

## 立法會福利事務委員會

### 衛生福利及食物局二零零五年的施政措施

#### 目的

行政長官已在二零零五年一月十二日發表其二零零五年施政報告。在二零零五年的施政綱領中，政府列舉於未來數年將會推行的新措施和繼續推行的措施。本文件旨在就今年的施政報告和施政綱領中提出有關本局的措施作更詳盡的解釋，以及就二零零四年施政綱領中提及的福利事務措施，匯報實施進度。

#### 二零零五年施政報告及施政綱領

#### ***扶助貧弱，但免成倚賴：本港福利制度的持續發展***

2. 香港是一個仁愛的社會，我們的福利制度旨在幫助社會上需要援助的人士。鑑於資源有限，我們相信應把資源集中幫助最有需要的人。我們也相信可通過多種方式和途徑提供幫助，政府與社會各界可攜手合作，而有需要的人士本身也可盡一分力。因此，我們應提倡互助和共同承擔責任的精神。個人應獲得裝備以應付逆境，以免養成倚賴的習慣。

3. 此外，由於公共福利資源有限，且已佔總公共開支重要的部份，我們需確保福利制度可以持續發展。為了應付瞬息萬變的社會，我們應作好準備，因應社會經濟發展重整我們的制度，靈活應變，保持社會的抗逆力。

## 社會福利制度

4. 二零零三至零四年度，我們向大約 522460 名受助人發放了合共 173 億元綜合社會保障援助(綜援)金額，佔政府經營收入總額的 10%，也即是薪俸稅總收入的 62%。如再加上向 65 歲或以上的長者發放的高齡津貼，以及在公共福利金下的傷殘津貼，社會保障金額和相關開支便佔全港薪俸稅收入大約 80%。過去十年，綜援開支每年平均增長 22%，而公共福利金的每年平均增長則為 5%。

5. 我們的福利制度遠超於提供直接的經濟援助。事實上，我們向長者、殘疾人士、家庭和青少年提供的直接服務，便佔去了各受資助機構和社會福利署的主要工作。縱使面對財赤，政府的社會福利預算撥款中的非社會保障部分，在過去五年仍實際增加了 27.5%。

## 扶助弱勢社群

6. 由此可見，我們已設立一個多層的支援制度，向遇到困境的市民施以援手，讓他們有機會過正常和充實的生活。有需要的人士不少已獲編配公共房屋，還有更多受惠於各種獲政府大幅資助的醫療、教育及社會福利服務。

7. 綜援計劃旨在為那些在財政上無法自給自足的人士提供安全網。有社會人士要求政府調高綜援金額，特別是給予兒童的綜援金額。須知現時的綜援制度已提供多種特別照顧兒童需要的援助。舉例來說，兒童受助人獲得的標準金額(屬綜援金額非實報實銷的部分)較健全成人的為高。此外，我們還設有多種特別津貼用以支付學費、膳食開支、交通費、考試費，並另有每年高達 3,810 元的一筆過津貼，用以支付就學開支。現時約有 13 萬名 15 歲以下的兒童從綜援計劃中受惠。

8. 儘管現今社會上不少成功人士都是出身寒微，但我們明白貧困家庭兒童的成長道路絕不平坦。根據外國的經驗，為

家境欠佳的學前兒童提供優質的照顧，可以彌補兒童在心智發育時期所需的生活及社交環境的不足。不過，我們認為直接向貧困家庭提供金錢援助，未必是最佳的做法。我們須要推行更多針對性的措施，以協助貧困的兒童和青少年。在未來數年，我們會投入額外的資源引入新的服務或加強現有的服務，以協助有需要的人士，包括家境清貧的兒童及青少年、殘疾人士和長者。

## 政策措施

### *扶助弱勢社羣*

#### *攜手扶弱基金*

9. 在二零零四至零五年度財政預算案中，財政司司長宣布額外預留為數 2 億元的一筆過撥款，以推動政府、商界和社會福利界發展三方面的社會伙伴關係，合力扶助弱勢社羣。二零零四年十二月十七日，我們獲財務委員會批准正式設立這項基金，名為攜手扶弱基金。在 2 億元的基金中，我們將動用約 1.9 億元款項，以等額配對的方式發放給能夠獲得商業機構贊助的非政府福利機構，供推行各項令弱勢社羣（包括來自生活條件較差家庭的兒童）可直接受惠的計劃。至於其餘的 1,000 萬元，將用作推行多項支援措施，以促進政府、商界和社會福利界建立和維繫三方面的伙伴關係。基金將於二零零五年第一季接受申請。

