

回到社會政策ABC： 社會發展的道德價值基礎

- 回顧市場主義下的社會發展思維
- 剖析市場萬能觀與社會福利發展的矛盾
- 制定置業政策的道德理據為何？
- 醫療改革會否動搖公平的原則？

更正啟示

於第12期《社聯政策報》中，聚焦小組訪問<推動住屋條件改善：居民組織力量的演變及去向 — 「社區組織協會」陳兆銘、「關注舊區住屋權益社工聯席」賴建國、「深水埗社區協會」劉卓奇>一文，因手文之誤，陳紹銘先生的名字，誤寫成「陳兆銘」，本報特此更正，並向陳紹銘先生致歉。

目錄

編者的話.....	2
香港社會發展思維討論的新軸線 — 香港社會服務聯會總研究主任黃健偉先生、 香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋先生.....	3
專訪	
• 市場萬能觀對社會福利價值基礎的衝擊：現況與出路 — 專訪余志穩博士.....	7
分析與觀點	
• 政府置業政策能否有一個道德基礎？ — 香港教育學院社會科學系講師莫家棟博士、 香港理工大學應用社會科學系系主任李健正教授.....	11
• 公平？效率？選擇？：從醫療改革說起 — 香港理工大學應用社會科學系導師鄒崇銘先生.....	13
國際經驗	
• 建構社會價值的基礎：人類發展指數排名前列國家經驗對香港的啟示 — 香港社會服務聯會總研究主任黃健偉先生、 香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事許丹妮小姐.....	17
• 信任道德、回歸社會：韓國首爾市的新社會實驗 — 香港社會服務聯會總研究主任黃健偉先生.....	22
問卷調查.....	24
昔日政策報.....	24

《社聯政策報》編輯委員會

主席 呂大樂教授 (香港大學社會學系教授)

成員 仇雁清女士 (香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席)

吳啟漢博士 (香港中文大學政治及行政學系助理教授)

李健正教授 (香港理工大學應用社會科學系系主任)

賴仁彪先生 (香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會副主席)

這是一個不確定的年代。世界各地不同歷史背景、社會經濟模式的國家，從舊有的制度（社會主義、福利國家等等）走過來，只知道昔日的種種安排產生了各類內部矛盾，難以繼續運作下去，急著要解決一些老問題，但卻搞不清楚未來應有的發展方向。一時之間，自由化、市場化、靈活化等概念，充斥於各種社會政策的辯論之中。在操作的層面上，離開政府直接支配範圍，走向市場，似乎能為各個領域的政策與服務注入新的活力。但我們亦必須注意到，自由化、市場化、靈活化均並非放諸四海皆準、能醫百病的萬靈藥。很多國家的經驗告訴我們，新的建議、方案亦一樣有它們的矛盾、問題。

當大家正在苦無出路之際，與其藥石亂投，不如冷靜思考：究竟多番改革，所為何事？究竟我們是以哪些準則、價值來衡量社會政策的成敗得失？究竟我們是以甚麼終極目標來理解某項政策是進步還是退步？在一片自由化、市場化、靈活化聲中，道德價值的討論變得無關痛癢，而短期效益、效率則往往被放大為核心問題，甚至是終極關懷。這並不是一個好現象。

今期政策報的主題是社會發展的道德價值基礎，以回到社會政策ABC為討論方向，旨在提醒大家在興奮地為某種改革意念歡呼之前，不妨停下來想一想，我們在思考社會政策改革及找尋出路的時候，手持的標準、終極關懷是些甚麼？我們會試圖透過福利、房屋、醫療三個社會政策範疇，討論這個影響未來香港社會發展的課題。就福利方面，我們訪問了現任樂施會總裁余志穩博士；房屋政策方面，我們邀請了香港教育學院社會科學系講師莫家棟博士及香港理工大學應用社會科學系系主任李健正教授賜稿；至於醫療方面，我們邀請了香港理工大學應用社會科學系導師鄒崇銘先生集中討論醫改方案的道德價值基礎問題。另外，政策報研究隊嘗試梳理本地社會發展價值討論的軸線。海外經驗方面，我們參考了聯合國人文發展指數名列前三位的國家，粗略探討他們的社會發展觀。在製作今期的過程中，社聯有機會到韓國首爾考察，發現首爾市新政府在社會發展觀上有一些新的突破和嘗試，故亦加插一篇短文稍作介紹。

政策報編輯委員會主席 呂大樂教授

香港社會發展思維討論的新軸線

香港社會服務聯會總研究主任 黃健偉先生
香港社會服務聯會政策研究及倡議主任 黃子瑋先生

最近，新界東北發展計劃的諮詢，掀起新一輪香港土地規劃的討論；但同時亦再一次提供具體事例，證明當前香港社會發展的道德價值基礎問題，必須認真處理和探索。本地關於社會發展的道德價值基礎的討論，多數都是圍繞著諸如「自由市場價值」與「人文社會價值」的爭論，時至今日，在這條軸線之外似乎蘊釀著更深層次的道德價值問題。簡言之，就是無論我們的發展是基於「自由市場價值」或「社會價值」，在當今的環境中，應該以誰的價值為基礎。本文嘗試粗略地從這兩個軸線，提出這個相信在未來十年或更長時間中，香港社會發展必須探討的價值問題。

「自由市場價值」與「人文社會價值」的爭論

我們或可先討論香港對公共資源分配的主流邏輯。以土地為例，它作為一種公共資源，政府用地當強調要市民安居樂業，滿足市民的住房需要。但事實上，土地以至私人物業的交易價值，一直主導香港政府的土地政策。政府在相關土地規劃及決策上，先從經濟效益角度確保土地資源在市場上的交易價值。這種思維，一直以來也被社會視為理所當然，是社會多年來的主流價值觀。其他的價值，包括住房的使用價值、社會價值，或近年社會特別關注有關居民的原來生活、市民另類發展機會(如選擇務農)，以至地方的原有文化及面貌保育等人文社會價值，一直都是較次要的考慮。新界東北發展計劃涉及佔地**787**公頃的土地發展項目惹來各方爭議，主要是獲益對象和受影響對象的角力，背後也是兩種價值的交鋒。

與此相關的的另一個爭拗點，是土地供應與土地分配的爭論。政府一直以開發土地以增加供應支持發展東北，但反對團體指出現時全港空置土地並未用盡，力証無需發展新界東北。另一方面，團體指出政府的「啓德發展計劃」和「新界東北發展計劃」兩個大型土地發展項目，只預留兩成地土興建公營房屋以容納近**50%**新區的預算人口，另外八成住宅用地則為低密度私人地產項目，令人質疑政府的土地規劃，只向高市場價值的私人豪宅市場傾斜(香港獨立媒體，**2012**)。無論是土地還是房屋分配，現行土地及房屋政策背後的「自由市場價值」思維，是再清楚不過：優質而罕有的市區地皮應「善價而沽」；即使是新市鎮項目，在土地有價的現實下，公營住宅與私人住宅的供應比例自然也要「理性」地調較。若從這角度分析政府與民間社會的爭拗，這案例屬典型政治經濟學關於「分配」的哲學分歧：「以價為先」還是「以人為先」。

自由經濟道德價值遇上了新的道德限制

在戰後的特定政治社會條件及發展歷史下，市場供求哲學一直深入人心，「積極不干預」、市場無形之手的效率等等觀念，從政府管治層以至整個社會均相信及「被教育」。社會上很多人均接受市場是最能夠體現各項資源價值和分配的最終基礎。自由經濟價值是香港一直以來發展思維的主軸，按其邏輯，市場既然有效運作，「分配」亦自然應交由市場處理。

到八十年代後期，政府更認為自由經濟價值不單適於傳統的私人經濟領域，即使是傳統公營服務、社會服務等等，亦同樣適用。原本如醫療、教育、甚至福利等項目，它們作為公共服務，任何香港市民，只要有身份證，都可以按其需要享用。現在愈來愈多的傳統公共服務按市場價值運作。雖然，現在這些並非全面市場化，但原則上市場「認錢不認人」，任何有能力付鈔的，都可以使用那些市場化的服務(如公立醫療服務設有不同收費制度便是一例)。以香港一直以來所信奉的自由經濟主義，這本來沒有甚麼大問題，但自從1997年後，這種道德價值遇上了它的限制。

