
社会治理视阈下政府向 社会力量购买公共服务评估研究 ——基于长三角地区的调查

季璐 王青平 范炜烽

【内容提要】政府购买公共服务是创新社会治理体制的重要议题，然而，评估的实施，则是推动这一议题解决的有效途径。本文通过对长三角地区政府向社会力量购买公共服务评估模式的分析、特征概括、经验总结，揭示了评估中存在的去行政化、社会化、合法化、协同性困境等问题，提出了构建多主体参与、突出效能、立体式的、第三方参与的协同机制的优化策略。我们希望通过评估优化，能提高政府购买的效率，从而提升公共服务供给、国家治理的水平与能力。

【关键词】社会治理；政府购买；社会力量；公共服务评估

季璐，南京农业大学公共管理学院讲师 210095

王青平，南京理工大学公共事务学院博士研究生 210094

范炜烽，南京理工大学公共事务学院教授 210094

一、问题提出

自“创新社会治理”在党的十八届三中全会首次提出以来，协调人角色统筹社会资源就开始成为政府职能转型的必然趋势，在这里，职能转型价值旨向主要在于以优质、高效服务满足民众需求。由于要把满足民众需求放在首位，这就使政府在向社会力量购买公共服务时，必须把处理好政府、市场与社会三者之间平等关系作为最重要的一环，形成多元主体互动参与的局面，以较好地展现其价值旨向。正如1995年上海市浦东新区政府委托基督教青年会负责罗山市民中心（罗山会馆）的日常运营服务，标志着我国政府采用合同的形式向社会力量购买公共服务开始。在其带动下，南京、苏州、杭州、宁波、无锡等长三角地区政府也开始运用多种购买手段进行了政府购买公共服务的实践探索，走出了新路。之后，在各地的不断探索中，长三角地区政府提出应按照不同标准，设计指标，对购买过程进行评估，以努力提升公共服务的供给能力，激发社会活力，如地方政府购买服务下评估工作在实践中不断推陈出新，形成了各自的特色，积累了丰富的经验，取得了一定的成就。但受传统行政体制的影响，在评估模式上，政府推动的行政依赖性仍然占据主导地位，真正实施第三方的独立评估模式并不多见，这不仅不利于推进政府向社会力量购买服务工作展开的，也与社会治理创新相悖。

本文为教育部人文社会科学研究青年基金项目“政府购买公共服务中凭单制运用评估及优化”（项目号：16YJC630045）、国家社科基金项目“政府向社会力量购买公共服务评估指标体系构建及应用研究”（项目号：15BZZ055）阶段性成果。

随着这种新生事物的生长，长三角地区政府购买公共服务的实践探索也引起了学界的高度关注，人们关注的焦点主要集中在：一是政府向社会力量购买公共服务与国家治理关系的研究。如李新廷认为，政府购买公共服务是国家治理体系的重要一环、国家治理现代化是政府购买公共服务背后的理论逻辑^[1]；李志强等学者则基于国家治理现代化视域下政府购买公共服务如何协同进行了研究^[2]。二是政府向社会力量购买公共服务评估机制的分析。如袁同成就当前政府购买社会组织服务评估模式存在的问题，提出合作式，即参与式评估模式是必然趋势^[3]。赵环等则围绕第三方机制参与的社会动因、经验反思与路径选择^[4]、李卫东也对指标设计^[5]进行了深入的探讨。总之，相关的学术成果都认识到了政府购买公共服务在推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用，但对于如何真正在“社会协同、公众参与”下开展评估，达到提升政府购买公共服务效率，“创新社会治理”这一最为核心的问题，则缺乏更为具体的分析框架。基于此，本文通过对长三角地区政府向社会力量购买公共服务评估模式的考察，发现了其中的一些问题，并由此提出了相应的优化策略，探索了以政府购买公共服务推动社会治理创新的可行途径。

