

政府购买公共服务研究

ZhengFu GouMai GongGong FuWu YanJiu

王雪云 高芙蓉 主编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

政府购买公共服务研究

ZhengFu GouMai GongGong FuWu YanJiu

王雪云 高芙蓉 主编



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府购买公共服务研究/王雪云, 高芙蓉主编. —北京:
经济科学出版社, 2016. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7169 - 3

I. ①政… II. ①王…②高… III. ①公共服务 - 政府
采购制度 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1②F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 192136 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 徐领柱

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

政府购买公共服务研究

王雪云 高芙蓉 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxchs. tmall. com](http://jjkxchs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 23.25 印张 460000 字

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7169 - 3 定价: 49.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

我国经济社会已进入加速转型的快速时期，社会事业发展呈现出多样性、多元化的趋势。然而，我国公共服务与人民群众需求、经济社会协调发展的要求不相适应的矛盾还比较突出，在这一背景下研究政府购买公共服务将对我国社会事业领域开放的建设提供重要的决策参考。

本书的研究内容是在对公共物品理论、公共选择理论、新公共管理理论、新公共服务等理论梳理基础上，对英国、美国、澳大利亚和新西兰、韩国与日本等国在公共服务购买中的具体运作模式和成功经验进行探讨，系统分析这些国家的公共服务购买建设与发展的主要方面，研究其共同遵循的规律，结合内外部制约因素，分析发达国家与发展中国家政府购买公共服务的建设与发展的不同及差距，明确这种差异性是否符合社会事业领域开放的建设与发展的内在要求，哪一种做法及模式才更接近社会事业领域开放演进的最优路径，从而得出对我国政府购买公共服务的启示。同时，分析我国部分地区如上海、深圳、北京、广州、成都、河南等地政府购买公共服务的历程及取得的成就，探讨发展过程中存在的不足。针对目前存在的问题，同时借鉴国外的成功经验，提出我国政府购买公共服务的应对措施，包括完善政府购买公共服务的管理体制和运行机制，制定政府购买公共服务的法律规制、建立健全政府购买公共服务的绩效评价机制等。

本书分析发达国家及发展中国家政府购买公共服务的异同及造成差异的诱因，总结其经验教训，不仅有重要的理论意义，而且有一定的实践意义。具体有以下几个方面的体现：第一，通过对我国政府购买公共服务与发达国家的差异比较分析，有助于探索政府购买公共服务领域发展的一般规律，丰富公共管理的理论体系，指导我国政府购

买公共服务的建设，选择一条社会成本最低的社会演进路径，低成本、高效率地推进我国社会事业的建设与发展，同时可以为国内政府购买公共服务的研究提供素材，这无疑会丰富和发展我国学术界关于政府购买公共服务的基本理论研究。第二，通过对我国政府购买公共服务与发展中国家的比较，对存在的问题进行梳理研究，可以使各级管理者、职能部门和相关人员认识到我国政府购买公共服务的现状和面临的问题，使其认清形势，更好地开展工作。第三，通过对我国政府购买公共服务差距的研究，因地制宜地提出解决发展中存在的问题的对策，可以为政府决策提供参考意见，释放和变现公共服务理论研究的价值。

主编

2016年7月18日

目 录

第一章 政府购买公共服务概述	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 政府购买公共服务研究现状	4
第三节 主要概念解析	13
第四节 研究内容和目的	16
第二章 政府购买公共服务的理论基础	19
第一节 公共物品理论	19
第二节 公共选择理论	30
第三节 新公共管理理论	36
第四节 新公共服务理论	45
第三章 国外政府购买公共服务经验借鉴	60
第一节 国外政府购买公共服务方式	60
第二节 发达国家政府购买公共服务实践	64
第三节 发展中国家政府购买公共服务的实践	79
第四节 国外政府购买公共服务的借鉴	82
第四章 我国政府购买公共服务的实践	88
第一节 我国政府购买公共服务的发展历程	88
第二节 我国各地政府购买公共服务的实践探索	90
第三节 我国政府购买服务存在的问题	123
第五章 政府购买公共服务的管理体制	134
第一节 政府购买公共服务的要素管理	134
第二节 政府购买公共服务的模式管理	146

