



Department of Social Work & Social Administration

家庭综合服务何去何从： 香港与广州的比较

梁祖彬教授

2015



大纲

1. 家庭政策与服务发展
2. 香港福利政策及家综
3. 中国社工的急速发展（“社工大跃进”）
4. 广东发展 - 全国排头兵
5. 广州发展 - 全国排头兵
6. 香港及广州家综比较
7. 广州家综关注点



Department of Social Work & Social Administration

英国有关家庭风险的跟踪研究

(Cabinet Office, 2008, 2009)

- **家庭受一系列互相影响的问题困扰**：18个社会排斥指标（低收入，居住，健康，学业，就业），45%的有儿女的家庭要面对多方面的风险指标，而4-7%是长期持续性的。
- **很多家庭并不会长期受困境影响**：他们可以依靠自己力量脱离风险。
- **不良家庭问题可以传达至下一代**：儿童在有问题的家庭成长后，这些问题亦容易在下一代的家庭出现（学业，家庭关系，贫困，精神健康）。
- **社会排斥的因素**：
- **风险家庭特点**：单亲，有4名以上子女，年青母亲，少数族裔，住公共房屋
- **结婚/分居/离婚；就业和失业**：影响家庭进入或离开危机。
- **经济衰退影响**：提高问题风险（有残障成员，长者，低技术，单亲，生活在贫困社区，少数族裔）(Stafford and Duffy, 2009)。



家庭政策与服务

- **支持家庭政策**：税务优惠，家庭友善就业政策（灵活上班），儿童照顾服务(OECD, 2008, 2010, 2011)；以鼓励家庭作有关生育，结婚，工作（妇女），儿童发展（儿童贫困）等决定作选择。大多数国家财政资源都因为财赤和人口老化，对家庭及儿童的投资相对减少，影响国家将来的人力资源素质。
- **支持家庭服务**：家庭服务为社福最基本/历史长远的服务，亦为社工最基本的工作点。
- 综合，适合及整个家庭的手法，针对父母及儿童的不同及多元化风险/需要。用者为中心服务：家庭寻找帮助可以有不同的进入点，但在同一个点因协调和整合不同的服务，以应付家庭们多种需要。
- “如果我们要接触有风险的家庭，我们需要强化我们服务体制/系统要有”家庭观点” (Think Family/ family impact assessment)的服务。我们要改变思维以集中了解整个家庭的优点和困难，而不是看单独一个单亲或儿童的问题” (Cabinet Office, 2008)。



家庭服务的转变

- **家庭支持及预防性服务(提早适别需要)**: 从重视个人化, 临床手法(单一问题, 单一服务)转向多元化, 针对性及综合服务(no one-size-fits-all approach)
- **共同责任(Co-production)**: 由问题主导到家庭能力和资源, 由被动受助者主动参与, 承担责任
- **整个家庭需要的评估**: 由儿童保护(儿童福利)到整个家庭/互相关系的服务 (Kendall, et al. 2010)
- **发展服务伙伴**: 由零碎, 分割服务到整合, 一站式, 发展服务伙伴



服务障碍

- **接触有风险家庭的困难(outreaching)**: 求助文化, 对使用社会服务的抗拒, 不信任, 以往不好的经验 (服务设计: 标签作用, 不方便); 隐蔽家庭
- **社工思维对新手法/观点的抗拒(mindset)**(Egan, 1998; De Jong and Berg, 1998; Sousa, 2008).
- **专业以为他们什么是最好(Professionals know what is best for the families)**: 服务用者知道其需要, 而专业帮助他们达到目标(雇客主义); 不再是被动的工作对象(“work on”到“work with”再到“work for”); 专业的责任是提供可行的方法让用者选择.
- **发展有效的评估工具(assessment tools)**: 客观地评估风险/需要, 针对性地提供合适服务



英国家庭关系绿皮书 (2010)

- **整个家庭的手法和儿童发展的重要性:** 整个家庭的手法重视整个家庭为一个单位的观点, 了解其成员之间的互相依靠及支持的重要, 以家庭的适应能力和社会资本为达到成果的基础, 家庭关系和互动影响儿童的社会和情绪技巧的发展的重要。家长对子女的支持影响他们的认知发展, 培养价值现, 抱负, 和人际关系技巧。家庭服务可以稳定家庭/社会。
- **婚姻是负责任成人的个人及私人决定:** 政府不适作过份干预家庭生活。政府可以支持成人结婚, 提供养育子女的好环境, 帮助家庭自助, 但主要婚姻和养育决定始终是个人的私事。



结论

- 传统家庭服务以儿童服务为主(儿童保护和福利), 忽视整个家庭的需要与资源, 儿童被视为独立个体。家庭服务的主要挑战为怎样可以支持多元化问题/需要的家庭, 向他们提供适合, 灵活和全面的服务, 以整个家庭为工作对象, 引用家庭的优点(strengths, resilience, and protective factors), 以发展良好的家庭关系和教养方式。



香港福利计情况及开支

- **2014-15福利开支为560亿** (2015-16为597亿) (72%为社会保障); 政府经常开支的18.4%
- **2014-15资助非政府机构171间** (1/3有教会背景), **约 2,631个服务协议单位的预算资助额是119.529亿元, 148项资助协议** (安老: 16; 家庭儿童: 29; 复康: 67; 青少年/感化: 28); 福利开支21.4%/占政府总开支3.78%; 32间超一亿元 (2006年21间; 2011年29间), 占整体80%, 最高东华, 10亿元。
- 家庭及儿童服务开支 23.4亿元 (12亿购买服务, 占资助服务的10.1%)
- **总注册社工人数**: 19392 (59%非政府组织, 11%政府, 30%其他)
- 2014年毕业, 学位: 775人; 副学士464人
- 24.8%青年工作; 19.8%家庭工作; 24.9%复康工作; 11.9%长者工作; 6.4%行政; 6.3%医疗; 5.9%犯罪与吸毒; 5.5%小区发展; 3.1%社工教育; 1.1%其它



