



武汉市政府购买公共服务的举措、问题及对策

吴永辉

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

摘要:政府购买公共服务已经成为我国政府提供公共服务的一种重要方式,也成为学界研究的一项重要课题。从政府购买公共服务在我国快速发展的宏观层面出发,在对武汉市推进政府购买公共服务的举措进行简要回顾的同时,从购买方与承接方两个角度分析了武汉市政府购买公共服务存在的问题,并针对这些问题提出了一些具有操作性的对策。

关键词:政府购买;公共服务;社会组织

中图分类号: D630; F810.455 文献标识码: A 文章编号: 1671-931X (2019) 03-0084-04

一、引言

政府购买公共服务,简单来说,就是指将提供公共服务的任务交给社会力量(主要是各类社会组织)来完成,政府不关心具体的提供方式,只关注居民是否切实享受到了服务,并根据该社会力量提供服务的数量和质量,按照事前订立的合约进行评估后支付相关费用。

长期以来,我国政府的购买行为适用于《中华人民共和国政府采购法》,这一法律对以往不规范的政府购买行为起到了一定程度的制约作用,有利于保证政府购买行为的公正透明、廉洁高效。不过,此项法律所涉及的政府购买行为的直接目的是为了满足不同政府内部工作的需要,并不完全适用于购买公共服务。为确保政府购买服务(“政府购买公共服务”与“政府购买服务”内涵一致,本文不作区分)的有序开展,2013年9月,国务院办公厅出台了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,这是首次由中央层面发布的关于支持政府购买服务的政策文本,释放出了中央决心推进这一领域发展的积极信号。此后,各种关于政府购买服务的细则规定也陆续出台。

可以说2013年之前,政府购买公共服务还处在起步探索和试点推进阶段,而2013年之后,这一提

供公共服务的方式已经进入了制度化的推广阶段。^[1]武汉市作为国家发改委明确认定的国家中心城市,在深化改革中应该起到示范领头和辐射带动作用,因此积极响应中央号召,发布各种政策文件并开展具体的购买实践,用实际行动推进政府购买服务这一领域的发展。不过,武汉市虽然在政府购买公共服务这一领域发展较快,但是也暴露出诸多问题。因此,探究武汉市在政府购买服务过程中面临的问题并提出相应的对策,有利于武汉市进一步创新公共服务的供给模式,切实满足居民需求,不断提高治理水平。

二、武汉市政府购买公共服务的举措

武汉市对政府购买公共服务的探索起步较早,在遵循中央有关政策文件的前提下,武汉市政府紧密出台促进政府购买服务的相关文件,不断完善这一领域的体制机制。在政策上予以大力支持的助推下,武汉市的政府购买服务在实践领域也取得了一定的成绩。

(一)武汉市推进政府购买公共服务的相关文件

湖北省人民政府办公厅于2007年出台的《湖北省政府采购工作规范》,对武汉市政府购买服务相关文件的颁布有一定的指导意义,但如前所述,彼时的

收稿日期:2019-05-13

作者简介:吴永辉(1996-),男,内蒙古赤峰人,武汉大学政治与公共管理学院硕士研究生,研究方向:政府治理、公共政策。

政府采购与政府购买服务的含义不尽相同，政府采购主要是针对政府内部管理而言，服务的对象主要是政府部门，采购的物品主要是物质资源，如各类办公设备和办公用具，目的是为了维持政府部门内部正常运转，实现各级行政机构的职能目标。^[2]因此这一文件难以完全适用于政府购买公共服务。

2013年6月，武汉市民政局、财政局共同发布了《武汉市政府购买社会工作服务实施办法（试行）》（以下简称《实施办法》），这是武汉市首次以官方文件的形式对政府购买服务的相关问题予以界定，明确了政府购买社工服务的目的、原则、主体、职责分工以及监督管理的措施等内容，最为重要的是规定了承接机构（主要是各类社会组织）在投标政府订单时，应符合一定的资格条件。这一文件的颁布，推进了武汉市社工专业队伍建设，解决了政府直接为居民提供服务时，因缺乏专业知识而导致服务质量低下的问题。