第三节 政府购买公共服务的管理对策	169
第六章 政府购买公共服务的运行机制	195
第一节 政府购买公共服务运行机制概述	195
第二节 政府购买公共服务需求管理对策	202
第三节 政府购买公共服务的风险防控对策	219
第七章 政府购买公共服务的法律规制	235
第一节 政府购买公共服务的法理基础	235
第二节 政府购买公共服务规制现状及问题	239
第三节 政府购买公共服务法律规制对策研究	252
第四节 政府购买公共服务纠纷及法律规制	278
第八章 政府购买公共服务的评估机制	285
第一节 政府购买公共服务评估概述	285
第二节 政府购买公共服务评估体系	294
第三节 政府购买公共服务评估对策	312
第九章 研究结论	333
参考文献	349
后记	364

第一章

政府购买公共服务概述

第一节 研究背景与意义

我国经济社会已进入加速转型时期，社会事业发展呈现出多样性、多元化的趋势。然而，我国公共服务与人民群众需求、经济社会协调发展的要求不相适应的矛盾还比较突出，在这一背景下研究政府购买公共服务的经验做法和典型案例将对我国社会事业领域开放的建设提供重要的决策参考。

一、研究背景

（一）理论背景

20 世纪 70 年代以来，英美等西方发达国家由于政府机构公共服务供给质量与效率的低下造成社会资源的浪费和政府财政赤字的不断增加，导致政府屡陷信任危机。面对经济快速发展带来的巨大社会需求，一场以降低政府成本、提高公共服务质量和效率、打破公共服务供给垄断地位为目的政府改革运动不断兴起。在这场变革中，政府在公共服务领域所扮演的角色和地位发生了转变：公共服务领域引入竞争机制，政府不再是公共服务唯一的供给主体，市场与社会组织越来越多地介入进来。政府改变了以往的垄断地位，逐渐与企业或社会组织形成平等的竞争与合作关系。这意味着政府治理模式由单中心治理走向多中心治理，政府与市场、社会的伙伴关系已成为国际趋势^①，社会事业领域向社会组织的开放成为一种国际性潮流。

① E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系 [M]. 周志忍等译. 中国人民大学出版社, 2002.

随着信息化时代的到来,社会发展呈现出如下特点:第一,信息的搜集与传递更为密切,网络技术的出现提高了人们拥有、处理与整合信息的能力,在一定程度上改变了人们的生活与工作方式。第二,信息化社会的信息更新换代快捷,新技术、新方法、新理论层出不穷。第三,知识成为继土地、劳动与资本外的最为重要的经济因素。第四,经济形态由产品经济向服务经济转变^①。信息化社会给政府治理带来更多的挑战:其一,由于信息与知识作用的日益凸显,人们的价值观念多元化,对公共服务的多样化、个性化需求色彩更浓;其二,信息与网络技术的运用,要求政府管理层次由层级化向扁平化转变,下放权力和放松规制,高效地提供优质的公共服务。其三,人们拥有、处理与整合信息的能力增强,获取信息的渠道扩展,信息搜集成本大为减少,更希望能参与到公共服务提供中来。

从理论上,新公共管理等相关理论为政府购买公共服务提供了理论支持。现代西方社会种种矛盾和问题,与其说是市场失败不如说是政府失败。奥斯本和盖布勒提出“企业家政府”,他们在《改革政府——企业精神如何改革公营部门》一书中概括了十大基本原则,主张用企业家精神改造公共部门。格里尔认为公共服务的供给与生产应当分开,强调降低成本、提高效率、注重产出控制与责任机制的建立。理论界普遍认为公共服务既可以由政府供给也可以由市场提供,市场供给能弥补“政府失灵”,提高公共服务的供给效率。萨瓦斯认为:“在公共部门的创新方案中,建立伙伴关系是核心要素之一。所要建立的伙伴关系包括社区伙伴(公民与志愿者)、私营部门、非营利组织伙伴等。”^②这就是说,在公共产品与公共服务的提供方面,需要改变政府单一的垄断供给模式,而由多元化模式来提供。在这一过程中,社会事业领域的开放的主要形式之一是政府购买公共服务,这种模式在全世界范围内得到迅速发展。

