

SOCIETY
STANDARD:

TRANSFORMATION OF
SERVICE PROCUREMENT AND
TALENT DEVELOPMENT

陈书洁 著

社会本位：

政府购买服务的转型
及其人才开发

社会本位： 政府购买服务的转型 及其人才开发

SOCIETY
STANDARD:

TRANSFORMATION OF
SERVICE PROCUREMENT AND
TALENT DEVELOPMENT

陈书洁
著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会本位：政府购买服务的转型及其人才开发 / 陈书洁著. -- 北京：社会科学文献出版社，2016.7

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9332 - 9

I. ①社… II. ①陈… III. ①社会服务 - 政府采购制度 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 135114 号

社会本位：政府购买服务的转型及其人才开发

著 者 / 陈书洁

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 丁 凡

责任编辑 / 丁 凡

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010) 59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：16 字 数：204 千字

版 次 / 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9332 - 9

定 价 / 58.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

摘要

中国政府购买服务是治理转型的一项重要制度安排。党的十八大以来明确提出建设社会主义法治国家，积极推广政府向社会力量购买服务，推进国家治理体系和治理能力现代化。政府购买服务作为加强和创新社会治理的新方式，既是坚持公共服务多元供给战略的根本体现，也是实现政府简政放权目标的重要手段。政府购买服务自 1995 年发端于上海后，各地的实践探索不断增多且形式多样。由于转型期中国政府购买服务，具有经济性和社会性的双重属性，政府、社会和市场的关系均发生了一系列的变化。政府购买服务看似是以直接或间接的形式进行了市场化改革，实则是由一元单向治理向多元交互共治的变迁，承载着调整社会利益、打破封闭结构、规范政府行为、界定政府职能和整合社会资源的任务。但是目前关于政府购买服务的理论研究还相当薄弱，实践上也处于不完善的起步状态。政府购买究竟是取得了实质性突破，还是只是一种形式化的发展，政府在公共事务治理过程中所扮演的角色，是否随着社会力量的发育壮大而做出了适应性调整，权力重心的转移和制度资源的分配对原有利益格局的冲击如何，社会组织、中介机构乃至社会企

业作为服务的承接方，为什么在与政府达成独立平等、权责清晰的契约购买关系时屡屡受阻，这些都是本研究重点关注的核心问题。

因此，本研究在考察了大量国内外文献的基础上，总结分析了地方政府具有普遍性意义和前沿代表性的实践，结合深入调研一手资料，提出了“社会本位”理论来高度概括多元主体交互共治的理念及其状态。然后，进一步假设中国政府购买服务存在初级、中级和高级三个发展阶段，并将最终达到“社会本位”的高级阶段。通过对西方发达国家政府购买服务发展规律的考察，指出其存在的经验和教训，反观中国具体实践，进一步论证中国政府购买服务的初中级阶段、中高级阶段转型逻辑和演变特征，归纳存在的主要问题。最后，针对政府购买服务目前迫切需要解决的社会组织能力与人才资源开发的问题，从环境、行为和制度三个维度，深入剖析影响政府购买服务可持续发展的障碍。

关键词：公共服务供给；社会本位；政府购买；多元主体；治理转型

目录

导 论	1
一 研究的问题与意义	1
二 国内外研究述评	4
(一) 国内研究述评	4
(二) 国外研究述评	12
三 研究内容	16
四 研究思路与研究方法	19
(一) 理想类型研究法	20
(二) 数据收集与实证分析法	21
 第一章 “社会本位”理论建构与研究设计	23
一 “社会本位”理论的提出	23
(一) 国外相关理论的论述	23
(二) “社会本位”理论释义	38

