

港澳台社工组织发展经验及其法治启示

吕涛, 张禹*

我国社会组织发展的基础性环节是构建专业化与职业化的社会组织形式与运行方式。在港澳台, 社工组织作为典型的社会服务组织, 早已被纳入法治轨道, 其功能、组织形式与运行方式在长期实践中日渐规范与成熟, 成为服务型社会组织的代表。而我国大陆的社工组织发展时间较短, 素质参差不齐, 功能发挥不佳, 难以担当社会组织建设中的示范性主体。借鉴港澳台经验, 构建社工组织法治化机制是我国大陆社会组织发展事业的重要内容。

一、港澳台社工组织发展经验概述

从20世纪50年代以来, 港澳台地区在社会发展与社会组织建设过程中, 结合本地历史、法律传统和经济社会状况等因素, 选择性地借鉴西方经验, 逐步形成各具特色的社工组织发展模式。

(一) 香港、澳门的政府主导型模式

在香港、澳门的社会工作事业发展过程中, 政府始终担当着“导演”角色, 构思并主导当地社会工作事业以及相关组织建构的发展, 而且分别以社会福利署(港)、社会工作局(澳)为主体建立起社会工作(福利)事业管理体制以及公办社工组织体系。香港、澳门政府有责任制定及推行本地社会工作事业的发展政策, 这从两地的年度特首工作报告中可见一斑。具体的行政作为表现在诸如制定社会工作事业发展的对策、民间社会福利机构的补助制度, 听取专业教育与训练的意见以及调整相关行政管理机构和社会支持模式, 等等。

香港、澳门政府通过对民办社福(社工)组织提供资金、设施支持以引导、调控社会福利事业及社会组织发展, 这种模式通常被称为“政府购买社会服务”。但是, 值得注意的是, 社会服务的具体项目、实施方式、效率评价等却主要由在社会福利署(港)和社会工作局(澳)注册的社工机构自己确定后报批, 这对拨款方式而言是严峻的挑战。特别是在香港, 从2001年起, 政府实施“一笔过拨款”制度,^①此举有如双刃剑, 在促进社会福利事业实施效率的同时, 可能会影响一线社工人员的收入和

服务条件, 并加大公办、民办社工组织间分配的差距。

(二) 台湾的法律规制型模式

纵观台湾50余年社工组织的发展, 是由点扩张到面的普及, 由低度专业化发展到较高度专业化的专业化。而2000年后, 由于自然灾害、政党轮替等原因, 台湾社会工作事业发生了明显变化, 特别是一些新型社工组织因应突发事件以及社会状况的变动而创设或拓展出来, 如“921灾后重建联盟”、“联合劝募协会”等, 这些组织突出显示了草根性和专业性的整合, 这种整合已不是仅靠政府推动来实现的, 而是新型社会组织基于法律制度的自行拓展和创新。

台湾的社会工作法律制度以《社会工作者法》为主体, 以《社会工作伦理原则》以及各类具体登记制度和组织制度为补充, 现已渐成体系。近年来, 台湾的政治、经济、社会环境变迁急剧, 社会问题日益多样化, 不同文化、族群与需求之案由剧增, 各种福利需求日益殷切, 社会不仅需要更多的专业社工组织, 而且对社工组织参与社会福利事业甚至社会事务显示出更明确的需求。政府、实务界及学界开始反思社会工作法制, 探讨包括组织形态在内的诸多法制调整问题, 并在2008年促成《社会工作者法》的修订。

由于有相关法律制度的保驾护航, 台湾社工组织的服务领域和服务内容不断拓展。台湾的各公立、私立医院几乎都成立了社会工作部门, 学校、企业等机构也开始重视使用社会工作人员。社工组织的形态日益多样, 服务领域延伸到社会各领域, 服务对象由社会底层人士扩展到社会各阶层的成员, 服务内容也由针对贫困产生的问题, 扩展到生活安全感、人际关系调适等方面。

值得注意的是, 由于制度与社会运行机制的共性, 以及相互间交流频繁, 近十年来, 港澳台三地的社工组织逐步显现出共同的发展趋势, 主要表现为社工组织体系化、服务领域专门化、服务内容综合化、服务对象社群化、服务方式诊治化、服务区域社区化、服务资源社

* 基金项目: 中华人民共和国民政部科学研究基金项目“社会工作服务机构立法问题研究”阶段性成果(2007M ZSW 0022)

作者简介: 吕涛, 云南财经大学法学院副教授(云南昆明, 650221); 张禹, 云南大学图书馆馆员(云南昆明, 650091)

①香港政府以往按实报实销方式向非政府社福机构提供拨款资助, 机构提供的服务只需符合拨款准则即可。“一笔过拨款”则是以旧资助模式下的人手编制作为基准, 按人数及职级, 对照同等职系的公务员薪级中位数计算, 每年向列入服务计划的非政府社福机构提供一整笔拨款, 要求社工组织自负盈亏。

