

# 内地与香港：残疾人社会支持比较

毛小平

(湖南科技大学法学院, 湖南湘潭, 411201)

**摘要：**与香港比较，内地残疾人社会支持理念相对落后；力量相对单薄；方式相对单一；内容相对贫乏。应学习和吸收香港残疾人社会支持的先进经验，在社会支持理念方面，实现由人道主义向公民权利的转变；社会支持方式方面，实现由政府提供向政府购买的转变；社会支持主体方面，实现由家庭、政府为主向非政府组织为主的转变；社会支持内容方向，实现由救助主导型向发展主导型的转变。

**关键词：**香港；残疾人；社会支持；人道主义；公民权利

中图分类号：C913.69

文献标识码：A

文章编号：1672-3104(2010)02-0041-07

可以说，残疾人是特性突出、特别需要帮助的社会弱势群体。目前，内地残疾人社会支持系统还不够完善，残疾人事业基础还比较薄弱，残疾人总体生活状况与社会平均水平存在较大差距。“发展成果人人共享”，残疾人作为全体人民中的成员，也理应享受社会进步所带来的硕果。因此，促进残疾人事业发展，改善残疾人状况，已成为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会一项重要而紧迫的任务。香港在残疾人社会支持方面积累了丰富的人性化的经验，通过内地与香港残疾人社会支持在其主体、客体、内容和手段等方面的比较，学习和吸收香港残疾人社会支持的先进经验，对进一步完善内地残疾人社会支持系统，改善残疾人总体生存状况，从而促进内地残疾人事业的发展，具有重要的理论意义和现实意义。

## 一、残疾人社会支持力量的比较

残疾人社会支持力量主要有国家政府组织、非政府民间组织、社区、家庭、社工等。因此，笔者主要从这几个方面对内地与香港残疾人社会支持力量进行比较。

### 1. 政府

在内地，政府对残疾人的社会支持主要以社会保障制度为形式，以《中华人民共和国残疾人保障法》为基础，以中国残疾人联合会为中介，保障全体残疾人的基本生活权利。中国残疾人联合会（以下简称中国残联）是中国政府批准的全国性残疾人事业团体。中国残

联是残疾人社会支持的特别重要的主体，2008年中国残疾人事业发展统计公报统计，内地共建立各类别残疾人专门协会15204个。其经费来源主要是政府财政拨款。《中国残疾人事业“十一五”发展纲要》指出，中国残疾人联合会坚持政府主导的工作模式。<sup>[1]</sup>政府在残疾人社会支持系统中始终发挥着决定性作用。

在香港，残疾人社会支持的主体结构中，政府起主导作用。香港政府在残障人士救助事业中实际上扮演着公益福利事业资源的供给者和管理者的角色，其卫生局辖下的社会福利署是分管残障人士群体相关具体事物的部门。香港政府的社会福利署，其主要职能是实施宏观管理。香港政府在其中发挥的作用主要有：

政府作为经济援助的提供者，对残障人士提供直接和间接的经济援助。政府通过相关法律法规对救助工作进行指导和管理，并对提供福利服务的非营利民间组织提供资金上的支持。香港政府定期组织其他部门对社会福利署等直接管理部门的工作进行检查、考核，并提出合理化的针对性意见，以促进康复服务事业的不断发展。香港政府不仅间接支持非政府组织为残障人士服务，而且自身也直接营办各种服务机构或直接通过某些政府部门为残障人士提供服务。如劳工处的展能就业科就为残障人士及雇主提供免费的职业介绍及招聘服务等。

### 2. 非政府组织

非政府组织是内地残疾人社会支持的又一重要主体。截至2007年底，内地已有各类非政府组织近40万个。<sup>[2]</sup>国家民政部2008最新的统计数据表明，中国

内地各种服务志愿者已达1 000多万人,社区服务志愿者组织有7 000多个。<sup>[3]</sup>民间非政府组织正逐渐成为残疾人社会支持系统的重要参与力量,发挥着越来越重要的作用。但由于内地政府与非政府组织的合作模式没有很好地建立起来,制度化的信息反映渠道还有待建立和完善,存在信息阻滞的现象等,制约了非政府组织对残疾人社会支持的功能的发挥。

