

為社會發展及社會福利作長遠承擔

香港社會服務聯會

向香港特別行政區行政長官提交的周年建議書

2012年8月

目錄

撮要	3
Summary	4
第一章 為社會福利作中長期規劃	5
第二章 正視貧窮 開展有效的扶貧策略	10
第三章 改革養老金制度	17
第四章 為社會邁向高齡化作充分準備	24
第五章 建立家庭友善的社會環境	32

撮要

香港特別行政區第四屆行政長官在競選政綱「社會福利」一章，提出「建立和諧家庭、支援弱勢社群、推動社會發展」的目標，對扶貧、提升各社群的福祉、改善社會福利規劃及資助制度等不同範疇作出不少建議及承擔，亦肯定了社會福利對保障弱勢社群及推動社會發展的價值。

社會福利的功能包括：社會照顧、社會共融及社會投資。社會福利發揮社會關懷仁愛的精神，為需要社會照顧及支援的人士，提供基本的照顧及社會保障。在提供服務的同時，社會福利促使社會群體間建立互諒及共融，避免弱勢社群被邊緣化，鼓勵不同界別和社群間的合作，凝聚建設融和社會的力量。可見社會福利是推動社會發展的重要社會投資，兼具開拓「社會資本」、提升「人力資本」及發揮「穩定社會」的功能。

過去幾年，香港政府忽略對社會福利及社會發展的規劃，令社會問題不斷惡化。市民期望新一屆政府推出長遠的社會及經濟政策，確保基層市民得到溫飽及發展的機會，弱勢社群得到適切的照顧。社聯亦藉此周年建議書，就社會福利規劃等五個重要政策範疇，向新一屆政府提出具體建議。以下為主要建議的撮要：

為社會福利作中長期規劃

1. 長期規劃 – 成立專責委員會，制定長遠福利的策略方向，為福利服務訂定藍圖和具體目標，並預早在人力供求、培訓及服務處所作出相應部署。
2. 中期規劃 – 為主要服務制訂五年服務計劃及定期檢視進度，以回應社會需要。在2013-2014年度應首先策動長者服務的五年計劃。

正視貧窮 開展有效的扶貧策略

3. 改善綜援制度及研究推行低收入補貼，鼓勵基層勞工繼續工作，並透過收入補貼制度而改善生活及得到更大的發展機會。建議扶貧委員會定出扶貧目標及重點措施，動員各界參與推動防貧、減貧和扶貧工作。

改革養老金制度

4. 就改革長者養老金制度的不同方案展開公眾諮詢，包括建立完善的公共養老金制度及改革強積金制度。

為社會邁向高齡化作充分準備

5. 支持18區落實執行世界衛生組織推薦的「由下而上」模式的全球長者友善城市概念。

建立家庭友善的社會環境

6. 設立「家庭影響評估」制度，審視政策措施對家庭之影響，由家庭議會負責推行。

Summary

The Chief Executive of HKSAR has pledged in his manifesto to build harmonious family relationships, ensure social and economic participation of vulnerable groups, and advance social development. While committing himself to poverty alleviation, and improving welfare planning and subvention system, he has also recognized the role of social welfare in giving support to the underprivileged and facilitating social development.

Social care, social integration and social investment are key functions of social welfare, which provides basic care and social protection for those in need, and at the same time encourages mutual acceptance, social integration and cross-sectors / communities collaboration. Social Welfare is a social investment in social development, human and social capital, and is essential for a stable society.

Lack of long-term planning in social welfare and social development has resulted in the deterioration of social problems. People expect the new Government to formulate long term social and economic policies so as to ensure that the grassroots enjoy basic care and development opportunities. The following are key recommendations of HKCSS:

Long and medium term planning of social welfare

1. Long term planning – to set up a specialized committee to formulate long term social welfare strategies, services blueprint and targets, and to plan ahead for manpower supply, training and the provision of welfare premises.
2. Medium term planning – to formulate 5 year service plan for major services with regular review, starting with an elderly programme plan in 2013-14.

Poverty alleviation strategy

3. To improve the CSSA scheme and examine the possibility of launching a low income supplement scheme. The future Commission on Poverty should formulate poverty alleviation measures and targets, and motivate community participation in poverty prevention, reduction and alleviation.

Pension reform

4. To consult the public on different options of pension reform, including the development of a comprehensive public pension system and the revamp of the MPF scheme.

Preparation for population ageing

5. To provide support to 18 districts in adopting the bottom-up age-friendly society approach proposed by the World Health Organization.

Family friendly environment

6. To set up a family impact assessment system for evaluating the impact of public policies on families. The Family Council should implement and promote the system.

第一章 為社會福利作中長期規劃

行政長官梁振英在其政綱提出「對社會福利服務發展，包括人力供求、培訓及服務設施，作中、長期規劃，並訂立具體目標。」社會福利中、長期規劃不單可以提供社會參與及建立社會共識的機會，回應社會需要而制定較全面及前瞻的服務發展目標、優先次序和服務承諾，同時亦能向公眾清楚展示政府照顧民生的承擔。具體而言，我們建議：

- i. **長期規劃** – 成立專責委員會，透過制定長遠福利政策，作出具體政策的策略性方向及發展藍圖，包括為各種相關福利服務訂定具體目標、資助制度和服務承諾，以確保合資格人士在合適時間內可得到所需服務，為未來十年在人力供求、培訓及服務處所作出相應部署。
- ii. **中期規劃** – 為主要服務範疇制訂五年服務計劃及定期檢視進度，包括長者、殘疾人士、家庭、兒童及青年，以回應社會急速發展的需要，解決服務不足和長期輪候服務的問題，及透過非政府機構、服務使用者及專業團體參與，有系統地檢討服務需要、服務回應的方法、供應及質素等。在 2013-2014 年度應首先策動長者服務的五年計劃。

現況

1. 社會福利不但與數百萬香港市民的福祉息息相關，更有助解決香港社會的深層次矛盾。但政府近年只強調以「彈性」的短期規劃回應社會需要，而缺乏具前瞻性及有系統的規劃，未能有計劃地面對社會轉變，有策略地解決民生的問題，令社會得以和諧發展。
2. 香港政府在 1991 年發表最後一份社會福利白皮書及 1998 年進行最後一次五年福利規劃檢討後，已沒有再為社會福利訂定長遠目標及策略。社會福利署在 2000 年發表的整筆撥款資助制度手冊 (第二版)，清楚指出政府將推行「一項綜合及具前瞻性的規劃大綱，其中包括長遠的策略方向、針對各項計劃範圍及服務發展的中期計劃，以及由社署及機構每年提交的周年計劃書」。手冊更指出「在夥伴合作的方向下，衛生福利局及社會福利署會與機構合力推行以上措施，建立更靈活主動的規劃機制。」可見政府在十多年前已承諾建立規劃和協作機制以審視外在環境和服務需求的改變，但此承諾却一直沒有實現。
3. 在缺乏社福規劃的 20 年間，社會情況急劇轉變：人口高齡化、貧窮人口上升、雙非及跨境家庭湧現、家庭功能失衡、精神健康問題日益嚴重等，肯定會對社會福利的需求加劇。因此，為社會福利進行中、長期規劃是急不容緩的事，不但可減低社會問題惡化而需要付出的社會成本，而且更能令資源妥善運用，對社會可持續發展有長遠裨益。以下簡介數方面因為缺乏規劃而出現的問題：

3.1 65歲或以上的長者人口佔整體人口的百分比，已由1998年10.4%增加至現時約

13%，並預計有關比例會進一步上升至2041年30%，因此長者服務的需求將不斷增加。雖然過去五年政府有增加各種長者服務的數量，但在缺乏規劃的情況下，現時大部分長者服務的輪候人數比五年前更多。現時約有28,000名長者正輪候入住不同的安老院舍服務，其中護養院在過去四年間只有2,000多人獲編配宿位，而輪候期間逝世的長者數目卻高達7,000人。

- 3.2 因應未來高齡人口的不斷增長，對醫療及長期護理服務（包括院舍及社區照顧）的需求將進一步構成壓力，故需要盡快對服務模式、質素及數量、融資安排、人力配套及處所作出規劃，並要確保城市規劃、社區設施、公私營房屋及交通服務的提供，可切合老年人口的需要；協助家庭照顧長者，令長者可以選擇在社區終老。
- 3.3 人口高齡化對社會帶來衝擊只是問題的冰山一角，在缺乏前瞻性的計算社會需要、規劃專業照顧人員和服務處所的情況下，其他社會服務亦出現嚴重不足，輪候人數日增，例如：現時約有 7,300名殘疾人士輪候宿舍服務，其中嚴重弱智人士需要輪候10年或以上；6,800人輪候各種弱能兒童學前服務需1至3年；近700人輪候各類兒童住宿服務，即使有嚴重家庭危機亦需要輪候3個月才獲安排宿位。
- 3.4 由於沒有規劃，缺乏可用地方設立新單位，過去多年政府採取權宜措施，分別在不同的服務單位以「原址加位」的方式，讓服務對象能加快獲取服務。然而，有關安排並不能長遠解決服務不足的問題，而只會令服務質素受影響，例如一些兒童及青少年住宿服務單位已變得缺乏活動空間，直接影響服務對象的生活條件及成長發展。
- 3.5 自整筆撥款實施以來，受資助服務的基本開支並沒有作出適時的檢討及調節，個別服務項目的對象情況有所轉變，令現有人手配套未能回應與日俱增的需要。例如殘疾人士老化，令原有向其提供服務的日間及住宿服務未能有足夠的人手及設備為他們提供適切的服務。另外，入住院舍的兒童及青少年的問題愈來愈複雜化，包括大量有特殊學習需要以及情緒行為問題的兒童，現有的服務經費難以提供具質量的服務。再加上政府過往十多年對大部分新增服務都沒有提供相應的督導及中央行政資助，令機構營運上造成沉重壓力。
- 3.6 近年社會上出現多宗社區精神病慘劇，雖然政府立即作出回應，在2010年推出18區精神健康綜合社區中心，但因為缺乏規劃、欠缺及早作出相關的統籌配套，引致問題叢生，到現在仍有部份服務中心未能全面投入服務。

現有規劃機制之不足

4. 由社會福利諮詢委員會建議的社會福利長遠規劃機制，主要利用每年特首施政報告及資源分配工作的機會提出服務建議，結果只會作出較短暫和補救式的回應，而不是對應服務的需要作出前瞻性的服務發展，缺乏對福利政策全盤的檢討及發展，大大削弱社會福利作為社會投資及推動社會發展的功能。該機制的不足之處包括：

