

地区福利规划指引 及 地区福利需要社会指标

范围

地区福利规划指引（指引）综合了社会福利署（社署）福利专员在地区福利规划方面现行的良好工作方式。指引阐述标准的规划纲领和常用的规划方法，以供各福利专员依循。指引涉及福利规划上共通的关注点，但同时容许福利专员因应个别地区的特点和需要，灵活行事。指引载述一系列的一般指引和基本步骤，说明如何评估地区的福利需要和为其订定缓急次序，以及如何在地区层面制定策略和服务计划以满足这些需要。

地区福利规划的定义

2. 在本指引中，地区福利规划是指规划的过程，从中评估地区福利需要并为其订定缓急次序；同时让区内组织和人士参与，共同规划以地区为本的策略和计划，并主要通过福利设施、服务和计划及利用现有资源，以满足这些需要。在有需要的时候，亦可以借助社区组织和人士等社区资源，例如商界及地区团体，协助满足地区上的需要。此外，地区福利规划亦包括推行和评估这些计划的过程。

地区福利规划的参数

3. 社署在二零零一年九月至二零零二年三月期间分阶段推行架构重整计划，把福利专员的职位升格，并扩大福利专员以下各方面的职能，以应付因社区福利需要急剧转变而带来的工作需求和挑战：

- (a) 规划地区层面的福利服务，使服务能切合个别社区的需要；
- (b) 与区议会、有关的政府部门和地区组织密切合作，协力在区内推行社会福利政策；
- (c) 与区内非政府机构协调，以便可因应区内市民对福利服务的需要，提供所需的服务；
- (d) 在区内建立一个更积极主动的外展网络，帮助有需要的人士和弱势社群；以及
- (e) 领导和管理中央服务单位。

4. 为了指导福利专员履行其扩大后的职能，尤其是考虑到他们在地区福利规划上要担当重要角色，我们制定了下述七个参数，以供各福利专员参考：

- (a) ***回应地区的福利需要***—体察并回应地区的福利需要是有效进行地区福利规划和提供服务的先决条件。福利专员应运用酌情权，调配、重行调配及善用现有资源，以回应区内的福利需要。

- (b) **以实据为本的需要评估**— 在策划及统筹小组的协助下，福利专员应参考现有的资料及统计数据，仔细研究当中所反映的服务需要及需求是否确实存在，以及这些需要及需求有多大；并根据可靠的证据，评估地区的需要和订定其缓急次序，以有效地分配资源满足这些需要。
- (c) **现行的施政方针及政策指引**— 在规划地区的服务、计划及活动时，福利专员应时刻紧遵现行的施政方针及政策指引。在制定计划前，福利专员必须先透彻了解施政报告的内容。
- (d) **资源分配及衡工量值**— 尽管受地点限制及不受地点限制的新服务，都是由社署总部负责有关政策和服务的整体规划，但福利专员所提供的意见仍然相当重要，因为这样才可顾及地区的特点和人口特征，确保资源用于需要最迫切的地方。由于政府目前面对财政上的限制，而在可见的将来情况都不会改变，因此福利专员必须培养衡工量值的思维，以重整服务、简化程序和重行调配资源的方式满足新需要。
- (e) **由分散到整合**— 不论是在规划服务或是提供服务时，福利专员都应研究和鼓励服务整合，此举不但有助达至衡工量值的目标，更可为服务使用者提供具效益和效率的全面服务。

- (f) **由各自为政到跨界别合作**—在规划和提供服务以满足地区需要时，福利专员应尽力打破界限，务求在地区上促成跨界别合作，以达至协同效应和跨专业协作的目标。
- (g) **小区伙伴关系**—福利专员是适合人选去加强与区议会、地区人士、地区组织、受资助和非资助非政府机构及其他政府部门的社区伙伴关系。福利专员可充当促导者的角色，协助地区建立社会资本和发展伙伴关系。

地区福利规划指引

5. 福利专员应细阅下述地区福利规划的必要步骤：[流程图（附录I）列出地区福利规划指引的整个工作流程]

5.1 分析环境因素

我们建议福利专员使用下述有关审时度势和分析重要环境因素的两个概念纲领：

- (i) SWOT「强项(Strengths)、弱点(Weaknesses)、机会(Opportunities)及危机(Threats)分析」通过分析强项、弱点、机会及危机和制定相应的策略，协助评估内部和外部环境（请参阅下图）。

<div> <div>外部因素</div> <div>内部因素</div> </div>	强项	弱点
机会	强项机会策略 利用强项以把握机会	弱点机会策略 克服弱点以把握机会
危机	强项危机策略 利用强项避免危机	弱点危机策略 尽量减少弱点和 避免危机