而在香港,非政府组织是香港残疾人社会支持的主力军。香港共有非政府福利机构210多个,其中接受政府资助的有174个,承担了绝大多数的针对残障人士的服务工作。香港有3 200多个各类福利服务单位,其中政府直接管理的有360多个,非政府福利机构管理的有2 900多个,还有少数私人开办的福利服务机构。这些非政府组织根据不同残疾类型和残疾程度的残障人士的特殊的需求,为他们提供了各种各样的相应服务。

### 3. 社区力量

社区是残疾人社会生活的主要空间,也是社会支持资源的主要聚集地。社区力量成为残疾人社会支持的一个重要来源。在内地,作为一种社会支持,残疾人社区康复服务已被纳入到政府社区建设的总体规划之中,是政府工作的一部分,也是中国残疾人联合会基层工作的一部分。区残疾人康复工作办公室是基层政府机构。残疾人社区康复服务在开展过程中以区残疾人康复工作办公室为主导,以社区为依托,使社区康复的计划管理、组织实施、资源配置等具体问题在社区内加以解决。社区残疾人康复工作行政化色彩较浓。

在香港,社会福利署为残疾人提供持续的人性化的小区支持。社会福利署推行一系列小区为本支持计划,旨在提升照顾者的照顾能力,以减轻他们的负担和改善残疾人士及其家人的生活质量。这个计划人性化色彩比较浓,不仅考虑了不同时间的残疾人服务问题、不同残疾人的个性发展问题,如计划包括假期照顾服务、家居照顾服务、严重残疾人士日间照顾服务及个人发展计划。还针对残疾人士不同需要制定了相应的支持计划,包括为自闭症人士及有行为问题的残疾人士而设计的支持计划。此外,香港人性化的社区支持还体现小区精神健康联网方面。小区精神健康联网为精神病康复者及其家人在小区内提供额外照顾和支持,包括外展探访、与地区资源建立网络和提供实质服务等。

### 4. 家庭

家庭是内地残疾人社会支持来源(主体)之一。中

国内地社会仍然是家庭本位和伦理本位的社会。费孝通曾指出,中国乡土社会的基层结构是一种由社会关系构成的“差序格局”,即“社会关系是逐渐从一个人推出去的,是私人联系的增加,社会范围是一根根私人联系所构成的网络。”<sup>[4](40)</sup>家庭对其成员有一种包容性支持的义务,家庭成员则有为家庭增加财富和资源的责任,共同的生活、时空的一致性使家庭内部的支持关系成为可能。<sup>[5]</sup>家庭在残疾人社会支持系统中的作用是非常重要的。家庭向残疾人提供了大部分的情感性支持,满足自尊的支持、物质性支持、工具性支持和抚育性支持。由于内地残疾人规模大及居民的生活水平不高,尽管政府对残疾人工作越来越重视,残疾人生活状况有所改善,但残疾人仍然给其家庭增加了巨大的经济和精神负担。<sup>[6]</sup>

在香港,家庭这一首属群体也是香港残疾人社会支持的重要主体力量。家庭作为在生活中同残障人士联系最为密切的一级组织,它所提供支持是最为全面、入微的,不仅包括经济支援、训练帮助、日常照顾等,还包括情感、交流等非正式的社会支持。由于香港居民的生活水平较高及香港的政府和非政府组织提供了种目繁多的救助和照顾支持措施,如社会福利署直接或透过拨款资助非政府机构,为残疾人士提供了比较全面的社会康复服务、就业/业务拓展机会服务、住宿服务等,因而,残疾人家庭的经济和精神负担也相对较轻。

### 5. 社工和义工

专业社会工作者秉持其助人自助的专业理念和方法,是残疾人与社会支持系统之间成功的联结者。在内地,专业社会工作者队伍比较缺乏,在内地残疾人社会支持方面还没有形成重要力量。内地的社会工作职业化滞后于经济与社会的发展,相关制度刚刚建立,还有待于进一步完善。目前有关社会工作的机构大多数是准政府组织即事业单位,为社会服务的意识差,专业化的社工运行体制尚未建立。

而香港的社工(social worker)和义工(volunteer)是香港残疾人社会支持的一支重要主体力量。根据2005年公布的统计资料,在香港共有6 925名注册的正在工作的专业社会工作者。社工提供的服务包括心理辅导,训练和恢复计划的制定,组织相关活动等。香港除了有很多职业社工之外,还有大量的非职业的义工工作者投身到康复事业中,为残障人士服务。义工们经常到服务机构中策划和筹办康乐活动,陪同服务使用者参与户内或户外活动以及陪同他们去医院就诊,并且在服务使用者获安排就业期间也会伴随在他们身

