

香港政府資助非政府部門的相關福利措施

謝永齡

香港社會福利服務的一個特色是非政府福利團體的積極參與，這些機構提供了百分之八十的直接服務，所以其擔當十分重要的角色。在六十年代，非政府團體通常用物質救援貧困的人士。後來在海外捐款減少的情況下，及在一九七一年香港政府推行公共援助計畫後，現金式的援助便取代了物質援助。在一九七〇年代，政府亦開始提供更多社會福利服務及補助非政府團體。這些年來，非政府團體的角色有很大的改變。這篇文章的主要目的是研究現時香港政府資助非政府部門的相關福利措施。

參與制訂政策

從制訂香港社會福利政策的文件中，可以看到政府及非政府福利機構的關係。香港社會福利署有責任去提供社會福利服務如「社會保障、緊急救濟、法定服務，包括為罪犯提供的服務、領養，與法律有關的服務及條例的執行，以及對有關法例的檢討。該署亦會直接提供其他服務，以便取得專門知識，為福利機構提供諮詢服務並加以監管。香港政府、一九九一年。」

在一九九一年，制訂香港社會福利政策白皮書已清楚說明非政府機構的角色是與政府合作：「這些機構將為老人、兒童及青年、弱能人士和家庭提供各種服務、並負責提供社區發展服務。此外，在制訂政策及策畫服務方面，這些機構現在擔當更重要的角色，並會在創辦新服務方面，繼續獲得鼓勵及支持。」看來，政府及非政府福利機構都持合作精神。

在制訂社會福利政策方面，非政府團體參與的角色亦十分積極。香港社會福利政策主要在白皮書內發表如一九九一年發表的「跨越九十年代」的社會福利白皮書及一九七七年發表的「群策群力協助弱能人士更生」康復白皮書。參

與政策制訂的人士包括有關政府部門及非政府社會團體代表。其實，遠在一九四八年，政府已經成立了「社會福利諮詢委員會」，成員都是政府委任的，職責是向政府提交有關福利政策的意見及建議。雖然透過商討，可能影響政策方向及目標，但是此委員會屬諮詢性質，並沒有法定的法定權。

在落實政策方面，非政府團體代表亦可以參與「社會福利發展五年計畫」，這計畫按政策而預計出各種服務所需的資源，由社會福利諮詢委員會監察，每兩年便檢討一次。非政府福利團體在其它機制如「社會工作訓練諮詢委員會」，「康復發展協調委員會」，均可以參與策畫政策及推廣服務等。

社會福利署與非政府福利團體的關係十分微妙。除社會保障外，雙方都提供同樣的社會服務，然而，非政府服務機構最有價值就是在福利服務提供方面，能提供政府在一定經費下不能辦的服務。

資助撥款

一九八一年，一個政府工作小組檢討社會福利服務及福利資助後，作出社會服務分類撥款。第一類服務包括社會服務法例上所訂立的，能保護個人基本需要及減輕社會問題的服務。此等服務包括老人護理院、精神病人中途宿舍、弱能人士院舍、社會保障等等。政府會給予第一類服務百分之百的資助。第二類服務包括老人社交及康樂中心及社區服務等，政府祇會給予部分撥款資助，這些較次要的服務（Social Welfare Department undated）。

雖然某些服務接受政府資助，這並不是表示該機構可以自行決定該撥款的用途，政府制訂「基本成本補助制度」作為撥款的原則，表示祇負責標準成本、即是說人手編制、薪金、活動經費等。作為基本成本的指標以補助非政府部

門。超出標準成本事項如職員的額外津貼及額外的行政費用支出等都不會被資助。雖然計畫已訂立了多年使分配補助有更公平的準則，但還未能完全落實推行。很多服務團體都未能接受應有的資助。

另一個方法來分析政府對非政府福利團體的政策是研究其資助撥款。圖一表示了一九八三/八四年至一九九三/九四年香港政府的總支出，社會服務總支出及政府對非政府福利團體的資助。香港政府總支出由一九八三/八四年的三百三十三億元至一九九三/九四年的一千二百三十七億元。社會福利總支出由一九八三/八四年的十四億增至一九九三/九四年的七十四億元。在這十一年，社會福利總支出佔最少的是一九八三/八四年的百分之四點四，而最高的是一九八八/八九年的百分之六點九。這些數字指出政府的福利經費佔總支出甚為低的比例。

