（二） 案例《教学手册》

服务、占领抑或形象工程：基于N市H区政府购买社区居家养老服务的思考

1. 课前准备
2. 如果授课学生是本科生或是全日制学术型研究生，要求课前熟悉案例正文和附件内容，对其中的关键信息做好笔记。如果授课对象是公共管理硕士（MPA）学生，可不做此要求。
3. 学生座位课前建议采用“U”排列方法，以便于学生小组讨论后，进行结果交流，也利于小组之间进一步交流讨论，同时，也能突出教师的主导地位，强化学生对教师的点评和总结作用。
4. 要求学生进行课前分组，可以5-10人一小组，每个小组选出一个小组长，其任务是组织小组讨论，并安排小组汇报讨论结果。
5. 适用对象

本案例适用《公共管理学》、《社区管理》、《城市管理》、《市政管理学》、《社会保障》等课程，教学对象为公共管理硕士（MPA）、公共管理专业类研究生及高年级本科生。

1. 教学目标

本案例主要讲解了N市H区政府在购买第三部门组织为社区提供居家养老服务过程中，各方存在的问题，希望通过本案例的分析，达到以下教学目标：

1. 使学生了解，随着中国政治经济体制改革的逐步深化，政府很多资源会

逐步下放到社区，社区本身也有很多资源可以利用，社区在人们的生活中扮演的角色地位越来越重要，今后，居民很多需要都要通过社区平台才能得到满足。

1. 了解中国社区居家养老服务改革试点进展情况；了解一些地方政府购买

居家养老服务中存在的问题：如地方政府做形象工程；把第三部门组织引入社区后，没有进行监管、引导，导致服务质量低下，难以满足老人居家养老服务需求；通过N市H区政府和南京市鼓楼区政府购买社区居家养老服务行为的比较，引导学生认识到，在目前充满相互依存的环境条件下，地方政府在购买社区居家养老服务中，走社区合作治理之道的意义和价值；了解运用社区治理理论可以为解决本案例中存在的各种类似问题提供较好思路。

1. 引出治理及社区治理理论的知识点，激发学生思考政府购买社区居家养

老服务的未来发展方向，以及如何运用社区治理理论解决目前案例中存在的一些类似问题。

1. 要点分析

本案例第一个思考题，可以配合讲解南京鼓楼区政府购买社区居家养老服务案例中的相关要点，重点引出社区治理理论。这可以为后面两个思考题的回答打下良好基础。后面每个问题基本上是对前面问题结论的应用，层层推进，逻辑上不断深入，从各自表现到深层原因的挖掘，再到未来发展的思考的顺序进行设置。希望学生通过三个思考问题的训练，锻炼自己的抽象思维能力、分析概括能力和问题探索能力。每个问题的要点分析如下：

**（1）本案例涉及哪些公共管理理论？**

**新公共管理理论**

这是西方发达国家六、七年代开始，受新自由主义思潮影响，各国政府为了应对全球化竞争、财政危机和信任赤字，引入市场机制和企业化管理方法，削减政府规模，把原来由政府提供的公共服务职能转移给市场和社会组织来承担，促进了政府购买公共服务和第三部门组织服务的兴起。我国政府从上个世纪九十年代也开始接受了这个理念，在一些领域开始购买企业或社会组织提供的公共服务。

政府购买公共服务是指政府通过发挥市场机制作用，把所要直接提供的公共服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会组织或事业单位承担，并由政府根据合同约定向其支付购买费用。政府购买服务项目实行"政府采购、合同管理、绩效评价、信息公开"的管理办法。政府购买公共服务的客体是社会组织与企事业单位，政府购买公共服务属于政府采购的一部分，遵守《中华人民共和国政府采购法》的相关规定。根据《中华人民共和国政府采购法》第二条规定，政府采购是指各级国家机关、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。其中"服务"的行为应该包括公共服务。政府购买公共服务是民营化的重要方面。著名学者萨瓦斯认为，民营化可界定为更多依靠民间机构，更少依赖政府来满足公众的需求。欧文·E·休斯强调民营化是指从整体上减少政府的介入，减少生产、供给、补贴、管制，或这四种工具的任意组合。其根本目标是实现“小政府、大社会”。

