

公共管理论丛

Outsourcing Government-Financed Social Services to Civil Society Organizations:  
Lessons from China and Abroad

# 政府向社会组织购买 公共服务研究

## 中国与全球经验分析

王浦劬 [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙 等/著

本书采取理论与实证相结合、问题与对策相结合、国内外研究成果相结合的形式，总结了政府向社会组织购买公共服务的总体情况和实际案例，分析了在公共服务供给方面，政府机制、市场机制和社会机制有机结合的特点。



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

Outsourcing Government-Financed Social Services to Civil Society Organizations:  
Lessons from China and Abroad

# 政府向社会组织购买 公共服务研究

## 中国与全球经验分析

王浦劬 [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙 等/著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析/王浦劬,  
(美)萨拉蒙等著. —北京:北京大学出版社,2010.3

(公共管理论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 17007 - 6

I. 政… II. ①王… ②萨… III. 社会组织 - 公共服务 - 研究  
IV. C916

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第035863号

书 名: 政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析

著作责任者: 王浦劬 [美]L. M. 萨拉蒙 等著

责任编辑: 耿协峰

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 17007 - 6/D · 2554

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: [ss@pup.pku.edu.cn](mailto:ss@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

650毫米×980毫米 16开本 29.75印张 455千字

2010年3月第1版 2010年3月第1次印刷

定 价: 55.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:[fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

## 序

改革开放以来,我国社会组织发展迅速,布局得到调整,结构不断优化,质量逐步提高,功能作用得到进一步发挥,群众有序参与、有效覆盖城乡、门类齐全的社会组织体系基本形成。截至2008年底,全国各类社会组织共有41.37万个,其中社会团体22.97万个,民办非企业单位18.24万个,基金会1597个。目前,每年仍以10%左右的速度在发展。社会组织在经济、政治、文化、社会、教育、科技等各个领域发挥着积极的作用,成为沟通党和政府与人民群众的桥梁纽带,成为我国经济社会发展中一支重要力量。特别是在2008年“五一二”汶川特大地震的抗震救灾和北京奥运会期间,广大社会组织以前所未有的规模和声势站在了第一线,发挥了无可替代的作用,充分展现和提升了自身形象,引起国内外普遍的关注和赞誉。

当前我国已经进入深化改革的新阶段。建设和发展社会组织,发挥社会组织的积极作用,已经成为经济社会协调发展不可忽视的重要方面。党和政府高度重视社会组织建设和管理工作。党的十七届二中全会通过的《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》中明确提出,要从制度上更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用。国务院在《关于加强市县政府依法行政的决定》中明确提出,要加强对社会组织的培育、规范和管理,把社会可以自我调节和管理的职能交给社会组织,实施社会管理、提供公共服务,要积极与社会组织进行合作,鼓励、引导社会组织有序参与。党中央和国务院的高度重视赋予了社会组织在社会管理和公共服务中更重要的地位和更广阔的发展空间,同时对社会组织建设与管理提出了更高更新的要求。

但是,总体而言,我国社会组织还处于发展的初级阶段,面临许多困难和问题,与我国经济社会发展的要求和国际水平相比,仍有较大差距。在政府方面,主要体现在培育扶持社会组织发展的法规政策不够健全,措施手段不够丰富;在社会组织方面,主要体现在社会组织发展水平还不能满足经济社会发展的要求,能力普遍比较薄弱,

资金、人才不足,服务水平不高。特别是在政府对社会组织的资助方面,2008年我国全国性社会团体政府资助收入占总收入的13%左右,低于世界39国政府资助占社会组织收入36%的平均水平。中国社会组织要真正成为与政府、企业并列的第三部门,成为社会建设和公共服务的主体之一,建设与发展的任务十分艰巨,需要政府、社会组织等社会各界共同努力,需要学习国外成熟做法和先进经验。

推动政府向社会组织购买公共服务,是培育发展社会组织的重要措施,也是引导社会组织按照政府意愿、社会需求开展活动的重要手段。做好这项工作,有利于规范政府与社会组织关系,促进政府职能转变,构建服务型政府;有利于推进改善公共服务供给机制,提高公共服务水平,满足人民群众日益增多的公共服务需求;有利于培育扶持社会组织,充分发挥社会组织在社会建设与公共服务中的积极作用。

政府向社会组织购买公共服务工作,在我国处于探索阶段,还需要深入研究,大胆尝试,积极推进,需要各级政府、相关部门、社会组织以及科研机构的共同努力,以便建立更加系统、科学、规范、有效的政府向社会组织购买公共服务体系,建立新型政社关系。

