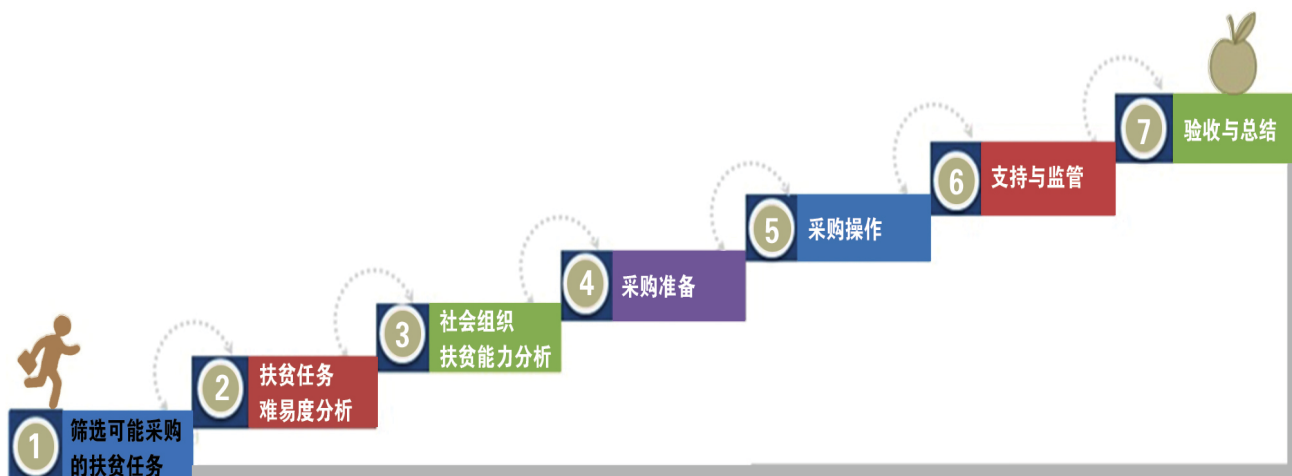




购买服务与精准扶贫：

购买服务操作指南

韩 伟



© 2016 Asian Development Bank

© 2016 年亚洲开发银行

All rights reserved. Published in 2016

版权所有。2016 年出版。

Printed in the People's Republic of China

在中华人民共和国印刷

The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views and policies of International Poverty Reduction Center in China (IPRCC) and the Asian Development Bank or its Board of Governors or the governments they represent.

本出版物中所述为作者的观点，不一定代表中国国际扶贫中心和亚洲开发银行或其理事会或其代表的政府的观点和政策。

The Asian Development Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this publication and accepts no responsibility for any consequence of their use.

亚洲开发银行不担保本出版物中所含数据的准确性，而且对使用这些数据所产生的后果不承担责任。

Use of the term "country" does not imply any judgment by the authors or the Asian Development Bank as to the legal or other status of any territorial entity.

使用术语“国别”不代表作者或亚洲开发银行对任何地域实体的合法性或其他法律地位的任何判断。

亚洲开发银行对华技术援助项目 加强农村减贫中的政府与社会组织合作
TA8685—PRC

**Strengthening Government and Social Organization Cooperation
for Rural Poverty Reduction**

购买服务与精准扶贫：

购买服务操作指南

中国国际扶贫中心
亚洲开发银行
2016 年 10 月

Consultant Team

咨询专家组

WANG Ming, Professor, School of Public Policy and Management, Tsinghua University,
Team Leader

王 名 清华大学公共管理学院教授，专家组组长
《购买服务与精准扶贫：研究报告》执笔人

LI Yong, Director, Philanthropy and NGO Support Center

李 勇 明德公益研究中心主任
《购买服务与精准扶贫：研究报告》执笔人

HAN Wei, Associate Researcher, Sichuan Academy of Social Sciences

韩 伟 四川省社会科学院副研究员
《购买服务与精准扶贫：政府购买操作指南》执笔人

DU Ling, Director, Chengdu Shuguang Community Development Capacity Building Center

杜 玲 成都蜀光社区发展能力建设中心主任
《购买服务与精准扶贫：社会组织培训指南》执笔人

Project Officers

项目官员

Irene BAIN, Social Sector Specialist, Asian Development Bank, PRC Resident Mission

白爱莲 亚洲开发银行驻中国代表处社会发展专家

Sha XU, Associate Project Analyst, Asian Development Bank, PRC Resident Mission

徐 莎 亚洲开发银行驻中国代表处项目分析师

ZUO Changsheng, Director-General, International Poverty Reduction Center in China (IPRCC)

左常升 中国国际扶贫中心主任

ZHANG Deliang, Deputy Chief of Research Division, IPRCC

张德亮 中国国际扶贫中心研究处副处长

GAO Rui, Program Officer, IPRCC

高睿 中国国际扶贫中心研究处副处长项目官员

ZHANG Xiaoying, Program Officer, IPRCC

张晓颖 中国国际扶贫中心研究处副处长项目官员

目 录

第一章 概念介绍.....	1
第二章 采购流程.....	5
第 1 步：筛选可能采购的扶贫任务.....	7
(1) 罗列可能的扶贫事务，构成“扶贫任务初步清单”.....	7
(2) 确定初步筛选标准。.....	8
(3) 筛选确定“可能采购的扶贫任务清单”.....	9
第 2 步：扶贫任务难易度分析.....	10
(1) 建立扶贫任务难易度判断标准.....	10
(2) 利用难易度判断标准，分析和归类“可能采购的扶贫任务”.....	11
第 3 步：社会组织扶贫服务能力分析.....	13
(1) 社会组织扶贫意愿登记备案.....	13
1、尽可能收集和罗列能为本地提供扶贫服务的社会组织名单... 13	
2、了解这些社会组织提供扶贫服务的意愿.....	14
3、初步筛选形成“政府购买扶贫服务的社会组织备案表”.....	15
(2) 对本地社会组织扶贫服务能力进行分类.....	15
(3) 汇总分析本地社会组织扶贫能力.....	17
第 4 步：采购准备.....	18
(1) 详细设计要采购的扶贫任务.....	18
1、对每一个扶贫任务都进行详细设计.....	18
2、测算每个具体扶贫任务的采购价格.....	21
3、确定每个具体采购扶贫任务的采购方式.....	24
4、编制《扶贫任务描述书》.....	26
(2) 汇总扶贫任务采购清单.....	27
(3) 衔接采购资金，制订扶贫任务年度采购计划.....	28
(4) 召开县级部门研讨会.....	30
(5) 建立采购扶贫任务相关制度.....	31
第 5 步：采购操作.....	33
(1) 公布采购信息.....	33

(2) 初选扶贫服务提供者.....	35
(3) 组织专家评审.....	36
(4) 公示评审结果.....	38
(5) 领导审批.....	38
(6) 签订采购合同.....	39
第 6 步：支持与监管.....	40
(1) 资金拨付.....	40
(2) 协调支持.....	41
(3) 进度与质量监管.....	41
(4) 投诉管理.....	42
(5) 适当培育和支持社会组织发展.....	42
第 7 步：验收与总结评估.....	43
(1) 推动社会组织自我检查扶贫任务的执行情况.....	43
(2) 政府验收与评价.....	43
(3) 第三方评估.....	44
(4) 参与式评估.....	44
(5) 县级总结会.....	45
第三章 关键要素与关键环节.....	47
3.1 角色与职能转变.....	47
3.2 采购主体.....	49
3.3 政府与社会组织的关系.....	49
3.4 社会组织培育.....	50
3.5 投诉管理与风险管理.....	51
(1) 投诉管理.....	51
(2) 风险管理.....	52
参考文献.....	53

政府采购社会组织扶贫服务 操作指南

第一章 概念介绍

什么是政府采购社会组织的扶贫服务？

传统政府扶贫方式是政府直接扶贫，直接使用财政扶贫资金和国家其他扶贫资金，实施扶贫项目，帮助扶贫对象。无奈，扶贫任务过于繁重，扶贫工作人员明显不够，一些该做的扶贫工作由于人力不够只好放弃，一些具体细致的扶贫工作由于缺少时间精力做不扎实，政府直接扶贫方式难于满足有效扶贫的需要，“既是运动员，又是裁判员”的尴尬角色也不断受到质疑。

解决这一问题的一个可能路径是：寻求社会力量的帮助，改政府直接扶贫为领导和组织社会扶贫，从政府部门自己实施扶贫项目为主转变为依靠社会力量实施扶贫项目为主，尽量从具体扶贫事务中抽身出来，当“舵手”，不当“水手”；当“裁判员”，不当“运动员”，腾出精力“掌舵”和验收各种扶贫成果，确保实现本地的扶贫目标。这就是政府与社会组织合作扶贫，“政府出资金，社会组织出力，有效瞄准和帮助贫困群体，助力于实现全面小康目标”，实现政府与合作组织的双赢。

怎样寻求社会力量的帮助？拿出财政扶贫资金，购买社会组织的扶贫服务，让社会组织承担具体的扶贫任务，实施具体的扶贫项目，处理具体的扶贫事务，陪伴贫困人口成长，实现稳定脱贫。政府与社会组织一道，合作扶贫，优势互补，有利于更好地实现国家扶贫目标，也有利于改善政府治理，推进国家治理体系和治理能力现代化，更好地为人民和贫困群体服务。

在这里：

政府购买：是指各级政府利用财政扶贫资金，以契约的方式，购买政府所需的各种扶贫服务，满足政府实现扶贫目标的需要。购买不是财政拨款，是为了实现政府扶贫目标的需要而进行的等价交换，是一种平等的交换关系。

扶贫服务：服务指不以实物的形式、而以劳动的形式满足他人的某种特殊需求。可以简单地把服务理解成为了满足他人的某种需求而做事。那么扶贫服务就是做扶贫的事情，包括规划、设计和实施扶贫项目，开展扶贫调查，进行扶贫监督，确定扶贫对象，评估扶贫效果，提升扶贫能力，扩大扶贫宣传等多种形式的扶贫活动。在扶贫工作繁重，政府工作人员精力不足、时间不够甚至能力不足时，通过购买让别人来替你具体扶贫的事情，就是购买扶贫服务。

扶贫任务：任务的含义是可以交派的工作和责任，其基本特征是可以交给别人做而且对方有完成的责任。把扶贫服务进行详细的设计和定义，变成可以交派的、有责任要求的工作，就成了扶贫任务。一个人自己去扶贫，他只是提供了扶贫服务，做得好一些或差一些，不会有人去深究他是否尽到了应尽的责任。但是如果接受了别人交派的某个扶贫任务，人们不仅要看他是否提供了哪些指定的扶贫服务，还要看是否按时按质按相关要求完成了扶贫服务。可见，扶贫任务是可以交派的、有明确要求的、负有完成责任的扶贫服务。在讨论政府采购时，扶贫服务的说法过于笼统，因为只要是做扶贫工作就都是在提供扶贫服务。为方便采购管理，必须对要采购的扶贫服务提出更详尽的要求，包括扶贫服务的内容、扶贫服务的质量、扶贫服务的时间限制和资源条件、兑现扶贫服务的责任等。很明显，交派、委托和采购这种经过仔细设计的扶贫任务时，不容易产生歧义，更容易追究责任。此外，也可以把常见扶贫项目等同于具体的扶贫任务，因为扶贫项目经过了更仔细的设计，实施扶贫项目就是在完成具体的扶贫任务。

社会组织：社会组织是由社会力量自发建立的非盈利性的公益性组织。除了政府和企业，社会组织也是现代社会管理的三大组织支柱之一。社会组织主要在政府失灵、市场失灵的领域发挥作用，是现代社会管理的重要补充力量。社会组织的主要特点是：自发成立，自愿参与，自治管理，不以营利为目的，坚持公益导向，以民间的方式、贴近群众的方式来处理和解决社会问题。尽管社会组织起步晚、发育不足，党中央对社会组织的建设与发展高度重视，大力推动社会组织在解决很多公共事务管理“顾不上、来不及”、“做不了、也做不好”的地方发挥作用。十八届三中全会《决定》指出，“适合由社会组织提供的公共

服务和解决的事情，交由社会组织承担”。

社会组织常常有很多不同的名称，如民间组织、非政府组织、非营利组织、第三部门、公民社会、志愿者组织、慈善组织等。其中非政府组织这一称号重点强调这类组织不同于政府机关，而非营利组织这一称号着重强调这类组织不同于企业以营利为目的，而是为了完成其特定的社会使命，不追求获得利润。在政府采购时，谁来提供扶贫服务？个人、企业和社会组织都可以提供扶贫服务。但是，只有社会组织才可能更长久稳定的提供更好的专业化扶贫服务。因为很多社会组织存在的初衷就是开展专业化的扶贫与发展工作，把做好扶贫与发展工作作为长期的社会使命，积累了丰富的扶贫工作实践经验，因而社会组织是政府采购扶贫服务的最佳对象。

