



跨越九十年代 香港社會福利白皮書 初稿

社會福利政策及服務工作小組撰

一九九零年九月

目 錄

頁次

前 言

第一章	引言	1-3
第二章	檢討工作	4-6
第三章	九十年代的香港	7-12
第四章	社會福利服務的宗旨及其提供情況	13-16
第五章	家庭及兒童福利服務	17-23
第六章	兒童及青少年服務	24-28
第七章	老人服務	29-34
第八章	社會保障	35-41
第九章	支援服務	42-50
第十章	未來發展動向	51-57

附錄 A 社會福利政策及服務工作小組職權範圍

附錄 B 社會福利政策及服務工作小組成員

附錄 C 社會福利政策及服務工作小組

屬下的五個小組委員會成員

附錄 D 有關發展社會福利政策及服務的意見書

前言

這份跨越九十年代的香港社會福利白皮書初稿，是由總督委任並於一九九零年一月成立的工作小組擬備的，現特予發表，以徵詢市民的意見，諮詢期直至一九九零年十二月十七日止。在這段期間內，歡迎市民以書面發表意見，意見書請逕寄香港郵政總局郵箱11113號社會福利署特別事務課收。

諮詢期結束後，工作小組會就市民對白皮書初稿的反應進行評估，並會根據有關的意見對初稿的內容作適當的修改。此外，工作小組亦會徵詢社會福利諮詢委員會的意見，並在提交立法局之前，將初稿呈交總督會同行政局審議。最後，政府會正式發表一份白皮書，詳列日後發展社會福利政策及服務的各項建議。

第一章

引言

總督在立法局一九八九至九零年度會期首次會議席上發表的施政報告中，明確指出政府非常重視提供符合本港需要的各項社會福利服務，但並非要發展成為西方形式的福利國家制度。總督指出，現在應該檢討一下政府在發展社會福利政策和提高服務標準方面所取得的進展，以確保能夠根據可運用的資源，充分滿足本港市民的需要和期望。總督並委派衛生福利司聯同受資助機構，對社會福利服務進行檢討，以確保有關的政策和標準，在踏入九十年代及以後，仍能繼續符合本港的需要。

2. 一個由衛生福利司擔任主席的工作小組於一九九零年一月成立，其職權範圍載於附錄 A。該小組負責檢討社會福利的各項服務範疇，並負責草擬白皮書，詳列今後發展路向的各項提議。工作小組的大部分成員都是非官方人士，分別來自從事社會福利工作及其他服務的私人組織或機構。小組成員名單載於附錄 B。工作小組轄下設有五個小組委員會，各自專注研究一個特定的服務範疇，以便協助工作小組開展工作。各小組委員會的成員名單載於附錄 C。此外，亦調派一組專業社會工作人員和一般職系人員，在社會福利署協助工作小組及各個小組委員會進行檢討工作。

3. 這次檢討的範圍，只涉及屬於衛生福利司職責範疇內的各項社會服務，其中包括社會保障。工作小組因而沒有對公積金或退休福利計劃等問題進行研究。至於康復服務，除了直接與社會福利署運作有關的事項，例如根據社會保障制度發給的傷殘津貼外，亦未加以檢討。（康復服務的發展）一向是根據另一份白皮書進行的，其諮詢網絡亦有所不同。與社區建設有關的政策，則屬於政務司的職責範疇，因此亦不包括在檢討議程之內。

4. 一般來說，白皮書不會集中討論有關服務及設施的實際發展計劃，只會闡明各項原則和優先次序。在社會福利服務方面，社會福利發展五年計劃透過精心策劃和實際可行的服務，將白皮書所訂定的政策和優先次序付諸實行。社會福利發展五年計劃每兩年深入檢討一次，而在兩次檢討之間，亦會進行中期進度檢討。要評估實際成果，實有需要仔細研究該計劃的演進情況。

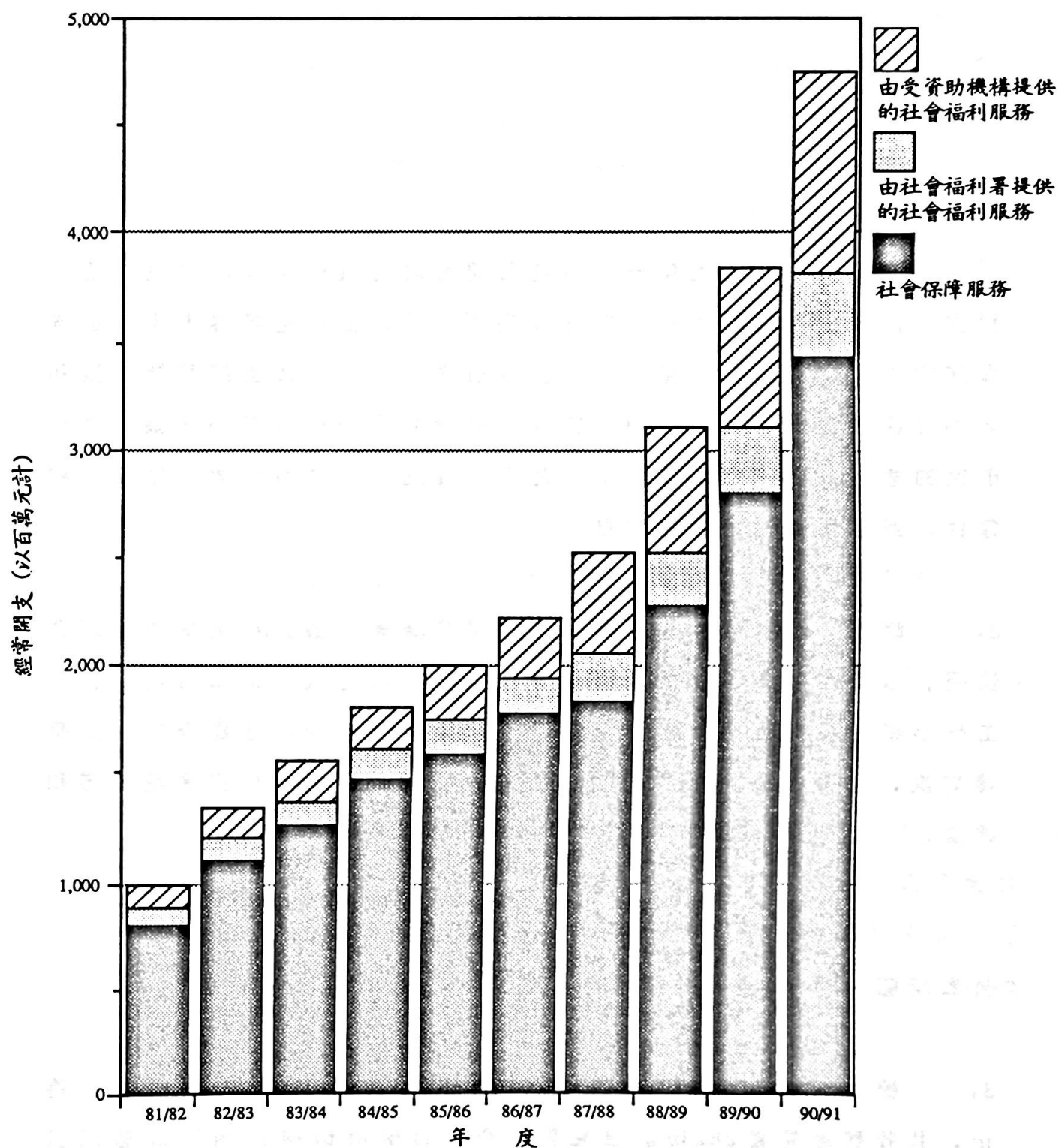
5. 過去十年來，社會福利服務的範圍已顯著擴大，服務質素亦大大提高。一九八一/八二年度至一九九零/九一年度社會福利經常開支的粗略數字，足以反映這方面服務的擴展。社會福利服務的經常開支，已由一九八一/八二年度不足10億元，增至一九九零/九一年度的接近50億元。有關這項開支增加的分析，載於圖表 I。目前這些服務的總開支佔綜合公共開支總額的5.1%。至於個別服務範圍所取得的成就，將於下面各章節中詳細論述。

6. 工作小組於一九九零年一月中展開工作，並於八月初完成初步工作，同意發表白皮書初稿，徵詢市民的意見。

圖表 I

本白皮書所檢討的各項服務經常開支分析表

一九八一 / 八二年度至一九九零 / 九一年度



註：(1)在上列圖表內，社會福利服務並不包括康復及社區發展服務。

(2)八一／八二年度至八九／九零年度的數字均為實際開支的金額，而九零／九一年度的數字則是根據現年度價格而預計的金額。

(3)以上開支數字包括行政費用。

第二章

檢討工作

宣傳

當局於一九八九年十二月初展開檢討的宣傳工作，發表一份資料文件，列出目前提供的各項社會福利服務，並歡迎各界人士就這些服務的未來發展提出意見及建議。這份文件在各區政務處和社會福利署的分區辦事處派發。同時，當局又廣泛派發一份有關的單張，徵詢市民的意見。在一九八九年十二月至一九九零年二月期間，電視台和電台亦經常呼籲市民發表意見。

2. 此外，多位政府高級人員在出席區議會會議，在接受傳播媒介訪問，以及在參與各種公開活動等場合中，均有談及這項檢討工作。工作小組在舉行定期會議後，均發出新聞稿和接受傳播媒介訪問。整體來說，在過去一段相當長的時間內，檢討工作得到傳媒廣泛報導和評論。

公眾反應

3. 檢討的初步諮詢工作在一九九零年七月九日結束，截至該日為止，共收到意見書262份。意見書有些來自學術機構，內容詳盡而且富學術性；也有些來自個別人士，固然沒有濃厚學術意味，但同樣具

參考價值。這些意見書的來源分類，列載於附錄D。收到最多意見的服務範圍為老人服務、家庭服務、幼兒服務和社會保障。值得注意的是，不少意見書建議設立中央公積金和某種供款形式的社會保障計劃。正如第一章所述，考慮這些建議的工作，並非工作小組的範疇。有關在本港設立中央公積金是否可行的問題，當局在過去25年來曾多次進行研究。在一九八六年，經再深入考慮該項建議，以及衡量經濟、社會和政治各方面的因素後，結果認為不適宜設立中央公積金。當時政府認為假如設立強制性質的公積金，尤其是中央公積金，則最需要幫助的人，例如無法找到固定工作及低薪的人士，反而可能會受惠最少。在本港設立中央公積金，更可能會為本港經濟帶來反效果；在眾多原因中，不容忽視的是這項公積金基本上會涉及龐大的款項，而且不一定會受所有僱主或僱員歡迎。雖然如此，有關這問題收集到的各種意見，已提交適當的政府決策科，以便再作評估。

4. 所有公眾人士遞交的意見書已予答謝及登記。各意見書的內容經仔細分析後，其中較具建設性的意見，連同19個區議會及有關委員會的意見，均送交工作小組及屬下各個小組委員會傳閱。至於傳媒的意見和反應，則每週摘錄發給各委員傳閱。

5. 經過細閱各份意見書後，發覺一般人都認為本港目前的社會福利服務制度具有健全及被市民接受的基礎。同樣清楚的是，為了配合本港跨越九十年代所面對的挑戰和社會需求的轉變，他們都希望及認為有需要實施一些改善和創新的措施，因為社會福利對建立良好和穩定的社會，貢獻甚大。這一點會在第四章作進一步討論。

工作小組及屬下小組委員會的工作

6. 工作小組共舉行12次會議，審閱了60多份文件，並透過屬下五個小組委員會的會議紀錄，獲悉各小組委員會的研討結果。小組委員會共舉行23次會議，審閱了大約65份文件。此外，工作小組的成員又分別兼任各小組委員會的委員，以確保兩個諮詢層面能夠互相交流意見和觀點。

第三章

九十年代的香港

過去十年來，因人口、政治及社會經濟等因素，香港經歷了不少轉變。中英聯合聲明的簽署使香港主權歸還中國，加以基本法的頒布、民主歷程的發展及移民的增長等等，使社會福利在建立一個健全而彼此關懷的社會方面須要扮演重要的角色。在這個關鍵性的過渡時期，適當的社會保障和社會福利計劃對維繫信心及保持社會安定繁榮，將會有重大貢獻。為了達到這些目標，本港的福利服務必須配合社會的需要及市民的期望。因此，在制訂未來的政策及策略時，必須考慮下述有關人口變化、社會經濟及政治方面的影響。

