

全球化監察

Globalization Monitor 第6期 2000/08

編輯室

社會福利及基本服務 人人得享

港府不斷削減社會福利及減少對公共服務的承擔，理由是這樣做才會防止「養懶人」，才會克制住「依賴文化」的滋長。

其實，「依賴文化」從來都有，但慣於依賴政府的不是一般市民，而是大財團。私營公用事業的公司（兩電、四巴）依賴政府保障「合理利潤」，而大地產商則依賴政府救市。

香港打工仔女一向勤奮工作，其工時之長、勞動強度之大，在發達地區絕無僅有，而其所享福利之少，也絕無僅有。在這個情況下還要削減福利，還要煽動反對什麼「依賴文化」，那不過是為進一步剝削普通市民找借口而已。

我們認為社會福利（失業保障、殘疾保障等等），及低廉甚至免費的基本公共服務（食水、能源、交通、郵政等），是基本人權。理由是：

一、一般工人只有在僱主願意招聘的情況下才有工做，才有飯吃。可是資本主義的技術革新及週期性危機都使大批工人週期性地失業。這種「非自願性失業」的責任應由社會負責。所以工人應享有失業保障金。其次，工人的薪金大體而言只能滿足當前消費，不足養老。所以退休保障亦更應由社會負責。

二、任何社會要有安定及進步，都有賴不平等的逐步縮小。反之，不平等的擴大是種種暴力、罪惡、排外仇恨、以至戰爭的根源。提供上述服務及福利正可縮小不平等，幫助邊緣社群有機會過有尊嚴的生活，有助人民安居樂業及社會進步。

三、一切物質財富最終是由工人創造的。但工人不僅沒能享有對財富的分配權，甚至工資在國民收入中的份額也日漸減少，而利潤的份額卻不斷增加（註）。這是最不可容忍的不公平。工人有權要政府通過提供低廉公共服務及福利來抵消利潤侵蝕工資的趨勢。

要達到上述保障人權的目的，就有必要推翻目前政府的總政策，即日益將福利及公共服務納入市場化、商品化（私有化、外判化及把退休金變成資本家買賣的證券）。政府說這才能提高分配效益。問題是，這只對官商而言才是效益，而對普通市民則純粹是災難。因為所謂「市場參與」、「私營參與」，意味著福利與公共服務也變成利潤掛帥，變成一種買賣，而最後就是有錢的才可享受，沒錢的就自己乞食。

我們認為，社會福利與基本服務只能是按需要分配，而不能按照利潤或「成本效益」分配，也不能按照當事人的入息、有無工作等來分配。如是則有關開支只能擴大，不能像現在那樣不斷縮小。

或許有人會問：錢從何來？錢是有的。大財團即使在經濟不景時，照樣賺取數十億甚至百億的利潤。只要向他們徵收累進稅就行。全世界絕大多數國家（更不用說發達地區）都實行累進稅，為什麼香港就不行？？

註：香港僱員工資佔附加值（即扣除生產成本之後的淨產值），1970年是57.1%，但到了1994年下跌為48.8%；同期利潤則由42.9%升至51.2%。參看政府刊物 Estimates of GDP 1961-1996。

削減福利：全球福利制度的背景

■ 譚駿賢

踏入二十一世紀，各國政府其中一項最為關心的議題依然是如何改革福利制度。特別是那些傳統福利國家，政府在這議題上確花上不少筆墨。福利改革的聲音自七十年代中已響徹西方，踏入九十年代其呼聲更為浩大，究竟各國政府何以急於要作出「改革」呢？這些改革的內容又如何呢？究竟是為誰而改、為何而改呢？

事實上，西方福利國家的興起才不過是晚近的事情，十九世紀末以前，個人的福利仍然是屬於家庭、宗教慈善團體及私人市場處理的事情，直至俾斯麥(Bismarck)治下的德國，政府強力介入福利事業以緩和社會衝突始，才拉開了西方福利國家發展的序幕。二次大戰後期，不少評論都認為極左與極右思潮引爆的嚴重社會衝突與極端自由經濟蔓延有關，而福利政策就是以緩和甚至消除社會矛盾為目的。

「政府從九八年起就沒有再提過『私營化』字眼，政策目標那時已很清楚了。」

〔「為什麼？」〕

「因為以前由政府提供的社會服務早已全部私營化了。」



戰後西方國家在左翼政黨長期執政下，大大加強了政府社會資源的再分配功能。政府一方面透過稅務政策積極扮演收入再分配的角色，拉近不同階級的收入差距，並提供教育、房屋、醫療、退休等社會政策，以換取對工人階級管治的認受性；另一方面政府亦致力透過法律規章維護私有產權，讓大企業仍可繼續獲取利潤，

政府亦從中得到充裕的稅入。這個由政府、資產階級及工人運動達成的所謂「西方戰後共識」，一直維持到1973年第一次石油危機止，這段被視為福利國家的「黃金時代」自始結束。