- **近年发展**: 70/80/90年代发展社工治疗支援性服务 (用社工技巧、案主信任关系, 解决问题), 如家庭、青少年、犯罪工作
- 近年以社工管理实物、照顾性服务为主, 如居家养老、食物银行、就业、院舍服务, 关爱基金、公共房屋、慈善基金: 社工是个案管理者, 资源守栅者
- 专业服务发达: 历史包袱 -- 服务分割、机构太多、监管困难、过分专业化
- 综合服务构思: 东涌模式 / 家综与青综结合 (改革困难)



2013-14社联会员收入

- 会员419间, 提供香港9成的社会服务; 98%慈善登记; 33%为政府经常资助

收入	机构数目 (%)
• 2.5亿以上	29 (7%)
• 1-2.5亿	20 (5%)
• 5千万-1亿	23 (5%)
• 1-5千万	83 (20%)
• 5百-1千万	36 (9%)
• 1.5-5百万	103 (25%) * 55% 5百万以下
• 50万-1.5百万	58 (14%)
• 50万以下	67 (16%)

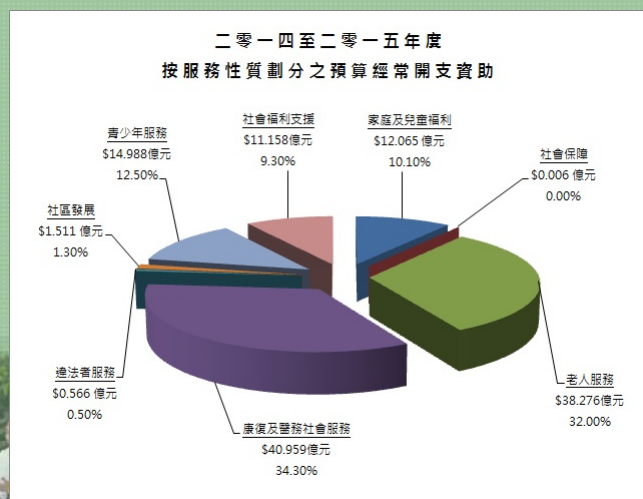
Department of Social Work & Social Administration

职级人数

	人数	工资 (月)
• 首席社会工作主任或以上	18	(\$121,900-133,300)
• 总社会工作主	25	(\$94,905-109,340)
• 高级社会工作主任	94	(\$77,905-91,590)
• 社会工作主任	724	(\$60,690-74,590)
• 助理社会工作主任	3,368	(\$26,895 - 59,485)
• 总社会工作助理	25	
• 高级社会工作助理	397	
• 社会工作助理	2,664	(\$18,935-25,965)
• 其他社工职位	5,902	
• 社工教学职位	173	
• 教学职位 (非社工职位)	88	
• 非社工职位/不详	5,914	
• 总数	15,195	

Department of Social Work & Social Administration

2014-15资助非政府机构约 2,631 个服务协议单位的预算资助额是 119.529 亿元。青年，服康和家庭为聘用社的主要服务 (70%);但以开支计算:长者及康复占66%.



Department of Social Work & Social Administration

改革前的家庭服務

- **香港家庭的轉變:** 結婚率下降, 晚婚, 離婚, 跨境婚姻, 內地婦女到香港生育, 單親家庭增長, 家暴個案
- **家庭服務中心在1940年代成立:** 以針對多種家庭問題: 貧困, 家庭關係, 精神健康, 兒童保護, 長者照顧。
- **發展多種專門服務, 服務出現分工不清和分割:** 家庭服務中心(並沒有人手比例, 地區分工), 家庭教育社工, 照顧者支援隊, 新移民中心, 單親中心等。
- **工作手法單一, 以個案為主:** 以家長需要為中心, 服務內向, 政府與非政府中心分工不清, 補救性, 中心似醫療診所(沒有活動房間), 標籤性強。
- 結婚率下降, 晚婚, 離婚, 跨境婚姻, 內地婦女到香港生育, 單親家庭增長

Department of Social Work & Social Administration

服务类别

- **综合家庭服务**: 家庭资源组, 家庭支持组, 家庭辅导组 家务指导服务, 家庭生活教育
- **家庭暴力**: 受虐妇女住宿服务/妇女庇护中心; 保护家庭及儿童服务; 支持虐儿、虐待配偶/同居情侣及性暴力个案受害人服务; 家庭危机支持中心; 危机介入及支持中心; 预防及处理虐待长者服务; 家庭暴力受害人支援计划; 性暴力受害人士服务
- **儿童服务**: 领养服务; 寄养服务; 儿童住宿照顾服务; 幼儿服务;
- **实物服务**: 慈善信托基金; 体恤安置; 短期食物援助服务计划; 露宿者服务; 临时收容中心/市区单身人士宿舍
- **预防性服务**: 社会福利署热线服务; 家务指导服务; 家庭生活教育; 防止自杀服务;
- 跨境及國際個案工作服務
- www.swd.gov.hk

Department of Social Work & Social Administration

香港家庭服务检讨 (2001-02; 2002-04)

- 2000年委托香港大学进行「香港家庭服务检讨」顾问研究。建议成立综合家庭服务中心的服务模式, 提供一系列的预防、支持和补救性的家庭服务, 从而全面地响应不断转变的家庭需要。
- 2002年-2004年内推出了15项试验计划, 以测试此服务模式的成效。委托香港大学就试验计划进行为期两年的评估研究。鉴于试验计划进行的评估研究结果相当正面, 社署于2004-2005年度分阶段重整的家庭服务资源, 设立合共61间综合家庭服务中心, 40间由社署营办, 21间则由9间非政府机构营办。每间中心有14至20个社工, 共聘用一千多名社工(开始时700)及93位督导(每中心1.5位), 服务9-15万人口。
- 2010-11: 社署处理 29, 775个案(每中心平均744个) <09-10年为31, 317个>; 非政府机构 14, 630(每中心平均697个) <09-10年为14, 827>
- 每个中心有5, 000英呎面积(drop-in点, 厨房, 计算机房, 接见房, 活动室, 儿童游戏室), 划分服务地域, 晚上/假日开放时间。

