

香港願景 2012：
邁向可持續和共融的社會

Social Vision 2012:

Towards a Sustainable and Cohesive Hong Kong

--對第三屆香港特別行政區行政長官候選人政綱的期望--
Recommendations to the Election Platform of Candidates of the
Third Term of HKSAR Chief Executive

香港社會服務聯會
The Hong Kong Council of Social Service
<http://www.hkcss.org.hk/>

2006年11月6日
6th November, 2006

目錄

摘要	2
前言：對特首的期望、給候選人的一個問題	4
社會發展的願景和挑戰	5
扶助弱勢，公平發展，締造共融	6
提升長者生活質素，為高齡化社會作準備	10
強化家庭，培育新生	14
正視跨境社會民生發展，提高生活質素和支援	18
促進公民參與，建立社會伙伴	21

摘要

社聯撰寫《香港願景 2012：邁向可持續和共融的社會》，提出一個對所有第三屆特首候選人的首要問題：2012年，當第三屆特首完成他的5年任期時，他帶領下的香港社會發展和面貌將是怎樣的？香港將會是甚麼模樣的社會呢？

明年，香港特區將踏進回歸後的第二個十年。在經濟成功轉型和穩步發展的良好勢頭下，未來五年（2007 - 2012）將會是香港社會發展的關鍵時期。特首作為香港社會的最高領導者，能否完成以下目標將是他任內主要的考驗：

推動社會、經濟均衡和可持續發展 建構一個共融、公義、和諧的社會

2012年的五大社會願景

在眾多香港社會挑戰和政策當中，我們綜合了五個跨政策範疇的社會趨勢和議題，指出當中的挑戰和問題，並提出我們對2012年的五大社會願景：

1. 扶助弱勢，公平發展，締造共融

基層市民缺乏向上流動及改善生活的機會，面對結構性失業，而貧富差距繼續擴大，社會矛盾日深。未來五年，特首必須致力實現以下目標：

- 人人有工作及持續發展的機會，偏遠地區的居民有更多社區就業的職位，基層工人的工資足以滿足生活基本需要，低收入家庭有足夠經濟支援、子女有全面發展的機會。
- 殘疾人士可與其他人士一樣使用各種社區、交通設施及服務，有工作、持續發展的機會、以及合理的薪酬水平。
- 少數族裔（包括南亞裔及其他非華裔人士）享有法律保障不受歧視，可與其他人一樣使用各種教育、醫療及社區設施，不因語言或文化受到限制。

2. 提升長者生活質素，為高齡化社會作準備

長者貧窮情況嚴重，缺乏社會參與及認同，生活質素欠佳；踏入高齡化社會，政府仍未作出適當部署。未來五年，特首必須致力實現以下目標：

- 長者可與其他年齡人士一樣積極參與社會，追求個人發展，享有尊嚴及質素的生活。
- 所有長者均可享有退休保障和可負擔的醫療服務，以及足夠的社區支援、護理及院舍服務，安享晚年。

3. 強化家庭，培育新生

現時家庭價值得不到重視，離婚數字飆升，暴力個案劇增，家庭照顧長幼的功能下降。未來五年，特首必須致力實現以下目標：

- 家庭價值得到社會、政府及僱主重視，工作及社會環境充分體現家庭友善的原則。
- 家庭在照顧兒童、長者方面有足夠的服務，照顧者有足夠支援，包括更多託兒服務及長者社區支援服務選擇。

4. 正視跨境社會民生發展，提高生活質素及支援

在內地生活及工作的港人愈來愈多，但遇到意外或因治安、家庭分隔出現問題卻往往求助無門。未來五年，特首必須致力實現以下目標：

- 港人在內地工作、生活或退休，以及兩地分隔的家庭可獲得適當的支援，在危急時得到適切的協助。

5. 促進公民參與，建立社會伙伴

回歸十年，港人治港，但政府與民間的互信卻有每下愈況之勢，爭拗不斷更令整體社會難以建立共識。未來五年，特首必須致力實現以下目標：

- 社會大眾享有平等的政治權利，在 2012 年起透過普選產生行政長官及全體立法會議員；不同社群及公民社會團體的代表均可參與各主要政策的制定。
- 社會福利界與政府共同制定社會福利發展藍圖，參與服務規劃，獲得足夠資助以維持服務質素。

前言：對特首的期望、給候選人的一個問題

2007 年，對於香港市民來說，將是極具意義和重要的一年：香港將踏入回歸祖國的 10 周年；而第三屆香港特別行政區行政長官的選舉，也會在 3 月舉行。未來的特首將帶領香港邁向一個新發展歷程。在推動經濟全面發展之餘，更要讓人民能共享繁榮的成果，做到福為民開、創建和諧社會。

香港社會福利界堅信：

香港的可持續發展是需要經濟和社會同步發展，政府需制定全面社會政策，強化社會投資，扶助弱勢社羣，提高人民生活質素和自力更生的能力，以建構一個共融、公義和仁愛的社會。我們相信，積極正面的公民參與，是推動社會發展和進步的最大動力，也是民主發展不能缺少的一環。我們相信任何一個認真的特首候選人和將來獲選的特首，都必須回應社會的期望與民間的聲音。

香港特別行政區行政長官是香港社會的最高領導者，「一國兩制、高度自治」的落實者，不應該單純是帶領政府一眾官員和公務人員，具備行政才幹的領導人；更重要的是，我們的特首必須具有強烈使命感，對香港社會的未來有積極抱負，為市民福祉作出承擔。特首是服務香港市民的特首，我們期望：

特首在未來五年堅守公平公義、平等自由、民主人權法治等香港核心價值，致力實現國際社會共同制訂的社會發展目標及策略，積極推動社會和經濟同步及可持續發展，維護市民公平的權利和機會，確保弱勢社群得到適切的支援，與社會各界及政黨建立互信，發展多元參與的伙伴型政府，共同構建一個共融、公義及和諧的社會。