- (ii) PEST「政治(Political)、经济(Economical)、社会(Social)及科技(Technological)分析」主要协助分析外部环境，即政治、经济、社会和科技情况。

5.2 评估地区福利需要的概况

5.2.1 收集一手资料（如研究资料）、二手和文件案资料（如社署和其他部门随时可供查阅的人口和社会经济资料），以分析区内福利需要的性质和大小。社署和非政府机构的服务统计数据也是评估地区福利需要概况的有用资料。

5.2.2 分析人口及社会经济的特点和趋势，包括全球和本地的经济趋势、罪案率、家庭收入、家庭暴力和虐儿问题、单亲家庭问题、人口老化趋势、露宿者及新来港定居人士问题等。

- 5.2.3 应考虑地区的特点，例如是否有特别的弱势社群或面临危机的服务对象在区内聚居，以及区内的气氛及动态。这些特点包括实质特点（如区内有大量的露宿者、少数族裔及单亲家庭，青少年犯罪率偏高等）及概念特点（如社会团结程度、参与义务工作的普遍程度、地区人士主要关注的问题、社区动态等）。
- 5.2.4 就地区的福利需要和热门话题（如市区重建项目），征询有关人士（如服务使用者、服务提供者、其他政府部门及地区人士）的意见，但必须根据可靠的统计数据、调查或研究结果，印证他们指出的需要是否确实存在。

5.3 确定地区的福利需要

- 5.3.1 检讨现时提供的服务及拟推行的计划，包括受资助和非资助的服务及计划，以及常设和有时限的服务及计划。
- 5.3.2 比较地区的服务需要及服务提供概况，以找出服务的不足之处，包括同一服务供应及需求的「地理」分布情况（如某一小区的幼儿中心服务出现过剩，但另一小区却缺乏这项服务）；或个别小区「不同服务」供应情况的比较（如某一小区的青少年服务使用率偏低，但老人小区服务的轮候名单却相当长）。在有需要时，

福利专员应向总部有关服务科反映经确定的服务不足之处，以便有关服务科在规划服务时加以考虑。

- 5.3.3 我们编制了一套以实据为本的地区福利需要社会指标（附录II），这套指标是一项辅助工具，供福利专员与本指引一并使用，以便进行地区规划。这套社会指标为不同地区多方面的社会情况提供统一的量度标准，并就如何善用各区福利资源提供额外的参考资料，是协助福利专员评估地区福利需要概况及找出服务不足之处的其中一项工具。不过，有关指标不应被视作提供福利服务的科学规划比率。

5.4 制订策略和服务的缓急次序

- 5.4.1 在确定服务需要后，下一步是订定缓急次序，以决定各项服务需要的相对重要性和迫切性，务求在资源运用上更具效益和效率。
- 5.4.2 应考虑其他因素，包括是否与政策纲要贯彻一致；面临危机的服务对象和弱势社羣的人数多寡；在地区上面对的政治压力；以及拟推行的服务及计划预计的成本效益等。
- 5.4.3 应确保符合当局在政策文件中订定的施政方针、政策指引、新措施和优先工作项目。行政长官发表的施政报告和财政司司长发表的财

政预算案演词，都是主要的政策文件，为规划工作提供了重要的指引。要促进地区层面的规划工作，福利专员应参考部门发出的策略指引和所订的工作缓急次序，作为制订地区为本策略的基础。

5.4.4 为加强问责和提高透明度，在制订策略和服务缓急次序的过程中，应透过不同渠道收集意见和搜集资料，例如地区协调委员会、地方委员会、非政府机构的管理委员会、简介会或分享会、焦点小组、与服务使用者的沟通、研究或需要调查、地区福利规划研讨会，以及与有关人士进行的其他非正式沟通。

5.4.5 我们会安排举行内部会议，例如署长例会及有关地区的服务规划分享会，以促进地区与总部之间的了解和沟通，从而更有效地规划服务。

5.4.6 大部分福利专员都大力推荐举办地区福利规划研讨会，因为他们的经验显示，研讨会相当有用，能够有效达到多项策略目标。为求做到贯彻一致和灵活应变，如福利专员认为合适的话，宜在新一个财政年度开始前后举行地区福利规划研讨会。举行研讨会可达到以下目的：

(i) 汇报已完成的工作

- (ii) 介绍福利政策和新服务措施
- (iii) 审视地区的需要和值得关注的福利事项
- (iv) 研究合作的空间
- (v) 争取支持，建立网络 and 伙伴关系，以及鼓励发挥协同效应
- (vi) 加强对地区事务和策略规划的投入感