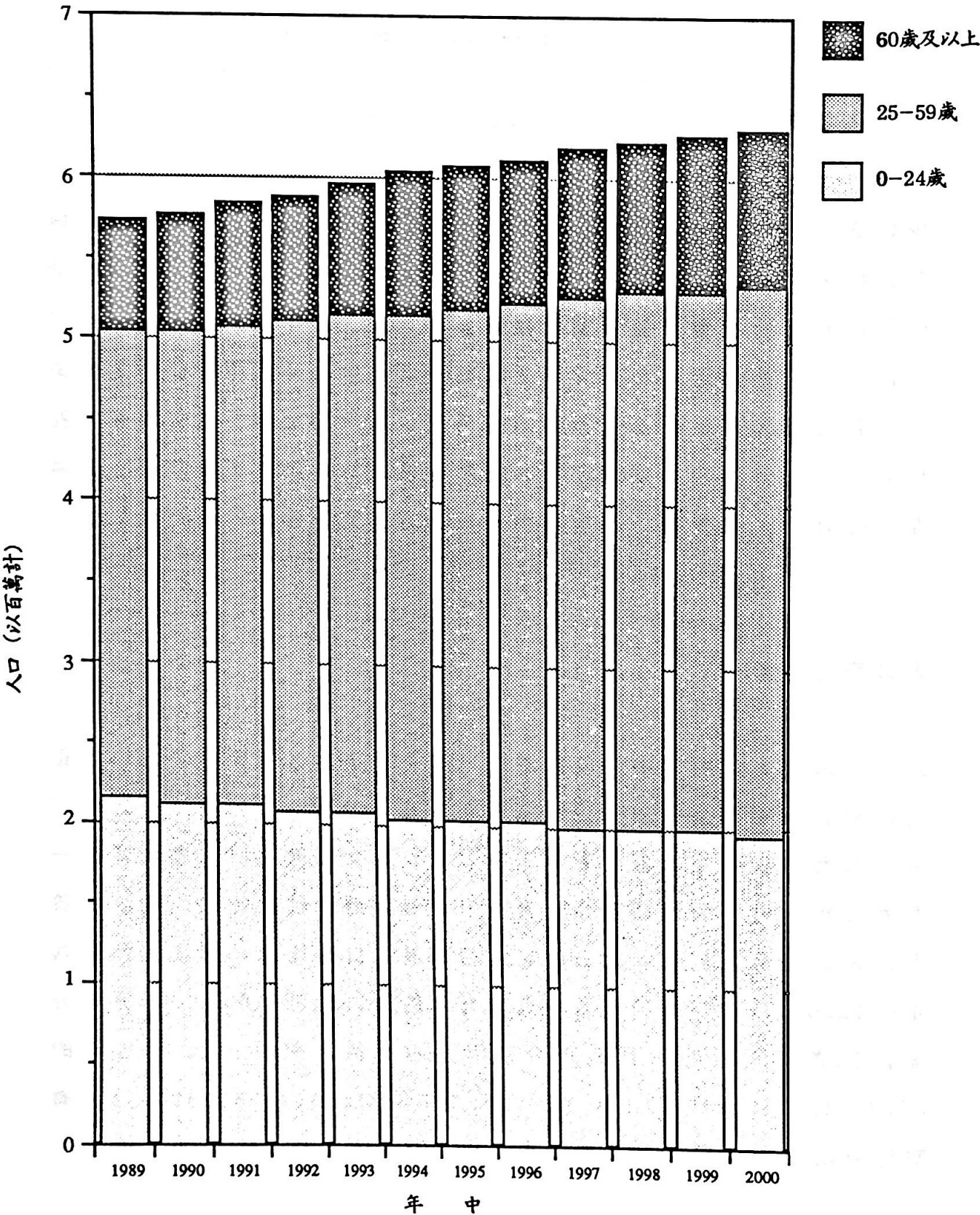
人口變化因素

2. 本港人口的年齡結構將會有所變化，並且會明顯出現人口老化的趨勢，這主要是由於生育率低和預期壽命較長所致。根據估計，在一九八九年，男性的預期壽命是74.7歲，而女性則為80.3歲；到了一九九九年，男性的預期壽命會升至76.5歲，而女性則為82.2歲。由於上述人口變化，60歲或以上的老人佔本港人口的比例，將由一九八九年的12.6%(721,600人)增至一九九九年的15.3%(959,600人)。另一方面，24歲或以下的兒童及青少年所佔的比例，將由一九八九年的37.8%(2,160,900人)下降至一九九九年的31.6%(1,981,800人)。有關這方面的人口變化，見於圖表Ⅱ。

圖表 II

預測人口年齡分布圖

一九八九年年中至二零零零年年中



3. 隨着老人人口的增加，老人服務的需求，無論在數量、種類和時間方面，亦將相應提高。但另一方面，我們亦不會因青少年數目減少而削減用以培育他們的資源。投資在年輕人身上，無疑是投資在社會的將來。政府應不會減少在培育青少年方面的承擔。

4. 過去由中小型家庭取代較大型家庭的趨勢，相信會持續下去。一九八九年，每戶家庭的平均人數為3.5人，到了一九九九年，估計會降至每戶3人。

5. 過去十年來，公屋住戶顯著增加，預料這個趨勢會加速發展，到二零零一年，約半數家庭將會在公屋居住。一九八九年，本港家庭有41%擁有自置的房屋，相信這個數字在未來數年會穩步上升。這種情況證明本港市民日趨富裕，對社會服務期望漸高。由於越來越多可能使用社會福利服務的人已解決基本住屋問題，福利服務的需求可能更受人注目。

6. 港九兩地的人口，將會繼續移居新界。一九八九年，新界居民約佔全港人口的39%，到了一九九九年，估計會增至47%。新市鎮核心家庭所佔的百分率，遠高於本港其他各區。核心家庭（特別是新市鎮的核心家庭），在需要幫助的時候，可獲得家人或親屬幫助的機會會較少，而他們能給予家人或親屬幫助的機會亦不多。

社會因素

7. 都市化及工業化的發展，以及西方文化和價值觀的傳入，均為傳統的概念和價值觀帶來了考驗和變化。分居和離婚個案與日俱增，

對有關的兒童，亦難免會有潛在的不良影響。離婚判決書數目，由一九八一年的2,060份增至一九八九年的5,507份，而分居或離婚的人數亦由一九八一年的24,300人增至一九八六年的42,700人。按已婚人口計算，在一九八一年，每1,000名已婚人士之中，約有10人已離婚或分居。在一九八六年，這個數字則為16名。一九八六年，香港約有36,500個單親家庭。這些趨勢顯示確有需要加強有關的支援服務。

8. 本港的青少年罪犯問題，日趨嚴重。一九八一年，7至15歲的少年罪犯共有4,867名，而16至20歲的青年罪犯則有6,622名。一九八九年，這些數字分別升至7,437人和8,283人。已報案失蹤的21歲以下青年由一九八六年的3,684人升至一九八九年的5,060人。這些統計數字顯示有需要加強預防及補救性質服務。

9. 今日香港的社會變化及快速的生活節奏，會繼續對個人和家庭產生壓力。舉例來說，不同形式的家庭暴力事件日漸普遍，因此必須盡力防止這類事件發生，並在事發後協助個人和家庭應付。

10. 青年人接受教育的機會增加，對社會福利服務日後發展亦有重大影響。自從一九七九年以來，就讀中學的學生人數佔12至18歲青少年總數的比率，增加了11%。同期內，在本地接受專上教育的學生人數則增加80%以上。政府更承諾到一九九五年，本港學士學位課程的一年級學額將會增加一倍以上，屆時，將有超過18%的適齡青年獲得學額，遠超現時的7%。這種做法顯示政府對香港的年青人極為重視。隨着本港教育水準的提高，市民對社會福利在本港社會擔任的角色更為關注，而對日後所提供的服務亦寄望更高。在一個繁榮和互相關懷的社會，我們決不能減少在社會福利方面的承擔，因為社會福利對本港社會的發展肯定會繼續作出貢獻。但是，若要滿足市民更高的期望，則政府有需要分配更多資源予社會福利方面的發展。

經濟因素

11. 在過去十年，香港繼續發展成為一個以服務行業為主的中心。一九八八年，服務行業佔本地生產總值約70%，而僱員數目在一九八九年則幾乎佔本港勞動人口60%。預料這個趨勢會繼續下去，不過增長步伐可能較過去二十年緩慢。服務行業對本港經濟的貢獻越大，越有穩定本港經濟的作用，因為該行業屬勞工密集性質，有助於維持高就業率。一般來說，本港經濟活動已接近全力生產，預料現時近乎全面就業的情況可在九十年代延續下去。不過，我們必須提高警覺，因為香港的經濟極容易受到外來因素打擊，而這些外來因素都是我們無法控制的，因此，本港的經濟仍可能有急劇的轉變。

12. 一九八一至八八年期間，本港經濟的發展以本地生產總值和出口總額計算，平均每年的實質增長率分別為7.3%和15.7%。在同期內，四人家庭收入中位數的實質增長約為30%。自一九八七年以來，失業率一直維持在2%以下。

13. 女性的就業人數由一九八一年的887,300人增至一九八九年的997,500人，增幅為12.4%，其中以曾結婚或已婚女性的增幅最大，由一九八一年的487,500人增至一九八九年的547,900人。這種情況帶來家庭收入的增加，但另一方面亦顯示確有需要擴充幼兒和家庭福利方面的支援服務。

政治因素

14. 近年來，本港市民對前途倍感憂慮，雖然香港向來都有人口流

動，不過自一九八五年以來，已逐漸發展到嚴重的程度。預計一九九一年的移民人數將達55,000至60,000人，其中不少來自參與生產的年青核心家庭。相信今後移民人數將會穩定下來，但隨着移民人數增加，據報有些家庭將年老及傷殘的成員單獨留在香港，沒有給予足夠的照顧。有些家庭因為部分成員同時以香港及外國兩地作為居所，亦有些成員須往外國工作，導致有關家庭的成員遇到不少適應上的問題。這些問題的嚴重性仍有待確定，但對目前及日後福利服務的影響，則必須加以評估。

15. 本港逐步邁向民主，令市民更加關心社會，對福利服務的需求日增，並且對社會問題作出更迅速的反應。這個趨勢將會持續至九十年代及以後。

第四章

社會福利服務的宗旨及其提供情況

社會福利服務的宗旨

大多數的社會均同意有責任根據其獨特的文化及社會情況而協助其成員克服個人及社會問題，並幫助他們充分發揮自己的職分，而香港自然亦不例外。此外，大多數的社會均認同有責任幫助經濟情況較差的人士達到可接受的生活標準。至於社會履行這些責任的程度，須視乎社會的價值觀念及可供運用資源而定。

2. 上述的責任，主要是透過提供社會服務去履行。社會服務包括社會福利、醫療及衛生服務、教育、房屋供應，以及其他對個人、家庭及社會有貢獻的服務。此外，僱主可透過提供員工福利、服務及設施，例如在工作地方設立幼兒中心，令僱員受惠，從而得到員工的歡迎；而政府方面，亦可運用財政措施，鼓勵照顧需要援助的人士。

3. 社會福利包括因應基本的社會需要而訂定的各項法律、計劃、利益及服務，其重心是為解決現存和潛在的個人及社會問題。今天的檢討，集中於克服及預防這些問題，而有關的服務均在衛生福利司所負責的政策範圍內。

香港的社會福利

4. 香港的社會福利，已從單為有需要的人士提供基本救濟，發展到為有需要照顧、保護及經濟援助的人士提供全面的服務。更重要的是，本港的社會福利在預防、發展及支援等方面，扮演了一個重要的角色，旨在鼓勵每一位市民充分發展個人的才能，並在承擔家庭及社會責任的同時，成為對社會有積極貢獻的市民。在香港面臨歷史上最重大轉變的時刻，這個發展及支援的角色顯得更為重要。社會福利可培養相互關懷的社區精神，而對維持本港市民的信心及社會的安定作出積極的貢獻。

5. 香港已建立一套高度發展的福利服務及機構制度，足以媲美亞洲任何地區，但所提供的基本服務在量的方面，仍有很多不足的地方。為了滿足社會現有的期望，提供一個穩固的基礎，以發展更先進的服務，我們必須集中資源，盡快填補這些不足的地方。社會福利服務會繼續找出及幫助需要支持的人士，以及那些如果得不到及時援助便需要補救性質服務的人士，目標在幫助市民克服因經濟迅速發展及都市化所帶來的社會問題。社會福利服務面對許多對個人及家庭形成壓力的新挑戰；福利服務必須對未來的社會問題作出反應。在提供福利服務方面，我們需要更具彈性及創新的處理方法。

principles

6. 關於將來的情況，基本法規定香港居民可繼續享受社會福利服務，而香港特別行政區政府根據當時的經濟條件及其社會需要，可自行制定政策，發展本身的社會福利制度。基本法並訂明，資助社會福利機構的政策應繼續實施。

7. 本港社會福利服務的發展，已經使到社會工作及管理方面需要更高度的專業化水準和更多樣化的專業技巧。這些因素使我們能夠提供更有效的服務，但在提供公共服務時，我們必須確保這方面的支出物有所值，因為大部分的經常支出均是由納稅人負擔的。因此，所有提供服務的機構，均須確保所提供的服務能夠收到最大的成本效益。

8. 福利服務不應被當作一種只為社會及經濟條件較差的人而設的慈善服務。凡有需要的人，都可以和應該獲得福利服務。雖然我們可以從公帑撥出更多福利經費，但香港並不宜發展西方形式的福利國家制度。因此，有能力付出費用的人士，在適當時都應該負擔部分或全部費用；另一方面，我們須確保不會有人因無能力支付費用而無法獲得任何福利服務。此外，從增加費用所得的收入，應用於擴展服務及改善服務質素方面，而不應成為政府用以減少資源承擔的理由。

9. 在為社會成員提供照顧和福利方面，家庭仍繼續扮演主要的角色，但其他如同鄉會、鄰里組織及工會等團體亦會繼續為促進社會福利作出十分寶貴的貢獻。

服務的提供

10. 政府及受資助機構會繼續負責提供社會福利服務。社會福利署的主要職責將集中於社會保障、法定服務（包括為罪犯提供的服務、領養、與法律有關的服務及條例的執行、對有關法例的檢討），以及緊急救濟等方面。該署亦會直接提供其他服務，以便取得所需的專門知識，為受資助機構提供諮詢服務並加以監管。該署會負責為服務提供資助及作出評估，同時會負責各項服務的全面策劃、發展及協調。