(二) 现实背景

西方发达国家社会事业领域的开放源于政府购买公共服务的实践,这种实践体现的主要方面是对社会福利的改革,特别是福利国家的“民营化”改革。在近30年里西方各国纷纷探索政府购买过公共服务的方式与方法,并逐渐形成了一定的购买规模。美国国际市县管理协会(ICMA),从1982年开始,每5年在全国范围内进行一次有关公共服务提供方式的大规模专项调查,涉及政府7种可替代性的服务提供方式以及7大类64种公共服务;调查对象包括所有人口超过25000人的县及超过10000人的城市。调查结果显示,美国地方政府公共服务合

① 陈天祥. 新公共管理——政府再造的理论与实践[M]. 中国人民大学出版社, 2007.

② E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍等译. 中国人民大学出版社, 2002.

同外包的范围广,涉及公共服务项目多^①。法国政府购买社会公共服务自20世纪90年代呈现出这一种集权化发展态势,政府出资让非营利组织和营利机构主要承担弱势人群的发展服务,包括90%的残疾人服务,85%的儿童权益保护及70%的居家照顾服务^②。

当前,我国正处于社会全面转型时期,不仅是政治经济体制的转变,更涉及社会结构转变、利益关系的调整。计划经济体制下,政府是公共产品与服务的提供者也是生产者,它既是运动员也是裁判员。随着市场经济体制的建立与发展、服务型政府建设的推进、公民社会的崛起和社会需求的多样化,既有的公共服务供给模式已难以适应经济与社会建设、民生发展的需要,政府购买公共服务模式为上述问题的解决提供了途径。我国内地最初进行政府购买公共服务的是上海。1995年上海浦东新区委托上海基督青年会管理罗山市休闲中心,并于1998年承接政府养老服务,政府购买公共服务由此进入我国实践领域。此后,全国一些大中型城市陆续开始探索政府购买公共服务的实践,其购买方式更加灵活,购买内容和范围逐步扩大到教育、医疗、就业、养老等诸多公共服务领域。2000年,上海卢湾区等12个街道依托养老机构开展了居家养老试点工作。2003年,南京鼓楼区推出政府购买居家养老服务为独居老人提供养老服务。2005年,无锡市先后对市政设施养护、污水处理、路灯设施维护、环卫清扫保洁等公共事业实施了政府购买。2007年,深圳市出台社会工作“1+7文件”,因倡导“政府主导,民间运作”而成为政府购买公共服务模式的先行者,尤其是其社会工作发展模式和成效得到广泛认可,为社会工作的开展和政府服务职能的转化提供了重要的借鉴意义。北京市政府也制定了包括《购买社会组织服务项目管理办法》等制度文件,明确了购买服务的方式和工作流程,规范了项目遴选、资金管理、跟踪监督、绩效评估、检查验收等环节的操作方式,确保了政府购买公共服务工作的有序进行。各地政府都在不同程度上开展政府购买公共服务的制度建设和实践活动。

除各级地方政府做出的探索与尝试外,国家层面上政府购买公共服务的政策措施不断出台,为这一领域的实践提供了有力的制度保障。2012年11月,财政部与民政部联合发文出台《关于政府购买服务的指导意见》,规定了政府购买公共服务必须通过政府采购,回答了政府购买公共服务的主体、对象、范围与程序,规定了政府购买社工服务的监管、组织领导等事项。2013年9月《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》颁布。2013年12月《财政部关于做好政府购买服务工作有关问题的通知》颁布。上述文件为政府购买公共服

① 句华. 公共服务合同外包的适用范围:理论与实践的反差[J]. 中国行政管理, 2010(4).

② 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和教训[J]. 中国行政管理, 2010(11).

