

# 香港社會服務聯會 (社聯)

## 對 2006/07 年度財政預算案的意見

### 甲、以民為本的財政政策

#### 善用資源 強本建未來

1. 基本法對於香港特別行政區政府財政預算的規定主要有關量入為出的原則，並提出公共開支與本地生產總值的增長率相適應。(基本法第 107 條)
2. 香港經濟經歷幾年的衰退期，卻突顯了香港社會深層的結構性問題，例如人力錯配及家庭解體，但政府由於面對龐大赤字，並沒有運用更多資源作出回應。即使對一些公共服務 (例如家庭輔導服務) 進行檢討，亦只可在不增加資源的前提下推行，結果不但未能有效實施檢討的各項建議，更因為勉強推行而引起其他問題。
3. 過去兩年香港經濟復甦，令特區政府收入大幅增加，提早減赤，加上本地生產總值累積達 15% 的實質升幅，政府亦應相應增加公共開支以回應社會需要。社聯建議特區政府應善用資源，固本培元，投資建立香港的人力及社會資本，為未能受惠於經濟復甦的基層市民提供適當的支援及培訓，強化家庭及社區的互助自助能力，為回應全球化帶來的挑戰和社會的穩定及可持續發展奠定基礎，同時增加服務以縮短弱勢社群的輪候時間。
4. 特區政府提出「以民為本、共建和諧社會」的施政方針，在去年十月的施政報告提出多項政策承擔及理念，包括：

**維護社會公義** — 推動性別平等，促進種族和諧，確保平等的社會及教育機會，開拓市民的個人發展空間，發展福利事業。

**扶助貧困** — 促進就業，發展社會企業，減少跨代貧窮，為兒童及青少年提供健康、平衡發展的機會，為少數族裔群體提供適當的支援，加強為殘疾人士及他們的家庭提供社區支援服務。

**重視家庭** — 加強家庭凝聚力，積極為家庭暴力受害人提供保護，營造一個對家庭友善的工作及社區環境，發展更多以「社區為本」的長者護理服務。

來年的財政預算案亦應以實現上述施政承諾為前提，建立公義仁愛的社會。

## 基層市民仍面對困境

5. 特區政府已將 2005 年全年實質經濟增長的預測調升至 7%，雖然經濟表現比預期佳，但第三季主要行業類別的實質平均工資指數比前年同期仍然下跌 0.7%，而失業人數超過 18 萬，其中低學歷勞工的失業情況尤其嚴重，反映經濟增長並未惠及所有市民，基層勞工的情況並未改善。經濟改善，物價上脹，但基層家庭的收入得不到相應調升，反而面對更大的生活壓力，香港貧富兩極化的情況將繼續惡化。
6. 特區政府制訂來年財政預算時，必須正視現時香港貧窮及結構性失業問題嚴重、家庭暴力個案不斷增加、人口高齡化的情況。社聯建議政府：
  - (i) 增撥資源協助貧困家庭，並透過向地區撥款促進地區扶貧合作平台的發展；
  - (ii) 加強為低學歷低技術人士 (尤其是青少年) 提供教育及培訓機會，協助弱勢社群就業；
  - (iii) 推動增加社區就業機會，包括：盡快設立種子基金以推動開辦社會企業，成立社會企業支援中心以提升這些項目的生產及競爭力；繼續推行及加強中年就業、工作試驗、就業展才能等計劃，針對不同地區的情況，促進中年及殘疾人士的就業機會；
  - (iv) 由於政府過去幾年削減開支及缺乏福利服務規劃，以致不少服務均出現過長的輪候情況，例如有 5,000 個殘疾人士輪候院舍服務、1,100 個殘疾兒童輪候學前訓練服務、3,400 名長者輪候社區支援服務、21,970 名長者輪候安老院舍宿位，嚴重影響這些弱勢社群的生活質素及發展機會，社聯要求政府必須盡快作出回應。(有關加強社會服務的建議，詳列第 10.1 – 10.11 段。)

## 稅制須配合社會發展及長遠需要

7. 過去幾年特區政府不斷強調出現結構性赤字，但現在經濟復甦，政府立即提早減赤，反映過去幾年的赤字主要是周期或因非典型肺炎事件帶來的短期現象，並非所謂結構性赤字。然而，由於估計財赤會維持更長時間，令政府在香港經濟最壞、市民面對裁員減薪及極大的財政壓力、對公共服務的需求最殷切的時候，加稅及削減主要服務基層市民的社會福利及醫療服務開支。這種將平衡預算放在市民福祉之上、缺乏長遠計劃的施政方法，並未能配合社會及經濟發展的需要及趨勢。
8. 對於現時有建議政府減稅，社聯並不同意。政府必須先制訂較長遠及可持續的財政及稅務政策，重視各項社會目標，一方面確定有足夠資源應付各種社會需要，並兼顧未來因人口高齡化而帶來的服務需求，避免因減稅而削弱政府滿足服務需要及維持為弱勢社群提供社會認同的社會服務的能力；另一方面，政府應積極改善勞工錯配的問題，除上述有關加

