

A LEGISLATIVE STUDY ON GOVERNMENT
PROCUREMENT OF PUBLIC SERVICES

政府购买公共服务 立法研究

刘玉姿 著

政府购买公共服务主要在中央与地方以“指导意见”“实施意见”“实施方案”等名义颁布的各种规范性文件下展开，相关规定颇为原则、概括，政策特征突出，规范特征阙如，实践问题丛生，政府购买公共服务立法研究势在必行。本书将立足国情，充分借鉴立法评估理论，明确立法路径，推动政府购买公共服务的规范化、制度化。



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

A LEGISLATIVE STUDY ON GOVERNMENT
PROCUREMENT OF PUBLIC SERVICES

政府购买公共服务 立法研究

刘玉姿 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

政府购买公共服务立法研究/刘玉姿著. —厦门:厦门大学出版社,2016.3
ISBN 978-7-5615-5964-2

I. ①政… II. ①刘… III. ①国家行政机关-社会服务-立法-研究-中国
IV. ①D630.1 ②D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 047356 号

出 版 人 蒋东明
责任编辑 甘世恒
装帧设计 李嘉彬
责任印制 许克华

出版发行 厦门大学出版社
社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号
邮政编码 361008
总 编 办 0592-2182177 0592-2181253(传真)
营销中心 0592-2184458 0592-2181365
网 址 <http://www.xmupress.com>
邮 箱 xmupress@126.com
印 刷 厦门市万美兴印刷设计有限公司印刷

开本 720mm×970mm 1/16
印张 11.5
插页 4
字数 204 千字
版次 2016 年 3 月第 1 版
印次 2016 年 3 月第 1 次印刷
定价 49.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

前言

一、研究背景

改革开放以来,我国公共服务体系和制度建设不断推进,公共服务提供主体和提供方式逐步多样化,初步形成了政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。然而,现有的公共服务供给模式仍然无法满足人民群众日益增长的公共服务需求,不少公共服务领域存在质量效率不高、规模不足和发展不平衡等问题。创新公共服务供给模式,强化政府公共服务职能,迫在眉睫。20世纪90年代末以来,我国部分地方立足实际,积极开展政府购买公共服务的探索,取得了良好的效果。实践证明,推行政府购买公共服务模式有助于改善公共服务的质量和效率、促进公共服务均等化、建设服务型政府。

2012年7月,政府购买公共服务的公共服务供给方式纳入《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,2012年11月的《民政部、财政部关于政府购买社会工作服务的指导意见》以及2013年9月的《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(以下简称《指导意见》)从指导思想、实施机制等角度对政府购买公共服务作出了更为细致的规定。十八大强调要加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务的方式,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》不仅再次重申了政府购买公共服务作为新型公共服务供给模式的重要性,同时强调促进社会组织的发展。据其论述,要明确政府与市场在公共服务供给中的定位,优化资源配置,充分发挥社会组织在公共服务供给中的作用,要“深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府……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……正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织”。政府购买公共服务作为一种新型的公共服务供给模式,由地方到中央,由实践到规范,正逐渐走向制度化。

政府购买公共服务模式的重要意义已经得到普遍肯认,但就其实施而言,仍然存在不够系统化、规范化的问题,尤其是缺乏充分的法律保障。在政府购买公共服务迅速发展的今日,政府购买公共服务立法研究势在必行。政府购买公共服务立法研究旨在了解政府购买公共服务的实施情况,推进政府购买公共服务制度建设,把握政府购买公共服务立法时机,指导政府购买公共服务立法,为政府购买公共服务的制度化奠定理论及实务基础,并推进其发展。

二、研究现状

国内关于政府购买公共服务的研究横跨行政学、经济学、法学、社会学等领域。本书主要从法学视角切入,综述政府购买公共服务的历史变迁、理论基础、基本要素等方面的研究现状。

