

城市社区综合服务中心:一种联动策略

曹志刚

摘要:政府购买服务方式的城市社区综合服务中心,处于发展的初期,还存在诸多具体问题。这些问题在一定程度上与专业社会工作机构、相关高校社会工作专业师资的角色特点有关。这就使社会工作者需要对这种类型服务中心的不同主体的联动策略做出更精细考量,减少不同主体间的交易成本,以更有效体现政府购买服务方式的城市社区综合服务中心在社区建设和社会公共服务中的作用。

关键词:政府购买服务 城市社区 综合服务中心 联动策略

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2014)02-0070-07

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2014.02.009

基金项目:国家社会科学基金青年项目农民工社会网络对其迁移意愿影响研究(12CSH030),教育部人文社会科学研究青年项目,社会网络视野中的农民工迁移意愿研究(项目号:11YJC840003),华中科技大学自主创新项目,中央高校基本科研业务资助,“新制度学派视角下的城市社区治理模式比较研究”,“移民研究视野下的农民工城市化:理路与澄清”(2013 WQ016)。

曹志刚,华中科技大学社会学系副教授,硕士生导师,博士(湖北武汉 430074)

一、引言

当前,我国多个城市都在进行城市社区综合服务中心(家庭综合服务中心)的试点探索工作,民政部公布的《2009年民政事业发展统计报告》数据显示,截至2009年底,全国已共有各类社区服务中心17.5万个,其中综合性社区服务中心10003个(林诚彦、张妙娟,2012)。在当前社会处于剧烈转型阶段,社区居民面对的物质和精神困扰大幅增加,社区居民关系、家庭成员关系急需得到有效调整和修补,这些试点探索工作对于社会稳定和社区建设作出了巨大贡献。

目前城市社区综合服务中心的运营模式主要有两种:政府购买服务和街道间接管理。前者的主要特点是“中心由区(县级市)政府或委托区(县级市)民政局以项目管理和购买服务的方式向社会公开招标,社会组织通过竞投取得社区综合服务中心的经营权,而原街道社区服务中心的工作人员转入街道的其他政务管理类岗位。这种模式的优点是行政干预相对较弱,社会工作机构的独立性强”(张晓琴,2011),同时,这一模式背后往往有着高校社会工作师资力量背景;后者的主要

特点是“中心由街道办事处作为主管部门,成立民办非企业(独立法人)单位进行管理。原街道社区服务中心的工作人员可转入街道的其它政务管理类事业单位或派送到社区综合服务中心工作。对派送到社区综合服务中心工作的原社区服务中心编制人员,仍按事业单位工作人员的相关规定进行管理。这种模式能充分调动街道办事处在资源链接、关系协调等方面的行政优势”(张晓琴,2011)。

在目前的社会工作实践中,这两种不同类型的运营模式体现出不同的优势和劣势,在专业性、稳定性、独立性方面不尽相同。本文即是专门针对前者的发展状况,在笔者前文《城市社区综合服务中心:一种实践策略》的基础上(曹志刚,2013),进一步提出针对“政府购买服务”运营方式城市社区综合服务中心(以下简称为城市社区综合服务中心)的联动策略,以期对当前的城市社区综合服务中心建设和发展有所裨益。

二、城市社区综合服务中心的运营特点

(一)城市社区综合服务中心的困难突出

城市社区综合服务中心面临的诸多问题中,突出的有以下四个:

其一,中心内专业社会工作者的缓慢增长和社区服务需求增长之间的矛盾。这体现为两个方面:一方面是各个城市社区都在试图建立不同特色的城市社区综合服务中心,以满足社区居民在社会综合治理新形势下的服务需要,但同时社会工作者的培养和成长并不是一日之功,突然新增的大量人才需求和专业人才大量流失导致出现较大的人才缺口;另一方面是,城市社区综合服务中心的性质决定了需要社会工作者为社区居民提供多种不同类型的服务,但政府购买的社会工作者岗位又导致绝大多数的社会工作者处于“万金油”式的工作状态之中,其工作重点大都围绕政府购买项目时的相关指标考核展开,而很难在专业服务的基础上,对社区资源、需求现状和趋势作出反思,以进一步提高服务水平。

