

## 香港社區組織協會 回應 《香港社會福利的長遠規劃》諮詢文件 立場書

### 1. 引言

有見過去數十年社會及經濟的急速變化，行政長官委託社會福利諮詢委員會(委員會)，就香港社會福利的長遠發展規劃進行研究，以期能適切地回應社會上不斷轉變的福利需求。

委員會嘗試進行環境剖析，辨識現時影響福利服務提供的主要問題及因素，並從宏觀層面就福利服務的長遠規劃和提供擬訂一套指導原則和策略方針。本會認為，有關檢討本應在上世紀九十年代末期便應展開，惟至今已十多年後，檢討珊珊來遲，導致香港社會福利未能與時並進發展，直接損害了社會大眾及弱勢社群的福祉，改善刻不容緩，本會促請當局在是次諮詢後，儘快採納社會意見，為香港社會福利的長遠規劃訂立具體目標及落實政策。本文先行指出現行制訂社會福利政策制度安排的問題，其後陳述諮詢文件各項問題的立場。

### 2. 社會轉變亦應設立長遠規劃機制

首先，諮詢文件由於過去數十年香港社會及經濟持續迅速變化，以後藉五年計劃設定服務目標和監察所提供的服務，被認為頗為僵化且欠缺彈性，不足以應付社會不斷轉變的需要，亦未能適時回應福利需求。因此，在一九九九年後，政府已不再採用五年計劃機制。

事實上，一如諮詢文件指出，當年政府分別在一九七三年、一九七九年及一九九一年發表社會福利白皮書，五年計劃只屬工作文件，因應各項政策綱領內所提供的服務訂立具體目標，並監察白皮書臚列的各項福利服務政策目標的達標情況，多年來行之有效。奈何至九七金融風暴以後，特區政府施政愈趨依賴公共財政狀況，多項涉及民生(包括：社會福利)亦以政府財政作出修改，難以遵照原有各項長遠政策推行。當局在二零零一年推行的整筆過撥款，以及二零零四年引入社區福利規則指引，表面上是容讓提供社會福利服務的非政府機構有更大自由度管理資源，並按社區需要調整服務規劃，惟實際上卻令過去十年的社會福利服務日益缺乏長遠規劃，服務數量的調整愈加難以因應社會需要變化調整。

本會認為，原有計劃的社會福利白皮書制度，有助政府及民間定期就社會福利發展的目標及策略提出具體方向，每五年計劃亦有效監察各項目標的落實情況。縱使社會經濟及需求出現轉變，社會亦需要常設適期性的規劃及監察機制，為此，本會要求當局恢復原有的社會福利白皮書制度，諮詢市民大

眾及各界意見；若社會需要產生較大變化，當局可將五年計劃改為三年計劃，以增加服務指標的彈性及靈活性。

### 3. 環境剖析欠全面

對現時社會環境片面剖析，直接阻礙擬訂適時的社會福利政策，本會認為諮詢文件起碼應包括以下三方面的討論：

#### 欠缺稅制對財富再分配的討論

諮詢文件在第二章闡述各項影響福利服務的事項和因素。在探討福利制度可持續發展的問題上，文件僅指出「(本港)一直採用低稅率的簡單稅制，以維持香港的競爭力」，委員會表示因此「如繼續以現行方式運作，香港的社會福利制度長遠而言能否持續發展，一直備受關注。」(見第 2.22 段)事實上，委員會僅局限地指出低稅率局限了稅收資源，因此認為社會不能期望單靠政府便能提供所需的所有福利服務，然而，委員會並未有提出低稅率的安排對福利服務發展的不利，鮮有討論累進稅制的迫切性，委員會態度被動，若因此結論不應依賴政府資助實為不足。

相反，委員會應同時分析在低稅制下，對社會貧富兩極化，以及社會財富再分配機制的問題，同時剖析低稅制對弱勢社群的影響，這些均需社會大眾作深入討論。

#### 欠公共財政理念哲學的討論

事實上，特區政府的公共財政原則，直接影響社會福利長遠的規劃及發展。財政司司長在其財政預算中，一直強調特區政府奉行「審慎理財、量入為出、簡單而低稅率的稅制」，以及「市場主導、政府促進」的方針。為此，當局列出公共開支的大原則，規定開支增長在一段期間內都不應超過經濟增長，同時為公共開支「封頂」，把公共開支佔本地生產總值的比例控制在 20% 或以下(參見 2009/2010 年財政預算案)。

