

今日香港系列

社會福利的 觀念和制度

周永新 著



社會福利的觀念和制度

周永新 編著

中華書局

今日香港 系列

叢書策劃・鍾潔雄
責任編輯・盧建業



書名：社會福利的觀念和制度
著者：周永新
出版：中華書局(香港)有限公司
香港九龍彌敦道 450-452 號
印刷：陽光印刷製本廠
香港柴灣嘉業街 10 號 12 樓 B 座
版次：1990 年 12 月初版
1991 年 8 月再版
© 1990 1991 中華書局(香港)有限公司

國際書號：ISBN 962 231 755 3



周永新，1947年生，廣東南海縣人。1970年於香港大學取得文學士學位及社會工作文憑後，曾任職社會福利署感化組。1973年取得英國曼徹斯特大學社會福利行政碩士學位，回港後從事社會工作教育。1978年取得香港大學哲學博士學位，研究以社會保障及老人福利為主。現為香港大學社會工作及社會行政學系教授。

出版說明

香港，一個傳奇色彩濃厚的地方，百多年間，竟能由寂寂無聞小漁港發展成為金光燦爛的大都會，譽滿全球，箇中真義，堪可細味。

中西文化、傳統、制度的碰撞，折射出炫目絢麗的火花，映照着一千平方公里的土地，六百萬黑頭髮、黃皮膚的香港人。成功不是徒然的僥倖，香港的發展史，就是兼容並蓄，在有容乃大的原則下，歷經了演進、發展、突破、創新的過程。風雲歷歷的百多年間，香港升沉、起跌、自強不息。

“殖民地”，固然並非光彩的稱號，但如能在此建立可堪棲息的理想家園、締造安定繁榮的美好將來，自不必對此過於介懷，甚或引為恥辱。

歷經的風風雨雨，我們都在默默耕耘、胼手胝足的努力中邁過，香港人從來不乏應付艱辛的毅力與頭腦。政策的得宜、拼搏的精神，於焉成就出神話般的功績。

作為一個成功的例子，“香港經驗”，近年來成為外地及本土人士所關切的對象；“香港學”，亦因此成為新的研究方向。

當歷史的步伐踏進一九九七年七月，香港將面對新的轉變，過份的樂觀與悲觀都大可不必，然而缺乏對香港發展歷程、制度、傳統等情況的種種認識，將如何鑒古知今，歸納總結，以建造更光輝美好的前景？這就是我們組編這套叢書的原因。

香港社會各方面的發展，各有特色：經濟政策、貿易發展、司法制度、社會福利、肅貪倡廉……都是構成香港社會的軟件系統，藉着對這些情況制度的系統介紹與回顧，或作為資料流傳、或作為經驗借鑒，以求增加讀者對所處小島的各種認識，也就是我們組編這套叢書的目的。

透過叢書的內容、觀點，讀者將會明白，香港的發展，從來就是歷盡曲折，飽嚙滄桑，而香港人對於未來，也當一如既往，充滿信心。

中華書局（香港）有限公司出版部

前 言

1979年，政府發表《進入八十年代的社會福利》白皮書，這是戰後以來，政府發表第三部關於社會福利的白皮書。第一部於1965年發表，內容十分簡單，主要陳述政府對社會福利的態度。那時，香港的經濟還十分薄弱，社會資源有限，政府可以做的，只是協助部分貧困人士。那時香港有多間志願福利機構，提供的服務比政府更多。

1973年，政府發表第二部社會福利白皮書，內容較前進步，各項服務均有具體發展計劃，顯示政府對社會福利較前重視。到七十年代中，政府特別着力發展社會福利中三項計劃，即社會保障、青少年個人輔導社會工作及老人服務，以上三項遂成為1979年發表的社會福利白皮書的主要部分。

1979年的白皮書發表後，我着手編寫《香港社會福利的發展與政策》一書，並於1980年出版。此書編寫的目的，主要是總結香港社會福利的發展經驗，以敘述為主，總算做到資料詳盡。此書出版後，得到福利界人士的歡迎，曾再版數次之多。

