
上海政府购买社会组织服务的制度化进程及启示¹

许源

(湖南大学 长沙 410082)

【摘要】：近年来，政府购买社会组织服务已成为社会治理领域重要的制度安排。政府购买社会组织服务的制度化进程，历经单点制度创新、局部制度探索、整体制度发展三个阶段。作为制度创建者，政府通过选择合适的合作者、建立局部制度框架、动员相应的资源等行动路径，促进政府购买公共服务场域，从萌芽状态不断向新兴场域和成熟场域演变。

【关键词】：政府购买 社会组织 公共服务

【中图分类号】：C912.2

【文献标识码】：A

【文章编号】：1005-1309(2023)07-0106-008

一、问题提出与理论基础

近年来，政府向社会组织购买公共服务成为一项被广泛接受的社会事实和制度安排。学界从共时性视角，探讨政府购买公共服务的模式、政府与社会组织关系、社会组织的行动策略等问题。关于政府购买公共服务的制度化进程，目前学界主要从3个方面进行分析：一是政府购买公共服务制度化的界定。政府购买公共服务的制度化是指形成了正当性的规则和合法性的程序，能保证政府购买的持续性和稳定性，明确政府购买的竞争程序和主体间关系。具体包括：相关法律法规的建立与完善、购买公共服务的程序化、资源供给的充分化、与购买公共服务相关的政府组织机构设置、对购买公共服务的目标与规范等有较一致的价值认同等。二是政府购买公共服务制度化的动力来源。政府购买公共服务模式在我国普遍展开，既是外部全球化浪潮中政府公共服务发展趋势的推动，也是内部不断学习、模仿、创新的过程。政府是推进政府购买公共服务制度化的重要因素，其服务安排者与资金资助者的角色日益突出，并出台培育社会组织的多项制度，加快政府职能转移。也有学者认为，政府购买公共服务是政府改革的伴生物，是各级政府应对行政改革中深层挑战的策略选择。三是政府购买公共服务制度化的现实状态。在国家制度层面，党中央、国务院把建立健全政府购买公共服务制度作为全面深化改革的重要部署。在地方实践层面，政府购买公共服务广泛适用于医疗卫生、教育服务、社会服务等领域。然而，我国政府购买公共服务的制度化程度远远不足，具体表现为：政府购买公共服务整合平台缺失、管理程序不健全、配套制度不完善、主体间关系不可预期、购买公共服务行政化、政府购买公共服务存在模糊发包与社会组织的权宜主义。

本文运用组织场域和制度创建理论分析政府购买公共服务的制度化进程。组织场域是由关键性的供应者、资源和产品消费者、规制机构等组织建构的，在总体上获得认可的一种制度生活领域。判断组织场域指标包括：场域中组织间互动程度、组织之间互通信息的情况、组织之间明确的关系模式出现、场域中制度逻辑的一致性、场域边界日益清晰等。根据场域发展的程度，场域区分为新兴场域和成熟场域。新兴场域中的制度安排具有不确定性，合法性界定、成员关系和边界构成等制度规则模糊、缺乏共识。成熟场域有明晰的制度逻辑，组织之间互动模式有秩序、可辨识。

¹ **基金项目**：教育部人文社会科学研究青年基金项目“政府购买公共服务有效促进社会组织发展研究”(19YJC810012);湖南省哲学社会科学基金项目“湖南省政府购买公共服务有效促进社会组织发展研究”(18YBQ028)。

作者简介：许源，管理学博士，湖南大学公共管理学院副教授。

制度创建者是场域形成中主动带头制定规则、促进制度场域涌现的行动者。我国政府在购买公共服务场域中，政府无疑是最重要的制度创建者，推动公共服务购买场域的不断发展，制定购买场域的制度框架和运作规则，并在一定程度上推动服务供应商市场的形成和发展。制度创建者促进场域发展的行动路径如下：一是运用话语策略，通过生产话语和文本，影响制度之下的社会建构。二是撬动和运用金融资金等有形资源，以及正式权威、社会资本、合法性等无形资源，动员合作者进行合作，打破现有的利益格局，实现制度性改变。三是设计新的制度安排，通过创新技术、认知规范和行为模式，促进新规则的扩散。