政府通过购买社会组织的扶贫服务，改善扶贫效果，更好地发挥扶贫资金的作用。社会组织通过提供扶贫服务，能够更好地实现自己的社会使命和得到更多的财政资源来发展自身。这样，**政府和社会组织是相互依存的关系**，在合作扶贫中找到双赢结合点，既有利于实现扶贫目标，又有利于推动政府治理改善，形成“政府出资，社会组织出力，有效瞄准和帮助贫困群体，助力于实现全面小康目标”的格局。

多年来，国家一直致力于倡导和推动社会组织参与社会管理和参与扶贫（表1），社会组织与政府合作扶贫是一种明显的优势互补，体现了现代社会治理的制度优越性。

表 1：国家文件中关于社会组织扶贫的阐述

年代	文件	关于社会组织扶贫的阐述
2015 年	《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发[2015]34 号）	“在扶贫开发中推广政府与社会资本合作、政府购买服务等模式” “通过政府购买服务等方式，鼓励各类社会组织开展到村到户精准扶贫”
2014 年	《创新扶贫开发社会参与机制实施方案》（国开办发[2014]31 号）	“推动社会组织积极参与扶贫开发” “开展政府购买服务试点，鼓励社会组织承接政府扶贫项目”
2013 年	《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发[2013]25 号）	“建立和完善广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发制度” “鼓励引导各类企业、社会组织和个人以多种形式参与扶贫开发” “积极探索政府购买公共服务等有效做法”
2011 年	《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》	“积极鼓励、引导、支持和帮助各类社会组织承担定点扶贫任务” “鼓励社会组织和个人通过多种方式参与扶贫开发”
2001 年	《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》	“要积极创造条件，引导非政府组织参与和执行政府扶贫开发项目” “逐步规范非政府组织开展的扶贫开发活动” “通过多种渠道、不同方式争取国际非政府组织对我国扶贫开发的帮助和支持” “加强与国际组织在扶贫开发领域里的交流，借鉴国际社会在扶贫开发方面创造的成功经验和行之有效的方式、方法，进一步提高我国扶贫开发的工作水平和整体效益”
1994 年	《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000 年)》	“充分发挥中国扶贫基金会和其他各类民间扶贫团体的作用” “积极开展同扶贫有关的国际组织、区域组织、政府和非政府组织的交流，让国际社会及海外华人了解我国贫困地区的经济发展状况和扶贫工作”

第二章 采购流程

由于扶贫任务种类繁多、难度差异大，而社会组织又处于初创时期，多数社会组织提供扶贫服务的能力尚在建设培养之中，“扶贫工作难度和社会组织扶贫能力的对接”是一个必须要考虑的问题。一个基本的办法是，处于初创阶段的社会组织承担相对容易的扶贫任务，具有丰富扶贫经验的社会组织承担相对复杂和有难度的扶贫任务，实行“分类采购”。因为只要操作复杂就难于落实和执行，因此，“分类采购”的程序和方法还必须“简单、易操作”。

本指南基于“分类采购”和“简单、易操作”两个原则，设计出一个“7步采购流程”，用于指导扶贫工作者启动、推动和落实本地的“政府采购社会组织扶贫服务”。

从县扶贫局的角度，采购社会组织扶贫服务的工作可以大致分成7个步骤(图1)来完成，详细操作流程见图2。

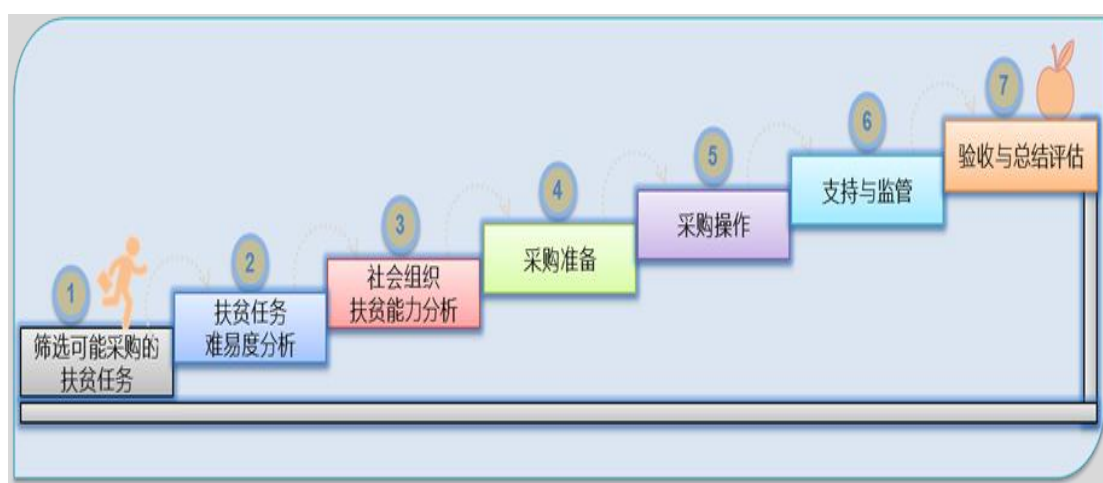


图 1：县扶贫局采购社会组织扶贫服务的大致步骤

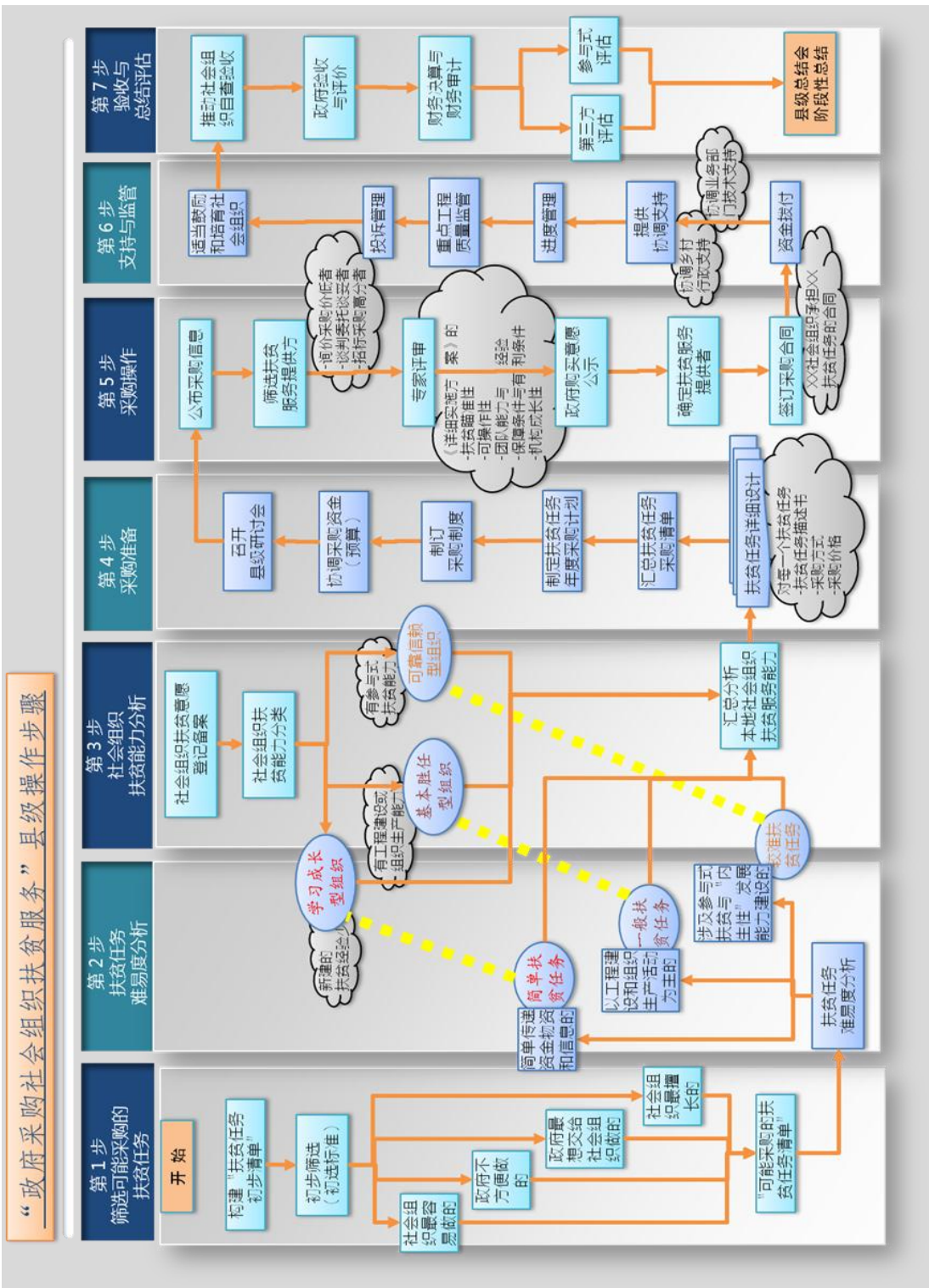


图 2：“政府采购社会组织扶贫服务”县级操作步骤

第 1 步：筛选可能采购的扶贫任务

目的：分析本地有哪些扶贫任务可以采购

产出：提出本地“可能采购的扶贫任务清单”

打算把什么扶贫任务（扶贫事情）交给社会组织去做？一是尽可能列举扶贫任务，二是要初步筛选。经过筛选确定可以而且愿意交由社会组织来承担的扶贫任务，是今后可能采购的扶贫任务。

步骤：

（1）罗列可能的扶贫事务，构成“扶贫任务初步清单”

通过不断提问，尽可能地回答、列举和枚举可能交由社会组织来承担的具体的扶贫事务，形成“扶贫任务初步清单”。这个清单很长，可以叫做长清单（见表 2 和图 3）。

表 2：举例说明如何形成“扶贫任务初步清单”

哪些扶贫事务可以交给社会组织来做？		
更具体的提问	更具体的回答、列举	扶贫事务
在发展特色产业扶贫方面		
在引导劳务输出扶贫方面		
在结合生态保护扶贫方面		
在教育扶贫方面		
在卫生扶贫方面		
在落实低保扶贫兜底方面		
在改善弱势群体服务方面		
在改造农村基础设施条件方面		
在强化市场连接和互联网扶贫方面		
在人居环境改善和环境保护方面		
在改善金融服务扶贫方面		
在扶贫创新方面，如探索新的瞄准贫困群体方法和第三方监测评估等		
在贫困人口能力提高方面		
在扶贫项目设计评估方面		
在扶贫效果调查方面		
在改善社区管理方面		
.....		
		Σ=“扶贫任务初步清单”（长清单）



图 3：列举和枚举形成“扶贫任务初步清单”（长清单）。

（2）确定初步筛选标准。

按照一定的优先性和倾向性，建立初步筛选标准，用来剔除不适合近期内采购的扶贫任务，选出近期可能率先采购的扶贫任务。

初步筛选标准可以由多重筛选指标构成。例如，考虑到本地社会组织都是新生的和没有多少经验的，近期难于承担比较复杂的扶贫任务，则把暂时不采购“复杂扶贫任务”作为一个筛选标准，凡是属于复杂扶贫任务的都挑出来，现阶段暂时不纳入采购范围。又例如，本地有很好的旅游资源，也有一些擅长开展社区旅游的社会组织在本区域内活跃，而且愿意参与社区旅游精准扶贫，则把“社区旅游扶贫”作为一个筛选标准，凡是有利于推动开展社区旅游扶贫的任务，都保留下来作为“可能采购的扶贫任务”。总之，如何初步筛选扶贫任务，所采用的标准和当地情况、条件和意愿密切相关，反映的是当地扶贫优先性和倾向性。一般用“是否能得到上级的支持？”“是否群众最喜欢？”“是否能增加扶贫投入？”“是否能改善社区管理？”“是否有示范效应？”“是否有利于贫困妇女参与？”等形式来表述。在这里，推荐几个初步选择标准（图 4）：

- 社会组织最容易做的
- 社会组织最擅长做的
- 地方政府不方便做的

- 政府最想推动社会组织做的
- 其他.....



