

政府购买公共服务 嵌入式财政监督机制

——基于风险管理导向的研究

杨燕英 著

本书的研究成果拥有较高的理论价值和良好的应用价值，实现了前瞻性与创新性、规范性与实用性的有机融合。在一定程度上丰富和拓展了我国政府购买公共服务理论，对促进我国政府购买公共服务制度的健康发展具有积极的意义。



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

嵌入式财政监督机制

——基于风险管理导向的研究

杨燕英 著

本书的研究成果拥有较高的理论价值和良好的应用价值，实现了前瞻性与创新性、规范性与实用性的有机融合。在一定程度上丰富和拓展了我国政府购买公共服务理论 and 现代财政监督理论，对促进我国政府购买公共服务制度的健康发展具有积极的



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

政府购买公共服务嵌入式财政监督机制：基于风险管理导向的研究/杨燕英著. —北京：经济科学出版社，2019.3
ISBN 978 - 7 - 5218 - 0417 - 1

I. ①政… II. ①杨… III. ①公共服务 - 政府采购制度 - 财政监督 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 055979 号

责任编辑：王 娟 张立莉

责任校对：隗立娜

责任印制：邱 天

政府购买公共服务嵌入式财政监督机制

——基于风险管理导向的研究

杨燕英 著

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

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 11.5 印张 200000 字

2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0417 - 1 定价：58.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线：010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话：010 - 88191537

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前 言

诞生于西方国家的政府购买公共服务作为一项政府治理的重要措施，于20世纪90年代中期引入我国，并在一些地方开始尝试，现已成为加快政府职能转变、推动社会管理创新、促进现代服务业加快发展、增加公共服务供给、提高公共服务水平和效率的重要手段，在各级政府向公众提供各类公共服务时被广泛运用，政府购买公共服务的规模不断扩大。特别是在2013年9月国务院出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》以及党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》之后，我国明确了政府向社会力量购买服务的总体方向，并进一步提出“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”，至此，政府购买公共服务作为一项制度创新开始在全国普遍推广。在这种大背景下，各级政府、各部门必须加快实现政府职能转变和创新社会管理的脚步，大力推进政府购买公共服务制度也就成为必然。目前，各级政府购买公共服务的范围涉及社区便民服务、社会治理服务、社会建设决策咨询服务、教育、科技、公共卫生、医疗、保险、文化、农业等各领域，在促进民生服务、经济社会发展以及参与治理“大城市病”、推动区域间协同发展、实现国家战略等方面，发挥着越来越重要的作用。2016年3月，财政部出台了《关于做好政府购买服务指导性目录编制管理工作的通知》，要求中央115个部门均制定本部门政府购买服务指导性目录，同时要求各级政府都要参照编制本级政府部门的政府购买服务指导性目录。由此，我国的政府购买公共服务进入清单管理新阶段。

近年来，为配合国家战略继续积极推动政府向社会力量购买公共服务，各级政府不断增加财政资金的支持力度，扩大政府购买的规模和范围，使其逐步深入到社会管理的各个领域。但是，由于政府购买公共服务制度在我国起步晚，整体来看尚不成熟，因而随着制度的快速推进，政府



购买公共服务存在的风险也逐渐显现出来，如果不加以防范，势必会影响该制度的健康有序发展，进而导致公共利益的损失。与快速发展的政府购买公共服务势头相比，作为资金供应者的各级财政部门，其监督力量却显得比较薄弱。与大多采用集中采购方式因而较便于财政进行监督的政府货物、工程采购不同，政府购买公共服务采用的是各部门分散化购买模式，即由各职能部门自行购买，由此给购买资金的供应者——财政部门的监督带来了较大挑战。政府购买公共服务作为一种兼具行政性和市场性特征的政府购买行为，其本身存在多重潜在风险，必须加强对其的监督管理。但是，财政部门在政府购买公共服务过程中到底应承担怎样的监督责任、监督内容是什么、采用何种监督模式以及如何运用监督手段等一系列问题仍在探索之中，在制度层面上尚未有明确、统一的规定。由此造成财政部门的监督依据不足和缺乏有效监督办法的局面，对防范政府购买公共服务的风险十分不利，亟须加紧研究构建政府购买公共服务风险管理导向的财政监督机制。为此，本书将从风险防范的视角，着力研究和构建政府购买公共服务的“模块化嵌入式”财政监督创新机制。

