

## 市民福利的社會規劃

- 何謂社會福利規劃？香港社會福利規劃的「前世」與「今生」
- 社會福利用地規劃的挑戰
- 中港融合 —— 與社會福利規劃何干？
- 他山之石對香港的啟示

# 目錄

編者的話	2
香港社會福利規劃的變遷及挑戰 — 香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋	3
<b>專訪</b>	
• 社會福利規劃須回歸基本 — 訪問前社會福利署署長余志穩	7
• 香港規劃的缺失如何影響社會福利 — 訪問城市規劃學者伍美琴博士	10
<b>分析與觀點</b>	
• 社會福利用地規劃評析 — 社會福利界立法會議員張國柱	14
• 香港規劃的盲點：中港跨境活動的挑戰 — 香港大學社會學系教授呂大樂	16
<b>國際經驗</b>	19
<b>社聯立場</b>	
• 長遠承擔 為福利服務作出規劃 — 香港社會服務聯會政策研究及社會企業業務總監蔡海偉	26
問卷調查	28
昔日政策報	28

《社聯政策報》編輯委員會

**主席** 呂大樂教授 (香港大學社會學系教授)

**成員** 吳啟漢博士 (香港中文大學政治及行政學系助理教授)

李健正教授 (香港理工大學應用社會科學系教授)

李慶偉先生 (香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席)

賴仁彪先生 (香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會副主席)

## 編者的話

---

就重要的社會福利政策議題拋磚引玉，引發討論，是本刊一貫的宗旨。過去的「逆按揭」及「醫療服務質素」專題，就像投入湖水中的小石子，引發了不少漣漪，不單受到業界的注意，更可以讓政策制訂者以至本刊讀者對有關議題有更深的了解。

今期我們探討「市民福利的社會規劃」。香港政府向來避談規劃，在九七之後因應環境轉變，才略為有過一些說法，如前行政長官董建華先生對長遠經濟發展的期望，到現任的行政長官曾蔭權先生所謂的四大支柱及六項優勢產業。在經濟發展尚且如此，有關市民福利或福祉，就更不顯眼。這引發了編輯委員會探討的興趣。我們除了會觸及社福界一直重視及爭取的社會福利政策長遠規劃這議題外，也試圖跳出這框框，檢視社會福利在香港的土地發展規劃，及區域發展對社會長遠規劃的影響。

本期專題共有7篇文章。透過文獻研究，我們先回顧過去社會福利規劃的做法，並指出長遠社福規劃「真空」對社會的影響，同時探討未來的社會福利規劃，應如何突破以往「五年計劃」的運作框架。我們亦訪問了前社會福利署署長余志穩博士，及長期研究亞太地區城市規劃及可持續發展的伍美琴博士，協助讀者了解政府內部及香港社會是

如何處理社會福利規劃。兩位亦在訪問中分享了香港這個城市應持有的社會發展理念。我們也邀請了立法會社會福利界議員張國柱，評論及分析社會福利用地規劃面對的問題。而本人亦撰文嘗試探討區域融合如何影響香港的社會經濟及相關規劃事宜。我們各位編輯委員希望今期內容，亦能像過去一樣，引起讀者對一些新課題的關注。

一如以往，我們在每期的專題也嘗試翻查世界其他地方的經驗，作為他山之石，而今期也不例外。在資料搜集的過程中，我們發現其他在聯合國人類發展指數位屬前列的福利國家，例如挪威、澳洲等地，並沒有一個專為社會福利規劃的行政機制，這可能是由於當地政府的政策思維已滲入「為人民謀求福祉」的元素，同時市民亦可透過民主代議政制選舉及成熟的公民社會發聲及爭取其權利有關。雖然香港有其獨特的發展情況，但我們仍列舉不同地方在社會福利方面的發展目標，讓讀者參考。

今期《社聯政策報》製作之際，正值特區政府計劃推出長遠社會福利規劃諮詢報告之時，因此本期亦特別收錄香港社會服務聯會其中一篇題為「長遠承擔 為福利服務作出規劃」的《寫情寫理》，希望讀者可以更為了解社聯對有關議題的立場。

---

政策報編輯委員會主席 — 呂大樂

# 香港社會福利規劃的變遷及挑戰

香港社會服務聯會 — 政策研究及倡議主任黃子瑋

## 香港的「社會福利」觀

從專責社會福利政府部門的理念及價值觀宣言，我們可以大致了解一個地方對「社會福利」的定位及其背後的社會福利觀，香港的情況也不例外。根據社會福利署(2010)的網頁，其部門的理想，是「共同建設一個互相關懷的社會，使人人能自立自主、自尊自信、和諧共處、幸福快樂」。而其題為「為顧客」及「以人為本」的使命及價值觀部份，則提及要「提供優質的社會福利服務，以助他們面對人生各種挑戰」和「時刻關注他人的需要，提供適切的服務」。從上述資料可見，香港的社會福利目標及政策方向，重點是利用社會福利服務以提升個人能力，所以政府在社會福利政策方面的主要工作，是透過社會集體措施及服務，解決部份人士面對的困難，並令社會福利服務或措施的受助人可以自力更生。

一個地方的社會福利觀的構成和演變並非一蹴即就，而是與其社會發展及公民觀建立過程密不可分。回顧香港的社會福利制度發展史，在40至60年代，社會福利措施主要是透過民間團體、教會及政府提供，多屬短暫和應急式的救濟，以應付二次世界大戰後人口急速膨脹的壓力，與及社會都市化及工業化下處於弱勢的草根階層的訴求。及後隨著香港人口和社會本身進一步急劇變化，社會福利服務的提供才變得常規化及制度化。

正如周永新教授(1980)的分析，香港這城市的社會福利觀，在過去數十年間，並沒有一套完整的理念或哲學所支持，很多時只著眼於實際服務。因此，在追溯香港社會福利規劃進程時，我們不難發現，過往政府及社福界較為著眼一系列的服務，而較少明確地討論社會福利在社會資源再分配和彰顯社會公義的功能，或提倡社會福利與個人應有權利的關係。

不過，隨著社會發展及公民權利意識抬頭，香港人對社會福利的認知，已由以往視福利為「施捨」與「做好心」的舉措逐漸改變，漸傾向認為提供社會福利是政府的基本義務。周永新教授在1980年的時候已經觀察到，隨著社會發展，社會上的持份者慢慢認同社福服務在社會的存在價值，肯定其對社會整體的利益有其正面好處，而非只是消耗社會資源。

## 以往社會福利規劃的運作

面對社會的客觀需求及社福服務常規化的趨勢，政府無可避免地要認真處理香港社會的長遠福利規劃。為此，香港政府曾以「五年計劃」模式規劃社會福利政策，並於1973年至1991年期間，推出3份涉及社會福利服務的白皮書。政府與社福界透過「五年計劃」，就相關政策綱領訂立具體的社會福利服務目標，同時監察政府如何落實白皮書中所臚列的各項建議。雙方會就「五年計劃」進行定期檢討，在1973年至1984年期間為每年一次，在1985年至1998年期間則每兩年一次。(社會福利諮詢委員會，2010)

有關「五年計劃」的運作安排的構思與概念的蘊釀，麥萍施教授(1980)認為應追溯至港英政府於1965年，推出名為《香港社會福利工作之目標與政策》的白皮書。當年白皮書遭到立法局議員批評，指其「含混」、「缺乏前瞻性及協調」、是「吝嗇的社會政策」及「為不採取行動的決定護航」。當局回應時表明，白皮書只是提供政策目的，具體執行計劃的細節，會將另行諮詢香港社會服務聯會及社會福利諮詢委員會(Legislative Council, 1964)。此舉為當局較長遠地規劃社會福利服務揭開了新一頁。

不過，當局由宣布為社會福利服務進行規劃，到正式推出「五年計劃」，中間還經歷近10年，期間政府與志願組織曾成立聯合規劃委員會(Joint Planning Committee)，及後政府在社會福利諮詢委員會旗下成立「社會福利規劃小組委員會」(Social Welfare Planning Committee)處理社會福利規劃，由不同的社會服務志願團體及社署分別委任代表，就不同社福範疇的社會需求、期望及預算有關成本開支，奠定了「五年計劃」運作的雛型。而「五年計劃」運作，主要劃分為6個階段，分別是草擬階段、諮詢階段、修改階段、公眾反映階段(透過綠皮書諮詢公眾意見)、再修訂階段，最後是實行及評估階段。在各階段的主要參與者，分別是機構間(inter-organizational)或部門間(inter-departmental)的參與者，或是行政官僚與業界專家的互動。(Mak, 1980)

### 超過10年的長遠社福規劃「真空期」

不過，香港政府於1999年後，已不再採用「五年計劃」的做法，根據社會福利諮詢委員

會(2010)所述，利用「五年計劃」去訂定和監察社會福利服務並未能回應社會及經濟持續迅速的變化，因為有關安排頗為僵化及欠缺彈性。而按麥萍施教授分析，「五年計劃」機制的另一個限制，是沒有空間讓服務使用者及前線社會工作者參與(Mak, 1980)。這限制亦與《社會工作守則》中，要求社工「認同有需要鼓勵社會大眾在知情的情況下參與制訂和改善社會政策和制度」的原則(社會工作者註冊局，2010)有所違背。

