

# 香港社會福利的長遠規劃

諮詢文件

社會福利諮詢委員會

二零一零年四月

## 第一章 引言

1.1 在過去多年，政府均採用五年計劃機制，以規劃社會福利服務。五年計劃基本上是一份工作文件，用以監察白皮書<sup>1</sup>所臚列的各項福利服務政策目標的達標情況。五年計劃亦就有關政策綱領內所提供的服務訂立具體目標。作為監察機制的一部分，社會福利署(社署)就五年計劃進行定期檢討(在一九七三年至一九八四年期間每年一次，在一九八五年至一九九八年期間則每兩年一次)，然後將之提交社會福利諮詢委員會(委員會)，供其批核及公布。

1.2 然而，由於過去數十年社會及經濟持續迅速變化，藉五年計劃設定服務目標和監察所提供的服務，被認為頗為僵化。根據經驗所得，五年計劃欠缺彈性，不足以應付社會不斷轉變的需要，亦未能適時回應福利需求。因此，在一九九九年後，政府已不再採用五年計劃機制。

1.3 其後，政府採取更靈活的方式進行福利規劃，並不時就即時及中期的工作優次徵詢福利界意見。例如，當局於二零

---

<sup>1</sup> 當局分別在一九七三年、一九七九年及一九九一年發表社會福利白皮書。

零四年與福利界商討社會福利發展的策略總綱，並議定如「社會投資」和「三方伙伴關係」的總體策略。除了由局方舉辦諮詢會外，地區層面的諮詢亦定期舉行。社署更引入《社區福利規劃指引》，並制定以實據為基礎的社會指標，以協助訂定地區福利需要的優次。此外，當局亦設有跨服務的協調機制，促進地區福利規劃。這彈性方式亦與在二零零一年推行的整筆過撥款資助模式相配合。該模式旨在為受資助的非政府機構提供更大彈性管理資源，以滿足服務需求。

1.4 香港顯然需要一個更宏觀、更具前瞻性和互動性的規劃機制，讓我們可以迅速和靈活地回應社會不斷轉變的需要，並策導社會福利的長遠發展。作為本港其中一個福利相關政策及事宜的主要諮詢委員會，委員會負責持續檢討福利服務，因此亦當然關注本港的長遠福利規劃。在二零零七年的施政綱領中，行政長官宣布由委員會負責研究香港社會福利的長遠規劃。委員會認為，有關研究應以制訂日後福利制度的藍圖為目標，而不是定出所提供服務及資源的細節。有關藍圖如要可持續發展，便須能夠在策略層面全面地處理社會問題，並辨識支持香港福利服務的核心價值。我們期望有關研究所確立的策略性原則，能為香港日後的福利規劃提供有效指引。

1.5 為開展研究，委員會曾邀請業界持份者就關乎香港社會福利長遠發展的一些問題作出回應。根據收到的意見書，持份者意見紛紜，主要着眼於特定的範疇所提供的服務。一些重要的事項，例如福利規劃應如何配合政府現行的政策規劃及資源分配程序，尚有待探究。

1.6 隨着委員會就研究進行下一階段諮詢，我們希望這份文件有助大家理解有關研究、研討其指導原則及訂定目標，務求取得共識，以制訂更為具體的建議。

## 第二章 二千年代香港的環境剖析

### 香港社會福利概覽

2.1 香港有一個高度發展和制度化的社會福利制度。除為有即時需要照顧及經濟援助的人士提供基本援助外，亦為市民提供一系列的預防、發展和輔導服務。香港的資助福利服務惠及所有有需要人士，而非只限於弱勢社羣和／或貧困人士。然而，政府亦注意到所提供的福利服務，不應令受惠人產生依賴，減少他們的動力和令他們失去工作意欲。

2.2 為應付人口不斷轉變的需求，政府經常檢討由公帑資助的服務和計劃，以作出改善。提供福利服務的範疇及方式亦已有所轉變。舉例來說，當局於一九九零年代中推行綜合服務模式，以提供更全面、方便和便捷的服務。這個模式徹底改變了我們提供主流服務的方式，特別是在家庭及青少年服務方面。綜合服務模式可讓非政府機構靈活調撥資源，更有效地提供服務。這個服務模式現已成為提供主流服務的方式。

2.3 由於香港的人口、經濟及社會發展持續經歷急速變化，福利服務亦需與時並進，以配合社會不斷轉變的需要和期

望。因應這項研究，委員會已進行環境剖析，以辨識現時影響福利服務提供的主要事項及因素，藉以了解長遠的福利需要。

## 人口變化

2.4 評估社會福利需要的首個明確基準是人口結構。根據政府統計處(統計處)的資料，香港人口在二零零九年年底已達700萬人，較二零零八年增加0.5%。預計香港的整體人口在二零一一年及二零一六年<sup>2</sup>會分別增至715萬人及745萬人。整體人口的增長主要來自香港出生的嬰兒及來港居住的人士(主要透過單程證計劃)。

