



「2006年建立台灣社會福利工作人才養成模式
實驗計劃」總結研討會及

社區工作教育成果交流觀摩會

香港社區工作經驗分享 及未來發展

黃洪博士

香港中文大學社會工作學系
助理教授

電郵: hwong@cuhk.edu.hk

講座大綱

- 香港社區工作的發展歷史
 - 政治 vs. 福利
 - 社會控制 vs. 居民自主
 - 發展 vs. 生存
- 未來發展的討論
 - 從地域社區轉向功能社區
 - 從政治充權走向經濟充權
 - 從社區發展走入不同服務



香港的社區發展歷程

- 梁祖彬：「廣義上，社區工作是按一些以地域工作基地，透過專業人士，政府部門、民辦組織之介入，解決地區之問題，改善服務設施及環境，提高生活質素，加強居民與政府之溝通。」
- 下述的社區發展是以廣義的社區工作為定義。



二次大戰前後，大量難民離港， 49年後大量難民抵港



1942年日佔時，大量難民被遞回
廣州



1949年，大量移民來港



1953年 石硤尾六村大火

二次大戰後至六十年代中期

- 權力集中在英人及精英華人手上
- 經濟未起飛, 社會穩定, 矛盾未顯
- 華民政務司轄下有社區發展部 (1949)
 - 聯繫、鼓勵及扶助成立街坊會
- 社區中心成立 (1960)
 - (針對移民湧入, 維持社會穩定)
- 街坊會大量成立,
 - 著重救濟、醫療、福利服務 (50年代),
 - 後來更有政治功能、代表基層與政府溝通



1967 天星小輪加價 引起暴動



1967年 左派暴動



警察與左派衝突



左派群眾在港督府外貼
大字報

66 / 67年至70年代初

- 66年及67年暴動發生
 - 政府醒覺封閉之不足
- 戰後新生一代逐漸成長，貧窮問題尖銳化
- 市民意識加強，但仍未至普遍行動
- 民政署成立（1968）
 - 加強溝通、控制之重要
- 1968年，社署與志願機構在秀茂坪及東頭的徙置區推行以「座」為單位的社區發展計劃，目的在睦鄰、居民自助、合作、提供文娛教育為主



七十年代, 十年建屋計劃



早期興建的公屋



70年代初至70年中

- 英美激進思潮湧入，如反越戰，法國學生運動
- 香港學運興起
- 麥理浩港督上任
- 新市鎮出現矛盾加劇
- 經濟起飛，有中產者出現
- 年青知識份子對社會關心日濃
- 政府大搞社會服務 引動市民慾望



70年代初至70年中

- 政府設三層架構：
 - 民政區委員會、分區委員會、互委會，加強控制
- 政府搞「清潔運動」、「滅罪運動」、「香港節」
- 政府大量設立「諮詢委員會」，實行行政吸納政治



WONG TAI SIN COMMUNITY CENTRE 黃大仙社區服務中心



社區中心

社區會堂



70年代初至70年中

- 1973年，社署提出社區中心（C.C.）、屋村社區中心（E.C.C.）和社區會堂（C.H.）的概念
- 志願機構建議在貧乏地區資助機構從事社區發展，但社署態度曖昧，猶疑未決
- SoCo，合一中心成立，出現衝突式社會行動
- 街坊會功能衰退，互委會不濟，壓力團體興起



70年代中至70年代末

- 海外資助減少
- 港督提出「社區建設」政策（1976）
- 社會抗議日多
- 壓力團體湧現
 - 新移民湧入
 - 互委會功能日廢
 - 教育普及
 - 中產者壯大



70年代中至70年代末

- 政府資助志願機構開展「鄰舍層面社區發展計劃」(NLCDP)，
- 以一物治一物，是為專業社區工作的開始
- 市民就房屋、新市鎮問題經常請願



80年代初至80年代中

- 香港前途問題湧現
- 地方行政出現
- 三層架構不足以應付日益強烈的市民慾望
- 工業開始轉型
- 市民開始有參與政治的慾望



80年代初至80年代中

- 1985年政務署從社會手上接管社區中心的管理權
- 政務署確立了NLCDP有其功能及作用
- 社會署逐漸淡出社區工作的舞台
- NLCDP減少抗議，社工參政，裏應外合，雙劍合璧
- 新興民生關注組興起，取代舊有組織，倡行議會內去講、議會外去砌