該署透過轄下的訓練組，將繼續向政府及受資助機構的人員提供在職訓練。

11. 如果不將社會保障服務計算在內，現時社會福利服務的開支，約有三分二是用於受資助機構的服務。受資助機構僱用的人員，約佔全部社會福利人員的80%，其中包括曾受訓練的專業人士、福利工作人員及幼兒工作人員。負責協調大部分志願機構的香港社會服務聯會與政府緊密合作，策劃及發展社會福利，促進政府與受資助機構之間的諮詢及溝通。社會福利的未來發展，實有賴維持一個既充滿活力而又不斷進取的志願福利界，與政府衷誠合作，共同提供社會福利服務。

12. 在本港，「志願機構」是指主要由政府資助的專業服務機構。這個名稱容易引起混淆，尤其是應用在國際方面時。這個名稱亦可能抹煞了非牟利機構以外的其他機構對社會福利所作的貢獻。因此，我們提議今後改用國際通用的「非政府機構」這個名稱。

13. 非政府機構會繼續與政府合作，在提供服務方面擔當主要角色。這些機構將為老人、兒童及青少年、弱能人士和家庭提供各種服務，並負責提供社區發展服務。此外，在制訂政策及策劃服務方面，這些機構現在擔當更重要的角色，並會在創辦新服務方面，繼續獲得鼓勵及支持。要維持及發展這種合作關係，雙方須保持彼此間的了解和信任。

14. 最後要指出的是，除非社會個別成員對社會都有責任感，並且為未來發展作出積極貢獻，否則各類機構所作的努力，成效都非常有限。

15. 各項社會福利服務的原則，將在以下各章詳加闡明。

第五章

家庭及兒童福利服務

家庭是社會的重要基本單位；它提供一個親切的環境，使家庭成員在正常情況下都可以獲得照顧、支持和安全感，並培育兒童成為社會上健康、有責任感的一分子。在照顧老弱傷殘和有偏差行為的人士方面，家庭可以給予很大的支持和力量。對於傷殘人士和有偏差行為的人士來說，家庭的關懷通常有助於促進他們的順利康復。在香港，家庭的功能仍受重視，這是任何其他社會制度都無法比擬的。

2. 家庭福利服務的整體目標，是維持和加強家庭的組織、建立互相關懷的人際關係、協助個人及家庭成員預防及處理問題，並在家庭未能滿足其成員的需要時，提供所需服務。為達致這些目標，政府推行各項支援服務，在家庭未能充分發揮照顧和保護作用時，給予援助。

3. 上一章指出的若干因素，對家庭作為一個整體有很大的影響。隨著分居及離婚的情況日漸普遍，單親家庭的數目大增。遷入新市鎮居住的家庭越來越多，影響了這些家庭與親友互相照顧的能力。對這些人士來說，遷徙本身已產生極大的壓力；而西方思想和價值觀念，更加重了對傳統家庭的緊密關係的沖擊。虐待兒童和疏忽照顧兒童的事件不斷增加，虐待配偶的問題亦仍然存在。投入社會工作的婦女日增，引起幼兒照顧的問題。移民人數上升，亦對社會福利服務的需求帶來影響。

4. 顯然，很多傳統上與社會需求有關的問題，將會繼續受到當局注視；但同樣明顯的是，新的需求和新的問題亦會出現，日後有需要加倍努力提供家庭及照顧兒童的服務。

家庭福利服務

5. 家庭生活教育仍須繼續推行，向市民灌輸有關家庭生活的重要性，指導他們如何維繫家庭生活。家庭生活教育的主要服務對象是青少年、即將結婚的青年、將為人父母的人士，以及已為人父母的人士。不過，仍可彈性地為各地區有特別需要的其他組別人士提供服務。

6. 家庭個案工作和輔導工作會繼續被採用為主要的方法，以協助家庭及個人了解及處理家庭及人際關係問題、兒童的照顧和保護、疾病和傷殘，以及有關經濟和居住等方面的問題。政府的政策是要全面滿足這些服務的需求，並按照不同地區的需要，靈活調配可供運用的資源。這些服務由社會福利署和非政府機構的家庭服務中心提供，本港目前共有54間此類中心。至於政府現時採用的規劃比率是：在新市鎮或重建的市區，每150,000人口設立一間家庭服務中心。鑑於在需求方面和市民期望的轉變，這個比率或有需要加以修訂。

7. 醫務社會工作服務，是為協助病人及其家屬解決因疾病而引起的各種問題，使他們能夠充分利用醫療及康復服務。這項服務由社會福利署提供，亦有小部分是由非政府機構辦理。這項服務是社會福利與醫療衛生服務的重要聯繫。在這項服務的未來發展未有確定前，目前的服務情況將會維持不變，若資源許可，更會提供額外人手，應付現時服務的需求。

8. 家務助理服務為不能照顧自己的人士或不能正常運作的家庭提供協助，使他們能在社區內得到照顧。目前，政府正全面研究該項服務的需求量，並視之為一項優先服務，待研究有結果，將逐步加以擴展。

9. 臨床心理服務的目的，是評估和治療有心理問題的受助人，協助他們達致正常的發展。政府會繼續提供及逐步擴展這種服務至多項社會福利服務，包括家庭福利服務。

10. 政府亦為其他人士，例如吸毒者、露宿者、受虐待配偶和單親家庭提供一系列的福利服務。

11. 政府透過派駐美沙酮診療所的醫務社會工作者，向吸毒者提供社會福利服務；非政府機構則透過中途宿舍及其他援助，協助吸毒者康復。社會福利署為露宿者提供服務時，特別關注老人、弱能人士、精神病患者及懷疑吸毒者。又透過與露宿者個別接觸，鼓勵他們利用各項服務。雖然街頭露宿是一個複雜的問題，但政府及非政府機構仍會繼續勸諭露宿者另覓居所，不要再露宿街頭。

12. 政府為受虐待的婦女設有收容中心及提供經濟和輔導方面的援助，協助這些人士恢復自信，重過正常生活。正如上文所指出，單親家庭的數目與日俱增，預料會隨着社會及道德價值觀念的轉變而持續上升。有經濟困難的家庭，可以透過公共援助計劃和慈善基金而獲得援助。社會福利署和非政府機構均提供住屋方面的協助，進行家庭輔導，並就監護兒童事宜給予幫助。大部分單親人士都要外出工作，因此有需要利用幼兒中心服務，或現時有限度提供的課餘託管服務，有需要的單親人士亦可獲得家務助理服務。將來，按需求的增加和社會情況的轉變，實有需要進一步擴展單親家庭的服務。

13. 家庭福利服務有需要進一步擴展，以應付種種形式的家庭問題。這方面的服務，必須採取創新和靈活的方式。值得鼓舞的是，有些福利機構已開始試行提供以社區為基礎的服務，設立開放式家庭服務中心，推展輔助或治療性質的小組工作，並為有婚姻問題的夫婦進行調解。政府將於今年稍後推行家務指導服務，為受助的家長提供料理家務的訓練。

兒童福利

14. 有關兒童服務的發展，我們必須探討一些在本港出現的社會因素。正如上文所述，本港的單親家庭數目正在增加，在職母親的人數亦不斷增加，青少年的犯罪數字與日俱增，而涉及兒童受虐待及缺乏照顧的個案數目則不斷上升。鑑於這些趨勢，加上本港市民的價值觀因逐漸西化而造成的整體壓力和衝突，將來有必要更著重兒童福利服務：擴充現有服務並採用新的方法，以滿足不斷轉變的需求。

15. 兒童福利服務的整體目標，是支持和鞏固家庭，俾能提供一個適合的環境，讓兒童在體能、情緒和社群方面都得到全面發展；此外，又為缺乏家庭適當照顧而處於不利環境和亟需保護的兒童，提供援助。給予兒童充分的照顧基本上是為人父母的責任，除非在沒有其他更佳選擇的情況下，否則兒童不應與家庭分開。社會有責任保障兒童免受任何形式的虐待，並且有責任提供服務，防止和處理虐待兒童事件。

16. 鑑於核心家庭日漸增加，母親需要外出工作的情況越來越普遍，實有需要設立日間託兒設施，在日間為父母照顧幼兒。幼兒中心所提供的日託服務，包括為兩歲以下兒童開辦日間育嬰園，以及為兩歲

至六歲兒童開辦日間託兒所。現時設立日間託兒所的規劃比率，是每20,000名人口中有100個資助名額。目前，日託名額總數約31,100個。儘管名額已有所增加，政府仍須鼓勵進一步擴展這方面的服務，並增加對有社會需要的家庭的經濟援助。其他家庭則須按其經濟狀況，繳付這項服務的成本費用。在提供服務方面，將採用更靈活的辦法，例如安排更富彈性的服務時間，設立暫託服務，以及鼓勵在工作地點內設立更多幼兒中心。

17. 兒童住宿照顧是為21歲以下未獲家庭充分照顧而又亟需援助的兒童及青少年，提供督導和照顧，包括非住院照顧形式的寄養服務和兒童之家，以及住院照顧形式的幼兒中心、兒童院、男女童院及宿舍等。

18. 家居環境比院舍環境更能滿足受照顧兒童(尤其是幼童)的需要，因此應按照這個原則發展住宿服務。父母將需要繼續參與督導住院兒童的工作；在兒童獲安置之前直至接受善後輔導的期間，有需要為有關的家庭及兒童提供全面的策劃及評估計劃。在兒童住宿照顧的未來發展中，非住院照顧形式的寄養服務及兒童之家，將獲得優先發展。不過，當局亦應提供多種選擇，以便為兒童安排最合適的住宿照顧。

19. 近年來，兒童受虐待及缺乏照顧的事件有所增加。為了更密切關注受虐待兒童的福利，社會福利署於一九八三年成立了保護兒童課。政府藉加強宣傳工作和公眾教育，幫助市民認識、防止及減少兒童遭受虐待的事件，有關處理虐待兒童的法律條文，正加以修訂，以便給予兒童更大的保障。此外，政府現正研究立例禁止不適當人士從事家庭式託兒工作。

Implementation
Procedural Improvement
20. 近年來，領養服務在各方面已有所改善，其中包括修訂領養條例、簡化領養程序、設立監察制度，以及集中處理領養前服務。這些措施已大大提高有關服務的效率，並且顯著縮短處理申請的時間。政府將繼續努力，安排適當的家庭領養那些失去父母，或父母不能或不願撫養的兒童。

為罪犯提供的補救性質服務

21. 為罪犯提供的各項服務，旨在執行法庭發出的指示，透過感化督導、住院訓練、服務社會令計劃以及善後輔導等服務，以社會工作方法，協助罪犯重新投入社會。這些法定職能由社會福利署負責。非政府機構則為接受感化者、感化院假釋院童及釋囚提供輔助性住宿照顧，並提供個案工作服務、康樂及就業服務。社會福利署及非政府機構均有動員義工協助專業員工的工作。

22. 目前的責任分配制度是相輔相成的，預計在短期內，這種制度亦不會有所調整。青少年及年輕罪犯問題日趨嚴重，顯示有必要加強補救性質服務。政府將繼續負責履行法定職責，而非政府機構將來在這方面的參與，亦會經常加以檢討。

綜合化和專門化

23. 有關家庭及兒童照顧的各項服務，實在可以綜合處理。政府會積極考慮採納這個方法，以便由適當的專業人員（最好受僱於同一機構），在同一地點，向不同組別、不同年齡的人士提供一系列福利服

務。此外，亦有需要增強社會福利服務與其他社會服務（例如衛生、教育和房屋等服務）的緊密聯繫和相互影響。在這方面，社會福利署與房屋署已有相當默契，而雙方的合作將會繼續發展下去。此外，應鼓勵政府的其他有關決策科在制訂足以影響家庭的政策時，須以家庭作為一個整體，及可以為社會提供寶貴的資源的角度，加以考慮。

24. 除了要推廣更為綜合化的服務方式之外，專業技巧亦越來越需要專門化，尤其是在處理兒童監護、虐待兒童、未成年人士的監護事宜，以及其他複雜和難以處理的問題上更有此需要。這可能需要透過改善有關員工職級以實際認許此等專長。最後，更要鼓勵和發展創新的方法和意念，以應付新的問題及新的挑戰。

第六章

兒童及青少年服務

青少年可以確保社會的延續和進步。青少年時期是青年尋找自我、建立個人價值觀、發展潛能及培養社會責任感的時期。香港已邁進一個意義深遠的過渡期；因此支持青少年，給予他們機會及培養他們成為負責任的社會成員，是十分重要的。青少年需要實現自己的理想，否則他們可能會有反社會及偏差的行為模式。本港社會已出現了不少轉變，其中較重要的是市民越來越接受外來的文化和價值觀，這對本港青少年有深遠的影響。這些轉變給青少年帶來壓力，及紛亂的價值觀和思想概念。因此，為了確保本港青少年日後成為負責的良好市民，並對社會有貢獻，必須給予他們特別的照顧和關注。故此政府用於達致這個目標的資源，是一項穩健的投資。

2. 鑑於青少年將來會在本港擔任相當重要的角色，總督已於本年初委出一個青年事務委員會，直接向總督負責。這點足以顯示當局對達到青少年的需要及理想的承諾。委員會將會就如何能最有效地實現發展青少年服務的目標，向政府提供意見。工作小組所進行的檢討工作範圍，只包括眾多青少年服務的一小部分。該項檢討工作集中研究祇屬於社會工作範圍以內的服務。這些服務必須着眼於培養青少年建立正確的個人價值觀和良好的品格。此外，亦須促進家庭關係和其他人際關係，以及讓有適應困難的青少年透過這些服務，在社會上扮演較積極的角色。這些服務應鼓勵青少年參與社會事務，關心政治發展