图 4：扶贫任务初步选择标准

(3) 筛选确定“可能采购的扶贫任务清单”

有了初步筛选标准，把“扶贫任务初步清单”（长清单）中的扶贫任务逐个对比评判，剔除不合适的，最后保留下来的是今后可能率先采购的扶贫任务。所有可能率先采购的扶贫任务形成“可能采购的扶贫任务清单”（短清单），这是经过研究分析，今后愿意交由社会组织去承担的扶贫任务，是政府购买社会组织扶贫服务的最初想法。这个筛选过程是把长清单压缩成短清单的过程（图 5）。

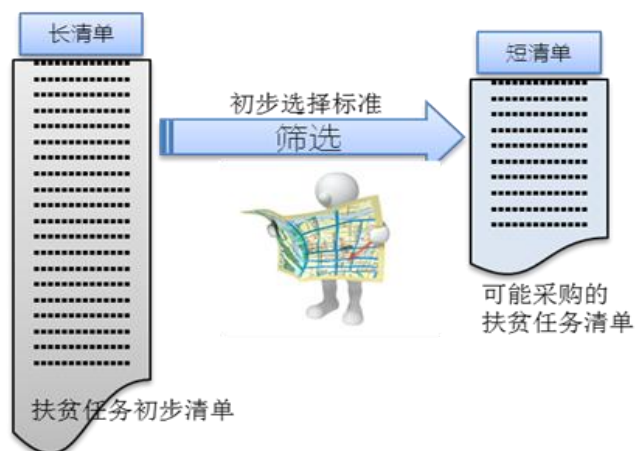


图 5：筛选后把长清单压缩成短清单

注意事项:

- (1) 切记这一步只是考虑哪些事可以交给社会组织做，哪些事愿意交给社会组织做。短清单上虽然叫做扶贫任务，实质上是指扶贫事务，是指哪些扶贫的事情可以考虑今后采购；
- (2) 熟悉当地扶贫事务和能够创造性思维是构造一个好的长清单的基础。要特别关注提出一些创新扶贫方式和改善扶贫管理的扶贫任务，交由社会组织试验、示范和推广。也要注意提出一些关注妇女脱贫的扶贫任务，今后交由具有社会性别敏感性的社会组织来实施；
- (3) 确定初步筛选标准非常关键。筛选标准决定了你倡导什么，优先支持什么，愿意推动什么，刻意回避什么，特别想让社会组织发挥什么作用等。筛选标准不仅反映当地政府扶贫的优先性、倾向性和倡导性，还应反映当地的条件限制。当地没有条件做和政府不愿意的事情可以作为限制性标准用来剔除哪些不合适的扶贫任务。

第2步：扶贫任务难易度分析

目的: 分析本地“可能采购的扶贫任务”的难易度

产出: 列出“简单扶贫任务表”、“一般扶贫任务表”和“较难扶贫任务表”

扶贫任务有难有易。扶贫任务的难易度与工作量、工作成本和工作方法以及如何管理都高度相关，是“分类采购”的重要依据，也是核算扶贫工作成本和评价扶贫任务质量的重要依据。

扶贫任务难易度分析是把“可能采购的扶贫任务”进行分类分析，按照“简单”、“一般”和“较难”三个类别，归类为“简单扶贫任务表”、“一般扶贫任务表”和“较难扶贫任务表”，以便今后“分类采购”时可以实行“小马拉小车，大马拉大车”，“新手承接相对简单的扶贫任务，老手承接相对有难度的扶贫任务”，提高扶贫工作的质量和效率。

步骤:

(1) 建立扶贫任务难易度判断标准

根据一个扶贫任务的内容、实施方式和质量要求来判断扶贫任务的难

易度。

一般而言，送钱送物、传递信息和知识的扶贫任务，实施起来相对简单，是“简单扶贫任务”（表 3）。如发放救助资金、发放救灾物资、发放苗木和畜种、开展实用技术培训、组织劳务输出培训等；

常见的以工程建设和组织生产活动为主的扶贫任务，对项目工作人员的社区工作技能要求不太高，是“一般扶贫任务”。目前“一般扶贫任务”形式多样，是扶贫任务的主要部分。如农村基础设施建设、贫困户住房改造、农业种植和养殖、产业基地建设、社区环境卫生管理等。监督扶贫资金是否到位、检查贫困户是否如期脱贫等第三方监督等，也可以划入这一类扶贫任务；

当涉及到参与式扶贫和社区主导的扶贫发展等任务时，扶贫任务的难度大幅度增加。涉及“内生式”发展能力建设、社区可持续发展、改善扶贫治理、改善社区公共事务管理、有效对接市场、创新扶贫资源利用方式等扶贫任务，是“较难扶贫任务”。因为要求完成的是“高水平”的扶贫任务，对工作人员的经验 and 社区工作技能要求高，需要更多的时间和成本投入。如扶贫合作社（涉及社区组织和市场连接）、社区发展基金（涉及社区合作行动和社区行为方式改变）、工程后续管理（涉及到社区管理制度制定和执行）、社区资源管理和社区旅游发展（涉及社区合作行动和共享社区利益）、确定精准扶贫户（涉及到利益分配、社会公平意识和高难度的达成社区共识技巧）、参与式整村扶贫规划、社区资源（草场、集体林和水）可持续管理利用等。

表 3：扶贫任务难易度判断标准

难易度类别	判断标准
简单扶贫任务	简单传递资金、物资和信息的扶贫任务
一般扶贫任务	以工程建设和组织生产活动为主的扶贫任务
较难扶贫任务	涉及参与式扶贫、社区主导的扶贫活动、“内生式”发展能力建设、社区资源可持续管理等扶贫治理内容的

（2）利用难易度判断标准，分析和归类“可能采购的扶贫任务”

利用难易度判断标准，分析每一个“可能采购的扶贫任务”是“简单扶

贫任务”、“一般扶贫任务”还是“较难扶贫任务”，分类列表(图6)，形成“简单扶贫任务表”、“一般扶贫任务表”和“较难扶贫任务表”。实际上，可以更简单地判断承担一个扶贫任务的困难程度。直接给钱给物和传递信息的，是“简单”的扶贫任务。以硬件修建和推动生产为主的，是“一般”的扶贫任务。关注“人的发展”的如稳定脱贫能力、改善社区管理和治理的，涉及到复杂的矛盾和行为方式改变，是“较难”的扶贫任务。



图 6：利用难易度标准判断归类扶贫任务的难易度

注意事项：

- (1) 扶贫任务有容易和困难之别，是客观存在的。以“输血”和“给予”为主的任务肯定比关注“人的发展”和“参与式扶贫”更容易。即便目前以“简单的”和“一般的”扶贫任务为主，2020 年以后还是要变成以“较难的”扶贫任务为主。因为只有通过“较难的”扶贫任务才能真正建立起贫困群体的稳定脱贫能力；
- (2) 扶贫任务的难易度不是一成不变的。一个扶贫任务，要求不同，难易度也不同。如修建灌溉蓄水池，由外面工程队去修，“送工程下乡”，就从一个“一般扶贫任务”变成一个“简单扶贫任务”；如果由社区小组来修，因为涉及到需要人陪伴社区小组“边干边学”，在完成扶贫任务

的过程中学习成长，要建立灌溉蓄水池的可持续管理利用机制等，就从一个“一般扶贫任务”变成一个“较难扶贫任务”了。虽然增加了工作难度，但是扶贫资金的使用效率往往能够提高，目标群体的能力也能得到提高，更有利于稳定脱贫，这是已在实践中得到证明的事情；

- (3) 三个表，“简单扶贫任务表”、“一般扶贫任务表”和“较难扶贫任务表”是今后扶贫采购管理的重要依据。难易度不同，扶贫效果不同，投入的时间和精力不同，工作成本不同，对社会组织的能力要求也不同。一般而言，“简单的”是扶贫效果相对弱的，工作成本相对少的，工作能力低一点也可以完成的。“较难的”是扶贫效果相对好的，工作成本相对高的，工作能力不够就难以完成的。“一般的”则在扶贫效果、工作成本和工作能力要求等方面，介于“简单的”和“较难的”扶贫任务之间。这样就能解释为什么存在“扶贫无专业”和“扶贫是专业性很强的工作”两种观点，前者可能说的是“简单扶贫任务”，后者可能说的是“较难扶贫任务”。

第3步：社会组织扶贫服务能力分析。

目的：分析评估本地社会组织扶贫能力

产出：列出“学习成长型”、“一般胜任型”和“可靠信赖型”社会组织名录

对每个愿意在本地承担扶贫任务的社会组织，根据其能力进行分类，汇总成三个名录。今后以此为基础，开展“分类采购”。原则上，“学习成长型”社会组织可以承接简单扶贫任务，“一般胜任型”社会组织可以承接一般扶贫任务，“可靠信赖型”社会组织可以承接较难扶贫任务。

步骤：

(1) 社会组织扶贫意愿登记备案

- 1、尽可能收集和罗列能为本地提供扶贫服务的社会组织名单

通过查询民政局的登记目录、从工商局的登记名单中筛选、从网站和各个机构信息渠道中去发现等办法，收集社会组织的名单（图7）。也可以由政府部门公开发布消息，告知登记备案事项，推动各个社会组织自己

来登记等。也可以主动打电话去联络。尽管社会组织在全国处于蓬勃发展阶段，但是在贫困地区，各地的差异很大。一些贫困县社会组织非常少、不活跃，而一些贫困县既有本地有效扶贫的社会组织，也有许多非常活跃的外来的、有经验的社会组织。找到这些有潜力的组织，是采购扶贫服务的基础工作。

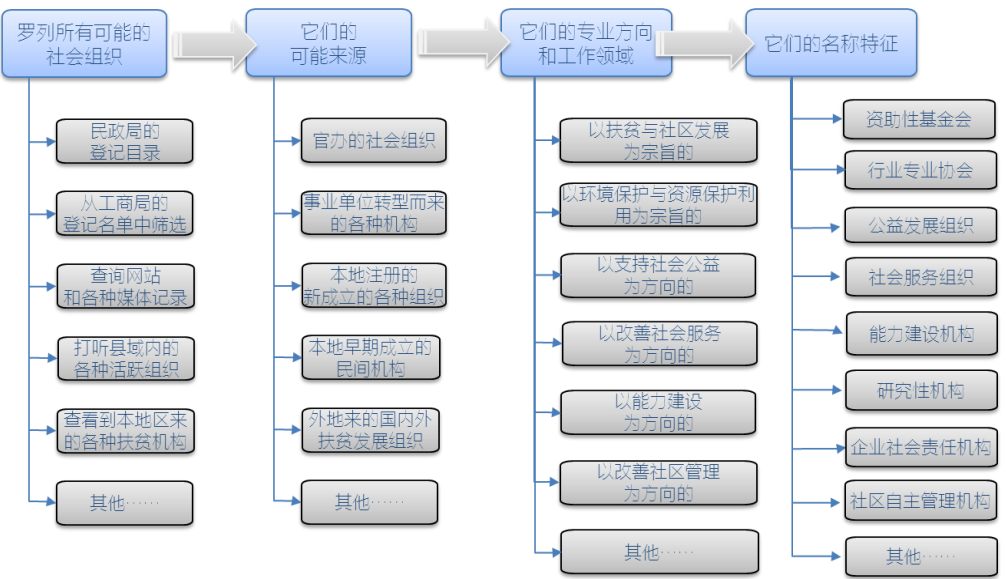


图 7：尽可能罗列所有可能的社会组织

2、了解这些社会组织提供扶贫服务的意愿

每个社会组织填写一份简单的“扶贫意愿登记表”（表 4），了解这些社会组织的基本情况和提供扶贫服务的意愿。注意对填表信息的真实性进行认真核查。

表 4：社会组织扶贫意愿登记表（样表）

社会组织扶贫意愿登记表	
填表人：_____ 填表时间 _____ 年 ____ 月 ____ 日 编号 _____	
机构名称	
机构宗旨	
工作服务领域	
注册情况 (注册地、时间、批准部门)	

工作力量情况	
承担实施过的项目，曾经提供过的扶贫服务情况	
和政府合作的情况	
是否愿意为本地提供扶贫服务？	
最擅长和最愿意提供什么扶贫服务？	
签章及联系方式	

3、初步筛选形成“政府购买扶贫服务的社会组织备案表”

审查分析“社会组织扶贫意愿登记表”(图8)。剔除那些扶贫意愿弱的、专业领域不合适的、机构合法性有问题的、工作力量明显不够的、和政府合作意愿不强的社会组织后，汇总成“政府购买扶贫服务的社会组织备案表”。列入这个表的社会组织算是有扶贫意愿和已经登记备案的社会组织，是今后政府购买扶贫服务的潜在供应者。

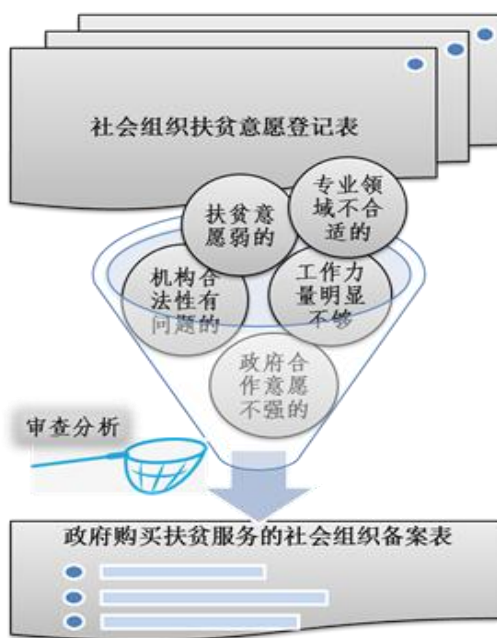


图 8：审查分析后形成“政府购买扶贫服务的社会组织备案表”

(2) 对本地社会组织扶贫服务能力进行分类

对备案表的每一个社会组织，对比其“社会组织扶贫意愿登记表”填写

的信息和“扶贫任务难易度判断标准”，评价目前阶段该社会组织提供扶贫服务的能力。

主要是：

- 从“注册情况”判断其是否新成立机构；
- 从“宗旨”和“工作服务领域”判断其是否有专业发展方向和专业服务的导向，是否有扶贫的“倾向”；
- 从“政府合作的情况”判断其合作态度；
- 从“工作力量情况”、“承担实施过的项目”和“擅长提供的扶贫服务”判断其执行扶贫任务的能力；
- 最后，综合评判这个社会组织的扶贫能力类型，分类列出“学习成长型”、“一般胜任型”和“可靠信赖型”社会组织名录（表5）。