區議會選舉橫額

89 民運, 香港市民集會支持

80年代中至90年代初

- 代議政制出現，政府比以前民主化迎接97
- 六四事件，市民政治慾望高
- 人口老化
- 家庭功能削弱
- 社會人士不接受弱智人士、新移民
- 市民對生活水平要求上升



80年代中至90年代初

- 社區發展工作更加成為政務署的管轄範圍
- NLCDP擴展至3-6型徙置區
- 志願機構提出「社區工作隊」在新市鎮工作
 - 政府已肯定其作用，但沒錢推行，胎死腹中
- 社會福利白皮書沒有提及「社會發展服務
- 志願機構開始注重公民教育，社區照顧網絡等手法
- 民主運動興起，市民有強烈政治慾望



90年代初至97年

- 立法局91年直選
- 彭定康來港，引來中英對抗
- 政黨政治湧現
- 人心不穩，移民潮湧現
- 經濟蓬勃，樓價暴升
- 貧富差距湧現，出現更多弱勢社群



90年代初至97年

- 社工逐漸不相信議會作用，激進社會行動出現
- 政府打算削減NLCDP
- 合一中心倒閉，標誌社工從事激進社區工作終止
- 資助社區發展服務面對危機，非資助的社區發展仍掙扎求存，
- 民間社會運動仍負隅頑抗，民間運動分成親英反中及反英親中



97年至今

- 主權回歸，保守政策當道
- 經濟衰退，市民怨聲載道
- 新移民問題湧現
- 舊市區問題湧現



97年至今

- 政府在舊市區資助「綜合鄰舍服務隊」(INP)，以取代社工建議在舊市區設NLCDP
- 隨著木屋臨屋清拆，NLCDP逐漸減少
- 民間的非資助計劃及社會運動仍持續發展
- 貧窮嚴重，社區經濟發展
- 以法律訴訟，爭取政策改善



社工界及民間

反對削減鄰舍計劃的原因

- 貧乏社區並沒有消失
- 議員不可以取社工政治中立的角色
- 鄰舍計劃服務富彈性、外展式及綜合式，能因應社區特式，協助不同社群
- 社會行動能令服務對象掌握解決問題的能力，亦可穩定社會



社工界希望鄰舍計劃能 擴展至舊市區

- 政府在95年底欲削鄰舍計劃時，剛巧鄰舍計劃在旺角及南昌舊市區已進行試驗近一年。
- 社工界大力反對政府不檢討試驗便削鄰舍計劃。
- 當時的行政局議員也支持社工界的想法，政府便暫緩削鄰舍計劃，97年尾再作檢討。



以INP代替NLCDP

- 97年政府委任麥烈菲菲檢討鄰舍計劃在兩個舊市區的成效，
- 98年1月的結果
 - (a)確認舊市區有強烈的服務需要，如新移民、老人、籠民等
 - (b)質疑鄰舍計劃在舊市區太不集中，社工沒有足夠的專才知識，綜合性的手法亦欠深度
 - (c)但根本問題是認為鄰舍計劃社工的社會行動很多時令問題進一步惡化。



以INP代替NLCDP

- 不將鄰舍計劃擴展至舊市區
- 將來若木屋、臨屋、舊型公屋全部清拆後，鄰舍計劃會慢慢消失
- 設立綜合鄰舍隊(INP)去服務舊市區居民，為期三年，三年後再作檢討。



小結

- 68-72 多元化
- 73-76 政策化
- 77-84 正規化
- 82-97 政治化
- 97-現在 多元化



政府的社區發展政策

- 政府社區發展政策是社區建設（Community Building）
- 麥理浩提出「社區建設」
- 「建立一個互相關懷和負責任的社會」。先要解決：
 - 「如何令聚居於高密度高樓大廈內的陌生人能夠互相認識、和洽相處，並且感到安全」。
 - 「個人所面對的孤獨和厭倦感覺，以致對社會情況欠缺了解」



