

中国政府购买社会组织公共服务 现状分析

王世强

【摘要】与政府相比,社会组织也是公共服务供给的重要主体。我国政府近些年加快政府购买服务的制度化建设。针对中国政府购买服务的政策,本文从购买主体、承接主体、购买内容、购买机制四个方面,描述分析中国政府购买服务体制的发展现状。

【关键词】政府购买 公共服务 社会组织

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)03-0045-06

以购买公共服务代替政府垄断公共服务,发挥市场机制和合作机制的作用,通过公私合作、使用者付费和补贴制度等多种方式提供公共服务,既使公民获得应有公共服务,也使政府资源得到优化配置,是当今发达国家政府改革的重要手段。以1995年上海浦东罗山市民会馆的委托为标志,我国地方政府开始进行购买社会组织服务的探索。早期的实践还处于零散化和非制度化的状态,政府购买服务只是在上海、宁波和深圳等城市下辖的区县开展,购买范围局限于居家养老、社区服务等个别领域。近年来,上海、^①广东、^②北京^③等地政府开始大力推动政府购买服务,财政资金的支持力度加大,政府购买服务的发展态势较好。

经过地方政府多年探索后,中央政府开始自上而下地推动政府购买服务,通过加强顶层设计确保政府购买服务的有序进行。2013年9月30日,国务院办公厅下发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,成为推进我国政府购买服务工作的纲领性文件。以此为指引,

2014年国家各部委和各地政府相继出台了鼓励政府购买服务的政策文件。2014年12月,财政部等印发了《政府购买服务管理办法(暂行)》。同年12月,国务院公布了《政府采购法实施条例》,明确了政府购买服务的法律地位。至此,我国政府购买服务的制度体系、操作流程、政策框架得到明确,政府购买服务的顶层设计初步完成。

近些年来我国实施的政府购买社会组织服务在推进政府职能转变、事业单位改制、引入社会资本、建立公共服务资源配置体系、实现公共服务均等化、适应居民公共服务升级的需

① 2009年,上海市开始实施“社区公益服务项目招投标”和“社区公益创投大赛”,对为老服务、救助服务、助残服务、青少年服务等社区公共服务进行购买。

② 2009年开始,广东省在深圳、广州等城市大力推动政府购买社会工作服务。

③ 北京市从2010年开始投入社会建设专项资金购买社会组织服务项目,项目内容涵盖了社会公共服务、社会公益服务、社区便民服务、社会治理服务、社会建设决策咨询服务等五个方面。截至2014年,北京民政局累计投入1588万,购买社会组织服务民生行动优秀服务项目299项。

要、积极培育承接主体和拓展政府选择空间方面起到了非常积极的作用。但从各地实践来看,政府购买服务也存在一些问题,例如购买主体不明确和条块分割的问题,在实施购买服务的时候,往往与民政部门的这方面职能相互重叠,如何做到不同部门之间的协调配合、互通有无是迫切需要解决的问题。应选择哪些类型组织作为承接主体也不够明确,应该购买哪些服务、如何购买服务也需要进一步明确,政府购买服务政策实施的效果如何也值得关注。为全面分析中国政府购买服务的现状,本文从政策的必要性、为何购买、谁来购买、向谁购买、购买什么、如何购买等多个方面进行探讨,对我国政府购买社会组织服务的现状进行描述与分析。

一、政府购买社会组织公共服务的必要性

在政府职能转变和经济体制改革的背景下,为了进一步完善政府与市场、政府与社会关系,解决公共服务供给不足引发的社会矛盾,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须要大力推动政府购买服务,其必要性如下:

1. 推进政府职能转变和事业单位改制的需要。政府购买服务有利于政府职能的转变,从统包统揽的“全能政府”转变为政府职能分离、职责明晰的状态。政府在仍然承担提供公共服务职责的前提下,把一些事务性、服务性工作交给社会组织来做,有利于打破政府在公共服务领域的垄断地位。政府的角色从直接举办、按事业单位人员编制拨付经费,转变为监督者、考核者和标准制定者,实现“管干分离、以量计费、以质取酬”的管理新机制。公益类事业单位向社会组织转化是我国事业单位的发展方向,其实质是在公共服务领域引入市场竞争机制和社会参与机制,发挥其在推动社会事业发展和扩大公益服务供给方面的作用。传统的人事编制管理方式缺乏活力,政府购买事业单位的岗位可以赋予事业单位更大的选人用人和薪酬管理自主权,从而激发事业单位的活力。