本會認為，有關公共開支佔本地生產總值的比例控制在 20% 或以下的規定，既不符合社會整體利益，並曲解了基本法規定政府需要審慎理財的規定。此等公共財政理念未能回應社會的需要，卻將政府開支不應合理地壓縮。更甚者，在經濟不景之時，當局只好將長期政策規劃擱置，公共開支亦只能削足適履，推出各項短期措施，一些長遠需長期承擔的社會福利服務，卻遲遲未得以落實。為此，委員會應加以探討公共理財理念對社會福利規劃的影響。

## 欠貧富兩極化，扶貧需求日見迫切的討論

另一方面，諮詢文件在經濟發展部份，指出經濟結構上的轉變對勞工收入的影響，惟分析僅蜻蜓點水式帶過低收入勞工及貧窮人口急增的問題。(文件第 2.9 段指出：「這些過剩勞工很可能收入會較低」。)

事實上，過去十多年來，本港強勁的經濟增長，並未能令低下階層受惠。香港本地人均生產總值由 1997 年 210,350 港元上升至 2008 年 240,327 港元，整體經濟一直向上發展，然而基層人士卻未能分享經濟成果，顯示貧富懸殊嚴重程度的堅尼系數(0 為最低，1 為最高)由 1981 年的 0.451 升至 2006 年的 0.533 的警戒線。多年的統計數字顯示香港「貧者越貧、富者越富」的社會現象，令基層民怨沸騰。

再者，若本地家庭住戶每月收入的十等分計算，最低收入組別佔整體勞工的收入，由 1996 年的 1.1%，下降至 2006 年的 0.8%，反之，最高收入組別的整體勞工的收入，卻由 1996 年的 41.8%，維持於 2006 年 41.4% 的高水平。貧窮人數亦已超過 120 萬人，這反映財富下滲理論完全失效，根本未能令低下階層市民受惠。由於貧富懸殊問題日見嚴重，影響遍及社會各階層及各弱勢社群；委員會在討論長遠社會福利規劃之時，務必指出貧富兩極化的問題，以求對症下藥。

### 4. 長遠福利規劃應預防及補救性並全

諮詢文件指出(見第 2.21 段)，現時很多福利服務均為補救性質，大量資源亦用於向那些面臨迫切需要和困難的人士提供即時援助及支援。因此，文件建議「須確保資源亦會分配予提供預防和發展性的服務，以助市民建立能力，提升他們面對逆境時的抗逆力。」

本會認為，現時很多福利服務均以補救性質為主(例如：綜援制度、犯罪人士服務、邊緣青少年服務等)，這原於社會問題不斷衍生，社會制度完善趕不上各弱勢社群的需要，因此，補救性質的福利服務極為必要。本會認為預防、發展性的福利服務與補救性質的福利服務同樣重要，若能及早將預防問題發生固屬好事，惟如此假設並未配合社會現實發展。因此，長遠福利規定應預防及補救性兩者並全，這既可策略性地解決現實服務對象需要，同時亦可確保有充足資源用於預防性的工作。反之，若單以口號式呼籲長遠的福利規劃應着重於預防及發展性的服務，實屬無謂之舉。

## 5. 社會福利的使命和信念應包括人權保障

諮詢文件第三章以「關懷社會，投資社會」來概述香港特區政府福利方面的施政綱領。本會認為，除諮詢文件第 3.1 段提及的各項基本價值外，更應包括對人權價值的提倡。香港社會政策的基本價值中，應包括強調社會上所有人士，均應享有國際人權公約及基本法訂明的基本人權，享受社會福利亦應視為基本人權的一部份，而非政府或其他階層的濟助或施予。

社會福利既是人力投資，協助公民潛力得以發揮，同時亦體現公民福利權利，保障市民的基本權益。《基本法》第 36 條規定，香港居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。《基本法》第 39 條列明，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。因此，社會福利的使命和信念應包括對公民社會福利權利的保障，以為履行憲制責任及體現對基本人權的尊重。