从现有的国内外研究现状能够看出，虽然国内外学者在政府购买公共服务的内涵表述上存在一定的差异，但都认为其实质是政府为提高公共服务供给效率对自身进行的一种改革行为。一方面，引入的市场竞争机制可以破除政府在服务供给方面的垄断地位；另一方面，也可使政府将其主要精力集中在履行监管职责和其他方面。

关于政府购买公共服务的本质属性，目前国内外大多数学者取得了一致的共识，即无论政府购买公共服务的形式和内容如何变化，其实质都是政府通过财政资金或者其他公益性资金向服务供应商购买公共服务的过程。几年来，现代政府购买公共服务领域中存在的风险，已经开始引起国内外学者的关注。学者们努力进行风险的识别和法律、制度分析，提出加强监管的重要性，但对财政应当如何基于风险管理构建科学有效的监督机制却缺乏相应的论述。特别是针对起步晚、但发展势头强劲的中国政府购买公共服务，财政部门应当采用何种监督模式则较少研究。因此，面对当前我国政府购买公共服务行为先于规范化的制度准备之前就遍地开花的现状，本书从理论和实践两个层面，以风险管理为导向，提出并设计政府购买公共服务的“模块化嵌入式”财政监督创新机制，将为丰富相关理论研究和健全我国政府购买公共服务制度建设做出贡献。

通过对新公共管理、新公共服务、委托代理、公共选择、风险管理和



嵌入性理论的研究，我们可以看出，在政府购买公共服务的风险防范方面，充分发挥财政监督的作用有着充分的理论基础，为我们研究构建以风险管理为导向的政府购买公共服务“模块化嵌入式”财政监督创新机制提供了坚实的理论依据。

通过对政府购买公共服务基本情况以及制度框架的分析，本书认为，当前在我国政府购买公共服务制度运行中还存在着公众认知度较低、透明度不高、政府机构之间权责划分不够明确、政府购买公共服务绩效评价难以真正落实、尚未搭建起统一的政府购买公共服务平台、缺乏科学的定价机制、缺乏有效的监督机制、预算资金管理效率不高、“重分配、轻管理”现象普遍、政府购买公共服务项目有待进一步细化以及社会力量承接公共服务能力较弱等问题，需要通过加强政府购买公共服务财政监督机制的建设加以解决。

本书研究认为，财政监督在政府购买公共服务领域负有法律、社会、管理和经济等方面的责任，因此，必须加强财政监督，以防范风险。从财政监督的现状来看，为保证政府购买公共服务制度的顺利开展，目前我国各级政府及各相关部门已根据国家政策和制度要求，纷纷搭建了政府购买公共服务制度框架，为各级财政监督工作奠定了相应的制度基础。虽然各级政府在政府购买公共服务方面已经进行了初步的制度化建设，也取得了相应的成效，但在财政监督方面还存在一定的不足和问题，需要在今后加以改进和完善。具体表现在以下几个方面：（1）政府购买公共服务的制度建设有待进一步完善；（2）尚未建立全面统一、严格规范的公共服务购买流程；（3）政府购买公共服务的财政监督链条尚未形成；（4）缺乏对政府购买公共服务存在风险的重视；（5）政府购买公共服务财政资金使用效率和服务质量有待提高；等等。鉴于我国政府购买公共服务财政监督应承担的责任和现存的问题，为防范风险而构建基于风险管理导向的“模块化嵌入式”财政监督创新机制，以加强财政监管力度就具有十分重要的意义。

为研究构建政府购买公共服务“模块化嵌入式”财政监督创新机制，本书搭建了政府购买公共服务风险管理分析框架。该框架由风险识别、风险归因、风险评估和风险影响四部分内容组成。第一，关于风险识别，本书分析了风险识别的基本流程，对政府购买公共服务风险进行了归类，即将各种风险分为主观风险和客观风险、显性风险和隐性风险、内部风险和外部风险、制度风险和运行风险以及决策风险和实施风险等几大类，并对



