

香港社會福利發展得失

周永新 著



本書為周永新教授最新社會福利政策評論結集。

周教授長期關注本港社會福利政策，就其長遠利弊作深入剖析，其專業意見對政府制定福利政策及社會工作者思考本港社會福利問題，都有啟發作用。

社會福利關乎每個市民的福祉，作者的評論深入淺出，既提出問題，也分析其得失利弊，有助讀者進一步了解本港的福利政策，參與討論。

ISBN 962 950 288 7



9 789629 502881

PUBLISHED & PRINTED
IN HONG KONG

H.K. \$ 60.00

香港社會福利發展得失

周永新 著



《香港社會福利發展得失》

作者：周永新

出版：天地圖書有限公司

香港皇后大道東109~115號智群商業中心十三字樓

電話：2528 3671 圖文傳真：2865 2609

香港灣仔莊士敦道三十號地庫（門市部）

電話：2528 3605 2865 0708 圖文傳真：2861 1541

承印：亨泰印刷有限公司

香港柴灣利翠街27號德景工業大廈十字樓

電話：2896 3687 圖文傳真：2558 1902

發行：利通圖書有限公司（港澳）

九龍紅磡民裕街41號凱旋工商中心8樓C

電話：2303 1010（13線） 圖文傳真：2764 1310

© COSMOS BOOKS LTD. 1998

（版權所有·翻印必究）

一九九八年·香港

序

九三年開始，我以「厚生經營」欄名在《信報》發表文章，每星期一篇，至九七年中，一共寫了二百多篇。「厚生經營」是日本用語，「厚生」即我們平日所說的福利，「經營」的意思是盡力辦好。所以，「厚生經營」，也就是如何辦好市民的福利。

在「厚生經營」專欄中，我談的是與香港社會福利有關的事，其中又以社會保障、貧窮現況、老人福利、家庭變遷、新移民融入社會等問題最多。這次我在二百多篇文章中，選出其中三分之一，略作整理，結集成書，就是根據上述幾個題目作分類。在整理之中，發覺文章評論的雖是特區成立前的福利政策，但當日針對的，看來特區政府仍要面對，也必須推行有效的措施，因此往日的評論便應有參考的價值。

天地圖書公司過去為我出版多部關於社會福利的書。自知這類書不能為出版社賺錢，今次再得天地圖書公司協助，謹向陳松齡先生致衷心謝意。

周永新

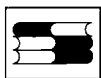
香港大學社會工作及社會行政學系

一九九七年十月

買書

請到書種最多的書店

香港灣仔莊士敦道三十號地庫
電話：二八六五〇七〇八 圖文傳真：二八六一一五四一
營業時間：上午十時至下午七時



天地圖書有限公司
COSMOS BOOKS LTD.

目錄

序	I
老年退休金——赤裸裸的政治把戲	1
荒謬絕倫的老年退休金建議	5
老人退休金——政府錯誤的選擇	9
老年退休金必須解答的疑慮	13
老年退休金——必也正名乎？	17
老年退休金會否使香港成爲福利社會？	21
籲請政黨提案設立強制公積金	25
不推行老年金政府可做甚麼？	29
評強制性私營公積金顧問報告	33
澳洲和新加坡推行退休保障的經驗	37

老人照顧安全網的構思	41
老人合住衍生的問題和解決辦法	44
老人綜援金是否足夠與「貧窮線」	48
老人回鄉養老 自創美好明天	52
建立適合香港實況的老人福利制度	56
九七年老人福利的兩大願望	60
貧窮失業揮之不去 發展理想實現有待	64
政府不應對貧富懸殊坐視不理	68
綜援改善是否適當?	72
國際消除貧窮年裏的貧窮現況	76
從「路有凍死骨」看香港的貧窮	80
領取綜援老人是窮人中的窮人嗎?	84
改善勞工福利能否縮窄貧富差距?	88
消除貧窮有何良方妙策?	92
綜合援助申請個案急升的後遺症	96
綜援改善是政府吝嗇還是「養懶人」?	100

香港窮人數目知多少？	105
注視貧富懸殊對社會穩定的影響	109
貧窮家庭生活實況與成因	113
還富於民——此話從何說起？	117
九五—九六年度福利開支是慷慨還是吝嗇？	121
「車毀人亡」太過份「時快時慢」也不該	125
福利開支急升——誰是得益者？	129
「雷聲大、雨點小」的改善民生預算案	133
政府對醫療和福利的承擔何時了？	137
九七——九八年度福利開支預算不敷需求	141
穩健有餘 民憤難平	145
香港家庭制度的三大轉變	149
國際家庭年政府可以做甚麼？	153
香港家庭有否起死回生的徵兆？	156
福利太好會否破壞婚姻和家庭？	160
香港未來人口的增長和素質	164

