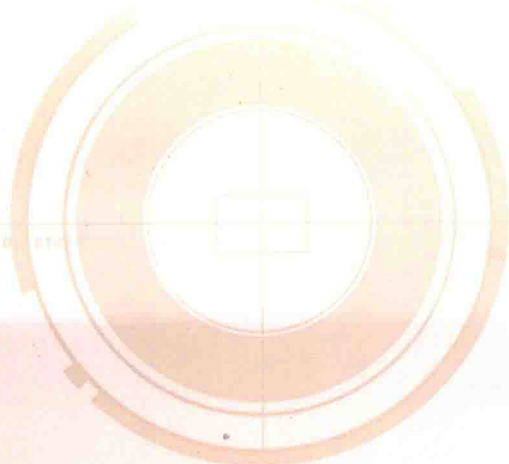




Study on Government Purchasing Social Services

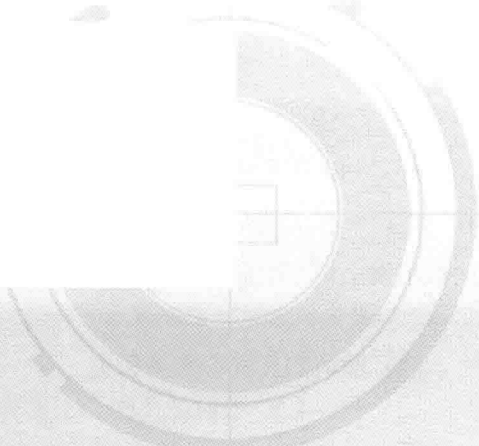
政府购买社会服务研究

——以G省购买民办社工机构服务为案例

马俊达 著

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位



Study on Government Purchasing Social Services

政府购买社会服务研究

——以G省购买民办社工机构服务为案例

中国社会科学出版社

国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

政府购买社会服务研究：以 G 省购买民办社工机构服务
为案例 / 马俊达著. —北京：中国社会出版社，2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5216 - 7

I. ①政… II. ①马… III. ①国家行政机关—社会服务
—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 305533 号

书 名：政府购买社会服务研究
——以 G 省购买民办社工机构服务为案例
著 者：马俊达

出 版 人：浦善新

终 审 人：王 前

责任编辑：王晓燕

责任校对：高建春

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话：编辑室：(010) 58124812

销售部：(010) 58124848

传 真：(010) 58124856

网 址：www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销：各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm × 240mm 1/16

印 张：21.75

字 数：300 千字

版 次：2015 年 12 月第 1 版

印 次：2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价：45.00 元



中国社会出版社微信公众号

序

也许并没有多少人认真读过狄更斯的《双城记》，但是很多人都知道这部小说堪称经典的开头：“这是最好的时代，这是最坏的时代；这是智慧的时代，这是愚蠢的时代；这是信仰的时期，这是怀疑的时期……”这段话被援引用于很多地方，甚至运用到对社会现状的观察与评述之中。文学语言的运用是感性的、抒情的、诗意的，而作为专注于社会发展的社会学者，运用科学、规范、严谨的语言去描述纷繁的社会生活，阐述是非曲直的社会规律，往往需要坚实的理论素养与科学的研究方法。社会学的学问与治学，面对的是社会万象，讲究的是严谨方法，看重的是有机联系，探索的是事物本质。在这方面，我的导师郑杭生先生在创建社会运行学派过程中，围绕中国社会转型，兼顾世界眼光和本土特质，反复强调“理论自觉”“顶天立地”“求真务实”等指引性原则，注重从社会运行特别是社会良性运行和协调发展的角度，创造了一系列富有开拓意义的研究成果与理论贡献，为后来学人观察、分析、讲述并投身于社会建设与复兴，提供了很好的方向指南与方法示范。

时光荏苒。我第一次读《双城记》已是30多年前的事情，郑杭生先生创办的社会运行学派发端于20世纪80年代，也已然30年过去。30年前，我们的国家正处于改革开放的起步期，人们喜欢探索尝试一切新鲜的事物，“摸着石头过河”是当时人们行动的基本依循；30年后，我们的改革已经进入“深水期”，社会主义市场经济体制总



体建立的同时，我们的经济社会发展也进入到了“新常态”，机遇与挑战并存，农耕文明、工业文明和信息化文明在社会领域交相辉映，激变、问题与争鸣也层出不穷，需要当下的社会学者更加主动地站出来，冷静地分析，科学地应对，为家国天下的治理探究更好的机理与策略，为百姓福祉的提升贡献更多的见地与修为。尤其这些年来，本人所从事的社会政策、社会工作等社会学应用学科，与官方关注、民间关切都有紧密联系，与顶层设计、社会治理都有紧密聚合，与理论创新、实践创新都有紧密碰撞，更加强调“理论自觉”“顶天立地”“求真务实”，而这也成为我个人指导研究生、博士生开展学术研究和论文撰写的重要遵循。

