责编：林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel:010－62806240

◆政策与管理

西方发达国家政府购买服务的经验启示

□勾学玲

党的十八届三中全会明确提出，“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”。这是新一届中央政府加快转变政府职能，推进基本公共服务均等化，实现国家治理体系和治理能力现代化的一项重大变革，有利于满足人民群众的多元需求，维护社会的公平正义与和谐稳定。政府购买服务产生于西方发达国家，总结其经验，对推动我国政府购买服务具有重要的启示意义。

确立政府与社会组织的合作伙伴关系

政府与社会组织在提供服务方面是伙伴关系，两者不能互相替代，但可以互补短长，弥补对方的缺陷。西方发达国家各类社会机构都可能成为公共服务的提供者，这些机构通常被称为非政府组织、非营利组织、第三部门或私营部门，我们统称为社会组织。实践证明，政府不是万能的，不应包揽所有事务，政府可以通过引入市场竞争机制，让更多的社会组织参与提供公共服务，这已经成为世界范围内公认的发展趋势。目前，西方发达国家与社会组织的合作伙伴关系持续加深，形成了制度化、模式化和常态化，合作领域几乎涵盖政府所有的服务项目，这样既节约了成本，又提高了服务效率，满足了公众的多元需求。当前，为了有效缓解不断扩大的社会需求，以及公共服务开支的急速膨胀与政府服务低效之间的矛盾，我国要积极确立政府与社会组织的合作伙伴关系，切实转变观念，改变传统的一元治理思想，树立社会多元治理的理念，通过大力推广政府购买服务，鼓励和支持社会组织参与公共服务供给，适合由社会组织提供的公共服务，可以交由社会组织承担，建立公共服务的多元供给模式。

转变政府职能明确政府责任

通过“购买服务”这一制度安排，把一些公共服务交由社会组织承办，有利于政府责任的分解和下放，但并不是简单地简政放权，也并不是要弱化政府的管理和责任。西方发达国家在推进政府购买服务过程中，实现了政府职能从“划桨”向“掌舵”的转变，他们把管理和具体操作区分开来，政府的主要职责是制定决策而不是执行决策，政府由传统的服务生产者变为服务委托者，政府是制度的设计者、经费的支付者、公共服务的监督管理者，还是购买对象——社会组织的积极培育者。应该说，在对公共服务供给的合法性、正当性、实施效果等承担责任的基础上，政府的角色定位更加合理化，管理手段日趋多样化，服务内容愈加明细化。因此，政府向社会组织购买服务，并不是政府责任的转移，而是把公共服务的具体生产过程让渡给社会组织，政府所要做的是制定和监督提供服务的标准和质量，详细设计采购合同，协调发挥好社会组织的作用。这就给政府管理和服务提出了一个更高的要求，各级政府要全面正确履行好自身职能，明确和细化责任，加强规划、政策、标准等制定和实施，切实向服务型政府转变。

健全购买服务的制度体系

政府向社会组织购买公共服务要以硬性制度约束为基本保障，因此，一定要加强顶层设计。从西方发达国家的实践来看，首先要在立法层面给社会组织赋予权限，明确其可以参与提供公共服务；其次是对政府购买服务的范围和标准，购买原则与内容，以及对承接服务的社会组织资质认证办法等进行明确的规定；最后要对购买方式和程序、购买服务的招投标办法，资金的审核与管理办法、政府购买服务的绩效评估办法等进行详细的规划。需要指出的是，采用何种方式把公共服务交由社会组织是政府购买服务的一个核心问题，这也是目前要着力解决的问题。借鉴西方发达国家的经验，大致可分为两类：一是生产方补助，通过给服务生产方提供资助，再由他们将服务提供给受益人，具体包括直接赠予，契约购买、分类资助、整笔资助、整笔拨款，还包括一些间接的实物资助，例如政府为社会组织提供免费办公场地和设备等；二是消费方补助，通过服务消费券、税收优惠、贷款担保等形式支付或报销直接提供给受益人，这种方式的好处是受益人可以自行选择提供方。