2.5 過去數十年，香港人口除錄得增長外，在人口結構方面亦出現重大變化，特別是在年齡分佈方面。具體而言，長者比例正大幅和急速增長，導致人口的年齡中位數及老年撫養比率相應上升。政府統計處的數據顯示，長者的數目在過去數十年，即一九六一年至二零零九年年底，增加了超過800000人，平均每年增長率約5%。截至二零零九年年底，香港約有907000名長者(即65歲或以上人士)，約佔本港人口13%。

---

<sup>2</sup> 數字引用自政府統計處的《香港人口推算 2007-2036》。政府統計處將分別於二零一一年及二零一六年進行另一次人口普查及中期人口調查。

2.6 人口老化的趨勢在可見未來將會持續。15 歲以下人口的數目明顯下降，為生育率持續下跌的結果。另一方面，中年人士及長者(即 45 歲及以上人士)的比例則大幅增加。長者比例由一九九九年年底的 10.8%增至二零零九年年底的 12.9%，而人口的年齡中位數亦由一九九九年年底的 36 歲上升至二零零九年年底的 41 歲。隨着醫療服務日趨進步及市民對健康更為關注，按理可預期港人會更長壽。男性及女性出生時的預期壽命分別由一九九九年的 77.7 歲及 83.2 歲上升至二零零九年的 79.8 歲及 86.1 歲。

2.7 香港大致為單一種族社會，約 95%的人口是華裔人士(種族屬漢族華人)。根據二零零六年中期人口調查結果，香港約有 342000 人報稱為非華裔人士(包括外籍家庭傭工)，這類人士約佔人口的 5%。二零零六年香港的少數族裔人士數目，與二零零一年大致相同。並非所有非華裔人士都在香港永久居留。在香港的少數族裔人士中，約有 11%在香港出生。目前共有 44.1%的少數族裔人士居於香港七年或以上。雖然我們已為有需要的人士(包括少數族裔人士)推出一系列不同的服務，但仍須確保我們的福利制度能照顧少數族裔人士的特別需要。

## 經濟發展

2.8 與此同時，香港的經濟亦正經歷結構上的轉變，由製造業為主的經濟體系，發展為以服務及知識為本的經濟體系。適合低技術工人(主要為中年人士)的工作亦越來越少。雖然就業人口由一九九六年的 307 萬人增至二零零九年第三季的 350 萬人，但從事製造業及建造業的工人數目卻大幅減少，原因是香港持續發展服務業，對低技術工人的需求下降，而在批發、金融及商業、個人服務業方面的人力需求則不斷上升。

2.9 這些過剩勞工很可能收入會較低。雖然香港的人均本地生產總值大幅上升，由一九九六年的 191,000 元增至二零零九年的 233,200 元，但同期低收入家庭的數目亦見增加。在一九九六至二零零六年間，最高收入人士的每月收入中位數穩步上升，而最低收入人士的收入中位數則維持不變<sup>3</sup>，顯示收入差距有所擴大<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> 統計處於二零零六年發表的《二零零六年中期人口統計主題性報告：香港的住戶收入分布》中，就職業收入的分佈進行分析，把工作人口的職業收入由少至多排列，分為十等分組別。第一個十等分組別是指收入最少的 10% 的在職人士，而第十個十等分組別則指收入最多的 10% 在職人士。

<sup>4</sup> 根據顯示收入差距的另一指標，月入 4,000 元以下的住戶百分比已由一九九六年的 6.7%增至二零零六年的 9.2%；而同期每月家庭收入達 40,000 元或以上的家庭則由 15%增至 17%。



## 社會轉變

2.10 除了人口及經濟的轉變外，社會轉變亦對福利服務構成一定的影響。家庭住戶的平均人數由一九九六年的 3.4 人減至二零零九年的 2.9 人。住戶結構方面，由未擴展的單核心家庭<sup>5</sup>組成的家庭住戶的比例，亦由一九九六年的 63.6%增至二零零六年的 67%。

2.11 決定結婚是組織新家庭的基本因素。雖然二零零八年的婚姻登記數字高於一九九六年的數字，但男性和女性均傾向遲婚。在一九九六年，首次結婚男性的年齡中位數為 30 歲，女性為 26.9 歲；二零零八年的相應數字則為 31.1 歲及 28.4 歲。另一方面，離婚呈請數字和頒布離婚令數字反映了離婚個案有所增加。離婚呈請數字和頒布離婚令數字由一九九六年的 12800 宗和 9500 宗，增至二零零八年的 15700 宗和 17800 宗。此情況導致單親家庭數目上升。單親家長數目由一九九六年的 42000 人增至二零零六年的 72000 人。然而，單親家庭的勞動人口參