姑勿論「五年計劃」的得與失，更值得探討的問題是，政府決定不再採用「五年計劃」後，究竟應如何規劃社會福利，才可適切本地情況？在過去10多年，政府與業界只依賴一年一度的服務檢討，造成了社會福利長遠規劃的「真空期」。社福界既要應付實施「整筆過撥款」安排所帶來的衝擊，也要在更具彈性的撥款安排下，克盡己職地利用本身有限的資源，迅速回應社會各種新興問題及需求。可是政府遲遲未重新啟動社會規劃機制的情況下，令機構疲於奔命(香港社會服務聯會，2008)。更甚的是，在欠缺中期規劃下，部份社會福利服務項目的供求已出現嚴重失衡，令輪候人數及時間居高不下。在政府坐擁充足的資源下，上述問題並沒有實質改善，正好反映沒有全盤社會福利長遠規劃的弊端(香港社會服務聯會，2011)。上述情況同時涉及社會福利用地規劃的問題，可惜有關議題甚少受到社會重視<sup>1</sup>。議題不受重視背後的潛議題，除了是選區內居民的阻力外，也可能包括了城市規劃需要一定的專業背景或學識，才可參與其事，一般人士很難參與相關議題的討論。即使是



社會福利界，在談及用地規劃時，亦多從服務角度出發，鮮有集中討論現時政府在社會整體規劃的運作，包括社福設施工程的複雜程序或政府部門之間的資源角力等等。而討論中更少觸及如何透過社福用地規劃，乃至整個社區及都市規劃，以創造、經營及累積社會資本，藉以解決深層次社會問題。

### 突破舊有的規劃框架，規劃社會的長遠福利

雖然社會福利諮詢委員會的諮詢文件引來業界強烈批評，但它在文件中倒提出了問題的核心：社會需要更宏觀、更具前瞻性和互動性的規劃機制，藉以迅速和靈活地回應社會當變的需要，推動社會福利的長遠發展(社會福利諮詢委員會，2010)。問題是這十多年來，政府在社會發展的思維上，似乎仍然未能突破舊有的框架，更一直把福利界對規劃的訴求，強行定型為「福利界無非是要求重返『五年計劃』機制」，把政府的舊框架、舊思維主觀地投射到福利界身上。

社會福利長遠規劃的關鍵，是規劃市民的長遠福利、規劃社會的長遠福利。所以任何新的規劃機制，既要能突破過去較聚焦或著眼社福服務提供的做法，亦要考慮社會發展的目標，除照顧社會弱勢以外，要能同時探討其他市民的發展需要，並從社會發展策略角度規劃促進社會公平、公義發展，及投資

社會資本這兩大範疇的長遠需要(香港社會服務聯會，2010)，藉此解決本地社會發展過程中出現的深層次階級矛盾及貧富兩極化的問題。在規劃的過程中，相關的持份者，包括政府及社福機構，如何透過社福規劃，提倡社會公義及「以權為本」(Rights based)的概念，甚至促使其他持份者，如服務使用者及普羅市民，有機會反思及討論甚麼是「市民大眾的福祉」(well-being)，將會是焦點所在。

### 規劃社會長遠發展不能忽視地區融合的趨勢

社會長遠規劃除涉及政策方向及具體設施、用地及服務的技術性規劃外，更應對背後政治、社會、經濟發展趨勢有深入的掌握，當中尤以香港與內地及其他周邊地區的融合帶來的挑戰，要有更多的理解和思考。這裏可舉兩個例子說明，一是本土地區政治，二是區域融合。

本土地區政治的形勢與地區上市民的福祉息息相關，例如就社福設施硬件方面，其中一個業界遇到的挑戰，是社區居民的反對聲音。透過一個認真的由下而上的社會福利規劃平台，相信會有助深化社區不同持份者對社會福利的反思，同時有助改變部份社區人士「別在我的後花園」的封閉思維，推動社會和諧融合。

<sup>1</sup> 例子之一，是立法會曾於2011年2月16日就社會福利用地規劃進行動議辯論，但除了提出動議議題的議員外，只有另外10位議員就有關議題發表其政見。

至於區域融合，愈來愈多人關注中港融合對本地社福界所帶來的挑戰，其中較多人論述的例子，是在港出生但父母均為非香港永久居民的嬰孩。該統計類別嬰孩的人數，由2001年的620名，至2009年的29,766名（政府統計處，2010），增幅為47倍。另一個值得注意的是訪港國內旅客的數字。根據香港旅遊發展局的數字，訪港的內地旅客人數，由2001年的445萬人次，上升至2010年的2,247萬人次，增幅達3.9倍。有關數字除代表新興的購買力及經濟動力外，有關趨勢也對接壤內地的新界新市鎮土地的租金及物價構成壓力，對當地的草根及弱勢社群帶來另一方面的影響，可見在當地社區的社會

福利服務的硬件和服務規劃，以至香港這個城市的全盤佈局，也需要作出相應調整。

### 把握重啟社會福利規劃的契機

我們正處於爭取重新啟動社會福利長遠規劃的十字路口前，正如呂大樂教授（2010）所言，香港政府及社福界除了如何重新定位回應新環境及新需要外，在一個急速冒起的發展中國家內，香港作為一個已高度發展城市，應如何向國內及國際分享其社會福利制度及服務經驗，輸出品牌及服務，也是本地社福界要面對的課題。

#### 參考資料

Hong Kong Council of Social Service, (2008). Background Paper on LSG to the Lump Sum Grant Independent Review Committee, retrieved from [http://www.hkcss.org.hk/cm/lsg/download/backgroundpaper\\_lsg\\_review\\_ctt\\_11042008.pdf](http://www.hkcss.org.hk/cm/lsg/download/backgroundpaper_lsg_review_ctt_11042008.pdf).

Legislative Council, (1964). *Hong Kong Hansard*. Hong Kong: Legislative Council.

Mak, Diana. (1980). Five Year Plan and Programme Plans, in Nelson Chow (ed.) *Social Welfare in Hong Kong*. Kowloon: University Publisher & Printer.

呂大樂 (2010)。《凝聚力量 — 香港非政府機構發展軌跡》。香港：三聯書店（香港）。

周永新 (1908)。《香港社會福利的發展與政策》。香港：大學出版印務。

政府統計處 (2010)。《香港統計月刊：二零一零年十一月》。香港：政府統計處。

香港社會工作者註冊局 (2010)。《註冊社會工作者工作守則》。香港，見 [http://www.swrb.org.hk/chiASP/draft\\_cop\\_c.asp](http://www.swrb.org.hk/chiASP/draft_cop_c.asp)

香港社會服務聯會 (2010)。《交立法會福利事務委員會特別會議討論「香港社會福利的長遠規劃」意見書》，轉載自 [http://www.hkcss.org.hk/lwtp/June\\_23/LTWP\\_LEGCO\\_100605.pdf](http://www.hkcss.org.hk/lwtp/June_23/LTWP_LEGCO_100605.pdf)。

香港社會服務聯會 (2011)。《善用千億儲備作出長遠承擔》，香港，見《明報》2011年3月23日。

香港旅遊發展局 (2003)。《香港旅遊發展局年報2002 / 03》，香港：香港旅遊發展局。

香港旅遊發展局 (2011)。《2010年全年訪港旅客人次初步數據》，轉載自 [http://partnet.hktb.com/pnweb/jsp/doc/HKTb\\_listDoc.jsp?charset=&doc\\_id=135790](http://partnet.hktb.com/pnweb/jsp/doc/HKTb_listDoc.jsp?charset=&doc_id=135790)。

# 訪問前社會福利署署長余志穩

余志穩博士，1980年加入政府，至2009年8月退休。於30年公務員生涯中，他曾於多個政府部門及決策局工作，包括前規劃地政局、前衛生福利科、民政事務總署、民政事務局等。退休前他擔任社會福利署署長。

今期《社聯政策報》特別邀請余博士，以一名前港英政府及特區政府官員的身份，分享他對「福利在規劃」的意見，及勾劃公務員系統如何看待「規劃」及「福利」。

回應「福利」在「規劃」中的重要性，余志穩博士提出，規劃並不單是「城市規劃」，當中更涉及如何界定市民的福祉，及發展一個地方的長遠福祉。而要了解政府在香港長遠規劃，如何處理市民福祉的問題，我們可以先回顧香港在社會福利方面規劃的變遷。

## 60至80年代 —— 社福界的「黃金時代」

余博士認為60年代末至80年代，是社福界的「黃金時代」。他認為當時政府是由下而上與業界商討「五年計劃」中社會福利安排，再按實際需要，以實報實銷方式資助業界，同時與學院商討需要培訓的社工學生數目。當年業界若有新服務構思，亦可向政府建議推行試驗計劃。當年很多試驗計劃最終亦會變成恆常服務。

在「五年計劃」機制內，業界與政府要處理的問題，主要是推行服務的優先次序。若年度內因撥款未到位而未能開展的服務，有關的服務短缺亦會在五年規劃內得到政府的認可，社福界便可以之作為依據，每年向政府「追數」。當年最後一任港督彭定康

先生，為求英國政府能光榮撤退，在港英政府管治下的最後5年，要求部門按《香港規劃標準與準則》，大規模發展社會福利規劃項目。

## 亞洲金融風暴促使「五年計劃」告終

事實上，當年港英政府的管治思維，主要跟隨英國保守黨政府，奉行右傾的「大市場小政府」教條，社會發展主要是倚靠市場機制決定。而這種右傾思維，在香港回歸後政府仍一直堅守。回歸後，亞洲金融風暴嚴重衝擊香港經濟，香港政府為了應付財政赤字，推出「資源增值計劃」(Enhanced Productivity Programme) 及「提高效率節約資源計劃」(Efficiency Savings Programme)，分三年削減資助額9.3% (余博士補充，指最終實際削減了6.3%)。社福界不單要放棄原有「資助額每年會增加」的想法，更需要削減當時的服務。他表示當年不少社福機構選擇放棄社區工作 (Community Development)，藉此達標。加上政府推出「整筆過撥款」制度，正式為「五年計劃」安排劃上句號。



