

政府向社会组织购买服务的经验、问题与对策研究

——以上海市卢湾区五里桥街道为例

何海兵 刘 易

摘要：近年来，向社会组织购买服务作为政府提供公共服务的一种新理念和途径，正被日益广泛地实践于社会公共服务的多个领域，逐渐成为政府提高公共服务水平的重要途径。购买服务有利于推进政府自身职能转移、推动资源高效整合利用以及支持社会组织又好又快的发展。但目前在实践中还存在很多需要完善的地方，比如观念问题、购买范围问题、制度配套问题等，有必要从政府层面、社会组织层面以及政府与社会组织的关系层面不断探索和完善政府购买服务的模式。

一、问题的提出与案例背景

近年来，上海抓住推进社区建设、构建和谐社区建设等政策出台时机，大力倡导、推动政府购买服务。探索建立以项目为导向的契约化管理模式，采取公开招标、项目发包、项目申请、委托管理等方式，由政府购买社会组织的服务；建立评估机制，委托第三方专业机构，对社会组织在政社合作前进行资质审查，在合作过程中进行跟踪调查，在合作完成后进行社会绩效评估，形成公开、公平、公正的优胜劣汰竞争激励机制。据不完全统计，各区县政府和市级机关各部门每年用于购买社会组织服务的资金从几百万至数亿元不等。例如，2006年上海市财政拨付上海文化发展基金会1.5亿元，市、区政法系统购买服务的资金达6779万元。上海市民政局从2007年起（暂定两年），每年从福利彩票福利金中拿出7000万元，对上海市慈善基金会等7家社会组织实施项目资助。政府购买服务作为政府提供公共服务的一种新理念和途径，正被日益广泛地实践于社会公共服务的多个领域，逐渐成为政府提高公共服务水平的重要途径。上海市卢湾区五里桥街道向社会组织购买服务的模式就是其中一个典型的个案。

五里桥街道位于卢湾区南部，面积3.09平方公里，其中2010年上海世博会场馆规划用地0.69平方公里，户籍人口7万余人，现有19个居委会。五里桥社区人口老龄化程度较高，60岁以上老人约占总人口的23%；贫困人口较多，2008年底，低保总人数为3748人，占全区的31%；人户分离现象较多，近1万人，占总户数的14.2%。社区内缺少高档商业商务楼宇，大中型商业企业较少，没有形成商圈。随着世博会的筹备与召开，五里桥社区面临着新一轮发展的机遇，现代服务业的集聚将成为未来的发展方向。这些现状带来了社区管理与服务方面四类集中的需求：一是为老服务的需求，老人在社区人群中比例的提高，使得原有的社会服务容量与形式不再适应社会需要。二是贫困救助的需求，贫困人口在医疗、就医、就学、住房甚至生存方面的社会保障需求更加迫切，也要求社会救助手段更加多元化、个性化。三是就业的需求，严峻的经济形势和较低的社区总体经济水平，使社区就业面临较大压力。四是新型项目的

需求,世博会等重大项目的推进,为社区带来了新的课题,产生了城区管理、文明建设等方面一系列的新需求,而传统的社会管理与服务项目也面对着更高的要求 and 标准。面对居民日益多样化、多元化的需求,五里桥街道探索了向社会组织购买服务的新模式。

二、案例分析:卢湾区五里桥街道

目前,很多政府部门都认识到了向社会组织购买服务的重要意义,但是向谁购买服务,是一大头痛问题。因此,政府首先要考虑以什么手段和方式培育和发展更多的专业化社会组织就显得非常重要。上海市卢湾区五里桥街道在孕育社会组织方面探索了自身独特的模式——建立了社会组织服务中心,并大力向社会组织购买服务,一方面推动社会组织的发展,另一方面满足社区需求。

