

中国城市财政发展报告2014

CHINA: URBAN PUBLIC FINANCE DEVELOPMENT REPORT 2014

政府购买公共服务： 理论、实务与评价

上海金融学院城市财政与公共管理研究所/编



中国财政经济出版社

中国城市财政发展报告 2014

政府购买公共服务： 理论、实务与评估

上海金融学院城市财政与公共管理研究所/编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府购买公共服务：理论、实务与评估/上海金融学院城市财政与公共管理研究所编著. —北京：中国财政经济出版社，2015. 12

(中国城市财政发展报告. 2014)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6525 - 4

I. ①政… II. ①上… III. ①国家税制 - 社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 305459 号

责任编辑：吕小军

责任校对：张 凡

封面设计：郁 佳

版式设计：兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

889 × 1194 毫米 16 开 12 印张 310 000 字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

定价：30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6525 - 4/F · 5257

(图书出现印装问题，本社负责调换)

质量投诉电话：010 - 88190744

打击盗版举报电话：010 - 88190492, QQ: 634579818

目录



第一部分 理论篇

第1章 政府购买公共服务概述 3

- 1.1 政府购买公共服务的概念 3
 - 1.1.1 公共服务 3
 - 1.1.2 政府购买公共服务 6
 - 1.1.3 政府购买公共服务与政府采购的区别 9
- 1.2 政府购买公共服务的功能 9
 - 1.2.1 优化政府职能 10
 - 1.2.2 提高管理效率 10
 - 1.2.3 推动非营利组织发展 11
 - 1.2.4 提高公共服务的效率与质量, 促进社会和谐 12
- 1.3 国内外政府购买公共服务的概况 12
 - 1.3.1 国外政府购买公共服务的概况 12
 - 1.3.2 我国政府购买公共服务的概况 14

第2章 政府购买公共服务的理论基础 20

- 2.1 关于公共产品与公共服务的理论 20
 - 2.1.1 公共产品理论 20
 - 2.1.2 新公共服务理论 21
- 2.2 关于公共服务供给主体多元化的理论 23
 - 2.2.1 政府失灵理论 23
 - 2.2.2 治理理论 23
 - 2.2.3 新公共管理理论 25
- 2.3 关于政府购买公共服务的其他相关理论 26
 - 2.3.1 志愿失灵理论 26
 - 2.3.2 整体性治理理论 27
 - 2.3.3 委托代理理论 28

2.3.4 交易成本理论 30

第3章 政府购买公共服务制度框架 32

- 3.1 政府购买公共服务的程序 33
 - 3.1.1 政府购买公共服务的主体和内容 33
 - 3.1.2 政府购买公共服务的程序 35
 - 3.1.3 政府购买公共服务的财务管理 37
- 3.2 政府购买公共服务的纠纷解决机制 38
 - 3.2.1 政府购买公共服务存在的问题 38
 - 3.2.2 政府购买公共服务的风险和成因 41
 - 3.2.3 政府购买公共服务的纠纷解决机制 42
- 3.3 政府购买公共服务的监督机制 44
 - 3.3.1 建立全过程预算绩效管理机制 44
 - 3.3.2 加强对政府购买公共服务的审计 47
 - 3.3.3 建立健全政府购买公共服务信用管理机制 48
 - 3.3.4 加强政府购买公共服务的标准化建设 48
 - 3.3.5 推行信息公开 51

第二部分 实务篇

第4章 政府购买公共服务的国际经验 55

- 4.1 欧美发达国家政府购买公共服务的现况 55
 - 4.1.1 英国政府购买公共服务的概况 55
 - 4.1.2 美国政府购买公共服务的概况 60
 - 4.1.3 德国政府购买公共服务的概况 64
- 4.2 亚洲国家和地区政府（当局）购买公共服务的实践 68
 - 4.2.1 日本政府购买公共服务概述 68
 - 4.2.2 韩国政府购买公共服务概述 71
 - 4.2.3 台湾当局购买公共服务概述 73

