

政府购买公共服务的探索

——基于广州市两个 NGO 的实践比较

赵珍珍

(中山大学 社会学系, 广东 广州 510275)

摘要: 本文以两个民间组织——仁爱社会服务中心与启创社会工作发展协会为例, 描述政府购买服务这一制度在广州市的进展情况, 通过综合的分析与比较揭示二者共同的成功经验与存在的问题。同时结合政府购买服务在西方发达国家、中国香港与内地几个大城市的发展历史与现状, 考察这些经验对于广州乃至中国的借鉴意义。本文最后指出并不能盲目照搬这些现有的经验, 而应考虑到中国 NGO 尚处于发展初期的现实, 政府应有选择地挑选几个有发展潜力的 NGO 进行重点培育。

关键词: 民间组织; 政府购买服务; 制度

中图分类号: C339.243 **文献标识码:** A

政府购买社会服务作为创新社会管理方式的一项举措, 正在被中国越来越多的地方政府所采用和推行。政府购买服务 (purchase of services) 是源于 50 多年前西方国家的社会福利制度方面的改革, 是指政府在社会福利的预算中拿出经费, 向社会各类提供社会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^[1]。由此可见, 政府与从事社会服务的民间组织是购买服务过程的两个主要行动者, 彼此需求的契合为这两个行动者的合作创造了前提。面对日益复杂多样的民间需求, 拘泥于传统行政运作的政府越来越感到心有余而力不足。即使依靠自上而下的体制满足了上述需求, 又往往由于方法欠妥当或流于表面形式而难以取得良好的效果。尚在成长的民间组织拥有专事社会服务的人才, 加之本身又具有极强的灵活性, 使之自然成为政府寻求合作的目标。而民间组织由于自身力量的薄弱, 尤其是普遍存在的资金短缺, 也具有相当的积极性去搭建合作的桥梁, 寻求契机以获得政府

的资金支持。

在政府购买服务这一模式中，有两个问题值得我们关注：（1）政府与民间组织之间的关系，主要包括政府如何选择购买对象，如何资助、监管民间组织，又是如何对其服务进行评估；（2）民间组织内部的运作特点，亦即组织的归属、制度、薪酬、项目选择及与其他组织间的关系等问题。在各国各地区具体的实践过程中，由于起步时间、政治文化等方面的不同，使得政府购买服务呈现出不同的特点。本文首先回顾了政府购买服务在各地的发展情况，包括西方发达国家、中国香港和内地几个大城市，以期将广州市的试点现状与之进行比较。然后以广州市两个 NGO——仁爱社会服务中心与启创社会工作发展协会为例，概述政府购买服务在广州市的进展与模式，最后通过对二者的比较，同时综合与其他国家与地区的观照，指出广州市试行的政府购买服务存在的问题和可以改进的方向。

一、政府购买服务在西方兴起的背景与具体实践

政府购买服务源于发达国家对社会福利制度的改革。社会保障制度的危机与政府财政的压力迫使福利国家重新审视现行的社会保障制度，在 20 世纪 80 年代初，各国政府开始着手对高福利的社会保障体系实施改革与调整。从这一时期开始，各国政府开始大规模削减福利支出，缩小政府的福利角色，并探索私有化的方式，其最终目标是缩小政府的规模，实现“小政府、大社会”目标，在社会福利方面则主张用市场取代政府提供福利。政府购买服务的目的开始时只是为了寻求一种提供服务的不同模式，其主要目的是降低服务成本，增加资金渠道，提高服务质量和克服官僚现象，但随着实践的发展，政府购买服务逐渐变成了一种缩小政府规模和政府干预的方式，从而使政府与私营或其他组织形成了一种合作关系，共同承担社会责任^[2]。

美国在 20 世纪 70 年代以后在社会服务领域中，采取政府与私营机构、非营利组织之间“购买服务合同”的方式，发展养老服务产业，如家务和成人日间看护服务项目，就是由联邦卫生部资助的社区服务项目，向需要服务的家庭提供家务和日间成人照顾服务。该项目由 15 个社区非营利组织承包服务，符合联邦贫困线收入的标准和无人照顾的老人均可以申请此项服务。除此之外，美国政府转包给私营机构和非营利组织的服务还涉及医疗服务、民事纠纷调解、青少年服务、解决社区问题的“点子服务”等等。美国政府购买社区服务的运作方式是：由政府提供资金，社区非营利组织承包服务，社区委员会监督服务。这种政府和民间机构合作模式也是美国政府对社区投资的主要方式。