踏入七十年代福利國家紛紛出現「危機」，而「危機」的原因則眾說紛紜；有評論認為「危機」是福利國家發展的內在矛盾促成，人口老化導致政府增加對醫療及退休金的開支的同時卻減少政府的稅收，又加速了擴大了這危機；而經濟全球化的衝擊，讓各國政府及跨國巨型企業得以增加所謂全球經濟競爭力為口實，而大幅削減福利開支。與此同時，一些國際金融貿易機構如世界銀行、國際貨幣基金會及世貿組織等，在推動全球金融貿易自由化方面，亦扮演著削減福利的推動者角色。自七十年代末起，奉行保守財政政策的政府紛紛上台執政，其中當以英美戴卓爾-列根體制最臭名遠播。這些保守派政權敵視福利服務及使用者，並以削減政府開支為要務。福利國家在各項針對性政策下難以再維持。

近年以英國貝理雅新工黨及美國克林頓民主黨為代表的所謂第三條路政權，打著復興社會民主旗號，表面上重申了傳統左翼對民眾訴求的重視，但只要細心觀察其福利主張，便發現其核心內容不少是承襲自戴卓爾-列根體制，例如第三條路強調「沒有義務就沒有權利」、建立「積極的福利」及「社會投資國家」等，這些漂亮措辭背後，難掩其逃避福利承擔的本意，並將更多的企業及私營要素引入於福利服務中。

不論第三條路政權或傳統社會民主政府(如瑞典)，面對上述各種危機都顯得消極被動，而削減福利就成為了各國政府的共識。西方各國縱有不同的政治傳統，但面對如全球化等大潮衝擊，各國在福利「改革」(或削減福利)方面卻有趨同的傾向，內容不出下列三大方向：

一、私營化：英國自八十年代中即大幅減慢供應公營房屋，並鼓勵私營企業提供居所；而全民健康服務(National Health Service)的部份服務亦轉由私立醫院提供。瑞典作為典型的福利國家，亦於1998年宣佈將部分退休金制度私營化，工人在新制下要付出18.5%收入作為退休金供款。此外，將部份福利服務透過外判予私營機構或由私營機構競投，似乎也成為趨勢，早於1983年全民健康服務已將其膳食、清潔及洗衣部等輔助服務外判予私營機構，並以價低者得方式競投。

二、市場導向：以醫療服務為例，政府鼓勵不同醫院間進行競爭，醫生亦在壓力下被迫採取低成本高效益的治療方法，務求降低成本吸引病人。據英國工黨於90年所做的統計顯示，在市場導向的政策影響下，該年足足減少了50000個護士職務及60000張病床。在德國，覆蓋92%人口的疾病基金，亦迫於財政壓力下要求醫院醫生透過減少給藥物予病人而降低成本。福利市場化的結果，導致一些福利事業如醫療、房屋、食水等傾向將服務與成本掛鉤、用者自付，使得福利服務邁向中產化，付不起錢的窮人或低收入者，唯有使用質素較差的服務。

三、福利領取與勞動市場掛鉤：克林頓競選總統時提出的名言：「結束我們所知的福利」(End Welfare as We Know)，其目的就是透過削減福利，或要工作方可有福利的改革，並透過一系列如「工作機會及基本技術」(JOBS)計劃及「工作培訓及伙伴法案」(JTPA)等刺激福利領取者投入勞動市場工作，更懲罰不參加有關活動的福利受助者。英國貝理雅政府採取類近措施，如迫使25歲以下的領取失業救濟的青年參加6個月私營機構試工計劃、做義工、從事環保工作及參加全日制課程及給予聘用失業超過兩年的25歲以上人士的僱

主每周75鎊等，種種措施務求迫使福利使用者重投勞工市場。

以上三項西方福利國家所謂變革的趨勢，在堂皇的措辭如增加服務彈性、提高效率及增強國家及大企業競爭力等掩飾下，仍遮蓋不了其政策真面目：減少政府承擔、削減公民福利、增加大企業利潤。工人運動要扭轉這種劣勢，並將政府拉到工人一方擔當再分配功能，工人運動非得重組、再議、反思從而再壯大、再團結進行抗爭不可，因為我們面對的將是比戰後更為艱難的處境。

用者自付的欺騙性

劉宇凡

各國政府近年來都致力在基本公共服務及社會福利中推行「用者自付」，說這才是避免濫用服務，提高效率的辦法。

但問題是，社會上有各種各樣的「用者」：億萬富翁與窮光蛋；市中心住戶與邊遠地區住戶等等。要各種各樣的「用者」都付相同費用，那才是最不公平。若費用同成本完全掛鉤，更是百倍不公平。急症室如果實行「用者自付」，李嘉誠之類所付出的只佔其收入的億萬分之一，但窮光蛋卻可能是其收入的七成八成。

提供低廉甚至免費的基本服務，本來是政府應有責任。像供水，醫療衛生、教育、照顧弱勢社群等，不論貧富、不論有無工作及交稅，都應有權充份享用，因為這是基本的人道精神，也是社會穩定的前提。政府一直依靠稅收來支付有關服務，現在稅收照拿，公共服務及福利開支就日漸縮水，把責任推卸給人民，試問公義何在？

