

职业健康及安全政策

——香港新自由政策体系个案研究

陈根锦 著



三二 社会工作文库·第一辑

主 编 邓广良
执行主编 彭华民



世纪出版集团 上海人民出版社

三一 社会工作文库·第一辑

主 编 邓广良
执行主编 彭华民



世纪出版集团 上海人民出版社

职业健康及安全政策

——香港新自由政策体系个案研究

陈根锦 著

10021501

图书在版编目 (CIP) 数据

职业健康及安全政策:香港新自由政策体系个案研究/
陈根锦著. —上海:上海人民出版社,2007

(三一社会工作文库.第1辑)

ISBN 978-7-208-06746-2

I. 职... II. 陈... III. ①劳动保护—劳动管理—
政策—研究—香港—1947~1997②劳动卫生—卫生管理
—政策—研究—香港—1947~1997 IV. ①X92②

R132.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 162095 号

责任编辑 张菲娜

封面设计 人马艺术设计工作室·储平

三一社会工作文库·第一辑

职业健康及安全政策

——香港新自由政策体系个案研究

陈根锦 著

出版 世纪出版集团 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

出品



上海世纪出版股份有限公司高等教育图书公司

www.hibooks.cn

世纪高教 (上海福建中路 193 号 24 层 021-63914988)

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司

开本 635×965 毫米 1/16

印张 15.75

插页 2

字数 218,000

版次 2007 年 1 月第 1 版

印次 2007 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-06746-2/C·257

定价 26.00 元

编委会主任:

邓广良 香港中文大学社会工作学系主任,社会工作讲座教授

编委会委员(按拼音排序):

蔡 禾 中山大学政府学院副院长、教授,教育部社会学教学指导委员会副主任

古允文 暨南国际大学社会政策与社会工作系教授,台湾社会政策学会秘书长

关信平 南开大学社会工作与社会政策系主任、教授,中国社会工作教育协会副会长

李培林 中国社会科学院社会学所所长、教授,中国社会学学会常务副会长

李友梅 上海大学副校长、教授,教育部社会学教学指导委员会副主任

梁祖彬 香港大学社会工作与社会行政系主任、教授

林孟秋 香港中文大学社会工作学系教授、社会工作研究部主任(2006—)

陆士桢 中国青年政治学院常务副院长、教授,中国社会工作教育协会会长

马丽庄 香港中文大学社会工作学系教授、社会科学院副院长

莫邦豪 香港中文大学社会工作学系教授、社会工作研究部主任(1994—2000)

史柏年 中国青年政治学院研究生部主任、教授,中国社会工作教育协会秘书长

王思斌 北京大学社会学系教授,中国社会工作教育协会会长

王卓祺 香港中文大学社会工作学系教授,香港青年问题理事会副主席

魏雁滨 香港中文大学社会工作学系教授、社会工作研究部主任(2000—2006)

徐永祥 华东理工大学社会学院院长、教授,中国社会工作教育协会会长

杨 团 中国社会科学院社会政策研究中心副主任、研究员

- 曾华源 东海大学社会工作学系教授,台湾社会工作教育学会理事长
- 张李玺 中华女子学院院长、教授,中国社会工作教育协会副会长
- 张友琴 厦门大学公共事务学院副院长、教授,中国社会工作教育协会副秘书长
- 郑功成 中国人民大学劳动人事学院副院长、教授,社会保障研究中心主任
- 周晓红 南京大学社会学系主任、教授,教育部社会学教学指导委员会副主任

执行主编:

- 彭华民 南开大学社会工作与社会政策系教授,南开大学—香港中文大学社会政策硕士项目主任

总 序

过去十多年来,社会工作教育在中国内地、香港及台湾均有迅速的发展,从学院数目而言,香港有六所大学及大专院校提供社工课程,台湾有二三所左右,而内地目前已增至近二百所大学。由社工从业人员而看,单是香港已有一万人之多,从上以观,社会工作学科对中国社会的确有其应用性及合适性。

然而,相对其他一些专业学科而言,社会工作的发展历史比较新,而且是一门由西方传入的学科,建基于西方的社会意识及价值观念,落实工作时,我们的社工要将这些学科理念融会贯通,按照对周遭环境及因素的分析,选择性地运用合适的理论及技巧。故此,社工课程的本土化是存在已久而受高度重视的问题,在香港及台湾,一直有研究理论与实践以及比较不同社会经验的社会福利丛书,但碍于学科范围的深与广,著作仍是远远不够,这问题在起步较晚的内地尤其严重。

