

上海深化政府购买公共服务机制研究

刘华 宋娟 殷玥 殷文杰¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：完善政府购买公共服务机制，是政府提高财政资金使用效率，加快职能转变的重要抓手。本文吸取国际先进经验，与上海实践相结合，提出了深化政府购买公共机制的政策建议。

【关键词】：政府购买 公共服务 政策建议 上海

完善政府购买服务机制，有利于提高财政资金使用效率，创新公共服务供给方式，提高公共服务水平，加快推动政府职能转变。本课题在贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神的基础上，吸取国际先进经验，与上海政府购买服务实践相结合，提出深化上海政府购买公共服务机制的政策建议，为进一步推进和完善政府购买服务提供参考。

一、发达国家政府购买公共服务的借鉴

1、建立健全政府购买公共服务法律法规体系

英国、美国等发达国家都从国家层面对政府购买公共服务建立了完善的法律法规体系。美国国会和有关部门制定了大约 500 种政府采购法规，形成了以法律（法案、法令）、规章制度、行政和司法三个部分组成的政府购买公共服务法律法规体系。英国则先后于 1998 年和 2011 年分别发布了《政府和志愿及社会部门关系的协议》和《开放的公共服务白皮书》，通过选择性放权，秉持公平性与多元化原则，改善公共服务，引领公共服务改革创新。澳大利亚的《财政管理与责任法》和《联邦服务提供机构法》规定了政府购买公共服务的细则。

2、购买服务领域广阔

国外的政府购买服务领域几乎涉及经济社会的各个领域。从发展历程来看，国外公共服务领域的政府购买范围是逐渐扩展的。从最初主要集中在一些简单的“蓝领服务”领域，如垃圾收集、树木修剪与种植、街道楼宇清扫等，逐渐扩展到专业性强、科技含量较高的“白领服务”领域，如英国的弹道预警系统等。

3、公开竞标是最典型的购买服务方式

在西方发达国家，公开竞标是最典型的政府购买公共服务方式。公开竞标可以帮助政府降低购买公共服务的成本、提高资金使用效率。但在涉及专业性较强的公共服务时，西方发达国家还会采用协议定标的方法，如对监狱、医院等服务的购买。

4、公共服务购买有一系列较为严格的操作程序，购买流程公开透明

¹**作者简介：**刘华（1977-）：女，江苏启东人，上海市发展改革研究院社会研究所副所长，博士；宋娟（1976-）：女，上海市发展改革研究院社会发展研究所副所长，博士；殷玥（1988-）：女，上海市发展改革研究院社会发展研究所，硕士；殷文杰（1979-）：女，河北保定人，上海市发展改革研究院社会发展研究所，高级经济师，博士。

西方发达国家的政府购买公共服务流程公开透明，操作程序严格。如美国政府购买公共服务至少由六个环节构成：制定统一的单据格式、招标公告以及表述格式、对招标工作人员统一定位，详细制定招标采购操作规程，确定合格供应商名单，招投标，交货追查，进行采购审计和管理审计。英国的政府采购程序则包括八个阶段：制定采购计划，确定采购总负责人和配备律师、会计师或审计师，律师起草和在指定刊物上公布信息，接受咨询，按标准确定合格供应商名单，招标或直接采购，按照合同监督供应商完成服务，独立审计。

5、政府购买公共服务的形式多样

国外的政府购买公共服务形式多样，除合同购买服务外，还包括公私合作、补贴制度等多种形式。合同购买方式是指政府决定某种公共服务的数量和质量标准，与私营部门或非营利部门签订合同，购买公共服务。公私合作是以政府特许或其他形式吸引中标的私营部门参与提供某项公共服务，并允许承包商有投资收益权。补贴制度即政府对于需要鼓励的收费公共服务供给方进行补贴，补助形式可以是提供一定的资金，也可以提供税收优惠、低息贷款或贷款担保。

6、非营利组织是公共服务购买的重要承接主体

经过多年的发展，美国、英国等国家非营利组织发展迅速，并且已经成为承接政府购买公共服务的重要主体，为民众提供绝大多数领域的公共服务。与此同时，公共资金也对非营利组织的发展也起到了不可忽视的作用。根据 22 个国家的研究数据显示，来自公共部门的资金平均占到非营利组织总收入的 40%，其中西欧国家更达到 50%~70%。