---

<sup>5</sup> 未擴展的單核心家庭指由一個家庭核心而無其他親屬組成的住戶。家庭核心指一對沒有子女的夫婦；有一個或以上從未結婚的子女的夫婦；或有一個或以上從未結婚的子女的單親家長(父親或母親)。

與率卻下跌，而他們在二零零六年的每月就業收入中位數(9,000元)更遠低於一般市民(10,000元)。

2.12 香港面臨家庭結構的轉變，家庭成員之間的關係亦隨之而起變化。一些鞏固家庭凝聚力的傳統核心價值已受到動搖，而家庭作為支援個人的傳統功能亦有所改變。有人認為許多社會問題，包括家庭暴力、虐待兒童和疏忽照顧，以及各種情緒問題和精神病(例如抑鬱症及自殺傾向)皆源於此。事實上，在職家長和單親家長數目上升，亦意味社會對家庭支援和幼兒服務的需求日增。

2.13 社會發展瞬息萬變，生活節奏急速，為不少人帶來一定的重擔和壓力，無可避免地影響他們的精神健康。抑鬱症和焦慮症在香港十分普遍。根據衛生署與香港大學社區醫學系合作進行的二零零三至零四年人口住戶健康調查(住戶健康調查)，15歲及以上的受訪者中，分別約有1.5%及2.0%表示曾被醫生診斷患有抑鬱症及焦慮症。住戶健康調查進一步顯示，在調查前的12個月內，15歲及以上的受訪者中有3.6%曾認真考慮自殺，約有1.4%曾試圖自殺。就各種精神病及行為失常而言，要

減少這些疾病所帶來的負擔，加強社會對這方面的認識和及早介入尤為重要。

2.14 青年是香港未來的棟樑，亦是社會上不斷轉變的價值的指標。香港特別行政區政府和社會十分重視培育青年，銳意培養他們成為我們的「資本」。多年來，政府為青少年提供各種不同的教育及培訓計劃和機會，以助他們發揮所長，並照顧他們的不同需要。然而，青年失業率仍然高於整體失業率，縱使這問題在其他已發展國家亦非罕見。與此同時，其他青少年問題如吸毒、援交和隱蔽青年等問題亦告浮現。為配合兒童及青少年在不同發展階段的身心變化，以及幫助邊緣青少年重返正途，我們須因應青少年轉變的需要(包括心理和其他非物質需要)，經常檢討和持續發展青少年福利服務，並着重提供和推行有助發展身心及預防性的服務和措施。

2.15 經濟及社會發展使香港與內地的互動更為緊密。跨境婚姻數目不斷增加。二零零三年，香港分別有 17700 名男士及 2400 名女士與內地居民結婚，但相關人數在二零零八年已分別增至 19000 人及 3900 人。更多的內地婦女(配偶為香港永久居民或非香港永久居民)來港產子，而持單程證從內地新來港定居

的人士數目，每年亦穩步上升。此外，香港在二零零六年推出優秀人才入境計劃，吸引高技術人才或優才來港定居，以加強香港在全球市場的經濟競爭力。截至二零零九年年底，有關計劃已批出共 1333 項申請。跨境活動增加，帶來更多不同而又難以預計的服務需求，並為傳統福利服務帶來新挑戰。

### 全球化及科技發展

2.16 全球化及科技發展為我們的通訊方式帶來重大改變，亦影響人與人、家人和朋友之間的關係。資訊及通訊科技的出現，不但大大消除地域界限和時差問題，亦可克服溝通方面的困難，把世界各地的人士拉近在一起。使用電子通訊及互聯網服務，已成為我們日常生活的一部分。根據電訊管理局的資料，截至二零零九年十一月，估計香港已登記的寬頻<sup>6</sup>互聯網用戶戶口數目約有 200 萬個，與二零零三年的 120 萬個相比，在六年間增加近 60%。互聯網雖能讓人進行即時通訊，但同時亦創造了虛擬世界，令很多人沉迷，而無論資訊是真是假均可

---

<sup>6</sup> 寬頻是指採用各類數字式用戶線路(xDSL)、本地多點配送系統(LMDS)、光纖到樓(FTTB)、電纜數據機(cablemodem)等技術以每秒 1.5 兆比特或以上的速度傳送數據的容量。

自由交流。此外，隱蔽青年、溝通語言和社交技巧低落，以及家庭關係破裂等社會問題亦告浮現。

2.17 隨着資訊和通訊科技的發展，提供福利服務的傳統方式未必足夠應付社會不斷轉變的需求，因此有需要在規劃和提供福利服務方面進行檢討和改革。福利界一直因應最新的資訊和通訊科技發展，尋求和研究以創新的方式，適時和有效地為有需要人士提供優質服務。

