

香港社會福利長遠規劃 報告書

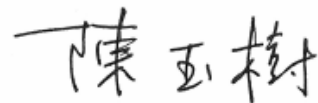
社會福利諮詢委員會
二零一一年七月

香港社會福利長遠規劃報告書

香港社會福利長遠規劃的研究工作已經完成，社會福利諮詢委員會（社諮會）現付上載有研究結果及建議的報告書，供政府當局考慮。

社諮會在研究期間進行了兩次業界及持份者諮詢，並特別成立福利規劃專責小組（專責小組），深入研究有關福利規劃的議題。是次研究得以順利完成，有賴所有持份者的支持及協助，包括非政府社福機構、自助組織及服務使用者團體、社會福利界（社福界）的員工及職工會、學術院校、商會及專業團體、勞工及福利局（勞福局）、社會福利署（社署）、及其他相關政府部門及諮詢委員會等。社諮會十分感謝社福界及其他持份者在諮詢期間提出的各項寶貴意見和建議。

社諮會在擬備此報告書時，仔細參考了諮詢期內收集到的意見，並對有關本港人口結構和變化、社會發展及福利服務等資料和數據進行了分析，務求以宏觀及全面的角度，為日後社會福利規劃制訂藍圖。我衷心希望我們的建議能有助促進香港社會福利政策及服務的持續發展。



陳玉樹
社會福利諮詢委員會主席
二零一一年七月

目錄	頁數
摘要	3 – 7
第一章 引言	8 – 11
第二章 環境剖析	12 – 20
第三章 香港社會福利的現況與發展趨勢	21 – 33
第四章 未來福利發展的指導原則和策略方針	34 – 44
第五章 社會福利規劃機制	45 – 52
第六章 總結	53 – 54
附件	55 – 59

摘要

長遠社會福利規劃研究及諮詢

1. 鑒於香港的社會及經濟環境急速變化，社會問題日趨複雜，行政長官在二零零七年十月發表的施政綱領中，表示會透過社諮會就香港社會福利的長遠發展規劃進行研究，以確保香港的社會福利政策及服務能適時及有效地回應社會上不斷轉變的福利需求。

2. 社諮會認為要建立完善的社會福利制度，先決條件是當局要就長遠的福利政策及發展訂立清晰的使命、基本價值、指導原則和策略方針，作為制訂福利政策及服務的依歸；並引入靈活具彈性的福利規劃機制，因應社會不斷的轉變而適時調整福利政策及服務。

3. 為開展是次研究，社諮會於二零零八年四月去信本地的非政府福利機構及相關團體，就有關香港社會福利長遠發展的一些議題徵詢意見。為了讓持份者進行更深入及聚焦的討論，社諮會隨後決定就有關的議題進行第二輪諮詢，並成立了專責小組負責有關研究工作。社諮會於二零一零年四月中發表名為《香港社會福利的長遠規劃》的諮詢文件，並於五月至七月舉辦了六場諮詢會，藉此徵詢業界和其他持份者的意見。此外，社諮會亦有按個別機構及團體的邀請，與他們會面交流。諮詢期在二零一零年七月底結束，社諮會共收到 160 份意見書。

社諮會的研究重點

4. 社諮會於諮詢過程中瞭解到有持份者期望是次研究可以就個別福利服務範疇的發展及規劃作出討論；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，因此並不會探討個別服務範疇的內容及資源分配細節。

5. 綜合社諮會在諮詢期間透過不同渠道收集到的意見，以及專責小組就相關課題的資料和數據所進行的分析，社諮會完成了《香港社會福利長遠規劃報告書》，並期望是次研究為本港未來社會福利規劃制訂一幅藍圖，促進香港社會福利政策及服務的長遠持續發展。現於下文具體說明報告書中臚列的環境因素及香港社會福利的現況與發展趨勢，以及社諮會就社會福利的使命、基本價值、指導原則、策略方針及規劃機制向當局提出的建議。

環境剖析

6. 社諮會就二零零零年後香港在人口結構、經濟情況、社會狀況，以至資訊及通訊科技發展方面的轉變作出了環境剖析，以辨識影響福利服務提供的主要因素，從而瞭解香港長遠福利需要的趨勢。在過去多年來，香港在以上各方面都出現了重大的轉變，而一些值得關注的現象，例如人口老化、低技術職位流失、家庭功能減弱和近年國內人士來港增多，以及資訊科技的高速發展，將令社會狀況的轉變等比從前來得更快及更難掌握，亦會提高社會對福利服務的需求。

7. 因此，政府在進行福利規劃時，必須考慮福利服務的可持續性，以確保能持續滿足社會對福利服務的需求。同時，規劃福利的機制必須具備靈活性及前瞻性；並應讓持份者在過程中互動參與，以回應不斷轉變的社會狀況及需要。福利規劃的原則、策略方針與機制等，更應與時並進，以配合社會的最新發展。

香港社會福利的現況與發展趨勢

8. 現時政府所提供的社會福利服務大致涵蓋社會保障計劃、安老服務、家庭服務、兒童服務、青少年服務、康復服務、醫務社會服務、違法者服務及臨床心理服務。隨着社會問題日益複雜，以及市民對社會福利的重視及需求與日俱增，當局在福利項目方面的開支在過去二十年間亦有顯著增長。二零一一至一二財政年度當局在福利方面的經常開支預算為 422 億元，佔經常政府開支總額預算的 17.4%。社會保障計劃的開支為眾多福利支出項目之首，在二零一一至一二財政年度，有關的開支預算達 294.5 億元，佔經常政府開支總額預算 12.2%，而以社會福利整體經常政府開支計算更高達約七成。

9. 社諮會注意到當局近年在制訂及推行香港社會福利政策及服務時正按着一系列的趨勢及方向發展，當中包括鞏固社會核心價值；強調建立社福界、商界和政府等多方協作，並重視發展社會資本；加強服務規劃及政策的彈性；發展多元化服務，並加強服務的針對性；創新服務，並加強服務的「主動性」；整合服務，以及加強福利服務的問責性及表現監察。

10. 社諮會認同不同的持份者在香港社會福利的規劃及提供方面均擔當重要的角色，除了政府外，有關持份者還包括諮詢委員會、非政府機構、商界／專業界別、服務使用者、社福界、義務工作者及自助組織。政府是香港社會福利的最主要資源提供者及政策主導者，這些角色在可見的將來都不會有重大改

變。面對香港福利發展可能遇到的挑戰，例如社會及經濟環境迅速轉變、社會問題日益複雜、市民對福利服務需求的提高而資源卻非無限等，當局有責任仔細考慮如何回應，以帶領其他持份者以至整個香港社會持續發展及改善社會福利服務。

社會福利的使命與基本價值

11. 社諮會相信，香港應尊重個人的尊嚴、權利和社會公義，採納一個整全的社會福利觀，讓市民共同參與和構建和諧社會。而當局關懷社會、投資社會的使命必須建基於社會的一些基本價值，作為制訂社會政策（特別是社會福利政策）的重要基石。

社諮會的建議

12. 因應環境剖析的結果及對香港社會福利的現況與發展趨勢作出的檢視，社諮會就長遠規劃提出了以下的建議 –

- (a) 社諮會認為以下的指導原則將有助香港的福利規劃，並可為未來社會福利服務發展訂定方向性基礎 –
 - (i) 採納共融及以人為本的方式；
 - (ii) 鼓勵服務使用者積極參與；
 - (iii) 探討能者共同承擔費用原則的可行性；
 - (iv) 建立可持續發展的社會福利機制；
 - (v) 加強預防和發展性服務；和
 - (vi) 確保政策及服務具前瞻性和維持彈性；

- (b) 社諮會建議當局因應社會現況及發展制訂以下的策略方針，為香港整體社會福利的長遠規劃訂下框架 –
 - (i) 推廣社會投資；
 - (ii) 鼓勵多方伙伴關係及協作；
 - (iii) 發展及推廣社會企業；
 - (iv) 提升能力和建立網絡；
 - (v) 以創新方式提供服務；
 - (vi) 採納家庭及地區為本的模式；和
 - (vii) 進行以研究為基礎的規劃及評估；以及

- (c) 社諮會建議配合每年十月行政長官發表施政報告

的時間表，透過優化現行的規劃安排，推行一個讓社福界及其他持份者互動及充分參與的規劃機制，持續及定期（即每周年）就未來的福利發展及服務進行諮詢及規劃。此機制包括三個層面（地區層面、中央層面及諮詢委員會）的意見收集 –

- (i) 地區層面：社諮會建議社署各福利專員在每年首季，透過地區服務規劃會議、區議會轄下相關的委員會及其他合適途徑，以一個互動和參與方式、以收集地區人士及不同界別的持份者（包括福利機構、自助組織及學者等）就上一年度的服務供應和實踐情況、及來年不同福利服務範疇發展的意見，包括個別服務的整體發展方向、地區的福利服務提供等；
- (ii) 中央層面：社諮會建議社署總部在每年的第二季舉行一系列規劃會議，檢視地區層面所收集到的意見後，就各個主要服務範疇確立其發展方向，並邀請持份者（包括香港社會服務聯會（社聯）、福利機構、自助組織及學者等）就來年的福利發展及優次等提出意見，尋求共識；以及
- (iii) 諮詢委員會：勞福局及社署應綜合及整理透過各層諮詢機制所收集到的意見，擬備報告，徵詢社諮會的意見；同時按不同的服務範疇，將意見轉交予相關的諮詢委員會參考。

社諮會認為各層面互有銜接及協調，能有效全面涵蓋政策及服務規劃的工作。業界及持份者可按最新的社會情況及福利需求，適時提出切實可行的建議，以期在較短時間內迅速回應社會的訴求。他們亦可透過此規劃機制定期檢討及研究如何優化現行的社會福利措施及服務，對以往所訂立的措施提出改善的建議。

展望將來

13. 社諮會相信，建議的指導原則、策略方針及規劃機制將有助促進香港社會福利政策及服務的長遠持續發展。提交本報告書並非工作的終結，而是為香港社會福利長遠規劃和發展開展新的一頁。社諮會希望業界及相關持份者繼續積極參與和作出貢獻，以幫助我們實現建設一個關懷社會的願景。

第一章 引言

長遠社會福利規劃研究的背景

1.1 完善的社會福利制度是維持社會穩定及促進社會持續發展不可或缺的元素。優質的福利服務不但能濟弱扶貧、為有需要的人提供支援，更有助宣揚互助互愛精神，建立社區支援網絡，並加強市民面對逆境的能力，以致預防社會問題發生。

1.2 社諮會於一九四七年成立。任務是從宏觀層面就社會福利政策向政府提供意見。社諮會的主席由非官方人士出任，成員來自不同界別，包括社福界、學界、商界、專業及地區人士等（成員名單載於附件一）。

1.3 鑒於香港的社會及經濟環境急速變化，社會問題日趨複雜，行政長官在二零零七年十月發表的施政綱領中，表示會透過社諮會就香港社會福利的長遠發展規劃進行研究，以確保香港的社會福利政策及服務能適時及有效地回應社會上不斷轉變的福利需求。政府不時會就各政策範疇內的特定議題委託相關的獨立諮詢委員會進行研究或諮詢，目的是希望憑藉這些諮詢組織的獨立性、廣泛代表性及跨專業知識，就有關議題作出公正和客觀的分析。當局委託社諮會進行是次研究，亦是基於相同的考慮。

社諮會進行的研究及諮詢

1.4 社諮會認為要建立完善的社會福利制度，先決條件是當局要就長遠的福利政策及發展訂立清晰的使命、基本價值、指導原則和策略方針，作為制訂福利政策及服務的依歸；並引入靈活具彈性的福利規劃機制，因應社會不斷的轉變而適時調整福利政策及服務。社諮會認為有需要就香港的長遠社會福利規劃進行討論和研究，遂於二零零八年上半年正式展開是次研究工作。社諮會就整項研究確立了以下的研究重點及原則 –

- (a) **從宏觀角度研究有關課題** – 社諮會認為，有關長遠社會福利規劃的研究應以制訂日後社會福利機制的藍圖為目標，而不是探討個別服務範疇的內容及資源分配細節。有關藍圖如要持續發展，必須能夠在宏觀及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。社諮會期望是次研究所確立的指導原則及策略方針，能為香港日後的社會福利規劃提供有效的指引。

社諮會明白個別福利範疇的服務需求、發展及資源分配的重要性；但由於當局及其他相關的諮詢委員會一直有按實際情況及需要在有關方面進行研究及檢討，為免人力與資源重疊，社諮會是次研究的方向，是在宏觀層面辨識和建議一系列適用於香港社會福利長遠規劃的整體和全面策略，以及一套持份者能充分參與的規劃機制。

- (b) **集中研究勞福局及社署轄下的福利服務** – 社會福利是整體社會政策的其中一個重要部分。香港的社會福利政策及服務分別由勞福局及社署負責制訂及執行。由於是次研究的主題為香港社會福利的長遠規劃，社諮會將集中研究勞福局及社署轄下的福利服務。雖然第二章的環境剖析會提及其他政策範疇下的社會服務，但它們並非是次研究的重點。
- (c) **須考慮政府整體的政策規劃及資源分配時間表** – 為確保建議切實可行，社諮會就規劃機制提出建議時，會適當考慮政府整體的政策規劃及資源分配的時間表，包括施政報告及財政預算的制訂時間表等。

1.5 為開展是次研究，社諮會於二零零八年四月去信400多間本地的非政府機構及相關團體（包括受津助及非受津助的社福機構、自助組織及服務使用者團體，以及與社會工作專業有關的機構等），就有關香港社會福利長遠發展的一些議題徵詢意見。為了讓持份者進行更深入及聚焦的討論，社諮會隨後決定就有關的議題進行第二輪諮詢，並成立了專責小組負責有關研究工作（專責小組成員名單載於附件二）。專責小組的主要職責包括為是次研究訂定研究範疇、策劃合適的研究方法及擬定並落實諮詢計劃。專責小組合共召開了七次會議，並對有關本港人口結構和變化、社會發展及福利服務等資料和數據進行了分析。

1.6 社諮會於二零一零年四月中發表名為《香港社會福利的長遠規劃》的諮詢文件，文件載列了社諮會就影響福利服務的環境因素及社會福利的使命和信念所進行的剖析，以及就社會福利規劃的原則及策略方針所作的初步建議，藉此徵詢持份者的意見。在諮詢初期，社諮會將諮詢文件郵寄予首輪諮詢曾獲邀提供意見的四百多間機構，以及本港各間大學及相關的研究院、商界／專業團體，和一些與社會福利有關的私人基金會等。為了直接聆聽社會各界的意見，社諮會於二零一零年五月至七月合共舉