第5章 上海市及长宁区政府购买公共服务的探索 76

- 5.1 上海市政府购买公共服务的总体现状 76
 - 5.1.1 上海市政府购买公共服务的概况与实践内容 76
 - 5.1.2 上海市政府购买公共服务的特点与成效 78
 - 5.1.3 政府购买公共服务实践中的问题与建议 81
- 5.2 长宁区政府购买服务工作发展历程 85
 - 5.2.1 初期探索 85
 - 5.2.2 加快推进 86
 - 5.2.3 逐步完善 91

第三部分 评估篇

第6章 政府购买公共服务的风险评估 111

- 6.1 政府购买公共服务的主要风险 112
 - 6.1.1 政府购买公共服务的风险理论 112
 - 6.1.2 政府购买公共服务的风险类别 115
 - 6.1.3 政府购买公共服务的风险成因 119
- 6.2 政府购买公共服务风险评估的方法 122
 - 6.2.1 政府购买公共服务的风险评估理论 122
 - 6.2.2 政府购买公共服务的风险评估指标体系 124
 - 6.2.3 政府购买公共服务的风险评估模型 125
- 6.3 政府购买公共服务的风险管理 128
 - 6.3.1 政府购买公共服务风险管理的基本策略 128
 - 6.3.2 政府购买公共服务风险管理的配套措施 129

第7章 政府购买公共服务绩效评估 136

- 7.1 政府购买公共服务绩效评估的模型 136
 - 7.1.1 以效率为主要价值取向的评估模型 137
 - 7.1.2 以结果为主要价值取向的评估模型 139
 - 7.1.3 以民众为主要价值取向的评估模型 141
 - 7.1.4 基于中国国情的绩效评估模型选择 143
- 7.2 政府购买公共服务绩效评估的方法 144
 - 7.2.1 基于 DEA、FDH 与 SFA 等的效率评估方法 144
 - 7.2.2 基于多元回归与结构方程等的结果评估方法 146
 - 7.2.3 基于 ACSI、ECSI 与 SCSB 等的民众满意度评估方法 146
 - 7.2.4 基于中国国情的绩效评估方法选择 148
- 7.3 提升政府购买公共服务绩效的建议 149
 - 7.3.1 加大民众与第三方评估机构的参与力度 151
 - 7.3.2 评估指标更多倾向社会公平和公民满意 152
 - 7.3.3 推进数据绩效测评与透明化资金使用 152
 - 7.3.4 标准化政府购买与绩效评估流程 153

第四部分 案例篇

第8章 政府购买公共服务的案例 157

- 8.1 让心灵充满阳光——居民心理健康教育项目 158
 - 8.1.1 项目概况 158

8.1.2 项目运营情况 159

8.1.3 项目启示 163

8.2 绿色家园——基本公共服务项目 166

8.2.1 项目概况 166

8.2.2 项目运营情况 167

8.2.3 项目启示 171

附录 政府购买公共服务大事记 174

参考文献 177

第一部分

理 论 篇

第1章

政府购买公共服务概述

1.1 政府购买公共服务的概念

1.1.1 公共服务

据李军鹏教授的考证,最早的“公共服务”概念,是由法国公法学派代表莱昂·狄骥(Leon Duguit)于1912年提出来的。狄骥对“公共服务”的定义是:任何因其与社会团结的现实与促进不可分割,而必须由政府来加以规范和控制的活动的,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。在内涵界定上,狄骥借用了“社会团结”或“社会连带”的观念,前者指

人们的共同需要,只有通过共同的社会生活才能实现自己的目标;后者则指人们有不同的旨趣和能力,必须通过分工并交换彼此的服务才能满足各自的需要。为了维护这两种连带关系,人们需要各种各样的规范,即经济的、道德的和法律的规范。由于时代背景和知识的局限,狄骥对于“公共服务”的内涵界定偏重于法治的核心作用,他不仅指出政府是传统公共服务提供唯一的合法主体,而且将政府控制与公共服务的内涵直接等同起来。从行动理论的逻辑出发,奥克森教授认为,(公共)服务应是指一系列集体选择行为的总称,它就如下

事项作出决定：需要提供什么样的物品和服务，物品和服务的数量和质量标准，需要筹措的收入数和如何筹措，如何约束和规范公共物品和服务消费中的个人行为，以及如何安排物品和服务的生产。

