·社会学研究·

政府向社会力量购买公共服务的过程管理机制研究

高海虹

(济南大学 政法学院,山东 济南 250022)

[摘 要]政府向社会力量购买公共服务是中国社会发展的现实需要。通过分析当前我国政府购买公共服务过程中在项目规划、承接主体选择、流程运作管理以及监督评估等四个方面所存在的现实问题,指出过程管理缺失是政府购买公共服务面临的巨大挑战,并提出公共服务项目选择、公共服务承接主体选择、政府与社会力量合作互动、多元化监督管理、公共服务绩效评估五大机制的构建。以过程管理为突破口,以期实现政府购买公共服务与管理现代化的有效结合,为推动我国公共服务体系改革提供一些有益启示。

[关键词]政府购买;公共服务;社会力量;过程管理

[中图分类号]D630 [文献标识码]A [文章编号]1671-3842(2016)04-0093-06

政府购买公共服务最早发源于西方国家的社会福利制度改革,自20世纪70年代末伴随着民营化运动的热潮在欧美多国兴起,逐步发展成为政府对公共服务进行管理的重要模式。自我国改革开放以后,伴随着社会经济的迅猛发展,广大民众对公共服务需求的种类与数量也快速增长,单纯依靠政府的力量提供公共服务已无法满足需求。政府按照一定的方式和程序向社会力量购买公共服务成为现实的迫切需要。近些年,各级地方政府积极探索多种有效方式向社会力量购买服务,并广泛应用于养老服务、社区服务、公共卫生服务、教育服务等各个领域,逐步成为政府提升公共服务效率、拓展公共服务领域的创新形式。2015年1月,财政部根据党的十八届三中全会有关精神和《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)部署,印发了《政府购买服务管理办法(暂行)》。该办法对政府购买服务的实施总则、购买主体与承接主体、购买内容与目录、购买方式及程序、预算及财务管理、绩效及监督管理等方面做出了相应规定。由于我国政府向社会力量购买公共服务起步时间还较短,且公共服务的种类繁多、数量巨大,如何进一步推进政府向社会力量购买公共服务,构建规范化、流程化、科学化的过程管理机制,亟需更加深入地探索研究。

一、政府向社会力量购买公共服务是社会发展的迫切需要

2013年公布的《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》指出,要积极推进政

[基金项目]本文系教育部人文社会科学研究项目"政府购买服务视角下的社会组织发展研究"(项目编号:13YJC810005)、山东省社会科学规划项目"习近平关于促进社会公平正义增进人民福祉重要论述研究"(项目编号:14CXJJ20)、国家社会科学基金重点项目"当前我国化解社会矛盾中公民有序政治参与机制研究"(项目编号:13AZZ003)的阶段性成果。

[作者简介]高海虹,博士,济南大学政法学院副教授。

①《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,2013年9月26日。

府向社会力量购买服务工作,不断创新和完善公共服务供给模式,加快建设服务型政府[①]。在国家治理现代化的大背景下,加快推进政府向社会力量购买公共服务,是更加高效地满足民众公共服务需求的重要形式,是社会发展的迫切需要。

(一)政府购买公共服务是政府职能转变的迫切需要

服务型政府建设要求政府对于部分非基础性的领域,或者引入竞争机制,或者退出,以简化其自身职能。而依靠政府独立提供各种公共服务的传统形式已无法适应市场经济的飞速发展。政府向社会力量购买公共服务,使公共服务供给转变为政府、市场和社会力量相结合的形式,改变了过去政府提供公共服务的单一形式。政府的角色由提供者转变为决策者、监督者和政策制定者,这推动了政府职能的转变,实现了政府角色的调整定位。

(二)政府购买公共服务是公共服务效率提升的迫切需要

传统模式中,政府在提供公共服务时往往因专业化不足,管理缺失、竞争缺乏等因素,致使公共服务供给效率低下。而政府引入"购买服务"机制,采用公开招标、竞争性谈判等方式确定承接主体。承接主体必须具有较强的专业性、合理的人员结构、完备的管理体制等才能够在竞争中脱颖而出。公共服务由"行政性"生产转向"市场性"生产,能够更好发挥承接主体经营管理的潜能,公共资源得以优化配置,公共服务效率得到大幅度提升。

