

青年福利關注組

有關 2013 年 2 月 4 日立法會福利事務委員會公聽會意見文件

我們是青年福利關注組。我們的意見是針對有關官商民合作，即所謂的「第三部門」、「第三條道路」。

香港福利制度的功能受到侵蝕、社會服務的自主性及捍衛社會公義的核心價值亦受到史無前例的打擊。政府實行的所謂見火救火式的社會福利模式，結果引致貧富差距日益懸殊，社會矛盾日益嚴重，基層生活日益困苦。

在另一方面，針對政府稍前的所謂「社會福利的規劃」，我們認為，政府直到現時為止，對於社會福利的規劃，不但沒有長遠承擔。民間與社福界近年來，不斷催促政府，重新製訂以五年作為基點的福利規劃，並需就現時社會的複雜性，就基層的實際的深入訪查，作出嚴謹仔細的福利規劃。但勞福局只將有關責任交給一個沒有實權的，「福利諮詢委員會」去處理。如果比較福利諮詢委員會的中期諮詢，以及剛剛「鬼鬼祟祟」出台的報告，可以看見二份文件之間除了一點些微的改動外，在對基層的深入訪查，甚至是對於基層中的不同社群，例如新來港人士，精神復康及傷健人士的特殊需要及量化評估，都是沒有詳細的調查及評估。比較過往的白皮書，都總算會說一些具體建議，例如增加日間託兒名額，盡量符合學生和駐校社工的人手比例，提議合併兒童及青年中心、外展社會工作和學校社會工作服務等。但是是次的規劃，只是提倡一種以管理主義及經濟效能主義的哲學方向，其價值理念只會更加扭曲社會福利價值觀，以及把責任推向個人。

因此我們認為，諮詢委員會的報告既沒有深度，也不追求學術的嚴謹性，這篇本科二年級生都可以寫出的一篇文章，根本就是對如此重要的社會福利範疇，草草敷衍了事的態度。我們是絕對不能夠容忍的！在這個更為複雜，矛盾日深的社會，我們需要的，不單是要爭取過往的規劃方式，我們要的社會福利規劃，必須要比過往的白皮書方式，於學術上更為嚴謹，政府必須加強其在社會福利規劃的承擔，並且民眾在社會福利規劃的過程中，要得到更廣泛，並且更恆常的民主協商機制。民眾必須主導社會福利規劃，也必須要以公民為本。

政府提倡「第三部門」(私營企業)，把企業納入社會福利制度的範疇，將責任交給法律上沒有道德義務的財團法人，制造了「企業責任」這一虛妄概念。在市場邏輯底下，提倡所謂「官商民合作」，實為推卸政府在福利事務上的角色。企業不但能「表揚」自己的「企業道德」，亦同時收到宣傳效果，從以謀取暴利。這亦增加了社會福利人員在實踐服務時的限制，甚或將私營企業的價值及管理方式置於社會福利價值之上。

將「公民社會」、「社會資本」、「第三部門」、「社會企業」視為「第三條道路」的資產其實是漂亮誤會。

其實，早在「第三條道路」運用這些概念前，新自由主義已在這些領域建立起闡釋權，使之成為戴卓爾推行新右政策的工具。

「第三條道路」認為，傳統照顧周到的福利制度引起納稅人(中產階級)不滿，造成社會分裂，也加深人的惰性。偉大的新自由主義打手紀登斯認為，政府因此應大規模退出社會服務，將責任交由非牟利組織(稱為「第三部門」)，與商界合作，以市場方式來營運(稱為「社會企業」)。他指「第三部門」富有企業家精神，並以「社會企業家」來形容這些部門的負責人。我們不就是向這個方向前進嗎？結果貧富差距日益懸殊，社會矛盾日益嚴重，基層生活日益困苦。處於貧窮的人甚至是被認為因為他們缺乏「社會資本」，而必須把這些「懶惰」的人，加諸於他們所推崇的市場經濟：要使重投勞動市場，迫使他們「自立更新」，自我增值，在勞動市場被異化；否則要面臨扣減福利作懲罰，這樣就稱為「工作導向福利/workfare」)。然而，在全球化的效應下，我們面對的可能是更嚴峻的處境。大量流動人口，城市化，低技術的工序轉移，都對就業市場造成壓力，甚至難以消化失業人口。