強提升人力資源外，亦應研究如何促進勞動密集行業的發展，例如服務行業及製造業，以創造更多職位。

9. 對於應否引入商品及服務稅，社聯亦要求政府考慮香港的社會環境及長遠發展需要。社聯對推行此稅項有保留，主要原因為：(i) 商品及服務稅是一項累退稅制，令低收入家庭付出較高比例的稅款，令貧富差距的情況惡化；(ii) 如在港推行則應該豁免大量基本生活需要項目及弱勢社群的必需品 (例如殘疾人士使用的輔助醫療器材)，但卻會增加行政開支及較難以取得共識；(iii) 除非稅率偏高，否則並不化算，但稅率高則影響經濟及容易引起社會反對；(iv) 其實香港市民已繳交差餉及其他間接稅，薪俸稅過於依賴部分工作人口只是反映香港收入結構不平均的現象，所以不能簡單地作出稅基窄的結論。反觀香港經濟轉型已上軌道，政府可彈性處理利得稅，例如加入累進成份，透過改善中小型企業的經營環境而改善經濟結構不平衡的現象，從而改善稅收的穩定性。

## **乙、加強社會投資 建設公義仁愛的社會**

### **福為民開 維持合理的社會服務水平**

10. 我們要求政府立即增撥資源以彌補過去幾年因缺乏資源及福利規劃而未能滿足社會需要的項目，包括：

#### **提升殘疾人士生活質素及發展機會**

- 10.1 多項復康服務均嚴重短缺，致令輪候時間不斷上升，而部分殘疾人士更需輪候最少超過五年才獲安排合適的宿位，不但嚴重影響有關殘疾人士的健康及生活質素，亦使其家人承受極大的壓力。各種殘疾人士院舍服務的輪候人數 (2005 年 6 月) 為：

嚴重弱智人士宿舍	1,976 人
中度弱智人士宿舍	1,496 人
嚴重殘疾人士宿舍	258 人
嚴重殘疾人士護理院	387 人
精神病康復者長期護理院	909 人

- 10.2 上述宿位服務的每月單位成本由 4,458 元至 12,843 元不等，若全面開展服務以滿足現時輪候人士的需要，每年約需 5 億元營運經費。但由於計劃及建立這些院舍普遍需時三年或以上，即使政府立即承諾開辦有關服務，亦不會即時大幅增加公共財政開支。相反，由於開辦服務需時，若政府不立即計劃及作出財政承諾，將令這些殘疾人士面對更大的困境。

10.3 學前弱能兒童的服務亦出現嚴重短缺的情況。早期介入及訓練對於弱能兒童尤其重要，每一個星期的訓練都有助於他們提升智力、身體及社交能力，但由於服務不足，部分弱能兒童需輪候多月才獲得服務。兩種主要學前服務的輪候人數(2005年10月)為：

早期教育及訓練中心	609人
特殊幼兒中心	505人

10.4 以上兩項服務的每月單位成本分別為 3,246 元及 10,085 元，滿足以上服務需要每年約需 8,600 萬元。

10.5 行政長官在去年 10 月施政報告中承諾加強為殘疾人士提供社區支援服務。根據相關自助組織的估計，現時香港約有 5,000 名四肢傷殘人士，但現有家居及社區照顧服務因為資源等原因只可提供基本的個人照顧及清潔服務，未能有效協助這些嚴重傷殘人士參與及融入社區。我們建議開展先導計劃，分區域開辦 5 隊專為四肢傷殘人士提供家居照顧服務的工作隊，並嘗試不同服務模式，如發展義工網絡；每隊工作隊服務約 100 人，合共服務約 10% 四肢傷殘人士。

### 加強家庭凝聚力

10.6 香港社會的家庭暴力個案數字不斷上升，警方處理的家庭暴力個案由 2000 年只有 1,072 宗上升至 2005 年達 2,784 宗，5 年間上升 160%；更令人憂慮的是，根據港大剛完成的研究，這些舉報的個案只屬於冰山一角，可能只及所有個案的百分一。社聯要求政府必須正視家庭暴力不斷惡化的情況，加強預防工作，同時為受害人提供適切服務。我們建議：

