
合法性视角下政府购买服务

第三方评估机制、困境及其突破

许源¹

(湖南大学 长沙 410082)

【摘要】：针对我国政府购买服务第三方评估体系，需要加强第三方评估机构的能力建设，大力培养包括组织评估、项目评估、财务评估等方面的评估专业人员，借鉴、学习和开发符合本土情况的政府购买服务评估理论、指标、工具，以增强政府购买服务第三方评估机构的专业性。通过提升在评估工具、方法、团队等方面的有效性，提升第三方评估在政府购买服务中的社会合法性。

【关键词】：政府购买服务 第三方评估 合法性视角

【中图分类号】：C916.1 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2020)04-0106-008

一、问题提出与分析框架

随着政府购买社会组织服务快速发展、财政投入资金越来越大、服务所涉及的内容和对象不断扩展，政府向社会组织购买服务已成为一项重要的制度安排，影响着我国政府职能转移、公共服务供给质量改善、社会组织发展等诸多方面。然而，政府购买服务也出现制度化建设不足、公共资金使用效率不高、形式性购买突出、绩效评估流于形式等问题。为实现社会治理的有效推进，提高政府购买社会组织服务的制度绩效，政府购买服务评估与监管正提上议事日程。越来越多的政府部门建立购买社会组织服务的第三方评估机制，促使第三方评估成为实现政府监管、完善社会治理的重要工具。

政府购买服务第三方评估是指政府聘请具有权威性、专业性的中间机构(如社会组织、高等院校、研究机构等)作为第三方，由其制定评估标准、运用评估工具和方法，对承接政府购买服务项目的组织进行评定，并提交评估结果，承担其对购买服务的评估职责。由于“第三方”与服务购买者、服务生产者没有隶属关系和利益关系，也称“独立第三方”。因此，“独立性”成为第三方机构公正评估的基础。政府购买服务引入第三方评估机制，是政府购买服务监管职责的实现方式之一，源于公共服务供给方式及政府角色和职能的变更。美国出现“第三方治理”体系，由第三方机构提供具体服务，而政府角色更多转向资金提供者和监管者。美国著名学者萨瓦斯强调，政府在公共服务供给中应当承担服务安排者、而非服务生产者的功能，并对服务进行监管。政府要做一个“精明的买家”，运用合同制治理，政府日益依赖合同来管理与非营利组织的关系，公共服务的质量取决于合同管理的质量。然而，政府理想的角色遇到现实行政管理能力的限制。政府无法实现对诸多购买合同做具体的细化管理，而第三方机构成为政府评估购买服务的有利助手。

民政部于 2015 年印发《关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》，标志着第三方评估成为完善社会组织综合监

¹**基金项目**：教育部人文社会科学研究青年基金项目“政府购买服务有效促进社会组织发展研究”(编号 19YJC810012)；湖南省哲学社会科学基金项目“湖南省政府购买服务有效促进社会组织发展研究”(编号 18YBQ028)；中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“政府购买服务的组织环境与社会组织行为研究”(编号 531118010020)。

作者简介：许源，管理学博士，湖南大学公共管理学院助理教授。

管的重要方式。第三方评估逐渐被引入政府购买服务,成为政府评价公共服务、管理社会组织的重要抓手,也成为化解政府购买服务实践中诸多困境的重要机制。然而,政府购买服务第三方评估还存在诸多不足:一是从动力来源看,评估机构增长的动力来自组织外部,是在相关政府部门的催促和政府购买服务的评估需求的双重驱使下建立起来,呈现出“被动型增长”的生成逻辑。二是从评估实践的运作看,存在第三方评估机构的专业能力不足、缺乏相关专业理论指导、评估机制不规范、评估对象被动参与、民众对于第三方评估机构的认可度较低等问题,第三方评估并未带来社会组织能力提升与项目实施社会效益提高。我国亟须加强政府购买服务第三方评估机构与评估机制的建设。

