

文章编号:2095-0365(2016)02-0010-06

# 福建自贸区建设背景下政府购买社会组织 公共服务的困境及对策

唐丹<sup>1,2</sup>, 胡卫卫<sup>1,2</sup>, 施生旭<sup>1</sup>, 黄森慰<sup>1,2</sup>

(1. 福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002;  
2. 福建农林大学 可持续发展研究中心, 福建 福州 350002)

**摘要:**在传统公共行政向新公共管理转变的过程中,政府逐步转变职能和执政方式,不再仅仅是公共产品和公共服务的唯一提供者,政府购买社会组织公共服务是未来的必然趋势。福建自贸区建设对政府购买社会组织公共服务有着重大意义。文章系统分析了福建省政府购买社会组织公共服务的现状,在此基础上认为法制体系不完善、社会组织发展自身的缺陷、缺乏有效的评估机制、政府购买动力不足是主要的制约因素,并从健全法制保障、完善社会组织发展的培育制度、健全评估机制、构建政府与社会组织的合作互动机制、加大财政投入力度、规范财政预算体系等方面提出对策建议,旨在提升政府购买社会组织公共服务的效率。

**关键词:**福建自贸区;社会组织;公共服务;全面深化改革

**中图分类号:**F752.8 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2016.02.02

改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的确立和完善,我国社会结构发生了深刻的变化。全社会公共需求发生显著变化,既有的以政府为主体的公共服务供给及管理体制已无法适应市场需求;同时,社会组织不断发展并积极参与政府公共服务建设且发挥越来越大作用。十八大强调“加强与创新社会管理,需要政府改进提供公共服务方式”;十八届三中全会提出“推广政府购买服务,加大政府购买公共服务力度”;十八届四中全会进一步强调“发挥社会组织参与法治社会治理的作用”。2015年4月10日,国务院印发《中国(福建)自由贸易试验区总体方案》,对政府公共服务建设提出更高的要求。在福建自贸区建设的背景下,政府的角色定位与职能建设需进一步完善,政府迫切需要向社会组织购买公共服务,以此深化社会领域改革,提高公共服务水平和效率,激发

社会经济活力,构建效能政府、服务型政府、责任政府。

## 一、福建自贸区建设对政府购买社会组织公共服务的意义

### (一)为福建省公共服务体系的体制机制创新开拓空间

全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,按照党中央、国务院决策部署,紧紧围绕国家战略,立足于深化两岸经济合作,立足于体制机制创新而设计的《中国(福建)自由贸易试验区总体方案》的主要任务和措施中的第一条就是切实转变政府职能。要深化行政管理体制改革,按照国际化、市场化、法治化要求,加快推进政府管理模式创新,福建省能够下放的经济社会

收稿日期:2016-03-20

作者简介:唐丹(1992-)女,硕士研究生,研究方向:公共管理与环境整治。

基金项目:国家自然科学基金项目:公共服务质量持续改进机制的研究(71273218);2015年度厦门大学校长专项基金:福建省自贸区建设中政府购买社会组织公共服务建设研究。

本文信息:唐丹,胡卫卫,施生旭,等.福建自贸区建设背景下政府购买社会组织公共服务的困境及对策[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2016,10(2):10-15.

管理权限,要全部下放给自贸区。从目前福建省公共服务体制机制来看,行政干预色彩太强烈,政府和社会、政府与市场、社会与市场的边界模糊,这导致责任主体不突出。在福建省自贸区建设背景下,公共服务建设要向社会和市场开放,提升公众的参与力度。政府能够下放的权限一定要下放给自贸区,这就为公共服务体制机制的创新拓展了很大的空间,将公共服务体制机制创新改造的任务下放给自贸区内的相关主体,通过政府部门与自贸区主体之间的契约合作等方式由它们替代完成公共服务供给责任,从而在很大程度上提升了公众参与公共服务建设的积极性,拓展了参与渠道。而最终的目的是转变政府职能,创新公共服务的供给方式,进一步解放思想,先行先试,为深化两岸经济合作探索新模式,为加强与21世纪海上丝绸之路沿线国家和地区的交流合作拓展新途径,为我国全面深化改革和扩大开放积累新经验,发挥示范带动、服务全国的积极作用。