政府的社區發展政策

- 政府的社區發展目的是：
 - 促進社會關係、
 - 發展自力更生、社會責任及社區凝聚力
 - 鼓勵個人參與解決社區問題，改善社區生活質素。（出自Five Year Plan for Social Welfare Development in Hong Kong – Review 1998, p.110）
- 策略：
 - 成立及扶助居民組織，
 - 提供社區中心供居民使用、
 - 鼓勵居民參與社區活動，
 - 遊說市民支持政府的政策及運動，
 - 在各區提供康樂及娛樂活動



政府的社區發展政策

- 由民政事務局統籌社區建設的政策,在各區由其他政府部門協助推行,如社會署、教署、警方、康樂文他署及民政署等
- 民政署/以前是政務署角色是：
 - 鼓勵成立互委會、分區委員會及業主立案法團。
 - 後來隨著地方行政設立，它推行區議會計劃，更提供社區中心讓市民有活動的地方
- 透過社會署資助及監察非政府機構從事「鄰舍層面社區發展計劃」(NLCDP)「社區中心服務」(CC)及「綜合鄰舍服務隊」(INP)



社區中心 (CC)

- 社區中心是一個提供多元化服務的地方，
- 服務包括社區工作、小組工作、自修 / 閱讀室服務及其他福利服務設施，如日間幼兒園、特殊幼兒服務中心、弱智人士中心、老人中心
- 提供公眾集會的設施和舉辦社交、文化、樂活動等。



社區中心(CC)

- 服務對象
 - 八至十二萬人口的社區，
- 現時，由志願福利機構直接管理的社區中心共有十四間，服務社區內不同年齡人士、家庭及團體。
- 服務內容:
 - 組織居民，關注社區問題，建設美好社區。
 - 促進鄰舍關係，倡導互相關懷及互相精神。
 - 加強社區參與，提高公民意識。善用社區資源。



鄰舍層面社區發展計劃 (NLCDP 簡稱鄰舍計劃)

- 由政府資助福利機構所推行的一項社區發展服務。
- 此計劃由曾受訓練的社會工作者組成工作隊，派駐環境欠佳、社區設施和福利服務乏的社區。這些社區需具備以下條件：
 - 該區人口應在三千至萬五之間。
 - 該區在三年內不會清拆。
 - 低收入地區。



鄰舍層面社區發展計劃

– 及具備以下任何一種情況：

- 偏遠地區，遠離市中心，甚難獲取福利服務；
- 福利務不足的新社區；
- 存在著利衝突以及不同種族或社會階層的混合社區；
- 長期存在環境／社會問題的社區。



鄰舍層面社區發展計劃 (NLCDP)

- 目前此類計劃所服務社區包括：受重建影響的第三至第六型公共邨、臨時房屋區、木屋區、鄉郊地區、艇戶棚屋、平房區。
- 自一九七八年起此類計劃推行至今，全港現已有近五十個「鄰舍層面社區發展計劃」。



鄰舍層面社區發展計劃 (NLCDP)

• 目標及範圍

- 組織居民關注及解社區問題，改善生活質素
- 推動鄰里互助精神，建立和諧及有歸屬感的社區，
- 協助居民認識各項公共政策，發放社區事務消息，並鼓勵居民表達意見
- 培訓居民領袖，提昇居民自務解決社區問題的能力。
- 因應社區需要，提供不同類型服務



政府為何在78年資助鄰舍計劃？

- 根據梁祖彬的分析，有以下原因：
 - 社區衝突的增加及壓力團體興起
 - 地區諮詢架構不足
 - 環境惡劣地區的問題嚴重
 - 政府對壓力團體的態度改變
 - 社會署對社區發展支持
 - 簡單的說法是鄰舍計劃可填補服務空隙及政治空隙。