社聯發表《香港願景 2012》，凝聚社會福利界共同提出建構可持續和共融社會的理念和建議，更積極鼓勵伙伴團體和各界參與討論，推動特首候選人與大眾就香港社會未來的願景建立最大的社會共識。

《香港願景 2012》提出一個對所有第三屆特首候選人的首要問題：2012 年，當第三屆特首完成他的 5 年任期時，他帶領下的香港社會發展和面貌將是怎樣的？香港將會是甚麼模樣的社會呢？

社會發展的願景和挑戰

在眾多香港社會挑戰和政策當中，我們綜合了以下五個跨政策範疇的社會趨勢和議題，並提出我們的願景：

1. **扶助弱勢，公平發展，締造共融**
2. **提升長者生活質素，為高齡化社會作準備**
3. **強化家庭，培育新生**
4. **正視跨境社會民生發展，提高生活質素及支援**
5. **促進公民參與，建立社會伙伴**

以下章節，我們分析關於五項社會議題的狀況和挑戰；並建議第三屆特首候選人，必須在其政綱內交待他對五大社會議題的看法、政策甚至具體措施。

扶助弱勢 公平發展 締造共融

我們對 2007-2012 社會發展的首個願景是：**扶助弱勢，公平發展，締造一個關懷和共融的社會。**

「以民為本」的施政，必須以保障人人擁有尊嚴和基本的優質生活的權利，和人人擁有公平的奮鬥和發展機會為最基本目標。但種種跡象顯示，近年香港的社會發展，在這最基本的方面有所倒退。不但貧富懸殊的現象加劇，愈來愈多本來可以自力更生的人士墮進困境走不出來，甚至導致跨代貧窮。

貧富差距理論上是自由市場機制必然產生的現象，只要能保障人人能過著最基本和有尊嚴的生活，並維持社會公平向上流動的階梯，那麼貧富「差距」本身並不可怕。可惜，回歸後香港社會上缺乏公平發展競爭的氣氛和感覺，與日俱增；歧視弱勢群體、排斥新來港人士和小數族裔的情況，越加嚴重。因此，市民和地區之間的貧富懸殊加劇，和社會排斥成為對香港社會凝聚力及穩定的最大挑戰之一。根據國際經驗，貧窮和歧視都是持續的和不容易解決的社會問題，任何政府都必須作出長遠的政策承擔及長期努力。

今天的問題與挑戰

貧窮問題

今天香港所謂「貧」者，貧的不單是指生活上的困境，更是「希望的貧乏」，他們感到自力更生和公平奮鬥機會的貧乏。這狀況令人十分憂慮，對社會和諧和穩定形成很大的隱憂。

讓我們先看看有關現今香港的貧窮情況和各類弱勢社群面對的困難。

- **貧窮情況日益惡化：**整體貧窮比率由 1996 年的 15% 升至 2005 年的 17.7%。弱勢社群的貧窮比率更深值關注，在同期亦不斷上升：兒童由 22.8% 升至 24.9%、青年由 16.7% 升至 25.8%、婦女由 15.4% 升至 17.9%，長者則由 26.9% 升至 31.5%。
- **收入兩極化：**由 1991 年至 2001 年間，最低十分一家庭收入組別佔總收入的比率由 1.3% 減至 0.9%，但最高十分一家庭收入組別則由 37.3% 升至 41.2%。而香港的堅尼系數由 1991 年的 0.476 增至 2001 年的 0.525，比亞洲、西方，甚至於發展中經濟體系而言更差 [新加坡(2005)：0.522；台灣(2000)：0.326；南韓(1998)：0.316；美國(2004)：0.412；中國(2005)：0.403]。
- **地區的貧富差距及就業機會：**深水埗、觀塘和元朗的貧窮比率十分高，達 22% 以上，而在中西區、灣仔及東區則較低，只有前者的五至六成。另外，不同地區的就業機會亦有很大差別，以職位數目與勞動人口的比例作比較，

黃大仙、大埔、元朗等區只有不足 0.5，即該區職位數目只及勞動人口的一半，意味不少人均需跨區工作，而失業率較低的地區如灣仔、油尖旺、中西區等則超過 2。

- **各社群的距離日益擴大：**如單親家長、新移民及少數族裔等，他們生活匱乏特別脆弱。單親家庭的貧窮率由 1996 年的 31.8% 上升至 2005 年的 41.7%，雙親家庭的貧窮率在同期則只由 16.6% 增加至 19.1%。
- **領取社會援助的人數增加：**愈來愈多低收入或失業人士需要尋求各種社會援助。1995 年有 19,398 名中小學生成功申請學校書簿津貼計劃的全額津貼，2005 年的數字則上升至 92,196，升幅達 375%。領取綜援的人數更由 1995 年的 17.4 萬上升至 2005 年的 54 萬，當中 15 歲以下受助人所佔的比例亦由 18% 增加至 22%。

相對於其他先進國家，香港政府減貧工作的起步較遲。特區政府於 2005 年初宣布成立扶貧委員會。至今扶貧委員會只運作了少於兩年，今屆任期亦會在 2007 年初屆滿。過去兩年，委員會的工作只停留在紓緩低收入家庭生活困難的計劃層面，而甚少檢討或改革支援貧困人士，以及改善收入不均等對扶貧有著重大影響的社會政策。

社會排斥

社會共融及平等機會是凝聚社會的重要支柱。儘管特區政府推動香港是「亞洲國際都會」的國際品牌，這個中國—廣東人社會中，是否對新移民、少數族裔及弱勢社羣有足夠的包容和共融，則令人懷疑。我們面對的是種種社會排斥及歧視的現象，主要的問題如下：

