

中图分类号:D63 文献标识码:A 文章编号:1004-8634(2011)04-0011-(09)

政府对新生社会组织的催化与公共服务社会化

何云峰,孟祥瑞

(上海师范大学 知识与价值科学研究所,上海 200234)

摘要: 公共服务社会化可以采用竞争性模式,也可以采用非竞争性模式。无论哪种模式,公共服务社会化都需要社会组织的发展,而社会组织在初创期的发展通常要解决资金和能力建设两大难题。从国际经验来看,政府通过资助性投入或资助性购买来扶植和培育新生社会组织的发展,往往可以解决社会组织发展所需要的资金问题。从能力建设的角度看,社会组织的发展也离不开政府的培育和支持。以“上海社区公益创投”为案例,提出了政府在资金支持的同时“催化”社会组织能力建设的一些建议和对策。政府通过资金支持和能力培育两个方面的努力而发挥其对新生社会组织的独特催化作用,产生一箭多雕的效果:推动社会组织以及整个公民社会的发展,推动公共服务社会化的发展,进而通过社会化的方式提高政府公共服务产品的丰富多样性和质量。这无论对社会建设还是对政府发展都是有益无害的。

关键词: 政府购买;新生社会组织;公益创投;公共服务社会化

随着我国改革开放,政府逐步退出了直接管理经济和直接提供社会公共服务的领域,转向以宏观管理为主的调节和监管。在社会服务方面,原来由政府承担的许多社会职能,越来越多地被转移给具有中介性质的各种社会组织。随着党的十七大报告提出“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义”,我国社会组织的发展进入了新一轮高峰期。据统计,我国已注册社会组织的数量在2008年底为41.3万家,比1999年增长了190.2%。不仅登记注册的社会团体、基金会和民办非企业单位发展迅速,而且在社会生活的各个领域和层面都涌现

出一大批未经登记注册、或采取工商登记注册的各种社会组织,其中较为活跃的领域包括环境保护、扶贫开发、妇女儿童权益保护、教育支持等。^[1]如此众多的新生社会组织面临着共同的难题:即初创期的资金缺乏和能力建设滞后,它们在未来的发展道路上将何去何从?公共服务的社会化要求政府强化自身的社会管理职能并能够“催化”新生社会组织发展,创造良好的社会服务环境,以保证政府和社会组织有效提供社会服务。但是在实践中,正如温家宝总理所说,政府“发挥市场机制、社会资本和民间组织的作用不够,调动各方面积极性的体制机制不健全,社会事业发展的活力不足。这种情况制约了社会事业发展,也

收稿日期:2010-12-20

作者简介:何云峰(1962-),男,重庆开县人,上海师范大学知识与价值科学研究所教授,主要从事行政管理研究。

孟祥瑞(1986-),男,陕西西安人,上海师范大学知识与价值科学研究所助理研究员,主要从事政府与社会组织关系研究。

制约经济发展”。^[2]在此背景之下,通过结合实际案例,分析我国政府怎样发挥其对新生社会组织的“催化”作用,从而促进公共服务社会化发展,对于政府处理自身与新生社会组织的关系、更好地发挥社会职能,具有重要意义。

一、政府购买型公共服务社会化及其模式

政府购买社会组织服务的实践,理论上源于新公共管理运动。新公共管理运动提倡政府的作用是掌舵而不是划桨,提倡起“催化剂”作用的政府,而“当政府逐渐把自己提供一切服务的功能转向起更多的催化作用时,常常十分依赖第三部门”。^{[3](P17)}这里所说的第三部门是指除政府部门和商业部门以外的组织,狭义上在我国包括在各级民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位、基金会三类,但是广义上还应包括未注册(非法人)的非营利机构、企业法人的非营利机构等。

一些西方国家在公共服务的市场化改革浪潮中,强调通过引入市场机制和市场力量来改进公共服务的提供,从而使政府成为部分公共物品提供的授权者或资金提供者,即“掌舵者”,而不直接从事社会服务行为,即所谓的“划桨”。这样,基于契约和合同关系,企业、个人以及社会组织均参与到政府购买服务的过程当中。这样的公共服务机制被称为公共服务的市场化。在市场化要求逐步深入人心的同时,政府还将以往大包大揽而并不必须由政府承担的社会服务职能交由社会组织完成。这种机制属于狭义公共服务社会化的范畴。以上所述的公共服务的市场化和狭义社会化这两方面都属于广义的公共服务社会化,也就是说,广义上的公共服务社会化可能需要政府出资购买,但也有慈善机构之类的社会组织可能提供不需要政府出资的公共服务。因此,“政府购买服务”跟广义的“公共服务社会化”在外延上并不能等同。本文使用广义上公共服务社会化的概念,主要从政府购买社会组织服务的角度对其进行讨论,以下不再加以说明。

