



在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

公共管理

王明刚：政府购买公共服务的制度化机制研究

2013-04-26 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-04-26

摘要: 政府由于自身的成本、效率、专业化程度等问题, 生产公共服务的缺陷明显, 不能满足公众日益增长的公共服务需求。购买公共服务可以解决政府管理一元化和公共服务需求多元化之间的矛盾, 实现公共服务主体的多元化, 促进社会组织发展, 建设公共财政制度, 实现基本公共服务均等化目标。同时, 对于政府自身的改革和职能转变, 也起到了积极的推动作用。

关键词: 政府购买, 公共服务, 制度化

(注: 本文属广州市社会科学规划项目《政府面向社会组织购买公共服务的模式研究》(2012QN08)。)

购买公共服务, 即政府对于某些特定的公共服务目标, 不是自己使用财政资金运作完成, 而是通过各种模式建立契约关系, 支付资金由其他主体来承担公共服务而的模式。简言之, 政府提供资金、其他组织承包服务、合同关系实现特定公共服务目标的机制, 其核心是公共服务实现机制中政府与民间的契约关系。

政府将公共服务交给社会来承担, 其目的是为了为了满足社会对公共服务的需要, 根本方向是加强社会自我管理、自我服务, 增强社会自治功能, 社会活力充分迸发, 社会积极健康力量充分发展。同时, 对于政府自身的改革和职能转变, 也起到了积极的推动作用。

一、政府购买公共服务是大势所趋

政府购买公共服务, 是全球性公共管理改革的一个重要内容。2012年3月19日, 温家宝在出席第十三次全国政协会议时说: “政府的事务性管理工作、适合通过市场和社会提供的公共服务, 可以适当的方式交给社会组织、中介机构、社区等基层组织承担, 降低服务成本, 提高服务效率和质量”。随着国际化、市场化、信息化的发展, 我国社会结构、社会形态和利益格局深刻变革, 人们的社会心理、行为方式和利益诉求明显改变, 对生活有了更高期待, 对获得公平的机会、实现全面发展有了更迫切的愿望。正是公众对提高政府社会管理能力、公共服务质量和效率的需求, 成为了政府探求新的公共服务供给途径的内在动力。

1、提高公共服务质量和效率, 需要多元化的供给机制

政府的天然垄断地位使得其在直接充当公共服务的生产者时缺乏竞争对手和竞争压力, 容易导致资源浪费, 有限的公共资源得不到充分利用, 豆腐渣工程、贪污腐败时有发生; 同时, 与各类公司和社会组织相比, 政府的专业技能较差, 这也容易导致其直接生产公共服务的劣质与低效; 而行贿垄断也使得政府部门缺乏改善管理、提升服务质量的动机。政府购买公共服务, 实质上是将市场机制引入公共服务领域, 用市场机制来克服政府失灵。在有限的资源条件下, 多元化的竞争性公共服务提供机制, 可以在数量和质量两个方面增强公共服务的供给, 实现公共资源的高效使用。

2、有利于社会组织发展, 促进和谐社会

社会管理体制改革的, 其重要方向就是要在强化政府社会管理和公共服务职能的同时, 改变政府对社会事务大包大揽、直接垄断的做法, 将政府做不了、做不好和不便做的社会工作转移给社会组织承担, 形成政府与社会组织合作提供社会工作服务的良性格局。推行政府购买公共服务, 为社会组织的发展提供了更

广阔的空间和契机，社会组织必将在社会性、公益性和服务性的社会职能中扮演越来越重要的角色。

3、政府购买公共服务促进公共财政体系建设

公共财政是与市场经济相适应的财政体制，以市场失灵作为财政职能定位的经济依据，以公共需要为财政支出的前提。我国正在大力建设公共财政体制，政府购买公共服务正是将那些部分可由市场提供的公共服务交由市场来提供，将政府的职能转到纠正市场失灵的领域中来弥补市场配置资源的不足，有利于促进公共财政体系建设。