首先，市場進入公共領域十多年來，公共服務質素未有明顯改善，接連的金融風暴亦揭示了自由經濟主義的問題，各地社會都開始質疑以市場作為發展的道德價值基礎，能否為人帶來幸福生活。從「自由市場價值」與「人文社會價值」之爭論軸線看，這是在前者主導發展多年後後者的大反撲。

但以今天香港社會的處境來看，這種大反撲，可能有更深層的意思：在今天內地與香港融合的環境之下，港人覺得他們能享受的僅有公共服務被內地人按市場規律佔用，港人開始感到不安，他們一直深信不疑的自由經濟市場價值觀遇上了限制，可說是遭遇到極大的挑戰。

「誰的價值？」的社會發展道德問題

港人引以為傲、一直只有港人才可以享用的優質公共服務如醫療及教育等，部份不讓內地人

利用其購買力優勢來港購買和使用，觸動了港人的神經。以醫療服務為例，在中港經濟融合的自由市場內，具一定經濟能力的雙非家長及其在港出生的子女，數量以倍數增長，超過本港所能盛載的能力（有關內地女性在香港所生嬰兒數目，詳見表一），本地產婦駭然發現自己缺乏床位分娩及產檢服務的機會，自己更由市場競爭中較優越的一群，突然變成為競爭的「失敗者」，他們覺得自己被迫接受較以前差的服務，甚至完全失去一些使用服務的機會。

表一：內地女性在香港所生的活產嬰兒數目 (2006-2011)

其配偶為非香港永久性居民	2006年	2009年	2010年	2011年
	16,044名	29,766名	32,653名	35,736名

資料來源：政制及內地事務局(2012)。兒童數據及資料-內地女性在香港所生的活產嬰兒數目。

自由市場價值的道德限制，不單在公共服務領域內浮現，還漸漸漫延至傳統的市場經濟領域內。以消費品市場為例，消費市場本無國界之分，對於市場來說，本地的消費者與每名來港的自由行旅客都是客戶，只要有錢消費，就是上賓。本著一貫的自由經濟主義價值取向，在自由行政策實行初期，社會對這些遊客來港消費並沒有太大異議，早年開放自由行，無論中央政府、特區政府、或一般普羅市民，都會認為那是一項中央優惠香港的「大禮」。

自從自由行實施以來，從內地來港的旅客數目不斷上升(有關訪港旅客人數變遷詳見表二)，本地的消費市場目標群體，早已由本地居民變為來港消費旅客。

表二：歷年訪港旅客人數 (1995-2011)

年份	中國內地訪客人數	佔整體旅客人數百分比	整體旅客人數
1995	2,243,245	22.0%	10,199,994
2000	3,785,845	29.0%	13,059,477
2005	12,541,400	53.7%	23,359,417
2010	22,684,388	63.0%	36,030,331
2011	28,100,129	67.0%	41,921,310

資源來源：Hong Kong Tourism Board(2011). *A Statistical Review of Hong Kong Tourism*.

為了服務大量增長的內地旅客，本地居民原有的生活亦因為本地消費市場的改變而受到一定程度的衝擊。這股衝擊，先由傳統旅遊區的「名店化」開始，再漫延至鐵路沿線的各個大型商場。本來這些傳統上的旅遊購物活動並無不妥，大家都應該欣然接受。但當這股龐大的購買力染指香港日用品及嬰兒食品等市場，致令香港全城一度出現奶粉荒，禁止內地人來港購買奶粉、增加產品離境稅等聲音，便此起彼落。其後，傳統遊客區一間名店為了討好內地遊客，歡迎內地遊客拍照，卻禁止本地市民拍照，全城譁然，部份人更進而發起「反蝗蟲」運動。這類聲音正好反映自由行帶來的衝擊，正面挑戰港人一直崇尚的自由市場價值，連傳統的市場領域亦告淪陷。近日，上水鐵路站水貨交易儼如墟市，旅客自由經濟貿易活動成行成市，甚至發展成集團式經營，再一次令港人按耐不住，有港人發起「光復上水」行動，純自由經濟價值再次淪陷。

港人不欲再無條件、全盤地擁護自由經濟的價值基礎，他們開始藉提出一些政治、經濟、社會、文化等價值觀念，質問哪些人士才更值得享有港人一直享有的政治、社會、經濟、文化權利。特別是那些一直擁抱自由市場價值的港

人，突然對社會、文化價值也熱衷起來。表面上是對自由市場價值主導的發展方向反撲，但實際上已超越了自由市場價值v.s.人文社會價值的討論，而是更深層次的道德價值爭議：誰的自由市場價值？誰的人文社會價值？

總結：探索多元包容的社會發展道德基礎

香港社會發展由市場價值主導，其實並非新鮮事物，只是在以往的社會經濟生活中，無論是市場競爭中的成功者與失敗者，不少都認同自由經濟的發展價值基礎；其他的政治、經濟、社會、文化價值如社會公義及資源公平分配等，均一直處於下風。然而，面對區域化、全球化經濟，大量人口流動、遷移，以往的成功者突然成為失敗者，他們感到其政治、經濟、社會、文化生活受到愈來愈嚴重的負面干擾，甚至其權利受到侵犯。為了改變現況，他們提出更多著重政治、社會、文化、甚至環境保育等價值，以發展本土意識，動員群眾參與不同的社會行動，看起來大有要重新檢視過去社會發展的道德價值基礎、改變香港的社會發展基礎之勢。

參考當代著名學者Michael J. Sandel最新出版的《錢買不到的東西—金錢與正義的攻防》(What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets)一書，我們實在有需要容許社會各界對「美好生活」(Well-being)議論，以重新檢視市場在我們的社會發展中所扮演的角色(桑德爾，2012)，平衡發展經濟價值與社會價值，這固然是重要課題。然而，從回歸後的香港社會發展經驗可見，無論是經濟價值還是社

會價值，往往涉及一個更深層的價值基礎問題，那就是：誰的價值？本文的目的，就是要引發更深層的反思。香港是否應該繼續以「大市場」為發展的道德價值基礎，還是應該更著重一些人文社會價值？這個問題，當然有需要思考；但全球化、區域化的環境之下我們是不是單單為了捍衛香港的本土利益而提出一些社會價值，還是應該立足於全球重新檢視主導整個社會長遠發展方向的思維，以另一些價值規範及道德邊界（包括講求公義、包容、多元，甚至是「以權為本」(Rights based)）來豐富我們作為國際城市的基本發展主調。這實在需要社會各界理性討論及交流彼此想法，以重塑我們社會發展道德價值基礎。

參考資料：

Hong Kong Tourism Board.(2011). *A Statistical Review of Hong Kong Tourism*. Hong Kong: Hong Kong Tourism Board.

香港特別行政區政府(2007)。二零零七至零八年施政報告。香港：香港特別行政區政府。
取自：<http://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p12.html> (2012年10月)

香港特別行政區政府(2009)。二零零九至一零年施政報告。香港：香港特別行政區政府。
取自：<http://www.policyaddress.gov.hk/09-10/chi/index.html> (2012年10月)

政制及內地事務局(2012)。兒童數據及資料-內地女性在香港所生的活產嬰兒數目。香港：政制及內地事務局。
取自：http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/child_statistics20.htm (2012年10月)

桑德爾(2012)。錢買不到的東西：金錢與正義的攻防。台北：先覺出版社。

香港獨立媒體(2012)。戳破土地供應不足的迷思-「不是土地供應」研討會。香港：香港獨立媒體。
取自：<http://www.inmediahk.net/%E6%88%B3%E7%A0%B4%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E4%BE%9B%E6%87%89%E4%B8%8D%E8%B6%B3%E7%9A%84%E8%BF%B7%E6%80%9D%E2%80%94%E2%80%94%E3%80%8C%E4%B8%8D%E6%98%AF%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E4%BE%9B%E6%87%89%E3%80%8D%E7%A0%94%E8%A8%8E%E6%9C%83> (2012年10月)

