

中国情境下政府购买社会组织服务挑战与路径

——基于 S 协会的个案研究

高 笠

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2023年3月3日; 录用日期: 2023年7月3日; 发布日期: 2023年7月11日

摘 要

政府购买服务已经成为我国公共治理的一个重要工具。凭单制、PPP、政府购买服务等各种治理工具在当前基层中被广泛用于提供公共产品。然而, 中国现阶段的治理呈现出“公共行政”和“公共治理”的双重特征, 导致了传统的行政制度和合同外包之间的矛盾。同时, 治理机制的调整却相对滞后, 导致政府与社会组织在政府购买服务中出现了多重困境。文章探讨“政府购买”与社会组织的合作能否达到“1 + 1 > 2”的效果, 基于对重庆市S协会的政府购买服务项目的宏观过程, 研究发现政府与社会组织在合作中存在多重困境。在此背景下, 本文分析“政府购买”过程中优化政府与社会组织合作的路径: 首先, 政府应承担起公共治理中“元治理”的责任, 在整体治理中发挥关键作用。其次, 需要培育和完善社会组织。最后, 治理转型过程需要实现监管有力与治理创新均衡。

关键词

社会治理, 治理困境, 治理转型, 社会组织, 政府购买服务

Challenges and Paths of Government Purchase of Social Organization Services in the Chinese Context

—A Case Study Based on S Association

Li Gao

School of Public Policy and Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Mar. 3rd, 2023; accepted: Jul. 3rd, 2023; published: Jul. 11th, 2023

Abstract

Government purchase of services has become an important tool of public governance in China. Various governance tools such as voucher system, PPP and government purchased services are widely used to provide public goods in the current grassroots level. However, the current stage of governance in China presents the dual characteristics of “public administration” and “public governance”, leading to contradictory governance between the traditional administrative system and contract outsourcing. At the same time, the adjustment of governance mechanism is relatively lagging behind, leading to multiple dilemmas between the government and social organizations in the government purchase of services. This paper explores whether the cooperation between “government purchase” and social organizations can achieve the effect of “1 + 1 > 2”. Based on the macro process of the government purchase service project of Chongqing S Association, we found that there are multiple dilemmas in the cooperation between the government and social organizations. In this context, this paper analyzes the path to optimize the cooperation between government and social organizations in the process of “government purchase”: First, the government should take the responsibility of “meta-governance” in public governance and play a key role in the overall governance. Second, social organizations need to be nurtured and improved. Finally, in the process of governance transformation, it is necessary to find a balance between regulation and governance innovation.

Keywords

Social Governance, Governance Dilemma, Governance Transformation, Social Organizations, Government Purchased Services

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在 21 世纪,我国以政府和市场的伙伴关系利用各种治理工具提供公共服务。公共服务的提供手段日益多样化,包括:由政府直接提供、发放居民医疗券、消费券等多种形式[1];引入政府和社会资本合作模式(PPP),增加社会资本用于公共基础设施的建设或运营[2];指导老人互助的时间银行[3];政府向社会组织等购买服务[4]以及政府资助和特许经营等[5]多种治理工具的使用。然而,由于企业和社会组织参与到公共服务供给,在一定程度上导致政府共享公共资金的使用权利和公共权力的自由裁量权,这改变了政府与市场和社会的互动方式[6]。

中国情境下,政府购买服务发挥着关键的作用,但同时也面临挑战。公共服务购买的困境反映了中国治理转型的普遍问题。公共服务购买的是以满足公众需求,促进人们之间的“互动”,有助于创造公共空间,促进社会融合为目的。尽管如此,一些政府向社会组织购买服务的项目仍然面临挑战。例如,一个预算为 20 万元的服务项目可能由 3 个不同的项目组成,且要求在极其有限的时间内实现预期目标。此外,政府采购的服务内容可能与社会组织提供的服务内容不一致,甚至超过了社会组织提供的服务内容,导致社会组织需要申请延长项目结项的时间,使政府的服务采购不能有效地实现其预期目标。因此,本文的研究问题是:政府购买社会组织是否能实现“1 + 1 > 2”的目标成效?反映出政府购买社会组织服务的过程中的哪些问题?

