

2017年3月 第二十二期

社聯政策報

POLICY BULLETIN

從不同社群角度看
2012 – 2017年特區政府施政表現

- 施政公義與政府施政困局
- 青年施政的失落與重建
- 欠缺婦女角度的社會政策
- 中產對政府施政的取態
- 尚待推進的安老政策基礎建設
- 「長官意志式」的扶弱工作



目錄

2	編者的話
	施政公義，社會公義，與香港政府的施政困局 香港理工大學應用社會科學系助理教授 鍾劍華博士
	分析與觀點
9	• 青年施政的失落與重建 香港社會服務聯會服務發展(兒童及青少年)主任 邱瑞玲博士 香港社會服務聯會服務發展常設委員會委員 賴君豪先生
15	• 中產階級如何看現屆政府施政? 香港教育大學香港社會研究講座教授 呂大樂教授
18	• 性別平等：民主社會發展的必然趨勢 香港城市大學應用社會科學系副教授 梁麗清博士
24	• 點評現屆政府安老政策的推展 訪問香港社會服務聯會總經理(長者創新及科技) 陳文宜女士
30	• 現屆政府在扶弱方面的工作如何體現公義? 訪問立法會議員 張超雄博士
35	不同社群對下屆政府的期望
37	問卷調查
40	昔日政策報

《社聯政策報》編輯委員會

主席 葉健民教授 (香港城市大學公共政策學系教授)
成員 鍾劍華博士 (香港理工大學應用社會科學系助理教授)
蔡玉萍教授 (香港中文大學社會學系教授) (至2016年11月8日)
王惠梅女士 (香港社會服務聯會社會發展專責委員會委員)
羅偉業先生 (香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會委員)

編者的話

執筆之時，特首選舉已進入了最後階段。今次選舉特別之處，是公眾對候選人的政綱不大關注。大部份主流媒體對各種的政策討論都是點到即止，聊備一格。不少泛民選委甚至公開指出，政綱只是空頭支票，不必太認真對待。所有的焦點，都只集中在候選人的人格、辦事作風、政治連繫和與中央的關係上。但我們始終深信，沒有合理的政策介入，社會問題無法解決，而缺乏全面的政策討論，也難以達致善治。因此，我們藉政府換屆之際，今期以社會公義為主軸，去剖析今屆政府的各項社會政策的得失功過，希望能為未來五年的思考提供一點啟示。

何謂社會公義？鍾劍華的文章為我們提供了一個很好的思考方向。他心目中的施政公義，是透過公權去讓不同個體透過經濟及社會發展得到滿足，理順人與人之間的差異，以及讓每一個人都有空間追求個人發展，從而實現其個人的價值與理想。同時，在政府行使權力時，也要兼顧程序公義，堅守法律，以及尊重不同持份者的意見。在這個基礎上，我們進而探討不同社會群組過去五年間的處境。梁麗清認為在性別平等的議題上，現屆政府縱有些微改革落實，但始終忽視了貧窮不單是階級問題，同時也是一個性別問題。在青年工作方面，邱瑞玲和賴君豪批評政府一直停留於「培育青年為經濟資產」的舊有觀念上，無法有效處理年輕人對生活尊嚴、公眾參與的強烈訴求。在安老服務方面，陳文宜一針見血地指出政府完全缺乏長遠策略去處理問題，更沒有任何護老者政策可言。長期敢為弱勢社群發聲的立法會議員張超雄，卻對近年湧現的排外情緒感到憂慮，對不少人那種「公義只對自己人講」的歪理表示氣憤，但他提出，即使政府施政合乎公義原則，能令弱勢社群受惠，也要同時堅持程序公義。最後，呂大樂的文章提醒我們，輿論認為中產階級作為追求公義中堅份子的觀點，也許只是一廂情願的美麗誤會。今期我們以多位不同背景的朋友對未來五年的想像作結，因為這種多元開放，人人參與的景象，正正是我們對香港社會的憧憬和盼望。

這是今屆編委會負責的最後一期《社聯政策報》，在此我感謝社聯給予我這個機會去參與這項有意義的工作，不單讓我認識到更多關懷社會的有心人，也加深了我對眾多政策問題的認識。我也向蔡玉萍、鍾劍華、王惠梅及羅偉業四位委員致意，他們的支持和配合，令到編審工作如魚得水。三位社聯全工黃子瑋、何俊傑及黃雅怡的專業支援，更是過去四年編委工作的重要支柱。在此我功成身退，期望後會有期。

政策報編輯委員會主席 葉健民

施政公義，社會公義，與香港政府的施政困局



香港理工大學應用社會科學系助理教授
鍾劍華博士

當發展經濟作為一種托辭

一直以來，香港政府的施政都以尋求經濟發展為主要目標。這種觀念，可以說是已經深入人心。在這種狀態下，香港始終不能改變籠罩著整個社會的功利氣氛。不過，隨着社會結構的轉變，例如人口逐漸老化、經濟也再難以如七十至九十年代般高速增長，社會上不同階層及組群的利益分化也漸趨嚴重。香港只追求經濟增長，或把經濟發展凌駕所有其他政策目標的考慮，顯然已經不合時宜了。

而且，從社會發展的角度來看，當社會還是處於普遍貧困的早期發展階段時，人心都會以改善生活為首要目標，顧不得分配是否公允，也不會追求一些其他公共生活領域的價值。但隨着整體經濟水平提升，一些以前可以妥協的標準變得越來越重要，例如環境保護、均衡發展、合理分配等等。如果社會出現了較嚴重的問題，譬如嚴重的貧富懸殊、族群間的嚴重對立等等，政府就應該重新思考其施政目標，甚或可能重新排列各個施政目標的優先次序，應對不同時代及不同社會發展階段的訴求。

不斷強調「政府的首要任務是發展經濟、改善民生」，似乎已經成為特區政府的指定動作。首先，長期形成的施政思維框框難以打破；其次，這個說法亦可用來否定政府的施政及政策制定過程需要進一步開放，成為否定政制要走向進一步民主的托辭。不能否認的是，這種說法確切反映香港最有政治話語權的工商界及一些專業精英的心態。

發展經濟也要強調政府的社會功能

事實上，就算以經濟掛帥，經濟學界也不單是強調追求增長，「GDP神話」早已不斷被質疑。全球化進程中過度強調經濟增長、競爭，造成嚴重的南北差異、東西差異、及不同國家內部的階級分化。國際資金的流竄嚴重衝擊了不少國家的國民產業及本土經濟結構，進一步加劇國與國之間的差距及兩極化，也令不少國家的內部貧富懸殊愈趨嚴重。幾年前，帶有強烈干預主義色彩的美籍經濟學家克魯明(Paul Krugman)獲頒授諾貝爾經濟學獎，說明了後凱恩斯主義的一些理念，再一次獲得重視。這也是對幾十年來所謂「經濟全球化」的一種反思。

如果只看經濟政策，一般來說政策目標可以分為幾方面。首先是耳熟能詳的「經濟增長」。其次是要追求貿易平衡，以保證有限的經濟及社會資源不致嚴重長期流失。其三是要透過經濟發展，保障充分就業，讓有工作能力的人能夠參與經濟活動，得到收入，照顧家庭的其他成員。其四，是要保持價格在一定水平內的穩定，即要防止通脹水平過高，防止失控的通脹對人民生計的穩定性造成衝擊。

除了這四點外，經濟政策目標也不能不說分配。政府的操作不能離開稅收，而收了稅，便要提供服務。有甚麼事政府一定要做？誰可以得到更多？誰要付出更大？這些都是分配問題。除了是經濟考慮外，當然也不能脫離所謂規範性(Normative)的考慮了。這些規範性的考慮往往超越了純粹追求經濟增長的套路。

保持經濟增長固然重要，但以往那種不惜代價去追求經濟增長的時代已經過去。今天，更多人重視的是如何在維持適度增長的同時，可以兼顧其他社會發展目標。有不少人甚至認為，當經濟發展到了某個水平，增長已經不再是最重要的考慮，甚或應該作出某種程度上的妥協，讓社會可以有機會重拾一些因為經濟功利主義而被淡忘了的社會價值。

這一個說法並不新鮮，自由經濟理論的鼻祖阿當史密斯(Adam Smith)也十分重視。今天很多人擁抱自由經濟理論，把市場奉為神明，強調「小政府」要順應無形之手(invisible hand)的定位。可是，史密斯本人也十分強調經濟發展不能脫離公義與慈惠的考慮。終其一生，他有兩本主要著作：一本是幾乎人人皆知，被迷信自由經濟人士奉為經濟理論聖經的《國富論》(Wealth of Nations)。但我們也不應忽略他另一重要著作——《道德情操論》(The Theory of Moral Sentiments)，書中闡述了正義、仁慈、克己及互濟等社會道德規範概念。有人認為，這本書對西方世界的影響更為深遠，對促進人類福利提出了不少見解。

要評價政府的施政是否符合「公義」這個規範性的目標，首先要全面理解政府的施政作用。在社會生活中，每人都要放棄部份個人自由及在某些範圍內的自主，從而與其他人建立一個共同生活的基礎。因此，政府經人民某種形式的授權後(例如是選舉)被賦予公權力(authority)去管治社會。

政府的公權力與施政公義

這種公權力可以賦權政府在幾方面的主要工作。首先是作為公證人。透過制定法律及執法，保證社群的行為不會干犯其他人的權利和自由。其次，政府是要組織人力與其他資源，並代表社群向外交涉，以保護社群內的成員。其三，是透過組織或促進經濟活動，加上資源的調配，達到上述提及的經濟政策目標。

簡單來說，經濟學的基本邏輯就是用最少的資源，生產最多的東西或產值，得到最大程度的滿足。但經濟活動本身包含了多層的意義，生產是經濟發展的手段，生產之後的分配才能令經濟體系裏的每一個體都能夠得到滿足，這才是經濟發展之目的。

除了上述三項之外，政府的存在其實亦代表了公共道德及一個社群的共同價值。政府有責任透過其施政，處理一些取得社會共識的問題，推動社群追求共享價值，達致共同生活的理想。這可能就是推動體現阿當史密斯在《道德情操論》中所說的那些標準了。但經過了數百年，這是標準可能也在變，但其精神卻始終如一。

政府不應該只看到社會經濟發展功利的一面，其施政也應兼顧社群內的共同價值及不同訴求，讓不同個體都可以透過經濟及社會發展得到滿足。社會上每一個人的具體情況都有差異，每一個人的訴求也有不同。因此，政府的施政除了要實現上述談及的經濟目標，以及透過行使公權力來保障每一個人能夠公平而合理地分享包括經濟成果在內的資源外，也要理順人與人、人與社會之間的差異，讓每一人都有空間追求個人發展，從而實現其個人的價值與理想。

這一些考慮既涉及經濟與社會資源的發展、利用及分配；也關係到政治權利的保障、個人自由與權利的保障；也要考慮公共生活中的機會及責任攤分；最終又要以個人的滿足、選擇、取捨、追求及發展為念，要為不同的社羣及每一人提供機會與空間。

所謂「社會公義」便是要在合法、公正、公平、合理的情況下，讓上述的幾個考慮都能夠在社群生活中有效地體現出來。要為每一個獨立的政策範圍，設定具體可操作而又可以量度的公義標準，肯定是非常困難的。因此，最起碼應該嘗試做的，是先讓行使公權力的政府在體制上得到人民認受與賦權，確立它的公義角色 (System Justice)。

而政府作為社群的代表，同時是公權力的行使者，在施政上令社會公義得以實現，有著不能推卸的責任。政府的施政也必須符合公義的原則，施政大綱除了在選舉及爭取授權過程當中得到人民認受外，當遇上有重大爭議的政策議題時，需在決策過程中推動最大可能的諮詢與協商，令持有不同公義觀點的持份者，可以用合法合理的渠道表達其訴求及意見。這一種協商公義 (Deliberative Justice)於不同類型社會也不能或缺。

一旦政府作出了決策，於施政過程中也應該堅守法律、政策、慣例及傳統，只要是涵蓋這些元素而又未被推翻的程序和準則，除非有足以說服公眾接受的理由和考慮，政府都應該盡量依循這種程序公義 (Procedural Justice)。除此之外，政府的施政也必須充分考慮公民權利、人身自由、個人權益、少數的特殊需要等等形而上的道德公義元素 (Moral Justice)。