(三)政府购买公共服务是社会结构不断完善的迫切需要

越来越多的社会问题的涌现,仅仅依靠政府的单一力量是难以解决的,还需要充分发挥各种社会力量的特殊作用,形成政府与社会的良性互动,不断完善社会结构。政府购买公共服务能够形成政府和市场之间的相互补充与合作,既为社会组织、社会团体、企业等服务承接主体提供资金方面的支持,也为其成长发展提供了更为广阔的空间,对于"政府—企业—社会"三元结构的形成具有极大推动作用。

(四)政府购买公共服务是事业单位改革的迫切需要

长期以来,我国事业单位承担着社会组织等社会力量应当承担的公共职能,不仅给国家财政带了沉重负担,而且因缺乏公平竞争性导致公共服务供给效率相对偏低。政府通过购买公共服务,将原本由事业单位承担的一部分公共服务职能,以公平竞争的方式转移给企业、社会组织等社会力量。不仅降低了政府财政成本,而且能够提高公共服务供给效率,开辟事业单位改革的新途径。

二、政府向社会力量购买公共服务面临的挑战:过程管理缺失

近年来,越来越多的地方政府开展了向社会力量购买公共服务的实践,取得了较好成效。但与西方发达国家相比,无论在理念转变、制度构建,还是在模式选择、保障体系建设等方面,仍然存在着诸多问题。而从具体运行的角度来看,更为突出的是政府购买公共服务过程中的管理规范化程度低、科学合理性缺乏等问题。因此,过程管理缺失是政府购买公共服务面临的巨大挑战。

(一)缺乏规范清晰的项目规划程序

项目规划是政府购买公共服务的决策过程,是决策运作程序、运行准则以及决策体制相互作用的总和。项目规划的不健全或不合理,将严重影响政府购买服务的良性运行及其效力的有效发挥。具体表现在三个方面:

1. 公共服务项目难以有效反映公民的真实需求。随着我国民主政治进程的推进,公民对于公共决策的参与意识逐步加强。但是,长期以来我国的公共决策是由政府主导和控制的,这种决策模式是以政府需求为满足的一种决策模式。因此,许多公共服务项目的确定往往是从各级政府部门的利益需求来考虑的,而不是以公民的实际需求为根本。没有依据公民实际需求而制定的公共服务项目,会降低民众满意度,使公共服务供给效率受到很大影响。

2. 公共服务项目的财政预算透明度不足。在西方发达国家,政府会将公共服务购买的财政预算情况及时向社会公布。而我国各级政府虽然会将政府购买服务所需的经费作为专项资金列出,但是却不能够及时向社会公布,造成了信息的不对称。财政预算情况不透明,一方面使公共服务的承接主体难以及时准确地了解公共服务数量、内容以及具体要求;另一方面也不利于形成社会公民对项目运作过程的监督。

3. 公共服务承接主体的选择机制不规范。公共服务的承接主体应当采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判等公平竞争的方式进行选择。目前,部分地方政府受种种因素的影响还未采取上述公平竞争的形式,或者一些地方政府虽然名义上采取了招投标形式,但却存在着招投标方案设计不合理,招投标程序不规范,购买合同中的项目要求、服务期限、评估标准、双方责任义务、过失责任、项目监管等条款不明确等多种问题。

(二)缺乏公正平等的竞争机制

由于我国的公共服务供给长期以来由政府相关公共部门负责,加之社会主义市场经济发展尚未成熟,因此,政府购买服务还未形成公正平等的竞争机制。这不仅阻碍了市场机制在公共服务供给中正常发挥作用,也影响了公共服务供给效率。

1. 缺乏相关法律法规制度。具有规范性、强制性、权威性等基本特点的法律法规制度是推进公平竞争的基本保障。而政府购买公共服务作为政府提供公共服务的创新模式,在我国实践的时间还较短,还没有形成完善的法律法规制度。首先,我国目前还缺乏国家性的法律法规制度。我国虽颁布实施了《中华人民共和国政府采购法》,但其采购范围仅限于政府自身运作的采购项目,采购范围更为广泛的公共服务项目并没有被纳入采购项目。而另一方面,地方法规往往只是条例规定和行政法规,具体实施方法缺乏可操作性,而且缺少普遍有效的刚性约束,效力低且随意性较大。另外,对于包括社会组织在内的各种社会力量,也缺乏对其地位、作用、功能等的明确以及多层面的机制保障。