《香港社會福利的發展與政策》雖有優勝的地方，但亦有缺點：第一，此書對問題缺乏深入討論，對福利政策和各種解決方案，亦缺乏理論上的剖析。第二，此書重點在敘述過去的經驗，對未來情況較少討論。隨着八十年代出現的變化，明顯地此書已有重寫的必要。1984年，我開始改寫《香港社會福利的發展與政策》一書，並決定以社會福利和政策的分析為重心。此書完成後，於1985年出版，名為《香港社會福利政策評析》。與前書比較，兩部在福利服務的發展部分大致相同，但後者兼顧近期湧現的新觀念，如家庭政策和政治參與等，對於福利服務的理論基礎，亦有較詳盡的評述，總算補足了前書的缺點。

《香港社會福利政策評析》出版到現在，又有五年的時間。在這五年裏，香港社會出現前所未有的變化，社會福利亦受到很大衝擊，發展並不順利。第一，1984—87年間，政府連續幾年出現財政赤字，很多社會福利發展計劃都停滯不前。1987年開始，香港經濟恢復增長，政府財政反虧為盈，本應是社會福利迅速發展的好時機，但社會工作人員却在這時候嚴重流失，造成各項服務無法向前推進。

香港的社會福利制度是否有問題？為甚麼常常受到有人無錢，或有錢無人等問題的困擾？此外，近幾年來，還有不少關於社會福利的爭議，例如：香港應否發展成為“福利國家”？政府在社會福利方面應擔當怎樣的角色？民主政制發展會否導至“免費午餐”的出現？甚麼是資本主義下的社會福利制度？甚麼是香港社會福利制度的理論基礎？香港未來社會福利的發展應否仿效中國現有模式？香

港市民對本身的福利應承擔怎樣的責任？以上問題，對現有福利服務的推行未必有直接影響，但對未來制度的發展，却是必須首先解答的問題。

在香港，社會福利的定義較為狹窄，單指社會福利署和志願福利機構提供的服務，包括公共援助、特別需要津貼、家庭服務、青少年工作、兒童照顧、康復服務、社區發展和老人服務等。以上提到我寫的兩部書，對社會福利也是採取這樣的定義。不過，爲了討論社會福利和與社會、經濟和政治狀況的關係，及社會福利制度背後的觀念，這樣的定義並不足够。在本書裏，我採用的定義較為廣闊，以概念而言，社會福利指的是促進人們幸福的行動，而實際設施方面，除以上各項外，還包括教育、房屋、醫療、和勞工服務，亦即一般指的社會服務，而有關政策，則稱爲社會政策。換言之，本書討論範圍，並不限於社會福利署和志願福利機構提供的服務，引用的例子還常包括政府在教育、房屋、醫療和勞工方面推行的政策。

至於本書的內容，可說有兩個特點：第一，是討論社會福利與香港本身的社會、經濟和政治狀況的關係；第二，是探討香港社會福利制度背後의思想和觀念。以上兩方面，都是過去的討論所較少涉及的問題，特別是社會福利制度背後의思想和觀念，很多時好像並不存在。無可否認，香港不是一個着重思想討論的社會，當事情發生後，常常是只知其然而不知其所以然。況且，社會福利應付的都是一些迫切的社會問題，如老人缺乏家人的照料，這些問題都必須立時解決，不能等待分析和討論後才再想辦法。結果，

香港的社會福利設施雖可媲美西方工業社會，在亞洲區中也是數一數二，但制度背後的理論基礎却付諸闕如。

不過，社會福利已是社會上重要的設施。以政府開支而言，社會福利每年佔去極高的比例。到了這個地步，社會福利不能只對迫切的問題作出回應，必須是有根有據。此外，從事社會福利的工作人員，在盡忠職守之餘，也必須對本身工作的意義有透切的認識。對於一些只顧實務的人士來說，觀念的討論或許流於空泛和不切實際，但香港的社會福利若要向前發展，必須首先建立共同認許的基礎，觀念的討論便十分重要。

