

香港社會福利 縱橫談

周永新

天地圖書有限公司



香港社會福利縱橫談

周永新

629917

天地圖書有限公司



版權所有

書名：香港社會福利縱橫談

作者：周 永 新

出版：天地圖書有限公司

地址：香港莊士敦道三十號地庫

電話：五一二八三六七一

印刷：嶺南印刷公司

香港西環第二街一二九號

定價：港 幣 十 二 元

再版：一九八三年四月

序

本書所收集的十多篇文章，除其中有關中國、台灣及香港青少年工作的文章外，其他均曾在《信報財經月刊》、《七十年代》、《社聯季刊》等刊物和雜誌登載過，且都是近兩三年來的文章。在整理這十多篇文章時，我盡量保持文章內容的完整，雖一些資料或許過時，但我希望這些文章能反映當時的意見，也可見香港社會福利發展的過程。

本書的題目——香港社會福利縱橫談——並沒有特別的用意，但大部分文章與香港社會福利有關却是事實。我把文章稍作分類，希望讀者閱讀時更為方便，但許多篇文章的內容却是互相關連的。其實，香港的社會福利已不單是「做好心」，香港的政治和經濟制度對社會福利設施均有重大的影響。

本書並不是一部教科書，大部分文章寫作時都不是單為一般社會工作者而寫的，所以只要對香港社會福利制度關心的人士都會對書內大部分文章的內容感到興趣。香港是一個充滿問題的社會，而在市民生活提昇中也產生不少的矛盾和衝突，社會福利的意義和功能便越來越重要，本

書一部分文章的內容便由此而引發的。

本書的內容並不是全部創新的，筆者曾借用了很多人的意見和經驗，一些資料更是從報紙和雜誌中整理得來的，這一切我都表示感謝。本書能夠編纂成書，也得天地圖書公司 黎廷瑤先生幫忙不少，謹在此致謝。

周永新

香港中文大學

社會工作系

一九八〇年十一月

629917

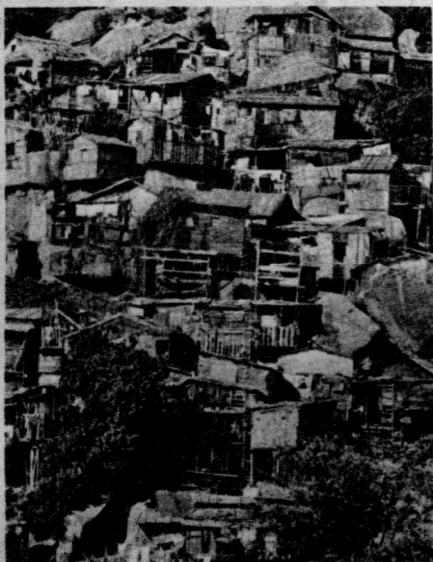


A0409114

富裕城市 中的貧窮

——香港貧窮現象剖析

周 永 新



5.70

目 錄

序

第一部分：社會福利與財政預算

財政預算與社會服務的發展……………(3)

提高社會服務效能的一些建議……………(11)

第二部分：社會福利與社會問題

香港貧窮問題剖析……………(23)

青少年犯罪為何劇增？……………(32)

香港面臨人口爆炸……………(40)

第三部分：社會福利與社會保障

- 社會保障的經濟和社會涵義……………(55)
- 社會保障——七十年代的回顧與前瞻……………(67)
- 工資・解僱・保障
- 淺談香港工人的困境……………(77)
- 評「香港社會福利白皮書」……………(82)

第四部分：社會福利制度比較

- 人類的幸福——八十年代的挑戰……………(95)
- 經濟動盪中的社會發展
- 記第二十屆國際社會福利會議…(107)
- 資源富庶 民不聊生
- 旅遊區以外的菲律賓……………(117)
- 中、台、港三地的青少年工作……………(131)