然而，我們認為，「第三條道路」和新自由主義都不過是一丘之貉，企業都要求削減工資、減福利、提高教育的私有化、在必要時需要協助商界在當地的投資。政府害怕對工人有所偏袒，引致他企業的撤資。其實一個比喻就足已講出這個道理：企業的既得利益者恐嚇，除非他們繼續獲得特殊報償，否則減少生產，到時窮人便遭殃；而綁架者則說，除非孩子的父母拿出贖金，否則他們的孩子將遭折磨。

今天我們就活在這種全球化的敲詐之中。一小群有錢人聯合起來，把資金從一個國家移到另一個國家，追求最大限度回報。他們能夠成功地要求公共政策調整至符合他們的需要。如果政府威脅他們利益，就會受到資金流失及投資下馬的懲罰。

財團法人在社會道德的實踐：一場悖論

我們在考慮到財團法人在實踐所謂社會道德或是企業責任時，要理解作為財團法人在社會的位置中，所扮演的法律身份和他們的處遇。社會責任不是法律所規定的，靠的是企業良知(若果有的話)。廣義而言，企業社會責任(Corporate Social Responsibility, 簡稱 CRS)是指企業要向涉及社會公民成員的持份者(stakeholders)負責，而不只是對股東(stockholders)負責。世界企業永續發展協會(WBCSD)，就對企業的道德規範提出更深的剖析：企業社會責任是企業承諾持續遵守道德規範，為經濟發展做出貢獻，並改善員工及其家庭、當地整體社區、社會的生活品質。然而，企業道德的原則，不是完全以社會永續性作基礎考慮。企業因為在資本主義的運作下的權宜舉措，而是讓企業能避免在資本主義邏輯運作下的必然危機。

WBCSD 在這裡指出：

『這些影響表現在社會公義和環境議題的非難上。不論這些指控有無根據，都嚴重影響企業聲譽，也已導致不良後果，舉例如下：

- 消費者的杯葛
- 影響固定資產，如農地及建築
- 無法吸引優秀員工，失去員工支持
- 為補救過去錯誤，造成額外支出...。」

壓力團體Program on Corporations, Law and Democracy 的主席 Richard Grossman，指出，在美國，南北內戰之前，企業在法律及社會共識上，都被視為「人民的愧贈」。企業是一種為了服務社會而非私人利益的機構。以下是他的觀點：

“In both law and the culture, the corporation was considered a subordinate entity that was a gift from the people in order to serve the public good. So, you have that history, and we shouldn't be misled by it, it's not as if those were the halcyon days, when all corporations served the public trust, but there's a lot to learn from that.” (Richard Grossman, 2005)

然而，南北內戰過後，企業看到承包鐵路所帶來的利潤增長，因而想政府改變當初所訂立的法例：企業必須與政府共同的合約，在完成生產後，只能獲得有限利潤，然後解散。在政治遊說，及透過律師，於法律體制的施壓下，最終迫使聯邦政府對法律進行修改：

“The Civil War and the Industrial Revolution created enormous growth in corporations. And so there was an explosion of railroads who got large federal subsidies of land. Banking, heavy manufacturing. And corporate lawyers, a century and a half ago, realized that they needed more power to operate, and wanted to remove some of the constraints that had historically been placed on the corporate form.” (Zepernick, 2006)

之後，企業便取得永續性，並能以股東取得最大利益為目標。

其實，以上兩點反映了由邊沁 (Jeremy Bentham) 到密爾 (John Stuart Mill) 的功利主義哲學觀，企業要行使道義及責任，是為了其所帶來的利益。(在會計學上，Goodwill 也可當作為資產。在資產買賣時都會計算在內，通常在一間企業的總體價值中佔有很大部份。) 這裡可作一個比喻，一個麵包店主雖然想大大提高麵包的售價，但考慮到欺騙消費者會影響商譽，最終只好作罷。顯然，那不是基於純粹的道德，而僅僅是權宜之計。

