

序言

1990年12月，中華書局（香港）有限公司為我出版《社會福利的觀念和制度》一書，並於翌年8月再版。至1995年中，香港快將回歸祖國，過渡期間，香港的社會福利制度出現了很大的轉變，我重新整理《社會福利的觀念和制度》，加入新增的政策發展材料，成為增訂版。

《社會福利的觀念和制度》增訂版於1995年底出版，至今超過十八年，香港特別行政區成立也接近十六年。在回歸後這十六年裏，與民生息息相關的各項社會服務，經過了怎樣的發展階段？對香港政府所制定和推行的社會政策，又應作出怎樣的評價？為了解答以上問題，我着手重編《社會福利的觀念和制度》一書。雖原書有價值的部分都盡量保留，但新加入的資料和討論更多，畢竟經過十八年，香港許多方面都改變了。

在前書裏，我用上「社會福利」（social welfare）一詞，因我的理解是：社會福利包含的，應是一切促進和改善民生發展的措施，範圍十分廣泛。不過，在香港市民大眾心裏，傳統上都覺得福利代表的，只是一些慈善救濟措施，或具體一點來說，只限於社會福利署和志願團體辦

理的服務，範圍十分狹窄。為了避免讀者誤會本書只討論狹義的福利服務，我決定以「社會政策」(social policy)來代替「社會福利」，作為本書的書名。事實上，本書討論的社會服務，包括了教育、醫療、公共房屋、社會保障和福利等範疇，而用上「社會政策」一詞，相信可減少概念上可能出現的混淆。

正如前書一樣，我重新修訂這本書，目的是要為香港的社會政策發展留下記錄。從1993年開始，我在大專院校從事社會工作教育，也積極的在建制內外推動社會服務的發展，所以在很多方面都有自己的第一手資料。我最大的期望是，本書能為大專同學提供有用的參考資料，增強他們對社會政策的認識和了解。另一方面，在中學課程中，新加了「通識」科目，我盼望教授此課的老師們，也可從本書取得相關資料，作為教學之用。

最後，我想補充的是，本書較偏重觀念與政策之間的討論，而較少羅列服務的數量和涉及的財政支出等有關數據，因我想，這些數字逐年都有變化，只要上網尋找，不難獲取最新資訊。同樣地，在參考書目中，我也只列出一些經典著作，期刊方面的文章亦不錄了，讀者可在網上尋找。

此書得以完成，我十分感謝香港中華書局的信任及黎彩玉女士的協助。

目錄

序言	i
----------	---

第 1 章 香港社會政策背後的理念

從社會福利到社會政策.....	3
傳統觀念和宗教信仰	4
殖民地政府遺留下來的觀念	6
民主參與和公民意識	10

第 2 章 西方福利觀念潮流的更替

工業革命與社會主義	17
慈善觀念和人道主義	19
公平和平等的發展機會.....	21
人民的社會福利享用權.....	24
福利的權利和義務	27

第 3 章 資本主義下的社會福利

社會福利與政治和經濟的關係.....	33
社會福利與資源配置	37
資本主義與社會福利	39
社會福利的存在價值	43

第 4 章 四十年來社會政策大辯論

1973 年石油危機後社會政策的大辯論.....	47
新保守主義思想的興起.....	50
新馬克斯主義的挑戰	55
總結：社會福利觀念如鐘錘一樣左搖右擺.....	59

第 5 章 香港回歸前的社會政策

行政主導下的政策制定程序	65
目標長遠的社會政策	66
家庭政策與青年政策	68
社會福利「政治化」.....	71

第 6 章 九七回歸後的社會政策

回歸後社會服務規劃的轉變	77
--------------------	----

《基本法》下的社會福利.....	81
金融危機對社會福利的影響.....	85
從「福利市場化」和「社區網絡」看社會福利.....	89

第 7 章 社會服務資源的來源和分配

歷史回顧.....	95
政府對社會服務的財政責任.....	96
供款概念的興起和推行.....	101
社會服務的收費制度.....	105
社會服務「私營化」.....	107
香港社會服務的財政來源.....	110