各类政府购买公共服务风险存在的制度阶段和工作环节作出了基本判断。第二，关于风险归因，本书分析了政府购买公共服务风险形成的各类主观、客观原因，认为主观原因主要在于认识不清、利益驱动和追求稳妥等方面；而客观原因主要在于制度不够成熟、各地做法不统一、管理体制不健全以及存在诸多客观影响因素等。第三，关于风险评估，本书针对我国政府购买公共服务风险存在于政策制定阶段和制度运行阶段的现实，设计了分别针对政策制定阶段和制度运行阶段的风险评估指标体系。其中，在政策制定环节，本书设计了风险评估矩阵；在制度运行阶段，本书根据制度运行所涉及的项目立项、预算管理、购买过程、合同管理等环节，构建了具有共性特征的评估指标体系框架。第四，在判断政府购买公共服务风险影响时，本书认为，政府购买公共服务的各类风险如果真正发生，将对政府购买公共服务制度本身、对实现政府治理体系和治理能力现代化、对购买主体和承接主体、对社会公众以及对财政监督管理产生非常不良的影响，因此，必须加强财政监督，构建以风险管理为导向的创新型财政监督机制。

在借鉴国内外政府购买公共服务风险防控经验的基础上，本书利用PEST宏观环境分析模型，分析了构建以风险管理为导向的政府购买公共服务财政监督创新机制必须具备的政治环境、经济环境、社会环境和技术环境，认为现有宏观环境完全能够为构建我国政府购买公共服务“模块化嵌入式”财政监督创新机制提供良好的环境基础和支撑条件。

在构建以风险管理为导向的政府购买公共服务“模块化嵌入式”财政监督创新机制中，本书提出了在创新机制建设中应当坚持的指导思想和基本原则。其中，指导思想是：为促进我国政府购买公共服务制度的健康有序发展，保证财政资金在购买公共服务领域的高效使用，实现向社会公众提供优质公共服务的目的，通过建立以风险管理为导向的政府购买公共服务“模块化嵌入式”财政监督创新机制，将专业化的财政监督手段和工具嵌入政府购买公共服务的基本流程之中，以有效防范各类风险的发生，保证我国政府购买公共服务制度的顺畅运行。构建财政监督创新机制的基本原则是：坚持公共价值原则；坚持防范风险原则；坚持流程嵌入原则；坚持监督效率原则；坚持物有所值原则；坚持协调配合原则。

为将财政监督手段和工具嵌入政府购买公共服务的整个流程中，本书对我国政府购买公共服务的流程进行了模块化分解，将其分为五大模块，即政府购买公共服务的需求形成模块、预算编制模块、购买过程模块、合



同履约模块和绩效评价模块，并对各流程模块作了风险识别与风险评估，分析了其将产生的影响，明确无论哪种风险发生，都会给政府购买公共服务制度的运行和发展带来负面效应，必须加强对其的监督和管理，其中，财政监督是最为关键的一种手段和工具。基于此，本书将各种财政监督手段和工具分别嵌入政府购买的各个流程模块之中，并提出了各种监督手段和工具在各流程模块中应当如何运用。由于政府购买公共服务的风险管理是一项系统性工程，并不是仅靠财政部门就可以完全解决，因而，在研究以风险管理为导向的财政监督创新机制时，必须强调相关的配套政策问题。故此，本书在构建“模块化嵌入式”的财政监督创新机制之后，还研究了相关的配套政策，提出了完善权责明确的政府购买公共服务财政监督管理体制、健全政府购买公共服务的法律法规体系、建立公平开放的政府购买公共服务市场规则、大力培育和发展社会组织等对策建议。

由于水平有限，本书存在疏漏和不足在所难免，敬请读者批评指正。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景及意义	1
第二节 文献综述	4
第三节 研究方法及研究思路	10
第二章 政府购买公共服务财政监督的理论溯源	12
第一节 新公共管理理论	12
第二节 新公共服务理论	14
第三节 委托代理理论	16
第四节 风险管理理论	19
第五节 嵌入性理论	22
第三章 加强政府购买公共服务财政监督的意义	24
第一节 我国政府购买公共服务的发展情况	24
第二节 公众对政府购买公共服务的风险认识	35
第三节 政府购买公共服务制度运行中存在的问题	60
第四节 加强政府购买公共服务财政监督的意义	65
第四章 搭建政府购买公共服务风险管理分析框架	74
第一节 政府购买公共服务的风险识别	75
第二节 政府购买公共服务的风险归因	82
第三节 政府购买公共服务的风险评估	85
第四节 政府购买公共服务风险的影响	91



