



社科文库

北京市社科院“社科书系”

政府购买服务与事业单位 改革研究

ZHENGFU GUOMAI FUWU YU SHIYE DANWEI
GAIGE YANJIU

施昌奎 孙天法 / 著
鄢圣文 王 婧



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京市社会科学“社科书系”

政府购买服务与事业单位改革研究

施昌奎 孙天法 鄢圣文 王 婧 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

• 北 京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

政府购买服务与事业单位改革研究/施昌奎等著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3903 - 3

I. ①政… II. ①施… III. ①政府采购制度—研究—中国 ②行政事业单位—体制改革—研究—中国 IV. ①F812. 45②D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 177498 号

责任编辑 邓媛媛

责任审读 贺 静

责任印制 巢新强

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京艾普海德印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 20. 75

字 数 300 千字

版 次 2016 年 4 月第 1 版

印 次 2016 年 4 月第 1 次

定 价 45. 00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

C 目录 Contents

绪 论	1
一、推动事业单位改革，增大政府公共服务购买力度是大势所趋	1
二、事业单位改革道路虽然曲折，但前景是光明的	2
三、政府购买的国际最新成果应该总结，成功经验值得借鉴	7
四、国际贸易中的政府采购补偿交易具有探讨价值	9
五、中国教科文卫四大领域事业单位分类改革任重道远	13
六、北京事业单位改革和政府购买逐步形成了自己的特色	15

第一篇 国际启迪篇

第一章 政府购买服务的方式	25
一、主要类型	25
二、合同外包	26
三、公私合作	31
四、政府补助	38
五、凭单制	40
第二章 政府购买服务的典型经验	45
一、美国的合同外包模式	45

二、英国的市场检测模式	49
三、新西兰的激进民营化模式	53
第三章 NGO 在政府购买服务中的实践	57
一、北美地区 NGO	58
二、欧洲地区 NGO	61
三、澳洲地区 NGO	63
四、中国香港 NGO	65
五、发达地区 NGO 发展的启迪	67
第四章 政府采购补偿交易的政策目标	70
一、技术补偿目标	70
二、自然资源的第三方补偿目标	76
三、价格补偿目标	81
四、贸易渠道补偿	82
五、安全补偿目标	84
六、市场结构补偿目标	85
七、就业补偿目标	86
八、环境补偿目标	87
第五章 政府采购补偿交易方式	88
一、贸易壁垒	89
二、营销渠道	94
三、针对未来市场打包竞标的补偿交易	96
四、资源的第三方补偿	99
五、就业机会补偿	101
六、价格补偿	102

第二篇 中国实践篇

第六章 政府购买服务历程	111
一、政府购买服务的阶段划分与特点	111
二、政府购买服务的问题与难点	116
三、政府购买服务的发展对策	118
四、政府购买服务任重道远	120
第七章 事业单位改革历程	122
一、事业单位分类改革进程	123
二、事业单位改革难点问题	134
三、分类推进事业单位改革,加大政府购买公共服务力度	140
四、事业单位改革发展前景	144
第八章 教育事业改革的成效、问题与对策	146
一、教育管理体制改革历程	146
二、教育办学体制	150
三、城乡教育一体化的办学体制改革建议	153
四、教育投入体制	155
第九章 卫生事业改革的成效、问题与对策	161
一、卫生事业单位改革历程	161
二、医疗卫生事业改革存在的主要问题	163
三、我国医疗卫生事业改革与发展建议	170
四、当前急需改革的几个重点问题	173
第十章 文化事业改革的成效、问题与对策	178
一、文化事业单位	178