實踐的不確定性

在這裡，我們要了解企業的法律身份。喬姆斯基 (Noam Chomsky) 指出，公司被法律賦予「不朽的人」的權利，他是一種特別的公民，被設定為：不具有道德良知的公民。這種特殊設計是由於財團法人要關注其股東的需要及動機，而不是那些有時被稱為社會的利益相關者的社會公民，如社區人士，或是勞工。以下是他的原文：

“Corporations were given the rights, of immortal persons. But then special kinds of persons. Persons who had no moral conscience. These are a special kind of persons which are designed by law, to be concerned only for their stockholders. And not, say, what are sometimes called their stakeholders, like the community or the work force or whatever.” (Chomsky, 2004)

因此這可表達為：企業在資本主義的運作下，社會責任只是純粹經營上的考量，用來應付其必然的危機。在這種體系下，股東只關心短期利潤，為佔多數股份的股東做事。在實際政治操作中，權力是非常高度集中，甚至是獨裁的。如果他們違法，懲罰不會像獨立公民那樣受到自由和權利上的限制，而只是罰款了事。

孟山都 (Monsanto)既是農業化工企業又是食品公司，其最著名的產品就是於越戰時開發及生產的柑橘劑 (Agent Orange)。這臭名遠播的落葉劑，毒性極強，能使叢林寸草不生。近年，孟山都大力催谷基因工程的發展，廿年間已花了二十億美元在相關的研究和開發上，終成為生物科技的掌門人，是首間大規模銷售基因改造農作物的公司，而且是全球第三大化工農業跨國企業，第二大種籽公司。在 1998 年，他們為在牧養的乳牛加注射可致癌的生長激素，因而受到美國國會的委員會審查，只對受害的癌症病人提出庭外和解，向政府賠償數十億了事。而現在，他們在飽受批評下，打出「饑荒牌」，於歐洲各地高姿態地推出名為「讓收割開始」的廣告運動，半帶威脅地向消費者宣傳，不支持基因技術就等如對饑荒袖手旁觀，孟山都宣稱：「生物工程及其應許的科技進步，為我們的許多需要提供答案：更健康、更豐足的食物，價錢便宜的農作物.....掌握生物科技，我們將興旺昌隆，沒有生物科技，我們將無以為繼。站在新世紀的門檻，我們夢想一個沒有饑荒的未來。」然而，這種「終結者基因改造技術」，所帶來的是對社會的貧窮和對大自然環境的嚴重破壞。

由此可見，驅動他們的，是股東可得到最大的利益。然而，再次強調，不同於一些提倡企業責任的學者所言，企業既然是道德人所組成，因此企業的道德是可能的。相反，在現實的管理主義的權力博弈中，甚至是管理人員在作出多大幅度的道德承擔時，因為權力上非常高度集中的關係，在實施上有很大的困難。好像喬姆斯基指出的一樣，在企業的人性是被制度化的，作為一個獨立的人，你可以成為一個道德高尚的人，你在企業或股東會議中，你就成為唯利是圖的，不考慮道德立場的企業人，他說：

It's a fair assumption that every human being, real human beings, flesh and blood ones, not corporations, but every flesh and blood human being is a moral person. We've got the same genes, we're more or less the same, but our nature, the nature of humans, allows all kinds of behaviour. I mean every one of us under some circumstances could be a gas chamber attendant and a saint. When you look at a corporation, just like when you look at a slave owner; you want to distinguish between the institution and the individual. So, slavery, for example or other forms of tyranny, are inherently monstrous, but the individuals participating in them may be the nicest guys you could imagine – benevolent, friendly, nice to their children, even nice to their slaves, caring about other people. I mean, as individuals they may be anything. In their institutional role they're monsters because the institution is monstrous. And then the same is true here. (Chomsky, 2006)

