

立法會 *Legislative Council*

立法會福利事務委員會

由立法會秘書處擬備的背景資料文件

在選定的舊建市區推行綜合鄰舍計劃

目的

本文件旨在闡述福利事務委員會(“事務委員會”)委員自1998年7月起，就在選定的舊建市區推行綜合鄰舍計劃進行討論的過程。

背景

2. 鄰舍層面社區發展計劃(“鄰舍層面計劃”)在70年代開始推行，為社會福利服務和設施不足或缺乏的貧困和過渡性社區提供服務。政府希望透過推行這項服務，填補這些社區在福利服務方面的不足。鄰舍層面服務是由受政府資助的非政府機構提供，而所服務的地區則是根據一套既定的準則選定。鄰舍層面服務包括 ——

- (a) 提供各類社會福利服務，彌補社區內現有福利服務的不足；
- (b) 支援社區居民小組／個別人土，以識別並解決社區內各項需要、問題或危機；及
- (c) 提供資料和意見，以及協助轉介社區人士接受其他服務。

3. 過去30年來，本港的整體社會福利和社區建設服務已有顯著改善，加上全面推行地方行政計劃，鄰舍層面計劃在彌補社會服務不足方面的作用迅速減退。經考慮所有相關因素，並顧及各有關方面(包括福利界及居民團體)所提出的意見後，前行政局於1995年12月5日決定，鄰舍層面服務不應擴展至新市鎮、鄉郊地區，以及尚未受重建計劃影響的公共屋邨。

4. 不過，鑒於福利界強烈要求將鄰舍層面類型的服務擴展至舊建市區，政府遂於1995年1月，分別在南昌和旺角南展開了兩項鄰舍層面試驗計劃，以評估鄰舍層面服務是否適合舊建市區。試驗計劃為期3年，並於計劃結束後進行檢討。前行政局亦於1995年12月決定，應成立獨立的舊建市區鄰舍層面試驗計劃檢討小組(“檢討小組”)，檢討在南昌和旺角南的舊建市區推行的兩項鄰舍層面試驗計劃。

5. 檢討小組的初步報告於1998年1月完成。該報告作出多項結論，包括認為鄰舍層面服務並不適合舊建市區，並建議採用綜合鄰舍計劃的方式，在根據一套準則選定的舊建市區內提供服務，期限設定為3年。據檢討小組觀察所得，鑒於舊建市區確實有服務需要，但政府在舊建市區提供某些福利設施方面又尚未完全符合規劃標準，故此當局可在舊建市區推行擬議的綜合鄰舍計劃，作為臨時措施，應付潛在的問題。

6. 政府當局詳細審閱檢討小組的初步報告，並考慮過公眾(包括福利界)提出的意見後，建議就綜合鄰舍計劃建議作出若干修改，使其目標更為明確、定義更為清晰。擬議的經修訂綜合鄰舍計劃將會於選定地區內推行，旨在加強非政府機構轄下地區服務單位的外展服務，特別針對新來港人士、長者和低收入家庭這幾類弱勢社羣提供服務。選定服務地區的擬議準則包括區內應有大量低收入和弱勢社羣人士、居住環境擠迫、長期存在社會和環境問題、區內人口介乎15 000至25 000人之間，以及按照規劃標準在當區提供福利服務的情況。當局將會進行詳細的實地調查，以確定各服務地區實際的服務邊界。待擬議的經修訂綜合鄰舍計劃推行滿3年後，當局便會審慎檢討該計劃，以確定應否繼續推行。

7. 檢討小組通過經修訂綜合鄰舍計劃之下的建議，其後又將建議納入其最終報告，並於1998年7月2日將報告提交民政事務局局長。政府當局根據最終報告內的建議，於1998年7月21日向行政會議提交文件，闡述在選定的舊建市區推行鄰舍層面試驗計劃的檢討結果。行政會議經商議後決定 ——

- (a) 南昌和旺角南這兩項鄰舍層面試驗計劃在完成後，便應該停止推行；
- (b) 應該在舊建市區實施讓非政府機構負責推行經修訂綜合鄰舍計劃的制度；
- (c) 現時只向須予重新調配的鄰舍層面工作隊提出新的福利計劃的臨時措施應該停止；及
- (d) 根據現行政策為重建中的公共屋邨或符合資格的臨時房屋區提供鄰舍層面服務的現行措施，應該繼續下去。

8. 非政府機構現正利用因逐步取消鄰舍層面計劃而調撥所得的資源，營辦合共12項綜合鄰舍計劃。為了讓營辦機構能夠盡量靈活管理資源，當局採用發放整筆撥款的形式，津助營辦綜合鄰舍計劃的機構，所提供的固定撥款相當於一支鄰舍層面計劃工作隊的標準開支。與其他受資助服務一樣，綜合鄰舍計劃亦須接受目前適用於所有受社會福利署(“社署”)資助的福利服務的機制所監察。