#### *檢討綜援計劃*

10. 為落實協助市民裝備自己戰勝逆境的原則，我們會檢討綜援計劃下某些項目，以期向健全人士提供更適切的協助，幫助他們自力更生。檢討工作包括：評估現時各項協助健全受助人重投工作的就業援助措施；檢討為單親受助人而設的現有安排和相關服務；以及檢討鼓勵綜援受助人尋找工作的工作的豁免計算入息安排。我們預計首兩項檢討會在年中或之前得出初步結果，而有關豁免計算入息安排的檢討則預計會在年

底或之前得出結果。我們亦現正進行每五年一次的社會保障援助物價指數修訂，預計年底或以前會得出初步結果，更確切反映綜援家庭的開支模式。我們會就上述檢討諮詢立法會福利事務委員會下的檢討綜援計劃小組委員會，以及社會福利諮詢委員會下的綜援工作小組，聽取公眾意見。

## **家庭支援**

### *為有需要的家庭提供一系列預防、支援和輔導服務*

11. 家庭是社會的重要組成部分。它提供親切的環境，使家庭成員在正常情況下獲得照顧、支持和安全感。家庭亦可以幫助培育兒童成為社會上健康及有責任感的一員。為了加強支援有需要的家庭，當局在二零零五年四月底設立 61 間由家庭服務中心／輔導單位重整而成的綜合家庭服務中心，提供一系列預防、支援和輔導服務。我們亦會投放新資源加強支援這些中心及提供更方便市民使用和切合所需的環境。

### *加強地區福利規劃和協調*

12. 為加強對家庭的地區支援服務的協調和成效，我們已制定計劃，進一步加強地區福利規劃和協調。當局正草擬地區福利規劃機制的指引，指引會訂明劃一的程序，協助地區福利專員分析地區需要、制訂地區計劃、與非政府機構及地區團體協作、諮詢區議會以及推行地區計劃。同時，我們亦正檢討地區協調機制。目前，我們在觀塘區正進行一項試驗計劃，旨在通過跨界別和跨專業的協調和合作，促使盡早識別有問題的家庭或有家庭暴力問題的人士，並盡早介入。各區福利辦事處也會召開地區聯絡小組，邀請保護家庭及兒童服務課、綜合家庭服務中心、警方和其他有關機構參與，藉此加強地區處理家庭暴力的工作。以上三項個別措施將會同步進行，以加強合作及協調。

## 家庭暴力

13. 政府絕不容忍家庭暴力。當局一向有採取措施對抗家庭暴力，並會繼續進行有關工作，其中包括加強宣傳；為受害人、施虐者和面臨危機的家庭提供服務；以及為社工、警務人員、醫務人員等提供培訓，使他們有更佳的準備，應付涉及家庭危機和暴力的個案。

14. 此外，我們亦正檢討《家庭暴力條例》。當局已委託香港大學進行有關虐待兒童和配偶的研究，預計數月後會得出研究的第一部分結果。在此期間，我們正同時研究《家庭暴力條例》的法律條文，以及各有關方面提出的建議。我們正小心研究及考慮是否需要及如何改變現時的法例架構。

## 兒童和青少年

### 兒童發展先導計劃

15. 當局會在地區層面為 0 至 5 歲的兒童試行“兒童發展先導計劃”。這項計劃在地區層面由衛生署、醫院管理局、社會福利署／非政府機構和教育統籌局進行跨界別協作，並以衛生署的母嬰健康院作為推行計劃的平台。當局已選定深水埗、天水圍、屯門和將軍澳等四個社區推行計劃。在檢討試行成效後，我們會考慮把計劃分階段擴展到其他母嬰健康院。

