

# 攜手邁進新時代

香港社會服務聯會

向香港特別行政區行政長官提交之周年建議書

2007年8月

# 目錄

撮要	ii
Summary	v
改善福利規劃 提供足夠資源	1
1. 改善福利規劃	2
2. 為社會福利服務提供合理及已承諾的資源	3
回應貧富懸殊 改善基層發展機會	4
3. 推行以地區為本的扶貧措施	5
4. 支援失業人士	7
5. 設立全民退休保障制度	9
6. 改革市區重建的策略	11
支援家庭 改善服務	13
7. 推動家庭友善社會	14
建立新開放政府	17
8. 促進公民參與、建立社會夥伴	18
附錄一、貧窮及收入兩極化	20
附錄二、家庭制度面臨破裂	26
附錄三、社會服務嚴重不足	27

# 撮要

香港社會服務聯會及其超過 330 間非政府社會服務機構會員，群策群力，服務香港六十年。社聯與機構會員一直致力推動社會福利服務發展，並與社會各界建立緊密的伙伴合作關係，合力建立一個公義、仁愛和共融的社會。

社聯過去取得的成就，全賴合作伙伴的信賴和支持，期盼這種伙伴合作關係繼續得以維持和壯大。正值今年香港回歸十周年誌慶，以及特區政府換屆，因此本年度周年建議書的主題為：**攜手邁進新時代**。

建議書回應了行政長官在競選時提出的政策綱領及施政目標，對多個社福界特別關注的事項作出分析及討論，並提出多項具體建議，希望與政府以新思維一同面對各種社會挑戰，發揮「社會投資、社會照顧、社會發展」的功能，貫切「以民為本」的理念，推動香港社會可持續發展。以下為各項主要建議：

## 改善福利規劃 提供足夠資源

### 1. 改善福利規劃

- 1.1 盡快與社會福利界一起開展對社會福利發展的檢討，及建立各項社會福利服務（包括長者、青少年、家庭及社區服務等）的規劃機制及服務發展藍圖，以確保服務能回應不斷轉變的社會需要。
- 1.2 訂定未來五年各類社會福利服務的目標，以改善服務輪候時間過長的情況，並回應人口高齡化、家庭及人口結構轉變所帶來的社會需要。
- 1.3 重建與社會福利界伙伴關係，提供一個定期溝通、共同參與的機制，藉此分析社會需要、建立共識、共同推動社會參與及跨界別的支持，從而使社會達至共融、自強的發展。

### 2. 為社會福利服務提供合理及已承諾的資源

- 2.1 政府必須履行當初計算整筆撥款的基準安排，以真正基準金額資助非政府機構。
- 2.2 政府必須與非政府機構全面檢討整筆撥款的運作，讓整筆撥款能有效地實踐，實現推行整筆撥款的精神。

## 回應貧富懸殊 改善基層發展機會

3. 推動公眾參與 加強地區扶貧力度
  - 3.1 在勞工及福利局成立扶貧委員會，作為推動公眾參與及官、商、民合作推動扶貧紓困的平台。
  - 3.2 按各區貧窮人口數量及需要，增撥資源以加強各項地區扶貧工作，如：
    - － 撥款資助家長使用各種幼兒照顧服務，並藉此促進成立互助幼兒中心及製造更多適合基層勞工的社區就業機會。
    - － 增加地區青少年發展資助計劃的撥款，為清貧兒童及青少年提供參加各種課餘活動及學習的機會，包括在需要時提供交通費津貼。
4. 支援失業人士
  - 4.1 資助社會服務機構開展先導性的“一站式”地區培訓及就業援助服務，以區內所有長期領取綜援及失業人士為對象，提供深入就業援助。
5. 設立全民退休保障制度
  - 5.1 立即研究制定全民退休保障計劃，並就香港的退休保障制度作出全面檢討及諮詢公眾意見。
6. 推動以人為本的重建及規劃策略
  - 6.1 全面檢討市區重建策略。在進行規劃時應先考慮原區安置或在鄰近區域安置的方案。

## 支援家庭 改善服務

7. 推動家庭友善社會
  - 7.1 盡快成立高層次強化家庭策略委員會，向特首負責，領導各有關部門及界別以強化家庭作為社會發展的政策目標，推動以下策略工作：
    - － 推動社會各界參與，建立家庭友善的社會及就業環境
    - － 整合以支援家庭、鞏固家庭為核心的社會政策
    - － 進行家庭影響評估，檢視及監察各項政策及法例對家庭的影響
    - － 推動各項與家庭及婚姻相關的趨勢研究。
  - 7.2 善用稅務優惠政策，鼓勵商界建立家庭友善的工作環境。具體措施包括為企業用於建立家庭友善工作環境的開支，設立相等於認可開支金額百分之五十的扣稅額 (Tax Credit)。
  - 7.3 加強對家庭照顧者提供社區支援，並就設立「照顧者津貼」作出研究。
  - 7.4 撥出額外資源成立特別家庭基金推動預防家庭暴力工作及為面對較多危機的家庭提供家庭生活教育及支援工作。

## 建立新開放政府

### 8. 促進公民參與、建立社會夥伴

- 8.1 政府應訂定政策原則，為促進公民社會的發展提供適當支援，包括：
  - － 為提升公民社會團體的能力作出撥款，以支持有關員工及義工的培訓工作，為團體進行的社會研究及政策倡議工作提供資助。
  - － 與民間團體訂定社會協約，以促進雙方的互信及合作，並反映雙方的共同價值觀、原則及承擔。
- 8.2 主要諮詢組織均應包括相關公民社會團體的代表。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，以助諮詢組織作出建議前掌握民意。

# Summary

The Hong Kong Council of Social Service and its membership of more than 330 non-governmental social services organizations have served Hong Kong for 60 years. Throughout this period of time, the HKCSS and its members have devoted themselves to enhance the development of social welfare services and worked together with other sectors, with the aims of building a just, caring and cohesive society.

The main theme of this year's HKCSS Annual Submission is: Join Hands in the New Era. This is because past achievements of the HKCSS has hinged very much on the mutual trust and support of our partners and collaborators, and this year marks the 10<sup>th</sup> anniversary of the reunification of Hong Kong with China and the beginning of the 3<sup>rd</sup> term HKSAR Government.

The Annual Submission has responded to the policy commitments of the HKSAR Chief Executive made during the CE election. It also provides analysis and concrete recommendations on key issues of concerns of the welfare sector. We look forward to working with the Government to overcome various challenges in innovative ways, to release the potential of social welfare services in “social investment, social care and social development” and to realize the principle of “people-based governance”, so as to build a sustainable society. The following are the key recommendations:

## **Improve welfare planning    Provide adequate resources**

### 1. Improve welfare planning

- 1.1 Launch a review on social welfare development together with the social welfare sector immediately, and develop planning mechanism and services development blueprint for different services (including elderly, children and youth, family and community services), so as to ensure that welfare services are responsive to the changing social needs.
- 1.2 Set five-year targets for different kinds of social welfare services, so as to reduce the long waiting time, and to meet the needs arising from population ageing and changes in family and population structure.
- 1.3 Rebuild the partnership relationship with the welfare sector and a regular participatory channel for analyzing community needs, building consensus, & engaging cross-sectoral support.

2. Provide reasonable and agreed resources to social welfare services
  - 2.1 The Government should honour its commitment by providing subvention to welfare NGOs at the agreed true benchmark level.
  - 2.2 The Government should conduct a comprehensive review on Lump Sum Grant together with NGOs to ensure that it is implemented effectively and in accordance to the originally agreed principles.