## (二)进一步扩大福建省公共服务建设的主体和内容

自贸区自由开放的政策打破了各种条块和行业的限制垄断,激发了各种社会主体和市场主体的参与积极性,增加了市场参与主体,扩大了政府公共服务管理领域。福建自贸区在公共服务领域的进一步开放为福建丰富公共服务体系的主体和内容,推进公共服务体系的升级创新提供了政策优势和空间平台。特别是总方案中体现的对国外、台湾地区的一些政策使得公共服务主体由国内拓展到境外,让福建人民深深的感受到异域公共服务的体验,同时为福建走向国际化、高端化、多元化的公共服务体系建设注入血液,激发动力。

## (三)利用自贸区平台为公共服务与境外交流创造平台

福建自贸区开启了福建公共服务建设的“深度国际化”模式,作为国内外公共服务合作的桥梁,自贸区能够容纳范围更广、内容更多的公共服务资源。福建自由贸易试验区旨在以“对台湾开放”和“全面合作”为方向,在投资准入政策、货物贸易便利化措施、扩大服务业开放等方面先行先试,率先实现区内货物和服务贸易自由化,而地区之间和行业之间各要素交流合作的频繁降低了要素流动的成本,促进公共服务资源的流动和对接,

在推进贸易发展方式转变的同时推进供应链管理、信息管理等服务外包业发展,形成内容更加丰富、制度设计更加科学、参与主体更加多元的国际化公共服务格局<sup>[1]</sup>。福建省自贸区打包申请面积为超550平方公里,约为上海自贸区面积的19倍,涉及多个区市。毫无疑问,如此大的自由贸易面积与科学的贸易规划将会提供更多的公共服务选择项目,增强价格竞争力与市场竞争力,进一步深化国际交流。

## (四)推进在公共服务领域中央和地方政府关系的重构

打造“服务性政府”是我国当前行政体制改革的主要目标之一,要实现这一目标必须科学地定位中央和地方的关系。福建自贸试验区建设中通过制度化明确了中央和省府之间的权责关系,为积极推进公共服务体制建设,完善公共服务供给机制创造条件。实现基本公共服务均等化是中央和地方在公共服务领域建设的主要目标,公共服务均等化是出于促进社会公平正义的目的,解决我国公共服务供需失衡。而福建自贸区的建立意味着中央将会配套系列经济鼓励政策作为“大礼包”送给福建,批准设立自贸区是福建获得的最为直接的红利,而针对这一系列的政策,福建省除了在原则上遵守之外,更是拥有着相当大的自主决定权以及主观能动性,从而针对福建的具体情况进行自贸区建设,也根据各级政府的具体需求在自贸区中遵循相应规则进行公共服务采购。

## (五)促进闽台公共服务跨越合作与治理现代化

在区域经济整合已蔚为全球的风潮下,台湾正面临服务卡关、货贸延宕以及《示范区条例》亦躺在“立法院”的困境;而福建自由贸易试验区在位置上是最接近台湾的自由贸易园区,若“福建自贸区”能够成真,并与台湾进行合作,这种闽台之间的进一步合作将对两岸区域经济整合实现突破性的发展提供一条新的捷径。福建省自贸区建设的一个非常显著的作用是促进闽台公共服务跨越合作与治理现代化,具有很强的政治战略意义。作为两岸交流的最前沿,福建本身具有历史优势与地理优势,而自贸区的建立更是为闽台之间的长效合作提供了一个更为宽广的平台,拉近了两岸之间的距离,长期以来,海峡两岸经济合作、人