二、文化事业单位改革的历程	179
三、文化事业单位改革难点分析	183
四、我国文化服务购买发展现状	184
五、我国文化服务购买的现实困境	185
六、我国文化事业单位改革政策建议	188
七、构建文化事业单位管理的治理模式	192
八、我国文化服务购买改革政策建议	197
 第十一章 科研事业改革的成效、问题与对策	 203
一、科研事业单位改革的历史进程	203
二、科研事业单位改革面临的挑战	206
三、科研事业单位分类的特殊性	210
四、科研事业单位分类改革的制度选择	211
五、科研事业单位改革的政策建议	215
 第十二章 中国政府采购谈判的政策目标	 219
一、渐进开放目标	219
二、支付目标	229
三、市场维持目标	236
四、技术创新目标	238
五、市场结构目标	243
 第十三章 中国补偿交易的配套措施	 245
一、加强立法	245
二、加强基础工作	252
三、健全目标责任制度	264
四、补偿措施的系统性设计	266
五、采取完善市场结构的优化措施	268

六、强化补偿收益的信息披露	270
---------------------	-----

第三篇 北京模式篇

第十四章 政府购买服务与事业单位改革的体制机制	275
-------------------------------	-----

一、北京政府购买服务的体制	275
---------------------	-----

二、北京政府购买服务的内容与实践	279
------------------------	-----

三、北京政府购买服务的机制	286
---------------------	-----

四、北京事业单位改革的体制机制	289
-----------------------	-----

五、北京政府购买服务推动事业单位改革	295
--------------------------	-----

第十五章 政府购买服务的过程监管及优化模式	297
-----------------------------	-----

一、政府购买服务过程监管的背景	297
-----------------------	-----

二、北京市政府购买服务过程监管的现状	300
--------------------------	-----

三、北京市政府购买服务过程监管的体制机制	301
----------------------------	-----

四、北京市政府购买服务过程监管的优化模式	309
----------------------------	-----

参考文献	316
------------	-----

致 谢	322
-----------	-----

本书为北京市社会科学院重点课题“政府购买服务与事业单位改革研究”的主要研究成果,为了便于广大读者更好地了解全书的理论背景、现实意义和主要内容,我们做如下几点陈述以作为绪论。

一、推动事业单位改革,增大政府公共服务购买力度是大势所趋

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要努力推动事业单位的分类改革,增大政府公共服务购买力度,为逐步取消学校、医院等单位的行政级别创造有利条件。同时还应推动事业单位建立完善法人治理结构,加快把有条件的事业单位转换成企业或社会组织的步伐,最终建立起各类事业单位统一登记管理的制度。

2011年,中央就推进事业单位分类改革作了全国性的整体改革部署,总体目标是,到2020年形成中国特色公益服务体系。制定《关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发〔2011〕5号)意见。2012年11月8日,中共十八大报告要求继续推进事业单位分类改革,进一步深化企业和机关事业单位工资制度改革,改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度。根据北京市十二五规划,涉及本市46万名在职职工、100多万名退休职工的事业单位改革将逐步深入推行。2011年以来,北京市事业单位改革全面提速攻

坚,打响分类推进事业单位改革的“第一战”,冻结总量和编制,基本完成全市范围的事业单位清理规范工作,走在了全国的前列,2012年,北京市逐步开展全市事业单位、企业和公务员退休人员工资调查,事业单位分类体系已形成初步构想。推进公益服务事业单位改革,是北京市加快转变经济发展方式、推动产业结构优化升级的需要,是加快实现“两个率先”目标、加强国家文化中心建设的需要,是加强和创新社会管理、保障和改善民生的需要。而事业单位去行政化、建立法人治理结构是改革突破口。

事业单位是经济社会发展中提供公益服务的主要载体,是我国社会主义现代化建设的重要力量。事业单位改革既是社会事业体制改革的重要内容,又是行政管理体制改革的组成部分。自1978年《人民日报》等八大报刊提出实行“事业体制,企业化管理”,20世纪80年代中期国家启动科学技术、教育、卫生、文化等体制改革,我国事业单位改革逐步展开。党的十六大以来,党中央、国务院高度重视事业单位改革,各地区各有关部门认真探索事业单位改革,不断创新各相关事业单位的体制机制,逐步稳定推进教育、科技、文化、卫生等行业体制改革,积累了丰富经验,并取得了较为明显的成效,为进一步推进改革奠定了基础。2012年4月16日,《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》全文发布,事业单位改革给出时间表。这一关系3000多万“事业人”命运的宏观部署再度引发外界关注。而在此之前,地方的试点已经先行展开。