表 5：本地社会组织扶贫服务能力分类表（XX 年）

类 别	扶贫能力分类	社会组织名称
“学习成长型”	可以承接 “简单扶贫任务”	
		
		
		
		
		
“一般胜任型”	可以承接 “一般扶贫任务”	
		
		
		
		
		
“可靠信赖型”	可以承接 “较难扶贫任务”	
		
		
		
		
		

（3）汇总分析本地社会组织扶贫能力

到现在为止，可以初步分析采购扶贫服务需求和本地社会组织提供扶贫服务的能力了。大致过程是：

- 综合分析本地扶贫情况和简单扶贫任务、一般扶贫任务和较难扶贫任务的情况，判断本地的扶贫服务需求情况
- 根据本地社会组织扶贫服务能力分类表，判断本地社会组织提供扶贫服务的能力，估计今后采购扶贫服务的大致范围
- 如果扶贫服务提供方远远不足，考虑如何解决扶贫服务供给能力问题，如引入外地社会组织，如培育本地社会组织等

注意事项：

- （1）社会组织扶贫能力是变化的，一般是扶贫能力逐年增加，因此要每年重新审查和判断社会组织的扶贫能力；
- （2）对初创的社会组织，目前扶贫能力不足不是问题，关键在于该机构是否愿意在扶贫服务方面长期发挥作用？是否有学习成长和长期扶贫的发展潜力？应以长期发展的观点来看待这类组织的扶贫服务能力，给予机会“培育，锤炼，边扶贫边成长”；
- （3）切记评价一个机构的扶贫能力不是为了简单的打上某种标签，而是实实在在考虑如何把该机构的扶贫能力与要承担的扶贫任务对接好，更好地发挥该机构的作用。不宜把“简单扶贫任务”、“一般扶贫任务”或“较难扶贫任务”以及“学习成长型”社会组织、“一般胜任型”社会组织和“可靠信赖型”社会组织作为标签在社会上公开宣扬，成为抑制部分社会组织发展的不利因素；
- （4）一个有较好扶贫能力的社会组织往往有多个优秀特征，比如有一个能够扎根基层的工作队伍，有对问题和工作难度的高度敏感和应对办法，有成功实施项目的历史和经验。不要把是否与政府合作这个指标看得过高，因为这往往是政府没有提供机会，而不是社会组织不愿合作。根据经验，“有一群下乡扎扎实实工作的人”最重要，“这些人有参与

式扶贫经验”第二重要，同时具备这两个指标的社会组织非常少，一旦发现，就应该想方设法吸引和鼓励他们到本地提供扶贫服务；

(5) 对社会组织扶贫能力如何评价和判断，不是一个完全解决了的学术问题，很容易受一些简单化、片面化、不合理的指标误导。如“有办公场所”、“有注册会计师”和“有社工资质的专业工作人员”等。在今后评审谁该来承担某项扶贫服务时，有些“专家”也难免陷入这些误区。为提高对社会组织扶贫能力评估的有效实用性，一定要多安排几次讨论，通过沟通交流对“如何评判一个社会组织的扶贫服务能力”形成达成共识的基本观点，鼓励“能干活、能干好活”的社会组织脱颖而出，倡导“真扶贫、扶真贫”的社会风气。

第4步：采购准备

目的： 为正式开展采购社会组织扶贫服务做好准备工作

产出：

- (1) 《扶贫任务描述书》
- (2) “拟采购扶贫任务汇总清单”
- (3) “扶贫任务年度采购计划”
- (4) 召开“县级部门研讨会”
- (5) 《采购社会组织扶贫服务实施细则》（建立相关采购管理制度）

在启动采购之前，必须扎实准备的工作包括：清晰定义和设计要采购的扶贫任务，汇总扶贫任务采购清单，建立采购制度与程序等，协调资源和部门支持形成年度采购计划等。

步骤：

(1) 详细设计要采购的扶贫任务

1、对每一个扶贫任务都进行详细设计

结合本地情况，把“简单扶贫任务表”、“一般扶贫任务表”和“较难扶贫任务表”中所列的扶贫任务具体化，回答：做什么？做多少？在什么地方

做？为什么人做？有什么要求？用多少时间？扶贫投入与服务价格？扶贫服务质量要求？如何检查验收？奖罚措施？等问题，把购买意愿设计成一个个可以实际采购的扶贫任务（图9）。

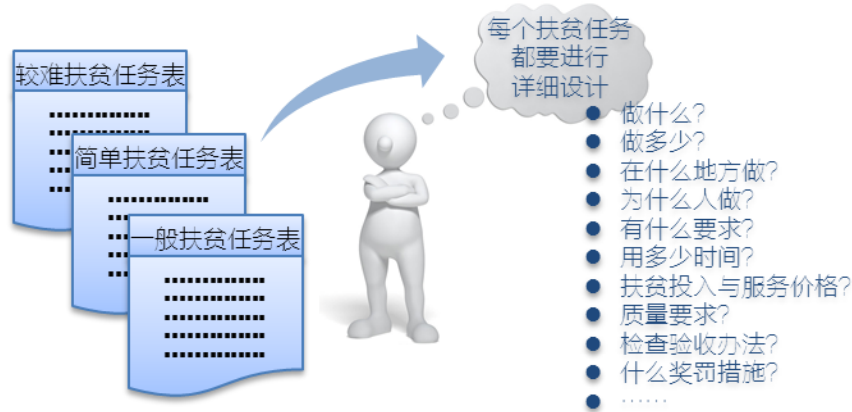


图9：详细设计扶贫任务

经过详细设计，每一个扶贫任务可以设计成多个可以实际采购的具体扶贫任务。例如，扶贫任务表上列有“帮助特困户养羊”任务，经过详细设计，可能成为“某村特困户养羊项目”，让人们知道所提供的扶贫服务的具体情况，如在什么地点？交通远近和方便程度？羊品种和规模？技术服务怎么办？如何衡量项目是否成功？提供多少工作费用？如何检查验收？承担任务的机构有多少收益等。让购买方和服务提供方都清楚地知道“购买什么”，明明白白地购买和供给。此外，“帮助特困户养羊”有可能不在一个村。那么，不同的村和不同品种的羊，就可以设计成不同的扶贫任务（图10），如“XX乡特困户养羊项目”、“XX县藏族特困村妇女养羊项目”、“XX村特困户良种绵羊养殖项目”、“XX村特困户本地山羊养殖项目”。这样，不同的社会组织可以选择承担不同村的扶贫任务，也可以一个社会组织承担多个村的扶贫任务。

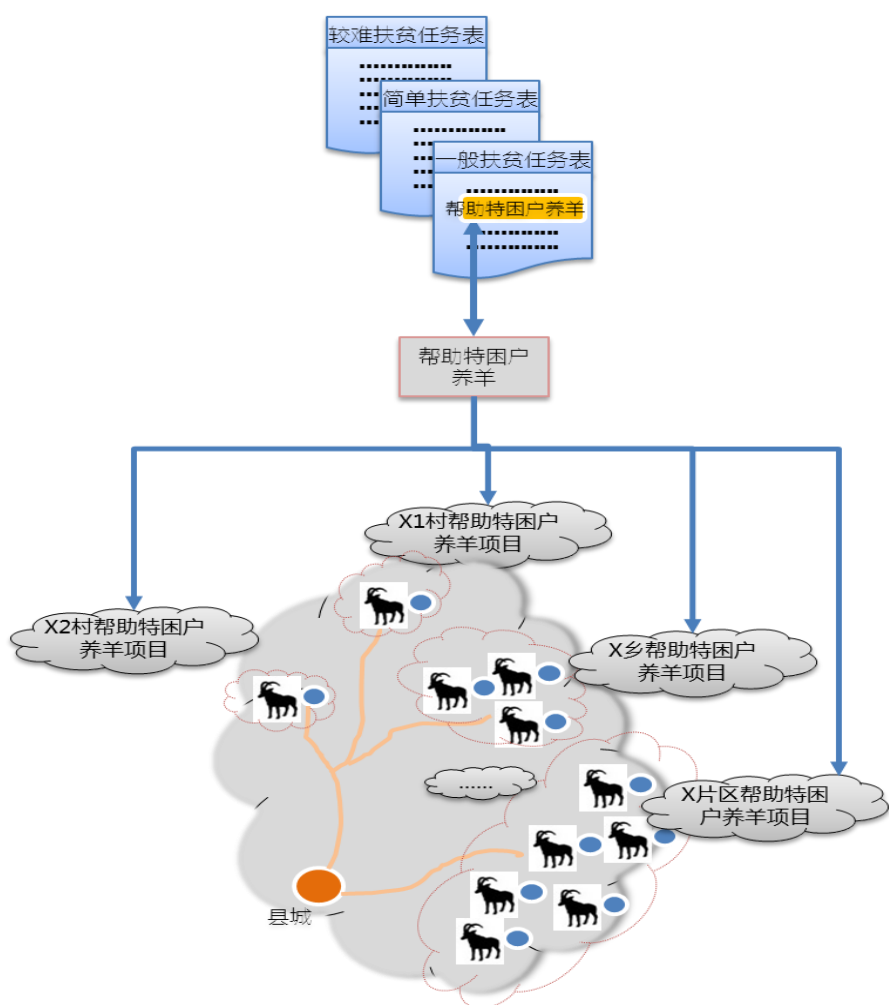


图 10：每一个扶贫任务可以设计成多个可以具体采购的扶贫任务

以上思路是先由政府提出和设计扶贫任务，希望社会组织来承担。反过来另一种思路是，由社会组织自己详细设计扶贫任务，看政府是否愿意购买。这是一种公益创投。社会组织自己设计的扶贫任务，更能结合自身优势条件，更有信心和积极性去实施，扶贫的效果也可能更好。但是，这种做法有赖于政府扶贫需求信息和采购信息的有效公开（图 11）。

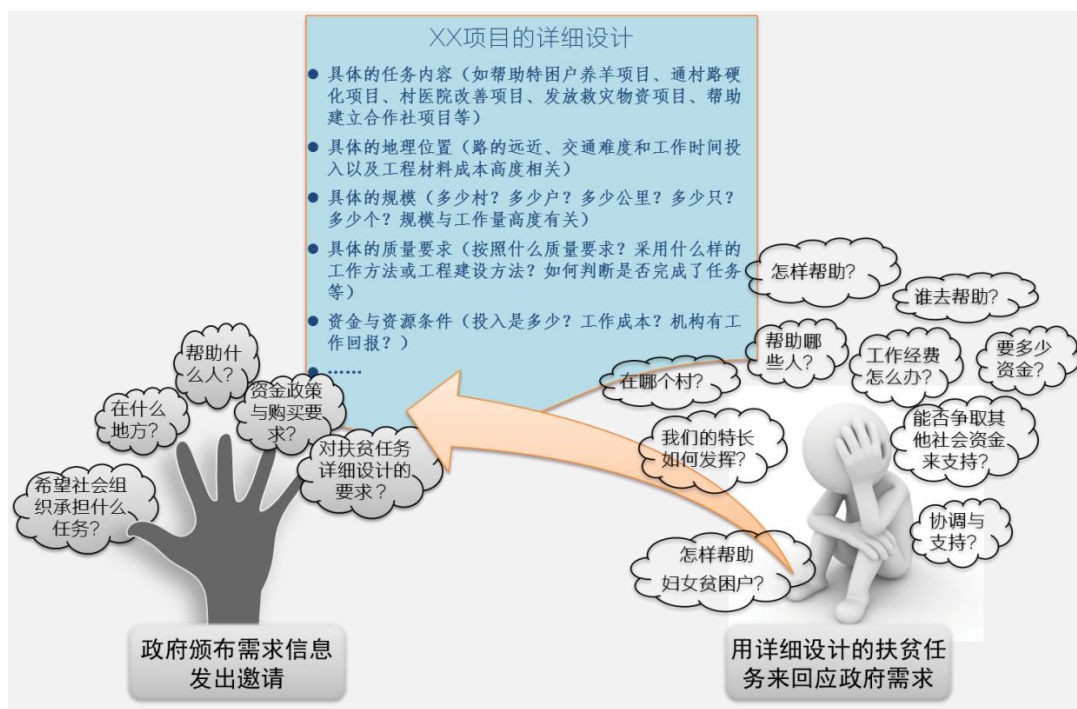


图 11：社会组织自己设计扶贫服务、争取政府采购的大致做法

2、测算每个具体扶贫任务的采购价格

基于详细设计，一个具体扶贫任务的直接扶贫开支（扶贫投资）已经清楚，一般是基于单位投资概算和规模来测算，请参考有关扶贫项目设计的书籍来测算直接扶贫投入，本指南重点介绍如何测算社会组织承接扶贫任务的价格。