因此，不要指望企業之能以純粹的道德立場作決定，這注定是徒勞無功的。

CIIF、「第三部門」及若干的種子基金

在 CIIF 的推廣小冊子的第一頁，唐英年就開宗明義的說明官商民合作是一種「可以獲得市場商機，以及一種對企業宣傳的策略」，並且「這是一個使民眾和企業雙贏的方式」。之前說到，就企業的本質而言，並不能夠真正的有純粹由道德出發的舉措。其實，提倡所謂官商民合作，引入市場邏輯，推卸政府在福利事務上的角色。而企業在「表揚」自己的「企業道德」時，利用社會福利服務收到廣告宣傳效果，以謀取暴利為目的。

CIIF 在 2010 年推出一套量化導向的評估指標，取代過往質化為主的評估標準。而新指標展示出來的是一套嚴厲、煩瑣的「人頭」標準。基金局認為，一筆驅動二至三年，有數十萬至百萬的基金，是可具有持續性(甚至是永續性)。同時，這增加了社會福利人員在實踐服務時的限制，甚或將私營企業的價值及管理方式置於社會福利價值之上。其衡量的標準由需要重視的人本關懷，生命的質素，跟進個案深度，以致於人們是否可以建立民主參與的社區網絡(由當事人親身所經驗的現象)，轉移到義工的數目、合作夥伴、次數、時間、社區的宣傳、

案主的數目、犯罪率等粗糙的統計學數據上。

在這裡，我們要應該探究一下種子基金式的社區投資方案的理論基礎。

社區投資方案的理論基礎，是來自於所謂的「第三條道路」、「公民社會」及「社會資本」：「第三條道路」贊成規管市場，維持政府資源再分配的角色，但紀登斯也認為，在全球激烈競爭下，跨國財團可撤資及轉移生產，因此民族國家必須要與商界合作，提昇競爭力，才能生存下去。削工資、減福利、提升教育、協助商界，成為無可迴避的出路。紀登斯亦主張改革歐洲的福利國家制度，認為政府不應再直接照顧有需要者，而是應鼓勵他們自立、自我增值，重投勞動市場(稱為「社會投資」)；否則要面臨扣減福利作懲罰(稱為「工作導向福利/workfare」)。「第三條道路」認為，傳統照顧周到的福利制度引起納稅人(中產階級)不滿，造成社會分裂，也加深人的惰性。政府因此應大規模退出社會服務，將責任交由非牟利組織(稱為「第三部門」)，以市場方式，或與商界合作來營運(稱為「社會企業」)。紀登斯指「第三部門」富有企業家精神，他並以「社會企業家」來形容這些部門的負責人。

紀登斯的構想都是不能打破晚期資本主義化愈來愈不平等，資本家愈來愈獨裁的規則。而且希望我們和這些「願意參與社會事務，承擔道義的」股東們和好合作，一同「建立社區」。對社會宣傳一種「企業的價值觀/意識形態的」、「人人都是資本家」、「人人都要在工作義務為主導的社會之自立」這一類的新自由主義形式的老套話。

「第三部門」、「公民社會」的概念可行嗎？當然，作為新自由主義中正在頹廢的中產階級們，他們的稅不再支援那些貧窮的「懶人」及「可憐的、不幸的、有殘缺的人身上」。社區投資方案的理論吸納了法國社會學家高茲(Andre Gorz)的理論。高茲受重視是因為他在七十年代，提出一套取代資本主義的「生態社會主義」策略，當中的「非牟利互助自主經濟」，近乎「第三條道路」的「第三部門」。

高茲主張建立廣泛「非牟利互助自主經濟」，平衡政府及市場經濟，其目標是建立以「使用價值」(而非「交換價值」)為本的社會主義經濟。高茲認為，目前市場的大規模異化生產仍具重要性，因它能夠為現代社會提供大量廉價物資，我們仍無法取締它。但當科技日益進步及勞動者不再追求過分物慾(以補償異化生活的空虛)後，大規模生產便失去主導經濟的作用。在這目標未達到前，則需工會運動去爭取勞動者的企業民主管理，及工資工時的規管。事實上，在現代化生產下，我們無需、也沒法安排所有人在市場上就業全職地工作。高茲提出的口號是：「縮短工時，人人就業」。這個主張，與「非牟利互助自主經濟」的建立有密切關係。