边帮助他们解决所遇到的问题。

## 二、残疾人社会支持方式的比较

### （一）内地残疾人的社会支持方式

在内地，残疾人社会支持方式的一个显著特点是社会支持主要由政府提供。残疾人的社会支持方式主要是通过以社会保障制度为形式，以中华人民共和国残疾人保障法为基础，以中国残疾人联合会为中介，保障全体残疾人的基本生活权利。中国残疾人联合会代表残疾人的共同利益，维护残疾人的合法权利，为残疾人服务，承担政府委托的任务，动员社会力量，推进残疾人事业。其经费来源主要是政府财政拨款。地方各级政府将残疾人工作纳入公共服务体系及其职责范围。中华人民共和国残疾人保障法规定，非政府组织应当发扬人道主义精神，理解、尊重、关心、帮助残疾人，支持残疾人事业。国家鼓励社会组织和个人为残疾人提供捐助和服务。家庭或残疾人的扶养人必须对残疾人履行扶养义务。残疾人的监护人必须履行监护职责，尊重被监护人的意愿，维护被监护人的合法权益。残疾人的亲属、监护人应当鼓励和帮助残疾人增强自立能力。<sup>[7]</sup>

### （二）香港残疾人的社会支持方式

在香港，残疾人社会支持方式的一个显著特点是社会支持主要由政府购买。香港残疾人社会支持方式主要实行政府统筹资助、社会广泛参与、民间承担服务的管理体制，政府实行“管大放小，管少放多”，残疾人社会支持绝大部分由民间机构承担。也就是说，政府向民间购买服务，以有效满足残疾人对社会支持服务的需求。这种社会支持方式既能使政府始终处于主导地位，又能调动社会各界关心和参与对残疾人的社会支持。

香港政府通过购买的方式，对非政府机构实行资助并且对其进行监督，这种社会支持方式，既有效满足了残疾人对社会支持服务的需求，又确保了社会支持资金使用的安全和效益。这样，香港政府给予非政府福利机构以充分的资金支持，同时，政府又对非政府社会福利机构建立了一套完善而有效的监督制度。其监督环节有：一是香港社会福利署按服务对象数量核定所有受资助单位的人员编制和工资标准，同时规定了每个岗位的任职条件，以确保服务质量<sup>[8]</sup>；二是服务单位接受服务对象，要经过政府相应机构的审查批准；三是受资助单位按季度和年度向社会福利署送交财务报表，其全年账目要经审计；四是社会福利署每年派出专门人员到受资助单位探访检查，并负责写

出评估报告，据此决定是否继续资助；五是社会福利署派人参加非政府福利机构的顾问局，并在其中担任重要角色，以加强沟通和监督。

## 三、残疾人社会支持内容的比较

在内地，残疾人社会支持的内容依主体不同而有差别。社工义工与非政府组织等对残疾人的支持是有限的，主要是国家、政府及中国残疾人联合会从事的残疾人社会支持活动。而香港残疾人社会支持内容主要是政府主导通过社会福利署或民间非营利性组织从事的残疾人社会支持活动。下面就残疾人康复服务，残疾人就业、保障服务，残疾人扶贫开发服务，残疾人信息科技文化服务，残疾人体育服务，残疾人综合设施服务等方面对内地与香港的社会支持内容进行比较。

### （一）残疾人康复服务

内地残疾人康复服务是以康复机构为骨干，社区康复为基础，残疾人家庭为依托，以实用、易行、受益广的康复内容为重点，为残疾人提供有效的服务，从而推动残疾人“人人享有康复服务目标”的实现。在香港，残疾人康复服务的基本假设前提是残疾人士都希望能过正常的生活及尽展所长，为社会做出贡献。因此，康复服务的目标是协助残疾人士尽量发展体能、智能及适应社群生活的能力，鼓励他们融入社会，从而享有与其他人一样的平等权利。内地与香港残疾人康复服务主要在以下几个方面存在着一定的差异：