掌握家庭現況製訂合宜政策.....	168
協助新移民融入社會可避免動盪.....	172
增加新移民配額對民生的影響.....	176
條件限制新移民難有發展機會.....	180
應否為新移民另訂政策和服務?.....	184
九五年福利發展三項當前急務.....	188
左傾福利潮流勢不可擋.....	192
九七前「左傾」福利觀念逐漸抬頭.....	196
香港要追求第一流世界福利水平嗎?.....	200
福利國家光輝不再 社會發展覓新理想.....	204
九七年後福利發展何去何從.....	208
「實事求是」就不應搞「全民福利」.....	212
民心國情有變 福利國家光輝不再.....	216
回歸後的福利變化.....	220

老年退休金——赤裸裸的政治把戲

九三年十二月，我籲請立法局團結一致，為市民爭取強制私營退休保障，因我估計，政府必不會推行中央公積金。為了不讓政府拖延卸責，我希望立法局議員當機立斷，以強制私營退休保障為起點，使討論了四分之一世紀的問題不致落空。不過，我萬萬想不到，政府竟拋出全民退休金計劃。

全民退休金計劃並非是甚麼新鮮的構想，現在西方發達國家，一般便是採用這種由政府、僱主和僱員共同供款的退休保障制度。其實，政府於一九六七年發表的社會保障工作小組報告書時，工作小組建議的就是這種社會保險形式的退休保障制度。不過，當報告書發表後，政府即斷然否決，此後也沒有改變立場。

去年政府發表的退休保障諮詢文件，內裏也曾討論全民退休金制度，並引香港社會保障學會的三方供款建議為例子，但政府的看法，是香港市民不會接受，亦違反了政府引以為榮的福利哲學，即市民必須依賴本身的努力創造財富，及保障自己和家人的生活，而非建立平均財富的福利設施。在十一月份一次城市論壇上，副教育及人力統籌司，還在論壇上力陳全民退休保障制度的壞處，甚至認為強制性的公積金制度也不可取，因政府相信老人的照顧仍是他們子女的責任。言猶在

耳，政府為甚麼作了一百八十度的轉變？

政府真的從善如流？立法局要求政府設立的是中央公積金，民間團體則沒有統一的意見，但多傾向儲蓄形式的公積金制度。上週立法局會議中，政府說自去年發表退休保障制度諮詢文件後，共收到一百七十六份意見書。在這一百七十六份意見書中，有多少提議政府推行老年退休金計劃？我相信除了香港社會保障學會和民主會等少數團體外，其他政黨都沒有這種主張。工聯會的綜合社會保障建議，其中一部份包含全民退休金的概念，但工聯會強調的，仍是儲蓄性的公積金制度，至於一般市民，從現實的角度出發，不會有多少個願意繳款，讓社會上不論貧富的老人皆可領取每月二千三百元的退休金。因此，現在政府的建議，絕對不是聽取了民意而作出的決定，所以計劃並沒有民意的基礎。

兵行險着化解立法局的壓力

沒有民意的支持，政府提出這個建議有甚麼目的？我不想從陰謀論的角度分析，甚至中方是否反對也不是主要問題。不過，明顯地，政府提出這個建議，不但全無推行的誠意，且是赤裸裸的政治伎倆，以圖化解立法局在退休保障問題上的進迫。立法局年初通過的動議，是促進政府設立中央公積金。若政府真的從善如流，便應盡快成立類似制度。不過，政府若無意推行中央公積金，又不想在這政治爭拗時刻，公然與立法局對抗，政府可做些甚麼？

這次政府提出的老年退休金計劃，可說是兵行險着，簡直是「膽博膽」的行爲。純粹以保障作

用來，老年退休金制度，明顯較公積金計劃更符合福利國家思想，足以顯示政府比其他政黨更仁慈和大方。況且，六十五歲以上的老人不用供款，每月便可領取二千三百元。立法局通過的中央公積金，怎可勝過這個建議？因此，政府明顯是拿一個更理想的方案去抵消立法局和各大政黨的壓迫。為甚麼說這是兵行險着，因政府估計，這個方案絕對沒有推行的機會。

全民退休金將是陷阱

政府解釋說，還需聘用顧問對老年退休金計劃作可行性研究。（政府對此計劃是否可行沒有信心，卻匆匆推出，實令人費解。）可行性研究就是半年可以完成，以後還得諮詢公眾意見，到作決定時已是九五、九六年了，如何推行可留待特區政府去想辦法。此外，政府也預料到，只要拋出這個富爭議性的建議，便可把立法局弄至四分五裂，過去團結一致支持中央公積金的表現，亦會化為烏有。就是立法局能夠站穩陣腳，他們也將與一些支持退休金計劃的團體公然對立。只要社會上對此問題有分歧，政府便有藉口甚麼都不做了，這個如意算盤是打得響的。

不過，政府這樣前言不對後語，政策上搖擺不定的表現，將造成極危險的先例。第一、政府以後發表諮詢文件，誰還相信政府有誠意聽取市民意見？第二、政府現在改變持之有恒的政策，並且不作任何合理的解釋，誰還對政府有信心？過去各大政黨都不敢提出全民性的福利措施，就是認為政府不會走福利國家的路，政府現在帶頭改變，誰能肯定政府會按過往既定方針辦事？第三、這次是政府帶頭把民生問題政治化，企圖化解立法局的批評和進迫。福利政治化原也無法避免，但福利

