

全國人大第十一屆一次會議發言提綱

和諧社會與社會工作

香港特區人大代表 王英偉
(2008-3-6)

今年1月下旬到2月上旬，全國人民關注的頭等大事，就是涉及我國東部、中部和南部地區的幾十年不遇的特大冰雪災害，受災人口達到3、4000萬人，造成的損失數百億元人民幣。在中央政府的直接領導和全國人民的共同努力下，抗災取得了初步勝利，受災民眾的生活已經穩定下來。但在此過程中，面對突如其來的災害造成的大範圍停電、停水、交通中斷，缺少應對方案，引起了一些不必要的損失和社會動盪，也反映出國家在社會保障、社會救助方面存在的薄弱環節。可以看出，在經濟高速發展的同時，如何保證社會穩定已經成為建設小康社會的重要條件之一。在這裡，我想就政府在實現社會和諧發展中，如何做好社會工作問題，談一點個人的認識。

社會工作有廣義、狹義之分。從廣義上來講，社會工作包羅萬象，除了政府工作、經濟工作之外，都可以說是社會工作；從狹義上來講，社會工作則是專門從事研究和實施社會保障、化解各類社會矛盾、監督社會公平公正、提供社會援助等專業性很強的工作。我們現在要研究的是後者。

一、社會工作在建設和諧社會中承擔重要角色

大家都很清楚，社會和諧是建設小康社會的本質要求，小康社會不僅僅是一個經濟指標，還有社會指標。我們看到，在當前社會經濟高速發展的同時，既帶來了國民收入整體水準的大幅提高，也加深了例如：城鄉差距拉大、貧富收入兩極分化、社會保障成本增加、不同社會人群需求差異越來越明顯等社會問題，致使人與人、人與社會、人與生態環境之間的矛盾更加突出了。因此，我國社會在轉型中的基本趨勢就是要保證經濟和社會協調發展，從經濟建設、政治建設、文化建設“三位一體”，走向經濟建設、政治建設、文化建設和社會建設“四位一體”，使得整個社會結構向和諧社會方向發展。

1、和諧社會需要強化社會工作

社會問題，說到底就是人的問題，社會和諧，其中心就是圍繞著人的和諧。這是社會文明發展到一定程度的必然產物。真正意義上的社會工作，大約只有200多年的歷史，隨著工業革命的發展，社會財富迅速積累，社會分配更加不均衡，在當時的一些發達國家，社會絕對貧困者增加，社會矛盾尖銳化。迫使政府不得不尋求一種體制上的解決方案，“社會工作”作為一種專業化組織行為因此而應運而生。

當時的英國、德國等國家的政府，制定了多方面的法案，例如德國的愛爾伯福制，從制度、組織、人員等方面形成了較為完整的一套社會工作體系。到上世紀30年代以後，美國等工業發達國家推行的社會保障制度，使得社會工作從理論和實踐上都趨於完善。1979年世界上已有130多個國家不同程度地建立了社會保障制度。從世界發達國家所取得的經驗來看，社會工作的廣泛開展，有效地緩解了社會矛盾，促進了社會的和諧。

2、社會工作為社會和諧保駕護航

社會工作內容包括各種福利的實施與社會服務，其目標著重調整人與人、人與團體、人與社

會環境的關係，通俗地講，就是提高人們對生活的滿意程度。可見，開展社會工作，正是促進社會和諧的重要手段。例如，香港經濟在上個世紀 6、70 年代發展迅速，成為“亞洲四小龍”之一，與當時香港政府通過發佈《香港社會福利工作之目標與政策》等三個社會福利白皮書，確定了香港社會福利工作的發展方向和政策目標並大力推行，有很大關係，在一定程度上緩解了社會矛盾，減輕或預防了一些社會問題。使香港的社會福利服務和管理更加貼近了社區，貼近了社會需求。回顧過去，這些措施，比較有效地保證了香港社會的穩定。

二、中國的社會工作要針對當前主要矛盾

我國的現狀不同於其他曾經處於同樣發展階段的國家，有著自身明顯的特徵，這就決定了我國當前社會工作的重點和方向。隨著改革開放的深化和市場經濟發展，我國社會保障、社會福利、社會服務的內涵、方式、手段等都發生了很大的變化，難度越來越大，老百姓對完善社會工作要求越來越高，通過對 2003 年發生的“非典”和今年初南方發生的大範圍冰凍災害的救助，就可以看到社會工作的複雜性和艱巨性，不是僅靠現有的民政部門能夠完成的。這就需要有針對性地深入研究社會工作規律，創新社會工作體制，整合社會工作資源，逐步建立起有中國特色的社會工作體制，提高社會和諧水準。

