的工作強化家庭，包括鼓勵研究機構及民間團體作出研究及參與設計策略措施<sup>38</sup>。

<sup>35</sup> 舉例：政府與機構簽訂有關青少年服務的協議便不包括青少年的家庭。

<sup>36</sup> 參考香港社會服務聯會「凝聚家庭力量」高峰會政府與社區支援工作坊（20/4/2001）的討論摘要。

<sup>37</sup> United Nations (1995). *Idem and Compilation of Family – Specific Recommendations of the Global Conferences of the 1990s*.

<sup>38</sup> United Nations General Assembly (20/1/2000). *Resolution Adopted by the General Assembly – Follow up*



16. 世界各國因應其社會文化及特式，制訂不同的政策措施以支援家庭。聯合國的研究亦指出，「家庭政策」並不是一個單一的觀念，具體措施則包括法例、規例、公共計劃及福利等。我們參考過聯合國及其他國家的相關文獻後<sup>39,40</sup>，總結得到以下幾個值得香港借鏡的主要策略：

### 16.1 明確的社會議程

16.1.1 不少政府均有提出明確的社會議程，以維護及強化家庭功能為施政目標，並積極考慮各種政策對家庭的影響。常見的例子包括：

- 法國、瑞典、匈牙利等國家有明確的家庭政策<sup>41</sup>，以法國為例，該國對支援家庭照顧幼兒有清晰的社會共識和原則，政府在設計相關政策措施（如家庭收入補助）時亦明確地運用這些原則。
- 愛爾蘭成立家庭事務委員會，負責檢視各項政策及法例對家庭的影響；美國明尼蘇達州在訂定每一項政策時，都必須評估該政策對家庭的影響<sup>42</sup>；英國政府亦在九十年代成立的部長小組（Ministerial Group on the Family），全面探討各項政策措施對家庭的影響<sup>43</sup>。
- 澳洲在去年宣布其「強化家庭及社區策略」，同時成立基金推動有關工作<sup>44</sup>。

16.1.2 另一方面，不少團體亦已發展有關進行家庭影響評估的方法，可供香港借鏡，例如美國一個全國性關注家庭適應力的組織（National Network for Family Resiliency）已發展一套家庭政策影響評估清單（Family Policy Impact Checklist），詳情可參考附錄一。

16.1.3 除了上述例子外，不少國家在其勞工或有關政策中加入支援家庭的觀念，我們將在第三段作出介紹。

---

to the International Year of the Family (A/RES/54/124).

<sup>39</sup> UN Department of Economic and Social Affairs (2000). *Families and the World of Work: Four Countries Profiles of Family-Sensitive Policies*. 介紹阿根廷、埃及、印度及荷蘭的有關政策。

<sup>40</sup> UN Department of Economic and Social Affairs (2001). *Approaches to Family Policies: A Profile of Eight Countries*. 介紹愛爾蘭、馬來西亞、毛理求施、紐西蘭、挪威、巴拿馬、南非及千里達的家庭政策。

<sup>41</sup> Kamerman & Kahn (1978). *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. NY: Columbia University Press.

<sup>42</sup> 羅致光議員辦事處 (2001)。 *家庭政策諮詢文件*。

<sup>43</sup> United Kingdom Home Office (1998)。 *Supporting Families (A Consultation Document)*.

<sup>44</sup> 參看澳洲 Department of Family and Community Services 網頁 (<http://www.facs.gov.au>)。

## 16.2 專責部門及委員會

16.2.1 不少國家均設有專責部門及委員會，處理有關家庭政策或支援服務的事務。上一段提及愛爾蘭政府在一九九五年成立家庭事務委員會 (Commission on the Family)，以研究家庭在社會和經濟環境迅速轉變下的需要，並向政府提出強化家庭功能的建議，以及檢視政府政策及法例對家庭的影響；巴拿馬設有國家家庭辦事處 (National Office for the Family)，負責有關執行家庭政策的工作；馬來西亞政府設立國家人口及家庭發展委員會 (The National Population and Family Development Board)，發展和實施國家家庭發展計劃，透過強化和改善家庭生活以促進社會整體發展。

## 16.3 建設「家庭友善」的工作環境

16.3.1 許多國家都積極推動各種政策措施，以平衡就業人口在家庭及工作兩方面的責任，減少因為工作而影響家庭的功能。聯合國的研究報告亦指出，國家及僱主必須回應整個家庭的需要，而非只重視或照顧個別成員，這樣對解決複雜的社會及經濟問題有很大作用。以下列舉一些國家的例子：

16.3.2 美國總統在一九九六年向各行政部門發出的通告，要求推行「家庭友善」的工作安排，包括：

- 協助提供安全及可負擔的託兒服務；
- 轉介照顧長者的設施；
- 彈性上班時間讓僱員更容易滿足家庭需要 (例如某些政府組織容許員工將年假捐贈給有特別家庭需要的同事)；
- 鼓勵男性僱員積極參與子女的生活 (例如某軍事部門為員工開辦「父親大學」以提高男性員工在培育子女的意識)。

