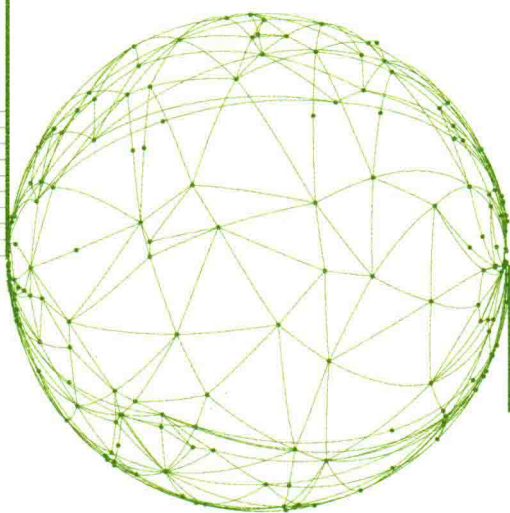


社会组织视角下的 政府购买公共服务

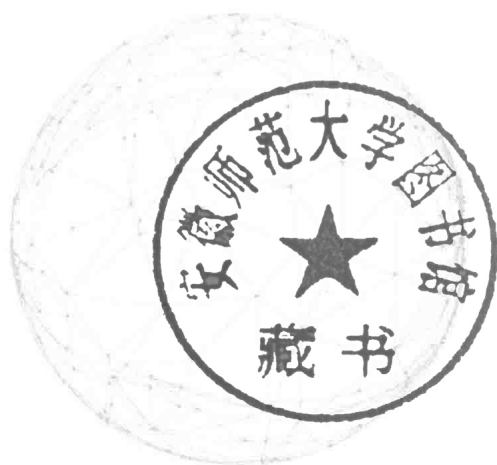
竺乾威 朱春奎 等◎著



中国社会科学出版社

社会组织视角下的 政府购买公共服务

竺乾威 朱春奎 等◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织视角下的政府购买公共服务 / 竺乾威等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8953 - 5

I. ①社… II. ①竺… III. ①公共服务—政府采购制度—
研究—中国 IV. ①D630.1②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 227471 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵 马 明
责任校对 郝阳洋
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 244 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前 言

创新公共服务体制机制，建设服务型政府，建立并完善惠及全民的基本公共服务体系，是我国全面深化改革与国家治理现代化的必由之路。如何通过横向和纵向协调的改进，使政府从整体的角度跨越政府组织层级和公私部门的界限，以更低的成本来提供更好的公共服务和公共产品，最大限度地解决民生问题，是改革进入深化和攻坚阶段面临的一项重大课题。

建立综合配套改革试验区就是改革进入深化和攻坚阶段后出台的一个具有战略意义的重大举措。国家综合配套改革试验区既是新时期加快完善社会主义市场经济体制的主战场，也是率先推进国家发展战略的先行区和示范区。

国家社科基金重大项目“‘十二五’时期八大综合配套改革试验区公共服务体制机制创新研究”以开展综合配套改革试点的上海浦东新区、天津滨海新区、深圳、成都、重庆、武汉、长沙、沈阳市八个城市（区）为调研对象，从大部制改革与跨部门协同、整体性预算体系、政府购买服务、全过程优质监管体系、整体性伦理规范与廉政建设、电子治理等方面系统剖析地方政府推进公共服务改革与创新的主要进展，从强制性政策工具、自愿性政策工具和混合性政策工具三个维度系统剖析地方政府推进公共服务改革与创新的政策工具，通过大规模的问卷调查，从政府接触方式偏好、电子治理发展项目偏好、政府网站使用意愿、电子化公共服务使用状况、使用态度、感知行为控制、主观规范、感知服务质量、感知服务价值与公众满意度等方面系统总结并深入分析八个城市（区）电子化公共服务的需求偏好、服务质量与整体满意度情况，从整体性公共服务满意度的视角对公共服务改革与创新的成效进行初步评价，并在此基础上提出相应的对策建议。

该项目的最终成果便是《综合配套改革中的公共服务创新》、《电子化公

共服务需求偏好、服务价值与民众满意度：问卷调查数据分析报告》和《社会组织视角下的政府购买公共服务》三本著作的出版。本项研究的理论成果主要有以下三个方面：

一是构建了一个基于中国国情的政府公共服务治理现代化的理论分析框架，从大部制改革与跨部门协同、整体性预算体系、政府购买服务、全过程优质监管体系、整体性伦理规范与廉政建设、电子治理、整体性公共服务满意度等方面着重论述公共服务改革与创新的组织、财政、制度、伦理、法治、技术保障与价值追求等相关议题。

