



香港亞太研究所

《香港老年社會服務法案》

一個建議成立的老年社會服務網絡

李翊駿

Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies
The Chinese University of Hong Kong
Shatin, New Territories
Hong Kong

《香港老年社會服務法案》

一個建議成立的老年社會服務網絡

李翊駿

香港中文大學
香港亞太研究所

作者簡介

李翊駿博士為香港中文大學社會工作學系副教授。

© 李翊駿 1998

ISBN 962-441-088-7

版權所有 不准翻印

《香港老年社會服務法案》

一個建議成立的老年社會服務網絡

緒論

安老政策是社會政策的一部分。¹ 香港特區政府既已成立，在民生方面，需要訂立一個全盤性和長遠的策略，為本地人帶來一些較為安穩和康寧的日子。社會福利是民生重要的一環，制訂一個長遠的安老政策是董建華先生在競選時強調的一點，也是他在七月一日特區政府成立當日，成為香港特區行政長官後發表的演辭其中一個重點（董建華，1997）。在他領導下的特區政府應要落實他的演說諾言，全力發展安老服務。董建華所制訂的安老政策，絕對不應是一個類似香港政府所推行的頭痛醫頭、腳痛醫腳的修補式老年社會服務計劃。

董建華在演說中提及將會以「『老有所養，老有所屬，老有所為』為目標，制訂全面的安老服務政策，照顧老年人各方面的需要。」（董建華，1997：6）董建華並指出特區政府將會「成立『安老事務委員會』，廣泛吸納社會各界人士參與，制定安老政策和統籌有關服務。」（董建華，1997：6）然而除了此寥寥數語外，董建華並沒有再詳細說明他的做法。究竟他會用什麼方法來達成所定的目標？

本文認為透過制訂《香港老年社會服務法案》，建立一個全面性的老年社會服務網絡，為本地老年人提供所需要的服務，應是一個最佳的策略之一。作者特草此文以供特區政府決策者作參考之用。

訂立法案用以推行社會福利服務並不是一件新鮮的事情，英國在一六零一年所制定的《伊利莎伯濟貧法》（The Elizabethan Poor Law of 1601）便是其中的佼佼者，其他國家也有類似的法案。以法案的形式來提高老年人的一般性社會福利，也是近代工業國家常見的現象，例如，日本的《老人福利法》和《老年保健法》（Old Age Health Care Law of 1982）、瑞典的《社會服務法》（Social Services Act of 1982）和美國的《美國老人法》（The Older Americans Act of 1965）便常為學者所引用。台灣也在一九八零年時在國會通過而以總統行政命令的方式發表了一套《老人福利法》（Elderly Social Welfare Act of 1980），保障當地老年人的社會福祉。各國政府常會因應社會經濟的發展，修改案例的內容，以便可以為老年人提供更為適合的老年社會服務。此外，荷蘭更在中央層面設有一個老年人福利部（Old People's Welfare Section），與各省市合作，專責發展和處理有關各種老年社會服務事宜。在美國，根據《美國老人法》在中央所建立起來的老年事務行政總署（Administration on Aging），所做的工作跟荷蘭的老年人福利部差不多。

這條由本文建議成立的法案若獲得通過，將會為特區政府帶來一個設在中央層面的、獨立運作的老年社會服務行政總署負責策劃和制訂，十八個老年社會服務區域行政分署負責統籌和推行，及地方性社會機構提供服務的三層架構老年社會服務網絡。這個三層架構網絡實際上可以將現時分散在

各政府部門，各自為政，支離破碎的老年社會福利行政機構全數統籌起來。

爲了顧及特區政府沿襲香港政府的組織信念而奉行的小政府（small government）政策，所增設的機構只屬行政性質，相對於政府每年所增添的僱員數目和開支來說，爲建立這個網絡所增加的人手數目和開支極爲有限，然而由此而能夠發揮社會公義的效果，意義非常重大，亦可以大幅度提高老年社會服務的質素和效率。這種由落實社會公義而得到的整體市民利益和服務效益，實非由金錢所能衡量。由於得到法案的保障，本地老年人的權利和需要將會正式得到社會認同和關注，這種關注亦將會延續下去。這個法案更可以成爲日後中國設立同類型法案的藍本，爲全中國的老年人謀求最大的福祉。

