

广州市社会工作协会研究与实务系列

主编 / 张慧珍 朱静君



探索 · 回顾 · 展望

广州市政府 购买家庭综合服务 分析研究

雷 杰 罗观翠 段鹏飞 蔡 天 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

广州市社会工作协会研究与实务系列

主编 / 张慧珍 朱静君

广州市政府 购买家庭综合服务 分析研究

雷 杰 罗观翠 段鹏飞 蔡 天 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

广州市政府购买家庭综合服务分析研究 / 雷杰等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2015. 10

(广州市社会工作协会研究与实务系列)

ISBN 978-7-5097-8192-0

I. ①广… II. ①雷… III. ①社区服务-家政服务-服务业-
研究报告-广州市 IV. ①F719.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 238829 号

· 广州市社会工作协会研究与实务系列 ·
广州市政府购买家庭综合服务分析研究

著 者 / 雷 杰 罗观翠 段鹏飞 蔡 天

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 陈凤玲 陈 欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.5 字 数: 193 千字

版 次 / 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8192-0

定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

鸣 谢

本书得到以下单位的大力支持，在此表示衷心的感谢（排名不分先后）：

广州市民政局、广州市越秀区民政局、广州市白云区民政局、广州市黄埔区民政局、广州市天河区民政局、广州市番禺区民政局、广州市荔湾区民政局、广州市海珠区民政局、广州市花都区民政局、广州市从化市民政局、广州市南沙区民政局、广州市增城市民政局、广州市社会组织培育基地、广州市义工联、南都公益基金会、中山大学公共管理研究中心、广州市汉达社会工作服务中心、广州市番禺区现代公益组织研究与评估中心、广州市优势社会工作发展中心、广州市普爱社会工作服务社、广州市白云区恒福社会工作服务社、广州市中大社工服务中心、广州市北斗星社会工作服务中心、广州市广爱社会工作服务中心、广州阳光社会工作事务中心、广州市大同社会工作服务中心等。

本书得到教育部人文社会科学研究青年项目《社会管理创新背景下的社会工作专业化建构：以广东省为例》（13YJC840017）、高校基本科研业务费中山大学青年教师培育项目、留学回国人员科研启动项目的支持。

序 一

凝结着广州市社会工作服务的几年奋斗、几年积淀、几年探索，《广州市政府购买家庭综合服务分析研究》一书终于问世，掩卷沉思，感慨万千。

这是一份力求用客观数字说话的研究报告，是对广州市政府购买家庭综合服务项目发展状况的梳理，是对广州市承接家庭综合服务中心（简称“家综”）的社工服务机构和社工倾情奉献的回望，是广州市社会工作服务实践探索的历史再现。本课题研究一定程度上是建立在过去三年家综评估工作的基础之上，许多资料均来自家综项目的评估机构。项目评估对于推进社会工作服务发展非常重要，社会工作服务的项目评估是社会工作实务过程的基础性步骤，对于推进社会工作服务的有效性和展示社会工作服务的社会公信力具有决定性作用。广州家综项目评估没有现成的道路可走，各种模式只能借鉴。回顾广州市家综评估的历程，八个评估机构为家综项目的评估做出了不懈的努力，探索了属于广州市家综项目评估的服务经验。这是广州市社会工作服务尤其是家综发展的集体记忆，也是广州市政府购买家综服务的一笔宝贵财富。

近年来，随着我国政府对“社会建设”的重视，社会管理体制改革持续推进，政府购买服务顺应社会管理体制改革的深化在国内快速兴起。2013年11月，党的十八届三中全会召开，全会指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，此后“深化改

革和推动社会治理”已成为全国上下的共识。当前社会治理、依法治国已成为整个社会关注的热点，新一轮全面深化社会管理体制改革的序幕已经拉开。就此而言，这一轮改革将以我国社会的转型和社会治理兴起为大背景，核心的关键在于正确处理政府、市场和社会三者之间的关系，推动依法治国，释放和激发市场、社会活力，转变政府职能，实现社会管理、服务领域的多元参与和多元共治，从而提升社会福利，改善社会民生，促进社会文明和谐发展。可以说，政府购买社工服务的探索和尝试，无疑符合深化社会管理改革的要求，是政府探索推动社会治理的重要举措。