4、政府购买公共服务促进公共服务均等化

当前，我国基本公共服务的非均等化问题比较突出，地区间、城乡间、不同群体间在基础教育、公共医疗、养老保障等基本公共服务方面的差距仍然存在，并成为危害社会公平、公正的焦点问题之一。公共服务均等化，人人都能享受到平等的公共服务的目标只有通过多元化的渠道才能实现。通过竞争购买，调动社会一切积极因素，优化资源配置，达到社会各方利益协调，逐步实现社会公平。

二、政府购买公共服务的制度化机制构建

2011年6月，国务院将“强化政府提供基本公共服务的责任，明确基本公共服务的范围、标准及各级政府的事权和支出责任，建立评价指标体系，改革基本公共服务提供方式，扩大政府购买服务范围，推动提供主体和提供方式多样化”纳入2011年深化经济体制改革20项重点工作。公共服务是无形产品，与政府采购的其他物质性的公共产品不同，为了规范发展，建立制度化的机制非常有必要。建立制度化机制就是对服务双方的行为有清晰的约定，保障这种行为的可重复性、可复制性。完善的制度化机制能够解决以下问题：购买内容与范围确定；购买方式及限定条件清晰；购买效果评价标准明确；购买行为发生纠纷后的救济途径畅通等，主要包括以下内容。

1、公共服务购买的内容

国际上公共服务购买的领域非常广泛，包括：普通教育、职业教育和特殊教育；公共卫生；养老服务；残障服务；社区服务；文化与传统保护；就业促进、保障性住宅和其他社会问题解决；城市规划、交通、环境和其他政策咨询等。我国政府购买的公共服务主要涉及教育、公共卫生、文化、社会服务等领域。近几年，政府向社会开放的公共服务领域越来越广，众多民生项目、公益项目惠及到越来越多的人群。

2、公共服务购买的主体

公共服务购买的主体主要是非营利组织、营利组织、事业单位等，其中非营利组织是公共服务购买的重要主体。很多国家把非营利组织作为处理社会福利的第一道防线。不管是以前新西兰为代表的政府管理私营化模式还是以美国为代表的精简政府机构、服务外包模式，都把非政府组织作为重要的合作伙伴。国际研究显示，欧洲非营利组织收入中普遍有40%~70%来自公共财政资源，日本为45%，中国香港为70%~80%，即使是美国这样的市场主导型国家，非营利组织收入中来自政府公共部门的资源仍占到其收入总额的约31%。

近几年，作为独立于政府和企业之外的社会力量，我国众多民间组织承载着重要的公共服务职能，开始发挥出政府管理“减肥剂”、社会融合“黏合剂”和社会矛盾“稀释剂”的作用，在环境保护、扶贫开发、社会福利、社区服务、慈善救助等社会问题比较集中的领域里发挥不可替代的作用，对促进经济发展、推进社会进步、维护社会稳定都产生了积极影响。

3、购买公共服务的方式

许多公共服务的购买订单不是在充分的市场竞争条件下订立的，更多是靠关系获得的，极易产生寻租行为。同时由于提供服务的社会组织数量不多，政府向购买服务时，供货方屈指可数，也容易形成公共服务垄断，并由此带来服务质量差、费用高、资金使用不透明度等一系列问题。

在国际上，公开竞标是最典型的购买公共服务的方式。英国政府在1990年的《公共医疗和社区关怀法》中明确规定，中央政府拨付的特殊款项的85%必须以竞争招标的方式向私营或非政府组织购买服务。在当前条件下，公开竞标是获得公平、公正结果的最好方式。

4、购买公共服务的程序

公共服务的购买程序是否公正将直接影响竞买结果，因此，建立规范的购买程序很重要。政府购买公共服务的程序至少应包括以下内容：制定采购计划和预算；财政部门批准预算；公布信息、公开招标、签订合同；项目实施、监督管理；绩效评估等。

5、评估的机构和标准

(1) 评估机构。购买社会服务，绩效评估是一个关键环节。由于政府与服务方地位不对等，由政府机构来进行评估和验收，容易造成权力寻租，此外，政府考核容易导致数字化、政绩化取向。为了取得客观的评估结果，应设置独立的“第三方评估机制”，改变原来单一由政府机构来评估和验收的模式，一定程

