

香港亞太研究所

Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director : Yeung Yue-man, PhD(*Chic.*), Professor of Geography
Associate Director : Lau Siu-kai, PhD(*Minn.*), Professor of Sociology

HK\$30.00
ISBN 962-441-088-7

《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。

《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？

© 李翊駿 1998

ISBN 962-441-088-7

版權所有 不准翻印

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。

為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，為建立這個網絡所增加的人手數目和開支極為有限，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。這個法案更可以成為日後中國設立同類型法案的藍本，為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，已成為一個老化的地區了。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%，總數約為九十三萬九千人（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為一個家庭問題，也成為一個社會問題。

（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。為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，令年老工人失去工作和收入。香港政府沒有為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，成為學者常稱之「社會負擔」（social burden）。這種負擔多會一直維持下去，直至老年人死亡為止。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之地。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，各部門為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為政的不協調現象。每一間非政府機構（在一九九一年前稱為志願服務機構）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，這樣做只會為老年人帶來服務不連貫（service gap）的問題。各非政府機構各自為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為老人中心）為這些老年人服務。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為中心會員。一個老年人可以同時成為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。

為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。

爲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爲無助的貧民（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，爲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，他們認爲由於整群老年人在社會上佔了一個相對上較爲不利的位置，政府值得爲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爲有限，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）。老年人亟爲需要的

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，

每年所賺取之利息也以百億港元計，政府卻從不肯動用分毫來發展本地的社會福利事業），或需要節省金錢以留作基建之用等等。此等原因反反覆覆，循環再用，政府總是借故推延實施社會福利服務。計劃推行之社會福利服務一拖再拖，過往多年來所積聚起來的失諾，令有服務需要的老年人感到失望，也令社會人士不快。

以社會道德和人道主義來發展老年社會服務

老年人終其一世將自己貢獻給社會，社會亦因此而受益。在以往老年人的一切所需均由家人負責照料，基本上沒有大規模的老年社會問題出現。今日都市化和工業化所帶來之社會變遷和小家庭制度盛行使老年人失去了家庭的供養，滿足老年人之所需慢慢成為社會責任的一部分，社會必須要制訂合適的社會政策解決老年人所面對的問題。老年社會服務政策可以說是對症下藥的一劑良方。根據台灣之李誠日所言，社會應基於道德或倫理觀念，透過立法途徑和行政措施來制訂社會老年政策，為老年人紓緩困難（李誠日，1987）。如果社會本着一個公義的信念，認為社會是有責任去協助有需要的老年人在一個可以維持個人尊嚴、自信和名譽的環境下生活下去，同時明白今天為老年人所做的一切，明天自己便能得到同樣的服務者，通過《香港老年社會服務法案》來推行安老服務，當是一個值得實行的方法。

制訂這條法案的邏輯來自聯合國的一項宣言。依照聯合國在一九四八年通過的《世界人權宣言》，其中第二十五條提及：「一、每個人——包括自己與其家屬都享有健康和適當生活水準的權利，舉凡食物、衣服、住宅、醫藥照顧與必需的社會服務，以及當他遭受失業、疾病、殘廢、矜寡、老年

或其他非人力所能控制的事件以致喪失謀生能力時依然享有生活安全的保障。」（蔡漢賢，1990：611）聯合國這條宣言明確寫出了社會的道義責任和老年人所應享有的福利權（welfare rights）。

根據美國國家福利權組織（National Welfare Rights Organization）所提出之《福利權法案》（Bill of Welfare Rights）來看，在所提出的十四項要點中，最重要者為：「三·應有權在公平的情況下接受服務和有權接受同樣的服務……」及「九·應有權在維持個人之尊嚴情況下接受福利服務。」（Sampson, 1972:137）聯合國亦曾經以「我們從事人道主義和社會發展」，作為一九八二年在奧地利舉行之世界老年人會議（The U.N. World Assembly on the Elderly and the Situation of the Elderly in Austria）的口號。由此可推斷老年社會服務政策是與人道主義及社會發展息息相關的。

這種道理很簡單，在社會上，如果老年人在晚年孤苦伶仃，吃不飽、穿不暖、無家可歸，這種悲慘的情況肯定會為社會帶來一種無可估量的震撼性負面後果。整個社會會瀰漫着一片不安的氣氛，人人均會擔心自己的晚年生活，直接間接影響到老年人與家人間的關係，及破壞了社會的安靜和秩序。相反，如果老年人在晚年需要幫忙時，政府透過發展合適的老年社會服務政策協助這些老年人，不單履行了世界所重視的人道主義，亦為社會秩序和治安下了一注鎮靜劑，使社會經濟得以順利發展。

香港政府為所有十四歲以下的學童安排了九年免費教育，差不多所有家長和學童都樂於接受，這是社會福利界習稱之制度性社會服務。學童有這種優待，在工業化社會裏生活的老年人亦應該有權接受政府的制度性社會服務。這是老