- 4.1 **缺乏政策方向指導** – 以往社會福利白皮書的最大功能，就是為社會福利未來十

年訂定發展的策略方向及目標，並就所需要的資源預早作出五年規劃。此政策文件亦是政府施政的藍圖，讓公眾更了解政府在社會福利方面的核心理念、角色及定位，並提供一個框架，以確保各項計劃措施協調配合，引導政府相關政策局及部門制訂周年工作計劃。在缺乏一份長遠社福發展藍圖的情況下，不但政府的服務發展及資源分配少了指引，市民及服務使用者亦難以了解政府的計劃及承擔，容易引起公眾誤解及不滿。

- 4.2 **欠缺與業界的互動及公眾參與** – 以施政報告及資源分配工作作為政府規劃服務發展的基礎，政府難以在公布施政報告及財政預算案前就其決策的基礎及考慮向外諮詢，令服務規劃的諮詢過程變得單向、缺乏互動及透明度，令政府與社福界及公眾的對話產生許多限制，結果不但影響政府與社福界的伙伴協作及互信，亦容易在公布政策後因社會不滿而須作出調整，政府在2008年被迫收回對增加高齡津貼後作出入息及資產審核的政策，便是其中例子。
- 4.3 **缺乏跨局及跨部門的參與** – 以施政報告及資源分配工作作為基礎的社會福利規劃諮詢過程，較難引入跨局及跨部門參與和業界作出深入討論，共同探討福利及其他政策範疇的服務之間的分工及配合，因而難於回應較複雜及跨部門的社會問題以訂定較全面的政策及服務回應。
- 4.4 **財政封套制窒礙服務規劃** – 以財政封套制度作為資源分配工作的工具，令各政策局及部門難以預先對服務發展作出規劃，導致政府投放於社會福利服務的資源只能因應當年的財政狀況而定，難有長遠規劃可言。另外，政府過於壓抑經常性開支的增長，卻不斷推出一次性的扶貧紓困或「派糖」措施，令公共資源未能得到善用，結果造成社會福利發展倒退，影響民生，實在是得不償失。

建議

5. 理念 – 行政長官在其政綱亦對社會福利的理念作出清晰的討論，提出香港社會整體富裕，所有市民均應享有基本生活保障；社會福利服務更應該促進不同社群間的共融，凝聚建設社會的力量；社會福利不單為弱勢社群提供保障，更可提高人的素質，有利推動社會發展。要實現這些理念，必須有完善的計劃及資源配套，並將行政長官在政綱中作出的以下兩項承諾付諸實行：
 - 5.1 對社會福利服務發展，包括人力供求、培訓及服務設施，作中、長期規劃，並訂立具體目標。
 - 5.2 評估一筆過撥款對社會福利服務發展的影響，逐步完善制度。
6. 長期規劃應由不同持份者共同參與制訂，並透過公眾諮詢而得到社會授權，為社會福利的發展訂定使命、目標及願景。長遠規劃的內容須對社會需要作出科學化的分析，對服務發展、資源、時間及目標作出規劃。事實上，其他政策範疇亦有訂定具體目標及計劃，如公共出租房屋三年配屋的政策。
7. 我們建議政府儘快成立專責委員會，開展社福長遠規劃工作，以改變過去十多年社會福利發展停滯不前的景況，確保市民大眾之福祉及民生能得以改善。具體建議包括：

- 7.1 **長期規劃** – 透過制定長遠福利政策，為政府就香港社會福利服務的長遠發展方向定下藍圖，制定具體政策，包括福利的定位及發展策略和各主要福利服務的具體服務目標和服務承諾，確保合資格人士在合適時間內可得到所需服務，同時根據有關目標，制定未來十年在人力供求、培訓、地方及服務設施作出相應部署，特別是需要較大地方營運和涉及跨專業人手支援的服務，例如長者 / 殘疾人士 / 兒童及青少年的院舍服務 / 學前殘疾兒童服務等；以及較容易引起社區阻力的服務，例如精神病康復者服務等。

專責委員會可由勞福局統籌，成員應包括政府各相關政策局、社會福利署、社聯和社福機構、及服務使用者團體代表等。社會福利諮詢委員會在制定香港社會福利長遠規劃報告書的過程中，已對未來社會發展的挑戰作出檢視，並提出多項指導原則，包括：採納共融及以人為本的方式、鼓勵服務使用者積極參與、探討能者共同承擔費用原則的可行性、建立可持續發展的社會福利機制、及加強預防和發展性服務。專責委員會可建基於社會福利諮詢委員會的成果，為未來十年的福利服務需要作全面評估，及就人力供求、處所用地和財政方面作出相應部署，並定出服務政策目標、指標及發展優次。

政府應就有關的政策文件作公眾諮詢，以便各有關界別的持份者及市民大眾對此發表意見。

- 7.2 **中期規劃** – 為主要服務制訂五年福利計劃及定期檢討有關計劃的進度，包括長者、殘疾人士、家庭、兒童及青年、及社區發展，在2013-2014年度應首先策動長者服務的五年計劃。另外，透過非政府機構、服務使用者、專業團體及跨部門參與，有系統地檢討社會的需要及問題，服務回應的方法，如服務模式、供應及質素等，就各種相關福利服務訂定具體策略方向及執行目標。各個服務範疇可分階段進行，並預先訂定主要研究課題，例如：

- 在家庭及兒童照顧服務的規劃中，探討如何回應雙非兒童的需要，透過公開諮詢、社會討論和參與，包括兒童的參與，制定具前瞻性的服務發展策略，並邀請相關政府部門如教育局參與討論，以加強服務之間的協調。
- 在兒童及青少年服務的規劃中，探討如何改善兒童院舍為有特殊學習需要兒童的配套；研究小學社會工作服務的發展；及如何加強課餘託管服務以回應家庭的需要等。
- 在康復服務研究家居照顧服務的發展，以及對殘疾人士老齡化的服務回應。
- 在長者服務方面，研究長期護理服務的提供及資助模式，及如何透過資歷架構建立前線護理員工的晉升階梯，以吸引年青人和少數族裔加入護理行業，建立有質素的護理員工隊伍。

在中期規劃中加入跨部門參與，可加強社會福利與醫療、教育及其他政策局在長者、復康、兒童發展等服務的協作，確保服務使用者得到持續的服務。

行政長官在政綱中提出「關注及支援弱勢社群及功能失衡家庭兒童的成長和發展，研究制定關注兒童成長和發展需要的政策」，我們十分支持，並建議政府在制訂上述政策及為兒童及青少年服務作服務規劃時，應相互配合，並確保兒童

有機會參與及對影響兒童發展的政策提出意見。

7.3 完善整筆撥款制度 – 社福機構在過去十年透過整筆撥款資助制度提供的彈性加強社會服務，但制度加重了機構管理層的壓力，而政府在機構中央行政及督導資源的資助卻嚴重不足。此外，近年服務發展速度減慢，亦令員工的平均年資上升，有可能會超越整筆撥款資助制度原本設計的中位工資水平。因此，我們建議政府：

- 提升整筆撥款資助制度資助額，以增加對非政府資助機構的撥款，特別是有較多專業員工的服務。
- 為機構提供足夠的督導及中央行政資源，以加強對前線社工的督導及提升服務質素，以應付不斷改變及愈加複雜的社會需要，及支援機構加強財政管理及資訊科技等各方面的需要。
- 檢討服務投標制度。
- 處理管、員雙方因整筆撥款資助制度而產生的矛盾，如員工年資不獲承認、缺乏晉升機會、新入職員工薪酬偏低及缺乏督導。
- 對各種基金資助並試驗成功的服務，繼續作出支持，使其成為常規化的服務。

第二章 正視貧窮 開展有效的扶貧策略

貧窮問題是香港需要面對的重大社會議題。過去十年貧窮狀況持續，在各個年齡組群中，以長者貧窮最為嚴重，而人口高齡化將繼續使香港的貧窮問題惡化；就業貧窮是另一個需要關注的課題，最低工資改善部分基層勞工的收入，但大部分低收入勞工的家庭仍處於貧窮狀態；不少基層市民仍未能滿足基本生活需要，處於「匱乏」狀況，有兒童或殘疾成員、及居住於私樓的低收入家庭，尤其明顯。

行政長官在競選政綱中就紓緩貧窮問題提出明確的目標，就是要「推動經濟均衡發展，讓不同階層的市民皆可分享整體經濟發展的成果，...為青年人在教育、培訓和就業各方面，提供更多機會和選擇」，並承諾重設扶貧委員會，紓緩在職貧窮及跨代貧窮問題，研究為低收入家庭提供生活補貼。

我們建議政府盡快落實特首選舉承諾，成立扶貧委員會，就主要的貧窮問題制定防貧、減貧和扶貧的策略、政策及措施，並檢視現有政策措施可否有效減少貧窮。政府亦應研究推行低收入補貼，鼓勵基層勞工繼續工作，並透過工作及收入補貼制度而達致超越基本生活需要，有更大的發展及不斷改善生活的條件。

我們亦就改善現有安全網、改善偏遠地區就業機會，促進社會流動，及促進年青人和弱勢社群（殘疾人士、少數族裔、新來港人士等）的就業及發展，提出建議。

(回應長者貧窮的詳細建議，請參閱第三章)

現況

8. 貧窮問題是香港市民關心的主要社會問題，為了解香港的貧窮狀況，社聯分別以收入、開支、基本生活需要等國際社會普遍使用的研究方法，從不同角度審視現時的貧窮面貌。由上述研究可見，過去十年貧窮狀況持續；在各個年齡組群中，以長者貧窮最為嚴重，而人口高齡化更加劇長者貧窮的嚴峻程度；就業貧窮是另一個需要關注的課題，最低工資改善部分基層勞工的收入，但大部分勞工的家庭仍處於貧窮狀態。此外，令人擔憂的是，貧富差距不斷惡化；而不少基層市民仍未能滿足基本生活需要，處於「匱乏」的狀況，有兒童或殘疾成員的家庭，尤其明顯。以下為不同研究所得到的結果：
9. 從住戶收入看香港的貧窮 – 過去10年香港的貧窮率一直居於17.6 - 18.3%之間。2011年上半年的貧窮率為17.8%，貧窮人數達120萬人，較2001年增加5萬人。
 - 9.1 不同組群的貧窮情況令人憂慮，特別是老年貧窮情況，貧窮率達33%：

表一. 不同年齡組群的貧窮人口¹及貧窮率(2011 年上半年)(單位:千人)

	2011 年上半年
兒童(0-14 歲)	191.8 (23.0%)
青年(15-24 歲)	162.8 (19.0%)
成人(25-44 歲)	215.0 (10.7%)
中年(45-64 歲)	344.2 (15.9%)
老人(65 歲或以上)	290.7 (33.4%)

