

新公共管理与社会服务：香港的案例

岳经纶 温卓毅*

【摘要】自20世纪70年代福利国家危机以来，新右派对社会服务进行市场化改革，以政府购买服务的形式减轻政府财政负担，并以物有所值、问责和顾客为本等新公共管理价值对社会服务购买进行管理，使福利国家转型为管理型国家。不过，新公共管理在社会福利领域的适用性一直存在争论。中国香港在20世纪90年代中期循着类似的思路启动了社会福利津贴制度改革，并建立整笔拨款资助制度。本文以中国香港作为个案，考察新公共管理引导下的政府购买服务对从事社会服务提供的非政府组织在资源和权力方面的影响，并为中国内地的社会建设提供参考。

【关键词】新公共管理 社会服务 福利治理 非政府组织

【中图分类号】 D676.58

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2012) 3-0144-23

一、研究缘起

自20世纪70年代以来，西方福利国家开始面临公共财政无法持续的问题

* 岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授；温卓毅，香港城市大学应用社会科学系，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学研究基地重大招标项目（11JJD840018）、教育部新世纪优秀人才资助计划、中山大学中央高校基本科研业务费专项资金、中山大学985三期专项资金、中山大学社会建设论坛专项基金。

(O'Connor, 1973; OECD, 1981)。各国采取不同的改革路径回应危机。以英美为代表的盎格鲁—萨克逊国家，沿着新自由主义和新保守主义的思路，推动公营服务私有化以缩小政府规模；引入市场价机制吸引社会资本和民间力量；运用商业管理方法运作公共部门，试图提高公共服务的效率和效能。这场被称为“新公共管理运动”（Hood, 1991; Pollitt, 1993）的公共部门改革对一直由政府资助的社会服务产生了重大影响。政府减少直接生产或提供社会福利服务，更多地向非政府组织和私人部门购买，形成更大规模的福利混合经济。政府专注于以源自商业部门的管理技术评估服务提供者的表现，确保社会服务质量，由此，福利国家（welfare state）转型为管理型国家（managerial state）（Clarke & Newman, 1997）。

在政府推动下，这套有别于传统社会行政（social administration）或社会工作行政（social work administration）思维的商业管理（business management）逻辑和方法，日渐成为当代社会服务资助和管理的主流范式。但与其相关的理论争议一直未有平息。辩论的焦点在于商业管理是否有助社会服务的规范管理和优质服务；以及以此为理论基础的政府管治是否弱化了社会工作专业对“个人权利和社会正义”的承诺，压制了作为非政府组织的政治能量和社会功能。

从事社会服务提供的非政府组织在香港有悠久历史，也是香港公民社会的重要组成部分。现时香港一万五千多名注册社工之中，约8成半在这些非政府组织工作。全港超过9成社会服务由300多间非政府组织提供。其中，171间接受社会福利署经常性津贴的非政府组织提供了全港绝大部分的主流社会服务。这笔经常性津贴主要按照1995年社会福利津贴制度^①检讨后设立的“整笔拨款”制度进行管理，制度理念体现了新公共管理的思路。截至2011年4月1日，这171间受资助机构中的164间加入了整笔拨款制度。本文以香港为例，通过政策文本分析，

^① 在香港，“社会福利”通常指社会福利署负责的政策和事务，包括社会保障和社会福利服务（social welfare services）。“社会福利服务”即一般意义上的“个人社会服务”（personal social services），包括家庭及儿童福利服务、医务社会服务、康复服务、安老服务、青少年服务和违法者服务等。本文沿用“社会服务”指称“社会福利服务”。

以及在2011年3月—4月与非政府组织管理人员和专业社工深入访谈，检视这一轮改革在多大程度上实现了新公共管理的政策目标，以及它对香港社会服务和非政府组织产生了哪些非预期效果（unintended outcomes）。文章的最后部分根据香港的经验，为中国内地正在进行的社会建设和社会管理的政策学习提供一些参考和启示。

二、新公共管理的意识形态与理论

新公共管理建基于一个“很少被检视的假定：更好的管理可以为一系列广泛的经济和社会问题提供有效的解决方法”，并由此衍生出一系列信念和实践（Pollitt, 1993: 1）。

新右派把“福利国家的危机”部分归咎于管理社会服务的行政官僚存在广泛的“官僚—专业主义”^①，他们缺乏科学管理方法，令政府提供的社会服务侵犯个人自由、效率低下、浪费公共资源（Mooney, 1997: 241）。因此，政府应该只提供核心服务予真正有需要和值得帮助的人。其他服务需要应该由市场、社区、家庭和个人负责满足。对于仍然由公共部门负责的服务，应该引入商业管理模式取代原来低效的官僚行政体制，因为商业机构需要面对激烈的市场竞争，其管理手法被认为是最科学、最有效的方法（Dean, 2006: 115）。由此，社会服务演变为受管理的社会服务（managed social service）。其具体措施包括：①引入竞争机制，形成社会服务的准市场（quasi-market of social services），使原来不参与市场竞争的非政府组织，需要与其他非政府组织或私营机构竞争服务资助，承受可能被淘汰的压力；②实现服务购买者与提供者的分离（Purchaser/Provider Split），让购买者（政府往往是最大的购买者）与提供者没有利益联系，从而客观公正地评估提供者的绩效和作出采购选择；③强调服务承诺和问责，以及以顾客为本的质量管理。服务提供者需提供充分的信息论证其服务的效能，并由各利益相关者，尤其

^① “官僚—专业主义”（bureau-professionalism）是福利行政官僚的特点，混合了行政官僚和专业技术人员在权力、知识方面的特征。

是服务使用者对其表现进行评价。④以问责制和服务使用者的话语权为基础，政府放松管制，从资源投入控制（input control）改为产出控制（output control），赋予非政府组织管理者更大的灵活性以应对服务过程中可能出现的变化，从而确保服务承诺的实现（Newman & Clarke, 1994；Pollitt, 1993）。

总括而言，新公共管理就是“一系列旨在结合问责和效率的思想和方法”（Hernes, 2005）。参与社会服务的非政府机构需要同时实现这两个价值（Flynn, 1994）。

