

# 城市社区建设中的政府购买公共服务研究

## ——以上海市为例

郑卫东

**【摘要】**：政府购买公共服务在国外已经发展多年，中国才刚刚起步。上海市经过 20 多年的创新实践，基本建立起较为全面的政府购买公共服务内容体系，初步形成政府购买公共服务的运行机制，进一步发展仍需健全完善法制、促进社会发育和提高政府谈判能力等。不可忽视城市社区政府购买公共服务行为导致城乡差距扩大的消极后果。

**【关键词】**：社区建设，政府购买公共服务，上海市

### 一、社区建设、社区服务与政府购买公共服务

随着经济体制改革的推进，我国城市的单位制体制逐渐走向解体，社区属地社会管理职能日益凸显，在此背景下，城市社区服务与社区建设在政府的主导推动下逐渐展开。

2000 年 11 月 19 日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，其中就社区、社区建设的概念及社区建设的基本内容作了简要说明。按照民政部的定义，社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城区社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。社区建设是指在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。社区建设主要包括如下内容：（1）拓展社区服务；（2）发展社区卫生；（3）繁荣社区文化；（4）美化社区环境；（5）加强社区治安；（6）因地制宜地确定城市社区建设发展等内容。

作为一项国家政策，社区建设的内在逻辑在于，面对市场经济条件下单位制逐渐解体，社会管理日趋离散化、复杂化的新形势，通过社区建设，提高社区管理和服务的水平，可以增进居民的社区认同感，从而起到社会整合的作用，使“社区”替代“单位”成为新时期城市基层社会管理工作的抓手，有效发挥社区作为基层治理单元的功能。应该说，政府社区建设的总体思路是清晰的，问题在于，市场经济条件下的城市社区是否一定具有“共同体”的性质？我国内地关于社区建设中社区共同体的讨论明显受西方的影响，形成了“社区失落论”、“社区继存论”和“社区革命论”三派观点。如桂勇等调查发现，“目前的城市社区并不具有浓厚的共同体色彩……可以预测，随着城市社会的发展与商品房小区的增多，城市社区的共同体色彩可能会进一步消退。”如果现代城市社区可以不具备“共同体”的性质，社区建设究竟是政府的一厢情愿还是社会管理体制创新的现实路径？如果现代城市社区应该具备共同体的性质，那么由国家建成的“共同体”与城市基层治理单元该如何勾连？

尽管学界、政界关于城市社区建设目标、策略、方法的争论依然不休，但政府部门探索社区建设的实践已经有近 30 年了。在实践过程中，政府逐渐明确提高社区服务水平与质量是增进社区凝聚力、改善社会管理水平、转变社区管理体制、增进政府社会管理效能、建设服务型政府的根本途径。但在市场经济条件下，面对单位包干制解体、人口流动、城市扩张、社区构成多元化、居委会过度行政化等多重压力，城市社区以什么形式，通过什么途径，满足社区居民多样的公共服务需求是一个现实问题。在此背景下，发达国家与地区的政府购买公共服务经验，逐渐被上海等大中城市借鉴并得到实践和推广。

### 二、国内外政府购买公共服务研究概况

---

政府购买服务（Government Purchase of Services），在美国被称为购买服务合同或合同外包。至目前，“政府购买服务”在我国还没有一个统一的说法。概括李慷、虞维华、周正、罗观翠等人的定义，政府购买服务的概念包含如下元素：政府购买服务的委托主体是政府，受托者是营利、非营利组织或其他政府部门等各类社会服务机构，表现为一种通过政府财政支付全部或部分费用的契约化“购买”行为；政府以履行服务社会公众的责任与职能为目的，其购买的对象则是服务与公众的公共服务；政府承担财政资金筹措、业务监督以及绩效考评的责任。