市場萬能觀對社會福利價值基礎的衝擊： 現況與出路—專訪余志穩博士

余志穩博士，1980年加入政府，至2009年8月退休。於30年公務員生涯中，他曾於多個政府部門及決策局工作，包括前規劃地政局、前衛生福利科、民政事務總署、民政事務局及社會福利署等。離開政府後，余博士繼續投身不同的非政府組織及學術機構服務社會。現時余博士為樂施會總裁。

今期《社聯政策報》再次特別邀請余博士，從公共政策及政府施政概念出發，分享他對香港「發展觀」建構過程的觀察；余博士亦深入淺出地分析政府所奉行的發展概念，如何影響本地社會福利界的發展與生態變化。

余志穩博士在訪談中，先從大環境格局出發，指出香港社會一直以來是「市場萬能」的堅實信徒。著名經濟學家佛利民(Milton Friedman)也曾明言，香港是體現自由市場最成功的例子，政府內外也引以為傲。直至2008年環球金融海嘯發生前，信奉自由市場基本上是社會發展的主旋律。

余博士在訪問中再補充，早在殖民地時期的港英政府，「大市場，小政府」已是施政的主要方針，而相關施政思維，並非單純以香港的發展狀況而定，更多是配合當時英國政府的管治哲學。其中一個轉捩點，是戴卓爾夫人於70年代末上台後的主張，著手控制或甚收縮政府的規模，避免官僚系統過於龐大。根據余博士的觀察，當時英國政府推出政策時，首要的考慮就是相關政策會令政府規模擴大或是收縮，若屬前者，相關政策則不會出台，或會作出一定程度的修訂。作為英國殖民地的香港，不論是港督、布政司、或財政司，他們在制訂政策時，無可避免要跟隨（或最少參考）宗主國的思維辦事。八十年代效率促進組的設立、政府服務外判，公營服務及設施經營權外判(如地鐵)等等，都是貫徹執行「大市場，小政府」的哲學。

余博士回顧社會福利服務發展時指出，社會福利界曾經歷一段所謂黃金時間。當時業界普遍以為，有政府的資助，加上「五年規劃」的運作模式，資源不會有被用盡的一天。同時，只要機構成為政府資助的機構，其員工基本上成為「半個」公務員(除了沒有長俸以外，薪酬與公務員看齊)，業界瀰漫著一股像「吃大鑊飯」的氛圍。直至九十年代末期，政府推行「整筆撥款」，改變了以往的撥款模式，社會福利界的生態也隨之起了天翻地覆的變化，衝擊社會福利的價值基礎。余博士把這社福界生態改變歸納為三項：（一）「社福界市場化」、（二）「機構企業化」、與及（三）「社會服務商品化」。

社福界市場化

余博士分析「整筆撥款」對社福界帶來的第一個變化，是業界朝向「市場化」發展。自撥款模式改變以後，業界內屬「自負盈虧模式」或「屬一次性撥款」的社會福利服務漸多。相對以往，不同的非政府機構更多利用他們本身的優勢，提供以不同對象為目標的多元化服務產品推出市場，甚至是提供由服務使用者付費的服務，需求取代需要，主導社會福利的提供。

在市場化的浪潮下，開展服務與否，以至服務的評估標準，亦更多以金錢作為量化服務價值的單位。

余博士藉一個關於長者院舍服務的例子，進一步解釋何謂「社福界市場化」。一個長者服務機構，向政府提出終止某間長者院舍的服務合約，所持的理由是服務出現他們預計不到的虧損，財政上機構無法負擔。為減少對服務使用者的影響，社署只好邀請另一間機構接手，同時希望該新接手的機構，可以聘用院舍原有的員工，與及維持院友原本的一些生活安排。余博士認為，在新的撥款政策下，轉換服務機構跟商場食肆舖位轉換經營者並無太大分別。舉例來說，甲快餐集團在某舖位做不下去，只要把舖位鎖匙交回業主即可關門，這是十分純粹的商業決定，他們無需考慮員工的後續生計，更遑論每天前來光顧的顧客(如晨運客)之間的連繫關係。只要有其他飲食集團有能力負擔營運成本，便可承租重新開業，重新裝修及招聘人手。在這裏，余博士提出一個問題：社會福利服務是否可以如此單純地從商業考慮運作？

社福界市場化象徵著機構進入了一個全新、充滿競爭的「戰國時代」。不少機構開始講求市場策略、佔有率、品牌建立與管理，以至引入市場學管理思維。「機構企業化」的現象也隨之出現。

機構企業化

自「整筆撥款」實施以後，機構員工薪酬與公務員脫勾，機構在人事管理上享有彈性，甚至可以把部份服務或工序外判。微觀管理方面，管理層更講求服務質素監察，要求員工達標或

俗稱「交數」；部份機構在人事管理政策中加入以類似「花紅」作誘因，藉此推動員工投身工作。

從機構整體人力資源規劃上，機構管理層更為側重從財政資源角度編定人手，必要時甚至推出架構重組，以增加合約制員工的比例。機構內部分工較以往更為仔細專門，現時部份機構聘請專門撰寫服務計劃書員工便是一例。此外機構的人事編制，管理專業人員如律師、財務管理、人事管理等對機構的生存及發展更為重要，有關趨勢也出現在機構董事局成員的組合，我們不難發現愈來愈多商界翹楚或法律界專家，加入非政府組織或社福機構的董事局，甚至擔任主席。

機構企業化的管理邏輯，形成管理層與前線員工之間的緊張局面。合約制員工與管理層之間、定影員工(即舊制員工)與合約制員工之間，以至定影員工與管理層之間的張力，增加了機構人事管理上的挑戰。機構企業化亦促使社福界從業員「搵工跳槽」的風氣，特別是合約制的員工，因為在企業化的文化下，社會服務與其他企業的工作的分別漸漸模糊。事實上，有部份從業員由於社福界性質上及生態上的改變而決定轉行。

社會服務商品化

正如前述，余博士表示在「整筆撥款」推行後，令提供服務機構只須按津助及服務協議辦事；面對市場競爭，從企業營利的角度而言，機構的服務只須符合合約上列明的基本要求，整個機制的思維並非鼓勵提供服務的機構追求最高的服務標準。

余志穩以咖啡連鎖店的食物作比喻補充上述觀察。他表示，現時津助及服務協議的內容，一如咖啡連鎖店的食物，合約定明他們要提供白比高包(plain bagel)便可；爲了節省成本，那些食物可以不在店內製作，而由外判食品供應商按中標後的合約規定向咖啡店提供。食品供應商知道在麵包上加上芝麻會令白比高包更可口，賣相更吸引，但礙於成本，他也只能按合約要求辦事，而不會自行加上芝麻。

就社會服務而言，按津助及服務協議的指標提供服務，機構只須回應合約要求，提供某一個水平及數量的商品，機構如何提供這些服務、會否提供額外服務，完全由機構按市場原則自行決定。社會工作相信服務過程中「以生命影響生命」，但按津助及服務協議的要求，在市場化及企業化下運作，機構即使知道讓同工有多點空間多講一些人文關懷會令服務更加照顧到服務使用者的福祉，亦只能面對現實，外判服務，減少超越市場需要的額外服務，提供合約要求的服務質量。這種運作也限制某些服務手法的運作，例如某服務單位想利用社區發展(Community development)的手法做介入，但社區發展手法十分強調動員及網絡建立過程，相信社區充權，而不是由社工直接解決問題，滿足需要。換言之，服務商品化不利社區動員互助及充權，無形式中減弱了某些社會價值，而強化了另一種比較個人主義的價值，社會福利政策的道德價值基礎亦難免向後者靠攏。