三、香港社会服务“民办公助”制度的确立

提供社会服务的非政府组织^①在香港有着悠久的历史。早在19世纪中叶，本地华人已经成立社团开展慈善救济活动。二次大战期间大批难民来到香港，一些海外慈善团体也因而带同大量物资到香港开展活动（Jones, 1990）。到20世纪60年代，香港经济开始起飞，海外捐助明显减少（Hong Kong Council of Social Service, 1975）。与此同时，受国际和中国内地政治气氛影响，香港在60年代后期接连发生两次暴动，殖民地政府面临认受性危机（legitimacy crisis）（Scott, 1989），需要发展社会政策和社会服务应对危机。殖民地政府在1968—1969财政年度开始为提供社会服务的非政府组织给予津贴（Mace, 1973）。殖民地政府的政治需要和经济发展带来的充裕财政能力，令香港社会政策和社会服务在20世纪70年代取得跨越式发展（Tang, 1998），也奠定了社会福利由政府财政收入直接资助、象征式收费和无需供款的融资方式（陈国康，2011）。

殖民地政府首份社会福利白皮书《香港社会福利工作之目标与政策》（Hong Kong Government, 1965）指出，非政府组织在社会服务提供中扮演重要角色，政府的角色则主要为它们提供支持和帮助，尤其是公共财政支持（Hong Kong

^① 当时称为“志愿组织”，直到1991年的社会福利白皮书才改称为“非政府组织”（Hong Kong Government, 1991）。

Government, 1965)。因此,香港社会服务实行“民办公助”的资助方式,公共财政为非政府组织提供津贴,以便租用场地、购买服务设施、雇请员工等。服务的软硬件设施属于非政府组织所有。

在1982—1983财政年度之前,殖民地政府对社会福利津贴采用“酌情补助”(discretionary grants)形式,避免对资助作出特定的承诺或控制(Working Group on Social Welfare Subvention Administration, 1987)。但进入80年代以来,海外捐款进一步减少,这种模式已经难以支撑服务发展。因此,殖民地政府考虑按社会服务的重要程度划分为必需(essential)、必要(necessary)及值得追求(desirable)三类,给予不同程度的津贴(Working Party on Provision of Social Welfare Services and Subvention Administration, 1980)。从1982—1983财政年度开始实施的“标准成本”(standard cost)系统,最终把服务划分为两种类型,大部分主流服务划入类型一,由政府全额津贴;少部分服务属于类型二,获得固定比例的政府津贴(Working Group on Social Welfare Subvention Administration, 1987)。这是政府与非政府组织首次就资助政策达成一个共同接受的计算方式(Jones, 1990)。

这种类似“大锅饭”(梁祖彬, 2009)的实报实销资助,给予非政府组织稳定的财政保障(financial security);确保资助全部投入服务生产的投入控制(input control),严格规定受资助单位的专业人员编制、资历和薪酬,促进了社会服务和社会工作的专业化发展;政府有力控制非政府组织,确保社会政策目标落实(Working Party on Provision of Social Welfare Services and Subvention Administration, 1980)。

四、“民办公助”制度的新公共管理改革

(一) 改革目的: 规范管理与资源开拓

实报实销资助有其明显缺点,包括政府严密监察非政府组织的服务投入,制约了机构灵活性和自主性;行政程序繁复;机构服务僵化,未必适应社会变化;非政府组织缺乏激励节省开支。而且,政府始终缺乏统一标准规范服务质量和机构管理。

因此，到了20世纪90年代初，这种福利治理模式已经无法符合公众对政府和非政府组织日益提高的问责要求，正如周永新教授（1990）所言，“在各项社会服务中，福利服务的行政系统最凌乱，除社会福利署和志愿机构分庭抗礼外，志愿机构的行政组织也五花八门”。殖民地政府在1991年《跨越九十年代香港社会福利》白皮书中指出，按照实报实销执行的资助制度其实已经偏离“标准成本”制度原意，后续改革应赋予服务提供者更大的灵活性、减少行政成本及实施着重效率和成效的衡工量值评估（value for money evaluation）（Hong Kong Government, 1991）。作为另一利益相关者的非政府组织也希望有更加灵活的资助制度，令机构能够独立自主运作（Ng, 1992）。在各方的推动下，最新一轮社会服务资助制度检讨作为殖民地政府公共部门改革的一部分而启动。公共部门改革的理念及背后的政治经济条件形塑了这一轮服务资助改革的目标和取向（Chau & Wong, 2002）。

殖民地政府一贯奉行“积极不干预”“小政府、大市场”等新自由主义施政理念，采用简单低税制吸引资本投资，公共开支须与本地经济发展同步，一般不超过本地生产总值的20%。因此，殖民地政府的公共部门改革并非为了处理大政府问题，而是旨在以改革的口号和措施，回应香港回归前夕动荡的政经形势（Cheung, 1996）。

在政治与公共行政方面，1992年上任的末代港督彭定康在首份施政报告中提出“让本港市民在管理本身事务上能有最大程度的民主参与”，从而“加强对本港前途的信心”（Patten, 1992）。责任交代（accountability）和工作承担（commitment）成为此次公共部门改革的重点（Patten, 1994）。作为问责手段之一，社会审计（social audit）概念从英国引入到香港，旨在整合公共服务的经济效率和社会效益（Leung, 1995；Ngan, 1997）。

在经济与公共财政方面，殖民地政府为稳定民心而在1989年动工的一系列大型基建令社会福利开支被压缩（Chan, 1993；Ng, 1992）。社会福利界十分担心政府无法兑现1991年社会福利白皮书中的各项政策发展承诺。彭定康到任后决定在回归前增加26%的社会福利开支兑现承诺。在1992至2000年间，香港社会福利署开支有明显增长（如图1）。

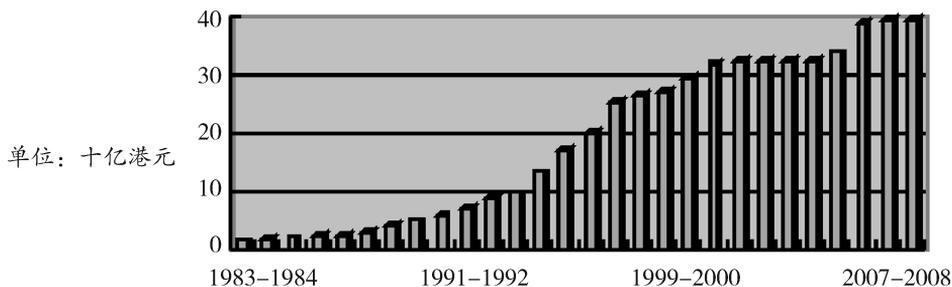


图1 香港社会福利署总开支

资料来源：香港社会福利署历年年报。

20世纪90年代的香港经济已经无法取得如同60年代—70年代一样的快速增长。基建及社会福利开支增加令香港在1995—1996年度出现财政赤字，是十多年来的第一次（Tsang, 1995）。这种情况令中国政府批评彭定康的福利政策将导致香港“车毁人亡”（明报, 1995）。

