

# 一、未來五年的社會發展目標

## 嚴峻的形勢

- 1 行政長官董建華先生在宣誓履行第二任行政長官職務時，形容自己面對的形勢是嚴峻的，而香港面對的則是前所未有的逆境，並提出特區政府未來的主要工作目標，包括：帶領香港經濟走出困境，恢復市民對前景的信心，創造更多就業機會，照顧弱勢社群，倡導自強不息，團結向上。
- 2 過去五年經濟不斷下滑、失業率不斷上升、政府不斷作出各種改革，但是社會卻變得愈來愈分化，市民對政府的信任、與政府的關係亦受到很大影響。政府面對這嚴峻的形勢，需要清楚掌握問題所在及其嚴重性，拿出決心及團結各方力量，共同解決各項社會問題。
- 3 面對失業率高達到 7.4%、青年人失業率超越 30% 的困境，行政長官在就職演辭中重點討論改善經濟及失業問題的重要性，並要求每一個問責官員及整個政府都必須積極幫助市民就業。雖然沒有具體措施，但這段演辭令市民感到政府真的要做到「急市民所急，想市民所想」。然而，失業只是香港面對的其中一個最嚴重的問題，政府不可忽略其他重要的社會問題，並且對舒緩及解決這些問題訂定目標及作出清楚承擔。
- 4 社聯在今年 5 月公布《社會發展指數 2002》<sup>1</sup>，對 78 個客觀的社會發展指標作出分析，更於四、五月期間舉行了十七個專題小組討論會，結集一百四十多位不同界別的學者、專家對香港社會發展各個範疇的意見，從而展望未來五年香港社會發展的路向。在綜合兩方面的結果後，社聯認為特區政府必須積極面對以下五個社會問題：

- 貧窮
- 失業
- 家庭解體
- 社會分化
- 弱勢社群缺乏發展機會

---

<sup>1</sup> 社聯在 1999 年開展香港社會發展指數計劃，透過建立一套客觀、科學化的指標系統，追蹤本地的社會發展進程及評估本港整體的社會、經濟需要，讓更多人了解到經濟及社會均衡發展的重要性。社會發展指數亦是一個警報系統，讓市民了解重要的社會問題。社聯已分別在 2000 年 6 月及 2002 年 5 月完成兩次評估並公布有關結果。

- 5 **貧窮** – 雖然香港經濟在過去二、三十年有可觀發展，但現時有三分一長者、四分一兒童及青少年生活於低收入家庭<sup>2</sup>，貧窮率在過去十年不斷上升（見表一）。事實上，香港收入不均的情況亦愈來愈嚴重，亦比所有其他工業國家嚴重，以收入最低的兩成住戶賺取當地住戶總收入的百分比為例，香港遠低於日本、加拿大、英國及美國等國家（見表二），亦差不多比所有其他工業國家為低。特區政府必須正視貧窮帶來的各種社會問題，除了因為支援貧窮住戶將加重政府財政負擔之外，貧窮亦可能帶來不公平及不穩定的現象。例如，生活在貧困家庭的兒童很容易因為缺乏資源而得不到其他兒童相同的發展機會，在現時講究全人發展的新教育概念及評核制度下變得缺乏競爭力。香港在六、七十年代大部分家庭都很貧窮，但經濟起飛為不少人造就機會，教育制度亦為貧苦學童提供向上流動的機會，貧窮家庭仍然有一分希望；現時香港市民經常接觸的卻是收入下降、失業、破產等問題，市民對個人前景的信心愈來愈低，對政府不滿的情緒加劇，亦將影響社會安定。

	1991 年	1996 年	2000 年
在低收入住戶居住人數的百分比	11.7%	15.0%	<b>18.3%</b>
在低收入住戶居住的兒童佔該年齡組別人士總數的百分比(0-14 歲)	17.1%	22.8%	<b>25.9%</b>
在低收入住戶居住的青少年佔該年齡組別人士總數的百分比(15-19 歲)	11.0%	16.7%	<b>24.7%</b>
在低收入住戶居住長者佔該年齡組別人士總數的百分比(65 歲或以上)	24.8%	26.9%	<b>34.3%</b>

表一、香港低收入住戶成員佔全港人口的百分比

	收入最低的百分之二十住戶 賺取當地住戶總收入的百分比		
日本 (1993)		10.6%	
加拿大 (1994)		7.5%	
英國 (1991)		6.6%	
美國 (1997)		5.2%	
香港	4.3% (1991)	3.7% (1996)	3.2% (2001)