务的方向、指导思想、工作原则、主要目标、主体、对象、范围、程序与监督管理等提出了详细指导意见,使得全国政府购买公共服务的制度建设有了政策保障和指引。2013年11月,十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对社会体制改革和社会治理制度建设提出了明确的政策目标和要求,提出推广政府购买公共服务,并要引进竞争机制,通过合作、委托等方式向社会购买事务性管理服务。2014年11月,《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》由国家财政部和民政部联合发布,之后,财政部、民政部与国家工商总局又出台《政府购买服务管理办法(暂行)》,自2015年1月1日起开始执行。政府购买公共服务将成为我国社会治理和管理的一种基本方式。由此看来,以公共资源为基础的政府与社会间合作,正在成为公共服务供给的重要途径。

二、研究意义

分析发达国家及发展中国家政府购买公共服务的异同及造成差异的诱因,总结其经验教训,不仅有重要的理论意义,而且有一定的实践意义。具体有以下几个方面的体现:

第一,通过对我国社会事业领域建设与发达国家的差异比较分析,这有助于探索政府购买公共服务领域发展的一般规律,丰富公共管理的理论体系,指导我国社会事业领域开放的建设,选择一条社会成本最低的社会演进路径,低成本、高效率地推进我国社会事业的建设与发展,同时可以为国内社会事业领域开放的研究提供素材,这无疑会丰富和发展我国学术界关于社会事业领域开放的基本理论研究。

第二,通过对我国社会事业领域与发展中国家的比较,对存在的问题进行梳理研究,可以使各级管理者、职能部门和相关人员认识到我国社会事业领域建设的现状和面临的问题,使其认清形势,更好地开展工作。

第三,通过对我国社会事业领域开放发展差距的研究,因地制宜地提出解决发展中存在的问题的对策,可以为政府决策提供参考意见,释放和变现公共服务理论研究的价值。

第二节 政府购买公共服务研究现状

围绕政府购买公共服务,不同知识背景的学者从管理学、政治学、社会学、法学等学科视角出发,针对政府购买公共服务的理论基础、购买模式、法律规

制、制约因素、绩效评估、政策设计、风险防范、对策建议、国外经验模式等方面进行了深入研究与探索,取得了大量卓有成效的研究成果。

一、国内外政府购买公共服务的研究现状

政府购买公共服务的研究主要以“购买缘起以及如何购买社会服务”为议题而展开,研究领域侧重于政府购买公共服务的理论基础、购买模式以及各地购买的实践经验与总结。

(一) 理论基础研究

围绕政府为何购买社会服务,学者们从理论层面上对这一问题进行了解释。

第一种观点,市场增进论作为政府购买公共服务的理论依据。市场增进论观点是以日本青木昌彦为代表的一批学者在探讨东亚经济发展时提出的,他们认为“政府可能的作用之一将会是补充培育民间部门的协调秩序,而不是替代民间部门”^①。这一观点对于解释政府购买公共服务的实践同样适用,政府的这一举措并没有改变社会服务的目标与性质,它所改变的只是公共服务的供给方式。松山公纪认为“经济进步的取得来自于找到一个更好的活动组合或一个更好的协调体制,协调失灵无处不在,协调失灵的逻辑并不能证明政府干预和加强政府协调作用的合理性,因此,鼓励协调方面的试验就变得非常重要。”^②可以看出,市场增进论强调的是民间组织协调解决问题的能力,“政府和民间部门并非是争夺经济活动控制权的手,政府的作用不是为了替代,而是为了促进民间部门的协调。”^③从这一点分析,市场增进论与政府购买公共服务制度的内涵是极为一致的,前者强调在经济增长中政府可以推动民间组织发挥重要的协调作用,这是从经济发展的角度诠释政府与民间组织的关系;后者则主张在社会事业的发展中公共服务的提供可以通过政府推动民间力量来完成,这一观点的出发点是从社会事业发展的视角厘清政府与民间组织的关系。尽管二者出发点不同,但其发挥的作用与活动的性质有异曲同工之处。

第二种观点,公共物品理论成为政府购买公共服务的理论依据。亚当·斯密提出公共服务设施由政府使用税收免费供给,但这并不是唯一方式,私人提供社

① 青木昌彦,凯文·穆尔多克,奥野(藤原)正宽,赵辰宁,张榕译.东亚经济发展中政府作用的新诠释:市场增进论(上篇)[J].经济社会体制比较,1996(5):1-11.

② 松山公纪.经济发展:协调问题[M]//青木昌彦,等.政府在东亚经济发展中的作用:比较制度分析.中国经济出版社,1998:170.

③ 青木昌彦,等.东亚经济发展中政府作用的新诠释:市场增进论[M]//青木昌彦,等.政府在东亚经济发展中的作用:比较制度分析.中国经济出版社,1998:22.

