

# 建構和諧社會

## Investing in Social Harmony

香港社會服務聯會

向香港特別行政區政府行政長官提交之周年建議書

2005 年 8 月

# 目錄

目錄	i
撮要	ii
Summary	iv
前言	1
促進就業 扶助弱勢社群	2
1. 促進以社區為本的扶貧及發展策略	
2. 促進就業及建立人力資本	
3. 確立對長者的承擔 - 老有所養 老有所依 老有所為	
4. 促進殘疾人士就業及參與社會	
5. 訂定社會福利發展藍圖 回應社會需要	
強化家庭功能 平衡家庭生活及工作	16
6. 建立家庭友善的社會環境 兼顧家庭生活及就業	
7. 協助在內地工作或生活的港人	
提高決策透明度 鼓勵社會參與	21
8. 積極改革諮詢機制	
9. 加強主要政策的研究及評估	
10. 提升公民社會團體參與決策過程的能力	

# 撮要

由於發展步伐的差異以及全球經濟一體化帶來的經濟轉型，使許多國家及地區內的資源分配更不平均，亦促使許多國家訂定促進社會和諧共融的策略，以確保社會每一成員的福祉、減少不公平及兩極分化。歐洲議會提出將社會因素融入經濟規律、支援及強化家庭凝聚力、鼓勵參與公民社會。中國政府則推行積極的就業政策、加快社會保障體系建設、加強民主法制建設。

## 社會和諧受到侵蝕 社會穩定受到威脅

弱勢社群的處境不斷惡化，將影響香港社會穩定和諧發展。香港貧窮及貧富不均的情況十分嚴重，不同地區的貧窮情況亦有很大差異。雖然經濟成功轉型，但勞動人口的教育程度未能追上經濟發展的速度，以致出現供求失衡，失業率高企，基層勞工的工資下降至不能滿足基本需要，中年勞工被迫提早退休及長期依靠綜緩維生。

政府採用「小政府、大社會」的施政理念，必須同時加強社會互助、家庭自助的基礎及能力。但經濟轉型使香港人的工作時間愈來愈長、令更多港人跨境就業，削弱了家庭照顧老幼及病患者的能力，促使離婚、單親及家庭暴力數字急速上升。而人口高齡化及出生率下降將進一步削弱家庭養老的功能。

建構和諧社會的另一個元素，是加強社會共識，增加市民對社會決策的參與和認同，確保不同階層的意見得以表達及受到尊重。市民對政治參與有所要求，卻缺乏渠道，政府制訂政策時未能吸納社會各界意見，平衡不同階層的利益，便會加深社會不滿。

## 以民為本 福為民開

為建構和諧社會，維持社會穩定，社聯建議以下三個策略方向：

- 促進就業 扶助弱勢社群
- 強化家庭功能 平衡家庭生活及工作
- 提高決策透明度 鼓勵社會參與。

## 主要建議

### 促進就業 扶助弱勢社群

- 1 設立地區扶貧委員會，透過跨界別參與形成**地區策略夥伴**，訂定地區扶貧策略及目標，決定扶貧項目的優先次序及作出協調。政府亦需因應地區需要而增撥資源。(建議 1.1 及 1.2)
- 2 設立種子基金以推動開辦**社會企業**，並成立社會企業支援中心以提升這些項目的生產及競爭力。(建議 1.3)
- 3 推行**積聚資產** (asset building) 試驗計劃，讓綜援人士將就業收入撥入個人發展戶口，作為個人或子女進修或創業之用。(建議 2.2)
- 4 重整與社會福利界共同參與的服務策劃機制；與社福界攜手訂定可持續、各界共同承擔的社會**福利發展藍圖**；停止削減對社會福利服務的資助。(建議 5.1 及 5.2)

### 強化家庭功能 平衡家庭生活及工作

- 5 政府應鼓勵僱主為僱員提供**家庭友善**的工作環境，例如由政府帶頭推動，採用每週五天工作時間。(建議 6.1)
- 6 設立有民間參與的跨部門機制 (如**家庭事務委員會**) 以提出強化家庭功能的建議、推動對家庭暴力零度容忍、及對主要政策進行家庭影響評估。(建議 6.3)
- 7 為貧困及有特別需要的家庭及兒童提供個案管理服務，訂定就業及參與社會的計劃，加強配套服務，以消除**跨代貧窮**為目標。(建議 6.4)
- 8 加強對長者、殘疾人士及其照顧者提供支援服務；為社會服務團體提供種子基金創辦自負盈虧的社區及**家居支援服務**，以滿足不同階層的需要。(建議 6.5 及 6.6)

### 施政以民為本 – 提高決策透明度、鼓勵社會參與

- 9 主要**諮詢組織**應包括相關公民社會團體的代表，並預早公開會議議程及文件，鼓勵公民社會及公眾在會議前提出意見。(建議 8.1)
- 10 與公民社會團體訂定**夥伴合作約章**，說明雙方的權利和義務，促進雙方的信任及合作。(建議 10.1)
- 11 為**公民社會團體**提供資源作為政策研究、訓練之用，協助公民社會團體提升管理及政策分析能力。(建議 10.2)

# Summary

Differences in the pace of development and economic restructuring brought by globalization have worsened income inequality within a country or region. Hence, many countries have adopted social cohesion strategies to ensure the welfare of all their members, reduce disparities and avoid polarization. Among these strategies, the Council of Europe pledges to integrate the social dimension into economic life, strengthen families, and promote civil society; the Chinese Government adopts proactive employment policies, accelerate the building of social security infrastructure and democratic political system.

## **Threats to Social Harmony and Stability**

The deterioration of the situation of vulnerable groups may threaten the stability and harmony of our society. Poverty and income disparity is serious in Hong Kong; and poverty situation in different districts varies. As there is mismatch in the labour market following economic restructuring, the unemployment rate remains high, the income of manual workers drops to below the basic needs level, and many mid-age workers have to leave the labour force early and become long-term welfare recipients.

If the Government adopts a “small government” principle, it should also strive to enhance the capacity of the society and families in mutual and self-care. But now the ability of families to take care of their young and old members is continuously eroded due to extremely long working hours, more and more cross-border employment, increasing number of divorces and single parent families, increasing number of elderly people and decreasing fertility rate.

A harmonious society is also build on social consensus, social participation in and support to major policy decisions, and mutual respects of the views of people from different sectors or strata. When there is a lack of channels for participation, and when public policies do not reflect the views and interests of the public, the social discontent will grow.

## **People-based for the Welfare of the Public**

To invest in social harmony and maintain social stability, the HKCSS recommends the following three strategic directions:

- Promote employment    Support for vulnerable groups
- Strengthen family functioning    Balance family and work life
- Increase transparency of policy making    Encourage public participation

## Key Recommendations

### Promote employment      Support for vulnerable groups

1. Set up district-based poverty alleviation committee as a platform for cross-sectoral participation and building **local strategic partnership**. It should decide on poverty alleviation strategy, targets and priorities, and coordinate related initiatives. Additional resources should be provided according to the needs of different districts. *(recommendations 1.1 & 1.2)*
2. Provide seed money for promoting the development of **social enterprises**, and establish a support centre to enhance the productivity and competitiveness of such enterprises. *(recommendation 1.3)*
3. Conduct pilot projects on **asset building**, so that people on CSSA may save incomes in their individual development accounts for their own or their children's future use in education, training or starting small business. *(recommendation 2.2)*
4. Together with the welfare sector, reinstate a joint services planning mechanism and formulate a **welfare development blueprint** which is sustainable and reflective of the shared responsibilities of different sectors. Suspend various budget cut measures in social welfare. *(recommendations 5.1 & 5.2)*

