

社會政策評析及意見

滙點社會政策委員會

(一) 總論

一、社會背景

香港是一個急劇轉變中的社會，短短數十年間已由一個小型轉口港發展為一個五百多萬人口的大城市，政治經濟結構亦有極大轉變。現時社會分工精細、趨於專門化，使社會生活各環節互相依存的程度提高，市民在很多方面的社會需要都不能單靠個人力量去解決，因此繼續強過份強調市場機制，自由競爭，依賴個人及其家庭去滿足市民的社會需要等言論實在不合時宜。

但現時大部份社會政策的制定仍然基於一些落後保守的意識形態，過份強調個人主義，以不破壞市場供求規律，不製造對政府的依賴為原則。因此，政府對社會服務的承擔極為有限，政府在社會服務上的開支後低，而貧富不均的現象極為明顯，近年香港的堅尼系數 (Gini Coefficient, 量度收入分配不均的指數) 約為 0.47, 比較很多經濟條件相若的鄰近國家如：南韓、台灣、日本等為差。這些現象顯示出政府未夠積極介入社會服務以達致一個更公平合理的社會。

近年香港正面臨 1997 問題的沖擊，政府更有需要制定全面及長遠的社會政策以促進整體社會穩步發展，順利過渡。

因此，我們要求當局全面檢討現時制定社會政策的方針，當局應採取積極態度，承擔提供及協調各項社會服務的責任。

二、制定社會政策的原則

社會政策泛指用以促進社會發展和保障社會穩定的原則和策略。

在制定社會政策時我們必須考慮一些具體原則：

1. 效率：社會政策不能只考慮狹義的經濟效益，必須顧及廣義的整體社會利益 (social benefit) 要大於社會成本 (social cost)。
2. 公平：責任與效益的分佈平均度，能經得起國際性的比較。
3. 可行性：包括一技術上的可行性
 - 政治上的可接受性
 - 財政上的可負擔性

三、我們對社會政策制定有以下看法

1. 概括而言社會政策的制定應以滿足市民的社會需要、改善市民生活質素及促進整體社會發展為指標、理想的社會政策應達致更有效而合理的社會資源分配，儘量減少社會不公平，為全體市民提供較均等的發展機會，最低限度亦應為市民提供一個合理及基本的社會生活保障。
2. 社會政策的制定應以香港整體利益為著眼點，照顧多元社會中多階層利益。現時中、下階層的利益較被忽略。從公平的原則出發，在社會政策制定時應加強對中、下階層的照顧。
3. 一項合理的社會政策是與整體政治經濟發展相輔相成的，是社會發展不可缺少的部份。我們尤其是反對過份誇大社會服務發展會拖跨經濟的言論，例如將發展福利服務等同大派免費午餐
4. 在現有社會條件下，過份依賴自由競爭的市場機制不能解決社會問題，亦不能滿足市民的社會需要。反之，可能會引致一些不良後果如：資源分配不合理、貧富懸殊、社會不穩定等。大部份社會服務均為市民日常生活的基本需要，所以政府作為代表社會整體利益的最高權利機構，有責任介入，訂定全面的社會政策，調節市場經濟所引致的問題。糾正其不合理狀態。但政府並非萬能，其介入亦可能引致一些問題如決策過程官僚化、缺乏效率、浪費資源、服務與社會需要脫節等。這些問題亦必須被正視。

5. 對於政府介入社會服務形式，我們並非教條地鼓吹公營化，反之亦不會盲目肯定私營化。政府可透過不同方式介入，如直接提供服務、間接資助、立例管制等。亦可介入不同環節，如生產過程和使用過程。因為各方面的社會服務有不同特性及隨著社會轉變會有不同的需求。所以政府介入的形式必須在各項具體社會服務之下作具體考慮。
6. 在制定及執行社會政策過程中必須逐步邁向民主化，鼓勵廣泛的市民參與及市民監察，使各項社會服務更能切合市民的需要，更能達到維護人權及開放精神。
7. 作為一個負責任的政府，面對香港的過渡期，有責任制定全面的社會政策，照顧整體社會長遠發展，協助將來特區政府建立良好的社會基礎。我們反對只顧短暫利益而使將來特區政府長遠受損的社會政策。