文交往推动着两地社会的发展进步。在 21 世纪海上丝绸之路战略下,积极参与对外贸易、深化闽台合作、探索两岸互惠共赢新渠道,成为福建省发展的重中之重。众多的优惠政策出台为闽台公共服务领域的合作发展提供平台,对提升两岸经济实力和竞争力以及深化两岸政治经济文化合作有重要作用。

## 二、福建省政府购买社会组织公共服务的概况

特殊的地理位置使得福建省资本活跃,要素集中,资源丰富,服务业发达。要想进一步增强公共服务的实力和竞争力,促进海峡西岸经济区的腾飞,必须依靠自贸区带来的春风扩大对外开放的程度,就福建省会而言,福州市是国务院批准的开放时间最早,开放程度最高的 14 个沿海开放城市之一。就政策保障而言,2013 年 12 月,福建省民政厅印发了《关于确定具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录的指导意见》;2014 年出台了《福建省人民政府关于推进政府购买服务的实施意见》,意见规定了政府购买社会组织公共服务的基本原则、目标任务、规范实施和组织保障等相关内容。从政府购买资金的制度化规范来看,福建各级政府购买公共服务还处于初步发展阶段。就社会组织的发展现状来看,其规模和数量不断扩大,承担的社会责任也越来越多。目前,全省已形成遍布城乡、门类齐全、覆盖经济社会生活各个领域的社会组织体系,在经济、政治、文化、社会等方面发挥着越来越广泛的积极作用。截至 2014 年底,全省经民政部门登记的社会组织 22884 个,其中社会团体 14664 个,民办非企业单位 8023 个,基金会 197 个。

逐步发展壮大社会组织,作为社会治理的新兴力量越来越多地受到社会的认可,特别是在提供公共产品和公共服务方面突出独特的优势。社会组织的发展除了自身条件外,还需要政府政策的支持,特别是法律的保障。2013 年,我国政府采购总量占全国财政支出的 11.7%,而西方国家这个比例为 30%~40%。随着自贸区政策的出台,福建社会组织在政府购买公共服务这个过程中会发挥更多的作用,与此同时,我们也应该清晰地看到,法制体系不完善、社会组织发展自身的缺陷、社会组织提供公共服务缺乏有效的评估机制、政府购买社会组织公共服务的动力不足

依然是制约着政府购买社会组织公共服务建设发展的困境。

## 三、福建省政府购买社会组织公共服务存在的问题及困境

### (一)法制体系不完善

社会组织参与政府公共服务购买需要一定的法律空间,相对于西方国家而言,我国政府购买社会组织公共服务起步比较晚,没有形成完善的法制体系。目前与此相关的法律只有《政府采购法》和《招标投标法》。2003 年,我国颁布实施《中华人民共和国政府采购法》,采购法规定政府采购的范围包括货物、工程和服务,但在细化的《政府采购品目分类表》中,印刷出版、咨询等十大类服务项目都是针对行政部门的后勤服务,而涉及面广的教育、医疗、卫生、社会福利并没有纳入政府采购的目录中。然而,从福建省的整体来看,政府购买社会组织公共服务的制度安排和法制体系建设仍然很薄弱,没有健全的法制作为保障,社会组织参与政府公共服务购买很难顺利的开展。

### (二)社会组织发展存在问题

政府购买社会组织公共服务的前提是社会组织应该具备相应的资质条件,然后社会组织的发展在我国当前的政治体制下仍然存在很多问题,导致社会组织不承接公共管理事务和服务社会经济发展的能力有限,不能够达到理想的效果。新形势下,社会组织的功能作用逐步明显,但政府主导力过剩导致社会组织发展畸形,人们对社会组织的功能和作用也存在着认知上的偏差。过分依赖政府导致社会组织参与社会管理的公信力与自主性降低,创新力减弱。社会组织自身的发展受到体制环境多重影响,承接公共管理事务和服务社会经济发展的能力有限<sup>[4]</sup>。社会组织成员往往并不能够十分清晰明确自身在组织中的职能定位,对社会组织的发展漠不关心。

