

1-1-2011

# 八十年代社會福利政策

Cheung Ming, Alfred CHAN

*Lingnan University, Hong Kong, sscmchan@ln.edu.hk*

Chi Yan, Sandy TANG

*Lingnan University, Hong Kong*

Follow this and additional works at: [http://commons.ln.edu.hk/soc\\_sw](http://commons.ln.edu.hk/soc_sw)

 Part of the [Social Policy Commons](#), and the [Social Welfare Commons](#)

---

## Recommended Citation

陳章明、鄧芷欣 (2011)。八十年代社會福利政策。輯於《施惠澤民彰主愛：香港路德會鑽禧紀念活動之社會服務篇》(頁27-32)。香港：香港路德會社會服務處。

This Contribution to Book is brought to you for free and open access by the Department of Sociology and Social Policy at Digital Commons @ Lingnan University. It has been accepted for inclusion in Staff Publications - Department of Sociology and Social Policy by an authorized administrator of Digital Commons @ Lingnan University.

50<sup>th</sup>

# 施惠澤民彰主愛

—香港路德會鑽禧紀念活動之

《社會服務篇》



香港路德會 社會服務處  
Hong Kong Lutheran Social Service  
The Lutheran Church-HKS

# 八十年代社會福利政策

嶺南大學社會學及社會政策系社會老年學講座教授 及  
亞太老年學研究中心總監及服務研習處處長  
陳章明教授 BBS 太平紳士

嶺南大學亞太老年學研究中心 研究計劃主任  
鄧芷欣 小姐

從漁村發展成轉口港，再搖身一變成為國際大都會，香港是一個無論從歷史、經濟及社會發展上皆備受注目的城市。雖經歷百年多番戰亂及金融危機，仍無阻工商業及投資市場持續發展，但現今，實不難發現香港社會樓價高企，嚴重的貧富兩極化情況導致香港社會福利政策仍不時被垢病。近年，學童自殺、毒禍、虐老及精神病患者危害社區等問題可說是報章頭條的常客，再加上「最低工資」及「綜援金額」等爭議性問題，足可反映現今社會福利政策似乎仍不足以照顧民生問題下的一班受害者。然而，當瞭解香港福利發展一向都以「盈餘發展福利」的原則運作時，卻又不難理解貧富懸殊的現況。

用另一個角度看，作為一個低稅的地方，香港公共服務包括醫療、社福、房屋都有著相當濃厚的財富均分的運作。比方說，港人即使要付錢，都只不過是每天 \$100 便可有手術、醫藥、住宿全包的住院服務。此等措施都有賴於當年殖民政府仿效英國近乎社會主義的做法。當然，能夠實地施行是全賴港人自己有足夠的稅收支持開支，且在使用服務上相當有效率，即使立足在全世界醫療開支高企的二千年頭，香港用在醫療服務的開支（人均 GDP）卻祇是百分之六左右。

在宏觀福利的檢視下，無論公共服務包括醫療、福利教育及房屋都近乎社會主義的供應模式。從微觀角度看社會福利，即個人

支援或社區救濟，卻又相當乎合「剩餘模式」的管治基礎。故此讀者必需理解宏觀和微觀的社會發展顯然有所不同。本文主要集中討論八十年代的個人福利及社會支援服務發展，而這時期亦正是社會福利政策發展的黃金十年。

## 《 一 》八十年代的社會背景

經過七十年代悉心打造以輕工業為主的經濟基礎，八十年代可說是一個相對較豐衣足食，政治穩定的時代。由於當時勞動力平均水平已達初中，使到香港產業可以邁向半知識型的高檔經濟模式，例如：旅遊及金融業。另外，公共房屋亦發展迅速，全港已有一半人口居於公共屋邨。而福利醫療政策亦在麥理浩先導下建立了良好基礎，香港社會當時已達到「沒有人會因為沒錢而餓死，或無法就醫而死」。

## 《 二 》八十年代的個人福利及社會支援服務

### 社會保障

七十年代以前，香港的社會保障著眼於基本救濟，為貧病無依的弱勢社群提供實物支援，直至1971年，香港政府全面推行公共援助計劃，標誌著香港社會保障制度的轉捩點。有別於過往由志願團體負責救濟工作，七十年代起的社會保障制度由社會福利署執行，經過對多番修訂，除了為低收入人士而設的公共援助金外，當中還包括針對個別人士需要而設的特別需要津貼、暴力及執法傷亡賠償、交通意外受害者援助計劃及緊急救濟金。1979年發表的《進入八十年代的社會福利》政策白皮書提出放寬受助人申請條件，包括降低高齡津貼合格年齡至七十歲，及發放老人補助金予六十歲或以上沒有申請高齡或傷殘津貼的人士，全面擴大這個「安全網」援助範圍。