二是以系统论的理论模型为基础，从公众需求的角度出发，发展出了一个由使用者需求、使用情况、需求影响因素与使用者评价四维度构成的电子化公共服务需求行为分析框架。

三是从合作动机、合作策略与互动关系三个方面构建政社合作提供公共服务的理论分析框架，从合作动机来看，政府与社会组织合作提供公共服务源自于各自的组织性质及合理诉求；从合作策略来看，政府向社会组织寻求公共服务上的合作主要包括公办民营、项目委托、直接补助和志愿服务四种；从关系与现状来看，政府与社会组织地位不平等，社会组织与政府的合作属于“被动合作中存在一定竞争关系”。

本项研究在经验研究层面有以下几个特色：

一是从大部制改革与跨部门协同、整体性预算体系、政府购买服务、全过程优质监管体系、整体性伦理规范与廉政建设、电子治理等方面系统剖析上海浦东新区、天津滨海新区、深圳、成都、重庆、武汉、长沙与沈阳八个城市（区）地方政府推进公共服务改革与创新的主要进展，从强制性政策工具、自愿性政策工具和混合性政策工具三个维度来系统剖析这八个地方政府推进公共服务改革与创新的政策工具，同时基于 3120 名受访者整体性公共服务满意度调查对这八个地方政府公共服务改革与创新的成效进行了初步评价。

二是基于 3120 名受访者问卷调查的数据分析结果，从受访者基本情况、政府接触方式偏好、电子治理发展项目偏好、政府网站使用意愿、电子化公共服务使用状况、使用态度、感知行为控制、主观规范、感知服务质量、感知服务价值与公众满意度等方面系统总结并深入分析了上海浦东新区、天津滨海新区、深圳、成都、重庆、武汉、长沙与沈阳八个城市（区）电子化公共服务的需求偏好、服务质量与整体满意度情况，形成总体统计分析报告和各城市

(区)统计分析报告。在此基础上,对不同城市的调查结果进行综合对比分析,总结当前中国电子治理发展的现状与问题。

三是基于上海、长沙、武汉、成都 397 家受访社会组织问卷调查,从社会组织参与公共服务供给情况、政府向社会购买公共服务的认知与态度、面临的问题与对策建议等方面,对我国政府购买服务的现状、问题及对策进行了实证分析。

此外,本项研究在政策研究层面的主要特色表现在以下三个方面:

一是从大部制改革与跨部门协同、整体性预算体系、政府购买服务、全过程优质监管体系、整体性伦理规范与廉政建设、电子治理等方面提出了全面深化改革推进公共服务治理现代化的战略蓝图与对策建议。

二是从网络基础环境建设,为电子治理发展保驾护航;推动透明治理,提升政府整体性治理能力;打造智慧生活,促进基本公共服务均等化;实施电子化公共服务质量提升工程,建设人民满意的电子化服务型政府等四个方面针对调查城市电子治理服务发展过程中存在的共性问题,提出改善中国电子治理绩效、推动中国电子治理持续发展的对策建议。

三是从明确政府角色定位,转变施政观念;简化行政作业流程,实施政府流程再造;建立严格的监管制度,引入科学的评估制度;加大财政政策倾斜力度,扶持社会组织的发展;提高社会组织竞争意识和运营水平,培育社会公众参与意识,提高市民参与积极性,加强公民的社会监督,保证公共服务供给过程的公平、公正等方面提出了完善政府向社会组织购买公共服务的对策建议。

该项目的顺利完成得益于课题组全体成员的努力,受益于国家行政学院薄贵利教授、中国行政管理学会高小平教授等诸多学界同仁的支持,也是与复旦大学林尚立教授、沈兰芳教授、黄丽华教授、刘杰教授、陈志敏教授、刘季平教授、苏长和教授和陈玉刚教授等人的支持分不开的。在此,我们深表谢意!同时也感谢复旦大学文科科研处、复旦大学国际关系与公共事务学院科研与学术服务中心对该项研究的支持和帮助!