- **新移民中的貧窮和歧視問題互相推動：**自 1990 年起，平均每年有超過 47,000 人以單程通行證移居香港。在 2004 年，新移民家庭的收入中位數為 6,600 元，香港整體平均則為 15,800 元。公眾往往在政府推動下，埋怨新來港人士取用公共資源和服務。社聯在 2002 年的調查發現，少於一成本地學生表示有甚多新來港人士的朋友，更比於 2000 年的調查大幅減少。
- **排斥南亞少數族裔：**南亞少數族裔人士在 2001 年佔香港人口的 4.1%。有調查顯示他們的就業情況欠佳，只有約四成成年人擁有全職工作。歧視南亞少數族裔的情況似乎相當普遍，而大多數的公共或社會服務亦無照顧到南亞少數族裔的特別需要，例如公立診所中沒有翻譯服務，亦影響他們的生活。
- **失業青年：**既不在學亦不就業的青年 (15-24 歲) 數目，由 1996 年的 43900 人上升至 05 年的 71300，15-19 歲青年失業率則由 1994 年的 8.5% 增至 2004 年的 26.2%。同時，青年綜援受助人的數目亦在十年間增加接近一倍。低教育

程度的青年人往往被排拒於勞動市場外。青年人失業情況嚴重等同於浪費人力資源，亦會帶來潛在社會衝突的可能性。

- **傷殘人士**：在 2000 年，傷殘人士的失業率（不計算弱智人士在內），是香港整體勞動人口失業率的 2.5 倍，而弱智人士及長期病患者的就業機會更十分缺乏。在 2004 年，全港只有 27% 公共巴士設有電動或手動斜道以便利傷殘人士上落。缺乏無障礙安排的運輸及樓宇，都對傷殘人士參與社會及經濟活動造成阻礙。結構性歧視往往妨礙傷殘人士全力參與社會，至今我們離無障礙社會的目標依然很遙遠。
- **婦女就業收入低**：香港女性的薪金中位數於 1996 年及 2005 年均維持於 8000 元，男性則由 1996 年的 10000 元升至 2005 年的 11000 元，男性與女性薪金中位數的比率由 96 年的 1.25 倍，上升至 05 年的 1.375 倍。
- **香港平等機會法例**的涵蓋面和立法速度慢於其他先進社會，並不覆蓋所有被歧視和弱勢的社羣，例如種族歧視、年齡歧視。

2007-2012 的政策方向

為達至扶助弱勢，公平發展，締造共融社會的目標。我們建議的政策方向如下：

1. **工者有其位** --- **以全民就業作為特區政府主要的施政目標**。主要的政策方向包括：
 - 在較偏遠或職位數目與人口比例較低的地區如天水圍、東涌、黃大仙等，因應社區特色增加社區就業機會，例如以減低公屋商場租金等較優惠的措施鼓勵在這些地區作出商業投資或開辦社會企業，在經濟活動較少的地區如天水圍北設立小販區以推動社區經濟發展，在高齡人口較集中的地區開辦社區照顧服務以配合家居養老政策等；
 - 回應低技術勞工供過於求的現象，以各種適當方式創造職位，例如大量開展環保、廢物分類回收等項目；
 - 促進僱主聘用殘疾人士，例如鼓勵政府、非政府及私人機構訂立殘疾人士就業指標，提供稅務優惠，制定殘疾人士就業配額制度等。
2. **工者有其酬** --- **確保在職人士得到合理及足以應付基本生活及發展需要的收入**。
 - 設立最低工資及標準工時的制度，讓基層勞工得到合理的待遇，並減少對社會保障及公共資源的負擔；同時必須為殘疾人士設立職業技能評估制度，以評定殘疾人士的工作能力能否達到健全勞工的平均水平，並容許僱主按評估結果訂定工資水平，以免影響殘疾人士的就業

機會；政府可透過有相關經驗的復康團體提供評估以加快成立有關制度的時間；

- 為就業貧窮及低收入人士設立第二安全網，提供具彈性的經濟援助，協助他們維持基本生活需要，例如設立租金津貼制度、推行與就業有關的交通津貼制度等，並檢討及改善現時醫療及藥物費用豁免機制。

3· 積極檢討現時處理失業問題的政策及措施，加強地區就業支援服務。

- 加強地區層面勞工署、社會福利署及培訓機構之間的協調，及積極提升各項就業支援措施及綜援制度協助受助人就業的質素及成效。
- 為學歷較低及能力較弱的青年提供培訓機會，提升他們就業的信心及社交能力，協助他們提升競爭力及融入社會。

4· 保障弱勢社群參與社會及不受社會歧視的權利。

- 盡快立法反種族歧視；同時積極推動建立一個融和的社會；
- 提供政府及公共服務時，照顧少數族裔的需要，例如：為非華裔學童提供免費的中文學習班、在職業培訓或支援服務中增加其他語言、在各項必須服務(如醫療)增加翻譯或其他語言的資料；
- 建構對殘疾人士無障礙的城市設施和空間、公共交通服務等；
- 在各項政策及各公共機構實踐「性別觀點主流化」，積極推動兩性平等、同工同酬。

5· 檢討城市規劃、編配公屋、市區重建的策略，避免將失業、弱勢社群大量遷入偏遠、缺乏就業機會、缺乏社區設施的新建社區，令社區變得缺乏經濟活力(如天水圍北)，形成失業及其他社會問題的重災區。另一方面，政府應加強為一些偏遠及較新的社區提供支持及社會服務，包括：

- 提供交通津貼，以協助低收入工人跨區就業；
- 盡快興建各種文康體育設施，如游泳池、圖書館、社區中心、醫療設施等，為居民提供基本的服務設施，促進青少年及兒童健康成長及參與社區活動，避免因流連街頭而誤入歧途；
- 增加社區資源，以協助較貧困或單親家庭的青少年及兒童有更多機會參與課外活動，發展多元智能，擴闊視野，建立自信。

提升長者生活質素 為高齡化社會作準備

全球的已發展地區都面對社會高齡化的現象。香港政府至今只將注意力集中在如何「解決」人口老化對經濟發展的影響。單一偏重經濟發展的政策思維，令政府把社會高齡化視之為負面的問題。我們認為特區政府應該全面和正面地理解社會高齡化的現象。既然這現象必然發生，為何政府不思考今天香港的整個城市設計和政策適合一個高齡化的社會嗎？如何令生活在高齡化香港的市民邁向優質的生活呢？

