

分层项目制:上海市推进政府购买公共服务的经验与启示¹

薛泽林¹ 孙荣^{2 2}

(1. 上海社会科学院, 上海 200020; 2. 同济大学, 上海 200092)

【摘要】: 作为我国最早推行购买公共服务的地方政府, 上海市目前已在政府购买公共服务的制度建设方面取得了长足进展。在具体实施过程中, 资金来源多元化、操作流程规范化、操作方式多样化是上海市政府购买公共服务的操作模式特征。建立起分层级执行的操作框架、项目制运作的执行模式、跨部门协同的保障机制是上海市推进政府购买公共服务的主要经验。建立起完善的制度框架体系、全面的绩效评估体系、完备的风险管控体系是上海市推进政府购买公共服务的主要启示。

【关键词】: 政府购买公共服务; 分层项目制; 上海; 经验与启示

【中图分类号】: C916

【文献标识码】: A

【文章编号】: 1009-3176(2017)06-050-(9)

通过购买公共服务重构我国社会治理体系并提升治理效能是我国推进政府购买公共服务政策的首要目标。已有研究认为, 地方政府购买公共服务是一种政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现的新型公共服务供给方式, 政府购买公共服务有利于提高政府办事效率, 将政府从具体事务中解脱出来, 回归公共服务政策制定者的角色。^[1]在我国, 推进地方政府购买公共服务有两个方面的内涵: 一是从全能型政府向服务型政府的转型; 二是通过地方政府购买公共服务提升治理效能, 并且控制治理风险。作为全国最大的城市, 同时也是经济和社会发展最为活跃和发达的地区之一, 一直以来, 上海在公共政策领域的先试先行对于其他地方政府具有重要的示范带头效应。因此, 本文拟在梳理上海市政府向社会力量购买公共服务发展历程和操作模式的基础上, 总结上海市推进政府购买公共服务的经验, 以求为其他地方政府推进政府购买公共服务带来启示。

一、上海市政府购买公共服务发展历程

作为全国最早试水购买公共服务的地方政府, 早在 1995 年, 上海浦东新区社会发展局就将新建的罗山会馆委托给上海基督教青年会进行管理, 由此拉开了我国地方政府购买公共服务实践的序幕。经过多年实践, 上海市政府购买公共服务已经形成了相对成熟的运作体系。目前, 上海市政府购买公共服务的实践已经经历了三个阶段。第一阶段为起步探索阶段(1995-1999 年)。这一时期的代表性事件有: 1995 年, 浦东新区社会发展局兴建罗山会馆后将其委托给上海基督教青年会管理; 1998 年, 浦东新

¹本文系国家社科基金重点项目“建立健全政府向社会力量购买公共服务机制研究”(14AZZ011)的阶段性成果。

收稿日期: 2017-4-27

²**作者简介:** 薛泽林, 男(1989-) 上海社会科学院政治与公共管理研究所助理研究员

孙荣, 男(1953-) 同济大学经济与管理学院教授博士生导师

区再将政府养老服务一并委托给上海基督教青年会管理，由此开启了我国政府购买服务实践的先河。第二阶段为整体推进阶段（2000-2010 年）。这一时期的代表性事件有：2000 年，上海原卢湾等六个区的 12 个街道在推进社会管理体制改革的进程中，开始依托养老机构开展居家养老试点，由此开启了政府购买公共服务的整体试点；2005 年，浦东新区社会发展局引进民办非企业性质的上海成功教育管理与咨询中心管理新区东沟中学，并以契约方式委托新城教育事务所，按照“安全、规范、质量”的要求，对全区 23 所民工子女简易学校实行监管，由此使得政府购买公共服务的领域得到极大拓展。第三阶段为规范发展阶段（2011 年-至今）。这一时期的代表性事件有：2011 年，静安区政府发布《关于政府购买社会组织公共服务的实施意见（试行）》；2012 年，市财政局正式印发《上海市市级政府购买公共服务项目预算管理暂行办法》和《上海市市级政府购买公共服务项目目录》（2013 年度），由此基本建立了比较完整的政府购买服务制度体系。此后，2014 年，市政府出台《关于进一步加强本市社会组织建设的指导意见》，再次强调要通过项目招标、合同管理、评估兑现等形式完善政府购买服务机制。2015 年，市政府印发《关于进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见》，对上海推进政府购买公共服务做了远景规划。