老年人口增加的趨勢

香港的老年人口越來越多，以現時的老年人口數字來論，已成爲一個老化的地區了。戰後第一次人口調查是在一九六一年進行的，當時錄得六十歲或以上的老年人口是總體人口的 4.8%。一九六六年的數字是 5.6%，一九七一年是 7.5%，一九七六年是 9.1%，一九八一年是 10.2%，一九九一年是 13.0%，到了一九九六年，這個數字已上升到 14.3% 了（見表一）。根據香港政府統計處的最新數字指出，在一九九八年七月中時，全港六十歲或以上的老年人口已達 14.4%，總數約爲九十三萬九千人（香港政府統計處，1998）。換句話說，在一九九八年中時，大概每七個人中，便有一個是六十歲或以上的老年人。自一九六一年起的過去三十八年來，老年人口的實際數字已增加了很多倍。

表一：香港 60 歲或以上老年人口與總體人口之百分比，1841-1996

年份	總體人口	老年人口 (60 歲或以上) ²	%	老年人口 (75 歲或以上)	%
1841 ¹	7,450	資料不詳	—	資料不詳	—
1845	24,000	資料不詳	—	資料不詳	—
1861 人口普查	119,320	資料不詳	—	資料不詳	—
1881 人口普查	160,420	資料不詳	—	資料不詳	—
1891 人口普查	221,441	資料不詳	—	資料不詳	—
1901 人口普查	368,987	資料不詳	—	資料不詳	—
1911 人口普查	456,739	資料不詳	6.4 ³	資料不詳	—
1921 人口普查	625,166	資料不詳	5.5 ³	1,880	0.3
1931 人口普查	840,473	30,300	3.6	3,400	0.4
1941 ¹	1,640,000	資料不詳	—	資料不詳	—
1945 ¹	600,000	資料不詳	—	資料不詳	—
1946 ¹	1,500,000	資料不詳	—	資料不詳	—
1951 ¹	2,015,300	資料不詳	—	資料不詳	—
1961 人口普查	3,129,648	150,200	4.8	22,000	0.7
1966 中期人口普查	3,708,920	207,700	5.6	26,000	0.7
1971 人口普查	3,936,630	295,200	7.5	51,200	1.3
1976 中期人口普查	4,402,990	400,700	9.1	74,900	1.7
1981 人口普查	4,986,560	508,600	10.2	99,700	2.0
1986 中期人口普查	5,395,997	620,500	11.5	129,500	2.4
1991 人口普查	5,522,281	716,900	13.0	162,000	2.9
1996 中期人口普查	6,217,556	889,850	14.3	225,931	3.6

註：1. 戰亂時期之人口約數。

2. 60 歲或以上之老年人口符合年齡資格接受社會福利署所提供之服務。

3. 55 歲或以上。

資料來源：1845-1951 年之資料採自 Information, Education and Communication Department (1977:21)。

1931 及 1961-1991 年之資料採自李翊駿 (1993)。

1996 年之資料來自香港政府統計處 (1997)。

1911 和 1921 年之 55 歲或以上的老年人口資料採自 Ng (1984:18)。

由於本地老年人的壽命延長了，很多人已可活過七十歲。若以六十五歲或以上的人口跟社會總體人口比較，在一九七一年時，六十五歲或以上的老年人口只佔 4.6%，一九七六年為 5.6%，一九八一年為 6.6%，一九八六年是 7.6%，一九九一年為 8.7%，到了一九九六年，該數字已上升至 10.1% — 約為六十三萬人（Census and Statistics Department, 1991; The Hong Kong Council of Social Service, n.d.；香港政府統計處，1997）。根據聯合國的標準來算，香港從一九八六年起已成為一個老化的社會（aging society）。七十五歲或以上的老年人口增長率也很快。一九六一及一九六六年時同是 0.7%，一九七一年是 1.3%，一九七六年是 1.7%，一九八一年是 2.0%，一九九一年是 2.9%，一九九六年是 3.6% — 約為二十二萬六千人（李翊駿，1993；香港政府統計處，1997）。無論是以六十歲、六十五歲，或是被學術界稱為「老老」（old-old）的七十五歲的數字來論，香港的老年人口均增加得很快。按比率，其中尤以七十五歲或以上的老年人口增加速度最快。