社會福利解體， 禍延中國工人

■ Stephen
Frost 著

■ 黎佩炎譯

中國自一九七八年發展市場經濟以來，社會福利保障制度產生了劇變。一九四九至七八年這期間，中國的社會福利制度是建基於，所有人民皆應擁有工作和社會保障的觀念上。但自市場經濟發展以後，工人曾經擁有的安穩工作和退休保障被取消，工人目前面對的是艱苦和不明朗的前景。這短文就是嘗試描繪這從安穩到前景不明的轉變。

一九四九年當中共掌權時，它在社會福利這問題上主要面對兩個問題。第一是怎樣減低貧富懸殊；第二是怎樣提供一個全面性的社會保障制度。而又因城市和農村的分野特別厲害，在推行了戶口登記政策，把城市和農村的人口分隔以後，中國政府在城市和農村推行了不同的計劃來縮短入息差距和提供社會保障。

在農村，政府透過土地改革和以固定價格購買及徵用農作物來減輕農村的不均情況。社會保障措施則由地方當局實行及監管。在一九八五年前，農村地區的社會保障主要有四方面：災難援助、貧窮援助、老人及殘障福利和醫療服務。政府也直接資助最貧困的人民或提供食物、衣物、住屋或醫療、殮葬等服務。表面上，這些福利涵蓋的範圍也算全面，但在實際執行上，這些保障多未能落實。

在城市方面，政府則執行不同政策來改善不均：這包括價格控制和就業保證政策。透過價格控制，國家能設定價格來保證所有人都能以很低的價錢得到食物、燃料、交通、房屋、醫療、教育等的必需品與服務。在就業保證方面，國家給予低廉但穩定的薪金予工人。成年的子女能在父母年老時在其工作單位內替代父母，而工人則有終生受聘的肯定和安穩。

城市地區的社會保障主要是建基於勞工保險。國家保障所有傷殘、老年、遇意外、患病和懷孕的人士以及喪失家庭支柱的家庭。中國的勞工法亦明確地保障工人的權利。它的法律保護了那些因退休、工傷、患職業病、失業及懷孕的人的老年、醫療和社會保險。

從文化大革命開始，中國勞工保險計劃是由國有企業負責。他們從他們的資金裏支付社會保障，亦能落實對工人的保護。但這刻在私有化的衝擊下，國企已不再提供工人所需的保障。

透過改革將系統解體

鄧小平一九七九年推行的改革，對中國的社會福利制度造成莫大的破壞。國有企業的私有化首先導致通脹。私有化亦導致炒賣活動並令到某些社會範疇的資金不足。薪金上升受到通脹的侵蝕，令國家連帶國有企業的預算增添壓力。不過最重要的影響，則是企業不能適應經濟轉變中的競爭所引發的裁員。因為對福利的承擔，國企負責支付大筆的退休保障金。但當企業裁員，福利服務的提供遭到縮減，日間托兒所、宿舍和診所的數目也隨著減少。鄉村和城市人口的入息差距從一九七八年及其後的十年間，擴展了一倍，而不同類型工作的薪金差距，亦正在擴大。

自九十年代開始戶口制度明顯放寬了。令到一股由農村遷往城市的內部移民潮產生。當相當數目的農村人民離開公社，整個系統便告解體。而地方政府為了支付地方的行政費用，便對餘下沒有遷離的居民，徵收了一連串的稅款。

在城市裏，國有企業沒法再為工人提供應有的福利津貼。國家於是嘗試背起這重擔。但通脹侵蝕了國家給予工人的津貼，而那些受傷者或病患者，則發覺他們的醫療津貼已消失或被急劇削減。

自一九八七年後國企的新員工是以合約形式受僱的。他們需要將他們工資的百份之三供款予一養老基金，但他們卻不再享有終生的就業保證。此外，合約僱員須經試用期，試用期內他的工作可以隨時被終止。有些工人則對養老基金存有介心。他們不明有何理由要他們供款。他們亦懷疑政府會否在他們退休時，發還他們所付的款項。

在一九九七年中國共產黨第十五次全國代表大會中，朱鎔基宣佈以三年為限完成國有企業的改革。到了九十年代末，大批失業工人，因為人手減免措施或下崗政策漸漸出現。在新政策之下，工人遭解僱後，再受聘試用兩至三年，這樣他們便仍然可以從企業支薪並有權得到正常的福利。這類型的工人到今年年底將增至一千二百萬。雖然他們不是正式的失業，但又確實不是正式被聘任；因此他們也無權得到能支持他們有尊嚴地生活的社會福利。

