

第三部门参与社会治理的趋势初显。作为政府转变职能的重要方式之一,政府购买服务的举措正在我国更多领域推开。政府购买服务已成为各类政策性文件中的热词,而作为政府职能的补充,社会组织也迎来难得的发展机遇。

在此背景下,政府、社会组织如何更深层和更广范地进行合作?政府应着重从哪些方面鼓励社会组织参与社会治理?而社会组织又该如何把握机会?政府购买服务给了第三部门更多创新空间和可能性。从本期开始,《公益时报》将陆续刊登“关注政府购买公共服务系列报道”,以飨读者。

政府购买服务的政策路径

■ 本报记者 张雪霞

政府购买服务正在更多领域推开。据11月10日消息,上海将在其统筹城乡发展试点区的奉贤探索以政府购买服务方式,实施“广覆盖”的民生保险制度。据了解,这一试点将从2013年1月1日起实施。一旦相关的灾情发生,区域内各级相关部门将协助受灾居民进行核灾、核损和索赔。

上海的尝试只是当下我国大力推进政府购买服务的一个缩影。

“推进政府购买公共服务是我们必须面对的重要课题。今后,财政部将本着先易后难的原则,循序渐进地推进服务采购工作。”在日前的一次财政部办理全国人大代表建议调研座谈会上,财政部政府采购管理办公室主任王瑛作出上述表示。

当前,政府购买公共服务已成为各类政策性文件中的热词,但是长期以来,由于国内对基本公共服务内涵尚未统一且实践中存在难度,服务类采购在政府采购规模中的占比仍然较少。今年7月,国务院印发了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,对基本公共服务进行了界定。王瑛认为,这使得推进政府购买公共服务成为必须要面对的重要命题。

舶来良策

19世纪末20世纪初,工业化的加速发展带来了贫困、疾病和失业等社会问题。因此,英、德等国出台了各种社会保障政策。发展到20世纪七八十年代,西方福利国家在社会服务方面开支日益庞大,赤字攀升,面临“福利危机”。各国因此纷纷进行大规模福利改革,开始走“第三条道路”,从“福利国家”走向“多元福利”,把市场与非营利的志愿性组织引入福利供给,实行国家、集体和个人共同参与、共担风险的积极福利政策。政府购买服务正是在这样的历史背景下应运而生的。

据北京市志愿者联合会星光志愿者协会会长谢海山介绍:政府外包和购买公共服务已成为当今世界发达国家的一种趋势。欧盟于1992年颁布《公共服务采购指令》,将机动车及设备维修、电子政务及相关服务、会计和审计、污水和垃圾处理、健康与社会服务、文化及体育等27类公共服务全部纳入向市场购买范围,凡是超过20万欧元的公共服务,一律公开招标购买。

中国香港在将部分政府公共服务职能转移给社区和民间组织方面也做得十分成功。政府与非政府机构建立了良好的“伙伴”关系,公共服务由政府与非

政府机构共同负责,经费以政府提供为主、民间筹措为辅,服务以民间提供为主、政府提供为辅。全港上千家福利服务机构绝大部分是社区和民间组织承办,社区民间组织多达1.7万多个,从事社区服务、安老服务、家庭及儿童服务、康复服务、青少年发展等。这些福利服务机构是社区事务的积极参与者和社会服务的有效提供者,在香港社会中扮演重要角色。

国内历程

中国内地政府购买服务始于2000年的上海。2000年,为破解政府包办公共服务的弊端、提高社会服务效率,上海率先在改革社会管理体制时提出并推行政府购买服务,卢湾等六个区的12个街道开始依托养老机构开展居家养老试点。政府购买服务第一次进入我国实践领域。

在此之后,各地城市也纷纷开始这方面的探索和实践,政府购买服务的范围逐渐扩大到医疗卫生、教育、计划生育、就业培训和社区服务等诸多领域。

南京市鼓楼区2003年开始推出政府购买服务,支持民间组织运作的居家养老服务网为独居老人提供居家养老服务。

在诸多探索中,无锡市很是引人注目。无锡市于2005年开始探索政府购买公共服务,其最初的尝试是当地将结核病防治交给民营的安国医院托管,政府相关职能部门主要进行监督考核,并接受患者的严格评议,在此基础上向供方拨付相关费用。2006年,无锡市扩大了政府购买服务的范围,将市政设施养护、环卫清扫保洁、水资源监测等11个项目纳入了政府购买服务;随后,无锡市又全面实施政府购买居家养老服务。

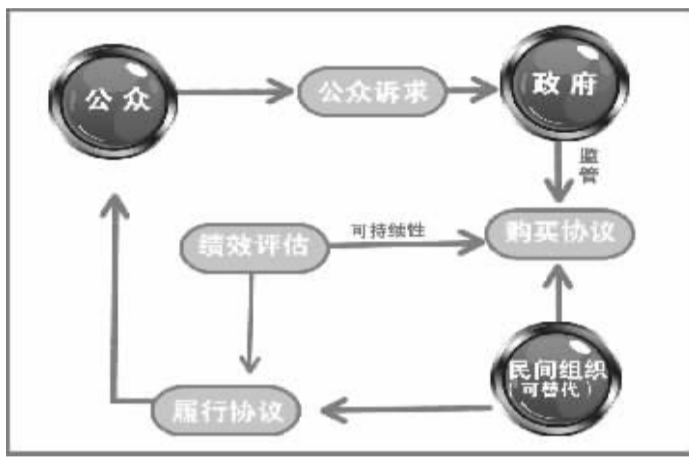
2007年,深圳市政府也培育了鹏星社会工作服务社、社联社会工作服务中心以及深圳慈善公益网等三家社会工作机构,从社区建设、社会福利与救助、青少年教育、医疗卫生、社会矫正、残障康复、外来人口服务等领域推进政府购买社工服务的试点。