政府為何在80年代讓鄰舍計劃繼續擴展？

- 梁祖彬有以下分析：
 - 社會行動減少
 - 鄰舍計劃轉向以服務為主
 - 地區關係改善
 - 鄰舍計劃的政治力量有限
 - 社工的角色可平衡親中力量



政府為何在90年代中 想削減鄰舍計劃？

- 沒有貧乏社區
- 近20年來社會福利服務已急劇發展
- 代議政制發展已日趨成熟
- 社會福利資源短缺，要從新調配
- 激進的社會行動激怒政府



基層社會運動

• 運動種類

- 民族醒覺運動
- 民主運動
- 房屋運動
- 環保綠色運動
- 女性運動
- 勞工運動
- 反貧窮運動
- 還有明光社、老人權益聯盟、四五行動、學聯、病人權益會、居港權家長會、香港人權監察等，關注各類弱勢人士權益。



運動的特色及作用

• 特色

- 很多並非由社工推動，故不受社工的守則約制。
- 這些團體多靠自己籌款、熱心人士捐助、或外國基金支援、組織規模很細。
- 通常是反對政府及建制的做法，故不排除用激進的手法爭取。

• 作用

- 提出另類觀點，保障弱勢社群權益
- 堅持社會公義，體現異議聲音可貴
- 突顯社會矛盾，長遠有助社會穩定



非政府資助的社區發展服務

- 社區健康發展計劃
- 勞工服務
- 新移民服務
- 私人住宅區的社區展計劃
- 婦女服務
- 其他發展計劃



邊緣社群支援計劃

- 政府調配一個在2003年完結的鄰舍層面社區發展計劃的資源，委托社區組織協會推行一個邊緣社群支援計劃，
- 這計劃為期三年，主要透過外展服務、支援服務、個案輔導、小組服務等幫助釋囚、精神病康復者和露宿者重投社會。



Service and subvention of Programme (6): Community Development

No. of Teams	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
Com. Centres	13							
NLCDPs	52 ^[1]	49	40	30	25 ^[2]	23	22	21
CSNT						1	1	1
INP		8	12	12	4 ^[3]			
FSNT					4	8	3 ^[4]	
Group Work Unit (SWD)	13							
Direct service subvention at HAB							129.7M	126.4M
SWD admin. cost	Not available				285.3M	281.6M	3.9M	1.4M
Total amount of subvention							133.6M	127.8M

民政事務局(2005) 社區發展政策聲明

- 社區發展主要是鼓勵居民去參與影響他們生活的議題，從而建立一個充滿活力和可持續的社區。這是一個提高公民和社會意識的過程。



民政事務局(2005)

- 社區發展服務旨在調動社區資源以及鼓勵市民透過參與一連串活動和網絡組織來產生互動。這些服務的目的是推廣以自助和互助模式解決社區問題，以及建立社會支援網絡。服務應以加強社區力量和促進社會融合為最終目標，從而建立一個關懷、公平及和諧的社會。這些服務應該富彈性和不分黨派。
- 社區發展服務應以弱勢社群為優先對象。



民政事務局(2005)社區發展的目標

• (a) 建立社區力量

- 建立社區中個人和團體的力量為目標，使他們參與以社區利益為依歸的行動。
- 使社區內人士理解、提升和運用他們本身的能力以改善生活。這些人士應該可以在推動社區利益的行動中擔當積極角色。

• (b) 培養社區內的互助精神

- 協助社區內的成員在他們之間和與社區內其他界別建立支援網絡，以培養他們之間的互助精神。



社區發展的目標

- (c) 解決弱勢群體的需要
 - 推動弱勢社群的成員在合適情況下向主流社區服務尋找協助，並透過弱勢社群成員的積極參與，為這些社群提供服務。
 - 這些服務應與現有社會服務相輔相成。
- (d) 提高社區凝聚力及和諧
 - 推動弱勢社群和受害社群融入社區，並推廣社區內不同背景人士的互相認識和合作，以達致社區和諧，以及尊重人權和對所有人士的平等機會。
- (e) 推動社區參與
 - 鼓勵社區成員積極參與社區活動，以改善他們的生活質素，並為他們提供參與這些活動的機會。



什麼是社區經濟發展 (Community Economic Development)?