20 世纪 80 年代以来，西方发达国家先后掀起了以公共服务购买取代传统的公共服务垄断供给的政府改革浪潮，其理论基础主要是新公共管理理论、新公共服务理论及治理与善治理论。经过几十年的摸索实践，西方国家的政府购买服务已经被运用到社区建设的方方面面，如垃圾收集、精神健康、救护服务、智障、养老、儿童福利、日托管理、毒品和酒精治疗、数据处理、娱乐服务、路灯维修、街道维护等等。以美国为例，早在 1979 年，大约就有 55% 的服务是州政府和非营利组织通过契约的形式购买其服务的。承包制实际上已经扩展进了美国政府的每一个角落，政府购买公共服务被视为既提高服务水平又缩小政府规模的重要途径，是降低成本、节约开支的有效手段，也是政府、企业与社会合作开展公共服务的有效形式，能够有效防止腐败、促进就业、满足社会多样化需求。

发达国家和地区政府购买公共服务的快速规模化发展，在一定程度上受惠于它们比较健全的法律制度，发达的公民社会，还有稳定的宪政体制。尽管政府购买公共服务已经成为发达国家和地区政府提供公共服务的主要形式，但政府购买公共服务在发达国家和地区一直不乏批评之声。凯特尔指出，“委托—代理的基本问题以及不同的市场缺陷都告诫我们，在私有化问题上，我们表现出的热情有些过度”。Graeme A.Hodge 等学者认为，政府购买的真正功效很缺乏研究，而各国在政府购买公共服务的过程中没有减少政府膨胀和财政赤字的上漲。JohnR.Chambefiin 等指出，民营化只有在市场良好、信息充分、决策张弛有度和外部性有限的情况下才能发挥最佳效用。而在外部性和垄断性存在、竞争受到约束、效率不是主要公共目标的情况下效果最差。凯特尔把在合同外包方面存在的导致市场失灵的缺陷区分为“供给方缺陷”和“需求方缺陷”。“供给方缺陷”是指向政府提供物品和服务的市场所存在的各种缺陷，“需求方缺陷”指作为买方的政府自身的缺陷。库珀认为，政府购买公共服务绝对不是一项单纯的交易行为，竞争、效率并不是对其衡量的唯一标准，库珀强调，回应性、效率、经济性、有效性、责任、平等等都是管制政府购买公共合同的重要标准。

在国内，政府购买服务的实践及理论研究起步较晚，近年在实务领域则有较快发展。但政府购买公共服务实践主要集中在发达地区的大中城市，主要是社区养老、社区矫正、青少年救助等传统领域，受众范围有限，购买经费不多，制度不健全，政府购买公共服务总体上尚处于初步探索阶段，亟需实践与理论的双重推进。其中，上海是我国内地最先尝试政府购买公共服务的城市，至今其对政府购买公共服务的探索与实践依然走在我国内地城市前列。

### 三、上海市政府购买公共服务的探索实践

上海市从 1988 年就开始政府购买就业岗位、购买培训成果和中介服务的实践。但是，政府在社会公益领域较大范围尝试推行政府购买社会组织服务却是从 20 世纪 90 年代以后才开始的。截至目前，上海市各级政府及职能部门已经开展了内容丰富、层次多样、不同区县各有特色的政府购买公共服务实践。概言之，上海市政府购买公共服务实践内容主要包括如下几个方面：

#### （一）传统便民服务项目精致化，新型服务多样化

以静安区为例，为更好发挥民间组织的作用，静安区政府通过授权委托，把为老年人服务“十助”（助医、助餐、助聊、助乐、助浴、助学、助游、助急、助困、助洁）作为重点购买项目，购买社会专业服务组织的服务，形成点面结合、种类齐全、民有所呼、我有所应的为老服务格局。目前开设的为老服务有上门服务、套餐服务、居家养老服务等。在套餐式服务中有就餐、沐浴、扦脚、理发、洗衣等，就餐服务包括为困难老人烧午饭、流动车送菜送物。此外还有老年维权、老年教育、中老年交友沙龙、老年人保健知识讲座、老年人旅游等，形成服务系列化、配套化，做到老人大事不出门，小事有人管的服务格局。在其