**Reduce income disparity    Increase social mobility of the grassroots**

3. Engage the public and strengthen district-based poverty alleviation
  - 3.1 Set up a poverty commission in the Labour and Welfare Bureau as a platform to mobilize public support and enhance tripartite collaboration in poverty alleviation.
  - 3.2 Allocate resources to strengthen district-based poverty alleviation initiatives according to the quantity and needs of poverty population in different districts, for example:
    - Provide subsidy for parents in using different kinds of child care services, and encourage the development of mutual help child care centre, so as to develop more community-based employment opportunities for the grassroots.
    - Increase funding support for children and youth to participate in extra-curricular and learning activities, including the provision of transportation subsidy.
4. Support for unemployed people
  - 4.1 Provide subsidy for social services agencies to launch a pioneering “one-stop” training and employment support service, with long-term CSSA recipients and unemployed people as main targets.
5. Set up universal retirement protection system
  - 5.1 Investigate into the feasibility of setting up an universal retirement protection system immediately, and conduct a comprehensive review and public consultation on Hong Kong’s retirement system.
6. Formulate a people-based urban renewal and planning strategy
  - 6.1 Conduct a comprehensive review on urban renewal strategy, and provide options to affected owners and tenant for same or nearby district relocation.

## **Build an enabling environment with adequate support for families**

### 7. Build a family friendly society

7.1 Set up a high-level Family Commission as soon as possible, which should be accountable to the HKSAR CE and responsible for co-ordinating the efforts of different government departments and sectors in strengthening families capacity and functioning. The Commission should:

- Engage the community to build a family friendly society and work environment
- Develop a family agenda and bring in a family perspective in policy formulation process
- Conduct family impact assessment to monitor the effects of different policies and legislations on families
- Conduct trend studies on issues related to families and marriage.

7.2 Make use of tax allowances to encourage the business sector to build a family friendly work environment. For example, 50% tax credit could be provided to cover related and approved expenditures of enterprises.

7.3 Enhance community support to family carers, and consider the setting up of carers' allowance.

7.4 Provide additional resources to set up a special family fund for prevention of domestic violence and provision of family life education and support service.

## **A new open government**

### 8. Enhance civic engagement, strengthen social partnership

8.1 The Government should formulate policy directives to promote the development of civil society, including:

- Provide funding support to civil society organisations (CSOs) to build their capacity in services provision, research and policy analysis.
- Formulate a social contract with CSOs in order to cultivate mutual trust and collaboration, and to demonstrate the common values, principles and commitments of the Government and the civil society.

8.2 Engage representative of related civil society organisations in major consultative committees of the Government. Make relevant meeting materials of such committees publicly available before meetings so as to encourage more community input and to enable committee members to take public views into consideration in the meetings.



# 改善福利規劃 提供足夠資源

自七十年代開始，社會福利署與香港社會服務聯會及其他受資助社會服務團體，每兩年均進行一項「五年福利規劃檢討」，最後一次在 1998 年進行後，雙方同意轉換服務規劃的程序，以期達到更佳效果。社會福利署在 2000 年推行「整筆撥款資助制度」時制定的手冊清晰提出由衛生福利局帶領，「進行一項綜合及具前瞻性的規劃大綱，其中包括長遠的策略方向、針對各項計劃範圍及服務發展的中期計劃，以及由社署及機構每年提交的周年計劃書。」可惜最後完全沒有實現。

政府停止了與社福界共同進行福利規劃的機制，而且出現「頭痛醫頭 腳痛醫腳」的局面，令服務發展缺乏方向、停滯不前。

另一方面，政府在 2000 年推行「整筆撥款資助制度」後，背棄了原本合約承諾，連續幾年削資總數高達 9.3%，令受資助機構面對極大財政困難，直接引發員工士氣低落，成社工專業斷層，更影響服務質素。

我們將就以下範圍提出建議：

- ✓ 與社會福利界一起建立規劃機制及服務發展藍圖
- ✓ 訂定未來五年社會福利服務的目標
- ✓ 以真正基準金額資助非政府機構
- ✓ 全面檢討整筆撥款的運作

## 1 改善福利規劃

- ◆ 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，貫切「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較完整的理念，變成治標不治本。縱使政府於 1999 年進行福利資助改革時承諾發展一套「整合及具前瞻性的策劃機制」，到現在仍未面世，致使服務發展停滯不前，尤其是為長者及殘疾人士提供的院舍及社區支援服務，更是嚴重短缺，分別需要輪候最高達三年及十年（參看附錄三），大大影響他們及其家庭的生活質素。
- ◆ 行政長官在競選時承諾對社會福利發展進行全面檢討，以確立一個最佳及最適合香港長遠福利發展的策略，社聯期望有關檢討應由政府與社福界一同進行，並須藉此機會確定社會福利的核心價值及角色，建設關懷、共融和公義社會的目標；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伙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。
- ◆ 一套具前瞻性的策劃機制將有助政府預早對各種資源作出規劃，包括人力資源。現時，無論長者或殘疾人士服務均面對嚴重的護士及其他專職醫療人才短缺的問題，而該問題將會隨著不斷增長的老年人口和對長期護理服務需求的增加而有所加劇。根據社聯對長者服務的最新調查數字顯示，現時各項服務尚欠缺 593 名登記或註冊護士，在未來兩年每年將額外短缺近 200 名護士。雖然當局承諾於 2008 年增加 110 名登記護士的培訓名額，但數目並不足夠。

### 建議

- 1.1 盡快與社會福利界一起開展對社會福利發展的檢討，及建立各項社會福利服務（包括長者、青少年、家庭及社區服務等）的規劃機制及服務發展藍圖，以確保服務能回應不斷轉變的社會需要。
- 1.2 訂定未來五年各類社會福利服務（例如長者及殘疾人士院舍及社區支援服務）的目標，以改善現時部分服務輪候時間過長的情況，並回應未來 10 年人口高齡化、家庭及人口結構轉變所帶來的社會需要。另外，協助社福機構聘用護士、專職醫療及其他人才。
- 1.3 重建與社會福利界伙伴關係，提供一個定期溝通、共同參與的機制，藉此分析社會需要、建立共識、共同推動社會參與及跨界別的支持，從而使社會達至共融、自強的發展。

## 2 為社會福利服務提供合理及已承諾的資源

- ◆ 本港的社會福利服務九成由政府資助社會服務團體提供，故其薪酬待遇一直以政府職薪點作為基礎，不可能與公務員薪酬完全脫鉤。政府最近公布調高部分公務員的入職薪酬時，已經同時製造了機構員工對調整薪酬的期望，奈何機構在缺乏資源下，難以滿足員工的訴求。
- ◆ 非政府機構於 2000 年接受整筆撥款資助制度時，社會福利署在有關資助制度手冊中清楚列明日後資助額的計算方法，就是各種服務認可員工編制的薪酬中位數，即所謂「基準」，並跟隨公務員的薪酬調整。但隨著引入整筆撥款後，政府因面對財赤而推行的資源增值計劃及節約措施，由 2000/01 年起累積至今，總共削減了基準撥款金額共 9.3%，即是機構所獲得的資助，根本從未達到接受整筆撥款時的基準金額。
- ◆ 在資助金額低於政府原先承擔之餘，非政府機構更需要作出財政準備，預留資金（即整筆撥款儲備）以履行對整筆撥款的定影員工的合約承擔。因此非政府機構在財政規劃上出現極大的困難。
- ◆ 按照政府的新入職薪酬，政府在聘請不同職系的起薪點將會與非政府機構現在的薪酬有很大距離，非政府機構在招聘及挽留人才方面將會面對極大困難。社福界將更難吸引適合的人材加入社工行列，以至專業人才流失，護士就是最佳的例子，最終會影響服務質素及打擊士氣。員工組織亦因此發起集體請假等工業行動，爭取同工同酬。
- ◆ 財政困難、人才流失、員工怨氣沸騰以及不斷惡化的內部矛盾，已將社福界迫向崩潰邊緣。如果政府不正視問題，並按不先承諾根據基準金額對社福界作出資助，將大大影響服務質素，同時亦標誌著整筆撥款資助制度的失敗。

### 建議

- 2.1 政府必須履行當初計算整筆撥款的基準安排，以真正基準金額資助非政府機構。
- 2.2 政府必須與非政府機構全面檢討整筆撥款的運作，讓整筆撥款能有效地實踐，實現推行整筆撥款的精神，即讓非政府機構能較妥善運用資源，更靈活有效地回應社會需要。