会服务的效率往往会好于政府的直接供给^①。法国学者萨伊在他的《政治经济学概论》一书中对“公共产品的供给问题进行了一定程度的论述,认为私人可以供应部分公共消费品”^②。美国学者弗雷德对萨缪尔森、巴托等人提出的市场失灵论、外部性进行了驳斥,认为公共物品的提供也可以由市场来完成。他认为“市场可以解决公共物品的提供与外部性问题,契约型制度可以解决公共物品供给和收费问题”^③。美国几位学者区分了公共服务的提供与生产两个概念,指出“政府并不是公共服务唯一合法主体,公共服务既可以由政府来提供也可以由私人部门来提供”^④。萨拉蒙(Salamon)也提出,用政府失灵理论解释美国社会现实是有局限性的,在公共产品的提供上,政府的作用是提供资金与公共服务的监管,具体服务的提供则是由第三方机构特别是民间组织负责,非政府部门与政府在功能上是互补的,二者相互配合、相互依赖,这样第三方治理机制在美国得以形成^⑤。这种分工合作可以使双方的功能达到最优,有利于提高公共服务的效率和质量。^⑥

第三种观点,新公共管理思想作为政府购买公共服务的理论框架。新公共管理理论提出把市场竞争机制引入政府领域,运用企业管理方式与企业家精神改造政府,可以提高政府社会服务效率与效益,降低服务成本。这种思想超越了韦伯的科层制范式结构,向公民提供社会服务不再是政府独有的职能,过去政府那种独包大揽公共服务的做法被摒弃,民间组织成为公共服务的供给者,政府的角色转化为公共服务的授权人、监督者与资金提供者。这种观点在美国学者凯特尔的《权力共享:公共治理与私人市场》一书中有所表述,他把“委托代理”的一般理论用于解释政府的合同外包,认为“承包制改变了政府项目管理人员和项目产出的关系,改变了政务官和其所管理项目的关系,改变了政治官员和公民之间的关系,改变了公民和政府之间的关系”^⑦。公共行政学家威尔逊指出,交易费用理论可以用来解释为什么要进行合同外包,通过比较交易成本与组织成本可以帮助政府部门决定自己生产还是向私人部门购买某些服务^⑧。萨瓦斯在新公共管理理论的基础上又提出了民营化理论。民营化有三种方式,即委托授权、政府撤资与政府淡出。“委托授权通常通过合同承包、特许、补贴(补助或凭单)、法律

① 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下卷)[M]. 商务印书馆, 1996: 285.

② 萨伊著. 陈福生, 陈振骅译. 政治经济学概论[M]. 商务印书馆, 1993: 498.

③ 弗雷德著. 郑秉文译. 公共物品与私人社区: 社会服务的市场供给[M]. 经济管理出版社, 2007: 11.

④ 文森特·奥斯特罗姆, 罗伯特·比什, 埃莉诺·奥斯特罗姆著. 井敏, 陈幽泓译. 美国地方政府[M]. 北京大学出版社, 2004: 106.

⑤ Salamon, L. M. The Rise of the Nonprofit Sector [J]. Foreign Affairs, 1994 (4): 109.

⑥ 车峰. 我国公共服务领域政府与 NGO 合作机制研究[D]. 吉林大学博士学位论文, 2012: 40.

⑦ 凯特尔, 孙迎春译. 权力共享: 公共治理与私人市场[M]. 北京大学出版社, 2009: 164.

⑧ 马骏, 叶娟丽. 西方公共行政学理论前沿[M]. 中国社会科学出版社, 2004: 53.

