

**促進社會投資 落實以民為本**  
**Social Investment for People-based Governance**

**香港社會服務聯會**  
**向香港特別行政區行政長官提交之週年建議書**

**2006年8月**

## 目錄

摘要	ii
Executive Summary	v
前言	1
社會福利發展藍圖	3
強化家庭	4
老有所護 老有所為	9
兒童及青少年發展	12
扶助弱勢社群 協助自力更生	16
加強扶貧工作	16
殘疾人士就業、教育和復康	19
弱勢青少年就業	21
消除數碼鴻溝	22
公民參與和社會夥伴	24

## 摘要

本報告的主題是「**促進社會投資 落實以民為本**」。

**社聯支持香港特區政府「以民為本」的施政理念。「以民為本」的信念是：改善人民生活，提高人民素質，增加人民各方面發展的機會，確保社會公義，扶助弱勢社群發展，以及促進公民參與制定政策，並建立社會夥伴關係，社聯堅信這些是政府施政的應有方針。特區政府必須增加社會投資和制定適切的社會福利政策，協助在社會轉型中受衝擊的社群，從而推動社會資本的發展，鞏固和諧社會的基石，落實「以民為本」的施政理念。**

近年各種社會問題明顯惡化，如：家庭暴力、照顧長期病患老人支援不足、青少年問題、貧富差距擴大等等，但政府不斷壓縮資助社會服務的成本價格，加上香港恢復通脹，政府又引進資助社福界的體制改革，令社會服務不斷受到衝擊和挑戰。此外，社會福利發展欠缺長遠規劃，業界的參與以及政府與其他界別的伙伴關係發展亦欠成熟。

要推動社會資本的發展，政府必須扮演更積極的角色，投放社會資源，在各項社會政策中都必须有更周全的配套。

## 主要建議

### 改善市民生活

我們建議特區政府應針對日益嚴重的家庭功能倒退問題，和跨境生活增加的實況，以適當政策**強化家庭**功能；並正視人口老化帶來種種挑戰，實現**老有所護，老有所為**的目標。兩者都是越來越多不同階層的香港市民，所面對的共同難題和壓力。在 2007-2008 年，我們建議政府可主要施行以下政策，並投放相關資源：

- 1 政府鼓勵僱主為僱員提供家庭友善的工作環境，包括以積極措施鼓勵和推動更多僱主實行五天工作周及彈性上班安排；提供有質素保證的兒童照顧服務；推動僱主設立家庭友善工作措施，如嘉許表現突出的僱主；研究保障工作穩定性的措施等。（*建議 2.1*）
- 2 政府應考慮設立一個跨部門、有民間參與的家庭事務委員會以推動建設一個家庭友善的社會。（*建議 2.2*）

- 3 改善現時務，建構一個讓長者及家人放心於社區安老的社區支援服務系統和制度。（*建議 7.1*）
- 4 建議增加衛生署長者健康中心受惠會員人數，為長者提供保健疾病預防，減省醫療的長遠開支。（*建議 7.3*）

### **提高市民素質和各方面發展機會**

全球化和經濟轉型帶來社會挑戰，很多市民不能單靠個人努力發展潛能，政府必須作出適當的支援，提高市民素質和各方面發展，**尤其是兒童、弱勢青少年和殘疾人士的發展機會，和消除數碼鴻溝**。在 2007-08 年，我們主要建議政府：

5. 現時政府多個部門為就業困難的不同類別人士，提供不同的支援計劃，如再培訓計劃、青少年持續發展及就業相關培訓基金、自僱支援等等。不同措施之間欠缺協調，服務重複或不足。政府應檢討及改善各部門的就業支援服務之間的協調。另外，在青少年的就業計劃中，應提供持續資助，協助低動機、隱蔽、低學習能力、人際相處上有困難及少數族裔的弱勢青少年組群就業和自力更生。（*建議 12.2.1 及 14.2*）
6. 政府應制定一套全面的幼兒發展政策，鼓勵社會關注幼兒成長，推廣多層面家庭規劃的概念；將幼兒教育納入免費教育系統及整合幼兒服務模式，加強保健、教育和社會心理支援等服務的協調，以保障幼兒和家庭的健康成長。（*建議 9.1.1 及 9.1.2*）
7. 政府部門及受資助機構應訂立聘用殘疾人士指標，及定期公布數字；亦應為私人機構聘用殘疾人士提供稅務優惠或其他鼓勵，定期公布全港殘疾人士失業率。（*建議 13.1.1, 13.1.2 及 13.1.3*）
8. 消除數碼鴻溝：委任一個高層次及容納多方參與的資訊社會發展委員會；同時善用非政府機構現時的社區網絡，在各低收入地區內建立一站式的社區數碼中心，發展一個共融及關愛的資訊社會。（*建議 15.1 及 15.6*）

### **社會公義，扶助弱勢社群**

一個真正「以人為本」的政府，必須**重視社會公義，確保弱勢社群得到公平對待，協助他們自力更生**。在 2007-08 年，我們向政府的主要建議包括：

9. 確立具體的「零度容忍」家庭暴力政策。採取社區、立法與司法協調機制以預防及處理家庭暴力。（*建議 4.1, 4.2, 4.3 及 4.4*）
10. 扶貧委員會必須繼續其工作，應就整體扶貧、減貧的方向、目標及策略，作出具體建議。在未來一年，應就現時幾個工作重點釐訂清晰目標及運作策略，幾個工作重點包括：跨代貧窮、地區扶貧、扶助失業及在職貧窮人士及長者貧窮等。（*建議 12.1.1*）

11. 關注日益增加的精神病患個案，透過外展手法，為情緒病患者成立地區服務隊，提供輔導、輔助醫療支援、社區教育、網絡建立、轉介等服務。（*建議 13.4.1*）

## **公民參與和社會夥伴**

我們相信**強化公民在政府政策制訂過程中的參與，確立社會夥伴關係**，才可令施政緊貼民情，讓市民與政府一起共同建設「和諧社會」。另外，政府積極推動企業的社會責任精神，建立社會三方(官、商、民) 夥伴關係，亦非常重要。我們建議在 2007-08 年：

12. 政府與業界和其他界別建立夥伴關係，制定社會福利發展藍圖，說明社會福利的基本信念及使命、發展目標、方向和策略，闡述社會各界對福利的共識及承擔；並為中期和周年的社會福利訂定整合及具前瞻性的規劃架構。（*建議 1.1 及 1.2*）
13. 促進政府、企業及民間三方，就共同關心的社會問題，推動三方合作方案，攜手改善有關問題，例如空氣質素及青年失業等。加強教育公眾對「企業社會責任」的認識，鼓勵企業出版「社會責任」年報。（*建議 17.1, 17.3, 17.4 及 17.5*）
14. 主要諮詢組織的委員均應包括相關公民社會團體的代表，並且就如何諮詢公眾及公民社會意見訂定清晰的政策及指引。（*建議 16.1 及 16.2*）

## **Executive Summary**

In the annual submission 2006 of Hong Kong Council for Social Service to the Chief Executive of the Hong Kong SAR Government, our theme is “**Social Investment for People-based Governance.**”

**The Council supports the Government’s commitment to promoting ‘people-based governance.’ We believe in the following principles of “people-based governance,” that is the government should:**

- **Care for and facilitate improvement of people’s livelihood;**
- **Enhance the quality of people;**
- **Enhance the development opportunities of people in various aspects of life;**
- **Uphold social justice;**
- **Facilitate the development of the underprivileged;**
- **Promote civic participation in public policy-making; and**
- **Foster the development of social partnerships.**

To fulfill the responsibilities above, the SAR Government should increase social investment and formulate appropriate social welfare policies. In particular, social investment and welfare policies are needed to assist the vulnerable groups during the transition of our society. In addition, the Government should also promote the development of social capital so as to strengthen the foundation of social cohesion. We believe these are the missions for “people-based governance.”

Many social problems such as domestic violence, inadequate long-term care for the chronically-ill elderly, youth problems, widening gap between the rich and the poor, etc., have deteriorated in recent years. However, the Government has continuously suppressed the costs of social services when inflation returns. The Government also introduced various institutional reforms to the welfare sector; thereby creating additional challenges to the provision of social services. In addition, there has been a lack of long-term planning in social welfare policy; inadequate participation from the welfare sector and insufficient partnership with other sectors has always been an issue.

The Council recommends that the Government must play a more proactive role to promote social capital, increase social investment; and give a higher priority to formulate well-coordinated social policies.