第五章 国内外政府购买公共服务风险防控机制的经验及借鉴	94
第一节 国际经验介绍	94
第二节 国内做法比较	106
第三节 国际经验启示与国内做法评价	119
第六章 构建财政监督创新机制的环境基础	122
第一节 构建财政监督创新机制的政治环境分析	123
第二节 构建财政监督创新机制的经济环境分析	126
第三节 构建财政监督创新机制的社会环境分析	131
第四节 构建财政监督创新机制的技术环境分析	133
第七章 构建以风险管理为导向的政府购买公共服务“模块化嵌入式”财政监督新机制	136
第一节 指导思想和基本原则	136
第二节 政府购买公共服务流程的模块化分解	139
第三节 财政监督在各流程模块中的嵌入与运用	145
第四节 “模块化嵌入式”政府购买公共服务财政监督机制的配套政策	159
参考文献	164
后记	170

第一节 研究背景及意义

一、研究背景

政府购买公共服务制度在我国的兴起，使得政府向社会公众提供公共服务的供给方式发生了重大改变。公共服务从传统的政府直接生产和供给方式，变成了政府向社会力量购买公共服务并由企业和社会组织向社会公众提供的方式，实现了在公共服务供给领域的政府与社会力量的合作。此时，政府从原来的公共服务生产者和提供者转变成购买者。随着身份的变化，政府在购买公共服务过程中关注的重点就成了“买什么”“谁来买”“向谁买”“怎么买”“买得值”。这五大问题都是政府作为公共服务购买者必然关心的问题，但政府作为公共服务购买者，与一般的商品和服务购买者不同，政府不仅是公共服务的购买者，而且是政府购买公共服务的监管者。这是因为政府购买公共服务所花费的资金来自财政资金，也就是纳税人缴纳的税收等公共资金，所购公共服务的对象是社会公众，因而政府自身承担着重大的社会公共责任，再加上政府购买公共服务的行为本身是将市场机制引入到政府公共服务提供领域，必须在购买过程中彰显市场经济中公平竞争的基本原则，以保证公共服务供给的高效率和高质量，故而政府还必须以监管者的身份，对公共服务购买中的财政资金的使用效率和效益、购买过程的公平规范、购买结果的物有所值、政府公共服务政策目标的实现、政府购买公共服务中是否存在腐败行为等进行监督和管理。



随着现代政府治理理念在我国公共管理领域的深入人心，政府购买公共服务作为政府向社会公众提供公共服务的一项重要改革和制度建设，在涉及政府公共服务供给的众多领域快速推开。在制度推行过程中，一方面，我国政府购买公共服务的范围不断扩大，购买资金的规模快速增加，购买公共服务的内容也日渐丰富，在很大程度上降低了政府直接提供公共服务的行政成本，有利于提高政府公共服务供给质量和效率，而且也为多元化的市场主体主动参与公共服务供给过程提供了更加宽阔的平台和更多的机会。另一方面，也由于我国政府购买公共服务制度的起步时间较晚，制度建设还不够完善，就整体而言经验不足，各地区在制度运行过程中逐渐暴露出一些问题。如果不对存在的问题加以重视，政府购买公共服务制度的运行就必然存在风险。为保证政府购买公共服务制度健康有序的发展，在制度运行已经初具规模的基础上，构建以风险防范为导向的政府购买公共服务监督机制就显得尤为必要。而各级财政部门作为政府购买公共服务的出资人和《中华人民共和国政府采购法》明确规定的政府购买服务的主管机关，通过加强财政监督防范制度运行风险，就成为其必须肩负的公共责任。