<sup>2</sup> 根據社聯「社會發展指數」採用的定義，低收入家庭的收入低於相同人數住戶的住戶收入中位數的一半。部分歐洲國家亦以相同概念訂定貧窮線。

表二、低收入住戶收入佔總收入的比例：香港與其他國家的比較<sup>3</sup>

- 6 **失業** – 香港的失業率已高達 7.4% 的高位，不同組群的失業問題更加嚴重：15-59 歲殘疾人士的就業率只及整體人口的六成，失業率則是整體人口的兩倍半<sup>4</sup>；在低收入住戶居住的勞動人口則有五分之一處於失業狀態<sup>5</sup>；15-19 歲青年人的失業率接近整體人口的四倍，超過 30%。另一方面，弱勢社群的收入亦比其他人低：女性勞動人口的就業收入中位數只有男性的 73%，殘疾人士及新來港人士的就業收入中位數分別只有整體就業人口的八成及六成<sup>6</sup>，這些現象亦直接使香港的貧窮問題惡化。政府必須正視弱勢社群的就業問題，同時兼顧低學歷、低技術工人的結構性失業問題，因為即使香港成功轉型，恢復增長，但著重高增值的知識型新經濟將難以吸納百多萬只有中三或以下程度的勞動人口，他們的失業問題仍然會成為社會焦點，打擊市民對社會、經濟發展及對政府的信心，長期失業的人士亦容易失去個人自信、社會網絡及與社會的連繫。
- 7 **家庭解體** – 社聯在去年向行政長官提交的周年建議書，以十種現象解釋香港家庭面臨解體的危機。在今年公布的社會發展指數，再次引起社會各界的關注。社會發展指數指出，在 1991 至 2000 年間，適婚年齡人口結婚的比率下跌接近四成，離婚數字則上升 1.2 倍，反映市民對婚姻缺乏信心。在 2000 年，每一百對夫婦結婚，便另有 43 對夫婦離婚，情況令人關注。同樣，家庭暴力事件，包括虐待兒童、配偶及長者等數字，亦不斷提高。家庭解體影響家庭作為照顧長者、培育下一代成長的基本社會功能，不少社會問題如青少年濫用藥物、長者孤苦無依、自殺等都是各種家庭問題的副產品。
- 8 **社會分化** – 在多個專家討論會中，與會者指出香港社會缺乏一股動力，推動整體社會的建設及社會文化的發展，社會愈趨個人化，市民對公共及社會事務缺乏關心、缺乏積極參與，卻充斥著各種負面的批評聲音；在經濟越差的情況下市民越著重個人利益，忽略社會責任；對弱勢社群（如失業及綜援人士、單身婦女、精神病患者、新來港人士等）的歧視及排斥更形惡化。行政長官在就職演辭中提出「人們越來越厭倦爭鬥和內訌，渴求社會安定和人與人之間的祥和」，間接反應問題的嚴重性，但能否改善卻仍是未知之素。政府應該明白，要改變一個地方的文化及素質，並不是一項簡單及短期的工程，必須倚靠整體社會力量共同推動，而政府更應避免為推行政策措施而激發社會矛盾。
- 9 **弱勢社群缺乏發展機會** – 上文 (1.6 段) 提及弱勢社群的就業困境，這些現象亦反映他們缺乏參與社會及發揮自我的機會。事實上，部分弱勢社群連提升自己就業能力的機會亦沒有，例如：15 歲以上新來港青少年缺乏就

<sup>3</sup> United Nations Development Programme (2001), *Human Development Report 2001*, pp182-185.

<sup>4</sup> 政府統計處 (2001)，從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料第 28 號專題報告書。2000 年數據。有關殘疾人士的數據不包括弱智人士。

<sup>5</sup> 香港社會服務聯會 (2002)，社會發展指數 2002 暨 1997-2002 年社會發展回顧。

<sup>6</sup> 政府統計處 (2000)，從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料第 25 號專題報告書。1999 年數據。

學及職業訓練的機會、再培訓課程未能真正協助低學歷勞工提升學歷及技能等，都反映香港社會未有因應社會發展需要為弱勢社群提供足夠及平等的發展機會和空間，協助他們回應社會經濟轉型帶來的衝擊，提升他們自力更生、改善生活、參與社會的能力。此外，專家討論會亦指出弱勢社群的生活未有改善，例如：公共房屋的輪候時間仍然偏長、擠迫戶的狀況未有充分改善、建築物、道路及交通設施未能令殘疾人士自由行動參與社會、數碼隔閡阻礙基層市民參與社會及就業等。

### 訂定明確的社會發展目標

- 10 以上各種社會問題都是近年國際社會十分關注的課題，並非香港獨有。許多國家及地區均已意識到社會及經濟發展的互動性及互相依賴的特質，運用新思維，訂定社會目標，吸納社會力量，推行積極措施，以期減低問題的嚴重性，例如歐洲議會已於 2000 年通過一份「社會融和策略」，以協助各國面對困境。
- 11 社聯建議政府為未來五年施政訂定以下社會發展目標：

#### 未來五年的社會發展目標：

- 消滅貧窮；
- 增加就業；
- 強化家庭功能；
- 促進社會融和；及
- 協助弱勢社群全面參與社會。

- 12 政府訂定這五個目標，除了顯示政府的決心，更要著力動員整個政府及社會的支持及參與，避免重蹈 2000 年施政報告提出的社會政策理念過於狹義及被動的覆轍<sup>7</sup>，同時體現聯合國 1995 年哥本哈根社會發展高峰會提出的兼顧市民權利及義務的目標：

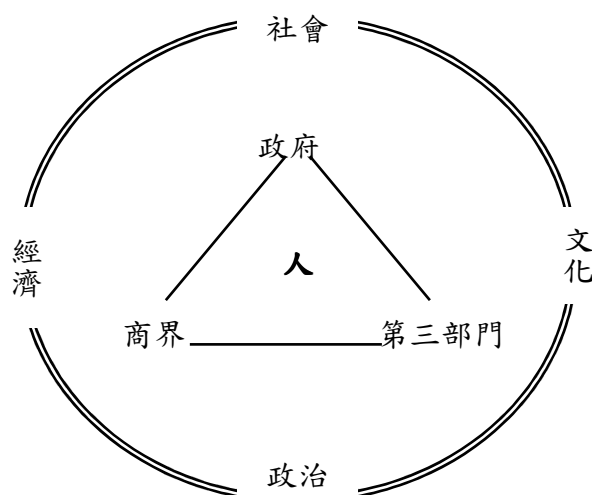
**「不論男女...都可行使他們的權利、有效地運用資源，並作出承擔，令每個人都享有合適的生活，並為家庭、社區以至人類整體的幸福作出貢獻。」**