5.5 拟订地区福利计划

按照以上步骤，拟订策略性地区福利计划。计划内容包括为满足地区福利需要而提供和推行的福利设施、服务和活动，其目标和具体落实时间表。

5.6 地区福利计划的外界咨询工作

在拟订地区福利计划后，下一步是要征询所属区议会辖下有关福利服务委员会或地区管理委员会的意见。然后，根据外界咨询工作收集所得的意见，按需要修订地区福利计划。

5.7 执行地区福利计划

在推行已定下的地区福利计划期间，可按需要更新计划内容，并在适当时候评估所推行的计划（质素将是评估的重点），以配合不断转变和新的福利需要。

地区福利规划的周期

6. 在进行福利规划时，为了做到以需要为本，并及时回应任何新的中央政策及措施，每年一度的地区福利规划周期，最理想是由该年四月一日至翌年三月三十一日。这个周期亦与财政年度、每年的拨款周期及各个委员会的任期互相配合。不过，为了应付特别的地区事务及达成长远的目标，福利专员可以酌情灵活调整有关的时间表，在规划和执行上跨越年度的规划周期。

7. 作为一般指引，环境因素和地区福利需要概况的分析工作，可以在每年六月至九月期间进行。鉴于行政长官在每年十月发表施政报告，以及财政司司长在每年三月发表财政预算案演词，福利专员可以在每个财政年度开始前，依照所需步骤制订每年的地区福利计划，以及举办地区福利规划研讨会。