此后，“公共服务”伴随着“公共物品”概念的演变而来。这一方面是因为公共经济学的逐步发展；另一方面是随着福利国家时代的到来，政府直接从事公共物品生产或者通过政府干预刺激经济快速增长，成了一种主导性选择。理论界最典型的是萨缪尔森的“公共物品”理论，以及后来布坎南、奥斯特罗姆教授对于公共物品分类研究，从而导致目前研究公共服务的主流途径是通过公共物品的规定性来界定公共服务的规定性。^①

目前，“公共服务”一词，在中国被关注和使用的频率还是比较高的。何谓“公共服务”，人们一直在争论之中，基于不同的关注点和学科知识的不同，“公共服务”概念的界定问题上还存有很大的分歧，所以，对公共服务的定义就成为一个复杂的问题，很难达成高度的一致。虽然如此，在公共服务的基本内涵的主要方面，也能达成基本的共识。学者对公共服务的内涵有着不同的理解，主要的解读方式有：

第一，从提供服务的主体来看。学者各抒己见，认为“公共服务是一项必须由政府加以规范和控制的活动的，因它与社会团结的实现有着紧密的联系，只有通过政府的干预，才能使其得到保障”。^②这也是法国公法学者莱昂·狄冀“公共服务”概念的首次界定。公共服务是政府组织和操作的，正如在《北京市“十二五”时期社会公共服务发展规划》中对公共服务的界定：公共服务是指政府为满足民众生存权和发展权，运用法定权力和公共资源，面向全体公民或某一类社会群体，组织协调或

直接提供的以共同享有为特征的各种产品和服务。所以，公共服务不同于私人服务（由营利性的私人部门利用私人资源提供的服务）。

第二，从提供的服务物品看。学者们众说纷纭，认为“公共服务是政府在纯粹公共物品、混合性公共物品以及带有生产的弱竞争性和消费的弱选择性私人物品的生产与供给中的职责”。^③2005年3月，时任国务院总理温家宝在十届人大三次会议的《政府工作报告》中指出“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”。从公共服务所提供的产品范围看，“公共服务不仅包含通常所说的公共产品（具有非竞争性和非排他性的物品），而且也包括那些市场供应不足的产品和服务。”^④

第三，从服务的特性看。有研究者认为，公共服务是社会领域领域中为大众提供的服务，是以满足公众基本需求为主要目的、非盈利的公益性服务，依托公共资源、借助公共管理手段来实现的服务形式，体现着大众性、基础性和公益性等基本特征，范围涉及社会生活的多个层面，主要包括公共教育、公共卫生和基本医疗、社会保障、社会福利、社会救助和公共安全等，“具体可以分为三类。第一类：具有非竞争性和非排他性的服务，如国防服务、公共安全服务等。第二类：非竞争性和非排他性弱的服务，包括邮政、电信、民航、铁路服务，水电气服务等。第三类：非竞争性和非排他性强的服务，包括公共环境服务（如垃圾处理、公园、道路管理、公共卫生、气象服务）、公共科教（基础教育、基础研究等）、

① 郑晓燕：《中国公共服务供给主体多元发展研究》，上海人民出版社2012年版，第13—14页。

② [法] 莱昂·狄冀：《公法的变迁：法律与国家》，辽海出版社1999年版，第446页。

③ 马庆钰：“关于‘公共服务’的解读”，《中国行政管理》2005年第2期，第79页。

④ 陈昌盛、蔡跃洲：“中国公共服务综合评估报告（摘要）”，《中国经济时报》2007年1月22日。

文体事业(如公共体育馆、图书馆、博物馆服务)、公共医疗、公共交通以及社会保障等”。^①也有研究者认为,“公共服务主要可分为金钱、实物给付型公共服务与设施、组织提供型公共服务、维持型公共服务与发展型公共服务、收费公共服务与免费公共服务”。^②

第四,从法律和所有权角度来看。有研究者认为“公共服务主要指由法律授权的政府和非政府公共组织以及有关工商企业在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责。其范围包括:纯粹公共物品、混合性公共物品以及带有生产的弱竞争性和消费的弱选择性的私人物品的生产和供给中的职责”。^③也有的研究者认为,“公共服务是在一定的社会经济条件下,公民生存和发展所必需的、关系基本人权的公共服务,其具体内容和范围受到国家或者地区经济发展水平、生活习俗和道德理念的影响”。^④

