

社會福利的巨變

專題報導

目錄

- 社福界之鉅變：從官僚規劃到新自由主義……謝凱健…… 2
- 反對社會福利引入「用者自付」和「商界參與」
前線福利從業員工會 意見書…… 7
- 八十後未進入後物質年代，
社福青年工作者人工低晉升難……易汝健……9
- 社工以外
——工會組織助理同工的經驗與反思……梁靜珊 譚亮英…13
- 「照顧與控制」——資本主義社會下的社會福利
Iain Ferguson Michael Lavalette……15

社福界之鉅變：從官僚規劃到新自由主義

謝凱健



廣義的社會福利所關心的是人們生活得好不好，不僅包括其所擁有的物質條件，還包括人民的生活內容，生存狀態。

不論在殖民地時代或特區時代，本港的福利政策皆一直奉行剩餘福利模式（residual model）。強調政府所提供的服務為最後的防線（對市場作最少的干預），只有在個人或家庭無法自救時（市場失效時），才作出補救性的介入，其福利服務只提供予那些「最不能自助者」，面對不幸時，一般的個人或家庭都被鼓勵自行在市場上找尋解決方法。

香港的社會福利服務可以追溯至上世紀七十年代。經歷六七暴動和隨後的各種社會問題都暴露了殖民政府的管治危機，血的事實迫使它開始有意識地發展社會福利事業，藉此安撫民心，緩和社會矛盾，加強在管治上的認受性。當時港英政府承認自己有最終的責任，去保證香港人可以得到令人滿意的社會福利服務（香港政府 1972：3）。港英政府亦提出了政府與提供服務的非政府機構之間為「夥伴」的關係，兩者互相補足，相輔相成。當時政府的角色是透過撥款資助志願機構來提供一些法定的、複雜的服務（香港政府 1972：4-5）¹。

¹ 所謂的複雜服務即醫療、教育、衛生服務，張超雄、鐘劍華〈從香港社會福利服務津助模式的轉變看政府角色之轉移〉一文，載香港理工大學社會政策研究中心主編《國家之再定位：亞太區

除了直接資助外，政府在制定福利政策時，也習慣向香港社會服務聯會²作出諮詢，志願機構在政策制定上仍然擁有一定的發言權。當然，諮詢的對象主要是社聯和機構的管理層，服務對象和前線社福從業員是排斥於諮詢外的。

五年計劃的制訂，為各種服務提供了具體的發展標準，某程度上保證服務能回應不同時期的社會需要。而穩定的撥款也在資源上保證了服務，在一般情況下不愁無以為繼，服務的提供得以相對穩定。

隨著福利事業的發展，公共開支更大比例投入於社會福利。與此同時，要求政府重視運用公共資源上的問責性的聲音愈來愈響亮。但政府對此的回應，並不是提出福利撥款決策的民主化，而是將政府與機構之間的夥伴關係，逐漸改變為從屬關係。具體來說，就是對接受撥款機構加強問責及監管，使撥款機制變得官僚化及公式化。繁複的程序對每項細節也加以審查，導致行政費用高昂，更大比例的福利資源耗費在非直接的服務當中³。

九七亞洲金融風暴標致著香港福利規劃，逐步走向市場化。金融風暴導致失業率上升，基層人民在此時最需要得到福利服務的提供，保障其可在經濟不景下過健康、安全的生活。政府理應擴大對福利服務的投入，扶助大眾渡過難關。然而，在政府坐擁千億外匯儲備，及財團賺取巨額利潤下，政府不但沒有改善稅制（如實施「累進利得稅」），讓賺大錢的大企業，大商家承擔應有的社會責任，反之將財赤責任歸咎於公營部門的營運不善，浪費公帑，需要削減公共開支以維持政府的財政穩健，藉此轉移視線，讓人看不到財富高度集中於大財團，富者田連阡陌，貧者無地立錐的事實。

特區政府非但沒有雪中送炭，在經濟困境時增加基層人民的生活保障，反而，更將社會福利服務市場化。政府遂推行一系列社會福利改惡政策：將公營事業私營化，改變對非政府機構的資助模式。表面上，政府聲稱此舉是為了改善效率及服務質素，其實只為了從保證人民有美好生活的承擔全面後撤。

服務外判化

除了加強對資助機構問責外，特區政府在社會福利方面推行「大市場、小政府」的新自由主義政策：減少對市場的規管，不與自由市場競爭資源，讓市場自行調節；盡量減少公共開支，並以市場方式經營社會服務。十年前，社會福利署推動機構實行「服務質素標準」（Service Quality Standards, SQS）而製作的一份教材中強調：機構優質管理的背

