

香港社會服務聯會
對 2010-11 年度財政預算案的建議

前言

1. 香港貧窮及貧富懸殊的問題不斷惡化，更被聯合國評為亞洲貧富差距最大的城市。過去二十年香港人均本地生產總值有 63%的實質增長，高收入住戶群組的收入中位數亦有 35%增長，但低收入住戶群組的收入中位數，卻出現 3%的實質負增長，明顯地出現貧者愈貧、富者愈富的現象。在全球化及區域經濟發展的影響下，香港經濟發展並未能真正解決就業和貧窮問題；相反，香港貧富差距不斷擴大，社會及階級矛盾亦變得愈來愈尖銳，而香港市民更認為政府在 2010 年的首要工作就是解決貧富懸殊的問題。
2. 社會各界關心的貧窮問題，亦引起中央及香港政府的關注。行政長官在 2010 年 1 月 14 日的立法會答問大會中，便提出香港面對的深層次問題包括社會矛盾，而且「主要體現在貧窮問題及年青人的訴求」，「低收入階層的環境依然困難」，更承諾「政府今年會認真考慮推出措施，緩解低收入人士的困難；而推動香港經濟發展，創造更多就業機會，更是政府施政的重中之重。」
3. 在行政長官作出上述承諾後，社會輿論及公眾均期望政府在 2010 至 11 年度的財政預算案中提出具體措施，改善就業，紓貧解困。社聯認為香港經濟在 2009 年第二及第三季開始顯著改善，加上印花稅及賣地等收入，政府應有能力推出新一輪的扶貧紓困措施，以改善基層市民面對物價上升但就業環境及收入未能改善的困境，同時兌現行政長官的承諾。在研究推出有關政策措施時，社聯建議政府採用以下策略：
 - 3.1 盡量將有限資源投放於協助基層市民就業、發展及改善生活的措施上，令他們可以透過工作改善生活，並減少對社會福利的依賴。
 - 3.2 加強對弱勢社群及其家庭提供支援，協助家庭負起照顧其年老、殘疾親屬的責任。對於身體特別脆弱、需要院舍服務的人士，應提供足夠服務，讓他們可享有尊嚴的生活，適當地紓援家人壓力亦可令家庭更和諧。
 - 3.3 減少一次過及缺乏針對性政策目標的措施，雖然這些措施往往令很多人受惠，但即使花費大筆開支，但每人得到的都很少，未能帶來實質社會或經濟效益。

對於 2010-11 年度財政預算案，社聯則有以下建議：

提升學習及就業能力，幫助脫貧

4. 為基層學童塑造合適的學習環境，消除數碼隔閡
資助低收入家庭的學童在家上網費用，為所有領取全額或半額書簿津貼、或領取綜援的學童，提供上網費用資助。(每年經常性開支約為 3 億 7 千萬元¹。)
5. 支援低收入勞工，提高工作誘因
建議擴展「交通費支援計劃」至全港 18 區，讓所有合資格求職人士及低收入僱員，無論居住何區，均可享有現時求職津貼 (最多 600 元) 及在職交通津貼 (每月 600 元，以 12 個月為限)，以推動低技術勞工就業，改善生計，自力更生。(每年開支約為 8-9 億元²。)

根據政府去年發表的貧窮指標數據 (2008 年數字)，失業率較高的地區除了現時「交通費支援計劃」所覆蓋的四區外，還有深水埗、黃大仙、觀塘及葵青。另外，黃大仙及葵青等地區的就業機會特別缺乏，如果計算每區工作數目與勞動人口的比例，這兩區是全港最低。另外，深水埗及葵青兩區在全部六個以地區為本的指標 (無業家庭、低收入家庭、低收入單親家庭、每月家庭入息、每月就業收入及失業率) 的表現都低於全港平均水平，顯示這些地區面對較嚴峻的貧窮問題。社聯認為政府在 2010 年最低限度應將「交通費支援計劃」擴展至葵青、黃大仙、深水埗及觀塘區，然後盡快擴展至 18 區。

