

广州市家庭综合服务中心

---

## 本土化与模式探索

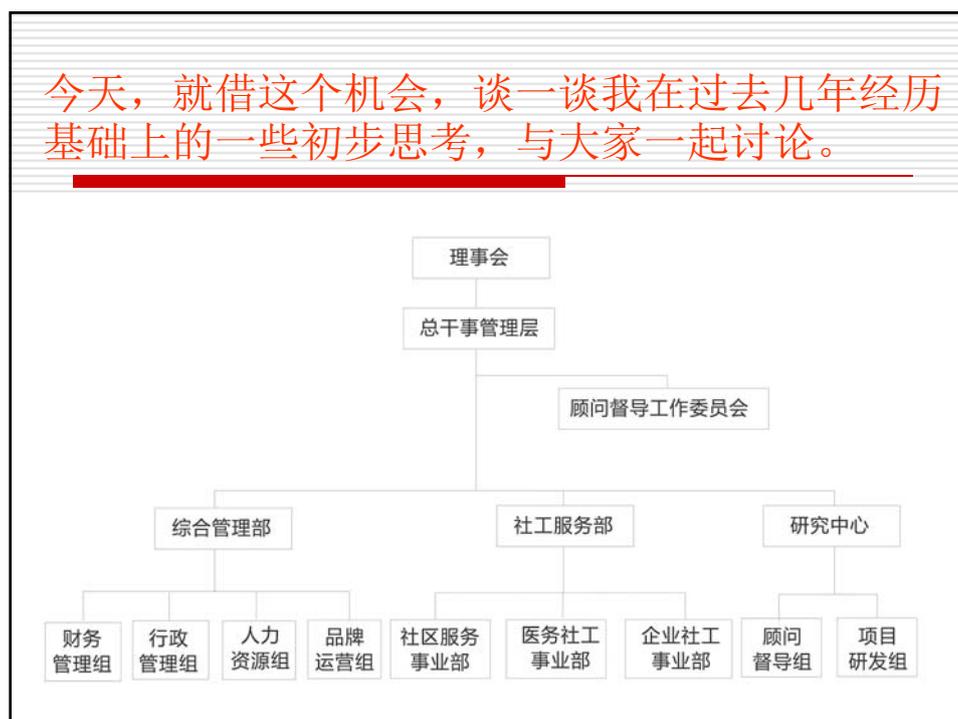
关冬生

### 广州市家庭综合服务中心本土化与模式探索

---

- 广州的起步和发展，在许多方面是学习、借鉴了香港、新加坡、台湾，以及西方国家的
  - （《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》穗字【2009】13号）。
  - 在这几年的实践中，我们也能明显感受到，广州的做法，还是有自己鲜明的特征的。
  - 如何在汲取优秀经验的过程中，走出自己的路子，乃至形成一个有效的、比较稳定的模式，是我们每一个从业者的责任。
-

今天，就借这个机会，谈一谈我在过去几年经历基础上的一些初步思考，与大家一起讨论。



## 一、关于广州家综的本土化与本地化

- 几年来，中国内地（指不包括香港、澳门、台湾在内的其他区域）在逐步进行社会工作实务服务的试点工作，尤其是广东、上海等地，发展迅速，走在前列。这个过程，经常被定义叫做“本土化”，概因目前实施的社会工作服务，从理念、理论，到方法论、方法，甚至政策，都在向西方，以及港、澳、台借鉴。
- 然而，在实践中我们进一步发现，内地各省市的做法既有某些相同之处，但也有着鲜明的地方特征和特色。
- 为了更加准确地讨论广州市家庭综合服务中心，使用“本地化”一词会更为贴切。

