

陈广汉 黎熙元 主编

當代港澳研究

Studies on Hong Kong and Macao

第 9 辑

中山大学出版社

陈广汉 黎熙元 主编

當代港澳研究

Studies on

第 ⑨ 辑

中山大学出版社

• 广州 •

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

当代港澳研究·第9辑/陈广汉, 黎熙元主编. —广州: 中山大学出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 306 - 04528 - 7

I. ①当… II. ①陈… ②黎… III. ①区域经济发展—香港—文集 ②区域经济发展—澳门—文集 IV. ①F127.658-53 ②F127.659-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 073506 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 李海东

责任编辑: 李海东

书名题词: 廖蕴玉

封面设计: 林绵华

责任校对: 李海东

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020-84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020-84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020-84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 11.75 印张 260 千字

版次印次: 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 23.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

目 录

粤港社会管理合作与交流

编者按语·····	黄晓星	1
穗港社会发展与社会工作人才队伍培育·····	罗观翠	5
政府购买服务规制下的社会工作机构发展		
——广东四个城市试点项目的比较研究·····	徐盈艳 黎熙元	15
市场、威权和儒家主义的结合		
——简述香港福利体制的特征·····	雷 杰	24
1997年后香港教育改革: 政策执行与治理运作·····	黄晓星	39
珠江三角洲中小企业农民工参加城镇医疗保险的影响因素研究		
·····	吴少龙 王 朋 凌 莉	54

港澳专题

港澳珠江三角洲专业服务合作探讨·····	陈丽君 周 璘	67
澳门在广东与拉丁语系国家经贸合作中的平台作用·····	左连村 贾 宁	77
《香港基本法》与香港经济制度·····	陈广汉 宋珊珊	87

学术评论

澳门学研究与《澳门编年史》的学术贡献·····	夏 泉 董 锦	102
-------------------------	---------	-----

中国经济论坛

妨害合同的竞争法调整

——兼论《澳门商法典》妨害合同规则的制度启示·····	张 瀚	109
企业集团成长影响因素动态变化的比较分析·····	戴 岚	119
中国创业板上市公司创新绩效研究·····	尹华龙	131
人口结构转变对中国经济增长的影响机制分析·····	蒋静婷	156

Contents·····		173
征稿启事·····		178
投稿方式说明·····		179
稿件体例·····		180

编者按语

黄晓星

社会管理指社会不同主体有针对性、有意识地对不同的社会组织、社会设置和社会过程等进行干预,使其良性互动,进入一种社会秩序的状态中。社会管理是社会学、公共管理、政治学等诸多学科讨论的议题,涉及社会管理主体、客体、手段、方式、结果等诸多方面的内容。社会管理的重点对象是人与人的社会关系的管理,贯穿于政府、企业、社会组织等的互动之中。由于社会生活的广泛性,社会管理的内容维度也较广,覆盖福利、教育、医疗、住房、社会冲突等诸多范畴。社会管理的关键在于,如何建立政府与社会的协调机制以促成社会自治与政府行政之间的互补,各主体力量如何形成权利与义务之间的均衡。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出,此次五年计划的主要目标之一是“社会管理制度趋于完善,社会更加和谐稳定”。《广东省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出,要“加强和创新社会管理”、“完善社会管理体系”、“推进基层社会管理体制变革”等,其中强调发挥经济特区优势,如支持广州、深圳、珠海的社会管理制度改革等。社会管理制度也纳入了“共建大珠江三角洲优质生活圈”的范畴中,“加强社会管理合作,在公共事务管理中积极引入港澳专业化社会服务模式,支持港澳服务提供者到广东举办养老、残疾人等社会福利机构”。各个城市在国家规划与省规划的指引下,开展了积极借鉴港澳社会管理经验的行动,尤以广州市政府购买服务与社会组织发展为首。社会组织登记越发简化,发展越发迅速,社会工作进一步专业化与职业化,迎来了社会管理全面发展的新阶段。但快速的发展必然带来相对应的问题,如罗观翠女士所指出的穗港社会工作、徐盈艳女士等提出的政府购买服务的问题等,如何解决这些问题也成为社会管理进一步发展的方向。在此背景下,本期所选刊的5篇文章围绕着“粤港社会管理合作与交流”的专题进行,作者围绕着各自专业领域,展开了深入研究。

罗观翠女士为中山大学社会学与人类学学院教授、香港资深注册社工、香港特区太平绅士,是内地社会工作发展的引领者、推动者与实践者。她的研究方向为城市与社区发展,专长于社区工作、社会保障、社会福利、社会工作理论与实务。她创办了启创社会工作服务中心,深谙香港与广东社会发展模式的差异,对两地社会工作专业发展的差异有着深刻见解。罗女士以《穗港社会发展与社会工作人才队伍培育》为题,深入分析了穗港两地在近现代历史以来发展脉络的不一致所导致的社会发展模式差异,并思考社会工作发展的区别。她认为,“社会发展”是政府制定政策的重要目