其實，失業工人包括所有的年齡組別，但是四十多歲的工人卻是受到最大打擊的一群。他們很多發現得到的社會福利金額，是他們先前工資的三份一。租金改革亦加重他們的負擔。新的政策以增加工人的租金來鼓勵他們購買自己的居所。在北京——這薪酬最高的地方——工人過往能賺到一千元一個月的工資，現在被迫要靠二百八十元為生。即使那些能幸運地保留他們企業的津貼，有多達百份之二十五仍遭拖欠款項。這是因為受到國有企業私有化所帶來的經濟問題所影響。而在較貧窮的地區，有工人正在為拖欠了他們多達兩年的薪金作出爭取。

我們需留意經濟的關注只是中國社會福利縮減的一個層面。很多工人提

及安全感的失去和被遺棄的感覺。他們亦提及他們的家庭和朋友怎樣負面地看待他們和他們的自尊心所受的打擊。

一個在一九九九年在北京接受訪問的女失業工人正是這類工人的典型，她的故事可更清楚帶出我們以上所討論的觀點。

該女工由一九七九至一九九八年間，在同一僱有一千五百名工人的國有企業內工作。一九九五年，第一浪的內部裁員開始，並有二百人遭解僱。其中百份之三十三的人得到一百五十元一個月的補償而其他比這還少。一九九八年有第二次裁員，又有二百工人失掉工作。工人開始要互相競爭，才能保持他們的職位。在一九九八年當工廠被售予發展房地產時，她終於亦遭解僱。減免一切雜費後，她現在得到二百四十元一個月的補償。在沒有穩定工作的情形下，她需為孩子每學期交三百八十元的學費、二百二十元的書簿費，而孩子的保險則需要一千一百一十八元一年。她與丈夫多了爭執，而她對自己和家庭的未來生活明顯地感到絕望。

中國社會福利制度的退減對工人的打擊，是很沉重的。這不單是因為很多人看著這曾經保障他們的制度瓦解；在不同範疇的社會福利服務裏，很多工人都面對著一個更嚴峻的環境。房屋、租金、退休金、失業保險、醫療護理等的改革都不足以提供一個我們能稱之為滿意的生活水平。他們的故事亦滲透著一種失落和被遺棄的感覺。當充裕的社會資源，派給了那些最不需要的人，例如是海外回來的留學生，這失落的感覺可能會變得更難以忍受。中國經濟增長的得益，仍是把很多人排拒於門外的。



全球化是中國工人的出路？

最佳營商地方

香港社會福利發展簡史

時期	當時的社會及經濟狀況	社會福利的發展	評論
戰後：沒有社會福利的移民社會	內地移民分階段湧入香港，移民社會形成。因為香港的政治前景不明朗，殖民地政府不願意投入社會福利。	緊急的實物援助形式，及出現社會危機時才介入。	
50年代中以後：社會福利的低度發展	出口導向的工業發展；土生土長的香港人開始爭取改善生活處境。	1953年的石硤尾大火後政府開始大量興建公屋。 香港政府開始意識到家庭逐漸喪失某些社會照顧的功能，而社會福利及服務卻嚴重缺乏。 66年騷動及67年暴動成為政府介入社會福利的轉捩點。	政府介入社會福利的發展，其動機之一是為了平息社會的不滿和矛盾，社會控制及管理的意味甚濃。
70年代：工業起飛，福利有所改善，社會保障仍然缺乏	麥理浩時代，經濟起飛。 但經濟發展迅速的同時，香港的貧富懸殊問題卻愈來愈嚴重，1971年的堅尼系數是0.44，1981年已升到0.48。	社會福利普遍擴展，例如推行公共援助計劃、十年建屋計劃、九年免費教育，但社會保障仍然十分缺乏，例如退休保障及完善的失業保障。勞工團體於70年代中開始爭取中央公積金式的退休保障，開了二十年有關退休保障的爭論。	不應高估福利的擴展，例如十年建屋計劃最終無疾而終。房屋政策被視為是香港高度介入市場的明顯例子，基本福利的提供令勞動力得以保持低廉，是經濟起飛的重要原因。因此，香港的發展證明政府的介入是必需的。
80年代：經濟轉型，社會福利私營化的開始	製造業北移，香港慢慢步入經濟轉型，造成結構性失業。	私營化的開端，新的概念出現，如「用者自付」、「收回成本」，例子： 1985年「司葛報告書」建議成立醫管局，並引進一系列收回成本和用者自付的新措施。 1987年首次「長遠房屋策略」，提出將公屋主導的房屋系統轉為自置物業主導。	犧牲服務質素或引起其它問題，例如醫療人手不足、社會工作員花太多時間處理行政工作、提高自置物業比率導致樓市出現壟斷情況。 商品化：公共房屋及教育逐漸變成商品，服務開始變質。
90年代：全面削減福利及推行私營化，無視社會需要	因人口老化及失業者眾，社會對福利的需求大增。 貧窮問題愈來愈嚴重。 香港步入後過渡時期，中英聯絡小組中方代表陳佐洱於1995年底指責港府的福利開支過高，最終會「車毀人亡」。事件除了反映中方對香港福利體制的極度保守態度外，亦說明五十年不變意味著福利開支不可以因為香港的社會需要而增加。	私營化及削減社會福利的開支，例子： 教育：高等教育要收回成本。 房屋：出售公屋及管理維修工作外判。 醫療：1993年提出公共醫療服務應該主要為社會最不幸的人提供一個安全網，對大部份市民則採取逐步收回成本的政策。 社會福利：1995年的報告，提出建立社會服務指標，以「成本效益」的基礎衡量資助，並提出一次過撥款制度。 社會援助：政府於99年削減綜援。	政府於1997年透過不民主的臨時立法會通過強制性私營公積金的主體法案。 政權交接後，特區政府比殖民地政府更有福利恐懼症，面對失業及人口老化等問題，政府的回應是削減社會福利。基本法規定政府緊縮量入為出的緊縮財政政策，大大控制了社會開支增長的空間。不過，以董建華為首的商人政府，其治港理念本身就是建基於為商人謀福利，而不是為平民百姓謀福利，他在發表第一份施政報告後被問及為什麼老人的綜援金增幅這麼少，他答：「要致力使香港保持強勁競爭力的低稅制」及「要營造更有利經商的环境」。

