

# 社会组织视角下政府购买服务 政策研究

——基于湖南案例分析

钟荣华

(湖南省财政科学研究所,长沙 410015)

**内容提要:**政府向社会组织购买服务,是培育壮大社会主体,提高政府购买服务效率的重要形式。本文在梳理政府购买社会组织服务的内涵、政策、成效基础上,通过在湖南省开展大量实地调查、人员访谈和案例分析,发现近年来从中央到地方出台了不少鼓励政府向社会组织购买服务的政策,但在实践中受到诸多限制,总体效果不及预期,存在投入力度不够、供需关系错配、共治理念淡薄、管理制度松散等问题,建议从加大支持力度、创新培育机制、践行共治理念、抓好基础工作、完善评估体系、重塑政社关系等方面立体施策,进一步完善政府购买服务政策,推动政府购买服务及社会组织协同发展。

**关键词:**政府购买服务 社会组织 社会主体

**中图分类号:**F812.45 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)03-0042-09

## 一、引言

我国政府购买服务是伴随着计划经济向市场经济体制转轨逐步发展起来的,是各级政府积极探索公共服务市场化的结果。以1996年上海基督教青年会接受政府养老服务委托为开始,此后,北京、南京、无锡、深圳等地陆续在医疗卫生、社区建设等领域推行政府购买服务。2013年,国务院办公厅发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,标志着政府购买服务正式上升到国家制度层面,随后财政部等中央部委及地方政府先后出台系列政策,政府购买服务全面推开。

随着政府购买服务的发展,社会组织基于过往与政府机构伴生的独特优势,特别是推进事业单位、社会团体改革的需要,开始成为政府购买服务的重要渠道。从中央看,2013年,国务院办公厅明确“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”,2016年,财政部、民政部发布《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》,提出要“大力推进政府向社会组织购买服务,引导社会组织专业化发展,发挥社会组织的独特优势,优化公共服务供给,有效满足人民群众日益增长的公共服务需要”。从地方看,湖南、浙江、河北、广东、成都等多地都出台了扶持政策。

[收稿日期]2021-02-07

[作者简介]钟荣华,所长,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]湖南省民政厅2020年度立项研究课题《政府购买服务研究—社会组织视角》(2020HNMZ-016)。

总的看,当前不管是政府还是社会,在加大政府购买社会组织服务力度上都有基本共识,但从政策落地情况看,预想中的政府购买社会组织服务的“春天”并没有真正到来,不管是理论界还是政府主管部门都普遍认为,政策落实总体不及预期。如王焕培(2018)认为,目前政府向社会组织购买服务存在规制、机制等缺陷,社会组织自身也存在服务能力和水平缺陷;方琦、王伯承(2020)认为,政府购买社会组织服务存在政策壁垒以及社会组织角色标签错误;齐海丽(2020)认为,服务购买的制度实践中存在政府精细化管理挤压社会组织生存空间、社会组织能力不强、政社依赖关系等问题。本文研究过程中,省级层面到了湖南省民政厅、财政厅以及省财政学会、珠心算协会等社会团体,地方层面深入长沙县、望城区、洪江市等 10 个县区,与约 50 个基层财政、民政部门、孵化基地、社会组织开展座谈、访谈,形成大量访谈记录,近 80% 社会组织负责人反映,得到政府购买服务支持力度有限。也正是基于对这些访谈记录和案例的分析,本文从多个角

度对政府购买社会组织服务实践落地与政策设计偏离问题进行了研究。

## 二、政府购买社会组织服务的内涵和理论基础

### (一)政府购买服务内涵

政府购买服务的内涵在不同国家、不同时期并不完全一致。财政部 2020 年出台的《政府购买服务管理办法》明确“政府购买服务是指各级国家机关将属于自身职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项,按照政府采购方式和程序,交由符合条件的服务供应商承担,并根据服务数量和质量等因素向其支付费用的行为”,本文研究采用此定义。

从服务领域看,政府购买服务包括基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调性服务、技术性服务、政府履职所需辅助性事项、其他适宜由社会力量承担的服务事项。不同于购买实体商品,政府购买服务的对象通常是无形的公共服务,比如公共教育、养老服务、环境治理等。