## 一、关于广州家综的本土化与本地化

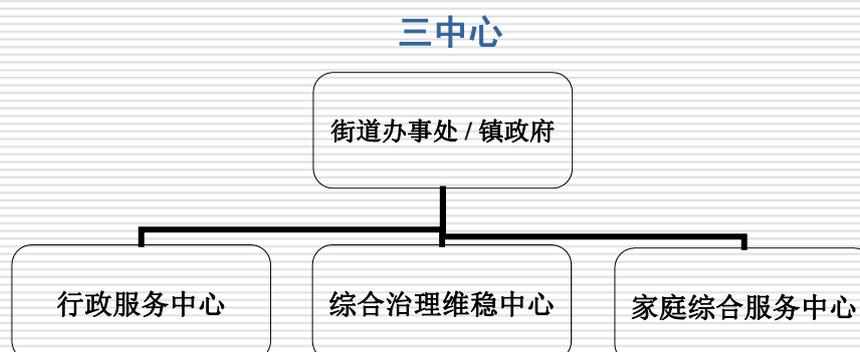
- 广州市家庭综合服务中心的“本地化”特性首先体现在以下两个本质属性：

### 1. 广州市家庭综合服务中心是广州市基层行政架构内的社会服务部门。

它是广州市政府在街道办事处（镇政府）一级设置的功能部门，作为专门的社会服务载体，与行政服务中心、综合治理维稳中心、综合执法队等3个行政性部门共同构成了基层社会管理服务架构。（三中心一队伍）

## 一、关于广州家综的本土化与本地化

### 1. 广州市家庭综合服务中心是广州市基层行政架构内的社会服务部门



## 一、关于广州家综的本土化与本地化

- 广州市家庭综合服务中心的“本地化”特性首先体现在以下两个本质属性：

### 2. 广州市家庭综合服务中心承担开展适度普惠性社会服务的任务

它是广州市政府基于居民广泛需求，实施的适度普惠性社会服务制度设计的一个重要措施，是在以物质救助、帮扶为核心的行政社会工作基础上的服务扩展。这反映了中国政府社会福利思想的一个变化。

#### —— 普惠性发展的思考

## 二、关于广州家综的运作机制（4个方面体现）

- “机构项目化”与“项目市场化”构成了家庭综合服务中心的核心运行机制。

### 1. 以管理主义思想为指导（西方“新公共管理”理念的引入）。以香港、新加坡的基本设置为蓝本。

按照管理主义要求，强调绩效、效益、效率、成本。

- 国家民政部《关于政府购买社会工作服务的指导意见》民发[2012]196
- 坚持鼓励创新、强化实效，立足各地经济社会发展实际，充分借鉴国内外有益经验，创新政府购买社会工作服务的体制机制，改进政府购买社会工作服务的方式方法，建立健全具有中国特色的政府购买社会工作服务制度；切实加强绩效管理，降低服务成本，提高服务效率，增强政府购买社会工作服务的针对性和有效性。----- 民政部门要按照合同管理要求，与服务提供机构订立购买服务合同，明确购买服务的范围、数量、质量要求以及服务期限、资金支付方式、违约责任等内容。----- 财政和民政部门要及时下拨购买经费，指导、督促服务承接机构严格履行合同义务，按时完成服务项目任务，保证服务数量、质量和效果。)

## 二、关于广州家综的运作机制（4个方面体现）

- “机构项目化”与“项目市场化”构成了家庭综合服务中心的核心运行机制。

### 2. 推行项目化管理

把家庭综合服务中心当作一个有时间期限的项目。从最初的一年一次招标方式，逐渐改为三年一次招标的方式，项目期限基本定为3年。三年中，每年进行两次评估，在年度评估不及格时，中标服务的社会组织将退出，并由街道办事处或者镇政府再次招标。