其二,机构内专业社会工作者因职业生涯发展规划、职业倦怠等原因引发大量的人才流失。目前社会工作人才的大比例流失问题已经引起广泛关注,造成专业社会工作者流失的主要问题涉及职业发展瓶颈、工作压力带来的职业倦怠等,在城市社区综合服务中心中专业社会工作者的流失更是一个非常突出的问题。社区综合服务中心内人才的流失会造成中心内服务项目减少、服务质量下降,会给整个社区综合服务中心的服务造成严重的影响。其它社会工作机构可以通过调整服务领域、减少服务对象等来克服短期内的人员流失问题,这种办法在综合服务中心内却难以实现。

其三,新入职的社会工作者缺乏足够专业服务经验。目前一个尴尬却需要承认的基本现实是,在高校从事社会工作专业教学的教师中拥有丰富实务经验的较少,他们往往也是在与学生的教学过程中逐渐增长自己的实务经验。因此,较大规模的社会工作专业学生尤其是硕士生缺乏足够的专业服务训练,由此带来了学生专业素质不高且水平参差不齐的问题。对这一问题要从两个不同的方面理解:一个方面是新入职的社会工作者的专业服务素质确实存在与服务岗位不相匹配的问题,这需要城市社区综合服务中心在服务中加强甄选,也需要中心资深社会工作者对他们加强业务培训和指导,以帮助他们真正符合中心内服务需要和岗位要求;另一个方面则是,需要理性看待社会工作教育和服务这种现象。目前,不仅仅是相关政府部门在“什么是社会工作”这个问题上需要补课,相关高校社会工作专业师生同样需要补课。造成这一困境的主要原因则是,在相当

一段时期我们对社会工作专业的认识程度不足和社会工作专业定性不准确问题。在断层之后如何去接续社会工作的发展,而不是苛责目前高校社会工作专业培养存在的不足,可能是目前一个更为切实务实的态度。

其四,城市社区综合服务中心项目服务的专业化和街道管理的行政化、体制化矛盾。当前城市社区综合服务中心普遍采取的“政府购买服务方式”和“街道间接管理方式”,与社区工作的专业化发展过程中民政部门、街道、NGO组织、专业社会工作者等不同行动方在其中的不同诉求有关。相对于街道间接管理方式,政府购买服务方式的城市社区综合服务中心相对能够保持与相关政府部门相对独立的关系,其专业性发展方向所受到其它政策思路的影响也较小,但这也并不能完全使城市社区综合服务中心摆脱政府部门传统管理方式的影响。在城市社区综合服务中心中,即使是采取政府购买项目方式,也会出现政府相关部门通过各种方式对其实施影响,意图使自身的意志能够更为方便的传递到综合服务中心内的服务项目中去,已有学者通过个案研究的方式详细描述了这一现象(朱健刚、陈安娜,2013),而这一现象背后的深层次问题则是城市社区综合服务中心项目服务的专业化和街道管理的行政化、体制化矛盾,这也可能是政府购买服务方式的城市社区综合服务中心长期需要面对的问题。

(二)高校社会工作专业师资力量的高度参与

当前城市社区综合服务中心中,街道间接管理方式的综合服务中心往往委托给与街道具有密切关系的相关人员。政府购买服务方式的综合服务中心背后则是高校社会工作专业教师的高度参与。例如在广州承担社区综合服务中心服务项目的专业社会工作机构中,广州市启创社会工作服务中心和广州市中大社工服务中心是有中山大学社会工作系师生的参与,广州阳光社会工作事务中心是有广东工业大学社会工作系师生的参与,广州市北斗星社会工作服务中心是有华南农业大学社会工作系师生的参与,广州市同创社会工作服务中心是有广州市番禺职业技术学院社会工作教研室师生的参与,广州市广大社会工作服务中心是有广州大学社会工作系师生的参与。在深圳市承担社区综合服务中心服务项目的专业机构中,深圳市鹏星社会工作服务社是有深圳大学社会学系师生的参与。在武汉市承担青少年服务空间服务项目的机构中,武汉市博雅社会工作服务中心是有华中师范大学社会工作系师生的参与,武汉市楚馨社会工作服务中心则是有江汉大学社会工作系师生的参与等等。

