



香港政策透視

有關回應《香港社會福利長遠規劃諮詢文件》立場書

提交予立法會福利事務委員會 特別會議（5/ 6/ 2010）

前言

二零一零年四月十四日，社會福利諮詢委員會透過特區政府新聞處發表推出社會福利長遠規劃諮詢文件。這次為自 1991 年《跨越九十年代的社會福利白皮書》後首次推出有關社會福利長遠規劃的諮詢文件。這份諮詢文件的推出可謂「突然」出籠、沒有事先張揚，原因是經過 2008 年第一期諮詢工作後一直沒有發表第一期的諮詢報告，亦沒有交代過未來的諮詢計劃及安排。這諮詢文件推出接近一個多月，在低度宣傳下，近日才引起公眾的關注及討論，甚至有市民欲參與諮詢會之際，四場的公眾諮詢會在不動聲色下已完滿結束。本會對於這份《香港社會福利長遠規劃諮詢文件》的諮詢機制及撰寫內容有以下的意見：

1. 諮詢機制/角色的失敗

是次社會福利長遠規劃諮詢文件的諮詢模式，有別於過往特區政府就各類社會政策的諮詢模式。報告指出，社會福利諮詢委員會就二零零七年的施政綱領中，行政長官宣佈由社會福利諮詢委員會負責研究香港社會福利的長遠規劃。翻閱近年的諮詢文件，不難發現所有與廣大市民尤關的政策，都會以局長級的層面推出諮詢文件，或由一個司級／局級官員率領。相反，一個關乎全香港七百萬市民的社會福利長遠規劃藍圖交由一個沒有行政實權的諮詢委員會來擔當如斯重大的責任，無法顯示特區政府對規劃社會福利藍圖的誠意，甚至有意傾向把社會福利「降價」成為一個微不足道的社會政策，蔑視其重要性。

2. 欠缺透明度的公眾諮詢

現時公眾諮詢的方式，民間對現有的公眾諮詢的參與模式及其用途已深表存質。不論諮詢形式或消息發放於今次的諮詢安排上出現很大的問題。今次的社會福利長遠規劃諮詢在不動聲色下展開，公眾對

於社會福利規劃第二期諮詢的展開是完全毫不知情。最可笑的是，獲取諮詢文件的方式只可以透過網上自行下載，諮詢的印刷文件在各區民政處不作公眾派發，只有參與那 4 場的諮詢會才獲即場派發。經過一連串的社會事件（例如：反高鐵），市民對政府公眾諮詢的反應，已一早向政府說明，傳統的公眾諮詢模式經已失效，若政府繼續沿用一套被動的公眾諮詢方法，實在無法滿足公眾的期望。可是，在今次社會福利長遠規劃諮詢安排上明顯倒退回一個原地踏步、固步自封的諮詢方法。

3. 因循舊有思維回應福利發展，一成不變

雖然社會福利支出為第二大的公共財政支出，然而社會福利的發展一直困囿多個「社會福利發展的禁區」，包括(1)保持低稅率；(2)每年財政狀況必須要有盈餘；(3)公共開支必須限制於國民生產總值百分之二十之內；(4)強勢官僚體制；及(5)社會發展必須從屬於經濟發展。以上的條件既保障現時以經濟發展為主導的地位，亦削弱了社會福利在再分配資源及爭取社會公平的擴展，令香港社會貧富懸殊現象日漸嚴重。可惜在這份諮詢文件裡，上列的施政理念及價值觀對社會帶來的負面影響隻字不提，文件內更隱藏著新自由主義，大市場、小政府的價值觀，甚至繼續強化這些條件的出現。另外，該諮詢文件只流於處理技術上的問題，即如在操作時如何有效提高靈活彈性，控制成本或提高效率，所謂「長遠」，卻沒有提及要建立一套長遠的理想發展及使命，對未來整個社會追求的願景及社會發展標準並沒有具體交代。

