



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 962-441-070-4

近年香港社會福利政策的發展 以彭定康的施政為案例

李翊駿

Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies
The Chinese University of Hong Kong
Shatin, New Territories
Hong Kong

近年香港社會福利政策的發展

以彭定康的施政為案例

李翊駿

香港中文大學
香港亞太研究所

近年香港社會福利政策的發展

以彭定康的施政為案例

作者簡介

李翊駿博士，香港中文大學社會工作學系副教授。

導論

被諺稱為末代港督的彭定康先生（Christopher Francis Patten）是以一位英國政治家的身分，在一九九二年七月來港履新的。彭定康來港的最大目的，是要部署英國的「光榮撤退」行動，為香港發展一套民主政制是他在這方面的主要工作之一。彭定康明顯較擅長於發展政治和制訂政制策略，他亦以之來達成帶領英國體面地撤離香港這塊殖民地的行動。彭定康當政五年間，可能對社會福利認識不多，並無帶來一套足以指導香港發展社會福利政策的個人社會福利信念，他只是認同香港政府既有的保守社會福利政策取向而已。

政府從未打算將香港變成一個福利城市，政府只是以剩餘性社會福利哲學來推行社會福利。彭定康在制訂社會福利政策時，也是以此為指導思想。本文以社會達爾文理論（Social Darwinism）、個人能力理論（human capacity theory）、亞當斯密（Adam Smith）那隻「看不見的手」（invisible hand）和《伊莉沙伯濟貧法》（Elizabethan Poor Law of 1601）的一些基本理念作理論架構，用來分析彭定康的社會福利信念，並指出其謬誤之處。本文亦以彭定康任內的社會福利開支數字作分析工具，¹以此來指出彭定康實際上並不是一個慷慨的福利服務支持者，他從來沒有大灑福利金錢。事實上，在彭定康任內，社會福利署的可用開支與總開

© 李翊駿 1997

ISBN 962-441-070-4

版權所有 不准翻印

支比率逐年減少，彭定康所調撥的福利經費離滿足社會上有需要者的需求尚遠。

董建華是彭定康的接任人，在本文定稿時上任僅三個多月。本文在結尾一節會初步分析他推行社會福利服務的方針，及粗略地比較他與彭定康不同的地方。由於彭定康已當政五年，在施政報告中屢次談及自己發展社會福利事業的理念，故可以依據他對社會福利的看法，從一個較為狹義的角度來具體分析他的社會福利理念——以社會福利署所提供之服務作出發點來討論有關問題。董建華至今並沒有全盤透露他制訂社會福利政策的哲學思想，本文只能從一個較為廣義的角度來推論他的社會福利理念——從董建華制訂社會經濟政策的角度來討論。由於本文只是推論董建華的社會福利理念，所以沒有對之定下結論。

香港早期的社會福利政策

香港的社會福利政策取向早在開埠初年已奠定基本的施政方針。根據何志（Peter Hodge）的分析，香港政府在十九世紀末已接納伊定賢（E. J. Eitel）和其他人士的建議，決定不會在香港建立一個制度性社會福利系統（institutional social welfare system）；政府只會盡力發揚華人傳統的孝道和服從精神，藉此發揮他們的家庭照顧功能；政府在提供社會福利服務方面所扮演的只是一個支援角色，照顧本地貧苦人士的責任主要落在本地的華人慈善團體身上（Hodge, 1981）。政府制訂這個政策取向的基本原因，是不欲將香港變成中國東南部一塊磁石，吸引這地區的貧苦大眾來港使用社會福利服務，加重香港的福利負擔。其後香港在社會經濟發展的過程中，逐漸從經濟的角度來詮釋這個政策取向，並認為這個政

策每年可為政府省回巨額開支。這個策略性取向曾經主宰過香港一段頗長的日子，政府在七十年代才稍為改變這種情形（Lee, 1996）。

這個政策無疑可為政府省回很多寶貴的物力和人力資源，但香港社會福利事業發展的進度卻因為缺乏政府的直接扶助而拖慢了。社會上有急切服務需要的市民，因為得不到政府所提供的社會服務而難以改善本身的生活條件。

翻開本地華人慈善機構的發展史來看，這些機構在香港開埠至二十世紀初期的社會服務網絡中，的確扮演了一個頗為吃重的角色，東華三院（一八七零）、保良局（一八七八）、博愛醫院（一九一七）、耆色園（一九二一）、樂善堂、各區街坊福利會、互助社、各省市的同鄉會和宗親會等皆是其中的表表者。這些慈善團體除了本着中國傳統的救濟信念，辦理救急扶貧的賑濟工作外，部分也辦理贈醫施藥和興辦義學等服務工作。

戰後，由於很多華人團體的內部組織和工作手法跟不上時代的需要，他們作為主要服務提供者的角色，慢慢被具有西方宗教背景和專業社工訓練的社會服務團體所取代。這些服務團體包括香港中華基督教青年會（一九零一）、香港基督教女青年會（一九二零）、香港家庭計劃指導會（一九三六）、香港小童群益會（一九三六）、香港家庭福利會（一九三八）、香港明愛（一九五三）、耆康會（一九七七）、聖公會、救世軍、路德會、香港浸信會等。這些專業服務團體如雨後春筍般建立起來，投入服務。部分華人慈善團體被淘汰了，部分團體則透過加強社工專業訓練和調整內部組織而繼續為社會提供服務，東華三院、保良局等便是成功的例子。

六十年代中期以前，政府仍是一個次要的、被動的服務提供者，所提供的服務偏重於支援家庭照顧及發揚中國人的傳統孝道精神。當時與西方國家和宗教有聯繫的志願團體（一九九一年後改稱為非政府機構）所提供的服務相當廣泛，從現金援助到實物援助等均有，服務的對象幾乎全為新移民和低下階層的貧苦大眾。政府要遲至六十年代中期才正式開始以稅款支援本地的社會服務機構。

港督麥理浩（Crawford Murray MacLehose）在一九七一年上任後，由於社會經濟發展良好的結果，加上麥理浩的領導，政府漸漸成為志願服務團體的主要經濟來源。政府以金錢資助志願機構，為市民提供最基本和必需的服務。政府跟以往一樣，強調家庭照顧的重要性，所提供的服務亦以支援家庭照顧為主。麥理浩其後以社區照顧的概念將政府的家居照顧支援角色理論化了。政府在這種政策理念籠罩下，一直強調受惠者留在原來社區繼續生活的優點。政府素來以不干預的策略來發展市場經濟，其後政府將這種策略擴及到發展社會政策方面（例如下節討論到的貧富懸殊問題），再加上小政府（minimal government）的概念主宰着政府的組織架構和運作，政府雖在麥理浩的領導下發展社會福利事業，還是無意在香港建立一套制度性社會福利系統，所提供的服務也以短期性為主。

依韋瀾善（Harold L. Wilensky）與賴保（Charles N. Lebeaux）二人的剩餘性社會福利概念（residual social welfare）來說，當社會其他制度諸如市場經濟和家庭等未能滿足成員的基本需要時，社會才會提供服務滿足這些需要。一旦這些制度回復正常的功能時，社會便不會為成員再提供福利服務。剩餘性社會福利是屬於補救性的（Wilensky and

Lebeaux, 1965）。換句話說，福利受惠者所得到的服務是用來補助市場經濟和家庭照顧的不足的，故多屬短期和補救性質。香港政府便是利用剩餘性社會福利哲學來制訂社會福利政策，至今這個政策取向仍是香港發展社會福利的主流思想。

彭定康的社會福利政策取向

彭定康來港履新後，在他的第一份施政報告中清楚說明他的工作基本上以五年為期。他說：「還不到五年，英國便會結束對香港的管治。一個章節將會結束，接着另一個章節便會開始。現在是時候訂定我們未來五年的目標。現在是時候弄清楚我們希望未來的香港是甚麼模樣。現在也是時候表明我們打算怎樣按照『一國兩制』這個極具遠見的構思，為香港的未來作好準備。」（香港政府，1992：1）彭定康接着說：「我的目標很簡單，就是要保障香港的生活方式。這個生活方式，不單在物質和文化方面為我們帶來了重大的利益，而且更融合了大家都珍惜的價值觀。」（香港政府，1992：1）

從社會福利方面來論，彭定康所認同的價值觀便是一套保守的剩餘性社會福利哲學。他在當政期間，全力放在發展政制方面，無暇兼顧到社會經濟民生等問題，這是他直接認同香港政府傳統社會福利哲學的原因之一。另一個原因是彭定康可能對社會福利認識不深，基本上不是一個特別重視發展社會福利事業的港督，他自然不會花時間發展自己的一套社會福利哲學理念。