## 二、关于广州家综的运作机制（4个方面体现）

- “机构项目化”与“项目市场化”构成了家庭综合服务中心的核心运行机制。

### 3. 实行“市场化管理”与“公益性服务”相结合的运行机制

政府在转移职能，以及加强社会服务的大背景下，通过市场化的政府购买社会服务，与社会组织建立了基于合同的委托与受托的法律关系；

而政府基于适度普惠性社会服务的思想，与居民建立了资源提供者与资源使用者的公益性关系；

也因此要求受托的社会组织与居民建立服务提供者与服务使用者的公益性关系。

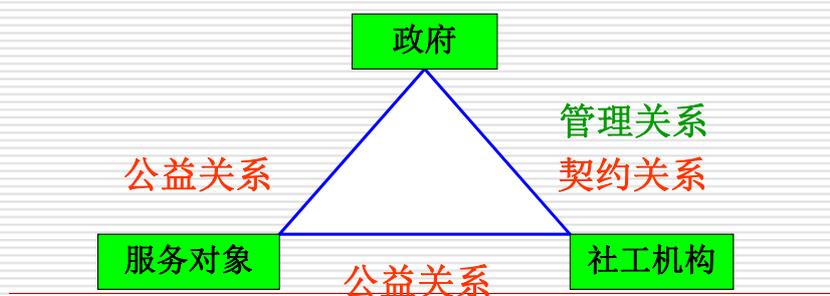
## 二、关于广州家综的运作机制（4个方面体现）

- “机构项目化”与“项目市场化”构成了家庭综合服务中心的核心运行机制。
  - 3. 实行“市场化管理”与“公益性服务”相结合的运行机制
- 国家民政部《关于政府购买社会工作服务的指导意见》民发[2012]196号
- 坚持政府主导、突出公益，加强对政府购买社会工作服务的组织领导、政策支持、财政投入和监督管理，充分尊重**市场主体地位**，发挥**市场机制**在配置社会服务资源中的基础性作用，通过公开透明、**竞争择优**方式选择服务提供机构；引导服务提供机构按照**公益导向原则**组织实施社会工作服务项目。



## 二、关于广州家综的运作机制（4个方面体现）

- “机构项目化”与“项目市场化”构成了家庭综合服务中心的核心运行机制。
  - 3. 在“市场化管理”与“公益性服务”相结合的运行机制上，还存在着一个行政管理关系，这是科层制的。



## 二、关于广州家综的运作机制（4个方面体现）

- “机构项目化”与“项目市场化”构成了家庭综合服务中心的核心运行机制。

### 4. 形成相对比较完整的制度框架

- 为规范市场关系、服务关系，以及相关行为，广州市委市政府在2009年起，就相继出台了一系列政策文件：

关于政府购买服务

关于财政资金

关于社会工作机构、

关于社会工作人员、

关于社区 / 家庭综合服务中心

## 二、关于广州家综的运作机制（4个方面体现）

- “机构项目化”与“项目市场化”构成了家庭综合服务中心的核心运行机制。

### 4. 形成相对比较完整的制度框架

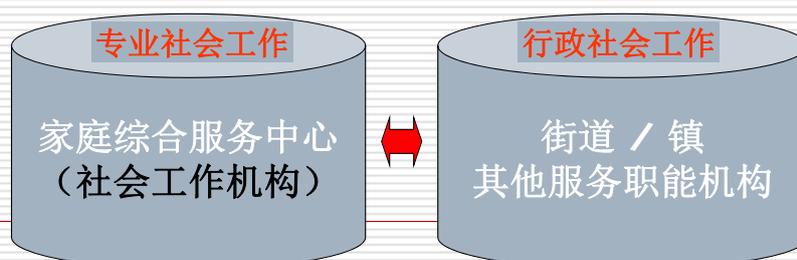
- 《中共广州市委 广州市人民政府关于推进社会工作及其人才队伍发展的意见》穗字【2010】12号
- 关于印发《广州市社会工作专业岗位设置及社会工作专业人员薪酬待遇实施办法（试行）的通知》穗民【2010】229号
- 关于印发《广州市财政支持社会工作发展实施办法（试行）》的通知 穗财保【2010】169号
- 关于印发《广州市政府购买社会服务考核评估实施办法（试行）》的通知 穗民【2010】221号
- 关于印发《广州市扶持发展社会工作类社会组织实施办法（试行）》的通知 穗民【2010】222号
- 关于印发《广州市社会工作专业人员登记管理实施办法（试行）》的通知 穗民【2010】202号
- 关于印发《广州市民政局事业单位社会工作岗位设置指导意见》的通知 穗民【2010】95号
- 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 穗民【2010】213号
- 关于印发《广州市街道社区综合服务中心试点期间三个工作规范》的通知 穗民【2010】320号
- 《关于加快街道家庭综合服务中心建设的实施办法》穗办【2011】22号
- 《广州市关于全面推进街道、社区服务改革创新的意见》穗字【2011】14号
- 《广州市政府关于加强和创新特大桥、村社会服务管理意见》穗字【2011】16号
- 《广州市关于街道、社区服务管理改革实施办法》穗办【2011】21号
- 《关于进一步做好家庭综合服务中心建设工作若干问题的通知》穗民函【2012】263号