在英国,保守党政府在 70 年代末、80 年代初开始鼓励卫生保健部门和社会照顾管理部门向私营公司和民间非营利组织购买服务,其目的是在政府经营的部门中引入竞争机制,促进社会福利经营的“多元化”。英国政府还在 1989 年颁布的《为病人服务》和《公共照顾》白皮书中确认了这种政府服务转包方式,鼓励社区志愿者服务组织承包政府服务。在实施中,英国政府在转包给非营利组织的“社区照顾计划”任务中,要求卫生部制定出健康和照顾政策,强调从社区照顾的供给导向政策向需求导向政策转变,从政府机构性的服务向社区性服务转变,从政府全包型向综合经济型的多方照顾转变,从全国性出发的照顾向地区性的照顾转变。在签订转包服务合同时,加强对承包者的综合服务能力的评估。过程包括由承包者陈述任务、签署协议(合同)、评估服务人口的需求、服务地点的选择、服务的规格质量效益的检查、协议的终止日期和服务的反馈方式等内容^[3]。

二、政府购买服务在香港的发展

香港 NGO 的资金来源除了个人捐款、会费、经营收入和各种慈善基金外,政府资助是最重要的支持来源。20 世纪 70 年代后,香港政府开始对社会服务机构承担资金资助的主要责任。90 年代后,香港政府对社会服务机构的经费投入迅猛增长。香港社会福利署 2004—2005 年度提供给非政府组织的资助为(港币)66 亿元,2005—2006 年度的预算为(港币)67 亿元,占福利署年度总开支的约 20%^[4]。

香港政府与 NGO 确定的是伙伴关系,即是相互合作的关系而非行政隶属或上下级的领导与被领导关系。两者的分工也比较明确,政府负责制定整体的福利政策、规划福利服务的发展方向、探索科学合理的财政支持方式以及监督和评估服务质素等方面,NGO 则在保持自身的独立性和专业性、洞察社会的需求和积极探索创新性的服务以及推动社工注册以不断提升服务质量和社会认同方面做了不少努力。香港政府与 NGO 的关系属于“政府出钱,民间组织办事”的“合作互动”关系。具体方式是政府根据当地居民对社区服务的需求量确定服务项目,把社区服务事项以项目招标、申报审查、事后评估等形式“发包”给一些经资质认定的 NGO,并为其提供主要的活动经费支持。NGO 承担服务项目后,按政府预定的要求开展工作。香港 NGO 开展业务的专业性非常强,工作手段细致,效果明显。NGO 一般拥有数量众多的职业社会工作者,这些执业社会工作者具有较高的社会工作理论和实践经验,在开展业务活动时具有较强的专业水平;同时,NGO 对义工的专业技能同样要求很高,大部分义工均有一定专业技能^[5]。

香港的政府购买服务经过了四个发展阶段：（1）关注贫穷，实行救济，外国捐款资助；（2）关注社会变迁，发展服务，“酌情津贴”资助；（3）关注服务稳定，发展制度，“标准津贴”资助；（4）关注服务深化，发展标准，“整笔拨款”资助。在目前实行的“整笔拨款”制度下，接受整笔拨款及其它社会福利资助的服务单位，其所营办的每项资助服务均必须与政府订立《津贴及服务协议》。协议的主要内容是，界定政府社会福利署作为资助者及第三部门机构作为服务营办者双方各自的角色、要求及责任。协议明确了受政府资助的第三部门需提供服务的类别、服务质素标准、服务目标、范围和优先次序、服务表现的监督等，从而将政府与第三部门在公共服务方面的合作关系以契约的方式确定和巩固下来^[6-7]。

与此同时，政府对NGO进行行政指导，政府的《受资助非政府福利机构的采购程序》、《非政府福利机构纪律守则样本》、《综合社会保障援助指引》、《慈善筹款活动最佳安排参考指引》等等都属于行政指导性文件，以《慈善筹款活动最佳安排参考指引》而言，就供第三部门中的慈善机构在开展筹款活动时以自愿方式遵守。这一关系集中表现在政府为受资助第三部门制定的《最佳管理方法》，这一指引对第三部门的内部机构管理、人力资源管理及内部审核等给予辅导、引导和指导。

三、政府购买服务在内地的发展与广州市的试点情况

在香港地区，政府购买服务历经多年的发展，已经相对成熟。而在内地，社会转型、人们多样化需求的发展以及民间组织的逐渐兴起，都促使着现有的社会福利体制走向改革。实现民间组织的参与，克服传统官办社会组织和居民委员会开展社会服务的弊端，是改革的一项重要目标，政府购买服务则是实现这一目标的应然之路。

