

香港社會服務聯會 (社聯)

對 2008/09 年度財政預算案的意見

關懷社會 投資社會

1. 2007 年施政報告指出，雖然香港經濟上升，但社會不同階層在分享經濟繁榮成果上存在着差距，部分低收入家庭仍生活在壓力之下。行政長官承諾會盡全力去紓解他們的困境，政府會積極採取多管齊下的方針處理好民生問題，尤其是低下階層生活困難的問題。行政長官並指出，城市的進步，體現在人與人之間的關係，包括是否關懷弱小，是否願意行善，而這種種就是發展所應帶來的社會效益。
2. 除了經濟發展迅速，香港政府財政情況亦大大改善，估計 2007/08 年度財政盈餘最少達 800 至 1,000 億元以上。社聯建議政府利用現時政府資源充裕的時機，落實「關懷社會 投資社會」的承諾，增加社會投資，改善社會服務，扶助弱勢社群發展，推動社會資本的建立，鞏固和諧社會的基石。

由於出現大額盈餘的主要原因是政府一些非經常收入項目的收入大幅上升，所以現時推行大幅削減薪俸稅及利得率等經常收入項目並不合適，而且這些減稅措施的受惠對象並非現時最有需要的基層及低收入家庭。我們認為政府可以對薪俸稅的稅階及邊際稅率作出調整，以減低中產、夾心階層的經濟壓力。另外，由於政府在過去幾年出現赤字時厲行削資，令病人、長者及殘疾人士都要長期輪候醫療、社會福利等各種公共服務，社聯建議政府盡量投放資源扶貧及改善社會服務，為落實改革醫療及退休保障制度預留款項，並於兩成內訂立長遠政策措施並決定有關預留款項的使用方式。

對於改善各項社會福利服務，社聯對 2008/09 年度財政預算案有以下具體建議。

增加社會福利資助 提升服務質素

3. 政府透過津助一百多間非政府機構為香港市民提供九成的社會福利服務，非政府機構一直以專業態度及服務質素，盡力滿足社會不斷增加的服務需要，在 2000 年更接納社會福利署的建議推行整筆撥款資助制度，同意以認可編制中位工資作為日後整筆撥款資助制度的薪酬基準資助額，間接為政府在社會福利服務的開支設定上限。此外，政府多次推行資源增值及節約措施，非政府機構亦作出配合，盡力壓縮經營成本，與政府共渡時艱。經過多次削減

資助，政府資助社福服務的單位成本多比前大幅削減，而社福機構現時更要處理因專業人士薪金急升及通脹而帶來的財政壓力。

表一、部分社會福利署資助服務的單位成本 – 比較 2001/02 及 2007/08

服務	平均每月成本 (港元)		
	2001-02 (實質)	2007-08 (預算)	+/- %
寄養服務每個名額	9,377	8,241	-12.1%
兒童之家每個名額	13,806	12,356	-10.5%
長者日間護理中心每個名額	6,424	5,642	-12.2%
改善家居及社區照顧服務處理每宗個案	3,866	2,817	-27.1%
護理安老院每個名額	8,726	7,607	-12.8%
護養院每個名額	13,008	11,168	-12.6%
住宿院舍每個名額	9,539	8,512	-14.1%
日間展能中心每個名額	6,585	5,729	-13.0%
日間殘疾兒童學前服務每個名額	6,125	5,624	-8.2%
外展社會工作平均每宗個案	480	442	-7.9%

推行整筆撥款資助制度以來，非政府機構面對極大挑戰，財政困難、人才流失、員工怨氣沸騰以及不斷惡化的內部矛盾，已將社福界迫向崩潰邊緣。而資源不足及前景不明朗更使機構難以聘請及挽留護士及專職醫療人員，令服務難以開展。在過去一年，社福機構聘用的註冊護士的流失率高達 55%，幼兒中心照顧員及登記護士的流失率亦高達 35%，社工及其他專職醫療人員的流失率均超越兩成。如果政府不正視問題，調升津助服務的撥款，將大大影響服務質素，同時亦標誌著整筆撥款資助制度的失敗。

