

# 社会选择视野下 政府购买社会组织服务研究\*

马玉洁 陶传进

[摘要] 社会组织的生存和发展遵从公益领域中特有的优胜劣汰机制,即“社会选择机制”。政府购买服务必然会与这套机制及其结果发生关联,或者尊重,或者忽视。在呈现出社会选择机制及其格局之后,本文通过理论分析与预测看到,尊重这套机制将会使公共服务的提供效率、政府的职能转变以及 NGO 的发展三个方面,都得到额外的效果提升;反之亦然。据此,本文给出政府购买服务中的政策实施对策办法。

[关键词] 政府购买服务;社会组织;社会选择机制

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2014) 03-0043-05

## 一、引言

政府购买服务起源于西方,常被称为购买服务合同或合同外包,指的是“政府在社会福利的预算中拿出经费,向社会各类提供社会公共服务的社会服务机构,直接拨款资助服务或公开招标购买社会服务”。<sup>[1]</sup>从 20 世纪末,上海、北京、广州、深圳、浙江、青岛等地开始纷纷推行政府购买服务试点,并将其作为社会管理创新的重要举措。为保证试点成功,各地也出台了相应的政策予以保障。<sup>[2]</sup>

随着政府购买服务实践在各地的不断发展,一个不可避免的问题是,对这样一件新生事物,我们应该如何加以操作?或者进入到理论层面:需要依据怎样的标准来判断购买服务过程中的操作抉择?

从既有的研究与实践工作看来,随着购买服务流程越来越精细化,购买服务的工作模式也在逐步完善,每完善一些都带来一份新的社会效果。本文将既有的购买服务工作的做法由简单到复杂划分为这样几种情形:第一,购买服务的最简单模式是政府将某项服务的资金指定交付给某家 NGO,让后者替代自己提供服务。这样的做法简单易行,也会促进某些 NGO 的发育,但其缺乏竞争性的问题已经遭受人们的众多批评。<sup>[3][4]</sup>第二,针对上述问题,为了使购买服务的过程带有竞争性,政府在购

买服务的过程中设立了评审制度,让优胜者最终获得提供服务的资格。此时,购买服务不仅可以促使 NGO 发育,而且还会提升公共服务的提供效率。第三,在提升效率之外,为使购买服务的财政资金使用得更加科学合理,在分配财政资金的治理过程中引入多方参与,因而也更能满足人们对于公正性<sup>[5]</sup>与规范性<sup>[6]</sup>的要求。由此,在促进 NGO 发育与提升公共服务提供效率之外,还可实现购买服务的第三个功能,即促使政府职能的转型。

竞争性、规范而公正,这是人们在购买服务方面所能够发现的最为重要的行为原则;由此带来的服务效率提升、促进社会组织发育与政府职能转型,也是迄今为止人们所能够发现的购买服务中最为重要的三个积极效果。<sup>[7]</sup>

但除此之外,还有一种现象需要得到重视。在政府使用一套新的资源、依据一套新的标准进行竞争性服务购买的时候,就会围绕着这份资源,对 NGO 整体形成一份吸引或冲击作用。如果社会领域自成体系、自有自己的机制与格局,比如 NGO 的优胜劣汰机制、具有政府背景的社会组织(以下简称 GONGO)朝向真正的 NGO 转化的机制,以及一种 NGO 体系独立提供公共服务的格局等,那么,从消极的角度讲,政府购买服务就会对该领域产生冲击<sup>[8][9]</sup>;从积极的角度讲,政府购买服务需要对

\* 基金项目:教育部哲学社会科学重大课题“社会组织参与社会管理和社会服务机制研究”(编号:12JZD021)

作者:马玉洁,北京师范大学社会发展与公共政策学院博士生;陶传进,北京师范大学社会发展与公共政策学院教授,北京 100875

该领域的既有成果加以利用。

因此，在政府购买服务的过程中，需要对三个问题加以研究：第一，社会领域本身的机制与格局是怎样的？第二，在尊重社会选择机制与结果的情形下，能够产生出怎样的额外效果？第三，如果尊重，在购买服务的操作上，应有怎样的做法？