辦了六場諮詢會，讓機構代表及有興趣的公眾人士直接與社諮會成員交流及表達意見。此外，社諮會亦有按個別機構及機關的邀請，與他們會面交流，當中包括立法會福利事務委員會、社聯、社會工作人員協會、香港工業總會，以及民主黨勞工及福利小組。諮詢期在二零一零年七月底結束，社諮會共收到 160 份意見書⁽¹⁾。

社諮會所收集到的意見

1.7 社諮會十分感謝業界及持份者在諮詢期間提出的各項寶貴及具建設性的意見和建議。雖然有部分團體／人士仍傾向只就其所屬／關注的個別福利範疇發表意見；但透過是次研究，社諮會對不同福利領域／範疇、以至相關持份者面對的困難及關注點確實有了更深入的認識和瞭解。整體而言，大部分的回應均表示歡迎社諮會就本港的長遠社會福利規劃進行研究及諮詢，並認為社諮會的研究有助引發業界對社會福利的定位及未來發展進行反思及探索，是過去十年間較大規模的一次討論。此外，雖然有部分團體／人士認為諮詢文件內容較為空泛，未能解決業界當前面對的問題；但亦有部分回應認同有需要為社會福利進行長遠規劃，並大致支持社諮會提出的規劃原則及策略方針；不少回應者期望社諮會能就社會福利規劃的方法和機制提出具體意見。

1.8 社諮會所接獲的全部 160 份意見書已上載於我們為是次研究而設立的網頁⁽²⁾，我們亦預備了列印本，有需要的人士可聯絡社諮會秘書處索取⁽³⁾。

《香港社會福利長遠規劃報告書》

1.9 綜合社諮會在諮詢期間透過不同渠道收集的意見，以及專責小組就相關課題的資料和數據所進行的分析，社諮會完成了這一份《香港社會福利長遠規劃報告書》，剖析影響福利服務的環境因素及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當局提出具體建議。社諮會在公開發布的同時，亦已正式向當局提交

⁽¹⁾ 當中 38 份由立法會秘書處轉交。

⁽²⁾ 社諮會網頁的網址為 www.swac.org.hk。

⁽³⁾ 社諮會秘書處的地址為中環下亞厘畢道中區政府合署西座 8 樓 805 室，電話：2810 3433，傳真：2110 0657，電郵：welfareplanning@swac.org.hk。

這份報告書。

1.10 《香港社會福利長遠規劃報告書》共有六個章節。除了在本章介紹是次研究的背景及重點外，第二章會就二零零零年後香港在人口、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，以辨識當前影響福利服務提供的主要因素。第三章將介紹香港社會福利的現況與發展趨勢，包括各相關持份者在香港社會福利機制所扮演的角色，以及香港社會福利所遇到的挑戰。報告書的第四章載列社諮會就香港長遠社會福利發展的使命、基本價值、指導原則和策略方針提出建議；第五章則會檢視現行社會福利規劃機制及就未來的機制作出建議。報告書的第六章為總結。

第二章 環境剖析

2.1 社會環境狀況與福利需求息息相關，社諮會認為一個理想的社會福利規劃機制，必須能充分考慮及配合社會的最新發展，以適時回應服務使用者不斷轉變的需求。在這一章，我們將就二零零零年後香港在人口、經濟、社會結構，以至資訊及通訊科技發展方面的轉變作出環境剖析，以辨識影響福利服務提供的主要因素，從而瞭解香港長遠福利需要的趨勢。我們在本報告其後的章節就香港長遠福利規劃提出意見及建議時，已參照本章所述的社會情況，以確保有關建議切合香港的實際環境及需要。

2.2 本章將從下列四方面剖析香港的社會狀況 -

- (a) 人口結構；
- (b) 經濟情況；
- (c) 社會狀況；以及
- (d) 資訊及通訊科技發展。

人口結構

2.3 人口數目及結構對福利服務的需求有直接影響。根據政府統計處（統計處）的資料⁽⁴⁾，香港人口在二零零九年年底已達 703 萬人，較十年前（一九九九年）的 664 萬人增加了 39 萬。統計處預計⁽⁵⁾在未來三十年，香港人口的增長趨勢將會持續，預計人口在二零一九年將增至 766 萬，並在二零二九年及二零三九年分別增長至 834 萬及 889 萬，三十年間每年平均增長率為 0.8%。

2.4 在一九七九年至二零零九年的三十年間，香港的出生率由一九七九年的每千名女性對 2 120 名嬰兒持續大幅下降至二零零三年每千名女性對 901 名嬰兒的歷史低點，其後逐步回升至二零零九年的每千名女性對 1 042 名嬰兒⁽⁶⁾。雖然出生率在近年有所回升，但統計處預期有關數字在未來的三十年會持續下降，二零一九年、二零二九年及二零三九年的出生率預計分別下跌至每千名女性對 983、982 及 936 名嬰兒⁽⁷⁾。雖然如此，統計處依然預計香港人口會持續上升，原因是因為預期繼續會有內地

⁽⁴⁾ 資料來源：統計處《香港統計月刊》。

⁽⁵⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽⁶⁾ 資料來源：統計處《香港香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽⁷⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

及外地人士移居至香港，特別是透過「單程證計劃」來港的人士（現時每年約 54 000 個名額）⁽⁸⁾。假設人口的結構及其他社會環境因素不變，人口持續上升意味着社會對福利的需求亦會有所增加。

2.5 在人口結構方面，其中一個值得關注的現象是香港的人口和許多已發展國家一樣，出現老化現象。人口老化的現象可見於統計處以下的統計數據 -

- (a) 香港人口的年齡中位數由一九九九年的 35.7 歲上升至二零零九年的 40.7 歲⁽⁹⁾，在二零一九年、二零二九年及二零三九年，有關數字預期會分別上升至 43.4 歲、45.7 歲及 47.6 歲⁽¹⁰⁾。
- (b) 長者（即 65 歲或以上人士）的人數在一九九九年至二零零九年的十年間由 72 萬增加 26% 至 91 萬⁽¹¹⁾，預計到二零一九年，長者人數會再上升 47% 至 133 萬，並會在二零二九年及二零三九年分別再增加 55% 及 21% 至 206 萬及 249 萬⁽¹²⁾。
- (c) 長者佔香港總人口的比例在一九九九年至二零零九年的十年間由 10.9% 增加至 12.9%⁽¹³⁾，該數字在二零一九年、二零二九年及二零三九年預計分別為 17.2%、24.7% 及 28%⁽¹⁴⁾。

2.6 香港人口老化的原因，主要是香港人的壽命隨着社會對健康意識的提高及醫療科技的進步而相應增長，同時生育率又持續下跌。統計處的資料⁽¹⁵⁾顯示，本港男性出生時的預期壽命由一九九九年的 77.7 歲上升至二零零九年的 79.7 歲，統計處預測⁽¹⁶⁾，男性的預期壽命將持續增加至二零一九年的 81.5 歲、二零二九年的 82.8 歲及二零三九年的 83.7 歲。女性方面，預期

⁽⁸⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽⁹⁾ 資料來源：統計處《香港統計資料（按年齡組別劃分的人口百分比及年齡中位數）》（二零一零年二月）。

⁽¹⁰⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽¹¹⁾ 資料來源：統計處《香港統計資料（按年齡組別及性別劃分的人口）》（二零一零年十月）。

⁽¹²⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽¹³⁾ 資料來源：統計處《香港統計資料（按年齡組別及性別劃分的人口）》（二零一零年十月）。

⁽¹⁴⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽¹⁵⁾ 資料來源：統計處《香港統計資料（生命事件）》（二零一一年二月）。

⁽¹⁶⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

壽命由一九九九年的 83.2 歲上升至二零零九年的 85.9 歲⁽¹⁷⁾，二零一九年、二零二九年及二零三九年的預期壽命預計將分別增至 87.9 歲、89.2 歲及 90.1 歲⁽¹⁸⁾。生育率方面，隨着女性的教育程度和勞動參與率提高，以及社會普遍接受遲婚和核心家庭⁽¹⁹⁾的觀念，甚至以沒有子女為時尚，統計處預計香港的生育率將會持續下跌。

2.7 隨着人口持續老化，未來香港的老年撫養比率（即 65 歲或以上人口數目對每千名 15 至 64 歲人口的比率）將由二零零九年的 171 增至二零一九年的 247，並在二零二九年及二零三九年進一步增至 391 及 454⁽²⁰⁾。本港社會對醫療、福利、房屋等服務的需求預計會相應增加。就福利服務而言，預計社會對長者住宿照顧服務、社區照顧服務和支援服務及高齡津貼等社會保障的需求會有所增加。與此同時，長者人生閱歷豐富，是社會的重要資產，當局亦應考慮如何鼓勵並支援長者持續貢獻社會，以達致老有所為。

2.8 性別比率方面，香港男性佔總人口的比例在過去二十年持續下降，比例由一九八九年的 51.2% 下降至一九九九年的 49.3%，其後再下跌至二零零九年的 47%⁽²¹⁾。統計處預計，男性佔總人口的比例在未來三十年將進一步下跌，二零一九年、二零二九年及二零三九年的比例預計將分別跌至 45.3%、43.9% 及 42.7%⁽²²⁾。

2.9 殘疾人士方面，統計處在二零零八年發表了有關殘疾人士和長期病患者的全港性統計調查結果，當時估計大約有 36 萬名殘疾人士，佔當時全港整體人口的 5.2%，當中 60 歲及以上殘疾人士佔 68.5%⁽²³⁾。統計處計劃在二零一二年左右進行新一輪有關殘疾人士和長期病患者的統計調查。我們預期有關數字會進一步上升，顯示殘疾人士（尤其屬高年齡組別）對福利服務需求將會有所增加。

⁽¹⁷⁾ 資料來源：統計處《香港統計資料（生命事件）》（二零一一年二月）。

⁽¹⁸⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽¹⁹⁾ 核心家庭指那些由沒有子女同住的夫婦組成的家庭，或與一個或以上未結婚子女同住的夫婦組成的家庭，或與一個或以上未結婚子女同住的單親人士所組成的家庭。

⁽²⁰⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽²¹⁾ 資料來源：統計處《香港統計資料（按性別劃分的人口）》（二零一零年十月）。

⁽²²⁾ 資料來源：統計處《香港人口推算 2010 - 2039》（二零一零年七月）。

⁽²³⁾ 資料來源：統計處《第四十八號專題報告書》（二零零八年十二月）。

2.10 至於種族結構方面，香港大致為單一種族社會。統計處二零零六年中期人口調查顯示，約 95% 的香港人口為華裔人士（種族屬漢族華人），其餘 5%（約 34 萬人）為非華裔人士（包括外籍家庭傭工）。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。少數族裔人士的語言、文化背景及生活方式與主流族裔人士皆不盡相同，他們所遇到的困難及需要的福利服務亦因而有所不同，政府在進行社會福利規劃時，必須考慮福利服務是否能照顧少數族裔人士的獨特需要，以協助他們融入香港社會。

經濟情況

2.11 在過去十多年間，香港的經濟持續增長，人均本地生產總值在一九九九年至二零零九年的十年間由約 19 萬元上升至二零零九年的約 23 萬元⁽²⁴⁾。在經濟持續增長的同時，香港的收入差距亦有所擴大，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》就此現象進行了分析，報告把全港工作人口的職業收入由低至高排列，分為十個等分組別，每一個組別包含 10% 的全港就業人口，第一個組別包括收入最少的 10% 在職人士，而第十個組別則包括收入最多的 10% 在職人士。分析的結果顯示香港的收入差距有上升的趨勢 -

- (a) 在一九九六年至二零零六年的十年間，收入最高的兩個組別人士的每月收入範圍由超過 17,000 元上升至超過 20,000 元，月入中位數則由 25,000 元增加 20% 至 30,000 元。然而收入最低的兩個組別人士的每月收入範圍由少於 5,600 元輕微下跌至 5,500 元，月入中位數則由 4,000 元下跌至 3,500 元。
- (b) 在一九九六年，收入最高組別的每月收入中位數是收入最低組別的 11.7 倍；在二零零六年，該數字上升至 14.1 倍。
- (c) 收入最低兩個組別的收入佔全港工作人口的總收入比重由一九九六年的 5.1% 下降至二零零六年的

⁽²⁴⁾ 資料來源：統計處《本地生產總值（二零零九年版）》（二零一零年二月）。

4.5%。收入最高兩個組別的比重則由 54.8% 增至 55.7%。

2.12 此外，香港的堅尼系數在同一時期（一九九六年至二零零六年）亦有所上升。堅尼系數用以量度收入差距，數值在 0 至 1 之間，數值愈大，顯示收入差距愈大。香港的堅尼系數從一九九六年的 0.518，上升至二零零一年的 0.525，再升至二零零六年的 0.533，顯示香港的收入差距在計及稅務及社會服務前有擴大的趨勢。

2.13 造成收入差距擴大的一個主要原因，是香港經濟的結構性轉變。香港由過往以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，勞工需求轉型至知識較豐富和技術較佳的工人。在一九九六年至二零零六年的十年間，工作人口中的專業人員、輔助專業人員、經理及行政人員的比例由 29.2% 增加至 33%。經理及行政人員每月收入中位數由一九九六年的 20,000 元增加至二零零六年的 26,000 元，增幅為 30%；同期低技術工人的收入中位數則維持在約 6,000 元的水平。隨着香港進一步向知識型經濟發展，我們預計這個收入差距的趨勢將會持續。

2.14 收入差距是市場經濟下必然出現的現象，但透過稅務和社會資助（包括房屋、醫療、福利及教育資助），可以達致重新分布收入，縮窄差距的效果。一般而言，收入較高的住戶繳付的稅款多於其獲取的社會資助，而收入較低的住戶情況則相反。因此，公共政策具有收窄住戶收入差距的效果。如果我們把稅務（包括薪俸稅、物業稅、差餉及政府租金）及社會資助（包括房屋、醫療、福利及教育資助）的影響計算在內，並撇除住戶人數減少的影響，除稅及利益轉移後按人口計算的堅尼系數在一九九六年、二零零一年及二零零六年的水平分別為 0.427、0.421 和 0.427，顯著低於調整前的數字；而二零零六年經調整後的堅尼系數與一九九六年的數字相同，並只較二零零一年輕微上升 0.006，差距顯著低於調整前的數字，可見公共政策對收入分布有十分重要的影響。由於香港的收入差距很可能會隨着本港持續邁向知識型經濟而進一步擴大，預計當局在透過公共政策縮窄收入差距及為有需要人士提供福利安全網方面的資源投入亦將持續增加。

