

現代中國 + 全球化

殘障康復服務是政府需要提供的公共服務之一。
資料圖片



公共利益

國際上，很多國家政府在加大社會福利投入的同時，會採用向非政府組織(NGO)購買社會服務的方式，解決社會發展問題，滿足社會需求。近年來，內地政府意識到NGO是建設社會不可忽視的力量之一，政府開始在社會服務領域，試行向NGO「購買服務」的方式來滿足社會需求。但這一趨勢在逐漸被接納推廣的同時，亦面臨着很多問題。

■嘉賓作者 岳經綸教授



作者簡介 岳經綸 中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中山大學中國公共管理研究中心副主任、中山大學流動人口公共衛生政策研究中心副主任、社會保障與社會政策研究所所長、《中國公共政策評論》主編及《公共行政評論》編委。



政府提供的公共服務必須顧及老人福利等問題。資料圖片

社會服務「外購」 減成本升品質

概念鏈接

公共物品 Public good

公共物品是與私人物品相對應的一個概念，一般不能或不能有效通過市場機制由個人或企業來提供，主要由政府來提供。常見的公共物品有：國防、燈塔、公共圖書館、博物館、公園、社會安全、衛生服務等。

政府購買公共服務

指政府機關及公共部門按照法定程序和採購目錄，將原來由政府直接承擔或通過事業單位承擔的公共服務事項，以合同方式交予有資質的社會組織(包括民營企業)完成，並根據後者提供服務的數量和品質，按照一定標準進行評估後支付服務費用。社會組織以拓展公共服務的空間。政府由此達到削減經費、降低成本、增強能力的行政目標。

服務專案項目制 利機構專業發揮

廣州經驗

「政府出資購買、社會組織承辦，全程跟蹤評估」的政府購買社會服務新機制，是廣州市在社會管理服務改革中的最大亮點之一，其主要思路就是「小政府、大社會」，希望將原來由政府負責的事務性工作轉交社會去做、培養社會自身的力量，在提高服務效率和品質的同時減輕政府負擔，實現政府與社會合作共治的新局面。廣州政府購買社會服務的嘗試始於2008年，2009年廣州選取20條街道進行家庭綜合服務中心試點，其中9條街道選擇政府購買服務的模式推進試點工作。隨着試點工作的順利開展，廣州將在全市130條街道全面設立家庭綜合服務中心服務。從最初的試點開始，廣州根據本土社會服務發展的實際，始終堅持項目制而非崗位的政府購買服務模式。政府相關職能部門在需求評估與實地調研的基礎上，設立相應的服務專案並設定詳細的服務指標及具體的服務要求，由具有資質的社會組織以專案制的方式承接並提供服務。

政府嚴格把關 確保服務品質

與崗位的購買模式相比，專案制的社會服務購買模式具有顯著優勢：首先，專案制模式給予服務承辦機構發揮專業能力的充分空間，使承辦機構能夠切實從服務對象的需求出發，規劃社會服務發展方向；其次，對於專業社工而言，專案化的購買模式更利於專業團隊的建立以及社會工作專業人才的培養與服務經驗等累積。可以說，專案化的服務購買模式使專業社會組織在社會服務供給中的專業性、高效性與靈活性得到充分體現。

政府購買社會服務是一項系統工程。除了出資購買社會服務外，政府還要對社會組織所提供的社會服務進行標準的設定、服務品質評估與把關。可以說政府向社會組織購買社會服務不是一種服務責任的推卸，而是政府與社會相互配合滿足市民多元需求的共同努力。



不完善的政府購買社會服務機制，不利社會服務機構發展。圖為聽障兒童練習發聲。資料圖片

廣州擬投2億購買社會服務

在財政投入方面，2008年廣州政府在購買社會服務中投入了400萬元人民幣。2009年，廣州市開展社工人才隊伍建設暨政府購買服務試點的深化拓展工作，全市申報47個項目，市、區兩級財政投入逾2,000萬元人民幣。2011年，購買服務資金進一步增加為8,000萬元。家庭綜合服務中心與以往政府所提供服務相比，最大優勢在於立足社區、以社區為平台為居民提供服務。承接服務的專業社會服務機構，團隊成員主要以專業社會工作者為主體，他們能夠運用專業對社區內不同群體的需要進行準確評估，並根據需要為轄內居民規劃與設計適切的服務。正是基於以上考慮及家庭綜合服務中心試點所取得的良好成效，2012年就政府購買服務一項，市、區兩級財政擬投入1.2億元人民幣，加上區財政的投入，總投入預計超過2億元人民幣，其中還不包括區、街道投入在家庭服務中心場地等的費用支出。

借鑒香港管理服務經驗

在整合街道社會服務職能方面，廣州學習借鑒香港、新加坡社會管理服務先進經驗，建設街道家庭綜合服務中心，以政府購買社會服務方式，由民辦社工機構承接並自主運營，組建以社會工作者為主導的跨專業服務團隊提供服務，以家庭服務為核心，以需求為導向，為街道轄區的居民提供專業化、個性化的優質社會服務。

買賣機制未完善 利益衝突阻發展

近年來，北京、上海、蘇州、廣州、深圳等省市在推進政府管理改革和創新的過程中，開始嘗試公共服務合同制管理模式，已小有成效。內地政府可購買社會服務類型亦逐漸增多，目前可購買的社會服務類型包括：社會福利與救助、矛盾調處、權益維護、心理輔導、行為矯治、社區矯正、勞動就業、醫療衛生、青少年教育、殘障康復、婚姻家庭等。