余博士認為，從制度確立到成熟的週期角度分析，社福界的「五年計劃」安排在八十年代末已去到成熟期。他回顧指，在九十年代後期，業界並沒有具創新性的建議，只有優化當時已存在的服務，正好反映有關規劃安排需要轉變。但問題是，新的「整筆過撥款」安排，是否就是一個更理想的做法。

### 整筆過撥款的「金鐘罩」效應

從社會福利規劃角度分析，余博士表示，整筆過撥款安排，為政府在福利開支提供了一個封頂「金鐘罩」。雖然政府的撥款，一定可以讓得到服務合約的社會福利機構提供基本服務，但機構要得到新的服務合約，她們在標書中提出的增值服務或項目，亦是當局考慮的因素之一，而增值服務只能從政府所得的撥款中支持，不會得到額外的經常性撥款。再者，理論上，政府亦有權削減對機構的資助額。可見整筆過撥款影響社福界服務的穩定性。

### 政策制訂過程的思維改變

余博士亦分享政府內部政策制訂過程的改變，並指出以往政策出爐前，決策局會與核下的各政府部門分小組討論及交流。以福利及勞工政策為例，局方會與社會福利署、勞工處及再培訓局討論及交流，然後提交意見。可是到後期，政府的政策往往是由特區政府的最高層決定，再由上而下通知各部門執行。由於最上層主導的關係，令例如社會福利署這類執行部門，

在政策制訂過程中的影響力減弱；相對而言，最高層的政治意志在過程中的主導性則變強。如何影響行政長官、司長及局長的政治意志最為關鍵。

### 社福界在政府內部的資源爭逐陷於弱勢

礙於資源所限，在最高決策層中一定會出現爭奪資源的情況。余博士舉了一例說明，指社會福利要增加資源，但醫療服務亦需要增加資源。在增加青少年中心服務或增加洗腎機的兩難處境下，決策層往往會選擇後者，因為後者人命攸關。

余指出，在決策局間的角力中，由於業界往往未能把他們增加資源的訴求，與社會大眾利益或福祉扣連，倒是予人感覺是側重業界自己的利益，加上外界誤以為社福界已經花了很多錢，故影響了相關決策局在政府內部的議價力。加上政府欠缺促進社會公義的施政理念，令社福界陷入弱勢。

### 如何增加社會福利用地土地規劃的議價能力？

除了向政府內部爭取，余博士認為業界更應該讓市民大眾明白業界訴求是如何與社會福祉拉上關係。他以社福用地規劃為例，並分享他在任社會福利署署長時的一個個案。曾有一所甲一級的私人長者護理院，計劃在某一鄰近港鐵站的私人屋苑商場頂樓開設服務。該院舍另設長者出入通道及專用的升降機，整個院舍設計不會影響

使用商場的人士及商戶，運輸署亦同意該計劃。但可惜因為居民擔心樓價下跌，聯同當區區議員及個別立法會議員反對，最終令計劃告吹。

在土地有價及社區人士「別在我的後花園」思維下，社福界申請用地往往面對不少阻力。余博士認為，唯有業界站在道德高地，讓市民大眾明白相關設施如何協助社會弱勢，才能增加自己在土地資源競爭下的議價能力。

### 社會福利規劃應回歸社工基本 —— 提倡社會公義

余博士認為，現時社福界談的「規劃」，予人感覺是只向後看，希望返回以往「五年計劃」的規劃機制，而不是基於現況及對未來社會發展的評估來思考社會福利的規劃。余博士坦言，可以重回舊有的「五年計劃」安排，其可能性甚微，甚至是一個「死胡同」。他亦直言社福界冀望中港加強融合，北望內地開展服務及尋找發展機會，也不符合社會福利的核心理念，社福界不應只著眼於服務拓展，最重要的還是看看政策和服務是否能維護社會公義和平等，能否協助社會上的弱勢社群。

余認為不論是社會福利規劃，或以更宏觀的角度看福利在規劃中的角色，社福界不應只注重機制，更重要的是要回歸社會工作的基本，就是如何提倡社會公義，支援社會最弱勢者透過社會福利措施提升自己。他提到社聯的一項有關住戶入息的研究。該研究發現，在過去十一年，高收入群組與低收入群組的住戶入息中位數差距不斷擴大。由1999年至2010年上半年，高收入群組的收入上升至\$32,950，但低收入群組則下跌至\$9,000。上述數字反映社會弱勢不單沒有隨經濟復甦勢頭受惠，反而愈見貧窮，社會愈趨兩極化，這些對社會不公義的研究及論述，才是社會福利界就社會福利規劃最需要討論的問題。

最後，余博士寄語，社福界不能一直只是集中關注提供服務及進行小圈子討論。身為社工，我們更應著眼社會不公義的問題。至於政府施政，則須更能體現關懷弱勢，及促進他們向上流動的政治意志。

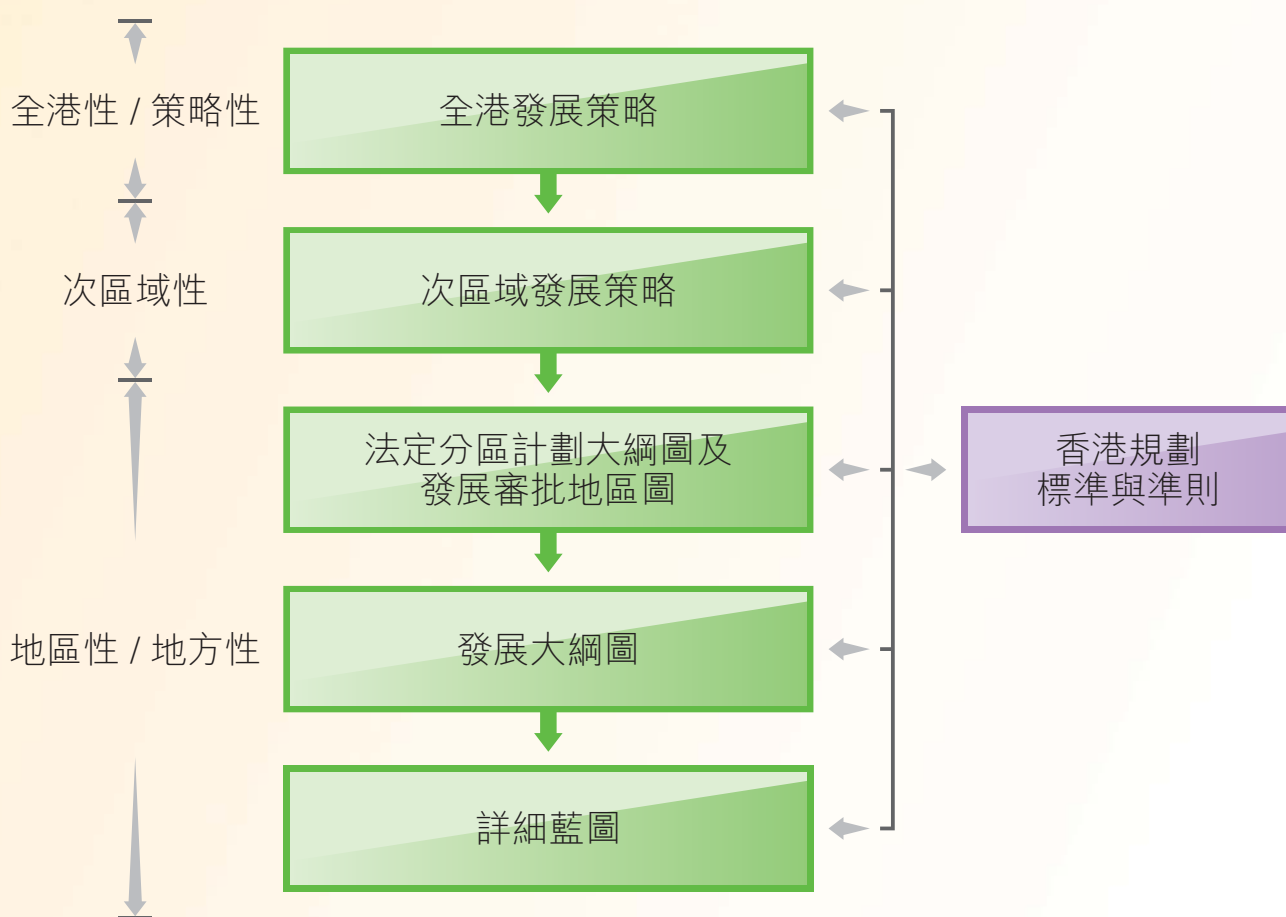
---

訪問整理：黃子瑋

# 香港規劃的缺失如何影響社會福利 —— 訪問城市規劃學者伍美琴博士

伍美琴博士長期研究亞太地區城市規劃及可持續發展，並自 90 年代開始於香港大學任教，獲得多項教學及研究獎項。在教學及研究以外，伍博士亦積極參與不同民間團體的工作，包括香港規劃師學會、香港可持續發展公民議會，及香港社會服務聯會等，推動社會關注社會長遠規劃、市區重建和城市設計議題。

