



政府购买服务的 理论与实践研究

Research on Theory and Practice of Government
Procurement Services

魏中龙 等 著



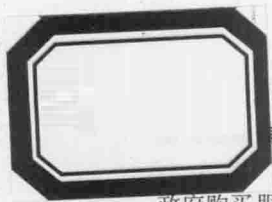
政府购买服务的 理论与实践研究

Research on Theory and Practice of Government
Procurement Services

魏中麓 等 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·



目 (CIP) 数据

政府购买服务的理论与实践研究/魏中龙等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 10

国家社科基金后期资助项目

ISBN 978-7-300-20143-6

I. ①政… II. ①魏… III. ①政府采购制度—研究—中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 240370 号



国家社科基金后期资助项目

政府购买服务的理论与实践研究

魏中龙 等著

Zhengfu Goumai Fuwu de Lilun yu Shijian Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 165 mm×238 mm 16 开本

印 张 17 插页 2

字 数 293 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2014 年 10 月第 1 版

印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价 64.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金项目主要类别之一，旨在鼓励广大人文社会科学工作者潜心治学，扎实研究，多出优秀成果，进一步发挥国家社科基金在繁荣发展哲学社会科学中的示范引导作用。后期资助项目主要资助已基本完成且尚未出版的人文社会科学基础研究的优秀学术成果，以资助学术专著为主，也资助少量学术价值较高的资料汇编和学术含量较高的工具书。为扩大后期资助项目的学术影响，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室
2014年7月

前 言

公共服务改革是一个全球性的问题，创新公共服务管理已成为现代国家政府改革的核心内容，在许多国家和地区，如英国、美国、日本等，政府购买服务体系已经比较成熟。与之相比较，政府购买服务在我国还处于起步和探索阶段，政府购买服务体系还不够完善，还存在各种各样的问题需要研究。与此同时，我国对政府购买服务的系统理论研究也比较滞后。自十六届六中全会以来，党中央、国务院越来越重视政府职能转变与行政管理体制改革，越来越重视公共服务和社会管理。2013年9月30日，国务院办公厅发布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号），明确指出政府向社会力量购买服务的目标任务是，“十二五”时期，政府向社会力量购买服务工作在各地逐步推开，统一有效的购买服务平台和机制初步形成，相关制度法规建设取得明显进展。到2020年，在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务的制度，形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系，公共服务水平和质量显著提高。因此，对政府购买服务的理论与实践问题开展研究，就显得十分迫切与必要。

政府通过购买公共服务，引入市场竞争机制，有效动员社会力量，构建多层次、多方式的公共服务供给体系，拓展了公共服务的领域，丰富了公共服务的内容，降低了公共服务的成本，提高了公共服务的质量。从现阶段我国经济社会发展的需要出发，推进我国政府购买服务的进程，深化社会领域改革，加快政府职能的转变，整合利用社会资源，提高公共服务的水平和效率，增强公众的参与意识，激发经济社会活力，落实执政为民理念，建立与完善政府购买服务的供给机制、实现公共服务均等化是保障和改善民生，加快推进和谐社会建设、实现中国梦的重要途径。因此，对政府购买服务的一系列关键理论问题和重要实践问题进行深入研究，有利于丰富和完善我国公共管理和公共服务的理论体系，推动政府购买服务理论的

构建与发展,促进公共服务领域的改革,具有重要的理论价值与现实意义。

政府购买服务(Government Procurement Services)是20世纪60年代西方发达国家社会福利制度改革和公共管理制度改革的产物,至今已有40多年的发展历程。它是指政府将原来由自己直接承办的、为社会发展和人民生活提供服务的事项,通过“购买”服务等方式交由有资质的社会组织(包括从事社会公共服务的非营利性部门、社会服务组织以及私营企业等)来承接,并根据社会组织提供服务的数量和质量,按照一定的标准进行评估后支付服务费用。这是一种“政府承担、定向(项)委托、合同管理、评估兑现”的新型政府公共服务提供方式。