國際上，例如世界衛生組織等，努力推動「老有所為」和積極安享晚年的高齡社會政策概念，願景為：當人年長時，透過優化健康、參與及社會安全網的機會，提昇生活質素。世界衛生組織推動積極的老有所為政策，其中包括：醫療衛生（包括殘疾及身體脆弱長者的長期護理、獲得公平及可負擔的醫護服務、以人為本、以家庭為軸心、以社區為基地的支援系統等）、社會參與（包括在勞動市場、社會及社區活動、持續學習等）及社會安全網（包括能否獲得社會援助、無障礙的居所，以及方便年長人士的都市設施）等，均為優質高齡化社會的關鍵元素。

今天的問題與挑戰

無可否認，香港人口正不斷高齡化。在 2006 年中，香港的長者人口（65 歲或以上）佔 12.2%（859,100 人）。至 2012 年，長者人口將增加至近百萬（約 966,400 人）。至 2033 年中，接近 27%，即二百四十萬人為長者，**屆時每四個香港人便有一位是長者**。根據政府的推算，老年撫養比率將會不斷上升。在 2005 年，老年撫養比率為 164，估計在 2033 年中會攀升至 428。另外，因為整體人口的壽命增長，長者人口中之年齡組別、健康狀況、經濟條件等長者人口結構差距將日益擴大。

面對全面走向高齡化社會的種種可見現象，香港準備好了沒有？讓我們分析今天的問題和可預見的挑戰。

退休後收入保障

- **強積金保障不足**：香港沒有全民退休保障計劃，只有為就職人士而設的強制性公積金（強積金），但強積金的金額亦不能滿足他們退休之後的生活需求，即使供款 40 年後的入息替代率亦只有約 20%，即退休收入將只有退休前的五分之一，遠不及國際社會建議的七成水平。

- **缺乏全民退休保障**：以強迫儲蓄為基礎的強積金制度，需要 30 至 40 年的成熟期，所以這並不能為今天已退休或即將退休的中老年人士提供保障。然而，在推行強積金前，只有 16.7%的長者享有退休保障，而 45-59 歲將近退休人士中，亦只有 30.4%享有退休保障，可見老人貧窮問題將繼續惡化。老人退休後沒有收入，各方面的保障未能配合他們的需要，他們生活上的選擇很少，將面對一種對未來充滿不安及無助的脆弱處境。
- **香港的老年貧窮問題正在惡化**：有 31.5%的長者生活於低收入家庭。而老年綜援個案數目亦由 1996 年的 84,243 宗上升至 2005 年達 151,934 宗。現在唯一的社會保障機制是綜援，隨著整體人口高齡化，此制度能否持續是一個重要的社會議題。

醫療服務和長者護理

- **公共醫療能否持續**：香港的公共醫療系統提供高質素的服務，但是幾乎全數由稅項支付，並無為長者設計的專項醫療/長期護理融資計劃，政策的持續性存疑。
- **長者的護理問題迫在眉睫**：85 歲或以上的高齡長者的數目急劇攀升。高齡長者因較易患上長期病患，故他們對長期護理服務的需求亦十分高。然而，現時的長期護理服務欠缺規劃，制度又未能因應個人的需要和經濟能力給予彈性，令服務需求遠超供應，政府資助的安老院舍服務不足，輪候時間長達 34 至 39 月。
- **院舍服務面對不少挑戰**：政府自從 1998 年停止香港福利發展五年計劃後，各津助服務已不再有清晰的規劃目標。例如安老院舍方面只有不定期地推出個別院舍的競投。自此，所訂出的單位成本更不斷下降，服務機構唯有以較低的工資聘請新員工，但隨著經濟環境轉好，員工的流失率不斷增加。安老院舍的服務質素難免受到不穩定的人手所影響。
- **社區支援不足**：大部分的長者均希望在他們熟識的社區及家中安老。可惜，社區支援服務發展多年，長者及其家人仍然認為這些服務未能協助體弱長者留在社區/家中安老的目標，結果都仍以申請入住安老院為最終的保障。
- **私人服務的水平**：隨著整體人口高齡化，日後不少長者有一定經濟能力，他們需要時也願意自費享用優質安老服務，但是目前有關的社會設施和服務（包括私人市場提供的）在數量和質量上都相當匱乏，有待研究。

社會參與

- **長者就業機會低**：愈來愈多退休人士和長者希望繼續貢獻社會，過老有所為積極的生活。但是，現時除一些高技術或高級管理層職位外，社會上普遍對僱用中年人士及長者有年齡歧視。65 歲或以上人士的勞動參與率由 1996 年的 7.6% 下降至 2005 年的 5.4%。而政府亦沒有針對長者的就業政策，令社會白白損失長者多年累積的寶貴工作經驗和智慧，未能人盡其才。
- **缺乏教育培訓**：現時的人力培訓政策集中較年輕的就業者，沒有整套人力資本政策配套，協助長者終生學習，例如：長者無法受惠於持續教育基金。
- **參與意識不斷提高**：區議會選舉長者投票率由 1994 年只有 34.8%，上升至 2003 年達 48.2%，可見長者對社會參與的意識不斷提高。亦有相當部分的長者中屬於高教育水平的，他們希望參與社會事務和政策，但目前渠道不足。
- **城市設計和設施不足**：我們的城市設計及運輸設施都是以達至高流動及高效率為目的，無考慮到長者需要；地區層面的長者社區設施和娛樂選擇等也不足夠。