二、现状剖析：政府向社会力量购买公共服务评估模式与特征

为了能更深入地了解，课题组于2015年6月至8月下旬，对长三角地区的南京、宁波、上海、苏州、无锡、常州、杭州、温州等城市展开了深入的调研。相比国内其他地区，长三角地区是率先开展政府购买公共服务的地区，由于地域相似性的带动，也聚集了政府购买公共服务与实践思考，并使一些事项在该地区诸多城市形成联动。各地方政府在购买公共服务评估工作中进行的多样化尝试，这不仅提升了公共服务的供给能力，激发了社会活力。同时，也为其他地区政府购买公共服务评估工作目标模式的选择和实际工作的开展提供了可为借鉴的丰富经验。

1. 政府向社会力量购买公共服务的评估模式长三角地区政府向社会力量购买公共服务的评估工作经过近20年的探索，在具体实践中形成了既立足于实际又具有区域特色的多种评估模式，即根据政府介入程度的不同，主要有以下三种模式：门要履行监督职能，按照职能分工将承担政府购买服务行为纳入年检、评估、执法等监管体系。

（1）行政主导的单一评估模式。所谓行政主导是基于权威下的体制安排。正如“2007年以来，国家民政部授权部属参公管理的正局级事业单位——民间组织服务中心对全国性的社会组织进行直接评估”。以此为依据，各地在政府购买社会组织服务的具体实施意见（办法、条例等）中，也出台了由行政部门对购买过程直接开展评估的内容。如昆山市在2015年颁发的《政府向社会购买服务实施办法的通知》中明确指出，由市民政局牵头、市编办、市财政局、市发改委组成联合部门对承接主体进行综合评估；在2014年《常州市关于推进政府购买公共服务工作的指导意见》中要求各级审计、监察部

（2）政府推动的综合评估模式。由于传统的管理模式是“自上而下”的习惯思维，因此，评估在政府推动下展开，并进行规制，也就成为不少城市常用的模式。如2011年出台的《富阳市居家养老服务工作考评办法（试行）》就强调以审计、监督、民部等部门组成的联合部门，引入第三方机构的方式，分为采用内部考核和外部评定，对购买过程进行考评。2015年上海市颁布的《政府购买服务管理办法》明确指出，在政府的指导下，积极推进第三方评价，切实加强政府向社会力量购买服务的绩效

¹ [1]李新廷：《国家治理体系与政府购买公共服务》，《沈阳工业大学学报》2015年第4期。

[2]李志强、周延飞：《国家治理现代化视域下政府购买公共服务研究》，（曲阜）《齐鲁学刊》2015年第1期。

[3][6]袁同成：《当前政府购买社会组织服务评估模式存在的问题及对策》，（沈阳）《社会科学辑刊》2016年第1期。

[4]赵环、徐选国、杨君：《政府购买社会服务的第三方评估：社会动因、经验反思与路径选择》，（福州）《福建论坛》（人文社会科学版）2015年第1期。

[5]李卫东：《政府购买公共服务引入第三方评估机制的分析》，（哈尔滨）《经济研究导刊》2014年第13期。

管理，评价结果向社会公布。温州市在 2016 年的《推进政府职能向社会组织转移工作若干制度（试行）》中，同样就如何在政府指导下开展评估予以明确规定。

（3）引入第三方的独立评估模式。从国际视野来看，“第三方”在理论上具有较成熟的基础与非隶属关系，在实践上具有明确的专业化诉求^[1]。2013 年，李克强总理在研究推进政府向社会力量购买公共服务就强调指出：“建立严格的监督评价机制，全面公开购买服务的信息，建立由购买主体、服务对象及第三方组成的评审机制，评价结果向社会公布”^[2]。此后，以民政部委托的六家会计师事务所，对社会力量购买进行重点评估为标志，不少地方政府在相关法规中也明确了引入第三方评估的条款，如在《无锡市政府关于全面深化政府向社会力量购买服务的贯彻实施意见》中规定，由专业评估机构、行业管理组织和专家等第三方力量，对服务项目、合同履约成效、资金使用效率等进行综合评价。与无锡相比，在《苏州市政府向社会购买服务实施意见》中还要求对重大行政决策后作出的评估报告，直接让具有“第三方”资质的江苏新天伦律师事务所对决策后的工作进行评估。由于这种第三方机构具有的“专家系统”优势，所以也自然成为了对其购买成效进行判定的主要实施者。

