

学校编码: 10384  
学 号: 14020141150522

分类号\_\_\_\_\_密级  
UDC

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

公共管理视角下政府购买社会工作服务的  
实践研究

——以 XM 市为例

Research on practice of government's purchasing social  
work services from Public Administration Perspective  
—— with XM city as an example

姚远强

指导教师姓名: 童敏教授  
专 业 名 称: 社会工作  
论文提交日期: 2016 年 4 月  
论文答辩时间:  
学位授予日期:

答辩委员会主席:  
评 阅 人:

2016 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为( )课题(组)的研究成果，获得( )课题(组)经费或实验室的资助，在( )实验室完成。（请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

## 中文摘要

2006年，我国真正开启了社会工作职业化进程。经过近十年的努力，社会工作发展的体制机制更加健全、人才队伍越来越壮大。在这个过程中，全国各地积极推进政府购买社会工作服务，实践经验逐步丰富，政策制度不断完善，购买资金量不断上升。XM市自2007年以来，也不断加大力度推进社会工作专业人才培养，并于2010年开始了政府购买社会工作服务的探索，至今取得不少成就。近两三年，国内学者对政府购买社会工作服务进行了许多研究，但对XM市这方面工作的研究较少，而XM市的政府购买社会工作服务实践在国内二三线城市是有一定代表性的。鉴于此，笔者期望，以公共管理为视角，以新公共管理理论的企业家政府模式为指导，立足XM市政府购买社会工作服务的发展背景，了解XM市政府购买社会工作服务状况，并就如何改善政府购买社会工作服务提出对策及建议，为以XM市为代表的二三线城市提供一定的参考借鉴。

本研究采用个案研究方法以及参与观察法、访谈法、文献法等资料收集方法，观察了2012至2015年XM市政府购买社会工作服务实施办法、评估办法、工作指南等制定出台过程以及市级社会工作服务项目购买操作流程，收集了政策文件、工作总结报告等各类文字资料及其一些相关数据，对4名政府部门有关负责人、6名民办社工机构有关负责人、5名社区有关负责人、10名相关服务对象进行了访谈。笔者对所获得的全部资料、数据进行整理、归纳，并结合企业家政府模式进行分析、研究，发现XM市政府购买社会工作服务具有以下特点：1. 坚持需求导向，兼顾居民与政府的需求；2. 坚持市场导向，民办社工机构成为主要服务承接主体；3. 坚持竞争导向，以竞争方式确定服务承接方；4. 坚持效果导向，注重评估及评估结果的运用。同时也发现，XM市政府购买社会工作服务取得的成效和存在的问题有：1. 政府向“掌舵”转变，催化作用显现，但还存在认识不到位、政策体系不健全、购买内容不明确等问题；2. 满足了居民需求，给予了社区一定授权，但发动居民参与不足，服务专业水平受质疑；3. 资金投入量不断增长，但预算安排未能体现“使命导向”和“未来导向”；4. 培育了市场力量，但民办社工机构能力不足、人才支撑不够；5. 有较强的合同意识，但竞争机制不够

健全，购买方式走向两个极端；6. 监督评估机制不够健全，“顾客”无法参与评估服务等。

笔者进一步以企业家政府模式为理论基础，结合 XM 市政府购买社会工作服务存在的问题，根据 XM 市政府购买社会工作服务流程安排，对改善政府购买社会工作服务提出一些对策、建议：1. 环境营造上，转变政府观念，完善政策体系，健全市场运行规则；2. 项目生成上，发挥社区自治作用，调动居民参与，反映居民需求；3. 预算编制上，实行资金总额预算，并实现财政资金常态化；4. 市场培育上，提升社工机构服务能力，提供人才支撑；5. 竞争机制上，实行有限竞争，搭建供需对接平台；6. 质量评估上，健全评估机制，引导居民参与评估。本研究还指出，企业家政府模式在国内研究运用上存在着过分强调社区自治组织的作用、按效果做预算以及片面强调政府创收等不足，提出应该更多地重视居民的需求，照顾弱势群体的利益，立足实际，采用按服务人数的多少即按投入做预算，再逐步向按效果做预算转变。当然，由于笔者在研究理论的把握、研究方法的运用、研究问题的分析上还存在欠缺，一定程度上影响了本研究的效果和深度。

