

香港是否需要制定家庭政策

周永新博士

香港大學

社會工作及社會行政學系教授

(一) 引言

「家庭政策」在香港並不是一個新名詞。一九七九年，香港社會服務聯會家庭及兒童服務部曾成立小組，研究香港是否有必要制定「家庭政策」^①，可惜的是，這個工作小組經過差不多兩年的討論，並未能得出具體和實質的結論，可能那時就是福利界對「家庭政策」概念仍十分陌生，社會人士冷淡的反應是意料中事。

歐洲很多國家早訂有對家庭制度有深遠影響的政策^②。例如法國，早於一九三九年，即訂有完整的家庭政策，並以法律形式確立。當然，歐洲各國人口較少，制定家庭政策，可穩定社會及加強國力，作用不言而喻^③；但在人口較多的國家裏，家庭政策可發揮什麼作用？

除歐洲各國，其他工業國家對應否制定家庭政策，有關於討論大約始於七十年代。石油危機發生後，工業國家用於福利的支出，大

大受到限制，甚至削減，政府為人民提供的福利，也因而出現倒退的現象^④。在這種情況下，家庭發揮的福利功能，再次受到重視，但缺乏完整的家庭政策，又怎可保證家庭的福利功能，不會受到社會變遷的衝擊而瓦解？

一九七三年，美國國會曾召開一連串聽證會，以聆聽專家們對美國家庭的意見，當日曾有建議制定全國性的家庭政策，並對各項影響家庭制度的因素表示關注。美國雖未因此訂定家庭政策，但家庭的重要性，及對成員提供的照顧，却得到廣泛的肯定。如美國一樣，英國從未有類似法例形式的家庭政策，但早於第二次世界大戰前，英國已訂定各種維護家庭功能的措施，但這些措施雖無家庭政策之名，但對家庭制度却有舉足輕重的影響^⑤。為什麼當工業發展走向高峰，各國積極推行「福利國家」制度的同時，家庭這種傳統制度不但沒有消失，反而重新的受到重視？家庭制度是在瓦解之中，這是越來越鞏固？每個家庭皆有本身的特性，家庭生活也可說非常個人化，政府應否制定政策影響家庭的運作？

今年三月，香港政府發表「跨越九十年代香港社會福利白皮書」，其中對家庭制度有以下評語（第十九頁）：「家庭是社會的重要組成部分；其功能在於提供一個親切的環境，使家庭成員在正常情況下獲得照顧、支持和安全感，……。在香港，家庭仍備受重視，因為其功能是其社會體制所不能代替的。不過，……在發展迅速的香港社會，家庭單位不同成員所擔當的傳統角色，尤其是女性的角色，均正在轉變」⑥。以上引述，可見政府對家庭制度亦有十分矛盾的反應：一方面，政府必須肯定家庭的重要性，而事實上，家庭對成員提供的照顧和支持，較政府提供的福利服務更重要；但另一方面，家庭制度出現的變化却非常明顯，而這些變化，顯示政府必須重新審定家庭服務的發展方向。

換言之，香港未必如部分工業國家，制定明確的家庭政策，但正如美國和英國的例子，香港社會不能忽視本身對家庭的態度，政府也必須承認現行各種公共措施，包括財政措施在內，對家庭的運作皆有直接或間接影響。而隨着社會近年出現的巨大變化，及家庭對其他社會制度日漸增加的依賴，政府亦不能在家庭問題上置身度外。這樣，政府對家庭制度應採取怎樣的策略？社會人士應如何面對家庭制度出現的變化？無可否認，正如這次研討會主題說的：家庭是穩定社會繁榮的基礎，但要達到這個目的却非容易的事。

（二）家庭政策背後的觀念

社會政策的背後，常有一理想的社會制度。因此，在「福利國家」的背後，追求的是人民皆免於匱乏，而社會主義國家推行的福利制度，背後的理念就是人民均可公平地使用社會資源，按需分配⑦。就是香港這彈丸之地，推行的是資本主義，人民享有高度自由，福利也就是每個人在競爭中獲取的成果⑧。

香港關於家庭的政策，背後的理念又是什麼？這方面，政府看來並沒有明確的意念。今年三月發表的社會福利白皮書中，政府所肯定的，是多種因素正削弱家庭的照顧功能，而政府也必須加強各項福利服務措施，以補足家庭失去的功能。當然，防止家庭的瓦解，甚至加強家庭發揮的作用，都是現有措施必須追求的目標；不過，目標是否就是減少家庭問題的出現？在政策制定者的心目中，有沒有一套「理想」的家庭制度？所謂「理想」不一定是傳統那一套，而是一種適合香港現今社會和經濟狀況的家庭制度，有了這個「理想」，涉及家庭的政策才可從消極轉為積極⑨。換言之，政策不單是解決問題或應付社會變遷帶來的衝擊，而是製造一個合適的環境，使家庭制度能滿足成員的需要，整體社會帶來更大的確定和繁榮。

