



香港工會聯合會社會事務委員會
就《香港社會福利長遠規劃報告書》回應

引言

香港一直高舉自由經濟旗幟，以「大市場、小政府」原則為各項施政的方針。然而，「小政府」只是一個經濟學上的概念，自由市場的前提是維持一個公平競爭的環境，但在現實生活中，在大財團、大發展商的壟斷下，市民生活壓力日益嚴重，若政府不適切介入，施政只會離民眾更遠，與社會的實際需要背道而馳。完善的社會福利對個人以至整個社會有莫大裨益，政府在社會福利項目的開支，不應單單看成公共財政的經常帳目，它們更是整個社會制度基礎的投入；墨守固有的意識型態，只會打擊香港整體的長遠發展。

就正如《報告書》第二章內提及，「資訊及通訊科技發展一日千里...因此資訊及通訊科技的迅速發展勢必對社會福利規劃帶來新挑戰，福利服務模式必須與時並進，政府亦必須以靈活及具前瞻性的機制進行社會福利規劃」，可見政府沒有否定因時制宜的重要性，對於整個社會，在不斷轉變的大環境下，政府更應把「與時並進」的態度放到社會福利的範疇上，研究促進社會綜合發展的資源方配方案。

內容

1. 制訂長遠社會福利規劃

要制定香港社會福利的長遠規劃，必須先對現時環境作深入剖析，對將來可能出現的情況有合理的預算並經過社會討論，以達致共識，繼而再定出長遠目標及制訂發展藍圖。惟社諮會在《報告書》中只提出本港社會福利規劃的指導原則及策略方針，討論內容空泛，未有就社福規劃訂立階段性的具體目標及方案。

自 1973 年，政府共推出了 3 份有關社會福利的白皮書，透過五年計劃，與社福界就政策事宜訂立具體的目標，並檢視政府的政策配合。在這個機制內，業界與政府主要探討服務推行的優先次序，並作為追討未能於年度內開展服務的依據。政府其後於 1999 年放棄五年計劃的做法，根據《報告書》第五章所述，利用五年計劃去訂定和監察社會福利服務具體見標並未能靈活及時回應急切性的福利服務需

求。故此，在過去 10 多年間，社會上缺乏長遠規劃的討論及適時的調整。現時，部份社會福利服務的供求嚴重失衡，令有需要人士未能適時得到保障，反映出缺乏全盤社會福利長遠規劃的漏弊。

工聯會認為，原有的社會福利白皮書制度實有值得參考的空間，社會更需要設立恆常的規劃及檢討機制，以保政策有效落實。社會福利的長遠規劃，關乎每個香港市民的福祉，影響跨世代的生活，政策本身必須針對社會各階層的需要，具預防、發展及補救功能，多方面為市民提供保障。為配合將來的整體發展，政府需要建立新思維，同時檢視過去的成功經驗，配合社會發展與環境變遷。

2, 以工代賑 設立「最低生活保障」

全球化令香港經濟轉型，在回歸後出現二元分化現象。基層市民在「強資本·弱勞工」的情況下，在過去十多年間被凍薪、減薪之外，更在經常性裁員的威脅下誠惶誠恐；中產階層與內地和外來專業人士的劇烈競爭，慣性超時工作，被迫放棄休息時間，壓力嚴重超標。相反，大企業、大財團卻安然在金融和物業市場上謀取暴利。儘管香港的經濟不斷增長，但基層市民的生活卻每況愈下，低技術工人賺取微薄工資，在職貧窮問題越趨嚴重。

自回歸後，低收入基層家庭面對的艱辛越來越大，1997 年至 2010 年間，全港最低收入 10% 住戶的每月入息中位數，由 1997 年的 \$4,300 跌至 2010 年的 \$3,000，跌幅達三成。在職貧窮現象不容忽視，因家庭主體入息有限，老人貧窮、跨代貧窮問題亦逐步浮現，估計本港現時貧窮家庭數目超過 50 萬，貧窮人口超過 126 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，確保工人得到法定最低工資保障。本年度最低工資立法後，政府應著力在社會福利政策上推行「最低生活保障」制度，著力處理貧窮問題。最低工資保障著眼於對勞動力市場作調節，確保工人有較合理待遇及贍養家人的能力；而「最低生活保障」，則協助低薪或失業工人得到基本生活需要。若個人及家庭的收入過低，政府實有需要提供協助，令他們獲得最低的生活水平，過有尊嚴的生活。事實上，內地不少省市亦已實行有關制度，香港政府可參考她們的保障理念，訂定保障範圍，協助低收入家庭脫貧。



