

香港的社会工作及其运行机制

吴亦明

Abstract: Professional social work has been widely pursued and considerable professional social work organizations have been set up since the 1970's in Hong Kong. In order to improve inhabitants' living qualities and to resolve social problems, professional social workers provided a wide range of services including Services for Young People, Services for Elderly, Rehabilitation Services, Family and Child Welfare Services, Services for the offenders, Community Development, etc. Besides, a set of social work functioning and developing system has been established. The government involved as a leading role and professional social work organizations worked as its main part. Many volunteers involved in social services also. Nowadays, professional social work and its functioning system performed particularly an active function of the prosperous economy and the social advance in Hong Kong. The system has got an enlightenment and reference significance for the interior of our country where model-changing is being carried out in economic system and social structure.

第二次世界大战以后,香港逐渐成为一个市场经济发达的都市社会。为了解决转型期出现的各种社会问题,香港逐步建立起了一套与其市场经济体制和经济社会发展水平相适应的专业社会工作(Social Work)体系,各种旨在提高居民生活质量和解决社会问题的社会服务,深入到社会生活的各个层面。专业社会工作是香港社会安全与调节机制中与社会救助性保障相辅相成的另一个重要支柱。初期的香港社会工作是以福利性救济服务为主的,从20世纪70年代起,香港大力推行社会工作的专业化。香港回归后,专业社会工作有了更大的发展。近年来,笔者曾数次应邀赴港就社会工作及其教育的发展进行学术交流和考察,深感香港的专业社会工作及其运行机制,对香港经济繁荣和社会进步发挥了特殊的积极功能。这对于正在实现经济体制和社会结构转型的内地有着直接的启迪和借鉴意义。

一、香港专业社会工作的服务领域

专业的社会工作在西方工业化国家已有一百多年的发展历史。社会工作既是指一种运用专业技能和知识帮助社会成员克服生活障碍,增强社会生活适应能力,提高生活质量的社会服务工作,又是指从事这类服务的一种专门职业。香港社会工作的服务领域相当广泛,面向社会各个阶层和社会生活的各个方面,特别是社会的各类弱势群体,并且根据香港社会的实际情况,已经形成了一套具有本地特色的服务内容和服务方法。目前,香港社会工作机构开展的服

务主要有：家庭和儿童社会工作、青少年社会工作、老年社会工作、康复社会工作和社区发展工作等。

家庭是社会的细胞，家庭关系的健康和谐，对个人生活的幸福和社会稳定有着极大的影响，特别是妇女、儿童权益的保护往往与家庭问题密切相关。为家庭和儿童提供社会服务是香港一项重要的社会工作。香港确定的家庭和儿童社会工作的目标是：维系和巩固家庭，促进家人互相关怀，以预防和解决个人及家庭问题；保障儿童权利及培养儿童成才（香港特别行政区社会福利署编，1997：42）。其服务工作的主要内容有：为发生家庭问题或危机的居民及其家人提供家庭问题的个案辅导和支持服务，帮助其解决问题和克服危机；开展家庭生活教育和家务指导服务，通过办讲座、开研讨会、小组活动、媒体宣传等形式，帮助居民树立正确的家庭理念，改善家庭关系，防止家庭问题发生；为受到虐待、遗弃和不良行为侵害的儿童、妇女按照有关法律提供保护，包括为受害妇女提供临时住宿和法律援助；为得不到父母照顾、被遗弃、受虐待、非法入境、出现行为和情绪方面问题的儿童安排住宿照顾、寄养服务和入读学校；为父母双亡或被遗弃，以及非婚生而其父母不能或不愿意抚养的儿童物色领养家庭，处理领养申请。

到1998年3月，香港共有65个家庭服务中心。1997—1998年度，65个家庭服务中心共处理家庭服务个案76378宗，受惠家庭较前一年度增加8.7%。服务的个案中，36%是因为家庭成员在身体、心理健康照顾方面出现困难，需要服务帮助的，32.5%是家庭成员关系，特别是婚姻关系出现问题需要帮助调节和辅导的；15.8%是家庭出现经济和房屋问题需要帮助解决的；15.7%是儿童问题（香港特别行政区社会福利署编，1998：44）。这些个案服务对于维护和调节家庭关系，保护妇女、儿童权益，促进家庭生活的和睦发挥了十分积极的作用。

香港十分重视青少年的成长发展，在香港帮助青少年成为对社会负责和有贡献的一员是一项区别于儿童服务的专门社会工作。香港青少年社会工作的基本目标是：针对青少年在社交、康乐、学业和成长方面的需要，协助他们健康成长，发展潜能，培养公民责任感，贡献社会（《关怀与分享》，1998：38）。香港设有专门的青年事务办事处，负责统筹、组织、辅导各项青年服务工作，包括青少年中心的服务工作、学校社会工作、外展青少年社会工作、青年综合服务队和建立各种青年活动小组，推行香港青年实践计划，举办各类青少年暑期活动和社区青年团体活动等。1997—1998年度，香港共有16个青年事务办事处，开展和赞助青少年教育、社交以及康乐活动561项（香港特别行政区社会福利署编，1998：60）。