标之一。19世纪工业革命后，旧式农业社会结构转变至以个人和核心家庭、社区为主轴，产生了新的社会管理制度，将社会照顾的功能由家族转移至政府，统筹教育、房屋、医疗、个人与家庭社会福利服务。文章讨论穗港两地的社会制度基础，广州过去以计划经济模式为主导，而香港以市场经济模式为基础，导致两地在20世纪后半期经历了对比强烈的社会进程。广州社会组织发展孱弱，而香港社会组织发展相当活跃。在此背景下，香港以民间主导社会工作发展，而广州是政府主导社会工作发展，两种模式的差异不只是区域上的，还有时间上的差异。最后罗女士认为，广州社会工作发展应逐步借鉴香港经验，但如何营造稳定的社会环境，进一步促进交流是重点要思考的内容。穗港两地的社会工作发展互有优势，香港的制度成熟，社工无论在思维上还是工作方法上，都已有既定模式；广州则刚起步，社会改革和社工角色仍有很多的可能性和很大的发展空间；进一步的社会管理创新需要两地的政府及社会组织的积极参与和合作，创造更好的条件。罗女士的文章指出了社会历史的进程差异所导致的社会管理模式的差异，广东乃至内地的社会管理是自上而下的社会管理模式，而香港强调自下而上的模式，两种模式彰显了不同主体的组合。值得庆幸的是，在近年来，广州不断地简化社会组织登记门槛，激发社会组织活力，并深化两地交流，使社会管理创新更具活力与弹性。

徐盈艳、黎熙元两位女士以《政府购买服务规制下的社会工作机构发展——广东四个城市试点项目的比较研究》为题，研究广东省在借鉴港澳社会管理经验过程中出现的机构发展问题。文章重点关注政府对于社会组织规制的转变以及这种转变所带来的社会工作组织发展差异。在文章中，我们可以看到作者对于现实的关怀，对于延续许久的社会组织孱弱性以及外部的规制所带来的坏影响的反思。她们以广州、深圳、珠海、东莞四个城市为比较对象，指出了政府购买服务成为一种新的规制，而这种新规制成为社会组织发展的契机、资源，但同时也使社会工作机构出现了机构化发展、强制性同型、专业理念让位于合法性需求的趋势，逐步背离了公益性非营利组织的原初目的。该文章与罗女士的文章有异曲同工之妙，凸显自上而下的社会管理模式之无为与不足。政府试图延续原先对基层控制的思想，政府购买服务成为一种形式，这已经违背了政府购买公共服务中所体现出的社会组织作为政府的合作伙伴的思路。所以，当强调社会组织数量发展的同时，也应该关注其质量，关注社会力量的实质培育。政府只有逐步转变强控制的思路，成为规范的制定者，并按照合法、合理的规则运作，才能逐步形成良性的社会管理模式，而非遵循“换汤不换药”或“新瓶装旧酒”的旧逻辑。

前述两篇文章强调以社会工作为主的社会发展，强调社会主体的发育。粤港两地的社会发展开始从分割走向交流、融合，社会工作制度的建立是两地社会管理交流的重要方面，广东的社会管理创新也必须注重与自己的实际相结合，而非照单全收，才能有的放矢。

雷杰先生的文章关注香港社会福利体制的特征，他以《市场、威权和儒家主义的结合——简述香港福利体制的特征》为题，运用西方前沿的福利体制理论，来概

括香港社会政策的总体特征。他认为,传统的“福利国家”定义在内涵和外延上都存在缺陷,本质上体现的是西方的种族构建,因此并不能用来解释非西方国家的福利状况。相反,福利体制理论是一个适合在全球范围内进行社会政策比较的视角。通过研究 Esping-Andersen 的发达资本主义福利体制可知,该理论包括福利多元、福利后果和历史发展三个评估维度。香港福利体制在这三个维度的特征分别是:依赖市场和家庭的供给、忽略社会权利和运用儒家主义话语去保持体制的稳定性。最后,根据香港福利体制的这些特征,文章就 CEPA 背景下内地和香港社会管理的交流和合作提出了几点意见。雷先生也强调不同的社会、政治、经济、文化、历史等所促成的福利体制的差异,香港作为中国走向世界的窗口,并非完全“西方化”,而是在两种文化的不断互动中形成了一套新的福利体制。同样的,内地社会福利体制的建立也必须强调本土特征。

黄晓星先生的文章分析香港教育改革制度,他以《1997 年后香港教育改革:政策执行与治理运作》为题讨论教育改革(以下简称教改)的起因,认为教改的实质是政策执行与治理运作。国家的公共政策制定体现了政府对于资源的价值分配过程,是对该阶段的社会问题、政治问题或经济问题的综合反映,是社会治理在教育中的体现。他指出,教改与住房、医疗是回归后特区政府施政的重要内容,但由于金融危机及其他方面的影响,教改成为政府重塑政治合法性的重要方面。教改制度的出台与执行是问题流、政策流、政治流三者结合的结果,“政策窗口”打开,形成了一系列的改革制度。这些制度是在全球化的教改背景下顺势而为的,却直接或间接地影响了中小学教师的工作与生活,激起了广泛的抗议。所以,作为一种治理运作,教改政策包括两个方面:其一,宏观层面上,教改本质上是一种社会治理手段;其二,微观层面上,在教改推行之后,对于教师群体的安抚与妥协是另外一种治理方式。在香港教改制度中,自上而下的政策执行与自下而上的“运动战”反复互动,在互动过程中出现冲突,而使教改的效果大打折扣。文末,黄先生强调社会治理主体的多元化,教改政策制定与执行需将最重要的人群——中小学教师纳入治理的主体中来。“当政策制定影响了最重要的利益相关者的利益,甚至触犯了该群体的生存规则时,其执行自然是事倍功半,难以维系,这也是香港教育改革的教训所在。”

