

香港社联参与社会服务的核心内容、生态环境及启示

陈奇娟

摘要:根据对香港社联这一个案——“点”的研究,和香港社会服务发展的优质社会生态环境——“面”的分析,本文认为香港发达的社会服务体系在很多方面值得内地借鉴。在考量香港经验与内地自身特色的基础上,内地的社会服务构建需要关注以下三个方面:一是社会服务供给的路径选择——政府与非政府组织的伙伴关系;二是社会服务供给的专业保障——社会工作的有效介入;三是社会服务供给的机制设计——服务使用者的积极参与。

关键词:香港社联 社会服务 政社关系 社会工作 机制设计

[中图分类号] C916 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-4828(2015)01-0091-07

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2015.01.009

基金项目:江苏省教育科学“十二五”规划课题“江苏省高校全纳教育支持系统的实证研究”(项目编号:C-c/2013/01/037)。

陈奇娟,南京信息工程大学马克思主义学院讲师,博士(南京 210044)。

有两大社会组织在香港社会服务发展中发挥着重要功能:一是香港社会工作人员协会,它是促进社会工作专业发展和推动社会服务专业发展的重要保障;二是类似行业组织的香港社会服务联合会(HKCSS, The Hong Kong Council of Social Service,以下简称“社联”),它为服务提供者搭建了一个平台,能够共商如何优化社会服务政策、如何回应社会服务需要和提高社会服务素质等课题(岳经纶等,2011)。香港的非政府组织数量众多,但是它们并不是相互独立的,而是形成了一个整体,其中多数机构加入了社联,以此整合各种服务资源,为公众提供多元化服务。社联是代表非政府社会服务界别的联合会组织,在整个非政府组织网络体系中,社联扮演着协调者、指导者、评估者、研究者等多重角色,保障着香港社会服务的专业性、有效性与可持续发展。

一、社联的组织架构及服务理念

香港社联成立于1947年,并于1951年成为法定团体。截止到2013年年底,社联有近410家机构会员,涵盖3000多个服务单位^①,为社会公众提供优质的社会服务。作为代表非政府社会服务机构

^①香港社会服务联合会网站:http://www.hkcss.org.hk/download/folder/el/el_chi.htm

的联会,社联具备清晰的组织信念与专业能力,致力于推动香港社会服务的发展。

社联的组织架构主要由管治委员会和职员团队两部分组成。前者负责社联的方向、发展、监察等职能,并向公众问责。后者负责日常运作,推动各项核心业务,实践社联的使命和愿景。管治委员会共分为三层:执行委员会和四个常设委员会(分别负责服务发展、政策研究及倡议、业界发展、公众参与及伙伴等核心业务),以及六个专责委员会(见下图)。在职员团队方面,行政总裁主管机构的日常运作,并向执行委员会负责。行政总裁下设四个核心业务部门:分管服务发展、政策研究及倡议、业界发展、公众参与及伙伴等核心业务,每个核心业务部门均设有不同的单位,负责各项事务的运作。社联全职员工总数超过150人,其中包括注册社会工作者及其他领域的专业人员。