马俊达是我指导的2011级博士生，研究方向是社会政策。他有文理交叉的学科背景和学术优势，又有长期在民政系统工作的实践经验。作为社会政策博士生，他结合实践积累，选择了一个从西方引入中国，具备时代变革意蕴的社会政策议题——政府购买社会服务，进行了博士论文的研究与撰写。实际上，政府购买服务作为西方新公共管理运动、“社团革命”的一个重要政策议题与政策工具，从事NGO研究的专家学者们率先将其引入中国。2006年，我国做出“建设宏大的社会工作人才队伍”决策部署后，政府购买服务开始广为社会工作（社会福利）理论界和实务界所垂青。当前，资源配置中市场手段的决定性作用树立，为诸如政府购买等传统经济政策步入社会政策领域，扫清了障碍。针对同一事物、同一政策的一体多面，如何“顶天立地”，进行政府购买服务的契合性研究，成为社会政策领域必须正视的时代命题。在这方面，马俊达费了不少时间，花了一些心思，下了不少功夫。刚入学时他就曾和我做过此议题的交流。以后断断续续，最终确立该选题作为博士论文核心议题。他结合现代性全球化进程和本土社会转型的定位，基于政府购买服务的对象、目标和内容，找到了能够照应和支撑社会组织、社会工作两大领域发展的社会服务购买模式创新这一核心问题。在路径上，他直接瞄准最具改革开放气息的

地域，走进现场，围绕多个地市的社会工作发展及民办社工机构的服务购买，进行扎实的案例研究，并对相关国际经验和文献加以全面介绍和精准分析，尤其是掌握了大量第一手材料，拿数据说话，为研究增加了不少成色。本研究的创新除体现在选题、案例、材料（数据）等等之外，比较突出地体现在，基于本土实践，对比境外模式，联系“国家——社会”关系，尝试进行了“委托代理——互容共进”模式的理论概括、提炼和升华，为当前我国政府购买服务的理论研究贡献了独特视角，在同类研究中具有一定的前瞻性，可以为相关议题的进一步研究提供参照、借鉴乃至批评的“靶子”，也具有重要的实际参考价值。

博士论文的撰写，是一个凤凰涅槃、不断自我否定与完善的过程。马俊达在博士论文撰写过程中，和我倾诉最多的是他本科生、硕士研究生并非社会学科班出身，虽殚精竭虑、追求完美，但仍然担心自己的文风、学术规范达不到中国人民大学社会学几近苛刻的学术要求。实际上，他的担忧是存在的。前面我比较多地肯定了他的学科交叉背景和工作经验，其实这既是优势也存在相应的不足，为此，他扬长避短做出了不懈的努力。由于他职场经历和公文习惯，行文的通俗化以及用字的精炼性，在字里行间还是能够看得出来；尤其这一公开发行的论文改进版，增加了一些背景阐述和细节注释，可能更适合大众胃口，相应的社会学术语及学术化语言用得少了一些。但是，他的理工科、经济法学等多重学科背景，也使研究增色不少，除了套用其他专业领域术语、“画龙点睛”之外，他对政府采购、委托代理、宏观调控、市场投资、招投标法、合同法等理论的了解和运用，对发展生产力、激发社会活力的同等重视，打破了传统的在一定意义上存在的就社会本身谈社会政策的思维束缚，跃迁到经济社会发展的全息空间进行定点研究，能够更好地扣住全局发展的脉搏与规律，使得研究成果更具说服力与各方认可度。而在社会学理论范式运用上，他创新性地将福利多元主义理论，通过严谨的研究设计、逻辑照应以及资料