公共服务,不仅是学界的热门话语,而且中国对“公共服务”也加以强调。党和政府的多个官方文件中多次提到“公共服务”,并且高度重视政府的“公共服务”职能,提出了建设“服务型政府”的目标。在1998年3月6日的九届全国人大一次会议上,在《关于国务院机构改革方案的说明》中曾指出:“要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来。”2002年3月15日九届全国人大五次会议审议通过的《政府工作报告》进一步将政府职能调整为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。中国对公共服务的关注体现在政府职能方面,有助于政府职责范围的合理确定,有助于厘清公共服务与其他政府职能的区别,改变效率不高的问题。财政部副部长刘昆指出,公共

服务大致可以分为三类:第一类是支撑经济社会正常运转、全民受益,且无法分割的公共性服务,如宏观调控、环境保护、市场监管等,这一类公共服务的实施工具多为法规、发展战略、政策、标准的制定和实施,其职能承担者主要是行政管理部门;第二类是能够增加公共福利,且有特定受益对象的公益类服务,如教育、科技、文化、卫生等;第三类是介于前两者之间,具备支撑经济社会正常运转、民众受益且无法分割的特点,无需通过制定法规实施生产,受益范围具有辖区特点,且未必一定由行政管理部门承担,如基础理论研究和公共管理服务等。^⑤

准确把握“公共服务”的概念需要注意以下几个问题:第一,要避免“空谈”公共服务;第二,要防止对公共服务概念的泛化理解。“公共服务的设立必须以公共利益需求无法得到满足或者公共利益面临损害威胁为前提。”“是政府对公众提供生存照顾、满足公众基本生存和发展需要的职能,是政府对市场失灵、社会自治失败以及因此导致的社会差别和个人弱势地位的一种积极矫正。”“公共服务的范围和水平受限于本国的经济发展水平和政府财政能力”“基于矫正市场失灵和维护基本人权的需要”。^⑥

公共服务,我们既可以做宽泛的理解,又可以做具体的解读。在宽泛的意义上讲,只要是利用公共资源所开展的工作,都可称之为公共服务。但从实际操作的角度看,若是对公共服务进行过于宽泛的理解,就不具有实质性的意义,所以,我们在理论研究和实际的工作中,将公共服务界定在一定范围内。

为了更好地理解和把握公共服务,本文把公共服务的内涵限定在具体的语境和范围之

① 王锋、陶学荣:“政府公共服务职能的界定、问题分析及对策”,《甘肃社会学》2005年第4期,第1页。

② 蔡乐渭:“公共服务的发展与行政法的新任务”,《中国行政管理》2008年第6期,第25—28页。

③ 马庆钰:“公共服务的几个基本理论问题”,《中共中央党校学报》2005年第2期,第58—64页。

④ 李善峰:《山东社会蓝皮书2010年:城乡公共服务体系建设》,山东人民出版社2010年版。

⑤ 刘昆:“贯彻落实三中全会精神大力推广政府购买服务”,《中国财政》2014年第4期。

⑥ 马英娟:“公共服务:概念溯源与标准厘定”,《河北大学学报(哲学社会科学版)》2012年第2期,第77页。

内,认为公共服务是政府基于公共利益的需要,通过直接或间接的方式满足社会公众基本生存和发展需要的职责和功能,是基于经济和社会发展的基础上,为满足公民共同生活和发展的基本需求而提供服务的过程,主要内容涉及基础性公共服务,经济性公共服务,社会性公共服务等。

目前,学界对于公共服务的分类,大致概括为以下七种:即公共支出的领域、公共服务的特性、政府职能体系、资本和劳动力投入的比例、专业知识领域、公共需要的内容以及消费空间的范围,由此形成七种典型的公共服务分类框架。^① 公共服务具有鲜明的特点:公共性或非竞争性;公众性,主要是满足公众的基本生活和发展需求;过程性等等。