本书采取理论与实证相结合、问题与对策相结合、国内外研究成果相结合的形式,立足中国现实,借鉴全球经验,总结了政府向社会组织购买公共服务的总体情况和实际案例,分析了在公共服务供给方面,政府机制、市场机制和社会机制有机结合的特点,针对性地提出了政府向社会组织购买公共服务的理念、政策和方案,对于我国政府改进公共服务供给机制,实现政府管理和服务创新,对于我国公共事业单位体制机制改革,城乡基本公共服务均等化都有相当的参考价值。同时,本书针对社会组织在承接和提供公共服务过程中存在的不足,分析了其客观体制根源和主观能动原因,从政府与社会心态、构建制度体系、加强政社合作、扩展资金来源、增强社会组织责任感、培育专业社会工作者等方面,提出了加强社会组织建设与管理、发挥社会组织功能与优势的努力方向和具体建议,对于优化社会组织发展环境,推进社会组织有序建设和良性发展提供了富有价值的决策参考。

我们相信,随着我国改革开放进程的深入和服务型政府建设的推进,具有中国特色的政府购买社会组织公共服务的体制、机制将逐

步形成,社会组织在社会建设和公共服务中将扮演越来越重要的角色,承担越来越重要的任务,为我国经济社会的发展和构建社会主义和谐社会作出更大贡献。

国家民间组织管理局局长



二〇〇九年十二月

## 上篇 中国政府向社会组织购买公共服务问题研究

第一部分 总体报告 .....	3
一、导论 .....	3
(一) 研究的问题 .....	3
(二) 核心概念界定 .....	5
(三) 分析框架 .....	7
二、中国政府向社会组织购买公共服务的基本情况 .....	11
(一) 中国政府向社会组织购买公共服务的主要内容 .....	11
(二) 中国政府向社会组织购买公共服务的基本动机 .....	15
(三) 中国政府向社会组织购买公共服务的购买方式 .....	17
(四) 中国政府向社会组织购买公共服务的工作模式 .....	19
三、中国政府向社会组织购买公共服务的成效与经验 .....	23
(一) 主要成效 .....	23
(二) 基本经验 .....	26
四、中国政府向社会组织购买公共服务存在的 主要问题 .....	27
五、完善中国政府向社会组织购买公共服务的 初步建议 .....	31
(一) 切实转变观念,跨越观念误区 .....	32
(二) 加强制度建设,构建政府向社会组织购买公共服务的 制度体系 .....	33

(三) 建立多方责任关系,使公共服务行为立足于契约关系 .....	35
(四) 结合中国实际,确立健全的服务购买法定流程 .....	36
(五) 将购买费用纳入公共预算,保证公共资源合法使用 .....	38
(六) 建立严格的评估监督体系,促进公共资源的有效利用 .....	38
(七) 发挥中央与地方积极性,促进不同层级政府间的纵向合作 .....	39
(八) 进行管理创新,推进社会组织的发展 .....	39
(九) 借鉴政府向社会组织购买公共服务机制,推进事业单位改革 .....	41
(十) 加强公民教育,培养优秀公民 .....	41
<b>第二部分 案例研究</b> .....	<b>43</b>
<b>一、BJ 案例:政府向社会组织购买养老服务</b> .....	<b>43</b>
(一) 案例背景 .....	43
(二) 政府向社会组织购买养老服务的基本情况 .....	44
(三) 政府向社会组织购买养老服务的方式与过程分析 .....	49
(四) 基本经验与主要问题 .....	71
(五) 结论与讨论 .....	75
<b>二、NJ 案例:政府向社会组织购买居家养老服务</b> .....	<b>76</b>
(一) 问题的提出与研究背景 .....	76
(二) 案例基本情况 .....	77
(三) 政府向贴心老年人服务中心购买居家养老服务的具体过程 .....	83
(四) 基本经验与存在的问题 .....	88
<b>三、TS 案例:政府向社会组织购买农村医疗服务</b> .....	<b>95</b>
(一) 案例基本情况 .....	95
(二) 购买农村公共医疗卫生服务的具体过程 .....	97
(三) 主要经验与存在的问题 .....	105
<b>四、CS 案例:政府向民间组织购买残疾人服务</b> .....	<b>107</b>
(一) 问题的提出与研究的背景 .....	107
(二) 案例基本情况 .....	109
(三) 政府向社会组织购买残障公共服务的具体过程 .....	112
(四) 政府向社会组织购买残障公共服务的困难与问题 .....	126



五、FS 案例:政府向社会组织购买社区服务 .....	128
(一) 案例基本情况 .....	128
(二) 政府向社会组织购买社区服务的具体过程 .....	129
(三) 主要经验与存在的问题 .....	144
六、SZ 案例:政府向社会组织购买城市管理服务 .....	148
(一) SZ 市政府购买公共服务的基本情况 .....	148
(二) 案例的典型性及研究的问题 .....	149
(三) 案例基本情况 .....	151
(四) 政府购买城市管理服务的具体过程 .....	155
(五) 基本经验与存在的问题 .....	164
<b>第三部分 附录</b> .....	169
一、相关访谈 .....	169
二、合同文本 .....	185
三、有关文件 .....	191
四、基础问卷 .....	194

