

香 港

過渡前後社會政策及服務發展評論集

李志輝
蘇文欣
合著



香港過渡前後
社會政策及服務發展
評論集

蘇文欣 李志輝 合著

香港政策透視出版

香港過渡前渡社會政策及服務發展評論策

作 者：蘇文欣 李志輝

封面設計：陳永逸

出 版：香港政策透視

製 作：傳真廣告印刷公司

香港灣仔譚臣道114號廣亞大廈十樓A座

電話：2838 1699 傳真：2838 1786

出版日期：一九九八年九月

國際書號：962-8392-04-2

版權所有，翻印必究

Hong Kong Social Policy Development : A Critique

Authors : So Man Yum, Larry Li Chi Fai

Design by : Christ Chan

Publisher : Hong Kong Policy Viewers

Production : Authentic Advertising & Printing Co.

Fiat A, 9/F, Kwong Ah Building, 114 Thomson Road,
Wanchai, Hong Kong.

Tel:2838 1699 Fax:2838 1786

ISBN : 962-8392-04-2

© So Man Yum, Larry Li Chi Fai 1998

All Rights Reserved

讀者可透過電子郵件地址與作者溝通

蘇文欣：larryso@hotmail.com

李志輝：salcfs@cityu.edu.hk.

定 價：港幣70元正

序 (一)

香港過渡前後社會急劇轉變，轉變起源來自非工業化及非殖民地化過程的經濟轉型及政治發展，而社會政策就在這政治經濟變動的背景中演化。

自八十年代初起工業在製造香港收入的比重逐漸下降，而服務業則冒起，成為今時今日香港的主要收入來源，佔本地生產總值幾近八成半。香港政治前途亦由一九八四年中英聯合聲明決定，自此香港踏入過渡期：由英國殖民地過渡到中華人民共和國轄下特別行政區。

過往十多年的非工業化及非殖民地化過程中，香港公共生活領域，如政經、文化、法律等等範疇都經歷不少改動，這些改動帶來了社會上不同階層，以至不同利益團體間關係的分化與錯動及其演生出的尖銳沖突。

作為管治香港的殖民地及特區政府，協調社會上不同利益團體的關係，是有其責任，一方面政府應創造一個公平及有秩序的公共領域，讓各利益團體皆有其活動空間。另一方面，政府應鼓勵利益團體間之競爭活動，令個人及社會達到最大效益。

在平衡「公平」與「效率」的原則下，香港社會政策近年整體發展朝向「非官營化」。有論者認為「非官營化」會引致

社會服務商品化，令市場主宰一切，最終導致壓縮公共生活領域，損害個體私人生活素質和侵蝕社會責任及集體意識，令到私人與公共生活領域同樣受損。但從另一個角度看，若果社會政策繼續向公營化發展，公共責任與支出的不斷擴大和增加，也會對個人責任及社會公益，帶來負面後果。

社會政策公營化與非公營化是一個兩難的局面，要找出一個合適的平衡點是須要更多的公共及學術討論。蘇文欣及李志輝編寫《香港過渡前後社會政策及服務發展評論集》這本書，主要是分析及評論香港政府的公共政策及社會服務，是否可以在「公平」及「效率」上，取得合理平衡，並且帶出了支持社會政策「非公營化」，並不等於認同「社會政策市場化」；及支持「社會服務多元化發展」，又並不等於認同「社會服務商品化發展」的發人深省的理論立場。

這本書收集的文章是作者兩人積極參予社會公共生活的有力見證及對建構公民社會的具體支持，對於有興趣了解香港社會政策及其在過渡前後的變化的一般讀者，以及初接觸社會服務及政策的學生來說，這本書也有其自身的價值。

首先，本書涉獵的社會政策及服務範圍甚廣，從政策制定以至具體服務介紹都有，讀者一書在手，便能得知香港梗概。

其次，本書寫於一個合適的時間及空間，政府的更替及經濟的轉型帶來種種轉變，而社會政策的發展亦受政經變動影響，其發展方向須要從不同角度與層次加以探討，好能找出一個適合香港的取向，本書針對各社會政策及服務課題，作出即時回應，使讀者能對過往一兩年的社會政策及服務發展焦點討論有所掌握。

