

doi:10.3969/j.issn.1672-4348.2017.02.004

社区建设中政府购买公共服务研究

——以福州市为例

戴雯

(福建工程学院 管理学院, 福建 福州 350118)

摘要: 政府购买社区服务是政府改革的重要内容,也是建立新型政社关系、培育民间组织的重要途径。在和谐社区建设中,政府、社会组织、社区三方通力合作,坚持政府主导,运用市场机制,借助社会力量,实现社区公共服务的项目管理。一方面提高政府的基层公共服务的效率,另一方面也满足社区居民对公共服务的多样化、个性化的需求。福州市作为省会城市,探索一条适合自身特色的政府购买社区服务发展路径,是建设服务型政府的有效途径。

关键词: 政府购买; 公共服务; 社会组织; 社区建设

中图分类号: F719

文献标志码: A

文章编号: 1672-4348(2017)02-0120-05

Research into Government's procurement of public services in the construction of community: A case study of Fuzhou

Dai Wen

(School of Management, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China)

Abstract: Government's procurement of community service is an important component of government reform, which is an important way to establish a new government-community (social) relationship and to foster non government (folk) organizations(NGOs). In the construction of a harmonious community, the government, social organizations and the community combine their efforts and employ market mechanisms to implement community public service project management. In the cooperation, the government is the guide and the social forces are the support. On the one hand, it improves the efficiency of the government's grass-root public service; on the other hand, it can satisfy the diversified and personalized needs of community residents for public services. It is maintained that Fuzhou, the capital city of Fujian province can find an effective way to explore the development route to government's procurement of community service catered to its own characteristics to construct a service-oriented municipal government.

Keywords: Government procurement; public service; social organization; community construction

党的十八届三中全会进一步强调“创新社会治理”,指出必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平。五中全会也指出要构建全民共建共享的社会治理格局。当前,社区居民对公共服务的

需求日益增强,内容上也日益个性化、多样化。因此,在服务型社区的建设中,应充分发挥社会力量参与社会治理,推动多元主体共同参与,加强各方协同,真正实现“多元、合作、共治”的社区公益服务生态圈。

收稿日期: 2016-09-08; 修回日期: 2016-12-12
基金项目: 福建省行政管理学会科研项目(2016B04); 福建工程学院实验教改项目(SJ2015005)
通讯作者: 戴雯(1973-),女,台湾台北人,副教授,硕士,主要研究方向:组织行为管理。

一、政府购买社区公共服务

公共服务是指由政府或公共组织或经过公共授权的组织提供的具有共同消费性质的公共物品和服务。它具有非排他性和非竞争性的特点。

社区公共服务是公共服务的一个领域,是现代社会为了社区的需要而提供的大部分社区居民可以普遍享受到的公共服务,主要包括文化建设服务、居民养老服务、环境绿化服务、基础设施服务等。

政府购买社区公共服务是公共服务供给模式的一种创新,是城市基层社区治理的重要实践内容,也是构建服务型政府、进行社会管理创新的重要尝试。它指的是政府将原来由政府负责承办的社区公共服务事项交给政府体制外有资质的社会组织或机构来完成,政府部门依据契约支付费用,以实现政府公共服务职能的行为。

20世纪90年代,上海、广东、浙江等地陆续展开了政府购买社区公共服务的尝试。2013年9月,国务院办公厅面向社会发布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,《意见》对购买双方、内容、机制、资金、绩效管理等方面做了严格的规定,为有效推进政府购买服务工作提供了政策性指导。党的十八届三中全会强调,要加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责;强调推广政府购买服务,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。

我国政府购买社区公共服务的形式多样,根据是否具有竞争性角度可以分为竞争性购买、非竞争性购买和形式购买;^[1]根据具体操作方式,上海市政府的购买方式主要有:“费随事转”、项目发包及公开招标形式等。^[2]福州市政府近年来在购买公共服务方面也展开了一些积极的探索,取得了一定的成效。本研究拟对其工作进行初步梳理。

二、福州市政府购买社区公共服务的现状与存在问题

(一)福州市政府购买社区服务的探索与试点
在政府购买公共服务方面,福州市政府及各职

能部门出台了多项规章制度。2014年5月,福州市政府编制了政府向社会组织转移职能的目录和政府购买服务的方法及采购目录,并对有资质的社会组织给予相应的政策和资金扶持。2016年3月31日,福建省文化厅等部门发布了《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的实施意见》,文件强调政府向社会组织购买公共服务的内容应符合先进文化前进发展的方向、符合人们日益增长的精神文化需求,提升居民文化生活水平。2016年7月24日,福州市政府出台了《关于印发福州市人民政府向社会组织转移职能目录的通知》,目录共涉及35个政府部门,152项转移事项。《通知》规定了政府购买的管理办法,项目审核和经费预算相关机制以及采购目录的相关标准。