高茲認為，當工人得到基本工資及最高工時保障後，便樂意用工餘時間投入志願工作，無需再用商品麻醉自己(因不會得到真正的滿足)。到時，大規模異化生產的商品再沒需求，便開始萎縮(不是消失)。高茲建議政府協助地區發展非牟利互助經濟網絡，這些經濟單位都是小型的、社區的，帶有志願服務性質的，以人而非以利潤為本的。高茲預言，「非牟利互助自主經濟」將在社會主義中成為主導的經濟及生活模式。

不知是否因為，他的時代仍然處於凱因斯時代的原因，他的構想方案事實上是假定在一個強勢政府下，在一個公民意識極強，而且民眾參與政治有一定的廣泛程度下實行的。而非牟利互助經濟網絡是一個可以取締企業及資本主義運作模式的結構。似乎，我們的社區投資方案是扭曲了作為非利潤為本的社區經濟模式，還背道而馳，把我們的基金支持有潛能成為「用

者自付」的服務，使之可以成為永續運轉的商業服務。這個就是一個公民權及公營商品化及非商品化的博弈。

即使，有社會企業真的以服務對象為先，亦會因難以適應市場邏輯而結業，這在香港的近年實踐中似乎證實了，八成社會企業在政府資助完結後結業。

公民權、公營商品化及非商品化

不同於 Maurice Roche 對公民思考身份分析，他的分析「在民族國家，於晚期資本主義發展下，引致到公民身份的改變」，這種是遷就異化及資本主義的改變。而公民權利是並非天賦而不可侵犯(改變?)的東西。他的結論是，關注資本主義在企業從地方的義務。當然，他更不假思索的把義務的重要加諸在人們身上。無視資本主義和企業的合謀才是我們要對現今惡化世界的原因，而他的結論是：從國家到福利國家的角度構想社會公民身份的時代終結了。這已經夠反啟蒙主義和人本主義了。

Esping Andersen 提出了非商品化及公民權。他指出，因為在自由主義/新自由主義的驅動下，醫療、教育以及福利服務一由是國家公民的權利轉變成可供買賣的商品。他提出一個非商品化的分類指標，以這些服務是否與金融市場融資，是否以產品的形式出售(包括醫療保險)等，歸納三種不同程度的福利國家：自由主義、行會/工會/保守主義及社會民主主義。商品化始於工業革命時期，當城市化進行時，工人被迫要出賣可隨意取代的勞動力作為開始，而民族主義卻帶來了國家一民族一公民--公民權利。民族國家以國家承擔人民的福利作為一種對政府/意識形態的向心力，而開始了公民權利的探討。雖然，他的理論仍然不能超越資本主義的論調。但非商品化仍然是一個很有可塑性的概念。而且我們可以想像那種「解放(服務)那對市場的依賴性。」(Esping Andersen,1990)，重新思考公民權乃至人權的考量。我們要設想。「在公民社會內權利的最大化和制度化」(Esping Andersen,1990)。這必然是我們要做深沉思索的。

共責體系(corporate system)

終究是應由政府承擔資源的分配，並由民眾規劃？還是由商界因應政府分配的限度，作補充及參與呢？這個羅致光仍猶豫的問題，我們可以探討一下。

在石油危機之後，經濟學家指出福利國家的不是：包括，所謂的超重政府 (overloaded goverment)，福利無約制的擴大，另一方面要求縮小這些支出。

當然，我們堅持的是一個可以容納更多參與人口的決策制度。李健正在<<新社會政策>>(香港中文大學,1999) 中提出以共責體系制定社會政策的構想。共責體系先是在北歐國家的體系而來，以解決福利政策政治化，政客因選舉提出不能履行的承諾，議會的議事日程龐雜，為了效率而不深入探討專業範疇的細節，另外，一些政黨及專業人士對非政治化的議題（泛指勞工、福利政策）作出權衡，甚至否定。此外，而且由於他們不了解專業人士、服務使用者的實際操作，引致了在制訂福利政策的偏差。

