

香港獎助民間福利機構的

策略和方向

周永新

香港志願機構的特色

在香港福利服務的發展過程中，民間福利機構（香港稱為志願機構）佔有十分特殊的地位。第二次世界大戰前，香港雖已成為東南亞重要的商埠，但政府能够運用的資源有限，而在當時一般市民心目中，福利乃是個人的事情，政府並沒有提供服務的責任。因此，福利服務便成為慈善團體和教會組織的工作。第二次世界大戰後，香港經濟發展迅速，政府能够運用的資源較前充裕，而市民的觀念亦開始改變，認為政府應照顧市民的基本需要。所以，政府較前多提供福利服務。不過，民間福利機構的重要性並沒有因此而減退，不但提供服務的數量不斷增加，服務的性質亦較前多元化和專業化。

以發展過程而言，香港志願機構能有今天的成就和規模，促成的因素很多，一些屬偶然的成分，一些卻是積極策劃的結果。偶然的因素主要是香港自戰後以來，一向為難民問題困擾。難民問題雖使香港社會承受很大的壓力，但也從外國帶來大量救濟物

資；為了分配這些物資，香港志願機構的數目遂在五十年代期間驟然增加。其後，一部分志願機構因難民問題稍減而撤離香港，但大部分在香港已建立了龐大的行政組織，因而轉往提供其他福利服務。

香港戰後的難民問題，事前沒有人能預測得知，所以志願機構的擴展，並非政府故意的安排。不過，到了七十年代初，政府雖已決定負起保障市民基本生活的責任，設立公共援助計畫，以替代志願機構過往的救濟工作，但同時亦肯定志願機構在提供其他福利服務的任務。政府曾於一九七三年發表「社會福利未來發展政策」白皮書，在這白皮書裏，政府認為志願機構提供的服務，不但可以與政府提供的互相比較，發揮激勵的作用，且可不斷創新，以滿足市民對福利服務的不同要求和期望。

從福利服務發展的角度看，一九七三年白皮書所下的結論是正確的，因為志願機構成立已久，多已積累豐富的經驗，如果政府放棄志願機構的協助，重新成立自己的服務系統，不但花費龐大，效果亦未必理想。因此，白皮書確立志願機構的地位，並認為政府必須資助志願機構提供服務，這些決定

都符合實情，且促進了福利服務的發展。

志願機構角色的轉變

在七十年代初期，只有小部分志願機構接受政府的資助，金額亦十分有限。不過，自從政府確立志願機構的地位後，資助金額便大幅上升。在一九七七年，政府曾發表幾類福利服務擴大推行的建議，其中包括傷殘人士的康復服務，為青年人而設的學校社會工作及外展社會工作服務，及老人福利服務。在建議中，政府亦提出，這些服務的擴展，負責推行的責任將落在志願機構的身上。換言之，政府主要任務是提供足夠的資助，實際推行服務的責任則由志願機構承擔。

為著配合服務的發展，政府亦於一九八一年通過資助志願機構新措施，措施的內容是保證志願機構有足夠的資助以推行政府委託的福利服務。這項新的資助措施帶來以下影響：第一，在新制度下，志願機構負責推行的福利服務，數量大幅增加，甚至超越政府社會福利部門提供的服務。第二，以服務性質而言，志願機構推行的服務，多屬政府委託

和資助的。至於過往志願機構所強調的創新和試驗性服務，由於不屬政府資助範圍，必須另找支持，數量已越來越少，一些志願機構更且完全失去傳統上先鋒的角色。第三，隨著資助制度的改變，在一般市民的心目中，志願機構的獨特性已大不如前，一些人更認為志願機構只是政府的附屬機構，代替政府推行一部分福利服務。

無可否認，自七十年代中期開始，香港志願機構扮演的角色，出現了急遽的變化：從過往補政府不足，或創立新服務模式以滿足市民特別需要的責任，現已成為政府的夥伴，不但接受政府金錢上的資助，且主要任務也是接受政府的委託推行服務。從傳統的角度看，一些人可能不太贊同這種轉變，認為志願機構應保持本身的獨特性，不應成為政府系統的一部分。不過，從發展的角度看，隨著香港經濟漸趨蓬勃，市民繳納的稅款自然增多。政府得多收了稅後，也應為市民多提供服務，而志願機構既積累了這方面的經驗，則政府透過志願機構，為市民提供福利服務，也應是順理成章的事。難免香港的志願機構還應倚賴海外的捐款？或市民只能期望極有限度福利服務的支持？

志願機構的新角色

香港志願機構的傳統形象和角色，無疑在改變之中，不再是各自為政，而成為更有系統和組織的機構。這種形象和角色的轉變，顯示香港的志願機構正進入新的發展階段，這個階段有以下特色：第

一，志願機構較前得到更廣泛社會資源的支持。以往，志願機構多依賴本地和海外團體的捐款，來源不穩定，時多時少。現在，志願機構的財政來源，主要依賴政府的資助，亦即每一個市民繳納的稅款。這樣，志願機構不但無需為經費問題四處張羅，間接上也可以說是得到每一位市民的支持。第二，志願機構既受政府的委託和資助推行服務，所以服務有共同的標準。過往，不同的機構有不同的財政來源，服務水平亦有差異，現在經費既來自同一來源，服務水平便必須達到相同的標準，以便資助數額的計算，間接上也使服務得到改善。第三，現在志願機構的經費既多來自公帑，所以在推行服務時，便必須加倍小心和謹慎，不但賬目分明，也必須向政府作出交代。