社會政策之經驗與挑戰》香港三聯書店有限公司 2001 頁 257。

² 社會服務聯會為當時是各志願機構的代表，參看注 1，頁 258。

³ 〈從香港社會福利服務津助模式的轉變看政府角色之轉移〉頁 259。

景是「各政府大致相信市場機制及商營管理手法的優越性（小政府理想）」。因此，「政府需實施購買服務或外判服務；政府的角色應由服務提供者轉向為服務協助者或購買者」以及「透過競爭性的投標機制選擇適合的服務提供者（服務外判），而服務提供者可包括非牟利及牟利團體，以實現混合福利制度模式」。

社會福利服務外判化瓦解了社會服務的互助、以人為本的價值觀。社署先把「家務助理」分拆為「家居照顧」與「膳食服務」，並以價低者得的競投方式競投合約。其後又把資助安老院舍作「競爭性投標」，再後更把日間老人護理中心和幼兒園服務外判。社署聲稱服務競投政策的成功，歸功於大大節省成本。不過，去判斷一項服務是否成功，應該是看它能否滿足使用者的需要，絕非看它能否省錢。從上述例子可見，老人服務因此變得支離破碎，長者作為服務對象並沒有因節省資源得到較好的服務，得到的是越來越非人化的對待。福利服務外判化使老人服務變為甚具利潤潛質的「商機」，當中最大的得益者，正正是覬覦這件肥肉的大企業。

作為服務購買者而非使用者的政府，對使用者的服務受眾及提供者的前線同工的真實處境就置之不理。外判服務變得能省錢，往往是因為它大舉降低員工的薪酬待遇，或是提高服務收費，或是降低服務的質量，或是三者齊備。價低者得的投標機制背後是前線同工的利益與及服務質素下降的等價交換，其結果只令服務受眾得不到應有的服務。由此觀之，社署的所謂成功，其實建基於犧牲服務使用者及同工的利益之上。

一筆過撥款（Lump Sum Grant）

除了將社會福利服務外判之外，另一把放在社福界頭上的刀是 2000 年社署所推行的《一筆過撥款制度》。特區政府為確保收支平衡、財政儲備及外匯基金有盈餘下，將公共開支的比率維持在國民生產總值的百分之二十以下。其最直接的結果是政府對非政府組織的資助封頂、員工工資脫鉤、解除對機構原有的監管。

一筆過撥款一改以往按機構的實際需要實報實銷的資助模式，將資助金額中員工薪酬支出部份永遠凍結在公務員薪級表中位數上；同時容許機構自行決定人手編制和員工薪酬，社福同工工資與公務員薪級表掛鉤的傳統被擊破。表面上，提高效率和成效、鼓勵創新、加強彈性的一筆過撥款，其實是糖衣毒藥。

政府一廂情願的主觀願望或美麗謊言，與現實推行時大相逕庭。一筆過撥款推行後，短期合約聘請員工成為機構請人的慣例，合約員工的薪酬較舊員工薪酬下跌 20-30%，造成工資大減，同工不同酬；由於容許機構自行決定人手編制，某些機構收縮人手編制，更將政府用作聘請員工的政府撥款作為儲備，但卻以前線同工的工作量增加作為代價。事實上，所謂的彈性只不過是容許機構把員工的薪酬待遇有彈性地降低；至於所謂的善用資源，只不過是容許機構一方面收縮人手編制，另一方面屯積機構總儲備⁴。

⁴ 機構總儲備—概念與香港外匯儲備相似，金額愈多，表示機構有愈佳的理財及業務管治能力。

管理主義

管理主義是一種信念和做法，它認為更好的管理模式可以解決一連串經濟及社會問題。管理主義本身反映了市場資本主義的權力壟斷⁵。社會福利服務涉及大量的公共資源投入，政府增加對公營部門問責，但這並非民主問責，而是在挑動大眾針對公營服務的所謂低效率。在 2000-2001 年，政府先後推出不同的方案及更改對非政府機構的撥款制度。例如「服務質素標準」(Service Quality Standards, SQS)，「津貼及服務協議」(Funding & Service Agreement, FSA)。特區政府加強對公帑運用的交代與監管，本來也是無可厚非的，不過，一系列的安排令政府成為有極大主導權的服務購買者與監察者。政府將有極大的彈性，去增減或終止某些服務，非政府機構卻完全享受不到政府承諾的「彈性」，相反其處境卻變得十分被動。