### Strengthen family functioning      Balance family and work life

5. Encourage employers to create a **family-friendly** working environment, for example, the Government may take the lead to adopt a 5-day week policy. *(recommendation 6.1)*
6. Set up an inter-departmental mechanism with public participation (such as **family commission**) to make recommendations for enhancing family functioning, promote "zero-tolerance" to domestic violence, and conduct family impact assessment on major policies. *(recommendation 6.3)*
7. To **reduce inter-generational poverty**, provide case management service for families and children living in poverty and with special needs, to promote their economic and social participation and assist them to obtain necessary supportive services. *(recommendation 6.4)*
8. Strengthen support services for the elderly, disabled persons and their carers. Provide seed money to assist social service organizations to develop self-financing community and **home care support services** so as to cater for the needs of families of different strata. *(recommendations 6.5 & 6.6)*

### Increase transparency of policy making      Encourage public participation

9. Appoint representatives of concerned civil society organizations into major **advisory committees**; release in advance the agenda and meeting materials of such committees and encourage the public and civil society to express their views before meetings. *(recommendation 8.1)*
10. To increase the trust and collaborations between the Government and civil society organizations, formulate a **partnership charter** together with the latter and stipulate roles of both sides. *(recommendation 10.1)*
11. Make available resources for **civil society organizations** in policy research and training so as to enhance their management and policy analysis capacity. *(recommendation 10.2)*

# 前言

自 1997 年起，香港社會服務聯會（社聯）每年均向香港特別行政區行政長官提交周年建議書，就社會關注的重要議題及特區政府的施政方針提出具體建議，希望特區政府在施政報告及資源分配中加以考慮。

本年度周年建議書的主題為「建構和諧社會」。早於 2003 年社聯已經與香港大學合辦「社會凝聚力研討會」，邀請亞洲、歐洲及北美洲的專家來港分享當地推動建立和諧社會的政策措施。

歐洲議會於 1998 年訂定社會共融策略 (Strategy for Social Cohesion)，於 2004 年作出檢討，指出社會共融就是確保社會每一成員的福祉、減少不公平及兩極分化的能量，所有社會都存在不同形式的分歧，而政府、商界、公民社會 (第三部門)、以至個人均有責任促進社會和諧。在 2004 年重訂的策略並提出幾個目標方向：澄清及維持政府保障人權及弱勢社群的基本角色、將社會因素融入經濟規律、發展社會責任的新模範、支援及鼓勵家庭凝聚力、鼓勵參與公民社會。

中國國務院總理在 2005 年向全國人大提交的工作報告亦提出「積極發展社會事業和建設和諧社會」，解決與人民群眾切身利益相關的突出問題，維護社會穩定。具體計劃包括：進一步做好就業和社會保障工作，提高人民生活水平，繼續實行積極的就業政策，加快社會保障體系建設；加強民主法制建設，切實維護社會穩定。

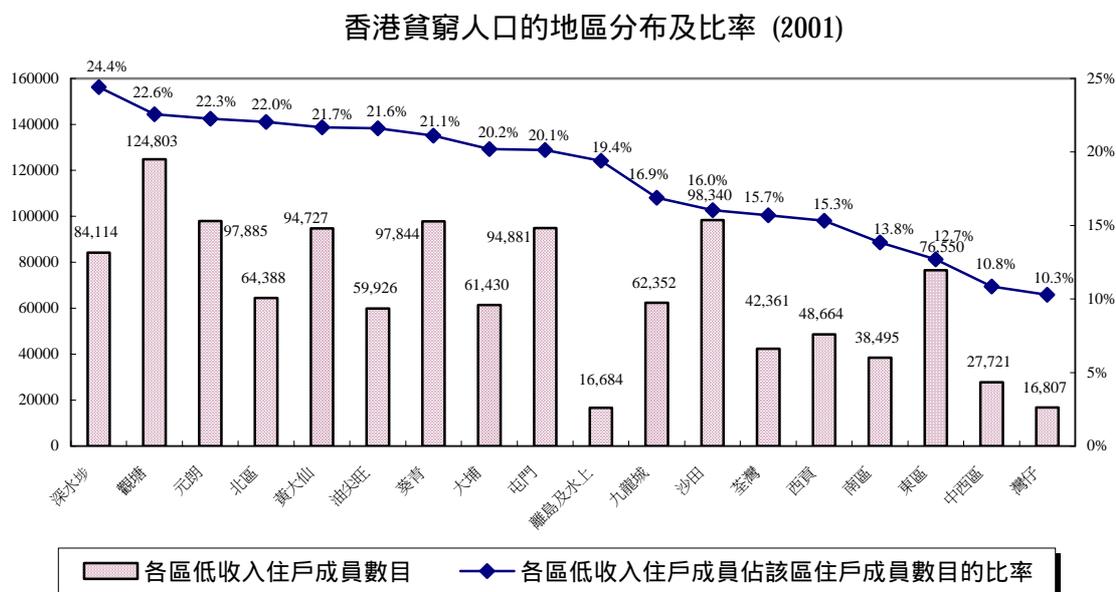
全球經濟一體化不但擴大了國與國之間的經濟差距，亦使國家內的資源分配更不平均，令每一個社會都反思及積極推動建立社會凝聚力。社聯今年亦以「建構和諧社會」作為周年建議書的主題，就以下幾個與香港社會發展息息相關的課題提出建議：

- 促進就業 扶助弱勢社群
- 強化家庭功能 平衡家庭生活及工作
- 提高決策透明度 鼓勵社會參與。

# 促進就業 扶助弱勢社群

## 1. 促進以社區為本的扶貧及發展策略

社聯去年向行政長官提交的周年建議書，指出全港十八區的貧窮情況有很大差別，根據社聯訂定的貧窮線，貧窮率較高的地區包括深水埗、觀塘、元朗及北區，貧窮率都在 22% 以上，而且各區各有特點，部分地區有較多長者、低技術勞工、新來港人士或少數族裔，所以社聯建議應制定及推行社區為本的扶貧策略。



扶貧委員會在今年初成立後亦同意採納社區為本的策略，並探訪深水埗、觀塘、元朗等地區，推動成立地區跨部門扶貧工作小組，統籌當區各項扶貧措施。然而，有關的跨部門工作小組的定位仍然以政府部門為主導，以協調部門工作為目標，未能吸取其他地方的成功經驗，以動員社區資源、發揮社區潛力為核心，讓社區人士一起承擔扶貧的責任及角色。

英國政府於 2001 年起推動的「鄰舍更新國家策略」(National Strategy for Neighbourhood Renewal)，以減少失業、降低罪案、促進健康、提升技能及改善居住環境為目標，一方面與相關政府部門為貧困地區

訂定改善指標 (floor targets)，另一方面，在 88 個地區成立「**地區策略夥伴**」(local strategic partnerships)，由當地政府部門、公共服務、居民、商業機構、社會服務及地區組織組成，共同探討該地區的問題及解決方法，對鄰舍更新的優先次序及資源運用作出決定，並訂定目標。雖然只有幾年時間，但「地區策略夥伴」的成效已在 2004 年被英國政府的核數委員會確定，成為鄰舍更新的動力。不同地區的成績包括：

- 提升就業能力及增加就業
- 促進商界及地區團體合作
- 提高對家庭暴力的警覺性及支援
- 增強對初生嬰兒父母的訓練及支援
- 增加校園支援服務
- 改善社區環境及衛生
- 減低街頭罪案數字。

