

冯华艳 著

Zhengfu Goumai Gonggong Fuwu Yanjiu

政府购买公共服务研究

 中国政法大学出版社

冯华艳 著

Zhengfu Goumai Gonggong Fuwu Yanjiu

政府购买公共服务研究

D630.1
738



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

政府购买公共服务研究/冯华艳著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5620-6001-7

I. ①政… II. ①冯… III. ①国家行政机关—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076528号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	9.5
字 数	220 千字
版 次	2015 年 4 月第 1 版
印 次	2015 年 4 月第 1 次印刷
定 价	36.00 元

随着社会主义市场经济的高速发展，加快转变政府职能、创新社会管理、提高政府效率成为政府改革的迫切任务。提供公共服务是政府的重要职能之一。政府通过使用财政资金向社会力量购买的方式提供公共服务，是公共服务供给方式的重要创新。它不仅减轻了政府负担，提高了政府工作效率和财政资金的效率，也通过引入社会和市场的力量，为政府管理提供了新机制和新活力。

本书分为两部分，第一部分为理论研究，第二部分为案例分析。本书采取理论与实证相结合、问题与对策相结合、国内外研究成果相结合的形式，总结了政府购买公共服务的总体情况和实践案例。以公共服务供给理论、新公共管理理论、契约理论为基础，分析我国开展政府购买公共服务的内容、动机、方式、模式，有针对性地提出了政府向社会组织购买公共服务的理念、政策和方案。同时，通过政府购买

居家养老服务的具体案例，分析了购买公共服务的各参与主体的参与动机及其在参与过程中的矛盾、冲突、信任、合作等行动与策略，揭示了各参与主体的行动逻辑，探析了各参与主体的行动对此制度的建构与消解作用，以期呈现我国当前政府购买公共服务中存在的主要问题，为我国进一步推广政府购买公共服务提供借鉴和政策建议。

目 录

/ 内容摘要 / 1

第一部分 理论研究

/ 第一章 / 导 论 3

- 一、研究的问题 3
- 二、文献综述 4

/ 第二章 / 政府购买公共服务的基本理论 32

- 一、核心概念界定 32
- 二、政府购买公共服务的理论基础 38

/ 第三章 / 政府购买公共服务的国内实践 51

- 一、我国政府购买公共服务的发展过程及特点 51
- 二、我国政府购买公共服务的基本情况 58
- 三、我国政府购买公共服务的机制 73
- 四、我国政府购买公共服务的主要成效 78

五、我国政府购买公共服务存在的主要问题	86
---------------------------	----

/ 第四章 / 政府购买公共服务的实例比较 90

一、英国	93
二、美国	103
三、韩国	111
四、我国香港地区	119
五、国外政府购买公共服务的经验与教训	123
六、简单的结论	131

/ 第五章 / 我国完善政府购买公共服务的政策建议 133

一、政府购买公共服务的基本原则	133
二、明确政府在购买公共服务中的角色定位	137
三、解决好“买什么”、“向谁买”、“怎么买”的问题	141
四、建立健全监管评估机制	148
五、提高政府购买公共服务的独立性、竞争性和透明度	152
六、鼓励社会力量多途径参与提供公共服务	155

第二部分 案例分析

/ 第六章 / 政府向社会组织购买居家养老服务案例 159

一、问题的提出与研究背景	159
二、案例基本概况	161
三、政府向贴心老年人服务中心购买居家 养老服务的具体过程	166

四、基本经验与存在的问题	174
--------------------	-----

／ 第七章 ／ 政府参与居家养老服务的行动逻辑 182

一、政府部门购买居家养老服务的动机	182
二、政府部门创新居家养老服务供给的行动策略	184
三、政府部门的行动逻辑	190
四、结论与讨论	195

／ 第八章 ／ 社会组织参与居家养老服务的行动逻辑 197

一、社会组织在居家养老服务供给中扮演的角色	197
二、社会组织参与居家养老服务供给的行动策略	199
三、社会组织参与居家养老服务供给的行动逻辑	211
四、结论与讨论	214