1. 建立社会组织孵化器——社会组织服务中心

2008年4月,五里桥街道投资40万元,将原来800余平方米用于招商出租的一幢楼改建修缮为社会组织服务中心。8月份,建立了上海市首家聚集了社区共治自治类、公益服务类和爱心慈善类的社区社会组织服务中心,为整合服务资源、提升服务质量筑起一座“大本营”。首批入驻的社会组织有13家,如社区民主自治促进会、老年协会、城市爱心共助会、社工协会、居家养老服务中心等,都是与人民群众生活密切相关的社会组织。

五里桥社区(街道)党工委书记张武平同志说:“我们街道培育和发展社会组织的想法不是凭空而落、突发奇想产生的,而是来自于党的十七大给予的理论指引,来自于社区建设丰富的实践,来自于人民群众的积极创造。特别是党的十七大召开前后我们这里发生的三件事情引起了我们的思考。”

第一件事:党的十七大召开不久,街道按要求筹划怎样学习宣传十七大的精神,正当我们苦于机关人手和师资不足时,街道成立了已有两年的居民宣讲团主动请缨,要求承担全社区的十七大精神宣讲辅导任务,我们抱着试试看的态度同意了这一要求。没想到他们很快组织起了以党的十七大代表、卢湾辅读学校校长何金娣同志领衔的,由25名老党员、老干部、老模范、老教师组成的五里社区十七大精神宣讲报告团,他们明确分工、精心备课、不计报酬,在3个月的时间里,深入各居民区和基层单位,宣讲辅导38场,参与居民群众数千人,不仅把十七大精神传递到社区各个角落,收到了十分明显得社会效果,还解决了街道人手和师资的难题。

第二件事:2007年上海夏季特奥运动会的社区接待活动,我们街道负责的是上一届举办国爱尔兰代表团的196名成员,在时间紧、任务重、人数多、接待经验不足的情况下,我们唯有聚全社区之智,汇全社区之力,才能弘扬特奥理念,充分展示中华民族的传统美德和社区人民的热情友好。在4天社区接待的13项活动中,全街道各社会团体参与4550人次,各类志愿者990人,参加专题培训3070人,500多户家庭报名参与接待,街道文体团队联合会组织了9场60多个节目的演出,近万民群众签名支持。9月21日正好习近平、韩正同志陪同浙江省党政代表团来街道视察,他们也都欣然签名予以鼓励。短短的4天,全社区沉浸在特奥播撒的阳光和欢乐之中,直接体验了生动的人文情怀教育和特奥精神洗礼,也让我们看到了社会组织 and 人民群众中蕴藏的巨大潜能。

第三件事:2008年春节前夕,上海受到大面积雨雪冰冻灾害天气的影响,社区居民出行、生活等极大不便,社区人民群众和社会组织又一次行动起来,自发组织上千人的扫雪除冰队伍,他们每天一大早就到岗工作,清除冰雪、扶老携幼、关心看望孤寡老人,除了保证社区六纵

四横干道通行无阻外,还把54个小区179个弄口,4.5万多平米清扫干净。全社区没有发生一例意外跌倒的伤害事故,受到了居民群众普遍赞誉。

以上三件事引起五里桥街道对政府职能转变、社会组织培育和发展的深入思考,在社会转型的过程中,如果仍然沿用“单位人”的思维和方式,是无法适应社会发展的需要。党的十七大提出“重视社会组织建设与管理,……,要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。因此,培育和发展社会组织已经成为社区建设中一项十分重要和紧迫的任务。用一幢楼来培育和发展社会组织,对街道来说,经济上少收了40万,但换来了社会组织在协调社区利益、缓解社会矛盾、扩大群众参与、推进基层民主、满足多样化需求、促进专业化服务,以及塑造社区文化、提升公民道德素养的热情与活力。