政府购买社会组织服务与政府直接提供社会服务相比而言有三个主要优势:避免了政府直接提供社会服务和公共产品的低效率、高花费;提高了公共产品和服务的质量,并且使之具有更好的

灵活性和创新性;完善了整个社会服务供给的体系。^[4]而以上这三条分别是从政府部门、社会组织 and 市场的视角来理解的,根据这三者之间的关系,政府购买社会组织服务的方式可以分为不同的模式。

第一,从政府向社会组织购买服务时所依据的具体方式和手段看,政府向社会组织购买公共服务的主要购买方式包括合同制、直接资助制、项目申请制等诸多具体形式。^{[5](P17)}其中,合同制的基本做法是政府与社会组织签订服务合同,政府作为服务的购买者向社会组织支付一定的资金,同时,承接合同的社会组织按照合同内容开展特定的社会服务;直接资助是指地方政府通过直接拨款或物资资助或政策优惠等手段,给予承担一定社会服务职能的社会组织以资助;项目申请制是指地方政府根据调研后所掌握的社会需求立项并向社会组织进行公开招标,或者社会组织自己主动向政府提出申请。^{[5](P17)}

第二,从政府购买社会组织服务的市场化程度或者竞争性角度看,可分为竞争性购买和非竞争性购买。竞争性购买的关键要件有两个:一是公开招投标;二是建立在不同主体契约关系之上的购买程序和购买合同。而非竞争性购买不能同时满足以上两个要件,至少不能满足第二个要件。非竞争性购买又有两种模式:体制内依附模式以及体制外非正式的按需购买模式。^[6]体制内依附模式中参与购买服务的社会组织多数是由政府主动成立的,其政治合法性很高;资金仍在体制内运行,政府易于控制和使用资金。但也正因这样而无法解决有效监管和社会监督问题,且参与购买的 NGO 主体仍然是政府职能的延伸,无法起到真正培育民间力量来解决基层社会问题的作用。体制外非正式的按需购买模式因为没有常规性合作机制,而是基于项目的需要,常表现出临时性和过渡性特点。^[6]

从我国目前的情况来看,各种政府购买社会组织服务的模式都有其存在的合理性和操作上的优势,如运用体制内依附模式时,由于社会组织的“官方背景”,往往与街道社区关系良好,开展社会服务的“落地性”较好;体制外按需购买模式能解决临时性的需求;基于市场竞争和合同关系的购买方式有利于社会组织公平、公开的竞争。不

过,在政府购买服务时需要以何种模式展开要依具体情况而定。

二、政府资助性投入/资助性购买对公共服务社会化的意义

政府购买社会组织服务的法律依据是《中华人民共和国政府采购法》。该法第二条将政府采购定义为“各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”这里所指的“服务行为”包括了社会组织开展的社会服务。所以,通过政府购买社会组织服务来实现公共服务社会化是有法可依的。我国目前已有不少地方政府引入政府购买机制,以改进公共服务提供的数量和质量。不过,从我国目前的现状来看,在政府购买过程中,作为社会管理中的公权主体,政府通常会出现这样那样的缺位现象。这主要表现在以下三个方面:一是政府对非政府的社会中介服务机构、专业化的社会工作机构等第三部门社会组织的培育还不到位;二是大多数基层政府及其官员尚不懂得或不习惯或不善于对诸如居民委员会、志愿者协会和业主管理委员会等社区居民的自治性组织进行政策上的指导;三是政府对介入社区发展的专业性社会团体和社会工作机构的“资助性投入”和“资助性购买”不到位。^{[7] (P152)}

政府在购买社会组织服务时何以缺位?

我国政府购买社会组织服务的过程中,若以非竞争性购买模式购买社会组织服务,上述这些缺位现象时有发生。非竞争性购买分为体制内吸模式和体制外非正式的按需购买模式。后者常常具有临时性和随意性,表现为政府小额购买社会组织技术或培训,时间短,不具有延续性。而体制内吸式政府购买公共服务在非竞争性购买模式中占主导地位,它是指“在政府由于编制所限而无法承担大量事务性工作的情况下,由政府出资建立社团或民办非企业单位,再由这些 NGO 行使政府转移的部分职能的运作方式”。^[8] 这些机构从社会组织生成路径上来看可称之为“自上而下型”。作为政府系统内派生或者政府主动推动下成立的社会组织,与政府存在着某种“行政隶属”