香港中文大学社会工作学系,向来都以竭力培训学生肩担起各类型的社会服务为己任,而教育重点在培育他们的分析能力和批判思考能力,并以扶助社会弱势社群争取社会公义为目标。随着大学的国际化,社工系亦录取了外来学生。

这次的文库,就编录了不少来自两岸三地的博士论文。称为“三一社会工作文库”,正是取三地学者研究同一社会工作/社会福利主题之意。香港中文大学社会工作学系过去十多年,努力不懈地推动及联系两岸三地的学术交流及沟通,这次文库的出版,也正为三地社工教育发展作出绵力。同是分享着中国的历史传统,但因个别发展而体验着不同的社会文化,希望能通过三地学者的不同角度与分析,为社工教育中国化的理论基础作出贡献。

这次的文库,主要包括了下列三个主题:

1. 彭华民著,《福利三角中的社会排斥——对中国城市新贫穷社群的一个实证研究》;
2. 林娟芬著,《妇女晚年丧偶后的适应——一个以台湾地区为例的叙述分析》;
3. 陈根锦著,《职业健康及安全政策——香港新自由政策体系个案研究》。

展望未来,我们期待着文库能延续下去。

时代的洪流,卷走了多少旧有的制度与思想,社会面貌发生了多少巨变。踏入 21 世纪,信息及交通的发达缩短了不同社群之间的距离,举例说来,近年的种族纠纷、能源和环境的问题、新疫症的发现,世上有哪一社群敢说完全不会受到影响? 如就两岸三地的社会变化说来,经济与科技的进步,带来不同程度的社会问题:如贫富悬殊、医疗保障、老人问题、家庭援助等等。表面上一些社会问题也趋向国际化,但其复杂程度与演变路向却不尽相同。换句话说,两岸三地的交流及联系更为重要。

21 世纪的来临,为社工教育带来更多挑战,探讨社会问题,建立合适的福利架构,追求有效率的社会服务,争取社会公义……一切一切,有待三地学者持续不断的研究。期望这次文库的出版,是社工实践理论本土化的重要一步!

邓广良讲座教授

香港中文大学社会工作学系系主任

2006 年 11 月 11 日于香港

Preface

In recent years, social work education in Mainland, Hong Kong and Taiwan has developed rapidly in both prevalence and professionalism. Hong Kong has six university/post-secondary colleges offering a social work major, Taiwan has 20-30 similar institutes, and Mainland has around 200 social-work programs. Hong Kong alone has more than 10 000 professional social workers. In light of these developments, social work as a discipline is both pertinent and relevant to Chinese societies.

Compared to other professional disciplines, however, social work has a relatively short history. Also, in its current form it is an import to Asia, based very much on Western values and ideologies. When it comes to practice, social workers in Chinese societies should integrate ideas and concepts, make sound analyses of the factors and environment, and selectively use appropriate theories and therapies. The growing indigenization(broadly defined) of social work knowledge and practice has received much attention in Chinese societies. In Hong Kong and Taiwan, theoretical and practical texts on social work in the Chinese context are readily available. However, given the depth and breadth of the subject matter, these texts are still far and few between, compared to their Western counterparts. In this respect, the Mainland/Hong Kong/Taiwan social work field could be considered a late starter.

The Department of Social Work at the Chinese University of Hong Kong is committed to preparing our students for the practice of social work in a variety of social service settings. Our main emphases are developing students' critical thinking and championing the causes of the vulnerable and

poverty-stricken segments of society. In addition, with deepening globalization, we have admitted more and more non-local students into our doctoral programs.

It is therefore not surprising that, in this book series, we plan to include a variety of doctoral manuscripts, written by students from Mainland, Hong Kong, and Taiwan but all linked to the Chinese University of Hong Kong. The series is called "San Yi Wen Ku" (meaning "social work in three localities"), and its main goal is to procure relevant studies on social welfare and social work in Chinese societies. Our department in past years has endeavored to promote and support academic exchanges between scholars from Hong Kong, Mainland and Taiwan. Still, this is just a small step. We firmly believe that scholars from these places, sharing a common heritage and yet grounded in different societal contexts, can come up with sound and mutually beneficial scholarly studies. All these efforts will ultimately contribute to the development of social work education in Chinese societies.