在内地，上海和深圳是最早尝试政府购买服务的两个城市。2006年12月起，深圳市颁发了《关于加强社会工作人才队伍建设推进社会工作发展的意见》及七个配套文件，初步构建起以“政府推动，民间运作”为主要特征的深圳社会发展模式。主要特点是发挥社会组织在社会工作中的主体性作用，政府向社会组织购买社工岗位和项目服务。2003年9月，由于上海市政府购买社会服务政策的主导推动，“阳光”、“自强”、“新航”等社会工作机构得以创建，并且上海市政府的购买服务对以上社会工作机构的早期运作起到了至关重要的扶持作用，使社会工作机构能够在短短的四年内从无到有、由小及大地迅速发展壮大。在具体操作层面，上海市采取的是买断劳动力的方式，即政府通常是按照每个社会工作机构中社工人

数的多少，以人均4万的标准支付购买费用，这4万中不仅包括社工全年的工资福利，还涵盖社会工作机构的办公、活动经费等一切开支。由于购买经费与项目多少无直接关联，因此政府一旦要求增加服务项目，社会工作机构马上就会面临经费“捉襟见肘”的窘状。

自2008年9月广东省委下发《关于规范和发展我省社会组织意见》、明确要求建立政府购买服务制度之后，广州市也推出并通过了《中共广州市委、广州市人民政府关于学习借鉴香港先进经验推进社会管理改革先行先试的意见》，特别强调要加快转变政府职能、推进政府购买服务。目前，广州市在越秀、荔湾、海珠三区各有一个政府购买社会服务的工作试点。在越秀，区政府出资购买了阳光社区工作站的社会服务，在居家养老、扶持失业人士和残疾人士再就业等方面提供多项服务。在荔湾，区民政局向大同社会工作服务中心购买了两项服务：一项是以“扶贫与扶志、救助与就业”为主题的花地街道低保人员就业服务。另一项是以“助人促自助、就业促和谐”为主题的冲口街道农转居人员就业服务。而在海珠区，区团委联合区政府，以每年区级财政出资200万购买启创社会工作发展协会服务的形式，在海幢、赤岗、华洲街道建立了5个“青年地带”社工站，以街道辖区内13至30岁的青少年和学生为服务对象，开展“一站一特色”服务。

根据三试点反馈的意见，普遍存在的问题是财政划拨的资金不足、自筹资金不足、税收政策上没有优惠和专业社工人才不足等。这些问题都促使我们从以下几个方面关注政府购买社会服务的行为。一是政府是购买服务行为的安排者，因此政府在履行其决策、引导、监管责任的同时，制度设计与供给、财政资金的投入与项目的提供充足与否，直接关系到政府购买服务行为模式的运作质量、规模与可持续发展能力。二是作为政府购买服务的生产者，民间组织的生产能力和对其监督管理，对政府购买服务的质量和效率有着直接的影响，特别是在民间组织的培育和引导上，是中国面临的一个重要课题。三是政府购买服务的内容界定清晰与否，服务质量与效果评估的科学性、时效性如何，这些对政府购买服务质量与效率乃至政府公共服务职能的体现，都会产生不可忽视的影响。

事实上，早在系统的试点工作开始之前，广州市即已有政府部门与民间组织进行合作，在政府购买服务方面“先吃螃蟹”。本文即选择较早接受政府购买服务的民间组织——广州市仁爱社会服务中心（以下简称“仁爱”）与试点之一——广州市启创社会工作发展协会（以下简称“启创”）为两个个案，通过分析两者的机构运作及与政府间的关系来描述广州市政府购买服务这一政策实践的开展过程，并进一步探讨其中存在的问题与可能的改进方案。

四、两个案的基本情况与政府购买服务项目介绍

1、“仁爱”的成立背景与项目简介

“仁爱”是由广州市基督教三自爱国运动委员会、广州市基督教协会发起组织的非牟利性质的民间社会福利服务团体。成立于 1985 年，最初从开办幼儿园起家，专收无症状乙型肝炎表面抗原阳性（HBsAg）儿童。经过多年的发展，服务范围包括青少年发展工作、老人服务、家庭服务及弱能人士训练服务等。