16.3.3 上一節提及的英國部長小組亦呼籲僱主提供「家庭友善」的工作環境，並指出有關安排對僱主及整體經濟均有好處。

16.3.4 加拿大、荷蘭及挪威亦有較長的分娩假。加拿大去年底生效的就業保險條例 (Employment Insurance Act)，讓母親可以享有十五至三十五星期的分娩假期，並可從事兼職工作以保持與社會接觸。荷蘭的家長假期法 (Parental Leave Laws) 讓父母獲得十三個星期的全職或六個月的兼職的工作條件，又或是無薪假期以便照顧子女直至四歲。挪威政府亦鼓勵其中一位父母留在家中照顧未滿一歲的子女：在職母親可在這一

年假期中支取八成薪金，非在職的母親則可一次過獲得三萬多挪威元的資助；另設有父親配額制度，鼓勵父親放四星期有薪假期參與照顧子女。

## 16.4 發動社區力量，全面支援家庭

16.4.1 許多國家都意識到為家庭提供全面支援服務的重要性，不可以只滿足個別家庭成員的需要。同時，透過社區的自發性，結合政府及社區資源，可更有效滿足家庭的需要。舉例：荷蘭的家庭政策結合社區建設及支援家庭兩項目標，其傳統是集合政府、僱主及工會一同協助家庭改善經濟及工作環境；澳洲聯邦政府在去年提出強化家庭及社區策略 (Stronger Families and Communities Strategy)，設立強化家庭基金，鼓勵社區以創新服務支援及強化家庭功能<sup>45</sup>。

16.4.2 另一方面，聯合國的研究亦指出，愈來愈多政府與非政府機構一同推動改善社區的工作，因為後者往往更能掌握社區的需要，與社區建立更好的工作關係。同時，政府亦將私人機構看成推動社會及經濟發展的夥伴，並藉此推動一個「家庭友善」的工作環境。

## 16.5 推動家庭研究

16.5.1 我們在本章第 15 段曾提及聯合國有關跟進「國際家庭年」的議決中，強調推行有關家庭的研究的重要性<sup>46</sup>，聯合國有關不同國家的研究結果亦指出，許多國家政府亦有鼓勵或自行進行家庭研究。

16.5.2 有些國家如澳洲，有法例 (The Family Law Act 1975) 要求澳洲的家庭研究學院 (Australian Institute of Family Studies) 進行有關家庭及婚姻穩定性的研究。其他國家亦積極進行不同的研究，如愛爾蘭家庭事務委員會曾推行一項有關父親在家庭生活的角色的研究；丹麥政府亦曾在一九九五年進行一項有關「家庭友善」工作環境的研究。

16.5.3 在世界各地，進行最多家庭研究的是大專院校、非政府機構及其他第三部門。可惜由於資金不足，香港在這方面的發展仍然十分緩慢。

---

<sup>45</sup> 參看澳洲 Department of Family and Community Services 網頁 (<http://www.facs.gov.au>).

<sup>46</sup> United Nations General Assembly (20/1/2000). *Resolution Adopted by the General Assembly – Follow up to the International Year of the Family (A/RES/54/124)*.

## 小結

17. 我們透過以上例子，探討政策對家庭的影響，以及「家庭政策」的意義及內容。從這些例子可見，我們倡議政府在各項政策中加入家庭觀念，並不是一套死板、毫無彈性的指令，而是包含以下幾個主要原素：

- 政府提出明確的目標，建立社會共識，以強化家庭作為施政的主要考慮，在政策措施中加入家庭觀念，並透過政策、立法、成立專責委員會、研究、服務等不同渠道支援及維護家庭功能，為家庭提供合適的社會環境；
- 推動社區、僱主及第三部門一同參與強化家庭功能，建立「家庭友善」的環境；
- 尊重家庭的多樣性及自主性，以強化家庭功能為主，而非單純維持家庭的形態，並只在必要時替代家庭的功能及角色。

18. 香港政府曾提出因為難於為「家庭」作出定義，故亦難於訂定家庭政策。現時國際趨勢是不會預先硬性為「家庭」定義，但會因應不同需要、社會環境、政策內容而作出不同的界定<sup>47</sup>。這種做法可以將焦點放在家庭功能而非形態，亦更容易在不同政策加入家庭觀念。

19. 第三部門、私人機構以至整個社區，都可參與支援及強化家庭功能，我們將在下一章探討如何推動社區參與。

---

<sup>47</sup> National Network for Family Resiliency webpage: <http://www.nnfr.org/familypolicy/wfis/exec01.html>