关系,实际上是政府部门的延伸。这种购买模式中,对于那些由民间发起的“自下而上”的社会组织,由于其机构性质和生成路径决定了其与政府的关系较为生疏,加之他们普遍缺乏对政府的需求和运作模式的了解,与政府沟通的意识和能力不足等原因,与那些具有一定政府背景的社会组织相比,在争取政府购买的过程中往往处于劣势。另一方面,当政府以竞争性购买模式购买社会组织服务时,为了保证服务的质量、数量,以及资金的合理合法使用,往往只有具有良好信誉、经验和健全财务制度的社会组织才有机会被选中。这类组织往往是已在民政部门登记注册且已具有一定规模的社会团体、民办非企业单位、基金会等。如“上海社区公益服务招投标项目”规定的投标方必须是:依法登记的社会团体、民办非企业或公益性非营利的事业单位,拥有一定比例的社会工作者或助理社工师,并具备实施招标项目的基本条件。^[9] 在这种模式中,“自下而上”的社会组织,尤其是刚刚成立或者尚未具有社会组织法人地位的机构,由于其机构自身各方面尚未成熟,在与经验丰富、与政府关系良好的社会组织的竞争中也很难立足。

由此可见,无论是哪种模式中,初创期的社会组织和公益创业者都在政府购买服务过程中处于劣势。按照新公共管理的要求,起“催化剂”作用的政府在经济领域的重要职能之一是培育和监管市场,而在公共服务领域,它的主要功能就是要扶持、培育、指导和监管中介服务组织、社会工作机构,并为它们提供良好的社会发展环境。令人遗憾的是,我国许多地方政府在依法进行购买服务时却很少发挥其“催化剂”作用,造成了职能“缺位”的现象,集中体现在购买社会组织服务时没能充分发挥其培育社会中介组织的职能。例如,鲜有地方政府在购买服务时对初创期的社会组织加以“资助性投入”的情况。从公共服务社会化的发展角度来说,如果只是单纯地把政府的作用定位在选择服务的提供者上是不够的。不同的社会组织本身的发育程度不同,纯粹的竞争性购买,实际上会导致参与竞争的组织之间具有不公平的地位。尤其是,我国经历了从计划经济转轨而来的过程,许多已经发育壮大的社会组织基本上都是已经得到政府扶植过的机构,而转轨到市场经

济体制以后,一下子完全竞争式购买,显然对新生社会组织是不公平的。即使在西方发达国家的完全市场经济体制下,政府也经常对社会组织提供必要的资助性投入或资助性购买。以美国为例,“提供社会服务的非营利组织平均资金来源中大约50%左右来自政府,并且几乎三分之一的公共慈善机构将其使命关注与提供社会服务关联起来”。^[9]从国外的经验来看,政府对初创期社会组织采取资助性投入和优先购买初创期社会组织的服 务,不仅对社会组织的发育至关重要,对于推进公共服务社会化的发展也是十分关键和必要的。

各种“自下而上”的社会组织由于生根于民间,他们更代表了社会中切实的需要,其组织的使命往往涉及解决更具有特殊性和迫切性的社会服务领域。但是,在不同的政府购买社会组织服务的模式中,这些初创或尚未注册的组织的的确处于尴尬境地,很难得到政府的购买或资助。他们普遍面临的困难表现在两方面:资金和能力建设。

通过对社会组织资金来源进行横向比较,不难发现,政府的资助性投入和资助性购买其实是符合“国际惯例”的。按照约翰·霍普金斯非营利比较项目的研究,通过选取世界上不同地区的39个国家分析,其中社会组织收入来源的36%是来自政府的资助(图1)。

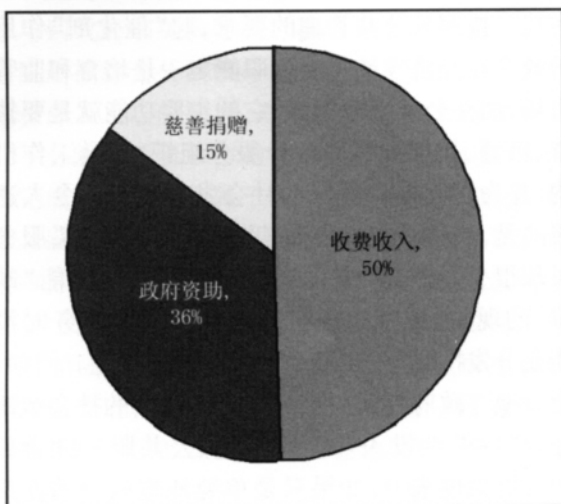


图1 社会组织财政收入来源(39个国家平均值) ^[5](P204)

而从当今发达国家和我国香港地区的情况来看,政府资助所占的比例更高。例如,香港特区政府对各类社会工作机构的资助经费一般都占该机

构总预算的50%以上,且政府的资助经费一般都是以政府委托项目或者竞标项目形式下达的。^[7](P152)