「減低病人對政府的期望的動機，實在很明顯。」

——訪黃昌榮評論香港醫療政策趨勢

■ 訪問及整理 蔡建誠

編者按：社會服務私營化的趨勢，從本港醫療政策的發展方面看來非常明顯。今期我們訪問了本港論政團體香港政策透視主席黃昌榮博士，邀請他從全球化和社會政策的角度評論本港的醫療問題。

■ 可否談談全球化與醫療之間的關係？

如果全球化代表著一種單一的趨向，那麼醫療全球化的現象很早便出現，甚至可以追溯到上世紀初二十年代，那時西方醫療藥物開始被廣泛應用，西方醫療直搗世界各地市場，成為主流和制度性醫療。

西方醫療往往被視為科學和進步的象徵，可以解決很多問題。在醫治傳染病和寄生蟲病等急性疾病方面，西方醫療是比較有效的，但由於西方醫療比較昂貴，各國政府亦致力開發更多的途徑去解決人類的健康問題。

我們也不應忽略跨國藥物開發企業的角色。這些企業往往透過巨額的財政資助（例如向西醫免費提供藥物、資助西藥舉辦大型講座和研討會等），助長西方醫

療模式成為一支獨秀。相對來說，窮人——特別是第三世界國家的人民——往往是現時藥物生產制度下的最大受害者：跨國集團往往擁有開發某類藥物的專利權，結果導致窮人付不起錢購買必需的藥物，而他們能夠取得的，往往只是這些跨國集團向窮國傾銷的劣質品種，這些品種早已被富裕國家政府禁止使用。

七十年代開始，面對著人口老化和慢性疾病的挑戰，西方醫療不但由於依賴高科技，令其成本昂貴，面對慢性疾病亦只能控制而不能根治病情。

各國採取的一個主要方法，是開發本土醫療，例如在香港，中醫藥一直存在在市場，只是未有官方地位，但近年中醫已開始進行註冊。另類醫療往往同時有補充性作用，而香港民間社會一直不完全相信西方醫療，病人往往會融合多種醫療模式的療程，只是這種融合由於過往不在制度性層面，故此得不到政府資助。

漸漸地，中醫簽發的病假紙會獲得法律承認，醫療保險計劃亦會確認中醫的地位，雖然相信長遠來說，中醫在醫療健康照護政策方面，始終不會有西醫的同樣權力。西方醫療固然壟斷市場好一段時

間，香港的情況是中西醫兩個專業勢力不平均，但中醫一樣會做成專業壟斷，因此問題是病人同家人怎去對抗與醫療專業之間的權力不平等關係。

■ 在醫療健康照護政策方面，香港主要有哪方面的問題？

除了前述的人口老化、成本高昂和專業權力外，香港政府認為無論在服務提供和融資方面，覺得過份介入市場，例如公營部門在醫院服務方面的佔有率佔八成半以上，政府擔心香港市民習以為常地以為獲得醫療健康照護服務是一項權利。

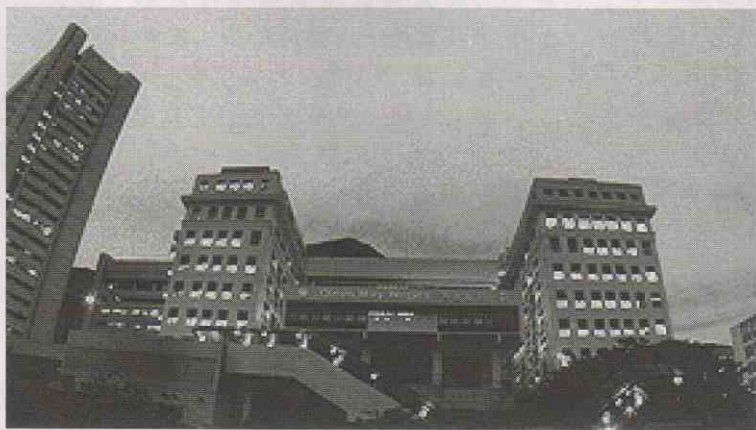
作為一個高度資本主義的社會，香港的醫療服務竟如此大規模地由公營部門所提供，實在有其歷史因素，殖民地政府於1964年就醫療服務發表的第一份白皮書，便明顯地提到政府介入市場的原因，是為了提供廉價勞動力予製造業，帶動經濟發展。但現時勞動力過剩，使用醫療服務的，又多是年長者，而年長者的勞動力在市場上一直被認為是多餘的，最多只是「後備軍」，因此政府不再提有利勞動力的說法。