年人與生俱來的權利，也是美國國家福利權組織所強調的福利權。大家應該明白今天的老年人所要者是他們應享的權利，而不是政府的施捨。明天當大家老了的時候，大家所要的也是可以名正言順地去使用的社會服務，而不是政府施放（捨）的救濟。

克服服務形式多而服務數量供不應求的缺點

一旦老年人的福利權被確認下來後，特區政府在制訂老年政策時，需要注意的便是如何去滿足老年人的需要。回顧社會福利署歷年來所印行之五年計劃書，香港政府所草擬的《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）等，均強調本港的老年社會服務內容非常豐富。只是社會大眾明白到在量方面實在遠遠追不上需求，滿足不了老年人的基本需要。

若要改變這個現象，特區政府必須要首先建立一個長期性的、質與量並重、內容豐富而充實的老年社會服務網絡。這個網絡的服務應包括經濟援助（income maintenance）、醫療和健康照顧、院舍照顧、各種基本日常生活所需、交通優惠、老年教育、文化和康樂等等。這些服務可歸納為本地社會服務界習稱之社區照顧、現金援助和院舍照顧等三大類。為了使老年服務不致流於片面，在整合的基礎上發揮作用，本文在這裏建議建立一條《香港老年社會服務法案》，在法案下組成一個傘狀的支援系統——一個老年社會服務網絡，將各項老年社會服務重新整理，歸納在一起，通過計劃、統籌、發展和管理等行政作用，將政府部門與非政府機構的支援力量連合起來，以便收到物盡其用、減少重複的良好效果。這樣做應可收到事半功倍的積極作用。

這個網絡不僅可以結合本地各種服務和人力、物力，亦包括解決問題的方法。當然，非政府機構必須在這個網絡內佔有一席重要的地位，以便發揮作用。這條法案在提供服務滿足老年人的需要時，所強調者應該是社會公義和社會照顧老年人的責任，庶幾如此，社會才能讓老年人分享社會的繁榮和進步。

總括來說，本地老年人所遇到的問題使人深感不安，引起社會大眾的關注，特別是社會工作者和人道主義者的關注。社會大眾要求特區政府設法協調各政府部門和非政府機構間的社會服務，和制訂長遠社會政策照顧老年人的呼聲越來越大。當金融管理局在一九九八年九月一日利用網頁向社會公布在一九九八年七月，本港之外匯儲備已高達七千五百億港元時（約九百六十五億美元，其中包括一百八十七億美元土地基金），這種呼聲更大。

本文趁此時機，回應董建華在演說中所提及需要制訂一個長遠的安老政策的說話，建議特區政府通過一條具有策略性的《香港老年社會服務法案》，制訂和協調本地的安老政策，提高和保障本地老年人的社會福祉。以下便是這條建議通過之法案的內容。

《香港老年社會服務法案》的內容

總體目標

這條法案的主要目標有：

- （一）維持社會公義。
- （二）維持或恢復老年人的尊嚴、自尊和名譽；增強老年人的自信。

- （三）建立一個全面性老年社會服務網絡，用以協助老年人盡量渡過一個可能達致的最大獨立和自主性生活。
- （四）盡量增加老年人的社會、心理和經濟福祉，及提高或維持老年人的身體和精神健康狀況。
- （五）規定特區政府依照本地可以接受的生活水平，為有經濟需要的老年人提供經濟援助，使其可以維持一個符合社會公認的生活質素。
- （六）規定社會福利署和非政府機構提高絕大部分社會工作從業員的入職資格至學士學位課程，以改善老年社會工作從業員的服務素質和提高從業員的專業地位。
- （七）規定特區政府為老年人提供合適的居所，使老年人居有所，可以盡量留在社區內生活。
- （八）規定特區政府為老年人提供適當的社區照顧服務，使老年人可以盡量留在家中生活。
- （九）規定特區政府為老年人提供適當的院舍服務，以滿足有住院需要老年人的住院需求。
- （十）規定服務機構以外展社工手法尋找那些與社會隔離的老年人，尤其是那些身體孱弱，很少外出的獨居的老年人，以便協助他們在同等的機會下獲得所需服務。
- （十一）改善老年人的就業機會。
- （十二）進行科學性社會研究，發表已經驗證和有用的研究結果，讓各老年社會服務機構參考，令有關機構在設計、協調、推行和提供老年社會服務方面得益。

哲學理念

這條法案的主要理念是要提高老年人的一般性福祉，維持或恢復他們的尊嚴、自尊、名譽和自信；盡量增加他們在社區內和在家庭中渡過一個自主和獨立生活的機會；及保證所有在同樣環境下有同等需要的老年人，可以有同等機會獲得同樣素質的服務。