鄰舍更新的主要策略就是將居民及社區放在更新計劃的核心，確保居民可直接參與及決定社區的需要及解決方法，以及運用社區資源的優先次序。雖然有關策略往往需要較多時間醞釀及籌備，但卻有效動員社區不同界別、不同團體參加，而政府及各界作出的投資，亦有效地建立了社會及人力資本。

在香港，深水埗區議會在 2004 年率先成立關注貧窮問題工作委員會，成員包括區議員及二十多個地區團體的代表，亦算是有意識地動員社會資源，推動社區討論扶貧策略。在一年多的時間，委員會成員之間建立了互信，與部分政府部門建立了合作關係，對推動社區經濟發展、增加社區就業機會、改善長者居住環境及促進兒童發展有一定的共識，亦推行了一些扶貧項目。其中較特別的是支持兩個民間團體在深水埗海麗邨的商場啓用前，在該邨提供便民服務，方便居民購買日常用品。由於海麗邨位置較為偏僻，該服務為居民帶來不少方便，亦創造了地區就業機會。

海麗邨便民服務的成功並不是僥倖的，而是多年投資及經驗的成果，除了透過區議會委員會中建立互信及工作關係外，亦由於兩個民間團體在過去幾年協助婦女及工友組織合作社及開設互助超級市場，積累創業及零售經驗，才可以在短短一、兩個月間取得相關政府部門的支持，開辦便民服務。

深水埗區議會的關注貧窮問題工作委員會成立了一年半，為區議員 / 居民代表及民間團體提供討論平台，探討當地需要及解決方法，並成功推動民間團體合作提供服務，但政府參與仍有相當局限性，亦未能建立更廣泛的網絡；而政府成立的跨部門扶貧工作小組則由部門主導，亦沒有真正發揮地區扶貧的潛力。結果深水埗出現兩個扶貧工作平台，一個隸屬政府，另一個隸屬區議會，各有權責及限制。社聯認為更好的做法是設立一個有廣泛參與的機制，合併兩者的優點及特質，由政、商、民共同策劃及推動社區為本的扶貧策略。

另一方面，政府在推動社區為本的扶貧策略時，亦須因應地區需要而增撥資源，例如在較多南亞裔人士居住的地區，撥款協助社會福利、醫療等服務單位提供傳譯服務，在較多內地新來港人士居住的地區，撥款提供適應服務及協助成立互助支援網絡。

## 建議

- 1.1 設立地區扶貧委員會，透過政府、區議會、居民、商界及民間團體的參與，形成跨界別地區策略夥伴，主要工作為：訂定地區扶貧策略及目標，決定扶貧項目的優先次序及作出協調。
- 1.2 因應地區需要而增撥資源，為南亞裔人士提供傳譯、為新來港人士提供適應服務。

## 推動社會企業 鼓勵就業

社區為本的扶貧策略，其中一個目標就是促進地區就業機會，增加收入。全球化令許多地方的製造業轉移到低成本地區，令低技術勞工的就業機會減低，促使不少國家及地區政府推動成立社會企業 (social enterprise)，以達到為低技術勞工及殘疾人士增加就業機會、促進社區互助、及推動社區經濟發展等多方面的目標。

社會企業是採用企業模式運作、具有社會目標的非牟利組織，透過各種商業活動為弱勢及殘疾人士提供就業及增加收入的機會，將盈利進一步發展企業規模及增加就業。

意大利在 1991 年立法推動社會企業的發展，使社會企業的數量由 1994 年只有 2,000 家上升至 2000 年約 8,000 家，僱用超過 60,000 名員工，其中近四成爲弱勢社群。英國政府則在貿易及工業署下成立社會企業中心，透過各種營運、財務及市場訓練提升社會企業的競爭力，透過檢視法例及公共服務的採購守則確保社會企業有合理的經營環境，透過宣傳增加社會及商界對社會企業的認識及信任，並設立基金協助創辦社會企業。

香港特別行政區政府亦於 2001 年開始推動殘疾人士建立社會企業，撥款 5,000 萬元開展「創業展才能」計劃，至 2004 年 9 月已資助 24 個項目，設立 330 個職位，其中七成爲殘疾人士而設。

除了協助殘疾人士建立社會企業外，不少民間團體亦有協助勞工、婦女及家庭照顧者開辦不同類型的社會企業。社聯在 2004 年中進行的研究，便記錄在過去三年間有超過 40 個社會企業項目，而計劃內容亦相當多樣化，包括清潔隊、陪診、陪月服務、電腦維修、網頁設計、互助超市、二手店等等。雖然當中不乏以促進社區互助、建立支援網絡爲目標的小型企業，但研究發現這些項目不但能提高就業機會，亦有助參加者建立信心、學習技能及管理技巧，亦有助推動環保及道德消費，建立社會資本等。

然而，民間團體在推動社會企業的發展時，亦遇到不少難題，其中最突出的包括：

- 資金不足，令計劃不能全面推行
- 員工在商業思維、知識及技巧上裝備不足
- 地方限制，令社會企業無法獨立經營。

另一方面，民間團體亦建議加強公眾宣傳以增加市民認識、修改合作社條例、檢討綜援人士參與社會企業的限制、進一步研究社會企業的成效及加強員工培訓。

除了推動社會企業外，社會近期亦關注天水圍、屯門等偏遠地區的就業機會比其他地區低，在這些地區居住的低學歷、低技術勞工難以找到合適的工作，到市區工作又面對工資低、車費高的困境。雖然勞工處今年已在新界西北地區舉行多次職位展覽，但這些地區的失業問題仍然嚴重，而年青人由於缺乏工作經驗而面對更大的困難。政府已在 2003 年推出本地家務助理跨區工作特別津貼計劃，

為願意跨區工作的家務助理提供交通津貼。有關津貼計劃亦可嘗試在新界西北地區推行，為所有跨區工作的低技術、低收入勞工提供交通費用補助，特別協助青年勞工，以提升他們工作的機會。

## 建議

- 1.3 促進成立社會企業，為低技術工人及弱勢社群提供地區就業機會；政府應設立種子基金以資助相關項目的開展；成立社會企業支援中心，鼓勵商界捐款及提供各種技術支援及諮詢服務，以提升這些項目的生產及競爭力；研究將部分外判合約分拆，減低規模，令社會企業有參與競投的機會。
- 1.4 為偏遠地區的低收入勞工提供跨區交通補助，以促進就業。

## 2. 促進就業及建立人力資本

香港的天然資源有限，過去幾十年的發展很大程度上倚賴香港人的努力，配合中國的經濟發展，所以香港的勞動力實在是最重要的資產。事實上，香港政府及市民對教育的投資亦不吝嗇，政府本年度在教育的預算開支達 580 億，佔政府總開支超過五分之一，而本地市場在教育方面的消費開支亦達 180 億，兩者合計佔本地生產總值約 6%，與經濟合作發展組織成員國的平均數字相約。

由於香港從 1978 年才開始推行九年免費教育，現時 40 歲或以上的人口在年幼時未能受惠，加上過去二、三十年從內地來港定居的人士的學歷並不高，所以香港的勞動人口中有相當大的比例屬於低學歷的一群。當製造業在香港十分興盛的時候，這些低學歷勞工並沒有就業困難，而內地來港定居的人士更為香港提供廉價的人力資源，對香港經濟發展作出貢獻。但現時大部分製造業已遷移到內地及東南亞成本較低的地區，而這些低學歷勞工亦面對相當大的就業困難。

香港經濟已達到相當高的水平，人均本地生產總值超越 24,000 美元，相比之下香港勞動人口的教育程度則未能追上經濟發展的速度。現時香港年齡介乎 25 至 64 歲的人口中，47% 只有初中或以下