### **福利制度的可持續發展**

2.18 目前，福利服務主要由政府資助。在政府開支方面，福利開支為各項政策範疇中的第二大支出。福利項目的經常開支由一九九九至二零零零年度的260億元增至二零零九至一零年度的400億元，增幅為50%。在二零一零至一一年度，超過17%的政府經常開支撥予社會福利，而當中的71%是用於綜合社會保障援助(綜援)計劃及公共福利金計劃，餘下約29%的資源則用於直接服務。另外，其他公共基金亦有資助社會福利服務，獎券基金<sup>7</sup>是其中之一，主要用以支援受資助福利計劃的非經常開支，並對有時限的試驗計劃

---

<sup>7</sup> 一九六五年六月，立法局通過設立獎券基金的決議案，以資助社會福利服務。獎券基金的收入主要來自六合彩，所得投注總收益的百分之十五會撥予基金。其他經常收入包括投資收入和車輛登記號碼拍賣。

提供一次過的資助。二零零八至零九年度，獎券基金向非政府福利機構批出共424項撥款，涉及的總金額為8.09億元，以資助基本工程項目、裝修、家具、設備及各項試驗／先導計劃。

2.19 根據統計處發表的統計數字，在二零零九年年底，年滿 65 歲的市民佔本港總人口約 13%，而預計到二零三六年會達至約 26%。長者人口持續增長，將導致對相關服務及經濟援助的需求上升。目前，超過半數的綜援個案為高齡個案。為長者提供的直接服務佔福利開支的第二大支出範疇。此外，長者對支援設施如資助安老院舍有極大需求。例如，政府現時在安老院舍提供約 26000 個資助宿位，服務的長者數目約佔全港所有居於安老院舍長者的 44%。與一九九七年約 16000 個資助宿位相比，增幅為 60%。根據由安老事務委員會最近期委託進行的顧問研究，香港的院舍入住率(接近 7%年滿 65 歲的人士)比其他國家約 1%至 5%的入住率為高，而院舍照顧宿位的數目在香港長者人口中的比率也相對其他國家為高。由於香港人口急劇老化、預期壽命延長，以及處於低稅率的環境，現行的融資模式長遠而言將無法持續發展。

2.20 超過半數的綜援個案為年老個案。此外，綜援個案的數字和領取綜援的時間較十年前普遍有上升的趨勢。

2.21 據我們觀察所得，現時很多福利服務均為補救性質，大量資源亦用於向那些面臨迫切需要和困難的人士提供即時援助及支援。我們須確保資源亦會分配予提供預防和發展性的服務，以助市民建立能力，提升他們面對逆境時的抗逆力。然後，這些已「獲提升能力」的人士亦能向其他有需要的人士伸出援手，協助他們自力更生。

2.22 由於我們一直採用低稅率的簡單稅制，以維持香港的競爭力，因此如繼續以現行方式運作，香港的社會福利制度長遠而言能否持續發展，一直備受關注。來自稅收的資源有限，我們不能期望單靠政府便能提供所需的所有福利服務。

2.23 無論是受資助或非受資助的非政府機構，在輔助政府提供福利服務方面均擔當重要角色。事實上，不少非政府機構致力尋求社會、商界及非政府基金(如公益金、賽馬會及私人基金)的捐贈及資助，開展和營辦一些創新和具創意的福利計劃。根據稅務局的資料，香港個別人士和商業公司向非政府機構<sup>8</sup>作出的慈善捐款，已由一九九七至九八年度的 16.61 億元和 8.03

---

<sup>8</sup> 此處的「非政府機構」指已根據《稅務條例》(第 112 章)第 88 條獲得免稅地位的非牟利機構。現時香港有超過 6 000 間機構獲得免稅，但其中只有部分正在提供與福利有關的服務。

億元，分別大幅增加至二零零七至零八年度的 45.2 億元和 25.1 億元。非受政府資助的非政府機構利用本身的經費來源，以財政自給的模式積極支持香港的福利發展，貢獻良多。他們的經驗及成功，對我們研究香港長遠福利制度的可持續發展議題，當有所啟發。

### **參與提供福利服務**

2.24 近年，政府積極提倡政府、福利界與商界三方伙伴關係的概念。商界參與提供福利服務的情況漸趨普遍。公司均較願意承擔企業社會責任。公司參與福利事務的形式有很多種，除捐款支持慈善活動外，還可以傳授知識、擔任導師及向公司員工推廣義務工作等。越來越多公司設立私人基金，資助非政府機構推行的計劃。透過加強社區中其他持份者的網絡，能令社區參與、互相幫助和支援，以及社區共享的概念得以廣泛地推廣。

2.25 義務工作的概念對支援香港的福利制度亦相當重要。義務工作讓不同界別和年齡的人士有合作機會，幫助有需要的人。舉例來說，退休人士是社會寶貴的資產，可組成優良的義



