

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)620/12-13(07)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2013年2月19日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

長遠的社會福利規劃

目的

本文件旨在綜述福利事務委員會(下稱"事務委員會")就社會福利規劃的有關事宜進行的商議工作。

背景

2. 繼於2004年在社會福利策略總綱下討論福利發展的整體策略方針後，政府當局採取下列主要方式，規劃未來的福利服務和計劃 ——

- (a) *社會投資*：當局會投資發展有助個人、家庭及社會建立能力的策略，藉以協助弱勢社羣盡量自力更生；及
- (b) *三方伙伴關係*：當局會鼓勵政府、第三部門(即非政府和非營利組織)及商界之間建立不同形式的伙伴關係，攜手解決社會問題，共建和諧社會。

3. 在2005-2006年度，社會福利署(下稱"社署")推出周年諮詢機制，與社福界商討未來應優先處理的工作。社署並推出《地區福利規劃指引》，闡述統一的規劃綱領和工作流程，說明如何評估地區的福利需要並訂定緩急次序，以及如何在地區制訂策略以滿足這些需要。

4. 政府當局按2007-2008年度施政綱領所承諾，委託社會福利諮詢委員會(下稱"社諮會")就香港社會福利的長遠發展計劃進行研究。

5. 經諮詢社福界、持份者及公眾並考慮收集所得的意見後，社諮會在2011年7月發表《香港社會福利長遠規劃報告書》(下稱"《社諮會報告書》")。社諮會在報告書中提出了數項指導原則，為香港的社會福利規劃及未來福利服務發展訂定方向性基礎，並且建議當局因應社會現況及發展制訂一系列策略方針，為香港整體社會福利的長遠規劃訂下框架。社諮會又建議透過改善現行的規劃安排，落實優化機制，藉以確保就未來的福利發展及服務進行諮詢及規劃。此機制旨在於3個層面(分別為地區層面、中央層面及諮詢委員會)收集意見。社諮會的建議已於2012年獲政府當局接納。

6. 行政長官在《2013年施政報告》中表示，政府會採取務實靈活的方式，透過不同途徑，物色適合土地及協助提供所需人手，以配合福利服務現時及未來的需要。

事務委員會的商議工作

社會福利規劃機制

7. 在2006年5月8日的事務委員會會議上，委員獲悉，政府當局根據上文第2段所述的整體方針，於2005年推出周年諮詢社福界的機制，與業界及相關的諮詢委員會成員商討未來應優先處理的工作。第一次諮詢會於2005年6月舉行，旨在收集業界對2006-2007年度及其後年度應優先處理的工作的意見；第二次諮詢會於2005年9月舉行，政府當局在會上向業界解釋於2005年10月發表的施政報告可能公布的新措施。據政府當局表示，新的周年諮詢機制有助交換意見，並可按照政府的政策和資源規劃周期制訂工作的優次。所收集的意見亦已按情況反映在施政報告中。政府當局將於2006年繼續推行這個機制。

8. 出席會議的團體表示，政府當局雖於2004年邀請社福界參與討論社會福利策略總綱，但沒有履行其於2000年引進整筆撥款津助制度時所作的承諾，即訂立一個經整合和具前瞻性的規劃架構，包括長期的策略方向、就個別工作範疇及服務發展制訂中期計劃，以及提交由社署與非政府機構擬定的全年計劃。更重要的是，政府當局至今仍未制訂藍圖，就香港的社會福利服務長遠發展提供指引。

9. 政府當局表示已採取靈活的規劃模式，主要包括周年諮詢社福界的機制及《地區福利規劃指引》。新的安排讓政府當局及非政府機構可因應市民的最新要求及環境轉變作出回應。雖然有關討論主要集中於翌年即將推行的優先處理工作，但當局亦與業界就較長遠的發展事宜交換意見。這個機制可視為一項為規劃未來工作而每年進行並向前推進和更新的諮詢。

10. 委員察悉，政府當局棄用過往以5年規劃形式進行規劃的機制，並認為政府當局應制訂長遠計劃，指導福利服務的長期發展，而不是以修修補補的方式應付不斷轉變的情況。部分委員建議，政府當局應恢復實行福利服務的5年規劃，或制訂10年社會福利政策白皮書。

11. 政府當局回應時表示，已因應每個服務範疇的個別需要及情況，為不同的服務範疇採納不同的規劃機制。政府當局除經常與有關的非政府機構交換意見外，亦會定期與有關的諮詢機構對話，例如就安老服務與安老事務委員會及就青年事務與青年事務委員會交換意見，以便為每個服務範疇制訂長遠計劃。

12. 應事務委員會要求，政府當局於2006年7月10日向事務委員會匯報2006年周年諮詢會所得的結果。委員重申，政府當局應就社會福利服務制訂長遠計劃。

13. 政府當局認為，福利規劃的程序繁複漫長，並且涉及多個機構／團體。政府當局已引進新的理念和策略，例如跨界別合作和社區參與，以應付日趨複雜的社會問題。在進行社會福利規劃時，以詳盡數據推算所需服務已不再適用於香港現今的情況。如有充分理據，政府當局仍會就特別的服務範疇制訂較長遠的計劃，但對於其他範疇，則會採用更靈活的規劃模式。若涉及的政策事宜對社會整體有深遠影響，政府當局會考慮發表綠皮書及白皮書進行諮詢。政府當局強調，周年諮詢會只屬規劃程序的一部分，並非收集社福界意見的唯一機會。政府當局會繼續利用其他途徑，收集業界的意見。

社諮會就社會福利長遠規劃進行研究

14. 社諮會獲政府當局委託就本港社會福利長遠規劃進行研究，並於2010年4月14日發表諮詢文件，徵詢社福界及相關持份者的意見。事務委員會先後在2010年6月5日及26日舉行兩次特別會議，聽取58個團體就有關議題表達意見。社諮會的成員亦有出席會議。

