

香港社會保障——目前與將來

朱佩蘭

社會保障制度與社會、經濟、政治發展的關係

自從一九四八年英國政府實施照顧其國民「從搖籃到墳墓」的需要的全面社會保障後，在發展中和已發展的國家，政府會依據政治、社會、經濟發展程度，而推行社會保障政策，為國民提供最低的生活費用，以協助他們因為遭遇生育、疾病、傷殘、死亡或失業等意外事故，以致收入中斷或不能工作而引起的生活困難。

社會保障制度，從經濟角度而言，一方面可以為國民提供預防及扶助的保障，另一方面可以維持國內經濟的穩定與成長。從社會發展角度而言，社會保障制度可以促進社會人羣關係，發展同舟共濟的觀念，更進一步促進國民對國家的歸屬感，國民團結的精神。政治的穩定是發展社會保障的先決條件，而社會保障發展亦可以顯示一個社會政府的穩定性。

香港現行的社會保障計畫

香港在七〇年代以前派發食物、乾糧、少量現金援助。政府在一九七七年發表的社會保障「綠皮書」及在一九七九年發表的「白皮書」，清楚地表達政府對社會保障的態度是「只幫助那些最不能自助者。」香港社會福利模式是屬於「剩餘式」，是一種補救，救濟式的福利制度。基於上述的觀點，香港社會保障援助是以最不能自助者為主流，而援助金額的基本水平以最低為基礎。

社會福利署提供的社會保障計畫，主要有公共援助計畫，特別需要津貼計畫、暴力及執法傷亡賠償計畫，交通意外傷亡援助計畫及緊急救濟等。目的是為社會不幸的人士解決他們的基本以及特殊的需要，受惠人無須供款。此外，政府透過立法，強制性地規定僱主為某一個入息以下的勞工，購買保險，以保障他們因工作受傷而得到賠償。

公共援助：申請公共援助的資格包括在香港居住的年期，入息水平與資產，以及工作機會等。申請人必須接受經濟狀況調查。基本的援助金額，是使受助人能够應付衣、食、燃料等方面的基本需要。一九七二至一九八二年間，公共援助的基本援助金額是生產工人每月平均入息的百分之二十五點九三，但一九九〇年四月，則降至百分之十五點九。基本援助金額只能協助受助人應付

衣、食、燃料等方面的基本需要；而對於租金、學費、交通費或其他因健康或家庭情況而需要的特別費用，則可以申請特別津貼。此外，隨公共援助而派發的，尚有老人補助金、傷殘補助金及長期個案補助金。一九八八—八九財政年度，公共援助金開支達七、七九億，個案數目達六萬四千多宗。申請者大多是年老、患病及弱能人士。

特別需要津貼計畫：這項計畫為嚴重傷殘人士及年老人士而提供的經濟援助，以應付因傷殘或年老而引起特別需要。申請傷殘津貼人士不受年齡限制及不必接受經濟狀況調查。傷殘津貼分為「普通」及「高額」兩種。高額津貼的申請人是日常生活中需要他人經常照料的嚴重傷殘人士，而必須未獲得政府或受資助機構的住院照顧。高額傷殘津貼相等於普通傷殘津貼的兩倍。一九九〇年三月，領取傷殘津貼的人數為六二、七二〇人。

七〇歲以上的老年人無須接受經濟狀況調查，即可領取高齡津貼，高齡津貼的年齡限制將會逐年降低，直至一九九一年降至六十五歲為止。六十五至六十九歲的老年人，領取較低的津貼額。一九九〇年三月，領取高齡津貼的老年人約三四九、〇〇〇人。

暴力執行傷亡賠償計畫：這項計畫是提供現金援助予暴力罪行受害人或執法行動中受害者，包括受傷、殘廢或死亡者的遺屬。申請人不必接受經濟狀況調查。

交通意外傷亡援助計畫：這項計畫是為交通意外受害者或死者家屬迅速提供經濟援助，是一項不論過失，不限入息的計畫。申請人如事後因該宗交通意外而獲得其他賠償，則須退還此計畫發給的援助金。

緊急救濟：遇有天災或其他災禍，社會福利署即向災民展開緊急救濟。

影響香港社會保障制度發展的因素

香港社會保障的發展往往視乎香港的經濟發展情況。歷任財政司都強調香港的經濟依賴出口。政府如果過份發展公營服務或干預私營企業的資源分配，便會損害經濟發展，於是政府一貫的公共政策是「積極不干預」。當香港經濟蓬勃時，稅收收入增加。撥款以供社會服務發展隨之增加；反之便減少。因此，社會保障照顧人士的範圍，只是限於不幸人士的需要。

