
政府购买服务 的监管问题研究

郑卫东 著

上海人民出版社

政府购买服务 的监管问题研究

郑卫东 著

图书在版编目(CIP)数据

政府购买服务的监管问题研究/郑卫东著. —上海

上海人民出版社, 2019

ISBN 978-7-208-15910-5

I. ①政… II. ①郑… III. ①社会服务-政府采购制度-监管制度-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 122584 号

责任编辑 赵蔚华

封面设计 陈 酌

政府购买服务的监管问题研究

郑卫东 著

出 版 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 启东市人民印刷有限公司

开 本 890×1240 1/32

印 张 8.25

插 页 2

字 数 206,000

版 次 2019 年 7 月第 1 版

印 次 2019 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15910-5/D·3430

定 价 35.00 元

本书系教育部人文社会科学规划课题“上海基层政府社会管理创新中的法治问题”（项目编号：13YJA840037）、上海市哲学社会科学规划课题“政府购买公共服务的监管问题研究”（项目编号：2014BSH003）及华东政法大学纪念“改革开放40周年”校内青年专项科研项目（项目编号：17HZK008）的阶段性研究成果

序 论

公共服务的民营化是一场治道变革。国内外的实践均已证明，民营化本身并不能必然提高效率，公共服务的市场化改革必须与严密的监督管理和详细的制度设计结合在一起，才能健康发展。只有具备有效的监督，实行民营化的地方政府才能获得效率。（Warner et al., 2002）而正处在社会转型期的中国，其法治环境、民主传统、个体素养等与现代国家治理要求尚有不小差距。中国政府采购才刚刚起步，不管是相关制度设计还是人力资源等都有较大不足。面向社会弱势人群的社会服务外包项目大多具有难以准确描述服务标准、难以评估服务水平、难以对项目进行绩效评估等特点，这些都使得中国社会服务外包的监管问题突出且棘手。

历经十多年的探索实践，中国政府采购在加强机构内部管控的同时，初步形成主要以财政、审计、纪检、监察、人大、社会力量等相互配合、相互制约的监管体系。上海作为中国大陆政府购买服务发端之地，非常重视社会服务采购的监管且做了有益的探索，初步建构起督导、评估和审计三位一体的采后监管机制，以及采购主体、独立第三方专业评估机构和服务对象三者结合的政府采购项目绩效评估模式。但是，囿于制度设计、组织架构、实践经验等诸多不足，政府购买服务的监管还存在如下问题：采前监管与采后监管相对薄弱；采购环节隐性“陪标”“串标”等现象多发；财政部门的监管能力有限，面对急剧增长的外包项目深感力不从心；政府采购实际上实行的是行政监管，没有形

成多部门有效协同监管的体制和机制；等等。监管不力使得政府采购不规范、效率低的问题比较突出。分析政府采购监管问题产生的原因，主要包括：政府购买服务有多重目标，政社分开不彻底；社会组织发育不足，组织宗旨意识薄弱，专业化水平较低；社会服务外包的“准市场”特征加剧了监管困难；政府购买社会服务专业化水平低，专业督导力量发育不足；政府购买服务的监管缺少前瞻性顶层设计；政府购买服务的法制不完善；等等。

彼得·谢格尔德指出公共服务外包需要“廉洁、审计、评价、问责制和公众监督”五个不同的组成部分的紧密结合，以确保公共服务外包的有效治理。（Peter Shergold, 2002）布鲁特尔认为，政府在购买公共服务中一般可以使用三种监控机制：基于结果而非过程的激励机制、更加透明化的信息机制和规范承包商行为的控制机制。（Bruttel, 2005）这些观点无疑有助于明确改革并完善政府购买服务监管体系的方向。而且，中国的政府购买社会服务监管体系改革，更需要认清是社会服务外包市场的“准市场”性质，认清中国的人情社会特质，以及中国社会所处快速转型期的特征，使得政府采购监管体制的改革与完善更加具有针对性。