二、事业单位改革道路虽然曲折,但前景是光明的

分类推进事业单位改革,是推进政府职能转变、建设服务型政府的重要举措,是提高事业单位公益服务水平、加快推进各项事业发展的客观需要。中央已经提出事业单位分类改革的总体目标和阶段性目标,为事业单位分类改革明确思路和方向,对事业单位改革作出顶层设计和系统谋划,并出台一系列相关的配套措施。目前,这些政策和措施已经实施一年多的时间,但事业单位分类改革并未取得大的进展,下一步,推进事业单位分类改革需要

注意以下问题。

(一)保证分类的科学、公正、合理性,处理好分类工作中的利益博弈与妥协问题

对事业单位进行科学的分类是事业单位分类改革的第一步,这一步迈得如何,直接影响着后续改革进展的快慢和改革成效的大小。不同类型的事业单位的改革思路 and 方向有着较大的差异,划入哪一类将直接决定该事业单位及其员工的命运,分类的结果牵涉众多事业单位和员工的切身利益。在分类过程中,难免出现利益博弈和利益妥协。作为被改革对象的事业单位,更倾向于被划入承担行政职能类和公益一类,为达此目的,他们肯定会利用其与行政机关的密切关系或领导人的私人关系网,对拥有决策权的机关和人员进行游说和公关。在此过程中,如何确保价值中立,严格按照政策办事,就成为改革首先遭遇的难题。

为保证分类的科学性、公正性和合理性,必须做大量认真细致的工作。我国事业单位十分复杂,类型多样,尽管中央作出了明确的分类,但在实际运用时,仍会出现许多事业单位难以归类的情形。这就要求通过广泛深入的调研,对事业单位的功能作具体分析,有时甚至要就某一个事业单位进行专题讨论,听取各方意见和建议,处理好分类原则性和灵活性的关系,尽量减少改革的风险,为改革注入新的动力。为保证分类中的公正性,规避来自事业单位及其主管部门、政府职能部门的干扰,可考虑引入独立的第三方,以保证分类中的价值中立,确保分类的科学、合理、公开、公平、公正。

(二)明晰改革后政府和事业单位的角色,厘清二者间的关系

“公共服务”是政府的一项基本职能,建设服务型政府、更好地为公众提供所需的公共产品和服务是我国目前的行政管理体制改革和政府职能转变的目标。事业单位是直接生产并提供公共产品和服务的组织。因而,政府可看作是公共服务的提供者,而事业单位则可看作是公共服务的生产者。政府承担着公共产品的供给并不意味着自己从事公共产品的生产。发达国

家的实践表明,由其他组织来生产公共产品的效率更高,其中的一种方式就是由事业单位来负责生产公共服务,而由政府来购买公共服务。在实际操作过程中,政府可以通过招标以及特定委托等方式,向包括事业单位在内的各种组织购买公共产品以及相关的公共服务。作为政府部门,其工作则是拟定公共服务的对象和范围、公共服务应达到的标准,并制定出一套考核服务效率的机制,依据考核结果支付相关的费用。

事业单位分类改革的目标之一是“落实事业单位法人自主权”,政府与事业单位的关系不再是支配与被支配的关系,也不再是管理者与被管理者的关系,而是平等的两个主体,事业单位是作为独立的法人而存在的。政府应加快职能转变,减少对事业单位的微观管理和直接管理。在与事业单位的关系方面,政府应充当政策法规、行业规划和标准规范的制定者和事业单位提供公益服务质量的监督指导者,这才是政府和事业单位的应然角色。