作为未来五年上海市政府购买公共服务的行动路线图，《上海市人民政府关于进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见[2015]》（以下简称《意见》）通过制订负面清单的方式，基本确定了未来一段时间政府向社会力量购买公共服务的范围和实施步骤。按照规定：上海市不得向社会力量购买服务的内容事项包括国家安全、保密事项、司法审判、行政决策、行政审批、行政处罚、行政征收、行政给付、行政强制、行政裁决、行政检查、行政确认、行政复议、行政备案、行政征用、行政调解、市场监管，以及法律法规和政府规章另有规定不得实施政府购买服务的内容事项等。此外，《意见》还要求：除法律法规另有规定外，基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调性服务、技术性服务、政府履职所需辅助性事项、其他适宜由社会力量承担的服务事项等应纳入政府购买服务指导性目录。按照《意见》规划，上海市继续推进地方政府购买公共服务包括两个阶段：第一阶段是 2015-2017 年，这一时期政府购买服务工作将在全市逐步推开，届时，规范统一、安全高效的购买服务公共管理平台和运行机制基本形成，相关制度体系建设取得新进展，政府购买服务的范围和规模不断扩大，购买服务将逐步成为政府提供公共服务的重要方式之一。第二阶段是 2017-2020 年，这一时期的目标是在全市建立起比较完善的政府购买服务制度，形成与“全国改革开放排头兵、创新发展先行者”相适应、与建设上海“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心相匹配的公共服务资源配置和供给体系，公共服务水平和质量显著提高。

二、上海市政府购买公共服务的操作模式特征

经过二十多年的探索，上海市各级政府已经初步建立了较为全面的政府购买公共服务操作规则，且制度化、规范化程度不断提升，初步实现了满足公众多元化需求的目标。上海市统计局有关社会服务业统计数据显示：2015 年，上海市公共管理、社会保障和社会组织总支出达 1606.51 亿元，^[2]比 2011 年的 1180.47 亿元增长了 36.09%，^[3]而这些新增服务主要以政府购买公共服务的方式落实。在实施过程中，上海市政府购买公共服务的操作模式特征主要表现为三个方面：资金来源多元化、操作流程规范化和操作方式多样化。

1. 资金来源多元化

近年来，上海市政府向社会力量购买公共服务的资金来源主要有三个：（1）专项资金。如自 2013 年以来，闵行、虹口、松江等区（县）相继设立了社会组织发展专项资金；2015 年，静安区出台《社会组织发展专项资金管理办法》，对符合条件的社会组织予以奖励和资助，每年支持经费总额达 1500 万元；此外，部分街镇也设立了政府购买公共服务专项资金，有些专项资金还通过政府出资、企业捐赠、基金会认购的方式，广泛发动和整合社会资源。（2）财政预算资金。如闵行区 2012 年非区本级预算安排政府购买社会组织服务经费约 2.3 亿元；市政法系统每年用于购买社会组织服务资金达 6700 万元；浦东新区塘桥街道 2011 年用于购买社会组织服务的资金达到 1200 万元。（3）福彩公益金。以 2012 年为例，市、区两级福彩公益金投入 1 亿元用于购买社区公益服务。^[4]

经过多年的实践，上海市在开展政府购买社会组织服务时，已经形成了“政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现”相

对稳定的操作框架。以政府采购相关法律法规为参考，如图 1 所示，上海市政府购买公共服务已经建立了相对规范的操作流程。服务项目预算金额在政府采购限额标准以上的，属于政府采购法适用范围。政府购买公共服务项目达到政府采购公开招标数额标准，且市场条件相对成熟的，采用公开招标方式确定承接主体；未达到公开招标数额标准的，采用邀请招标、竞争性谈判或竞争性磋商方式确定承接主体。对市场条件尚不成熟，只有一家潜在承接主体的项目，购买主体可以采取单一来源方式进行定向委托。服务项目预算金额在政府采购限额标准以下的，不属于政府采购法适用范围，可参照竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购等政府采购非招标方式执行。