- 13 我們將在下一章向特區政府提出四個建議，以鞏固香港推動社會發展的基礎。政府應嘗試在各個政策範疇推行具體政策措施以達到各項社會發展目標，我們將在第三章列舉多項建議。

<sup>7</sup> 有關國際社會及香港政府對社會發展的承諾，請參看附錄一。

## 二、推動社會發展的基礎

- 2.1 社會發展應以人為中心，不可忽略政府、商界及民間團體/第三部門<sup>8</sup>的投入，以及社會、經濟、政治及文化等不同範疇的均衡發展：



圖一、推動社會發展的要素

- 2.2 然而，正如社會發展指數及專家討論會的結果顯示，香港的經濟及社會發展並不均衡，缺乏推動社會發展的動力及文化，亦缺乏市民參與的機制及傳統，政府、商界及第三部門對推動社會發展的分工及支持不足，過去社會發展主要乃依靠政府規管及資源投放。社聯認為，要有效推動社會發展，政府應積極建立以下四個基礎，為推動整體社會發展提供合適的環境：

- 跨界別共同承擔推動社會發展；
- 整合的社會及經濟政策；
- 廣開渠道 建立社會共識；及
- 建立融和的社會文化。

我們將在以下作出分析及建議推行的策略。

<sup>8</sup> 國際社會常以「公民社會」、「非政府機構」、「非牟利組織」、「第三部門」等詞代表各種非以盈利為目標的獨立、非政府組織，如慈善及教育團體、教會、專業組織等，幾個名詞的意思相近，但亦存在不同的重點及理念。

## 跨界別共同承擔推動社會發展

2.3 政府、市場（商界）及第三部門（民間社會力量）對推動社會發展均有其獨特及重要的角色及責任。當三個界別均能負起其應有責任，我們的社會、經濟、文化、環境等各方面便可以均衡地發展；當任何一方未能充分履行其角色責任時，另外兩方的努力及補救往往只是事倍而工半。例如：工作時間過長及壓力過大對僱員的身心及其家庭成員均造成很大影響，社會服務及醫療團體需要投入大量資源為他們及其家人提供服務；當一個地方的政府腐敗、法治不能維持時，商業發展必然大受影響，整體社會的競爭力亦必然下降。

2.4 過去，香港社會對於不同界別的功能出現「過份分工」的情況：政府負責制定政策及提供資源、商界負責推動經濟發展及捐助公益事業、第三部門負責提供服務、倡議及促進自助互助，這種「過份分工」的思維使社會難於訂定共同目標，亦可能令不同界別忽略了自己應有的其他責任，對於推動跨界別合作亦造成障礙。以工時過長為例，僱主忽略對僱員應有的責任，令僱員健康受到影響，便需由社會承擔。

2.5 因此，我們認為各個界別均應因應其獨特角色，對社會發展作出承擔：

- **政府**對於推動社會發展有帶領、促進、規管的角色：政府應該把「社會發展」放在主要的策略發展議程內，**訂定社會發展目標**，積極推動各界別參與及支持，鼓勵跨界別合作，及對於影響社會發展的行為提出意見及其他相應行動。同時政府應積極肯定第三部門的社會角色及價值，亦為其發展提供空間及支援。
- **商界**雖然以盈利為經營目標，但亦不可忽略其社會責任，因為一個健康的社會、政治及經濟環境對商業機構的生存及發展亦十分重要。商界推動社會發展的責任，並不局限於對慈善團體的捐款，商業機構亦應**對其員工及所屬社會負責**，為員工提供一個安全及對家庭友善的工作環境，為僱客提供合乎衛生及其他社會標準的產品，及必須符合社會、經濟及環境等範疇可持續發展的原則。
- **第三部門**對推動社會發展**扮演倡議、監察、直接服務及推動合作的責任**。第三部門團體應倡議社會的可持續發展，積極地將國際議題帶入香港社會，同時應扮演監察角色，對各個界別可能損害社會發展的行為提出意見。在直接服務方面，第三部門團體除了直接提供社會福利、醫療及教育服務外，亦可為不同年齡、性別、需要的人士提供個人發展及服務社群的機會。同時，由於其非牟利性質及服務社會的網絡，第三部門可

以提供一個平台，與政府及商業機構一同推動社會發展。

- 2.6 近年，國際社會及不少國家均極力鼓勵政府、商界及第三部門共同合作推動社會發展。一個由超過 120 個組織組成的國際網絡「商界發展伙伴」(Business Partners for Development) 在過去三年在不同國家推行一系列的工作，引証了三方合作對社區及商界的發展均帶來更好及可持續發展的效果；美國的獨立界別(Independent Sector)及澳洲的澳洲使命 (Mission Australia) 亦極力推動有關工作，獨立界別 (Independent Sector) 指出，只有當這三個界別互相了解、尊重及支持，社會才運作得最完美。
- 2.7 三方共同合作的「新社會夥伴關係」<sup>9</sup> (new social partnership) 更被視為解決現時愈趨複雜及互為影響的社會及經濟問題的重要動力，以推動社會融和、就業、健康生活等等。三方合作的價值，除了可以加強相互溝通及了解、共同分擔社會發展的責任外，亦可以透過共同參與而建立對社會的認同感及歸屬感，及透過溝通而建立共識、互信、網絡及社會資本。三方合作的範圍，可包括社會服務的提供、第三部門的發展、政策制定及執行、研究等不同範疇。
- 2.8 對於推動跨界別共同承擔推動社會發展，**社聯建議**：
- 政府應扮演推動及鼓勵的角色，對推動三方合作作出承擔，並清楚釐定政府角色；
  - 透過政府資源及社會捐款，建立一個第三部門合作及發展中心，負責以下工作：促進第三部門與其他界別的關係及合作、訂定第三部門發展約章以鼓勵各界支持及參與、研究有關第三部門的法例及立法、建立第三部門資料庫、為第三部門成員提供訓練以強化其服務、監察及倡議的功能、推行有關第三部門的公眾教育、建立與海外相關組織的連繫等；
  - 為第三部門的發展提供一個有利的環境，包括透過稅務措施鼓勵商界支持及參與社會發展項目；
  - 鼓勵私人機構作出社會承擔，支持及與政府及第三部門一同推動社會發展；及
  - 鼓勵有關第三部門及從事推動社會發展的不同界別的研究工作。
- 2.9 除了政府、商界、第三部門外，每個個體亦應負起其應有的責任：個人健康及發展、照顧及支援家庭、維持社會公義、推動社會發展等。我們將在探討如何「建立融和的社會文化」時作出討論及建議。