授权等形式来实现”^①。在萨瓦斯的论著中“政府购买公共服务”一词虽没有明确定义，但他所说的民营化则与政府购买公共服务类似。因此，可以说新公共管理改变了传统模式中政府和社会的关系，政府的职能定位在“企业管理者”这一角色上，不再是直接提供服务的官僚机构，社会公众作为纳税人有权力享受到较好的服务，政府提供公共服务应以公众为本，满足他们的服务需求。

第四种观点，新公共服务理论作为解释政府购买公共服务的框架。这一理论是美国学者登哈特（Robert B. Denhardt）等^②在对新公共管理理论进行批判的基础上创立的，其基本要点是：服务是政府的基本职能，政府不应该负责掌舵；政府官员要秉持公共利益观念，树立为公民服务理念。围绕政府扮演的角色，诸多学者提出了不同观点，凯斯（Kass）认为政府是公共资源的管理者^③、特里（Terry）把政府视为公共机构的管理员^④、登哈特与哥里（Denhardt 和 Gray）则把政府看作社区活动的催化剂^⑤，此外，还有一些学者如查平与登哈特（Chapin 和 Denhardt）^⑥、金与斯蒂弗（King 和 Stivers）^⑦、鲍克斯（Box）^⑧等则把政府作为公民民主对话的主持人。新公共服务理论主张在社区的形成与发展中政府起促进作用，公共管理的规范性基础与价值观是公共利益与为社会公众服务。国内学者像张汝立、陈书洁等^⑨对西方发达国家政府购买公共服务的发展历程进行了梳理，回顾了西方发达国家政府购买社会公共服务的实践，把西方国家政府购买公共服务历程分为众多营利机构与政府合作的起步探索、以合同外包为主的多种购买方式的蓬勃发展时期、再到综合运用计划和市场两种手段的反思完善时期。相应地，其对应的理论依据则是“新公共管理理论”、“新公共服务与公民社会理念共同作用理论”以及“第三条道路理论”。可见，新公共服务理论以新公共管理理论为基础发展而来，它更多地强调“公民权利、政府责任、公共利益和公民精神的理论创新，适应了新情况下公民为社会做贡献的愿望，代表着未来公共管

① 刘君. 政府购买公共服务文献综述 [J]. 山东行政学院学报, 2012 (6): 30-33.

② Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V., The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 2000 (60): 549-559.

③ Kass, Henry. Stewardship as Fundamental Element in Images of Public Administration. In *Images and Identities in Public Administration*, edited by H. Kass and B. Catron, 113-30. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990.

④ Terry, Larry D. *Leadership of Public Bureaucracies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

⑤ Denhardt, Robert B., and Joseph E. Gray. Targeting Community Development in Orange County Florida. *National Civic Review*, 1998, 87 (3): 227-35.

⑥ Chapin, Linda W., and Robert B. Denhardt. Putting "Citizens First!" in Orange County, Florida. *National Civic Review*, 1995, 84 (3): 210-215.

⑦ King, Cheryl, and Camilla Stivers. *Government, Is US: Public Administration in An Anti-government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

⑧ Box, Richard. *Citizen Governance*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

⑨ 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和教训 [J]. 中国行政管理, 2010 (11): 98-112.

理理论的发展方向”^①。

(二) 实务研究

政府购买公共服务的实务研究涉及购买模式的研究、购买机制的探讨、购买范围、购买服务的风险与评估等多个层面。

1. 政府购买公共服务的模式总结

依据不同国家经济、社会、政治与文化的国情与特点，国外购买社会服务的研究可分多种类型，刘晓苏总结了三种国外公共服务供给模式：一是盎格鲁-撒克逊模式，其鲜明特色在于坚持公共服务的市场导向；二是欧洲模式，包括大陆欧洲模式和北欧模式。前者以德、法为代表，特色在于政府主导的有限市场化，后者的公共服务供给通过高税收和高福利的形式予以承担，社会保障和社会福利是其核心环节。三是东亚模式，其重要特征在于政府对公共服务领域的直接干预。^②有学者论述了以竞争求质量的英国改革、推动“私对公竞争”的美国改革、稳健的澳大利亚改革以及公共服务购买改革最为彻底的新西兰^③、日本通过政府购买整治农村污水处理、韩国政府购买农村公共服务^④等几个有代表性的发达国家购买模式。发达国家形成的这种统一而稳定的购买模式是在新公共管理理论、新公共服务理论的指导下形成的，海外模式的特点具有“制度性保障、竞争性选择承包方以及政府购买主体间是独立的”^⑤等几个方面的特点，它体现了购买服务的“制度化、竞争性和独立性”等特征。