社會狀況

2.15 除了人口及經濟的轉變外，社會轉變亦同樣會影響市民的福利需求。家庭是構成社會的基本單位，因此在進行社會

福利規劃時，必須考慮家庭結構的轉變。香港的核心家庭佔本港整體住戶的比例近年持續上升，據統計處的資料⁽²⁵⁾顯示，比例由一九九六年的 63.6% 增至二零零六年的 67%。現時，核心家庭已是香港最普遍的家庭形式。相對擴大家庭，核心家庭從親屬網絡所獲得的支援一般較少，因此亦可能需要更多的社會服務及支援。

2.16 香港面對家庭結構的轉變，家庭成員之間的關係亦有可能受到影響。有意見認為，一些鞏固家庭凝聚力的傳統核心價值已被動搖，而家庭作為支援個人的傳統功能亦有所改變。有意見認為許多社會問題，包括家庭暴力、虐待兒童和疏忽照顧、各種青少年問題，以及情緒問題和精神病（例如抑鬱症及自殺傾向）皆源於此。家庭結構轉變引伸的種種問題，勢必增加社會對相關福利服務的需求。

2.17 在婚姻方面，香港的婚姻登記數字由一九九九年的 31 300 宗增加至二零零九年的 51 200⁽²⁶⁾。在同一時期，首次結婚男性的年齡中位數由 29.9 歲上升至 31 歲；女性的中位數則由 27 歲上升至 28.5 歲。另一方面，和許多已發展國家／地區的情況一樣，香港的離婚數字持續上升。離婚數字由一九九九年的 13 408 宗⁽²⁷⁾增至二零零九年的 17 002 宗⁽²⁸⁾。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約 42 000 人增至二零零六年的約 72 000 人⁽²⁹⁾。這些趨勢都會影響香港的整體家庭結構，對社會的福利需求（特別是家庭福利服務）有一定的影響，值得當局注意。

2.18 青年人是香港未來的棟樑，亦是社會上不斷轉變的價值指標。除了提供不同的教育及培訓機會以助青年人發揮潛能外，當局亦應多關注及照顧他們的成長需要，尤其是面對困難及有特別需要的青年人，以期紓緩及解決青少年失業及其他包括吸毒、援交和隱蔽等問題。為配合青年人不同發展階段的身心變化，以及幫助邊緣青少年重返正途，當局須因應他們轉變的需要持續檢討和發展青少年福利服務，並着重提供和推行有助發展身

⁽²⁵⁾ 資料來源：統計處《二零零六年中期人口統計主要報告》（二零零七年十一月）。

⁽²⁶⁾ 資料來源：統計處《香港統計資料（生命事件）》（二零一一年二月）。

⁽²⁷⁾ 資料來源：統計處《香港的女性及男性－主要統計數字（二零零四年版）》（二零零四年七月）。

⁽²⁸⁾ 資料來源：統計處《香港的女性及男性－主要統計數字（二零一零年版）》（二零一零年七月）。

⁽²⁹⁾ 資料來源：統計處《二零零六年中期人口統計主題性報告：單親人士》（二零零八年二月）。

心及預防性的服務和措施。

2.19 另外兩個值得注意的社會現象，是跨境婚姻及內地女性在港產子的數目日增。跨境婚姻方面，在一九九九年，香港分別有 17 806 名男士及 1 487 名女士與內地居民結婚⁽³⁰⁾，相關人數在二零零九年已分別增至 18 145 及 4 194⁽³¹⁾。伴隨跨境婚姻上升的現象，使跨境家庭的數目不斷增加。政府在制訂社會福利政策時，應注意他們的獨特需要。

2.20 近年，內地婦女來港產子的數目大幅上升，根據統計處《香港人口推算 2010 - 2039》的資料顯示，有關數字由二零零一年的 7 810 名上升至二零零九年的 37 253 名。這些由內地女性在香港所生的嬰兒當中，包括父親為香港永久居民（有關的嬰兒稱為「第一類嬰兒」）及父親為非香港永久居民（有關的嬰兒稱為「第二類嬰兒」）兩類。在二零零一年，在 7 810 名來港產子的內地女性中，有 7 190 名（即 92%）所生產的嬰兒為「第一類嬰兒」。但這個分布其後逐漸逆轉，在二零零九年，37 253 名來港產子的內地女性中，嬰兒為「第二類嬰兒」的數目為 29 766 名（即 80%）。

2.21 統計處曾就「第一類嬰兒」及「第二類嬰兒」會否留港及將來會否返回香港居住向其父母進行調查。根據二零零九年年末進行的一次調查結果估計，約一半（47%）的「第一類嬰兒」會留港居住，「第二類嬰兒」的相應數字則只有 3%。在父母不打算讓其在出生後的一年內留港居住的「第一類嬰兒」中，有高達 87% 的父母表示打算在將來將嬰兒帶回香港居住，「第二類嬰兒」的相應數字則為 61%。

2.22 由於當局現時並不知道內地女性在香港所生的嬰兒有多少會選擇居於香港，以及他們何時會返回香港定居，故難以預測當中有多少需要使用本港的福利服務。社諮會知悉由政務司司長出任主席的人口政策督導委員會將於未來聚焦研究「第一／二類嬰兒」何時返港就讀、生活和由此而衍生的影響。研究結果將有助當局了解有關情況，在未來進行社會福利服務規劃時亦應予以考慮，以確保能夠應付他們的福利需求。

2.23 此外，當局早前宣布於二零一一年四月起，香港居民在內地的「超齡子女」⁽³²⁾，可按序申請單程證來港與親生父

⁽³⁰⁾ 資料來源：統計處《香港人口趨勢 1981 - 2006》（二零零七年十二月）。

⁽³¹⁾ 資料來源：統計處《香港的女性及男性 - 主要統計數字（二零一零年版）》（二零一零年七月）。

⁽³²⁾ 在二零零一年十一月一日前，根據內地有關規定，香港居民在內地符

母團聚。他們來港定居的申請、處理及審批程序，將與現時一般單程證的處理程序基本相若。當局須認真關注包括「超齡子女」在內的新內港人士面對的困難及需要，制訂適當福利措施及服務，協助他們適應及融入香港社會。

2.24 另一個在規劃社會福利服務時須注意的社會現象，是市民的精神健康。香港生活節奏急速，生活壓力繁重，部分人因不堪生活壓力而出現抑鬱症和焦慮症等精神健康問題。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⁽³³⁾，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。該調查亦顯示，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。要有效改善市民的精神健康，除了在醫療方面進行補救性工作外，當局在規劃社會福利發展時，亦應着意分配資源予預防和發展性的服務，提升市民面對逆境時的抗逆力。

資訊及通訊科技發展

2.25 全球化及科技發展為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。近年，資訊及通訊科技高速發展，互聯網等數碼通訊媒體已成為我們日常生活的一部分。在過去的十多年來，互聯網等數碼通訊媒體的廣泛應用對我們的生活帶來了革命性的影響，大大消除地域和時間的界限，拉近身處各地的人，同時為人與人之間的溝通和交往，以及我們獲取資訊的方式帶來了重大的改變。根據電訊管理局的資料⁽³⁴⁾，截至二零一零年九月，估計香港已登記的寬頻互聯網用戶戶口數目約有211萬個，與二零零三年的123萬個相比，在六年間增加近71%。其中年青人是受互聯網影響較深的一群，互聯網已成為許多香港年青人生活不可或缺的一部分，是他們交友、分享心事、學習、購物及消閒的平台。

2.26 資訊及通訊科技的高速發展不但為我們帶來了極大的方便，更為社會服務帶來契機。福利提供者在分析服務數

合規定條件而未滿14周歲的子女，可申請單程證來港定居；但申請人若在等候內地機關審批過程中滿14周歲，便不獲批准。「超齡子女」是指這類在等候審批過程中，因超過14周歲而失去獲審批資格的子女。

⁽³³⁾ 此為當局最近期的全港性精神健康調查。

⁽³⁴⁾ 資料來源：電訊管理局《香港持牌互聯網服務供應商的客戶統計數字》。

據、收集及發放服務資料、以至接觸服務使用者方面都更為便利，同時亦能大大增加服務的成效。不過，資訊及通訊科技的普及應用亦同時帶來了一些社會問題。有意見認為通訊科技的高速發展減少了人與人之間的直接聯繫，實際上令人與人之間的關係更加疏離。一些與上網有關的偏差行為及問題亦相繼出現，包括過份沉迷上網而成爲隱蔽人士、溝通和社交技巧倒退、網上援交、欺凌和自殺群組等。此外，資訊科技在一般市民生活的不同層面漸趨普及；但部分人因爲教育水平或經濟條件等原因，未能如其他大部分人士一樣，有機會接觸各種資訊及通訊科技產品，造成「數碼鴻溝」的問題。科技發展有可能未能爲這些人帶來生活上的方便，反而成爲阻礙他們融入主流社會的鴻溝，影響他們的長遠發展。

2.27 總括而言，資訊及通訊科技發展一日千里，政府、教育界以及社福界都難以準確預測互聯網等資訊科技爲社會帶來的影響及問題；傳統的福利服務模式亦難以接觸沉迷網上虛擬世界的青少年。因此資訊及通訊科技的迅速發展勢必對社會福利規劃帶來新挑戰，福利服務模式必須與時並進，政府亦必須以靈活及具前瞻性的機制進行社會福利規劃。

環境剖析小結

2.28 從以上的環境剖析可見，社會對福利服務的需求深受人口、經濟、社會結構以及資訊及通訊科技發展等狀況影響，而當前值得關注的包括長者、殘疾人士、少數族裔、青少年及家庭（包括跨境及低收入家庭）等各方面所需支援的增加及轉變。另外，近年國內人士來港增多亦引起社會各界關注。因此社會福利規劃的原則、策略方針與機制等，亦應與時並進，配合社會的最新發展的需要。

2.29 和許多已發展國家／地區一樣，香港在人口、經濟及家庭結構等方面都出現了重大的轉變。人口老化、低技術職位流失以及家庭功能減弱等現象，將導致社會對福利服務的「量」構成巨大壓力；而日趨複雜的社會問題，亦會令社會對福利服務的「質」有更高的要求。隨着資訊科技的高速發展，預期社會狀況的轉變會比從前來得更快及更難掌握。在這樣的背景下，政府在進行社會福利規劃時，必須考慮福利服務的可持續性，以確保能持續滿足社會對「量」的需求。同時，規劃社會福利的機制必須具備靈活性及前瞻性；並應讓持份者在過程中互動參與，以確保福利服務在「質」的方面，能回應不斷轉變的社會狀況及需要。

第三章 香港社會福利的現況與發展趨勢

3.1 我們在第二章對香港在人口、經濟、社會結構等多方面的環境狀況進行剖析；在這一章，我們會集中討論香港社會福利的現況與發展趨勢，包括各相關持份者在香港社會福利機制所擔當的角色，以及香港社會福利服務發展所面對的挑戰。我們會在第四章及第五章，就如何回應這些挑戰及困難作出具體建議。

香港社會福利的現況

3.2 當局對社會福利發展的承擔無容置疑。隨着社會問題日益複雜，以及市民對社會福利的重視及需求與日俱增，當局在福利項目方面的開支亦有顯著增長。在一九九一至九二財政年度至二零一一至一二財政年度的二十年間，有關的開支由 66 億元，大幅增加至 422 億元。即使與十年前（即二零零一至零二財政年度）的 286 億元相比，福利開支亦有高達約 47.5% 的增長。此外，獎券基金在同期二十年間撥款資助非政府機構應付因提供福利服務而需要的非經常開支，以及補助非政府機構有期限的試驗計劃的開支，亦由一九九一至九二財政年度的約 1 億 5,000 萬元大幅增加至二零一一至一二財政年度預算中的 10 億 8,000 萬元。獎券基金於二零一一至一二財政年度的預算支出與二零零一至零二財政年度約 9 億元的支出相比，亦有高達約 20% 的增長。事實上，在政府眾多的經常開支中，社會福利開支一向是其中一項最大的項目。在二零一一至一二財政年度，當局在社會福利方面的經常政府開支預算達 422 億元，佔經常政府開支總額的 17.4%，在各項政策範疇中位列第二，僅次於教育方面的開支。

3.3 香港的社會福利政策分別由勞福局及社署負責制訂及執行。政府所提供的社會福利服務大致可分為直接經濟援助以及福利支援服務兩大類。在直接經濟援助方面，社署透過各項社會保障計劃，幫助受惠人士應付基本和獨特需要。社會保障計劃的開支為眾多福利支出項目之首，在二零一一至一二財政年度，有關的開支預算達 294.5 億元，佔經常政府開支總額預算 12.2%，而以社會福利整體經常政府開支計算更高達約七成。

3.4 現時社署所提供的社會保障計劃，包括「綜合社會保障援助（綜援）計劃」、「公共福利金計劃」、「交通意外傷亡援助計劃」、「暴力及執法傷亡賠償計劃」，以及「緊急救濟」。以開支計，綜援計劃為最主要的社會保障計劃，緊隨其後的是由高齡津貼及傷殘津貼組成的「公共福利金計劃」。在二零一一至一二

財政年度，綜援及公共福利金的經常開支約為 294 億元，較二零零一至零二財政年度的 196.5 億元增加 49.6%。綜援及公共福利金開支同期在經常政府開支總額中所佔的比率，亦由 10.0% 增至 12.1%。所有社會保障計劃都無須供款，開支由公帑支付。值得注意的是，現時部分綜援受助人停留在綜援網的時間亦愈來愈長，成為綜援持續支出增加的其中一個原因。