自彭定康上任後，香港的經濟發展很快。彭定康在自己的最後一份施政報告中，以一種概括性的口吻說明在他的任期內，香港的本地生產總值增加了接近四分之一，儲備也有

相若的增幅，出口總額上升接近三分之二，投資額則增加逾四成。他同時指出香港的本地生產總值已達到 11,050 億港元，大約相等於中國國內生產總值的兩成；按人口平均計算的生產總值亦高達 23,200 美元（約 181,000 港元），這個數字已超越澳洲、加拿大和英國。以貿易總額計，香港全球位列第八；香港的外匯儲備總額亦位列第七；香港更是全世界第五大外匯交易中心（香港政府，1996）。

在社會經濟發展良好的基調下，尤其是有了直選議員進入立法局後，社會不斷要求彭定康提供多點資源用來發展社會福利服務，照顧有需要的人。回顧自他來港後，由於缺乏一套全面性的社會福利服務藍圖，在社會的壓力下，他所做的多是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的工夫——那一方面急切需要服務，便撥款到那一方面。杜便（Sheldon S. Tobin）和杜士蘭（Ronald W. Toseland）二人曾經使用補綴形式（band-aid, patchwork fashion）這句話來形容一些支離破碎、缺乏全盤計劃的老年社會服務（Tobin and Toseland, 1990）。用杜便和杜士蘭這句話來形容彭定康的社會福利政策可能更加適合。

上任港督衛奕信（David Clive Wilson）當政時，在發展社會福利方面，予人一種過分保守的做法，常常藉故收緊社會福利服務的開支。大概衛奕信為了儲備足夠的金錢以便發展機場和有關的基建項目，寧願拖慢社會服務的發展。彭定康跟衛奕信相同的地方，是兩者並無決心和魄力利用充沛的儲備金來發展社會福利服務。彭定康跟衛奕信不同的地方，是他在任期最後兩年用在社會福利服務方面的款項比以前稍為多些。

彭定康稍為着意發展社會福利的做法卻惹來一些疑慮和批評。很多工商界人士憂慮彭定康會將香港變成一個福利城

市，加重他們的稅務負擔；另一些社會人士（包括中方官員）則懷疑彭定康在帶領英國撤離香港前，有意將香港導向社會福利國家的道路上去，破壞香港傳統刻苦耐勞、自食其力的精神。

從開埠至今，政府的既定社會政策是不會將香港變成一個福利國家，例如，最近發表的《跨越九十年代香港社會福利白皮書》（初稿）（香港政府，1990）和《一九九五至九六年度社會福利署報告書》（社會福利署，1997），便先後重複這個策略要點。彭定康指出一些人士憂慮在他的策劃下不單加快了本地的民主進程，還會同時帶動福利主義的興起，將香港變成一個福利城市。他反駁說這些都是危言聳聽，因為現時香港政府在社會福利方面的開支，與市民在香水和化妝品方面的開銷大致相同（香港政府，1996）。彭定康為了向社會表明決心，不會令香港的社會福利開支大幅度增加，他多番強調香港不是一個福利國家（香港政府，1992）或福利城市（香港政府，1996）。在他的領導下，將來也不會朝這條路走去，以此來闡明他制訂社會福利政策的目標，和減輕社會人士對他「大灑福利金錢」的疑慮。

香港是一個經濟發展迅速的地方，又是世界上最富裕的城市之一。但在社會經濟急速發展的過程中，卻出現了收入差距擴大，財富分配不公平的負面後果（莫泰基，1993）。彭定康明顯知道這種貧者越貧、富者越富的畸型社會情況，可惜在積極不干預政策的哲學思想指導下，他對貧富越來越懸殊，赤貧人數越來越多的社會現象（The Hong Kong Council of Social Service and Oxfam-Hong Kong, 1996）採取熟視無睹的鴉鳥政策。在彭定康當政的幾年間，雖然社會人士反覆要求他盡速制訂一套全面的長遠政策，解決貧富懸殊的

社會問題和紓減貧窮人士的生活壓力（例如，香港社區組織協會及香港老人權益聯盟，1992；香港路德會包美達社區中心等，1995；MacPherson, 1994），只是他對這些要求漠不關心，從沒盡力設法為貧窮人士制訂一套長遠的社會政策，協助這些人士脫離困境。當立法局在一九九三年六月專題討論有關縮小貧富懸殊的社會問題時，政府更傾全力聯合代表工商界和專業人士利益的自由黨議員及獨立議員阻止議案通過，以便減輕政府在這方面的壓力。彭定康的做法明顯違背了低下階層小市民希望政府設法協助他們改善生活環境和提高生活質素的願望。

彭定康的社會福利理念

彭定康為了明確地令社會人士明白政府的社會福利政策取向，先後多次在其施政報告中闡明政府推行社會福利的目的。他在一九九五至九六年度的施政報告中說明：

在香港，大多數人相信自食其力的理論，但亦有少數不幸的人需要福利援助，然而沒有人會認真質疑，兩者之間是否需要取平衡。不過，如何既能推行適度的福利制度，而又不減低市民的工作意欲，這個問題卻引起了激烈的爭議。社會人士普遍的看法是，我們應尊重福利受惠者，而非只是令他們得以餬口。同時，香港社會亦堅信，福利制度只應照顧那些求助無門的人，而向他們提供的，亦應該是基本的援助，而不是過分慷慨的福利，以免一些人會因此而不用工作謀生。（香港政府，1995：18-19）

彭定康在一九九六至九七年度施政報告中再次說明：

在審慎的安排下，香港的社會福利制度，不在於消除財富不均，也不在於重新分配財富。我們的福利計劃是為另一個目

的而設。推行這些計劃，是因為大家都相信，社會有責任設置安全網，保護那些亟需援助和處境不幸的人。這一小部分人境況淒涼，但並非禍由自取，然而，他們卻未能與其他市民共同分享社會日趨繁榮所帶來的成果。近年，一般市民習慣了生活水準不斷提高，相形之下，一些年老無依，傷殘患病的人，生活愈見困苦。在這情況下，市民比以往更加相信，社會實應向那些不幸的人施以援手。……我們的社會福利開支絕非沒有節制，單靠領取本港社會保障援助金過活的人，必會捉襟見肘。（香港政府，1996：19-20）

這兩番說話概括了彭定康多年來推行社會福利的哲學思想，為社會福利界帶來了一些值得深思的啟示，需要詳細分析。從以上這數段文字來論，彭定康的看法似乎頗為接近社會達爾文理論、個人能力理論和亞當斯密那隻「看不見的手」等社會及經濟理論。

社會達爾文理論的中心思想相當簡單，它認為社會是一個物競天擇、適者生存的世界，貧富懸殊和收入不均的社會現象正好反映了汰弱留強的森林原理，是無必要改變的。決策者倘若要透過社會政策來改變這種情況，只會使一些「品質」低下，應受淘汰的人獲得社會資源而生存下來，違反了透過物競天擇的方法來改善物種品質的原意。社會福利不單降低了整體人類的品質，也間接助長了那些依賴社會福利過活者的惰性，減低他們的奮鬥心。如果依賴社會福利維生的人多了，最終會令社會的負擔越來越重。社會達爾文理論學家普遍認為增加社會福利只會為社會帶來負面影響。

個人能力理論學者則主張在一個自由經濟市場內，很多人由於缺乏個人應當具備的能力（human capacity）——沒有社會需要的知識、技能、訓練和教育，生產能力不足，所以成

為低收入者或貧窮人士（DiNitto, 1995）。這種咎有應得的論調跟社會福利學科中所稱之「譴責受害人」（blaming the victim）論調非常相近。個人能力理論學者反對利用人為因素提高個人所得，因為這是個人能力表現的相對收穫，也是符合社會所強調的公平原則（principle of equity）。如果政府堅決要利用社會福利政策來改變這種現象，不單違反了社會的公平原則，也可能令其他努力工作的人士錯誤地認為個人的工作能力和收入是沒有必然關係的。一部分人士更可能憧憬社會遲早會進入一個馬克斯所主張的「各盡所能、各取所需」，各人收入差不多絕對平均的烏托邦世界——一個經歷長時期實驗後已宣布失敗的世界。政府利用社會政策改變這種收入不平均的社會現象，也可能令低收入者有一個錯覺，以為社會所提供的福利是社會欠了他們的一種補償。支持個人能力理論的學者多反對政府透過社會政策來提高低收入者的工作報酬。