在訪問開始時，伍美琴博士先分享下表，講述香港現行有關規劃的各層次工作，和當中涉及的五項計劃。



伍美琴博士指出，根據香港法例第 131 章《城市規劃條例》，在五個層次的規劃中，只有「分區計劃大綱圖」(Outline Zoning Plan) 及「發展審批地區圖」(Development Permission Area Plan) 才有法律效力。她認為現行安排是一個比較粗略的做法，因為分區計劃大綱圖，只是簡單勾劃出該幅土地的使用目的，例如是商業用途等，當中並沒有任何具體設計上的指引。而規劃相關土地用途時，則參照《香港規劃標準與準則》(下稱《準則》)，不過《準則》不是法律條文，並沒有法律效力。伍博士提到，在一些法庭案件，法院亦視《準則》為具權威的文件，但她補充說，若有法人不按分區計劃大綱圖辦事是可被起訴；而政府或其他團體未能按《準則》辦事，則不受法例所限，這是分區計劃大綱圖與《準則》的最大分別。另伍博士亦提及，地契與《建築物條例》亦是規範土地的發展及建築物的興建的重要條文依據。

### 福利設施規劃問題：技術、資源、科層角力

至於社會福利用地規劃方面，伍博士介紹說，從規劃技術層面而言，政府在草擬分區計劃大綱圖時，會按《準則》的要求，把合適的設施放進大綱圖內，再發給所有相關的政府部門，包括社會福利部門過目，要求她們反饋；而有關政策局和執行部門如何在這階段把好關，確保具法定效力的大綱圖內有足夠的福利設施用地，則不得而知。當法定圖則審批後，地政署草擬相關的地契細則時，草擬的地契也會發給所有相關的政府部門，要求她們給予意見。

所以，除了技術層面而言，要了解社會福利用地規劃的問題，除了涉及負責規劃的政府部門外，社會福利部門能否在政府的公務工程中取得財政資源，也是關鍵所在。現行興建社區設施有兩種安排，一是由私人發展商在發展其土地項目時，同時興建相關設施，再向政府部門收取建築費用。另一種做法，是由政府部門自行興建。但不論是前者或是後者的做法，其大前提是相關部門已得到項目的預算撥款。根據她的了解，若部門未取得撥款，他們只能閒置在分區計劃大綱圖內撥作福利設施相關用地，直至得到撥款才可啟動工程，有關土地亦不會進行買賣。

伍博士指出，每年包括社會福利部門在內的前線政策執行部門，均有一份政府基本工程清單，供其所屬的決策局審批。政府的基本工程計劃，會按規模及發展階段共分為甲、乙、丙及丁級四大類。「丁級項目」是不超過 2,100 萬元的小型工程項目或獨立研究項目。「丙級項目」是指經負責部門擬備工程界定書，及取得發展局核下工務科的「技術可行性說明書」後，又得到發展局局長審批的相關較大型工程。這些丙級工程若在一年一度的資源分配計劃 (Resource Allocation Exercise (RAE)) 中，得到相關決策局預留內部資源擬在未來五年內開展，其項目會升級為「乙級工程」。「乙級工程」項目可以開展詳細的規劃和設計工作，以及進行相關法定程序如環境及交通影響評估等。「乙級工程」於三年內得到立法會相關的事務委員會 (Panels) 及財務委員會 (Finance Committee) 通過其工程預算，才可提升為「甲級工程」，進行招標及動工。

從上述機制可見，有關工程由構思到真正開展，需要一定的時間。另一方面，若決策局認為某項目需要性不大，即使工程項目被列為丙級工程，亦隨時有機會被「踢」出資源分配計劃，需要重新「排隊」送交決策局考慮。由此可見，福利設施工程能否上馬，要視乎社會福利署的議價能力，和能否說服勞工及福利局支持。

### 福利設施規劃的根本性問題：政策思維

伍博士觀察到，由於「促進經濟發展」主導了香港政府在城市發展及規劃的思維，因此在爭取資源時，能促進經濟發展的設施及項目往往會取得優勢，令社會福利設施工程項目較難得到政府高層的祝福。伍博士以她親身協助中西區社區規劃的經驗為例，從地區層面而言，當區很需要某一項社福設施，可是署方往往回應指出，在資源有限的情況下，要讓其他更有需要的區域先興建其他的設施，令中西區項目無法上馬。表面看來這是區域優次問題，實際上可能是中央投放於福利硬件配套的資源不足，使社區的需要未能滿足。

與此同時，興建社福設施意味政府需要增加經常性開支，因為建成後的設施，需要交由政府或受政府資助的團體營運和提供服務。伍博士認為這亦增加社福設施項目在爭取資源時所面對的障礙。

### 福利設施規劃須準確理解民情

回應社區抗拒興建部份社福設施的問題，伍博士提出質疑，因為社區根本存在著對福利設施的需要，問題在於我們如何處理社區規劃的過程。外國在處理業界稱之為「LULU」(Locally Unwanted Land Uses) 的「不受地區歡迎土地用途」時，有一套比較容易得到社區人士支持的做法，就是在規劃上補償受影響的社區人士，例如給予額外的社區設施，或者從設計著手，優化「LULU」項目設計。她以法國巴黎的焚化爐為例，當地政府透過設計，不單嚴格監控設施對社區環境的影響，政府更把設施設計成為當地的一個旅遊景點，吸引遊客到訪。

伍博士又表示，在一些國家，社區福利設施對社區融和與社區人士的福祉，具有互補作用。地區政府會把長者中心興建在幼兒中心旁邊，讓幼兒可以接觸老人，由於長者有所寄託，對他們的身心健康也有正面幫助。伍博士更指出，外國社區設施的布局及規劃，很多時會針對該社區的特色，推出切合地區需要的項目。回看香港的規劃，長年只是由《香港規劃標準與準則》主導，簡單的以人口數字來決定社區所需的設施，做法並不理想。



其實，本地社區經驗告訴我們，居民抗拒興建部份社福設施，大多數是源於誤解及溝通問題。伍博士以東頭邨的弱能兒童中心為例，當年興建時，曾有居民大力反對，甚至毀壞興建中的中心。及後中心啟用時，中心的工作人員安排學員服務社區，消弭了誤解，改變了反對人士的想法。麗晶花園的社區健康中心，是另一個由負面變正面的例子。

### 福利規劃背後的社會經濟發展規劃

長遠而言，伍博士點出香港與鄰近國內地區區域規劃的重要性，她提到，在全球化趨勢下，區域之間的競爭應該被正視，另中港融合應照顧市民的民生及生活條件。不過她預期，有關融合的問題，可能還需要一段較長時間，一方面中港之間奉行「一國兩制」，雖然國家在十二、五規劃主動談及香港發展是一項突破，但國內政府對包括香港在內的區域規劃仍相當忌諱。此外中港文化差異也有待拉近。

總括而言，伍博士坦言，在自由經濟的旗號下，香港政府強調「大市場、小政府」。但是在拒絕推行長遠的社會經濟規劃的背後，卻是以「經濟掛帥」及土地的「交易價值」(exchange value) 來主導整個規劃的政策思維及香港這個城市的發展方向，因此無可避免，政策只會向某些利益團體傾斜。她認為這種欲蓋彌彰的做法實在應該轉變。她直言香港應該檢視發展的遠景，重新探討城市發展的目的，除了重視經濟的增長之外，

更應看重「人」及社區人士的福祉；而在規劃的過程中，要認真了解土地的「使用價值」(use value)，明白土地不單只是「生財工具」，更是我們的居所。要好好規劃城市，便需要了解不同持份者如何使用城市的生活空間，他們對社區的貢獻和具體需要，這樣才能夠準確地明瞭和推敲地區在包括社會福利項目的各方面需求，和作出合宜的資源分配。

伍博士作結說，一個城市不能只是少數人的「搖錢樹」，我們的挑戰是如何好好地利用資源，包括我們的社區資產，同心合力的建設一個互助、公義、繁榮和可持續發展的社會。

---

訪問整理：黃子瑋

# 社會福利用地規劃評析

社會福利界立法會議員張國柱

香港有社會福利用地的規劃嗎？香港政府只懂得把經濟發展視為其首要任務，從沒重視社會福利，所以基本上沒有認真的福利用地規劃。現時的所謂「社福用地規劃」，政府只是刻板地按「香港規劃標準與準則」行事，亦即是說，公共用地（包括社會福利）的比例是按人口比例作推算，此舉根本不切合每個地區不同的發展需要，做不到社會福利用地規劃的效果。

## 缺乏用地規劃是社會福利服務嚴重滯後的主因之一

雖然多年來，社福界向政府提出多項建議，要求改善上述情況，但政府卻充耳不聞，導致現時不論長者、殘疾人士或精神病康復者等多項服務，都由於土地供應不足而嚴重滯後。據悉部份長者中心，因為地方不足，令長者等候使用活動室時要大排長龍；甚至因沒有地方設立廚房，無法推展送飯服務。

社福土地欠規劃，大大拖長了長者及殘疾人士入住院舍的輪候時間。輪候各類型安老院的長者，至今已累積到 26,000 多人，平均輪候時間超過 3 年，大約每一位長者獲編配院舍，便有 3.4 人在未取得服務前便已離世；至於輪候殘疾人士院舍的情況則更加惡劣，平均輪候時間要 10 至 12 年。

更甚的是，部份服務中心因找不到地方而未能開展服務，當中以社區精神健康綜合服務中心的情況最為嚴重。政府原本希望在全港 18 區設立 24 間社區精神健康綜合服務中心，唯至今只有 4 間得到永久會址，另有 6 間則把原有的日間中心轉型或暫覓得到臨時會址，其餘 14 間中心完全沒有「著落」。

以東涌為例，開設社區精神健康綜合服務中心的計劃，由於遭到區議會的強烈反對而遲遲未能成事。當地居民認為中心若設於其所居住的屋邨內會影響他們。本人體諒居民的擔憂，因為政府對精神健康的公眾教育資源投放不足，大部份市民對精神病康復者只是一知半解；至於區議員為討好選民，爭取選票，亦難免要帶頭同聲反對。

