



美国在交通领域的公共服务更多地采取了服务外包的形式

政府购买服务的国际经验与思考

□ 财政部综合司

从世界范围来看,政府购买公共服务的兴起是在 20 世纪 80 年代初从英美等发达国家开始的,至今不过 30 多年的历史,并且在不同的国家进展很不一致,有的国家或地区比较积极地推进公共服务提供的多元化,而有的国家或地区则持比较谨慎的态度,民营供应商在公共服务提供中所起的作用依然十分有限。对一些发达国家或地区在这方面的做法进行系统总结和比较,对于我国公共服务供给主体多元化进程的顺利推进具有重要的借鉴意义。

英美德日等国政府购买服务的做法

根据国内学术界近年来对部分发达国家或地区公共服务模式的研究,可以把公共服务的提供划分为三种类型:第一类以美国、英国等国为代表,其公共服务倾向于向私人部门购买;第二类以德国、意大利等欧洲国家为代表,非营利组织在其公共服务的提供中具有更加

重要的地位;第三类以日本、新加坡等亚洲国家为代表,强调政府在公共服务提供中的主体地位。本文选择在政府购买服务方面具有典型经验的英、美、德、日四国进行分析。

(一) 英国

英国在第二次世界大战之后,开始实施大规模国有化运动和福利制度,建立了由政府提供“从摇篮到坟墓”全面的公共服务的“福利国家”。住房、交通、教育、医疗、失业救助等关系国计民生领域的公共服务大部分由政府低价提供。之后,随着社会福利开支日益扩大,政府的财政收入与财政支出之间的差距开始扩大,财政赤字逐步增长,英国政府和公众开始意识到庞大的公共服务开支难以为继的财政风险。同时,由政府包办提供公共服务的弊端逐渐显露出来,官僚作风和效率低下一度成为“英国病”的重要内容。正是在这种大背景下,1979 年英国首相撒切尔夫人推行了包括公共服务市场化改革在内的声势浩大的政府改革运动。公共服务市场化改

革以市场化为导向,以经济和效率为目标,率先在公共部门中引入竞争机制,主要内容就是强制实行非垄断化,极力推动公共部门与私营部门之间以及公共部门之间的竞争。公共服务市场化改革促使私营部门进入并主导了过去一个时期由政府提供公共物品的领域。

继撒切尔夫人改革之后,布莱尔在担任首相期间提出了“第三条道路”理论,继续推进改革。该理论要求区分政府与市场分别适合提供哪些领域的公共服务,又有哪些领域适合公私部门合作。在“第三条道路”理论的推动下,英国进行了公共部门与私人部门合作提供公共服务的尝试,促使公共部门、私人部门与公共服务的使用者做到了利益共享、风险共担。此时,改革的目标不再仅仅是提高公共服务的效率,而是更注重提高公共服务质量和“顾客满意度”,并开展了“公民宪章运动”和“竞争求质量运动”。在运动中,“市场检验”成为一种新的竞争方式,在对内部和外部服务承担者提供公共服务的价格和结果进行

比较后,从而实现公共服务的高效率和低成本。具体步骤包括确认公共服务提供的范围和性质,建立公共服务供给的水平和质量标准,组织竞争招标,选择、确定服务承担人,监督、评估服务结果。

经过20多年的改革,英国的公共服务市场得到了长足的发展,日趋成熟和完善。有数据显示,2006—2007年,大约有1/5的公共产品由私人部门和非政府组织提供,涉及公共服务的各个方面和地域范围。2009年伦敦政治经济学院研究调查表明,仅养老护理服务一项,英国政府放到市场上进行竞争的服务项目总价值已经达到了15亿英镑。英国在开放公共服务市场竞争方面已处于全球领先地位。

在公共服务改革过程中,英国也建立了发达的治理和监督社会组织体系,服务于社会组织与各级政府,甚至专门在内阁中设置了一个第三部门部长。在注意与服务供给方建立友好合作关系的同时,又通过制定规则 and 标准去实现政府监管职能。英国政府2000年发布的《资助与采购良好行为规范》,设定了政府采购的参数和标准,确保提供公共服务的质量。2003年英国副首相办公室发布的《地方政府国家采购战略》,指出了国家或地方政府与非营利组织所应共享的服务信息,总结了取得良好示范效应的公共服务实践案例。2006年,英国政府公开了非营利组织提供的《公共服务行动计划》,在全社会范围内广泛接受监督。2007年,英国内阁办公室又发布了《第三部门在社会和经济复兴中的重要作用》的报告,包括了政府购买服务的长期发展战略。2008年,第三部门办公室负责人发布了公共服务行动计划更新,讨论了其中部分公共服务提供成功或失败的经验,探讨政策调试过程中遇到的困难,对政府与非营利组织之间建立牢固的伙伴关系提出了一系列建议。