政府职能转变、市场经济转型、社会加速发育共同奏响中国社会转型并迈向中华民族伟大复兴的协奏曲，而政府购买服务给我们提供了一个透视当代中国国家、市场与社会关系的极好视角。本研究认为，在加速完善社会主义市场经济体制的时代背景下，我们需要特别关注政府与社会组织行为的不规范问题，促进政社分开，强化政府购买服务的采前、采中和采后监管。着眼于政府采购监管的全程化、动态化、常态化改革方向，本研究提出设立政府采购管理委员会与政府采购申诉审议委员会的中远期愿景，以完善政府采购的监管体制，发挥多主体协同监管的合力。基于上海市政府购买服务监管的最新探索，提出当下完善社会

服务采购监管机制的具体对策建议,包括:转变政府职能,加快政社分开,严格依法采购;促进社会组织发育和专业化建设,规范社会组织管理;提高政府采购专业化水平,完善采前、采中、采后的全程监管;改革完善政府采购监管体制和机制,发挥多主体协同监管合力;加大信息公开,促进社会监督等内容。并从完善电子采购平台建设、完善政府购买服务的制度化约束机制、强化政府购买服务人才队伍建设、完善政府购买社会组织服务的绩效评估指标体系等方面为政府购买服务监管提供保障。对于政府购买服务的管理模式,本研究认为社会服务采购的监管需要平衡过程控制与结果控制的关系,当前不宜贸然推行“过程控制模式”向“结果控制模式”的转变,可以试行“结果导向的过程控制管理模式”。

目录

序论 /1

第一章 研究背景 /1

第二章 文献综述 /5

第三章 概念界定与理论基础 /13

第四章 政府购买服务的监管体系——文本层面的 考察 /27

第五章 社会服务采购环节的“弱竞争”问题探析 /40

第六章 政府购买服务采后监管的微观透视——以 上海市J区为中心 /68

第七章 政府购买服务监管实践中的问题 /86

第八章 政府购买服务监管问题产生的原因 /105

第九章 政府购买服务监管的境外经验 /121

第十章 完善我国政府购买服务监管体制、机制的对策 建议 /142

第十一章 结语：社会服务采购的管理模式之争与改革 取向 /172

参考文献 /183

附录 /199

- 一、中华人民共和国政府采购法 /201
- 二、中华人民共和国政府采购法实施条例 /217
- 三、上海市政府采购实施办法 /235
- 四、上海市政府购买服务管理办法 /247

第一章 研究背景

我国政府采购制度改革从 1996 年开始推行，其正式肇始于 1998 年国务院赋予财政部“拟定和执行政府采购政策”的职能。2003 年 1 月，《中华人民共和国政府采购法》正式实施，标志着我国政府采购制度改革试点工作的结束，全国政府采购工作步入新的发展时期。至今，中国政府采购制度已经走过 20 多个年头，到 2017 年全国政府采购规模达 32 114.3 亿元，占全国财政支出和 GDP 的比重分别为 12.2% 和 3.9%。其中，货物类采购规模为 8 001.8 亿元，比上年增长 10.5%；服务类采购规模为 8 901.6 亿元，比上年增长 83.1%；工程类采购规模为 15 210.9 亿元，比上年增长 11.6%。货物、服务、工程采购规模占全国政府采购规模的比重分别为 24.9%、27.7% 和 47.4%。（国库司，2018）服务类采购规模占比首次超过货物类，主要是政府购买服务改革深入推进，政府采购范围由主要保障自身需要的服务不断向为社会公众提供的服务快速拓展。购买公共服务已经成为中国政府职能转型和促进经济社会发展的重要载体，在助力经济发展和促进民生改善方面发挥着越来越突出的作用。

我国政府采购已经迈入跨越式发展的新时期，在采购资金规模快速增长的同时，政府采购的监管问题日渐突出，曾经见诸报端的“天价采购”“黑心采购”“虚假采购”等违法违规现象，引起社会广泛关注。2014 年 12 月 31 日，李克强总理主持国务院常务会议指出，把政府采购纳入规范化、法制化轨道，事关政府公信力，是建设法治政府、廉洁政