二 研究设计	50
(一) 政府购买服务多元主体的构建	50
(二) 政府购买服务转型的三阶段模式	63
三 本章小结	66
第二章 西方发达国家政府购买服务的经验与教训	68
一 西方发达国家政府购买服务的兴起	68
(一) 不同国家政府购买服务兴起的背景	68
(二) 西方发达国家政府购买服务的发展阶段	71
二 代表性国家政府购买服务的实践	75
(一) 英国政府购买服务	75
(二) 美国政府购买服务	95
三 西方发达国家政府购买服务的经验与教训	105
(一) 经验	105
(二) 教训	110
四 本章小结	113
第三章 中国政府购买服务的“初中级阶段”	115
一 “初中级阶段”政府职能与服务提供之间的关系	115
(一) 权威主义的垄断提供	115
(二) 政府主导的干预式提供	117
二 “初中级阶段”模式的典型特征及其演变	120
(一) 从非制度化到分散制度化	120
(二) 从非竞争性到不完全竞争性	124

(三) 从被动契约关系到主动契约关系	126
三 “初中级阶段”转型的主要问题	129
(一) “法团主义”与“多元主义”的纷争	129
(二) 社区提供公共服务的难题	133
(三) 不完全竞争是非理性的制度安排	138
(四) 公共服务满意度有待提升	141
四 本章小结	148
 第四章 中国政府购买服务的“中高级阶段”	150
一 “中高级阶段”政府职能与购买服务之间的关系	150
(一) 公共服务多元化供给	150
(二) 服务型政府的购买服务	152
二 “中高级阶段”模式的典型特征及其演变	156
(一) 整合制度化的出现及发展	156
(二) 营利性因素参与服务提供	159
三 “中高级阶段”转型的主要问题	162
(一) 制度建设进展缓慢	162
(二) 契约参与的广度和深度明显不足	171
(三) 购买服务的绩效评估机制亟须完善	174
四 本章小结	179
 第五章 政府购买服务发展与人才开发的影响因素	181
一 环境变量	182
(一) 基于信任理论的政府和社会公众心理分析	183

(二) 基于路径依赖理论的资源重新分配的冲突分析	186
二 制度变量	191
(一) 立法保障不足与内容不细化产生的障碍	192
(二) 限制竞争原则对社会组织限制	197
(三) 财政和税收制度对服务提供的限制	199
三 行为变量	201
(一) 经费资源筹措能力弱	202
(二) 政治参与能力欠缺	203
(三) 内部治理结构不合理	205
(四) 专业人才培养力度不够	206
四 本章小结	208
 第六章 总结与讨论	 211
一 总结	211
二 讨论	215
(一) 关于“逆民营化”问题的再认识	215
(二) 社会组织分类与整合的趋向	218
(三) 社会组织人才的职业化发展	221
 参考文献	 224
 附录 政府购买公共服务满意度调查问卷	 241
 后 记	 246

一 研究的问题与意义

从 20 世纪 70 年代末开始，在西方发达资本主义国家，以英国和美国为代表掀起了声势浩大的私有化改革运动。这既是对行政管理实践多年来的改革和反思，也是对新形势下“福利国家”财政危机的一种适应性回应。在众多行政改革模式中，“民营化”以“更多依靠民间组织，更少依赖政府”的特征受到资本主义国家的广泛青睐，而民营化最重要的形式就是政府购买公共服务。

“撒切尔主义”盛行的英国政府最先开始了大规模私有化改革。之后，美国、法国、澳大利亚、德国等西方国家都纷纷效仿，进行了不同程度的民营化改革并取得了显著成效。后来，这一改革取向逐渐波及一些新兴工业化国家和地区以及一些亚洲、拉丁美洲等国，甚至是部分社会主义国家也采取了强有力的政策和措施。“政府购买服务”作为公共服务的提供方式之一，已经成为各国对社会福利制度做出的一项重要变革。

尽管各个国家改革的范围和速度迥异，但是不难看出，不论是社会主义国家还是资本主义国家，不论是发达国家还是发展中国家，政府购买服务已经成为全球治理体系发展的一种新趋向和新战略。