香港政府的不義屬性

政府可以行使公權力，更要透過其施政以保證達到最大可能的社會公義。具體的公義標準可以因時而調整發展，但始終都是政府存在的關鍵。

香港社會過去經歷過殖民管治。很多曾經成為過殖民地的地方，因為自然資源比較豐富，殖民地的歷史便成了一頁頁關於資源掠奪與剝削的過去。這差不多是殖民主義必然會出現的後果。然而，香港情況比較獨特，由於天然資源匱乏，

商業考慮才是香港成為殖民地的主要原因之一。因此，香港長期以來都擺脫不了其經濟及功利主義掛帥的社會取向。殖民地政府無需特別強調社會公義，在社會經歷經濟發展的初始階段時，體現施政公義不是在那發展階段的主要工作。直至60年代後期之後，殖民地政府雖然改變了施政策略，也只是提出幾個主要的施政原則，包括「為最不能自助者提供支援」，及後亦提出了要「讓一般市民有機會分享經濟發展的成果」。

這些施政策略體現在具體政策上便成為了基本的勞工法例保障、為基層市民提供廉價的公共房屋、基本醫療服務、免費基礎教育，也包括各種各樣的社會福利服務及措施。

這些工作在60年代至80年代後期，可說是符合香港社會及經濟發展的需要，也滿足了公民意識漸漸萌芽的民眾訴求。不過，雖然這些服務動用的資源龐大，但距離落實施政公義仍然甚遠。以諮詢取代公平政治參與的不開放政治制度，一時之間也不至於成為太大的問題，政府也能夠把專業精英及一些社區領袖的看法帶進政策制定的過程中。不過，隨着社會結構變得複雜，人民的訴求變得多元，社會問題的性質與社會需要又變得多樣，單靠諮詢不能達致公平商議的公義原則，得出來的政策結果也未能符合程序公義的要求。政府決策及施政的正當性慢慢受到質疑。隨着社會變得多元，這一種決策及施政模式，除了難以滿足公眾的政治訴求之外，也容易出現偏差，令施政公義難以有效彰顯。不同的界別或群體的利益難以在制度中及決策過程中擺平。因此，受殖民地政治制約了的體制，便不斷受到挑戰。

1997年香港回歸，其實是一個大好機會讓這個落伍的、帶有不義屬性的政治制度進行一個提升與更新，達致所謂「轉型正義」的社會更新效果。如果可以擺脫殖民地體制的桎梏，在港人治港的框架之下，香港是有機會發展出一套合理公平的施政體制。如果，先在制度確立政治上的公義，亦有機會在施政過程中扭轉以往制度上的不公義元素。這些不義元素，包括過度重視商業利益、經濟發展掛帥、迷信精英主義、過度依賴技術官僚、矮化公民社會，以及否定公平的市民參與等等。這些都是在殖民地時代後期，制約著香港社會發展的主要問題。

可惜，在特區成立初期，因為國內那一套威權體制對政治發展抱有不切實際的戒心，特區的管治領導班子以至制度設計，都在延續商人治港、精英治港及官僚治港的舊格局。中央政府以至特區政府仍然只着眼於追求經濟發展，以為可以抵銷市民對政治發展的訴求。直到今天，雖然香港已經回歸接近20年了，政治體制實際上只是一直延續殖民地的原有模式。可是，人民的意識及公民社會已經舉步向前，再加上有「一國兩制、港人治港」這個承諾作基礎，制度的停滯不前，與公民期望及社會發展的差距不斷擴大、拉闊，社會矛盾也因而逐漸加深。

到了今天，香港特區政府及內圈的管治精英，似乎仍然認為追求財富增長是唯一且牢不可破的觀念，因而仍然經常高舉這些老掉牙的說法，意圖以此作為宰制香港人觀念的意識圖騰。因此，政府仍然不時強調，不重視再分配的低稅率及簡單稅制，繼續推崇商業精英及專業成功人士對社會的貢獻，在制度設計上賦予他們比別人更大的政治話語權，令他們在社會整體的得益分配上，得到比其他人高出很多的好處。

若從普羅大眾的角度出發，除了在政治制度上的參與權及話語權不平等外，社會經濟發展的結果與上述提及的發展一一吻合——在全球化強調競爭的經濟體制下，社會迅速分化；階級及族群的利益進一步分歧；收入、財富及機會的分配比以前更不平均。一般小市民在日常生活中，很容易可以感受到社會上的種種不公不義。對於這些不公不義的處境，市民卻苦無門路提出申訴，要推動制度改變，則難如緣木求魚。

香港政府施政面對的兩個惡性循環

這一種處境形成了兩個惡性循環。首先，現實處境的種種不義與不公沒有渠道或政策改善處理，令市民更容易警覺到根本原因在於政治制度的不公。政治制度缺乏開放性，又未能合乎市民期望，令政府施政判斷往往未能針對市民的真正訴求。其實，當今社會資訊渠道多元、開放而且透明，可是政府不是由一個公平合理的選舉制度產生，未能透過這個過程被賦予政治認受性，政府即使清楚掌握不同社群的各項政策訴求，也沒有一個合理的政治決策平台來擺平這些訴求。每一個人、每一個社群，都可以大條道理，對決策的結果表示不服氣，認為是制度不公使然。

這個困局便形成了特區政府在施政上面對的第二個惡性循環。政府就算有決心處理好某個社會問題，提出了解決方案，但任何決策除了要考慮分配利益外，也需考慮到代價的分配。分配過程的公允性便很容易受到利益持份者的質疑。而且，就算有一些政策改革長遠而言是可取的，也難免會觸動既有秩序及損害了部份人士的短期利益。政府如果沒有充分的民意授權及政治權威，這些政策無論有多可取，有時都難以上馬。政府要處理管治問題，但由於難以取得「共識」，制度又沒有賦予政府正當性去抵觸「少數人的共識」或少數人利益的政治基礎，政府的施政往往舉步維艱。因此，就算政府有心體現更大程度的社會公義及施政公義，又或某一個政策方案真的帶有這種意圖和潛在效果，政策方案仍然難以落實，不義處境只會繼續維持。政府由於無法打破現有的不義，因而也會被指責為施政不義。若下屆政府提出任何改革方案，將進一步受到更大更強烈的質疑和挑戰。

這兩個惡性循環表現出來的情況，清楚顯現在行將任滿的現屆政府身上。過去五年的施政，無論是要開拓新發展區以建屋安民，到小如巴士路線改劃，都是在這兩個惡性循環中不斷打轉。

因此，今天香港社會的施政公義問題，在概念上主要分為兩方面。

首先，因為制度設計已經向某些利益群體傾斜，所以一些主要的社會民生以至分配議題都難以得到政策的足夠重視。造成的結果，是施政上的分配公義長期得不到合理的處理及正視。

其次，是制度設計缺乏公義，因而造成政策制定以致決策基礎都顯得不公義。當市民都抱持這一種意識，並且長期揮之不去、或主導了對政府的認知的情況下，政府的施政及決策過程只能繼續向商業利益傾斜，只能倚靠一群已逐漸失去政治公

信力的內圈政治人物。到了今天，這一種施政體制上的不公義已經成為香港政治爭拗的死結。

香港面對的施政公義議題

七、八十年代定下來的施政基礎及原則，到今天大致維持不變。政府的施政，仍然是以經濟發展及工商階層利益為優先；仍然只能以小圈子選舉選出政府領導人；仍然依賴舊的一套諮詢政治體制為政府的決策賦予認受性。但這種方式已經失去了六、七十年代的神奇功能。而政府的委任網不但沒有擴闊，還有不斷收窄的跡象，進一步削弱這種政治操作方式的政治能量。加上「AO神話」逐漸被打破，立法會與政府因制度使然而產生的裂痕與對立，也只會不斷加深。單看這個體制，已經可以評估到政府的施政難以與人為善。就算有意把問題處理好，也不足以討好不同界別，也難以平衡各方的利益。

另一方面，社會情況已經有了很大的轉變，包括日益擴大的貧富懸殊，長期處於高水平的貧窮率，人口老化嚴重，代際矛盾激化、發展步伐減慢、機會分配也越見不平等。

特別是年輕一代，面對香港的經濟發展已經不再在高速增長的起飛階段，經濟空間的膨脹受到局限，較有利的社會及經濟崗位已經被中生代佔據。年輕一代的上流機會減少、發展空間狹窄、發展任務難以成就。不論是升學就業、穩定的事業發展、置業安居、成家立室、生兒育女，每一個成長任務都必得費盡移山心力。加上政治上缺乏話語權，部分人深感制度的不公，形成了強力的自保思維及排他心態，政治取態上也走向激進化，增加了政府施政的困難，也逐漸形成了一種值得特別關注的世代矛盾意識。

如果這些矛盾不能合理地處理，只會令整個體制的不公進一步受到挑戰。反過來說，體制上的不公平，也令政府的施政難以說服公眾，更難跳出原有的框框，令整個制度的公信力持續受到質疑。可以這樣說，香港現行制度顯然是難以實踐公義的。制度造成的結構性局限，也難向人民證明它的施政的出發點是出於公義。因為施政被視為無法實踐社會公義，政府便很難有效駕馭當下的政治環境，也難以有效施政。其處境就如處於一個追逐自己尾巴的循環中，始終走不出原來的困局及怪圈。

結論：對新一屆政府的盼望

政府即將換屆，各界當然可以逐一檢視各個政策項目的表現，也可以檢討現屆政府在多大程度上，符合施政公義的要求和標準。各界也可以趁這個機會向新一屆政府及新特首提出各種政策主張和訴求。

最後，筆者希望政府能以謹慎小心的態度，正視及處理種種已經浮現的施政問題。可是，歸根結底，這個制度本身已經嚴重削弱政府的施政能力，更未能賦予這個政府行使公權力的道德理據，未來五年的施政仍然困難重重。筆者只能希望政府的施政公義能夠有所提升，有所改善，在最大程度上得以堅守原來底線，也希望社會公義不會與香港社會越行越遠。

《青年施政的失落與重建》



香港社會服務聯會
服務發展(兒童及青少年)主任
邱瑞玲博士



香港社會服務聯會
服務發展常設委員會委員
賴君豪先生

現屆政府（2012–2017）面對多樣由青年而創發的社會運動，從反對國民教育作序，經歷雨傘高潮，到最終「兩代撕裂」作結。作為青年工作的持分者，我們有責任尋流逐末，矯治傷痕。因應青年當下所處身的環境轉變和社會發展趨勢，香港社會服務聯會兒童及青少年服務專責委員會近年亦與業界團體、青年服務組織、前線社工和青年人，共同積極推動社會探討發展青年的新方向和策略¹，倡議政府制定具前瞻性和持續性的青年政策，目標是讓青年人能夠：(1)享有具質素生活；(2)盡情實現自我；(3)成為積極公民；和(4)成就社會融和。本文以此青年發展目標為基礎，嘗試按過往數份施政報告與青年政策和措施相關內容為例證，輔以實際境況作比較，檢視現屆政府就發展青年所帶來的效果，並為新一屆政府提出方向性的建議。

失落一：偏重青年的經濟身份及貢獻，發展人才以市場考慮為本

特首梁振英先生在第一份施政報告²，表達了現屆政府對青年的定位及發展青年的方向：「青年代表我們的未來。我們的政策應聚焦青年的發展機會，提倡多元卓越文化，讓年青人在升學和就業方面有各種機會，發揮潛能。我們的政策亦應廣泛照顧不同背景的年青人，包括新來港和少數族裔年青人，讓他們充實自己，擴闊視野。」(129段)。因視青年為社會的未來，制定與青年相關的政策時，以提供多元發展機會為手段，栽培青年日後成為貢獻社會為目標。只是，「貢獻社會」的定義為何？如何界定「多元發展」？制訂相關政策將直接影響青年所獲得的機會及選擇。首先，政府明顯較重視青年人的經濟貢獻。過去5年，有不少舉措協助青年人升學和就業。透過多途徑幫助青年人升學、就業以至規劃未來，是值得支持的，但奈何提供的機會也以市場考慮為導向，青年人的想法為後。2014年的施政報告³中「培育下一代」的部份 (106段) 指出：「針對人力需求殷切的行業，政府會以先導形式推行職業教育和就業支援計劃，結合有系統的學徒培訓及清晰的進階路徑，為相關行業吸引和挽留人才。」於是，職業訓練局推出的「職學計劃」(Earn and Learn)，涵蓋的行業便是人力需求強烈的零售、機電、印刷、鐘錶等。至於協助青年人就業的計劃，如「青年護理服務啓航計劃」、「海運和航空業實習計劃」、「特種警衛訓練計