香港回归前的港英政府规定，每2—3万人口须设立一个青少年中心，由政府资助的专业社会工作机构承办。中心不仅是青少年的文化娱乐场所，还为青少年提供成长和发展方面的指导及个案辅导，为身处不利环境的边缘青少年、新来港的青少年、低收入家庭和单亲家庭的青少年、中途辍学和在校成绩欠佳的学生等提供社会工作服务，帮助他们克服家庭以及个人在学习、情绪、社交等方面的困难。如帮助新来港的青少年解决就学问题，为他们适应新生活环境提供辅导，帮助低收入家庭和单亲家庭的青少年协调家庭关系，解决一些经济、住房等方面的具体困难。截至1998年3月，香港共有206个青少年中心，为6—24岁的青少年提供服务（香港特别行政区社会福利署编，1998：61）。

在校学生是青少年人群的主体，为了使青少年学生能更好地成长，港英政府专门建立了学校社会工作制度，覆盖香港的大中小学，而中学则是香港学校社会工作的重点。在中学配备有专门的社会工作者，以专业的社会工作方法为在校中学生提供学业、康乐、情绪和人际关系等方面的辅导和服务，帮助学生解决来自家庭、学校以及社会各方面的问题，克服学习中的困难。

从2000年起,香港中学实行“一校一社工”制度,基本做到给每个中学配置至少一名专业社会工作者,以加强学校的社会工作。

除了青少年服务中心和学校社会工作以外,专业的社会工作机构还在课余时间和休息日专门派工作人员前往青少年常去的场所和街头,特别是青少年犯罪率高的地区,和青少年接触、交朋友,对中途辍学的学生、离家出走的青少年,以及一些青少年团伙,开展有针对性的辅导和服务工作,帮助他们恢复学业、回归家庭,引导他们走上正途。此项工作在香港被称为青少年的“外展社会工作”,是一项颇有特色的青少年社会工作。

香港是个老龄社会,1998年全港60岁以上的老人占总人口的14.1%,老年人为香港的繁荣和发展做出过重大贡献。关怀老人、让他们安度晚年,在香港已被公认为是社会的责任,因此,安老服务是香港一项主要的社会工作。香港老年社会工作的基本目标是:鼓励并协助市民照顾他们的年长家庭成员,并提供多元化服务,协助那些未能在家庭中获得照顾的长者安享晚年,同时鼓励长者继续参与社区活动,发挥所长,最终达致老有所养、老有所属和老有所为的理想(《关怀与分享》,1998:40)。经济保障是老年人得以安享晚年的基本条件,但是只有经济保障并不能真正达到老有所养、老有所属和老有所为的目标,老年人的社会服务和社会参与需求是多方面的。为了使老年人能安享晚年,并且继续参与社会活动,发挥所长,政府除了为生活困难的老年人提供经济上的保障外,还注重为社会各阶层的老人提供多样化的社会服务。

港英政府规定,每2万人左右的社区就要设立一个老人社会服务机构,例如老人综合服务中心、老人活动中心、日间护理中心等,截至1998年3月,香港共有263个老人活动中心,28个老人综合服务中心,28个老人日间护理中心。服务机构本着持续照顾的原则,在政府的资助下,利用各类社区资源,关怀和协助老人独立生活或者援助家庭成员照顾年长的家人。开展家务助理服务,为体弱多病又没有亲友照顾的老人提供家居服务,使老人们在熟悉的环境中生活,并得到照顾。截至1998年3月,全港有126支家务助理队为老人服务。对于不宜居家照顾的或者身体残弱家里无法照顾的老人,可由社会福利署根据他们的身体状况,安排入住安老院、护理安老院、护养院等。香港自1994年3月起为65岁以上的老人颁发老人优惠卡,以方便他们享受公用事业及其他机构为老人提供的优惠及优先服务,截至1998年3月,全港提供此项服务的公司和机构共有1181个,分支机构3462个(香港特别行政区社会福利署编,1998:76、77、78)。在提供服务的同时,还积极鼓励老人参与社会活动,发挥所长,例如推行“长者义工计划”,组织吸纳老人从事义务工作,开展“老有所为活动”,帮助老人学习新知识和新技能,便于他们参与社区生活和服务社区。

香港的康复社会工作是为残疾人和残疾儿童提供的福利服务,康复服务的目标是:协助残疾人士自强不息,并尽量发挥他们的体能、智能和社交的能力,融入社会(《关怀与分享》,1998:47)。服务的内容主要包括:6岁以下残疾儿童的特殊教育、收养和寄托服务;为中度和严重弱智的残疾人提供生活技能和简单的职前训练;给有劳动能力的残疾人提供就业辅导、职业训练,协助他们获得就业岗位;对不能在社会上就业的残疾人士,安排他们进入庇护工场工作,庇护工场则在社会福利署的市场顾问办事处运筹和指导下经营。为了使残疾人能获得更好的康复环境和参与社会生活,香港在各社区建立了社区康复网络,由社区为残疾人、长期患病者及其家人提供教育、训练以及支持性服务,并鼓励病患者建立互助网络。社会工作机构还开办“家长资源中心”,为残疾人士的家人提供互相交流的场所,并在社会工作者的指导下学习照顾残疾人的知识和技能。康复社会工作对维护香港残疾人“平等机会,全面参与”的社会权利起

