

A Brief Analysis of Government Procurement of Service

—A Case Study in Qingdao Licang District

Wentao Zhang

School of History and Administration, Yunnan Normal University, Kunming Yunnan
Email: 715759238@qq.com

Received: May 4th, 2017; accepted: May 18th, 2017; published: May 25th, 2017

Abstract

With the increasing development of the new management and governance theory in the field of China's social governance, government procurement of service from social organizations has become one of the most important measure of service efficiency which could reduce operating costs and improve the social public affairs. Our government has also established mutual cooperative relationship between non-governmental organizations (NGO, also known as social organization) and made significant progress. But the aspect of open resources government provides to social organizations, supervision and evaluation of social organizations is still very weak. This essay quotes exploration and practice of Licang District in Qingdao government purchasing community service construction as an example, explains the theoretical logic, the feasibility and the existing model of purchase of services and analyzes the current situation and problems of China government purchase of social services. At the end of this essay, some suggestions are offered and demonstrate the directions of the Chinese government purchase of services combined with the domestic and foreign experiences of purchasing public services.

Keywords

Licang District Government, Government Purchase Service, Social Organization

政府购买服务浅析

—以青岛李沧区政府购买社会组织服务为例

张文涛

云南师范大学历史与行政学院, 云南 昆明
Email: 715759238@qq.com

收稿日期: 2017年5月4日; 录用日期: 2017年5月18日; 发布日期: 2017年5月25日

摘要

随着新公共管理运动和治理理论在我国社会治理领域日渐发展, 政府采购社会组织服务成为政府降低社会公共事务运行成本、提高服务效率的重要举措之一。我国政府与也与非政府组织(NGO, 也称社会组织)之间建立了协同互助关系并取得了显著发展进步, 但政府在向社会组织开放资源, 监督评估等方面仍很薄弱。本文以青岛市李沧区政府购买社区服务建设的探索实践为例, 阐述政府购买服务的理论逻辑、可行性, 和现有模式, 分析我国政府购买社会服务的现状、困境及问题, 结合国内外政府购买公共服务经验提出我国政府完善及完整购买服务体系的迈进方向与建议。

关键词

李沧区政府, 政府购买服务, 社会组织

Copyright © 2017 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

政府购买服务起源于国外, 成型成熟于国外, 以英美两国为主。20 世纪 70 年代, 西方国家出现政府失灵, 市场失灵掀起了针对政府部门的改革浪潮, 随后在世界范围内兴起。奥斯本和盖布勒提出了“企业家政府理论”, 认为政府应该是“掌舵”而不是“划桨”[1]; 登哈特夫妇也有相似的观点, 认为政府的职能应是“服务”而不是“掌舵”; 萨拉蒙研究一系列政府与非营利组织关系时提出在公共服务提供过程中政府与非营利组织之间应该是合作伙伴关系[2]; 同样, 萨瓦斯认为在公共服务供给方面需要改变政府单一的供给方式, 通过建立社区伙伴、非营利组织伙伴关系等, 形成公共服务不同供给机制的结合[3]。大量的理论研究多是以提高政府行政效率, 降低运行成本, 提升公共服务供给水平及质量为目标。我国在全面深化经济改革的背景下, 政府逐步意识到自身的诸多问题, 为推进国家治理体系, 完善社会治理工作, 政府积极借鉴国外成功案例, 转变政府职能, 提高现代化治理能力和绩效, 采取购买社会组织服务的办法逐渐凸显出优势地位。纵观我国关于“政府购买服务”的研究, 已有大量相关论文发表。顾平安称政府购买公共服务为“公共服务的合同制管理”, 即“将原来由有政府部门直接承担的, 为满足社会发展和社会公众生活需要的公共服务事项, 通过签订合同等方式交由社会组织提供, 根据其提供服务的数量与质量支付费用”[4]。吴红萱认为政府购买社会组织公共服务是一种“政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现”的公共服务供给方式[5]; 虞维华则定义: “政府部门确定公共服务购买内容并制定购买标准, 与符合条件的社会组织签订购买合同或契约, 通过支付资金来购买公共服务”[6]。政府与非营利组织的关系在西方虽已成熟, 但鉴于我国的特殊国情, 并不能完全适合我国的社会治理, 我国政府在购买公共服务方面仍有很多困境要克服, 有很长的路要走, 需要不断内化政府购买行为, 完善购买公共服务运作体系, 包括相关法律与制度体系, 建立多元监督监管体系, 为社会组织的发展培育更好的平台, 造就“百姓受惠、社会组织获益、政府减负”三方共赢的局面。