<sup>9</sup> Bridge Builders (2001), *Building Bridges for New Social Partnerships*". Bridge Builders: Amsterdam / Vienna.

## 整合的社會及經濟政策

- 2.10 社聯認為政府在制訂各種社會及經濟政策時，必須採取「以人為本」的目標，將「人」放在政策的中心，從而確保可持續的社會及經濟發展能惠及每一個市民。社會及經濟政策之間存在互為影響、補足、依賴的特性，忽略任何一方均會帶來不平衡，同時影響兩方面的發展。經濟全球化為各個國家及地區帶來愈趨複雜的社會及經濟問題，更需要政府採納整合的社會及經濟政策。
- 2.11 社聯發表首份社會發展指數報告時，已建議政府採取均衡發展的方式，兼顧社會及經濟兩方面。今年，聯合國社會發展委員會更將「整合社會和經濟政策」訂定為工作重點，並推薦重視市民參與的社會影響評估。該委員會亦指出有關策略可推動消滅貧窮、發展經濟、增加就業、社會融和及加強家庭功能。
- 2.12 過去，香港的社會及經濟政策頗為分割，缺乏整全考慮，同樣出現「過份分工」的情況，例如：香港在教育及人力發展的投資不足，未能回應知識型社會及經濟轉型的需要；經濟發展亦未能令每一個市民受惠，出現貧富懸殊、低收入住戶劇增及家庭解體等現象。這種分割的經濟及社會發展模式，仍然在 2000 年政府提出的社會政策理念及對社會發展的責任中顯現出來，難於帶領香港面對全球化帶來的挑戰及危機，政府實有需要以整合及全面的策略訂定社會及經濟政策。
- 2.13 對於推動整合的社會及經濟政策，**社聯建議**：
- 成立中央政策研究所，或加強中央政策組的角色，以對各項社會及經濟政策及立法作出深入研究，評估對社會發展的作用及影響，並鼓勵及促進第三部門對政策及社會問題進行研究；
  - 加強統計處統籌及建立社會發展指標的角色，以建立一套全面的社會發展指標系統，追蹤不同範疇的發展及不同社群的情況；
  - 政府在制定政策的過程中應充分諮詢公眾及立法會，以及對主要政策進行社會影響評估；具體而言，政府可將現時用作政府內部政策評審的可持續發展研究評估報告公開，並交由立法會決定應否進行詳細的社會影響評估；及
  - 政府在制定社會及經濟政策時應充分考慮第一章建議的各項社會發展目標，並訂定具體指標及承諾（參看第三章）。

## 廣開渠道 建立社會共識

- 2.14 2002 年社會發展指數的結果顯示香港在過去幾年有可觀發展，但香港市民對政府施政的滿意程度長期偏低，對社會及經濟發展亦完全



缺乏信心，其中一個重要原因，可能就是專家討論會中指出的「施政缺乏透明度、過程缺乏公眾參與、推行缺乏監察」等問題。在經濟低迷、失業率高企及傳媒鼓吹的情況下，缺乏參與機會更令市民難以支持及認同政府施政。

- 2.15 一個有權威的政府可以有效地動員社會力量，促進社會及經濟的發展，而政府的權威則來自人民對政府施政的支持及認同。相反，一個極權的政府只會換來市民消極、被動、冷漠的回應，得不到社會的支持。香港政府在過去幾年的施政經常予人封閉及「官僚」的感覺，經過幾年下來，香港社會已逐漸形成一種埋怨及不信任政府的風氣，長此下去必定影響政府的管治能力，破壞市民對社會的認同及歸屬感。
- 2.16 香港政府在 2002 年 7 月推行主要官員問責制，承諾政府須向市民問責，更好地回應市民的需要，反映政府亦意識到自己缺乏社會支持及公信力。政府願意積極作出改善，向市民問責，是特區第二任政府的一個好開始。
- 2.17 我們認為若政府在決策過程中多聽取各界市民的意見及進行評估，將可增加社會對政策的支持、減低不能預見的阻力、提高政策的價值及壽命、加強政府的透明度及問責性、以及促進社會及經濟政策的整合。政府應加強社會參與政策決定的渠道，從而提高市民對政府的認受性以及對社會的承擔。具體而言，**社聯建議**：
- 為表達政府尊重民意及向社會問責的決心，以及履行行政長官在今年就職典禮作出的承諾，政府應就如何諮詢公眾意見訂定清晰的政策及指引，包括資料發放、諮詢時間、程序及對象等，以確保市民有充分機會就政府施政提出意見；
  - 設立大規模的市民論壇，就重要的社會議題及政策向政府提供意見；
  - 行政會議及立法會議每月定期舉辦公開的聽證會，讓市民及團體自行報名發表意見，以加強兩會掌握民意的基礎及增加市民議政的渠道；
  - 在各諮詢架構中加入相關團體的代表；及
  - 檢討行政長官及立法會選舉的辦法，以加強市民參與為目標。