仁爱实行董事会领导下的秘书长负责制，目前一共有 30 名工作人员，包括社会工作者、康复治疗师和行政人员。同时，仁爱聘请了香港资深注册社工担任督导和顾问，主力社会工作及社会服务方面的培训发展。机构的负责人郭先生正式名衔是办公室主任，主要负责机构行政性事务及下属各服务单位的协调及外务工作。组织另有义务顾问四名，包括注册会计师、注册建筑师、律师和翻译员各一名，分别对组织的财务、建筑、法律事务和对外交往提供建议与指导。

值得指出的是，虽然“仁爱”的正式章程声称是董事会领导下的秘书长负责制，但其实同中国绝大多数的草根 NGO 一样，“仁爱”的管理模式也是个别精英统治型，或者说是创始人统治型。办公室主任对社团的日常运营全权处理，决定社团的发展策略和方向，同时也是资源的主要拓展者。董事会的作用只体现在制度的设计上，与社团的实际运作基本上是分离的，与社团的资源获取更是无关。董事会之所以“专业性不强”，对组织的发展不起作用，有两个原因，一是组成人员职业多是牧师，并不像香港 NGO 那样董事会主要由律师、医生、会计师等专业人士组成。其次是董事的年龄普遍偏大。

“仁爱”最早进行的政府购买服务项目是 2003 年开始的残疾人项目。其时，广州市残联基于对“仁爱”服务理念认同，出资购买了其专业服务。具体的模式是“仁爱”每收取一个学员，残联相应地资助一个学员的服务费用，同时也根据学员的接受能力亦即家庭的经济能力给予减免。例如脑瘫儿童服务项目，“仁爱”根据服务成本收取每个儿童 1200 元，残联则补贴 999 元。如此一来，脑瘫儿童家庭只需要交 200 多元，大大低于正常的收费。

继残疾人项目的成功运作之后，2007 年 7 月“仁爱”又获得了当时的东山区民政局的政府购买服务项目，针对辖区内各类青少年的不同需求提供服务。这次政府（区民政局）并不直接拨付资金，而是以远低于市场价格的租金将社区服务中心大楼的二层租给了“仁爱”，成立了青少年综合成长服务中心，为服务的开展提供场所。该中心属区民政局管理，主要从事与青少年有关的社区教育、社区服务的宣传。

除此之外，“仁爱”承担的政府购买服务项目还包括 2007 年的康乐工疗站与罗村中心。前者面向精神病患者和智障人士，由街道资助。后者提供包括普通人士服务、残疾人服务、精神病人服务、青少年服务、老人服务等在内的综合性服务，是广东省第一个作为推介和谐社区的地方。

2、“启创”的成立背景与项目简介

“启创”成立于 2008 年 2 月 15 日，在中山大学社会工作教育与研究中心主任罗观翠教授及一群香港资深社工的带领支持下，由本土专业社会工作者创办。其目标是通过整合社区资源提供社区为本的服务，提高个人和家庭的整体素质，同时提供高素质的专业服务，培育本土社工优秀人才。

与“仁爱”类似，“启创”内部结构也是扁平化的，并无严格的科层制结构。香港资深社工组成的服务领导团队和专业服务督导为各个服务点提供专业支持。“启创”的员工相互有明确的分工，同时又是一个有机的团队。分工体现在：“启创”在各服务点都派驻固定的社工，这样既有利于各服务点的社工深入了解社区的需要，与居民建立持续的良好关系，以确保服务的有效性和稳定性；同时，各服务点也是一个共同体，社工在策划服务时是相互呼应、相互协商和相互支持的，这样有利于发挥资源，尤其是专业知识方面整合、发展的作用和团队互动促进的力量，让各服务点社工有较强的团队支持和归属感，从而建立机构独特的服务制度及文化。“启创”会定期开展全体会议，各点的社工共同评检工作，改善服务，共同规划未来服务。各服务点的社工们还可以在评检中相互分享经验，相互学习，反省服务模式的合适性。

2007 年 10 月，广州被团中央、中央综治办等有关单位确定为全国首批青少年事务社会工作者试点城市之一，团市委联合海珠区政府决定开展购买青少年社会工作服务试点工作。因此，“启创”应运而生。该试点工作分别在海珠区的华洲、赤岗以及海幢三条行政街内进行，以“青年地带”为活动载体，以促进该区域内青少年的健康成长为最终目标，不断引导他们成为对社会负责以及有贡献的一员。工作包括预防性、发展性及矫正性方法，各方法相辅相成，目标群体为海珠区 13—30 岁的青少年，并因应三个街道的不同特点，有针对性地开展服务。