2014年2月，武汉市政府同时发布了《市人民政府办公厅关于加快推进政府向社会力量购买服务的意见（试行）》（以下简称《购买意见》）和《武汉市人民政府向社会力量购买服务指导目录（第一批）》（以下简称《指导目录》）两份具有重要意义文件，它们不仅涉及了前述《实施办法》的有关内容，而且对资金管理、绩效评估和相应的保障措施也做出了具体规定。

2017年3月，为调动社会组织服务社会的积极性、促进社会组织良性运行与发展、奖励并扶持武汉市评级优秀的社会组织（3A级及以上），根据民政部的有关政策文件，武汉市民政局下达了《武汉市社会组织评估奖励暂行管理办法（征求意见稿）》，力图以制度化的形式对优秀的社会组织予以奖励。

总之，这些相关文件的政策演进始终遵循着这样一条路径：对基本项目做出原则性规定——制定具体的实施办法——明确后续的评定及奖惩措施。这不仅保证了政府购买的各个环节都有政策依据可以遵循，而且为创新公共服务供给模式、推进政府购买服务协调有序发展提供了指导。尤其是购买服务指导目录的发布，以清单的方式列举了购买服务的各类名目，明确了购买的范围，标志着武汉市政府购买服务制度化的开端。

（二）近年来武汉市政府购买公共服务的尝试与探索

近年来武汉市政府购买公共服务的尝试与探索，首先表现在对弱势群体、特别是对那些生活困难居民的帮扶。从2010年开始，在市政府的委托和资金援助下，由武昌区残疾人联合会牵头并负总的领导责任，每年都为一些行动不便的残障人士购买健康指导和家政服务，这是在相关文件出台前，武汉市政府购买服务的一次有益尝试。

其次，为了提升社会组织承接政府购买公共服

务的能力，武汉市在平台建设方面积极支持社会组织发展。2014年，“年度中国社区治理十大创新成果”公布，武昌区所提出的“‘三社协作’（社区、社会组织、社会工作者）助推社区多元治理”这一创新成果赫然在列。武昌区以此为契机和着力点，努力构建新的治理体系，打造基础服务平台，同时积极推动社会组织的人才招募，打造优质服务项目，在增强其社会服务能力的同时，提高其知名度。

第三，武汉市支持社会组织的举措不仅表现在平台建设方面，还表现在财政帮扶方面。以市级政府鼓励社会组织参与提供服务项目为例，根据武汉市民政局等有关单位的要求，经武汉市推进社会组织提供服务评审委员会会议终评，确定了2018年度市政府购买社会组织服务入选项目20个，每个项目将获得10万元补助。^[3]

第四，在创新发展社会组织方面，武汉市同样进行了积极的探索。已经连续举办六届的公益创投大赛，就将参赛项目设定为扶贫、养老、助残、抚幼、就业培训、环境保护和健康指导等与公众的切身利益相关的领域。公益创投大赛通过资金扶持的利益诱导机制，激发社会组织参与比赛的积极性。经公益创投大赛孵化的众多公益项目，实现了一定的社会效益，服务了众多居民。

这些尝试和探索归结到一点，就是武汉市的政府购买服务一开始就在正确的轨道上运行，始终以满足居民需求为核心、始终把扶持社会组织作为推进购买工作开展的重要举措，尤其是在平台建设、财政帮扶、政策引导方面倾注了很大的心力，并在创新发展方面卓有建树，因而取得了一定成绩。

三、武汉市政府购买公共服务存在的问题

武汉市政府购买服务存在的问题是多方面的，既有来自作为委托方的政府的问题，也有来自作为承接方的社会组织的问题。

（一）政府购买服务缺乏专项资金投入，资金规模小

武汉市推进政府购买服务的系列举措，在一定程度上激发了社会组织参与提供公共服务的积极性，但需要明确的是，武汉市并没有为政府购买服务设置专门的账户，其资金仍然是从原来的基本公共服务预算中扣除，随意性很大且来源不稳定，一旦用于公共服务的预算缩减或者是社会组织承接项目后超出预算，则项目很难继续实施。除了不能做到资金的专款专用外，武汉市政府用于政府购买服务的资金规模相比于一些发达地区的城市也有较大差距。据了解，仅在2009年一年，北京市有关部门就已经向符合条件的社会组织购买了5385项服务，全市为供应服务的承接方支出的各类项目补贴金额达5.79亿，从2010年开始，北京市一级的购买服务资金已

