

2019 年是香港難忘的日子，社會的紛爭、不安程度，是過去數十年未見；社會確存在極大的危機。

基督教香港信義會社會服務部植根香港逾四十年，一直關注社會狀況及市民的基本生活、弱勢社群的景況及青少年的發展；我們對 2019 施政報告的意見，除聚焦在社會福利服務外，亦對社會發展，提出看法。

以下是我們對新一年政府施政的重點意見。

## 1. 建立一個市民信服的社會環境

不用諱言，也不應諱言，香港正處於一個極度躁動、不安的狀態，未來一年的政府施政，不能只停留在改善個別政策的思維，更重要的是建立一個市民信任的社會環境；否則，任何措施，只是枉然。

於此不討論因「逃犯條例」修訂而直接引起的紛亂及處理，但對事件所反映香港政治運作上的「問題徵結」，則不能迴避。

### 1.1 正視民意的處理

長期以來，香港雖無真正的民主，但依賴一套諮詢制度，尚算讓市民對政策有「持份者」的感覺；隨著 1997 回歸，市民對「高度自治」抱有期望，自然會要求一個更能正面回應市民聲音，更積極與市民互動的政府。可惜的是，近年不少社會大眾都有一個感受，就是政府在政策的諮詢時，往往只是一份「走過場」的態度；政府早下結論，無論民間說什麼，也是枉然。〔作為社福界的一份子，「全民退保」的討論，正是給我們一個這樣的深刻感受〕。

政府當然可以有立場、看法，民意也不一定正確；但政府可曾反思，諮詢是一個真正的與市民坦誠討論的過程，還只是一份已有結論，「游說不成，自行其（認為）是」的態度？

香港當前的危機，正是市民對政府無視市民聲音而憤怒的結果；無論事件發展如何，政府必須正視民意的處理，包括：

- 審視各大小諮詢委員會，成員組成是否真的可反映社會不同持份者的意見；
- 諮詢過程是否有足夠的資料發放及透明度；並坦誠回應討論過程中的疑問；
- 諮詢前有清晰及公開的評估準則；
- 對市民意見接受與否有清晰的解釋。

我們必須指出，被市民認為「假諮詢」，可能比「不接納市民建議」，對政府的認受性傷害更大。

## 1.2 政制須體現市民的基本權利

香港作為一個已高度發展的國際城市，「諮詢式民主」只能是一個過渡性的安排；不少論者已指出，香港刻下危機，其實已顯示出市民對現時立法會的組成結構是否可體現市民聲音，監察政府施政，存在極大的不信任；另一方面，行政長官的選舉，市民亦不覺當選者有他們的「授權」。如何讓市民感到有全面的基本政治權利，如何讓香港政制過渡至可體現對市民「雙普選」的承諾，已是刻不容緩的課題。

## 2. 提高青年參與「上流」機會

政府一再強調重視青年人的參與和發展，特首在參選之時，也一再強調要與年輕人 CONNECT。兩年以來，政府不是毫無作為，如青年人住屋上的一些先導計劃、青年創業的支援等；但只能說，這些計劃均只著眼政府眼中的年青人「經濟困難」，其實完全沒有回應年青一代的內心訴求。

青年人的訴求五花八門，青年工作千頭萬緒，我們認為，可先由下面兩點入手。

### 2.1 成立「青年區議會」

「青年參與」已是一個老掉牙的訴求，尊重年輕人聲音也是政府自己也一再強調的方針；可是，現今年青人最大的憤怒，正是政府不願聽取他們的聲音。

我們工作上接觸到大量不同的青年人，他們異口同聲表示：一方面，政府的「青年參與」，從不以青年人的思考為本，而只是推動青年人依「上層社會」對他們的期望「參與社會」；另一方面，根本亦參與無門（難道政府真的以為「青年委員自薦計劃」可回應他們的參與呼聲？）。