¹ 香港社會服務聯會 (2014)。《青年政策大綱初擬》。香港：香港社會服務聯會。

² 香港特別行政區政府 (2013)。《2013年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

³ 香港特別行政區政府 (2014)。《2014年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

劃」等，分別回應院舍護理、航運及保安等界別的勞工短缺問題。在資助升學方面，自2015–2016學年起推行的「指定專業/界別課程資助計劃」，就是分別為急需及殷切需要人力資源的特定行業培育人才，資助每屆約1,000名學生修讀選定範疇的全日制經本地評審自資指定學士學位課程，當中更有超過7成的學額是回應現時非常渴市的行業，包括：護理、建築、工程及物流。

當然，現屆政府也有措施資助青年發展運動及藝術。自2013年起推出「學生運動員資助先導計劃」，為來自低收入家庭的學生提供財政支援訓練及購置裝備；康樂及文化事務署為青少年提供樂器訓練及培養中學生和大專生的藝術能力。同時，自2014年起，設立「多元卓越獎學金」每年全費資助20名在體育、藝術、社會服務等方面有突出成就的學生入讀本地的學士課程。然而，相對政府投放合共12.48億在回應勞工市場人手短缺的「職學計劃」和「指定專業/界別課程資助計劃」，上述鼓勵非勞工市場需求的運動及藝術發展，該資源投放只是九牛一毛。無論回歸前後，回應市場需要一直也是香港政府的重要考慮，現屆政府只是因循過往軌跡，培育青年成為經濟資產^{4 5 6}，讓在職青年貢獻經濟發展。唯一與過往不同的，可能只是現時勞工短缺的問題變得嚴重，發展青年更明顯地變得市場需求導向。青年有就業需要，按市場需求培訓青少年投身求才若渴的行業似是理所當然。可是，將青年多元發展簡單地變成市場供求，在如斯邏輯下，青年人是否可以盡情實現自我，在政策制定的考量上並沒有重要位置。

失落二：仰賴個人增值以向上流，無視社會結構改變

至於青年的社會流動問題，在上屆政府的施政中已是社會人士的焦點。2013年初，統計處發表最新的青年人口數據，青年人10年以來的入息中位數停滯於8,000元，獲傳媒廣泛報導^{7 8 9}。有研究指出¹⁰，2001至2011這10年間，青年的入息中位數有惡化趨勢，同時間青年從事中產職位（經理及行政人員、專業人員及輔助專業人員）的比例亦大幅下降，持高等教育學歷的青年從事文員及服務性行業的百分比卻上升。2015年初，立法會發表的研究簡報¹¹，也提出市民在社會階梯向上移動的機會有限。2014年雨傘運動之後，社會更流傳一種「青年人上流不了唯有上街」的說法。這說法將青年人參與各種社會運動的原因簡單地歸咎於經濟因素，然而，青年人未能達致社會流動卻是事實。任何社會現象，均應從個人因素和結構因素作出分析和介入。社會流動出現問題，自然也可以從個人因素入手，看看如何提升

⁴ 鄭普恩、邱瑞玲（2015）。香港青年政策的發展回顧。在《社聯政策報》第18期。香港：香港社會服務聯會。取自：<http://webcontent.hkcss.org.hk/prb/Policybulletin/pb18/PB18.pdf>

⁵ 趙維生（2002）。香港青少年工作 — 廿一世紀的前路。在香港青少年問題：廿一世紀初的現象、剖析與對策（李永年編，頁165–192）。香港：香港大學出版社。

⁶ Chiu, S. (2005). Rethinking Youth Problems in a Risk Society: Some Reflections on Working with "Youth-at-Risk" in Hong Kong. In Lee F. (Ed.), *Working with Youth-at-Risk in Hong Kong* (pp. 99-112). Hong Kong: Hong Kong University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2jc3gb.14>

⁷ 中位數每月八千，港青十年收入不變（2013年1月22日）。蘋果日報。

⁸ 統計處數據：年輕人入息10年「零增長」（2013年1月22日）。大公報。

⁹ 青年月入停滯8千元10年，婚後自住人數跌六成（2013年1月22日）。明報。

¹⁰ 趙永佳、葉仲茵（2014年12月5日）。青年「下流」問題的虛與實。明報。

¹¹ 香港特別行政區立法會秘書處資料研究組（2015）。《香港的社會流動》。香港：香港特別行政區立法會秘書處。

個人，增加個人向上流動的本錢；並必須從結構角度出發，青年難以從社會階梯流動，也可以是由於經濟結構改變，上流的機會減少，例如：市場提供大量基層或不穩定的工作崗位、中產的職位減少、工資增長緩慢甚至停滯等。在全球化和後工業社會¹²的影響下，生產模式及勞動過程改變，工業社會被知識型經濟取代，為配合彈性生產，迫使勞工彈散化，自僱聘用、短期合約、外判工作、長期兼職等非標準僱用方式一一出現¹³。

本地的經濟結構，正出現相似的狀況，青年人身處極不穩定的勞工市場，面對著不能確定的未來，就連以往「只要努力便能上位」的方程式也無法確定。當社會流動受限，市民對社會是否提供平等機會和保障社會公義存疑，這對管治非常不利。國際勞工組織過去10年一直推動「體面工作」議程 (Decent Work Agenda)，以改善因2008金融海嘯而惡化的經濟及勞工市場。「體面工作」議程的意思是工人的權利得到保障，當中包括：足夠及合理的工資、穩定的工作環境、充分的社會保障、個人發展及社會融合指望、以及組織工會及談判的權利。奈何，現屆政府似乎就青年上流並沒有什麼具體的政策，只有繼續推動個人增值，鼓勵青年人在市場尋找進修機會，但在落實「體面工作」議程方面，就只有鼓勵勞工短缺的行業，策略地向青年人闡述工作的進升階梯和發展前景，至於青年人是否覺得該工作的前景合意，則另作別論，而「體面工作」議程的其他部份，亦乏善足陳。面對看不清摸不透的前景時，青年人如何能夠發展個人的人生目標，如何過具質素的生活呢？

失落三：欠缺青年公民定位，只定型於諮詢式參與

緊隨剛發表的2017施政報告，民政事務局特別就現屆政府的青年發展工作，作出回顧與前瞻¹⁴，當中提及「青年和社區參與」，並且說明這範疇的施政目的：「加強青年人的公民意識及對社會權利和義務的認識，培養他們對社區、對香港的歸屬感。」(38頁)。總的來說，關於「青年和社區參與」的策略有4項：(1)民政事務局及青年事務委員會每兩年舉辦「青年高峰會」；(2)民政事務局及青年事務委員會就不同議題，如：退休保障、人口政策、政改方案等，舉辦「青年交流會」；(3)民政事務總署在18區成立「地區青年網絡」，並舉辦活動；(4)委任35歲以下人士參與不同政策範疇和地區事務的諮詢及法定組織。從諮詢的角度看，現屆政府的確舉辦了不少活動，讓青年人表達意見，並且也安排政策局代表出席聆聽。青年發展工作回顧與前瞻報告內引述了其中一位「青年交流會」參加者的回饋：「...一聽一講，這便是青年交流會。」(40頁)，這可能給我們提供了一點線索檢視現時的青年參與，亦有研究顯示¹⁵，青年人自覺無力影響政府施政。青年作為公民，在政治上應與國家政權互動，而公民身份的實踐，則體現在社會事務的參與上。為青年人提供表達意見的機會，施政者諮詢青年意見，這些當然是「參與」(Participation)。但這種「參與」的深度如

¹² Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

¹³ Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Policy Press.

¹⁴ 民政事務局 (2017)。《本屆政府的青年發展工作2012–2017：回顧與前瞻》。香港：香港特別行政區政府。

¹⁵ 香港中文大學生活質素研究中心於2016年9月發表《香港青年生活質素指數研究報告》的最新（2015/2016年度）數據。其中有關青年自覺對政策的影響力的分類指數，比2014/2015年度下跌10.19%。

如何？青年公民與政府互動又達到什麼程度？現屆政府的工作，除了旨在發展「參與階梯」¹⁶的「諮詢層次」，如何達致「伙伴青年」(Partnership)以及「與青年共議」(Shared Power)？若然在制定「青年和社區參與」的相關政策時，政府若仍未能視青年為公民，沒有以「與青年共議」為願景，青年人在社會和政治參與的無力感將難以消除，期望建設凝聚青年達致可持續發展的共融社會，只會是事倍功半。

從「公民意識」至「公民身份」，除了讓青年人認識權利和義務外，如何能讓不同背景、不同信念、不同能力的青年，能夠從社會中獲得多元、平等和具選擇的培育、發展和實踐機會，是非常重要的。這不單能夠提升青年人的公民意識，培養成為積極公民，也能夠推動青年人參與建設公民社會，成就社會融和。透過青年人持續參與，才能夠拉近青年人和成年人的關係，培養青年人對社會的歸屬感。長遠而言，這對能否凝聚青年一代，重建他們的「身份」，能否建立和諧共融的公民社會，是十分關鍵的。

失落四：青年福祉需關注，深層矛盾待化解

除青年人的社會流動受限，過去5年，多項反映兒童及青少年狀況的研究數據亦令人憂慮。兒童的快樂指數¹⁷連續兩年下跌，由2012年的6.91分跌至2015年的6.49分。小童群益會在2016年初進行的「香港兒童快樂因素調查」¹⁸發現，相比8年前同一調查結果，本港兒童感到快樂的百分比由73.8%下降至57.1%。另一項關於年輕人悲觀情緒的研究顯示¹⁹，受訪青年對自身發展相對樂觀，但有近兩成(19.1%)受訪青年對香港社會未來發展感悲觀。另一由香港社會服務聯會進行的調查顯示²⁰，有3成多(36.3%)的受訪者表示對整體生活質素不滿，另有2成(20.5%)的受訪者認為生活質素在未來2至3年多數或一定不會改善。根據醫管局的資料²¹，接受兒童及青少年精神科治療的人數由2011–2012年的18,860人上升至2015年的27,740(臨時數字)，5年內增幅47%，有精神健康問題的兒童及青少年人口持續上升。2015–2016學年的學生自殺個案²²有33宗，較2013–2014學年上升73.7%。上學年的學生自殺超過一半(19宗)為中小學生，相對2013–2014學年的中小學生自殺人數(10人)，急升90%；大專生的自殺個案，也在3年間上升56%，情況極度令人憂慮。究竟這些年輕生命是經歷著怎樣的生活才決心輕生？以上的數據顯示，青年人不快樂、對生活質素不滿意、精神健

¹⁶ Hart, R. (1997). *Children's participation*. UNICEF.

