

香港政經社會環境與社會工作發展

王卓聖

——以「工業主義邏輯」檢視

前言

由於國家的政治、經濟及社會文化變遷之獨特性及影響力，也使得其社會福利政策及社會工作專業之發展，與其國內政治、經濟及社會文化環境之間有著特殊相關性。回顧香港一九九七年之前，由於她的「殖民地」及「資本主義」本質造成其特殊政經社會環境背景，故有林林總總的名稱，如：資本主義的象徵、國富論的實踐場、沒有政治的經濟都市、行政主導的政治體、開明專制的殖民地統治、香港福利模式——社會政策為副，經濟發展為主、英式的殘補性殖民地福利發展模式及資本主義下的社會福利等等。

對於香港獨特的政經社會變遷環境，林昭寰及周永新（一九九

八）分析自二次大戰後至一九七〇年代期間，指出雖然英國統治的手法及具體方針常有所變動，但因為港英政府的「殖民地本質」在百多年來未曾改變過，社會福利發展的理念至少有三個特點是貫徹始終的（林昭寰、周永新，一九九八：五）：

港英政府清楚地知道香港只不過是「借來的時間，借來的空間」，儘管她有長遠管治的企圖，和自以為是的法理基礎（即三條不平等條約，註一），但是，在民生政策上甚少有長遠規劃，更不會透過社會福利政策的推動去達致宏大深遠的社會理想或藍圖。

港英政府除了要向宗主國作出某種程度的利益輸送之外，更重要的是要保證香港的財政開支不會構成英國的負擔。所以，多年來她一直堅守「量入為出」的原則，在社會福利方面的成長，則主要倚靠於經濟發展的剩餘。

港英政府並非是一個民主政府，在政制上港督幾乎擁有獨裁

者的權力。然而，基於英國人本身較為開放的政治文化和香港本土複雜的政治環境，港英政府在戰後基本上是實行「開明專制」的懷柔統治，對民間疾苦並非完全不聞不問，而是選擇性地、因時勢作出回應。

對於香港社會文化政治的環境，劉兆佳（一九九三）提出「低度整合的社會政治體系」（Minimally-Integrated-Social-Political System）的概念來解釋香港自戰後至七十年代高度的政治穩定狀態。而所謂的低度整合，主要是從兩方面來講：一是政府與社會處於隔離的情況，彼此相安無事；二是社會由「家庭群體」（familial group）組合而成的，如核心家庭成員、近親、遠親或姻親等基本單元，彼此互不往還。在這個體系中，由於低度整合的狀態，政府是政治領域的支配者，不受體系內的經濟和社會力量干擾；而支配者民眾行為則是所謂「功利家庭主義」（utilitarian familism）的價值取向和行為模式，即家庭優先及功利至上。由於社會政治動員的力量很弱，縱有青年騷動或社會運動，也不會發展成為持久的、大規模的政治運動。但在七十年代後的經濟急速成長，社會變遷的步伐加速，香港已經由低度整合的社會，發展成為高度現代化的國際大都會；而支配民眾的行為也由「功利家庭主義」轉變為「利己個人主義」（egoistic individualism）。如此之轉變蘊涵著兩個意義：一是香港華人的物質功利主義不變；二是家庭凝聚力減弱、個人主義抬頭（張德勝，二〇〇〇：一三六—一四三）。這樣的意涵也正是典型資本主

義之影響所造成的。

換言之，在香港獨特的政經社會變遷環境，經濟得到充分發展成為典型的資本主義，政治一直都是由英國人掌握著呈現穩定狀況，但社會文化環境則是盛行物質功利主義及個人主義抬頭，家庭凝聚力也隨之減弱。到底香港社會工作專業發展與其政治、經濟及社會環境的關係是如何？回顧香港社會工作之所以能迅速的發展時，阮曾媛琪（一九九九：四四二）即指出：

「在過去幾十年，香港的社會工作發展可說是取得了極驕人的成就，而其發展速度亦是鄰近國家所望塵莫及的。香港的社會工作之所以能夠迅速發展，與香港過去幾十年所經歷的獨特政治、經濟、及社會變遷是息息相關的。」

由於香港社會工作的發展與香港獨特的政治、經濟及社會變遷有著特殊的相關性。因而，本章主要是希望透過鉅視觀點了解港英政府時期香港的獨特政治、經濟及社會文化環境之主要影響因素為何？又是如何蘊釀出社會工作專業發展的契機？故本文的安排分成三部分，第一部分藉由工業主義邏輯（Logic of Industrialism）觀點的討論，探索香港資本主義為主的經濟制度下，為何社會工作的發展會是必然的制度或是副產品？第二部分闡述香港政經環境下的社會工作，以了解香港資本主義下的社會工作情形及社工如何在政治上成為一股新興的力量。第三部分是探究香港社會文化環境下的社會工作發展情形，尤其是家庭結構、人口結構的變遷、社會各界關注的特殊議題及對象（如老人、新移民、青少年等問題）等議

題，與社會工作的發展有著不可分割的關係。

壹、工業主義邏輯的討論

事實上，在六〇年代工業主義邏輯是常常被用來解釋西方工業國家的社會福利制度發展的必然性。即基於結構功能的社會變遷觀點，強調工業化、都市化、人口老化對社會支出的影響，而社會福利制度正是回應經濟結構變遷下所產生的問題與需求。換句話說，西方工業國家的社會福利制度的本質與發展，受到兩股力量的推拉而產生的，一是功能的必要性的拉力，另一是工業化結果的推力；因此，在工業化與經濟發展之下，社會機構的出現與發展成為不可避免的結果（Kerr et al., 1960; Wilensky and Lebeaux, 1965; Wilensky, 1975: 15; 自林萬億，一九九四：七五）。工業主義邏輯的基本關係可歸納為如下順序：

工業化↓社會經濟與文化變遷↓新的社會需求與社會組織出現
↓新的福利服務的結構與供應

在實證研究有許多支持工業主義邏輯的假設，如 Cutright (1965) 研究發現經濟發展愈好，社會安全受益人口愈多；Pyor (1968) 比較七個市場經濟國家指出，經濟發展因素對衛生、福利與教育經費的影響大於經濟體系的差異；Wilensky (1975) 也認為福利國家的發展與個人的 GNP 的水平有高度相關。但也有學者提出