了非常积极的作用。

香港的社会工作不仅为各类社会弱势群体提供社会服务,而且渗透到了社会生活的许多层面。香港为失业者设有专门的就业培训计划,要求失业者参加培训,培训由专门的社会工作机构负责,不仅是免费的而且还按日发给受训者津贴。香港在医院管理局属下的医院和专科诊所,卫生署辖下的大部分诊疗所,都派驻有医务社会工作者,为病人及其家属提供必要的心理辅导,转介家务助理和社区支援服务,协助申请社会保障援助和豁免医疗收费,帮助病人制订康复和出院计划等。对于违法者,香港有“违法者辅导服务工作”,内容包括:依照法院判令对违法者提供法定辅导,为等待判决的违法者、囚禁的犯人以及需要上诉的人士撰写背景报告,以供法院判案。实行“社会服务令”,让14岁以上的违法者根据法院的裁定,在社区从事无报酬的工作,服务社会,改过自新。香港的社区发展也是一项重要的社会工作,并在90年代提出了“发展有华人社会特色的社区工作”的理念(莫泰基等,1995:3),把社区工作与其他各项专业社会工作结合起来,为居民提供多元化的服务,鼓励居民参与和解决社区问题,增强社区的归属感,促进社区居民的身心发展,改善社区生活质量。

二、香港社会工作的专业化历程

香港的社会工作起步于第二次世界大战以后,大体经历了三个发展阶段:从战后到70年代初是香港社会工作的起步阶段;70年代初到'97香港回归是香港推进社会工作专业化的阶段;'97回归后香港社会工作进入了一个新的发展阶段。

1. 战后的香港百业凋零,由于大批新移民的到来,又使香港的人口急剧增加,贫困、就业、住房、犯罪等社会问题十分严重。在社会团体的推动下,香港开始采用社会工作的方式来解决这些社会问题。1946年香港难民及福利会成立,开始从事难民社会福利服务。1947年香港华民政务司署设立社会局(现香港社会福利署的前身),负责香港的贫困救灾事务。同年,香港社会工作人员协会正式建立,这是一个专业社会工作者组织,它的成立促进了香港社会工作的发展。当时香港许多宗教团体、志愿者团体和其他社会团体在社会局和社会工作人员协会的推动和协调下,开展了多方面的社会福利服务,但是这种服务在早期主要还是救济性的。1950年7月,香港大学首次开办两年制的社会工作课程,开始为香港培养本地的专业社会工作者。本土化社会工作高等专业教育的设立,是实现社会福利服务专业化的重要条件和标志。

随着香港社会的逐步稳定和经济的发展,1958年香港地方政府把社会局独立出来,建立了社会福利署。社会福利署除了继续负责救灾和济贫工作以外,还开始承担保护妇女、儿童,调解家庭和邻里纠纷,为残疾人提供社会救助等工作,进一步拓展了香港社会福利服务的领域。但是救济性社会服务仍然是社会工作的主基调,社会福利署的救济工作也仍然以派发热饭等实物救助形式为主。

1960年,英国社会工作学者应港英政府的要求赴港考察,考察后发表了香港社会工作训练报告书,报告书建议,有组织有计划地开展香港社会工作专业人员的大规模培训,以适应香港社会工作进一步发展的需要。1961年,港英政府设立社会工作训练基金,用于社会工作专业人员的培训。1962年7月,成立了社会工作训练咨询委员会,专门负责社会工作人员训练的政策设计和专业协调。

60年代中后期,香港的社会和经济结构发生了新的变化,纺织、轻工、电子等加工和装配

业有了较大发展,产品出口迅速增长。同时,传统的农业耕作进一步萎缩,都市化进程加快,许多农民转为新的城市劳动力。随着经济的转型,社会生活中的矛盾和问题也出现了新的情况,贫富分化扩大,犯罪问题、住房问题、家庭和青少年教育问题等日显突出。社会公众对调整香港的社会福利政策、改变社会救助方式、建立社会保障体系和提高社会工作专业化服务水准的要求日益强烈。在香港公众和社会工作界的推动下,1965年当时的港英政府发表了第一份名为《香港社会福利工作之目标与政策》的社会福利白皮书,白皮书确定了香港社会福利工作的发展方向和政策目标。同年港英政府又和社会工作机构、其他社会团体以及从事社会工作教育的高等院校,共同研究制定了香港第一个社会福利服务五年计划,具体落实白皮书的要求。白皮书的发表和第一个社会福利五年计划的制定,既是香港社会工作第一个发展阶段的重要成果,又为70年代以后香港社会工作的进一步发展和全面实现专业化奠定了基础。

2. 进入70年代,香港的经济逐步起飞,金融业、房地产业迅速崛起,香港开始成为东南亚以至世界的金融、航运、电子和轻工产品出口的中心之一。经济的繁荣为加快社会保障体系的建立和社会福利事业的发展创造了条件。在完成了第一个社会福利五年计划以后,1971年香港的社会保障制度正式面世,承担社会救济职能的“公共援助计划”由原来的派发热饭和干粮改为现金资助,并开始实行伤残者和高龄老人津贴计划,资金来源于政府拨款。

1972年香港正式宣布实行社会工作专业化,规定凡从事社会福利服务的社会工作人员必须接受社会工作专业训练,助理社会工作主任以上职级的社会工作岗位,只准聘用有社会工作学位的人士担任。社会保障制度的建立和实现社会工作专业化是香港社会工作发展史上的两件大事和里程碑。香港社会福利工作的发展由此进入了“提供多元服务,引进社工专业”的新阶段。