之所以不同地域、不同城市承担社区综合服务中心运营的专业机构背后普遍具有相关高校社会工作专业师生的高度参与,与当前相关政府部门对境内积极活动的NGO团体的将信将疑有关,也和高校社会工作院系与政府部门间保持良好的互动关系有关。但在香港地区,仁爱、东华三院、赛马会、小童群益会、利民会、圣公会、信义会、救世军等NGO团体是作为“第三种力量”在香港社会公益服务中积极参与。大陆地区政府相关部门与NGO团体的长期不了解以及背后可能涉及的不同体制隔阂,导致对相关NGO组织通过参与社会工作事业实现社会公益服务的愿景,保持着既不明确反对、也不明确支持的犹疑态度。相对于同样愿意参与社会服务项目的NGO团体和高校社会工作专业师生,政府部门对后者的信任度往往高于前者。虽然近年来政府部门对NGO团体的信任度有所增加,但在政府购买服务中,参与机构背景的考察也在事实上成为影响中标率的一个重要变量。

不仅仅如此,虽然高校社会工作专业师生的实务经验,相对于NGO团体中社会工作机构的实务经验比较欠缺,但高校社会工作专业师生也有着自身的优势,近年来相关社会工作专业通过师资引进、教材翻译引介、教师海外访问、教师海外进修、系内海外课程、师生机构探访和交流等,再

加上社会工作专业与社会学专业在专业理论知识高度的联系性,使得高校社会工作专业师生在面对社会转型期,社会工作专业得到政府重视和快速发展的时期,能够迅速提升、分析归纳、概括总结中的理论优势,为社会工作的理论提升做出独特贡献,因此,高校社会工作专业师资力量在目前的城市社区综合服务中心中扮演着重要的角色。

三、城市社区综合服务中心——不同联动主体角色特点

(一)专业性社会工作机构的角色特点

政府购买服务的具体含义实际上是,政府从注册为“民办非企业”的专业社会工作机构中购买服务项目,相关的多个社会工作机构则会围绕政府购买服务项目的需要展开竞标,最终由提出服务需求项目的购买方来确认社会工作服务项目的承担实施方。政府购买公共服务的目的是引入市场及社会机制,通过效率和专业化两个优势改善公共财政的服务绩效(贾西津,2013)。在采取政府购买公共服务的西方发达国家,这种公共服务的形式已经有三十多年历史,我国只有不到十年的历史。

对于城市中各个不同的社区综合服务中心而言,真正实施中心服务项目运转的即是注册为“民办非企业”的专业社会工作机构。这些专业社会工作机构除了上文所说的相当一部分具有高校社会工作专业师资背景之外,另外就是一些相关的NGO团体尤其是境外的NGO团体在中国大陆的分支机构设立的。

目前国内外政府部门对政府购买服务项目的监管方式主要是结果控制和过程控制,前者是对专业社会工作机构所提供服务的产出效果与服务目标之间的关系进行评估,后者是对专业社会工作机构为实现服务目标中所经历的整个流程进行评估。近两年来,相关部门逐渐重视过程控制而不是仅仅依靠结果控制来对服务质量进行监控。通过这两种监管方式,购买服务项目的相关部门在事实上对专业社会工作机构影响很大。而在目前这种服务方式的实际实施中,我们往往会发现不同社会工作机构与相关政府部门之间的冲突关系。这主要体现为相关政府部门出于以往的行为习惯或者自身的意志使然,往往想要强有力地将自己单方意愿施加到综合服务中心的运营过程中去。因此,社会工作机构往往在综合服务中心内不仅仅需要面对街道、社区内的大量服务需求,也需要处理在与相关政府部门互动中的各方关系。