亞當斯密的經濟學理論也強調應以自由市場的力量來決定供求關係，個人的工作能力和收入也應由市場那隻「看不見的手」來決定。政府越少介入，自由市場所能發揮的力量越明顯，相對來說，整體社會經濟發展所得的益處也會越多。政府介入的程度大了，只會破壞這種由市場自然力量所產生的平衡和秩序，社會的經濟發展可能會因此而蒙受損失。亞當斯密和信奉其學說的學者更認為社會上低收入和貧窮人士只要努力向上，是可以依賴自己的力量提高生產能力，改善貧困狀況的。整體來說，他們的努力最終會改善貧富懸殊的社會現象。

除此之外，彭定康對社會福利的看法，也頗為接近英國在一六零一年所制訂《伊莉沙伯濟貧法》的一些基本精神。

濟貧法將需要援助的人分為「值得幫助的貧民」（deserving poor）和「不值得幫助的貧民」（undeserving poor）兩大類別。彭定康認為香港只會集中力量協助那些值得幫助的人。香港在幫助這些人之時，社會需要依着英國在一八三四年修訂濟貧法（歷史上稱這條修訂後的法案為《新濟貧法》）時所加入的「少於最低工資收入原則」（principle of less eligibility）。彭定康強調當社會福利署為有需要者提供現金援助時，福利受惠人的所得不應多於一個勞工在勞動市場所能得到的最低工資收入。這便是本文從彭定康說過的話：「單靠領取本港社會保障援助金過活的人，必會捉襟見肘」中所推論出來的含意。彭定康認為其他不屬於「值得幫助的貧民」類別者應自力更生，靠自己雙手來創造財富，改善自己的生活。香港是一個充滿機會的社會，在積極不干預社會政策的帶動下，每一個人都有同等機會增加自己的財富。基於這些信念，彭定康從始至終均反對透過社會福利政策來達到消除貧富不均的社會現象，他也否定利用社會政策來達成財富再分配的功能。

彭定康社會福利觀的再思

彭定康這種想法未必正確。雖然不是所有香港人都是人道主義者，但很多人承認根據社會福利署年報公布的資料來看，在一九七零至一九七五年間，超過五成領取公共援助金（簡稱公援金；一九九三年七月後稱為綜合社會保障援助金，簡稱綜援金）的都是一些上了年紀的老年人，自一九七六年起至今，因高齡而需領取綜援金者基本上佔了全數的65%左右，其餘都是傷殘病弱者、單親家庭和精神病患者，這些都是一些生產能力不足而值得社會伸手幫助的人（請參閱社會福利署歷年來透過年報所發表的數字）。

由於工業化所帶來的社會變遷，使社會上很多低下階層人士成了一群不幸的人（the disadvantaged）。導致這種情況的基本原因很多，例如，家庭結構改變了，小家庭制度逐漸盛行起來，令一些不能自顧的人失去了昔日在大家庭制度下接受照顧的機會。都市化增加了人與人之間的隔膜，產生了社會疏離感，減弱了非正式支援網絡的功能，使一些需要援助的人成了一群坎坷的無助者。社會生產形式改變了，家庭生產模式被大規模的生產制度所取代，他們連家庭幫工的地位也失去了，成了一群缺乏生產能力的人。相反，在傳統的農耕社會裏，這些人基本上可以維持一定的生產能力，一旦遇到困難，也可依賴非正式支援網絡渡過難關。工業社會卻缺乏在農業社會可以發揮支援作用的非正式支援力量，令這些無助的人成為現代化社會變遷的受害人。彭定康強調每一個人應要自力更生，努力改善自己的生活，然而這些早已被《伊莉沙伯濟貧法》（和以後修訂之濟貧法）界定為值得幫助的老年人、傷殘病弱者、單親家庭、精神病患者等又怎能自力更生呢？

總括來說，隨着工業社會而來的負面因素，令很多人不能成為一個具有生產能力的人，他們在沒有家庭支援的情形下，只有依靠社會福利維生。在一個民主國家內，社會契約（social contract）責成政府制訂社會政策來協助這些不幸的人。在政權回歸前，香港雖然只是一塊殖民地，卻鮮有地具備民主社會的責任感，自六十年代中期以來，政府自知實在責無旁貸，須為社會的不幸者提供必需的社會福利服務。彭定康亦曾說過：「香港是一個欣欣向榮的社會。這正是辛勤工作的成果。不過，它並非沒有陰暗的一面。即使在繁榮興旺之中，亦有一些市民遭受貧窮匱乏之苦。我們有責任用我

們所創造的財富一個適當部分，來確保他們不致被遺忘，並且獲得適應轉變所需的教育、技能和協助」（香港政府，1992：10）。

彭定康的說話只是道出政府需要履行的社會契約責任而已。但在履行責任的過程中，政府的措施卻頗為保守，所提供的社會服務多數都是名額有限，供不應求，令很多需要有關服務的人等候一段時間才能得到，也有一些不幸的人到死之日也等不到所需要的服務。例如，為不同年齡人士而設的家務助理服務，為傷殘人士而設的庇護工場和院舍服務，及為老年人而設的日間護理中心、日間醫院和各類型院舍照顧服務等，皆有數以千計輪候者，可見一斑。² 另外，政府利用英國濟貧法中備受爭議的少於最低工資收入原則來推行現金援助，使受惠者生活捉襟見肘，不單令很多值得幫忙的人卻步，也使受惠人士背上烙印（stigma）的重擔——最明顯是失去個人尊嚴及部分自由受到束縛（例如，需要使用代用券或以實報實銷的形式購買所需服務）。事實上，並非所有需要援助的人皆願意付出這些隨烙印而來的心理及社會成本的（psychological and social costs）。很多福利受惠人都是在走頭無路的情況下才會依賴綜援金過活。

另一方面，現時西方絕大部分社會福利政策都具有重新分配財富的精神。其中一個主因是在社會契約的邏輯下，它涉及社會對不幸者的基本公民道義責任，社會大眾透過提供福利服務而認同及履行本身的救援責任（Goodin, 1988）。基本的社會福利和社會政策教課書（例如，Federico, 1990; Dolgoff, Feldstein, and Skolnik, 1997; Zastrow, 1996; Jansson, 1994）也強調社會福利政策是具有重新分配財富之功能的。狄萬善（Richard M. Titmuss）雖然認為這種重新分配財富的

效果並不一定令人滿意，他最終還是承認在某種程度下社會政策是具有這種功能的（Titmuss, 1974）。

在快要踏入公元二千年的時候，社會福利的精神已從消極的取向變為積極的取向，為不論貧富的服務需求者提供一個可以幫助他們自我實踐（self-actualization）的途徑。彭定康有關不會以社會福利政策來達致財富重新分配的說話，似乎與現代社會福利的基本信念不同，也與現今最基本的社會政策中有關重新分配財富的功能學說脫節。

後現代化社會、社會福利權與人道主義

香港素來被視為一個基本上奉行自由放任經濟政策的現代化資本主義社會，所推行的社會福利政策含有社會控制（social control）的作用似乎大於人道主義。香港政府在制訂社會福利政策時，從來不談及人道主義，原因可能與香港只是一個殖民地政府有關。香港政府並不認同馬志遠（T. H. Marshall）所主張每個公民應有的公民權、政治權和社會權（social rights）的說法。這些權利都是與市民的福利權（welfare rights）息息相關的（Gilbert, Specht, and Terrell, 1993）。在美國，福利權的概念是隨同爭取公民權運動（Civil Rights Movement）在六十年代興起的，美國福利權協會（National Welfare Rights Organization）也是在這時期成立的（DiNitto, 1995）。自福利權的概念經廣泛推廣後，社會上很多原來自感微賤的福利受惠人也會因此而變得較具信心，他們會以較大的決心、較為進取和積極的態度來向政府爭取更多社會福利。美國公民利用福利權成功爭取較多社會福利的例子影響了很多工業國家，使各國政府在制訂社會福利政策時不得不重視當地公民的福利權。香港既是一個殖民地政

府，自然不欲強調本地市民的福利權，以免被市民據此而要求增加社會福利服務。彭定康從不將人道主義和福利權與社會福利的概念連繫起來，其理在此。

從社會福利發展的歷史來看，它與人道主義的關係相當密切。很多人道主義者認為在資本主義社會裏生活而成為一群不幸的人，基本上不成比例地負擔了整體社會經濟發展的社會成本（social costs）。他們成了勞動市場的後備大軍（例如，農忙時的短期傭工）及資本家的廉價勞工（收取最低工資的散工）。當資本家應用最新科技以便提高生產效率時，他們也可以藉口生產效率不高的工人和年老工人不能適應技術革新，而將之辭退或令其退休（例如，應用電腦或最新科技產品，使一些不懂得操作這些複雜生產工具的人被迫離開工作崗位）。在現代化社會經濟發展的過程中，他們成為典型生產技術革新的犧牲者。經濟轉型也使部分年紀較長的工人多因轉職困難而失業。在講求效率的工業社會裏，傷殘病弱者在勞動市場更無立足的餘地。這些人多淪為社會最低下階層人士，生活無所依。人道主義者為這些人所奔波爭取者，其實只是一些基本的、賴以維生的生存權利而已。