本书重点对政府购买服务的管理、运行机制及效率评估问题进行了深入研究。本书通过对政府购买服务的内涵、必要性、类型与实施条件等基本理论问题进行归纳,对政府购买服务的经济学、公共管理学理论进行分析,对政府购买服务的成本和绩效评价的理论进行探索,对政府职能转变、社会组织发展与政府购买服务关系进行剖析,为后续研究奠定了重要的理论基础。本书通过对英国、日本和美国等发达国家政府购买服务的发展历程和特点进行梳理,比较分析了这些国家开展政府购买服务的主要模式与相关的法规政策保障,总结了这些国家开展政府购买服务的实践经验及其对我国开展政府购买服务的启示。这些经验包括正确定位新的时代背景下政府、市场与社会的关系,注重政府购买服务的法律法规和制度建设,注重政府购买服务的程序规范,注重绩效评估和责任等。本书通过对我国政府购买服务的发展现状、模式与法规政策的分析,指出了我国政府购买服务存在的问题,如政府购买服务的政策法规不健全、实施程序不规范、信息披露制度不完善、监督评估管理不严格、问责制度与执行体系缺失、买卖双方关系不对等、政府缺少对社会组织发展的配套支持资金、社会组织自身存在较多问题等。这些都为后续研究提供了重要的实践基础。对于政府购买服务的管理,本书着重从政府购买服务的管理体制、组织机构及管理模式、项目选择、供给机构选择、流程管理、监管等方面进行了研究,提出了科学有效的政府购买服务的管理体系。比如本书对政府购买服务的选择问题着重从两个方面进行了研究,一方面,本书研究了政府购买服务项目的选择,并提出了项目选择的原则、标准及评价指标体系;另一方面,本书研究了承接政府购买服务机构的选择,明确了政府购买服务供给机构的范围和准入机制,为我国政府购买服务的选择提供了依据和方法。对于政府购买服务运作的研究,本书提出了政府购买服务的组织管理模式和项目运作流程的管理模式;本书采用SWOT-PEST理论建立了政

府购买服务管理的定性分析模型,为我国提升政府购买服务的效率提供了理论指导和方式方法;本书建立了基于多 AGENT 技术的政府购买服务运行管理通用模型,探索了深入研究政府购买服务运行机制的新路径,提出了适合于我国政府购买服务的运作体系。对政府购买服务效率评估问题的研究,本书在分析政府购买服务效率评估意义并提出政府购买服务效率评估原则的基础上,采用系统工程中的 DELPHI 方法及主成分分析法,构建了政府购买服务效率评估的指标体系,采用神经网络技术建立了政府购买服务效率综合评估模型,为综合分析政府购买服务效率提供了有效的方法;同时本书采用数据包络分析法(DEA)建立了政府购买服务的投入与产出效率评估模型,并针对中关村街道社区“居家养老”服务进行了实证研究,为政府购买服务项目投入结构和产出效率优化提供了理论指导和实践依据。最后,针对我国政府购买服务存在的问题,本书提出了加快和促进我国政府购买服务的政策建议,一是完善政府购买服务的法律基础和规章制度,强化制度管理,依法规范政府购买服务;二是实现政府购买服务项目的系统化、科学化管理;三是加强政府购买服务的绩效评估;四是促进社会组织的可持续发展。

本书对政府购买服务基本理论的系统分析和创新研究,从政府购买服务内涵的明晰化、项目选择的规范化、管理模式的科学化、运行机制的流程化、投入产出的高效化等方面,丰富与完善了政府购买服务的理论体系,对于结合我国实际深入开展政府购买服务理论的研究具有参考价值。同时,本书提出的促进我国政府购买服务发展的政策建议,对于推动我国政府购买服务的科学发展,不断提高我国政府购买服务的实践能力与工作水平,也将发挥积极的作用。