府的重要内容。必须深化改革,建立过硬的制度约束和管理措施,着力减少环节、提高效率,厉行节约,构建规范透明、公平竞争、监督到位、严格问责的政府采购工作机制。会议审议通过《中华人民共和国政府采购法实施条例(草案)》。草案强化政府采购的源头和结果管理,明确了从提出需求、确定标准到招标采购、履约验收的全过程管理措施;要求强化信息公开,提高透明度;强化对政府采购行为的监管和社会监督,加大问责处罚力度,严防暗箱操作、寻租腐败。

在中央及各级政府监管机构的努力下,我国政府采购的监管体系不断改革与完善,政府采购监管措施逐步覆盖从需求提出、预算审核,到信息公开、评审录像,再到合同公示、履约验收、内部控制、绩效评估等诸环节。但考虑到政策法规的落实需要一个过程,中国政府采购制度实践时间有限,目前政府采购的监管问题不仅在存量削减方面有较大压力,而且随着采购资金规模的快速增长和采购内容的结构性变化产生了更多的新问题。其中,近年来面向长者、残障人士等群体的社会服务采购在政府采购中所占比重快速上升,而社会服务采购以其弱市场竞争性、服务难以度量、个性化服务效果难以统一评测等特征,使其监管更加困难。随着中国经济社会发展和政府对民生问题的日益关注,政府购买服务的资金规模及内容范围将快速扩大,政府购买服务的监管问题愈加突出和紧迫。

本书以上海市为例,专门分析政府购买服务的监管问题。上海是中国内地最早开展政府采购探索实践的地区,从1988年就开始政府购买就业岗位、购买培训成果和中介服务的实践(王周欢,2012)。1995年上海浦东新区社会发展局将建成的罗山市民休闲中心交由上海基督教青年会管理,则成为中国政府购买服务开始的标志性事件。1998年12月《上海市政府采购管理办法》正式出台,标志着上海市政府采购进入制度化、规范化的发展时期。虽然目前政府购买服务的制度尚不健全,但

越来越多的公共服务项目被纳入了政府采购体系,通过部门预算、政府采购、国库集中支付等相关管理体系保障购买公共服务的有效性、合法性。上海市的多项政府采购改革走在全国前列,特别是近年来不断加大社会基本民生投入和文化建设力度,促进地方经济转型和服务业发展,与之相配套地扩大政府采购服务的品目范围;同时,实施机关事业单位单一账户(将预算内、预算外、城维等资金都并入同一账户加以管理)、专项资金审计、事业单位年报审计、专项资金绩效考核等举措,促使政府采购领域中采购公共服务的项目比重越来越高(冯正风,2014)。据不完全统计,2010年上海市本级财政预算中政府购买服务类项目资金超过14亿元;18个区(县)2008—2010年政府购买服务支出分别约为36亿、46亿和60亿元。而到2017年,仅嘉定区与青浦区,用于购买服务的支出就达到43.42亿元,比上年增长72.83%(见表1-1)。作为改革开放排头兵、创新发展先行者的上海,其在政府购买服务领域的先行先试意义深远。

表 1-1 2017 年嘉定区与青浦区政府采购统计

行政区名	政府采购规模 (亿元)	购买公共服务 规模(亿元)	购买公共 服务占比%	服务占比比 上年增长%
嘉定区	65.18	22.66	34.77	56.93
青浦区	61.83	20.76	33.58	88.73

资料来源:1.《青浦区不断加强政府采购管理,2017年实现采购规模61.83亿元》,2018年,<http://shzw.eastday.com/shzw/n1102226/n1110967/u1ai11243810.html>,2018。2.《嘉定区2017年政府采购规模创历史新高》,2018年,http://www.jiading.gov.cn/qypd/jjxw/content_478912,2018年。

党的十九大报告提出要加快完善社会主义市场经济体制,深化机构和行政体制改革,转变政府职能,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。强调坚持依法治国、依法执政、依