表 1 政府购买服务按服务领域分类

类别	具体事项
基本公共服务	公共教育、劳动就业、人才服务、社会保险、社会救助、养老服务、儿童福利服务、残疾人服务、医疗卫生、住房保障、公共文化、公共交通运输、环境治理等
社会管理性服务	社区建设、社会组织建设与管理、社会工作服务、法律援助、扶贫济困、防灾减灾、人民调解、社区矫正、流动人口管理、安置帮教、志愿服务运营管理等
行业管理与协调性服务	行业职业资格和水平测试管理、行业规范、行业投诉等
技术性服务	科研和技术推广、行业规划、行业调查、行业统计分析、监测服务、会计审计服务等
政府履职所需辅助性事项	法律服务、课题研究、政策(立法)调研草拟论证、战略和政策研究、综合性规划编制、标准评价指标制定、社会调查、监督检查、绩效评价、项目评审等
其他适宜由社会力量承担的服务事项	除以上五类外的其他适宜由社会力量承担的服务事项

资料来源:《政府购买服务管理办法(暂行)》,2014 年印发。

### (二)社会组织内涵

党的十六届六中全会首次从官方层面提出“社会组织”概念,提出要“加强社会组织建设与管理”。民政部 2011 年颁布《社会组织评估管理办法》,明

确社会组织是指“经各级人民政府民政部门登记注册的社会团体、基金会、民办非企业单位”,本文研究采用此定义。

总的看,社会组织包含三个显著特征:一是非

营利性,收入和利润不能用于成员之间的分配和分红,仅用于开展社会公益活动 and 自身建设发展。二是非政府性,不同于政府和企业,是由公民或企事业单位自愿组成,具有民间独立性。三是公益性,不为追求剩余利润分配,而是以公共服务为使命,完成特定社会目标。

### (三)政府购买社会组织服务的理论基础

政府购买社会组织服务,是社会主义市场经济体制逐步完善,政府与市场关系逐步理顺的结果。随着政府职能转变、社会组织成长、行政成本控制和社会公平呼吁,都要求打破公共服务供给的垄断局面,要公共服务供给多元化,政府购买社会组织服务作为其中的一个选择项进入决策和实践。

一是基于提高公共服务生产效率、降低成本考量。传统上,政府部门既提供公共服务,也生产公共服务,很长一段时间内,政府部门内部小社会现象普遍,除正常的行政事务外,还自办教育、医疗等各种公共服务。随着社会化分工更加细化,市场力量开始崛起,政府逐步发现,很大一部分由社会力量特别是专业化社会组织提供的服务,其质量更高、成本更低、性价比更优。

二是基于政府职能转变、事业单位改革考量。改革开放以来,我国历经多次政府机构改革,特别是在事业单位以及依托行政机关的社会组织方面,不断将适合市场竞争的推向市场,这些事业单位与学会协会等社会组织脱钩改革后,政府不再足额拨款,在初期基本都面临生存难题。采取政府购买服务的方式予以支持,有利于帮助事业单位和社会组织度过难关,引导和推动其由“养人”向“养事”转变,减轻财政负担,提升办事效率。

三是基于培育市场主体、发展市场经济考量。以政府购买服务形式支持市场主体发展,是国际普遍做法,也是重要的财政政策工具,既可以规避WTO以及发达国家对财政补贴的敏感和关注,又可以培育市场主体的市场竞争和规范管理意识。相对于补贴等直接方式,政府购买服务具有竞争性,财政资金使用效果也更好。

## 三、我国政府购买社会组织服务的历程和政策梳理

### (一)政府购买社会组织服务的发展历程

与社会组织发展步伐基本一致,我国政府购买社会组织服务大体经历了四个阶段:

一是兴起阶段(上世纪90年代-1997年)。先发展起来的沿海地区政府开始探索,在服务领域上,主要是社区服务、居家养老等基本保障服务;在服务对象上,以社会团体为主,社会组织概念尚未清晰;在购买模式上,以协议购买为主,几乎不存在公开竞争。如上海的“新航、阳光、自强”服务社区、宁波的“居家养老综合服务中心”,均是由政府出资设立,定向承接政府购买内容,民间社会组织被排除在外。