／ 第九章 ／ 服务投递者参与居家养老服务的行动逻辑 217

一、服务投递者在居家养老服务供给中所扮演的角色	217
二、服务投递者参与居家养老服务供给的动机	218
三、服务投递者参与居家养老服务供给的行动策略	227
四、服务投递者参与居家养老服务供给的行动逻辑	238
五、结论与讨论	243

／ 第十章 ／ 服务接受者参与居家养老服务的行动逻辑 246

一、服务接受者参与居家养老服务的动机	246
二、服务接受者参与居家养老服务的行动策略	253
三、服务接受者的行动逻辑	258

四、结论和讨论	262
---------------	-----

／ 第十一章 ／ 政府购买居家养老服务的制度反思 266

一、政府购买居家养老服务中的认识误区	266
二、非完全竞争下的购买缺陷问题	269
三、非均衡关系下的权责不对称问题	271
四、政策文本与制度实践的偏离问题	272
五、服务需求与服务供给的“错位”问题	277
六、民间养老服务组织能力建设存在的问题	278

／ 附 录 ／ 284

／ 参考文献 ／ 293

第一部分

理论研究

一、研究的问题

2013年7月，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，研究推进政府向社会力量购买公共服务工作。会议指出要放开市场准入，降低准入门槛，将适合市场化方式提供的公共服务事项，交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担。凡社会能办、市场能做、政府购买力能支付的，会议还对政府购买服务的实施办法、购买方式、资金管理等，监督检查等方面提出了一系列具体要求。可见，政府向社会力量购买公共服务已经成为中央重点部署和大力推动的一项工作。我国社会主义市场经济的发展，迫切要求管理体制改革深化，让政府不再承担无限的责任和义务，社会的公共事务可以此为指针进行了一系列的改革。政府向社会力量购买公共服务也是改革中的重要一环。一方面，政府为了节约成本，提高效率，建立

一、研究的问题

2013年7月,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,研究推进政府向社会力量购买公共服务工作。会议要求放开市场准入,释放改革红利,将适合市场化方式提供的公共服务事项,交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担。凡社会能办好的,尽可能交给社会力量承担,会议还对政府购买服务的实施办法、购买方式、资金管理、监督评价等方面提出了一系列具体要求。可见,政府向社会力量购买服务已经成为中央非常重视和大力推动的一项工作。我国社会主义市场经济的发展、经济政治管理体制改革的深化,让政府不断思考重新构建政府与市场、社会的关系问题,并以此为指导进行了一系列的改革。政府向社会力量购买公共服务也是改革中的重要一环。一方面,政府为了精简职能、提高效率,建立

了政府采购制度，从市场上购买物品和服务，推动了政府的市场化改革，并大力推动行政审批事项的取消和下放。另一方面，从财政的角度来看，政府财政资金的使用绩效一直都受到质疑，如何以有限的财力提供更有效的公共服务，引入市场“购买”机制，更多地借助社会的力量，建构财政资金使用上的竞争机制和市场机制，也是财政领域关注的问题。向社会力量购买公共服务，是这些挑战之下作出的新选择和新尝试。

近年来，各地政府在购买公共服务方面作出了各种尝试。政府购买公共服务的内容和范围逐步扩大到医疗卫生服务、教育服务、社区服务、培训服务、就业服务、计划生育服务等诸多公共服务领域。上海市、南京市、宁波市、无锡市、深圳市等城市推进了购买公共服务的尝试。广东省更是首开先河地制定了一系列管理办法和规定，通过制定购买目录、审核社会组织购买资质、制定监督管理办法、绩效评价等一系列措施，为政府向社会组织购买服务的顺利推进建立了一套机制和制度保障。作为实践领域的新做法和新尝试，这些都值得关注和研究。