反駁，如 Carrier and Kendall (1973) 直接指出，美國與紐西蘭是工業主義邏輯的例外，這兩個國家的工業化不亞於西、北歐的工業國家，但卻是較落後的福利國家發展（林萬億，一九九四：七六）。實際上，美國是（Esping-Andersen, 1990: 引自古允文譯，一九九九）所謂的福利資本主義的自由福利國家（liberal welfare state），其特點是以資產調查的社會救助、有限度的普及性轉移方案，或有限度的社會保險為主，而福利的主要受益者是低收入戶及依賴者（如兒童、殘障、老人等）。因而，以階層化的角色來看，自由主義的福利國家是一種殘補主義（residualism）。

香港可謂是典型的工業資本主義的社會，隨著工業主義邏輯的進程，工業化和都市化而出現的社會問題，如失去工作和競爭能力的人、年老被迫退休的人、身體及智力有缺陷的人、吸毒及犯罪的人等等，都是需要社會照顧的新需求，新的社會福利機構或社會工作組織也應運而生。

貳、香港政經環境下的社會工作

在廿世紀以前，政治學稱為政治經濟學，因為政治與經濟有密切的關係，而經濟對社會福利的影響更為顯著。香港的政治與經濟發展卻是相應其趣，經濟已進入高度發展，而政治尚停留在低度發展；但政治與經濟的發展對社會福利與社會工作的影響卻都十分顯

著。香港百年來的政經環境，正如學者馮可立（一九九八：三一七）觀察所言：

「作為一個經濟實體，香港的地位是蜚聲國際的，但是作為一個政治實體，香港無論在政治制定、政治文化、政治決策的開放性，以至公民權的保障等問題上，都是遠遠落後於先進的民主國家。一向以來，香港只有交易式的政治活動，欠缺了民主性的政治行為。它缺乏健全的民主政制及政黨政治，成熟及高度參與的政治文化，以及長遠的政治發展目標及策略設計。」

一、資本主義下的社會工作

香港的經濟環境是典型的資本主義制度。而周永新（一九九八：四四）稱香港的社會福利制度為「資本主義下的社會福利」：

第一，香港是資本主義社會，雖然到一九九七年，香港將成為中國的特別行政區，但在「一國兩制」的原則下，香港應可保持本身的資本主義制度，而不採用中國現行的社會主義制度。第二，一向以來，香港社會福利的發展，受到的影響來自西方工業國家，很多從事社會服務的工作人員，也多曾在這些國家接受訓練，所以對資本主義制度下的社會福利制度較熟悉，工作自然以這些國家的經驗為參考藍本。

他（一九九八：五九）又進一步指出，香港的社會福利發展在資本主義制度之下，兩者間之關係如下所言：

「在香港資本主義制度下，經濟發展必須居主動地位，社會發展只能亦步亦趨；也就是說，社會發展在香港只能是經濟發展的副產品，經濟發展取得成就，社會發展才有足夠的資源向前推進，香港政府不會為著社會發展改變經濟的發展步伐。」

換言之，香港的社會福利發展與資本主義制度是息息相關的，且對資本主義不但沒有造成衝擊，反而使資本主義更趨穩固。社會福利在資本主義制度裡，其存在的價值，當個人工資不足應付個人需要或遭遇困難時，社會福利會發揮「補救」的功能提供援助；且其較積極的作用，在於協助提高生產效率，以及透過各種福利措施，緩和財富分配不均和減少社會的矛盾（周永新，一九九八：五〇—五九）。在香港資本主義下的社會福利框架裡，其最基本的邏輯思維中，通常是把社會福利政策分為兩類（李健正，一九九九a：二一—二三）：

直接促進生產力（productivity-inducing）：如房屋、醫療衛生、教育、社會保障等，都是直接能提升生產力，因而和經濟發展較容易互相融合的；

直接促進消費（consumption-inducing）：是指較個人性的社會福利服務，例如輔導、心理治療和個案工作，和生產力只是間接的關係，這樣的社會福利服務在短期內未必能反應實質經濟效果，甚至於可能產生矛盾現象。

在資本主義下的社會福利框架裡，社會工作又如何定位呢？通常社會福利與社會工作有著天生不可分的關係。在社會福利制度領

域中，社會工作是社會福利制度理念、項目和服務的遞送體系；所有社會福利制度的理念、項目和服務都必須透過社會工作實踐才能得到落實；社會工作者在社會福利制度中主要是扮演福利服務遞送者和福利項目實施者的角色（夏學鑾，二〇〇〇：五〇—五九）。換句話說，在香港的經濟環境裡探究社會工作的發展契機，基本架構是先看資本主義下的社會福利發展，再看社會福利與社會工作之關係，才能清晰地探討香港的經濟環境裡社會工作專業發展之本質。

早在五〇年代以前，香港這塊殖民地仍是「一潭死水」，僅是連結中英經濟的一個貿易據點而已。但自七十年代經濟起飛，香港的經濟表現一直十分搶眼。從一九六六年至一九九三年的國民生產總值的實質成長率高達五九六%；同時期的每人平均國內生產毛額實質成長率也達二三七%。由一九七七年至一九九五年，失業率從未超過五%。由於經濟發展的成長也帶動了社會發展，例如由一九七三年至一九九六年的教育、房屋及社會福利的公共支出分別增加了三、八倍、六、六倍及一一、七倍（余偉錦，一九九九：三〇）。迄今，香港的經濟實力，已達「經濟發展合作組織」（OECD）國家的水準。如統計香港一九九一至一九九七年間之每人平均國內生產毛額（GDP）由一四、九二九美元逐年上升至二六、三六二美元；甚至於已經超越了宗主國英國（黎安友，二〇〇〇：一九一）。又統計香港一九九一至一九九六年間之經濟成長率，是在三、九%至六、一%之間（內政部社會司，一九九八：二三三—二三四）。