# 回應貧富懸殊 改善基層發展機會

香港經濟復甦，去年人均本地生產總值增長 5.9%，然而部份基層市民並未能受惠。貧窮人口數目仍然高企，而隨著中上階層收入上升，貧富差距進一步拉闊，成為不同階層矛盾對立的隱憂。

在附錄一，我們指出：

- 收入低於 8000 元的住戶在十年間增加 55%；
- 失業半年或以上的人數在十年間上升 225%；
- 25 萬兒童生活於貧窮家庭；
- 部份地區有兩成住戶收入低於綜援水平；
- 7 成受重建影響的住戶遷到新居後遇到就業問題…

我們將就以下範圍提出建議：

- ✓ 推行以地區為本的扶貧措施
- ✓ 支援失業人士
- ✓ 設立全民退休保障制度
- ✓ 推動以人為本的重建及規劃策略

### 3 推動公眾參與 加強地區扶貧力度

- ◆ 香港經歷幾年的經濟低迷，令貧窮問題顯得特別嚴重。即使近年香港經濟復甦，然而部份基層市民並未能受惠。貧窮人口數目仍然高企，而隨著中上階層收入上升，貧富差距進一步拉闊，成為不同階層矛盾對立的隱憂。
- ◆ 行政長官在其政綱指出貧富差距擴大是香港當前突出的社會問題，並承諾創造就業、減低跨代貧窮及在地區層面加強對弱勢社群的支援。扶貧委員會在過去兩年半就貧窮問題作出研究，並在其報告書列出五十多項具體可行的建議。同樣，青少年持續發展及就業相關培訓專責小組亦已提出多個改善青少年就業的建議。我們希望政府能盡快落實這兩個委員會的各項建議。
- ◆ 不同社區有不同的特點及挑戰，推行地區為本扶貧紓困工作，有利於採取更具針對性的措施，運用地區資源，處理及預防貧窮問題。扶貧委員會在過去兩年已率先在元朗、深水埗及觀塘試行地區為本的扶貧工作。
- ◆ 經過兩年經驗，扶貧委員會發現一般普及服務和措施往往未能照顧個別人士及其家庭的特別需要，亦未能為現有服務的“隱蔽個案”提供協助。另一方面，現時由多個不同政府部門撥款推行地區扶貧工作，各有不同目的和作用，但欠缺協調，申請程序不一。因此，扶貧委員會對繼續發展地區為本的扶貧策略有以下建議：
  - 整合不同撥款來源和簡化申請程序，藉此鼓勵地區為本的扶貧工作，以配合正規的服務。
  - 由非政府機構和社區組織進行地區為本的工作，填補正規服務。
  - 鼓勵在地區設立由政府官員，非政府機構和地區領袖組成的平台/機制，以識別地區需要和回應。

#### 建議

- 3.1 過去兩年半的經驗肯定扶貧委員會的價值，我們建議在勞工及福利局成立扶貧委員會，以作為推動公眾參與及官、商、民合作推動扶貧紓困的平台。委員會的工作應包括：研究及制訂扶貧策略、就政府扶貧政策措施提供意見、審視政府落實上一屆扶貧委員會各項建議的進度、及促進公眾關注和支持扶貧工作。
- 3.2 按各區貧窮人口數量及需要，增撥資源以加強各項地區扶貧工作，如：
  - 因應幼兒數目、家長就業及收入情況，撥款資助家長使用各種幼兒照顧服務，並藉此促進成立互助幼兒中心以提供時間上更具彈性的幼兒照顧服務，及製造更多適合基層勞工的社區就業機會。

- 增加地區青少年發展資助計劃的撥款，透過現有非政府社會服務機構的地區服務網絡，為清貧兒童及青少年提供參加各種課餘活動及學習的機會，包括在需要時提供交通費津貼。
  - 研究整合現有基金（如伙伴倡自強、社區投資共享基金），或檢討撥款準則，以根據各區需要而分配資源。
- 3.3 在各區設立由地區人士出任主席的地區扶貧委員會，成員包括政府官員、非政府機構代表、地區領袖和居民。委員會的職責包括：
- 推動公眾參與，共同為該區訂定扶貧策略、措施及目標。
  - 推行研究以識別地區需要。
  - 確保區內基層市民，包括家庭、長者及兒童，可享有足夠社區設施。
  - 致力營造一個關懷社區，動員區內商界及專業人士為扶貧盡一分力，例如鼓勵私家診所給予清貧人士減費優待。
  - 就如何分配地區扶貧的資源作出決定。

## 4 支援失業人士

- ◆ 現時促進就業的各項政策及措施存在不少漏洞及重疊之處，間接造成不少受助人游走不同服務之間，除浪費資源外，受助人亦不一定獲得適切的服務。另一方面，現時社會福利署資助不同機構在不同地區為綜援人士提供就業支援服務，部分項目每年服務量僅為數十人，令機構難以投資培訓員工、發展僱主網絡、建立更完善的服務流程及分工，更容易因員工流動影響服務銜接。
- ◆ 扶貧委員會亦建議於短期至中期方面加強就業計劃之間的協調，鼓勵資料共享和提供轉介服務，而長遠方面，則全面檢討如何以“一站式”為目標，提供就業援助。委員會提議：
  - 採用綜合的模式，善用現有資源，以提供更有效的就業援助。
  - 採用以人為本的模式，為有就業困難的人士提供更具針對性的援助。(包括新來港人士、少數族裔、婦女等)
  - 在地區層面加強協調，特別是那些需要更具針對性就業援助的地區。
- ◆ 另一方面，根據提供就業服務的機構的經驗，現有服務仍有不足之處：
  - 對長期失業個案的支援及跟進時間不足。現時為領取綜援人士提供的深入就業援助服務已成功協助不少綜援人士找到工作或轉為領取低收入綜援類別，但對於部分長時間失業及領取綜援的人士，則需要更能針對其困難的支援及更長時間的跟進。
  - 缺乏一套完整的評估、生涯規劃 (Career and Life Planning) 及個案管理系統，以協助服務使用者 (包括年青人及有就業困難人士) 達致長期就業的目標。有關系統應能評估求職者的就業能力及障礙，協助他們規劃職業路向及訂定培訓計劃，亦使服務機構能提供更有效益的就業輔導、轉介及跟進等。
  - 缺乏專門及專業化的就業支援服務人員隊伍。就業服務的成效，依賴具有一定程度專業水準的員工，現時一般同工於就業輔導方面的訓練很少，需要加強。扶貧委員會進行的“從受助到自強”地區就業援助研究亦建議為前線員工提供在職訓練和入職導向，為就業服務的從業員訂定專業準則。
  - 缺乏縱向及橫向的進修渠道。政府及相關行業應設定清晰的職業培訓階梯，與資歷評審制度掛鈎，促進持續學習進修途徑。
  - 尚未建立共通的服務使用者資料庫。現時勞工處、社會福利署及僱員再培訓局各自儲備服務使用者的資料，如能建立共用資料庫，備

存使用者的記錄，將有助為使用者提供適切服務。有關的服務數據更有助追溯及分析個案，尤其是未能成功就業的個案，用以檢討及規劃政策及服務，確保極有需要人士能獲得所需的就業服務。

## 建議

政府應諮詢不同持份者（包括服務使用者、僱主、勞工團體、營運服務的非政府機構等），以制訂一套能妥善運用資源及有效回應不同失業人士需要的政策及服務提供模式。在未來一年的重點工作包括：提升現有服務的效能，試辦“一站式”就業援助服務，及對協助長期失業綜援人士就業作出研究。