16. 這項計劃旨在加強不同服務之間的協調，並且設立機制，以識別可能需要進一步關注的兒童和他們的家人，務求通過輔導和心理社會支援等方式，向他們提供適時和快捷的介入服務。有關部門／機構現正制定由一個包括跨專業團隊組成的協作服務模式。計劃涉及盡早識別和治療患上產後抑鬱症的婦女；在幼稚園和幼兒中心為有身體機能、發育和行為問題的學前兒童及早作出轉介和跟進；以及在母嬰健康院引進有系統的篩檢程序。我們會調派更多護士和醫生參與這

項計劃，並向他們提供訓練。此外，提供學前服務的教師也會獲得訓練和指導。

### *支援極需援助的兒童和青少年*

17. 社會上有一些極需要援助及保護的兒童和青少年，包括遭遺棄的兒童、虐待和暴力行為的受害人，以及有自殺傾向、心理問題或正處於生活上其他危急關頭的兒童和青少年。倘若不及時介入，他們的安全和成長均會受到威脅。我們會增撥資源，以加強為他們提供的服務，例如增加住宿服務，包括緊急住宿服務、兒童保護服務、心理輔導支援，以及其他危機介入服務等。

### *支援邊緣青少年和違法少年*

18. 我們會加強為夜間在外流連的青少年而設的外展服務，以及向邊緣青少年和曾觸犯輕微罪行的青少年提供的服務。我們亦會加強為曾在警司警誡計劃下受警誡的青少年而設的社區支援服務計劃，以期提供機會把這些青少年導入正途。

### *向地區福利專員提供資源*

19. 我們會向地區福利專員增撥資源，以便在地區層面支援貧困兒童和青少年，照顧他們的成長需要。地區福利專員會考慮非政府機構和其他社區團體以照顧貧困兒童和青少年的成長需要為目標的服務建議。地區福利專員亦會考慮向個別兒童和青少年提供直接援助，以照顧用於促進其全人發展而又未能由其他資助支付的特別開支。

### *課餘託管和學習支援*

20. 我們計劃增撥資源，為低收入家庭（尤其是單親家庭）提供更多豁免費用名額，使他們可使用非政府機構在中心為 6 至 12 歲小學生而設的課餘託管服務。在現時的資源下，社署可提供 830 個豁免全費名額。我們打算每年多預留 500 萬

元的新資源，將有關名額增加 50%，即提供多 415 個豁免全費名額。

21. 此外，為協助無力負擔其子女接受私人補習和使用課餘教育／託管服務的清貧家庭，教育統籌局（教統局）會推行另一項相關的措施，即與學校合作，為清貧學生提供校內課餘學習機會和其他支援服務，可能包括按情況提供免費的補習班和／或全人發展活動。我們已為此預留 7,500 萬元的新增經常款項，而教統局會與學校和非政府機構商討以制訂詳情。

### *為青少年而設的師友計劃*

22. 事實證明，青少年與成年人建立師友關係，獲導師關懷照顧，從旁鼓勵，以及分享人生經驗，能夠有效鼓勵成長於貧困家庭的青少年，並讓他們與社會保持聯繫。因此，我們會鼓勵非政府機構參考社區投資共享基金（共享基金）計劃所建立的多個成功模式，為青少年舉辦師友計劃，協助他們成長。非政府機構亦可按情況向共享基金或其他基金申請撥款。

## **殘疾人士**

### *社區支援服務*

23. 為促進殘疾人士全面融入和參與社會，以及協助其家人更妥善照顧他們，我們會為殘疾兒童／青少年提供以人為本的暫託和支援服務，以加強他們的個人發展和減輕其家人的負擔。我們亦會推出一套特別設計的社區支援計劃，包括協助精神病康復者適應社會，以及為弱智／傷殘人士提供日間延長照顧服務。

### *協助殘疾青少年*

24. 我們會為殘疾青少年提供更多社區支援服務，包括：

- (a) 為有就業困難的殘疾青少年提供職業訓練和就業輔助 — 我們會提供職業康復服務，以協助更多殘疾青少年早日投身就業市場。服務包括為求職青少年提供加強職業訓練、就業輔導、就業配對和見習，以及就業後跟進等服務。
- (b) 專為出現早期精神病徵的青少年而設的支援服務 — 這是一項新措施，旨在協助出現早期精神病徵的弱能青少年。社工會為他們提供專業輔導，以便加強他們的心理社交能力和提高治理病徵的成效。我們亦會設立多個由社工組成的特別支援隊提供服務。

