

「安老服務計劃方案」訂定社會福利服務 規劃標準經驗對其他服務計劃方案的啟示



香港大學社會工作及社會行政學系副教授 徐永德博士

政府在2014年由勞工及福利局(下稱勞福局)及安老事務委員會委託香港大學研究團隊進行研究和制訂「安老服務計劃方案」(Elderly Service Program Plan, 下稱ESPP), 筆者參與其中。研究團隊在2016年提交報告, 獲政府接納建議, 在「規劃標準與準則」(Planning Standard and Guideline, 下稱PSG) 加入服務規劃標準, 為每1,000名65歲或以上老人, 提供21.4個資助安老院舍宿位和14.8個資助社區照顧服務名額, 令日後政府在土地規劃時須按該人口比例提供相關處所。

基於官方數據計算規劃比率有助影響政府規劃及設置社福處所

根據ESPP的經驗, 要令政府下決心去加入或修改現存社會服務設施的規劃標準, 必須令政府明白有關服務短缺的嚴重性和問題的迫切性。以老人服務為例, 人口高齡化是不爭的事實, 加上本地老人院舍服務短缺, 尤其資助院舍服務輪候時間相當長, 以至有不少長者在輪候期間過身仍未獲分配院舍服務。這曾對政府帶來不少的輿論壓力。另外, ESPP之所以能夠成功說服政府在PSG內重新加入有關院舍服務和社區服務的規劃標準, 主要是由於研究團隊能提出一個科學的統計和推算方法¹, 而且這個統計和推算均建基於政府自己內部(包括統計處、勞福局、和社會福利署等)的數據, 因而得到政府的認同和接受。

香港土地資源短缺, 開發新的土地需要相當長時間的規劃、公眾諮詢、和具體設計藍圖。就算是有關規劃設計已經完成, 仍需要相當長時間做土地平整、建設基礎設施、鋪設道路及各種基建(如水、電、煤、通訊等)管道等將該土地變成可使用的「熟地」。因此, 掌握時機在新「熟地」上加入社福設施至為關鍵。規劃署的PSG是具有近似法定權力的效能, 因為它所載的標準會指導政府在規劃用地的前期, 就已經要預留土地作相應的用途(如社區設施, 包括醫院、警署、家庭綜合服務中心等)。若果在文件中沒有羅列出某類的社福設施, 或可假設在往後將難

¹ 有關香港大學研究團隊所使用的統計和推算方法, 詳見安老事務委員會(2017)。

以在發展該地段時，甚至在發展的後期加入。由此可見，爭取將某些有迫切需要的社會福利服務設施納入在這個文件中，並加入按人口比例的規劃標準，是十分重要。

無可否認，修改PSG需要按照政府內部有關機制推行，因此必須說服有關政策部門提出修訂要求。而社福用地及處所相關修訂，就先要令勞福局的官員掌握問題的迫切性。當然，政府是一個龐大的體系，難以單靠一個政策局的推動便能成事。期間亦需要其他相關部門(如發展局、規劃署等)同意勞福局就社會福利設施短缺所提出的建議，作出支持和配合，並根據修改PSG的程序，成立相關的工作小組委員會，討論訂立新標準或檢討現有標準。工作小組涉及跨部門官員，亦可能諮詢有關團體，最終交由政府中央的規劃及土地發展委員會批准。牽涉相當多程序、步驟和時間²。

透過服務規劃方案修改規劃標準，民間動力不可或缺

當然，除了政府相關部門自發的動力外，制度以外的動力也不容忽視。這動力有時候甚至能帶動相關政府部門。社會服務在過去一段相當長的歷史中，可說是藉著政府與志願機構(或稱非政府機構)結成夥伴，共同合作提供予廣大市民。此合作模式主要透過政府撥款，再交由非政府機構營運和提供服務。當然，過去二十年有評論認為這種夥伴模式已經改變，政府正透過整筆撥款制度、服務標準等操控著財政資源和規管標準，令非政府機構不能夠與政府成為平等的夥伴。有些較為批判的言論甚至採納國內一個術語來形容兩者的關係—非政府機構不再是政府的「夥伴」而變成了「夥計」。然而，筆者始終認為鑒於過去數十年來非政府機構提供的高質素及全面的社會服務，政府仍然尊重和考慮業界意見。而非政府機構作為服務提供者，筆者認為它們可以積極發聲，要求政府檢視和加入相關的社會福利設施規劃標準。當然，香港社會服務聯會作為眾多非政府機構聯絡和商議的平台，亦應該扮演協調和聚合意見的角色，向政府有關部門提出適當的建議。

另一方面，香港現時的代議政制已有相當程度的發展，政治團體和民意代表都以為市民發聲為己任，而他們對監察政府或向政府提出政策倡議也是責無旁貸。雖然現時香港議會內不同黨派的意見或立場仍有分歧，但筆者相信他們會本著為市民謀福祉的態度，就著修改或訂定規劃標準與準則作出明智和理性的意見和倡議。例如在2016年修訂ESPP過程中，安老事務委會、勞福局和研究團隊都曾經出席立法會的福利事務委員會會議和公聽會，接受議員和公眾人士的提問，以聆聽他們意見。也由於議會將會是提出建議修改PSG要求的重要平台，所以議員也將會是社福界重點游說的對象。

² 有關修改PSG的程序，詳見規劃署(2018)。

在動員民間力量上，必不可少的是服務使用者和他們家人的參與。因為縱然作為服務提供者的非政府機構提出專業的建議，但是服務使用者對有關社福處所或設施不足對服務的供應和質素的影響的感受最為切身。因此，他們的意見應該受到相當程度的重視。

在為期兩年制定ESPP的過程中，研究團隊舉辦了多場聚焦小組和公眾參與論壇，讓各方面的持份者能夠表達意見，這對於研究團隊制定報告書和規劃準則有一定的幫助，尤其透過各方努力、集思廣益，才能凝聚一個較為接近共識的理解和意見。筆者期望制定ESPP的經驗，能為其他服務計劃方案嘗試制定規劃標準方面，提供一些參考經驗。

總括來說，若要推動政府內部作出規劃標準與準則的修訂，筆者認為需要官方、機構、議會和服務使用者這四方面的共同努力方可成事。當然，這是個頗為漫長的過程，或許需要以「年」作為單位。各方面亦必須持續關注，不能期望改變能一蹴即就。

參考資料

- 安老事務委員會 (2017)。安老服務計劃方案。檢自：https://www.elderlycommission.gov.hk/cn/download/library/ESPP_Final_Report_Chi.pdf
- 規劃署 (2018)。香港規劃標準與準則 — 第一章 緒論。香港：規劃署。檢自：https://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/pdf/ch1.pdf