最後，本書的素材及討論亦可發揮公民教育的功能，使一般大眾及學生透過非技術性的語言了解社會政策，促進社會參與的機會及擴闊公眾討論的空間。期望這些開放的及理性的討

論，可以透過蘇文欣及李志輝繼續對未來香港社會政策及服務發展的進一步探討及分析，得到擴展，最終達到倡導政策改革及理論基礎建設的目的。

陶黎實華博士

香港城市大學

人文及社會科學學院院長

一九九八年七月

序 (二)

香港人似乎對年、月、日愈來愈敏感，也驚覺時空原來有著豐富的社會面向和政治含意。但當權者、首富、政客與民間百姓對鋪天蓋地而來的數字卻有迥異不同的閱讀和詮釋。不是嗎？「九七」、「四五」、「六四」、「七一」、「七六」、「三八」等數字，不論是時空的標誌、社會標題、或是政治論述也好，總是人言人殊，各自各精采。

社會政策人也從來不能把社會和政策分析抽離於獨特的社會時空脈絡。有關「九七」的課題，如「香港九七前、後過渡期」、「後九七香港社會」、「廿一世紀香港特區挑戰」等也成為他/她們唇槍舌劍，思想交鋒，或開展學術研究的場域和契機。提出新論點，也同時引發更多新問題。而這些互有差異的角度、視野也總離不開，在九七前後的時空下，對資源、身份和權力的生產和再生產，與及分配和再分配的探索和重塑。

在眾多九七課題中，最惹人注目之一的是：究竟過渡前後香港社會政策是延續？是變革？是斷裂？還是兼而有之？而這些持續或改變又令誰人得益？誰人受損？繼之而引發的相關問題是，特區政策的訂定和執行又是否表徵著一致的長官意志，強勢行政領導，和官商利益逐漸一體化的趨勢呢？恐怕這一連串問題都好不容易去處理和回答。但香港民間社會是活潑動態

的，對於政府政策也絕不會坐視不理。近期過半數登記選民踴躍投票，又豈是當局逆料得到的歷史性事件。

香港在過渡期前後的轉變肯定是社會政策人不會錯過的課題。李志輝兄和蘇文欣兄，正好見證著過渡期前後香港的社會政策及服務發展。他們關注的政策範圍相當豐富，而作出的分析也能緊扣香港的社會情景和時代脈搏。他們在文字媒介發表的評論文章，既是理中有情，也是情中有理。兩位前輩把他們在近年的觀察和心得結集成書，以饗讀者，將有助我們思索和反省過渡期前後香港的社會狀況，尤其是社會政策的變與不變。作為「透視」主席，我向大家推薦這本書。

黃昌榮博士
香港政策透視主席
一九九八年七月

前言

九六年中，與《香港經濟日報》港事國事版商討，定期為「福利新語」一欄撰文。我們明白這挑戰不簡單，當時抱著誠惶誠恐、如履薄冰的態度，開始筆耕。

當時香港尚在回歸期間，力求平穩過渡，可是當時中英仍在爭拗，所以一方面，英國政府在「放大鬧」，使很多社會服務在早期殖民地時代不輕易過的也通過了；另一方面，中國不想影響日後特區政府運作，屢屢叫停，阻止英政府胡作胡為，後來更推出「車毀人亡」之陰謀論。這期間的社會政策，如以一般西方的理論結構分析，結果會出現很大的偏差，因為這些政策多與當時政治形勢結合，而且是雙方「過招」的「招數」，與平常心的政策有很大的差距，甚或風馬牛不相及！

過渡後，我們亦體驗特區政府的社會政策及福利服務的轉變，從特首關注的老人「三有」政策到經濟危機出現，失業大軍湧現勞動市場。從樓產、股票日日上升，過萬元一呎房產的泡沫經濟幻滅，到特區政府束手無策，隨著而來，經濟衰退，民生陷入困境。政府財政若然出現問題，社會服務一般是最先受到影響，一切新的服務或被認為不是急需會首先被裁減。這情況與回歸前的經濟發達，遍地黃金的對比，真不可同日而

