



香港天主教勞工事務委員會



HONG KONG CATHOLIC COMMISSION FOR LABOUR AFFAIRS

HOLY CROSS CENTRE, 7/F, 72 YIU HING ROAD, SHAUKIWAN, HONG KONG.

香港筲箕灣耀興道72號聖十字架中心七樓

TEL(電話): 2772 5918 FAX(傳真): 2347 3630 E-MAIL(電郵): hkccla@hkccla.org.hk

WEBSITE(網址): <http://www.hkccla.org.hk>

對《香港社會福利的長遠規劃諮詢文件》的回應

2010年7月29日

特首曾蔭權於2007年的施政綱領中宣佈由社會福利諮詢委員會(下稱委員會)負責,就香港社會福利的長遠發展計劃進行研究,以祈能適切的回應社會上不斷轉變的福利需求。本年4月委員會發出諮詢文件,為香港的環境進行剖析,指出社會福利的使命與信念,並提出社會福利規劃的指導原則及策略方針。這是自1991年《跨越九十年代社會福利白皮書》後政府首次推出有關社會福利長遠規劃的諮詢文件,這對未來香港的社會福利服務發展影響深遠。本會現就有關文件的諮詢模式及內容提出意見。

1. 諮詢模式之不濟

過去,香港政府主要透過福利政策白皮書及五年計劃機制規劃社會福利服務的發展。可惜的是自一九九零年起,香港政府制定了《跨越九十年代社會福利白皮書》後,再沒有發表過新的福利政策白皮書,而五年計劃機制亦於一九九九年終止。十九年後的今天,政府才推出是次社會福利長遠規劃諮詢文件。

以往社會福利規劃是由政府政策科、社福界同工及學者等,經長時間討論及研究後,草擬綠皮書,公開諮詢公眾,然後再制定白皮書,為未來十年的社會福利發展定下方向及制定五年的執行計劃,以便逐年進行檢討。但是次文件的諮詢模式有別於過去的特區政府的諮詢方法,諮詢文件僅由一個沒有行政實權的諮詢委員會負責,政府的政策局並無參與。事實上,一個完善的福利策劃,往往涉及多個相關政策,不會是單純的社會福利服務範疇。例如缺乏工業政策會影響青年就業,最低工資及標準工時政策又會影響家庭和諧。但特區政府有意無意間將規劃社會福利藍圖的責任推卸給一個沒有實權的諮詢組織,完全沒有制定社會福利規劃的長遠策略及誠意。

2. 環境剖析欠全面 社會問題約化為個人問題

諮詢文件的第二章「環境剖析」部份只籠統的指出本港人口老化、收入差距擴大、單親家庭與青年的處境,不但分析內容有欠全面,也缺乏系統,亦未能根據2009年的最新數據,明確的指出未來社會福利發展趨勢及對服務需求的預測。對於社會日益嚴重的中年及青少年失業問題,卻隻字不提。更甚的是諮詢文件並沒有為「環境剖析」部份所提出的問題提供解決方案。

現時本港基層失業及就業不足問題嚴重,正影響個人及其家庭的發展,並引發出不同的社會問題;若沒有積極的勞工政策及良好的就業機會,個人及家庭根本無法穩定發展。政府與其著力減少社會及個人對社會福利服務的需求及其承擔責任,倒不如投放更多資源檢討及改善現有的勞工及社會福利政策,並以前瞻性的角度,針對家庭及社會的現況推出措施預防社會問題的發生,而非只以「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的補救性措施回應日益嚴重的社會問題。

事實上，諮詢文件是有意無意間把社會問題個人化，它指出許多社會問題是源於家庭結構解體致使個人失去支援，乃至虐兒及各種情緒與精神問題嚴重，同時暗示福利服務可能使受惠人「產生依賴，減少動力及失去工作意欲」。諮詢文件還提到香港一直保持低稅率制，公共財政以量入為出為本，因此社會福利發展必須從屬於經濟發展。這反映香港政府缺乏社會福利發展的承擔，並企圖把社會福利的責任轉嫁到市民身上，並再以資源有限為藉口，減少政府於社會福利事務的參與。諮詢文件完全暴露了政府「大市場、小政府」施政原則及其對社會福利會增加政府財政負擔的負面理解，迴避了不公義的社會制度引致的貧富懸殊問題及無視社會福利制度資源再分配的功能。