(一)政府购买公共服务的产生与发展

政府购买公共服务起源于西方国家,主要是指发达国家进入20世纪80年代以后,为了应对福利国家的危机而采取的一种政府改革策略。19世纪末20世纪初,工业的加速发展导致了贫困、疾病和失业等社会问题,为此,英、德等国家开始出台各种社会保障措施,从而承担起为社会成员提供福利的责任。二战后,受贝弗里奇模式影响,政府对福利管理和供给两方面的干预成为主要的治理模式,社会保障范围不断扩大,公共福利开支大幅上升。20世纪60年代,西方福利国家发展到鼎盛时期,相关的制度法规日益完善,社会保障和社会服务内容几乎覆盖所有领域。然而,到了七八十年代,由于社会福利开支日益庞大,而政府服务效率日趋低下,各国政府面临严重的福利危机,纷纷进行大规模的福利改革。国家、集体和个人共同参与、共担风险的积极福利政策应运而生。这种从国家福利向多元福利的转变强调政府不再是唯一的福利提供者,政府购买公共服务的模式逐渐取代了传统的公共服务垄断供给模式。经过几十年的探索,基于比较健全的法律制度、发达的公民社会以及稳定的宪政体制,西方国家的政府购买公共服务已经被运用到社区建设的方方面面,成为公共服务供给的主要形式,并呈现出制度化、竞争性、独立性的特点,^①具体如下:覆盖范围广,尤其是在教育、公共卫生、文化、社会服务等主要公共服务领域得到了广泛的运用;注重构建平等的公私合作,非营利组织是公共服务购买

^① 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).

的主要承接主体;强调公平、公正,公开竞标是主要的购买方式;具备完善的法律规范体系和较为健全的配套制度,如评估制度和以结果为导向的监管制度。

我国政府购买公共服务是在国际、国内两大因素综合作用下发生的。从国际因素来看,政府购买公共服务已经成为公共服务供给的国际趋势。西方发达国家顺应新公共管理运动的发展推行公共服务市场化、社会化,对我国改革起到了示范作用。学界普遍主张政府改革必须摒弃全能政府理念,构建有限政府,即将不该由政府承担的职能或适于社会承担的转移出去,实现职能转变。从国内来看,我国正处于由计划经济体制向市场经济体制的转型时期,在计划经济体制下,政府垄断社会服务,而随着市场经济的体制的发展,国家社会管理职能不断强化,在公共服务领域,政府更是力图通过社会财富的二次分配调解缓和社会矛盾,使得庞大的行政体制成为公共产品服务的直接提供者。然而,随着市场经济的进一步发展和全球化进程的加快,其弊端日益暴露。^①首先,改革开放三十多年来,随着社会经济的迅速发展,政府供给公共服务能力不足与人民群众物质文化需求日渐提高之间的矛盾日益突出,政府公共服务供给的低效低质导致就业、社会保障、教育、卫生等社会问题日渐突出,如2006年我国公共服务的综合评估报告认为,我国基本公共服务严重不足,综合绩效整体处于偏低的水平。^②其次,经济基础决定上层建筑,社会经济的迅猛发展要求政府职能的转变,由规制行政转为服务行政,建立公共服务型政府,而社会工作机构无疑是政府理想的合作伙伴。^③最后,社会组织迅速发展,市场经济的发展促进了经济和社会结构的日益分化,各种非政府组织、社会工作机构顺势产生。^④目前,我国登记注册的各类民间组织,从1988年有统计的4446家迅速增长到2011年的46.2万家,另外还有数百万没有登记注册的草根组织,它们分布于社会的各个领域,发挥着日益重要的作用。民间组

① 许芸.从政府包办到政府购买——中国社会福利服务供给的新路径[J].南京社会科学,2009(7).

② 王振海,王义.地方政府购买民间组织服务的现状与对策[J].天津行政学院学报,2011(5).

③ 陈小强.我国政府购买社会工作服务初探[J].中国政府采购,2008(6).

④ 杨君,徐永祥.新社会服务体系:经验反思与路径建构——基于沪深两地政府购买服务的比较研究[J].学习与实践,2013(8).

织的快速发展为政府部分职能社会化、市场化创造了有利条件。^①一方面,社会组织在公共服务提供上有着政府不可比拟的优势,如更专业、更高效、更具有回应性等;另一方面,政府通过购买公共服务的形式,不仅能够提高公共服务供给的质量,同时也能鼓励、引导社会组织机构的发展。