在這個後現代化社會裏，工業社會貧富兩極化所產生的必然衝突，已從馬克斯理論的階級鬥爭解脫出來，互相依賴和互相關懷正是這個後現代化社會的特點。社會達爾文學說所強調的弱肉強食概念實際上只能適用於野生動物世界，人類社會中的人情味、溫情、親情、文明、理智、惻隱之心和慈悲之心等正是與野生動物世界有別的地方。在人道主義者眼中，如果一個人在勞動市場中已沒有競爭力，或是社會已設下重重關卡來奪去這個人的勞動價值（例如，退休制度、種族歧視、性別歧視、年齡歧視、男外女內所形成的婦女家庭角色等），個人能力理論便已不適用了。

在香港，雖然政府現正透過平等機會委員會推行《性別歧視條例：僱傭實務守則》（1997a）和《殘疾歧視條例：僱傭實務守則》（1997b），增加這些人的就業機會，但這些空洞的條文效果並不可靠，亦不一定能夠提供實質的機會改善這些因性別、年齡和殘疾而成為受害者的生活苦況。倘若一些人因各種原因而備受歧視，失去工作機會或因此而收入微薄，政府仍然強調個人能力該與收入相稱的論調，基本上已是強辭奪理，難令人信服。

亞當斯密那隻「看不見的手」在這群勞動市場的「出局者」（non-players）中根本起不了作用，因為他們在這場遊戲中並不一定是失敗者，卻已是局外人了。社會提供福利服務，正是民主政府履行社會契約，照顧有需要者的適當行為之一，亦是美國少數民族和弱勢社群（vulnerable groups）在一九六四年爭取通過《經濟機會法案》（Economic Opportunity Act），讓大家可以在一個平等的機會下競爭的意義所在。

社會福利的現代意義早已超越人道主義的範疇。費定高（Ronald C. Federico）指出社會福利之目的，並不是用來跟市場競爭，也不是用來取代市場的地位，它是用來恢復市場的均衡的。從長期性及短期性的角度來說，社會福利的部分作用是用來補足市場的運作。費定高更進一步引述赫間晨（Gunnar Heckscher）的話，說明現代福利國家的目標，是要消除社會上的不公平，和減少平民百姓所承受因隨着資本主義制度而來的困苦。自由市場應被保留，但在運作時需要注入社會公平的原則（Federico, 1990）。

從服務的角度來說，社會福利是指由政府和非政府機構有系統地提供的社會服務。這些服務是用來滿足個人、團體

或社區在社會、經濟、教育和健康等方面的需要。社會福利是達致集體幸福和維持社會與個人間和諧關係的基本原素，亦是協助個人發展才能和自我實踐的手段之一。施善勞（Charles Zastrow）更直接指出當代社會所推行的福利服務是為不論貧窮的對象而設的（例如，戒毒服務、學校社工、心理輔導等）。它的目標是要為不同年齡的人提供合適的服務，以滿足他們的社會、財政、心理、健康及娛樂等各方面的需要（Zastrow, 1996）。

歸納來說，社會福利的現代意義已從濟貧的消極作用，轉變為提高全體公民的一般性生活幸福的積極作用。從彭定康在施政報告中所說的話來看，他似乎並不知道社會福利已經有了新的社會涵義。利用「譴責受害人」的古老概念及以懲罰性的態度來推行社會福利，已是一種過時的見解和做法了。

彭定康的社會福利政策發展

香港自開埠至今，港督麥理浩是一位最值得社會服務界工作人員景仰的人。回憶麥理浩在來港兩年後，便在立法局會議席上提出社會需要依靠四條支柱來維持未來福祉的新穎論調，他所指的支柱包括發展長遠的房屋策略、社會福利、教育及醫療和健康服務（Hong Kong Government, 1973）。麥理浩終其任期，均在致力發展這四個深具社會福利意義、影響深遠和高瞻遠矚的項目，造福低下階層小市民。麥理浩的個人社會福利哲學，亦為香港的社會福利政策奠定了新的基礎。反觀彭定康卻無此魄力、決心和意志發展類似項目，亦無一套具體的解決方案針對低下階層市民面對的各式各樣社會問題。前文所引述的說話正好暴露了彭定康這一弱點。

從彭定康過去五年的施政來看，他在制訂民生政策方面，態度頗為曖昧，甚至互相矛盾。在不涉及公共開支的問題上，他傾向於開放獨佔市場，藉競爭改善服務水平及減低收費（例如，開放電訊市場，批准城巴擴展路線）。在涉及社會服務開支的問題上，他則設法減輕政府在這方面的長期及短期承擔（例如，容許房屋委員會拖慢興建公屋、大力發展居屋、企圖出售公屋，及允許房屋委員會極力提高租金以迫使住客購買居屋等），和採取收回指定百分比成本的公共服務策略（例如，大幅度增加大學學費，默許醫院管理局自訂所謂「包工不包料」的醫療收費政策，縱容政府部門以自負盈虧、用者自付的理由加價等），不斷將退休、失業及低收入小市民推向貧窮邊緣。

從另一個角度來說，彭定康在任期的最後兩年卻顯著地增加了社會福利署的實際開支，改善了學校社工人手的比率，擴展了家庭服務部及社會保障部的人力資源，和加強了康復服務的發展等。他也打破傳統，在英國撤退前企圖為本地所有僱員制訂一套私營的退休保障計劃。可惜他建議在政權移交前為老年人所增設的 1,400 個護養院床位、5,888 個護理安老院及安老院宿位、70 間老人中心和 14 間社區老人服務中心的計劃卻不能如期完成。在彭定康離任時，他所提出的強制性私營退休保障計劃還未有定案。立法局雖然原則上通過了他所倡議的強制性私營退休保障計劃——實際上立法局所通過者只是彭定康的計劃構思，整個計劃還未有具體的內容和執行細則，倘若有了法案腹稿，還要看特區政府會否執行整套計劃。

總體來說，彭定康在「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的應急原則下所制訂的社會福利政策，多以擴充為主，新的計劃只有

設立護養院一項。他所建議成立的私營退休保障計劃會否推行，還是一個未知數。

彭定康在其任內的最後一份施政報告中，已沒有什麼具體的社會福利大計推出。在借來的時間已到，英國人快要離開借來的地方時，他只象徵性地建議動用二千萬元，以試驗性質成立一個「長者社區網絡計劃」，為亟需照顧的老年人（特別是獨居老年人）編制一份名單，以便透過義工及非政府機構為這些老年人提供服務。看來他對低下階層小市民的社會服務計劃至此而已。

中方官員的批評

可能由於在政治方面彭定康跟北京的關係並不好，以致他在香港所做的一切，常引來中方官員的惡意批評。例如，彭定康增加社會福利署開支的做法便被中英聯合聯絡小組中方成員陳佐洱所批評。陳佐洱在一九九五年十一月二十八日，趁中英雙方在北京開會時，曾公開反對彭定康近年來加快發展社會福利的做法，他認為自彭定康上任後，香港社會福利開支突然間變成一輛超速駕駛的汽車，若以這個速度向前開，不多久便會「車毀人亡」，以此來比喻社會福利開支增加過速所帶來的不良後果。陳佐洱的說話曾在香港引來一陣爭議。

社會福利署開支增加的錯覺

這些說話顯示陳佐洱根本不瞭解近年社會福利總開支的分配情況，他的言論無可避免地阻礙了社會福利服務的發

展，也為香港的整體社會福利發展帶來負面影響。從政府統計處所公報的數字來看，自彭定康上任後，社會福利的開支的確增加了。例如，社會福利開支與政府公共開支（總政府開支及證券投資）³的比率在一九九一至九二年度是 6.54%，一九九二至九三年度是 6.24%，一九九三至九四年度是 5.96%，在一九九四至九五年度是 6.41%，一九九五至九六年度是 7.24%，一九九六至九七年已增加至 9.23%（參閱表一）。

然而，若從一個宏觀的角度仔細分析社會福利開支與政府公共開支的比率增幅，卻可以見到在彭定康任內的首五年所增加的幅度少於一個百分點，在最後兩年間的增幅也不超越二個百分點，總計前後六年所累積的增幅不逾三個百分點。這些增幅明顯表示彭定康對增加社會福利開支的做法仍是極為抑制，他對近年來大多數直選立法局議員要求他增加社會福利開支的壓力，只以些微增幅作回應。