吴少龙、王朋、凌莉以《珠江三角洲中小企业农民工参加城镇医疗保险的影响因素研究》探讨农民工的医疗保险问题。珠江三角洲的发展离不开农民工,农民工为珠江三角洲的繁荣作出了巨大贡献,但他们包括医疗保险在内的社会保护仍然是一个巨大的问题。以往解决农民工社会保护的思路是城市融入,即农民工参加城镇医疗保险及其他社会保险。这篇文章从珠江三角洲中小企业农民工参加城镇医疗保险的影响因素出发,控制其他变量后发现农民工参加新农合对参加城镇医疗保险在统计上具有显著负面影响,说明参加了新农合的农民工不愿意参加城镇医保。城市融入的思路存在缺陷,社会融入的思路更能适应农民工在城乡流动的事实。也就是说,城乡不能同时强制农民工参保,要赋予农民工在城乡之间选择医疗保险的自主权,使其参加医疗保险即可,而不是必须参加城镇医疗保险。医疗保险关乎重要的民生问题,作为公

共服务的供给，是社会管理的组成部分。

本期的五篇文章从社会管理主体、客体、手段等方面进行了研究，尤其关注政府作为社会管理主体的行为逻辑，如何厘清政府、企业、社会组织之间的权利与义务，明晰各自在社会管理体系中的位置是重要的议题。正如罗女士所指出的，借鉴香港社会管理经验，需使政府进入规范化运作，培育社会组织，使后者真正成为社会管理的主体，在良性互动中社会管理才能有序化，建设出一个“好社会”。内地的问题在于，政府过于强势，往往消解了社会的力量，而当后者过于弱化时，政府也进入了到处扑火、救火的境地之中。这五篇文章可视为解决问题的努力，只有进一步加强粤港社会管理合作与交流，才能真正实现大珠江三角洲优质生活圈的构建。

穗港社会发展与社会工作人才队伍培育

罗观翠

摘 要：社会发展与民生直接相关，并影响着经济、政治等制度，从而影响着人民的生活。政府制定社会政策必须能够调节和平衡各种发展所产生的正面和负面的结果，使社会得以持续发展。而社会服务，尤其是专业社会工作服务，是近年来中央乃至各级政府解决社会问题、提高政府社会管理能力、创建和谐社会的重要媒介之一。本文的目的在于了解穗港两地在过去 50 年社会发展的方向与社会工作人才培育之间的关系。本文将分析穗港两地不同的社会发展形态、方向和结构，探讨两地社工服务和社会福利体系的差异，并总结两地社会发展的特色、变迁和社工人才培育方向，以供相互参考。

关键词：社会发展 社会工作服务 人才培育

一、社会发展视角

“社会发展”既是一个动词，也是政府制定社会政策的重要目标之一。社会发展显示社会是一个动态的有机体，它不会长期停顿在某一个形态上，而是朝着一个或多个方向，不断地伸展和改变。“发展”意味着增长，是社会变迁所引致的结果。社会发展是一个颇为中性的概念。人类普遍抱着的主观希望是社会变迁所带来的是良性和正面的结果，但发展过程是充满着变量的，有很多潜在的风险，如天灾人祸、制度转变、经济危机等。为减少或避免社会危机可能导致的问题，社会发展一直是政府、学术界和社会服务相关人士的重要关注点。特别是作为全民集体代表的政府，需要不断地透过一系列政策制定、执行和评估，引导社会发展的方向，减少风险，以符合政府施政的目标——为人民谋幸福，解决在发展过程中产生的社会问题，提升社会大众生活质量。因此，政府制定社会政策，推动社会发展，是责无旁贷的。20 世纪以来，各地产生日益丰富和成熟的社会政策相关理论及评估研究，以理解社会政策的目标、功能、参与者、受众、成本及其有效性。社会政策，相对于经济与政治政策，各有不同重点，但它们是相辅相成的。因为社会发展的过程必然包含社会、经济、政治、文化、环境等各方面的发展。而社会发展与民生是直接相关的，它承托着经济、政治等制度带给人民生活的影响，其发展轨迹及涉及的层面直接及间接地影响着不同年龄、不同社会阶层的个人及家庭的物质与精神生活。政府制定社会政策必须具有前瞻性，并能够调节和平衡各种发展所产生的正面和负面的结果，使社会得以持续发展。