，培養公民責任心和社會責任感。此外，為配合本港社會華洋雜處的特色及國際城市的地位，這些服務應鼓勵青年人擴闊視野，放眼世界。

3. 青年事務委員會認為青少年應包括24歲及以下的人士，而兒童及青少年服務的對象則為6歲至24歲的人士。不過，青年的定義應具彈性。在提供服務方面，雖然主要對象應該是青少年，但同時亦可鼓勵24歲以上的人士志願協助提供服務。

4. 在福利服務範疇內，兒童及青少年服務主要透過兒童及青年中心、外展社會工作及學校社會工作提供。這些服務的對象，均為當地社區的兒童及青少年。如果綜合提供這些服務及設施，並透過鄰舍層面運作，將會更為有利；這樣，同一地區內的青少年，便可由同一組工作人員提供服務。

不足

兒童及青年中心

5. 兒童及青年中心的設立，旨在鼓勵青少年參與饒有意義的活動，協助他們自行組織小組活動，使他們投入社會，藉以促進青少年的個人發展；透過引導及支持，促進家庭關係及其他人際關係，使青少年胸懷社群，放眼世界。此外，在設計有關服務時，亦應迎合個別社區的需要。

6. 兒童及青年中心主要由非政府機構主辦，並在政府資助下在鄰舍層面提供服務。一九七九年，政府訂下每2萬名人口即設立一所兒童及青年中心的規劃比率。自一九八零年以來，這些設施的數目已由

205個單位增至392個單位。兒童及青少年人口的增長，由八十年代初期佔全港人口約40%，下降至八十年代中期的33%；估計這個比率在九十年代初期會降至不足30%。此外，過去十年來，供青少年閒暇參加的文娛康樂活動及設施，擴展迅速。有見及此，政府在一九八八年將規劃比率修訂為每2萬至3萬名人口即設立一所兒童及青年中心。雖然如此，這些中心的未來發展，仍需要一套較實際和較具彈性的辦法。鑑於青年人的需求不斷轉變，以及青年人的康樂設施大為增加等原因，實有需要檢討兒童及青年中心的運作方式，以確保這些中心有助本港青少年的整體發展。

外展社會工作

7. 外展社會工作旨在伸展服務至青少年常到的地方，並與他們建立聯繫。透過這些接觸，可以找出在適應社會有困難或行為有問題的青少年，例如有破壞社會安寧，觸犯法紀，甚至自毀前途的行為模式。社會工作者可以提供輔導、指導及其他服務，協助他們解決問題和發展潛能，以及重新投入社會。現有22隊外展社會工作隊，每隊由10名專業社會工作者組成，在22個優先地區服務。

8. 外展社會工作是一項重要的服務。這種工作將繼續以6至24歲（特別是8至17歲）的青少年為服務對象，特別針對易受不良影響的青少年，希望可及早給予援助。倘若資源許可，預算這項服務的人手編制將會逐步改善。

學校社會工作

9. 學校社會工作的目的，在找出那些在學業、社交、情緒發展上有問題的學生，並協助他們解決個人的問題和充分利用學習機會，為達到成年作好準備。目前本港共有150名全職學校社會工作者，負責為460間中學的439,000名學生提供服務，人手編制比例為每3,000名學生由一名社工負責。

10. 學校社會工作是一項有持續需要的服務，倘有額外資源，這種服務將會繼續獲得改善。學校社會工作者應盡可能以學校為根據地，並且為就近的學校服務，毋須長途跋涉往返各工作地點。參與學生輔導工作的各類專業人士，應加強合作及聯繫，發揮協力精神。

青年辦事處

11. 社會福利署在全港19區設立青年辦事處，以協調及加強青年團體和社團的現有服務，促進新小組的成立，並協助推行各項青年服務計劃，以迎合社區的需要。

12. 青年辦事處為本港青少年的發展作出積極貢獻。未來的工作仍會繼續着重領袖訓練、青少年社區服務，和發展符合各區需要的計劃。

義務工作

13. 兒童及青少年服務的一個主要目的，是促進青少年的發展。為達到這個目的，義務工作相當重要。義務工作可促進青年的發展，協助他們自我體現。從事義務工作的青年，不但可藉此關心社會和參與社區事務，更可培養公民責任感，幫助他們認識對社會的義務。青年參與的義務工作範圍廣泛，包括協助接受感化者和露宿者、為貧苦家庭的子女補習，以及探訪老人。

14. 當局會繼續鼓勵青年參與義務工作，並且會透過更多的宣傳工作和訓練加以推廣，但在推動義工更積極參與的同時，應要保持該項工作的經濟效益。

服務綜合化

15. 總括來說，兒童及青少年福利服務應加強整合，而為青少年提供服務的各個部門和機構亦應加緊合作。同時，制訂政策也須採取一個較為綜合的取向。

第七章

老人服務

就福利服務而言，老人是指60歲或以上的人士。我們應協助老人在自己的社區中安渡晚年，並向他們提供各種服務，使他們盡量參與社交活動；更可按他們的意願，協助他們參與經濟活動，讓他們有機會在社區發揮作用，而不是把他們看作孤立的一群。

2. 老人可能較倚賴來自家庭成員、朋友、鄰居、社會以及提供老人服務機構的援助。香港一般人都認為敬老是一種美德，盡能力照顧家中較年長的成員是每個家庭的責任。隨着社會的發展，這些價值觀雖然受到挑戰和壓力，但仍為大多數人擁護和尊崇。

3. 雖然當局的政策是繼續鼓勵家庭成員在家中照顧老人，並加強對該等成員的支援，但我們亦須認識到老人的需要各有不同；對有些老人來說，住院照顧可能是最適當的服務。提供老人服務的整體目標，是透過各項服務來促進老年人在生活各方面的福利，使他們盡可能留在社區生活，並就老人的不同需要，提供適當的住院照顧。如果可能的話，提供各項服務時，應按照地區加以劃分，至少應以區域劃分，以便能夠在熟悉的環境下提供各項服務，避免陌生環境可能造成的不良影響。

4. 本港的老人人口，估計會由一九八九年的721,600人增至一九九年的959,600人。圖表Ⅱ顯示預測的增長。由於預期壽命會延長，75歲以上年齡組別的人士將會持續增長，而這類人士可能更需要長期的健康及住院照顧等服務。獨自生活的老人數目預料亦會增加。在擴展服務時，上述因素將予充分考慮。

社區支援服務

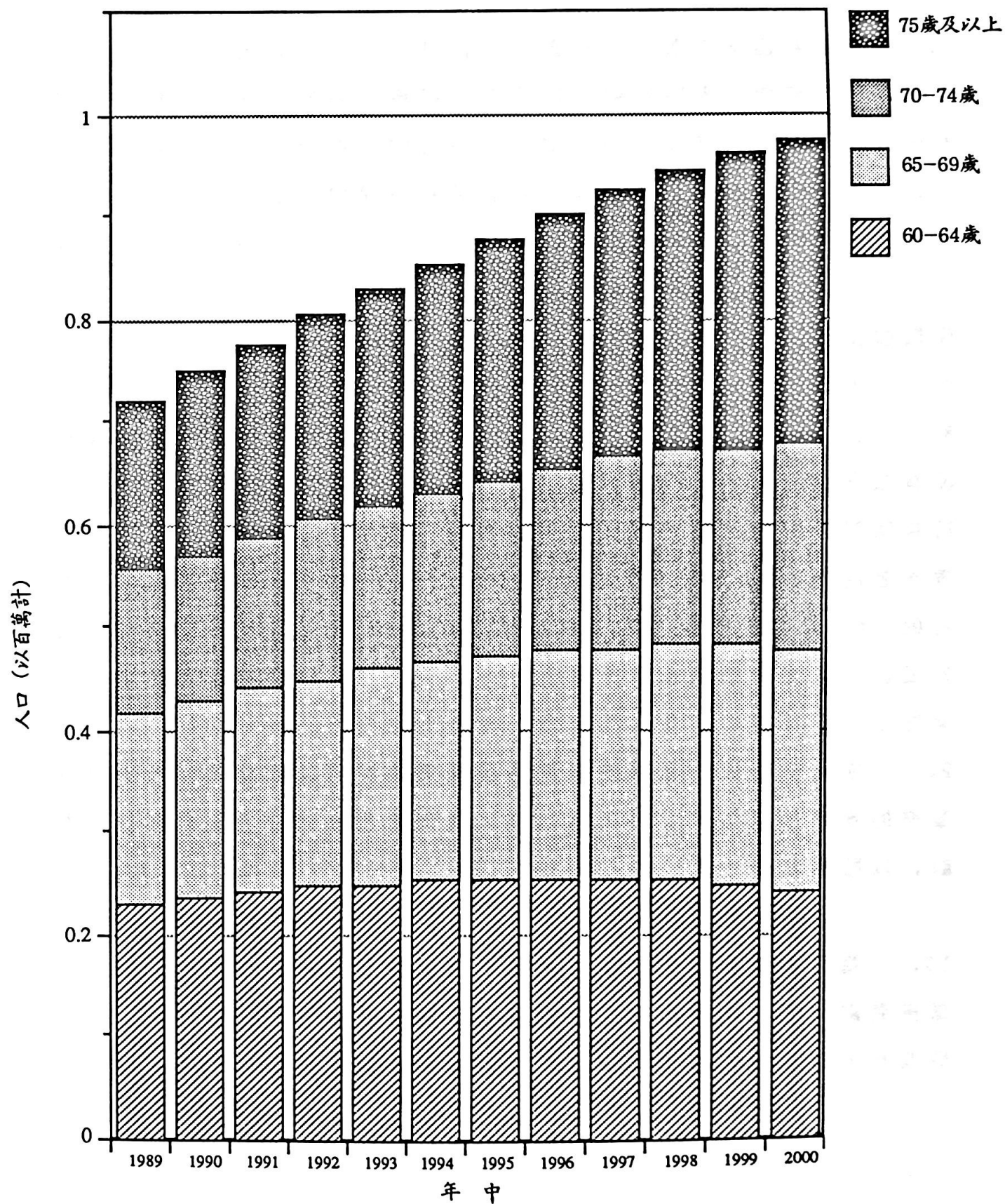
5. 在協助老人盡量留在社區內生活方面，社區支援服務擔當重要的角色。這些服務包括老人服務中心、老人中心、日間護理中心及家務助理服務等。目前有老人服務中心16間，這些中心按照地區提供全面的社區支援服務，包括社交活動、家務助理、輔導、洗衣、沐浴及飯堂設施，以及社區教育。另有117間老人中心，為老人安排活動及提供互助服務，以配合他們在社交方面的需要。8間日間護理中心則為仍有活動能力，但健康情況日差以及家人無法全日照顧的老人，提供一系列的服務。家務助理服務為有需要者提供膳食、起居照顧、接送、洗衣及料理家務等服務。這種服務為家庭及個人提供寶貴的支援。義工亦為老人提供重要的支援，包括安排康樂活動、探訪、清潔及重新粉飾家居、料理家務，以及接送老人前往治病等。

6. 鑑於老人數目日增，社區支援服務有需要加以擴展。當局將透過家務助理等服務，加強家居支援及照顧。家務助理服務將會進一步擴充，當局並會繼續鼓勵更多義工參與工作，同時發展暫住及外展服務、社區教育，以及為照顧老人的人士提供支援。當局會進一步檢討

圖表 III

預測的老人人口

一九八九年年中至二零零零年年中



這類服務，以確定是否可以透過一個較為綜合的辦法，調整提供服務的模式，使更多老人受惠。鑑於為老人而設的支援服務種類繁多，當局會加強注意各項服務之間的協調，以便予以充分利用。

7. 至於社區支援服務的規劃標準，日後將會按老人的數目而釐訂。當局將考慮把老人中心的規劃比率，提高至每3,000名老人即設中心一間，而老人服務中心與日間護理中心的規劃比率，除每區各一間外，可提高至每25,000名老人左右即設有一間中心。

住院服務

8. 住院服務乃為因健康或其他理由而無法照顧自己及在有需要時沒有親友照顧的老人而設，包括護理安老院、安老院及老人宿舍。至於自我照顧宿舍，現已逐漸由房屋署提供的老人住屋取代。目前，護理安老院有2,600個宿位、安老院的宿位有6,200個，而老人宿舍則有2,000個宿位。這些設施均有擴展和改善的需要，尤其是護理安老院方面。

9. 在八十年代，私營安老院的發展最為顯著，因此當局須對有關服務的水準加以監察。一九八八年，當局實施私營安老院自願註冊計劃，以監察私營安老院的運作情況。

10. 為提供一個監管架構，並為所有私營、非牟利或補助安老院訂立一套劃一的標準，政府將會立例管制安老院舍。

11. 一九八九年，當局實施一項試驗性質的買位計劃，向私營安老院購買宿位。這項計劃旨在鼓勵經營者提高水準。這項計劃很有用；故只要可以維持經濟效益，而提供的住宿及護理服務合乎水準，便應該繼續推行下去。

12. 當局將為老人提供更多住院名額。目前護理安老院每1,000名老人設8個宿位的規劃比率，將修訂至每1,000名老人提供11個宿位的暫定比率，並可能在日後作進一步檢討。至於老人院目前每1,000名老人提供10個宿位的規劃比率，將予以保留，有待進一步的檢討。

13. 此外，當局將鼓勵自負盈虧的院舍，尤其是由非牟利機構經營的院舍，提供更多住宿設施，並會進一步研究向其提供協助或鼓勵的可行辦法。

14. 有關老人的住宿問題，值得一提的是，房屋委員會、房屋署、香港房屋協會及土地發展公司，在為老人提供各類合適的住宿方面，貢獻很大；目前有不少計劃為老人提供優先入住公屋的機會。對於居住在籠屋等不合標準居所的老人，或因無家可歸而露宿街頭的老人，當局會特別協助他們找尋適當居所，包括提供體恤安置，或協助選擇留居市區的人士，入住市區宿舍。