---

他区县，各级政府利用购买服务的新型社会管理机制，不断创新社区公共服务项目。如普陀区曹杨新村街道社会工作站接受政府委托，拆除 70 多户（处）违章建筑，无一起群众信访事件发生；长宁区 2003 年创立的“李琴工作室”是全国首个街镇层面的专业化人民调解机构，成立 1 年多就圆满调解处理了 128 件纠纷；闸北区的“蔡祥云人民调解工作室”，仅 2007 年 1 年调解的民间纠纷就达 180 起，其中签订人民调解协议书 104 件，涉及争议标的 270 万元，调解成功率达 98%；黄浦区人民调解协会 2007 年调解处理各类民间纠纷 3352 起，成功率达 99%。

## （二）有选择地支持社会公益组织、行业协会的成立与发展

如上海市信息委根据实际需要，为有关协会的成立提供适当的开办资金（一次性拨给 50 万元），并已形成具体制度安排使之制度化、常态化。普陀区政府在市财政局的支持下，安排专项资金用于支持协会发挥作用，如支持协会开展统计工作、建立培训平台、推进行业诚信建设、开展行业调研、支持具有行业推动性和影响力的协会出版物、开办产业论坛、推进行业自律建设以及搭建信息平台等。

## （三）政府培育、成立非营利性专业化的社会中介组织，并直接购买其服务

以浦东新区为例，政府以优质公办资源为“母体”，积极培育并支持成立了上海福山教育文化传播与管理咨询中心、上海东方之光学前教育咨询中心、上海冰厂田教育管理咨询中心等 7 个管理咨询类机构，接受浦东新区社会发展局（简称“社发局”）委托管理公办优质学校和薄弱学校。支持成立上海浦发教育评估中心等评估类教育民办非企业机构，委托其论证东沟中学管理方案和新成立的民办幼儿园的招标投标文件等。成立浦东新区体育总会（社团法人性质），发挥行业管理作用，负责管理、指导区内各体育单项协会，组织开展有关体育协会、俱乐部的工作、活动等。

## （四）支持专业社会工作的发展

2003 年底，市社区青少年事务办、市社区矫正办、市禁毒办分别和阳光青少年事务中心、新航社区服务总站和自强社会服务社 3 家民间组织签订了《政府服务采购合同》，为社区闲散青少年、社区服刑人员和社区戒毒人员提供服务。卢湾、浦东等区成立了社会工作者协会，开展对社工的培训、资格审定、推荐上岗、后续管理等工作，为不少居民区社工站和社会输送了一批专职社工，实行专业化服务。浦东新区政府还投资兴建市民中心，由浦东新区社工协会进行运作和管理，供社会团体免费使用。

## （五）委托社会力量举办、管理社会事业

从 2005 年起，浦东社发局引进民办非企业性质的“上海成功教育管理与咨询中心”管理新区郊区学校东沟中学；以契约方式委托新城教育事务所，按照“安全、规范、质量”的要求，对全区 23 所民工子女简易学校实行监管；委托上海蓝十字医院管理投资有限公司管理公办的浦南医院，在上海率先实行了委托社会专业医疗管理公司管理公立医院模式。此外，浦东社发局委托上海基督教青年会管理“罗山会馆”、黄浦区委托民办非企业单位“杏峰老人活动中心”接管由市、区民政部门 and 街道共同投资兴建的街道“金秋老年活动室”、卢湾区打浦桥街道委托华爱社区服务管理中心负责运营和管理打浦桥社区文化服务中心等，都是政府委托社会力量管理社会事业的典型案例。

## （六）创新民间组织社会化管理机制

随着经济社会发展，上海市的民间组织数量增长迅速，政府对民间组织的管理及民间组织与政府的沟通成为现实问题。对此，普陀区长寿路街道的经验是成立“民间组织服务中心”，而静安区的特点在于“社会组织联合会”关键作用的发挥。“民间组织服务中心”是一个扎根社区街道的基层民间社团，由街道以购买服务的方式主导成立，所有资源由政府“买单”，民间