老年人口增加，老年撫養比率自然增加。單以最近十多年的數字來看，一九八一年的撫養比率為 95‰（Census and Statistics Department, 1991），一九八六年是 109‰，一九九一年是 124‰，一九九六年已是 142‰ 了（香港政府統計處，1996）。這些數字明確指出需要政府或家人撫養的老年人口越來越多，政府或家人的負擔將會越來越重。

本地老年人面對的問題

香港政府統計處的一九九六年中期人口普查資料指出，約 94% 的居民是在香港、中國和澳門出生的（香港政府統計

處，1997）。照此推算，全港應有超過 94% 是帶有中國血統的居民（包括持有外國護照的中國人）。傳統的中國大家庭是長幼有序，上慈下孝，大家互相扶持，互相依賴，苦難與共的。香港在六十年代以前，照顧年老家人的晚年生活一直是家庭的責任。當時的香港政府基本上並沒有為老年人提供任何系統性的社會服務。香港政府是在一九七七年發表了一份《老人服務綠皮書》後才開始制訂安老政策的。政府從此以「家居照顧、社區照顧」為老年服務的施政方針（李翊駿，1997）。

由於社會變遷所帶來的影響，香港慢慢地出現了老年社會問題。當有老年社會問題時，政府便需要制訂社會政策來解決。現試從不同的角度來闡述導致老年社會問題出現的成因，然後再列舉老年人所面對的一些問題。

（一）家庭的角度：從家庭方面來論，社會變遷令現代婦女所扮演的角色跟古代婦女所扮演的角色截然不同。婦女的角色因為工業化所帶來的教育和就業機會而「現代化」了，舊時代中國婦女那種純粹「主內」的角色從此不復再見。自從香港踏上工業化的道路後，婦女的教育機會跟男性的教育機會基本上均等了，就業機會比以前多了，歐美的個人主義思想對每一個人多少產生了一點影響力，婦女的獨立性和自主性自然隨之而增強。現代婦女，尤其是曾接受良好教育的婦女，很少是會安於留在家中操作家務的。她們跟男性一樣，無論是在婚前還是在婚後，多會在社會上謀求一份職業，發揮自己的所長，貢獻社會。香港的生活消費日高一日，也迫使婦女與丈夫一起出來社會工作，維持家計。由於折衷家庭和核心家庭內的成員數目減少，照顧年老家人的人手自然少了。雙職家庭普遍出現後，婦女不再成為家庭的主要護老者，家庭的照顧功能必然會減弱。相反，老年人的預

期壽命比從前延長了（在一九七一年時，男性的平均預期壽命是 68 歲，女性是 75 歲；到了一九九七年，男性是 76.4 歲，女性是 81.9 歲）（Census and Statistics Department, 1997；香港特區政府，1998），晚年病痛特多，所需照顧的時間明顯較多和較頻密。兩者相較，年老家人的照顧問題不單成爲一個家庭問題，也成爲一個社會問題。

（二）社會的角度：從社會方面來論，自從香港在五十年代開始工業化、現代化和都市化後，香港已慢慢從一個小漁港變成一個世界知名的商業和金融中心，亦是一個著名的國際大都會，這便是香港居民所習稱之「西化」現象，跟社會學家所說的社會變遷同義。這種情形無可避免地將傳統中國家庭的照顧能力侵蝕了，香港跟其他工業地區一樣，家庭的護老功能逐漸減弱下來。爲西方世界所稱頌的中國擴展性大家庭模式，已被流行的垂直擴展的單核心家庭住戶（即主幹家庭）（one vertically extended nuclear family）和單核心家庭住戶（one unextended nuclear family）所取代了。單核心家庭的特點之一是家庭成員的數目較少，家庭照顧能力較弱。中國那種傳統的、無私的及值得頌揚的大家庭支援力量已去而不返。香港的大、中型生產機構又普遍設有退休制度，令老年工人失去工作和收入。香港政府沒有爲這些退休工人設立退休保障制度（建議成立的強制性退休保障計劃推行細節尚在草擬階段，如果能夠推行，還需要等待二、三十年才可以產生保障效果），致令很多退休老年人一旦用盡儲蓄，便要依靠社會或家人維持其經濟生活，成爲學者常稱之「社會負擔」（social burden）。這種負擔多會一直維持下去，直至老年人死亡爲止。老年人越多，社會和家庭可能肩負的負擔越大。