金錢買不到的價值、市場長不出的道德

現時，社福機構的財政來源多，有些甚至不用倚靠政府也可生存，藉此享有更大的自主性。

規模較少的機構，也可靠籌款生存，推動及開展目標爲本的服務。但社會福利服務的發展，除了把焦點放在開拓財政資源空間及自主外，還有很多更重要的社會工作所信奉的道德價值，是金錢買不到的。雖然不同機構均有他們的信念及使命，但在實際運作上如何體現以避免讓信念及使命淪爲單純的口號，在市場化、企業化、和商品化的環境下，是有一定的挑戰。余博士特別以香港融樂會爲例子，指出雖然該機構規模不大，人手資源都緊張，但從任職同工以到董事局成員，無論對外對內均本著強烈的社會公義及平等信念，作爲機構管理及決策的最終原則，服務少數族裔，爲少數族裔的福祉打拼；所以，在少數族裔議題上，該組織佔據著道德高地，而這道德權威亦有效地成爲機構的資源及力量，使機構在政策倡議時得到政府、立法會、以至社會各界的重視，有效推動政策上的改善。

從香港融樂會的經驗，余博士認爲社工有其基本專業道德及價值、機構亦有其社會使命及願景，其道德基礎不是爲自己生計或生存出發。他強調社會工作不應只是一份工作，社工是肩負著爲服務對象爭取福祉的使命和信念，並以改變不公義社會以至世界爲己任。因此，業界爭取改變「整筆撥款」，重點不應過於偏重強調撥款模式是否能爲機構提供足夠的資源；如果業界同工以罷工作爲爭取的手段，亦令公眾覺得社工及社會服務機構只顧自己的利益，意見和行動失去道德權威，令業界的訴求較難得到社會大眾的認同及支持。

對於業界要求的社會福利長遠規劃，余博士認爲現時社福界市場化及社會服務商品化的趨勢，正是業界爭取長遠規劃一大障礙。因爲最

單純的市場考慮，講求的只是供求定律，只要市場對某種商品有需求，價格去到合理水平就會有人供應，這運作跟規劃是拉不上關係，因為福利規劃要求在某一種的社會道德價值基礎上按社會需要分配資源與訂定服務資源投於的優次，以求達到某種公共性的政策效果及社會意義，這是市場不會關心，亦不能觸及。

社福界發展的出路：高舉公義旗幟，尋回為弱勢發聲的道德高地

余志穩博士認為，在業界沒有（亦難以有）一套共識下，要全面推倒「整筆撥款」，是十分困難的。他認為長遠社會福利規劃是一個重要議題，令業界的發展避免走向為市場化而市場化，為減低成本而減低成本，同時促使業界反思服務能「商品化」的程度。不過，按余博士的觀察，現時業界不同持份者都有自己的議題，十分分散，所以他建議，香港社會服務聯會、香港社會工作者總工會、及香港社會工作人員協會三者作為業界集結的平台，可以嘗試整合社福界聚焦地以爭取社會公義和社會發展為目標，而非或明或暗地以爭取更多資源為重

點。業界應該全面檢視在欠缺規劃的情況下，有哪些服務缺口，亦應鼓起勇氣檢討、改革、甚至取締不合時宜的服務。只有這樣，社會工作才能重新高舉社會公義的旗幟，尋回為社會發展發聲的道德高地。

余博士又寄語社福界同工，在過程中反思傳統社會福利價值中的一些概念，例如社會福利資源的分配應否講求「全民普及」，還是把資源分配給最需要的人士。余博士援引幼兒發展服務為例，有一些具經濟能力而又有需要的家庭，除光顧私營收費的幼兒教育服務外，又同時輪候資助服務，以求得到額外的保險，使輪候資助服務的時間不能大幅縮短，也削弱了沒有經濟能力的學童得到服務機會。

社會福利的未來發展，余博士認為主導權應在業界手上，政府的角色只限於協作者。同時，業界人力培訓工作需要回歸基本，學生不應單只以「容易搵工」的心態修讀社會工作，學院亦要花功夫讓學生認識、思考及體會社會工作的核心價值，並以服務受眾的福祉為本。

訪問整理：許丹妮、黃子瑋、黃健偉

政府置業政策能否有一個道德基礎？

香港教育學院社會科學系講師 莫家棟博士
香港理工大學應用社會科學系系主任 李健正教授

根據中大亞太研究所2010年進行的調查，57.7%的受訪者認同置業是其人生的重要目標；71.7%認為長遠而言，置業比租住為佳。難怪有高達73%的被訪者覺得特區政府有某程度的責任去幫助他們置業。事實上，協助市民置業已是不少已發展國家和城市的基本政策。不管是否出於回應民眾的訴求，政府都可以基於政治穩定或推動經濟的理由，用不同的政策工具去幫助市民達成置業 (homeownership) 理想。

本文的目的不在於探究政府推動置業政策背後的政治動機或經濟誘因，而是尋找置業政策應有之道德基礎；故關鍵的討論並非政策的支持度，而是可以支持有關政策的道德理據 (moral justifications)，其中涉及的核心價值是社會公義，一個政治正確和能夠推動經濟之房策，不一定合乎公義原則。若然我們能找出政府推動置業的道德基礎，則對長遠房屋政策制訂能夠更具更強的指引。

命題：獨立於政治經濟考慮的置業政策道德理據

有關的討論，其根本問題是：到底有沒有獨立於政治經濟考慮的道德理據，足以支持政府推動置業的政策？就此問題，我們要分辨的是：市民能否置業，究竟是一個個人選擇，還是一個涉及社會公義的議題？明顯地，如果置業全然是個人努力的成果，而置業者被認為是成功人士的象徵，那麼政府就沒有道德理據去協助

市民置業。因此，要論證置業是否一個涉及社會公義的問題，在於能否突破我們一貫視置業者為社會精英或成功人士的態度。以下我們會探討三個對置業和置業者的另類理解，看看能否從中找出政府推動置業政策的道德基礎。

「權利」作為置業政策的道德基礎

第一個是將置業看成是一種權利，並將置業者視為權利擁有者 (right-holders)。一旦置業成為權利，它就會變成一項具有凌駕性的訴求，擁有這項權利的市民就如政治哲學家 Ronald Dworkin所講的，手執一張可以迫使政府履行責任的皇牌。在一個房屋資源極之短缺、分配極不公平的社會，希望確保每人都有一處（那怕是一百幾十平方呎）屬於自己的地方，並將之上升至基本權利層次，這種想法不難理解。然而，很多人批評這種想法過於冒進，因為一旦把置業「提升」為基本權利，並使之與政治參與、言論自由、司法獨立等價值平起平坐，非但不能令前者升格，更可能令後者的重要性降低。當然，從資源分配角度看，可行性亦很低。

「持份」作為置業政策的道德基礎

第二個考慮是從市民作為社會持份者 (stakeholders) 的角度出發。據Bruce & Alstott Ackerman在The Stakeholder Society一書論述，為達致公平的起步點，每個公民到成年時，都應該獲發一筆數十萬的金額，給予持份者適當的支援，用作投資、讀大學、職業培

訓、或置業，好讓各持份者可以在往後的社會和經濟領域中有意義地、公平地參與競爭。

不過，協助初出道的青年人成為置業者，則有商榷餘地。社群主義者如Michael Walzer認為，社會資源分配是否公正，不能脫離被分配物品背後特定的社會意義 (social meaning)。以置業為例，如果根據社會對置業約定俗成的理解，置業者不一定是精英或成功人士，但必須是有一定才能或曾作出一定努力的人，將置業機會平均地分配給未有甚麼貢獻的初出道者，或有違社會給予置業的特定社會意義。

我們認為可以將Ackerman的主張稍作修改，將持份者所應得的起步置業資助，改成為對事業略有所成者的置業援助。就像香港過往的各項置業資助計劃，其主要的對象都是有一定能力條件的人士。這樣，政府的置業政策既可以促進公平競爭，又不致於違反社會給予置業的特定社會意義及對置業者的理解。

「尊嚴公民」作為置業政策的道德基礎

第三個想法是著眼於置業對於成為一個有尊嚴的公民 (decent citizen) 的重要性。作為一個有尊嚴的公民，除了可以解決生活基本的需要外（例如溫飽和免於露宿街頭），同樣重要的是可以累積一定的資源或建立一定的資產 (asset

building)。這裡所指的資產並不是一般用以投資致富的那種，而是那些可以讓人們抵抗風險，安然渡過如疾病、失業、或意外等突變的資源。恰當的置業政策，正好提供一個大家能夠建立和累積資源的途徑，好等我們不需要永遠仰仗政府的保護，並可某程度上承擔照顧自己的責任。