3.5 福利支援服務方面，社署所提供的服務涵蓋各福利政策範疇，包括 -

- (a) **安老服務** — 當局的安老服務以「老有所屬」、「老有所養」及「老有所為」為主導原則，透過各項社區照顧及支援服務，鼓勵及協助長者在熟悉的社區內居家安老，並為有護理需要的長者提供院舍照顧作為後援。當局為長者及其照顧者提供的社區照顧及支援服務包括以中心為本，即是在各長者地區中心、長者鄰舍中心、長者活動中心、長者日間護理中心內提供的服務，以及到戶服務，例如改善家居及社區照顧服務及綜合家居照顧服務等；院舍服務則主要為體弱、需要長期護理但未能在社區安老的長者而設，包括護理安老院及護養院等。
- (b) **家庭服務** — 家庭服務的目的是透過一系列具預防、支援及補救作用的服務，維繫和加強家庭凝聚力，並促進家庭和睦、協助個人和家庭預防及應付問題，及為未能自行應付需要的家庭提供協助。家庭福利服務的範圍，亦包括為家庭暴力的受害人提供庇護及其他支援，以及就有關兒童的管養及監護事宜及紛爭，為法院等有關人士提供協助。
- (c) **兒童服務** — 兒童福利服務的目的，是為有需要的兒童提供及安排適合他們的成長環境，服務內容包括為有需要的兒童提供各項日間及住宿照顧服務，以及為那些因父母未能或不願給予照顧的兒童安排領養等。
- (d) **青少年服務** — 青少年服務的目的是協助青少年發展潛能，協助他們健康成長及面對來自朋輩、社會等各方面的挑戰。服務內容包括綜合青少年服務中心服務、駐校社工服務、以及外展服務等。

- (e) **康復服務** — 康復服務的目的是協助殘疾人士盡量發展本身的體能、智能及適應社羣生活的能力，並鼓勵他們融入社會，從而享有與其他人一樣的平等權利。服務內容包括為殘疾兒童提供學前支援服務，為各類殘疾人士提供各項日間照顧、康復培訓及職業訓練服務，以及為有需要人士提供住宿服務等。
- (f) **醫務社會服務** — 醫務社會服務透過駐於醫院和診所的醫務社工，為病人及其家屬提供適時心理介入服務，協助他們處理或解決因疾病、創傷或殘疾引起的問題，並作為醫療服務及社會服務的聯繫。
- (g) **違法者服務** — 違法者服務的目的，是執行有關法例所定的法定職責，及以社會工作手法為違法者提供社區為本的服務及住院服務，協助他們重新融入社會，改過自新，成為奉公守法的市民。服務內容包括執行《罪犯感化條例》（香港法例第 298 章）及《社會服務令條例》（香港法例第 378 章）的法定職責，及透過更生人士社會服務中心、更生人士宿舍、感化／住宿院舍等提供感化及康復服務。
- (h) **臨床心理服務** — 臨床心理服務的目的，是透過心理治療及心理評估等服務，協助情緒、思想或行為上受困擾的人士渡過難關，包括因遇到突發災難或事變而飽受困擾的人士。

3.6 部分福利服務由政府直接營運，包括法定的福利工作（例如處理法院根據《保護兒童及少年條例》（香港法例第 213 章）或《精神健康條例》（香港法例第 136 章）就未成年人及精神上無行為能力人士發出的保護令或監護令等工作）、審批由公帑支付的援助申請、以及營運部分服務中心等。政府亦津助非政府機構提供福利服務。當局自二零零一年一月起推行「整筆撥款津助制度」，不再嚴格控制參加「整筆撥款津助制度」的非政府機構的人手編制、薪酬架構或個別開支項目投入的資源；改為以一整筆過方式向非政府機構發放經常撥款，從而給予非政府機構更大的自主權，讓它們可更靈活地調配資源和整合服務，適時應對社會不斷轉變的服務需要。截至二零一零年四月一日，在 171 間受社署津助的非政府機構之中，有 164 間已加入了「整筆撥款津助制度」，它們所得到的撥款相等於社署對非政府機構整體津助額的 99%。勞福局局長在二零零八年一月委任一個整筆撥款獨立檢討委員會（檢討委員會），評估「整筆撥款津助制度」的整

體效益及找出可改善的範疇。檢討委員會於二零零八年十二月完成檢討工作，並就檢討結果及建議向政府提交報告。檢討委員會認為推行「整筆撥款津助制度」所依據的原則正確。檢討委員會確認該津助制度值得保留，並提出了 36 項改善建議。當局原則上接納各項建議，並正聯同持份者落實推行有關建議。

香港社會福利政策及服務的發展趨勢

3.7 隨着政府在社會福利方面投放的資源大幅增加，加上各相關持份者的積極參與及努力，香港的社會福利在過去多年發展迅速。社諮會注意到當局近年在制訂及推行公共社會福利政策及服務時正按着以下趨勢及方向發展 –

- (a) **鞏固社會核心價值** – 當局在制訂社會福利政策及發展福利服務時，以鞏固香港社會的各項核心價值觀念為重心，包括自力更生、家庭團結和諧、鄰里守望相助、社會共融和企業社會責任等。為維護這些社會價值，多項福利服務皆旨在鞏固家庭支援成員的作用，各項幼兒服務政策亦着重於支援而非取代父母照顧子女的責任，而在綜援計劃下引入「自力更生支援計劃」則為幫助受助人自力更生。
- (b) **強調建立社福界、商界和政府等多方協作，並重視發展社會資本**⁽³⁵⁾ – 政府是社會福利政策的主導者及最主要的資源提供者，與此同時，當局亦推動社福界、商界和政府的多方協作，及鼓勵服務使用者積極參與，以增加可用於福利服務的資源的同時，亦可產生更大的協同效應，為有需要的人士提供更佳的福利支援。當中的例子包括當局在二零零五年成立的「攜手扶弱基金」⁽³⁶⁾、二零零八年成立的「兒童發展基金」⁽³⁷⁾及二零一零年宣布成立的「關愛基金」⁽³⁸⁾等。

⁽³⁵⁾ 根據世界銀行的定義，社會資本是指一些制度、關係和標準；社會的互動能力及質素就是憑這些關係和體制而形成的。社會資本包括社會規範（個人態度及社會價值觀）、網絡和制度。

⁽³⁶⁾ 於二零零五年設立的「攜手扶弱基金」，旨在推動社福界、商界和政府的三方合作，建立伙伴關係。

⁽³⁷⁾ 於二零零八年設立的「兒童發展基金」，旨在試行新的「資產為本」模式，結合政府、家庭、社會及商界的資源，促進弱勢家庭兒童的長遠個人發展。

⁽³⁸⁾ 為了鼓勵商界參與扶貧工作，當局成立「關愛基金」，目標是由政府

此外，當局近年亦積極推動建立社會資本的概念，支持社區團體、商界等機構之間的合作，鼓勵市民彼此關心，推動社區參與及跨界別的合作，充分利用社區內的資源建立社區支援網絡。在這方面，前衛生福利及食物局在二零零二年以種子基金的形式成立了「社區投資共享基金」⁽³⁹⁾，資助非政府機構及社區團體營運有助推動社會資本的計劃。

- (c) **加強服務規劃及政策的彈性** — 社會環境及問題千變萬化，當局一直留意及着重社會福利服務及津助制度的彈性。政府在一九九九年停止採用「五年計劃機制」，而改用更靈活的方式進行社會福利規劃（有關規劃機制的詳情見本報告第五章）。此外，社署自二零零一年起，在與非政府機構達成共識後，推行「整筆撥款津助制度」，以加強資源調配的靈活性及彈性，提高非政府機構的營運效率。
- (d) **發展多元化服務，並加強服務的針對性** — 近年福利服務的發展，注重針對不同組群／人士的獨特需要，提供內容及形式不同的服務，甚至提供「度身」而設的服務。以安老服務為例，當局一方面為有能力並希望於社區安老的長者提供社區照顧服務；另一方面亦為有需要的長者提供不同類型的院舍服務。當局又於二零一一年推出「體弱長者家居照顧服務試驗計劃」，為居於家中並正在輪候護養院宿位，但沒有接受任何資助社區照顧服務的長者提供「度身訂造」到戶服務，盡量切合他們的個人需要。在日間兒童照顧服務方面，當局同時提供中心及家居照顧形式的服務供家長選擇；就不同年齡羣組的兒童（6歲以下或6至12歲），當局亦提供服務內容與重點不同的照顧服務，以切合他們不同的需要。
- (e) **創新服務，並加強服務的「主動性」** — 鑒於社會問題日益複雜，當局開始引入多項創新的服務形式，針對性處理新浮現的社會問題。由於不願意或不懂主動求助的有需要人士往往是最高危的一

帶頭向基金注資 50 億元，以及向商界籌募捐款，為基層市民提供現時福利安全網不能提供的多方面支援。

⁽³⁹⁾ 於二零零二年設立的「社區投資共享基金」，旨在鼓勵市民彼此關心和幫助，推動社區參與及跨界別合作，從而建立社會資本。

群，因此當局着重服務的「主動性」，主動識別及接觸有需要的人士，在問題惡化前給予援助，當中包括將於二零一一年下半年推行的「網上青年外展試驗計劃」。該計劃以互聯網作平台，接觸有需要的青年，特別是邊緣及隱蔽青年，以提供適時支援。

- (f) **整合服務** — 社署近年採用綜合服務模式重新整合部分的福利服務，以加強服務成效，並令服務使用者能以一站式的形式取得所需的服務，例如社署在二零零四至零五財政年度將全港的家庭服務中心、單親人士中心及新來港人士中心等服務中心整合成爲分布全港的 61 間綜合家庭服務中心，以一站式及無標籤效應的形式爲有需要的人士提供家庭福利服務。社署在二零零八年委託香港大學就綜合家庭服務模式的實施情況進行檢討，其成效獲得確認，並建議當局繼續以綜合模式提供家庭服務。
- (g) **加強福利服務的問責性及表現監察** — 隨着市民對福利服務的要求日漸提高，當局近年鼓勵及支援非政府機構改善機構管治，並同時引入及優化與非政府機構共同制訂的《服務表現監察制度》，以增加福利服務的問責性，從而改善服務質素。

相關持份者在香港社會福利機制內擔當的角色

政府

3.8 政府在眾多福利相關的持份者之中，承擔最重大的責任，其角色爲最主要的資源提供者、政策制訂者及政策執行者。社諮會相信政府的主要角色在可見的將來都不會有重大改變。

3.9 政府是香港社會福利的最主要資源提供者。當局通過社會保障計劃爲有需要人士所提供的直接金錢援助，以及在提供福利支援服務所需的資源，都由公帑支付。政府亦向非政府機構提供津助以及租金、免稅及免差餉等優惠，以支援他們提供福利服務；同時亦透過福利範疇下的多個基金，包括「獎券基金」及「攜手扶弱基金」等，資助申請機構推行各項福利計劃及改善或添置設施的開支。

3.10 在政策制訂方面，政府一方面負責制訂社會福利機

制的整體發展方向，包括每年的福利規劃及資源分配；同時亦為各個別服務範疇訂立服務方針，例如在長者服務方面，訂下「老有所屬」、「老有所養」及「老有所為」的主導原則，並以「居家安老為本，院舍照顧為後援」作為政策方針。至於在政策執行方面，勞福局、社署及其他相關的政府部門會直接提供部分的福利服務，亦會透過津助非政府機構提供福利服務。社署並會根據與受津助機構共同制訂的《服務表現監察制度》，監察它們的服務水平，以確保福利服務的質素。此外，當局亦負責推行相關的公眾教育及宣傳活動，以預防社會問題。

諮詢委員會

3.11 政府設立了多個與福利事務有關的諮詢委員會，這些諮詢委員會的成員來自不同界別，除社福界外，亦包括服務使用者／自助組織、專業團體、商界、學者及地區團體等。一如其他政策範疇下的諮詢委員會，這些諮詢委員會所肩負的責任主要包括 –

- (a) 為當局的政策提供意見。由於這些諮詢委員會的成員來自不同界別，他們的意見能全面及持平，不會側重於個別界別的立場。透過這些諮詢委員會，當局能吸納不同界別及專業範疇的意見，令其政策考慮更為全面；
- (b) 協助政府進行相關政策事宜的諮詢及研究工作，例如是次社諮會進行的《香港社會福利的長遠規劃》研究，以及安老事務委員正進行的有關長者社區照顧服務的研究等；
- (c) 籌辦促進相關政策推行的活動，包括安老事務委員會推出的「長者學苑計劃」及婦女事務委員會推出的「自在人生自學計劃」等；以及
- (d) 協助當局審批非政府機構向各基金提出的資助申請，例如獎券基金諮詢委員會就審批向該基金提出的資助申請向社署署長提供意見等。

非政府機構

3.12 非政府機構是政府以外的另一個最主要的福利事務參與者，肩負福利服務營運者的重要角色，是政府在推行福利事務的緊密伙伴。部分非政府機構獲政府的津助營運福利服務；

其餘則透過其他財政來源支持其運作及服務。

3.13 目前社署津助的機構合共有 171 間，他們共營運 2 584 個服務協議單位，服務的項目遍及前文第 3.5 段的各個社會福利政策範疇，是當局福利政策的前線推行者。在二零一一至一二財政年度，政府在福利範疇方面為非政府機構提供的津助開支預算達 90.8 億元。除了提供直接的津助外，社署亦會為非政府機構提供現金補助及其他形式的資助（例如租金／差餉／地租津貼），以及其他形式的協助，以支援他們提供服務。社署並會透過《服務表現監察制度》監察受津助機構的服務表現。

3.14 至於非受社署津助的機構，雖然當局未能全面掌握其實際數目，但他們為有需要者而提供社會福利服務的角色亦非常重要，部分更有效提供現時傳統社會福利機制未有覆蓋的服務（包括跨境福利服務等）。除了福利機構外，它們當中亦包括一些規模較小的地區組織或居民互助會，對個別社群的獨特需要有更深入的瞭解，能提供更具針對性的服務。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社會福利發展，貢獻良多。他們的經驗及成功，對我們研究香港長遠社會福利機制的可持續發展議題，極具啟發性。

3.15 非政府機構經常在前線接觸服務使用者，因而最瞭解服務使用者的需要。因此，除營運服務外，非政府機構亦肩負收集並向政府反映服務使用者意見的重要責任。事實上，社署一直與非政府機構保持緊密的聯繫，以收集服務使用者對當局提供的福利服務的意見。隨着市民對自身公民權利的意識日益提高，服務使用者對社會福利服務的要求與期望亦相應增加，非政府機構在收集及反映服務使用者意見的角色對於整個社會福利機制的發展而言變得更為重要。