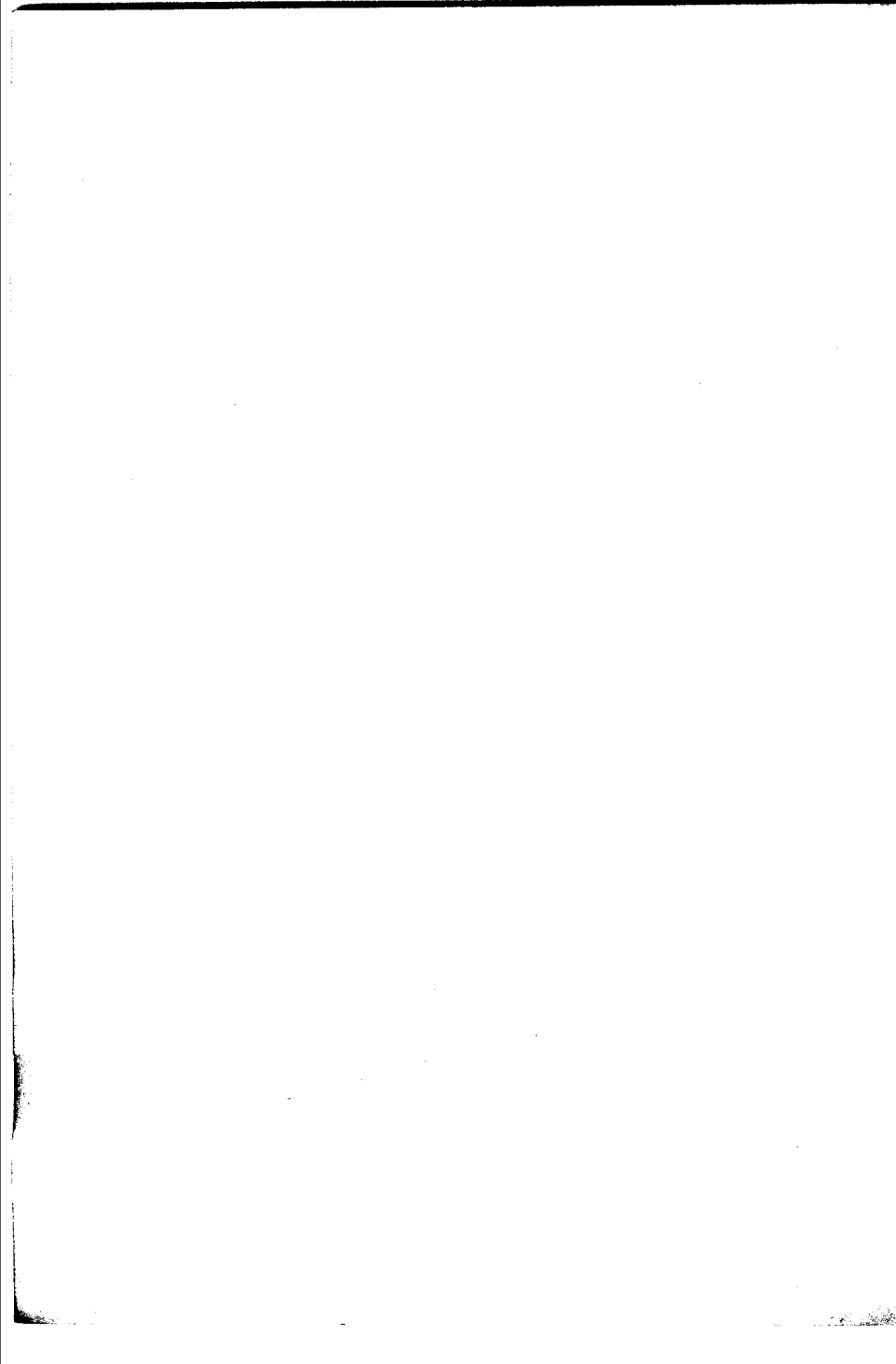
第五部分：社會福利與社會工作

- 站在邊際上的社會工作者……………(149)
- 社會工作者的形象……………(153)
- 社會工作者的專業道德與操守……………(159)

第一部分

社會福利與財政預算

11/16/01



財政預算與社會服務的發展

財政司今年(七九/八〇)發表的預算演詞，針對的問題主要是本港內部需求增加過速，因而出現龐大貿易赤字，物價加速上升，貨幣供應的增長率遠超經濟總收入的增長率。在這種情況下，財政司建議抑制私人及公共範圍的需求，並設法糾正出口及入口之間不平衡的現象。

在抑制需求的大前提下，財政司預算來年將會出現十四億元的盈餘，原因是公共開支的增長率受到限制，稅收却沒有相應的減少，政府的收入便多於支出。不過，在眾多公共開支的項目中，限制的幅度並不是平均的執行，影響最大的是一般建築工程，而社會服務的開支，不但沒有受到限制，在總支出的百分比上還有些微的增加。