作用

這條法案會成為一股社會性集體力量 and 一種法律基礎，促使特區政府為老年人發展一套全盤性和長遠的安老政策，透過一種較為符合人道和可以維持個人尊嚴的制度性社會福利哲學和較為有系統的方法來服務老年人，及在可能範圍內將私營牟利的安老服務也納入非牟利的服務範圍內，滿足老年人的需要。

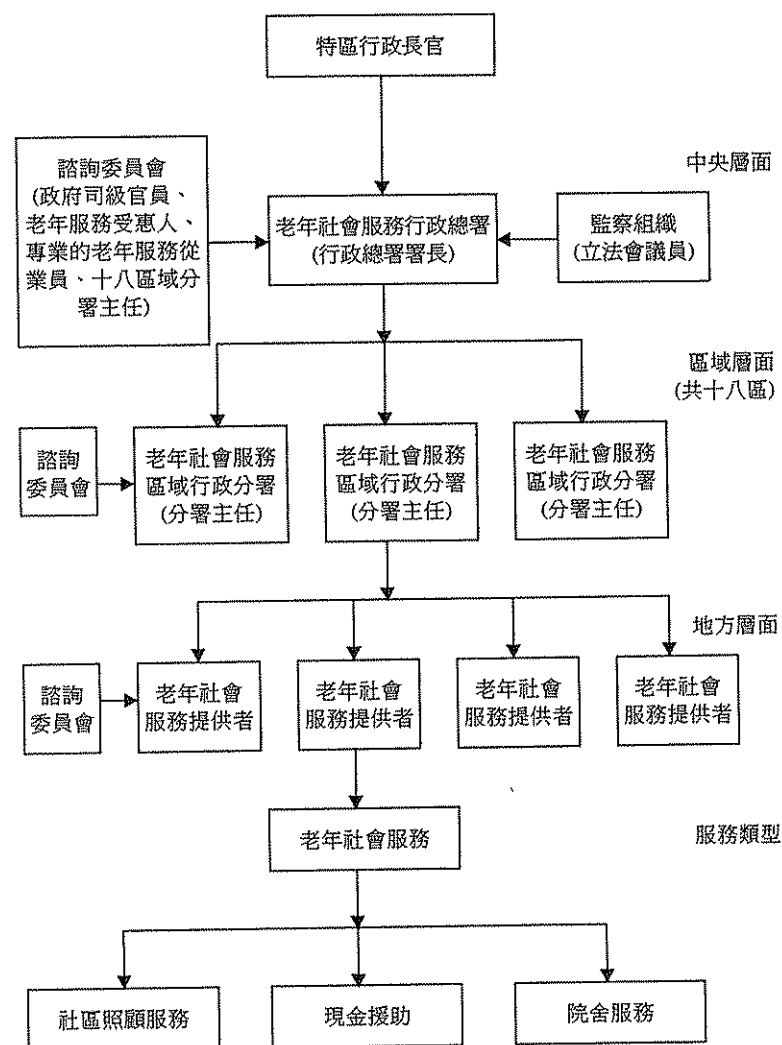
老年社會服務網絡三層結構

這條法案會為香港帶來一個由中央、區域及地方等三級層面社會服務機構所組成的行政架構（見圖一）。這個三層架構是用來建立一個老年社會服務網絡，滿足老年人的整體需要的。沒有法例的法律基礎，這個老年社會服務網絡很難發揮出應有的作用。建議的組織結構如下：

（一）中央層面

為了可以利用一個較為有系統的方法來為老年人提供服務，以減少各政府部門和非政府機構間的不協調和互不統屬的散亂局面，此條法案建議在中央成立一個有實權和獨立運作的老年社會服務行政總署，²作為制訂總體老年社會政策的

圖一：《香港老年社會服務法案》下建立之老年社會服務網絡架構



一個統籌性行政機構。倘若沒有法律基礎而又不能獨立運作的話，建議成立的行政總署之權力基礎便會被削弱，甚至難以發揮其應有的作用。衛生福利科轄下的「老年服務小組」便是一個例子，這個只有寥寥數人工作的小組是在沒有法律的基礎下運作的，既不能獨立運作，又無實權監察所制定的安老政策，也沒有協調的功能；更難以肩負統籌全港老年社會服務的工作。「老年服務小組」其實只是政府為消減民間壓力而成立的一個安老服務「點綴品」，與現時本文所建議成立的行政總署之職權和功能不可同日而語。行政總署所擁有的權力是來自《香港老年社會服務法案》的，故擁有實權和法定的職權。行政總署也是一個負責研究、策劃、訂定服務的優先次序、監察及協調全港所有老年社會服務的中央樞紐。這個行政總署將會成為中央政府提高本地老年人整體社會福祉的一個主要機構。

老年社會服務行政總署不單是由《香港老年社會服務法案》規定負責協調所有由不同服務機構提供的安老服務，它亦會成為有各種服務需要的老年人之倡議者（advocate）和發言人（spokesman）。行政總署也是一個進行研究、收集、分析、預備和散布全港性老年社會服務消息的樞紐，與服務供需資源的交換中心。它是整個老年社會服務網絡的策劃人、推動人和指揮人。