香港經濟發展的過程主要影響因素，正如莫凱（一九九七）所說

的，在戰後經歷兩次重大的經濟結構的變化，而且都與中國有關。第一次是五〇年代因中國轉口貿易式微而使得香港走上工業化之路，使當時的勞動人口都投入勞動市場，促成香港經濟起飛；第二次是七〇年代末期，中國對外開放使香港在金融和商業服務方面得到更全面的發展，但因大部分的製造業轉移至中國內地，產生大量過剩的勞動人口，出現經濟結構轉型的失業率現象，且延至八〇年代更是明顯。至九〇年代香港延續第二次經濟結構的變化，但一九九七年發生亞洲金融風暴，香港在一九九九年二月失業率已升至六%（何潔雲，一九九九：八一—九）。由於香港和中國之關係如唇齒相依，而香港一向更是中國大陸通向世界經濟的門戶。所以香港的經濟地位角色，可說是中國的遠洋航運中心、生產管理中心、貿易中心、金融中心及商業服務中心等多重角色（宋恩榮，二〇〇〇：九三—九七）。

但港英政府在社會福利的支出是以「量入為出」的原則，在社會福利方面的成長，則主要倚靠於經濟發展的剩餘。如在一九八四年至一九八七年間，政府連續幾年出現財政赤字，很多社會福利發展計畫也跟隨著停滯不前。但在一九八七年開始，香港經濟恢復成長，社會福利有迅速發展的良機，當時社會工作人員卻嚴重流失，造成各項社會福利服務無法向前推動（周永新，一九九八：三）。

由於香港經濟環境在九十年代中後期不斷惡化，失業人口不斷地上升，許多非政府組織倡導應擴大社會服務的範疇，並強調社會工作者可進一步扮演的角色，除了提供傳統的輔導服務角色外，更應擔任促進失業就業及推動就業支援服務的角色。因而，當時社

會工作者可安排失業者至香港的護理安老院工作或為獨居老人做居家護理服務。也借用香港再培訓局的資源，提供失業者得到技能訓練的機會，協助他們重新適應勞動市場的要求；並推動「就業支援服務」提供情緒輔導、非正規教育、家庭輔導、財務管理輔導及就業輔導等（楊錫聰，一九九九：一〇八）。

若依工業主義邏輯的進程來看，香港可謂是典型的工業資本主義的社會，隨著工業化和都市化而出現的社會問題，如失去工作和競爭能力的人、年老被迫退休的人、身體及智力有缺陷的人、吸毒及犯罪的人、中國內地新來港定居兒童及青少年之適應問題等等。在在都是需要社會照顧的新需求，新的社會福利機構或社會工作組織也因此應運而生，提供援助以發揮「補救」的功能，以及協助資本家提高生產效率。因而，香港的社會工作實施的領域，除了提供經濟援助的社會保障體系外，在福利服務方面則是包含有家庭及兒童社會工作、青少年社會工作、康復社會工作、醫務社會工作、精神治療社會工作、感化社會工作、老年社會工作及職工社會工作等。

自一九九〇至二〇〇三年期間，香港政府的各項社會福利服務的支出金額依舊逐年成長（詳如表一）；從一九九〇年至一九九一年間的約五〇億港幣到二〇〇二年至二〇〇三年間的約三二二億港幣，十多年期間社會福利支出成長增加了約六四倍。由於香港各項社會福利服務的推展主要是靠社會工作者，同時，也帶動亟需社會工作者人手投入的現象。如在一九九二年前，社會工作的人手是需求大於供給，面對了人力短缺的問題，一九八九年至一九九〇年間

表一 香港政府社會福利的支出金額（1990—2003）

單位：百萬港幣

年份	家庭服務	社會保障	老年服務	康復服務	感化服務	社區發展	青少年服務	福利服務總支出
1990-91	515.8	3,320.9	289.7	329.4	99.3	110.9	393.3	5,059.3
1991-92	612.1	3,892.3	407.8	419	112.7	128.6	460.5	6,033.0
1992-93	643.9	4,603.3	557.1	490.7	127.4	138.5	512.4	7,073.3
1993-94	757.8	5,809.3	695.8	620.6	149.5	158.8	588.9	8,780.7
1994-95	911.1	6,917.6	900.8	765.7	174	177.3	670.1	10,516.6
1995-96	1,153.0	8,836.1	1,140.5	960.3	201.4	201.2	775.2	13,267.7
1996-97	1,420.4	11,545.4	1,404.7	1,167.1	232.3	221.4	868.5	16,859.8
1997-98	1,643.7	14,292.4	1,623.4	1,395.0	256.9	234.6	954.1	20,400.1
1998-99	1,518.2 (註 1)	18,329.8	2,304.3	1,692.2	278.6	256.7	1,050.9	25,430.7
1999-2000	1,584.8	19,085.1	2,458.9 (註 2)	2,092.3	285.6	269.7	1,117.7	26,894.1
2000-2001	1,612.5	19,288.9	2,740.8	2,210.9	281.5	269.5	1,100.9	27,505.0
2001-2002*	1,731.5	20,742.9	3,064.6	2,463.9	301.0	289.3	1,181.6	29,774.8
2002-2003**	1,804.7	22,445.5	3,524.7	2,654.2	302.7	292.1	1,268.8	32,292.7

*修正的預算。

**預算。

註 1：從 1998-1999 年起，居家服務由家庭服務項目轉移至老年服務項目。

註 2：從 1999-2000 年起，醫療社會服務由老年服務轉移至康復服務項目。

資料來源：香港大學羅致光網頁〈<http://web.hku.hk>〉。

資料最近更新日期：2002/3/6。

分別有二五四個助理社會工作主任和三三〇個社會工作助理的空缺；一九九〇年至一九九一年間分別有二五八個助理社會工作主任和三三五個社會工作助理的空缺；一九九一年至一九九二年間分別有三〇〇個助理社會工作主任和三三八個社會工作助理的空缺（甘炳光，一九九三：九三—九四）。

如此看來，在香港資本主義下的社會工作，意涵著社會工作提供的福利服務，無論在數量的多寡，或服務提供的方式，往往都與香港的經濟發展，有著不可分割的密切關係（許賢發，一九八九：五四）。

二、「社會工作」政治上的一股新興力量

英國在香港的殖民統治，在政治上展現了典型的「沒有政治的行政國家」及「開明獨裁」治理方式。百年來香港人對政治像是得了冷感症，未曾出現重大的反殖民主義或獨立運動，僅在一九六六及六七年出現青年的大暴動；直到一九八〇年代「九七回歸」議題引起社會激烈辯論，以及一九八五年立法局和行政局的直選出現時，也已經是英國殖民統治末期，才加速了香港民主化的進程。