2007-2012 的政策方向

特區政府的政策目標應該朝向：**老有所養，老有所依，老有所為**，令長者不需為基本需要徬徨、不因疾病而感到無助、不因年長而變為社會或家庭負擔。

1. **香港的社會制度應確保長者享有基本的優質及有尊嚴的生活**，特區政府應藉現時長者數目尚未大幅增加的人口窗口期，制定必須的政策措施，為迎接高齡化社會作出準備，包括：
 - 檢討及改善現時的退休保障制度，確保就業人士在退休後可維持足夠及適合的生活水平；設立全民退休保障制度，令已退休或接近退休年齡的人士、家務勞動者及弱勢群體均可即時享有基本的生活保障；
 - 制訂長期護理的策略及融資方案，建構一個讓長者及家人放心於社區安老的社區支援服務系統和制度，為不同經濟能力、不同需要的長者提供選擇。預計在 2012 年留在社區安老的長者將比現時增加近一成半，政府需要為未來長期護理需求的高速增長及早作出規劃，包括人力培訓，滿足社會需要。另外，在醫療制度及融資的檢討，須確保為長者提供可負擔的醫療服務。
 - 增加安老院舍以改善輪候情況，並與社福界制訂長者服務計劃方案。

2. **透過促進社會參與**以提高長者生活質素，**推動尊老文化**則有助改善長者生活的社會環境：

- 政府應在長者學習方面提供更多支援，讓長者透過不同的學習活動，與社會維持緊密聯繫，加強社交網絡，促進精神健康和自我照顧、獨立生活的能力；另外，社會亦應鼓勵年長人士分階段退休，如繼續兼職工作，令他們的經驗及智慧不會流失；
- 社會參與是長者豐盛人生的重要元素，強調長者繼續為社會整體利益作出貢獻，長者不單可參加各種社區活動，更可積極參與各種社會事務和義務工作；政府應該同時推動這兩種社會參與模式，對前者政府可作出更多鼓勵措施如為長者義工提供車費補貼，對於後者，政府則須開放施政空間、提供渠道，讓長者積極參與政府政策的制定；
- 尊老文化：政府政策以致社會大眾，應多從長者的角度出發，建立一個讓長者能過更有質素及更有尊嚴生活的社會，而非只把長者視作一個需要處理的社會問題；另一方面，政府應推動從新強調家庭照顧長者是重建家庭關係的重要一環，並加強社區支援服務，令家人不再視長者為一種家庭負擔。

強化家庭 培育新生

家庭是社會結構中最基本的社會網絡，社會資本的根源。堅穩幸福的家庭是建構和諧社會最基本的支柱，亦是社會凝聚力的基礎。傳統家庭模式逐漸崩解是國際現象，香港與其他現代化社會並無不同。

但香港的家庭則需面對特別的困境，近十年香港家庭功能正急速下降。香港現時每個家庭的人數平均只有三人，出生率下降，而離婚率、單親家庭、跨境家庭和**家庭暴力**數字均不斷上升，顯示家庭凝聚力倒退。除了人口結構改變之外，繁重的工作壓力、長工時等因素，削弱了個人發展和家庭關係，加上跨境生活的家庭數目急劇上升，以致家庭照顧長幼的功能面對嚴峻挑戰。

今天的問題與挑戰

家庭的工作壓力

- **為工作犧牲家庭**：香港緊張的工作環境不利於家庭生活。絕大多數家庭均受到父母未能平衡家庭和工作生活所影響。現在的社會及工作環境已造成家庭的解體，一方面社會部份工種人工太低，成人需要多做兼職才能糊口，另一方面很多工作亦工時過長，以至照顧家庭只能成為這種工作文化之下的犧牲品。家庭功能和照顧兒童、長者的責任往往處於次要地位。
- **長工時家長增加**：有十八歲或以下未成年子女，但每周仍然工作六十小時或以上的家長數目在過去 10 年大幅上升，由 1996 年只有 155,400 人 (9.8%)，上升至 2005 年有 205,500 人 (13%)。
- **單親家庭及兒童倍增**：單親家庭數目由 1996 年的 41,200 戶，上升 87%至 2005 年的 76,900 戶；在單親家庭中生活的兒童的數字則由 1996 年的 59,000 人，上升 72%至 2005 年的 101,700 人。

家庭弱化

- **家庭解體**：社聯的 2006 年社會發展指數顯示，家庭團結指數較 1986 至 1996 年間明顯下跌 206 點。離婚數字亦從 1996 年的 9,473 宗上升至 2001 年的 15,604 宗。

有些家庭類別更有特殊困難。跨境生活產生破碎家庭、家庭分開生活等新的社會問題。（參考下一章）

家庭暴力及危機

家庭暴力個案不斷上升，當中更涉及謀殺和嚴重傷人案件，成為社會焦點。過去幾年，有不少兒童在家庭暴力個案中失去生命，家庭暴力問題急切需要公眾正視及共同解決。除了特別關注個別較轟動案件之外，政府必須正視隱藏的家庭暴力，而現時執法及司法措施均尚未完善。

- **虐待配偶及兒童數字只是冰山一角**：舉報虐待配偶的個案由 1998 年的 1,009 宗，上升 256% 至 2005 年的 3,589 宗。虐待兒童的個案則由 1996 年的 311 宗，上升 145% 至 2005 年的 763 宗。根據香港大學的虐兒及虐待配偶研究顯示，家庭暴力的報案率只是 1-2%，顯示真實個案數字可能會較報案數字高 50-出 100 倍。

支援培育幼兒

培育下一代，讓兒童和青少年得到最大的發展，是香港社會未來發展最重要的一環。幼兒是每個人成長的重要階段，幼兒如在這階段得到妥善的照顧和培育，則必會對其日後發展帶來正面的果效。但是現時香港在幼兒成長發展和幼兒教育方面，仍欠缺全民關注，政府亦未有一套全面的幼兒發展政策。