已在一九九六年十月退休的社會福利署署長冼德勤（Ian Robert Strachan）曾向報界透露了一些實際數目，在一九九二至一九九六年間，社會福利署的整體開支由原來的七十億元增至約一百六十億元，增幅較其他政府部門為大（《明報》，1996年9月26日，頁A7）。若從表一的數字來分析，冼德勤的說話似乎有點道理。政府的公共總開支從一九九一至九二年度至一九九五至九六年度均有不同程度的增幅，其中尤以一九九三至九四年度的 30.09% 增幅最大，在這數年中，最少也有 11.34% 的增幅，但一九九六至九七年度的開支卻比上一年度減少了 2.61%。從《香港統計年刊：一九九七年版》所表列的資料來源顯示，雖然政府在一九九六至九七年的經營開支增加了，但非經常性方面的開支，例如，基

表一：社會福利署總開支與政府公共總開支（包括政府開支及證券投資）比率

年度	政府開支及 證券投資 總額 (億元) ¹	增長 (%)	社會福利 署總開支 (億元) ²	增長 (%)	社會福利署 與政府公共 總開支比率 (%)
1991/92	921.91	—	60.36	—	6.54
1992/93	1,133.32	22.93	70.77	17.25	6.24
1993/94	1,474.38	30.09	87.81	24.08	5.96
1994/95	1,641.55	11.34	105.17	19.77	6.41
1995/96	1,831.58	11.58	132.68	26.16	7.24
1996/97	1,826.80	- 2.61	168.60	27.07	9.23

資料來源：

- 1 Census and Statistics Department. *Hong Kong Annual Digest of Statistics: 1996 Edition*. Hong Kong: Government Printer, 1996, p. 158; *Hong Kong Annual Digest of Statistics: 1997 Edition*, p. 158.
- 2 *Hong Kong Annual Digest of Statistics: 1996 Edition*, p. 254; *Hong Kong Annual Digest of Statistics: 1997 Edition*, p. 254.

本工程儲備金、資本投資基金，及賑災基金等均告減少，導致政府的開支總額比一年前減少。政府總開支減少自然會影響社會福利署與政府總開支的比率，社會福利署與政府公共總開支的比率增至 9.23%，可見一斑。

從一個整體的數字來論，大家可以說社會福利署近年的實際開支的確增加了，但所增加的比率並不如陳佐洱和一些

工商界人士所憂慮的多。社會福利開支增加的部分原因來自政府公共總開支的可用金錢多了所致。簡單點說，是可分的「財政餅仔」（財政資源）大了。彭定康並沒有改變政府的傳統剩餘性社會福利哲學理念，他還是秉承着藉抑制社會福利開支來推行補助性社會服務的做法。彭定康根本不是一個大派「免費午餐」的人，更不是貧窮苦大眾所期待的「救世者」。

綜合社會保障援助計劃個案數目

從政府統計處公布的數字來看，社會福利署所增加的開支，大部分用在綜合社會保障援助計劃和公共福利金（包括高齡津貼和傷殘津貼；在一九九三年七月一日前稱為特別需要津貼計劃）方面，基本上兩者都是以老年受惠者為主。根據社會福利署的《一九九三至九五年度社會福利署報告書》（1996）及《一九九五至九六年度社會福利署報告書》（1997）所披露的數字來看，由於近年通貨膨脹加劇，經濟發展較為不利於低下階層人士和失去工作能力的人。近年社會上貧困的高齡、單親家庭、精神病、健康欠佳、失業人士和其他類別人士的數目多了，依賴綜援金過活的個案增加了很多。

根據申領綜援金個案的數字顯示，近年來個案數目一直增加。從彭定康在九二年上任起計，從一九九一至九二年度的 72,969 宗，一九九二至九三年度的 81,975 宗，一九九三至九四年度的 95,104 宗，一九九四至九五年度的 109,461 宗，一九九五至九六年度的 136,201 宗，增加至一九九六至九七年度的 166,722 宗（社會福利署，1997；Census and Statistics Department, 1997b）。在彭定康當政的前後六個財政年度期

間，申領個案數目增幅達 128.5%。根據政府統計處的資料顯示，近三個財政年度的新申請個案逐年增加，從一九九四至九五年度的 49,906 宗，一九九五至九六年度的 63,154 宗，增加至一九九六至九七年度的 76,350 宗（Census and Statistics Department, 1997b）。這三個年度的增幅達 53.0%，政府自然要相應增加社會福利開支，以應急需。

綜合社會保障援助計劃開支總額

依據社會福利署年報所發表的資料來看，社會福利署在一九九一至九二年用在綜合社會保障援助計劃的開支是 11.36 億，一九九二至九三年是 14.09 億，一九九三至九四年是 24.43 億，⁴ 一九九四至九五年是 34.27 億，一九九五至九六年是 48.31 億，一九九六至九七年是 71.28 億（參閱表二），在彭定康任內的前後六個年度增幅是 527%。由於政府在一九九三年七月一日起推出綜合社會保障援助計劃的標準金額，所用的計算方式跟以前的公共援助金額不同，所以在該日以後的數字很難跟該日以前的數字相比。上節所計算出的百分比增幅只能作為參攷之用。若單以一九九四至九五年度至一九九六至九七年度的數字來計算，這三個財政年度的增幅約為 108%，所增加的幅度頗大。

公共福利金個案數目

政府在公共福利金方面的開支亦隨着個案增加而相應多了。⁵ 根據社會福利署年報的資料顯示，一九九一至九二年度的個案數目是 482,389，一九九二至九三年度是 506,641，一九九三至九四年度是 472,781，一九九四至九五年度是 486,295，一九九五至九六年度是 498,166，一九九六至九七

表二：社會福利署的總開支與可用開支比率

年度	總開支 (億元) ¹	綜合社會保 障援助計劃 (億元) ²	公共福利 金(億元) ²	可用開支 (億元) ³	總開支與 可用開支 比率 (%)
1991/92	60.36	11.36	25.42	23.58	39.07
1992/93	70.77	14.09	29.72	26.96	38.10
1993/94	87.81	24.43	31.17	32.21	36.68
1994/95	105.17	34.27	32.09	38.81	36.90
1995/96	132.68	48.31	36.83	47.54	35.83
1996/97	168.60	71.28 ⁴	40.42 ⁴	56.90	33.75

資料來源：

- 1 同表一。
- 2 *Hong Kong Annual Digest of Statistics: 1996 Edition*, p. 250; *Hong Kong Annual Digest of Statistics: 1997 Edition*, p. 250.
- 3 可用開支是總開支減去綜合社會保障援助計劃和公共福利金的開支而得。
- 4 Census and Statistics Department. *Hong Kong Monthly Digest of Statistics: September 1997*. Hong Kong: Government Printer, 1997, pp. 135-36.

年度是 510,091 (社會福利署, 1997; Census and Statistics Department, 1997b)。政府統計處指出當特別需要津貼計劃改稱為公共福利金計劃後, 過往同時領取公共援助金及特別需要津貼的受助人不再包括在公共福利金計劃內。因此, 一九九三至九四年度及以後的數字, 不能與以前的數字作嚴格比較 (Census and Statistics Department, 1996)。基於這個原因, 本文難以計算此時期的增幅。若只以一九九四至九五年度至一九九六至九七年度的數字來比較, 三個年度的增幅為

4.89%, 增幅很少。若從新申請的個案數目來論, 由於人口老化和其他原因受傷而需要申請公共福利金的個案數目由一九九四至九五年度的 71,292 宗, 略減至一九九五至九六年度的 68,104 宗, 一九九六至九七年度重新增加至 68,940 宗 (Census and Statistics Department, 1997b)。由於每年老年人口的數目不同和因傷病而需申請的個案數目也不同, 所以每年的新申請個案數目常有增減, 大體上新申請的個案數目是每年穩定地增加。

公共福利金開支總額

政府在公共福利金方面的開支因為申領人數增加, 開支也相應增加了, 根據社會福利署的年報數字顯示, 一九九一至九二年度是 25.42 億, 一九九二至九三年度是 29.72 億, 一九九三至九四年度是 31.17 億, 一九九四至九五年度是 32.09 億, 一九九五至九六年度是 36.83 億, 一九九六至九七年度是 40.42 億 (參閱表二), 增幅雖比綜合社會保障援助計劃略低, 在數字方面, 前後六個年度的增幅也達 59%。基於同樣的原因, 這個數字亦只能作為讀者參攷之用。若以一九九四至九五年度至一九九六至九七年度的數字來比較, 三年間的增幅是 26%, 所增加的幅度較為顯著。