2. 案例

随着我国从单位制向社区制的基层管理体制演进, 社区愈益成为社会建设与管理的重心。青岛市委

区委政府高度重视社区管理与社区服务工作，2012年将李沧区作为青岛市社会管理创新试点区，并投入巨资先后建立一个区级市民中心，8个街道市民中心。市民公共服务中心集妇幼保健、卫生监督、疾病控制、社区卫生、婚姻登记服务、图书阅览、老年人及残疾人服务为一体，使居民可以省去跑路的繁琐，在这里就可以享受一站式服务。市民中心的建立发挥了服务群众，活跃群众文化生活等功效，得到了中央、省市领导的肯定。虽然社区基础条件与建设等硬件条件有了很大改善与提升，但是有些设施仍没有得到很好地利用。由于市民服务中心建设运转尚处在探索阶段，随着实践的进展也暴露出很多不足。如中心服务市民的面不够广泛、中心的社会组织数量、质量达不到期望的目标，中心体制、机制创新的效用没有得到有效彰显，为此李沧区政府采取了购买支持型社会组织项目服务的创新做式。通过公开招标的方式评选了10个公益创投便民服务项目来提升市民中心的服务功能。并且在这十个服务项目运行中政府还委托了第三方社会组织机构对项目进行评估和监督。

李沧立信社会管理咨询中心属于第三方支持型社会组织，通过与李沧区政府签订合同的方式成为项目的监管方。该社会组织主要由驻青高校以及相关研究机构的由社会管理经验的专家和学者构成，制定评估规则到监督服务运行的所有细则，形成了完备的评估标准体系，分别对“目标完成情况、资金预算执行情况、信息上报和沟通情况、档案建设情况、媒体宣传情况和服务对象评价情况等”进行全面放映。使测评结果更加客观、准确、具体。立信社会管理咨询中心主要通过实施“双十、双百”惠民项目，上连接政府，下连接具体负责的十个社会组织，在区民政局的支持下，借力、整合外部社会资源，通过精心谋划与设计，圆满完成该项目，取得了显著的社会效益和广泛的社会影响。不仅为政府机构瘦了身，而且大大降低了政府公共服务的成本，同时促进了政府工作人员服务观念的转变。

3. 分析讨论

3.1. 政府购买社会组织服务的理论逻辑

政府购买社会组织服务并非偶然。国际上，20世纪70、80年代，西方国家陷入经济与政治的双重危机，经济的不景气使得政府赤字严重、财政压力加大，政府不堪重负。与此同时公众对政府的信任危机也越来越严重，传统的政府管理模式已经不能完全履行政府职能，因此新公共管理运动兴起，力图改变传统政府职能，“全能型”政府不再适应发展潮流。政府购买公共服务成为一种最典型、最有效的途径。这一实践由英国开始迅速蔓延到美国、德国、日本等发达国家。由于西方发达国家政府购买公共服务实践开展较早，为我国提供了许多可借鉴的宝贵经验和理论基础。从国内看，基于我国基本国情，现阶段，我国已经进入经济社会全面转型的关键时期。政府如何转变职能为社会提供高效、优质的公共服务是当前政府改革的目标所在。政府切实转变职能，摆脱“一肩担、一手挑”的困境尤为迫切。这不仅可以实现政府自身的改革，对社会建设与治理也发挥着重要作用。因此探索多元化公共服务供给模式，转变政府职能是应有之义。加之，我国相关政策的支持与引导。早在2012年至今，我国国务会议及民政会议出台制订了很多指导意见和办法，不断完善了政府向社会组织购买公共服务政策的经验。再者，我国社会组织发展呈现良好态势，社会组织数量不断增加、结构得到优化、覆盖面不断扩大。因此也成为政府购买公共服务的重要驱动力。再者政府的财政压力与公共服务责任之间的矛盾加剧，政府不断探索公共服务供给的创新机制。为提升效率改变传统公共服务供给模式以及社会多元化与政府管理一元化的矛盾。种种都促进了政府购买社会组织服务的需要。

3.2. 政府购买社会组织服务服务项目的必要性与可行性

下面我们先抛开李沧区政府购买社会组织服务的例子，从理论层面上分析一下政府购买社会组织的必要性和可行性。随着人民生活水平的提高，社会公共服务的需求开始不断上涨，且日益呈现出差异化