2. 政府向社会力量购买公共服务评估的特征这是长三角地区在实践中探索出的一些经验：

（1）在评估内容上，注重服务的实效。在这里，服务实效评判的根本标准是公众满意度，也是服务对象对服务结果的赞许程度。正如宁波市采取的措施就是“专门将公众满意作为一个评估基准”^[3]，即按照受益人群广度、需要来提供服务，例如依据接受补助的老年人数等，安排志愿者（义工）结对上门服务。而在评估时，公众满意度不仅包括服务对象的满意度，也包括家属（监护人）的满意度等指标。

（2）在评估方法上，进行等级评价。所谓等级评价就是依据项目合同对其购买的水平能力进行量化、等级划分，以确定下年度参与竞标的资质，其中最为典型的代表就是南京市鼓楼区实行养老服务中心的评估等级评定制。他们的具体办法为：从低到高分分为 AA、AAA、AAAA、AAAAA 四个等级，其中 AA 级由区民政局评定，AAA 级及以上由市民政局评定。评定标准按照民政部门关于社区居家养老服务组织评定的有关规定执行，未获得等级评定的养老服务中心不得投入运营。期间，区民政局与江苏省天人家庭研究中心合作，组建专业评估队伍，对“居家养老服务网”进行专业评估。

（3）在评估权重上，侧重于以绩效为核心。这里的绩效既有经济绩效，也包括社会绩效，具体地说是以经济绩效为基础，以社会绩效为旨向对购买过程进行评估，它是提升公共服务能力的关键。如 2008 年，宁波《海曙区关于在社会工作领域开展政府购买公共服务的实施意见（试行）通知》，就从“项目认定、项目招投标、项目合同签订、项目执行管理、项目绩效考评”五大方面规定了购买的操作规程。其中，在项目绩效考评方面，就提出要建立全面、综合的项目考核体系，制定考核标准，按项目合同的周期，由区相关职能部门会同区社会工作业务主管部门、专家组，将指标评价和问卷调查相结合，一切依据合同的事先规定、考核标准对购买服务的具体实施情况展开评估，将业务指标和财务指标纳入到绩效评价指标体系之中。

三、经验反思：政府向社会力量购买公共服务评估的困境

尽管说，政府购买公共服务评估在长三角地区的积极展开，使该区域形成了独具特色的模式，但随着探索与实践的不断深入与扩展，其理论、制度上的困境也凸现出来，一些问题也制约了公共服务供给能力的提升。

² [1]赵环、徐选国、杨君：《政府购买社会服务的第三方评估：社会动因、经验反思与路径选择》，（福州）《福建论坛》（人文社会科学版）2015年第1期。

[2]新华网：http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c_116762635.htm。

[3]宁波市民政局：《关于开展城市社区居家养老服务工作绩效评估的通知》，2008 年。

1. 去行政化困境：评估过程中权力寻租的阻滞由于体制惯性内的“行政-控制型”传统思维依然存在，在“强政府、弱社会”的政治社会生态内，政府扮演着“裁判员”与“运动员”的双重角色，并常常表现出“倾向于通过职能扩张的方式来解决社会问题”^[1]的倾向。在政府进行购买公共服务的评估中，这一“扩张”以理性假设经济人身份为表征，具体表现为：一方面，政府出于主观意愿及自身利益的考虑，在购买前的竞标过程中，对指标体系按其指令性计划进行设计，甚至接受不具备资格的社会力量直接充当评估方，也有评估过程敷衍了事或从中牟利的现象存在；另一方面，政府购买公共服务规模日趋扩展，财政支持的力度增强，也给政府购买公共服务的评估成为以第三方机构为代表的评估主体、甚至个人竞相逐利的场所提供了一定的运作空间。此外，评估主体迫切参与的愿望也滋生了政府官员权力寻租的机会，导致腐败问题的出现，如南京、宁波等地在工作中就出现了一些隐患。以2013年上海《杨浦区政府购买社会组织公共服务项目绩效评估办法（试行）》为例，尽管该办法也明确指出了由联席会议办公室制定绩效评估的流程及细则，但在客观上，这类评估却存在着信息不对称的问题，从而导致了机会主义行为的发生。