政府對非政府福利團體的資助由一九八三/八四年的三億多元增至一九九三/九四年的十七多億元，平均每年的資助佔社會福利總支出百分之二十五左右。看來，這十年的資助增長率有五倍多，但扣除每年約一成的通貨膨脹率，真正的增長亦有百分之一百八十八。圖二指出一九八〇年至一九九一年香港生產總值由一千三百多億增至六千三百多億元，在扣除通貨膨脹率後的增長亦有百分之一百四十八。雖然相比的年分不同，但粗略的比較可見社會服務總支出的增長比香港生產總值為高。

Wolfensberger (一九八四年) 指出志願機構有三個特點：(一)並不是法律委託而成立的。(二)是自行支配的。(三)除接受政府資助外，在提供服務上是獨立的。利用這三點我們可以量度香港非政府社會服務團體是否有志願性質。雖然那些機構都不是法定委託而成的團體，政府亦給予資助。在服務方面，非政府團體有頗大的獨立性質，特別是用機構本身籌募的經費，更可以提供實驗性質的社會福利服務。

夥伴或競爭對手

圖一：1983/84至1993/94政府資助，社會服務總支出及香港政府總支出

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94 ¹
政府資助	333 ²	375	449	504	637	776	984	1,254	1,587	1,793	1,775
資助/社會服務總支出% ³	24.3%	22.0%	24.3%	20.1%	23.0%	23.7%	24.8%	26.3%	25.4%	24.0%	
社會服務總支出	1,478 ⁴	1,702	1,850	2,508	2,765	3,386	4,156	5,060	6,036	7,059	7,409
社總支出/政府總支出%	4.4%	4.6%	4.7%	6.3%	6.3%	6.9%	6.0%	6.1%	6.5%	6.9%	6.0%
香港政府總支出	33,393 ⁵	36,902	39,798	39,928	44,022	48,953	69,661	83,657	93,401	102,906	123,754

1. 1993/94政府資助及社會服務總支出的估計。
2. 以百萬元作為單位。
3. 政府資助佔社會服務總支出的百分比。
4. 以百萬元作為單位。
5. 以百萬元作為單位。

* * * * *

圖二：香港生產總值

年份	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91
香港生產總值	136,775	164,762	185,728	206,217	247,933	261,070	298,515	367,603	433,657	499,157	555,856	633,023
與上年度比較 的增減率(%)	27.2%	20.5%	12.7%	11.0%	20.2%	5.3%	14.3%	23.1%	18.0%	15.1%	11.4%	13.9%

非政府社會服務機構是一種壓力團體，然而其政治的姿態甚為低調。這些機構提供了政府服務以外的另一選擇，並給予批評政府措施的人士一種實質的比較，因此其存在本身可以作為政治壓力。在提供服務方面，政府及非政府社會福利機構有頗多及同樣性質的服務如院舍服務、庇護工場、家庭輔導服務等等。在策畫及服務提供，非政府機構基本上有能力成為政府的夥伴。事實上，時至今日兩者所處的關係並不是真正的合夥人，往往政府是主人而非政府機構是僕人。在政府給予非政府團體資助時，以上的關係更覺明顯。

從政府直接撥款資助非政府福利部門，可以分析其「控制」程序，圖三是十間機構經費來源的數字。香港有超過三百間非政府社會福利機構。圖三的團體資料是筆者有的機構年報，並非經過隨機抽樣而得來的。政府的撥款總體上是視其服務所需的程度而給予不同的資助。舉例在弱者服務方面，政府對嚴重弱智者住宿措施的撥款率比較高而其它政府認為次要項目如弱智人士休閒活動上的資助則較少。其實，並非所有非政府福利服務團體都得到政府撥款，如「防止虐待兒童會」等機構則沒有政府資助。

圖三的機構中，有些團體接受較少的資助如百分之二十七，而最高資助款項佔另一機構全年經費的百分之九十五。一般來說，政府的直接撥款佔各機構全年經費達百分之八十左右。從這些數據可以看到政府的資助對這些團體十分重要。在機構發展服務及管理方面，資助越大「控制」亦會相應增多，自由度亦同時減低。經費的另一來源是來自香港公益金。這機構專門為非政府社會福利團體籌募活動經費，每年為一百二十間機構統籌捐款，達一億四千五百萬元以上。提供的資助較政府為少，有些機構只得到萬分之一至到資助較多的團體可得到百分之二十五的撥款。平均來講，公益金款項佔機構全年經費約百分之五左右。接受公益金資助團體多，所謂「僧多粥少」，因此各團體所得到的資助亦比較少了。