五里桥社会组织服务中心成立后,为了使各项工作纳入规范化、制度化和科学化的轨道,保障各社会组织的健康有序发展,首先建立健全各项职责制度:一是建立社区联席会议制度。由社区委员会^①牵头,各社会组织共同参与,定期召开会议,就社区社会组织发展中的重点问题进行分析、研究、协调。二是筹建中心党组织。在社会组织服务中心建立一个联合党支部,加强社会组织党建工作。三是建立受理服务轮值制度。服务中心前台受理窗口除设立一名专职人员外,由各社会组织轮流派人值守,吸引各社会组织共同参与中心的管理服务。四是建立重大活动报告制度,掌握各社会组织发展动态。五是建立定期培训制度。通过讲座、实地考察等学习形式对社会组织负责人及其工作人员进行培训,提高其专业素质和业务水平。六是建立监管制度,对社会组织的管理、项目招标、资金审批等基础性的管理进行引导和规范运作。七是建立激励评估制度,通过专业化的第三方评估体系,制定具有可操作性的评估标准及程序,对社会组织运行情况进行评估,并采取相应的表彰和惩戒措施。八是建立专项资金支撑制度。街道建立社会组织服务发展专项资金,其预算纳入街道发展预算,为社会组织管理发展提供经济支撑,保障各组织日常工作活动的正常开展。通过这些制度的建立和实施,五里桥街道努力提高社会组织承接政府部分职能的能力。

2. 完善向社会组织购买服务的流程

(1) 确定购买项目。街道向社会组织购买的服务主要在公共管理与服务领域,确定进入实施的项目,已从社区服务的供给导向政策向需求导向政策转变,主要形成四种机制:一是通过社区代表大会等定期或不定期的集中征询机制,对上一年或上半年服务项目进行回顾,增补完善,以契合公民需求;二是通过推行基层调研机制,深入掌握需求信息和项目开发条件,辅以一定的调研资源支持,调动街道相关科室和居委会积极性,拓展服务项目的深度和广度;三是通过专家评估机制,对拟开发服务项目的合理性、合法性、专业性及相关实施细则进行论证评定,以保证购买服务的科学与有效;四是通过试行运转机制,在限定范围内,以较小的投入推进部分可行性较高的服务项目,检测其短期内实际效果,在此基础上最终确定是否立项。

(2) 明确购买方式。购买公共服务,本质上是一种财政性资金的转移支付方式,街道在购买服务时采取项目委托、契约管理、费随事转的方式,实现了运作的市场化和社会化。主要有两种类型,一是专项购买。由街道将政府所需购买的公共服务事项及具体要求向全社会公布,

^① 社区委员会是卢湾区五里桥街道设置的社区共治自治平台,由街道党工委书记任社区委员会主任,分管民政社团工作的街道副主任任副主任,其他成员来自社区各个方面,包括党代表、人大代表、政协委员、社区单位、“两新”组织、居委会、残障人士等,共30名。社区委员会下设决策监督、民意反馈、绩效评估、促进和谐、政风评议等5个专业委员会。

以公开招标、定向购买等方式确定服务供应方。服务供应方确定后,由街道与服务供应方签订正式合同,合同期限原则上不超过五年。如街道将社区社会组织的日常管理、党建工作等职能委托给社会组织服务中心等。二是一揽子购买。由社会组织将所能提供的服务项目合并汇总,以年度预算的方式向街道申报,经审定后签订购买合同。如社区文体团队联合会承接社区各项文体事业的管理运作,包括社区文化活动中心、社区艺术节等多个项目。

(3)明确服务供应方资质和能力。对供应服务的社会组织,从资质、能力上严格把关。规定应当具备以下条件:一是独立承担法律责任的能力;二是提供公共服务所必需的设备和专业技术能力;三是健全的财务会计制度;四是参与政府购买服务项目前无重大违法违纪行为,社会信誉良好;五是供应的服务具有非排他性、非竞争性,体现出公共服务的公益特质。