然而，這些「死結」並非無法解決的，只要政府有一個完善規劃，例如及早指定某些地方作為社區精神健康綜合服務中心用地，甚至在居民入住前，已清楚講明某些地方是會用作精神病康復用途，我們可以預期來自地區的反對聲音肯定會少很多。

## 政府未有盡責處理社福用地不足的問題

對於增加院舍宿位的社會訴求，行政長官曾經以「地從何來？」作回應，這明顯是在卸責。香港真的沒有土地可以使用嗎？根據規劃署的資料，香港仍然有數百幅空置的「政府、機構和社區設施」(GIC) 用地。當然，不可能把所有 GIC 用地，都撥作為社會福利服務之用，但政府曾否研究哪些空置的 GIC 用地，是適合用作社福用地呢？若沒有仔細研究就貿然提出「地從何來」，這是不負責任的行為。

其實政府有一個內部協調機制，為社福設施撥出土地。若社會福利署計劃開展新服務，便會按程序向相關部門及機關申請，最主要是房屋委員會、香港房屋協會及市區重建局等，讓這些部門及機關知悉有關要求，在建屋時撥出部份地方容納這些社區設施。至於

政府產業署，當知悉一些政府部門騰出部份社區用地後，也會開展協調工作，諮詢其他政府部門是否有需要使用該騰空的用地。

### 欠缺社會福利長遠規劃令政府內部土地協調機制失效

即使有上述的社福土地內部協調機制，但自從港英政府於1991發表最後一份社會福利白皮書後，特區政府於1998年停止「五年福利規劃」的運作，社會福利規劃就停頓下來，令該協調機制變成空談。沒有長遠規劃，政府推出任何措施都只是「臨急抱佛腳」的回應式舉措，試問一時三刻，又如何能夠成功申請用地？即使找到合適用地，亦可能因沒有周詳的地區諮詢及溝通，多遭到當區市民反對。再者，即使經過多番諮詢並與區議會討價還價，又可能因政府沒有優先考慮弱勢社群的急切需要，只以經濟利益掛帥，令工程被拖延，最終由計劃到落實興建相關社福設施，往往會有數年時間的落差。

### 非不能為、實不為也

本人建議政府應該以「以人為本」的施政思維，下定決心，為基層市民做一些實事。短期措施方面，政府應責成政務司司長主導協調各部門，規劃未來三年的社福用地，爭取更多用地，率先解決現時社會福利服務嚴重滯後的問題。回顧當年特區政府推行「八萬五」房屋政策，時任政務司司長的曾蔭權，亦曾經為達成「八萬五」建屋量的政策目標而積極發掘住宅用地。事實上，只要特區政府有決心，以香港政務官團隊的行政能力，要找到合適的社福用地不是難事。

長遠來說，政府應該責成房屋委員會、香港房屋協會及市區重建局履行社會責任，規定她們的建築項目，要撥出百分之五總建築樓面面積作社福用途。同時私人土地方面，應在賣地條款內加入規定，預留社福用地。

### 官僚機制窒礙社福界彈性應付缺乏社福用地的問題

除了發掘新的社福用地面對重重困難外，福利機構在原址重建以擴展服務，同樣遭受社會或政府諸多阻撓。例如機構向政府申請撥款時，庫務局一般都要求機構提出具體計劃，但現時政府沒有長遠的社福規劃目標，令福利機構難以提交詳細的計劃書，闡述其計劃如何配合推行政府的長遠社會福利政策。

為應付服務需求，有機構提議租用商業或工業大廈單位作臨時服務場地，可惜申請程序繁瑣，關卡處處，令非政府機構難以這種方法，解決部份需求緊張服務的燃眉之急。因此政府有必要簡化上述的申請程序，讓機構更有彈性地為服務使用者提供服務。

### 唯有完善的社福規劃才有出路

有些人天生有殘障，有些人受命運作弄，自小遭受病魔折磨，又或幾經奮鬥仍要與貧窮為伍。作為一個有能力、有責任、有良心的政府，須想辦法彌補社會不公義，而非再用任何藉口取消或拖慢社會福利規劃。唯有完善的規劃，本港的福利用地、財務安排和人手配套才能追上服務需求，令市民大眾受惠。

# 香港規劃的盲點：中港跨境活動的挑戰

香港大學社會學系教授呂大樂

當初構思「一國兩制」，其實並未有認真想過，當香港——就算作為一個特別行政區——成為中國的一部份，跟周邊區域緊密連繫起來以後，將會是怎樣的一個局面。

近期奶粉供應短缺及漲價事件，反映出近年香港社會經濟的一些微妙變化。當年制定基本法的時候，其實並未有充份估計內地社會經濟環境因開放改革而可能出現的轉變。當時的設計是建基於中港兩地人口並不會出現相互自由流動的假設之上，基本上沒有考慮到日後會有一天，內地人民可以以相當方便而且快捷的方式進出香港。當然，必須明白，今天我們所見到的局面，是誰也沒法在當年的環境裡而能夠想像得到的事情。但問題是，自踏入2000年，內地經濟進一步快速增長之後，仍然未有對中港兩地融合的速度及所觸及的生活範圍作出估計與預測，則顯然是嚴重地落後於形勢。

## 跨境活動帶來更深層的社會轉變

首先，是內地孕婦來港產子。再而是父母均非港人而在港出生的嬰兒快速增長。新近發展是內地消費者來港搶購奶粉。以往本地新聞媒體對上述現象有所關注，多從資源與利益的角度出發，例如本地公共資源是否為外來人士所佔用，又或者面對這些情況當局應如何保障港人利益之類的關注點，較少考慮各種表徵反映著更深層的社會轉變。本文的討論焦點放在後者；這並不是說前一種考慮不重要，只是想指出：如何處理資源與利益的分配，需要先瞭解整個環境與趨勢的變化。

地方建設(由基建、教育、房屋，到整體城市規劃)以社會內部需要為規劃的起點，這不難理解。首先，這涉及邊境及境內權力的問題，要超越這個框框會有一定的困難。更重要的是，長期以來香港政府想跟內地保持距離(更準確的說，應該是自覺隔離)，在中英談判前固然如此，到了制訂基本法時亦有此考慮。一方面，這是當時港人對未來政治前途的憂慮，想盡量減低內地對香港的衝擊。另一方面，以當年內地經濟發展水平而言，亦很難想像國民外遊、消費會在短時間之內變為一股經濟力，令中央需要逐步放寬外遊限制，以滿足相關的期望，而同時這又是龐大的消費能量，令香港以至世界各地均忙於接待。九七回歸之後，因應兩地經濟發展狀況，的確是多談了中港融合、中港基建合作(有時甚至有「邊緣化」的討論)等，但整體上仍未見在思維以及視野上有所調整。

理論上，內地人民並非完全自由進出香港：中央可以按其意志而調整有關規定，控制流量。不過，我們都知道，有關控制只會陸續放鬆。一來這跟上文所講有關，當國內人民經濟條件改善、消費能力提高，自然會有更多對外遊、消費的要求，中央逐步放寬限制，乃形勢使然。更重要的是，國內人民的消費力帶來商機，令香港內部亦形成了一種迎合這個新形勢的利益，將來一定會更主動爭取內地開放更多省市民眾以自由方式來港，增加人流。換言之，基本上內外因素均會大力強化上述趨勢。



## 跨境人流及消費正改變香港的空間佈局

或者有人會指出，香港的處境並非獨有：加拿大 / 美國、美國 / 墨西哥、新加坡 / 馬來西亞等地邊境地區亦有這種跨境消費的情況，沒有甚麼值得大驚小怪，更無必要認真對待。對於這種意見，我當然不敢苟同。從近期社會上出現的變化所見，現在香港才真真正正要面對回歸後作為國家一部份的社會經濟挑戰。

首先，今天兩地融合所帶來的經濟活動與人口的流動，已不再是單向由香港出發，而是雙向互動。再者，我們的國家是一個龐大的經濟實體，在數量及規模方面，它絕對可以對香港造成巨大衝擊。這些情況跟其他地方的經驗明顯不同，來自內地的衝擊足以對香港產生支配的作用。第三，經濟力的流入令本地經濟逐漸受到鄰近市場因素的影響，近期奶粉漲價與缺貨正好反映出這種新發展。外來的需要（無論在於貨量或者商品價格）改變了原來的供求關係，而且這更不會在短期之內有所調整。在人民幣持續升值及內地通貨膨脹繼續惡化的情況下，本地的日用品市場肯定會受內地民眾過境消費的進一步衝擊。第四，在兩地人口流通步伐加快的情況下，香港的空間佈局將會逐漸發生變化。過去我們只從香港內部去看這個空間，自然視中環、尖沙咀為中心。今天兩地加快融合，內地人民越境而來，東北及西北地區便不再只是市郊的新市鎮，而是從深圳過境後最方便的落腳點。以前我們假設本地生活指數以傳統的中心地段最高，

離開市區中心的市鎮則相應地較低。但近期內地來港跨境消費愈見普及，以上假設正受到衝擊。若看得更長期一點，假如日後內地消費能力進一步提升，人口流通更為頻繁，現時我們所持的空間觀念，以傳統市區地段為中心把新界東北及西北區視為邊緣，便會變得不切實際。這對於居住在新市鎮的中下階層、以至於全港的基層生活福祉有何影響，應認真關注。