---

组织服务中心凭借政府的资源和公信力，全权负责辖区内所有民间社团的服务、协调、管理、预警等事务，对社区内的社会组织实施枢纽式管理。静安区则于 2007 年 8 月成立社会组织联合会，接受政府委托，对政府购买公共服务的项目发布、资格论证、合同管理、监督检查、经济核算等实施全程管理。

## 四、上海市政府购买公共服务的特点与成效

### （一）初步建起较为全面的政府购买公共服务内容体系

上海市各级政府与职能部门从社区民众生活的基本需求出发，立足于解决群众生活中的具体现实问题，逐步拓展向民间组织购买服务的内容，购买方式日趋多样。从政府购买公共服务的实践力度来看，以浦东新区最具革命性，其他区县则紧随其后。总体上看，上海市政府购买公共服务的实践领域已经涵括：（1）行业性服务与管理类。如行业调查、统计分析、资质认定、项目评估、业务咨询、技术服务等。（2）社区服务与管理类。如助老、助残、社会救助、职业介绍、技能培训、外来人口管理、矛盾调解、公益服务等。（3）行政事务与管理类。如民间组织成立咨询、现场勘察、年检预审、日常管理、再就业教育培训、婚介机构的监管、家庭收养的评估、民办学校的委托管理、退伍军人就业安置等。上海社区建设走在全国前列，政府购买公共服务功不可没。

### （二）初步形成政府购买公共服务的机制

浦东新区、普陀区、静安区在政府购买公共服务实践中，都初步摸索了具有自己特点的政府购买公共服务运行机制。浦东新区政府购买服务机制表现出预算化管理、契约式管理、第三方评估监管、全程管理、法制化管理的特点。普陀区长寿路街道民间组织服务中心枢纽式管理模式荣获了“第四届中国地方政府创新奖”。静安区“社会组织联合会”的作用也颇为人称道。从上海市区县政府购买公共服务的经验来看，政府动员社会力量，参与甚至主持政府购买服务的信息发布、资格评估、运作监管、绩效考核、结算支付等过程管理，是其运行机制的核心内容。

### （三）政府购买公共服务的方式与资金来源

经过几年的实践探索，上海市各区县和市级职能部门每年用于购买公共服务的经费已经由初期的几十万，几百万发展到上千万、几个亿的水平。尽管这些还几乎达不到上海市年财政支出总额的零头（上海市 2009 年全市地方财政支出总计 3045.2 亿元），但也具有了一定的规模。按照西方的经验，政府购买服务的方式主要有合同出租、公私合作、使用者付费和补贴制度等四种。这四种方式在上海政府购买服务实践中都有采用，但受市场发育和管理水平等条件的约束，上海市政府购买公共服务中采用的方式主要有：（1）合同出租，又称依赖关系非竞争购买，或非竞争体制内吸式购买，以上海新航、阳光、自强社会服务站为代表的购买属于合同出租形式。（2）公私合作，又称独立关系非竞争购买，以上海“罗山市民会馆”为代表的公有私营（非竞争性购买）模式，属于公私合作的范畴。（3）费随事转。普陀区长寿路街道创建的民间组织服务中心“枢纽式管理”模式，属于补贴制度范畴。（4）竞争性购买，又称独立关系竞争性购买。目前上海市最常见的是形式购买和补贴制度。竞争性购买、使用者付费和公私合作的购买方式所占比例较低。出现这种情况，是受政府购买市场发育状况、政府管理水平、民间组织成长状况等多方面因素共同作用的结果。