## **Main Recommendations**

### **Improve People’s Livelihood**

We recommend that the SAR Government should give priorities to the problems of the decline of family functions as well as challenges arising from cross-border

living and aging society. Two proposed policy objectives are to strengthen family functions, and to ensure that the elderly are taken care of and can play positive roles in our community. These two issues are the common challenges of more and more Hong Kong people from different sectors and income groups. For the year 2007-08, we recommend the following policies and measures:

1. The Government should encourage employers to provide family friendly work environment; for example: to encourage employers to introduce 5-day week work and flexible work hours through active promotional initiatives, to provide quality child care services, to promote a family-friendly work environment such as commendation of family-friendly employers, to study ways to protect job security, etc. (*Recommendation 2.1*)
2. The Government should consider setting up an inter-departmental mechanism with participation from the civil society such as family commission to provide direction in building a family friendly society. (*Recommendation 2.2*)
3. The community care and home care support systems should be reviewed and improved with a view to providing quality services for the care of the elderly commanding and commanding the trust of the elderly people and their families. (*Recommendation 7.1*)
4. The membership in the Department of Health, Elderly Health Centres should be expanded in order to enhance prevention of illness among the elderly living in the community; thereby reducing the long-term medical expenses. (*Recommendation 7.3*)

### **Enhance the Quality of People, Promote Development Opportunities**

Globalisation and economic transition have brought about social challenges. Many people cannot fully develop their potentials through individual efforts. Appropriate support from the Government is required to enhance the quality of and opportunities for the less advantaged groups, in particular, **children, under-privileged youths, people with disabilities, and to narrow the digital divide.** For the year 2007-08, we put forward the following main recommendations:

5. At present, various government departments implement different programmes to assist different groups with employment difficulties; for example, retraining fund, training funds for youth, and support services for the self-employed. A lack of co-ordination among the programmes and duplication of services has always been an issue. The Government should review and better co-ordinate the programmes. In addition, the Government should reserve special funding in the youth employment programmes to give special assistance to under-privileged youth; such as those with low motivation, problems in socializing and learning, and ethnic minorities. (*Recommendations 12.2.1 and 14.2*)

6. The Government should formulate a comprehensive child policy to encourage the community to care for the development of young children and promote an expanded and multi-disciplinary concept of family planning. The Government should seek to achieve a forward-looking policy and an integrated mode of children services. (*Recommendations 9.1.1 and 9.1.2*)
7. Government departments and subvented organizations should set targets for employment of people with disabilities (PWD), and report on the progress regularly. The Government should also provide tax incentives to employers to employ PWD, and make regular reports on the territory-wide unemployment rate of PWD. (*Recommendations 13.1.1, 13.1.2 and 13.1.3*)
8. Narrow the digital divide: The Government should appoint a high-level committee with civic participation to develop an information society and IT infrastructure at community level. One-stop digital centres should be established in collaboration with NGOs in low-income districts to provide IT facilities and services to the community and promote an inclusive information society. (*Recommendations 15.1 and 15.6*)

### **Uphold Social Justice, Facilitate Development of the Underprivileged**

A truly ‘people-base’ government must **uphold social justice, ensure that the under-privileged groups should be treated fairly, and assist them to become self-reliant**. For the year 2007-08, we recommend that:

9. The Government should firmly establish ‘zero-tolerance’ to domestic violence. There is a need to prevent and tackle the problem through community, legislative and judicial mechanisms. (*Recommendations 4.1, 4.2, 4.3 and 4.4*)
10. The Commission on Poverty should continue its work and make concrete proposals to set out the directions, targets and strategies to combat poverty. In the coming year, clear targets and strategies should be focused on inter-generational poverty, district-based poverty eradication, assistance to the unemployed, working poor and the elderly in poverty etc. (*Recommendation 12.1.1*)
11. Out-reach teams should be established to provide services to the people with emotional illness, such as counselling, paramedical support, community education, network building and referral services. (*Recommendation 13.4.1*)

### **Civic Engagement and Social Partnership**

We believe that **civic engagement in the public policy making should be strengthened and social partnership should be established** so that the Government can understand well the society needs and work together with citizens towards a ‘cohesive and harmonious society’. In addition, the Government should promote corporate social responsibility so as to establish tripartite

partnership (government, business and civil society.) For the year 2007-08, we recommend that:

12. The Government should work with the welfare sector and other sectors to formulate the blueprint for social welfare development. The blueprint should clearly express the missions, objectives, directions and strategies of welfare development; and articulate the consensus and commitment of our society in this regard. (*Recommendations 1.1 and 1.2*)
13. Promote and give recognition to tripartite partnership between the Government, business and civil society in resolving social concerns and problems, like air quality, youth unemployment, etc. Promote public education on 'corporate social responsibilities' and encourage businesses to publish social reports in addition to financial reports. (*Recommendations 17.1, 17.3, 17.4 and 17.5*)
14. The Government should appoint representatives of concerned civil society organizations into major advisory committees; and set out clear policy guidelines on consultations of the general public and civil society. (*Recommendations 16.1 and 16.2*)

## 前言

自1996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，促請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「**促進社會投資 落實以民為本**」。香港正面對經濟轉型和各種社會形態轉變，所帶來嚴峻的問題和挑戰，社會各階層和社群，尤其弱勢社群，在生活不同層面上都受到一定程度的壓力和衝擊。

香港特區政府表明其施政理念是「以民為本」。社聯建議特區政府必須增加社會性投資(social investment)和制定適切的社會福利政策，協助在社會轉型中受衝擊的社群，從而推動社會資本(social capital)的發展，鞏固和諧社會的基石，落實「以民為本」。

我們支持「以民為本」的施政理念。「以民為本」的信念是：**改善市民生活，提高人民素質，增加人民各方面發展的機會，確保社會公義，扶助弱勢社群發展，以及促進公民參與制定政策，並建立社會夥伴關係；我們堅信這些實在是政府施政的應有方針。政府要落實「以民為本」施政，促進社會和諧，就必須增加適切的社會投資。**

近年，特區政府經常強調福利開支的負擔沉重，整體福利支出上升。仔細分析數字，整體福利開支的增加主要來自綜援支出，而綜援的增加主要原因是：人口老化和過去數年因經濟衰退導致的失業情況；必須特別注意的是，香港未有完善的全民退休保障制度，是導致老人綜援支出不斷上升的主因。

更令人費解的是，過去幾年各種社會問題明顯惡化（如家庭暴力、照顧長期病患老人支援不足、青少年問題、貧富差距擴大等等），但政府不斷壓縮資助社會服務的成本價格，與此同時，香港恢復通脹。另外，政府又引進資助社福界的體制改革（如：整筆過撥款資助模式等），令社會服務不斷受到衝擊和挑戰。此外，社會福利發展欠缺長遠規劃，在這方面，業界的參與以及政府與其他界別的夥伴亦欠成熟。

本年七月中政府推出商品及服務稅的諮詢。商品及服務稅屬於累退稅，對弱勢社群、長者、退休人士等會造成較大負擔，並有機會進一步擴大貧富差距。政府必須慎重考慮開徵此新稅種對社會的影響。本會將就商品及服務稅向政府提出詳盡意見。

反觀國家正在增加社會投資，並且在政策上專注發展社會事業。2006年3月，中國國務院總理向全國人大提交的工作報告中，特別指出中央政府為了加快發

展各項社會事業，投放了更多的資源，有關的社會性支出較去年的增幅超過百分之十八；並提出在第十一個五年規劃中，增撥更多資源解決一些長期累積的和深層次的社會矛盾，促進社會和諧。

另外，社會上各個網絡之間的互動產生的社會資本，能促進互助和自助精神，建構和諧社會。要推動社會資本的發展，政府必須扮演積極的角色，投放社會投資，制定適切政策。不少先進國家，已把推動社會資本作為公共政策的重要一環。例如：2005年9月加拿大聯邦政府發表題為社會資本作為公共政策 (*Social Capital as a Public Policy Tool*) 的報告，提出把推動社會資本，融入公共政策的設計和推行之中。報告特別指出推動社會資本的發展，對扶貧、就業、安老、新移民、青少年等課題，都能作出積極的貢獻。

2001年，香港特區政府宣布成立社區投資共享基金，以鼓勵社會資本與第三部門的發展。社聯認為這措施是推動社會資本發展的正確方向；然而，在各項社會政策中，政府必須提供更周全的政策配套，並且增加社會投資。本報告以「**促進社會投資 落實以民為本**」為題，提出回應各種大社會課題的具體建議。我們特別關注：

- 政府應該制定社會福利發展藍圖，改善現時政策短視和缺乏長遠資源規劃的狀況，增加社會投資，做到真正的「以民為本」；
- 如何強化家庭功能，預防家庭暴力；
- 如何迎接人口老化，做到老有所護，老有所為；
- 如何扶助弱勢群體，確保社會公義，讓他們得到應有的發展機會；
- 應該提高公民參與政策制定過程，促進發展社會夥伴關係。

## 社會福利發展藍圖

香港社會面對不少變化及挑戰，包括全球經濟一體化、經濟結構的轉變、結構性失業、人口老化、愈趨頻繁的跨境活動、家庭凝聚力的削弱等問題。

社聯認為政府有責任加強社會投資，回應今天香港社會不同群體面對的嚴重挑戰，提升社會服務水平，同時制定周全的社會福利發展政策，促進社會資本的發展，提高社會互助自助的精神。社會福利須有整合、前瞻及靈活的規劃及資源分配，以有效地回應新的社會需要，及發揮「社會投資、社會照顧、社會發展」的功能，貫徹「以民為本」的理念。可惜，近年的社會福利政策流於短視和缺乏長遠資源規劃。