2. 引入社会资本和建立公共服务资源配置体

系的需要。随着我国城市化进程加快,政府在经济建设、公共事业等方面的投入增加导致政府的财政趋于紧张。基层政府在上级财政支持不足的同时,所负担的公共服务事项并没有减少。在这样的背景下,通过简政放权引入社会资本、寻求市场化的解决方式成为公共服务供给的必然选择。在市场经济条件下,多元化的社会组织提供差异化的服务,对于政府和企业不能或不愿提供的公共服务,社会组织是有条件提供的。萨拉蒙认为,非营利组织的特征决定了其在提供公共服务中的优势,它们能够避免“合约失灵”的出现,能够与政府承担共同的责任。^①社会组织提供的是软性服务而非硬性管理,遵循以人为本的理念,能够准确和及时地满足社会多元化需求。社会组织具有公益性、非营利性和志愿性的特点,能够提供低偿或无偿服务。

3. 实现公共服务均等化和适应居民公共服务升级的需要。公共服务均等化要求每个人享受公共服务的机会是平等的,都能够享受公共服务。要实现公平和效率的统一,推进公平分配,就要实行公共服务均等化。党的十七大报告指出,缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化,引导生产要素跨区域合理流动。为保障社会的顺利运行,政府必须采取措施校正和改善分配不公的生产关系。政府购买服务可以明确财政资金的指向,将更多资金投向弱势群体和社会矛盾集中的领域,从而调节收入分配不平衡,实现社会公平正义。在经济发展达到一定阶段之后,广大城市居民的公共服务需求开始升级,已经不满足于衣食住行,在文化生活、休闲娱乐、社会参与等方面有更高要求,而且需要专业化和精细化的服务。为了满足居民的迫切需求,很多项目提供的服务都与此有关,如文化活动、手工制作、电脑培训等,满足居民的多元化需求。

4. 积极培育承接主体和拓展政府选择空间的需要。在社会管理创新的背景下,我国政府承认了社会组织在社会管理和公共服务中的重

^① [美] 萨拉蒙·莱斯特·M:《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,商务印书馆2008年版,第44页。

要作用。购买服务意味着启动巨大的市场需求，社会组织无疑将从中受益。我国社会组织的规模普遍较小，社会组织提供的就业岗位仅有 700 多万个，^① 占我国整个经济活动人口的比重还不到 1%。政府购买服务能够增加社会组织的数量，提高社会组织在国民经济中的比重。通过政府购买服务，社会组织建立与基层政府、居委会的合作关系，了解社区居民的实际需求；政府通过制定明确标准和设置竞争机制，提高社会组织在机构管理、项目管理和人力资源管理等方面的能力。社会组织可以获得所需要的经费，通过政府的一系列扶持措施，让大批新型社会组织快速兴起。

二、政府购买社会组织公共服务要素分析

要认识中国政府购买服务政策的现状，就要分析政府购买服务的构成要素。在政府购买社会组织服务的构成要素中，参与主体包括服务购买者（政府）和服务提供者（社会组织），购买事项即外包的公共服务范围，购买行为方式即政府和社会组织双方的契约方式。

1. 购买主体

政府购买服务的购买主体是指以政府为主的公权力部门，包括中央和地方各级政府。但是，广义的公共服务购买主体不仅包括政府，也包括具有社会责任意识的企业，它们通过捐赠的形式购买服务，即“社会购买”，从而建立多方出资的公益服务市场。政府在购买服务中的角色是委托主体和资金提供者，而不是服务的直接提供者。政府的职责是制定合理的政策、购买程序和实施标准，决定提供公共服务的范围，选择有实力和信用的社会组织，对公共服务进行评估与监管。

关于哪些机构能够作为购买主体的问题，主要是考虑其职责是否是提供公共服务、是否被纳入了财政预算管理。按照《政府购买服务管理办法（暂行）》的规定，购买主体包括以下四类组织：各级行政机关、具有行政管理职能的事业单位、党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织。^② 具有行政管理职