政府购买公共服务活动作为一种兼具行政性和市场性双重特征的行为，本身必然存在多重风险，需要作为购买资金供应者和监管者的财政部门加强管理和监督。但是，与政府采购货物和工程大多采用集中采购方式不同，政府购买公共服务更多采用的是各购买主体分散化购买方式，这导致财政部门在监督上的便利程度降低，监管难度加大。正因如此，本书认为应当从政府购买公共服务风险管理角度出发，努力识别各类风险，认真分析各类风险形成的原因，评估风险的等级，研判各类风险可能产生的影响，并在此基础上研究将各种财政监督手段嵌入政府购买公共服务活动的基本流程之中，从而形成长效的财政监督链条，以保证政府购买公共服务中公共权力的正确使用以及所购公共服务的物有所值。基于此，本书力图通过对政府购买公共服务的财政监督进行理论研究和现实分析，提出构建以风险管理为导向的政府购买公共服务“模块化嵌入式”财政监督创新机制，以期借此为促进我国政府购买公共服务财政监督制度的完善，提供有益的参考。

二、本书的理论意义和现实意义

本书是在近年来我国大力推进政府购买公共服务制度的背景下展开的，特别是在党的十九大提出防范化解重大风险的前提下开展研究的，具



有重要的理论价值和现实意义。

（一）理论意义

本书所论述的是政府购买公共服务制度完善中至关重要的财政监督问题。加强财政监督，防范和化解风险，是一项新兴制度在大力推进过程中必须高度重视的重要问题，也是服务型政府建设中政府职能转变必须关注的问题。由于在制度推进的初期，各级政府和各级财政部门更为关注的是政府购买公共服务活动的实践探索和基本制度构建，对未来在制度运行过程中可能发生的风险缺乏充分的预见性，因而对风险的提前认知、风险的可能危害以及应当如何防范和化解风险没有充分的认识和研究，对政府购买公共服务活动的监督管理比较松散，在不同程度中形成了风险隐患，会影响制度的健康有序发展。因此，加强对政府购买公共服务的财政监督就显得尤为重要。本书以风险管理为导向，深入研究将财政监督工具和手段嵌入政府购买公共服务的基本流程之中，期望以此构建我国政府购买公共服务的财政监督新机制，具有重要的理论意义。

第一，本书的理论成果能够进一步充实财政监督理论。建设服务型政府，实现政府治理体系和治理能力现代化，提高公共服务供给水平和效率，是新时代社会发展的新要求。传统的政府直接供给公共服务的方式，已经不适应新时代发展的要求。一方面，由于政府能力有限，无法凭借自身的力量向社会公众提供充分、全面和满意的各类公共服务；另一方面，随着公民意识的觉醒，各类社会组织雨后春笋般地成长起来，完全有条件和能力承接政府在各个领域的公共服务供给事项，以分担政府责任，向社会提供更加丰富和优质的公共服务。因此，提高政府公共服务的供给水平和效率，必须转变公共服务由政府直接提供的传统方式，通过政府与社会力量合作，以政府向社会力量购买公共服务的方式，向社会公众提供公共服务。而政府由原来的公共服务直接供给者，变为公共服务的购买者。但是，由于政府的购买行为是一种兼具行政性和市场性两种特性的购买行为，其购买行为本身既是市场化找寻和委托公共服务提供者的过程，也是政府公共权力行使的过程，其本身就存在市场风险和行政风险，如果不通过制度加以防范，其权力的行使就可能出现偏差，设租寻租的现象就可能普遍发生。因此，本书聚焦政府购买公共服务的风险管理问题，并在此导向下，研究构建我国“模块化嵌入式”财政监督创新机制，能够进一步充实财政监督理论，拓宽财政监督的范围，在一定程度上完善我国的财政监



督理论，因而具有重要的理论意义。

第二，本书的理论成果为财政监督理论研究提供了新的思路。本书在研究政府购买公共服务财政监督机制构建问题时，选择“以风险管理为导向”的研究视角，通过搭建政府购买公共服务风险分析框架，设计并构建了政府购买公共服务的“模块化嵌入式”财政监督创新机制，为我国现代财政监督工具的研究，提供了新的思路。