非政府機構還有兩種資源、服務收費及捐款。從提供服務而賺取收入，可

圖三：1991/93年度十間非政府社會服務機構的經費來源

	政府資助	公益金	收 費	捐 款	總支出
基督教宣道會	27.12	1.46	56.49	14.93	12.7
基督教家庭服務中心	81.82	6.54	11.61	0.03	27.1
香港家庭福利會	91.13	4.66	3.40	0.01	49.0
香港耆康會	75.77	5.92	14.97	3.34	71.0
香港聾人福利促進會	70.27	24.91	4.82	0.00	7.5
香港心理衛生會	87.33	0.01	11.71	0.00	25.6
鄰舍輔導會	94.87	4.51	0.01	0.00	9.0
新生精神康復會	81.85	1.56	13.88	2.71	38.9
香港痲學協會	81.24	6.44	7.99	4.33*	47.6
聖雅各福群會	61.67	4.65	26.43	7.25	42.7

* 12.65% 為服務對象所賺的收入

減輕所需資源，但卻加重用者負擔。有些機構在服務費用收益方面，祇佔全年經費的萬分之一，而收費多的佔五成以上。從此可以看到不同的服務，不同的活動可令收費十分參差。在政府持續地趨向社會服務民營化的情形下，而且帶著「用者自付」的精神，看來日後使用社會服務會更加昂貴了。

圖三亦指出機構所得的個人及組織捐款佔一九九一／九二年全年經費的百分比。大部分的團體在這方面的經費來源非常少，除一間有宗教背景的組織外

，其餘機構所得捐款都少於百分之十，其中有多間甚至近乎零。明顯地指出這些機構因為沒有基金及足夠的捐款支持的情況下，是十分依賴政府的直接撥款。所謂非政府社會服務團體與政府社會福利署是有緊密接觸，可能是指撥款資助的關係。但在現實世界有錢人很難跟貧窮者作平等夥伴，前者往往有決策權及影響力，後者往往需要服從而聽命。

政府除了用資助方式來影響及「控制」非政府福利部門外，還需要這些機構經過競爭才得到補助撥款。這亦是減低福利開支的方法之一。所謂「價低者得」，辦社會服務亦需要投資，才得到政府的支持。舉例，非政府福利部門希望辦一所老人院，以前只需要提出這意念就能獲得政府給予各種經費的支持；但現在，該機構需要自行籌募兩年的經費及院舍的部分資本（如建築費等），政府才考慮是否資助該項服務。因此在過多福利機構競爭的情況下，政府的開支亦趨於減少了。

社會服務民營化

最近香港政府在提供社會服務方面，有減少責任的趨勢。舉例，在庇護工場及弱智人士訓練中心方面，社會福利署正有計畫地把十間原由社會福利署提供的該類中心交由非政府社會服務機構來主辦。其實，所有由政府交非政府福利機構，甚至由私人經營的行動，都可列為民營化或減少社會責任的措施。香港有很多社會服務民營化的例子。如在弱智教育方面，所有的弱智特殊學校都是由非政府福利機構辦理的。

通常每一個政府都有以下的三類方法來「介入」社會福利服務：直接由政府提供服務，補助服務及管理（協調）。政府提供直接服務的好處是很明顯的，畫一及有效的服務能確保給予有需要人士得到所需的幫助。政府在道義上，有義務及責任去計畫及提供多種社會福利服務，使較弱及值得幫助的人能得到援助，從而改善其基本生活素質。當然，政府可以透過補助及管理（協調）來

繼續「支持」社會福利服務。但是有責任感的政府是不會只給予補助或協調，而會提供合適及足夠的社會服務。

政府需要游說非政府機構去主辦更多社會服務是意會到政府在主理同樣服務時，費用比較昂貴，這一個重要的假說是政府所提供的服務是浪費開支，沒有效率及缺乏生產力。一個合理的結論是改善及提高政府的效率，而不是只主張由非政府機構去取代公益社會服務。在社會上，有些人經常抱怨指責政府（例如，在弱智服務方面）花了太多經費，這些人亦用商業貿易效率作為與社會福利服務比較的準則。事實上，在不同目標及工作性質上，使用同等效率來評估兩種服務是甚為不當的。

通常私有事業都被認為比公營服務有效率。也許在某些服務這是對的。但是，如果說「社會福利署能做到的，非政府機構更能做好。」這並沒有足夠數據來支持。同樣地，說非政府機構比政府措施有更大的經濟效益，亦未能在現在加以確認。