### (三)社会组织提供公共服务缺乏有效的评估机制

社会组织提供公共服务的评估环节存在诸多问题,就评估主体而言,主要是政府部门的工作人员,评估主体过于单一造成评估效果质量低下。公众参与评估渠道不畅,导致政府公共权力异化

为私人权力,什么都是政府官员说了算,很容易造成“寻租”现象。从评估对象来讲,所评估对象是公共服务,公共服务不同于一般的公共物品。对社会组织提供的公共服务的评估必须落实到具体的评估指标上,很多评估尽管一般用“投入”做评价指标,这样虽然使用货币计量,容易转化为人均的投入水平,但是评估数据仍然过于单一,不能准确的评估政府购买公共服务所产生的实效。从评估效果来看,一般情况下只是看重经济效益和社会效益,而很少关注生态效益。另外,三个效益之间权重如何把握也是值得考虑的问题。

#### (四)政府购买社会组织公共服务的动力不足

我国行政体制改革的主要目标之一是转变政府职能,打造“服务型”政府,当前我国政府机关工作人员的行政观念过于陈旧。通过和有些政府部门工作人员的访谈得知,他们往往把公共服务的负责和提供混为一谈,他们认为公共服务具备公共性,只能由政府提供。“大政府、小社会”的局面在我国将长期存在,政府主导性过强导致思想观念僵化,其他的社会组织就很难参与<sup>[5]</sup>。有些政府成员对社会组织的地位作用存在认知上的偏差,对社会组织提供的服务质量感到不满意。当前我国政府机构繁杂,权责不对等,而购买公共服务所涉及的范围和领域特别广泛,不同部门之间时常相互推诿、相互阻碍。另一方面,政府购买社会组织公共服务的资金审批与申报存在一定难度,这降低了政府购买社会组织公共服务的能力,形成资金瓶颈。

#### 四、促进福建省政府购买社会组织公共服务建设的路径选择

购买社会组织公共服务的主体是政府,政府是购买者,这里所指的政府包括一级政府和政府的相关部门。政府购买社会组织公共服务的客体即承接者是社会组织,这里所指的社会组织包括盈利性单位,大部分是社会团体、民办非企业单位与基金会等三类组织。政府购买社会组织公共服务的使用者包括两大部分,一部分是政府机构及其工作人员自身的使用;另一部分是政府机构及其工作人员向社会提供的服务。当前,引入第三方评估已经受到各行各业的青睐。为此,构建政府购买社会组织公共服务的“四元一体”模型图,

见图1。

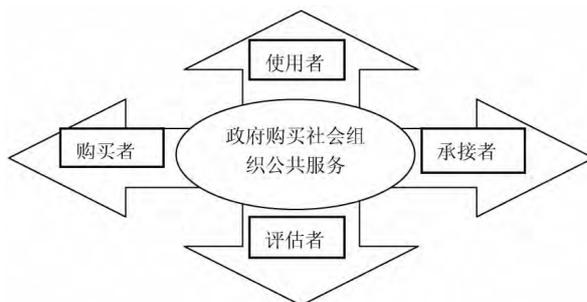


图1 政府购买社会组织公共服务的“四元一体”模型图

以福建省自贸区建设为背景,基于“购买者—承接者—使用者—评估者”思路,转变与明确政府角色定位与职能建设,加强第三方监督管理作用,发挥购买者、承接者、使用者与评估者对公共服务建设的影响力,从宏观制度设计与微观机制完善来促进福建省政府购买社会组织公共服务建设。其中宏观制度设计包括健全法制保障、完善社会组织发展的培育制度、加大财政投入力度,规范财政预算体系等,后者包括健全政府购买社会组织公共服务的评估机制、构建政府与社会组织的合作互动机制等。