老年社會服務行政總署將會由一位行政署長領導。這位署長應是一個專業的社會服務從業員（不一定是社會工作者）。他應是一位現時或曾經在老年服務界工作過的專業人員，或對老年社會服務有認識和願意為老年人工作的專業工作者。建議設立的行政總署署長一職應是合約制的，四年一個合約，可續約。一個署長的最長任期不能超過八年。署長

應該直接向特區行政長官負責，一方面可以減少行政上不必要的掣肘，提高其工作效率；另一方面也會增加其權力和獨立運作的能力。署長需要定期和不定期向立法會議員匯報有關老年社會服務的事情。署長所建議設立的重要和長遠老年社會政策（例如，設立退休保障計劃、訂定社會通用的退休年齡等）應交由立法會審議，如有需要，亦應向公眾諮詢，以便獲得公眾認同。

行政總署署長除了向特區行政長官和立法會提供有關老年服務的意見和資料外，尚需要負責定期和不定期評估老年人的服務需要；覆閱、發展和協調老年社會服務；及負責日常的行政工作。明確點說，署長的主要日常工作包括：

- （一）確認和界定老年人的主要社會、心理、經濟、健康和精神問題；
- （二）策劃滿足這些需要的社會服務；
- （三）訂定各項服務的優先次序；
- （四）建立各項服務的目標；
- （五）盡量將抽象的服務目標轉變成可以量度的目的；
- （六）從各種不同的提供服務方法中，以試驗性形式找出能夠達成目的之方法；
- （七）從各種不同的服務類型中，測試和選出最理想的服務類型；
- （八）制訂成本效益的準則；及
- （九）將所選用的服務併入一個全盤性和具長遠策略的老年社會服務網絡內。

老年社會服務行政總署需要設立一個諮詢委員會，以協助署長制訂和籌統各項有關工作。這個諮詢委員會的成員包括來自正在接受老年社會服務的受惠人、十八區的區域行政分署主任、專業的老年社會服務從業員，及政府高級官員（包括政務司司長、財政司司長、房屋局局長、衛生福利局局長、社會福利署署長、醫院管理局主席等）或他們的代表。這些成員主要負責為行政總署署長提供所需要的服務資

源和意見。除此之外，這個諮詢委員會也要協助署長執行有關老年社會服務的事情；向署長提供服務意見；發展、覆閱和評估中央所策劃的老年社會政策和服務的成效；作為老年人的服務發言人；及向署長提供未來發展老年社會服務的建議。

行政總署邀請這些政府高級官員成為諮詢委員會成員的主要目的，是要認同老年社會服務行政總署的法定地位和權力。這些加入諮詢委員會的高級官員亦負有修補政府部門間各自為政的行政缺點，增加部門與部門間的合作性和協調機會。行政總署邀請這些官員成為委員會成員的其中一個重要因素，亦是要這些官員協助發揮調度財政的作用。

行政總署邀請專業的老年社會服務從業員加入這個諮詢委員會的目的，是要讓署長可以獲得他們的專業意見。行政總署邀請現正接受老年社會服務受惠人加入諮詢委員會的目的，是要讓這些老年人可以本身的經驗和感受，直接向署長和各委員會成員反映他們的意見和需求。

（二）區域層面

由於每一個地區老年人口的數目和結構、社會、心理、經濟和需要等均不盡相同，各有其特點，故實在需要每一個區自行負責檢討其區內的服務供求情況。根據《香港老年社會服務法案》所建立起來的老年社會服務網絡，若要完滿地達成服務目標，在行政方面，需要在全港十八個區中之每一區內設有一個老年社會服務區域行政分署的統籌機構。這個分署的作用是要用來策劃、確定服務的優先次序、組織、審閱、發展、評估和協調所有由區內地方性社會服務團體所提供的老年服務。這個區域分署並不是一個直接的服務提供

者，它只是一個行政機構。區域分署的日常工作包括整理區內的老年人口和社會服務需求資料，協調區內的服務資源，為有需要的地方性服務團體和區內社會人士提供轉介訊息，提供可供有需要的老年人使用的社會資源和機會，和作為區內老年社會服務的倡議者和發言人等。這個分署的主要作用是將區內服務供需兩者間的關係連繫起來，一方面將有關資料呈報予行政總署以便其策劃全港性的老年社會服務；另一方面需要協調區內的服務資源，使區內的服務機構可以最直接和最快捷的方法來滿足老年人的需要。

每一老年社會服務區域行政分署應由一位主任負責日常的行政工作。與總署署長一樣，區域分署主任不一定是社工，但應是一位有經驗的老年社會服務從業員。跟署長一樣，主任的職位亦應該是合約制的，四年一個合約，可續約。一個主任的最長任期不能超過八年。主任的基本工作包括策劃、確定服務的優先次序、組織、審閱、發展、評估和協調所有由區內地方性社會服務團體所提供的老年社會服務。每一分署亦應有一個諮詢委員會，成員來自區內服務團體的主要負責人、老年社會服務受惠人，及社會福利署、房屋署、醫院管理局、衛生署的分區負責人或其代表等。