本文共四章，第一章“引言”提出本研究的问题：XM 市政府购买社会工作服务的具体流程如何安排，其特点是什么，这样的流程安排是否有效、是否符合公共服务管理的基本要求，如何改善；同时，分析研究的目标及意义，界定与本研究相关的概念，并对相关文献进行回顾、总结。第二章“研究设计”介绍了本研究的理论框架——新公共管理理论，研究方法——质性研究方法、个案研究方法，资料收集方法——参与观察法、访谈法、文献法，以及作为研究对象的 XM 市及其政府购买社会工作服务基本情况；第三章“研究发现与讨论”介绍了 XM 市政府购买社会工作服务的具体流程，分析了其特点、成效及存在的问题，并对改善政府购买社会工作服务和修正新公共管理理论的企业家政府模式进行了讨论；第四章“研究总结”介绍本研究的结论和存在的不足。

**关键词：**政府购买服务；社会工作；民办社工机构

## Abstract

In 2006, the process of China's social work's professionalism has been truly launched. After nearly 10 years of efforts, with the development of the social work system and mechanism, the growth of professional procession, the whole country actively promote the government's purchasing social work services, which leads to the increasing of practice experience, the perfection of the policy system and the rising of purchasing funds. Since 2007, XM city has devoted to promoting the constructions of social work professional procession, and in 2010 began to explore the way of government's purchasing the social work service, which has made many achievements. In the past three years, domestic scholars have made many studies on government's purchasing the social work service, however few for XM city's work. XM city is typical of China's second- and third-tier cities in the practice of government's purchasing the social work service. In view of this, the author hopes to study the current situation of XM municipal government's purchasing the social work service and explore proposals and recommendations with Entrepreneurial Government Model in the New Public Management Theory from the perspective of public administration, based on the background of XM municipal government's purchasing the social work service development, which is expected to provide experiences and references to second- and third-tier cities in China.

By means of methods such as case study, observation, interview, literature and so on, this study observes policy making processes such as measures of implementation, methods of evaluation, work instructions and the operation process of municipal social work services' purchasing, while collecting policy document, work summary report and some other related data, interviewing 4 government departmental heads, 6 heads of private social work institutions, 5 heads of communities, 10 service objects. Summarizing all the literature and analyze the data with entrepreneurial government model, the author finds the following characteristics of XM municipal government's purchasing the social work service: 1. Insist on

demand-oriented, while considering the residents and governments' needs at the same time. 2. Insist on market-oriented, and the private social work institutions become the main undertaking servers. 3. Insist on competition-oriented, the selections of undertaking servers are made on a competitive basis. 4. Insist on results-oriented, and focus on assessment and the use of assessment. Meanwhile, some achievements and existing problems are explored out: 1.The government turns into "steersman", and becomes an important catalyst in purchasing social work services, while the problem is impercipient, incomplete policy system and the ambiguities of purchasing content. 2.Fulfills needs of residents, appropriate authorization has been assigned to the communities. However, involvement of residents is weak and the lever of specialization services is challenged. 3.The funds of investing keeps increasing, but the budget fails to reflect the characters of "mission-driven" and "future-oriented". 4. Cultivate the market, but insufficient capacity and talents support of private social work institutions. 5.Contract consciousness has been strengthened, but the competition mechanism is incomplete and the purchasing way goes toward two extremes. 6.The Supervision mechanism on evaluation is imperfect and the "customers" cannot participate in the evaluation of services.

Thus, based on the theory of entrepreneurial government mode, combined with the existing problems and arrangement of XM municipal government's purchasing the social work service, the author puts forward some proposals and recommendations to the improvement of government's purchasing social work services: 1. In terms of Environment Build, change the government concepts, perfect the policy system and market operation rules. 2. In terms of project build, exploit community self-governing, motivate residents to participate in and reflect residents' needs. 3. In terms of budgeting, implement budget of total funding and normalization of financial credit. 4. In terms of market cultivation, improve the serving abilities of social work institutions and provide talent support. 5. In terms of competitive mechanism, implement limited competition and build docking platform of supply and demand. 6. In terms of quality evaluation, perfect evaluation system and lead the residents to participate in the evaluating. In addition, this study also points out that in terms of the applying of

domestic research of entrepreneurs government mode, they emphasis too much on the role of the community autonomy, budgeting according to the effect and government's insufficient income generation. We should focus more on residents' needs, interest of vulnerable groups and based on the actual current situation, budget according to the number of serviced people, in other words, budget according to input, and finally transform to the way of budgeting according to the effect. Of course, some drawbacks of this paper is still existing due to the author's incomplete understanding of the use of research theory, methods and the analysis of the problems.