(二) 房屋政策

一、房屋政策現況分析

1. 1. 房屋政策、性質及服務對象的轉變

公共房屋是在五十年代石硤尾大火後，政府爲了安置災民而開始興建，目的是爲災民提供一個臨時的容身之所。但隨著社會的發展和需要，政府逐漸增加公屋服務對象的範圍，將公屋發展爲對社會低下階層提供的一種社會服務。至七十年代後期，更一方面改善出租公屋的質素，一方面推出出售的居屋，將公共房屋的服務對象範圍擴展至中等階層。與此同時，政府開始減低對公屋的資助，通過加租、富戶政策、增加興建居屋的比例等，來減輕其在公共房屋方面的開支。最近，政府制訂了未來十五年長遠房屋發展策略，更提出了以私人樓宇爲主導的發展策略，將公共房屋的價格與私人樓宇價格掛鉤，強調公共房屋的市場價值，忽略了市民的負擔能力和實際成本，顯示出政府正計劃進一步減輕其在公共房屋方面的負擔，更反映了公屋作爲社會服務的性質已有所改變。

在政府逐步減輕其在公屋所扮演的角色的同時，政府卻加強了對私人樓宇方面的介入，從自由放任，到實行租管，利用居屋調節私人樓宇市場，發展至目前推行的以私人樓宇發展優先爲主導的長遠房屋策略，政府已逐漸全面介入公共房屋及私人樓宇兩方面的問題。

1. 2. 房屋的社會作用

目前顯示香港收入分配的堅尼系數爲0.47，比隣近國家的貧富懸殊更明顯，隨著金融經濟及服務性行業的發展，生產性行業的萎縮，香港的收入分配將愈來愈不平均。在香港現時低稅率 and 簡單稅制下，政府開支方法於收入再分配中扮演重要的角色。作爲社會服務的一個重要環節，公共房屋的開支，包括租金津貼）相對於社會福利等服務發揮了較強的收入再分配效果。

政府是香港的最大土地擁有者，土地及公營房屋的供應量可直接影响到私人樓宇的興建數量及價格。因此，在目前大部分市民無法負擔購買或租賃私人樓宇的情況下，政府有責任向市民提供公營房屋和積極介入私人樓宇市場，以發揮房屋的再收入分配作用，保障民生，維持社會的安定和配合將來的長遠發展。

1. 3. 市民對房屋政策制定的參與

一直以來，市民在制定房屋政策上缺直接和決定性的參與。作爲房屋政策的決策機構，房屋委員會的成員均由港督委任，既沒有代表性，亦不受市民的監察。再者，房屋科及房委會在政策的釐定過程中甚少全面諮詢市民的意見或將有都資料公開，使市民無法就切身和益的房屋政策發表意見，例如公營房屋的標準、租金、興建量、類型及價格等。即使是影响深遠的長遠房屋發展策略，亦於制定兩年後才作公開而有限制的諮詢，可見市民在制定房屋政策上的角色是非常有限的。

二、我們對房屋政策的意見

1. 作爲一個負責任，有長遠眼光的政府，必須盡力使社會收入趨於平均，以保持社會整體的長遠穩定發展，政府更應承擔提供公屋作爲社會服務的責任，和適當地介入私人樓宇的市場，全面地制定香港的房屋政策，通過這一項社會服務來實行收入再分配。
2. 不同階層的市民，對房屋的需要都有所不同，爲了善用資源，和滿足市民不同的需要，政府應盡量爲市民提供多元化的公營房屋（如不同類型及價格）。並優先照顧中下階層的利益在政府能力可負擔的情形下，優先解決中下階層的房屋需求。
2. 3. 社會服務應盡量民主化，而根據以上的分析，制定房屋政策的機構，要盡量公開諮詢及收集市民的意見，和向市民公開其制定政策的資料和財政收支情況，以便市民監察，保證香港的房屋政策，能按公平善用資源的原則來制定

2. 4. 政府必須重視房屋政策對整個社會帶來的各種影響，故政府提供的公共房屋必須為住戶提供各種必需的社區生活設施和屋內設施。同時，公共房屋價格的制定，應先考慮市民的負擔能力和實際成本，而不能以私人樓宇價格為依歸。