最後的一份社會福利長遠規劃文件是1991年發表的白皮書，而社會福利發展五年計劃最近的檢討報告是於1998年出版。自此以後，社會福利欠缺清晰及公開的規劃機制、流程及業界的參與。業界同意以白皮書及五年計劃檢討的形式進行福利規劃已不合時宜，而政府於1999年進行福利資助改革時，亦承諾發展一套「整合及具前瞻性的策劃機制，包括長遠策略方向，個別服務範疇的中期計劃，及社會福利署和非政府機構就服務發展的周年計劃」。可惜，直至今日，期待已久的「社會福利規劃機制」仍未面世。政府於2004年發表「社會福利策略架構」草擬討論文件及進行諮詢，惟至今有關政策文件尚未定案。

我們認為關於香港的社會福利政策和長遠發展，政府應該與業界和其他社會界別建立夥伴關係，制定兩個層次的規劃：長遠的社會福利發展藍圖，以及定期更新社會福利規劃架構（中期和周年計劃）。

### 1. 社會福利發展藍圖

社聯在2005年2月發表了「制定社會發展藍圖」文件，我們期望政府制訂**整體社會發展藍圖**，作為**社會發展政策重要的一環，與經濟、教育、醫療、房屋等政策互相配合及緊扣**。社會福利不單照顧社會上弱勢群體的需要，還能強化個人、家庭及社區的能力、推動積極社會參與、攜手建設關懷、共融和公義的社會。

福利藍圖確定社會福利的核心價值及角色；分析現時福利發展面對的挑戰，從而訂定未來的策略目標及方向，闡述社會各界的承擔、政府與非政府機構的夥伴關係及公共資源分配優次的原則等，並作為政府施政的依歸。

## 建議

- 1.1 **社聯建議政府與非政府機構共同制定社會福利藍圖**，該藍圖應是一份綱領及具方向的文件，說明社會福利的基本信念及使命、發展目標、方向和策略，闡述社會各界對福利的共識及承擔，和長遠公共資源分配的原則。
- 1.2 **政府確認與非政府機構的「夥伴關係」，並於福利規劃上緊密合作，發展一套整合及具前瞻性的、適用於中期和周年的社會福利規劃架構**，以有效善用資源，發揮社會福利於「社會照顧、社會投資、及社會發展」的角色，社聯建議政府：
  - 訂定具體時間表、分階段就長者服務、青少年服務及家庭服務等進行中期計劃。
  - 「周年福利優先項目」應以長期策略方向及服務中期計劃為基礎，而非以割裂方式進行。
  - 加強中央規劃與地區規劃的配合；中央規劃應參考各區的社會指標及社區需要評估，確保「下情上達」。

## 強化家庭

家庭是社會結構中最基本的社會網絡，社會資本的根源。堅穩幸福的家庭是建構和諧社會最基本的支柱。不過近十年**香港家庭面對嚴峻挑戰**。

香港現時每個家庭的人數平均只有三人，出生率下降，而離婚率、單親家庭和**家庭暴力**數字均不斷上升，顯示家庭凝聚力倒退。除了人口結構改變之外，繁重的工作壓力、長工時等因素，削弱了個人發展和家庭關係，加上跨境生活的家庭數目急劇上升，以致家庭照顧長幼的功能面對嚴峻挑戰。

社聯建議特區政府因應香港家庭面對的挑戰，就以下四個課題制訂措施，強化家庭功能，鞏固社會資本。

## 2. 推動家庭友善社會

良好的精神健康及愉快的家庭生活，能支援家庭成員面對各種挑戰，凝聚和諧的社會；而著重家庭為本的社會發展，才能令社會穩健及可持續地發展，包括在生產力和社會凝聚力等方面。

- 社聯社會發展指數，**家庭團結分類指數**由1998年的 -90下跌至2004年的 -206，顯示家庭團結狀況持續倒退。
- 本港現時約有勞動人口360萬和220萬個家庭。每個家庭約有1.6名勞動成員，他們要同時兼顧「家庭」和「工作」兩方面。
- 在雙親家庭方面，父母均要工作的家庭在過去10年間由42.6% 上升至49.8%。在所有雙親家庭中，**長時間工作（每周最少60小時）的父母人數**由1996年只有15.5萬個上升至2005年有20.2萬個，升幅超過三成。父母需要長時間工作的人口上升，減低父母照顧家庭的時間，（母親傳統上作為家庭照料者的角色），容易使家庭內部矛盾增加，進一步削弱家庭團結力。
- **單親家庭數目上升90%**，由1996年的41,200個升至2005年的76,900個。單親家庭的兒童數目由1996年的59,000人上升至2005年的101,700人，即每13名兒童之中，就有1名是來自單親家庭；每11個有未成年子女的家庭就有1個是單親家庭。
- 單親家庭均面對沉重壓力。單親家長要在工作（經濟）和照顧家庭之間作出抉擇，**7,700個單親家庭的父／母須每周工作60小時或以上**。

## 建議

- 2.1 **鼓勵僱主為僱員提供家庭友善的工作環境**。政府部門推行五天工作制是積極的開始，應以其他積極措施鼓勵更多僱主實行五天工作周及彈性上班安排，讓僱員（1）可兼顧家庭生活及就業；（2）提供適用及有質素保證的兒童照顧服務；（3）推動僱主設立家庭友善工作措施，如嘉許表現突出的僱主；（4）研究保障工作穩定性的措施。
- 2.2 **政府應考慮設立一個跨部門、有民間參與的家庭事務委員會**，對各項主要政策進行家庭影響評估，例如：人口政策，以研究家庭在社會和經濟環境迅速轉變下的需要，提出強化家庭、建立家庭友善社會的建議。
- 2.3 **應增撥資源加強社區及家居支援服務**，並增加照顧兒童服務的選擇，如全日制幼兒託管服務等，為不同需要的家庭（如：單親、長工時、夜班工作及需輪班制工作家長等）提供有質素和資助的服務。
- 2.4 **為家庭提供工作支援**，如增加地區就業、兼職或半職工作機會，幫助家庭增加部分經濟來源，並建議採用「多方援手」(many helping hands)的策略，為有需要的工作家庭提供包括租金、醫療服務等津貼，並研究工作穩定性的措施，例如：實施最低工資的可行性。

### 3. 支援跨境生活的家庭

近年中港交往頻繁，香港居民長時間離港在內地工作，並與中國公民結婚及內地產婦在港生育的數目大幅增加。這些家庭的照顧及支援功能較弱，引致不同的家庭困境，例如：親子、夫婦關係疏離、照顧長者及管教子女能力薄弱，嚴重的更引致虐偶及虐兒問題。

- **29 萬港人長留內地**，7 成 (20 萬) 為 15-59 歲中年港人，60 歲或以上人士亦佔 24%。男女比例為1:0.43。有近 5 成長留內地港人表示居住/逗留在內地的主要原因是為工作，23.5%表示是與內地親人團聚，約有 2 萬人是因為退休/養老，亦有約1萬是表示已移居往內地生活或已在內地組織家庭。
- **約4000名學童需要每天跨境上學**，據教育統籌局提供的數字，2003 年全港有3,567 名學童需要每天跨境上學。
- **3萬名家長需離港工作**，2001 年，全港有735,498個父母與未成年子女同住的家庭，有30,086(2.1%)名父母是離港工作人士，來自29,130 個家庭(父母或是父或母是不在港工作)，1,256個家庭的父母同時都需要在外地工作。1996 至2001年期間，需要離港工作的父母總人數下降2,000人，其中父母與未成年子女同住家庭的家長及單親女家長數目則有輕微上升。
- **36%的結婚個案的其中一方是內地人**，2001年，有17.9%的結婚個案的其中一方是內地人，到2004 年，百分比上升至36.3%，有15,014 名內地人為新娘或新郎與香港居民結婚。
- **約3成本港活產嬰兒是由中國居民在港生產，不足8成是由香港居民所生**。2005 年，有34%的活產嬰兒是由中國居民在本港生產的，其中54%的婦女的丈夫是香港居民，其餘嬰兒的父母均為中國居民。<sup>1</sup>由於中國公民在本港所生的嬰兒是擁有香港居留權，對香港未來社會可能出現的現象能作出一定的啓示。例如：部分中國居民所生嬰兒會被帶回國內撫養，待日後帶回香港上學。他們對適應本港生活通常會遇到問題，而這些擁有香港居留權的嬰兒長大後，將為本港的勞動市場帶來新動力。
- 在入境事務處的紀錄，1996年香港的非婚生子女數目是2,839人，至2000年達到4千多人，2004稍微回落到3 千5 百人。無論是結婚、生育、離婚、墮胎宗數等，以及非婚生子女數目等，都顯示**港人對婚姻的態度較以往弱，生育的意欲低，對家庭的承擔及能力均下降**。

