

香港工會聯合會社會事務委員會
就《香港社會福利的長遠規劃諮詢文件》回應
交立法會福利事務委員會 2010 年 6 月 5 日特別會議

有關諮詢過程及文件內容

- 1, 當局共舉行了四次諮詢會，讓業界發表意見，但似乎外間知道有關安排的人士不多，未能帶起社會廣泛討論。社會福利的長遠規劃，關乎每個香港市民的福祉，影響每個世代的生活，當局應該建立一個更能作廣泛諮詢的平台，令業界、服務使用者及每個香港市民可以有渠道表達意見。
- 2, 諮詢文件框架太寬，缺乏具體、實際的建議，令討論難以聚焦。業界分別代表不同團體發聲，各自表述對福利發展的意見，但政府未能令各持份者針對性地就單一政策或議題作深入研究；最後，政府可能在諮詢過後收集到大量不同而零碎的意見。由於文件內沒有清晰說明發展目標及發展藍圖，對於如何結合、平衡及回應不同需要，哪些意見會被接納及考慮，似乎沒有準則，本會擔心非主流的少數意見會容易被政府忽略。
- 3, 諮詢文件第二章有關香港環境剖析部份，以現有的政府統計處數字說明人口變化及社會轉變，但沒有就日後將會出現的情況作推算，以及作出一些簡單的推理及假設，令文件缺乏前瞻性。

有關香港社會福利的長遠規劃意見

1, 創造就業 回應在職貧窮

近年，由於勞動市場全球化，導致本港大量職位流失，在供過於求的情況下，僱員薪金不斷下調。引用政府統計處的數據，工聯會發現自回歸後，低收入基層家庭面對的艱困越來越大，1997 年至 2008 年間，月入 \$5,000 或以下的就業人士(不包括外傭)由約 18 萬增至 27 萬，升幅接近五成。當中全港最低收入 10% 僱員的收入中位數，由 1997 年的 \$4,500 跌至 2008 年的 \$3,600，跌幅達兩成，本港貧窮勞工人數不但增加，而且收入更大不如前。在職貧窮現象不容忽視，因家庭主體入息有限，老人貧窮、跨代貧窮問題逐步浮現，估計本港現時貧窮家庭數目超過五十萬。要讓基層僱員脫貧，協助他們就業是主要關鍵。在勞工政策方面，工聯會一直爭取最低工資立法，確保工人在工作上有較合理待遇，並

有贍養家人的能力。另外，由於本港經濟對外開放，職位不斷流失，對於面對結構性失業的僱員，政府除現有職業培訓、深化就業及展翅計劃等等外，尚需切切實實改善就業環境，創造、推動多元經濟，以增加就業機會，解決在職貧窮。為此，本會特意帶頭成立「促進就業委員會」，要求政府施政以就業為先，並鼓勵多元就業。

本會亦建議政府加強各部門間協調，共同制定合適政策，創造就業友善的環境。以現時市區發展為例，有關當局因改變某地區的土地用途，導致原來工作職位流失，造成失業。要發展經濟又減輕帶來的影響，當局應完善市區規劃，多角度思考，令本土經濟有發展機會，為基層市民創造其他工作機會，令他們可繼續自力更生。社會福利是整體發展的重要一環，與房屋政策、就業環境、土地規劃、社區發展等範疇環環緊扣，跨部門、跨政策的配合更能切合回應各方訴求、配合市民所需。最終令每個市民均能透過就業逐步改善生活。

2, 推行「全民退休保障計劃」

政府統計處的數據顯示，截至 2009 年年底，65 歲以上的人口佔總人口約 13%，但預計到 2036 年會攀升至 26.4%。換句話說，現在一名 65 歲或以上的長者約由 6 名就業成人供養，但到了 2036 年，大約兩至三名就業成人就要供養一名 65 歲或以上的長者。同時，正如諮詢文件第二章指出，現時很多長者未能有足夠的最低收入，須生活於貧窮之中，目前超過半數的綜援個案為高齡個案，為長者提供的直接服務佔福利開支的第二大支出範疇。倘若老人貧窮問題遲遲未得以舒緩，問題持續惡化，恐怕將來面對的社會問題將難以解決。

在現時撫養率仍處於較低水平時，本會建議政府應盡早推行「全民退休保障計劃」，增加可滾存的盈餘；假若到了老年人口比率擴大才開始實施計劃，供款可能不能滿足支付退休金的需要。面對人口不斷老化及老人貧窮問題持續，政府應未雨綢繆，調配社會資源，盡快推行一套可以惠及全港市民的「全民退休保障計劃」，以達到「老有所養」的目標。