¹⁷ 何灝生 (2015)。《2015年香港兒童快樂指數調查》。香港：嶺南大學公共政策研究中心。取自：https://www.ln.edu.hk/cht/news/20160330/Children_Happiness_Index_2015

¹⁸ 香港小童群益會 (2016年4月4日)。香港兒童快樂因素調查。明報。

¹⁹ 香港青年協會青年研究中心 (2016)。《年輕一代為何出現悲觀情緒》。香港：香港青年協會青年研究中心。取自：http://yrc.hkfyg.org.hk/files/yrc/Youth%20IDEAS/Society_Livelhood/YouthIDEAS010_What%20Makes%20Young%20People%20Feel%20Negative/YI010SL_FullReport.pdf

²⁰ 香港社聯服務聯會 (2016)。《年輕成人貧窮與改善生活機會研究》。取自：http://poverty.org.hk/sites/default/files/shares/YoungAdultPoverty_Final.pdf

²¹ 財務委員會審核2014–2015年度開支預算管制人員答覆，取自：http://www.fhb.gov.hk/download/legco/replies/140404_sfc/c-fhb-h.pdf。另有資源來自教育局回覆立法會議員提問，取自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201605/25/P201605250624.htm>

²² 防止學生自殺委員會 (2016)。《防止學生自殺委員會最終報告》。取自：http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/student-parents/crisis-management/about-crisis-management/CPSS_final_report_tc.pdf

康狀態不安舒、對生命不存希望，他們的整體福祉 (well-being) 著實需要社會的關注。

中央政策組委託中大亞太研究所於2010年²³及2014年²⁴進行了兩次有關青年人的社會態度的調查，發現青年人同時重視「物質主義價值」(個人成就、財富地位、社會穩定等)和「後物質主義價值」(自我表達、自由自主、民主發展)。對比兩次調查的結果，年青人的「後物質主義」傾向有增強的趨勢，而「物質主義」傾向則有減弱跡象²⁵。過去4年多，青年人透過大大小小的社會行動，正引證上述研究指出，青年人向社會述說他們的「後物質主義」傾向。2012年，學生組織推動的反國民教育運動，促使擱置國民教育科課程指引；2014年，學生和青年人因關心香港民主發展而推動雨傘運動，促使社會激烈討論政改方案，也讓社會深切反思香港未來的發展。事實上，數年來的種種事件成因各異，不同背景和價值取向的人士也有差異極大的立場。本文並不是要為事件立論，事實上青年人卻清楚地向社會展現他們認為重要的價值取向，以及在現實生活中所遇到的挑戰。若然施政者只從經濟或物質角度，理解上述令人憂慮的青年數據和青年人所表達的訴求，而忽略後物質主義的向度，社會如何能夠對焦青年人的需要，如何能夠有效創造機會培育青年人，如何能凝聚青年和社會大眾呢？

重建一：還青年的多元身份和需要，由下而上制定全面的青年政策

要照顧青年人的福祉，必須明白青年人有多重身份，理解他們的多元需要，為他們提供所需的機會，並且締造青年友善的社會環境。不少已發展的國家和城市，也會制定青年政策，促進青年人的福祉。香港社會自上世紀80年代已就青年政策作出討論，然而到現在也沒有一份全面的青年政策。在青年處境尤其複雜，以及青年狀況特別令人憂心的今天，一份由下而上制定的青年政策尤關重要。社福界在過去數年，一直倡議制定青年政策，以5大青年政策原則草擬青年政策內容²⁶，包括(1)青年實現自我；(2)平等的發展機會；(3)安全包容的社會環境；(4)青年充權；(5)消除社會排斥，並就青年政策目標提出4項建議，讓青年人：(1)享有具質素生活；(2)盡情實現自我；(3)成為積極公民；及(4)成就社會融和。

重建二：創建實質參與社會機制、推動青年成為積極公民

另一方面，面對著年青人的後物質主義傾向增強的趨勢，青年人在未來日子勢必更重視自我表達、自由自主及民主發展，未來的青年政策必須作出更積極的回應，尤其就積極公民的栽培。如文章早段所述，「公民身份」實踐於「參與」並成就於其「影響力」中。下

²³ 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人口的社會態度》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/Social%20attitudes%20of%20the%20youth%20population%20in%20HK.pdf

²⁴ 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人口的社會態度》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/Social%20attitudes%20of%20the%20youth%20population%20in%20HK.pdf

²⁵ 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人的社會態度—跟進研究》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/social_attitudes_of_the_youth_population_in_hong_kong.pdf

²⁶ 香港社會服務聯會 (2014)。《青年政策大綱初擬》。香港：香港社會服務聯會。

屆政府必須正視，如何讓青年人有更大程度的社會及政治參與，以及如何讓他們的參與化為真正的影響力，不少已發展的國家和城市均設立模擬國會的青年議會(Youth Parliament或Youth Assembly)²⁷，讓青年人既發展 (becoming)亦實踐 (being) 公民身份。青年議會透過選舉產生，議會成員須向選民負責，施政者亦須尊重並嚴肅看待有民意授權的青年議會。青年議會的組成、職能和權限均影響其代表性（特別是身處弱勢的青年人聲音）和影響力，當中的細節須經過廣泛的社會討論和深入的研究分析。若然下屆政府能夠確認此方向，為青年議會創造有利條件，相信會是香港民主化的重要一步。

何去何從 – 緊抱多元、自由意志先決、共創共融社會

最後，為政者和社會人士必須明白：青年是眾數(pural)；青年有多重身份；青年的需要是多元的。因此，必須深信當青年身處於不同時空、場境和領域，他們在當時當刻的角色將自然而生，自會作出最合適社會的回應，也能為社會發展作出貢獻。新一屆政府未來可做的是，全面啓動制定青年政策的討論，讓不同背景、不同信念和不同能力的青年及其他持分者參與其中，並且展示與青年共同決策的願景，以及信任青年的態度。這樣，政府與青年相關的施政才有機會踏上正確軌道，開拓新的天空。

²⁷ Shephard, M. & Patrikios, S. (2013). Making democracy work by early formal engagement? A comparative exploration of youth parliaments in the EU. *Parliamentary Affairs*, 66, 752-771.

參考資料

- Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Chiu, S. (2005). Rethinking Youth Problems in a Risk Society: Some Reflections on Working with "Youth-at-Risk" in Hong Kong. In Lee F. (Ed.), *Working with Youth-at-Risk in Hong Kong* (pp. 99-112). Hong Kong: Hong Kong University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2jc3gb.14>
- Hart, R. (1997). *Children's participation*. UNICEF.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Policy Press.
- Shephard, M. & Patrikios, S. (2013). Making democracy work by early formal engagement? A comparative exploration of youth parliaments in the EU. *Parliamentary Affairs*, 66, 752-771.
- 中位數每月八千，港青十年收入不變 (2013年1月22日)。蘋果日報。
- 民政事務局 (2017)。《本屆政府的青年發展工作2012-2017：回顧與前瞻》。香港：香港特別行政區政府。
- 何灝生 (2015)。《2015年香港兒童快樂指數調查》。香港：嶺南大學公共政策研究中心。取自：https://www.ln.edu.hk/cht/news/20160330/Children_Happiness_Index_2015
- 防止學生自殺委員會 (2016)。《防止學生自殺委員會最終報告》。取自：http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/student-parents/crisis-management/about-crisis-management/CPSS_final_report_tc.pdf
- 青年月入停滯8千元10年，婚後自住人數跌六成 (2013年1月22日)。明報。
- 香港小童群益會 (2016年4月4日)。香港兒童快樂因素調查。明報。
- 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人口的社會態度》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/Social%20attitudes%20of%20the%20youth%20population%20in%20HK.pdf
- 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人的社會態度—跟進研究》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/social_attitudes_of_the_youth_population_in_hong_kong.pdf
- 香港社會服務聯會 (2014)。《青年政策大綱初擬》。香港：香港社會服務聯會。
- 香港社聯服務聯會 (2016)。《年輕成人貧窮與改善生活機會研究》。取自：http://poverty.org.hk/sites/default/files/shares/YoungAdultPoverty_Final.pdf
- 香港青年協會青年研究中心 (2016)。《年輕一代為何出現悲觀情緒》。香港：香港青年協會青年研究中心。取自：http://ycr.hkfyg.org.hk/files/ycr/Youth%20IDEAS/Society_Live-lihood/YouthIDEAS010_What%20Makes%20Young%20People%20Feel%20Negative/YI010SL_FullReport.pdf
- 香港特別行政區立法會秘書處資料研究組 (2015)。《香港的社會流動》。香港：香港特別行政區立法會秘書處。
- 香港特別行政區政府 (2013)。《2013年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。
- 香港特別行政區政府 (2014)。《2014年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

- 統計處數據：年輕人入息10年「零增長」(2013年1月22日)。大公報。
- 趙永佳、葉仲茵 (2014年12月5日)。青年「下流」問題的虛與實。明報。
- 趙永佳、葉仲茵、李鏗 (2016)。《躁動青年：香港新世代處境觀察》。香港：中華書局(香港)有限公司。
- 趙維生 (2002)。香港青少年工作 — 廿一世紀的前路。在香港青少年問題：廿一世紀初的現象、剖析與對策 (李永年編，頁165-192)。香港：香港大學出版社。
- 鄭普恩、邱瑞玲 (2015)。香港青年政策的發展回顧。在《社聯政策報》第18期。香港：香港社會服務聯會。
取自：<http://webcontent.hkcss.org.hk/prb/Policybulletin/pb18/PB18.pdf>

中產階級如何看現屆政府施政？



香港教育大學香港社會研究講座教授
呂大樂教授

究竟中產階級會如何評價現屆（梁振英政府）特區政府施政，這是不易回答的問題。之所以不易回答，主要原因是現屆政府的施政並沒有特別針對中產的需要與期望，既不存在選舉承諾未有兌現，亦未有期望與實際工作出現落差的問題。中產階級從來沒有特別擁護梁振英政府，同時也沒有嘗試高調的站在特區政府的對立面，所以很難說在過去四年多裡，中產對政府的態度是否出現過一百八十度的轉變。嚴格來說，中產對現屆特區政府既不特別友善，在各個階級中也不是最多批評的一個。事實上，現屆特區政府與中產階級不會給人太多聯想，兩者之間沒有怎樣理會對方。當然，彼此之間不算是完全不理會對方，但基本上也沒有太多互動。中產階級與現屆特區政府施政，大概就是這樣的一種狀態。

我們或者需要明白，所謂爭取中產階級支持，又或者照顧中產利益，往往只是公共領域上、新聞媒體裡關於政府表現的討論話題，多於實際上中產的集體訴求或政府的施政重點。首先，我們必須明白，中產階級在就業、收入、生活條件等方面均有優勢，其處境一般而言屬「比上不足，比下有餘」。在一些特殊的情況下，他們的處境或會發生事先難以預見的狀況（例如亞洲金融風暴引發香港的「泡沫經濟」爆破，不單出現「負資產」的問題，而且勞動市場出現調整，令中產階級一向較為穩定的生活起了變化），令他們突然緊張起來。但在一般日子裡，中產傾向相對地安份。

他們當然也有不滿，但較少聚焦為政策上的倡議；他們並非沒有政治或政策訴求，不過其具體內容通常有別於我們平常習慣的政策議題。舉例：中產階級家庭肯定十分重視子女教育，而且對這方面很有意見，可是他們的要求及期望，一般來說並非公營部門或個別政府政策略作調整所能滿足。他們對子女升學的期望，不一定是在本地大學取得學位，而是希望放眼全球，進入更有名氣和更有競爭優勢的學府。對於這類期望，公共政策實在難以回應和滿足。事實上，對中產階級而言，他們也不想見到政府透過干預，忽然令競爭變為開放，影響他們原來擁有的優勢。我想說的是，中產期望得到的東西，具體而言是要取得較一般人通過公營部門或政府資助系統所享受的服務以上更好的安排。他們有時或者會微言幾句，說交了稅卻沒有取得甚麼社會服務，但其實他們又不會情願加稅擴充社會服務，從而有更多機會在眾多政府服務裡收回自己所付出的。在教育、醫療、安老等不同方面，他們當然期望能夠在可負擔的範圍內，得到不用長期輪候、有選擇的、和相對地高質素的服務。他們的煩惱是很多時候，公營部門和市場兩者都無法回應或滿足其需要及期望。

社會上、新聞媒體上偶有討論中產階級與政府施政這個題目，細看一下，不難發現其真正關心的議題，其實不是中產階級，而是希望能夠擠身中產的準中產階級。現屆特區政府施政頗為諷刺的其中一點，是儘管花盡氣力去增加土地供應和多建住屋，但樓價仍持續高企不下，更創出歷史新高，對解決準中產的置業需要和期望，現屆政府的房屋政策究竟有多大效果，實屬疑問。對於早已擁有物業的中產階級來說，雖然他們本身亦不一定認為房地產市場發燒是一件好事，但資產持續快速升值，已成為了他們對抗薪金升幅追不上財富增值的其中一種方法。於是，他們對於限買的做法（例如「港人港地」的構思）會積極回應嗎？現實的情況並不見得如此。

