

我国政府购买服务实践与政策建议

□ 国家行政学院 冯俏彬

2013年9月,国务院发布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,此后多地、多个部门都先后发布了本地、本部门推进政府购买服务的意见或实施方案。这表明,政府购买服务正在由部分地区、个别部门试点向全面推进转化。但认真分析各地关于政府购买服务的文件、方案、制度等以后,笔者认为,各方面对于政府购买服务仍然有雾里看花的感觉,主要表现在:一是对政府购买服务的理论认识比较弱,大多停留在泛泛推进政府职能转变上;二是对政府购买服务的操作要领不甚了解,多数时候等同于政府采购;三是作为一种新型的公共服务的提供方式,现行财政管理制度能否适用于政府购买服务、哪些方面需要调整、如何调整,各方面对此的认识很不充分。对此类问题的厘清,不仅有利于各方面增进对于政府购买服务的认识并向纵深推进,而且有利于财政部门适应新形势、新要求,推进财政改革,调整财政管理,助推政府购买服务的规范发展和顺利运行。

政府购买服务应具备的条件和范围

(一)政府购买服务应具备的条件。理论上讲,凡是能确认受益主体且能衡量受益程度、因而具备收费条件的公共产品或公共服务,就可以交由市场生

产、政府购买。从运行层面上看,现实中政府购买服务往往还需要具备许多操作条件,如市场上有大量的服务提供者,既能承接公共服务的生产又能使市场始终保持一定的竞争性;服务本身要易于列出详细的质量要求和标准;受益主体十分明确;政府有能力对政策和管理进行全过程控制;不存在相关的法律阻碍等。当然在政府购买服务的起步时期,以上条件可能并不完全具备,但这并不是说我国不具备推进政府购买服务的条件,而是说明需要在具体的实践中使这些条件逐渐成熟和完备起来。

(二)政府购买服务的范围。一般地,政府购买服务可分为两大类,一是服务的质量标准清楚明白,双方可以事先详细约定权利、责任和价格等,因此即使受益主体不能量化到个人,但政府还是能以一个公平的价格支付相关费用,典型的如各类市政服务的市场购买,我们将这类服务称为“硬服务”;二是该项服务难有详细的服务质量标准、在很大程度上取决于接受者的主观感受,但受益主体清楚明白,政府因而可以直接补贴消费者,由其自主选择服务的提供商,我们将这类服务称为“软服务”。具体到服务的种类,结合国内外的实践,可以归纳出以下几个方面:市政服务;社区公共服务;非基础性教育和医疗服务;行业性公共服务;技术性、中立性公共服务;其它适宜于向市场购买的服务。

必须指出,以上政府购买服务的清单是不完整的。事实上,对于哪些服务可以购买,各个国家的具体情况差异极大。比如,在私人部门占主体的国家,政府购买服务的范围还包括部分义务教育、医疗卫生、保障性住房、社会保障的具体经办事务等,甚至一些我们认为铁定属于政府必须亲自履行的职责,如监狱管理,也可对外购买。另外,政府购买服务还可以进行若干细分,对于已经外包出去的服务,在具体的管理环节上,如服务需求的调查统计、服务质量监测、评估以及后期财务审计等各个方面,也可以交给社会力量来承担。总之,到底政府要购买哪些服务,很难以列清单的方式予以说明(虽然在具体的操作上常常是清单的方式出现)。从国外实践上看,一个受到广泛认同和贯彻的基本原则是,要对核心职能和非核心职能进行区分,一般地,核心职能要由政府亲自履行,不可外包,对外购买的主要是属于执行环节的事务性非核心职能,这就是通常所说的“政府亲自掌舵”、其它主体参与“划桨”。必须同时指出,在一个具体的语境下,决定“哪些服务应向外部购买”这一问题的关键还取决于政府对于外包出去后的管理能力和管理效果。

政府购买服务的方式

依据硬、软两种服务的不同特点,

国内外实践中常常采取以下两种方式：

(一)合同外包。指将原来政府直接提供的公共服务事项,通过直接拨款或公开招标的方式,交给有资质的服务机构(包括由事业单位转制而来的社会组织)来完成,最后根据中标者所提供服务的数量和质量来支付服务费用,这种方式适于那些可以详细说明服务的标准、质量、规格的硬服务。因此,合同外包的实质是对生产者进行补助,其主要操作方式是竞争性招标。在操作中可按如下程序进行:确定招标的服务种类;准备招标合同细则;发布招投标说明;投标;评估标书和签约;监测、评估与促进合同的履行。由于政府购买服务的实质是引入竞争,因而在合同中不对投标对象设置身份歧视性条款,各类营利性企业、非营利组织甚至政府部门内既有相关职能部门均可作为投标主体。另外,既然是合同,就必须尽量考虑合同的完备性,一方面要详细说明所购买服务规格、质量标准等,另一方面要说明合同双方的权利义务与违约责任等,文字要清楚、含义要准确无歧义。经验表明,这往往是政府购买服务项目中的重点与难点。