- **缺乏對兒童的全面關顧**：對於有零至六歲小童的家庭，現時缺乏整合社會、醫護及教育的發展計劃。生活於低收入家庭的小童則擁有較差的學習和發展機會，令他們很可能會被困於貧窮的循環中。
- **較少家庭有養育子女**：沒有十五歲以下子女的家庭數目在 1996 至 2001 年間增加了 18.2%；粗出生率 (按每千名人口計算的所知活產嬰兒數目) 則由 1996 年的 9.9 下降至 2005 年的 8.3。
- **低收入家庭**：1996 年有 14.6 萬個有未成年子女的低收入家庭，2005 則增加至 18.1 萬個。另一方面，教育及相關開支亦是低收入家庭的重擔，教育服務的消費物價指數更由 1999 年的 98.8 上升至 2004 年的 104.8，但同一時期香港則經歷超過一成的通縮。低收入家庭的父母多是低學歷的勞工階層，對社會資訊和資源的掌握較弱，在管教子女和支援子女學習時相對困難較大，亦不懂得求助。

青少年問題

除了先前討論的有關低學歷、低技能的青年們的就學和就業問題外，香港還面對其他青少年問題，包括濫藥、精神問題、未婚生子等。

- **濫用藥物的情況愈來愈嚴重**：根據藥物濫用資料中央檔案室的統計，16 至 20 歲青少年在首次被呈報濫用藥物人士中所佔的百分比，由 1996 年的 33.8% 上升至 2005 年的 40.6%。而濫用多種藥物的現象十分普遍。根據 2004 年學生服用藥物情況調查的推論，約有 8,000 及 13,700 名學生分別使用海洛英及精神科藥物，此數字並未包括在職青少年或待學待業青少年。
- **兒童及青少年精神健康問題有顯著上升趨勢**：正接受精神科服務的 15 歲以下青少年人數由 1999 年的 1,355 名增至 2001 年的 2,321 名。另外，香港大學香港賽馬會防止自殺研究中心在 2001 年的分析統計結果，發現中四至中七的學生當中，有 21% 在過去十二個月內曾有自殺想法或企圖自殺。
- **未婚生子上升**：未婚或婚姻關係以外生子的比例亦有所上升，由 1996 年佔所有嬰兒數目的 4.4% 增加至 2004 年的 7.2%。

2007-2012 的政策方向

我們建議政府應以**強化家庭功能，支援培育下一代（包括幼兒和青少年）健康積極成長為社會政策目標之一**。建議的政策方向如下：

1. 設立一個跨部門、有民間參與的**家庭事務委員會**，其角色包括：
 - 進行有關家庭的研究，進一步了解家庭的轉變趨勢及需要；
 - 對各項主要政策進行家庭影響評估，確保各項社會和經濟政策不會對家庭造成負面影響，改變現在制定政策時過於著重經濟效益的傾向；
 - 提出強化家庭、建立家庭友善社會的建議；
 - 鼓勵僱主為僱員提供家庭友善的工作環境，如以稅務優惠鼓勵僱主提供適用及有質素保證的兒童照顧服務，為女性員工提供較長的有薪或無薪產假，為男性員工提供侍產假等。

2. **推動建立社會網絡，並在新發展區以綜合服務支援有需要的家庭：**
 - 在有需要的地區成立以社區工作手法為本的「社區網絡隊」，建立鄰舍和睦關係、守望相助的能力，以鼓勵區內不同人士參與該區的發展，透過動員區內不同持份者的力量，增加社區資源，改善弱勢社群的處境，加強社區抗逆力；
 - 參考東涌經驗，從新規劃新發展地區的社會福利服務，發展綜合服務為社區的家庭、青少年、兒童、長者、殘疾等不同群體提供支援。
3. **制定一套全面的幼兒發展政策，鼓勵社會全民關注幼兒成長，包括：**
 - 加強家長教育，推廣全面家庭規劃的概念，讓準父母在生育前後均能就整個家庭的需要和幼兒的成長發展及早規劃，以能作出充分的準備；
 - 增撥資源加強幼兒服務，增加照顧兒童服務的選擇，如日間寄養服務等，為不同需要的家庭（如：單親、長工時、夜班工作及需輪班制工作家長等）提供有質素和資助的服務；
 - 在幼兒或幼稚園增設駐校社工，以支援家長參與培訓活動，改善育兒技巧，及為較貧困和有特別需要子女的家庭提供服務。
4. **確立具體的「零度容忍」家庭暴力政策，設立一個中央跨界別家庭暴力協調機制，訂立明確行動計劃及資源的配合，每年檢討、監察工作進度，並成立「家暴傷亡檢討委員會」常設檢討機制。**
5. **促進兒童及青少年健康成長，提供更多渠道讓兒童及青少年發表意見，並特別加強為有需要者提供支援，包括：**
 - 為兒童、青少年及成年情緒病患者成立地區服務隊，與醫護界緊密聯繫跟進個案，並透過外展手法，為社區的患者提供輔導、輔助醫療支援、社區教育、網絡建立、轉介等服務；
 - 以跨專業、早期識別、及早介入模式回應青少年濫藥問題，提供資源予非政府機構發展加強對高危族群的中層預防工作；舉辦禁毒高峰會以推動各部門及社會各界合作推動預防濫用藥物；
 - 研究為持雙程證來港照顧子女的人士提供支援，或給予較長的居留期，讓子女得到足夠的照料。

正視跨境社會民生發展，提高生活質素和支援

香港特區政府的經濟願景是和內地，特別是珠三角地區，快速和全面地進行經濟融合。然而，政府在與經濟融合相關的社會發展和服務政策則不甚清晰，因此在回應快速增加的跨境生活和活動產生的新社會需要時，特區政府便變得處於被動。

事實上，香港市民的跨境生活和與內地人通婚的增長非常迅速，跨境生活已經成為愈來愈多香港市民的常規生活。讓我們看看以下數字：

- **29萬港人長留內地**：當中7成(20萬)為15-59歲港人，60歲或以上人士亦佔24%。男女比例為1:0.43。有近5成長留內地港人表示居住/逗留在內地的主要原因是為工作，23.5%表示是與內地親人團聚，約有2萬人是因為退休/養老，亦有約1萬是表示已移居住內地生活或已在內地組織家庭。