社区作为和谐社会的基层单元,在加快发展政府购买公共服务建设方面起着举足轻重的作用。近年来,福州市政府加大了购买社区公共服务方面的力度,并结合实际情况,努力探索出合适的道路,并取得了较好的成果。2015年,福州市鼓楼区被国家民政部列为“全国社区治理与服务创新实验区”,全面推广“一老一少一普”活动,重点打造服务型暖心文明社区,仅2015年上半年区、街财政拨款4500多万元用于该项建设,在一定程度上提升了社区服务的规范化、优质化水平,为市民群众提供了娱乐、交流、学习的场所,丰富了市民群众的精神生活,满足了市民生活需求,营造了和谐温馨的社区氛围。2016年福州市政府预算工作计划中25个项目和78件为人民服务办理的事情也都一一得到了落实。

目前,福州市政府有关部门购买社区公共服务的领域主要集中在以下几个方面:第一,社区民生类,如青少年成长健康服务、居家养老服务、文化普及服务、保障救助服务等等;第二,社会管理类,如卫生服务、居民矛盾调节、家庭领养的评估等;第三,公益服务类,如法律救援、就业救助、失业人员教育培训等等。福州市通过不断完善社区服务,加强设施及人才队伍建设,创建和谐、平安、学习型社区,推进社区服务专业化。

近年来参与福州市政府购买社区公共服务的社会组织越来越多,合作的形式也越来越丰富,其中代表性的项目如下表。

表 1 福州市政府近年购买社区公共服务代表性项目一览表

Tab.1 List of representative items of Fuzhou city government's procurement of community public service in the recent years

购买领域	社会组织代表
居家养老	福州市金太阳老年服务中心、社区养老服务站、福州市松鹤楼老年公寓等
青少年服务	福州市台江区鲲鹏青少年事务服务中心等
文化普及及服务	海西文化创意产业中心、长乐海西动漫之都、苟园一号文化创意园等
慈善基金会	福州市红十字会
残疾人服务	开元社区阳光之家、开智学院
社区服务	福州市海都公众服务平台

(二) 福州市政府购买社区服务中存在的主要问题

在政府购买社区公共服务方面,福州市政府在各个领域开展了卓有成效的尝试与实践,但是仍存在许多问题。第一,政府购买社区公共服务的政策法规不够健全,制度供给不足;第二,政府购买社区公共服务的运作机制还不够完善;第三,政府购买社区公共服务的平台建设还有待加强,服务的领域有待拓宽;第四,有能力承接公共服务的社会力量不足;第五,政府购买社区公共服务的监督与评估机制仍不健全。

三、国内外政府购买社区公共服务模式的借鉴

(一) 西方发达国家实践经验丰富

自 20 世纪 70 年代开始,西方发达国家为改善政府部门开展社会服务中效率低下的现状,改变了传统的政府垄断供给,开展了一系列政府购买服务的改革。欧盟 1992 年颁布《公共服务采购指令》,将电子政务、垃圾处理、健康与社会服务、文化及体育等 27 类公共服务项目纳入政府购买范围,规定凡是超过 20 万欧元的公共服务,一律采用公开招标购买。日本于 2006 年开展公共部门改革,通过法律规定政府公共服务项目都要通过竞争性招标外包给专业公司。迄今为止,美国联邦政府在购买社会服务方面已经与私人公司、研究机构和社会组织签订了大约 2 000 万个合同,这些合同每年所涉及的经费数额占联邦总开支的 14%。^[3]政府购买公共服务已被美国人民认可且被视为高效便捷,不但提高了政府职能,节约了开支,同时也能很好地抑制腐败、促进就业、

满足社会多样化需求。经过几十年的探索实践,政府购买服务已经被运用到社区建设的方方面面,主要有残障、养老、婴幼儿教育与托管、身心健康服务、医疗救护服务、公共设施修缮与维护、垃圾治理、娱乐服务等等。

(二) 国内发达地区试点已初见成效

国内率先开展政府购买服务试点的地区有上海、深圳、广州、北京、天津等城市。深圳是全国较早实行公共服务购买的城市,1994 年最初在环境卫生领域尝试购买服务机制。罗湖区借鉴香港经验,打破政府与环卫工人的聘用关系,引导原有的环卫工人成立环卫公司,再由政府向这些公司购买服务,保洁效果大大提高。此后,罗湖区将这一模式推广。深圳市政府于 2007 年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,推进购买社工服务的试点。如今,深圳的政府购买服务已延伸至教育、医疗、养老、纠纷调解、社区服务等公共领域,大量公共事务委托外包给非政府机构。2009 年 9 月,天津市开发区成立泰达社会服务中心,政府通过购买服务、合同外包、项目委托等多种形式,向其剥离部分管理和服务职能,由社会服务中心依托社区提供政府公共服务和行使部分公共管理职能。2010 年 7 月,北京出资 1 亿多元向社会组织购买民生领域 300 项服务,创新公共服务提供方式,把社会组织公益行动纳入民生服务领域。