二是整顿阶段(1998年-2004年)。1998年,《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》相继实施,我国社会组织步入制度构建之路,经历两次清理整顿,取缔合作基金会等非法组织,社会组织发展逐渐成熟,截至2003年底,全国登记社会团体达到14.2万个,非企业单位12.4万个。

三是兴起阶段(2005年-2012年)。随着公共财政理念的逐步树立,中央鼓励向社会力量购买公共服务,江苏、佛山、上海等出台政策规范政府购买服务,我国政府购买社会组织服务开始步入正道。

四是扩张阶段(2013年-至今)。2013年以来,我国社会组织发展进入快车道,截至2019年底,全国社会组织增长到86.7万个。政府购买社会组织服务呈现购买目录增多、服务范围扩大、购买规模增长特点。

### (二)政府购买社会组织服务政策

从中央层面看,2013年,国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》要求在公共服务领域更多利用社会力量,加大政府购买服务力度。2016年,财政部《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》明确“政府新增公共服务支出通过政府购买服务安排的部分,向社会组织购买的部分原则上不低于30%。”2018年,财政部、税务总局联合印发《关于非营利组织免税资格

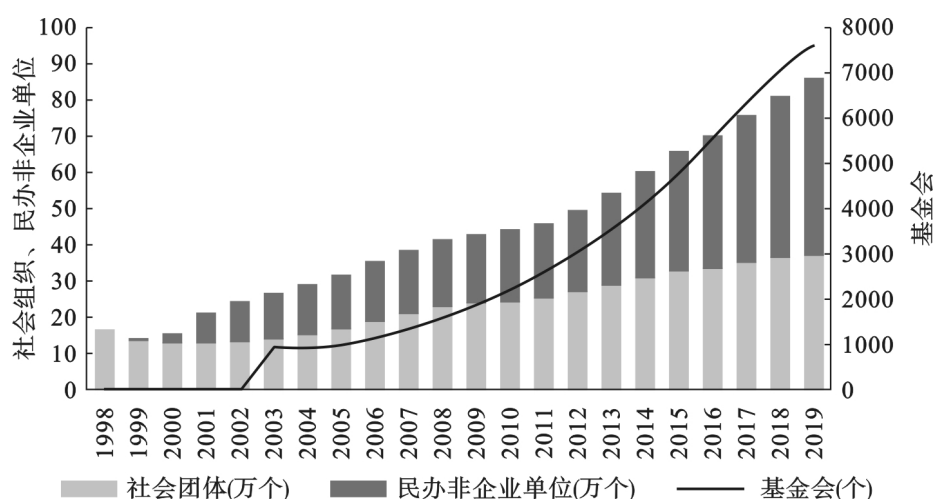


图1 1998年—2019年全国登记注册社会组织数量

资料来源:全国1998年—2019年《民政事业统计报告》。

认定管理有关问题》，鼓励符合条件的社会组织申报免税资格。

从湖南省层面看,2016年《湖南省社会组织孵化基地建设省级补助资金管理办法(试行)》明确,省级指彩票公益金扩大对社会组织资金支持力度。2018年,《关于进一步激发社会领域投资活力的实

施意见》指出“制定社会力量进入医疗、养老、教育、文化、体育等领域的具体方案,明确工作目标和评估办法,新增服务和产品鼓励社会力量提供。”2020年,湖南省民政厅出台多个办法支持社会组织发展,如开展《全省第二批“十百千”示范社会组织创建工作》等。