商界／專業界別

3.16 以往商界／專業界別在香港的社會福利機制主要承擔着輔助資源提供者的角色。近年商界／專業界別的角色已有所轉變，變得更多樣化，例如向社福界提供寶貴的經驗及知識、擔任福利服務／計劃的師友／導師及向公司員工推廣義務工作等。資源方面，商業機構在社會福利方面所作的慈善捐款一直持續增長。由二零零八至零九財政年度起，可扣除慈善捐款佔利得稅、薪俸稅和個人入息課稅應評稅利潤／入息的比例上限，已由 25% 提高至 35%。根據稅務局提供的資料，商業團體向該局申報用以扣減利得稅的認可慈善捐款數字由一九九八至九九財政年度的 6.3 億元，大幅增加至二零零八至零九財政年度的 30.3 億

元，十年間的增幅達至五倍；而個人向稅務局申報用以扣減薪俸稅和個人入息課稅的認可慈善捐款數字於二零零八至零九財政年度則為 50.1 億元，較一九九八至九九財政年度的 16.6 億元大幅增加超過三倍。商業團體／個人的捐款除了大大增加了香港社會福利機制的可用資源外，亦因其捐款不受政府社會福利政策的限制而能有效補充公共福利機制，可用於開展非主流服務以及其他公共福利機制未能涵蓋的服務。

3.17 除了慈善捐款外，商界／專業界別亦積極參與及推廣義務工作者（義工）服務。不少商業機構均組織公司義工隊，貢獻所長，為有需要的人士提供服務，它們參與義務工作的形式很多，包括就機構管治事宜向福利機構提供意見、提供免費法律意見及核數服務、免費為福利受助人提供各類服務（例如家居裝修、理髮、補習、擔任師友等）。商業機構參與社會福利工作，可以為福利服務引入新思維，達致知識傳授及轉移，同時亦能促進機構的員工關係，加強員工的歸屬感，並提升本身的企業社會責任和形象。對政府、社福界、服務使用者以至商界／專業界別本身都有莫大的益處。

3.18 政府近年一直積極鼓勵商界／專業界別參與社會福利工作，並推動社福界、商界和政府三方合作，相關的措施包括在二零零五年以2億元成立「攜手扶弱基金」，基金於二零一零年五月獲政府額外注資2億元。申請該基金撥款的非政府機構須獲商業機構的捐助，若有關福利項目通過審批，當局便會按商業機構的捐助額提供等額資助。在二零零八年成立的「兒童發展基金」，營辦地區計劃的非政府機構除了獲基金資助，亦須尋求商界／專業界別的支持，為參加計劃的兒童提供配對供款及擔任義務友師，以支援弱勢社群兒童的長遠個人發展。當局又在二零一零年宣布成立「關愛基金」，通過政府與商界合作，以協助福利安全網所未能照顧的有需要人士。

服務使用者及自助組織

3.19 隨着市民對自身公民權利的認知日益增加，服務使用者不再只扮演被動角色，他們會向提供服務的政府及非政府機構提出他們對服務的期望與訴求。這些意見對政府制訂及持續改善福利政策，以及非政府機構優化／強化其社會福利服務皆有很大的幫助。

3.20 自助組織是指由一群以促進本身福祉和權益作為共同目標的人士所組成的組織，目的是通過同路人的關懷、經驗分享和資訊交流，協助解決共同面對的問題，當中包括肢體傷

殘、視障、聽障、精神病、智障、長期病患、工傷及職業病、自閉症及學習困難等人士或其家屬組成的自助組織。這些組織會透過舉辦不同的活動及經驗分享，為其成員及其他遇到相同問題的人士提供支援網絡、促進他們的社交技巧、自信心、抗逆力及自助助人精神。此外，由於福利服務提供者不一定曾經親身經歷自助組織成員所面對的處境，因此未必能完全瞭解他們的獨特需要，自助組織的意見對政府及非政府機構在改善為特定組群提供的福利服務方面因而甚具參考價值。

3.21 基於上述原因，政府一直鼓勵自助組織的發展，例如社署透過「殘疾人士／病人自助組織資助計劃」資助自助組織的運作及發展，從而鼓勵殘疾人士及其照顧者發揮自助及互助精神，促進殘疾人士地區支援網絡的發展；非政府機構亦有為自助組織提供諮詢及顧問服務。

義工

3.22 義工亦是香港社會福利機制的主要持份者。發展義務工作除了能為社會福利服務提供具奉獻精神的人力資源外，亦有助推廣關愛及互助精神，促進社會互助支援網絡及社會資本的建立，並同時有助參與義務工作的人士肯定個人的自我價值，加強對社會的歸屬感。事實上，義工是政府部分福利服務的重要參與者，例如在「長者支援服務隊」的義工，就負責探訪和以電話聯絡／慰問社區內的長者，協助護送他們外出，又為他們進行家居維修及清潔等。

3.23 當局一直致力推動義務工作，社署自一九九八年起推動全港「義工運動」，以鼓勵不同界別的團體及人士，積極參與義務工作。社署並成立了由多個界別人士組成的「推廣義工服務督導委員會」，為推廣義務工作制訂整體的策略和方向。在各方的努力下，香港的義務工作有長足的發展。向社署「義工運動」登記的參與機構及義工，由十年前（二零零零年年底）的分別 353 間及接近 24 萬名，大幅增加至二零一零年年底的分別超過 2 110 間及 93 萬名。

3.24 青年人是香港未來的棟樑；長者人生閱歷及經驗豐富，是社會的寶貴資產。事實上，青年人及長者除了是社會福利政策及服務的主要對象之外；亦可以積極發揮所長，投入義務工作，達致助人自助。當局和安老事務委員會合力推行的「長者學苑」計劃，便是跨界別合作和跨代共融模式運作的例子。透過這個平台，長者可以學習新科技和新知識，與時並進；而年青學生亦可擔任義工導師，分享長者豐富的人生經驗，更重要的是可以

促進彼此了解，達致長幼共融。

其他持份者

3.25 除上文所提及的人士及機構外，香港福利機制的持份者，尚包括社會上各慈善信託基金（包括「香港賽馬會慈善信託基金」及其他私人慈善基金）、從事社會服務研究的學者，以及其他關注福利政策的人士及其所組成的組織，包括立法會議員、區議會議員及其他社區人士等。各慈善信託基金除了會撥款支持各項慈善及社區項目外，亦會於緊急情況下提供即時經濟援助，回應社會需要。從事社會服務研究的學者為社會福利政策及服務提供有用的研究資料及建議，讓當局在制訂福利政策及進行規劃工作時參考；至於其他關注福利政策及服務的人士，則向當局反映社會各階層及持份者的意見，並出謀獻策，提供有用的建議。他們在香港的社會福利機制所擔當的角色十分重要，對香港的長遠社會福利規劃貢獻良多。今後，當局應該繼續透過不同的渠道鼓勵他們積極參與有關社會福利的工作，並細心聆聽及考慮他們的意見。

香港福利發展所面對的挑戰

3.26 在綜合上一章所述有關香港的社會環境狀況，以及本章前文有關香港社會福利機制現況的論述後，社諮會認為香港的福利發展將面對下列幾項主要的挑戰，當局在進行福利規劃時，須予以考慮 –

- (a) **社會及經濟環境迅速轉變** – 香港社會環境及經濟狀況瞬息萬變，隨着互聯網等通訊科技的高速發展，傳統的社會觀念較易受外來的風氣影響。社會上部分歪曲的觀念亦較易傳播開去，新的社會問題浮現的速度隨之加快，並更難以掌握。而人口老化、結構性失業、家庭結構轉變等問題引致的福利服務需求，當局亦有需要正視及研究相應措施，以應付因社會及經濟急促轉變而帶來對民生的影響。

社會及經濟環境不斷迅速變化的同時，資訊及通訊科技的高速發展亦為社會服務帶來契機。福利提供者在分析服務數據、收集及發放服務資料、以致接觸服務使用者方面都更為便利，同時亦大大增加服務的成效。因此，當局除了要適時發展出創新的福利服務，以應付社會轉變及需求外；亦應適當結合

各種資訊及通訊科技，致力完善福利數據資料庫，提高社會服務的成效。當局的福利規劃機制亦必須具相當的彈性，以便靈活地提供或調整福利服務。

- (b) **社會問題日益複雜** — 香港的各種傳統觀念正面臨不少衝擊，加上家庭的功能日漸減弱，一些新的社會問題隨之而來，例如網上隱蔽人士及自殺群組等。隨着社會問題日趨複雜，現有的服務未必能完全回應個別群組人士的需要，同時自助組織及服務使用者組織發展日漸成熟，令服務使用者對自身的福利需要有更具體的認知及更高的要求。在這樣的背景下，我們可預見當局在未來需要持續增加福利服務的多元性及針對性，同時不同範疇的政策亦應互相配合及銜接，務求達到既全面又專業，以更準確地回應不同服務使用群組的獨特需要，並確保福利服務及資源運用的成本效益，包括當中涉及人手和土地安排等資源配套。
- (c) **市民對福利服務需求的增加** — 隨着社會上公民權利意識的提升，加上服務使用者及自助組織的發展日趨成熟，市民普遍對福利服務質素及要求亦不斷增加。非政府機構除營運福利服務外，在收集及反映服務使用者意見方面的功能亦日漸加強。事實上，服務使用者的意見對改善及優化服務甚為重要。政府的社會福利規劃機制必須能充分吸納及考慮服務使用者及持份者的意見，以便制訂檢討福利服務及其他資源配套（包括人手和土地）時，能有效回應他們的訴求，提供切合他們需要的服務。
- (d) **福利需求不斷增長而資源卻非無限** — 現時各項社會保障及福利服務均主要由公帑支付，當局在社會福利方面的經常開支不斷上升，在二零零一至零二年財政年度至二零一一至一二財政年度的十年間，開支增長高達約 47.5% 至 422 億元。正如第二章環境剖析所指出，社會對福利的需求將會持續增加，但公共資源着實有限。香港一直採用低稅率的簡單稅制，以維持競爭力。在確保有需要人士能獲得適當的援助，並持續改善福利服務的大前提下，當局必須小心考慮如何確保整個社會福利機制的可持續性。

香港社會福利現況與發展趨勢小結

3.27 在這一章，我們檢視了香港社會福利現況，及政府政策和服務的發展趨勢，然後分析各相關持份者所扮演的角色，並就社會福利發展可能遇到主要的挑戰作出了討論。

3.28 正如我們在前文所說，政府是香港社會福利的主要資源提供者及政策主導者。因此當局有責任仔細考慮如何回應本章所述香港社會福利發展可能遇到的挑戰，以帶領其他持份者以至整個香港社會持續發展及改善社會福利服務。我們會在第四章及第五章，就如何回應這些挑戰作出具體的建議。

第四章 未來福利發展的指導原則和策略方針

4.1 第二章的環境剖析讓我們瞭解到，社會對福利服務的需求深受各方面發展和轉變的影響。因應第三章所描述香港近年社會福利的發展趨勢及可能遇到的挑戰，我們認為社會福利規劃亦需要與時並進，靈活配合社會的最新發展。二十一世紀社會福利規劃的目標，應是尋求建立一個有效的機制，而這個機制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和改善香港的社會福利服務。

4.2 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，而非只限於弱勢社群和／或貧困人士。然而，當局亦注意到所提供的福利服務，不應令受惠人產生倚賴，減少他們的動力和令他們失去工作意慾。

4.3 社諮會認為確立一系列的指導原則可以提供有用的指標和方針，以供在宏觀層面考慮和討論與福利相關問題的策略。本章將集中闡述社會福利的使命、基本價值和社諮會就香港社會福利服務的長遠規劃建議的指導原則以及策略方針。

使命與基本價值

4.4 社諮會相信，本港應與國際社會一樣，有一個整全的社會福利觀，讓市民共同參與和構建和諧社會。當中包括強調個人的尊嚴和權利，以及促進社會公義。

個人的尊嚴和權利

4.5 社會福利及社會工作建基於尊重人的內在價值和尊嚴以及重視其福祉。透過社會福利服務的提供讓每個人在身體、心理和情緒上都得到保障和得以全面發展。在考慮長遠社會福利規劃時，也需要尊重個人的權利和提升他們的能力 –

- (a) 尊重自決的權利 – 在不威脅其他人的權利和合理的利益的前提下，尊重及促進每個人作出選擇和決定的權利，而不論他們的價值和生活取向；
- (b) 提倡參與的權利 – 鼓勵服務使用者的參與，使他

們在影響自己生活的各方面決定和行動中有所增權；

- (c) 整全地看待每一個人 – 關注個人在家庭、社區、社會以及自然環境中的整體性，並應正視個人生活的每一方面；以及
- (d) 辨識及增強能力 – 留意每個個人、群體及社區的力量所在，並為之增權。

社會公義

4.6 一個滿有使命感的長遠社會福利規劃亦應顧及和推動社會公義，讓整個香港社會無論在社會層面或服務個人方面都得到所需要的照顧和發展 –

- (a) 積極面對消極的歧視 – 努力避免因特質差異而帶來的歧視，例如基於能力、年齡、文化、性別、婚姻狀況、社會經濟地位、政見、膚色、種族或其他身體上的特徵、性傾向或宗教信仰的歧視；
- (b) 認識多元 – 應認識以及尊重社會中種族和文化的多元性，並考慮到個人、家庭、團體和社區的差異；
- (c) 公平分配資源 – 須確保社會資源會被公平地根據需要而分配；
- (d) 積極完善政策和措施 – 當資源不足或當資源分配、政策及措施出現壓迫性、不公平或具傷害性時，有責任提醒政策制定者、相關人士以及公眾；以及
- (e) 團結一致 – 有責任地消滅任何因社會排拒、標籤化或壓迫而帶來的社會情況，並致力營造一個包容的社會。

4.7 當局關懷社會、投資社會的使命必須建基於社會的一些基本價值。社諮會認為下述的基本價值是制訂社會政策（特別是社會福利政策）的重要基石 –

- (a) 社會上所有人士，不分其年齡、性別、傷健、種族和宗教，均能有機會發揮潛能，以達成社會融和及發展；
- (b) 大家應致力成為社會上負責任及有貢獻的市民，以共同建立社會支援網絡；
- (c) 家庭是社會的重要組成部分，大家應為此促進個人與家庭之間的關愛、和睦和互助，共建和諧社會；以及
- (d) 社會應為有需要的人士提供安全網，最終能協助他們自力更生。

指導原則

4.8 考慮到香港力求達成的社會使命，我們渴望維護的價值，以及需要面對的社會與經濟現實，社諮會認為以下的指導原則將有助香港的社會福利規劃，並可為未來福利服務發展訂定方向性基礎 –