八十年代的社會保障制度已達到非常廣泛的地步，就老人保障而言，高齡津貼及老人補助金當然正面地保障老人享有最基本的經濟

基礎，可是，此等以現金直接資助的方向其實是治標不治本。基於工業轉型，經濟起飛，物價上升，不少受福利津貼的老人仍然得不到實際生活保障，甚至有部份老人因負擔不起昂貴租金而被迫棲身於「籠屋」，或淪為露宿者。資料顯示當年全港約有一萬名「籠屋老人」，狀況足以證明當年的資助金額似乎未能與時並進，亦反映了真正的社會保障，是必需與社會福利政策配合，例如房屋及醫療配套。誠然，社會保障也廣泛涵蓋所有有需要的人，包括傷殘及長期病患者，推高總開支佔福利開支之 15-20%。

另外，當年政府明顯未有就人口老化的趨勢作出未雨綢繆的考慮，正因沒有一套妥善的退休安排，使大部份沒有為退休生活作準備的老人最後只能依靠那僅足糊口的救濟金過活，導致政府設立的「安全網」隨人口增長而日漸擴大。其次，社會保障最大的弊病就是將照顧老弱者的責任轉移到公帑上，導致日後有不少子女置父母於不顧，或甘願承認放棄供養父母。

然而，舊日退休制度上的缺失促成往後香港社會保障發展的路向，使九十年代進入一片討論中央公積金的聲音，實為當下的「強積金計劃」奠下基礎。

## 青年及社區發展

除了上述針對老弱人士的現金及服務支援外，八十年代政府亦主張完善的青年及社區發展，進一步將社會福利擴展至社區層面。青年工作在八十年代也大有所為。究其原因是政府理解到青年人對社會有一定的不滿，及其擁有的精力要有效釋放。若政府不及早或適時作出疏導，有如六十年代尾及七十年代相當普遍的青少年暴動或負面行動（暴力、自殺）便時會發生。有見及此，政府在八十年代大力發展專業青少年服務，鼓勵青年發聲及多項以青少年人為中心的政策推動。青少年服務亦由此大大擴展，成為社會福利服務的主流。其中香港青年協會更是借勢發展，做到「總有一間中心」在附近。

然而，按資源主導的服務模式「下意識」地把不同的年齡群割裂，形成我們的社福服務多為兒童及青少年服務、成人及家庭服務，及老人服務等。正因如此，現時服務多分開提供服務，按自己的群組服務，而鮮有整合。

就擴大社區設施方面，《進入八十年代的社會福利》申明政府的目標是在超過二萬居民的公共屋邨設社區會堂一所，於超過五萬人之屋邨建設社區中心一所。同時，政府亦成立郊野公園、開放戶外活動空間、興建康體設施及亦根據地區人口劃分於各區設立青少年中心。並聯同市政局及其他志願機構協辦文娛活動、統籌暑期活動及青少年領袖訓練計劃。其次，為針對獨居老人或有老年成員的家庭，政府著手擴展老人日間護理中心，為長者提供一系列非住宿的個人照顧、康復及康樂設施；推行家務助理服務，由受訓人員照顧長者的日常生活所需，包括膳食、洗衣或就診等協助。上述措施為區內的長者提供衣、食、住、行各方面的實際支援，此舉對實行「家居照顧」的家庭添加信心。

各項社區建設可說是八十年代最收正面成效的「德政」，推動社區參與不但提高普羅大眾的生活質素；使青少年可以於校外參加有益身心的活動，作德、智、體、群的全面培育；讓家庭透過參與文娛活動促進感情，建立社區歸屬感；長者得以善用餘暇，擴大社交圈子，達至安享晚年。總括而言，社區建設為市民提供較完善的生活環境外，更從中建立一個互相尊重及有責任感的社會意識。

## 老人服務

七十年代人口老化已見跡象，可是香港老人服務發展緩慢及處於不明確方向，全因政府認為政府若為老人提供服務，便會削弱子女對供養父母的責任感。為釐清這個「責任」問題，政府於1972年成立專責小組研究改善老人服務，以致日後的福利基調，皆以發展社區，鄰舍守望為目標，並開拓以「家居照顧」為主調的老人服務方向。