（二）现实意义

2013年9月国务院出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，明确了政府向社会力量购买服务的总体方向。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则进一步提出“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”。因此，加快实现政府职能转变、创新社会管理、大力推进政府购买公共服务已成为必然。目前我国各地区、各部门都在积极推动政府购买公共服务，并不断扩大购买范围。但从财政监督的角度看，虽然各地均已出台了《关于政府向社会力量购买服务的实施意见》，有些地方和部门还出台了《政府向社会力量购买服务指导性目录》《承接政府购买社会组织资质管理办法》《企业承接政府购买服务条件标准的指导意见》《政府向社会力量购买服务预算管理暂行办法》等规范性文件，但各类文件中只是对财政部门应当加强政府购买公共服务的监督作出了比较原则性的规定，不够细化，对政府购买公共服务的约束力有限，不利于有效防控政府购买过程中的各种风险。

本书通过深入的理论研究和现实分析，探讨构建政府购买公共服务风险管理导向的“模块化嵌入式”财政监督机制，不仅能够促使我国政府购买公共服务财政监督的目标更加明确，也能够进一步增强其监督效能。因此，本书的成果将在一定程度上为提高我国财政部门在政府购买公共服务领域的监督能力起到有价值的参考作用，同时也将为构建我国政府购买公共服务的财政监督机制提供创新思路。因此，本书的研究成果具有较强的现实意义。

第二节 文献综述

20世纪80年代开始，西方发达国家先后掀起了政府改革浪潮，以公



共服务购买取代传统的公共服务垄断供给方式成为各国政府治理的普遍选择。但由于政府购买公共服务兼具行政和市场两种行为特征，在制度的运行过程中极易发生来自政府和承包商的双重风险，因此，加强监督以规制该制度的良性运转就成为各界关注的问题。

一、国外研究现状

研究政府购买公共服务的财政监督问题，涉及经济学、管理学、政治学、社会学等诸多学科领域，包括公共产品供给理论、第三方治理理论、公共选择理论、委托代理理论、风险防控理论等，都将为本书提供理论支持。

（一）关于政府购买公共服务

文森特·奥斯特罗姆（Vincent Ostrom）等学者对公共服务的提供与生产两个概念进行了区分，指出政府并不是公共服务的唯一合法主体，公共服务既可以由政府来提供也可以由私人部门来提供。莱斯特·萨拉蒙的“第三方治理”理论认为，在公共服务体系中，政府扮演着资金提供者和监管者的角色，而具体服务应由第三方机构提供，特别是非营利部门。民营化是“第三方治理”的重要途径，即引入市场机制增强政府提供公共服务的质量。民营化的具体措施包括委托授权、政府撤资、政府淡出，其中“合同外包”或者“政府购买”是最常见的方式。

以萨瓦斯（E. S. Savas）为代表的诸多学者将政府购买公共服务等同于合同外包，即作为发包方的政府和社会组织或企业之间签订行政承包合同的形式来确保双方在提供公共服务方面的权利及义务。王浦劬、莱斯特·M. 撒拉蒙（Lester M. Salamon）等学者认为，政府本来是有责任直接提供纳税人所需要的公共服务项目，后来为提高效率、节约成本，因而通过公开招标委托有资质的社会组织或企业，依靠财政拨款根据择定者或者中标者所提供的公共服务的数量和质量来支付服务费用。

（二）关于政府购买公共服务风险

以布坎南（James M. Buchanan）为首的公共选择理论认为，公共选择主体的直接行为动机仍然是个人效用最大化，如更高的职位、更大的权力以及由此而派生的更多的物质利益，当人们赋予政府太多职能和太多权力，而这些权力缺少有效的监督时，政府中的一些工作人员就极有可能利