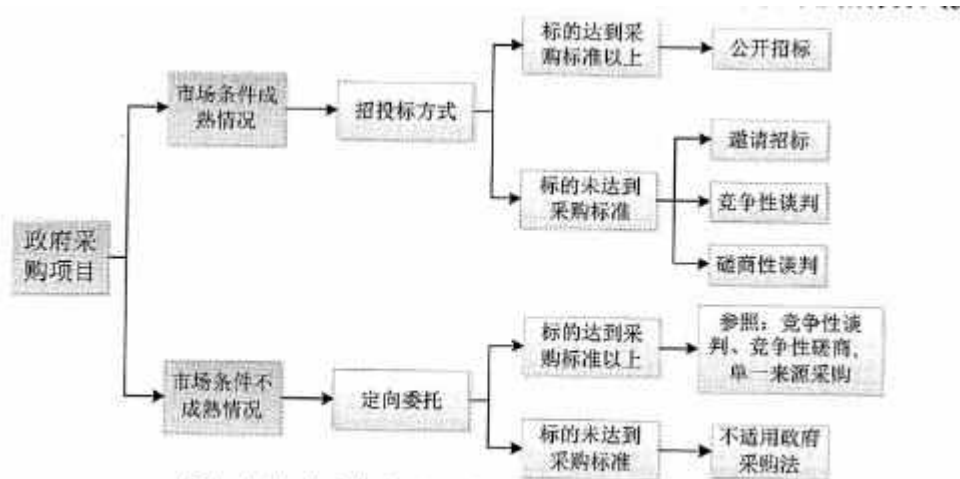


图1 上海市政府购买公共服务基本操作流程

3. 操作方式多样化

目前，上海市政府购买公共服务的操作方式主要有三种：（1）定向委托。主要适用于社会组织承接政府转移职能时，采取“费随事转”的方式，政府部门把相应预算拨付给社会组织。如上海市委宣传部委托文化发展基金会面向社会开展公益文化项目资助；上海市民政局委托市慈善基金会等多家社会组织兴办社会福利事业。（2）公益创投。主要适用于专项资金支持社会组织开展公益和社会服务项目。如近年来，上海市民政局每年安排约 1 亿元福彩资金，向社会公布资助目录，让社会组织自主设计项目，由专家委员会评审予以立项并签订合同，以此为社会提供新颖多样的公共服务项目。（3）公开招标。主要适用于纳入政府部门财政预算的公共服务项目，由政府公布项目内容，社会组织公平竞争获得立项。如 2012 年，静安区推出了 179 个购买服务项目，涉及资金 4500 多万元。其中，10 万-50 万元的项目采用竞争性谈判方式购买，50 万元以上的项目由政府采购中心采用公开招标方式购买。2014 年，杨浦区通过区政府购买公共服务平台公开发布 196 个项目，涉及金额达 3503 万元。此外，还有部分政府部门或街镇根据自身需求和实际情况，以有限竞争或双方协商的方式，直接委托有关社会组织提供公共服务。

三、上海市推进政府购买公共服务的经验

1. 分层级执行的操作框架

多层级的复合型操作机制有助于提升政策执行的系统性。分级运作，既不同于行政科层制下纯粹的纵向权力运作——其中的向上负责制和激励机制使得基层官员对于来自上级的指令十分敏感；也不同于“多中心制度安排”下的权力运作——其中每一个治理当局既是公共品的提供单位，又可以在特定地域的权限范围内行使重要的独立权力去制定和实施规则。^[5]分级运作意味着，在纵向关系方面下级政府并没有从上级获得资源分配的权力及自主权，在横向上民众也不可能获得自主参与的权力，无法有效评估政府绩效，更不可能监督政府行为，防止滥用权力。但是，由于项目制等一系列超越行政科层制的方式为权力的运作附加

