

健康管理與社會關懷課程知識增益系列(20)

認識社會福利

教育局課程發展處科技教育組

講者 周永新教授

第一節 探討社會福利的觀念和制度 (2013 年 11 月 7 日)

(I) 社會福利的概念

相關參考：

主題冊 11.3 – 社會福利的概念

主題冊 13.1 – 社會政策

- 廣義的社會福利
 - ※ 包括教育、醫療、房屋、社會保障、個人福利服務。
 - ※ 這種的理解在英國較普遍，所以開辦相關課程的學系多稱為社會政策學系，講授和研究範圍包括以上各項社會服務。
- 狹義的社會福利
 - ※ 單指為協助個別人士，如兒童、長者、殘疾及患病人士等而設立的服務。
 - ※ 美國採用這個定義，社會保障、教育和醫療各有不同的政策和制度。
- 香港採用的**社會福利**概念，主要指社會福利署和非政府福利機構提供的服務，若與其他醫療、房屋等連在一起，則稱為**社會服務**。

英國 (公營主導)	美國 (私營主導)	香港 (混合)
※ 社會政策 ，著重政府如何運用資源於社會福利包括教育、醫療、房屋、社會保障、個人福利服務，例如：全國醫療服務 (National Health Services)	※ 聯邦政府提供 社會保障卡(全國性，等同國民身份證) ※ 州政府提供 個人福利服務 ※ 大部份服務以私營為主提供，教育、醫療各有政策和制度 ※ 例子：醫療以私營保險制度為主， Medicare / Medicaid →低收入人士沒有保障 / 奧巴馬醫療改革	※ 社會福利 由社會福利署及非政府福利機構提供服務 ※ 社會服務 ：公共開支大約佔整體開支 1/5；本港一半人口居住政府提供的公共房屋 ※ 公共醫療提供全面照顧，引入私營提供服務，例如：透過全民自願醫療保險

<p>背景：福利國家</p> <ul style="list-style-type: none"> ※ 政府集中資源應付世界大戰，並在戰後需要重建。於是資源一直由政府分配，大眾服務由政府負責(中央化) ※ 政策考慮：從國家角度看資源分配 	<p>背景：個人主義</p> <ul style="list-style-type: none"> ※ 著重個人選擇、個人自由 ※ 考慮個人承擔與責任 ※ 不需要政府統籌資源 ※ 針對問題提供福利，例如：20年代的經濟大蕭條，提供全國性社會保障 ※ 挑戰奧巴馬的改革： <ul style="list-style-type: none"> ■ 每個人對維持自己健康選擇不同，為何要強逼個人生病要看醫生？ ■ 政府強迫購買保險，個人便不需自發性為保障自己健康購買保險 	<p>背景：救濟→個人權利</p> <ul style="list-style-type: none"> ※ 1971年前沒有社會福利措施，由福利機構派發救濟物資，例如：芝士、茄汁豆。政府派發食物，例如：九龍廚房 ※ 70年代，機構開始受社會福利署資助，因此亦協助推行社署制定的工作計畫 ※ 香港人的福利觀念受個人接觸的服務影響，往往認為社會福利等於社署及機構提供的服務 ※ 近年視福利為個人權益，不再是行善
---	---	---

*** 延伸閱讀：**

美國醫療保健系統

<http://www.nycn16.com/F/ctn/medchange/1.html>

美國醫療改革的困境

<http://www.nycn16.com/F/ctn/medchange/3.html>

奧巴馬醫改法案艱難前行

<http://tw.mag.cnyes.com/Content/20131105/124e18d624f74a7eabfc4087d8096ccd.shtml>

延伸閱讀 - 香港社會福利概念的轉變

《社會政策的觀念和制度》 - 香港社會政策背後的理念 P.3-13

- 華人社會的福利觀念：慈善觀念、救濟、教會價值
- 殖民地政府、壓力團體
- 市民權益

思考問題：

甚麼因素導致香港社會福利概念轉變？

相關參考：

主題冊 11.2 - 香港社會福利的發展

課程評估指引：

3B2- 比較本港及其他地區/國家政策(例如：英國、美國)

