

# 对政府购买服务相关问题与风险的对策建议

孙玉霞

政府购买服务在我国仍处于尝试阶段，存在不少亟待解决的问题。政府购买服务的最大创新在于破除垄断以及低效。推行公共服务市场化，服务市场上将形成需求和供给两种力量，其中政府作为一个大买家，“买什么”、“谁在买”、“向谁买”以及“怎样买”等问题至为关键。以下拟结合这些问题，就政府购买服务中的风险予以分析，以加强风险管理和防范，推进购买服务工作在我国顺利开展，实现降低公共服务成本、提高财政资金使用效益和建设高效节约的服务型政府。

## 关于“买什么”的问题与风险

政府购买服务，“买什么”的问题可分为两个层面，一是政府购买的公共服务是否反映公众的共同需要；二是政府如何确定公共服务中适宜向社会组织或企业购买的部分。与私人物品不同，公共物品具有消费上的非排他性和非竞争性特征。因而，公共物品的消费者往往社会隐瞒其偏好以便少支付价格（税收），而这并不影响他通过搭便车享受某项公共物品带来的好处，这使公共物品消费产生所谓的搭便车难题，且缺乏有效的偏好显示机制。由此，在资源有限的条件下，政府如何集合公众对公共物品的需求，满足公共需要并非易事。同时，公共物品（或服务）涉及的领域并非一成不变。随社会进步、经济发展和人们日益增长的社会公共需求，政府提供公共服务的领域呈扩张之势：从最初的

“国防、司法和公共工程”等事务逐渐拓展至社会保障、宏观经济调控以及环境保护等领域。因而，确保公共物品（或服务）能够反映社会公众的共同需要，满足公众多样化、多层次的需求，是政府面对的首要问题。

政府需要明确购买服务的边界，即“买什么、不买什么”。如果界限不明晰，将导致政府履行职能出现“缺位”或“越位”风险：将政府职责范围内政府自己能够做好的事务交给社会组织或企业，后者却做不到位，出现“缺位”；或者包揽本不属于政府职能范围的服务，出现“越位”。目前各国购买服务的实践倾向于选择政府核心职能以外的，能够贯彻受益原则，受益主体明确、服务质量易于衡量、便于进行监督和绩效评估的准公共物品（或称混合物品）。除国防、国家安全、行政管理、基础科学研究等纯公共物品一般由政府直接组织安排之外，其他诸如医疗、环保、社会保障、道路交通等准公共物品都可探索政府向社会组织、企业进行购买。当然，也有国家如美国，其购买服务的范围较宽，涉及公共工程、公共交通、公用事业、医疗健康、人力资源、社会福利与保障等。我国地方政府的已有购买实践多集中于养老服务、医疗卫生、教育以及就业服务等准公共物品领域，购买范围相对局限。

## 关于“谁在买”的问题与风险

表面上“谁在买”似乎毋庸置疑，答案自然而然的是“政府”——它接受公

众委托，以买家身份出现在公共服务市场上。然而政府获取市场信息的能力如何？如何做出恰当的购买决策，保质保量地完成购买任务？这正是政府购买服务相关文献中频频提及的“精明买家”问题。“精明买家”是政府参与市场活动成败的关键。因此，源自购买主体——政府的风险可能表现在下述方面：

（一）信息失灵风险。与市场机制、分散决策相比，政府计划机制、集体决策在信息搜寻、筛选和传递方面具有先天劣势，存在信息不对称和信息不充分的情况。政府发生信息失灵是因为：多重委托代理失灵；缺乏搜寻信息的激励机制；基层单位为维护自身利益往往对信息进行筛选，造成信息扭曲（或信息污染）；政府机制层次重叠，信息传递链条较长，延缓信息的传递速度，造成信息滞后。政府在选择服务承接方、签订合同和执行合同以及监管和绩效考核中因信息失灵造成的风险不容忽视。

（二）设租、寻租风险。现实中公共服务项目的决策者和执行者具有“理性人”特征，公共服务项目的决策者很可能根据自己的偏好决定生产什么、怎么生产以及为谁生产。作为合同外包中委托代理关系的委托人一方，公共项目的执行者在出现利益冲突时会做出对策性反应，可能牺牲公共项目要达到的目标，把“为公众做个好交易”变作“为自己做个好交易”，甚或与代理人合谋，谋取非法所得，导致监管失效。寻租作为一种“直接的非生产性活动”，不仅降低