Jim Ife 曾经把社会发展分为四大类别：服务发展，邻舍和社区活动中心，社会规

划, 社会互动形式和质量。^① 人类离不开群体生活, 其拥有的活动场所、制度和模式, 个人生老病死所得的照顾, 学习与工作, 社会活力的表现, 皆受到政治、经济结构发展的影响。这些皆离不开政府如何策划和建设这些场所和制度, 引导不同群体投放其精力和时间, 参与活动、互动以及对生活的态度和满足感。

19 世纪工业革命后, 旧式农业社会结构转变至以个人和核心家庭、社区为主轴, 产生了新的社会管理制度, 将社会照顾的功能由家族转移至政府, 统筹教育、房屋、医疗、个人与家庭社会福利服务。社会服务管理制度和服务的提供正是现代化社会改变过程中的产物, 而参与社会福利相关工作的的工作人员, 从开始简单的管理济贫活动, 演变至专业化及多元化。社会工作专业便是一个很好的例子, 从其服务内容及人才队伍发展的过程, 可以窥探到一个社会的政治和经济结构、群众和环境的情况, 从而得以研究人与人的关系、社群与社群的关系、社群与政府的关系、个人与社区对社会福利的需求, 以至重新界定政府及社会组织所扮演的角色。所以, 对社会发展过程的研究是必需的, 我们需要有完整的知识, 以发展相关的人力资源, 包括社工及其他支持人员, 及其承担的使命, 并不断探讨各持份者、政府人员、专业人士和服务对象互动关系, 及其对社会发展的影响。

本文的目的在于了解广州与香港两地在过去 50 年社会发展的方向与社会工作人才培育之间的关系。广州与香港有着深远的血缘和文化关系, 民间往来不断。改革开放以来, 两地经济合作和互动日益频繁, 但社会发展的形态、方向和结构呈现极为不同, 以至社工服务和社会福利体系发展也有很大差异。以下尝试总结一下广州与香港两地社会发展的特色、变迁和社工人才培育方向, 以供相互参考。

二、穗港社会发展差异

广州过去以计划经济模式为主导, 而香港以市场经济模式为基础, 导致两地在 20 世纪后半期经历了对比强烈的社会进程。港英政府在开埠早期, 刻意保持与民间社会的距离, 以疏离的统治模式, 与本地华人维持互不干扰的管治者与被管治者的关系。民间社会问题, 除非是天灾或重大事故, 政府皆甚少过问。这令民间有很大的空间, 孕育了活跃和多元化的民间社会组织, 关注基层问题。另外, 随英国人而来的西方宗教和慈善组织, 同情香港低下阶层的贫困, 纷纷引进捐赠, 在香港办学及进行救济工作。此外, 一些本地善心人士, 为解救基层困苦, 也自行组织一些街坊会和慈善团体, 为贫苦无依者赠医施药和扶贫。这些民间组织形成了一股社会活力, 积极地开办慈善服务, 填补了政府的不足, 也经常采取主动的方式, 响应社会的需要及倡导解决社会问题的办法。港英政府在 20 世纪六七十年代, 不得不推出一连串的社会政策, 响应民间的声音和需求, 以维持社会稳定。可以说, 香港早年的发展轨迹是民间

^① Jim Ife, *Community Development*, UK: Cambridge, 1995.

倡导，政府响应，在一连串的互动之下，加速了房屋、教育和社会福利发展。政府基本上是采取被动和响应式的社会政策，控制社会问题的增长。

广州是全国经济最发达的地区之一，改革开放 30 多年来，其 GDP 居全国前列^①，外地企业投资与私人企业占很大比例，就业率高，外来务工人数也是全国最高，制造业与服务业皆蓬勃发展，是经济体制改革与建立市场经济的成功典范。相对而言，广州的社会管理却在原地踏步。在计划经济体系之下，全部生产资源为人民群众所有，社会福利服务产品也为人民群众所共同拥有，生产单位须对员工及其家属提供全方位的照顾。因此，过去的社会福利制度有两个重要特征：一是强调政府的“计划”职能；二是以“平均主义”作为指导思想，把“平均主义”等同于“平等主义”，实施“高就业，低工资，高福利”的社会主义政策。这两种旧制度的指导思想，可以说与改革开放后的市场经济发展有明显的脱节，私营企业不再承担社会福利的包袱，政府的行政架构鞭长莫及，造成了社会福利服务与群众需求的严重失衡。

市场经济导致大量的劳动人口脱离了政府计划体制，商品房住所和自由就业令社区在人口比例、社会背景和职业组合等方面都有了社区流动性高和多变的特点。“平均主义”以行政规划为主导，无法弹性地分配社会资源，忽略了不同个体之间对社会福利需求的差别；社会进步也导致成员对福利需求的层次提高和复杂化。而户籍的二元化^②——“城镇居民身份”及“农民身份”制造了不公平性和封闭性。旧制度将社会福利服务对象划分为三类人：一是城市职工，由单位提供所有的社会保障、生活服务、文娱活动、福利补贴等；二是城镇无经济收入和生活无人照料的老人、残疾人等；三是农村的“五保户”^③等特殊人群。由此形成三种封闭体系，条块分割，互不交叉。因为民政福利是狭义性质，以解决基本物质生活为主，农村所提供的社会福利水平则更低，从农村流入城市的劳动人口，虽可长期居留，亦被排斥在福利体制之外。这种封闭式的福利政策，就目前广东省开放与多元的发展状态来看，显得非常局限，令很多社区问题没有适当的解决渠道。