中国NPO信息咨询中心在2001年对21个省市的52个法人性质的社会组织进行问卷调查后,绘制了这52家机构的资金来源图(图2):

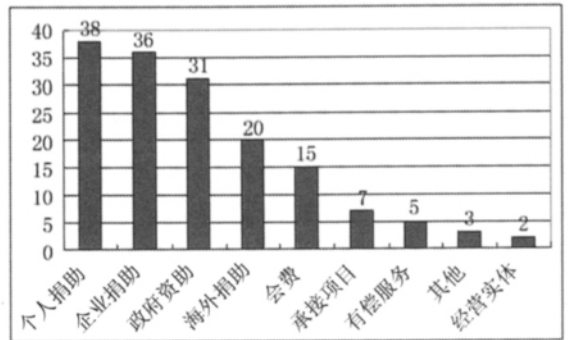


图2 52个社会组织资金来源渠道分布图 ^[10](P127)

从图2可见,对于许多注册的法人社会组织而言,各种捐助毫无疑问是他们资金的主要来源渠道,而以政府资助作为资金来源渠道的组织在所有这些组织中也占有较大比例,有31个机构接受政府资助。这表明,我国的社会组织在一定程度上也得到了政府的资助。但问题是,政府资助以何种方式进行。NPO信息咨询中心的调查发现,我国对社会机构的“政府资助”方式主要是通过“采取提供场地、配套设施、办公设备等方式,现金资助非常有限”,^[5](P40)而且中国大陆能通过承接项目和有偿服务获得收入的组织极少。其结果是,对于初创期的社会组织或者尚未取得法人地位的组织而言,资金尤其缺乏。这样的局面不仅限制了他们提供社会服务的范围和技术的提升,而且还会影响到他们服务的质量,形成恶性循环。所以,政府对初创期社会组织的不扶植所产生的负面影响是公共服务社会化的质量下降。

根据新公共管理理论,政府是否很好地发挥了“催化剂”作用,一个重要的判断标准就是看其能否为社会组织开辟良好的发展环境,并助力催生更多社会组织的发展。我国目前处于社区建设发展的起步阶段,但是由于居民“单位人”的观念尚未改变,从而导致人们对社区的归属感和参与度都比较弱,所以也自然削弱了居民自治组织的动力源。另一方面,由于非政府专业性社会组织

的新近崛起,无论是组织的数量还是有关的人力资源都相当稀缺,故其在社区中的熟悉度和权威性也相当不足;但是政府却拥有较充裕的财力、物力、人力和行政权力的资源,加之居民自治组织和非政府专业性、社会组织的资源与权威的不足,故政府成为现阶段现代社区发育、建设和发展的主导力量就是理所当然的了。^{[7] (P152)}也就是说,由于我国社会的特殊性,社区的发展要依赖于政府主导。不过,在发挥这样的主导作用时,政府作为现代社区建设、发展与管理中的公权主体,在定位其自身角色时一方面应该按照“政社分开”的原则,另一方面还要注意发挥其“催化剂”的作用,如“作为培育者的角色积极培育志愿者协会、互助群体、专业社会工作机构等社会组织,以完善政府的行政职能”。^{[7] (P152)}

笔者认为,为了保持社会组织的独立性,政府要在减少直接拨款资助方式的基础上对他们提供支持,实现少“拨付”多“购买”。这就要求政府在购买社会组织服务的手段上要加以创新,通过“购买服务”重点扶持初创期的社会组织,以政府资助性投入或资助性购买来起到扶植和培育作用,首先解决初创期社会组织的资金问题,并进而探索包括能力建设在内的综合支持的手段,以促进公共服务社会化的发展。

三、公益创投:探索政府资助性投入、购买并推动公共服务社会化的创新

通过资助性投入和资助性购买服务的方式支持新生社会组织,还仅仅是给予了社会组织资金上的支持。而新生社会组织的发展,除了资金问题之外,还需要解决初创期的能力建设问题。新生社会组织的能力建设往往也离不开政府“催化剂”作用的发挥。上海市政府通过引入“公益创投”的理念,对政府如何催化初创期社会组织的能力建设,作了非常有益的探索。

在政府购买社会组织服务的实践上,上海市一直走在前列。2009年,上海市民政局为了进一步加强和谐社区建设,提升社区公共管理能力和民生服务水平,促进基层社区更好地发挥“密切党和人民群众血肉联系的桥梁纽带作用、人民群众安居乐业的保障作用、维护社会稳定的第一道

防线作用”,更好培育社会组织和探索社会创新,举办了第一届上海社区公益创投,面向全社会征集社区服务的创意金点子和操作方案,并从福利彩票募集的慈善资金中安排1000万元用于资助和扶持符合“扶老、助残、救孤、济困”宗旨的公益服务项目和公益服务组织。^[11]