程度，從下表可見，香港低學歷成年人口的比例比許多發達國家高許多：

25 至 64 歲人口只有初中或以下程度學歷所佔的比例 (2001 年)			
10-20%	20-30%	30-40%	40-50%
1. 美國	9. 奧地利	11. 法國	13. 澳洲
2. 瑞士	10. 芬蘭	12. 英國	14. 比利時
3. 挪威			15. 愛爾蘭
4. 日本			16. 冰島
5. 德國			17. 荷蘭
6. 加拿大			18. 盧森堡
7. 瑞典			
8. 丹麥			

香港

資料來源：OECD Society at a Glance 2002，香港政府統計處 2001 年人口普查主要統計表

由於部分中年勞工的學歷未能滿足市場的需求，香港中年人士的勞動力參與率在近年有所轉變：中年男性的參與率逐漸下降，而中年女性的參與率則逐漸上升，部分更成為家庭的主要經濟來源。有些年過五十的人士甚至需要長期領取失業綜援，直至六十歲後則長期領取老人綜援，增加社會的負擔。

過去，有些研究認為為中年勞工提供培訓或再培訓亦較難提升他們的就業能力，但現時許多歐美國家都積極推動為中年人士提供教育及培訓，因為這些已發展國家一方面面對出生率下降、勞工供應不足的現象，另一方面亦出現人口高齡化的壓力，需要盡量將勞動人口的工作壽命延長、將領取退休金的年齡提高，而提供培訓的目的就是要確保這些中年勞工可以繼續工作至退休年齡。

香港現時亦面對人口高齡化及出生率下降的挑戰，根據政府統計處的人口推算，勞動年齡 (15 至 64 歲) 人口約有 470 萬，在未來三十年只會稍為上升一成，後再下降至 480 萬的水平，但老年人口將會由現時 80 萬上升至 220 萬。政府亦估計，未來幾年高中或以下程度的剩餘勞動力達 23 萬人，而高學歷的勞動力則欠 10 萬人。為了繼續推動香港的經濟發展，香港政府應加強為低學歷勞工提供各種教育及職業訓練。

## 建議

- 2.1 全面加強對低技術勞工提供教育及職業訓練，包括青年及中年（四十歲或以上）勞工，特別協助後者延長工作年期，避免過早出現長期依賴綜援的現象；同時按不同地區的需要而作出調整，例如加強在失業情況較嚴重的地區提供培訓。

## 提高收入 鼓勵積聚資產

現時不少國家均有推行鼓勵積聚資產 (asset building) 的項目<sup>1</sup>，透過公共政策及私人機構的支持，鼓勵低下階層工作及儲蓄，作為子女未來修讀大學或接受培訓、修葺家居、投資、建立小型企業、以至退休之用，從而真正脫貧。例如新加坡政府便從 2001 年起分別為初生嬰兒及兒童設立兒童發展戶口 (Children's Development Account) 及教育儲蓄戶口 (EduSave account)；加拿大亦有推行一個 Social and Enterprise Development Innovations 計劃，鼓勵儲蓄作為子女教育或成立小型企業之用。

社聯建議在香港推行積聚資產計劃，可先從綜援開始，一方面鼓勵有工作能力的綜援人士就業及儲蓄，另一方面亦協助他們真正脫離綜援及貧窮，自力更生。具體而言，社聯建議在現時豁免入息制度下另設「個人發展戶口」，將有工作的綜援人士原本不獲豁免的入息存入戶口內，直至某一個上限，而戶口資金規定必須用於本人及子女教育、小型創業及自僱就業等脫貧計劃。例如：一個失業綜援人士每月工作賺取 4,000 元，根據現時制度可被豁免 2,300 元，另外 1,700 元則會在綜援金額中扣除；我們建議將此 1,700 元存入該綜援人士的個人發展戶口，令他可在兩、三年間積聚一筆資產作為個人和子女日後發展、學習之用。這個建議可以鼓勵綜援人士積極尋找較高入息的工作，但對政府開支的影響十分有限，因為如果該綜援人士不能脫離綜援，政府仍需繼續付出綜援金。

另一方面，社聯亦建議政府應以積極措施確保基層勞工獲得合理及足夠的收入。在 1998 至 2003 年間，收入低於 4,000 元的勞工數目由不足 24 萬上升至超過 40 萬，而當中只有小數為兼職工作，大部

---

<sup>1</sup> 參看以下網頁 <http://www.assetbuilding.org/>。

分爲每週工作超過 35 小時的全職工作。政府絕不可忽視有超過一成勞工收入低於合理生活水平的現象，一方面當工人努力工作但未能得到合理及基本保障時，便可能會產生對社會及政府的不滿、影響社會穩定，或放棄工作轉而依賴社會福利，另一方面政府不斷運用公帑作出補貼，亦加重社會及中產階層的負擔，及間接造成社會分化。面對現時基層勞工供過於求的情況，單靠市場機制將難以改善他們的收入，社聯建議政府積極研究爲貧窮勞工及其家庭提供足夠支援，及研究設立最低工資政策。

## 建議

- 2.2 推行試驗計劃以鼓勵低收入家庭積聚資產 (asset building) 作發展用途，例如：將領取綜援人士在原本制度不獲豁免的就業收入撥入其個人發展戶口，以作爲個人或子女進修或創業之用。
- 2.3 確保基層勞工獲得合理工作待遇，研究設立最低工資政策。

### 3. 確立對長者的承擔 – 老有所養 老有所依 老有所為

正如其他已發展國家及城市一樣，香港的出生率下降至更替水平之下，老年人口比率則不斷上升。根據政府統計處的推算，65 歲及以上的長者佔全港人口的比例，將由 2003 年的 11.7%，上升至 2033 年的 27%，老年扶養比率則由 161 增加至 428。根據社聯與港大精算系教授的推算，在 40 年後長者佔全港人口的比例將高達 33%。

人口結構改變，一方面令長者愈來愈難依賴家庭養老，另一方面社會的財政負擔亦愈來愈重，近年每一個社會都積極研究回應策略，以設立可持續的退休保障制度，同時確保老有所養。

長者爲香港勞碌大半生，締造社會的繁榮進步。可是，他們早年的薪金微薄，收入僅足以維持日常生活，即使稍有積蓄，亦敵不過年年上升的通脹，社聯估計香港長者貧窮率高達三成。長者貧窮情況嚴重，更令申領綜援的人數持續大幅增加。過去十年間，老年綜援個案由 1994 年的 61,026 宗上升到 2005 年 4 月的 150,652 宗，升幅達

一倍半之多。領取綜援的長者比率，亦由 1996 年的 11.7% 上升至現時 17.4%。根據長者申領綜援的上升趨勢，及考慮強制性公積金的作用後，我們預計在 30 年後領取綜援的長者比率將進一步上升至 24.4%<sup>2</sup>，對社會造成沉重的財政壓力。

我們應預先為人口高齡化作出準備，以達到「老有所養」的目標。國際社會對如何為長者退休後提供足夠保障已有一定共識，倡議為長者提供三重退休保障方案：

- 基本退休金 (Basic pension)
- 職業性退休保障 (Occupational retirement scheme)
- 個人自願性投資 (Voluntary investment)

香港只於近年設立強積金制度，屬於職業性退休保障計劃，由於預計入息替代率只有兩成，未能為基層勞工、家庭主婦、殘疾人士提供足夠退休保障；而且由於強積金需要三、四十年時間累積才成熟，亦未能即時解決及紓緩現已退休及屆退休年齡人士的需要。

社聯希望政府採納由五十多個民間團體倡議的「全民養老金」方案。該方案在不需要僱主及僱員額外供款的情況下為未來五年的所有長者提供基本的生活保障，由社會共同承擔改善老年貧窮的責任，更可大幅減低政府因老年綜援個案上升帶來的財政及加稅壓力，為政府在 30 年間節省 814 億元。