3C1- 香港社會福利制度的發展

(II) 如何分析社會政策？

相關參考：

主題冊 13.1 – 社會政策

課程評估指引：

3B1 – 社會關懷 / 福利政策

- 性質- 社會集體措施以滿足個人需要或解決社會問題
- 範圍- 廣義的社會福利常佔政府總開支一半以上
- 相關分析- 發展歷史、政治環境、哲理基礎、社會結構、經濟條件
- 目的- 國民福祉、社會共融、促進社會整體發展

- 社會政策分析是研究社會集體措施以滿足個人需要或解決社會問題，並以下列原則評鑑它們：是否充足、是否有效達到一定的目標、有效運用有限資源、符合大眾所接受的社會價值觀。 - Eveline M. Burns

分析重點	例子
政策要滿足/ 解決甚麼個人需要或社會問題？	社會問題 / 集體共同擁有、能清晰界定的個人需要： ※ 石硤尾大火，房屋問題 / 住屋需要 ※ 患上抑鬱症 / 酗酒 的人口增加
該政策要達到甚麼目的？	※ 目標：建立知識型經濟社會 - 市民普遍教育程度如何？教育制度如何配合？ ※ 目標：縮短市民輪候專科時間 - 增加收費抑或平衡公私營醫療？
評鑑政策準則	準則(1) 是否足夠 ※ 強積金：65 歲退休時，約取 30 萬退休金，是否足夠？ ※ 長者生活津貼：個人資產不超過 20 萬，每月獲得 2200 元津貼，是否足夠？ 準則(2) 是否有效？ ※ 高齡津貼(生果金)：連富裕的老人也可以申請，是否達到目標？ ※ 人口政策鼓勵生育 / 與年老父母同住：房屋政策卻鼓勵興建 300 呎左右居住單位，政策之間能否互相配合？ ※ 資源應投放在學前教育(前三年) 還是專上教育(後三年)？
政策符合大眾所接受的社會價值觀？	退休保障 1993 年，時任港督彭定康建議設立「老年退休金計劃」，65 歲以上人士每月可領 2300 元，僱主僱員抽取薪金 1.5% 作為

	<p>供款</p> <p>支持反對者各半。反對者認為不應出錢供養自己父母以外的其他長者→ 社會價值觀</p>
影響政策的因素	<p>發展歷史</p> <p>※ 制度不斷轉變，例如大學三年、四年制，甚麼因素影響而產生這些轉變呢？(香港)</p> <p>政治環境</p> <p>※ 引入直選，議員需要接觸市民，爭取達成市民訴求，例如：全民退休保障</p> <p>哲理基礎</p> <p>※ 英國：君主立憲 vs 美國：著重個人權利與自由</p> <p>※ 香港：各自為政 vs 新加坡：集體精神</p> <p>社會結構</p> <p>※ 人口政策：老化人口→政策需要轉變</p> <p>經濟條件</p> <p>※ 香港經濟發展速度、資源分配情況</p>

延伸閱讀 - 西方福利概念的轉變

《社會政策的觀念和制度》 - 西方福利觀念潮流的更替 P.17-29

- 人道主義 / 慈善事業 / 傳統教會扶貧
- 工人供款設立基金
- 社會保險
- 福利國家
- 公平與平等
- 福利享用權利與義務

思考問題：

- 香港被西方福利觀念影響有多大？
- 香港社會的福利觀念有甚麼相同和不同的地方？

(III) 社會福利發展模式 (1)

相關參考：

主題冊 11.6-2 – 剩餘模式 / 制度化模式

主題冊 13.1A – 社會政策的目標

課程評估指引：

3B2 - 比較本港及其他地區/國家政策(例如：英國、美國)

以下三種模式是在福利政策推行之後對意識型態作出的分類，並非用作福利規劃 / 製訂政策：

- 剩餘模式- 個人需要首先由家庭和市場機制解決，政府最後才介入
- 衡工量值- 福利與工作表現掛勾(職業福利)
- 組織性分配- 透過各項福利措施進行收入再分配

配合社會發展進程的福利發展模式(以香港為例子)：



剩餘模式	六十年代安老服務，以盡少介入為主，只服務最有需要的老人
衡工量值	隨著工業發展，漸漸重視工人福利，例如提供有薪產假
組織性分配	隨著社會發展，提供收入再分配福利措施，如：9年強迫 / 12年免費教育 / 關愛基金

