

项目
资助



香港马会
The Hong Kong Jockey Club



政府购买 社会组织服务 操作指引



中民慈善捐助信息中心
China Charity Information Centre

主 编 彭建梅 刘佑平

执行主编 刘凯茜

中国文史出版社

政府购买 社会组织服务 操作指引



中民慈善捐助信息中心简介

中民慈善捐助信息中心是由中华人民共和国民政部主管的民办非企业单位，注册于 2006 年。中心业务涵盖中国公益慈善数据采集、分析及研究，中国公益慈善信息平台建设，组织实施专业培训，促进公益慈善交流与合作等范围。

★愿景：

推动建立一个透明、高效、及时回应社会需求的中国公益慈善界。

★使命：

通过中国公益慈善信息平台，为捐赠者与求助者提供最高效的对接平台，为政府、公益慈善组织和企业提供最专业的咨询服务。

★定位：

- 权威的信息平台
- 专业的服务中心
- 政府的参谋助手
- 机构的忠实伙伴
- 创新的推动载体

★理念：

透明慈善 高效慈善
快乐慈善 人人慈善

ISBN 978-7-5034-4835-5



9 787503 448355 >

定价：58.00元



香港马会
The Hong Kong Jockey Club

政府购买社会组织 服务操作指引

主 编 彭建梅 刘佑平

执行主编 刘凯茜

中国文史出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府购买社会组织服务操作指引 / 彭建梅, 刘佑平主编
—北京: 中国文史出版社, 2014.4
ISBN 978 - 7 - 5034 - 4835 - 5

I . ①政… II . ①彭… ②刘… III . ①社会团体—社
会服务—研究—中国 IV . ① D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 044494 号

责任编辑: 窦忠如
封面设计: 右键文化

出版发行: 中国文史出版社

网 址: www.chinawenshi.net

社 址: 北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编: 100811

电 话: 010 - 66173572 66168268

传 真: 010 - 66192703

印 装: 北京市通州兴龙印刷厂

经 销: 全国新华书店

开 本: 700 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 20

字 数: 300 千字

版 次: 2014 年 4 月第 1 版

印 次: 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

《政府购买社会组织服务操作指引》

编 委 会

主 编：彭建梅 刘佑平

执行主编：刘凯茜

撰 稿：刘凯茜 李 琳 马天昊

统 稿：刘凯茜

审 稿：张晓青 靳世花

前 言

政府购买社会组织服务已经成为我国各级政府部门转变职能、简政放权、发动社会力量参与国家治理和社会建设的重要途径。近年来，在中央层面，国务院办公厅、财政部、民政部陆续出台了各项关于鼓励政府购买社会组织服务的相关政策和指导意见，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是明确提出了要推广和加大政府购买服务力度。可以预见，全国各级政府将掀起购买社会组织服务的浪潮，购买总量将大规模增加，服务覆盖领域进一步加大，参与的社会组织和受益人数将出现前所未有的突破。这也意味着对政府购买服务过程的规范化提出了更高的要求。

自2012年起，中央每年列支2亿元财政资金支持社会组织参与社会服务项目。2014年年初，民政部、教育部等中央部委都提出了向社会组织公开购买服务的意见和具体措施。在地方，由省级、地市级、区县级各级民政部门、财政部门会同同级其他行政部门共同制定当地政府购买服务的计划、实施方

案，并负责具体操作实施。从中央到地方，各级政府对购买社会组织服务都给予了较高的重视，已成大势所趋。

在过去的近二十年实践探索中，政府在购买服务过程中的一些缺陷已经显露出来，具体表现在购买资金来源和规模不固定、需求评估环节缺失、社会组织承接资格衡量标准不明、项目遴选的“暗箱操作”以及评估团队不专业等等。先期开展购买服务的地区需要进一步改善工作机制，尚未开展的地方政府则正处于急需汲取经验教训并迅速投入实践的阶段。因此，各级政府在购买服务的操作层面需要更多的经验分享和详尽专业的指导。

为了适应这一需求，在香港马会的委托和支持下，中民慈善捐助信息中心组成项目团队编写了这本《政府购买社会组织服务操作指引》。本书将政府购买社会组织服务的内容加以梳理，在参照已有的成功案例与经验的基础上，归纳出政府购买服务的工作流程，并对每个环节详加说明。本书旨在为政府部门制定一部较为实用的操作指引，为政府提供参考和决策依据，促进购买服务政策和运行机制的高效、专业和透明。

目 录

上 篇

第一章 政府购买社会组织服务的概况

第一节 概念界定·····	3
第二节 政府购买社会组织服务的必要性·····	5
第三节 政府购买社会组织服务的政策环境·····	6
第四节 购买社会组织服务的政府主体·····	16
第五节 购买流程·····	18