四、购买过程中政府部门与民间组织的关系

1、关系建立的非制度化

与西方及香港地区拥有固定的招投标制度不同，广州市目前并没有明确的法律或政府文件写明政府购买服务应该如何选择服务方，即没有一套固定的制度去筛选符合资质的 NGO。在制度缺位的情况下，两个机构被政府选择或是因为负责人与相关政府部门官员良好的个人关系，或是因为较好的专业素质赢得了政府的信任。

“仁爱”之所以能够争取到政府购买服务项目，是因为自身服务素质与政府的需求相契合的结果。例如，最早于 2003 年开始的残疾人项目，是“仁爱”在“家”服务理念发展相对完善的情况下，获得的政府购买服务项目。其时，广州市从事残疾人康复及职业技能培训的民间组织有多家，但它们多将残疾人视为单独的个体，且出于担忧内部运作被外界所知的考虑，这些机构多将残疾人的父母及亲友排除在治疗过程之外。而“仁爱”则鼓励残疾人的家长参与，包括组织内部的管理、服务技术的改进等，并定时举行机构与家长的交流会，共同探讨往期的服务效果与未来的努力方向。家长的参与既宣传了“仁爱”，同时也弥补了机构内部人力资源的不足。

“仁爱”这一整合的“家”服务理念得到了广州市残联的认同。另一方面，由于其他民间组织采取的封闭性治疗导致与家长沟通不足，进而导致家长不断上访、抗议，使残联承受着较大的压力，急欲改变这一现状，因而有意寻找一家服务效果相对较好的机构开展合作，为其他同类机构树立典范。

作为一个成长于广州本土的 NGO，“仁爱”多年来与相关政府部门例如残联保持着良好的合作关系。一旦政府有意向将服务委托给民间服务机构，除了自身所下属的社团之外，马上就会想到“仁爱”。“仁爱”的负责人深谙其中道理，经常主动拓展合作项目。

“启创”的成立是基于“青年地带”项目的开展得以快速实现的。所谓“青年地带”，是广州市团委的一项青少年事务服务的项目，主要是指在特定的社区中，结合所在街道和区域群体的特性，为社区的青少年及它们的家庭提供各有所需、各有侧重的服务。广州市海珠区“青年地带”自 2007 年被团中央确定为全国青少年事务社会工作试点以来，就一直在探索一套适合广州社区发展，能为全国青少年事务服务“抛砖引玉”的参与模式。2007 年年底，经过大量的调研，海珠区政府决定在“青年地带”采取“1+1+1”的模式运营这一项服务。具体包括：1 个出资机构——政府；1 个监管机构——团委组织；1 个营运机构——具有社会工作专业能力的民间非营利组织。如何选择这一民间组织，海珠区政府的考虑包括对民间组织的行政架构、员工背景、过往业绩等各方面的评估。在启创成立之前，还有其他

高校在酝酿着成立民间组织，因各个高校都在准备筹建当中，并没有现成的民间组织可以让政府去评估，更别说组织的业绩了。而中山大学社会工作教研中心凭着在广州地区过去多年丰富的服务经验，也跟国内外不同的单位有过很多的合作项目，因此海珠区团委做出了选择。

作为无政府背景的草根非营利组织，“仁爱”与“启创”的负责人都表达了对政府挑选民间组织标准的不满。“仁爱”的负责人认为政府没有给予民间组织一个公平的平台去竞争项目，不敢将标书公布出来供各个民间组织翻阅。政府是否把项目给某个民间组织取决于政府与该民间组织的熟悉程度，其他与政府关系不甚密切的民间组织则根本不在前者的考虑范围内。而且政府偏爱自己属下的民间组织（GONGO），往往将项目承包给这些本身实力即已很强大的机构。另外由于“仁爱”的业务主管单位是宗教局，使得政府怀疑其具有宗教背景，从而忌讳与其合作。“启创”的负责人则认为政府找些从未从事过社会工作、但可承担任务的人士或与政府关系密切的单位，马上登记成立 NGO 的做法存在很大风险。由此成立的 NGO 缺乏清晰的服务方向和应用工作方法。机构在建立服务意识之前，手上已招聘了几十名社工，就像是地基尚未打稳就建高楼。缺乏明确的机构文化和指导思想，各级人员各自为事，很容易产生矛盾，从而导致前期投入资源的极大浪费。这位负责人建议政府在挑选民间组织时，要有一套审视民间组织的方法和策略系统，其中特别不能忽略的是：负责人的专业知识、领导能力及经验，组织动员社会资源的能力，过往一些参与活动或服务提供的数据，员工的能力、背景及持续训练的资源，管治的理念及模式，组织创新及持续发展的能力。