香港社会福利署总开支实际包括三部分：①财政支援：为贫穷人士提供的社会保障；②对非政府组织的经常性拨款；③行政经费。财政支援和社会服务经常性拨款是社会福利署开支的主要部分。从图2可以看到，财政支援占社会福利署总开支的绝大部分，后者的增长主要由前者带动。原因是社会保障支出不存在固定计算公式，也没有开支上限，任何符合资格人士都可以申请。经济衰退令失业上升，即使政府出台控制措施^①，社会保障开支仍然显著增加。

单位：十亿港元

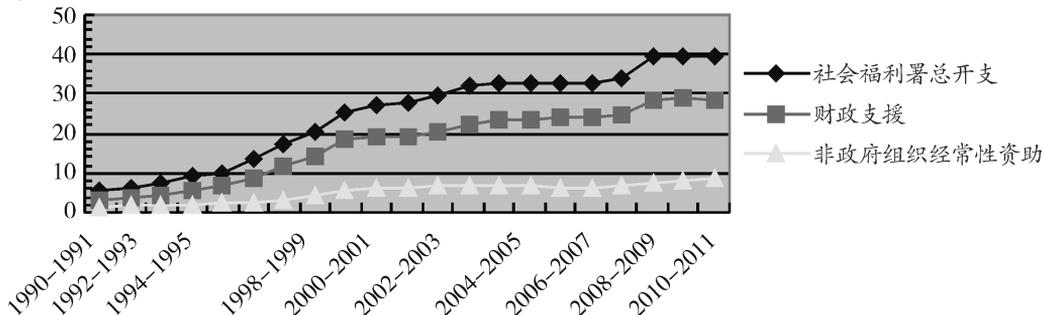


图2 香港社会福利署总开支、财政支援及非政府组织经常性资助的比较

资料来源：香港社会福利署历年年报。

① 回归后，特区政府在1998年对综合援助制度进行检讨，后续出台了一系列措施旨在控制社会保障开支的措施。例如降低津贴金额、增加求职要求、收紧申请为香港永久居民资格。

在社会服务经常性资助方面，自 20 世纪 70 年代以来，稳定的政府津贴对受资助组织变得越来越重要（周永新，1980），甚至成为机构单一的收入来源而形成结构性依赖的情况。这是因为，当时充裕的公共财政一方面填补了海外捐款减少的空缺，另一方面也可以低廉甚至免费的服务赢取市民对政府的支持（陈国康，2011）。另外，私人慈善由于缺乏免税激励而未能蓬勃发展。社会福利署 1975 年的一项调查就发现，当时 51 间受资助机构总收入的 60% 来自公共津贴（Social Welfare Department, 1976）。1990 年至今，全港 300 多间从事社会服务的非政府组织，7 成以上收入来自政府（Lee, 2005）。最大的 30 间受资助机构，政府资助占机构年度收入更接近 8 成（Tian, 2009），一些中型机构也在 6 成左右（杨团，2001）。这个比例远高于全球 32 个国家“比较非营利部门”研究中，非政府组织约 35% 的年度收入来自政府资助、服务购买等的比例（Salamon et al., 2007）。

因此，政府希望资助机构能够加强管理提高效率并开拓收入来源，从而控制经常性资助增长。2000 年，当时的政务司司长陈方安生提出：“在没有令我们相信自已正得到物有所值和满足社区的真正需要之前，我们不能继续向社会福利部门注入更多的公帑。在公共服务中，我们正批判性审视自己管理和提供服务的方式，而我也敦促社会福利部门进行同样的实践。”（Chan, 2000）。相似地，当时的社会福利署署长林郑月娥评论 1992—1993 至 2001—2002 年间福利开支快速增长时也强调：“根据我之前在库务署工作的经验，我敏锐地觉察到开支的蛋糕是有限的。因此，确保福利开支的效率、经济和效益是我的责任。”（Lam, 2001; Ngan & Li, 2005）这些都反映了这一轮社会服务资助改革的目标和理念。

更广泛地，为了平衡公共财政，香港所有政府部门和受资助机构在 2000—2001 到 2006—2007 的 7 个财政年度都执行了“资源增值计划”（Enhanced Productivity Programme）和“效能节约”（Energy Saving）措施，在节省一定比例开支或不增加资源的情况下，提高生产力，提供新服务或改善现有服务，实现资源增值（value added）。

（二）整笔拨款：新公共管理的实践

社会福利署在 1995 年 3 月委托管理顾问公司检讨社会福利津贴制度。整个检

讨工作于1997年8月完成。在陆续发布的检讨报告中，顾问公司总结了各利益相关者的意见，指出当时资助制度至少存在四大缺陷：①过分官僚和繁琐，影响物有所值和束缚有限的人力资源；②僵化和约束限制服务创新；③对绩效和问责重视不足；④缺乏激励和惩处（Coopers & Lybrand, 1995）。因此，延续1991年社会福利白皮书的思路，他们建议社会福利署采用“固定资助（fixed funding grant）”模式以及一系列配套的质量管理措施。社会福利署根据有关建议，与业界商讨后，最终确立名为“整笔拨款”的资助制度。新的资助制度由三部分组成，运用新公共管理的理念规范社会服务“民办公助”的各类议题。

1. 资助计算与拨付：整笔拨款

在整笔拨款之下，社工薪酬与公务员薪级表脱钩，政府按照薪级表中位数与实施整笔拨款时的在编人数计算受资助服务单位的年度资助额，并一次性拨付给营办该服务单位的非政府组织。政府不再具体监督机构如何使用这笔款项，而是监察机构的服务产出（output）和服务成效（outcome）。在制度设计上赋予机构运作的灵活性、鼓励机构创新和提高效率、审慎管理财务。最重要的一点是，这种固定资助模式能够在社会服务领域确立服务资助者和提供者的关系（funder/provider relationship），令政府能够客观评估机构提供的服务质量（Coopers & Lybrand, 1995: 27）。整笔拨款在2000—2001年度正式推行。