建立严格的监督评估体系

为了使既定的公共服务目标得以实现，必须对社会组织建立动态管理与动态监督。西方发达国家对社会组织的监管和评估始终贯穿于委托合作的全过程。首先，服务项目的申请、评审、立项、招标、订约、实施、调整、结项、评估、反馈等一系列环节都有相应的管理办法和监督部门。其次，评估监督的主体除了政府，又引入了第三方专业的监督评估机构，还包括直接接受服务的社会公众和媒体的监督。最后，对提供服务的绩效评估原则，逐渐由重视费用使用情况向关注结果转变，强调服务效果的评估和能否满足顾客的需求，坚持结果导向和顾客导向。目前，我国政府购买服务的制度体系不健全，而公共服务项目本身又具有非量化性、绩效滞后等特点。因此，一方面要在健全机制和量化指标的基础上，以实际效果和顾客满意与否作为评判标准，对委托合作的各个环节进行监管，规范工作流程，解决“如何监督”的问题；另一方面又要积极引入独立的第三方专业评估机制，建立由政府、公众和第三方构成的综合性、立体式的监督评审机制，解决“谁来监督”的问题。

投资社会组织的能力建设

社会组织通过政府购买服务过程，建立和完善了与其他社会主体的良性互动关系，有利于化解公共危机，加强社会治理，维护社会稳定，但要使其成为提供政府各种服务体系的重要载体，发挥出应有的作用，必须加强其能力建设。西方发达国家社会组织的能力建设主要通过两种途径来实现：一是充分发挥政府的作用，政府在员工培训、技术改善、设施建设、战略制定、政策规范等方面进行投资，帮助社会组织提升承接服务的能力；二是依靠社会组织内在生存和发展动力实现自身发展，通过不断完善组织结构，健全规章制度，规范内部管理，优化自律机制提高竞争力。目前，我国社会组织面临着总体数量偏少、规模偏小、能力偏弱、专业性不足、缺乏独立性和运作不规范等诸多问题，因此，政府要加强对社会组织的能力建设。一要降低社会组织注册门槛，通过提供资金支持或者税收减免等方式扶持快速发展；二要加快实施政社分开，通过完善和健全管理体制机制使其规范运行健康发展；三要加强人力资源开发，通过开展社会工作者人才队伍的教育培训带动专业化发展。

◆有感而发

从“扫黄”反思社会治理

□康 伟

开始于东莞的各地扫黄风暴渐渐淡出了人们的视野，但留给我们的思考却远未结束。人们不禁会问：“这一轮风暴过后，涉黄现象是否会再次沉渣泛起？”其实，回顾东莞近10年来的“扫黄”就会发现，对涉黄经营进行大规模的集中整治不仅每年都有而且频次很高，仅2010年就先后开展了5次“曙光行动”、一次“雷霆行动”。为什么在如此频繁的打击之下黄色“毒草”还能“野火烧不尽，春风吹又生”？这不得不引发我们对传统治理模式的反思。

改革开放以来，由于经济社会发展的多重急剧转型，社会问题大量集中凸显，加之制度不够完善，机制不够健全，“运动式治理”“间歇性社会控制”的治理方式还没有从根本上得到扭转，如社会治安管理的“严打”，道路交通管理的“集中整治”，安全生产管理的“突击检查”，反腐倡廉建设的“专项治理”等等。

首先要肯定的是，这种治理模式有其积极的一面，它可以在最短时间内最大限度地调动各种执法资源和力量，尽快恢复因各类违法违规行为造成的社会秩序和公众心理秩序的破坏，增加社会安全感。但也不可避免地存在诸多缺陷，如治理方式的人治性、治理成本的虚高性、治理手段的强制性、治理效果的反弹性等，而且可能会产生弱化制度法律威信、助长投机心理等负面效应。在当前社会矛盾日趋复杂、公众民主法治意识不断增强的时代背景下，这种治理模式显然难以为继。

时代发展呼唤治理现代化。党的十八届三中全会明确将“推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标之一，这是对时代发展重大课题的积极回应，凸显了中国特色社会主义治理理念的重大转型。正如习近平总书记指出的：“真正实现社会和谐稳定、国家长治久安，还是要靠制度，靠我们在国家治理上的高超能力。”