2、项目化的购买模式

不同于深圳、上海两地的“人头性”购买方式，即政府按照每个 NGO 中社工人数的多少支付资金，广州市目前试行的是项目购买的方式，即政府综合评估完成某一项目所需的费用，以此为基准向 NGO 给予拨款的同时，也辅之以场地及行政上的支持。

以“仁爱”的康乐工疗站项目为例，政府（残联）的职责是协助“仁爱”在开展残疾人服务中与街道、社区的协调工作，定期对“仁爱”的残疾人服务工作进行评估，评估内容包括：服务的对象、服务的内容、资金的使用、服务的质量、发展的前景等。并对服务对象投诉进行调查和作出处理。同时支付“仁爱”服务经费，作为购置设备费用，包括电脑、打印机、投影仪、文件柜、桌椅、书籍、活动设备及用品等。“仁爱”则需根据本社区残疾人的需求，按照社会工作的理念和方法，制定具体的实施方案和各项规章制度，安排专业的社会工作人才，提供残疾人服务。并按照残联所规定的服务对象、服务标准、服务项目开展服务

工作。

在“启创”承担的政府购买服务项目中，三方的合作关系是：海珠区政府是出资人，而海珠区团委则全权代表区政府，包括选择服务组织，审核、发放使用资金，监督服务组织的开展情况，评估、验收服务产出及成果。同时也落实“启创”开展服务及日常工作所需的场所、相关硬件设施，配合“青年地带”的项目进行相关媒体宣传，协调关系及资源调动工作，促进有效的开展。而“启创”则需要根据区团委的要求，提供高质量的青少年服务，对服务开展人员进行培训，根据协议的工作经费，提供相应的工作及保证产出及成效。“启创”是独立于地方行政体系之外的，不承担任何地方行政任务，拥有自身内部行政、财政以及人事管理的独立权而不受外界因素干扰。并可以在区团委的同意下，开展创收及募集经费活动。合同有效期为一年，并在有效期届满前三个月由区团委进行评估，并经双方考虑后决定是否续签。整个购买服务遵循“管理与运行相分离”的思路，即政府只负责项目经费的拨付以及项目成效的考核，而员工的招聘、人员架构的安排和薪酬奖金的拟定以及服务的规划和提供以及经费的分配使用等都是由“启创”自己安排和独立运行的。

3、监督及评估

就监督来说，政府对于两个机构的做法有所不同。由于“仁爱”拥有丰富的本地经验，与政府相关部门有相当长的互动历史，且因为其所得购买服务项目多是与之关系较好的政府部门所给，所以政府对于“仁爱”有相当程度的信任，在监管上并不是非常严格。监不监督就是政府看“仁爱”服务的质量和知道“仁爱”在做些什么。除过例行的年检，政府对“仁爱”的监管可以说很少。

与之相对比，作为由香港专业人士所建立起来的机构，“启创”则受到了政府相对严格的监管，甚至其内部事务都遭到了政府的介入与干涉。在经费上，政府在给予“启创”拨款的同时，并未给予“启创”一定的使用经费的自主权，包括员工的招聘、人员架构的安排和薪酬、奖金的拟定以及服务的规划和经费的分配等。政府指责“启创”“有钱赚”，要求其在已经完成的服务基础上，再免费服务几个月。同时，对其帐目进行严格的审查，一旦与政府的标准有所出入，就会要求其进行整改。

就评估来说，因为广州市目前并没有一套评估机制及标准，“仁爱”的评估是采用委托第三方的方式，即委托香港浸会大学做质量评估。之所以第三方一定要找香港、国外的大学或机构来做，是因为“仁爱”认为香港的老师或者机构尊重专业知识，更能够做到客观中立。

整套评估标准都是从香港借用而来，一些政府部门例如民政局也会委托一些大学老师去做，但是在“仁爱”看来，这些老师做出来的评估标准大多不具可操作性。原因是内地老师的培养机制与香港有很大不同，香港的老师至少需要在香港作五年的社会工作者才可以教书，大学认为他们的专业能力足够强之后才会聘请其做老师，而内地的社工培养基本上是从理论到理论，教给学生的又是一些理论的东西。