2. 社会化困境：评估主体的参与机制不健全政府向社会力量购买公共服务评估的目的，在于推动供需相吻合，提升公共服务水平。从理论上说，处于需求方主体角色的民众，理应在评估中起到作用，但在具体的评估过程中，民众的这一功能并未得以有效发挥。如温州市政府在实行购买过程中执行的《实施职能转移考核内容和赋分标准》，就只提出了定期组成评估小组或引入社会评估机构对承接单位履职情况进行评估、验收的考核内容，而对于民众参与的条款并不明确。比如，在其《上下联动考核内容和赋分标准》中，虽然有明确的评估体系与赋权方法，但主体如何参与评估的问题根本未予提及。造成这一现象的原因，从表面上看，是民众参与的主观意愿不高，但从深层次上看，还是保留着传统“行政权威”统摄的信息非对称下，政府与民众的交流沟通极为匮乏，处于极不对等的消极、甚至“被边缘化”地位的民众，扮演被动接受的角色。受此影响，治理的主导权完全倾向于政府，而在相应的评估过程中民众的话语空间往往受到压缩，其评估的效果也因民众主体参与机制的缺失而不具有说服力。

3. 合法化困境：第三方机构独立性与专业性不强调查中，我们发现第三方评估的独立性、专业性优势往往因其内外因素的制约而受到压制。从外部因素看，不少第三方的机构脱胎于或是政府的附属部门，或根本得不到重视，如2011年浙江出台的《杭州市社区（村）居家养老服务标准（试行）》中要求各区民政局应及时组织专人或第三方对居家养老服务实体的服务质量予以监督考评，但其在标准中的“第三方”并不具体明确。从内部因素看，是由于第三方机构评估在我国起步较晚，客观上讲，完善的评估机制尚未真正建立，评估队伍人员素质还参差不齐。受此影响，评估指标的设计模糊不清，可操作性差。更为重要的是，评估的形式仅流于工作汇报、年度例行检查等。如2013年上海静安区社会建设办公室委托静安区社会组织评估事务服务中心，将静安区卫生工作者协会的硬件设施、资金使用、人员匹配等纳入项目考核体系，这种缺乏服务对象、成效、满意度的评估，会因其专业化的缺乏而大打折扣，其可信度也受到质疑。

4. 协同性困境：评估的制度环境缺失从国家层面来看，虽然，在2013年出台的《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》中，对评估予以了重视；在2015年财政部、民政部、工商总局关于印发《政府购买服务管理办法（暂行）》中也首先提及将信用记录纳入年检（报）、评估中。在此过程中，长三角地区地方政府也进行了积极的探索，如《常州市关于推进政府购买公共服务工作的指导意见》、《无锡市人民政府关于全面深化政府向社会力量购买服务的贯彻实施意见》等政策的出台都有力的呼应了来自国家层面的要求，但内容较为宽泛，在具体实施，特别是指标体系的设计上，缺乏统一、可操作性的方案与标准，出现了制度环境导致的协同性困境，同时也造成评估过程流于形式等问题。

四、跨越困境：政府向社会力量购买公共服务评估的优化策略

通过对上海、南京、杭州、宁波、苏州等为代表的长三角地区核心城市的走访调研，我们发现，尽管各地都形成了各具特

³ [1]黄毅、文军：《从“总体-支配型”到“技术-治理型”：地方政府社会治理创新的逻辑》，（乌鲁木齐）《新疆师范大学学报》2014年第2期。

点的评估模式，但在具体实施过程中，也存在着其评估主体、内容、方式等系列问题，有必要对其评估模式进行调整、改进，通过优化其过程，进一步提升政府向社会力量购买公共服务内涵，提升社会治理的水平。