## 四、推動社區參與 凝聚關懷力量

20. 無論在香港或國際社會，第三部門<sup>48</sup>在推動社會發展、建設社區及支援家庭的角色愈來愈重要，與政府及世界銀行等國際組織的合作亦愈來愈緊密。
21. 行政長官在去年施政報告亦肯定第三部門對提供社會服務及回應社會問題的重要性，更承諾「政府將繼續與這一領域中的團體加強合作，共同建設更美好的明天。」世界銀行則指出，由於非政府機構的角色、影響力及得到的社會認同愈來愈大，而與其合作又可帶來獨特的效益，非政府機構參與世銀資助的計劃，由七、八十年代只有 6% 上升至九四年的 50%<sup>49</sup>，升幅顯著。
22. 我們在上一章探討如何透過政府的政策措施達到支援及維護家庭功能的目的，而這一章將探討第三部門在這方面的功能，政府、商界及第三部門合作的重要性，以及政府在推動這些工作上可扮演的角色。

### 第三部門的功能

23. 簡單來說，第三部門包括所有獨立於政府的非牟利團體，它們的成員擁有共同的信念、背景或興趣，並透過集體參與而達到實踐信念、推廣興趣等社會目標（不包括個人或政治利益），而這些團體的部分或主要資源則來自捐款及義工的投入<sup>50</sup>。
24. 第三部門包括勞工、商業、專業、文化、體育、宗教、基層、社會服務、慈善基金等多種團體。不同的第三部門團體擁有不同的宗旨或核心目標。例如勞工組織推動工人福利及維護工人權益、商會促進商業發展及維持其會員的競爭力、專業團體發展其專業及建立專業的社會功能及地位、文化團體致力提高有關項目的水平及社會的參與.....。
25. 每一個大都會都必然有一個活躍及多采多姿的第三部門，這些團體促進成員走在一起發展他們的興趣及專長，提升水平，建立社會文化，將個人興趣轉

---

<sup>48</sup> 有些國家或團體亦將「第三部門」(the Third Sector) 稱為非牟利團體 (Non-profit Organisations)、非政府機構 (Non-governmental Organisations)、公民社會 (Civil Society)、獨立部門 (Independent Sector) 等。

<sup>49</sup> World Bank Nongovernmental Organizations and Civil Society Unit homepage (18/6/2001).

<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/NGOs/home>

<sup>50</sup> Same as above.

化成推動社會發展的工具，為成員提供參與社會的渠道。因此，雖然各種團體的核心目標不同，有些甚至具有對立性，但這些團體卻可一同**推動社會發展，建立一個多元化、充滿活力及文化色彩、具有個性的社會。**

26. 另外，由於沒有商業團體盈利的動機，並且是政府架構以外的獨立組織，第三部門有一種較超然的地位，亦可以扮演政府及商業團體不能扮演的獨特角色，例如動員市民捐款及參與義務工作以服務弱勢社群等。最重要的是，**透過動員市民參與各種社會服務，更可體現互相接納、互相關懷的精神，減少不同階層之間的矛盾和排斥，促進社會和諧，建立團結共融的社會。**
27. 在各種第三部門團體中，社會服務團體在動員市民參與、或直接提供社會服務的角色最為清晰及突出，更可為其他第三部門團體提供服務社會的渠道。例如社聯與香港建築師學會便曾合作推動為長者設計無障礙居所，亦有社會服務團體與藝術工作者合作美化行人天橋、與三行工人為長者及單親家庭維修家居、與工程師為內地農村提供供電設施、組織長期病患者以輔導及支援長期病患者及其家人等，不勝枚舉。因此，相對於其他團體，**社會服務團體更可以發揮以下獨特功能：**
- 集結社會資源，推動社會發展；
  - 為其他第三部門團體、市民及商界，提供參與服務社會的機會；
  - 協助弱勢社群組織自助社，促進互助及自助；
  - 提供市民參與社會的機會，增加歸屬感及社會凝聚力，建立和諧社會；
  - 透過提供社會服務，促進市民身心健康、強化家庭功能、促進家庭和諧。
28. 除了上述各種社會功能外，第三部門亦對社會帶來經濟效益，例如美國的第三部門僱用了全美 8% 僱員、每年收入約等於全國收入的 6.8%<sup>51</sup>。（香港暫時沒有這方面的統計數據。）

## 政府對第三部門的支持

29. 雖然行政長官在去年清楚肯定第三部門的社會功能，但政府現時並沒有特別為第三部門而設立的政策或法例，而獲得政府撥款資助的，大部分都是與政府協議提供或舉辦特定項目（如教育、福利、文化、體育等）的團體。此外，部分第三部門團體可根據稅務條例第 88 條而獲稅務局認可為慈善團體，這些團體較容易吸引市民捐款贊助或提供義務服務，而市民捐款後亦可獲得扣減稅款。除了上述團體外，其他如專業組織的經費來源則多為其成員的會費、