“启创”的评估方式是政府委托一位广州高校的在校博士生来完成，“启创”认为这种评估存在两个问题。一是评估人对社会工作概念不够清晰、对香港 NGO 也并不了解，评估报告中在提出许多问题的同时，也夹杂了诸多偏见，例如批评香港的督导不会本土化，聘用香港督导的费用过高等。二是政府本身对民间组织服务的评估没有经验，对社会工作服务效果好坏的标准没有一个清晰的框架，尽管家长和青少年自身对“启创”业已进行的服务比较满意，但评估报告中并没有涵盖这一点。

六、总结及思考

1、共同的经验与问题

综观两个案政府购买服务项目的情况，可以总结出以下三点成功的经验：

(1) 政府的开明与信任。从两个案与政府建立关系的过程可以看到，政府改善公共服务质量、解决社会问题的需要是政府推动购买服务的重要动机，同时政府也能够意识到民间组织在满足公众需求方面的优势。政府在提供资金的同时，也尽其所能地为民间组织服务的开展提供便利。例如“仁爱”在进入社区的开始阶段，曾遭到居委会的阻挠，政府在了解相关情况后，下发了文件要求各相关下属部门配合“仁爱”开展工作，从而大大减少了“仁爱”开展实务工作的阻力。

(2) 良性的沟通。由于社会工作与 NGO 在中国内地尚属新生事物，政府对前者的专业理念及技巧、对后者的运营与管理都不甚了解，双方对服务内容及标准的认知存在较大落差。例如，当“启创”成立之后，到了签订合作协议的阶段以及“启创”工作人员队伍的建立阶段，双方在合同的有效期限、以及双方的期望和目标上，花了很长一段时间来协商。本着相互尊重的精神进行沟通，填补双方认识的落差是合作能够顺利进行的关键。通过沟通，政府对民间组织的专业技巧及服务手法更加了解，会更加尊重民间组织的意见和选择，而不是通过行政命令去强行要求民间组织采取某种措施。

(3) 民间组织内部不断的自我完善。前文已论及，两个案在资金获取、注册登记、聘请员工方面都存在诸多的困难，面临着许多困境。在政府拨付资金有限、政策支持缺乏的情况下，同时又面临政府领导人更替带来的不稳定性，民间组织只有通过优化管理来想方设法克服困难，走出资源泥淖。无论是“仁爱”拓展收费服务，仿效香港走社会企业的道路，还是“启创”尽量节省开支，实现弹性管理的努力，都旨在创新思路，通过不断地完善自身来应对外界环境的复杂多变。这充分体现了中国当前民间组织的生存智慧，也说明了民间组织可以灵活地改变策略以适应环境。

与此同时，有三个问题亦应引起注意：

(1) 政府拨付资金的不稳定。由于服务合约期短、政府并未有稳定的制度来评估一延续（或终止）服务，也未有公共财政制度保证购买服务的资金，这对服务的持续发展、员工的稳定性极为不利。原本政府所拨付的资金就只能维持民间组织的基本运营，现实中又因为种种原因而经常不能按时到位。在政府换届之时，主要领导的更替又给资金的持续供给增添了不确定性。造成政府拨付资金不稳定的原因是制度缺位，资金的供给倚赖个人关系，而个人关系的变化会给信任带来危机，由此反映出政府对购买服务所持的彷徨观望态度。

(2) 政府监管的不到位。政府在对 NGO 进行监管的时候，不是标准太过宽松而导致疏于监管，就是标准太过严苛而制约了 NGO 的自主性。NGO 开展服务是要在了解社区需求的情况下，针对需求开展，而不是行政系统给予任务或审批，机构来执行。“非专业的”指导限制了 NGO 更好地发挥其专业所长。

(3) 本土化的评估体系的缺失。在政府对两机构的服务效果进行评估时，皆采用照搬香港政府评估体系及指标的方法，忽略本土化指标体系的建构。香港的服务质素标准是二十世纪九十年代之前确定的，经过了几十年的不断修改。内地的民间组织尚处于发展的初期，机构素质参差不齐，简单地用香港那套成熟的标准来衡量内地机构的服务质素是不合理的。

2、两机构不同的策略所导致的差异

在制度缺位——包括招投标制度、监管制度与评估制度等缺位的状况下，两个机构所采取的不同生存策略导致了各自政府购买服务效果的不同。相对来说，“仁爱”具有丰富的本土经验，在与政府互动的过程中更加游刃有余，也更能赢得政府的信任，从而为其工作带来诸多便利。而“启创”专注于专业质素的打造与专业价值理念的宣传，以专业立足，欠缺与政府互动的经验，由此带来了相当多的磨合成本。