各级政府用于购买公共服务的资金包括税收收入与行政事业性收费和彩票公益金收入等非税收收入。上海市曾于 2002 年颁布《上海市促进行业协会发展规定》，明确“行业协会承担公共管理事务的经费，由公共资金支出”，但至今该项公共资金还没有正式设立。事实上，迄今为止，只有浦东等少数区政府把购买服务的资金纳入了公共财政框架，更多的区县政府尚没有把购买服务资金纳入统一预算管理。从而使得政府购买服务的制度化、规范化水平处在较低的水平上。

### （四）上海市政府购买公共服务的成效

政府购买服务在上海市各部门和各区县开展的方式、规模和程度不同，取得的成效与收获也各有差别，但总体上可以归纳为以下几个方面：（1）部分满足了群众日益增长的对公共服务的需求，提高了社区居民的生活质量。如卢湾区五里桥街道的居民已经开始享受菜单式社区服务，这在以前是不敢想象的。（2）促进了政府职能转变。通过政府购买服务，政府逐步将一些事务性、服务性工作剥离给社区民间组织，政府由公共服务的直接提供者，变为公共服务政策的制定者、购买者和监督者，初步实现了社会权力的回归和政府角色的转换。（3）促进了民间组织发展。上海市各级政府与职能部门把扶助民间组织的发展作为一项战略任务在购买公共服务实践中贯彻执行，有目的地引导公益性民间组织发展，既为民间组织提供了经济来源，也为民间组织成长发展提供了空间，使得社区公益性民间组织、群众团队等数量在短期内都有较快增长，促进了社会结构的完善。（4）促进了公共服务质量和水平的提高。民间组织根植于社会，贴近群众，反应迅速，机制灵活，能为群众提供多样化、专业化、个性化的公共服务。政府购买公共服务不仅促进了民间组织的规模化、专业化发展，而且带动了公共服务整体质量的提高，满足了社区居民的多样化需求，直接提高了社区居民的生活质量。

## 五、政府购买公共服务实践中的问题与建议

发达国家的政府购买服务已经实践了几十年，仍然无法有效避免“供给方缺陷”和“需求方缺陷”的问题。中国政府购买公共服务尚处于初步探索阶段，其中存在诸多问题也情有可原。如文汇报记者钮铎在采访过程中发现：上海政府部门对购买服务的重视程度并不一致，调查数据显示，与社会组织有工作联系的政府部门中，对购买社会组织服务持积极态度的占 47.56%，态度一般的占 24.39%，不太积极的占 9.76%，持消极态度的则占 12.2%。有 60.3%的社会组织认为政府部门领导人重视与否直接影响着政府购买社会组织服务这项工作。此外，政府部门与社会组织之间的信息也不畅通，很多社会组织根本不知道政府部门有哪些购买服务的项目、需要什么资质、通过什么途径可以获得项目等信息。

有学者指出，以新航、阳光、自强案例为代表的依赖关系非竞争性购买，侵害了政府购买的内涵与原则，不符合公共服务社会化和政府改革的真正要求；评估形式化，没有真正的法律责任存在；资源的行政垄断对其他非营利组织的发展不利；在缺乏相关配套制度，尤其是缺乏社会监督的情况下，公共服务购买很有可能带来部门利益的膨胀，从而成为某些“利益觉醒”部门扩大部门势力、谋取部门私利的手段。以罗山会馆案例为代表的独立关系非竞争性购买则存在委托内容混淆、政府责任混淆的问题。