(a) 採納共融及以人為本的方式

4.9 香港作為一個面向世界的國際都會，吸引了不同性別、年齡、種族等人士聚居於此。為了維護這個多元化的環境，政府和市民均要致力建立共融社會，讓每個居住於香港的人在不同的生活範疇中都享有平等和尊重。無論是殘疾人士、少數族裔、新來港人士或貧困人士，當局都應依循以人為本的原則，確保社會上所有人士均能平等地獲得各項福利服務。當局應繼續加強與各持份者包括非政府組織及相關團體等的合作，協助有需要人士盡快融入本港社會生活。當局亦應繼續向基層家庭提供適切的服務，解決他們生活上的難題，以維持合理生活水平。

(b) 鼓勵服務使用者積極參與

4.10 以服務市民為本的方針是提供福利服務的基本準則。我們相信，要改善各項社會福利服務的質素及成效，市民的參與至為重要。當局應繼續鼓勵各項福利服務使用者積極參與社會福利服務的規劃及提供意見，致力推動多層面跨界別的交流和合作，這樣方能收事半功倍之效。若服務使用者能夠做到自助助人，投入義務工作協助其他使用者及受助人，將有助擴大社區網

絡及增強社會資本。社諮會希望當局能盡量透過不同途徑吸納使用者對社會福利政策及服務規劃的意見，以確保我們的福利服務能更符合社會及使用者的需求。

(c) 探討能者共同承擔費用原則的可行性

4.11 正如上文所述，我們希望見到使用者的積極參與，並相信他們的參與對福利服務的成功推行能夠起積極作用。在各方共同承擔責任的大前提下，我們認為當局應進一步探討採納能者共同承擔費用原則的可行性。在社諮會進行的諮詢過程中，有部分人表示社會福利政策的目的是為了協助有需要的人士，這些受助人很多時並非是「能者」，「共同承擔」的原則似乎違反了福利的使命和目的；亦有部分人士擔心引入有關原則會令福利「商品化」，弱勢社群會因而需要付出高昂的費用才能得到社會福利服務。不過亦有人支持能者共同承擔費用原則，認為此原則較為公平，確保有限的資源集中用在最需要的人身上，能為社會提供更好的福利服務。

4.12 社諮會認為當局應繼續為有需要但沒有經濟能力的人士提供大幅資助，甚至是免費的社會福利服務。至於有能力的使用者，則可以考慮要求他們作出若干承擔，支付部分福利服務的費用，以確保有限的公共資源得以妥善運用，發揮最大的功能，協助社會上最有需要但沒有能力的一群。故此，我們相信引入能者共同承擔費用原則並不會影響社會上最需要接受福利援助的組群。事實上，現時已有不少非資助機構及社會企業提供收費的社會福利服務，讓有能力作出部分承擔的市民可以選擇適合他們的服務。這既可體現讓有能力的使用者共同承擔責任的精神，而不單是只依賴政府的資助，亦有助提升福利服務的整體質素，並達致資源的有效運用，和增加使用者的服務選擇。當然，當局及業界對於這些收費服務亦應有適當的監督，以確保其質素。

4.13 以安老服務為例，有能力作出共同承擔的長者，可以毋須輪候資助安老院舍，選擇入住自負盈虧或私營的安老院舍，他們的選擇能讓有需要但又欠缺經濟能力的長者更快地獲得適切的照顧。業界有責任維持和提升服務質素的同時，當局亦應有適當措施監管自負盈虧或私營安老院舍的質素，鼓勵資助、自負盈虧和私營安老服務均衡發展，令長者可以在市場上有更多服務選擇。因此，社諮會認同能者共同承擔費用這原則，並相信它於日後社會福利規劃的框架下將扮演更重要的角色。

(d) 建立可持續發展的社會福利機制

4.14 從定義上來說，各項社會福利服務政策必定要具前瞻性，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，並且能夠經得起時間的考驗。面對日新月異的挑戰，特別是社會已出現的趨勢，例如人口老化，我們必須為未來做好準備，優化及改良我們的現有系統，致力發展一個在社會及財政上均可持續及可負擔的穩固社會福利機制。

(e) 加強預防和發展性服務

4.15 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。我們認為，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。防患未然是應付社會福利服務問題其中一項十分有效的處理方法，因此我們須確保資源亦會分配於預防和發展性的服務，並可考慮從教育方面入手，協助市民建立面對逆境時的抗逆力。我們深信，預防和支援發展服務在未來社會福利規劃中將繼續擔當重要角色，而這個原則亦可令政府資源的調配更為有效。

(f) 確保政策及服務具前瞻性和維持彈性

4.16 過往的社福規劃以五年計劃方式進行，除較為僵化和欠缺彈性外，亦不足以適時應付香港社會不斷轉變的需要。我們認為社會福利服務政策應具前瞻性及維持彈性，以便政府能靈活及適時回應有關訴求及危機。我們希望非政府組織及相關團體亦能作出相應的配合，彈性處理其人手及財政資源，以發展及提供範圍廣泛和多元化的福利服務，配合社會轉變。

策略方針

4.17 社諮會認為要落實上文所列出的指導原則，我們需要因應社會現況及發展制訂一系列的策略方針。我們預期建議的策略方針能適用於香港整體社會福利的長遠規劃，而不是側重個別的服務範疇。當中很多建議彼此緊密相連，故應互相協調，而不是單獨推行。社諮會建議的策略方針闡述如下 -

(a) 推廣社會投資

4.18 謀求可持續發展已成為全球各地的共識。近年各國

社會已漸漸醒覺單憑金錢和物質並不能提升生命質素，並開始開發一些以人為本的產業。這有助促進社會生態的健康發展的同時，也能協助建設社會資本。

4.19 根據世界銀行的定義，社會資本是指一些機制、關係和標準；社會的互動能力及質素就是憑這些關係和體制而形成的。社會資本包括社會規範（個人態度及社會價值觀）、網絡和制度。發展社會資本所應用的「策略」包括「認知」、「關係」和「結構」三個層面，融合了「角色轉化」和「社會互信」等心理學及社會學的概念。從橫向角度發展，在不同背景的群體之間搭橋鋪路；而從縱向角度發展，通過協作連結跨界別和不同權力階層的夥伴。社會資本不僅是社會上的各種制度及個人才能的總和，更把各種制度緊緊凝聚起來，並團結社會各界人士，為謀求共同的福祉而努力。

4.20 同樣地，福利開支不單是一項支出，亦是一項投資。我們建議以社會投資的方式，建立個人、家庭和社會的能力，以應付不斷轉變的挑戰；並藉此共同建設一個關愛共融的社會，讓每個市民達致個人目標的同時，又能為建立一個互相扶持的社會作出貢獻。配合未來的發展，我們認為當局應致力促使不同單位及界別的積極參與，履行社會責任，合力鞏固我們的社會結構。透過建立支援網絡，社會投資亦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。

4.21 社會投資乃社會福利發展及預防措施的一部分，有助提升社會凝聚力和培養對社會的歸屬感。發展社會資本已是全球趨勢，香港近年亦已推出多項措施，積極推廣社會投資的概念。當中，「社區投資共享基金」於二零零二年成立，鼓勵市民彼此關心和幫助，推動社區參與及跨界別合作，從而建立社會資本。於二零零五年設立的「攜手扶弱基金」旨在推動社福界、商界和政府的三方合作，建立伙伴關係。「攜手扶弱基金」剛於二零一零年五月獲注資 2 億元。當局的其他措施如「兒童發展基金」、「積極樂頤年」概念的推動，以及全港「義工運動」等，亦以支援弱勢社群兒童的長遠個人發展，發揚鄰里守望相助的精神，構建穩健和諧社會為目標。社諮會認為當局應繼續開拓及發展社會資源，強化市民的凝聚及自助能力，拓展鄰里支援網絡，以加強我們的人力資源和社會資本，使香港的社會福利規劃政策更具持續性及發展潛能。

(b) 鼓勵多方伙伴關係及協作

4.22 要有效解決社會複雜的問題，促進社會的福祉，不是單憑任何一個界別的力量便能做到。因此當局一直致力促進政府、非政府機構與商界的三方伙伴關係。我們必須共同承擔，一起尋求解決方法。事實證明，多方伙伴合作關係對於落實有助解決本地問題的創新模式，成效顯著。

4.23 隨着香港的社會福利機制迅速發展，社會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慈善捐款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，例如企業可藉此提升本身的團隊精神和形象。我們建議當局應繼續推廣企業社會責任，以及鼓勵商界推動員工參與義工服務，共同建立一個穩健和可持續的社會福利機制。此外，當局亦應進行一些配對計劃，以確保義工的知識和技能可以配合非政府機構的需要。

4.24 除了以上所述普遍所知的界別外，服務使用者、義工、自助組織，以及教育、醫護專業人員／團體等其他持份者，在參與策劃及提供福利服務方面亦擔當重要的角色。他們的意見和參與有助香港社會福利機制的長遠發展。義工對非政府機構尤其重要，他們能協助推行各項活動及計劃，通過知識和經驗交流，有助提升非政府機構的管理和發展。

4.25 當局已透過「社區投資共享基金」及「攜手扶弱基金」等鼓勵和推動多方伙伴關係和協作。而在二零一零年施政報告中宣布成立「關愛基金」，亦會透過民間和商界積極參與扶貧，體現三方協作共同承擔的理念。當局應繼續積極推廣跨界別和跨專業的協作，以及充分協調政府部門、地區組織／團體和持份者之間的合作，以期建立一個關愛共融的社會。

(c) 發展及推廣社會企業

4.26 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等。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，使具社會願景的企業家能以另一種方式營商。

4.27 近來不少國家或地區均積極推動社會企業的發展。香港方面，民政事務總署自二零零六年六月起推行「伙伴倡

自強」社區協作計劃，資助社會企業的成立及初期的營運，並為弱勢社群創造就業機會。民政事務總署續於二零零八年推出「社會企業伙伴計劃」，通過配對平台和社會企業友師計劃，促進伙伴合作；計劃反應良好，獲得不少企業家和專業人士的支持。

4.28 近年來，社會企業已在香港建立起一個龐大的網絡。現時香港約有 300 多家社會企業，雖然部分規模並不太大，但是涵蓋的行業十分多樣化，例如飲食、家居服務、環保回收等。他們的資金來源及融資組合也較前靈活，私人股本投資或外國社會企業在香港投資的情況亦愈趨普遍。

4.29 社會企業在提供福利服務方面所擔當的角色愈來愈重要。很多社會企業會聘請殘疾人士、邊緣青少年及長者等為僱員，讓參與的弱勢社群在工作中發揮所長；除了能幫助他們提升工作技能及就業能力外，亦有效地協助他們建立社會網絡，融入社會。為凝聚社會各方力量，扶掖社會企業發展，我們欣悉當局會於未來開展「社企之友」運動，獎勵私人企業為社會企業提供各種援助，如資助、顧問服務及伙伴合作等。當局亦會推出社會企業訓練課程，培育年輕社會企業家。

4.30 我們相信，透過各項促進及支援社會企業發展的措施，以及於二零一零年初成立隸屬民政事務局的社會企業諮詢委員會，社會企業在未來將能持續發展，並積極參與香港福利服務的提供及作出貢獻。

(d) 提升能力和建立網絡

4.31 提升非政府機構的能力，協助它們開辦更多自負盈虧服務和達成社會使命，對社會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、效率以及生產力，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，當局應推動培訓，提升非政府機構在籌募經費和開拓資源方面的能力；而非政府機構亦有責任做好資源管理工作，監督及確保服務資源得以妥善運用，並致力增加透明度以向公眾作出交代。

4.32 我們珍惜人力資源和專業才能。社福界的龐大人力資源，包括社會工作者、社會保障人員、醫護人員等，組成提供社會福利服務的前線員工。在職培訓對他們而言是不可或缺的；除了有助提升他們的技能和知識外，亦能讓他們在執行本身的職務時更具成效。社署轄下的「社會工作訓練基金」會資助社會工作者參與專業培訓課程，鼓勵他們持續進修，提升能力為市民大

眾提供到位的服務。我們認為，提升前線員工的能力等如提升福利服務的質素，應予以支持。

4.33 除了於個人層面提升能力之外，社會亦越來越重視於企業層面的能力提升。非政府機構的良好企業管治對改善福利服務的整體質素尤為重要。為此，當局已撥款 10 億元設立「社會福利發展基金」，向受津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。當局除鼓勵非政府機構善用「社會福利發展基金」外，還應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，我們認為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，以增加營運效率和工作成效。

4.34 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，社福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；讓各機構發揮所長，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

4.35 社會及時代不斷轉變，市民的生活模式亦然，傳統的社會福利服務模式未必能完全應付社會的需要。我們必須積極研究以創新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。以科技發展為例，隨着互聯網和流動電話的普及，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，除了以傳統的服務模式（如中心為本及熱線服務）協助有需要人士外，我們認為現今社會亦需要發展以聊天室、網誌、電郵，甚至是社交網站等較新方式來提供服務，俾能更適時和有效回應社會的福利服務需要。

4.36 我們樂見當局已循着這個方向進發，透過提供資助鼓勵非政府機構發展及推行創新及多元化的福利服務，令有需要人士享受資訊及通訊科技帶來的好處，提升他們的生活質素。其中於二零一零年推出的長者專門網站，以一站式服務協助長者於網上取得豐富的資訊和服務，擴闊他們的生活圈子。此外，針對年青人的上網習慣，社署於二零一一年推行由「獎券基金」資助的「網上青年外展試驗計劃」，利用電子郵件、短訊、社交網站、網上聊天室及網上遊戲等接觸邊緣及隱蔽青年，向他們提供網上諮詢和輔導服務；並會委託研究機構進行獨立的評估研究，以跟進這嶄新的服務模式和介入手法的成效。

4.37 我們建議當局除了繼續研究以創新的方式為社會各界別提供適切的福利服務外，亦要適時檢討各項試驗計劃的成效，並按需要持續作出改善，確保有關措施能緊貼最新社會趨勢及服務對象的需要。