在上述政策指导下，广州所采取的社会管理模式基本上是由上而下，社会发展循中央规划进行，地区政府统筹及管理所有社会事务。这种“大政府”的模式，造成了市民对政府的依赖，因为无论是社会福利资源、人力和政策主导权都操纵在政府手里，民间组织根本没有萌芽的土壤。

香港是中西文化交汇之地，很早已接触西方社会思想与公共事务管理方法。随着民间慈善组织的活跃发展，社会工作的方法和理念也很早传入了香港。早在 1947 年，民间志愿机构人员便已成立了香港社会工作人员协会，并于 1950 年由香港大学首次开办两年制的社会工作课程，开始了香港培养本地专业社会工作者的历程。由此可

① 国家统计局的《中国国内生产总值报告（2005—2011）》显示广州的国民生产总值连续数年排名全国前三位。

② 二元化户籍体制是指将户口分为农业户口和非农业户口进行登记。

③ 五保户定义：一是无法定扶养义务人，或者虽有法定扶养义务人，但是扶养义务人无扶养能力的；二是无劳动能力的；三是无生活来源的。

见，对于本土化社会工作专业人才的培养，一开始也是由民间组织来进行推广的。

三、穗港社会工作服务发展的差异

（一）广州：政府主导社会工作服务发展

社会工作成为一种行业，是现代化社会演变过程的产品，其成员经过训练，掌握了一套综合社会、心理的知识和技巧，用以预防和解决因为各种制度和人际关系互动所产生的问题，帮助个人及家庭发挥潜能，是以“助人自助”为目标的行业。在市场经济体系和社会快速变迁的今天，构建一个公平正义、民主法制健全的和谐社会，是不可回避的重大课题，社会福利服务是现代化社会管理的重要部分，社会工作在当的角色显得举足轻重。但广州社会普遍对社会工作专业的认识不足。

在计划经济年代，大众已习惯了“政社不分”的政府全能主义体制。改革开放30多年过去了，全能主义愈来愈显得无力处理经济发展转型所带来的种种社会问题，政府不得不努力寻求突破，以应付社会发展失衡的巨大压力。“构建和谐社会”的主张应运而生，社会工作专业被发掘和塑造为社会服务现代化的媒介之一。2006年10月，中国共产党第十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出了建设一支宏大社会工作人才队伍的方针。这是中央政府首次在执政纲领性文件中提出社会工作这一专业在构建社会和谐稳定中的角色，也表明了政府希望借助专业力量解决社会问题，以提高政府的社会管理能力。

在2006年12月期间的民政系统社会工作人才队伍建设推进会上，民政部提出了争取在“十一五”期间，培养近千名高级社会工作人才、近万名中级社会工作人才、近10万名初级社会工作人才的目标。2007年7月，人事部及民政部联合颁发了《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》，首次为社会工作者的专业化提出了规范性的文件，为社会工作者的专业化确立了方向。2010年6月，我国发布了《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，其中提出了“适应构建社会主义和谐社会的需要，以人才培养和岗位开发为基础，以中高级社会工作人才为重点，培养造就一支职业化、专业化的社会工作人才队伍”，希望到2015年社会工作人才总量达到200万人，到2020年社会工作人才总量达到300万人的目标。

1987年以后，政府一直希望探索改革封闭式体制，如在高校开办社会工作课程，在地方开发一些零散社工实务试验，但发展力度不大，多年来未有突破。2006年党的十六届六中全会发表了标志性政策文件，其中提出对社会工作的定位，期望借社会工作民间组织的介入，改变社会管理过度行政化和封闭的模式。从社会发展角度来看，这一政策标志着社会进程两大改革需要：其一，社会管理工作不能仅依靠统一和单一化的行政系统，其制度内所提供的福利服务，需要由有社会工作背景的工作人员提供，以保证其有效性；其二，解除旧有封闭性行政系统的垄断，让社会组织参与提

供社会工作服务。

广东省为发展社会工作的重要试点省，每个城市，如广州、深圳、东莞、佛山、中山等，各有其社会工作发展的策略特色。广州作为省会，与香港和其他地区的接触尤其紧密，较方便吸纳先进地区的经验。自2008年以来，广州采取积极的方针，推动社会工作组织成立。作为社会管理创新重要的策略之一，其发展路径较受香港经验影响，倾向于“民间推动、政府支持”的模式，但其整体的发展策略当然离不开国家社会政策与省内社会发展阶段性的特色。随着深圳市政府于2007年发表了“7+1”文件^①，广州市政府在2008年也出台了“5+1”文件^②，从人才培养方案到促进社会工作组织的发展，都阐明了政府对发展社会工作的投入，并且对于地方政府的措施也作出了系统的解释。