去年 7 月，我們曾和一群青年人與青年及展委員會副主席劉鳴煒先生對談，亦在今年一月與劉先生擔任總監的青年民間智庫「MWYO」會面；席上，青年人提出了成立「青年區議會」的建議：於地區上搭建一青年議事平台，以達更有效推動年青人的廣泛參與，並使他們的聲音能在社區上得到更大的落實可能的目的。

「青年區議會」並不會取代 / 重覆地區區議會的職能，而更像香港九十年代初曾推行的「地區青年議會」，但在成員組成上要更有代表性、議事內容更闊、政府支援更強、及政府應對青年人的建議作積極回應。

就「青年區議會」的建議，如有需要，我們可提供更多的資料。

### 2.2 建構可容青少年上流的制度(教育制度、青年多元就業發展等)

社會常說現今青少年職業前景差、欠缺置業能力；這表徵符合現況，但年青人最不滿的，是制度上欠缺有利前景。前面提及的「住屋上的一些先導計劃、青年創業的支援」等工作，固難覆蓋大量人數，絕大部份的年輕人，更根本連可受惠的門檻也過不了；但更重要的

是，青年人不是期待「免費午餐」，而是可容他們向上流動的合理機會及制度。

雖經多年改革，現時香港的教育制度，仍偏重學術上的成就，新高中課程中「應用學習」本可照顧具其他能力發展興趣的青少年，但現實中，「應用學習」課程不被學校及社會重視；而香港經濟偏重高學歷及金融、商業的發展，亦令具其他才能的年輕人難有發展機會。

2015 年，本會曾進行「高中學生對新學制的意見」調查，便曾提出應「鼓勵學術基礎薄弱的同學選修實用科目或轉讀中專文憑，當局須加強此類科目及課程銜接大專之機會」，並將意見交予教育局，惜多年未見有具體回應。

當然，教育制度的改變，亦需要有多元的經濟及就業發展配合，才能建構可容青少年上流的制度。

### 3. 改弦易轍·推行「全民退保」

在多次的研究調查，以至特區政府在 2016 年進行的諮詢，均顯示大部份市民支持在香港推行「全民退保」；而由學者主力研究，民間共識的「2016 全民養老金方案」，亦是財務可行的方案；只可惜政府堅拒社會主流聲音，使長者的晚年生活，仍得不到保障。

有關「全民退保」的必要性，理據已反覆在社會討論及提出，於此不再重覆；但有兩點，我們希望重申。

第一點是「全民退保」雖有助舒緩長者貧窮問題，但本質上是一項安老政策，而非「扶貧措施」，目的既是對長者貢獻社會多年的尊重，也是讓長者可以減少經濟壓力，得以安享晚年。政府一直以扶貧政策看待退休保障，並因而堅持須設經濟審查，根本就是一個錯誤的思維。

第二點是民間提出的「2016 全民養老金方案」，金額也只是可以支援長者部份的生活開支，而非全數津貼；市民仍要透過個人努力，方可在晚年真正的無後顧之憂；因此方案並不影響市民的工作及儲蓄動力。

政府過去數年堅拒「全民退保」的實施，經常被視為政府不顧專家研究，無視社會主流民意的例子。今天長者貧窮問題日趨嚴重，市民對政府的信任亦處於空前的低水平，如在新一份施政報告改弦易轍，落實「全民退保」，既是社會及長者的佳音，也顯出政府真正聆聽市民聲音，有助修補關係

### 4. 完善照顧者支援政策

2019 年看到不少關於照顧者令人心酸的報道，包括法庭審理八旬老翁因不堪妻子受病痛折磨，又怕自己比老伴早死致對方無依無靠，以竹棒勒索妻子的案件；又有六旬婦為孫兒管教與女兒爭執，情緒激動下服鎮靜劑尋死。照顧者的壓力之大，不容忽視；但本港一直缺乏照顧者為本政策，對照顧者的支援更是「少得可憐」。