工隊伍。現行推動義務工作、招募和培訓義工的機制應予以加強，以更妥善利用現有的社會資源。

### **研究重點**

2.26 本章所作的環境剖析不僅概述現時影響香港福利服務提供的主要事項和因素，亦清楚反映社會福利是整體社會政策不可或缺的一部分，而整體社會政策則涉及政府不同決策局和部門的多個不同政策範疇。在推展這項研究時，我們會按照行政長官所指示，集中討論和考慮香港社會福利的長遠發展規劃。我們完全明白，香港的福利制度是為不同目標羣組提供服務。為此，當局已就個別服務範疇進行檢討，並探討有關的服務需要。為免人力與資源重疊，現行研究的最終目標，是在宏觀層面辨識及建議一系列適用於香港福利長遠規劃的整體及全面策略。

### 第三章 社會福利的使命與信念

3.1 香港特區政府的使命是關懷社會，投資社會。這基本上概述了政府福利施政綱領<sup>9</sup>。如何實踐這個使命，不同人士或有不同的意見。然而，委員會相信，這個使命是建基於社會的一些基本價值，而這些價值也是我們制定社會政策(特別是福利政策)的基礎 -

- (a) 社會上所有人士，不分年齡、性別、傷健、種族和宗教，均應有機會發揮潛能，作出貢獻；
- (b) 家庭應為個人的培育提供一個扶助和關懷的環境，讓他們成為社會上負責任及有貢獻的市民；
- (c) 應提倡個人與家庭之間互愛互助，建立社會支援網絡；以及
- (d) 應為有需要的人士提供安全網，並幫助他們自力更生。

---

<sup>9</sup> 見二零零九至一零年施政綱領第三章。

## 第四章 社會福利規劃的指導原則

4.1 基本價值不會輕易改變，但福利制度卻需因應不斷改變的社會需要而有所改進。二十一世紀福利規劃的目標，應是尋求建立一個有效的制度，而這個制度不但能有效解決現有問題，還可助我們應付可預見的挑戰，以及能長遠持續發展。

4.2 考慮到香港力求達成的社會使命，我們渴望維護的價值，以及我們需面對的社會與經濟現實，下列指導原則將有助香港的福利規劃 —

- (a) **共融及以人為本的方式**：本港社會由不同性別、年齡及種族等人士組成，其福利需要並不相同。我們一直並會繼續秉持一貫原則，確保所有合資格人士，不論背景，均可同樣獲得福利服務。為此，福利界在服務規劃及提供上均着重採用以人為本的方式，以配合不同服務使用者的需要，並方便他們獲得有關服務，從而促進共融社會。這些指導原則在為本港社會進行長遠福利規劃時應繼續採用。

**(b) 使用者的參與：**鑑於以服務市民為本的方針是提供福利服務的準則，服務使用者在服務規劃與提供方面擔當更為重要和積極的角色。他們的回應對改善服務至為重要，而他們的積極參與亦往往顯示了服務的成效，特別是有關服務的目標是推動市民在社會與經濟方面的參與。因此，使用者的參與應予以鼓勵，並應成為福利規劃機制不可或缺的一部分。

**(c) 共同承擔責任：**當服務使用者是積極參與者而不是被動的接受者，便可預期他們的參與會對服務的成功推行起一定作用。參與的方式可以是與服務提供者共同合作，以取得所期望的成果和／或分擔提供服務的成本。在這方面而言，**用者自付原則**是重要的，因為在這個原則下，社會福利獲認同為共同承擔的責任。我們注意到政府、商界和福利界致力發展三方合作的關係，並認為這個合作關係亦可擴展至個別服務使用者，因他們可通過不同途徑對福利發展作出貢獻。我們預期共同承擔責任這個概念，對日後的福利規劃越加重要。

- (d) 可持續發展：**從定義上來說，福利規劃是前瞻性工作，目標不僅在於處理即時問題，亦在於預計日後可能出現的問題。因此，發展一個可持續和可以負擔的社會福利制度實屬刻不容緩，特別是社會已出現了我們所預期的趨勢，例如人口老化。社會福利規劃應能經得起時間考驗。
- (e) 預防勝於治療：**我們需為無法避免的事情作好預備，但亦須防患未然。在福利服務方面，通過及早識別和適時介入，從問題的根源着手，並在萌芽階段予以糾正，會對社會更為有利，亦能更有效處理問題。目前，香港有一系列的預防和發展服務，長遠來說這些服務應繼續在福利規劃方面擔當重要角色。
- (f) 具有彈性：**如在第一章所述，現已不再採用的五年計劃較為僵化、欠缺彈性，不足以應付本港社會不斷轉變的需要。我們的福利服務應能更有彈性及適時地回應社會的服務需求及危機，這是相當重要的。非政府機構亦應可彈性調配人手及財政資源，以發展及提供