非政府社會服務團體的經費是由社會福利署所控制的，而支出是刻意訂得較低，所付出的代價是服務員工薪金低，福利少及接受服務者的生活水平亦被壓低。在香港社會服務行業，沒有同工同酬這回事，雖然同是做同樣職位同樣性質的工作，政府所僱用者在收入及津貼比非政府機構者為多。這樣使到非政府機構缺乏吸引力，後果很明顯，有能力、有才幹的人不願到非政府機構服務，而流失率亦會提高，長遠來說是社會服務的大損失。看來，這裏急切需要去改善非政府機構人員的生活及其它津貼條件等問題。

承擔更少福利服務是民營化的一大步，而日後接受服務的人士無可避免地需要付出更高的費用。香港政府曾經在醫院管理局提出「用者自付」這理念，而這原則是與公眾社會服務有所違背的，這亦不能產生社會福利作為再次調派社會資源的作用。可能在政府眼中，盡量賺取利潤及減輕成本是比社會效益更為重要。然而，施行社會服務民營化是需要非常小心行事的，因頗有可能造成

有需要幫助的人士（如在庇護工場及成人訓練中心的弱智人士）大部分因沒有能力去付出「成本」都要生活在貧困當中。這可能將是香港政府認為經濟效益比社會需要來得更重要的結果。

雖然在香港輿論下，政府從「用者自付」而改至「能者自付」的態度，即是說貧窮者將會受到資助，而有能力自己付款者則需要自己負擔以減輕政府對他們所需要服務上的資助。近年成立的醫院管理局，便是一個例子，從該局接管了政府醫院後，價目向上提高了不少。看來，這「能者自付」「社會服務民營化」的趨勢會擴張，香港一向都是以「價廉物美」自豪，然而社會服好且廉的日子很快就將成爲「過去式了」。

在弱智服務方面，社會福利署繼續提供一些象徵式的服務，然而對非政府社會服務機構多半只扮演監察服務素質的角色。但至目前政府並沒有一套有效的評估系統，所以衡量服務水平是一件不容易的事，而監察就更加難談得上。所謂監察大多只是在開管理委員會時有社會福利署的代表出席，偶然的到訪或看數字上活動的多寡罷了。例如在庇護工場並沒有指定服務指引，服務人手在各機構亦有所不同。除非政府給予更加多資源及指令，否則服務質素很難會獲得改善。但是如果社會福利署越少直接服務，這肯定對解決問題沒有幫助。

政府最終有責任去提供基本福利服務予有需要的人，爲履行這義務，政府應該提高社會福利署直接提供的服務。負責任感的政府不應該提供少於一半或三分之一服務。如其它正面的措施一樣民營化只能夠是提供多一種選擇。政府應是給予市民權益的保障而不是剝削他們的選擇。

政府與非政府社會福利部門關係雖然很緊密，問題亦經常出現。舉例，在弱智服務方面，六十年代西方社會已經主張常規化，即是說弱智人士生活越近常規生活越是有好處。因此，不人道的大型院舍，越來趁不受歡迎。取而代之的是社區小組型的家庭照顧。香港亦有機構提供小組型式家庭服務，雖然平

均經費比起大型院舍還要廉宜，但政府竟然不給予資助。其理由是未能決定「基本成本」，所以很難定資助比例。事實上，真正的問題是該服務比起政府制訂的發展措施要快。這種官僚態度往往妨礙了服務進度及產生不必要的問題。

結論

非政府社會福利團體扮演的角色十分重要。在制訂政策及策畫服務方面這些機構都有積極參與的態度。表面看來，政府與這些團體是合作伙伴。但是大部分的非政府機構均需要依賴政府撥款資助，而且政府越辦越少的直接服務，各非政府團體亦需要在競爭有限的資助情況下，使政府更有效地控制這些機構的管理及發展。在社會福利不斷地民營化的過程中，政府的責任只在撥款和監察，卻缺少服務素質的承擔。雖然政府對非政府社會福利機構的措施不斷地改變，而後者亦提供更多服務，但看來消費者用的都是福利服務亦將需要以更多金錢才能取得所需的福利服務了。

參考文獻

- Hong kong Government. (1991). White paper: social welfare into the 1990s and beyond. Hong Kong: Government Printer.
- Social Welfare Department. (undated). Guide to social welfare subvention. Hong Kong: Government Printer.
- Wolfensberger, W. (1984). Voluntary associations on behalf of societally devalued and/or handicapped people. Toronto: National Institute on Mental Retardation.

（本文作者現任香港城市理工學院應用社會科學系高級講師）