

凝聚力量

—— 香港非政府機構發展軌跡



呂大樂 著

責任編輯 莊玉惜

書籍設計 陳務華

書名 凝聚力量——香港非政府機構發展軌跡

編著 呂大樂

策劃 香港社會服務聯會

出版 三聯書店（香港）有限公司

香港鰂魚涌英皇道1065號1304室

Joint Publishing (Hong Kong) Co., Ltd.

Rm. 1304, 1065 King's Road, Quarry Bay, Hong Kong

發行 香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀麗路36號3字樓

印刷 中華商務彩色印刷有限公司

香港新界大埔汀麗路36號14字樓

版次 2010年6月香港第一版第一次印刷

規格 16開（160mm×228mm）288面

國際書號 ISBN 978-962-04-3000-8

© 2010 Joint Publishing (Hong Kong) Co., Ltd.

Published in Hong Kong

凝聚力量

序一

在社聯成立至今60多年的風雨中，香港社會從一個亞洲的難民避難所發展成為今天的國際金融中心。香港經濟的成果有目共睹，支撐著經濟發展的因素中，廣為人知者是廣大市民的辛勞勤奮工作、企業家的創業、拼搏精神，較少人注意的是社會中有一群默默地以關顧民間疾苦、回應社會需要為己任的志願服務團隊——香港的社會服務機構。這本書的主角，就是這些默默耕耘的機構。香港社會服務聯會（社聯）作為香港主要社會服務機構的聯合平台，在此時此刻回顧社會服務機構在過去60多年為香港社會發展作出的貢獻，是歷史給我們的任務，也是我們對當前社會福利界及全社會持續發展的一種回應。回顧歷史，非為緬懷過去，而是希望透過這一個回顧過程，從過去的發展脈絡中尋找對當下發展及其相關核心問題的現代意義，讓我們的視野更廣闊、更清晰。

這項工作極其艱巨，能完成此任務，實有賴業界友好及機構鼎力襄助。首先，本人謹向香港社會服務聯會信託基金致謝，是該基金撥款支持此項目的研究及製作開支。其次，我們非常感謝香港大學社會學系呂

大樂教授，帶領研究隊伍進行深入的研究及撰寫全文。本書得以成書，有賴一個由社福界的前輩和領導組成的顧問委員會，為本書提供顧問意見，本人在此感謝顧問委員會主席吳水麗先生、委員方敏生女士、周永新教授、朱楊柏瑜女士、邱可珍女士、倪江耀先生及社聯行政總裁方敏生女士。

一項歷史任務的完結，能讓我們有更多的經驗、智慧面對未來的挑戰，本人期望界內同業能從本書得到啟發，為香港社會服務及整體社會發展創造更有利的條件。

陳智思
香港社會服務聯會主席

序二

這本書不是香港社會服務聯會周年紀念的書刊，所以沒有一般周年紀念刊物的那種鋪陳；這本書也不是過去60年香港志願機構社會福利服務的歷史，所以不會著眼於機構的沿革和圖譜。這是本甚麼書呢？實在不好說。

這本書成書的過程和框架其實也反映了這是本甚麼書。從一開始，社聯就決定了邀請一位社會學學者以獨立身份執筆，而不是歷史學學者或傳媒工作者，也不是社工。至於支持著整本書發展脈絡的是一個由資深社會工作學者和從事實務的資深社工組成的顧問委員會，這些委員在過去六十年社會福利發展中分別扮演著不同的角色，在過去的舞台上都是演出者，可是這本書也不是採用敘事式的方法去陳述的。

過去60年的路程中，書中提到了不少有姓有名的人物、機構和組織。可是在過去漫長歲月的舞台中卻有更多無名者，如同雲彩一樣在時空中建構今天的圖像，這本書是屬於他們的！

60載的時空中盡見人性的光輝，社區的關懷和政策的落實，使多少

人、家庭得以建立；但同時也見證了幾許的無奈與憤怒，嘆政策之麻木、哀官僚之不仁！

過去60年我們就是這樣走過的，你也許是其中的締造者，也許是旁觀者，但這都不重要，實情是這台戲還要繼續演下去，而今天就可以決定你未來的角色。

吳水麗

香港社會服務聯會《社聯六十周年特刊》顧問委員會主席

自序

當初香港社會服務聯會的行政總裁方敏生女士邀請我參與編寫這本書的工作時，確實是有點意外。原因之一是我屬行外人，對社福界的認識相當有限。由我來當主筆，差不多等於要從零開始，重新學習。得到她的信任，我不好推辭。而她也一口答應，組織一小型編寫工作組，從旁協助。有這樣的支持，就更難向她說不了。