2. 缺乏购买主体间关系的对等性。政府购买公共服务的关键因素之一是相关主体间是否具有明确清晰的责任关系。建立在契约基础之上的平等关系,既是连接服务购买主体、服务承接主体及服务对象的纽带,也是形成公平合理竞争的前提。① 然而,由于在我国计划经济时代政府权力渗透到社会事务的方方面面,加之社会组织等社会力量也都是在政府主导和支持下发展起来的。因此,在购买主体的关系上,常常存在着政府单向主导、购买主体间关系不平等现象。这必然导致低成本购买服务、职权介入等问题的产生,甚至会出现垄断、违规、暗箱操作等严重问题。

(三)缺乏合理规范的流程运作机制

合理规范的运作流程是政府购买公共服务能够保持正常运行的重要条件。当前我国各地政府购买公共服务的运作过程中,在购买流程的科学性与规范性、实施管理的责任关系与科学方法等方面普遍存在着诸多问题。

1. 缺乏科学规范的购买流程。科学规范的购买流程是政府选择公共服务承接主体的前提,而当前公共服务购买流程存在着严重失范问题。许多地方政府在购买公共服务之前缺少调查论证与周详规划,使得所购买的公共服务项目常常面临应急性和临时性等特点,不具有稳定性。并且,由于缺乏相关法律法规制度的保障,不少购买名义上是公开招标,但实质上却是“内部化”合作,即政府部门与某些社会组织等社会力量协商后直接选择服务承接主体。购买双方都未能提供所购买服务的细目与技术标准,对于承接主体及交易价格等信息也不能够及时公开。购买流程的缺陷不仅使外部监督成为“虚谈”,也严重阻碍了公共服务承接主体的多元化选择。

---

①王浦劬、[美]萨拉蒙等:《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析》,北京:北京大学出版社,2010 年版,第 103 页。

2. 项目实施管理不规范。一方面,我国社会组织等社会力量的职能最初来自于政府职能的让渡,在资金来源、制度建设等方面都受到政府较大的影响。这种"政府情结"使得社会力量与政府难以形成平等合作关系,政府常常会对本应由服务承接主体负责的项目运作过程加以干涉,影响其对项目的实施管理。另一方面,我国社会组织起步较晚,在制度建设、人才使用、组织管理等方面表现出很大不足,使项目在实施管理过程中面临科学管理方法缺乏、人才素质低下、资源紧张等问题,不仅影响项目的顺利进行,也造成社会公信力的下降。

(四)缺乏合理有效的监督评估机制

政府购买公共服务能否长期有效地推行,在很大程度上取决于监督评估机制的完善与健全。当前我国政府向社会力量购买服务过程中的监督评估机制不够完善,甚至还处于缺失状态,面临政府工作定位不准确、监管制度不健全、评估监管体系缺失等困境。

1. 政府工作定位不准确。政府作为公共服务的购买方,在与承接服务的社会力量签订合同后,需要对其合同履行的过程进行合理有效的监督评估。而在实际操作中,由于大多数公共服务项目的监管权属于政府部门,这些政府部门往往既是项目负责者,又是作为服务承接主体的社会力量的主管部门,与服务承接主体的复杂关系使得监督评估出现错位现象。一方面,政府在对服务承接者进行监管时,因其同时也是其主管部门而有可能会进行过多干预,影响承接者的正常工作;另一方面,由于各种法律法规制度不健全,监督评估指标不明确等因素而出现监管缺位情况。而当服务效果最终出现争议时,政府部门因其既是服务承接主体的主管部门,又是责任的最终承担者这样的双重身份,甚至会出现掩盖问题责任、将责任追究最小化等情况。