政府购买社会服务研究

——以G省购买民办社工机构服务为案例

处理，运用到多元主体参与的社会服务购买领域，也是可圈可点的。作为一篇社会学博士论文，这无疑是合格而出色的。

任何学科的理论创新与发展，“兼容并包”是重要路径之一，社会政策学科更是如此。当前，跨界合作、混业经营成为经济社会发展的“新常态”，市场政策、互联网经济同样可以运用到社会治理与建设之中，并成为社会政策理论与应用创新可资借鉴的成分。因此，社会治理作为政治治理、经济治理的“中间态”，既要一如既往地重视“国家——社会”关系下的理论诠释与制度建构，也要善于引进吸收再创新，重视对“市场——社会”关系的探讨与应对。就本书议题来说，政府购买非营利组织服务，我们不仅要探讨其与传统公共部门、事业单位福利供给的区别及优越性，也可进一步探讨其与纯市场供给、福利服务“商品化”“商业化”供给之间的优劣，还可从资源禀赋的社会生产与供给入手，探究社会服务资源的公平有效分配与需求满足。当前，政府向非营利组织购买服务，最大的顾虑是担心非营利组织在意识形态、政治治理领域“塌方”；实际上，到了基层，非营利组织参与到社会服务进程后，其向市场逐利方向“滑坡”的可能性及危害性将更大更实在，也更需我们加以应对和防范。而这些，也是本书付梓之后，相关研究还可进一步完善与深化的地方。

李迎生

2015年12月5日

于中国人民大学

摘 要

20 世纪中后期,随着福利社会、多元治理等学说及新公共管理运动兴起,各国和地区的治理与服务方式发生了不同程度变革;其间,政府向非营利组织购买服务等新型治理取得积极成效,非营利组织成为一支举足轻重的社会服务与治理力量。这一全球性变革潮流对当代中国的社会治理体制改革、社会服务供给格局产生了渐进而深远的影响。“政府向非营利组织购买服务”,尤其对体现“兜底”功能的社会服务购买,成为当前我国政府实行简政放权和治理变革、兑现“底线公平”的重要制度实践,成为加强公共服务供给、加快社会事业转型的基本路径选择,更是当代中国政社关系调整与社会治理创新的一场生动校验。

围绕政府向非营利组织购买服务这一新政策,当前国内理论界和实务界反响热烈,福利服务、非营利组织、社会工作、公共财政支出等维度对政府购买服务的研究各有侧重,现实操作问题接二连三,各方的共识性框架尚在形成之中,在社会服务及其购买的理念、制度、操作等层面都有待深入探讨及仔细啮合,以防政策的设计偏差或操作异化。有鉴于此,本书在梳理实践与理论两方面问题的基础上,以“模式”为平台和中介对相关问题进行集束研究,并凝练为基于购买非营利组织服务的社会服务模式创新这一核心问题的讨论。

在研究设计上,把握“模式”的经验型、典型性特征,立足社会学的社会政策理论与应用的学科方向,从社会服务(福利服务)出发,选取专业性、代表性强的社会工作(个人社会服务)领域,以 G 省地域内政府购买民办社工机构服务为案例研究对象,采用了实地研究、文献研究、比较



研究等方式；并以福利多元主义为核心理论视角，超脱于政府与社会的二元主体对话，以服务对象（案主）为中心，在经典分析模型基础上，建立国家/政府、市场/企业、社会/非营利组织、家庭/非正式部门的社会服务供给四角分析模型和社会服务供给变化过程分析框架，对时空环境、制度环境、运行环境下的角色变迁、政策演进、行为过程进行分析，呈现现代社会服务购买模式的本土发展动因、路径、机制与规律。

围绕“模式”从何而来、因何可能、依何可能、如何可能、何样可能这五方面问题，通过社会服务供给的多维分析与全景展现，发现G省的社会服务购买存在以下规律与特征：（1）发展背景方面，立足于现代社会福利事业发展、非营利组织体系建设的服务购买，实现了社会服务供给与非营利组织治理的路径耦合。（2）动力机制方面，社会服务是对现代化进程中工业化、城镇化、老龄化等问题及个体失能的及时应对，通过服务购买方式落实国家责任、引入非营利组织参与，重在解决个体、家庭、公共部门及市场等服务主体供给不足的问题，避免福利服务供给格局的坍塌或失衡。（3）政策设计方面，依托专业化、职业化、本土化社会工作政策体系的建构，将购买民办社工机构服务作为中国社会工作发展及社会服务供给的载体与抓手，推动了社会服务购买的制度化安排。（4）运行机制方面，重视“竞争性”“独立性”“平等”“诚信”等原则的一以贯之，强调通过契约的方式，形成公共部门与非营利组织之间的委托代理关系。（5）互动效果方面，通过非营利组织的社会服务提供，实现了多个主体在多个环节上的互动与互信，增强了社会服务供给的“助人自助”，取得互容共进的治理效果。而这五方面表征，并非社会福利事业单位供给等传统社会服务所能具备，也非市场化、商品化服务供给所能获得，而是一定地域和领域内制度化、常态化、系统性实践安排，“模式”的创新由可能变为现实。