---

<sup>51</sup> 參考 Independent Sector (2000). *Towards a More Vibrant Society – Strengthening the Role of Nonprofits.*

捐款或自行籌辦的活動及服務。

30. 第三部門有明顯的社會價值，因此政府應著力推動它們持續發展，在推動過程中則應該尊重它們的獨立性，並考慮第三部門團體的多元性。第三部門在社會扮演許多不同角色，而其中提供社會服務的一環十分值得社會支持及鼓勵，我們認為政府應該以較靈活的方法予以適當的資助，而第三部門中的社會服務團體更應主動協助及扮演橋樑的角色。例如社會服務團體可協助病人互助組織為長期病患者提供輔導服務、訓練社區團體的成員為需要工作的家庭提供互助託兒服務、組織義工為初為人母的婦女提供家訪服務等。這些服務的效果顯著而且屬於現有服務的空隙，不屬於政府資助範圍，所以較難大量開展。
31. 我們認為政府可以仿倣「優質教育基金」而設立一個**分區社區照顧基金**（具體建議見下一章），以鼓勵更多創新或非長期服務。澳洲政府近年亦成立「強化家庭基金」，讓第三部門申請以舉辦提供配合地區需要的服務或活動。政府可以透過這個社區照顧基金達到以下效果：
- 鼓勵以強化家庭或社區為目標的社會服務，以回應社區需要；
  - 鼓勵社會服務團體與其他第三部門或商界團體合作提供服務，使更多市民可以參與服務社會；
  - 鼓勵居民以地區力量解決地區問題，以達到強化社區的作用，促進建立社區支援網絡；
  - 鼓勵弱勢社群的互助及自助，以達到「充權」的效果；

設立地區服務基金亦可以配合社會福利署即將推行的地區服務策劃及協調機制，以現有社會服務作為骨幹，基金則可以支持更多團體及發展更多創新服務回應不同地區的需要。

## **社會對第三部門的支持**

32. 社會對第三部門的支持包括金錢上的捐助以及時間上的義務參與，由於缺乏全面的數據，所以無法肯定支持程度是否足夠，但從我們的經驗及一些零散數據看來，仍有很大的空間繼續推動市民參與第三部門的工作。
33. 市民及商界的捐款可以協助社會服務團體更靈活地發展服務，回應社會的需要。現時社會服務團體每年經費約一百億元，估計其中約十億元（10%）來自

公益金及其他捐款<sup>52</sup>，比例並不算高，但已達到香港全年認可慈善捐款的四成<sup>53</sup>。

34. 由於在過去三年，根據稅務條例定義的認可慈善捐款中，薪俸稅部分佔七成，利得稅部分則只佔三成，因此我們嘗試做一些資料分析工作，以了解商業機構捐款的情況。我們在今年四、五月間查閱所有 33 間恆生成份股公司最新一份年報（大部分為九九至零零年度）記錄的捐款及盈利情況，估計總捐款額為 4.1 億港元，而總稅前盈利則達 2,742.2 億，捐款比率為 0.15%，33 間公司的個別捐款比率則為 0% -- 0.746%。<sup>54</sup>
35. 從以上資料可見，商業機構增加慈善捐款的空間應該仍然很大。社聯最近就此課題以隨機抽樣方式訪問五百多位市民，結果顯示**七成被訪者認為香港的上市公司應該自行制訂捐款目標**，例如主動將每年盈利的某一個百分點捐助慈善機構；另外，在一百多位持有上市公司股票的被訪者中亦有六成半贊成此做法。<sup>55</sup>
36. 另一方面，不少外國大型商業機構均透過成立慈善基金以資助各種家庭福利、教育、醫療等社會服務，我們認為本地商業機構可以效法，而政府亦應提供稅務優惠或其他方面的鼓勵。
37. 我們認為社會服務團體應更積極尋求商業機構的贊助，而政府亦可考慮以稅務或其他方法鼓勵商界捐款，例如檢討現時認可慈善捐款的範圍、對熱心的機構作出表揚等。美國喬治布殊總統在今年上任後立即提出一系列鼓勵市民及機構捐款的措施，引入 Charitable Giving Tax Relief Act，估計可以將捐款數目提高 11%<sup>56</sup>，香港政府亦可借鑑有關策略。
38. 除了金錢上的捐助外，市民一向亦以義務工作的方式，透過不同層面（由提供直接服務以致發展企業管理模式等）參與及支持第三部門的工作。根據社聯估計，其會員機構約有 20 萬名義工，另有 5,600 名社會人士參與機構董事會及委員會的工作。另外，近年有較多商業及公共機構自行組織義工隊，參與提供社會服務，社會福利署的義工運動督導委員會亦有專責小組，推動企業義務工作。由於缺乏具體數據，我們難以評估香港市民及機構參與義務工