(4)强化项目监督评估。街道将向社会组织购买服务的费用全部纳入预算管理,在保证基本运转支出的前提下,实行严格的预算执行制度。引入第三方评估机制,由社区委员会绩效评估专委会、相关职能部门会同财务部门,必要时邀请相关管理部门或专家,制定详细的评估标准,对社会组织提供的服务质量、成果进行总体计量考核。评估规范制度化,项目单项评估、季度财务评估、年终合同评估相结合,根据评估结果确定奖励办法和下一阶段实施意见。

3. 确定向社会组织购买服务的主要类型

(1)为老服务。针对社区老龄化程度日益提高的现状,五里桥街道从日常服务和特色活动两方面入手,向居家养老服务中心和老年协会两个社会组织购买服务。居家养老服务中心作为专业化的社会服务团队,目前已承接3个老年人日间照料站的社会化运作,保洁服务社、助老服务社、夕阳红老人护理服务社3个服务组织的运作,90岁以上老人营养早餐等多个为老服务项目。每年年初在相关民政部门指导下,居家养老服务中心根据年度计划,制作详细预算方案,特别对新增项目采取重点论证。居家养老服务中心下设社会组织和服务机构接受双重指导和监督。街道老年协会成立于2004年,采取会员制,目前已招收个人会员200余人,企事业单位会员单位13家,以“低龄老人为高龄老人服务”为组织理念,侧重于组织社区老人集体性活动,以“一刊六团一册”为平台(“一刊”——《五里晚霞报》,“六团”——五里晚霞艺术团、采访团、劳模团、合唱团、医联团、科技团,“一册”——《助老手册》),年初提出预算,年底通过社会化途径对经费的使用予以评估,对承接政府每一项工作的效果给予确认,作为次年继续承接政府项目的依据。这两个社会组织的项目运作经费大部分来自于政府购买支付。

(2)文化服务。针对近年来群众精神文化生活日益丰富的现状,为全面提升社区文体事业品质,街道从2006年起培育建立了全市首个正式注册的联合性社区文体社团组织——五里桥街道文体团队联合会,经过2年的培育发展,基于五里桥街道文体团队联合会社会性、基础性、专业性优势,2008年五里桥街道正式与文体团队联合会签约,投入基础设施建设及相关托管费用,委托文体团队联合会承接管理以五里桥社区文化活动中心为主的社区各类文体事业的运作管理。具体托管范围包括:一是五里桥社区文化活动中心日常维护、运作、管理;二是辖区内的各类向社区开放的文体资源设施及其他各类文体设施日常维护、运作、管理;三是社区各类文体团队及文体指导员队伍的培育、建设、指导;四是上级部门组织安排的各类文体赛事、展示、交流、接待的承接及社区各类大型文体活动的组织。

为了保证托管工作在政府指导下正常有序地开展,文体社团联合会建立了由政府、专业机构、社区群众三方监督的评估机制,从居民群众满意度、资源开放效果、完成委托项目情况、资金资产管理维护情况等方面进行综合评估。同时引进审计等专业机构,对文体社团联合会的经费使用情况进行审核,以形成最终的评估结果。这一份多方参与下达成的评估结果,是社区

资源开放共享托管续签和奖励标准的依据。

在长效机制上,还设立托管工作社会评估小组,定期对日常托管工作进行监督评估,小组组成成员由街道职能科室、各居民区宣教干部、基层团队负责人代表、居民代表组成。监督评估涉及三方面内容:一是满意度评估(对社区居民、各基层团队对于托管工作的满意率进行定期抽查,收集各方意见);二是使用率评估(对各类文体设施开放情况进行定期检查,听取居民使用意见及开放学校校方管理意见);三是运行效果评估(对团队培育、文化体育活动组织情况及产生的社会效果进行评估)。评估小组定期对收集评估信息进行汇总并报街道、文体团队联合会作为考核及整改依据。评估工作经费由街道专项资金支付。