本文将政治学中合法性视角引入政府购买服务第三方评估的研究中,试图提出一个总体上探讨我国政府购买服务第三方评估困境的分析框架。“合法性”概念是社会科学中广泛使用的概念,最早的探究出现在政治学领域,广义的“合法性”被用来讨论社会秩序和规范,如对社会团体合法性的区分;狭义的“合法性”则被用来理解国家的统治类型和政治秩序。美国政治学者李普塞特提出“合法性—有效性”分析框架。他认为,“合法性是指政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力;有效性是指实际的行动,即在大多数居民和大企业或武装力量这类有力量的团体看政府的基本功能时,政治系统满足这种功能的程度。”合法性是评价性的,确定事务的价值;有效性则是工具性,确定事务的绩效。本文用“合法性—有效性”框架分析政府购买服务第三方评估困境,把政府购买服务第三方评估视为一项公共服务制度转型的公共政策,是政府政治功能输出的过程。政府购买服务第三方评估需要获得法律、行政、社会等对该制度安排的承认和认可,同时也需要有效推动政府购买服务制度的发展。因此,可以从合法性和有效性两个维度去探讨政府购买服务第三方评估困境。我们将这两个维度进一步分解为若干维度,将其在合法性维度上分为法律合法性、行政合法性、社会合法性;有效性维度则分为评估主体有效性、评估过程有效性、评估结果有效性。当然,政府购买服务第三方评估合法性困境和有效性困境在一定程度上是互相影响的。同时运用合法性和有效性两个维度分析,有助于全面系统阐释政府购买服务第三方评估困境。

二、政府购买服务第三方评估的运作机制

上海市民政局部门从 2009 年起运用福利彩票公益金在全市范围内购买公益服务,简称“社区公益招投标项目”。随着购买公益服务范围 and 资金规模的不断扩大,政府购买服务中政府监管责任日益凸显,但政府缺乏足够的人力和能力进行有效监管,其监管需求不断增加,有关政府部门尝试购买第三方机构的评估服务。自 2011 年起,负责 M 区社区公益招投标项目的 M 区社区建设办公室与支持型社会组织 A 机构多次沟通、协商,最终委托由 A 机构承接 M 区社区公益招投标项目的评估。从 2012 年 6 月起,A 机构分别对 2011、2012、2013 三个年度的 145 个社区公益项目进行绩效评估与监测工作,涉及被评估社会组织达 81 家、购买金额总计 6264.83 万元。^①M 区购买服务形成了较为完整的四元一体的格局(包括购买者、承接者、使用者、评估者),第三方评估机构承担了重要的评估监督功能。分析 A 机构第三方评估机制,有助于研究政府购买服务第三方评估的微观过程。A 机构的第三方评估模式包括:项目监测、项目评估、能力建设三大模块。

(一)项目监测

监测是根据一定的指标、特定的目的,对项目实施过程进行观察、测量、跟踪和记录,根据监测结果来改进项目执行。从严格意义上讲,项目监测并非项目评估的一部分。但政府部门希望对公益项目有全过程的监管,及时纠正项目偏差,因而 A 机构把项目监测也作为评估的部分任务。依据项目周期(一般为 12 个月),A 机构会在项目开展的第 3 个月和第 9 个月对项目进行季度监测,通过文档查阅、活动现场观察、服务对象访谈等方式,掌握项目进展情况,并出具季度监测报告反馈给项目购买方和承接方。项目监测的内容主要包括项目进度完成情况、项目活动实施情况及效果、项目经费使用与管理情况。日常监测可有效督促项目实施方按照项目计划推进项目。

(二)项目评估

评估是客观和系统地确定项目的产出、效果和影响的过程,一般是对项目进行阶段性或总体性评价。项目评估是政府购买服

务第三方评估的主体部分。依据项目周期,A 机构会在项目开展的第 6 个月进行中期评估,在第 12 个月进行终期评估。项目评估工作分为评估准备、评估实施和评估后续 3 个阶段。

1. 评估准备阶段。

首要任务是明确评估工具,尤其是评估指标和评分标准。A 机构经历了对评估工具不断完善的过程。最初承接项目评估,在咨询购买方评估目的基础上,A 机构内部设计了评估指标。2012 年上海市地方标准《社区公益服务项目绩效评估导则》(简称《评估导则》)出台,为项目评估提供了指导性操作手册。依据《评估导则》,评估内容包括项目完成情况、服务满意率、财务状况、组织能力、人力资源、综合效能。A 机构很快采用《评估导则》为评估工具,对评估内容三级指标进行细化,以便增强工具的实用性和可行性,并应用在 M 区评估当中。评估地方标准的出台,为第三方评估的开展提供了重要的工具和标准,推动评估机构专业化进度。