社聯要求政府：

- 為各項津助社會福利服務增撥 6 億元經常性資助，以協助機構回應不斷增加的社會需要，提升服務質素，為員工提供合理薪酬待遇以維持足夠及優秀員工。
- 調整純以中位工資計算整筆撥款資助額的方法，以配合市場需要。例如：對於聘用護士的崗位，政府應大幅增加資助額至護士薪級表的頂薪點或接近的水平，以協助社福機構解決聘用護士的問題，從而提升服務質素及服務使用者的生活質素。

透過稅務政策推動企業社會責任

4. 行政長官在競選政綱人提出以稅務政策推動企業社會責任。事實上，不少政府均有明確的社會政策及稅務優惠，鼓勵僱主為員工提供家庭友善的工作環境，扶助弱勢社群，或聘用殘疾人士。例如加拿大安大略省於 1999 年修改有關稅務法例，扣除部份用作提供幼兒託管設施或服務的應課利潤，始計算應繳利得稅。英國分別於 1999 年及 2003 年分別推出在職家庭稅項抵免額 (Working Families' Tax Credit) 及工作稅項抵免額、兒童稅項抵免額 (Working Tax Credit, Child Tax Credit)，僱主在僱員的每月薪酬中，給予有關僱員額外的補助，然後按已派發的補助額，向政府申報直接扣除企業的應繳稅款。

社聯建議政府善用稅務優惠政策：

- 鼓勵商界建立家庭友善的工作環境。具體措施包括為企業用於建立家庭友善工作環境（例如開設幼兒中心或資助員工使用幼兒中心）的開支，設立相等於認可開支金額百分之五十的扣稅額 (Tax Credit)。有關扣稅額可仿照認可慈善捐款的法律安排設立上限。
- 鼓勵僱主聘用殘疾人士，為聘用一定比例或數量殘疾人士的企業提供稅務寬減，例如對於改善工作環境（如加設斜台）、加設適應措施（如為低視能或盲人而設的電腦器材）、殘疾員工的工資、培訓殘疾及其他員工等開支項目，設立扣稅額。

加強為長者提供社區支援及院舍服務

5. 近年長者及高齡長者（即 85 歲或以上的長者）的數目不斷攀升。高齡長者較易患上長期病患，故他們對長期護理服務的需求亦十分高。然而，現時的長期護理服務卻欠缺規劃，令服務需求遠超供應。根據社署於 2007 年 7 月的資料，資助院舍的輪候時間長達 3 年，輪候名單上的總人數超過 2 萬 2 千人。

表二、輪候資助安老院舍的人數及時間

安老院舍類別	輪候人數	輪候時間
護理安老院	16,401	
- 津貼宿位		33 個月
- 改善買位計劃下資助位		10 個月
護養院	6,102	41 個月
總人數：	22,503	

資料來源：社會福利署網頁(05/07/2007)

除了體弱及家人無法照顧的長者急需要院舍服務外，大部分的長者均希望在他們熟識的社區及家中安老。因此，我們建議政府在增加院舍服務外，亦應積極訂定長遠的社區支援服務政策，發展更多社區支援服務的大方向，包括輔導服務及為痴呆症長者提供支援。社聯建議：