作为政府购买服务的“先行者”，广州市于2007年开始探索政府购买社工服务项目，2009年广州市启动政府购买家综服务项目的试点，此后家综服务逐年由点到面推广到全市，截至2013年底广州市128个街（镇）设立了家庭综合服务中心，基本实现了“一街（镇）一家综”的服务网络。2013年以后，广州市政府购买社会工作服务进入平稳发展阶段，广州市每年投入的政府购买家综服务项目资金稳定在3.1亿元左右，常年运营的街（镇）家庭综合服务中心项目达156个，社区家综15个。放眼全国的社会管理体制改革的广州的家综无疑是社会建设领域的大手笔，这是一项持续近6年的社会管理体制改革的破冰之旅，它打破了基层社区服务靠政府“包办”的局面，成功地在社区构建了专业社工服务网络和项目平台，为社工机构和专业社工人才的发展创造了空间，激发了社区服务和社会参与的活力。因此，挖掘家综服务的经验对指导广州乃至全国正在进行的深化改革和推进社会治理而言，无疑具有重要的现实意义。

当然，作为“先行者”的广州而言，要在探索中前行，就会面临诸多困难和挑战，探索的背后注定要付出许多挫折和艰辛。广州市的家综服务作为一项探索性事业，需要在政策、人才、资

源、服务、项目、评估和监督等方方面面进行实践和摸索。因而，回顾广州家综的发展，我们也会看到问题、困难总是和实践探索相生相伴。我们的政策法规往往会落后于实践和创新，需要在工作中不断完善；我们的社工队伍虽然壮大发展，但社工的专业经验和服务能力有待提高；我们的社工机构越来越多，但机构的项目管理和社会资源整合能力仍需提升；我们的社工服务虽然全面进入社区，但专业社工服务的质量标准需要完善，专业社工服务的作用和影响力尚需继续扩大；家综服务项目平台已经搭建，但政府和社工机构合作的契约关系仍需规范，合作的深度亦需拓展；招投标工作的机制已经形成，但具体的评分指引需要继续完善；第三方评估工作机构已有培育，但项目评估工作的办法、机制和规范尚需进一步优化……有太多的难题和问题随之而来，需要通过实践不断改进。

雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。当我们今天再次审视家综服务的时候，理应本着实事求是的态度和科学的精神，不回避问题，不夸大成绩，对广州市家综项目的情况进行全面梳理和研究，并通过研究为广州市探索建立更为规范、有效的政府购买社工服务提供较科学的决策依据。为此，广州市社会工作协会联合南都公益基金会、中山大学社会工作教育与研究中心、中山大学中国公共管理研究中心开展了关于“广州市政府购买社工服务项目——家综服务的系列课题研究”。本期研究主题包括两个方面：一是关于广州市家综服务项目的基本情况研究，二是关于广州市家综服务的政府购买机制完善研究。为了让大家更加全面、清晰地了解广州家综服务的阶段性发展，今后我们还将适时开展相关专题的深度研究，欢迎国内更多同行、专家、学者能关注广州家综服务，积极为广州家综服务的健康、持续发展建言献策，共同促进这项开拓性事业不断前行。相信有广州市各级政府的大力支持，有广州市社会工作业界的共同努力，有一批社工机构和社工的不断成长，有众多高校和科研



院所学者的研究指导，广州市政府购买家综服务将会迎来更加美好的前景！

张慧珍（广州市社会工作协会会长）

朱静君（广州市社会工作协会秘书长）

2015 年 8 月

序 二

广州市家庭综合服务已开展有四年多的时间；全市共设有171间中心，可以说是广州市政府在推动社工服务里面最重点的投资。家综服务在社会治理创新方面肩负了重要的任务。首先，它作为全市普惠型社会福利服务措施，其服务遍及全市每一个角落。本地的市民——不论老幼，以至特殊需要的社群——都能到中心享用其设施，参加趣味丰富的社区活动；有需要接受进一步辅导者，也知道社工所在地，随时可以求助。家综这股动力，确实是推动市民关心社区、发扬互助互爱精神的重要基地。