15. 社諮會表示，諮詢文件在宏觀層面研究長遠社會福利規劃的課題。諮詢文件載述社會福利規劃的指導原則及提供福利服務的策略方針，以便在宏觀層面處理與福利相關的問題，而不是側重於就個別範疇提供服務。社諮會希望諮詢文件會有助整合目標，以便就特定範疇提供的服務制訂更具體的建議。社諮會將會分析諮詢期內收集所得的意見，從而就福利規劃提出意見及制訂建議，供政府當局考慮。

16. 委員及部分出席會議的團體關注到，儘管社福界曾多次要求政府當局提供本港社會福利服務長遠發展的藍圖，但當局卻採取周年諮詢社福界的機制，以修補的方式應付不斷轉變的情況。部分委員認為，社會福利的長遠規劃工作應由政府而非社諮會主導。

17. 委員察悉，政府當局表示，行政長官已責成社諮會研究香港社會福利的長遠發展。社諮會所進行的諮詢工作是其長遠福利規劃研究工作的一部分，有關研究正在進行。政府當局對此項議題持開放態度。諮詢文件所載的建議並不代表政府當局的立場或最終決定。社諮會將會考慮收集所得的意見並提交一份載列其建議的報告，供政府當局考慮。

有需要就提供服務的具體目標制訂藍圖

18. 繼《社諮會報告書》於2011年7月發表後，事務委員會曾先後在2011年7月11日及8月22日的會議上，討論並聽取團體就報告書的主要結論及建議提出的意見。據社諮會表示，在擬備報告書時，曾就2000年後香港在人口、經濟、社會結構，以及資訊及通訊科技發展方面的轉變作出環境剖析，臚列香港社會福利的現況與發展趨勢，並就社會福利的使命、基本價值、指導原則、策略方針及規劃機制向政府當局提出了一系列建議。

19. 雖然委員不反對如《社諮會報告書》所建議，就社會福利規劃制訂指導原則及策略方針，但普遍認為社諮會應建議就未來福利服務的發展制訂具體目標，以及評估個別服務範疇的表現。更重要的是，政府有責任就社會福利的長遠發展制訂藍圖，以及因應具體服務需要設定客觀目標和時間表。舉例而言，政府當局應因應人口老化，明確訂立隨後數年新增資助長者宿位的目標數目。

20. 依社諮會所見，有持份者期望是次研究可就個別福利服務範疇的發展及規劃作出討論，此點它充分瞭解；但社諮會認為，有關長遠社會福利規劃的研究應以制訂日後福利制度的

藍圖為目標，從宏觀角度研究有關課題，因此並沒有探討個別服務範疇的內容及資源分配細節。社諮會希望其研究可促進社會福利政策及服務的長遠持續發展。政府當局強調，在社會福利事務上，政府當局擔當3個主要角色，分別為主要的資源提供者、政策制訂者及政策執行者；社諮會已在報告書中確認這些角色。

21. 委員察悉並關注到，對於社諮會建議就福利服務引入"能者共同承擔費用"原則，大部分出席會議的團體表示有所保留。政府當局指出，部分持份者混淆了"用者自付"原則和"能者共同承擔費用"原則。據政府當局表示，社諮會認為，有經濟能力的人可選擇支付特定福利服務的費用，以盡量善用有限的公共資源，幫助最需要的人。

規劃機制

22. 在規劃機制方面，社諮會建議配合每年10月行政長官發表施政報告的時間表，推行規劃機制，委員及團體對此有所保留。他們認為，政府當局不應逐年檢討社會福利措施及服務，而應恢復採用5年計劃機制，制訂更佳和較長遠的社會福利服務規劃及人手推算。

23. 事務委員會在其2012年6月11日的會議上獲告知，政府當局接納《社諮會報告書》所載的各項建議，並已落實擬議的優化規劃機制，藉以促使社福界及其他持份者互動及充分參與提供福利服務的工作。至於委員就規劃機制提出的關注，政府當局表示 ——

- (a) 過往多年的福利服務和措施並不屬於短期性質或局限於一年內推行，而是長遠持續的服務及措施，並且往往牽涉經常撥款及資源；
- (b) 在此優化機制下，政府當局會持續和定期(即每周年)按社會最新情況就未來福利服務的重點及優次諮詢持份者及進行規劃。當局已推展多項新措施及優化措施來靈活應付社會不斷轉變的福利需要；
- (c) 在1999年之前，政府採用"5年計劃"機制來規劃社會福利服務，但此機制在設定服務目標和監察所提供的服務方面欠缺靈活，未能回應社會經濟情況的急速變化；及
- (d) 一直以來，政府投入大量資源發展和提供社會福利服務，有關開支持續增加。

最新發展

24. 在本屆立法會，委員認為本屆政府上任後，政府當局應在較廣的框架下規劃其福利政策和服務，並進行中長期規劃。委員在事務委員會2013年1月21日的會議上聽取當局就行政長官《2013年施政報告》作出簡報時關注到，政府當局沒有就福利服務(包括長者服務及康復服務)進行通盤規劃，亦無就提供此等服務規劃所需的用地及人手。他們促請政府當局恢復採用5年計劃機制，進行全面及廣泛的社會服務規劃，而非推展短期及零碎的補救措施。委員要求政府當局在事務委員會2013年2月19日的會議上，簡介其進行的中長期社會福利規劃。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年2月14日

長遠的社會福利規劃

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2006年5月8日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2006年7月10日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2008年10月23日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2009年10月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年6月5日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年6月26日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年3月14日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年6月13日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年7月11日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年8月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年6月11日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2013年1月21日 (議程第I項)	<u>議程</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年2月14日