---

<sup>1</sup>可持續發展委員會 (2006) 《為可持續發展提升人口潛能》的誠邀回應文件, p. 44

## 建議

- 3.1 政府支援跨境生活及分隔兩地的港人家庭，以加強跨境生活家庭的凝聚及照顧能力。
- 3.2 **政府成立中港兩地支援家庭合作平台，支援跨境生活的家庭及員工**，滿足夫婦及子女管教的需要及參與，以鞏固這些家庭成員參與家庭生活。
- 3.3 研究在內地，提供誘因和支援，鼓勵辦學團體和私人醫療服務為港人家庭提供教育和醫療支援服務。

## 4. 預防及處理家庭暴力

家庭暴力個案不斷上升，當中更涉及謀殺和嚴重傷人案件，成為社會焦點。過去幾年，有不少兒童在家庭暴力個案中失去生命，家庭暴力問題急切需要公眾正視及共同解決。除了特別關注個別較轟動案件之外，政府必須正視**隱藏的家庭暴力，而現時執法及司法措施均尚未完善。**

- 政府數字反映，虐待配偶個案由1998年約1009宗上升至2005年3589宗，增加256%。
- 虐兒個案由1996年311宗上升至2005年763宗，升幅達145%。
- 香港大學在2005發表研究顯示過去一年，有6萬名兒童被父母嚴重/非常嚴重虐待身體；16萬名夫婦面對虐待配偶問題。**報告表示現時求助個案只能反映1%的求助率，隱藏的家庭暴力驚人。**
- 政府向港大顧問提供的數字顯示，檢控配偶虐待數字偏低，在求助的個案當中，只有約5%被落案起訴。
- 約 30% 配偶虐待個案被界定為刑事罪行，在被界定為刑事罪行的個案中，約 14%被落案起訴，約 32%頒予「簽簿守行為令」，即有70%有暴力行為個案並未納入執法及司法處理，即使界定為刑事暴力案件，亦有 55%沒有進行起訴或司法介入。
- 只有約 25%虐兒個案被落案檢控。
- 在 2003 年 1 月至 2004 年 4 月 (18 個月)，約 30 人成功申請家庭暴力條例下的強制令，同期中央資料庫舉報虐待配偶個案合共 5004 宗，即只有 0.6%個案使用禁制令以保障安全。
- 根據保安局於 2004 年提交立法會的數字，因虐待配偶頒布的感化令每年平均少於 10 宗；虐兒個案約 80-90 宗。

## 建議

- 4.1 **特區政府必須確立具體的「零度容忍」家庭暴力政策**，在施政報告中表明「家庭暴力是刑事罪行」，必須由立法、執法、司法、教育、福利、醫療界別共同介入。設立一個中央跨界別家庭暴力協調機制，訂立明確行動計劃及資源的配合，每年檢討、監察工作進度。
- 4.2 **特區政府必須設立社區支援、立法與司法的協調機制，以預防及處理家庭暴力。**
- 4.3 立法與司法方面包括：
  - 4.3.1 檢討及修訂「家庭暴力條例」及其他相關的法例。(1)擴闊暴力定義，除身體虐待外，也應把精神虐待及遺棄或疏於照顧未有能力自我照顧者視為暴力的一部分；(2)擴闊家庭成員定義，除配偶、同居男女及未滿十八歲的兒童外，前配偶、前同居者及同住的直系及姻親家庭成員也應包括在法例保障範圍內；(3)加入免受纏擾的保障；(4)跟進措施及罰則，作出相應調整。要求施虐者接受「強制輔導」作為法庭判令的一種，同時，研究開放更多渠道或措施以盡早讓施虐者參與輔導或治療活動。
  - 4.3.2 在司法過程中有需要及時為受害人/施虐者提供「法律支援服務」，讓他們認識個人的法律權利、法例可給予的保障、克服使用法律程序過程的困擾等，使他們在有需要時，使用法律程序以保障個人安全。
  - 4.3.3 警方成立家庭暴力專責調查隊，訂立明確的逮捕、調查指引、執法者搜證的內容，以及撰寫家庭暴力個案報告大綱、感化報告、程序指引等，並不應以受害人決定是否起訴施虐者作為繼續調查的依據。
  - 4.3.4 設立家庭暴力專門法庭。
  - 4.3.5 實施法庭判令「施虐者輔導計劃」。
  - 4.3.6 成立「家暴傷亡檢討委員會」常設檢討機制。
- 4.4 社區支援方面，應該增加家庭危機服務前線及督導人手，改善現時處理家庭暴力個案的流程和「跨專業個案會議」的運作。

## 5· **強化鄰舍互助支援網絡**

急速的社會發展，加上社區人口流動性大，特別是新發展社區及舊社區，均面對獨特的困難，削弱了社區的凝聚力。鄰舍關係疏離的氣氛也削弱了社區守望相助的抗逆力，要協助社區發動區內建立互相幫忙及解

決社區問題的動力，有需要建立更緊密的鄰舍支援網絡，增進社區的資產，以加強社區抗逆力。

- 新發展的區域欠缺全面的社區規劃，尤其是一些偏遠的區域，如天水圍及東涌等，在規劃過程中對區內人口特徵缺乏深入了解，如區內不同種族人士的需要，以致社區內因文化差異而減低了少數族裔人士與本地社區人士的接觸，形成社區隔膜，因而減低社區的內聚力。
- 香港大部分舊社區，如深水埗、灣仔、荃灣及觀塘等，居住環境較差，部分亦因受重建計劃影響，以致區內的人口流動性提高，令鄰舍原來守望相助的社區氣氛變得薄弱。

## 建議

- 5.1 **政府應該加強現時社區中心的功能，增加資源**，以進一步強化社區聯繫及組織鄰舍支援服務，並解決社區為本的服務需要及社區問題。
- 5.2 **於有需要地區成立以社區工作手法為本的「社區網絡隊」(Community Networking Team)**，針對該區面對的問題為居民提供相關服務。「社區網絡隊」的目標是促進社區發展，鼓勵區內不同人士參與該區的發展，透過動員區內不同持份者的力量，增加社區資源，改善弱勢社群的處境。
- 5.3 善用社區組織的力量，發動區內原有的資源，如鄰舍、互助及通報社區問題的能力等，社區居民是整個社區中的重要人力資源，強化社區關係的同時，亦能強化社區的凝聚力。

## 老有所護 老有所為

本港人口將持續老化已是不爭的事實。根據政府的人口推算，2005 年長者數目是 836,400，到 2013 年將會增加至 978,000，**估計 2033 年更會增至超過 2,240,000，屆時每四個香港人便有一位是長者**。面對人口結構的變化，政府曾有相應的長遠政策研究，但著眼點在於如何維持經濟競爭力方面，對迫在眉睫的長者護理問題，反而有所忽略。社會正面臨安老、護老的嚴重挑戰，解決問題的答案在於政府必須正視有關情況，制定長遠政策，增加投資，累積社會資本，並推動發展社區護理，發揮社區安老和長者互助精神，達至「老有所護 老有所為」。

## 6. 長期護理院舍服務的規劃

由於生活質素及醫療系統的改善，高齡長者（即 85 歲或以上的長者）的數目亦會急遽攀升。這批高齡長者因較易患上長期病患，故他們對長期護理服務的需求亦十分高。然而，現時的長期護理服務卻欠缺規劃，令服務需求遠超供應。根據社署於 2006 年 6 月的資料，資助院舍的輪候時間長達 32 至 39 個月，輪候名單上的總人數多達 2 萬多人：

安老院舍類別	輪候人數	輪候時間
安老院	591	32 個月
護理安老院	15365	
- 津貼宿位		34 個月
- 改善買位計劃下資助位		10 個月
護養院	5677	39 個月
	總人數：21,633	

資料來源：社會福利署網頁(30/4/2006)

政府對未來長者人口有準確的預測，故在規劃服務的供應方面本應有數可依。可惜，政府自從 1998 年停止香港福利發展五年計劃後，各津助服務已不再有清晰的規劃目標。例如安老院舍方面只有不定期地推出個別院舍的競投。此外，由 2001 年起，政府開始引入競爭性投標。自此，所訂出的單位成本更不斷下降，服務機構亦不能不以較低的工資聘請新員工，但隨著經濟環境轉好，員工的流失率不斷增加。作為人力密集的服務，安老院舍的服務質素難免受到不穩定的人手所影響。

### 建議

- 6.1 政府必須及早作出規劃，應付未來 5 至 10 年間長期護理需求的高速增長，按長者人口的上升，及護理需要，相應增加不同程度的長期護理服務的供應。由於籌劃服務需時，及早規劃有關的供應，尤為重要。
- 6.2 盡快檢討有關安老服務以競爭性投標的政策，保障安老院的質素。
- 6.3 提升改善買位計劃下資助宿位的服務質素，監管及重新修訂服務的買位準則。