在殖民地盛行時代，當時英國的統治政策裡，通常有二種類型，一是屬於「內地延長主義」的「同化政策」（註二），如在美國、加拿大、澳大利亞及紐西蘭等地；另一是屬於「現地中心主義」的「非同化政策」（註三），如在印度、緬甸及馬來西亞等地。英國對香港的統治是採「現地中心主義」的「非同化政策」。在割讓香港島的次年，即一八四三年四月五日英國宣布「香港憲章」（Hong Kong Charter），及發出香港總督訓令，做為統治香港殖民地的依據，明確地規定總督及香港政府的組織與權限，以及殖民地人民的權利與

義務。換言之，統治香港的權力中心在於效忠英國國王，但負責執行庶政的是由國王所委任的總督，展現所謂的「總督制」的殖民統治。

香港是在一八四三年正式成為英國殖民地，同年開始設立第一任總督，任期以五年一任為原則，且避免連任的可能性，直至一九九七年共有二十八任總督。在總督府下設立相當於內閣的「行政局」（Executive Council），做為決定政策的諮詢機構；設立相當於議會的「立法局」（Legislative Council），做為立法的諮詢機構，總督一直是當然的兼任議員及主席，到了一九九三年總督才不再出任立法局的議員。在一九八五年之前，行政局及立法局所有成員都是由總督委任的，權力都是來自香港總督；且行政及立法兩局都是諮詢機構，負責向香港總督提供意見而已（鍾士元：一四—一五）。總督位居要津，可以否決行政局會議及立法局會議的決定，或使之修改。另香港的法律秩序之維持，是在司法長官（the Chief Justice）之下設有四級的法院；但最終的判決，是由英國倫敦的樞密院司法委員會管轄。如此說來，英國政府對香港的統治，在總督之下由行政長官率領政府，由司法長官率領各級法院，以總督為議長的立法議會是為最高單位，是採英制行政、司法及立法三權分立的形態。

在港英政府的管治下，由於經濟持續繁榮的影響，香港的政治環境大致維持高度穩定。但六七年中國的紅衛兵運動如火如荼，蔓延至澳門然後香港，釀成香港有史以來最嚴重的暴動；這才讓香港政府意識到偏重經濟發展而忽略社會發展可能帶來的危機，因而投

注大量的資源籌設青少年活動中心及辦理各項活動。在香港的獨特政治舞臺裡，社會工作者的角色直到七十年代後才有顯著的發揮，其中較引人矚目的是社會工作者在七十年代組織群眾成為壓力團體以倡導問題的改善，八十年代參與香港的民主運動，以及九十年代參加政黨的活動。

在七十年代初，社會工作者嘗試以社區發展的工作方法，藉由參與及組織群眾成為團體，以實際行動關切香港房屋、教育和環境的改善問題。因而，在一九七一年及一九七二年間曾發生幾次令人觸目的社會運動事件，包括盲人工廠罷工及請願活動、油麻地避風塘艇戶遷徙事件、大環山居民反對塵頭污染事件、九龍仔木屋居民遷徙事件及東頭 廁所修葺事件及仁義村護橋事件等等。這些團體也藉舉辦座談會和研討會，深入討論香港的各項問題，引起社會大眾注意及爭取輿論的支持。迄今，這些團體仍活躍，包括有香港基督教工業委員會、社區組織協會、公屋評議會、香港觀察社、教育行動組織及香港教育專業人員協會等。主要的原因是這些團體的負責人，多曾在北美洲及英國留學及居住，他們得到外國社會福利制度和思想潮流的啟發。香港政府初期則視這些團體為「壓力團體」，但到了一九八四年政府推行行政改革時，頗為認同社會工作的手法，尤其是在推動市民參與解決本身的事務方面，更是功不可沒（周永新，一九九二：二〇四；一九九八a：一〇——一一）。

在八十年代之前，香港的區議會制度尚未成立時，社會工作是所有的專業行業中，最為強調和鼓勵民主參與的專業；且對社會工

作者來說，民主參與不但是工作的基本守則，也是有效的工作方法。進入八十年代之後，社會工作界出現兩個要求：第一是民主參與，第二是公民權利必須受到重視，因而，社會工作者紛紛參與香港的民主運動。有些人推展公民權教育，有些人成立議政團體，有些人建立政策聯盟，更有些人參與議會選舉。其中尤以在各級議會的選舉中，社會工作者的動員能力及投入選舉更受到社會各界的重視，成為一股不容忽視的力量（周永新，一九九八a：一三；馮可立，一九九八：三一六——三一七）。

香港政府在一九八〇年公布了地方行政綠皮書，在香港各地成立區會議，舉行分區普選，這開創了香港全民參與議會政治的第一步。但香港社會工作界對所謂的議會政治則有見仁見智的看法，有些社工認為只是港英政府一套假的民主政治，但應該支持居民參政以試探政府對民主政治的誠意；有些社工認為若居民領袖當選的話，更容易被權力及虛榮所腐蝕，影響到居民組織的發展，因而不鼓勵居民參政。由於意見紛紜，在第一屆區會議選舉中，只有一兩家社工機構公開地支持基層居民組織的領袖參選。到了一九八二年，香港公屋評議會及社區組織協會分別推舉一名社會工作者及一名居民的領袖參選，結果均以壓倒性的得票數贏得對手。一九八四年港英政府再推出代議政制綠皮書，主張行政及立法兩局進行直選，加速了開放香港政制的腳步。香港的社會工作界也掀起參政的熱潮，並成為一股新興的力量。在一九八五年的區議會選舉，香港的一三〇個選區中，有四七〇多名參選者，競逐二一三個席位；參

選者有二三名是社會工作者，選舉結果竟然有二一名當選，當選率高達九成之多，而且他們的得票數比例更是各行業別之冠。社會工作者在政治上參選儼然成為必勝的傳奇故事，所以他們的政治潛力迅速成為輿論的焦點（麥海華，一九九〇；馮可立，一九九八：三一八—三一九；莫邦豪，一九九八：二）。

接著在一九八八年的區議會選舉中，有四九〇多名參選者，社會工作者佔了三九名，較之一九八五年的參選人數增加了約近一倍（詳如表二）。這些參選的社會工作者，都是來自於：社區工作者、青少年工作者、學校社工、圖書館服務、老人服務、家庭服務和學生社工等領域的。最後當選者有三三名，當選率超過了八成五，但當選者人數較之一九八五年的人數增加了十二名。不過，後來一九九一年的當選率下降至七成左右，到了一九九四年的當選率又下降至六成。