除了基本生活保障外，適當的醫療及長期護理服務對於長者至為重要。政府剛推出「創設健康未來」諮詢文件，探討日後醫療服務模式，並計劃在年底就醫療融資模式諮詢公眾。諮詢文件亦提到醫療服務及長期護理服務的銜接問題，指出一些病人由於療養和康復服務的不足而長期留在公立醫院。另一方面，如果病人離開醫院後缺乏適當的支援，令健康惡化，最後亦會加重醫療服務的負擔。社聯希望政府在探討醫療服務及融資模式的時候必須兼顧長期護理服務的安排，與業界一同商討長期護理服務的定位，以及與醫院服務的接軌。

國際經驗顯示每七至十名長者中有一人需要長期護理服務，所以有

---

<sup>2</sup> 我們先以一個 logistic model 預計在沒有強積金情況下申領綜援的長者比率，再以一個 logarithmic utility model 預計強積金對延遲長者領取綜援的年期，最後得出未來 30 年長者領取綜援的預計比率。

關長期護理融資的安排，可能與醫療融資有所不同，但兩者的改革需要互相配合，才能產生應有效果。

除了較長遠的融資安排，即時的醫療服務亦十分重要。醫院管理局在 2003 年接收衛生署普通科門診服務後，嘗試引入家庭醫學的概念，將不需要在專科門診跟進的長期病患者轉往普通科門診，原意在於改善病人服務，但卻間接加重普通科門診的負擔。在需求不斷增加的情況下，部分地區長者輪候普通科門診的情況越來越惡劣，不少長者需要在早上三、四時或更早的時間開始排隊輪候。

醫院管理局對於豁免貧窮家庭及長者醫療費用的安排亦有值得改善的地方。現時長期病患者在專科門診覆診，可以按病情得到一個月或以上的豁免期，但普通科門診則需要每次作出申請，對病人構成不合理的障礙。社聯希望政府加強普通科門診服務，可以增加門診服務或研究資助長者及殘疾人士使用私人家庭醫生服務，同時改革豁免醫療收費的制度，以改善長者使用公共醫療服務的情況。

在提供基本生活保障和改革醫療及長期護理服務之餘，為長者提供參與社會的途徑亦至為重要，這不單要實踐「老有所為」的目標，更可以提升長者生活質素及心理健康，改善長者與家人的關係，對長者的整體健康及福祉均有裨益。

## 建議

- 3.1 推行全民退休保障計劃，積極研究社聯及其他民間團體提出的「全民養老金」方案，為所有長者提供基本的生活保障，回饋他們曾作出的貢獻，同時可有效控制政府在長者綜援的開支。
- 3.2 加強門診服務，同時改革豁免醫療收費的制度，令他們不需要在每次使用普通科門診時都提出申請。
- 3.3 訂定全面及長遠的長期護理政策，研究長期護理融資的具體方案。
- 3.4 制訂促進長者參與社會、推動積極晚年的政策措施，包括：發展長者終身教育、鼓勵長者成立互助組織、開放渠道促進長者組織代表參與各層決策過程。

#### 4. 促進殘疾人士就業及參與社會

殘疾人士的失業情況特別嚴重。根據政府統計處的調查，在 2000 年，本港整體殘疾人士及長期病患者的勞動人口參與率分別是 22.9%及 28.7%，遠較整體勞動人口參與率 (61.4%) 為低。殘疾人士及長期病患者較多從事低技術工作，較少從事經理或專業職級的工作，而殘疾人士的失業率為 12.1%，是整體勞動人口的失業率的 2.5 倍 (見下表)。在本港整體失業率仍然高企的情況下，估計殘疾人士及長期病患者的失業率將持續偏高。

按性別及年齡劃分 15 歲或以上的失業率 (2000) (%)

	殘疾人士 (弱智人士除外)	長期病患者	整體勞動人口
性別			
男性	12.1	6.0	5.6
女性	11.9	6.9	4.1
年齡			
15-29	21.0	13.2	7.3
30-39	11.5	5.0	3.2
40-49	11.3	6.5	4.3
50-59	13.7	6.5	6.0
60+	2.8	3.5	2.9
合計	12.1	6.3	4.9

資料來源：政府統計處，《第二十八號專題報告書：殘疾人士及長期病患者》。

世界各國面對殘疾人士就業困難，除了透過推動社會企業的發展，改善交通及通道設施外，不少國家如中國及日本均有設立殘疾人士就業配額制度，透過立法規定公、私營機構聘請一定比例的殘疾人士為僱員。政府可為達到此目標的機構提供資助，以培訓員工及設置為殘疾人士而設的工具及設施，不能達到此目標的機構則需要繳交罰款，以協助政府發展復康工作。這些國家的經驗顯示，殘疾人士就業配額制度不但可促進殘疾人士就業，亦使僱主減少對他們工作能力的偏見，成效顯著。社聯希望政府可採納此做法，並可先由公共機構開始。

## 建議

- 4.1 規定各政府部門及公營機構訂立聘用殘疾人士的指標，並須定期公佈達到指標的情況；研究協助殘疾人士於公開市場就業的有效措施，如聘用殘疾人士的稅務優惠，長遠應透過立法制定殘疾人士就業配額制度。
- 4.2 繼續積極改善交通及通道，並為殘疾人士使用公共交通工具提供半價優惠。

## 5. 訂定社會福利發展藍圖 回應社會需要

社會福利界一直站在服務市民的最前線，與基層市民的關係尤其密切。在過去幾年當社會及經濟出現種種困局的時候，社會福利界堅守崗位，與政府攜手回應社會需要，提供專業服務，繼續致力強化個人、家庭及社區能力，舉例：近年失業情況嚴重，社會福利界一直配合政府，開辦許多培訓、試工、創業服務及臨時職位；加強與學校、警方及社區合作，支援兒童及家庭，預防家庭暴力；開展預防自殺計劃，推動積極晚年，改善長者生活；回應貧窮問題，為低下層的兒童提供發展機會；積極推動跨界別伙伴合作，促進弱勢群體參與及貢獻社會，實踐社會照顧、社會投資及社會發展的功能等。

現時社會福利界每年服務市民接近六千萬人次；動員 3000 多社會精英參與機構管理，20 萬義工每年服務 800 萬小時；個人捐款不斷上升，而獲「商界展關懷」的商業機構亦由 2002 年二百多間上升至現時七百間。所有數字都反映社會福利界廣泛的服務面及動員社會的能力。

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。隨著社會及經濟發展，1991 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，例如每年大量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.....等等，現在都變成社會服務面對的主要課題。政府在 2000 年推出整筆撥款制度時，亦同意應制定社會福利發展的藍圖及中期計劃，但現在仍未兌現。

政府在十多年來沒有再制訂社會福利白皮書，令社會福利服務的發展缺乏方向，不同服務之間的協調不足，難以回應現時越趨複雜的社會及家庭問題。去年檢討天水圍家庭慘劇的小組便指出社區與家庭服務之間的不協調。此外，政府在 1998 年完成社會福利 5 年計劃檢討後，到今年才開始與社會福利界重新開展有關來年福利服務重點的討論，但討論結果亦反映，在缺乏中期福利發展藍圖的情況下，只能不斷對服務修修補補，難以更有策略及根本地回應不斷產生的社會問題。

**社會福利界積極發揮社會照顧及社會投資的功能，推動建立和諧的社會。**政府亦應制訂社會福利的策略方向，以推動整體社會發展為目標，在維持服務質素、確保市民有足夠機會使用所需服務之餘，建立一個合理、可持續、可負擔、社會各界共同承擔的社會福利制度。