## 6. 社會福利規劃不應引入「用者自付原則」

諮詢文件第四章有關社會福利的指導原則方面，當中提出共同承擔原則(第 4.2(c)段)，文件認為服務使用者應是積極參與者，認為「用者自付原則」至為重要。為此，本會表示強烈反對，服務使用者應是積極參與者，惟並不一定需透過付費來體現其參與。若服務使用者主動使用服務，發揮使用者善用服務、對服務提供改善建議等，亦是積極參與的表現。

相反，用者自付原則只令社會福利「商品化」，沒有能力購買社會福利服務的使用者，最終只能使用次等福利服務，甚至因沒有能力繳付費用，而被拒諸服務提供者之門外。再者，大部份的受助社群(例如：殘障人士、露宿者、貧困人士等)根本無能力付費，推行用者自付的原則，只會進一步將加深其為沒有能力人士的「標籤」，同時亦有可能令未能用者自付的服務定為較次要開拓發展的服務，可見引入用者自付原則弊多於利，實為不必。

## 7. 福利服務策略方針無人權觀念

諮詢文件第五章就規劃和提供福利服務所建議的策略方針，當中花費極大篇幅闡述社會投資，本會認為，社會福利的目的是去協助一些因社會適應、社會功能及社會廣泛所產生出來的問題的人，使他們恢復功能和適應的能力。社會福利不應僅從社會投資角度出發，更應強調體現人文精神及促進人權的方針。

事實上，很多為弱勢社群提供的福利服務，主要是改善他們的日常生活，例如對殘障人士提供津貼及教學，若從社會投資的角度而言，其投資回報並不顯著，然而，這些福利服務亦體現了社會對弱小者的關懷，體現了人與人之間的人文關懷，同時亦體現他們作為公民的基本人權，因此人文關懷、人權保障亦應包括策略方針中。因此，社會投資和仍應未來福利服務發展的其中一項元素，而非必要元素。

## 8. 多方伙伴關係及協作對發展穩健和可持續的福利制度非最重要

諮詢文件第四章建議引入多方伙伴關係及協作原則(第 4.2(b)段)，鼓勵促進政府、非政府機構與商界的三方伙伴關係，促進社會共同承擔。從表面上看，討論是否應促進多方伙伴協作似乎是多餘，相信社會上並沒有人反對應鼓勵社會各界別參與社會福利服務的推廣及發展。然而，諮詢文件特別強調企業參與的重要性，有助提升企業本身的團隊精神和形象，本會對此有所保留，問題值得社會深思。

事實上，不少企業在參與義工服務或資助社會福利的推行，當中不免夾雜機構公關形象之考慮。作為服務財政資源的提供者，企業要換回良心企業的形象，似乎亦是無可厚非。然而，若過份強調企業參與，並以此作為提供福利服務的策略方針，則福利服務只淪為企業的「形象工程」，受助對象變相淪為形象工程的「臨時演員」，至於營辦服務的非政府機構，亦變相成為企業「外判公關」。有論者認為，受助者既獲得服務，企業又能提升形象，可謂雙贏局面。

然而，在企業主導下，企業不免對服務對象有所取捨，例如兒童、長者等往往為較受歡迎的服務對象；相反，部份外表上不受歡迎的弱勢社群(例如：露宿者、吸毒者、更生人士等)，極有可能不獲重視，不獲安排福利服務。至於在服務計劃內容方面，企業亦會有所取捨，例如：服務多以一次性為主、多在員工假期舉行等。因此，本會認為多方伙伴關係及協作，並不一定有利發展穩健和可持續的福利制度。

## 9. 社會企業未能有效協助弱勢社羣自力更生

近年本港大力推廣社會企業，以商業團體的方式，透過營商業務來達致社會目的，例如向有需要人士出售產品、為弱勢社群提供就業和培訓機會。(第 5.8 段)特區政府亦於今年成立社會企業諮詢委員會，就發展社會企業向政府提供意見。

本會認為，現時本港大部份的社會企業發展極為困難，財務資源投入雖多，但能製造出來的就業和培訓機會卻少之又少。很多社會企業在經營上亦面對極大困難，表現強差人意，大多屬事倍功半且吃力不討好。本港市場競爭極為激烈，要在市場上成功營商誠非易事，對從事社會福利服務的非政府機構或人士則難上加難。縱使社會企業嘗試從商業市場上尋求專業人才，惟在各行各業競爭白熱化，成本開支嚴控下，絕大部份社企根本難以維生，更遑論製造就業機會，慢慢培訓弱勢社群。