- 在 5 個家庭暴力個案較多的地區開辦「社區預防工作隊」，主動及積極尋找潛在的危機家庭，盡快提供協助，建立和諧家庭和友善的鄰里支援網絡。有關工作隊每年開支約 2 百萬，5 隊合共 1 千萬元。
- 為確保處於即時危機及有需要的家庭能獲得適時的服務，社聯認為應該加強現有家暴危機支援服務，及作出廣泛宣傳，讓有需要的家庭知道如何直接取得服務，並可以得到適時的支援，而不需要因為轉介而阻延得到服務的時間。政府可考慮在現有服務增加資源，或設立專責的 24 小時家暴危機支援服務(估計有關支援服務的每年營運經費約為 1,200 萬元)。

- 為家庭暴力罪行 (如強姦案) 的受害者設立全面及一站式的支援服務，確保受害者可在合適的時間及有尊嚴的環境內接受所需的醫療、鑑證、警方查問、以及輔導服務，避免因不同服務之間的銜接問題加深受害者的創傷。有關服務每年約需 220 萬元營運費用，政府應研究在全港設立五個分區支援服務站，並相應增加撥款。

- 10.7 我們建議政府考慮調高父母、祖父母、傷殘受養人及子女免稅額，以更能反映現時供養父母、子女等家庭成員所需開支，及表達政府對提倡及鼓勵家庭凝聚力的訊息。另外，有見人口老化及家庭培育子女的責任重大，我們亦建議政府考慮設立照顧者免稅額或津貼，為願意照顧幼兒、長者、殘疾人士而暫停工作的照顧者提供協助及鼓勵。
- 10.8 許多少數族裔因語言障礙而未能取得合適的社會服務，影響他們參與及融入社區。我們建議政府撥款 100 萬元，為有需要使用社會福利及公共服務的少數族裔，提供翻譯服務。

#### **加強長者長期護理服務**

- 10.9 長者人數不斷上升，對長期護理服務有增無減。在 2005 年 12 月 31 日，仍有 21,970 位長者輪候安老院舍宿位，我們一方面要求政府盡快增加安老院舍，同時要求恢復規劃機制，及進行有關長期護理服務的檢討，為未來快速增長的長者人口及早作出完善的服務規劃。
- 10.10 此外，根據社聯在 2006 年 1 月進行的調查，現時有超過 3,400 名合資格的體弱長者 / 殘疾人士輪候綜合家居照顧服務，部分需要輪候超過一年才可獲得服務。我們要求政府盡快增加資源，以滿足有關的服務需求，所需資源約為每年 6,600 萬元。
- 10.11 近年醫院管理局出現護士荒，但社福界 (例如護理安老院) 面對的問題更加嚴峻，影響服務質素。社聯對社福團體 (包括安老及復康服務) 進行的調查發現現時已有接近 400 個護士空缺，在 2007-2008 年更會上升至超過 600 個。衛生福利及食物局在 2005 年撥款 5 百萬元培訓 110 個登記護士，但到這批學生在 2008 年畢業時，亦只能滿足不及兩成的需求。社聯建議政府增撥 2,270 萬元，以額外培訓 500 個登記護士。

#### **投資社會 加強對弱勢社群的承擔**

11. 政府過去五年的各項資源增值及節約措施，令許多資助社會福利服務的單位成本已下降超過一成，社會服務團體在相同服務量所得的撥款，已

累積減少約 11%，相等於六億六千萬元。政府今年終止過渡補貼，改以特別一次過的短期撥款取代，立即令不少機構採取減薪等措施，更導致有員工以絕食作出抗議。由此可見，多年來持續削資已嚴重影響社會服務團體的生存空間、打擊員工士氣，令員工的工時不合理地增長，亦影響機構與員工的信任及夥伴關係，我們憂慮最後亦定必影響以人為主要骨幹的社會服務的質及量。

12. 政府在幾年前出現財赤，訂下削減一成開支、在 2008/09 年平衡預算的計劃，在未來三年仍有繼續削減社會福利開支 5%的目標。然而，由於政府可提前平衡預算，並使公共開支總額佔本地生產總值的比率提早下降至低於 20%的目標，社聯要求政府停止削減社會福利的資源。

### **遵守承諾 回復基準撥款水平**

13. 另一方面，政府在 2000 年推行整筆撥款制度時，承諾以員工編制的中位薪級點計算基準撥款的水平，並清楚列明於整筆撥款制度手冊內。但政府卻在去年八月單方面將上述資助額從原本同意的水平削減 9.3%，即只及原水平的九成左右，此舉將再次影響各種服務的質素及社會工作的專業發展。社聯要求政府遵守合約承諾，維持在 2000 年推行整筆撥款制度時訂定的基準撥款資助水平。

2006.2.6