竺乾威

复旦大学国际关系与公共事务学院

2016 年 9 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景与意义	(1)
第二节 相关研究状况	(2)
一 政府与非营利组织互动关系	(2)
二 政府购买公共服务	(14)
第三节 研究思路与技术路线	(16)
第二章 理论探讨	(19)
第一节 政府购买服务与政社合作	(19)
一 政府购买服务的内涵与流程	(19)
二 公共服务提供的政社合作	(21)
第二节 公共服务提供中政社合作的动机	(23)
一 从公共服务看合作的需要	(23)
二 从政府角度看合作的动机	(24)
三 从社会组织角度看合作的可能	(25)
第三节 公共服务提供中政社合作的策略	(30)
一 政府对社会组织的培育和监管	(30)
二 政府与社会组织合作提供公共服务的策略	(32)
第三章 政府向社会组织购买公共服务发展现状	(36)
第一节 政府向社会组织购买公共服务的发展历程	(36)
一 初步探索期	(36)

2 社会组织视角下的政府购买公共服务

二 快速发展期	(37)
三 全面推进期	(39)
第二节 政府向社会组织购买公共服务的地方实践	(41)
一 上海浦东新区	(41)
二 天津滨海新区	(43)
三 深圳	(44)
四 武汉	(46)
五 长沙	(46)
六 成都	(48)
七 重庆	(50)
八 沈阳	(51)
第三节 政府向社会组织购买公共服务的运行机制	(53)
一 购买主体	(53)
二 承接主体	(54)
三 购买内容	(55)
四 购买方式	(56)
五 绩效评估	(57)
第四章 调研设计与样本描述	(59)
第一节 调研设计	(59)
一 基本概况	(59)
二 政府向社会购买公共服务的认知与态度	(61)
三 面临的困难与政策建议	(63)
第二节 样本描述	(65)
一 社会组织成立年代	(65)
二 社会组织的类型	(68)
三 社会组织的发起形式	(70)
四 社会组织与业务主管部门的联系方式	(73)
第五章 问卷调查结果与讨论	(77)
第一节 社会组织与政府的互动与合作	(77)

一 社会组织与政府的互动关系	(77)
二 社会组织与政府的合作关系	(80)
第二节 与社会组织相关的因素	(83)
一 社会组织参与政府购买公共服务的意愿	(83)
二 影响社会组织承接服务的经费因素	(87)
三 社会组织承接服务的组织使命与委托条件	(90)
四 社会组织对服务供给的态度	(93)
五 社会组织对政府购买公共服务整体效益的态度	(97)
第三节 与招标制度有关的因素	(103)
一 社会组织对参与机会和评选作业公平性的态度	(103)
二 社会组织对委托外包评选结果公正性的态度	(107)
三 社会组织对招标信息的可得性及等标期合理性的态度	(113)
第四节 与行政管理相关的因素	(118)
一 社会组织对合同管理的看法	(118)
二 社会组织对行政作业的看法	(122)
三 社会组织对行政效能与专业素养的看法	(125)
第五节 与竞争相关的因素	(131)
第六节 地方政府对社会组织的态度	(140)
第七节 社会组织存在的困难	(144)
一 社会组织公益使命的制定与厘清面临的困难	(144)
二 社会组织在组织设计与组织运作方面面临的困难	(147)
三 社会组织面临的内部困难	(151)
四 社会组织面临的外部困难	(154)
五 社会组织资金、资源筹措面临的困难	(160)
六 社会组织人力资源管理面临的困难	(163)
七 社会组织外部资源联系与运用面临的困难	(167)
八 社会组织承接政府项目存在的困难	(171)
第八节 购买过程与政府监督	(176)
一 政府购买过程应注意的环节	(176)
二 加强政府监督和审核的方式	(179)
第九节 促进社会组织参与服务供给的策略	(182)

4 社会组织视角下的政府购买公共服务

- 一 强化社会组织供给能力的措施 (182)
- 二 社会组织需要政府提供的支持 (186)
- 三 政府在公共服务职能转移中存在的问题 (192)

第六章 结论与建议 (196)

第一节 主要研究成果 (196)

- 一 我国政府购买服务的发展现状 (196)
- 二 政府购买服务面临的问题 (198)

第二节 对策建议 (201)

- 一 政府层面的对策建议 (201)
- 二 社会组织层面的对策建议 (205)
- 三 社会公众层面的对策建议 (207)

第三节 对未来研究的建议 (208)

参考文献 (210)

后记 (221)

第一章

绪论

第一节 研究背景与意义

政府购买服务作为公共服务提供领域政社合作的主要形式，是一种政府提供公共服务的新理念、新机制和新方法，被公认为是政府实现公共服务均等化的有效方式之一，能够充分调动社会资源、优化资源配置，能够促进政府改革、转变政府职能，能够创新经济社会治理体系、推进政社合作良性互动。