- 9.2 另一需要關注的組群是**就業貧窮住戶**，雖然最低工資使低收入工人的工資水平顯著提升，但是香港的在職貧窮情況仍然嚴重。2011年第二季，香港的貧窮住戶共有46萬，當中超過四成 (42.9%)，即20萬貧窮住戶 (67萬人) 最少有一名住戶成員為在職人士²。
- 9.3 政府統計處於2012年6月公布的數據³顯示，香港貧富懸殊情況越趨嚴重，即使最低工資於2011年推行，但堅尼系數仍由2006年的0.533上升到2011年的0.537，顯示香港的**貧富差距情況在過去五年不但無改善，更不斷惡化**。如把香港住戶的收入分作十組，統計處報告顯示最低收入十等分組別的收入中位數，由2006年的2,400元，下降到2011年的2,290元，下降了4.6%，最高收入十等分組別的中位數，則由2006年的78,000元，上升到2011年的96,480元，上升了23.7%，兩者的差距由33倍上升到42倍，反映貧富差距擴大。
- 9.4 當中值得注意的是，住戶收入差距擴大的原因之一，是**貧窮長者住戶正不斷增加**，其中住戶收入少於4,000元的長者住戶數目，由2001年的8.8萬戶，上升到2006年的9.9萬戶，再上升到2011年的10.8萬戶。
10. 從匱乏看香港的貧窮 – 社聯於2011年進行了一項香港匱乏及社會排斥的研究，從貧窮人士的生活經歷了解香港的貧窮狀況。研究參考了涵蓋多個生活範疇，包括住屋、醫療、生活起居、社會接觸、培訓、以至衣履和飲食等35項生活必需條件的指標。以這35項條件為指標，研究發現全港約有18.4% (110萬人) 的受訪者生活於匱乏當中，此比率與社聯以「住戶入息中位數一半」所計算的貧窮率 (17.8%) 相約。

表二. 重要生活條件的匱乏比率

項目	匱乏者負擔不起該項生活條件的比率 (推算人數 ⁴)	非匱乏者負擔不起該項生活條件的比率
定期檢查牙齒	85.8% (94 萬人)	15.7%
有急病時，不用輪候街症，可向私家西醫求診	67.2% (74 萬人)	2.2%

¹ 貧窮人口指生活於低收入住戶的人口，而低收入住戶指按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶，2011年上半年按住戶人數劃分入息中位數一半的數額為：1人家庭：3,450元、2人家庭：7,500元、3人家庭：10,575元、4人或以上家庭：12,875元。

² 其餘的貧窮住戶包括24.3%為獨居及二老的無業住戶，32.8%為獨居二老住戶外的無業住戶 (如因單親、殘疾、要照顧體弱家人或失業而無就業)。

³ 政府統計處，2012。〈2011年人口普查主題性報告 香港的住戶收入分布〉

⁴ 如前述，本研究推算出本港落入匱乏狀況的人口約為110萬人，因此括號內的推算人數是以有關項目的百分比乘110萬人推算。在與學童相關的部份，所展示的百分比指佔有學童的匱乏住戶的百分比，根據本研究推算，全港有學童的匱乏住戶約為47萬。

學生能夠購買課外書、補充練習*	54.7% (27 萬人)	1.4%
學生能夠參加課外活動*	61.3% (30 萬人)	1.8%
家裡有活動空間，不用整天屈在床上	20.3% (22 萬人)	2.1%
天氣寒冷時有足夠的禦寒衣服	6.0% (7 萬人)	0%
親友結婚時能夠支付賀禮	37.2% (41 萬人)	0.4%
有機會學習使用電腦	32.9% (36 萬人)	2.0%

*此部份的百分比只計算有學童的家庭

- 10.1 研究發現落入匱乏狀況的受訪者當中，有66.8%並未有領取綜援，有60.9%的住戶家中最少有一名在職成員。結果再次顯示，香港的在職貧窮問題嚴重，即使部份家庭有成員工作，所得的收入仍不足以滿足生活所需，脫離匱乏的狀況。另外，綜援人士、殘疾人士家庭，以及長者的匱乏情況都較一般市民高，尤其是需要照顧兒童及居住於私人樓宇的綜援人士。
11. 從低開支住戶開支情況看香港的貧窮 – 社聯分析2009/10年度的住戶開支統計調查結果⁵，了解低開支住戶實際開支狀況及生活情況，發現基層市民的食物開支佔整體開支的比例很高，而私樓住戶比公屋住戶要承擔更大的住屋開支，減低他們能用於生活其他方面的財政能力。最低20%開支的數據可以反映上述情況：

表三. 最低 20%開支組別的住戶 2009/2010

	私樓住戶(佔總開支百分比)	公屋住戶(佔總開支百分比)
食物支出	3,023 元(34.2%)	3,512 (49.0%)
房屋支出	3,742 元(42.3%)	1,008 (14.1%)
每月總開支	8,836 元	7,167 元
住戶數目	41 000	287 000

註：我們先將所有住戶分為 1 人、2 人、3 人、4 人、及 5 人或以上合共 5 個組別，然後在每個組別抽出開支最低的 20%住戶，再分為私樓及公屋戶然後計算各開支的平均數。

12. 政府於過去幾年有採取措施扶貧，但效果並不理想。最低工資立法是過去幾年最重要的政策，而交通津貼是一項可視為低收入補貼制度的試驗計劃，高齡津貼在政治壓力下上調至1,000元，但未能解決長者貧窮問題；其他多為一次性或項目式的紓困措施，缺乏長遠目標及整體策略，未能有效減貧。

表四. 過去七年主要扶貧政策措施

	長遠政策 / 持續性措施	短期 / 一次性措施
勞工	最低工資立法 交通津貼計劃	
兒童	兒童身心全面發展服務 放寬學資津貼申請資格	兒童發展基金、開學津貼 上網學習支援計劃 學童膳食津貼

⁵ 資料來源：香港政府統計處(2011) 2009/10 住戶開支統計調查

青年	再培訓計劃由 30 歲減至 15 歲	3,000 短期就業實習職位
長者 / 殘疾人士	高齡津貼提升至 1,000 元	
	增加部分綜援金額 (殘疾/長者)	額外一月社會保障津貼等
	兩元乘車優惠計劃	
	改善撒瑪利亞基金	
低收入家庭	短期食物援助服務	關愛基金一系列短期措施
		「6000 元」計劃
		公屋租金減免

建議

13. 理念及策略方向 – 過去幾年社會開始正視貧窮問題，公眾漸漸明白貧窮不僅是少數人不幸的個人經歷，更是涉及各項社會政策和環境的一個深層次問題。對基層人士而言，貧窮影響生活的方方面面，它不只是物質上的匱乏，更是發展機會的剝奪，貧者甚或被社會排斥、歧視，因而不能全面投入社會生活，失去發展的方向和動力。所以，當我們探討貧窮問題時，必須在現時的社會政策和背景下從多角度審視，方能找出對症下藥的解決方法。扶貧 / 減貧工作體現公平公義，公民權利及關注社會平衡發展，在推動扶貧 / 減貧政策及措施時，應有清晰的原則及方向，包括：

- 尊重個人尊嚴及推動增權，鼓勵個人發展，保證少數人士之權利；
- 鼓勵不同界別參與；
- 發展伙伴關係，建立中央與地區層面的合作；
- 加入適當的諮詢過程，尤其是服務使用者的意見。

14. 面對持續嚴重的貧窮問題及貧富懸殊現況，政府應立即採取有效措施解決問題，社聯有以下主要的具體建議：**(回應長者貧窮的詳細建議，請參閱第三章)**

14.1 盡快成立扶貧委員會 – 扶貧委員會籌備工作小組已於七月一日開始正式運作，我們建議日後的扶貧委員會應有以下職權：

- 檢視現有在不同政策局與扶貧工作相關的各項政策，以確保有關政策措施可有效減少貧窮及幫助基層家庭；
- 就主要的貧窮問題制定減貧的策略、政策及措施，制定減貧目標，並監察進度及作出檢討；
- 聽取市民及不同持分者對貧窮問題及減貧政策的意見；
- 對不同貧窮狀況作出研究、分析及評估；訂立量度貧窮的指標以作監察。

14.2 完善第二安全網，研究推行低收入補貼，以減少貧窮家庭個案 – 現時百多萬貧窮人口中只有43萬人領取綜援，很多有需要人士因不同原因沒有申領綜援，而綜援的負面標籤效應令有工作的人士卻步；他們轉而使用不同的措施以滿足生活所需，例如：在需要時申請公屋租金或公共醫療收費減免、合資格的申請交通津貼，有子女的申請書簿津貼及車船津貼等。政府在落實特首選舉承諾，完善和統整各項資助或減免計劃的申請條件和程序之餘，亦需考慮增加新項目(如租金津貼、託兒津貼及照顧者津貼)，以完善第二安全網，及制定一套全面性、

以減貧為目標的低收入補貼制度。

綜援制度可以為有需要的家庭提供足以滿足基本生活需要的援助，低收入補貼制度則可以鼓勵基層勞工繼續工作，並透過工作及收入補貼制度而達致超越基本生活需要，有更大的發展及不斷改善生活的條件。低收入補貼制度可以是「負入息稅」或者一些國家推行的 **earned income credit**，除了鼓勵工作外，亦可免除基層家庭需要在不同服務範疇作出申請的困擾，及透過一項措施回應不同家庭的不同需要，例如：租住私樓、需要照顧兒童或殘疾家庭成員，有子女上學的家庭均可得到較高補貼。低收入補貼制度亦可與將來的退休制度互相配合，避免因為需要申請某些福利補貼而令長者需要搬離家庭，有助加強跨代之間的相互支援及照顧。

政府應持續監察就業貧窮問題的嚴重性，檢討各項政策措施對紓緩就業貧窮的作用，並作出改善。

14.3 改善現有安全網 – 現有的綜合社會保障援助計劃（綜援）有很多地方需要改善，以協助有需要人士。較優先的項目有：

i) 檢討綜援金額水平

現時綜援金額水平是建基於政府於 1996 年進行的綜援檢討，參考當時制定的「基本生活需要預算」及 1994/95 年度住戶開支統計調查結果而釐訂的。但十六年期間，除基層市民的消費模式已有改變外，政府於此期間基於不同理由所作的調整，亦令現時金額水平難以正確反映基本生活需要。

- 政府應重新進行「基本生活需要預算」研究，以重新制定金額水平，及檢視調整綜援水平的機制；檢討現時綜援家庭有三人或以上健全成員須削減綜援標準金額的安排，因為此措施影響最大的往往是有兒童的家庭。

ii) 增加租金津貼及檢討租津機制

綜援的租金津貼（租津）最高金額自 2003 年至今年 2 月才有輕微調整，一人綜援戶的每月最高租津是 1,335 元，二人則為 2,695 元等。根據社會福利署的數據，愈來愈多居於私樓的綜援戶長期面對租津不足的問題，情況並逐年惡化；今年一月底便有 22,688 個案（接近六成的私樓綜援戶）面對所謂「超租津」的情況，當中 10,278 個個案每月須面對 500 元或以上的超租津金額，可見現時的租津水平已不能有效協助私樓的綜援戶支付租金。對改善租金津貼，我們建議：