## 二、关于广州家综的运作机制（4个方面体现）

- **结论：**
- 广州市家庭综合服务中心的实施理念是 “ 新公共管理 ”  
—— **引进**
- 政府把本属于行政体系内、恒常服务、适度普惠性服务的一个服务机构（家庭综合服务中心），作为有期限的“项目”来运作，以市场竞争的形式委托第三方服务。  
实质上还是行政体制内的运营。仍然是**组织化、科层制**。  
—— **本土**
  1. 承接主体的自我身份和授予身份；（领导？管理？合作？伙伴？）
  2. 购买主体分散的问题；
  3. 服务的“间断点”与“持续线”问题。
- 行政性社会工作 + 专业社会工作 —— **本土**  
—— **角色定位、范围界限、独立与交集**

## 三、运营模式 —— 摸索中

- 社会工作服务机构与街道办事处（镇政府）通过上述运行机制，在家庭综合服务中心这个平台上，正在深入探索专业社会工作与行政性社会工作结合、融合的新型服务形式，在探索社会组织与政府协同开展社会服务的新模式。



### 三、运营模式

- 社会工作服务机构与街道办事处（镇政府）通过上述运行机制，在家庭综合服务中心这个平台上，正在深入探索专业社会工作与行政性社会工作结合、融合的新型服务形式，在探索社会组织与政府协同开展社会服务的新模式。

#### 1. 受托社工机构的职能定位：

基于合同关系，管理和运营家庭综合服务中心。包括：  
 场室与设施的管理和使用；  
 居民服务需求的研究与提供；  
 社区问题的协助解决；  
 社区建设与发展的协助和推动。

### 三、运营模式

- 社会工作服务机构与街道办事处（镇政府）通过上述运行机制，在家庭综合服务中心这个平台上，正在深入探索专业社会工作与行政性社会工作结合、融合的新型服务形式，在探索社会组织与政府协同开展社会服务的新模式。

#### 2. 专业性社会工作与行政社会工作的必然联系

与其他社会服务，如民间慈善公益，有所不同，按照合同来运行家庭综合服务中心的社会工作机构，不管性质如何，均具有一个共同的鲜明特征，就是与街道办事处、镇政府的行政社会服务的难以分割。而在过去几年实践中，基本形成了3种方式：

- 一种是紧密型的，专业性社会工作是叠加在行政社会工作基础上的。有很强的领导与被领导关系，甚至掩盖了合同管理关系。
- 一种是平行型的，两者各自开展服务，只在某些事项、时间点上会有一定的协作。这种形式，主要就是受合同管理约束。
- 一种是交叉型的，专业社会工作与行政社会工作有合有分。有基于合同的一般性管理与被管理关系，以及较强的相互沟通和协作机制。

### 三、运营模式

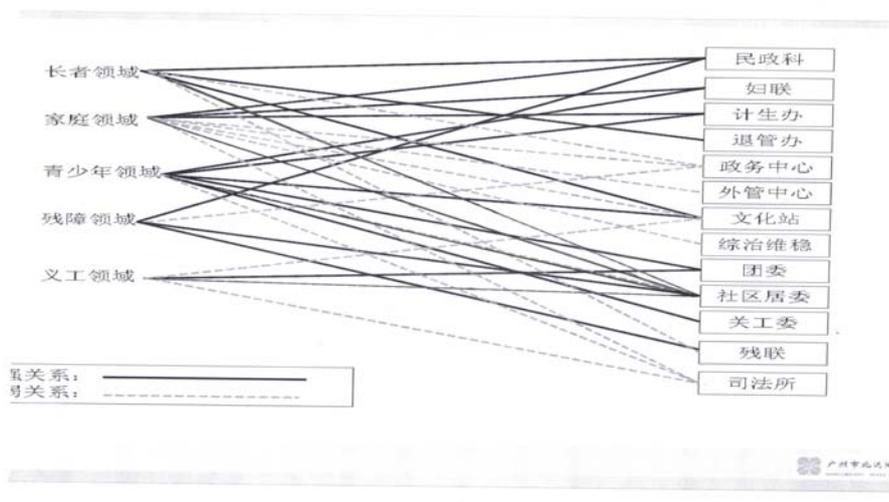
- 在当前体制下，符合顶层设计，并有实效：
  - 第二种类型 —— 交叉型
- 专业社会工作与行政社会工作有合有分
- 基于合同的一般性管理与被管理关系
- 较强的相互沟通和协作机制
- 管理与服务的自主性？