4. 違背社會福利發展的基本價值觀及原則

諮詢文件縱然力求達成社會使命，面對社會及經濟現實提出一些指導原則，可是內容並沒有清楚說明政府承擔社會福利發展的角色，甚至逐步將社會福利的責任推延至第三部門及服務使用者的個人承擔，這明顯違背社會工作及社會福利發展的基本價值。最明顯的是，諮詢文件提出的社會投資，刻意把社會福利發展成本交由非政府機構與商界處理，表面上是加強三方之伙伴關係，事實是有意將社會福利的成本及責任承擔轉移。另外，最令人質疑的是，諮詢文件裡所提及「用者自付」的原則，一般被理解為接受服務者需承擔服務成本，或以有能者自付為目標。這即意味著市民在享受社會公民或福利權時，除了要接受條件審批外，更要承擔愈多的服務成本，才可以選擇和享受優質的社會服務。由此可見，這明顯地徹底改變推行社會福利的基

本價值觀，甚至漠視身處資訊及環境匱乏人士的基本需要，令他們被推至更困難的處境，造成社會排除(social exclusion)及社會分化，更合理化地剝削基層市民使用福利服務的公民及福利權，違背社會福利發展的基本價值觀及原則。

5.以問題化和非全面客觀的環境剖析

在環境剖析部份，諮詢文件內容只是一面倒地描述各種社會現象的出現對社會發展帶來的負面影響，從而誇張這些社會現象的出現對社會福利發展及支出帶來的沉重負擔。眾所周知，社會福利發展除了以一種預防及補惡作用外，發展性亦是非常重要的部份。可是，在諮詢文件內卻沒有為這些環境剖析提供解決問題的建議方案。一方面淡化了社會福利發展為香港社會過去所帶來的貢獻，更以一種「沉重負擔」來形容這些社會發展轉變的現象，有欠公允，亦違反其以全面及客觀為基礎的社會福利規劃與評估的準則。

基於《香港社會福利長遠規劃諮詢文件》出現以上的弊端，本會的立場如下：

1. **改變現時的諮詢機制**：我們不贊成以一個微小及沒有實權的諮詢組織來擔當如此重大的社福規劃，一個關乎全港七百萬人的長遠福利規劃，必須由司級 / 局級官員來擔當領導角色及統籌整個社會福利長遠的規劃。
2. **清楚交代一個明確的諮詢計劃及時間表**：諮詢委員會或局方必須把收集到的意見整理後，把文件公開予公眾，並且向公眾交代聽取意見後的跟進方法，交代一個有時間性、循序漸進式的諮詢架構及計劃。
3. **延長諮詢期**：四場的諮詢會並不能有效地讓市民表達對此諮詢文件的意見，更漠視了一些無法利用書寫、電郵形式表達意見的服務使用者參與。曾特首在2008-09年施政報告（戊部第122點）表明重視公眾參與(public engagement)對施政的重要性。若政府重視公眾參與，社會福利長遠規劃不可只淪為敷衍市民大眾的一場政治裝飾，而是要顯示其良心，坦誠跟市民一起進行社會福利規劃的決心，並且建立一個從下而上，平等參與的機制，賦予實權讓全體市民共同參與的平台。

4. 重申特區政府對社會福利發展的承擔、價值觀及信念：社會福利規劃必須清楚交代政府在社會政策和資源分配上擔當的角色，並需強調長遠願景、公平、公義、平等而多元的價值信念。

5. 全面及客觀的環境分析及評估：分析社會環境轉變方面，除了分析什麼類型的社會問題持續惡化及增長外，亦應評估整個社會發展的現況及轉變，包括社會發展現況為香港帶來了什麼機會、發展、挑戰及威脅。對社會現況進行全面及客觀的評估，將有助我們全面考量未來社會長遠規劃需要調節及革新的方向。