一九六六年及一九六七年香港發生暴動。那次暴動除了與政治傾向有關，亦促進了香港政府察覺及正視已存在的社會矛盾和衝突，社會的貧富懸殊的現象。因此，一九七一年政府擴大公共援助範圍，保障市民的基本需要。另一政治因素影響香港的社會保障發展是政治領袖的個人抱負。港督麥理浩爵士在任十年，了解市民對政府的期望是認為政府有責任為他們提供適當的服務和保障，便發展醫療、房屋、教育及社會福利龐大計畫。這些計畫的目標是要提高香港人的一般生活質素。

此外，香港社會結構的變化，如老人人口的增加，「核心家庭」的增加，亦削弱了傳統家庭成員間互相照顧的責任，而間接地影響對社會服務，社會保障的需求。

政府在九十年代的社會保障政策

今年九月香港政府所發表的「跨越九十年代香港社會福利白皮書」初稿，指出「社會保障的整體目標，是協助社會上需要經濟或物質援助的人士，應付基本及特殊的需要」。此份「白皮書」初稿，沒有滿足本港一般社會工作者和勞工界的同工的期望——積極改善社會保障政策去提供退休保障給廣大勞工。「白皮書」的初稿只為領取公共援助家庭的子女的特別需要，而設立子女補助金的對象為領取公共援助家庭的十五歲以上的兒童，及正在接受全日制教育而未領取教育津貼的十五至十八歲的兒童。

對九十年代之社會保障政策的評論

本港福利界人士一般都強烈地認為「白皮書初稿」沒有正視香港九十年代人口老化而引起退休保障的問題。到一九九九年，六十歲以上的人口將佔全港人口百分之十五點三，即九十六萬人，而預測因為一九九七年政治情況的改變，本港移民人數將會增加，老人人口會進一步增加計。本港缺乏一個全面性由政府推動的退休保障計畫，將會令老年人退休後生活沒有保障。一九七七年「社會保障綠皮書」所建議的供款式的社會保障制度，被一九七九年的白皮書及一九八一年十月港督施政報告否決。當時政府所持的理由為此建議未能吸引年輕工人。願意參加此計畫者大多是較年老健康較差的工人，而此建議在實際推行時，行政上會出現困難。中英聯合聲明令到香港各階層人士察覺政權將會轉變，八〇年代中期至九〇年代初期，當港人對政治前景沒有強烈的信心，推行供款式的社會保障制度能否獲取廣泛勞工界的支持，是有待研究。當然，供款式的社會保障制度可帶來的對社會歸屬感亦缺乏。

社工界人士另一強烈的論點是認目前「公共援助」的安全網定得很低，可符合申請資格的人極少。各項社會保障的援助水平偏低，未能使受助者分享本港大部份人因過去二十年經濟增長而帶來生活水平／質素的提高。本港貧富的差距沒有改善，而相反地，將會進一步增加。

就目前及將來的「公共援助」計畫來看，政府有意透過各種形式的補助金，以照顧領取公共援助的家庭，因為子女衆多，或有傷殘成員而引起的特殊需要。當然，因為此類申請，而要入息審查，自然會帶來行政運作所需之人手及開支以及受助者的自卑心理。

總而言之，目前及將來的本港社會保障的發展，可能追不上經濟發展的速度。與一些已推行全國性，供款式的社會保險制度或中央公積金制度的東南亞

國家比較，本港的社會保障政策的目標定得過於消極、狹窄。

參考書籍：

1. 社會福利署「跨越九十年代香港社會福利白皮書」初稿一九九〇年九月出版。
2. 社會福利署「社會保障綠皮書」一九七七年出版。
3. 周永新「論香港的貧窮問題」信報財經月刊第五卷第八期。
4. 顏之雄「評論九十年代之社會保障政策」香港社會服務聯會一九九〇年。
5. Hong Kong Council & Social Service "Comments on the Draft White Paper on Social Welfare into the 1990's & Beyond—Chapter on Social Security" November, 1990
6. Hong Kong Council of Social Service "Council's Submission to the Working Party on Social Welfare Policies & Services in Relation to Social Welfare White Paper", 1990
7. Hong Kong Government "The 5-Year Plan for Social Welfare Development in Hong Kong Review 1989", 1990
8. 周建卿編「社會安全論叢」水牛出版社，民國五十九年。
9. 鄭宇碩等著「八十年代的香港轉型期的社會」，大學出版印務，一九八一年初版。
10. 鄭宇碩編著「八十年代中期的香港」，大學出版印務公司，一九八五年十月初版。

（本文作者為香港理工學院應用科學系高級講師）