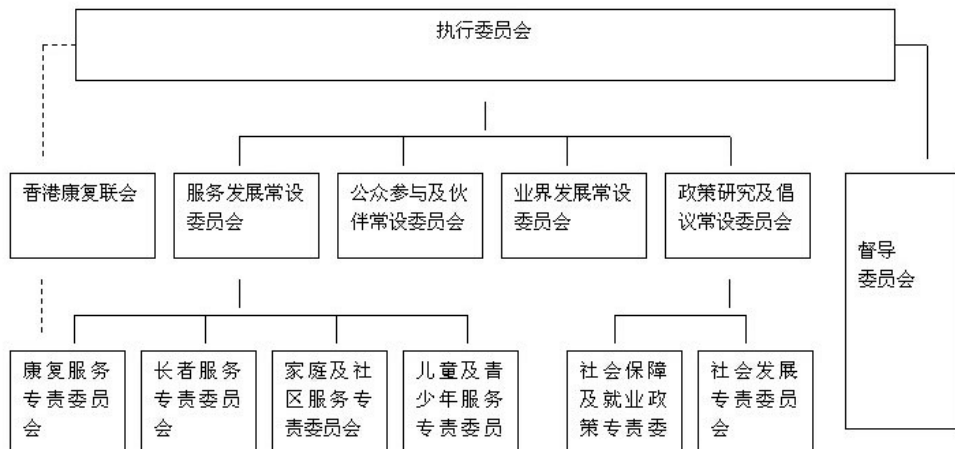


图 社联的组织架构图

资料来源:香港社联年报(2012-2013),香港社会服务联会网站:http://www.hkcss.org.hk/download/folder/el/el_chi.htm

社联与机构会员共同信守如下价值理念:坚持社会公平、正义;肯定每个个体拥有天赋权利;社会有责任确保公民享有基本的社会和经济资源,发挥潜能;个人有义务履行对家庭和社会的责任,自力更生、实现自我。社联与机构会员主要通过以下途径,共同促进香港社会服务的发展:以儿童及青少年服务、长者服务、家庭及社区服务、康复服务为核心提供社会服务,其中社联以间接服务方式为主,机构会员以直接服务方式为主;社联指导、监察和评估机构会员的服务质量,同时通过多种方式增强机构会员的组织建设,以此保障社会服务的专业性和有效性;透过政策倡导的方式,社联积极参与公共事务与改造社会环境,推动公正、和谐、关怀等社会价值的实现;积极建立与社会企业、服务使用者等主体的伙伴关系,促进公众参与社会服务。

二、社联参与社会服务的四大核心内容

社联的宗旨在于建立一个具有高度问责性、有效率、有成效、能够满足社会需要的社会服务界,并维护社会的长远发展和市民的福祉。它主要通过四大核心业务来实现其参与社会服务的组织功能。

(一) 推动服务发展

社联本身很少直接向社会公众提供服务,它在儿童及青少年服务、长者服务、家庭及社区服务

和康复服务方面展开工作,主要以间接服务方式为主。

在儿童及青少年服务方面。(1)筹组智库,讨论各项服务发展方向。包括:青年发展政策、特殊需要儿童及青少年社区支援、青年就业与社会流动、学前社会工作发展,等等。(2)就某个具体问题进行研究,并连接合适的资源,解决问题。如,针对青少年饮酒问题,社联与香港大学合办青少年辅导服务会议;针对青少年吸毒问题,社联着重于提升机构会员对此课题的关注,凝聚意见,并将意见提交禁毒处考虑。(3)对服务实践进行理论总结,从而促进服务发展。社联于2012年曾出版《三百六十五夜——青少年深宵外展服务十周年集》^①,总结过去十年街头流连青少年外展服务的实践经验与工作手法,有助于更好地为青少年提供优质服务。

在家庭及社区服务方面。(1)促进跨专业服务团队的建构。比如,举行跨境婚姻论坛,促进跨界别强化对支援跨境家庭的服务;动员跨界合作,为离婚家庭提供离婚教育及管养责任的支援,包括探讨共分亲职及分享关于推行离婚教育的实务经验。(2)就多项政策提出意见,包括家庭影响评估、综合家庭服务模式探讨、社区戒毒服务、施虐者服务,等等。(3)推行具体的服务项目。2012至2013年度,社联通过推行“快乐家庭厨房”计划^②,鼓励机构采纳以家庭为本的服务作业手法,提升家庭动力。

长者服务。(1)监察服务计划的推行情况。如监察“长者社区照顾服务券试验计划”的推行情况,及服务质量和长者互利发展的影响。举行多个工作组,了解推行服务券的可行模式和自负盈亏服务的推行经验,以及就长期护理人手不足情况进行检视。(2)推展服务计划,与专家小组及其他相关机构和人员保持联系,并将专业意见提交政府。在2012~2013年度中,超过25000位长者参与社联的“长者友善社区计划”,有500位脑退化症(老年痴呆症)照顾者在“脑伴同行计划”中得到支持服务^③。(3)沟通信息。作为督导小组成员,参与国际会议和活动,将香港的经验和成就与国际伙伴进行交流;透过各种服务项目,向公众、政府及政策制定者反映服务使用者及照顾者的意见。