## 建立融和的社會文化

- 2.18 香港能否發展成亞洲的國際都會，經濟成果以及環境只是其中因素，更重要的是要建立香港的文化，彰顯香港生活的獨特氣質，發揮香港的國際魅力，令每一個來香港旅遊、公幹、甚至生活的人士，感到著迷；同時應建立市民對社會的認同、對作為香港居民的驕傲、對推動整體社會經濟發展的承擔。然而，香港文化並沒有跟隨

經濟及社會發展一起進步。

- 2.19 遊客來到香港，可能會為香港近年的大型建設及效率感到驚嘆，但香港人那種金錢掛帥的心態、對「非我族類」(如新來港人士、南亞裔人士)的排斥、對弱勢社群歧視的態度(如反對建立復康設施)，均會令人感到窒息；他們亦可能為香港的整齊、清潔感到讚嘆，但香港人事事都要政府規管、缺乏主動性的情況，只會令人感到香港文化的低落。今年，香港政府透過立法及加強政府部門執法，對亂拋垃圾的違例行為作出懲罰，成效比推行三十年的清潔香港運動更加明顯，足以反映香港人自私及缺乏社會責任感的問題。這樣的精神文明可否令香港搖身變成國際都會？這樣的社會文化又能否維持一個可持續發展的香港？美國紐約常被形容為極之追求個人化及商業化的都會，但911事件卻令人感受到當地居民的同心及對政府的支持，亦促使國際社會更重視建立「社會資本」、社會團結及市民歸屬感的價值。
- 2.20 歐洲議會在2000年通過「社會融和策略」<sup>10</sup>，指出社會一向存在各種向心及離心的拉力，社會矛盾經常存在，最重要的是達到一個平衡，控制並將社會矛盾及衝突轉化為正面的動力。為達到此目的，政府及市民均需有推動社會發展、社會團結的決心及承擔。
- 2.21 我們認為，香港社會應該建立一種融和的社會文化，平衡越趨個人化、事事講求個人自由及滿足感的文化，從而將人與人、家庭、社群、以及社會之間的關係拉近；在個人對自我及生命的認同及尊重的基礎上，建立人與人之間的互相尊重；在尊重個人的自由及權利的基礎上，建立人對家庭、社群及社會的責任感及承擔感。
- 2.22 香港政府曾經嘗試許多大小不一的公眾教育活動，包括形形色色的晚會或嘉年華會，但未能有效促進建立健康融和的社會文化，當中有不少原因：
- 個人觀念及價值觀，都需要自小培養，家庭及學校的責任尤其重要，要改變成年人既有的觀念往往事倍而功半；然而，家長未必有足夠能力及經驗，香港社會對幼童及家長的支援不足，政府對幼稚園的監管及質素保證亦並不足夠；
  - 單向的知識灌輸對於建立或改變個人的態度或價值觀並不足夠，社會環境的配合尤其重要；例如媒介不斷鼓吹批評的意識，間接增加社會各階層的分歧；同樣，政府過份行政主導，沒有充分諮詢市民的意見，亦難於建立接納及尊重不同意見的社會文化。
- 2.23 要促進社會融和，不能再依靠一些單元式的教育活動，必須推動整個社會的參與及支持，**社聯建議**政府將社會融和定為社會發展目

<sup>10</sup> European Committee for Social Cohesion, Council of Europe (2000), *Strategy for Social Cohesion*.

標，同時推行以下措施：

- 教育 – 教育制度必須確實執行「全人教育」的概念，避免過份重視學術性及單向性的知識灌輸，平衡德、智、體、群及美育各方面的重要性，同時協助學生建立對社會、國家以及國際社會的責任感；
- 家庭 – 香港社會應積極強化家庭功能，讓家庭有空間及能力培育下一代；政府、商界、第三部門及每一個個體都應該積極參與建立一個對家庭友善的生活及工作環境，確保每一項公共政策及措施不會對家庭功能造成負面的影響；
- 社區建設 – 政府應加強社區建設 (community building) 的工作，如成立中央社區建設委員會，以制訂政策，鼓勵居民參與社區事務，從而建立一個理想的社區生活環境，並透過居民的參與建立對社會的責任感及歸屬感；
- 社會資本 – 政府應積極推動建立社會資本，透過社區投資共享基金在社區建立互信、網絡及社會共識之餘，亦應確保公共政策及措施的結合，以及推行有關的研究工作；及
- 媒介 – 鼓勵媒介自律及履行應有的社會責任，避免傳播不良的意識，例如訂定報導自殺新聞時應有的方式，在滿足市民知情權及尊重當事人的私隱之間作出平衡。

### 三、未來五年的社會發展指標

- 3.1 我們在第一章建議的五個社會發展目標，需要整個政府的承擔及各項政策的支持，正如解決失業問題應是 14 個問責官員及整個特區政府的共同責任。政府應根據各項社會發展目標，在一年內對各項政策範圍定出具體的社會發展指標及未來五年可達的水平，並定期向市民匯報各項指標的實施情況。
- 3.2 以下，社聯根據社會發展指數、專家討論會及其他研討會的意見，對不同政策範圍提出一些建議，作為政府訂定未來五年社會發展指標及水平的參考。