能的事业单位的改革方向是转变为行政机关，将其纳入行政主体，有利于与当前事业单位分类改革的工作相衔接。党的机关主要是指中国共产党的各级单位及其组成部门，例如各级组织部、宣传部、统战部、政法委等，这些机构也是作为公权力部门提供公共服务。工会、妇联、共青团等群团组织虽然不属于行政机关序列，但是一直被纳入行政编制并按照公务员管理，其提供的服务也可以采取购买服务的方式。从目前的政策来看，尽管人大、政协、民主党派的机关是财政预算管理范畴，但还不能作为公共服务的购买主体。

购买主体之间应该形成一个有机整体，但目前政府部门之间存在条块分割的问题，多个政府部门的购买服务趋同、各自为政。条块分割导致社会组织缺乏获得政府购买信息的统一渠道，各部门之间对社会组织的评价结果不能互通有无。在这种状况下，容易出现社会组织以一个项目重复申请资金的问题，从而导致财政资金损失。为了建立完善的部门工作机制和良性的政社合作关系，可以建立跨部门的工作协调机制。例如，上海市为了确保购买服务的顺利开展，部分区县建立了跨部门的工作协调机制，负责购买服务的项目审定、资金分配、结果公示和效果评估等统筹工作。^③ 政府应建立购买服务信息平台，把购买的项目信息在网上向社会公布，各部门之间做到动态信息互通共享。政府部门应与社会组织建立沟通渠道，及时将有关法律法规、政策动态和招标信息通知广大社会组织，使社会组织有充分的信息来源渠道。

2. 承接主体

社会组织是政府购买服务的重要承接主体，是公共服务的重要生产者。社会组织通过竞争的方式参与，竞标成功的组织将成为公共服务

① 民政部：《2013 年社会服务发展统计公报》2014 年 6 月 17 日。

② 国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》并没有将“党的机关”纳入购买主体，“党的机关”在《政府购买服务管理办法（暂行）》中首次被作为购买主体。

③ 刘振国、王一鸣：《上海市政府向社会组织购买服务调研报告》，《中国社会报·社会组织周刊》2012 年 11 月 27 日。

的提供者,获得政府的资金支持,为服务对象提供服务。

在政府购买服务中都有对承接主体资质与能力的要求,而承接主体范围是一个逐步扩大的过程。经过各地多年实践以后,2012年国务院提出建立健全政府向社会组织购买服务制度,当时的考虑是将政府购买服务作为支持社会组织发展的一项重要措施。^①在这一时期,“政府购买服务”基本等同于“政府购买社会组织服务”。考虑到社会组织所处的发展阶段及能力局限,不可能提供政府希望购买的所有类型公共服务,而且,基于市场经济的自由竞争原则,政府应该进一步放开公共服务的市场准入。《政府购买服务管理办法(暂行)》颁布以后,承接服务的主体进一步得以明确,从单一的社会组织扩大到了多元化的社会力量,覆盖了政府以外的各种组织类型:在民政部门登记成立的社会组织、经国务院批准免于登记的社会组织、在工商管理部登记的企业、按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位、在行业主管部门登记的机构。值得注意的是,经国务院批准免于登记的社会组织既可以是购买主体,也可以是承接服务的主体,其官民二重性决定了它们的双重身份。基于承担责任的考虑,承接公共服务的主体仅限于法人组织,个人、家庭等并不能被纳入承接主体范畴。

在具备承接资格的组织类型比较复杂的情况下,对于购买中选择哪种类型的组织作为承接主体,国务院明确给予了购买主体充分的自主权:“承接主体的具体资质条件,地方可根据实际情况,由购买主体会同财政部门根据购买服务项目的性质和质量要求确定。”^②企业在供水、供电、交通、环卫、垃圾处理等涉及硬件的服务领域具有优势,扶老、助残、灾害救援、就业等公共服务事项更适合由民办非企业单位承接,行业产品标准制定、反倾销应诉等事项更适合由行业协会承接,事业单位是承接教育、科技、文化、卫生等服务的重要主体。