康复服务。(1)倡导。举行研讨会,归纳服务机构、家庭、服务使用者以及专业团体对实行各项相关政策的意见,并向政府部门反映。如就“社区治疗令”、最低工资制度下“残疾人士生产能力评估机制”进行研究,向政府提出改善意见。(2)督导。监察会员机构开展服务项目的情况。如监察各服务机构在“残疾人士地区支援中心”的服务效率和运作情况,并提出改善意见。(3)连接资源。与相关专业机构合作,实现残疾人士社会资源的最大化。(4)社会行政。比如,关注智障人士高龄化,就服务提供、员工培训,以致长远规划等议题制定清单,分析数据及将建议交予政府部门考虑。

(二)政策倡导

在专业价值观中,社会工作始终关注着违反人类尊严及非正义的现象。社会工作者与其他社会成员,共同致力于改变和消除社会结构或规范对人的歧视或贬低人的价值的负面影响,并对社会中的弱势群体特别加以关注。因此,社会工作者承担着“倡导者”的角色,通过改进社会制度、社会规范来保护和促进权利。倡导的宏观层次,即对宏观社会政策目标的倡导,通过协商、冲突等策略论证弱势群体的需要与要求的合理性,对现存制度和政策提出批评和改进意见,寻求社会政策的改变、重新分配权利和资源(王思斌,2004),即政策倡导。

社联透过政策倡导的方式,积极参与公共事务与改造社会环境。(1)提出社会议题。社联通过

^①香港社会服务联合会网站:http://www.hkcss.org.hk/download/folder/el/el_chi.htm

^②同上

^③同上

借鉴国外经验,曾提出“低收入补贴制度”,协助需供养儿童的在职贫困家庭,并将建议交予扶贫委员会。社联还持续倡议长者收入保障,比较本地及其他发达国家的退休金改革方案。(2)审视社会议题。邀请跨学科专家、服务提供者与服务使用者会面,就社会政策进行讨论,包括卫生、教育、民政事务以及劳工福利等各方面。社联收集各方意见及建议,并提交给政府有关部门。比如,就有关就业及社会保障的政策检讨作出回应,包括最低工资、整合综合就业服务计划、退休保障、露宿者的住房需要以及伤残津贴等。

(三)非政府组织建设

香港形成了一套较为成熟的社会服务供给制度,社会服务提供以“官办民营”为主流模式。在这种模式中,政府的主要职责是确定整体服务规划、提供社会服务所需的经济资源、监察社会服务质量和水平,非政府组织的主要职责是提供具体的社会服务,简言之就是“政府购买服务”模式。众多的非政府服务机构是社会服务的主要载体,也是优质的社会服务可持续发展的重要组织保障。因此,非政府机构本身的建设,就显得至关重要。

社联的核心业务之一便是促进会员机构的组织建设,从而使这些机构能够提供更优质、更有效的社会服务。在2012~2013年度中,依据非政府机构培训需求调查结果,社联举办了超过130个培训项目并提供6个证书课程及46个短期课程,还有专门为小型机构量身定做的课程,内容包括人力资源管理、项目管理、筹款、调解员专业培训等;与不同机构、教育及专业团体等合作举办专题研讨会,为服务机构发展注入新思维,把握人力资源、公共关系及社会服务等值得关注的议题;社联订定了“机构健康指数”,巩固业界进行“机构健康检查”的经验,并且成立顾问服务工作小组,探讨适合业界实行的理念和改善机构表现的措施;委托香港人力资源管理委员会进行“非政府机构薪酬调查”,共有94间社联机构会员参与调查,覆盖超过32000名人员,约占业界六成多人力资源;组织服务机构参与国际及内地交流活动,搭建平台,推动香港、内地及国际业界的交流与合作;为非政府机构提供优质资讯科技服务^①。