## 7. 改善長者社區生活的支援

根據德勤顧問報告(1997)指出，大部分的長者均希望在他們熟識的社區及家中安老。在我們接觸的長者當中，他們亦有同樣的希望。因此，我們十分支持政府發展更多社區支援服務的大方向。

可惜，社區支援服務發展多年，長者及其家人仍然認為這些服務未能做就社區/家中安老的動機，不少在使用這些服務的時，都以入住安老院為最終選擇，況且，在輪候階段中，合資格的長者及家人在社區支援服務網絡下，未有合適專人為護理需要變化作出合時的跟進，這無疑減低社區安老的信心。這難免令普遍家人認為社區支援服務並非如院舍般能提供 24 小時服務，而家人未必願意或有能力長時間在工作回家後，仍要照顧一位體弱的長者。

現時，疾病的模式已由急性疾病轉為長期病患。可喜的是，我們知道後者與日常生活模式有著密切關係，能及早預防。因此，政府應投放更多資源於預防疾病方面，減省醫療的長遠開支。

## 建議

- 7.1 **政府應該建構一個讓長者及家人放心於社區安老的社區支援服務系統和制度。**我們認為政府有需要「以長者及護老者為本」出發，拉近社區服務和院舍服務之間分別，全面檢討整個服務系統的社區支援設計。
- 7.2 在全面檢討之前，稍為改動現有的一些服務模式亦可增加使用者的選擇和信心。以下有兩個例子。
- 7.3 身體健康方面，**我們建議長者健康中心開放會員人數，並集中加強身體檢查的功能。**現時全港有 18 間長者健康中心(Elderly Health Centres)，為長者提供身體檢查及健康教育服務。但由於每間中心只收取 2,300 會員的規限，只有 37,400 位長者受惠（2005 年數字）。相對於全港 790,000 位 65 歲或以上的長者而言，所提供的服務明顯不足。當長者透過定期身體檢查而知悉其身體狀況時，他們會更加留意本身的健康及糾正不良的生活習慣，有效推遲長期病患的出現及併發症的發生。
- 7.4 精神健康方面，**政府在長者學習方面應提供更多支援。**身體、精神及社交健康是相互緊扣的；除了身體健康方面，我們亦應推動為已退休的長者籌劃及參加更多有意義的活動，促進他們的精神健康。透過不同的學習活動，長者除了能與社會維持著緊密的聯繫，亦加強了他們的社交網絡，及保持他們的運動量，促進身體健康。現時不少退休專業人士均有興趣籌組自助學習活動，但礙於缺乏場地而未能進行。
- 7.5 **我們亦應鼓勵長者分階段退休。**長者可以兼職性質繼續工作以啓迪年青一代，他們的經驗及智慧將不會流失。由於新一代的長者無論在學歷及健康均較上一代為佳，故這些安排將十分重要，以免社會浪費這些寶貴的人力資源。

## 8. 及早探討長期護理的融資安排

由於市民對晚年期普遍出現的長期護理需要認知不多，鮮有為自己或家人在這方面作出財政安排的準備，故當他們患病出院後需要有關服務時，便發覺難以負擔所需的費用。現時，接近九成的安老院舍服務均依賴政府在財政上的支持：37%政府津助非政府機構的營辦；11%透過向私營安老院買位；40%透過發放綜援以支付長者於私營安老院中居住。而政府的財政來源主要來自稅收。然而，當人口不斷老化，而勞動人口因出生率不斷下降而萎縮的情況下，政府對長期護理服務的津助模式是否能夠持續將成疑問。

現時，不少老化國家如德國、日本及韓國等已推行或正計劃推行長期護理保險，這些國家大多因市民在醫療保險的保障下拒絕離開醫院到需要自行繳費的安老院舍，而開始研究長期護理保險，前車可鑑，政府現時提出的醫療融資討論，必須兼顧長期護理的融資。

### 建議

- 8.1 **政府在討論醫療融資時，應一併探討長期護理融資的方案。**同時，加強市民參與和公眾教育，讓市民明白到為個人及家人晚年期出現的長期護理需要作出財政安排，以便在需要這些服務時，可以有較多的選擇，亦不需為出院後需要的護理感到徬徨。

## 兒童及青少年發展

培育下一代，讓兒童和青少年得到最大的發展，是香港社會未來發展最重要的一環，特區政府亦曾明確表示對教育的投資，決不手軟。對下一代的培育和投資，不可以只著重正規教育，政府應該對青少年精神健康和幼兒成長同樣重視，投放適當資源，制定適切社會政策。

## 9. 全面照顧幼兒成長

幼兒是未來社會的主人翁，社會對幼兒的培育付出多少的關心，某程度也顯示其人力和社會資本是否能得以建立，讓整個社會充滿活力和前景。現時香港在幼兒成長發展和幼兒教育方面，仍欠缺全民的討論和關注，政府亦未有一套全面的幼兒發展政策。

幼兒是每個人成長的重要階段，如幼兒在這階段得到妥善的照顧和培育，則必會對其日後發展帶來正面的果效。特別香港近年出生率下降，婦女生育年齡日漸推遲，大部分的父母均需同時外出工作，核心家庭模式也缺乏長輩的經驗傳授和支援，故此，在現今父母在幼兒照顧方面十分需要得到全面的支援。而基於社會文化、家庭結構、經濟狀況和教育制度的轉變，公眾對幼兒服務的期望更是日漸提升。但是，綜觀現時本港為0至6歲提供的幼兒服務，依然存在不少服務空隙和不足，我們希望就家長支援、師資培訓、服務模式、專業合作、社會教育、資源投放等方面提出一些建議方案。

## 9.1 政府的政策、資源和服務模式

### 建議

- 9.1.1 **政府應制定一套全面的幼兒發展政策**，鼓勵社會全民關注幼兒成長，並推廣全面家庭規劃的概念，讓準父母在生育前後均能就整個家庭的需要和幼兒的成長發展及早規劃，以能作出充分的準備。
- 9.1.2 **政府將幼兒教育納入免費教育的體系**。現時本港幼兒教育靠自由市場運作，幼兒教育費用主要由家長承擔，學費加上其他相關的開支，往往佔去家庭總開支相當的百分比。故此，除了教養問題，經濟問題也是障礙家庭考慮生育的主要因素。
- 9.1.3 **政府應整合幼兒服務模式，全面構思未來幼兒服務的發展方向**。現時幼兒服務分布在社會服務、醫療和教育體系，各個專業範疇均扮演著其獨特而重要的角色，不過，現時各項服務較為分割，家長亦未能透過不同的接觸點而獲得較全面的服務。因此，我們建議政府發展一套全面、有效的評估工具，為有0至6歲兒童的家庭作全面評估和家庭計劃，讓整個家庭就子女未來的成長需要、父母角色的轉變、婚姻關係、甚至財政規劃等早作準備。

## 9.2 家長支援

今日的家長面對社會急劇轉變，在家庭內外均面對不少壓力，而在照顧和教育年幼子女方面，往往處於迷惘、無所適從和感到無力的狀況，需不斷摸索和尋求協助。

## 建議

- 9.2.1 **加強資源設立一站式的家長熱線及網上平台，讓家長掌握最新和最全面的家庭規劃概念及育兒資訊**，解答家長在幼兒健康護理、成長發展及管教方面的問題，並介紹有關服務資源，鼓勵其在需要時尋求服務支援，特別是初生嬰兒護理、孕婦產前及產後的專業諮詢及情緒支援服務。
- 9.2.2 於幼兒或幼稚園增設駐校社工，以達到 (1) 支援家長參與培訓活動，改善育兒技巧; (2) 於各區建立家長互助網絡，提升家長之間的支援; (3) 特別支援較貧困和有特別需要子女的家庭。
- 9.2.3 為高危家庭提供外展支援服務。

## 10. 兒童及青少年精神健康

外國研究調查顯示，約有10-20%的兒童及青少年患有不同種類的神經及行為問題。雖然香港社會對兒童及青少年精神健康問題的認識近年已不斷提升，如我們忽視他們的需要，未能及早介入及提供適切支援協助他們重投社區，未來社會將需要為延誤診治付出沉重的代價。

- 根據思覺失調的發病率及香港的人口結構推算，本港15至25歲的青少年人口中，**每年約有700人出現思覺失調徵狀**。事實上，兒童及青少年精神健康問題有顯著上升趨勢，**正接受精神科服務在15歲以下的青少年人數由1999年的1,355名增至2001年的2,321名**。
- 根據社聯兒童及青少年精神健康需要調查，六成綜合青少年服務中心及三成學校社工在**最近兩個學年曾接觸最少1,584名飽受精神健康問題影響日常生活的青少年**。轉介往精神科接受初診的個案中，有**75%需輪候一個月以上，更有個案長達18個月**。
- 香港大學香港賽馬會防止自殺研究中心分析統計結果，發現**中四至中七的學生當中，有21%在過去十二個月內曾有自殺想法或企圖自殺**。研究結果亦顯示中學生自毀行為的危機因素包括有抑鬱傾向及其他精神困擾等，而外國文獻更記載有精神健康問題的兒童及青少年較一般同年齡人士高6倍自殺機會。
- 從不同的研究發現青少年的物質濫用及上癮行為有多元化及嚴重化的趨勢，例如上網沉溺方面，約有36.9%—40%的被訪青少年有上網沉溺的病徵<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 路德會（2006）及青年會（2004）