2. 评估实施阶段。

在评估团队方面,与专家模式不同,A 机构的评估队伍主要由本机构专职工作人员构成,每次评估由 3 名评估员、1 名财务人员参与。评估过程:一是由项目承接方介绍项目进展、回答评估团队的问题,以便整体了解项目情况;二是评估团队对部分服务对象、项目合作伙伴进行访谈,更多了解项目服务成效、项目开展和合作、项目专业性等方面内容;三是评估团队对项目档案和财务资料进行查阅,以核实项目指标完成情况等信息,并印证评估中各方信息是否真实。实地项目评估中主要采用访谈、文献查阅等方法。通过现场评估,评估团队获取项目情况,对项目做出初步判断。

3. 评估后续阶段。

在实地评估完成后,A 机构评估团队会集中讨论评估情况,分工撰写评估报告,出具评估意见。为提高评估的规范性,A 机构评估团队开发评估报告的标准模板。评估人员按照模板要求填写相关内容,并撰写评估结论和建议。评估报告主要包括项目基本概况、项目执行进展、项目效果与影响、项目困难或不足、项目经费使用与管理情况、项目评估结果与建议等内容。按照合同约定,A 机构须在评估完 15 日内向 M 区社区建设指导中心提交评估报告。

(三)能力建设

A 机构在项目评估中发现不少问题,例如:社会组织制度建设不完善,缺乏项目管理、财务管理、档案管理等相关知识,缺乏对购买合同的契约性遵循、没有项目完成的指标与时间安排的概念,而政府所规定的服务需求脱离实际也使得社会组织无法完成指标。以上问题对项目完成及效果实现都产生了影响。为了提升社会组织完成政府购买服务项目的质量和规范性,A 机构提出“以评促建”的思路,通过培训、沙龙、咨询、案例研究等能力建设方式提高社会组织能力。培训的选题主要根据项目承接方的需求和存在的问题而定,主要涉及项目财务管理、项目档案管理、项目评估、沟通技能等。沙龙则主要是以专题工作坊、总结交流会等形式开展。咨询是评估团队聘请专家为项目承接方提供咨询与辅导,并及时解答评估中遇到的问题。案例研究则是对优秀的公益项目和项目承接方进入深入调查,撰写项目案例,汇集成册,进行同行交流,并推荐给相关的政府部门。

A 机构针对项目承接方开展能力建设,担任“咨询者”和“辅导者”的角色,能促进社会组织的能力提升,但同时也带来与“评估者”角色的冲突。目前在社会组织能力较弱、政府购买服务规范化程度有待提高的情况下,弱化评估的角色、强调“以评促建”的功能,有现实的合理性。A 机构这种兼具多种角色的“陪伴式评估”,是项目评估的创新形式。

三、政府购买服务第三方评估的合法性困境

政府购买服务第三方评估作为社会协同治理的重要机制,其现实困境值得关注和研究。在合法性视角下,政府购买服务第三方评估是在政府购买服务制度设计下获取评估相关方的认可、实现评估价值的过程。目前,我国政府购买服务第三方评估的合法性困境表现为以下几个方面:

(一) 第三方评估的法律合法性不足:法律身份缺失困境

政府购买服务第三方评估的首要困境是法律合法性不足,表现为其在法律规范中存在结构性缺位。我国政府购买服务目前还没有专门的法律来调节,而被纳入《政府采购法》范畴。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》、2014年《政府购买服务管理办法(暂行)》都提出要“建立由购买主体、服务对象及专业机构组成的综合性评价机制,对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行考核评价”。2015年民政部出台《关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》。但是这些法规政策缺乏政府购买服务第三方评估的具体实施细则,对政府购买服务实践的约束力和推动力不足。政府购买服务评估缺乏制度化、规范化指导,仍以政府部门内部评估为主。在政府购买服务的主体结构中,购买方、承接方、消费方都是明确的,而评估方往往缺失。当前我国在政府购买服务第三方评估相关的制度供给非常不足,还没有相关法律法规对第三方评估及评估机构的法律地位、身份资质、进入门槛、专业能力等进行规范,导致第三方评估机构在进行政府购买服务评估时的法律合法性不足。