#### 1. 残疾人康复服务的目标与任务不同

在内地，残疾人康复服务主要在政府领导下，将残疾人康复工作融于社区建设规划，纳入相关部门业务范畴，充分调动社区内资源，以街道、乡镇为实施平台，为残疾人提供就近方便的康复医疗、训练指导、心理支持、知识普及、用品用具以及康复咨询、转介、信息等多种服务。香港残疾人康复服务的目标是协助残疾人士尽量发展体能、智能及适应社群生活的能力，鼓励他们融入社会，从而享有与其他人一样的平等权利。

#### 2. 残疾人康复服务的措施不同

在内地，残疾人康复服务的主要措施有以下六个方面：康复医疗服务主要为残疾人提供诊断、康复治疗、康复护理等。训练指导服务主要包括为需要进行康复训练的残疾人制订训练计划、传授训练方法、评估训练效果等。心理疏导服务通过了解、分析和指导等方法，帮助残疾人树立康复信心，正确面对自

身残疾等。知识普及服务为残疾人及其亲友举办知识讲座,开展康复咨询活动等。用品用具服务根据残疾人的需要,提供用品用具的信息、选购和维修服务。转介服务掌握当地康复资源,根据残疾人在康复医疗、康复训练等方面不同的康复需求,联系有关机构和人员,提供有针对性的转介,做好登记,进行跟踪服务。

在香港,残疾人康复服务主要服务项目有:残疾幼儿日间暂托服务、残疾人士地区支持中心、四肢瘫痪病人过渡期护理支持中心、专职家居训练及支持服务、日间小区康复中心、严重残疾人士日间照顾服务、残疾人士社交及康乐中心、残疾人士家长/亲属资源中心、小区精神健康连网、精神健康综合小区中心、残疾人士自助组织、小区复康网络、残疾人士小区支持计划、中途宿舍续顾服务、视障人士康复及训练中心、为视觉受损人士而设的传达及信息服务、听觉受损人士综合服务中心、健乐会、中央辅助医疗服务课、收容所、中央辅助心理服务课、地区言语治疗服务、住宿暂顾服务、紧急安置服务等。这些全面细致的康复服务项目为协助残疾人士尽量发展体能、智能及适应社群生活的能力提供了全面的帮助。而且每项服务项目措施和目标也很具体,残疾人康复服务对应不同残疾人的不同需求,服务具有针对性与持续性。

### 3. 残疾人康复服务的对象与理念不同

在内地,残疾人康复服务的对象就是需要得到康复的残疾人。而从残疾人社区康复服务的措施可以看出,残疾人社区康复服务的基本理念是残疾人士都需要救助,残疾人“人人享有康复服务目标”,明显的具有人道主义色彩。

在香港,残疾人康复服务的对象不仅是需要得到康复的残疾人,而且还包括残疾人的家人及亲友或市民大众。从残疾人社区康复服务的措施折射出,残疾人社区康复服务的理念是残疾人接受康复服务是残疾人的一项基本公民权利,残疾人士通过康复服务,能够过正常的生活,从而尽展所长为社会做出贡献。很明显,其残疾人社区康复服务具有公民权利色彩。

### (二) 残疾人就业保障服务

在内地,残疾人就业主要依靠政府将残疾人直接集体安排在福利企业中,或按不低于 1.5% 的比例将残疾人直接安排在非福利企业中,或残疾人个人自主在竞争力不强的传统经营项目中就业等。内地残疾人就业保障主要是救济性质的,有社会保险、最低生活保障制度、福利院、养老院、五保等,其中最主要的是最低生活保障制度。可见,内地残疾人就业保障服务是从人道主义出发,具有慈善救助的性质。

在香港,残疾人就业服务主要由庇护工场、辅助就业、综合职业康复服务中心、综合职业训练中心、残疾人士在职培训计划及「阳光路上」培训计划、「创业展才能」计划为残疾人提供。服务内容不仅为残疾人提供就业机会,而且还为残疾人提供职业康复、就业训练、就业见习、就业选配、在职试用和就业后跟进服务等,旨在培养残疾人的就业能力。残疾人就业保障不仅有综援计划,为残疾人提供援助救济,还有自力更生支持计划等,为残疾人提供寻找全职工作的就业援助服务等。可见,香港残疾人就业保障服务是从公民权利出发,协助残疾人士克服自身缺陷,培养就业能力,帮助他们融入社会,从而享有与常人一样的平等权利,具有促进残疾人发展的性质。