1.1.2 政府购买公共服务

对于“政府购买”,在西方国家,人们更多地把它理解为“合同外包”。人们对“政府购买”的接受或认可,是社会政治发展的必然结果,促使“政府购买”的要素也是多种多样的,并且随着行政环境的不断变化,“政府购买”的内容和形式也不断地发生变化,政府购买公共服务实际上也正是“政府购买”方式发展的具体体现。若是从公共服务的角度上看,政府购买公共服务则是公共服务供给方式的巨大变革,是在公共服务提供过程中引入市场化机制,打破政府原来的“垄断式”服务,在政府提供公共服务的过程中,充分利用竞争机制,发挥市场高效率、低成本的优势,不断为公众提供更多优质的公共服务,满足公众需求。这种变革实际上是充分利用以社会组织为主体的社会力量,追求一种公共服务民营化,因为成功的民营化能提高政府公共服务的效率、质量和服务水准。萨瓦斯认为公共服务民营化的动因主要在于:现实压力、经济推动

力、意识形态动力、商业动力、平民主义五个方面^②,这种变革基于应对政治、经济和社会环境的变迁对政府角色与政府地位的转换,政府不再是公共服务唯一的提供者,而是公共服务市场供给的机会创造者、合作者,由此,公共服务的民营化是改进政府职能转变的重要举措,也是提升政府服务效率的措施。

从产生来看,政府购买公共服务源于西方国家的社会福利制度改革,并且在欧美一些发达国家得到更广泛的应用。政府购买公共服务的实行,是政府职能转变的需要,也是提高公共财政使用效率,增强公共服务供给效力的需要。

政府把购买公共服务作为其新的改革方向,从目前来看,主要的原因在于:(1)社会大众对公共服务需求日益增长,而政府原来提供公共服务的方式已不适应新形势发展的需要,如由于提供公共服务的低效率而引发公众不满;(2)由于新公共管理运动的发展,社会组织自身不断完善,为政府改革公共服务方式提供了有利的条件。

通过梳理学者们对政府购买公共服务的界定发现:其一,在政府购买公共服务的主要内涵上,学者们基本达成一致,即政府购买公共服务是政府部门履行公共服务职能,以满足公民对公共服务的需求,依照法定程序,借助公共服务市场化,以一定方式实现公共服务供给的最优化。如有研究者认为,政府部门为了履行公共服务职能,通过公共财政向各类社会服务机构购买服务,以实现公共财政最优的行为。政府购买公共服务,是政府将公共服务市场化,从而达到公共服务供给最优化的重要途径。其二,在政府购买公共服务的具体方式上,学者们主要关注政府向社会组织购买公共服务,有的学者不太重视政府向企业购买公共服务的研究。目前,相关研究者有着不同的着眼点和界定,主要有两种:第一,政府向社会

① 王海龙:“公共服务的分类框架:反思与重构”,《东南学术》2008年第6期,第48—58页。

② [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公司部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2003年版,第5—13页。

组织直接购买公共服务。“政府部门为了转移和分散部分公共服务职能,向社会组织直接购买公共服务,以实现政府财政效益的最大化。而政府购买公共服务是政府遵循市场的基本原则最有效地满足社会公民对公共服务需求的一种行为”。^① 第二,政府把公共服务事项交给社会组织完成。“即政府以合同的形式将公共服务的生产交由营利组织或非营利组织,而政府在合同中规定服务的种类及质量,从而向生产者购买全部或部分公共服务”。^② 顾平安认为,政府购买公共服务是一种新型的政府提供公共服务方式,又称作“政府公共服务合同制管理”,^③ 也有的研究者认为,政府购买公共服务是政府提供公共服务的一种方式,是指政府部门为开展业务活动或满足公民对公共服务的需求,将原来由自己直接承担或政府通过事业单位承担的公共服务事项,以合同方式交给有资质的社会组织来完成,对其所提供公共服务的数量和质量进行评估,最后根据评估结果支付费用。^④ 或者,“政府将垄断的公共服