法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。这对政府购买服务的监管问题提出了新的要求。探索新时代行之有效的政府采购监管体系与方式,改革完善政府购买服务监管体制和机制,是当前政府采购制度改革面临的重大课题。采取切实措施,完善政府购买服务的监管工作,提高财政资金的使用效率,通过政府采购为居民提供物有所值的公共服务,不仅惠及上海市民,而且对于全国政府购买服务的制度完善与发展都将发挥重要的作用。本书关注当下政府购买服务中的监管问题,思考组织行为背后的制度逻辑,系统讨论政府购买服务的监管体制、体系、机制、目标、方法、保障等命题,这对于促进政府采购监管制度改革、规范政府购买服务行为、切实提升民众福祉具有较大的理论价值与现实意义。

第二章 文献综述

与工程和货物类项目相比，公共服务缺乏市场指标，难以度量和统一评测（贾西津，2013），对其监管更加复杂。国内关于政府购买服务监管问题的讨论集中在政府采购实务工作者及部分组织研究者中间，相关的系统的专题研究还不多见，但海内外政府采购及企业服务外包的监管经验皆可为本研究提供借鉴。

一、民营化与逆民营化

政府购买服务（又称为“政府购买公共服务”、“公共合同外包”等）发端于欧美发达国家，背景是 20 世纪七八十年代新公共管理运动的勃兴，发达国家政府纷纷采用民营化的方式外包公共服务，以降低行政成本，提高行政效率，促使政府机构对民众需求反应的灵敏性、专业性和针对性提升。国外公共服务外包发展几十年，褒贬不一。支持者认为公共服务外包具有如下好处：把以前内部提供的服务外包出去，可以利用外部供应商的专业知识和规模经济的优势；通过把外围和非核心的服务外包出去，政府机构能够集中他们有限的资源到有核心竞争力的领域（Young, 2005; Billi et al., 2004）；外包可以解决部门人力资源约束情况下人力资源离职、补偿、选择和培训等方面的问题（Pfeffer, 1992）；等等。反对者则认为，新公共管理运动使得民营化具有意识形态化的魔力，政府推广购买公共服务有政治意识形态和管理方面“流行

与时尚”的因素，政府购买服务可能被管理者视为一种应对政治环境的万能药，实际情况是公共服务外包鼓吹者声称的外包“优势”大多缺乏经验数据的支持；还有研究者指出，对于一些社会福利服务竞争的好处是特别值得商榷的，因为稳定性和服务中断对于弱势群体可能是特别有问题的（Schlesinger et al., 1986），实际上，越多的垄断越少的市场竞争可能更适合这些服务（Johnston et al., 2008；Milward et al., 1998, 2000）。自 20 世纪 90 年代以来，国际上兴起一股反思民营化的潮流，“逆民营化”实践也蔚然成风（Hefetz et al., 2004, 2007），甚至有人认为全球民营化发展高潮已逝，民营化已经穷途末路，乃至出现了“民营化危机”（杨安华，2014）。

处于市场经济发展不同阶段的国家，其对民营化的理解以及民营化担当的历史使命有显著差异。不论是发达国家还是发展中国家，及时对民营化进行理性反思，而不是视之为意识形态或“万能药”而盲目推行，都是必要的，且有重要的实践意义。因此，各国的民营化进程出现时快时慢、张弛有节等现象是正常的。而那些抓住民营化的问题不放，进而根本否定民营化，甚至认为出现了“民营化危机”的观点就有些片面且言重了。世界各国的人文、地理、经济发展水平等差异悬殊，各国对民营化的探索实践将是一个长期的渐行渐知的过程。在未来很长的一段时间内，民营化理论仍将是各国政府治道变革的重要思想源泉。

中国的经济社会转型为民营化实践提供了举世无双的、广阔的舞台。公共服务的民营化对中国来说，又有其特殊意义。中国社会服务供给长期延续计划经济时期的政府管理模式，社会服务供给整体水平低、质量差、数量少，且结构僵化，不能满足民众日益增长的需求和社会发展需要，这已经成为中国全面深化改革的突出短板。因此，社会服务市场化成为当前深化改革、完善中国社会主义市场经济体制的重要组成部分。同时，社会服务市场化具有丰富社会服务供给、促进政府职能转