如何可以有這個「理想」的共識？聯合國已訂定一九九四年為國際家庭年，標題則是「在社會中心，建立最細小的民主單位」，(Building the smallest democracy at the heart of society)

這個標題明顯地表達了一個世界性的共識，即民主是現今世界追求的，所以建立我們的家庭，也應以此為追求目標。香港社會對家庭有什麼觀念？香港雖深受西方文化影響，但基本上，香港仍是中國人社會，對家庭的看法也以中國傳統文化為基礎。

大致上，中國傳統文化裏，家與國的觀念最為密切，所以『大業』說「家齊而國治」，又說「其為父子兄弟足法，而後民法之也。此謂治國在齊其家。」『易·家人』也言：「父父、子子、兄兄、弟弟、夫夫、婦婦，而家道正，正家而天下定矣。」因此，金鵬濤在『興盛與危機』一書中指出，由于孝、婦從、父慈所建立起來的家庭關係，不過是民順、臣忠、君仁的社會關係的縮影。

家與國既基於同一信念，所以兩者的職能十分相似。岳慶平在『家國結構與中國人』一書中，指出家庭職能共有八方面，即限制性慾、教育子女、養老撫幼、寄託精神、組織生產、傳承財產、法律制裁、祖先崇拜^⑩。以上職能，在今天香港，難免出現很大改變；但觀念上，香港一般人對家庭的看法，與上述職能並沒有很大差異，所以『禮記·禮運』主張的「天下為家，各親其親，子其子，貨力為家。」甚至『孟子·梁惠王上』提出的：「老吾老，以及人

之老；幼吾幼，以及人之幼。」我們不但不認為過時，且認為有推廣的價值。

以上家庭模式和關係的建立，根據岳慶平的分析，主要基於三個中國傳統文化裏極為重要的觀念，即孝、貞與忠。孝是最基本的，是「百行之冠，衆善之始」。貞本來是規範女性的倫理道德，但廣義來說是從一而終。至於忠，用今天說話來解釋，是盡忠職守，對人負責任。有了以上三個觀念，家庭制度使固若金湯，家庭關係也有依有據。

無可否認，以上所提的，好像已成爲過去，但正如王廣武校長說的：「通過『好古』，……我們培養一種尊重和關心過去的態度，有了這種態度，我們可以指望去主宰過去，而且當之無愧^⑪。」其實，過去的也不盡成爲過去，兩間大學（港大和中大）和理工學院於一九八八年進的「社會指標」調查^⑫，關於市民對家庭觀念的問題上，發問的仍主要基於一些傳統觀念，如已婚子女應否與父母同住、子女是否有供養父母的責任、兄弟姊妹應否互相幫助、「舅主外，女主內」應否繼續、男孩子和女孩子是否有分別？應注意的是，上述調查顯示的結果，大多數人仍認為，已婚子女應與父母同住、子女有供養父母的責任、兄弟姊妹應彼此協助（第四十五頁）；在男女的地位問題上，答案却非一面倒。不過，重要的是，在處理關於家庭的有關問題，我們仍不能脫離一些傳統觀念，顯示在我

們心目中，所講「理想」家庭，可能仍是「父慈子孝」的模式。

我們並非否定傳統的價值，事實上，很多西方學者却認為，中國人社會的家庭制度所以穩固，原因就是傳統觀念仍為大多數中國人所接受^⑬。就是在中國大陸，上海進行的一項關於家庭凝聚力的調查顯示，父母與子女的交往和接觸，主要是基於責任和義務，可見在家庭事情上，道德觀念比其他因素更為重要^⑭。不過，事實顯示，很多傳統觀念的影響力正在減退，但新的觀念仍有待建立，就如民主，現在是潮流所趨，但很少家庭可以根據民主概念來作為成員間交往的基礎？我絕非否定新觀念的重要性，推動民主正是當務之急，但要作為建立家庭關係的基礎觀念，並得到廣泛的接納，相信這是漫漫長路，也需各人和有關團體加倍努力。

(三) 家庭變遷對服務的影響

除道德觀念外，家庭制度本身出現的變化，對福利服務的提供方式可能有更直接影響。最近發表的社會福利白皮書指出（第十九頁）：「隨着分居及離婚的情況日漸普遍，單親家庭的數目正在增加。遷入新市鎮居住的家庭越來越多，影響了這些家庭與親友互相照顧的能力。對這些人士來說，遷徙本身已帶來壓力；加以外來思想和價值觀念的衝擊，對傳統家庭緊密關係的觀念帶來挑戰。虐待