今天的問題與挑戰

香港市民在跨境工作、生活、結婚、養育子女、營商、旅遊、退休及娛樂上遇到困難，但很少能獲得香港特區政府或機構的支援。這反映特區政府在與珠三角經濟融合的政策中，沒有考慮到隨之而來的社會新需要，欠缺相關的公共和社會服務配套。特區政府其實掌握不少中港融合的數據，應可以進行有關社會政策調整和服務規劃，積極地為跨境生活的港人提供服務。

一國兩制下，內地的社會服務不適用於香港市民，而本地的公共和社會服務又只在香港境內提供。一河之隔，港人在內地生活卻幾乎毫無支援。

跨境工作

- **跨境工作數目倍增**：香港人在內地工作的比率已由1995年的4.2% (122,300人)，上升至2005年的7.2% (237,500人)。當中超過半數每年需往內地40次以上，而中位數則由2002年的26次增至2005年的36次，平均每次逗留三天。
- **在內地工作缺乏支援**：在內地工作香港居民中，兩成人表示遇到與治安有關的困難，12.6%表示由於家庭分隔而出現問題。這些家庭的照顧及支援功能較弱，引致不同的家庭困境，例如：親子、夫婦關係疏離、照顧長者及管教子女能力薄弱，嚴重的更引致虐偶及虐兒問題。
- **跨境工作亦可能影響家庭**：3萬名家長需離港工作：2001年，有30,086名父母是離港工作人士，來自29,130個家庭，其中1,256個家庭的父母同時都需要在外地工作。

跨境婚姻和家庭

配偶長期分離亦容易產生家庭問題。跨境婚姻往往造成實質上的單親家庭，經常阻礙到單親家長（大多數是父親）進入勞動市場。分離的家長和子女在家庭團聚後，更面對文化沖擊、社會歧視、教育、工作及生活上的問題。

- **兩地婚姻增加**：2005 年香港女子嫁給內地男性較 2002 年增加 107%，達 4,900 人，香港男性迎娶內地女子的數目亦較 2002 年增加 40%，可見揀選內地人士作為配偶的香港居民愈來愈多，中港婚姻及家庭的數目預計將有增無減。然而，廣東省的統計數字亦顯示，在 2005 年的離婚個案，涉外婚姻較 2004 年上升一倍以上。此外，在 2005 年，約有 16.9% (6629 宗) 的單親綜援受助人，實際上是與其居於內地配偶分隔的單親父母。
- **跨境兒童數目亦上升**：據教育統籌局提供的數字，2005-06 年度全港有 4,498 名學童需要每天跨境上學，較 2001-02 年度上升 30%。另一方面，在 2005 年，10,395 名 (19.2%) 在港出生嬰兒的母親為內地人，父親為香港居民；有 8,837 名在港出生嬰兒的父母均為非香港居民的中國籍夫婦，數字比前大幅上升。此外，部分來港產子的內地女性由於未能負擔醫院收費，而沒有接受所需的產前或其他醫療服務，結果可能對母子健康造成影響。
- **跨境長者**：在 2004 年，共有七萬名 60 歲或以上的香港人曾在內地長期居住或居留。沒有很多積蓄的長者，在內地享受退休生活，卻經常要回港接受醫護、經濟援助及其他服務。

罪案、濫藥及人身安全

在內地生活的港人的人身安全並不能得到適當的保障，容易受到罪案、意外及毒品等衝擊。近年青少年濫藥情況惡化，其中一個原因是他們容易在內地的娛樂場所以廉價購買各類毒品和藥物。

- **內地港人求助增加**：香港政府駐京辦公室出入境部每年接獲在內地港人求助，個案數字由2002年的209宗，上升至2004年的297宗。
- **跨境濫藥問題嚴重**：政府在2004年2月發布有關「青年跨境濫藥問題的研究」結果則顯示，在6420名年齡介乎18至30的被訪過境人士中，有接近1300人在受訪前12個月內，曾於內地濫用藥物，而最普遍被濫用的藥物為「搖頭丸」及氯胺酮，其次為大麻，不少濫用藥物者均表示他們於內地濫用超過一種藥物。

2007-2012 的政策方向

雖然香港回歸後實行一國兩制，但香港與內地無論在經濟或社會上均愈來愈緊密，兩地人民交往亦愈來愈頻繁，亦因而衍生新的社會問題，但特區政府似乎一直忽視這些現象，令問題越趨嚴重。我們認為特區政府應積極處理一些因兩地制度不同以及愈來愈多港人跨境生活帶來的衝擊，制定相關的政策和服務策略，並突破地域限制，為港人提供支援。就政策原則及方向，我們建議：

1. **研究因香港特別行政區基本法而衍生的居留權問題**，例如現在愈來愈多非香港居民的中國籍夫婦在港產子，而子女可根據基本法獲得香港居民身份，政府一方面應從保障兒童應有權利的角度，研究如何規劃各項社會設施（如學校）及社會服務（如照顧兒童服務），以回應這些兒童的需要，並可透過積極的措施協助他們發展成社會的未來新動力，另一方面應研究如何避免愈來愈多內地夫婦來港產子，造成社會問題或過大的負擔。
2. **建立兩地政府的溝通機制** — 兩地政府必須建立常設的溝通機制和溝通平台，讓兩地政府定期進行會面探討雙方居民跨境生活所面對的問題（如長者在內地醫療服務、兒童在內地的教育需要、內地孕婦在港所需醫療服務等），共同擬定工作方案。另一方面，可為跨境人士設立特別諮詢渠道，以聆聽及收集他們在內地生活遇到的問題或困難；例如可考慮在相關的政府部門，或者駐內地的辦事處，加設人員解答各類查詢，以及提供相關的資訊，並作適當轉介。
3. 積極推動和協助香港的社會服務組織和團體到內地與內地單位合作、開展服務，**為在內地工作或居住的港人提供支援服務**。

促進公民參與，建立社會伙伴

香港市民對公民及政治參與的要求明顯地迅速增長。我們可以見到近年爭取全民直選的運動、投票率均有所增長，市民積極透過媒體表達政治意見，以及各種自發社會運動，例如是在環保、教育、勞工權利、文化發展及性傾向方面的問題。我們相信，積極正面的公民參與，是推動社會發展和進步的重要動力，也能增強政府施政的認受性，使政策更能符合市民的期望和需要。