1. 定位政府职能，拓展多主体参与评估的空间众所周知，在传统计划经济体制下，政府包揽购买过程一切事务，把市场、社会被排斥于评估体系之外，显然是有悖于政府购买公共服务的出发点的，它人为的把“供给”与“生产”分离开，加重了政府的负担。今天，随着服务供给机制的推出与不断完善，评估主体也日益清晰，“政府、社会力量、社会公众、公共服务绩效评估文件四大类的结构性主体”^[1]的优势也逐渐显现。那么，各行动主体应如何根据自身的角色属性进行定位，并参与到评估体系中来呢。

就政府而言，必须彻底摆脱传统“运动员”与“裁判员”双重角色，遵循“供给”与“生产”相分离的基本原则，在评估开展之前，解决“对谁、由谁评估”的问题。此外，作为公共利益的代表，政府不再关注日常繁琐的事务，应实现由“提供人”向“购买者”、由“主持人”向“主导者”的转变，此外，还应应对购买过程，购买的目录、评估的实施进行政策设计与制度创新，以统筹协调者的身份进行引导、规范、监督、健全回应机制。

就社会力量而言，应在购买之前，根据自身的信用等级、社会认可度、资产、服务水平与能力等情况，在购买之前开展内部的自我评估，就自身能否承接购买、承接购买的程度等系列问题进行权衡，以在提升中标的机率的同时，降低承接购买过程的风险。

就社会公众而言，必须转变购买只是政府层面工作的传统固化思维，清楚认识评估工作直接关系到自身利益能否得到满足，发挥其主体角色作用，以主人翁的责任意识，积极参与评估的全过程。

就公共服务绩效评估主体而言，应充分应用好自身所具备的“独立、公正、法定资质”的“外”在性特点。在评估过程中，克服行政因素，特别是政府权力寻租的影响，始终坚持公众需求为导向，摆脱“为评估而评估”的技术性弊端，严格按照项目契约，展开科学、专业化的评估。

通过角色的清晰定位，构建政府、社会力量、社会公众、公共服务绩效评估主体多主体参与的评估体系，调动购买过程利益相关方的积极性，从而在主体角色与功能的重构中，为评估的具体实施打下基础。

2. 立足公众需求，突出效能式评估过程当前，我国社会结构正经历着“分化”与“断裂”的深刻变化，利益群体的多元化与多样化是其突出特点。由此，我们说要适应这一变化，突出购买过程的效能式评估模式就显得十分重要，这不仅是为民众提供优质、高效服务的现实需要，更是时代发展的必然趋势，具体而言：

首先，突出以能力为核心的综合评估模式。这就要求我们要以公众需求为导向，对参与主体的水平进行评估，我们认为，这是推进政府购买公共服务的基本策略。纵观长三角地区政府购买评估实施过程，不难发现，它们在设计上，大多偏重于对财政投入、服务项目每年的资金投入总额及占全部购买资金的比例等硬性指标。事实上，政府官员的认知、态度、情感等主观因素等也是直接影响到购买过程的重要组成部分。因此，我们在设计上，不仅应注重传统可量化指标，更应考虑主观性的因素，构建集主、客观为一体的综合能力考评体系，并通过指标的赋权、量化，按照目标层、准则层、方案层展开实施（见图1），以强化社会绩效过程中提升政府服务效能。