(三)将事业单位分类改革与行政体制改革、非营利组织发展有机结合,促进公共服务供给主体多元化、供给方式多样化

事业单位分类改革是一个系统的工程,它涉及如何处理事业单位与政府、企业、非营利组织的关系,因此,不能孤立地看待和推进事业单位分类改革。事业单位分类改革就是要改变政事不分、事企不分、管办合一的现状,在改革中,事业单位与政府的关系也会发生大的变化。政府的规模会在承担行政职能类事业单位转为行政机构过程中有所扩大,人员会有所增加,但现有的改革方案要求不能突破政府机构限额和编制总额,这都直接关联着行政体制,影响着事业单位分类改革进程。如何处理此种职能转变所造成的人员流动,一是要确认其工作职责是否承担行政管理职能;二是要结合大部制改革,整合相关职能,保持机构精简和人员高效。

在推进事业单位分类改革时,政府也要注重发展非营利组织,进而实现公共服务供给主体多元化、供给方式多样化。事业单位并不是公共服务生产的唯一主体,事实上,在发达国家,非营利组织在公共服务的生产和供给

中扮演着更重要的角色。相比事业单位,非营利组织的民间色彩更浓,更能捕捉到公众的公共服务需求信息;非营利组织有较强的专业性,可以为公众提供高质量的公共服务。在实际生活中,非营利组织在环境保护、社会救济、医疗卫生、教育、文化等领域已经发挥着重要的作用。无论是从应然层面还是实然层面,非营利组织都是承接政府公共服务供给职能的重要载体之一。为促进非营利组织的发展,应在澄清认识、规范管理的基础上,建立起配套可行的政策体制和监督机制,使之走上适合中国国情、规范化的发展道路。如此,方能使其真正承接起政府转移的职能,完成社会治理结构的变革。

(四) 建立健全事业单位运营绩效考评制度,加强对事业单位的监管

事业单位分类改革的取向是强化事业单位的公益性。为确保事业单位在履行职责时不偏离其价值取向,就必须建立健全事业单位运营绩效考评制度。在建立绩效评估制度时,应将其公益目标的实现程度列为评估的第一指标。事业单位作为公益服务类社会组织,所有活动都应指向社会效益,而非经济效益。为保证评估的客观性和有效性,可吸纳相关专家、非营利组织、社会公众参与,尽可能扩大服务对象在考评主体中的比重,制定科学的绩效考核指标,按照规定的考核程序和考核方法,实施评估,及时公布考核结果,将考核结果作为政府确定购买公共服务对象、制定资源分配方案的重要依据。事业单位员工的工资收入和福利待遇水平,应与考核结果挂钩。对于严重偏离公益取向的事业单位,应责令整改,减少资金支持。

为加强对事业单位的监管,可考虑设立专门的事业单位监管机构。主要是针对事业单位制定具有法律效力的行为规则和管制标准,加强市场准入、信息公开、服务质量和价格等方面加强监管,多渠道征询社会公众意见,并及时进行整改。同时还需加快建立事业单位从资格准入到服务运营再到撤销退出全过程的一整套法律法规。只有这样,才能做到依法监管,确保监管效力和监管的公平公正。此外,政府应按照《政府信息公开条例》的相关

要求,将公共服务的决策,公共服务项目的招投标过程,公共服务的价格、标准及流程等信息,通过政府网站或媒体向社会公布,并借助传统媒体和新媒体等多元渠道,接收社会公众的反馈意见,逐步吸纳公众进入公共服务决策和监督过程,调动公众的积极性。