3、解决问题的方法

以上三个问题归根结底皆是由于没有一套制度化的购买程序,因此要解决这三个问题就需要建立合理化的政府采购制度,包括招投标制度、监管制度与评估制度,使NGO可以凭资质和能力申办各项社会服务,并在政府的规范和社会(主要是第三方机构)的监督下相对独立地开展业务。

就招投标制度来讲,在现阶段广州市NGO发展尚处于起步阶段的情况下,照搬西方和香港的招投标制度很可能会带来NGO之间的恶性竞争,导致机构之间为了争取政府的项目而盲目压低服务价格,从而降低服务质量,同时对资质较好的机构造成损害。从长远考虑,政府可以首先选择几家服务质素较好、有发展潜力的NGO,对其提供稳定的资金,对其进行重点培育。待这几家机构发展起来之后,再带动其他NGO提高专业质量,推动整个城市机构服务水平的提高。在平均水平达到一定程度之后,再考虑引进西方或是香港的竞争制度,这样一方面不致于将羽翼尚未丰满的NGO“扼杀于襁褓之中”,另一方面亦可以促进NGO的长足发展。

就监管制度来说,在保证购买服务有效实施的同时,政府还要保证公众的利益不因公共服务提供者的趋利性而受到侵害,所以政府要对公共服务提供过程承担起应尽的监督和控制责任,进行有效的监控。对购买服务的具体内容要进行经常性的评估,使公共服务的提供在政府的有效监督下进行,防止欺诈、腐败、降低服务质量等不正当行为,保障公共利益的满足和实现。同时,政府应尊重NGO的专业精神,给予NGO应有的自主权,不过分介入NGO内部的人事管理与服务的开展等。

就评估制度来说,政府在评价民间组织服务效果时,应该意识到开展服务的困难,不能按照超越当前发展阶段的标准来要求民间组织,并将服务对象的反馈意见纳入到评估指标体系中,鼓励公众监督民间组织的服务质素。

参考文献

- [1] 罗观翠,王军芳.政府购买服务的香港经验和内地发展探讨[J].学习与实践,2008,9
- [2] 徐月宾.西方福利国家社会服务发展趋势—政府购买服务.民政论坛,1999,6

- [3] 卡佳. “购买服务”政府的钱不好花. 社区, 2005, 5
- [4] 香港社会福利署. 社会福利统计数字一览 [EB / OL] <http://www.swd.gov.hk/>
- [5] 叶 艇. 香港社区民间组织如何生存. 社区, 2007, 2
- [6] 李声宇, 崔玉开. 香港慈善组织的发展与启示. 广东行政学院学报, 2006, 10
- [7] 唐斌. 政府购买社会服务的运作与反思——以上海市为例. 社会工作, 2007, 5
- [8] 罗观翠. 政府应向谁购买社会工作服务 [J]. 中国社会导刊 (社会工作), 2008, 4
- [9] 罗观翠. 政府购买服务在内地的发展. 载启创社会工作发展协会出版期刊《青年地带》, 2008, 2
- [10] 胡良喜. 年终小结: 政府购买服务模式——海珠区政府购买启创“青年地带”项目服务经验谈. 中国社会工作, 2009, 8

The Practice of Government Purchasing Social Service in Guangzhou —a Comparison Between Two NGOs

Zhao Zhen-zhen

(Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: This paper takes two non-governmental organizations as examples to clearly describe the progressing of government purchasing in Guangzhou. Through comprehensive analysis and comparison, this paper unveils the common successful experience and problems. At the same time, this paper cites the developmental history and current situation about the government purchasing institution in Western developed countries, Hong Kong and several big cities in mainland China to explore whether it is meaningful to study those experience. In the end, the author points out that it'll be unreasonable to copy existed experience. Considering the fact that China's NGOs are still

stay at the primary stage and not well developed, the government should select a few of capable NGOs to intensely cultivate them.

Keywords: non-governmental organization; government purchasing; institution

收稿日期: 2010—3—23

作者简介: 赵珍珍（1986—），女，河南济源人，中山大学社会学与人类学学院社会学专业 07 级研究生。
本文的完成得益于导师黎熙元教授的悉心指导，在此表示衷心感谢！本文的实证资料来自于对仁爱社会服务中心郭伟信主任与中山大学社会工作系罗观翠教授的访谈，对二位的支持亦表示感谢！