現時各機構都會競投政府的服務，就連沒有該類服務經驗的機構都會去競投，為了獲取更多的資源，結果只造成服務的提供良莠不齊。資助封頂令機構不得不想方設法去開拓資源以維持機構的財政穩定。而最直接的做法自然是「用者自付」，把原先免費的服務變為收錢服務。於是付擔不起或低下階層的民眾，就被排拒於社會服務的門外。福利服務因此而成為一種生意，其招牌寫著「窮人免進」。

面當 SQS 及 FSA 的推行，前線同工的日常工作中花大部份的時間處理協議中的行政交待及文字工作。另外，為了達到協議內的服務對象人數標準，前線同工惟有「重量不重質」去滿足協議的要求，進行服務時難免以「斷症」方式去進行，務求配合「低投入、高產出」的短期的、微觀的服務指標。每個個案都要在指定的時間內完成，否則會因為服務未能達標而影響來年的機構撥款。造成難以深入了解案主的真實處境，只能做些表面的功夫，而且造成對象困境的結構性成因亦無人問津，只因為了解結構性原因並無助於指標的達成。

結語

現時非政府機構對於政府的撥款可謂完全依賴，因而政府可透過契約、質素監察等種種做法，進一步加強監管者與購買者的角色。不過契約的要求基本上操控在撥款者手上。在未有民主監察的條件下，非政府組織為了符合政府的撥款條件去開展一些政治正確的「和諧」服務，真正有價值的服務卻因而被擱置，甚或一些偏離社會工作價值觀的社會控制服務，如校園驗毒計劃，市區重建社工隊等。撥款封頂更摧毀了社會工作的道德價值。在撥款封頂下，機構為了紓緩緊張的財政壓力，推出收費服務以維持機構財政穩定。本來取得收支平衡應當合理，但社會福利服務並不是按人的付款能力而提供的，而是向

⁵ 徐明心、張超雄（管理主義對人類服務的影響）*The British Journal of Social Work*, 34(3), 2004, pp437-8。轉引自 Iain Ferguson 《激進社會工作實務》(*Radical social work in practice, Policy*, 2009)，頁 43

人的需要而提供的。

廣義的社會福利所關心的是人們生活得好不好，不僅包括其所擁有的物質條件，還包括人民的生活內容，生存狀態。社會福利從來都是當人民在年老時，體弱時，或失業時能夠有尊嚴地生活的保證。對此，作為一個文明而負責任的政府絕對責無旁貸，無論在經濟順境或逆境時，都應該去承擔保證人民生活美好的責任。過去的殖民地政府，即使在比較有福利規劃的七十至八十年代，也是把福利視為「補助」、「施捨」，而非大眾所享有的社會權利；現在的特區政府，由於奉行新自由主義政策，更進一步推卸提供福利的應有責任。在這樣的惡劣環境下，社會工作志力推動人權和社會公義的核心價值勢必面對更大危機。社福從業員、服務使用者以及社會大眾需要自下而上連結和共同爭取，才能擺脫危機，打開一片新路。

2010年6月17日

原載《復興基進社會福利和社會工作交流文集》特刊，前線福利從業員工會，2010年6月出版

反對社會福利引入「用者自付」和「商界參與」，

反對社會福利商營化

立即撤回《社會福利的長遠規劃諮詢文件》

前線福利從業員工會 意見書

2010年6月5日

由於《香港社會福利的長遠規劃 - 第二期諮詢文件》(下稱《諮詢文件》)對社會福利促進平等和公義的原則輕描淡寫，對怎樣調動稅收等資源進行財富再分配以減少貧富懸殊不置一詞，反而在文件中提出諸如「用者自付」、引入商界參與等「指導原則」，嚴重顛覆了社會福利的基本價值，把社會福利進一步市場化；故此，前線福利從業員工會認為諮詢文件的內容完全不能接受。

《諮詢文件》中建議服務使用者透過「用者自付」去參與服務的發展，但卻忘卻了社會福利是以「扶弱解困、促進平等」為原則。據說，社會福利推行「用者自付」才是避免濫用、提高效率的辦法。但問題是，社會上有各種各樣的「用者」：億萬富翁與基層市民；市區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。若政府無視服務使用者的困難，強推用者自付原則，只會令最弱勢者被排拒於社會福利服務之外，導致有錢才有好服務，無錢只得劣質服務，而社會資源更加集中於一小部份富豪身上，令貧富懸殊進一步惡化。

