



香港政策透視

有關回應《香港社會福利長遠規劃報告書》立場書

提交予立法會福利事務委員會 特別會議

2011年8月22日

前言：長遠「虧惑」的社會福利

自2008年4月第一期諮詢工作開始，至2010年4月14日推出《香港社會福利長遠規劃諮詢文件》（下稱：諮詢文件），再到2011年7月4日擬備《香港社會福利長遠規劃報告書》（下稱：報告書）的三年多時間，社會福利諮詢委員會（下稱：社諮會）終於完成香港社會福利長遠規劃的研究工作並提出建議。假若香港特區政府確切地將社諮會的研究建議作為社會福利規劃的藍本，本會相信這樣的社會福利規劃，對香港社會的整體發展必然造成長遠的「虧損」效果和帶來更多的福利「迷惑」觀念。

「社諮會」的社會福利觀：美麗的外衣 與 醜陋的掩飾

隱藏的社會福利觀 (implicit social welfare perspective)

細閱「報告書」，我們發現「社諮會」未有清楚檢視香港過往及現在的社會福利觀。未有清楚闡述，並非純粹是「欠寫」。著名英國社會政策學家 Alan Walker 指出，分析社會政策，除了根據一些陳述的資料外，還要小心檢視那些隱藏 (implicit) 的部份，必須把那些隱藏的社會和政治目的呈現出來，以顯現出政府政策真正的目標。許多時候，隱藏 (implicit) 比顯現 (explicit) 的內容有更大的影響力與重要性，唯有把隱藏的部份也呈現出來，我們才可以以更全面、更真實、更立體地批判「報告書」。

不被說出來，約隱約現，隱隱瞞瞞。不被說出來，其實已經說了。例如，「報告書」內沒有指出香港社會福利觀是新自由主義的模式，但我們發現「報告書」內的福利政策的價值取向及發展方針，卻依從新自由主義模式或比新自由主義更保守的大社會的社會福利價值觀。在保守的福利觀下，「報告書」內表面 (explicit) 陳述的社會福利價值觀 (頁34)，例如：消除歧視、公平分配資源、強調個人尊嚴與權利、促進社會公義，也顯得軟弱無力，甚至只是一種政治化妝術，企圖以美麗的外衣，掩飾政府及「社諮會」的退步的社會福利觀。

我們發現，在「報告書」內的字裡行間不經意流露了「社諮會」和政府的福利觀立場，我們把它分為以下三大要點。

(一) 稅制禁區

「報告書」內曾多次指出，因應環境的轉變，「本港社會對醫療、福利、房屋等服務需要預計會相應增加。」(頁14..)… …故此，我們必須… …致力發展一個可持續及可負擔的穩固社會福利機制。(頁38, 4.14)。正因如此，「社諮會」更應提出「如何達致可持續及可負擔的社會福利機制」的方案，帶領社會作廣泛及深入的討論與諮詢。

可是，「社諮會」卻在「報告書」內定下預設立場，認為儘管社會對福利需求有增長，但香港須保持低稅率的大前提下推行福利服務:「福利需求不斷增長而資源卻非無限… …香港一直採用低稅率的簡單稅制，以維持競爭力。」(頁32, 3.26(d))。我們無法知道「社諮會」怎樣從該160份公眾意見書中得出上述的結論。港大社會工作及社會行政學系提交予「社諮會」的意見書內，也提出調高稅率不一定會影響香港在國際社會的競爭力，並指出低稅率會影響政府難以滿足市民的福利需要(香港大學社會工作及社會行政學系，2011, 頁2)。有論者認為，調整稅制是一個具爭議性的課題，而稅制在重新分配資源(redistribution of resources)的功能上亦扮演核心角色，故此，除非「社諮會」能清楚交代「維持低稅率」的意見是從何整合出來，否則，我們認為「維持低稅率」只是「社諮會」的隱藏議程(implicit agenda)，而非一個持平、公正、客觀和有民意基礎下的諮詢結果。