了竞争性的市场机制，下级政府便有可能对既定的集权框架和科层制逻辑有所修正，从中加入更多各自的意图和利益，以此获得更多的自主权力。特别是在政府购买公共服务的过程中，由于越是处于基层的政府获取民众公共服务需求的信息越为准确，因此，在原则上的统一领导之下，形成具有差别的购买公共服务操作机制，不仅有助于提升政府购买公共服务的系统性，也有助于提升政府购买公共服务的绩效。

多层级的政府购买公共服务操作框架，是上海市推进政府购买公共服务运作系统建设的主要经验之一。具体而言，上海市政府购买公共服务操作框架包含了三个层次。首先，上海成立了市级层面的领导小组。按照“政府统一领导，财政部门牵头，编制、民政、工商、审计以及行业主管部门协同，职能部门履职，监督部门保障”的原则，上海市成立了由市政府分管领导担任组长，市政府分管副秘书长、市财政局局长任副组长，相关部门分管领导参加的上海市政府购买服务工作领导小组，并在财政局下设办公室。其次，在区级层面，由于上海市的政府购买公共服务项目大多以区为单位进行操作。在市级政府购买公共服务领导小组的领导下，各区也都根据自己的实际情况，成立了有差别政策执行结构。如杨浦区实施的是相对松散的联席会议制度，办公室设在民政局；崇明区则建立了相对集权的以区政府分管领导任组长，财政局局长任副组长的政府购买公共服务推进小组。再次，在街道层面，各个部门也拥有相应的财政自主权，并结合本地实际，形成了多样化的操作模式。由此构成了政府购买公共服务的多层级操作框架体系。

2. 项目制运作的执行模式

受资金使用规定限制，上海市政府购买公共服务多采用项目制的方式执行。按照渠敬东的研究，项目制不单指某种项目的运行过程，也非单指项目管理的各类制度，而更是一种能够将国家从中央到地方的各层级关系以及社会各领域统合起来的治理模式。^[6]在制度设置上，项目制的政治逻辑表现在两个方面：一方面，国家（政府）通过财政转移实现的再分配和公共服务“去商品化”，让全体人民共享市场经济发展成果，并通过财政转移的专项化保证国家意志的实现。^[7]另一方面，项目资金作为公共财政的一部分，在资金使用和效果发挥上，要保证公平性、公开性和普惠性，而实现目标的一个主要手段，即采取项目制来打破传统科层制的政治机制束缚，使国家权威得以跨级、跨界绕过既定规则而产生影响力。^[8]一般认为，我国的项目制治理体系与我国的条块体制、财政转移支付政策和弱治理逻辑密切相关。即在分税制的体制下，中央政府财政相对充裕，且越往上级的政府所掌握的财政资金越多，中央政府和上级政府可以通过项目发包及分配的方式，实现对下级政府的间接控制。这种自上而下的资源输入式控制，从纵向来说有助于下级政府贯彻上级政府意图，加强行政系统的有效性；从横向来说也可以打破下级政府的“块块主义”，维护政策的统一与协调。

当前，上海市政府购买公共服务也多以项目制的方式运作。以上海市政府向社会力量购买养老服务为例，如表 1 所示，从总体来看，虽然政府购买公共服务资金在被逐步纳入到财政预算的轨道，但在历次的政策变迁中，上级政府（市政府、区政府）往往掌握着资金拨付的主导权，并要求下级政府（区、街道和乡镇）进行资金配套，由此形成典型的项目分包制。同时，由于资金来源多样化，政府购买公共服务资金并没有完全集中到政府财政部门进行统一分配，而是以各个部门的名义、以项目制的形式下放。

表 1 上海市政府购买养老服务资金来源相关规定

年份	资金来源政策
2001	(1) 市、区(县)、街道(乡镇)的比例配备相应资金。
2003	(1) 市、区(县)1:1 比例配备。
	(2) 街道可不按市、区(县)比例配备，但必须不少于两级补贴资金总数 50%的经费。