延伸閱讀 - 社會福利功能

《社會政策的觀念和制度》- 資本主義下的社會福利 P.40-44

- 社會福利功能三個層次
 - 補救
 - 職業福利
 - 資源再分配

(IV) 社會福利發展模式 (2)

相關參考：

主題冊 11.5 – 不同國家的社會福利制度

主題冊 13.3 – 比較本港及其他地區 / 國家政策 – (B) 社會福利政策

課程評估指引：

3B2 – 比較本港及其他國家政策(例如：英國、美國)

以下三種模式是在福利政策推行之後對意識型態作出的分類，並非用作規劃/製訂政策：

模式	例子
開明保守 維持傳統組織 (如家庭、教會)的功 能，對需要者顯示關懷	保守：著重傳統價值觀念，例如： 台灣慈濟功德會
國家市場 混合 政府有保護國民福祉的責任，但不應 損害市場機制 * 近來提倡中間路線，即第三條道路 (Third Way)	美國 / 英國保守黨 – 著重個人權 利/承擔與市場機制 運用市場機制提供服務 (即：私營 化) – 新加坡 Medisave – 資助個人 透過市場滿足醫療需要
社會民主 著重社會整體福利及國民的參與權	英國工黨 / 加拿大/ 北歐的集體福 利措施

香港及澳門如何分類？

香港的全面安老服務

- 院舍服務：宿舍、安老院、護理安老院、寧養院 (臨終服務)
- 社區支援服務：家務助理

澳門的長者津貼

- 每人每月三千元基本養老金、每年七千元敬老金、政府派市民九千元，以及醫療卷，每位長者一年六萬元左右，每月五千多元

延伸閱讀 - 社會福利模式

《社會政策的觀念和制度》P.17-61

- 社會主義與社會福利 (P.17-29)
- 資本主義與社會福利(P.39-44)
- 保守主義/ 新馬克斯主義 (P.47-61)

課程評估指引：

3B2 – 比較本港及其他國家政策(例如：英國、美國)

第二節 理解香港社會福利的發展(2013年11月14日)

回歸前後的社會福利發展

相關參考：

主題冊 11.2 香港社會福利的發展

主題冊 11.4D 本港社會福利及社會保障的政策演變

課程評估指引：

3C1 – 香港社會福利制度的發展

回歸前	回歸後
<p>根據英國傳統制定政策的方式：首先出綠皮書收集意見，多是相關的關注團體給予意見，再出白皮書 (1965、1973、1979、1991) 制定發展計畫。1973 及 1979 為麥理浩時代，為社會福利的黃金年代。但英國模式未必適合香港政策制度。</p>	<p>意識形態(資本主義及社會主義)不是首要和基本的考慮</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 全民享用(universal benefits) <ul style="list-style-type: none"> - 教育和醫療 ● 受助者必須經過資產和收入審查 (means-test) <ul style="list-style-type: none"> - 資助房屋、社會福利和社會保障 	<ul style="list-style-type: none"> ● 基本法 <ul style="list-style-type: none"> - 教育和醫療提供的<u>基礎不變</u> - 資助房屋、社會福利和社會保障按<u>市民的需要和資源的增減而調整</u>
資助制度的改變	
<ul style="list-style-type: none"> ● 補助制度，實報實消 ● 經過審批才能購買資源、聘請員工 ● 因為太嚴謹而缺乏彈性，難以改變 	<ul style="list-style-type: none"> ● 放棄九七之前的程序，改為整筆過撥款 <ul style="list-style-type: none"> ■ 計算一年需要多少資源 ■ 與機構訂立合約 - 例如：政府資助管理安老院，院內有 200 位院友，需要多少人手 (護士、保健員、社工)，訂立生產指標，例如 200 病床有 95%院友入住。根據成本給予一筆款項，機構視乎實際情況決定資金如何運用及如何聘用人手，仍有一些準則需要遵守，例如：需要/登記註冊護士、社工的人手，但職位多少及職級卻給予機構彈性。 ● 好處：有彈性 ● 批評：

	<ul style="list-style-type: none"> ■ 管理問題：肥上瘦下(辭退高薪員工，以較低薪金聘請新員工) ■ 管理差異大，對管理層要求高，對非受訓作管理人員的社工帶來挑戰
--	--