<sup>52</sup> 香港社會服務聯會 (2001)。《組織更新檢討報告書》，p. 234。

<sup>53</sup> 有關資料來自稅務局，97/98、98/99 及 99/00 年度的認可慈善捐款（包括薪俸稅及利得稅部分）分別為 24.6 億、22.9 億及 27 億，平均為年 24.5 億，10 億元即其中 40.3%。

<sup>54</sup> 有關資料由香港中文大學學生會崇德社協助搜集及整理。

<sup>55</sup> 香港社會服務聯會及香港理工大學社會政策研究中心 (2001)。《市民對參與社會服務及家庭政策的意見調查研究電話訪問數據初步分析》，p. 3。

<sup>56</sup> PricewaterhouseCoopers (2001)。《Incentives for Nonitemizers to Give More: An Analysis – Prepared for Independent Sector》。



作的情況及趨勢。香港青年協會曾經研究青少年參與義務工作的情況，則發現本港青少年的參與率比美國少許多；社會福利署在今年對企業義務工作進行抽樣問卷調查，但仍未公布結果。

39. 社聯的調查亦顯示市民普遍支持義務工作，其中六成半認為政府應該為公務員設立做義工的假期，更有八成半認為商業機構應該鼓勵員工做義務工作，例如在上班時間作出安排，讓員工可以有時間參與義務工作<sup>57</sup>。因此，我們認為政府可以更積極推動公務員及市民參與義務工作，例如設立義工日、鼓勵學生、長者及商業機構參與義務服務、資助第三部門舉辦義務服務等。

## 加強不同界別的合作

40. 市民及商界對第三部門的支持，不但可以為有需要的人士提供服務，更可以直接或間接參與服務及建設社會，體現社會公民的責任，促進社會成員的互相接納及支持，建立和諧社會。
41. 透過第三部門推動社區參與在香港及世界各地已經有悠久的歷史，近年的趨勢更是鼓勵商界參與社區服務，推動政府、商界及第三部門的共同合作。美國的 Independent Sector 在其刊物指出，有效率的政府、健康的商界以及強壯的第三部門各自扮演十分重要的角色，只有當這三個界別互相了解、尊重及支持，社會才運作得最完美<sup>58</sup>。澳洲的 Mission Australia、美國的 Independent Sector 等團體在提升第三部門的能力以及推動商界參與社區服務，均有相當經驗及成果，社聯現時亦積極籌備及發展這方面的工作。
42. 為了加強不同界別的合作，我們認為政府可以考慮在地區層面建立溝通渠道，鼓勵不同界別一起探討社區的需要，加強第三部門與商界和政府的合作及對話，鼓勵社區為本的服務。

## 小結

43. 我們在這一章探討了第三部門在推動社會發展的角色，並指出第三部門可以促進建立一個多元化、充滿活力、具有個性、團結共融的都會，而第三部門中的社會服務團體更可以發揮獨特功能，鼓勵及提供渠道讓其他非牟利及商

---

<sup>57</sup> 香港社會服務聯會及香港理工大學社會政策研究中心 (2001)。《市民對參與社會服務及家庭政策的意見調查研究電話訪問數據初步分析》，p. 3。

<sup>58</sup> Independent Sector (2001). *Guiding Principles for Public Policy on Charitable Giving*, p.4.

業團體參與服務社會。

44. 我們認為政府應該加強對第三部門的支持，更不可忽視它們透過參與社會服務促進社會關懷及共融的效益。政府可以設立一個分區社會服務基金，亦可以考慮以稅務或其他方法鼓勵商界捐款、以及推動公務員及市民參與義務工作。為了加強不同界別的合作，政府可以考慮在地區層面建立溝通渠道，加強第三部門和商界與政府的對話，鼓勵社區為本的服務。
45. 透過鼓勵捐款及義務工作、維持第三部門的獨立性、加強第三部門與政府的合作及政策對話、鼓勵社區為本的服務、以及加強第三部門的能力及問責性，香港將可以建立更強壯的第三部門<sup>59</sup>，更多元化及融和的社會。

---

<sup>59</sup> 參考 Independent Sector (2000). *Towards a More Vibrant Society – Strengthening the Role of Nonprofits.*

## 五、建議

46. 在以上四章，我們探討了香港家庭面對的危機、政策措施對家庭的影響，以及推動社區參與的意義，我們將在本章提出具體建議，透過「以家庭為中心以社區為基地」的策略，達到「凝聚家庭力量、建立關懷社會」的目標。

### 建議一

47. 政府應該將「支援及維護家庭功能」訂為其中一項主要的施政方針，並在「社會政策的理念」中加入家庭觀點，具體原則、措施及推動機制如下：

原則： - 尊重家庭的多樣性及自主性；  
- 盡力支援家庭使其發揮應有功能，只在必須時才以合適措施代替家庭執行其功能。

措施： - 在各項社會政策及措施中加入支援及強化家庭功能的元素；  
- 在制訂及修改各項社會政策時考慮政策對家庭的影響；  
- 推動社區、僱主及第三部門一同參與強化家庭功能、創造「家庭友善」的環境；  
- 設立基金，為政府及第三部門提供資源，推行全港性支援家庭及公眾教育的計劃。(有關資助地區活動的建議，請參考建議二。)