（三）勞動市場的角度：從勞動市場方面來論，工業化不單改變了社會的生產模式，影響了家庭結構，減少了男女間的就業不平等，改變了普通人的生活形式等等社會現象，也改善了居民的衛生環境，增長了居民的壽命，及差不多為每一個有勞動力而又願意工作的適齡男女提供就業機會。舊時代的老年人憑藉本身的工作經驗、才能、見識和智慧，到老也還在勞動市場佔有一席位置。他們在社會中享有頗高的社會地位，家庭內的地位更是崇高，很多老年人根本是一家之主，掌握着整個家庭的經濟支配權。在社會和在家庭內，年紀越大，所享有的優待越多。自從香港成為一個現代化大都市後，社會、經濟和工業技術等知識進步一日千里，各種概念和生產技術日新月異，很多老年人賴以自豪的智慧、經驗和知識已經不管用了。年老的工人更要被迫退休，自己的職位由下一代工人接替。在適者生存的哲學思想主宰下，勞動市場以退休制度來落實新陳代謝，淘汰年老工人的做法，最終會令老年人失去工作職位和恒常的經濟收入，成為依賴社會和／或家庭照顧的人。

（四）個人的角度：從個人方面來論，在現代化的工商業社會裏，老年人如果沒有工作和收入，沒有與工作有關的位置和特權，他的社會地位會慢慢失去甚至完全消失。在香港這個消費水平極高的社會裏生活，一旦沒有正常的收入和沒有儲蓄，老年人的生活苦況可想而知。老年人在家庭的權力和地位已大不如前，至此也可能會失去家庭的領導地位，成為依賴子女養活的人。如果這些毫無收入和儲蓄的老年人沒有子女、家人、親戚或朋友照顧，他們的苦況更堪憐憫。在香港生活的老年人跟其他西方工業社會一樣，由於女性的壽命通常較男性為長，女性老年人成為寡婦的機會要比男性成為鰥夫的機會高得多，這是日本人所諺稱之「寡婦社會」

（馮朝陽、王曉民譯，1987：24）。喪偶為未亡人帶來悲傷；獨守空幃或獨居會令老年人與社會隔離和帶來一種孤立無援的感覺。這些情形一方面會令老年人憎恨衰老，另一方面會使他們內心感到痛苦和憂傷。很多老年人老來在毫無選擇的情況下被迫退休而失去職業和收入，漸漸失去朋友，加上健康日差，社交圈子變得狹窄起來，生活枯燥和漫無目的，最終扮演了一個被 Ernest W. Burgess 所稱之「沒有角色的角色」（a roleless role）（李翊駿，1988）。衰老為很多老年人帶來孤立、無朋友、無用、無望、無錢、無助和無社會力量（socially powerlessness）的感覺。衰老所帶來的後果損害到很多老年人的自尊、自信和尊嚴。

老年人面對的共有問題

香港跟西方國家一樣，老年人越來越多。他們沒有工作能力，經濟和健康也較差。社會工作者普遍將他們界定為弱勢社群。這些老年人在社會上更成為年齡歧視和社會帶有負面偏見（stereotype）的受害人。特區政府意識到本地老年人所面對的問題早已成了社會問題，主要的原因是現代社會的工業知識和技術發展得太快、社會經濟轉型、歧視老年人的社會和勞工政策、社會變遷和家庭護老功能減弱等等。最近一些學術性調查研究也指出本地老年人所共有的問題包括經濟困難、身體和精神健康日差、活動能力減少、與社會隔離、孤獨、無助感、自尊心偏低、非正式支援不足、正式支援服務不夠，和遇到居住困難等等（Chi and Lee, 1989; Liu, Lee, Yu, Lee and Sun, 1993; Chow and Kwan, 1984; Chi and Boey, 1994; MacPherson, 1994; The Hong Kong Council of Social Service, 1994; Ho and Woo, 1994; Ngan, Leung, Kwan, Yeung

and Chong, 1996)。政府先後發表的《老人服務中央委員會報告書》（香港政府，1988）和《老人服務工作小組報告書》（香港政府，1994）也認為很多老年人遇到上述的問題。此外，工業革命所帶來的社會變遷，令很多老年人覺得社會並不如以前般適當地尊重他們，家庭內的情況也是一樣，部分家人甚至虐待年老家人，使到老年人感到很彷徨、失望和無奈。難怪香港的老年自殺率跟西方社會一樣，是所有不同年齡組別中最高的一群人（Yip, 1995; Ko, 1996）。