(二)凭证制。对于那类与消费者的主观感受相联系、难于说明质量标准、规格的“软”服务,如特殊教育、老年看护等,通常国外政府购买服务的实践中多使用凭证制度,即由政府向符合条件的公民发放购买凭证。与合同外包补贴生产者相比,这种方式则是直接补贴消费者。同样,政府采用凭证制度的前提,也需要市场上有大量的服务提供者,竞争相对充分,消费者可以方便地面向市场寻找、选择自己需要的服务提供者。与合同外包相比,凭证制度的优势在于:可以适应特定群体、个人的个别化差异,提高消费者对于政府服务的满意度;同时这种方式最大限度地降低了政府监督与管理成本,因为将服务的选择

权交给了千百个消费者,他们从最大化自身利益出发所进行的分散决策能自动解决在政府集中购买情况下所必需的对于服务提供者的选择、比较、监督和更替等复杂工作。此外,凭证制度还能有效地促进竞争,提高服务提供者对于消费者的回应率。

近年来我国政府购买服务的具体实践与存在的主要问题

近些年来,随着我国市场经济建设的深入和政府职能转型的需要,部分地方政府已不同程度地启动了政府购买服务的实践。早在2005年,江苏省无锡市就开始探索公共服务的政府购买改革,其最初的尝试是当地将结核病防治交给民营的安国医院托管,政府相关职能部门主要进行监督考核,并接受患者的严格评议,在此基础上向供方拨付相关费用。此后,无锡市将政府购买服务的范围扩大到市政设施养护、环卫清扫保洁、水资源监测等项目。随着各地养老问题的日趋严峻化,很多地方都开展了居家养老服务的外部购买,这都使政府购买服务走上前台、进入实践,为越来越多的地方所熟悉和学习。但总的来说,我国政府购买服务的实践尚处于起步时期,在诸多管理方面尚存不足。

(一)有关政府部门管理合同的能力不高。一是透明度不高,合同条文不够清晰严谨。如市场对于当地政府需要购买哪些服务不太清楚;双方基于各自利益理解合同条文,矛盾时有发生,有时甚至对簿公堂。二是竞争度不够,如在选择服务提供者时较多地使用“定向”方式而不是市场化程度更高的“招投标”方式,很多时候中标对象仍然是那些政府体系内的事业单位。三是监测、评估服务的方式较为陈旧,不能反映老百姓对于服务的真实感受。四是个别地方和部门还存在着将本职工作外包出去、自

身赋闲的反常局面。五是在核定服务价格方面存在过大的自由定价空间,外包后相关财政支出不降反升,形成了新的设租和寻租现象。

(二)有的地方将政府购买服务简单等同于政府采购。从当前各地出台的政府购买服务的指导意见和实施方案看,基本上都是以财政部门作为牵头单位,负责提出相关的操作规程和资金使用管理方面的具体要求。进一步地,就政府购买服务的操作规程而言,也大多是直接套用现行政府采购操作流程。如认为政府购买服务中的“服务”就是政府采购中的“服务”,确定是否纳入集中采购时仅以采购金额为标准,基本套用现行政府采购的申报与审核的相关规定,等等。鉴于政府购买服务涉及面极广(几乎所有的政府部门),内容极多(当前以非基本公共服务为主,长远而言,随着我国事业单位改制的逐渐到位和社会组织的发展壮大,教育、医疗、住房等基本公共服务也有可能进入),财政部门不应当也没有条件像政府采购一样着眼于对购买业务的管理甚至操作,而要站高一点,对所有部门使用财政资金进行政府购买服务的行为提出制度规范,同时集合专家力量,深入研究国外政府购买服务的经验,发现、跟踪、总结国内政府购买服务的实践,尽快提出一个最佳操作指南,为各个部门进行政府购买提供非约束性的指导。

(三)现行财政管理链条中的后端环节还比较乏力。一个完整意义上的财政支出管理包括从提起资金需求开始,到预算审查、资金获得、预算支出、财务报告、绩效评估、审计、问责等全过程。经过多年的改革与发展,我国财政支出管理已取得了重大进展,但总体而言,管理的重心仍然居于中、前端,即预算申请和预算审查,而后端即资金支出的效果与管理责任方面,基本上还处

于起步阶段,具体表现为近年来绩效管理启动和有所强化。在政府购买服务成为政府各个部门行政的一个基本方式后,一方面相关部门的职责和主要工作将由以前的“直接生产”转向监测其它主体生产情况、监测外包合同的执行与履约情况,从而极大地将绩效管理推向纵深,另一方面财政部门自身就必须跳出传统的资金分配主题、政府采购主题,而更多将注意力集中在制定、完善适用于各部门购买服务的资金规范上,并在这一过程中围绕提高绩效这一主题,改变预算资金的分配方式、财政资金的审计方式,并切实对于资金使用过程中的违规进行问责。现行财政管理还不能很好地适用这方面的要求。