- 政府應檢討綜援租金津貼的釐訂及調整機制，研究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作為釐訂租金津貼最高金額的可行性，以便能更正確反映綜援受助人的需要。事實上，1996 年政府的綜援計劃檢討報告書就是以居住於私樓的九成綜援家庭實際繳交的租金，作為釐訂租金津貼最高額的基準。
- 在調整租金津貼的機制方面，政府應以大概等於綜援戶開支水平的私樓住戶租金的物價指數，作為調整租金津貼最高金額的基礎，而並非單以

甲類消費物價指數中的私人房屋租金指數為準。

- 回復於 1999 年取消的給予成人的租金按金津貼，使有需要的人士受惠。

iii) 豁免計算入息

現時的綜援受助者如從事有薪工作，首 800 元後的入息數額將會被扣除 50% 至最高 2,500 元 (例如：收入 3,000 元者，會被扣除 1,100 元，等於只賺取了 1,900 元工作收入)。我們觀察到這個安排往往窒礙了綜援受助者尋找較高收入的意欲，削弱了他們自力更生的機會。此外，最低工資實施後，豁免計算入息的水平理應予以調整，以反映勞動市場的情況，保持它的鼓勵性，對改善綜援計劃下豁免計算入息的安排，我們有以下的建議：

- 檢討「豁免計算入息」的豁免金額水平。
- 縮短領取兩個月綜援才可享有「豁免計算入息」的規定至一個月，以鼓勵受助人盡早找尋工作，自力更生。
- 引入「資產積累」(asset building) 的概念，設立「個人發展資產戶口」，容許綜援受助人將不被豁免的工作收入放入戶口，以作脫貧之用。「個人發展資產戶口」的存款為脫貧而設，用於戶口持有人及其子女的教育、培訓及自僱創業等脫貧計劃。
- 綜援家庭就讀認可大專課程的子女，需自行申請學生資助辦事處的貸款以維持基本生活開支，而未能領取綜援金，結果令這些貧窮家庭負起很大的欠債。當學生畢業後工作，雖然收入不高及要清還學生貸款，但工作收入仍會影響家庭可獲的綜援金額，結果令他們被迫搬離家庭，遷入俗稱「劏房」或「板間房」居住。我們建議政府考慮豁免計算剛畢業而進入職場的青年人於首年工作入息以協助他們的家庭可以安穩地渡過轉變階段。

iv) 將關愛基金援助項目恒常化

關愛基金成立的目的是填補現時社會安全網所未能覆蓋的範圍，並發揮先導及識別作用，協助政府研究有那些措施應該納入常規的資助及服務。由 2010 年 12 月運作至今，關愛基金已批出近 20 個項目，涵蓋醫療、教育、房屋和社會福利各範疇的政府資助及服務。政府應盡快檢討實施的成效，並將項目恒常化。

v) 檢討傷殘津貼

傷殘津貼於 1973 年設立至今已近 40 年，殘疾人士及近年民間團體對傷津的定義及評估標準等有不少意見，應盡快就其目的、金額及申請資格作出全面檢討。

14.4 促進地區經濟，改善偏遠及貧窮地區的就業機會，減低就業成本及促進弱勢社群（殘疾人士、少數族裔、新來港人士等）就業，建議的措施包括：

- 由政府帶頭於較遠社區開設職位，及資助當區的非牟利機構開設適合弱勢勞工的職位，並考慮為商業機構提供合適的誘因，在較偏遠社區增加職位。
- 小販與小商戶對社區經濟、社區凝聚及社區文化皆有正面意義，所以不應一刀切地減少街頭販賣的政策方向，而應按不同地區的情況及需要，發展

不同形式的小販區；在鼓勵小商戶方面，考慮在公共屋邨，羅致地方用作興建商業及零售設施，增加市民在領匯商場以外的選擇。

- 在政府採購及外判政策中，應加入社會因素，優先考慮聘用殘疾人士及其他弱勢社群的私營或社會企業。
- 現時的商業活動已漸漸趨向商場化，而商場往往離開居住地方較遠；政府應考慮在新建成的公共屋邨地下樓層開設商舖，活化社區經濟，令經濟活動回歸街道，並盡量方便老弱傷殘人士。

14.5 促進社會流動 – 政府一方面應該促進經濟發展，另一方面應該為弱勢社群提供更多發展機會，為青少年、殘疾人士及少數族裔提供更多就業、實習及教育機會，協助他們個人發展及向上流動，同時亦促進家庭脫貧。建議包括：

i) 發展經濟

- 促進經濟及產業發展，以創造管理／專業階層的就業機會，為年青人提供更多向上流動的機會。

ii) 青少年

- 增加合資格學生獲得資助修讀學位課程的名額，並投放更多資源予職業培訓。
- 研究在大學收生制度中引入積極措施 (affirmative action)，以增加殘疾人士、少數族裔及基層家庭子女入讀大學的機會。
- 增加青少年的就業支援服務及短期就業和實習機會，並向商界提供誘因，讓青少年有更多工作機會。

iii) 殘疾人士

- 為政府、資助機構及外判服務，訂立聘用殘疾人士指標。
- 為聘用殘疾人士的僱主提供稅務優惠。
- 研究立法設立殘疾人士就業配額制度。
- 為經過生產能力評估而未能獲得法定最低工資的殘疾僱員，提供收入補貼，以協助他們滿足基本生活需要。

iv) 少數族裔

- 制定種族多元政策，為少數族裔提供平等機會參與社會及接受教育。
- 設定以中文作為第二語言的教學政策，並提供相應的資源配套；另外，大學收生及政府招聘公務員均須考慮少數族裔人士在中文作為第二語言的考核成績。
- 檢討入職公務員的語言要求以免對不同種族人士造成不公平。
- 加強在公共及社會服務機構為少數族裔提供翻譯及即時傳譯服務。

14.6 改革養老金制度，預防長者貧窮問題因人口高齡化而惡化：對香港的公共養老金制度 (包括綜援、長者生活津貼、及高齡津貼) 進行全面檢討，以及全面改革強積金制度。

(回應長者貧窮的詳細建議，請參閱第三章)

第三章 改革養老金制度⁶

由於缺乏退休保障，香港長者的貧窮情況特別嚴重，長者貧窮率高達 33.4%。在人口高齡化的趨勢下，推算香港長者人口將在未來 30 年上升超過 1.7 倍，但子女對父母的支援不斷減弱，令長壽變成更大的風險。

行政長官在其競選政綱中對回應老年貧窮問題作出明確的承擔，提出引入短、中、長期措施，改善現時的社會保障及退休保障制度，探討入息及資產申報以個人為計算單位的可行性，及全面優化強積金計劃等。

現時綜援制度的標籤效應與審查機制，使很多有需要長者未受到綜援保障；強積金需要長時間儲蓄和積累才能發揮保障退休入息的功用，在未來十年退休或進入老年的人士，仍有大部份不能從強積金中得到基本收入保障；此外，強積金供款者仍要自行承擔高昂的行政費用以及各種投資及長壽風險。

每位長者都應有尊嚴的生活，得到基本的入息保障。社聯建議：

- 改革綜援制度以容許長者獨立申領綜援
- 就改革長者養老金制度的不同方案展開公眾諮詢，範圍包括建立完善的公共養老金制度及改革強積金制度。

現況

15. 由於缺乏退休保障，香港長者的貧窮情況特別嚴重。雖然現時年屆中年的人士可能有較高學歷及收入，但很多都未有受惠於九年免費教育，而且子女數目減少將來亦較難依靠子女供養，而壽命延長亦直接帶來長壽及醫療負擔的風險：

15.1 三分一長者處於貧窮狀況 – 根據 2011 上半年的統計數據⁷，香港現時有 29 萬長者生活於貧窮線以下，佔整體長者人口的 33.4%⁸，即每三位長者中，便有一位生活於貧窮住戶。

15.2 香港人口在未來 30 年將急劇高齡化 – 隨著香港戰後出生的嬰兒開始步入老年，同時生育率下降，香港將面對愈趨嚴重的人口高齡化問題。根據政府統計

⁶ 本章節以養老金制度 (Pension System) 泛指給予長者收入支援的制度，當中包括公共養老金、強積金、職業退休計劃及私人的養老金計劃。

⁷ 統計資料來自香港政府統計處綜合住戶統計調查，社聯根據有關結果作出分析。

⁸ 貧窮的定義為：把住戶分為一、二、三及四人或以上住戶，住戶收入如低於或等於相同人數住戶的住戶收入中位數的 50%，則為貧窮住戶，而該住戶的成員則為貧窮人口。

處的推算，香港長者人口 (65 歲或以上) 將由 2011 年的 94 萬 (佔人口的 13%) 上升到 2041 年的 256 萬 (佔人口的 30%)⁹，2011 -2041 年間的長者人口升幅為 172%，但 15-64 歲人口則由 534 萬下降至 515 萬，減少了 3.6%。

15.3 隨著人口高齡化，老年撫養比率 (即 15-64 歲人口與 65 歲或以上人口的比例) 亦將增加，現時的老年撫養比率為 1000 : 177，到 2041 年將上升到 1000 : 497，亦即由現時平均每 5.5 名成人供養一名長者，上升到 2041 年時每 2 名成年人供養一名長者。

15.4 子女對父母的支援不斷減弱 – 隨著生育率下降、社會文化改變及愈來愈多選擇獨身或生育較少兒女的人士開始進入老年期，在過去十年間，生活於獨居或二老住戶的長者，由 2000 年佔長者人口的 30%，上升到 2010 年的 37%，升幅近兩成半，相信趨勢還會持續。另一方面，子女供養父母的觀念減弱，以至不少長者並不能得到子女供養。根據社聯在 2011 年進行的調查，全港有近三成 (29%) 長者 (包括有子女及無子女的長者) 並沒有得到家人任何財政支援；即使與家人同住的長者，亦不代表可以得到家人的財政支援。

分析

16. 現時政府對長者養老入息的支援，主要依靠綜援制度、高齡津貼及強積金制度，然而上述制度都有結構性問題，並不足以解決現時的老年貧窮問題，而在人口高齡化下，這些問題將更趨惡化，因此必須進行改革。