三、具體建議

3. 1. 政府應隨社會需要的變化，在不同時期，實行居屋主導或公屋主導的發展策略。根據房委會的資料，「居屋主導策略」帶來的收益更高，因此，政府應以居屋為目前的房屋供應主導策略，但如經濟出現不景，則可實行公屋主導，以適應市民的負擔能力。
3. 2. 政府可透過調整居屋及公屋的供應量和價格，來影響私人樓宇市場，從而保障非公屋住戶者的利益。
3. 3. 長遠來說，如立法機關有足夠的民主成份，市民可通過立法機關的成員來監察房委會的運作。但目前祇能盡量增加房委會的代表性，和盡量公開房委會的各種資料向市民交代和接受公眾的監察。
3. 4. 為了優先保障中、下階層的利益，政府必須維持一定數量的公共房屋供應，在過渡期間，政府要同時改善居住環境較差的臨屋區，木屋區及私人樓宇的設施和管理狀況。
3. 5. 新建成的公共屋邨必須有完善的社區設施，充份解決居民衣、食、住、行以至教育、醫療、康樂科社區需要。而公屋的價格，入住標準等；亦藉按香港市民目前的實際家庭收入情況，重新諮詢市民的意見，來再行訂定。

(三) 醫療政策

一、醫療服務現況分析

「根據政府一九七四年醫療白皮書，香港醫療服務政策的基本原則是保障並促進社會公共衛生和確保本港市民，特別是依靠補助醫療服務的廣大市民，獲得醫療健康服務。

事實上，政府亦以他們在這兩方面的工作成就而自豪。公共衛生的推廣。傳染病受到控制，以至基本健康水準提高、夭折率降低，都緊隨著香港社會經濟的發達而增長。另一方面，公共醫療服務的提供，使本港市民能以低廉的費用獲得公立醫院、診所的服務，解決了最基本的民生福利需要。

然而，從醫療服務的質和量來說，目前的公共醫療服務可詬病之處不少，最明顯的是醫院病床不足，醫生護士人手不足，門診輪候費時，診斷也未及精密等；而最常聽到的批評則是醫療制度行政臃腫、設施不足、管理不善、浪費濫用和服務人員態度欠佳等。

如果較深入的對公共醫療服務的政策和架構作剖析，不難發現到上述弊處的問題根源，大致上有下列四點：

(一) 香港政府缺乏一套長遠而完整的醫療政策，基本上只是為市民提供廉宜的醫療服務，缺乏推廣全民健康的目標。

(二) 公共醫療服務的資源主要來自政府撥款。人口增加，服務需求更大，財政開支自然增加，但在過去十年來，醫療服務撥款佔總開支的比例由一九七一年的百分之十點二下降至八四年的百分之八點一，結果是需求和資源分配成反比例，服務提供受制肘。

(三) 現時的醫療政策是根據一九七三年的醫務諮詢委員會報告書及七四年的醫務政策白皮書制訂的。這十年來，外間對醫療服務提出不少批評及建議，未得到政府的迴響；醫務發展諮詢委員會在七九年的檢討既沒有公開，亦未帶來甚麼重大改變。醫務決策不向外間開放，容易流於保守，未能針對時弊或提出徹底改革，妨礙了使服務追上市民需要的發展。」

(四) 現時的醫療服務，在領導及管理方面都存在明顯的不足之處。

1. 高層領導方面：

醫務衛生署長及衛生福利司均絕少公開談及香港的醫療政策及醫療服務的發展。在落實醫療政策及推展醫療服務方面的成效如何？那些地方需要作出改善？醫療人員以至社會人士均甚少有機會作出評議。

2. 中層管理方面：

現時雖然有分區管理機構 (Regional Headquarter) 但實際上醫院方面是直接與醫務衛生署 (Headquarter) 交涉，失卻了分區管理應發揮的作用。

二、我們對醫療服務的意見

1. 醫療衛生是基本的民生需要也是維持安定社會的必要條件，故此政府有責任為市民提供普及性、全面性及可負擔的診治服務。
2. 醫療服務需求不斷增加，成本也自然相應提高，故政府對醫療服務的撥款絕對不能減少，還應酌量按需要遞增。另一方面，面對社會及醫療服務需求的改變，以行政改革及發展不同形式的普及性醫療服務，使醫療資源得到有效地運用，是值得支持的。
3. 醫院服務只是醫療制度其中的一環節，所以政府應訂定長期政策，發展基層健康服務 (Primary Health Care)，使市民對個人及社區的健康，在認知態度及行為上都有所進步，以預防日益流行的慢性疾病 (Chronic Disease) 及職業病等的侵害，才能全面地照顧到市民的健康。
4. 在一九八六年醫療顧問團報告書發表以前，本港的醫療政策及計劃，只由一部份官員及醫生制訂，公眾很少機會參與。我們認為醫療政策的制定、推行及檢討應有市民代表的參與，並向公眾交代其檢討過程及結果。

5. 醫療服務的政策和提供，應隨著市民需要的轉變而作出相應改變，故此政府應定期對服務作出檢討，不斷改善以符合大眾利益，故繼今次關於醫院服務的檢討後，該有連串全面對醫療制度的檢討和改革。