2. 质量管理：服务表现监察系统

1999年正式实施的服务表现监察系统是本次资助制度改革引入的全新措施，旨在加强社会服务质量管理。所有受资助服务单位都需要与社会福利署签订津贴及服务协议，以契约形式规范资助者和服务提供者的关系。协议清楚列明该单位具体的服务产出、服务效果和资历要求（如注册社工人数）等绩效指标，体现新公共管理以产出控制为主的思路。另外，所有受资助单位也需要遵守作为普遍性要求的服务表现标准，落实信息公开、有效管理、满足和尊重服务使用者需要和权利等原则，体现了物有所值、问责和顾客为本等新公共管理理念。

按照年度监察循环，在三年的资助周期当中，机构定期进行自我评估并接受

社会福利署至少一次评估探访。对表现未如理想的服务单位，社会福利署可能采取更加严格的监督措施，甚至中止资助（Social Welfare Department, 2003）。

3. 资助分配：竞争性投标和征求建议书

为了在社会服务领域引入市场竞争，顾问公司建议采用竞争性投标（Competitive bidding）的方式确定新服务单位的营办者（Coopers & Lybrand, 1995: 27）。特区政府在1998年的财政预算案中提出在家务助理和送饭两项服务中首先试行这种服务招投标方式。

目前，这种确定服务营办者的方式主要应用于提供院舍住宿服务的老人照顾和精神康复领域。而在其他服务领域，社会福利署仍然沿用向非政府组织发布征求建议书的方式，经过评审后确定新资助单位的营办者。

针对整笔拨款实施过程中的问题，特区政府在2008年成立整笔拨款独立检讨委员会（Lump Sum Grant Independent Review Committee, LSGIRC）评估执行情况，并提出了一系列改进建议。

（三）毁誉参半的福利津贴制度改革

现时主导公共部门和社会服务管理的新公共管理价值和手段，除了是关于各类机构运作的技术性描述外，更是一系列有关国家与公民关系、公共部门和私人部门角色以及市场作用的假定（Evans, 2010）。理解和分析新公共管理改革在社会服务领域的影响，需要结合发展脉络，透视普遍性的微观管理技术形式背后权力与资源的互动。

回顾香港整笔拨款改革历程，不难发现津贴计算和质量管理都由市场机制和成本效益所推动，反映了新右派的意识形态和管理型国家的面向，旨在减少政府在社会福利中的角色，降低公共支出（Chau & Wong, 2002）。但现实中，政府在采用强调物有所值和社会审计等一系列新公共管理措施的同时，社会服务资助仍然有明显的增加。按照新马克思主义的分析（O'Connors, 1973），这种情况表明香港政府处于进退两难的困境，需要在控制社会保障支出（资本积累）与保持社会稳定（认受性）之间取得艰难的平衡。整笔拨款一方面通过总额控制推动非政府

组织开拓更多政府资助以外的资源从而减缓支出增长，另一方面，推动非政府组织提高管理水平更有效地运用资源并争取更好的服务成效。本部分将从互相联系的微观机构管治（治理）和宏观社会政策制定层面，探讨新公共管理改革给香港非政府组织和整体社会服务带来的影响。

1. 变动中的机构管治

按照新公共管理的逻辑，通过总额控制和目标管理，政府下放权力给非政府组织灵活自主运作，机构管理层承担全部管理责任。社会服务提供是一个劳动密集型的过程，人力资本开支是非政府组织最大的日常支出。所以，如同社会福利署主管服务资助的官员所言，“新制度强调非政府机构的服务成效及问责性，故非政府机构的董事局及管理层必须加强管治能力，特别是就财政管理及人力资源管理两方面”（刘紫红，2011）。在政府放权之下，机构既要避免入不敷支，也要避免发生财务丑闻打击机构声誉。

（1）规范管理与优质服务的平衡。香港现时共有超过 6 000 间获得免税资格的慈善团体，它们的注册方式主要分为两类：第一类财政透明度较高，是按《公司条例》以有限公司形式在公司注册处注册，每年须把董事名单、经审计的财务报告加入公司注册资料，公众可随时查阅；第二类财政透明度较低，是按《社团条例》经警方备案批准成立，只须每年编制财务报告，向税务局或社会福利署交代即可，有关财务报告无需公开给公众查阅。近年来香港有关慈善团体运作的丑闻大多发生在以社团形式注册的组织（明报，2011b）。也有少量大型机构受独立法例监管，不需要向公众交代账目。有调查发现，受访者虽然满意非政府组织的管理和服务表现，但认为它们透明度不足（香港社会服务联会，2011）。比较五年前相同调查的结果，认为这类非政府机构透明度低的比例，由 2005 年 74% 上升至 2010 年 83%。部分原因可能是在这五年间，全港增加了超过 2000 间慈善机构，但尚未有类似《慈善法》一类法规要求所有机构向公众问责（明施慎选，2011）。

但是，在整笔拨款制度下，受资助服务单位必须跟从服务表现标准四大原则，并具体化为本单位乃至整个机构的管理制度，例如在年报中公开财政收支并让公众查阅、机构内部设立经费使用及服务投诉机制等。这不仅统一了社会福利署辖

下的津贴管理模式，为机构透明度和公众问责提供了基本的制度保障，同时也为其他资助者，如奖券基金和赛马会慈善信托基金，提供服务和财务管理参考。总体而言，在香港众多社会服务团体中，受资助机构的机构管治最为规范和透明，绝少发生财务丑闻和专业失当。这一定程度证明了受资助机构在业界中具有较好的管理和服务水平。

虽然整笔拨款奠定了基本的制度框架，但在实际服务递送过程中，管理功能的发挥仍有待完善。整笔拨款改革旨在优化管理程序，降低行政费用，但事实上，各类服务指标的执行和评估都会产生新的行政成本和文书工作，例如前线社工需要花费更多时间填写报表记录等。这无疑分散了前线社工从事一线服务的时间和资源。更重要的是，虽然大多数前线社工认同有必要向各利益相关者提交证据以证明服务过程合理及服务成效明显，但对于各种问责交代和审计措施却未必理解，不懂如何执行或不认为种种管理措施能促进服务。很多社工就认为整笔拨款之下机构具体的管理问责措施与一线服务提供并不完全吻合，甚至处于割裂状态，因而影响了优质服务的达成。