务事项,通过财政拨款,以公开招标的方式选择有资质的社会组织来进行生产,最后根据择定者或者中标者提供的公共服务的数量和质量来支付服务费用”。^⑤

鉴于学者们对政府公共服务的分析和探讨,我们认为政府购买公共服务就是政府把部分向社会公众提供的公共服务事项,通过市场机制的作用,转交给具有一定资质的企业或社会组织,按照一定的方式和程序来实现,政府向相应的社会组织支付相应的费用。政府购买公共服务是政府承担并实现公共服务的新模式,是现代国家行政管理理念和模式的创新,也是国家职能的转变。在本质上,政府购买公共服务是政府为实现特定的公共服务目标而实行的一种财政性资金的转移支付方式,政府通过支付资金的方式,与营利组织或非营利组织等主体建立契约关系,并由他们来提供公共服务的管理行为模式,其基本构成包括:购买者即政府;生产者即企业或社会组织;消费者即社会公众;购买内容即公共服务。

专栏 1.1

相关文件关于承接政府购买服务的主体的规定

承接政府购买服务的主体包括依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。——《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)

承接政府购买服务的主体,包括在登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织、按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位,依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。——《政府购买服务管理办法(暂行)》(财综〔2014〕96号)

承接政府向社会力量购买公共文化服务的主体主要为具备提供公共文化服务能力,且依法在登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织和符合条件的事业单位,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。——国务院办公厅转发文化部等部门关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知》(国办发〔2015〕37号)

① 李慷:“关于上海市探索政府购买服务的调查与思考”,《中国民政》2001年第6期,第23—25页。

② 虞维华:“政府购买公共服务对非营利组织的冲击分析”,《中共南京市党校南京市行政学院学报》2006年第4期,第46—51页。

③ 顾平安:“推进政府公共服务的合同制管理”,《理论前沿》2008年第18期,第25—26页。

④ 闫海、张天金:“政府购买公共服务的法律规制”,《法制建设》2010年第6期,第68—72页。

⑤ 王浦劬、莱斯特·豫萨拉蒙:《政府向社会组织购买公共服务研究》,北京大学出版社2010年版,第3—4页。

要深入理解政府购买公共服务，还需要重点关注的几个问题：

第一，政府购买公共服务的基本前提是转变政府职能，精简机构，完善公共财政。政府职能的转变是实行政府购买公共服务的方式。在政府购买公共服务中，政府是公共服务安排者而不是生产者，是掌舵者而不是划桨者；也需要调整政府组织结构，完善公共财政体制，减少行政性开支，为购买服务提供财政资金保证。

第二，积极培育社会组织的成长和发展，放松对社会组织的控制。政府购买服务的对象就是社会组织，社会组织承担起公共服务生产者角色的关键，是其拥有足够的发育成熟的良好行政生态环境。唯有通过行政体制改革，改善政企关系、政社关系，拓展企业发展空间，尤其是放松对社会组织的严格控制，才能形成数量充足的公共服务生产主体，也才能形成竞争的局面。毫无疑问，政府购买公共服务会导致政府部门利益受损，购买服务必然遭遇利益相关部门的各种抵制和干扰，从而使购买服务的实践效果大打折扣。唯有通过行政体制改革，承认部门合理利益，彻底革除不当利益，破除部门私利藩篱，才能使政府购买服务顺利推进。

第三，打破政府的垄断地位，建立和完善公共服务的市场准入制度。目前来看，政府公共服务质量与效率不高，主要根源是政府垄断公共服务供给而排斥竞争，集权的行政管理体制又是阻碍公共服务发展的又一障碍。唯有深化行政体制改革，建立和完善公共服务准入制度，开放公共服务市场，让企业、社会组织有机会成为公共服务的生产者，打破公共服务领域政府一家独大的垄断地位，在提供服务过程中形成竞争局面，才能提高公共服务水平。

第四，把握好政府购买公共服务的创新突破点。(1) 要抓好政府购买公共服务制度的健全和完善。政府购买公共服务是一个互动的综合过程，政府向社会组织购买公共服务过程不仅环节复杂，而且涉及多方的利益关系，特别是关系到社会公众的切身利益，能否处理妥