## 二、社会选择及其格局

### （一）社会选择的含义

与市场相类似，非营利部门自身也存在一种“市场机制”（market mechanism）<sup>[10]</sup>，也就是国内研究者所称的“社会选择机制”。<sup>[11][12]</sup>

社会选择实际上就是捐赠人的选择，捐赠人通过决定将自己的钱捐赠给甲、乙哪家组织，来决定两家组织的生存前景。同时，甲和乙两家组织也通过争取捐赠人的捐赠而不断改善自己的组织运作状况，提升自己的公信力。因而，社会选择机制一方面促使组织的分化，另一方面也促使慈善组织整体朝向良好的方向发展。除了通过捐赠进行选择之外，普通社会公众还可以运用更多的方式进行选择，如公众的舆论评价等。

（二）由社会选择机制引领而形成一套有效的竞争体系

社会选择实际上就是社会公益领域里的一只“看不见的手”，在它的作用下，所有受助组织都在运作能力、公信力和专业性等方面提升自己，以免被排除到社会市场的生存许可范围之外。因而，有效保护这套机制，实际上就是保护一套能够保证效率的机制。

在当前中国社会，社会选择具有另一番独特的含义，就是它对于中国社会 GONGO（官办 NGO）转型的引领作用。当下，中国正处于一种由政府选择走向社会选择的阶段，<sup>[13]</sup>越来越多的组织由依赖政府逐步转向依赖社会领域而获取他们的生存资源。由此产生的显著变化是，社会中自发产生的 NGO，在社会力量的资助下，已经显现出了良好的生长势头；传统型的 GONGO 尽管还具有相当雄厚的生存土壤，但其中一些已经在社会选择机制的作用下展开了规模较大的改革。

因而，如何保持这一势头不被干扰，让那些优秀的草根组织更积极地发展自己、让那些 GONGO 不至于重新回到依赖政府资源而生存的老路上去，是政府购买服务行为必须考虑的问题。

（三）在社会选择机制的作用下，某些公共服务领域已经形成了特有格局

经由多年的发展，各类 NGO 已经在社会发展领域里打开了开创性局面。尽管对此还没有一个系统性的总结，但是，从一些散见的研究中可以看到，在某些公共服务领域中，一些 NGO 在社会选择的作用下，已经走上了社会发展的前沿。

例如，在社会服务方面，鹤童老年公益基金会开展

老年人临终关怀类公益项目，其社工理念与技术引自德国，在国内经历了数年的实践，已经在为老年人服务方面取得了很好的效果。汶川地震之后，他们在地震灾区建设的两所敬老院，将他们的技术与理念特长完全纳入服务体系，最终人员爆满，在公益之外，更多的老年人愿意依照市场价格付费进入。<sup>[14]</sup>在养老社会服务的资金与模式紧缺的今天，该组织为我们提供了一条光明的发展道路。

再以环境保护领域为例，陶传进等的研究揭示出一些社会组织如何在价值理念、专业能力等方面位于社会发展的前沿。其中有的组织在理性地动员公众参与环保行动中的技术手法独具特色，另外一些组织则通过数年的实践而形成了一套如何将政府的环境保护部门由排污企业的挡箭牌，转化为真正的公益行动者角色的工作手法，另外一些组织则是将市场机制、公益机制综合运用的前沿实践者。<sup>[15]</sup>

最初，人们对这些 NGO 的功能定位于“政府功能的补充”，但后期，人们逐渐发现，这些组织的最大特点是拥有自己独特的服务理念与运作技术，甚至已经形成了一种全然创新性的服务提供格局，具有社会发展的引领作用。

### 三、为什么要尊重社会选择的标准

之所以要尊重社会选择的标准，是因为在其它条件相同的情形下，社会选择能够带来额外的效率与社会效果；带来更高的操作公正性；带来更加简单易辨的选择过程。以下从四个方面分别进行分析。