基于社会组织在提供公共服务中的优势,政府文件明确提出“在购买民生保障、社会治理、行业管理等公共服务项目时,同等条件下

优先向社会组织购买。”^③在各级民政部门开展的购买服务中,通常将承接主体限定为依法登记或经批准免于登记的社会组织。除了对法人身份的限定,还将社会组织年检、评估的结果与购买服务的资格联系起来,例如,北京市年检通过、评估等级3A级以上的社会组织才有资格承接购买服务。承接主体具有良好的社会信用十分重要,有些地方政府建立了定期更新的社会组织信息库,重点记录社会组织承接服务的诚信信息,在招投标时选择的承接方就从该信息库中产生。这就可以动态排除违规运作或存在潜在风险的社会组织,确保承接方的诚信和优质。^④广东、浙江等地方政府编制出台了《具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录》,按照依法登记、内部治理结构健全、财务资产管理制度规范、服务能力较好、年度检查合格等条件进行筛选,优先承接政府购买服务项目。

应该指出的是,我国社会组织的规模普遍较小,多数社会组织都处于小微组织水平,难以满足政府购买在设施、人员和专业技术能力方面的要求。社会组织不仅实力弱小,还存在不规范的问题,其财务、运作不透明的状况一直饱受诟病。如果不规范的社会组织过多,就无法实现政府购买服务提高服务质量和降低成本的目标,从而增加谈判成本、沟通成本、监督成本。因此,社会组织要提升自身水平,打造核心竞争力,加强规范化建设,为承接政府购买服务奠定基础。

3. 购买内容

萨瓦斯指出,对于排他性弱但具有部分共同消费特征的公共服务,采取公私合营的方式供给更有效率。^⑤公共服务事项的种类繁多、形式多样,要全面梳理政府自身的职责任务,明确界定

① 刘昆:《贯彻落实三中全会精神大力推广政府购买服务》,《中国社会组织》2014年第3期。

② 国务院办公厅:《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)2013年9月26日。

③ 财政部 民政部:《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》(财综〔2014〕87号)2014年11月25日。

④ 罗思:“深圳市政府购买社会组织服务机制构建研究”,兰州大学2011年硕士学位论文。

⑤ [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版,第105页。

哪些服务是政府必须购买的，哪些服务项目可以交给社会组织来做并能够纳入政府购买服务范畴。

购买服务要清晰地确定政府的职能范围，进一步厘清政府与社会、政府与市场的边界。政府购买的公共服务不是针对政府本身的服务（如会议、后勤、印刷等），而是针对社会公众需求的服务。第一，明确可以购买和优先购买的领域和项目。凡属于政府承担的基本公共服务、社会事务服务、行业管理及协调、技术服务以及政府履职所需辅助性事务等事项，如果适合采取市场化方式提供并且社会力量能够承担的，比如就业培训、婚姻家庭、残疾人服务等服务项目，原则上都可以向社会力量购买。政府购买应突出公益性和公共性的原则，优先购买与保障和改善民生密切相关的项目，近期可着重购买社会救助、收养评估、社区矫正、安置帮教等方面服务。至于各个政府职能部门购买服务的领域，则要结合该部门职责业务范围和重点工作任务确定。第二，明确禁止向社会力量购买的范围。政府购买服务在推进政府职能转变和构建服务型政府方面发挥重要作用，但并非所有的公共服务都可以购买。涉及到政府的根本性职能和法律法规规定不得以政府购买方式履行的，都属于禁止性购买的范围。禁止性购买的服务主要包括涉及国家安全、保密事项以及司法审判、行政许可、行政审批、行政执法、行政强制的事项，比如土地流转审批、办理房产证、治安处罚等事项并不适合由其他组织承接。第三，制定并公布政府购买服务指导性目录。为增强政府购买服务的科学化，需要建立统一的政府购买服务指导性目录，《政府采购法》也明确规定政府采购中应首先编制和发布采购目录。通过编制购买目录，对政府购买服务的具体内容进行明确和细化，避免购买过程中的随意性。通过公布政府购买目录，可以引导社会组织有针对性地提供政府倾向于购买的公共服务。应结合地方发展实际，提高目录的引导性和操作型，可以将基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调性服务、技术服务和政府履职所需辅助性事项纳入政府购买服务指导性目录。