对进一步推进政府购买服务的建议

(一)准确认识政府购买服务中政府的“管理者”定位。政府在将生产某些公共产品(服务)的职责交给市场后,自己的身份职责就转向更高层次、更广泛意义上的“管理者”。国外多年实践表明,对于政府购买服务而言,后期管理至关重要,如无良好管理,则必无良好结果。管理的主要内容是合同的执行。在以合同方式将某种公共产品的生产外包出去后,政府首先要对其提供的情况进行监测。监测的内容包括接受投诉、检查承包者的工作记录、定期或不定期实地考察、阶段性的调查和评估等。从国外的实践看,通过接受投诉的方式来监测中标者的服务情况十分重要,其基本要点是要保证居民向政府主管机关而不是向承包商投诉。为了获得良好的监测效果,国外非常推崇由上级管理机构作为接受投诉的主体。有时候根据服务的特点,也可以聘任退休人员或家庭主妇进行监测,但即使在这种情况下,对监测信息进行分类、判断并整改的责任也仍然在政府。在此基础上,政府还要

对服务质量进行评估并决定下一期的合同是否延续或更换承包商。再广义一点,政府购买服务的管理工作还包括如何筹资、如何付费等,在某些服务(如医疗卫生)特别复杂的情况下,这类与资金管理有关的工作往往会发展出一个专门的部门进行处理。

(二)准确认识政府购买服务与政府采购之间的异同。应当看到,在政府采购与政府购买服务之间,确有一定程度的重合。但比较而言,两者的差异是十分明显的。首先,当前我国政府采购中的服务主要是针对用于政府自身消费所需要的服务,如会议、加油、维修、票务等,这类服务尽管也有一些使用要求上的具体差异,但总体而言,还是具有通用、标配的属性,由集中采购机构进行统一采购在技术上是完全可行的,而且还能收到规模采购可提高经济效益的好处。但是,在广义的政府购买服务的语境下,所谓“服务”实际上是公共服务的简称,其范围、内涵、外延骤然增大,与政府采购中的服务不可同是而语。公共服务的内容不仅在具体形态上千差万别,而且各有各的技术标准、质量要求、专业性极强,集中采购机构很难进行如此差别极大、技术性极强的采购。就价格而言,针对居家养老的单位服务价格可能只有数十元、数百元,而针对教育、医疗、社保等的价格标的则多可能跃上千万元级别,以购买金额作为是否纳入政府采购的标准显然也不合适。事实上,这正是广义的公共采购与我国当前较为狭窄的政府采购之间的区别所在。简言之,前者涉及所有政府部门的行政方式和行政行为,后者则主要涉及财政部门;后者可以主要采用集中采购的方式,而前者却更适合于分散采购。

(三)尽快制定政府购买服务的最佳实践指南。政府购买服务在我国固然是一个新鲜事物,但在一些发达的市场经济国家,政府购买服务已有数

十年的历史了,理论和实践都已经十分成熟。此外,国际上还有多个民间或学术团体都在不定期或定期地总结、提炼出政府购买服务的最佳实践指南,供各成员参考、借鉴。在我国深入推进政府购买服务的实践中,完全可以对此进行充分的学习和借鉴,避免各地“摸着石头过河”、付出高昂的学习成本,甚至在一哄而上中形成某些纠正起来耗时费力、尾大难掉的弊端。可组织力量对国内外政府购买服务的经验、做法进行比较、总结和提炼,对国内各地的政府购买实践进行重点追踪,制定非强制性的政府购买服务最佳实践指南,为各地推动政府购买服务提供参考借鉴,力争使这项工作从一开始就处于较高的起点上。

(四)加快完善后端环节的制度建设,解决财政管理中“最后一公里”难题。作为政府综合性管理部门,财政部门在政府购买服务中担当着重任。政府购买服务作为一种新型的公共服务提供方式,对于财政管理而言,有一脉相承的方面,但更多的是新形势下的新任务,将为深入推进财政资金的全过程管理带来重大机遇。财政部门要跳出传统的资金分配、政府采购主题,而更多地将注意力集中在制定、完善适用于各部门购买服务的资金规范上。围绕提高绩效这一主题,形成和出台一系列以结果为导向的新型预算资金分配制度、绩效评估制度、审计制度、财务报告制度和财政问责制度等,构建完整的财政支出管理链条,包括从提起资金需求开始,到预算审查、资金获得、预算支出、财务报告、绩效评估、审计、问责等每一个环节。特别重要的是,要利用政府购买服务这一机遇重点加强绩效评估、审计、会计报告和财政问责等后端管理环节建设工作。只有如此,方有望解决财政管理中“最后一公里”难题。□

责任编辑 张敏