- 在經濟全球化的影響下，資本不斷流動，面對資本外移及剝削增加，貧窮問題日益嚴重。
- 無論是先進國家的城市，還是第三世界的農村，均會面對貧窮、失業、環境、及投資下降等等問題。
- 近年在不少國家，包括加拿大、美國、英國等先進國家，以及孟加拉、印度等第三世界國家，均嘗試用「社區經濟發展」(Community Economic Development)的方法，來解決上述的惡性循環。



「社區經濟發展」

過程

- 以社區為本，自下以上的參與及動員，
- 發揮區內居民擁有未受市場利用的才能、技術與經驗，來服務其他社群中的成員。

目的

- 改善生活質素
- 重獲生活的意義及尊嚴



社區經濟發展」

- 方法

- 創造小型企業(micro-enterprises)
- 成立生產及消費合作社(Co-op)
- 建立社區貨幣或貨物及服務交換系統(LETS)。

- 經驗

- 重建社區經濟
- 加強社會融和
- 推動可持續發展



香港的例子

- 社區貨幣

- 聖雅各福群會—一時分卷
- 楊震/神託會—沙田區代用卷

- 生產合作社

- 婦女勞工協會—中大女工合作社
- 深水埗居民協會—城大宿舍合作社

- 消費合作社

- 勞資關係協進會—互惠市場/二手物中心
- E-Coop



未來發展的討論

- 從地域社區轉向功能社區

- 現時社區中心多以小組工作為重心，發展不同的弱勢社群小組如單親小組、綜援人士小組、新來港人士小組等，以地域社區的組織如建立居民組織、業主立案法團、互助委員會的工作反而愈來愈少

- 鄰舍層面社區發展計劃亦改為以服務邊緣社群如少數族裔、新來港人士為主



由地域社區轉向功能社區的 反思

- 但功能社區中的需要及資產，以至社會資本較為單一，不利於橋樑社會資本以及連結社會資本亦是異質性社會資本的建立。
- 單單為某些邊緣社群服務，而不處理主流社會存在的社會排斥，有機會引起更多主流社會的不滿。



由地域社區轉向功能社區的 反思

- 更重要的是社區工作強調人與人之間社會關係的建立，居住及工作的空間仍然是現代人社會關係發生最重要的脈絡，
- 地域社區與功能社區不應偏廢





從政治充權走向經濟充權

- 自八十年代香港社區工作有不同的政治充權，但在貧窮愈來愈嚴重的情況下，弱勢社群最重視仍然是失業、貧窮等經濟問題，在沒有經濟充權的情況，政治充權難於開展
- 而社區經濟發展的興起與社會企業為社區工作帶來新動力及新方向
- 但於經濟主義的趨向，可能只會忽視公義和人權的問題，必須加以平衡。

從社區發展服務走入 不同服務

- 社區工作的手法如外展探訪、社區教育、網絡建立不單應用於社區發展服務中，現時更在不同的服務如青年、長者及家庭的綜合服務中使用
- 但社區工作不單是一種工作手法，更是對公義、參與、充權、團結等價值的堅持，沒有社區發展服務作為培育的場地，這些價值不一定在其他服務中得到培養



社區經濟發展的具體策略

- Giloth (1998) 提出社區經濟發展的具體辦法是要建立區內的「職位、財富及地方」(job, wealth and place)。而具體的手法可總括為下列七項隱喻(metaphor)



建立平坦的比賽場(creating level playing fields)

- 意即貧窮社區內的居民及商戶，相對大財團大資本，缺乏公平參與政策制訂的機會，亦未能得到同樣的途徑獲得資源。
- 要求貧窮社區能有同樣的機會獲得資源及各方面的參與，培養地區領袖、發展會員及發展社會資本是建立一個平坦的政治比賽場的條件。



堵塞決口 (plugging the leaks)

- 貧窮社區出現貧窮的原因是區內的收入及財富被區外的大資本或政府抽離於社區外，而不能用於社區之中。
- 堵塞決口是要界定決口所在，研究堵塞的可行性及設計及推行堵塞的計劃，令社區內的居民在區內留下在區內賺取的入息，令這些入息在區內不斷地來回循環。



介紹連繫 (brokering connections)

- 社會排斥是貧窮的重要原因，要克服內部的社會及經濟的社會排斥，可以為區內的居民、企業、資源進行介紹連繫。
- 連繫包括勞動力市場的供求，空間的錯配以及非正規網絡的弱化成為貧窮勞工尋找工作造成障礙，
- 在社區內建立及一個可信任的「就業經紀」系統，可令企業減少招聘員工的交易費用，亦可克服上述障礙。
- 但介紹連繫的策略不止於勞動市場的一方，亦包括決策者、銀行、人力支援、政治組織等等。