1974年時公佈的第二份白皮書，其中重點包括關注醫療衛生建設的地理分佈，例如新市鎮應有多少醫院等，也明顯看到政府把醫療服務視為為經濟服務的用意。當然，醫療服務作為一項社會福利，除了配合經濟發展，還能減輕市民重擔，而資本家當然能以較低人工，便能維持一個個健康的工人。

政府將來減輕負擔的方法，不外乎三種方式，第一是開發另類融資安排，例如收費、強制儲蓄和醫療保險。第二是影響病人的求診行為，例如打算把中醫診所外判，收回市場價格；或者索性把門診服務由衛生處搬去醫管局，引入私人醫生執業，例如急症室旁也有私人診所等。第三種方法是採用用者家庭自付，改革醫療收費制度。總之，是把納稅人承擔的責任轉移到服務使用者及其家庭身上。

當然，在實行這些新措施之前，政府亦感到很大的壓力，想想自從1974年後，將近三十年以來，政府遲遲沒有發表新的白皮書，就知道政府亦感到改革遇到很大的阻力，例如如何處理醫療專業的利益？

政府不希望公營醫療繼續擴張，所以鼓吹中 醫藥和社區照顧；不希望門診服務繼續擴張，所以不會提供公營家庭醫療服務，不但可節省金錢、又可免遭到私人醫生的反對、更不會自尋煩惱，使香港市民越發以為醫療服務是個權利。減低病人對政府的期望的動機，實在很明顯。



醫療政策，黑箱作業？

一筆過撥款摧毀福利事業

■ 林致良

最近政府提出的福利服務的一系列改革：包括資源增值、服務外判和更改福利機構資助模式（即一筆過撥款），如果實行起來，只會摧毀福利事業，打擊大眾生活。本文集中分析一筆過撥款帶來的影響。

香港福利服務可追溯到 70 年代。六七暴動和隨後浮現的各種社會問題（住屋、貧窮、青少年等）暴露了殖民政府的管治危機，迫使它開始有意識地發展福利事業，希望藉以緩和社會矛盾。自此以後，政府和福利機構加緊合作，開辦各項社會服務，例如安老服務、青少年服務、弱智人士服務、社區發展計劃等。具體做法是政府主動制定五年或十年的福利發展計劃，估計期間大眾的福利需求，然後與有意承辦有關服務的福利機構合作，撥出經費給後者經營，而福利機構內部的人手編制則受政府與機構簽訂的協議規管，例如機構員工工資與公務員薪級表掛鉤。這個制度的特點是：

一、雖然政府官僚一直漠視和低估大眾實際的福利需要，但這套機制有一定的計劃性；

二、因此，原則上，福利服務是根據大眾的需要而提供，而不問服務使用者的付款能力；

三、資助機構員工雖然不屬於公務員隊伍，但他們的工資和待遇一向比較穩定。

以往的福利制度當然存在不少弊病，需要改革。但是，今天董建華商人政府的所謂「福利改革」卻完全不是那麼一回事。其中尤以一筆過撥款影響至為深遠。

工資脫鉤 剝削加深

在一筆過撥款制度下，政府將向機構提供一筆固定的資助金額，取代現時按機構實際需要的實報實銷的資助模式。而資助金額的員工支出部份則永遠凍結在機構員工薪級表的中位數上（例如一名福利工作員，根據薪級表薪酬是由第七點至第十七點，新制度下政府只會給福利員第十二點薪酬）。而且，新制度實行後，政府不會再像以往規定機構內部的人手編制和員工薪酬，機構可自由決定。

目前全港大約有 27500 名資助機構員工，包括社工、福利工作員、護士、司機、廚師、工場導師、起居照顧員、家務助理員和庶務員等職級。如果推行一筆過撥款制度，資助機構員工肯定首當其衝。資助金額已經封頂，但員工年資卻逐年遞增，機構員工工資開支愈來愈大，這將對機構造成很大的財政困難。以一間中型規模的福利機構為例，假如今年（00'-01'）參加一筆過撥款計劃，無疑第一年政府會多付 40 萬薪金開支給機構（按計劃，薪金開支未足中位數的一次過補足），但第二年（01'-02'）便會有 80 萬不敷，到第五年（04'-05'）不敷將達 380 萬。如果把政府要求福利機構三年內削減 5% 開支的資源增值計劃計算在內，機構不敷將高達 520 萬。為什麼會有不敷？因為資助金額凍結不變嘛！機構怎樣應付幾百萬的不敷呢？這時，機構管理層即使不情願也要在員工身上打主意。