政府和非政府機構間缺乏運作協調

老年人所面對的問題需要政府和非政府機構提供服務來解決。政府部門為市民提供服務，各有專職。傳統上這些部門各自為政，除了緊急或意外事件外，平日絕少有協調性行動，更難談到團隊工作精神（team work spirit）。例如，社會福利署和房屋署界定以六十歲或以上的人才可以接受服務；社會福利署將高齡津貼的年齡資格定為七十歲；醫院管理局則規定六十五歲或以上者才有資格接受老人科服務；政府和一些機構的退休年齡雖無統一規定，基本上以六十歲為準，當然五十五歲的人亦可以提早退休。這個簡單的例子說明了政府部門內部缺乏協調，各自為政所帶來的結果。老年人通常需要按照政府部門所提供的服務類型申請所需服務。若老年人有多種需要，便需同時或按緩急向不同部門申請。這種情形不單令申請人感到費時失事，對一些體弱或知識水平較低的老年人來說，也是一種無形的阻礙，甚至令他們卻步。有同樣需要的老年人若有足夠的知識、決心和魄力，可以較容易得到所需服務，另一些老年人卻因體弱、無知識、無時間或無決心繼續申請而不能獲得所需服務，這是一種不公平

的社會現象。香港實際上是不能任令這種不公平的情況維持下去的。

由於平日政府部門與部門間在工作上沒有足夠溝通，漸漸令到各部門只懂強調本身的服務領域，常使到求助者有被「遺棄」的感覺。當發生事故時，各部門爲了保護本身的形象和利益，時常出現互相推卸責任的不良現象，損害到市民的福祉。

本地的非政府老年社會服務機構也有這種各自爲政的不協調現象。每一間非政府機構（在一九九一年前稱爲志願服務機構）的背景不同，宗旨有異，行政和運作方法亦未必相同。雖然很多社會服務機構需要接受社會福利署的資助而受其管轄，基本上每一個非政府機構皆會保持一定的自主權和工作方式。實際上各機構多會強調自主權，這樣做只會爲老年人帶來服務不連貫（service gap）的問題。各非政府機構各自爲政和爭取生存空間的結果，亦會導致服務重疊的負面工作效果。例如，官塘秀茂坪是一個正在拆卸重建的社區，老年人口因搬遷而逐漸減少，區內一向有兩間長者活動中心（在一九九八年一月前稱爲老人中心）爲這些老年人服務。然而在一九九七年一月至四月間相繼有兩間新長者活動中心成立，使區內的中心增至四間，互相設法爭奪數目漸少的老年人作爲中心會員。一個老年人可以同時成爲區內多間長者活動中心的會員，這種服務發展情況並不健康，也是一個非常明顯的服務重疊例子。

爲了解決政府部門與部門間，及非政府機構與機構間缺乏協調的問題，特區政府應要設法將各部門和各機構間所提供之服務協調和連貫起來，方便老年人可以較快和較容易地得到所需之服務。

一個即時的和長遠的補救方案

爲了補救香港政府長期以來缺乏一個整體而明確的安老政策方向、缺乏誠意的施政方針、安老服務撥款不足的問題、服務機構間失去協調的安老服務運作系統，和行政上各自爲政所帶來的服務不連貫現象，特區政府需要建立一個獨立運作的、直接向特區行政長官負責的、可作全面規劃和制訂長遠安老政策的老年社會服務行政總署，來組織一個老年社會服務網絡，增加老年人的福祉。特區政府可跟隨其他國家一樣（例如，英國、美國、日本、法國、瑞典等等），訂立一條法案來達到目的。短期來說，在法案的鞭策下，特區政府肯定會增加其責任感，盡快爲本地有需要的老年人提供所需服務。長期來說，特區政府可以維持一個長遠的政策方針，和增強其施政魄力與決心。