第二章 政府购买社会组织服务的需求评估

第一节 政府购买服务的内容·····	21
第二节 如何进行需求评估·····	27
第三节 制定购买服务计划·····	32

第三章 项目遴选

第一节 定向委托·····	34
第二节 公益招投标·····	38
第三节 公益创投·····	43

第四章 政府购买社会组织服务的项目实施

第一节 合同签订·····	46
第二节 资金投放·····	50
第三节 对服务过程的监督管理·····	60

第五章 政府购买社会组织服务的绩效评估

第一节 关于政府购买社会组织绩效评估的规章制度·····	66
第二节 政府如何开展项目绩效评估·····	67
第三节 加强政府购买服务项目绩效评估的建议·····	75

下 篇

第一章 中国政府购买社会组织服务的发展历程

第一节 个案初创期（1995 年—1999 年）·····	81
第二节 地方试点探索期（2000 年—2010 年）·····	83
第三节 中央政策推进期（2011 年至今）·····	84

第二章 政府向社会组织购买服务的海外经验

第一节 国外模式介绍·····	86
第二节 港台模式介绍·····	94
第三节 海外经验对中国政府购买服务的借鉴与启示·····	98

第三章 社会组织如何承接服务

第一节 申请阶段·····	100
第二节 社会组织的组织管理·····	104
第三节 实施阶段·····	106

附录：中国大陆（省级以上）政府购买社会服务（制度类）政策选编

中央相关政策·····	113
北京市相关政策·····	138
上海市相关政策·····	144
天津市相关政策·····	155
重庆市相关政策·····	166
广东省相关政策·····	170
江苏省相关政策·····	184
安徽省相关政策·····	203
山东省相关政策·····	217
河南省相关政策·····	227
云南省相关政策·····	234
甘肃省相关政策·····	243
河北省相关政策·····	248
陕西省相关政策·····	259
黑龙江省相关政策·····	261
湖南省相关政策·····	272
湖北省相关政策·····	282
海南省相关政策·····	289
浙江省相关政策·····	295
福建省相关政策·····	299

后 记

上 篇

第一章

政府购买社会组织服务的概况

在 20 世纪 70 年代末兴起的新公共管理运动中，以欧美为代表的西方政府开始向“以后工业化社会相适应的服务型政府”^①演变，实践“小政府、大社会”的设想，依靠社会力量提供公共服务。我国大陆地区，政府向社会组织购买服务的实践始于二十世纪末。随着我国政府将转变政府职能、推进事业单位改革、实现政企分开和政社分开作为新一轮体制改革的核心内容，政府购买社会组织服务的进程正在不断加速，并取得了一定的效果，积累了一定的经验。本章将对我国政府购买社会组织服务的概况加以梳理，主要包括相关概念的界定、我国政府购买社会组织服务的政策、向社会组织购买服务的主体以及购买流程等。

第一节 概念界定

所谓“政府购买公共服务”(Purchase of Service Contracting, POSC)，是指“政府将其承担的某些公共服务生产职能，通过直接拨款或公开招标等方式，由

① 石国亮、张超、徐子梁等，《国外公共服务理论与实践》，中国言实出版社，2011 年，第 1 页。

私人部门在一段时期内按照契约的要求提供特定的公共服务，而政府支付相应的资金的模式。”^①其本质是一种公共服务的民营化。“政府购买社会组织服务”，是将政府购买服务的承接主体限定为社会组织，属于政府购买公共服务的一部分。本操作指引同时还涉及如下核心概念：

一、“公共服务”

公共服务是与私人服务相对应的概念。现代社会中的所谓公共服务，是指政府运用公共权力和公共资源向公民（及其被监护的未成年子女等）所提供的各项服务^②。换句话说，公共服务就是“公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设、发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件，努力建设服务型政府”^③。政府是负责为公众提供公共服务的主体，为了更有效地提供这些服务，政府以契约的方式将一部分服务的职能或者项目委托给其他社会力量，而政府则担任监督者的角色。

二、“社会组织”

理论上讲，承接政府购买公共服务的机构可以是除了政府行政机构以外的所有组织，一般包括企业和社会组织^④。

① 蒋金富，《政府向社会组织购买公共服务的中西方模式比较研究》，《湖北社会科学》，2012年，第4期，第17页。

② 王浦劬、莱斯特·M. 萨拉蒙等，《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析》，北京大学出版社，2010年，第6页。

③ 温家宝，《在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话》，2004年2月21日。

④ 国务院办公厅2013年9月26日发布的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》

“社会组织”在不同的国家和地区有多种不同的称谓，例如非政府组织、非营利组织、第三部门或独立部门、志愿者组织、慈善组织、免税组织等等，其在内涵上的区别不大。在中国大陆，社会组织指由各级民政部门作为登记管理机关、纳入登记管理范围的社会团体、民办非企业单位、基金会这三类社会组织。社会组织具有非营利性、非政府性、独立性、志愿性、公益性等基本特征，因此在提供公共服务的过程中，不会为了追求利益最大化而降低服务的质量，又可以通过社会捐赠、志愿服务等手段调动社会资源、降低工作成本，提高工作效率，是政府寻求合作的理想承接方。因此，本研究主要针对以“社会组织”为承接方的政府购买行为，研究政府应如何向社会组织购买公共服务。