### (三) 残疾人扶贫开发服务

内地的残疾人扶贫开发服务纳入政府工作计划和政府目标责任制考核范围,并广泛动员社会力量对贫困残疾人开展“帮包带扶”,政府起了决定性的作用;而香港的残疾人扶贫开发服务是在政府、商界及社会福利界三方合作,建立伙伴关系,共同为残疾人提供扶贫开发服务,政府在其中起了主导作用。

内地的残疾人扶贫开发服务从人道主义出发,重点在经济与物质上对残疾人进行了救助。如在 2008 年,共扶持贫困残疾人 179.8 万人,其中 136.3 万人通过扶贫开发解决温饱;当年接受实用技术培训的残疾人近 87 万人次,投入培训经费近 2 亿元。帮扶物资折款及资金投入共计 3 亿余元。建立残疾人扶持基地 3 157 个,投入资金 3.5 亿元,安排和扶持贫困残疾人 137.8 万人。<sup>[9]</sup>在香港,除了物质上、经济上扶贫外,还为残疾人提供延展照顾计划、职业康复服务延展计划、私家医生外展到诊计划等优化服务。香港残疾人扶贫开发服务项目较为广泛。除综合社会保障援助计划(综援)外,有携手扶弱基金,2 亿元携手扶弱基金、3 亿元的社区投资共享基金等等。

### (四) 残疾人信息科技文化服务

内地在残疾人文化教育方面,为盲、聋、智残少年儿童兴办了特殊教育学校,开辟了报刊、电视专栏,开设各种残疾人图书馆,目的是尽量保障残疾人的受教育权;而在香港,对于残障人士的教育事业长期以来一直以“伤健融合”的理念作为指导原则,即尽量使有能力的残障人士与健全人士能在同一环境下进行学习,以进一步促进残障人士更好的融入社会。

在信息科技方面,内地创办中国残联官方网站,为残疾人事业提供权威信息发布平台和服务窗口,并常年举办全国省级残联信息员培训班,以培训各级残联信息员。在香港,主要为有需要的残疾人士提供

一系列的信息科技支持。如开办信息科技认知及培训课程以促进残疾人士接触信息科技及接受应用计算机训练。还有设立各种基金，如个人计算机中央基金，目的是为协助合资格的残疾人士购置计算机设备以从事赚取收入的工作。

#### (五) 残疾人体育服务

在内地，残疾人体育服务主要集中在残疾人体育场所的设立、残疾人体育训练的建立及举办残疾人体育比赛等方面。如在内地，2008年，进一步推进残疾人群众性体育活动，增强残疾人体育工作的普惠性。已开辟或设立的省级残疾人体育活动场所139处，市(地)级体育活动场所1053处；已挂牌的省、市(地)残疾人体育训练基地分别达到174个和533个。举办省级残疾人运动会及各类残疾人群众体育比赛活动57次，举办市(地)级残疾人运动会和群众性体育比赛活动784次。<sup>[13]</sup>

在香港，残疾人体育服务主要是为残疾人提供精益求精服务。香港设立香港展能精英运动员基金，其目的是培养残疾运动员的体育发展，以及支持他们在国际体育赛事中争取卓越成绩。并为退役残疾运动员提供合适的就业培训，扶助其就业。如在2005~2007年度，香港展能精英运动员基金拨出为数达355万元的款项予体育团体，支持有关团体为残疾人士发展重点体育项目，包括硬地滚球、潜质运动员培训计划等；同时，拨款给残疾运动员作为生活津贴，使他们可以专注投入体育训练，争取佳绩。基金又为退役残疾运动员提供扶助就业补助金，协助他们在运动相关的范畴从事见习工作或接受其他合适的就业培训。

#### (六) 残疾人综合服务设施建设

内地与香港在残疾人综合服务设施建设方面的一个重大差异在于：内地残疾人综合服务设施建设是以扩大建设规模、增加建设项目来实现的；而香港残疾人综合服务设施建设是以增加服务名额，满足服务需求为目的的。