社會福利署總開支

社會福利署同期的總開支也增加了。根據政府統計處公布的資料來看, 在一九九一至九二年度的總開支是 60.36 億, 一九九二至九三年度是 70.77 億, 一九九三至九四年度是 87.81 億, 一九九四至九五年度是 105.17 億, 一九九五至九六年度是 132.68 億, 一九九六至九七年度是 168.60 億 (參閱表

二)。社會福利總開支在這幾年間的增幅是 179%。同期政府的實際開支由一九九一至九二年度的 921.91 億，增至一九九五至九六年度的 1,831.58 億，在一九九六至九七年度稍為降低至 1,826.80 億（參閱表一），籠統說來，增幅為 98%。從數字來看，社會福利開支的增長率比政府的公共開支增長率為快；相信也是冼德勤認為社會福利署總開支的增幅比公共開支和／或其他政府部門開支為大的原因。

從社會福利開支增加的理論來看，香港增加福利開支的原因跟美國增加福利開支的原因很相似（DiNitto, 1995），主要是老年人口增加、健康欠佳和精神病患者增加、依賴政府援助的單親家庭數目增加、綜援金額隨消費物價指數上升而增加、需要依賴綜援金過活的移民人口增加等。中西文化有別，地域也不同，社會福利開支增加的原因卻頗為相似，看來這些原因已成為增加社會福利開支的典型論據。

社會福利署的可用開支比率

綜合社會保障援助計劃和公共福利金都是現金援助，社會福利署用在其他社會服務方面的可用開支是總開支減去綜合社會保障援助計劃和公共福利金的開支。根據這條方程式來計算，社會福利署的可用開支，在一九九一至九二年度剩下 23.58 億，為全數的 39.07%，一九九二至九三年度是 38.10%，一九九三至九四年度是 36.68%，一九九四至九五年度是 36.90%，一九九五至九六年度是 35.83%，一九九六至九七年度是 33.75%（參閱表二）。這些數字清楚說明近年來社會福利署的可用開支比率不是增加，而是相對地越來越少。在表一社會福利署每年的增長率中，以一九九六至九七年度的增幅為最大，但可用的財政資源相對來說卻最少。由此可

以看到，香港社會福利署的開支大部分都花在綜合社會保障援助計劃和公共福利金兩方面，其他服務的可用經費在比率方面，反而比以前減少。社會福利署總開支增加的實際原因，來自政府部門的公共總體開支「財政餅仔」加大的因素較為明顯。彭定康並沒有如社會大眾和中方官員所相信的那麼慷慨，他只是被迫增加社會保障方面的開支，基本上，彭定康沒有大幅度增加其他社會福利服務的經費。中方官員批評彭定康發展社會福利的「車毀人亡」論調顯然站不住腳，工商界人士害怕他加速發展社會福利事業也是過慮了。

增加之福利開支不足以應付實際需求

綜援金或公共福利金是很多受惠人士的主要經濟來源，更可能是很多老年人的唯一經濟來源。政府放寬這些現金援助，的確可以稍為紓緩受惠者的經濟困難，使他們可以過一種較具尊嚴的生活，但在此期間，政府用在其他福利服務方面的開支比率卻明顯減少了。在一九九六年春節期間，六十多名（一說百多名；政府並無正式公布數字）貧苦老人和病患者因寒流襲港而死亡，正好說明了政府所提供的福利服務根本不足以應付低下階層人士的實際需要。

總而言之，彭定康所增撥的資源未必能夠大幅度改善現行的服務質素，各類型服務的擴張幅度也屬有限，各項社會服務以至老年社會福利服務實際上又能夠得到多少改善？當再有寒流襲港或其他突發性事故發生時，現有的社會服務又能否保障老年人和病患者的寶貴生命？香港在一九九六年十二月時的外匯儲備已達 638 億美元（約為五千億港元）（*South China Morning Post*, *Business Post*, January 25, 1997, p.1），⁶ 低下階層的貧苦大眾可以分得多少？在什麼時候才可

以改善現時的生活苦況？在彭定康的任期內，相信沒有人可以獲得一個確實的答案。

外界對彭定康社會福利政策的評論

在彭定康任內，香港政府的剩餘性社會福利政策和保守的福利開支數字引來聯合國人道主義者的不滿。他們批評香港雖有數以千億計儲備，社會福利的開支跟公共總開支卻不成比例地偏低，綜合社會保障援助計劃和其他現金援助計劃的開支亦非常少。他們也批評香港政府不設法改善越來越明顯的社會貧富懸殊現象。這些人道主義者認為政府應要動用部分儲備金來援助本港一些急切需要援助的人（*South China Morning Post*, December 29, 1996, p. 10），可惜政府對這些公開批評至今無意回應。

從另一個角度來看，彭定康稍為增加了社會福利署的開支，卻招來不少工商界人士的疑慮，及中方官員的公開批評，他還要為此而費心回應這些人的批評，特別是陳佐洱的說話。彭定康在一九九六至九七年度發表的施政報告中，提出理論來支持自己增加社會福利開支的做法。彭定康認為用一小部分新增的財富來協助老弱、貧病、殘疾和處境不幸的人，是政府值得去做的事（香政政府，1996），以此來反駁一些批評他大增福利開支會令香港走向福利國家的道路上去，和終會因需要肩負福利包袱而導致破產的言論。

討論與展望

彭定康以英國一位政治家的身分，在一九九二年奉派來港擔任港督一職。從他的政績來論，他的優點是長於政治，

善於制訂政策和發展政制方案；由於他可能對社會福利並無多大認識，故沒有特意制訂社會政策，針對低下階層人士的困苦生活提出解決方案。上任五年來，彭定康在最後的兩年任期始較為關注社會民生，可惜他的社會福利發展方向始終模糊不清，更缺乏了麥理浩在發展社會福利服務方面所具有的個人魄力和決心，所以並沒有為香港的社會福利界帶來任何大計，也沒有為香港策劃任何值得大書特書的發展藍圖。他只是秉承着香港傳統的保守策略和以剩餘性取向推行社會福利服務。彭定康對社會福利的某些看法可能與時代配合不來，這種流於片面和似乎與時代脫節的看法明顯妨礙了他制訂具有高瞻遠矚的社會福利政策。彭定康唯一與前任港督衛奕信有別者，是他在推行社會福利政策方面似乎較衛奕信大方一點。他也願意稍為提高長期備受爭議的綜援金額，擴展家庭服務，增加社會保障部的人手，紓緩學校社工人手的比例，加強發展康復服務，和推動老年社會福利服務的發展等，這些改善都是在既有的規模下擴展起來的。

彭定康的任期直至一九九七年六月三十日，他為傷殘病弱者、老年人和其他處於不幸境況人士所發展的社會福利服務到此為止。這些服務能否進一步發展，將要視乎香港特區行政長官董建華先生的施政取向。

董建華的治港信念

董建華在一九九七年七月一日上任後，即在不同場合指出他要在未來數年間大力發展社會經濟之餘，還要制訂相關的房屋、教育和老年社會福利政策，解決基本的民生問題，這四個政策方向似乎成為他制訂未來社會政策的支柱。董建華是否欲仿效麥理浩的做法，以四條支柱作發展社會福利的

重心？在本文定稿時，由於董建華上任的時間只有三個多月，未必能夠全面有系統地深入探討其社會福利哲學理念，只可以從他的上任演辭和在一九九七年十月八日所發表的第一份施政報告《共創香港新紀元》的內容，從一個宏觀的角度來推論他未來制訂社會福利政策的一些信念。

董建華是中國人，在上海出生，在香港成家立業，他對香港自有一份深厚的情感，對社會有一種共赴時難的氣概，對本地的貧苦大眾也有一種發自內心的關注；彭定康根本難以產生這種同文同種所具有的民族情感。彭定康不是本地人，來港前對香港缺乏全面認識，當港督亦只得五年，在任內較為重視發展政制，多將民生問題交由各級官員處理。整體來說，彭定康對民生問題的熟悉程度自難與董建華相比。董建華在這兩方面看來都比彭定康為佳，他在特區成立典禮的演辭中曾說過：「我和所有香港市民一樣，不是香港的一個匆匆過客。我們的家庭，我們的事業，我們的希望都在香港。我們對香港，有一份深厚的感情，持久的責任。我知道大家共同關心的是什麼，大家逼切希望解決的又是什麼？我相信，大家正期待我先從我們最關心的經濟問題，教育問題，以及房屋和老年人福利等民生問題，講述香港的未來發展。」（董建華，1997：3）董建華認為推動經濟持續增長，提高教育質素，增建房屋，使大家安居樂業，和發展「老有所養，老有所屬，老有所為」的老年社會福利政策，是大家，也是他的主要任務（董建華，1997：6）。他在其第一份施政報告中重複闡述這幾個觀點。