《諮詢文件》提出以「多方伙伴關係」名義引入商界參與的方針也是違反基層市民利益的。文件中提及將來的社會服務應以社會企業負責經營及統籌，並引入商營原則，這樣將令社會福利的生態帶來激烈的轉變，例如在服務類型上逐漸偏重較多盈利的服務，或者以商業原則管理服務單位等，都會直接衝擊社會福利的基本價值觀。加上過往的「一筆過撥款」、重量不重質的「服務質素標準」、服務競投制度等，社會福利機構被迫跟從商營邏輯去競投承辦服務，盡量壓低支出，既嚴重影響服務質素，也進一步打擊前線同工的士氣。

事實上，醫療、教育及社會福利是維持基層市民尊嚴生活的三大支柱。近年政府不斷向三大支柱注入商營私營的元素，例如成立醫院管理局、擴展私立醫院及大專學院、醫療融資、自資課程等，令教育及醫療系統越來越難令基層受惠，基層大眾的生活更缺乏保障。今次《諮詢文件》中提出的數項「指導原則」，美其名是促進使用者的參與，實質卻是把社會福利進一步剩餘化和市場化，這根本違反了社會福利和社會工作「以人為本」的核心精神！

商界如果想對社會福利作出貢獻，其實很簡單，他們只需同意繳納更多的稅項(例如增加利得稅和引入累進稅制)便可以了。但《諮詢文件》卻主張直接引入「利潤至上、收回成本」的商營邏輯來運作社會服務，迫使社會服務跟隨商界壓榨基層生活，成為

貧富懸殊的幫兇！

社會福利要按基層市民的實際需要提供，而不能按服務受眾的付款能力提供，更不應成為買賣賺錢的商品。因此，目前的福利削減和市場化趨勢需要改弦易轍。

故此，我們要求社會福利諮詢委員會必需立即撤回整份「諮詢文件」，並在服務使用者、基層市民和社福從業員的全面而充份的民主參與的基礎上，重新編纂社會福利的長遠規劃！

原載《復興基進社會福利和社會工作交流文集》特刊，前線福利從業員工會，2010年6月出版

八十後未進入後物質年代

社福青年工作者人工低晉升難

易汶健



「八十後社福青年同工前途未卜」問卷發佈會新聞稿的相片

2010年1月10日

學者說，青年人生活環境豐裕，追求的不只是溫飽，更追求價值或者生活質素，社會進入了「後物質年代」。因此，他們增加更積極對環保、保育或性向等議題發聲，表達不滿。反高鐵抗議就再次證明這個主張。

言重了。

今天（2010年1月10日），一群社會服務機構的活動工作員（Program Worker，簡稱PW）和幫助他們的前線福利從業員工會舉行了記者會，申訴即使業界社工認同他們能夠在機構內發揮積極作用，他們仍然難於升遷，而薪酬低就阻礙他們修讀社工課程。同樣重要的是，活動工作員並不是常規職位，他們工作以至前景也相當不確定。

一點背景

政府在 2008 年開設三千名活動工作員職位，任職的青年介乎 15 至 29 歲（即八十或九十後），多數為中五畢業生，也有少數是中三畢業的，月薪在 6000 至 8000 元之間，視乎年資和學歷。他們的服務對象由兒童、青少年、婦女、長者，以至傷殘和智障人士。主要工作有三類：機構一般文書操作，帶領小組或義工服務，協助中心舉辦大型戶外活動等。社工會從中指導他們，提升工作技能和人際溝通。

這些職位只是為期三年，是政府的試驗計劃，在 2011 年底完結，而且是每年續約的。出席記者會的 Angela 希望留在社福界發展，如果職位能夠轉為長工，就會更推動她進修相關課程。工會早前訪問了 222 位活動工作員同工和 197 份其他社福同工的問卷，超過九成社福同工同意工作員能夠有助紓緩他們工作壓力和有助中心提高活動或服務質素；近乎全部受訪者贊成把工作員常規化。當了四年多青年工作員的阿輝直言政府不負責任，批評計劃短視，沒有長遠青年就業政策配套。

社福界不是商業世界

也許讀者可能會說現時商業機構運作都是定時續約，常規化甚或長工已是上世紀的產物，不合現時大趨勢。這實是無視了社會服務和商業機構運作的差異。首先，社會服務不應用全部套用商業邏輯運作，服務質素理應優先於成本效益，既然機構長期需要這些人手，為何不能常規化？事實上，相類似的活動助理職位已由試驗性質轉為常設職位。第二，當工種是臨時性，即使有心投身社福界，他們也因為未能確定前路，難以冒險花兩三年時間修讀社工課程，最終未能增進服務質素。