2013年7月31日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，要求推进政府向社会力量购买公共服务。会议要求，制定政府购买公共服务指导性目录，明确政府购买服务的种类、性质和内容。同时，要按照公开、公平、公正原则，严格程序，强化竞争，通过优胜劣汰来确定承接主体，并严禁转包。具体做法是，在既有预算中安排支出，以事定费，规范透明，强化审计。同时，建立严格的监督评价机制，全面公开购买服务的信息，建立由购买主体、服务对象及第三方组成的评审机制，评价结果向社会公布。

**志愿失灵**

志愿失灵是指个人或者集体自愿的非政府组织在其志愿活动运作过程中出现种种问题，使得志愿活动无法正常进行的现象。主要表现为一方面志愿团体不断展开行动试图帮助弱势群体，社会各界亦给予一定的关注与支持，但另一方面受助群体仍不能有效的得到帮助或者某一些群体得到过剩的帮助而另一些得不到帮助。总的来说，受助群体得到的收益远小于社会付出的资源。

萨拉蒙提出了著名的志愿失灵理论，指出了非政府组织的几大缺陷:

（1）慈善不足。非政府组织活动所需要的开支与所能筹集到的资源之间存在巨大的缺口。非政府组织用来"生产"公共产品的资源有三个来源:社会捐赠、政府资助和收费。通常志愿捐款只占非政府组织开支的很少一部，服务性收费是一个很敏感的问题，非政府组织也不会将其作为主要资源来源。政府补贴一直是非政府组织的主要来源，但由于新公共管理运动，政府越来越没有能力，也没有意愿来过多地支持非政府组织了。

（2）非政府组织往往存在家长作风，实际掌握经济资源的人对如何使用资源有较大的发言权，他们所做的决定往往既不征求多数人的意见，也不必对公众负责和接受监控。

（3）非政府组织的业余性。非政府组织强调的是志愿性，义工服务，工作常常由有爱心的志愿人士担任，这不可避免影响组织绩效和服务产品质量。同时，由于非政府组织不能提供有吸引力的工资待遇，因此很难吸引专业人员加盟，这也影响非政府组织功效的发挥。

（4）非政府组织对象的局限性。非政府组织活动的对象往往只是某些特定的社会群体，由于不同非政府组织筹集资金、组织动员能力不同，不同群体受到的服务肯定会不同。

（5）除了以上问题外，作为制度环境的产物，非政府组织存在被环境同化的可能。政府组织与市场组织是两种成功的组织形式，它们的结构和运转方式也是非政府组织模仿和选择的，所以非政府组织的官僚化倾向和组织目标的转移也就在所难免，这些也是志愿失灵的一种表现。

**治理理论**

（1）目前关于治理有不同的理解，第一种观点认为，治理就是政府管理，主要包括“最小国家治理”“新公共管理”“善治”，强调引入市场机制和政府管理的效率、透明、公正等价值；第二种观点认为，治理是公民社会的“自组织网络”，是公民社会部门在自主追求共同利益的过程中创造的秩序，在公共池塘资源管理、社区服务与发展、同业协会和跨国性问题网络中普遍存在。排除了政府在社会管理中的角色地位；第三种观点认为，治理是合作网络，是政府与社会力量通过面对面的合作方式组成网状管理系统。这种观点大有成为主导范式的趋势。这种范式的特征主要有：多中心的公共行动体系；合作互惠的行动策略；共同学习的政策过程等。

（2）社区治理。主要表现形式包括：（1）志愿服务；（2）利用各种非营利组织或私营机构来整合社区公共服务资源；（3）消费者控制。社区治理并不是自发生成，而是政府部门主动建构的结果，政府要做好掌舵者角色。

（3）治理网络的能力和局限。在解决城市复兴、社会排斥、犯罪与社区安全、可持续发展、环境保护等棘手问题比较有效。但是，需要开发新的管理工具，如、绩效考核、合同管理、公共论坛、内部市场、公共哲学等；培养网络管理者；网络中的行动者要在重视共同利益基础上，在对话中相互理解，在行动中相互尊重，约束自己不合理要求等。