二、文献综述

（一）有关概念的界定

1. 公共服务的概念

对“公共服务”的定义，现在没有形成完全统一的认识。研究者从不同角度和侧重点对公共服务进行定义和研究，但是一般都会注意服务的性质、服务的内容及提供者的特性等几个方面。例如王春婷对公共服务的定义是政府使用公共权力和公共资源，为满足社会公众需要，向全体社会成员提供的有形与无形的公共产品，包括国防、公共安全、教育、文化、卫生、社会保障、基础设施、环境保护、科学技术等方面内容。李瑜

则引用《北京市“十一五”时期社会公共服务发展规划》的定义,认为社会公共服务是指在社会发展领域中,以满足公众基本需求为主要目的,以公益性为主要特征、以公共资源为主要支撑、以公共管理为主要手段的公共服务,并认为现阶段社会公共服务主要包括教育、就业、社会保障、医疗卫生、文化体育、公共安全、科技普及、环境保护、计生服务等领域。

根据研究的不同需要,学者们也尝试着从不同角度对公共服务进行分类。例如王春婷根据公民需求与政府供给能力,将公共服务分为基本公共服务和非基本公共服务,认为基本公共服务是指根据国家的发展状况和社会共识,保障公民及其子女最基本的生存权和发展所必需的公共服务,是一定发展条件下公共服务的“最小边界”;非基本公共服务也被称为发展性公共服务,是以社会共识为基础,对公众提供的更高层次和更高质量的公共服务。陈志华则认为,公共服务主要可分为维护性公共服务、社会性公共服务两种,维护性公共服务包括维护市场经济秩序、保护财产权利和公民权利、保卫国家和社会安全等内容;社会性公共服务主要指政府通过转移支付和财政支持对教育、社会保障、公共医疗卫生、文化、科技、体育、环境保护、公共安全等社会发展项目提供的公共服务。

2. 政府购买公共服务的概念

在对政府购买服务的研究中,直接指向公共服务购买的并不多,研究者大多都用了“购买服务”的说法,但是在实际研究过程中,只有少数研究者考虑到了“非公共服务”的购买,多数研究还是聚焦在对公共服务的购买上。另外,有些研究者使用了“服务外包”的概念,从一般性理解,我们认为“服务外包”与“购买服务”是两个对等的概念。

哈里·科臣指出,城市与地方服务可以通过多样化的方式

予以提供,可以从完全的公共提供到完全的私人提供或者两者的结合,包括公-私伙伴关系。^{〔1〕}合同外包、特许经营、拨款、凭单制、志愿服务、自助组织和非营利机构等都是可以选择的替代方案。美国公共服务购买的最主要方式是合同出租和公私合作。

而日本在 20 世纪 90 年代进行了政府市场化实验,制定了“把一直由政府垄断的公共服务领域的一部分事业,通过政府和民间企业平等竞标的形式,委托给在成本和服务质量两方面都具有优势的中标者”的制度,以提高公共服务质量、降低公共服务成本、扩大民间企业商机。

此外,也有从更广泛的范围界定政府购买服务的。例如,张丽君认为,从内容上看,政府服务外包包括机关后勤性服务外包、行政工作相关技术服务外包和公共服务外包。富吉祥认为,政府购买服务应包括所有以政府为主体向市场购买的各种服务。其通常有两大类:一类是政府自己作为消费者向市场购买的服务,另一类是政府作为提供某类服务的责任主体,需向社会公众或特定消费者提供的服务。对政府购买公共服务的认识上,研究者们存在一些基本观念上的分歧。

一是指导理念上的社会化与市场化的定位分歧。例如齐海丽认为,针对什么是政府购买服务,国内学者的分歧在于是将政府购买公共服务作为公共服务市场化的表现形式,还是社会化的表现形式。赵子建指出,社会化与市场化的区别在于:市场化论试图为供给者、生产者和消费者提供各种选择机会,以竞争来提高效率,而社会化则强调利用各种手段创造各种条件促进供给者、生产者和消费者之间的合作,试图通过协商合作