過往進行的討論

事務委員會於1998年7月27日舉行的會議

9. 事務委員會曾於1998年7月27日討論引入綜合鄰舍計劃的議題。出席是次會議的委員及爭取舊市區社區發展服務聯會(“聯會”)的代表批評，綜合鄰舍計劃服務只包括向受助人提供服務資料並作出轉介，服務範圍未免過於狹窄。他們認為，綜合鄰舍計劃應如鄰舍層面計劃般，協助居民組成社區居民小組，為他們爭取權益。部分代表關注，綜合鄰舍計劃不協助居民組成社區居民小組，是否政府當局所採用的手段，藉此壓制基層市民聲音。委員及聯會代表又認為，綜合鄰舍計劃不應把服務對象限為選定地區內的新來港人士、長者及低收入家庭，反而應把服務對象擴展至包括選定地區內的所有居民。

10. 政府當局回應時表示，除作出福利服務轉介外，綜合鄰舍計劃所提供的服務包括：加深選定舊建市區的貧困人士的瞭解，讓他們知悉可透過甚麼途徑獲得各類福利服務，以及協助他們透過參與各項自願社區服務及自助計劃，培養他們的自助及互助能力。對於有人認為，當局推行綜合鄰舍計劃是為了壓制基層市民的聲音，政府當局不同意這種說法，因為市民現時可透過多種不同渠道發表意見，例如透過大眾傳播媒介和政黨表達意見。至於綜合鄰舍計劃把服務對象限為選定地區內的新來港人士、長者及低收入家庭，政府當局解釋，此舉有助提供目標更明確、定義更清晰的服務。

事務委員會於1998年12月14日舉行的會議

11. 事務委員會曾於1998年12月14日討論推行綜合鄰舍計劃的議題。出席會議的香港社會工作者總工會(“社工總工會”)轄下社區發展前景關注組的代表反對推行綜合鄰舍計劃，原因是有關3類服務對象(即新來港人士、長者和低收入家庭)的定義不切合實際情況。舉例而言，新來港人士被界定為由內地來港少於1年的人士，而低收入家庭則指那些收入低於綜合社會保障援助計劃援助水平的家庭。這兩項定義實在過於狹窄，因為新來港人士一般指居港3年至6年的人士。其中一個例子，就是即使是房屋署，亦會在新來港人士居港不少於7年後，才會考慮其公屋申請。政府當局回應時表示，該3類服務對象的定義旨在供社會工作者作參考之用，以便他們有所依循。政府當局計劃日後與香港社會服務聯會(“社聯”)及綜合鄰舍計劃的營辦機構舉行會議時，進一步修訂該3類服務對象的定義。

12. 至於委員及社工總工會要求成立一個與鄰舍層面計劃協調委員會相似的綜合鄰舍計劃協調委員會，政府當局認為無此需要，理由是綜合鄰舍計劃與鄰舍層面計劃實屬不同的服務。鄰舍層面計劃主要在社會福利設施和服務缺乏或不足的貧困和過渡性社區推行。服務地區清拆後，有關的鄰舍層面工作隊將獲重新調配到其他符合現行政策的優先服務地區，因此有需要成立協調委員會，定期商討有關確定服務地區及重新調配工作隊的優先次序等事宜。至於綜合鄰舍計劃，檢討小組已確立選定服務地區的範圍和資格準則。此外，綜合鄰舍計劃

也不存在重新調配工作隊的問題。政府當局進而表示，當局將成立一個包括社署、社聯和非政府機構代表的工作小組，訂定《津貼及服務協議》和有關的服務表現指標。工作小組會研究福利界提出的關注，確保綜合鄰舍計劃得以順利推行。

13. 部分委員質疑，鑒於其他舊建市區(如灣仔及觀塘)亦有不少問題，為何只在位於深水埗、油尖旺及九龍城的12個舊建市區推行綜合鄰舍計劃。政府當局回應時表示，位於深水埗、油尖旺及九龍城的12個舊建市區，是檢討小組根據一套準則選定的。行政會議業已通過這些選定的舊建市區，社署必須遵照行政會議的決定行事。儘管如此，不在綜合鄰舍計劃範圍內的地區，仍會繼續享有當局為有關地區提供的福利服務。

有關文件

14. 有關事務委員會於1998年7月27日及12月14日會議席上的討論詳情，委員可參閱下列文件。各份文件均可透過資料研究及圖書館資訊系統(RLIS)及立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽，惟有關事務委員會1998年12月14日會議的(d)項及(e)項文件例外。該兩份文件只可利用資料研究及圖書館資訊系統瀏覽 ——

事務委員會於1998年7月27日舉行的會議

- (a) 會議紀要(立法會CB(2)198/98-99號文件)；及
- (b) 由政府當局提供、題為“檢討舊建市區鄰舍層面社區發展(鄰舍層面)試驗計劃”的文件(立法會CB(2)91/98-99(01)號文件)。

事務委員會於1998年12月14日舉行的會議

- (a) 會議紀要(立法會CB(2)1352/98-99號文件)；
- (b) 由政府當局提供、題為“在舊建市區推行綜合鄰舍計劃”的文件(立法會CB(2)859/98-99(02)號文件)；
- (c) 民主黨提交的意見書(立法會CB(2)817/98-99(07)號文件)；
- (d) 香港社會工作者總工會轄下社區發展前景關注組提交的意見書(立法會CB(2)588/98-99(01)號文件)；及
- (e) 政府當局於1998年10月30日發出的函件(立法會CB(2)588/98-99(02)號文件)。

議會事務部2
立法會秘書處
2002年4月2日