当前，治理现代化尤其要在社会治理方面加快推进，这是全面深化改革的必然要求。因为随着改革不断推进，“好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头。”对利益关系的触及将越来越深，深层次矛盾也将不断暴露，诸如安全生产、社会治安、网络管理、生态环境等社会问题将成为影响社会稳定的重要因素，对这些社会问题必须创新治理理念，改进治理方式，提高治理水平。

对此，党的十八届三中全会提出了明确的要求，就是要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。具体来说，在治理主体上，仅靠一个部门单打独斗不行，需要多个部门的协同作战，同时发挥媒体、社会组织、公众等各方面的作用，坚持系统治理。在治理方式上，领导高度重视作出重要批示并开展大规模集中行动是必要的，但应减少“人治”的因素，更好地运用法治思维和法治方式，加强法治保障，坚持依法治理。在治理手段上，除了法律手段、经济手段、行政手段，还要强化道德约束，规范社会行为，坚持综合治理。在治理措施上，既要治标，更要治本，要从深层次上斩断社会问题产生的利益链条，建立防范和化解矛盾的长效机制，坚持源头治理。

◆发展之路

从三个维度激发社会组织活力

□唐文玉

激发社会组织活力，就是要彰显社会组织运作所展现出来的“社会”力量和积极性，这种“社会”力量和积极性不同于“政府”的力量和积极性，也不同于“市场”的力量和积极性，目的在于构筑一种“政府”“市场”和“社会”多元主体基于不同功能发挥而共同形塑的现代治理格局。激发社会组织活力，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。

从“非政府性”的维度激发社会组织活力

“非政府性”是社会组织的基本属性，这也是社会组织又常常被称作为非政府组织（NGO）、与非政府组织的概念在不同的语境下交替使用的原因。社会组织的运作一旦偏离了“非营利性”的基本属性，丧失了社会组织应有的独立性和自主性，沦落成为政府的附属组织或延伸组织，社会组织的“社会性”就会被“政府性”所掩盖，社会组织运作所展现出来的往往就是“政府”的力量和积极性而不是“社会”的力量和积极性。由此，社会组织就不能扮演一种不同于政府组织的主体性力量来参与构筑现代多元主体的治理格局，其功能价值就会局限为依附于政府的工具主义价值，不能充分发挥对于“政府失灵”的弥补和矫正功能。所以，激发社会组织活力，必须要突出和保障社会组织的“非政府性”。

从当前中国社会组织的现实状况来看，大量的社会组织属于官办社会组织或者具有很强官方背景的社会组织，这些社会组织不仅在资源来源上高度依赖于政府，在责任向度上直接对政府负责，甚至很多社会组织的运作模式也类同于政府的行政化运作模式。同时，许多自下而上生长起来的民间性社会组织也在积极寻求被政府体系所吸纳，以获取资源供应和维系组织生存。由此，中国社会组织在相当广度和程度上呈现出了依附于政府生存的较浓的“政府性”色彩，缺乏植根于社会、从社会中汲取资源的活力。从“非政府性”的维度来思考激发社会组织活力，需要注意两个方面：一要构筑良好的政府与社会组织之间的关系。政府与社会组织需要作为相互独立而又平等合作的主体共同服务于社会共同体的利益。二要发展对社会组织的多元化的支持体系。这样一种多元化的支持体系，除了需要强调政府职能转变，以释放社会组织生长的公共空间和促进公共财政资源高效性地向社会组织转移之外，还需要避免社会组织由于资源来源的单一性而对政府产生依附，需要大力发展慈善捐赠、志愿力量、支持型社会组织等非政府性的力量对社会组织的支持。

从“非营利性”的维度激发社会组织活力

“非营利性”亦是社会组织的基本属性，所以社会组织也常常被称作为非营利组织（NPO），与非营利组织的概念在不同的语境下交替使用。社会组织的运作一旦偏离了“非营利性”的基本属性，丧失了社会组织应有的公共性，而沦落成为变相的市场组织，社会组织的“社会性”就会被“市场性”所掩盖，社会组织运作所展现出来的往往就是“市场”的力量和积极性而不是“社会”的力量和积极性。由此，社会组织就不能扮演一种不同于市场组织的主体性力量来参与构筑现代多元主体的治理格局，其功能价值就会演变为服从于市场调节的营利驱动价值，不能有效发挥对于“市场失灵”的弥补和矫正功能。所以，激发社会组织活力，必须要突出和保障社会组织的“非营利性”。