This paper is divided into four chapters, the first chapter "introduction" points out the problems of this study: The arrangement and its characteristics of XM municipal government's purchasing the social work service. I also discuss whether the arrangement is effective and meet the requirements of management of public services and how to improve it. Meanwhile, I also analyze the aim and significance of the research, define some related concepts of this paper, review and summary some other related literature. The second chapter "Research design" introduces the theoretical framework of the research (the theory of the new public management), the research methods (qualitative research method, case study, data collection, observation, interview, literature), as well as the basic situation of the research object, XM city and its government's purchasing social work service; The third Chapter "Findings and discussions of the research" described the arrangement of XM municipal government's and analyzes its characteristics, effectiveness and existing problems. Furthermore, it also includes discussions of how to perfect the way of government's purchasing the social work service and how to modify the entrepreneurs government mode in the New Public Management Theory; The fourth chapter "The summary of the research", draw the conclusion and discuss the drawbacks of this research.

**Key words:** Government's purchasing services; Social work; Private Social Work Institutions



# 目录

<b>第一章 引言</b> .....	<b>1</b>
<b>第一节 研究背景</b> .....	<b>1</b>
一、问题的提出.....	1
二、研究目标.....	4
三、研究意义.....	4
<b>第二节 文献回顾</b> .....	<b>5</b>
一、相关概念界定.....	5
二、文献综述.....	7
三、小结.....	14
<b>第二章 研究设计</b> .....	<b>15</b>
<b>第一节 研究的理论框架</b> .....	<b>15</b>
一、新公共管理理论概述.....	15
二、新公共管理理论的核心概念及基本假设.....	16
三、新公共管理理论对本研究的指导.....	20
<b>第二节 研究方法</b> .....	<b>20</b>
一、研究方法的选择.....	20
二、研究资料收集的方法.....	22
三、研究对象.....	27
<b>第三章 研究发现与讨论</b> .....	<b>30</b>
<b>第一节 研究发现</b> .....	<b>30</b>
一、XM 市政府购买社会工作服务的具体流程.....	30
二、XM 市政府购买社会工作服务的特点.....	30
<b>第二节 研究讨论</b> .....	<b>37</b>
一、XM 市政府购买社会工作服务的成效与问题.....	37
二、改善政府购买社会工作服务的对策及建议.....	48
三、对企业家政府模式的修正建议.....	53
<b>第四章 研究总结</b> .....	<b>55</b>

第一节 研究结论 .....	55
第二节 研究局限 .....	56
参考文献 .....	57
附录 .....	62
致谢语 .....	64

厦门大学博硕士论文摘要库

# Contents

<b>Chapter I Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Section 1 Research Background.....</b>	<b>1</b>
1. The Issue Proposed.....	1
2. The Goal of this Research.....	4
3. Research significance.....	4
<b>Section 2 Literature Review.....</b>	<b>5</b>
1.The Definition of Related Concepts.....	5
2.Literature Review.....	7
3.Summary.....	14
<b>Chapter II Research Design.....</b>	<b>15</b>
<b>Section 1 Theoretical Framework of the Research.....</b>	<b>15</b>
1. An overview of the New Public Management Theory.....	15
2. The Core Concepts and Basic Assumptions of the New Public Management Theory.....	16
3. The Guidance of the New Public Management Theory for the Research....	20
<b>Section 2 Research Method.....</b>	<b>20</b>
1. Selection of research methods.....	20
2. Methods of data collection.....	22
3. Research objects.....	27
<b>Chapter III Findings and Discussions of the Research.....</b>	<b>30</b>
<b>Section 1 Findings of the Research.....</b>	<b>30</b>
1. Arrangement of XM municipal government’s purchasing social work service.....	30
2. The Characteristics of XM municipal government’s purchasing social work service.....	30
<b>Section 2 Discussions of the Research.....</b>	<b>37</b>
1. The Effectiveness and Problems of XM municipal government’s purchasing social work service.....	37
2. Countermeasures and Suggestions to perfect the way of government’s purchasing social work service.....	48
3. Suggestions of modifying the Entrepreneur's Government Model.....	53
<b>Chapter IV Summary of the research.....</b>	<b>55</b>
<b>Section 1 Conclusions of the Research.....</b>	<b>55</b>

<b>Section 2 Limitations of the Research.....</b>	<b>56</b>
<b>Reference.....</b>	<b>57</b>
<b>Appendix.....</b>	<b>62</b>
<b>Acknowledgements.....</b>	<b>64</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 第一章 引言