3, 引入「貧困長者生活津貼」制度

政府一直認為貧困長者可申請綜援，但現實上有不少長者因種種

理由而拒絕申請¹；同時，有部分長者因經過數十年工作，或多或少會有點積蓄（大部份視之為棺材本），因而不符合申請綜援資格。然而，他們的生活卻非常困苦。有學者估計這類長者約有八至十萬人，情況亦可能在未來數十年因老年人口不斷增加而惡化，政府必須認真處理老年貧窮問題。引入「貧困長者生活津貼」制度，可針對不合資格或沒有申請綜援的貧困長者，為他們提供綜援以外的生活津貼，脫離貧窮。

4, 加強福利可攜性

根據現時政策，長者若離港超過二百四十日，即喪失領取高齡津貼（俗稱：生果金）的資格。這安排明顯剝奪長者選擇到內地居住及自由進出兩地的權利，又大大削弱生果金敬老的意義。工聯會要求政府加強福利可攜性，盡快取消生果金離境限制，令長者選擇到內地退休或與家人同住時，不會被削減本身享有的福利。

就長遠發展而言，香港政府可考慮逐步加強各項福利的可攜性，最終達致福利全面可攜，並與內地政府簽訂合作協議，讓在內地退休的港人亦可以享受到福利保障。這安排令福利的提供不再受地域限制，讓長者可選擇遷往內地享受較高質素的退休生活。

5, 改善稅制 增加資源

香港一直沿用簡單低稅制政策，令來自稅收的資源有限。在香港的稅制中，薪俸稅是按累進稅率計算，在福利政策協調下，達致財富再分配的果效。然而，本港的利得稅是以劃一稅率計算，無論企業有多大盈利，亦無需繳付較大比率的稅款。為了實現稅制垂直公平的原則、能者應該多付，政府應實行利得稅累進稅制。中國內地多年來的利得稅率維持在 33%，而鄰近地區如新加坡、台灣、南韓及日本，當地的利得稅分別為 20%、25%、27.4%及 40.69%，比香港的 16.5%為高。由此可見，在香港經營公司繳交的稅率是有改為累進稅制的競爭空間。故此，本會建議政府應從增加資源方面著手，回應日後社會福利的龐大開支。

¹ 按香港目前的綜援制度，六十歲或以上與子女同住的長者，因經濟困難希望申領長者綜援，必須通過整個家庭的入息和資產狀況審查，包括須證明同住子女有否供養那位長者。子女可選擇簽署「確定不供養父母的證明書」（俗稱衰仔紙），表明無力或無意供養自己的父母。在傳統觀念下，不供養自己父母就等同「不孝」，因此不少子女因背負沉重的道德包袱而拒絕簽署該證明書，結果令真正有經濟需要的長者不能申領綜援。同時，有長者不願加諸「衰仔」的惡名於子女身上，拒絕申請，硬著頭皮繼續生活於經濟困境。

6, 加強政府承擔

在簡單低稅制政策下，「用者自付」原則無疑是其中一個開源方案，讓服務使用者自行支付服務成本，而無須由政府一力承擔。但在社會福利的層面上，由於服務使用者通常都面對嚴峻的生活難題，「用者自付」只會增加他們的壓力。提供合理的社會保障，令市民過有尊嚴的生活，是政府必然的責任，亦是每個市民應享有的權利。如果一直堅守「用者自付」原則，恐怕會大大削弱社會福利的財富再分配功能，及政府在福利方面的承擔。

7, 確保政策一致性

政府在福利範疇方面強調以家庭為本，一方面宣揚鞏固家庭凝聚力，認為家庭為個人提供必需的培育和支援，是香港社會的基本單元；另一方面，卻在制度及程序上加以為難，挑戰家庭互助互愛的價值。以前文所提及的綜援制度為例，六十歲或以上與子女同住的長者若申請綜援，同住子女須簽署有否供養父母的證明。結果，有可能出現有長者希望申領綜援，但子女不願意簽紙；又或者子女願意簽紙，但令長者有被子女遺棄的感覺。最後，兩代之間出現矛盾，令家庭關係破裂。實際上，兩代之間的矛盾出自政策本身。制度是否有效，不只取決於政策能否有效地執行，反而在於有關制度能否針對性協助解決社會問題。本會建議當局宏觀審視現有政策，處理政策和制度上的矛盾，以服務使用者的角度出發，制定更合乎大眾需要的社會福利政策。

香港工會聯合會
社會事務委員會
2010年6月5日