- 4.1 開展先導性的“一站式”地區培訓及就業援助服務。政府應資助非政府社會服務機構在部分地區開辦有關服務，以區內所有長期領取綜援及失業人士為對象，提供深入就業援助。服務應採用生涯規劃及個案管理模式工作，評估服務使用者的能力，提供就業輔導、培訓及轉介服務，及在服務使用者就業後作出較長時間（例如兩年）跟進等等。
- 4.2 建立專業化的就業支援服務人員隊伍，發展評估工具及個案管理制度。
  - 透過制訂及舉辦有系統的課程，為從事就業支援服務的從業員提供訓練，並藉此為訂定從業員的專業準則及發展個案管理制度定下基礎。有關課程可參照海外國家（如加拿大）的相關訓練，以發展適合本地的課程，具體內容包括：職業輔導的理論；評估服務使用者工作能力、個性及職業志向的工具；職業輔導的技巧；勞動市場的概況及分析；分析僱主需要、與僱主合作技巧等。
  - 參考海外不同評估工具並諮詢本地同業意見，將適合的工具本土化，利便從業員使用，為服務使用者提供更專業及有系統的服務。
- 4.3 研究應否引入“工作福利 / 以工代賑” (workfare) 的概念，為年紀較大、學歷及技術水平較低的長期失業綜援人士提供工作機會，讓他們參與及貢獻社會。



## 5 設立全民退休保障制度

- ◆ 「老有所養」是中國社會傳統的價值信念，亦是香港市民的核心價值。聯合國在第二屆國際老齡大會訂定《國際老齡行動計劃 2002》<sup>1</sup>，更要求世界各國確保長者退休後有基本的生活保障及足夠的最低收入。
- ◆ 長者為香港勞碌半生，締造社會的繁榮進步。可是，香港社會數十年來一直缺乏一套完整的退休保障制度，令為數不少的長者在晚年時，未能有足夠的收入及積蓄以維持基本生活需要，須生活於貧窮之中。對於健康欠佳的長者，其醫療開支更往往迫使他們節衣縮食，令他們經常生活在恐懼及憂慮之中。
- ◆ 事實上，長者貧窮問題是香港其中一項最受關注的社會問題。社聯剛完成有關拾荒長者的研究，近一百位被訪長者，為每月三數百元收入而飽受風吹雨打，更為稍高收入而常在深宵工作，盡顯長者生活的困苦
- ◆ 雖然香港政府於 2000 年底正式推行強積金計劃，但由於強積金計劃本身的不足，對很多人來說，有了強積金並不代表一勞永逸。首先，強積金計劃需要 30 至 40 年方可積累至成為一個僱員的重要退休儲蓄部份，對於現時的長者，中年人士、家庭主婦、殘疾人士及失業人士沒有多大作用。此外，就算對於有強積金計劃作退休準備的人士來說，由於強積金計劃替代率低，加上管理有關計劃的收費過高，估計近半數工作人口供款四十年退休後，其強積金提供的每月收入仍然低於長者綜授標準金額，此類低收入人士絕不能靠強積金安享晚年。
- ◆ 強積金的不足已為社會各界廣泛關注。安老事務委員會於 2005 年已將檢討退休保障一項列入討論議程，可惜至今尚未正式開展有關討論，其中原因是中央政策組不斷延遲其完成及公布相關調查結果的時間表。去年本港一份財經雜誌便曾舉辦一項有關香港退休計劃的設計比賽，而獲勝的國際人力資源機構便提出多項改革建議，包括提高強積金供款額、政府為低收入人士供款等。
- ◆ 此外，社聯與香港大學精算學教授亦合作制定一項名為「老年入息保障計劃」的全民性長者生活保障方案。在設計方案的過程中，社聯一直保持與社會各界接觸，了解不同群體、不同階層的意見，並對方案作多次修訂。社聯除證明了制定全民退休保障計劃的技術可行性及社會認受性外，亦期望有關方案能為社會提供一個成熟而理性的討論平台，促使政府盡早策劃及制訂全面保障老人的政策，應付未來三、四十年人口高齡

<sup>1</sup> 聯合國，2002a。《第二次老齡問題世界大會的報告》。紐約：聯合國。2005 年 6 月 14 日下載自 <http://www.un.org/ageing/coverage>。

化帶來的挑戰，集市民大眾之力，達致「老有所養」的目標，讓長者可以分享社會繁榮進步的成果。

### 建議

- 5.1 立即研究制定全民退休保障計劃，並就香港的退休保障制度作出全面檢討及諮詢公眾意見。
- 5.2 政府繼續致力改善對長者的支援，尤其是醫療服務。長者使用醫療服務的次數較其他人多，我們建議所有 65 歲或以上的長者一律半費使用各種公共醫療服務作為社會對長者的回饋。
- 5.3 為長者終身學習提供更多支援。除了身體健康方面，長者參加更多有意義的活動，亦可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。現時，不同機構對開拓長者多元學習已不遺餘力，除了課室學習，也有空中教育、遊學團、網上學習、第三齡大學等長者學習模式均鼓勵長者終身學習。但由於資源缺乏，進度比較緩慢，政府應增撥資源，大力鼓勵，以起領導作用。

## 6 推動以人為本的重建及規劃策略

- ◆ 舊市區往往亦是長者、新來港人士、低收入家庭等弱勢社群聚居的地方，這些地區的租金及物價往往比較廉宜，居民的社區及互助支援網絡亦較有效，但居住環境卻欠佳，樓宇安全及結構往往成為隱憂。市區重建的目的是提昇市區居民的生活質素，使社會整體的利益得到改善。但如何平衡改善環境、文化保育及維持居民的生活機會，卻往往引起社會不少爭議。很多人批評重建只是以一幢幢簇新的高廈取代了原本社區文化特色、社會網絡、就業及營商機會，將基層市民原本可以棲息、謀生的地方轉為只有中產才可負擔的區域。
- ◆ 重建區居民遷移到其他地區居住，往往面對就業及適應問題，其原有社會網絡卻又不復存在。深水埗區議會的研究顯示，超過7成受重建影響的住戶表示遷到新居後遇到就業問題，5成受訪者表示遇到有關日常生活的問題，與鄰居往來頻密的居民比率亦大幅下降。可見市區重建不但將貧窮問題從舊市區搬遷到其他地區，更可能令貧窮問題惡化，影響基層市民的生計及生活機會。
- ◆ 政府並沒有政策及措施，確保受市建局重建影響的居民，有機會獲得原區安置。現時市建局的賠償方案中，並無責任安置受影響業主，而對於合資格的租戶，雖有安置的條款，但對是否在原區或在鄰近地區安置卻並無明確規定。結果，居民在接受金錢賠償後，未必可以有能力購買或租住在原區單位，以至被逼脫離他們原有的社區網絡。雖然現時市建局已有分區諮詢委員會機制，收集社區中不同人士對重建的意見，但機制並未有給予公眾影響重建安排的權力，在原區安置這問題上往往未有充分社區參與及討論機會。
- ◆ 另一方面，在制定賠償方案時，業主及租戶所得有關收購或賠償的資訊有限，結果居民往往只是被動地接受市建局的賠償方案。雖然現時市建局有市區重建社會服務隊處理與重建有關的社會問題，然而服務隊由市建局出資成立，而隊中同工卻往往要負責協助居民與市建局商討重建安排，難免有角色衝突之嫌。在深水埗市區重建的調查中，便有超過一成受訪者認為市區重建隊有偏袒市建局或房協。我們認為市建局應檢討社工隊的角色，並透過印刷小冊子等方式，將詳細的資訊，如搬遷日程、賠償條款、上訴機制等，發放給受影響居民，以增加收購過程的透明度，並藉此鼓勵居民的參與。

## 建議

- 6.1 全面檢討市區重建策略。政府及市建局應研究如何在市區重建的過程中，可以最好地保護重建區居民的福祉，保存地區的社會網絡、就業機會及文化特色，在重建、保育及社區建設中取得平衡。我們建議在進行規劃時應先考慮原區安置或在鄰近區域安置的方案，市建局可以採用分階段進行重建的安排，使受較後階段重建計劃影響的居民，可以遷進較早階段重建的單位。
- 6.2 檢討有關重建賠償的安排。我們認為受重建影響的居民除可接受現金補償外，亦可以有包括樓換樓、呎換呎及原區安置的選擇。另一方面，市建局應盡快檢討獨立社工隊的運作，研究透過社會福利署提供資助，以減少社工隊可能出現角色衝突的機會，令他們可以發揮更大的功能，為受重建影響的居民解決困難。