17. 綜援、高齡津貼的問題

17.1 標籤效應與審查機制，使很多有需要長者未受到綜援支援

- 綜援制度基本假設子女會承擔供養父母的責任，長者如要領取綜援，其子女 (包括不同住的子女) 一般需要向社會福利署提供宣稱不供養父母的文件。事實上，子女對其年老父母的支援正不斷減弱，有部份家人即使無能力或不願意供養父母，基於面子或道德壓力卻不願意填寫有關文件，亦有長者不願意要求子女填寫有關文件。
- 另一方面，綜援制度在香港仍有負面標籤效應。根據樂施會 2009 年進行的調查¹⁰，有近三成 (27.5%) 受訪者表示即使自己或家人有經濟需要亦不會申領綜援，而當中最主要理由包括「不想依賴政府」(68.2%)，和「不想自己或家人被看低」(27.2%)。
- 上述的問題使到不少有需要的長者未受到綜援制度的保障，根據樂施會委

⁹ 本章節的人口推算資料是參考香港政府統計處的《香港人口推算 2012 - 2041》。

¹⁰ 樂施會，2009。《香港市民對「綜援」態度意見調查》。

托政策二十一於 2010 年進行的調查¹¹，估算全港約有 33 萬長者符合領取綜援的資格，但卻有超過四成 (14 萬人) 沒有領取。

17.2 高齡津貼金額不足

- 很多貧窮長者在不願意/不能領取綜援下，只能依靠高齡津貼維持生活，但現時高齡津貼的金額，大約只等於全港工資中位數的一成，根本不夠長者維持基本的生活需要。
- 政府計劃在明年初推出「長者生活津貼」，其補助金額較高齡津貼高出一倍，但仍未能滿足長者的基本生活需要 (約 3,000 元)，而附有的入息及資產審查亦可能令部分長者因不合資格或不願申請而未能受惠。此計劃的成效需在推行後再作評估。

17.3 現時社會上已提出不少公共養老金 (Public Pension)¹² 的改革方案，綜合來說，可分為以下三類：

- 透過官商民供款融資，推行全民退休保障制度
- 推出新的，但有審查性的公共養老金計劃
- 透過優化現有制度，解決長者貧窮問題

社聯認為全民退休保障制度能解決即時的長者貧窮問題¹³、有穩定融資安排確保可持續性、能避免標籤效應與道德風險，行政成本亦較低¹⁴，因此是目前所提出的各項公共養老金的改革方案中，最能有效解決長者貧窮問題的方案。

18. 強積金的問題

18.1 強積金短時間內難發揮效用

- 強積金如同其他完全累積 (Fully Funded) 的制度，需要長時間儲蓄和積累才能發揮保障退休入息的功用。
- 根據推算，一位賺取中位收入者 (月入 11,000 元)，需要約 20 年的累積供款¹⁵，其強積金才足以應付每月約等於現時綜援標準金額的開支水平 (約 3,000 元)¹⁶。可見在未來十年退休或進入老年的人士，仍有大部份不能從強積金中得到基本收入保障。

¹¹ 樂施會《關於未有領取綜合社會保障援助的貧窮長者生活、健康狀況及其對社會保障態度的政策文件》。

¹² 在使用公共養老金一詞時，則指由政府作中央統籌的退休金計劃，雖然有論者認為長者的綜援由於以整個住戶為領取單位，不應視為退休制度，但是本章節把綜援制度及高齡津貼度的改革，亦納入公共養老金改革的框架中討論。

¹³ 有意見認為完全積累(Fully Funded) 的方案 (如強積金) 有助減少政府承擔的風險，但由於完全積累的制度必須透過多年的積累才能發揮作用 (詳見 2.2.1)，因此單靠此方案必定無助於解決現時的長者貧窮問題。

¹⁴ 如保留現有的審查制度 (但作出優化)，一方面必須面對如何解決標籤效應的問題，此外在無開徵額外供款的支持下，制度的可持續性亦成疑問，此外，亦有論者質疑審查制度會有道德風險 (即變相鼓勵長者減少儲蓄)，以及行政成本過高的問題。

¹⁵ 假設實質年回報率為 5%，供款人由參與強積金後一直供款至 65 歲，退休後則平均取款至死亡。

¹⁶ 把一筆過的強積金化為年金收入計算。

18.2 低收入及未能長期就業人士不受保障

- 強積金是個人專戶的儲蓄制度，日後滾存的退休金有多少，直接取決於長者退休前的收入及供款年期，因此對於在職貧窮人士，強積金制度基本上只能延續其退休前的貧窮狀況。
- 此外，強積金亦不能保障失業人士及未有參與勞動市場的人士（如部份家庭照顧者、殘疾人士）。
- 現時強積金計劃的登記人口為 250 萬，另有約 40 萬僱員參加職業退休計劃，然而全港的勞動人口約為 370 萬，若加上 65 萬家庭照顧者及 41 萬因其他原因（如殘疾）而未能參與勞動市場的人士，則強積金及職業退休計劃的覆蓋率僅約等如成年人口的六成(61%)¹⁷。
- 根據推行個人專戶制度的國際經驗，為增強對低收入市民的保障，有部份國家會為低收入市民提供額外供款，或對低收入的市民給予較高的回報，而對於未有參與勞動市場的市民，亦有政府代供款的措施¹⁸。

18.3 行政費用過高

- 強積金現時由私人的投資公司充當基金的信託人，一直有批評意見認為這些公司收取的管理費過高。根據強積金管理局的調查¹⁹，現時強積金的基金開支比率 (FER) 為 0.13 – 3.92%²⁰ (2011 年數字)，平均比率為 1.85%。根據經濟合作發展組織 (OECD) 的報告，香港強積金的管理費用，在世界 21 個推行同類制度的國家，收費第四高。
- 假設某強積金供款人月入一萬，扣除通脹後的回報率為 5%，供款 45 年後的累計權益在不計算行政費前約為 200 萬元，然而計算 1.85%的基金開支比率後，則累計權益只有 110 多萬元，即只及原本累計權益不足六成。
- 根據推行個人專戶制度的國際經驗，解決行政費用過高的機制包括：由政府直接管理基金或提供政府管理的選項，政府立例規管私人信托人的最高收費，由政府透過投標的方式揀選收費較低的信托人等。

18.4 個人承擔過高投資風險

- 強積金的運作邏輯是把個人儲蓄用於投資，因此個人所得的退休金易受到經濟波動及投資環境影響。根據強積金管理局的年報，強積金過去十年的平均年率化內部回報率為 5.5%，然而由於在金融海嘯下 2008 / 09 年度強積金全年平均錄得 26%的虧損²¹，因此如投資者於 2009 年 3 月提取強積金，

¹⁷ 此比率已不計算因在學而未參與勞動市場的人口。

¹⁸ 如英國的國家第二退休金制度會為低收入的市民給予額外供款，亦會豁免部份因照顧家庭或進修的市民的供款。新加坡的中央公積金制度則會對低收入人士給予較高的投資回報。

¹⁹ 強積金管理局網頁，http://cplatform.mpf.org.hk/MPFA/tc_chi/system.jsp，2011 年 2 月 15 日瀏覽。

²⁰ 基金開支比率指各項基金開支（管理費）佔基金資產值的百分比。

²¹ 強積金管理局2010年年報。

強積金的年率化內部回報率便只有-0.8%。²²

- 此外，強積金的保障能力，亦受個人的投資選擇所影響，而強積金基金組合的投資回報及風險差異很大，其中波幅最大的股票基金，過去十年的每月最高及最低回報達 15.4 %及-20.6%²³。
- 由此可見，經濟波動以及投資選擇，都會對強積金制度的保障能力帶來風險²⁴。
- 根據推行個人專戶制度的國際經驗，為減低個人承受的投資風險，部份國家會把投資計劃改為集體管理，除非自行作出選擇，否則所有參與者會獲取單一的投資回報，亦有部份國家會設立最低回報保證制度。

18.5 強積金以一筆過方式支付，個人須承受長壽風險

- 現時強積金的支付方式，是一筆過向 65 歲或以上的長者支付所儲蓄的強積金供款。由於無人能預測自己的剩餘壽命，較長壽的長者便需面對儲蓄金額不足渡過餘生的風險，相反壽命較短的長者則可能在沒有善用所有強積金儲蓄的情況下便離世。此外，一筆過的支付方式容易受到他人擅自挪用、個人投資失利等種種原因的影響而減弱保障力度。
- 根據推行個人專戶制度的國際經驗，部份國家的個人專戶制度以退休金購買年金計劃，或以分段性取款的方式發放退休金，以減輕長壽風險²⁵。

18.6 強積金與遣散費及長期服務金抵銷，影響保障能力

- 現時的制度容許僱主把遣散費及長期服務金與僱主的強積金供款互相抵銷，變相削弱了強積金的保障能力。遣散費/長期服務金是保障僱員面對遣散、解僱或離職的制度，強積金則是保障僱員退休生活的制度，兩制度所扮演的功能截然不同，可以互相抵銷並不合理。
- 根據政府的資料，到目前為止已累計有 137 億元的強積金權益被遣散費與長期服務金抵銷²⁶。

19. 養老金制度改革越遲推行成本越高，但須先進行廣泛諮詢 – 由於香港人口將不斷高齡化，即可為退休制度供款的工作人口比例將不斷減少，而領取退休金的人口卻不斷增加，因此不論推行公共養老金的改革，或是進行強積金的改革，愈遲改革的難度將愈高。然而，不同計劃都涉及社會資源的再分配，因此必須透過廣泛諮詢尋求社會共識。根據過去政府推行各項重大改革計劃的經驗（如強積金計劃），由推出諮詢文件到最終推行計劃，往往需時多年，因此有關諮詢必須盡快推行，而在改革計

²² 強積金統計數字摘要 2009 年 3 月。

²³ 強制性公積金管理局。2011。強積金制度十年投資表現回顧(2001 年 12 月 1 日至 2010 年 12 月 31 日)。

²⁴ 資料來源：同上。模擬例子中準確預測市場走勢是指成員強積金於十年前推行時投資於保守基金，於 2003 年初，把所有累計權益連同新供款改為投資於股票基金，於 2007 年底再轉為投資保守基金，於 2009 年初又再從新改為投資股票基金，至於錯誤預測市場走勢的投資策略，則為上述例子的相反。