相比之下，中国在很长一段时期内，受传统计划经济体制的影响，公共服务提供的权力运行和组织模式都有赖于政府和事业单位，但随着市场经济的确立与逐渐成熟，公共服务市场化运作已成为改革发展的新动向，并被地方政府和社会大众普遍理解与接受。从1998年上海基督教青年会正式接受政府的养老委托服务开始，政府购买服务第一次进入实践领域。此后，2003年南京市鼓楼区推出社会组织为独居老人提供服务的“居家养老服务网”，2004年上海“自强社会服务总社”“新航社区服务总站”“阳光社区青少年事务中心”等机构通过政府购买服务和聘用社会工作者的机制承担了上海市禁毒、社区矫正、社区青少年事务的管理工作。浙江宁波海曙区也由“星光敬老协会”购买居家养老服务，2005年江苏无锡的社会办养老机构、结核病防治、环卫清洁等十多项公共事业由政府直接参与转为实行政府购买。2007年深圳市政府培育了鹏星社会工作服务社、社联社会工作服务中心以及深圳慈善公益网三家社会工作机构，在社区建设、青少年教育、医疗卫生、社会矫正、人口计生、外来务工人员服务等方面推进购买社工服务的试点工作。2008年北京东城区首推“7+X”的居家养老服务，委托企业、社会单位进行项目运作，北京市成立了社会组织建设与发展专家委员会。自2010年市级社会建设专项资金设立以来，北京已经连续六年购买了2732个社会组织服务项目，总计投入4.2亿元。2016年，中央财政下拨2亿元用于支持社会组织参与社会服务项目，立项项目共计439个。

通过以上实践不难看出，政府购买服务已经成为当前中国政府职能

转变和公共服务供给改革的重要内容。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。”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：“‘十二五’时期初步形成统一有效的购买服务平台和机制，到2020年在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度”。因此，本研究具有的理论意义和实践意义可以概括如下。

理论意义：以政府购买服务为研究主体，在以下四个方面力求突破：①提出政府公共事务治理的“社会本位”理论，阐释政府购买服务转型应具有的目标、特征、方向和途径；②探索政府购买过程的发展演变规律，归纳转型过程中不同购买阶段的描述性指标和核心概念，并通过提出假设并验证假设的研究方法，逻辑演绎这一动态发展过程；③探讨政府购买服务若要达到“社会本位”的高级阶段，所必须具备的实施要素与发展机制，分析目前现存的体制机制性障碍；④研究政府、社会组织、人才资源开发和特定社会群体之间的互动关系，对多元治理机制做出理论概括，丰富公共服务市场化改革和社会化改革的理论体系。

实践意义：①由于市场化机制引入公共服务的时间和过程不同，效率与公平问题突出，为政府购买服务的现状和问题做出探讨和总结；②通过总结政府购买服务过程中的特色实践或有代表性的经验，分析不同种类公共服务和不同服务主体之间的匹配问题，指出中国目前政府购买服务所处的阶段及未来的发展趋向，归纳转型过程中冲突和矛盾的焦点所在，以利于进一步优化政府职能，提高公共服务质量；③完善目前政府购买服务以社会组织为主要承接力量的实践，联系中国社会组织发

展的实际，探讨政府在社会组织扩大化承接购买服务中需要提供的资源与制度支持，对社会组织能力建设和人才资源开发提出政策参考。

二 国内外研究述评

（一）国内研究述评

国内对政府购买服务的研究集中于 2000 年以后，从公共管理学、经济学、社会学以及政治学等视角给予了充分探讨，成果颇丰。现择主要评述如下。

1. 关于政府提供公共服务的职能研究

（1）“公共服务型政府”或“服务型政府”理论视角

公共服务是政府职能的重要内容，服务型政府就应该是提供私人和社会没有能力或者不愿意提供的、却又与公共利益相关的非排他性公共产品和公共服务的政府。^① 服务型政府在当今情势下的重要职能就是通过构建制度和政策的有效供给，实现对公共产品和公共服务的充分供给。公共服务型政府中，政府与社会的关系是其核心内涵，政府与社会关系的处理是服务型政府与其他政府范式相区分的标志。^② 服务型政府体现的是国家权力的转移与社会权力的回归，官本位的转移与公民本位的回归。服务型政府的权力不是来自于政府本身，而是根源于社会，受社会制约，为社会服务，使政府权力重新回归于社会本身^③。政府的治理模式首先是