2. 文献回顾

政府购买服务的选择可以从两个不同的角度进行分析：

第一种视角从市场逻辑的角度探讨。交易成本理论认为，任何行业组织形式的选择在很大程度上取决于交易成本。这些成本来自于不确定情况下的有限理性、信息不足、机会主义和小数量的交易市场。为了抵消供需双方的弊端，政府需要扮演一个“聪明买家”的角色[1]。尽管如此，公共服务市场化在实践中也遇到了许多挑战。例如，在美国，国际城市协会(ICMA)调查了公共服务承包“逆向流动”的原因，这意味着地方政府已经退出了之前双方签订的合同，并恢复到政府提供的合同。造成这种趋势的主要原因是服务质量问题和成本降低不足[7]。加拿大的一项研究也发现了类似的原因[8]。在这两项研究中，市场供应的效率被确定为外包“逆流”的主要原因。外包城市公交服务的表现证实了这一发现，表明外包并不一定优于公共部门[9]。

第二种视角从政府逻辑的角度探讨。有研究指出，基于项目制的组织中的官僚逻辑塑造了公共服务的供给[10]。政府部门提供服务的制度环境影响政府部门中的决策与行为。在中国的一些南方城市由于地方政府的绩效评估体系，出现了政府购买服务的“逆向流动”。政府内部的激励结构影响着下级官员对上级政府制定的行动计划的反应，从而导致了外包服务的“逆流”[11]。来自上级政府的政治和经济“晋级赛”的压力影响着基层官员对社会组织的行为。行政系统内部上下级之间的运作逻辑也影响着政府购买服务的选择。因此，探讨政府向社会组织购买服务的制度环境，对理解基层官员的决策过程至关重要[12]。

正如上文所述，对政府购买服务的选择可以从两个不同的角度来分析——市场的逻辑和政府的逻辑。“逆流”是公共服务市场化出现挑战的证明。另一方面行政部门内部运行逻辑也影响了政府部门与社会组织的合作提供公共服务的过程。然而，这两种观点未能完全解决政府购买治理中的新现象和新问题。而本文强调了政府向社会组织购买服务的目标偏离问题，指出了与“逆流”现象的明显区别。政府购买服务中出现的治理新问题，还需要进一步研究分析其根本原因和实现路径。

3. 案例分析：重庆市 S 协会政府购买服务的困境

2021 年起，重庆市政府购买 S 协会的服务——“H 街道社区社会组织孵化与社会工作创新创业”项目(后面简称“孵化”)，投入资金 20 万元，通过加快发展社区社会组织发展，引导各地区把将政策、资金、人才等资源更多地投入到用于社区社会组织建设中去。社区社会组织联合会和社区社会组织服务中心等主要社会组织的参与将有助于实施“邻里守望”倡议，该倡议旨在促进当地社区的关怀和支持。这些机构将正在连接社会工作者与志愿者共同参与社区治理的纽带、开展社区服务、培养社区文化、增进社区和谐等等，都起到了至关重要的作用。此外，他们将负责进行社区协商和解决社区冲突。政府也会在指导社区社会组织，使社会工作者与志愿者共同参与社区治理，开展社区服务，培养社区文化，及实现强监管与治理创新均衡的作用。项目分为社区社会组织孵化、社会工作创新创业、社区工作室的覆盖等内容。项目以 8 个月期限，结果是时间上的延期。

3.1. S 协会概况

重庆市 S 协会是全重庆市行业协会领域内的唯一一个社会组织，且属于重庆市民政局的区级社会组织。S 协会有 3 年发展历程，由于协会是重庆市行业领域内唯一一个社会组织，工作内容涉及重庆市的 9 个主要城区。然而，协会的总人数为 9 人，4 人为协会的主要工作人员，其余 5 人为派遣人员。

3.2. S 协会购买服务的过程

图 1 为政府购买 S 协会服务的过程。S 街道 H 社区的项目采购过程充满了复杂性，使得管理其三类

项目——内容、实施以及评估和检查——特别困难。实施和评估与检查阶段构成了最大的挑战，特别是对公益项目而言，因为它们面临着更严格的监管控制。这一采购过程的复杂性突出表明，需要有效的治理和对所涉及的不同类型的项目有细致的了解。

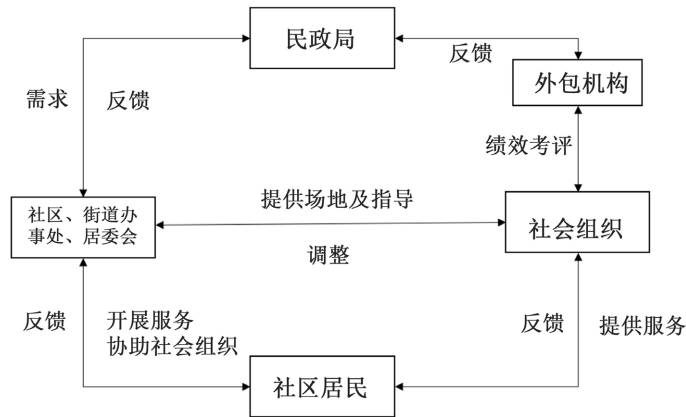


Figure 1. The process of government purchase of S association services
图 1. 政府购买 S 协会服务的过程