公共服务供给领域的政社合作兴起于 20 世纪 70 年代末。当时，欧美国家为了应对财政危机、管理危机、信任危机及全球化的挑战，掀起了一场新公共管理改革浪潮，政社合作作为改革的重要内容，备受各国推崇。20 世纪末，我国政府开始尝试在公共服务供给领域与社会组织合作。1996 年，上海市浦东新区社会发展局向民办非企业“罗山会馆”购买服务，开创了我国公共服务领域政社合作的先例。

随着我国市场经济的逐步确立和成熟，社会公共服务的市场化运作已然成为政府改革发展的新动向。深圳、上海、长沙、成都、天津等地方政府都进行了大量实践，建立了相应的财政支持渠道，探索政府购买服务的新方式，创造了不少具有鲜明地方特色和重要推广价值的实践经验。而在中央层面上，党中央和国务院从大局出发，不断完善公共服务政社合作的顶层设计，出台了多项政策文件，推进公共服务供给领域政社合作的制度建设。

2003 年，《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）颁布实施。该法律明确规定：政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上

的货物、工程和服务的行为。《政府采购法》的实施意味着公共服务供给领域的政社合作规模扩大且渐成竞争态势。

2006年,国务院颁发了《关于加强和改进社区服务工作的意见》,其中明确要求要积极探索政府购买服务、项目管理等多种形式,调动社会组织参与社区服务的积极性,促进公共服务社会化。

2012年,国务院颁发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中明确指出,要把适合由社会承担的基本公共服务事项,以购买服务等的方式交由社会组织承担。同年,民政部和财政部发文,要求政府利用财政资金,采取市场化、契约化方式,向具有专业资质的社会组织和企事业单位购买社会工作服务。

2013年7月,国务院常务会议对如何推进政府向社会组织购买公共服务进行了深入探讨。同年11月,中国共产党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》再次明确提出:“要全面正确履行政府职能,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。”这是我国首次将公共服务供给领域的政社合作,即“政府购买服务”写入党文件之中。之后,国务院办公厅颁发了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,从国家层面上对政府购买公共服务的概念、范围、方式做出了全面、规范的阐述,这一文件的出台成为我国全面推进政府购买公共服务的标志。

本项研究拟在借鉴国内外相关研究成果的基础上,探讨公共服务政社合作的理论机制,追溯我国政府购买服务的发展历程,厘清我国政府购买服务的运行机制,并通过问卷调查深入分析我国政府购买服务的现状,总结我国政府购买服务中存在的问题,有针对性地提出改进措施。

第二节 相关研究状况

一 政府与非营利组织互动关系

20世纪80年代,西方发达国家在全球范围内掀起了一场“结社革命”的浪潮,一大批非营利民间组织如雨后春笋大量涌现。根据研究视角和分类标准的不同,政府与非营利组织的互动关系可以归纳为以下12种代表性分类。

1. 从自愿服务的类型看政府—非营利组织互动关系

克雷默根据志愿服务的基本特征、权力关系以及持续时间三个方面，将政府与非营利组织间的互动关系分为补充性、互补性与主体性三种模式（见表 1—1）。

表 1—1 政府—非政府组织互动关系

	补充性志愿服务	互补性志愿服务	主体性志愿服务
基本特征	延伸（提供）类似于政府的服务	与政府服务有着质量上的差异	提供政府所不提供的志愿服务
权力关系	不均衡：政府占据主导地位	政府与志愿组织间权力均衡	不均衡：志愿机构占主导地位
持续时间	基本上有时间限制，政府开始提供后便终止	长期提供，因为单独的政府供给是不可能的	不确定性，只要政府不提供服务就持续提供服务

资料来源：Kramer，1981：237。

20 世纪 90 年代，克雷默等又将政府与非营利组织间关系模式区分为二元论与整体论（见表 1—2）。二元论模式认为政府部门与非营利组织间存在的是冲突、竞争的关系。整体论模式则认为，政府部门与非营利组织是合作、合伙的关系，政府部门可通过非营利组织提供更多元的社会服务。实际上，对于多数国家来说，非政府组织（非营利组织）与政府的关系应该是合作而非竞争（Wuthnow，1991）。