我們建強調香港應訂立以照顧者為本的政策，並提出以下的具體建議：

#### 4.1 改善現行的照顧者津貼計劃

我們認為，政府應盡快與民間團體商討改善現行的照顧者津貼計劃，包括：

- 將津貼與輪候服務的身份脫鉤，覆蓋更多有需要的照顧者類別；
- 除檢討現金生活津貼水平外，改善現時照顧者培訓津貼的安排，予照顧者彈性使用「喘息」及其他服務；
- 檢討照顧者津貼與其他社會保障制度的關係，包括取消領取綜援、長者生活津貼、傷殘津貼不能同時申領照顧者津貼的安排。
- 給予主要照顧者\$2 乘車優惠，以減輕他們陪診、陪伴殘疾人士外出的經濟負擔。

#### 4.2 針對隔代照顧家庭現象提供支援

本機構的「智愛·承傳----隔代照顧家庭支援服務計劃」由 2016-2019 年透過外展至幼稚園及小學的祖孫平衡小組，接觸了 185 個隔代照顧的家庭，當中約有一成的家庭只有祖孫同住，近七成的祖父母是孫子女的主要照顧者，這些祖父母年齡中位數約 70，當中有 54.4%的祖父母是長期病患。另外，過半數的祖父母表示有管教的困難，壓力來自「兩代管教方式的不一致」(13.3%)及「不懂教功課」(13.3%)等。

我們促請政府：

- 全面研究全港隔代/三代照顧家庭服務數字及需要；
- 為祖父母輩照顧者提供親職教育及支援平台；
- 設立隔代照顧家庭外展服務隊和同行者支援網；
- 考慮為充當主要孫子女照顧者的祖父母提供生活津貼。

#### 4.3 正視婦女照顧壓力及骨質疏鬆骨折的問題

現時香港50歲以上人口特別是女性患有骨質疏鬆的數字偏高，而骨質疏鬆症容易導致脆性骨折，同時擔任照顧者的婦女經常要做扶抱，若本身有骨質疏鬆問題加上安全意識不足，更容易在扶抱時候造成骨折。

現時本港有三間婦女健康中心，10間母嬰健康院，卻沒有提供骨質疏鬆的測試。基層婦女照顧者往往礙於經濟困難較難進行骨質疏鬆的檢查，以得到適切的預防及治療。骨折之後，她們或因無法工作令經濟壓力增加，或因療養無法照顧家中長者，甚至有可能情況惡劣至需要申請長者照顧服務及院舍服務。我們建議：

- 當局應在2019年《施政報告》落實推行先導計劃，為45歲以上女性進行骨質密度檢查，並優先為婦女照顧者和長者做DXA骨質密度檢查
- 政府應資助長者和45歲以上婦女照顧者進行骨質疏鬆檢查，減輕日後長者因骨質疏鬆症帶來的醫療和社會成本。

- 當局應盡快於將骨質密度檢查納入基層醫療項目。為「高齡海嘯」做好準備，減少長者和照顧者因骨折而須增加公共醫療成本及安老院舍。

## 5. 扶貧焦點

就各項扶貧政策中，我們想特別提出兩項與最弱勢社群相關的政策：

### 5.1 全面檢討「綜合社會保障援助計劃」

綜合社會保障援助計劃(「綜援制度」)自九十年代中以來，便一直只因應通脹而作出金額上的調整，未有深入檢討資助項目的適合性，以至申領條件；但 20 年來，社會的變化極大，「綜援制度」很多地方已不能配合市民生活狀況的需要，亟待作出調整。

我們要求政府在新一份的施政報告中，提出開展全面檢討「綜合社會保障援助計劃」，並在檢討完成前，優先處理下列項目：

- 回復 1999 年被削減的健全成人及兒童補助金及特別津貼，使受助者的生活得到較合理的保障；
- 提升租金津貼的水平，改善因香港租金飛升，使大量受助人需以其他生活項目的資助，「補貼」租金津貼的不足，因而難保基本生活水平；
- 延長剛入職青年的全數豁免計算入息時段，以鼓勵離校青年人尋找工作，脫離綜援行列。