二、上海政府购买公共服务的制度化进程

政府购买社会组织服务，是指政府把向社会公众提供的一部分公共服务事项，通过公开招投标的形式，遵循竞争原则，选择和交由适当的社会组织承担，并按照市场交易原则，运用合同管理的方式，考核服务成果，支付约定费用。从1990年代开始，我国地方政府陆续尝试以合同承包的方式提供公共服务。1995年，上海市浦东新区社会发展局委托上海基督教青年会运行罗山市民会馆，成为国内第一起政府向社会组织购买公共服务的案例。经过20多年的发展，政府购买公共服务成为我国各地政府提供公共服务的普遍方式和制度安排。回顾上海政府购买公共服务发展进程，以关键事件为节点，可分为3个阶段：

(一)第一阶段：单点的制度创新(1995—1999年)

浦东新区社会发展局向上海基督教青年会购买公共服务，委托其管理罗山市民会馆，以便为公众提供更好的社区服务。罗山市民会馆项目开拓了社区公共服务领域的新模式，但是“一枝独秀”，在之后的发展中遇到不少制度上和合作上的困境。这项制度创新实施日益艰难，也无法进行制度性推广，仅仅是单点的制度创新。

(二)第二阶段：局部的制度化探索(2000—2008年)

随着公共服务需求的快速增长和社会问题的不断呈现，自2000年起，上海在养老、禁毒、社区矫正等领域，以浦东新区为试点，局部构建政府购买公共服务体系。这时期关键性事件有：

上海市民政局于2000年开始构建社区居家养老服务体系，在全市购买养老服务。其间，上海市民政局印发了《关于全面开展居家养老服务的意见》《关于进一步推进深化居家养老服务工作的通知》等文件，对养老服务的提供者、资金保障和使用规则、社区养老组织网络的构建、养老服务的目标群体和内容等进行制度安排。在政府部门的主导下，上海居家养老服务组织体系由各区居家养老服务指导中心和社区助老服务社、社区老年人日间服务中心、社区老年人助餐服务点等组织构成。

中共上海政法委员会于2003年牵头组建上海市自强社会服务总社、上海市新航社区服务总社、上海市阳光社区青少年事务中心3家社团，并定向购买3个社团专项社工服务。这3家社团限定服务于矫正、戒毒、青少年教育等领域，在上海各区设立工作站点，通过承接市政法委专项拨款定向购买公共服务，从事社区矫正人员、“失学、失业、失管”社区青少年和药物滥用人员的社会服务工作。这3家社团的设立，标志着政府购买公共服务在面上逐步铺开。

浦东新区政府购买公共服务的试点推行。浦东新区政府于2005年出台《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》，为政府给予社会组织资助提供政策依据，提出大力发展公益性民间组织。2007年，浦东新区政府出台《关于进一步转变政府职能充分发挥街道办事处社会管理综合协调作用的若干意见》，对街道办事处进行综合改革，促使街道办事处的工作重心转向社会管理和公共服务；同年，印发《浦东新区关于政府购买公共服务的实施意见(试行)的通知》，对政府购买公共服务的实施原则、工作目标、购买内容、购买方式等做了规定，为浦东新区试行政府购买公共服务设定制度框架。总体而言，这时期的政府购买公共服务仅在部分服务领域和区域试点推行，还没有作为普遍的制度安排。

(三)第三阶段：整体的制度化发展(2009年至今)

从 2009 年起，上海政府购买公共服务进入制度化发展时期，市、区政府陆续出台政府购买公共服务的相关政策，政府购买公共服务成为一种普遍推行的制度安排。2009 年，上海召开全市社会建设推进大会，下发《关于进一步加强上海社会组织建设的指导意见》。文件提出，要“建立政府购买公共服务机制。政府部门要将购买公共服务的资金列入部门年度预算，并逐步扩大购买公共服务的比例”。这是上海市级层面第一次以文件的形式明确政府购买公共服务。同年，上海市民政局印发《关于福利彩票公益金资助项目实施公益招投标的意见》，运用福彩公益金及市、区两级配套资金，通过社区公益招投标和公益创投的形式购买社会组织提供安老、济困、扶幼、助残等服务。福彩公益金资助项目在全市范围内展开，构成上海政府购买公共服务体系的重要部分。自 2010 年起，闵行、松江、静安等区陆续出台政府购买公共服务的专项政策，对购买公共服务的组织领导及职责分工、购买领域、购买流程等做了规定。