(二)政府购买公共服务的理论基础

学界主要从三个角度论述政府购买公共服务的理论基础。^②第一种观点侧重以公共物品理论作为政府购买的理论依据,如亚当·斯密提出公共设施一般由政府通过税收方式征集资金,并免费供给,但是也可以通过其他方式来提供,并在一切可以以私人的方式提供公共产品的地方,应该由私人来供给,这样做往往比政府的直接供给有更高的效率。第二种观点侧重从新制度经济学和新公共管理等角度出发,如美国学者洛韦里认为,到20世纪90年代,公共选择已经取代进步主义成为新的理论正统,准市场模式取代传统模式,成为公共服务中的主导性制度安排。党秀云运用公私伙伴关系的相关理论分析了政府与非营利组织建立合作伙伴关系的理由与基础,认为合同承包、政府补助与凭单制等是政府与非营利组织合作的主要形式。^③第三种观点侧重从新公共服务理论论述政府购买公共服务的必然性。张汝立、陈书洁通过梳理西方发达国家政府购买公共服务的发展历程,指出政府购买公共服务由众多营利机构开始与政府合作提供公共服务的探索起步阶段,到出现以竞争性的合同外包为主的多种服务购买方式,又进入综合运用计划和市场两种手段的反思完善三个阶段,其理论依据经历了“新公共管理”理论时期,到新公共服务、公民社会理念的共同作用时期,再到“第三条道路”理论时期。^④郑苏晋认为政府购买公共服务是在公共财政、新公共管理、新公共服务等理论与实践的共同作用下,不断发展起来的一种利用市场手段有效提供公共产品的模式。^⑤

① 王振海,王义.地方政府购买民间组织服务的现状与对策[J].天津行政学院学报,2011(5).

② 王春婷.政府购买公共服务研究综述[J].社会主义研究,2012(2).

③ 党秀云.公共治理的新策略——政府与第三部门的合作伙伴关系[J].中国行政管理,2007(10).

④ 张汝立,陈书洁.西方发达国家政府购买社会公共服务的经验与教训[J].中国行政管理,2010(11).

⑤ 郑苏晋.政府购买公共服务——以公益性非营利性政府组织为重要合作伙伴[J].中国行政管理,2009(6).

除了这三种观点之外,部分学者还指出服务型政府理论、治理理论或善治理论也是政府购买公共服务的理论基础。其中,服务型政府理论的题中之意在于要求政府行为以能够提供高效、高质的公共服务,满足人民群众日益增长的物质文化需求为目标。管理即是服务,政府的全部职能归根结底就是提供公共服务。以此为出发点,当政府直接供给公共服务的模式被实践和理论普遍证明无法实现这一目标时,公共服务供给模式的转型成为必然。治理理论则强调非政府组织、民营组织与公民在国家治理和公共服务供给中的作用,特别是在政府公共服务供给水平越来越难以适应公民日益增长的公共服务需求的情况下。即主张政府与社会相互合作,一起提供公共服务,具体而言,就是把公共服务的生产和供给分开,由社会和市场生产公共服务,政府通过向其购买来为公众提供服务。^①

(三)政府购买公共服务的界定

1. 政府购买公共服务的内涵

“政府购买公共服务”,在西方国家与之相对应的概念有“公共服务社会化”“公共服务民营化”“公共服务市场化”“公共服务合同外包”,在我国香港地区与之相似的则称为社会福利服务资助或外判。这些概念或从运作机制——市场,或从公私关系——社会化、民营化,或从实施方式——合同外包等角度表达了与“政府购买公共服务”同质的含义。国内学界对政府购买公共服务的界定主要存在以下几种观点:(1)政府购买(公共)服务是指政府为履行政府服务社会公众的责任与职能,通过财政支付全部或部分费用,契约化“购买”营利、非营利组织或其他政府部门等各类社会服务机构的服务,满足公众公共服务需求的政务活动。“政府出资、定向购买、契约管理、评估兑现”是政府购买(公共)服务概念含义的集中概括。^②(2)所谓“政府向社会组织购买公共服务”(purchase of service contracting),是指政府将原来直接提供的公共服务,通过直接拨款或公开招标方式,交给有资质的社会服务机构来完成,最后根据择定者或者中标者所提供的公共服务的数量和质量来支付服务费用。^③(3)政府与非营利组织或其他政府部门签订契约,由政府界定服务的种类及品

① 瞿振雄. 中国政府购买公共服务研究[D]. 长沙:湖南师范大学,2010[2014-8-31].

② 郑卫东. 农村社区政府购买公共服务研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2012:44.

③ 王浦劬,莱斯特·M. 萨拉蒙,等. 政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析[M]. 北京:北京大学出版社,2010:4.