本书是北京工商大学魏中龙教授主持完成的国家社科基金后期资助项目——政府购买服务的理论与实践研究(11FGL006)的最终成果,该项目已于2014年5月由全国哲学社会科学规划办公室批准结项,并交由中国人民大学出版社出版。魏中龙负责本书的写作框架与体系结构的设计,并负责全书的统一修改与定稿工作。本书的具体任务分工为魏中龙撰写第一、七、八、九、十章;郭馨梅撰写第二章;王小艺撰写第三章;张伟撰写第四、五章;曹正进撰写第六章第一、二节;孙永波撰写第六章第三节;程悦撰写第六章第四、五节;宋煜做了大量的资料收集与翻译工作。笔者在研究与写作的过程中,走访调研了很多单位并得到了有关人士的大力支持与帮助,也参考了国内外不少专家学者的研究成果,在此一并表示最诚挚的谢意。

由于水平所限,疏漏与不足在所难免,敬请读者批评指正。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究目的与意义	1
第二节 政府购买服务的研究动态	8
第三节 政府购买服务的实践动态	18
第四节 研究思路、研究方法与研究框架	28
第二章 政府购买服务的理论基础	32
第一节 公共服务与政府购买服务	32
第二节 政府购买服务的经济学理论基础	42
第三节 政府购买服务的公共管理学理论基础	48
第四节 政府购买服务成本和绩效评价理论基础	55
第三章 政府职能转变、社会组织发展与政府购买服务的关系研究	67
第一节 政府职能转变与政府购买服务的关系	67
第二节 社会组织发展与政府购买服务的关系	72
第四章 政府购买服务的主要模式和相关法律法规政策	82
第一节 英国政府购买服务的主要模式和法规政策	82
第二节 日本政府购买服务的主要模式和法规政策	88
第三节 美国政府购买服务的主要模式和法规政策	90
第四节 其他国家或地区政府购买服务的主要模式和法规政策	96
第五章 政府购买服务的国际实践及启示	99
第一节 英国政府购买服务的实践及启示	99
第二节 日本政府购买服务的实践及其启示	104
第三节 美国政府购买服务的实践及其启示	108
第六章 我国政府购买服务的实践与存在的问题	114
第一节 我国政府购买服务的发展历程	114
第二节 我国各地政府购买服务的典型案例分析	117

第三节	我国政府购买服务的模式·····	136
第四节	我国关于政府购买服务的法规政策·····	139
第五节	我国政府购买服务存在的问题·····	150
第七章	政府购买服务的管理·····	156
第一节	政府购买服务的管理体制·····	156
第二节	政府购买服务的组织机构及管理模式·····	158
第三节	政府购买服务项目的选择·····	164
第四节	政府购买服务供给机构的选择·····	166
第五节	政府购买服务项目的流程管理·····	176
第六节	政府购买服务的监管·····	181
第八章	政府购买服务的运行机制·····	186
第一节	政府购买服务运行机制概述·····	186
第二节	基于 SWOT-PEST 方法的政府购买服务运行机制分析·····	188
第三节	优化政府购买服务运行机制的建议·····	198
第四节	基于 AGENT 的政府购买服务运行机制设计·····	201
第九章	政府购买服务效率评估·····	207
第一节	政府购买服务效率评估的内涵和意义·····	207
第二节	政府购买服务效率评估的原则·····	209
第三节	政府购买服务效率评估指标体系的构建·····	212
第四节	政府购买服务效率评估模型构建·····	216
第十章	研究结论与展望·····	232
第一节	研究结论·····	232
第二节	政策建议·····	237
第三节	主要创新点·····	245
第四节	研究展望·····	246
附录	·····	248
参考文献	·····	250

第一章 导论

第一节 研究目的与意义

政府购买服务 (Government Procurement Services) 是 20 世纪 60 年代西方发达国家社会福利制度改革和公共管理制度改革的产物, 至今已有 40 多年的发展历程。它指政府将原来由自己直接承办的、为社会发展和人民生活提供服务的事项, 通过“购买”服务等方式交由有资质的社会组织 (包括从事社会公共服务的非营利性部门和社会服务组织以及私营企业等) 来承接, 并根据社会组织提供服务的数量和质量, 按照一定的标准进行评估后支付服务费用。这是一种“政府承担、定向 (项) 委托、合同管理、评估兑现”的新型政府公共服务提供方式。