三、具體建議

1. 政府應儘快進行醫療衛生服務的全面檢討，以補充今次檢討的不足，並建立達致全民健康的目標及策略。檢討範圍包括：
 - (一) 現時的服務重點是否切合需要；
 - (二) 基層健康服務 (Primary Health Care) 的現況及需求；
 - (三) 基層健康服務與專科及醫院治療的配合；
 - (四) 全面的醫療保險制度的需要；
 - (五) 醫療服務 (包括醫院) 的分區制度及其成效。
2. 為加強醫療服務的領導及管理，並加強公眾對醫療服務發展的了解及參與；
 - (I) 醫務發展諮詢委員會每年的醫療服務檢討結果應予公開。此外，醫務發展諮詢委員會及衛生福利科，應就醫療服務的檢討結果，就適當的部份諮詢醫療專業人士及公眾的意見。
 - (II) 設立醫院管理局，以及屬下的分區管理委員會，並給予醫院一定程度上的自主，以配合醫院服務的行政改革。
 - (III) 設立後的醫院管理局應有具體的途徑，向公眾承擔責任及作出交待，例如：
 - (一) 醫院管理局遇有重要的政策建議時，應公開諮詢市民的意見。
 - (二) 醫院管理局可出版週年報告、其他報告文件，讓關注人士及區議會等對管理局的工作加深了解，並可提出詢問。
 - (三) 醫院管理局可考慮舉辦公開論壇或辯論，就醫院服務及管理的話題提出討論，讓關注醫療人士，管理局以外的醫療專業人士，能直接與管理局交流意見，並使公眾人士加深對醫院服務及管理工作的了解。
3. 加強基層健康服務 (Primary Health Care) 及專科醫療服務 (Special Health Care) 的聯繫。
 - (I) 醫院由於具備充足的醫藥設施，應可擔當聯繫該地區內基本健康服務的角色。醫院既可提供醫藥的專業知識或研究成果予從事基本健康服務的機構，也可接受這類機構轉介的病人。
(例：現時觀塘聯合醫院延伸的觀塘社區健康計劃是很好的例子)
 - (II) 設立醫院管理局及屬下的分區管理委員會，將加強醫療服務的分區化；從而亦有助各區建立一制度體系 (system)，聯繫該區的基本健康服務及專科醫療服務。
 - (III) 推展家庭醫生制度 (Family Practice)
家庭醫生制度也可加強基本健康服務及專科醫療服務的聯繫。家庭醫生由於對受助者 (clients) 的健康狀況有透徹的了解，也保存了他的健康紀錄他既可以向受助者提供保障健康及預防疾病的建議，在有需要時也可把受助者轉介到醫院接受治療。

(五) 福利政策

一、社會福利現況分析

1. 六十年代以前，政府在福利上的角色非常有限，志願福利機構及教會組織佔據了重要的位置，及至七十年代，隨著海外救濟資源的撤退及工業社會帶來的種種問題，政府才採用一種較為正視的態度。然而，香港的福利服務缺乏較為長遠的規劃，各項服務旨在頭痛醫頭，腳痛醫腳，政策發展亦比其他地方落後，例如現時才考慮是否設立中央公積金制度，青年政策等。
2. 政府在社會福利上的支出非常有限，約佔政府公共開支的4%，由於這些支出均來自稅收，在目前缺乏供款式福利制度及政府要維持低稅率的情況下，福利服務的支出祇可作有限度的增長。
3. 在服務提供方面，志願服務機構擔當了重要的角色，目前政府主要負起社會保障及部分的個人服務，而其餘的服務則由志願服務機構提供，然而，在政策釐定方面，除透過立法局功能團體代表及社會福利諮詢委員會時、專業社工及受助人仕的意見表達途徑仍欠廣泛。
4. 從73及79年的社會福利白皮書中看來，香港的福利政策，缺乏一個配合香港長遠發展的理想模式和目標，而祇是建立一個「安全網」幫助那些在資本主義社會中最不能自助的人，如老弱傷殘等。政府的角色就是要協調現有資源，維持最低限度的福利標準，換句話說，政府介入的目的，主要是補足市場供求調節失靈的後果，以維持資本主義社會的安定而已。
5. 從79年白皮書中顯示，政府視社會福利為社會福利署和志願機構提供服務的總和，即一般稱為社會保障的現金援助計劃和為個別類別人士提供的直接社會福利服務。