## 下篇 政府向社会组织购买公共服务的全球经验

前言 .....	199
<b>第一部分 总体报告</b> .....	200
一、导言 .....	200
二、全球社会组织:一种主要的经济力量 .....	201
三、政府参与和支持 .....	202
四、服务外包对于政府、社会组织和公民的利与弊 .....	207
五、外包手段或工具 .....	210
六、启示和经验 .....	215
(一) 政府与非营利组织的合作趋向加强 .....	215
(二) 政府继续参与的需要 .....	215
(三) 新型政府管理的需要 .....	217
(四) 第三部门参与政策的制度化 .....	218
(五) 投资社会组织能力建设的需要 .....	218

<b>第二部分 国别(地区)研究</b> .....	220
<b>一、英格兰</b> .....	221
(一) 政府政策与指导 .....	221
(二) 政府责任 .....	224
(三) 政府资助占社会组织总收入的比例 .....	224
(四) 参与服务提供的社会组织类型 .....	224
(五) 社会组织提供服务的类型 .....	225
(六) 促进社会组织参与社会服务外包的激励措施 .....	226
(七) 鉴识社会组织及其提供服务的能力 .....	226
(八) 政府监督和评估;报告要求 .....	227
(九) 社会组织培训或能力建设 .....	228
(十) 成功与失败 .....	228
(十一) 预期的经济和财政影响 .....	229
(十二) 具体项目案例 .....	229
<b>二、法国</b> .....	230
(一) 政府政策和指导 .....	230
(二) 政府责任 .....	231
(三) 政府资助占社会组织收入中的比例 .....	232
(四) 参与服务承接的社会组织类型 .....	232
(五) 社会组织提供服务类型 .....	232
(六) 促进社会组织参与社会服务外包的激励措施 .....	233
(七) 鉴识社会组织及其提供服务的能力 .....	233
(八) 政府的监管和评估;报告要求 .....	234
(九) 社会组织培训或能力建设 .....	234
(十) 成功与失败 .....	234
(十一) 预期的经济和财政影响 .....	235
(十二) 具体项目案例 .....	235
<b>三、德国</b> .....	236
(一) 政府政策和指导 .....	236
(二) 政府责任 .....	238
(三) 政府资助在社会组织收入中的比例 .....	239
(四) 参与服务提供的社会组织类型 .....	239
(五) 社会组织提供服务的类型 .....	239

(六) 促进社会组织参与社会服务外包的激励措施 .....	240
(七) 政府与社会组织间的关系以及社会组织与受益者间的关系 .....	240
(八) 政府监督和评估;报告要求 .....	241
(九) 社会组织培训或能力建设 .....	241
(十) 成功与失败 .....	241
(十一) 预期的经济和财政影响 .....	242
(十二) 具体项目案例 .....	242
四、荷兰 .....	244
五、匈牙利 .....	248
(一) 政府政策和指导 .....	249
(二) 政府责任 .....	250
(三) 政府支持占社会组织总收入的比例 .....	250
(四) 参与服务提供的社会组织类型 .....	252
(五) 社会组织提供的服务类型 .....	252
(六) 促进社会组织参与社会服务外包的激励措施 .....	253
(七) 鉴识社会组织及其提供服务的能力 .....	253
(八) 政府监督和评估;报告要求 .....	255
(九) 社会组织培训或能力建设 .....	255
(十) 成功与失败 .....	255
(十一) 预期的经济和财政影响 .....	256
(十二) 具体项目案例 .....	256
六、俄罗斯 .....	258
(一) 2000 年和 2001 年在三个城市进行的合同示范项目 .....	259
(二) 2002 年在彼尔姆签约的试点项目 .....	262
(三) 研究结论 .....	263
七、澳大利亚 .....	264
(一) 背景介绍 .....	265
(二) 政府政策和指导方针 .....	265
(三) 政府责任 .....	266
(四) 政府资助的范围 .....	268
(五) 参与服务提供的社会组织类型 .....	268
(六) 社会组织提供的服务类型 .....	269