事實上，我也很珍惜這次學習的機會。對我來說，自己也對香港的社福界有點感情。我接觸本地的志願社會服務機構，始於1977年夏天，當年跟同學一起到香港社區組織協會當義工。那是一個難忘的暑假：還未學懂甚麼是社會行動，一班年輕人便動員安置區街坊召開記者招待會、上街請願。從此我開始接觸到很多社區中心、地方組織、志願團體，亦為它們提供過不同形式的義務工作。我的義工經驗從不集中在某一特定機構，但轉眼之間也為它們服務了30多年。我一直想好好瞭解一下香港的社福界，而社聯的邀請正好給我這樣的機會。

為了進行編寫工作，我們組織了編寫工作小組，成員包括蔡海偉、

黃健偉、王曉鑫和周穎聰。本書內容應視為這個小組的集體成果，他們不但給我在資料搜集、整理方面的支持，而且還一直參與討論，對我的看法提出很多寶貴意見。個別章節的初稿亦有部份出自他們的手筆。沒有他們的幫助和支持，我根本不可能完成這項工作。現在重讀書稿，比對我在初期所定的大綱，更覺各小組成員對我的影響。跟他們一起工作，是一次愉快的學習過程。

也是為了編寫這本書，我們訪問了很多在社福界工作的朋友，有的是單獨訪問，有的是聚焦小組。在訪問過程中，得到不少啟發，在此特別感謝，在此特別感謝伍杏修、杜雪荔、周桂深、張志坤、張洪秀美、梁王珏城、郭原慧儀、郭偉強、陳孔嘉、陳彩英、曾潔雯、馮可立、楊集濤、葉肖萍、雷張慎佳、歐陽達初、盧啟聰、盧許如玲、賴錦璋、應鳳秀、鍾承志、鄭福生、羅美恩。。

這次出版計劃的顧問委員會成員細讀初稿，對研究及編寫方向提出了寶貴的意見，謹此致謝。

最後，三聯書店編輯李安和莊玉惜在極大時間的壓力下協助出版，實在感激。

呂大樂

2010年5月於香港大學

前言

自私、冷漠、功利、怕事、對社會漠不關心，似乎早被標籤為香港人的化身。普遍認為香港是一處難以令人即時聯想到與慈善公益事業、社會福利的地方。

這也難怪，每次提起社會福利，政府例必急忙澄清，她不是一個「福利國家」，並再三強調香港也不是（將來也不會是）福利社會。而市民方面，不少人——儘管大多數都會同意，政府應該為某些弱勢社群提供服務，予以照顧——也很自覺地要跟社會福利保持距離，不想給人一種依賴政府的錯覺。對他們來說，自力更生，高於一切。

在生活經驗的層面上，這個高度經濟發展與城市化的大都會，經常給人一種冷冰冰、缺乏人情味的感覺。香港這個花花世界，金錢至上，並不令人感到溫暖。

但現實是這處地方人間有情。2004年12月26日由南亞發生海嘯那刻開始到2005年1月，短短時間內，香港共籌得56億元，^[1]供救濟援助之用。時屆2005年底，單是經紅十字會所籌得的善款，便達62億元之多。

2008年，四川汶川發生大地震，香港人又一如以往，表現熱心，在短短一星期內，就籌集了10億元作即時救援及災後重建之用。^[2]以上只是一些隨手拈來的例子。但我們卻敢肯定的說，它們既不是個別現象，更沒有例外。只要是真的需要，香港市民定必施以援手，慷慨解囊。^[3]這可能是香港人和香港社會的一種「雙重性格」。

從嚴肅的學術研究報告到輕鬆的消閒讀本裡，我們經常都可以讀到這一類對香港人的集體性格的描寫——自私、冷漠、功利、怕事、對社會漠不關心。在一般人心目中，香港人不算是良好公民。香港人太實際、功利，考慮問題時往往只顧自身或家人的利益，少有照顧社會上其他人的需要。他們害怕與其他人發生磨擦、衝突，對周邊發生的事情，總是抱閒事莫理的心態。