(二)美国

20世纪60年代末70年代初,美国总统约翰逊提出了“同贫困的战争”,同时,美国社会出现了从农村到城市的移民潮、福利权利运动、老龄化趋势等现象,这些因素使美国民众对社会福利项目的需求急增。为了应对这种情况,美国政府不得不对公共部门进行数额巨大的补贴,财政负担沉重。政府购买公共服务的探索是对这种处境的一种突破。美国政府希望通过优胜劣汰的竞争机制最终实现提高公共服务质量、降低公共服务成本、减轻财政负担的目标。美国联邦“经济机会办公室”进行了首次政府购买公共服务的探索,利用国防部的采购程序来确保对低收入家庭的教育服务。此后,很多地方政府都开始了此类提供公共服务的新尝试。直到70年代中后期,美国政府通过立法的形式保护和促进私营部门进入公共服务领域,鼓励全社会的力量参与到公共服务的供给中来。20世纪80年代里根政府时期,开始实行发挥市场机制作用的“供给学派”经济政策,掀起了以放松管制为主要内容的经济改革运动,市场机制更多地被运用于美国的公用事业运营中。在克林顿政府时期,联邦政府对100多个机场的空管和一些军事基地功能运营引入了市场竞争机制。而州和地方政府实施公共服务市场化提供的改革措施更多。例如,佛罗里达州政府在1999—2007年期间,实施了130多次私营化和竞争性外包,节约了5亿多美元。应当强调的是,美国的公用事业私营化或者市场化模式与英国等其他西方国家的不同之处,在于更多地采取了公共服务或政府服务合同外包的形式。通过服务外包,私营企业和一些社会组织可以提供多种公共服务,包括公园管理、卫生保健、学前教育、社会住房、老年人照顾、社区司法矫正服务等。少数地方政府甚至将一些一直由政府提供的公共物品合同外包给了私人企业,比如监狱管理。

在美国,政府主要通过对服务绩效的考核评估实现其监管职能。美国联邦立法及地方法律中有关绩效的法案和条例均明确规定了政府购买公共服务的行为规范,以及服务供给方应该达到的服务效率和质量。1993年《联邦政府绩效与结果法案》和1997年的《联邦收购条例》均强调了政府购买公共服务的评估标准和契约规范,建立了一种基于规则的管理,并受到社会多方认可。

总体来讲,美国政府购买公共服务的实践引发了社会服务领域的深刻改革,促使各种非营利组织和营利组织参与到提供公共服务的竞争中来,从而提高了公共服务供给效率,改善了公共服务质量。

(三)德国

在新公共管理改革的潮流中,不同于激进派的英、美、新西兰等国,德国属于温和型国家,在确定地方政府行政合法性和公共服务责任主体的前提下,采取了较为稳健的改革策略。

德国地方政府公共服务走上变革的道路,主要受以下因素影响:一是上世纪80年代末,在受经济衰退影响同时,东、西德合并加重了地方政府经济上的附加成本和财政压力,使得公共服务资源变得捉襟见肘。二是面对公共服务质量下降和数量不足的窘境,公众对财政浪费、政府效率低下和官员惰性普遍表现出不满,并基本上对地方政府的变革要求达成共识:地方政府应当使其公共服务部门内部结构变得更为合理,公共部门人员数量必须减少,社会公共服务开支也应当节约并得到制度化监控,从而实现公共服务供给的经济和高效。三是受制于新自由主义思潮和“新公共管理”改革范式的部分影响,德国政府面对国际化浪潮,公共服务改革已是大势所趋。

德国公共服务改革的直接价值取向是创设一种新的治理文化,最大限度地

动员市场和第三部门参与地方性或区域性公共服务的生产,一方面让地方政府“瘦身”,另一方面与社会形成良性的互动协调机制,以实现公共服务生产与供给的可持续性。德国公共服务改革主要表现为一些公共物品市场化生产机制的创新,而第三部门参与公共服务生产与供应的机制也逐渐发展起来,私人闲散资金、社会资本和慈善援助等也成为了弥补地方政府在公共服务中公共财政支出不足的新渠道。东西德统一后,曾经封闭保守的德国地方公共服务生产准入规则也渐次放开,服务由政府垄断开始向社会服务协助转变,市场和市民社会的作用开始受到关注、肯定和承认。政府职能开始转变为公共服务生产的授权与监督、公共决策的协商与指导、公共财政预算、纯公共物品买单或生产补贴以及直接或间接承担公共服务的供应责任。