# 支援家庭 改善服務

家庭是社會上最基本的單元，為成員提供安全感、愛、關顧、庇護、自尊、教育、責任感及滿足感。當家庭出現問題，不但影響成員的福祉，亦製造對各種社會福利服務的需求。當家庭成員有特別需要但得不到適當支援，亦影響家庭關係及其他功能。

在附錄二及三，我們指出：

- 家庭暴力個案在過去十年上升 275%；
- 離婚數字在過去十年上升 57%；
- 單親家庭兒童數目上升 72%；
- 殘疾人士輪候院舍服務最長達 10 年…

我們將就以下範圍提出建議：

- ✓ 推動家庭友善社會
- ✓ 以稅務優惠，促進家庭友善的工作環境
- ✓ 增加對長者及殘疾人士的照顧者的支援

## 7 推動家庭友善社會

- ◆ 不少政府均有明確的社會政策，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。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時亦明確地運用這些原則，以確保家庭在照顧幼兒方面有足夠的保障。愛爾蘭及美國明尼蘇達州政府，亦以成立家庭事務委員會或其他機制，檢視各項政策及法例對家庭的影響。澳洲政府則成立基金推動其「強化家庭及社區策略」，並透過法例成立家庭研究學院，進行與家庭及婚姻相關的研究。
- ◆ 香港政府並沒有一套明確的家庭政策，各項政策的基本原則及假設是家庭可以發揮應有功能，市民亦重視家庭價值，只有當家庭功能失效，政府才需要介入。然而，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，能適時回應社會及經濟改變下家庭的處境。
- ◆ 在家庭結構面臨解體的今天，我們難以期望家庭能正常地發揮應有的作用，市民對各項公共福利的需求，將有增無減。要提高市民生活質素，又不致大量增加政府在福利的公共開支，政府一方面應致力建立家庭友善的社會環境，確保各項政策不會對家庭造成負面影響，同時應調動社會各界的資源，以增強家庭功能，提高市民生活質素。
- ◆ 西方發達國家除了由政府直接投資社會服務外，很多時會靈活運用稅務政策，給予企業不同的稅務優惠，一方面動員商界的資源作社會投資，更重要的是鼓勵商界對社會發展有更多的了解和更長遠的參與和投資。有關稅務政策包括：
  - 扣減應課利潤：方法跟現時的捐款可獲扣減應課收入一般，屬稅務寬減 (Tax Allowance)。例如，加拿大安大略省於 1999 年修改有關稅務法例，扣除部份用作提供幼兒託管設施或服務的應課利潤，始計算應繳利得稅。
  - 扣除應繳稅款：方法是按企業用於建立家庭友善工作環境的開支，直接從企業應繳利得稅的金額中扣除該開支（或部份開支），這屬於稅項抵免額／津貼 (Tax Credit)。英國分別於 1999 年及 2003 年分別推出在職家庭稅項抵免額 (Working Families' Tax Credit) 及工作稅項抵免額、兒童稅項抵免額 (Working Tax Credit, Child Tax Credit)，僱主在僱員的每月薪酬中，給予有關僱員額外的補助，然後按已派發的補助額，向政府申報直接扣除企業的應繳稅款。其執行的方法，可以按實際情況及政策目標作出適當的調節：
    - 調節稅項抵免的百分比
    - 設定抵免額的上下限

- 設定建立家庭友善工作環境的認可形式（以現金發放、儲蓄、購買／建立設施、或舉辦活動等）。
- ◆ 這種以稅項抵免的方法，政府從利得稅的收入可能會因而減少，但對內部經濟增長有正面影響。另一方面，本應由政府作為中介者作直接分配的資源，變為由政府委託僱主執行有關的再分配工作，由僱主分配到僱員，無形中更促進政府、僱主、僱員、社會服務團體等各層面的社會資本積累，對社會和經濟均有正面效果。當然，上述措施更能發揮家庭作為首要社會保護網的角色，長遠有助減低政府的公共財政壓力。

## 建議

- 7.1 善用稅務優惠政策，鼓勵商界建立家庭友善的工作環境。具體措施包括為企業用於建立家庭友善工作環境的開支，設立相等於認可開支金額百分之五十的扣稅額 (Tax Credit)。

政府一方面應帶頭為其僱員提供更多家庭友善措施，例如男性員工侍產假、在工作地點或附近設立託兒設施、設哺乳間供新任母親使用等，另一方面亦可透過各項措施協助僱主建立家庭友善環境。以託兒設施為例，政府可以修訂火車站上蓋的土地使用條款，容許開辦幼兒中心，讓居住於鐵路沿線的就業人口，可享用更方便易達的幼兒照顧服務。

- 7.2 加強對家庭照顧者提供社區支援，並就設立「照顧者津貼」作出研究，以 (i) 鼓勵家長在兒童成長最重要的階段 (0-3 歲) 負起照顧的責任，一方面可以協助家庭照顧幼童，另一方面亦可促進兒童健康成長及兩代間的關係；(ii) 協助家庭照顧長者及殘疾人士，並減低對各種院舍服務的需求。
- 7.3 政府應盡快成立高層次強化家庭策略委員會，向特首負責，領導各有關政策局/政府部門及相關界別以強化家庭作為社會支援和社會發展的政策目標，推動以下策略工作：
- 推動社會各界參與，建立家庭友善的社會及就業環境，帶動一個以家為本的社會文化和共識，例如定期舉辦高峰會，促進政府、企業及民間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。
  - 整合「以支援家庭、鞏固家庭和促進家庭成員福祉為核心」(2006/07 行政長官施政報告第 35 段)的社會政策，促進不同部門及政策局之間的政策協調及合作。
  - 進行家庭影響評估 (family impact assessment)，檢視及監察各項政策及法例對家庭的影響。
  - 推動各項與家庭及婚姻相關的趨勢研究，提供數據和分析，帶出重要的家庭議題，鼓勵社會參與和討論。

- 7.4 現時綜合家庭服務中心面對龐大及複雜的社會需求，建議政府撥出額外資源成立特別家庭基金推動預防家庭暴力工作及為面對較多危機的家庭（例如：長期失業家長、新來港人士、濫藥者等）提供家庭生活教育及支援工作。



# 建立新開放政府

世界各地都肯定民間團體作為政府與市民之間的橋樑，推動社會發展及促進政府有效管治的角色。

行政長官指出「強政勵治」是以民意為依歸，政府決策需要廣納民意，不能閉門造車。我們認為政府應建立開放透明的決策過程，與公民社會建立互信，互相尊重，加強合作，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」。