之后，上海相继出台《上海市政府购买服务管理办法》《社区公益服务项目绩效评估导则》，进一步完善政府购买公共服务相关制度。2014 年，中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅印发的《关于组织引导社会力量参与社区治理的实施意见》指出，要进一步明确政府购买公共服务范围，规范政府购买公共服务流程，健全政府购买公共服务体系，强化政府购买公共服务绩效评价与加强资金保障等，以完善政府购买公共服务的制度体系。通过多年的制度探索和完善，上海的政府购买公共服务已进入制度化推行阶段，实现了政府购买公共服务制度的整体发展。

三、上海政府推进购买公共服务制度化的行动路径

地方政府是购买公共服务制度化的主导者、创建者，通过制定法律法规、政策，设置进入规则、资金资助、人才引导等措施，直接决定和推动政府购买公共服务场域的发展。

(一) 单点制度创新阶段：磨合中试行

1990 年代，政府购买公共服务在我国内地是新生事物。部分政府官员通过到国外考察、学习，借鉴新的思路来解决面临的棘手问题。1995 年，浦东新区社会发展局促成罗山市民会馆的成立，尝试探索社会福利社会化供给的路径。在浦东新区社会发展局向上海基督教青年会购买公共服务过程中，政府的主要行动路径包括：

一是创新社会资源动员的组织形式，组建政府购买公共服务制度的试验载体。罗山市民会馆成立之前，社区服务由政府建立的社区服务中心统一提供，社区公共服务设施和服务提供所需费用由政府财政支付。在罗山市民会馆项目中，浦东社会发展局是会馆最主要的产权方和投资方，通过协议方式将会馆委托给上海基督教青年会独立管理。罗山市民会馆的承接方需要通过提供服务自负盈亏。这既引入了社会力量提供服务，有助于提高服务的质量和效率，也带动社会资本投入社区服务，减少财政压力。

二是选择合适的合作方，与具有专业运作经验的社会组织合作。制度创建者必须动员合作方进行合作，而合作方需要有共同的认同感、相关的利益和能力保障。浦东新区社会发展局在选择公共服务承接方时提出 4 点条件：承接方应承担启动运作所需的费用，人员受过社会服务工作的训练，具有社会公益服务的经验或意愿，最好是一个民间团体。上海基督教青年会是一个具有社会公益服务传统的社会团体，其团体理念、组织管理水平、人员的专业素养等符合浦东社会发展局的要求，且一直从事社区服务。购买方和承接方达成共识，成为制度创新中的合作者，推动新制度发展。

三是共同探讨建立制度框架和合作模式，给予承接方政策支持。作为主导的制度创建者，必须与场域中其他合作方建立共同遵守的制度规则，明确各自行动的边界、双方合作的模式。在罗山市民会馆项目中，浦东社会发展局是公共服务购买方，给予罗山市民会馆指导和政策支持，同时承担监督和评估职责；而承接方上海基督教青年会则通过投入启动资金、派出管理人员、注入社会服务理念、负责运营平衡等具体行动实现其角色和功能。双方在制度创新中不断磨合，共同探讨建立合作框架。

(二) 局部制度探索阶段：体系内推行

政府购买公共服务有利于改善公共服务的质量和提升公共服务的效率。在局部制度探索阶段，政府购买公共服务基本上是在某一领域或区域内集中开展，政府进行制度创建。

1.做好顶层设计，在局部领域建立政府购买公共服务的制度框架

在制度创建过程中，制度创建者通过建立新的规则体系、价值观念等，营造有利于制度变化的环境。作为制度创建的推动者，上海市政法委、市民政局制定了整体购买公共服务框架。上海市政法委出台《关于构建预防和减少犯罪工作体系的意见》等文件，从政策层面对构建预防和减少犯罪工作体系进行总体规划，提出上海“要支持社会团体按照政府的委托和授权从事预防和减少犯罪工作”“要通过政府购买公共服务，整合社会资源，探索替代性公共服务产品的生产、供应机制”，并规定3家社团的组织属性、组织架构与职责、编制、经费来源、与其他政府部门的关系等。在养老领域，上海市民政局自2001年起陆续发布《关于全面开展居家养老服务的意见》等文件，对政府购买养老服务的内容、经费、服务承接者等基本内容进行整体设计。相关政策文件的出台，为局部领域政府购买公共服务提供了制度合法性和行动指南。