2. 缺乏专门的监督评估机构与体系。政府购买公共服务过程中,承接主体包括各类登记注册的社会组织、划入公益二类的事业单位、依法登记的企业等社会力量。公共服务承接主体即便是非营利性质的社会组织,也会面临资源缺乏、运作资金短缺等困境。因此,在监管缺位的情况下,承接主体仍然可能通过提高服务项目价位或降低服务项目质量等手段来争取利润。而政府购买的公共服务项目涉及面非常广泛、复杂性程度也很高,这更增加了对监督评估科学化、专业化、规范化的要求。目前,我国还缺少科学有效的现代化监督评估方法和完善的监督评估指标体系,负责监督评估的人员往往不具备专业技术知识基础。另外,我国也没有专门的监督评估机构,大多数地方政府在监督评估过程中还在使用传统的行政化方式,如不定期检查等。

三、构建政府购买公共服务的过程管理机制

政府购买公共服务的过程管理是否规范与科学,对公共服务的供给效率起着决定性的作用。政府购买公共服务应当实现与科学管理现代化的有效结合,对确立项目、制定计划、确定承接主体、合同签订、流程运作、项目监督、效率评估等各环节进行合理设计、有效衔接。

(一)构建以民众需求为根本的服务项目选择机制

民众是公共服务的受益者,公共服务项目的确定需要以民众的需求为根本。其一,应当建立公共服务项目需求调查体系。政府部门应当成立专门的调查部门或委托专业调查机构,制定标准化的服务项目调查体系,定期通过问卷调查、微信微博、公众信箱等方式对公共服务项目进行调查,及时汇集公众所需的公共服务项目并将汇集结果予以公开,将符合购买条件的预选服务项目进行公示,并确定公示期限、征询公众意见;其二,公共服务项目需求的调查还应当充分参考公众对以往公共服务项目的评估结果。对于公众不满意或供不应求的服务项目,在项目选择时应当优先考虑,并将过去该服务项目所存在的问题向公众公开,广泛征询公众意见;其三,政府部门还应当不断拓宽公共服务项目的供给范围与供给规模,逐步改善我国公共服务供给范围狭窄、供给规模小等问题。除公众较为重视的养老服务、医疗服务、教育培训等领域外,还应当积极引导公众关注公共卫生、环

境保护、城市规划等其他领域，不断扩大公共服务的供给规模与范围，更大程度地满足公众日益增长的多元化服务需求。

（二）构建公平竞争的公共服务承接主体选择机制

政府作为公共服务的购买主体，如何选取最佳公共服务承接主体是其重要任务之一。政府应当努力营造公平竞争的环境，鼓励多方社会力量参与竞争，形成有序和有效的竞争，更大限度地实现公共服务的最佳供给和公共资源的有效配置①。一方面，应当建立对申请投标社会力量的公开资格审查制度。建立对申请者的公开资格审查制度，是政府做出合理、客观选择的前提条件。对于申请投标的社会组织等社会力量，应当通过多种渠道对其资质、管理、设备、技术、信誉等进行全面审查，并应向全社会公开审查材料，接受社会公众的全面监督，对于经核实虚报材料或公信力低下的申请者应当取消其投标资格。另一方面，应当建立公开透明、多方监督的招投标制度。招投标制度不仅应当对招标、投标、开标、评标、定标、合同签订等程序进行明确规定，还需要严格确保招投标过程中坚持公开性与公正性的原则，对于招投标相关材料的公示方法、公示期限以及质询回复等都应当有明确规范。除此之外，招投标制度中对于多方监督的实施，如政府如何进行监督、如何邀请相关领域专家或专门监督评估机构等也需要有明确规定。公开透明、多方监督的招投标制度是确保招投标过程合法性、合理性和科学性的基础条件。