(二) 提倡「大社會」，削弱「小政府」

「報告書」內雖然未有清楚引述「大社會」的社會福利觀，但「報告書」內卻多次流露「大社會」的概念:「強調建立社福界、商界和政府等多方協作，重視發展社會資本」、「支持社區團體、商界等機構之間的合作… …推動社區參與及跨界別的合作，充份利用社區內的資源建立社區支援網絡」(頁24及25, 3.7b)。另又強調「社會」(society)在未來社會福利發展的角色，認為應好好運用社會上的資本，包括非政府機構、服務使用者及自助組織、義工及其他持份者，一起擔當社會福利機制的角色。

問題是，當政府在欠缺關愛社會的政策下，又未有為社會(society)提供足夠支援與資源下，「社會」又憑甚麼可肩負起政府的福利責任呢?「大社會」必須建基於社會不同組群、年齡、性別及階級平等的基礎。沒有平等，就沒有人與人之間自發的互相關懷和責任，沒有社會平等，就沒有「大社會」。英國學界已經指出，「大社會」其實是「新右派」的變身，是作為卸卻國家福利責任及「去公民化」的代義詞。「社諮會」在未有充份檢視「大社會」是否在香港社會適用，其利弊如何，未有作充份及深入的討論與諮詢，便草率地認為未來香港七百萬人的長遠福祉應按「大社會」的福利觀為指導原則，實是非常不負責任。「社諮會」所提倡的「大社會」只不過是服從特

區政府財政司曾俊華司長的意志吧，表面是社會資本的美麗外衣，實是政府角色退縮的醜陋掩飾。

(三) 提倡義工化福利 (Voluntary Welfare)

「義工服務」亦是「社諮會」的另一推銷的福利模式，表面是肯定義工的角色與努力，實際是大力推銷「義工式福利」(Voluntary Welfare)，以義工取代部份正規的社會福利服務，或取代回應市民對社會福利的需求。

「報告書」指出，「我們樂見當局已積極以地區為本的方式推行一些福利服務，如二零零八年起試行的「鄰里支援幼兒照顧計劃」，招募義工於區內提供託兒服務，為有需要家庭提供更具彈性的幼兒服務……」（頁43, 4.39）。「我們建議當局應繼續推廣企業社會責任，以及鼓勵商界推動員工參與義工服務，共同建立一個穩健和可持續的社會福利機制。」（頁40, 4.23）

事實上，近年政府已不斷把社會福利服務的責任轉嫁至地區上，以低廉的服務成本，甚至以半義務或全義務形式推展部份的社會福利服務，回應市民需求，例如：社區保潔服務、陪老服務 (voluntary elderly sitter)。由於社署為這些服務所提供的資助是極度低廉，保潔之時薪只有18元，後者的陪老服務員更只有每次\$20元之義工津貼，故此，部份有良心的非政府社福機構均認為無法為市民提供有質素的服務而逐漸退出營運服務。在極度低廉的人力資源下，社福機構無法在服務提供的過程中，為(社區保潔服務或陪老服務)個案作出適當的社工評估、跟進與介入，直接影響社會福利服務的質素，忽視一些在福利服務提供的過程中可潛在的風險。例如，在欠缺專業社工對保潔義工的個案評估與定期家訪，可能無法有效保障兒童之健康發展與福祉。事實上，這些所謂的「保潔義工、陪老義工」的服務目標已經與社福機構出現重大差距，但政府卻有效地透過義工式服務把市民的需要「地區化」與隱形化，間接降低市民對政府福利的期望（因期望已轉嫁至個別地區團體上），從而達到一些政治果效。