当，怎样规范和如何适当规范购买过程和利益相关者，能否以良性的激励机制激励参与公共服务的社会组织按照契约服务民生的要求积极行事，关系到购买公共服务的目标能否实现，关系社会的稳定与和谐。由此，在政府购买公共服务的过程中，制度是否健全和完善就显得至关重要，如北京正是在购买社会组织公共服务的过程中不断加强政府购买公共服务制度建设的。2006年，北京市海淀区出台的《关于政府购买公共服务指导意见（试行）》，就明确界定了政府购买公共服务的内涵、指导原则、购买价格和总体流程、部门职责和监督考核等内容等；在北京市民政局制定的《关于开展政府购买社会组织公益服务项目的意见》中，也明确指出了政府购买服务的资金管理、项目范围、工作程序和购买方式等。(2) 落实好政府购买公共服务流程的科学性。购买公共服务的过程由多个环节组成，如由需求意向、项目申报、资质审核、购买和实施、评估和激励等。在政府购买公共服务的流程中，各环节都需要有一个科学的设计，从而保证各个环节之间有效的衔接，这样就会对参与公共服务购买主体形成一种内在的激励，保证提升政府购买公共服务的整体绩效。再次，高度重视政府购买服务的监督体系。由于在政府购买公共服务的过程中，涉及大量资金转付，在购买环节中，不排除会有内部购买、虚假购买和形式性购买等问题的出现。所以，为了避免此类现象的发生，就需要构建强有力的监督体系，通过分权、监督和公开透明的制度约束，把购买环节与评估监督结合起来，把购买与监督有机地结合起来，保证政府购买公共服务的公开、公正与透明，从而有力整合政府的权力，调动社会组织的积极性，有效实现政府职能的转变和对政府权力的监管，确保政府购买公共服务健康有序地进行。(3) 增进社会公众对政府公共服务购买的了解和参与以及对社会组织资质的筛选和合作。在政府购买公共服务中，要深刻把握公共服务所面向的对象是社会公众，社会公众对购买过程 and 项目实施过程的

了解和参与是解决问题的关键,所以,必须要做到信息公开、公众评价和动态管理。政府在购买公共服务的过程中,为了有力推动社会组织合作,政府向社会组织购买公共服务的过程中要自动调节企业间的合作,有意识地实现政府公共服务的职能与社会组织优势之间实现功能互补。为此,根据资源互补、利益共享的原则,按照项目需求,政府实现与社会组织共同承担公共服务项目,在两者之间展开合作,从而形成一种合力,实现政府购买的公共服务能覆盖更大范围,具有更高层次。

1.1.3 政府购买公共服务与政府采购的区别

政府购买公共服务与政府采购的主体都是政府,两者既有相同之处,又存在着明显的区别。两者之间的区别主要表现在:

第一,从基本内涵上看,政府购买公共服务作为政府的新型公共管理方式,是政府运用公共财政资金,通过委托、承包、采购等方式向社会组织购买公共服务的活动;政府采购是指“各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为”。^①

第二,从范围来说,政府采购在理论上比政府购买公共服务更宽泛,既包括政府购买公共服务,又包括货物和工程的采购。《政府采

购法》规定的服务是指工程和货物以外的采购对象,但根据我国目前采购的实际运作来看,政府采购的服务仅限于政府自身运作的服务,而以公众作为受益对象的公共服务项目并没有被纳入政府集中采购目录之中。我国现行的《政府采购品目分类表》并没有把“公众服务”纳入服务类采购品目,政府所采购的“服务”主要是“政府自身服务”,但是,基于公共财政体制构建的需要,应在调整财政支出结构的基础上,将“公众服务”和“政府自身服务”全部纳入政府采购的范围。^②

第三,从服务的对象看,政府购买公共服务主要购买的是公共服务,即本应由政府向公众提供的各种服务行为,服务的对象是社会公众;政府采购主要购买的是不仅包括政府自己使用的商品,还包括政府购买的公共服务,服务的对象是政府。

第四,从采用的方式看,政府购买公共服务既可以以公开招标的方式进行,但由于服务产品的特性,也可以以其他多种形式进行。政府采购基本上要采用公开招投标的方式,非公开招投标的方式只有在其他特定的条件下才可以采用。

第五,从服务生产者来看,政府购买公共服务所依托的服务者多为非营利组织,它们的目标并不是以营利为目的,而是更好地实现公共服务的供给。政府采购的竞标者多为营利性组织,这些企业主要是从为政府提供的货物、工程和服务中获取利益或利润。