2008年,浙江以政府购买服务方式支持毕业生基层就业。

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,向其转移部分管理和职能。

2010年7月,北京创新了公共服务提供方式,把社会组织公益行动纳入民生服务领域。

十几年来,从上海、北京、广



公共服务购买流程图

“

2011年7月,民政部发布《中国慈善事业发展指导纲要(2011—2015年)》,透露未来五年中国将建立和实施政府购买服务制度。

”

东等地区陆续开始的政府购买社会服务试点探索,已然将政府购买服务的内容和范围逐渐扩大到医疗卫生、教育、社区服务、培训、计划生育等领域。

政策推进

与一系列探索与实践同时进行的,还有相关政策的推进。作为改革前沿的广东省,近年通过一系列政策的出台,初步建立起政府向社会组织购买服务制度。另外,北京、上海、无锡和宁波等地也先后就政府采购服务出台相关规范性文件。

地方试点之后,国家政策也陆续出台。

2011年7月,民政部发布《中国慈善事业发展指导纲要(2011—2015年)》,透露未来五年中国将建立和实施政府购买服务制度。同年12月,民政部、国家发改委联合发布的《民政事业发展第十二个五年规划》表示,中国政府将向社会组织开放更多资源,向社会组织转移职能,并扩大税收优惠。

2012年2月,财政部出台的《2012年政府采购工作要点》中第一条提到,今年,财政部将研究制定推进和规范服务采购的指导意义,逐步扩大公共服务、商务服务及专业服务的政府采

购实施范围。“为充分调动社会组织参与社会服务的积极性……2012年中央财政安排专项资金支持社会组织参与社会服务。”上述要点中写到。

2012年3月9日,民政部下发的公告显示,2012年,中央财政将拿出2亿资金购买社会服务,对象为在民政部门登记的社会团体、基金会和民办非企业。

2012年3月19日,第十三次全国民政会议上,国务院总理温家宝表示,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,可以适当的方式交给社会组织、中介机构、社区,降低服务成本,提高服务效率和质量。构建政府管理与社会自治相结合、政府主导与社会参与相结合的社会管理和公共服务体制,最大限度地调动各方面积极性,激发社会活力。

今年6月20日,民政部在浙江嘉兴召开全国政府购买社会工作服务战略研讨会,这是民政部首次组织研究政府购买社会工作服务问题的全国性会议。

携手合作

总的来看,我国内地许多地区在探索政府购买民间社会工作服务组织专业服务的过程中,已经对以项目运作为主要形式的政府购买服务机制进行了许多有益的尝试,积累了较多的经验。但是,由于传统行政管理模式的转轨、公共财政体制的转轨,以及“买物不买智”观念的转变需要相当长的时间,要真正建立起政府购买服务的机制,还需要继续探索与实践。

在全国政府购买社会工作服务战略研讨会上,时任民政部副部长罗平飞强调:推进政府购买社会工作服务,是一项复杂系统工程,是一项长期艰巨的重要任务,需要我们从社会转型发展的历史方位来思考,从构建社会主义和谐社会的大局来谋划,从

社会工作发展的全局来研究。当前,要重点把握好五方面问题:定位问题、内涵问题、目标问题、路径问题、环境问题。

罗平飞表示,我国正在积极推动政府行政和社会管理体制变革,其重要方向就是在强化政府社会管理和公共服务职能的同时,切实改变政府对社会事务大包大揽、直接垄断服务供给的做法,将政府做不了、做不好和不便做的社会工作服务转移给社会组织承担,形成政府与社会合作提供社会工作服务的良性格局。在建立我国政府购买社会工作服务制度过程中,要认真分析政府与社会之间的内在关系,深入研究政府购买社会工作服务在推动政府职能转变、完善社会管理服务体系、重构政社合作关系中的功能定位。

针对政府购买服务,也有来自民间的建议。

北京市志愿者联合会星光志愿者协会会长谢海山认为:政府购买服务在我国内地尚处于起步阶段。随着社会的不断发展,人们对公共经济的需求多样性、差异性日益明显,公共服务提供手段单一、保障不足等问题日益突出。因此,借鉴国际先进经验,推行政府购买服务势在必行。

厦门市财政学会副秘书长黄忠诚对《公益时报》记者表示,政府在购买社会组织服务过程中,要建立完善促进社会组织承接购买服务的配套支持体系,要在舆论、资金、人才上配套支持。政府向社会组织购买服务不等于政府放弃管理责任。在购买服务后,承担管理职责的政府部门必须履行监督责任,将购买服务事项纳入专门部门统一管理,依法对购买服务项目质量、效果进行指导与监督,形成职责到位、协调配合、违法必究的管理和监督机制。

链接

什么是政府购买服务?

政府购买服务起源于西方国家,在美国被称为购买服务合同或合同外包,我国香港则称之为社会福利服务资助,我国内地一般称之为政府购买服务。所谓政府购买服务(Government Purchase of Services)是指政府在社会公共服务预算中拿出经费,向各类提供公共服务的社会服务机构,直接拨款资助服务或公开招标购买社会服务。事实上,这是欧美国家社会公共服务制度改革的产物,反映了政府在社会服务中地位作用的变化,体现了服务价值和服务理念的变迁。