① 马庆钰：《公共服务的几个基本理论问题》，《中共中央党校学报》2005 年第 2 期。

② 侯玉兰：《论建设服务型政府：内涵及意义》，《理论前沿》2003 年第 23 期。

③ 吴玉宗：《服务型政府：缘起和前景》，《社会科学研究》2004 年第 3 期。

一个有限政府，政府的职能有限、权力有限、职责有限，“小政府、大社会”是理想状态。^①同时，政府又应该对公共服务和公共产品的供给实行多中心治理模式，通过调动社会资源，组织社会力量多方参与提供优质的公共服务，这样才能够证明政府存在的合法性，服务型政府拥有的是有限管理社会的权力。^②

此外，服务型政府就是要把服务作为管理的出发点和归宿，管理是为了更好地服务，寓管理于服务之中。^③因此，现代政府管理本身就意味着一种服务，公共服务政府的建设，应当从构建公共财政体制入手，增加政府公共服务的支出，重点是不断增加社会性公共服务支出，把生产投资型财政转变为公共服务型财政。^④

（2）“公共服务市场化改革”、“新公共管理”和“公共治理”理论视角

“政府购买”又称“民营化”、“市场化改革”或“私有化”，关于这一概念的内涵，可以分为广义和狭义两种。广义的民营化是指更多依靠市场化和民间组织，更少依赖政府提供公共产品和公共服务。狭义的民营化是指一种政策，意味着政府取消对无端耗费国家资源的企业和组织的支持，包括撤资、放松管制、鼓励民营企业提供公共服务和公共产品，形式主要有合同承包、特许经营、凭单等。实质上，民营化即政府自身

① 李军鹏：《公共服务学：政府公共服务的理论与实践》，国家行政学院出版社，2007，第47页。

② 谢庆奎：《服务型政府建设的理论研究》，《学习与探索》2005年第5期。

③ 朱光磊：《“规制——服务型”地方政府：定位、内涵与建设》，《中国人民大学学报》2005年第1期。

④ 唐铁汉：《强化政府公共服务职能，努力建设公共服务型政府》，唐铁汉、袁曙宏主编《公共服务创新——中欧政府管理高层论坛》，国家行政学院出版社，2007，第31页。

和自由社会中政府相对于其他社会组织的适当角色。^①

行政管理体制改革的进程影响着公共服务供给机制的深入变革，政府改革的关键是实现政府职能转变。^② 进一步完善政府公共管理职能，就是要为公共服务市场化提出制度安排，政府自身提供公共服务的能力和引导其他组织提供公共服务的能力是重点。^③ 根据“新公共管理”理论，政府角色从公共服务的直接提供者变成资金支持者，公共服务市场化将原来政府部门承担的部分职能，以合同外包形式转包给私人或者社会组织来承担。^④ 通过实现“政府提供”与“政府生产”相分离，政府角色定位为出资者、招标者和监管者，政府由此完成职能转变，构建了多中心治理的公共服务提供体制。^⑤ 公共服务市场化并不是通过变革政府权力构架来解决公共问题，而是重新发现和利用市场，制止政府在追求社会公共利益中转而追求权力最大化，优先选择经济规则甚于政治规则。^⑥ 现代政府治理模式转换的趋势，应该是通过在公共服务提供过程中引入市场化机制来实现转换。政府不再是公共产品和公共服务提供的唯一主体，在多方参与过程中政府只是重要主体之一或者说是最重要的主体。^⑦ 开放性市场格局的公平竞争、付费机制和服务接受者的满意度是衡

① 詹中原：《民营化政策：公共行政理论与实务之分析》，五南图书出版有限公司，1993，第7页。

② 薛澜：《完善政府的公共管理职能》，《人民日报》2005年3月4日。

③ 迟福林：《加快建设公共服务型政府的若干建议》，《经济研究参考》2004年第13期。

④ 汪玉凯：《公共管理社会化与建设服务型政府》，唐铁汉、袁曙宏主编《公共服务创新——中欧政府管理高层论坛》，国家行政学院出版社，2007，第200页。

⑤ 周志忍：《政府管理的行与知》，北京大学出版社，2008，第349页。

⑥ 宋世明、罗关洲：《公共选择理论视野中的公共服务供给规则》，唐铁汉、袁曙宏主编《公共服务创新——中欧政府管理高层论坛》，国家行政学院出版社，2007，第113页。