機制： 設立常設委員會或其他機制，以：  
- 密切注視及研究家庭的情況；  
- 探討社會政策對家庭的影響；  
- 向政府提供有關在社會政策中加入家庭觀念的意見；  
- 推動各界一同建立關懷家庭及「家庭友善」的社會環境；  
- 監察上述基金的運用。

48. 另一方面，行政長官在二零零零年施政報告中，承諾在各項社會政策中考慮青少年的需要，應盡快落實推行，並確保各項政策能兼顧家庭及青年發展。

49. 對於在各項社會政策及措施中加入家庭觀念，以下是一些具體例子：

公屋政策 – 長者的成年子女可以加入長者公屋單位的戶籍，方便照顧年老父母；每個公共屋 均需設有家庭偶到中心，為家庭提供康樂活動及諮詢服務。

- 教育政策 – 學校應有明確指引，盡量減低完成家課的壓力及時間，以免影響學生的家庭生活；學校應在紅色暴雨訊號期間繼續開放，讓學生在需要時留在學校，亦減低對需要上班的家長的影響；政府應鼓勵或資助在內地主要城市開辦港式學校，讓跨境工作人士可以選擇舉家遷往內地居住，不會因子女的教育問題而被迫分隔兩地。
- 文康政策 – 增加特別為家庭而設的文康活動，包括有助於促進家庭關係的活動、教導家長與子女玩樂的課程。
- 醫療政策 – 加強對長期病患者家屬的支援，以改善對病患者的照顧；加強與自助組織的聯繫，如轉介離院的長期病患者參加自助組織。
- 勞工政策 – 為僱員提供有薪或無薪的家事假期；為男性僱員提供有薪或無薪的侍產假。

## 建議二

50. 政府應在各區成立「社區照顧基金」(Community Care Fund)，以鼓勵及資助社會服務及其他第三部門團體推行各項強化家庭功能、支援弱勢社群、建設及發展社區的計劃。基金資助的計劃，應能針對當區家庭的需要，並達到以下全部或部分目標：

- 強化家庭功能；
- 為家庭成員提供發展及活動空間；
- 建立家庭及社區資源；
- 鼓勵跨服務及跨界別合作；
- 鼓勵私人機構的參與；
- 增加社區全職及兼職就業機會。

51. 正如我們在第四章所作的分析，「社區照顧基金」可以更有效地回應社區需要、鼓勵居民合作解決地區問題以達到**強化社區**的作用、鼓勵弱勢社群自助以達到**充權**的目的、鼓勵更多團體參與服務社區以建立**關懷共融的社會**。「社區照顧基金」可以資助許多不同的社區照顧服務，包括：

- 組織婦女義工探訪區內剛生育的母親，教導育兒技巧，並在有需要時（如當被訪母親有產後抑鬱症的徵狀）作出轉介。
- 資助地區團體或婦女組織舉辦互助幼兒中心，或訓練褓姆在家中照顧兒童，為需要輪班工作的人士提供有彈性及可負擔的託兒服務。
- 為即將退休人士提供退休前準備的課程或活動，協助退休人士適應退休後生活，加強與家庭其他成員的關係。
- 為長者及殘疾人士提供無障礙的通道及設施。

- 為長者及殘疾人士提供終生學習的機會。
- 為弱智人士推行「健樂運動」(Gateway Movement)，協助他們改善待人接物的技巧、融入社會，同時提升居民對他們的接納。
- 在暑假及長假期間，發動地區組織、學校及商業團體為學生提供活動及體驗生活的機會，包括義務及暑期工作等，以促進學生身心發展，減少因獨留兒童在家而產生意外，並減低家庭為子女安排活動的壓力。
- 加強在各區推行社區教育及家庭生活教育，促進家庭成員和睦相處。

### **建議三**

52. 政府應推動第三部門的發展，促進第三部門與政府及商業機構之間的合作、支持及信任，以建立一個多元化、充滿活力、具有個性、團結共融的都會。具體措施包括：

- 52.1 在地區層面建立溝通渠道，加強第三部門、商界與政府的連繫，探討地區需要，鼓勵社區為本的服務。
- 52.2 為社會服務團體提供資源，以發展與商界及其他第三部門團體的夥伴合作關係。
- 52.3 鼓勵市民參與義務工作，包括訂定一年一度的義工日，以表揚義工的貢獻。
- 52.4 鼓勵公司作出彈性安排，讓員工參與義務工作；政府同時帶頭為十八萬公務員設立每年八小時義工假期，鼓勵公務員參與義務工作。
- 52.5 訂定政府與第三部門合作的原則，包括尊重其獨立及自主性、在主要社會政策及措施諮詢第三部門的程序（可參考世界銀行的指引<sup>60</sup>）等。