此外，政府在未有進行任何諮詢下，今年年初起收緊領取長者綜援的年齡資格由 60 歲提高至 65 歲，引起社會極大不滿。雖然政府已暫援扣減拒絕參加綜合就業援助計劃的 60 至 64 歲長者\$200 的安排，以減少影響。但在長者就業配套發環境仍然十分落後的情況下，政府此舉，實是本末倒置，只會讓申領綜援的長者無奈被「懲罰」，而無助所謂鼓勵長者就業。

我們強烈要求政府在施政報告撤回此項收緊領取長者綜援年齡的措施。

### 5.2 推行殘疾人士就業配額制

香港雖已自 2008 年推行聯合國《殘疾人權利公約》，但在殘疾人士就業的工作一向落後，既缺規管的法例，亦甚少鼓勵措施；除了令殘疾人士就業十分困難外，更迫使殘疾人士淪為需要被照顧及最貧困的一群。

我們要求政府應積極考慮立法設殘疾人士就業配額制，促使僱員人數超越某一水平，便必須聘用某一最低百分比的殘疾人士。

## 6. 改善服務規劃

香港政府自 1991 年發表了「跨越九十年代香港社會福利白皮書」後，已不復再有類似的全面服務規劃制度及諮詢；及後亦沒有了以前的五年計

劃機制；業界已一再表達這令社會服務內容及數量，往往未能跟上社會的變化，亟需改善。

然而，面對這影響深遠的問題，政府一句「不會進行 20 多年前的所謂全面社會福利規劃工作，請大家不要『懷緬過去』了」(羅致光局長 2018 年 7 月 22 日網誌)，便置業界及民間聲音於不顧，令人遺憾。

長遠而言，我們要求政府重啟全面規劃香港社福發展的機制；短期而來說，就未來一年的施政，我們會先建議就下面三方面的服務作優先改善。

## 6.1 長者服務

### ● 增設「虐老個案服務支援專隊」

由於家庭觀念和結構轉變，以及經濟和生活壓力增加，香港的「虐老個案」日趨嚴重；事實上，去年便已有逾 500 個的呈報個案，而一般相信，尚有大量個案，未被發現和接觸。

過去，這些個案主要由「家庭綜合服務中心」(IFSC)跟進，但相信因工作量的壓力關係，政府開始提出未來將「虐老個案」轉由長者地區中心(DECC)及長者鄰舍中心(NEC)跟進；就這建議，我們強烈反對。

雖然 2003 年草擬的「處理虐老個案程序指引」，亦有提及這些長者中心可同時兼顧虐老個案，但實際上，這建議 16 年來因各種因素並未真正執行；因此，如有轉變，當局須先周詳評估，審慎考慮其果效，以及對各方的影響。現時長者地區中心及長者鄰舍中心的主要服務設計均在提供日間長者的社交、健康、成長及支援等服務，使長者能在社區享有愉快而有尊嚴的生活；由於長者人口增加及需求更多元化，近年不少新發展的長者社區支援計劃，亦已紛紛「附設」在各中心現有服務之上。事實上，現時這些中心比 10 多年前開展之初，工作量已倍增，縱然人手有增加，但服務亦面對沉重的工作壓力，不勝負荷。

再者，「虐老個案」往往須深入、緊貼及長期跟進，而因涉及整個家庭，性質往往因涉刑責、醫療、跨專業介入等而頗為複雜。雖然長者中心設有個案工作人員，但配置人數往往只有 1 至 3 名社工（視乎中心規模，當中包括經驗尚淺的初人職社工 SWA），且大部份中心的個案數字已達服務協議的 2 至 3 倍；加上中心服務主體並非以「臨牀介入 clinical intervention」為性質，其個案支援系統，實難以在不影響其他服務下，有效處理「虐老個案」(事實上，早前業界機構代表在與社署討論時，便曾提及有中心曾為跟進一宗「虐老個案」，因要總動員處理，致令中心的服務有個多月受到嚴重影響)。