以上提出了一些近來頗受爭議的問題，本書未必可以對這些問題一一作答，但必須有了共通的觀念，討論才會越辯越明。基於本書寫作的目的，對於具體服務的實施情況，難免有所忽略。不過，近年來關於社會福利的書籍增多了，背景性的資料不用在這裏一一敘述。本書每章列出的參考書目，也可協助讀者作出選擇。

就內容而言，本書大致上分為兩部分。第一部分討論的是較概念性問題，包括過往香港社會福利發展顯示的特色、傳統文化和制度對社會福利的影響、各項不同社會福利觀念的分析、資本主義制度下的社會福利及社會福利面對的危機和挑戰等。第二部分探討的，是社會福利與社會、經濟和政治狀況的關係，包括社會政策制定時考慮的社會現象、社會福利資源的分配和運用、社會服務的推行和管理、社會福利與政制改革等。全書共分八章，每章篇幅長短不一，但各有討論的要點。

總括而言，本書是我以前所寫兩部書的延續，但包括範圍較前廣闊，討論的焦點亦從實際的服務設施，進而以制度背後의思想和觀念爲討論重心。

目 錄

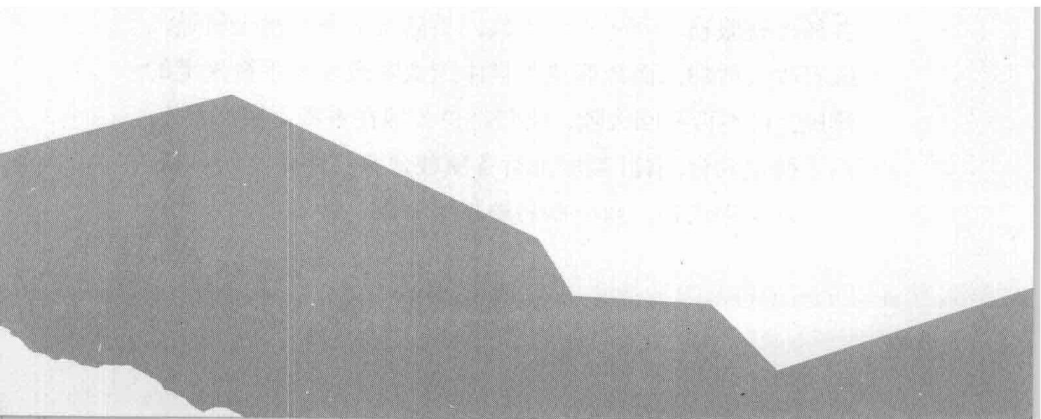
前 言	2
第一部分 社會福利的觀念	1
第一章 香港社會福利思潮的更替	2
傳統觀念和宗教思想	3
殖民地政府遺留的影響	8
民主參與成為潮流	13
第二章 社會福利觀念的轉變	18
工業革命與社會主義	18
慈善觀念和人道主義	21
社會公平和平等的發展機會	24
公民的社會福利權利	28
外來福利觀念對香港的影響	30

第三章 資本主義下的社會福利	32
社會福利與政治、經濟的關係	33
社會福利與資源分配	36
資本主義與社會福利	37
社會福利的積極作用	42
第四章 社會福利發展的新趨向	46
石油危機後的社會福利	46
新保守主義思想的興起	49
新馬克斯主義的挑戰	55
社會主義下的社會福利	60
香港社會福利何去何從？	64
第二部分 社會福利的制度	67
第五章 香港社會政策的新方向	68
香港社會政策的特色	68
目標長遠的社會政策	72
社會政策可走的方向	73
第六章 社會服務資源的來源和分配	90
政府對社會服務的財政責任	91
供款概念的興起和推行	96
社會服務應否收費？	100
社會服務私營化	102

香港社會服務的財政來源	106
第七章 社會福利的管理	112
社會服務行政出現的問題	113
降低成本和提高效率	115
補助和志願機構的行政監察	119
服務使用者的監督	124
第八章 社會福利與政治	128
異軍突起的政治力量	129
社會服務與政黨政治	133
社會服務與基本法	135
社會服務與民主運動	137
結 論	140
附錄一	148
附錄二	150
附錄三	151
參考書目	152