兒童和疏忽照顧兒童的事情正在增加，虐待配偶的問題亦仍然存在。至於投身社會工作的婦女日增，亦引起照顧幼兒的問題。而移民人數上升，亦對社會福利服務的需求帶來影響。」白皮書概括地說明了香港家庭近年來出現的轉變。

「社會指標」調查亦顯示，香港核心家庭的數目已達到百分之七十八點四，這個數字並不意外，但令人感到擔憂的，是單親家庭竟佔百分之六點六，與歐洲一些離婚率極高的國家比較，如法國和德國等，也只差三數個百分點^⑮。不過，值得安慰的是，雖然香港家庭制度出現急劇的變化，但「社會指標」調查顯示（第五十一頁），大多數家庭仍保持良好的關係，成員間不但很少爭鬥，且多盡力共同生活、互相幫助和照顧，並以家庭成員的成就為整體光榮。更重要的是，百分之九十五點二的受訪者，答稱家庭生活是舒暢和快樂的。香港居住環境擁擠，很多家庭都難給予個別成員充足的活動空間，在這情況下，絕大部分仍認為家庭生活美好，實在難能可貴，可見一般人對家庭的認同感仍十分強烈，而家庭產生的凝聚力也絕不能忽視。

「社會指標」調查所得資料，還有兩點值得一提：第一是被訪者，八成以上對配偶、父母和子女的關係都感到滿意，但對親戚、朋友和同事的關係感到滿意的，則減少十多個百分點（第五十二頁）；換言之，家庭內建立的關係仍最重要。第二點是，如果家庭出

現經濟困難，雖百分之四五點八表示將自己尋找辦法解決，但有三分之一將向親戚（包括家人）尋求協助，向朋友求助的只有百分之十三點二，向政府部門求助者只佔極少數（第五十三頁），可見家庭除給予個人感情上的滿足外，實質協助方面也十分重要。

「社會指標」調查的訪問對象，是香港的一般家庭，但正如白皮書所述，部分家庭正出現變化，單親家庭數目的增加即為其中例子。一九九一年三月，香港家庭福利會與香港大學羅致光博士共同完成一項關於單親家庭的研究，共訪問了三百多個單親家庭¹⁶。調查顯示，單親家庭與雙親家庭比較，前者不但經濟情況較差，孩子的學業成績及品行也不如理想。此外，單親家庭的父母與子女的關係，也多令人擔憂。以上調查，當然不能證實香港的家庭制度正出現極大問題，而「社會指標」調查的負責人，在結論中對香港家庭制度仍抱十分樂觀的態度。不過，只要香港的離婚率不斷上升，單親家庭數目增加，加上搬遷和移民因素的影響，香港家庭制度的前景也並非全無陰影。

更重要的是，部分調查雖顯示香港的家庭制度仍十分鞏固，但意思只是家庭制度還未到達崩潰的地步，或傳統觀念並未完全瓦解。但這並非表示，香港的家庭制度正帶給成員極大滿足，或在現有社會條件下，家庭已發揮最佳作用。進一步來說，我們對家庭制度有什麼期望？如果家庭應成為民主的最細小單位，怎樣的政策才可

達到目的？誠然，理想和目標都是十分抽象的東西，但透過具體的措施，長遠的政策並非完全無法達到¹⁷。

（四）香港未來家庭政策的方向

如上所說，很多國家並沒有具體的家庭政策，但只要把影響家庭的有關政策和措施結合起來，與明確的家庭政策比較，並不會有很大差別。從這個角度看，香港也不是沒有家庭政策，只是有關措施和政策，並未系統性的整理和分析。

這樣，香港需要怎樣組合的家庭政策？根據以上分析，我們可得到以下結論：

第一，是關於家庭結構類型的問題。無疑問的，核心家庭早已成為主流的模式，就是主幹家庭，即年老父母與其中一個已婚子女共住的情況，看來也非時尚。八九年一項關於老人住屋取向的調查，顯示老人選擇獨居的數目正在上升，我們因此不能假設老人必然期望與子女共住¹⁸。另一方面，單親家庭的數目不斷增加，看來不久將如西方一些國家，達到總家庭數目百分之十或以上。

過往，香港訂定的家庭服務措施，當以傳統家庭模式作為政策制定的基礎，即家中應有父母及年長一輩，但這種假設明顯不合時宜。在現實環境裏，要求協助的家庭大部分並不屬於傳統類型，所