²⁵ 例如英國及烏拉圭有強制購買年金的制度，智利的制度是分段性取款，新加坡的制度則須保留最低數額的退休金作分段式取款。

²⁶ 立法會 2010 年 11 月 10 日會議黃國健議員的提問和財經事務及庫務局局長陳家強的書面答覆(第十題)。

劃未推行之前，應先推出過渡性措施而紓援現時長者面對的困境。

建議

20. 理念及目標 – 每位長者都應有尊嚴的生活，得到基本的人息保障。政府有責任在長者養老制度中，進行資源再分配、協助市民分擔風險及確保制度的可持續運作。改革長者養老金制度 (包括公共養老金及強積金) 的目標，則在於確保制度的可持續發展，並使不同階層的市民都從制度中得到足夠保障。以下為社聯的建議：
21. 改革綜援制度 – 特首在競選政綱中提出探討人息及資產申報以個人為計算單位的可行性，社聯建議在進行長者綜援的審查時，採取現時高齡津貼的機制，只考慮長者個人的資產和人息，作為審批標準。與家人同住的長者亦可獨立申領綜援。此外，長者申報人息時，亦應改由只需長者本人申報人息 (包括子女提供的收入)，而不需子女聲明沒有供養父母。
22. 就改革長者養老金制度的不同方案展開公眾諮詢 – 改革範圍包括公共養老金的改革 (包括高齡津貼和綜援) 及強積金制度。公共養老金改革諮詢的目標，是要找出可以給予長者足夠生活水平、去除標籤效應及可持續運作的制度安排，當中除討論公共養老金的水平及領取資格外，亦須討論制度的融資安排 (如透過供款或稅收)。強積金制度諮詢的內容，則亦應涵蓋由政府管理基金、集體管理基金、加強政府規管、實施年金制及支援貧窮或無業人士供款等範圍。
 - 22.1 改革香港的退休保障制度 – 對香港的公共養老金制度 (包括綜援、長者生活津貼、及高齡津貼) 進行全面改革，針對現時制度的問題，改革後的公共養老金制度必須能達到以下原則：
 - 全面保障 – 改革後的公共養老金制度必須確保所有長者，包括退休前低收入及未能全面參與勞動市場的人，都能得到基本保障，亦須解決現時綜援因標籤效應，而使部份長者未能得到保障的問題。
 - 即時受惠 – 現時的強積金制度必需要最少十多年後，待制度成熟才能發揮退休保障的功能，改革後的公共養老金制度必須確保現時的長者也能即時受惠。
 - 可持續性 – 必須為制度建立穩定的融資安排，確保改革後的公共養老金制度，可持續運作，足以應付人口老高峰期的開支。
 - 足夠水平 – 改革後的公共養老金制度，向長者提供的養老金，必須足夠長者應付基本生活需要。
 - 其他考慮因素：行政成本、道德風險 – 公共養老金制度的改革還需要考慮下列問題，包括如何減低制度的行政成本及道德風險等。

22.2 改革強積金制度 – 特首在競選政綱中提出應全面優化強積金計劃，包括提供年金選擇、降低管理費、推出回報穩定的投資產品及逐步降低強積金戶口內僱主累積供款權益用作抵銷僱員長期服務金及遣散費的比例。社聯亦建議全面改革強積金制度，把強積金變為一項更公平及更有效的制度，強積金改革中必需要解決的問題包括：

- 取消強積金供款可抵銷長期服務金及遣散費的安排。
- 增強保障 – 改革強積金計劃，使低收入勞工或未能長期參與勞動市場的人，可以透過強積金得到更高保障。
- 減低制度的管理收費 – 現時強積金制度行政費過高，經驗說明單靠市場競爭並不能有效保證可降低行政費用，因此必須制訂減低行政費用的更有效措施。
- 降低市民的長壽風險 – 現時強積金一筆過支付的方式，使市民的長壽風險完全由個人所承擔，因此必須改革制度以消除/減少市民因長壽而帶來的風險，例如由政府及公營機構提供有較合理回報的年金計劃。
- 減少市民因基金回報波動帶來的風險 – 現時強積金制度中，基金回報率波動的風險全由市民承擔，因此必須在制度中加入減少風險的機制，以避免市民因投資回報的波動，而影響最終得到的退休保障。

第四章 為社會邁向高齡化作充分準備

根據政府統計處的推算，香港長者的比率將由 2011 年 13% 上升至 2041 年 30%，可見，人口持續高齡化是香港社會現時及未來需要面對的重要議程。高齡長者、獨居或二老家庭、持續上升的老年癡呆症（腦退化症/認知障礙症）患者人數，以及殘疾人士老齡化情況，成為本港高齡化社會需密切關注的顯著特徵，對長期護理服務的迫切需求亦隨之成為焦點議題。

行政長官亦支持預早為應付人口高齡化而作出準備，並在競選政綱中提出應制定長期護理策略，增加家居護理和暫托服務，縮短長者住宿照顧服務輪候時間，並作出財政撥備，以應付日後人口老化對養老、護老、醫療等服務需求的額外開支。特首亦關注長者的住屋及護理需要，建議提供土地興建綜合長者住屋及護理設施居所，並在屋邨加設長者綜合服務設施，鼓勵「居家安老」。

社聯建議政府：

- 訂定長期護理服務政策和目標，在未來五年解決現時服務名額及服務量嚴重不足的情況，並建立機制，與服務提供者及使用者共同研究長期護理融資及資助制度，及展開公眾諮詢。
- 支持 18 區落實執行世界衛生組織推薦的「由下而上」模式的全球長者友善城市概念。
- 將老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）定位成優先的長者健康重要項目，發展專門的社會服務，並制訂跨部門的行動方案，及確立正式及正面的名稱，以減低公眾人士對老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）的負面標籤。
- 就智障人士老齡化制訂全面的政策及完整的服務規劃，包括智障人士老齡化評估工具。在新服務模式未落實前，先就現行針對智障人士老齡化的服務作出檢討和優化。

以人為本 – 高齡化社會為香港帶來的挑戰

23. 根據政府統計處「2012-2041 年香港人口推算」報告，香港人口在 2041 年將上升至 847 萬。65 歲或以上人口比例，將從 2011 年的 13% (94 萬人) 上升至 2041 年的 30%，遠超出聯合國對「老齡化社會」的定義——當一個國家或地區 65 歲以上的人口佔總人口的比例超過 10% 時，就標誌著該國家或地區已進入老齡化社會。另外，老年撫養率將由 2011 年 177，即每 1,000 名勞動人口對 177 位 65 歲或以上長者，上升至 2041 年的 497。可見，人口持續高齡化是香港社會現時及未來需要面對的重要議程，近年來，高齡長者、獨居或二老家庭、老年癡呆症（腦退化症/認知障礙症）患者在長者人口中的比例均大幅上升，而殘疾人士老齡化的情況亦日趨普遍，成為本港高

齡化社會需密切關注的顯著特徵，引伸而致對長期護理服務的迫切需求亦成為焦點議題。以下簡述以上幾項趨勢：

- 23.1 高齡長者需要持續照顧 – 在 2011 年，香港 75 歲或以上人士有 47 萬 7 千人，佔長者人口約 51%。80 歲或以上人士有 27 萬 1 千人，佔長者人口約 29%。隨著醫療衛生條件的改善和生活質素的提升，香港市民平均壽命不斷延長，至 2041 年，男性預期壽命為 84.4 歲，女性為 90.8 歲，屆時 80 歲以上高齡長者的數目將急劇攀升至 96 萬人，不論其居於社區還是院舍，需要對他人照顧的依賴程度都將大大提高。配合長者需要，整合服務模式，營造適切環境，實現持續照顧，是高齡長者長期護理中的重要理念。
- 23.2 獨居長者及二老家庭需要社區支援 – 根據政府統計處在 2009 年發表的報告，在 1,129,900 名 60 歲或以上的長者中，有 143,500 名獨居長者，278,800 名與配偶同住，合共約 37%。考慮到本港人口壽命、家庭結構、住房狀況等因素，長者獨居及二老家庭將愈來愈多。而在長者缺損程度方面，有 6.9% 的長者出現自我照顧活動能力缺損，12.2% 長者有一至兩項、4.3% 長者有三至四項、6.3% 長者有五至七項日常獨立活動能力缺損。在 280,500 名日常生活需要別人協助的長者中，有 147,100 人 (52.4%) 沒有照顧者。要回應獨居及二老家庭的長者需要，訂定服務規劃指標，給予充足適切的社區照顧和支援，才能讓他們繼續留在社區及熟悉的環境中安全地生活。
- 23.3 老年癡呆症（腦退化症/認知障礙症）患者需要專門服務 – 衛生署及香港中文大學的一項研究發現，60 歲或以上人士患癡呆症的機率會隨年齡上升，年齡介乎 60 至 64 歲的長者患上癡呆症的百分率為 1.2%；65 歲或以上人士患病率為 10%，並會每五年上升一倍；而 85 歲或以上長者的發病率則高達 32%。至於輕度、中度及嚴重的癡呆症患病率則分別為 83%、10% 及 7%。由此可推算，本港 60 歲以上的老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）患者數目，將由 2010 年的 10 萬飆升至 2033 年的 28 萬，增長達 1.8 倍。老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）長者的需要與一般體弱長者，患者數目隨長者人口不斷倍增，無可避免令到老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）及其護老者，對制訂專門服務及支援護老者的方案需求與日俱增。
- 23.4 殘疾人士老齡化需要關注 – 殘疾人士老齡化的情況日趨嚴重，他們的老化現象往往比一般人早出現，而老化的速度亦比一般人快，當中尤以智障人士老齡化的問題最受關注。為進一步掌握現況，社聯於 2011 年 5 月期間向各復康機構進行數據收集，發現在超過 76 間回覆的展能中心及綜合職業康復服務中心中，40 歲以上的服務使用者分別佔整體服務人數接近 40% 至 50%，可見殘疾人士老齡化的普遍性。

建立長期護理政策和改善現行機制

24. 現時接近 90%的安老院舍服務均直接或間接地得到政府在財政上的支持 (37%透過對非政府機構的津助；11%透過向私營安老院買位；40%透過發放綜援金支付長者於私營安老院中居住費用)，而政府的長期護理資金來源單一，主要來自稅收。然而，當人口不斷高齡化，老年撫養率不斷上升，政府有需要研究處理長期護理融資及資助制度。目前政府投放資源的標準，並不足以反映長者身體狀況及所需要的照顧成本。政府需要因應長者的護理及照顧所需要的人手及資源，確立服務成本計算，理順不同類別長期護理服務的資助標準。
25. 現時政府主要透過 60 個長者日間護理中心及單位、及 85 支家居照顧服務隊提供不多於 8000 個名額的家居為本照顧服務。截至 2011 年 1 月底，日間護理名額的平均輪候時間為 9 個月，家居照顧服務則為 4 個月。根據政府公布以 2008 年第四季的数字為例，接受社區照顧服務的長者，每季接受 44 至 60 小時直接照顧服務。另一方面，截至 2012 年 4 月，政府資助的安老院舍服務輪候名單多達 28,165 人，其中 6,529 人需要護養院服務，輪候時間長達 34 至 36 個月，其中約二至三成長者在獲分派宿位後因為各種原因而提出暫緩入住。
26. 通過統一評估機制的長者不論經濟狀況，均可申請由政府高度資助的長期護理服務，即使經濟條件許可的長者，亦很難在市場上購買到有效監管的高質素服務。另外，一些有長期護理需要但非急切入住院舍的長者，亦會以輪候院舍照顧為日後服務需要的安心保證。因此，政府應關注服務提供及服務編配系統的問題。
27. 護老者是長期護理系統中不可或缺的重要一環。在政府未制訂有效的長期護理政策下，長者未能得到適切的服務，而護老者為長者提供全天候的照顧與關懷，實在是心力交瘁；假如護老者因照顧有長期護理需要的長者而放棄工作，他們所承受的經濟、身心、社交等多重壓力，更不容忽視。對在職護老者而言，日間護理中心服務時間太短，又未能在公眾假期提供服務，對有工作的護老家庭支援明顯不足。此外，暫住及暫託服務名額不足，癡呆症患者需要廿四小時貼身照顧，護老者身心疲憊，但是提供的支援服務未能配合需要，例如長者住宿暫住服務名額緊張，即使預早半年申請都未能夠覓得暫住宿位，更遑論有緊急需要的個案。長者日間暫託服務同樣出現供不應求的情況，當護老者提出暫託申請時，需要留名輪候，未能發揮為有需要的護老者提供短暫休息的功用。政府應制訂支援護老者的方案，長遠將護老者的能力加以善用，使之納入正規的照顧系統。例如英國、澳洲、芬蘭等均設立了「照顧者津貼」(Carer Allowance)，承認護老者照顧工作的價值，澳洲更另設「照顧者收入津貼」(Carer Payment)為全職護老者提供照顧報酬。