喻。令人不禁問，香港特區政府究竟出了什麼亂子？

查實如我們細心觀察、分析，今日的果實是昨日辛勞的結果。社會政策裹足不前，經濟低迷並非突然出現，「冰封三尺，非一日之寒」，回歸前，已有跡可尋。地產是香港「命根」，前朝政府不願意干預樓市，中英雙方極力「唱好」及催谷市場，使之成一片繁榮安定、經濟欣欣向榮的假象。回歸後，過度的催谷，加上亞洲金融危機，香港遂向谷底滑下去，前朝的社會政策，其後果及影響到今天甚或明天才漸漸顯現。因此我們綜合過去的社會政策，福利服務等，分析其得失優劣，未來的趨向大致已呈現。

歷史是一面鏡子，我們希望通過切身參予見證香港歷史的變化，再用文字記錄下來，立此存照。過渡前後，香港的社會政策如何被視作政治交易工具，市民生活變為中英政府押注的籌碼，將來回顧香港發展，過去二、三年將成為焦點討論的年份。

我們試從過往所讀的課本、參考資料尋找理想或我們認為適合分析香港過渡前後的社會政策變遷的模式，因為香港的一國兩制回歸方式是史無前例，社會科學家無從由「實例式實踐中」建立理論，我們正在嘗試中，雖然我們尚未能設計一套架構嚴密，分析精闢的理論，但我們每一篇文章，以這目的為取向。同時因為適應報紙的時事特性，我們的專欄配合社會及政治步伐，以當時社會或立法局／會討論的事宜為我們討論和研究的課題。

本書的出版，得到多方的支持及鼓勵始能成事。承蒙香港政策透視為我們出版此書及主席黃昌榮博士賜序。《香港經濟日報》編輯暨香港記者協會主席廖建明先生的意見及支持；非常感謝香港城市大學社會科學學院院長陶黎寶華博士百忙中賜序，與及公共及社會行政系九七年度一年級學生協助校對；借

此機會我們還要多謝國內外很多支持我們朋友；最後，我們由衷感激家庭對我們的支持！

本書倉卒成刊，雖經謹慎校閱，掛一漏萬，在所難免，敬希讀者不吝賜教。

蘇文欣 李志輝
戊寅年 仲夏在香港

香港政策透視簡介

香港政策透視是一個獨立的民間團體，成立於一九八四年。成員包括大學講師、教師、社工、行政及管理人員等不同背景的專業人士。主要工作是研究及評論本港各項社會及公共政策。

本會自成立以來，曾發表的研究報告及評論凡數十本，其中較為重要的有以下幾項：

- 1) 《香港政策透視對代體政制的意見》，
- 2) 《前途一起期待：香港政策透視對基本法諮詢文件的回應》；
- 3) 《法律改革與社會改革》；
- 4) 《富戶的假象》；
- 5) 《醫療服務私營化的第一步》；
- 6) 《政策透視與香港》。

一九九三年至今，本會的研究報告計有：

- 1) 《香港市民對「促進健康」諮詢文件的回應》；
- 2) 《香港市民性別公平觀念調查報告》；
- 3) 《香港市民對預委會公信力的調查報告》（共四次）；
- 4) 《團權主義下的中文金曲》；
- 5) 《香港政策透視對強制性私營公積金的意見》；
- 6) 《香港市民對預委會「還原」人權法建議調查報告》；
- 7) 《分項收費與醫療融資》；
- 8) 《香港市民對公立醫療服務及融資意見調查報告書》；
- 9) 《香港市民對特區行政首長期望意見調查》；
- 10) 《特首社會政策政綱研究》；及

11) 《香港市民對還原公安及社團（修訂）條例的意見調查》。

除發表研究報告外，本會亦定期出版《香港政策透視學報》及《透視短論》，以促進社會政策的學術探討及研究。自後過渡期以來，一連串出版計亦陸續展開，已經出版或即將刊印的書種包括《青年：解構與重構》、《霸權下的號角》、《青年充權：理論與實踐》及《另眼相看：九十年代社會政策批判》等。本會期望這些出版工作會對香港社會政策提出批判及反省。