承担扶贫任务的价格由两部分组成（图 12），一个是工作成本，包括人工费、交通费、材料费、食宿费等。一个是机构收益，即机构的项目管理费，是社会组织维护办公和能力建设等行政成本的分摊。

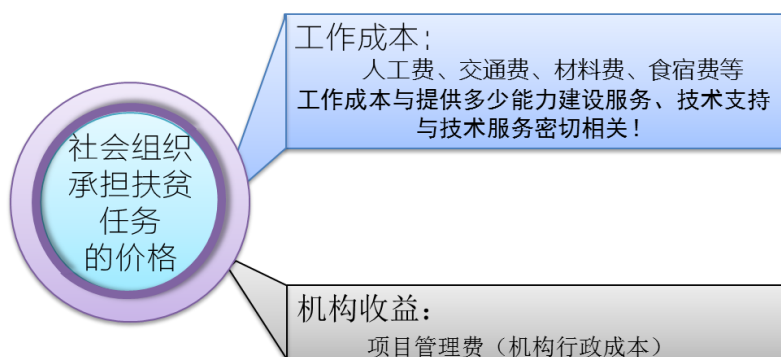


图 12：社会组织扶贫服务价格由两部分组成

必须充分认识到，扶贫任务的价格与扶贫任务的难易度高度相关（图 13）。价格高则能支持更多的能力建设、技术支持和服务活动。仍然以“帮助特困户养羊”为例，你会发现期望高则要求高，要求高则活动多，则成本高，价格高。可以说，价格反映了对该项扶贫任务质量的期望。



图 13：社会组织扶贫服务价格与难易度高度相关

在测算采购定价时，至少有 4 种方法可供选择。一是等比例法，二是绩效奖励法，三是全额支付成本法，四是时间和人力投入挂钩法。以下详细介绍（表 6）：

表 6：扶贫任务定价的几种方法

采购定价方法		如何操作（含举例）	优劣势
1	等比例法	价格与直接扶贫成本挂钩。 一般按照一个比例来计算，如 5～10%。以 10% 为例，一个 100 万元直接扶贫开支的扶贫任务，其服务价格为 10 万元	● 容易控制成本 ● 和开展的活动以及扶贫绩效不挂钩，鼓励别人通过减少活动来控制成本或保证机构收益 ● 不利于调动社会组织的积极性
2	绩效奖励法	采购价格与服务质量挂钩。 扶贫任务完成得好的、扶贫效果好的，有额外奖励，通过价格杠杆促进社会组织改善扶贫服务	● 通过奖励来激励社会组织改善扶贫质量 ● 效果和成本如何测算，要双方沟通、协商达成共识，有难度
3	全额成本法	社会组织有固定收益，开展扶贫活动的所有成本由购买方支付 实际操作时，购买方按照合同支付管理费 and 人工费，其余成本开支全部到购买方实报实销	● 增加了社会组织的安全感 ● 有利于购买方灵活控制，特别是在不确定性很大的情况下
4	时间人力投入挂钩法	按完成扶贫任务实际投入的人力和时间付费 基于一个详细可行的行动计划来估算费用。开几次会？下几次乡？每次有几个人？按什么标准开支吃住行？详细罗列每次行动的人工费、交通费、材料费、食宿费等，加上协商好的项目管理费，累加计算出这个扶贫任务的购买价格	● 是基于行动的成本计算，价格最为准确 ● 国际组织援助国内社会组织喜欢用这个方法 ● 是相对而言能够在工作质量和成本控制之间大致平衡的一种方法 ● 经验丰富的人测算更准确 ● 最适合社会组织自己详细设计扶贫任务的情况

一般而言，“简单扶贫任务”适合用等比例法计算价格，只不过比例更低。大多数“一般扶贫任务”都可以用等比例法来计算价格，如公路硬化、水渠建设、住房改善等，单位规模的投入和工作量没有大的变化的扶贫任务，都可以用等比例法来计算价格。在社会组织能力低，完成扶贫任务的质量差的时候，可以采用绩效奖励法来测算价格。在扶贫任务难度和工作量有很大不确定性，以及社会组织工作环境容易恶化，社会组织缺乏足够安全感的时候，可以采取全额成本法来计算价格，保障和鼓励社会组织的参与。时间人力投入挂钩法应该是最合理的价格计算方法，但经验不足的人不太敢用。一般是，探索性项目、扶贫方法创新的项目、需要处理复杂矛盾和面对较多不确定性的项目，倾向于采用时间人力投入挂钩法来测算扶贫任务的价格。

3、确定每个具体采购扶贫任务的采购方式

通过什么方式来采购具体扶贫任务？最可能的五个选择是：询价采购、谈判委托、邀请招标、公开招标和长期定向委托。表 7 列出了五种采购方式的特点。

表 7：五种常见扶贫任务采购方式的特点

采购方式		主要特点	适用条件
1	询价采购	“货”比多家，择优采购 通过询价，选择符合采购需求和质量的， 报价最低的服务提供方作为交易对象 优缺点：程序简单，评审方便	● 衡量扶贫服务质量比较容易时 ● 社会组织发展成熟，供应方较多时
2	谈判委托	当面“讨价还价”，谈清楚如何执行任务和价格水平。通过谈判，了解关键信息后，与交易对象一起就价格水平达成共识。可以在几家服务提供方中选出最满意的作为交易对象 优缺点：容易瞄准特殊的扶贫需求，让服务提供方就关键环节如何办有针对性地做出承诺。节约交易成本，减少失误。但竞争性差，容易为徇私舞弊提供机会	● 扶贫任务不确定性较大时（如扶贫任务内容、工作方法、工作成本、效果评价等关键环节不太确定时） ● 社会组织少，发育不成熟，提供扶贫服务能力不足，对扶贫任务理解容易发生偏差时

3	邀请招标	选出几家“靠谱”的社会组织来竞争招标。根据自己掌握的信息，选出三家以上的、看起来合格的社会组织，通过竞争评标，确定交易对象。这是一种有限竞争性招投标 优缺点：节约交易成本，相对公平，对徇私舞弊有所压制，也可能出现串标现象	● 当地社会组织虽然看起来多，但明显合格的只有几家时 ● 采购价值低，不值得搞得很复杂时
4	公开招标	通过信息公开和规范的招标程序，公平竞争，择优选定交易对象。按照事先公布的规则和比较标准，选出同等扶贫服务质量时价格最低的社会组织来承担扶贫任务。 优缺点：公平，价格合理，公正透明，能减少徇私舞弊。但交易成本高，手续繁琐。也可能发生串标现象	● 衡量扶贫服务质量比较容易时 ● 社会组织发展成熟，供应方较多、扶贫服务能力都较强时
5	长期定向委托	把某种扶贫服务长期委托给判断为“可信任、可信赖”的社会组织。如委托一家审计机构每年对每个参与扶贫的机构进行“扶贫资金使用审计”，让一家有信誉、有专业能力的社会组织对本地扶贫项目每年进行“第三方评估”等。是一种签约外包 优缺点：交易成本低，成本容易控制，但竞争性不足	● 对服务提供方有特殊要求时，如特殊专业要求、安全要求等 ● 有长期不断的需求，但能提供服务的社会组织只有一、二家，这种状况长期不变时

其中，询价采购、邀请招标和公开招标是竞争性购买。谈判委托和长期定向委托是非竞争性购买。

在贫困地区，确定扶贫服务购买方式时，要适当降低对竞争性购买的“热度”。因为，不同社会组织提供扶贫服务的质量差异很大，也没有那么多社会组织来供挑选，难以做到竞争性购买。

建议，用一种简捷思路来确定扶贫任务购买方式：

- 对“简单扶贫任务”，以询价采购为主购买扶贫服务。由工作人员直接垂询潜在服务提供者的价格，由价低者承担此项扶贫任务；
- 对“一般扶贫任务”，以公开招标和邀请招标为主购买扶贫服务。通过公开求购信息，吸引有能力的社会组织前来提供扶贫服务。对一

些已知的、有能力的、值得依赖的社会组织，如果没有前来投标，则主动发出邀请，推动这些社会组织前来投标；

- 对“较难扶贫任务”，以谈判委托为主购买扶贫服务。社会组织自己设计的项目也采用谈判委托的方式购买扶贫服务；
- 当对扶贫服务提供者有专业要求、安全要求和其他特殊要求时，可以采购长期定向委托方式来确定服务提供者。

4、编制《扶贫任务描述书》

对每一个要采购的具体扶贫任务，汇总前期详细设计的成果，形成《扶贫任务描述书》，通过描述来准确定义“采购什么”。主要回答：这个具体的扶贫任务是做什么？什么地方做？是一个村还是几个村？是在远的地方还是近的地方？交通条件好吗？通过详细阐述目标群体、规模、地理位置、工作方法、资源配置和质量要求等具体信息，让购买方和服务提供方基于相同的扶贫要求和质量标准来讨论和判读是否继续合作与交易。今后，“扶贫任务描述书”是甲方（政府）和乙方（社会组织）签订合同的最基础材料（图 14）。《扶贫任务描述书》的主要内容详见表 8。



图 14:《扶贫任务描述书》是政府和社会组织签订合同的基础

表 8:《扶贫任务描述书》的主要内容

序号	《扶贫任务描述书》的主要内容		
1	本扶贫任务的名称（内容）		
2	目标群体（多少个村、多少户，是什么人，帮助的依据，受益对象的主要特征）		
3	地理位置和边界（哪个乡镇？哪些村？）		
4	扶贫任务的规模		
5	对工作方法和工程措施的要求（是否涉及参与式方法？有什么关键技术措施，完成任务的难易情况，其他如对目标群体瞄准的要求，对工程后续管理的要求，对施工安全的要求，等等）		
6	扶贫任务的预期帮助效果		
7	扶贫任务的验收方式（谁验收？什么时候验收？什么方法验收？）		
8	完成扶贫任务的评价方法（完成任务的关键指标或标准，如何获得数据？如何评价？）		
9	完成扶贫任务的时间期限（时间要求）		
10	扶贫任务的资源投入（直接扶贫投入是多少？社会组织的扶贫服务价格[含机构管理费]是多少？）		
11	社会组织可能面对的困难和挑战（难点在哪里？克服关键困难如何奖励？风险在哪里？如何处理风险？）		
12	政府对社会组织如何支持（政府在提供直接扶贫投入和采购价格之外，还要提供哪些支持？如协调基层政府支持社会组织执行扶贫任务，协调业务局提供技术支持和服务等）		
		汇总信息，编写 《扶贫任务描述书》	

（2）汇总扶贫任务采购清单

汇总所有详细设计的扶贫任务，形成“拟采购扶贫任务汇总清单”（表 9）。主要内容是：扶贫任务的名称、扶贫任务简单描述、直接扶贫投入、购买扶贫服务支出、采购方式和投资等。如表所示：

表 9: XX 县 XX 年“拟采购扶贫任务汇总清单”

拟采购的扶贫任务名称		扶贫任务简述	采购方式	扶贫投资		
				直接扶贫投入(元)	采购服务价格*(元)	合计
简单扶贫任务	任务 1					
	任务 2					
						
	任务 N					
一般扶贫任务	任务 1					
	任务 2					
						
	如 XX 村特困户养羊项目					
	XX 河流域区贫困户养羊项目					
						
较难扶贫任务	任务 N					
	任务 1					
	任务 2					
						
	任务 N					
总 计						Σ=总投资

*采购服务价格 = 工作成本 + 社会组织项目管理费

注意，此表每一个扶贫任务对应一张《扶贫任务描述书》，是今后衔接采购扶贫服务资金的依据。

(3) 衔接采购资金，制订扶贫任务年度采购计划

一个好的采购计划。在拟采购的扶贫任务、所需要的扶贫资金和社会组织提供扶贫服务能力三方面是协调的。主要是，扶贫资金和社会组织的扶贫能力要能支撑起拟采购的扶贫任务（图 15）。

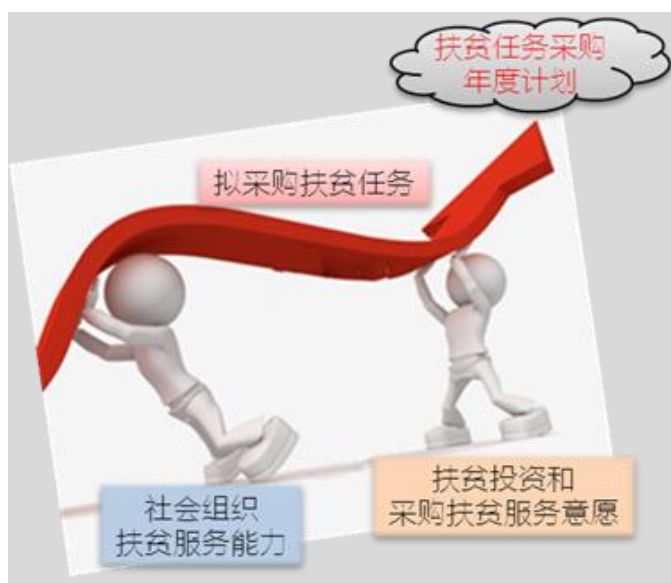


图 15：扶贫资金和社会组织扶贫能力能否支撑起拟采购的扶贫任务

平衡扶贫需求（采购扶贫任务的需求）、扶贫投资和社会组织扶贫服务能力的办法是不断调整：

- 其一，依据扶贫投资的多少确定采购扶贫任务的数量。扶贫投资不足，就少采购一些扶贫服务。如难度大的、并不急迫的扶贫任务推到明年采购，探索性、创新性、有示范意义的扶贫任务优先采购，有迫切性的扶贫任务优先采购；
- 其二，依据本地社会组织承接扶贫服务的能力来确定采购扶贫服务的力度。有能力多承接的，就多采购；反之少采购。更细致一点，根据“本地社会组织扶贫服务能力分类表”来判断，“学习成长型”、“一般胜任型”和“可靠信赖型”三类社会组织，那一类社会组织数量更多，完成扶贫任务更有保障，就多采购那一类扶贫任务。如果没有“可靠信赖型”社会组织，就不要采购“较难扶贫任务”。