(二) 第三方评估的行政合法性不足:行政赋权有效困境

行政合法性的基础是政府体系的程序和惯例,社会组织获得的行政合法性是某一级行政单位以某种方式过渡或传递而来的,其形式多样,包括机构文书、领导人的同意、机构的符号和仪式。政府购买服务第三方评估的行政合法性,形式上表现为购买方与评估方签订委托代理合同,实质上来自政府行政权力的隐形转移,即政府将行政权力赋权于评估机构、使其获得项目承接方的认可。例如,A机构和购买方在合同中约定权利义务,购买方“对乙方(A机构)在委托权限范围内完成委托事项负有指导、监督、支持、协助的责任”。政府部门作为购买方通过文件通知、项目会议等形式向项目承接方告知评估方的组织身份、工作范畴及职责,赋权给第三方评估机构。但是,行政合法性是政府所具有的,当政府购买服务的评估和监管权力转移时,授权的第三方评估机构并没有正当获得评估和监管权力,行政权力并非第三方评估机构所自有。第三方评估的行政合法性不足在评估方和承接方互动中就有所体现。第三方评估机构在与项目承接方建立联系、日常沟通中会强调“受相关政府部门委托开展的评估”,增强自身的行政合法性,以便项目承接方配合评估工作。作为被评估方的项目承接方,部分社会组织对第三方评估机构的合法性和权限也存在怀疑,往往质疑第三方评估机构是否有权查看项目承接方的项目资料、要求提交各种项目文件、查看项目与财务资料等。第三评估的行政合法性不足,往往成为项目承接方质疑的原因。

(三) 第三方评估的社会合法性不足:被评估者认同困境

政府购买服务第三方评估的社会合法性来自被评估方对其评估权威的认同。目前,政府购买服务第三方评估的独立、专业系统尚未建立,被评估机构对第三方评估机构存在认同困境,对其评估结果的客观性、专业性、权威性存有怀疑。被评估者认同困境的原因:一是政府购买服务第三方评估机构身份不独立。一般来说,政府购买服务中第三方评估费用由项目购买方政府部门支付给第三方评估机构。评估机构受到政府委托、依赖政府行政权力,在评估过程中出现依附政府、按照政府所需调整评估工具、甚至修改评估结果等现象,使得第三方评估机构在被评估机构眼中是“政府监控的工具”,而非“独立的评估机构”。二是政府购买服务第三方评估机构的专业性不足。政府购买服务所涉及领域非常广泛,有些领域(如心理咨询、社区矫正、疾病防治)涉及较多专业知识。若第三方评估机构的评估人员、评估内容、评估工具、评估结果和建议等无法体现领域的专业性,则评估结果无法使被评估方信服。三是政府购买服务第三方评估机构的“评估权力”使用不当。评估是运用科学工具和方法对事物进行客观、专业的评价。同时,评估也是一种权力,它对项目承接方进行的项目价值和绩效的评价,会影响到项目承接方在新一轮购买竞争中的机会。如果评估机构滥用评估权力、出现侵犯被评估机构利益、泄露被评估机构信息等不当行为,或者被评估机构认为评估是不公正、不客观,则被评估机构对第三方评估机构的认同也将大打折扣。社会合法性是第三方评估机构发展的社会基础,是第三方评估机构加强合法性建设的重点。

四、政府购买服务第三方评估的有效性困境

政府购买服务第三方评估的有效性,主要指政府购买服务第三方评估对实现政府购买服务的绩效起到积极推动作用。当然,政府购买服务的绩效指标是综合性的。在有效性视角下,第三方评估是在购买服务制度设计下运用评估技术实现评估价值的过程。目前,我国政府购买服务第三方评估的有效性困境主要表现为三个方面。