在推行《香港老年社會服務法案》所訂定的服務精神和達到法案所規定的服務目標時，區域分署事實上具有非常重要的策略性功能和中介角色。除了將服務供求兩者間的關係連繫起來外，這些分署在日常工作中所包括的研究、策劃、組織、推行、監察、策劃、協調和評估所有服務的成效等，均直接影響到整體服務的運作。在整個老年社會服務網絡中，十八區的區域分署是不可移易或更替的。

（三）地方層面

由中央的老年社會服務行政總署所策劃、制訂、發展、監察及管理的，和由區域分署所推行和協調的安老服務，基本上均由地方性的老年社會服務團體所提供。這些地方性服務機構可以是政府的、非牟利的及牟利的。由於他們都是扮演一個直接服務提供者的角色，所以分布範圍很廣，分布的地區從繁華的市區中心到較為偏僻的村落均有，亦比較為當地的老年人所接受。這些服務機構可以說是提供安老服務的重要基石。例如，家務助理服務是由長者綜合服務中心所提供的，文娛康樂活動基本上是由長者活動中心負責的，院舍服務是由安老院舍和老人宿舍提供的，房屋服務是由房屋委員會和房屋協會負責的，醫療服務是由醫院管理局和衛生署負責的，現金援助是由社會福利署負責的等等。

不論機構規模的大小，大體上每一間老年社會服務機構或團體也會有本身的諮詢委員會、董事局或董事會，擔任諮詢和／或監督的角色。無論是以何種名義出之，其成員多為社會服務從業員或對老年服務有興趣的專業人士，他們多會利用本身的知識為所屬機構提供意見，以便機構可以提高服務素質，滿足老年人的需要，及為老年人提供更合適的服務。這些諮詢或監督機制除了需要保留外，亦應要擴大其委員會或董事局的成員，以便可以為老年人提供更佳的服務。

《香港老年社會服務法案》需要規定所有地方性機構的諮詢組織或董事局，延攬正在該機構接受服務的老年服務受惠人進入諮詢架構，讓他們可以直接發言和發揮監察的作用。這種安排一方面增加了服務機構收集有關服務需求和反應的第一手資料，另一方面也方便了有關機構進行策劃、制訂和發展安老服務的工作，同時可以讓服務機構直接衡量服務類型的合適性和服務規模的大小等問題。

由於地方性老年社會服務機構的背景不同，人手編制多少不等，和服務宗旨各異等現象，香港現時並沒有一個機構將這些地方性服務團體統籌起來，加以協調和管理。現時除了接受社會福利署財政資助的服務機構需要向社會福利署呈報有關資料外，其他不受社會福利署資助的機構便無需向署方填報資料。所以在整個安老服務的網絡中，社會福利署根本不能發揮協調各服務機構的作用。誠如上文曾提及，各機構間亦可能因為爭取生存空間或因為其他原因而需要擴展服務，引致各機構各自為政，互相競爭，出現服務重疊的不良現象。建議成立的十八區老年社會服務區域行政分署便是利用諮詢委員會所產生的作用，負起這個艱巨的協調和統籌責任，透過法案所賦予的權力，將各服務機構納入整個老年社會服務網絡內，讓各機構可以在和諧的氣氛下發展，藉此起到協調各方的目的。

財政安排

特區政府成立不足兩年，基本上是跟隨回歸前香港政府的做法，以每年撥款的形式來控制本地社會福利事業的發展。在香港政府時代，撥款的多寡與港督個人對社會福利服務的認同或個人見解有頗為密切的關係。從過往的歷史來看，麥理浩時代老年社會服務所得的撥款較多，發展也較快；衛奕信時代所得之撥款相對來說比較少得多（不一定是金錢上的絕對數字比較），老年社會服務的發展慢得多；近年來彭定康對老年社會服務的撥款顯然遠比衛奕信大方得多，所以老年社會服務在這數年間的發展比衛奕信時代要好些，這些都是有目共睹的例子。由於過往沒有任何法案規定香港政府對本地老年人的社會服務責任，故此老年社會服務

的發展除了受到經濟發展的影響外，同時受到人爲的因素所影響。

現時建議特區政府通過這條《香港老年社會服務法案》，按着法案應在中央成立一個獨立運作的老年社會服務行政總署和各區域分署，爲本地老年人制訂、統籌、發展和推行老年社會服務。這條法案規定了特區政府必須要做的事情，所以將來直接受到特區行政長官個人見解和處事作風的影響便會較少。