1973年港英政府发表了第二个社会福利白皮书,其后又陆续发表了《青少年个人辅导社会工作之发展绿皮书》、《老人服务绿皮书》、《群策群力协助弱能人士更生白皮书》,提出了青少年社会工作、老年社会工作和康复社会工作的目标及实施方针,推动了青年、老人、残疾人等多元化专业社会工作的发展。香港的社会工作从早期的救济性援助服务为主,开始转为针对不同弱势群体和社会问题的多元化专业服务为主,社会服务的质量和社会效益在70年代以后得到了明显的提升。

在70年代实现社会工作专业化和开展多元服务的基础上,加强管理和体制建设是80年代香港社会工作发展的重要特征。1979年港英政府的第三个社会福利白皮书发表,名为《进入八十年代的社会福利白皮书》,白皮书制定了跨越80年代的社会福利服务发展规划,并开始推行社会福利服务的分区管理制度。1979—1980年间,社会福利署建立了5个总区办事处和13个分区办事处,使社会福利服务和管理更加贴近社区,更加贴近社会需求。

为了能更深入及时地了解居民的服务需要,协调社工机构的服务工作,整合利用服务资源,提高服务质量。港英政府在80年代大力开展了服务热线和社会工作转介机构的建设。1980年社会福利署开通电话服务热线,接听市民来电,解答市民有关社会福利服务的咨询。1982年成立“中央寄养服务课”,负责推广和协调社会福利署及非政府福利机构提供的儿童寄养服务,为有需要寄养的儿童提供家庭式照顾。1983年成立“保护儿童课”,由资深社会工作者专门负责处理虐待儿童个案,为被虐待的儿童及其家人提供深入的帮助和辅导。1989年又相继成立了“中央辅助医疗服务课”、“辅助职业课”,负责推进医务社会工作和残疾人的康复服务。这些中介服务机构的主要职责是掌握和确认相关的社会服务需求,根据已有的资源进行

协调和转介,由相应的社会工作机构为这些需求提供服务,以利于社会工作机构更好地发挥综合效益。

进入90年代后,香港社会工作界进一步提出“发展全面照顾,提供优质服务”。1991年港英政府发表了《跨越九十年代香港社会福利白皮书》,制定了90年代香港社会福利服务的发展规划。1992年,香港开始实行《社会服务令条例》,社会服务令规定:法庭可以命令14岁以上,原本需要判处入狱的“过犯”,从事无报酬的社会服务工作,以服务社会代替入狱,违法者必须在12个月内完成至少240小时的无偿社会服务,在社会服务中改过自新。1993年,新的“综合社会保障援助计划”和“公共福利金计划”开始取代原有的公共援助及特别需要津贴计划,提高了社会保障的待遇,扩大了覆盖面。1994年,电脑化的社会保障付款系统正式投入服务,以提高发放援助金的效率。1995年,社会福利署和香港警务处合作成立“保护儿童特别调查组”,对怀疑虐待儿童的个案进行调查取证。1996年,设立“康复服务市场顾问办事处”,将市场管理的观念和服务引入残疾人“庇护工场”,以提高工场的市场竞争能力。

在进一步强调提供优质服务的同时,90年代前期,香港社会工作界成立了多个专门小组,进行了一系列专项调查研究,以全面检讨20多年来香港实现社会工作专业化的状况。1994年《老人服务工作小组报告书》和《儿童及青年中心服务检讨工作小组报告书》完成并发表,报告书对香港的老年社会工作和青少年社会工作进行了检讨,提出了进一步发展服务工作,提高服务质量的政策建议。接着于1995年完成并发表了《弱能人士训练及就业小组报告书》、《幼稚园教育工作小组(重组)报告书》;1996年完成并发表了《综合社会保障援助计划检讨报告书》、《紧急救援基金检讨报告书》。这一系列报告书的发表,总结了70年代以来香港实现社会工作专业化的经验和存在的问题,也是在社会工作领域为香港的回归做准备。

3. 1997年7月1日,香港回归祖国怀抱,香港的社会工作也进入了一个新的历史发展时期。回归后香港特区政府制定了一系列新的条例和政策,大力推进香港社会工作的全面发展和改革,实行了专业社会工作者注册制度,并努力促进香港与内地在社会工作方面的合作与交流。

在家庭和儿童社会工作方面,1997年9月修订了《幼儿中心条例》,将条例改名为《幼儿服务条例》,增订了一系列新的条文,规定任何“不合适人士”不得作为幼儿托管人。同时加强了社会福利署热线电话系统的功能,自1997年12月起,保护儿童课负责在办公时间内,直接接听有关怀疑虐待儿童事件的报告或投诉。

在青少年社会工作方面,1997年底开始推行两项试验服务计划,一是“认识香港青少年”——少年成长辅助计划和青少年流动工作队,加强对青少年的综合服务;二是对学校社会工作进行检讨和调研,制定改进和加强学校社会工作的方案,增加学校社会工作者的人数,加强学校社会工作与社区社会工作之间的联系,自2000年起在中学实行“一校一社工”制度。

在康复社会工作方面,1997年6月香港颁布了《一九九七年精神健康(修订)条例》,1998年2月又颁布了条例的附属法则。为落实条例,香港特区政府大力改善了为残疾人提供的住宿服务、残疾人工作技能训练和社区康复工作。1997—1998年增加了一批额外的残疾人服务名额,其中包括530个失明老人院舍宿位、400个严重弱智人士宿位和120个精神病患者的宿位等。增加了400个庇护工场名额和550个展能中心名额(香港特别行政区社会福利署编,1998:12),帮助残疾人掌握一定的工作和生活技能。1997年10月社会福利署还建立了资助残疾人购买个人电脑的“中央基金”,帮助残疾人使用电脑在家中从事辅助就业。