(3)慈善服务。2003年五里桥街道成立首个社区层面承接慈善性帮困工作的社会组织——爱心共助会,整合社区单位和社区志愿者等社会资源,从街道、社会各企事业单位以及个人中募集物资来源,主要服务于本街道内一些政策覆盖不了的,或是经过政策救助仍然生活困难的弱势群体,尤其倾向于社区内的“三不靠”困难人员(靠不到政府救助政策、靠不到单位、靠不到亲属),以体现出民间慈善的特色。经过六年的运转,目前共助会会员单位已发展到70余家,累计募集资金300余万元,用于各类帮困救助258万元,先后有5901户困难家庭受益,初步显现出在社会化帮困工作中的独特作用。

爱心共助会成立之初,由会员大会制订了《章程》,并根据实际情况,建立了资金募集、使用和监管制度。资金管理按照会计工作要求,做好登记造册,入专门帐户,专款专用。目前,暂由街道民政科进行帐户管理,今后将逐步过渡到请专业机构代理记账。根据理事会通过的年度帮困计划合理使用资金,对计划外的帮困个案,根据帮困金额大小,分别报请会长,副会长和理事会同意,并由会长签字认可,相关单据及时入帐。资金使用情况,由办公室每季度向会长报告一次,每半年向理事会成员通报一次。年终由理事会请专业审计部门对资金使用及管理情况进行审计。建立帮困救助实施细则,明确活动形式以项目化推进为基础;明确帮困对象以“三不靠”困难人员、政府帮困后仍需救助人员为主;明确帮困途径有一次性现金补助、结对、提供就业岗位、提供助学助医帮助、出资买服务等方式;明确申请、审批程序。

从总体管理模式上看,爱心共助会采用“135模式”,具体如下:

“一个支撑”:政府相关多个部门及街道,提供一定的补充帮困资金,作为爱心共助会的基础来源,体现政府对社会化帮困组织的支持。

“三权分离”:内部管理实行项目决策,救助落实和资金监督三分开,按照社团法人规则运行,依法审计监督财务运行状况。

“五种渠道”:通过专人管理的爱心专线、爱心箱、爱心窗口、爱心读者和爱心论坛,接受社会各界捐赠。

(4)购买管理服务。党的十七大明确提出,要扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,作为基层社区,五里桥街道开始逐步将社区管理的部分职能转移给社会组织,采用购买服务的方式,促进基层民主建设。2007年在卢湾区社工协会五里分会基础上,街道成立了社工协会,负责社工队伍的管理、培训等工作。目前社工协会共有会员170余名,比2002年增长31.5%。五里桥街道社工协会工作模式为三级网络:会长——理事——联络员,社工协会理事既分工负责业务条块,又进行属地管理,起到协调沟通作用。

五里桥街道社工协会的主要职能有9项:一是探索新的社区管理和服务运行机制,提高社区管理和服务水平。二是发展本街道从事社区社会工作的个人自愿入会。三是组织会员进行国家专业资质的考核和评定,建立会员激励机制。四是对会员进行相关的社区工作理论、业务

知识和政策、法规知识的培训,提高会员的业务素质和执业水平。五是维护会员合法权益,协调和沟通会员与政府、社区各类组织之间的关系,发挥桥梁作用。六是指导下属各社会工作者办公室工作和指导帮助会员开展社区社会性、公益性、事务性管理和服务。七是对社区情况进行调查研究,反映社情民意,为政府决策提供参考。八是对会员进行思想道德教育,制定职业道德和执业纪律规范,建立会员自律机制。九是指导本会所属的分支机构和实体机构开展日常工作。每年年终组织社工、社区委员会、街道相关科室对项目活动的开展情况进行评估,并出具意见书,确定下一年度工作立项。

4. 向社会组织购买服务的初步成效

(1) 推进政府自身职能转变。使政府从很多可由民间非政府力量承担的事务中逐步解脱出来,集中力量行使自己必要的职能;使政府逐步压缩机构,精简人员,降低行政成本,提高工作效率,真正形成小政府、大社会的合理格局。如街道将上级部门组织安排的各类文体赛事、展示、交流的承接及社区各类大型文体活动的组织四大类项目内容全权委托文体团队联合会承接。仅2008年,文体团队联合会承接上级比赛、展示、演出8次,承办大型活动8次,接待中外来宾20余次,极大地缓解了政府相关部门的压力。