建議

28. 服務規劃 – 長期護理是高齡化社會最重要的一項社會服務，社聯建議政府建立機制與業界及服務使用者共同制定長期護理政策，以「居家安老為本，院舍照顧為後援」作為安老政策方針，一方面改善長者居住環境及加強社區支援服務配套，讓長者盡量在熟悉的社區安老，另一方面應訂定目標，在未來五年解決現時服務名額及服務量嚴重不足的情況；為此，政府應預早在福利處所（土地）及資源作出規劃，釐定相應持續照顧的理念、服務內容、設備的要求、社會工作和醫療人力供應、跨局配套，和公私營機構的角色和合作、醫療和社會服務的協作等。
29. 服務融資 – 政府應研究長期護理融資及資助制度、人口老化對公共財政的影響，考慮引入長期護理服務保險制度的可能性，以保證有充足的資源來發展長期照顧服務。政府在研究設立長期護理服務「錢跟人走」及「共同付款」制度時，必須確保不同經濟能力、不同需要的長者均可選擇其所需、可承擔的政府津貼及自費的長期護理服務，考慮有關制度對服務規劃及提供的影響，並就計劃內容和市民共同付款比率的計算，諮詢公眾，及成立持分者平台以監察及共同探討發展方向。政府並應繼續對福利可攜性作出研究。
30. 在具體服務提供方面，有以下建議：
 - 30.1 理順目前服務編配的系統運作，考慮長者的特別需要，調整長者入住院舍的優次準則。
 - 30.2 針對院舍及家居為本照顧服務名額不足的問題，訂定「輪候時間上限」等指標。
 - 30.3 引入個案管理制度，發展地區服務網絡，促進公、私營、基層醫療及高度醫療照顧服務之間的銜接，減少因服務重疊而導致浪費資源。
 - 30.4 政府應定位監管人的角色，讓市場有效地提供足夠、有質素的長期護理服務；並應定期檢討相關法例及實務守則及人手比例，作出巡查，以確保服務質素。
 - 30.5 設立與長者體弱程度來調整長期護理服務補助金額的機制，以避免因綜援制度的限制而迫令長者使用廉價但缺乏質素保障的長期護理服務。
 - 30.6 支援家庭發揮照顧長者的功能，包括為有需要及合資格的家庭提供護老者津貼。

共建長者友善社區

31. 為回應全球人口高齡化，世界衛生組織在 2007 年 10 月發出《全球老年友好城市建設指南》，為每一個城市提供自我評估清單，並倡議建設老年友好城市，通過優化長者健康、參與社會、安全的環境、終身學習的機會，以提升年長人士的生活質素，躍動晚年。社聯於 2009 年初已經聯絡世界衛生組織及中國全國老齡工作委員會辦公室備悉，第一階段率先與 4 個區議會（葵青、西貢、南區、中西區）及 23 間社福機

構及其長者會員、相關專業團體 / 人士、學術界人士及商界，共同組成聯合會議及工作小組，積極推動長者友善社區的發展。目前全港已有 13 個區（葵青、西貢、南區、中西區、觀塘區、油尖旺區、沙田區、灣仔區、元朗區、黃大仙區、深水埗區、東區、大埔區）及 33 間社福機構及其長者會員、相關成員相繼加入，給予地區計劃及工程的撥款、提供及完善產品和服務的設計，充分反映對建立長者友善社區的支持及響應。

32. 「香港長者友善社區」按照世界衛生組織的框架下八個範疇，分別是室外空間和建築、交通、住所、社會參與、尊重和社會包容、社區參與和就業、信息交流、社區支持與健康服務，透過由下而上方式，促進年長人士的參與、地區建設、跨代共融、官商民合作，以為高齡化社會作準備。就這幾年民、商試驗的成效，期望今年第一次正式邀請政府支持，致力建立長者友善社區，在城市規劃、房屋、交通、媒體信息、文康體、醫療衛生等不同層面的設施及服務，須切合長者的需要，令長者可以繼續參與社會，提高生活質素，安享晚年。

建議

33. 社聯建議政府支持 18 區落實執行世界衛生組織推薦的「由下而上」模式的全球長者友善城市概念。具體項目包括：

33.1 社區參與和就業

- 加強長者參與安老事務委員會的程度。鼓勵安老事務委員會設公開會議制度，讓長者社群參與及了解討論。
- 立法會、區議會及政府部門宜制訂機制及資訊流通系統，讓長者較容易明白有關政策的概念及內容，並以簡單渠道充分獲取長者意見。在過程中亦可訂立標準，善用長者團體及長者服務單位的網絡，向若干百分比的長者人口收集意見。
- 鼓勵靈活工作，推動延長工作年期的政策，推出專責促進長者就業的支援計劃，使有能力及意願工作的長者得以繼續發揮工作才能。

33.2 終身學習

- 放寬持續教育基金以 65 歲為上限的申請資格，使有志進修的長者均可申請，以激勵長者的學習動機和持久力。
- 增加使用政府有關部門（如康文署）及區議會管轄的場地及學校的機會，改善長者學習場地不足的情況。

33.3 社區支持與健康服務

- 增加長者健康中心提供長者健康檢查的名額，協助長者學習預防疾病及建立健康生活模式的機會。
- 盡快全面檢討精神健康政策，促使長者及家人正視長者精神健康。

33.4 社區安老

- 為長者制訂相應的房屋政策，針對「老人老樓」問題，加強各部門的協作及溝通，協助這些年老業主能夠在熟悉的社區繼續生活。
- 為確保長者的居住環境安全及舒適，除了現時的長者住屋外，房屋署可考慮加強「舍監」的角色，透過屋邨聯絡主任計劃加強在長者住戶密集的公共屋邨提供照顧。

33.5 室外空間和交通

- 建議檢討道路及房屋建築規範，制定長者友善的策略性指引，將無障礙設計納入舊區重建項目的批准標準。
- 在城市、服務規劃過程中，政府、議會及有關法定機構應採取更積極的態度，考慮長者的需要，協調各部門，包括規劃署、屋宇署、建築署及地政署等，為長者提供最佳的社區設施配套及休憩和接受服務環境。
- 加強對各公共交通服務的監管，參考《殘疾歧視條例》，制訂相關法例並訂立指引，如巴士公司制訂具體時間表，購置設有輔助殘疾人士及長者設施的新車輛（包括發聲裝置及低地台巴士）。

33.6 尊重和社會包容

- 政府應從流行文化及媒體教育等非正規教育著手，宣揚「敬老」文化及「長幼共融」的訊息。
- 公民教育委員會應開展教育提升社會對長者的關注。
- 為打擊虐老、長者被騙的罪案擬訂公眾宣傳策略，以改變觀念及資訊互通為目標。

採納「老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）策略行動方案 2012-2017」

34. 老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）是一種腦部退化疾病，但並非一個正常的衰老過程。由於患者腦部細胞的死亡導致腦部功能衰退，患者的記憶能力及其他認知功能（如學習、理解、語言運用、方向感及判斷力等）會逐漸失去，從而影響患者的日常生活及自理能力。

35. 一九九七年香港政府曾制訂安老服務目標：「老有所養、老有所屬、老有所為」，推出一系列的措施，例如設立「老人癡呆症患者補助金」、推行為期三年的試驗計劃，研究在長者日間護理中心和安老院舍設立癡呆症護理單位運作模式的可行性、推動宣傳公眾教育、制訂護老者和義工訓練教材、培訓前線醫護人員等等。唯這十多年間，政府對老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）一直欠缺一套長遠、全面及持續性的政策；而所給予的支援及資源遠遠追不上患者及照顧者所需，使患者及照顧者未能獲得適切的治療及支援服務。

36. 社聯轄下的「老年癡呆症（腦退化症 / 認知障礙症）工作小組」就老年癡呆症（腦

退化症 / 認知障礙症) 草擬一份 2012-2017 策略行動方案，為老年癡呆症 (腦退化症 / 認知障礙症) 服務訂立一套長遠而全面的目標，並建議相關政府部門及專業團體就醫療服務、社區服務、人力資源、公眾教育各方面作出相應行動，提升患者及照顧者生活質素。該方案共提出九個策略目標及具體行動方案。社聯建議政府採用方案，作為應對老年癡呆症 (腦退化症/認知障礙症) 問題的重要優次參考。

建議

37. 社聯建議政府將老年癡呆症 (腦退化症 / 認知障礙症) 定位成優先的長者健康重要項目，並制訂跨部門的行動方案，及確立正式及正面的名稱，以減低公眾人士對老年癡呆症 (腦退化症 / 認知障礙症) 的負面標籤。
38. 政府應發展專門的老年癡呆症 (腦退化症 / 認知障礙症) 社會服務，包括院舍、社區、到戶支援服務、暫託及晚期照顧服務，制訂人力資源、人手比例及培訓政策文件。另外，應制訂檢測評估工具，加強前線醫護人員及早識別及預防工作。
39. 建立醫療撥款機制予老年癡呆症 (腦退化症/認知障礙症) 患者申請藥物資助，使他們不致因經濟困難而無法得到適切的藥物治療。
40. 參考專門為老年癡呆症 (腦退化症/認知障礙症) 而設的房屋及公共地方設計藍圖/指引，制訂切合患者及本地情況的房屋、商場及公共地方 (如廁所、休憩地) 設計及設施指引；投放資源向有需要的照顧者及其家庭提供改裝合適患者的家居器材用具。
41. 檢討現時監護委員會的組成及授予監護人的權力，確保各委員對老年癡呆症 (腦退化症 / 認知障礙症) 有足夠的認識及加強監護委員會的認受性。