在公共服务的供应上,德国地方政府一方面尽量保证公共服务供应的充分性、及时性与满意度,做好民意调查与政府适度监控;另一方面,构建起良性互动的政府间关系,在一些混合型公共事务上进行有效合作,如流行病的传染预防工作、流窜犯罪和跨区域水污染治理等,做到公共资源的有机整合。区分共同性问题(如空气污染、环境保护和流行病传染等)和相似性问题(如老龄化、失业和城镇基础设施改造等),以此划分普遍性公共服务与地方性公共服务,并分别由中央和地方承担责任。同时,根据公共资源的稀缺程度,将公共服务分为无偿性服务和有偿性服务。无偿性服务是不产生拥挤、全民享受的服务,要求在提高服务质量与效率的同时兼顾公平。而有偿性服务则不然,创新型做法是给这些服务设定一个从覆盖服务基本成本到人们愿意支付的最高限额的合适价格,实现先到先得的收费服务,譬如特别车牌号申请、限量服务拍卖、元旦之夜结婚登记的预约服务等。

但随着特殊服务的蔓延,其忽略公平的弊端就显现出来,而且其营利性使得一些公共部门竞相设租,有的甚至以放弃一部分无偿性服务为代价,引起市民的不满,迫使地方政府重新对收费服务作出法律上的界定和政策规制。

在政府公共服务改革文化重塑上,德国地方政府将纳税人当作“顾客”成为核心理念,以服务对象为中心,以回应顾客需要作为政府主要职责,赋予顾客充分的服务选择权和决定权,进而改进公共服务品质。

(四)日本

日本政府购买公共服务制度是规制改革的产物,是在“市场化试验”基础上发展起来的。二战结束后,日本政府为了医治战争创伤,推动经济快速发展,实现社会稳定,实行了一系列规制。规制一般是指中央或地方政府根据有关法律、法规以许可、认可等行政手段对国民以及企业的活动进行干预的行为。按内容划分,规制分为经济性规制和社会性规制两种类型。在经济领域,日本政府通过各种规制,干预经济活动,配置经济资源,但到上世纪80年代后半期,随着世界经济的全球化、一体化和日本经济的成熟化,规制型市场经济的局限性日益突出。上世纪90年代日本开始进行规制改革,进入21世纪,日本政府进一步加快了规制改革步伐。2004年3月,小泉内阁通过了“推进规制改革、民间开放3年计划”,该计划具有两个特点:一是将“推进民间开放(市场化试验)”的观点引入规制改革的计划;二是将改革的重点由经济性规制转向社会性规制。从2005年起,“市场化试验”正式展开,小泉内阁把职业培训、国民年金保险的征收业务等3个领域8项公共服务作为示范型事业的对象,通过竞标委托给民间部门。2006年以后,政府购买公共服务的范围进一步扩大,增加了统计调查关联的项目、与大学教育相关的项

目等。这种“市场化试验”中,由政府委托民间部门提供公共服务的行为即是政府购买公共服务的活动,后来这一活动在专门的法律规范下和专门的机构组织下运行,遵循严格的程序,逐渐形成了政府购买公共服务的制度。

为保障公共服务改革顺利进行,2006年,日本政府专门出台了《关于导入竞争机制改革公共服务的法律》,用于规范政府公共服务供给活动,政府购买公共服务同样遵循这一法律。该法律制定了公共服务改革的基本方针,明确了改革的目标和意义;规范了官民竞争投标及民间竞争投标的程序,包括参加竞争投标者的资格、招募及确定等事项;规定了中标民间部门实施公共服务的必要措施,包括合同的签订和解除以及关于实施过程中的监督事项。同时,该法律规定在内阁府中设置第三方机构“官民竞标监理委员会”,以确保公共服务改革实施过程中的透明性、中立性和公正性,政府购买公共服务的活动都要通过委员会组织实施和监督管理。委员会成员都是来自民间的企业家、经济学家等,负责审查供应商的资格,确定参加竞标者,确定中标的供应商。官民竞标监理委员会的主要职责:一是为公共部门和私营部门建立具体规范,以保证竞争的公平和高效;二是针对参与竞争的公共服务项目,对目标部门进行甄选和换选;三是对参与竞标的各部门进行指导,以保证投标能顺利实施,促使各部门对项目信息及时披露并确保服务质量;四是确保私营部门能遵守保密等政府相关规定,并对私营部门进行监督;五是评价业务实施的效率效果,并将评价结果向社会披露。

在日本,可通过4种渠道获取政府采购信息:参加说明会,查询招标公告,查阅官报和上网查询。国内外供应商每年年初可以参加日本外务省集中组织的会议,获得有关政府采购信息;采购单

位在采购前 50 天公布招标信息以供外界查询；日本政府用英文和日文摘要的方式在官报上刊登招标信息和评价结果；日本政府还开设了如日本贸易振兴会等网站向外界机构公布相关信息。