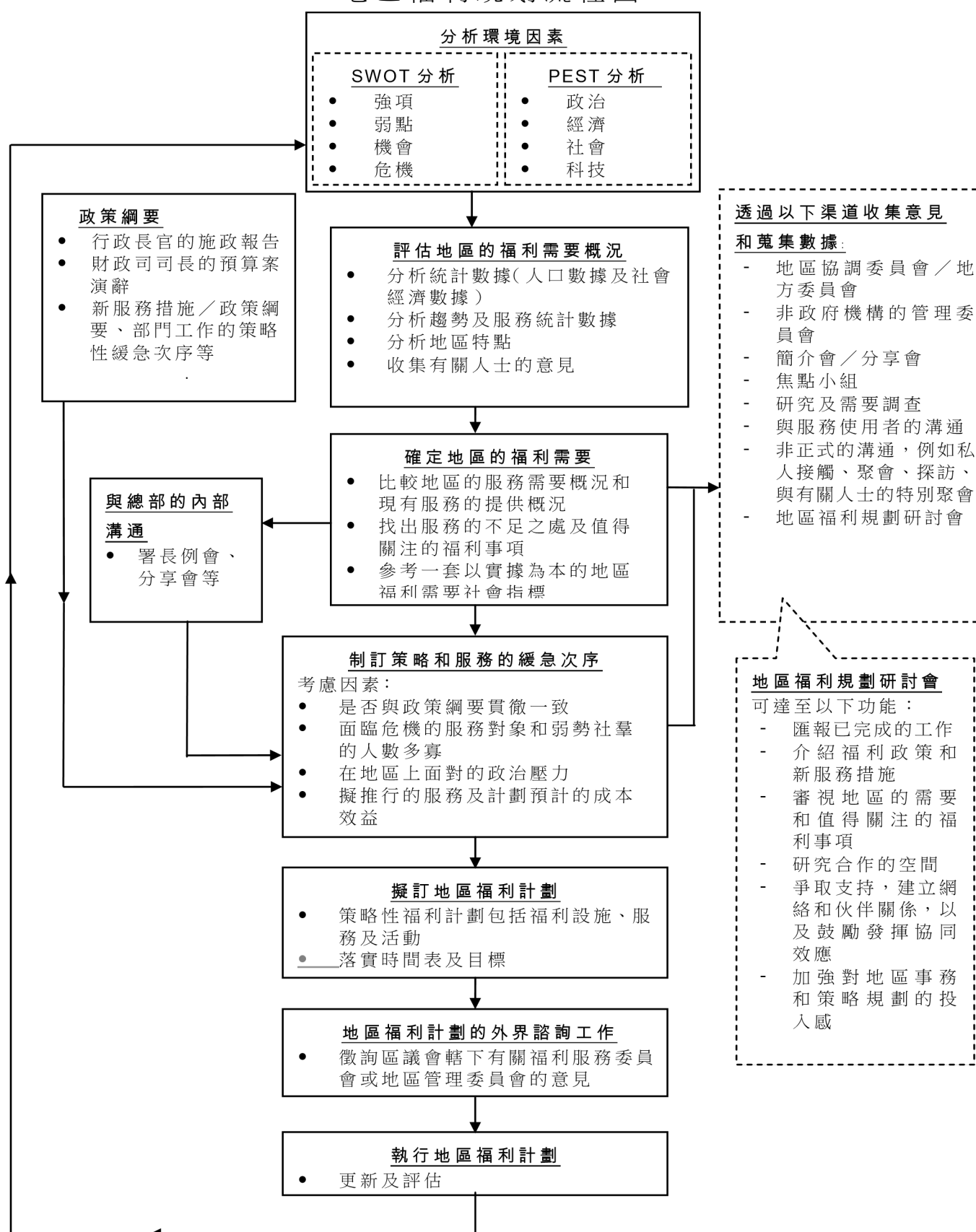
指引的检讨

8. 我们会根据累积的经验及不断转变的情况，大约每三年检讨指引及社会指标一次。

社会福利署

二零零五年八月

地区福利规划流程图



注：以一年作为地区福利规划的周期是最理想的，这样的规划可以做到以需要为本，及时响应新的中央政策及措施，并配合财政年度、拨款周期及各个委员会的任期。不过，福利专员可酌情灵活延长执行有关计划的时限，跨越年度的规划周期，以应付特别的地区事务或达至长远目标。

地区福利需要社会指标

目的

我们编制了一套以实据为本的社会指标，这套指标是一项辅助工具，供社会福利署（社署）各福利专员与地区福利规划指引一并使用，以便进行地区规划。这套社会指标为不同地区多方面的社会情况提供统一的量度标准，并就如何善用各区福利资源提供额外的参考资料，是协助福利专员评估地区福利需要概况及找出服务不足之处的其中一项工具。不过，有关指标不应被视作提供福利服务的科学规划比率。

社会指标的挑选准则

2. 我们根据多项准则挑选社会指标。获选的各项指标均应符合下列条件：

- 具代表性（代表多项地区福利需要，反映人口及社会经济状况的种种面貌，以及适用于所有地区）；
- 有效可靠（来自可靠消息来源，能如实反映或准确衡量实际情况）；
- 成本效益（无须投入额外资源和人手便可随时取得有关资料）；
- 切合时宜（可定期取得最新资料）；以及
- 备有地区资料（反映个别地区的情况）。

3. 为确保这套社会指标具备成效并切合实际需要，我们一方面把挑选的指标数目限制在合理和可以处理的水平，另一方面则力求涵盖主要的服务对象，目的是从评估福利需要所需的现有资料来源中，找出有用的数据，以便进行策略性地区福利规划。因此，这套指标涵盖一系列基本数据，包括人口数据及其他反映主要福利范畴的需要或问题的重要指标。这些主要福利范畴包括幼儿、家庭、青年及感化、长者、残疾人士、社会保障及其他服务对象。

建议的地区福利需要社会指标清单

4. 我们根据以上各项准则及考虑因素，拟备了一份分为七个范畴、总数达 21 项的社会指标清单，表列如下。我们主要按照 18 个区议会分区拟备和分析有关数据。由于部分指标的数据来源由不同部门处理，因此在地区划分方面可能与区议会的地区分界不尽相同。

范畴	指标	数据来源
人口及社会经济特征	1. 人口（按年龄分析）	政府统计处
	2. 人口推算（按年龄分析）	规划署
	3. 住户人数	政府统计处
	4. 教育程度	政府统计处
	5. 家庭住户每月收入	政府统计处
家庭及儿童	6. 虐待儿童（按被虐者的性别、虐待类别及施虐者与被虐者的关系分析）	社会福利署
	7. 虐待配偶（按被虐者的性别及虐待类别）	社会福利署

	分析)	
	8. 性暴力(按被虐者的性别及施虐者与被虐者的关系分析)	社会福利署
	9. 单亲家长及其受供养子女	政府统计处
青年及感化	10. 滥用药物者(按年龄组别分析)	禁毒处
	11. 少年/青少年罪犯	香港警务处
长者	12. 独居长者(按住户人数及每户的长者人数分析)	政府统计处
	13. 虐待长者(按被虐者的性别、虐待类别及施虐者与被虐者的关系分析)	社会福利署
残疾人士	14. 领取公共福利金的人士(按残疾类别〔即肢体伤残及弱智〕分析)	社会福利署
社会保障	15. 综援个案(按个案性质分析)	社会福利署
	16. 领取综援的独居长者	社会福利署
	17. 领取综援的新来港定居人士	社会福利署
	18. 领取综援的失业人士	社会福利署
其他服务对象	19. 新来港定居人士	政府统计处
	20. 少数族裔人士	政府统计处
	21. 露宿者(按年龄、性别、每月收入及职业分析)	社会福利署

- 完 -