6. 加強對無依屬青年的就業支援，促進自力更生
我們建議撥款 5,000 萬元以延續「青少年持續發展及就業相關培訓基金」，根據過往經驗，可為約 1,000 名無業、無學青年(non-engaged)提供全面的評估、職志發展、培訓、就業選配、跟進輔導等服務。
7. 協助綜援人士脫離綜援
在現時政策下，綜接受助人如外出工作，最多只可實取 2500 元，結果賺得愈多，扣得愈多，減低受助人賺取更高薪金的動力。社聯建議政府引入「資產建設」的概念，進行一項有助提升脫貧能力的試驗計劃，將受助人的收入，除卻自己保留的 2,500 元外，全數撥入一個儲蓄戶口，當戶口款項超過申領綜援的資產限額時，該綜援家庭便需停止領取綜援。另外，在停止領取綜援前，戶口的存款亦可提取部分作指定用途，純為脫貧而設，例如只可用於本人及子女教育或已成立的兒童發展基金、培訓等脫貧計劃；戶口可由政府管理以避免濫用。在此制度下，多勞多得，鼓勵綜援人士為早日脫貧而努力。

¹ 費用以 83,000 名領取全額津貼學童，及 230,000 名領取半額津貼學童，100,000 名領取綜援學童，及每月上網費用的成本為 75 元計算。

² 政府在實施計劃後，加上 2008 年的放寬措施，至 2009 年 2 月的財務承擔約為 2.2 億元，我們估計如將計劃擴展至 18 區，每年開支可能增至約 8-9 億元。

鼓勵家庭供養，支援弱勢社群

8. 提高免稅額，鼓勵家庭供養長者及殘疾家人

行政長官於去年施政報告提出開展「開心家庭運動」，以宣揚家庭核心價值。社聯建議政府在稅務政策上作出回應，以加強社會對家庭照顧的重視。我們建議政府把「供養父母 / 祖父母 / 外祖父母額外免稅額」增加一倍，由現時的 30,000 元提高至 60,000 元，以鼓勵更多人供養長者，並與他們一同居住。

另外，政府亦應將子女免稅額及傷殘受養人的免稅額由現時的 50,000 元及 60,000 元，提高至相等於基本免稅額 (即 108,000 元)，以較合理反映照顧子女及殘疾家人所需的開支。

9. 提高綜援租金津貼金額至合理水平

政府自 2003 年削減綜合社會保障 (綜援) 的租金津貼後，一直並沒有對該津貼作出調整。然而，雖然過去七年香港經濟屢有起跌，但復甦速度快速，金融海嘯過後通脹重來，物價不斷飆升，令低收入人士的生活百上加斤。根據甲類消費物價指數中的私人房屋租金指數，在 2003 至 2009 年間的私人房屋租金至少上升了 11.2%，超過五成居住於私人房屋的綜援受助者的實際租金高於政府津貼金額，只能以綜援標準金額補貼租金支出，影響其基本生活。

本會促請政府檢討及公開租金津貼的釐訂及調整機制，參考居住於私人房屋的綜援人士過去一年的實際租金支出以釐訂租金津貼的最高金額，並每半年調整一次，以真正反映綜援受助者的需要。

10. 修訂長者申領綜援資格

修訂長者申領綜援的資格，令家人同住的長者可以獨立申請綜援，不會因家人無力供養，以致生活貧乏及影響家庭關係。另外，放寬長者申請綜援的資產限額，由現時一名長者 34,000 元限額，大幅提升至 68,000 元，2 名長者 51,000 元的限額則加至 102,000 元。

11. 改善政府資源規劃制度，為解決長者及殘疾人士院舍及社區照顧不足的問題，提供所需資源及基層就業機會

政府以往進行周年「資源分配工作」(resources allocation exercise) 時，均會考慮未來五年已承擔的項目 / 服務，預早在基線附加開支 (baseline plus) 上作出財務承擔。然而，政府約在十年前為應付財赤，取消了預早為服務發展作出規劃及財政部署的機制，並引入「營運開支封套」的制度，雖然各政策局長可以在其轄下各政策範圍之間靈活調配資源，但在缺乏對未來幾年的財政承擔，大大影響政府進行服務規劃的能力。對於需要設立特定設施