二、上海政府购买公共服务的实践

上海政府购买公共服务可以分为三个发展阶段，1995 年-2000 年为起步探索阶段，2000 年-2010 年为整体推进阶段，2011 年至今为规范发展阶段。

1、上海政府购买公共服务的特点

通过购买这些领域企业和社会组织提供的公共服务，近年来上海已经初步形成具有自身特色的政府购买公共服务模式，具体体现在以下四个方面。

一是购买领域快速扩大。上海的政府购买公共服务从最初的点上有探索，面上无推广的初步阶段，到现在上海市级及区（县）政府购买公共服务的领域覆盖大多数社会建设领域，发展速度非常迅速。目前上海的政府购买公共服务主要集中在四方面：社区民生服务，如社区就业服务、社区社会保障服务、社区公共卫生和计划生育服务、社区救助、社区安全、社区文化、社区环境保护、慈善超市、便民早餐等；行业性服务，如行业调查、统计分析、资质认定、项目评估、业务咨询、技术服务、民办学校的委托管理等；社会公益服务，如信访干预、法律援助、再就业教育培训等；社会治理相关服务，如外来人口管理、矛盾调节、家庭收养的评估等。

二是资金来源明确。上海的政府购买公共服务资金来源包括财政预算支出与福利彩票公益金。从市政府相关部门来看，大多数政府职能部门运用本部门年度预算资金用于政府购买。从区县政府来看，浦东新区已经将政府购买教育公共服务全部纳入公共预算，并且作为一个单独的条目列入部门的公共预算。上海市民政局运用福利彩票公益金购买社区公共服务，福利彩票公益金占市民政局政府购买经费较大的比重。市社区服务中心购买公共服务的资金主要来源于福利彩票公益金，体现“扶老、助残、救孤、济困”的宗旨，每年购买公共服务的金额达 4000 万，除市福利彩票金按每年中标项目目标的 50%对中标组织予以资助外，区民政部门也按照中标项目目标的 50%对中标组织予以资助。

三是投入资金逐步扩大。经过几年的实践探索，上海市级及区（县）政府每年用于购买公共服务的经费已经由初期的几十万、几百万上升到千万、上亿的水平。从投入资金的分布来看，主要集中在基础设施建设，2011 年市城乡建设和交通委员会政府购买公共服务资金投入达到 7-8 亿元。从投入资金的区（县）分布来看，经济较为充裕的区（县）投入的资金更多。2010 年，浦东新区政府购买公共服务金额为 4-5 亿元；静安区政府为 6450 万元，比 2007 年增加一倍。

四是从定向购买逐步转向招投标方式。政府购买公共服务的方式主要有两种形式：一种定向购买，一种是招投标，定向购买分为项目、非项目与直接资助三种形式，招投标主要是以项目形式进行。近几年随着上海政府购买公共服务相关文件的出台，配合上海政府采购网的建立和完善，政府购买公共服务方式，正在从以定向购买为主，逐步转向招投标的方式。

2、上海政府购买公共服务存在的主要问题

一是从购买制度上来看，缺乏相应的法律制度保障。近年来上海市财政局印发了《上海市市级政府购买公共服务项目预算管理暂行办法》的通知，同时，浦东新区、静安区、长宁区、松江区、闵行区、杨浦区等区县政府也分别发布了区内购买公共服务的相关文件。但这些规范性文件法律层级较低，效力有限，缺乏普遍的刚性约束，规范化、制度化的操作办法还未能形成，政府购买服务还处于实践有操作、制度无保障的尴尬境地。

二是从购买程序上来说，仍不够规范透明。上海政府购买公共服务尚未建立起公开透明规范的流程，主要表现在购买相关信息不够公开、购买行为内部化等方面，导致目前虽然很多项目以招投标的方式进行，但仍存在陪标等不规范现象，一些公共服务购买项目仍以形式上招投标、实际上定向委托的方式交由下属的事业单位或非营利组织承接。

三是从购买和承接方关系来看，购买主体单向主导现象突出。有相当一部分社会组织实际并非独自成长的社会组织，而是由作为公共服务购买者的政府发起或者倡导成立的社会组织。由于政府的强势主导，社会组织的弱势遵从，购买双方尚未建立起独立平等的契约关系。

四是从承接方来看，目前承接政府购买公共服务的社会组织，特别是专业性社会组织数量仍有限。政府购买公共服务机制建立的初衷在于，通过引入市场机制，在充分竞争的环境下，提高公共服务供给效率。虽然这十几年来，社会组织蓬勃发展，数量快速增长，但是与国外相比，社会组织无论是数量还是专业性都不足。特别是对于一些需要专业技能、专业资质才能承接的公共服务项目，能够承接的社会组织数量明显不足，质量也不高，无法形成有效竞争，无法达到购买服务机制设计的降低成本、提高公共服务供给质量的目标。