表2 政府购买社会组织服务相关政策

层级	年份	发文部门	文件名称	主要内容
中央	2013	国办	《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》	在公共服务领域更多利用社会力量,加大政府购买服务力度
	2014	民政部	《关于民政部门利用福利彩票公益金向社会力量购买服务的指导意见》	到2020年,在全国基本建立比较完善的福彩公益金购买服务制度
	2015	中办、国办	《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》	明确政府购买服务支持行业协会脱钩
		财政部	《关于做好行业协会商会承接政府购买服务工作有关问题的通知(试行)》	明确行政机关与行业协会商会的职能,提出适合由行业协会商会承担的服务事项清单
	2016	财政部 民政部	《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》	政府新增公共服务支出通过政府购买服务安排的部分,向社会组织购买的部分原则上不低于30%
2018	财政部 税务总局	《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》	明确非营利组织免税资格认定具体条件、申报流程及材料等	
湖南	2016	财政厅 民政厅	《湖南省社会组织孵化基地建设省级补助资金管理办法(试行)》	孵化基地运营单位要建立健全资金管理和内部控制制度,将资金使用管理情况和使用效果报同级民政部门
	2018	省政府 办公厅	《关于进一步激发社会领域投资活力的实施意见》	制定社会力量进入医疗、养老、教育、文化、体育等领域的具体方案,明确工作目标和评估办法,新增服务和产品鼓励社会力量提供
	2019	民政厅	《进一步清理规范社会组织涉企收费工作方案》	清理社会组织会费、社会组织经营服务性收费、社会组织发展会员行为、社会组织评比达标表彰活动
	2020	民政厅	《全省第二批“十百千”示范社会组织创建工作》通知	2020年计划创建215个全省示范社会组织

资料来源:国务院、财政、民政等相关部门官网。

#### 四、湖南省政府购买社会组织服务发展情况

##### (一)湖南省政府购买服务发展情况

从数量看,呈现上升态势,2016年-2018年,全省分别完成政府购买服务项目10306、10401、10964个。从服务领域看,技术性服务和其他适宜由社会力量承担的服务事项项目增长较快,社会力量对技术性事务的掌握能力逐渐加强,承接能力不断

提高。

从投入看,2016年-2018年,全省政府购买服务金额分别为141.1、167.2、134.6亿元。2018年基本公共服务、辅助性事项投入分别占39%和35%,是政府购买服务的主要领域。基本公共服务主要投向环境治理、城市维护等有考核要求的领域,对社会救助、养老服务、儿童福利服务等公益性项目投入力度不够;对科研、行业调查、会计审计服务等适合社会组织的技术性服务购买力度也不够。



图2 2018年湖南省政府购买服务分领域投入比例

资料来源:湖南省2018年政府购买服务项目资金统计表(按购买服务类别)。

##### (二)湖南省社会组织发展情况

截至2018年底,湖南省共有社会组织3.39万个,排名全国第7位,其中社会团体14627个、民营非企

业单位18973个、基金会308个,分别占全省的43.2%、55.9%、0.9%。从地域看,主要分布在长沙、衡阳、湘潭3市,三地共计11649个,占全省总数的31.3%。

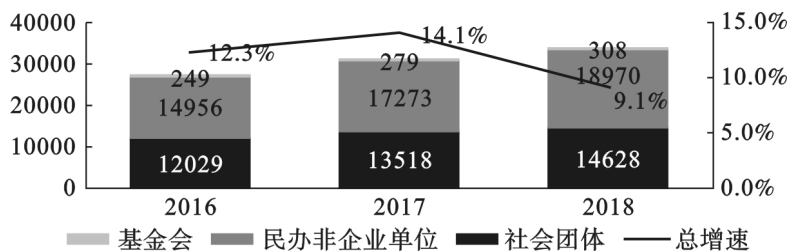


图3 2016年-2018年湖南省社会组织规模情况(单位:个,%)

资料来源:湖南省民政厅官网及提供资料整理。

##### (三)政府购买社会组织服务情况

截至目前,从中央到地方都没有政府购买社会组织服务的统计口径,政府向社会组织购买服务的资金、项目没有相关汇总数据。从工作经费看,2015年-2018年,全省累计安排政府购买社会组织经费1.6亿元,主要用于社会组织孵化基地、社会养老孵化基地、社工机构孵化基地等。为此,本文通过实地

调研,选取两个较为成功案例作了分析:

案例1:郴州市苏仙区政府购买居家养老服务案例。郴州市制定《民办养老机构管理办法》《苏仙区社区居家养老服务试点工作方案》《苏仙区购买居家养老服务实施方案》等文件,明确采取政府购买社会组织服务方式支持养老服务事业发展,市财政每年安排400万元。2015年开始,苏仙区政府出

资 265 万元购买社会组织服务,由“坤元社工”承接全区居家养老服务及居家养老信息中心平台日常管理。截至目前,苏仙区政府购买社会组织居家养老服务对象 1598 人,服务老人 8 万余人次。