- 增撥資源，開辦更多受資助的安老院舍，訂定計劃，在五年內開辦 8,000 個受資助安老院舍宿位（包括 5,000 個護理安老院及 3,000 個護養院宿位），平均每年增加經常性開支約 1.7 億元，五年增加經常性開支總數 8.6 億元，目標將院舍服務的輪候時間減半。另外，協助社福機構聘用護士、專職醫療及其他人才。
- 增撥資源，培訓更多註冊及登記護士，並將有關培訓登記護士的課程常規化，以回應人口持續高齡化對長期護理服務帶來不斷增加的需求。
- 為長者地區中心及長者鄰舍中心增加一位社會工作者，以回應目前長者個案工作嚴重超額的現況，加強對長者提供輔導、為護老者提供支援。（每年經費約七千萬元）
- 長者日間護理中心痴呆症長者數目有不斷上升的趨勢，目前全港近二千名中心服務使用者中，約 3 成患有老年痴呆症。我們建議為這些中心提供老年痴呆症補助金，以加強中心為痴呆症長者提供合適服務。[參考相關服務單位的經驗，一年開支約六百六十萬元，另外撥款增設相關設施（如職業治療用具），一次過撥款一百零二萬元。]
- 增撥資源，為安老院轉型護理安老院舍的單位成本作出上調，以處理目前單位營運成本不足及應付體弱院友持續護理需求的增加。
- 現時只有 18 間長者健康中心，但登記人數有 38,000 人，完全未能符合長者需要，不能達到預防疾病、促進健康的目的。建議增加長者健康中心及增加服務名額，讓長者更易獲得服務。此外，短期內為所有長者提供每年津助 500 元，讓他們驗身一次，所需金額總數為每年 4 億元。
- 加發 2 個月生果金 / 傷殘津貼，所需金額約為 10 億元。此外，立即檢討長者收入保障，包括設立全民退休保障制度。

增加為殘疾人士提供住宿服務

6. 殘疾人士住宿服務一直需求殷切，根據社署中央輪候隊伍的數據，嚴重肢體傷殘人士宿舍、中度弱智人士宿舍、嚴重弱智人士宿舍及長期護理院等院舍的輪候時間，平均達 4-6 年不等，部分個案甚至要等 8-10 年；此外，殘疾人士的壽命比前增長，他們對住宿服務的需求亦將持續增加。

表三、輪候資助殘疾人士院舍的人數及時間

院舍服務類別	輪候人數	正常輪候時間
嚴重弱智人士宿舍	1819	102 至 125 個月*
中度弱智人士宿舍	1294	37 至 124 個月*
嚴重肢體傷殘人士宿舍	333	78 至 105 個月*
嚴重殘疾人士護理院	352	37 至 79 個月*
輔助宿舍	659	32 至 120 個月*
輕度弱智兒童之家	59	37 個月
中途宿舍	511	7 個月
長期護理院	763	31 個月
盲人護理安老院	87	5 個月
總人數：	5877	

*視乎不同中心區域有不同的輪候時間

資料來源：社會福利署網頁(05/07/2007)

其實以五年內開設六千個宿位名額為目標，每年亦只需增加撥款約一億多元，5 年增加 6 億元，以政府現時的財政情況並不難應付。因此，社聯建議政府訂定五年目標，盡量在五年內滿足各種殘疾人士住宿服務需要。

加強對幼兒及家長提供支援 增加兒童院舍服務

7. 近日屯門發生一宗慘劇，雙職父母獨留一對小兄妹於家中釀成火災，事件揭露政策及服務的不足，而現行服務中針對雙職父母的支持亦有限。社聯建議社會福利署與各幼兒服務機構合作在地區內成立更適合及方便家長的幼兒服務網絡，加強宣傳，並透過培訓鄰舍保母或成立互助幼兒中心以提供時間上更具彈性的幼兒照顧服務，及製造更多適合基層勞工的社區就業機會。有關撥款則直接資助低收入家長使用各種幼兒照顧、暫託、日間寄養服務。現時約有二萬五千名 6 歲以下的兒童居住於貧窮家庭，其中三千多名居住於單親家庭，我們建議政府撥款一億元，資助約六千名貧困家庭的兒童提供每月約 1,000 元的資助以使用上述幼兒照顧服務，讓父 / 母可安心工作，同時製造一千個全職就業機會。

就學前教育機構的觀察，學校是較為集中及容易接觸家長的地方，也是容易發掘及識別處於困境家庭的場所，而在學校內跟進有需要的個案會較自然。回應近年獨留兒童及疏忽照顧情況日趨嚴重的情況，我們建議發展以幼兒學校作為支援家庭的另一平台，並有專責人手協助學校策劃輔導計劃，以便及早識別有心智和情緒問題的學童及其家長，並透過有組織的親職教育，個別心理輔導、家長小組、親子小組、發展家庭互助網絡，家長間可分工合作，以提供應急和短暫託管等，提供預防及早期介入的工作，並與其他社區服務