結論

從哲學觀點看，我們認為要提倡置業政策，不用將置業提升至基本權利的層次，因為這個方向無論在道德理念和實踐上都有困難。相反，將置業機會看成是一個曾經努力的持份者才應獲得，並且把置業看成是一項作為有尊嚴的公民的條件，讓市民可以有能力保護自己，在經受風險或突變折騰時，有足夠資源應急。按此，我們認為上述第二觀點和第三觀點融匯，已經足夠為政府之置業政策提供一個穩妥的道德基礎。

這個基礎不僅對香港這種小型開放經濟模式的社會提供指引作用，即使放諸四海亦然。今天在全球房價急升的情況下，很多政府對應否由公家支持置業之政策，每每舉棋不定，其中一個原因是由於缺乏一個置業政策的道德基礎，因此各地將對探討這個道德基礎開展必要和廣泛之社會討論。

公平？效率？選擇？：從醫療改革說起

香港理工大學應用社會科學系導師 鄒崇銘先生

香港公營體系的道德價值測試： 公平？效率？選擇？

不同發達國家醫療經費的主要來源，有以一般稅收為主、公營服務主導的體系，也有以社會保險為主、全民保障的體系，還有以私營醫保、私營服務為主（美國）和儲蓄主導（新加坡）的體系。

若問不同體系的最基本道德基礎是什麼，政策制度的「公平性」自然是首要考慮。很明顯公營主導和社會保險，對所有公民一視同仁，故更能照顧到公平的原則。不過由於不論貧富，均一律取得同等的政策待遇，故無法實現財富再分配帶來的公平效果。相反，美國以私營主導的體系，則難免令「貧者愈貧，富者愈富」，完全犧牲公平的原則。

在「成本效益」方面，美國醫療開支龐大得即近失控，已是全球公認的事實（表一左欄）；儲蓄制度則令新加坡開支極為偏低；至於採用公營主導或社會保險的國家，總醫療開支佔GDP的比率大同小異。公營主導的香港醫療體系，在控制成本方面亦做得非常好，以香港人均壽命位居全球首位，可見我們的公營體系質素成效乃冠絕全球。

香港醫療體系的主要問題，則是選擇。公營主導儘管可局部引入內部競爭，但一般卻更像大鑊飯制度，為了照顧公平而犧牲個人的選擇。香港的公立醫院面向所有市民，不論貧富，皆一視同仁，因此大家亦只能乖乖排隊輪候，不想吃大鑊飯的話，便只得支付極昂貴的私家醫院價格。

表一 香港及個別經濟體系的醫療開支及融資來源的比較

經濟體系	總醫療開支佔本地生產總值的百分率	公共醫療開支佔本地生產總值的百分率	融資來源 (%)			
			公費		私費	
			一般稅收	社會醫療保障	私人醫療保障	用者付費/其他來源
香港	5.2	2.8	54.8	-	12.4	32.7
澳洲	9.5	6.4	67.5	-	6.7	25.8
加拿大	9.8	6.9	68.8	1.5	12.9	16.8
芬蘭	7.5	5.9	61.1	16.6	2.3	20.0
英國	8.3	7.2	87.1	-	1.0	11.9
奧地利	10.2	7.7	29.7	46.0	5.2	19.1
比利時	10.3	7.4	4.2	63.3	2.1	27.4
日本	8.0	6.6	15.9	65.9	0.3	17.9
韓國	6.0	3.2	11.9	41.1	3.4	43.6
荷蘭	9.2	5.7	2.8	59.5	19.0	18.7
瑞士	11.6	6.9	17.2	42.5	8.8	31.5
美國	15.3	6.9	32.1	12.9	36.6	18.4
新加坡	3.8	1.3	25.5	9.2	-	65.3

資料來源：香港特別行政區政府食物及衛生局(2008)。《掌握健康掌握人生 - 醫療改革諮詢文件》。

為何還要談醫療改革？

既然現時香港醫療體系已表現甚佳，為何我們還要談醫療改革？萬一變成美國的情況，豈不是更加糟糕百倍？筆者大致認同很多民間團體的意見，就算不推醫改，香港的情況也差不到那裡去，但萬一胡亂改革，動搖香港醫療體系的道德基礎，便會恨錯難返。觀乎特區政府15年來的整體表現，難免令人憂慮。

特區政府仍很積極推動自願醫保計劃，筆者曾於2006年《能醫不自醫——香港醫療改革的難產與生機》一書中，分析推行自願醫保仍是利大於弊：

- 自願醫保只是一種輔助融資安排，並無改變香港公營主導的體系和既有的公平原則；
- 自願醫保只是鼓勵市民自願購買，不喜歡的大可繼續留在公營體系，其質素成效不會受到影響；
- 然而，自願醫保卻能為市民提供一個額外選擇，毋須迫所有人在同一條隊輪候服務；
- 更重要的是，自願醫保讓「能者自付」，從而騰空公營服務給更加有需要的人，讓公共開支用在最需要的人身上，使醫療體系的資源分配更公平；
- 醫改可以把現時毫無監管的市場規範化，提升醫保市場的成效和服務質素，減少醫療資源不必要的流失；
- 此外，政府亦可通過財稅誘因，鼓勵市民及早準備未雨綢繆，避免醫療開支變成下一代人的沉重負擔，減輕了跨代社會不公平的問題。

醫療改革方案，力求平衡公平、效率和選擇的原則，亦平衡不同持份者的聲音，基層和中產均各有得；政府、私家醫院、以至保險界亦各得其所，整個醫療體系的道德基礎，理論上亦能得以擴大和鞏固。可惜的是，這個如意算盤最終卻無法打響，在政策具體執行細節中出現了偏差，甚至和改革原意背道而馳，可能動搖香港醫療體系的道德基礎。「魔鬼不在別處，就在細節。」經此一役，筆者對這句話的感受，相信要遠較任何人都深。

從理念到實踐的鴻溝：醫療改革的根本道德風險問題

問題一：行政長官曾蔭權於2009年宣佈推動六大產業，醫療產業是其中之一，加上自由行政策和雙非孕婦，內地客早已迫爆香港的私家醫院，還何來額外床位應付自願醫保的新增需求？周一嶽雖已宣布增建四家私院，並限制外來顧客的比例，但其實眾所周知，在香港醫學界的專業壟斷下，醫生的數目並不會同時增加。如此推動醫療產業的唯一結果是：公立醫院醫生大逃亡，齊齊轉向私院為內地富豪服務！就算連港大醫學院亦不甘後人，跑到深圳去開設高級分店！

問題二：根據2008年諮詢文件的初衷，參加醫保計劃的市民，日後一旦繼續選用公立醫院，便會按市場價格由保險公司付費。公立醫院以市價接收已投保病人，不但不會帶來額外的服務壓力，政府亦毋須擔心私院迫爆的問題；但在2010年的文件中，這項建議卻不見了，意味數以十萬計買了保險的市民，仍只須支付極低

廉價格使用公立醫院服務，巨額成本繼續由政府通過稅收補貼，保險公司則做了全球歷來最大宗的無本生意！

問題三：假如自願醫保覆蓋公立醫院，醫管局便可藉此開源，增加醫護數目和提高服務水平，以挽留因工作壓力過大而流失的人手；但現時自願醫保不覆蓋公立醫院，勢必引發更嚴重的醫護人員逃亡潮，轉向私院為內地富豪和投保市民服務！公立醫院人手短缺則更形凸顯，帶來沒完沒了的惡性循環！

問題四：除了推動保險業界統一保單條款，避免保險公司走法律罅，財政司司長曾俊華還預留了500億，作為推動自願醫保的啓動基金。政府有所承擔原是好事，並可藉此誘使市民為未來需要及早儲蓄，但2010年的諮詢文件卻建議，自願醫保附帶的儲蓄部分，只能用於退休後繳交保費之用。試想香港現時已有逾200萬市民早已自發投保，政府真正要做的便是令他們「得物有所用」，不會買了保險卻得不到賠償；現時政府卻由加強監管保險業，變成用500億補貼保險業，這又豈止是差之毫厘，謬之千里可以形容！