#### 消滅貧窮

**目標** – 確保每一個市民均有基本生活的保障、參與社會及自力更生的機會、以及個人發展的空間，基層家庭的兒童可以享有與其他兒童相同的發展及學習機會。

政策範圍	方向	建議
社會福利	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 確保每位長者享有經濟保障</li> <li>➤ 確保貧窮人士得到足夠的服務及支援</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 盡快為長者提供全民老年退休保障計劃，透過社會融資即時為長者提供收入保障，以補足強積金需要 30 年的成熟期，才可為退休人士提供較為足夠退休保障的特性，同時有效控制未來 30 年政府在長者社會保障項目的開支 (指標：長者貧窮率)</li> <li>2. 完成社會福利發展規劃 (指標：完成規劃的時間)</li> <li>3. 檢討以確定綜援在高失業率時期的角色及目標，加強綜援的就業支援計劃，以提升綜援人士就業能力及促進他們脫貧為目標 (指標：綜援人士透過就業而脫離綜援的比率)</li> </ol>

政策範圍	方向	建議
		4. 檢討綜援制度，並研究為低收入家庭提供彈性及多渠道的援助項目，如租金及學童就學津貼，協助他們滿足各項基本生活需要，維持工作意欲，減低領取綜援的需要 (指標：完成檢討的時間)
經濟及勞工	<p>➤ 將消滅貧窮訂為經濟發展政策的目標</p> <p>➤ 確保勞工享有合理的工作條件</p>	<p>5. 在經濟發展策略中確保基層勞工獲得足夠的就業及發展機會，針對低學歷及低技術人士提供提升技能及學歷的計劃 (指標：失業率、低學歷人士的失業率)</p> <p>6. 研究及確保基層市民有足夠向上流動的機會 (指標：完成研究的時間)</p> <p>7. 制定減少貧窮人口的目標 (指標：貧窮率)</p> <p>8. 按需要為個別行業及工種(如清潔工、保安)制定最低工資政策 (指標：全職基層勞工的工資水平)</p>
房屋	➤ 紓緩低收入家庭的住屋需要	9. 縮短輪候公屋時間，並在輪候期間提供租金津貼 (指標：公屋輪候時間)
運輸	➤ 減低基層市民的交通開支，避免因無法負擔而阻礙他們參與社會	10. 研究對弱勢社群(如殘疾人士、綜援兒童等)提供交通費用補貼 (指標：獲得交通費用補貼的人數)

## 增加就業

**目標** – 增加就業機會，實現全民就業，提升基層勞工及弱勢社群的就業能力及競爭力，確保弱勢社群享有平等就業機會，基層勞工獲得合理的工作環境及待遇

政策範圍	方向	建議
教育	➤ 協助學童由學校晉身勞動市場	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提升青少年完成 11 年中、小學教育的比例 (指標：完成中、小學教育的適齡青少年的比率)</li> <li>2. 為新來港人士提供評審學歷的機制，以確認他們的學歷及協助他們升學和就業 (指標：成立機制的時間及接受評審的人數)</li> <li>3. 在中學提供「職能與學能結合」課程 (指標：提供「職能與學能結合」課程的學校比率)</li> </ol>
社會福利	➤ 促進弱勢社群就業	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. 增加為弱勢社群 (如殘疾、單親及綜緩人士) 提供就業輔導及試工機會的數目 (指標：有關服務的成效)</li> <li>5. 透過非政府機構協助弱勢社群競投公營部門的外判合約，為他們提供提升技能及就業機會 (指標：外判合約聘用弱勢社群數目)</li> </ol>
經濟及勞工	➤ 經濟發展政策兼顧對社會及就業的影響 ➤ 推動發展工業及本土經濟，以創造就業	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. 訂定工業政策，以推動香港具有優勢及可聘用本地工人的工業 (如製衣業) 的發展，如提供稅務優惠 (指標：在製造業工作的勞動人口的數目)</li> </ol>

政策範圍	方向	建議
		7. 鼓勵發展有潛質的本土經濟行業，如提供租金優惠 (指標：在本地經濟行業工作的勞動人口的數目)
	➤ 協助低學歷人士就業	8. 設定促進各類弱勢社群就業的目標 (指標：弱勢社群失業率)  9. 鼓勵僱主以合理的工作條件聘用員工，例如每星期工作不超過48小時，在保障員工之餘，亦增加就業機會 (指標：勞動人口每週工作超過48小時的比率)
	➤ 訂定聘請殘疾人士的指標	10. 促進各政府部門、公營及受資助機構設立聘用殘疾人士的指標 (指標：設立指標的部門或機構數目)
衛生	➤ 提升職業安全，加強對職業病的治療	11. 增加治療職業病診所的數目 (指標：有關診所的數目)  12. 設定目標，減低患職業病的勞工的數目 (指標：患職業病勞工的比率)
環境質素	➤ 推動環保工業	13. 增加回收再造工業及職業的數目 (指標：在回收再造工業工作的勞動人口的數目)

## 強化家庭功能

**目標** – 建立家庭凝聚力及抗逆力，促進家庭發揮應有的功能，建立關懷家庭及家庭友善的社會及工作環境

政策範圍	方向	建議
社會福利	➤ 為有需要的家庭提供支援	1. 加強為家庭提供預防、早期介入及輔導服務，跟進家庭服務檢討，繼續改善各種家庭服務 (指標：接受家庭服務的數目 / 家庭暴力事件的數目)
		2. 加強與僱主合作，在工作間為僱員提供家庭生活教育或輔導服務 (指標：在工作環境參加有關服務的男性及女性的數目)
	➤ 鼓勵社區互助，支援家庭照顧功能	3. 加強在社區層面建立社區互助網絡，建立社會資本 (指標：建立社區互助網絡的數目)
經濟及勞工	➤ 建立對家庭友善的工作環境	4. 鼓勵僱主為僱員提供合理的工作條件及對家庭友善的工作環境，包括：合理的工作時間、為家長及護老者提供彈性工作時間、為男性員工提供侍產假 (指標：僱主承諾提供對家庭友善的工作環境的數目)
房屋	➤ 公屋編排有助家庭功能的發揮	5. 在編配公屋時，考慮家庭照顧長者、殘疾人士及兒童的因素 (指標：編配長者與家庭同區居住的比率)
	➤ 改善公屋居住環境質素	6. 加快為公屋擠迫戶改善居住環境，如提供較大單位或相連單位等 (指標：公屋擠迫戶數目)