酬職位低，不等於是二等員工

前線社工的認同固然重要，社福機構的認同更能鼓勵活動工作員。可惜，一些機構就不肯定工作員的付出。小君 2006 年中五畢業後，當了一年比工作員更基層的青年大使（Youth Ambassador 簡稱 YA），之後因為職位被刪減而離開。做了半年文員，始終喜歡社福界工作，2008 年初找到了活動工作員這份工，坐在身旁的社工也稱讚她做得來，分擔社工工作。然而，工作程序的一點分別卻令她不快：服務使用者繳交費用時，工作員沒有權限登入電腦處理錢銀交收，只有社工才有權限，連這位督導社工也費解，小君除了協助社工工作，還要在詢問處，處理日常接洽及行政工作。小君是全職職員，行政權限又並非指向「社工專業」，錢銀交收卻仍交由社工負責。如果員工有能力應付工作，機構顯然未能給予工作員機會，或未有考慮到系統如何協助她完成工作。職位要求與執行系統存有如此落差，反映管理層以「二等員工」的心態看待工作員。此外，不少活動工作員也希望機構能夠給予在職培訓，增進技能，不過並非每家服務機構也願意提供。

想進修，真的「條條大路通羅馬」？

就算有得留低，也不表示解決升遷途徑。雖然部份的活動工作人員是由青年大使或活動助理（Program Assistant 簡稱 PA）晉升過來的，但原則上這些職位是獨立開設，中間沒有關係，其實是轉工。調查中有超過半數受訪工作人員希望繼續留在行業內（57%），無可避免要讀社工課程。中七同學可以循 JUPAS 入讀社工系，這群青年工作人員呢？如果他們五科合格，就可以報讀副學士先修 → 副學士，然後註冊。如果他們不是五科合格，要麼就補考（通常是英文科），要麼就用成年學生身份（但要等到 23 歲），要麼就先報讀毅進計劃，然後報讀副學士先修 → 副學士，然後註冊。半工讀就更加困難，因為兼讀制社工課程多為自負盈虧，學費動輒數萬至十萬元，工作人員的薪酬偏低，無法累積進修資金，幾乎肯定借 Grant Loan，任職年資又不被學院認受。一些活動工作人員眼跟前黯淡，無奈離開社福界。

工會要求

因此，職位常規化、在職培訓、明確晉升途徑，是活動工作人員構建前路的基石，也是工會的要求。此外，工會也爭取全面檢視社福助理職位的編制，以及檢討整個青年就業政策。工會和青年同工會繼續相討後續行動。

關心前景，更關心壓榨員工

記者會完畢後，小弟跟出席的青年同工閒談，我問他們有甚麼東西可以分享，Rachel 就道出了社福界欺騙和剝削青年同工的經歷。她原本應徵一份活動工作人員的工作，要求中七學歷，月薪九千多元，較同等職位高。雖知入職後才發現她的工作是跟要求較高，工作量較多的福利工作人員（Welfare Worker 簡稱 WW）無異，而福利工作人員的月薪通常過萬。很簡單，聘請他的機構變相支出少了。你可能會問，社會福利署不會查到的嗎？對不起，在一筆過撥款之下，人手編制沒有限制（以靈活運用資源和人手為名），於是就用少一點錢請人，完成服務就足夠了。故事的結局是，當她知道現職機構「貨真價實」聘請福利工作人員，就頭也不回轉職了。當然，一筆過撥款的始作俑者是政府，但沒有社福機構共謀，也做不來壓榨員工。

後記：多元抗爭？還是同是天涯？

政府由 2001 年開始推出這些職位，無非是減低高踞不下的青年失業率，事實證明，此舉是杯水車薪。當傳媒認為八十後「無包袱」抗爭，其實不少仍為著自身生活和前景掙扎。在發達社會，困境多元，抗爭也多元，我也無意說世界只應有一種抗爭（即生產、即階級）。我反而想說，多元的背後，實情是相似的處境，連社運朋友喊打的明報港聞版，也花了一天報導青年貧窮：15 至 19 歲的組群的收入中位數由 1997 年的 6300 元跌至 2008 年的 5500 元，20 至 24 歲的則由 8200 元跌至 7500 元（2010 年 1 月 4 日 A1 版）。說穿了，青年問題，跟勞工、社會保障、房屋政策密不可分，這就牽涉組織