改革开放以来, 伴随着经济转轨和社会转型, 我国经济社会得到了快速、全面的发展, 社会公众对公共服务的需求日益增长并趋向多样化, 这催生了新的社会公共服务领域。传统的单靠政府力量的公共服务供给模式与社会公众日益增长的对公共服务数量和质量的需求之间的矛盾越来越突出, 不少领域的公共服务存在质量效率不高、规模不足和发展不平衡等问题, 在这种情况下, 政府购买服务就成为提高公共服务水平的切实可行的途径。

一、研究的目的

党的十六届六中全会提出, 完善社会管理, 建设服务型政府, 强化社会管理和公共服务职能, 政府推进政事分开, 支持社会组织参与社会管理和公共服务, 发展和规范各类基金会, 促进公益事业发展。党的十七大进一步强调, 缩小区域发展差距, 必须注重实现基本公共服务均等化, 引导生产要素跨区域合理流动; 要围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区

建设,完善公共财政体系;要加快行政管理体制改革,建设服务型政府并重视社会组织建设和管理。为此,需着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制;要健全政府职责体系,完善公共服务体系,强化社会管理和公共服务;还要加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,规范行政行为,并降低行政成本。

2010年3月5日,温家宝同志在第十一届全国人民代表大会第三次会议上所做的政府工作报告中提出,要努力建设人民满意的服务型政府,并着重指出,目前政府工作与人民的期望还有较大差距。职能转变不到位,对微观经济干预过多,社会管理和公共服务比较薄弱。因此,要以转变职能为核心,深化行政管理体制改革,大力推进服务型政府建设,努力为各类市场主体创造公平的发展环境,为人民群众提供良好的公共服务;要全面正确履行政府职能,更加重视公共服务和社会管理;加快健全覆盖全民的公共服务体系,全面增强基本公共服务能力。

2011年3月5日,温家宝同志在第十一届全国人民代表大会第四次会议所做的政府工作报告中提出,“十二五”时期的主要目标和任务之一是创新社会管理体制机制,加强社会管理法律、体制、能力建设。为此,各级政府一定要把社会管理和公共服务摆到更加重要的位置,要加强和创新社会管理,强化政府社会管理职能,发挥社会组织的积极作用,完善社会管理格局,需以城乡社区为载体,以居民需求为导向,整合人口、就业、社保、民政、卫生、文化等社会管理职能和服务资源。

胡锦涛同志在十八大报告中指出,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府,经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,必须更加尊重市场规律,更好发挥政府作用,加强和创新社会管理……改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用。胡锦涛同志的讲话,指出了加快服务型政府建设的路径,即一是要完善政府的宏观管理职能,积极发挥政府对市场的引导和规范作用;二是要做好政府职能分离和转变,把政府职能集中到宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务上来;三是要进一步健全政府的社会管理和服务职能,弥补市场本身存

在的不足,为市场经济发展营造良好环境。

党的十八大强调要加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务的方式。新一届政府对进一步转变政府职能、改善公共服务做出了重大部署,明确要求在公共服务领域更多地利用社会力量,加大政府购买服务力度。

2012年12月1日,国务院印发《服务业发展“十二五”规划》(国发〔2012〕62号),提出建立健全政府购买服务机制,增加政府采购服务产品的类别和数量。

2013年7月31日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,会议内容之一是研究如何推进政府向社会力量购买公共服务。会议指出,创新方式,提供更好的公共服务,是惠及人民群众、深化社会领域改革的重大措施,又是加快服务业发展、扩大服务业开放、引导有效需求的关键之举,也是推动政府职能转变,推进政事、政社分开,建设服务型政府的必然要求。要放开市场准入,释放改革红利,凡社会能办好的,尽可能交给社会力量承担,加快形成改善公共服务的合力,有效解决一些领域公共服务产品短缺、质量和效率不高等问题,使群众得到更多便利和实惠。会议明确,可以将适合市场化方式提供的公共服务事项,通过委托、承包、采购等方式交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担。^①