（三）构建政府与社会力量的良性互动机制

在购买公共服务的过程中，政府由公共服务的提供者转变为购买者及监督者，与公共服务承接主体即社会力量之间的关系，不再是自上而下的行政管理关系，而应该是平等合作的契约关系。首先，政府应该对自己的责任和承担角色有明确的认识和定位。政府向社会力量购买公共服务，并不是自身责任的转移，而是转变了提供公共服务的方式，目的是为公众提供更高质量、更为广泛的公共服务，是将公共服务生产供给的过程委托给社会力量。因此，政府不应当对承接主体提供公共服务的具体运作过程进行干预，但是也需要对公共服务供给的合法性、正当性和实施效果等承担相应责任②。其次，政府应当与签约社会力量建立互动沟通机制。政府应当通过选派信息协调员、调查相关受众群体、建立网络交流平台等方式加强与社会力量的沟通交流。这样既能够及时掌握和监督社会力量的合约执行状况，又便于了解其工作过程中的问题和困难以协助其解决。再者，政府还应当不断建立健全供应方市场准入制度、公共财政预算体制制度、信息公开制度等相关制度。制度建设是社会力量承接公共服务项目、保质保量提供公共服务的前提保障。

（四）构建多元化的监督机制

虽然社会力量在生产和供给公共服务的过程中已经有相关部门的监督，比如财政部门对购买资金使用情况的监督和服务购买部门对服务质量、数量的监督，但是，这种单一的监督方式是不足以保障整个政府购买过程的，还需要构建包括社会公众和媒体、第三方监督机构等在内的多元化监督机制。科学规范的多元化监督机制既能够保障政府购买公共服务任务的圆满完成，还能够促进政府与社会力量的良性沟通与协作。其一，应当建立社会民众及媒体监督机制。广大民众是公共服务的需求者，同时也是公共服务的受益者，因此，对于公共服务的购买与供给、服务的质量与数量等更有发言权，评价也更为准确、客观。并且，监督是媒体的社会责任。媒体可以通过电视、报纸、互联网等更为广泛、快捷地发挥其监督作用。其二，应当有审计事务所、专业调查公司等第三方监督机构的监督。第三方监督机构作为独立性、专业性的专门监督机构，既能够通过更深层次的监督调查保证监督的专业性与科学性，也能够因其客观中立的特性保证监督的客观性与公正性。其三，

①赵战军：《公共服务多元供给下的竞争机制构建》，《产业与科技论坛》，2008 年第 8 期。

②王浦劬、[美]萨拉蒙等：《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析》，北京：北京大学出版社，2010 年版，第 33－35 页。

相关政府部门还应当建立专家监督机制。由于社会服务项目的复杂性,使得专业化不足成为当前政府部门监督的一大重要障碍。相关政府部门可以聘请相关专业领域的专家,对政府购买公共服务的过程进行科学分析,对第三方监督机构、社会公众和媒体等在监督过程中提出的问题进行理性研究,为政府部门提供更为科学、价值性更高的建议与对策。

(五)构建公共服务绩效评估机制

公共服务的绩效评估是动态检验政府行为结果与预期目标偏离程度的方式,它不仅是对项目结果的验收,也有助于对项目作出及时的修正和调整①。对政府购买公共服务进行绩效评估,不仅能够及时了解服务承接主体所提供的公共服务是否能够满足服务对象的要求,同时也有利于找出购买过程中存在的问题,对于不断推进政府购买公共服务进程具有重要意义。首先,应当制定科学合理、可操作性强的评估标准体系。评估标准体系的内容包括服务标准、服务效率、服务质量等。同时,评估标准体系应当根据公共服务项目种类不同、受益民众不同等特点进行分别设计,评估标准的制定也应当有类别和等级之分。其次,应当成立专门的评估机构。参与评估人员需要包括政府主管部门、服务对象、相关领域专家及行业代表等。评估应当采用多种形式,根据公共服务项目进程在各个不同时期分别展开。再者,应当建立公共服务绩效评估的网络信息系统。建立网络信息系统,及时公开评估信息,能够实现社会公众与公共服务承接主体及政府相关部门之间的沟通交流,最大限度地避免信息不对称的情况。评估结果必须及时面向社会公开,评估不合格的服务承接主体应当责令其停止提供服务或取消其继续服务资格。同时,绩效评估标准体系以及评估指标等的设计也应当在实施之前利用网络信息系统公开征询意见,以确保其公正性、科学性和可操作性。

[责任编辑:萧　景　jdxbshehui@163.com]

①范柏乃:《政府绩效评估理论与实务》,北京:人民出版社,2005年版,第58页。