首先，项目内容的复杂性。项目一定要以居民需要为出发点，构建生活平台，社区发展秩序井然；多元参与、以人为本，增强动员能力，社区治理强有力；共建共享激发内生动力等，完善市场运作，社区发展有灵魂。社区服务是根据居民的需求量身定做的，并以提供服务和社区参与为目标。在专业化的过程中，居民服务向社区社会企业转变。这种方式赋予了社区成员权力，提高了社区成员服务本族的技能和潜力，形成了社区自我教育、自我管理、自我服务的闭环系统。通过最大限度地发挥居民的主体性，整合公共资源，这种方式以最直接、最有效的方式为居民带来了深刻的生活感、归属感、获得感和幸福感。寻求有效的社区治理需要多重突破。首先，要密切关注居民需求，构建有序的社区治理平台，包括完善社区基本秩序、建设社区情报网、健全居民议政协商制度等。其次，找准社区服务项目，鼓励多方参与，提升社区发展水平是关键。要实现这一目标，必须培育和扶持社会组织成为社区服务项目的“孵化器”。最后对社区社会企业成长动力进行深度挖掘，使之形成良性循环，从而促进社区的发展。

其次，项目执行的难度。第一，政府将项目委托给社区政党服务中心和非独立法人社会组织，这对服务的公平性和响应性提出了挑战。S 协会对承担方的服务能力和提供服务的性质没有明确界定，政府难以保证服务的质量和适当性。因此，有必要对该项目的服务提供进行更精确的定义和监测，以确保其与政府为公众提供公平和响应性服务的目标相一致。第二，在项目内容涉及复杂性的背景下，项目时间仅仅只有 8 个月，时间极其有限的情况下，事实上很难达到预期的目的。第三，社区工作室的推行需要 S 协会具备一定的劳动力基础，包括联系社区居民，联系外包公司等，然而 S 协会仅有 9 个人，在执行项目的过程中，出现“一人多劳”的现象。第四，劳动力投入的量化是一项复杂的任务，难以简单测量，而服务的提供又增加了额外的复杂性，因为它需要经历合格标准、选择过程、服务形式和交付方式的多种过程，所有这些都受到可变性和不可预测性的影响。，然而 S 协会作为重庆市行业领域唯一的一个公共组织，在承接项目后的执行人数相对稀缺，于项目要求人数有一定差距。此外，有效管理服务提供者 and 适当使用公共资金是必须克服的重大障碍，以确保公共服务的提供具有透明度和问责制。

再次，项目评估的不完整。项目进入评估阶段，评估检查参与方以外包为主，配合外包评估机构。机构邀请了 3 名行业领域专家，与 2 位其他的组织的评审，构成评估项目的主体。评估的方式为项目负

责人以汇报展示最后的项目成果，包括项目的初始目标、初始指标、资金投入、指标完成度等情况。最后，专家听完汇报对其项目成果进行各项指标的打分情况，并对项目做出评价。

3.3. “孵化”项目的目标偏离

图2为政府与S协会合作偏差。在实际合作过程中，政府与社会组织并没有完全实现项目管理的动态反馈调整流程。在2021年8个月的短暂有限时间中，本应在H街道发挥的“孵化”项目并没有如预期般推进。S协会的项目完成比例没有完全达到政府最初的预期设想。2021年H街道的社会组织孵化出0个，并且企业入驻街道的情况并不理想。原定从26个社区推行到41社区的25个社区指标只完成了20个社区的指标，完成率80%，并且已经申请延长结项时间。

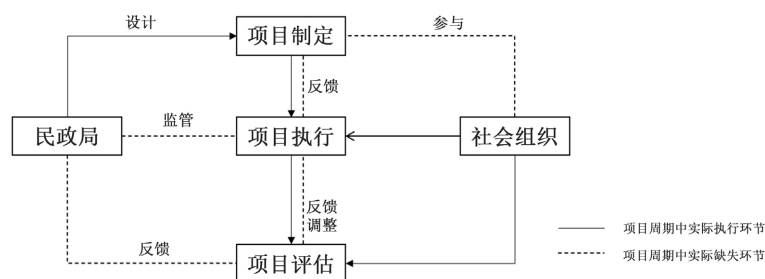


Figure 2. Deviation of cooperation between government and social organizations
图2. 政府与社会组织合作偏差