社會服務與香港經濟的發展

香港社會服務的範圍主要包括五大項——教育、醫療、房屋、社會福利和勞工。這樣的分類方法有可商榷的地方，如市政和康樂設施便包括在社區設施的範圍，而不屬於社會服務。不過，一般市民心目中的社會服務，主要還是教育、醫療、房屋和社會福利；至於勞工，就只有就業輔導組的工作可以稱為社會服務。不論何種分類方法，香港政府用於教育、醫療、房屋和社會福利的開支，總要比其他項目龐大。七九/八〇年度用於社會服務的支出，預算達到五十二億二千八百多萬元，佔政府全年度總開支的42%。

七十年代開始，政府對社會服務的支出，數目維持在總支出的35%左右，但自七四/七五年財政年度開始，社會服務所佔的百分比有急劇上升的趨勢，而近五年來，支出都超過40%。不過，雖然政府對社會服務的支出維持一定的比例，但社會服務支出的增加幅度，主要還是跟隨政府總開支的情況。七五/七六年是香港經濟不景氣的日子，這兩個財政年度政府總支出大致上沒有增加，社會服務也同樣地維持固定的數目。最近三年來，政府的總支出大幅度增加，社會服務的支出也以急速的步驟前進。

社會服務支出增加的幅度與政府總支出增加的幅度比較，可見社會服務的發展，主要還是繫乎香港經濟的進展情況。香港經濟蓬勃，政府收入增多，社會服務便可得到

撥款發展；但經濟一旦衰退，政府收入減少，社會服務便會停滯不前。這種情況有兩個重要的意義：

第一，政府對各項社會服務雖有長遠的發展計劃，但實行與否，還得由香港的經濟情況決定。一般而言，政府都能遵守在教育、醫療和社會福利方面所許下的諾言，但公共房屋的建設，七五至七六年間却受到嚴重的拖延，致使港督在七二年時許下的公共房屋建設大計，已不能如期在八二年時完成。不過，社會服務在總支出所佔比例的增加，顯示政府對社會服務的重視已有提高，並在可能的範圍內，也不願減少社會服務方面的承擔。就如七五/七六年度，政府總支出維持不變，但社會服務支出則仍有些微增長，以致社會服務在總支出所佔的比例達到43%。

第二，政府的政策僅可說是維持社會服務的穩定發展，並沒有意圖運用社會服務的支出以調整香港經濟所可能出現的不平衡現象。明顯地，政府並不希望在香港經濟衰退時，大量增加社會服務的支出，以維持就業機會並刺激經濟復甦。七五至七六年，政府原可以運用儲備，迅速發展公共房屋，降低當時令人憂心的失業人數，並增加內部需求，但政府沒有實行這種政策。這種透過社會服務支出以調整內部需求的方法，在其他工業國家都經常運用，但香港政府態度較保守，並未採用這種方法，而社會服務的支出，除受市民對服務的需求而有增減外，對經濟活動的影響不大。

在各項社會服務中，支出最大的是教育。自七一年小學教育普及以來，教育經費便佔總支出差不多五分之一，醫療衛生約是十分之一，而增加最快的還是房屋和社會福利。政府對公共房屋的支出，近兩三年來有特快的躍升，七七/七八年度實際支出達九億三千多萬元，佔總支出10%，可見政府要補償七五/七六年對公共房屋建設的拖延。社會福利支出的增長尤為驚人，七一/七二年社會福利的支出只有五千五百萬元，不及總支出的2%，但七九/八〇年的預算達六億三千多萬元，佔總支出的5%。社會福利支出的增加，主要是由於高齡和傷殘津貼的設立，下年度這兩項的支出便達二億元之巨，而估計隨着香港老人數目的增加，高齡津貼將會成為社會福利支出中最重要的項目。

社會服務撥款時所考慮的因素

這次財政司的預算案既以限制公共開支的增長為主題，但社會服務撥款却仍能得到穩定的增長，可見政府也不願限制社會服務的支出以降低內部需求。不過，就是政府要限制社會服務的開支，除了在政策上要有重大的修改外，實際推行時也不是容易辦到的事。社會服務的開支與其他經濟活動不同，考慮的因素有下列幾項——