基于并超脱于以G省为原型的经验总结与提炼，可归纳形成“委托代理—互容共进”型社会服务模式。较之国外推崇的多元主义、自由主义供给模式，具有有序、有度、包容的互容共进优势；较之我国计划指令式的单位制社会服务供给模式，具有开放、公平与高效的委托代理优势，是对科层制社会服务供给的解构与增塑。进而发现，该模式兼具制度刚性与操

作弹性,较好嵌入我国“一元垂直领导下的多元水平治理”制度体系,发挥“社会工作、社会组织、社区建设”的联动作用,助推社会良性运行,符合中国国情与发展路数,蕴含未来社会服务供给与治理的走向,具有推广价值。结合理念、规划、制度、操作等环节的建议及相关仍需深化研究事项的探讨,认为“委托代理-互容共进”模式的应用、完善与推广,可进一步有序引导和吸纳非营利组织及其背后的体制外精英、专业力量及社会资本下沉和聚焦本土社会服务,弘扬“助人自助”理念、志愿服务精神及传统“和合”思想,丰富和完善“美美与共”的我国社会服务及服务型治理格局创新。

关键词: 社会服务; 非营利组织; 社会工作; 政府购买; 福利多元主义

Abstract

Since the middle and late 20th century, as the rising of welfare society, service-oriented government and pluralistic governance and other political sociology and social movements around the world, governance and services have taken place globally in different degree of changes. Among these, the government purchase services to non-profit organizations the new governance has made positive progress and non-profit organization has become a significance force of social governance and service. This global social change trend of the social governance reform has a profound and subtle influence on contemporary China's reform of social services and supply situation. Government purchase services to nonprofit organizations, especially for purchase of social services which aim to meet basic needs of the most disadvantaged, become current reform practice of our country government and important system of decentralization and governance, and strengthen the public service supply, accelerate the important path choice of social transformation, which generates immeasurable influence on contemporary Chinese political-social relationship adjustment and social governance innovation.

Around the issue of government purchase services to non-profit organizations, the current domestic theory and practice responded enthusiastically. The studies on government purchase services have emphasize particularly on different dimensions such as welfare services, non-profit organizations, social work, public spending and a spate of realistic operational problems occurred. Therefore, a

consensus – based framework of all parties concerned is still in the form, particularly the idea, system and operation and so on at all levels remain to be further discussed and engaged carefully. Considering the above situation, this study will combine aspects of practice and theory, set the “model” as the platform and the mediator to cluster studies of related issues, and concise for the social service model based on purchase nonprofit service innovation.

For the research design, in accordance with the characteristics of model, this dissertation starting from the social services (welfare services), selects representatively professional social work field (personal social services), sets the practice of the government purchasing services in G province as the specific research object, utilizes the welfare pluralism analytical paradigm and has the service object (client) as the center, on the basis of classical analysis model, to establish social service supply four corners analysis mode plus social service supply change process analysis framework of nation/government, market/enterprise, society/non – profit organizations, and informal sector. Considering the theory of governance, empowerment theory and the theater role theory, it analyses in time and space environment, institutional environment, the role of the operating conditions change, policy evolution and behavior changes to present the motivation, path, mechanism and law of the domestic development of modern social service purchase.

Around the development of model, and through the social service of multidimensional analysis and multivariate supply panoramic display, this study found that G province social service purchasing have the following rules and characteristics: (1) for the development background, it is based on the development of modern social welfare, non – profit organization system construction, reform and innovation and realized the social service supply and the coupling of non – profit organization governance path. (2) for the power mechanism, social service timely response to the modernization in the process of industrialization, urbanization and aging problems and the individual disability. The way that introducing non –



profit organizations to participate in service purchase, focused on solving the problem of insufficient supply of services such as the main body of the individual, the family and the public sector and the market, in order to avoid the collapse of the welfare services supply situation or imbalance. (3) for the policy design, relying on the localization of social work specialization, professionalization, the construction of policy system, it will buy private social work service agencies as the carrier of the development of social work and social service supply in China and gripper, and promote the institutional arrangement for social services to buy. (4) For the running mechanism, it emphasizes on the consistent principles i. e. “competitive”, “equality”, “independence”, “sincerity” and form the principal-agent relationship between the public sector and non-profit organization by means of contract. (5) For the interaction effect, with the nonprofit social service provided, it has realized the multiple main bodies in the interaction of multiple link and mutual trust, enhancing the social service supply ability of “self-help” and the governance effect of synchronization and mutual capacitance. These findings are not shown in the social welfare institution supply or the traditional social services of marketization and commercialization, but can be achieved in certain regions with the territory and institutionalization, normalization and systemic practice. This, the innovation of the “model” may become a reality.