The present series has three areas of study:

➤ *China's New Urban Poverty and Welfare: An Analysis of Social Exclusion* (Peng Hua Min)

➤ *A Study of Bereavement of Elderly Women: The Case of Taiwan* (Lin Chuan Chiu)

➤ *An Analysis of Hong Kong's Occupational Health and Security and Its Relations with Political Economy* (Chan Kan Kam)

We anticipate that this series will, in the future, carry many more publications.

The passage of time has brought many changes; we have seen some ideas and institutions become obsolete and extinct, while other ideas and institutions have become relevant and widespread. These changes have meant progress but also challenge for our societies. Developments in com-

munications and transportation—to name just two of many—have considerably shortened distances between peoples and caused massive social changes. Current challenges, such as racial conflicts, new species of illness, and energy and environmental problems, have affected all societies. For Hong Kong, Mainland and Taiwan, these social changes have taken place in the wake of economic and technological advancements. Social problems have cropped up: poverty and income inequities, health-care unavailability, the ageing crisis, and deficiencies in family support. We can assume that some seemingly local problems are present also in other parts of the world, though their manifestations and complexities differ. In short, it is critical for scholars to exchange ideas and cultivate methods to deal with these problems.

The onset of the twenty-first century has brought even more challenges for the field of social work. Social workers are constantly searching for solutions and frameworks to deal with these social problems. They are also pursuing effective strategies of social work intervention and social justice. All these require scholars from Chinese societies to conduct research on a regular basis. We expect that the publications included in this series will be an important step in the indigenization of social work knowledge.

Tang Kwong Leung

Professor of Social Work and Department Chair

The Chinese University of Hong Kong

November 11, 2006

Hong Kong

序 一

给陈根锦博士的论著作序，是一件我非常乐意做的事。

约二十年前，大学毕业不久的陈根锦“根仔”应征一份与他在大学已修学科(历史)无大相关的工作——香港工人健康中心程序干事，此后便与香港职业健康安全的发展结下了不解之缘。

二十年来，香港的职业健康安全运动经历了不少变化，“根仔”亦成长为“根叔”，这不仅代表年龄辈分的增长，亦反映陈博士在香港职业健康安全方面的贡献。

在香港这个极度商业挂帅的社会，职业健康及安全备受忽略，极少受学术界的关注，陈博士却选取探讨香港职业健康及安全的政策，作为他博士研究的课题，真是难能可贵！

正如文中所言，我深信这部论著的出版，将有助于补充香港职业健康安全政策研究之空白，并对解释香港宏观的职业福利政策的发展有所贡献，我亦祝愿此著作出版，能达成陈博士之理想——改造社会政策，促进人类福祉！

余德新

香港中文大学社区及家庭医学系教授

2006年10月28日

序 二

陈根锦博士以体系理论探讨香港的职业健康及安全政策。他认为香港的职业健康及安全政策是属于新自由主义类型,在他研究期间政策的发展具有强烈的轨迹依附,即是说政府政策响应始终不偏离新自由主义的体系,并未出现范式的转移。

过去十几年来,应用体系理论分析社会政策是西方学术界颇为踊跃的事情。体系理论的特点是假设社会内部制度的原则、规范及制度安排响应外来压力。因此,不同体系对外来相同的压力及挑战便产生了不同的结果。因此,体系理论解释了相同的全球化现象,以及不同福利制度的不同响应模式。可以说,为何某社会用某种模式响应社会及经济转变便有了一个颇为令人信服的理论基础了。

陈博士这本社会政策专著为读者提供了一个以职业健康及安全政策分析为体系理论的具体例子,并清晰地说明了香港的职业健康及安全政策体系的历史动力、依附轨迹及政策效果。这是一本既有理论又有政策实证资料及分析的不可多得的著作,值得对比较社会政策有兴趣的学者及人士参考。

对于国内读者来说,这本书更有参考价值。体系理论比较弱的地方是如何解释体系的范式转移。但明显,中国的经济改革是一个清晰的范式转移的例子;但为何中国内地可以成功,但香港的职业健康及安全政策却长期坚强地依附于原有的新自由主义体系呢?具体来说,本书说明了为何香港的劳工阶级,尤其是建筑业工人,在伤亡率高的情况下却可以继续容忍新自由主义政策体系的存在。因此,本书所陈述的香港经验实有值得借鉴之处。尤其是陈博士治学态度严谨,所搜集的资料丰富。对读者来说,可能会有一个强烈的印象:社会及经济改变是有制度背景