### 第一节 研究背景

#### 一、问题的提出

社会工作作为一种助人的职业，发源于英美的西方发达国家。上世纪 20 年代，虽然一些大学将现代意义上的社会工作引入了我国，但 1949 年以后，我国社会工作发展由于各种原因曾一度搁浅。上世纪 80 年代，顺应改革开放时代潮流，国家在部分高校重新开启了社会工作专业教育的进程。而对于社会工作的职业化，虽然 1990 年到本世纪初，北京、上海等地有了一定的探索，但相对缓慢。2006 年 9 月，原国家人事部、民政部印发《社会工作者职业水平评价暂行规定》，决定联合组织实施全国社会工作者职业水平考试，并对考试的相关事项进行规定（人事部、民政部，2006）；10 月，中共十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出“建设宏大的社会工作人才队伍”的要求，才真正开启了社会工作职业化进程（中共中央，2006）。但当时，国内对“什么是社会工作”的认识还不是很清晰，强调了要建设人才队伍的“宏大”，而忽略了社会工作的专业性。2007 年 7 月，民政部在北京市东城区、江西省万载县等 75 个县（市、区）和国家康复辅具研究中心等 90 个单位开展社会工作人才队伍建设试点（民政部，2007），并于 2009 年 9 月，在天津市大港区、河北省迁安市等 88 个县（市、区）、乡镇和广州市社会工作协会、重庆市第三社会福利院等 170 个单位开展第二批试点（民政部，2009）。试点过程中，各地、各单位主要对社会工作人才队伍建设的管理体制、人才培养模式、岗位设置方式、激励保障机制、专业服务途径等方面进行探索。在试点经验的基础上，2010 年 6 月，中共中央、国务院出台《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020 年）》，明确把社会工作人才列为国家今后十年重点建设六支人才队伍之一（中共中央、国务院，2010）。2011 年 9 月，中组部、民政部、教育部等 18 部委联合出台《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》，提出加强社会工作专业人才队伍建设的意义、目标任务、主要内容和具体措施（中组部等 18 部委，2011）；它连同 2012 年 2 月后续出台的《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011—2020 年）》（中组部等 19 部委，2012），可以说是对全面推进社会工作专业人才队

伍建设具有重要指导意义的纲领文件，也明确了社会工作人才的“专业”地位。随后，民政部作为社会工作行业主管部门单独或会同相关部委出台了《社会工作职业道德指引》（民政部，2012）、《关于加快推进社区社会工作服务的意见》（民政部、财政部，2013）、《关于加快推进灾害社会工作服务的指导意见》（民政部，2013）、《关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见》（民政部，2014）、《关于加强青少年社会工作专业队伍建设的意见》（共青团中央、民政部、人力资源社会保障部等6部委，2014）、《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》（民政部、财政部，2015）等政策文件，有力推动了人才队伍建设和社会工作的发展。据2016年全国民政工作会议披露，截至2015年底，通过高校教育、职业水平考试和专业培训，社会工作专业人才近50万人，其中取得社会工作者职业水平考试人数达206183人，已成为加强社会建设、创新社会治理、发展社会服务的重要力量（民政部，2015）。

在社会工作职业化发展近十年里，政府购买服务一直是一个重要抓手。早在2007年，深圳市南山区启动社会工作人才队伍建设试点时，就尝试采用政府购买社会工作服务岗位的形式推进试点工作的落实（李越，2013）。此后，江苏、河南、黑龙江、北京、上海、重庆、杭州等省市也陆续采用各种形式开展政府社会工作服务，出台了一系列政策措施。这期间，广东省的表现最为抢眼，该省的广州、深圳、东莞等地的实践最为突出，不仅注重顶层设计、经费保障，还注重培育扶持承接力量、创新购买形式；他们探索出的岗位购买、综合服务项目购买、专项服务项目购买已囊括了国内现有的社会工作服务购买形式，全省截至2013年底的政府购买社会工作服务资金已达11.64亿元（含福彩公益金），民办社工机构达550家（广东省民政厅，2013）。2012年11月，民政部、财政部联合出台《关于政府购买社会工作服务的指导意见》，就政府购买社会工作服务的主要目标、参与主体、适用范围、操作程序、监督管理等方面作出规定，是规范政府购买社会工作服务的专门性文件（民政部、财政部，2012）。2013年12月，全国政府购买社会工作服务暨志愿服务记录制度推进会在广州市召开，据民政部在会上披露，截至2013年底，全国累计投入购买社会工作服务的资金达17.3亿元，购买服务范围遍及中心城市拓展、边远农村，经济发达地区、经济欠发达地区；