⁴ [1]王浦劬：《政府向社会力量购买公共服务的改革机理分析》，《北京大学学报》2015年第4期。

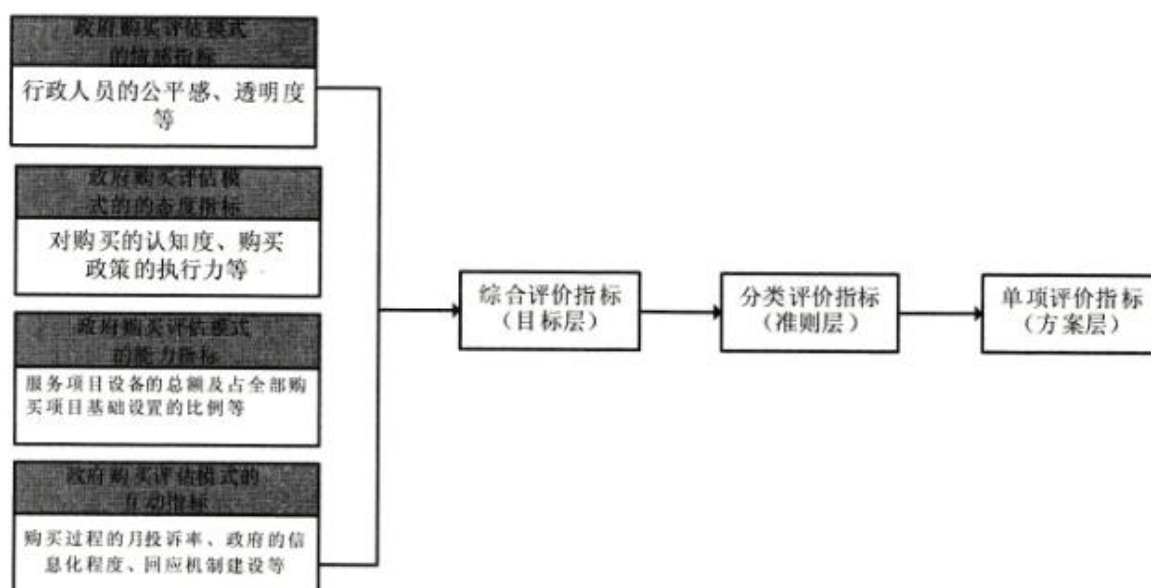


图1 以能力为核心的综合评估体系

其次，探索与定制化服务相适应的评估方案设计。调研中我们也发现，在民众需求的多元化与多样化交织作用下，传统单一化供给模式空间不断压缩；集差异化、个性化，具有“锚向性”特点的定制化公共服务供给日益凸显。与此相对应，我们的评估模式就不应再局限于既定的评价指标，而是应根据不同区域、行业的民众需求为导向进行设计。作为全国政府购买公共服务政策率先试点的长三角区域，更应立足本地实际，在实现“菜单式”向“订单式”服务过程中，不断完善既有的评估体系。以购买居家养老服务为例，南京的具体做法是在购买过程中，首先进行信息采集，并以街道、社区养老设施为依托，借助市场化运作机制，向居家老人提供“套餐式”服务，备受民众青睐。其评估指标是根据居家老人“定制化”服务的特点“量身定做”。

3. 依托契约合同，构建多层面的立体评估体系政府购买公共服务是一种“政府安排、定项委托、合同管理、评估兑现”的新型公共服务供给模式，“其本质即强调一种公共服务提供的契约化管理”^[15]。依此契约合同，多层面的立体评估机制的建立必须着眼于：

首先，实施由静态评估向动态评估的转变。静态评估是指评估的指标体系毫无变化，评估的时间、空间、评估机构事先确立。这在长三角地区政府购买公共服务评估中运用非常普遍，也取得了一定成就，但从互动协作程度来看也存在一些问题，即它在某种程度上大大束缚了社会力量的积极性。按照政府购买初衷是旨在推动“上下互动、权力双向运行的过程，更多通过合作、谈判、协商、伙伴关系、确立认同和寻求一致目标等方式实现对公共服务供给的动态治理”^[16]的逻辑，实行以合作参与式的动态评估是其必然趋势。具体而言，在评估的时间上，实现定期与不定期评估相结合；在空间上，可以选择在任何区域开展；在评估机构的确立上，按照资质水平、公众满意度，择取信用等级较高的“第三方”；在指标体系设计上，根据不同时期民众