从当前中国社会组织的现实状况来看，社会组织由于资金运作不规范而出现的营利性问题，仍然是社会组织运作过程中比较普遍的问题。很多社会组织，以“非营利组织”为幌子，大肆追逐经济利益，背弃社会责任，脱离了社会组织应当坚持的服务于社会公共利益的轨道。从而，影响了民众对社会组织的公共性认同，削弱了民众对社会组织的信任度和亲近感，同时也损害了社会组织从社会中持续汲取资源和能量的生机和活力。从“非营利性”的维度来思考激发社会组织活力，需要注重建构和发展对社会组织的立体性管理体系，以约束社会组织的营利性行为。一要完善政府对社会组织的管理。在管理方式上，政府对社会组织的管理需要在完善法律法规的基础之上逐步走上“依法管理”的轨道，消除对社会组织随意性过大的行政性干预和庇护；在管理主体上，除了需要强调民政部门的管理主体地位之外，应该借鉴西方成熟经验，更加注重税务部门和司法部门对社会组织的管理。二要发展对社会组织的非政府管理。由于政府部门力量的有限，以及社会组织数量的日益庞大，单纯依赖于政府主体显然无法实现对社会组织的良性管理。为此，需要大力发展行业自律、社会监督以及以理事会为重要主体的内部治理力量来构筑对社会组织的非政府管理体系。

从“功能复合性”的维度激发社会组织活力

社会组织的公共性功能，主要体现在两个方面：一是公共服务提供；二是公共利益表达。社会组织的公共服务提供功能，在于弥补政府在公共服务提供上的不足以及市场在公共服务提供上的失灵，以满足民众对于公共服务的多样化需求；社会组织的公共利益表达功能，在于充当民众自下而上民意反馈的渠道，这样一种民意反馈渠道可能是为特殊社会群体代言，也可能是对于社会某一公共主题的民意发掘和传输，有助于构筑政府与民众之间双向平衡沟通的“双轨政治”格局，这是现代国家治理水平提升的重要维度。所以，激发社会组织活力，不能只是局限为发展社会组织的公共服务提供功能，还需要拓展社会组织的公共利益表达功能，以实现社会组织公共服务提供功能和公共利益表达功能的复合性生长，充分发挥社会组织作为不同于政府组织和市场组织的第三方力量的主体性作用。

从当前中国社会组织的现实状况来看，社会组织的公共服务提供功能基于政府的积极支持得到了快速的发展，而社会组织的公共利益表达功能则由于未能受到足够的关注而裹足不前，以致中国社会组织发展呈现出了明显的功能失调的现象。从整体上而言，当前中国社会组织更多扮演地是公共服务提供者的工具性角色。这样一种角色扮演显然不利于“社会”力量和积极性的充分释放，从而不利于构筑良性的治理格局。从“功能复合性”的维度来思考激发社会组织活力，需要在注重发展社会组织的公共服务提供功能的同时，为社会组织公共利益表达功能的生长提供积极的支持。这种支持包括两个方面：一方面需要放宽对具有较强公共利益表达功能的社会组织的制度约束，比如放宽对社会团体的制度约束，赋予其更好的生长空间和政策环境；另一方面，需要注重建构和完善有序吸纳社会组织公共利益表达的常规性的制度载体和公共平台，这既有利于社会组织公共利益表达功能的生长，也有利于社会秩序的良性建构，积极打造富有中国特色的法团主义治理架构。



新型城镇化建设路径

□本报记者 林 娜

4月19—20日，由中国领导科学研究会主办的“中国城市改革与发展研讨会”在江苏南通举行，中央党校、中央组织部、国家发改委、国务院发展研究中心、全国人大常委会财经委、住建部、国家海洋局、国家统计局及中国领导科学研究会等专家学者参加，分别就新型城镇化中的社区管理、人的城镇化、城镇化金融以及如何在陆海统筹发展中加快新型城镇化建设等问题进行研讨。