特區政府可以維持現行的撥款制度，成爲本地社會福利事業的主要財政支援機構，以免引起不必要的混亂。但總署署長卻有法定權力統籌和運用與老年服務有關之財政資源。例如，所有與老年服務有關的現金援助均由行政總署署長負責調度，社會福利署署長負責所有發放等工作。行政總署亦可以透過社會福利署，以長期性和短期性的方法爲本地的社會服務機構提供運作成本。醫院管理局的款項亦可以現行途徑獲得，但須依照行政總署的指示，將老年服務的資源和應用表列出來讓社會大眾參閱。署長亦可以規定衛生署跟醫院管理局一樣，將用在老年人身上的資源表列出來。房屋委員會和／或房屋協會也是以現行的方法運作，然亦須經行政總署決定預留房屋單位的數目，爲老年人提供所需的住所服務。

在透過《香港老年社會服務法案》所建立起來的老年社會服務網絡，其行政架構的經費來自特區政府。這方面的主要開支包括支援一個中央的老年社會服務行政總署和十八個區域性行政分署。由於這些機構都是以行政爲主，相信涉及的款項並不會太多。

根據現時的建議，老年社會服務行政總署和各區域分署只是一些行政機構，負責制訂老年社會政策、組織、監察、

協調及推行老年社會服務網絡中所包括的服務。無論是總署或是分署，除了社會福利署與老年服務的部分資源外，均不會負責直接分配財政資源，以減少總署和分署與各機構間可能出現的磨擦和猜疑——然而其代價是使到行政總署和分署在行政和協調權力方面可能被削弱了。這個缺點將來需要設法克服，這是整個法案之主要局限。

總結

香港現時的社會福利服務網絡是在五十年代時由非政府機構所發展出來的。當香港漸漸成爲一個發展迅速的現代化大都市時，很多非政府機構很難從外國或與其有聯繫的宗教團體方面獲得所需資源爲本地提供服務，香港政府於是在六十年代中期起，慢慢取代外國在這方面的經濟援助，成爲本地非政府機構的主要財政來源。老年社會服務也是在這種情形下發展起來的（李翊駿，1997）。

回顧香港政府在制訂安老政策和推行老年社會服務時，並不是全心全意爲本地有需要的老年人士提供服務。政府往往強調家庭在護老方面所應肩負的責任，卻忽視了家庭在急速的社會變遷中，從家庭結構到婦女角色的轉變等，均減弱了家庭護老的功能。政府只是在社會的壓力下，頭痛醫頭、腳痛醫腳地發展老年社會服務事業。

爲了解決這種服務不足的情況，特區政府應要以現有的財力和人力，加上新行政長官的魄力和雄心，落實就職諾言，爲香港發展一套長遠的、全面的老年社會服務政策。跟隨美國和一些西方國家的做法，以制訂社會法案的形式，爲香港制訂一套《香港老年社會服務法案》，發展老年社會福

利事業，造福本地的老年人。為了保障老年人的福祉，通過這條法案應是一種最佳的和可行的做法之一。

這條法案的主要目的是要盡量增加老年人的社會、心理和經濟福祉；協助老年人在可能範圍內渡過一個自主和獨立的生活；及維持或回復老年人的尊嚴、自尊、名譽和自信。這條法案的主要哲學理念是要保證所有老年人均可以在同樣的環境下，當有同等的需要時，可以有同等的機會獲得同等素質的服務。這條法案的作用是要成為一股集體力量和一種法律基礎，促使特區政府發展一套全盤性、長遠和穩定的安老服務政策，透過一種較為人道的的方法來滿足老年人的需要。

這條法案組成了一個由中央、區域及地方等三層架構的老年社會服務網絡，為老年人服務。結構上，在中央層面方面將會設置一個老年社會服務行政總署，負責制訂老年服務的目標、策劃和推行所有老年社會服務。通常這些由行政總署所制訂的目標，都可以作為政府推行服務和撥款的指導原則。行政總署是全港老年人的服務倡議者和發言人。行政總署將會由一個署長負責日常事務，包括定期和不定期地進行評估全港老年人的需要；審閱、發展及協調整個老年社會服務。老年社會服務行政總署的統籌工作阻力，預期將會來自政府各個部門的對抗性抵制。如果行政長官沒有排除萬難的魄力，協助總署進行統籌工作，總署的統籌力量將不易發揮，亦難以達到整體既定的工作目標。

在區域層面方面，將會有十八個區域行政分署，協助總署推行安老政策及作為中央與地方機構間的橋樑。區域分署亦會成為老年服務的倡議者，將老年人的需要向中央的行政總署反映。每個區域行政分署將會落實由中央行政總署所制

訂服務的目標。區域分署亦會按照行政總署的指示，發展、制訂和編列各項服務的優先次序；組織、推行、協調和評估所在區內的服務。行政分署的統籌工作阻力主要來自地方團體和政府地區部門的敷衍態度和消極性對抗行為，令分署的工作受阻。行政總署若不協助分署推行統籌工作，區域行政分署的統籌活動實難以展開。