資產管理(asset management)

- 小心留意及利用社區中仍未被運用的資源用來作社區經濟發展之用。
- 區內的資產包括居民的企業家精神及技術、建築物、空間、組織及機構等等。
- 這方法不單是視貧乏社區為「負債」，看它們欠缺什麼，而是界定、保育及發展社區現有的資產。
- 具體的辦法包括開辦應用本地居民技術的微型企業；推行「時間金錢」(time-dollar)計劃建立家庭的資本基礎；發展「終身學習」，制訂公眾「損益表」去計算公眾投資對社區的回報等等來應用已發掘及末被發掘的社區資產。



建造爬梯及網絡(building ladders and webs)

- 很多社會問題無法單靠零散的解決方法及個別的介入，要解決方法有效很多時需要多項原素並要持續進行。有效及持續的社會介入要求不同機構及個人的技巧、資源及經驗。如木匠般建造爬梯及如蜘蛛建造網絡便代表上述策略。例如為難於就業的社群提供首次進入勞動市場的準備如家庭責任、義務工作、職業訓練等等。而建立網絡的工作則更為普遍，例如留意區內同一聚落的企業是否在分享同一技術、市場及關係，而建立網絡的工作包括令它們知道是在同一網絡之中，而它們有共同的利益去開發員工及市場。



促進市場(enhancing market)

- 在貧窮社區中市場經濟仍然存在，貨物及服務透過這市場基礎作出交換。
- 留意在地區中存在的貨幣或非貨幣交易的關係及過程。
- 例如非正規經濟很多時可以提供企業家訓練。另一重要但不尋常的市場是「社會互助及互助，可稱為鄰舍間的「社會經濟」，透過以現金、以物易物、及互相關心的交換，社區可以在照顧兒童、健康、購物及家居修理方面作出交換。
- 有些社區較正規地進行這些交換，建立地區貨幣及交換的系統如time dollars, 在地交換及貿易系統LETS等等。



建立基本設施支持多元創造 (infrastructure to support multiple innovations)

- 由於不同地區有不同的特性，而不同的界入有不同的策略，所以社區經濟發展非常複雜及多元化，
- 推行社區經濟發展必須基於對鄰舍及經濟的多元化有更充分的了解和認識。
- 具體的工作包括在社區中分享發展社區經濟的訊息；更好的計劃及向居民進行持續的教育工作。



中介角色的重要性

- 許寶強 (2003) 社會資本的問題

- 強調共享、共識、共同利益，往往對內壓抑差異，無視封閉社區對外之排拒
- 強調面對面、透明之親密關係，忽視中介 (mediation) 的必須性
- 特別在城市之中難以中介陌生者的進入 (也就是將他們排拒於外)



排拒中介陌生者

- 中介需要不同的行政、政治、經濟和文化等網絡，
- 由於強調在地互惠直接自主而受壓抑，使得這種社區經濟喪失了處理陌生者境以容（而不是同化）差異。
- 而在城市的環境之中，地理上難以形成封閉的空間，各種族裔、血緣、宗教、性別等群體均跨越地理上的在地性，
- 而在一地區之中，也存在中產者VS.無產者、有錢人VS.窮人、不同之年齡族群、男人VS.女人和殖民者VS.受殖者，儘管都住在同一地理空間，但顯然無法共享同一利益和共識。



文化的中介性

- 在類似香港這種大城市的脈絡中，另類發展計劃恐怕必須承認中介之重要性，也就是文化工作的重要性
- 社區經濟發展實為一項「文化工作」(cultural work, see Martin 2001)，指的就是當中需要各種層次的中介工作，以豐富社區中之民主文化，使經濟生活更為開放、容納異質、內含美學、歷史、意義等踐行。
- Cameron & Gibson (2001) 因此便強調一種差異的社區與同一的社區的平衡，一種空間能夠讓社群內的成員遊走於同一與差異之間，既可以落葉歸根，又可以神遊物外。





報告完畢

謝謝!