在一些歐洲國家，如瑞典，奧地利，荷蘭，比利時等，他們會把議會視為國家重大決策的制

訂場所，包括外交、軍事、重大的經濟政策等；而福利及教育事務會給予共責體系作出有法定權力的決策，而決策的效率、即時性、有效性及參與性更為提高，民主成份更重。由此可見，在福利政策的角度，共責體系更能讓人民有更深層次的參與，即時反映人們的需求，並且體現政策的意向及社會的多樣性。在決策福利政策可以走到一個更有社會效能(social efficiency)的進程。(趙維生，1987)

美國麻省大學的學者 Wiarda，指出在共責體系中，議會和福利的共責組織是分開的，但共責組織仍然扮演與議會相等的角色。而共責組織是三邊協商的組織，由議會選舉或直接由直選產生。三邊包括工人/社區代表、僱主和政府，而專業人士並不構成一個明顯的利益集團。擁有或是容易產生共責體系有幾個元素，第一，如果社會內有大量的宗教，壓力團體，功能組別及專業人士，族群，利益集團等共責組織 (corporate units)，而這些組織有法定地位及社會層次，那麼社會結構實際上，或起碼是有潛能的，有高度組織性。二是國家，或者是民選政府，銳意組織，立法及調控這些共責體，使他們能比較集中，不致過度的多元化。三是國家將這些共責組織以納入國家的體制內，形成有別於大議會制度的，獨立的所謂「私營政府」，用以改進有關的民生決策。

在西方，過往的社會福利制度是很受專業決策者的影響，而且往往受專業人士如社會工作者、醫生、教師、老年學專家或是政策學家所主導。真正的受助者及服務使用者多是被動接受他們的決策。專業人士當然尊重大眾的意見，然而因為量化標準的普及，評估的方式更要求效率，取代了質化的，深入而且多元化的研究。專業人士依賴這些成效評估，從而忽略了政策的實際操作及多元化的需求。

Cawson(1982)在提出共責體的結構時，分類了三個不同規模的共責體系：宏大的(macro-corporatism)，中觀的(meso-corporatism)及微型的(micro-corporatism)。宏大的共責體是上述由政府組織的體系，北歐的社民主義，以及西歐的保守/工團主義，眾團體可以比較容易調度，作為議會體制外的獨立共責體。依香港的情況，也同樣出現官僚及專業人士壟斷話語權的情況。我們認為，近年來福利制度的由上而下的急遽轉變，而且反映了轉變中的混亂，工作人員處遇的不平等，受助者得不到起碼質素的服務，只是追求效率的最大化而忽略了人本關懷的價值等問題，是因為以行政主導的政府操作方式，我們的自主性及能動性被去勢。相反，我們的中央集權式的政體，以及少數的專業人士，可以理解高度複雜的實際操作及持份者的博弈把福利政策的權力制定權下放，共同策劃福利政策，作為針對近二百萬人的貧窮人口，弱勢社群及有不同需要的族群，他們的直接參與及共同策劃，必然能有效解決深層次的矛盾及多元化的需要，體現人民的實際處境及意向。再者，加強民眾參與社會事務的普遍性，並且這才能貫徹更有深度的民主。

參考文獻

趙維生 (1987)。〈從費邊改良主義看社會福利〉，載於顏文雄、趙維生、黃威廉合編 (1987)。《香港社會政策迴響》。香港：集賢社

李健正 (1999)。〈共責體制與社會政策〉，載於李健正、趙維生、梁麗清、陳錦華合編。《新社會政策》。香港中文大學出版社

《工廠·廚房·垃圾房 ---- 香港女工十五年》。吳曉真、招璞君、胡美蓮、蘇耀昌合編。徇香港婦女勞工協會、文星文化教育協會

Joel Bakan (2005), *The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Free

Press,USA

Brown, K.M., Kenny, S., Turner, B.S. and Prince, J.K. (2000). *Rhetorics of Welfare: Uncertainty, Choice and Voluntary Associations*. Palgrave Macmillan.

Cawson, A. (1982) *Corporatism and Welfare*. London: Heinemann

Wiarda. H. J. (1997). *Corporatism and Comparative Politics*. New York: M.E. Sharpe

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press Ltd.

Roche, M. (2009). *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Polity Press Ltd.

Outhwaite, W. (2006). *The Future of Society*. Blackwell Publishing Limited.