

2 全球化與 安老服務私營化



.....

1999年，香港特區政府財經事務委員會建議將社會服務，尤其是安老服務私有化及外判，認為此舉可以減省政府開支及提升服務質素。⁸ 事實是否如此？

香港人口老化是不爭的事實。按照 2001 年的人口普查，65 歲或以上的香港公民約有 75 萬名，佔總人口約 11%。政府估計，至 2016 年及 2033 年，將會分別增加至總人口的 14% 和 27%。預計未來 50 年，本港將成為全球第五個人口老化的地區之一。⁹ 第一屆香港特區行政長官董建華在《1997 年施政報告》中，曾經承諾必須做到「老有所養、老有所屬、老有所為」。¹⁰ 然而，政府卻在人口政策上針對長者，指人數龐大的長者加重了社會的經濟負擔，又增加了社會保障及醫療的開支。這種做法分化了不同年齡組群的香港公民，製造他們之間的衝突。上述情況反映了政府的人口政策與安老政策在理念和實踐上背道而馳，也顯示了政府對安老政策未有承擔。¹¹ 政府只是利用私營化及外判服務減低其應有的參與角色而已。

在 2002 年，社署經已通過招標購買安老服務項目，其中包括膳食、家居照顧、改善家居及社區照顧服務，以及安老院服務。政府並以合約形式，交由社署轄下的合約管理組進行監察。¹² 香港政府在政策上的改變其實是為世界貿易組織的「服務業貿易總協定」鋪路。政府的做法是基於四個考慮：（一）開放自由市場，減少政府干預。（二）縮減政府財政支出。（三）促進市場競爭，以監管形式使服務質素不致下降。（四）淘汰不能達標的服務機構。然而，從近年的情況可見，有關政策使到社會服務機構因競爭而彼此敵對；有些機構以低價獲得服務合約後，再以各種手段剝削員工來節省支出。

不少國際組織曾經指出，全球化事實上是政府為了討好投資者與跨國企業，將公民權利予以犧牲的過程。¹³ 在全球化的掩飾下，跨國企業透過經濟手段接管國家，不少政府也往往讓企業家影響社會政策。公民自主的民主理想變成企業入主統治的惡夢。

除了社福界，基督教教會有責任關注全球化對香港所帶來的影響。回顧歷史，教會參與香港社會服務的發展超過 140 年。按香港社會服務聯會的統計，1999 年的會員（服務機構）數目約 265 個，其中基督教背景的服務機構約有 75 個，佔會員總數的 28.3%。政府在 2002 年的統計資料顯示，基督教團體約有 40% 的堂會提供社會服務。¹⁴

1974 年的「洛桑會議」清楚說明「福音」的社會面向。基於當時社會的經濟不景，社會問題叢生和貧富懸殊，「洛桑會議」宣言強調基督徒需要從改革社會來重建人的



屬靈生命。¹⁵ 除了傳福音，教會也應在香港這片土地上肩負先知的角色，目的是要建設一個充滿關愛和公義的社會。因此，教會有責任聯同社福界去揭示全球化背後所隱藏的問題。

以下先從「服務貿易總協定」幾個重要範疇開始，指出其中不公平的條文所帶來不公義的政策，以喚起社會大眾的關注。¹⁶

2.1 極化貧富懸殊的消費模式

首先，貿易協定關於「國民待遇」(National Treatment)一項，規定外國供應商的地位必須等同於本國的供應商，忽略了超級大國或企業與發展中國家的社會服務單位之間勢力懸殊。上述規定禁止政府給予本國服務行業任何補助及人力支援，這對本地社會服務機構參與競爭相當不利。畢竟，香港的安老服務無論在效率、資金、科技等配套上，遠遠不及歐美的完備。可以預料，本地的社會服務機構將會因為失去政府的資助而被跨國企業取代。基於政府在安老服務政策上沒有處理長者的「貧窮問題」，而企業家又把長者視為消費者，無視於現實生活中每四位長者就有一位生活在貧窮線以下。這些長者將會無力購買昂貴的服務。此外，本地社會服務機構也會因為失去服務合約而裁員，造成香港的失業問題。在國際間，跨國企業的成功也會使富國越富，貧國越貧，加劇國際間貧富的兩極化。

2.2 跨國企業壟斷服務

另一項條文「最惠國規則」(Most Favoured Nation Rule)幾乎適用於所有服務項目，例如教育、醫療這些基本的公共服務。當本地政府簽署世貿協定，一切公共服務便會被納入國際交易市場。但是，跨國企業的目的並非著眼於公共利益，而是要為私人公司賺取利潤。按規定，政府對任何一家外商提供「最惠國」待遇，必須對所有外商一視同仁。當最惠國待遇不按資本實力，不按比例地一律予以實行，所謂平等便徒具形式。如同小孩與成人的比試，勝負可想而知。政府以外判形式提供「家居照顧服務」，往往忽略了成立及營運「合約管理組」監察服務提供者所需的額外成本。服務提供者為了盈利，不惜剝削員工和長者的權益，忽略道德責任，而虐老事件時有所聞。政府只衡量服務的價格，縱容剝削，其實忽略社會所付出的沉重代價。¹⁷

2.3 鎖定效應違背民主原則

另一項條文「市場准入」(Market Access)，規定開放某些特定的服務項目，三年內不得更改。若有任何改變，並因此造成供應商的損失，政府必須賠償。這條文令政府的政策失去彈性。當有任何新問題發生，如非預期的環境問題或資源短缺等，政府很難採取即時的應對措施。由此，政府的權力及政策被貿易「鎖定」。在許多先進國家，私有化會繼續強逼政府開發尚未開拓的社會服務。只有公民發揮民主的抗衡力量，才有希望改變「鎖定」效應對本地社會所造成的負面影響。