在地方層面內，所有服務均由區內的社會機構提供。這些機構也負責個別制訂各項服務，透過分署的協調，來滿足區內老年人的需要。

特區政府應要負擔發展老年社會服務的費用，包括支持一個行政總署和十八個區域分署的運作費用，為整個老年社會服務網絡提供足夠的人力和財力資源。現行的撥款安排應要暫時保留，以避免出現混亂。

註釋

1. 社會政策一詞只是一個模糊的概念，很多學者會按照自己的研究立場來界定社會政策。很多學者將社會福利政策和社會政策當作同義詞，兩者交替應用。察其原因，可能是兩者均屬於公共政策的範疇（Gilbert, Specht and Terrell, 1993）。政府為求推行既定的社會政策或社會福利政策，均會涉及金錢，而兩者都是利用公帑，為市民提供所需要的社會福利服務的。嚴格來說，社會政策所牽涉的範圍較社會福利政策為廣泛。舉凡國防、交通、治安、教育、醫療、福利等均屬社會政策，而社會福利政策只涉及社會福利服務。本文無論是採用社會政策或社會福利政策一詞，皆含有廣泛的涵義。

2. 不是一九九四年時在衛生福利科轄下成立的一個「老年服務小組」，這個小組負責統籌及監察老人服務政策。董建華所成立的安老事務委員會，由於真正代表老年社會服務機構的成員數目非常少，缺乏高階層的官方代表，運作缺乏透明度，本身也不是一個具有法定權力的機構，很難發展其應有的功能。

參考書目

- Census and Statistics Department. 1991. *Hong Kong 1991 Population Census: Summary Results*. Hong Kong: Government Printer.
- . 1997. *Demographic Trends in Hong Kong: 1981-1996*. Hong Kong: Printing Department, SAR Government.
- Chan, Alfred Cheung-ming, Edward Man-fuk Leung, Jik-joen Lee, Sheung-tak Cheng, and Manfred Man-fat Wu. 1992. *Comparative Experience of Psychological Symptoms of Frail Elderly People in Need of Residential Care*. Hong Kong: Department of Applied Social Studies, City Polytechnic of Hong Kong.
- Chi, Iris, and K. W. Boey. 1994. *A Mental Health and Social Support Study of the Old-old in Hong Kong*. Hong Kong: Department of Social Work and Social Administration, University of Hong Kong.
- Chi, Iris, and Jik-joen Lee. 1989. *A Health Survey of the Elderly in Hong Kong*. Hong Kong: Department of Social Work and Social Administration, University of Hong Kong.
- Chow, Nelson W. S. 1988. *Caregiving for the Elderly Awaiting Admission into Care and Attention Homes*. Hong Kong: Department of Social Work and Social Administration, University of Hong Kong.

- Chow, Nelson W. S., and Alex Y. H. Kwan. 1984. *A Study of the Changing Life-style of the Elderly in Low Income Families in Hong Kong*. Hong Kong: Department of Social Work, University of Hong Kong.
- Gilbert, Neil, Harry Specht, and Paul Terrell. 1993. *Dimensions of Social Welfare Policy*, 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Ho, Suzanne C., and Jean Woo. 1994. *Social and Health Profile of the Hong Kong Old-old Population*. Hong Kong: Department of Community and Family Medicine, The Chinese University of Hong Kong.
- Information, Education and Communication Department. 1977. *A Teacher's Handbook: Population Education, 1977*. Hong Kong: The Family Planning Association of Hong Kong.
- Klemmack, David L., and Lucinda Lee Roff. 1980. "Public Support for Age as an Eligibility Criterion for Programs for Older Persons," *The Gerontologist*, 20(2):148-53.
- Ko, Stanley. 1996. "Suicide Figures in Hong Kong 1995," *The Samaritan Befrienders Hong Kong: Annual Report 1995*. Hong Kong: The Samaritan Befrienders, pp. 25-36.
- Liu, T. William, Rance P. L. Lee, Elena S. H. Yu, Jik-joen Lee, and Shong-gong Sun. 1993. *Health Status, Cognitive Functioning and Dementia among Elderly Community Population in Hong Kong*. Hong Kong: Faculty of Social Sciences, Hong Kong Baptist College.
- MacPherson, Stewart. 1994. *A Measure of Dignity: Report on the Adequacy of Public Assistance Rates in Hong Kong*. Hong Kong: Department of Public and Social Administration, City Polytechnic of Hong Kong.
- Ng, Norman Yen-Tak. 1984. *The Early Population of Hong Kong: Growth, Distribution and Structural Change 1841-1931*.