1. 公益创投的内涵阐释

公益创投(Venture Philanthropy),或被称为公益资本,维基百科将其定义为如下过程:汲取了风险资本的理念和操作技术以及商业管理的技能,并以此达到公益目标。公益创投具有以下几点特征:具有实验性和“尝试新方法”的意愿;关注可测量的结果,投入公益资本的一方和接受公益资本的社会组织在互相预设好的基准上评估服务过程;整个资金的使用和目标达成的过程要追随着那些可衡量的结果;给予资金的同时,给予社会组织智力支持和人力资本支持;资助的年限一般是5至7年,且至少持续3年;资助方关注于社会组织的能力建设而不是一般的运作和项目花费;更重要的是与被投资人建立长期的、深入参与的合作伙伴关系。^[12]

公益创投的目的主要倾向于为初创和中小型的公益组织提供创业及发展资助,资助内容包括资金以及综合性能力建设在内的全方位协助。公益创投是一种新型的公益伙伴关系,它不同于传统的资助模式:即资助方不只是在资金上对受助的社会组织给予帮助,而是希望建立投资者和被投资者之间的紧密关系,与商业领域的风险资本投资于初创期的小公司一样,资助方提供管理和技术的全方位支持,与受资助人建立长期的、深度参与的合作伙伴关系,因此公益创投被称为“高度参与的公益”(High-engagement philanthropy)模式。从“商业”角度看,公益创投的运作模式更接近企业的方式,是投资人的一种资助性质的“购买服务”和“技术支持”;而从“公益”立场出发,这两者则是将企业精神用于达成社会目标的“社会创新”。

2. 上海社区公益创投的主体描述及主体间的关系解析

完善的公益创投运作的主体应包括资助方、受助方、受益者和独立的第三方评估机构这四方。他们之间的关系如图3:

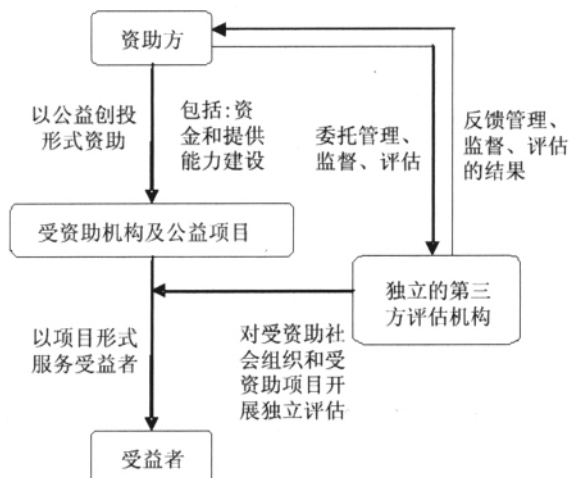


图3 公益创投运作的主体间关系

(1) 公益创投的资助方: 公益创投在英文中是 Venture Philanthropy, 主要体现了“风险资本”和“公益事业”两个词汇的融合, 因此, 公益创投的资助方必须是能够投入一定额度的“资本”进入社会组织的, 而之所以称之为“风险资本”, 又表明了它像商业领域的风险资本一样, 针对的是新生的组织。在我国, 以企业为资助主体的公益创投刚刚起步, 典型的是联想公益创投。联想第一期公益创投于 2007 年启动, 在全国范围内资助了 16 家民间公益组织, 发放近 300 万创投款。^[1]

上海市社区公益创投的资助方是上海市民政局, 是以政府为资助主体, 通过政府资助性购买社会组织服务的方式进行的公益创投。上海市民政局以合同的形式与受资助的社会组织和第三方机构分别达成协议, 按照协议预设内容委托受资助的社会组织开展社会服务, 同时, 委托第三方机构对受资助的社会组织在资助期内开展监督评估和对受资助社会组织进行全方位的能力建设培训。

(2) 接受资助方: 在政府购买社会组织服务的过程中, 真正符合严格意义上的受资助机构标准的是独立于资助主体的社会组织。以上海社区公益创投为例, 2009 年举办的第一届公益创投, 上海市民政局公开通过网站及各种媒介和街镇政府动员向全社会募集好的公益方案, 尤其向初创期的社会组织倾斜, 虽然项目必须要在上海市开展, 但 2009 年获选的 59 个机构中, 有 2 家深圳的机构和 2 家北京的机构, 其中 18 个申请机构属未正

式注册的机构, 占到了获资助组织总数的 31%。^[4]