案例 2: 湖南省审计厅购买高速公路审计服务案例。2009 年起通过政府购买社会组织服务方式,跟踪审计全省政府性投资建设的高速公路,2015 年-2017 年,共有 35 家中介机构参与审计项目,审计范围包括资金使用、项目管理及效益情况。2017 年审计工作方案中确定 13 项在建项目审计重点,其中 5 项以中介机构审计人员为主实施,其它由审计机关负责实施,第三方审计服务价格由“基本审计费+效益费”两部分构成,不仅大大提高了审计效率,也推动了社会中介机构发展。

案例启示:第一,政府购买社会组织服务要有明确的政策、资金的投入支持;第二,要制定科学合理、切实可行的制度;第三,要有科学的绩效管理模式,包括激励机制、绩效指标、绩效评价等。

## 五、湖南省政府购买社会组织服务面临的主要问题

### (一)“无钱可用”和“有钱难用”

一方面,资金有限导致无钱可用。一是政府投入力度不够。调研发现,政府向社会组织购买服务支出远远没有达到 30% 比例。从全省情况看,2015 年-2018 年分别安排社会组织资金 8000 万元、5000 万元、3000 万元,总体呈下降趋势,且 2019 年以后省本级取消了社会组织相关资金。县市也存在同样的情况。比如,洪江市 2019 年新增政府购买服务支出 7444.69 万元,向社会组织购买服务支出仅 392.5 万元,约占 5.27%。二是社会组织筹资能力较弱。大部分社会组织依靠承接政府购买服务项目经费、会员缴纳会费等方式艰难生存。比如,洪江市 2019 年辖区 46% 的社会组织全年无承接项目、无资金来源。

另一方面,管理不实导致有钱难用。一是资金拨付期限过长。政府购买主体大多数按工程领域付款方式支付社会组织资金,少则一个月,多则项目结束 2 年后才能拿到资金,拨付进度严重滞后。二是人员经费支出受限。由于政策文件限定“人员经

费”标准,全省政府购买社会组织服务项目中人员支出占比为 30% 左右,望城区社会组织负责人反映,工作人员一天工作 8 小时以上,人均工资每月不足 2000 元(含社保),影响人员工作积极性和从业稳定性。三是内容调整影响付费。社会组织提供服务过程中,存在服务项目开展后内容与签订合同时差异较大的情况。

### (二)“需求旺盛”和“供给不足”

一方面,主体增多导致需求旺盛。一是市场需求旺盛。人们对优质公共服务的需求越来越多,如人口老龄化的加剧,催生更多养老、育老、为老服务需求等。二是政府需求旺盛。政府部分服务事项需要由社会组织提供,如社区治理、留守儿童、青少年教育、社区志愿服务等。三是社会组织需求旺盛。2015 年以来,经过多年孵化和培育,全省孵化出大批社会组织,需要政府提供承接项目,以维持基本运转。

另一方面,能力不足导致供给紧缩。一是财力保障不足。政府一般根据“轻重缓急”原则,先尽全力保障涉及地方考核的服务事项,对于其他项目甚至民生项目也是能缓则缓。二是专业技能较差。如洪江市登记在册的 69 家社会组织中,仅 7 家具备承接政府购买服务项目能力;有些公益领域服务对技能要求较高,如需要心理咨询师、社工资格证等。

### (三)“上头热”和“下头冷”

一方面,政策执行走样。一是机构人员逐层减少。省民政厅设立社会组织管理局,有相当数量的专职人员,但该机构到基层可能就一名兼职人员负责社会组织事宜。二是经费保障依赖上面。财综〔2016〕54 号文件指出:“中央财政将继续安排专项资金,有条件的地方可参照安排专项资金,通过政府购买服务等方式支持社会组织参与社会服务”。实际工作中,县市没有专项资金支持政府购买服务,本级财政预算也极少安排资金。

另一方面,共治理念淡薄。一是部门之间配合不够。调研过程中,部分社会组织反映税务部门纳税系统的纳税主体选项没有社会组织,直接将社会组织归为小规模纳税人,无形中增加社会组织纳税负担。同时,免税资格认定申请程序复杂,社会组织很难享受税收优惠政策。省珠心算协会承接政府购