## 建議

- 10.1 香港一直未有收集有關兒童及青少年精神健康狀況的數據，無法了解實際需求及趨勢，**政府有關部門應盡快進行相關的研究調查**，以助制訂未來服務發展策略。
- 10.2 **政府增設地區專責服務隊，與醫護界緊密聯繫跟進個案**，使他們得到全面支援，並按醫生指示接受治療。同時，配合於自然場景提供調適配套服務，如輔導、互助小組和職前訓練等，將有助相關兒童及青少年重投社區及減低復發機會。另一方面，專責服務隊亦可為家長提供支援服務，讓他們接受及懂得照顧其患病子女。
- 10.3 強化精神科醫療服務，縮短門診服務的輪候時間，並提供外展精神科服務到社區為有需要的兒童及青少年作評估及治療，以加強他們求診的動機及減低標籤效應的阻力，讓更多患病者及早接受適切的治療，減低發展成嚴重精神病的機會。
- 10.4 教統局亦可透過指引，鼓勵校方酌情處理有精神健康問題學生的課堂安排，令他們可在接受治療時持續享受校園生活，或於完成治療後重返學校，有助穩定病情及促進復元。
- 10.5 增加額外資源在各式的預防工作上，包括：基層及中層的預防介入，以及盡早識別和治療的服務上；提升老師對兒童及青少年精神健康的認識，好讓他們及早識別有需要的學生，並且明白他們的困難。

## 11. 處理濫用藥物問題

根據保安局香港戒毒治療和康復服務第四個三年計劃，一如全球多個已發展城市，香港正全力打擊濫用藥物問題。根據藥物濫用資料中央檔案室的統計，16至20歲首次或曾呈報數字，由02年的32.4%上升至05年的40.6%。而濫用多種藥物的現象十分普遍。根據2004年學生服用藥物情況調查的推論，約有8,000及13,700名學生分別使用海洛英及精神科藥物，情況令人關注，此數字祇包括學生，並未包括在職青少年或待學待業青少年。

政府應加強對高危族群的中層預防工作，否則問題惡化後的治療及復康工作將更為困難及昂貴。現時一些社工及醫療界合作的先導計劃為濫藥青少年進行健康檢查，能令他們面對濫用藥物對身體的影響，並透過社工的輔導，激發他們戒藥的動機。此計劃模式透過青少年服務單位社工的介紹及陪同，為有濫藥經驗及低動機的青少年進行針對性的身體檢查，此舉有效減低青少年的抗拒及服務的負面標籤，誘發青少年面對他們的問題。

## 建議

- 11.1 建議政府提供資源予非政府機構發展加強對高危族群的中層預防工作，並購買公營或私營的醫療服務，以跨專業協作模式，及「早期識別、及早介入」模式，回應青少年濫藥問題。
- 11.2 業界亦關心醫管局轄下物質誤用診所的未來發展。在預防及處理濫藥問題的過程，醫療界擔當重要的角色，包括提供身體檢查、診斷和治療，以及預防教育工作等。本會期望政府確認物質誤用診所的角色，並進一步推動跨專業的交流及協作。

## 扶助弱勢社群，協助自力更生

隨著經濟轉型和全球化，香港貧窮和貧富兩極化問題日益嚴重，成為社會議題，政府於去年成立了扶貧委員會；另一方面，地區團體、不同界別及非政府機構等亦開展多項扶貧計劃，這是一個好的開始。不過，貧窮問題成因相當複雜，仍將存在一段頗長時間，現今的貧窮問題再不能簡單地以個人發奮努力可以解決，當中一些弱勢社群的處境，例如殘疾人士和弱勢青少年的就業情況，尤其值得關注。

## 12. 加強扶貧工作

本地的貧窮問題與多項結構性問題相連，包括經濟轉型導致失業及人口老化等，在可見的未來，貧窮問題即使不惡化，仍將存在，而貧窮對人力發展、家庭及社會和諧等都做成極大影響。政府及民間社會需為貧窮問題作出更大及長遠的承擔。

### 12.1 扶貧委員會的路向

現任扶貧委員會各委員的任期為兩年，至 2007 年 1 月即屆滿。在過去十多個月，扶貧委員會檢視了現存各政府部門扶助低收入人士的政策與措施，並推出多個試驗性扶貧項目。扶貧委員會應總結兩年的經驗和試點工作，就整體扶貧、減貧的方向、目標及策略，作出具體建議。

## 建議

**扶貧委員會必須繼續其工作**，但應改變工作重點及形式，應就整體扶貧、減貧的方向、目標及策略，作出具體建議。並且檢討過去一年工作的成效及如有需要，更新策略。

- 12.1.1 在未來一年，委員會應就現時幾個工作重點釐訂清晰目標及運作策略，幾個工作重點包括：跨代貧窮、地區扶貧、扶助失業及在職貧窮人士及長者貧窮和婦女貧窮問題。
- 12.1.2 扶貧委員會的工作重點應集中釐訂政策路向、策略及目標；其手法應廣納意見，為持份者提供平台（stakeholders' forum），聆聽他們對扶貧、減貧的意見。
- 12.1.3 扶貧委員會應於一年內完成釐訂目標及策略的工作，以五年為期，以後每兩年檢討扶貧成效，到第五年年中再檢討整體扶貧減貧工作及建議下一步的路向。

## 12.2 促進就業 改善政策協調

現時與促進就業有關的政策與措施由多個政府部門負責，包括勞工署（經濟發展及勞工局），僱員再培訓局（教育統籌局）及社會福利署（衛生福利及食物局），服務包括職位空缺介紹、職業輔導、再培訓及自僱支援等等，然而，不同政策／措施之間欠缺協調，服務重複或不足，在地區層面，此問題更易彰顯，這點在扶貧委員會最近發表的“人人受助到自強”地區就業援助研究中亦有提及。

此外，近期失業率雖有下降（2006年四月至六月為5%），但低學歷、低技術的中年人士的失業情況仍令人憂慮。經濟轉型下，這批勞動人口的就業前景並不樂觀：根據《二零零七年人力資源推算報告》，具初中及以下教育程度人士於2007年約有124萬人而市場只需求110萬人，即有13多萬勞動人力過剩。

### 建議

- 12.2.1 政府應檢討現時處理失業問題的政策，尤其是政策與政策之間是否連貫及協調，有沒有漏洞及重疊之處，及各部門的政策及服務是否有效地協調等。扶貧委員會通過的建議：即加強地區層面勞工署與社署在政策之間的協調是好的開始，希望能盡早實施。

## 12.3 為低收入家庭提供多方援手

現時政策對低收入住戶的援助存在根本問題。2005年數字顯示全港有122萬低收入人口（佔整體人口17.7%），但是領取低收入綜援的個案於2006年6月總數只有18,364，反映大部分低收入人士都奮力支撐，不希望依賴綜援。他們自力更生的態度固然令人欣賞，但政府也不應任由他們獨力掙扎求存而不加以援手。另一方面，政府不斷宣傳對單親、低收入、失業類別的及長期綜援個案數字上升的憂慮，令公眾人士對低收入人士產生誤解，認為很多人只想依賴綜援。

現有協助低收入家庭的措施主要為綜援計劃。綜援計劃頗全面地覆蓋受助人日常生活所需，包括領取綜援人士可獲豁免公共醫療服務收費、租金津貼及其他扶貧計劃的援助（例如校本課後學習及支援計劃）；然而，一旦離開綜援，低收入家庭需逐項申請，但各項社會服務對低收入的界定不一致，有需要家庭未必得到所需的援助。上述政策令不願領取綜援的低收入家庭生活於困難中，同時可能令有工作、低收入的綜援家庭不敢脫離綜援網。

其實，很多個案只需要某方面的支援，例如租金援助，很多時這些援助只須維持一段短時間，便可令低收入人士渡過難關或自力更生。現時扶助低收入人士的政策需更具彈性，令低收入人士獲得適當的援助。

另一方面政府應參考海外推行的資產建設計劃的經驗，令扶貧措施更多元化，幫助不同需要人士。過去十多年，美、加、英國、甚或部份亞洲區國家（例如台灣及星加坡），均實施或嘗試以資產建設為本的政策/計劃<sup>3</sup>。實踐的經驗反映資產建設為本的政策能有效提昇個人／住戶的資源、知識、解決問題及建設未來福祉的能力。最重要的是，參加者對自己及未來有了希望<sup>4</sup>。