2005	(1) 市、区(县)居家养老服务中心的工作经费, 列入各级财政预算。
	(2) 对行政区域内补贴对象多、管理工作量大且财政困难的, 市财政按规定酌情补贴。
2006	(1) 补贴经费由市、区(县)福利彩票公益金各出资 1000 万元, 其余资金及其他的补贴资金由市、区(县)福利彩票公益金资助, 按 1:1 比例配比; 有条件的区(县)应增加配比。
	(2) 70 周岁及以上者, 养老服务专项互利补贴纳入相关的医疗保障专项资金。
2007	(1) 各级财政部门要按照公共财政发展要求, 将经费纳入财政预算。
	(2) 市、区(县)、街道(乡镇)按本地区户籍老年人数从本级财政提取适当的社会老龄事业发展经费。
	(3) 福利彩票、体育彩票发行收益中要有一定比例投入老龄事业。
2008	(1) 养老服务专项护理补贴经费由市、区(县)两级财政按 1:1 配比列支。
	(2) 社区老人助餐点由市福利彩票公益金出资 2000 万, 各区(县)根据情况配比。
	(3) 老年人日间服务中心由市建设财力出资 3000 万, 区(县)应按不少于 1:1 的比例予以配比。
2009	(1) 服务补贴由市、区(县)福利彩票公益金每年各出资 1000 万元, 其余资金、专项互利补贴由市、区(县)两级财政按 1:1 配比落实。
	(2) 就业人员的上岗培训费用补贴和岗位补贴, 由市促进就业专项资金承担。其余的由外来从业人员技能培训资金解决。
	(3) 社区助老服务员收入 2006 年开始提高部分, 50%由市事业保险基金承担, 其余地方解决。
2011	(1) 地方各级政府安排财政性专项资金。
	(2) 民政部门及地方各级彩票公益金要增加资金投入。
	(3) 中央设立转型补贴投资。
2012	(1) 完善财力投入机制, 将老龄事业经费纳入各级财政预算。
2014	(1) 按照国家《老年养护院建设标准》要求, 本市政府投资或政府补助的养老机构。
	(2) 鼓励社会力量参与养老基本公共服务, 计划试点床位约 2000 张, 由市级建设财力按照核定建设成本的 50%、最高不超过 8 万元的标准补助。

(3)对符合本市建设标准的民办非企业注册的非营利性养老机构,由市福利彩票公益金给予每床1万元的资助,各区县政府按照不低于1:1比例配补。

资料来源:上海市人民政府关于推进本市“十二五”期间养老机构建设的若干意见[2012];汤艳文.养老服务的社会组织与管理[M].广西师范大学出版社,2014:143.

3. 跨部门协同的保障机制

薛泽林,孙荣:分层项目制:上海市推进政府购买公共服务的经验与启示

作为改革的一项系统工程,地方政府向社会力量购买服务多以跨部门协同的方式运作,并在此基础上建立起政府购买公共服务的保障机制。实践中,由于政府购买公共服务涉及财政、民政、审计等相关职能部门,建立健全“政府统一领导,财政部门牵头,民政部门协同,职能部门参与,监督部门保障”的工作保障机制,已经成为上海市推动政府购买公共服务的基本经验。相对于普通的部门合作,跨部门协同的优势主要体现在两个方面:一方面,跨部门协同网络中牵头部门(发起部门)作用的发挥,有助于政策的前期发起和执行推进,在某种程度上克服公共服务供给部门间推诿、执行碎片化的困境。另一方面,跨部门协同过程中形成的部门间网络有助于各部门协同应对复杂公共事务的挑战,并以此应对由风险社会带来的治理挑战。^[9]特别是在政府购买公共服务操作中,由于面向民众的公共服务项目繁多、层次多样,同一服务对象可能既是老年人心理康复的政策目标,也是养老服务的政策目标,还是老年人护理的对象,如果每个部门都投入项目则会造成项目的重复交叉,既不利于管理,也不利于提升购买公共服务的绩效。因此,建立起跨部门协同的机制有助于克服类似的政策重叠问题,保障政策的执行绩效。