綜合取向與協調

15. 策劃老人福利服務的未來發展時，必須顧及由其他部門、兩個市政局、各區區議會及眾多機構所提供的其他服務。政府雖然負責照

顧老人，但這項任務應繼續由社會，包括家庭及其他機構，參與分擔，相輔相成。屬於社會福利署規劃範疇的老人服務，以及其他服務，如醫院服務、基層健康護理、房屋、交通等，顯然需要更多交流，以發揮更佳的互相輔助作用。一九八七年成立的老人服務中央委員會，成員來自各政府部門及福利機構，該委員會可以透過定期舉行會議，協助達致上述目標。

第八章

社會保障

在任何社會裡，總有一些人長期或暫時無法滿足自己日常生活的基本需要。在本港，社會保障的整體目標，是協助社會上需要經濟或物質援助的人士，應付基本及特殊的需要。

2. 本港的社會保障由以下各個主要部分組成：—

(i) 公共援助計劃；

(ii) 特別需要津貼計劃，其中包括下列各項津貼 —

(a) 高齡津貼；

(b) 高齡津貼；

(c) 傷殘津貼；及

(d) 高齡傷殘津貼；

(iii) 意外賠償計劃，其中包括下列各項 —

(a) 緊急救援服務；

(b) 暴力及執法傷亡賠償計劃；及

(c) 交通意外傷亡援助計劃。

有關過去十年的社會保障付款數字的分析，見圖表 IV。

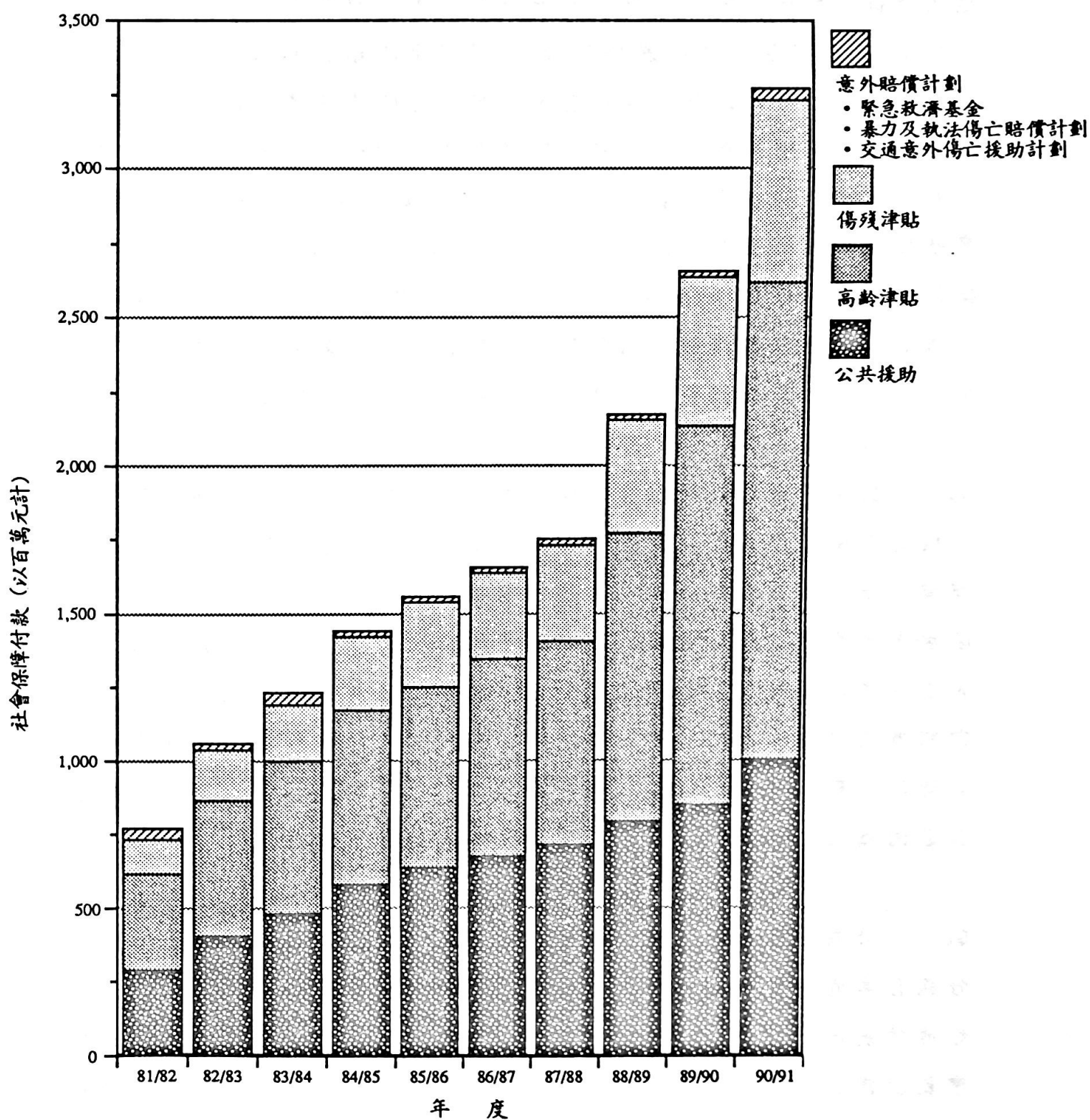
公共援助計劃

3. 公共援助計劃是一項毋需供款的計劃，申請人必須接受經濟狀況調查，援助金額的多寡則視乎個人或家庭的入息和需要而定。一九九零年三月，處理中的公共援助個案有66,288宗。當局訂有基本援助金額，以應付衣、食、燃料、電費等方面的必需開支。自一九八一年以來，基本援助金額根據公共援助物價指數的變動，曾先後調整5次。另外，接受公共援助的人士可獲租金津貼，以支付租金之用。至於其他補助金及特別津貼，則用以協助老人、傷殘人士及因應其他個人或家庭情況而需支付的特別需要，其中包括與就學或與開始就業有關的支出，以及特別膳食津貼。此外，領取公共援助的人士可免費獲得政府醫院和診所的醫療服務。根據公共援助計劃，一個沒有其他收入的四人家庭，在一九八八年平均每月可得到2,788元，與一九八一年以來的數字比較，實質增加約26%。同期內，單身家庭所得約增加13%。

圖表IV

社會保障付款分析表

一九八一 / 八二年度至一九九零 / 九一年度



註：(1)上述數字顯示政府支付各項計劃的款額，但並不代表緊急救濟基金及交通意外傷亡援助計劃所支付的總額，因為這兩項計劃的部份經費來自另征稅款及捐款等其他收入。

(2)八一／八二年度至八九／九零年度的數字均為實際付款金額，而九零／九一年度的數字則是根據現年度價格而預計的金額。

(3)以上數字並不包括行政費用。

4. 有一點值得注意的是，在領取公共援助的人士之中，有98.6%同時領取某種形式的補助金。根據一九九零年的援助率計算，佔接受援助全部個案三分之二的獨身老人可領取基本金額和高齡津貼共1,078元，另加最高可達488元的每月租金津貼，以及每年870元的長期個案補助金；此外，獨身老人可按本身的特殊情況，領取其他津貼，以應付特別膳食需要和若干交通費用。因此，一名非傷殘的獨身老人目前每月甚或可領取2,100元。現在再舉出另一例子，一個四人家庭有資格領取基本金額2,040元，另加最高可達1,238元的每月租金津貼，以及每年1,740元的長期補助金；此外，視乎其特殊情況，這個家庭亦可能有資格領取各種額外津貼，以支付教育方面的開支和幼兒中心費用，以及其他應付特別膳食和傷殘等需要的津貼。

5. 公共援助計劃在過去十年已有顯著發展和改善，這個計劃從前只協助市民應付基本食用的需要，但現今已發展至足以應付大部分的需要；主要是透過發放補助金和酌情補助金的辦法，使到受助人的生活水準不致與一般市民相差太遠。正如上文所指出，領取公共援助的人士之中，只有1.4%是單靠基本金額的。這項計劃的優點是可以在確定有特別需要時，或在情況有所轉變時，可因應這些需要而作出反應。這項計劃亦為將來提供保證，使不幸的人士有信心可以獲得援助。這是因為公共援助計劃是政府堅決承諾推行的。

6. 公共援助計劃一直都能夠應付不斷轉變的需要，而且大致上十分適合本港的情況。領取公共援助家庭的子女有特別需要，因此應獲發放特別補助金，以增加這些家庭的一般收入，而補助金的用途將由家長決定。因此，將盡可能及早給予子女補助金，對象為領取公共援助家庭的15歲以下兒童，及正在接受全日制教育而未領取教育津貼的15至18歲兒童。補助金一律為每人每月170元，相當於公共援助基本金額的四分之一。

7. 公共援助計劃、特別需要津貼計劃及意外賠償計劃未來十年內預計增加的開支，見圖表 V。

特別需要津貼計劃

8. 特別需要津貼計劃旨在應付老人及弱能人士的特別需要。一九九零年三月，領取高齡津貼的老人共 349,164 人，而傷殘津貼亦令 62,720 名弱能人士受惠。兩項津貼均與公共援助的基本金額掛鈎。高齡津貼的合格領取年齡已由 70 歲逐步降低，至一九九零年時為 66 歲，並會在一九九一年再降低至 65 歲。一九八八年推出的高額傷殘津貼，為需要他人經常照顧起居的嚴重傷殘人士提供更多經濟援助；這項津貼現已進一步放寬至適用於所有年齡的嚴重傷殘人士。

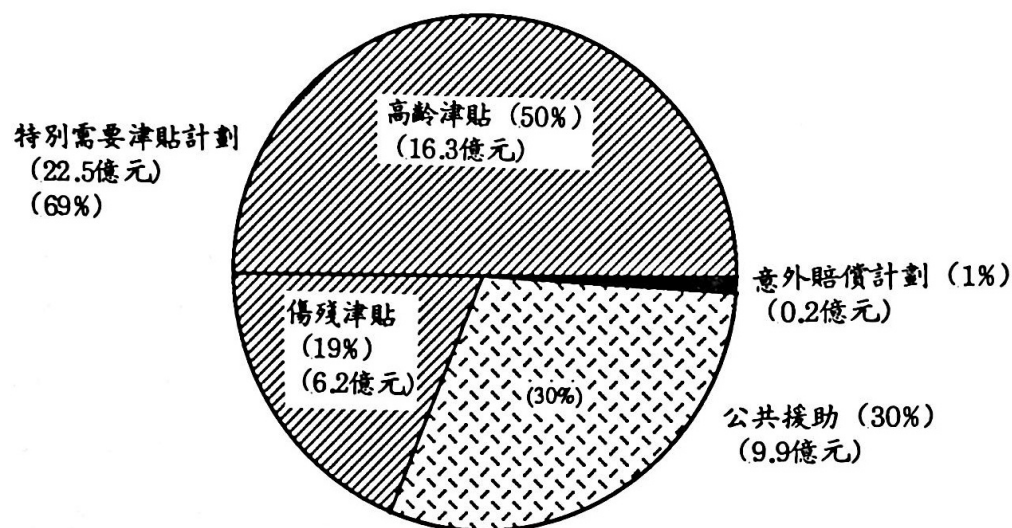
9. 根據預計的人口統計趨勢，有資格領取高齡津貼的人數在未來十年將會顯著增加。最近高齡津貼的合格領取年齡已由 70 歲降低至 65 歲，但規定 70 歲以下的申請人須申報入息。至於這項規定應否同時適用於較年長的人士，這問題至今仍然爭持不下；不過，若高齡津貼申請個案有顯著的增加，而申請者顯然屬自給自足的話，則將會有需要進一步探討這個問題。

意外賠償計劃

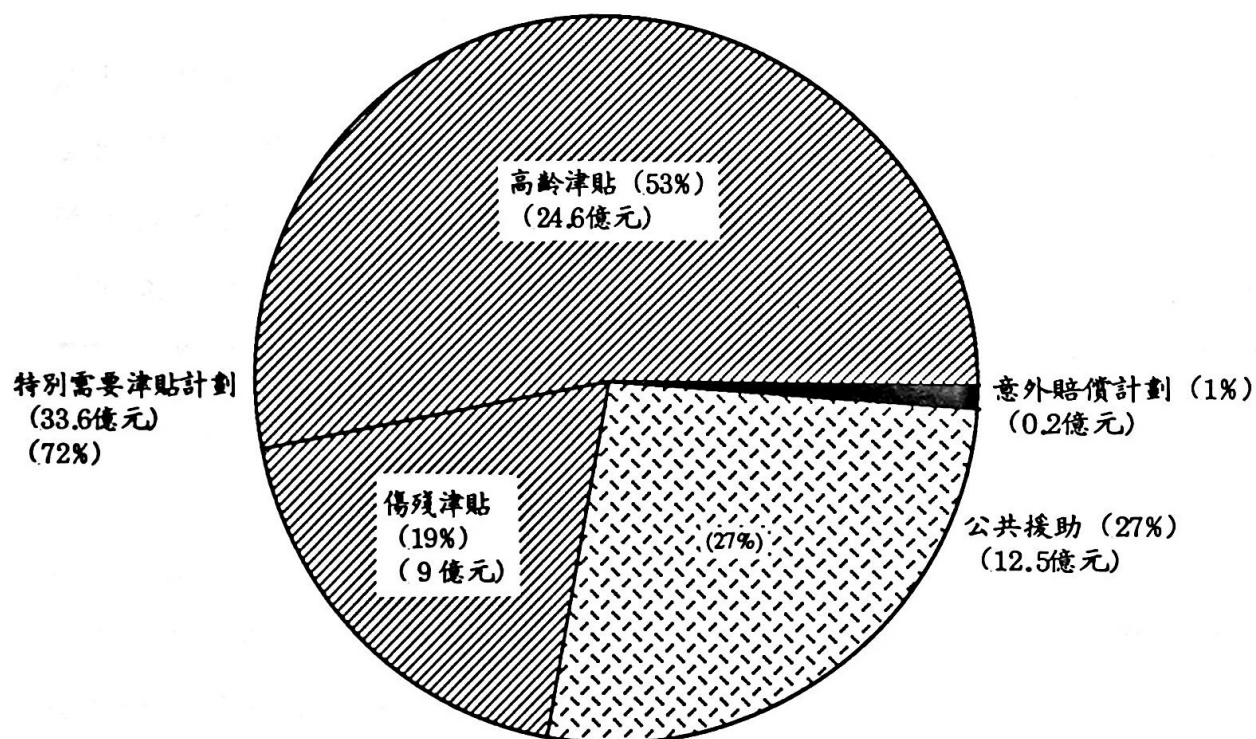
10. 有些家庭或個別人士由於突然遇到嚴重意外，以致失去或減少收入或增加開支。三項意外賠償計劃就是向這些家庭或個別人士，提