政策範圍	方向	建議
城市規劃	➤ 建立對家庭友善的生活環境	7. 縮短勞動人口平均上、下班的交通時間 (指標：勞動人口上、下班的平均交通時間)
文康	➤ 增加適合家庭一同參加的活動	8. 增加家長能陪伴兒童一起參與的康體活動及設施 (指標：有關活動及設施的數目)  9. 增加適合兒童及長者喜愛觀賞的表演項目 (指標：有關項目的數目)
入境	➤ 促進家庭團聚，讓家庭發揮培育下一代及照顧家庭成員的功能	10. 檢討審批單程証的計分制度，以促進家庭團聚為首要考慮 (指標：完成檢討的時間)

## 促進社會融和

**目標** – 提升市民對社會的歸屬感，增加社會的凝聚力，加強社會資本，包括社會共識、互信及網絡，減少對弱勢社群的排斥、忽略及歧視，促進他們全面參與社會。

政策範圍	方向	建議
民政	➤ 鼓勵市民參與社區事務，推動社區發展	1. 成立中央社區建設委員會，鼓勵市民參與社區發展項目 (指標：市民參與社區發展項目的數目)
社會福利	➤ 鼓勵及促進民間組織的工作	2. 促進市民參與義務工作 (指標：義務工作者人數)
	➤ 促進跨界別合作	3. 成立第三部門合作及發展中心，推動第三部門的發展，以及與其他界別的合作 (指標：中心成立時間、跨界別合作的範疇及數量)

政策範圍	方向	建議
	➤ 推動社會融和的文化及訊息	4. 透過跨界別合作，在地區層面舉行社會融和的教育及社區參與工作 (指標：參加計劃的人數)
	➤ 鼓勵社會資助第三部門	5. 修訂稅務條例以鼓勵慈善捐款(包括提升現時 10% 認可慈善捐款的比例、改善有關遺產稅的條例等) (指標：認可慈善捐款的數目)
環境質素	➤ 與商界、社區組織及傳媒配合，推動環保意識	6. 增加市民參與推行的社區及屋邨廢物回收的計劃 (指標：廢物回收的比率)
政制	➤ 增加市民參與決策過程	7. 增加政府諮詢架構中第三部門團體的代表 (包括長者、婦女、殘疾人士) (指標：有關代表的數目及佔所有委員的比例)
		8. 檢討行政長官及立法會的選舉方法 (指標：完成檢討的時間)
教育	➤ 推行全人及生命教育	9. 增加在學校提供生命教育 (指標：接受生命教育的學生的數目)
	➤ 推廣全校參與融合教育計劃	10. 增加全校參與模式的融合教育 (指標：參加計劃的學校數目)

## 協助弱勢社群全面參與社會

**目標** – 確保弱勢社群享有平等參與社會及全面發展的機會，不會因個人健康、財政或其他限制而受到歧視或排斥。

政策範圍	方向	建議
教育	➤ 落實終身學習的理念，提高低學歷人士的教育水平	1. 促進低學歷成年人及長者參與持續教育及職業訓練、以獲得認可學歷 (指標：獲得認可學歷的比率、長者及低學歷人士參與持續教育的比例)
		2. 促進殘疾人士及少數族裔(如南亞裔)人士接受高中及大專教育 (指標：殘疾人士及南亞裔人士接受高中及大專教育的比率)
	➤ 為弱勢社群提供就學機會	3. 為低學歷、長者、殘疾人士提供資訊科技教育 (指標：低學歷、長者、殘疾人士接受資訊科技教育的比率)
社會福利	➤ 協助弱勢社群提升生活、工作及社會技能	4. 協助弱勢社群建立互助社會網絡及組織 (指標：互助網絡及組織的數目)
		5. 增加為弱勢社群提供就業輔導及試工機會的數目 (指標：有關服務的成效)
衛生	➤ 為殘疾人士提供足夠的醫療及輔導	6. 增加公共精神科服務 (指標：精神病患者輪候精神科治療的時間)
		7. 增加為長期病患者提供復康輔導 (指標：長期病患者接受復康輔導服務的比率)
	➤ 加強基層健康	8. 增加及鼓勵長者參與「健康保健計劃」 (指標：長者參與「健康保健計劃」的比率)

政策範圍	方向	建議
		9. 加強與學校及社區團體合作舉行健康教育活動 (指標：參與活動的人數、接受健康檢查的比率)
房屋	➤ 在樓宇設計加入無障礙的概念	10. 改建現有樓宇以增加無障礙設施 (指標：採用無障礙設計的樓宇的比率)
		11. 將所有公共設施變為無障礙設計 (指標：所有公共設施變為無障礙設計的時間表)
交通	➤ 制訂殘疾人士無障礙交通策略	12. 訂定無障礙交通策略及規劃文件，為改善路面及各公共交通工具為無障礙設施訂定時間表 (指標：制訂無障礙交通策略及規劃文件的時間表)
文康	➤ 康體設施的設計切合不同組群及家庭的需要	13. 增加長者和殘疾人士可使用的康體設施 (指標：無障礙設計的康體設施的比率)