由于中国市场经济体制尚不完善、社会组织发育不够充分，政府依然是各类社会组织重要的依赖基础，国内学界对政府购买公共服务模式的研究相对而言较为一致，一般依据两个维度进行划分，即“公共服务购买双方关系的独立性和购买程序的竞争性”^⑥。王浦劬从国外实践中归纳出政府向社会组织购买公共服务的四种模式：独立关系竞争性购买模式、独立关系非竞争性购买模式、依赖关系非竞争性购买、依赖关系竞争性购买，其中在中国最重要的是前面三种模式，因为实践中较少见到依赖关系竞争性购买模式^⑦。王名、乐园通过“六个案例总结出三个模式，分别是依赖关系非竞争性购买、独立关系非竞争性购买和独立关系竞争性购买”^⑧。此外，罗观翠提出“要探索政府购买社工服务模式，必须解决好

① 魏中龙. 政府购买公共服务的运作与效率评估研究 [D]. 武汉理工大学博士学位论文, 2011: 27.

② 刘晓苏. 国外公共服务供给模式及其对我国的启示 [J]. 长白学刊, 2008 (6): 38-41.

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): 4-18.

④ 王洋. 发达国家政府购买公共服务的经验及启示 [J]. 辽宁经济, 2013 (12): 18-22.

⑤ 杨宝, 王兵. 政府购买公共服务模式的中外比较及启示 [J]. 甘肃理论学刊, 2011 (1): 141-145.

⑥ 王春婷. 政府购买公共服务研究综述 [J]. 社会主义研究, 2012 (2): 141-146.

⑦ E. S. 萨瓦斯著. 周志忍译. 民营化与公私部门的伙伴关系 [M]. 中国人民大学出版社, 2002: 19.

⑧ 王名, 乐园. 中国民间组织参与公共服务购买的模式分析 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2008 (4): 5-13.

三个方面的问题：一是政府的角色和定位，二是民间服务机构的培育和运营，三是政府与民间服务机构的关系问题”^①。赵一红探讨了政府购买公共服务的概念、内容与协助方式与功能^②。学界的研究揭示了政府购买公共服务模式的核心问题。

2. 政府购买公共服务的机制研究

国内外学界对服务供给的机制进行了深入研究。萨瓦斯认为建立公私伙伴关系是公共部门创新方案的核心要素之一，他考察了30个国家的社会服务状况，总结出了十种机制，即政府服务、政府间协议、合同承包、特许经营、政府补助、政府出售、自由市场、志愿服务、自我服务、票券制^③。国内有学者研究了美国、英国普遍的采用合同出租、德国运用的公私合作、欧盟国家的补贴制度与服务消费券机制、使用者付费^④、社会影响力债券^⑤等多种制度，总结了政府购买机制的优劣势以及对中国的启示。有学者将这些服务方式归结为“合同制治理”，并与科层制治理进行了比较，提出二者在权力运行路径、信息传递方式以及风险治理依赖方面存在差异，但“合同制治理”也会带来权力分散、目标冲突、信息干扰以及不确定性增加等“逆向合同承包”现象^⑥。常敏等学者通过归纳梳理沪、苏、浙等长三角地区政府购买居家养老服务的实践经验，划分出政府向准社会组织、向社会组织、向市场组织非竞争购买及向各类组织竞争性购买四种运行机制，四类机制在购买程序、购买方式、服务主体、政府职能、运行绩效及存在问题等方面存在一定差异^⑦。

3. 政府购买公共服务的范围研究

政府购买公共服务的范围界定学界有不同的看法。一种极端观点认为，政府购买公共服务可以涵盖所有内容，多数学者认为政府购买公共服务的范围要通过判断标准来界定。如句华提出公共服务合同外包的适用范围有两类观点^⑧：一是根据价值判断来判定购买的范围包括两种观点：按核心职能划分的话，政府所有核心职能均可购买；按服务者的动机划分，营利组织追求利润最大化，政府则是维护公共利益。二是按服务特性划分有三种代表性观点：以服务质量测量难易程度为准，只有易于度量且可收缩的社会服务适合购买；以资产专用性和服务度量难易为标准，这是政府购买公共服务的依据；以服务可描述性、监督难易以及

① 罗观翠. 政府应向谁购买社会工作服务 [J]. 中国社会导刊, 2008 (12): 30.