经验借鉴与思考

国外公共服务改革的成功经验，对于我国推进政府公共服务改革具有重要的借鉴意义。

（一）健全的法律法规体系。发达国家及地区关于政府购买公共服务的法律条文规定全面、细致，针对可能出现的情况采取何种处理方式都有明确的规定，操作性较强。法律条款清晰、明确，避免了实际操作的随意性，保证了政府购买公共服务过程的流畅、规范。比如，日本《关于导入竞争机制改革公共服务的法律》专门规范了引入竞争机制提供公共服务的宗旨、方针以及政府行政机关、公共团体以及民间部门的职责。

（二）广泛的购买公共服务范围。综观成功购买公共服务的国家经验，一个重要的相同之处就是购买范围非常广阔。政府将公共服务的供给更多地让与市场来完成，较好地满足公众的多样化、个性化需求，不仅能降低公共服务的提供成本，也能提高公共服务的提供效率，例如，美国拉米兰达市政府雇员只有 60 名，却由 60 个承包商提供了从消防、警备到公共工程等几乎所有的公共服务。日本自 2005 年将国民年金保险的征收业务转交给民间部门后，两年来经费减少 59.1%。

（三）成熟的公共服务供应商体系。发达国家及地区都有相对自由的市场竞争体制，行业发展相对比较成熟。政府对私人企业、非政府机构参与提供公共服务持有鼓励的政策，以帮助引导、培育公共服务供应商。因此，这些国家及地区在进行政府购买公共服务时，能有众多成熟的供应商参与竞争。这些供应

商有能力承接公共服务项目，并且能保证公共服务的提供质量。

（四）公共服务流程信息的高度透明。从发达国家和地区的经验来看，公共服务购买流程中的所有信息都是公开的。首先，公共服务的购买方根据民众所反映的信息确定所要购买的公共服务，并向社会公开。其次，供应商的各种信息，包括规模、资质、信誉等，也都向社会公开。再次，竞标过程的评判标准、公共服务的提供情况、中标供应商的绩效考评方法也是公开透明的。社会公众可以从政府网站、政府刊物、新闻报道等渠道查询政府购买公共服务的具体信息。例如，日本的内阁府网站和各个季度的政府公报都能查询到各个部门已经完成的和即将推出的各种政府购买情况。

（五）有效的监管框架。发达国家及地区的实践表明，完善的政府购买公共服务制度离不开有效的监督框架。有效的监管框架包含两个必不可少的要素：第一，有效的监管主体，监管主体负责监督公共服务购买方与供应商的行为；第二，有效的监管机制，形成公共服务的购买、供应双方之间也相互监督、相互制约。例如，美国政府购买公共服务过程中，不仅有专门的监管机构对供求双方的行为把关，而且服务的购买方（政府）、提供方（供应商）和使用方（民众）三者之间形成一个互相制约的监督机制。英国起监督作用的主体，除了政府自身外，还委托基金会或由对非营利组织进行登记、注册的委员会等机构来负责。英国政府与非营利组织之间购买服务的协议，由国家志愿组织委员会作为第三方参与管理，监督双方违约行为，针对政府购买或者非营利组织提供服务过程中可能遇到的阻碍，提出调整建议。

（六）渐进式调整政府权利和职能。虽然发达国家政府购买公共服务的经验和教训不尽相同，但是一般来说，政府

的权利和职责并没有削减，仍然扮演着极为重要的角色。在强化服务责任、确立评估机制、制定契约规制、促进合作伙伴关系持续发展等方面，社会对政府的要求越来越高，政府自身也要保持足够的敏感性以应对复杂变化。社会公共服务领域不同，社会群体的需求会随着生活状况的好转和主要矛盾的解决而逐步转化。因此，发达国家一直处于渐进式调整状态之中，这在客观上有利于政府及时总结购买社会公共服务的经验，努力构建“市场—政府—社会”的全方位格局，实现高效服务、公共利益及多方互动之间的优化平衡。

与我国情形不同的是，发达国家购买公共服务的初衷是为了应对福利国家危机，减少财政支出，提高服务效率。目前，我国正面临着日益增长的公共服务需求，政府购买服务并不是为了削减开支，相反，在政府将继续加大对公共服务投入的前提下，其目的是要转换政府职能，整合优势资源，满足社会需求，促进社会和谐，积极探寻提供公共服务的良性发展道路。同时，发达国家的市场经济环境和公民社会组织发展比较成熟，能够建立起一套较为有效的竞争规则以实现契约购买，而我国目前非营利组织或企业，无论是其存在的规模、承担的任务使命、具有的社会地位还是提供服务的能力，都不能与发达国家相提并论。而且，我国现有的大部分公共服务仍多交由具有行政职能的社会组织或事业单位提供，还不足以形成市场竞争与契约购买的要件。如何形成一种多元供给结构，探索建立政府、服务提供方和社会公众的三方互动及制衡机制，促进越来越多的社会组织和企业发展壮大，使其成为真正具有竞争性和吸引力的政府合作伙伴，将是未来我国政府购买服务需要重点关注和解决的重要内容。

责任编辑 张敏