买服务时,机关财务部门有顾虑,怕审计部门提意见。二是系统内部配合较少。民政部门 and 财政部门是支持推动社会组织发展的主要部门,但省、市、县都没有相关统计口径,政府购买社会组织服务资金、项目情况无人管理、无人统计,也没有汇总数据。三是社会组织与政府沟通不畅。缺失沟通桥梁,社会组织难以详细了解地方政府具体政策和工作安排,更谈不上主动与政府衔接与合作。

### (四)“政策丰满”和“落地骨感”

一是服务定价不科学。购买主体单方面决定并纳入合同,承接主体无论是对整体项目经费定价,还是经费具体使用都缺少话语权;缺少合理的定价规则和服务经费量化标准,导致定价主观和服务期限界限不清;定价标准考虑不周,比如,没有考虑上门服务的交通费用、路途时间、服务强度等因素,按统一标准支付费用。

二是指导目录不适用。制定主体单一,基层购买主体的实际需求变化较大,省级相关部门作为指导目录的唯一制定主体,难以把握需求变化;目录机制僵化,报省级部门要求增加目录程序复杂,很多时候是有报无果,未能解决实际困难。

三是财务管理不规范。财务观念落后,大多数社会组织财务实行行政式管理,由负责人单线控制,存在会计基础工作松弛、财务管理混乱、风险控制缺失等情况。财务人员欠缺,大部分没有明确区分出纳和会计,财务人员普遍责任意识偏低。管理方法失效,在预算管理、绩效考核、风险识别与内部控制等缺乏规范管理,导致整体财务管理水平低下。

### (五)“重事前”和“轻事后”

一方面,绩效评价不科学。一是评估指标难量化。服务对象满意度指标,主观性大,难以量化,增加绩效评估工作难度。二是绩效评价公开不够。“湖南省政府购买服务信息平台”中,仅湘乡、永州、长沙公布了2019年的绩效评价通知。

另一方面,监管机制不完善。一是监管制度不健全。《政府采购法》是现阶段唯一监管法律,但缺乏针对性规范、标准等。二是监管主体单一。政府监督较多,社会公众监督和三方监督较少,监督机制缺少系统性和连贯性。三是评估工作不到位,大部

分没有建立独立第三方评估机制,某些县市甚至没有定期开展年检和评估工作,导致社会组织评估认证推迟,承接项目受阻。缺乏竞争淘汰机制,承接主体在退出和顺利补位上存在风险隐患。

### (六)“分工多”和“合作少”

一方面,依附关系过强。一是主从地位泾渭分明。社会组织作为政府部门“附属”或“下级单位”发展,无论在财政预算、人员规模还是组织模式上,总是或多或少受到政府控制和影响。二是主导思想根深蒂固。政府倾向于选择体制内、与政府关系密切的社会组织,这些社会组织在资源、身份、管理上依附于政府,会极大地降低政府对遴选对象资质考核、能力评估等方面要求。

另一方面,独立空间过窄。一是服务内容被动接受。社会组织参与社会治理,表面上是与政府构建契约式伙伴关系,实际上需要随时准备承接政府下派的工作任务并接受检查,社会组织也极少能自我探索新的服务路径。二是法律地位普遍较低。社会组织大都处于发展初期,专业能力、资金实力、链接资源能力不强,很多时候权利义务会超出合同范畴,出现不对等现象。

## 六、完善推动政府购买社会组织服务的对策建议

### (一)加大投入力度,规范资金管理

一是拓宽投入渠道。构建资金常态化增长机制,在年初预算中,确定政府向社会组织购买服务的投入增长比例,确保总量持续增加、比例稳步提高。在福利彩票公益金中,安排固定比例支持社会组织发展公益事业。增强社会组织自身造血功能,通过服务性收费、基金会、慈善超市等渠道获取资金。加强“政银”合作,依据社会组织绩效评价报告、法人信用等推出贷款“白名单”,商业银行针对“白名单”机构创设利率较低、期限更长的贷款产品。

二是加强使用管理。明确资金拨付对象、流程、期限等,并将资金拨付具体程序纳入购买合同,避免因拨款滞后造成社会组织垫资压力。明确费用支付要求、人头支出比例、资金支出项目及补贴标准和范围等。健全社会组织财务管理制度,将“设置专职财务人