同時，香港近年引入了企業公民及社會伙伴（商界和公民社會）的概念。相對於其他已發展國家，這種伙伴關係仍然是十分局限的。雖然政府開始了解到推動社會伙伴的需要，但亦只是推出了一些臨時措施（例如是專項基金）。

今天的問題與挑戰

近年，政府與市民關係變得脆弱。市民對政府管治的信心低或是不穩，香港社會的未來發展產生無力感和十分悲觀的情緒。以下是一些背後的原因。

政治制度和權利

- **未能體現人人平等的精神**：香港沒有一人一票的全民公平直選（普選）制度，與此同時，港人對民主訴求增加，渴望爭取所有先進地區市民都享有的政治權利。
- **行政立法關係在 1997 年後嚴重惡化**：市民感到他們在政府決策中沒有適當地得到代表。
- **政黨發展停滯**：政黨在理論上是汲納最廣泛社會利益的最佳組織，但受制於現行政制，政黨發展很緩慢。

公民參與的訴求

- **政治參與的要求不斷增加**：1995 立法會選舉投票率為 35.8%，2004 年則上升至 55.64%。香港人經常透過示威表達對公共政策的不滿。在 1998 年遊行集會的數目為 2,247 次，2004 年則為 1,974 次。
- **公眾諮詢公式化**：公眾希望能讓有意義及真正地參與公共政策的訴求日漸增加。近年一些重要的公眾諮詢更被批評為政府推銷已定政策及欠誠意，未有做到集思廣益、公開數據、公平對話、尋求多方意見去解決問題。

- **諮詢委員會制度未能追上市民的需求**，甚至令人不滿：政府諮詢組織的透明度低，例如只有 53% 的會議是向公眾開放的、59% 會公開會議記錄，以及 69% 會出版報告書。根據一份 1975 至 2000 年的研究顯示，商界利益在政府諮詢組織的代表比例過高，勞工界的代表比例則嚴重過低。另一方面，政府諮詢架構的成員中，女性的比例雖有改善但仍然偏低，由 2002 年中的 18.6% 上升至 2004 年中的 22.8%。

社會伙伴、企業公民

- **未落實伙伴合作**：在香港，引進社會伙伴的概念還屬非常初步階段，本地企業公民的概念亦薄弱，主要由公民團體提倡和推動，政府的角色很少。私人慈善捐款佔本地生產總值的比率由 1996 年的 0.16% 增至 2004 年的 0.33%。雖然政府在 2005 年撥出 2 億元設立「攜手扶弱基金」，但除此之外，沒有其他積極推動措施。在社會福利問題上，政府未有充分地在整體規劃和資源分配過程中，汲納非政府組織的參與。

2007-2012 的政策方向

為改善管治，及維持良好政府和市民關係，我們建議的政策方向如下：

1. 盡快推動**政制民主化**，在 2012 年起透過普選產生行政長官及全體立法會議員，讓社會大眾可以享有平等的政治權利，讓基層市民及較弱勢和缺乏社會和政治影響力的市民（包括長者、殘疾人士、女性等）有機會透過公平的制度表達自己的意見。
2. 建構多元參與的伙伴型政府，開放施政，開放政策資訊，**與市民分享部分權力，共同制定公共政策**，並透過多吸納民意減少社會矛盾，具體措施包括：
 - 開放諮詢委員會制度，包括提名、委任、提高運作的透明度；主要諮詢組織的委員會均應包括相關群體（如青年、殘疾人士、長者）及公民社會團體的代表，增加女性委員的比例，以真正在制定政策過程中吸納不同社群及公民社會的意見；
 - 公眾諮詢必須真誠，政府應該制定一套開明開放的諮詢標準守則，包括資料發放、諮詢時間、程序、對象、設立對話平台及交代如何評估公眾意見等，以增加市民就政府施政提出意見的機會及信心；
 - 以地區平台，廣泛推動市民參與，為社區以致社會發展找出大方向，並為香港培育未來政治人才；

- 致力促進公民社會的發展。政府應與民間團體訂定社會協約，作為雙方的行為規範，以保障雙方的利益。該協約建基於兩者的共同價值觀、原則及承擔，亦標示雙方面開放、願意持續及共同合作的態度。
3. 政府應加強**與非政府社會服務機構的伙伴合作關係**，共同推動社會福利服務的發展，並確保有足夠資源以維持服務的質素及為員工提供合理的工作環境及發展空間，具體建議包括：
- 與社會福利界共同制定**社會福利發展藍圖**，善用資源以發揮「社會照顧、社會投資、及社會發展」的角色；並共同發展一套**中期社會福利規劃架構**，就長者、青少年、家庭及復康服務等進行中期計劃；
 - 為受資助社會服務團體提供**足夠的資助**，並對「整筆撥款制度」作出檢討，特別考慮該制度對服務質素及長遠發展的影響，及如何確保社會工作者及其他從業人員享有合適的工作環境、專業發展空間及薪酬待遇；
 - **取消以價低者得的競投形式分配社會服務**，改為以質素為主要考慮因素；在制訂服務價格時，應與社會服務機構共同相討，以訂定合理水平；另外，由於社會服務的提供需要工作人員在服務社區內推廣，與服務對象建立合作關係，服務合約的年期最少應有三年，以提升服務的質素及效益。
4. **推動企業公民精神，促進三方合作**，具體措施包括：
- 政府應主動並定期與企業及民間舉辦三方領袖會議，就共同關心的社會問題進行討論，並推動三方合作方案，攜手改善有關問題。
 - 資助或設立「支援中心」，為企業及社會團體伙伴合作提供配對及相關支援服務。同時應嘉許成功的伙伴合作項目，及推廣良好的實踐經驗及合作模式。
 - 為企業捐款提供更具吸引性的免稅條款，如捐款一元，可得兩元扣稅額等。