会化等方面。

二、港澳台社工组织发展经验的法治启示

社工组织是现代社会组织发展的必然结果,促进社工组织发展成为现代政府关注民生的重要措施,通过立法加强对社工组织的促进和监管有助于提高社会工作事业发展的效率,也符合社会工作法治化的方向。

如何实现社工组织法治化?从港澳台经验看,香港注重政府的主导性,福利署、卫生局以及社联都可以制定政策规范其下属或管辖范围内的专业机构,并且政府购买社工服务时都要进行制度化的机构评估。澳门以“行内认可制度”以及一系列社会服务设施(机构)准照制度规范社工组织。台湾则选择了较系统的专项立法方式,在《社会工作师法》中专门就“社会工作师事务所”等机构形态作出规定,并制定各类《机构设置标准》和《人员配置标准》。综合考虑,我国大陆应当尽快制订《社会工作者条例》等法律制度,并在条例中专设“社工组织(或社会工作服务机构)”一章集中规制以促进我国社工组织的发展。其内容可以从以下八个方面进行思考:

(一) 机构性质与地位

对社工组织进行促进与监管首先必须确定机构的性质和地位,没有“名分”的机构谈不上促进与监管。按照我们界定的内涵,社工组织的性质是依法设立的专门助人的非营利性社会组织,其地位是作为社会工作的基本单位和职业载体。这种表述有必要体现在相关法律法规中,而且有必要强调国家鼓励和支持合法的社工组织开展业务,以便向民众显示社工组织的地位与重要性,提高其社会认同度。

(二) 机构形态

多元化组织形式应该是国内社工组织的发展方向,社会工作师事务所、社区综合服务中心、戒护所、残疾人展能中心甚至民间的危机应对组织等都应该成为可选项,因此,不宜在相关立法中限定社工组织的形态,应该鼓励社工组织的机构形态合法创新。当然,也需要在相关法律法规中设置必要的“门槛”,以防止机构滥设或界别不清。另外,有必要就一些特殊的新型机构形态(如社会工作师事务所)作出专门规制,以防止发展偏差。

(三) 运营模式

社工组织应该是社会化运作、自主运营的机构,这对于体制外机构也许不是问题,但对于体制内机构就成了大问题,主要是体制内机构的政府运作模式以及依附式运营方式一时难以改变。解决这个问题关键是在相关立法中明确规定社工组织的社会化运作和自主运营方式,并明确规定政府的支持方式。应鼓励政府剥离社会服务交由专业化程度更高的社工组织开展,当然,政府依赖的社工组织应该是依法设立的规范机构,这些机构自然应该享有充分

的运营自主权。

(四) 岗位设置

社工组织既然是社会工作职业载体,其内部岗位设置应该加以规范。一方面,机构内的社会工作岗位应该占据主体地位,并设定合理的层级;另一方面,机构内也应该具有保障性岗位(如督导),并设定具体的职能。在相关立法中应要求社工组织设置分层级的社会工作岗位,并保证由专业社会工作者填充,另外应该规定督导、评估、接受投诉等岗位的设置。

(五) 业务领域

社工组织的业务领域不是一成不变的,伴随社会发展,社会工作的范围会发生变化,我们不应具体规定业务形式与范围,否则极有可能限制社工组织的合理拓展,而业务领域的拓展和业务方式的创新恰是填补政策空白的关键。当然,我们注意到社区服务已经日益成为社会工作服务的核心领域,诸多新型社会工作都将依托社区开展。所以,有必要通过立法确立社区服务的基础地位,引导现有社区服务机构转型,鼓励基于社区的社工业务开展。社工组织的业务领域应专门化,但在某一领域内的服务内容应综合化。

(六) 资金与资源

根据港澳台的经验,社工组织应该建立起多元化的资金筹措渠道和资源整合渠道,政府购买、社会募集、自己运营等多管齐下,当然,核心还是政府购买服务,购买服务的资金数额固然重要,但官方认可和价值体现更加重要。因此,在相关立法中,有必要确定政府向社工组织购买服务这种特定方式,也应该同时规定社工组织可以向社会募集资金和社会资源。当然,考虑到香港“一笔过拨款”模式引发的问题,我们需要探索更稳妥的政府购买社工服务方式。

(七) 内部管理

社工组织内部管理主要依赖几项机制的建立:一是领导机制,涉及惩戒和激励;二是组织机制,涉及职位分层与机构运作;三是协调机制,涉及分工与合作;四是控制机制,涉及绩效评估和偏差纠正。在相关立法中,应赋予社工组织全面的内部管理权,除对一些重要的控制机制(如绩效评估)应当作统一概括规定外,一般不宜过细规范而侵蚀机构的内部管理权,以促进机构的自主运营。

(八) 责任

如前所述,一旦专业社会工作者出现工作失误,社工组织就必然首先承担对外的责任,因而,社工组织应该具备相应的责任承担能力。但是社工组织的责任承担不应是无限的,否则不利于社工组织的持续与发展。应该通过相关立法,不仅确立社工组织的责任承担方式,更重要的是构建一种国家和社会的基础保障机制,并确立社工组织对直接责任人员的追偿机制。

(责任编辑 段丽波)