度上可以避免出现“外行领导内行”的现象，也符合政府购买社会服务的初衷。例如，2010年广州在全市开展20个试点，由广州市社协承担对20个家庭综合服务中心的评估工作。广州市社协为此聘请了20名在校大学生做长期的服务跟踪，在社区里匿名体验服务，同时还由高校教师、香港督导等组成的评估团进行中期和末期的审核打分。

(2) 评估标准。绩效评估需要通过科学的方法、程序和标准，从成本效益、顾客满意度、投入产出的比率、服务质量、社会反响等方面对服务方完成的服务质量、效果做出客观的评价。

三、政府购买公共服务方面需要解决的问题

1、完善相关法律条文

香港关于向非营利组织购买服务，有专门的《受资助非政府组织福利机构的采购程序》、《受资助非政府福利机构的存货管理》、《受资助非政府福利机构的人事管理》、《非政府福利机构纪律守则样本》、《非政府机构工程合约的批出和管理》等法律条文，完善的法律条文为公共服务社会化的发展一路保驾护航。我国与政府购买公共服务相关的法律只有《中华人民共和国政府采购法》，其中没有将公共服务项目纳入政府采购范围，也未授予社会组织公共服务主体资质。法律、法规的缺失，导致地方政府往往用红头文件来推进工作，不仅效力低，而且随意性大。

为促进公共服务购买过程规范化发展，《采购法》应当将公共服务项目纳入政府采购范围，将社会组织纳入购买主体，并对购买的范围、程序、考核、经费保障等做出规定，使政府购买社会组织服务有法可依、有章可循。地方政府可根据本地情况，出台实施细则或配套政策，形成可操作的制度。

2、扶持社会组织发展，维持社会组织的独立性

政府购买公共服务的核心是建立契约式服务提供模式，不是建立雇佣关系，它要求作为购买方的政府和承接方的社会组织之间保持独立性，社会组织独立决策、独立运作、承担责任。政府要从政策、资金等方面支持社会组织建立、发展、壮大，引导和支持民间组织参与公共事务管理，不过多干预社会组织的内部管理，让其回归民间性和非盈利性，促进形成更广泛的公共服务市场。

3、建立监督和退出机制

(1) 信息公开。政府购买社会服务的过程，应当进行信息公开，不仅可以让社会组织和企业及时了解信息并积极参与竞标，同时也可以为网民与媒体提供一个获得信息的平台和渠道，便于对购买过程和实施过程进行监督。

(2) 建立退出机制。为提高社会组织承担公共服务的能力，社会组织的登记、准入门槛逐渐降低后，建立退出机制，实施优胜劣汰，对于促进公共服务供给水平的发展十分必要。服务期满后，社会组织评估验收不合格，可以给予其一个整改机会，如果整改达不到要求，就要取消其竞标资格。

构建多元化、社会化的公共服务供给体系，还有很长的路要走，需要在诸多方面不断实践、创新。各级政府可结合本地区居民的实际需求，探索具有地方特色的公共服务体制，为公众提供多层次、多样化的优质服务。

参考文献：

- [1] 贾西津、苏明等：中国政府购买公共服务研究终期报告[R]. 2009.
- [2] 王清、据泽钦：政府购买公共服务创新研究——以广东深圳西乡购买公共服务为例[J]. 科学决策，2010(4).
- [3] 王义：大力推进政府购买社会组织服务的制度化保障机制建设[N]. 青岛日报，2009-07-18.
- [4] 伊强：关于政府购买社会组织服务问题的思考[J]. 中共郑州市委党校学报，2011(5).
- [5] 葛晓梅：支持社会组织发展，推进政府购买公共服务[J]. 蚌埠党校学报，2011(2).

作者：广州科技贸易职业学院 王明刚 来源：《当代经济》2013年第2期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 张幼函：关于社会保障管理体制的几点反思 2013-04-26
- 人社部：推迟退休年龄需稳慎决策 2013-04-26
- 郭永芳：事业单位养老保险制度改革：基于公平的视角 2013-04-25
- 国外政府如何应对公共环境危机 2013-04-25
- 吴江：人才发展谨防三误区 2013-04-25
- 我国收入分配真实状况始终不明 高收入者瞒报严重 2013-04-24
- 中科院召开“2012年部重大政策专项课题及合作课题交流”会 2013-04-23

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号