项目初期：  
探讨协作方向，建立伙伴关系。

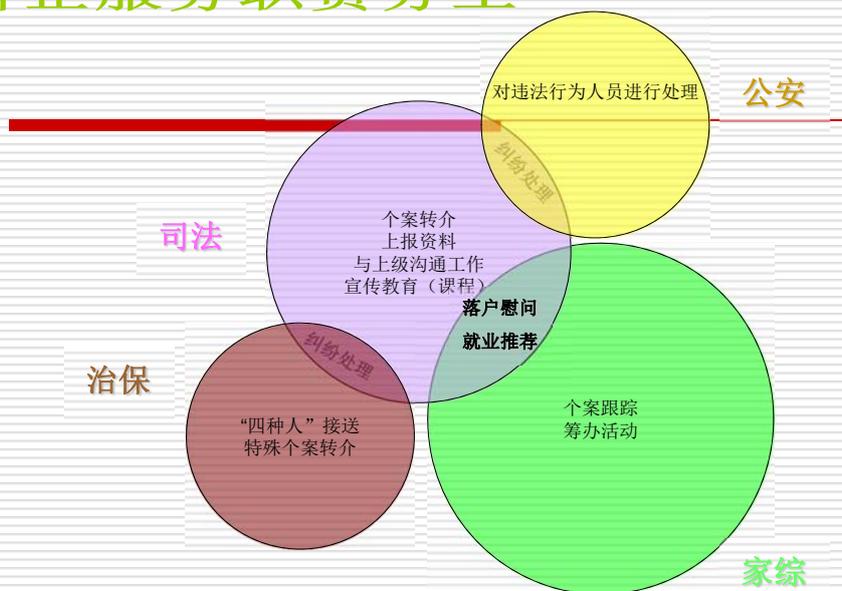
街道行政社会工作与专业社会工作协作建议表

职能部门	对应领域	合作事项
社会 事务办	长者	
	家庭	
	青少年	

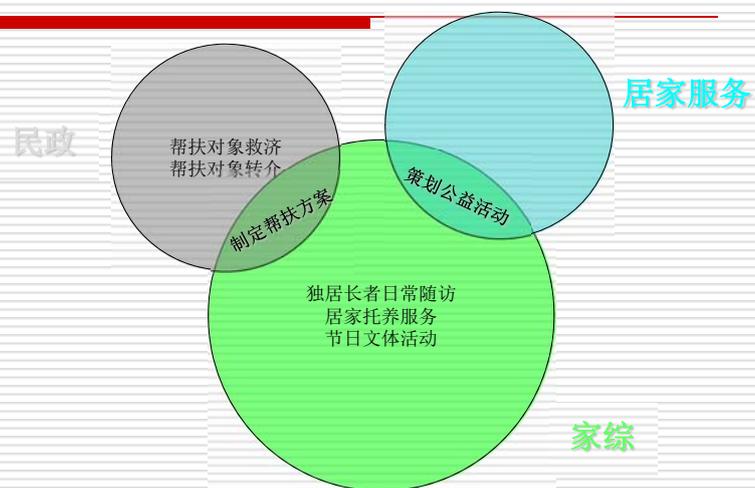
**项目中后期：  
明确双方角色定位，形成恒常合作机制。**



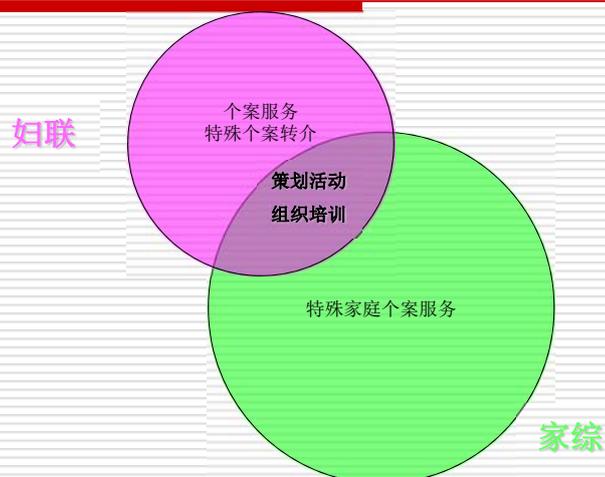
**矫正服务职责分工**



## 居家托养服务职责分工



## 困难单亲家庭服务职责分工



### 三、运营模式

---

- 初步看法：
  - 还没有一个较好的运营模式
  - 作为一个模式，也还包括政府方面的一系列规范、制度；也包括社会工作机构的一系列规范。而这些，还在完善中。
- 

---

谢谢！

---