



回應「中長期社會福利規劃」立場書

提交予立法會福利事務委員會會議(19/2/2013)

前言

香港回歸中國之前，香港政府一直以福利政策白皮書及五年計劃機制規劃社會福利服務。可是，對上一次政府發表社會福利白皮書的時期，已是1997年前殖民地時代政府，分別在1973年、1979及1991年發表。至於五年定期檢討的機制，由1973年至1984年每五年一次，轉為1985年至1998年的每兩年一次，最後一次的檢討在1998年完結後，1999年已沒有進行定期檢討。

直至2011年7月，社會福利諮詢委員會(下稱：社諮會)提交《社會福利長遠規劃報告書》，為未來的香港社會福利發展規劃提出指導原則及策略方針。本會對社諮會在整個規劃的諮詢過程，以至最終報告書所提出的方針均感到極之失望；而行政長官梁振英在其第一份施政報告中並未有履行其《競選政綱》中所作出的承諾：「對社會福利服務發展作中、長期規劃，並訂立具體目標」，也沒有撥亂反正，更承繼社諮會報告書的規劃策略，「採取務實靈活」的方式回應社會福利服務需要。對此，本會應為不能接受。以下為本會對香港中長期社會福利規劃的意見：

1. 社會福利規劃需要建立一套社會發展理想

社會福利規劃的出現，正表示政府對社會不同階層的人所追求的福祉(well-being)、回應社會需要(social needs)，以致促進社會發展(social development)的一份承擔。這顯示政府在進行財富再分配的過程中，如何從政策制定提供一個有方向、有指導性，以致讓資源匱乏的人，能獲取生存及生活發展的機會。更重要的是，社會福利規劃實踐最終目標，就是帶出社會發展的最終願景。因此，社會福利規劃亦不能只流於處理提高靈活彈性、控制成本或提高效率等操作性或技術性問題，長遠的福利規劃必須要建立一套長遠的社會發展理想及使命，對未來整個社會追求的願景及社會發展標準需要作出具體交代。反觀現時特區政府，一直維持「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的狀態，社會福利的目標只是處理「社會問題」，在缺乏社會願景的情況下，只懂盲目地發展經濟，同時製造不少社會問題，令人或社區的福祉得不到提昇，反而受損。

2. 推動社會福利規劃和發展必須改變舊有思維

雖然社會福利支出為第二大的公共財政支出，然而社會福利的發展一直困囿多個「社會福利發展的禁區」，包括(1)保持低稅率；(2)每年財政狀況必須要有盈餘；(3)公共開支必須限制於國民生產總值百分之二十之內；(4)強勢官僚體制；及(5)社會發展必須從屬於經濟發展。以上的條件既保障現時以經濟發展為主導的地位，

亦削弱了社會福利在再分配資源及爭取社會公平的擴展，令香港社會貧富懸殊現象日漸嚴重。事實上，這種施政理念及價值觀對社會帶來的負面影響常被秘而不宣，而過去的社會福利規劃實不斷延續新自由主義，大市場、小政府等價值觀，令社會福利只能淪為補救經濟發展缺失的工具。本會期望，香港作為一個現代國際都會，不再單以經濟增長為衡量社會發展的唯一準繩；社會、人文和文化等素質的建立均同等重要。良好及健全的社會福利制度絕對有助促進彼此關懷、互助互信、社會和諧、社會平等與公義等社會及人文素質。

3. 政府必須為服務的需求作出承擔

《社會福利長遠規劃報告書》為例，報告書中多次強調商界及專業界別的角色，又鼓勵推動社福界、商界及政府三方協作的策略，可是內容並沒有清楚說明政府未來如何有計劃地持續承擔社會福利發展的角色，甚至逐步將社會福利的責任推延至第三部門及服務使用者的個人承擔，這明顯違背社會工作及社會福利發展的基本價值。近年，政府成立及推動的「互助幼兒中心」及「鄰里支援幼兒照顧計劃」正是鮮活的例子，以「推動鄰里互相支援」、「義工助鄰里照顧兒童」為藉口，將增加託兒服務的責任推諉給社福機構及義工，對常規化的託兒服務一直缺乏承擔；而回歸後，特區政府不斷強調社會投資，刻意把社會福利發展成本交由非政府機構及商界處理，表面上是加強三方之伙伴關係，事實是有意將政府推展社會福利的成本及責任承擔轉移。

4. 全民性福利建構出平等的社會關係

更令人擔心的是，《社會福利長遠規劃報告書》中所提及「能者自付」的原則，以至近期政府推行的「長者生活津貼」、「長者社區照顧服務券」等政策，都顯示出市民在享受社會公民或福利權時，除了要接受條件審批外，「有能力」的使用者更要承擔愈多的服務成本，才可以選擇和享受優質的社會服務。這種「選擇性」(selective)的剩餘福利模式(residual model)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)，選擇性社會福利建構出排斥性的社會關係，無助建立包容的社會，違背社會福利發展的基本價值觀。事實上，過去香港所推行的一些「全民性」(universal)福利措施如：九年免費教育和公共醫療服務等，一直讓香港所有市民享有平等的基本權利，亦塑造一個相對平等的社會關係，可是近年政府卻在各項福利上設立更多不同的門檻，這無疑是施政的倒退。

5. 社會福利服務應盡力去商品化

社會福利本有別於市場運作的邏輯，並不是按購買能力作分配，而是一種公民基本權利的體現，因此，社會福利應盡力去商品化，令所有公民均可有權享受，可是，現時香港選擇性的剩餘福利模式令社會福利越趨市場化和商品化，只有擁有一定經濟能力的市民才可享受，這種原則只會造成社會分層(social stratification)，

製造特權，令社群間更難團結；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。因此，中長期社會福利規劃應以「去商品化」為目標，以減少香港社會因過度市場化和商品化而製造出的各種不平等。

總結

本會期望，社會福利規劃的出現，必須要顯示特區政府對社會不同階層人士所追求的福祉，以致促進社會持續發展的一份承擔。同時，特區政府在進行財富再分配的過程中，如何從政策制定提供一個具有方向、有指導性的社會福利規劃框架和遠景，以致讓社會資源匱乏的人士，能獲取較平等的生存及生活發展機會。而社會福利規劃必須強調長遠願景、講公平、公義、平等而多元的價值信念。

香港政策透視

二零一三年二月十五日

電郵： policyviewers@gmail.com

網頁： <http://www.hkpv.org>

聯絡人： 香港政策透視主席 陳緯綸先生