

THE VOICE 松柏之聲

非 賣 品

聖雅各福群會 出版

地址：香港灣仔石水渠街八十五號 電話：(八五二)二八三一 三二一五

St. James' Settlement, 85 Stone Nullah Lane, Wanchai, Hong Kong. Tel: (852)2831 3215

國際聯網 Internet: <http://www.thevoice.org.hk> 電子郵件 E-mail Address: thevoice@sjs.org.hk

★ 創刊於一九七六年一月，乃全球首份，最長壽兼全世界發行之長者華文讀物 ★



◆ 徐永德博士

香港大學社會工作及
社會行政學系 副教授

老人福利：

普及性或選擇性提供？

近日討論有關全民退休保障的問題中，其中一項爭議是應否是「全民」：即是全部符合年齡界限的便可得到現金的退休金、抑或是只給予某些符合經濟條件的人士。其實這正是社會福利政策中一個「經典」和必然的爭議：即是「普及性」universal還是「選擇性」selective 的提供。我認為這涉及不同的理念和原則，似乎各有千秋。這裡不妨簡單討論一下，讓大家思考，以便日後對其他社會福利措施也可引用來分析，從而作出抉擇。

「全民性」的提供，一般是建基於一種有關公民身份和與之相關的權利。因此，只要界定該人是屬於某一社會的公民，便不論貧富、身份等各方面的其他差異，可劃一地享有某種提供。這是建基於「人人平等」的公平原則。

另一方面，贊成「選擇性」提供的人或學者，亦持有另一套有關「公平」的理念。他們提出應將資源投放至社會上最需要的人身上，而不是「平均主義」式地「人人有份」，否則便造成資源浪費的不公平現象。

這兩派的理論或觀點均各有支持者。例如在討論退休金或其他老人福利時，前者（或許叫「理想派」吧）認為老人都是社會的一份子，理應得到公平對待。況且老人過去為香港作出了貢獻，基於社會整體與個人之間體現權利與義務對等關係，所以不論貧富都應一律得到政府的福利。例如現時的高齡津貼（俗稱「生果金」），七十歲或以上人士便可領取；又或「二元乘車津貼」（即公共交通票價優惠）亦是達到六十五歲的年齡界限便可享有，不論貧富。長者

醫療券亦是只界定七十歲的年齡要求，全面提供給合乎這一條件的長者。長期護理（院舍）服務亦是沒有經濟能力評估、只有身體缺損程度的臨床評估。這些普及性的福利或服務提供，是體現長者之中「人人平等」的理念。

然而，後者（姑且稱為「現實

人，那些相對富有的人根本不需要那些不太豐厚的政府資助，反正他們自己有能力支付有關開支。若他們接受公帑資助的服務時，他們應該付出較高的「共同負擔」（copayment），從而體現「能者多付」的「公平」原則。再者，若將原本給予這些「有能力付費」（甚至透過私人市場自行購買）的

以上兩種公共服務或福利的提供模式，在西方經濟發達的國家之中亦有不同的實踐。例如北歐國家以高稅收來維持高福利提供，可用「全民」和「普及」（甚至是低收費或免費）的方法，體現人人平等的原則。當中更蘊含著「權利」（獲得福利）與「義務」（繳付稅款）的對應。另一方面，在某些西歐國家雖亦有高稅率但卻實行選擇性提供，推行資產審查後才提供服務予經濟環境較差的人，體現富人與窮人之間的財富再分配。不過部分國家亦有「混合模式」，即部分福利是普及性、另一些是選擇性提供。例如英國的醫療服務相當程度是普及模式；但老人的長期護理（包括社區照顧和老人院舍服務）卻是經資產審查後選擇性提供。

所以，不同社會因應各自的環境、經濟表現、政府財政狀況、社會文化等因素制訂它們各自的社會福利政策。香港素來奉行低稅制，且稅基較窄，繳稅的人比例上較少。雖然政府透過賣地和與地產經濟產生的收入積累不少盈餘，但能否長遠地承擔全民式的提供？尤其是老人福利當中長期照顧服務（特別是院舍護理）是十分「資本密集」和「人力密集」的服務，長遠確是龐大的財政壓力。另一方面香港貧富懸殊卻又十分嚴重，不少老人年老無依、貧病交煎；但另一小部份中產或以上老人（例如退休的專業人士）也許經濟狀況是頗佳的。是否應該不論貧富也一視同仁地提供由公帑支付的老人服務？確是涉及社會上採納那一套「公平」原則去分配社會資源的抉擇。究竟香港應採納那一套才對？確是值得大家思考探討。



◆ 巧竹

派」），他們背後引用「資源有限」的假設，因此，若在某一時間內資源確是有限的話，不能無限量地全面提供，那麼便將當時的資源先分配給最需要的人，而那些較有條件、能力的人便不獲得提供，又或得到較少份額的分配。況且老人人口當中，即如社會整體一般，是有不同經濟條件的老

人的那份資源分給其他更有迫切需要的人，那麼其他人所得便會較多，而不被「攤薄」。反對普及式（通常都是高度津貼式的）提供的亦指出這會導致擁擠情況，即人人都去「排隊」，更會影響服務效率。論者會舉出公立醫院和安老院舍排隊人數眾多或時間長為證據，以支持其論點。