把社会工作与社会管理结成密切的关系，政府是运用社会政策的改变，来引导社会管理朝新的方向发展。因为推行时间尚短，“大政府、小社会”的局面仍只有轻微的改变，政府仍在强势主导各项相关工作。但在广州，步伐明显让人觉得是较快的。自2008年政府购买社工服务^③至2012年，仅几年间，新登记的民间社工服务组织已增至70多个，购买服务的种类也逐渐多元化，从青年地带、儿童福利院、精神病康复到社区戒毒都包括在内，家庭综合服务更是市政府大力发展的重点，计划在每个街道设置一个家庭综合服务中心。

在社会工作教育方面，全国新开社会工作专业院校达200多所，2009年更在33所高校开设社会工作硕士课程，为社工服务输送人才。^④广州多所高校和专上学院亦纷纷开办社会工作课程。自2006年10月国家民政部设立了社会工作司，主管社会工作人才队伍建设，广东省及市区级政府亦相继成立了社会工作部与社会工作处，直接领导地区的社会工作发展。然而，在短时间内的迅速发展，社会工作人才供不应求，也是发展的一大障碍。

（二）香港：民间主导社会工作发展

相对而言，香港的社会发展过程截然不同。在港英管治的150年期间，早年政府

① 《中共深圳市委深圳市人民政府关于加强社会工作人才队伍建设推进社会工作发展的意见》、《深圳市“社工、义工”联动工作实施方案（试行）》、《深圳市财政支持社会工作发展的实施方案（试行）》、《深圳市发挥民间组织在社会工作中作用的实施方案（试行）》、《深圳市社会工作人才专业技术职位设置及薪酬待遇方案（试行）》、《深圳市社会工作专业岗位设置方案（试行）》、《深圳市社会工作人才教育培训方案（试行）》和《深圳市社会工作者职业水平评价实施方案（试行）》。

② 《中共广州市委广州市人民政府关于加快推进社会工作及其人才队伍发展的意见及五个附属文件》。

③ 目前，政府购买社会工作服务主要有购买社会工作服务岗位和购买社会工作服务项目两种样式，其中前者较为普遍，后者广受认同。事实上，前者又可区分成两种形态：一是政府通过授权的民办社会工作服务机构向社会公开招聘社会工作者，这以上海为代表；二是政府直接向民办社会工作机构选聘社会工作者，这以深圳较为典型。

④ 中央组织部、中央政法委、民政部等19个部门：《社会工作专业人才培养中长期规划（2011—2020年）》，2012年5月。

是采取“积极不干预政策”，即政府尽量避免介入过多的经济和社会事务，采取自由开放政策。在“二战”前后，政府只涉足最基本的物质救济，未考虑太多民生社会福利的需要。社会工作在20世纪50年代才开始受到关注，志愿组织尤其活跃，国际组织在外地筹集不少人力、物力，在香港开展教育与社会福利事业。

60年代初到70年代末，随着香港经济起飞，人口急剧增加，社会问题亦愈来愈复杂，引致对社会福利服务及人才的需求急增，加上国际救援组织对香港的捐赠按年递减，促使香港政府逐步承担社会福利的责任，大幅增加社会福利方面的财政拨款，同时扩大在社会工作教育的投资，以满足社会需求。

可以说，香港的社会发展与志愿机构的推动是不可分割的。早期政府的职能较弱，依靠民间组织提供一些基本但零散的服务。70年代起，政府才逐步投放资源，并正式制定社会规划，在1965年、1973年及1979年先后发表了三份社会福利白皮书——《香港社会福利工作之目标与政策》、《香港福利未来发展计划》和《进入八十年代的社会福利白皮书》，确定了社会福利发展的政策方针，并肯定了政府与志愿组织为伙伴关系。政府邀请志愿组织、高等院校等代表，透过参加不同形式的委员会、咨询大会等方式进行各种由下而上，再由上而下的政策制定过程。其后并以滚动式五年计划，每年有秩序地作出检讨，保证了社会问题有反馈、评估和应对的途径。这一模式为社会福利发展奠定了稳固的基础，在过程中不断完善政策方向、规划机制，公共财政承担、服务水平、标准津贴制度、人员编制、员工薪酬、志愿机构与政府关系等皆循着清晰的制度，拟定发展方案，供志愿机构选择。经过20多年的发展，1991年，香港政府发表《跨越九十年代香港社会福利白皮书》，提出香港的社会福利不应停留在为经济及社会条件差、不能自助的人服务，而是要将服务普及并提高服务质素，社会福利被界定为市民基本权利，并发展“能者自付”、自负盈亏的非营利服务。该白皮书还将民间福利机构称谓“志愿机构”改为“非政府组织”，使社会福利服务发展更多元化，空间更广阔。