二、我們對福利政策的意見

2.1. 福利政策的目標和功能

作為社會政策的一個重要環節，福利政策亦應以合理分配社會資源，達至一個較公平和公義社會為最終目標，因此，福利政策除了保障赤貧之外，更應在社會資源再分配上發揮積極的功能，培養社會成員的自助能力和促進社會的安定團結。

2.2. 政府的角色

觀點認為社會福利並非對市民的一種「施捨」或「救濟」，而是基本的民生權利。因此，政府的介入是必須的。在制訂社會福利政策時，應拋棄狹隘和短視的態度，而需針對香港未來發展作出長遠的規劃，並以質量並重為指標。

在介入的範疇中，政府須在意識形態及福利服務的組織（例如政策決策及執行等）上作出適當的調節，就前者而言，政府應向市民宣傳，福利服務的正面功能，並澄清對「免費午餐」的誤解。就後者而言，政府應重新檢定社會福利機構及專業社工在政策釐定上的地位，並加強對服務對象的交代。

2.3. 市民的參與

福利政策的制度，應有充分的市民參與，尤其是專業社工、福利機構行政人員及受助者等等。此外，政府應強化目前的諮詢制度，擴大市民參與的途徑。

例如：擴大社會福利諮詢委員會的代表性。增強對社工工會及社聯等組織的諮詢促進立法局福利小組對公眾的交代。

- 3.1. 在整體福利規劃方面，政府應從速制定過渡期「社會福利政策白皮書」向公眾解釋政府提供社會福利的目的，列明福利政策的長遠目標，資源運用及具體發展計劃等等。在訂定白皮書之前，須以「綠皮書」形式徵詢市民的意見。

三、具體建議：

3. 2. 在服務提供方面，志願社會服務機構扮演著舉足輕重的角色，因此，政府應確認它們的重要性，透過補助制度和服務的協調，穩定財政上的支持和提高服務的效率。
3. 3. 社會福利服務應質量並重，社工人力資源和專業智識，均是影響服務質素的主要原因，所以政府必須為社會工作者提供合理的待遇和工作環境，以減低人手流失情況。此外，當局亦須盡快推行社會工作者註冊制度，以提高社工專業地位。
3. 4. 在社會保障方面，政府應立刻推行供款式的社會保障制度（例如中央公積金的設立），以逐步培養社會人士的自助能力，減低政府的負擔，至於那些「不能自助者」政府不能滿足於為他們提供現有的經濟援助及水平，以「保障赤貧」為原則。滙點認為政府應因社會經濟發展和他們的實際需要來提供服務，例如按生活習慣的需要以調整公援金額，考慮提供分類援助等等。
3. 5. 隨著香港人口的老化及家庭照顧的式微，老人服務政策有重新檢訂的必要。踏進九十年代，老人人口將佔總人口百分之十以上，預計在公共援助和各項老人服務（如安老院，療養院，家務助理等等）的需求必然激增，因此，政府必須未雨綢繆，在社會資源上作出適當安排，如興建更多的老人宿舍，訓練護理人員等，另一方面，政府更應加強及鼓勵家庭及社區對老人的關懷和照顧。
3. 6. 工業化及城市化的發展，價值觀念的改變，均削弱了家庭所發揮的社會功能，如家庭照顧，文化傳遞等。近年來急劇上升的虐待兒童、離婚及家庭慘劇等個案，都反應了目前家庭服務的不足，事實上，現時家庭服務多以補救性質為主，如公援、家庭輔導。所以，政府在大力推動家庭需要的支援系統和解決家庭問題的資源提供。這些包括增加幼兒中心、社康服務、家務助理、單親家庭服務等等。
3. 7. 在復康服務上，政府應回應1975年聯合同發表的「弱智人士及傷殘人士人權宣言」重新檢定復康政策，照顧他們的基本權利，為他們提供足夠的發展潛能機會，此外，更應著力於預防和教育工作，以及加強社工的專業訓練，配合服務發展。
3. 8. 在青少年服務方面，政府須從促進青年政策，並將目前的各項青少年服務（如學校社工、外展服務及青少年中心等）加以協調，使服務有明顯清晰的方向，協助青少年健康成長。
3. 9. 為配合「社區建設」的方向及民主參與的精神，政府應積極支持社區發展工作，並將「鄰舍層面社區發展計劃」從邊緣社區拓展至私人樓宇及其他有需要的社區，例如艇戶、籠屋老人等等鼓勵居民參與社區事務，貢獻力量解決社區問題，提高居民的歸屬感。

（一九八七年十月）