改革扭曲動搖道德基礎

這樣的自願醫保方案一旦落實，將難免牽一髮動全身，動搖香港醫療政策的既有道德基礎。首先，儘管新一屆政府已叫停接收雙非孕婦，紓緩了內地客迫爆私家醫院的問題，但南來求醫的病人有增無減，自願醫保則只會進一步從公立醫院搶走資深醫生，公營體系的醫護人手

壓力勢必增加，進一步影響服務的成效，令病人輪候時間不斷延長。無論政府如何增加對醫管局的撥款，亦難以維持既有的醫療質素。

其次，以公帑資助市民自願購買醫保，其原意是提供一個「退出」(opt-out)的機制，讓市民通過投保退出公營資助的行列，此後已投保的市民若選用公立醫院，便應按市場價格由保險公司付費。政府建議投入500億作補貼，但投保人卻繼續廉價享用公立醫院，這一方面意味著他們可以取得雙重補貼，另一方面，保險公司則坐享豐厚利潤，有違公共開支的公平分配的原則。

其三，有了「退出」機制，則無論是公帑資助或投保人自付的保費，日後通過自願醫保投入醫療體系的新增資源，均將由公立和私家醫院在公平基礎上，通過市場競爭來取得最多顧客，打破公私營體系長期分割的局面，從而刺激管理成效和服務質素的提升。但自願醫保則不但強化既有的公私營分割，讓巨額新增資源、包括500億巨資補貼直接流向私營體系。無論如何，這都不可能是一個公平運用公共開支的做法。

其四，500億巨資成為發展私營體系的強力催化劑，亦將大大扭曲原已失衡的私家醫院供求情況。以大量公帑培訓出來的醫生，在制度扭曲下愈益變得金錢掛帥；保險公司無端多了500億生意額，亦必然盡最大努力爭取撥入自己的口袋裏，同步在壟斷市場中擄取最大租值(rent seeking)。如此改革所帶來的巨大道德風險，將令日後香港醫療製造「貧者愈貧，富者

愈富」的局面，只有少數中上階層人士仍能享受高質的私營服務，大部分基層市民則留在每況愈下的公營體系內。

最後，推行自願醫保的根本道德基礎，乃是鼓勵市民「能者自付」，自願付出保費以取得更多服務選擇。但現時的方案，卻反而迫使投保人轉用私家醫院，與內地客爭逐全港僅有的**4000**張私家病床，大大限制了投保人服務選擇的範圍，並有可能淪為部分無良醫院宰割的肥肉。一旦私家醫院無法承受需求壓力，又或發現某些奇難雜症成本過高，便會把病人重新推到公立醫院去，由公立醫院代為執爛攤子，已投保的市民繼續依賴公帑支持的公營醫療體系，不但與改革原意完全背道而馳，並會嚴重削弱香港醫療體系的既有道德基礎。

怎麼辦？怎麼辦？怎麼辦？

今年七月一日特區政府換屆，負責推動自願醫保的主要官員都已不在原位。筆者最近有機會就上述問題，再次向某些知情者提出質詢，得到的總體印象是，他們的動機確實比較單純，並非刻意偏幫某類集團的利益。問題只是出於大權在手，過份自信，在政策細節制定的過程中把持不穩，有所偏聽，雖然只是看似極微小的失誤，卻變成「一顆老鼠屎壞了一鍋粥」，足以動搖香港醫療體系的道德基礎。

不過，新任食物衛生局局長高永文早已揚言，對現時的自願醫保有所保留，或許仍能對方案及時進行修改；加上日後法例仍有待立法會審議，或能撥亂反正亦未可料。無論如何，正如電視廣告也教我們，希望在明天嘛！只要繼續持之以恆爭取，我們仍該抱有信心，相信最壞的情況終可避免！

建構社會價值的基礎： 人類發展指數排名前列國家經驗對香港的啟示

香港社會服務聯會總研究主任 黃健偉先生
香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事 許丹妮小姐

衡量一個社會的發展狀況，很多人第一時間會想起一些經濟發展的指標，例如國民收入(National Income)或國內生產總值(Gross Domestic Product)等，雖然它們是較容易量化的指標，但卻不能全面地反映社會的發展情況，甚至容易讓社會傾向以物質及金錢去衡量社會各方面的價值，把一些只能幫助我們追求幸福生活的媒介手段，看成為幸福本身。

社會是由個人及家庭組成，一個地方的社會發展水平，可從個人及家庭生活情況直接反映出來，他們的生活好與壞，與其經濟水平當然有關，但過去十多年，有不少個人及家庭幾經資產的突然膨脹後，一覺醒來變成負資產；再龐大的金融機構，數天就倒下來；能力再大的政府，亦可以隨時破產。各地社會都開始重新思考，人類社會發展的道德價值基礎問題。一個社會應該如何發展，才能讓個人、家庭、以至整個社會過得更幸福？

國際上除了以經濟指標量度發展水平外，也有以其他的社會標準或價值評定某地方的發展水平。政策報研究隊嘗試按2012年聯合國人類發展指數，選擇了挪威、澳洲及荷蘭這三個排行前三位的國家來作比較分析(香港排名13位)，從她們的政策探討這些國家社會發展的道德及價值基礎。雖然她們在人類發展指數名列前茅，但她們在經濟合作與發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)於2011公布的Your Better Life Index中分別排行第一、第四和第十，差異較大。她們三國都是君主立憲制

(Constitutional monarchy) 的民主國家，當中挪威是傳統北歐福利國家(Welfare states)，荷蘭也是福利國家，但較北歐近乎社會主義的模式，其經濟制度較為自由、社會價值亦十分開放；至於澳洲則標榜其採取混合福利經濟模式(Mixed economy of welfare)。

無可否認，不同國家或地區，有不同的制度及文化，她們的發展差異必然存在，發展的價值取向亦必然不同；在不同之中，她們都被國際權威機構評為人類或社會發展水平有傑出成績的國家，我們或許可以從差異中領略她們的社會發展道德與價值基礎。不過，從官方資料及政府文件窺探道德與價值基礎，必然有其限制，篇幅所限，亦不能讓我們作詳盡的分析，我們只希望從中提出更多有意義的問題，與各界一同探討香港未來社會發展的道德與價值基礎。

挪威的平等主義

挪威社會及發展政策著重增長及分配(Growth and distribution)，所有社會及經濟政策為長遠發展而考慮，因此我們不難發現挪威政府會不時推出一些策略計劃(Strategic plan)、行動計劃(Action plan)及策略合作(Strategic collaboration)。政府堅持不僅要做正確的事，還要把事情做對(We must not only do the right thing, we must also do the thing right.)，即除了看重效果外，也要看重過程，不會不擇手段達致某些效果。

挪威社會一向都有濃厚的平等主義 (Egalitarian value) 觀念，政府架構中有一個部門專責處理與兒童、平等及社會共融相關的事務 (Ministry of Children, Equality and Social Inclusion)，由政府領導，致力消除社會上各種歧視，務求令所有人，不論性別、社會背景、宗教、性取向及種族都可有權利去發展個人潛能和選擇自己想過的生活。翻查政府近年的政策，更可發現挪威政府有意重點地消除社會上的不平等，特別是性別不平等。配合聯合國的千禧發展目標 (United Nations Millennium Development Goals) 八大項目中的「性別平等」，加上社會對人人平等價值的追求，挪威政府在2011年公佈的性別平等行動計劃 'Equality 2014'，這是挪威二十年來首個涵蓋所有社會範疇的行動計劃，計劃列明無論是在中央、地區或地方層面的政策計劃上，都必須加入性別平等的角度和元素，務求令社會上每個人都可明白和配合政府的政策。

荷蘭的自由與責任

根據荷蘭政府網頁，自由和責任 (Freedom and responsibility) 是荷蘭政府決定政府政策的重要價值基礎，政府一方面信奉自由市場經濟，另一方面政府亦有責任確保國家財政穩健 (Getting government finances in order)。眾所周知，荷蘭社會價值觀十分開放，這點可以從她是首個國家容許同性婚姻合法化及安樂死合法化等例子知道，政府在很多重要事情上都尊重國民的自由，認為讓國民行使決定權是非常重要的。