回應殘疾人士老齡化

42. 就殘疾人士老齡化問題，社會福利署於 2005 年推出「職業康復延展計劃」和「展能中心延展照顧計劃」，旨在政府未曾建立一套全備的智障人士老化政策前，於短期內為 50 歲或以上於庇護工場、綜合職業康復服務中心及展能中心暨宿舍的智障人士提供額外服務，以滿足他們在老化階段中的各項需要。然而，這兩項計劃分別只能為最多 15 名及 10 名老化的智障人士提供支援，內容亦主要是為服務使用者提供簡單的康復訓練及社交康樂活動，相對忽略他們因身體和心智機能退化所引申的康復治療及護理照顧需要。服務使用者老化衍生的治療和護理需要，同時造成人手和空間緊張的情況，包括欠缺專職醫療人員提供支援。此外，院舍內服務使用者年齡兩極化的問題嚴重，年輕與老齡服務使用者生活習性和需要相差甚大，工作人員需作

多方面兼顧，影響士氣和整體服務質素。

建議

43. 兩項計劃已開展超過 6 年，業界在推行服務的過程中依然遇到各種各樣的困難，包括計劃在服務名額和資助金額上的限制，根本不足以應付上述問題。因此，業界提出以下建議：

43.1 就智障人士老齡化制定全面的政策及完整的服務規劃，包括智障人士老齡化評估工具。

43.2 在新服務模式未落實前，先就現行針對智障人士老齡化的服務，包括「職業康復延展計劃」及「展能中心延展照顧計劃」進行檢討，並作出改善措施包括：

- 暫緩服務單位需額外補收的名額。
- 彈性處理計劃的收納年齡，容許 41 歲以上及 40 歲或以下懷疑有老化現象的智障人士進行評估，並根據評估結果參與有關計劃。
- 檢討計劃所涵蓋的服務內容，按需要增加計劃名額及撥款。

第五章 建立家庭友善的社會環境

家庭是社會的基石，要有效強化家庭功能，必須建立一個家庭友善的社會環境。為此，政府須訂立一套清晰及全面的家庭政策，以助家庭發揮功能，從而促進家庭健康 (Family Wellness)。過去二、三十年家庭模式趨向小型而多元化，更難獨力發揮家庭應有的功能，政府介入支援家庭顯得愈來愈重要。

行政長官在其競選政綱亦提出鞏固家庭功能、為高危及無法照顧長幼殘疾成員的家庭提供適當支援的目標，並承諾訂立以「家庭友善」社會為政策目標的明確家庭政策，推動「家庭友善」的工作環境，及有系統地審查現行的公共政策對家庭結構和功能的影響。

從政策層面而言，建立整全的家庭政策，政府有需要全面推行家庭影響評估，檢視各項公共政策是否促進及支援家庭的發展。社聯建議：

- 設立「家庭影響評估」制度，規定各決策局及部門就新推出及主要的政策措施作規劃時，必須進行有關評估，透過統一的評估工具 (包括家庭影響清單)，審視有關政策措施對家庭可能構成之影響。政府並應強化「家庭議會」的職能，使其就各決策局及部門提交的評估結果報告向政策委員會及行政會議提出獨立意見，以及向各決策局及部門提供培訓及顧問支援。
- 針對跨境家庭的多元需要，在該類家庭人口較多的地區如北區，推行跨境家庭社區服務隊試驗計劃。並考慮於內地城市 (如深圳) 成立跨境家庭資源中心，為居於內地的港人家庭提供到位的支援。

制定家庭政策，推行家庭影響評估

44. 根據世界衛生組織的定義，家庭健康 (Family Wellness) 是指「家庭能夠發掘內在潛能，當面對家庭的轉變及危機時，有足夠的抗逆力來面對壓力，並促進個人及家庭成長，回饋社會」。而一個家庭的健康反映在它能否充分發揮家庭功能 (Family Functioning) 之上，當中包括：照顧功能 (即保護長幼病患的家人)、經濟功能 (即為家人提供生活所需)、教育功能 (即道德培養及行為養成)、心理功能 (即家庭內的關愛與歸屬感) 以及社會功能 (即給予家人社會位置) 等。。

45. 然而，過去二、三十年社會經濟發展過程中，不單中國傳統大家庭沒落，現代的所謂核心家庭亦有很多變化，家庭模式趨向小型而多元化，例如單親、同居、跨境 / 分隔家庭、雙職家庭等，相比以往，這些類型的家庭更難獨力發揮家庭應有的功能。

46. 重視家庭功能，不等如政府沒有角色。相反，隨著家庭型態的轉變，政府介入支援家庭顯得愈來愈重要。家庭政策就是要隨著社會的轉變，去回應不同家庭的需要。從政策角度而言，我們一方面要減少公共政策對家庭產生的負面影響，另一方面亦要強化公共政策對家庭的正面影響。家庭是社會的基石，要有效強化家庭功能，必須建立一個家庭友善的社會環境。為此，政府須訂立一套清晰及全面的家庭政策，以助家庭發揮功能，而各項社會公共政策都必須符合以下基本原則，以確保家庭不受傷害：
- 加強家庭照顧的功能
 - 家庭角色和政府角色並非互相排斥，家人的關懷和照顧是不可取代的
 - 尊重家庭的多樣性，反對直接或簡接歧視某些類型的家庭
 - 確認所有家庭都有潛在的力量及自主性，只要有足夠支援，其潛力便能發揮。
47. 從政策層面而言，建立整全的家庭政策，政府有需要按上述之基本原則，全面推行家庭影響評估，檢視各項公共政策可能對家庭產生的影響，評估範圍包括：家庭的照顧功能、家庭的凝聚力、家庭的經濟狀況以及對不同類型的家庭，尤其是弱勢家庭的影響等。推行「家庭影響評估」涉及相對複雜的機制與安排。基於宗教、文化、種族及個人信念等背景因素，「家庭影響評估」牽涉社會對「家庭」這個概念在結構、功能、社會及文化意義層面的定義，亦涉及原則和價值建構等工作，要成功推廣及執行被社會廣泛認受的「家庭影響評估」殊非易事。
48. 現時由政務司司長擔任主席的「家庭議會」，雖已就「家庭影響評估」作討論，但工作成果卻只限於制訂相關指引供各決策局作參考，對於推動具家庭角度的政策制定，實際成效存疑。

建議

49. 對於「家庭影響評估」及其執行機制，社聯有以下建議：
- 49.1 新西蘭、澳洲及歐美部份國家自 80 年代起已有推行「家庭影響評估」，其經驗仍有值得總結及參考的價值。從海外經驗可見：一、「家庭影響評估」須由高層次的政府架構牽頭，例如美國總統簽署行政命令要求政府部門就涉及家庭有關的政策進行評估，或澳洲內閣文件會包括家庭影響評估分析便是例子。二、在擬訂評估清單或在評估過程中，提供開放平台讓民間團體或公眾參與（例如美國的 Policy Institute for Family Impact Seminars）。
- 49.2 社聯建議當局正式設立「家庭影響評估」制度，可參考現有「可持續發展評估制度」，規定各決策局及部門就新推出及主要的政策措施作規劃時，必須進行有關評估，透過統一的評估工具（包括家庭影響清單），審視有關政策措

施對家庭可能構成之影響，而相關決策局及部門須在提交行政會議、政策委員會或立法會的文件內，闡釋有關評估的結果及建議。

- 49.3 當局亦須強化「家庭議會」的職能，使其負責推廣「家庭影響評估」制度，並就各決策局及部門提交的評估報告向政策委員會及行政會議提出獨立意見，以及向各決策局及部門提供培訓及顧問支援。此外，家庭議會亦須主動建立公眾參與機制，讓各持份者參與提供意見及資料，協調社會上不同人士對家庭的不同理解及價值取向，以加強整體「家庭影響評估」制度之認受性。

支援跨境家庭

50. 根據外國經驗，「家庭影響評估」不但可協助政策制訂者審視政策措施對一般家庭的影響，更可協助當局加強對弱勢家庭群組提供政策支援。其中以跨境家庭為例，隨著中港融合的社會趨勢，跨境家庭已成為本港普遍存在的家庭結構。現時每年在港登記之中港婚姻數目達10,000多宗，佔全港婚姻登記數字超過兩成。除了非港人父母在港產子的數目年年遞增，跨境學童人數亦已超過12,000人，在過去五年上升近兩倍。
51. 鑑於現時中港兩地出入境政策的限制，往往出現同一個跨境家庭內的成員長期持有不同居民身份（如子女為港人，但母親為內地居民），再加上兩地社會政策互不協調，以致當家庭有需要支援時卻出現求助無門的困境。根據社聯2008年調查，跨境家庭普遍面對各種不利境況包括：夫婦關係疏離、家庭責任分擔不平衡、親子關係不佳、社會支援網絡薄弱以及求助動機不足等。這些不利條件不但有礙個別家庭發揮應有的家庭功能，並削弱其家庭抗逆力，長遠而言，更會為其他社會問題埋下計時炸彈，例如家庭暴力、疏忽照顧兒童、青少年吸毒等。
52. 要有效地為有需要的跨境家庭提供適切支援，當局必須先以家庭為本的角度了解整個家庭的處境及需要，不能因家庭內成員身處異地或不同居民身份而割裂地提供支援（如只向身為港人的年幼子女提供援助，而漠視其身為內地居民母親的需要），而當中亦涉及多個不同的政策範疇，例如福利、房屋、醫療、教育及人口政策等。因此，「家庭影響評估」正好能夠讓當局全面審視不同政策，對跨境家庭所帶來之影響。

建議

53. 當局針對跨境家庭的多元需要（包括文化差異、不熟悉本港社會、語言障礙等），在該類家庭人口較多的地區如北區，推行跨境家庭社區服務隊試驗計劃。在現有綜合家庭服務中心的基礎上，以外展及網絡建設的手法接觸有需要的跨境家庭，提供專門的中港婚姻輔導、家庭生活教育以及親職輔導等，鼓勵有需要家庭及早求助，以預防家庭問題發生。

54. 當局的政策思維亦要因應社會轉變而有所革新。首先，因應愈來愈多港人定居內地，以及大量跨境家庭湧現，當局應考慮於內地城市（如深圳）成立跨境家庭資源中心，為居於內地的港人家庭提供到位的支援，包括提供資源、轉介服務及個案管理等；另外，香港特區政府應與內地政府檢視相關的婚姻及離婚法例能否為跨境家庭提供足夠保障，並檢討有關跨境上學的教育政策及措施。