#### (一)健全法制保障

在国家层面上,要修订完善《政府采购法》,根据实际填补政府采购缺失的内容。特别是应该将“公共服务”纳入到政府采购的目录之中。《政府采购法》中要明确规定社会组织的供应商地位,改变供应商的范围仅仅局限于营利性组织这一现状。就福建省而言,要在《政府采购法》的基础上进一步完善法制体系,根据福建省当地政府购买公共服务的实际制定地方性规范性文件。法规要对购买前、购买中、购买后等一系列环节做出科学的可操作的规定<sup>[6]</sup>。福建省要借鉴国内其他地区关于政府购买社会组织公共服务的法制实践制定《福建省人民政府关于建立政府购买社会组织服务管理办法》,其内容包括总则、购买主体与购买方式、购买流程、部门职责等。应制定《福建省政府购买社会服务考核评估实施办法》、《福建省政府购买社会服务监督管理实施条例》、《福建省政府购买社会服务信息公开实施意见》等。同时,依法公开管理权限和流程,加快行政审批制度改革,促进审批标准化、规范化,建立健全行政审批目录制度,实行“一口受理”服务模式。

## (二)完善社会组织发展的培育制度

针对社会组织发展培育中存在的实际问题,要结合福建省现实中社会组织参与政府购买公共服务的实践,同时借鉴国内其他地方以及国外社会组织参与政府购买服务的成功经验。作为联结公民和政府之间的桥梁,社会组织的确发挥着重要作用。我们应该充分的认识到社会治理主体多元的重要性<sup>[7]</sup>,转变传统的政府包揽一切事物的狭隘认识,提升思想认知。种类不同的社会组织在表达公民诉求,反映公民意愿中发挥着重要作用。从福建省政府购买社会组织公共服务的实践来看,面临的首要问题是政府官员对社会组织的不信任。社会发展成熟的标识主要是社会中多元治理主体力量的均衡,社会组织的功能其他组织无法替代的。转变政府部门或政府官员的传统观念首先需要进行思想政治教育,通过社会组织发挥重要作用的成功案例来转变政府官员的观念。创新社会管理,培育现代治理理念是政府体制改革的必然趋势。随着经济全球化,政治民主化的不断发展,社会组织在公共管理的众多领域已经越来越彰显出它的重要性。由政府主导的单一管理已经逐步向政府与社会组织合作治理的模式发展,这一趋势也正在逐步加强。实践证明,政府不再是公共产品和公共服务的唯一提供者,认识到治理主体多元是我国政治体制改革必须解决的首要问题。

## (三)健全政府购买社会组织公共服务的评估机制

针对第二部分提到的社会组织提供公共服务环节中存在的诸多问题,本研究有针对性地提出对策建议。就评估主体而言,要改变政府部门作为单一评估主体的局面,积极引进第三方评估,第三方应该是具备良好职业道德素养且专业性强的组织。政府和社会组织要避免第三方,确保第三方评估的独立性。就评估方式而言,要避免目前这种只靠听取汇报和检查主观性太强的评估方式,应该根据各类社会组织提供公共服务的种类制定一整套系统的有针对性的评估标准。定量和定性相结合才能做到尽可能的客观公正。就评估效果而言,我国目前十分重视生态效益建设,要改变传统的只关注经济效益和社会效益的现象,通过科学的统计方式确定三者之间的具体权重。具

体而言,应该健全社会服务体系,将原先由政府部门承担的资产评估、鉴定、咨询、认证、检验检测等职能逐步交由法律、会计、信用、检验检测认证等专业服务机构承担。而所取得的真实评估结果应上报给国务院,对试点效果好且可复制可推广的成果,经国务院同意后推广到全国其他地区,健全评估推广策略。