质,向受托者支付费用以购买全部或部分公共服务。^① (4)政府从社会福利预算中拿出经费,向各类提供社会公共服务的社会服务机构,直接拨款资助服务或公开招标购买服务。^② (5)所谓公共服务购买就是把原来由政府直接提供的部分社会服务,通过合同出租、业务分担、共同生产或解除管制等方式转交给私营公司、非政府组织或者其他社会法人团体,由这些团体按照合同要求和“成本—效益”最优方式为公民提供公共服务。^③ (6)政府将原来由其直接举办的、为社会发展和人民日常生活提供服务的事项,交给有资质的社会组织来完成,并根据社会组织提供服务的数量和质量,按照一定的标准进行评估后支付服务费用。^④ 不难看出,尽管学理上对政府购买公共服务的界定缺乏统一性,但总的来说,在购买主体、承接主体、购买范围等方面,均包括了一些相似元素。^⑤

2. 政府购买公共服务的性质

关于政府购买公共服务的性质主要存在三种观点:(1)社会组织发展说,认为可移植或借鉴欧美国家公共管理经验,通过招标、委托或资助方式,由政府购买民间组织提供的服务,重在通过培育与促进社会组织的发展,提高社会管理和服务水平;(2)行政职能委托说,认为政府承担的公共服务职能或公益性服务,在人手缺乏、精力不济等情形下,符合法定要求且具备财力、物力的,可通过委托代理等方式,雇佣专门岗位或依托相关企事业单位、社区服务机构及社会组织提供服务与管理,重在提高公共管理水平并扩大就业,促进经济社会和谐发展;(3)传统政府采购延伸说,认为政府购买服务是政府购买服务项目的另一种称谓,需要遵循政府采购法律法规,在现行政府采购框架内,对纳入采购目录的服务项目采取竞标集中采购与项目合同管理,重在规范采购流程,减低采购成本,提高财政资金使用效率。^⑥ 实际而言,社会组织发展说、行政职能委托说皆是从政府购买公共服务的某一角度出发揭示政府购买公共服

① 虞维华. 政府购买公共服务对非营利组织的冲击分析[J]. 中共南京市委党校南京市行政学院学报, 2006(4).

② 罗观翠,王军芳. 政府购买服务的香港经验和内地发展探讨[J]. 学习与实践, 2008(9).

③ 周正. 发达国家的政府购买公共服务及其借鉴与启示[J]. 西部财会, 2008(5).

④ 顾平安. 推进政府公共服务的合同制管理[J]. 理论研究, 2008(18).

⑤ 郑卫东. 城市社区建设中的政府购买公共服务探讨——以上海市为例[J]. 广东行政学院学报, 2011(1).

⑥ 马俊达,冯君懿. 政府购买服务问题研究(上)[J]. 中国政府采购, 2011(6).

务的性质;只有传统政府采购延伸说,或者更确切地说,政府购买公共服务是政府采购的一种表现形式,才全面地表明了其性质。值得注意的是,部分学者尤其关注政府购买公共服务与传统的政府采购服务(政府后勤服务)的关系,指出两者在采购当事人的多重性、服务供给的非营利性、采购方式的创新性以及采购监管的自律性等方面有着明显区别。^①

(四)购买主体——政府角色定位

政府购买公共服务在改变政府垄断公共服务供给、建立新社会服务体系的同时,也实现了社会管理的创新。作为购买主体的政府在公共服务供给乃至社会管理中的角色也应发生相应的改变:政府不再是服务的直接提供者,应该引入市场化的管理模式,把自己重新塑造为管理者、组织者和购买者的新角色。^② 政府行政应当由规制行政转向服务行政,由国家行政转向社会行政。^③ 美国学者 E. S. 萨瓦斯恰如其分地指出,“政府”这个词的词根来自希腊文,意思是“操舵”,政府的职责是掌舵而不是划桨。直接提供服务就是划桨,可政府并不擅长划桨。^④ 登哈特夫妇则进一步提出“服务而非掌舵”,强调还权于社会,政府属于它的公民,重点不应当放在驾驶或划动政府这条船上,而应当放在构建具有完整性和回应性的公共机构上。^⑤ 政府在由公共服务的直接提供者转变为管理者、监督者之后,还应当恰当地处理好其与承接主体之间的关系,尤其是为社会组织提供公共服务创造足够的政策空间,构建公平、公正、公开的公共服务购买环境,推动社会组织的发展与成熟。

(五)承接主体——社会组织发展

改革开放以来,伴随着思想解放、经济发展和社会开放,伴随着不断加速和深化的社会改革与转型,以各种形式的学会、研究会为主,社会组织的发展呈现出一种在自上而下体制的推动下形成的全社会结社的活跃局面。从1999年开始,新增社会组织的数量大致以每年30%的增长率递增至今。在国

① 马俊达,冯君懿.政府购买服务问题研究(上)[J].中国政府采购,2011(6).

② 杨君,徐永祥.新社会服务体系:经验反思与路径建构[J].学习与实践,2013(8).