了资源配置效率、影响了收入再分配的公平效应，而且带来不良社会影响。

(三)政府卸责风险。我国公共服务供给不足、非均等化比较突出，政府在基本公共服务提供方面责无旁贷。政府购买服务其实质是私人生产、政府埋单，意味着在既有的公共服务领域，政府作为买单人的角色没有变化，只是某项公共服务从原来的“公共提供，公共生产”模式转变为“公共提供，私人生产”模式。政府购买服务由社会组织或企业承接供应，可能存在企业降低成本、追求利润或受自身能力所限不能完成合同约定服务的情况，导致公私合作冲突，甚至出现把本职工作外包出去，政府借机卸责或甩包袱，使公共服务供给不稳定，造成一定社会影响，损害政府公信力和政府声誉。

政府“精明买家”的假设如果不成立或仅部分成立，直接影响购买服务的效率。因此，应建设“透明”、“阳光”型政府，将政府置于社会监督、法律监管、制度约束以及专业组织的协调运行、多元立体监督体系之下。

### 关于“向谁买”的问题与风险

政府向社会力量购买服务，形成多元化供给主体和竞争性市场，有助于改变垄断市场的高成本、低效率。作为公共服务市场的供给一方，社会组织、企业在主体独立性、数量规模、专业资质和服务能力等方面能否满足市场竞争性的要求、能否实现有效率的结果，影响购买服务的质量，构成源自卖方的风险。这些风险具体包括：

(一)内部化购买风险。外包合同涉及的供给主体——公共服务的承接方如果缺乏独立性，那么购买就可能演化为内部性购买，失却政府外购服务的初衷。在我国不少社会组织有浓厚的行政色彩，难以凭借实质独立地位与政府进行合同谈判。一些企业与政府或上级主

管部门有千丝万缕的联系，甚至本身就是政府隶属或分流而来，缺乏实质独立性，对签订购买合同和实现购买绩效的影响是负面的。

(二)卖方垄断风险。存在为数众多的买方和卖方是竞争性市场的关键特征。如果政府购买服务涉及的市场仅有一家或几家承接方，属于竞争程度低的寡头市场或卖方垄断市场，那么购买服务的质量和绩效将很难保证。我国社会组织数量偏少，规模不足，市场卖方主体竞争性缺失，经营者缺乏降低成本的激励，结果是高成本、低效率。

(三)承接方资质风险。我国多数社会组织、企业缺乏承接公共服务项目的经验，专业资质参差不齐，承接服务的能力有限。专业服务能力不足、运营能力和管理水平低、人员流动性大等诸多不利因素，使这些社会组织、企业难以提供有保障的服务。

### 关于“怎样买”的问题与风险

合同外包是政府购买服务的重要手段，具有提高生产率、节约成本和操作透明的好处。合同外包适用于服务标准、质量和规格可详细说明的服务类型，多以竞争性招标方式进行，具体步骤包括：服务招标种类的确定、招标文件准备、招投标说明的发布、投标、标书评估与签约、监督评估与履行合同等。其中的风险表现为：

(一)定价风险。定价风险源于公共物品定价的困难。公共需求的偏好显示不足，成本核算困难，服务价格核定存在较大空间。因而可能出现合同价格高于市场价格的风险，服务外包后政府支出不降反升，个别部门或个人利用机会设租、寻租，浪费有限的财政资金。

(二)购买模式选择的的风险。源自购买模式的风险表现为非竞争性、形式性购买引发的风险。一些公共服务购买并不使用招投标方式，而采取定向方式，

中标单位是政府体系内的组织，或者由一个或几个服务商长期垄断，违背了外购服务的主旨。

(三)履约风险。合同条款中买卖双方的权利义务、公共服务的品质、数量、双方违约责任等往往存在歧义和灰色地带，容易引发合同执行中产生争议和纠纷，不仅造成合同执行和监督的额外成本，而且加大了合同监管和绩效评价的难度。

(四)监管风险。公共服务项目绩效评价复杂、收益和成本量化难度大，造成公共服务的合同监督困难、监管风险高。例如一些经济效益小而社会效益显著的项目，其收益难以量化，项目评价不易取得各方共识。监管风险还源自合同标的定价在市场上找不到对应的参照项目，难以进行成本比较。