不過，在實際生活的經驗中，我們又經常可以見到好些活生生的例子（如前面所提到對災民伸出援手），表現出香港人積極參與、當仁不讓的一面。或者香港人對某類政治（特別是權力的爭奪）確表現得冷感消極、不聞不問，但在建立民間團體——由街坊組織、慈善團體、互助組織、到社會服務團體——方面，則過去百多年來一貫活躍、積極。又或者平時香港人會給人一種功利、貪圖小便宜的感覺，令人覺得他們事事計算個人利益，少有為他人著想。可是，每逢本地、中國內地、甚至世界上其他國家或地區發生天然災害，需要援助的時候，香港人又會一呼百應，慷慨解囊，伸手助人。說香港人對公益反應冷淡、自私自利，又好像說不過去。

我們想說的是，香港人並不是一些描述中（至少在參與社會公益

方面)般「醜陋」。而香港社會也不是普遍人們所認為的，眼中只有錢，只講金不講心。事實上，在香港民間的庶民文化之中，有情有義乃一受到尊重的個人素質。雖然大多數香港人都說做人要「醒目」，在社會上行走時要明哲保身，因此少有路見不平，拔刀相助；但他們卻絕非缺乏同情心、眼見別人陷於苦難而不伸手相救之輩。香港人不太喜歡講大道理（一般人用「說教」一詞時，包含一種貶意），在一些涉及道德價值、終極關懷的問題上，香港人偏向低調，認為「做」比較「講」來得實際。表面上看似是一種雙重性格的狀況，實際上是香港人那種認為「仗義每多屠狗輩」的想法的反映。

究竟為何香港人會抱著這種生活態度，這並不容易解釋。長期以來，香港是一個移民社會，民眾自覺在陌生的環境裡找生活，凡事避免張揚。與此同時，在香港生活，不可能依靠政府照顧，需要自力更生之餘，亦會留意到一些弱勢人士的存在。香港人不是不願意幫助有需要的人，但要分清需要，並且清楚界定哪些人士值得施以援手。這一種助人文化講求實在，對值得幫助的人伸手相助，請求直接到位。

而結合香港人這種頗為低調的社會公益參與，是一個龐大的、充滿活力的非政府社會福利服務系統。這個由志願團體所組成的非政府社會福利服務系統，既是香港社會的組成部份，同時又起著一種帶動市民參與社會公益和服務的作用。其中十分重要的是，這些志願團體能夠與市民建立信任，令他們相信在參與志願團體所籌辦的各種活動的過程中，可以真真正正地幫助到那些有需要的人。這一種信任的存在，對推動及發展義務工作、公益事業、社會服務甚有幫助。事實上，如果沒有這一

種信任的存在，我們根本就不可能見到香港人在一些公益活動中一呼百應、齊心協力的表現。好像有些團體只須作出公開呼籲，在公眾地點擺放收集箱，就可以籌得大量所需物資或善款，這亦多少說明了市民對它們的信任與支持。

如果香港人和香港社會並非想像般冷漠，那除了因為他們有一份社會關懷之外，還因為社會上存在著各式各樣的志願社會服務組織（用最近期的用詞則是非政府組織），^[4]將個人與集體扣連起來，把零散的個人參與和貢獻，發展為有組織的力量。由志願社會服務組織所構成的一個組織網絡和系統，在過去100多年裡默默耕耘，回應了社會上不同階層——尤其是經常為人所忽視的弱勢社群——的需要。

這本書的主題正是香港的志願社會服務組織的發展與貢獻。以現存的文獻為基礎，我們將會探討香港的社會福利服務機構從19世紀至今的發展歷程，瞭解當中的一些挑戰與回應。我們希望在下面各章的討論裡，既能為讀者介紹香港的志願社會服務組織的發展經驗，同時也能為過去所走過的道路作出總結。除前言及結語之外，本書共有9章。我們嘗試以歷史時序的方式，交代在每一個階段裡，香港志願社會服務組織的發展狀況，並歸納該時期的發展特點，分析及討論關乎香港非政府社會福利服務系統的主要特色和議題。這就是說，我們在內容上的安排，有歷史縱向的討論，也有同一時期的橫向分析。

明顯地，我們在每一章裡所討論的志願社會服務組織發展的特色和議題，雖然會重點突出該時期的獨特色彩，但所涉內容卻並非單只適用於該發展階段。志願社會服務組織的發展既分階段，也有累積與沉澱。