### *復康巴士服務*

25. 我們計劃在二零零五至零六年度購置五輛新的復康巴士，並會繼續與運輸署緊密合作，以提高復康巴士服務的效率和效益。

### *方便殘疾人士使用公共交通工具*

26. 我們會繼續與有關的決策局和部門合作，研究如何游說各公共交通機構為殘疾人士提供票價優惠。

### *支援殘疾綜援受助人獨立生活的措施*

27. 我們的康復政策是鼓勵和協助殘疾人士在社區生活，並參與和融入社會。為協助殘疾人士在社區生活，我們會向他們提供所需的支援服務。我們建議向殘疾程度達 100%或需要經常護理的綜援受助人提供更多經濟援助，每月向他們額外發放 100 元補助金，以協助他們在社區生活。我們估計，增加補助金會令 5 萬名這類綜援受助人受惠，涉及綜援計劃下額外支出 6,000 萬元。若有關建議獲得批准，我們預計在二零零五年內實施這項建議。



## 長者

### 長期護理服務

28. 人口老齡化帶來不少挑戰，例如對長期護理服務需求的不斷增加。對於需要照顧的長者，我們致力為他們提供全面的家居和社區為本的護理服務，讓他們盡可能繼續在社區生活；同時，我們視乎所需，為身體機能缺損而需接受長期護理的長者提供切合不同需要的住宿照顧。“老有所屬”和“持續照顧”是我們提供長期護理服務時所依循的基本原則，目的是把資源投放在最有迫切需要的長者身上。

29. 我們已着手重整長期護理服務的模式，更強調家居及社區照顧服務。為了更精確地按長者的護理需要分配服務，以及減少長者過早或不必要地入住院舍，我們採用了一套統一評估機制，以評估長者的護理需要。與此同時，我們致力提升受資助安老院舍提供較高程度護理的能力，以便更有效運用資源和照顧更多體弱長者。

30. 在目前 27 000 個資助長者宿位當中，約有 26%（約 7 000 個）是長者宿舍和安老院宿位，這些宿位並沒有護理元素。為應付不斷增加的護理需要，我們會投放約 1 億 8,000 萬元，由二零零五年開始把現有的長者宿舍和安老院宿位逐步改為長期護理宿位，為體弱長者提供達到護養程度的持續照顧。在轉型計劃下，目前居住在長者宿舍和安老院宿位的長者可以盡量繼續在他們現時的院舍住宿。當有關宿位因自然流失而騰空時，院舍便會開始轉型。由於長期護理宿位提供較高程度的護理，其經營成本較長者宿舍和安老院宿位為高。我們預計，在院舍原有資助金額不變的方法下轉型，整項轉型計劃最終會提供約 3 000 個長期護理宿位。

31. 我們亦會在非醫院環境下為病情穩定的體弱長者提供療養服務。這安排可確保醫院提供的療養服務，從長遠來說集中照顧最有需要的病人，包括年老病人。對於病情穩定的體弱長者，醫院未必是接受護理的最理想地方。外國經驗顯

示，病情穩定的體弱長者可以在非醫院環境下由福利機構提供最佳的照顧。

*綜援長者自願回鄉養老計劃及公共福利金計劃(包括高齡津貼和傷殘津貼)的離港期限*

32. 綜援計劃，是一個經過資產審查，為那些在經濟上無法自給人士提供的安全網。隨着人口老化加劇，以及過境人流更為頻密，我們理解有更多領取社會保障福利的長者有意返回內地安享晚年，並希望仍可繼續領取福利金。我們建議放寬下列的規定以方便綜援長者返回內地退休時仍可領取綜援金。

33. 我們建議放寬現時綜援長者自願回鄉養老計劃所須符合的資格，准許已領取綜援不少於一年（目前規定為不少於三年）的長者參加計劃。我們亦建議擴大該計劃現時只限於廣東省的範圍。在考慮擴大該計劃的範圍時，我們須顧及此舉的可行性和成本效益。鑑於福建省是繼廣東省後第二個最多綜援長者的家鄉省份，我們認為可把計劃範圍擴展至福建省。若有關建議獲得批准，我們擬在二零零五年下半年落實上述有關綜援長者自願回鄉養老的建議。