第 8 章 香港社會服務的管理

社會服務管理常見的問題.....	117
政府部門 Vs 公共機構 —— 管理上的利弊.....	119
監察社會服務的機制.....	124
社會服務地區化管理.....	126

第 9 章 社會福利與公民社會

異軍突起的力量.....	131
--------------	-----

《基本法》與居民享受社會服務的權利	135
政黨政治與公民社會	138

第 10 章 結語

政策案例分析

從長者服務的發展看香港居民享用社會服務的權利 ..	155
從退休保障看政策爭議	161
香港資本主義制度下的公共房屋政策	169
香港的人口政策	176

附錄

關於社會服務發展的諮詢和決策文件	189
與 Social Policy 相關的經典英文著作	192

本書用詞簡釋	195
--------------	-----

第 1 章

香港社會政策背後的理念

- 「社會政策」對香港市民仍是陌生的概念，但只要生活在香港這個城市，誰又可與政府提供的教育、醫療、公共房屋、社會保障、福利等服務沒有關係？
- 1953年的一場大火，開社會福利的先河，香港政府由此走上承擔市民福祉的不歸路。
- 早期的社會福利，是慈善救濟的代名詞，後來成為政府保障市民生活的責任，今日已是市民應享的權利。

從社會福利到社會政策

嚴格來說，香港各項社會服務——教育、醫療、房屋、福利——的發展只是第二次世界大戰結束後才開始的事。上世紀六、七十年代的港督戴麟趾曾表示，政府制定社會政策始於 1953 年石硤尾大火後的公共房屋計劃，但五十年代期內，香港百廢待興，政府實在沒有力量周詳地策劃各種社會服務。到了六十年代，香港工業發展漸上軌道，政府收入增加，而政府也深信中國大陸政權易手後逃港的難民，將不再返回大陸，他們將長久地在香港定居。因此，為了穩定社會，有計劃地推行各項社會服務便是當前急務。

六十年代初，香港政府制定「廉租屋」政策，特別為收入低微的家庭提供住屋，有異於應急性的徙置措施。1964 年，政府相繼發表教育和醫療服務發展白皮書，希望在十年內，可以為居民提供基本的教育和醫療服務。1965 年，政府發表社會福利發展白皮書，顯示出政府對社會福利的重視。綜合而言，到了六十年代中，各項社會服務有了發展計劃，自此以後，政府每隔若干年，便對各項社會服務進行檢討，並重新訂立發展策略。這種情況大致維持到 1997 年香港回歸祖國。

香港特區政府成立以後，開始時，各種社會服務的規劃還是有的。例如房屋方面，公營和私營每年合共興建八萬五千個單位；教育方面，第一任行政長官董建華宣佈，政府將大力增加大專學額，目標是六成適齡青少年皆能接受專上教育。不過，政府對社會服務的規劃，形式卻與

回歸前有分別。首先，政府不再如以往般發表「白皮書」，連收集民眾意見的「綠皮書」也沒有了，取而代之的是以諮詢形式提出來的建議，更多在政策制定後才由特首在「施政報告」中公佈。其次，規劃不一定有發展的年期，只說目標要多少時間才能達到。

社會服務規劃形式的轉變，這些只是可以看得見的部分，看不見的背後的理念才更重要。這樣，戰後六十年來，特別在九七回歸的前後，社會服務背後的理念出現了怎樣的改變？社會政策的制定受了甚麼思想的影響？在社會福利的發展過程中，有甚麼值得留意的環境因素？與其他社會比較，香港社會福利的發展，理念上有甚麼獨特的地方？

傳統觀念和宗教信仰

香港社會以華人佔絕大多數，所以性質上主要是華人社會。華人社會的福利制度，環繞着家庭和宗族關係建立起來，所謂「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼」，另外加上追求大同社會的願望，和佛教宣揚的布施精神，遂成為華人社會的福利觀念。

作為一個華人社會，香港承傳的福利觀念，與其他華人社會並沒有很大的差異。在第二次世界大戰前，政府在社會服務方面承擔的責任是微乎其微，有的只是應付難民急迫需要的救濟措施。事實上，直至六十年代末，華人遭遇困境的也很少主動向政府尋求協助，也沒有人認為教