的;或者说,人们的行为是受制度原则、规范及其具体制度安排所影响的。因此,我们可以想象,任何范式的转变极可能是巨大政治魄力、动员的结果。

王卓祺

香港中文大学社工系教授

2006年11月2日

Abstract

This is a qualitative and exploratory study of the occupational health and safety policy regime of Hong Kong. The purposes of the study are to identify the historical forces and to explore the nature/features of occupational health and safety policy regime of Hong Kong as well as to account for the performance of occupational health and safety of Hong Kong. The theoretical framework of the study is stemmed from the regime theory of Pempel, the welfare regime theory of Esping-Andersen and Gough, both derived from political economic theories. In this study, a single-case (embedded) case design is selected. This is a historical and case study. The single case unit of analysis is the occupational health and safety policy regime of Hong Kong at large whereas the embedded case unit of analysis is the health and safety policy regime of construction industry. This case study covers the period between the end of World War II and 1997, when Hong Kong ended its colonial era.

This study indicates that the occupational health and safety policy regime of Hong Kong resembles neo-liberal type and the regime system was evolving stably. The system was by no means static that when it encountered internal and external pressures, it reacted accordingly, but within the paradigm of its persistent path dependence (i. e. principles, norms and institutional arrangements) of neo-liberalism. No paradigm shifting was observed despite tremendous social, economic and political changes during the timeframe of this study. This study also finds that the practice of neo-liberal occupational health and safety policy regime is diversified that the regime has different forms under specific historical, political, economic and

social context. This study reveals that the strong power of the state-financial-capital ruling coalition, in contrast to the weak collective power of Hong Kong workers, determines the direction of development along non-interventionism and remains the key historical forces of the occupational health and safety policy regime of Hong Kong. Underdevelopment of social welfare and occupational welfare all contributed to modify the forms of the occupational health and safety policy regime. This study also evaluates the outcome of the neo-liberal occupational health and safety policy regime of Hong Kong. The extraordinarily high incidence rates of occupational injuries, fatalities and diseases in Hong Kong have contributed to social stratification resulting in further weakening of collective power of workers and consolidation of the ruling coalition. Finally, the researcher makes a series of recommendations on occupational health and safety reforms as well as on areas for further researches.

目 录

第一章 香港职业伤亡及疾病问题的性质及严重性	1
第一节 香港职业伤病问题的分析角度	1
第二节 香港职业伤亡及疾病的概况	3
第三节 职业伤病的社会影响	5
小结	11
第二章 文献回顾	13
第一节 职业健康及安全政策的性质	13
第二节 社会福利政策的政治经济学	15
第三节 国家体系及福利政策体系的概念	17
第四节 职业健康及安全政策的政治经济学	20
第五节 职业健康及安全政策体系理论	28
第六节 政策体系的结果	37
小结	38
第三章 香港职业健康及安全政策体系的分析架构	39
第一节 研究意义和范畴	39
第二节 概念架构的定义	40
第三节 方法论的讨论	41
小结	53
第四章 研究方法	54
第一节 研究的性质:探索性研究	54
第二节 研究取向:质性研究	55
第三节 研究方法	55

第四节 研究的操作·····	58
第五节 资料搜集·····	59
第六节 资料分析·····	60
第七节 研究的效度和信赖度·····	62
小结·····	63
第五章 香港职业健康及安全政策体系的整全个案分析·····	64
第一节 香港职业健康及安全政策体系的形成与发展阶段·····	64
第二节 香港职业健康及安全政策体系的历史推动力·····	86
第三节 香港职业健康及安全政策体系的依附轨迹·····	95
第四节 香港职业健康及安全政策体系的结果·····	106
小结·····	112
第六章 香港建筑业职业健康及安全政策体系的潜嵌单位分析·····	114
第一节 香港建筑业职业健康及安全政策体系的形成与发展·····	114
第二节 香港建筑业职业健康及安全政策体系的历史推动力·····	130
第三节 香港建筑业职业健康及安全政策体系的依附轨迹·····	137
第四节 香港建筑业职业健康及安全政策体系的结果·····	145
小结·····	146
第七章 香港职业健康及安全政策体系整全个案与建筑业职业健康及 安全政策体系潜嵌单位的历史推动力、依附轨迹及结果·····	148
第一节 香港整体职业健康及安全政策体系与建筑业职业健康及 安全政策体系历史推动力比较(整全单位和潜嵌单位的 比较)·····	149
第二节 香港职业健康及安全政策体系及其依附轨迹·····	156
第三节 香港新自由主义职业健康及安全政策体系的福利结果 ·····	157
第四节 造成建筑业职业健康及安全的表现较香港整体职业	