经持续5年补贴了政府从承接方手中购买的2252个服务项目,共计投入3.5亿元。^[4]而在2014年,武汉市民政局划拨1493.6万元投入到购买居民所需的各类服务项目,这在当时已经被认为是“大手笔”,但显然与北京市的投入相去甚远。

事实上,政府购买服务的资金规模小,并不是武汉市特有的问题,而是当前中西部地区在这一领域普遍存在的问题。东部地区的经济发展水平高,财政收入充足,公众在经济富足的状态下自然也要追求更优质的公共服务,因而政府购买服务的发展势头较好。中西部地区由于经济实力较弱,发展的脚步略显滞后,自然政府购买服务的资金投入就处于一个较低的水平。

(二)政府购买服务的方式不透明,评估与监督机制不健全

政府购买公共服务,不仅是为了培育社会力量,调动社会自我服务的积极性,而且还有期望通过社会组织之间的投标竞争,实现缩减财政支出、降低成本、提高社会效益的目的。国外政府有关部门购买公共服务,普遍以公开招标的方式为主。^[5]与之不同,武汉市目前大部分的项目仍以委托的形式购买,采用这种形式购买公共服务,不仅透明度和竞争性远不及公开招标,而且为政府的寻租行为提供了空间。

武汉市政府规定,只有在购买100万元以上的社会服务项目时才必须进行公开招标(如若投标的社会组织数量不足,则可采取定向委托等方式),而在此金额以下的则并没有进行硬性规定。一般而言,草根社会组织很难获得百万以上的“大单”,金额较小的政府购买项目才是它们重要的业务来源,一旦金额较低的项目过多的采用委托而非公开招投标的方式进行购买,显然不利于草根社会组织的发展,难以充分发挥它们的作用。此外,政府的委托行为并没有第三方机构予以监督,项目完成后,也没有健全的独立机制予以评估,无法全面衡量服务的质量。这些问题集中反映了武汉市在政府购买服务过程中购买方式不透明、缺乏评估与监督的弊病。

(三)社会组织承接政府购买服务的资质条件相对较差

截止到2018年,武汉市社会组织的数量已经超过了1.3万个。^[6]虽然数量众多,但是为保障公共服务供给的高质量和高效率、提高公众的满意度,政府对能够承接其购买项目的社会组织也有一些资质条件上的规定。另一方面,现行规定中的部分条件,如具备足够的物资设备和专业人员来从事社会服务、具备一定的社会影响力等要求,较为笼统和原则,在具体进行评估时可操作性较差。根据民政部评定社会组织等级的相关文件,我们可以把社会组织评估结果从低到高分分为1A到5A这5个等级。评定等级为3A及以上的社会组织,能够拥有三个方面的“特

权”,即在获得政府资金、承担政府下放的职能和接受政府购买服务方面享有优先资格。武汉市民政局的资料显示,2018年武汉市对社会组织进行等级评估,最终评定出3A级及以上的社会组织共计31家(3A级20家,4A级10家,5A级1家,根据武汉市民政局官网的相关资料整理)。这也就意味着,在超过1.3万个社会组织中,武汉市只有31家社会组织有资质优先获得政府购买服务,比例不足0.03%,即使考虑到部分社会组织由于获得行业主管部门的注册证书未满两个年度,或没有主动参审等原因未能参与评估,那么3A级以上的比例仍然是相当低的。武汉市的大部分社会组织都不具备承接政府购买服务的资质条件,自然政府购买服务就很难形成规模优势。

(四)社会组织运营经费匮乏,自我创收能力低

运营经费的筹集一直是关系到社会组织能否正常运转的核心问题,如何获得资金对于社会组织来说并不是一个容易回答的问题,因为社会组织中的专业技术人员更精通于筹划活动和组织项目,而不擅长募集资金。从我国的整体层面上看,社会组织的经费来源一般包括:服务收入、慈善捐助、政府拨款和国外基金会项目。而着眼于武汉市的社会组织,运营经费很少来源于后面三个渠道,绝大多数仅仅依靠自己在专业领域提供的一些服务来获取发展资金。由于武汉市的社会组织普遍缺乏市场意识和公关意识,营销和自我宣传的能力不强,缺乏知名度和美誉度,同时很少与公众进行互动交流,难以使公众相信其能够提供优质的服务,最终导致社会组织接不到项目,难以实现自我创收。这些问题对社会组织壮大自身实力、实现进一步的发展造成了严重的阻碍。