在政府购买服务的项目选择中，应遵循两个原则：第一，针对不同的群体有优先性的区别。为了体现社会福利分配的公平性，应优先考虑购买政府服务覆盖不到的和无市场支付能力的人群。首先应是针对特殊人群如残疾人、自闭症患者等的服务项目，如残疾人救护服务项目。其次是针对老人、儿童、流动人口等弱势群体的服务项目，如针对老年人的健康护理、心理慰藉、居家养老服务项目。再次是针对普通群体的服务项目，如社区居民参与的体育、娱乐项目。第二，区分私人物品与福利物品。私人物品一般是由市场提供，如为居民拍摄全家福、更新家庭电脑配件等个人物品，应由市场机制解决。福利物品是向无支付能力的弱势群体提供的服务，通常由政府或公益组织提供。政府购买服务应侧重于提供福利物品，如果通过政府购买服务由社会组织向普通人群提供私人物品，可能会破坏正常的市场机制。^①

4. 购买机制

作为公共服务市场化和社会化的一种新型模式，政府购买服务引入竞争机制，实现公共服务供给的多元化。在购买时签订合同，以契约化的形式进行管理，以合同的形式约束对方，维护双方的权利和义务。

政府对社会需求进行调查与评估，对服务成本进行核算，明确购买服务项目的规模、数量、质量和效果等目标，编制合理的预算。我国政府购买服务的资金来源包括福彩公益金、财政预算资金和财政专项资金等。目前，政府购买资金主要依赖于专项资金、福彩公益金、预算外资金等，未将购买服务资金纳入财政预算。在推行政府购买服务的地区，有些部门政府购买的资金已占部门预算较高比例，但政府购买资金并未在该单位预算中单列，购买服务的资金来源繁杂，资金使用随意性大。国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》提出，“政府向社会力量购买服务所需资金在既有财政预算安排中统筹考虑。随着政府

^① 王名、乐园：《中国民间组织参与公共服务购买的模式分析》，《中共浙江省委党校学报》2008年第4期。

提供公共服务的发展所需增加的资金,应按照预算管理要求列入财政预算。”随着政府购买服务的广泛开展,我国的财政预算科目需要调整。我国财政预算公开一般采用功能分类,其中并没有“政府购买服务”科目。应设置政府购买服务的公共财政专项资金账户,以全部纳入预算的方式划拨资金,购买服务的资金必须专款专用。要加大对社会组织的资金投入,在政府新增财力中设立相关专项资金,确保政府购买服务的顺利发展。

要完善政府购买服务的机制,就要提高购买周期的科学性。目前,购买服务项目的运作周期较短,多数为一年时间,通常是每年都要进行重新申请和评审。但就某些服务而言,比如心理关怀、创业培训、社会矫治、社会融入等服务项目不可能在短期内见效。这些项目需要持续性的支持,有些项目需要几年周期才能完成,第一年往往只是打基础的阶段。较短的周期使服务很可能中断,导致服务需求和供给之间的矛盾,不仅造成服务对象流失,也造成服务对象的需求难以得到满足。评审专家在立

项评审的时候可以提出长期购买的建议,如果各位专家的意见比较一致,则可以实施长期购买,而且资金可以逐渐递增;可以根据几年来项目实施取得的效果进行综合评价,如果实施效果好,购买方可以考虑实施长期购买。

政府购买服务项目资金数额及如何定价是承接方比较关注的问题。目前,政府购买服务的额度偏低,购买了不少低水平的廉价服务,却将真正有价值的高水平项目排除在外。而且,很多政府购买服务实质上不是购买,更像资助或补贴,项目资金的数额还不足以支付社会组织承担相应的服务。另外,人工费用是组织开展服务的项目经费中的重要部分,如果政府将社工人员薪酬和福利费在项目经费中的比例提升至合理程度,可以降低社工人才的流失率,保证公共服务的效果。

本文作者:中国社会科学院城市发展与环境研究所博士后

责任编辑:任朝旺

Status Analysis of Chinese Government's Policy of Purchasing Public Service From Social Organizations

Wang Shiqiang

Abstract: The same as the government, social organization is an important main part of public service provision. In recent years, Chinese government has already entered the stage of building the system as it makes more efforts in accelerating and building the system of government purchasing public service. This paper focuses on the present situation of Chinese government's policy of purchasing public service in four dimensions: the purchasing main body, the undertaking main body, the purchasing content and the purchasing mechanism. This paper also describes and analyzes the current development of Chinese government's purchasing service system.

Keywords: government purchasing; public service; social organization