在老人社会工作方面,于1998年初完成了“香港长者对社区支援和住宿照顾服务的需求调查”,根据需要增加了老人综合服务中心、老人日间护理中心和老人活动中心,建立由专业人员组成的老人服务队,深入社区为亟需照顾的老人提供服务,并试行2项义务工作者计划和8项老人义工计划,在社区为义务工作者和老人之间建立正式的照顾和支持网络。

由于回归后新来港居民的增加,香港特区政府和社工界近年来还特别注重在社会工作的各个领域为新来港的居民提供服务,并取得了较好的成效。为了提高社会工作的服务质量和资金的使用效率,香港目前正在试行对非政府社会工作机构服务质量的考核和拨款制度的改革。回归后的香港社会工作正朝着共同建设一个互相关怀的社会,使人人能自立自主,自尊自信,和谐共处,幸福快乐的理想目标不断开拓前进。

三、香港社会工作的运行机制

香港社会工作的发展历程是和战后香港社会转型与经济发展紧密相关的,它之所以能够沿着专业化的道路不断地发展,完全是香港社会和经济发展的客观需要。同时,社会工作之所以能在专业化优质服务的道路上不断前进,并取得出色的社会效益,又是与香港社会工作有一套合理规范、行之有效的运行机制密不可分的。发展社会工作既是一项社会福利服务事业,又是一个社会职能合理分解,社会资源优化配置的社会运行机制问题,它需要政府、社会工作机构和社会公众,科学地确定各自在这项事业中的角色地位。香港在发展专业化的社会工作过程中,就比较好地解决了政府、社会工作机构和社会公众之间的关系,明确提出在开展社会福利服务方面,政府和社会工作机构是合作伙伴,形成了以政府为主导、以非政府的社会工作机构为主体、由社会志愿者广泛参与的社会工作良性运行和发展机制,这种机制是香港社会福利工作得以健康发展的制度保证。

1. 现代社会福利事业的良性发展离不开政府的主导作用,也是政府主要的公共职能之一。香港地方政府为了促进经济的繁荣和保持社会的稳定,在发展香港的专业化社会工作中起着重要的主导作用。其主要表现为:根据香港的社会和经济发展需要,与社会工作机构及社会团体共同协调,制定和修改香港的社会福利政策,编制香港社会福利发展计划。颁布实行各项社会工作的法规、条例、规章和考核评估指标,规范政府、社会工作机构和社会公众在社会福利事业中的权利义务关系。建立社会福利行政管理机关——香港社会福利署,负责社会保障和社会福利服务的宏观管理与指导。

如前所述,60—90年代,在社会团体和公众的推动下,港英政府先后发表了4个社会福利政策白皮书和一系列专项的社会福利服务绿皮书,并根据白皮书编制了香港社会福利服务五年计划,颁布和实施了一系列社会服务工作的法规和条例。香港回归后,特区政府对香港的社会政策和服务规划作了全面的检讨,修订了许多重要的社会工作法规和条例,实行了专业社会工作者注册制度,确定了社会工作者的法律地位,调整了各项社会工作服务质量的考核评估指标体系以及考核评估办法。

评估、选择和考核非政府的社会工作机构,由非政府社会工作机构为主体实施社会服务工作。香港社会工作的实施是由社会福利署等行政管理机关按照社会福利服务的规划和需要,向社会和社会工作机构发布社会服务需求。专业社会工作机构则根据社会需要提出承办社会服务项目的申请,再根据各社会工作机构的申请,由“福利服务编配委员会”依法审核社会工作

专业机构的资质,包括服务目标和项目、人员配置和素质、服务手段和条件等,选择和确定承担各地区、各类型社会服务工作的具体机构,并为他们提供必要的服务设施和主要的财政资助。对于确定承担服务工作和接受政府财政资助的社会工作机构,社会福利署和有关机构要进行年度考核、审计、评估和日常工作的指导。对于考核不合格的社会工作机构则予以淘汰。

为发展社会工作建立服务设施和提供财政支持。开展专业化的社会公众服务,需要有大量的服务设施和必要的财政支出。香港的社会保障和社会服务费用是港英政府最主要的财政支出之一,其金额随香港经济的发展不断增长。1958年社会福利署成立时,香港的社会福利开支为600万港币,到1998—1999年度香港的社会福利和社会服务开支达235.7亿港元(《关怀与分享》,1998:17)。在社会服务的开支中,75%是用于资助非政府的社会工作机构从事社会服务,非政府社会工作机构经常性开支(包括工作人员的工资)的90%来源于政府的资助。香港特区政府制定的社会福利服务资助政策是为非政府机构“提供足够的财政支援,以推行既定的社会福利服务”。除了政府财政资助外,香港还设有政府“奖券基金”,此项基金于1965年6月设立,主要用于资助社会福利计划的非经常性开支,以及有限期的社会福利试验计划开支。基金的主要收入来源是六合彩的收益和车牌号码拍卖及利息所得。政府奖券基金1997—1998年度共收入11.58亿港元,其中8.01亿港元用于资助社会福利基本工程项目、设施和试验计划的开支,涉及项目1183个(香港特别行政区社会福利署编,1998:98、97、100)。