本會認為，若要社會企業達致相應的社會目的絕非最有效途徑。舉例來說，若要製造培訓或就業機會，政府應當鼓勵企業奉行「企業社會責任」，甚至利用稅務寬減或補貼政策，為企業提供開創就業及培訓職位，或履行其他社會目的的誘因；這遠較研發新的商機，成立新的社會企業更來得直接和有效。本港社會企業發展尚在萌芽階段，發展空間有限，本會同意仍可探討發展，惟眼見各項社會福利服務需求殷切，因此不宜將社企納入未來主力發展策略方針中。

## 10. 提升前線人員能力和建立網絡

提升福利界及非政府機構工作者的能力和建立網絡，固然對長遠的福利發展起着關鍵作用，因為社會不斷變遷，前線工作人員的能力亦需要在職培訓，已適應社會發展。此外，由於現時不同社會服務機構各自發展其工作，因此在各項建立完善的服務網絡，不僅可建立有效的社區服務轉介網絡，同時亦可有助各機構訂立前線人員經驗交流的平台，進一步改善服務。為此，當局有必要將之訂立為服務策點方針中，並在人力資源調配上提供誘因，容讓非政府機構有更大空間鼓勵員工接受在職培訓及促進業內網絡交流。

## 11. 創新服務方式並非應對社會轉變最重要元素

有意見認為，社會不斷轉變的需要，有必要同時推出創新的服務，例如：使用互聯網、流動電訊、聊天室、電郵等。本會同意發展新的服務迎合新的社會變遷十分重要。然而，若前線人手長期短期，服務品質及數量長期得不到改善，則所謂創新服務只是粉飾外表，卻未有真正處理社會轉變和服務對象的需要。因此，社會福利服務除了要配合社會發展創新外，更重要是福利服務的質和量均能配合社會中各弱勢社群的需要而發展，兩者同樣重要。以上情況與醫療服務情況相似；縱使科技日新月異，醫療技術不斷改善，但同時亦應不時評估社會對醫療服務的需要，提供足夠人手及基本設施，絕不應為創新而創新，而忽視眼前服務需求。

## 12. 其他建議

此外，本會同意社會福利界應採用以研究為基礎的規劃和評估，這有助福利服務從證實而客觀的基礎上不斷完善，這亦有助了解社會問題的癥結，同時找出最好的解決方法，及評估服務的需要。另一方面，家庭、地區層面處理問題固然重要，但整體社會層面亦同樣重要。

## 13. 福利規劃過程擬採用具實權的機制，並應包括民間聲音

在福利規劃過程方面，本會認為政府及福利界互相協作上，需引入其他民間聲音，包括：各服務使用者的意見。以規劃機制為例，現行的社會福利諮詢委員會均缺乏代表性，既無各階層代表，亦無服務使用者的聲音。

再者，委員會亦徒具實權，僅就有關社會福利之事項向政府提供意見。換言之，任何委員會提出的建議，最終任何檢討是否獲接納，全取決特區政府長官意志，因此，規劃機制應賦以實權，其建議均應獲行政部門接納並予以執行。

## 14. 整理建議

為此，本會整體建議如下：

本會要求當局恢復原有的社會福利白皮書制度，諮詢市民大眾及各界意見；若社會需要產生較大變化，當局可將五年計劃改為三年計劃，以增加服務指標的彈性及靈活性。

諮詢文件環境剖析部份，應包括稅制對財富再分配、公共財政理念哲學及貧富兩極化的討論。

長遠福利規劃應預防及補救性並全、社會福利的使命和信念應包括人權保障，同時社會福利服務規劃不應引入「用者自付原則」，而策略方針亦應包括人權觀念的考慮。

社會福利服務除了要配合社會發展創新外，更重要是福利服務的質和量均能配合社會中各弱勢社群的需要而發展，兩者同樣重要。

創新服務方式並非應對社會轉變最重要元素，服務數量及質素能否配合社會需要亦同樣重要。

福利規劃過程擬採用具實權的決策機制，並引入民間及服務使用者代表，以加強代表性及決策成效。

二零一零年五月