Department of Social Work & Social Administration

综合家庭服务的原则

- **方向:以儿童为中心,家庭为重,社区为本**
- **四个运作原则为:**
- **容易使用:** 为使对象社区内所有人士容易使用服务,一切由心理,行政程序和建筑物造成的障碍,都要减至最低.要简化正式程序,减少标签性,并迎合有需要的潜在使用者的生活方式和文化.还要积极透过外展和广泛宣传,以期有危机而难以接触的家庭,也会使用服务.
- **及早识别:** 应能及早识别有危机的家庭,早为干预.医学界的发展可为借鉴:多花心思在预防工作,医疗服务会更有效和省钱.及早识别及介入可使家庭问题不致恶化,演成危机.有助及早识别的办法有:广泛使用简单评估工具,以识别有危机的家庭;把高风险家庭(例如:家庭有残障或长期病患者)作为目标;在家庭面临生活转折点(怀孕,长子/女诞生,和离婚)和较脆弱时介入,以及在儿童幼年时介入



- **整合服务:** 提供 [一站式] 服务,方便使用者在同一中心满足大部分需要,而不用四处叩门.因为家庭有多种不同需要,中心便要综合一系列由补救性,支持性,到预防性的服务,还要有多种技能的工作队伍.整合服务可减少分割和断层,弹性的服务安排也可促进创新和良好工作手法.
- **伙伴关系:** 鉴于有关家庭的议题日趋复杂,便要各界参与和支持,包括正式和非正式的助手.政府部门,家庭服务计划,其它社会福利服务,社区团体,和服务使用者都必须加强合作和协调.衷诚合作,便可弥补服务的间隙,减少重迭的浪费,和有责任地使用公帑.
- 机构和服务计划可借着伙伴关系,善用有限的资源.各机构和服务计划间,可订定正式协议或合约,确立战略性联盟,分享数据和资源,及由服务提供者制定共同行动计划,以减弱各项服务一向的割裂情况.
- 在新的服务模式之下,社会工作队伍必须具备多元化的专业技能,以应付复杂多样的社会需求,避免将家庭需要切割为条条块块



三个主要单元

- 三层连续统一系统：提供预防/发展/教育/培训，支援，互助，充权及补救工作：
- **家庭资源组**：家庭资源组为社区内的家庭提供发展性及预防性服务，包括偶到服务、资讯提供、家庭生活教育、亲子活动、教育/发展小组/活动、互助小组、义工发展、社会网络及外展服务等。主要目的是加强个人和家庭的力量及抗逆力。
- **家庭支持组**：针对有风险、弱势或处于危机家庭(单亲, 新移民, 照顾者, 低收入家庭)提供个人和家庭提供支援服务，支援服务包括亲子及家庭管理训练、支援小组、转介服务及短期辅导等。主要目的是提供适时的支援服务，以避免个人或家庭问题进一步恶化。
- **家庭辅导组**：治疗小组, 为身处危机中的个人和家庭提供深入辅导、治疗小组及危机介入等服务。主要目的是协助个人和家庭重拾抗逆力，回复家庭功能及避免家庭解体和惨剧。

Department of Social Work & Social Administration

综合家庭服务中心

辅导中心

治理

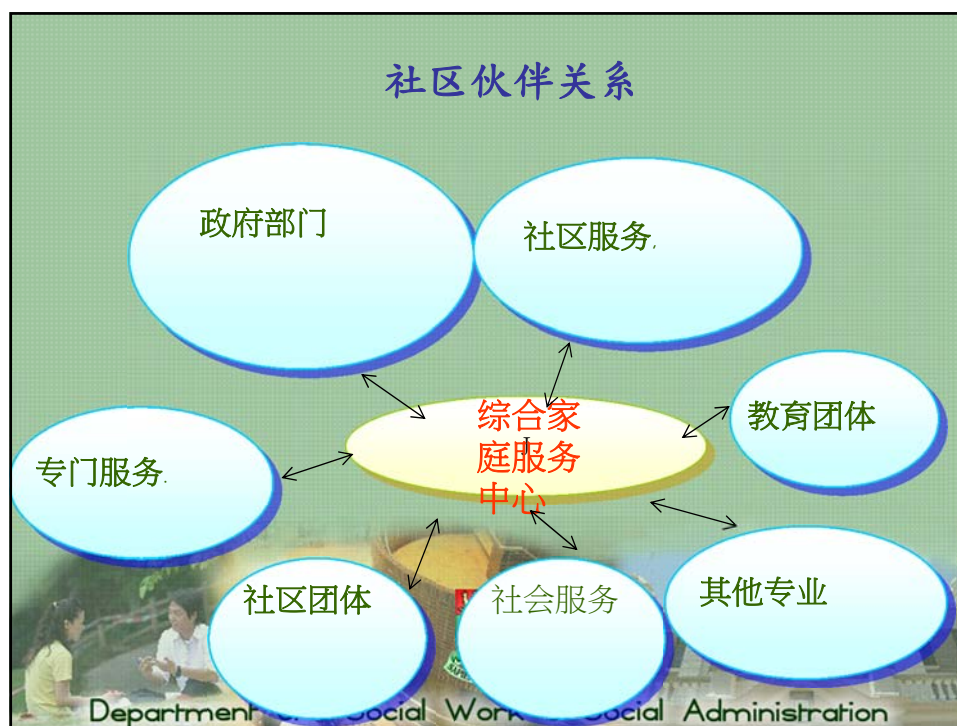
支持中心

支持有风险家庭(生活上实际、感情及培训需要)