我們建議政府透過廣泛的社會參與，讓市民對社會福利在推動社會發展的功能和目標作出討論，探討政府、商界、社會福利界、家庭及個人在滿足各種社會需要的角色及責任，而社會服務團體作為大部分社會福利服務的創辦及提供者，應該與政府一同制訂上述策略方向。

## **建議**

- 5.1 重整與社會福利界共同參與的服務策劃機制，與社福界攜手研究社會需要、訂定可持續、各界共同承擔的社會福利發展藍圖及未來服務計劃。

## **提供足夠資源回應社會需要**

在上一節我們提及，過去幾年當香港社會及經濟面對最大困境時，社會福利界仍然緊守崗位，與政府合作回應社會需要。其實社會福利界在過去幾年仍然不斷面對削資的壓力，並一直按政府資源增值、服務理順、節約措施等措施的要求節約成本，在五年內已被削減 11% 的資助，達六億六千萬元。

由於過去幾年香港出現許多社會及家庭問題，社會福利界不能因為削資而減低服務量；由於我們提供的全是個人服務，極需要專業社會工作者的投入，亦不能如其他公共服務一樣隨便將工作外判；由於機構對現有員工的合約承諾，亦不能隨便改變員工的薪酬待遇。儘管如此，過去幾年各種社會福利服務的單位成本仍然普遍下降一成，反映社會福利機構已盡力節省資源，到達「瘦無可瘦」的地步。社會福利從業員普遍感到極大壓力，許多員工都要兼負不同職責，百上加斤，而工傷個案在五年間上升 109%，更有調查顯示社會工作者出現精神困擾危機的比率是其他市民的三倍。

香港貧富懸殊的情況嚴重，過去幾年經濟陷入前所未有的低潮，但社會仍然可以保持穩定，實有賴各種社會福利令市民得以維持基本生活需要，包括：社會保障、福利服務、醫療、教育及公共房屋。現時政府財政壓力大為改善，極大機會可以提早減赤，政府實應繼續維持各項社會服務，並取消未來幾年繼續削減社會福利開支 5% 的目標。

事實上，香港政府在社會福利服務（不包括社會保障等現金支援）的開支僅達本地生產總值的 0.7%，相對於許多已發展國家如德國、比利時、加拿大等超過 2%，或歐盟國家平均接近 4% 的水平，算是十分低。香港履行低稅率政策，在社會福利的開支難以達到歐洲的水平，但在各種社會、家庭及就業問題湧現的時候，政府亦須盡量增加或維持這方面的承擔。

## 建議

- 5.2 確保有足夠資源回應社會需要，解決及預防社會問題，以福利服務作為提升個人和家庭能力、促進社會共融和社會發展的投資，停止削減對社會福利服務的資助，為有財務困難的機構提供援助的安排，訂定清晰指引和準則。

# 強化家庭功能 平衡家庭生活及工作

## 6. 建立家庭友善的社會環境 兼顧家庭生活及就業

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、社會服務、政府、媒介等組織取代其應有的角色。在全球化浪潮下，許多國家面對經濟轉型、貧富差距擴大、工人工作不穩定，使情況更為惡化。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。

香港家庭面對的危機與很多大城市類同，另外亦由於跨境就業造成家庭分隔、內地來港兒童的照顧問題等，使家庭問題更為尖銳化。以下簡列一些香港家庭的狀況：

- 離婚數字不斷上升，由 1992 年只有 5,500 宗上升至 2003 年接近 14,000 宗。
- 單親家庭數目增加，由 1991 年只有 34,000 多個上升至 2001 年超過 58,000 個。
- 女性單親人士的比例在同期間由 67% 上升至 77%；女性單親家庭無論在就業、租住房屋上都有較大困難。
- 核心家庭由 1981 年只有 68 萬個上升至 2001 年 136 萬個，間接削弱對長者的支援及照顧能力。
- 香港大學今年為政府進行的研究顯示，6% 成人曾於過去一年對兒童使用嚴重或非常嚴重的身體虐待行為，10% 夫婦則曾出現虐偶行為。
- 警方處理的家庭暴力個案由 2000 年只有 1,072 宗上升至 2004 年 2,289 宗。
- 調查發現七成以上長期病患者的照顧者承受很大的壓力，感到身心俱疲。
- 另一項由香港大學進行的研究則分析由 1989 至 2001 年間的 73 宗自殺及謀殺慘劇，發現其中不少家庭均

面對經濟壓力、欠債等問題。

此外，現時愈來愈長的工作時間，更使許多就業人士沒有喘息的機會。在過去幾年，每週工作超過六十小時的勞工便由 17% 上升至 23%，人數達 75 萬人。雖然家庭面對沈重的壓力，但香港的社會政策及措施卻往往假設家庭應該及可以負起基本的功能，令有需要的家庭（特別是低下階層）更難得到足夠的支援。

如何平衡家庭生活及工作已成為許多國家的社會政策焦點。聯合國在 2000 年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<sup>3</sup>。許多國家亦已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。這些例子包括：

美國政府早於 90 年代向各行政部門發出通告，要求推行家庭友善的工作安排，包括：安全及可負擔的託兒服務、轉介照顧長者的設施、彈性上班時間等。加拿大及荷蘭等國則設有較長的分娩假。加拿大就業保險條例 (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。

許多已發展國家亦已推行每週工作五天的制度，在亞洲，日本、台灣、南韓等地已有此政策，中國亦已於 1995 年開始推行。雖然有些國家實施此措施時可能更重視其促進內部消費的經濟效益，但實行下來對與促進家庭關係、加強家庭功能亦有很大的價值。

## 建議

- 6.1 政府應積極鼓勵僱主為僱員提供家庭友善的工作環境，而且作為最大的僱主帶頭推行家庭友善的措施，例如：
- 除直接提供服務的崗位外，每週工作五天
  - 彈性工作時間
  - 容許僱員選擇兼職工作或二人分享一職 (job sharing)。

---

<sup>3</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)*.

- 6.2 探討設立標準工時 (最高工時) 的政策，讓僱員享有合理的工作環境，平衡個人、家庭及工作生活。
- 6.3 對各項主要政策進行家庭影響評估；設立有民間參與的跨部門機制 (如家庭事務委員會) 以研究家庭在社會和經濟環境迅速轉變下的需要、推動對家庭暴力零度容忍的政策措施、及提出強化家庭功能的建議。

## 加強為家庭提供支援

許多家庭不論貧富均有需要支援的時候，例如當年老父母因體弱、傷殘、長期病患 (如老年痴呆) 而有必要入住護理安老院時，家人便需要有關選擇院舍、評估質素、家庭如何作出配合等資訊，如長者可繼續在家中居住，家人更需要不同種類的家居支援服務，以協助各種護理、個人清潔、物理治療、交通等項目。現時政府資助的社區或家居支援服務嚴重不足，部分地區輪候家居個人照顧或護理的時間長達 1 至 2 年，我們希望政府作出改善。此外，由於資源所限有關服務的對象多為基層家庭，未能協助中層或夾心階層，而市場提供服務亦不足夠，我們建議政府可為社會服務團體提供種子基金，以創辦自負盈虧的社區及家居支援及諮詢服務，透過受過訓練的員工，滿足不同階層的需要。