在早一階段所取得的成就和發展起來的特色，可以繼續延續下去。只是到了下一階段，在舊日的基礎之上，又會有新的發展與特點。

事實上，我們相信在回顧歷史發展的過程中，可以發現香港的志願社會服務組織長期以來所發展的特色，同時亦可以瞭解到它們經歷的轉變和面對的新挑戰。我們希望在以下9個章節的討論裡，除總結過去之外，亦可為思考未來提供參考。我們一方面希望通過歷史分析，瞭解過去志願團體在推動社會福利工作的角色；另一方面也期望在回顧的過程中，也能反省及檢討，提出一些反思過去和展望將來的問題。

貫穿各個章節的討論，有兩個重點。第一，社會本身是推動香港社會福利服務的原動力。這具體地表現於長期以來民間志願機構所扮演的重要角色，還有就是由這些機構所建立的服務傳統，和市民與它們之間所存在的一份信任。第二，環境的轉變與回應。從19世紀民間慈善、福利事業發展至今天規模龐大、服務多元化的社福界，一直經歷社會環境在各個方面的轉變，而本地的社會福利服務機構亦長期從中尋找其位置與角色。

各章所討論的環境轉變，不限於社會需要的變化，更多的是關於社福界與政府的互動。在互動過程之中，有協調、合作，但也有矛盾、衝突。無論如何，社福界一直嘗試積極回應社會上出現的新需要。事實上，最終衡量得失，不在於服務種類的多寡、組織規模的大小，而是整個社福界是否能做到以人為本，力求進步、謀求創新，透過動員市民的力量，來回應社會對社會福利服務的需求。

以上兩點所帶來的重要成果，是香港社會存在一個得到市民大眾

所信任和支持的社福界——而社福界多年來默默耕耘，亦建立了它的信譽。用現在流行用語來表達，香港的社福界自成一個品牌。這個品牌是建基於每一個組織的日常工作、累月經年所建立的制度、和一種深入民間的傳統，是得來不易的。本書所講的，正是香港的社福界如何在過去100多年裡，建立它的信譽。

本書內容結構簡介

章節	時期	內容簡介	非政府社會福利服務的特色和議題
1	1841-1945年	早期社會福利傳統：政府退居二線、民間團體當先鋒	民間直接回應社會需要及提供社會服務的傳統
2	戰後至1970年	社福改善生活質素：從救濟到社會服務	多元的民間慈善福利系統
3		角色轉型：從提供服務到成為政府夥伴	政府的社會福利服務乃建築在民間慈善福利系統的基礎之上
4	1970-1980年	當家作主：社會權利的雛形	結集民間訴求與政策倡議
5		創新領域：突破制度的限制	制度化的兩面：財政上倚靠政府，但同時積極參與制訂服務標準和開拓倡導性服務
6	1980-2000年	機構管治：鞏固社會的信任	非政府社會福利服務的內部改革：交代與問責
7		自助組織：服務使用者充權及挑戰	充權的空間與限制
8	現在	重新定位：回應新環境與新需要	與政府的夥伴關係發生了變化，社會福利服務機構在新的環境裡自主創新
9		社福品牌：輸出社會服務	關懷不限於本地社會

-
- [1] 《信報》，2005年1月7日。
- [2] 民政事務局，2008年5月19日新聞公布。
- [3] 有關香港市民參與慈善捐助的研究，見香港大學民意網站，「市民的慈善捐款行為意見調查2008」，報告可於<http://www.hkupop.hku.hk>下載。調查發現90%受訪者接受訪問的12個月內，曾捐款給慈善團體。
- [4] 在這本書裡我們會經常以志願社會服務組織或機構一詞來形容討論的對象，但有時亦難免因為需要配合文中所討論的情況與環境，而採用了其他用詞。例如在討論19世紀香港社會服務的發展時，我們會更多地使用民間慈善團體來形容由華人推動的志願社會服務組織。而到了近十多年，則會更常以非政府組織來概括描寫這些為社會提供社會福利服務的機構，以反映在這個界別內隨著政府增加資助後，它們所處的新位置。但就算用詞有別，背後的考慮是要顯示出在香港眾多為市民提供社會福利服務的機構之中，大部份均源於一種志願服務的傳統，而且它們長期保持著一定程度的自主，發揮倡議及實踐新的服務理念的作用。