事业单位改革的前提是公共服务质量和效率的提高,而不是单纯地追求较低的服务成本。事业单位改革的路径是提高和完善事业单位的内部治理结构,而不是转移政府责任。事业单位改革是为了强化政府执行力,使得政府这只“看得见的手”更有效率,充分发挥社会主义制度的优越性,做大做强公益性和非营利性公共服务。一个健康的社会,应该是政府的管理与社会各个领域相对独立并存,当然也包括社会公益服务机构的独立性。如果仅靠政府来提供公共服务,事实证明这种供给总量是不足的,也会造成资源配置不合理,以及质量与效率的低下。因此,事业单位的改革应该抱定重构公益服务的供给方式为目标,事业单位改革的唯一路径就是彻底去行政化、去权力化,剪除权力与公共服务之间过度密切的联系,还原其公益性的本质。在改革中所遇到的矛盾与阻力,都应该本着这个原则来突破,这样才能使这次改革有别于以往的事业单位改革,让人有一种成功的期待,事业单位改革道路虽然崎岖,但前景是光明的。

总的说来,未来5年将是事业单位改革最为艰苦的攻坚阶段,剥离、重塑的阵痛在所难免,真正的考验到来了。事业单位改革可以归纳为五大对策建议:

一是改革应当统筹协调,注重方法步骤。事业单位分类改革“牵一发而动全身”,为顺利推进改革,就需要拟定严谨的实施计划,通过广泛宣传、多方联动,协调稳步推进改革。

二是事业单位分类应当因地制宜、实事求是。事业单位改革涉及面广、情况复杂,且事业单位改革已经进入深水区,遇到的问题较多,改革的难度不亚于政府机构改革和国企改革,且目前国内外经济形势仍然严峻。因此,在改革的时间进度上,建议不做硬性要求,改革不宜以一种要求、一个模式

推进。在工作方法上可按照先易后难的办法,进一步扩大试点,不断总结经验。事业单位分类需具体问题具体分析,其与不同地区的经济社会发展水平、市场发育程度、财政状况、社会承受度、政府执政理念等多方面因素密切相关,分类不能一刀切。

三是各项政策措施应当尽快衔接、配套推进。事业单位改革是一个庞杂的系统工程。分类改革是重点,是切入点,但分类远远不是改革的全部,还有大量工作要做,必须系统推进。关键是要建立完善各项配套政策,在制度设计和安排上科学合理,使不同类别事业单位都能发挥各自的优越性及事业单位从业人员的个人利益不受损害。

四是加强管理创新。进一步推进管理体制机制创新,提升事业单位竞争力,做到以改革促进管理,以管理巩固改革成果。应着力探索事业单位法人治理结构、完善绩效评估体系、建立机构编制总量调控和动态管理机制、探索适应现代机构编制和人事制度管理要求的人员聘用制和政府购买服务机制等。

五是加大社会力量参与力度。政府是否履行了保障公益服务的职责,关键看人民群众是否保质保量地享受到了这些服务,而不在于从哪里得到这些服务。应积极支持社会力量举办公益事业。应从制度层面上采取切实有效的措施,允许和鼓励多种社会力量参与公益事业,给社会力量举办的公益事业平等竞争的机会,充分调动各方面的积极性,逐步形成提供主体多元化、提供方式多样化的公益事业发展新格局。

三、政府购买的国际最新成果应该总结,成功经验值得借鉴

国外在政府购买领域的研究取得了大量研究成果,也为中国政府向社会力量购买服务与推动事业单位改革提供了研究范式,其最新成果应该总结,成功经验值得借鉴。

(一) 购买方式的研究:合同外包、公私合作、政府补助、凭单制

合同外包主要运用到环保、医疗、社会保障、道路交通、通信等领域;公

私合作的 BOT、BTO、LBO、BOO、BBO、TOT 等模式主要运用于具有投入大、公益性高等特点的交通设施建设、自来水供应、污水处理、电力系统等基础设施建设领域;政府补助包括资金、免税或其他的税收优惠、低息贷款、贷款担保等,主要分为直接资助制、项目申请制;凭单制广泛运用于教育、食品、住房、医疗服务、运输、幼儿保健、家庭护理、老年项目、娱乐和文化服务等领域,如教育券、食物券、医疗补助券、幼托券、老年券等。