## 未來規劃的核心問題：地理空間佈局對市民生活福祉的影響

長篇大論，旨不在於解決奶粉問題，也不是要談新市鎮快要淪為自由行的「大型購物商場」，而是要指出一點：在 1997 年後發生的區域整合過程之中，香港社會的空間佈局已受到衝擊。而當中的問題，並非僅限於中港兩地人口的雙向流動逐步提升那麼簡單。單是這個人口流動的現象，就已帶來了一些深遠的影響。過去香港的城市發展由內而外，以中環一帶為商業中心，周邊發展出居住密度甚高的市區。及後因應人口增長而逐步向外圍擴張，以公屋徙置為主要手段，於市區以外興建新的城鎮。這樣的發展部署到了上世紀八十年代，已開始出現問題，例如工業北移之後，便難以為新市鎮注入經濟動力，令它們有較為平衡的發展。到了今時今日，這些外圍的社區發展失衡的現象，就更為明顯。過去一段時間在議會內外的討論，便只集中應否繼續提供交通津貼，又或者提高津貼額資助有需要人士到市區工作；然而，這些討論沒有深思究竟



現存就業結構的空間佈局是否完全沒有調整或改變的可能。更重要的問題是，展望未來十、二十、二十五年的發展，將南中國的社會、經濟變化的因素包括在內，我們便很難想像將來整個香港社會的地理空間會出現怎樣的轉變。

### 政府規劃理須體現「以人為本」

現實是我們不可能不早作準備，否則整個社會——由市中心到新市鎮，又由主要的商業活動到市民的日常生活起居——就只會受到外來因素的支配，隨波逐流。從某一方面來看，或者是商機處處，遍地開花。不過，從更全盤社會需要的考慮出發，則我們不得不認真想想應如何提供各種「社會再生產」(social reproduction) 的活動，包括房屋、教育、各類社會福利和服務、休閒等。可惜，我們目前所見到的情況是，政府把這些事務完全交由市場——包括內在的及外來的力量——來處理，明顯地不能充份回應各個社區的種種需要。事實上，過去政府(無論是港英還是特區政府)亦不會百分百的自由放任。不過，以往有限度的干預和自覺不由政府牽頭的規劃，到了現在，只會令政府處於被動，難以回應社會上的需求。經常掛在特區政府官員咀邊的「以人為本」四個大字，不應只是一種姿態，而是要成為推動社會規劃的指導理念，並且細緻地溶入具體的實踐當中。

這也就是說，社區需要、福利服務等具體項目，不應從規劃中剔除，反而要將它們嵌於規劃之中。在社區裡如何安置社會福利設施及服務，不應是後加的項目，而是從發展一個社區的第一天開始，便包含在規劃理念之中。同樣，市民的就業、日常生活、以至休閒，亦必須得到更多注意。

### 懂得前瞻規劃是關鍵所在

面對區域整合，香港不再可能自以為要「後發制人」，通過市場再作回應而可以解決問題。現在，香港社會需要懂得前瞻——但這偏偏就是香港人及政府都最不習慣的一種處事方式。

## 國際經驗

政策報研究隊按編委會的意見，試圖檢視其他國家及地區為市民的福利進行規劃的經驗，我們期望能從海外的經驗，找到他們規劃社會福利的機制。然而，經過長時間的研究，研究隊都無法找到像香港以前採用的規劃機制，白皮書在部份國家偶有出現，但像「五年計劃」那一些行政規劃機制，可算是香港獨有的方法。研究隊漸漸發現，我們要搜尋的，可能在世界上其他地方並沒有出現。

是不是其他國家沒有社會發展或社會福利的規劃呢？我們在研究過程中發現，國際沒有像從前香港採用的「五年計劃」機制，並不表示他們沒有規劃機制。相反，一些已發展的國家，他們的社會發展規劃方法，比我們從前的「五年計劃」更為進取。簡而言之，「五年計劃」缺乏社會發展觀，又沒有對社會發展問題研究的實証基礎，純粹以行政形式進行的缺乏連貫的漸進增加 (Disjointed incrementalism)，沒有引導社會向某一個特別社會發展方向邁進，以達成社會發展目標。相反，不少已發展國家的規劃，都包含幾個主要的特色：

1. 就長期及有重大發展策略意義的社會發展問題，有清晰的價值立場
2. 對國家短、中、長期的社會發展問題都有深入的研究、精確的數據分析
3. 有方向、策略和資源投入

上述幾點，大部分已發展的國家都能清楚闡釋。下表列舉一些具體資料。

國家	社會發展方向	社會福利政策的例子	社會發展及福利支出百分比*
南韓	<ul style="list-style-type: none"> <li>給低收入家庭帶來希望</li> <li>給需要的人所需要的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府會支付所有低及中收入家庭的幼兒護理開支</li> <li>政府會替所有入讀specialized high schools的學生支付學費</li> </ul>	47.4%
加拿大	<ul style="list-style-type: none"> <li>令加拿大成為家庭生活最好的地方</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>向每名六歲以下兒童提供\$600加幣作Universal Child Care Benefit</li> </ul>	69.7%
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> <li>將國民的福祉放在規劃中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在住宅附近劃出空間作活動之用</li> <li>將社區設施興建於公共交通附近</li> </ul>	60.2%
挪威	<ul style="list-style-type: none"> <li>改善貧窮情況、居住環境和低收入人士的社會參與機會</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>確保沒有上學及工作的二十歲以下青年可以加入勞動市場</li> <li>向年輕或有心置業者提供貸款</li> </ul>	63.8%
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> <li>協助有需要的</li> <li>把人們聯繫起來</li> <li>把社區連接起來</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>全力解決人口老化問題，推行"City for All Ages"計劃去優化老年人的生活</li> </ul>	44.8%

\* 2011 - 2012年度有關開支佔整體政府開支的百分比

## 社會發展目標 (Development Target)

不過，對一些發展水平較高的國家來說，她們都有更進步的規劃，就是就一些有重大發展策略意義的社會發展問題訂下清晰、可量度的、在特定時間內需要達成的發展目標。對於社會發展而言，訂定這些發展目標，除了協助全社會聚焦社會發展的重要議程外，更向公眾顯示出國家對於解決社會發展的重要問題，下定了無比的決心。事實上，如果一個國家訂定了這一種社會發展目標，她必然會有一套達成這個目標的機制；也就是說，研究和分析社會發展現況及趨勢，並訂定社會發展目標，本身亦應被理解為一種規劃方法。

究竟這些國家如何透過這種規劃方法，實現對社會的承擔及對人民的承諾？我們選擇了挪威和澳洲這兩個在聯合國人類發展指數 2010 (Human Development Index 2010) 中排名第一、二位的國家來作較詳細探討 (香港排名 21 位)。挪威是傳統的福利國家，在社會發展和福利的投入世界知名，雖然近年遇上不少困難，但對人民的福祉有具體清晰的投資。澳洲則並不是以北歐福利國家的模式發展，而是採用所謂的 Mixed Economy of Welfare 模式，本港的醫療及福利制度，都不時參考澳洲的經驗。由於發展歷程不同，所以兩者的規劃方式，有明顯的不同，可是，從她們的規劃文件中，亦能窺探出其背後的長遠規劃思路，協助我們反思本地的長遠社會發展規劃。

## 澳洲的長遠規劃：個別社會發展重點及目標的例子

多年來，澳洲社會都非常關注如何促進澳洲原住民及非原住民的共融，所以澳洲上一任政府及現屆政府都把這個社會發展議程放在一個極為重要的位置。在 2008 年，澳洲聯邦政府及地方各政府推動了一個名為 Closing the Gap 的政策，並透過 Council of Australian Governments 訂定了一項 National Indigenous Reform Agreement，清楚具體地訂下六個發展目標<sup>1</sup>：

- 於一個世代內把原住民和非原住民的預期壽命差距消滅 (To close the life expectancy gap between Indigenous and non Indigenous Australians within a generation)
- 在十年內把五歲以下原住民和同齡非原住民死亡率差距消滅 (To halve the gap in mortality rates for Indigenous children under five within a decade)
- 在五年內為所有達四歲的偏遠原住民兒童提供學前教育 (To ensure access to early childhood education for all Indigenous four year olds in remote communities within 5 years)
- 在十年內把原住民和非原住民兒童讀、寫及算術成就的差距消滅 (To halve the gap between Indigenous and non Indigenous Australians in reading, writing and numeracy achievements for children within a decade)

- 在2020年前把原住民和非原住民達高中教育程度比率的差距消滅 (To halve the gap for Indigenous students in Year 12 (or equivalent) attainment rates by 2020)
- 在十年內把原住民和非原住民在就業方面成果的差距消滅 (To halve the gap in employment outcomes between Indigenous and non Indigenous Australians within a decade)

訂定了這些目標後，澳洲政府認為要達致這些目標，必須涉及七個社會發展領域的行動計劃 (Action Areas)，如幼兒照顧、教育、健康家庭、經濟參與等等，再清楚決定資源投放、監察、檢討、報告等系統，每年檢討工作進度，確保能達成目標。整個機制的規劃就緒後，甚至連工作模式、流程、在每個領域的輸出指標等等，都有列明。除了這些規劃機制外，整個社會發展策略均非常著重參與及伙伴合作，為社會各界在有關工作上清楚釐定角色，故在整個規劃內，不時都會發現所謂的 Partnership Agreement。政府亦會提供資金，成立新的機構及基金，協助原住民倡導他們的權利。

同樣地，在幼兒發展方面，我們看到差不多的規劃機制。澳洲政府基於研究結果，確認

「兒童在五歲之前的經歷決定其一生的路途」，在 2008-09 年度投入 250 萬澳元，發展了全國首個 Early Years Learning Framework，框架的副題為 Belonging, Being, and Becoming，點出了整體的思路，指出到 2020 年所有澳洲兒童都要享有一個最好的起步點，為自己及澳洲開創更好的未來<sup>2</sup>。到了 2009 年，Council of Australian Governments 通過了名為 National Early Childhood Development Strategy - Investing in the Early Years 的策略文件<sup>3</sup>，並制定了一套全面的幼兒服務質素標準，稱為 National Quality Framework<sup>4</sup>，指導各幼兒教育及服務機構如何從小發展兒童，為澳洲未來的社會發展奠下基礎。National Quality Framework 內清楚列明質素標準<sup>5</sup>，標準內詳載了一些指導價值原則、質素範圍、七項全國質素標準等，全部都是關乎幼兒教育及照顧質素的重要元素，亦包括一些重要的教育理念、實踐、教育人員與幼兒互動等等，內容十分詳盡及有系統。而有關服務的質素，則透過下列幾個方面達致：