(四)公众参与及伙伴

投入社会服务,被视为现代企业的一种社会责任(Corporative Social Responsibility)。学者们认为企业的社会责任有两条基本原理:一是慈善原理,即企业应当主动帮助社会上任何贫困的团体;二是管家原理,即企业应该像一个公共受托人一样行事,应当考虑受企业决策、政策影响的所有人的利益(詹姆斯·E·波斯特,2005)。

香港企业承担社会责任的推广首先就是由社联发起的:对香港企业社会责任进行先导研究;通过访谈、专题研讨会及工作坊与企业界保持对话,探讨与企业社会责任有关的课题;孕育不同的社区伙伴合作计划,协助企业与社会服务机构凝聚不同专业及社会资本,针对性地处理各种社会议题,协助企业实践社会责任;就各个社会议题,与家族基金、个人基金、社区基金,以及企业及个别捐献者举行圆桌会议及研讨会;为社会企业支持的服务计划(包括青年发展、食物援助等),进行社会影响评估;推行“商界展关怀”和“同心展关怀”、“好好企业”概念店等计划,促进社会服务界、企业界和社会公众的有效互动;发展“社联频道”及社交媒体,出版“社情”季刊,透过媒体向公众发布社联和服务机构对众多社会议题的意见及相关研究结果,让公众了解社联及社会福利的动向、以及公众关注的社会议题。

^①香港社会服务联会网站:http://www.hkcss.org.hk/download/folder/el/el_chi.htm

三、社联参与社会服务的社会生态环境及启示

社联能够有效参与社会服务、扮演重要角色,得益于香港优质的社会生态环境。对社会服务发展和社联发展而言,香港社会生态环境的“优质性”主要体现在以下几个方面。第一,香港独特的社会服务文化(福利文化)为社联的发展提供了文化土壤。社会服务文化中有两个构成部分,即社会服务的价值观(social services culture values)和社会服务制度(social services institutions)。前者是精神,后者是方法和实践。一个合适的社会服务价值观和制度是社联正常运作的外部环境和重要保障,同时也为香港社联及其机构会员提供了巨大的发展空间。第二,香港的非政府组织与政府机构的工作层层紧扣,不可分割,形成自主、合作的伙伴关系。例如,前者在社会服务界推行“整笔拨款制度”和“服务表现监察制度”,向非政府机构购买服务并进行科学严格的监督;后者以合约的形式获取政府资源、提供相应服务。2012~2013年度香港社联年报数据显示,政府及公益金的经常性拨款占社联收入的三分之一。第三,服务的专业化。香港社会工作的发展已有五十多年的历史,先进的服务理念加上完善的服务方法、技巧与模式,保证了社会服务的专业性与职业性。专业的社会工作者是社联员工团队中不可或缺的一部分,在理论指导和务操作中都发挥了重要作用。

在以上分析的基础上,我们必须思考的一个问题是:香港社联以及香港社会服务经验能够给我们内地带来哪些有价值的思路?本文认为至少可以从以下三个具体方面去探讨内地社会服务的发展。

(一) 社会服务提供的路径选择:政府与非政府组织的伙伴关系

西方很多国家在20世纪末进行的制度改革中,推行社会服务供给主体多元化模式,即认为应该最大限度地动员社会资源去提供社会服务,以此弥补政府在这方面的“失灵现象”。与此相同,香港公众对多样化的社会服务需求呈上升趋势,社会服务供给主体单一性(政府)格局显然难以适应,政府购买非政府组织(NGO)的社会服务——社会服务供给主体多元化格局便逐渐成型。在这种多元化格局中,政府与NGO在互动中形成平等互惠、共同参与和责任分担的关系(陈振明,2011)。香港政府承担着政策制定、服务监察等重要的责任,而NGO承担着香港百分之六十的个人社会服务,在香港社会服务系统里,两者缺一不可。当然,政府与NGO伙伴关系之所以能够作为香港社会服务的路径选择,是基于香港的的NGO普遍发育已经比较成熟。它们资源丰富、架构完善、公信度高、影响力广,它们在运作过程中所积累的经验、专业人才、社会声誉,以及领导和管理资源等,为社会服务的发展奠定了良好的基础,能够成为社会服务的重要力量(岳经纶等,2011)。