#### （一）社会选择的标准是基层社会长久互动的产物

不管是在基层提供服务的草根组织，还是进行募款和资助的公益组织，他们的可持续性生存都需要经历与受助人、捐款人等群体进行长期互动的考验，最终形成被我们称之为“公信力”的组织成分。这其实也就是“社会选择”的精髓所在。例如，福特基金会在选择资助对象的过程中，不仅需要正式的选择程序，有时还需要长期的非正式接触，在深入了解之后，才可以确信自己的资助资金能够起到良好的社会效果。

社会选择的过程既具有长期和多次接触的特征，又具有“社会毛细血管”般的基础特性，因而，与政府购买服务高高在上地独自确定出来的标准相比，社会选择的标准相比具有这样两个优势：第一，它能够更准确地选择优秀组织，所选择的组织具有更加可信和专业的特点，从而避开那些“滥竽充数”的组织。第二，这种长久选择下形成的标准清晰易辨，依据它进行支持，将使得选择过程更加简单公正，可以防止一些特权阶层，借助于规范的程序和人为的标准，将“关系户”纳入服务购买中的做法。

（二）社会选择的标准中已充分包含社会公众的价值偏好

在社会选择领域当中，公共服务的购买方（即资助方）多种多样，他们拥有不同的价值取向，来自他们的

选择标准,也更能体现出多元的社会价值偏好,更能显示出服务的多样性,因而与社会需求的多样性能更好地匹配。其次,除了价值多样性之外,还具有价值的社会性。各种各样的价值都来自于社会公众的自我选择,它们更能代表一种来自社会公众的利益诉求。再次,这种选择更加根植于社会的毛细血管之中,因而也更接近于社会现实的需求。

当前,在政府购买服务领域,人们对草根组织遭受忽视、GONGO得到额外眷顾<sup>[16]</sup>的做法颇有看法,这表明社会选择标准与政府选择标准存在着明显的脱节。

从理论上讲,政府购买服务的更多问题在凯特尔的研究中得到阐释。他指出,政府购买服务中的缺陷,包括供给方缺陷和需求方缺乏两个方面。供给方缺陷是指,政府购买的服务根本就没有预先存在的市场,或政府的规定会在各种私人公司之间产生或增加服务需求,等等。需求方缺陷是指,政府无法准确界定所要购买服务的品质和数量;无法克服委托—代理关系中的信息不对称问题,等等。<sup>[17]</sup>而社会选择机制恰好可以弥补上述缺陷,告诉人们购买服务的具体内容与应当由谁来提供。

### (三) 尊重社会选择标准有利于促进社会领域的发育

政府公共财政资金以购买服务的方式投入到社会领域当中,必然会对社会领域产生某种影响。如果购买服务的标准与社会选择标准相一致,将对社会选择产生促进作用;反之,则会起到干预、扭曲甚至障碍的作用。

如果尊重社会选择不会影响购买服务的效率与效果,那么,尊重社会选择的标准将起到一举两得的效果:既实现了政府提供公共服务的目标,又促使了社会领域的成长。换句话说,促使社会选择机制的成长只是一份额外效果。反之,忽视或破坏社会选择机制将成为一份负作用。

社会领域的成长具有重要意义。我们已经告别了政府包揽一切公共服务的时代,社会组织数量不断增长,能力逐渐增强,它们运用社会领域中的资源、以社会公众自己组织起来的方式,提供公共服务。尊重社会选择的标准,能够沿着社会领域本身的规律对其进行支持,此时能够使支持力量发挥最大效用。其次,社会选择为政府购买服务奠定良好的基础。在社会选择机制作用下产生的社会组织,是政府购买服务的最佳载体,政府购买服务的有效性,需要NGO具有独立运作的能力和在获得服务资格方面的有效竞争。

### (四) 尊重社会选择,有利于利用公共服务领域中的既有成果

在社会选择机制的作用下,某些公共服务领域,已经形成了一定的格局。尊重社会选择,可以表现为对这些成果加以利用,公共财政资金沿着这种方向或脉络进行支持,起到引领发展的作用。