在内地，残疾人综合服务设施建设得到进一步发展，为基层残疾人工作更好地开展提供了基础条件。截止到2008年底，全国已竣工并投入使用的各级残疾人综合服务设施共计2205个，在建项目共计291个，筹建项目共计307个。<sup>[13]</sup>在香港，为应付服务需求，社会福利署在2005~2006年度及2006~2007年度共增设了2357个服务名额，包括304个学前服务名额、1173个日间服务名额和880个住宿服务名额。<sup>[10]</sup>

社会支持的内容折射出社会支持的理念。通过比较可以看出，内地残疾人社会支持主要停留在传统的“恩赐”、“慈善”等理念层面上，主要是提供经济、

物质上援助，是以救济为主的，是救助主导型的社会支持。这是人道主义的社会支持理念，它视每个人的自由、平等、幸福为最高价值；对已以合理的保护和提高，对人施之以爱。香港残疾人社会支持摒弃了把社会支持视为施舍和慈善之举的偏见，不仅为残疾人提供经济、物质上援助，更重要的是协助残疾人尽量发展体能、智能及适应社会生活的能力，鼓励他们融入社会，从而享有与常人一样的平等权利，是发展主导型的社会支持。这是公民权利的社会支持理念，它从法律、政治和社会平等的立场肯定了接受社会支持作为公民基本权利的合法性与合理性。

## 四、小结与思考

### (一) 内地与香港残疾人社会支持的差异

通过对内地与香港的残疾人社会支持几方面的比较，可以归纳小结内地与香港在残疾人社会支持方面两者之间的差异主要体现在以下几个方面：

#### 1. 社会支持的来源(主体)方面

内地残疾人的社会支持来源主要是家庭、社区、国家政府。中国残疾人联合会，各地残联在党和政府的领导下，推动残疾人事业的发展，各民间非政府组织在推动残疾人事业发展方面的作用十分有限，残疾人社会支持的社会化程度较低。而香港，由政府兴办服务机构组织实际上只是极少数，绝大部分的服务都是由非政府组织提供。香港残疾人社会支持机制最成功的一点就是政府机构和民间非政府组织之间的明确分工、密切配合。“政府搭台，民间组织唱戏”，民间组织在政府提供资源支持以及法律法规的指导和管理下，尽其所能为残障人士提供各种服务。残疾人社会支持的社会化程度较高。

#### 2. 社会支持理念方面

人道主义是内地社会支持核心理念。在中国残疾人事业“十一五”发展纲要中指出，“十一五”发展纲要的指导原则之一就是大力弘扬人道主义思想。<sup>[11]</sup>而香港社会提供给残疾人的社会支持，如学前服务、展能中心、庇护工场、住宿服务、优化服务、自力更生服务等等，体现出香港社会已摒弃了把社会支持、社会福利视为施舍和慈善之举的偏见，而把享有社会支持、社会福利看作是残疾人的一种社会权利，这是公民权利的一个有机组成部分，公民权利理念已成为香港残疾人社会支持核心理念。

#### 3. 社会支持的方式(手段)方面

内地残疾人社会支持主要表现为单向施助与受助

的过程,这种模式主要是单向式的给予,即由支持方向受助方传递钱物,其中一些支持还带有明显的形式主义的色彩,主要关注的是支持的结果,比较适用于应急式的帮助,可较有效地解决残疾人一时的或当前的困难。<sup>[12]</sup>施助与受助双方的地位不平等,施助方基本上是家长式的支持,受助方的需求意愿没有得以充分的表达,支持缺乏个性化,常常处于被动受助的地位。内地社会工作人才缺乏,残疾人社会支持的专业化程度较低。而香港残疾人社会支持则是网络互动式社会支持。香港社会通过整合社会支持资源,形成了相互联系的支持网络,提高了支持的整体效能,向残疾人传递了社会支持,帮助残疾人建立了自己的社会支持网络,残疾人可以通过网络摄取各种社会资源,自主开展互助与自助,解决自身的困难,从而全面融入到社会当中去。香港社会工作人才十分丰富,残疾人社会支持的专业化程度较高。

#### 4. 社会支持的内容方面

内地残疾人社会支持的内容很大程度上具有救助的性质。社会支持主体单向式的给予或恩赐,向残疾人传递爱心,社会支持的内容缺乏系统性和持续发展性。而香港残疾人社会支持的内容很大程度上具有发展的性质。香港社会向残疾人提供了学前服务、日间服务、住宿服务、优化服务、自力更生服务、持续的小区支持服务、精益求精服务等这一全面而系统的社会康复服务,协助残疾人尽量发展本身的体能、智能及适应社群生活的能力,使其得以全面融入社会。