2013年9月30日,国务院办公厅发布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》^②,明确指出政府向社会力量购买服务的目标任务是:“十二五”时期,政府向社会力量购买服务工作在各地逐步推开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展。到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务的制度,形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系,公共服务水平和质量显著提高。

2013年11月12日,党的第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,全面深化改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,因此,要积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革,大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。从加快完善现代市场

^① 中国新闻网. 国务院常务会议研究推进向社会购买公共服务. <http://www.chinanews.com/gn/2013/07-31/5108413.shtml>, 2013-7-31。

^② 国务院:《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号), 2013-9-30。

体系来说,要完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革,放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。从转变政府职能方面来说,政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动监管,加强各类公共服务提供。加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买,在这一过程中,要正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开……适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。^①

公共服务改革是一个全球性的问题,创新公共服务管理已成为现代国家政府改革的核心内容。在许多国家和地区,如英国、美国、日本以及我国香港等,政府购买服务体系已经比较成熟。与之相比较,改革开放以来,我国公共服务体系和制度建设不断推进,一些地区已经在养老、就业、社区公共卫生等专业领域开展了政府购买服务的尝试,在政策指导、经费保障、工作机制等方面取得了一些经验和成效,使得公共服务提供主体和提供方式逐步多样化,初步形成了政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。但总的说来,政府购买服务在我国还处于起步和探索阶段,政府购买服务体系还不够完善,还存在各种各样的问题,如购买内容有限,购买流程不规范,缺乏有效的评估和监督,社会组织发展不成熟等。相对政府购买服务的实践来说,系统的理论研究还比较滞后。本书对我国政府购买服务这一新型政府公共服务供给模式进行了研究,对国内外前期研究成果进行了梳理,总结了国内外实践经验,分析了我国政府购买服务目前存在的问题,明确了我国政府购买服务的内容和机构选择,试图构建一个完善的政府购买服务的管理和评估体系,以期为我国政府购买服务的理论研究和实践运行提供参考。

二、研究的意义

政府通过购买公共服务,引入市场竞争机制,有效动员社会力量,构建多层次、多方式的公共服务供给体系,拓展了公共服务的领域,丰富了

^① 参见中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议:《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013-11-12。

公共服务的内容,降低了公共服务的成本,提高了公共服务的质量。从现阶段我国经济社会发展的需要出发,推进我国政府购买服务进程,深化社会领域改革,加快政府职能转变,整合利用社会资源,提高公共服务水平和效率,增强公众参与意识,激发经济社会活力,落实执政为民理念,建立与完善政府购买服务供给机制、实现公共服务均等化是保障和改善民生,加快推进和谐社会建设的重要途径。因此,对政府购买服务中涉及的一系列关键问题进行深入系统地研究,具有重要的理论价值和现实意义。

从理论意义来说,现代政府的实质是公共服务型政府。政府职能的公共性和有限性决定了政府职能的根本内容是公共服务。政府只有通过提供充足优质的公共服务,才能证明自己存在的价值与合法性。^①作为政府提供公共服务的一种新理念、新机制和新方法,政府购买服务已经成为政府公共管理的新的变革方向。在20世纪末,我国一些城市在借鉴发达国家成功经验的基础上,结合自身情况开始进行新型的公共服务供给模式的探索和创新,但是由于缺乏理论的指导,虽然取得了一定的成效,但是其实践有一定的盲目性。深入研究政府购买服务的内涵,有利于丰富和完善我国公共管理和公共服务理论体系,有利于为政府购买服务的实践、进一步深化我国服务型政府的建设提供更多的理论依据。