從某個角度來看，中產階級對很多政策的態度都是頗為曖昧的。一方面，這是中產階級的基本性格：他們既是建制的一部分，但有時也會嘗試從整體利益來考慮問題。另一方面，現屆政府的某些工作（例如扶貧），主要仍只是一些補救措施，尚未伸延至更全面去處理再分配的問題，對中產未有帶來很大的衝擊。到下屆政府主動或被動地更全面和有系統的處理社會福利及再分配的問題時，利益計算和矛盾才會更為貼身，到時中產階級的態度很可能不再曖昧、模糊，顯露其較為保守的立場。不過，在此以前，中產階級在好些公眾議題上，仍然保持低調沉默的態度。

在過去四年多的時間裡，我們是否可以說，中產階級在政治上是缺席居多？在宏觀層面上，中產階級沒有很具體的訴求。很多時，他們只求整體社會環境維持穩定，只要政府不要推出太多擾人的政策，讓他們私下找到解決問題的方法，中產便不會有很強烈的意見。作為中產階級，他們擁有的資源相對豐富，較其他階層更能運用個人的手段，以應付問題。只要大致上掌握遊戲的規則，他們便有把握想好應對策略，並且早作安排，未來還是可以在自己控制的範圍之內。如果制度環境大致上穩定，亦有著高度的確定性，中產不會焦慮不安；就算制度內有很多安排不盡如其意，他們亦不會太多意見。在風平浪靜的環境裡，中產的角色並不顯眼。

論政治環境，過去四五年較為混亂。由立法會議事堂上的「拉布」、言語衝突、以至推推撞撞，到社會上矛盾與衝突的尖銳化（反國教、雨傘運動及農曆新年旺角騷動等），都引起中產的關注。但值得注意的是，中產階級對新的政治秩序及生態環境的看法，並非一致。在很大程度上，中產階級內部的不一致性，反映出整個社會上的政治分歧（或處於很多觀察者所形容的社會撕裂狀態）。正如上述提及，中產階級既是建制的一部分，有其保守的面向，但與此同時，亦由於他們相信制度建設，當中不少人重視民主、自由等概念，及這些概念對香港社會的價值。究竟如何理解與分析這種內部不一致性的特徵，目前還未有定論。有論者認為，這是中產階級中兩個主要組成部分——專業人士、經理人的不同取向，專業界別有較多的政治參與訴求，而經理人則較為實際，盡量避免衝突。也有論者認為，香港跟內地今時今日的經濟整合，為中產內部不同行業及職業的人士，提供頗為不同的好處，而並不是人人同樣受惠的新經濟格局。中產階級內部利益的不一致性只會愈來愈明顯，而他們不同的政治訴求，亦會隨之顯現出來。當然，也有論者指出，近年中產階級對抗爭政治的態度分歧，

涉及行動者對政治形勢的判斷，及其所採取的行動觸及中產對制度秩序的看法。以上各種看法，可謂各有其社會觀察的基礎，但又似乎未能呈現出中產階級最為緊張的，是哪些政治變化。目前較為肯定的是，在中產當中，屬「藍絲」的有之，支持「黃絲」的亦為數不少。

但屬「藍絲」陣營的，便支持現屆特區政府嗎？當中關係也不見得是如此直接。「藍絲」中產不少是對「黃絲」的反動，覺得他們熟悉的社會秩序受到重大衝擊；他們不一定覺得現屆特區政府在管治及處理政治分歧上的表現令人滿意。好些「藍絲」中產甚至會覺得，現屆政府亦傾向以對抗來面對抗爭政治，以至整個社會沒有甚麼迴轉的空間。至於「黃絲」中產，則不用多說，肯定對現屆特區政府有很強烈的意見，認為政府非換屆不可。

從這個角度來看，我們可以明白，為何梁振英先生宣佈無意爭取連任特首後，在一般中產階級人士的社交圈子中，普遍出現一種「鬆一口氣」的情緒。他們未必相信替換政府能解決很多重大問題以至矛盾，但至少政府與社會之間彼此對立且失去互信的關係，或有機會緩和一下。下一屆特區政府要與香港社會修補關係，談何容易；但對中產階級來說，稍作休息，提高一下社會制度及秩序的穩定性與確定性，總較政府與社會的關係持續緊張，會稍為好一點。對下屆特區政府，繼續觀察，關係屬友善還是對立，現在言之尚早。

性別平等：民主社會發展的必然趨勢



香港城市大學應用社會科學系副教授

梁麗清博士

前言

新一屆特首選舉如箭在弦，疑似參選人的紅燈綠燈猜測沸沸揚揚。行政長官梁振英又意外地宣佈不會再競逐連任，而特首參選名單至今仍未落實，耐人尋味。今年新一屆選委會的投票率創新高，當選的民主派選委大幅度增加，反映市民大眾對香港政局發展的熱切關注，在建構民主、平等、公義的社會的工程上傾盡全力。建構一個民主、平等、公義的理想社會國度，必須重視社會上不同階級、性別、種族、性傾向等人士的個人權利和社會發展機會。在過去五年間，梁振英在性別平等的議題上付出過多少努力？在縮減兩性在政治、經濟、教育、就業、家庭及個人發展等範疇之間的差距有否寸進？抑或維持五十年不變？

現今社會仍普遍認為婦女議題沒有什麼逼切性，甚至有意角逐特首的候參選人，政綱亦沒有任何性別角度或改善婦女處境的政策建議。然而，婦女的處境雖然在近年略有改善，但步伐顯得太慢。簡單點算，婦女恆久面對的問題而仍然存在的，大致如下：全職家庭主婦的勞動價值至今仍未被受重視、全職照顧者沒有退休保障、已婚婦女因欠缺幼兒服務支援，以致不能就業或再就業時仍困難重重。婦女多從事低收入及缺乏保障的兼職工或零散工；由於婦女的首要角色被放置在家庭，她們失業的身份往往被隱沒。在沒有獨立經濟能力及低收入的情況下，女性日漸趨向貧窮化。科技訓練、持續教育，婦女只有望門興嘆。家庭及性暴力事件有增無減，但相關政策及服務卻沒有改善。發展性的婦女服務仍然得不到政府的任何資助等。

上述的種種問題，正好反映現行多項勞工、經濟、教育及社會福利等政策，欠缺對婦女現況的全面分析及性別視角，以致政策在制定及執行時，進一步強化婦女不利的處境。

雖然梁振英不再參選，要穩定社會的發展，特首候選人亦必須明白將性別議題提上政治議程的重要性。因此，回顧梁振英在性別議題上的功過，可作為日後新一屆政府施政的參考。然而，與性別相關的議題不一而足。由於篇幅所限，要審視梁振英政府在過去五年推動性別平等的工作上的成效，我們只能夠選取以下幾個與婦女發展有密切關係的課題作分析及討論，包括：(1) 性別主流化；(2) 性別與貧窮；及(3) 婦女就業。

性別主流化

婦女事務委員會(下稱婦委會)自成立後，其中一項任務是履行政府在1995於北京世界婦女大會的承諾。婦委會於2002年成立工作小組，在政府部門及社會推動「性別主流化」(Gender Mainstreaming)的概念。所謂「性別主流化」，是指政府各項政策及社會規劃，包括政治、經濟和社會各範疇，必須通過性別評估(Gender Impact Assessment)和性別審核(Gender Audit)的程序，確保女性及男性能夠在該政策下得到同等利益，以達致兩性平權。要將一向被邊緣化的婦女權益及兩性平等問題，轉化成一個需要正視的政治議題，除非政府各部門的互相配合及著力落實推行，否則是不可能辦到。要落實「性別主流化」的實施，必須有決心及承擔，著力推行以下七項的工作：(1)政府必須賦予具足夠權力及財力的架構去敦促各部門推行。(2)需要部門間的衷誠合作及搜集有性別角度的資料數據。(3)與非政府組織的婦女團體建立緊密的伙伴關係。(4)府部門內應提供性別意識的基本訓練。(5)釐定性別的審核指標，加強其問責性。(6)在政府有關部門制定發展戰略性目標，並按性別編整及搜集統計要數字。(7)推行性別教育，提高市民大眾對性別議題的關注(梁麗清，2008)。

梁振英上場後，只有在2015年的施政報告提及性別主流化的落實情況，當中著墨檢視清單的進度，指出現今已有超過50個不同的政策和工作範疇採用了檢視清單(香港特區政府，2015)。檢視清單是性別評估工作的一部分。政府部門願意填寫清單，可理解為一種有助官員提升性別意識的工具。但部門填寫清單後，有否觸動他們改善政策的決心？有否推行過相關措施而初見成效？這些問題並未有確切的答案，惟通過性別審核的過程才能得知具體的實施成效。由於婦女事務委員會實質上只是一個諮詢架構，並非真正具有實權的中央機制。委員會根本沒有足夠的資源，協助部門建立一些配套措施作出相應的改革，亦沒有權力去推動及監察政府其他部門的進度。若果將性別主流化的概念約化成檢視清單，部門止於填寫一份不具約束力及監察力的清單，性別主流化的落實只不過流於紙上談兵。

性別預算的概念(gender budgeting)與「性別主流化」的概念是一脈相承的。換句話說，所謂性別預算是在政府的財政預算的過程中，考量政府能否有效地分配資源，讓兩性在社會上得到公平的發展機會。為了縮減男女在男權主導的社會上的差距，政府會撥備一些資源為婦女提供一些發展性的工作，以及補償性的支援，讓婦女能夠自強。香港從殖民地政府採取的「有限度介入」福利政策(minimal intervention policy)到特區政府現今採取的「彈性福利策略」(flexible welfare strategy)，顯示政府更進一步仰賴一種即時的現金援助，或短線的措施去處理社會問題，以及維繫社會穩定，施政明顯是乏力的。一個有承擔、有遠見的政府，必須締造社會有利環境，讓市民有發展空間。

男女擁有平等的社會機會及權利，是一個進步社會的重要的發展指標。這些均需長遠政策的配合，以及社會資源的投放才能成事。十分可惜的是，財政撥備至今還沒有考慮推動性別平等的項目。另一方面，婦委會於2011年草擬的一份婦女發展目標的指標性文件，試圖列出多項重要政策發展的短期及長遠目標，讓政府部門參考及跟進(婦委會，2011)，可惜文件現已束之高閣，無人跟進。「性別主流化」已流於一個裝飾性的名詞。

性別與貧窮

扶貧似乎是梁振英政府一項引以為傲的政績，由政務司長領導重設的扶貧委員會，由2012年開始制定官方貧窮線、推出低收入家庭津貼等措施，政府屢次公開表示為扶貧工作的進展而感到驕傲。無可否認，現屆政府的扶貧工作確實踏出了一步，可惜仍舊是力度不足，且欠缺婦女角度。貧窮不單是階級問題，亦是一個性別問題。「貧窮女性化」的現象，不單出現在發展中國家，於經濟發達的歐美國家也同樣存在，且日益嚴重。香港近年也出現類似的情況。貧窮與婦女有密切關係。社會上的性別分工是導致貧窮的主要原因之一。有論者認為，在經濟環境惡劣的情況下，男性均會面對貧窮的危機，而同屬的家庭成員也有著同等機會，處於相同的經濟困境。然而，這說法忽略了社會上存在性別權力不均的現象。在男權主導的社會，「性別分工」的觀念仍然根深蒂固，影響婦女在社會上和家庭中所扮演的角色。婦女的貧窮，與其照顧者的角色有著相當密切的關係；婦女的貧窮，並非個別婦女遭遇的不幸。承擔照顧者的角色，讓很多婦女變成經濟依賴者。香港的婦女人口中，年長婦女、單身母親和新移民婦女最容易面對貧窮的威脅。她們的經濟來源十分有限，亦面對很大的就業障礙，生活大多停留在一個很低的水平。部份婦女需要依賴政府的福利援助生活(梁麗清，2001)。