(2) 管理保守与投入差异化。整笔拨款的总额控制实际为政府经常性津贴设定了上限。而且，除部分小型机构获得豁免外，大部分机构的拨款计算基准由于“资源增值计划”和“效能节省”而大约减少 6.5% (LSGIRC, 2008: 63)。因此，在严重依赖政府资助的情况下，各个资助机构都需要面对可能的资源削减。

整笔拨款强调产出和成效控制，放松投入监督，只在部分服务单位津贴及服务协议中规定最低标准的人手编制要求，而人力资源开支又是社会服务组织最大的支出，自然成为机构成本控制的主要着力点。具体做法包括聘请合约员工、降低员工薪酬、削减人手、减少加薪幅度等 (Lee, 2008)。因此，整笔拨款令不同非政府组织之间存在差异投入 (input variation) 情况。具有经验的社工倾向流向薪酬待遇较好的机构 (通常是大型综合性服务机构)，乃至加入社会福利署，或者离开社工行业。

机构是否有需要采取过分审慎的理财哲学，这在业界一直存在争论。就总体资助而言，在从旧资助制度向整笔拨款转轨过程中，特区政府为有需要的机构提

供了“过渡期补贴”（2001—2002 至 2005—2006 财政年度）和“特别一次过拨款”（2006—2007 财政年度），并延长了过渡期。而且，从 2008 年以后开始营办的新服务单位和项目无需执行“资源增值”和“效能节省”。种种措施其实都有助于机构应对改革带来的财政紧张。

事实上，不少机构在整笔拨款之下都累积了一笔丰厚的储备。2007 年 3 月，140 间受资助非政府组织共累积拨款储备超过 20 亿，平均占有关机构每年营运开支的 33%，超过了社会福利署 25% 的储备上限规定（LSGIRC, 2008: 8-9）。这些储备的分布并不均匀，与政府拨款水平没有直接关系，而主要与个别机构的管理理念、规模、服务类别和发展计划等有关（LSGIRC, 2008: 60）。

这种积谷防饥的财务管理哲学其实并不符合公帑运用物有所值的改革目标，也影响社会公众对这些非政府组织的观感，降低捐款意愿。更重要的是，差异化投入所导致的前线社工薪酬下调与机构的丰厚拨款储备形成强烈反差。前线社工为了争取更理想的薪酬待遇，与机构管理层的关系紧张，劳资纠纷增加，甚至在 2007 年 9 月和 11 月两次采取集体行动游行抗争（信报，2007）。

（3）服务产出锦标赛。整笔拨款令政府津贴与机构表现挂钩。相对于服务产出，社会服务的质量和成效都较难测量，一般需要作长时间和高成本的评估研究。因此，服务产出成为衡量非政府组织绩效表现的主要指标。整笔拨款的每一个服务单位的津贴及服务协议都清楚规定了该单位的服务量，但就未必规定成效指标。

受资助服务单位不仅必须达到津贴及服务协议的标准，而且，部分机构为了展示良好的绩效表现，会要求单位完成超过协议规定的服务量。这一方面能够在有限的资源下最大限度地满足社区中的服务需要，但另一方面也给社工带来沉重的压力，尤其是在机构差异化投入以及服务量与社工薪酬挂钩的情况下。日益增加的以数字形式向机构、政府和公众问责的压力，也令社工未必能够深入了解和处理服务使用者背后复杂的问题，实际上影响了服务质量和成效。

这种服务产出锦标赛追求资源增值的做法，根源于整笔拨款改变了政府与非政府组织无形的伙伴关系，取而代之以几近市场化的契约关系。在津贴及服务协议的协商过程中，社会福利署可以比较同类服务单位的服务数量和质量后提出新

的要求，令不同机构进行隐性竞争。更为关键的是，社会福利署与受资助单位一对一的津贴及服务协议协商过程，实际上令各非政府组织原子化，弱化了整个非政府部门与政府的集体谈判能力，再加上历史延续下来的非政府组织对政府资助的结构性的依赖，种种因素都令机构难以采取一致行动，与政府商定合理的标准。在访谈中，一位受访者兴奋地介绍了一个例子：社会福利署近年计划在每一个外展服务队增加一个人手，同时翻天覆地地改变津贴和服务协议，但是全港所有外展服务队主管都认为有关要求不可接受，都不肯签约。署方与所有服务队一起开会后，最终也没有执行这个改变。受访者解释，这种团结一致的坚持在整笔拨款实施多年以来越来越难得一见。

政府主导下的协议制定，令最了解社区需要和服务递送的前线社工和非政府组织的专业意见未必能发挥应有的作用，令各项管理和服务标准的准确性有所偏差，例如长者照顾服务单位的津贴和服务协议规定，服务单位需要积极探寻社区中的独居长者，每年需发现一定数量新独居长者并为其提供服务，但是当服务运作一定年限后，社区中再难找到符合协议规定的服务对象。

2. 有限的多元融资

受资助机构在推行整笔拨款后采取趋向保守的财务管理，一方面反映了非政府组织在经常性资助与服务表现挂钩下的财务不确定感，另一方面则反映了政府控制经常性资助增长令非政府组织产生的资源危机感。政府旨在营造一种意识，即政府的资助不会无限增加，个人、家庭、非政府部门、商业部门都需要分担社会服务的融资责任（陈国康，2011）。因此，非政府组织必须开拓新的收入来源。现时香港各非政府组织常用的资源拓展方法包括：加强筹款募捐活动、竞投政府新服务合约、开办收费营利性服务、向各类拨款机构（funding body）申请项目资助、营办社会企业等（Lee，2008）。虽然开源途径看似不少，但由于历史上制约捐献意愿及阻碍服务收费的结构性的因素仍未消除，竞争政府或社会福利基金项目仍然是最常采用的方法。

大量社会福利基金的成立是近年香港社会福利发展的一大特色。这些社会福利基金通常由政府注资成立，由非政府组织与商界协作（形式包括提供配对资金、

物资、志愿者和知识转移) 策划、申请项目经费, 经评审通过后开展为期 2—3 年的服务项目。各类社会福利基金的成立具有多重目的。首先, 以财政型政策工具引导社会政策发展方向, 例如旨在培育社会资本的“社区投资共享基金”明确要求项目具有“官、民、商”三方合作的元素; 其次, 作为现有社会安全网和经常性资助的补充, 针对社区中新的服务需要, 试验创新性服务, 例如以开办社会企业为贫穷或残疾人士创造就业机会的“伙伴倡自强”计划和“创业展才能”计划。