社會工作者的參政也引起見仁見智的爭議，主要的爭議來自外界質疑的挑戰和社工專業內部的反省兩方面：

外界質疑的挑戰：一方面是認為社會工作者參選是有明顯的職業優勢，如：社工的服務態度是利其塑造社會形象；社工在地區內的接觸面廣，也能動員居民的支持；社工的服務經費是來自公帑；納稅人實際上資助了社會工作者的參政成本。另一方面是恐懼社會工作者的政治影響力產生所謂的「免費福利」意識形態及政策，因為社會工作者代表貧窮階層，而貧窮階層的要求是不利於資本主義的。

表二 香港社工參與選舉統計表（1982—1995）

參政別	年別	參選人數	當選人數	當選率(%)
區議會	1982	5	2	40
	1985	23	21	91
	1988	39	33	85
	1991	27	20	74
	1994	43	26	60
市政局	1983	3	3	100
市局／區局	1986	13	8	62
	1989	7	5	71
	1991	4	4	100
	1995	9	7	78
立法局	1985	6	1	17
	1988	4	1	25
	1991	8	5	63
	1995	4	2	50

註1：香港社工是指參選人自行填報的職業，包括社工及社區工作者，但不包括社區幹事。

註2：一九八二～一九九四資料：源自雷競璇、沈國祥編（一九九五）。《香港選舉資料匯編》一九八二～一九八四。香港大學亞太研究所。

註3：一九九五資料：莫邦豪整理自香港一九九五年選舉前及報章的報導。資料來源：引自莫邦豪，一九九八：二。

社工專業內部的反省：認為社會工作者應本著專業的操守和以服務為本的原則，避免專業精神與政治參與之間出現矛盾，釐清角色混淆的問題及不可擅用機構資源（馮可立，一九九八：三二〇—三二七；羅致光，一九九八：一五—一七）。

到了九十年代初，由於立法局新設有民選議員，香港紛紛出現許多政黨，社會工作者的參與比例仍然相當高，對政黨的發展佔有舉足輕重的作用。換言之，香港透過政黨政治的進一步發展，社會

工作者也可透過政黨參與各項政策的制定或左右政策的走向，如此一來，香港社會工作的作用是向前又跨出一步。周永新（一九九八b）的觀察則指出，以香港近十年的情況而言，市民對民主政治的訴求，應是推動社會工作向前發展的最大動力（周永新，一九九八b：六二—六三）。

事實上，香港在早期的殖民地年代，港英政府並不鼓勵市民參與政治，只有極少數的社會菁英被政府委任成為議員。在八十年代，雖然香港社會工作界掀起一股參政的熱潮，但港英政府官員及社會福利機構管理階層，均對社工參政抱持保守的態度。如任職於社會福利機構的社工狄志遠在一九八八年當選區議員後，卻遭競選對手向官員及管理階層施加壓力，進而調動其職務，致其憤憤不平而離職（狄志遠，一九九八：六一—七）。但至九十年代初，政府官員在面對社工背景的議員，態度則轉為熱情，所提的意見也獲得官員另眼相看之待遇。同時，根據莫邦豪（一九九八：三）在一九九〇年的研究香港社工參與政治的滿足感，發現社工參政最高的滿足感是得到了社會認可和社會地位。綜觀香港社工的參政歷程，雖有外界質疑挑戰和社工專業內部反省的拉鋸戰，但仍得到了香港社會的認可和地位，對香港社會福利和社會工作的發展也造成一定程度之影響。

歸納而言，香港的政治與經濟發展環境，對社會福利與社會工作的影響是十分顯著的。香港是以經濟發展為主的社會，經濟繁榮時帶動社會福利資源的投注及發展，同時也帶動社會工作專業之發展；經濟停滯時暫緩社會福利各項計畫，同時也影響到社

會工作之發展。換言之，香港社會福利及社會工作之發展是倚賴經濟發展的能力而定，希冀以最少數量的資源，達成最顯著的效果。英國在統治香港殖民地，到了末期才加速民主政治的進程，當時對社會工作者來說，民主參與不但是工作的基本守則，也是有效的工作方法；社會工作者因而興起一股參政的潮流，更迅速成為社會的新興力量，猶如時勢所締造的英雄。如此看來，在香港獨特的政治經濟環境下，社會工作與社會福利可謂是兩位一體之密切關係（吳夢珍，一九八九：二一）；且兩者均受到政經環境的影響是十分顯著。

參、香港社會文化環境下的社會工作

由於獨特政治及經濟因素的轉變，使香港的社會文化環境也隨之受影響。而在探討香港社會工作之發展歷程時，會發覺香港社會文化變遷的環境與社會工作之發展有十分密切的關係，且往往成為社會福利及社會工作發展的考慮要素。

在二次大戰前香港的社會福利服務，主要是針對迫切的需要而設立，貧窮是許多問題的癥結點，因而實物救濟是主要的援助方法。當時主要有娼妓、生病的醫療及安葬、棄嬰、需要照顧的兒童、老人及傷殘人士等問題。在五〇至七〇年代間，香港仍然是一個樸實

的社會，一般人只要勤奮工作，仍能安居樂業，人與人之間也能互相幫助，所以，社會工作的發展仍然是針對迫切的需要而設立，如貧窮、失業、兒童失學、衛生及居住環境問題等。進入七〇至八〇年代間，由於香港經濟的起飛，以及麥理浩港督的大力倡導社會福利，社會工作的發展更為迅速，服務的對象除個別的案主以外，更擴及家庭、學校及社區等層面；因而社會工作以專業化取向來回應社會的需求，進而開創出許多新的服務方案。但七〇至八〇年代間的社會文化環境變遷，同時也是香港社會工作專業發展的大躍進時期。踏入八〇年代後，香港已經變成一個以商品、金錢及經濟掛帥的社會。又香港政權移轉的問題形成了移民潮，出現大量的「太空人」（註四），引發不少家庭問題，如外遇、離婚、弱智兒童及老人留在香港的照顧問題。進入九〇年代，因金融風暴的影響，管理主義的抬頭，社會工作的發展面臨資源縮減及責信制度的問題（周永新，一九九二：一九—二四；何潔雲，一九九九：一三；阮曾媛琪二〇〇〇：一二五—一三四）。