董建華與彭定康不同的地方，還在於他對香港未來所肩負的一種責任感。彭定康的施政以五年為限，董建華的施政著眼於跨世紀。董建華在他的第一份施政報告中清楚說明：

「一九九七年七月一日，香港回歸祖國，香港人開始書寫自己的歷史；而且，我們今天所走出的每一步，可能會決定今後幾十年的路向。因此，我們一定要牢牢記住七月一日，這個莊嚴時刻的全部意義，為我們自己，也為我們的後代，建設一個文明、富庶、安定、民主、充滿新生命力的香港。」（香港特別行政區政府，1997a：1）

董建華為了達到他所擬定長遠的經濟、教育、房屋和老年社會福利政策目標，在這份施政報告中標明他制訂這些社會經濟政策的主要發展思路，他說：「一個負責任的政府，其最大的任務是要造福於民。」（香港特別行政區政府，1997a：3）董建華在報告書中反覆說明這個信念。發展經濟更是他未來管治香港和制訂跨世紀社會政策的重心。他首先強調發展香港的經濟，是保障市民切身利益的方法（香港特別行政區政府，1997a）。他的說話明顯含有典型點滴理論（trickle down theory）的基礎論據。這條理論的主要論點是讓擁有生產工具的人首先獲得投資經濟利益，使他們有機會擴大生產線，聘請更多工人。在社會繁榮的基礎下，人民增加物品的需求量，生產線需要增聘工人。在工人出現供求不平衡的情況下，工人的工資最終會提高，從而提高自己的生活水準，改善本身的福祉。工人也會因為受聘而得益，減少依賴社會福利服務。換句話說，社會繁榮的益處是從上而下的，最終社會上所有人都會得益。這可能也是中共元老鄧小平所強調的「讓部分人先富起來」的精神所在。這是資本家利用發展經濟改善民生，反對增加社會福利開支的常用藉口。董建華出自商界，自然會有這種思路。

在社會福利方面，董建華跟彭定康不同的地方，是他在整份施政報告中並沒有將自己的社會福利理念完整地透露出來，他只是將香港的社會福利服務分割成一片片，選擇性地

逐樣討論。本文在沒有辦法將他的零星社會福利理念有系統地整合起來的情況下，暫且按照他在施政報告中所透露出來的一些零碎看法來討論。

董建華發展經濟的主導思想

若從一個廣義的角度來理解社會福利，解決民生問題是社會福利的一部分。董建華在民生方面，反對壓低本地工人的收入去維持香港之競爭力（香港特別行政區政府，1997a）。他的看法似乎與過去多年來官商設法輸入外地勞工，以之來壓低本地工人工資的做法不同。

倘若商人不是人爲性地或政府不以行政手段來壓低工人的工資，他們因低收入而需要領取綜援金過活的機會自然減少，政府便不需要大幅度增加綜援金和社會福利服務開支以應所求。從董建華的說話來論，他似乎是從一個較為體恤民生疾苦的宏觀角度來談論社會福利，這種看法或多或少帶點人道主義精神。

董建華的教育政策

董建華在發展經濟時，也不是單以社會達爾文的理論作出發點。他指出在保障市民的社會福祉時，除了要循着一個自由經濟的原則外，還需要抱着一個穩健的理財原則，和維持一個良好的法治制度。只有這樣做，才可以保持香港高增值的競爭力（香港特別行政區政府，1997a）。言下之意，董建華並沒有刻意強調亞當斯密那隻「看不見的手」的作用，他希望可以是一個安穩的環境下發展社會各項事務。他認為爲了替本地人帶來一些較為安穩和康寧的日子，加強教育下一代是發展社會經濟的必要步驟。

在殖民地時代，香港政府已多次談及加強發展本地教育的需要，只是這麼多年來政府還拿不定主意發展教育事業。董建華上任後，即將發展教育作爲改善基層生活的主要手段之一，這是他關注民生問題的一個好開端。他在施政報告中指出，未來五年將會調撥巨款發展中小學和專上學院的教育，提高學生的學習能力，使他們能夠掌握知識和技能，自食其力，以應付未來的社會需要（香港特別行政區政府，1997a）。從個人能力理論的含意來說，發揮個人潛在的生產能力是直接減少依賴社會福利服務維生的重要策略之一。

董建華的房屋政策

令本港市民能夠安居是麥理浩的宏觀社會福利措施之一，雖然他的十年建屋計劃最終未能實現所定下的長遠目標，很多市民仍然深受其惠。董建華也認識到這點，他希望可以十年內令全港七成家庭擁有自己的住所——包括出售公屋和加快推行居屋計劃，或縮短輪候公屋的時間（香港特別行政區政府，1997a）。

從廣義的社會福利定義來論，爲本地人士提供公屋，是屬於社會服務之一。董建華所描述的房屋計劃，雖然只是初步藍圖，大概仍需看其執行的細節，始能看出其隱藏的社會福利哲學理念。然而從這項藍圖的初步構思來看，也可以看出董建華的房屋計劃，跟麥理浩的十年建屋計劃有明顯的差異。麥理浩的公屋計劃是不牟利的，董建華的房屋計劃除了增加地產發展商的建屋單位數目，縮短公屋的輪候時間外，還包括出售公屋和居屋在內，後兩者都帶有牟利的成分。

董建華的支援家庭照顧成員的社會福利理念

董建華除了注重發展經濟外，社會低下階層的實質民生問題基本上成了他的主要焦點。他在談及民生問題時，以「仁厚為懷，健康為本」為主題，描述他在釐訂一個全盤性和跨世紀的解決民生策略藍圖（香港特別行政區政府，1997a：31）。他說明：「我們協力開創美好未來的同時，也要本着仁厚之心，扶老助弱，幫助處境不幸的人。我們對弱者的態度，反映了我們這個社會的道德素養。特區政府會致力改善長者和殘疾人士的生活，協助新來港定居人士融入社會，以及改善醫療護理服務。」（香港特別行政區政府，1997a：31）

董建華在這份施政報告中多次強調家庭的責任。他說：「關懷長者，是每個家庭的責任。我們必須做到『老有所養、老有所屬、老有所為』。……體念親恩，照顧父母，是我們的本分。……仁者為懷，是我們這個社會應有的態度。」（香港特別行政區政府，1997a：31-33）他在全文結尾時重申：「我懇切希望我們每一個人，拿出對自己家庭發自內心的責任和承擔，攜手共進，穩步實現我們的理想。」（香港特別行政區政府，1997a：42）他在施政報告的《政策綱領》中，再用淺白的文字直接指出：「家庭的重要性是無庸置疑的。因此，我們會鼓勵及動員由家人照顧家中老幼和殘疾的成員。我們會提供預防和支援服務……。」（香港特別行政區政府，1997b：172）。董建華在施政報告中所提及的多項服務，也是以支援家庭的照顧功能為主的，例如，成立十二支外展醫療隊，增設十五支家務助理隊，在一九九八年設立兩所護老者支援和資源中心，檢討公屋編配安排，讓那些願意與家中長者同住的合資格人士早日入住公屋等。除

了外展醫療隊和護老者支援和資源中心外，⁷其餘都是著眼於擴展現存服務。董建華為求較易達到自己所定下的社會福利服務目標，在彭定康任內建立起來的基礎上投下額外的資源，強化家庭的照顧能力。

結語

中國人素來重視家庭的照顧功能，整個社會也會支持這個理念。強調「家居照顧、社區照顧」是香港政府在殖民地時代的社會福利哲學，也是彭定康推行社會福利政策的一貫方針。看來董建華在制訂社會福利政策時，仍會依循過往的方針，以社區照顧服務為主。從他在第一份施政報告中所列出將會提供的服務類型來看，董建華似乎仍會依循香港政府所定下的福利哲學，作為自己推行社會福利服務的理論基礎。但他所描述的跨世紀社會福利計劃，比彭定康的宏觀得多和規模大得多，也有較為長遠的觀點。董建華同時承諾會在一九九八年起推行彭定康所倡議的強制性公積金計劃，使所有僱員在退休後，都可以得到多一點經濟支持——這個計劃須等二、三十年才會見效。董建華在推行這些服務時，除了擴大現有的服務規模外，會不會另有不同的施政邏輯？會不會為社會帶來一番新景象？大家還要拭目以待。

彭定康在過去五年內，多番較為完整地透露自己發展社會福利的哲學理念，本文可以根據他的說話來評論，並以理論來解釋他的社會福利理念。由於董建華上任僅三個多月，時間很短，也沒有全面表達自己對社會福利的看法，本文很難在此正確地詮釋他的社會福利哲學理念。況且他在上任的演辭和整份施政報告中，沒有詳細提及兒童及青少年服務、家庭服務和康復服務，本文根本未能全面理解他對社會福利