资源中心

开放, 发展性及预防性活动

Department of Social Work & Social Administration



资助及服务协议 (137项服务): 综合家庭服务中心

- 服务背景；宗旨及目标；服务内容；服务对象
- 表现指标 (年)
- 输入
- 新, 重开个案数目 (深入, 短暂, 支援辅导) (507)
- 治疗, 支援, 教育, 发展, 互助小组数目 (35)
- 教育, 发展活动数目 (51)
- 家庭支持人数 (20)
- 新接触中心服务人数 (80)
- (交换数字)
-

Department of Social Work & Social Administration

结果（用者调查）

- 服务使用者满意比例（75%）
- 提高解决问题能力（75%）
- 提高支援网络（75%）
- 问题改善（75%）

服务基本要求

- 注册社工人数（最少13人），督导
- 开放节数（面积，晚上/假日）
- 服务质数
- 16服务质数指标

资助 一整笔过拨款

- 付款安排，交代



2008-10:综合家庭服务中心 服务模式改善需要的研究

- 2008年社署透过公开招标委托香港大学进行检讨，以研究综合家庭服务中心服务模式是否有改善的需要；以及如有需要的话，应采取什么改善措施。
- **方法：**
- 1. **中心自我评估报告：** 背景, 社区需要, 服务重点, 用者需要, 运作模式, 影响运作因素, 改善建议.
- 2. **服务数字：**
- 3. **地区与持份者聚焦小组：** 督导, 前线社工, 社区伙伴
- 4. **中心个案研究：** 年度计划, 用者, 社工, 地区伙伴聚焦小组, 个案审查
- 5. **用者调查：** 访问了三个单位的1,502用者
- 6. **挑选及编写优良工作手册**



主要研究结果

- **服务主要对象为贫困家庭**：妇女，新来港人士，单亲，家暴受害者，精神病患者家属，少数族裔。
- **多种问题**：情绪，关系，儿童照顾管教，精神健康，滥药，长者照顾，贫困
- **接触改善**：中心地点，用者有善及非标签性环境；外展，流动和宣传成功(50%个案由自己/朋友及邻居转介，35%透过正规服务)
- **及早识别**：识别工具可以找出家庭风险；传媒，房屋经理，医院接待处，母婴院，托儿所/幼稚园，都是可以识别有需要家庭
- **服务整合**：仍以个人补救性个案工作手法为主，比较少用社区工作和支持小组方法。用者成功变为义工，部份社工参与三层面工作。38%首次用者为要求辅导(30.5%及34.1%同时用资源和支持中心)；27.5%到中心要求非辅导性服务，而其中46%会自己要求转为辅导服务用者，29.7%为社工转介



- **创新服务计划**：特别工作对象，房屋重建，家暴计划，精神健康，单亲，夫妇关系，男士小组。
- **伙伴关系**：强化转介网络，医疗，感化，家庭与儿童保护组，青少年服务，地区协调委员会，学校，企业，议员
- **用者调查**：90%满意，69-82%感觉有效



中国社工的急速發展:有关政策

- **2006** 《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》；《关于印发〈社会工作者职业水平评价暂行规定〉和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法〉的通知》
- **2009** 《民政部关于促进民办社会工作机构发展的通知》
- **2010** 国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）；《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》
- **2011** 《国务院办公厅关于印发〈社区服务体系建设规划（2011-2015年）〉的通知》；《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》
- **2012** 《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011—2020年）》
- **2013** 《社会工作者职业道德指引》；《中国社会服务志愿者队伍建设指导纲要（2013-2020年）》；《民政部 财政部关于加快推进社区社会工作服务的意见》；《关于确定首批企业社会工作试点地区和单位的通知》；《民政部关于加快推进灾害社会工作服务的指导意见》
- **2014** 中共中央、国务院印发《关于加强禁毒工作的意见》；民政部关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见》；共青团中央、中央综治办、民政部等六部门关于印发《关于加强青少年事务社会工作专业人才队伍建设的意见》的通知；《关于加强禁毒工作的意见》；《儿童社会工作服务指南》；《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》；《关于组织社会力量参与社区矫正工作的意见》；《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》；《民政部 财政部关于加快推进社区社会工作服务的意见》；《关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见》；
- **2015** 《民政部办公厅关于公布首批全国专业社会工作领军人才遴选结果的通知》

Department of Social Work & Social Administration

	2008	2010	2012	2014
通过考试	24,840	43,622	84,126	158,929
参加考试 (本年)	137,800	69,000	134,000	200,000
社会工作专业人才	---	200,000	300,000	400,000
社会工作专业岗位	---	45,000	70,000	113,000
社工机构数量	---	500	800	3,522
社工學校	227	250	266	310
社工每年畢業生	10,000	---	20,000	30,000
工碩士課程 (畢業生)	---	58	61	104 (1000)

Department of Social Work & Social Administration

- 中国在短期之内已建立一个地方下放和发展不平均的社工服务及专业社工体系
- 专业社工分布在四大界别:政府机构、事业单位、社工机构及社区
- 他们之间有不同的政府财政来源、工资、社会地位、功能、社工事业发展前途、服务内容、专业程度及满意程度。



广东发展领先全国

- 2014年广东民办社工机构发展达787家 (2012: 300; 2013: 550), (全国的22%);广州 217家;深圳 115家
- 广东开发设置社工岗位总数达到1.44万多个 (13%)。
- 广东共有33,359万人获得助理社会工作师、社会工作师资格 (21%); 广州, 8,542人;深圳, 5,000社工
- 广东省社会工作投入10.5亿元 (2013, 6亿) (45%);广州 (3亿元)
- 2008年至2014年,各级政府用于购买社会工作服务的经费投入累计超过30亿元。
- **34家社工协会, 2.44万个社工岗位, 30多所高校高职开办社工专业** (15所高校招收社会工作专业本科学生、15所高职高专学校招收社会工作专科学生、5所高校(研究机构)招收社会工作专业硕士学生, 每年社会工作专业毕业学生1000多名)。