1.2 政府购买公共服务的功能

政府购买公共服务的实行,改变了政府在提供公共服务过程中的角色,打破了政府的

① 杨灿明、李景友:《政府采购问题研究》,经济科学出版社2004年版。

② 章辉、李景友:“扩大服务类政府采购路径分析”,《财政研究》2013年第4期,第51—54页。

“垄断式”的“全面”服务，成为公共服务的合作者和监督者。政府购买公共服务作为政府提供公共服务的新模式，有利于建立一个高效、精简，为公民提供优质公共服务的政府。目前来看，政府购买公共服务的模式逐渐应用于社会服务的多个领域，已成为公共服务提供的重要组成部分，并呈现出专业化和多元化的发展趋势。政府购买公共服务是在公共服务的生产环节引入竞争机制和合作，以契约化购买的方式改变了传统的政府提供公共服务的模式，加强了公共服务提供过程中的透明化，节约了政府管理成本，有利于政府职能的转变和管理能力的提升，并且政府购买公共服务的模式在实践的过程中发挥着特有的服务功能。

1.2.1 优化政府职能

在中国，随着社会主义市场经济的不断发展，政府的职能定位也逐步地发生相应的变化，不断地改变过去的“全管”政府，改变以前包办一切的全能型政府，逐步“放权”，争取做到“有所管”、“有所不管”，把政府的职能定位于服务社会主义市场经济的发展，定位于服务社会公众。并且通过在适应社会主义市场经济发展的过程中，转变政府职能，有效实现政府向社会公众提供公共服务，使政府向社会力量购买服务，能按照政府主导、部门负责、社会参与、共同监督的要求，确保工作规范有序开展。地方各级人民政府可根据本地区实际情况，建立“政府统一领导，财政部门牵头，民政、工商管理以及行业主管部门协同，职能部门履职，监督部门保障”的工作机制，拟定购买服务目录，确定购买服务计划，指导监督购买服务工作。相关职能部门要加强协调沟通，做到各负其责、齐抓共管等。总之，政府购买公共服务在我国的探索和实践，在实现政府角色定位和职能转变的过程中，有效实现了公共服务供给体制的创新。政府通过购买公共服务将其所承担的公共服务的职能进行转移，使政府从公共服务的生产领域退出，

将其交由社会组织进行生产，以实现政府角色的转换，从而成为公共服务的购买者和监督者。

政府通过购买公共服务举措能推动政府由全能型向有限型转变，由生产型向服务型转变。政府从集决策者、生产者、提供者和监管者于一身的全能型政府，转变为公共服务的“决策者”、“提供者”和“监督者”，这样，政府就能够从大量事务性工作中脱离出来，把重心工作进一步转移到了了解公众需求、规划和制定公共服务政策、确定公共服务的标准、监管社会力量对公共服务的提供等工作上来，更好地承担公共服务责任。这样，政府把公共服务的职能分出一部分交由社会力量来完成，但对公共服务提出具体要求并进行监管从而有效地提高了公共服务生产效率，同时也让政府能集中精力做好规划和监管工作，有利于公共服务意识的提高，其实质是促进对社会更好的服务。

政府购买公共服务推行的过程中，公共服务的具体生产工作交给社会力量来完成，能够有效降低政府的公共服务成本，提高公共服务质量，使得政府公共服务的效率更高，专业性也往往更强、发展方向更明确，使得公共服务的监管机制更有效，从而提高资金使用绩效，降低社会成本。

政府购买服务更有利于提升公共服务的质量，更好地满足公众的多元化需求。当前公众的公共服务需要越来越多元化，仅仅依靠政府已经不可能满足公众多层次、宽领域和广范围的公共服务需求。而社会组织往往都是专业性很强，他们基本上是遵循市场发展规律而成立的专业组织，具有公益性、志愿性和多样化特征，他们能够准确地捕捉到市场信息，及时提供符合公众实际需要的特色服务，并且能根据公众需求来制定具体的服务方案，具有政府不具备的明显优势，从而为社会和居民提供更高效、更优质的公共服务。

1.2.2 提高管理效率

从我国目前来看，政府公共服务的发展方