三、“政府购买社会组织服务”

政府购买社会组织服务，即将政府购买服务的承接主体限制为社会组织。上述概念中的“私人部门”既包括营利部门（如企业），也包括非营利部门（即社会组织）。本书所讨论的政府购买公共服务的承接主体是指非营利部门的社会组织。因此，对于“政府向社会组织购买公共服务”的界定，需要满足四个条件：一是由政府作为购买方，二是社会组织作为承接主体，三是购买的标的属于公共服务，四是购买的资金来源于财政资金。

第二节 政府购买社会组织服务的必要性

政府购买公共服务的目的是提升公共服务的质量和效率、降低行政成本，使群

中将上述“社会组织”与“依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量”共同列为政府购买服务的承接主体。本报告的研究对象是其中政府向社会组织购买公共服务的这一部分。

众得到更加优质高效的公共服务。

首先，作为一个服务型政府，向社会组织购买服务是解决民计民生问题、实现社会公平的有效途径。政府向社会组织购买服务是对社会资源有效整合，使社会组织成为服务的具体执行者，进而更好地倾听民声、服务于民。

其次，政府购买服务的推广为社会组织队伍的壮大提供了良好契机。社会组织承接政府公共服务项目，能够为组织提供相对稳定的资金来源，有效地丰富社会组织的筹资方式；同时，社会组织为了从竞争中脱颖而出、顺利获得政府的资金，需要不断进行内部完善，保证其提供优质、专业、高效服务的能力；另外，政府对组织执行服务情况的监督也将使社会组织的运作更加透明化、规范化。

最后，通过社会组织提供公共服务，更贴近群众需求。随着经济的发展，我国公众对公共服务的需求也越来越高。与政府机关、事业单位相比，社会组织更加贴近群众、更易反馈民声。政府向社会组织购买公共服务，使得公众作为公共服务产品的消费者，实现了从“政府配餐”到“百姓点餐”的转变，公共服务质量获得提升，改善了民生福利，使得老百姓获得切身的实惠。

第三节 政府购买社会组织服务的政策环境

政府购买社会组织服务已经成为当今发达国家提供社会服务的一大趋势。这一模式起源于欧美为解决福利危机进行的改革，自 20 世纪末在我国试行之后，逐渐成为中国政府解决民计民生问题的重要途径之一。其一方面表现为，从中央到地方，各级政府开始重视社会组织，在放宽登记注册、开放公共服务市场等政策层面给予支持；另一方面，随着社会组织承接能力的增强，政府购买社会组织服务的制度性、规范性、专业性也在逐步加强，社会组织已经开始进入现代社会服务体系。

一、政策概况

(一) 中央政策以引导为主, 循序渐进

政府职能的转变是我国政治经济体制改革的必然要求。政府的服务采购并非单一购买的行为, 政府在购买服务的同时还能促进社会服务商品化、专业化, 进而完成资源的优化整合。自 1995 年上海浦东新区“罗山会馆”作为我国首例政府向社会组织购买服务的探索开始, 试点在全国范围内逐步扩大, 深圳、北京、无锡等城市也纷纷开始试行形式多样的政府购买服务项目。在总结各个地方试点服务项目经验教训的基础上, 中央政府对购买社会服务的政策性引导循序渐进地发展起来。

2010 年 2 月 4 日, 在省部级主要领导干部专题研讨班上, 温家宝讲话指出, “由政府保障的基本公共服务提供上, 应该更多地利用社会资源, 建立购买服务的机制。要逐步做到凡适合面向市场购买的基本公共服务, 都采取购买服务的方式; 不适合或不具备条件购买服务的, 再由政府直接提供。要鼓励社会资本投资建立非营利性公益服务机构”。温家宝总理的这一讲话被业内专家看作是中央推进政府购买服务的一个重要信号。

2011 年 7 月, 民政部发布《中国慈善事业发展指导纲要(2011-2015)》, 将促进公益慈善组织发展作为加快发展慈善事业的重要任务之一, 并明确提出“建立和实施政府购买服务制度, 采取项目资助、合同委托、社会招标等方式, 扩大政府购买服务的规模, 拓展购买服务的领域, 形成多元参与、有序竞争、共同发展的慈善服务供给格局”。除此之外, 该纲要还就慈善事业的政策法规、人才建设、监管体系、文化建设等方面给出了具体引导。这些指导将为社会组织认购服务、提供服务、搭建政府与组织之间的平等合作关系提供良好的社会环境。

在 2012 年 3 月 19 日召开的第十三次全国民政会议上, 温家宝总理指出“我国的社会管理和公共服务体制改革相对滞后”的现状, 并提出“政府的事务性管理工作、适合通过市场和社会提供的公共服务, 可以以适当的方式交给社会组织、中介机构、社区等基层组织承担, 降低服务成本, 提高服务效率和质量。”次日, 民政部部长李立国表示, 民政部已经在一些地方并将在全国下放非公募基金会审批权、