2.延续行政体系的思路，培育行政主导的服务供给者

政府进行制度创新必须基于特定的组织基础。这时期的政府购买公共服务改变了服务承接的形式，但对承接主体没有较大创新。上海养老领域购买公共服务的制度，主要沿袭当时行政体制的路径和方向，建立了行政化的居家养老服务体系。上海市民政局印发《关于全面开展居家养老服务的意见》，明确各区街道(镇)成立居家养老服务中心，构建购买居家养老服务的供给体系：各级民政部门是居家养老服务的主管部门；居家养老服务中心是政府指定的居家养老领域的领导者，具体实施本地区的居家养老服务指导工作，其下属的为老服务队伍、具体提供养老服务的是社区助老服务社。这是政府借助行政力量、按照行政体系构建的养老服务体系。上海市政法委牵头组建的3家社团是应政府需求而设立的。上海市司法局、上海市禁毒委员会、共青团上海市委员会是上海市新航社区服务总社、上海市自强社会服务总社、上海阳光社区青少年事务中心3家社团的业务主管单位。这3家社团成立之后，政府通过购买公共服务的方式提供经费，以维持社团的日常运作和支付社工的薪酬待遇。在政府的推动下，3家社团的工作范围由原来的4个试点区扩大到上海所有区。该模式在公共服务购买方主导推动下，是行政框架内所构建的体制内社会组织，并在政府购买公共服务推动下快速发展。

3.设立专项财政资金，保障政府购买公共服务的稳定性

制度创建伴随着资源的动员。制度创建者的成功很大程度上依赖于政府动员稀缺资源和关键资源的能力。上海民政部门从2000年开始探索购买社区居家养老服务，但各区的做法并不统一，资金也无保障。直到2004年，社区居家养老服务被列入上海市政府实项目、费用纳入政府财政预算，才解决资金保障问题，并建立了养老服务补贴制度，明确资金使用规则。此后，各区购买养老服务的思路逐渐清晰，政策框架得以理顺。其中，养老服务补贴制度是在对不同健康状况老人开展身体状况评估的基础上，政府部门根据评估结果发放居家养老补贴。所有补贴由市、区财政平均分摊支付，以服务券的形式发放给居家养老服务对象。购买公共服务资金的稳定，保障和稳固了购买居家养老服务的做法和结果。上海市政法委等购买3家社团服务的经费，在顶层制度设计中即予以明确。市政法委与3家社团签订合同，通过政府购买公共服务的方式为社团提供经费。具体的购买主体，不仅包括上海市禁毒办公室、上海市社区矫正办公室、上海市社区青少年事务办公室代表政府向3家社团购买公共服务；实际运作中，还包括市、区、街道(镇)3个层面多个机构。购买公共服务经费被纳入政府财政预算，这在很大程度上保障了购买公共服务工作的稳健推进。

4.推进制度创新，破除政府购买公共服务的制度障碍

浦东新区开展政府购买公共服务的制度创新包括：(1)探索财政资金转移支付给社会组织的方式。2005年印发《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》，为政府给予社会组织资助提供了政策依据，通过以房租补贴、运营费补贴等“政府补贴”

方式发展社会组织，促进政府职能转移。(2)以街道改革为契机，培育和发展社会组织为公共服务提供者。2007年起，浦东新区对街道办事处进行综合改革，强调街道办事处工作重心应转移到社会管理和公共服务上面。街道要组织动员社会力量参与社会管理和公共服务，通过政府购买公共服务、项目管理等契约方式，委托社会组织承接社区公共服务。(3)出台制度文件，为购买社会组织服务提供合法性。2007年，浦东新区印发《浦东新区关于政府购买公共服务的实施意见(试行)的通知》，为浦东新区政府购买公共服务的实施原则、购买内容、购买方式等做出制度安排，推动浦东新区政府购买公共服务实践的开展。

(三)整体制度发展阶段：全体系推进

政府购买公共服务制度全面发展阶段，制度创建者日益多元和丰富。上海各委办局等职能部门、各区街(镇)、工青妇群团组织都参与政府购买公共服务，形成“条”“块”“党群”三大制度主体购买公共服务的格局。