从现实意义来说,政府购买服务,是推动政府职能转变、深化社会领域改革、推进政事、政社分开的必然要求,是我国行政管理理念和模式的创新与建设服务型政府的必然要求,是进一步提供更多更好的服务,惠及人民群众的重大措施。政府购买服务的推行和实施,有利于促进政府从统包统揽的“全能型政府”转向政社职能分离、政府职责更加明晰的“服务型”政府;有利于满足居民对日益增长的公共服务的数量和质量的需求,实现社会服务专业化以及基本公共服务均等化,进一步提高居民生活水平;有利于降低公共服务成本,提高公共服务效率;有利于加快服务业发展、扩大服务业开放、引导有效需求;有利于维护社会公平和社会秩序的稳定;有利于推动社会组织的健康发展。

(一) 加快政府职能的转变

政府购买服务是转变政府职能、建设服务型政府的现实需要。政府购买服务产生于政府职能转变的过程中,其发展与完善又加速了政府职能转变。在我国计划经济时代,政府依靠行政体系或其延伸机构——企事业单位承担着各种公共服务的供给。推进政府购买服务,实行政企分开、政事

^① 参见李军鹏:《公共服务型政府》,北京,北京大学出版社,2004。

分开,把政府部分职能剥离出来交由社会承担,将政府管不好、管不了的事情交给企业、市场、专业机构和社会组织去做,将政府的公共服务的“提供者”与“生产者”身份相分离,从原来的公共服务提供者转换为公共服务的出资者和监控者,这有利于改变计划经济体制下形成的全能政府思想,改变社会事务不分巨细均由政府包揽的做法,有利于发挥企业、市场、专业机构和社会组织在资源配置中的作用,实现政府与市场的分工合作,形成公共服务的有效供给机制,公正、透明、高效地为社会公众提供优质公共服务,有利于加速政府向政社分离、“有所为、有所不为”的“服务型”政府的转变。

(二) 拓展公共服务供给领域,满足居民对公共服务的多样化需求

随着经济社会的发展,居民对公共服务的数量需求尤其是公共服务质量的要求日益多样化和具体化。公共服务需求的变化给传统的公共服务供给模式带来了巨大的冲击,公共服务供给与人民群众日益增长的需要之间的矛盾越来越突出。如果公共服务全部都由政府来提供,服务的广度与服务质量必然会受到限制。采取政府购买服务的供给模式,将部分公共服务事项交由企业、市场、专业机构和社会组织进行生产,发挥它们多样性、灵活性、创新性的优点,为社会公众提供政府不愿、不便或不能提供的公共服务,使投资方式更加多元化、服务主体公众化、运营模式和服务内容更加多样化,不断提高公共服务供给质量,从而可以更好地满足社会各类群体对公共服务供给多元化、专业化的要求。

(三) 降低公共服务成本,提高公共服务效率

在传统的公共服务供给模式中,政府几乎包揽了所有的社会公共服务。在这种模式下,政府不会因为效益低下而倒闭或降低其工作人员的收入;工作人员没有压力,缺乏为服务对象谋利益的动力,这必然会降低公共服务的质量和效率,增加公共服务的成本。扬弃传统的公共服务供给模式,通过政府购买服务引入竞争性的安排,避免政府垄断公共服务供给而造成调控失灵,以公共服务的提供者、生产者和消费者之间的契约安排实现公共服务制度从行政范式向契约范式转换,可以有效降低成本,提高公共财政资金的使用效率,而且也解决了政府垄断供给所造成的问题。企业、市场、专业机构和社会组织在激烈的竞争中获得公共服务的生产权或供给权,有着较强的创新动力。和政府自身生产公共服务相比,通过企业、市场、专业机构和社会组织提供专业化服务,有利于提高公共服务的质量,提高管理效率和服务生产效率,有利于其为社会和居民提供更高效、更优质的公共服务。

(四) 加快服务业发展, 引导有效需求

目前我国正处于经济转型的关键时期, 加快发展服务业是推进经济结构调整、产业结构优化升级的重大任务, 是扩大就业、满足居民日益增长的物质文化生活需要的内在要求。政府购买服务, 就是通过发挥市场机制的作用, 把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项, 按照一定的方式和程序, 交由具备条件的社会力量承担, 并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。^①促进行政机关和事业单位等公共机构购买社会服务, 采取有效措施积极稳妥地推进公共服务外包, 有利于加快服务业发展、扩大服务业开放、引导有效需求。