③ 王凌燕.行政法视野下政府购买公共服务的思考[J].长春理工大学学报(社会科学版),2013(4).

④ E. S. 萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍等译.北京:中国人民大学出版社,2002.

⑤ 罗伯特·B.登哈特,珍妮特·V.登哈特.新公共服务:服务而非掌舵[M].丁煌译.北京:中国人民大学出版社,2004.

家政策由先发展到控制,再到引导变迁的过程中,政府越来越意识到社会组织已经成为协调经济社会发展,参与社会公共事务管理,有效提供公共服务的重要力量。

政府购买公共服务意味着政府角色的转变,也意味着政府与社会组织或社会力量关系的变化。在公共服务购买中,政府与社会组织的关系体现出了浓厚的合作主义色彩。^① 顾丽梅指出在公共服务的提供中,政府与社会组织之间存在合作与支持、竞争与冲突、管理与监督的关系。^② 张熠和陈蓓丽认为政府与非政府组织(以下简称 NGO)在社会服务提供中的关系可归纳为四种类型:“一是对立的、互不信任的关系;二是 NGO 自行其是,不与政府发生关系;三是 NGO 对政府有依赖关系;四是二者为合作伙伴关系。”^③ 吕纳、张佩国提出了不同的看法,他们认为政府购买服务并没能让政府从社会领域回撤,政府与社会组织在现阶段并没有形成如西方般的合作伙伴关系,而是政府占主导支配地位的非对称性依赖关系,国家对社会组织的控制或支持并非一种制度化关系,而是一种策略性选择,社会组织采取对国家的依赖与配合在先、拓展在后的策略也同样如此。^④ 不管形成何种关系,以共同利益为基础的政府和非营利部门的合作已成为当前政府选择处理日益复杂的社会需求问题的路径,但不同的购买模式呈现着不同的关系,如图 1 所示。^⑤ 独立关系竞争购买模式是指购买者与承接者之间是独立的关系,不存在资源、人事等方面的依赖关系,通常采用公开竞争的程序;独立关系非竞争购买模式是指公共服务的购买者与承接者之间是独立的关系,社会组织存在于政府购买公共服务之前,通常采用非竞争性方式,不面向社会公开招募,购买者通常选择由良好社会声誉的社会组织,以此减低购买风险;依赖关系非竞争性购买模式是指购买者与承接者之间是依赖性关系,购买程序是定向和非竞争性的。^⑥ 就我国政府购买

① 岳经纶,谢菲. 政府向社会组织购买社会服务研究[J]. 广东社会科学,2013(6).

② 顾丽梅. 公共服务提供中的 NGO 及其与政府关系之研究[J]. 中国行政管理,2012(1).

③ 张熠,陈蓓丽. 浅论政府与非政府组织在社会公共服务提供中的关系[J]. 社会工作,2008(10).

④ 吕纳,张佩国. 公共服务购买中政社关系的策略性建构[J]. 社会科学家,2012(6).

⑤ 岳经纶,谢菲. 政府向社会组织购买社会服务研究[J]. 广东社会科学,2013(6).

⑥ 王浦劬,莱斯特·M. 萨拉蒙,等. 政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析[M]. 北京:北京大学出版社,2010:19-23.

公共服务的当下实践来看,的确具有既购买服务又培养发展的双重表现。^①然而,从政府购买服务的发展趋势来看,从整体拨款转向了限制更加严格的合同条款约束机制,从定向购买变为公开的招投标。随着社会组织的发展,当有更多的专业组织能够承担同一项目的时候,政府购买服务必然走向竞争性购买服务模式。^②