(f) 採納家庭及地區為本的模式

4.38 家庭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。於二零零七年成立的「家庭議會」旨在透過不同平台，讓關愛家庭的文化廣泛地在社區傳播，鼓勵社會大眾共建互助互勉、互相欣賞及共同分擔責任的和諧家庭。我們欣悉「家庭議會」將推出家庭教育系列，繼續透過「開心家庭運動」及「開心家庭網絡」，積極動員社會各界，共同宣揚家庭核心價值以及創造有利家庭的環境。「家庭議會」亦已推出「家庭友善僱主獎勵計劃」，表揚推行家庭友善措施的企業，提高商界推動家庭核心價值的意識。我們認同當局在制訂社會福利政策時，應更着眼於家庭層面，以期透過適當的政策去維繫和鞏固家庭在社會上的角色。

4.39 在社區層面上，鑒於不同地區的居民有不同的需要，我們認為當局應致力推行以地區為本的措施，促進地區網絡發展，扶助弱勢社群，以確保社會福利規劃能顧及各地區的需要。我們樂見當局已積極以地區為本的方式推行一些福利服務，如二零零八年起試行的「鄰里支援幼兒照顧計劃」，招募義工於區內提供託兒服務，為有需要家庭提供更具彈性的幼兒服務外，亦有助促進社區互助與關懷。有關計劃將於二零一一年常規化，並推展至全港 18 區。

4.40 另一以地區為本的成功例子是於二零零九年在天水圍設立的首間精神健康綜合社區中心，為精神病康復者、懷疑有精神健康問題的人士、其家人及照顧者和區內居民，提供一站式、綜合和方便的社區精神健康支援服務。鑒於綜合社區中心試行成功的經驗，我們欣悉社署已於二零一零年十月把此服務模式推展至全港 18 區，並且加強各中心的人手，以便為地區上有需要人士提供全方位的一站式精神健康服務。

(g) 進行以研究為基礎的規劃及評估

4.41 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，甚或轉化為施予者幫助其他有需要的人士。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瞭解相關問題的起因及背景。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。因此我們認為當局應多利用個案研究及建立實證資料庫，以瞭解社會問題的癥結，為制訂長遠的社會福利政策及解決問題提供基礎。我們亦鼓勵當局及相關持份者於檢討福利服務／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，有效地處理社會現時的問題及向目標群組提供適切的協助。

4.42 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／計劃時傾向採用試驗計劃的模式，讓服務提供者綜合經驗，向服務使用者收集反饋意見，以及測試新計劃的成效。例如二零零八年展開的「離院長者綜合支援試驗計劃」獲得不少正面評價，當局於檢討其成果後，決定逐步將服務由現時的 3 區擴展至全港 18 區，服務人數亦會由現時每年約 8 000 名長者增加至 33 000 名長者。上文提及的「鄰里支援幼兒照顧計劃」及精神健康綜合社區中心亦是以試驗計劃作起步，經確認成效後擴展成為常規服務的最新例子。

4.43 我們認為試驗計劃的模式具備優點，亦樂見當局在檢視一系列試驗計劃的成效後將之擴展或常規化，令更多有需要的人士受惠。我們贊成當局及相關持份者繼續按情況及需要以試驗計劃的模式試行新的福利服務，在試行期間密切監察計劃進度及收集反饋意見，並適時作出適當的評估、優化和改善，以靈活有效地照顧各方人士的需要。

第五章 社會福利規劃機制

5.1 除了第四章所述的指導原則及策略方針外，社諮會認為當局亦須正式制訂一套具彈性及透明度的社會福利規劃機制，讓政府、社福界及其他持份者可互相協作，因應社會不斷的變遷及最新的服務需求作出迅速及有效的回應。社諮會於諮詢文件內提出了數項制訂規劃過程的原則，徵詢持份者的意見，結果大部分回應都認同香港社會需要一套有機會讓業界參與的社會福利服務規劃機制。我們會於此章節先檢視當局現時在各層面的社會福利服務規劃安排，然後詳細介紹社諮會有關優化社會福利服務規劃機制的具體建議。

現時的福利規劃機制

5.2 在一九九九年前，當局主要採用五年計劃機制，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⁽⁴⁰⁾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），然後將之提交社諮會，供其批核及公布。

5.3 五年計劃主要是以人口為計算基礎，並以設施主導和服務遞增的方式規劃福利服務。計劃所擬訂的服務規劃及目標假設社會的福利需要在質和量方面在五年期內相對穩定。然而根據經驗所得，當社會及經濟的情況產生急劇改變，於五年前擬訂的計劃目標可能會變得不合時宜，例如不能靈活及時調配資源回應某類個案（如家暴個案、虐老個案）數目突然急升、和於不同時期引起公眾關注的不同問題（如青少年的吸毒問題、精神病患者的康復問題等）所衍生具急切性的福利服務需求。由於社會及經濟環境迅速轉變，規劃周期亦須予以配合，但五年計劃未能提供足夠彈性以適時回應社會不斷轉變的福利服務需求，在一九九九年後當局已不再採用五年計劃機制。

5.4 雖然有部分業界人士及持份者認為當局自一九九九年起缺乏一個有系統的規劃機制，但據社諮會瞭解，當局是採取了更靈活的方式推行社會福利規劃，以多方面和多角度的模式，收集業界的意見，瞭解他們的需要及情況。現行規劃機制包

⁽⁴⁰⁾ 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。

括以下各方面元素 -

(a) 地區福利規劃

5.5 社署在二零零一年九月至二零零二年三月期間分階段推行架構重整計劃，解散了 5 個地區總區，而保留當時的 13 個分區（現時的 11 個分區）福利辦事處⁽⁴¹⁾，並把分區總社會工作主任的職級提升至首席社會工作主任，即現時的地區福利專員（福利專員）；並且擴大他們的職能，包括規劃地區層面的福利服務。現時每個分區福利辦事處均由一位專員領導。

5.6 擴大職能後的地區福利辦事處有利於加強及建立與區議會、地區人士、地區組織、受資助和非受資助的非政府機構及其他政府部門的伙伴關係，以及協助社區建立社會資本。現時每個地區福利辦事處轄下均設有多個協調委員會，如家庭及兒童福利服務協調委員會、青少年服務協調委員會、安老服務協調委員會、康復服務協調委員會及推廣義工服務協調委員會，成員包括來自不同政府部門、非政府福利機構、地區組織及專業人士等代表。福利專員透過這些委員會，評估區內的福利需要，促進地區層面的跨界別和跨專業的合作，並協調有關服務的推行，以服務區內的居民，特別是弱勢社群。此外，地區福利辦事處亦會透過在各地區設立的跨服務福利協調機制，訂定服務需要的緩急次序，促進地區的跨界別及跨服務合作，並會定期舉辦地區福利服務規劃研討會，廣納不同界別人士對地區福利需要的意見，以規劃地區的整體福利策略。

(b) 地區福利服務規劃指引

5.7 福利服務應「以人為本」。隨着市民對公共服務的期望日增，當局一向沿用、根據「香港規劃標準與準則」單以人口為計算基礎，規劃各區的福利服務的方法已不足以應付需要。為此，社署對各區的福利需求和特徵會作出更有系統的分析，用以規劃區內的福利服務，及確保有限的資源運用得宜。福利專員會審慎觀察及評估地區情況，然後透過收集不同渠道的資料，以分析區內的福利需要。此外，社署總部每年會按分區編製一套以實際數據為本的地區福利需要社會指標，以作為地區規劃的藍本。

5.8 福利專員會考慮地區的特點，例如是否有特別的弱

⁽⁴¹⁾ 社署其後在二零零五年及二零零七年重組各分區的服務，把 13 個分區福利辦事處重組為現時的 11 個分區福利辦事處。

勢社羣或面臨危機的服務對象在區內聚居，其特點包括實質特點（如區內有大量的露宿者、少數族裔及單親家庭，青少年犯罪率偏高等）及概念特點（如社區團結程度、參與義務工作的普遍程度、地區人士主要關注的問題、社區動態等）。福利專員會就地區的福利需要和關注話題（如家庭暴力、青少年濫用精神藥物問題等），徵詢有關人士（如服務使用者、服務提供者、其他政府部門及地區人士）的意見。

5.9 在每年財政年度開始前，福利專員會舉辦地區服務規劃分享會，收集地區人士對來年工作計劃的意見。福利專員會整理收集得來的意見，擬訂來年的工作計劃，並向社署總部匯報及諮詢意見。福利專員亦會向所屬區議會轄下有關福利服務委員會或地區管理委員會介紹地區福利計劃，並根據所收集的意見，按需要修訂地區服務規劃。

5.10 福利專員與社署總部各服務科定期舉行工作會議，包括每月至少一次的署長例會。此外，服務科亦會於每年財政預算案及施政報告發表後，向地區福利辦事處介紹來年的施政方針及計劃重點，以便福利專員能在地區層面加以配合推行。

(c) 中央層面服務規劃

5.11 社署總部各服務科負責規劃涵蓋全港不同範疇的福利服務（現時社署組織的架構見附件三）。服務科是根據勞福局及其他相關的政策局所制訂的政策方向規劃及推行個別的福利服務。服務科除參考各諮詢組織如社諮會、安老事務委員會、康復諮詢委員會、婦女事務委員會及非政府機構等持份者的建議外，亦會考慮福利專員的意見，以制訂具體的服務方案。社署各服務科的同事會定期出席相關諮詢組織的會議聽取意見。

5.12 自二零零八年起，社署與社聯定期於每年六月就來年的福利優次及議題建議舉行聯合工作會議。除社署署長及服務科有關人員外，社聯及相關的社會福利機構、自助組織等亦派員合共近 200 人參與。會前，社聯會向社署提交來年的福利議題初步建議。因應個別的服務範疇（如長者服務、家庭及兒童服務、青年及社區服務及復康服務），社署及社聯的同工會分組討論，對福利議題的初步建議發表意見，以期就來年的工作重點尋求共識。會後，社聯會向勞福局及社署提交有關的討論及建議報告，供政府在制訂來年的施政報告時作參考之用。社署亦會參考社聯的福利議題建議，定出優先次序並按需要尋求撥款，以提供所規劃的服務。

5.13 與此同時，社署服務科會在施政報告及財政預算案發表後及有需要時，與推行服務的非政府機構、家長及自助組織等舉行會議及座談會，以分享最新的服務資訊及促進彼此的溝通。

(d) 諮詢委員會進行的檢討

5.14 除了上述的規劃工作，當局亦會不時透過其他不同層面和方式，例如透過負責個別服務範疇的諮詢委員會，檢討福利服務及諮詢持份者的意見。例子包括於二零零五年透過康復服務委員會就《香港康復計劃方案》進行檢討，有關的報告已於二零零七年完成；此外，在二零零八年安老事務委員會亦就本港長者住宿照顧服務進行了顧問研究，報告已於二零零九年獲當局接納。另一方面，相關諮詢委員會提交的意見，例如婦女事務委員會於二零零六年發表的《香港婦女安全：消除家庭暴力》及二零零九年發表的補充報告，亦會適當地納入當局的研究或政策中。在進行服務檢討時，相關服務機構和持份者的意見都會考慮在內。

就社會福利規劃機制建議的原則

5.15 社諮會認為現時的社會規劃機制較以往的五年計劃機制更富彈性及符合目前的社會情況；不過現行機制仍存在進一步優化及改良的空間，包括諮詢和收集公眾意見的過程、持份者的參與，以及中央和地區層面的協調等。我們建議以現有的規劃機制作為基礎，並根據以下的原則優化長遠社會福利規劃的過程及機制 –

- (a) 過程應能配合及考慮政府現行的資源分配機制的時間表⁽⁴²⁾，並能為相關的資源需求提出建議；
- (b) 過程應能持續進行、具彈性、靈活性及透明度；
- (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

⁽⁴²⁾ 當局每年會透過既定的機制以確保相關資源需求能得以恰當分配，並盡量配合年度施政報告及財政預算案的時間表發布即將／持續推行的有關措施。

予政府考慮。

5.16 社諮會認為，當局在推行每項政策或措施時，均應以長遠發展這些政策或措施為目標。在推行期間當局必須仔細檢視社會大眾的服務需求，適時檢討及優化個別政策或措施的運作方式。制訂政策及推行有關措施是一個持續恆久的過程，當中會涉及因應需求的改變而作出的檢討及修訂，滾動式的規劃過程並不代表當局缺乏長遠規劃或政策。

5.17 行政長官在每年十月發表施政報告及施政綱領，剖析香港社會的形勢、未來所面對的機遇、挑戰和困難；以及當局在來年將會重點推行的措施，包括就各政策範疇提出新措施和匯報持續推行的措施的進展。施政報告主要勾劃未來一年重點推行的措施，但並不代表有關措施屬短期性質，只局限於一年內推行。事實上，施政報告的建議當中不少屬於恆常或跨越數載的措施；部分則會以試驗計劃的形式試行，待驗證切實可行及資源配合的情況下，便會成為恆常措施，長期及持續推行。

5.18 施政報告會就各範疇在宏觀層面的發展訂下明確的方向，當局的政策或服務規劃會以施政報告的內容作為指導原則。社諮會認為適宜以現行的福利規劃安排作為基礎，並進一步優化規劃機制，包括加強持份者的參與及增加諮詢過程的透明度，在當局籌備每年的施政報告前（即規劃周期的初段），與不同界別的持份者就其相關的服務範疇表達意見。

社諮會建議的規劃機制

5.19 正如於第三章指出，香港社會環境及經濟狀況瞬息萬變。社諮會認為要制訂有效的社會福利政策，當局必須先行確立長遠的目標，有關目標已於第四章使命與基本價值部分詳述；而在執行上則應採取靈活及彈性的方法，透過定期與業界及相關持份者的溝通及交流，適時檢視及按需要優化各項福利措施及服務。以安老服務為例，為應對人口老化，當局銳意全面確立及推行「居家安老」的政策。近年當局增撥資源，透過一系列的新措施／計劃，不斷提升安老服務，包括將「離院長者綜合支援計劃」擴展至全港 18 區，為剛離開醫院而有困難照顧自己的長者提供「一條龍」的支援服務，以協助他們繼續留在家中安老。我們樂見當局積極研究及推行相關措施以配合其政策目標。

5.20 經檢視現行的規劃安排，因應上文所述的規劃原則，社諮會建議配合每年十月行政長官發表施政報告的時間表，

透過優化現行的規劃安排，正式推行一個讓社福界及其他持份者互動及充分參與的規劃機制，持續及定期（即每周年）就未來的福利發展及服務進行諮詢及規劃。具體建議如下 –

(a) 地區層面的諮詢

5.21 社諮會認為當局應就地區層面的規劃作出優化和調整，確保福利規劃能顧及各地區的實際情況及需要。我們建議社署各福利專員在每年首季，透過地區服務規劃會議、區議會轄下相關的委員會及其他合適途徑，以一個互動和參與方式、以收集地區人士及持份者（包括福利機構、自助組織及學者等）就上一年度的服務供應和實踐情況、及來年不同福利服務範疇發展的意見，包括個別服務的整體發展方向、地區的福利服務提供等。收集到的意見和建議，將交予社署總部各服務科參考及分析。