香港地方政府为了给社会服务提供必要的设施,根据《城市规划条例》,把服务设施建设纳入新建公共房屋和私人房屋发展计划,根据福利服务设施的布点需要,拨出土地建设福利服务设施或购买已建楼房用于福利服务。这些福利服务设施的相当部分是依照一定的法律程序,提供给被确定承担服务项目的非政府社会工作机构使用的。

2. 政府的社会福利政策和财政资助是香港社会福利服务工作得以不断发展的基础和前提,没有政府的巨额财政支持和投入,香港的社会工作不可能取得这样大的发展。但是香港地方政府并不直接包办各项社会福利事业和服务,在香港开展各项社会服务的主体是各类专业的社会工作机构。香港的专业社会工作机构分为两大类,一类是隶属于社会福利署的专业机构,另一类是非政府的社会工作机构,其中非政府机构约占总数的 $\frac{3}{4}$ 以上。1998年受政府财政资助的非政府机构为182个(香港特别行政区社会福利署编,1999),下属服务单位2872个(香港特别行政区社会福利署编,1998:98),承担着香港80%左右的社会服务工作,有些社会服务项目,如家务助理服务队等则完全由非政府机构承办,非政府机构是香港社会工作的主体力量。

非政府社会工作机构是依法建立的独立法人组织,机构规模有大有小,下属的服务单位一般都以某一专业服务为方向,如青少年服务、老年服务、家庭儿童服务等。许多社会工作机构都具有宗教团体的背景,宗教慈善组织是香港非政府社会工作机构的主要源头之一。非政府机构根据政府的社会福利政策和社会服务要求,确定自己的社会服务目标和项目,有自己的组织章程和管理机构,按照规定的社会工作者的要求,自主招募工作人员,在政府的资助下开展各项社会福利服务,并接受政府和社会的监督。同时,非政府的社会工作机构也对政府的社会政策提出建议和批评,参与社会政策和社会福利服务计划的制定,监督政府的社会福利工作。香港社会服务联会是非政府服务机构的协调组织,在制定社会政策和发展社会服务方面,负责协调社会工作机构与政府之间的关系。

1999年在香港各类非政府社会工作机构从业的工作人员有22300多人,其中专业社会工

作者 4200 多人(香港特别行政区社会福利署编, 1999), 全为接受过社会工作高等教育的专业人士。注册的社会工作者在机构中一般担任专业和管理工作, 有一套规范的职级评定和晋升制度, 工薪待遇大体与公务员相当, 高于同等资历的一般从业人员。社会工作者在香港是普遍受人尊敬的一个职业群体, 目前 2 万多从业人员的平均年龄约为 35 岁, 其中约 $\frac{2}{3}$ 为女性。绝大多数的社会工作者都十分敬业, 他们深入社区, 到最困难的人群中去, 为民众排忧解难。他们把为服务对象“提供优质的社会福利服务, 以助他们面对人生各种挑战”作为自己的使命, 把“忠诚投入, 坚毅不屈, 不断增进知识, 磨练技巧, 力求尽善尽美”作为自己的价值观(《关怀与分享》, 1998: 8)。香港在市场经济条件下, 实现社会福利服务社会化最成功的经验之一, 就是建立起了一个发达的专业化的非政府社会工作机构体系和一支高素质的专业社会工作者队伍, 这是香港社会福利社会化的主要基石。

在香港的社会服务体系中, 除了政府和专业社会工作机构以外, 由广大社会公众参加的“义务工作者”也是不可或缺的重要组成部分。香港从事社会服务的义务工作者被称为“义工”, 香港有“义务工作者”登记制度, 凡愿意从事义务社会服务工作的都可以到社会工作机构登记成为“义务工作者”, 由社会工作机构协调安排他们从事各类社会服务, 如社区老人和残疾人照顾、青少年学习和心理辅导、各类活动中心的服务工作、大型福利活动的现场服务和后勤工作、实施各种“爱心行动”计划、从事社会福利募捐和开展福利事业宣传等。目前, 全港登记的“义务工作者”有几十万人, 没有登记而参加义务社会服务的也大有人在, 在香港做“义工”的男女老少各阶层人士都有, 已经蔚然成风。有的企业为了培养员工的团队和奉献精神, 专门拨出一定的工作时间, 让员工去从事义务社会服务。香港的大中小学都要求学生做“义工”, “义工”的服务记录要作为学生的品德评定和升学的依据之一。香港的“义工”服务与政府、专业社会工作机构的服务工作相结合, 使香港的社会福利服务有了更广泛的社会和群众基础, 有效地扩大了社会服务的覆盖面, 提高了社会服务的质量。同时, 如此广泛的“义工”活动对于培养香港民众特别是青少年的公德意识、奉献精神和责任感, 有着独特的积极作用, 有利于香港社会的进步和净化社会风气。

四、香港社会工作运行机制启示

香港社会工作的管理和服务体制在其发展过程中, 虽然也有自身的矛盾和问题, 但在总体上是有效和成功的。对于正在按照市场经济规律实行社会保障制度和社会福利社会化改革的内地而言, 面对转型期诸多的社会问题, 香港实现社会工作专业化的选择和行之有效的社会工作管理及服务体制有着多方面的启迪和借鉴意义。