(五) 维护社会公平和社会秩序的稳定

保障下岗失业人员、老年困难群体、大病重病困难人员及他们的家属等弱势群体的生活需要, 不仅关系到社会公平和社会整体生活质量的提高, 也直接关系到建立服务型政府, 实现政府职能转变的成功。政府购买公共服务, 通过财政资金的指向, 能够使公共服务更多向城市的弱势群体倾斜, 向社会矛盾集中的领域倾斜。如通过推行再就业扶持、居家养老、孤残儿童家庭寄养、大病重病护理、困难老人机构养老等多项服务, 能够帮助在经济社会发展中处于弱势地位的群体, 有利于积极推动社会焦点问题的解决, 从而真正实现公共服务供给对象的普及化、平等化、均衡化, 实现建设服务型政府的最终目标。

(六) 推动社会组织健康发展

政府购买服务的内涵就是将原先政府所承担的部分提供社会服务的工作通过购买的方式由社会组织或市场来完成。社会组织是政府购买服务的主要受托者之一。政府主要负责出资、管理和监督, 并为社会组织提供发展的空间、资金和政策引导。政府根据宏观经济发展的实际和社会管理的现状, 确定要购买的服务项目, 对社会组织的发展方向进行引导。社会组织一方面可以通过投标竞争的形式取得政府购买服务的项目; 另一方面, 也可以设计出符合社会和居民需要的服务项目, 向政府申请相应的扶持和帮助。政府按照严格的程序对社会组织自己设计的服务项目进行审核和筛选, 确保服务项目真正满足居民的需要; 政府可通过建立有效的运行机制对社会组织的服务过程进行监督, 以保证资金得到有效的利用; 政府可通过对社会组织提供的服务效果进行评价, 帮助社会组织发现不足, 不断提

^① 参见国务院:《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号), 2013-9-30。

高服务质量和服务水平,且在这一过程中,政府为社会组织的发展提供场地、人员、设备等支持,使其实现良性发展。

第二节 政府购买服务的研究动态

一、国外政府购买服务的研究动态

政府购买服务源于西方社会福利制度的改革。西方国家政府购买服务的实践从20世纪六十年代开始,至今已有四十多年的历程,它对公共管理领域产生了深刻的影响。西方国家公共服务供给实践所走过的历程基本可以概括为政府供给——政府失灵——市场供给——市场失灵——多元化供给。西方学界认为,“服务的选择是必要的,只依靠单一的服务提供者,不管是政府的机构还是私人的公司,都是危险的”^①,这就要求实现公共服务供给的多元化。多元化供给能够有效降低供给公共服务的成本,提高服务质量,并为公众提供更多可选择的公共服务^②,并实现“小政府、大社会”的目标。政府购买服务就是在这一过程中应运而生的,而这一过程也是公共管理理论发展创新的过程。从基础理论研究来看,政府购买服务主要涉及新公共管理理论、新公共服务理论、社会治理理论、社会非营利性组织发展和政府职能转变等理论。

(一) 新公共管理理论

20世纪70年代,西方国家普遍出现了经济衰退。国家财政收入的减少和“福利国家”政策的推行使之遭遇了财政困难。同时,政府管理由于信息垄断、职能垄断、效率低下等问题导致了效率危机和信任危机。英美等国政府开始推行行政改革,新公共管理理论应运而生,成为公共服务改革的理论基础与价值导向,并引发了一场世界范围的“新公共管理”运动。新公共管理理论的一个重要内容就是研究如何调整政府与市场、社会的关系,它试图在经济领域、社会领域寻找政府干预和市场自我调节、社会自我发展的最佳结合点,并在发挥政府宏观管理作用的同时,充分利用社会力量提供公共服务,实现政府职能社会化,以弥补政府财力和公共服

^① Savas E. S., *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House, 1987, p. 251.

^② Boyne G. A., “Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence”, *Public Administration*, 1998, 76 (1), pp. 695 - 712.