在香港的五十至七十年代，一方面由於殖民政府的特有統治文化；另一方面文化的影響力仍為中國人的傳統規範，香港人重視物質為上的生命價值，冀望在短時間得到經濟及物質上的安穩；再加上香港人多數來自中國內地的逃避戰亂者，不喜見到香港的社會環境出現動盪。因而香港人的文化傾向，把精力放在謀生及物質生活的追求（何國良、余雲楚，一九九九：二八）。在七十年代後，香港典型資本主義的發展及經濟上的繁榮，加上中西多元文化的刺激及薰

陶，香港人往往不再拘泥於傳統的中國文化價值觀念。

較為明顯的衝擊是在家庭組成結構方面，香港社會的家庭功能不斷蛻變，傳統的家庭倫理與價值觀、家族主義及擴充家庭結構模式正面臨解體的壓力或危機，核心家庭已成為主流的家庭模式。如每戶的平均人數自一九八一年約有三·九人下降到二〇〇一年只有約三·三二人（香港政府統計處，二〇〇二）。況且，也衍生婚外情、離婚、分居、單親、同居、獨居、雙職夫婦等普遍的現象。例如離婚數字急遽上升，一九九七年的數字是一九八一年的五倍。更因而出現許多家庭問題，例如離婚家庭、單親、未婚媽媽、墮胎、虐妻、虐兒和雙職夫婦的子女照顧等問題。事實上，社會工作機構處理的家庭個案也有上升的趨勢，譬如在一九九五年至一九九六年間全香港的家庭服務中心處理四二、九六一個案數，到一九九八年十二月已上升至四九、六八〇個案數，升幅超過一成半。而與家庭服務有關係的婦女福利，也逐漸受到社會的關注，像是社會地位、家庭角色、教育、健康、職業和社交等議題都將成為重要的福利服務事項（周健林、魏雁濱，二〇〇〇：一五五，一六一；何會成，一九九九：一四九）。

但在這個家庭環境的變遷過程，港英政府借用中國人的優良傳統「家庭主義」（familism），強調家庭成員需要彼此照顧是良好的操守；因而社會政策多是強調「家庭」應該如何幫助、保護與關懷成員。換句話說，間接地鼓吹家庭責任，認定個人遭遇問題時，必須先依賴家庭照顧而非政府。而正如 McLaughlin（1993）所言，當

時香港的社會政策是借用「家庭」概念以規避「公民權」為價值的政策。因而，香港政府投入相當少的資源在社會福利（何國良一九九九：五六）。但由於香港社會在急遽變遷之衝突下，許多家庭常要面對上述的壓力或危機，故在七十年代末期香港學者開始倡議關注家庭問題，如周永新教授積極鼓吹在香港訂定「家庭政策」，並指出其主要原因有二（周永新，一九九九：七）：

戰後以來，百萬計大陸居民移居香港，初期家庭制度仍可保持完整，傳統家庭觀念並沒有出現太大變化；不過，六十年代以後，隨著社會和經濟體系的急遽變化，家庭制度開始動搖，家庭出現的問題漸趨多樣化；

從事社會工作的人都知道，家庭服務是一切福利服務的基礎；家庭制度得到強化，成員間的關係得到改善，其他相關問題和困難便可迎刃而解。

因而，香港政府開始逐步接辦或資助家庭及兒童服務的工作，又與香港社會服務聯會制定多項家庭及兒童服務的標準。最明顯的改變是家庭及兒童服務機構逐漸把資源轉向發展輔導服務，提供改善家庭成員的關係、解決個人適應上的困擾、支援性家務助理服務及預防性的家庭生活教育等展新的服務項目。到了八十年代開始，家庭及兒童社會工作日益受重視，對社會上發揮的作用更是有增無減（曾潔雯，一九九八：一八七）。迄今，香港社會福利機構以家庭為服務對象，其所提供的服務內容有：家庭個案服務（註五）、領養服務、保護兒童服務、緊急服務（註六）、家務指導服務、家庭健康

服務（註七）、家庭生活教育（註八）、家庭計畫、家務助理服務、移民及移民後的服務（註九）、被虐配偶服務及臨時庇護所服務等社會福利服務總覽，一九九五：一二五）。

香港是一個由移民組成的社會，在英國殖民統治一五〇多年的歷史裡，中國內地來港的移民在建設香港的過程擔任極為重要的角色。但近來，每日一五〇名中國內地新移民合法來港，一年將有五五、〇〇〇人，對於整體人口結構也造成影響。依據羅致光（一九九七）調查自一九九一至一九九五年的新移民發現，五一・四％的新移民是十五歲以下的兒童；而在二五至五四歲的新移民中，七六％是來港與先生團聚的婦女。換言之，大部分新移民都是兒童及婦女，就學及住屋都是亟待解決的問題；且他們投靠的親人以勞動階層居多，使低下階層的人口比例因而增加。由於新移民面對了居住、醫療、就業及教育與訓練等問題，同時也增加了社會福利及社會工作需求的壓力（周健林、魏雁濱，二〇〇〇：一五四；顏文雄，一九九九：一六七；李健正，一九九九b：二六九—二七〇）。

此外，香港的青少年問題也一直備受矚目的社會問題。香港在六十年代發生兩次暴動，其中有大批青少年參與，引起香港政府和社會大眾開始注意青少年問題。在七十年代開始，香港的青少年暴力犯罪率不斷上升，再度喚起社會各界廣泛關注。當時吳夢珍（一九七五）分析了香港青少年暴力犯罪的成因，指出青少年中途退學及加入黑社會組織是最直接的因素，其次是家庭狀