1.推进各级政府购买公共服务制度建设，明确购买公共服务的管理机构

自2009年起，上海政府购买公共服务进入制度化发展时期。首先是上海市民政局运用福利彩票公益金购买社会组织服务，出台了一系列政策文件。自2010年起，闵行、松江、静安等区陆续出台政府购买公共服务的文件，对购买公共服务的组织领导及职责分工、购买领域、购买流程等做了规定。街镇也逐渐成为购买公共服务的主体，陆续出台购买公共服务的文件。这时期，政府购买公共服务制度逐渐完善，主体层级多元，具体的购买内容和程序规定更加全面和细致。在政府购买公共服务制度不断完善的同时，上海各区规定了政府购买公共服务的统一管理和综合运作机构。例如，静安区由社会建设办公室、浦东新区由社区建设办公室来进行政府购买；杨浦区政府将购买公共服务纳入区公共服务统一平台，由区民政局统一管理。浦东新区共青团、妇联和工会各自成立部门化社会组织，作为枢纽来管理各自领域的公共服务购买。

2.不同的制度创建者表现出差异化购买行为

在整体制度发展阶段，“条”“块”等制度创建者的购买公共服务行为呈现出差异性。一是在购买内容上，“条”的购买以专业服务为主，“块”的购买则是以社区综合服务为主。上海市民政局以福彩公益金进行社区公益招投标购买，资助为老、助残、青少年、帮困、其他等五大类项目，侧重购买特定领域的专业服务。相比较，街镇购买公共服务较为综合，主要包括：街镇各科室的事务性或基础性辅助工作，及街镇各科室所需提供的公共服务。街镇在购买公共服务中往往由职能科室提出购买需求，将政府职能中的事务性、技术性、服务性工作立项，以项目化方式提出购买内容。二是从服务承接方选择上，“条”的承接主体较为广泛，这在很大程度上为官办和民办社会组织打开机会空间和资源平台；“块”在选择承接主体时则偏重属地化的官办社会组织。以浦东新区社区公益招投标项目为例，2011—2015年浦东新区社区公益招投标共购买259个项目，承接服务的社会组织达54家，其中，民办社会组织占到每年中标组织总数的2/3，官办社会组织占到每年中标组织总数的1/3。社区公益招投标项目为上海民办和官办社会组织提供了规模化的机会平台。而街镇在购买公共服务时，采用初期“表面购买、实质定向”来设置缓冲带、给予组织开办费等补贴方式，支持辖区内官办社会组织的发展。

3.扩展政府购买公共服务资金的制度化投入

在制度整体发展阶段，购买资金来源的明确化成为政府购买公共服务制度发展的重要内容。上海政府购买公共服务的资金主要有两类：政府财政预算，以及以福利彩票公益金为主的政府管理的社会资金，其中政府财政预算是政府购买公共服务的主要资金来源。2015年，上海市政府印发《上海市政府购买公共服务管理办法》，明确规定“政府购买公共服务所需资金应从部门预算经费或者经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。”街镇向社会组织购买公共服务的经费一般按照部门预算管理的规定，纳入街镇各科室和下属单位的年度部门预算。从街镇购买公共服务的规模看，各街镇的购买资金有较大差别，总体呈现不断增长的态势，街镇成为购买公共服务的有力生长点。此外，运用福利彩票公益金购买社区公益招投标项目，购买金额总体呈现增长的趋势，成为上海资金规模最大的购买公共服务项目。以浦东新区社区公益招投标为例，2011—2015年浦东新区共投入1亿

多元向社会组织购买 259 个项目，其中养老类项目占总项目 49.4%，占项目总金额的 55.7%；而扶幼、助残、济困类等占项目数及总金额的 1/3。较之于局部制度探索阶段，此阶段，政府购买公共服务的购买主体有较大扩展，资金规模不断扩大，资金来源得以制度化明确，政府购买公共服务制度化程度进一步加强。

四、上海政府购买公共服务场域的演化发展

经过单点制度创新、局部制度探索、整体制度发展，上海政府购买公共服务制度化进程加快。政府购买公共服务的稳定化提高、趋势性更加明显，具体表现为法律法规对购买的内涵规定更加细致，购买的程序化要求更加具体，购买的资金纳入制度化渠道。然而，仅仅从政府购买公共服务制度发展的角度，无法全面显示政府推动下一个场域的发展。上海政府购买公共服务所形成的场域，经历了从萌芽、新兴到成熟的发展过程，而不同阶段的场域具有各自的结构特征。