香港政策透視

二零一零年五月三十一日

電郵：policyviewers@gmail.com

網頁：<http://www.hkpv.org>

聯絡人：香港政策透視主席 何慧芝小姐



社會福利長遠規劃與我何干？

--- 一份關乎全港七百萬人福利的諮詢文件

香港政策透視 執委

陳嘉祺

二零一零年五月二十六日

二零一零年四月十四日，社會福利諮詢委員會透過特區政府新聞處發表推出社會福利長遠規劃諮詢文件。這次為自1991年《跨越九十年代的社會福利白皮書》後首次推出的有關社會福利長遠規劃的諮詢文件。這次諮詢文件的推出可謂「突然」出籠、沒有事先張揚，原因是經過2008年第一期的諮詢工作後一直沒有發表第一期的諮詢報告，亦沒有交代過未來的諮詢計劃及安排。這諮詢文件推出接近一個多月，在低度宣傳下，近日才引起公眾的關注及討論，甚至有市民欲參與諮詢會之際，四場的公眾諮詢會在不動聲色下已完滿結束。究竟，這一次《社會福利長遠規劃諮詢文件》，從其諮詢機制以致撰寫的過程，究竟出了什麼錯？筆者在以下部份逐一探討：

諮詢機制/角色的失敗

是次的社會福利長遠規劃諮詢文件的諮詢模式，是有別於過往特區政府就各類社會政策的諮詢模式。報告指出，社會福利諮詢委員會就二零零七年的施政綱領中，行政長官宣佈由社會福利諮詢委員會負責研究香港社會福利的長遠規劃。翻開近年的諮詢文件，不難發現凡與廣大市民尤關的政策，都會以局級的層面推出諮詢文件，或由一個司級／局級官員率領，例如2008年的《掌握健康·掌握人生的醫療改革諮詢文件》由食物及衛生局局長領導健康與醫療發展諮詢委員會，分開兩期階段進行諮詢；就算延至《市區重建策略》的檢討工作，亦由發展局局長林鄭月娥領導市區重建策略檢討督導委員會，以兩年時間進行三期的廣泛公眾參與，共同與公眾商議市區重建的策略檢討。若不談宏觀的政策改革/檢討，單以2009年一項緊急救護服務的召喚分級和訂定調派救護車的優先次序的諮詢，亦由保安局負責領導。相

反，為何一個關乎全香港七百萬市民的社會福利長遠規劃藍圖，會交由一個沒有行政實權的諮詢委員會來擔當如斯重大的責任？若社會福利為本港第二大公共開支(參考2010-2011的財政預算案，2010-2011年社會福利財政支出的估計為17.3%，比醫療方面的16.3%支出更多出1.2%)，但它的長遠規劃及未來推行的藍圖只交由一個「蚊型」的諮詢組織獨力承擔，究竟特區政府對規劃社會福利藍圖有多少誠意？是蔑視它的重要性，還是只把這次諮詢作為一場「假」的公眾諮詢及參與呢？

欠缺透明度的公眾諮詢

談到公眾諮詢的方式，民間對現有的公眾諮詢的參與模式及其用途已深表存質。自從過去幾年內，一些重大的社會性事件，如清拆天星、皇后碼頭事件、反興建港深鐵路撥款事件後，民間對政府制定政策、通過立法或檢討政策過程中缺乏與市民直接溝通機制所帶來的失望，以致令市民對政府有閉門造車之嫌，都令曾蔭權突然醒覺，要兌現「走入群眾」的承諾，以解決社會所存在的所謂「深層次矛盾」。儘管傳統的公眾諮詢方式(如利用書寫方式透過電郵及傳真方式遞交意見書、在不同地區舉辦諮詢會)仍然存在，當局已逐步改善現有的公眾諮詢的渠道，因應網絡工具的發達，訊息傳遞及意見表達走至無界限及無障礙的方式。在反高鐵事件結束後，政府為加強與年青人的溝通，運輸及房屋局局長鄭汝樺於二月份採用網上直播論壇及加開Facebook留言板；在《市區重建策略檢討》第二期的公眾參與階段諮詢亦毫不輕率，以標準及創新的兩大公民參與方式歸納和綜合公眾意見(詳情可參閱《市區重建策略》檢討公眾參與顧問服務-「公眾階段報告」，總共13種不同的公眾參與方式進行諮詢，包括派發小冊子、巡迴展覽、結構式面談訪問、公眾論壇、專題討論、與專業學會及其他團體進行簡報會及會議、海外考察團、政府宣傳短片、傳媒報道、報章廣告、媒體節目、網站台包括網上論壇及網誌)。它們的果效先不批評，最令人感到失望的是，不論諮詢形式或消息發放於今次的諮詢安排上出現很大的問題。今次的社會福利長遠規劃諮詢在不動聲色下展開，除了政府新聞處在公佈諮詢文件而發放的新聞稿，以及翌日(即4月15日)有三間報章機構報道諮詢期開展外，公眾對於社會福利規劃第二期諮詢的開展完全毫不知情。最可笑的是，獲取諮詢文件的方式只可以透過網上自行下載，諮詢的印刷文件在各區民政處不作公眾派發，只有參與那4場的諮詢會才獲即場派發。經過一連串的之前所提及社會事件，市民對政府公眾諮詢的反應，已一早向政府說明傳統的公眾諮詢模式已失效，若政府繼續沿用一套被動的公眾諮詢方

