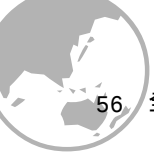


1 引言



.....

全球化（globalization）是一個涵義廣闊的概念，基本意思是指在科技資訊發達的（後）現代社會下，交流互動對不同國家／地區的本土政府、經濟、社會及文化等各方面所造成的影響。這些影響的好壞不能一概而論，需按不同的地域、範疇、階層、性別、年齡，以及價值觀等評估。例如，香港是已發展的區域，全球化的貿易讓我們可享受來自不同地方的物產，先進的通訊科技讓我們在電子網絡上接觸跨國界的資訊及朋友，豐富我們的物質及社交文化生活。然而，對於低下階層的家庭、中年和老年人士，他們未必因為全球化而受惠。反之，全球化會加劇社會貧富不均，造成不平等。對於個別國家的農民，全球化下的世貿協定使本土政府不得再為其農產品提供補貼，加上已發展國家的農產品在其國家傾銷，結果使農民生計難保，最後往往被迫遷徙成為都市貧民窟的居民。全球化對於基督徒的意義，除了是宣教的新機遇外，我們會否因著顧念遠方的鄰舍——如第三世界的咖啡農民，而光顧「公平咖啡」？在全球化的處境下，我



們身為香港基督徒，如何實踐上主的使命，建立公義仁愛的社會？現本文嘗試檢視香港公營服務的發展，以及從基督徒的角度回應。

1.1 全球化與世貿在香港

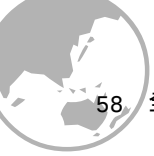
2005年12月，香港舉行一個全球化的國際性會議——世貿部長級會議。為了讓香港市民支持是項活動，香港特區政府特別製作了宣傳片，強調自由貿易的好處。世界貿易亦是全球化經常引起討論的範疇，因為全球化與資本主義經濟一體化是分不開的。透過國際自由貿易和公營服務私有化，加上科技資訊的協助，再結合跨國企業的勢力，各國的經濟持續整合成一個涵蓋全球的超級經濟體系。

全球國際貿易的理念可追溯至現代經濟學者亞當·斯密夫(Adam Smith)的「比較利益」(comparative advantage)原則。斯密夫在《國富論》中提出，按照「比較利益」的原則，每個國家應充分利用國內的生產要素，包括土地、氣候、自然資源、勞動力等，全力發展其國內優秀的產業，達致產量的最大化，務求取得價格上優勢。¹ 然後，透過國際間的自由貿易，換取國內需要的其他產品。他認為這是達致全球經濟及人民生活最大好處的方式。但是，斯密夫的想法有一個基本假設，與現時所指的全球化截然不同。他所假設的自由市場力量，其有效性取決於一個先決條件，就是「買賣雙方平等，並且雙方都不足以影響市場價格，才能運作起來，以確保天然和人力資源得以善

用，參與者都獲得公平的報酬，從而造福社會。」² 在現實上，公平貿易背後的自由市場假設並不成立。姑且不論國際間政府和企業的懸殊力量。單看跨國企業，我們可以發現現時約有三百家跨國企業佔有全世界資產的 25%。即使是世界排名第 22 大的企業公司，如三菱、福特等，都較諸芬蘭、馬來西亞和紐西蘭等國家更為富有。² 市場在富可敵國的企業控制下無法自由運作。因此，自由貿易所假設的「平等和公義」原則在現實世界並不存在，私有化市場並不能保證貿易能在平等和公義的原則下進行。反之，政府或社群必須創造平等和公義的條件，以及監察市場的運作。

很可惜，現時全球化的國際自由貿易一方面排除弱小國家對國內企業的保護，另一方面又要求各國政府把公營服務市場化，讓外國資金可承辦國內的社會服務。這不錯切合了新自由主義學者海耶克（Frederich Hayek）和弗利民（Milton Friedman）於 1973 年石油危機時所提出的主張，即「小政府，大市場」為原則的全球主義。⁴ 然而，這種主張卻把全球化過程所涵蓋的多重面向簡化成為經濟事務，把生態與環保、文化與消費、政治、社會福利、公民社會等的全球化，全由世界資本主義市場經濟體系的支配。⁵

世界貿易組織提出的「服務業貿易總協定」(GATS)大力推動公共服務私有化。然而，其「價低者得、利潤最大化」等的商業邏輯，基本上違反了公共及社會服務「以人為本」、「保障弱勢社群」的理念和價值。公共服務私有化變相把一切與民生相關的社會服務都變成商品，可放在



市場進行買賣。其中，部分東南亞國家的「安老服務」早已被要求成為開放市場的項目之一。香港特區政府亦於1999年開始對多項安老服務舉行公開競投，希望引入市場機制，進行自由競爭。政府的角色也逐步隱退和減低資助有關服務。

1.2 社會公營服務私營化在香港

事實上，香港的發展經驗亦反映了全球化的影響。自十九世紀末，香港成為英國的殖民地。殖民地政府對香港採取「積極不干預」及「自由放任」的政策，一直奉行「小政府」的管治模式。早期的香港公營服務，如電力、交通、電訊等，一直都由私人企業以專利獨營的方式經營，由政府以立法條例監管，保障市民得到合理的服務質素。政府並沒有任何注資及營運的承擔。部分大型的基本建設，如地鐵或市區重建，政府則會一次過注資成立獨立的機構，以自付盈虧或市場集資等方式經營，負起應由政府承擔的責任。為了進一步精簡人手，邁向更「小」的政府，特區政府經已開始把現有的服務私營化或外判，例如醫管局、領匯的成立，清潔或救生服務的外判等。

香港的福利服務一直奉行「剩餘模式」(the residual welfare model)的原則。意思是，個人的需要首先從家庭及社區獲得滿足，然後是私有市場。當這兩個機制未能提供足夠的援助時，福利設施才介入運作。政府的角色一直以來都是遵從「極小化」的做法。政府沒有顯示決心為弱勢社群制定較長遠的脫貧政策，也沒有為香港社會服務籌

劃整體的發展藍圖。政府所做的只是積極推動公營服務私營化。

在 1999 年，根據香港特區政府財經事務委員會的建議，社會服務私有化及外判的形式包括：外發服務、採取競爭性投標、私營機構合併及全面私有化等。委員會認為有關做法可以減省政府開支和提升服務質素。香港政府現時已把隧道、清潔及保安工作外判，以及向非政府機構買服務，如安老院和學校買位計劃等。⁶種種政策方案都是為世界貿易組織的「服務業貿易總協定」鋪路。但是，政府的想法和計劃並不容易實現。

香港社會服務聯會曾於 2004 年指出，美國早就將醫療服務私有化。但是，政府的開支依然比加拿大及其他推行中央醫療制度的國家高出近一倍，約佔國民生產總值的 14%，並且有近四千萬人沒有任何醫療保障。⁷另一方面，私營化及外判的服務質素並不比公營的優勝。反之，私人機構為社會帶來更多問題，需要政府付出更大的代價來解決。以下我們嘗試以香港的安老及醫療服務的具體現況為例，分析政府把社會服務過度私營化及外判所隱藏的問題。