我們將就以下範圍提出建議：

- ✓ 促進公民社會的發展
- ✓ 改善諮詢機制，提升公民參與

## 8 促進公民參與、建立社會夥伴

- ◆ 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，因為這些組織集合了重要的服務、倡議及中介角色：公民社會在提供各種社會服務（例如醫療、教育、扶貧、養老）的貢獻已經深入人心，而且它們清楚了解基層需要，亦成為普羅大眾的代言人、政府與市民之間的橋樑。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，亦有更多文化、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，例如南亞海嘯期間的捐助救災運動等。
- ◆ 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。中產階層擴大，要求政府提高透明度及問責性，亦更有能力亦更要求直接參與政府決策過程。公民社會可以成為有效的參與平台，讓市民更清楚掌握社會發展的情況，疏理不同市民的聲音及訴求，加強市民與政府的溝通及合作。
- ◆ 開放透明的決策過程，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」。智經研究中心剛公布的研究報告亦建議政府改善公民社會在香港未來公共政策制訂過程中的參與情況。報告還建議：
  - 採取措施提升公民社會的能力，令他們在公民參與過程中發揮有效和負責任的夥伴角色。
  - 政府與公民社會商討及訂定協議，形式類似英國的 Compact (1998) 及加拿大的 Accord (2001) 協議，以建立有效的夥伴關係。
- ◆ 英國政府與公民社會制定的 Compact 協議，為政府與公民社會團體伙伴合作的原則和方針作出規範。整套計劃，加強政府與整個公民社會的溝通、增進基層團體的能力建設、也提升跨界別的合作和溝通。其政策定位是為了英國整體社會經濟發展，而這亦是廣泛市民認同的目標。
- ◆ 英內閣第三部門辦公室最近發表名為〈第三部門在社會及經濟復興的未來角色〉報告，正面及積極評價公民社會對英國社會發展的策略意義和重要性，亦非常清晰地認同公民社會是整體社會經濟發展的不可或缺部份，並肯定及支持公民社會的以下角色：
  - 開展社會運動，以幫助不同社群發聲

- 組織基層社區群眾，提供必須的社區服務
  - 在社區層面設計和提供公共服務
  - 發展社會企業
- ◆ 英國政府並同時宣布投入 5.15 億英磅，以促進公民社會的發展，包括：
    - 支持從事團體能力提升的機構，以提升公民社會團體的整體能力
    - 為團體的人員及義工提供技巧培訓
    - 建立研究中心從事第三部門研究工作
  - ◆ 社聯贊成政府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。
  - ◆ 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。社聯建議政府透過改革諮詢機制，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

- 8.1 政府應訂定政策原則，為促進公民社會的發展提供適當支援，包括：
  - 為提升公民社會團體的能力作出撥款，以支持有關員工及義工的培訓工作，為團體進行的社會研究及政策倡議工作提供資助。
  - 與民間團體訂定社會協約，以促進雙方的互信及合作，並反映雙方的共同價值觀、原則及承擔。
- 8.2 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。
- 8.3 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。

# 附錄一、貧窮及收入兩極化

## 貧窮家庭數目上升

根據政府統計處 2006 年中期人口統計，香港低收入家庭數目呈上升趨勢。每月收入少於 8000 元的家庭住戶，由 96 年的 30.5 萬戶上升至 06 年的 47.3 萬戶，增加 55%；而月入少於 4000 元的住戶，由 96 年的 12.4 萬戶，上升至 06 年的 20.6 萬戶，升幅更高達 66%。

表一. 1996 年、2001 年及 2006 年按家庭住戶每月收入(以當時時價計算)劃分的家庭住戶數目

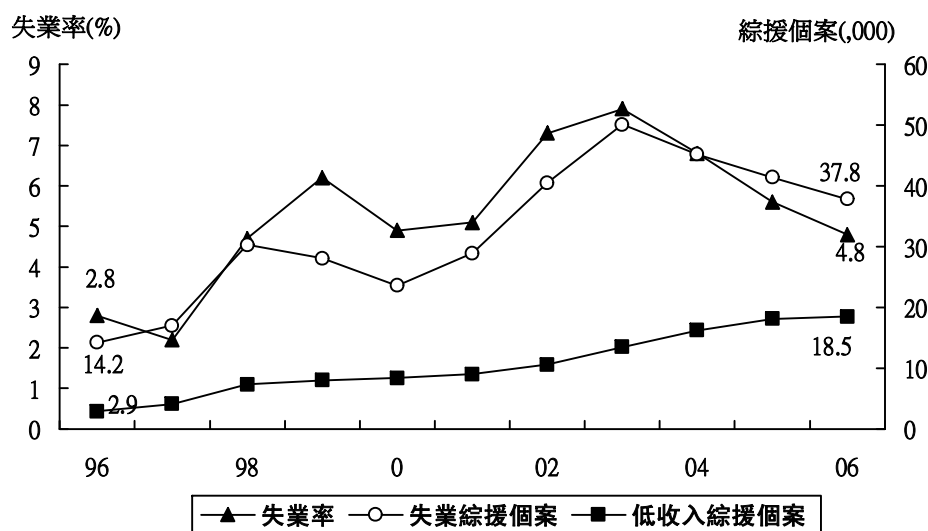
每月主要職業 收入(港元)	1996		2001		2006	
	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比
<2,000	55,597	3.0	65,855	3.2	86,736	3.9
2,000-3,999	68,272	3.7	97,568	4.8	118,779	5.3
4,000 - 5,999	75,595	4.1	93,018	4.5	121,605	5.5
6,000 - 7,999	105,639	5.7	116,340	5.7	146,010	6.6
8,000 - 9,999	136,577	7.4	120,721	5.9	147,081	6.6
10,000 - 14,999	324,001	17.5	318,623	15.5	339,469	15.2
15,000 - 19,999	269,694	14.5	262,086	12.8	279,217	12.5
20,000 - 24,999	210,926	11.4	223,708	10.9	225,292	10.1
25,000 - 29,999	147,295	7.9	159,470	7.8	162,783	7.3
30,000 - 39,999	183,254	9.9	219,229	10.7	221,101	9.9
≥ 40,000	278,703	15.0	376,794	18.3	378,473	17.0
總計	1,855,553	100.0	2,053,412	100.0	2,226,546	100.0

## 在職貧窮

雖然失業問題在近年已有緩和跡像，失業率由 03 年高峰期 7.8% 回落至 06 年的 4.8%，失業人口亦由 03 年的 28 萬下降到 06 年的 17 萬，但部份市民即使成功就業，所得的薪金仍然微薄，不足以讓其脫離貧窮的狀態。

雖然隨著失業率的下降，申領失業綜援的個案數目，亦由 03 年的 5.1 萬下降至 06 年的 3.8 萬；部分失業綜援人士在成功就業後，由於薪金微薄，仍然未能真正脫貧，因此領取低收入綜援的個案數目，由 03 年的 1.4 萬，上升至 06 年 1.9 萬。

圖一. 綜援個案及失業率 (1996-2006)



2006 年中期人口統計亦顯示，在過去 10 年中，低收入職位的數目有增加趨勢。主要職業收入在 4000 元以下的人士，由 96 年佔就業人口 9.8.% 上升至 06 年的 10.8.%。人數增長超過 9 萬人。

另一方面，雖然失業人數下跌，但仍有一批人士長期被排斥於就業市場之外。長期失業的人數不斷上升，持續失業半年或以上的人數由 97 年第一季的 1.2 萬人(佔失業人口的 17.9%)，上升到 07 年第一季的 3.9 萬人(27.3%)。

### 貧窮兒童

在貧窮家庭數目高企下，本港兒童貧窮問題仍然嚴重。根據社聯的研究數據，在 2005 年全港約有四份一的兒童 (24.9%，25 萬 3 千人) 生活於貧窮家庭<sup>2</sup>。

兒童生活於貧窮狀態，將阻礙身心發展，減少其向上爬升的機會，帶來跨代貧窮問題。例如社聯在 2006 年與中文大學醫學院進行的「幼兒身心健康與家庭背景調查」顯示，低收入家庭的幼兒 (2-5 歲) 在牙齒檢查或建康飲食習慣方面，均較一般家庭差，而低收入家庭的兒童，亦較容易有「焦慮或抑鬱」、「攻擊性行為」等情緒問題徵狀。

### 長者貧窮

香港一向缺乏較全面的退休保障制度，而推行只有六年多的強制性公積金計劃需要三、四十年的成熟期，現時未能為長者提供任何保障，所以家庭供養一直是香港退休保障的主要支柱。隨著人口老化，加上中年勞工面對失業及就業貧窮

<sup>2</sup> 指家庭收入低於以該家庭住戶人數計算的全港住戶入息中位數一半。

問題，香港長者的貧窮問題將持續惡化。

香港現時 60 歲或以上生活於低收入住戶的人口，由 96 年的 23 萬人 (佔長者人口 25%)，急速增長至 06 年的 34 萬人 (佔長者人口 34%)，十年間的人數升幅為 47.8%。同時，領取長者綜援的個案數目，亦由 96 年的 9 萬 5 千宗，上升到 06 年的 15 萬 3 千宗。