〔1〕〔加〕哈里·科臣:《提供地方服务》,安瓦·沙主编,孟华译,清华大学出版社 2009 年版,第 176~177 页。

减少成本，提高公共服务供给的效率和满意度。赵云、潘小炎认为，政府购买公共服务是指政府将原来由政府直接举办的、生产的服务交给有资质的市场、社会组织来完成，并根据其提供服务的数量和质量，按照一定的标准进行绩效考核后支付费用的公共服务提供模式。温俊萍认为，政府购买服务的核心是公共服务提供的市场。

二是对公共服务提供主体责任的认识分歧。政府以购买的方式提供公共服务，公共服务的提供主体涉及政府和承购方，但是究竟哪一方应该对提供公共服务承担责任，学者们的定义中显示出了不同的观点。

第一种观点认为，公共服务的提供是政府的责任。例如吴红萱、江大伟认为，政府购买服务是指政府为了履行服务社会公众的职责，通过政府财政向各类社会服务机构支付费用，用以购买其以契约方式提供的、由政府界定种类和品质的全部或部分公共服务。马骏达、冯君戴认为，政府购买服务是各级党政机关、事业单位和团体组织为履行社会管理与公共服务职能、更好地服务与保障民生，使用财政性资金采购社会组织、企事业单位提供的专门服务，并按程序监督管理的行为。彭浩认为，购买公共服务是指根据预先订立的合同（协议）或赋予的特许权，由政府财政提供资金并由政府向服务供应者购买其提供（生产）的商品、服务或公共设施，以满足使用者服务需求的一种制度安排和实施机制。杨秋霞、张业清认为，政府购买服务是一种以满足人民日益增长的社会公共服务需求为目的，以公开招标、择优录取社会服务机构，并根据规定的服务质量和数量来支付一定的服务费用为手段的新型的政府提供公共服务方式。这些界定认为提供公共服务是政府的责任，向社会组织购买只是服务提供方式上的创新。大多数研究者都倾向于这种

观点。

第二种观点认为，政府向社会力量购买服务之后，提供公共服务的责任就转移给了承购方。例如于安认为，政府购买公共服务，就是由政府体制以外的供应商向公众提供公共服务，由政府按照市场价格支付费用，以实现政府公共服务职能的行为。这种定义就将公共服务提供的主体认定为供应商了，主体责任也相应有所区别。

第三种观点认为，政府与承购方在公共服务的提供中都负有不同方面的责任。例如代会侠等以公共卫生服务为例，认为政府购买公共卫生服务是指政府在继续保留其筹资责任主体角色的前提下，将提供服务的责任通过契约形式交给独立的卫生服务机构承担。这种定义将政府购买公共服务中的责任划分为筹资责任和提供服务的责任，分别由政府 and 承购方承担。

三是关于机制、模式还是行为的分歧。例如彭浩认为，购买公共服务是指根据预先订立的合同（协议）或赋予的特许权，由政府财政提供资金并由政府向服务供应者购买其提供（生产）的商品、服务或公共设施，以满足使用者服务需求的一种制度安排和实施机制。这种定义认为政府购买应该是一种可以长期执行的制度和机制。而有些学者则表达出了不同的理解。例如项显生从政府管理模式角度分析，认为政府购买公共服务是指因传统的“自上而下”控制型政府管理社会公共服务模式不能适应民众不断提高公共服务的需求，在“新政府治理”理论的指导下，为实现民众参与社会公共服务管理目标，以合同、授权与资助等为其核心关系与法律形式的新型社会公共服务管理模式。他的观点就认为政府购买只是一种新型的社会管理模式。另外还有一种观点认为政府购买只是一种政府履行职能的行为，不少学者都持这种观点。例如李斌认为，政府购买公共