街道间接管理方式的综合服务中心管理人员与街道之间关系密切,政府购买服务方式的综合服务中心管理、服务人员往往缺乏这种优势,这就往往使得他们在处理与相关政府部门的互动关系时心态更为微妙。一方面,他们需要与项目购买方建立良好的关系,以便于在服务监管中得到更有利的评价及承接到更多的服务项目;另一方面,相关政府部门的行为习惯、对社会工作的不理解与社会工作机构所追求的专业性、独立性会出现较大的摩擦甚至是冲突。随着政府监管方式中采取过程监控的比重逐渐增加,这些摩擦和冲突出现的可能性也会越来越大。

在面对这些摩擦和冲突时,综合服务中心的社会工作者采取了不同的应对方式。少数综合服务中心的社会工作者能够与相关政府部门的监管人员本着提升社会公共服务内容和质量的共同初衷,求同存异达成相互理解、相互协作。但更多的,则会出现两种极端化的情况,要么社会工作者屈从于部门监管,牺牲专业价值和独立性来完成服务项目,要么社会工作者坚持专业价值和独立性,与监管部门关系破裂,服务项目陷入中断。

概言之,专业性社会工作机构的角色特点,在极大程度上来源于专业化和行政化的冲突。综

合服务中心内项目实施涉及的两种不同机制的沟通与配合,会不同程度的产生不同机制间交易成本的问题,有时候这种交易成本甚至还会高于单独采用街道间接管理方式带来的成本,毕竟后者是在同一种机制下行动而不涉及两种机制的沟通与配合。如果需要在专业性社会工作机构与政府采购部门的关系中取得更好的平衡,高校社会工作师资的力量可能会起到重要的作用。

(二) 高校社会工作专业教师的角色特点

在具有高校社会工作专业师资背景的专业社会工作机构中,管理人员并非全部由高校社会工作专业师资兼任。而是由教师、专业社会工作者、行政辅助人员共同组成。目前具有高校背景的专业性社会工作机构中,高校教师往往成为机构中的发起人或重要骨干,但却又不参与机构内日常具体行政工作和实务服务过程,这也是由高校专业师资的角色特点所决定。

高校社会工作专业教师在其职业特点上,往往能够追踪本专业学科前沿,并能在社会工作价值观和专业性上与专业社会工作者保持高度一致,同时也因其职业特点,与相关政府部门保持着良好互动关系和社会网络联系,相关政府部门在实践工作中的难点问题也经常需要得到高校社会工作专业教师的智力支持,因此高校社会工作专业教师往往成为社会工作专业机构和相关部门沟通的媒介、桥梁。高校社会工作专业教师在其教学和研究过程中,因为该专业本身的专业特点,需要不断增进社会工作的实务经验作为课堂教学案例,也需要实务工作来检验自身研究心得和进展。这两种角色特点的共同作用就使得高校教师往往成为专业社会工作的发起人或重要骨干。

与此同时,高校教师往往并不参与机构内日常具体行政工作和实务服务过程,这也与其角色特点有关。一方面,高校教师承担教学、科研任务,无法将全部精力投入到机构运营中去;另一方面,如果高校教师参与机构内日常具体行政工作,就会在机构中面临与其学生既存在师生关系又存在同事关系的双重角色关系,容易发生不同角色间关系的冲突。如果高校教师经常性参与实务服务过程,也会使他们陷于经验现象而不能经常性抽离自身,更好地对经验现象进行抽象性提升,从而无法在社会工作研究中发挥自身优势。而如果想要高校社会工作专业师资力量在综合服务中心内发挥更重要作用,就需要在不同主体的联动机制上做出更多精细考量。

四、城市社区综合服务中心——联动的参与机制

(一) 社会工作机构在城市社区综合服务中心内的参与机制

政府购买服务项目的资金普遍比较紧凑,服务中心内社会工作者的工作负荷和工作压力巨大,社会工作者的处境则会引起社区综合服务中心的服务无法跟上社区居民日益增长的需要,甚至会引起社会工作者因职业生涯发展规划、职业倦怠等大规模流失等问题,进而造成综合服务中心内社会工作者“一茬接一茬,全都是新人”的恶性循环局面。