#### (二) 香港残疾人社会支持给内地的借鉴

尽管内地与香港社会制度不同,经济与社会发展水平也有一定差距,内地也不可能照搬香港的社会保障模式,但香港残疾人社会支持的许多宝贵经验也值得内地予以借鉴:

1. 内地政府在残疾人社会支持系统中应扮演“撑舵者”的角色,实现政府执政理念的转变,提高执政能力

内地政府在残疾人社会支持中应当力求摆脱如中国传统文化定式中的父母官形象,向公仆意识转变,政府角色应从控制转向服务,体现为从“以政府为中心的重管制模式”向“以满足残疾人需要为中心的社会支持服务模式”的转变。把提供服务作为政府的一项重要职责,彻底抛弃旧的治民观念和为民做主的观念,确立为残疾人服务的理念。政府在残疾人社会支持中不仅仅要弘扬人道主义,更应摒弃把社会支持、社会福利视为对残疾人的施舍和慈善之举,而要把享有社会支持、社会福利看作是残疾人的一项社会权利,政府在残疾人社会支持中的公民权利理念应成为其服

务的核心理念。

内地政府在残疾人社会支持系统中应从单一的国家治理转向多元的国家社会共同治理网络,重视公民社会与非政府组织的参与和互动。内地政府可以借鉴香港“政府搭台,民间组织唱戏”做法。民间组织在政府提供资源支持以及法律法规的指导和管理下,尽其所能为残疾人提供各种社会支持服务。而政府要进行宏观调控,为民间组织的规范运作制定了统一的服务标准,如这些组织的工作成果未能满足这些标准,则会被取消运营资格。通过这种合作,从而使内地残疾人社会支持方式融政府主导与民间参与、政府调控与市场机制、政府责任与家庭、个人责任为一体。这样,残疾人社会支持由政府与企业共同分担,政府还与非政府机构建立了伙伴关系,政府往往通过与非政府机构的合作来实现自己的政策目标,进而实现残疾人社会支持主体和方式的多元化。

2. 加强专业社会工作者队伍建设,提高残疾人社会支持服务的专业化程度

在残疾人社会支持服务过程中,政府不应也不可能成为现代意义的社会服务工作的惟一实施者和直接经办者,而应在政府的主导下,依靠社会力量,以科学的专业化方式发展社会事业,真正实现社会服务和社会管理的社会化。残疾人社会支持服务专业社会工作者的建设是残疾人社会支持服务顺利实施的保证。社会工作是一种以助人为宗旨,运用各种专业知识、技能和方法去解决社会问题的专门职业。社会工作者深入到服务机构中对服务工作进行专业指导,帮助他们策划、组织活动,他们的参与将会使残疾人社会支持服务达到较高的专业化程度。除此之外,吸纳社会中的爱心人士到各个服务机构中充当义工,无偿为残疾人服务,在很大程度上也可以解决了专业人士所无法弥补的具体服务中的人手的问题。目前内地的专业社会工作者队伍尚未完全形成,内地残疾人社会支持系统急需一支庞大的社工队伍。

3. 政府购买服务,实现残疾人社会支持服务社会化

内地将近830万残疾人群,随着市场经济的发展,其面临的社会和经济压力逐渐增大。残疾人在面对各种问题时,个人的能力是十分有限的,迫切需要社会的支持与帮助,不仅仅需要经济和物质层面的支援,更需要在心理、精神和社会关系层面的支援,比如心理疏导等。而这些问题的解决需要有更高层次的专业化的社会服务。这样,救济型的福利已经远远不能满足目前内地残疾人的需求,专业化的社会支持服务急需发展。同时,要想实现对残疾人的细致的、个