(七) 促进社会组织参与社会服务外包的激励措施 .....	269
(八) 鉴识社会组织及其提供服务的能力 .....	271
(九) 政府监督和评估;报告要求 .....	271
(十) 社会组织的培训和能力建设 .....	274
(十一) 成功和失败 .....	275
八、中华人民共和国香港特别行政区 .....	276
(一) 政府政策和指导 .....	276
(二) 政府责任 .....	277
(三) 社会组织获得资助的额度 .....	279
(四) 参与服务提供的社会组织类型 .....	279
(五) 社会组织提供服务的类型(详见第三节中的饼状图) .....	279
九、韩国 .....	280
(一) 政府政策和指导 .....	280
(二) 《非营利性私人组织支持法》规定的政府对社会组织的 义务 .....	281
(三) 提供服务交付并受《非营利性私人组织支持法》财政 支持的社会组织类型 .....	283
(四) 《非营利性私人组织支持法》规定的社会组织提供 服务的类型(MOGAHA 报告,2005) .....	283
(五) 鉴识社会组织和《非营利性私人组织支持法》规定的 提供服务的能力(MOGAHA 报告,2005) .....	284
(六) 政府的监督和评估;报告《非营利性私人组织支持法》 所规定的必要条件(MOGAHA 报告,2005) .....	285
(七) 社会组织培训和能力建设 .....	286
(八) 成功与失败 .....	286
十、美国 .....	286
(一) 概况 .....	286
(二) 政府政策和指导 .....	288
(三) 政府责任 .....	288
(四) 政府资助占社会组织总收入的比例 .....	291
(五) 社会组织提供服务的方式 .....	291
(六) 社会组织提供服务的类型 .....	291
(七) 促进社会组织参加社会服务外包的激励措施 .....	292

(八) 鉴识社会组织及其提供服务的能力 .....	292
(九) 政府的监督和评估;报告要求 .....	292
(十) 社会组织培训和能力建设 .....	293
(十一) 成功和失败 .....	293
(十二) 预期的经济和财政影响 .....	293
(十三) 具体项目案例 .....	294
<b>第三部分 结论与建议 .....</b>	<b>296</b>
<b>附录 A 合同及相关合作协定范例 .....</b>	<b>299</b>
<b>附录 B 申请程序范例 .....</b>	<b>300</b>
<b>附录 C 关于英国能力建设和贷款或赠款支持的案例研究 .....</b>	<b>308</b>
<b>附录 D 监管举例 .....</b>	<b>309</b>

**下篇 政府向社会组织购买公共服务的全球经验(英文)**  
**Outsourcing Social Services to CSOs:**  
**Lessons from Abroad**

<b>Preface .....</b>	<b>313</b>
<b>Part I Overview .....</b>	<b>315</b>
<b>Part II Country (Region) Studies .....</b>	<b>341</b>
A. England .....	342
B. France .....	356
C. Germany .....	363
D. The Netherlands .....	375
E. Hungary .....	380
F. Russia .....	393
G. Australia .....	401
H. Hong Kong SAR .....	418
I. Republic of Korea (ROK) .....	422
J. United States .....	432
<b>Part III. Conclusions and recommendations .....</b>	<b>444</b>
<b>Appendix A Examples of Compacts and Related Cooperation Agreements .....</b>	<b>448</b>
<b>Appendix B Examples of Application Processes .....</b>	<b>450</b>

<b>Appendix C</b>	<b>Case Studies of Capacity Building and Loan or Grant Support in England</b>	458
<b>Appendix D</b>	<b>Monitoring Examples</b>	459
<b>后记</b>		460

上 篇

中国政府向社会组织购买  
公共服务问题研究





# 第一部分 总体报告

## 一、导 论

### (一) 研究的问题

20世纪80年代末以来,行政改革的浪潮在世界范围内兴起。奥斯本和盖布勒提出了“企业家政府”的概念,认为政府的职能应该是“掌舵”而不是“划桨”<sup>①</sup>;登哈特夫妇认为政府应该更多的是服务而不是“掌舵”,应该让公民参与政府对公共服务的提供<sup>②</sup>;彼得斯在《政府未来的治理模式》中提出了政府治理未来发展形成的四种模式:“一是市场式政府,强调政府管理的市场化;二是参与式政府,即对政府管理有更多的参与;三是弹性化政府,即认为政府需要更多的灵活性;四是解制型政府,即提出减少政府内部规则。”<sup>③</sup>这些理论和模式的核心目标,是提高政府行政效率和公共服务质量,降低行政成本。

为此,各国政府陆续探索实现政府行政改革目标的多种途径。萨瓦斯认为:“在公共部门的创新方案中,建立伙伴关系是核心要素之一。所要建立的伙伴关系包括社区伙伴(公民与志愿者)、私营部门伙伴、非营利组织伙伴等。”<sup>④</sup>这就是说,在公共物品和公共服务的提供方面,需要改变政府的单一主体状态,而由多种多样的社会主体,比如由社会组织来提供,并且由此形成政府与社会组织合作提供公共物品、公共服务的伙伴关系,这种伙伴关系实际上是公共服务不同提供机制的结合。在这一过程中,政府向社会组织购买公共服务模式随之得到发展。所谓“政府向社会组织购买公共服务”(Purchase of Service Contracting, POSC),是指政府将原来直接提供的公共服务

---

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》,上海译文出版社2006年版。

② 珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版。

③ B.盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版。

④ 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。