## 四、總結

- 4.1 經濟與社會發展息息相關，近年香港經濟低迷亦直接或間接引致貧窮、家庭解體、社會分化等社會問題。政府在面對經濟轉型的同時，更應加強社會投資，以達到穩定社會、建立凝聚力、鞏固正面價值觀以及維持市民對社會的歸屬感和認同感等目標，避免造成社會分化、疏離等問題。
- 4.2 國際社會在廿一世紀的目標，是推動社會、經濟及環境等不同領域的可持續及均衡發展，確保社會及經濟發展能惠及每一個市民，這亦是每一個政府對市民的承諾。
- 4.3 社聯今年公布《社會發展指數 2002》、舉行接近二十次專家小組討論會，並且以未來五年的社會發展目標及計劃為主題草擬這份周年建議書，目的是在香港面對全球化及經濟轉型的挑戰時，喚起社會各界對推動社會發展的支持及承擔，以及在香港最困難的時間，向政府提出積極的建議。
- 4.4 社聯參考世界趨勢，並根據香港近年的發展概況，提出五項中期的社會發展目標，以及為推動長遠社會發展而必須建立的四個基礎，在專家小組討論會及各個研討會中亦到廣泛支持。社聯希望政府可以積極參考這份建議書的各項建議，與社會各個界別及市民一同推動社會發展，令每個市民都有參與社會及經濟的機會、合適的生活以及推動香港發展的承擔。

## 附錄一、國際及香港政府對社會發展的承諾

### 國際社會對推動社會發展的承諾

A1. 過去數年，聯合國就社會發展舉行了不少國際會議，包括 1995 年聯合國哥本哈根社會發展高峰會及 2000 年日內瓦千禧會議；其他的國際組織（如世界銀行）亦有關注這個重要的議題。

A2. 世界銀行指出：

**「社會發展是平等、全面參與及可持續的發展。」**

1995 年聯合國哥本哈根社會發展高峰會則訂出了社會發展宣言：

**「不論男女...都可行使他們的權利、有效地運用資源，並作出承擔，令每個人都享有合適的生活，並為家庭、社區以至人類整體的幸福作出貢獻。」**

在高峰會內，各國政府亦訂定了對社會發展的多項承諾，包括：

- 建立一個能促進經濟、政治、社會、文化及法治的環境；
- 消除貧窮；全民就業；
- 建立融和的社會；
- 維護人類的尊嚴，男女平等及公正社會；
- 全民獲取優質教育及醫療照顧的權利；
- 確保政策的改變仍遵照社會發展的原則；及
- 有效地運用資源以推動社會發展

A3. 為了達至以上目標，聯合國社會發展委員會訂立每年的工作重點，2002 年的重點為「社會及經濟政策的整合」<sup>11</sup>，強調社會和經濟政策互相依重，及推動兩者之間整合的重要性，以確保可持續的社會發展。委員會亦建議推行社會影響評估，從而進一步了解經濟政策和社會影響之間的關係，促進整體的社會發展；社會影響評估非常依靠社會參與，透過推動相關人士參與其中，讓他們為自己的需要及整體發展目標努力。

---

<sup>11</sup> United Nations Commission for Social Development (2002), *Agreed Conclusions on the Integration of Social and Economic Policy*.

- A4. 經濟合作發展組織亦建議：「改善政府不同部門間政策整合的能力，確保有關經濟、環保及社會等重要考慮事項能與不同領域的政策分析、設計及推行整合一起……」<sup>12</sup>。

## 特區政府的社會發展政策

- A5. 特區政府在 2000 年首次提及社會發展的概念，但在較早前已開展有關可持續發展的研究。可持續發展的概念包含社會、經濟及環境的可持續性，並強調採納既能滿足現今的需要，而又不損害後代滿足他們需要的發展模式，與社會發展的概念十分接近。以下簡述特區政府在過去幾年提出的社會發展政策及機制：

- A6. 1999 年施政報告中，政府公布：

- 將成立「可持續發展委員會」，負責向政府提供專家意見，定期向市民匯報工作，增進大眾對「可持續發展」的了解；及
- 規定各決策局提出新的重要政策建議時，須對可持續發展的影響作出評估，政府將另設一個「可持續發展科」，負責監察上述評估和有關工作，並向委員會提供分析和支援。

- A7. 政府於 2000 年施政報告中闡明了政府「以仁愛與平等機會為基本價值的社會政策」及對於社會發展方面的以下四個責任：

- 提供達至一個人人都能夠參與公平競爭的社會環境，特別著重青少年的教育及在職人士的知識和技術更新；
- 對老弱傷殘人士提供一個基本安全網；
- 對失業、低收入及其他弱勢社群提供支援；及
- 發揚服務和仁愛精神，鼓勵志願工作，創立和諧及充滿活力的公民社會。

在同一施政報告中，政府亦肯定了「第三部門」的價值，並表示將繼續與這一領域中的團體加強合作，共同建設香港。

- A8. 政府提出的社會政策理念以及政府對社會發展的四個責任，是一個狹義及被動的社會發展議程，主要只是透過教育提供「平等機會」，透過社會福利及社會服務為有需要、有困難的市民提供安全網。政府的社會發展議程，沒有提出任何具體目標或指標，沒有考慮社會及經濟發展的相互關係及影響，亦沒有積極措施締造全面及可持續發展的社會及經濟環境、鼓勵社會各界共同促進社會發展。

---

<sup>12</sup> The Organisation for Economic Cooperation and Development (2001), *Policies to Enhance Sustainable Development*.