就推廣安老服務理念上，《進入八十年代的社會福利》陳述的「家居護老」理念其實已洞悉先機，與日後世界衛生組織提倡的「躍動晚年」有異曲同工之調。白皮書倡議的老人政策有以下宗旨：（一）提供一系列現金及家庭支援服務，好讓老人能在家中度過安穩及有尊嚴的生活；（二）為不能在家安老的長者提供院舍住宿，維持長者的社區參與；（三）加深各界人士對老化過程的認識，讓市民認同長者仍然是有能力及生產價值的一群。

就「家居安老」的理念，1982年房屋署推行「家有老人優先住屋計劃」，批准願意與父母同住的家庭可以比普通家庭早一年入住公屋，此舉鼓勵家庭負上照顧長者的責任，長者亦得以與家人共享晚年，可謂是當年較具前瞻性的發展。另外，於醫療及衛生福利上，政府亦因應長者的需要擴展老人科服務，成立多間日間醫療中心，提高長者就診機會。除了實際的醫療支援，政府亦意識到長者將面對衰老帶來的生理及心理變化，故設立中央健康教育組，透過舉辦健康教育活動向長者提倡良好的衛生意識。

當然，八十年代最值得提及的就是私營安老院興起及訂立發牌制度。對於一些經濟條件較好的長者，往往因公營安老院宿位有限以及輪候時間太長，故此選擇入住私營院舍。因此，當時私院的需求大增，使之成為坊間老人宿位的最大供應者，佔總宿位約六成。不過，初期的私院並沒有管理制度及營運標準，以致時有經營良莠不齊及照顧不當等醜聞出現，故此政府於八十年代決定對私院營運實行規管措施，此舉並為日後推行的買位計劃立下基礎。隨著經濟轉型，傳統家庭價值改變，安老院似乎逐漸成為沒法自己照顧長者的家庭的另一個供養途徑；可是，往後日子有增無減的安老院輪候人數，足以反映送父母進安老院漸成風氣，這狀況似乎跟「家居安老」的理念又偏離一步。

### 《 三 》總結

隨著八十年代經濟起飛，社會模式轉型，不少接受教育的「知識份子」開始為民生發聲，促使各項社會福利政策得以改進，使市

民了解社會福利不僅是對弱勢社群的救濟，而是一個支援整體社會的服務。雖然，當年的福利制度應用於當下社會顯然是「過時」，可是當時推行的福利如現金保障、青年發展及社區建設等「硬件」的確對改善民生產生正面成效，服務種類及受助人數增加標誌著八十年代是社會福利發展的黃金時期，並為其後的發展打下基礎。

當然，其後的服務檢討均顯示不少當年的福利支援仍然流於表面，「派錢」形式是治標不治本的方法，為市民引入退休保障計劃才是長遠預防社會倚賴或「老年貧窮」的取向。另外，假若當年各項「硬件」措施能多作跨部門協作，使現金援助能同時配合房屋、醫療及社區設施的實際供求，定能更有效地提高市民的生活素質。其實，改革最重要的還有「軟件」上的配合，政府實應該同時推行全方位公民教育，讓市民明白照顧老弱傷殘者不只是政府的責任。為防止社會福利淪為一種依賴，變成部份不事生產人士靠「政府養」的藉口，政府應著力灌輸市民正確的公民意識，並從針對年輕一代的教育開始，使之明白社會福利政策的「施與受」乃是政府及市民雙方面應盡的權利及義務。

八十年代可說是老人服務的成長期，當年提倡的「家居安老」確是一個具前瞻性的發展理念，各項安老政策的改善，如增加老人津貼、興建老人中心及社區康樂等設施確實讓長者從經濟、健康及社交生活上得到明顯保障。然而，若能同時配合「長幼共融」及「躍動晚年」等軟件教育，透過政府鼓勵青年及長者參與社區服務拉緊彼此關係，定能讓青年明白敬老之道，亦使長者保持積極的生活態度，收一舉兩得之效。所以，未來的社會福利措施也應從「軟硬兼施」的方面發展，同步提升實際需要及內在的個人教育，而非斬件及短視的「頭痛醫頭，腳痛醫腳」取向。香港現正就社會福利長遠規劃進行諮詢，就未來的老人服務取向，應落實跨部門協作以配合家居照顧的清晰方向，然後將照顧層面由個人責任延伸至社區，由區內各項設施及每一份子承擔起建立一個「安老」的大社會。