香港人口老化的問題嚴重。年長的人口中，2011年香港六十五歲及以上人口共941,312人，性別比例是1000比871，女比男多(政府統計處，2011)。年長婦女的退休生活保障，有待解決。老人方面，由於香港的工人欠缺退休保障，他們勞碌一生，然而年老時生活仍未能得到合理的保障。因此，沒有親人供養的長者便得依靠綜援生活或繼續工作維生，亦解釋了為何老人佔綜援受助者的比例最高。當中，接受綜援的女性長者亦較男性多。就業方面，據2011年統計資料顯示，65–74歲從事經濟活動的女性只得5.7%，較男性的18.3%為低。工作中的年長婦女，收入亦較同齡的男性為低。男性長者的入息中位數與女性的收入差距為29.7% (政府統計處，2011)。現今的強積金供款計劃與僱員的工作歷史掛鈎，婦女的工作歷史較多因家庭責任而從事低薪工作，以及出現斷裂的現象。因此，就業女性退休後所得到的強積金一般較男性少。

此外，在傳統的性別分工觀念下，很多已婚婦女仍然擔任全職的照顧者，從事無酬勞動。2014年，全港共有648,400名全職家務料理者，其中超過98%是女性 (政府統計處，2015)。這些無酬的家務勞動者一世辛勞，貢獻家庭、為社會培育下一代、照顧病患家人，他們所付出的均能減少社會服務的開支，但自己卻承受很多社會後果，包括就業受到影響、變成經濟依賴者，這意味全職照顧者沒有任何的退休保障。民間一直以來爭取沒有資產審查的全民退休保障有助解決全職照顧者的晚年生活保障。可惜，政府仍然不顧廣大市民的訴求，至今仍未承諾推出沒有資產審查的全民退休保障。此外，為了減輕照顧者的經濟負擔和確認照顧者的勞動價值，婦女團體在過去二十年提出為照顧者提供照顧者津貼，雖然去年關愛基金推出照顧長者的照顧津貼試驗計劃，但津貼沒有惠及那些照顧有需要兒童的照顧者。

除了上述的年長婦女及全職照顧者外，容易陷入貧窮的婦女亦包括單身母親。單身母親方面，女性單親的就業率比男性單親相對為低，根據2011年香港的

統計資料顯示，比率分別是55.1%及70.2%。他們的工資亦有差距：女性單親每月的入息中位數為10,000元，而男性則為13,410元(政府統計處，2015)。事實上，由於要獨力照顧子女，大多數單親能夠外出工作的機會很低，因此，她們需要依賴綜援金生活，佔綜援受助者的第三大類。至於新移民婦女的情況，官方提供的資料十分有限。但根據一些社會研究資料顯示，新移民中以已婚婦女佔大多數，她們面對生活各方面的困難包括居住，其次是與政府部門接觸和就業等方面。亦有研究指出，新移民婦女在就業上面對的歧視除了性別歧視，也因為語言及文化的隔閡而遭受歧視。

由是觀之，沒有具備性別視角去制定扶貧政策，是未能有效及針對性地解決貧窮問題的。可惜，筆者在扶貧大會及工作小組會議上提出要正視婦女貧窮問題時，未有得到積極的回應。婦女陷於貧窮的處境，並非個人的不幸。政府不應以一種短視的態度看待婦女的貧窮問題，認為改善福利會加重政府的負擔，標籤綜援受助者，迫使他們放棄接受援助。長遠來說，要協助婦女脫離貧窮，必須從兩方面著手考慮：意識形態和社會政策方面。首先要打破固有的性別觀念，協助婦女爭取經濟上的獨立。此外，社會政策亦應在多方面互相配合，改善婦女的就業處境和增加支援性的社會服務等。協助婦女經濟上獨立自主，不單合乎社會追求平等的原則，亦有利社會整體發展。

婦女就業

相對上，婦女就業問題似乎得到梁振英政府較大的關注。例如，梁振英分別在2013年及2014年的施政報告中提及婦女就業及發展的問題。在2013年的施政報告中，認為婦女就業的情況已有所改變，例如在過去十年間，擔任經理及行政人員和專業人員的女性的比例分別增加了6.5%和7.7%。另方面，政府亦打算將「自在人生自學計劃」常規化，並讓新來港及少數族裔婦女報讀(香港特區政府，2013)。在2014年的施政報告，則提及婦女重投勞動市場的困難，勞福局將會聯同婦委會進行調查研究，了解她們離開勞動市場的原因，以及吸引她們就業的因素，並承諾制訂政策鼓勵婦女就業。與此同時，施政報告亦提及改善兒童服務，增撥資源改善課餘託管服務及「鄰里支援幼兒計劃」，並將服務對象由6歲擴至9歲(香港特區政府，2014)。

上述所謂進展並不理想！婦女的就業處境雖有改善，但改變得太慢。政府統計資料顯示，婦女的勞動參與率雖然有上升的趨勢，由2004年的48.7%上升至2014年的50.7%，相對於男性在2014年的勞動參與率68.7%為低。不過，女性從事兼職工作比男性明顯較多，在2009年的比例是9比5，而婦女從事兼職的原因與她們的家庭責任有很大的關係(婦委會，2015)。此外，婦女在行業分隔的勞動市場扮演著次要的角色，多從事一些低薪、非技術、和兼職的工作，直接影響她們的薪酬待遇及晉升機會，例如在2010年，女性僱員的入息中位數是9,000元，男性僱員則為12,000元。香港雖然已就「性別歧視條例」及「家庭崗位歧視條例」立法，但婦委會研究仍然發現，同工不同酬及因家庭崗位被歧視的現象，仍然普遍(婦委會，2012)。另一方面，現有的條例仍未能夠針對婦女在就業時面對年齡方面的歧視，以及新來港婦女面對的族群歧視等作出保障。此外，為改善婦女學習的「自在人生自學」計劃，並非一些資歷認可的課程，對婦女就業發展並無幫助。

婦女在生育成本上付出的不少代價，包括：在經濟上需要依賴別人、長期與勞動市場脫節、重投勞動市場時又因年齡歧視得不到就業發展的機會，以及欠缺就業及退休保障等。婦女就業面對的困難，關鍵是欠缺在兒童照顧上的足夠支援，兒童服務一直以來被垢病的問題，大致有三點：(1) 收費昂貴；(2) 服務時間欠彈性，不能夠配合父母上班時間的安排；(3) 名額不足。然而，上述施政報告提出的兒童服務改善措施，可謂杯水車薪，搔不著癢處，如此力度豈能回應社會的真正需要。其實問題已經積存已久，亦有不少的研究數據和前線經驗支持上述的說法，但梁振英政府仍遲遲未提出一套全面改善方案，還說需要等待勞福局的進一步研究。

協助婦女就業的措施，除了提供服務支援外，也必須有就業措施的配合。父母上班時間太長，以及欠缺彈性，均不利於照顧兒童的成長。家庭友善政策是指一些為平衡工作與家庭生活的政策，當中包括：推行五天工作周、彈性上班時間、彈性工作地點等彈性工作模式，以及提供分娩假、侍產假、託兒服務等福利配套措施。彈性工作模式之所以能夠實踐，是因為後工業時代的生產模式出現轉變，我們不用再依賴密集的勞動力，而電腦及資訊科技也令這些彈性措施變得可能。家庭友善僱傭政策，其實是雙贏的政策。僱員方面，在適當的彈性工作安排和合理的薪酬保障的配合下，不但可增加女性的就業機會，同時亦鼓勵男性分擔參與家庭事務及照顧的責任，有利社會的整體發展。可惜，目前政府只在2015年推行只有三天的法定男性侍產假，至今仍沒有積極推行標準工時的法案。可見，特區政府在提供平等就業機會的措施上顯得有心無力。

結語

性別平等是社會發展的重要標記。在一個民主公義的社會，無論男性或女性，都應享有同等的政治、經濟、就業、教育、性愛、個人發展的權利。這些權利是受到國際社會認同及國際公約保障。不論是現屆或來屆政府，都應該堅守原則，信守承諾，維持香港作為一個國際大都會的形象。

參考資料

- 梁麗清(2001)。香港的性別與貧窮。140–142頁。馮應謙、陳浩文（編）特區·政策·倫理。香港：麥穗出版社。
- 梁麗清 (2008)。香港家庭暴力政策 – 性別觀點主流化的可行性研究報告。香港：香港城市大學應用社會科學系。
- 香港特區政府 (2013)。2013施政報告。香港：香港特區政府。
- 香港特區政府 (2014)。2014施政報告。香港：香港特區政府。
- 香港特區政府 (2015)。2015施政報告。香港：香港特區政府。
- 婦女事務委員會(2011)。婦女發展目標報告書。香港：婦女事務委員會。
- 婦女事務委員會(2015)。香港女性統計數字2015。香港：婦女事務委員會。
- 政府統計處(2011)。2011人口普查，主題性報告：長者。香港：政府統計處。
- 政府統計處(2015)。香港的女性及男性主要統計數字。香港：政府統計處。

點評現屆政府安老政策的推展 – 訪問陳文宜



香港社會服務聯會總經理 (長者創新及科技)¹

陳文宜女士

現屆政府上任後，一直強調扶貧、安老、助弱政策為施政的重中之重。安老政策方面，自2012年起，政府分別推行「長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃」(或稱2元乘車優惠計劃)、長者生活津貼，並推出「長者社區照顧服務券試驗計劃」及「長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃」。行政長官梁振英亦於2014年《施政報告》中宣布，委託安老事務委員會籌劃「安老服務計劃方案」，以加強安老服務的中長遠規劃。

在過去5年政府推出了不同的安老政策、試點計劃、措施，甚至探討新的資助模式，推出服務券計劃，但如果要打造「老有所養、老有所屬、老有所為」的香港，現屆政府的努力是否具成效？在準備今後人口老化對社會所帶來的挑戰，現屆政府又為香港社會做好準備沒有？今期政策報訪問香港社會服務聯會總經理(長者創新及科技)陳文宜女士，點評現屆政府的安老政策如何及能否回應長者及老齡化社會的需要。

兩大安老服務的方向：積極樂頤年、長期照顧

一直以來，政府主要持續地朝兩大方向推動安老政策，一是推動積極樂頤年(active ageing)，另一方面就是盡量使長者留在熟悉的社區環境生活(ageing in place)，以及為有需要的長者提供長期護理照顧。陳文宜認為，過去政府有很大的努力，積極推動康健樂頤年，如設立長者學苑，鼓勵長者學習，與教育部門聯繫，在不同中學、大學內讓長者進修，甚至完成大學夢，其後更撥款成立長者學苑發展基金，以持續推動長者學苑計劃；另外政府亦鼓勵長者積極參與社會事務及建設長者友善社區，合併「左鄰右里積極樂頤年計劃」和「老有所為活動計劃」，鼓勵長者參與，推廣老有所為的精神及倡導關懷長者的風氣，加強長者生活上的滿足感，這些工作可取之處乃令到青老人(young old)，有多角度的參與。

不過陳文宜指出，未來的青老人的需要及對晚年生活的想像與期盼，與現在的青老人截然不同。她的觀察是，現時剛退休或正準備退休的人士，有更多條件籌謀，將事業變成興趣，甚至沒有退休年限，這部份人反之屬經濟條件較好，比起上一代受過良好教育；她也曾聽過有些青老人希望與志同道合的同路人，一起推動社會使命，

¹ 陳文宜女士乃香港社會服務聯會前長者服務總主任

甚至成立基金會推動關注的議題。休閒活動方面，講求興趣交流、預防保健養生，各方面都有獨特的要求和看法。這種趨勢反映青老人退休後的追求和生活方式，已經不限滿足於社區的長者中心。新一代青老人的服務需要，或已存在服務斷層，現時政府的安老服務未能有效配合這種趨勢。

陳文宜解釋，「安老現時放在社會福利及服務框架下，目標受助對象主要為經濟上有需要、體弱的長者；預視未來有很多青老人都不需要到老人中心，接受傳統的服務，但不代表不用理會他們對社會服務的需要。以個人為本，以家庭中心，以社區為基地，都是強調未來長者在不同位置的新角色，發揮高齡人口的潛能之同時，享受健康長壽帶來的動力。」