圖表 V

預計一九九零 / 九一年度及一九九九 / 二零零零年度
社會保障付款數字的分析表
(根據一九九零 / 九一年度價格計算)



一九九零 / 九一年度 (總額：32.6億元)



一九九九 / 二零零零年度 (總額：46.3億元)

註：(1)上述數字顯示政府支付各項計劃的估計金額，但並不代表緊急救濟基金及交通意外傷亡援助計劃所支付的總額，因為該兩項計劃的部分經費來自另征稅款及捐款等其他收入。

(2)上述數字並不包括行政費用。

供短期援助，藉以協助他們渡過難關。在過去十年，曾在多方面作出改善，包括擴大合資格人士的類別，定期調整援助金額，延長最高付款期限，以及縮減最低病假日數的規定。

11. 當局會繼續檢討這些計劃，並在有需要時加以改善。

第九章

支援服務

當局除了為有需要人士提供特定的社會福利服務之外，並設有各類支援服務，以便能夠更有效地提供這些服務。

社會福利津貼

2. 社會福利津貼政策的原則，是政府為非政府機構提供足夠的資助，以便推行各項指定的社會福利服務，而接受資助的機構須就使用公帑事宜向公眾負責。不過，由於非政府機構並非政府的一部分，也非政府的附設機構，所以可自由接受其他來源的補助，亦可靈活運用資源。這些機構所提供的服務，均應達到所訂的水平，而政府着重監管這類機構的工作效果及表現，並且進行財政監管的工作。

3. 現行的津貼制度，將服務分為兩類：一類是有資格領取全部認可開支的服務；另一類則獲較低百分比的津貼。現建議取消目前將服務分為兩類的制度，並制定一套更靈活的新制度。原本構思的津貼制度，是發給一筆總額撥款，不會增補亦不會扣減，但現行的津貼制度與原意有距離。目前的津貼制度，按「實報實銷」的原則將資助分為有條件或無條件的撥款，以致受助機構及政府均需要費時計算。現建議逐步制訂一個標準成本制度，以便提供服務的機構可以更靈活運用資源和削減行政費用，但須同時制定一套衡量服務經濟效益的評估方

value for money

法。此外，並建議研究可否由非牟利機構或私人機構以合約方式提供服務，以代替津貼，但這要在確保服務能維持有一定的水準的情況下才可實施。

4. 收取費用的原則，是要有能力負擔的人繳付服務費用，但須確保沒有人會因付不起費用而得不到服務或受到歧視。現行收費政策，一方面要令需要服務的人不致卻步，另一方面則要避免由於服務免費而引致濫用資源的情況。為方便計算津貼金額，一些服務訂有最低的收費額，但當局並不禁止有關機構收取較高的費用。受資助機構應可將提高收費所獲得的額外收入，用以改善和擴展有關服務。

5. 評估受資助服務的目的，是衡量受資助機構在達致服務目標方面的成效和效率，並且作出回應以便促進服務的發展。目前由社會福利署職員到機構探訪及訂立客觀服務指標的評估制度，就已實施的範圍來看，已能對服務作出合理的評估。

6. 為評估受資助服務而訂立客觀準則的工作，將會繼續推行；當局並會考慮可否利用一個由不同背景而具有合適資歷人士組成的小組，進行較獨立的評估，研究一些難以從現行資料系統反映出來的服務情況，例如職員表現及服務質素等。這種方法可以給予提供服務的機構較大的靈活性和創新意念。此外，應鼓勵使用服務的人士作出更多的回應。

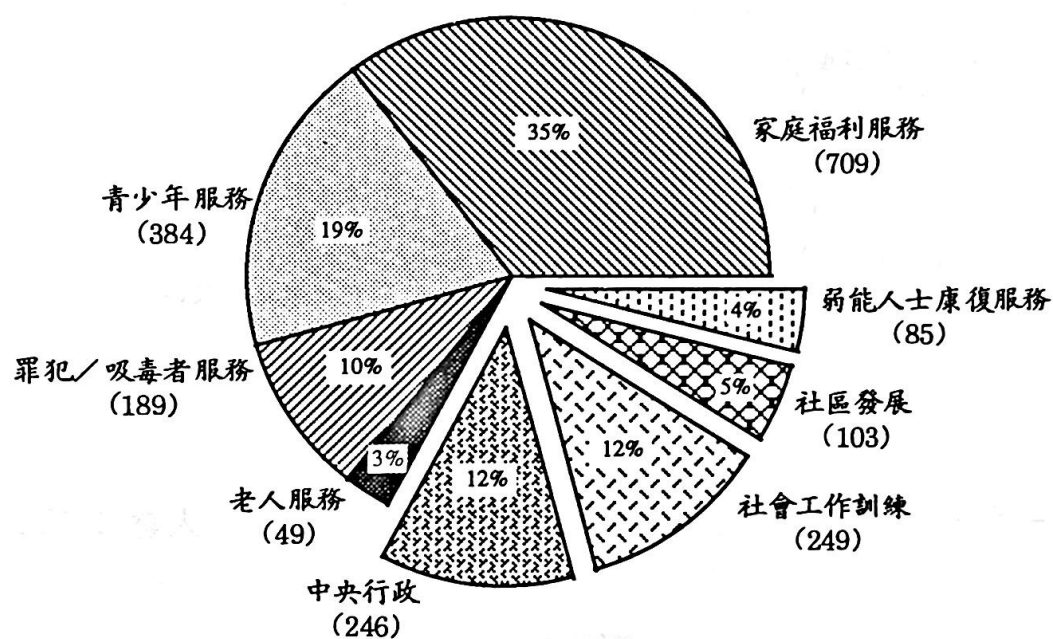
社會福利人力策劃

7. 福利服務的改善、發展及擴展，全賴是否有足夠的合資格員工。因此，人力策劃是未來服務發展的重要因素。自從當局於一九八七年採納社會福利人力策劃系統，代替每年進行的人力調查後，有關策劃工作已大為改善。過去十年，曾受訓練的社工人手嚴重不足。為了減少人手短缺情況，政府實施多項短期及長遠策略，最近於一九八九/九零年度至一九九一/九二年度的學位及文憑課程的學額。不久之前，公務員薪俸及服務條件常務委員會建議調整社會工作主任及社會工作助理這兩個職系的專業薪酬架構，此舉可望能夠減低流失率。這些建議現已實施，其中包括改善入職薪點、採用跳薪點加快增薪速度，以及為社會工作助理職系增設一個新的高級職級，使這兩個職系的薪級表，比其他需要類似入職資歷的相等職級，更為有利。為員工提供更佳的職業前途和改善他們的受訓機會，將可繼續為招聘人手及挽留人才帶來良好的效果。

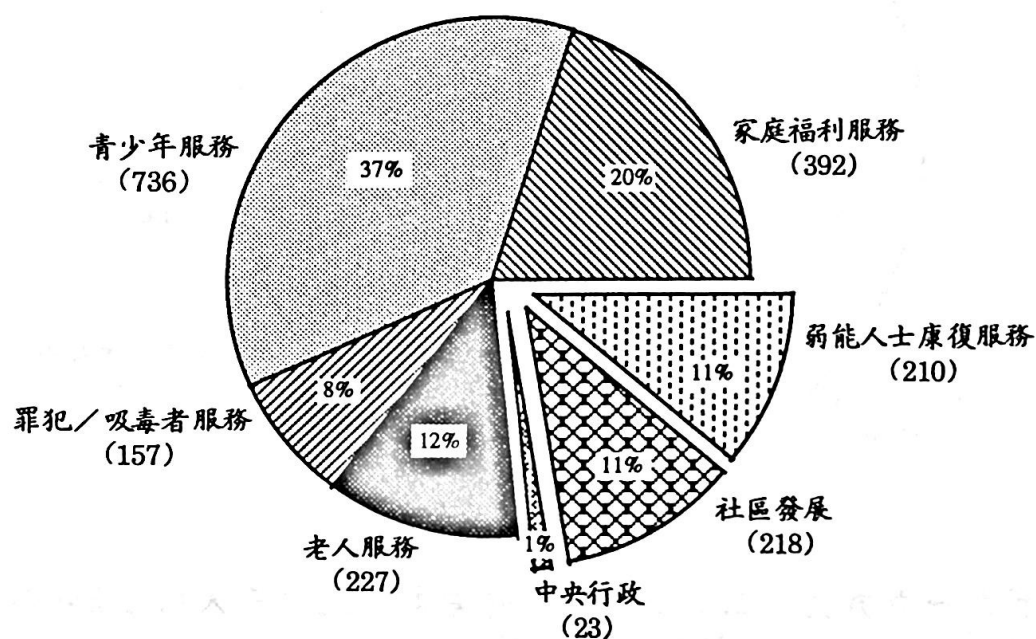
8. 根據本白皮書所檢討的服務範圍，若要實施所載的建議，肯定有必要大量增加社會工作主任及社會工作助理這兩個職系的人手。現時有關職系的人力分布情況及預計的人手需求，載於圖表VI、圖表VII及圖表VIII。當局計劃到一九九五年時，學士學額會增加一倍。同時，假設現行的「臨時應急」計劃獲納入正常的社工訓練計劃之內，預計終於可招聘足夠的學士學位畢業生加入社會工作主任職級。不過，若人手不足的情況持續，當局便繼續有需要聘用沒有社會工作資歷的合適人士，在聘用後為他們提供正式的社工訓練。

圖表 VI

一九八九年十二月三十一日
各項服務的社會工作主任及社會工作助理職系
人手分布情況



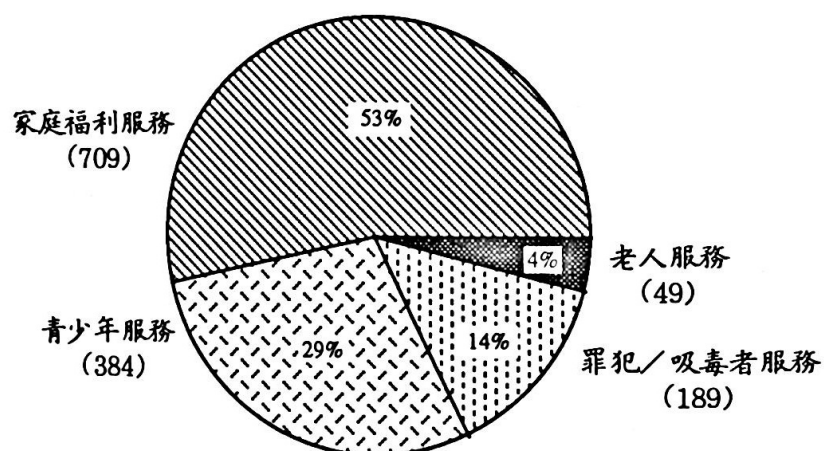
社會工作主任職系人手 (總人數：2014)



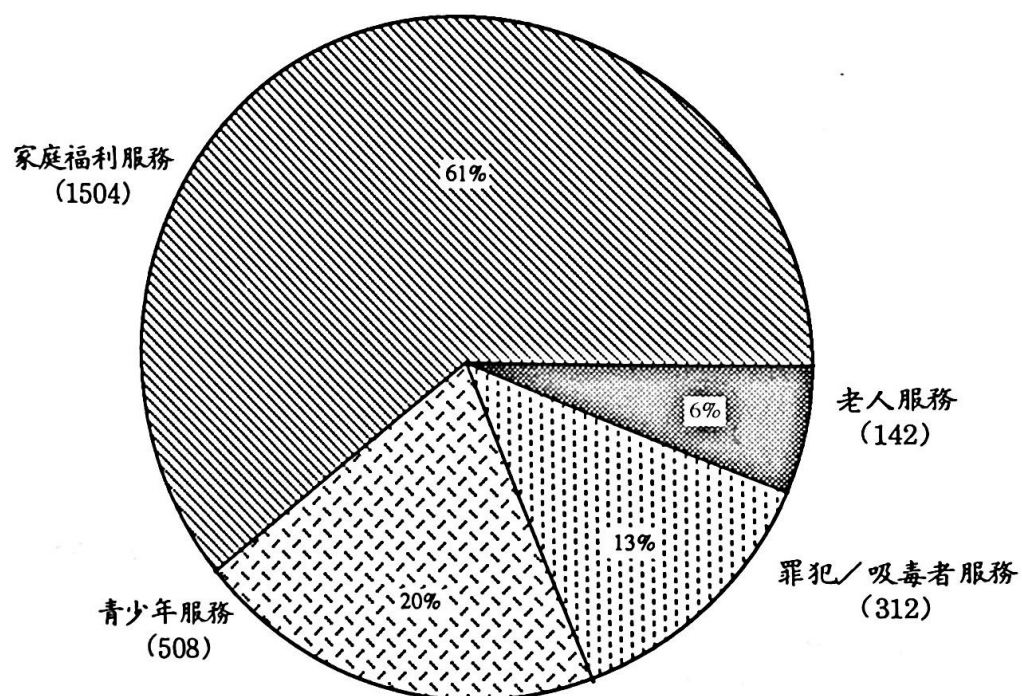
社會工作助理職系人手 (總人數：1963)