变、发展社会服务组织、维护社会公平正义等多重社会政治功能。在改革已经进入深水区,“改革由问题倒逼而产生”(新华社,2013)的今天,中国社会服务市场化的“倒逼”改革功能不容小觑。可以说,政府购买服务已经成为中国政府治国理政、处理民生问题的基本方略,在接下来的时间里,它会发展更快、范围更广、社会影响更加系统和深化。这对政府购买服务的监管及相应制度建设提出了现实且紧迫的要求。

二、政府购买服务监管的特点与方式

随着民营化政策的实施和推进,更多研究者发现,民营化不仅仅是资源的市场化配置,外包服务的质量与监督管理直接相关。现实生活中为人诟病的民营化的问题,更多是因为人们对于民营化改革的误解。凯瑟琳指出这些误解产生的直接原因:人们认为“民营化后一定会提高效率,而忽视了这种效率的提升,只有在有效的监管体制与适宜的市场环境下才可能实现,人们常常会过度关注民营化的潜在收益,而不去考量细节的制度设计以实现这种利益。”(Catherine M.Donnelly, 2007) 美国等国家的实践表明,外包服务达不到需要的标准往往是因为监督不足,管理水平低或者中标供应商的无能。(Young, 2005; Macinati, 2008) 只有具备有效的监督,实行民营化的地方政府才能获得效率。(Warner et al., 2002)

健全完善的监管体制和机制是政府购买服务顺利进行的关键,但对于政府购买服务(特别是社会服务)的监管却绝非易事。海外政府采购监管的实践表明,越是难以明确标准、难以精确测量的采购项目越不宜于外包。而面向公众,特别是面向社会弱势人群的公共服务项目往往具有难以准确描述服务标准、难以评估服务水平、难以对项目进行绩效评估的特点。基于委托-代理理论,经济学家奥利弗·哈特等(Oliver Hart

et al., 1997) 认为, 对于难以界定绩效目标的合同, 代理商对服务内容就拥有较大的裁量权。他将这种“填补合同空白”的权利称为“分配剩余控制权”, 将界定服务质量的困难称为“不能合同化”。“不能合同化”为代理商提供了以牺牲服务质量降低成本的动机。政府购买服务的合同大多是服务第三方的合同, 甚至是多边合同, 而非双边合同, 存在多重委托-代理关系。萨拉蒙等认为, 服务第三方的合同与传统的双边合同相比有三个主要不同: 第一个主要不同是被服务的第三方的性质, 它经常是在政治、经济或社会等方面处于不利地位。第二, 向第三方提供的服务大多具有劳动密集性的特点, 这意味着很难去控制或降低成本。而且很难清晰定义绩效概念, 对供应商的评估也很难, 因为合同规定的提供的服务经常是复杂的, 受很多外部因素控制的。这一因素使得“服务提供者行使自由裁量权”过程本身成为监管的一个关键因素。第三, 因为上述因素, 被服务的第三方只有有限的机会或资源允许他们表达对服务的不满, 采购方需要“花费巨大的时间和经济去审查和监督服务提供过程”。(Salamon et al., 2002) 这些特点决定了对政府购买服务的监管很不容易, 监管执行需要完善的体制、体系、机制和制度保障。斯科特·沃尔斯顿(2003)发现, 相比较发达资本主义国家, 转型国家的民营化因为缺乏良好的规制框架, 其预期中的效率提升的目标更难实现。R.皮伦勃朗研究发现:“中国借助公私合作等后现代治理手段时, 常常面临法治资源匮乏的困境, 由于缺乏法治主义和市民社会的传统, 民营化常常无法实现其预期目标, 因此需要传统行政法体制的完善。”(R. Peerenboom, 2002)

魏兹扎克等(Weizsäcker et al., 2005)主编的罗马俱乐部系列报告之一《限制民营化》, 通过对各国 50 余例民营化个案的分析, 总结了民营化取得成功需要满足的条件: (1) 逐步形成有效的、强有力的政府管制和监管制度; (2) 不要对公共部门仍可以做的领域进行私有化;