通过竞争投标或项目申请获得政府或社会福利基金资助, 有时的确能够为服务单位带来更充裕的财务和人力资源, 但对降低非政府组织对政府资助的结构性依赖却没有明显的效果。有研究分析全港最大的 30 间受资助机构的年报之后发现, 虽然自 2000 年以来, 机构年度收入中服务使用者缴费的比例有所上升, 但是政府资助的比例只是轻微下降, 仍然超过 7 成 (Tian, 2009)。以社会企业为例, 资料显示, 在 2007 年—2009 年间, 全港只有不足三成社会企业能够盈利, 约 16% 在调查期间倒闭 (明报, 2010)。2010 年社会企业的增长速度明显放缓 (明报, 2011a)。

成功申请项目资助并非易事。在申请过程中, 社工需要进行服务需求调查、构思服务理论框架、创新服务手法、与不同价值观的主体如商界建立合作关系、撰写项目申请书及参加答辩、修改等等。整个申请过程需时且手续繁复, 若申请失败, 则前期的投入可能都会浪费。在成功申请项目经费后, 每一笔拨款同样带有一系列的服务要求和标准, 需要服务提供者完成。以上种种, 有时反而令机构需要抽调额外资源投入到新项目的规划和执行, 加剧资源紧张的情况。而且, 基金资助项目一般为期 2—3 年便结束, 若有需要转型为经常性服务, 还需重新招标。非政府组织需要调整机构管理以适应这种具时限性的服务资助, 因而也多采用短期雇用合约, 旨在进一步降低职位稳定性和薪酬水平。

多元化的融资策略对非政府组织之间以及政府与非政府组织的关系同样有深远影响。政府项目和社会福利基金的招标或评审, 都是让各机构直接竞争有限的资源。尤其是竞争性投标, 投标价格是重要的评审指标, 大机构更有资源提供增

值服务并降低服务成本，中标机会远高于小机构而在一定程度上形成寡头垄断的情况（LSGIRC，2008）。另一方面，机构以往的服务表现同样是评审需要考虑的因素，因此，成立时间较长、与政府有合作关系的机构更容易脱颖而出（Department of Politics and Public Administration, Centre for Civil Society and Governance & University of Hong Kong, 2010）。因此，在新公共管理倡导的透过市场多元化组织资源策略下，虽然香港非政府组织之间的竞争尚不十分激烈（Department of Politics and Public Administration, Centre for Civil Society and Governance & University of Hong Kong, 2010），但已严重削弱了机构之间的互信和合作（Central Policy Unit, HKSAR），也令为小众服务的小机构和新机构处境艰难。服务质量和员工福利也不同程度地受到影响。

此外，机构在申请这些项目时，必须跟从资助者的要求，也即资助者主导政策和服务的取向。机构日渐专注于服务提供而忽视倡议性工作，而社工专业自主也受到政治和行政干预（明报，2009）。

五、讨论及结论：香港经验对内地的启示

起源于盎格鲁—萨克逊国家的新公共管理改革，被认为是福利机构从民主到良好管理的转型（Mattei，2009）。在这些国家，公民通过民主选举与政府建立一种社会契约，权力来源和运用有良好的制度规范。香港的情况略有不同。香港只是一个半民主（semi - democracy）的城市政体（Lee, forthcoming），政府认受性主要来自执政绩效。由殖民地政府启动而由特区政府推行的整笔拨款改革，就是以新公共管理改革回应香港社会的政治经济变迁，维持政府认受性。

从统计数字看，推行整笔拨款后，政府并没有减少经常性资助的投入，同时非政府组织的资源依赖也没有降低多少，但是整个社会福利界的怨气却大幅增加，令到旨在增强政府认受性的改革措施反而激发一连串的不满。迫于业界不满的压力而在2008年进行的独立检讨，也被业界批评为缓兵之计，进一步正当化整笔拨款（香港政策透视，2009；香港特别行政区立法会 CB（2）823/08 - 09（01）文

件)。整笔拨款令香港社会服务各利益相关者矛盾重重。从独立检讨委员会报告中可以看到,政府认为自己已经履行社会服务的融资责任,业界的矛盾源于机构自身管理问题,保守的财务管理做法并无必要(LSGIRC, 2008)。2011年审计署也针对某受资助非政府组织拥有大笔拨款储备而没有制定相应支出计划的情况,建议“履行对员工的合约承诺;加强服务和培训员工”(香港审计署, 2011)。

但是,在政府与前线社工之间的机构管理者,尤其是掌握核心决定权的机构董事会看来,机构既需要符合政府各项管理要求取得良好绩效表现,又需要应对整笔拨款下的不确定和危机感,还要回应前线员工因工作压力上升、薪酬福利降低而引发的不满,在三者之间取得平衡十分困难。

种种矛盾都揭示了权力安排的紊乱。这是历史因素与当下新公共管理整笔拨款改革两者叠加的结果。自20世纪70年代延续下来的资源依赖令非政府组织与政府处于不对等的权力位置。强调放松规制的整笔拨款,一方面把资源分配和政策制定的权力进一步集中于政府,另一方面则把机构日常管理的权力集中于管理层而缺乏恰当的制衡。有鉴于此,独立检讨委员会提出建议,由业界主导,机构管理层和前线员工共同参与制定一份涵盖机构管治与问责、财务管理、人力资源管理三方面的《最佳执行指引》。指引的部分内容是非政府组织除有充分理由外,都必须遵守的。这个措施实际上是希望重新平衡组织的权力分布,让最了解社区服务需要的前线社工能够参与机构决策,平衡管理和服务的考虑。

从香港实施整笔拨款10年以来的经验看,以新公共管理理论处理社会服务,确定的资助计算方式、明确的服务质量标准、严格的审计和问责机制,以及较为规范的竞标评审程序,都有助于规范非政府组织管理,确保公帑投入用得其所。但实践中出现的问题也表明,源自工商管理的新公共管理理论,不足以保证非政府组织的健康发展,更无法构建完善的社会政策和社会服务体系。因为,诸如“拨款计算标准是否能够回应社会对社会服务的需要”等问题,是单纯的管理手段无法回答的,这既需要有清晰的社会发展理念,也仰赖于政府部门与非政府组织的精诚合作。另外,启动这项重大福利津贴制度改革之时正值香港经济低迷时期,政府期望改革能够纾缓财政压力,但是缺乏对改革对象足够的利益保护,因而增