圖表VII

根據白皮書檢討範圍內的各項服務
社會工作主任職系人手分布情況及預計需求



一九八九年十二月三十一日的實際分布情況（總人數：1331）

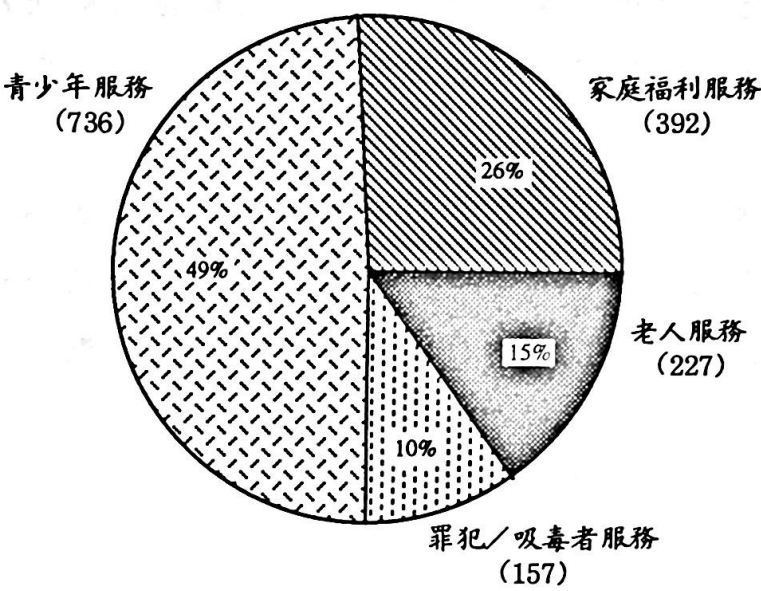


預計一九九九／二零零零年度的需求情況（總人數：2466）

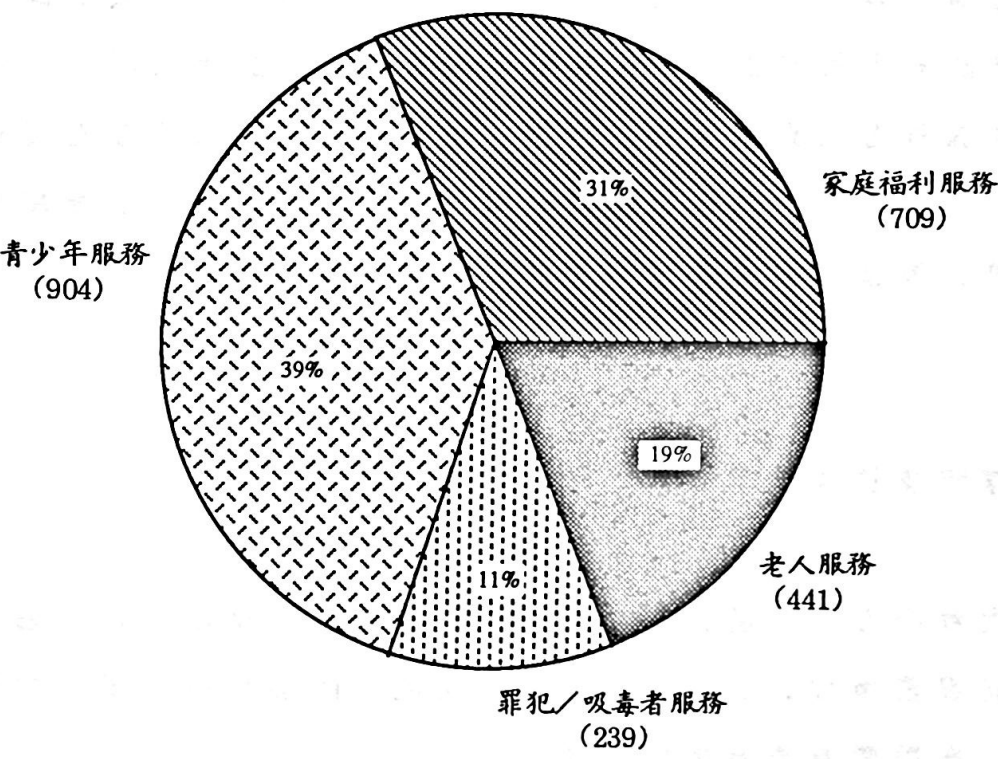
註：中央行政所需人力不能按個別服務範圍劃分，故不包括在上述圖表內。

白皮書檢討範圍內的各項服務

社會工作助理職系人手的分布情況及預計需求



一九八九年十二月三十一日的實際分布情況（總人數：1512）



預計一九九九 / 二零零零年度的需求情況（總人數：2293）

註：中央行政所需人力不能按個別服務範圍劃分，故不包括在上述圖表內。

社會保障

9. 目前教育界的趨勢，未有把增加文憑學額列為應同樣優先處理的項目。非學位的社會工作人手將出現嚴重的短缺。當局會考慮暫時放寬入職標準，聘用持有社會工作學系文憑以外的人士。不過，說服專上院校增加社工文憑畢業生的人數，才是長遠的解決辦法。社會工作訓練及人力策劃諮詢委員會會繼續積極研究上列事項。

10. 無論如何，尤其是在人手短缺的情況下，應該適當調配受過訓練的人手，務求人盡其才。不過，重新調配資源會是一件既困難又不受歡迎的事情，但有助於更有效地達致目標，這一點是不容忽視的。

社會工作訓練

11. 社會福利人手的任職前訓練、高級專門訓練及在職訓練工作，主要將繼續由專上院校的社會工作學系承擔。戴麟趾夫人訓練中心為政府及非政府人員提供不少特定服務的短期在職訓練課程，而在統籌在職訓練課程方面亦擔當重要角色。此外，非政府機構亦有提供在職訓練。由於服務範圍的擴充及新類別服務的推出，在職訓練將會出現新的需求，故當局會考慮採用其他訓練資源的需要。

服務的協調及綜合取向

12. 大致而言，目前協調服務的機制，大致可算足夠，不過地區層面的不同服務單位，有需要加強資料交流；而福利服務單位與醫護設施之間，亦需要有更有效的溝通。

13. 當局將會積極研究以綜合方式來提供服務的概念。以這個方式提供一系列的服務，可令受惠者更方便地得到全面的服務，而提供服務的單位則可收到更大的成本效益及更靈活地運用資源。規模較小的非政府機構或會擔心一旦採用綜合方式後，便難以與大機構競爭，這點是可以理解的。不過，只要政府和有關機構均有誠意，在適當情況和適當時機下當會採用綜合的方式提供服務。

義工服務

14. 義工服務的進一步發展，可視為人力資源的一項投資，以促進個人發展，和建立一個互相關懷的社會。現建議為志願人士提供足夠的訓練機會，使他們能夠勝任義工服務。

是否足夠？

研究工作

15. 社會福利方面的研究工作一般在於提供資料，讓服務得到改善，使其更能切合社會的確實需要。在很多方面，研究工作主要屬於學術人員和研究人員的範疇，但現職的專業社會工作者，亦可在研究方面作出寶貴的貢獻。同時，學術人員與社會工作人員更可共同進行研究工作。因此，現建議加強研究工作的互相協調，藉以減少重覆，並確定重要的研究範圍。

未包括？

策劃機制

16. 本白皮書闡述社會福利服務未來發展的策略和目標，要推行這些策略和達到這些目標，必須進行策劃，而社會福利策劃的主要機制，是社會福利發展五年計劃。該計劃始源於一九七三年，計劃內詳列各種服務的策略目標，以及實現這些目標的程度，並訂定各項服務在五年內擴展的特定目標。政府的五年預測及周年收支預算，就是根據這個計劃來預計發展各種服務所需的財力和人力。該計劃每兩年深入檢討一次，而每隔一年亦進行一次中期的進度檢討，每次檢討均有社會福利署和受資助機構的代表參與。

17. 社會福利諮詢委員會就社會福利政策事宜，向政府提出意見。該委員會的成員是以個人身份獲委任。現時該委員會的成員包括福利機構的代表及其他行業的人士。該委員會負責監察社會福利發展五年計劃所指定推行社會福利政策的進展。如有需要，其他政府部門亦會參與有關工作。

18. 策劃的機制必須經常加以檢討，並在有需要時作出改善，以確保可以繼續對不斷轉變的需求作出回應。

第十章

未來發展動向

未來的福利發展，不但鼓勵個別人士發展他們的才能，而且會更加重視家庭作為一個整體的觀念，對亟需保護的兒童、邊緣青少年以及老人等問題，亦要同樣關注。各項服務倘因資源所限而須作先後緩急處理，當局會優先發展專為上述各組別人士而提供的服務。

2. 工作小組在完成檢討各項服務後，提出了推展各項服務的方法，以滿足跨越九十年代本港社會的需求與期望。鑑於目前的社會形勢，我們絕無可能削減社會福利方面的承擔，反而有需要在質和量的方面，用更靈活和更富想像力的辦法，來擴展各項服務，以迎合社會急劇轉變的需求。若干現有的服務，在數量方面尚未滿足已確定的需求，尤其是在老人和兒童方面的服務。我們必須確保在資源許可的情況下盡快補充服務不足的地方，因應環境的改變，致力改善各項服務。

3. 各項社會福利服務顯然可以從進一步綜合化中獲益。為不同服務對象提供的各項服務倘能集中由一個機構單獨負責，對接受和提供服務雙方都會有好處。我們了解到，規模較小的機構若採用這個辦法，也許會遭遇困難，不過進一步綜合化的措施，肯定會使有限的專業人手，得到更有效的運用，並使接受服務的人更感方便。當局將會積極推行服務綜合化。此外，亦有需要改善社會福利服務與其他政府部門或機構所提供的社會服務的協調。當局會進一步研究採用不同專業

合作方式提供服務的可行性。這種服務模式涉及不同部門在共用的地方提供綜合的服務。最後，應鼓勵各科政策制訂者，於制訂政策時，顧及兒童福利和家庭作為一整體的概念。

4. 社會人士的教育水平不斷提高，對社會福利亦相應有更深的理解。不過，宣傳和教育工作仍須加強，以增加社會人士對福利服務的認識。服務的發展功能和補救性質功能，亦應受到同樣重視。向社會人士推行更有效的教育，有助於防止社會問題的發生，提供有關援助的資料，鼓勵公眾人士對社會福利作出積極貢獻，從而造福社會。

5. 社會福利服務的進一步發展，有賴於足夠的專業人才。近年來，人手短缺的情況極為嚴重，而一些服務的人手短缺情況，預料會持續。社會工作訓練及人力策劃諮詢委員會將會探討這方面的問題，並就如何解決這些難題，提出意見。由於個案工作越來越複雜，而服務亦需不斷改善，因此必須更加注重專門化的訓練；而在這方面，社會工作訓練及人力策劃諮詢委員會所扮演的角色日益重要。

6. 除發展政府和受資助機構所提供的服務外，亦會鼓勵非牟利機構和僱主進一步參與提供社會福利服務。

7. 現將工作小組就檢討各項服務範圍後所作的較重要建議臚列於後：

家庭及兒童福利服務(第五章)

* 政府會繼續承擔提供所需的家庭個案工作及輔導服務（第6段）

- * 按照目前進行對服務需求作全面研究的結果，擴展家務助理服務（第8段）
- * 擴大為單親家庭提供的服務，以應付日趨殷切的需求（第12段）
- * 進一步鼓勵輔導服務採用創新辦法（第13段）
- * 增加日間幼兒中心，並且增加對有社會需要的家庭所提供的經濟援助（第16段）
- * 寄養家庭及兒童之家等非住院照顧形式的設施，會較住院照顧形式的院舍獲得優先發展（第18段）
- * 通過立法和教育方法，保障兒童免受虐待或被疏忽照顧（第19段）

兒童及青少年服務（第六章）

- * 檢討兒童及青年中心的運作模式，以確保這些中心能符合個別社區的需要（第6段）
- * 加強外展社會工作（第8段）
- * 改善學校社會工作服務（第10段）
- * 進一步鼓勵青少年參與義務工作（第14段）

老人服務(第七章)

- * 擴大老人支援服務的範圍，尤其是家居服務及對照顧老人的人士的支援。(第6段)
- * 改善老人服務的規劃比率(第7及第12段)
- * 擴大老人住院服務(第8、第12及第13段)
- * 立例管制安老院舍的水準(第10段)

社會保障(第八章)

- * 繼續改善現行社會保障制度的各項服務(第5、第9及第11段)
- * 為滿足個別人士的需要而進行定期及特定的改善措施，以擴大公共援助計劃的範圍，例如實施子女補助金計劃(第6段)

支援服務(第九章)

- * 進一步發展有關津貼的標準成本制度(第3段)
- * 改善對受資助服務的評估制度(第6段)

* 繼續致力改善人力問題(第7-10段)

* 進一步發展服務綜合化的概念(第13段)

* 鼓勵福利服務的研究工作，並給予更佳的協調(第15段)