员”“建立财务制度”纳入社会组织登记考核指标。

## (二)创新培育机制,增强服务能力

一是加强培训教育。建立负责人培训制度,系统培训政府购买服务基本知识、制度、流程;注重联合培训,借鉴省社会组织孵化基地做法,与高校、科研院所开展“校地”合作,为社会组织提供法学、公共管理方面政策咨询、人才培养、教学资源等支持;根据社会组织初创期、发展期、成熟期等不同阶段,区分不同社会组织服务领域,提供专门的系统课程,让不同层次人员都受益。

二是严格孵化基地管理。健全出壳管理办法,明确孵化基地运行机制、主要职责及定位,严格社会组织出壳标准,细化社会组织专业人员、筹资能力、实习项目完成情况、财务制度等标准。合理确定出壳评估团队,建立由民政部门、孵化基地总督导、已出壳核心骨干成员、高校或业内资深专家、项目利益相关者组成的出壳评估团队,共同确定可量化的评估指标和评估计划。

## (三)践行共治理念,构建多赢局面

一是加强部门合作。加强民政、财政、税务、审计等政府部门间合作,税务部门主动为符合条件的社会组织提供减免税支持,开通免税资格认定专项渠道,审计部门要出台办法明确政府购买服务边界、脱钩主体和范围、配套政策等,切实支持行业协会商会与行政机关脱钩;财政、民政部门要打通政策、数据壁垒,建立政府购买社会组织服务项目、资金统计口径。构建“政社沟通机制”,鼓励街道(乡镇)成立社区社会组织联合会,联合业务范围内的社区社会组织承接政府购买服务,带动社区社会组织健康有序发展。

二是打造共治平台。通过政府购买服务方式搭建省级购买服务信息共享平台,实现招标信息公开,建立社会组织信息档案库与社会组织信用体系对接,做到全省政府购买服务信息互联互通互享。打造“社会组织资源整合平台”,整合社会组织人才、项目资源,建立客户联合数据库,统计整理客户需求、服务评价、购买频率等信息,根据购买主体习惯,联合推行关联程度较高的项目,形成具体品牌共推方案。

## (四)抓好基础工作,推动政策落实

一是明确服务价格。合理确定价格,将行业平均水平作为定价依据,合理调整价格标准和结构比例,如实行服务人员专业资格水平分级,适当提高志愿者补贴和专家劳务费标准,允许承接主体根据实际情况实行差异化价格。创新定价方式,提高受益方定价参与度,听取社会组织意见,多方论证成本测算,确保购买价格与服务效益挂钩。委托独立且具有丰富财务审计经验的第三方机构,充当“诚实中间人”参与定价。

二是完善指导目录。改“政府配餐”为“百姓点餐”,根据经济社会发展情况,及时调整完善政府购买服务目录。适当下放制定权限,采取“自上而下”的方式,省级部门制定指导性目录时,充分征求各级购买主体意见,主动将指导性目录征集意见草案发给市县,广泛征集吸纳意见;也可以将制定指导性目录权利直接下放地方,由市县主动提交符合切实诉求的目录清单,报省级财政部门审批。

三是规范财务制度。加强财务人员队伍建设,合理设置会计机构,配备专职财会人员,规范财务收支管理,依照财务自收自支、单独设立银行账户、独立核算的原则,建立独立的财务帐。严格执行《民间非营利组织会计制度》,年度会计报表应报送业务主管部门和登记管理机关。

## (五)完善评估体系,构建监管机制

一是加强绩效评价。规范绩效评价开展,各地各单位根据行业领域特点,因地制宜、规范有序确定相应的评价手段、方法和路径,明确第三方机构工作内容、质量要求、评价期限、费用及支付方式、权利义务等事项。细化价格结构,对于目标难以具体衡量的服务项目制定详细任务规定。

二是构建监督体系。健全监督主体,在主管部门设立二级监管部门,全面负责购买社会组织服务监管事务;发展同业监管,鼓励社会组织组建联合自律机构;引入群众监督,构建公共服务目标实现、成本效益、公众满意度、群众安全感等指标体系,建立群众监督打分机制,将其作为是否全额付款、是否允许再次购买等决定的重要依据。强化购买服务资金的过程监管,人大对购买资金预算和结算进行