② 赵一红. 政府购买公共服务模式分析 [J]. 社会工作, 2012 (4): 44-48.

③ E. S. 萨瓦斯著, 周志忍译. 民营化与公私部门的伙伴关系 [M]. 中国人民大学出版社, 2002: 129.

④ 张建伟. 西方国家政府购买公共服务对我国的启示 [J]. 东方企业文化·天下智慧, 2010 (11): 260-261.

⑤ 陆奇斌, 张强. 社会影响力债券: 政府购买公共服务的创新模式 [J]. WTO 经济导刊, 2013 (7): 85-86.

⑥ 王桢桢. 科层制治理与合同制治理: 模式比较与策略选择 [J]. 学术研究, 2010 (7): 41-44.

⑦ 常敏, 朱明芬. 政府购买公共服务的机制比较及其优化研究——以长三角城市居家养老服务为例 [J]. 上海行政学院学报, 2013 (6): 53-62.

⑧ 句华. 公共服务合同外包的适用范围: 理论与实践的反差 [J]. 中国行政管理, 2010 (4): 53-57.

竞争程度为标准确定购买依据。也有按照是否涉及公权力的行使,把美国政府购买公共服务分为两类:一是涉及公权力行使的事项,二是涉及公共服务的事项^①。政府购买公共服务逐渐成为一种国际趋势,1992年欧盟颁布了《公共服务采购指南》,将电子政务、健康与社会服务等27类公共服务全部纳入向市场购买的范围,同时要求凡是价值超过20万欧元的公共服务,一律公开招标购买^②。有学者结合上海市政府购买公共服务的尝试,总结了购买服务的四大领域:社区民生服务、行业性服务、社会公益服务、城市基础事务^③。

4. 政府购买公共服务的风险研究

相较于传统的政府直接提供公共服务,政府购买公共服务有很大的优势,但并不意味着这种变革就没有风险。围绕政府购买公共服务存在的风险,学界从供应商垄断与购买双方投机行为两个视角进行了有益探索。霍德吉(Hodge)认为政府购买公共服务存在着风险,如政府规模的扩张并没有得到有效控制,财政赤字上涨压力也没有得到较好抑制^④。约翰斯通(Johnston)等人认为政府购买公共服务的合同管理极为复杂,有五个方面表现,即私人获益比例低、服务质量的测度时间长而且比较困难、服务的产出是无形的、缺少竞争性^⑤。德胡哥(Dehoog)提出任何购买模式都有风险,他研究了几种模式的风险:竞争模式会出现投机等非法行为、购买成本可能高于政府提供服务的情景出现;谈判模式会有政府主导、内部交易、强调过程而不关注结果以及不公开等问题;合作模式的风险则有可能出现合同关系异化为依赖关系,供应商绑架政府的风险^⑥。有学者把政府购买公共服务的风险分为制度性风险、市场性风险与技术性风险三类,对每一类风险的表现方式进行了梳理^⑦。针对风险类型有学者分析了风险分担与社会服务购买成本效率之间的逻辑关联,提出了合理分担风险的策略^⑧。学者王名在总结我国政府购买公共服务的模式时,提出了存在的几类问题,如依赖关系非竞争购买侵害了政府购买的内涵与原则,独立关系非竞争购买是政府职能外包,独立关系竞争性购买会出现一些组织没有完全保持自己的宗旨和坚守组织的专业优势

①③ 政府购买公共服务的实践探索——中美政府购买公共服务研讨会综述[J]. 政府法治简报, 2013(5).

② 邵鹏峰. 政府购买公共服务的制度成效、问题与反思——基于内地公共服务现状的实证研究[J]. 学习与实践, 2012(9): 74-79.

④ Graeme A. Hodge. Privatization: An International Review of Performance [M]. Oxford: Westview Press, 2000.

⑤ M. Johnston, Barbara S. Romzek. Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality [J]. In Public Administration Review, 1999(159).

⑥ Ruth Hoodland Dehoog. Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting [J]. In Administration and Society, 1990(122).

⑦ Miller R., Lessard D. The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping Risks, Institution and Governance [M]. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.

⑧ 王刚. 政府购买公共服务: 风险及其合理分担机制构建[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2013(6): 7-11, 29.