法，實在無法滿足公眾期望。既然在《市區重建策略》已帶動開展以創新的方式收集公眾意見，爲什麼在今次的社會福利長遠規劃諮詢安排上，寧可倒退回一個原地踏步、固步自封的諮詢方法？

安排失當的諮詢會

再談四場諮詢會的各项安排，亦完全體現到在社會福利規劃上，政府與市民間權力分佈(power distribution) 的懸殊。登記出席諮詢會設下報名期限、諮詢會的時間安排(四場均設在平日下午時間)、場地安排及聽取公眾意見的方式，已框限了諮詢會的果效，這不啻正打退參與者的參與機會，更只上演一場單向、自問自答，面對「牆壁」說話的所謂「諮詢會」。筆者參與過其中兩場的諮詢會，在場出席的市民對諮詢文件一些字眼、諮詢期的安排普遍存有各種疑問，例如委員會對於「五年規劃僵化」、「欠缺彈性」卻又要求有長遠規劃的邏輯及詮釋、第一期諮詢報告的來龍去脈等，這些都是在場市民關心，反覆詢問要求委員會交代及澄清的問題。可是，對於以上的提問，在場沒有一個委員會作即時的答覆以釐清市民的疑問，甚至連番追問亦毫不理會，繼續以「意見接受、態度照舊」的方式作出回應。若委員會在報告中，已利用白紙黑字寫下對舊有社會福利五年的規劃評價爲僵化及欠缺彈性的做法，即代表這個評估結果已在之前8次的內部會議中已取得共識，有一致的看法。然而，爲什麼那麼簡單的邏輯問題，以至使用某些字眼的原因及背後理念不可以作即時的澄清及提供補充性的資料，以促進與市民間的溝通，反而對這些連番被市民多次詢問的問題都充耳不聞。這種欠缺互動溝通的諮詢會，究竟有幾大程度達到聽取市民聲音、提昇市民參與的程度？

對於社會福利規劃的一些思考

除諮詢機制存有矛盾之外，返回整份社會福利規劃諮詢文件的內容，亦令我們要重新思考社會福利規劃究竟是什麼一回事。社會福利規劃的出現，正表示政府對社會不同階層的人所追求的福祉(well-being)、回應社會需要(social needs)，以致促進社會發展(social development)的一份承擔。這顯示政府在進行財富再分配的過程中，如何從政策制定提供一個有方向、有指導性，以致讓資源匱乏的人，能獲取生存及生活發展的機會。更重要的是，社會福利規劃實踐最終目標，就是帶出社會發展的最終願景，即不僅提供物質上的援助，而是一項社會投資，旨在投放資源作人的培育及發展，讓所有人能獲得機會發展後，最終能回饋社會，讓社會不停循環發展。