荷蘭也是傳統福利國家，政府認為不論是貧是富，只要有需要的人，社會提供幫助是責無旁貸的，除了要讓國民得到基本的福利外，亦要致力提升國民的生活水平。以房屋為例，荷蘭是全世界社會住房 (Social housing) 比率最

高的國家，其中阿姆斯特丹有一半以上的房屋都是社會住房，不同社會階層都可申請社會住房。荷蘭國民普遍認為房屋是基本人權，並不是商品，因此政府有責任滿足國民基本的生活需要，還要盡量協助國民改善生活質素。

在社會共融議題上，荷蘭政府的目標、價值取態十分清晰，亦有一套處理方法。荷蘭不僅期望成為多元社會 (Multicultural society)，更要致力達致社會上不同文化的人可以有充足及適當的交流機會 (Intercultural society)，目的是要消除種族差別待遇以促進融合，而不是要同化各個種族 (Assimilation)。因此，政府會在一些政策上花心思，例如，考慮到各種族群與貧富的狀況，政府會將他們安排在一起，讓不同背景居民的小孩子從小就一起生活，期望他們長大後更能接納不同背景的人士。

澳洲的共融及參與

澳洲的人口組成跟挪威、荷蘭等北歐國家有些不同，雖說挪威有13.1%是移居人口或由移居到挪威的父母所生的，但在澳洲，超過97%的人口都是非原居民 (Non-Indigenous population)，他們祖籍十分多樣化，大多數是英國及愛爾蘭的移居人口。根據2011年的人口統計，只有2.5%居於澳洲的人口屬於澳洲原居民 (Indigenous population)。基於上述的人口情況，加上社會不平等 (Social inequality) 的問題在澳洲愈來愈嚴重，數字比OECD國家的平均水平為高，故社會共融 (Social inclusion) 成為近年澳洲社會的一個焦點。

澳洲政府強調擁有一個共融的社會是澳洲人其中一個要努力的願景 (Vision of a socially inclusive society)，社會期望每個澳洲人都可以有資源、機會和能力去學習、工作、參與及發聲。因此政府與社區組織、商界及國民共同

制定加強社會共融的議程 (The Social Inclusion Agenda)。不過，澳洲社會的共融問題，涉及兩個主軸：（一）族群，即原居民及非原居民的共融；（二）階級，即貧富共融問題。前者，政府在2009年公佈的一系列Closing the gap目標中已詳細列明政策方向，在2010及2011年亦有報告交代多項措施縮小原居民及非原居民的各项生活水平距離的進展。後者，全社會及政府都認為貧富差距使澳洲不能成為真正能夠公平發展的土地 (True land of fair go)。因此，在這個議題上，社會都認同有迫切的需要幫助弱勢社群 (Disadvantaged group) 參與爭取機會。政府不單單幫助人民倚仗現有的制度和架構解決問題，而是要改變那些制度和架構，好讓它們為所有人提供足夠的空間和機會參與創造澳洲社會發展。

社會價值的時間參照 (Temporal Reference)

平等、自由、公義、共融、參與、權利等社會道德價值、人類社會發展的指標，在上述三個被認可為人類發展水平極高的國家，似乎都在不同程度上得到肯定或落實。不過，在當代全球化社會而言，她們或多或少，都面對著一個更深層的價值問題，就是這些價值基礎的歷史來源問題。即社會發展的道德價值基礎源於及建基於一個社會共同擁有過的歷史、文化背景等(Common past)，抑或只源於及建基於該社會現在的人口對社會的歸屬感、願意及憧憬，與社會一起發展未來(Common present and common future)呢？具體而言，誰應享有平等、自由、公義、共融、參與、權利？只有所謂土生土長的公民？還是應包括那些已經決定加入這個社會、將要跟這個社會共命運的新成員？基於不同的歷史因素，三個國家在面對這個問題時，似乎有著不同的取向。

社會學家T. H. Marshall認為社會權利(Social rights)不應根據社會階層或需要而分配，只要是公民，都應該擁有權利，公民權包括參與政治、社會、經濟及文化等權利及責任。公民權是國家與公民之間的社會契約(Social contract)形式化下的結果，理論上不論你在哪裡出生，只要你符合公民(Citizens)的資格，就可擁有與國家內所有公民同等的權利。

不過，有關這些社會權利和社會契約的論述，都有其歷史背景。以今天的角度看，當時的所謂公民與政府的社會契約，大抵已隱含了一項重要的假設：擁有共同的過去的人和擁抱共同現在及未來的人，大致都是同一群人；相信在當時沒有人會想像到，在全球化下的今天，人口穿梭流動各國如此容易。當一個社會存在眾多沒有共同過去、卻又在不同程度符合公民資格的人口時，社會契約的道德價值基礎如何建立便費索思量。

這個問題在傳統的福利國家如挪威或荷蘭，相信更為尖銳。由於政府投入的資源龐大，公民可享有生活上全面的照顧，包括醫療、教育、福利等，無論市場有多大的改變，都不容易影響到民生福利，因社會契約賦予公民的平等權利和義務，政府一方面須要承擔國民的開支；另一方面，公民要繳交數目不少的稅款，讓政府有足夠的能力及資源投放在福利上。表一清楚地列出各個國家的社會開支、稅收及國民個人入息稅及社會保障供款。政府的福利投放跟國民的繳款，包括稅項及供款，有必然的正面關係。

純粹從經濟能力角度看，只要現在及未來的公民交稅支援公民福利，應該沒有太大問題；但傳統福利國家面對的問題，並非那麼簡單。因為以往的社會契約包含著一些社會共同的歷史

表一 政府的社會開支、稅收及國民個人入息稅及社會保障供款

國家	政府公共社會開支佔本地生產總值的百分比	政府稅收佔本地生產總值的百分比	個人入息稅及社會保障供款佔工資的百分比
澳洲	16.0	29.4	23.4
加拿大	16.9	33.0	23.2
丹麥	26.1	48.9	41.1
芬蘭	24.9	43.0	30.4
法國	28.4	43.7	27.8
德國	25.2	36.0	42.2
意大利	24.9	43.4	29.2
荷蘭	20.1	38.7	32.5
挪威	20.8	43.6	29.5
英國	20.5	36.0	27.0
美國	16.2	27.9	24.6

資料來源：Organization for Economic Cooperation and Development (2012). *Statistics*.

、文化、及社會經歷，非金錢（繳稅）可以隨時購買的。面對外來人口，本土公民的反應更爲極端，近年在中歐及北歐地區的極端仇外槍擊事件，正是最好的例子。

對於外來的人口而言，他們沒有過去，對社會責任只能建基於共同發展未來的抱負，這無疑比較空泛，不容易成爲社會契約堅實的基礎，所以，社會上共同擁有過同一歷史、文化背景的一群，便會對新來的公民產生排斥。像澳洲這樣的社會，原住民共同擁有過的歷史及文化，於早期殖民統治下被壓抑，外來者不能建基於過去，只能建基於現在和未來，社會發展的道德基礎亦比較脆弱，須要以推動參與建設未來共融的澳洲爲主調，所以澳洲對外來者亦較爲接納，不過，早年的外來者的下一代，今天已成爲土生土長的澳洲公民，社會發展開始可以更多地建基於過去，對那些以金錢或技能

建立公民身份的外來人開始排斥，爲建設未來共融的澳洲帶來了新的挑戰。

上述的觀察，對今天香港的社會發展道德及價值基礎，相信具有一定參考的作用。多年來的發展，香港社會發展出一套所謂核心的價值，近年在社會權利方面，亦開始注視，香港人開始擁有共同的過去。隨著內地與香港經濟社會融合加快，移居香港的內地人口愈來愈多，這共同的過去更加凸顯，香港人開始認爲應該限制那些沒有共同過去的人口擁有某些權利。香港人開始認同應協助貧窮人口脫貧，可是有多少人認同來港不足七年但生活在十分貧困環境的新來港人士申請綜援？這相信是今天香港社會發展的道德價值基礎的重要課題。