(2) 培育社会组织更好更快地发展。加快推进以改善民生为重点的社会建设,需要更大程度地依托社会组织,广泛动员社会力量,整合社会资源,扩大公共服务。而社会组织必须在承担社会责任和社会服务的实践中才能成熟。政府向社会组织购买服务,将使社会组织获得更重要的地位和更广阔的发展空间,也对社会组织建设与管理提出了更高更新的要求。

自社区文化活动中心交由文体团队联合会托管以来,中心活动有明显提高(见表1)。

表1 五里桥社区文化活动中心2007—2008年各项活动统计表

序号	活动项目	场次		活动人次		增长率(场次或人数)
		2007	2008	2007	2008	
1	月月演	15场	16场	1750	1936	——
2	“戏迷剧场”天天演	297场	298场	31670	32716	——
3	“黄金萨克斯”舞会	5场	6场	420	850	——
4	讲座	48场	58场	3660	5560	21%
5	会议	132次	172次	9230	10320	30%
6	展览	7次	35次	6200	27160	400%
7	接待、参观	10次	16次	550	900	60%
8	培训	50次	77次	600	3840	54%
9	会场租借	208次	310次	16580	21700	49%
10	乒乓房	365天	365天	8351	8840	6%
11	健身房	365天	365天	9685	11354	17%
12	东方信息苑	365天	365天	35800	50860	42%
13	老年办班	36个班	46个班	1168	10872	28%
14	其他班级	暑期班、晚托班、 拉丁舞、二胡班		4866	5948	22%

(3) 推动资源高效整合利用。通过向社会组织购买服务,可以有效地将行政资源和社会资源结合起来并充分利用,造福社区居民。例如,由老年协会承办的2008年重阳节金婚老人庆典活动,他们联合了爱心共助会、社工协会、企业家联谊会共同举办,把活动搞得有声有色,精彩纷呈,如请社区企业家这一天把自己的车开来载上老人,组成车队巡游新天地、太平湖,社工协会为老人留下金婚纪念照,爱心共助会为老人赠送唐装、羊毛围巾,老年协会送葫芦,文体团队联合会送条幅字画……呈现出全社会关爱老人的浓郁氛围。2009年2月,由社区爱心共助会、企业家联谊会和商会共同举办的“春暖五里”——社区百家企业送岗位的大型活动,在他们的积极筹措发动下,共有82家社区企业参与,提供月薪2500左右的就业岗位498个,到场咨询报名登记的有1500多人,当场签约51人,意向签约153人,此举开创了社会组织参与促进就业的先例。政府向社会组织购买服务,实现了资源互动共享和服务效益最大化,满足社区居民日益增长的生活需求。

三、对进一步完善政府向社会组织购买服务机制的思考与建议

1. 对进一步完善政府向社会组织购买服务机制的思考

(1) 公共事业契约化管理的理念问题。在传统模式下,公共事业主要是由政府直接承担,不仅要投入大量的人力、物力、财力,还导致政府职能越位与缺位并存,机构重复建设,造成财政资金的低效率和浪费。要真正转变这种局面,首先在理念上要祛除“政府包办”的影响。一是政府及相关部门要主动转变观念,对于那些可以由社会组织承担的项目要放手放心地让他们去运作;对于那些还没有社会组织可以承担的项目,要尝试培育新的社会组织来承担;对于传统上没有由社会组织承担的项目,要积极论证其合理性,注重其关联性,争取使社会组织服务利用率最大化。二是社会组织自身要积极应对,通过拓展服务功能、增强公信力等,提升自身公共服务水平,同时大力寻求社会资源共享,不等不靠,消除依赖性,以扎实圆满的项目成效赢得社会与政府的信任。