审核,审计部门开展资金拨付审计,合同的内容信息要及时向社会公布。加强等级评估,进一步完善社会组织等级评估程序,下放等级评估权限。

### (六) 重塑政社关系,促进良性循环

一是构建良性互动关系。树立平等合作理念,政府要充当“服务者”而非“控制者”角色,注重上下互动,发挥政府与社会组织各自功能优势,形成多元供给局面。营造良好法制环境,明确社会组织的权利和义务,依法招标项目、依法签订合同、依法开展项目,避免相关人员滥用职权。构建公平竞争格局,对社会承接力量强、市场化程度高的服务,加大政府购买力度,逐步打破依靠政府提供公共服务的单一模式。

二是加强社会组织能力建设。加强人才队伍建设,稳步提高人才待遇,提高人员待遇在项目经费中的占比,形成激励机制吸引人才、留住人才。提升专业能力,加强对组织内部成员专业素质的培训,发展初期,应专注细分领域,提升专业化水平;发展

壮大后,再积极扩展业务范围。

### 参考文献:

- [1] 顾瑞兰.公益二类事业单位政府购买服务改革:问题和  
建议[J].财政科学,2020(05):90-94.
- [2] 方琦,王伯承.制度壁垒与角色偏差:政府购买社会组织  
服务困境研究[J].云南行政学院学报,2020,22(05):  
119-125.
- [3] 白志华.政府购买公共服务中的角色失灵与矫正[J].中  
国政府采购,2020(08):40-43.
- [4] 王焕培.政府购买社会组织社会服务研究[J].湖南省社  
会主义学院学报,2017,18(06):62-65.
- [5] 管兵,夏瑛.政府购买服务的制度选择及治理效果:项目  
制、单位制、混合制[J].管理世界,2016(08):58-72.
- [6] 刘明慧,常晋.政府购买公共服务主体:职责界定、制约  
因素与政策建议[J].宏观经济研究,2015(11):3-13+71.
- [7] 财政部科研所课题组.政府购买公共服务的理论与边界  
分析[J].财政研究,2014(03):2-11.
- [8] 徐家良,赵挺.政府购买公共服务的现实困境与路径创  
新:上海的实践[J].中国行政管理,2013(08):26-30+98.

【责任编辑 王东伟】

(上接第41页)

决策风险。视角转换、方法论转换所带来逻辑路线转换,要求将财政过程视为“不确定性—确定性—不确定性”的过程,将不确定性视为普遍性、将确定性视为特殊性,从公共风险的视角辩证认识二者之间的关系,从而发挥预防公共风险的功能,使财政真正成为国家治理的基础和重要支柱,推动国家治理效能的提升。

### 参考文献:

- [1] 刘尚希,李成威.现代财政论纲[M].北京,经济科学出版  
社,2019:23-30.
- [2] 毛泽东.论持久战[M].北京:人民出版社,1991:495.
- [3] 刘尚希.把握确定性与不确定性相互转化的辩证法——“建构公共风险管理机制”应纳入十四五规划  
[EB/OL]. 中国社会科学网,http://sky.cssn.cn/zm/  
202010/t20201031\_5209862.shtml,2020-10-31.
- [4] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定,  
[EB/OL].共产党员网,http://news.12371.cn/2013/11/15/  
ARTI1384512952195442.shtml,2013-11-15.

- [5] 国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支  
的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,  
http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c123614/content.html,2018-  
06-20.
- [6] 国务院关于2018年度中央预算执行和其他财政收支  
的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,  
http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c133000/content.html,2019-  
06-26.
- [7] 国务院关于2019年度中央预算执行和其他财政收支  
的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,http:  
//www.audit.gov.cn/n5/n26/c139905/content.html,2020-06-  
18.
- [8] 国务院关于2018年度中央预算执行和其他财政收支  
的审计工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,  
http://www.audit.gov.cn/n5/n26/c133000/content.html,  
2019-06-26.
- [9] 关于2006年度中央预算执行和其他财政收支的审计  
工作报告[EB/OL].中华人民共和国审计署,http://www.  
audit.gov.cn/n5/n26/c36123/content.html,2007-06-27.

【责任编辑 王东伟】