然而,当下的公共资金的使用,还难以做到这点,因而降低了公共服务的效率与效果。一种情况是在公共服务提供中仍然沿用传统模式,因而在实践中政府直接

供给,并未对现有的提供该服务的组织予以支持。例如,据2012年05月08日新华网的新闻,官方称中国应建立以社区为基础儿童保护运行机制。其具体运作模式是在全社会绝大多数社区,通过政府支持与推动,建构儿童活动中心或同类的社会组织。然而,不论是在社区儿童服务领域还是在社区自我治理组织方面,都存在着一些运作机制良好、社会效果独特的优秀典范。如果依照社会选择的既有结果,有选择地加以支持,将公共资金用于资助它们提供服务,那么,就可以使这些优秀的范式在继续运作的过程中扩展、完善,而避免给一些“为了生存而生存”的组织留有太大空间。

政府购买服务的行为则介于上述两种情形之间。如果政府自设标准进行选择,则未必能够选择到既有的优秀组织,而如果对社会选择的既有成果加以利用,则能够将有限的公共资金用在社会效果的最佳之处。

### 四、落实到政策操作环节:我们该怎样做

上面讨论了政府购买服务对于社会选择尊重的必要性。但最终需要将之落实到政策实施层面,并且指导我们现有的实践。

以下列出了几个需要做出抉择的维度,对其回答则是我们如何实施政策操作的答案。而在其中,怎样才是尊重社会选择机制的依据是这样两条:第一,是否能够沿着社会选择的既有脉络,助其一臂之力;第二,是否能够利用社会选择的既有成果。

#### (一) 如何选择社会组织

尊重社会选择机制,就需要尊重社会选择的结果,于是,应对那些已经经过社会长期选择、对社会发展有特殊贡献的组织进行支持。

第一步的工作可以是在不同的领域,或就政府所优先选择的领域,寻找到当前已经出现的优秀做法,以及已经走到前沿地带的优秀组织进行支持。这种做法的难点在于判断与评估,即专家团队能否将那些最具有社会发展技术优势且已经在社会发展领域处于领先地位的组织寻找出来。

在这一选择维度上,不仅能够区分出效率上的优劣,还有一个更为根本的方面也与此有关:我们所要选择的,到底是GONGO还是更具社会基础的那些社会自生组织。如果操作不当,就会落入到为旧有体制操纵的境地,从而使得GONGO相对于草根组织的身份优势在这里重新得到体现,政府的支持性资金重新回到他们手里,社会组织经过数十年发展的成功,就会遭受无情的抵消。

#### (二) 支持NGO的哪一方面

政府购买服务的一份资金落实到一家NGO之后,它可以用于纯粹的项目运作上,还可以用于行政办公与人员工资的费用上。

在社会选择领域,社会资金支持(尤其是公开募捐的社会资金)更倾向于用于纯粹项目方面,导致一些

NGO 在人力资源方面捉襟见肘，行政运作与组织发展遭受障碍。鉴于社会选择在当前阶段的这一缺陷，政府购买服务的资金更应该与社会资源的支持方面形成互补，而不是形成重叠。

于是，公共财政不仅可以起到支持 NGO 发育的作用，而且还可以因此而撬动社会资源的更大规模的进入。

### (三) 如何启用配套资金

在各种资金支持的过程中，通常有这样一个条件：在进行资金支持的过程中，优先支持那些有配套资金的组织。2012 年中央财政支持社会组织发展的项目中，也有类似的优先条款。对此，一些受资助者的理解是：支持社会组织却还需要社会组织自己去找配套资金。

但是，另一种支持的思路却可以在几乎相同结果的情形下，产生完全不同的另一种理解，即公共财政出钱，为那些已经拥有良好项目运作的组织提供配套资金。同样是配套，这里成了公共财政为社会组织配套，进而，继续的解读就是：政府依据一家组织是否已经在社会中获得了社会的选择，而决定是否对其进行支持。