育和醫療服務是政府的責任。在這段期內，家庭提供的協助是最可靠；若個人無親無故，便只得倚賴以宗族和鄉里關係為凝聚力量的宗親會和同鄉會等。至於根據傳統慈善觀念建立的團體如東華三院等，則是社會上一切貧苦人士最後的「避難所」，代表着社會上博愛和普渡眾生的精神。

傳統的慈善觀念曾長期發揮救苦安危的作用。今天看來，這種觀念下產生的組織有不少令人詬病的地方，但過去不少人卻因此在危難中得到幫助，患病的得到醫治，貧苦人家的子弟有書讀。當然，時移勢易，傳統的慈善觀念失去意義，只可歸咎環境變了，一些以傳統觀念為基礎的組織不再發揮如過往般的作用。

除華人社會的因素外，香港社會福利的發展亦在很大程度上受到西方宗教思想的影響。到了今天，仍有眾多教育、醫療和福利機構與天主教和基督教有密切的關係。回顧過去百多年社會服務的發展，教會團體應是最重要的推動力量。教會團體在社會服務方面佔據的優勢，除來自西方各國的龐大捐款外，更重要的是傳教士多曾接受高深教育，因而帶來新觀念，並在香港建立了新的制度和服務，例如西方形式的學校和醫院，便不是香港開埠初期憑藉本身的條件可以建立的。

教會團體對社會服務產生的影響，過去有不少討論。教會建立的學校、醫院和福利機構，是市民表面上看得到的組織，但教會本身信奉的教義，及他們對社會福利的看法，又是否得到市民的認同？對香港社會福利思想的發展有甚麼影響？現在可以確定的是，早期教會團體在提供服務時，多與傳教工作連在一起，因而接受服務的人士多少也受到薰

陶，特別在教會學校就讀的學生，數據顯示有較高比例日後成為信徒，間接地把教會團體的福利觀念傳遞開去。

簡單來說，由外地前來香港服務市民的教會，最看重的是耶穌宣揚的「愛人如己」的道理，強調的是關愛的普世價值。「愛人如己」的信念驅使不少傳教士長途跋涉的來到香港，服務一些與他們全無種族或親屬關係的人。這種精神誠然可貴，但與中國傳統上「推己及人」的觀念卻顯得格格不入。前面說過，香港華人社會的組織以家庭為重心，所強調的是親疏遠近的關係，即自己有力量幫助別人，也必須首先考慮次序的排列。至於不論親疏關係，單以別人的需要作為標準的博愛主義，並不是大部分香港居民普遍接受的。因此，很多市民在接受援助之餘，若要他們也同樣無條件，甚至犧牲個人利益去協助他人，卻不是他們樂意做的。

從以上角度看，教會宣揚的忘我精神，實在未能成為香港福利觀念的主流思想。不過，教會也培植了不少社會服務人才，他們數目雖少，但對社會服務的發展卻有極大影響力，其中部分更且有機會參與政府社會政策的制定，如成為各級議會的議員，因而表達了教會的信念。

殖民地政府遺留下來的觀念

思想是個人的，社會政策的制定卻必須考慮社會環境的因素。香港

自開埠以來直至 1997 年回歸，百多年來，由殖民地政府所統治。市民雖有極大的自由，但殖民地政府存在的漏弊並不可避免。首先，殖民地政府對社會服務的承擔態度十分謹慎，常自圓其說這是要符合香港自由經濟的需要，但顯而易見，這樣限制社會服務的支出，間接造成社會貧富不均。殖民地政府為甚麼這樣消極的對待社會服務？外人無法知道，但當時政府看重的是有效管治，這是當時政府官員堅守的信條，亦即以最少數量的資源，達到最顯著的效果；至於政策是否可以解決問題，或他們的決定是否帶來公平的社會制度，卻不是他們關心的。