(一)阶段一(1995—1999 年):单点制度创新阶段，形成购买场域的萌芽

1990 年代，公共服务的供给主要由政府部门负责。政府购买公共服务制度只被少数政府官员关注、在小范围内将该制度引入我国，并通过“试点”来探索新制度的适用性。上海浦东新区社会发展局通过公办民营的购买方式与上海基督教青年会合作，在社区公共服务供给中提供社会化尝试的思路。这时期的政府购买公共服务处于前制度化阶段，参与其中的行动者非常少，仅是单点的制度尝试，只能算作政府购买公共服务场域的萌芽期。政府作为制度创建者与其他行动者的关系处于磨合中，双方未形成固定的互动模式，在探索中进行相互磨合和梳理定位。在合作初期，社会组织的能力问题成为制约制度创新的障碍之一。但在制度创新的“捆绑”下，政府在购买公共服务的同时，也只能同步提升社会组织的能力。政府与社会组织的边界一旦不清晰，政府做了社会组织的事情，社会组织对政府的依赖程度越强。社会组织的能力成长和独立性，成为影响政府购买公共服务成效的重要因素。从社会组织的视角看，作为购买产品的“罗山市民会馆”在发展中并非一帆风顺，遇到无法获取组织身份的制度性认可、制度对于不同身份组织的差别对待等困境。以上困境使罗山市民会馆这一制度创新项目运行日益艰难、无法进行制度性推广。

(二)阶段二(2000—2008 年):局部制度探索阶段，形成新兴购买场域

场域中的组织间关系模式清晰，具有较强行政化和封闭性，在某种意义上逐渐发展为成熟场域。从上海整体发展看，政府购买公共服务场域无疑在兴起之中，购买的制度逻辑不够清晰，制度的可预期性不够明朗，场域中的组织关系也不明确，总体呈现新兴场域的状态。新兴购买场域发展表现为：一是局部领域内相应的法律规范的出台。在购买养老服务、3 家社团设立、浦东新区局部试点等方面都出台相关政策，为相应领域的公共服务购买设立制度框架和明确了合法性。二是封闭场域中的承接主体得以发展。在养老服务领域，上海各区建立居家养老服务指导中心，市、区、街镇的社区居家养老服务工作网络基本完善，社区居家养老服务覆盖全市所有街镇。在禁毒、社区矫正、青少年教育等领域，3 家社团在各区、街镇都设立社工点，服务体系遍布全市。在封闭场域中，政府主导和支持下创办的体制内行动者发展迅速。然而，在封闭场域外的体制外行动者很难进入购买场域。三是场域内组织间形成较为稳定的主体间关系。社区居家养老服务领域，由政府出台相关政策构造社区居家养老的垄断体系。居家养老服务中心是居家养老领域的天然领导，社区助老服务社是承接居家养老服务的唯一主体。居家养老服务中心在政府指导下建立，对政府有较强依赖，机构定位、服务内容、人员招聘、资金来源等都存在明显的行政倾向。类似的是，以上海市阳光社区青少年事务中心为代表的 3 家社团，是应政府需求而产生、被制度赋予天然合法性和垄断权、由政府强势推动的结果。3 家社团在职能定位、组织架构、运作程序、工作队伍、业务扩展等方面具有较浓的行政化色彩。这时期，以养老服务和 3 家社团为代表的购买场域是非常封闭的体系，承接主体固定且占据垄断地位。这对于上海政府购买公共服务的制度化建设、对“政社分开”话语下的社会组织培育，缺乏实质性影响，只是原有制度体系的部门化延伸。这时期场域内，制度创建者和体制内行动者的关系是行政性领导与被领导关系。