基于“拟采购扶贫任务汇总清单”，根据扶贫资金和社会组织扶贫能力的限制，通过增减和调整，使扶贫需求、扶贫投资和社会组织扶贫服务能力相协调，形成“扶贫任务采购年度计划”。

(4) 召开县级部门研讨会

召开“政府采购社会组织扶贫服务”县级部门研讨会，一是就各部门如何衔接和配合进行讨论并达成共识；二是最大可能地争取相关合作伙伴的理解和支持。在推进一项全新工作的时候，相关管理部门不理解、不合作和不帮助，会让新工作的推进困难重重，这是历史经验。

每县在正式启动采购社会组织扶贫服务之前，至少应召开 2 次以上的县级协调会，尽可能地提前澄清关键管理原则。

一些县级研讨会上可能讨论的事项有：

- 在本地采购社会组织的什么扶贫服务？
- 如果实际采购价格高于“直接扶贫投入的 2%”，怎么办？（《财政专项扶贫资金管理办法》财农[2011]412 号规定，按照直接扶贫投入 2% 比例提取项目管理费。或根据扶贫开发工作需要，预算安排一定规模的财政专项扶贫资金项目管理费）
- 谁是采购的主体？
- 如何认定合格的社会组织？
- 本地社会组织发育晚、扶贫能力弱怎么办？
- 如何评估社会组织的扶贫服务质量？
- 能否在政府部门之下新成立社会组织来承担政府的扶贫任务？
- 政府和社会组织应该是上下级关系还是平等关系？
- 各部门愿意出台什么支持政策和措施，帮助推进这项新工作？
-

讨论这些议题的主要目的是广泛宣传，增进了解和理解，提前对最可能出现的认识误区进行解释，推动县级部门转变观念，就如何实际操作达成共识。同时，发动大家深入思考，就难点问题提出解决办法。

县级研讨会的主要成果，要反映在《采购社会组织扶贫服务实施细则》中。参加研讨会的可能机构有：扶贫局、财政局、民政局、工商局、发改委、民委、农业局、林业局、残联、审计、纪检、监察等部门。

(5) 建立采购扶贫任务相关制度

采购扶贫服务是一个全新的事物，如何管理仍在探索之中。为了工作的需要，在开始阶段，应按照“既能指导当前工作”，“又能根据需要今后适当调整”的原则，来设计采购扶贫服务规章制度。建议各地根据本地情况和采购管理的需要，制订自己的《XX县采购社会组织扶贫服务实施细则》(表10)，做到按设计好的管理制度去进行探索。下表只是一个举例，供各地制订自己的“实施细则”参考：

表 10: XX 县《政府采购社会组织扶贫服务实施细则》的可能内容

目 的	为什么要推行“政府采购社会组织扶贫服务”
指导思想	
基本原则	要做的事情（简介采购什么、向谁采购、服务对象等） 推动工作时要遵循的原则（举例） ---分类采购的原则 ---宁缺毋滥的原则 ---坚持瞄准扶贫需求的原则 ---为采购扶贫服务创新政策空间的原则 ---对社会组织“边培育、边使用”的原则
操作程序	先做什么、后做什么 ---如何设计扶贫任务，完成《扶贫任务描述书》 ---如何审查社会组织的参与资格 ---如何评估社会组织扶贫能力 ---如何确定采购方式 ---如何测算扶贫服务的价格 ---如何购买 ---主要的合同条款 ---如何监管 ---如何评估和检查验收等
管理要求	关键管理要求 ---采购管理主体 ---资金划拨程序 ---财务管理要求 ---如何公示

	---投诉管理与风险管理 ---如何防止权利寻租 ---如何提供政府协调支持
领导支持与 部门保障	---明确领导责任 ---明确相关部门支持
其 他	---本地社会组织培育（降低门槛，积极扶持发展，提高扶贫服务能力等）

注意事项:

- (1) 必须高度重视准备工作。推动复杂的、操作性强的工作的大忌是匆忙启动而毫无准备。一定要扎实进行扶贫任务详细设计，认真协调县级各部门提供支持，花大力气建立采购规章制度。历史经验表明，在启动阶段，没有好的准备就难有好的成果。
- (2) 不同表中，扶贫任务的含义不同。在“简单扶贫任务表”、“一般扶贫任务表”和“较难扶贫任务表”中，表上的扶贫任务是没有经过详细设计的扶贫任务。这只是指这件扶贫事务可以拿出来，通过采购让社会组织来承担实施。而在“拟采购扶贫任务汇总清单”中，每个扶贫任务是经过详细设计的，有清楚的目标群体，在哪个村和多大规模也是清楚的，明确了直接扶贫投入、采购扶贫服务价格、采购方式等，是可以具体开展购买行为的扶贫任务。
- (3) “扶贫任务详细设计”实际上只是一种粗略设计，并没有达到项目建议书水平，更没有达到可行性研究水平。为采购方便，“扶贫任务详细设计”只是对任务进行了大略的描述，什么村，多少人，做什么，关键技术要求，有多少直接扶贫投入，采购价格是多少，质量要求如何，怎样才能算达到了扶贫任务的要求等。今后，如果某个社会组织承担了这个扶贫任务，可以基于《扶贫任务描述书》继续深化设计，形成《XX 扶贫任务详细实施方案》，展示是否能按照具体要求来提供该项扶贫服务。
- (4) 在制订《采购社会组织扶贫服务实施细则》时，要特别注意政策空间的协调。要知道，大家还远未认识到社会组织是精准扶贫的重要力量，

一些过去的政策规定与购买社会组织扶贫服务做法还不相适应。谁来具体采购？购买资金如何支付？等等，相关难点问题和管辖权问题会被反复争论，你必须首先说服领导，再把工作量和工作难度在县级协调会上提出来，讨论得越透彻就越能知道今后该如何正确地操作。但是，一个前提是你必须对新、旧政策都透彻研究，把矛盾的地方找出来，准确把握哪些规定应该继续遵守，哪些规定已经不适应当今形势，在哪些方面应该继续探索创新等。建议认真学习研究以下文件：《国家扶贫资金管理办法》（国办发[1997] 24 号），《财政专项扶贫资金管理办法》（财农[2011] 412 号），《中华人民共和国政府采购法实施条例》（国务院令 第 658 号），《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发[2013]25 号），《创新扶贫开发社会参与机制实施方案》（国开办发[2014]31 号），《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发[2015]34 号）以及《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》（中共中央办公厅、国务院办公厅，2016 年 8 月 21 日）。

第 5 步：采购操作

目的：实现“扶贫任务年度采购计划”的各项采购

产出：签订“社会组织承担扶贫任务”系列采购合同

步骤：

（1）公布采购信息

汇总前期已有的准备工作成果，整理形成“XX 县社会组织提供扶贫服务”求购信息。比较完善的求购信息应包括：

- 政府采购社会组织扶贫服务的目的和意义
- 政府采购扶贫任务目录

把“扶贫任务采购年度计划”按照采购方式分解成“询价采购类”、“谈判委托类”和“招标采购类”。

--- “询价采购类”扶贫任务是简单扶贫任务，要求拟提供服务者提

出自己的报价；

--- “谈判委托类”是复杂扶贫任务，有意者先报名，以后通过谈判竞争购买；

--- “招标采购类”含公开招标和邀请招标两种采购方式的扶贫任务，今后由专家小组评审，择优购买扶贫服务。

- 年度计划中所有拟采购扶贫任务的《扶贫任务描述书》。提供拟采购的具体扶贫任务的关键信息，包括扶贫任务的目标群体、地理位置、规模、扶贫直接投入和工作经费条件、对工作方法或工程实施的要求、预期的扶贫成果、完成任务的时间限制、扶贫质量评价和验收方法、政府的协调支持措施等

- 承接扶贫任务的社会组织资格或资质要求（如注册、工作力量和经验）

- 社会组织要准备的报名材料

--- 填写报名申请表（主要内容：机构名称，拟承担的扶贫任务，对《扶贫任务描述书》中提及的扶贫投资条件的态度，拟采取何种措施来保障完成此项扶贫任务，对扶贫质量的承诺）

--- 拟承担扶贫任务的《详细实施方案》（具体、有操作性）

- 对报名时间、报名地点和提交材料的要求

- 简单介绍评选办法

--- 评选程序（图 16）。主要环节是公布采购信息---社会组织准备提交报名材料---初选---专家评审---公示购买意愿---领导审批---签订合同；

--- 专家评审办法。评判标准，评判办法（如是否打分，各判断依据的权重，分值计算等），公示与投诉事项等。

- 特殊情况的处理（如某社会组织想对《扶贫任务描述书》先做修改，在修改基础上设计《详细实施方案》。这里要注意为有能力的社会组织留下自己设计扶贫项目的空间）

求购信息应在电视、广播和报纸媒体和新媒体、社会组织社交网站、

政府网页等多种渠道广泛发布。

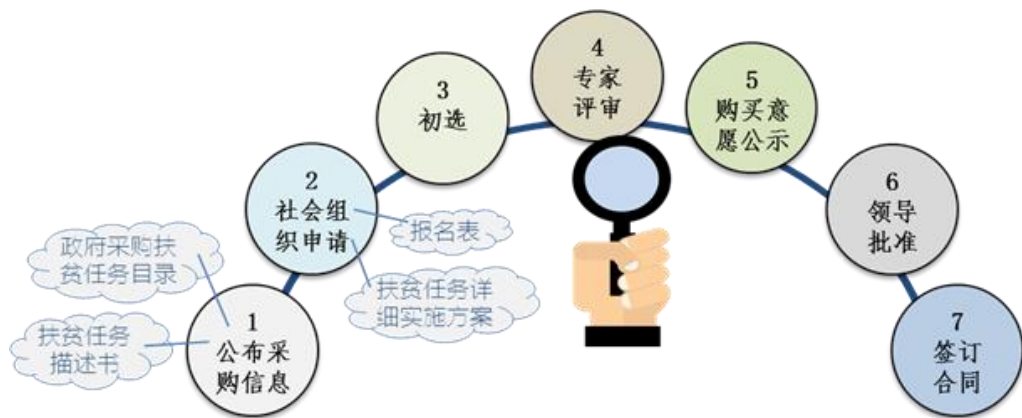


图 16: 采购扶贫服务的评选程序（采购操作程序）

（2）初选扶贫服务提供者

初选的目的是初步剔除严重偏离者，减少下一步专家评审阶段的工作量，特别是扶贫服务供应方很多的时候。所谓严重偏离有以下几种：

- 完全不能理解《扶贫任务描述书》的。能够很轻易地看出，这个机构缺乏项目能力，实在是完不成这个扶贫任务。如想改变目标群体瞄准，或者想平分扶贫资金，或者想把扶贫资金拿到村外使用等，对国家精准扶贫政策既不理解又不愿意遵循等，只一味地想借这个机会做自己感兴趣的事情等；
- 机构审查不合格的。如机构没有注册的，或没有工作队伍的，或历史声誉很差的，或有不好社会影响的等。注意不能把外地机构作为排斥的理由，特别是这些机构有自己特长的时候。在初期社会组织少且能力不足，要珍惜有能力的外援，尽量吸收和鼓励他们充分发挥作用；
- 报名材料经反复修改都达不到要求的。一般说来，报名材料可能信息不全或有误，不能以此为借口就排挤别人。应该是要求其反复补充，帮助社会组织完善材料。不要搞文化竞赛，填不好表格的就淘汰。但是反复多次都拿不出合格的报名材料，也是能力严重不足的表现，让他们等下一次机会吧；

- 不符合“分类采购”原则的。要对照“社会组织扶贫服务能力分类表”仔细检查，避免让处于初创阶段、扶贫能力相对低的社会组织一开始就承担相对困难的扶贫任务。这不仅导致扶贫任务完成质量差，也对初创阶段的社会组织不利，有可能因为受到挫折而夭折。一般而言，“学习成长型”社会组织只能承接“简单扶贫任务”；而“一般胜任型”社会组织则可以承接“一般扶贫任务”和“简单扶贫任务”。“可靠信赖型”社会组织可以承接“较难扶贫任务”、“一般扶贫任务”和“简单扶贫任务”。