- 2014年度中国十大社工人物 (3人/10)
- 2014年度中国优秀社工人物 (5人/20)
- 2014年度中国最美社工 (23/100)
- 专业社会工作发展及领军人才遴选 (4人/42)
- [社工联合会网站 \(www.swchina.org\)](http://www.swchina.org) 社工就业招聘, 由9-2014至4-2015, 共400个招聘广告, 72%来自广东



广东有关法规

- 2010: 《广东省民政厅关于进一步促进公益服务类社会组织发展的若干规定》
- 2011: 《中共广东省委广东省人民政府关于加强社会建设的决定》(1+7文件); 《关于加强社会工作人才队伍建设的实施意见》社工1+7文件(社工职业水平评价; 人才教育培训; 岗位设置; 技术职位设置及薪酬待遇; 社会公益性民间组织; 公共财政支持和社会主义工联动; 《政府向社会组织购买服务暂行办法》)
- 2012: 《省级政府向社会组织购买服务目录(第一批)》
- 2013: 《珠海市社会工作促进办法》率先开启了地方政府社会工作立法进程
- 2014: 《广东省社会工作专业人才中长期规划(2014-2020年)》
- 《社会工作者继续教育管理的实施办法》、《广东省社会工作专业人才培养基地和重点实训基地认定和管理办法》、《关于进一步规范民政服务领域政府购买社会工作服务的通知》、《关于推进社工与志愿者联动工作的实施意见》、《关于加强青少年事务社会工作专业人才队伍建设的意见》
- 粤东西北地区社工机构仅70余家, 不足全省的10%; 考试合格人数累计不足3000人, 只占全省的9%; 2014年经费投入仅占全省经费投入总量的4%。

Department of Social Work & Social Administration

三种方式购买社工服务

- **岗位购买**：如深圳、东莞等地由政府出资向民办社工机构购买社工岗位，并将社工派驻到部门、社区、学校、医院、公益服务类事业单位等为某一特定群体提供服务。目前，深圳（75,000一年，79%为工资/社保）、东莞两市购买社工岗位2400多个。
- **综合服务项目购买**：主要是政府以街道家庭（社工、社区）综合服务中心为平台，以面向家庭、青少年、长者、弱势群体开展综合性专业服务为项目，出资委托民办社工机构承接运营的一种方式。广州150多家庭综合服务中心，中山市已设立的24个镇区社工综合服务中心，深圳市已建成的300多家社区综合服务中心
- **专项服务项目购买或资助**：根据服务对象情况、服务内容、服务要求、服务目标等进行综合预算，实行项目打包，由政府向社工机构购买或资助。如深圳2009年以来，安排专项资金面向社会征集社工服务项目，共有58个项目获得1824万元资助。



Department of Social Work & Social Administration

广州发展

- 2005 《广州市社会工作者职业资格暂行规定》
- 2008加强社社会工作人才队伍建设工作领导小组及其办公室
- 2009民政局成立社会工作处
- 2009 《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》
- 2010 《中共广州市委、广州市人民政府关于加快推进社会工作及其人才队伍发展的意见》及《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）》、《广州市财政支持社会工作发展实施办法（试行）》、《广州市政府购买社会服务考核评估实施办法（试行）》、《广州市扶持发展社会工作类社会组织实施办法（试行）》、《广州市社会工作专业人员登记管理实施办法（试行）》5十1 制度文件。



Department of Social Work & Social Administration

- 2011 《中共广州市委、广州市人民政府关于全面推进街道、社区服务管理改革创新的意见》
- 2012 《广州市民办社会工作服务机构公共财政基本支持实施办法（试行）》；
- 2013:关于印发广州市具备 接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录管理试行办法的通知;第一批广州市本级具承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录
- 2015《广州市扶持发展社会工作类社会组织实施办法》
- 计划出台广州市社会工作条例，广州市政府购买社会工作服务实施办法，广州市社会工作服务质量标准（2016）



廣州家综

- 广州市共有172个街镇家庭综合服务中心开业运营，其中全市129个街道共建成138个，16个镇建成17个，基本实现街镇的全覆盖。 20服务专项
- 2008 - 522万元；2009 - 1544万；2010 - 5585万
- 2010 - 5585万（20家综试点）-市财政支持社工服务
- 2011 7000万（54家综）
- 2012 2.95亿（2.6亿元支持124家综/1000社工），111民办社工机构，专项服务）
- 2013 3.33亿（加17镇家综；22小区企业家综）
- 2014 3.37亿（165项服务,157家综,16个小区级综合服务中心, 217民办社工机构)(0.5%政府财政开支); 社工岗位2,500个, 机构267间, 8个行业组织
- **家综已成为广州购买社工服务最大开支的项目,亦是最主要的社工服务。**



- 2008年至2014年全市投入购买社工服务财政资金累计达7.7亿元，投入资金规模居全国第一。
- 8,542注册社工
- 2010《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》，《广州市街道家庭综合服务中心实施政府购买服务流程规范》，《广州市街道社区综合服务中心相关参照标准》，《广州市街道社区综合服务中心资助及服务协议》，《广州市街道家庭综合服务中心各领域服务质量标准》，《广州市街道家庭综合服务中心运营建设标准》，《广州市街道家庭综合服务中心服务对象权利保障标准》，《广州市街道家庭综合服务中心协调沟通机制标准》，《广州市街道小区综合服务中心考核评分标准》
- 2011《关于全面推进街道、小区服务管理改革创新的意见》，《关于加快街道家庭综合服务中心建设的实施办》；

Department of Social Work & Social Administration

- 广州目前有政府支付薪酬的社会工作者近2万人，其中，广州市市区社会工作者人数达到了8000多人。主要在协助青少年教育、妇女工作和残疾人康复辅导等领域开展工作，以社区居委会为主要工作平台。