大了改革的争议和难度（王卓祺，2007）。

受计划经济时期单位福利制度的影响，非政府组织一直在中国内地社会政策和社会服务领域中缺位（岳经纶，2010）。当政府转变职能，社会服务供给从单位内部事务转变为统一的社会公共事务时，非政府组织在社会服务领域的广泛参与变得十分重要和迫切。自2006年以来，中国政府强调建设社会主义和谐社会，加强社会建设。作为全球第二大经济体，中国具备良好的经济能力发展完善的社会服务体系。中央财政在2012年首次安排2亿元，用于购买社会组织的服务。政府的重视和投入将有力推动从事社会服务的非政府组织“从无到有”的发展。但是，随着社会建设的深入，“政府把工作交给非政府组织，机构是否有能力承担？”等疑问都是政府和公众关心的问题。与香港“民办公助”的资助制度相比，中国内地以“政府购买服务”为口号的社会服务政策发展其实更为市场化^①，因而机构需要更加透明和信息公开，也就更需要完善的问责和评估机制。与此同时，机构缺乏稳定的资金来源，社工薪酬长期偏低、缺乏专业发展前景及由此衍生出的社会服务人才缺乏等问题，制约了社会服务的进一步发展。从香港经验看，社会服务“从无到有”再“从有到好”，离不开政府切实的政策承诺和可行的社会管理制度，以及社会组织和社会服务从业者的努力。

首先，政府需要明确自身对社会发展的政治责任并有清晰的发展原则和理念，并进而通过一系列政策规划对此作出承诺并努力兑现。这有助于增强政府和非政府组织之间的互信，避免无谓的猜忌和争拗。一直以来，中国各级政府都有制定年度和中长期发展规划的施政传统，社会服务发展也不例外。需要注意的是，发展规划的量化指标应从社区实际需要出发，并以公共预算配合，最后还需检讨目标达成与否及其原因，如此才能真正实现建设和谐社会的施政理念。其次，政府应该尊重社会服务和社会工作的专业意见。在中国内地，社会工作者和社会服务

^① 在经常性资助之外，社会福利署也会向私营机构和非政府机构购买社会服务，这些服务包括合约安老院舍、改善家居及社区照顾服务、护养院宿位买位计划和改善买位计划所购买的安老宿位名额等。2011—2012年度，经常性资助预算为90.75亿港元，购买服务预算为9.864亿港元（社会福利署，2011）。

组织的角色和使命尚需在实践中逐步定型，其中存在如“社工行政化”等争议（Leung, 2012）。因此，在社会政策过程的不同环节，都应尽量让不同规模、提供不同服务的非政府组织参与其中，尤其是在涉及机构的服务提供和行政管理的服务购买指标、岗位设定、评估标准制定等方面。第三，对于尚处在萌芽阶段的非政府组织和社会工作专业，政府需要提供协助，培养和提升机构管治能力，保障社会工作者的薪酬福利和职业前景，更要重视专业自主和专业操守的培养，避免新公共管理侵蚀尚未成熟的专业主义。最后，非政府组织也需要注意在发展过程中逐步开拓资源网络，避免过分依赖政府购买这个单一的收入来源，以独立自主的财政保障政策倡导和服务创新的空间。

参考文献

- 陈国康（2011）. 中国香港社会福利融资：回顾与前瞻. 载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论（第5卷）》. 上海：格致出版社。
- 香港特别行政区立法会 CB（2）823/08 - 09（01）文件（2009）. 社工老师对《整笔拨款津贴制度检讨报告》的回应. 参见：<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ws/papers/ws0209cb2-823-1-c.pdf>
- 刘紫红（2011）. 香港政府对社会服务的资助制度. 载岳经纶、刘洪、黄锦文主编《社会服务：从经济保障到服务保障》. 北京：中国社会出版社。
- 梁祖彬（2009）. 香港非政府组织的发展：公共组织与商业运作的混合模式. 当代港澳研究，1.
- 明报（1995）. 陈佐洱炮轰港府大增社福. 11月29日.
- 明报（2009）. 实行一笔过拨款后46%社工称曾受压或干预. 11月22日.
- 明报（2010）. 社企不足三成赚钱16%倒闭. 3月2日.
- 明报（2011a）. 社企增幅放缓，清洁公司惨蚀60万. 2月8日.
- 明报（2011b）. 免税慈善“社团”财务无需公开. 4月18日.
- 明施慎选（2011）. 过去五年捐款趋势分析. 参见：http://www.theidonate.com/media/report_file/iDonate-Analysis-201106_1.pdf
- 香港社会福利署（历年）. 社会福利署年报. 香港：政府印务局.
- 香港社会福利署（2011）. 津贴拨款资讯. 参见：http://www.swd.gov.hk/sc/index/site_ngo/page

_subventions/sub_modesofsub/id_subvention/

香港审计署 (2011). 审计署署长第五十六号报告书 (第三章). 参见: http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c56ch03.pdf

王卓祺 (2007). 从顽抗整笔拨款看制度改革. 信报, 5月12日.

香港社会服务联会 (2011). 公众对非政府社会福利服务机构意见调查 2010. 参见: http://www.hkcss.org.hk/cm/mls/document/ngo_report_20110318.pdf

香港政策透视 (2009), 对《整笔拨款津贴制度检讨报告书》及公众意见书之比较研究. 参见: http://www.hkpv.org/projects/HKPV_LSG.pdf.

信报 (2007). 整笔拨款可取, 要改善勿放弃. 信报, 11月30日.

杨团 (2001). 沪港非营利组织比较研究报告. 载杨团主编《社会福利社会化: 上海与香港社会福利比较研究》. 北京: 华夏出版社.

岳经纶 (2010). 演变中的国家角色: 中国社会政策六十年. 载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论》(第四卷). 上海: 上海人民出版社.

周永新 (1980). 香港社会福利的发展与政策. 香港: 大学出版印务.

周永新 (1990). 社会福利的观念和制度 (增订版). 上海: 中华书局.

Central Policy Unit, HKSAR (2004). *Study on the Third Sector Landscape in Hong Kong*. Available online: http://www.cpu.gov.hk/english/documents/new/press/3rd_ch07.pdf

Chan, A. (2000). *Speech by the Chief Secretary for Administration*. The Honorable Mrs. Anson Chan at the Hong Kong Social Workers Association 50th Anniversary Dinner on Friday, January 21st.

Chan, C. (1993). Social Welfare. In Choi, P. K. & Ho, L. S. Eds. *The Other Hong Kong Report 1993*. Hong Kong: Chinese University Press.