8. 本白皮書所載的上述及其他建議，會在資源許可的情況下實施。圖表IX及圖表X分別是一九九零／九一及一九九九／二零零零這兩個年度的社會保障及社會福利服務開支分析表。

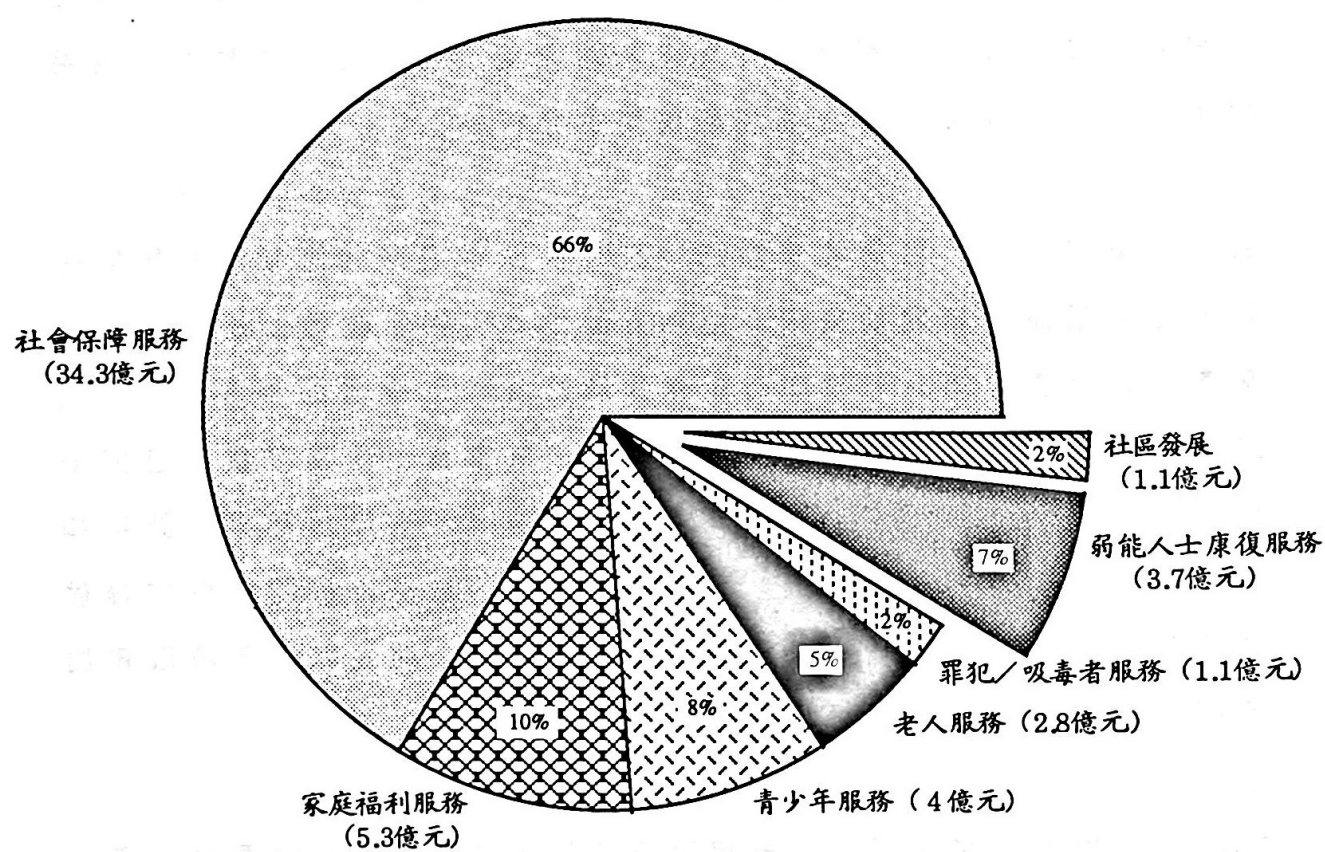
9. 無可否認，目前社會福利服務有很多不足夠的地方，尤其是在老人住宿設施及日間幼兒中心這兩方面尤為明顯。改善上述的不足情況實在是當務之急，但須同時確保我們的服務有適當的調整及改善，以應付市民不斷轉變的期望及需求。圖表X事實上證實了我們已把未來的開支集中於應付上述已經確定不足的地方。在設計及提供計劃和服務時，我們必須加倍重視採用創新和靈活的辦法，以綜合取向提供各項服務，確保盡量利用有限的資源，並改善求助人取得各項服務的途徑。

10. 正如圖表X所示，社會保障仍然佔社會福利開支的很大比率。社會保障是政府為協助有需要的貧苦人士而作的一項堅定而無限量的承擔，使貧苦大眾能夠有信心可以按境遇而獲得協助。社會保障會是本港安定的支柱。

11. 我們預計短期內會遇到重大的挑戰。有限的人手及財政資源或會牽制福利服務的運作。雖然如此，在穩固的社會福利基礎上，加上政府、非政府機構及全港市民所作出的共同承擔，香港定能同心協力去進一步發展跨越九十年代的福利服務，及建立一個互相關懷的社會。

預計一九九零 / 九一年度社會保障

及社會福利的經常開支分析表

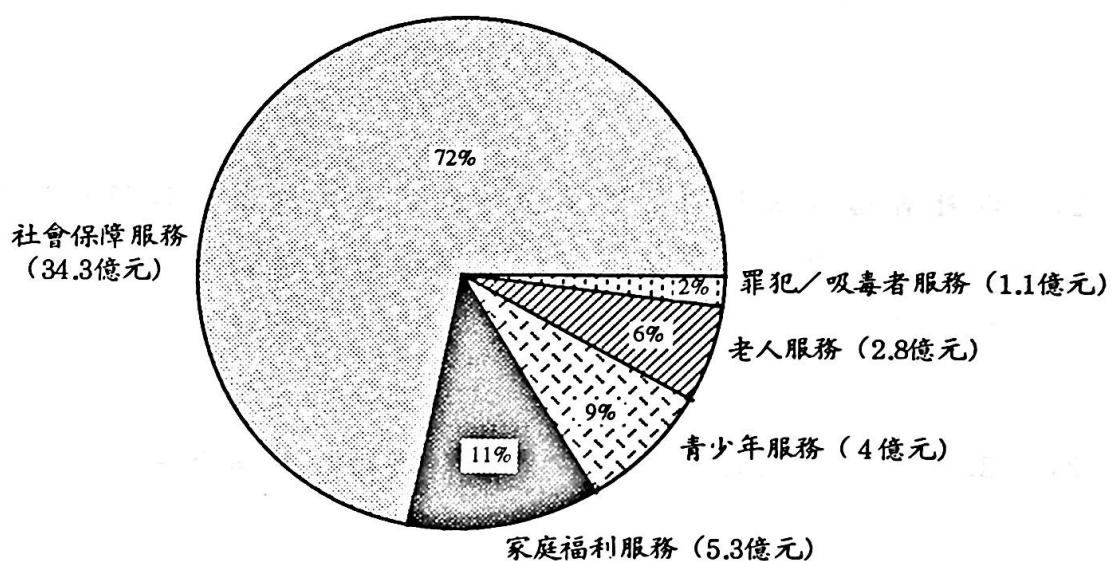


總額：52.3億元

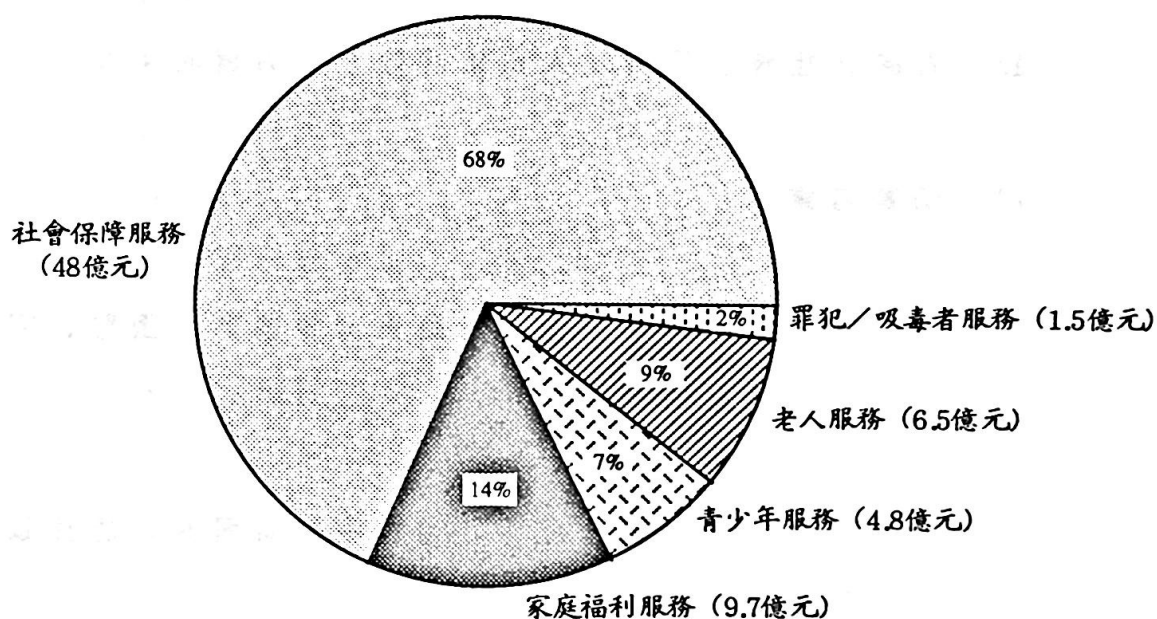
註：上述開支數字包括行政費用。

圖表 X

預計一九九零 / 九一及一九九一 / 二零零零年度
白皮書檢討範圍內的各項服務的經常開支分析表
(以一九九零 / 九一年度價格計算)



一九九零 / 九一年度 (總額 47.5 億元)



一九九一 / 二零零零年度 (總額 70.5 億元)

+ 23 億元

註：(1) 上述開支數字包括行政費用。

(2) 上列圖表內，社會福利服務並不包括康復及社區發展服務。

社會福利政策及服務工作小組職權範圍

1. 就社會福利服務的目標及進一步發展，以白皮書草稿形式提交建議，包括對實施建議所需的資源進行評估，有需要時會諮詢社會福利諮詢委員會的意見。
2. 工作小組在執行第(1)項所列的職務時，將會：
 - (a) 檢討現行社會福利政策及現有各項服務（包括社會保障）的預計供應情況；
 - (b) 考慮到社會、經濟及人口統計等方面的趨向；及
 - (c) 切實考慮
 - (i) 未來數年內在人力及財政上可能遇到的困難，因而需要定出服務的優先次序；
 - (ii) 有需要確保現有服務及建議中的新服務，能達致經濟效益。

社會福利政策及服務工作小組成員

主席：黃錢其濂女士，ISO,JP

委員：陳坤耀教授

周永新博士，MBE,JP

朱幼麟先生

古嫣琪女士

郭炳江先生

林余儷玲女士

李家祥先生

吳水麗先生

王海國博士

郁德芬女士

社會福利署署長

衛生福利科代表

財政科代表

秘書：黃游倩如女士

麥知義先生，OBE

社會福利政策及服務工作小組屬下的
五個小組委員會成員

I 家庭及幼兒服務小組委員會

主席：社會福利署助理署長
家庭福利服務科

委員：陳惠容女士

周倩霞女士

何桂華女士

* 郭炳江先生

* 李家祥先生

馬偉東先生

* 吳水麗先生

邱可珍女士

楊黃佩霞女士

彭盛福先生（第五次會議的增補委員）

朱楊珀瑜女士

秘書：何梁瑪莉女士

* 工作小組成員

II 兒童及青少年服務小組委員會

主席：社會福利署助理署長

青年及康復科

委員：陳錦祥先生

朱復蘭女士

何淑賢女士

※ 林余儷玲女士

※ 李家祥先生

崔碧珊女士

阮曾媛琪女士

陳應保先生

周馬允明女士

秘書：任義慶先生

※ 工作小組成員

III 老人服務小組委員會

主席：社會福利署助理署長
家庭福利服務科

委員：鄭錦鴻先生
齊 鈺博士
郭原慧儀女士
林劉慧瑩女士
吳有容醫生
曾錦仁先生
* 王海國博士
* 郁德芬女士
高考明先生

秘書：何梁瑪莉女士

* 工作小組成員

IV 社會保障小組委員會

主席：社會福利署助理署長

社會保障科

委員：錢果豐博士

※ 周永新博士，MBE, JP

※ 古嫣琪女士

莫泰基博士

※ 王海國博士

余仲賢先生

陳應保先生

蕭敬釗先生

秘書：任義慶先生

※ 工作小組成員

V 支援服務小組委員會

主席：社會福利署助理署長
津貼科

委員：陳少愷先生

※ 周永新博士，MBE, JP

高李碧聰女士

※ 古嬌琪女士

※ 林余儷玲女士

梁魏懋賢女士

麥列菲菲教授，JP

※ 吳水麗先生

※ 王海國博士

楊孝華先生

※ 郁德芬女士

羅慶琮先生（第二及第四次會議的增補委員）

梁陳燕玲女士（第三及第四次會議的增補委員）

陳應保先生

謝鄧燕玲女士

秘書：任義慶先生

※ 工作小組成員

有關發展社會福利政策及服務的意見書
(按資料來源分類)

資料來源	意見書數目
個人	79
機構／團體提交的意見書*	114
志願團體	48
區議會#	21
總計：	262

* 由三人或以上聯署的意見書即視為團體意見書。

沙田區議會和中西區區議會均先後交來兩份意見書。