現屆政府重拾長期護理政策，卻未有完成處理基礎建設

至於長期護理，在前行政長官曾蔭權年代，並沒有多大的政策討論的結果及發展服務資源的帶動，以形成一個「先天不足」的形勢。陳文宜指出，長期護理政策及服務涉及較多財政資源，而且社會民生、經濟發展需要尋求共識的範圍，實在太多，就以長期護理融資問題，也是一個相當複雜的討論。相比之下積極樂頤年的撥款，相對比較少花資源，討論也較少爭議，她認為這是上屆政府沒有積極著手發展長期護理照顧原因之一。

今屆政府所推出「長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃」，牽涉資源不少，但效果顯著，能夠鼓勵更多長者走出家門，融入社區，令長者受惠，達至積極樂頤年的目標。可是，這個交通票價的安排，又怎能讓需要輪椅代步的體弱長者受惠呢？或者真正需要思考的是如何消除社區環境障礙，與民共議建立全民適用的居住和交通設施，令至體弱、行動不便的長者繼續融入社區生活，達至居家安老的目標。

行政長官梁振英上場後，政府開始重拾長期護理政策及工作的討論，例如安老服務規劃方案、以「錢跟人走」為目標的「院舍券」及「社區照顧券」等，亦在關愛基金項目推出牙科津貼及照顧者津貼等試行項目。陳文宜認為現屆政府在形勢使然下，開始帶動了長期護理討論的方向。她指出，香港長者人口增長速度十分急速，根據政府統計公佈的數字，2015年的85歲以上人口是16萬，但到2041年，85歲以上的人口將會有49萬，即是今天的3倍。簡而言之，我們不要低估了高齡長者服務需求的增幅。政府必須盡快做好長期護理的機制，做好人力資源的準備，應對長者需要長期護理的龐大需求。

「我只能說政府知道要做好長期護理的工作，但由於起步遲了，大家都受制於預期服務需求量不斷的倍增，社會清楚要求政府急迫需要縮短輪候服務時間。當中過程又觸及了不少重要的基礎建設的商議，就以市場力量推動政策舉例說，經濟學派鼓勵以服務券形式將本屬政府的服務以私營市場吸收，並透過服務券使用者自由選擇形成的市場力量，讓公營及私營服務各自競爭客源，提高服務質素；也有另一學派提出規管的倡議，認為需要透過規管私營市場，以保證服務券達到政策效果，例如保

護弱勢長者。無論如何，服務券制度能否為服務使用者提供有知識的選擇，及服務提供者能否改善服務質素，提高成效，還得需要修訂失效的《安老院舍條例》及全面實施個案管理制度。「錢跟人走」，是一個概念，還是一個德政，考驗在於有沒有一個周詳的服務設計及全面評估。

回到基本步：制定長期護理的服務水平

陳文宜指出應該先檢視長期護理的基本步：「長期護理需要有政策方針和目標方向，照顧是一門專業的實踐，必須為服務質素訂立一個合理、社會可接受的標準和指標，不論公營及私營服務也要按照同一標準和指標，去提升質素改進，並要有規管和法制約束。此外對市民來說，負擔得起的費用，需要與服務產生的效益平衡，但同時亦要充分地顧及政策目標，服務使用者才能夠感到安心。」

沒有創新思維，只有繼續一個散散碎碎的照顧

面對目前的安老服務，政府有哪些可以改善的地方？陳文宜指出，發展未來的醫社合作方案，極其重要。醫療及科技發展如何推進，以配合社會科學的發展，是一件複雜的事。需要創新，並及早營造「醫、社、房、科」的結合。跳出現有的討論框架，可以從個別議題、問題入手，但需要為服務流程作深入的分析，打破局限，例如：

- 長者前往醫院和診所時，可以在社區層面透過社區護理員，而獲得所需要的支援，包括為慢性病患者提供健康支援及照顧，或減少到醫院應診的需要。
- 長者從入院到出院，若要及時有效支援，應在出院一刻安排個案經理跟進，確保回家後，護老者和長者亦有足夠支援或能力處理日常生活，家居修改，聯繫個人護理及起居照顧計劃，必須做到與科技結合、建立跨專業交流記錄。
- 全面發展社區「醫、社、房、科」網絡，以一站式方法，引入科技，以預防及復康元素為核心，提升市民的健康與獨立生活的能力，滿足長者健康的需要。
- 個案經理亦可透過定期跟進長者情況，不論體弱或住院風險的高低，評估長者能否居家安老，還是需要院舍服務。舉例說，即使長者需要入住院舍，個案經理可提供相關資訊，讓長者或護老者掌握充分資料後，有能力挑選合適的服務。
- 加強與創新及科技局合作，應用創新科技促進長者疾病預防及健康管理，推動及在長者的居住、社區環境引入輔助科學技術，加強長者自我管理的能力，商議居家安老方案。
- 加強與香港科技園、政府各部門之間的合作，建立智齡及長者友善城市。

不存在的護老者政策

陳文宜認為，每天前線同事提供服務無數，每一個同事與護老者第一次的接觸，100%所見到的是家屬的乏力。若轉化成政策倡議角度，關鍵是香港至今仍沒有護老者政策：「人口老化已經迫在眉睫，還沒有護老者政策，怎辦？」。她補充，「外國的做法是較用以人為本的政策焦點，因應不同家庭面對的處境，提供不同支援及補貼，令照顧者可透過多元方式，紓緩壓力。在香港，護老者需要主動尋求醫務社工的協助，才有機會得到較全面出院家人的資訊。在澳洲，政府是不容許護老者在長者出院那刻，仍未收到相關照顧的資訊支援(information package)。在長期護理制度下，必須有人讓護老者接收有關支援的資訊，例如如何申請相關的服務等。可惜，香港正缺乏這樣的流程去承載護老者」。她又舉例，就長期護理政策，澳洲已經剛剛完成了四個階段的檢討：「澳洲一開首已經展現長期護理的宏觀藍圖，同樣是推行錢跟人走的資助模式，第一階段先處理服務資訊透明度、相關法例的修訂及合適度、改善院舍的服務質素、然後建立發牌制度，才處理資助模式讓長者自己選擇服務。」

對下屆政府的期望

問及對下屆政府的期望，陳文宜認為面對人口高齡化社會，政府所需要處理的事情甚多，「整個長期護理機制，包括評估、服務內容、服務模式、質素及風險管理、服務融資等，需要有效操作，才達至成功。」

目前最缺乏的是確立發展合作平台，創造有利的政策條件，1) 提升「醫、社、房、科」跨專業合作、2) 配合長期護理發展設立個案管理制度及展開融資研究、3) 全面制訂照顧者政策，這些工作均是回應未來發展重要的基礎。

現屆政府在扶弱方面的工作如何體現公義？

訪問張超雄



張超雄博士，現任立法會議員(新界東地方選區)，一直為殘疾人士、新來港人士、少數族裔、難民以及特殊學習需要的兒童等備受社會忽視的弱勢社群，在議會中發聲及爭取他們應有的基本人權。今期政策報邀請張超雄博士接受訪問，點評今屆政府在扶弱方面的工作如何體現公義，及分享他對香港社會的公義觀念發展的觀察。

關顧弱勢，實踐社會公義

有說香港的核心價值包括公義。張超雄是認同的，他不同意講求公義只是小眾的訴求，並相信世上任何一個社會制度，即使是講求競爭、「有輸有贏」的資本社會也好，必須照顧弱小。因為社會上每個人都有機會成為弱勢。張超雄指出，要評價一個社會的質素，就得了解她如何對待弱勢社群。而一個行公義的社會，不應只滿足個人在社會生存的基本需要，亦需要建立客觀條件，讓大家可憑藉自己的努力去充分實現自我(self-actualise)。

香港是否存在有界線的公義？排外情緒與中港融合政策

但自本屆政府上台以來，香港的本土主義抬頭，排外情緒愈演愈烈，有人以「蝗蟲」、「假難民」等負面標籤去打壓新來港人士、難民或尋求庇護者，令人質疑香港人的公義，是一種有界線的公義，並不包括弱勢之中的最弱勢的一群。

張超雄認為，市民的價值觀，會受到日常生活的經歷所影響，近年大家在醫療、教育、交通甚至購物方面，都感到被外來人威脅，要搶奶粉、產房、學位、飯碗等，累積了不安感，「香港人面對搶資源，壓力愈來愈大，變得對所有來自大陸的人和事都感到反感，負面情緒好大。」但張博士直言，市民的不安感與排外的情緒，是中港政策負面影響下的結果，所以其根源屬政策與施政的問題。

張超雄進一步提出，近年香港推動的大型基建及規劃，包括高鐵、港珠澳大橋、元朗南、屯門40區及46區、新界東北發展區等，幾乎全都是「向北望的規劃」。他指出，「梁振英是歷屆最『擺明車馬』把香港利益納入中國整體發展格局的人。他曾經提及上水就是香港的中心，是以南中國格局來看上水的位置。五年來，他很有意識地把國內利益如紅色資本帶到香港，促進中港兩地融合，摧毀香港多年在社經發展建立起來的獨特性。」

因此，當香港人被不安感籠罩時，部份人開始著急地要重新尋找自己的身份認同，繼而以排外去再建構及鞏固自己的身份，區分「我們」與「他們」，當中

後者就是來搶資源的一群外來人。張博士認為不單止年青人，部份已上岸的香港人也出現這種「救生艇」現象，不想外人來搶自己飯碗。

「我的觀察是，這不多不少是一種(香港人)親身生活經驗的自我保護對策，形成對外來者的一種抗拒。這類右翼的思想亦在外國出現，現時美國的Donald Trump去到好盡，一樣有市場。今時今日，不論外地還是香港，很多人的不安感強烈到一個程度，有相當部分的人認為必須有界線。『自己人』才講公義，對『外來人』，不管是難民或新移民，公義不是要考慮的事。」

去年立法會選舉前夕，張超雄因協助酷刑聲請留港的難民而被政敵嘲諷為「難民之父」：「現時香港人的印象就是他們都是假難民，而且全是南亞裔，還牽涉到不同罪案。在我以言，整個是計謀(plot)，是選舉工程的一部分，以『難民之父』去標籤我，藉此累積政治資本打壓我這個對手，爭取選舉成功。」

「但社會有這種情緒，我是擔心及警醒的。因為『假難民』論述總要有人支持才成氣候，而社會的確有人有這個(反難民)傾向，有這種負面情緒。」張超雄說。「我也有少少勢孤力弱的感覺。在選舉時被這種論述攻擊，我方好像一打就輸，幸好結果未至於輸了選舉。但是他們(推動處理假難民議題的政黨)仍沒有放過我，在立法會成立了專門討論酷刑聲請者的小組委員會，下月便開會，相信到時仍會有負面新聞，甚或延續至下屆選舉。」

即使弱勢社群被當成「稻草人」攻擊，另一方面，與弱勢相關的議題又未能在傳媒的鎂光燈下呈現。不過與此同時，張超雄留意到近年多了不少有心人關注弱勢的處境，並投入倡議的行列：「說真的，以我從政十多年的觀察，我又覺得愈來愈多香港人關注弱勢社群。例如，特殊教育需要或殘疾議題的倡議工作，近年來多了很多關注，其中一個重要原因是網上媒體的出現，成為媒體的成本相對較低，討論議題的空間也較以往多。這是一個可喜的現象，不同的網上媒體，不論大小，如獨立媒體、香港01，抑或是100毛，以至網上電台，都有相當部分關注不同民生及推動社會公義的議題。」

掌權者眼中的香港只是會生金蛋的地方，弱勢沒有位置，只是點綴

回到政策及施政層面，以香港今時今日的發展水平，張超雄如何看本屆政府扶弱方面的工作？張直指在當權者眼中，香港從來只是經濟城市，一個『會生金蛋』的地方。在這地方不同利益板塊互相角力，爭奪政治資本，而弱勢根本沒有位置，只是點綴。而社會的主流觀念是『香港地，梗係靠自己』、『搵食搵食，唔搵就無得食』，經濟發展是才是王道。