五是从服务满意度来看，购买服务满意度一般，服务质量有待提高。在政府购买公共服务满意度问卷中，有近 40%的民众感到“一般”、“不太满意”和“不满意”。造成公众对政府购买公共服务不满意的主要原因主要有：“获得服务很麻烦”、“服务效率低”、“服务品质不高”和“服务没有针对性”，政府购买公共服务的质量有待进一步提高。

六是从监管机制来看，专业有效的第三方监管机制仍未建立。公共服务领域的服务质量标准、价格制定、成本核算、资金回报率确定等具有较强的专业性，需要独立的、专业的第三方机构进行评估。从目前来看，多数政府购买公共服务的监管仍主要为项目的委托方，对项目监管的专业性和客观性无法保障。

三、深化上海政府购买公共服务机制的对策建议

上海政府购买公共服务机制的进一步深化应以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，进一步放开公共服务市场准入，完善政府购买公共服务机制，更加重视民生领域，不断保障和改善民生，推进政事分开和政社分开，加快转变政府职能，努力为人民提供多层次、多元化、优质高效的公共服

务。具体对策建议如下：

1、加快制订政府购买公共服务的相关管理办法

一是尽快修订《上海市政府采购管理办法》，对政府购买公共服务作出明确规定，将政府购买公共服务全面纳入政府采购管理。二是通过地方立法，将政府采购（包括购买公共服务）纳入人大的法律监督范围，完善地方人大对财政预算的监督职能。三是编制政府向社会组织转移职能目录、政府向社会组织购买服务目录、具备承接政府转移职能和购买服务资质的社会组织目录。明确转移职能和购买服务的部门、职能、项目、基本原则、实施范围和主体、承接对象和条件、购买形式、操作流程、支付方式和职责分工等。

2、扩大政府购买公共服务范围

一是除法律法规另有规定，或涉及国家安全、保密事项以及司法审判、行政许可、行政审批等事项外，政府承担的社会公共服务，如资产评估、法律援助、公益服务、慈善救济等，以及履行职责所需服务，如法律服务、监督评估等，应通过政府向社会组织购买服务的方式提供。二是逐步取消政府出资购买基层公共服务岗位吸纳高校毕业生从事基层公共服务政策，转为政府以需求为导向出资购买符合公众需求的公共服务项目。随着社会组织逐步发育成熟和事业单位改革逐步到位，最终以购买公共服务项目取代购买基层公共服务岗位。

3、建立健全政府购买公共服务分类标准体系

加强公共服务的分类标准体系研究，逐步开展对公共服务项目的采购需求描述、评标标准、质量评价、履约验收等标准化建设工作，进一步规范操作中的工作流程，保障公开、公平、竞争性的公共服务购买程序。

4、加快完善政府购买公共服务平台

深化政府购买服务的关键是要建立完善的运行机制。完善政府购买公共服务平台，促使公共服务购买程序化、规范化，促进政府购买公共服务更透明化、清晰化、可监督。

5、建立健全以公开竞标为主的购买模式

政府购买公共服务的重大项目由财政部门委托第三方机构通过公开招标方式组织实施。其余购买项目通过公开竞争方式实施，属于政府采购范围的通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源等方式实施。

6、建立健全公开透明规范的公共服务购买流程

政府购买公共服务由政府有关部门制定当年预算，在经过财政部门批准后，交由采购中心按照政府采购法中公开招标或邀请招标等适宜的方式进行采购。

7、建立健全严格的评估监督体系

引入第三方评估机制，如专家评审委员会、专业的评审机构等，充分考虑政府主管部门和服务对象的意见反馈，通过专业评估，对政府购买公共服务进行监督和管理。

8、加快培育社会组织

积极培育和发展社会组织，建立社会化公共服务体系。加快推进和完善社会组织直接登记制度，除法律法规规定需要前置审批以外的社会组织，将其业务主管单位改为业务指导单位，并可向民政部门直接申请成立。重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。加快推进社会组织与行政机关脱钩，推进各类社会组织，重点是行业协会商会在职能、机构、人员、财务等方面与行政机关脱钩。鼓励社会组织增强自身专业化水平，提升承接公共服务的能力。