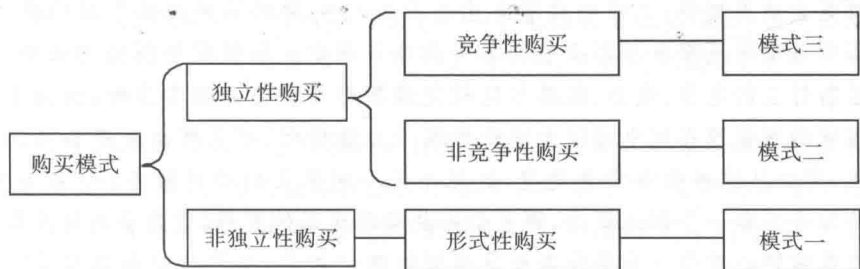


图 1

(六)购买范围——公共服务的界定

公共服务与公共产品这两个概念经常纠结在一起,与之相应,学界关于公共服务的界定也存在两种观点:(1)从产出形式的角度来定义公共服务。从产出的不同形式来看,产出可分为产品和服务两种:产品的特征是有形的,生产与消费在时间与空间上是可以分离的;而服务的特征是无形的,生产与消费在时间上与空间上是一体化的。据此来定义,有些政府产出是有形的,如道路等,此为公共产品,而另一些无形的产出,如教育、卫生等,则称之为公共服务。(2)从公共产品理论来定义公共服务。萨缪尔森认为:公共产品是指这样一种商品,将该商品的效用扩展于他人的成本为零,因而也无法排除他人共享。曼昆将公共产品定义为既无排他性又无竞争性的产品,并给出国防、基础研究和反贫困三种最重要的公共产品。以上定义都是针对物品的外部性来定义的。^③而“根据我国约定俗成的观念,在现实生活中,当谈到公共产品时,其中就包含了公共服务;而谈到公共服务时,其中也包含了公共产品,公共产品与

① 胡薇.政府购买社会组织服务的理论逻辑与制度现实[J].经济社会体制比较,2012(6).

② 胡薇.购买服务还是政府资助——政府向社会组织购买服务的实践含义[J].北京科技大学学报(社会科学版),2013(4).

③ 孙春霞.现代美国城市公共服务供给机制研究[D].武汉:华中师范大学,2007.

公共服务在本质上是沒有差別的两个名词。因此,公共产品与公共服务是一致的概念,政府公共部门为公众所提供的公共产品的实质是指具有共同消费性质的服务,而不是‘产品’本身。”^①

就公共服务本身而言,理论上一般从两个角度入手:一是该项服务本身的公共性质,即是否具有非排他性、非竞争性以及外部经济性,由此,一般公共服务都是由政府提供;二是公共服务由公共部门提供而不是由私人部门提供。这两种角度的选择直接影响公共服务的外延界定。如根据传统经济理论,自然垄断行业的电信、电力、铁路与民航交通等都属于公共服务范畴,但由于这些领域的服务现在完全可以由市场或私人力量提供,不必然由政府公共部门提供,所以从服务的享受者角度,这就不是一种真正的公共服务。^②事实上,公共服务并非一个新近概念,随着新公共管理运动的发展,它是公共行政和政府改革的核心概念。公共服务与政府职能密切相关,公共行政和公共管理层面的公共服务是指为了满足社会公共需要,由公共部门或私营组织提供、供全社会所有公民共同消费、平等享受的产品与服务的总称。因此,公共服务概念的两个基本点:一是满足社会公共需要;二是公民平等享受。^③

公共服务也是我国一系列政策文件中引用率很高的概念。2002年中共十六大首次明确将公共服务列为政府的四大职能之一,其他三项是经济调节、市场监管、社会管理。2004年2月21日,在中央党校省部级主要领导干部树立和落实科学发展观专题研究班结业式上的讲话中,温家宝总理明确提出了努力建设服务型政府的要求,指出公共服务就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》界定了公共服务所包括的领域,即义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化、基础科学与前沿技术以及社会公益性技术研究、国防等。由此,公共服务的范围并不局限于传统的科教文卫体五大领域,基础设施、社会就业、社会保障、公共信息等也

① 江明融. 公共服务均等化问题研究[D]. 厦门:厦门大学,2007.

② 陈干全. 公共服务民营化及其政府管理研究[M]. 合肥:安徽大学出版社,2008:17.

③ 唐建强. 地方政府公共服务体制研究——以美国为例[J]. 辽宁行政学院学报,2009(2).

属于公共服务的范畴。《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》则指出基本公共服务的重点范围是公共教育、医疗卫生、就业、社会保障、人口计生、公共文化、基础设施、环境保护。因此,在我国,所谓公共服务,是指政府运用公共权力和公共资源向公民提供的各项服务,包括科学、文化、教育、卫生等无形产品,也包括基础设施、道路交通等有形产品。^①此外,现有的关于公共服务的著作中,所建构的公共服务体系也不外乎包括教育公共服务、卫生公共服务、社会保障服务、科技公共服务、就业公共服务、公共文化服务、农村公共服务等七方面。^②