範圍廣泛和多元化的服務，配合社會轉變。因此，本  
港福利規劃的其中一個主要特點應是具有彈性。

## 第五章 規劃和提供福利服務的策略方針

5.1 第四章載列的指導原則提供了有用的指標和方針，以供在宏觀層面考慮和討論用以處理與福利相關問題的策略。擬議的策略方針預期適用於香港整體福利的長遠規劃，而不是側重於個別的服務範疇。部分建議雖然不是全新，但可予進一步改善以加強成效。當中有很多建議彼此緊密關連，故應互相協調，而不是單獨推行。現時建議的策略方針並非詳盡無遺，提出這些方針的目的，是為了激發更多思考和討論，以期就香港福利服務的長遠規劃和提供制訂策略方針。委員會的建議現於下文各段闡述。

### 擬議的策略方針

#### **(a) 社會投資**

5.2 社會投資指投資於着重建立個人、家庭及社區能力的策略，使他們能適應轉變和互相幫助，以期可增加取得共用資源的途徑、創造機會和闢設蹊徑，例如讓更多人參與社會活動和就業。要持續發展香港的福利制度，我們必須採取積極主動和預防性的方式，強調提升個人、家庭和社區的能力，協助他

們處理壓力和建立抗逆力，而非主力提供大多屬補救性質的福利服務。

5.3 建立個人能力旨在鼓勵個人培養正面思考、承擔責任和把握機會的能力，協助他們擺脫弱勢的枷鎖，更能自力更生。家庭是個人與廣大社區之間的重要聯繫。因此，維繫和鞏固家庭這個單元，以及支援家庭發揮培育角色，至為重要。除了家庭外，不同的支援網絡亦提供有關社會現有服務及機會的資訊，並給予適時的援助，因此對個人培育也很重要。鄰舍支援便是一個重要的例子。透過鼓勵建立支援網絡，社會投資有助動員社區內的社會資源防患未然，或在問題發生初期及早處理。

5.4 社會投資作為我們的發展及預防措施的其中一部分，有助提升社會凝聚力和培養對社會的歸屬感。政府近年已推出多項措施，推廣社會投資的概念。例如，社區投資共享基金於二零零二年成立，以提供種子基金的方式，支持社區團體、商界等機構之間的協作計劃，鼓勵市民互相關心和幫助，推動社區參與及跨界別合作，從而建立社會資本。除了社區投資共享基金外，政府於二零零五年設立了二億元的攜手扶弱基金，用



來推動政府、商界和社會福利界三方合作，建立伙伴關係，共同扶助弱勢社羣。另外，政府又成立三億元的兒童發展基金，以有效運用和結合從家庭、私人機構、社會及政府所得的資源，為弱勢社羣兒童的較長遠發展提供支援。此外，政府與安老事務委員會於二零零八年年初攜手推行「左鄰右里積極樂頤年」試驗計劃，目的是推廣「積極樂頤年」的概念，並發揚鄰里守望相助的精神，構建和諧社會。各項計劃的進展和成績令人滿意，印證了社會資本及投資的重要性，因此社會投資應繼續加以推廣，以建設穩健和諧的社會。

## **(b) 多方伙伴關係及協作**

5.5 我們一直致力促進政府、非政府機構與商界的三方伙伴關係。提倡這種伙伴模式，是因為我們明白到，要有效解決所有的社會問題，促進社會的福祉，不能單憑任何一個界別便能做到。我們必須共同承擔有關問題，一起尋求解決方法，而經共同參與商定的解決方法在預防或補救我們很多社會問題時，往往較只涉單一界別的解決方法更為有效。事實證明，各類伙伴關係(如非政府機構之間、非政府機構與企業之間，以及

公私營機構之間的伙伴關係和三方伙伴關係)對於落實有助解決本地問題的創新模式，成效顯著。

5.6 隨着我們的福利制度迅速發展，我們對各個界別的期望及其角色都有所轉變。雖然非政府機構和服務使用者通常被視為企業提供援助和義工計劃的主要受惠人，不過，企業的參與所帶來的效益往往是雙向的，因為企業可提升本身的團隊精神和形象。我們相信這種伙伴模式會繼續發展，從而為社會謀福祉。

5.7 除了以上三個普遍所知的界別外，服務使用者、義工，以及教育、醫護和專業界別的協作人士／團體等其他持份者，在提供福利服務方面亦擔當重要角色。他們的意見和參與有助香港福利制度的長遠發展。特別值得一提的是義工，他們對非政府機構十分重要，有助紓緩緊絀的人手。此外，義工們通過交流知識和經驗，亦有助提升非政府機構的管理和發展。政府應持續鼓勵和推動多方伙伴關係和協作，以及鼓勵商業界別推動員工參與義工服務，共同建立一個穩健和可持續的福利制度。此外，亦應有一些配對，以確保義工的知識和技能可以應付非政府機構的需要。

### (c) 發展及推廣社會企業

5.8 社會企業是商業個體，藉營商業務以達致某種社會目的，例如向有需要的人士出售產品或提供服務、為弱勢社羣創造就業和培訓機會、保護環境或利用所得的利潤資助轄下其他社會服務。社會企業所得利潤主要用作再投資於企業的本身業務，以達到所尋求實現的社會目標，而非分派給股東。社會企業的普及，使具社會願景／目標的企業家能以另一種方式營商。