第一部分

社會福利的觀念



第一章

香港社會福利思潮的更替

- “社會福利”，對於香港人是較為陌生的概念，但其實我們生活在其中。
- 早期的社會福利，是慈善救濟的代名詞，今日已演變為公民的權益。
- 1953年的一場大火，開社會福利的先河，政府由此開始予以注視。

嚴格來說，香港社會福利的發展只有約三十多年的歷史。六、七十年代的港督戴麟趾爵士曾表示，政府制定社會政策始於1953年石硤尾大火後的公共房屋計劃，但五十年代期間，香港百廢待興，政府實在沒有力量周詳地策劃各種社會服務。到了六十年代，香港工業發展漸上軌道，政府收入增加，而政府也深信中國大陸政權易手後逃港的難民，將不再返回大陸，他們將長久地在香港定居。因此，為了穩定社會，有計劃地推行各項社會服務便是當前急務。

六十年代初，政府制訂廉租屋計劃，特別為收入低微

的家庭提供住屋，有異於應急性的徙置措施。1964年，政府相繼發表教育和醫療服務發展白皮書，希望在十年內，可以為居民提供基本的教育和醫療服務。1965年，政府發表社會福利發展白皮書，顯示出政府對社會福利的注意態度。綜合而言，到了六十年代中，各項社會服務有了發展計劃，自此以後，政府每隔若干年，便對各項社會服務進行檢討，並重新訂定發展策略。在過去三十多年裏，社會政策顯示了怎樣的特色？社會政策的制定受了甚麼思想和觀念的影響？在社會福利發展過程中，有甚麼值得注意的地方？與其他社會比較，香港社會福利的發展有甚麼獨特之處？以上問題，主要集中過往的經驗，但對未來的發展，相信仍有一定參考價值。

傳統觀念和宗教思想

香港社會以華人佔絕大多數，所以性質上主要是華人社會。華人社會的福利制度，環繞着家庭和宗族關係建立起來，所謂“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”，另外加上追求大同社會的願望，和佛教宣揚的佈施精神，遂成為華人社會的福利觀念。

作為一個華人社會，香港百多年來承接的福利觀念，與其他華人社會並沒有很大差異。在第二次世界大戰前，政府在社會服務方面承擔的責任是微乎其微，有的只是應付難民急迫需要的救濟措施。事實上，直至六十年代末，華人遭遇困境的也很少主動向政府尋求協助，也沒有人認

爲教育和醫療服務的提供是政府的責任。在這段期間，家庭提供的協助是最可靠；若一個人無親無故，便只得倚賴以宗族和鄉里關係爲凝聚力量的宗親會和同鄉會等。至於根據傳統慈善觀念建立的團體如東華三院等，則是社會上一切貧苦人士最後的“避難所”，代表着社會上博愛和普渡衆生的精神。

傳統的慈善觀念曾長時間發揮着救苦安危的作用，今天看來，這種觀念下產生的組織實在有不少弊點，但過去不少人，却因此在危難中得到幫助，患病的得到醫治，貧苦人家的子弟也可接受教育。當然，時移勢易，傳統的慈善觀念近日已逐漸失去影響力，但這是社會變遷帶來的變化，並非慈善觀念失去本身的意義，只可以說是環境變了，一些以傳統觀念爲基礎的組織不再發揮過往的作用。

除華人社會的因素外，香港社會福利的發展亦在很大程度上受到西方宗教思想的影響。到了今天，仍有衆多教育、醫療和福利機構與天主教和基督教有密切的關係。回顧過去百多年，社會服務的發展，教會團體應是最重要的推動力量。教會團體在社會服務方面佔據的優勢，除來自西方各國的龐大捐款外，更重要的是傳教士多曾接受高深教育，因而帶來新觀念，遂在香港建立了新制度和服務，例如學校和醫院，便不是香港開埠初期憑藉本身的條件所可以建立的。

教會團體對社會服務產生的影響，過去已有不少討論，但學校、醫院和福利機構等只是表面上看到的組織，教會