甲、政府對社會服務的撥款，主要根據既定的政策和承諾。就如九年免費教育、十年公共房屋建設計劃、公共援助的援助金額按時調整等，這些都要如期執行。雖然政

府可以延期推行擬定的計劃，但已提供的服務是很難停止的，否則便會招來批評和非議。

乙、政府所提供的社會服務，許多時是市民在這方面唯一可以得到的服務。就如公共援助，以前還有一些福利機構派發現金救濟，但現在倚靠公共援助過活的市民，沒有政府的支持便無以為生。換言之，現在許多接受政府辦理的社會服務的市民是沒有其他選擇的，政府拖延社會服務的建設，他們便會遭受重大的影響。香港許多傷殘人士現在還沒有起碼的教育和訓練的機會，政府若不推行其在「康復白皮書」的計劃，他們便很難從其他地方得到這些服務。所以，政府要限制公共開支，社會服務不應成為主要的對象，因為接受社會服務的人是沒有其他選擇的。

丙、現在社會服務受益的人士已普及各階層，就如在教育 and 醫療服務方面，義學和慈善醫院的觀念已不存在。不過，在公共房屋和社會福利方面，受惠的還是中下層的人。其實，社會服務有收入再分配（Income Redistribution）的功能，即社會中較為富有的人付出多一點，使收入較低的人從社會服務中得到多些幫助。這種收入再分配的作用對一個安定的社會有重大的意義，而政府也藉着稅收和社會服務這一收一支的關係，達成其照顧民生的目的。政府若要限制社會服務的開支便得三思而行，因為社會服務所產生的社會意義可能比經濟意義更重大。

丁、社會服務是運用大量人手的服務，就如七九/八〇

年用於教育的十六億一千多萬元，其中十四億九千多萬元便是用於支付薪金，而醫療服務的九億七千多萬元，其中80%也是用於支付薪金，可見社會服務是聘用大量人手的服務。因要聘用大量人手，社會服務的開支便很受通貨膨脹的影響，每年公務員薪金的調整，造成社會服務支出不斷的增加，而社會服務的實際數量可能並沒有多大的轉變。政府單是要維持現在社會服務的數量，便得增加開支，增加的幅度若不超過薪金調整的幅度，社會服務的數量在實質上是沒有改進的。

基於上述因素，可見社會服務的開支，不能與其他項目一概而論。大體上，除非政府要應付非常的環境，否則都不願削減社會服務的開支，不過限於資源的運用，社會服務的發展也不能無止境的發展。

社會服務的發展與稅收

香港對社會服務的支出，以現在的水平計算，實在不算龐大。雖然社會服務的支出已佔政府總支出40%以上，但因為政府總支出只佔生產總值的20%，政府用於社會服務的支出便只佔生產總值的8%，這個數字比許多發展中國家還要低。

若以現在的稅收制度而言，香港政府用於社會服務的支出可說已到了一個極限，而未來五年對社會服務的支出大概可以維持15%的增長，不過減去通貨膨脹的因素，增

幅便很有限。至於增加稅收以維持更快速的社會服務發展計劃，看來並不是政府所願意實行的措施。其實，問題的癥結，並不是稅率應否提高，而是整個社會對社會服務的觀念。

現在一般市民對社會服務都有一種誤解，認為這是政府的事，政府不辦社會服務便是政府的過失，其實政府只是運用社會資源，以維持市民所需要的服務。換言之，市民對稅收與服務的水平之連帶關係，並沒有清楚的認識。他們認為稅收是政府拿去了，他們能夠得到多少社會服務是另外的一回事。市民並不明白他們要多少社會服務，主要還是由他們決定，因為社會服務的支出，到底還是由市民承擔的。

要改變市民的觀念，社會服務的支出與市民的承擔應有更密切和直接的關係。在其他許多國家，社會服務的開支都是由市民直接供款支付的，就如香港政府最近成立的「居者有其屋」計劃，主要由政府借款興建，市民通過銀行的貸款，實際承擔這些樓宇的建築費用。這種情況當然不能全無保留的在其他社會服務項目中應用，但原則是 by 整體市民決定他們所需要的社會服務及他們所能夠承擔的數量，而政府所扮演的角色主要是在行政方面，使社會服務能有系統的推行。

香港不用成為一個「福利國家」，但一種更能反映市民對社會服務需求的收支制度却是必須的，否則市民總覺