「義工服務」不應只視為一項「服務」，背後反映的是社會需求 (needs)，包括家庭的支援網絡脆弱而衍生的照顧兒童服務的需要 (社區保母)，或因人口老化而衍生的照顧長者服務的需要 (陪老服務)，市民對服務的需求必須以長遠的社會政策及配套作全面回應(例如:全面退休保障、人口政策、友善家庭的勞工政策)，而不應簡化為慈善化的義工服務。「義工化的福利」(Voluntary Welfare) 表面提倡社會互助互愛，發揮社會資本，在美麗的外衣下，隱藏「小政府」的社會福利觀，淡化政府在正規社會福利服務的資源投入與長遠承擔。它為香港社會福利所帶來長遠的衝擊，實在不能忽視。

矛盾處處的報告書

一份清晰的規劃文件應該有一個嚴謹的結構，除了外在及內在環境有充分的分析外，也需要有一套清晰的價值及理念作為框架，貫徹在整個規劃方案，

之後才能在既有的價值和理念框架上，作推行策略和執行方法建議，回應當前社會所面對的各種挑戰。綜觀這份由社諮會草擬的「報告書」，雖然有上述的基本結構，但細閱之下不難發現其結構並不認真、也不嚴謹，當中不乏前後自相矛盾之處，以下將引述兩個例子，以作說明。

「社會福利基本價值」與「規劃指導原則」之矛盾

「報告書」的第四章開始，闡述社諮會對「社會福利使命與基本價值」的看法。「社諮會」認為社會福利使命與基本價值應「強調個人的尊嚴和權利，以及促進社會公義」(頁34)；「要推動社會公義，長遠社會福利規劃需要積極面對消極歧視，努力避免因特質差異而帶來的歧視，也要團結一致，有責任地消滅任何因社會排拒、標籤化或壓迫而帶來的社會情況」(頁35)。如以上述價值為基礎，社會福利應秉棄「選擇性」(selective)的剩餘福利模式(residual model)，因為選擇性的福利必需為「誰該得到援助」、「誰是最不能自助者」作界定，而界定過程往往會為某類社群帶來排拒(exclusion)或污名(stigmatization)；早前財政預算案公佈在香港居住滿七年的永久居民可獲政府派發六千元，正是一個「選擇性福利」的鮮活的例子，措施歧視新來港人士，令社會針對新移民「騙取」社會福利的聲音此起彼落，新移民進一步被社會排斥，撕裂社群關係，令整個社會更難團結。

其實，如要貫徹促進社會公義的價值，社會福利應以「全民性」(universal)福利為原則，強調公民的平等權利，讓不同特質和差異的公民享有同等的福利服務。可惜的是，社諮會沒有貫徹其社會福利使命與價值，反而建議以「能者共同承擔」作為其中一個社會福利的指導原則。事實上，有能者當然有責任作較多的承擔，透過累進稅(progressive tax)，有能力者可以繳交較多的稅款，以達致社會資源再分配(redistribution)，「報告書」中亦提及稅務可縮窄收入差距(頁16)。長遠而言，縮窄收入差距令社會更趨平等，能者在社會多作承擔，照顧社會上有需要的其他成員，亦有助重建社群間互相體諒、互相幫助的社會關係。可是，社諮會對於「能者共同承擔」的解釋，並非針對能者在稅務上的承擔；社諮會認為「有能力的使用者，則可考慮要求他們作出若干承擔，支付部分福利服務的費用，以確保有限的公共資源得以妥善運用……協助社會上最有需要但沒有能力的一群」(頁37, 4.12)，更以安老服務為例，說明「有能力作出共同承擔的長者，可以毋須輪候資助安老院舍，選擇入住自負盈虧或私營安老院舍，……讓有需要但又欠缺經濟能力的長者更快地獲得適切的照顧」(頁37, 4.13)。

「社諮會」一再強調社會福利只能作為最後的安全網，幫助最不能自助者這種選擇性的剩餘福利模式，只會造成標籤和排斥性的社會關係，而無助建立包容的社會。再者，其他同樣有服務需要的「有能者」則被迫流向私人商業市場，這種原則只會造成社會分層(social stratification)；以目前香港的安老服務為例，有能力(有錢)進入私營安老院的長者，除了不需要輪候資助安老院外，更可選擇更優質、高消費的私營安老院；而沒有能力(無錢)者，只能長時間輪候