(一)第三方评估主体有效性:评估队伍专业困境

第三方评估机构作为政府职能转移的承接主体之一,其对政府购买服务评估服务的专业性才是核心竞争力。评估是基于客观事实的主观判断,对评估者的评估经验、技能等有很高要求。我国政府购买服务的第三方评估主体困境主要表现为:

1. 第三方评估人员的专业性不足。我国对社会组织评估没有相关资质考核,第三方评估队伍的构成主要有两种情形:一是专家系统评估:服务购买方临时聘请高校教师、政府官员、社会组织工作人员等担任评审,专家们未必具有公益领域或某专业领域知识,且需在短时间内对项目做出评价。二是职业化评估:由第三方评估机构专职工作人员定期进行项目评估,而这些评估人员未必经过社会组织评估或项目评估专业训练、未必具备社会组织从业经历。政府购买服务的评估人员专业化水平欠缺资质考核,使其在评估中专业权威不易树立,社会合法性难以获得。

2. 第三方评估人员的稳定性欠缺。社会组织专职人员流动较快、流失较大成为影响组织发展的重要因素。承接政府购买服务评估的第三方评估机构同样受到公益行业大环境的制约。例如,A机构在承接M区招投标项目评估4~5年内,基本上1.5年的周期内更换一批项目评估人员。评估人员的更换频繁,造成评估专业性的不足,甚至被评估机构都提出质疑:“作为评估方,你们经常评价说,我们承接方的项目人员变动较大,你们不也是一样嘛。”具有专业评估资质的人员共同组建评估团队,评估主体中的专家构成是保证评估专业性的核心。目前,评估主体的专业性和稳定性欠缺,成为影响政府购买服务评估有效性的基础性限制。

(二)第三方评估过程有效性:评估技术运用困境

政府购买服务第三方评估过程主要由评估标准、评估方法、评估团队行政管理等要素构成。科学、合理的评估标准是保障政府购买服务第三方评估过程有效的重要工具。评估方法是评估团队收集资料、分析资料、得出评估结论的手段和机制。评估团队行政管理则涉及评估人员是否人数充分、能按部就班完成评估各阶段工作、及时回应和反馈各方的要求和意见。目前,政府购买服务第三方评估过程中主要面临以下困境。

1. 评估标准难以制定,无法准确反映项目绩效。

政府购买服务项目的复杂性为第三方评估机构制定评估标准提出很大难题。政府购买服务的内容范围非常广泛,涉及有具体服务质量标准的硬服务,也涉及服务质量标准不易量化的软服务,且政府购买服务项目还存在各个专业领域的知识差异。从服务结果看,公共服务供给的数量、形式等产出容易在短期呈现,而其成效和影响则无法在短期内实现。第三方评估如果用统一、原则性的评估标准来评价所有项目,则其评估结果的有效性则大打折扣。2014年上海出台地方标准《社区公益服务项目绩效评估导则》,设置“完成情况”“服务满意率”“财务状况”“组织能力”“人力资源”“综合效能”等六大指标,又分设26个二级指标。A机构依据地方标准进行指标细化,然而指标的解读无法避免主观性,也无法完全量化和具体化,致使在实际评估中存在无法准确反映项目绩效的情况。

2. 评估方法比较单一,无法全面有效地了解项目信息。

多数政府购买服务的评估是由购买方邀请几位行业专家、高校学者等现场查看项目资料、对项目承接方的陈述进行提问,然

后由评估专家在现场得出评估结论。评估是各方资料的印证过程,以达到获取较全面、真实的事实加以评价的目的。仅凭文档材料和现场表述进行评价,容易造成评估失误。A 机构在评估中对方法有所改进,综合运用资料查阅、现场观察、访谈或座谈、问卷调查等方法来获取信息,特别是对项目承接方、项目购买方、街道联络员、项目服务对象等进行综合访谈,能够相对全面地获取各方意见。但是,项目承接方等现场表达具有较强的主观性,非常考验评估人员分辨和评价能力。此外,评估中对项目资料的重视,使得项目承接方出现“档案主义”的应对性策略,即重视项目档案的资料收集和制作、甚至出现项目信息造假。