### **建議四**

53. 政府應以上述建議一所提出的原則，加強為家庭提供社會服務，包括：

- 53.1 **改善綜援制度**，包括：讓與家人同住的長者可以獨立申領綜援，以改善其個人及家庭的經濟環境，減少因經濟問題而逼使長者搬離家庭獨居或因而影響家庭關係；對於來港不足一年的新來港兒童，社會福利署應酌情處理，批准其綜援申請，避免因經濟問題而逼使這些兒童回內地定居，再次造成兩地分隔；社會福利署應在各社會保障辦事處設立社工職位，以對有家庭或情緒問題的申請人提供即時援助及輔導，並在需要時轉介申請人接受其他服務。

---

<sup>60</sup> World Bank (2000). *Consultations With Civil Society Organizations: General Guidelines for World Bank Staff*. (<http://www.worldbank.org/ngos>)

- 53.2 **改善家庭個案輔導服務**至八四年政府與社會服務界同意的水平，即一社工對五十個案。現時以一社工對六十五個案的比例，實難以處理愈來愈複雜的家庭輔導個案，必須盡快予以改善。以現時的個案數目，社會福利署及非政府機構應增加總數 250 名家庭輔導服務社工。
- 53.3 為現有防止自殺及提供情緒輔導的**熱線電話輔導服務**提供津貼，以聘用專業社會工作者為義務工作人員提供支援及訓練。
- 53.4 加強為精神病康復者及其家人提供外展式**續顧服務**，協助精神病康復者在一個接納及關懷的家庭環境中復元，有關服務更應該擴展至中途宿舍以外的服務單位，包括在精神科門診覆診或已離開精神科住院服務的人士。
- 53.5 **增加為受虐婦女而設的庇護中心**，以滿足不斷增加的需求。由兩間非政府機構開辦的庇護中心（和諧之家及恬寧居），在去年（00/01 年度）的平均入住率均達到 92%（政府只要求 63%），共收容 837 名人士，卻因經常滿額而曾經拒絕超過 500 名人士的申請。政府現正考慮增設一間庇護中心，但根據現有服務統計數字，我們認為政府應盡快增設兩間中心。
- 53.6 **增加為處於危機的家庭設立避靜中心**。社聯在九九年的周年建議書提出此建議，得到政府接納並將在今年在觀塘區開設一所避靜中心（或稱危機處理中心）。但全港只設一所中心對於居住距離較遠者十分不方便，更何況許多家庭危機均在晚上或深宵發生。我們建議因應需求而增加避靜中心至最少 3-5 間，分佈港、九、新界，並藉此試驗不同的運作模式。
- 53.7 加強在以下渠道推行**家庭生活教育**：透過婚姻註冊處接觸即將結婚的人士或新婚夫婦，以提供家庭生活教育及強化婚姻關係；透過僱主為員工舉辦有關活動，尤其是較少主動參加這些活動的男性員工。
- 53.8 為家庭服務中心或青少年綜合服務提供資源，以在**每間小學舉辦家長支援小組**，為有照顧子女困難的父母提供支援服務。
- 53.9 為低收入及綜援家庭的子女而設的**課餘託管資助計劃**，現時只有父母均需要工作或參加自力更生計劃的學童才可得到資助，政府應擴大有關資格，讓父母因殘疾或其他社會因素而無力照顧的學童同時受惠。
- 53.10 檢討各種社會福利、教育、公共房屋、醫療、文娛康體等社會服務的政策及措施，並因應需要加入家庭觀念；同時促進以上各種服務間的互相配合，共同建立一個「家庭友善」的社會環境。
- 53.11 **就設立「照顧幼兒津貼」作出研究**。政府可以為沒有工作而留在家中照顧 3 歲以下幼童的父或母親提供津貼，以鼓勵其中一人在兒童成長最重要的階段（0-3 歲）負起照顧的責任，一方面可以促進兒童健康成長，另一方面亦可促進兩代間的關係。津貼的水平可參考政府對育嬰服務的津貼額。
- 53.12 政府應考慮將上述照顧幼兒津貼推展至包括照顧長者及殘疾人士的「**照顧者津貼**」，以協助家庭照顧有特別需要的成員，亦可減低對各種院舍

服務的需求。

## **建議五**

54. 推動有關家庭的研究，包括：

- 設立研究基金以資助學術及非牟利團體進行家庭研究；
- 成立「家庭研究中心」。

## **建議六**

55. 政府應鼓勵私人機構捐助社會服務團體，積極參與提供社會服務，具體措施包括：

- 鼓勵上市公司作出捐款承諾以及成立慈善基金；
- 對於捐款達營利 0.8% 或以上的上市公司作出表揚；
- 檢討稅務條例中有關慈善捐款扣稅的安排，如：捐贈物品亦可扣稅、捐款可以帶到第二年扣稅等。
- 鼓勵商業或專業機構組織義工隊，並積極與社會服務團體建立夥伴關係，合作推行社會服務。