⁵ [1]钟金玲：《政府购买公共服务的社会治理方式变迁研究》，（福州）《中共福建省委党校学报》2015年第11期。

⁶ [1]吴新：《政府管理效率提高的途径分析——基于治理理论视角》，（武汉）《理论月刊》2009年第2期。

[2]袁同成：《当前政府购买社会组织服务评估模式存在的问题及对策》，（沈阳）《社会科学辑刊》2016年第1期。

[3]李卫东：《政府购买公共服务引入第三方评估机制的分析》，（哈尔滨）《经济研究导刊》2014年第13期。

具体需求、购买内容进行综合权衡；在技术上，运用互联网+技术、QQ、微信、微博等新媒体平台，在增强民众参与积极性，与民众互动中，提高对多样化需求的把握度，同时借助于大数据，对购买过程与能力进行预判。显然，动态评估“是对传统评估模式中管理主义和价值主义倾向的超越，强调以人为本和以实用为导向，可以有效地克服我国政府购买服务评估中多元主体参与不够、互动不足、权力不均衡等问题”^[2]。

其次，坚持需求、供给与结果评估相结合。走访中我们看到，长三角地区目前的评估大多偏重于结果方面，这明显有悖于公共服务供需平衡的旨向。我们认为，在评估机制的设计上，一是要以需求评估为前提，也就是说在购买之前，必须考虑“是否需要提供、如何提供、提供水平”等系列问题，尤其是要注意区分公共需求评估与私人需求评估，增强对购买环节监测的针对性；二是要以供给评估为核心，它是指在购买过程中，当需求评估确定之后，作为提供者的政府一方，基于服务方案内容、服务方案可行性考虑，引入第三方，对供需是否匹配展开的专业化评估；三是要以结果评估为方向，这与政府购买公共服务的目的在于“提高资源配置效率及技术效率”^[3]有关。因为，以结果评估为方向，就是要对承接主体开展服务的不同阶段，尤其是服务效果进行及时、有效的专业化监测，达到提升政府效能，平衡各方利益主体诉求的目的，即从根本上讲，在于满足公众的利益需求。

4. 创设制度环境，完善第三方参与评估的协同机制从内涵上看，第三方评估在主体、方法、功能上与政府购买公共服务、创新社会治理具有内在的同构性；从实践上看，长三角地区的城市（如无锡、苏州）虽然引入了第三方开展独立评估，但由于内外因素的交织影响制约了评估的效果，究其根源，还在法律制度缺失。因此，对尚未引入第三方机构评估的城市而言，应加快引入第三方机构配套的法制建设（如加强对第三方本身资质的评估），尤其是长三角地区城市之间要加强引入第三方机构评估的经验交流。在区域合作、协商过程中，考虑制定并出台适合长三角区域内适用于第三方机构评估的可操作性细则（方案），以确保评估做到有法可依。对已经引入第三方机构的城市而言，在评估过程中，应建立健全防止官员行政干预的法律体系，使评估能真正摆脱“行政化”束缚，完善购买评估过程的问责机制，健全终生追究制，确保评估的公正、公平、透明性、有法可依。如在《中共无锡市委无锡市人民政府关于进一步简政放权加快转变政府职能的实施意见》中就明确指出“对购买、评估落实不到位的，追究主要负责人和相关责任人的责任，”这不失为行之有效的探索路径。

而政府购买公共服务最终“交付服务费用”的依据是对其服务的“质量”进行评估，这从理论上是有利于消解政府“大包大揽”的固化思维；从职能上看是，实现从“划桨”向“掌舵”转变；从实践上看是，运用市场竞争机制，实现与社会、市场的紧密合作，互通有无。这与社会治理倡导的多元参与、在合作、协商中实行双向互动具有异曲同工之处。从这个意义上讲，政府向社会力量购买公共服务评估的实施，将有效地促进购买效益的最大化，是实现“创新社会治理”的重要举措。当然，由于评估过程中机制、法制的完善是一项系统的工程，由此也决定了政府向社会力量购买公共服务推动社会治理创新，必将是一个循序渐进的过程。