**府际关系理论**

府际关系是指不同层级政府之间的关系网络，它不仅包括中央与地方关系，而且包括地方政府间的纵向和横向关系，以及政府内部各部门间的权力分工关系。府际关系有横向府际关系、纵向府际关系、斜向府际关系和网络型府际关系之分。府际关系概念的提出，最早缘起于美国联邦制下的府际运作实践，它注重动态性地研究联邦政府与州政府、地方政府的互动运作关系。中国学者的府际关系研究，大多以"中央与地方关系"作为分析范式。中央与地方关系分析框架倾向于强调中央主导和层级节制，而府际关系分析框架更强调彼此互动合作。上世纪七八十年代，美国政府间的关系发生了重大变化，出现了政府、市场、社会共同来参与，以应对公共需求的府际管理趋势。此外，九十年代以来的各国政府再造方案中重要的共同趋势之一，就是地方政府间伙伴关系的建立，也是推动政府之间合作管理的重要原因。同时，风起云涌的全球治理运动也进一步推动了府际管理的产生和发展。府际管理吸纳了治理理论的精华，例如主张政府组织由金字塔型向扁平化;淡化政府权威，由政府单边管理转向多边（政府、企业、公民、社会团体等）民主参与。府际管理除了注重各级政府关系外，还重视公、私部门的协作，追求建立一种平等关系。

**（2）比较N市H区政府购买社区居家养老服务和南京市鼓楼区政府购买社**

**区居家养老服务行为异同？**

**南京市鼓楼区政府：**

**运作流程科学。**购买服务分三步走，首先，解决髙龄、独居、空巢老年人的居家养老服务问题；其次，解决特殊困难老年人的居家养老服务问题；最后，解决所有的有实际需求的老年人的居家养老服务问题。**府际合作良好。**区政府负责全面工作，包括安排预算，向心贴心老年人服务中心拨款，对服务进行监督评估等；区老龄办负责购买服务的相关具体事宜，街道老龄办和社区居委会负责审核老年人资格；心贴心老年人服务中心则在区政府和区老龄办的领导下，为老年人提供日常护理、生活照料、精神慰藉、医疗康复等服务。鼓楼区政府购买的其他居家养老服务基本都遵循这样的流程。**制定了服务质量监督标准**。2013年，南京市民政局发布了《南京市社区居家养老服务标准（试行）》（宁民规〔2013〕7号），对从事居家养老服务的人员（包括管理人员和服务人员）的素质、居家养老服务（包括助餐、助浴、助洁、助医、助急、精神慰藉、家政预约、健康咨询、法律咨询、文化娱乐、代办服务等）的内容进行了详细规定，并规定了考核与评估的具体办法。**通过组建合作网络方式，政府购买的居家养老服务内容逐步扩大。**自2003年11月以来，鼓楼区政府购买居家养老服务整体上是按照2005年7月鼓楼区老龄委颁布的《鼓楼区“居家养老服务”实施方案》中所确定的“三步走”方案展开的，购买服务的内容逐步全面，覆盖的老年人口数量也逐步扩大，加入服务网络的组织越来越多，服务内容也越来越丰富。

**N市H区政府：**

用心打造样板工程；在购买和监督服务中，缺少府际合作；对社区居家养老服务未来发展规划没有构想；没有制定社区居家养老服务质量监督标准体系等。

**（3）为什么N市H区政府在购买社区居家养老服务过程中，会出现第三部门组织失灵现象以及政府形象工程？并在此基础上，思考未来政府购买社区居家养老服务发展方向？**

在本案例中，导致N市H区第三部门组织失灵的原因是N市H区政府在购买服务过程中，没有真正把百姓利益放在心上，没有通过社区居委会对各个社区老年人居家养老服务需求情况进行调查摸底，购买的服务没有针对性；对第三部门组织引进，没有进行招投标，导致其没有竞争压力，服务效率低下，产生失灵；同时，由于H区沙井办公室一身二任，执行和监督没有分开，对第三部门组织提供的服务缺少监督；H区政府也没有充分整合社区各种养老服务资源，建立起社区居家养老服务合作网络，导致社区居家养老服务质量低下，难以满足社区老人居家养老差异化服务需求，更多地成了不实用的形象工程。