然而,观诸政府购买公共服务的相关文献,往往将之与政府购买服务相混淆,显而易见的是,后者的范围应然大于前者。一般而言,政府购买服务可以区分为政府购买维持其自身运转所需的服务,即传统的政府采购服务,和政府购买公共服务。政府购买维持其自身运转所需的服务主要包括:(1)专家类服务,包括专家咨询类服务和研究类服务,如对城市区域开发、重大工程建设项目、社会经济发展战略等的决策咨询服务,对历史文化、学术研究等的研究类服务。(2)工程建设类服务,如工程建设招投标的代办服务、工程质量监理委托服务等。(3)公共安全类服务,如环保检测、技术监督检测、动植物检验检疫、疫病(如农林虫害)防控、食品安全检测、药品安全检测等。(4)后勤保障类服务,如政府机关的物业管理、食堂服务、公务用车、汽车维修、会议代办、公务考察、安全保卫等服务。(5)中介类服务,如政府投资工程项目的审计(审价)、统计调查、工作绩效评估、法律、会计中介服务、经济责任审计、国有资产评估、产权交易等服务。(6)政府服务外包,如政府信息化及其系统的建设、维保、第三方评测等服务。^③王浦劬归纳总结出中国政府向社会组织购买公共服务的主要内容集中在:(1)社区服务与管理类服务,如助老、助残、社会救助、职业介绍、技能培训等;(2)行业性服务,主要包括行业调查、统计分析、资质认定、项目评估等;(3)行政事务与管理类服务,如社会组织特定咨询、婚介机构

① 王浦劬,莱斯特·M. 萨拉蒙,等.政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010:4.

② 李军鹏.公共服务学——政府公共服务的理论与实践[M].北京:国家行政学院出版社,2007:5.

③ 杭州市财政局课题组.关于政府购买服务问题的思考[J].经济研究参考,2010(44).

的监管、家庭收养的评估、民办学校的委托管理、市政管理等。^①国内学界对具体公共服务购买的研究主要集中于卫生服务、社会工作服务、养老服务、就业服务等领域。^②

(七) 购买方式

目前,西方国家购买公共服务的主要模式有四种:(1)合同出租,即政府决定某种公共服务的数量和质量标准,将公共服务转包出去,由私营部门或非营利部门与政府签订提供公共服务的供给合同,而政府则用财政资金购买承包商生产的公共服务,并依据合同对承包商的活动进行监督和管理。(2)公私合作,其是一种特殊形式的合同出租,但政府不需要购买私营部门提供的服务,而是以政府特许或其他形式吸引中标的私营部门参与提供某项公共服务,并允许承包商有投资收益权。(3)使用者部分付费,即要求服务消费者在使用政府提供的公共服务时,必须向政府支付部分成本费用。按照“谁享用,谁付费”的原则,对公共服务收取适当的使用付费,其目的在于通过付费把价格机制引入到公共服务中来。(4)补贴制度,即政府对于需要鼓励的收费公共服务进行补贴。补贴通常以补助和凭单两种方式实施。(5)加大对社会组织的投入。^③

我国政府向社会力量购买公共服务的方式主要有三种:(1)直接资助,即政府对于承担公共服务职能的民办机构和组织给予一定资助,既有经费资助,也有实物资助,还有优惠政策扶持。(2)合同制,即由购买者与社会组织签订服务合同,根据合同约定购买者向社会组织支付一定费用,由社会组织承担特定公共服务项目。(3)项目申请制,即购买者设计特定目标的专项项目,面向社会公共招标,由承接者根据项目要求提供服务;或者由社会组织根据需求,主动向政府有关部门提出要求申请立项,经过评审后,以项目方式予以资金支持。^④

^① 王浦劬,莱斯特·M. 萨拉蒙,等.政府向社会组织购买公共服务研究——中国与世界经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010:11.

^② 温俊萍.政府购买公共就业服务机制研究[J].中国行政管理,2010(10).刘军民.关于政府购买卫生服务改革的评析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2008(1).章晓懿.政府购买养老服务模式研究:基于与民间组织合作的视角[J].中国行政管理,2012(12).

^③ 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[J].社团管理研究,2011(9).

^④ 王浦劬,莱斯特·M. 萨拉蒙,等.政府向社会组织购买公共服务研究——中国与世界经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010:17-19.