為政治而服務，受害的是服務受助者，因政策的制訂已無理性可言。

退休保障無論是甜橙還是酸橙，也總是一個橙，維他命C的份量不會有太大分別。政府說，政府推出退休金計劃，就如老人掉了一個橙，卻拾起銀紙。不過，正如俗語說的，「老豆教仔，便宜莫貪」。拾起的銀紙，可能是政府設下的陷阱，這樣的陷阱過往發達國家踏下去正難以翻身，但願香港不要重蹈覆轍。

(一九九三年十二月二十二日)

荒謬絕倫的老年退休金建議

全民老年退休金制度有甚麼不好？筆者從七十年代初開始研究退休保障制度，在香港及國際學術研討會和期刊上發表多篇論文，總算對這方面有點認識。從過往研究和觀察所得，筆者認為全民退休金制度絕對不適合香港，理由總結如下——

第一、香港市民不會接受隔代式的退休保障制度。全民退休金制度的特色，是以現在生產者的部份收入，去保障現在老年人士的生活。表面看來，這種「即收即付」的制度十分理想，也是有效保障晚年生活的方法。這種制度也避免了資金積累帶來的種種問題，以生產者的力量去維持退休人士的生活，也似乎十分符合西方社會宣揚的捨己精神，及中國人強調的孝道。

不過，任何理想的實現，都不應強迫得來；最崇高的理想，一旦違反人們的願望，只會帶來痛苦和禍害，歷史上這樣的例子罄竹難書。上星期香港電台製作的「頭條新聞」節目，談到退休保障時，說反對建議的人，好像忘記了「施比受更為有福」及「老吾老以及人之老」的教訓。不過，主持人好像也忘記了聖經上也說，樂意的才是上帝所喜悅，而中國傳統文化強調的，是以照顧家中老人的精神，去關懷社會上其他有需要的老人。以香港實況而言，市民願意支持社會上不論貧富的老人嗎？香港不少有子女的老人仍得不到適當的照料，我們可期望這些子女去關心家中以外的老人

嗎？大同社會或許是人們追求的目標，但脫離現實，空談理想，又豈是老人之福？

公平不等於劃一

第二、全民退休金制度絕對不公平和不切實際。現在政府提出的建議，屬一般稱的劃一供款和劃一金額的制度。在第二次世界大戰後，包括英國在內的西方工業國家，大多推行這種在理念上看似公平的制度。因為劃一供款，所以高收入付出的金額較低收入者多，因而產生財富再分配的作用，而受惠者既不論貧富，得到的卻一樣，也可拉近貧富不均的距離。

不過，理想終歸是理想，退休人士總有貧富差異，怎可不問情由的全部領取同一金額的退休金？以政府提出的建議為例，有多少人會對退休後每月拿到二千三百元感到滿意？這個水平只是公共援助家庭領取的金額。此外，劃一的供款率對低收入者公平嗎？每月只賺七、八千元的人士比比皆是，他們每月拿出二百多元的供款，生活素質必受影響。公平的原則，並非全部劃一便可達到目的，大鍋飯的禍害就是認為每個人只會有同一的慾望和要求。因此，西方發達國家多已放棄這種劃一供款和劃一退休金額的制度，而改與薪金掛鉤（並不是中位數的三成），以符合不同退休人士的實際需要。就是實行社會主義的中國，從一九九一年開始，退休保障制度也一改過去大鍋飯的形式，工人必須加上自己的儲蓄。

將造成沉重的財政負擔

第三，香港財政制度並不適合推行全民退休保障制度。財政司雖說退休金計劃的供款並非稅收；若真的不是稅收，供款金額應歸個人名下，不是拿去給他人。財政司的辯護只是掩飾供款的本質，任何社會保障教科書現都把社會保障供款和社會保障稅混為一談，兩者只是名詞上的差異，內容卻一樣。以實際效果來說，這樣的供款等同人頭稅，只要有收入便須繳付，比之現有稅制更壞和更不合理。香港現有稅制，只有中上收入人士才要繳稅，但退休金計劃一旦實行，連月入數千元的都無一倖免，這樣公平嗎？另一方面，現在做生意的，賺錢才納稅，但以後只要有僱員，便必須供款了。因此，建議對現有稅制將帶來根本性的改變。

第四，全民退休金制度是香港無法負擔的。政府說退休金計劃要求僱主和僱員供款的比率，較中央公積金要求的，還要低兩個百分點。林煥光犯的錯誤，是假設每月二千三百元的退休金便可滿足全部退休人士的要求，這實在是夢想。推行類似計劃的國家顯示的經驗，退休人士要求的金額將不斷提高，因供款者是另一批人；政客爲了選票，也會不願經濟後果去提高金額，結果造成沉重的財政負擔。西方福利國家陷入的危機正難以自拔，香港有甚麼條件可以扭轉這種形勢？況且，香港正步入人口的老化期，老年人口比例不斷上升，政府在這時推行全民退休金制度，要走回頭路便不可能了。

建議將在社會上造成分裂

第五，全民退休金計劃對低下階層老人並無好處。政府答應的，是每月二千三百元的退休金，