In conclusion, the research indicates that the G province purchasing private social work institutions of social service in the practice exploration and the entrusted agency - mutual capacitance in the new pattern of social services supply. It indicates that compared with pluralism and liberalism supply mode the praise highly by foreign countries, this new pattern has the advantage of the mutual capacitance together. In contrast with plan instruction type of social service supply model in our country, it is open, fair efficient and principal-agent, dissecting the social service supply model of deconstruction and plasticizing. Furthermore, it points out that this model is well embedded in the multiple levels of governance

under the vertical unitary leadership system, complies with Chinese tradition and national conditions, and contains the future social service supply and social governance. With policy recommendations and the values and other issues still need to deepen the research discussion, the thesis regards the application, improvement and promotion of principal – agent mutual capacitance model conducive to further guide and absorb the non – profit organizations and its system of elite, professional force behind and local social services, as well as effectively and orderly enrich and support the new pattern social services and service management.

Key words: Social Services; Nonprofit Organization; Social Work;
Government Purchasing; Diverse Welfare

第1章 导 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 问题的提出	4
1.2.1 政府购买服务面临诸多问题与迷思	5
1.2.2 以“模式”为平台和中介进行问题的集束研究	8
1.2.3 核心问题的凝练：基于购买非营利组织 服务的社会服务模式问题	10
1.3 研究目的与研究意义	11
第2章 文献述评	13
2.1 “模式”研究隐含着对模式创新可能性的认可	13
2.2 现有服务购买的相关模式研究具有多重维度	15
2.2.1 福利服务供给维度的模式研究	15
2.2.2 非营利组织维度的模式研究	19
2.2.3 社会工作发展维度的模式研究	24
2.2.4 公共财政支出维度的模式研究	28
2.3 整合多个维度对社会服务购买模式进行再研究	29
2.3.1 现有研究主要回应了哪些问题	30
2.3.2 现有研究尚未澄清或照应哪些问题	31



政府购买社会服务研究

——以G省购买民办社工机构服务为案例

2.3.3 树立模式问题的整体研究观	32
2.4 核心理论视角：福利多元主义理论范式的运用	33
2.4.1 福利多元主义理论的发展与引进	34
2.4.2 分析模型、分析框架的运用与改造	36
2.4.3 理论分析维度及相关理念的融入	39
第3章 研究框架与研究方法	42
3.1 研究思路与研究框架	42
3.1.1 研究思路	43
3.1.2 研究框架与流程	44
3.1.3 概念的具体化和操作化	45
3.2 研究方法	54
3.2.1 研究方法的选取	55
3.2.2 案例及研究对象的选取	56
3.2.3 资料的收集、处理与分析	60
3.2.4 研究的信度与效度	61
3.3 研究创新及研究限制	63
3.3.1 创新点	63
3.3.2 研究限制	64
第4章 从何而来：社会服务购买的轨迹耦合	66
4.1 政府购买是现代社会服务供给的重要方式	66
4.1.1 西方社会服务模式演变及推行购买服务的轨迹	66
4.1.2 境内社会服务模式演变及推行购买服务的轨迹	76
4.2 购买非营利组织服务是现代社会治理的重要方式	86
4.2.1 境外非营利组织发展及购买服务的轨迹	86
4.2.2 境内非营利组织发展及购买服务的轨迹	94
4.3 本章小结与讨论	101

4.3.1 购买非营利组织社会服务可实现二重轨迹耦合	102
4.3.2 正视现代化视野下本土社会服务购买的态势与动因	102
第5章 因何可能：社会服务购买的现实动因	105
5.1 现代化变迁中的个体失能	105
5.1.1 工业化、市场化中的个体失能	106
5.1.2 城镇化中的个体失能	110
5.1.3 老龄化中的个体失能	114
5.2 家庭及家族角色的弱化	116
5.2.1 家庭人口结构发生变化	116
5.2.2 家庭及家族成员交往的淡化	118
5.3 市场角色的功利化	119
5.3.1 “企业办社会”的责任剥离	119
5.3.2 企业社会责任的有限回归	120
5.3.3 企业提供社会服务的逐利选择	121
5.4 国家角色的回归和让渡	122
5.4.1 国家角色的回归	123
5.4.2 科层制度的困境	124
5.4.3 简政放权的推进	126
5.5 社会力量的觉醒和参与	127
5.5.1 社区等社会共同体的力量夯实	127
5.5.2 公益慈善组织的志愿精神培育	129
5.5.3 社会工作专业力量的倡导与实践	130
5.5.4 民间有识之士的选择和投入	131
5.6 本章小结与讨论	132
5.6.1 社会服务供给格局面临失衡或塌陷的风险	133
5.6.2 购买非营利组织服务是社会服务供给扩容 提质的有效途径	134