从政府开始构思专业人才培养建设，到大力发展家综服务，中山大学社会工作教育与研究中心都积极参与。我们通过资料的搜集、分析，对服务和政策的发展都会提出意见，供有关方面参考。我们认为，家综之所以全面发展，当然有赖于社工机构和街道对服务的投入，积极地配合市政府的政策。但在短短几年的时间内，家综要实现如此大幅度的发展，在人力资源、管理经验、政策协调等各方面，都让各级政府、街道、社工机构、社工等实际参与者承受了很大的压力。在此过程中，各方各面的体会都有值得讨论和学习的地方，更需要做系统的总结和深入的反思。

在过去，很多专家、学者、研究生等曾以不同角度做过与广州市家综相关的研究。这对了解家综的营运，都有一定的帮助。但是，由于搜集资料的过程受到种种限制，不容易全面掌握全市家综的状况。中山大学社会工作教育与研究中心承蒙广州市社会工作协会的邀请，共同组织了一支强大的研究团队，希望能为政

府和业界整理出一份较为全面的资料，以阐释家综各方面的状况，包括相关政策、服务内容、人员配置、督导参与、财务等。

因此，本报告的目的是为大家提供一个较客观的基本数据统计，方便各方对广州市家综服务有较全面的了解，以便日后更多的专家、学者能够继续深入研究，反思家综的服务模式，合力让政府与社工机构达成共识。可以说，本书是国内第一本全面介绍广州市家庭综合服务基本数据的书籍。由于内地关于社会工作专业服务的经验尚浅，配套的政策和资源、社工的专业能力、社工机构的管理等方面肯定还有很大的改善空间。自 2015 年中旬，广州市大部分的家综中心都要开始第二个三年的营运周期；这正是一个适当的时机，来深入总结过去的经验，从而在未来完善不足之处，使服务再跃上一个新的台阶。我们开始这个研究之后，发现要继续深入了解的问题还有很多，希望读者能为我们下一阶段的研究提出宝贵意见，共同把研究与实务进行更有机的结合，为促进我国社会工作的专业化而努力！

罗观翠

(中山大学社会工作专业教授、中山大学社会工作教育与研究中心主任)

2015 年 8 月

目 录

第一章 前言	1
第二章 总体情况	10
一 各区家综数目	10
二 社工机构承办家综的数目	11
三 评估等级	12
四 结论	21
第三章 工作内容	23
一 服务领域	23
二 服务指标完成情况	37
三 工时	52
四 结论	56
第四章 从业人员	59
第五章 督导人员	86
一 社工督导人数	87

二 督导时数	93
三 社工督导的社会工作从业年限	100
四 督导人员督导家综的数量	103
五 督导频率	106
六 结论	110
第六章 项目经费使用情况	113
一 总预算支出比	114
二 实际结存比状况	120
三 不同项目的实际支出状况	124
四 经费到账情况	134
五 结论	138
第七章 总结与建议	144
一 家综服务及其影响	144
二 家综项目在发展中存在的问题	159
三 家综服务发展的改善建议	165
四 结论	169
附录一 重要文件汇总	171
附录二 广州市社会工作协会大事记 (2012 ~ 2015)	205

第一章 前言

2012 年党的十八大报告提出“在改善民生和创新管理中加强社会建设”，要求“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。^① 2013 年十八届三中全会更明确指出，“创新社会治理体制”的重要举措之一是：“激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自主、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。”^②

由此可见，“创新社会治理体制”要求在建立基本的公共服务体系的同时，要将适合由社会组织承担的公共服务交由社会组织承担。中共广州市委、广州市政府于 2009 年就提出借鉴香港先进经验，推行社会管理改革先行先试，开展政府购买服务项目试点：

选择家庭及儿童、老年、青少年、残疾人服务、社区发展、社区矫正、劳动关系协调、就业培训等八大类社会服务项目进行政府购买服务试点。采取适应我市社会管理事业发展的方式，向非营利性社会组织购买服务。通过购买服务，