另一方面，有些國家亦加強對單親、失業及貧窮家庭的支援，特別是領取公共援助的家庭，以協助他們兼顧照顧子女、參與社會及提升個人能力，從而令他們有能力自力更生及脫離貧窮。紐西蘭及英國便已設立個人諮詢員 (personal advisor) 服務，透過個人諮詢員為接受福利的單親家長提供個案管理服務，評估他們的就業能力、輔導、培訓的需要，與他們一起釐訂就業及參與社會的計劃，並協助他們取得所需的配套服務 (例如託兒服務)。社聯建議政府推行類似的個案管理服務。

## 建議

- 6.4 在兒童貧窮率較高的地區推行試驗計劃，為貧困及有特別需要的家庭及兒童 (如新來港人士、領取綜援、未成年母親、單親、家庭暴力受害者) 提供個案管理服務，透過社工評估他們

的就業能力，輔導、培訓、家庭照顧的需要，與他們一起釐訂就業及參與社會的計劃，並協助他們取得所需的配套服務（例如可負擔的託兒服務、家長教育或家庭輔導服務），以消除跨代貧窮為目標。

- 6.5 為體弱、有需要的長者及長期病患者提供足夠的社區支援服務及減少輪候時間，加強對護老者及殘疾人士的照顧者提供支援服務。
- 6.6 為社會服務團體提供種子基金創辦自負盈虧的社區及家居支援服務，以滿足不同階層的需要。

## 7. 協助在內地工作或生活的港人

粵港經濟融合，最具體的表現就是往返內地經商及工作的人口不斷增加。根據政府統計處的資料顯示，從 1988 年至 2004 年，曾經往內地工作的香港居民人數增加了超過 3.5 倍，由 52,300 人增至 244,000。數據顯示，在 2004 年有超過一半曾經往內地工作的人口在被訪前的 12 個月曾到內地工作超過 30 次，有三成平均每星期到內地工作一次或以上，在內地逗留時間的中位數為 3 天，亦有一成多每次逗留 8 天或以上。

在統計前十二個月內曾在中國內地工作的香港居民數目

	年份					
	1988	1992	1995	1998	2001	2004
人數	52,300	64,200	122,300	157,300	190,800	244,000
佔香港平均就業人數(%)	1.9	2.3	4.2	5.0	5.9	7.6

另一方面，隨著其他跨境經濟活動的增加，選擇到內地置業及居住的港人亦愈來愈多。根據規劃署的調查報告，2003 年於內地居住的香港居民約有 61,800 人，較 2001 年的 41,300 人增加了 50%。其中，居住在廣東省的佔絕大多數（2001 年 93.6%；2003 年 77%）。因為工作需要而在內地居住的佔 70%、退休的佔 11%。在內地置業的人士則遠多於在內地居住的人士，在 2003 年有 193,100 個香港住戶有成員在內地自置物業。

內地推行及不斷擴展「個人遊」計劃後，現時已有三十多個內地城

市的居民可以以「個人遊」的身份來港旅遊。由內地來香港旅遊的人數不斷增加，由 2002 年有 7 百萬人次，到現時已達每年 1,200 百萬人次。

內地與香港有不同的社會經濟制度，上述的跨境經濟活動亦引發一連串社會議題。社聯曾就此訪問北上工作的人士，了解他們的需要：以就業為例，香港工人在內地未必可以享有香港的勞工保障，亦未必享有內地的保障；在醫療方面，香港人不熟悉內地的制度，對醫療服務的水平不掌握，缺乏信心，有需要時亦會趕回香港診治；長駐內地的港人缺乏社交支援，經常即日往返的則將很長時間花在交通上，影響家庭及個人生活；治安亦是港人往內地時最關心的問題，亦有人遇到商業糾紛時未能得到當地政府適當的支援。此外，亦有研究顯示跨境青少年濫藥問題正不斷惡化。

在 CEPA 及「粵港合作」等經濟合作協議下，內地與香港政府為兩地人民營造了良好的經濟融合環境，使他們的生活世界不斷擴大。當香港人在一個融合的地區經濟內尋找機會時，卻同時面對社會、文化生活上的困難，並且往往缺乏適當的支援。如果可以**加強對經常往返兩地的人士提供支援**，將有利於促進兩地的經濟及社會融合。現時對於香港人在內地工作及居住所遇到的問題仍未充分掌握，可以借助粵港聯絡會議的平台，鼓勵兩地政府、學者及民間團體對此作出研究及探討，再設計具體的支援服務。

## 建議

- 7.1 在粵港聯絡會議下增設一個社會支援服務專責小組，就兩地經濟加速融合所引發的社會民生議題進行有建設性的討論、研究及提出具體的措施，使經濟的融合更加暢順。有關研究項目包括：跨境社會問題、家庭及個人適應、推動企業社會責任等。
- 7.2 為跨境生活的家庭和個人提供支援服務，協助適應及了解內地制度，促進兩地社會融和發展。

# 提高決策透明度 鼓勵社會參與

## 8. 積極改革諮詢機制

「以民為本」不是政治口號，「強政勵治」更需要掌握民情及社會支持。配合社會發展里程的政治制度，開放透明的決策過程，積極改善市民生活質素的決心，才可令施政緊貼民情，令市民與政府一起共同建設「和諧社會」。

香港政府過往透過各種諮詢架構達到吸納精英、平衡利益及合理化 (justify) 政策決定的工具，但近年卻未能發揮預期的功能，政府在 2003 年初開始進行有關諮詢架構的角色及功能檢討，但在檢討前其實已不斷削減其權力，集大權於問責官員身上，明顯的例子包括房委會由問責官員擔任主席及廢除兩個市政局。而有關檢討歷時兩年半到現在仍未有結論。

國際社會在近年十分重視公民社會的角色及參與。世界銀行認為公民社會的增長是近年世界發展中最顯著的趨勢，並與公民社會組織聯合成立一個工作小組，以發展相互溝通及參與的有效渠道<sup>4</sup>；聯合國亦對加強與公民社會的聯繫作出一系列的建議；英國及加拿大政府分別與公民社會簽訂名為 Compact 及 Accord 的合作約章，說明兩者在制訂政策及提供資助的權利和責任；愛爾蘭政府亦在六個範疇訂立國家層面的社會伙伴協約 (national-level social partnership agreements)；中國政府亦推行社會福利社會化的措施，加強透過民間團體滿足各種社會需要。

「公民社會」包括非政府機構及非盈利團體，亦包括其它由公民自發組織的活動或行動。國際社會重視公民社會，因為這些組織在提供各種社會服務 (例如醫療、教育、扶貧、養老) 的角色及貢獻已經深入人心，而在過去十多年，公民社會在倡議全球經濟、社會、政治發展，以致環境保護及可持續發展均扮演重要及積極的角色。

這些由市民自發組成的組織，成員往往有共同興趣及價值理念，透

---

<sup>4</sup> 參看 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,pagePK:220469~theSitePK:228717,00.html>

過結社發展個人興趣之餘，亦推動實踐其他的社會目標。這些團體較多採納一種民主、開放、參與式的管治模式，為成員提供更直接、更親密的參與機會，有助於建立共識，較容易打破階級矛盾，亦為參加者提供實踐公民教育的園地。而這些組織的非牟利性質令它們較易取得社會信任，它們的價值信念亦令它們有更高的道德權威。

另一方面，資訊科技及互聯網的發展，亦令公民社會更易掌握知識及資訊，加強國際聯繫，建立國際公民社會網絡，進一步提升其影響力。1992年地球高峰會促成國際民間團體的網絡，推動國際議程，幾年前國際社會反對藥物生產商壟斷市場，協助貧國獲得較能負擔的藥物，都可反映國際公民社會的潛力。