資助安老院空缺，或入住次等的私營安老院；令沒有能力者淪為次等公民，有違公義與平等的基本價值。

家庭結構轉變如何以家庭為本？

社諮會在報告名環境剖析部份，明確表示「家庭是構成社會的基本單位，因此在進行社會福利規劃時，必須考慮家庭結構的轉變」(頁16-17, 2.15)。報告書比較香港過去和近年的數據，表示「核心家庭比例上升，已是香港最普遍的家庭形式……相對擴大家庭，核心家庭從親屬網絡所獲得的支援一般較少，因此亦可能需要更多的社會服務及支援」(頁17, 2.15)，承認「香港面對家庭結構的轉變……一些鞏固家庭凝聚力的傳統核心價值已被動搖，而家庭作為支援個人的傳統功能亦有所改變」(頁17, 2.16)。其後，又在第三章「香港福利發展所面對的挑戰」一部份中，承認「香港的各種傳統觀念正面臨不少衝擊，加上家庭的功能日漸減弱，一些新的社會問題隨之而來」(頁32, 3.26b)。既然社諮會在報告中多次重申「家庭結構轉變」、「家庭支援減弱」，令人期待社諮會會特別針對此社會現象，調整社會福利長遠規劃方向。

可惜的是，綜觀整個規劃策略，「社諮會」卻舊調重彈，繼續採納家庭為本的模式，認為家庭可為個人提供必需的培育和支援(頁43, f)；完全沒有正視「家庭結構轉變」、「家庭支援減弱」正在影響家庭功能，也為各個個人所帶來的影響。其實，透過適當的政策去維繫和鞏固家庭在社會上的角色，推行家庭友善措施當然是無可厚非，但「社諮會」在「報告書」前面部份已表明「香港的家庭結構和功能經已改變」，在「報告書」後面部份卻又無視社會環境的轉變，推卸政府在福利事務上需要回應社會轉變的責任，將支援個人的責任推向正在弱化的「家庭」之中，此等社福規劃策略無疑是觸不及癢處、自相矛盾、自打嘴巴。

使命「迷惑」：時間觀缺席的使命

使命與價值觀必然是社會福利規劃的核心，不單是香港特區政府對香港公民提供的願景，也是對香港公民的承諾。於是，實現「報告書」所提出的使命和價值，「時間概觀」(time-frame)便至關重要。就算香港公民完全同意和激賞這些使命和價值觀，「社諮會」也需要訂立可預見的(foreseeable)時間概觀和進度時間表去實現這些使命和價值願景，否則，這一切使命和基本價值也只會成為修辭。可是，縱觀「報告書」的內容和建議，「社諮會」完全沒有定下推展使命實踐的時間表，只繼續以「口唇服務」(lip service)去「迷惑」香港公民。可見，「報告書」提出的使命也只是迷惑大眾的工具。

公義「迷惑」：暗藏制度性歧視(institutional discrimination)

或許「社諮會」真的在諮詢期間獲得啟示和頓悟，不但接受意見書的意見，將「社會公義」納入社會福利長遠規劃的使命範疇，並勾劃五個不同的面向。可是，當中卻暗藏和鞏固現行的制度性歧視。例如，「報告書」指出「應

積極面對消極的歧視- 努力避免因特質差異而帶來的歧視，例如基於... ..種族或... ..性傾向... ..的歧視」（頁35，4.6 (a)）。然而，同志不能享有和行使合法婚姻的權利以致未能以「家庭」的狀態申請公屋，而只能以單身人士申請輪候。這些透過公共制度產生的排斥和歧視，在「報告書」沒有詳細的討論，更沒有任何政策建議，處理這些制度性歧視，試問「社諮會」的建議如何實踐社會公義？

結語：社會福利長遠規劃的核心元素

本會認為，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，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。

香港政策透視

電郵：policyviewers@gmail.com

網址：<http://www.hkpv.org>

二零一零年八月二十一日