以上均是志願機構新形象和角色帶來的優點。當然，這種轉變亦有弊點，例如大部分志願機構失去創新精神，而政府必須多撥款給志願機構。不過，香港福利服務的發展，經過戰後三十多年的努力，和志願機構不斷的創新和呼籲，也到了較為成熟的階段。雖然，香港社會仍不斷轉變，新的問題和需要也層出不窮，但志願機構的任務，不應只停留在試驗和創新服務的階段，而應考慮在現有工作中，如何提高服務的素質和水平，以滿足市民不斷提升的要求。因此，問題不在志願機構應否保留先鋒者的角色，而是如何使本身提供和推行的服務，更能切合社會的需要，並得到社會人士的支持，甚至願意透過稅收制度給予志願機構所需的經費。

以上所作分析，顯示香港志願機構的角色改變

了。簡單來說，以前志願機構只是個別獨立的慈善團體，但現在是依賴公眾支持、為市民服務，並向社會交代的公共組織。從政府的角度看，這種轉變也是社會發展的必然現象，因為以往稅收有限，可以為市民提供的服務不多，現在稅收增加，為志願機構提供資助便應是政府的責任，間接也可改善市民的生活。此外，角色上的轉變也使服務推行方法起了變化。例如，過往志願機構提供的服務一般都不收取費用，原因是服務的對象以中低收入人士為主，但現在受政府資助推行服務，對象並不限於窮人，如學校社會工作，學生有問題便提供輔導。因此，一些志願機構推行的服務已開始收費，雖然數額不多，但接受服務的人，在某種角度看，也可以說是「消費者」了。

政府獎助志願機構的方針

以上說過，隨著香港經濟發展，政府為了提高和改善市民的生活，理應為志願機構提供足夠的資助。事實上，政府每年為志願機構提供的金額正不斷增加，在七十年代初，金額只有二千多萬港元，而到了現在，每年超過八億港元，可見增加幅度之巨。除了承擔改善市民生活的原因外，政府願意資助志願機構，還有其他兩個原因：第一，如果志願機構不負起推行福利服務的責任，這個責任最終還是落在政府身上，政府是不可推卸的。第二，以成本計算，政府推行的福利服務，一般均比志願機構推行類似服務為昂貴。因此，雖然資助金額不斷提

高，但如果現在志願機構負責推行的服務轉由政府負責，則支出可能更大。換言之，現在實行的資助方法，對政府財政上的負擔是較有利的。況且，香港政府實行的，是「積極不干預」的政策，亦即在可行的範圍內，不直接介入，並盡量減縮公營部門的範圍，以免政府架構過分膨脹。所以，現行資助志願機構的方式，應是最理想的安排。

總括而言，現在志願機構擔當的角色，無論從社會整體利益看，或從政府分配資源的角度看，都是最合理和正確的。雖然一些人對志願機構角色的轉變感到惋惜，也有人懷疑政府應否給予志願機構巨額的資助，但香港現今的社會狀況，畢竟與前有很大的分別，例如現在每年的離婚個案有五、六千宗，差不多是十年前的十倍，又如老人人口（六十歲及以上）已超過總人口的百分之十一，他們對服務的需求十分殷切。如果志願機構只能倚賴個別善心人士的捐獻，實在不能應付這些社會龐大的要求。

角色轉變帶來的挑戰

爲了對社會作出更大的貢獻，志願機構必須對社會上出現的需求作出反應。因此，香港志願機構過去出現的轉變，正好說明任何組織都不可以只爲了保留傳統而不改變。香港志願機構不但必須找尋

新方向，也必須在角色轉變中迎接挑戰。

第一，現在經費的來源既以政府的資助爲主，所以必須接受公眾的監察。監察方式有多種，現在實行的會計審核制度只是眾多方式之一。除此以外，服務的素質和成效還未有系統和科學的檢驗和評估方法。在這方面，志願機構仍須加倍努力，盡力提高服務的質素，以增加社會人士對志願機構的信心和支持。

此外，志願機構現有的行政架構，多於二、三十年前組成。現在隨著服務的發展，行政架構明顯不合時宜，且不能發揮最高效率，所以必須重組。舉一個例子，以往很多志願機構，每年經費十分有限，負責記賬的只有一個工作人員，但現在每年的支出可能數以百萬元計算，如何保證及避免收支出現問題，便必須建立完善的會計制度。

其實，現在志願機構的工作，已不限於提供和推行服務，很多時候還包括防範問題的產生，例如家庭生活教育，透過各種電子傳媒，教育市民對社會問題的認識，並灌輸正確的觀念。總之，今天香港的志願機構，不但在推行福利服務方面負上重大的責任，且成爲社會上重要的制度，發揮穩定社會和團結市民的任務。

結 論

香港民間福利機構有悠久的歷史，一些在十九世紀時已開始爲市民服務，並曾爲香港市民帶來大量的物資救濟。從七十年代開始，這些機構隨著香港社會的變化，性質和服務範圍開始起了急遽的轉變，角色和功能亦不可與七十年代以前的情況相提並論。

簡略而言，志願機構已成爲香港福利服務系統中重要的一環，作用方面已不限於補足政府福利服務之不足，更且成爲政府爲市民提供服務的主要渠道。資源方面，志願機構以往的經費大部分來自私人的捐獻，但現在卻以政府資助爲主，亦即來自稅收。因此，香港志願機構雖名稱上仍稱爲自願或「非政府」組織，但與政府有密切的關係，亦是政府在福利服務提供上的夥伴。

香港志願機構在社會上扮演的角色，在數十年間亦有很大變化。在戰後初期，志願機構做的主要是救濟工作，故屬慈善事業的範圍。到了今天，志願機構推行的服務，不但範圍廣闊，且趨向多元化和專業化，功能方面已非救濟，而是協助防止社會問題的產生，使香港社會更趨穩定，及提高和改善市民的生活素質。

（本文作者爲香港大學社會工作學系講師）