34. 另一方面，高齡津貼是為 65 歲或以上的香港居民因應老年而提供的大致上不需要資產審查的每月現金津貼。為了讓受助人可以有更多時間與居於外地的親友共聚，我們建議把公共福利金計劃（包括高齡津貼和傷殘津貼）的離港期限，由每年 180 天放寬至 240 天。與綜援長者自願回鄉養老計劃不同，高齡津貼（及傷殘津貼）是發放給通常在香港居住的居民。由於受惠於放寬離港期限而可能長期在內地居住的高齡津貼受助人的數目可能會很多，而他們在內地的分佈亦會較綜援長者自願回鄉養老計劃的受助人較分散，因此我們不可能在內地、甚至在海外國家設立行政措施去確定受助人持續領取高齡津貼的資格。故此我們有需要規定受助人必須在香港居住一段時間，以確保津貼是發放給與香港仍然保持真

正聯繫的人。若有關建議獲得所需的批准，我們打算在二零零五年年底落實有關公共福利金計劃的建議。

### **與福利界加強溝通**

35. 與福利界保持良好溝通十分重要。我們會繼續加強這方面的工作。舉例來說，我們會在二零零五年開展新的諮詢機制，在我們進行周年規劃時，會與福利界討論協助弱勢社羣的施政措施和重點工作。我們也會與福利界於未來六個月就將於二零零六至零七年度結束的過渡補貼安排進行討論。

## **二零零四年施政措施的推行進度報告**

### **扶助弱勢社羣**

#### *社區投資共享基金*

36. 我們在二零零二年設立為數 3 億元的共享基金，鼓勵市民互助互愛，推動社區參與，並支援跨界別的計劃。我們已於二零零五年一月十日的會議上向委員另行匯報這項基金的最新發展（見立法會文件第 CB(2)538/04-05(06)號）。在這裏要特別一提，基金會再延長三年，未來數年的策略會集中在各區推展成功的計劃；並針對特定的目標羣體，加強推行策略，例如對於來自貧困家庭的兒童和青少年，我們會照顧他們的需求，通過社區聯合行動，幫助他們打破跨代貧窮。我們也會推展成功的計劃模式，以及與地區福利專員合作，尤其是在需要特別關注的地區，鼓勵及協助發展針對區內特別需要且值得支持的計劃。

#### *確立有效和可持續的安全網*

37. 政府繼續致力確立有效和可持續的安全網，以協助經濟上有困難的人士。由一九九九至二零零四的過去五年內，綜援開支由 136 億元（佔政府經常開支的 7.8%）增加至 173 億元（佔政府經常開支的 8.8%）。同一期間，公共福利金計劃

下的高齡津貼開支亦由 35 億元（佔政府經常開支的 2%）增加至 36 億元（佔政府經常開支的 1.8%）。二零零三至零四年度政府在綜援及高齡津貼方面的開支合供佔薪俸稅的 75%。由此可見，我們不斷致力援助貧困人士，以及由於人口老化而令數目不斷增加的長者。

### *嚴重急性呼吸系統綜合症（綜合症）信託基金*

38. 為協助在二零零三年三月至六月期間受綜合症影響的有需要人士，政府在二零零三年十一月成立了為數 1 億 5,000 萬元的綜合症信託基金，向綜合症病故者家屬，以及符合資格的綜合症康復者和曾接受類固醇治療的綜合症“疑似”患者，發放特別恩恤金或提供特別恩恤經濟援助。截至二零零四年十二月底，我們共接獲 1087 宗申請，其中 317 宗由病故者家屬提出，766 宗由綜合症康復者提出，而 4 宗則由曾接受類固醇治療的綜合症“疑似”患者提出。已批准的申請共 855 宗，涉及援助總額 1 億 780 萬元。在二零零五年，我們會繼續信託基金的運作，而工作主要是處理由綜合症康復者和曾接受類固醇治療的綜合症“疑似”患者每半年提出要求援助的續期申請。

## **兒童及青少年**

### *《領養條例》*

39. 我們正就制定領養兒童的行政指引和程序諮詢社會福利界，以便擬備已修訂的《領養條例》之下的附屬法例。此外，我們亦正就香港特別行政區實施《關於跨國領養的保護兒童及合作公約》的事宜，與中央人民政府聯絡。