### 相关对策建议

政府在公共服务领域引入竞争，是转变政府职能、创新国家治理的有益尝试。政府购买服务即便存在某些不确定性和风险，也不能因噎废食，应当充分发挥“看不见的手”在资源配置中的决定性作用。只有全面识别和评估其中潜藏的风险，提高风险意识，有效防范风险，完善相关配套政策措施，才能确保政府购买服务工作在我国规范有序推进。

(一)推进公共决策民主化和法制化，确保服务项目筛选的合理性。政府在决定购买服务的种类、数量时，可开展对服务受益对象的直接调研、摸底，以便了解真实需求，更好地满足公众需求。我国区域经济发展不均衡、公共服务均等化水平不足，财政资金应重点用于提供均等化的公共服务，优先安排和保障与民生改善相关的项目，而不是用于那些较高层次的娱乐性、商业性的超前需求。随着购买服务探索的深入及相关配套政策、制度的完善，政府可逐步扩大服务购买范围，尝试购买那些受益

主体明确、质量易于衡量、便于进行评估监督的准公共品，比如教育、公共卫生、环保、道路交通以及文化服务等领域。

(二)建立有效的评估监督体系，实现服务绩效评估制度化。引入第三方专业机构，发挥其客观性、科学性优势，强化服务受众的主体地位。构建第三方、服务受众和政府等多主体参与的监督体系。力求过程性评估和结果性评估并重，使绩效评估不仅包括买方(政府)绩效、卖方绩效以及合同内容等过程性内容，而且包括服务质量等结果性评估。确保评估覆盖合同签订、执行以及服务质量评价等关键环节，对供应方资质、准入条件以及竞争过程公平性等重点考核。构建绩效评价体系，确保供应商按合同约定提供服务。考虑不同绩效评价方法对于服务项目的适用性。根据不同项目的属性、成本、管理以及产出特性，分类评价，建立个性指标库。确保不同利益相关方参与绩效标准的鉴识，服务对象应重点参与绩效反馈。采用定期评估、服务对象回访、满意度测评等方式进行连续性、动态化评估。

(三)增强服务购买全程信息的公开性，推进购买服务透明化。政府应在第一时间发布服务需求目录、财政预算、竞标流程以及购买结果等信息，便于各方充分了解，并接受社会监督。建设信息化平台，实现服务购买信息快速处理和高度共享，尽最大可能消除信息不对称，确保服务购买公开、公正。

(四)加大对社会组织的扶持力度，增强供方市场的竞争性。竞争性是提高公共服务质量和效率的保证。建立社会组织孵化基地，引导、培育社会需求旺盛、服务潜力大的公益类社会组织。落实并完善公益性捐赠税前扣除和非营利组织自身收入免税政策，为社会组织提供财税优惠和融资扶持。提升社会组织自主发展、自我管理能力和自我管理能力，促使其成长为具有实质独立地位的市场主体。

(五)培训专业化管理人员，构建服务购买的问责制度。提高政府购买服务管理的专业化水平，开展对部门领导、工作人员、财务人员、供应商及社会组织的分类培训，培养专业化人才队伍。针对因信息非对称、委托代理产生的激励难题，建立服务购买的问责制度，明确责任主体，强化支出责任，降低购买服务中的主观性和随意性，加强对渎职、贪腐行为的防范和约束。☐

(作者单位：北京信息科技大学经济管理学院)

责任编辑 刘永恒

图片新闻



## 第七届世界评估师大会在京举行

本刊记者 刘永恒 | 摄影报道

11月12日，世界评估组织联合会第七届评估师大会在京举行。大会由世界评估组织联合会(WAVO)和中国资产评估协会共同举办。此次会议主题是“评估市场创新与发展”。财政部部长助理许宏才出席会议并致辞，中国资产评估协会会长贺邦靖和WAVO主席林兰源做主旨演讲。

世界评估师大会由世界评估组织联合会(WAVO)创办，是国际评估专家交流沟通的专业平台。会上，来自政府部门、金融界、评估界及有关研究单位的嘉宾围绕评估市场新趋势、文化产业与资产评估、PPP与资产评估、互联网与资产评估四个话题，共同探讨评估市场创新与发展面临的问题。大会由WAVO副主席、中国资产评估协会副会长、秘书长张国春主持。