協作，減少家庭悲劇的發生。除卻上述的組織性工作外，更重要的是加強預防性的教育工作，有效推展親職教育，讓家長及早辨識作為家長的角色，建立適切的照顧子女安排及熟習社區內可動用的社會資源。現時個別機構就以上提及的模式，自行安排試驗計劃，成效不俗，但有部分機構因缺乏營運資源而停頓，故社聯建議政府撥款四千七百萬元，在各區選擇四間幼兒學校，進行為期三年的駐校社工試驗計劃，透過個案輔導、小組工作、建立家長互助網絡等，為家長及幼兒提供及時和適當的支援。

8. 因為各種家庭需要及困難，近年社會對各類兒童院舍的需求有增加趨勢，以致輪候小型兒童之家、男、女童院舍服務的人數亦不斷增加，由 2004 年 9 月只有 333 人，大幅增加至 2006 年 9 月的 592 人，增幅達 78%。由於輪候時間過長，在 2006/07 年度更有 156 人需要安排緊急住宿服務，對兒童以致服務機構均造成很大的壓力。社聯要求政府立即增加兒童院舍服務名額，尤其是小型兒童之家及男童院舍服務，以舒緩服務不足帶來的問題。

增加地區社福撥款 強化地區支援家庭及扶助貧困的能力

9. 不同社區有不同的特點及挑戰，推行地區為本的家庭支援及扶貧紓困工作，有利於採取更具針對性的措施，運用地區資源，處理及預防家庭和貧窮問題。扶貧委員會在過去兩年已率先在元朗、深水埗及觀塘試行地區為本的扶貧工作，發現一般普及服務未必能照顧個別人士及其家庭的特別需要，因此建議整合不同撥款來源和簡化申請程序，藉此鼓勵地區為本的扶貧工作，以配合正規的服務。社會福利署在過去幾年亦嘗試提升地區福利辦事處的角色，以更好地協調地區服務單位，加強地區服務規劃，回應地區的社會服務需要，可惜缺乏資源，難以真正發揮預期作用。

表四、香港低收入住戶統計數字 (按區議會分區劃分) (2006)

區議會分區	低收入住戶數目	低收入住戶的兒童 (0-14 歲)數目	低收入住戶的長者 (65 歲或以上)數目
中西區	12286	3350	9719
灣仔	7731	1534	6330
東區	33914	11222	26706
南區	15045	5839	11480
深水埗	36926	14974	25082
九龍城	22732	8451	16587
黃大仙	38801	16012	29528
觀塘	55295	23929	39710
油尖旺	20891	7232	13432

葵青	45321	23166	25443
荃灣	18020	7974	10905
屯門	38907	21421	15362
元朗	45513	34255	18071
北區	21553	11763	11672
大埔	20170	9550	10559
沙田	37008	16885	22064
西貢	20783	12354	9817
離島及水上	11316	8135	4988

附註：低收入住戶的定義為收入少於或等於全港住戶入息中位數一半的住戶

資料來源：政府統計處，2006 年中期人口統計調查

除了低收入貧困家庭外，現時不少雙職及單親家庭亦極需社會支援。現時有 19,000 個家庭的父、母親每星期工作 60 小時或以上，在家庭照顧方面面對不少困難；而香港單親家庭數目已有 80,000 個，單親家庭的父母一身兼兩職，即使能找到工作，在照顧幼兒或長者方面亦感到十分吃力。