四、完善武汉市政府购买公共服务的对策

鉴于武汉市实际的财政状况和当前各项工作的重要性排序,一味要求政府增加购买服务的资金投入是不现实的,而忽视公众需求,把增加政府购买服务的投入这一满足公众需求的手段作为目的,模糊其工具性与价值性,也是很不理性的。因此如何利用有限的资金实现公共服务供给的高质量和高效率就成为了一个重要的问题。

(一)适度增加资金投入,以“悬赏”方式提高资金使用效益

如前所述,武汉市用于政府购买公共服务的资金规模相对来说仍然处于一个较低的水平,因此,适度增加购买服务的资金投入,就成为政府部门需要予以重点关注的长期议题。一方面,要根据政府购买服务的目录设计设置专门的资金账户,确保专款专用;另一方面,随着经济发展水平的提高,年度基本公共服务预算也应该维持一定的增长规模,以满足居民多样化的公共服务需求,提升居民对政府的满意度。

此外,在有限的资金注入下,应该通过“悬赏”方式,以利益诱导强化参与公共服务供给的社会组织之间的竞争。在招标环节中,既要减少不必要的程序限制、提高社会组织参与公共服务供给的积极性,也要加强资质评定和审核,优中选优,确保社会组织与服务项目的深度契合,提高资金的使用效益。

(二)完善政府购买服务方式,建立评估与监督机制

笔者认为,政府应该完善购买的方式和程序,使其更加规范和透明;在预算编报方面,应该把购买服务指导目录与公众需求、部门年度预算结合起来,科学编制;在组织购买方面,采用公开招标的方式确定承接主体,只有在投标的社会组织数量不足时,才可适当采取定向委托等方式,但严禁转包;在公开招标和投标的环节中,严禁政府权力渗入;在订立合同和项目跟踪方面,武汉市颁布的有关文件已经做了较为明确的规定,相关部门只需严格遵循即可。

政府在确定需要购买的公共服务项目之后,要建立项目的评估与监督机制,评估不仅要偏重于衡量服务质量,也同样不能忽视事前的审核以及过程中的监管,同时要建立科学合理高效的评估体系,由服务提供者(社会组织)、专家学者、评估机构、服务购买者(政府部门)以及服务享受者(居民)等相关主体共同参与评估。^[7]武汉市民政局还可以建立相关的评估数据库,对已履行的服务项目合同的完成质量、相关措施的执行效果等进行评价,将评定结果作为今后政府选择承接机构的重要依据,并建立相应的清退机制。

(三)社会组织加强自身建设

由于武汉市的大部分社会组织存在资质条件差和创收能力差的“双差”状况,所以亟需加强自身能力建设。针对社会组织资质条件差的现状,社会组织内部应该加强人员培训,着力提高自身的专业素养,同时要完善内部治理结构,理顺管理体制,遵守各项法律法规。另一方面,社会组织创收能力差的一个重要原因是缺乏市场意识和公关意识,所以社会组织在加强自身服务能力的同时,也应该在加大宣传力度、提高所做项目的社会影响力上下足功夫。^[8]例如,可以针对所承接的每一个项目制作专门的宣传片和宣传手册,以引起公众的兴趣,还可以用接受媒体采访的形式扩大组织的知名度。在公众逐渐了解了组织的专业特长之后,组织所获得的项目也会有逐渐增加的可能,那么资金来源的问题就可以得到逐步的解决,社会组织就有资本吸纳更多的人才,就有能力提供更多公众需要的优质且具有创新性的服务项目。

社会组织加强自身建设,以满足承接政府购买服务的资质条件,除了完善资金链条外,同样也要着眼于内部管理制度的建设和完善,包括对民主选举、纪律守则、人才培养、财务审核、信息公开等制度进

行规范。总之,社会组织加强内部建设是一项需要缜密思索和耐心推进的工作。

(四)设立帮扶社会组织成长的服务机构

为了更好的为社会组织提供发展方向上的指导和政策上的答疑解惑,行政机关理应建立专门的服务中心,以便能集中处理与社会组织有关的各项事务。专门建立的服务中心将不同于一般的孵化基地,该机构拥有行政级别,故能更有效力的解决问题。武汉市在这一方面做出了表率。