概言之，上海政府购买公共服务实践中暴露出的问题主要包括如下几个方面：（1）政府部门的放权让利问题。在传统体制下，政府部门垄断性供给公共产品，这已在部分单位及部分干部群体中，形成了思维定式和既得利益。（2）社会团体的成长问题。政府购买公共服务需要充分的、多样的社会组织参与竞争。从现在的情况看，政府对社会组织开放的资源非常有限，参与购买的社会组织不仅数量少，而且规模小，充分的竞争市场还没有形成。社会组织普遍缺乏经验，对政府的依赖性比较强。（3）政府购买公共服务中的灰色地带。政府购买公共服务要花费大量的公共财政资金，在制度规范尚不健全的情况下，极易滋生腐败现象，甚至会形成政府与民间组织合谋侵害国家财产。（4）民间组织的独立性问题。在目前的政治文化背景下，大多数政府官员反感与民间组织建立“伙伴关系”，习惯于直接插手或干预民间组织的内部管理事务与具体工作安排。（5）政府购买社会服务的监管问题。政府购买公共服务工作具有较强的专业性，目前的政府官员还不具备实施严格的合同管理的能力。上海市虽然已经局部试行第三方监督评估，但对第三方的监督以及社会评估机构的行业自律等制度建设都还有待加强。（6）政府购买公共服务存在“运动化”现象。政府购买公共服务在国内尚处于初试阶段，但不少地方政府和职能部门出于创新，或者利益等驱动，对购买服务趋之若鹜。在没有相应民间组织的情况下，就仓促自主成立所谓的民间组织并与之签订购买服务协议；或者把政府购买公共服务的合同直接交予下属的事业单位；或者采用形式招标方式把服务项目外判给商业机构，在短时间内开展服务。这些策略行动，都类似于“搞运动”，存在很大的风险。

针对政府购买公共服务中存在的问题，不同的研究者大都从政府、民间组织与社会三个方面提出解决问题的政策建议。从上海的实践情况看，（1）在面向公民的公共服务没有成为《政府采购法》的专门内容之前，继续出台完善指导政府购买公共服务的地方性法规，有其现实意义。（2）总结政府购买公共服务实践中的经验和教训，循序渐进地向民间组织适度扩大开放政府

---

资源。(3) 着重于提高政府技术官员合同管理的技能,提高他们的谈判水平,逐渐储备起可以保障政府成为精明买家的人力资本。(4) 加强对政府购买公共服务项目的审计监督,着力倡导第三方审计监督,同时加强对社会评估机构的监督。另外,及时揭露政府购买公共服务领域的腐败或者不规范典型案例,从官员行为与社会组织内部建设两个方面强化制度约束。(5) 政府继续加大对民间组织发展的扶持力度,要舍得在这方面长远投资,不仅要扶持民间组织的多元化发展,还要注意引导民间组织之间的力量整合,支持民间组织跨区域发展,抓大扶强也是需要的。

## 六、小结

综合中外政府购买公共服务实践的基本经验,可以发现,政府购买公共服务是运用市场机制,发挥社会组织的专业能力,以提高财政资金使用效率的政府施政手段,其有效运行有赖于市场机制的成熟度、社会发育状况、法制完备情况和政府的谈判能力等。中国内地开展政府购买公共服务的时间不长,虽然取得了一定的成就,但暴露出的问题甚至大于成绩,这亦是不少地方政府在推行政府购买公共服务时态度踌躇的主要原因。但是,在中国的政治传统和现行财政体制框架下,政府购买公共服务确实是各级政府创新行政、社会管理体制的可资利用的有效途径,有着光明的未来。正因为如此,我们看到越来越多的地方政府把购买公共服务作为政府创新的重要举措写入地方经济社会发展的“十二五”规划。对此,我们要有理性地认识:任何一项政策都有一个走向成熟完善的过程。所以,一方面要支持各级政府在社会建设领域进行的购买公共服务创新实践;另一方面要总结经验教训,抓紧立法工作,用健全的法制保证政府购买公共服务健康发展。还要看到,目前的政府购买公共服务主要在城市范围内开展,城市居民得以享受到日益完善的社区服务,可是,这却进一步拉大了城乡居民的生活差距。相比城市社区,农村居民更需要政府购买公共服务。政界、学界需发挥智慧,争取使政府购买公共服务成为新形势下弥补城乡鸿沟的桥梁,以促进新农村建设,构建城乡和谐社会。

**作者简介:** 郑卫东(1973-),男,山东日照人,华东政法大学社会发展学院副教授,社会学博士,北京大学社会学系访问学者,主要从事社会变迁与城乡社区治理研究。