「我們辦街站派傳單，談民生議題，談選舉，早上上班時間很多人頭也不回，避開不接單張，那刻感覺香港人的『搵食心態』真的很強。」張超雄說。「但雨傘運動是一個覺醒(awakening)，有部分年青人已經轉向，下一代人不接受香港向錢及發展繼續『跪低』，不過這種變化是否已成為一種趨勢？我認為可跟主流意識角力，但是否已成一股足夠的力量去帶來改變，我並不知道。」

張超雄形容前行政長官曾蔭權主政年代，純以右派財金官員的視角去管治香港，民生方面是無為到交白卷的境界。與之比較下，現屆行政長官梁振英已是較為左翼：「這個是唯一給他的正面評價，他是少有支持最低工資、提及退休保障去改善長者生活，較有意識利用公共政策承托弱勢社群的特首，現屆政府的福利開支大增亦是事實。」張超雄指梁振英願意重設扶貧委員會，亦顯示今屆政府「想做啲野既決心」。

當平權遇上現實政治

問及本屆政府推動平權的工作，最令張超雄深刻的是醫務委員會改革及推動特殊教育需要學前服務的工作。

張直言，當了十多年議員，醫委會改革是少數令他感到很困難的工作。張超雄指出，醫委會是一個陳年過時、過分官僚、運作毫無效率的一個組織，必須改革。其實政府一直都知道有關問題，但直至去年為止都從未行動。而今次由政府提出的醫委會改革方向，包括透過增加由病人組織提名的業外委員數目比例，及讓病人組織可參與其中，方向是正確的，有助醫委會不再是『醫生俱樂部』。可是引入政治角度後，行政長官梁振英可以委任任何人進入醫委會。一加入現實政治及權力的考慮，當中便衍生很多政治角力。這令張超雄很掙扎，眼見政府去到一個願意推動醫委會改革的地步，可是最終因為對行政機關的不信任而成不了事。

另一個政府終於領頭推動的議題是特殊教育需要(SEN)的服務。過去不論接受評估或服務，六歲以下有特殊教育需要的小朋友，單是在評估就已需等候多年，有違「及早識別，及早治療」的原則。在特殊教育需要孩子的應有基本權利方面，民間爭取多年的重點之一，就是讓六歲以下有需要的孩子盡快接受評估及跟進服務。今屆政府有意識推動相關服務，張超雄直言，由前政務司司長林鄭月娥「拍板」，一下子就可在獎券基金撥出四億，推出相當規模，能夠服務三千名小朋友的學前支援服務¹。「以他們的說法，這確實是『史無前例』，但程序？是沒有的，(這決定)是『長官意志』。這當中我也有掙扎，這個方面(特殊教育需要的學前服務)多年前我們已經把問題呈現出來，『但班友踢極都唔郁』，教育局、勞福局，主導的兩局根本就是冷血，今屆(前)司長出來做『白武士』，立刻找錢去推(服務)，當然是好事，(服務)可以幫助有需要的兒童。然而，撇開程序全錯，我們也忍著不批評了，回到最基本，服務本身可以真的幫到有需要的兒童，這是我們最關心的。」

但張超雄指出，無視程序而只講長官意志，即使是去推動有利社會弱勢的政策，也是有其盲點，因為官員本身或根本不熟悉有關方面的需要，再加上本屆政府的偏聽作風，以至幫忙推動的人也未必熟悉相關課題，即使行政機構有良好意願，到推行新措施時又未必到位。「特殊教育需要的學前服務尚且不算(一團糟)，我們已經不批

¹ 行政長官在 2015 年《施政報告》中宣布，政府會動用「獎券基金」推行試驗計劃，邀請營辦資助學前康復服務的機構為就讀於幼稚園或幼稚園暨幼兒中心有特殊需要的兒童，盡早提供外展到校的康復服務。

評了，『錫住(個服務)，嘩(政府的推動工作)真的破天荒』，但是另一問題是政府用了『長官意志』，由上以下推動服務。」

張超雄形容這狀況為「不熟悉的人帶領另一班不熟悉的人去幫助一班生活在水深火熱的群體」，水深火熱的人欠缺有效渠道去向當權者表達自己的需要，同時當權者又不願廣泛聆聽，結果推出的服務或政策或是不倫不類。

「我們這些了解政策的，當然會出聲批評(政府的)不足，但政府又會護短，認為已經盡力推動政策，為何仍收到批評，『不懂你們想要甚麼，只會不斷批評攻擊政府工作』。(很多政策)都經歷這樣過程而變得一團糟。其實這是十分不幸。當權者的施政重點錯放，我們在議會本應代表人民發聲，但當我們代表弱勢群組發聲時，當權者又不信任，而他們信任的人也不熟悉(政策、服務)。」

缺乏社會元素的施政思維

長遠來說，張超雄認為「長官意志式」的政策制定及執行是相當不健康，「由上而下的施政模式，正如我剛才所說，十居其九政策出台時是『搞錯左』。本屆政府一上台推出的長者生活津貼，我們猛烈批評弄了一個『四不像』的政策出來；全民退休保障的諮詢、新界東北及元朗橫洲的規劃、高鐵爭議也是例子。以前屆政府的兩鐵合併為另一個例子，政府的決定育成了地鐵這個地產王國，囤地背後抑壓社會福利及服務用地的發展等，可見(偏聽下)很多政策的思路十分錯。」

張超雄認為，出錯的關鍵是政府施政及規劃的思維上，主導思想仍是過於著重經濟發展。

「我們的人口政策，整份諮詢文件只用經濟角度，人口老化對社會帶來多少負擔、醫療開支又有多少，勞動生產力又減低多少。那為甚麼政府不考慮發展長期護理服務？(庫房)錢愈來愈多，人口老化下錢應該如何用，用幾多去改善長者的生活，(政府在諮詢中)完全不作考慮。」

施政程序的僵化及紊亂

與此同時，政府推行政策的僵化思維，以至程序漏洞，是最直接影響到小市民的生活。

「在我(作為立法會議員)的位置，日日面對的是，很多人將他們的困苦放上來(立法會)，我們嘗試協助梳理。」張超雄直言，官員沒有從錯誤中汲取教訓。

「最近，我協助房署外判街市小商戶處理承辦商突然退場的問題。外判商中標後，管理街市不足半年，情願賠了四個月租金便退場。當局重新就項目招標時，承辦商竟然重新入標。他們為何這樣呢？原來之前入標費高了，承辦商感到不值，但房署竟然讓這個承辦商再次低價中標，這怎麼可能？房署解釋他們已按既定程序辦事。我問他們從此事中得到甚麼教訓，他們說沒有，因為他們已按既定程序辦事。」

² 民間指出長者生活津貼只是一個四不像的計劃，其一不是退休計劃，其二不是按個別需要而支付，其三不是按供款支付，其四不是由社會資源支付。

「程序公義是十分重要，而程序是否合符公義，還要看當程序出現漏洞時，有沒有立刻修正，而不是繼續只按出了問題的既定程序去做事，繼續犯錯。當按既定程序執行後仍出現不公義時，我們要問政府有有沒有反省的能力？有沒有自我修正的能力？事實上，自我修正的能力是有局限性的，也沒有人會完全認錯，所以監察及制衡就很重要。下屆政府要從程序開始，重回正路。」

把社會問題交給市場，不一定是答案

對於下屆政府的期望，除了修正出現問題的程序安排外，張超雄亦十分關注社福服務及公共服務市場化的問題。「政府一直都傾向把工作交給市場，社福服務仍然向這個方向走。院舍市場化的教訓夠慘烈吧？政府還覺得不夠，還要大力推行，花錢去推行(長者服務券)，妄想投入資源後，市場就會提供答案及出路。」

他指出政府的盲點，在於他們分辨不了各持份者的獨特性。「政府、市場及公民社會各有獨特性、功能及互相平衡的位置。市場不能獨大，亦不能把其他界別放到市場之下。不過香港實在太傾斜市場導向。整個社會發展的路線必須要修正，香港重回正軌，不只是修訂程序及維護程序公義，而是要把社會發展的想像重新定位，不能只集中在經濟發展導向及市場導向。」

下屆特首未來五年最應推動的三項工作

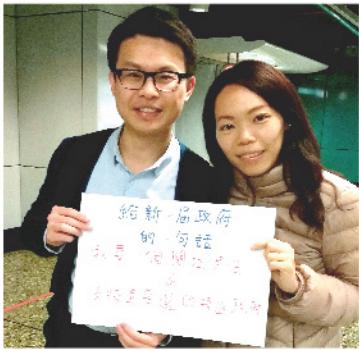
對於下屆特首的期望，張超雄認為政府未來五年內，最應推動社會保險、稅制改革及解決住屋問題這三項工作。

「我希望五年後，政府可以推動保障老弱傷殘而設的社會保險制度，與美國老年、遺屬及殘疾保險Old–Age, Survivors, and Disability Insurance(OSDAI)類似，香港需要一個所有人有份貢獻，而所有人都可以申請的社會保險制度，保障老弱貧困，打破綜援以家庭為申請單位的制度限制。第二，香港稅制必須改革，藉此改善受薪階級的分配所得；第三，我希望香港能夠解決住屋問題，參考德國模式，強調住屋為基本功能，以高稅遏制炒樓，鼓勵租務市場的健康發展，支持自建住房，以遏止房地產市場化。」

不同社群對下屆政府的期望

今期《政策報》除了評論今屆政府施政表現，以及提出新一屆政府需推動的跟進工作外，亦邀請了社會上不同持份者，如殘疾人士、長者、青年、少數族裔、婦女、新來港人士及倡議不同社會議題的民間團體等，以拍照形式表達對新一屆政府在推動社會發展上的期望。

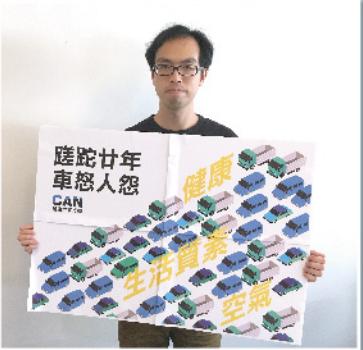




「我要一個關注民生及支持真普選的特區政府」



「我要上公屋!」



「蹉跎廿年 車怒人怨」
- 健康空氣行動社區關係
經理 龍子維



「落實單程証100%家庭團聚 單親孩子需要媽媽」 - 中港單親媽媽關注組



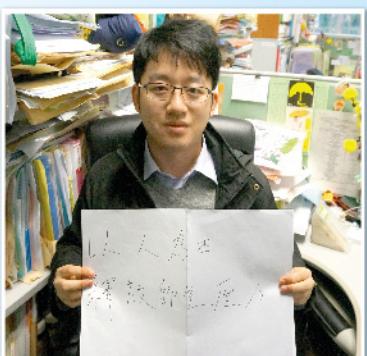
「興建公屋 多點大單位」
- 荃新姊妹組



「官員咁走數 質詢答問題」 -
立法會議員助理



「我要性傾向歧視條例立法!!」
- 性神學社



「以人為本 釋放師生壓力」
- 田方澤老師



問卷調查

我們希望聽取你對政策報的意見。請將本版列印後填寫，並傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcsc.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
所選政策的合適性	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
資料的實用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括什麼政策呢？

3. 你對政策報的其他意見：

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：(請註明) _____

姓名(自由填寫)：_____

聯絡電話/電郵 (自由填寫)：_____

讀者意見

你對今期政策報探討的議題有什麼想法？歡迎讀者來信，傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcsp.org.hk與我們分享。

昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入<http://webcontent.hkcss.org.hk/prapolicybulletin/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 – 紿你信心？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）

第十三期 – 「回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎」

第十四期 – 人口發展政策 目標的思索

第十五期 – 少數族裔在香港

第十六期 – 移民政策與社會發展

第十七期 – 社會企業：如何推動社會創新之路

第十八期 – 香港好青年

第十九期 – 從長期護理服務看安老：政策與實踐

第二十期 – 香港退休保障：何去何從？

第二十一期 – 何謂真·香港人？

促進公共政策質素 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第二十二期

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://webcontent.hkcss.org.hk/prapolicybulletin/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，惟轉載前須先取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST

香港公益金贊助