第一, 建立专业化的现代社会服务体系, 是市场经济条件下实行社会结构转型的客观要求。

在社会转型时期, 由于社会经济结构和利益格局的变化, 社会矛盾和问题会大量增加, 并且呈现出许多新的内涵和特点。社会的各个阶层, 特别是中下层的社会弱势群体, 面临的社会和经济压力增大, 社会分化加剧, 人们在面对社会转型的各种困惑和矛盾时, 除了需要个人努力外还需要社会的帮助, 由此而产生的社会服务和社会保障需求会相应地大幅增加, 这种服务和保障需求的内容与以往相比也会出现许多新的变化, 不仅出现在经济和物质层面, 而且出现在精神和社会关系层面。在认知的改进、心理的疏导、社会关系的调节, 以至潜能的开发等方

面获得社会帮助,无论是经济帮助还是物质帮助都具有同等重要的作用。这种社会服务需求的变化,大大拓展了社会福利服务的内涵,使现代意义的社会福利事业成为向人们提供各种物质和精神帮助,能够渗透到家庭和个人生活各个方面的社会保障和服务事业。如香港专业社会工作所开展的各项服务,社会福利已是一个包括丰富的物质和精神内涵的概念。这种广义的社会福利服务为各个阶层的社会成员所需要,如老人的赡养、子女的教育、家庭关系的调整等等,都需要有一种更高层次的专业化的社会服务,以利于缓解压力、调节社会关系、化解社会和家庭矛盾。这种社会服务需求正是现代社会工作专业产生和发展的社会根源,当经济起飞和开始现代化时,社会政策的目标和社会事业的发展也必须摆脱传统社会观念和机制的束缚,实现现代化。香港50—60年代执行救济型的社会福利政策,是香港当时社会和经济条件的产物。从70年代起香港大力推行社会工作专业化,把前期的救济型福利转变为综合型社会服务,这是香港社会作出的正确的历史性选择,正如特区行政长官董建华所总结的:“由最初偏重于救急扶贫的工作,发展至逐渐引进专业社工,全面提供安老护幼服务,以及为有需要的人提供各方面的照顾,包括各种预防性、发展性、支援性及补救性的服务”《《关怀与分享》,1998:3),这是香港经济起飞和社会转型的客观要求。可以说没有70年代社会福利政策和社会服务事业的及时转轨,其后香港的社会稳定和繁荣是难以实现的。

改革开放以来,我国内地经济高速增长,社会在现代化的进程中也呈现出了诸多复杂和深层次的社会矛盾与问题。通过现代意义的社会服务工作,克服和解决这些社会矛盾与问题,满足人们改善自己物质生活和精神生活条件的需要,已经成为社会发展的客观要求。社会的现代化绝不仅仅是经济的现代化,而是要实现以人为本的社会全面进步和现代化。经济的增长和财富的增加并不会自动消除贫困、犯罪、腐败,以及老人、家庭、青少年教育等社会问题,中国要在21世纪真正实现社会现代化,就必须审慎地选择能使经济与社会协调发展的现代化战略,要把实现各项社会事业的现代化,包括建立市场经济条件下现代化的社会服务系统,作为社会政策和整个现代化目标的重要内容,使经济能在社会的稳定和进步中保持繁荣。

第二,大力培育和发展非政府的专业社会工作机构,是市场经济条件下建立现代社会服务体系 and 调节机制的重要途径。

在现代市场经济的社会结构中,政府的职能是有限的,社会自我调节机制的形成,是社会良性运行的必要条件。社会职能以“小政府、大社会”的格局进行合理分工,在实施社会政策和解决社会问题时,政府不应也不可能成为现代意义的社会服务工作的唯一实施者和直接经办者,而必须改变传统社会以实现社会控制为主要目标的,由政府单纯以行政手段推行社会政策和发展社会事业的理念和方式。应在政府的主导下,依靠社会力量,以科学的专业化方式发展社会事业,真正实现社会服务和社会管理的社会化。

专业的社会工作是市场经济的工业化国家,在实现工业化和现代化的过程中发展起来的,它作为一种以非政府机构为主体的,运用专业理论和方法,帮助人们克服社会生活障碍,解决社会问题的社会服务工作和专门职业,与政府行政管理有着不同的工作理念和工作方式。社会工作强调尊重人的价值,认为任何人都具有改变自己生活的潜能,社会工作是通过帮助人们“自助”来达到改进社会生活的目的。社会工作的服务方法如个案工作、小组工作等具有专业性、科学性,重视物质帮助和精神帮助并举,个人与家庭、社会相结合。它把所有工作的对象包括老人、孩子、残疾人等都看作服务的案主、平等的伙伴,而不是行政管理和布施的对象,它的存在和发展是以服务对象的需求和评价为转移的。因此它能够发挥政府难以发挥的社会调节

功能,适应现代市场经济条件下解决社会问题和发展社会福利事业的需要。20世纪70年代,香港为了适应经济和社会的转型,大力扶持非政府的专业社会工作机构,培育社会自我服务、自我调节、自我教育的机制和能力,正是认识到了专业化社会工作的特殊社会功能,把引进专业社会工作作为实行社会政策的重点和发展现代社会福利事业的基本途径,从而达到了经济和社会事业同步转轨,协调发展,共同繁荣的目的。