1、人口基數大

我國是世界上人口最多的國家，這麼多人要吃飯、要穿衣、要看病、要住房，而且不是僅僅達到溫飽水準，是要達到小康水準。美國、歐洲加上日本也沒有這麼多人，它們加在一起的生產總值是多少，我們才有多少，簡單的對比，就可以想像到我們政府在社會工作中將要面臨多大的壓力！例如，近年來我國 18 歲以下的青少年心理疾病患者比例上升 15%，老年癡呆患者比例也由過去不到 1%，上升到 4% 左右。抑鬱症患者已超過 6000 萬人，但精神專科醫生僅有 1.6 萬人，在亞洲地區甚至落後於越南和泰國。這都是社會不和諧因素。美國 500 人就有一位社會工作者，我們要按這個標準，就需要有 260 萬個專業社會工作者。這是個什麼概念？顯然必須要根據國情設計我國社會工作的模式。

2、就業問題突出

在計劃經濟時期，沒有失業，但同時也失去了效率和效益；在市場經濟社會裡，社會生產的自動化程度越來越高，勞動崗位與勞動力之間，多數情況下是供大於需，優勝劣汰是基本法則，不可避免會出現一個失業人群，而這一部分人正值有勞動能力、家庭生活壓力大、社會意識比較活躍的時期，是社會的主要不穩定因素。在我國，據報導約有近 2000 萬的城鎮待業人口；每年約有 100 萬的大學應屆畢業生不能就業，出現一個新的現象“啃老族”；另外還有 1 億多的農村剩餘勞動力，這個人群也應成為社會工作關注的重點。

3、老齡化社會已經出現

人口老齡化是人類社會科技文明發展到一定階段的產物，這種人口年齡結構的變化正在廣泛而深刻的影響著人類社會生活的各個方面，已經成為世界各國關注的重大問題。據 2005 年統計，中國 60 歲以上人口是 1.44 億，占全國人口的 11%。預測到 2040 年，60 歲以上人口將增至 4.09 億，比重上升至 26.53%！中國的老年人 99% 在自己家中度過晚年，北京、上海、廣州等城市，獨居老人家庭達到了 30% 至 50%，生活不能自理的高齡老人有 1500 多萬。特別是獨生子女狀況下，兩個中、青年人需要照顧四位元老人和一個兒童，其難度可想而知。家庭的壓力，勢必要轉移成社會壓力。已成為社會工作的重點和難點。

4、社會犯罪低齡化

社會貧富差距拉大、生存競爭激烈、缺乏信仰，使得一部分社會中下層人士，特別是青少年和失業人群，更多地出現反社會心態，暴力傾向、吸毒、性病，嚴重地危害了社會的穩定。

這些問題正是當前我國社會工作面臨的主要問題，社會工作的體制、職責、方法都要以此為依據。

三、完善社會工作環境是政府的重要任務

在歐美等發達國家，社會工作起源於民間及教會的慈善事業，開始是直接為被救濟群體提供服務。隨著社會矛盾加劇，導致貧困、失業、犯罪等社會問題日益嚴重，曾經在社會福利和社會救濟中扮演主要角色的民間慈善性團體已無力應付。於是政府開始出面負起責任，通過福利立法與設立專門機構的方式廣泛介入。與此同時，社會觀念也發生很大的變化，老百姓的生存狀況不再單純是個人的私事，也不是社會民間志願團體出於仁慈的動機而進行的補償性工作，社會保障與社會福利逐漸被看成是國家對公民應負的義務，是公民應該享有的基本權利。這樣，政府的角色就發生了很大的變化。

1、要發揮政府的主導作用

社會保障與社會福利關係到民眾生活的各個方面，不僅要有錢、有物，還要有人力、有方法。只有政府部門才具備統籌、協調各種資源的能力。例如，香港發展社會福利的基本特徵是“政府主管，民間機構服務”。政府主管的作用非常大，管福利發展的方向，管福利經費的提供，管福利配套設施的供應，監管民間機構的服務；同時，也提供必要的法律要求的服務。香港社會福利的經常性開支，約占政府總經常開支的 15%，僅次於教育和衛生。在現代社會中，政府是社會管理的主體。隨著社會的發展，原有的問題解決了，又會產生新的社會問題。我認為，在“加快行政管理體制改革，建設服務型政府”的目標下，加強社會工作本身就是政府職能轉變的重要標誌。

2、推動專項立法

為保證社會工作的順利推進，沒有專門的法律規範是不行的。必須通過頒佈和實施各項社會工作的法規、條例、規章和考核評估指標，來規範民間社會工作中各方面參與者的權利、義務，為社會工作的健康發展提供制度保障。如香港從 1997 年起，制定並頒佈了《社會工作者註冊條例》、《註冊社會工作者工作守則》、《紀律程式》、《評核准則及認可學歷》等政策法規，在監管社工的專業操守及行為、提高社工的專業水準、維護社工及服務物件的合法權益等方面發揮了積極作用。

3、抓緊人才培養

社會工作是一項專業性很強的工作，在香港，根據社會工作者註冊條例，使用“社會工作者”這個稱號是受到限制的。任何人必須獲得認可的社會工作學位或文憑，並向社會工作者註冊局申請註冊，成為“註冊社會工作者”，才可使用上述稱號。“社工”這個職位之所以門檻兒這麼高，是因為社會工作的專業化水準已經很成熟，“社工”的形象在市民中很受認同。截至 2007 年 4 月，香港註冊社工已達 1.3 萬人，約占香港 700 萬人口的 1/540。