（3）组织专家评审

- 专家评审的三个任务

一是集中讨论“询价采购类”申请材料的评比办法和风险；

二是集中讨论“谈判委托类”扶贫任务的关键环节，就如何谈判和重点谈判内容提出建议；

三是重点评审“招标采购类”申请材料，筛选出最适合的扶贫服务提供者。

- 专家评审小组的组成

专家评审小组成员在3人以上，来自不同机构，有不同专业背景，熟悉农村与扶贫，有项目设计和实施操作的丰富经验。专家在评审中应坚持独立、中立、客观、公正的原则。注意让有直接利益关系的专家回避。专家小组成员中，扶贫干部和扶贫工作人员只能占三分之一比例。

- 主要评审指标

主要从以下几个方面（图 17）来看一个社会组织是否适合承担这个扶贫任务：

--- 《详细实施方案》的**扶贫瞄准性**。各项措施和行动是否能够让确定的目标群体直接受益，实现具体的扶贫目标？

--- 《详细实施方案》的**可操作性**。拟采取的行动是否足够？时间

安排是否合理？各种具体措施是否符合当地实际？

- **实施团队的能力**。能否投入足够的人力？工作人员是否具有实施完成该扶贫任务的实际能力和经验？
- **保障条件和有利条件**。为完成这个扶贫任务，社会组织打算提供什么保障条件，社会组织有什么有利条件？
- **机构成长性**。这个社会组织是否有潜力在未来成长为长期稳定提供扶贫服务的健康机构？

前三个指标是关键指标，有一项不合格就应该淘汰。面对两个以上难辨孰强孰弱的竞争者时，可以用后两个指标进一步筛选。

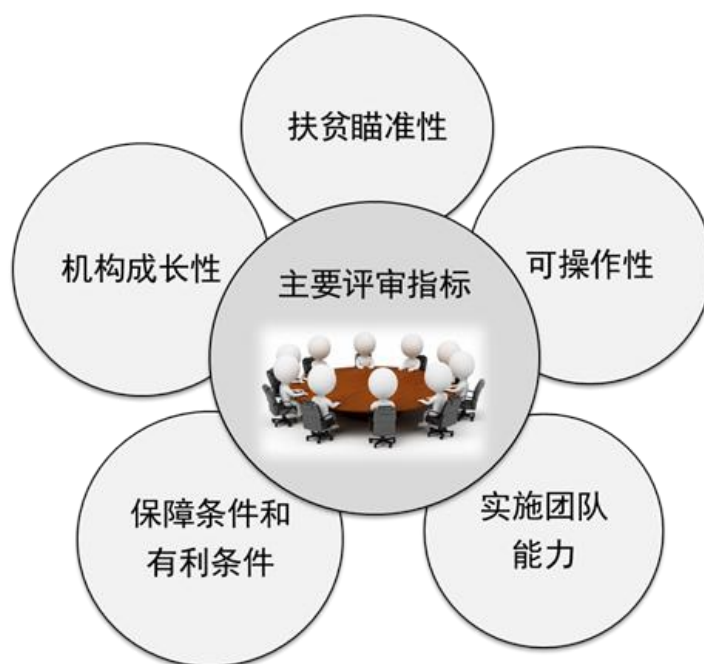


图 17：主要评审指标

● 确定提供扶贫服务的机构

按照“分类采购”的原则，确定具体的扶贫服务提供者（图 18）。



图 18：按照“分类采购”原则确定具体的扶贫服务提供者

（4）公示评审结果

评审结果在指定场所公示，一般是在政府采购信息发布媒体上公告。

公示的内容：

- “询价采购类”扶贫任务：名称、服务提供者、服务价格
- “谈判委托类”扶贫任务：名称、服务提供者、服务价格
- “招标采购类”扶贫任务：名称、服务提供者、服务价格
- 如果有：“长期定向委托”扶贫任务名称、服务提供者、服务价格
- 评审专家小组成员名单
- 采购机构名称，投诉电话，投诉截止期限

（5）领导审批

在处理完所有可能发生的投诉事项后，按照行政批准程序，或由领导

审批签字，或由某一个集体审批签字，对本次采购社会组织扶贫服务结果进行最终确认。

（6）签订采购合同

基于《扶贫任务描述书》、《详细实施方案》和《XX 县采购社会组织扶贫服务实施细则》签订采购合同。合同名称为“XX 社会组织承担 XX 扶贫任务的合同”，合同的具体内容见表 11。《扶贫任务描述书》和《详细实施方案》作为合同文本的附件。

表 11：XX 县“政府购买社会组织扶贫服务”合同的主要内容

■ 合同名称 (XX 社会组织承担 XX 扶贫任务的合同) ■ 合同编号 ■ 合同双方机构名称 ■ 扶贫任务名称 ■ 扶贫任务的目标 ■ 目标群体与受益对象 ■ 对工作方法或工程措施的要求 ■ 扶贫规模与社会组织工作量 ■ 扶贫资金与购买价格	■ 扶贫效果 (对服务质量或工程质量的要求) ■ 资金划拨与到位(时间要求) ■ 政府如何协调支持 ■ 如何检查验收 ■ 如何评价成效 ■ 争议解决 ■ 附件 ■ 合同生效期与终止期 ■ 签字盖章
---	--

此外，应注意合同的语言规范，请律师审核相关条款以增加合同语言的准确性，强化法律保障。

也要注意合同管理，如合同编号与档案管理。

注意事项:

- (1) 注意不要在初选阶段把“表格填写是否规范”看得太重，导致一些初创的、处于成长阶段的、有扶贫服务发展潜力的社会组织被轻易淘汰出局；
- (2) 注意引导专家小组的评审风格，评审的是《详细实施方案》是否能

准贫困，是否有可操作性，实施者有无承担此项扶贫任务的能力。不要被引导去评比写作，去看谁的本子写得好，谁的学术水平高等，这是评审专家最容易犯的错误。因此，要注意多吸收有项目实战经验，对如何避免陷阱和克服困难有真知灼见、熟知扶贫任务难点和挑战的专家参与项目评审；

- (3) 注意避免合同的常见错误。不要心意不诚，利用文字条款去把别人套牢。也不要为扶贫资金难以及时到位留借口，转嫁责任。

第6步：支持与监管

签订合同后，就进入实施和监管阶段。

扶贫部门作为管理方，也是领导方和兜底方，不能认为签订了合同就万事大吉，就把自己的责任转移给社会组织了，就可以放弃自己的责任。在承担扶贫任务的社会组织实施项目的同时，扶贫部门必须及时跟进管理。这一阶段的主要工作是：资金拨付、协调支持、进度与质量监管、社会组织培育等。很容易就能够发现，这既是一个监管社会组织的过程，也是一个支持社会组织的过程，在早期还是一个对社会组织培育和帮助的过程。

目的： 在社会组织提供扶贫服务的时候，为社会组织提供支持与监管。

产出：

- (1) 督促扶贫资金及时拨付到位
- (2) 为社会组织执行扶贫任务提供有效的协调支持
- (3) 监管进度与质量
- (4) 投诉管理
- (5) 适当培育和支持社会组织发展

步骤：

(1) 资金拨付

采取切实措施，保障扶贫资金及时划拨到位。

（2）协调支持

开展协调支持工作：

- 协调乡政府和村两委对社会组织实施扶贫项目提供行政支持，包括社区宣传发动、成立社区项目实施组织（如果有必要）、组织劳动力投入、监管施工安全等；
- 协调业务部门为社会组织实施扶贫项目提供技术支持与服务，如实用技术培训、农业实用技术现场指导、专家的咨询与服务等；
- 及时帮助社会组织解决实际问题，如社会信任问题、财务票据问题、税务优惠政策落实等问题；
- 协调本地的社会组织，加强沟通交流，相互提供帮助，与政府各部门有效对接等。如召开年度社会组织工作座谈会，让政府部门和社会组织共同讨论在精准扶贫中面临的问题和解决办法等。

（3）进度与质量监管

- 定期检查进度。如主要活动的完成情况、关键指标的实现情况、目标群体的受益情况、扶贫资金的使用情况。可以动员人大代表、政协委员和民主党派人士，一方面参与对社会组织实施扶贫任务的支持，同时也参与对扶贫任务完成情况和效果的例行检查，对发生问题的监督与回应，如暗访等。
- 较大工程的质量监管。按国家规定，规模以上的、需要强化质量监管的工程，必须落实专人负责，对工程质量进行监理和监督。提醒工程实施者和承担扶贫任务的社会组织要关注施工安全，注意防范自然灾害，提前做好好施工安全与防灾抗灾重点措施等。

（4）投诉管理

- 建立投诉管理体系。扶贫服务购买机构要公布投诉电话，澄清投诉责任，建立投诉处理的规范机制，对所有的投诉作出及时回应，确保及时发现问题、纠正问题，让扶贫任务能够正常完成。比如，社区要有负责监督的人员，可以独立向上级机关进行投诉。一旦接到投诉就要按照提前规定，该调查的该调查，该解释的该解释，该纠正的该纠正，直到消除隐患。

（5）适当培育和支持社会组织发展

- 理解政府培育社会组织的必要性。政府有培育社会的责任，这一点必须有清晰的认识。社会组织为政府提供扶贫服务，政府是唯一的买家，不可能出现社会组织提前形成完全服务能力等待政府来购买的情况。从发展看，没有购买，就不会有数量增加和能力成长；没有培育，就必然摆脱不了“缺少扶贫服务提供者”和“扶贫服务提供者缺少扶贫能力”的“双缺”局面。
- 策略上必须坚持“边培育、边使用”的原则。扶贫服务的需求大，而社会组织的数量少且能力不足，必须培育社会组织来满足扶贫服务的需求。在等不及的情况下，只能是边培育、边使用，让社会组织在做事的过程中成长，既有贡献，又有能力的提高。在县级，要把握机会适当培育和支持社会组织的发展，才能尽早改变“双缺”局面，早日找到外援帮助，有利于更好更快地实现本地扶贫目标。

注意事项:

- （1）如何组织有效的专家支持与服务，是一项难度很大的工作；
- （2）注意建立有效的投诉体系，同时为社会组织有效实施扶贫任务创造宽松的氛围。

第7步：验收与总结评估

目的： 检查评估社会组织扶贫服务的实施效果

产出： （1）对社会组织实施扶贫任务的评估

（2）本地采购社会组织扶贫服务的阶段性经验总结

步骤：

（1）推动社会组织自我检查扶贫任务的执行情况

社会组织按照“XX 社会组织承担 XX 扶贫任务的合同”中如何检查验收的条款，对比相关指标进行自我检查。如发现问题，就及时纠正和弥补，如果感觉良好，则报请扶贫服务采购部门开展正式检查验收。

一般而言，检查的关键指标来自《扶贫任务描述书》中的预期成果，“XX 社会组织承担 XX 扶贫任务的合同”中对扶贫效果和实施要求的条款。各项指标主要关注目标群体的瞄准情况，扶贫活动的完成情况，扶贫资金的使用情况，扶贫任务产生的效果，群众的满意度等。有的扶贫任务可能更关注资金使用效率，扶贫效果的可持续性，扶贫受益的社会公平性等。

（2）政府验收与评价

根据扶贫项目的验收检查办法，对扶贫任务进行检查验收。主要的验收工作包括建立验收小组，确定关键验收指标（基于自查验收指标，按照检查验收的要求，增加或削减一些指标，形成本次检查验收指标）。关键验收指标不宜多，重要的是反映扶贫任务实施和完成的真实情况，容易用来判断扶贫效果。

扶贫任务不同，验收指标不同，从正式验收的角度出发，可能更关注目标群体的受益情况，扶贫活动的完成情况，社区群众的满意度，扶贫资金的使用情况和效率，工程质量和使用效果，这项扶贫任务带来的社会影响等。另外，对较大工程要进行工程决算。还应该安排一次财务审计，检查扶贫资金有没有跑冒滴漏情况，杜绝扶贫资金溢出的可能性。

（3）第三方评估

每年都应抽样检查一批社会组织承接实施扶贫任务的情况。主要的检查方式是第三方评估。

第三方评估的关键在于保持评估的独立性、中立性和客观性。

建议第三方评估的主要内容：

- 工作投入
- 扶贫产出
- 扶贫效果
- 扶贫影响
- 目标群体的满意度
- 社会公正性
- 扶贫投入的效率
- 可持续性
- 扶贫合同的完成情况

第三方评估活动的组织：

一是组建一个综合背景的评估团队；

二是研究二手资料；

三是制定评估计划；

四是现场调查；

五是分析调查数据；

六是撰写和提交调查报告。

（4）参与式评估

参与式评估是指受益对象如妇女贫困户自己评判扶贫任务的完成情

况、完成效果和对扶贫效果是否满意等。对较难扶贫任务或扶贫效果难以测评的扶贫任务，人们更愿意用参与式评估方法。

参与式评估的效果依赖于是否能找到真正理解参与式评估方法的人，来组织开展参与式评估。因为没有经验的人难以推动受益群体建立有效的评价指标，要么指标瞄不准关键环节，要么指标数量太多，打分太细。