覆盖了社会福利、社会救助等传统领域，以及司法矫治、医疗卫生、信访维稳等新兴领域，购买主体从民政部门拓展到公安、教育、司法、卫生、共青团、信访等部门（李立国，2014）。另据统计，截至 2015 年底，全国有民办社工机构 4600 多家，其中广东突破 1000 家，浙江、四川超过 500 家（民政部，2015）。

政府购买服务是政府提供公共服务的新举措，上世纪 70 年代就在西方国家开始进行探索和实践。四十多年来，以旨在推进政府职能改革的英国“撒切尔革命”为起点，西方国家的政府购买服务经历了起步探索、蓬勃发展、反思完善等三个时期，逐步在英国、美国、德国、意大利、日本、新加坡等国家推广实施，建立了较完备的服务供应商体系、信息公开机制、服务监管框架以及法律法规体系，使这些国家有效应对了福利国家危机，减轻了财政负担，提高了公共服务效率（王丛虎，2015）。而我国则从上世纪 90 年代才由各地方政府开始探索公共服务的市场化，将政府购买服务作为政府职能转变、经济转型的重要手段，典型的事例有 1994 年深圳市罗湖区外包环卫服务、1998 年上海市浦东新区委托上海市基督教青年会开展养老服务等（崔军、张雅璇、邱健，2015）。随后，全国各省市都在政府购买服务方面有一些探索和实践，很多省市还出台了相关的办法或意见，如 2006 年北京海淀区政府出台《关于政府购买公共服务的指导意见（试行）》、2009 年四川成都市政府出台《关于建立政府购买社会组织服务制度的意见》、2012 年广东省政府出台《政府向社会组织购买服务暂行办法》等（海淀区人民政府，2006；成都市人民政府，2009；广东省政府办公厅，2012）。近年来，我国政府购买服务进入政府高层推动的新阶段，2013 年 9 月，国务院出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，对政府购买服务的目标任务、主体、机制、资金及绩效管理作出明确规定（国务院办公厅，2013）。应该说，我国二十多年的政府购买服务实践，一定程度上转变了政府职能、满足了居民需求、促进了社会和谐稳定。

XM 市从 2007 年启动社会工作人才队伍建设试点。但作为国内二线城市，XM 市并不像深圳、广州等一线城市一开始就以政府购买社会工作服务来推进试点，而是直到 2010 年才开始探索推进这项工作。几年来的实践，XM 市在政府购买社会工作服务方面有了一定成效和经验，形成了具有 XM 市本土特色的发展路径和

模式。但笔者在对 XM 市政府购买社会工作服务状况的观察过程中发现，一方面政府频频对民办社工机构的服务质量及效果产生质疑，另一方面民办社工机构在承接和实施服务项目时也有不少的抱怨。因此，笔者期望在国内已有相关研究的基础上，立足 XM 市本地实际情况，对 XM 市政府购买社会工作服务情况进行系统地梳理和研究，试图探讨、回答以下两个问题：1. XM 市政府购买社会工作服务的具体流程如何安排的？它的特点是什么？2. XM 市政府购买社会工作服务的流程安排是否有效？是否符合公共服务管理的基本要求？如何改善政府购买社会工作服务？

## 二、研究目标

本研究通过文献梳理，了解国内政府购买社会工作服务的理论及实践研究发展现状；在此基础上，通过对 XM 市的分析与研究，掌握 XM 市政府购买社会工作服务的发展状况和实施过程，总结归纳其特点，分析其成效及存在的问题，有针对性地提出对策及建议，以进一步完善 XM 市政府购买社会工作服务的运行体系及机制，促进 XM 市政府购买社会工作服务的流程、程序更加科学、规范，并为其他类似的城市开展政府购买社会工作服务提供一定的参考和借鉴。

## 三、研究意义

### （一）理论意义

近几年，政府购买社会工作服务成为了国内学界研究的热点，既有对全国宏观上的研究，也有对国内某一个省市局部上的研究，研究方向主要集中在政府购买社会工作服务的意义、模式、存在的问题、问题产生原因、政策建议等方面。但对作为 XM 市为代表的二线城市在政府购买社会工作服务方面的专门研究，还比较少。本研究对 XM 市政府购买社会工作服务实践进行全面总结和研究，将其提升至理论层面，为今后学界开展相关研究提供一定的依据；同时，结合 XM 市政府购买社会工作服务的实际情况，对本研究运用的公共管理相关理论进行一定的补充、修正，使相关理论更加合理、丰富，更加适用于我国国情。

### （二）实践意义

目前，对 XM 市政府购买社会工作服务存在问题缺少全面梳理和深入分析，难以提出有效、务实的解决对策。而对于解决存在的问题，无论是对于政府还是



Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.