20 世纪 80 年代,上海市政府就开始在就业岗位、培训成果和中介服务等领域开展政府购买服务的实践。90 年代,尝试在社会公益领域开展实践。至今,上海市在政府购买服务方面的实践经验主要体现在:在内容和形式上进一步优化传

统便民服务项目;借助科学的评估标准,选择性地支持社会公益组织、行业协会的成立与发展;政府搭建平台及提供政策支持,培育非营利性专业化的社会组织,并直接购买其服务,支持专业社会工作的发展;创新非营利组织的运行管理机制等。通过购买社区公共服务,上海市政府整合了资源,增强了政府效能,满足了社区公众日益增长的各种需求,孵化、培育、发展了社会组织。^[4]

四、完善福州市政府购买社区公共服务的对策建议

完善政府购买社区公共服务需要从政府、社区及社会组织三方着手,共同营造和谐有序的社会治理新格局。

(一) 政府方面

1. 搭建政府购买服务平台,创建服务型政府。政府应加强服务平台的建设,实现有效监管。首先,通过平台,政府进一步梳理职能清单,将一些专业性强、社会属性高的服务让渡出来,通过购买社会组织的服务来完成;其次,通过平台,加强政府与社会组织的联系,将政府的职能转移到对社会组织的服务需求界定、合同管理和政策的引导上;最后,通过平台,政府各部门能倾听群众的心声,了解群众的需求,让群众参与购买服务项目的设计中来。这样,政府购买的服务项目才不会存在盲目性,用有限的资金,实现最大化的服务。同时还可借助官方微博、微信等新传播方式,提高公众对政府购买服务信息的知晓度和主动监督意识。

2. 完善政府购买服务机制,做好第三方监督。首先,健全地方立法,构建资源配置效率的评价机制。福州市政府应结合地方发展规划,组织由立法部门、专家学者和人民群众代表构成的项目组,在国家相关政策的指导下编撰政府购买的相关法律法规,并通过座谈会、听证会、论证会等形式多方参与论证,确保方案公正有效;其次,健全政府购买的招投标机制。政府购买服务需要面向社会甄选有资质社会组织或个人承担具体项目,这就需要建立完善的招投标机制。由各领域的专家、学者组成专家库作为第三方项目评估力量,政府相关部门做好前期组织,评标过程由专家组独立、客观地进行评标,社会公众、审计部门、监察部门对招投标全程参与,使整个过程公开透明。再将

审核选定的项目公示,确保各方公众在规定期限内无异议,方可签订购买合同;再次,建立政府购买的风险防范机制。政府部门及相关人员应强化公共责任意识,明确政府购买公共服务不是推卸责任、甩包袱,放手不管,应建立问责机制,制定应急预案,加强管理和监督。^[5]

3. 做好社会组织的培育监管,帮助组织成长。第一,营造良好的发展环境,促进社会组织的成长。一方面政府要给予财政和税收扶持,设立社会组织发展扶持专项资金,重点培育和扶持一批关乎民生、公益性强、社会急需的社会组织;另一方面政府应完善相关政策及奖励机制,通过专业评估,打造出一批优秀的有影响力的公益性社会组织服务品牌;同时还应进一步加强各类社会组织孵化基地的建设;第二,扩大宣传,做好引导,提高社工的社会地位和薪酬水平。社会工作的发展,需要社会工作者自身素质的提高和完善以及各种外部力量的支持。政府应出台相关政策,建立专业社工的职称体系和激励机制,以促进更多优秀社工人才投入到社会工作队伍中;第三,加强对各类社会组织的监督和管理。首先,政府需完善社会组织的备案和台账制度。目前,各级各类社会组织通过市、区两级的民政局登记备案,由民政局进行管理。今后政府可以尝试将社会组织的备案下放到社区或社会组织孵化基地,降低社会组织获得合法地位的门槛,有利于社会组织的成立和成长。社会组织可以将开展活动的情况,在平台上记录下来,形成台账账簿,记录社会组织的成长轨迹,便于对社会组织的监督和管理;其次,加强对社会组织进行分类评估定级和年审工作。政府可按照一定程序及依据评估指标,评估细则设定的内容、分值和等级标准计分、定级,对社会组织进行综合评价。同时,政府要加强对它们的日常的监管,规范收费标准。