## 建議

- 12.3.1 政府應為低收入人士設立第二安全網，提供具彈性的經濟援助，協助他們維持基本生活需要，不致墮入或重墮綜援網。具體而言，當家庭入息低於基本生活需要水平時，可根據需要申請租金津貼、與就業有關的交通津貼及與就學有關的開支等。
- 12.3.2 推行試驗性質的資產建設計劃，為自願者成立個人發展戶口<sup>5</sup>，實踐脫貧計劃。
- 12.3.3 必須檢討現時各項援助對低收入的界定，例如設立多於一條的低收入線，為有需要家庭提供援助。如只參考現時的綜援線，只會產生大批邊緣人士。

---

<sup>3</sup> 於海外國家進行的與兒童有關的資產建設計劃，請參考扶貧委員會專責小組第 3/2006 號文件

<sup>4</sup> Michael Sherraden (2005) *Inclusion in the American Dream*

<sup>5</sup> 社聯已於 2006 年 5 月 18 日向社會福利署遞交一份有關成立個人發展戶口的建議文件。

## 13. 殘疾人士就業、教育和復康

### 13.1 就業

殘疾人士的失業率長期處於高水平，根據政府統計署 2001 年的第 28 號報告書，殘疾人士失業率為 12%，是當時整體失業率(5%)的 2.4 倍。以 2005 年第三季整體失業率 5.5%計算，現時的殘疾人士失業率約為 13.2%。但這數字普遍地認為是過於低估，**平等機會委員會在 1997 年的調查發現，有能力在公開市場就業的殘疾人士，約有 16%至 35%找不到工作。**而復康界則估計殘疾人士失業率達 30%或以上。

#### 建議

- 13.1.1 **政府部門應該訂立殘疾人士就業指標**，定期公布聘用殘疾人士數字，並且要求受資助機構制定同樣指標。
- 13.1.2 **為私人機構聘用殘疾人士提供稅務優惠**；鼓勵私人機構制訂殘疾人士就業指標；成立機制推動及落實在本港推行殘疾人士就業配額制度。
- 13.1.3 定期調查及公布全港殘疾人士失業率。
- 13.1.4 持續發展社會企業(social enterprise)，為殘疾人士及其他弱勢社群創造更多就業機會。
- 13.1.5 透過限制招標，提高復康團體競投政府及公營部門外判工作的機會。

### 13.2 教育

政府 2002 年開始推行「全校參與融合教育」的資助模式，每錄取一名融合學生，校方每年可獲一萬或二萬元資助，上限為 55 萬。有關資助水平一直為教育界及家長所批評，指遠遠未能滿足支援殘疾融合生於主流學校就讀的需要。

#### 建議

- 13.2.1 政府應增撥資源推行全校參與模式的共融教育政策，並制訂資助使用指引、提供配套安排，逐步安排融合學校的老師接受特殊教育培訓，為融合學校提供一站式的社區支援網絡。
- 13.2.2 把全校參與模式的共融教育政策推廣至中學實施。
- 13.2.3 重新設立康復諮詢委員會轄下的教育專責委員會，以有效監察殘疾人士有關教育的發展。

### 13.3 交通及通道

隨著整體人口老化，需要無障礙通道及交通設施的人數不斷增加。另外，香港仍然存在不少舊建築物，未有為行動不便人士提供所需的無障礙設施；這也造成殘疾人士就業的障礙。

#### 建議

- 13.3.1 政府擴大監管力度，增加對樓宇的巡查次數，並對違例者加強檢控及加重罰則，以收阻嚇之效。
- 13.3.2 應制訂改善現有建築物的策略方案，為 1997 年前落成的建築物，於一定年期內逐步進行改善工程，以符合新設計手冊的規定。定期檢討《設計手冊：暢通無阻的通道》。
- 13.3.3 確立「無障礙運輸」的政策理念，為五項策略訂立落實措施、推行時間表和成果指標。成立無障礙運輸及環境督導委員會，制訂及監察政策的推行。
- 13.3.4 政府定期就無障礙通道及運輸服務舉辦公開論壇，讓行政長官及負責官員定期與殘疾代表和有關地產商及運輸公司高層會面。
- 13.3.5 於公共交通公司的專營權中加入提供方便各類殘疾乘客的輔助設施的條款，為實現無障礙公共運輸而訂出各改善項目的合理時間表。

### 13.4 復康服務

近年，政府開始著重和發展為殘疾人士而設的社區支援服務。**而現時社區支援服務的水平，不論從數量及多元性來看，仍有改進的空間。**另外，殘疾人士住宿服務一直需求殷切，根據社署中央輪候隊伍的數據，嚴重肢體傷殘人士宿舍、中度弱智人士宿舍、嚴重弱智人士宿舍及長期護理院等院舍的輪候時間，平均達 4-6 年不等，部分個案甚至要等 8-10 年，而隨著整體人口老化，殘疾人士對住宿服務的需求將持續增加。還有，**近年患有情緒病的香港人顯著地增加，如焦慮症、驚恐症、抑鬱症等，有需要增加相關的地區服務。**

#### 建議

- 13.4.1 **為情緒病患者成立地區服務隊**，透過外展手法，為社區的患者提供輔導、輔助醫療支援、社區教育、網絡建立、轉介等服務，服務隊亦可與家庭醫生、公共房屋辦事處、學校及其他專業界別等建立合作伙伴關係。

- 13.4.2 於康復諮詢委員會之下成立精神健康工作小組，推動及促進社區精神健康。
- 13.4.3 因應殘疾人士及照顧者的需要進行規劃，確保社區支援服務在質、量和多元化各方面，均可持續發展。進一步發展及規劃殘疾人士的多元化社區支援服務，包括對輕度智障人士的獨立生活訓練及精神康復者的社會適應培訓。進行研究探討，以發展多元適切的殘疾人士社區支援服務模式。
- 13.4.4 持續發展嚴重殘疾人士的日間康復服務及家居護理服務，協助他們在適當的支援下安心於社區生活。
- 13.4.5 加強現行對照顧者的支援及殘疾人士/家屬資源中心的服務，並考慮為有需要人士發放照顧者津貼，以妥善紓緩他們的負擔。為不同自理能力的殘疾人士，發展多元化的住宿服務及具彈性的住宿模式。跟進檢討輕度智障人士的住宿需要。
- 13.4.6 **檢視現時住宿服務的輪候情況，制定紓緩過長輪候時間的策略**，以訂出未來數年各類院舍新增住宿名額的計劃。由於計劃及建立住宿院舍普遍需時三年或以上，政府應儘早計劃及作出財政承諾。
- 13.4.7 為居於殘疾院舍的年長舍友訂定原居安老措施，以提供足夠的配套支援和服務。
- 13.4.8 在城市規劃的過程中，加入興建殘疾人士院舍服務的計劃，積極回應殘疾人士融入社區的需要。

## 14. 弱勢青少年就業問題

即使現時香港的經濟有所改善，但仍有一批較弱勢的青少年，未能受惠於經濟復甦後的就業市場，他們亦是香港經濟轉型下被遺忘的一群，這些特殊組群，包括低動機、低學習能力、低學歷、隱蔽的、居於偏遠地區及少數族裔的青少年，在就業方面比一般人困難。

**今年首季 15 至 19 歲青少年的失業率達至 19.8%，較去年同期上升兩個百分點，失業人數達 11,100 人。**據香港基督教服務處估計，隱蔽青少年的數目約有 6,000 人。由於欠缺相關數據作政策及服務規劃，特別是不同弱勢青少年的失業分類數據，香港對弱勢青少年的就業困難的了解並不全面。

就外國的經驗，成功協助青少年就業的服務有四項主要因素：

- **持續與成人接觸及經驗分享**，特別是一些有多方面連繫的人士，主要可做到監察青少年的進度及提供多元性的支持。故師友計劃(mentorship scheme)是可作參考的方式之一。

- **財政誘因：**有不少成功的程序都是財政上對好表現者作獎勵，並對表現欠佳者作福利扣減，不過成效以在學者較佳，輟學者則應用獎勵方式鼓勵其好的表現。
- **樹立成功感：**特別是低動機的青少年，短期及容易達成的目標，可協助提升其工作動機，因此輔助機構的輔導員或師友可與青少年訂立較短期及易達到的目標，以建立成功感。
- **及早介入：**所謂預防勝於治療，若能在青少年未習慣依賴性生活前，為青少年建立工作的習慣及滿足感，可減少他們成為隱蔽青年或長期失業而依賴綜援的人士。