改革开放以来,随着体制内“自由流动资源”和“自由活动空间”的释放(孙立平,2004),加上“全球社团革命”浪潮的推动,“中国社团革命”也随之兴起,有着非营利性、非政治性和自由性等特征的NGO大量涌现,并填补了社会主义国家在转向市场经济时留下的空白(莫顿,2006)。它们在社会倡导、帮扶弱势群体、创造社会资本等方面做了大量工作,更重要的是,它们日益成为社会服务供给(social service provision)的重要力量。简言之,这些组织在中国内地社会服务发展和市民社会的发育过程中扮演着日益重要的角色。截止2013年9月,内地共有社会组织511300个,其中社会团体27.4万个,民办非企业单位23.4万个,基金会3300个^①。

与此同时,由于政府对社会力量的严格管制一直存在,一个符合NGO独立组织和行动的整体

^①数据来源:民政部社会服务统计季报2013年3季度。

法律框架还未能形成,当前中国内地NGO处于“前公民社会”阶段,组织相对脆弱和不稳定,他们缺乏足够的资源输入和循环,况且,当前的法律框架以及NGO的社会资本仍然不足以支撑它们与国家和平等谈判(朱建刚,2004),他们与政府的互动关系并非“水平”的、良性的状况。一方面,政府无法凭单一的主导力量提供服务,另一方面社会服务的“专家能手”——NGO的功能基于上述原因尚未完全发挥出来。基于此,政府应该为NGO提供合理的制度、充分的资源以及独立发展的自由空间,注重与NGO建立伙伴关系,尽力去释放他们在社会服务方面的巨大能量,同时整合社会力量,共同构建全方位、多层次的社会服务提供体系。

(二)社会服务提供的专业保障:社会工作的有效介入

香港社会服务的发展一直以来有两个重要特征:一个是非政府组织在社会服务发展中扮演着重要角色;另一个则社会工作是社会服务专业性的灵魂。正是因为社会工作的有效介入,使得社会服务具备专业特质。

Midgley(1995)认为社会发展视角下的社会服务应该包含三个层面:社会问题被控制的程度,需要得到满足的程度,以及上升机会的提供程度。同时他认为提升社会服务的方式有三种:社会慈善、社会工作和社会行政。有学者认为,Midgley的社会发展视角是实质上一个宏观层面的社会工作模式,这也是对社会工作历史使命的重申(何雪松,2007)。社会工作不但具备一套完整的知识体系(包括专业的理念、方法、模式、策略与技巧),指导着实务工作者能够提供专业的社会服务;同时它还具备一套完整的价值体系,使实务工作者在具体实践中始终体现和追求人文精神,从而使社会工作实践不但是—种科学实践,亦是一种道德实践。正因为如此,作为专门从事社会服务的职业性活动,社会工作能够成为政府的一种制度安排,其专业地位与专业功能皆会得到提升。

就目前而言,内地社会工作由于起步较晚,专业发展环境有待优化,实务训练不足,岗位有待开发,这些因素都在某种程度上制约了社会服务的专业性供给。因此,政府对社会工作的制度保障,学校对社会工作的专业教育(包括系统的理论学习与充分的实务训练),社会工作服务机构本身的专业发展与实践权的获得(服务机构要寻找一切可能的社会工作介入层面),以及社会对社会工作的认可,这几个方面的有机结合,才是推动内地社会工作发展的有效路径。我们必须承认并重视:社会工作同样是内地社会服务专业化、职业化的灵魂。

(三)社会服务供给的机制设计:服务使用者的积极参与

社会服务供给主体多元化的背景之下,“用者参与”被公认为是社会服务管理的良好措施,这与社会服务的生产机制有密切关系。后现代主义视角否定社会服务提供者是预知解决问题方案的专家,而是认为专家就是服务使用者本身。服务使用者被确认是促成实质改变的主要动力(Castelloe,2002),他们在服务计划和实施过程中的参与亦因而得到更大的肯定和关注。