- 改善人手比例，確保每一個幼兒得到更多個人化的照顧及注視 (improved staff to child ratios to ensure each child gets more individual care and attention)

<sup>1</sup> [http://www.budget.gov.au/2010-11/content/ministerial\\_statements/indigenous/html/ms\\_indigenous-01.htm#P113\\_10442](http://www.budget.gov.au/2010-11/content/ministerial_statements/indigenous/html/ms_indigenous-01.htm#P113_10442)

<sup>2</sup> "By 2020 all children have the best start in life to create a better future for themselves and for the nation"  
[http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy\\_Agenda/Quality/Pages/EarlyYearsLearningFramework.aspx](http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy_Agenda/Quality/Pages/EarlyYearsLearningFramework.aspx)

<sup>3</sup> [http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy\\_Agenda/Pages/EarlyChildhoodDevelopmentStrategy.aspx](http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy_Agenda/Pages/EarlyChildhoodDevelopmentStrategy.aspx)

<sup>4</sup> [http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy\\_Agenda/Quality/Pages/home.aspx](http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy_Agenda/Quality/Pages/home.aspx)

<sup>5</sup> [http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy\\_Agenda/Quality/Documents/NQStandardChildEdu.pdf](http://www.deewr.gov.au/Earlychildhood/Policy_Agenda/Quality/Documents/NQStandardChildEdu.pdf)

- 全新的職員資歷要求，確保職員有技能協助兒童學習和發展 (new staff qualification requirements to ensure staff have the skills to help children learn and develop)
- 一套新的評分系統，確保澳洲的家庭能獲得高透明度的幼兒教育及照顧服務質素資訊 (a new quality rating system to ensure Australian families have access to transparent information relating to the quality of early childhood education and care services)
- 成立新的國家機構確保幼兒教育及照顧服務達到高質素 (the establishment of a new National Body to ensure early childhood education and care is of a high quality)
- 提升嚴重殘疾人士外出參與率百分之八十五 (increase the out-of-home participation rate of people with a severe or profound disability to at least 85 percent)

在澳洲，很多社會發展的工作，都需要地方政府的規劃，才能落實推行，在這方面，不少地方政府，都有為社會上的弱勢社群作長遠的發展規劃。例如新南威爾士政府在殘疾人士的發展方面，定期制定 Disability Action Plan<sup>6</sup>，此計劃與香港的復康程序計劃 Rehabilitation Programme Plan 大相徑庭，其中最為明顯的是，前者訂定了發展的目標，包括：

- 在2016年前把殘疾人士和整體社會的失業率差距減少百分之五十 (close the gap in the unemployment rate between people with a disability and the overall community by 50 percent by 2016)

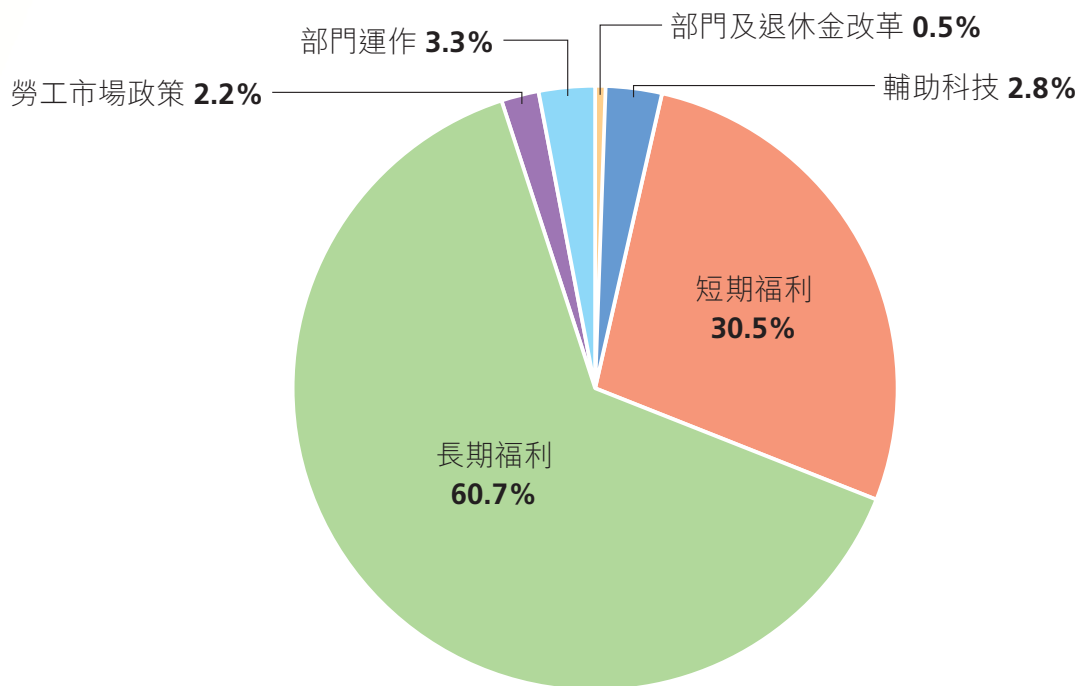
同樣的計劃亦見於其他省份。除這種具體服務或社會發展規劃外，地方政府的一些部門，亦會為服務的規劃提供政策上的指導。例如，在維多利亞省的 Aged Care Branch, the Department of Health 就在長者院舍照顧服務方面，出版有一名為 Public Sector Residential Aged Care Service Planning and Development Framework，詳細地提出一套規劃框架，供有關部門或機構參考，框架的內容，從願景、價值原則、以致公眾參與程序等規劃環境 (Planning Environment)、到服務規劃流程等規劃分析與執行 (Planning Analysis)，都有詳細的說明<sup>7</sup>。

### 挪威的長遠規劃特色

挪威是2010年人類發展指數中被列作第一位的國家。北歐的福利國家或社會，國民對國家或地方提供的福利，包括全民養老金、失業補助、醫療保障等，都視作為他們的基本權利，只要是公民就可享有。下圖是挪威政府在2009年的福利開支分佈，長期福利的開支佔大多數(60.7%)，而短期福利亦佔30.5%。



圖1：挪威政府在2009年的福利開支分佈



資料來源：The Norwegian Labour and Welfare Service, Annual report 2009, <http://www.nav.no/English/The+Norwegian+Labour+and+Welfare+Administration>, access on 6 April 2011.

可能因為挪威有這種福利國家的傳統，在有關社會發展及福利的規劃上，我們發現挪威經常以立法的形式，訂定國家如何履行其義務，使國民能夠實踐其權利，而其立法的參考基礎，往往是歐洲國際公約、聯合國國際公約等國際條約或約章。當然，除了法律之外，挪威政府的相關首長亦就不同的問題或服務，發出規則 (Regulations)，以指導有關政策及服務的執行。

由於挪威是一個福利國家，她對很多社會發展的範疇都有非常詳細的策略、指引或行動計劃等，這裏不能逐一介紹。有興趣的讀者可參考 Ministry of Children, Equality and Social Inclusion 的網頁。而在這裏，我們將集中介紹一下近年挪威政府制訂的 Action Plan Against Poverty<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> [http://www.dadhc.nsw.gov.au/dadhc/People+with+a+disability/disability\\_action\\_planning.htm](http://www.dadhc.nsw.gov.au/dadhc/People+with+a+disability/disability_action_planning.htm)

<sup>7</sup> [http://health.vic.gov.au/agedcare/downloads/pdf/psracs\\_framework.pdf](http://health.vic.gov.au/agedcare/downloads/pdf/psracs_framework.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.regjeringen.no/en/dep/aid/doc/rapporter/planer/planer/2008/action-plan-against-poverty-2008.html?id=531068>

跟上述澳洲的某些社會發展政策不同，挪威政府在其 Action Plan Against Poverty 就貧窮問題上，沒有設定有時間表的發展目標，不過，作為一個福利國家，她開宗明義地以「減貧」作為其政策目標，而不是減少多少貧窮人口，這就足以證明其決心，目標亦非常清晰具體。在該計劃內，列出的三項政策目標，充份顯示這個目標並不是口號，而是有根有據，該三個目標為：

- 所有人有參與勞動市場的機會 (Opportunities for all to participate in the labour market)
- 兒童及青少年有參與及發展的機會 (Opportunities for participation and development for all children and young people)
- 為最弱勢的社群改善其居住狀況 (Improved living conditions for the most disadvantaged groups)

三項目標均不是直接提供收入或財政資助，而是具針對性地創造貧窮人士的社會發展條件 (當然，計劃中亦有提升有關的補助金額!)，在相關的總開支中，第三項涉及改善居住狀況的開支，佔整體開支約五分之三，更證明其減貧計劃有明顯的針對性。而就第一項目標而言，其思路並非強迫領取補助人士就業，相反，有關的政策考慮，一方面是要協助那些未有足夠就業能力的人士就業 (積極勞工市場政策)，另一方面卻考慮到