香港 60 歲以上長者的人口，由 96 年的 92 萬增長至 06 年的 110 萬，而同期，獨居長者的人數，亦由 9 萬 5 千上升到 13 萬 7 千，於二老住戶生活的長者數目由 12 萬 5 千上升到 20 萬，可見家庭對長者的支援漸漸減弱。

部分長者面對貧窮問題，須要透過節衣縮食或工作幫補家計，處境艱苦。社聯於 06 年曾進行「香港拾荒工作長者研究」，結果顯示，接近八成拾荒長者都因為幫補生活開支或維持生計而從事拾荒工作，超過兩成半的長者每天拾荒超過 8 小時。

### 其他弱勢社群的貧窮問題

弱勢社群的社會特徵往往與貧窮問題互相重複，互相加強，除上段提及的長者及兒童外，女性、新來港人士及單親家庭等弱勢群體，亦較其他社群更易落入貧窮狀態。根據 2006 年中期人口統計結果計算，屬於低收入組別<sup>3</sup>的機會：

- 女性在職人士是男性的 1.7 倍；
- 居港少於七年的新來港人士是其他人的 2 倍；
- 只有一個成人同住的兒童是其他兒童的 4.6 倍。
- 居港少於七年的少數族裔人士<sup>4</sup>，是在港出生人士的 6.4 倍

### 貧窮社區

部份地區就業機會不多，加上跨區交通開支高昂及人口老化，均影響區內人士的就業機會，使他們難以脫貧。根據扶貧委員會 2005 年的數據，接近五分之一 (19.1%) 的元朗區住戶收入低於綜援水平，比灣仔區的 6.5% (全港貧窮率最低的區域) 高出接近三倍，而元朗區於同期的失業率亦為 8.5%，為全港最高。

黃大仙區的失業率亦高達 8.2%，僅次於元朗區。根據 2006 年中期人口統計的數據，黃大仙區年齡中位數為全港最高 (42 歲)，而 15 歲以上擁有大專學歷的人口比率則為全港最低 (13.7%)，這部份反映因為高年齡低學歷而引起的失業問題。

<sup>3</sup> 低收入組別是按十等分劃分收入中的第一及第二組別，對於女性及來港少於七年人士，收入是指主要工作收入，對於兒童來說，收入是指家庭住戶收入。

<sup>4</sup> 少數族裔這裡是指所有在香港或內地以外地方出生的人士

表二. 按區議會分區劃分的貧窮及失業率

地區	收入低於平均綜援金額住戶比率(%)	失業率(%)
中西區	6.7	3.8
灣仔	6.5	3.7
東區	9.4	4.2
南區	8.9	3.7
油尖旺	11.7	4.8
深水埗	12.8	6.7
九龍城	8.6	4.2
黃大仙	14.1	<b>8.2</b>
官塘	14.8	7.6
葵青	14.8	7.2
荃灣	10.6	4.7
屯門	16.0	6.2
元朗	<b>19.1</b>	<b>8.5</b>
北區	15.2	6.0
大埔	15.5	6.1
沙田	12.1	5.6
西貢	10.8	6.0
離島	14.1	6.1

#### 部份地區個別少數族裔聚居

本港部份地區有較多不同族裔的社群聚居，例如根據 2001 年的人口普查，全港有 33.9%及 33.2%的尼泊爾裔人口聚居於元朗區及灣仔區，13.2%及 11.6%的巴基斯坦裔人士居於油尖旺及觀塘，19.1%及 18.8%的印度人居於九龍城及尖沙咀區，這些少數族裔除了如前段所說，較易落入貧窮狀況外，他們本身亦面對語言不通、社會網絡薄弱及歧視等問題，需要特別關注及支援。

#### 貧富懸殊影響社會和諧

在香港高收入人口隨著經濟增長而增加收入的同時，部份基層市民卻在近十年中卻向下流動，令香港的貧富的差距不斷增大。

反映貧富差距的堅尼系數，由 96 年的 0.518，上升到 06 年的 0.533；即使計算稅收及福利轉移的效應，香港的堅尼系數仍由 96 年的 0.466 上升到 06 年的 0.475。

另一分析貧富差距的方法，是按住戶收入的高低把住戶收入分為十等份，而比較不同組別的收入差距。表三顯示，第二個十等分組別的住戶收入中位數由 96 年\$ 7,277 下降到 06 年只有\$6,000，而第九個十等分組別住戶的收入則由 96 年的\$39,360 上升到 06 年的\$42,900，兩者之間的比例由 96 年的 5.4 倍上升到 06 年的 7.2 倍。如比較第十個十等分組別與第一個十等分組別的收入中位數，更由 96 年的 23.3 倍上升到 06 年的 32.5 倍，可見香港的收入分布愈來愈不平均。

表三. 1996、2001 及 2006 年按十等劃分的住戶每月收入(按 2006 年市價計算)

十等分組別	住戶每月收入中位數(港元) (以固定 (2006 年 6 月)市價計算)			
	1996	2001	2006	1996 - 2006 轉變
第一 (最低)	2,952	2,888	2,400	- 19%
第二	7,277	6,548	6,000	-18%
第三	9,840	9,700	9,000	-9%
第四	12,300	12,610	12,000	-2%
第五	15,646	16,005	15,300	-2%
第六	19,188	19,885	19,500	+2%
第七	23,124	24,934	24,250	+5%
第八	29,282	31,583	31,000	+6%
第九	39,360	43,311	42,900	+9%
第十 (最高)	68,880	77,600	78,000	+13%
堅尼系數(原住戶收入)	0.518	0.525	0.533	----
堅尼系數 (計算稅收及福利轉移後收入)	0.466	0.470	0.475	----

貧富懸殊加劇，將影響社會和諧。部份基層市民可能由於分享不到經濟增長的成果，而減弱他們對社會的歸屬感。此外，當基層市民要面對向下流動的壓力時，很容易會把自身的困境指向社會的其他弱勢群體，例如指控新來港人士及領取綜援人士佔用社會資源，這將影響社會的和諧及團結。

### 市區重建的社會影響

市區重建的目的是提昇市區居民的生活質素，使社會整體的利益得到改善，然而在實際執行重建的過程中，原本居民的利益容易因未得到妥善的賠償、安置或因社會網絡的解體而受到損害。在受重建影響的居民中，當中部份弱勢群體，如長者或貧窮人士等，不論在重建過程中的議價能力，及在安置後適應新社區的能力，都往往較弱，以至在重建過程中受到首當其衝的影響。

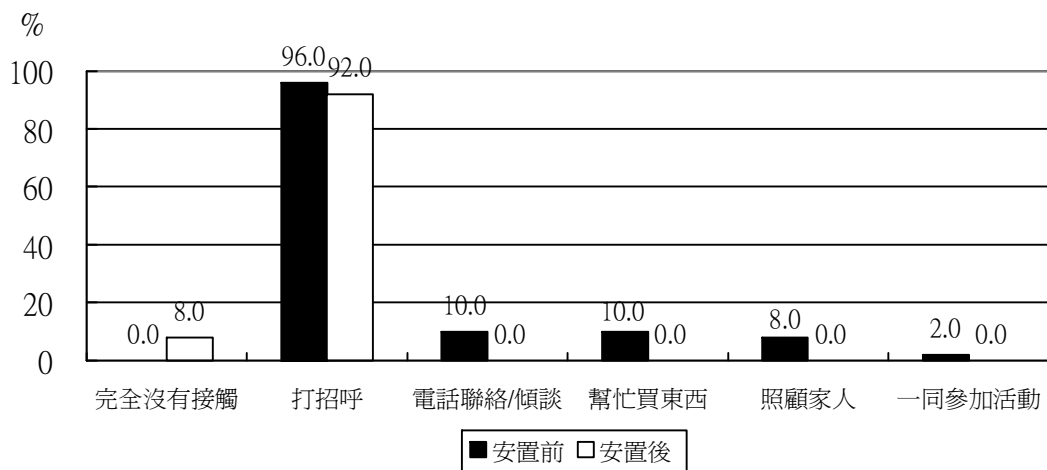
現時市建局公布的 36 個重建項目，分佈在荃灣、深水埗、油尖旺、紅磡、官塘、中西區、灣仔及筲箕灣等舊區，很多居民在這些區域已生活多年，例如市建局最近有關官塘重建區的社會評估報告便顯示，32%的重建區居民是生活於觀