和結連了。上位，是人們鬥快逃離被壓迫的位置，然後漸漸忘記這段經驗，如果不是用這段經驗安撫後來者「認命」，「捱住先」的話。

2010年1月11日

註：

前線福利從業員工會新聞稿：

http://www.facebook.com/home.php?#/note.php?note_id=277583217393&id=537377676&ref=mf

延伸閱讀：

誰的世代論爭？——一個階級視角的解讀 楊穎仁

http://www2.cusp.hk/index.php?option=com_content&task=view&id=514&Itemid=7

原載《復興基進社會福利和社會工作交流文集》特刊，前線福利從業員工會，2010年6月出版

社工以外—工會組織助理同工的經驗與反思

梁靜珊 譚亮英



PAPW 的出現，青年人由類似服務的受眾，轉化成為社福同工的一份子，是否在提醒我們，是時候放下對「專業化」迷戀，重拾「助人自助」、「生命影響生命」的實踐？

自 2000 年開始，政府在社會福利界陸續開設了不同種類型的青年「短期」助理職位，包括：活動助理（PA）、朋輩輔導員（PC）、青年大使（YA）、旅遊大使，及於 08 年開設的活動工作員（PW）等。所謂「短期」、「助理」職位，按政府的話，就是在有限的年限內，讓有就業困難的年青人，在社福界透過實際工作，提升他們的工作能力，然後將他們推回勞動市場，「自力更生」。這其實是貫徹政府「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的傳統，在沒有通盤的就業政策（無論是青年的是中年的）下，嘗試透過掙一、兩筆「一次過」的資源，紓緩青年失業問題……雖然誰都知道「失業」是香港社會的結構性問題，絕非短視的政策可以解決。

不過政府僅為解決短期問題的措施，也引起了社福界的一點波瀾，這些職位的產生，還有另一個背景，就是政府在社福界接連推出「一筆過撥款」、「服務競投」等將社會福利去規管化、市場化、私營化，削減資源投入的政策，社福機構為了自身的生存，紛紛削減人手，更將賴以保證服務質素的「人手編制」推倒，減少開支。青年助理職位的出現，正好在某程度上彌補了前線服務人手的空缺。

上述職位都有著自己的限期。2003 年尾，眼看青年助理的大限將至，一群任職 PA、YA、PC 的青年朋友便組織起來，爭取自身職位轉為長聘。他們爭取的理據很清楚：（一）這

群青年助理每天在社福前線上提供必不可缺的服務，政府當然有責任讓他們繼續存在；
（二）社會福利工作有著自身的價值，我們相信人的尊嚴、工作的權利、社會的公義，這些價值應當貫徹在生活的每一個環節中，因此，不應將這群青年助理，當作廉價的商品，而是讓他們透過在社福界的實踐，帶來自身的發展，並為社福界注入新的生命力。

在同工持續不斷的爭取下，2008 年千多個的 PA 職位得以常規化，成為固定編制。但 YA、PC 等的職位卻得不到延續，代替的是新設 3000 個活動工作員（PW）的職位，為期三年至 2011 年。現時工會正團聚現職 PW 的員工，爭取職位轉長聘。

雖然 PA 職位得以常規化，但仍然存在著不少問題。首先，PA 月薪只有五千元，比工作內容相近的福利工作員的起薪點（按政府編制計算），少超過一半，而他們更沒有「增薪點」，工作完全沒有前景。政府開創青年助理職位同時，亦沒有預留撥款用作培訓同工用途，剛踏入社福界的青年，只好誤打誤撞地自己摸索前面的路。

縱使面對工資的不公平，前景不明朗，在工會接觸的 PA、PW 中，普遍在做了一段時間後，都對社會工作產生興趣，並希望能在行內有進一步發展。因此他們便有這樣的構想：既然政府從 2000 年起已開創青年助理職位，而這確實是補充社福界人手及為青年提供個人成長機會的有效途徑，政府實在應繼續構思一個晉升的階梯。這個「階梯」的具體操作，便是實行類似學徒制的方式，由社工直接帶引青年助理工作，讓他們透過實戰工作，提高工作技巧，及鞏固社工理念，而藉著透過工作年資累積的經驗、技巧，他們也可得到等同透過學歷取得的認可資格。