回歸後的社會政策：

- 不斷改變，受特首施政影響：例如興建公屋政策- 董建華 - 八萬五公屋；；曾蔭權- 少起公屋，以免干預市場；梁振英起公屋，解決居住問題。
- 有時互相矛盾：房屋政策提出興建「上車單位」(300呎售 100-200 萬)，但人口政策鼓勵生育，與老人家同住，需要較大居住空間。
- 未能達到共融及和諧

延伸閱讀 - 回歸前後的社會福利發展

《社會政策的觀念和制度》 P.65-85

- 回歸前(P.65 – P.74)
 - 規畫
 - 行政主導 (程序計畫)
 - 按問題與需要訂立，補救多於前瞻(長遠計劃)
- 回歸後(P.77 – P.85)
 - 規畫
 - 施政報告
 - 基本法
 - 政治氛圍

相關參考：

主題冊 11.3B –社會福利規畫機制

課程評估指引：

3B1-本港社會福利政策

影響社會福利發展的因素 (I)

相關參考：

主題冊 13.5 制定新政策的需要

課程評估指引：

3B3- 不同國家訂立政策的考慮因素

3B4 - 需求新政策的原因

香港社會政策制定和管理多受客觀因素影響，改變屬於漸進式，常常保持傳統的原則和理念。

因素		例子	主題冊
人口因素	人口老化、出生率下降、新移民的數目、性別組合	× 老化人口 - 全港約有 100 萬 65 歲以上人口，領取高齡津貼約有 50 萬人，每人多 1 元，每月多 50 萬，一年增長數以億計	13.5 制定新政策的需要 B- 回應個人、家庭和社區需求的轉變
		× 出生率下降 - 出生人口下降，影響教育規劃、教師就業；新加坡鼓勵生育	
		× 性別組合 - 以前男比女多，現在女比男多 - 原因：新移民以女性為主，男士大陸的太太移民到港，出生與死亡抵銷。每年人口增長 1% (約七萬人)，大部分是新移民，以女性為主。	
		× 性別組合轉變影響服務性行業的勞動力	
家庭組合	家庭結構的轉變、對婚姻和組織家庭的態度、家庭成員共住情況 (co-residence)	× 家庭結構的轉變 - 越來越多單身、遲婚 - 單身人士房屋需要是否以公屋政策解決？	
		× 家庭組合與形成 - 為何不想結婚？對婚姻欠缺信心，不求天長地久，對婚姻態度、女性經濟獨立、教育地位提高 - 由三代同堂至核心家庭，以致沒有正式婚姻關係的家庭	
		× 家庭成員共住情況 - 30 年前大部分與長者同住，現在約五成左右 - 受家庭居住面積影響 - 不能以政策強迫共住	
就業情況	勞動參與率、失業與半失業、勞工技術水平、最低工	× 勞工技術水平 - 護士人手短缺原因 - 人口老化、行業流失大、難以兼顧家庭、可以世界性就業 - 健康護理員：日本曾經人手短缺，將健康護理員提昇至半護理人員，提昇待遇及前途，非只是厭	

因素	例子	主題冊
資與勞工保障、企業規模	<p>惡性工作</p> <ul style="list-style-type: none"> × 最低工資 <ul style="list-style-type: none"> - 令低收入人士更多選擇 - 推行前：關愛基金交通津貼令天水圍居民可以往九龍多賺一千至兩千元，鼓勵偏遠地區人士到市區就業 - 推行後：在屯門工作也可以賺到七千元。市區萬二元也請不到洗碗工人 × 社會改變 <ul style="list-style-type: none"> - 二次大戰，死了很多男人，寡婦出來工作，護士、幼師人手充足 - 香港七十年代抵壘政策帶來幾十萬男性新移民，他們八十年代往東莞等地娶民工。這些女民工知識水平不高，來港後肯做低下工作，例如院舍照顧 - 近年港人多往內地工作，認識同事，與地人結婚，但這些配偶教育程度高，不會做院舍的照顧工作，除非提昇院舍照顧行業的專業，增加吸引力，否則繼續人手不足 	
經濟發展水平和結構	<ul style="list-style-type: none"> × 欠天然資源，服務型社會 × 香港發展方向 -不可能人力密集，需要發展高科技 (發展多年未必有結果 - 例如：腦退化症 / 認知障礙症)但需要設備配合 	13.4 A 本地經濟
公共財政管理	<ul style="list-style-type: none"> × 公共開支佔總體開支 20% × 北歐國家佔 50%，社會主義國家更高 × 透過稅收提供(消費稅，北歐 30-40%，日本 5%-10%) × 社會風氣未接受全民參與供款的社會保險，如何保持不超過 20%的公共開支？ 	13.6 A 公共開支的關注
政府理財原則	<ul style="list-style-type: none"> × 50-60 年代郭伯偉 <ul style="list-style-type: none"> - 放任政策(laissez faire 剩餘模式) × 70-80 年代，夏頂基 <ul style="list-style-type: none"> - 積極不干預(non-interventionist — 維持基本供應，會干預) × 曾蔭權 - 大社會、小政府 × 曾俊華 - 適度有為、應使得使 	13.4 A 本地經濟
民主政制對社會福利	<ul style="list-style-type: none"> × 民粹主義；「福利政治化與政治福利化」：社會 	13.4 -政