(b) 中央層面的交流

5.22 社諮會建議社署總部在每年的第二季舉行一系列規劃會議，檢視地區層面所收集到的意見後，就各個主要服務範疇確立其發展方向，並邀請持份者（包括福利機構、自助組織及學者等）就來年的福利發展及優次等提出意見，尋求共識。與此同時，作為規劃的一部分，每年六月，社署繼續與社聯及其會員機構召開工作會議，討論和交流來年的福利服務優先次序。有鑒於上述溝通機制行之有效，我們建議可繼續透過社聯協調與業界的會議。勞福局亦應該派代表出席工作會議，直接聆聽持份者的意見。

(c) 諮詢委員會的參與

5.23 勞福局及社署應綜合及整理透過各層諮詢機制所收集到的意見，擬備報告，徵詢社諮會的意見；同時按不同的服務範疇，將意見轉交予相關的諮詢委員會（包括安老事務委員會、康復諮詢委員會及婦女事務委員會）參考。

5.24 我們建議社諮會於每年七月召開會議，就來年福利服務的發展及重點、各項福利服務範疇的優次等在整體及宏觀層面進行討論，並向當局提出建議。至於其他諮詢委員會則可繼續按既定機制，以及透過當局每年舉行的施政報告諮詢會，就其負責的福利服務範疇向當局提出意見，並按需要進行研究或檢討。上述安排有助確保各諮詢委員會能在宏觀及策略性層面檢視福利服務的規劃及提供。以安老事務委員會為例，除了來自不同界別的非官方成員外，相關政策局及部門亦會出席會議。我們認為

透過委員會所建立的跨部門討論機制，能有效回應和制訂安老服務的發展及優次。

(d) 施政報告的籌備及發表

5.25 當局在籌備來年的施政報告及施政綱領時，應詳細分析及考慮透過上述各層諮詢機制所收集到的持份者意見。待施政報告發表後，勞福局應舉辦簡報會，向社諮會及各諮詢委員會簡報有關社會福利的新措施及持續推行的措施；社署亦應向曾參與規劃會議及地區服務規劃會議的持份者作出簡介。

5.26 社諮會以上所建議的社會福利規劃機制的工作流程表載於附件四。

規劃機制小結

5.27 社諮會建議優化後的規劃機制包括三個層面（包括地區、中央及諮詢委員會）的意見收集，各層面互有銜接及協調，能有效全面涵蓋政策及服務規劃的工作。建議的規劃機制除了讓業界機構和持份者互動及充分參與，致力提高透明度外，同時亦能配合當局的資源分配機制及時間表。隨着社會環境及需要不斷急促轉變，諮詢及規劃工作會每年進行，相比起過往沿用的五年計劃，業界及持份者可持續及定期按最新的社會情況及福利需求，適時提出切實可行的建議，以期在較短時間內迅速回應社會的訴求。業界及持份者亦可透過此規劃機制定期檢討及研究如何優化現行的福利措施及服務，對以往所訂立的措施提出改善的建議。我們亦建議當局研究加強資料及數據收集的工作，以期進一步完善社會福利規劃的機制。

5.28 我們希望業界及持份者不要把規劃機制的頻率（即每周年）與機制內涵蓋的措施或服務的年期混淆，誤以為所有規劃機制所檢視及包含的福利措施及服務均只屬短期一次性，缺乏長遠規劃。事實上，我們認為建議的規劃機制是一項靈活、互動、具彈性及透明度的安排，相比起制訂一個固定年期的規劃機制，能更迅速有效回應社會不斷轉變的福利需求，促進香港社會福利政策及服務的長遠持續發展。

5.29 建議的規劃機制雖然集中檢視未來一年福利服務的重點及優次；實際上不少服務及措施的推行年期並不限於一年時間，而是跨越數載，甚或是持續長遠推行的措施，牽涉經常撥款及資源。其中在第四章所提及的「離院長者綜合支援計劃」、「鄰

里支援幼兒照顧計劃」，以及精神健康綜合社區中心等試驗計劃，便是明顯例證。它們均是某一年度施政報告及綱領提出的嶄新及重點福利服務之一；但試行年期並不局限於一年時間，而是涵蓋兩至三年不等。當局在試行期間會密切監察其運作及推行情況，於確認計劃具備成效後，將它們擴展及常規化，這正是實踐長遠規劃模式的成功例子。社諮會期望透過優化後的規劃機制，政府、業界及持份者能攜手同心，構思及孕育更多嶄新且切實可行的措施及計劃，適時回應社會需要。

第六章 總結

6.1 在是次研究當中，社諮會就二零零零年後香港在人口、經濟、社會結構、資訊及通訊科技發展方面的轉變作出了環境剖析。我們亦檢視了香港社會福利的現況與發展趨勢，包括各相關持份者在社會福利機制所扮演的角色，以及社會福利發展未來可能遇到的挑戰。為此，社諮會因應福利的使命建議了一系列的社會基本核心價值、未來社會福利發展的指導原則及策略方針，並建議當局推行一個讓社福界及其他持份者廣泛及充分參與的社會福利規劃機制。

6.2 社諮會就香港社會福利長遠規劃的建議概括如下 –

- (a) 社諮會認為以下的指導原則將有助香港的社會福利規劃，並可為未來福利服務發展訂定方向性基礎 –
 - (i) 採納共融及以人為本的方式；
 - (ii) 鼓勵服務使用者積極參與；
 - (iii) 探討能者共同承擔費用原則的可行性；
 - (iv) 建立可持續發展的社會福利機制；
 - (v) 加強預防和發展性服務；和
 - (vi) 確保政策及服務具前瞻性和維持彈性；
- (b) 社諮會建議當局因應社會現況及發展制訂以下的策略方針，為香港整體社會福利的長遠規劃訂下框架 –
 - (i) 推廣社會投資；
 - (ii) 鼓勵多方伙伴關係及協作；
 - (iii) 發展及推廣社會企業；
 - (iv) 提升能力和建立網絡；
 - (v) 以創新方式提供服務；
 - (vi) 採納家庭及地區為本的模式；和
 - (vii) 進行以研究為基礎的規劃及評估；以及
- (c) 社諮會建議推行一個讓社福界及其他持份者廣泛及充分參與的社會福利規劃機制，以期迅速有效回應社會不斷轉變的福利需求。

6.3 社諮會於諮詢過程中瞭解到有持份者期望是次研究可以就個別福利服務範疇的發展及規劃作出討論；但正如在本報告書其他章節表明，社諮會的功能是以宏觀及全面的角度就社會福利政策的制訂及推行向當局提供意見。我們亦是本着同樣理念及原則進行是次研究，因此並不會就個別福利範疇的發展及其訂定服務提供的資源細節作深入探討。我們相信當局及其他相關的諮詢委員會會繼續根據既定機制按情況及需要就個別福利範疇的發展作出研究及跟進。

6.4 社諮會希望透過是次研究為本港未來社會福利規劃制訂一幅藍圖，我們相信建議的指導原則、策略方針及規劃機制能促進香港社會福利政策及服務的長遠持續發展。社諮會認為策略方針除了通用於宏觀層面的整體社會福利發展規劃外，亦可應用於微觀的社會福利規劃層面，為服務提供者規劃及檢討個別服務範疇的發展方向和成效，提供指引。我們期望業界和相關持份者於規劃及提供福利服務時，能積極參考社諮會提出的策略方針。

6.5 社諮會認為建議的規劃機制如獲當局接納及持份者的支持，將能協助當局定期檢視未來福利服務的重點及優次。規劃機制亦會提供一個正式平台讓社福界和其他持份者廣泛參與，按當時的社會情況及福利需求，適時提出切實可行的建議。事實上，擬議的規劃機制已經是一個很好的例子體現我們建議的各項指導原則及策略方針的實踐，當中包括鼓勵服務使用者積極參與，探討能者共同承擔費用原則的可行性和鼓勵多方伙伴關係及協作等。

6.6 社諮會堅信，提交本報告書並非工作的終結，而是為香港社會福利長遠規劃和發展開展新的一頁。我們將於未來積極參與及協助推行報告書內的建議，特別是落實擬議的規劃機制。社諮會希望業界及相關持份者亦繼續積極參與和作出貢獻，以幫助我們實現建設一個關懷社會的願景。畢竟，香港社會福利服務的規劃和提供是絕不能單靠政府的力量進行，社福界、相關持份者及市民大眾的支持和參與，才是各項社會福利政策及措施賴以成功的關鍵。

社會福利諮詢委員會成員名單

主席 陳玉樹教授，BBS，JP

任期至 2008 年 11 月 30 日

王英偉先生，SBS，JP

成員 陳振彬先生，SBS，JP

陳美潔女士

陳美蘭女士，MH，JP

陳阮德徽博士，BBS

方文雄先生，JP

葉恩明醫生，JP

林正財醫生，BBS，JP

林淑儀女士，SBS

羅健中先生，JP

梁永泰博士

馬錦華先生

麥鄧碧儀女士，MH，JP

文孔義先生

孫亮光先生

杜子瑩女士，JP

曾潔雯博士

錢黃碧君女士

王賜豪醫生，BBS，JP

王忠秣先生，MH，JP

黃奕鑑先生

楊傳亮先生，JP

任期至 2010 年 11 月 30 日

方競生先生

許宗盛先生，BBS，JP

黎守信醫生，MH

羅榮生先生，BBS，JP

董志發先生，MH

葉秀華女士，JP

任期至 2009 年 11 月 30 日

鍾陳麗歡博士

鄧廣良教授

楊德華先生，JP

任期至 2008 年 11 月 30 日

周振基博士，SBS，JP

關則輝先生，MH，JP

附件二

社會福利諮詢委員會福利規劃專責小組成員名單

主席 陳玉樹教授，BBS，JP

成員 陳美潔女士

林正財醫生，BBS，JP

羅健中先生，JP

梁永泰博士

馬錦華先生

麥鄧碧儀女士，MH，JP

曾潔雯博士

王賜豪醫生，BBS，JP

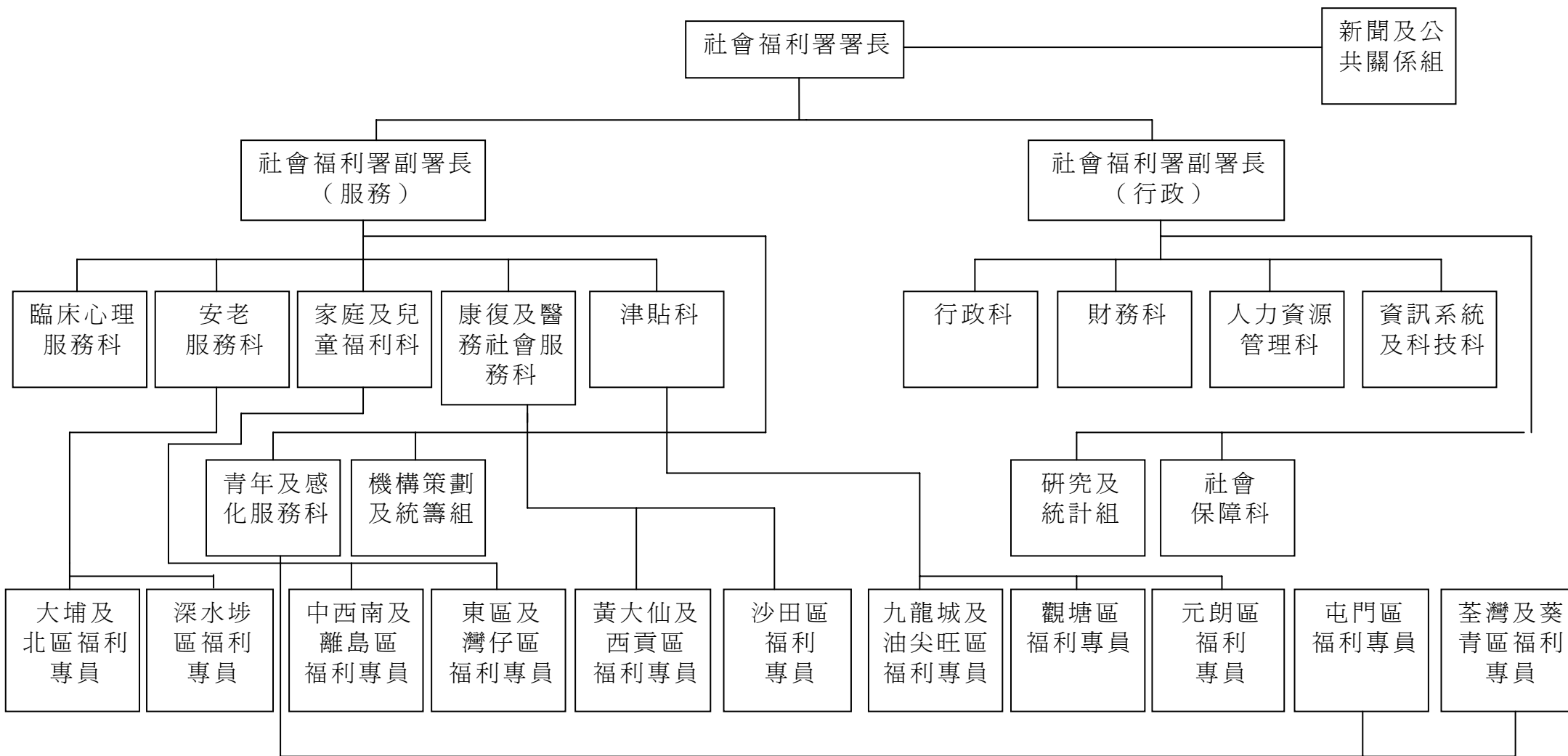
黃奕鑑先生

羅榮生先生，BBS，JP
[任期至 2010 年 11 月 30 日]

董志發先生，MH
[任期至 2010 年 11 月 30 日]

鍾陳麗歡博士
[任期至 2009 年 11 月 30 日]

現時社會福利署的組織架構



附件四

社諮會建議的福利規劃機制周年工作流程表