未来政府购买社区居家养老服务发展方向：

地方政府可以运用社区治理理论指导社区居家养老服务购买行为。

1、目前关于治理有不同的理解，第一种观点认为，治理就是政府管理，主要包括“最小国家治理”“新公共管理”“善治”，强调引入市场机制，强调政府管理的效率、透明、公正等。第二种观点认为，治理是公民社会的“自组织网络”，是公民社会部门在自主追求共同利益的过程中创造的秩序，在公共池塘资源管理、社区服务与发展、同业协会和跨国性问题网络中普遍存在。排除了政府在社会管理中的角色地位。第三种观点认为，治理是合作网络，是政府与社会力量通过面对面的合作方式组成网状管理系统。这种观点大有成为主导范式的趋势。这种范式的特征主要有：多中心的公共行动体系；合作互惠的行动策略；共同学习的政策过程。

2、社区治理：主要包括：（1）志愿服务；（2）利用各种非营利组织或私营机构来整合社区公共服务资源；（3）消费者控制。社区治理并不是自发生成，而是政府部门主动建构的结果，政府要做好掌舵者角色。

3、治理网络的能力和局限。在解决城市复兴、社会排斥、犯罪与社区安全、可持续发展、环境保护等棘手问题比较有效。但是，需要开发新的管理工具，如绩效考核、合同管理、公共论坛、内部市场、公共哲学等；培养网络管理者；.网络中的行动者要在重视共同利益基础上，在对话中相互理解，在行动中相互尊重，约束自己不合理要求。

社会组织作为政府职能的补充, 两者以合作的方式来共同展开公共服务。合作模式包括两种方式:一是“合作卖方”模式, 社会组织仅仅是作为政府项目管理的代理人出现, 拥有较少的处理权或讨价还价的权力；二是“合作伙伴”模式， 即社会组织拥有高度的自治权和决策权，在项目管理上也更有发言权。这样的合作模式既避免了政府部门过多干预居家养老服务事业, 也保证了第三部门组织的民间性和独立性。本案例由于N市H区政府在购买社区居家养老服务过程中，没有充分动员社区居家养老服务资源，构建起一个为社区居家养老提供服务的合作网络，包括政府上下级之间（如H区政府、沙井街道办事处和社区居委会之间），以及与政府和社会组织间（如金葵花等）合作；并构建好对这个合作网络的管理体制机制，使之运行良好，导致老人居家养老需求得不到合理满足，导致购买服务失败。

党的十八大提出, “加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。到了十八届三中全会, 中央明确“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化”, 提出“创新社会治理体制”。因此，关键是在党委领导下，政府负责，社会协同，公众参与，法治保障，构建好合作治理网络，共同为社区提供好居家养老服务。在本案例中，具体治理措施可以包括：

第一，建立成本分担、多方合作机制。政府可以规定，今后开发商开发社区，应该按照一定人口比例，一定装修标准，配套装修好居家养老服务中心用房，经过政府验收后，无偿移交给社区使用。居家养老服务中心除了软、硬件设施由政府购买外，用房本身的装修更新费用可由社区住房维修基金支出。其次，建立志愿服务和捐赠制度。政府可以制定相关法律法规，将志愿服务和捐赠制度与社会保障、接受教育等公共产品的分配以及税收减免等制度联系起来，动员全民力量，减轻政府购买压力。再次，应降低居家养老服务中心运行成本，按照民用水电价格收费，并对社区物业管理收费予以减免，这方面政府可以制定相关法规制度进行保障。

第二，建立社区居家养老服务公共信息平台和公共论坛。平台可以依托民政部门进行管理，相关数据可与税务、慈善等部门分享。通过该平台，各个社区老人可以发布需要求助的服务内容，以便与社区志愿活动和养老服务资源对接；可以记录志愿者服务情况；可以对社区接受的捐赠、公益活动、财产管理、养老服务等情况进行公开，为公众提供方便快捷的监督渠道；社区合作各方可以在公共论坛上对养老服务情况进行讨论，以便对存在的问题如何解决达成共识等。