上海市政府购买公共服务跨部门协同保障机制包括一个领导小组和若干个协同成员。按照相关文件规定,在政府购买公共服务项目运作中,市政府成立由市级分管领导担任组长,市政府分管副秘书长、市财政局局长任副组长,相关部门协同参与的领导小组。其中,市财政局作为上海市政府购买服务工作的牵头部门,会同有关部门对政府购买服务工作进行组织协调和指导推进,推动政府购买服务相关制度建设,加强政府购买服务预算审核;市编办结合推进政府职能转变,科学界定政府职能边界,进一步完善与深化政府购买服务改革相衔接的机构编制管理制度,严格控制事业单位机构编制总量,统筹协调事业单位分类改革和政府购买服务改革;市民政局、市工商局及行业主管部门等按照职责分工将承接主体承接政府购买服务行为的信用记录纳入年检(报)、评估、执法等监管体系,不断健全守信激励和失信惩戒机制;市审计局负责对政府购买服务的审计,防止和避免发生截留、挪用和滞留资金等现象,确保政府购买服务工作不走偏、不变样、可持续。此外,各区县也结合各自实际,制定具体实施办法,并按照事权划分原则和转变政府职能要求,编制发布本区县的政府购买服务实施目录,逐步加大政府购买服务力度,不断创新公共服务提供方式。可以说,各部门的协同合作构成了上海市政府购买公共服务的跨部门协同保障网络。

四、上海市推进政府购买公共服务的启示

1. 建立完善的制度框架体系

在操作过程中,政府购买公共服务的系统性、可操作性和可持续性已成为其运作的主要特征。在西方,政府购买公共服务已经形成了一整套包括法律文本、操作机制和政府分工在内的运作机制和绩效评价体系。而在我国,由于实践时间较短,地方政府购买公共服务总体上仍表现为碎片化的局部实践状态,既缺乏一套完整可行的操作流程,也缺乏一套系统可行的绩效评价体系。正如林闽钢所言,虽然近年来各地政府在购买公共服务实践中已进行了卓有成效的探索,积累了许多经验,同时也凸显了存在的主要障碍和主要问题。在市场机制不够完善,市民社会发育不健全的地区,地方政府购买公共服务“运动式”地大干快上,不仅会导致政府购买公共服务节奏失控,也可能对社会造成一定损害。^[10]因此,厘清我国当前政府购买公共服务的逻辑思路,探索符合我国政治体制结构和行政体制特征的政府购买公共服务制度框架体系,建立起行之有效的政府购买公共服务操作规范,^[11]成为了当前理论界和实务界共同关注的话题。

作为全国最早实施政府购买公共服务的地方政府，目前，上海市在政府购买公共服务的制度框架体系建设方面已经卓有成效，并集中体现在市级总体规划、市级法律法规建设和区级操作规则建设三个方面。在市级总体规划方面，上海从2000年开始探索政府购买公共服务的整体试点；2012年，市财政局正式印发了《上海市市级政府购买公共服务项目预算管理暂行办法》，由此基本建立了比较完整的政府购买服务制度体系；2015年，市政府印发《关于进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见》，对上海推进政府购买公共服务做了远景规划。总体规划使得上海市政府购买公共服务有序推进。在市级法律法规建设方面，自2012年市财政局正式印发《上海市市级政府购买公共服务项目预算管理暂行办法》之后，市财政局和市政府先后又印发了《上海市市级政府购买公共服务项目目录》（2013年度）和《关于进一步加强本市社会组织建设的指导意见》，初步建立起了政府购买公共服务的市级框架体系。在区级操作规则建设方面，上海将政府购买公共服务的具体执行权放在了区级政府，在上海市级具体管理办法出台之前允许各区政府先试先行，在这一过程中，静安区率先制定了政府购买公共服务的操作流程，为上海市政府购买公共服务规划提供了经验借鉴。而在上海市级政府购买公共服务规则出台之后，黄浦、闵行和长宁等区先后都制定了具有本区特色的政府购买公共服务操作流程，确保了购买公共服务的可操作性。