的特征，对政府公平、有效地配置资源提出了严峻的挑战。但是相当长时间以来，中国政府却一直习惯于以“全能型”的姿态向社会垄断性地提供服务，尽管这一模式在改革开放后有所松动，但却一直没有实质性的改变。政府似乎习惯性地“国家垄断服务”和“市场化”视为非此即彼的选择。进入 21 世纪以来，政府的社会福利责任不断凸显，过度的市场化和国家垄断式的服务已不再适合发展的要求，如何更恰当地定位政府，寻求一种混合型的提供模式，以更有效地应对公共服务压力成为政府不得不面对的迫切问题。通常情况下，当面对不断增长的公共服务压力时，政府可以有两个选择：一是扩大自身力量；二是寻求可替代性或可合作的力量。扩大自身力量往往意味着扩大政府规模、增加政府职能，这是政府垄断式的服务供给模式，它的操作相对简单，但社会效果差。首先是缺乏竞争，导致服务效率低下、质量不高。在传统模式下，政府既是出资人又是服务提供者。在这种情况下，由于服务缺乏竞争，公众缺乏选择，政府往往也缺乏改善服务的动力。因此，政府垄断式地提供服务虽然相对简单，似乎也比较安全，但是这种方式却不可避免地由于缺乏有效的激励机制而产生机构臃肿、效率低下的问题。其次是政府背负压力，成为矛盾的焦点。由于历史和现实的各种原因，中国的政府一直是较为强势的“大政府”，公众也习惯于由政府来提供服务，这就造成了长期以来政府大包大揽社会公共事务的结果。这种情况不仅压制了社会力量的发展，使社会缺乏自我服务、自我管理的机会，也导致政府背负了越来越多的责任和压力，而由于缺乏履行责任的相应能力，便屡屡成为社会矛盾的焦点。试图再像以前一样由政府来解决所有的社会问题，不仅政府自身缺乏相应的能力，社会公众对此也充满了怀疑。因此，再回到扩大政府规模和职能的老路上是无法适应新时期的要求的。

改革开放以来，中国社会组织的发展速度一直较快，从 1988 年有统计的 4446 家迅速增长到 2016 年的 66.2 万家，并日益扩展到教育、卫生、科技、环境、体育、就业、社会服务等不同的领域，在协调社会关系、解决社会问题、促进社会整合方面发挥着越来越重要的作用。许多社会服务类组织自发成立起来以应对群体自身所面临的问题，如各种癌症协会、残疾人福利组织、养老服务组织和打工者组织等，它们在政府之外进行着自我服务和自我管理，并向外不断扩散着社会效应，在没有获取政府任何资助的情况下解决了大量的社会问题，成为现代社会管理中一股重要力量。数据显示，近十年来民办非企业类组织的增速相对较快，特别是社会服务类民办非企业单位成为所有民非类型中增速最快的一种(黄晓勇，蔡礼强，2011)。这一趋势表明，“社会”正在自发地组织起来去解决自身所面临的社会问题，因此支持社会组织参与社会服务，特别是支持公益服务类的社会组织参与社会服务，符合社会发展的要求，也有助于解决政府所无力解决的问题。并且我国多市已有相当数量的社会公共服务采取与社会组织合作的方式施行。我们从案例也可以清楚的看到李沧区政府购买社会组织服务是成功的。所以各种形式充分证明政府购买社会组织服务是可行的。

3.3. 政府购买社会组织服务实践模式

彼得斯提出未来政府治理的四种模式：市场化政府，在政府治理中引入市场机制；参与式政府，鼓励基层官员参与政府决策；弹性化政府，提高政府应变能力及灵活性；解放型政府，废除政府内部繁杂的规章及程序[7]。就目前形势来看我国政府治理正趋向弹性化政府，并且现在政府购买社会服务组织服务的实践模式主要有三种：(1)独立关系竞争性购买模式。(2)独立关系非竞争性购买模式。(3)依赖关系非竞争性购买模式。最初阶段第三种模式普遍存在，政府与社会组织中存在依赖关系，甚至很多社会组织正是由于政府完成某项购买公共服务而成立的。这样的社会组织在人事、资金及自身管理方面都与政府密不可分，甚至存在“上下级”的关系，成为政府下属的事业单位。同时在购买过程中也缺乏竞争性，政府不是通过公开的招投标选择社会组织作为承接者，而更多的考虑人脉和感情，拥有较大的自由裁量权。在这种模式中，政府在某种程度上还充当着公共服务的生产者与供给者，政府职能并未真正转移。

因此这种模式衰落也很迅速。在独立关系非竞争模式中，政府与社会组织是相互独立的关系，社会组织在人事、管理及工作运行方面具有独立性，但与独立关系竞争性购买模式不同的是，这种模式不采取公开的招投标模式，而是由政府通过一定的评估和调查选择声誉良好、具有专业优势的社会组织作为合作对象，购买过程缺乏竞争性。因此独立关系竞争性购买模式成为政府与社会组织合作的主要模式。