(八)政府购买公共服务的问题与对策

菲利普·库珀认为,政府购买公共服务绝对不是一项单纯的交易行为,竞争、效率并不是对其衡量的唯一标准,回应性、经济性、有效性、责任、平等等都是管制政府购买公共合同的重要标准。^① 公共服务供给由政府垄断转向政府购买,强调政府与社会组织之间的合作关系,虽然在很大程度上缓解了福利危机,保证了公共服务供给的质量,但其所存在的部分问题也日益呈现。我国政府购买公共服务实践在探索中曲折但迅速前行,由于制度建构并不完善,影响政府购买制度健康发展的因素也逐渐显露。

我国政府购买公共服务虽然发展迅速,但却一直处于主要由政策推动,缺乏具体法律规制的状态。学界普遍认为我国政府购买公共服务主要存在以下问题:(1)在公共服务购买范围上,虽然近年来逐渐由大城市向中小城市扩张,但规模仍然不大,无法满足公众需求;(2)在制度上,缺乏相应的法律保障,购买程序以及监管评估等配套制度不健全,各地之间在政府购买公共服务实践上差异很大;(3)在政府与民间组织关系上,一方面政府缺乏正确态度,双方无法建立平等合作关系,政府主导性强烈,社会组织公共服务供给能力受限;另一方面社会组织发育并不健全,还须大力培育;^②(4)政府各部门之间的协调不够完善。针对我国政府购买公共服务中存在的上述问题,学界多认为应当健全法律制度,尤其修改《政府采购法》,细化政府采购服务的相关规定,规范政府购买公共服务的运作;促进政府职能的转变,特别是政府应当转变态度,构建和谐政府与社会组织合作关系;完善社会组织类法律法规,规范并促进社会组织成长。^③

总的来说,经过二十余年的研究和发展,我国政府购买公共服务的理论与实践轮廓已经逐步成型,从目前查找到的相关文献来看,政府购买公共服务的研究呈现出如下特点:文献资料繁多,但多集中于实证、案例分析,理论研讨,尤其是切合中国国情的理论研讨不足;多集中于公共管理、社会学等领域,法律面向的研究不足;多集中于基本理论框架分析,缺乏对配套制度如评估、监管以及相关问题如购买服务类型、社会组织资质认定、问责制度、政府合同管

① 转引自郑卫东.城市社区建设中的政府购买公共服务探讨——以上海市为例[J].广东行政学院学报,2011(1).

② 瞿振雄.中国政府购买公共服务研究[D].长沙:湖南师范大学,2010.苏明,贾西津,孙洁,韩俊魁.中国政府购买公共服务研究[J].财政研究,2010(1).

③ 齐海丽.我国政府购买公共服务的研究综述[J].四川行政学院学报,2012(1).

理能力的横向及纵深考量。针对当前政府购买公共服务呈现的各种问题,相关对策集中于健全法律规制,探讨政府购买公共服务立法的必要性不言自明。

三、研究思路与方法

“研究方法是开启问题城堡之门的宝贵钥匙。只有采用正确有效的研究方法,才可能取得比较令人满意的研究成果”。^① 政府购买公共服务跨越法学、社会学、行政学、经济学等领域,本书以立法研究为核心,主要从法学视角切入,同时兼顾其他视角。本书主要运用历史分析方法、比较分析方法、理论分析方法、规范分析方法、个案分析方法,并尝试通过成本效益分析法,促进研究结果的合理性、科学性、可接受性。主要方法如下:

1. 历史分析方法。政府购买公共服务在我国已有近二十年的实践历史,部分国家和地区也已经有比较成熟的立法。在比较观察的基础上,本书追溯了国内及国际上政府购买公共服务的产生与发展历史,探讨兴起与发展的具体原因,为比较与借鉴奠定了分析基础。

2. 比较分析方法。本书系统梳理了国内政府购买公共服务立法的现状及问题,并从立法背景、具体规定及实施效果等方面,与域外政府购买公共服务的实践情况作比较,挖掘制度生成的土壤,探析立法之间的共性与差异,明确政府购买公共服务制度的基本要素。

3. 理论分析方法。政府购买公共服务产生于政府职能转变、公共服务供给改革以及社会组织发展的综合语境之下,其立法研究应当以广泛的理论背景为指导,才能描摹出恰当的立法路径。本书系统介绍了新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论、公共选择理论以及服务型政府理论对于政府购买公共服务变迁的作用。以此为前提,通过对相关的立法基础及制度设计的概括式理论推演,贯彻相关法律原理,本书力图使制度设计达到理论上的周延。

4. 规范分析方法。政府购买公共服务立法必然面对的问题是,如何协调与已有立法的关系,尤其是政府购买公共服务与政府采购立法之间的关系。本书较为全面地梳理并分析了国内已有的政府购买公共服务立法,明确了两者之间的关系,为后续立法路径的设计奠定了规范基础。

5. 个案分析方法。政府购买公共服务立法研究应当立足现实情况。纵观

^① 尹建国. 行政法中的不确定法律概念研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 17.