完全一样的做法，其背后的理念却分别是以政府为中心和以社会为中心。

### (四) 社会选择发育初期所需要考虑的购买服务内容

由于目前社会选择机制正处于初期阶段，于是，通过政府的支持，甚至可以将社会选择机制的发育作为一个核心目标之一看待。如果要实现这样的目标，政府就需要发挥自身的优势，购买一些独特的服务项目。一些能够在这里捕捉到的服务内容包括：第一，支持对于社会组织的评估工作。当前社会选择机制的一个重要的局限就在于，在社会市场还处于相对混乱的时期，又由于非营利领域里人们对于表面信息的判断缺乏专业性，于是，就需要加大对于社会组织评估内容的支持，以便让那些能够更专业化地提供服务的组织为整个社会所认识和认可。第二，支持其它社会组织中介服务机构的发育，促使社会组织尽快地成长。这是针对当前社会组织在能力上的良莠不齐的现状而进行的工作。

### (五) 公共财政支出过程中的多方治理

公共财政支持过程实际上也是一个资源的分配过程，由谁来分配这份资源是一件差异巨大的事情。目前的做法通常是设立一个专家评审委员会进行选择，但这一委员会是否能够依据社会选择的规律和既有格局进行选择，则不详。一些文献反映出选择过程中的不公正性来，但更为重要的是，即使公正性问题得到解决，也并不意味着社会选择得到尊重。

### 五、结论与政策建议

本文论证了政府购买服务的过程中，在竞争性、公正而规范地操作之外，还需要尊重社会选择的机制及其成果。这样做的结果是，可以在人们既已认识到的三个作用方面，实现其最优的效果，这是一份额外的收益。

在这一原则的作用范围内，政策操作层面也相应地

多出了几项重要的要求，这是本文的推论中能够看到的独特要求：

第一，可以为那些在社会选择中已经被证明是成功的组织提供购买服务岗位的资金，这会起到一份独特的效果。

第二，在项目经费配套的设计理念上，应当是“政府为社会组织的服务提供配套资源”，而不是相反。

第三，应当为那些位于社会发展前沿点上的组织重点提供资金支持，使得他们的模式能够起引领社会发展的作用。

这对购买服务的顶层设计提出了更高的要求，需要解决好服务购买的整体战略问题，而不仅仅是在服务领域花费了多少资金。行

### [参考文献]

#### [References]

- [1] 罗观翠, 王军芳. 政府购买服务的香港经验和内地发展探讨[J]. 学习与实践, 2008(9).  
Luo Guancui, Wang Junfang. Hong Kong Experience of Government Procurement Services and the Development of inland. *Study and Practice*, 2008(9).
- [2] 岳经伦, 郭英慧. 社会服务购买中政府与社会组织关系研究——福利多元主义视角[J]. 东岳论丛, 2013(7).  
Yue Jinglun, Guo Huiying. The Relationship Between Government and Social Organizations in Purchasing Social Service——Perspective of Welfare Pluralism. *Dong Yue Tribune*, 2013(7).
- [3] 陆春萍. 我国政府购买公共服务的制度化进程分析[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2010(4).  
Lu Chunping. The Analysis of the Institutionalization of Government Purchase of Service Contracting in China. *Journal of East China University of Science and Technology (Social Science Edition)*, 2010(4).
- [4] Ruth Hoogland Dehoog. Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting. *Administration and Society*, 1990, 22(3): 317-340.
- [5] 韩俊魁. 当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较[J]. 经济社会体制比较, 2009(6).  
Han Junkui. The Comparison on the Model of China's NGOs Participating in Government Purchasing Public Service. *Comparative Economic & Social Systems*, 2009(6).
- [6] 王振海, 王义. 地方政府购买民间组织服务的现状与对策[J]. 天津行政学院学报, 2011(5).  
Wang Zhenhai, Wang Yi. Current Situation and Countermeasures of Local Government Purchasing Social Organizations' Service. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 2011(5).