參考資料：

- Australian Bureau of Statistics (2012). *2011 Census Counts – Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples*. Retrieved from <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/2075.0main+features32011> (October 2012)
- Australian Government (2012). *indigenous.gov.au: news, stories and information*. Commonwealth of Australia. Retrieved from <http://www.indigenous.gov.au/> (October 2012)
- Australian Government (2012). *Social Inclusion: part of the social inclusion agenda*. Commonwealth of Australia. Retrieved from <http://www.socialinclusion.gov.au/> (October 2012)
- Australian Social Inclusion Board (2012). *Social Inclusion in Australia: How Australia is faring - 2nd Edition*. Commonwealth of Australia. Retrieved from http://www.socialinclusion.gov.au/sites/www.socialinclusion.gov.au/files/publications/pdf/HAIF_report_final.pdf (October 2012)
- Government of the Netherlands (2012). *What the Government stands for*. Retrieved from <http://www.government.nl/government/international-goals/goals.html> (October 2012)
- Holston, James and Appadurai, Arjun (1996). "Cities and citizenship" . *Public Culture*, 8:187-204.
- Minister Timmerman (2008). *The Netherlands an immigration society*. Government of the Netherlands. Retrieved from <http://www.government.nl/documents-and-publications/speeches/2008/06/10/the-netherlands-an-immigration-society.html> (October 2012)
- Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion (2012). *Equality 2014 – the Norwegian Government's equality action plan*. Norway: Ministry of Children, Equality and Social Inclusion. Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Action_plan_2014.pdf (October 2012)
- Organization for Economic Cooperation and Development (2012). *Statistics*. Retrieved from <http://www.oecd.org/statistics/> (October 2012)
- Organization for Economic Cooperation and Development (2011). *Your better life index: Country Notes*. Retrieved from <http://www.oecd.org/newsroom/47930053.pdf> (October 2012)
- Prime Minister of Australia (2012). *Fair Go swallowed by education gap*. Retrieved from <http://www.pm.gov.au/blog/fair-go-swallowed-education-gap> (October 2012)
- Statistics Norway (2012). *National overviews: Immigration and Immigrants*. Retrieved from http://www.ssb.no/english/subjects/00/00/10/innvandring_en/ (October 2012)
- United Nations Development Programme (2011). *Human Development Index Report 2011 - Sustainability and Equity: A Better Future for All*. USA: United Nations. Retrieved from http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf (October 2012)

信任道德、回歸社會：韓國首爾市的新社會實驗

香港社會服務聯會總研究主任 黃健偉先生

2011年10月26日，首爾市長補選，結果由一位長期活躍於公民社會的人士朴元淳當選。獲選後他表明，將會推行以人和福利為本的政策。

朴元淳來頭不少，在七十年代朴正熙獨裁統治的時候，他被打成爲異見份子，他後來走入社會，與基層人士一起打拼，後來從事社會企業的工作。然而，一般首爾市民在選舉之前，根本從沒有聽過他的名字。在選舉之時，他還在其工作的單位，參與他一直推動的社會經濟及社會創新的工作，想不到他竟然成爲了首爾市長，更想不到的，是他把自己在公民社會工作時的理念，帶給首爾市政府和首爾人民。他上任後的各項政策思維及措施，可謂顛覆了過往的理念，他還自稱爲「福利市長」。

九月初，筆者參與了一次關於社會創新的活動，到韓國首爾訪問，除與朴先生對話外，還探訪了一些在他當市長前參與的組織及一些相關的現政府部門。朴先生的新政，正爲首爾的發展方向帶來了一場徹底的革命，挑戰過去的社會發展道德價值基礎。

放下市場管理價值

來自社會福利界的我們，每次去到一個機構或部門探訪，有兩個問題我們幾乎是必問，而且經常是第一時間提出。

第一個問題是：錢從何來？

經過幾站的探訪觀察，我們漸漸發現這些問題，充份反應了過去一段長時間內，我們活在一個以市場及管理主導的價值體系內，主導了我們對社會服務及發展的思想。當你發現，有一些社會企業的店舖營運，接近完全使用從社區招募的義工、店內的貨品全都來自社會的捐獻，我們不禁問：對我們這群人而言，這些問題真是最重要的嗎？筆者無意浪漫化社會經濟的實現，亦無意「一刀切」地排斥市場或管理的價值觀，但如果說社會發展的最根本道德價值基礎，那可能真的要認真想一想：甚麼應該是我們最要關心的？是資源嗎？我們的工作應該以甚麼來衡量其價值？

信任道德(Morality of Trust)

首爾新市長上任後，開始嘗試建立一個名爲 **Community Assistance Centre**，名字上跟香港的社區中心差不多，但實際上前者的理念可以說是十分進取，某程度上甚至是激進。

簡而言之，該中心是一個在社區內提供資源給不同社群發起、組織對社區有意義的項目或活動；可說是徹底地依靠市民，無論是服務的需要、理念、形式、營運，都是由市民主導和發起，而不是由社區中心評估社區需要，構思活動，然後邀請市民參與。

我們經常提出的第二個問題就是：怎麼保證這些市民拿去資金後，真的會推行計劃的項目或活動，又如何確保成效及用得其所？

首爾市的社會創新，背後有一個信念，就是相信市民，相信一人計短、二人計長；要貫徹創新，必須促進社會上每一個社群或個人為社區或社會出謀獻策，擴大創新意念的泉源。

事實上，首爾經過三十年的發展，人口質素及知識水平提高，社會上有很多市民都更有能力提出不同意念、更有動力去參與改變社區或社會。另一方面，在首爾市的大學生失業率十分高，很多年青的大學生在畢業後，要待業一至兩年；在一個國際大都會、資訊年代成長的這一群，他們缺乏的是實戰經驗，但他們有無限的創新意念。只要得到社會的信任，輔以適當的支援，改變社會的新意念才有落實可能。

從前，教育未有普及的時候，社會發展倚靠一小撮精英及專業人士，但今時今日管治精英在解決社會問題方面並沒有特別的優勢。相反，放下狹義的精英主義，相信廣大市民的能力，視之為精英，對社會發展有更大的益處。在首爾訪問期間，筆者每到一站，都會感受到負責機構或部門那種求“才”若渴的態度，他們有各種的項目、活動，誘發民眾思考和參與社會。

回歸社會

當然，誘發民眾的新意念後，還須得到政府及相關機構的支援。近年，香港的社企界經常提到孵化(incubation)，協助社企生存。在首爾，要孵化的主要不是社企，而是那些提出來的創新意念。政府部門及機構提供場地、資金及專業人員，支援及協助這些創新意念變為一些真正幫助社區或社會發展的事業。

拋開服務 / 機構生存枷鎖，放下精英身段，信任社會能力，支援民眾參與。對於一個高度全球化的國際都會，回歸本土社會，令人耳目一新，新的社會發展價值基礎正在首爾市慢慢建立起來。

參考資料：

“A mayoral race in Seoul - Outsider in: A blow for mainstream parties, of whatever hue.” (2011, Oct 29). *The Economist*.

問卷調查

我們希望聽取政策報的意見。請將本版影印或列印後填寫，並傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcss.org.hk。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低				最高
選擇政策的合適性	1	2	3	4	5
分析的可讀性	1	2	3	4	5
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5
資料的有用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括甚麼政策呢？(請填寫)

3. 你對政策報的其他意見：(請填寫)

背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

- a. 政界 b. 商界 c. 學術界 d. 新聞界 e. 社福界
f. 其他專業界別：(請列出)_____

姓名(自由填寫)：_____

聯絡電話/電郵(自由填寫)：_____

昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入<http://www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>。

創刊號 — 香港2012 — 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 — 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 — 香港的退休制度 - 給你信心？令所有人憂心？

第四期 — 扶貧紓困由地區做起

第五期 — 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 — 市區重建

第七期 — 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 — 逆按揭

第九期 — 醫保以外：醫療服務質素

第十期 — 市民福利的社會規劃

第十一期 — 住房的價值：房屋政策新探

第十二期 — 住房的條件：房屋政策新探（續）

促進公共政策素質 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第十三期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://www.hkcss.org.hk/pr/Policybulletin/main.htm>

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST

香港公益金贊助