同时，香港的社会工作专业教育水平不断提升，评审与国际社会工作的标准接轨。1961年成立的社会工作训练基金，提供机构派员到海外和在本地培训的资金。1960年6月杨哈士滨博士发表了《香港社会工作训练报告书》，提出社会工作训练课程科目、学生实习、督导质素教材和社会工作研究等，保证了福利工作人才的进修途径和高水平的服务质量。可是，有法律效力的《社会工作者注册条例》拖延至1997年6月6日才生效。这一条例建立了监督管理社会工作者的法律制度和组织，进一步推进社会工作的职业化和专业化，它设定了专业守则和课程标准，规范了各院校的教学和师资水平，使毕业生完成训练后便可注册成为社工。

在80年代，香港社会进入过渡期，经济与社会快速发展，社会问题复杂化，政府大幅增加老人与残疾人士服务，使社会工作人手严重短缺。政府为满足需求，一方面额外提供拨款，要求大学增收社会工作学生，更为在职中、高层人才培训提供培训资源，以补充人力资源的不足。这一发展过程显示，香港无论是民间志愿团体还是政府，在半个世纪前已认识到社会工作对解决社会问题的作用。民间与政府皆重视专业

化的重要性，并订立共同目标，建立培养社会工作人才制度，使教学方法、课程设置、实习、督导等方面的水平不断提升，以稳固社会工作制度和福利服务持续发展的成功因素。

（三）穗港两地社会工作发展的时间差异

穗港两地社会发展的差异，导致社会工作专业由萌芽以至成长，其间差距了三四十一年。香港经过长时间的试验、改革和扩充服务范围和内容，加上与外地接触频繁，社会工作人才以本土训练为主，但前往欧美国家进修后回港服务的社会工作人才也不少，因此在理论与方法上颇能集世界之大成。到20世纪90年代，香港已建立了一套较为完整的机制，将社会工作专业元素融入政府及民间所提供的福利服务之中，并广泛被社会人士接纳、认同。香港社会工作服务是响应个别问题而产生，发展是缓慢的：70年代，青少年的教育和就业问题突出，青年工作是发展重点；80年代，人口老龄化问题浮现，政府遂加强安老服务设施；90年代以至2000年，人权与社区照顾等理念抬头，残疾人士和其他弱势社群的需要也受到重视。

广州社会工作发展是计划经济制度转向市场经济改革的副产品。随着公营经济活动所占比例日益减少，社会福利服务形成了真空的状态。传统的单位包办福利提供方式不再能满足社会发展的需要。政府在改革经济体系时，并没有同步进行社会管理改革。其实学术界很早就已引进社会工作培训，早在1987年民政部和北京大学已签订协议，尝试开展社会工作培训。但公务员的编制、民政系统制度、地区的社会管理迟迟没有纳入任何有关社会工作人才和方法的措施。所以，高校开设的社会工作课程，以及一些地方性零散的实务试验，皆未能发挥影响力。1987—2006年，可说是社会工作训练的探索期。广州多所高校虽在20世纪90年代末期已开办社会工作课程，但政府与社会皆未重视。2006年10月后短短的几年间，社会工作终于正式进入飞跃式的发展阶段。因与香港长期建立的经济、文化与语言联系，作为商业发达的现代化城市，广州与香港面对的社会问题、青年与家庭、社会形态有较多相似的地方，香港发展社会工作专业的经验、方法、制度为广州提供了借鉴，交通与通讯的便捷也方便了穗港社会工作人才培训与交流的活动。但广州要在短短两三年间完成政策规划，要大量发展民间组织和增加数千名社会工作人员，对各相关单位和人士而言，难度极高。

（四）穗港两地民间组织的角色与社会制度差异

发展时间的差异，其背后的原因在于广州与香港两地社会制度乃至政府的施政理念和方法有很大的不同。香港政府一向以“小政府”理念为基本，强调吸纳民间的力量，推动经济与社会各方面的发展。尤其是社会福利方面，早年政府职能较弱，在国际救援组织的支持下，民间志愿组织才得以蓬勃发展，到60年代与政府成为伙伴关系。1973年香港政府发表了第一份社会福利五年计划，更清晰地说明了政府对社会福利服务在财政与政策上的承担；同时，政府将民间社会福利机构认同在社会福利服务体制内，作为主要的服务提供者，特别是在试验服务新模式时都由民间机构为主

导。所以在服务发展方向上,民间机构有很大的主导力量。而在福利服务的规划和检讨方面,从70年代开始,民间组织皆有代表参与正规的委员会,能够进行正规与非正规的多渠道沟通,促使政府、民间组织、学术与行业协会的良性互动,建成由下而上与由上而下并行的政策制度及检讨制度。

香港的这种社会制度为民间组织创造了重要的社会功能和不可取代的优势。其优势显示在以下几个方面:一是民间机构运作有较大的弹性,可尝试不同的服务内容和手法;二是民间机构自主性强,担任先导者的角色,探索新的服务方向;三是民间机构可以发挥培育和推动义工的作用,用多渠道在民间筹募资源和义工力量,在补充政府资源不足的同时,发挥社会凝聚力量,推动互助文化的发展。