**當社會要求政府提高透明度及問責性、中產階層擴大及要求直接參與政府決策過程的時候，公民社會亦自然成為市民參與社會、向政府反映意見的渠道，成為政府與市民之間的橋樑。**

公民社會在香港亦有相當長的歷史。在半個世紀前，教會、同鄉會及其他民間團體負起提供義務教育、贈醫施藥、扶貧救濟的角色。隨著社會及經濟發展，政府亦逐漸負起教育、醫療、房屋及社會福利的責任，並且透過較有規模及專業化的非政府機構提供這些服務。社會繁榮進步亦推動更多文化、體育、環保及專業組織的誕生。近年，香港社會亦出現許多有影響的民間團體或公民行動，顯示相當強的動員力及影響力，例如：在非典期間的全民抗炎大行動、南亞海嘯期間的捐助救災運動等。

政府應重視公民社會的社會價值及認受性，發揮其影響力及積極性。我們認為政府可以透過改革諮詢機制，為公民社會提供參與制訂政策的機會，而有關機制必須提高透明度，才能滿足廣大市民的要求，及公民社會著重集體參與的特性。

## **建議**

- 8.1 主要諮詢組織的委員均應包括相關公民社會團體的代表。除特別原因（如保安或商業機密）外，預早公開所有諮詢組織的會議議程及文件，鼓勵公民社會及公眾在會議前提出意見，以助諮詢組織作出建議前掌握民意。
- 8.2 就如何諮詢公眾及公民社會意見訂定清晰的政策及指引，包

括資料發放、諮詢時間、程序、對象及如何評估公眾意見等，以增加市民就政府施政提出意見的機會及信心。

- 8.3 策略發展委員會作為香港最重要的政策諮詢組織，應有獨立的秘書處及研究經費，成員應包括公民社會團體、商界及政府代表。策略發展委員會每年應預先訂定研究項目，主要為影響香港整體及長遠發展的議題，公開諮詢公眾意見，並由委員分組就有關議題作深入討論及協商，以提出具代表性的意見。

## 9. 加強主要政策的研究及評估

訂定政策前的研究及評估工作對於提高政策成效及社會認受性十分重要，特區政府在 2005 年初發表的施政報告亦提出「繼續加強政府內部政策研究的能力，同時也會在未來三年，每年增撥二千萬元予大學教育資助委員會，委託其屬下的研究資助局推動高等院校進行公共政策研究。」

國際社會近年特別強調各項公共政策必須符合可持續發展的原則，平衡社會、經濟及環境三方面的效益。聯合國社會發展委員會在 2002 年已將「整合社會和經濟政策」訂定為工作重點，推薦重視市民參與的社會影響評估。經濟合作發展組織在 2002 年亦提出建議<sup>5</sup>，協助成員國制訂符合可持續發展原則的政策。有關建議強調良好的管治及公共管理的重要性，而大前提則是開放的過程、持份者的參與及有效的知識管理。建議亦指出，一些有關長遠發展的政策決定，大部分均難以取得結論性的科學證據，所以政府在制訂政策的時候應盡量吸納不同背景、不同目標的持份者的意見，而且亦應鼓勵及資助不同範式、甚至與政府立場相反的一種研究。

過去香港的社會及經濟政策頗為分割，缺乏整全考慮，出現「過份分工」的情況。政府在近年開始推行可持續發展政策評估，要求所有主要政策必須先通過可持續發展政策評估，才可提交行政會議或政策委員會，但有關過程完全未能符合經濟合作發展組織建議的開放及參與原則，缺乏透明度，市民根本難以了解該政策評估的效

---

<sup>5</sup> OECD (2002), Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist.

果，亦無法得知政府政策是否真能做到平衡社會、經濟及環境保育等要求。

另一方面，政府撥款鼓勵學員進行政策研究，亦有助於改善現時大學偏重學術研究及發表學術論文的風氣，推動更多應用研究。相對於其他國家的大學及研究機構，香港較少進行長期的研究及數據收集分析工作，我們希望政府可以提供足夠研究經費，以鼓勵長期的研究工作。

## 建議

- 9.1 促進社會、經濟和環境三方面的均衡發展，加強對主要政策進行可持續發展評估，並公開有關評估報告。在重要決策前進行獨立的社會影響評估，以了解相關政策或立法建議對不同社群的影響，從而作出改善。
- 9.2 為大學 / 研究中心提供足夠資源進行長期的政策、社會及經濟研究工作。

## 10. 提升公民社會團體參與決策過程的能力

香港政府一向採取「小政府、大社會」的施政理念，將各種社會及公共服務交由民間團體營運，政府應考慮與民間團體訂定社會協約，作為雙方的行為規範，以保障雙方的利益。在第八節我們談及英國及加拿大政府與公民社會合作制訂的協約，我們在這裡作較深入的介紹：

加拿大政府在 2001 年底與志願組織制訂一份社會協約，名為 An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector<sup>6</sup>，目的為加強兩者服務市民的能力。該協約建基於兩者的共同價值觀、原則及承擔，亦標示雙方面開放、願意持續及共同合作的態度。至於指引雙方合作的原則則包括：

---

<sup>6</sup> 參看以下網址：<http://www.vsi-isbc.ca/eng/relationship/index.cfm>

- 獨立性 ----- 政府與志願組織都是獨立自主及各有其問責機制的；政府對市民問責，亦有其運用資源及制訂政策的責任；志願組織對其支持者問責，亦有挑戰公共政策及倡議的角色。
- 相互依賴 ---- 雙方明白由於大家的目標、工作範圍及服務對象相近，大家的工作均可能影響對方，而協約亦不會嘗試改變雙方與其他團體及界別的關係。
- 對話 ----- 同意應有開放、尊重及持續的對話，對話時應掌握資訊、尊重一些保密的需要，而有效的對話可增加相互了解及改善公共政策。
- 合作 ----- 在共同關注的課題合作，以加強社會資本及公民參與。
- 問責 ----- 透過提高透明度、操守及管理能力，加強市民對政府及志願組織的信任。

在制訂上述社會協約後，加拿大政府更與志願組織制訂兩份守則，包括資助 (Code of Good Practice on Funding) 及政策對話 (Code of Good Practice on Policy Dialogue)。有關資助的守則提出如何改善政府資助不同界別的政策及慣常做法，藉以提升各界運用資源的能力、提升政府及志願組織雙方運用資源的透明度及加強志願組織持續運作的能力。有關政策對話的守則則推動雙方合作、增加政策對話的機會、促進志願組織參與、有系統地檢討公共政策及改善獲取資訊的渠道。

英國政府與志願及社區團體制訂的 Compact 協約<sup>7</sup>，亦有近似的原則，而守則的範圍則更廣泛，包括：黑人及少數族裔、社區組織、諮詢及政策檢討、財政及採購、志願服務等。

社聯認為特區政府應效法其他國家，與香港的公民社會 / 民間團體訂定夥伴合作約章，以促進雙方的合作及信任。另外，由於香港市民對公民社會團體的資助多集中於直接服務及公共教育項目，較少對公民社會組織本身的支持，我們亦建議政府撥款協助這些團體提升其管理及政策分析能力，一方面可加強其服務質素及問責性，另一方面亦協助這些團體提高政策研究的質素及對政府提出政策建議的能力。

---

<sup>7</sup> 參看以下網址：<http://www.thecomcompact.org.uk/>

## 建議

- 10.1 與公民社會團體訂定夥伴合作約章，說明雙方在促進社會及經濟發展、在政府決策過程應有的權利和義務，以促進雙方的信任及合作。
- 10.2 協助公民社會團體提升管理及政策分析能力，例如：為公民社會團體提供資源作為政策研究、訓練之用，政府亦可與公民社會團體舉辦員工交換計劃，並藉此增加相互了解及信任。