(二)实现路径的探索:美国的合同外包、英国的市场检测和新西兰的激进民营化三种典型模式

美国的合同外包模式。美国是运用合同外包方式购买政府公共服务非常成熟的国家。在美国,合同外包是政府购买公共服务的主要方式。根据萨瓦斯(1996)计算,美国至少有 200 种服务是由承包商向政府提供的,大多数的社会服务都是由私人组织或非营利性组织提供的。美国合同外包的范围非常广泛,涵盖公共工程、公共交通、公共安全、公用事业、医疗健康、人力资源、公园及绿化、娱乐与文化艺术、社会福利与保障等领域。美国政府购买公共服务的程序一般分为采购规划(决定是否需要采购、购买什么、怎么购买及投标资格、外包机制、中标标准等)、向所有投标主体提供招标文件、评标、合同绩效(确保承包商兑现质量承诺、时间和价格承诺)等步骤。美国国会和政府制定了大约 500 种政府采购法规,其中《联邦政府采办法案》和《联邦政府采购条例》是政府采购法规体系的核心,统一规范了政府各机构的采购政策、标准、程序与方法。

英国的市场检测模式。1979 年,时任英国首相撒切尔开始推行公共服务市场化改革,首先对政府承担的职能与服务进行市场检验。20 世纪 90 年代,开展“公民宪章”运动以及“竞争求质量运动”。1991 年,梅杰政府发表了《竞争求质量》白皮书,主张引进竞争机制,提高政府能力。1998 年,《教育改革法案》将购买服务引入教育机构。2006 年英国政府公布了非营利组织《公共服务行动计划》,2007 年英国内阁办公室发布了《第三部门在社会

和经济复兴中的重要作用》的报告,涵盖了政府购买第三部门公共服务的长期战略。

新西兰的激进民营化模式。新西兰公共服务的供给主要以合同外包或契约的方式交给企业或社会组织完成。新西兰政府在整个公共服务领域全面实行绩效管理,设立公共服务委员会负责管理绩效合同、与供货部门签订绩效框架协议,以特定的价格生产特定数量与质量的公共产品与服务。

(三) 供应主体的改进:提高 NGO 组织的能力与效率

美国经济学家伯顿·韦斯布罗德(1974)提出政府和市场都存在失灵现象,这种局限性恰恰为非营利组织形成及功能发挥提供了空间。美国亨利·汉斯曼(1980)提出“契约失灵论”理论,他认为在相同的情况下,非营利组织的欺诈会比营利组织少得多。美国社会学家莱斯特·萨拉蒙(1996)提出了“志愿失灵”理论,即非营利组织也不是十全十美的,也存在自身的缺陷,政府与非营利组织相互合作可以克服这一缺陷,更好地满足社会的多元化需求。由此开创了旨在提高 NGO 组织运营效率系列研究。

四、国际贸易中的政府采购补偿交易具有探讨价值

随着我国事业单位的不断改革和发展,国际化的步伐会越来越快,未来参与全球性的政府采购体系并发挥重要的作用是显而易见的,所以政府采购补偿交易的作用会越来越大。

补偿贸易起源于“冷战”时期,这种贸易方式发展的历史虽不长,但由于它对贸易双方均有不少好处,故已成为国际上颇为流行的贸易补偿方式。

从当今各国政府采购实践来看,无论是发达国家还是发展中国家,无论是否已经加入了 GPA,由于政府采购均承担着不同程度的公共政策职能,各国利用政府采购作为保护国内产业、抵制外国商品和服务进入的贸易壁垒的做法非常普遍。因此,作为国际经济交往和合作中的一种互惠贸易方式,补偿贸易被广泛应用在各国的政府采购中。综合来看,政府采购补偿贸易