## (四)构建政府与社会组织的合作互动机制

公平原则应该是政府在福建省自由贸易试验区建设中所要倡导的基本原则,以公平的理念来培育社会自治力量,壮大第三部门的力量以便更好的分担政府职能。基于现代政府治理模式,促进社会治理现代化是新形势下全面深化行政体制改革的必然选择<sup>[8]</sup>。构建政府和社会组织的和谐治理机制是政府体制改革的内在动因。从福建省各级政府与相关社会组织的关系来看,一个很大的问题在于政府和社会组织间缺乏信息沟通的中介。政府采购内部化极有可能导致公共资源的损失,信息公开透明在一定程度上可以提升政府提供公共服务的公信力。政府应通过政策、资金的支持促进社会组织发展,社会组织在自己所能够达到的能力条件范围内保证公共服务供给效率。搭建政府和社会组织之间合作的桥梁,是一种互惠互赢的战略选择,对转变政府职能、降低财政支出、增进政府与公民之间的对话沟通、协商与监督,有着十分重要的意义。此外,还要完善知识产权管理和执法体制以及纠纷调解、援助、仲裁等服务机制建设,为二者之间的合作互动创造良好的环境条件。

## (五)加大财政投入力度,规范财政预算体系

政府部门要将购买服务的资金列入部门年度预算,并逐步扩大购买服务的比例,政府应该加大财政投入推动政府购买公共服务活动,利用新增财力加大对基本公共服务的购买力度并按照一定的比例逐年增加。特别重要的是财政局有必要将各个预算单位购买公共服务预算资金单列在有利于监管与审计实际上。福建已经在会计服务、城市维护服务等领域试行政府购买公共服务的预算管理,为制定政府购买服务的预算管理办法奠定了基础。建立稳定的政府购买资金制度对于社会

组织等购买主体的培育,政府公共服务供给水平的提升都大有裨益。总之,要加大政府购买公共服务的财政投入力度,规范财政预算体系,通过有

效的经济管理手段的运用激活公共服务供需市场。

### 参考文献:

- [1]王全兴,王凤岩.我国自贸区社会组织建设的制度创新初探[J].上海财经大学学报,2014(6):4-12.
- [2]唐德龙,杨君,高翔.自贸区建设与社会组织承接政府转移的职能[J].经济全球化,2015(3):33-37.
- [3]张海,范斌.政府购买社会组织公共服务方式的影响因素与优化路径[J].探索,2013(5):150-155.
- [4]李钊.成都市政府购买社会组织公共服务问题研究[D].成都:西南财经大学,2014.
- [5]贾西津.中国政府购买公共服务研究终期报告[R].亚洲开发行,2009.
- [6]张瑜.政府购买公共服务:法律缺陷与制度重构[J].北方民族大学学报:哲学社会科学版,2014(5):126-129.
- [7]王浦劬,莱斯特·M.萨拉蒙.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,2010:3-4.
- [8]迟福林,方栓喜.加快建设公共服务型政府的若干建议[J].经济研究参考,2004(13):18-24.

## The Dilemma and Countermeasures of Government Purchase of Social Organizations Public Service in the Context of Construction of FFTZ

Tang Dan<sup>1,2</sup>, Hu Weiwei<sup>1,2</sup>, Shi Shengxu<sup>1</sup>, Huang Senwei<sup>1,2</sup>

(1. The School of Public Administration, Fujian Agriculture And Forestry University, Fuzhou, 350002, China;

2. Sustainable Development Research Center, Fujian Agriculture And Forestry University, Fuzhou, 350002, China)

**Abstract:** In the process of changing the traditional public administration to the new public management, the government gradually transforms its functions and ruling ways. The government is no longer the sole public product and public service provider, and government purchase social organizations public service is the inevitable trend of the future. Fujian Free Trade Zone (FFTZ) has great significance on the government purchase of public service. The research finds out the main restricting factors are the incompleteness of the legal system, the shortcomings of social organization development, lack of effective evaluation mechanism and government purchasing power shortage. And it then proposes suggestions from completing sound legal system, improving the social organization development, establishing government and social organization of public service mechanism, improving the financial investment and standardizing the financial budget system so as to promote the efficiency of government purchase of social organizations public service.

**Key words:** Fujian Free Trade Area; social organization; public service; comprehensive deepening reform