塘超過 20 年的老街坊，這些街坊在重新安置後，很可能要脫離生活多年的社區以及社會網絡，生活質素或會因而下降。

例如深水埗 2006 年進行有關重建戶的追蹤研究便顯示，超過 7 成(78%) 受重建影響的住戶表示遷到新居後遇到有關就業的問題，超過 5 成的受訪者 (53.7%) 表示遇到有關日常生活的問題。此外，調查亦顯示居民的社區網絡受到影響，表示與鄰居往來頻密的居民，由安置前的 46%下降至安置後的 28%，而鄰居幫忙買東西、幫忙照顧家人的情況，亦分別由安置前的 10%及 8%，下降到安置後的 0%。

圖二. 受訪者與鄰居接觸的情況百分比 (深水埗重建計劃)



此外，弱勢社群，如長者、貧窮人士等的聲音在重建過程中往往較易被忽略，而他們亦有較少資源去面對重新安置而帶來的挑戰，如官塘重建區中有 35%的住戶收入少於\$10,000，有 18%為 60 歲以上長者，而當中有 11.5%屬於獨居長者住戶，19.4%屬於二老住戶，如何保障這些弱勢群體的權益如何在重建中不受損害，以及如何幫助這些群體適應安置後的生活，成為重建必須解決的課題。

## 附錄二、家庭制度面臨破裂

家庭問題往往製造對各種社會福利服務的需求，不論是家庭暴力、夫妻不和、兩代之間的關係、或照顧長幼的需要等。數字顯示，香港家庭的凝聚力不斷下降，愈來愈難滿足家庭成員的各種需要。社聯的社會發展指數中，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。

近年在香港飽受關注的家庭問題，自然是直線攀升的家庭暴力個案。根據香港警務處的數字，家暴罪案數字由 1996 年有 1,253 宗上升至 2006 年 4,704 宗，升幅達 275%。

香港的離婚數字在過去十年上升接近六成，由 1996 年的 9,473 宗上升至 2005 年的 14,873 宗；同期的登記結婚數目只上升一成，令離婚與結婚數字的比例由 30% 上升至 35%，即每三對夫婦結婚便有一對離婚。雖然這個比例不及一些歐美國家的水平，但其上升趨勢實不容忽視。離婚數字增加的即時影響是單親家庭的急增。由 1996 至 2005 年，單親家庭的數目上升了接近九成，而生活於單親家庭的兒童數目亦上升七成多。（見下表）

表四. 香港單親家庭及兒童數目(1996, 2000 及 2005 年)

	1996	2000	2005
有未成年子女的家庭數目 (a)	826,400	835,000	828,900
單親家庭數目 (b)	41,200	53,500	76,900
(b) / (a)	5.0%	6.4%	9.3%
全港兒童數目 (18 歲以下) (c)	1,446,600	1,244,200	1,265,900
單親家庭兒童數目 (d)	59,300	75,600	101,700
(d) / (c)	4.1%	5.5%	8.0%

一身兼兩職對單親家長其實是莫大的挑戰，未能就業或自食其力者唯有依靠綜援維持基本生活需要。單親綜援個案由 1996 年只有 8,982 宗增加至 2005 年達 39,821 宗，上升 340%；至 2007 年 3 月則回落至 38,278 宗。

雙親家庭的生活壓力亦非輕。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。

## 附錄三、社會服務嚴重不足

### 長者及殘疾人士院舍宿位不足

根據社署於 2007 年 5 月的資料，長者資助院舍的輪候時間長達 3 至 4 年，輪候名單上的總人數多達 2 萬多人：

表五. 輪候資助安老院舍的人數及時間

安老院舍類別	輪候人數	輪候時間
安老院	355	45 個月
護理安老院	16,401	
- 津貼宿位		33 個月
- 改善買位計劃下資助位		10 個月
護養院	6,102	41 個月
總人數：	22,858	

資料來源：社會福利署網頁(05/07/2007)

表六顯示殘疾人士輪候宿位的情況，根據社署於 2007 年 4 月的資料，有些弱智/肢體傷殘人士宿位輪候時間長達十年，雖然當局計劃於 2006-07 年度額外供應 230 個宿位，但供不應求的現象顯然非常嚴重，輪候名單上的總人數接近 6 千人。

表六. 輪候資助殘疾人士院舍的人數及時間

院舍服務類別	輪候人數	正常輪候時間
嚴重弱智人士宿舍	1819	102 至 125 個月*
中度弱智人士宿舍	1294	37 至 124 個月*
嚴重肢體傷殘人士宿舍	333	78 至 105 個月*
嚴重殘疾人士護理院	352	37 至 79 個月*
輔助宿舍	659	32 至 120 個月*
輕度弱智兒童之家	59	37 個月
中途宿舍	511	7 個月
長期護理院	763	31 個月
盲人護理安老院	87	5 個月
總人數：	<b>5877</b>	

\*視乎不同中心區域有不同的輪候時間

資料來源：社會福利署網頁(05/07/2007)

更重要的是政府對未來的福利發展缺乏長遠的規劃，各種津助服務規劃目標不清，例如安老院舍方面只有不定期地作出個別院舍的競投，而政府於 2001 年

引入的競爭性投標政策使情況更惡劣，為了減省成本，使院舍服務質素持續下降。

### 社區服務需求上升

在中央評估機制下，若未有宿位空缺，合資格的殘疾人士或長者會以獲得合適的社區為本支援服務作緩衝；未合資格得到宿位的申請者，很多會成為社區服務的長期使用者；對社區服務的需求造成雙重壓力。

根據社署於 2006 年 12 月的數字，在安老服務統一評估機制中，過半數長者是有家人但不同住，沒有家人或親戚的長者也有 1505 人。因為缺乏親人支援，所以這群人對社區支援的需求較多。

表七. 參加安老服務統一評估機制的長者的社交網絡

社交網絡	申請人數		總申請人數
	女長者	男長者	
沒有家人或親戚	963	542	1,505
與家人或親戚同住	6,493	3,421	9,914
有家人但不同住	8,028	3,491	11,519
沒有資料	25	6	31
總數	15,509	7,460	22,969

資料來源：社會福利署 電郵 04/2007

另外，根據社署於 2007 年 4 月的資料，轉介接受統一評估的長者個案共 107,029 宗，而完成統一評估的長者個案共 96,880 宗。至於殘疾人士方面，住宿服務 (5,877 名) 和日間服務 (2,910 名) 合共 8,787 名殘疾人士正準備接受中央轉介，而直至 2007 年 4 月為止，完成的統一評估個案只有 2,841 宗。可見需求已遠超服務所能承擔的數量。

再者，合資格和未合資格得到宿位的輪候者對社區服務需求各異，前者需要較多的個別照顧，而後者則需要較多的多元服務。因此，宿位不足對社區支援服務所帶來的影響，實不容忽視。

## 對社區服務的誤解及對院舍服務的倚賴

縱觀現時的院舍輪候情況，許多長者或殘疾人士把院舍視為最終的服務需求，對社區服務理解為『暫時性』或『過渡性』，認為只有院舍才能提供廿四小時貼身的看顧與服務；事實上，現時的社區設施和配套服務根本不能為服務使用者提供足夠信心，相信社區照顧足以提供充分的支援，因而加劇了院舍輪候問題。