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，2012。

② 中共十八届中央委员会：《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013。

逐步降低政府的行政成本，提高社会公共服务质量和水平。^①

与此同时，中共广州市委、广州市人民政府也提出创新街道社区服务模式，按照管理、服务、执法“三位一体”的思路，在街道内积极推进“一队三中心”建设（即综合执法队伍、综治信访维稳中心、政务服务中心、家庭综合服务中心）。^②正是这些有利的政策催生了广州市家庭综合服务中心（以下简称家综）。2010年，广州市民政局初次列出广州市家综建设的时间表：2010~2012年全市建立20间家综，开展试点工作，每间家综财政资助总额为200万元一年。这些试点家综要么采取“政府购买服务方式”，即通过公开招投标的方式委托社会组织提供服务；要么由街道办事处作为主管部门，成立独立的民办非营利企业承担服务，亦即“街道间接管理模式”。预计2013~2015年，家综建设的工作拓展到全市50%的街道；2016~2020年家综需覆盖全市所有街道，并达到香港的服务水平。^③

在实际工作中，广州市家综比原定的时间表发展得更加迅猛。2011年，中共广州市委和广州市人民政府在《关于加快街道家庭综合服务中心建设的实施办法》（以下简称穗办〔2011〕22号文）中进一步要求：“到2011年底，全市所有条件成熟的街道要开展家庭综合服务中心建设工作；到2012年上半年，全市每个街道至少建成1个家庭综合服务中心。”^④如前所述，2010年广州市已试点20间家综，投放市区两级财政资金总计4000万元。2011年广州市家综数目增长至54间；到2012年全市每个街

① 中共广州市委、广州市人民政府：《关于学习借鉴香港先进经验推进社会管理改革先行先试的意见》，2009。

② 中共广州市委、广州市人民政府：《关于学习借鉴香港先进经验推进社会管理改革先行先试的意见》，2009。

③ 广州市民政局：《关于印发推进我市社会管理服务改革开展街道社区综合服务中心建设试点工作方案的通知》，2012。

④ 中共广州市委和广州市人民政府：《关于加快街道家庭综合服务中心建设的实施办法》，2011。

(镇)已建立一间家综,合计150间。到2014年,广州市家综数目甚至上升到171间,财政支出总额逾3.1亿元。

必须指出的是,广州市家综之所以能够在如此短的时间内全面铺开,离不开相关政府部门的大力支持。从这方面可以看出,广州市政府迫切希望通过政府购买服务的方式,基于家综这个载体,深入街(镇)、社区提供社会服务。可以说,广州市家综由始至终承担着“创新社会治理体制”的两个要求:“建立基本的公共服务体系”和“由社会组织承担合适的公共服务”。

正因为广州市家综肩负着如此重要的任务,这项工作自开展之初就受到社会各界的广泛关注。一方面,媒体多从财政投入的角度肯定以家综为主体的政府购买社工服务。例如,有报道指出:2012~2014年,广州市政府购买服务已累计投入9.65亿元,投入资金居全国首位;^①其中,民办社工机构和社会工作者年均增长率达到54.8%和62%。^②然而,媒体在肯定广州市家综的创新模式之余,也提出了一些批评的声音。有报道认为,大规模购买家综服务“有如撒胡椒面,普及得快,却似乎成效不明显”。^③另一方面,家综却认为政府投入不足,一间家综一年200万元经费根本不够用,拨款的滞后性甚至让服务承办方需要自行垫付工资。^④

具体执行家综服务的社会工作者也经常受到媒体的质疑。据

① 刘云:《家综购买服务三年政府投入9.65亿元》,《羊城晚报》2014年11月20日, http://www.ycwb.com/ePaper/ycwb/html/2014-11/20/content_584985.htm?div=-1。

② 丰西西、文燕媚:《广州7年投入11亿购买社工服务》,《羊城晚报》2015年1月27日, http://www.ycwb.com/ePaper/ycwb/html/2015-01/27/content_639209.htm?div=-1。

③ 谭秋明:《政府掏钱买买买,社工仍喊穷穷穷》,《广州日报》2015年1月19日, http://gzdaily.dayoo.com/html/2015-01/19/content_2847234.htm。

④ 何裕华、赫子仪:《社工驻扎社区一年多却难渗入》,《羊城晚报》2013年8月23日, http://www.ycwb.com/ePaper/ycwb/html/2013-08/23/content_235339.htm?div=-1。

报道,2013年广州市家综社工有46.1%持有社会工作相关从业证书,而53.9%的社工则没有持证。^①目前,广州市家综社工平均年龄为25岁;92.8%的社工从业时间在3年以下,从业5年以上的专业社工仅1%。^②这支年轻的社工队伍收入也比较低,月薪3000元以下的社工占55%,3000~4000元的占35%,4000~5000元的占8%,超过5000元的仅占2%。^③这样不具备竞争力的薪酬通常被媒体认为是导致社工年流失率达到24.3%的主要原因。^④