在广州地区,情况与内地制度是一致的,民间组织包括行业协会皆有强烈的政府色彩,由政府主导,因民间组织生存主要倚赖政府的意向和资源,发展只能被动地进行。且民间筹集资源有很高的难度,特别是慈善捐献的规则和税务条例模糊,打压了民间参与公益和捐款的热情。到2012年为止,虽然广州已登记的非政府组织比其他许多城市多,但民间组织的生存状态仍然非常不稳定。原因之一,是大部分组织是应政府购买服务的政策而生,其本身并没有一套独立的理念、文化和基本人员结构,发展方向是以政府的意见为导向;原因之二,是大部分组织都缺乏资源用于内部建设,难以巩固组织的规模和基本设施,更难以担任先驱者的角色,民间资源和义务人员的参与更是非常薄弱。政府与民间组织未来还需不断探索和创新社会制度,调动民间的积极性和加强社会对社会工作价值观的认同。

四、穗港两地社会工作人才的培养及融合

(一) 两地社会工作人才培养步伐与优先次序

在香港,社会工作人才培养是以循序渐进方式进行的。20世纪60年代香港大学、香港中文大学开设社会工作专业课程,每级人数只在数十人以内;后期其他大学相继开设社会工作专业课程,至80年代社会工作培训才在多间院校增加名额;90年代初,香港福利服务需求日增,社会福利署更一度要求各院校增加社会工作学位数目,并以增加拨款作配合。可以说80年代至90年代,香港社会工作行业进入了高发展期。1996年,香港立法成立社会工作人员注册局,进一步将社会工作行业以立法进行监管,确保社会工作人员的专业水平受到法定机构的监管,而注册局的成员由政府来自社区的委任成员及由注册社工互选的代表组成。至2012年,全港注册社工为19000人^①。当然,社会福利机构的从业人员也包括众多的护理人员、活动助理及相关的行政员工,但专业社工无疑是福利服务体制的主要骨干。在人员编制与服务水平

^① 香港社会工作注册局:《香港社会工作者统计数字》, http://www.swrb.org.hk/chiASP/statistic_rsw_filter_c.asp, 2012年9月。

方面，在政府与民间机构所签订的服务承诺中有明确的说明，以保障市民所获得的福利服务在一定的水平之上。

简单而言，香港的社会工作人才培养是按照服务发展的优先次序、对人才类型和数目需求而定出社工的培训和政府投放的资源。但这种培训计划亦曾受过冲击。例如，90年代政府规划大量增加社会工作毕业生，但遇到经济不景气而不得不收缩福利开支，使人员一时过剩。但回顾过去数十年的经验，社工人员的供应与需求大致是相配的，这与政府规划的前瞻性，以及政府向民间机构和高等院校提供的资源配合有很大的关系。

广州的情况是颇为模糊的，在社会工作职业化之前，社会工作毕业生是没有出路的，毕业生都要向其他行业发展。但2008年之后，政府大幅度增加购买服务，令社会工作人才需求大大超过供应，社会工作行业工资偏低与社会组织前景的不稳定性也抑制了年轻高校毕业生入行的动机。目前，各民间机构、行业协会只能尽量多组织一些短期的培训，以弥补从业人员专业知识的不足。人才短缺的问题特别显露在中、高层人才的短缺上，因为大部分社会组织起步不久，能招募到的社工大部分为刚步出校门的毕业生，他们无论是前线工作或者服务管理的经验都非常有限。所以，虽然广州政府的政策大力推动社会福利服务发展，但人才短缺是阻碍服务发展和水平提升的一大因素。而目前政府仍未有一套较有系统的方案，来解决长远社会工作人才不足的问题。

（二）两地社会工作人才融合的可能性

穗港两地社会工作机构与人员的交流，早于80年代已有进行，但并没有建立深入和长期的合作关系。至2000年后，才开始有较多的香港社会工作人员到广州定期提供服务或培训。至2008年，随着政府购买服务开始，香港的民间组织、政府人员和社工在广州日益活跃。但香港社工到广州正式就业的数字仍然非常小。究其原因，其一是两地就业的薪酬与生活水平仍有颇大的差距，广州本科毕业生起薪点只为香港的1/5。其二是两地福利制度和规模亦有很大的落差。香港在司法、执法制度和服务网络上，已建有相当成熟的联系、转介和协调机制，如处理家庭暴力的个案、对违法人士服刑后提供辅导服务等。香港社工已习惯了专业自主性和服务支援转介的方便，到广州工作会感到较难适应和缺乏资源。广州政府和机构面对服务开展困难，也积极地发展本身的优势和服务网络，如主动地派工作人员到香港、新加坡、台湾等地学习，也经常邀请外地专家到广州培训，督导一些前线社工；但这些都没有较长期和有系统地进行，所以效果仍需较长时间才能体现出来。随着本土的社会工作机构日渐成长，如何提供较稳定的工作环境，让一些有经验的社工愿意留下来长期发展，是政府在检讨购买社会工作服务政策时应考虑的问题。

社会工作在福利制度中担任的角色和工作环境，在穗港两地有着颇大的差异，同时也各有优势。香港的制度成熟，社会工作无论在思维还是工作方法上，都已有既定模式；广州则刚起步，社会改革和社会工作角色仍有很多的可能性和很大的发展空间。