已有機構制定內部指引，準備採取下面的辦法解決一筆過撥款引起的財政困難：

- 降低頂薪點；
- 減少薪酬遞增的幅度；
- 員工薪酬與表現掛鉤，表現良好的才獲加薪；
- 不再依政府薪級表，按市場情況，自行決定薪酬；
- 削減人手，現有員工增加工作量；
- 全體減薪。

其實，一筆過撥款還未實行，已有機構向員工開刀。較早前，屯門仁愛堂綜合服務中心裁減兩名高年資員工；痲攀協會管理層企圖凍結人工兼增加工時（後在員工和工會的強烈反對下暫時擱置計劃）；東華三院最近更無理增加前線員工的工作時間；青年協會也因為估計政府將減少資助而決定關閉在葵涌麗瑤村的青少年中心。這一切，不過是把一筆過撥款必然導致的後果提前實現而已。

政府說一筆過撥款可以給機構更大彈性。但這是那門子的彈性呢？不過是誘使機構管理層把員工的薪酬待遇更有彈性地拉低罷了。

福利服務 窮人免進

另一方面，一筆過撥款將令福利服務按商業原則運作，對普羅大眾非常不利。

從政府和福利機構之間的關係看，兩者由七十年代開始形成的合作夥伴關係將會變質：政府將用競投合約、價低者得的方法批出福利服務，政府以往策劃、規管福利服務的角色將會淡化。政府與機構的關係變成純粹的買賣關係。機構想獲得服務開辦權，需要想辦法把經營成本壓低，包括壓低員工的工資待遇。

從機構本身的運作原則看，資助金額封頂後，機構將面臨很大的財政壓力，機構主管原本用來策劃活動、接觸服務使用者的工作時間，將要用來想盡辦法開拓財源。最直接的方法自然是用「用者自付」、「收回成本」的理由增加活動和服務的收費。最近開幕的一間政府資助的老年痴呆症患者護理中心，每天住宿費竟高達500元！這種改變，將會令中高收入的人更容易接受服務，付不起錢的低收入社群卻被摒諸門外。福利服務從按人的需要提供變成按人的付款能力提供。總之，福利服務完全變成一門生意，門口寫著「有錢才有服務」。

我們支持這樣一種福利改革：政府增加福利開支，以滿足大眾的實際需要；實行累進稅制讓財團負更大責任；員工和服務使用者民主參與機構的決策和管理。而一筆過撥款制度，因為它只會方便政府拋棄對福利事業的承擔，同時加深剝削資助機構員工，所以大眾應該堅決反對。



梁建邦先生任社署署長時，曾推行多項嚴重影響基層市民的政策，包括削減綜援、強制失業綜援人士做義工、社工七折支薪、外判家務助理服務予私營機構、一筆過撥款等，我們祝他調職後身體健康。

被忽略的事實：

婦女與貧窮

■ 胡嘉明

踏入千禧年，政府宣佈本地生產總值逐漸回升，經濟正在復甦，營商環境轉好。過去兩年，政府不但沒有認真對待金融風暴後造成的嚴重貧富懸殊，沒有體恤低下層市民在一片裁員減薪、超時工作的苦況，只懂得一味向外營造美麗的圖像，保持香港的國際都會地位。但貧窮現象下有更多的現實與複雜性；婦女貧窮在還未揭露前，已被這些美麗的謊言掩蓋。

香港的貧窮婦女化

根據統計署2000年第一季的數字，香港女性就業貧窮人數已達至30萬人（這裡指每月收入低於工資中位數的一半，即5000元），佔全港就業貧窮人口的77%。而且，女性貧窮明顯地在惡化中，據1998年的統計數字，女性就業貧窮已達25萬人，1999年第一季即劇增至29萬多，到今年第一季，數字已突破30萬大關。與同期的數字相比，男性的就業貧窮則只有8萬多人。

以上的數字指明一個可悲的事

實，低下層女性的工資實在太低微。很多人以為女性領取低工資是因為兼職工所致，但這並不是事實的全部。其實很多婦女都想做全職工，反而是僱主刻意以兼職工聘請她們，以逃避勞工假期和有關福利。就算是全職工如清潔及打雜，婦女超時工作也只能拿取5000元一個月，令很多婦女在兼顧家庭責任的壓力下，唯有放棄工作，被迫成為丈夫或政府的經濟依賴者。

女性貧窮的結構因素

對於大部份低下層女性來說，貧窮並不是個人失敗，而是香港經濟結構轉型而導致的。由1988年尾至1989年初，大部份因工業北移而失業的工人都是年紀較大及低學歷的女性（1994年統計處數字）。這批婦女創造了香港的工業奇蹟，卻在90年代被介定為無技能的人。由最初被解僱至今，她們在勞動市場上浮浮沈沈已有十多年了，有時找到臨時工支持生計，有時失業數個月。沒有家庭成員幫助的，大都承受很大的精神及經濟