Chau, L. & Wong, C. K. (2002). The Social Welfare Reform: A Way to Reduce Public Burden? In Lau, S. K. Ed. *The First Tung Chee - hwa Administration: the First Five Years of the Hong Kong*. Hong Kong: The Chinese University Press.

Cheung, B. L. (1996). Efficiency as the Rhetoric: Public - sector Reform in Hong Kong Explained. *International Review of Administrative Sciences*, 62 (1): 31 - 47.

Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: Sage Publication.

Coopers & Lybrand. (1995). *Review of the Social Welfare Subvention System: Report of the Investigatory Phase of the Review*. Coopers & Lybrand, Hong Kong.

- Dean, H. (2006). *Social Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Department of Politics and Public Administration, Centre for Civil Society and Governance & University of Hong Kong (2010). "Serving along": *The Social Service Sector in Hong Kong*. Annual Report on the Civil Society in Hong Kong 2009. Available on line: http://web.hku.hk/~ccsg/files/Serving_Alone_final.pdf
- Evans, T. (2010). *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-level Bureaucracy*. Burlington: Ashgate.
- Flynn, N. (1994). Control, Commitment and Contracts. In Clarke, C., Cochrane, A. & McLaughlin, E. Eds. *Managing Social Policy*. London: Sage.
- Hernes, T. (2005). Four Ideal-type Organizational Responses to New Public Management Reforms and Some Consequences. *International Review of Administrative Sciences*, 71 (1): 5-17.
- Hong Kong Council of Social Service (1975). *A Survey of Income Sources in 1973-74 of the Member Organizations of the Hong Kong Council of Social Service*. Hong Kong: Hong Kong Council of Social Service.
- Hong Kong Government (1965). *Aims and Policy for Social Welfare in Hong Kong*. Hong Kong: Government Printer.
- Hong Kong Government (1991). *Social Welfare into the 1990's and Beyond*. Hong Kong: Government Printer.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, Spring, 69 (1): 3-19.
- Jones, C. (1990). *Promoting Prosperity: The Hong Kong Way of Social Policy*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Lam, C. (2001). *Director of Social Welfare's Speech at the Tenth Anniversary of the Bachelor of Social Work Programme*. City University of Hong Kong, June 2nd.
- Lee, W. Y. (2005). Nonprofit Development in Hong Kong: The Case of a Statist-corporatist Regime. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 16 (1): 51-68.
- Lee, W. Y. (2008). Social Mobilization, Blame Avoidance, and Welfare Restructuring in Hong Kong. In Sing, M. Ed. *Politics and Government in Hong Kong: Crisis under Chinese Sovereignty*. London: Routledge.

- Lee, W. Y. eds. (forthcoming). *Public Policymaking in Hong Kong: Civic Engagement and State – society Relations in a Semi – democracy*. London; Routledge.
- Leung, C. B. (1995). Social Welfare. *The Other Hong Kong Report 1995*. Hong Kong; Chinese University Press.
- Leung, T. F. (2012). The Work Sites as Ground of Contest: Professionalization of Social Work in China. *British Journal of Social Work*, 42; 335 – 352.
- LSGIRC. (2008). *Review Report on the Lump Sum Grant Subvention System*. Available online; [http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/\(5\) – Report%20eng.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/ngo/(5)-Report%20eng.pdf).
- Mace, S. (1973). *A Talk of “Social Welfare Subvention”*. Social Welfare Department, Social Welfare Advisory Committee.
- Mooney, G. (1997). Quasi – markets and the Mixed Economy of Welfare. In Lavalette, M. & Pratt, A. Eds. *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*. London; Sage Publications.
- Newman, J. & Clarke, J. (1994). Going about Our Business? The Managerialisation of Public Services. In C. Clarke, A. Cochrane & E. McLaughlin Eds. *Managing Social Policy*. London; Sage Publications.
- Ngan, M. H. (1997). Social Welfare. *The Other Hong Kong Report 1997*. Hong Kong; Chinese University Press.
- Ngan, M. H. & Li, K. Y. (2005). The Dilemma and Crisis for Public Welfare Payments in Hong Kong. In Cheng, J. Ed. *The July 1 Protest Rally: Interpreting a Historical Event*. Hong Kong; City University of Hong Kong Press.
- Ng, S. L. (1992). Social Welfare. In Cheng Y. S. & Kwong C. K. Eds. *The Other Hong Kong Report 1992*. Hong Kong; Chinese University Press.
- O’Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York; St. Martin’s Press.
- OECD. (1981). *Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*. OECD, Paris, Oct. 20th – 23rd.
- Patten, C. (1992). *Our Next Five Years: the Agenda for Hong Kong*. Hong Kong; Govt. Printer.
- Mattei, P. (2009). *Restructuring Welfare Organizations in Europe: from Democracy to Good Management?* New York; Palgrave Macmillan.
- Patten, C. (1994). *Hong Kong: A Thousand Days and Beyond*. Hong Kong; Govt. Printer.

- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?* Oxford: Blackwell Business.
- Salamon L. M., Haddock M. A., Sokolowski S. W. & Tice, H. S. (2007). *Measuring Civil Society and Volunteering: Initial Findings from Implementation of the UN Handbook on Nonprofit Institutions*. Working Paper No. 23, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Scott, I. (1989). *Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Social Welfare Department (1976). *Study of the Increase of Social Welfare Subvention to Voluntary Welfare Agencies during the Period of 1970 – 1975*.
- Social Welfare Department (2003). *Service Performance Monitoring System Performance Assessment Manual*.
- Tang, Kwong – leung. (1998). *Colonial State and Social Policy: Social Welfare Development in Hong Kong 1842 – 1997*. Lanham: University Press of America.
- Tian, R. (2009). *Development and Transformation: A Case Study of Social Welfare Non – Governmental Organizations in Hong Kong*. Doctoral thesis, University of Hong Kong.
- Tsang, D. (1995). Public Sector Reform: Key Issues and Future Directions. In Lee, C. Y. & Cheung, B. L. Eds. *Public Sector Reform in Hong Kong: Key Concepts, Progress – to – date, Future Directions*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Working Group on Social Welfare Subvention Administration (1987). *Report of the Working Group on Social Welfare Subvention Administration*.
- Working Party on Provision of Social Welfare Services and Subvention Administration (1980). *Report of the working party on provision of social welfare services and subvention administration*.