针对新型城镇化中的金融支持问题，国务院发展研究中心金融所所长张承惠分析，从国际国内两方面来看，城镇化资金主要有三个来源：一是财政纳税，二是政府发债，三是使用者付费投入。未来，我们应推进金融创新，加快财税体制和投融资机制改革，放开市场准入，逐步建立多元化、可持续的城镇化资金保障机制。在城镇化推进中，未来改革要从五个方面入手：一是调整地方债监管框架，建立有效的地方债风险管理和发行管理体制；二是建立完整的制度设计，完善地方政府债务评级体系；三是理顺市政公用产品和服务价格形成机制，放开医疗、养老、体育、教育等领域的投资准入；四是完善财政转移支付制度，合理确定各级政府在教育、基本医疗等公共服务方面的事权，建立健全城镇基本公共服务支出分担机制；五是建设守信政府、负责任政府，提高投资决策的科学性。

关于新型城镇化下的社区管理创新，国家发展和改革委员会社会发展研究所所长杨宜勇认为，从社区治理的界定来看，社区治理主要包括以下含义：社区治理的主体多元化，社区治理的目标过程化，社区治理的内容扩大化。社区治理是多维度、上下互动的过程。社区治理区别于政府行政管理，其权力运行方式并不总是单一的、自上而下的。社区治理并不是通过发号施令、制定执行政策等来达到管理目标，它通过协商合作、协同互动、协作共建等来建立对共同目标的认同，进而依靠人民内心的接纳和认同来采取共同行动，联合起来对社区公共事务进行良好的治理。

在谈到农业转移人口市民化的问题时，国家统计局总统计师鲜祖德认为，进城农民的市民化是城镇化的核心问题。首先，经济市民化，作为市民化当中一个核心的问题要研究。比如进城农民工，必须要给一份职业。其次，政治市民化。必须要给政治待遇。再次，社会保障的市民化。如果用一句话来归结市民化，就是农民工或者进城农民，哪一天这个词消失了，农村人口市民化才能实现。

关于在陆海统筹发展中加快新型城镇化建设问题，国家海洋局海洋咨询中心主任潘新春表示，坚持陆海统筹建设新城镇，就是在经济社会发展过程中，立足陆地、海洋资源环境特点，国家综合运用规划、计划和政策手段，对海洋和陆地资源开发、产业布局、生态环境保护及综合管理等领域进行宏观调控，协调发挥陆地、海洋的经济功能、生态功能和社会功能并实现综合效益的最大化，以促进新型城镇的持续发展和人与自然的健康和谐。

中国领导科学研究会常务副会长白占群认为，推进陆海统筹发展是贯彻十八大提出的建设海洋强国的重大举措。创建陆海统筹发展综合配套改革试验区，是破解南通等东部地区发展中面临的产业转型升级、新型城镇化建设、生态文明建设等转型课题的重要发展战略。

南通市市长张国华结合南通陆海统筹新型城镇化建设实践提出，南通正处于工业化与城镇化互动提升向全面城镇化与城乡发展一体化过渡的关键时期，在中国城镇化发展现阶段具有代表性意义。南通市将以陆海统筹发展综合配套改革为动力，对接上海自贸区和“两带一路”建设，突出以人为本，强化规划引领、产城融合、改革创新，加强资源配置、要素支撑、人口集聚、财税支持、社会保障等方面配套建设，探索新型城镇化发展路子。一是按照陆海统筹发展思路，完善新型城镇化建设体系，加速构建以中心城市为龙头，中等城市、小城市、特色镇为支撑，规划布点村庄（新型社区）和自然村落为基础的五级城乡空间体系。二是发挥陆海统筹发展优势，增强新型城镇化综合功能，大力提升新型城镇化质量。三是放大陆海统筹发展特色，抓好新型城镇化关键环节，展现独特的历史风貌、江海韵味和田园风光。四是突出陆海统筹发展改革，创新新型城镇化体制机制，充分释放改革红利，破除城乡二元结构，促进新型城镇化和城乡发展一体化。