## **建議七**

56. 政府應推動社會建立一個「家庭友善」的工作環境，包括：

- 為僱員提供適當的支援（如照顧幼兒的設施）；
- 推行彈性上班時間以方便有需要照顧家庭的僱員；
- 為外派其他城市的員工及其家庭提供足夠支援；
- 為僱員提供家事假期；
- 為男性僱員提供有薪或無薪的侍產假；
- 開設兼職工作機會，讓需要照顧家庭的僱員有更多就業機會；
- 為僱員舉行家庭同樂日，鼓勵員工家人一同參與，促進家庭關係。

政府作為全港最大的僱主應率先推行有關措施，同時為其他僱主提供稅務寬減等措施，鼓勵他們作相應安排。

## 附錄一

### National Network for Family Resiliency

#### **Family Policy Impact Checklist**<sup>61</sup>

1. **Family support and responsibilities.** Policies and programs should aim to support and supplement family functioning and provide substitute services only as a last resort.
  - How does the proposal (or existing program) support and supplement parents' and other family members' ability to carry out their responsibilities?
  - Does it provide incentives for other persons to take over family functioning when doing so may not be necessary?
  - What effects does it have on adult children's ties to their elderly parents?
  - To what extent does the policy or program enforce absent parent' obligations to provide financial support for their children?
  - Does the policy or program build on informal social support networks (such as community/neighborhood organizations, churches) that are so essential to families' daily lives?
  
2. **Family membership and stability.** Whenever possible, policies and programs should encourage and reinforce marital, parental, and family commitment and stability, especially when children are involved. Intervention in family membership and living arrangements is usually justified only to protect family members from serious harm or at the request of the family itself.
  - What incentives or disincentives does the policy or program provide to marry, separate, or divorce?
  - What incentives or disincentives are provided to give birth to, foster, or adopt children?
  - What effects does it have on marital commitment or parental obligations?
  - How does the policy or program enhance or diminish parental competence?
  - What criteria are used to justify removal of a child or adult from the family?
  - What resources are allocated to help keep the family together when this is the appropriate goal?
  - How does the policy or program recognize that major changes in family relations such as divorce or adoption are processes that extend over time and require continuing support and attention?
  
3. **Family involvement and interdependence.** Policies and programs must recognize the interdependence of family relationships, the strength and persistence of family ties and obligations, and the wealth of resources that families can mobilize to help their members.
  - To what extent does the policy or program recognize the influence of the family and family members upon individual needs or problems?
  - To what extent does it involve immediate and extended family members in working toward a solution?
  - To what extent does it acknowledge the power and persistence of family ties,

---

<sup>61</sup> <http://www.nnfr.org/fampolicy/cklist.html> (22/5/2001)



- especially when they are problematic or destructive?
- How does it assess and balance the competing needs, rights, and interests of various members of a family? In these situations, what principles guide decisions (i.e., the best interests of the child)?
4. **Family partnership and empowerment.** Policies and programs must encourage individuals and their close family members to collaborate as partners with program professionals in delivery of services to an individual. In addition, parent and family representatives are an essential resource in policy development, program planning, and evaluation.
- In what specific ways does the proposed or existing program provide full information and a range of choices to families?
  - In what ways do program professionals work in collaboration with the families of their clients, patients, or students?
  - In what ways does the policy or program involve parents and family representatives in policy and program development, implementation, and evaluation?
  - In what ways is the policy or program sensitive to the family's need to coordinate the multiple services they may require?
5. **Family diversity.** Families come in many forms and configurations, and policies and programs must take into account their different effects on different types of families. Policies and programs must acknowledge and value the diversity of family life and not discriminate against or penalize families solely for reasons of structure, roles, cultural values, or life stage.
- How does the proposal or program affect various types of families?
  - If the proposed or existing program targets only certain families, for example, only employed parents or single parents, what is the justification? Does it discriminate against or penalize other types of families for insufficient reason?
  - How does it identify and respect the different values, attitudes, and behavior of families from various racial, ethnic, religious, cultural, and geographic backgrounds that are relevant to program effectiveness?
6. **Targeting vulnerable families.** Families in greatest economic and social need, as well as those determined to be most vulnerable to breakdown, should have first priority in government policies and programs.
- Does the proposed or existing program identify and target publicly supported services for families in the most extreme economic or social need?
  - Does it give priority to families who are most vulnerable to breakdown and have the fewest supports?
  - Are efforts and resources targeted on preventing family problems before they become serious crises or chronic situations?