因素	例子	主題冊
發展的影響	福利成為選舉時的重要議題	治考慮
市民對自己享用福利的看法	從慈惠工作(charity)到福利權利(welfare rights)	13.4 文化理解
政府在服務扮演的角色	從分配者(distributor)到服務提供者(service provider)	

近年香港社會福利的發展趨勢

相關參考：

主題冊 11.6 相關議題

課程評估指引：

2D - 健康及社會關懷行業的發展

- 政策局的設立與中央規劃 - 利處是掌握數據及控制資源分配，弊處是與實況及對前線脫節
- 私營化及社會企業的興起 - 私營化是引入市場機制(如整筆過撥款)；社會企業是結合商界的參與

個案分析 (Case Analysis)

退休保障

- × 現況：
 - 現行強積金：在 65 歲退休時，只有約 30 萬
 - 長者壽命增加，沒有準備自己生存年紀增加
 - 成人期望自己供養父母，但不期望子女供養自己 - 但另一方面他們有自己家庭，亦有不少開支，難以供養父母
- × 未來方向：
 - 增加高齡津貼 / 放寬長者綜援審查上限→受惠人口增加
 - 考慮：老化人口→負擔增加 / 不同組別需要更多資源
 - 基本問題 - 錢從何來？
 - 僱主僱員供款
 - 供款意願 - 對政府信任、環境因素、是否信任稅制及政府管治能力
 - 未能肯定付出的供款，未來能收回

相關參考：

主題冊 15A.3 政府策略 C. 建立可持續的醫療及社會福利制度 - 1. 為長者提供經濟援助

課程評估指引：

2D6 - 本港社會保障制度的變化

相關新聞：

扶貧會委托周永新領導團隊 政府啟動退休保障研究

<http://news.takungpao.com.hk/hkol/politics/2013-03/1499623.html>

貧窮線的訂定

- × 絕對貧窮：早期綜援，需要食品數量，需用品開支，再訂數目，低於這數目生存出現困難
- × 相對貧窮：扶貧高峰會- 訂立貧窮線，住戶入息中位數一半
 - 純粹以收入衡量不足之處
- × 只反映根據住戶入息分佈劃線
- × 最多貧窮人口是一人家庭，原因多是老人家，退休沒有收入。但有些長者有自己居所，有子女供養。
- × 反映貧窮問題
 - 貧窮長者 - 退休沒收入，依靠二三元生活費，需要為自己居所付出維修費用
 - 在職貧窮 - 4-5 人家庭，子女較多(3-4 兒童)或家中有老人或傷殘成員
- × 扶貧方向：
 - 兒童生活津貼
 - 入家長戶口 - 如何保障兒童能得到？
 - NGOs 提供服務？
 - 交通津貼
 - 課餘托管
 - 釋放婦女勞動力

相關參考：認識貧窮 (A. 基本概念：絕對與相對貧窮 / B. 介定貧窮的工具)

課程評估指引：

2A- 5. 貧窮

- 貧窮的深層原因、貧窮的文化
- 社會保障：社會保障作為安全網、

相關新聞：

港府首次劃定 “貧窮線”

<http://www.hkcna.hk/content/2013/1010/218999.shtml>