用手中的权力去谋取自身的利益，而不是社会利益。霍吉（Hodge）认为，在政府购买公共服务的过程中，有些服务项目只是单纯地出于政治目的，不仅没有起到节约财政资金的目的，政府的规模反而不断扩张，造成了浪费，也为各种购买风险提供了滋生的土壤。约翰斯通（Johnston）和荣姆泽克（Romzek）分析了政府管理外包合同的复杂度，认为在五种情况下政府对服务合同的管理尤为困难：一是私人获益的比例降低；二是对产出的衡量困难；三是对产出进行衡量的时间长；四是产出是无形的；五是供应方（竞争）减少，以这五个指标来衡量，公共服务中的社会服务面临着合同管理的极大复杂性。德霍格（Dehoog）论述了不同购买模式面临的各种风险，不但证实了政府购买公共服务的竞争缺乏，而且表明任何一种购买模式都面临着风险。即使在竞争模式中，也容易出现投机取巧和非法行为，甚至可能出现购买成本高于政府生产的情况；谈判模式适用于供应商较少的领域，能包容不确定性和复杂性，但可能出现政府主导谈判、内幕交易、关注过程而非结果、不透明等问题；合作则是一种基于相互信任，以竞争或谈判模式形成的购买关系为基础的政府购买模式，它能够发挥供应方的优势，能够实现政府与社会合作谋求长远利益的目的，但却隐含着双方由合同关系转化为依赖关系，甚至政府将受制于供应商的风险。德霍格认为，政府购买服务对合作的要求较高，这种合作必须建立在平等关系基础上，且双方必须相互信任，可以达成灵活可变的合同，而现实中由于存在管理风险，所以这一条件很难得到满足。霍奇认为，政府购买公共服务很有可能无法实现减少行政支出、提高供给效率、增加社会福利的预期目标，相反，可能会使政府行政成本增加，更严重的会导致政府失信于民、丧失公信力，损害公共信任环境。因此这一模式存在着难以想象的风险。约翰斯顿（Johnston）则对购买合同存在的风险进行了探讨，认为由于产出难以衡量且周期长会给政府带来合同监管的难度。

（三）关于风险防范

凯特尔认为，防范政府购买的风险关键在于政府能否成功地管理购买过程中的不确定性。政府只有提高自身的管理能力，尤其是对合同的管理能力，才能真正做到风险防范。戴维·范斯莱克认为，对任何国家来说，政府向社会力量购买公共服务都不是一个轻松的过程，它需要建立法律、监管和竞争性招标等框架，这个制度框架还必须在执行过程中不断完善。萨拉蒙总结了多国经验，提出了风险防范的借鉴意义，如英国强制实行非



垄断化；美国采用合同出租与公司合作方式；澳大利亚则将公共服务机构民营化，从而解决了政府低效率、高成本等问题。

二、国内研究现状

（一）关于政府购买公共服务

国内研究政府购买公共服务的学者郑卫东（2011）将政府购买服务的不同主体元素来界定其内涵：作为购买主体的政府委托社会组织或企业等其他服务提供机构来提供满足民众需求的公共服务过程是政府通过财政支付资金的一种契约式的购买行为；履行这种责任是政府职能本身要求其承担的责任，同时，政府及其所属部门也应该肩负起资金筹集、对服务供应商的服务质量进行绩效监督和业务考评的责任。

（二）关于政府购买公共服务风险

王名（2008）具体分析了我国政府购买公共服务模式下存在的各种各样的风险，认为由于我国政府购买公共服务发展时间不长，在实践中形成了非独立供给的独特模式，在这种模式下，作为服务供应商的社会组织或企业对政府的依赖很大，政府在购买活动完成后进行形式性的评估，使得规定的法律责任有时无法落到实处，政府有时甚至将一些不属于自身职责应该提供的服务，也出于政治需要来向社会力量购买。而且这种政府权力扩张风险甚至可以进一步延伸，由于政府和社会组织之间不牢固的合作关系导致购买经费和购买内容时常变动，双方相互之间的不信任最终导致购买协议沦为一纸空文，面对利益诱惑时，一些服务供给组织就会铤而走险。周俊（2010）在对比我国和国外政府购买公共服务的基础上，对我国购买公共服务模式下的实践效率提出了质疑，他通过大量案例论证了在供给过程中不仅存在机会主义和服务供应商提供劣质服务的风险，同时缺乏竞争也是政府购买公共服务的一大弊病。杨桦、刘权（2011）认为，政府购买公共服务改变了传统政府公共服务的生产模式，即政府不再是公共服务的直接生产者和提供者，而是公共服务的购买者、委托人和监管人。政府购买公共服务的本质是把竞争和其他私人部门的制度安排引入公共服务部门中，从而形成公私混合或公私伙伴关系（PPP）。但是政府购买公共服务也存在产生公共服务非均等化加剧、政府权力寻租、监管失效、形成