(2) 购买服务的范围问题。公共服务事业种类繁多、性质各异,要明确政府必须直接提供和可以购买提供的服务项目。日本地方自治制度的一个基本原则是,凡是直接与居民日常生活相关的行政工作都尽可能由居民身边的地方公共团体来处置。这也是公共管理与服务领域发展的趋势。目前来说,首先政府不能以“卸包袱”的心态来分配项目,要从社会组织自身特点与公共服务要求的匹配度考虑,让服务提供者发挥长处,以更好地满足服务享有者的需求。同时政府的公共管理与服务重心要转移到制定发展规划、确定服务标准、加强监督管理、了解群众需求上来,将公共产品的生产交由社会组织来负责。

(3) 支撑条件的配套问题。一是资金(财力)配套。目前社会组织提供服务的经费支撑大部分来自政府直接购买,要在培育发展思想的指导下,通过规范的财政支持方式,逐步形成制度化的购买运作体制,消除社会组织“有了上顿没下顿”的顾虑。二是社会组织资源配套。既要保证社会组织的资质和能力,又要保持一定数量的提供者资源,以形成一定范围内的有序竞争,逐步形成充分竞争的选择机制。三是评估专家配套。在项目公开招标、实施、完结的全部过程中,都需要专家参与指导与监督,以专业意见约束项目生产者的行为。四是法律体制配套。作为市场契约管理的必要条件,规范的法律细则是市场得以良性运转的基础,目前政府向

社会组织购买服务多依据的是地方政府管理意见和条例,这些意见和条例尚需要进一步完善,以形成操作性和可行性较强的法律准绳。

2. 对进一步完善政府向社会组织购买服务机制的建议

(1) 政府层面。

一是明确政府角色和职责。政府的主要角色是“购买者”、“监管者”和“制度供给者”,其职责是制定好的方针政策、规则 and 标准;执行法律法规,监管社会组织生产高质量的公共服务,履行社会责任;进行制度创新、制度供给和制度实施,营造一个有利的整体环境,促进购买服务的顺利实施。简单而言,其职责就是决定公共服务项目应由谁去做,为谁去做,做到什么程度或何种水平,怎样付费等等。而在购买服务中将涉及成本核算、合同招标、合同制定、成效评估等一系列专业性环节,政府相关人员在谈判技巧、监管能力、评估水平等方面必须进行一定的培训与强化。

二是加大配套条件提供力度。一是舆论环境配套,政府购买服务作为新生事物,要争取社会的认同和知晓,必须多加宣传,为下一步全面推开铺平道路。二是制度配套,理顺政府向社会组织购买服务的流程及社会服务设计者、生产者、享有者、评估者之间的关系;协调配套政策,避免因政策冲突导致购买行为成效降低;进一步制定有关新的法律和法规,并根据实施情况和效果适时进行调整、修改和补充;进一步严密化相关财政拨款制度、预算制度、税收制度(非营利组织的减免税收政策),项目的招投标明细规则、项目的评估制度和监控制度等。三是财力配套。设置政府购买服务的公共财政专项资金帐户,以全部纳入预算的方式划拨资金。政府购买服务的专项资金必须专款专用。

三是重点完善项目选择和项目评估机制。购买服务并非是灵丹妙药,公共服务购买也存在一定的风险,通过购买服务的方式并非一定能够达到有效提供公共服务的目的。因此,对于政府购买服务来说,程序十分重要,特别是项目选择和项目评估的环节尤为重要。目前,在项目选择上,大多数情况下是由政府部门自己决定,往往出现项目脱离居民需求的现象。在选择服务提供方上,很多情况下政府部门也很无奈,没有更多的社会组织供其选择,导致确定购买的项目在实施的过程中难以保证服务的质量。而在项目评估方面,缺乏有效的评估监督机制,也缺乏统一的标准。对于社会组织提供服务项目的质量,目前主要由政府部门来衡量。美国有专门评估非政府组织或非营利组织的民间机构——Council On Accreditation(简称 COA),由 COA 制定标准,对申请的非政府组织或非营利组织进行评估,并将结果提供给政府部门参考。我国现在社会组织发展的外部环境还不够完善,还没有这样的评估机构,导致政府部门在购买服务的过程中面临实际困难。另外,评估监督不仅仅是对社会组织服务质量的评估和监督,同时也包括对政府部门的监督,政府部门要承担自身的责任。因此,要保证服务的质量,必须完善购买服务的程序,重点是完善服务项目的选择和评估机制。