要想改变这种不利局面,专业社会工作机构就需要在承接社区综合服务中心的项目时,对机构派出的专业社会工作者在社区综合服务中心中的参与机制作出战略性布局和定位。首先,专业社会工作机构对综合服务中心内的服务要有“有所为有所不为”的基本判断。这就意味着专业社会工作机构对自身能够胜任的服务项目和暂时力所不及的服务项目作出明确判断,明确机构项目的主要承接方向。同时,在服务中心内沿着既往的优势服务,开拓服务的新局面,而不是为了应付项目考核而全面铺开。

其次,专业社会工作机构应该定期评估派出工作者的服务状况,根据服务状况的变化灵活做出支援或调整安排。或者通过人员支援的形式、机构与相关政府部门沟通的形式、与高校社会工

作专业师资商讨等形式来灵活处理服务中心内发生的各种问题。它意味着机构在服务中心内的参与不再是一次性的人员派出,而是需要在管理、联络、协调上付出投入更多精力,但这比机构派往承担单一类别对象服务项目时投入的精力要多得多。

通过机构内短期人员支援,可以解决服务中心内人手需要,也可以增强原有社会工作人员积极性。通过机构与政府相关部门的沟通,可以进一步澄清机构在服务中心内的服务项目界定,一定程度缓解社会工作者压力。通过与高校社会工作专业教师商讨,可以及时将一线实务难点问题借助于高校理论优势在抽象层面寻求解决办法,也可以通过高校与相关政府部门的桥梁作用,促进机构与相关政府部门的互动。这些都是专业社会工作机构在城市社区综合服务中心内的参与机制需要面对的问题。

(二)高校社会工作专业师资在城市社区综合服务中心内的参与机制

高校社会工作专业师资在城市社区综合服务中心内的参与既包含高校教师,也可以包含社会工作专业本科生、硕士生。可以通过不同的参与机制,调动他们在城市社区综合服务中心中发挥重要作用。

前文已经提及,高校教师可以在专业社会工作机构、社会工作者与相关政府部门间起到媒介和桥梁的作用。高校教师在服务中心的参与,可以通过不断向相关政府部门宣传和培训“到底什么是专业的社会工作?”这个问题着手,通过各种不同的形式使包括民政部门、街道、工会、妇联、共青团、残联等有关部门不断加深对社会工作的理解,而不是仅仅以自己的想象来理解社会工作。另一方面,高校教师也需要除了在课堂上,也在服务中心内实践,如何将根植于西方社会土壤的社会工作理论及方法对接到中国的社会土壤中去?如何让专业社会工作者以更好的方式、方法开展其具体服务过程,使接受服务的案主包括相关政府部门得到更好的满意度?在目前专业社会工作者普遍缺乏丰富实务经验的实际情况下,服务中心内的专业社会工作者往往会因为以往学习经历中的印象,在具体服务过程中出现“水土不服”的现象,这就需要作为督导或者顾问的专业教师能够及时跟进指导,促使社会工作者在服务中不断改进,从而高质量完成项目服务。

社会工作本专业本科生、研究生在服务中心内并不能独立承担项目的服务,因为这一服务过程往往是不可逆的,社会工作者的失误可能会对需要帮助的案主造成二次伤害,即使依靠专业督导或者服务中心内资深社会工作者的跟进服务,也很难扭转这一负面影响。但是社区综合服务中心的服务不同于个案工作、小组工作及其它某一类别对象服务的是,社区综合服务中心的服务是面对全体社区成员,因此,对社区资源、构成性质、需求状况的了解等是社区综合服务中心提供服务的基础。社会工作本科生、硕士生的优势恰好在于他们具有一定的社会调查分析基础,能够以前期对社区资源、构成性质、需求状况的调查作为专业社会工作者的服务基础。在社会工作者提供的服务过程中,社会工作本科生、硕士生也可以按照其不同层次的专业基础,承担能力范围内的辅助工作。这一过程既能减少社会工作者的工作负担,也能促使在校学生加深对社会工作的理解,及专业服务流程的了解,帮助他们克服学校课堂教学案例相对缺乏的缺陷,为他们从事专业社会工作做好足够准备。