- Hong Kong: Occasional Paper No. 61, Department of Geography, The Chinese University of Hong Kong.
- Ngan, Raymond M. H., Edward M. F. Leung, Alex Y. H. Kwan, David W. T. Yeung, and Alice M. L. Chong. 1996. *A Study of the Long-term Care Needs, Patterns and Impact of the Elderly in Hong Kong*. Hong Kong: Department of Applied Social Studies, City University of Hong Kong.
- Sampson, Timothy J. 1972. *Welfare: A Handbook for Friend and Foe*. Philadelphia, PA: United Church Press.
- The Hong Kong Council of Social Service. 1994. *Role of the Family in Community Care*. Hong Kong: The Working Group on Research for International Year of the Family, The Hong Kong Council of Social Service.
- . n.d. *Hong Kong Digest of Social Statistics: 1990*. Hong Kong: Research Department, The Hong Kong Council of Social Service.
- Yip, Paul S. F. 1995. *Suicides in Hong Kong 1981-1994*. Hong Kong: Department of Statistics, University of Hong Kong.
- 李翊駿。1988。「兩套老年社會學的理論：撤離與活躍」。《香港老年學報》，第一卷，第二期，頁 23-28。
- 。1993。「政府提供之安老住屋服務：房屋署的公共房屋計劃」。《香港老年學報》，第七卷，第一期，頁 28-40。
- 。1997。「香港老年社會福利政策發展簡史」，載石丹理、林孟秋與區初輝編，《香港的社會工作：反思與挑戰》。香港：香港中文大學社會工作學系，頁 71-106。
- 李誠日。1987。《老人福利服務》。台北：台灣商務印書館。
- 社會福利署。1997。《社會福利署署長一九九五至九六年度社會福利署報告書》。香港：政府印務局。
- 香港政府。1965。《香港社會福利工作之目標與政策》。香港：政府印務局。
- 。1973。《香港社會福利未來發展計劃》。香港：政府印務局。
- 。1979。《香港社會福利白皮書：進入八十年代的社會福利》。香港：政府印務局。
- 。1988。《老人服務中央委員會報告書》。香港：政府印務局。
- 。1991。《跨越九十年代香港社會福利白皮書》。香港：政府印務局。
- 。1994。《老人服務工作小組報告書》。香港：政府印務局。
- 。1995。《工作進度報告：一九九五年施政報告》。香港：政府印務局。
- 。1997。《香港一九九七至九八財政年度政府財政預算案》（財政司動議二讀一九九七年撥款條例草案的演詞）。香港：政府印務局。
- 香港特區政府。1998。《香港：邁向新紀元，一九九七年回顧》。香港：政府印務局。
- 香港政府統計處。1992。《一九九一年人口普查主要統計表》。香港：政府印務局。
- 。1996。《一九九六年中期人口統計：簡要報告》。香港：政府印務局。
- 。1997。《一九九六年中期人口統計：主要報告》。香港：政府印務局。
- 。1998。《香港統計月刊：一九九八年七月》。香港：政府印務局。

馮朝陽、王曉民譯（日本經濟新聞社編）。1987。《老齡化社會：無形的革命》。北京：新華出版社。

董建華。1997。《追求卓越、共享繁榮》（中華人民共和國香港特別行政區成立慶典行政長官董建華演說全文，一九九七年七月一日）。香港：政府印務局。

蔡漢賢編。1990。《社會工作辭典》。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。

《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

摘要

香港政府是在七十年代初期才正式開始發展老年社會福利服務的。在經濟發展良好及老年人口不斷增加的壓力下，政府意識到需要跟隨其他工商業國家的做法，發展老年社會服務，支援家庭護老的能力，為老年人提供必需的服務，滿足他們的經濟與社會心理等各種服務需要。香港政府在發展老年社會服務初期，並不熱衷於全力發展有關服務。政府是以小規模的形式及以支援家庭護老的心態作理念，發展服務，後來才以緩慢的速度發展及制訂老年社會政策。本文認為為了改善這種發展較為緩慢的情況，特區政府需要跟隨歐美國家的做法，建立一個傘狀的行政架構，俾能組織一個良好的服務網絡，盡量增加老年人的社會福祉。本文所建議組織及通過的《香港老年社會服務法案》，便是朝著這個目標前進的必需做法。本文將這個法案的內容具體地描述出來，以供特區政府的決策者參考。

Bill of Social Services for the Elderly in Hong Kong A Proposed Network for the Aged

Lee Jik-joen

Abstract

The development of elderly social services is a recent phenomenon in Hong Kong. Such services were formally developed in the 1970s. In following other industrial societies, the government of Hong Kong took up its social responsibility slowly and, perhaps, half-heartedly to develop services for the elderly to supplement the function of the family caregivers, as well as to take care of the general well-being of needy elderly. This paper suggests that, to remedy this situation, the government of the Hong Kong Special Administrative Region should follow the pattern of the United States and other countries to set up an umbrella type of network for the aged to maximize benefits to the elderly. The tentatively titled *Bill of Social Services for the Elderly in Hong Kong* has been proposed for this purpose. A brief description of this bill and its structural service network is provided for policy consideration.