Department of Social Work & Social Administration

香港與廣州家綜比較

香港

- 2003年作20个先导计划；年2005年透过服务重组整合成立；新服务/扩展需要向有关政策申请，由特首年度施政报告接受，财政预算批钱（并无有关政策文件）
- 2015年共65 + 2间（东涌综合服务）（每间中心有14至20个社工，共聘用一千二百名社工（开始时700）及大约100位督导（每中心1.5位），服务9-15万人口。综合家庭服务中心服务模式是适合香港采用的服务模式。该服务模式能响应特定目标组群（例如单亲家长、新来港定居人士、少数族裔人士及贫困家庭等）的需要。
- 每个中心有5,000英呎面积（drop-in点，厨房，计算机房，接见房，活动室，儿童游戏室），划分服务地域，晚上/假日开放时间。
- 经费每中心不同（组合历史及承办者）；8成开支为工资
- 41间由社署经营（核心服务；法定服务〈儿童保护〉；应付紧急事件；工会反对）

Department of Social Work & Social Administration

- 24 + 2 间为非政府组织经营（10 + 2间/主要都是大型机构，每年开支数亿元/ 8间有教会背景），明爱（8间），家福（6间）。新中心需投标，一般为有家庭服务经验者才可投标；服务提供者已有几十年家庭工作经验。50-80%收入来自政府。为 mainstream 服务，无年限，可永久经营。
- 评审准则：不一定公开；有亦十分简单
- 无地方政府财政及监管；地区工作由地区社会福利专员协调
- 由76,000人口（深水埗）至89,000人（官塘），至128,000（南区/离岛）
- 聘用大约1,200名社工（每中心基本社工13名）；面积500平方米
- 综合三种社工手法（个案，小组，小区）；三层面预防工作；对区内家庭问题作“包底”。

Department of Social Work & Social Administration

- 辅导个案

	社署	非政府组织
• 2011	26,103 (40)	14,508 (22)
•	(每中心653)	(660)
• 2012	25,098 (41)	14,624 (24)
•	(612)	(609)
• 2013	24,432 (41)	14,802 (24)
•	(596)	(617)



Department of Social Work & Social Administration

- 整笔过拨款 (完全由政府财政拨款): 以员工起薪点和最高薪点中位数。助理社会工作主任月薪(2014): 26,895元(29,650)至59,485元 - 中位为 43,135 (45,150元) + 6.8%工职金。每年作根据年薪酬趋势调查, 香港的经济状况, 改变生活费用, 政府的财政状况, 职方对薪酬调整的要求, 以及公务员士气因素向公务员及资助单位作工资调整。2014年, 在基层和中层薪金级别4.71%及高层薪金级别及首长5.96%。其他开支 (租, 水电, 差餉、实报实销; 活动费个别安排)。资助每月支付拨进机构户口 (差餉除外); 所有收入免税。
- 跟据资助服务协议要求, 每季向政府提交服务数字; 16项服务质素作自我评估; 独立核数报告 (社署资助部门负责监管)



Department of Social Work & Social Administration

- 分开三部分监管：财政（每年核数）、质量（十六项服务质素标准）（每年自我评估/每三年外审一次）和服务指标（《津贴及服务协议》的「服务量标准」及/或「服务成效标准」（每季）（社署监察部门）

- 评估：服务效果和改善（第三者顾问）

- 监管及评估机制是以整个购买服务为基础

- 社工督导要有5年以上工作经验（事实上一般需要10多年）

- **综合家庭服务中心委员会**：成员包括社署总部及11个地区福利办事处、营办综合家庭服务中心的十间非政府机构、营办综合服务中心的两间非政府机构以及香港社会服务联会的代表。是为识别综合家庭服务中心关注的事项及厘定优先次序作适当的跟进并监察跟进的综合家庭服务模式实施情况检讨的建议的工作展。

Department of Social Work & Social Administration

广州

-参考香港/新加坡模式，2010先导计划，2011年达165间

- 每一街道/ 100,000人口（市区家综较多，越秀（22），荔湾（22），海珠（23）〈在一条街设置2-3家综〉，天河（21），而花都（67万人）（1），从化（3），增城（4）较少。老区街道只6有-7万人；城中村加上流动人口有30万

- 出台一系列有关政策文件（法规化）

- 由85间刚成立的社工机构承办（政府没有提供同样服务）；门槛投标指引 注册年资，年检合格/3A以上；理事会成员有专业；获政府表彰；有监事会；有充足及能力社工；有服务及管理经验主管；有经验督导；接服务经验；近年评估中获优良；专业研究能力；社区教育；媒体报导；社会参与（人大，政协，制定社会政策）；义工建立；与慈善组织合作；社会资金数量：偏向较大型、有背景机构

- 区县民政局是合约组织实施的监督方、街道办事处为服务购买方（街道委托招标公司进行投/汇报工作），中标社工机构为服务提供方（陈香君，2014）。

Department of Social Work & Social Administration

- 大机构（承办9-10家综有8间，为大学及企业背景）；外地背景：新加坡（5）；香港（4）；大部分社工组织的资金都完全依赖于政府购买服务项目资金
 - 三大类机构背：高校（知识/社会地位）；企业（社会资源）；街道（地区政府关系）
 - 每间平均资助200万元；79%政府财政（市区政府分担；比例各有不同），20%福利彩票。资助水平不变及调整；员工工资/物价通胀问题。
 - 200万内：60%工资，10%活动，10%水电，10%训练/雇用（大约每中心有14名社工。中心面积 100平方米（不用付租）（评估费，维修场地）；工资6-7成
 - 三期支付：签合同(55%)；中期评估后（40%）；年末评估后（5%）
 - 服务领域包括了家庭、青少年、老年中的弱势群体和有需要的人群（**核心对象**），同时规定各街道具体情况可以设立特色服务，包括残障康复、社区矫正、社区专案、义工培训、社区公共问题的介入（——**“社区包底”**）
- Department of Social Work & Social Administration
综合社区/多种服务中心：合并家庭+青少年+长者中心（香港东涌楼）