2. 建立全面的绩效评估体系

作为一项民生工程，政府购买公共服务以提升政府组织公共物品供给绩效，促进社会力量发展，提升社会公众满意度为目标。在国外，学者对政府购买公共服务绩效研究已经从“如何外包”转移到“外包绩效评价”，且多数采用定量研究方法探讨政府购买公共服务的绩效结果。^[12]一般而言，政府购买公共服务绩效评价包含绩效评价指标和绩效评价流程两个方面。但在我国，学界主要从市场竞争、公共服务性质、政府的合同监督管理能力入手，构建起了包括公共性、有效性和回应性在内的政府购买公共服务绩效价值三维度。^[13]具体来说，在政府购买公共服务绩效评估中，对社会公众来说，以个人偏好为前提增加对公共服务消费的选择性；对于社会力量来说，以顾客为导向增加服务供给的多样性；对于政府组织来说，以权责对等为基础向地方政府加强分权；对整个操作流程来说，提升其运作的公平性；对整个参与主体来说，确立权责对等原则。“选择、多样、分权、公平和责任”应是政府购买公共服务绩效评估的重要指标。

在绩效评估流程方面，上海市构建起了包含“谁来评估，评估谁，怎么评估，以及评估结果如何处理”四个步骤的政府购买公共服务绩效评估体系。在“谁来评估”方面，上海确立了政府内部评估和第三方评估相结合的评估机制，以此实现评估的相互补充和制衡。在“评估谁”方面，上海的经验是既要评估政府购买公共服务过程中的社会力量的操作规范性，也要评估社会组织的项目实施效果，由此建立起无缝隙的评估过程。在“怎么评估”方面，上海市政府落实政府内部评估和委托第三方评估相结合的方式，如上海市建立了政府购买公共服务绩效评估专家库，通过抽取专家评估的方式对项目的事前、事中和事后进行全方位的评估，与此同时，政府也委托独立的第三方评估机构对政府购买公共服务项目进行评估。但两者的评估各有侧重，政府部门组织的评估更多地侧重于项目的合规性，而第三方的评估更多地侧重于项目的执行效果。在“评估结果如何处理”方面，上海市政府实施以评促建的策略，一方面将政府购买公共服务项目的评估结果作为下一年度政府购买公共服务竞标的重要依据；另一方面也给予正在成长中的社会组织必要的帮助，通过评估帮助他们找到问题，并通过社会组织评级的方式实现了在政府购买公共服务中培育社会组织的目标。^[14]

3. 建立完备的风险管控体系

风险管控作为政府购买公共服务制度不可或缺的环节，能够科学地识别和规避政府购买公共服务过程中的风险因素，并保证这一活动的正常进行，以此不断完善政府购买公共服务的制度体系。政府购买公共服务风险管控，即在识别风险的基础上控制风险的发生，其实施在很大程度上影响了政府购买公共服务项目的绩效。一般认为，政府购买公共服务的风险主要是政策实施的经济效率风险，同时也存在着参与主体缺乏竞争、操作过程机会主义、项目招投标供应商垄断等风险。^[15]因此，基于风险管控相关理论，借鉴国外政府购买公共服务风险规避和风险控制的经验，找到我国政府购买公共服务规避和控制风险的路径，将风险管控贯穿在政府购买公共服务的整个过程之中，建立起购买前的项目确立、编制预算风险控制机制，购买过程中的合同管理和垄断风险控制机制，以及购买后评估阶段的道德风险和可持续风险管控等机制，并由此构建出符合我国实际的政府购买公共