我們深信後九七香港社會極需要獨立的論政團體發揮民間社會力量。本會將繼續致力於評論社會及公共政策，反映民意與倡議社會公平。

目 錄

序 一	陶黎實華	I
序 二	黃昌榮	V
前 言	蘇文欣、李志輝	VII

香港過渡前後社會政策的制定與方向

1. 香港社會政策「正反合」制定模式	李志輝	3
2. 過渡因素對「正反合」模式的影響	李志輝	6
3. 香港社會內部因素對「正合反」模式的影響	李志輝	9
4. 從「治港藍圖」看「施政綱領」之一	李志輝	12
5. 從「治港藍圖」看「施政綱領」之二	李志輝	15
6. 特區社會政策的路向	蘇文欣	18
7. 從施政報告看社會服務非官營化	李志輝	21
8. 工商專政下的社會政策	蘇文欣	25
9. 特區社會政策的特徵——保守與落伍	蘇文欣	28
10. 從房屋看港英社會政策	蘇文欣	31

自置居所——解決房屋問題的題丹妙藥？

1. 厚此薄彼話香港房屋政策	蘇文欣	37
2. 為何不建造「正規」房屋	蘇文欣	40
3. 公營房屋商品化，市民可有選擇？	李志輝	43
4. 出售公屋的美麗誤會	李志輝	46
5. 房委會「迫」租戶買公屋	李志輝	49
6. 夾心階層「居於深圳、香港工作」的構想	李志輝	52

7. 解決夾心階層住屋問題的建議	李志輝	55
------------------	-----	----

預防及解決移民面對之困境

1. 探討新來港人士面對的問題	蘇文欣	61
2. 新來港人士的家庭問題	蘇文欣	64
3. 無證兒童教育誰關心	李志輝	67
4. 如何協助新來港家庭融入社會	蘇文欣	70
5. 移民前服務初探	李志輝	73
6. 社區發展與新來港人士服務	蘇文欣	76
7. 跨文化意識與新移民服務	李志輝	79
8. 須制定新移民政策	李志輝	82

社會福利政治及經費

1. 本末倒置的新資助制度	蘇文欣	89
2. 降低服務質素的資助制度	蘇文欣	93
3. 商人治港下的福利資助制度	蘇文欣	96
4. 評九七／九八財政年度福利開支	李志輝	99
5. 政治與社會福利經費	蘇文欣	102
6. 政治與社會服務之一	蘇文欣	105
7. 政治與社會服務之二	蘇文欣	109

回歸前後之老人福利政策評析

1. 輸出老人解綜援之厄	蘇文欣	115
2. 另類的綜合老人服務	蘇文欣	118
3. 從老人自殺的社會因素談起	蘇文欣	121
4. 老人生活怎麼過？	蘇文欣	124
5. 特區政府老人「三有」政策評之一	蘇文欣	127
6. 特區政府老人「三有」政策評之二	蘇文欣	131
7. 特區政府老人「三有」政策評之三	蘇文欣	134

醫療政策及服務評析

1. 不平衡的醫療衛生政策 李志輝 141
2. 從醫科生名額增減看政府醫療承擔 李志輝 144
3. 香港醫療融資問題 李志輝 147
4. 行政改革vs職業操守 李志輝 150
5. 香港醫療政治今昔 李志輝 154
6. 煞有介事的醫療檢討遊戲 李志輝 157
7. 精神病患者的哀歌 蘇文欣 160
8. 社區照顧 蘇文欣 164
9. 活人死人也安樂——善終服務 蘇文欣 167

其他評論

社工專業

1. 邁向專業的途徑 蘇文欣 175
2. 擴大社會福利界選民範圍的深層效應 ... 李志輝 178

青少年服務

1. 我們有關心不歸家青少年嗎？ 蘇文欣 183
2. 青少年犯罪問題 蘇文欣 186
3. 「求援呼喊」——學童自殺 蘇文欣 190

危機服務

1. 防止自殺輔導 蘇文欣 195
2. 防止虐妻輔導服務 蘇文欣 198

再培訓計劃

1. 寓福利於工作 蘇文欣 203
2. 短視的再培訓計劃 蘇文欣 207

香港過渡前後

社會政策的制定與方向