在社會工作走向「專業化」，實行強制性註冊之後，我們並未看到服務質素因此提高，服務受眾的權益亦未因此得到保障。PAPW 青年助理的出現，青年人由類似服務的受眾，轉化成為社福同工的一份子，是否在提醒我們，是時候放下對「專業化」迷戀，重拾「助人自助」、「生命影響生命」的實踐。

2010 年 6 月 17 日

原載《復興基進社會福利和社會工作交流文集》特刊，前線福利從業員工會，2010 年 6 月出版

「照顧與控制」——資本主義社會下的社會福利

Iain Ferguson Michael Lavalette

譯者按：下文節譯自英國學者 Iain Ferguson 和 Michael Lavalette 2009 年 3 月發表的論文〈「Baby P」虐兒事件後重新檢視社會工作〉(Social work after “Baby P”)。該文篇幅頗長，有些章節是談英國本地情況，所以暫時只節譯第四節的內容。這一節扼要分析資本主義社會下社會福利的性質。

不時有人討論：究竟在發達資本主義社會下，社會福利（以及社會工作）是一種值得基層大眾維護和爭取的權利呢？還是只是統治集團對大眾實行社會控制的一種工具？有人甚至以為馬克思主義的福利觀，是把福利視為僅僅起著修補資本主義的作用的壞東西。這看法是片面的。

下文所談的自然非常簡略。有興趣進一步了解的朋友，建議看看 Ferguson 和 Michael Lavalette 加上 Gerry Mooney 三人合著的 *Rethinking Welfare: A Critical Perspective* (2002 年)，它基本上是採用英國左翼史學家 John Saville 的分析框架 (1957 年發表的論文〈福利國家：一個歷史考察〉) 作進一步闡釋。

社會工作有時候也被稱為繼醫療衛生、住屋、教育和社會保障之後的「第五項社會服務」，它不同於另外四種戰後福利國家措施，因為它不是提供一種普及的社會服務。它首要的目的一直是關心勞工階級中生活最貧困的那一層份，包括那些因為年齡、身體或者智力問題給自己或他人造成麻煩的人。比如 1990 年代蘇格蘭格拉斯哥市內史崔克萊區 (Strathclyde) 接受社工服務的人十分之九都是領取政府補貼的。¹

政策要求社工去管理他們能夠察覺到的貧困父母的行為問題，包括需要時把他們的孩子交由政府照顧。但這就容易導致兩種後果：一方面他們很容易引起勞工階級的懷疑和敵對心理，畢竟他們不像衛生巡查員 (health visitors) 那樣有官方背景。另一方面，由於社工接觸的是被標籤化的社會群體，如施虐的父母、青少年罪犯、尋求庇護者以及身體或者智力有問題的人。這使得社工很容易遭到右翼政

客和報刊的攻擊，被誣譏為「軟弱」或「天真」。尤其是受過職業訓練的社工一貫強調「不批評的態度」（non-judgemental）並尋求理解受眾行為產生的原因。

因此職業的社會工作就很容易面臨「照顧」和「控制」的尖銳矛盾，這也是資本主義體系下福利制度普遍存在的內部矛盾。²

首先，社會福利改革有時本來就是勞工階級鬥爭的直接結果。³ 法國在 1930 年代，上百萬的工人進行罷工並佔領工廠，導致了社會福利體制的確立以及 1936 年人民陣線的上台。⁴ 樣是法國，1995-6 年兩百萬人走上街頭抗議削減社會福利的威脅（所謂的「（法國總理）朱佩計劃」）並取得了勝利。這也點燃了法國燃燒至今的階級衝突烈火。⁵

而且一般說來，擔心勞工階級起來推翻現存的社會秩序，成為推動政府自上而下進行改良的間接動力。比如 19 世紀的德國，在接連不斷鎮壓社會民主黨的同時，總理俾斯麥進行了社會立法；二戰結束時的英國，保守黨下議院議員奎尼汀·霍格 Quentin Hogg（後來的海爾什姆勳爵）敏銳地認識到它需要改良，在 1943 年就曾聲明：「如果你們不為人民進行社會改良，人們就會對你們進行社會革命。」⁶ 也正因此，工黨政府在 1945-51 年建立起了英國的「福利國家體系」，其核心就是「國民保健服務」（National Health Service）。這也反映了戰後初期階級力量的平衡關係。