3. 混淆社會福利的基本價值

文件第三章「社會福利使命與信念」只談個人於社會福利的責任，認為社會上所有人士要為社會作出貢獻，家庭及社會網絡是支援個人的基礎，政府的責任是為有需要的人提供安全網，讓他們自力更生。然而，享有社會福利是市民的基本權利。《基本法》第 36 條規定，「香港居民依法享有社會福利的權利，勞工的福利待遇及退休保障受法律保護。」《基本法》第 39 條亦列明，「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》及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」。因此諮詢文件除提及個人責任外，應強調社會上所有人士均享有國際人權公約及《基本法》訂明的社會福利的權利保障，而非過份強調社會福利是個人及家庭的責任。

4. 「用者自付」製造社會服務「商品化」

諮詢文件的第四章「社會福利規劃的指導原則」提出共同承擔原則，認為服務使用者要積極參與，其中「用者自付」十分重要。本會對此表示反對。服務使用者可以透過使用服務、提供意見，積極參與社會福利，而不一定需透過付款來體現其參與。我們認為，「用者自付」是意圖把服務成本轉嫁到服務使用者上，最後社會福利服務會越趨「商品化」，沒有能力購買社會福利服務的使用者，最終可能因沒能力付費而要使用次等服務，甚至因此而被排拒於社會福利服務之外。眾所周知，大部份的社會福利服務的使用者為殘疾人士、少數族裔、低薪工友，等弱勢社群，若推行「用者自付」，只會進一步弱化這些邊緣社群的處境，同時服務機構及提供者可能為賺取更多利潤而開辦更多「用者自付」服務，而不欲開拓具真正服務需要之社會服務，最終造成社會福利「市場化」的局面。

至於委員會主席陳玉樹教授表示諮詢文件內「用者自付」其實是指「能者自付」，我們認為這樣解釋更令公眾疑惑！誰是「能者」？誰界定「能者」？這是否意味將來的社會福利服務要全面引入入息及資產審查？這一連串問題，在文件內完全不見討論，我們質疑委員會為何在沒有詳細解釋下，草率的提出這富爭議性的原則。

5. 推卸社會福利責任至第三部門

諮詢文件第五章「規劃和提供福利服務的策略方針」，只提倡發展政府、非政府機構與商界三方伙伴關係，提供社會福利服務，卻沒有清楚說明政府於社會福利服務的責任及承擔。這令人懷疑政府有意透過第三部門的參與減少其於社會福利服務的財政資源投入，並把服務提供責任交予非政府機構及商界。社會福利服務的基本價值是為有需要人士提供支援，讓其發揮潛能，但商界參與只會把社會福利服務推向「市場化」，企業是以營利為目的，因此在服務提供及選擇上難免有所取捨，一些不能「取回成本」或「賺取利潤」的社會服務或不被重視，甚至因為服務賠本而關閉服務。這實為社會弱勢社群造成不利。

6. 本會要求:

- a. 立即停止由社會福利諮詢委員會負責進行的社會福利規劃諮詢，應由勞工福利局肩負社會福利規劃的責任；並在制定政策時，以市民福祉為大前提；
- b. 成立由各持份者參與的規劃及決策機制，共同制定社會福利長遠發展方向及工作規劃；
- c. 建立一個社會福利服務的數據庫，並定期進行資料搜集及研究工作，作為規劃、推行及檢討社會福利政策的參考指標；
- d. 反對諮詢文件提出「小政府、大市場」的福利觀，文件必須確立政府於社會福利發展的主要角色，不應把社會福利的責任推卸在個人、家庭、社區、非政府機構及商界身上；
- e. 政府必須確立社會所有人士均享有基本的社會福利保障，並應透過社會福利服務及稅制的資源再分配功能，達致社會的公平公義，以讓社會資源匱乏的人士，能獲取較平等的生存及發展機會。