"高就業率對國家維持向那些非從事經濟活動的人口提供收入轉移及公共服務非常重要" (High employment is an important factor in enabling the state to secure welfare for that part of the population that is not economically active through income transfers and public services.)。整個計劃，雖然強調政府在有關方面的投入或開支，但對該國的貧窮問題明顯有長遠的思考，第二項目標明顯就是要確保挪威未來一代不會再受貧窮困擾。而就具體的服務、特定的社群，計劃內亦有具體的發展指標或資源投入比例等，確保服務能真正達到長遠解決貧窮的目標，例如，為了確保下一代的發展潛力，計劃規定從 2009 年起，每一個兒童都必須按法定要求有一個日間照顧的學位；另外，從 2009 年起，所有課本都免費提供給兒童。

由於很多社會發展的議題，涉及跨部門的責任，所以很難說某問題由某一個部門負責，故挪威政府在很多行動計劃中，都很詳細地交待不同部門在達成目標方面的責任。例如，挪威政府非常關注新移民的共融問題，便制定了一個份名為 Action Plan for Integration and Social Inclusion of the Immigrant Population and Goals of Social Inclusion 的計劃，當中既有整體的行動目標，但亦非常仔細地列舉了八個政策當局，逐一列舉每一個部長需要達成的目標為何。這種做法，應能更有效解決官僚架構內部門互不協調的問題，對達成社會發展的目標，亦有重要作用。

## 參考資料

- Korean Government, "New Year Policy Address to the Nation",  
<http://www.korea.net/exploring.do?subcode=eng020004&thcode=eng030019>, access on 4 April 2011.
- Korean Government, 2011 Draft Budget, <http://www.korea.net/>, access on 4 April 2011.
- Government of Canada, "Speech from the Throne: A Stronger Canada. A Stronger Economy. Now and for the future",  
<http://www.sft-ddt.gc.ca/eng/index.asp>, access on 6 April 2011.
- Government of Canada, "The Budget Plan", <http://www.budget.gc.ca/2011/plan/toc-tdm-eng.html>, access on 6 April 2011.
- Planning Institute, Australia, Planning for Health and Wellbeing Project,  
<http://www.planning.org.au/viccontent/planning-for-health-2>, access on 6 April 2011.
- Australian Government, Budget Overview 2010-2011,  
<http://www.budget.gov.au/2010-11/content/overview/html/index.htm>, access on 6 April 2011.
- Ministry of Labour, Norway, "Action Plan against Poverty - Status 2008 and intensified efforts 2009",  
[http://www.regjeringen.no/en/dep/aid/doc/rappporter\\_planer/planer/2008/action-plan-against-poverty-2008.html?id=531068](http://www.regjeringen.no/en/dep/aid/doc/rappporter_planer/planer/2008/action-plan-against-poverty-2008.html?id=531068),  
access on 6 April 2011.
- Ministry of Finance, Norway, National Budget 2011, <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/English/>,  
access on 6 April 2011.
- Community Development Council, Annual Report Financial year 2009,  
[http://www.cdc.org.sg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27&Itemid=36](http://www.cdc.org.sg/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=36), access on 6 April 2011.
- Ministry of Community Development, Youth and Sports, "City for All Ages Project",  
<http://app1.mcys.gov.sg/IssuesTopics/ElderlySeniorsActiveAgeing/ServicesProgrammesforElderly/UrbanSolutionsforAgeing.aspx>,  
access on 6 April 2011.
- Singapore Government, Singapore Budget 2011, [http://www.singaporebudget.gov.sg/budget\\_2011/budget\\_highlights.html](http://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2011/budget_highlights.html),  
access on 6 April 2011.
- United Nations, Human Development Reports: Human Development Index - 2010 Rankings,  
<http://hdr.undp.org/en/statistics/>, access on 6 April 2011.
- Department of Sustainability and Environment, Australia, "Activity Centre Design Guidelines",  
<http://www.dpcd.vic.gov.au/planning/urbandesign/guidelines/activity-centre-design-guidelines>, access on 6 April 2011.
- Department of Planning and Community Development, Australia, "Community Support Fund Fact Sheet",  
<http://www.dpcd.vic.gov.au/communitydevelopment/community-support-fund>, access on 6 April 2011.

# 長遠承擔 為福利服務作出規劃

香港社會服務聯會 — 政策研究及社會企業業務總監蔡海偉

溫家寶總理重提香港要注意3件事，包括要有一個長遠的、科學的發展規劃、要重視和解決經濟社會發展中的深層次矛盾、及努力改善民生，對特區政府是當頭棒喝，可惜政府的回應只是依然故我，更說：「謀劃長遠、改善民生及照顧老弱一直是特區政府施政重點。」

如果照顧老弱一直是特區政府施政重點，為什麼在2007至2010年的3年間，有5244名長者在輪候護養院時逝世，只有1600人可以獲編配宿位？這些長者全部經過政府中央機制評定為需要護養院服務，屬於非常體弱及家人難以照料的一群，為什麼政府未能讓他們可以比較有尊嚴地度過人生最後階段？

同樣，嚴重弱智或傷殘人士輪候院舍亦往往要等10年。是政府未能估計服務需求量，或對他們的困境視若無睹？

其實早在上世紀80年代，政府與社會服務團體已經有一套程式評估長者及殘疾人士對服務的需求，雖然結果與實際需要往往有出入，但亦不失為清晰的指標，協助政府進行服務規劃。

如果大家翻閱1991年出版的社會福利白皮書，就可以看到政府預早計劃往後8年增加6000多個護理安老院宿位。1992年的復康綠皮書，亦根據當時的輪候情況計劃在10年內增加接近4000個宿位，為當時正在輪候服務的殘疾人士提供足夠服務。

## 訂定目標 提高透明度

直至1998年，政府決定停止原有的5年規劃機制，及後在2000年，社會福利署在「整筆撥款資助制度」手冊中，承諾將進行短、中、長期服務規劃，社福界當時亦普遍支持。可惜手冊上的承諾到現在並沒有實現，政府只是密謀從手冊中刪除所有有關服務規劃的篇幅，但卻因為受到整筆撥款督導委員會極力反對而未能成事。

社福界一直爭取及早為服務作出規劃，有幾個主要原因。首先，有不少服務如長者及殘疾人士院舍，都要預早幾年準備，選址、設計、裝修等最少要花5至8年時間，而且預早選址及作出公布，就可減少因居民反對而令計劃胎死腹中。人手配套亦是十分重要，不少院舍服務都需要護士及物理治療師等醫療專業，現時普遍都有一至兩成短缺，預早規劃將有利培訓人才。

另外，服務規劃亦可提高透明度，及促使政府訂定清晰的服務目標及承諾。現時政府每年宣布增加幾百個宿位，好像已做了很多，實際上市民未必知道原來服務增幅遠遠落後於輪候人數。例如去年財政預算案宣布增加268個殘疾人士資助宿位，市民可能以為政府已回應了殘疾人士的需要，但實際上輪候人數有高達7000人，以去年的增幅則需要26年才可開設7000個宿位。如果有服務規劃，政府就有責任清楚交代5年或10年計劃，以及服務發展的目標，讓社會衡量是否足夠，不易蒙混過關。

## 拒規劃 乏承擔

提高了透明度自然亦會迫使政府作出較大承擔，因為政府總不成向輪候服務的長者或殘疾人士說，要 26 年才可為他們提供足夠服務。如果政府連續 4 年「派糖」亦用去 1600 億元，則更難以解釋為何不願意每年以 7 至 8 億元，為所有有確實需要的殘疾人士提供合適的服務。

即使是個人、家庭、公司或社會服務團體，都會有一些短期或中期計劃，大學撥款委員會與各大學制訂 3 年計劃，醫管局亦有 5 年計劃，但政府直到現在仍然極力阻止為社會福利作較長遠的規劃。據悉社會福利諮詢委員會即將完成的長遠福利規劃報告，亦只會承諾每年為服務發展作出建議，而否決社福界一直爭取的中長期規劃機制。

政府堅決拒絕為福利服務作出規劃，唯一解釋就是缺乏承擔。在 1990 年代，政府透過綠皮書諮詢公眾及取得社會共識，然後在白皮書展示 10 年計劃，就是向市民作出承諾，願意盡力為弱勢社群提供他們需要的服務。到今天，政府不願對未來作出承諾，對弱勢社群作出承擔，只是每年透過施政報告或財政預算案公布政府增加服務「德政」，期望博取社會掌聲，結果每年有數以千計長者在輪候院舍期間逝世，令眾多長者在極不合適的環境下度過餘生，對比香港的經濟條件，實在極不合理。

---

原文刊於 2011 年 3 月 29 日香港社會服務聯會《寫情寫理》



# 問卷調查

我們希望聽取政策報的意見。請將本版列印後填寫，並在2011年6月30日前傳真至2864 2999。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

## 對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低				最高
選擇政策的合適性	1	2	3	4	5
分析的可讀性	1	2	3	4	5
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5
資料的有用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括甚麼政策呢？(請填寫)

---

---

3. 你對政策報的其他意見：(請填寫)

---

---

## 背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

a.  政界 b.  商界 c.  學術界 d.  新聞界 e.  社福界

f.  其他專業界別：(請列出)

---

姓名(自由填寫)：

聯絡電話 / 電郵(自由填寫)：

---

# 昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入<http://www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>。

創刊號 — 香港2012 — 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 — 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 — 香港的退休制度 - 給你信心？令所有人憂心？

第四期 — 扶貧紓困由地區做起

第五期 — 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 — 市區重建

第七期 — 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 — 逆按揭

第九期 — 醫保之外：醫療服務質素

## 促進公共政策素質 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第十期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>

電郵：[policybulletin@hkcss.org.hk](mailto:policybulletin@hkcss.org.hk)

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須在轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST

香港公益金贊助