(2) 社会组织层面。

一是增强专业化水平,提升承接服务的能力。由于我国社会组织的发展还处于初始阶段,提供服务的社会组织专业化水准还不够,有些社会组织的人员多是由社区的下岗、失业和困难人员组成,缺乏服务理念和专业经验。因此,社会组织要注重学习和培训,不断加强专业化水平,提升承接服务的能力,赢得政府的信任,从而能够获得服务项目。

二是增强社会影响力,提升社会资源筹集能力。政府之所以要向社会组织购买服务,一个

重要的因素是希望发挥社会组织的作用,将行政资源和社会资源结合起来,取得更多的公共服务的效益。因此,社会组织除了能够获得行政资源外,还要有获取社会资源的能力。社会组织可以通过多种方式,立足社区,扩大影响力,赢得社区居民和单位的支持。

三是增强社会公信力,提升内部管理能力。在我国社会组织发展的过程中,由于少数社会组织把主要精力集中在盈利方面,甚至一些社会组织出现了欺诈或腐败现象,导致民众对社会组织的信任度普遍不高,这对社会组织的发展是极其不利的。因此,社会组织要加强自身管理,完善内部治理结构,努力增强公信力,获取民众的信任。

(3) 政府与社会组织的关系层面。

一是政府要让渡空间给社会组织。一方面,政府认识到社会组织发展的重要性,大力培育社会组织,从资金、场地、政策等方面支持社会组织的发展。但另一方面,政府部门及其工作人员不能把社会组织作为自己的一个工作部门来看待,要有意识地给予社会组织发展的空间,不介入社会组织内部的具体事务,比如社会组织员工的招聘、薪酬的安排和经费的分配等等。社会组织的舞台有了,才能更好的发挥作用。

二是社会组织要保持相对的独立性。社会组织从政府部门获取资金不代表要依附于政府,如果社会组织把自己简单地定位为完成政府部门交办的任务,过于依赖行政资源开展工作,结果就会变成政府部门的附属机构,这样将不利于社会组织的长远发展,也不利于公共服务项目的实施。社会组织要在政府的支持下保持一定的独立性,坚持社会组织的价值理念 and 专业化要求,注重提供公共服务的品质。

参考文献

1. 罗观翠、王军芳:《政府购买服务的香港经验和内地发展探讨》,《学习与实践》2008年第9期。
2. 吴玉霞:《政府购买居家养老服务的政策研究》,《中共浙江省委党校学报》2007年第2期。
3. 李慷:《关于上海市探索政府购买服务的调查与思考》,《中国民政》2001年第6期。
4. 杨团:《社区公共服务设施托管的新模式》,《社会学研究》2001年第3期。
5. 徐永祥:《政社分工与合作:社区建设体制改革与创新研究》,《东南学术》2006年第6期。
6. 南姆·卡库布:《无等级的合作:公共部门与非营利部门合作伙伴关系》,《国家行政学院学报》2004年第1期。
7. 田玉荣:《社会福利制度中的“政府购买服务”》,《社区》2005年第7期。
8. 余晖、秦虹主编:《公私合作制的中国实验》,上海人民出版社2005年版。
9. 顾建键等:《非政府组织的发展与管理》,上海交通大学出版社2009年版。
10. E·S·萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版。