社聯建議：

- 政府增加地區資源，以回應不同社群的不同需要。每區的撥款水平可因應各區貧窮人口、單親家庭、獨居 / 年老 / 體弱長者、殘疾人士等數量而定，有關撥款可透過受資助社會服務單位加強各項地區扶貧工作及家庭服務，或以「錢跟人走」的方法直接資助弱勢社群向社會服務單位 / 社會企業購買服務。有關地區撥款可用於以下或其他項目：
 - 為有需要的獨居長者或二老住戶（特別是體弱、殘疾長者）提供資助，以購買家居清潔、陪診、長期護理等社區支援服務，以改善生活質素。
 - 增加地區青少年發展資助計劃的撥款，透過現有非政府社會服務機構的地區服務網絡，為清貧兒童及青少年提供參加各種課餘活動及學習的機會，包括在需要時提供交通費津貼。
 - 在較多低收入家庭的地區成立以社區工作手法為本的「社區網絡隊」 / 「鄰舍工作隊」，以加強對基層及貧困家庭 / 市民的支援，促進社區互助及社區發展，建立居民參與支援弱勢社群的動力，動員區內不同持份者的力量，增加社區資源，改善弱勢社群的處境、達到預防社會問題、及早察覺、早期介入的目標。
 - 加強對新來港人士提供服務 – 在新來港人士聚居的地區提供生活適應及支援，並與入境處合作，為新到港人士提供生活及就業導向、家庭生活計劃等課程。同時，可為到港產子的跨境婚姻的夫婦 / 內地夫婦，提供家庭教育工作，預防家庭問題。

- 在各區設立地區為本的跨專業精神健康外展服務及公眾教育隊伍，透過外展手法，為社區的情緒病患者（如焦慮症、驚恐症、抑鬱症等）提供輔導、輔助醫療支援、社區教育、網絡建立、轉介等服務，服務隊亦可與家庭醫生、公共房屋辦事處、學校及其他專業界別等建立合作伙伴關係。（十八支服務隊每年開支約為三千八百萬元。）
- 政府藉今年有大量財政盈餘，撥款 50 億元於勞工及福利局設立「扶貧及家庭支援基金」，以每年最少約 5%的投資回報，即 2.5 億元，向各社會福利署的地區辦事處增撥資源，以推行以上或以上部分服務，或作為開展有關服務的經費。（有關 2.5 億元的運用，可根據不同地區的不同需要而定。假設以每年 2.5 億元資助長者半價使用長期護理服務，每年則可協助 8000 名長者獲得相關服務，創造 2800 個全職就業機會。）

增加資源及配套服務，預防濫藥，扶助戒藥康復

10. 本港每年充公販毒的款項龐大，但用於推展禁毒工作的資源相對非常少，而且絕大部份的資源集中用於執法、戒毒治療及康復等工作上，投放於預防教育及宣傳的僅佔約 3%（以 2006 年計算），遠較外國的比率為低（例如英國在 2005/06 年的比例是約 11%），值得檢討及立即改善。社聯建議：
 - 加強在學校推展預防濫藥教育工作，例如參考英國和澳洲政府經驗，為學校提供額外資源及實務指引，以便學校能制定抗藥政策（School Drug Policy）及推行有關教育工作。學校可以利用該資源給予相關機構提供服務，以加強學生在知識、態度及技巧上的抗藥能力，培訓老師識別濫藥的徵狀、訂定處理懷疑濫藥個案的流程及強化中層預防工作，以識別高危青少年及早為他們安排適當跟進。初步以每間中學每年 3 萬元計算，每年開支約為一千六百萬元。

因應現時不斷上升的濫藥人數所引申的醫療及戒藥輔導服務，社聯建議：

- 醫療層面 -現時醫管局轄下的物質誤用診所服務不斷收縮，部份甚至不接受跨區個案，令排期時間冗長，大大削弱濫藥者戒藥意欲。另一方面，由於長期服用精神藥物已令部份濫藥者出現或多或少的身體上及精神上的健康問題，而各區又未能配套為戒藥者提供的相應醫療服務（包括精神科、牙科、泌尿科等），以至容易影響他們的病情，最終造成他們日後對公共醫療系統的更大需求。社聯建議重新檢討物質誤用診所的功能，清楚界定其服務內容及容額，並增加資源以確保其服務能滿足社區

的需要。另外，亦應考慮成立社區醫療支援隊，為各院舍提供專科，特別是精神科的支援。

- 戒藥輔導層面 – 現時本港為 21 歲以下青少年而設的濫用精神藥物者輔導中心每年只能服務約五至六百宗個案，但青少年濫藥者卻數以千計，可見服務供不應求，必須盡早重新推算服務需求，投入資源以補不足。我們建議為現有的五間濫用精神藥物者輔導中心提供額外資源，推行及早介入濫藥輔導計劃，至於服務內容及所需資源可參考禁毒處即將推出的試驗計劃。