2017年2月,更名后的武汉市社会组织服务中心(正处级)正式设立,标志着本市各类社会组织对于问题解决有了统一的求助对象。该中心主要的服务内容是:负责市一级社会公益组织的建设和孵化工作,提高各类专业人员的服务意识,及时更新社会组织的评级名单和信用库名单,构建电子化、信息化的服务平台以更好的服务于各类社会组织。

武汉市社会组织服务中心的成立,是武汉市各类社会组织能够进一步成长与可持续发展的重要保障,将会力争使社会组织(主要是公益类)始终以居民的需求为导向。建立这样一个专门机构的直接目的就是尽力解决社会组织遇到的困难,推动社会组织发展,而根本目的则是期望通过提高社会组织的能力,使其能够更好的切合居民的需求,更加积极的参与社会自治建设。^[9]

参考文献:

- [1] 李一宁,金世斌,吴国玖.推进政府购买公共服务的路径选择[J].中国行政管理,2015,(02):94-97.
- [2] 丁煌.行政学原理[M].武汉:武汉大学出版社,2007:204.
- [3] 武汉市民政局.2018年武汉市财政支持社会组织参与社会服务—项目评审结果公示[EB/OL].<http://mzj.wuhan.gov.cn/shzttzgg/297132.jhtml>,2018-10-29.
- [4] 李金萍,金超然.北京市社会组织承接政府购买服务的问题及对策研究——以海淀区B机构为例[J].山西青年职业学院学报,2015,(02):55-59.
- [5] 常江.美国政府购买服务制度及其启示[J].政治与法律,2014,(01):153-160.
- [6] 武汉市民政局.2018年武汉公益创投大赛圆满落幕[EB/OL].<http://mzj.wuhan.gov.cn/shzttpxw/296302.jhtml>,2018-10-25.
- [7] 徐双敏,崔丹丹.完善社会组织第三方评估工作机制研究——基于5市调查数据的分析[J].中南财经政法大学学报,2016,(06):52-57.
- [8] 黎民.公共管理学(第二版)[M].北京:高等教育出版社,2011:290-292.
- [9] 崔正,王勇,魏中龙.政府购买服务与社会组织发展的互动关系研究[J].中国行政管理,2012,(08):48-51.

【责任编辑：张 磊】
(下转第 103 页)

Thoughts on the Implementation of ISO9001 Quality Certification for System Integration Enterprises in Wuhan

ZHU Wei-qing

(School of Business, Wuhan Polytechnic, Wuhan 430074, China)

Abstract: With the development of the Internet, computer system integration has become an industry with strong development momentum. The problems existing in the ISO9001 quality certification of system integration enterprises in Wuhan should be paid attention to by improving the selection of appropriate certification consultants, daily management through information technology, and process control in combination with project management.

Key words: system integration enterprise; quality certification; ISO9001



(上接第 99 页)

Exploration of Wuhan Tourism Image Based on Network Text Analysis

Liu Li-li

(Tianjin University of Technology and Education, Tianjin 300222 China)

Abstract: In the Internet era, more and more tourists make travel decisions by searching various types of online travel notes before they travel. Network travel notes have a large amount of information and a wide range of dissemination, which have a growing impact on the establishment and image of tourist destinations. In this paper, Wuhan City is selected as a case study site. Through online capture of the antennas of the cellular and Ctrip on Wuhan, using Rost Content Mining software and content analysis method, the authors get the overall and sub-category tourism cognition image and emotional evaluation of Wuhan, and put forward the accurate positioning of city image, sub-regional cultivation of advantageous tourism resources, and optimization of urban public image, and using of online red spots as a promoter to carry out image marketing and other measures to enhance the image of the city.

Key words: Internet text; travel notes; Wuhan city; tourism image



(上接第 87 页)

The Measures, Problems and Countermeasures of Wuhan Municipal Government's Purchase Public Services

WU Yong-hui

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: In recent years, the government's purchase public services has become an important way for Chinese government to provide public services. This paper starts from a macroscopically level which demonstrate the rapid development of purchase public services in our country, and makes a brief review towards the purchase public services in Wuhan City. Besides, this paper analyzes the existence problems of Wuhan municipal government's purchase public services from the perspective of buyers and receivers and put forward some operational countermeasures against these problems.

Key words: Government's purchase public services; Social organizations; Problems; Countermeasures