表 1—2 政府与非营利组织关系的两种模式

二元论	整体论
竞争	合作
冲突	合伙
依附原则	多元主义
形而上的	务实主义
市场	计划与协调
残补式（residual）的社会福利	制度化的社会福利

资料来源：Kramer et al.，1993：123。

2. 从财务与服务的提供者角度来看政府—非营利组织互动关系

吉德隆等根据服务的经费与授权和服务的实际提供两项指标，将政府与第三部门（非营利组织）间的互动关系区分为政府主导模式、双元模式、合作模式、第三部门主导模式四种类型（见表1—3）。这四种模式表现为竞争与合作两种关系，竞争关系下包括政府主导模式和非营利组织主导模式，合作关系下包括双元模式和合作模式。

表 1—3 政府—第三部门间关系模式

	模式			
功能	政府主导	双元	合作	第三部门主导
经费提供	政府	政府/第三部门	政府	第三部门
服务提供	政府	政府/第三部门	第三部门	第三部门

资料来源：Gidron et al. , 1992：18。

3. 从第三方治理理论与志愿主义失灵来看政府—非营利组织互动关系

第三方治理理论认为政府与第三方执行者在很大程度上共享公共资金支出和公共权威运用方面的裁量权，强调公共和私人机构之间的责任共享，以及公共部门和私人作用的混合。因而，在该理论中，政府应当扮演的是“资金和指导的提供者”的角色，而非营利组织则充当的是“服务提供者”的角色，两者之间需要相互配合，以共同满足社会多元化的需求（Salamon，1981；田凯，2003；崔开云，2010）。

与传统的非营利组织理论不同，志愿主义失灵理论认为非营利组织不仅出现在政府、市场或合约失灵的地方，在很多政府和市场运行得很好的领域，非营利组织同样很活跃。萨拉蒙提出的志愿失灵理论为政府参与公共服务提供了依据，并使政府有更充足的理由给予提供服务的非营利组织支持和帮助。志愿部门的弱点正好是政府的长处，反之亦然。正因为非营利组织和政府各自在功能上存在优势和不足，二者才需要相互依赖和合作。萨拉蒙认为无论是志愿部门替代政府，还是政府替代志愿部门，都没有二者之间的合作有意义（郭薇、秦浩，2012）。

4. 从干预的程度看政府—非营利组织互动关系

沃尔曼和拉里根据管制的严谨程度和组织的自主程度,将政府与非营利组织间的互动模式分为自由放任式、民营化形式、倡导促进式、政府与民间伙伴式、诱因诱导式、法令管制式与政府所有式七种模式(Wolman & Larry, 1984)。

自由放任式是指政府允许非营利组织追求组织活动,避免过度干预(如法规、政策、制度)并借此达到最大社会净效益。

民营化形式是指政府部门将其部分权力、角色、经营权及所有权,合法、有效地移转给非营利组织运作,通过竞争的方式促进经济效益与效能,假定公部门的部分职能通过市场运作更有效率。

倡导促进式是指公部门通过提供公共设施及教育训练等方式,促进民间部门发展。倡导促进式假定政府改善基本条件,能吸引民间部门的经济活动。

政府与民间伙伴式是指公私部门以合伙的方式合作达成互利,彼此为了共同目标而努力。

诱因诱导式是指公部门为私部门提供诱因,诱导私部门配合公共目标的达成。与公私合伙式不同的是公私部门并没有共享彼此的目标,私部门仅为追求自身利益而配合公共目标的达成。

法令管制式是指公部门采取规范与管制私部门行为的方式,使其与公共目标相一致。

政府所有式是指公部门负担并执行原应由民间部门执行的所有业务。

5. 从互动过程来看政府—非营利组织互动关系

韦尔奇从国家与志愿部门的角度分析政府与非营利组织的关系,认为美国、英国的非政府组织与政府的关系可以用“影子政府”来概括,政体、国家资源分布、制度限制等因素都可能对双方关系产生影响(见图1—1)。

韦尔奇所建构的系统中,对于国家而言最重要的是志愿部门的直接服务产出,以及非志愿部门工资中扣除租金等费用后盈余所形成的税金。志愿组织所提供的服务对劳动力的社会再生产非常重要,因为这些服务增加了集体物品的范围和供应的层次。同时,这些国家支持的服务或产品也有助于处理阶级矛盾和其他社会冲突,有助于维持社会稳定与

和平。参与和劝募的输出会影响（但不是决定性的）国家税收、政策、各服务计划和土地使用的决策，尤其是那些会直接影响到志愿组织本身资源或参与者的事务。志愿组织劝募所花费的输出，会直接改变社会资源的分布、分配、使用状况，参与性的服务输出也可能通过使分歧的社会团体结合成一个主要的支配政治文化的力量，从而影响某种志愿组织活动能否得到资源。