- 调查指出工作对象：41%青年，37%长者；14%残障人士
- 投标三年一次：在政府向社会组织购买服务过程当中，重大项目、重大民生事项需由财政部门委托**第三方机构（采用工程和商品招投方法，由招标代理公司负责）**通过公开招标方式组织实施，其余采购项目应通过公开竞争方式实施，属于政府采购范围的应通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源等方式实施
- 评估内容：基本设置、项目运作状况、成效、经费使用及财务管理
- 投标结果受地方政府（街道）影响；**运作成为街道“附属”**（广州大学，2014）。
- 税率也是困扰社会组织发展的大问题，财政经费拨付时需要社会组织提交发票，提交发票必须先行纳税，大概是5.6%左右的税费。以200万元的**家庭综合服务中心**项目为例，假定某社会组织承接政府购买服务，200万元税费11.2万元。跨年度的人员工资和服务经费被认为属于机构盈利，必须缴纳25%的**营业税**

Department of Social Work & Social Administration

- 前线社工都是刚毕业,或由外地流入;督导实践经验浅。聘香港顾问
- 截至2014年9月,广州市各家庭综合服务中心共服务1429813人次。其中开展个案服务15459次,服务79955人次;开展小组工作46832节,服务349860人次;开展社区工作18045节,服务999998人次。
- **“三年一期”、“一年一考”**(中期/末期两次)的审核制度;发现每个区的评估机构都不一样,评估机构的标准也各不相同。
- **第三方评估的主要机构有8家**:有个别有政府购买或其他方式的参与直接服务的机构参与评估,对于**评估机构又当运动员又当裁判员**的情况,政府并没有进行必要的规避规定和规范管理。由于没有广州市对政府购买服务的统一标准,这几个机构作为第三方评估标准自行设立(区政府),对通过评估促进社会工作服务良性发展的基本目标就会有所偏离;以家综服务为主的中期和末期评估每年接近300场次,相当密集。
- 存在**“标准不一、理解不一、执行不一、反馈不一”**的现象(姚文富,2015)。

Department of Social Work & Social Administration

結論

- 广州家综:参考了香港社工服务,结合了香港家综、青少综(学校,义工)、长者综、小区中心,变为其独特的服务模式。
- 怎样总结成果经验,推广为全国服务模式?
- 服务成效出现争议:“普及快、效果不明显、材料造假”(南方日报)
- “广州市社会工作服务为什么会出现理论与实务两张皮的现象?其中一个原因是政府购买服务推进太快,行业尤其是管理者整体团队并没有做好充分的准备,理论和实务出现了分裂”(朱静君,2015)

Department of Social Work & Social Administration

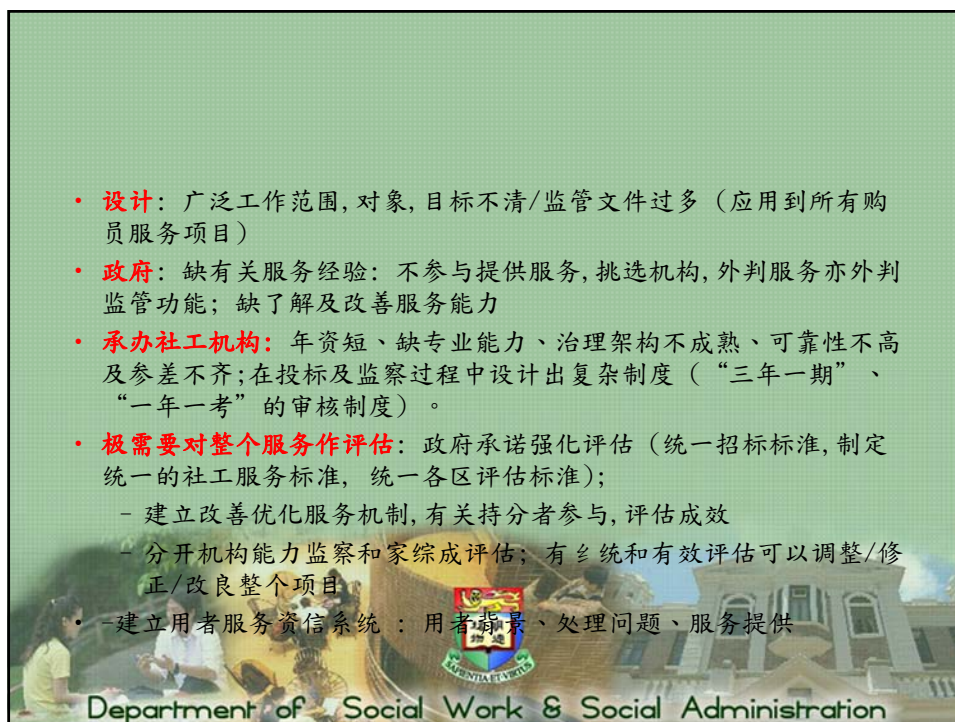
• 广州大学调查报告 (2013)

- 由于社工的专业能力不足和机构的运作管理水平不够, 面对庞大的老年人群体, 部分社工甚至不知道如何开展实务工作。社区里专业的老年人社会工作者, 只会开展热热闹闹的娱乐性小组或社区活动, 没有掌握小区老年人的实际情况, 进行分类管理和实际工作, 更没有结合社区资源协助老人运用社会资源。一些机构内部管理混乱, 财政关系不清晰, 规章制度形同虚设。由于机构管理水平和社会工作者的能力满足不了社会进步, 经济发展和政府购买服务的实际需要, 这样就会出现购买方的政府部门和实际受惠的居民群众对社工和机构的期望值与社工服务的实际能力形成落差, 政府投入大量资金后, 没有达到预期效果, 市民享受到的专业服务不足。