服务风险管控体系。

在政府购买公共服务风险管控体系建设方面,上海市自推进政府购买公共服务项目伊始就注重相关风险管控措施,并形成了以分层执行分散风险、全过程评估控制风险和跨部门协同应对风险为主的三个风险管控机制。在分层执行分散风险方面,上海市在政府购买公共服务的制度设计中,将项目的具体操作权限下放给区一级政府,鼓励各个区依据本区特点形成符合本区实际的项目执行方案,避免了由于权力集中和信息不对称导致的项目标准一刀切、项目执行无法落地的风险。在全过程评估控制风险方面,上海市一些区已经开始实施在政府购买公共服务项目立项之时就制定相应的项目评估方案和风险防控方案,并要求社会力量定期向政府相关主管部门汇报业务进展。与此同时,由政府单独聘任的第三方评估机构也会在项目执行过程中对其至少进行一次评估,并将评估结果分别报送相关政府主管部门和社会力量,由此实现全过程的风险控制。在跨部门协同应对风险机制方面,由于上海市政府购买公共服务主要以项目制的方式运作,在此过程中,市级层面成立由分管副市长担任组长,市政府分管副秘书长、市财政局长任副组长,相关部门协同参与的领导小组;区级政府层面成立由分管副区长任组长,财政局或民政局局长任副组长,相关部门协同参与的领导小组。领导小组一方面有助于政府各个部门协同合作,尽可能地避免政策缝隙以规避风险,另一方面也有助于各个部门在风险发生之时形成快速的反应网络以应对风险。

五、小结

正如西方已有研究认为,面对愈加复杂的社会公共事务,政府购买公共服务政策本身已经不是问题的主要方面,而如何提升组织能力,以及如何实现购买公共服务中的组织张力,已经成为政府购买公共服务下一阶段需要注意的问题。^[16]对于我国而言,作为一项改革的系统工程,政府购买公共服务被认为是提升治理效能并重构我国国家治理体系的重要抓手。但作为一项具体的公共政策,政府购买公共服务本身的政策意涵值得我们继续深入研究。如在具体实践中,政府购买公共服务中国家的责任主体地位该如何发挥,政府购买公共服务的操作框架如何建立,政府购买公共服务的执行模式应具备何种特征,政府购买公共服务的风险防范机制该如何建立,到底是推行政府购买公共服务还是政府回购公共服务等,这样的问题至今仍未有定论,这些都要求我们通过不断地总结经验和完善制度,将政府购买公共服务放入提升政府治理效能、推动我国服务型政府建设的总体框架之中,在制度的探索和完善中提供更具有说服力的方案。

参考文献:

[1] 石亚军. 破题政府职能转变[M]. 中国政法大学出版社, 2016:7.

[2] 上海市统计局. 2015 年 1-4 季度社会服务业主要指标 [EB/OL]. <http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/201602/286899.html>, 2016-06-08.

[3] 上海市统计局. 2011 年 1-4 季度社会服务业主要指标 [EB/OL]. <http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/2011112235369.html>, 2016-06-08.

[4] 汤艳文. 养老服务的社会组织与管理[M]. 广西师范大学出版社, 2014: 203.

[5] 埃莉诺·奥斯特罗姆等. 制度激励与可持续发展[M]. 上海:上海三联书店, 2000: 203-223.

[6] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012, (5):113-130.

-
- [7] 王绍光. 大转型：1980年代以来中国的双向运动[J]. 中国社会科学, 2008, (1):129-148.
- [8] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014, (1):121-139.
- [9] 薛泽林, 孙荣. 治理势能：政策协同机制建构之关键——台北与上海文化创意产业培育政策比较[J]. 情报杂志, 2016, (10): 190-194.
- [10] 林闽钢. 超越“行政有效，治理无效”的困境——兼论创新社会治理体系的突破点[J]. 中共浙江省委党校学报, 2014, (5):23-28.
- [11] 王阳, 曹锦清. 基层代理人与规模治理：基层政府的社会组织化逻辑——基于上海市的治理经验[J]. 上海行政学院学报, 2017, (3):88-95.
- [12] 姜爱华. 政府购买公共服务绩效及影响因素文献述评[J]. 中国行政管理, 2016, (5):38-42.
- [13] 刘素仙. 政府购买公共服务绩效评价的价值维度与关键要素[J]. 经济问题, 2017, (1): 17-20.
- [14] 孙荣, 薛泽林. 政府购买公共服务多元供给主体培育机制探析[J]. 江苏行政学院学报, 2016, (2):108-113.
- [15] 周俊. 政府购买公共服务的风险及其防范[J]. 中国行政管理, 2010, (6):13-18.
- [16] Henrik Kolind. The Next Step for Contracting Out Local Services in Denmark[J]. Public Administration Review, 2015, (4) 570-571