聖雅各福群會基層綜援檢討小組成員與本刊編輯施鵬翔合照

壓力，尤其前半生積蓄用完後，生活徬徨得很。

雖然經濟轉型同樣會令到很多男工失業，但事實上傳統性別的假設，都在影響勞動市場的運作。僱主會認為一個中年有家累的男性是家中經濟支柱，他需要一份工作，但同樣一個中年有家累的女性，卻被認為有丈夫養，要照顧仔女，年紀大又無用。這些因素令到很多低下層婦女找不到工作，或要被迫領取更可恥的工資。

政府無視婦女與貧窮

婦女與貧窮的問題，在經濟全球化下，顯得更為嚴重與迫切，因為政府往往為配合資本的流動而削減用在社會承擔的開支，在犧牲人民福利與生計的前提下，提高所謂地區競爭力。

就如去年香港政府削減綜援金額，其中女性所受的影響也較大。因為除卻

高齡及傷殘的個案，因單親而要領取綜援的個案比失業及低收入的比率都要高，而單親媽媽則佔了整體單親個案的74%。這些單親婦女若要照顧兩至三個孩子，在勞動市場上很難找到全職工作，唯有依靠政府的生活津貼，但削減綜援金額後，維持家庭各項開支更見捉襟見肘，連用在孩子食物開支上也唯有儘量節儉，莫說其他「奢侈」開支。這些婦女都希望政府能提供托兒服務，令她們可自力更生，脫離微薄的福利津貼，走出貧窮又沒有尊嚴的生活。

政府明明知道女性貧窮的情況是結構因素造成的，卻可恥地塑造「綜援養懶人」的假像，做成更多的社會分化，又令要照顧子女的單親媽媽背負可怕的社會標籤。政府又狡猾地打造所謂的「儒家家庭觀念」，聲稱要照顧老幼，卻不肯提供托兒服務，又刻意壓低工資水平，令婦女夾在自力更生及照顧家庭的兩難中，最後只會令女性難以投入勞工市場，長期處於貧困中。

從「污染者自付」到「用者自付」

■ 李育成

當『污染者自付』概念來到香港之時，很多人還把它神化成未來環保經濟的典範。這是因為它假設污染者必須為其所製造的污染付出代價，而那個代價就演化成貨幣幣值來衡量。

可是這個概念卻有先天上的缺陷，就是沒有照顧現實社會的不平等權力關係。都市人已無可避免製造集體性污染，個人環保根本微不足道。例如，你在大廈內的水電費用，都已納入了收取污染處理成本的範圍。

這個概念更沒有指向污染問題的根本源頭——工業化及都市化。可是，不少跨國企業卻為求低廉的成本，不顧公義剝削工人福利，提供惡劣的工作環境，破壞工人健康，而且製造大量污染。這種惡習還多發生在貧窮地區。

另外，跨國企業的權力早已影響全球性貿易協定，他們往往利用「市場競爭」的借口，逃避污染的責任，並反過來指責為他們生產的本土外判商要承擔污染責任，還有恃無恐，威脅不再來投資。當然最終受害的，還是普羅工人的生計。而且他們往往很容易把污染的『代價』轉嫁給一般民眾。

企業理應為整個社會發展所產生的污染，付出最大的社會成本。若果讓現在的『污染者自付』肆虐，只會繼續掩飾元兇的罪行，民眾只會繼續不能享受美好環境的福利。

《全球化監察》是一份非牟利刊物，所有成員都是義務參與編委會的工作。我們希望為市民提供資訊和評論，以簡單易明的語言，站在批判的角度解釋全球的變化，是如何深刻地影響著每個人的生活。

姓名：_____ 電郵/電話/傳真（請填上適用者）：_____
地址：_____

本地訂戶（只限香港）：

訂閱一年：港幣 70 元（6 期連郵費）

訂閱兩年：港幣 140 元（12 期連郵費）

海外訂戶：

訂閱一年：港幣 200 元（6 期連空郵費用）

訂閱兩年：港幣 400 元（12 期連空郵費用）

從第__期開始訂閱

我願意捐助《全球化監察》，捐款額：_____

你可以選擇用以下任何一個方法付款：

本地訂戶：

1. 請將款項存入恆生銀行戶口 370-1-013215，然後將存款收據連同此訂閱表格寄回香港九龍中央郵箱 72142 號。
2. 以支票付款，抬頭人請寫「全球化監察」或 Globalization Monitor，連同表格寄回香港九龍中央郵箱 72142 號。

海外訂戶：

1. 以支票或匯票付款，抬頭人請寫「全球化監察」或 Globalization Monitor，連同表格寄回香港九龍中央郵箱 72142 號（72142 Kowloon Central Postal Office, Hong Kong）。
2. 以電匯形式將款項存入恆生銀行（Hang Seng Bank）戶口 370-1-013215，然後將存款收據連同此訂閱表格寄回香港九龍中央郵箱 72142 號。

本期版面設計：蔡建誠