- 有关问题: 街道政府的限制、社工机构及社工的困境、评估问题、



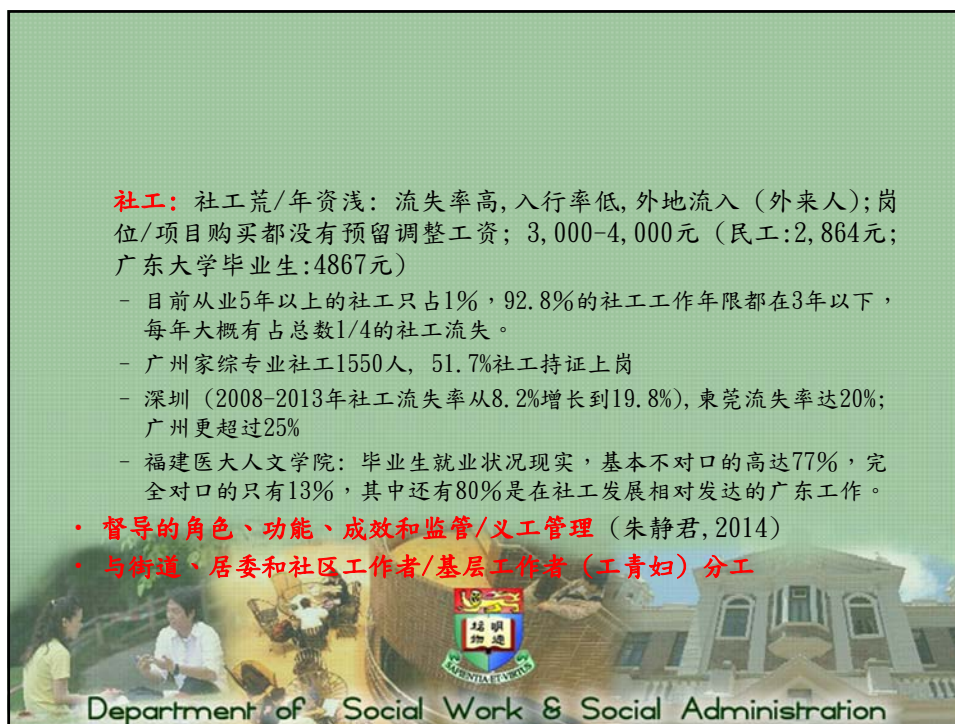
- **设计**: 广泛工作范围, 对象, 目标不清/监管文件过多 (应用到所有购员服务项目)
- **政府**: 缺有关服务经验: 不参与提供服务, 挑选机构, 外判服务亦外判监管功能; 缺了解及改善服务能力
- **承办社工机构**: 年资短、缺专业能力、治理架构不成熟、可靠性不高及参差不齐; 在投标及监察过程中设计出复杂制度 (“三年一期”、“一年一考”的审核制度)。
- **极需要对整个服务作评估**: 政府承诺强化评估 (统一招标标准, 制定统一的社工服务标准, 统一各区评估标准);
 - 建立改善优化服务机制, 有关持分者参与, 评估成效
 - 分开机构能力监察和家综成评估; 有系统的有效评估可以调整/修正/改良整个项目
- 建立用者服务资信系统: 用者背景、处理问题、服务提供



社工：社工荒/年资浅：流失率高，入行率低，外地流入（外来人）；岗位/项目购买都没有预留调整工资；3,000-4,000元（民工:2,864元；广东大学毕业生:4867元）

- 目前从业5年以上的社工只占1%，92.8%的社工工作年限都在3年以下，每年大概有占总数1/4的社工流失。
- 广州家综专业社工1550人，51.7%社工持证上岗
- 深圳（2008-2013年社工流失率从8.2%增长到19.8%），东莞流失率达20%；广州更超过25%
- 福建医大人文学院：毕业生就业状况现实，基本不对口的高达77%，完全对口的只有13%，其中还有80%是在社工发展相对发达的广东工作。

- **督导的角色、功能、成效和监管/义工管理**（朱静君, 2014）
- **与街道、居委和社区工作者/基层工作者（工青妇）分工**



- **其他配套服务/法规的发展**（学校社工, 医疗社工, 危机中心, 慈善基金, 儿童保护/家暴法）
- **整顿机构：**将改进和规范政府购买社工服务招投标工作，提高政府购买社工服务机构准入门槛，建立社工机构等级评估和淘汰退出机制。（155家综由85家机构承办, 监管及效率不好）；出现大型社工机构越大, 小型机构生存空间小, 需要整合、合并或结盟。



政府监察责任不可外判

- **监察目的**是防止服务执行时出错；及早处理表现不理想的问题。服务监管是经常性的管理功能，透过有系统的收集服务指针的信息，让有关持份者可以知道计划执行情况、进度、达标程度和资源运用情况。
- 从执行服务中获取反馈，以了解服务是否按原来计划执行？是否接触到有关服务对象（覆盖比例）？服务是否适合用者需要？服务是否需要作修改以改善服务模式？有效的服务监管需要成立全面的服务信息系统，收集及处理有关的信息（service/ user information system）
- **评估目的**：服务计划都需要证明其服务有成效（effectiveness and impact）和物有所值（value for money）；不可再依赖信任及良好动机。
- 成效(merit): 能否解决服务对象的需要；用者生活是否因参与计划/接受服务之后有所改善
- 价值 (worth): 其能否满足有关持份者的要求和小区/ 社会需要
- 评估工作寻找出有效改善政策的工作模式及其成果 — What works? what doesn't? why and how?

Department of Social Work & Social Administration

参考资料

- 陳香君 (2014). 广东家庭综合服务发展报告
- 顧江霞等 (2014). 廣州社会工作發展报告
- 香港特区政府社工主任協會/广州市民政局 (2015). 薪火相傳

Department of Social Work & Social Administration