為老年人設立一條特別法案的原因

今天的老年人昨天曾經年輕過，今天的年輕人明天將會老去。正所謂長江後浪推前浪，社會新人換舊人，是千古不移的定律。特區政府成立後，應當體會到老年人所面對的困難，並不是他們的個人品格所導致的，社會變遷所帶來的社會、經濟、文化、政治、家庭和勞工政策等因素才是令老年人陷於生活困境的重要原因。社會上很多機構所實行的退休制度基本上已剝削了老年人就業的機會，但香港政府卻沒有跟隨西方國家的做法，進行立法保障退休人士的晚年生活，這是導致本地很多老年人陷於生活困難的主因之一，也是令特區政府重視發展老年社會服務的原因。

英國的《伊利莎伯濟貧法》早已將有需要援助的老年人列為無助的貧民（the impotent poor），意謂這是一群值得幫助的貧民（worthy poor）。其他工業國家（例如，瑞典、德國、美國、日本、法國等等）也盡量以通過立法的方法，為老年人尋找一個可行的長遠方案，替他們分憂，提高他們的社會福祉。相信很多在香港生活的人也會同意 David L. Klemmack 及 Lucinda Lee Roff 二人的說話，他們認為由於整群老年人在社會上佔了一個相對上較為不利的位置，政府值得為這群老年人提供特別的照顧（Klemmack and Roff, 1980）。

政府並不著重發展老年社會服務

香港政府著眼於發展社會經濟政策，其中尤以注重發展財經和金融政策。在政府的政策議程內，發展老年社會服務並非政府首要任務。政府亦非全力推行老年社會福利服務，以致每年用以發展老年社會服務之撥款極為有限，並不能滿足老年人的需要。政府所施行之「家居照顧、社區照顧」安老政策，只是強調老年人盡量留在社區內生活，要求家人照顧家中老年人。政府從未真正提供足夠的資源來滿足老年人留在社區內生活的基本需要，更遑論提供必須的資源大力支援護老能力薄弱的家庭來照顧年老家人。「家居照顧、社區照顧」的口號便可能成了政府將護老責任推卸給家庭，政府減少老年社會服務開支的即時藉口（李翊駿，1997）。例如，很多老年人需要住院服務，只是到老死之日也不一定能夠得到所需服務（Chow, 1988; Chan, Leung, Lee, Cheng and Wu, 1992）。很多老年人需要政府的經濟支持始能生活，可是香港政府給予這些老年人的經濟援助並不足以使他們渡過一個有尊嚴的生活（MacPherson, 1994）。老年人亟為需要的

家務助理服務也不一定能夠即時得到，日間醫院和日間護理中心的服務更需要輪候一段長時間才可以獲得，這些都是常見的例子。

無可否認，在回歸前的香港政府似乎缺乏了一份誠意和決心來發展老年社會服務。政府不斷在所發表的社會福利政策白皮書（香港政府，1965，1973，1979，1991）中反覆強調家庭應要負起照顧年老家人的責任，發揮中國傳統家庭的敬老護老精神。財政司亦在其一九九七至九八年度的財政預算案演辭中，重複強調傳統中國家庭照顧年老家人的價值觀和作用（香港政府，1997）。可惜香港的傳統家庭結構已產生了變化，基本上很難有足夠的人手照顧年老家人。香港政府的做法只能迫使那些本已無力照顧年老家人的家庭百上加斤，強迫那些沒有家人照顧而需領取綜合社會保障援助金（綜援金）的老年人依賴那原本已少得可憐的綜援金渡日。香港政府的做法難令人信服，也是一種毫無道義的做法。

港督彭定康在一九九五至九六年度立法局首次會議席上，便曾在一份《工作進度報告》中公開承認香港政府在九二至九四年間之四百四十二項承諾中，有 94% 已完成，未能完成的佔 6%。在這些未能完成的項目中，很多都是與老年服務有關的，如建議擴展的長者活動中心、長者綜合服務中心（在一九九八年一月前稱為多元化社區老人服務中心）、社區照顧服務項目、院舍服務等等，皆不能在預定的時間內完成（香港政府，1995）。其實政府在過往已有不少未能遵守諾言的先例。政府本已有計劃推行某些社會福利服務，但常找尋藉口來拖慢發展這些急需的社會服務（包括老年社會福利服務）。常用的藉口有施工技術問題、社工人手不足、施政優先次序有變、缺乏金錢（香港之外匯儲備數以千億計，