另外，濫用精神藥物的青少年在戒藥過程中所需的住宿服務無論形式及內容亦應配合他們的實際需要，故建議有關方面重新作出規劃，例如要加強活動內容，以及要提供學教育術或職業培訓方面的配套，以便他們離開時可以對外接軌。

社聯促請政府正視醫療支援及配套設施的問題，增撥資源，並加強訂定長遠的服務發展計劃，以助濫藥人士戒除藥癮。

促進綜援人士就業及提升能力

11. 隨著整體失業率下降，因失業而領取綜援的個案數目亦從高峰期下降超過一成，但仍有相當數目已領取綜援逾年的失業個案。傳媒連日廣泛報導一宗來自綜援家庭的 18 歲青年自殺身亡的個案，其中一個討論點是現時綜援制度中「豁免計算入息」的政策能否有效鼓勵受助人自力更生。

在現時政策下，綜援受助人如外出工作，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。另外，綜援制度亦未有充分考慮就業所需的額外開支，即交通費及外出膳食費，除卻這兩項費用，受助人實際受惠的金額不多，尤其是居住於偏遠地區的人士，以東涌為例，如受助人要往市區工作，交通費每天就要 40 元以上。

如果社會希望綜援制度能夠讓受助人自力更生脫貧，政府就必須強化配套。社聯建議：

- 增加豁免計算入息的金額，以增加綜援受助人尋找更高收入的工作的誘因，藉此促進他們可以更快脫離綜援。
- 在計算豁免計算入息前，先扣除因工作而需額外負擔的交通及膳食開支，並容許居住於偏遠地區或需跨區工作人士有額外豁免計算額，以增加綜援受助人工作的誘因。

- 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，此戶口的存款有指定用途，純為脫貧而設，例如只可用於本人及子女教育或即將成立的兒童發展基金、培訓及自僱創業等脫貧計劃；戶口可由政府管理以避免濫用。在此制度下，多勞多得，綜援人士對前景有希望，為早日脫貧而努力。
 - 盡快進行基本生活需要調查，以訂定更合理的綜援標準金額水平，同時檢討各項特別津貼的水平，例如現時一人綜援個案的租金津貼上限只有 1,265 元，與現時私人市場的租金水平脫節，應該盡快調整。
12. 另一方面，社聯亦建議延續為偏遠地區的低收入人士提供交通費津貼，及加強為領取綜援的健全成人提供就業支援及職業訓練服務，以協助他們提升就業能力及找到合適和較高收入的工作，早日脫離綜援，有關建議包括：
- 延續及擴大交通費支援計劃 -- 現有計劃將於 08 年 6 月屆滿，政府於去年撥款 3 億 6 千 5 百萬元，試行「交通費支援計劃」，預計津貼 80,000 宗個案。但截止 07 年 11 月底，只批出約 3,800 宗。一般的反應是現時的個人資產限額(44,000 元)及每月收入限額(5,600 元)水平偏低。我們建議延續有關計劃；將受惠區域擴展至其他失業率高的區域，例如葵青、深水埗、黃大仙、觀塘及大埔（2006 年失業率分別為 6.5%，5.8%，5.4%，5.2% 及 5.2%）；及調整個人資產限額及每月收入限額至
 - 每月收入：6,333 元(參考再培訓課程「低收入」類別的入息水平)
 - 資產限額：66,000 元(單身綜援受助人的資產限額 22,000 元的 3 倍)
 - 延續「深入就業援助計劃」兩年，所需費用為 6,000 萬元。(現有計劃將於 08 年 9 月屆滿，由於領取綜援的失業人士仍有 3 萬多人，固建議延續。)
 - 開展為期兩年的先導計劃，為綜援受助人設立兩所一站式就業支援服務中心，提供就業輔導、培訓、就業選配、跟進支援等服務，預計兩所中心的開辦費用及兩年運作成本為二千五百萬元，服務約四千人。

2008.2.3 修訂版