无论从政府购买社会服务还是从专业社会工作人才队伍建设的角度来看,广州市家综的发展的确走在了全国的前列。因此,广州市家综也逐渐成为学术研究的一个场域。现有的研究基本从个别家综出发,力求通过个案研究来反映更深层次的理论问题。肖小霞等在广州市7个区里选取了7间家综,对其中16名社工进行访谈,得出结论认为:购买家综的合同和指标导致社会工作服务“商品化”,违背了其原本的道德实践属性。同时,家综服务亦呈现以维稳为本、以购买方意图为主的倾向。^⑤张兴杰等指出,家综服务存在“价低者得”、购买服务“运动化”、招投标关系不规范、契约关系不平等、第三方评估和监督缺位等问题。^⑥黄晓星和杨杰以一个街道为例,认为家综服务及其社会工作者要么会被吸纳到街道网格化管理的体系中,要么在居委会服务角色加强

① 罗梓琳:《七成“家综”社工嫌钱少》,《广州日报》2014年6月13日, http://gzdaily.dayoo.com/html/2014-06/13/content_2657744.htm。

② 谭秋明:《政府掏钱买买买,社工仍喊穷穷穷》,《广州日报》2015年1月19日, http://gzdaily.dayoo.com/html/2015-01/19/content_2847234.htm。

③ 罗梓琳:《七成“家综”社工嫌钱少》,《广州日报》2014年6月13日, http://gzdaily.dayoo.com/html/2014-06/13/content_2657744.htm。

④ 谭秋明:《政府掏钱买买买,社工仍喊穷穷穷》,《广州日报》2015年1月19日, http://gzdaily.dayoo.com/html/2015-01/19/content_2847234.htm。

⑤ 肖小霞等:《政府购买社工服务:道德实践和政治实践的异化》,《理论月刊》2013年第7期。

⑥ 张兴杰等:《政府购买社工服务:实践检视与未来政策选项》,《浙江学刊》2013年第5期。

后被边缘化。^① 同样根据一个街道家综的个案，朱健刚和陈安娜甚至宣称嵌入式发展的社会工作既不能保持自身的专业性，又不比传统的街区权力机构（如居委会）更有助于社区治理。^②

这些媒体报道和学术文章在很大程度上引起了社会大众对广州市家综的关注。但是，相关政府部门、社工机构、社会工作者、学者甚至公众如果想对广州市家庭综合服务有更深入的认识，他们首先要对现时家综发展的各种基本情况有所把握，而不能只依靠个案描述。本报告认为，目前对广州市家综（甚至社会工作发展）的一个重大研究空白恰恰在于缺乏对最基本的实际数据的收集。本报告希望整理出这些基本数据，对现有的文献观点进行支撑、补充或反驳，从而拓宽人们对广州市家综的认识。

例如，在“拨款滞后性”的问题上，第六章“项目经费使用情况”提供了支持的证据，证明该问题是有所加剧的：在2012～2013年度，35.48%的样本家综不能准时收到第一期拨款，这一比例在2013～2014年度甚至上升到83.67%。2012～2013年度，有35.48%的样本家综不能准时收到第二期拨款，这比例在2013～2014年度也上升到75.51%。第四章“从业人员”为“从业年限低”的问题提供了较为精准的数字：2012～2013年度，广州市家综社工从业年限为3年及以下的占85.95%，而从业年限在5年及以上的则占8.98%。2013～2014年度，从业年限为3年及以下的上升到89.26%，而从业年限在5年及以上的则为7.08%。同理，更为准确的社工工资比例应为：到手月薪3000元以下（即税前^③约3750元）的从业人员占44%，3000～4000元（即税前约3750～5000元）的占39%，4000元以上（即税前约

① 黄晓星、杨杰：《社区治理体系重构与社区工作的行动策略——以广州C街道社区建设为研究对象》，《学术研究》2014年第7期。

② 朱健刚、陈安娜：《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析》，《社会学研究》2013年第1期。

③ “税前工资”以“到手工资”占总工资的80%来推算。