接受公益创投资助的机构在项目实施前会与上海市民政局签署资助协议, 明确双方的权利和义务, 并且应按照预先设定的服务标准和服务方式对计划实施地的特定人群开展社会服务, 同时接受作为资助方的政府和第三方机构的评估、指导和监督, 包括: 每月须向第三方上报本月的实施情况和下个月的实施计划, 配合第三方机构进行财务抽查和活动现场监测、受益人访谈等工作, 按照要求向第三方机构提交项目中期报告和完成报告。

(3) 第三方评估方: 应是独立于资助机构和受助机构且拥有相应技能和资质的机构。第三方评估机构的责任是对获资助的社会组织在资助期内开展的项目进行监督和评估, 并且为他们提供有针对性、系统化的能力建设。其中, 对社会组织的评估包括: 机构的使命和愿景; 战略规划; 组织治理; 筹资; 人力资源管理; 行政管理、财务管理、其他项目的运作情况; 公共关系管理、公信力; 领导力; 可持续性。对于项目的运作评估包括: 项目服务人数、项目开展活动次数、服务对象满意度、项目知晓度、项目进程、项目的详细财务状况、项目操作团队。

2009 年上海社区公益创投委托的第三方机构是 NPI 公益组织发展中心。在获选社会组织执行项目的过程中, NPI 公益组织发展中心派遣专门工作人员, 对项目进行监测和评估, 以保证项目实施的效果。第三方机构评估、监测的约束力主要来自建议项目资金是否拨付的权力。如在上海社区公益创投的案例中, 某一组织的项目获选之后, 将收到民政局给予的整个资助性购买预算总额 60% 的款项, 执行期过半后由第三方机构开展中期评估, 将前半期对项目的跟踪汇总反馈给民政局, 通过中期评估的组织再获得资金总额的 30%, 而对于未通过的组织, 第三方机构有权建议推迟或停止拨付后续款, 同理, 末期评估通过的组织再获得最后 10% 的款项。^[5]

(4) 受益者: 即获得资助的社会组织在项目期内开展社会服务的对象。由于上海社区公益创投资助资金的来源是上海市福利彩票公益金, 所以上海市民政局在受益者的确定上, 严格遵循福

利彩票“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨。并在对社会组织进行公益创投前以协议的形式明确:在项目期内,社会组织针对的具体受益人群、项目开展落地的街道及人数、人次,服务的成功指标等,以便于委托第三方机构对社会组织的服务进行监督。2009年上海社区公益创投所资助的59个项目服务人群涵盖独居空巢老人、残障人士、边缘家庭、贫困和低收入人群、外来民工子女等,直接受益人数多达12000余人,间接服务人数多达60000余人。^[6]

3. 探索“政府资助性购买和投入”新格局,助力实现公共服务社会化

上海社区公益创投作为上海市政府探索“政府资助性购买/投入”的创新,实现了在已有政府购买社会组织服务模式基础上的跨越。

一方面,上海社区公益创投的探索建立在一般性“政府资助性购买”的基础上,传统的“资助性购买”是通过资金给付和合同关系委托社会组织在一定领域内开展社会服务,并委托第三方机构承办,对投标方或者被资助方进行监督、评估。

另一方面,上海社区公益创投在多方面实现了创新式的探索,集中体现于其目标,即“旨在为初创期的社会组织和具有公益理想的创业者提供资金支持和能力建设服务,并从而使居民享受到多样化、符合需求的社区服务,同时带动公益基金会、爱心企业等社会力量的广泛参与”。^[7]可以看出,上海社区公益创投的目的不仅关注推动社会组织的初期发展,还希望以此“催化”出更多具有公益理想的“公益创业者”,不仅像一般性“政府资助性购买或投入”一样给予资金支持,还会通过能力建设使那些初创期的社会组织和尚未取得合法地位但具有发展潜力的社会组织逐渐成熟;同时通过社会化的方式提高政府公共服务产品的丰富多样性和服务质量以满足社区和居民的需要,最终带动公共服务社会化的发展。上海社区公益创投中,政府向新生社会组织倾斜的“资助性购买和投入”探索对促进公共服务社会化具有积极的作用,具体体现在“数量”和“质量”两个方面:

第一,上海社区公益创投注重发掘有发展潜力的新生社会组织,在“量的积累”上试图扩大公共服务的社会化规模。作为一般性“政府资助性

购买”的模式最具代表性的就是招投标,这种模式往往侧重于“招”字。以“上海市社区公益招投标”为例,招标方是区县民政局,其整个过程是在区县民政局开展社区需求调查、广泛征求民意的基础上提出项目招标需求,经市民政局批准后,委托市社区服务中心开展招投标,简单地说就是政府提出需求,社会组织满足需求的过程。能够满足政府提出的服务需求、达到服务标准的投标组织基本上都是有着多年社会服务经验的成熟组织,新生社会组织很难中标。而上海社区公益创投侧重“创”字,在上海市民政局预设的“为老、助残、帮困、青少年、其他”几个宽泛的领域中,由社会组织自身通过前期调研发现社区居民需求,进而创意并设计出新的公益服务项目参与评选。这种模式大大发挥了社会组织的自主性,通过向新生社会组织的倾斜,使他们能够通过实地调研关注切实的社会问题,并将组织的使命与解决实际问题的需要相联系。通过这样一个社会组织自主发现社会需求—设计服务项目—接受政府资助性购买—开展社会服务的过程,政府可以发掘一批“关注社会问题”、“贴近社会需要”、“具有创新意识”的新生社会组织。在“发掘”的基础上,政府就可以着手开展对新生社会组织的“催化”。

目前我国公共服务社会化首先要求的就是社会组织的“存量发展”,如果没有这个“存量”,说明社会还没有接受政府下放的社会服务职能的能力,政府所倡导的公共服务社会化也只能是空谈,因此具有合法地位并能正常运转的社会组织的数量一定程度上代表了公共服务社会化的程度。通过社区公益创投,政府可以不断资助社会中具有良好发展潜力的初创期社会组织,从而使得新生组织得以成熟,通过能力建设让未取得合法资质的社会组织了解注册的法律程序等以尽快实现注册。让大量未注册的社会组织具有合法地位,让大量注册的新生社会组织能够走上“运转轨道”,这两方面共同实现了公共服务市场中社会组织的“量的积累”。

第二,注重能力建设的输入,在“质的提高”上提升公共服务社会化的水平,构建完整的公共服务社会化链条。公益创投不仅仅是单纯的政府购买社会组织服务行为,在资金支持的同时,政府也委托第三方机构为获选的社会组织和公益创业

者提供能力建设服务,项目执行过程中,第三方机构针对受资助机构显现的具体问题,提供的能力建设服务包括两个大的方面:一对一的咨询服务和能力建设培训。一对一咨询服务是指在项目实施过程中,与项目操作机构共同对项目进行更为深入的探讨,进一步细化项目操作方案,提升项目专业性并提供国内外相关参照案例。而能力建设培训是指组织各方面的专家,定期为受资助机构举行能力建设培训,培训课程针对处于不同发展阶段的项目实施机构进行有针对性的设计,协助他们提升项目操作能力。^[8] 2009年上海社区公益创投的第三方机构NPI公益组织发展中心已为受资助机构开展了七期能力建设培训,^[9]包括财务管理、筹资、团队建设、新闻宣传等方面,以提升资助项目的实施成效和操作机构的整体能力。

荷兰发展援助署认为社会组织“机构的发展是一个旨在增强社会能力的过程。他的焦点不仅在于(项目)组织本身,还在于其组织所处的政治、经济、法律和文化结构。机构发展不仅与政府相关,还和私营部门和公民社会相关”。^[10]一个机构的内在能力是其发展的核心,对于社会组织而言其能力关系到提供服务的优劣和活动的绩效高低。公共服务社会化不仅仅是政府将多少社会服务职能交由社会承担,社会中有多少个社会组织的问题,在“量的累积”的背后,社会组织能够提供社会服务的“质的提升”更为重要,具有优质服务水平的社会组织体现在其准确分析和发现社会需求的能力、运用专业方法设计服务内容的能力、规范的财务管理能力、良好的法律意识、自我约束的能力等具体方面。社会组织服务的高质量和管理的规范性不仅能够提高社会服务的有效性,促进公共服务社会化,还对公民社会的形成具有推动作用。^{[11](P14)}

四、结语

一方面,公共服务社会化的要求,促使政府通过购买社会组织服务的方式将以往自己大包大揽的社会服务职能通过合同的形式交给社会组织完成,这也是“掌舵型组织”的要求之一,即制定政策,给(公、私)执行机构提供资金,并评估他们的业绩,但是自己很少去发挥执行机构的作用。^[8]

目前我国各地政府基本上都已开始逐渐退出直接提供社会服务的舞台,而将此方面的功能交由社会组织完成或通过购买社会组织的服务来完成。在购买社会组织服务的过程中,无论是通过竞争性的购买模式还是非竞争性的购买模式,政府已了解到购买社会组织服务最基本的优势在于,它能够同时增进生产效率(即一般而言的成本和服务质量)以及分配效率(即服务与受益者的匹配性)。^{[5](P218)}