況、生活環境及學校制度。他並建議推行外展社會工作、學校社會工作及家庭生活教育。這些建議後來在一九七九年納入了香港政府的《進入八十年代的社會福利》白皮書。在八十年代香港社會大眾關注的青少年問題，主要是如學生違規的問題、桌球及電玩的熱潮、濫用毒品、幫派等。近來，香港青少年的竊盜、暴力、吸毒、幫派等問題相當嚴重，犯罪率仍高，如一九九〇年、一九九二年、一九九四年、一九九六年，七至二十歲青少年犯罪而被捕者分別有一四、八八四人、一四、一八九人、一六、二〇五人和一四、四二〇人，約佔其該年全體犯罪人數的三成比例。換言之，香港青少年的問題實有待政府及社會福利服務機構更深入關注和創新的解決方法（楊陳素端，一九九三：二六—二七；莫漢輝，一九九三：三六四；周健林、魏雁濱，二〇〇〇：一六一）。目前，香港的青少年服務內容有：營地服務、服務中心（課後托、圖書館）、社區支援（為邊緣青少年提供的服務）、綜合服務隊、外展社會工作、學校社會工作、青少年熱線、體育及康樂活動等（社會福利服務總覽，一九九五：四三九）。

由以上的論述，發覺香港社會文化變遷環境與社會工作發展的過程有著不可分割的關係。諸如家庭結構的變遷、人口結構的改變、社會各界關注的特殊議題及對象（如老人、新移民、青少年等問題）等，除了引起香港社會工作者的關切及投注心力，以發揮社會工作專門解決社會問題之特性外，同時也影響到香港社會工作專業的發展。

結論

香港的政治與經濟發展是相應其趣的，經濟已進入高度發展，而政治則尚停留在低度發展；但政治與經濟的發展對社會福利與社會工作的影響卻都十分顯著。以工業主義邏輯必然性來看香港，社會主流是資本經濟的充分發展，香港社會福利及社會工作的一體兩位只能倚賴經濟發展剩餘的能力而定。在資本主義的框架下的社會福利與社會工作，只是彌補資本主義衍生的社會問題及協助提升生產效率的工具而已。但香港社會工作發展以最少數量的資源，卻達成頗顯著的效果。

香港社會工作的角色在政治的舞臺上有精彩演出。從七〇年代的組織群眾成為社會運動團體，後來成為政府推行政治改革的功臣；八〇年代社會工作的參與民主運動竟然成為政治上一股新興及不容忽視的力量；九〇年代社會工作的參與政黨活動成為可左右政策的走向。綜觀世界各國的社會工作專業發展歷程上，香港的社會工作在政治上演出應算是特殊的現象。在香港獨特的政治經濟環境下，社會工作與社會福利可謂是有密切關係的兩位一體的事業；且兩者均受到政經環境的影響是十分顯著。

在香港獨特的社會文化環境下，尤其是家庭結構、人口結構的變遷、社會各界關注的特殊議題及對象（如老人、新移民、青少年等問題）等，與社會工作的發展有著不可分割的關係，且往往成為

社會福利及社會工作發展的考慮要素。

香港的社會工作專業發展歷程上，除了香港獨特的政經社會文化變遷環境的鉅視因素影響外，此外香港政府在社會工作的政策、組織及制度等之運作及變革，也產生十分關鍵性的影響力，進一步推動香港社會工作專業發展往前邁進。

（本文感謝國立中正大學官有垣教授的指導，作者現任內政部臺南教養院社工課社工員）

◎ 註釋：

註一：「香港」是包括香港島、九龍、新界及附屬二二五個島嶼之總稱。而所謂的三條不平等條約，即指香港島是英國於一八四二年根據「南京條約」取得；九龍又於一八六〇年依照「北京條約」獲得；更於一八九八年訂定「拓展香港界址專約」租借到新界和附屬二二五個島嶼期限為九十九年。

註二：「內地延長主義」的「同化政策」：是把英國的風俗習慣和制度，直接適用於殖民地（伊藤潔，一九九七：二一）。

註三：「現地中心主義」的「非同化政策」：是以不違反英國的利益為前提，承認當地的風俗習慣和制度，使其能夠保持相當程度的自我文化（伊藤潔，一九九七：二一）。

註四：太空人：香港在八〇年代末，許多中產家庭開始擔心政權移轉的負面影響，因而多數移民到澳洲及加拿大等地，部分家

庭的成員因捨不得香港的經濟收入，只得坐飛機兩地奔波，因稱之。

註五：家庭個案服務主要是協助處理家庭關係、兒童及青少年、生理及心理和經濟等問題，提供此服務的機構如香港明愛、香港家庭福利會等機構的家庭服務中心（香港社會福利服務總覽，一九九五：一四一）。

註六：緊急服務：為受天災或人禍影響之人士或家庭，提供現金援助或其他服務，協助他們度過難關（社會福利服務總覽，一九九五：一三九）。

註七：家庭健康服務：透過母嬰健康院，為婦女及六歲以下的幼童推行全面保健計畫，綜合兒童體能智力觀察服務及婦女產前產後之照顧（社會福利服務總覽，一九九五：一五五）

註八：家庭生活教育：為社區教育的一種，目的在使香港市民認識家庭生活的重要性，獲得適當的技巧及態度，進而妥善擔任自己的責任和角色。家庭生活教育的範圍包括個人發展、人際關係、教養子女、婚姻、性教育和管理家庭等。家庭生活教育的目的在提高家庭生活素質、促進人際關係及社會意識，以及防止家庭問題的發生（社會福利服務總覽，一九九五：一五九）。