5.9 過去數年，社會企業已發展成為政府其中一項協助弱勢社羣自力更生的核心策略。社會企業在服務社區方面所擔當的角色越來越重要，包括提供福利服務及推廣關懷文化。此外，社會企業亦有助提供創新的方法，解決社會問題。除各項持續促進及支援社會企業發展的措施外，根據行政長官在《二零零九至一零年度施政報告》的宣佈而成立的社會企業諮詢委員會已於今年一月召開首次會議，會就社會企業的發展向政府提出意見。我們預期社會企業將繼續積極參與香港的福利發展，並作出貢獻。

**(d) 提升能力和建立網絡**

5.10 提升非政府機構的能力，協助它們發展和達成社會使命，對我們的福利發展起着關鍵作用。因此我們應着重提升個別非政府機構的能力，協助它們有效運作。有關措施包括加強在職培訓、鼓勵非政府機構之間以及與其他界別建立網絡。此外，亦應推動培訓，提升非政府機構在籌募經費和開拓資源方面的能力。

5.11 人力資源是社會寶貴的資產。具備足夠的專業人才和訓練有素的員工，對發展和維持一個穩健的福利制度非常重要。為此，我們應考慮推動福利界的專業發展，鼓勵社工裝備自己，以協助有需要的人士處理問題。

5.12 事實上，在職培訓不但對社工而言是必需的，對福利界的其他員工，包括非政府機構的管理層和董事會成員，也是不可或缺的。在職培訓有助提升他們的技能和知識，讓他們在執行本身的職務時，更具成效。提升他們的能力等如提升福利服務的質素。另一方面，社會亦越來越重視非政府機構的良好企業管治。為此，政府已撥款 10 億元設立社會福利發展基金，向受資助的非政府機構提供資助以進行培訓、推行提升能力的

措施和展開改善服務的研究。政府除鼓勵非政府機構善用社會福利發展基金外，還鼓勵它們優先處理員工培訓和提升能力的工作，讓機構本身及員工積極作好準備，以應對新的挑戰。此外，非政府機構亦應視乎情況，研究和推出精簡及其他改善措施，以增加效率和成效。

5.13 正如上文第 5.5 段所述，我們鼓勵政府、商界、非政府機構和其他持份者建立多方伙伴關係和協作。在這些界別之間建立網絡，是發展伙伴關係和協作的首要步驟。除了與其他界別緊密合作外，福利界的非政府機構在工作和專業知識層面加強彼此之間的合作和交流，亦十分重要。非政府機構之間分享經驗、交流資訊和進行項目合作，讓各機構發揮所長，亦可達致互惠互利，並有助避免在提供服務時出現工作和資源重疊的情況。

#### **(e) 以創新方式提供服務**

5.14 正如第二章的環境剖析所提及，隨着資訊和通訊科技急速發展，提供福利服務的傳統方式未必足夠應付社會不斷轉變的需要。在不斷致力優化和改善現時的服務模式的同時，我

們亦應研究和嘗試以創新和具創意的方式提供福利服務，以配合社會、經濟及科技的最新發展，與時並進。

5.15 以科技發展為例，隨着互聯網和流動電話的使用急增，通訊大為便捷，但亦引發了社會問題，對本港社會產生明顯的影響。因此，除以傳統的服務模式(如中心為本及熱線服務)協助有關人士外，我們亦可能需要發展以聊天室、網誌和電郵等新方式來提供服務，以便更適時和有效回應他們的服務需要。

#### **(f) 以家庭及地區為本的模式**

5.16 家庭是基本的社會制度，不但為個人提供必需的培育和支援，也是香港社會的基本單元。正如行政長官在《二零零九至一零年施政報告》中指出，不少社會問題，包括青少年濫藥、賣淫、疏忽照顧老人及幼童等現象，都與家庭有關。家庭關係良好，各種社會問題也會相應減少。行政長官已要求家庭議會就以上的社會問題作重點討論研究，從家庭層面着眼，建議緩解問題的新政策方案。在制訂福利政策和規劃服務時，我們亦應從家庭角度着眼，力求維繫和鞏固家庭的角色。

5.17 在社區層面，每一區都有本身獨有的特色及服務需要。例如，新發展市鎮大多位於新界，年青人的人口相對較多；而觀塘及深水埗等舊區則有很多長者居住。因此，以地區為本的方式能顧及到各區的特色及差異，有助確保福利服務的規劃和提供能夠顧及個別地區的需要。

**(g) 以研究為基礎的規劃及評估**

5.18 非政府福利機構致力協助和支援弱勢社羣，貢獻良多。我們經常聽到成功的故事，述說個別福利受助人如何從福利計劃中得益，因而可以自力更生，甚或可幫助其他有需要的人。然而，我們的福利制度如要持續發展，就必須在個別例子和個案研究以外，建立強大而連貫的實證資料庫，以便了解社會問題的癥結，同時找出最好的解決方法。