## **殘疾人士**

### *為嚴重殘疾人士提供資訊科技的支援*

40. 我們推出了資訊科技認知和培訓課程，作為持續推行的

措施，以協助殘疾人士使用資訊科技。在二零零五年三月或之前將可提供約 16 200 個培訓學額。我們已為約 750 個參與殘疾人士工作的人員或照顧者提供導師培訓計劃。此外，我們亦為 230 個自閉性紊亂症患者和 150 個照顧者／工作人員推行其他職前資訊科技培訓計劃。我們現正籌備更多專為嚴重殘疾人士而設的資訊科技培訓和支援，促使他們融入社會，以及提升他們的生活質素。

## **長者**

### *院舍費用資助計劃*

41. 我們在二零零三年施政綱領中公布，當局會制訂院舍費用資助計劃，讓長者在使用院舍服務時有更多選擇和彈性。我們已在二零零三年就計劃的概念進行第一階段諮詢，諮詢對象包括安老事務委員會、立法會福利事務委員會和區議會。有關概念獲得普遍各界普遍支持。

42. 我們會更全面探討有關概念，並且諮詢有關人士，然後制訂推行計劃的細節。鑑於計劃涉及的問題複雜，我們會採取循序漸進的方式探討問題，並計劃在二零零五年再次諮詢福利界、立法會福利事務委員會和公眾。

### *推廣積極健康的年長生活*

43. 推廣積極健康的年長生活，是與協助本港長者自我增值分不開的。我們已根據人口政策專責小組的建議，繼續與安老事務委員會攜手合作，在社區推廣積極健康的年長生活。

44. 我們曾於二零零一至零四年期間與安老事務委員會合辦一項為期三年的“康健樂頤年”運動，其後在二零零四年六月舉行一項大型的“康健樂頤年”研討會暨展覽，總結該項運動。儘管這項大型的“康健樂頤年”運動已告一段落，目前我們仍在推行九項大型的社區協作計劃，目的是宣揚對老年的正確觀念及加強長者老有所為的意識。

45. 我們將與安老事務委員會的積極健康樂頤年專責小組繼續合作，尋求各種鼓勵長者積極健康生活的機會，藉以推廣長者終身學習；同時鼓勵市民妥善計劃退休後的經濟保障；促進長幼跨代共融；以及推廣支援長者積極健康生活的環境。

### *長者的經濟支援制度*

46. 政府一直致力參考世界銀行倡議的三支柱模式，制定可持續的經濟支援制度，把資源集中投放於最有需要的長者。第一支柱的設立強制退休保障計劃，透過強制性公積金計劃的形式實施。至於第二支柱，是指紓緩貧困的公共計劃。現時有需要的長者可在綜援計劃下得到援助，又或領取高齡津貼(70歲或以上者無須接受入息審查)。第三支柱則要求市民作出個人儲蓄。中央政策組現正籌備一連串研究工作，以評估三支柱模式在財政上能否長遠持續下去，以及進一步探討人口老化帶來的長遠需要。

### **並未納入二零零五年施政綱領的二零零四年施政綱領措施**

#### *與第三部門共同探討他們在社會投資方面的角色*

47. 我們在二零零四年四月和九月先後舉行了兩個研討會，與福利界和其他人士進行討論，內容是有關通過社會投資和三方面伙伴關係，再配合我們具跳板作用的安全網，作為我們解決社會問題的主要策略回應。由於各有關界別已大致贊成上述模式，我們將按情況在各個工作範疇加以採用，例如，即將成立的攜手扶弱基金，就是為了推動三方面的伙伴關係。

48. 正如上文第 35 段所述，我們會通過每年的諮詢工作繼續與福利界溝通。我們預計每年會舉行兩次諮詢會，第一次在四月／五月，而第二次則在九月／十月。

## 殘疾人士無障礙通道指引

49. 為建設無障礙的實際環境，讓殘疾人士可以更方便進出樓宇和使用設施，當局已就《設計手冊：暢通無阻的通道1997》展開檢討。檢討工作現正進行，並將於二零零五年完成。

衛生福利及食物局

二零零五年一月