回歸前的殖民地政府，並沒有固定福利思想可言。在歷任港督中，麥理浩和尤德最多也只提及政府必須關心市民的福利，市民也必須互相協助，但如何達成這些目的，政府並沒有清晰的觀念。至於當時因從事社會服務而受委或被選入成為立法局議員的，他們雖曾提出不少改善服務的意見，或協助推動教育、醫療，和福利服務的發展，但他們表達的哲理思想，不是內容貧乏，便是缺乏連貫性和統一性。這種情況所以存在，一來殖民地政府只要求議員對具體問題提供解決辦法，二來議員為了取得市民大眾的支持，也較注重一些迫切的社會問題，而忽略了較抽象的理念。此外，殖民地政府不允許政黨政治，沒有政黨執政，貫切性的福利思想不會出現。正因這樣，殖民地政府雖有效率地推行各項社會服務，但負責執行任務的工作人員，除盡忠職守外，對服務本身的意義並不完全了解，對執行任務以外的事，很少提出疑問。

自上世紀七十年代開始，一些關注社會事務的團體相繼成立，政府稱這些組織為「壓力團體」，表示這些團體與政府並非持有相同意見。

這些團體包括香港基督教工業委員會、社區組織協會、公屋評議會、香港觀察社、教育行動組、香港教育專業人員協會等。除以上團體外，很多社團組織對社會政策的制定亦表示關注，並經常舉辦座談會和研討會等，深入討論各項有關問題的應對策略。

隨着環境轉趨複雜，社會上出現持不同意見的團體是十分自然的事，政府和社會服務機構不能期望員工只執行任務，而不對背後的政策提出異議。因此，七十年代出現的意見或壓力團體是非常健康的現象。殖民地政府或許覺得這些團體與政府作對，抨擊政府制定的政策，但一般市民對這些團體多有較佳的印象，覺得它們為社會裏一些不幸人士帶來好處，對提供服務的政府部門也發揮了外間監察的作用。

壓力團體是日後不少政治組織的前身，它們的存在價值是值得肯定的。它們鼓吹的是怎樣的思想？意見和壓力團體數目眾多，自然很難一概而論，但詳細分析它們的主張，及批評政府政策時所持的論據，也可略見端倪。有一點特別值得注意的是，這些壓力團體的領導層，多曾在北美洲和英國留學和居住，他們在外國居留的時間未必很長，但對於當地社會的制度，他們定然有深刻的印象。從他們發表的意見看來，也明顯表示他們曾得到外國制度和思想潮流的啓發。

北美洲和英國的社會福利制度背後的理論是甚麼？以後有詳細討論，但整體來說，這些國家多傳統上稱為「福利國家」。「福利國家」概念在二十世紀初出現，但真正得到推行，卻是第二次世界大戰以後的事。簡單來說，「福利國家」指政府承擔照顧人民福利的責任，這種觀念得到接受，自然有本身的歷史條件，但相對於殖民地政府對市民生活

只作有限度的承擔，確實不可同日而語。難怪曾在北美洲和英國留學和居住的畢業生，對當地社會制度多有好感。

其實，「福利國家」概念在香港也不是一個絕對陌生的名詞。六十年代末，曾有兩三位英國「費邊社」（Fabian Society）成員前來香港大學任教。費邊社是社會主義派別之一，主張以溫和手段進行社會改革；為了達到目的，他們極力鼓吹各國成立「福利國家」制度。「福利國家」概念近年來已不太受歡迎，但在七十年代期間十分流行。壓力團體的意見和主張雖未必與「福利國家」概念完全吻合，但兩者十分接近。例如，一部分壓力團體認為政府應對市民的生活承擔較大的責任，又認為社會服務上應根據市民的需要進行分配，不應按照市場的供求規律。

壓力團體的主張未必取得香港一般市民的認同。實際上，多數市民對「福利國家」概念的含義一無所知，但這些主張對他們看來有利，他們也沒有理由加以拒絕。壓力團體雖多認同「福利國家」制度，但他們亦很少以此作為他們爭取的目標，一來殖民地政府承擔範圍十分有限，「福利國家」實現的可能性微乎其微；二來香港商人多認為「福利國家」制度對經濟發展有損，甚至稱「福利國家」是「免費午餐」的代名詞。明顯地，「福利國家」難在香港實現，但對一些從事社會服務的人士來說，這仍然是他們的理想，他們以此作為追求的目標，提出對現行社會政策的批評。