3. 评估团队行政管理不足,影响评估工作效率提升。

受服务购买方委托后,政府购买服务第三方评估机构即开始实施一个评估项目,并在各时间点开展对应性活动。例如,A 机构项目评估有较多环节,在项目第 3 个月和第 9 个月开展季度监测、并出具监测报告,在项目第 6 个月和第 12 个月开展中期和终期评估、出具评估报告。在一年的评估周期内,仅一个被评估对象,A 机构需要出具 4 份报告。以 A 机构 2011—2013 年的工作量为例(表 1),对只有八九人的专职评估团队而言,需要不断地完成实地评估、报告撰写等工作,工作量非常大,有时 A 机构评估工作需要延期。评估人员不足、短期内要完成评估报告等行政有效性不足,影响评估过程有效性。

表 1 M 区公益招投标项目评估完成情况 单位:次

	2011 年	2012 年	2013 年
季度监测	62	43	50
中期评估	50	49	46
结题评估	50	49	46

资料来源:A 机构 2015 年内部统计

(三)第三方评估结果有效性:评估结果应用困境

政府购买服务第三方评估的价值是以其专业、公正的评价促进政府购买服务绩效的改进。评估结果的有效性体现为第三方评估结果的运用。如果评估仅仅是形式化的走过场,则无法达到改进公共服务质量、促进社会组织发展的目的。在政府购买服务中,第三方评估结果有效性受到多种因素影响。

1. 政府购买服务任务指标庞大,超出项目承接方实际完成能力。政府购买服务以合同与服务承接方约定购买要求,但政府部门往往期望短期服务能覆盖较大规模的服务对象。然而,政府所期望的“大数目”“普遍覆盖”的任务指标造成大多数社会组织项目实施困难。社会组织难以在短期内完成几千人次的项目指标,为了应付评估,或者是弱化服务的专业性、开展容易实施的活动,或者是在项目档案上加以处理。政府购买需求设置的不合理,超出多数项目承接方的实施能力,也使得项目评估无法对项目成效做出更严格的要求。目前第三方评估主要以考核项目指标完成情况为主,以最简单、最基本的要求考察项目实施效果,评估结论对项目改进的促进作用有限。

2. 第三方评估未对下一轮的项目招标产生实际影响,评估结果未有效应用。现有评估制度未能有效纳入政府购买服务的招标环节,成为推动政府购买制度改善的有效机制。由于项目招标的周期要早于第三方评估结论产生,且政府购买服务中部分政府部门与社会组织形成管家模式,第三方评估机构出具的评估报告并不能影响下一年度项目的承接。一些评估结果较差的社会组织,仍能够获得下一年度的项目目标;评估结果较好,也未必意味着下一年度能在评标中有更高成功率或者获得其他优惠。有社会组织反映,之前评估得到高分后,希望之后的评估能减少工作环节,然而再投标时也没有感到评估高分带来任何的优势或简化程序。项目评估未达到推动政府购买制度完善的目的,无法纠正和影响整个购买服务制度的绩效偏差。可见,虽然政府购买服务加入了

项目评估,但政府购买服务第三方评估也不易达到预期效果。

五、突破政府购买服务第三方评估困境的建议

政府购买服务第三方评估是委托方政府部门聘请第三方机构进行专业化评估的过程,目前存在合法性和有效性的双重困境。改进政府购买服务第三方评估,需从第三方评估的制度环境、组织能力、评估模式等方面加以改善。

(一)加强政府购买服务第三方评估的制度建设,构建政府购买服务评估良好的行业生态

重视政府购买服务第三方评估的法律法规的建设。以法治的思维和方法促进政府购买服务和推动第三方评估,明确政府购买服务中服务提供者、服务生产者、服务消费者、服务评估者的法律地位,强化政府购买服务第三方评估的角色和功能,提升其法律合法性。推动第三方评估机构的发展,特别是对政府购买服务第三方评估所涉及的评估原则、评估主体资质和结构、评估主体权利与责任、评估工作流程、评估工具和方法等做出具体指引,规范第三方评估机构的评估行为。扩大对政府购买服务第三方评估机构的购买力度,形成制度化的政府购买第三方评估服务的机制,确保稳定的、充足的政府购买服务评估经费,推动第三方评估机构数量和规模发展,形成良性互动、有序竞争的评估市场。