但是如果你認為資本主義社會下的社會福利都是自下而上鬥爭的結果，那你就錯了或者誤解了。福利國家本身還是資產階級從政治和意識形態上進行階級統治的一種社會控制方式。從英國最早的 1830 年代的濟貧法看，它就是要強迫那些有能力出賣自己勞動力的人必須去出賣自己的勞動力，所謂的福利措施也令人氣憤，僅適用於那些年老、嚴重殘疾之類的特定社群。這也就意味著在 19 世紀的大部分時間裡，對於很多人來說，貧民習藝所只是一個勞動場所的新選擇。1869 年英國成立的第一家社會工作組織「慈善組織協會」（Charity Organisation Society），在艾德禮（Clement Attlee，1945 年任英國首相）看來其「本質就是為了保護有產者的利益的。」⁷ 該組織佔主導的意識形態就是認為貧困的原因在受眾身上，而不去追究社會經濟結構方面的原因。其雜誌《慈善組織評論》（Charity Organisation Review）說：「英國勞工階級貧困」的原因不在於「他們所生活的環境」，而是他們的「浪費的習慣」。⁸

今天，福利政策作為進行社會控制手段的重要性絲毫不能被忽視，我們也看得到新工黨正試圖迫使單親父母回去工作，還要通過新的工作測試減少領取補貼的殘疾人的數量。而它的騙人口號就是「工作是脫貧的出路」。另外，福利政策也被用來塑造和強化主流的家庭和國族觀念。我們都知道很多福利政策都是建立在對家庭的設想上的⁹，比如它想當然地就認為大部分婦女都是要撫養孩子並從事家務勞動的。這種判定本身就已經反映出誰更有資格獲取福利；還有「英國公民權」這一提法，已經把那些本應合法獲取福利的人（如尋求庇護者）當成了「局外人」。¹⁰

最後，福利制度的設立對資本主義本身也是非常重要的。沒有任何一個資本主義國家希望其競爭對手擁有一支比自己更健康、受過更好教育的勞動大軍。也就是說，確保本國勞動力最起碼的健康和教育水準是符合資產階級的整體利益的。馬克思曾就 19 世紀的英國「工廠法」（對婦女和兒童的每週工作時間做了一些限制）做過如下評論：「工廠法……就像棉紗、自動器和電報一樣，都是為了滿足資本主義工業大生產的需要。」¹¹ 過去一百多年來大部分重要的福利制度改革的原因都是當局認識到，要促進國民經濟的快速發展，提高軍隊戰鬥力（就像十九世紀末英國與南非之間爆發的兩次布爾戰爭這個負面經驗表明）¹²，就需要鑄造一支健康的、有技術含量的勞動大軍。我們指的絕不僅是身體上的健康，正如哈曼（Chris Harman）所說：「它也是一個道德問題，資產階級需要工人們心安理得地為他們工作，就像農民的牲口那樣。」¹³

然而，就像馬克思說的那樣：「資本從來都不會主動接受這些變化的。」¹⁴ 儘管是有助於資產階級整體利益的，但幾乎每一階段的變革，都要經歷議會裡資產階級代言人的強烈反對。而他們後來也往往不得不痛苦地接受通過稅收的形式放棄自己部分的利益，為工人們提供些微福利。統治階級勉強地接受了勞工的高福利，也促成了資本主義經濟在 1940 年代到 1970 年代初期的「長期大發展」。但當全球經濟從 1970 年代中期衰退時，削減福利開支就成了工黨和保守黨政府的首要措施之一。

1. Becker, Saul, 1997, Responding to Poverty (Longman).

- 2.Ferguson, Iain, Michael Lavalette and Gerry Mooney, 2002, Rethinking Welfare: A Critical Perspective (Sage).
- 3.Lavalette, Michael, and Gerry Mooney (eds), 2000, Class Struggle and Social Welfare (Routledge).
- 4.Danos, Jacques, and Marcel Gibelin, 1986, The Class Struggle and the Popular Front in France (Bookmarks).
- 5.Wolfreys, Jim, 1999, “Class Struggles in France”, International Socialism 84 (autumn 1999)
- 6.Hansard, 17 February 1943.
- 7.Lewis, Jane, 1995, The Voluntary Sector, the State and Social Work in Britain (Edward Elgar).
- 8.Jones, Chris, 1983, State Social Work and the Working Class (Palgrave Macmillan).
- 9.Merrick, Dave, 1996, Social Work and Child Abuse (Routledge).
- 10.同注 8
- 11.馬克思《資本論》第一卷
- 12.Thane, Pat, 1982, The Foundations of the Welfare State (Longman)
- 13.Harman, Chris, 2008, “Theorising Neoliberalism”, International Socialism 117 (winter 2008)
- 14.同注 11

季耶 譯

張光明 校