西方工业化国家专业社会工作的产生和发展历史,香港社会工作专业化的发展过程,已经证明了无论在东方和西方,培育和建立一个专业化的社会工作系统,是符合现代市场经济和社会发展的要求与规律的。如同医疗、教育等社会事业一样,把社会工作作为一门专业和职业,并通过这个社会化的服务系统,以高素质的专业人才和高质量的专业服务来解决老人赡养、青少年教育、家庭和社区建设、贫困救助、犯罪矫治等社会问题,其所能发挥的社会功能和达到的社会效益,是单纯依靠行政系统和控制方式推行社会政策不可企及的。

我国内地要按市场经济的要求,克服和解决社会转型期的各种矛盾和问题,也应该遵从现代社会福利服务工作发展的客观规律和历史经验,变革现有的社会服务和社会管理方式,在政府行政系统以外,建立一个专业化、职业化的社会工作系统,以社会福利的观念和社会服务的方式,克服和解决在市场经济条件下可能产生的社会矛盾和问题。科学地划分政府和专业化社会工作机构的社会职能,在工会、青年团、妇联等社会团体中引入专业社会工作的理念和方法,发展社会工作的专业教育,培养社会工作专业人才,确立社会工作者的专业和职业地位,努力实现社会工作理论和方法的本土化,从而形成一个有中国特色的社会工作专业体制,推进中国社会服务和调节机制的现代化。

第三,政府的主导作用和财政支持,是建立专业化社会工作体制的前提和基础。

在现代市场经济条件下,政府不应也不可能直接经办各种社会服务,但是这并不意味着政府承担的社会职能可以削弱,公共的财政支出可以减少。相反在发展社会事业中,政府的社会政策和主导作用应该不断地完善和增强。香港专业化社会工作发展的成功,是以香港地方政府的主导作用和有力的财政支持为前提和基础的。没有政府的社会政策引导,没有相应的法规和制度保证,没有宏观的监督与规范,没有财政的大量投入,香港的社会工作就不可能得到健康、有序的发展。在这里政府仍然扮演着社会福利事业的规划者、组织者、监督者和经费主要提供者的重要角色。但是政府又不直接干预专业化社会工作机构的服务工作,政府和专业社会工作机构是合作伙伴关系,有着合理的社会职能分工,协调地发挥各自的社会功能。香港实行社会工作专业化的成功之道就在于,既培育了一批独立的专业社会工作机构,又十分强调政府的主导作用和财政支持,这样既避免了政府直接包办社会福利的弊端,又不是放任自流的无序运作。它建立了开放性的社会参与机制,社会工作机构可以凭资质申办各项社会服务,独立地开展业务,但又必须受政府和社会的规范与监督,机构之间存在着竞争。社会工作机构的经费是多元筹集的,但政府的财政拨款始终是主渠道,体现了公共财政的性质和作用,保证了社会福利服务工作的稳定运行。社会工作人员不是政府的公务员,没有行政色彩和陋习,但是他们的地位和收入并不比公务员低,有着良好的专业地位和社会地位。这种相得益彰的、真正体现“社会化”要义的社会工作体制,确实是兼有政府主导和社会参与之利的。

香港的社会工作体制,也许并不完全适用于内地,但是它确立的政府出政策、出钱,专业化社会工作机构办服务,以服务提高居民生活质量、化解社会矛盾的基本模式是值得内地认真借鉴的。

参考文献:

- 蔡宝琼、区淑珍主编, 1992《九十年代香港家庭——矛盾与出路》, 香港中文大学亚太研究所“性别研究计划”。
- 《关怀与分享——社会福利署 40 周年》, 1998, 香港特别行政区政府印务局。
- 《进入八十年代的社会福利白皮书》, 1979, 香港地方政府印务局。
- 《康复政策及服务白皮书: 平等齐参与, 展能创新天》, 1995, 香港地方政府印务局。
- 《跨越九十年代香港社会福利白皮书》, 1991, 香港地方政府印务局。
- 梁伟康, 1990《社会服务机构: 行政管理与实践》, 香港: 集贤社。
- 莫泰基等主编, 1995,《香港社区工作》, 中华书局。
- 《青少年服务模式新探——青少年服务资料汇编》, 1992, 香港社会服务联会。
- 《群策群力协助弱能人士更生白皮书》, 1977, 香港地方政府印务局。
- 香港社会服务联会编, 1990,《香港社会福利服务总览》。
- 《香港社会福利工作之目标与政策》, 1965, 香港地方政府印务局。
- 《香港社会福利未来发展计划白皮书》, 1973, 香港地方政府印务局。
- 香港特别行政区社会福利署编, 1997,《1996—1997 社会福利署年报》。
- , 1998《1997—1998 社会福利署年报》。
- , 1999《社会福利服务统计数字一览》。
- 徐震、林万亿, 1999《当代社会工作》, 台湾: 五南图书出版公司。
- 颜文雄等, 1987,《香港社会政策的回响》, 香港: 集贤社。
- 周永新, 1984《香港社会福利政策评析》, 香港: 天地图书有限公司。
- 周永新主编, 1994《社会工作学新论》, 香港: 商务印书馆。
- Chi, Iris & Siu-kau Cheung (eds.) 1998, *Social Work in Hong Kong*, Hong Kong Social Workers Association Ltd.

作者系南京师范大学社会工作系副教授
责任编辑: 张志敏