4. 治理转型中的“异构同治”现象

政府购买服务的这种“小切口”反映了政府和社会组织转型所带来的深刻变化和“异质性”的出现要求政府购买服务必须解决几个转变。首先，由管理单个组织转变为管理组织间的关系。服务提供者已经从一个单一政府实体变成了一个由政府、企业和社会组织组成的较为扁平的网络。因此，需要政府在同企业及社会组织谈判与合作，共享资源与信息，合作与创新，管理组织之间的竞争与合作关系，治理组织之间网络等方面有专门知识。这要求必须全面改造传统科层制。其次，从经营特定公共产品到经营公共服务提供流程。政府利用治理工具既要丰富公共产品又要在这一进程中培育更多的公共服务生产者、构建伙伴关系、并在可持续基础之上提供高质量和高效率的服务。跨部门协调与共同治理会使政府责任链延长，要求政府监管能力必须随之调整。

从实践来看，我国政府本身能力建设比较落后，在社会组织培育，项目制定和项目管理中政府人才储备和技能储备都比较欠缺。首先，政府在社会组织培育方面存在欠缺。社会组织在公共服务提供和社会治理中发挥着重要作用，但政府在培育社会组织方面面临诸多问题。政府在社会组织的发展规划、组织结构优化、人才培养等方面缺乏系统性和针对性的策略。政府需要建立健全的社会组织培育机制，包括加强对社会组织的分类、评估和指导，提供培训和资源支持，促进社会组织的专业化和能力提升。其次，政府在项目制定和项目管理方面存在技能储备不足的问题。政府购买服务的项目制定和管理是实现公共服务的重要环节，但政府人才在项目制定、需求分析、合同管理、绩效评估等方面的专业知识和技能相对不足。政府需要加强对项目管理人员的培训和能力建设，提升其专业素养和项目管理技能，建立健全的项目管理体系，包括规范的项目流程、有效的绩效评估机制和科学的风险控制措施，以提高项目的执行效率和成果质量。

与此同时，政府的流程再造需要与时俱进，适应治理转型的需求，但目前政府的流程再造滞后于实际情况。在政府向社会组织购买服务的过程中，存在信息不对称、决策流程繁琐、审批程序复杂等问题。

除此之外，领导班子换届影响到 S 协会对项目承接、实施等各个方面的深远影响；在激励考核上、责任落实上、绩效评估等方面仍按科层制由上而下；可控命令式管理模式进行管理，而未根据结构差异进行差异化调整，已成为当前政府向社会组织购买服务中一个普遍性难题。

5. 小结与讨论

在 21 世纪不断发展的格局中，国家之间的竞争已经转变为以治理能力的竞争为重点。尤其是我国正经历着信息化和全球化交汇的快速变化。随着经济和社会的不断发展，对公共服务和基础设施的需求也在增加，需要政府、企业和社会组织之间的合作。公共治理是解决国家和市场在监管和协调方面的不足的重要工具。然而，由于参与各方的目标不同，也存在着治理失败而导致社会资源分配的挑战的风险。

回应本文最初的理论探讨，基于 S 协会社会购买服务的结果分析，政府与社会组织的合作在社会急剧变迁的过程中实现“1+1>2”的目标还存在诸多现实困境。因此，当我们深入研究政府购买社会组织服务的复杂性时，就会发现政府治理能力的建设至关重要，特别是在整体性、系统性协调和多方利益相关者协作方面。现代国家治理体系是一个复杂的动态实体，内部各要素之间的和谐互动是现代国家治理体系成功的关键。为了实现“多主体综合治理”的原则，有必要化解政府购买服务所带来的挑战。本文对以下几点有更深层次的理解。

第一，在公共治理领域，政府迫切需要承担“元治理”的职责，在促进整体治理方面发挥关键作用。这需要强调各种治理工具的互补关系和有效整合，同时也要注意治理的“结构-过程”，以实现协同发展。现代社会出现了大量治理工具，包括但不限于政府购买服务、公私合作制、地方政府消费券、互助养老金时间银行等。随着政府在直接提供公共产品方面作用的减弱，政府在协调自身、市场和社会之间的合作关系变得越来越重要。如果任由行政权力依循惯性来形塑治理结构，其他行为者在治理中的干预和活力可能也会大打折扣，导致国家治理步履维艰。为了抵制这种政府管理的碎片化，需要进行整体性的治理，即关注政府机构的内部运作和部门，提倡管理由分散向集中转变，由局部走向整体，由零散走向整合。