Braye(2000)把社会服务使用者可以参与的事项范围分为五个主要方面:规划个人照顾计划;制定服务发展的战略计划;发展使用者导向服务,作为对主流服务不完善状况的回应;参与关于社会服务提供的研究;协助培训福利工作者,担任社会服务顾问的角色。例如,香港社会福利署从2000年开始引入了“服务表现监督系统”,实践了福利服务使用者参与服务计划和管理的管理的诉求。作为监管策略的一部分,“服务表现监督系统”正式把社会服务使用者纳入了服务评估机制。使用者在服务计划和管理上的参与在监督机制里成为服务质量的一种反映,同时也制约着经费的延续。从此,使用者承担了完善服务规划和监督组织表现的新角色,亦提升了香港福利组织在服务计划和管理上的透明度。

Glasby(2007)认为,在社会服务的讨论中,不应该只着眼于社会服务的内部,而应该同时把眼光放到社会服务的外部去。原因在于社会服务的目的是为了提升服务使用者的福祉,而福祉的一些重要方面并不仅仅依靠社会服务内部的某些改革就能实现的。社会服务要有效施行,服务使用者必须是积极的,其贡献和参与是不可或缺的(Alford,2000)。因此,内地社会服务供给的机制设计,在这方面可以参考香港经验,充分重视服务使用者的积极参与。当然,作为服务提供者的政府或社会服务机构,需要具有必要的沟通、协调和动员能力,有效协调服务提供者与使用者之间的沟通过程与活动,能够有效提高服务使用者的参与度(陈振明,2011)。

四、小 结

社会服务是由政府部门、社区组织或社会机构为满足公民尤其是社会弱势群体的特定的社会需求而建立的非现金形式的一种社会福利品(岳经纶,2011)。社会服务作为社会政策体系的重要组成部分,在拓展公共服务范畴,加快服务型政府建设,完善社会治理体系,充分开发和利用社会资本、推动公民社会的发展,完善我国的社会保障制度,满足人民需要和增进人民福祉等方面发挥极大的作用。

鉴于香港成熟完善的社会生态环境,香港的社会服务体系较为发达,有着更健全的服务体制,先进的服务理念、专业的服务方法与技巧,这些方面对于我国内地完善社会服务机制有着较高的借鉴作用。根据对香港社联这一个案——“点”的研究,和香港社会服务发展的生态环境——“面”的分析,再结合内地自身的特色,本文认为内地在社会服务构建中需要关注以下三个方面:一是社会服务供给的路径选择——政府与非政府组织的伙伴关系;二是社会服务供给的专业保障——社会工作的有效介入;三是社会服务供给的机制设计——服务使用者的积极参与。

[参考文献]

- [1]陈振明,2011,《公共服务导论》,北京:北京大学出版社。
- [2]何雪松,2007,《社会工作理论》,上海:上海人民出版社。
- [3]黄智雄、高鉴国,2010,《社会福利研究》第二辑,北京:中国社会出版社。
- [4][澳]凯瑟琳·莫顿、王萱,2006,《中国非政府组织兴起及其对国内改革的意义》,《马克思主义与现实》第2期。
- [5]黎熙元,2014,《香港社会服务供给多元化路径:政府与社会组织的伙伴关系》,《广东社会科学》第4期。
- [6]孙立平,1993,《“自由流动资源”与“自由活动空间”——论改革过程中中国社会结构的变迁》,《探索》第1期。
- [7]王思斌,2004,《社会工作导论》,北京:高等教育出版社。
- [8]岳经纶、刘洪、黄锦文,2011,《社会服务:从经济保障到服务保障》,北京:中国社会出版社。
- [9][美]詹姆斯·E.波斯特著,2005,《企业与社会:公司战略、公共政策与伦理(第十版)》,张志强等译,北京:中国人民大学出版社。
- [10]Braye, Suzy, Preston-Shoot, Michael, 2009, *Practising Social Work Law*, London: Palgrave Macmillan.
- [11]Midely, James, 1995, *Social Development: the Development Perspective in Social Welfare*, London: Sage.