3, 完善退休保障計劃

《報告書》第二章指出，「長者佔香港總人口的比例在一九九九年至二零零九年的十年間由10.9%增加至12.9%，該數字在二零一九年、二零二九年及二零三九年預計分別為17.2%、24.7%及28%...隨着人口持續老化，未來香港的老年撫養比率（即65歲或以上人口數目對每千名15至64歲人口的比率）將由二零零九年的171增至二零一九年的247，並在二零二九年及二零三九年進一步增至391及454。」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2039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。可見當局亦明白到人口老化的問題已逼在眉睫。現時很多長者未能有足夠的收入滿足日常開支，被迫生活於貧窮之中，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紓緩，問題持續惡化，恐怕將來面對的社會問題將難以解決。

本會建議政府應盡早完善退休保障計劃，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，盡快檢討及研究，推行一套可以惠及全港市民的養老計劃，以達到「老有所養」的目標。

4, 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。

¹ 綜援制度的經濟審查引致社會標籤，令部分深受傳統自助價值影響的長者拒絕申領。另外，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」的惡名於子女身上而拒絕申請。

5, 加強福利可攜性

香港現時的福利制度缺乏可攜性，市民要享受到應有的福利及保障，必須受到地域限制所約束。加強福利可攜性，可擴闊市民活動範圍及選擇自由，不論選擇留港居住，抑或到其他地方長期生活，他們享受福利的權利均不受影響。

根據現時政策，長者若居港少於六十日，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，不會被剝奪應有福利或被削減本身享有的福利金額。

香港與內地逐漸融合，珠三角地區的連繫造就了社會政策重新定位的基礎。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，參考「綜援長者廣東省及福建省養老計劃」推行港人內地養老計劃，最終達致福利全面可攜，讓在內地退休的港人亦可以享受到香港政府提供的福利保障。

6, 審視理財哲學 改善稅制

引用《報告書》第二章，「在一九九六年至二零零六年的十年間，收入最高的兩個組別人士的每月收入範圍由超過17,000元上升至超過20,000元，月入中位數則由25,000元增加20%至30,000元。然而收入最低的兩個組別人士的每月收入範圍由少於5,600元輕微下跌至5,500元，月入中位數則由4,000元下跌至3,500元。在一九九六年，收入最高組別的每月收入中位數是收入最低組別的11.7倍；在二零零六年，該數字上升至14.1倍」，可見貧富懸殊現象自回歸後不斷惡化，更造成深層次矛盾。

欠缺稅制對財富再分配的討論，令香港社會福利制度不能持續發展，沿用殖民地時期的理財哲學和奉行簡單低稅制政策，令來自稅收的資源有限，更打擊了政府對基層市民的承擔。政府必須跳出固有思考框框，改變削足適履的理財哲學，改善現時稅制，從增加資源方面著手，回應社會福利的龐大開支。

在香港的稅制中，薪俸稅是按累進稅率計算；然而，本港的利得稅卻以劃一稅率計算，無論企業有多大盈利，亦無需繳付較大比率的稅款。爲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。內地多年來的利得稅率維持在 33%，而鄰近國家及地區如新加坡、台灣、韓國及日本，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，在香港經營公司所繳交的稅率是有改為累進稅制的競爭空間。

7, 以政府作主導 推動社會企業發展 推行企業社會責任

政府、非政府機構及商界的合作關係，無疑是現時用來解決社會問題的模式。三方的關係，應以政府作為主導，提供福利的責任不會因為合作而轉移到其他單位上；而非政府機構及商界則協助提供服務及籌集資源，令服務更有效及適切解決社會需要。

社會企業對於扶助弱勢社群就業起正面作用。然而，面對缺乏人才、資金、產品服務特色、市場和機構決策層的支持，以及受制於地理位置、租金和招標等問題，令社會企業難以持續性經營。要令本港的社會企業發展起來，政府可為社會企業提供過渡性的財政支援，減輕財政壓力；提供人材培訓機會，以及鼓勵商界參與社會企業項目。此外，政府應當鼓勵企業履行企業社會責任，在企業提供開創就業及培訓職位，回饋社會。

8, 加強政府對社會福利的承擔

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，而毋須由政府一力承擔。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。政府可考慮引用「能者多付」原則，讓服務使用者按能力分擔部份服務成本，除了令資源有效地分配，亦不會漠視各使用者的不同需要。然而，對沒有能力繳付費用的弱勢社群，政府應該酌情處理，為他們提供合理的社會保障。讓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《諮詢文件》第四章強調的「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。



建議

本會對香港社會福利的長遠發展意見如下：

- 1, 制訂長遠社會福利規劃
- 2, 以工代賑 設立「最低生活保障」
- 3, 完善退休保障計劃
- 4, 引入「貧困長者生活津貼」制度
- 5, 加強福利可攜性
- 6, 審視理財哲學 改善稅制
- 7, 以政府作主導 推動社會企業發展 推行企業社會責任
- 8, 加強政府對社會福利的承擔

香港工會聯合會社會事務委員會
二零一一年八月二十二日