(三)阶段三(2009 年至今):整体制度发展阶段，形成成熟购买场域

较之于局部制度探索阶段，场域发展的首要特征是各项制度的出台，制度化水平大幅提升。自 2009 年上海召开社会建设大会，提出要大力发展社会组织、增强政府购买公共服务力度后，购买公共服务的范围不断扩大。“条”“块”“党群”等购买主体在各自领域出台购买公共服务的相关规定，对购买内容、购买主体、承接主体、资金来源、监督管理等做了规定。强调政府购买公共服务的重要意义，进一步加强购买公共服务的合法性。购买场域中行动者日益多元，体制外行动者有更多机会进入购买场域，促进购买场域的开放化发展。作为购买需求方，上海相关职能部门、各区、街(镇)、工青妇群团都投入政府购买公共服务中，形成“条”“块”“党群”三大主体购买的格局。作为购买承接方，社会组织有其自身的发展逻辑，但在政府购买公共服务场域，政府的支持促进了社会组织快速发展。截至 2015 年底，上海共计有社会组织 13355 家，其中社会团体 4003 家、民办非企业组织 9082 家、基金会 270 家，在各街(镇)备案的社区活动团体有 2.3 万个。社会组织已成为上海经济社会发展中不可或缺的重要力量。政府购买公共服务整体制度发展阶段，购买场域的开放程度提高，更多的体制外社会组织进入购买场域，成为承接公共服务的主体，并且购买场域中行动者之间的关系日益多元和稳定。场域中行动者的多元化，带来行动者关系模式的多元化。相比于局部制度探索阶段，这时期由于购买场域中行动者的增多及互动频繁，购买场域的整体开放度提高，虽然封闭性的购买场域依然存在。封闭性场域中行动者的关系主要是行政化的领导与被领导关系，而开放性场域中行动者的关系由购买合同进行调节，呈现委托—代理的关系。购买场域中的行动者之间关系日益稳定，对政府购买公共服务的制度规则形成较高的认同感。

五、 结 论

通过对上海促进政府购买公共服务场域发展过程的分析，可以得到以下启发：

一是制度创建者推进了场域的演化发展。在单点制度创新阶段，制度创建者需要突破固有思维和制度性障碍，以创造性思维来开发、引入、运用新颖的方式，来应对压力和解决问题。在局部制度探索阶段，制度创建者重点要构建局部的制度安排，调动集中性资源，以推动局部制度和实践的发展。到整体制度发展阶段，制度创建者的构成开始多元，其创建动力、目标、策略等出现分化，在整体制度环境的压力下，制度推进的趋势无法阻止，并带动整个场域的组织间关系、结构性特征的演化。制度创建者运用各种行动策略或路径，改变着整个场域。当然，场域作为一种结构性要素，构成制度创建的环境，为制度创建提供机会空间和行动限制。

二是制度化是场域发展的首要结构性特征。组织场域的结构性特征，包括主导性制度逻辑的出现、组织间互动模式的稳定性、组织之间交往频度、不同组织群落的发展等不同维度，但起到框定场域边界、规范行动关键作用的，则是场域内制度的发展。制度“包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化——认知性要素，以及相关的活动与资源”。相关法律法规、政策文件等制度出台，明确场域中管制、规范、认知的合法性，也带来场域发展所需的资源。特别是政府作为制度创建者，出台相关的法规政策，是其推进购买公共服务实践发展的重要行动路径。场域中制度的逐渐统一、规范、可预测，有助于行动者形成对场域发展的稳定预期，从而进一步推动场域各要素的建立和完善。

参考文献：

[1] 沃尔特·W. 鲍威尔，保罗·J. 迪马吉奥. 组织分析的新制度主义[M]. 姚伟，译. 上海：上海人民出版社，2008.

[2] W. 理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益（第3版）[M]. 姚伟，王黎芳，译. 北京：中国人民大学出版社，2010.

[3] 管兵. 竞争性及反向嵌入性：政府购买公共服务与社会组织发展[J]. 公共管理学报，2015(3).

[4] 黄晓春，周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展[J]. 中国社会科学，2017(11).

-
- [5] 徐家良. 政府购买社会组织公共服务制度化建设若干问题研究[J]. 国家行政学院学报, 2016(1).
- [6] 徐盈艳, 黎熙元. 浮动控制与分层嵌入——服务外包下的政社关系调整机制分析[J]. 社会学研究, 2018(2).
- [7] 许源. 购买场域中的组织特征及其制度逻辑[J]. 学习与实践, 2016(1).
- [8] 杨宝. 政府购买公共服务模式的比较及解释——一项制度转型研究[J]. 中国行政管理, 2011(3).
- [9] Fligstein N. Social skills and the theory of fields[J]. Sociological Theory, 2001, 19(2).
- [10] Greenwood Royston, Raynard Mia, Farah Kodeih, et al. Institutional complexity and organizational responses[J]. The Academy of Management Annals, 2011, 5(1).