- [7] 马俊达,冯君懿. 政府购买服务问题研究(上)[J]. 中国政府采购,2011(6).  
Ma Junda, Feng Junyi. Research on Government Procurement of Services. *China Government Procurement*, 2011(6).
- [8] Salamon, L. M. *Partners in Public Service: Government - nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.
- [9] Young, D. R. The Influence of Business on Nonprofit Organizations and the Complexity of Nonprofit Accountability. *The American Review of Public Administration*, 2002, 32(1): 3-19.
- [10] Fleishman, J. L. *The Foundation: A Great American Secret—How Private Wealth Is Changing the World*. New York, Public Affairs, 2009.
- [11] 王名,刘国翰,何建宇. 中国社团改革: 从政府选择到社会选择[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.  
Wang Ming, Liu Guohan, He Jianyu. *Societies Reform in China: From Governmental Choice to Social Choice*. Beijing: Social Science Academic Press (China), 2001.
- [12] 赵荣,卢玮静,陶传进,赵小平. 从政府公益到社会公益——巨灾后看到的公民社会发育逻辑[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.  
Zhao Rong, Lu Weijing, Tao Chuanjin, Zhao Xiaoping. *From Governmental Philanthropy to Social Philanthropy—The Development Logic of Civil Society after Catastrophe*. Beijing: Social Science Academic Press(China), 2011.
- [13] 刘忠祥. 从政府选择到社会选择——中国基金会发展动力机制研究[D]. 北京师范大学社会发展与公共学院 2012 年博士论文.  
Liu Zhongxiang. *From Governmental Choice to Social Choice: A Study on Dynamic Mechanism of China Foundations' Development*. The Dissertation of Beijing Normal University, 2012.
- [14] 刘能,高丙中,师曾志,陶传进. 联手的力量——中国红十字基金会“5·12”灾后重建公开招标项目评估报告[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.  
Liu Neng, Gao Bingzhong, Shi Zengzhi, Tao Chuanjin. *Strength of Unite—The Evaluation Report of CRCF Invited Tenders for “5·12” Reconstruction Program*. Beijing: Social Science Academic Press (China), 2012.
- [15] 陶传进,刘杰,沈慎,卢玮静. 水环境保护中的社会组织——理论与案例[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.  
Tao Chuanjin, Liu Jie, Shen Shen, Lu Weijing. *Social Organizations In Water Environment Protection*. Beijing: Social Science Academic Press(China), 2012.
- [16] 陈粤凤. 北京市政府向社会组织购买服务调研报告[J]. 社团管理研究. 2012(12).  
Chen Yuefeng. Investigation Report of Government Purchasing Service From Social Organizations In Beijing. *Research of Administration of NPOs*, 2012 (12).
- [17] [美]唐纳德·凯尔特. 政府购买公共服务的风险及其防范[M]. 孙迎春译. 北京: 北京大学出版社, 2009. 27-29.  
Donald F. Kettl. *Power Sharing: Public Governance and Private Markets*. Trans. by Sun Yingchun. Beijing: Peking University Press, 2009. pp27-29.

(责任编辑 熊洋)

## The Research on Government Purchasing Public Service in A Perspective of Social Choice

Ma Yujie Tao Chuanjin

[Abstract] The survival and development of social organizations comply with the specific mechanism for survival of the fittest in public area which is “Social Choice Mechanism”. Inevitably, government procurement of public services has relationship with this mechanism and its results. Sometimes this mechanism is respected, sometimes is neglected. First this article introduces social choice mechanism. Then through theoretical analysis and prediction, the article insists that respecting the mechanism will enhance the additional effect in three aspects, such as the efficiency of providing public service, transformation of government functions and development of social organization; and vice versa. Accordingly, policy alternatives during the implementation of government procurement of public services are presented.

[Key words] government purchasing public service, social organization, social choice mechanism

[Authors] Ma Yujie is Doctoral Candidate at School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University; Tao Chuanjin is Professor at School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University, Beijing 100875