(三)相互的协调机制

专业社会工作机构和高校社会工作院系在各自的领域中除了其优势之外,都存在一定的短板,他们的这些短板在社区综合服务中心内,有着更为恰当的机遇能够实现相互的取长补短,从而实现共赢。而共赢从可能性走向现实性,需要精巧的相互协调机制对双方力量进行整合。同时,需要强调的是,离开社区综合服务中心这一独特社会空间,这种共赢的效果并不一定能够实现或

者必须采取其它协调机制才能实现。

因为政府购买服务方式的原因,专业社会工作机构在服务中心派出的数量有限的社会工作者在面对社区社会工作服务需求时,往往存在人手不够的问题。在面对社区居民多种服务需求时,也往往会出现需要进一步理论指导的问题。在面对与相关政府部门的沟通时,也会因直接的“购买项目”与“服务提供”关系,需要润滑。与此同时,高校社会工作专业教学的课堂教学即使采取案例教学的形式,也不可能提供比社区综合服务中心更为丰富的案例场景,也不容易使学生在社会工作价值观上取得真正认同。高校教师对社会工作的经验抽象和理论提升也需要足够丰富的实务经验和案例材料加以支撑。这些,都为两者在社区综合服务中心内的联动奠定了良好基础。

面对这些问题,专业社会工作机构和相关高校社会工作专业师资在社区综合服务中心内的联动协调机制可以具体体现在:

1. 高校教师参与中心内服务发展方向规划和项目设计,同时做好与相关政府部门的协调与沟通,促使项目任务明确化。

2. 高校教师和本科生、硕士生根据本专业实务学习时限要求,提交参与服务中心服务基本情况及学习任务设想。

3. 专业机构统筹高校教师增进实务经验和参与服务日程规划,协调专业教师在实务工作中的任务分工和日程安排。

4. 服务中心的社会工作者针对目前开展的服务项目,划定自己承担的专业服务后,才可以划定由辅助人员参与的一般性专业服务,也可以考虑是否留出一部分可以交由志愿者、义工参与的非专业性服务。

5. 服务中心的社会工作者要及时向高校教师反馈其服务状况,遇到难以解决的专业性问题,高校教师会同机构督导、主管协商问题的解决思路。

6. 专业机构与高校教师定期就当前某类热点社会工作实务问题进行理论总结与提升,并以社会工作理论本土化的思路展开互动,促进理论与实务的高度互动。

在具有高校师资背景,采取政府购买服务方式的城市社区综合服务中心内,专业社会工作机构和高校社会工作专业力量,只有本着如何将西方社会工作理论更好在实践中本土化和实务经验及时抽象总结的双向专业自觉,妥善处理各自在社会工作中的优势和短板,对双方的联动策略做出更精细的考虑,才能促使这一类服务中心进一步明确其发展思路和发展办法,真正为社区工作和社会公共服务做出更大贡献。

[参考文献]

- [1] 曹志刚,2013,《城市社区综合服务中心:一种实践策略》,《社会工作》第6期。
- [2] 甘炳光,胡文龙,冯国坚,梁祖彬,2010,《社区工作技巧》,香港:香港中文大学出版社。
- [3] 郭景萍,2012,《“街道家庭综合服务中心”运营的五大关系探析——以广州市为例》,《探求》第6期。
- [4] 贾西津,2013,《政府购买公共服务的国际经验》,《人民日报》10月3日第5版。
- [5] 林诚彦,张妙娟,2012,《社区工作视域下的综合性社区服务中心的目标定位探讨——以广州市家庭综合服务中心试点为例》,《广东工业大学学报(社会科学版)》第6期。
- [6] 孙秋云,曹志刚,2011,《社区与社区建设八讲》,武汉:华中科技大学出版社。
- [7] 张晓琴,2011,《广州社区综合服务中心的发展及经验探析》,《广州城市职业学院学报》第4期。
- [8] 朱健刚,2011,《转型时代的社会工作转型:一种理论视角》,《思想战线》第4期。
- [9] 朱健刚,陈安娜,2013,《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》第1期。

编辑/汪鸿波