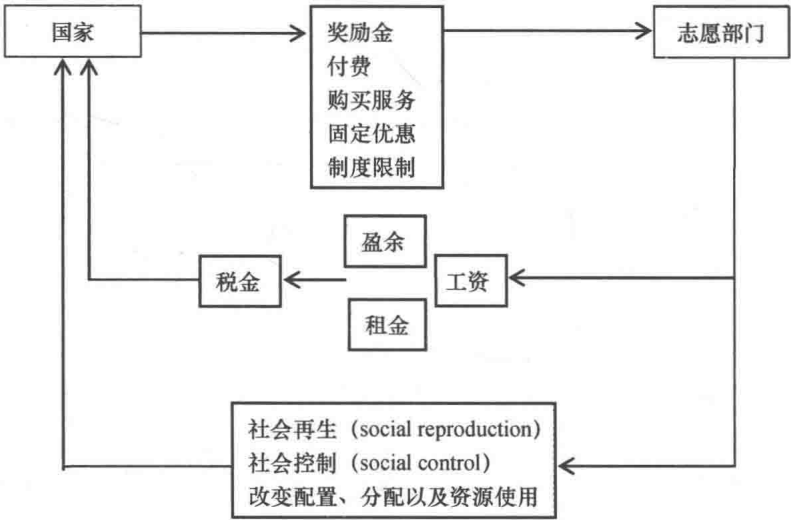


图 1—1 国家—志愿部门关系模式

资料来源：Wolch，1990：28。

国家资源的分布本质上是契约与福利系统模式的结果，国家作为各式各样资源的掌控者，有能力去指导甚至支配志愿部门如何使用资源，有时不惜改变分配和分布等机制来影响资源。面对制度化的约束，志愿组织可能会通过商品化的输出来取得稀缺资源，而不会采取劝募的方法。如果志愿组织持保守的态度，它将妥协于制度约束并提供直接的服务，而不会偏向于公众直接参与等较为积极的方式。随着志愿部门收入中政府资金的扩张和收缩，志愿组织也会相应地采取重要的内部转换，如选择商业化的服务提供方式、改变运营时间或者

裁员等，这些策略将导致志愿部门形式的变更。

6. 从沟通往来程度以及财务依赖与控制程度来看政府—非营利组织互动关系

库恩勒和赛莱 (Kuhle & Selle, 1992) 根据财务依赖与控制程度和沟通与交往程度两个指标，将政府与非营利组织的互动关系归纳为整合依附型、整合自主型、分离依附型、分离自主型四种模式。

按此分类，中国非营利组织与政府的关系主要有两大类：一类是整合依附型，这是大部分官办非营利组织与政府的互动关系特点，主要表现是双方沟通相对频繁，并对政府产生严重依赖，受政府的控制。另一类则是分离自主型，这是草根组织与政府的互动关系特点，即它们与政府沟通相对较少，资金来源较为多元且主要来自国内外基金会和企业。两者关系也存在动态变化的过程，随外部环境等因素的变化而变化 (卢磊、梁才林, 2014)。

7. 从权力与资源共享程度来看政府—非营利组织互动关系

科纳汉根据权力与资源的共享程度，将政府与非营利组织间的互动关系分为合作型、操作型、奉献型、咨询型四种模式 (Kernaghan, 1993)。

合作型模式通常被称为一种真正的权力分享型的伙伴关系，公私部门在合作的过程中各自拥有决定的自主权，这种类型的伙伴关系是一种超越协商的合作。双方在诸如资金、信息、劳动力等资源方面能各自放弃一些自主权以达成共享或兼容的目标。

操作型模式下没有权力的分享，只有双方工作的分摊，其强调的重点是在操作层面的共同合作以达到相同或兼容的目标。绝大多数情况下，权力仍掌握在具有资源优势的一方，而这通常是政府部门。

奉献型模式下公私部门间有一方愿意也乐意提供资源 (通常是成立资金)，但却不愿介入公共服务的决策和运作过程，而完全由另一方自主决定公共服务的活动作为。这些不是通常意义上的真正合作伙伴，因为它们之间不需要所有参与者在决策过程中有积极的作为，仅仅是财政上的投入并不代表成为合作伙伴。

咨询型模式则是指公私部门间，拥有权力与资源的一方 (通常是政府部门)，经常因公共服务的需要而请求另一方提供专业政策咨询或特定技术知识协助的情形。