將「虐老個案」轉由長者地區中心及長者鄰舍中心跟進，最後會導致個案及中心其他的服務均受影響，造成雙輸之局；但我們

理解「家庭綜合服務中心」的工作量同樣沉重，亦難支撐將不斷增加的個案量；因此，我們認為，政府應在地區設「虐老個案服務支援專隊」，可先以 5 區〔立法會選區〕試行，以建立更有效回應長者被虐的平台，提供更有質素的服務；只有如此，才能顧全被虐長者、其家庭成員及社會整體的福祉。

- 建立以金齡人士(Young Old)為服務對象的中心

由於服務需求殷切，雖然長者中心的服務對象應以 60 歲或以上為服務對象，但現時不少機構，已嘗試以不同的非津助模式，提供服務予 50-60 歲的對象，使一些仍在工作、或已提早退休，以至家庭主婦的金齡人士，可以更好地參與社區，也為未來邁向長者生活作更好的準備。

但在缺乏資助下，這些已被社會重視，亦視之為有效的服務，發展上舉步為艱；因此，我們建議政府考慮建立以金齡人士(Young Old)為服務對象的中心以為剛退休的長者提供退休規劃、保健防衰老、建立社區網絡、自務組織平台、義工發展等服務。

- 提供「獨立」的認知障礙症長者日間活動中心

認知障礙症近年極受社會重視，但服務卻遠遠不足應付所需；亦因此之故。現時不少認知障礙症長者，要在長者地區中心/鄰舍中心接受服務。但由於這群長者有十分不同的照顧需要，一般長者服務中心的設計，實難提供有效的服務予他們。

因此，我們要求政府研究在各社區設立「獨立」的認知障礙症長者日間活動中心。

## 6.2 特殊學習需要(SEN)

據 2019 年 2 月 14 日明報引述審計報告資料，由 2012/2013 學年至 2016/2017 學年，有特殊教育需要的學生人數由 31390 增至 42890，增幅達 37%；其中小學從 16810 人增加 30%至 21860 人，而同期總學生人數僅增 9%；中學更急增 44%，從 14580 人增至 21030 (同期總學生人數下跌 9%)；而據「特殊學習需要權益聯會」及「社會發展實踐研究中心」7/2018 發表的「提供予 6 歲或以上有特殊教育需要(SEN)學童的社區支援服務研究」，在 2017/2018 學年，這批學生更已增至 45360 人。

可是，香港現時的 SEN 服務，卻遠遠追不上需求，令這些孩子的發展受侷限，而他們的家長，亦十分困難。

我們建議來年的施政報告，可先處理以下兩點：

- 檢討及改善 SEN 學童的政策如教育支援、學童評估及訓練供求、託管服務的人手……等過去多年已不斷被提出的措施；
- 針對 SEN 學童個人訓練服務的嚴重不足，令有需要的對象 / 家庭不是被迫面對評估延誤、漫長服務輪候，便是因使用市場服務而要承擔沉重經濟壓力；我們認為政府應向 SEN 學童提供個人評估

訓練的津貼，使他們可選用市場服務，而不至影響發展或陷入經濟困難。

### 6.3 全面資助全日制幼兒教育

香港自 2007/08 年推行「學前教育學券計劃」（學券計劃），並於 2011/12 推出「加強措施」。正如我們與提供全日制幼兒教育的其他機構一再表達，現學券計劃對需要全日制幼兒教育的家庭，並未能做到「令社會各階層市民都能夠負擔切合所需的學前教育。」(2/6/2011 政府新聞公報)的目標。

我們一再重申，全日制幼兒教育，兼具教育及家庭照顧支援功能，對基層家庭，尤為重要。我們要求政府考慮：

- 將長全日幼兒學校納入<香港規劃標準與準則>的教育設施標準，並據之大幅度增加中心數目及名額；
- 取消學券制，對非牟利學校給予全面資助；亦確保全日及半日制幼兒教育服務均可獲得全面的資助。

~ ~完~ ~