3.4. 李沧区在政府购买社会组织服务中的创新性与问题思考

案例中李沧区政府采取政府指导、公开招标、第三方组织具体实施的创新思路，将整个工作打包给一个社会组织统筹组织实施，李沧区立信社会管理咨询中心经过公开竞标，成为该项目的承接方。这是独立关系竞争性购买模式的体现，多为实践普遍推崇采用。这种模式强调政府与社会组织相互独立、平等的关系，将政府购买公共服务视为一种规范的契约关系，在这个过程中社会组织自愿参与竞争，与政府达成协议，并拥有独立管理、独立承担责任的权力。而政府则举行公开的招投标，重视投入与收益，从中选择最合适社会组织作为合作对象，为社会公众提供质优价廉的公共服务。这也是李沧区政府在购买社会组织服务中的自我创新与挑战。李沧区政府购买社会组织服务的成功给其他地方政府提供了良好的经验参照，是基于我国国情的政府购买公共服务的切实例子。但纵观我国政府购买社会组织服务的整体行进展度尚处于初步发展阶段，政府的单向度购买行为在政府购买社会组织公共服务过程中还有运动化现象的存在[8]。并且我国社会组织的能力地位及专业化水平常常无法对接政府的需求，缺乏完备的谈判实力。当政府在向社会组织购买公共服务时，却发现找不到合适的社会组织来承接项目[9]。即使找到合适的社会组织，政府在财政支出上很难公开资金详细信息，仅仅在相关报道里透露少量信息。再者，我国政府在评估评价和监督监管方面还不够完善，甚至缺失。根据经济学家纳尔逊的观点，市场上的商品和服务分为“查验品”(search goods)和“体验品”(experience goods)两大类；前者的质量评估很容易在购买前查验，比如水果或服装，但后者的质量需要在消费和体验以后才能确认[10]。公共服务属于“体验品”因此对社会组织服务的评估监督尤为重要，政府能否做好评估监督监管工作直接决定社会组织公共服务的实际效益，也关系我国社会治理模式的长远、持续、健康发展。

4. 结语

青岛李沧区政府购买服务项目具有广泛的借鉴意义与启发性。结合李沧区政府购买服务的成功及全国范围内社会组织存在的不完善问题，我们可以得出政府在购买公共服务过程中要解决下几个方面的问题：(1)统一适用政府购买公共服务的法律，完善相关法律法规体系。目前国内相关法律文本还存在法律层次低、发布机构固定、类型单一、内容存在差异等问题[11]。(2)明确政府在购买公共服务中的角色。基于我国的国情政府的角色应逐步明朗化，不能一手抓，该放权时应充分放权，为社会组织的发展提供可靠的制度保障，赋予社会组织一定的权力。使其更好地与政府合作共同提高政府治理能力。(3)建立完善的信用体系。公共治理问题的解决需要以社会关系网络为基础，如果政府和民众之间具备良好的信任关系网络，会扩大民众对政府政策的支持力度，有利于居民积极性、主动性、和创在性的发挥，有利于合理配置社会资源，达到建设社会的目的[12]。通过本文实例以及目前我国政府在购买社会服务发展趋势不难看出未来在社会治理领域政府会积极保护与社会组织的合作伙伴关系而不是伙计关系。多元主体参与是方向，“以民为本”是我国政府社会治理的基础原则，在社会治理进程中还有多方面值得思考探究的问题。

参考文献 (References)

- [1] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革着公共部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 2006.

- [2] (美)莱斯特·M., 萨拉蒙. 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[M]. 田凯, 译. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [3] (美)E.S.萨瓦斯. 民营化与公司部门的伙伴关系[M]. 周志忍, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 6.
- [4] 顾平安. 推进政府公共服务的合同管理[J]. 理论前沿, 2008(18): 25-26.
- [5] 吴红萱, 江大纬. 无锡 11 项公共事业实行政府购买服务[N]. 中国社会报, 2006-6-19(2).
- [6] 虞维华. 政府购买公共服务对非营利组织的冲击分析[J]. 中共南京市党校南京市行政学院学报, 2006(4): 46-51.
- [7] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [8] 张凯. 政府购买社会组织公共服务问题研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东师范大学, 2012.
- [9] 康晓光, 冯利. 中国第三部门观察报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.
- [10] 句华. 政府如何做精明的买主——以上海市民政部门购买服务为例[J]. 国家行政学院学报, 2010(4): 84-87.
- [11] 郝君超. “政府购买社会组织公共服务”国际学术研讨会综述[J]. 社团管理研究, 2012(2): 57-59.
- [12] (美)林南. 社会资本: 关于社会结构与行动的理论[M]. 张磊, 译. 上海: 上海人民出版社, 2004.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org