## 建議

- 14.1 搜集有關失業的數據，詳細分類和分析失業原因，特別是弱勢人士方面的數據，以便在政策及服務規劃上作出適當的回應及改善。
- 14.2 現時**青少年持續發展及就業相關培訓基金**資助了不少成功的培訓及就業計劃，我們建議**政府預留撥款繼續資助有明顯成效的服務，以為低動機、隱蔽、低學習能力等弱勢青少年組群提供訓練**，協助他們就業，自力更生。
- 14.3 長遠而言，應考慮以下各點：
  - 14.3.1 就低學歷青少年方面，我們建議在現時的教育體系中引入可重回學校機制，以配合終身學習及持續教育的理念。
  - 14.3.2 就低動機及隱蔽青少年方面，我們建議強化現有外展服務的人手，主動以多元途徑接觸他們，及早介入，再配合有工作經驗及受訓的師友，與其訂立短期而且易達的目標，強化其成功感及持續就業。
  - 14.3.3 就低學習能力或人際相處上有困難的青少年，現有的就業服務如S4等，未能滿足其特別需要，建議增設訓練連就業的三文治式輔助就業服務，輔助機構、師友與僱主作定期接觸及評估進度。
  - 14.3.4 就少數族裔的青少年來說，其就業問題還牽涉歧視方面的情況，我們建議利用各項有利社會企業發展的政策及措施，鼓勵社會企業吸納有關青少年，營造成功例子，讓社會大眾多接納他們，減少歧視。
  - 14.3.5 就居住偏遠地區的青少年來說，經濟誘因較為重要，除有偏遠乘車優惠的短期措施外，在改善本土經濟方面，應營造更多有利條件，促進本土經濟的發展，才能長遠地解決偏遠地區就業問題。

## 15. 消除數碼鴻溝

2003年12月國際電信聯盟舉行第一階段信息社會世界高峰會議（World Summit on the Information Society），就實踐原則及計劃達成《原則宣言》。這是一個全球的共識和承擔，旨在建立一個以人為本、共融及可持續發展的資訊

社會，從而讓人類無分種族、年齡、能力、語言、性別、社會地位、教育程度、傷殘、國界、地域，均可以創建、獲取、善用及分享資訊及知識，盡情發揮潛能。經濟懸殊造就數碼鴻溝，繼而帶來貧窮的惡性循環。故此數碼共融其實在減貧運動中有著顯着的作用。2005年，聯合國假非洲突尼斯舉行第二階段會議。會上各政府代表，包括中國，再次重申一致支持《原則宣言》。

最近國際電信聯盟贊助進行的數碼機會指數將香港排名世界第二位，僅次於南韓。儘管如此，在應用資訊及通訊科技方面，主流社會與弱勢社群依然存在差異。社聯與香港大學社會工作及行政學系合作進行的《數碼共融指數》調查，就是為本港的數碼共融確立基本的量度指標。該研究進一步確定鴻溝依然存在。香港要成為一個以人為本、共融及可持續發展的資訊社會，縮減數碼鴻溝，各方面的積極參與尤其重要。

以人為本及可持續發展的資訊社會不應僅局限於對資訊無障礙的關注。資訊所衍生的社會問題實在廣泛而深遠。本港社群開始意識到在資訊社會發展過程中所引發的社會代價，例如沉迷上網及不恰當地使用資訊及通訊科技所帶來的社會問題，便需要多方努力協作，方可解決。香港特區政府責無旁貸，必須要擔當主導角色，帶領社區認識及處理這些社會問題。

消除數碼隔膜是現時「數碼 21 資訊科技策略」的八個主要範疇之一。我們支持正視資訊無障礙，並繼續努力縮窄鴻溝之際，更應開始留意剛冒起的「應用鴻溝」與「內容鴻溝」兩大問題。弱勢社群雖然在無障礙方面的問題有所改善，但對資訊及通訊科技的使用率依然偏低，因為適當的應用系統尤其匱乏。面對主流社會，弱勢社群的人口相對較少，純靠市場力量去解決應用鴻溝並不實際。內容鴻溝的起因如出一轍，適合弱勢社群的內容同樣匱乏。明顯地，我們必須提升弱勢社群的能力，以協助他們在創建內容、發展入門網站或工具方面擔當主導角色，開發合適的內容。

## 建議

- 15.1 **我們建議成立跨政策局的資訊社會發展委員會，在決策層面督導及協調各方面的努力。**資訊社會發展過程中衍生的各種問題，明顯地已超越科技的範圍。為確保策略的設計恰當及推行得宜，從而使各方，尤其是聲音微弱的一群，獲得裨益，政策局之間的高層就必須互相協調。
- 15.2 香港的資訊社會發展委員會將需要一個類似韓國半官方數碼機會及推廣協會(Korean Agency for Digital Opportunity and Promotion)的執行機構。該協會成立的目的是要使在數碼鴻溝下資訊貧困的一族都獲得公平獲取及使用資訊的機會。協會的其中一項功能是促進國際合作，及透過消除數碼鴻溝的交流，以確立在國際間的資訊化領導地位。

- 15.3 **推廣資訊及通訊科技的公帑，應集中用於需要最為殷切的弱勢社群。**過去數年，香港政府發起一系列的活動，廣泛推廣資訊及通訊科技，讓參與人士略為體驗資訊及通訊科技。隨著香港的電腦文化迅速轉趨成熟，相信這些推廣公眾認知的活動需求將日漸式微。
- 15.4 社聯支持特區政府的電子政府計劃。惟政府宜就弱勢社群的需要提供適切具體的協助，使他們也可享用電子政府服務，否則，電子政府計劃非但未能縮減數碼鴻溝，反而有機會擴闊貧富懸殊。
- 15.5 數碼共融指數研究分析各個類別的弱勢社群的不同需要，指出了這些需要的性質及相對的強度。有關指數理應成為策劃及制訂目標的基礎。
- 15.6 **於各低收入地區內建立一站式數碼中心**，以社區資訊及通訊科技總匯的形式，統籌、提供各種服務。例如學習使用資訊及通訊科技的興趣小組、電腦循環再造計劃、技能更新及提升課程、價格相宜的電話及上門技術支援服務，以及義工服務等。無障礙工具更理應成為社區數碼中心的基本設施之一。中心同時要設有適切的週邊設備、項目計劃及人力資源等實踐有關計劃及管理數碼中心。

## 公民參與和社會夥伴

「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」。

香港在經濟和很多方面的發展水平已達到國際級，市民對參與公共政策的期望不斷提升是理所當然的，而香港社會的社會資本水平能否與國際看齊，亦會與公民參與公共政策和決策的程度成正比。

此外，香港應該積極推動官、商、民（政府、商界和民間組織）的三方面合作，鞏固三方的夥伴關係。為此，政府積極鼓勵和推動企業的社會責任精神亦非常重要。

## 16. 改革諮詢機制

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，至今仍未有結論。

國際社會在近年十分重視公民社會的角色及參與。「公民社會」包括非政府機構及非盈利團體，亦包括其他由公民自發組織的活動或行動。國際社會重視公民社會發展，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，以至環境保護及可持續發展均扮演重要及積極的角色。

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，香港社會出現許多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，以及公民社會著重集體參與的特性。

## **建議**

- 16.1 主要諮詢組織的委員會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，應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。
- 16.2 政府應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。

## **17. 推動企業社會責任**

在其它先進社會，「企業社會責任」和「良好的企業公民」等先進概念，已經成為國際商業界的共識。在香港，越來越多企業也開始在追求盈利以外，考慮對社會應負的責任。它們明白公眾對「企業社會責任」的認知和醒覺愈來愈高，企業要做好本份、關心社會，才能得到支持和認同。建立社會三方（官、商、民）夥伴關係，對於整體社會發展和解決複雜的社會問題，都非常有利。

雖然「企業社會責任」強調企業自發的精神，但政府的支持和推動是十分重要。政府過去，一直支持社聯「商界展關懷」計劃，又於零三年推出「攜手扶弱基金」，鼓勵企業捐助弱勢社群，已起了不少鼓勵作用。

## **建議**

為持續深化有關工作，我們建議政府：

- 17.1 **定期舉辦政府、企業及民間的三方領袖會議，就共同關心的社會問題進行討論，並推動三方合作方案，攜手改善有關問題。**
- 17.2 擴大「攜手扶弱基金」的資助範疇及彈性，為企業對認可社會服務機構（如社署資助及社聯機構會員）的直接捐款，提供配對資助。
- 17.3 資助或設立「支援中心」，為企業及社會服務機構伙伴合作提供配對及相關支援服務。
- 17.4 加強教育公眾，提高市民對「企業社會責任」的認識。
- 17.5 設立嘉許獎項如特首嘉許企業、民間、政府三方合作的傑出計劃項目，又鼓勵企業每年出版「社會責任」年報，向公眾介紹有關工作。
- 17.6 考慮為企業捐款提供更具吸引性的免稅條款，如捐款一元，免稅兩元等。

## **18. 公民社會參與決策**

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，規範雙方行為，保障雙方的利益，加強兩者服務市民的能力。至於指引雙方合作的原則應包括：獨立性、相互依賴、對話、合作、問責；加強市民對政府及志願組織的信任，增強社會資本及公民參與。

## **建議**

- 18.1 政府應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。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。
- 18.2 公民參與決策最根本的途徑和機制是民主政制，我們相信香港社會發展的方向，應該是盡快邁向全面的民主選舉。

- 完 -