参与式评估的过程是：

- 一是组织由目标群体组成的社区评估团队；
- 二是研究制订评估方案，主要是评估指标的确定；
- 三是调查评估，按评估方案开展调查评估活动；
- 四是汇总分析评价结果。

参与式评估不仅关注项目实施的结果，也关注实施过程，重视对关键环节的把握和控制，重视社区治理和社区管理的改善，注意让妇女和弱势群体发出声音，倾心于通过参与式评估总结出有益的经验，推动今后的改善。

（5）县级总结会

对政府购买社会组织扶贫服务进行阶段性总结。

参会人员包括：社会组织代表、扶贫受益对象和贫困妇女代表、县级相关业务部门、当地领导、采购扶贫服务的管理部门、县群团代表和民主党派等。

会议的主要内容：

--- 经验交流。社会组织代表就承担实施扶贫任务进行经验交流，受益对象和妇女代表对社会组织扶贫的做法发表意见。

--- 表彰先进。表彰一批扶贫服务完成得好的社会组织和先进个人。

--- 工作总结。采购扶贫服务的管理部门就工作的效果、进展、面临的问题与挑战、政策和工作的协调、社会组织的培育和能力建设等方面进行全面总结和发言。

--- 领导发言。领导和相关业务部门代表表达支持，讨论一些问题，做出一些回应。

此外，采购扶贫服务管理部门应针对比较集中的问题，不定期的召开专题研讨会，讨论面临的问题及解决改善办法。

注意事项:

- (1) 评价扶贫任务的效果，关键是选对评估人员。最好是选择熟悉社区，熟悉扶贫与发展，熟悉扶贫项目设计与实施，有社会公正视角的人来进行扶贫服务效果的评估。第三方评估应该坚持独立客观，不受委托单位观点和判断的影响。评估团队要由不同背景、不同视角、不同性别的人组成。评估调查时一定要倾听不同利益群体的意见和看法，倾听妇女的声音，让不同观点的人发表意见。组织参与式评估难度更大，组织扶贫受益对象开展一个客观公正的评估并不容易，严重依赖于专家的经验。
- (2) 注意结合已有的项目检查验收程序来检查扶贫任务的完成情况。
- (3) 注意通过对扶贫任务完成情况的检查验收，发现比较普遍性的问题，今后有针对性地开展能力建设活动，提升社会组织的扶贫服务能力。

第三章 关键要素与关键环节

政府采购社会组织扶贫服务是一个全新的事物，扶贫管理部门将面临严峻的挑战。总结历史经验，要做好这项工作，必须对严重影响成败的关键要素和关键环节高度重视。以下提醒大家应该高度关注 5 个方面：

3.1 角色与职能转变

开展政府采购社会组织扶贫服务意味着出现新的扶贫治理结构。扶贫部门管理人员将在角色和职能方面发生较大的改变，但是首先的改变应该是心态改变和观念改变。为适应新的工作形势，必须重视以下 3 方面的转变：

● 观念转变

- 从“战略和全局高度”理解社会组织是现代社会的三大组织支柱之一。一是社会组织是有利于巩固和扩大党的执政基础的；二是社会组织是现代化建设的重要力量。

“社会组织是我国社会主义现代化建设的重要力量”

“改革社会组织管理制度、促进社会组织健康有序发展，有利于厘清政府、市场、社会关系，完善社会主义市场经济体制；有利于改进公共服务供给方式，加强和创新社会治理；有利于激发社会活力，巩固和扩大党的执政基础。各地区各部门要站在战略和全局高度，充分认识做好这项工作的重要性和紧迫性，将其作为一项重要基础性工作来抓，主动适应新形势新任务要求，全面落实相关政策措施，扎扎实实做好各工作。”

中办国办《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》（2016 年 8 月 21 日）

- 正确认识社会组织的功能。社会组织主要在政府失灵和市场失灵的地方发挥作用，社会组织参与扶贫，有利于强化基层的扶贫实施能力，更好地瞄准贫困户的需求，减少扶贫资金的溢出

现象，克服“面子工程”和“盆景工程”等现象的发生，缓冲政府和群众之间的误解和隔阂。社会组织的扶贫任务完成得好，就是政府的扶贫工作做得好。

- 摒弃偏见和怀疑态度。从长期来看，社会组织是携手共进的合作伙伴，不是不和谐因素，不是社会管理的障碍。政府和社会组织合作扶贫是一种优势互补，加大扶贫力度，改善扶贫瞄准性，追求更好的扶贫效果。因此要大胆合作，拆除那些隐约存在的“天花板”和“玻璃墙”，为社会组织充分发挥作用，创造良好的气氛和环境。

● 角色转变

- 从“运动员+裁判员”向“裁判员+资源提供者”转变。
- 从“领导者+执行者”向“引导者+服务者”转变。
- 从直接扶贫向推动其他人扶贫转变，从直接实施扶贫项目向采购社会组织扶贫服务转变。

● 工作方法转变。

- 从更多地依赖“行政指令”向更多地依赖“调整政策+价格杠杆”转变。从“供给型扶贫”向“购买扶贫服务”转变。
- 从“政府包揽”向“平等合作、优势互补”转变。
- 从“传统管理”向“现代管理”转变。购买扶贫服务的管理涉及到扶贫需求调查、扶贫供给能力分析、采购谈判、合同管理、投诉管理、监管评估等，有更复杂的管理内容，要处理更多的管理变化，需要更多的管理技能，将面临更多的管理挑战。

3.2 采购主体

在县级实际推行政府采购社会组织扶贫服务时，建议由县级扶贫部门作为采购主体为主。因为：

- 扶贫工作是一个专业性很强的工作，不熟悉业务的人采购风险大。
- 扶贫工作任务有很大的不确定性（扶贫服务的内容和工作量难以提前准确界定和量化，扶贫服务的工作成本难以提前准确测算，扶贫服务的效果不容易量化评估），难以规模化采购。
- 扶贫服务的提供者现阶段数量不足，难以竞争性采购。

从扶贫采购操作来看，扶贫部门更适合与专业扶贫社会组织打交道。扶贫部门作为采购主体，更有利于瞄准贫困群体的需求，更有利于对社会组织实施的扶贫任务进行监管，更有利于提高扶贫工作的效果和效率，也就更有利于实现本地扶贫目标。

3.3 政府与社会组织的关系

在中国政府与社会组织合作扶贫的有限经历中，处理不好政府与社会组织的关系，是合作扶贫难以顺利成功的重要原因之一。那么采购社会组织扶贫服务时，政府和社会组织应该是什么关系？是上下级关系？还是平等的合作关系？

根据国内外经验，政府和社会组织应该是平等的合作关系。必须认识到契约的本质含义，这是两个独立的责任主体，通过谈判与协商，就合作解决扶贫问题达成协议，签订合同，明确双方的责任和义务。这种平等的契约关系对改善扶贫服务是有很大好处的。

平等关系有利于双方相互制约。否则，可能因为强势一方太强导致弱势一方退出，最终失去提供扶贫服务的来源。如果政府和社会组织是上下级关系，就可能出现强制安排，发号施令，让有价值追求的社会组织失望和失落，失去工作动力，减少对扶贫目标的热情，最终被损害的还是扶贫事业。

平等关系有利于制约权力寻租和资源性腐败。没有独立性的社会组织有可能会成为政府的附庸，甚至为上级部门权力寻租和资源性腐败提供机会。有社会现实表明，没有独立性的社会组织，会花很大精力讨好上级，谋求更多的不该属于自己的资源和权利。而独立的社会组织压缩了各种权力寻租和资源性腐败的空间，有利于社会的纯净，也不会对政府资源过份依赖。

因此，在推进政府购买社会组织扶贫服务的过程中，要警惕把政府和社会组织之间的平等关系演化为上下级关系，避免扶贫部门自己成立下属社会组织，来承接扶贫任务，或把其他社会组织转变为自己的下级机构，或者发展出裙带性社会组织。这些现象必然不利于提高扶贫工作效率和实现扶贫目标。

3.4 社会组织培育

在开始阶段，几乎每个地方都会面临能够提供扶贫服务的社会组织数量和能力不足的问题。必须清楚地认识到扶贫是一个长期的任务，在温饱问题解决之后，还有相对贫困问题需要解决，因此对扶贫类社会组织要有长远的培育和发展的期望。在现阶段就要有清晰地培育和发展社会组织的策略，可以考虑的做法有：

- 为扶贫类社会组织发育成长创造良好的政策环境。如明确对扶贫类社会组织的支持策略，降低出生门槛，打破成长壁垒，坚持创新扶贫治理方式，为社会组织成长发展提供广阔的空间。注意不要“以卸包袱的态度把最难啃的骨头扔给社会组织”[崔光胜，2015]等。
- 政府对扶贫类社会组织的援助性支持。如直接给钱给物，提供办公场所，提供办公经费等。
- 政府对扶贫类社会组织的政策性支持。如资助性采购，专项采购，资助扶贫公益创投，实施社会组织能力建设项目，落实税收优惠政策，为社会组织相互交流提供机会，以奖代补激励社会组织承担更多的扶贫任务，重视对新生社会组织的帮助、改造老的社会组织、吸收外地社会组织到本地发挥作用等。

- 政府对扶贫类社会组织的管理性支持。如明确要转移给社会组织的服务功能；停止成立县级以下的官方扶贫机构，倒逼本地扶贫类社会组织的发展；建立有效的社会组织支持体系，强化社会组织和政府之间的沟通与交流；促进社会组织改善内部治理；通过建立不合格扶贫类社会组织退出机制，保持社会组织的生命力；预防个别社会组织完全垄断扶贫服务市场等。

3.5 投诉管理与风险管理

对社会组织承担扶贫任务进行监管时，容易忽视投诉管理和风险管理，但是两者都是重要的工作，处理不好，也会影响扶贫服务的质量。

（1）投诉管理

一般而言，投诉是不可避免的。投诉管理指的是正确的应对和处理投诉。

- 建立投诉体系。包括制定投诉管理的规章制度，布置可及性强的投诉渠道，安排具体的投诉处理人员，按照提前的商议对投诉进行及时的应对。

一个投诉体系是否有效，首先是看想投诉的人能不能够把投诉信息传递到正确的投诉处理者。要做的这一点，有很多办法，如在社区公布投诉电话，设置社区投诉员，安排村两委负责投诉信息的记录等。

要提高投诉渠道的可及性，就要让群众清楚地知道自己有越级投诉的权利和知道如何越级投诉。

- 正确的对待投诉。处理投诉的基础是弄清事实，基于事实的真相进行处理，该解释的解释，该纠正的纠正。如有必要，就应有专人立刻赶到现场，开展调查，斟酌处置。

对投诉进行合理和雷厉风行的应对是减少问题一再发生的有效措施。好的投诉管理可以让坏事变好事，把问题止于源头，

减少失误的风险，提高扶贫任务的成功性。

(2) 风险管理。

建立对风险管理的敏感性，树立风险防范意识，发生不利事情时就能够从容应对。

- 要清楚地知道在贫困地区和民族地区做事的风险更大，因为风险的来源多。如宗教势力的影响、家族宗族势力的影响、自然灾害的影响、安全事故的影响、资金不能及时到位的影响、技术失败的影响、市场风险等。这些风险都可能导致项目失败，让社会组织完不成扶贫任务，必须提前防范。
- 建立社会组织的风​​险意识是政府监管的任务之一。对比较重要的风险，要提前和社会组织一起讨论，研究预防和应对的思路。通过合适的合同条款，明确不同责任主体对风险的责任，也要注意不要把所有的风险都压在社会组织的身上。

参考文献

- [1] 周俊, 政府如何选择购买方式和购买对象---购买社会组织服务中的政府选择研究[J], 中共浙江省委党校学报, 2014 (2);
- [2] 郭佩霞, 政府购买 NGO 扶贫服务的障碍及其解决---兼论公共服务的限度与取向[J], 贵州社会科学, 2012 (8);
- [3] 乐园, 公共服务购买: 政府与民间组织的契约合作模式[J], 中国非营利评论, 2008 年 (1);
- [4] 蔡科云, 政府与社会组织合作扶贫的权力模式与推进方式[J], 中国行政管理, 2014 (9);
- [5] 唐昊, 寻找政府和 NGO 之间良性互动的路径[J], 资源与人居环境, 2008 年 (12);
- [6] 杨海霞, 破题政府购买公共服务[J], 中国投资, 2013 (9);
- [7] 陕立勤, 对我国政府主导型扶贫模式效率的思考[J], 开发研究, 2009 (1);
- [8] 安秀梅等, 政府购买公共服务的国外经验借鉴[J], 浙江财税与会计, 2012(2);
- [9] 安徽省财政厅社保处, 政府购买基本公共服务财政政策研究, 社团管理研究[J], 2014 年 (11);
- [10] 吴重庆, 长效扶贫需要专业化和社会化, 南方日报[N], 2011 年 7 月 6 日
- [11] 崔光胜、陈培浩, 政府购买社会组织公共服务的困境及机制创新, 《科教导刊·电子版》, 2015 年第 09 期