(二)加强政府购买服务第三方评估机构的能力建设,以第三方评估有效性提升合法性

从国外经验看,评估工作是一门专业性很强的工作,尤其是评估理论运用、指标体系设计、工具开发等都需要专业知识支撑。政府购买服务评估又涉及很多内容,单一模式的评估模式无法适用多个领域的项目评价,需要有个性化的考核指标,建立多元的、多层次的体系,才能够准确评估出政府购买服务中存在的问题、指导政府购买服务项目改善和发展的方向。此外,在发达国家,民间组织的评估人员往往是一些具有丰富评估经验的专业人才。我国政府购买服务第三方评估体系的建设,需要加强第三方评估机构的能力建设,大力培养包括组织评估、项目评估、财务评估等方面的评估专业人员,借鉴、学习和开发符合本土情况的政府购买服务评估理论、指标、工具,以增强政府购买服务第三方评估机构的专业性。通过提升在评估工具、方法、团队等方面的有效性,提升第三方评估在政府购买服务中的社会合法性。

(三)探索政府购买服务的多元化评估角色,从政府购买服务第三方“管控型评估”到“陪伴型评估”模式发展

我国政府购买服务第三方评估正处于发展初期,因评估需求、评估委托关系、评估功能等多样性,第三方评估的角色也日益多元。政府购买服务第三方评估模式既有管控型评估模式,重点关注项目结果、注重项目产出等硬性指标、运用监测和评估的监管方式,又逐渐发展出陪伴型评估模式,综合关注项目过程与结果、同时注重项目影响等软性指标、增加能力建设等服务方式。可见,第三方评估机构在发挥公正、客观、专业的评价和监管角色时,也逐步发展为教育、督导和促进被评估机构的陪伴式伙伴角色,以实现“以评促建”的目标、促进良好生态的构建。政府部门、第三方评估机构和社会组织都应以更开放、包容、发展的态度来探索评估模式的发展,推动“管控型评估”向“陪伴型评估”模式发展,更好地发挥第三方评估机构在社会治理中的协同作用。

总之,政府购买服务第三方评估具有促进政社分开、加快政府职能转变、推动社会治理的积极作用,但目前还存在法律身份缺失、行政赋权有限、被评估者认同不足等合法性困境,以及评估队伍专业欠缺、评估技术运用不当、评估结果应用不佳等有效性困境,需要从政府购买服务第三方评估的制度环境建设、社会组织能力提升、评估模式完善等方面改进,以推动第三方评估机制的发展和功能实现。

参考文献:

-
- [1]王浦劬, 莱斯特·萨拉蒙等. 政府向社会组织购买公共服务研究: 中国与全球经验分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [2]王名, 乐园. 中国民间组织参与公共服务购买的模式分析[J]. 中共浙江省委党校学报, 2008(4).
- [3]徐家良. 政府购买社会组织公共服务制度化建设若干问题研究[J]. 国家行政学院学报, 2016(1).
- [4]李卫东. 政府购买公共服务引入第三方评估机制的分析[J]. 经济研究导刊, 2014(13).
- [5]唐纳德·凯特尔. 权力共享——公共治理与私人市场[M]. 孙迎春, 译. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [6]菲利普·库珀. 合同制治理[M]. 竺乾威, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [7]徐选国, 高丽. “被动型增长”政府购买服务第三方评估组织的生成逻辑[J]. 社会与公益, 2018(4).
- [8]顾江霞. 控制论视角下第三方评估机制分析——基于 H 市社区治理评估项目的案例研究[J]. 社会工作与管理, 2017, 17(3).
- [9][美]西摩·马丁·李普塞特. 政治人: 政治的社会基础[M]. 张绍宗译, 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [10]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(8).
- [11]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[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2015(10).
- [12]李军鹏. 政府购买公共服务的学理因由、典型模式与推进策略[J]. 改革, 2013(12).

注释:

1 数据来源于 A 机构 2015 年内部总结资料。