NGO數量少力量薄

可是由於NGO的數量少、規模小，難以提供滿足不同需求的社會



內地各省市政府可購買社會服務類型逐漸增多，目前可購買的社會服務包括婚姻調解。資料圖片

服務，政府在向NGO購買社會服務時選擇面有限。就廣州而言，廣州全市130條街道均將推進政府購買公共服務，社工機構卻只有34個，專業社工人才亦嚴重不足。

另外，NGO的成立較為困難，需要登記在行政部門之下，使本來平等的買賣雙方變成上下級關係。其次，相關法律不完善，NGO的非營利性質應該申請免稅，但目前稅法卻沒有相關條例。再次，財政撥款資金不足，NGO自身籌資能力有限，資金成為制約政府購買社會服務的重要因素。

政府購買社會服務亦常見利益衝突：內地大部分社會服務以前由政府部門或事業單位壟斷提供，實行政府購買社會服務的改革會引起既得利益者的利益受損或不安，從而阻礙社會服務購買的進行。

內地各省市政府可購買社會服務類型逐漸增多，目前可購買的社會服務包括婚姻調解。資料圖片

購買社會服務3大疑惑

- 疑惑一：甚麼服務可買？甚麼不能買？**
湖南省邵東縣將城區夜間治安防範承包給了保安公司，引起爭議，而廣州深圳早將「治安外包」。有人擔心「治安外包」會導致公權力的濫用，亦有人認為「治安外包」可提高效率。
那麼，哪些社會服務適宜「外包」，哪些社會服務必須由政府提供？
- 疑惑二：NGO工作人員是否獨立於政府？**
以社區服務的社工為例，社工在街道居委會開展青少年服務、社區矯正、殘障康復等服務，但一些居委會常常缺人，就把派來工作的社工當「自己人」用，使他們「不務正業」。
那麼，政府應當如何處理與NGO工作人員的關係？
- 疑惑三：政府應選擇何種購買模式？**
政府購買服務大約分三種模式：1. 依賴關係的非競爭模式，社會組織在很大程度上依賴於政府，提供社會服務是政府直接指派的任務，沒有市場競爭。2. 非依賴關係的非競爭模式，社會組織本身不依賴於政府，但跟政府保持良好的關係，由政府單獨委派專案，不存在市場競爭。3. 非依賴關係的競爭模式，社會組織不依賴於政府，由社會組織競爭取得社會服務專案。
那麼，何種購買模式才是最合理的？

想一想

- 你認為哪些類型的服務可以由社會提供？哪些類型的服務必須由政府提供？
- 在香港政府購買社會服務的經驗中，哪些最值得內地政府借鑒？為甚麼？
- 舉例指出由政府出資、社會機構承辦公共服務的好處。

政府出資保供應 市場承辦提品質

政府提供	政府有向納稅人提供公共服務的義務，政府提供社會服務可以體現公平原則，但僅由政府提供社會服務將不能夠滿足日益複雜和增多的社會需求。再者，由於缺乏競爭機制，政府提供社會服務將會導致低效的結果。
市場提供	由於社會服務屬於公共物品，不能帶來豐厚利潤且成本較高，而市場追求利潤、看重成本及效率，所以若社會服務僅由市場提供會較有效率，但同時將導致社會服務供給嚴重不足，不能滿足社會需求。
政府出資、社會提供	政府出資提供社會服務，是政府履行職責的方法，可以提供充足的資源以滿足社會需求，保證社會服務的公平提供。由NGO負責具體的服務提供，將有利於引入競爭機制和市場機制，提高社會服務的效率和品質。

各地社會服務概況

北京 北京市政府計劃2011年投入2億元人民幣，購買五大類共600項社會組織公益服務專案，服務專案包括服務民生、公益服務組團、專業服務、培育發展、參與社會管理等。而在2010年，北京市區兩級財政出資1億元人民幣，已向社會組織購買了300項公益服務專案。

美國 美國非政府組織總數超過200萬個，經費總數超過5,000億美元，工作人員超過900萬人。美國早在2007年民間慈善捐贈總額就有3,070億美元，佔GDP的2.2%。美國政府購買NGO的服務通常為民間捐贈總額的1.5倍，近達5,000億美元。

廣州及香港 人口超過1,400萬的廣州，公共服務購買洽談會僅有34家社工服務機構出席，但人口約700萬的香港，卻有超過1萬家民間組織，承擔了大量社會管理和服務的功能。



醫療衛生是重要的公共服務，政府必須重視。資料圖片

社會服務

概念圖

僅由政府提供

- 未能滿足日益複雜和增多的社會需求。
- 缺乏競爭機制，導致成果低效。

僅由市場提供

- 較僅由政府提供的有效率。
- 利潤低導致社會服務供給嚴重不足。

政府出資、社會提供

- 政府出資可確保資源充足，保證社會服務公平提供。
- NGO提供服務有利引入競爭機制，提高服務的效率和品質。

延伸閱讀

- 賈西津、蘇明，《中國政府購買公共服務研究 終期報告摘要（政策建議）》
<http://www.adb.org/Documents/Translations/Chinese/36656/36656-01-prc-tacr-06b-cn.pdf>
- 陳仰東，《勿用公共服務外包推卸政府責任》
<http://ycsi.yichuan.gov.cn/html/201107/20110714170736359260.html>
- 政府購買基本公共服務財政政策研究
<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=50376&dictionid=1835>

資料速遞站

請即登入<http://kansir.net>「Kan Sir 通識教室」瀏覽更多參考資料及學習教材。