⑦ 毛寿龙：《公共管理与治道变迁》，《中国特色社会主义研究》2004年第1期。

量公共服务提供质量的核心，政府与多方参与各主体在公共服务提供过程中是“平等协商、良性互动、各尽其能、各司其职”的关系，这也是政府本位的撤出、官本位的淡化和社会的回归。通过政府对公共服务和社会管理只承担有限责任，由市场选择服务提供主体的方式能够实现政府与市场、政府与社会之间的互动。^① 公共服务的市场化改革通过重新审视政府在公共服务和社会发展中的角色和地位，将政府提供公共服务的部分职能转而由市场承担，让私人机构或民间机构通过竞争方式参与公共服务提供。其内容主要包括：一是政府职能的转变，政策决策与政府执行的分离；二是公共服务供给打破了政府垄断的局面，供给主体、供给方式和供给手段多样化；三是重视服务对象的感受，为其提供知情权和选择权。公共服务民营化改革实质就是让竞争在公共服务提供过程中发挥作用，打破公共服务由政府单一供给的传统局面，构建政府、社会组织、私营机构的多元化服务供给体系。^②

近年来的研究认为，政府购买服务是公共治理与私人市场的合作，^③ 也是现代治理体系语境中事业单位身份重构和治理能力提升的重要载体，^④ 还被认为是“以公共服务链为载体的合作治理”，不仅是公共服务的供给链，也是公共服务的能力链、资源链、价值链和创新链，它有利于在既定财政预算下实现社会福利的最大化，更好地满足公众的多样化

① 李海燕：《竞争、多中心治道与我国公共服务改革》，《河南社会科学》2004年第6期。

② 娄成武、尹涛：《论政府在公共服务民营化中的作用》，《东北大学学报》（社会科学版）2003年第5期。

③ 管兵：《竞争性与反向嵌入性：政府购买服务与社会组织发展》，《公共管理学报》2015年第3期。

④ 徐家良、薛美琴：《政府购买服务中事业单位身份重构与治理绩效》，《中国行政管理》2015年第7期。

服务需求。^①

2. 关于政府购买服务的方式研究

按照政府与对象的关系，划分为形式性购买、非竞争性购买和竞争性购买三种。形式性购买即服务的提供方实际上是政府的代理机构，是政府在职能上的延伸，服务承接方不是独立的行为主体，买卖双方并不是真正的合同关系，只是按照政府单方意愿达成的一种形式上的购买；非竞争性购买即政府和服务承接方之间是独立的法人主体，但服务提供未经过正规的招投标程序，主要是以委托代理的方式进行；竞争性购买即合同双方是两个具有独立决策和行为的平等主体，有非常清晰明确的购买目标，有可选择性的服务承接方与严格的招投标程序等，从而实现财政支出成本最小化，服务质量效果最大化的目的。^②

按照政府引入市场机制的类型来划分，分为授权委托、直接资助、服务合同、凭单、补贴等形式。^③ 授权委托是政府与服务承接方签订委托协议，由社会组织或民间私营机构来管理并提供相应的服务，政府保留服务场地和硬件设施的所有权；直接资助是政府通过经费资助或实物资助，对社会兴办的能够承担公共服务职能的机构给予一定的支持，资金支持的形式和手段多样；服务合同是政府与服务承接方或私营机构签订劳动服务合同，与服务单位的委托经营管理等问题无关，只是单纯将公共服务交由社会组织或者私营机构来生产并提供；补贴形式是针对服务消费人群而确定的，政府不直接参与提供公共服务，把原本用于购买的服务经费以财政补助金的形式，按照一定的补贴标准发放给相关的符合

① 吴玉霞：《公共服务链：一个购买服务的分析框架》，《经济社会体制比较》2014年第5期。

② 苏明、贾西津、孙洁、韩俊魁：《中国政府购买公共服务研究》，《财政研究》2010年第1期。

③ 句华：《公共服务中的市场机制：理论、方法与技术》，北京大学出版社，2006，第56页。