(二) 社区方面

1. 鼓励多方参与,提供多渠道社区公共服务。与各级政府部门相比,社会组织提供的服务更加多元且专业。社区向社会组织购买服务能更好地结合社会组织在专业知识、理论背景和实务经验方面的优势,根据社区不同年龄、不同性别、不同文化层次人群的需求,提供标准化、专业化、人性化的社区服务,真正成为面向全社区居民提供公共服务的平台。街道、社区还应进一步梳理政府

职能清单,将一部分政府职能从街道、社区中释放出来,交给社会组织去承接,让职能部门更多地将工作聚焦到社会组织服务需求界定、合同管理和政策引导上,将专业性强、社会属性高的服务让渡给社会组织去管理,既提升效率,也提高效果。

2.加强政社合作,实现购买社会服务项目化。在基层社区治理中,政府应充分发挥社会组织的作用,创建社区、社会组织和社工“三社互动”的和谐态势。首先,建立“需求”发现机制。政府需改变原有的自上而下行政化安排任务的方式,放手让社会组织到居民中开展服务项目需求调研,通过问卷调查、居民座谈会、居民意见箱等形式,了解居民需求,再由街道或社区的管理人员对提交审批的社区服务项目进行梳理,通过第三方项目评估后,以项目购买的方式与社会组织签订合同。在这个过程中,政府可鼓励社会组织以街道、社区为平台,参与市、区公益招投标,争取更多的社会资源,为社区居民提供更周到、更全面的服务。其次,建立完善的项目管理机制。街道、社区应建立系统、完善的项目管理机制,做好项目各个阶段的过程管理。如,定期开展内部检查评估;定期召开联席会议,及时沟通协调,保障服务项目有序推进;大力培养社会组织带头人,定期开展交流互动,实现资源共享、相互支持、相互学习的交流平台。再次,建立评估审计机制。为了使街道、社区内社会组织的运作更加规范有效,街道、社区的职能部门应定期组织居民代表对各类服务项目进行监督评价及满意度测评,还可以请第三方进行绩效评估和财务审计,确保各社会组织有章可循,依照契约办事,以提高社会组织的服务绩效。

3.完善场所设施,创建和谐社区活动空间。目前,福州仍有许多社区的场所建设不达标,如,场所的面积不达标,场所的功能、硬件设施不达标,特别是一些老旧社区。各区政府要下大力气

进行社区活动场所的改造、升级,可以采用资源整合、长期借用、土地划拨等方式,统筹解决。

(三)社会组织方面

1.提供优质化服务。在政府购买社区公共服务中,社会组织是项目的主要承接方。社会组织应利用当下契机,发挥自身的专业优势,关注并承接社区公共服务项目建设。

2.推行制度化管理。社会组织应完善自身建设,做好制度化管理,这是提升组织公信力的根本。一方面,应积极配合主管单位的指导管理,严格遵守管理条例和年度检查、重大活动报告等;另一方面,还应加强制度建设、优化社会组织内部的治理结构,规范社会组织的财务管理。

3.加强人力资源建设。在政府、社区、社会组织三方协同过程中,社会组织的人才建设尤为重要。首先,应加大专业人才的引进和培训力度,扩大优秀社会组织专业人才队伍;其次,通过有效的激励机制和保障制度,引导更多的大中专院校毕业生投身到公益事业中,创造条件为社会组织招募“专业社工”“职业经理人”,建设高素质、职业化的社会组织工作人才队伍;再次,对现有社会组织工作人员,制定人才培育规划,设立专项培训基金,建立人才培育的长效机制;另外,社会组织还可以通过招募各方志愿者的方式来补充团队的力量,如社区居民、各级各类学校、社会团体志愿者等,通过专门培训,指导志愿者参与到社区服务项目中,以提高服务的效率与质量。

综上所述,政府购买公共服务,是社会治理的创新模式,是当今政府改革的重要内容。一个既充满活力又和谐有序的社会应当是多元共治的,政府通过购买服务,向社会让渡发展空间,通过多元主体间的良性竞争,以优良的服务满足民众的需求,从而走向全民共建共享的社会治理新格局。

参考文献:

- [1] 王梅.规制政府购买公共服务行为的制约因素及其体系的构建[J].改革与战略,2012(4):24-30.
- [2] 王浦劬.莱斯特·M 萨拉蒙,卡拉·西蒙,等.政府向社会组织购买公共服务研究[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [3] 李军鹏.政府购买公共服务的学理因由、典型模式与推进策略[J].改革,2013(12):17-29.
- [4] 郑卫东.城市社区建设中的政府购买公共服务研究——以上海市为例[J].云南财经大学报,2011(1):80-86.
- [5] 木子,任文强,王汉东.对政府向社会力量购买服务的有关问题探讨[J].水利天地,2014(9):17-20.