由此看來，我國社會工作者的培訓是一項非常艱巨的任務。

四、社會工作要社會化

社會工作僅靠政府力量是不夠的，需要採取多種形式和通過多種管道來開展。像民辦社團、慈善機構、義工隊伍，都可以發揮很大的作用。政府和民間社會工作機構在開展社會服務過程中

可以建立起一種合作關係，形成以政府為主導，以民間社會工作機構為操作主體，號召公眾廣泛參與的運作機制。在這一機制中，政府、民間組織、公眾三者各司其職，各盡所能，優勢互補，良性互動。香港的社會服務就是採取由政府與非政府機構共同負責的模式。經費方面以政府提供為主，民間籌措為輔；服務方面民間提供為主，政府提供為輔，使得香港民間組織蓬勃發展。

在香港有兩類民間社會工作機構。一類是社會工作管理機構，如社會服務聯合會、社會工作者協會等，這些機構一般不提供面向社會大眾的直接服務，主要是為社會工作者或社工團體提供服務，承擔一定的管理協調職能；另一類是民間專業社會工作機構，他們是開展直接社會服務的主體。各民間社工機構從自身的特點、優勢和資源實力出發，結合家庭和個人的需要，分別設置服務部門，因地制宜選擇服務模式，並聘請有服務專長和經驗的註冊社工提供服務。如香港小童群益會，主要為 2 到 30 歲的兒童、青少年和家長提供各類型的專業服務；香港聖公會社會福利協會直屬的服務單位有 118 個，分別提供兒童、青少年、安老、家庭及婦女、新移民、殘障人士等各類弱勢人群需要的社會服務。

同時，在社會服務體系中，除了政府和專業社會工作機構，還有由廣大社會公眾參加的“義務工作者”（被稱為“義工”）。除自行到慈善團體登記做義工，市民亦可透過政府的“義務工作發展局”登記，由該局協調安排他們從事各類社會服務。過去 10 年，全港有 70 萬人參加義工服務。2006 年，香港義工提供了 1700 萬小時的服務。在香港，社會工作已經成為做好事、做善事的代名詞，“做義工奉獻社會”已經成為社會成功人士回報社會的選擇。

要做到社會民眾樂於行善，固然有很多因素要考慮，但我特別希望提到以下兩大原則，包括先完善註冊及監察制度，繼而改變官員固有的保守心態，才能使我國慈善事業蓬勃發展。

1、建立完善的註冊及監察制度

據報導，目前在內地民政部註冊登記的公益慈善組織逾 28 萬個，但市場估計，沒有登記註冊竟達 300 萬個。由於缺乏規範的法規制度及監督機制不健全，可能導致慈善機構渾水摸魚，謀取私利的同時，更打擊了市民做善事的決心和信心。

與此同時，對於已註冊的慈善組織，亦要加強他們的透明度。在香港，註冊的慈善團體需要聘請合資格的核數師進行核數；要確保善款用得其所，又或者營運和行政成本是否過高而令效益偏低，慈善機構亦會主動向外界披露，每年的捐款當中，有多少用來支付行政開支，以及有多少落在慈善項目上。

2、以更開明的態度，支持民間社會慈善工作

一是民間的慈善團體，在社會上扮演重要和積極的角色，政府應予以肯定。一些在內地做社會/慈善工作的團體，他們有的在幫助少數民族學習漢語，令到他們能夠到城鎮打工以改善生活；亦有團體進行愛滋病的教育工作等等。雖然各個團體的服務物件不同，但不約而同地，都不敢在內地高調宣傳自己的工作。其中一個原因，是怕得罪官員或地方政府，最終被打壓；至今，不少地方官都有所謂“報喜不報憂”的心態，怕社會問題給宣揚了出去，令地方政府尷尬。

在如斯保守的態度下，一來民間團體的經費大都有限，二來服務工作被迫要“低調”進行，結果這些團體未能得到社會廣泛的認識和支援，令工作事倍功半，影響的最終是社會上需要幫助的人。

二是西方國家不但對民間社會團體予以肯定，政府部門還會主動與這些團體會面，透過他們以掌握更多社會實情。民間的社會團體都有一個特色，就是有一個清晰的服務物件和目標。舉一些例子，以香港的情況，即使參與扶貧工作的，亦有了一定的分工；有針對綜援或低收入家庭的、有幫助清貧長者的、又或者是失業人士等等的。有了清晰的目標和服務物件後，這些組織做得很投入，掌握了更準確和更全面的第一手資料。如果政府能夠主動、定期與民間社會團體會面的話，渴望更有效率掌握各類社會問題的要點，對施政大大有利。

今年是奧運年，中國人民都感到喜悅。全國更有逾 100 萬人報名參與奧運的義務工作，超越了歷屆奧運義工報名人數。因為這個盛世，人民對社會義務工作的關注及參與亦已大大提升，我們更要珍惜這個機遇，加快完善社會工作的內容。我相信，在胡錦濤主席、溫家寶總理的領導下，國家將會穩步發展，社會更加和諧！