基於以上的前提底下，社會福利規劃正擔當著一個重大的任務。這不啻處理技術上的問題，即如在操作時如何有效靈活彈性，控制成本或提高效率。相反，所謂的長遠，是需要建立一套長遠的理想發展及使命，以致最後能夠發展到整個社會所想追求的願景。故此，還原基本步，一份理想的社會福利長遠規劃需要包含以下的核心元素：(1)特區政府在福利方面的信念、哲學及價值觀；(2)在政策目標方面，要達成的福利使命及長遠目標；(3)在社會環境轉變方面，除了分析什麼類型的社會問題持續惡化及增長外，整個社會發展的現況及轉變，為香港帶來了什麼機會、發展、挑戰及威脅，以致為我們現行的情況進行評估，量度需要調節、修改或改變的方向；(4)釋放空間去為現存的社會福利規劃進行再構思，亦可接納新構思，新理念的策劃方向；(5)整個社會規劃的制定及參與，政府作出承擔；說明清楚政府、第三部門、家庭及個人之間的角色；(6)政府各部門有完善的溝通及跟進機制，說明清楚各部門的職責範圍；(7)整個社會福利的策略有一個完善的策劃架構及工作時間表；(8)仔細的策劃計劃、社會需要的評估、服務的優先次序、週期及終期檢討機制；(9)制定社會福利規劃過程中讓廣泛市民參與及表達意見；(10)負責推動及策劃社會福利規劃的在位者注意到在這策劃過程中的權力分佈，沒有因為權力的操作及行使中，以致令一些本來身處匱乏或弱勢的群體在過程中被消音(voiceless)、被消權(disempowered)、被排除為「他者」(others)，不被納入在這制定的過程。以上等等問題，都需要每一位市民去思考，參與以及介入。

為誰而做的社會福利規劃？

特區政府需要明白，這一次重新制定社會福利長遠規劃的藍圖，不單對社會福利界別的人士、接受服務的使用者，甚至七百萬香港市民來說，這一次諮詢的來臨帶著熱切的期盼。畢竟，發表社會福利白皮書的時期，是1997年前殖民地政府，分別於1973年、1979及1991年發表。至於五年定期檢討的機制，本身由1973年1984年每五年一次，轉為1985年至1998年的每兩年一次，最後一次的檢討在1998年完結後，1999年已沒有進行定期檢討。這即是代表，在過去19年間香港沒有出現過一份新的社會福利規劃藍圖，在這11年間亦沒有定期的檢討機制。於是，我們可以想像這十幾年間沒有社會福利規劃、沒有定期檢討下的社會服務實在是千瘡百孔。與此同時，香港市民亦目睹社會福利經歷了翻天覆地的轉變，包括資助制度(整筆過撥款制度)的實施、服務表現監察制度的出現、服務綜合化；社會的急速轉變，如新

家庭模式的出現、人口老化、勞動市場彈散化、結構性失業型態、精神健康及特殊需要的湧現等，這種零碎(fragmented)、液態流動(liquid mobility)的社會狀況。若今天我們仍然維持以一種「頭痛醫頭、腳痛醫頭」、短視、出事才補救、零散、短期計劃形式的社會服務作回應，相反沒有長遠有系統的規劃，最終對社會帶來的挫敗及惡果便直接轉嫁給每一位市民去獨力承受，使社會每一天繼續有不同的悲劇發生。

社會福利規劃究竟為誰而做呢？這涉及影響每一位市民的福祉的計劃，這個重要的制定過程是需要每一位市民的參與。我們需要的是不以一個微小的諮詢組織來擔當如此重大的社福規劃，應該由司級局長來擔當領導角色統籌整個社會福利長遠的規劃，交代一個有時間性、循序漸進式的諮詢架構及計劃，並且要強調長遠願景、講公平、公義、平等而多元的價值信念。社會福利長遠規劃不可只淪為敷衍市民大眾的一場政治裝飾，而是要顯示其良心，坦誠跟市民一起進行社會福利規劃的決心。若要推動這社會福利規劃的巨輪，香港社會就是正正需要一個從下而上，讓全體市民共同參與的平台及平等機制。



香港政策透視

電郵：policyviewers@gmail.com

網頁：<http://www.hkpv.org>