别化的支持，光靠政府的行政体系是不可能也是不现实的，这就需要培育和发展更多的民间服务组织，以建立专业化和现代的服务体系。这要求政府深化对民间服务机构(如社工服务机构)等第三部门社会组织的发展的重要性的认识，改变自己直接从事社会服务或公益性事务，既做裁判员又做运动员的习惯。因此，政府应积极培育更多的专业民间服务组织，为政府购买服务，实现残疾人社会支持服务社会化奠定坚实的基础。同时，政府应进行宏观管理，在公共财政预算中增加对购买公共社会服务的预算，使之规范化、制度化。内地政府即要给予民间服务机构经费、场地和行政上的支持，同时一定要保障民间服务机构的民间性和独立性，给予其发挥专业性的平台和表达其专业价值理念诉求的空间。当然政府作为购买方，也需要和民间服务机构商定适当的专业服务的指标，以进行评估和考核。<sup>[13]</sup>

#### 注释：

中国残联的残疾人理事会为正部级单位，属政府机构。因此，笔者将中国残联归于政府一类。  
全康办〔2007〕3号。关于印发《社区康复“十一五”实施方案 实施办法》的通知。

#### 参考文献：

- [1] 中国残疾人事业“十一五”发展纲要(2)[DB/OL]. <http://theory.people.com.cn/GB/41038/4454512.html>, 2006-06-09.
- [2] 新华网. 我国有近40万非政府组织[DB/OL]. [http://www.sgnet.cc/news/2008-12/03/content\\_85660.htm](http://www.sgnet.cc/news/2008-12/03/content_85660.htm), 2008-12-03.
- [3] 新华网. 爱心传递——盘点2008中国志愿者的身影[DB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/photo/2008-12/05/content\\_10460657.htm](http://news.xinhuanet.com/photo/2008-12/05/content_10460657.htm), 2008-12-25.
- [4] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 北京出版社, 2005.
- [5] 王思斌. 中国社会的求助关系——制度与文化的视角[J]. 社会学研究, 2001, (4): 1-10.
- [6] 丛晓峰, 唐斌尧. 转型期残疾人社会支持的实践模式研究[J]. 北京科技大学学报: 社会科学版, 2003, (3期): 1-4.
- [7] 全国人民代表大会. 中华人民共和国残疾人保障法[DB/OL]. [http://www.cdpgf.org.cn/zcfg/content/2007-11/29/content\\_30233152.htm](http://www.cdpgf.org.cn/zcfg/content/2007-11/29/content_30233152.htm), 2007-11-29.
- [8] 赵宝华. 香港的社会福利社会化及其启示[J]. 中国社会工作, 1998, (1): 47-48.
- [9] 2008年中国残疾人事业发展统计公报[DB/OL]. [http://www.cdpgf.org.cn/sytj/content/2009-04/23/content\\_30243391\\_3.htm](http://www.cdpgf.org.cn/sytj/content/2009-04/23/content_30243391_3.htm), 2009-04-23.
- [10] 社会福利署. 2005年-2006年及2006年-2007年为残疾人士提供的服务[DB/OL]. [http://www.swd.gov.hk/doc/annreport0507/tc/07\\_disabilities02.html](http://www.swd.gov.hk/doc/annreport0507/tc/07_disabilities02.html), 2007-03-31.
- [11] 中国残联. 中国残疾人事业“十一五”发展纲要[DB/OL]. [http://www.cdpgf.org.cn/zcfg/content/2007-12/06/content\\_50518\\_2.htm](http://www.cdpgf.org.cn/zcfg/content/2007-12/06/content_50518_2.htm), 2007-12-06.
- [12] 张友琴. 社会支持与社会支持网——弱势群体社会支持的工作模式初探[J]. 厦门大学学报: 哲学社会科学版, 2002, (3): 94-100.
- [13] 罗观翠, 王军芳. 政府购买服务的香港经验和内地发展探讨[J]. 学习与实践, 2008, (9): 125-130.

## Inland and Hong Kong: the Comparison of Social Support for the Handicapped

MAO Xiaoping

(School of Law Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** The comparison of the social support on disability groups between Hong Kong and Inland shows that social support system for the handicapped is comparatively vulnerable because of comparatively backward notions, weak social supporting forces, lack of diversity and narrowness of contents in the Mainland. We can study and absorb the advanced experience of social support for the handicapped in order to achieve the idea transformation of social support from humanitarian to civil rights; the way transformation of social support from which provided by the government to the purchased by the government; the source transformation of social support from family, government to non-governmental organizations; the content transformation of social support from relief-led to development-led, so as to promote the development of the cause for handicapped in the Mainland in an all-round way.

**Key Words:** the handicapped; social support; humanitarian; civil rights

[编辑：颜关明]