(purpose-built facilities) 的服務的影響尤大，因為這些設施由選址、設計至完成最少需要 3 至 5 年時間，但相關政策局卻未能預早確定設施落成後，是否可以得到政府的經常性撥款以營運該設施。

受此制度影響的部門及服務包括社會福利署的長者及殘疾人士院舍。因此，雖然社會人士非常關注長者及殘疾人士院舍嚴重短缺的情況，但政府仍然未能提出任何解決此問題的目標或時間表。另外，去年發展局研究將部分乏人問津的政府 / 團體 / 社區設施用地改變土地用途，亦反映了政府現時因財政封套制度而影響服務規劃及發展的問題。

社聯建議政府檢視財政預算的年度封套制度，容許需要較長籌備期的服務(如院舍) 預早得到政府撥款承擔，以加快發展步伐。

除了改善撥款和規劃機制以加快興建院舍，我們促請政府定出計劃在 5 年內開設最少 4,000 個殘疾人士宿位及 2,500 個護養院宿位，以協助更多有確切需要的弱勢社群得到必需的服務。社聯提出以下三項具體措施，以落實特首的承諾，多管齊下加快解決院舍和社區服務不足的問題。

11.1 配合施政報告提出協助非政府機構發展自負盈虧院舍，建議政府設立基金，提供開辦資金(包括裝修及器材添置)及資助首年營辦費，基金首度注資 2 億，鼓勵非政府機構以非營利方式每年提供 300 個殘疾人士及長者護養院宿位。

11.2 根據安老院舍轉型的進度，預計非政府機構可騰空約 1,200 個宿位，政府可考慮以買位方式為有需要的長者提供資助院舍服務，若以審計署 2002 年調查所建議的護養院每月單位成本為\$12,930，推算政府用於額外購買非政府機構宿位服務的開支每年約為 1 億 8 千萬元。

11.3 目前全港只約有 7,400 個社區式長期護理服務名額，政府應加強社區照顧服務，不論是為了協助長者留在他們熟悉的社區生活，或為了填補因院舍不足而帶來的額外需求。長者現時輪候社區式服務的時間仍然偏長，例如有些長者需輪候一年才可得到日間護理中心的服務。我們建議政府應因應各區的需要而增加長者日間護理中心、綜合及改善家居照顧服務，縮短輪候時間。社聯建議政府應為各項社區式長期護理服務每年增撥資源，增加最少 10% 服務名額。以 740 服務名額為計，每年約為 5 千 5 百萬元。

如獲撥款並能在 2010 推行，以上三項措施，估計可提供約 1,210 個基層就業機會。

協助濫毒人士戒毒

12. 加強戒毒服務

現有的濫藥輔導服務已達飽和，為應付社會需要及配合校園驗毒計劃，社聯建議盡快加開四間濫用精神藥物者輔導中心，分別在深水埗區、荃葵青區、黃大仙及西貢區、中西/南及離島區，以便輔導中心在全港十一個社會福利分區內發揮地區支援的功能。(每年開支約 1600 萬元)

另外，現時針對青少年提供的戒毒院舍只有四間，所提供宿位約一百二十個，輪候時間需三至五個月，社聯建議盡快於現有四間青少年戒毒院舍內增加兩成半宿位(共 30 個)。(每年開支約 650 萬元)

增加收入，應付社會需要及人口高齡化

13. 為應付社會需要及人口高齡化作好準備

為應付社會對醫療、教育、福利等服務的需求，政府有需要增加經常性開支，社聯建議政府研究引入一些可增加政府經常性收入的稅務政策措施，以增加政府的稅收，同時可加強收入分配的效果。

在引入增加以上稅務措施之餘，政府亦可將現時個人或公司收入中可以豁免繳稅的慈善捐款比例，由 35%提高至 50%，以鼓勵更多人或企業捐款支持慈善團體。

2010 年 2 月 4 日