第三，建立社区居家养老服务质量监督体系。首先，政府应该通过社区居委会对各个社区老人的养老需求进行摸底了解，在此基础之上，做好购买计划。如针对失能、半失能老人急需的一些服务（如助洁、助浴、助餐、医疗护理、出行帮忙等），先进行购买，其次，加强监督考核。要对服务中心提供的各个服务项目制定相应的服务质量监督标准；业绩考核方式主要包括老人对第三部门组织养老服务满意度的评价、服务老人的数量规模、服务老人的难易程度（如为活动不便的独居老人或失能老人提供的服务难度较大等）三个方面计算出各个社区的大致购买价格和评定服务星级，前期只拨付基本运行经费，对于服务质量不满意的，应该撤销购买合约。对第三部门组织要建立政府监管、公众监督、内部治理和行业自律“四位一体”的监管体系，实施居委会精细化管理，完善年度检查制度，推进社会第三方评估，加强执法监察，查处违法违规行为。

第四，引入社区医生，建立医养结合的社区居家养老服务模式**。**首先，政府可规定今后开发商开发社区时，为入驻医疗机构提供免费用房；其次，政府应加强对社区医生的培训，并要求上级医院每月对下级社区医疗机构进行对口支援诊疗服务，特别是专家坐诊；再次，对社区医疗服务机构予以政策扶持，如出台对社区医生的补助制度、老人可以在社区医疗机构使用医保卡、适当放开慢性病的用药范围等；最后，加强社区医疗机构信息化建设水平，如建立区域医疗资源共享中心和远程医疗服务网络，与上级医院建立联合病房和联合慢性病门诊等。

第五，建立相关法律法规，明确相互权利、义务和责任。为了降低第三部门组织对接志愿者服务的风险，政府可以和保险公司合作，通过相关制度规定，由政府为老年人购买意外伤害保险来规避这种风险。同时，社区居家养老服务中存在多方合作关系，容易产生矛盾纠纷，从长远看，还是需要通过制定专门法律制度划分清楚相互间权利、义务和责任。如对政府、第三部门组织、提供服务的企业、开发商、业主委员会、志愿服务者、物业管理公司、社区居民、居委会等在社区居家养老服务中的地位、作用、权利、义务和责任等进行划分，做到有法可依。

总的思路是通过协议、法律、规则等，把社区各种养老服务资源整合起来，构建起一个运行高效的合作网络。政府在此过程中要做好构建者、掌舵者角色。这是解决目前本案例相似问题的可行方案，也是未来政府购买社区居家养老服务的发展方向。

五、配套教材及参考文献：

1. 陈振明等著.公共管理学（MPA教材）[M].北京，中国人民大学出版社：p:58-76，2017年4月第2版。
2. 张成福，党秀云.公共管理学（修订版，MPA教材）[M].北京，中国人民大学出版社，2007年10月第2版。
3. （美）戴维·奥斯本，特德·盖布勒著，周敦仁等译.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M].上海，上海译文出版社，2007年11月。
4. （美）埃莉诺·奥斯特罗姆著，余逊达等译.公共事务的治理之道[M].上海，上海译文出版社，2012年4月第1版。
5. 王浦劬（美）莱斯特·M.萨拉蒙等著.政府向社会组织购买公共服务[M].北京，北京大学出版社，2010年3月第1版。
6. 吴晓清，郭天宇.构建政社互动的新型公益慈善服务模式——以南京市鼓楼区为例[J].中国民政,2015(09):26-27。
7. 王玮.社会组织参与居家养老服务的机制研究——以南京市鼓楼区心贴心养老服务中心为例[J].新闻世界,2014(08):444-445。

六、板书要求

主要通过相关图形，把案例后面三个思考题之间的逻辑关系形象地表达出来：

N市H区政府购买社区居家养老服务行为、监督行为表现

**社区居家养老服务治理**

突出地方政府在提供社区居家养老服务中的构建者、掌舵者角色。引出治理理论视角。

H区政府 居委会

第三部门组织

合作网络管理者

社区居家养老服务公共论坛

社区医生

南京市鼓楼区购买社区居家养老服务行为、监督行为表现。

业委会、

物业公司等

志愿者、企业

社区其他养老服务资源等