以服務的發展方向，必須根據家庭類型的轉變而作出修訂。

第二，是家庭功能的問題。首先應注意的，是婦女出外就業越來越普遍，「社會指標」調查結果也顯示，大多數被訪者並不同意「男主外，女主內」的觀念（第四十五頁）。婦女較獨立及盡量減少家務的負累，這是世界潮流所趨，但這種趨勢亦帶來家庭功能極大的改變。近年來，福利政策經鼓吹「社區照顧」的概念¹⁹，香港在老人服務和家庭服務的發展，對「社區照顧」也十分重視，剛發表的社會福利白皮書更提出相關的「社會網絡」概念（第十八頁）。在福利資源不足的情況下，「社會照顧」是接受現實的做法。不過，不少研究顯示，所謂「社區照顧」，很多時只是依賴家庭提供的照顧，而家庭提供的照顧，也主要由婦女提供。現在既越來越多的婦女出外工作，家庭能夠提供的照顧難免打了折扣。當然，家庭發揮的照顧功能不應忽視，但在制定有關政策時，也不能假設家庭是「萬應靈藥」。

第三還是觀念的問題。傳統觀念已一去不復返，「理想」的家庭制度應是歷史陳跡²⁰。不過，這並非說，傳統的一切都必須否定，家庭關係仍是人類社會中最密切的關係，但父慈子孝、夫婦相敬如賓等傳統觀念，却必須加上新意義。聯合國建議家庭成爲社會中最細小的民主單位，這是香港值得採納和追求的目標。在今天香港社會裏，平等和開放的關係可以拉近代與代之間的距離，而夫婦的

關係也可能因此更融洽和密切。不過，觀念上的轉變並非一朝一夕的事，也非單靠家庭生活教育可以達成目的，必須整體社會制度的配合。

在以上三點，我並沒有提出具體建議，香港應制定怎樣的家庭政策，但香港是否有明文的家庭政策並不重要，最重要的，是我們推動家庭和有關服務時，我們知道香港社會正朝哪個方向走，家庭制度出現了什麼變化，而社會對家庭提例了什麼幫助，及對家庭的期望是否恰當。有了上述認識，要實現一個正確的家庭政策，便不是困難的事

參考書目

- (1) 汪碩，「家庭及兒童服務」，社聯季刊，第七十二期（一九八〇年春），頁九—一一。
- (2) Sheila B. Kamenman & Alfred J. Kahn (eds.), *Family Policy*, (New York: Columbia University Press, 1987).
- (3) Shirley L. Zimmerman, *Understanding Family Policy Theoretical Approaches* (Newbury Park, California: SAGE, 1988).
- (4) Ramesh Mishra, *The Welfare State in Crisis* (Brighton, Sussex: Wheatsheaf, 1984).

- ⑤ Hilary Land & Roy Parker, "Implicit and Reluctant Family Policy, United Kingdom", in Kamerman & Kahn (eds.), *op. cit.*, pp. 331-336.
- ⑥ 香港政府，跨越九十年代香港社會福利白皮書，香港：政府印務局，一九九一年。
- ⑦ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Oxford: Basil Blackwell, 1990).
- ⑧ 周永新，社會福利的觀念和制度，香港：中華書局，一九九一年。
- ⑨ Nancy Rhind (ed.), *Strengthening Families. A Collection of Frontline Experiences* (Hong Kong: Hong Kong Families Welfare Society, 1989).
- ⑩ 岳慶平，國家結構與中國人，香港：中華書局，一九九〇年。
- ⑪ 王慶武（姚楠譯），歷史的功能，香港：中華書局，一九九〇年。
- ⑫ S. K. Lau, M. K. Lee, P. S. Wan & S. L. Wong (eds.), *Indicators of Social Development. Hong Kong 1988*, Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, 1991).
- ⑬ Martin K. Whyte & William L. Parish, *Urban Life in Contemporary China* (Chicago: The Chicago University Press, 1984).
- ⑭ 劉英、薛素珍編，中國婚姻家庭研究，北京：社會科學文獻出版社，一九八七年。
- ⑮ *The Family Toder: Continuity and Change* (London: Family Policy Studies Centre, 1985).
- ⑯ C. K. Law & Hong Kong Family Welfare Society, *Needs of Single Parent Families, A Comparative Study* (Hong Kong: Hong Kong Family Welfare Society, 1991).
- ⑰ N. Deakin & M. Wicks, *Families and the State* (London: Family Policy Studies Centre, 1988).
- ⑱ N. Chow & I. Chi, "A Study of the Living Arrangement of the Elderly in Hong Kong", *Hong Kong Journal of Gerontology*, Vol. 4, No. 1 (June 1990). pp. 11-18.
- ⑲ Martin Bulmer, *The Social Basis of Community Care* (London: Allen & Unwin, 1987).
- ⑳ Robert Pinker "Family Services", in Richard Berthoud (ed.), *Challenges to Social Policy* (Hants: Gower, 1985), pp. 72-100.