註九：移民及移民後的服務：提供有關移民事宜的輔導服務，並與香港及海外機構協調及合作，協助處理移民手續。提供輔導服務給移民至香港者，幫助他們解決在住屋、就業及適

應方面遇到的困難，且為成人開設語言班，及為在學兒童開設補習班（社會福利服務總覽，一九九五：一七六）。

◎參考書目

- 內政部社會司 一九九八《全國社會福利會議特刊》。臺北：內政部社區發展雜誌社。香港政府統計處 <http://www.info.gov.hk>，二〇〇二／十一／十三。
- 甘炳光 一九九三〈社工入職條件及訓練〉，關銳 主編，《專業社會工作》，頁八五—九七。香港：集賢社。
- 伊藤潔著、游禮毅譯 一九九七《香港的困擾：夾在經濟繁榮與民主主義之間》。臺北：本土文化事業出版。
- 李健正 一九九九a（香港社會政策發展的幾個核心問題），李健正、趙維生、梁麗清、陳錦華編，《新社會政策》，頁一二九—一四二。香港：中文大學出版社。
- 一九九九b（新移民問題與社會政策），李健正、趙維生、梁麗清、陳錦華編，《新社會政策》，頁二六九—二八一。香港：中文大學出版社。
- 何會成 一九九九（家庭新趨勢及服務的回應），何潔雲、阮曾媛琪主編，《邁向新世紀——社會工作理論與實踐新趨勢》，頁一四八—一七一。香港：八方文化公司。
- 何國良 一九九九（從「積極不干預」到「積極又干預」的香港特區政府），何潔雲、阮曾媛琪主編，《邁向新世紀——社會工作理論與實踐新趨勢》，頁四九—七九。香港：八方文化公司。
- 阮曾媛琪 一九九九（邁向二十一世紀香港社會工作的趨勢、挑戰與使命），何潔雲、阮曾媛琪主編，《邁向新世紀——社會工作理論與實踐新趨勢》，頁四四—一四七二。香港：八方文化公司。
- 〇〇〇（從社會工作的兩極化看社會工作的本質），何國良、王思斌主編，《華人社會社會工作本質的初探》，頁一一四—一三七。香港：八方文化公司。
- 何潔雲 一九九九（社會變遷與弱勢社群——社會工作的使命），何潔雲、阮曾媛琪主編，《邁向新世紀——社會工作理論與實踐新趨勢》，頁三一—二四。香港：八方文化公司。
- 何國良、余雲楚 一九九九（香港的文化理論與社會工作），何潔雲、阮曾媛琪主編，《邁向新世紀——社會工作理論與實踐新趨勢》，頁二五—四八。香港：八方文化公司。
- 余偉錦 一九九九（費邊主義的特性與發展空間），李健正、趙維生、梁麗清、陳錦華編，《新社會政策》，頁二五—三六。香港：中文大學出版社。
- 狄志遠 一九九八（不做議員仍可參與），《社聯季刊》，第一四五期，頁六—八。
- 宋恩榮 二〇〇〇（中港經濟發展策略），劉兆佳編，《香港廿一世紀藍圖》，頁九三—一〇八。
- 吳夢珍 一九八九（香港社會工作教育的回顧與前瞻），《香港社會

工作學報》，第二十三卷，頁二一—二四。香港：中文大學出版社。

林萬億 一九九四《福利國家——歷史比較的分析》。臺北：巨流圖書公司。

林昭寰、周永新 一九九八《政府與民間——回顧二次大戰至一九七〇年代社會福利理念的發展》，《社會政策與社會工作學刊》，第二卷第二期，頁三一—一九。

周永新 一九九二《香港社會福利政策評析》。香港：天地圖書公司。
一九九八a《社會福利的觀念和制度》，增訂版。香港：中華書局。
一九九八b《社會工作的社會意義》，周永新主編，《社會工作學新論》，頁五八—六九。香港：商務印書館。
一九九九《序》，關銳、高劉寶慈編著，《家庭危機應變手冊》，頁七。香港：天地圖書。

周健林、魏雁濱 二〇〇〇《新紀元的香港社會福利》，劉兆佳編，《香港廿一世紀藍圖》，頁一四九—一七四。香港：中文大學出版社。

莫凱 一九九七《香港經濟的發展和結構變化》。香港：三聯書店。
莫邦豪 一九九八《綜論香港的社工參政》，《社聯季刊》，第一四五期，頁二—五。

莫漢輝 一九九九《香港青年政策：一個霸權的詮釋》，李健正、趙維生、梁麗清、陳錦華編，《新社會政策》，頁三五七—三七三。香港：中文大學出版社。

夏學鑾 二〇〇〇《社會工作的三維性質》，何國良、王思斌主編，《華人社會社會工作本質的初探》，頁四七—六二。香港：八方文化企業公司。

張德勝 二〇〇〇《香港社會秩序的基礎：從低度整合到高度自覺？》，劉兆佳編，《香港廿一世紀藍圖》，頁二三五—二五四。香港：中文大學出版社。

許賢發 一九八九《社會工作者的使命與專業投身》，《香港社會工作學報》，第二十三卷，頁五四—五六。

曾潔雯 一九九八《家庭及兒童社會工作》，周永新主編，《社會工作學新論》，頁一八三—一九六。香港：商務印書館。

馮可立 一九九八《議會政治與社會工作》，周永新主編，《社會工作學新論》，頁三一五—三二八。香港：商務印書館。

麥海華 一九九〇《社會工作專業的前景》，《社聯季刊》，第一三三期，頁二二—二五。

劉兆佳 二〇〇〇《行政主導的政治體制》，劉兆佳編，《香港廿一世紀藍圖》，頁一—三六。香港：中文大學出版社。

楊錫聰 一九九九《消滅貧困與社會工作》，何潔雲、阮曾媛琪主編，《邁向新世紀——社會工作理論與實踐新趨勢》，頁一〇—一一六。香港：八方文化公司。

羅致光 一九九八《社工專業與從政：角色衝突與平衡》，《社聯季刊》，第一四五期，頁一五—一七。

香港社會服務聯會 一九九五《社會福利服務總覽——一九九五》，香

港：香港社會服務聯會。

顏文雄 一九九九（社會福利的發展與再思），李健正、趙維生、梁麗清、陳錦華編，《新社會政策》，頁一五七—一七一。香港：中文大學出版社。

楊陳素端 一九九三（兒童及青少年服務），關銳 主編，《專業社會工作》，頁二三—三八。香港：集賢社。

鍾士元 二〇〇一《香港回歸歷程 鍾士元回憶錄》。香港：中文大學出版社。

黎安友（Andrew J. Nathan） 二〇〇〇《蛻變中的中國：政經變遷與民主化契機》。臺北：麥田出版。

Esping-Andersen, Gosta (1990) 著 古允文譯一九九九《福利資本主義的三個世界》(The Three Worlds of Welfare Capitalism)。臺北：巨流。

Carrier, John and Ian Kendall, 1973, "Social Policy and Social Change: Explanation of the social policy," *Journal of Social Policy*, 6(3):209-224.

Cutright, Philips, 1965, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs," *American Journal of Sociology*, 70: 537-550.

McLaughlin, E., 1993, "Hong Kong: a residual welfare region," In *Comparing Welfare States*, Eds. A. Cochrane & Clarke. London: Sage Publications published in association with The Open University:

105-140.

Pryor, Frederick, 1968, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. Homewood, ILL: George Allen and Unwin.

Wilensky, Harold L., 1975, *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

Wilensky, Harold L. and C. N. Lebeaux, 1965, *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.