5.19 社會問題的起因不一，而且大多頗為複雜又互有關連。為了更有效地處理社會問題和向目標羣組提供適當的協助，福利服務提供者須更深入認識和了解相關問題的起因及背景，這點十分重要。有些情況可能需要專業及嚴謹的數據研究及分析，以便制訂新建議和評估現有服務。我們非常鼓勵相關持份者在檢討福利服務／計劃和研究新服務需求時採取實證為

本的方法，他們亦可考慮進行需要評估、評核及調查研究(包括縱向研究)，以取得服務規劃所需的數據及資料。

5.20 作為以研究為基礎的規劃工作的一部分，政府及非政府機構近年來開展新的福利服務／計劃時趨向採用試驗計劃的模式，讓服務提供者綜合經驗，向服務使用者蒐集回應意見，以及測試新計劃的成效。計劃於試行後進行評估至為重要，因為這可證實計劃是否值得推行，並有助考慮未來路向。我們認為試驗計劃的模式具備優點，並贊成應因應情況繼續採用。

### **提供福利服務的規劃過程**

5.21 除策略方針外，我們亦須制訂具彈性的規劃過程，讓政府及福利界可互相協作，就本港社會不斷轉變的服務需求作出迅速有效的回應。我們建議採用以下原則制訂有關的規劃過程 -

- (a) 過程應能配合政府現行的政策規劃及資源分配機制；
- (b) 過程應能持續進行、具彈性及靈活性；



- (c) 社會上相關的持份者在過程中應有互動性的參與；以及
- (d) 持份者在過程中提出的意見可透過指定途徑提交予政府考慮。

## 第六章 邀請提交意見

6.1 第二至第五章載述了現時影響福利服務提供的主要事項、社會福利的使命和信念，以及社會福利長遠規劃方面的指導原則和擬採取的策略方針。為利便作進一步考慮和討論，現於下文扼要載列多項相關問題以徵詢各界意見—

1. 第二章環境剖析識別出現時影響福利服務提供的主要事項和因素，你是否同意有關觀點？
2. 你是否都關注到香港的社會福利制度如繼續以現行方式運作能否長遠持續發展？
3. 你是否同意長遠的福利規劃應着重於預防及發展性的服務？
4. 你是否認同第三章所載有關社會福利的使命和信念？
5. 你是否同意第四章所載有關社會福利規劃方面的各項指導原則？

6. 你是否贊同第五章就規劃和提供福利服務所建議的策略方針？
7. 你是否同意社會投資和社區建設是未來福利服務發展的必要元素？
8. 你是否同意多方伙伴關係及協作對發展穩健和可持續的福利制度很重要？
9. 你是否同意應繼續發展社會企業，以協助弱勢社羣自力更生？
10. 你是否認為提升福利界及非政府機構工作者的能力和建立網絡，對長遠的福利發展起着關鍵作用？
11. 你是否同意為應對社會不斷轉變的需要，服務提供方式有所創新很重要？
12. 你認為福利界應否採用以研究為基礎的規劃和評估？
13. 你是否同意從家庭和地區層面處理問題會更為有效？
14. 你是否同意第五章所載有關福利規劃過程擬採用的原則？

15. 除本文件所述的事項及策略外，你有否其他意見和建議？

6.2 如有任何意見，請在二零一零年七月三十一日(星期六)

或之前，以郵寄、傳真或電郵方式提出：

地址： 社會福利諮詢委員會秘書處  
香港中環雪廠街 11 號中區政府合署西座 8 樓 805  
室

傳真號碼： 2524 7635 或 2110 0657

電郵地址： welfareplanning@swac.org.hk

6.3 任何人士就本諮詢文件遞交意見時提供的個人資料，純屬自願提供。任何在意見書上提供的個人資料，只會用於是次諮詢用途。

6.4 收到的意見書和個人資料或會轉交有關的政府政策局和部門，用於與是次諮詢直接相關的用途。獲取資料的政府政策局和部門日後亦只可把該些資料用於同一用途。

6.5 就本諮詢文件遞交意見書的個人及團體(寄件人)，其姓名／名稱及意見或會在公眾諮詢結束後被刊載，供公眾人士查閱。本委員會在與其他人士進行討論時(不論是內部或公開)或在其後發表的報告中，或會指名引用就本諮詢文件所遞交的意

見。寄件人如不欲公開其姓名／名稱及／或全部或部分意見，本委員會會尊重其意願。如寄件人並無明確提出此等要求，則當作其姓名／名稱及意見可被公開。任何向本委員會提交意見書的寄件人，均有權查閱及更正其意見書附列的個人資料。如要求查閱或更正個人資料，請以書面提出。