另一方面,由于我国目前处于初创期的社会组织和非注册的民间非营利组织数量很大,通过现有的政府购买社会组织服务的模式和一般性的政府资助性投入和资助性购买的方式,这些成立时间短、民间自发的社会组织往往不容易得到政府的购买和资助。政府为了发挥其培育社区发展、塑造良好社会组织发展环境的职能,就要面对一个怎样把这些初创的社会组织从“量的积累”转为“质的提升”的难题。有一条可以从国际上其他国家政府和社会组织的合作中得出的经验就是“除了付钱给社会组织使之提供公共资助的特定服务外,政府还应投资于社会组织的基本组织能力建设。随着社会组织逐渐成为提供各种政府服务的主要载体,第三部门合作方执行能力的好坏,对于政府也有巨大的切身利益。”^[12]

上海市政府引入西方国家“公益创投”的理念和操作模式,以政府购买服务的形式,为初创期的社会组织和公益创业者提供资金支持和能力建设,不但保证了社会组织的独立性,而且政府在其员工培训、改善技术和设施、规范战略制定方面进行投资。弥补了自身在已有购买社会组织服务模式中忽视初创期社会组织的“缺位”,将“公益创投”与“公益招投标”相结合、妥善衔接,形成了完整的对社会组织从“发掘”到“培育”,再到对已成熟的社会组织重点“购买服务”的链条。

参考文献:

- [1] 王名. 转型期的社会组织——NGO的一种新视角 [J]. 中国品牌与防伪, 2010, (1).
- [2] 温家宝. 关于发展社会事业和改善民生的几个问题 [J]. 求是, 2010, (7).
- [3] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2006.
- [4] Mark Schlesinger, Robert A. Dorwart, Richard T. Pulice-

- Source: *Journal of Policy Analysis and Management* [J]. Vol. 5, No. 2 (Winter, 1986) .
- [6] 王浦劬,莱斯特·M·萨拉蒙.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.
- [6] 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).
- [7] 徐永祥.社区发展论[M].上海:华东理工大学出版社,2001.
- [8] 上海社区公益招投标网[EB/OL].http://www.gysq.org/sqgy/zj/zixun_detail.dhtml?id=53&Exp_Type_Id=1909,2010-11-22.
- [9] David M. Van Slyke, Christine H. Roch. *What Do They Know, and Whom Do They Hold Accountable? Citizens in the Government – Nonprofit Contracting Relationship* [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 2.
- [10] NPO 信息咨询中心. NPO 能力建设与国际经验 [M]. 北京:华夏出版社,2003.
- [11] 上海社区公益创投网[EB/OL].http://vp.lianquan.org.cn/introduce.html,2010-12-1.
- [12] 维基百科[EB/OL].http://en.wikipedia.org/wiki/Venture_philanthropy,2010-11-20.
- [13] 联想公益创投网[EB/OL].http://csr.lenovo.com.cn/commonweal/index.html,2010-12-1.
- [14] 上海社区公益创投网[EB/OL].http://vp.lianquan.org.cn/newsshow.php?pid=26,2010-11-20.
- [15] 上海社区公益创投网[EB/OL].http://vp.lianquan.org.cn/flow.html,2010-11-29.
- [16] NPI 内部资料.上海社区公益创投大总结分析报告[J].2009-12.
- [17] 上海社区公益创投网[EB/OL].http://vp.lianquan.org.cn/introduce.html,2010-11-24.
- [18] 上海社区公益创投网[EB/OL].http://vp.lianquan.org.cn/coach.php,2010-11-29.
- [19] 上海社区公益创投网[EB/OL].http://vp.lianquan.org.cn/news.php,2010-11-29.
- [20] Andhra – NGO [EB/OL].http://andhra-ngo.sudeshkumar.org,2010-12-1.
- [21] 何云峰,马凯.当前我国非政府组织发展面临的主要问题[J].上海师范大学学报(哲学社会科学版),2004,(2).

Government's Catalytic Role in NGOs and Socialization of Public Services

HE Yunfeng, MENG Xiangrui

(Institute of Knowledge and Value Sciences, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234, China)

Abstract: Socialization of public services can be implemented within either the competitive model or the non-competitive model. It requires the development of social organizations no matter which model is taken. At the very beginning, newly growing organizations (NGOs) have to solve the problem of insufficient funds and to strengthen their capacity building. According to the experience from abroad, purchasing service contracts is the main way for the government to solve the NGOs' fund problem. Simultaneously, we introduce the case of "Shanghai Community Venture Philanthropy" to explain what can be done to not only provide financial support, but also capacity building support for NGOs. By using the two catalytic methods, we can see multiple effects: the development of NGOs, the expansion of civil society, the growth of socialization of public services and the promotion of the quality of public services. Thus, it is concluded that the government's catalytic role in NGOs is beneficial to both social construction and government development.

Key words: government's purchase of services, newly growing organizations, venture philanthropy, socialization of public services

(责任编辑:知 鱼)