第二，促进社会组织的培育和健全。“十四五”规划描绘了 2021 年 9 月社会组织发展的蓝图，旨在使社会组织为大局服务。对不同层次的社会组织都应给予指导与扶持，最大程度地利用各自的长处与才能，迎接经济社会发展紧迫挑战，解决人民群众亟待解决的问题。政府应通过立法明确各类社会组织的定位和职责，加强对社会组织的监管与评估，推动形成良好的法治环境。要扶持全国性社会组织为科教兴国和人才强国服务、创新驱动发展，振兴乡村、实现区域协调发展、可持续发展，主动应对人口老龄化，为国家战略提供专业服务。与此同时，地区及省级社会组织也必须重视地区发展战略的实施，比如西部开发和东北老工业基地的振兴，推动中部高质量发展，东部地区先行先试，京津冀协调发展。扎实开展社会组织“走出去”，有序推进海外合作，增强中国社会组织的全球治理能力，增强中华文化的影响力，提升中国“软实力”。社会组织在应对社会挑战和改善民生方面发挥着重要作用，从本质上讲，培育和健全社会组织必须成为国家发展议程的首要任务。

第三，治理转型过程需要实现监管有力与治理创新均衡。当前我国正处于全面深化改革时期，各种利益矛盾凸显，基层治理面临新的挑战。考虑到基层治理对国家治理有着不可缺少的影响，这一平衡就变得特别至关重要。当前，我国正处于全面深化改革阶段，经济结构不断优化升级，社会发展也面临许多新问题，需要进一步加强改革力度以解决这些问题，而这都离不开基层治理能力的提升。基层作为诸多民生工程，是提供公共服务的主体，要靠治理创新多样化，充分发掘市场，社会等各方面资源与权力。因此，需要构建一种以“政府-市场”为核心的新型网络型的多元主体互动参与的基层治理结构。这一网络化资源配置机制一定要有创新性，让基层治理适应复杂多变的社会公共产品需要。同时，监管体系

必须进行持续改革，以确保治理工具的应用得到促进。在这方面，当前的数字政府建设提供了重要的推动力，为整体治理提供了信息和技术支持。基层政府可以利用数字政府的技术力量，把重点放在政府信息公开、绩效合同结果导向等核心机制上，实现公共资金监管与治理创新之间的平衡。通过这种方式，他们可以规范和监督公共资金的使用，这对于在规范公共资金和治理创新之间保持一定的平衡至关重要。

参考文献

- [1] 詹国彬. 需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道[J]. 经济社会体制比较, 2013(5): 142-150.
- [2] 刘薇. PPP 模式理论阐释及其现实例证[J]. 改革, 2015(1): 78-89.
- [3] 李海舰, 李文杰, 李然. 中国未来养老模式研究——基于时间银行的拓展路径[J]. 管理世界, 2020, 36(3): 76-90.
- [4] 周秀平, 王浦劬, 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[J]. 公共管理评论, 2011, 11(2): 107-111.
- [5] 郑苏晋. 政府购买公共服务: 以公益性非营利组织为重要合作伙伴[J]. 中国行政管理, 2009(6): 65-69.
- [6] 朱健刚, 陈安娜. 嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析[J]. 社会学研究, 2013, 28(1): 43-64+242.
- [7] Hefetz, A. and Warner, M. (2004) Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **14**, 171-190. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh012>
- [8] Hebdon, R. and Jalette, P. (2008) The Restructuring of Municipal Services: A Canada-United States Comparison. *Environment and Planning C: Government and Policy*, **26**, 144-158. <https://doi.org/10.1068/c0634>
- [9] Leland, S. and Smirnova, O. (2009) Reassessing Privatization Strategies 25 Years Later: Revisiting Perry and Bubitsky's Comparative Performance Study of Urban Bus Transit Services. *Public Administration Review*, **69**, 855-867. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02035.x>
- [10] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148+223.
- [11] 黄锦荣, 叶林. 公共服务“逆向合同承包”的制度选择逻辑——以广州市环卫服务改革为例[J]. 公共行政评论, 2011, 4(5): 100-120+180.
- [12] 黄晓春, 周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展[J]. 中国社会科学, 2017(11): 118-138+206-207.