的看法。為慎重計，和為了對董建華有一個較為持平的看法，相信還需留待另文探討。

註釋

1. 他是在一九九一至九二年度來港履新的，故本文從這一年開始分析。
2. 衛生福利局局長霍羅兆貞在一九九七年十月二十九日在臨時立法會回答議員提問時，指出在過去三年間每年約有近二千名申請入住資助護理安老院的老年人在輪候期間已逝世。輪候入住護理安老院的時間平均約為三十三個月（當時有 19,918 名申請人輪候入住），輪候入住安老院的時間約為十七個月（當時有 8,266 名申請人輪候入住），輪候入住老人宿舍的時間最短，約為五個月（當時有 276 名申請人輪候入住）。輪候入住醫院管理局轄下的療養院需時約為四年。
3. 由於布政司庫務局將政府的證券投資視作開支的一部分，所以政府統計處的數字亦將之列為政府總開支的一部分。讀者如果將政府的總開支減去政府的證券投資開支，可能會影響到社會福利署的開支與政府的公共開支比率，相差的百分比卻不會很大。
4. 政府在一九九三年七月一日以綜合社會保障援助計劃取代公共援助計劃，並推行一連串的改善措施。在推行的措施中，包括將原屬於公共援助計劃的基本援助金額及補助金（長期個案補助金除外），與特別需要津貼計劃（自七月一日後稱為公共福利金）合併，成為綜援金的新標準金額，並同時調高受惠人士的金額。由於這些政

策性的改善措施，一九九三至九四年的數字不能直接跟以前之數字相比。

5. 領取公共福利金而又符合領取綜合社會保障援助的個案已在一九九三年七月一日起合併，其數字未必能與以前之數字直接比較。
6. 金融管理局在一九九七年八月二十九日公布，香港政府在一九九七年七月底的外匯儲備連同土地基金，已達 817 億美元，約為 6,372 億港元。
7. 董建華並沒有在施政報告中詳細介紹這兩項新增服務的具體內容，使人難以明白這些服務的運作模式。施政報告中所提及的外展醫療隊不知是否屬於醫院管理局現時所提供的外展醫療服務？護老者支援和資源中心所提供的服務又是什麼？

參考書目

- Census and Statistics Department. *Hong Kong Annual Digest of Statistics: 1996 Edition*. Hong Kong: Government Printer, 1996.
- Census and Statistics Department. *Hong Kong Annual Digest of Statistics: 1997 Edition*. Hong Kong: Government Printer, 1997a.
- Census and Statistics Department. *Hong Kong Monthly Digest of Statistics: September 1997*. Hong Kong: Government Printer, 1997b.
- DiNitto, Diana M. *Social Welfare: Politics and Public Policy*, 4th ed. Boston, MA: Allyn and Bacon, 1995.
- Dolgoft, Ralph, Donald Feldstein, and Louise Skolnik. *Understanding Social Welfare*, 4th ed. New York: Longman, 1997.

- Federico, Ronald C. *Social Welfare in Today's World*. New York: McGraw-Hill, Inc., 1990.
- Gilbert, Neil, Harry Specht, and Paul Terrell. *Dimensions of Social Welfare Policy*, 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.
- Goodin, Robert E. *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- Hodge, Peter. "The Politics of Welfare," in John F. Jones (ed.), *The Common Welfare: Hong Kong's Social Services*. Hong Kong: The Chinese University Press, 1981, pp. 1-20.
- Hong Kong Government. *The Speech of His Excellency the Governor, Sir Murray MacLehose, K.C.M.G., MBE, to the Legislative Council on October 17, 1973*. Hong Kong: Government Printer, 1973.
- Jansson, Bruce S. *Social Policy: From Theory to Policy Practice*, 2nd ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co., 1994.
- Lee, Jik-Joen. *The Road to the Development of Social Welfare in Hong Kong: The Historical Key Issues*. Hong Kong: Occasional Paper No. 51, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, 1996.
- MacPherson, Stewart. *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, 1994.
- The Hong Kong Council of Social Service and Oxfam-Hong Kong. *Research on Expenditure Pattern of Low Expenditure Households in Hong Kong: Interim Report (Summary)*. Hong Kong: The Hong Kong Council of Social Service, 1996.
- Titmuss, Richard M. *Social Policy: An Introduction*. New York: Pantheon Books, 1974.

- Tobin, Sheldon S., and Ronald W. Toseland. "Models of Services for the Elderly," in Abraham Monk (ed.), *Handbook of Gerontological Services*, 2nd ed. New York: Columbia University Press, 1990, pp. 27-51.
- Wilensky, Harold L., and Charles N. Lebeaux. *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. New York: The Free Press, 1965.
- Zastrow, Charles. *Introduction to Social Work and Social Welfare*, 6th ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co., 1996.
- 平等機會委員會，《性別歧視條例：僱傭實務守則》。香港：平等機會委員會，1997a。
- 平等機會委員會，《殘疾歧視條例：僱傭實務守則》。香港：平等機會委員會，1997b。
- 社會福利署，《社會福利署署長一九九三至九五年度社會福利署報告書》。香港：政府印務局，1996。
- 社會福利署，《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，1997。
- 香港社區組織協會及香港老人權益聯盟，《要求提高公援金額至合理水平》。香港：香港社區組織協會，1992。
- 香港政府，《跨越九十年代香港社會福利白皮書》（初稿）。香港：政府印務局，1990。
- 香港政府，《香港的未來：五年大計展新猷》（立法局一九九二至九三年度會期首次會議席上總督彭定康先生施政報告）。香港：政府印務局，1992。
- 香港政府，《同心協力建香港》（立法局一九九五至九六年度會期首次會議席上總督彭定康先生施政報告）。香港：政府印務局，1995。

香港政府，《過渡中的香港》（立法局一九九六至九七年度會期首次會議席上總督彭定康先生施政報告，一九九六年十月七日）。香港：政府印務局，1996。

香港特別行政區政府，《共創香港新紀元》（中華人民共和國香港特別行政區臨時立法會席上行政長官董建華施政報告，一九九七年十月八日）。香港：政府印務局，1997a。

香港特別行政區政府，《政策綱領：一九九七年施政報告》。香港：政府印務局，1997b。

香港路德會包美達社區中心、救世軍蝴蝶村少年中心及合一基層發展中心，《香港綜援家庭社交閒暇生活質素調查報告書》。香港：香港路德會包美達社區中心，1995。

莫泰基，《香港貧窮與社會保障》。香港：中華書局，1993。

董建華，《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》。香港：政府印務局，1997。

近年香港社會福利政策的發展 以彭定康的施政為案例

摘要

社會人士一般相信自從彭定康在一九九二年到港履新後，本地的社會福利事業發展速度加快了。財經界、工商界和中方人士不斷指出彭定康可能會將香港變成一個福利城市——增加公司利得稅及高收入人士稅款的一個同義詞。本文指出彭定康並沒有打算將香港變成一個福利城市。理論上，他也不是一個同情本地貧苦人士的港督。本文以社會達爾文理論、個人能力理論、亞當斯密那隻「看不見的手」和《伊莉沙伯濟貧法》的一些基本理念作理論架構，用來分析彭定康的社會福利信念，並指出其謬誤之處。本文以社會福利署的開支數字來證明彭定康不是一個大灑福利金錢的港督，他也不是一個慷慨的社會福利支持者。基本上，彭定康曾經為本地的社會福利服務盡了一點心意，發展了一些社會服務，但在其任內社會福利事業的發展還是甚為緩慢。

Recent Social Welfare Policy Development in Hong Kong

The Case of Christopher Patten

Lee Jik-Joen

Abstract

It is widely believed that, since Governor Christopher Patten's arrival in Hong Kong in 1992, the development of social welfare policy has been accelerated. People in the finance, commercial and industrial fields, and the China side have repeatedly voiced their concern over the possibility and danger of turning Hong Kong into a welfare state — a synonym for increasing taxes for local companies and high-income people. This paper has argued that it is wrong to claim that Patten has intended to make Hong Kong a welfare state. Financially, he is not a big welfare money spender. Theoretically, he is not even a sympathetic person to the disadvantaged. This paper makes use of the Social Darwinism, human capacity theory, Adams Smith's invisible hand, and some of the principles laid down by the Elizabethan Poor Law of 1601 as theoretical framework to analyze Patten's welfare beliefs. The paper has provided statistical evidence to shatter the myth of "A Generous Patten." Basically, Patten has made some progress in the development of social welfare policy, even though it is not that significant.