

中美政府购买服务模式比较

——框架、要素及优化路径

程坤鹏¹, 俞祖成²

- (1. 上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030;
2. 上海外国语大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200083)

摘要:作为项目制治理中的重要构件,政府购买服务在推动地方治理创新和提升治理能力方面发挥着重要的增量改革作用。然而,当前有关中外政府购买服务的制度、模式和结构等的中观比较研究较为匮乏。文章基于制度比较分析法,选择中美两国政府购买服务模式进行对照比较,从框架、要素和路径三个层面进行分析并借鉴“求同法”逻辑讨论制度模式问题。研究发现:美国政府执政中的效率观转向公共价值观的变化,成为具有系统性、延展性和多元性的政府购买服务制度的重要基础;中美政府购买服务政策过程中的购买领域、规模、方式、资金分配、支付、购买限制、监管等要素存在较大的差异性,但是两者在政社互动关系层面又存在一定的共性问题,需要从政府购买方式、过程和监管等方面进一步推动政社“良性”合作关系的形成。

关键词:政府购买服务;制度模式;制度框架;制度要素

中图分类号:C93 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2019)05-0092-10

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2019.05.009

A Study on the Service Outsourcing Model from a Sino-US Comparative Perspective——Institutional Framework, Elements and Optimal Strategy

CHENG Kun-peng¹, YU Zu-cheng²

(1. School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China; 2. School of International Relations and Public Affairs, Shanghai International Studies University, Shanghai 200038, China)

Abstract: As an important component of project management, government service outsourcing plays an important incre-

收稿日期:2019-05-22

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“政府购买社会组织服务的模式创新研究”(17JD029)

作者简介:程坤鹏,男,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,美国宾夕法尼亚大学访问学者,从事地方治理与公共政策研究;俞祖成(通讯作者),男,日本同志社大学政策科学博士,上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授、博士生导师,从事社会治理与社会组织政策研究。

注:感谢上海交通大学徐家良教授、华东政法大学赵挺老师的帮助和建议,文责自负。

mental reform role in promoting and improving local governance innovation and governance capabilities. However, the current comparative study on the systems, models and structures of Chinese and foreign service outsourcing is rarely involved. Based on the institutional comparative analysis, this paper selects the Chinese and American government service outsourcing models for comparison, and analyzes them from the framework, elements and paths, and discusses the institutional model issues. The study found that the US government's view of efficiency to the turn of public values is an important basis for a systematic, malleable and diverse service outsourcing system. There are major differences in the field of purchase, scale, method, allocation of funds, payment, purchase restrictions and supervision in the process of Sino-US service outsourcing policy. However, there are certain common problems in the interaction between government and society. It is necessary to promote the formation of "benign" interactions between government and society from outsourcing methods, process and supervision.

Key words: service outsourcing; institutional model; institutional framework; institutional elements

一、引言

自二十世纪六七十年代以来,全球公共治理不断变革,各国通过市场化、民营化、公益化或混合方式建立政府与社会组织合作关系,以提高公共服务供给的效率和质量。在计划经济时代的“政社合一”“政府办社会”体制下,我国的公共服务大体上由政府一手操办,公共产品主要通过自上而下的科层组织进行生产和递送^[1]。为满足越来越多元化的公共服务需求,政府逐步在公共服务领域选择性地吸纳社会力量,加大财政专项支持力度,并通过建构和推行政府购买服务制度,充分发挥社会组织的利他精神、志愿性、非营利性以及追求公共价值等独特优势。

在美国,地方、州和联邦政府与非营利组织(Non-Profit Organization,以下简称NPO,社会组织和非营利组织在学术语境中属同一概念,文中不作特别区分)合作提供公共服务的历史,最早可以追溯到1960年^[2],目前美国已形成了较为完善的政社合作制度与框架。2009年,金融危机爆发后,美国社会和经济进入了阶段性的衰退期,各层级政府预算的相对削减对公共服务需求和NPO的生存与发展产生了无法忽视的影响。一般而言,美国NPO的收入主要来自政府拨款、社会捐赠和市场投资收益三种方式。经济衰退及其多米诺骨牌效应大大削弱了市场整体活力,使得政府财政、居民可支配收入和公司盈利能力不断下降。一方面,政府财税收入的下降导致州和地方政府削减部分公共服务领域的预算,受此影响,各级政府逐步减少了对NPO的财政资助;另一方面,NPO从基金会、公司和个人获取的捐赠也在减少。NPO投资收益特别是储蓄收益也在不断减少。虽然近年来美国出现了社会企业、社会影响力投资等新型公益—商业融合的创新业态,但目前还处于探索阶段,商业化运作模式给NPO带来的收入较少。2012年至2018年,美国从金融危机中复苏,但这一过程是缓慢且不均衡的,政府财政支出压力依然巨大。在这种社会经济背景下(特别是2012年后),美国各层级政府逐步采取与NPO签订合同的方式共同提供公共服务,以提升地区公共服务质量^[3]。本文部分数据来源于Urban Institute在全美开展的一项关于公共服务合作生产调查^[4],在此基础上我们进行中美政府购买服务模式比较。

二、中美政府购买制度比较:框架与要素

在美国,NPO是个人与社会连接的重要中介,深刻影响着个人、家庭、社团及较大范围内的公共参与,在社会生活和公共性生产中举足轻重^[5]。NPO在与政府互动过程中扮演的角色可归纳为六种:自主服务提供者、协调服务同盟、补贴提供者、合同商/代理人、战略竞争对手或倡导者/说客^[6]。在很多

领域,NPO提前介入,自发生长,为社区或特定群体提供公益服务,成为自主服务提供者。在政府制定购买服务制度后,NPO与政府成为遵循契约精神的合作伙伴。在这个阶段,NPO发挥着协同服务同盟、补贴提供者、合同商/代理人等作用。甚至由于NPO在特定领域的长期经营,具有一定的生态“粘性”,可以调动比政府更多的社会资源,形成地区垄断性社会资本,进而发展成为地方政府或社区公共服务机构的竞争对手。而当NPO经历前几个阶段的发展,拥有一定的规模和专业能力后,便具备了在社区发起公共倡议等的能力。

在美国,501(c)(3)公益机构约三分之一的收入来源于政府购买服务,主要体现为购买合同和特定补助,而来源于社会捐赠的收入约占13%,来源于服务费用与其它渠道的收入约占47%。政府与超过五万家NPO签订了三十多万个服务外包合同和补助协议,平均每家NPO有六个政府委托的合同或补助。在公共服务领域,政府与超过三万个服务类NPO签订了约两万个合同^[7]。一方面,广泛的政社合作极大地拓展了政府服务地区民众的能力,同时这种制度性尝试也提升了NPO实现其组织价值的的能力;另一方面,虽然良好的政社合作可发挥各自优势,但NPO和政府之间依然存在矛盾,如NPO的自主权和政府的控制权之间的紧张关系。政社合作中产生的一系列冲突不可避免。相比较而言,我国制度环境与社会组织的政策议价能力或追求独立性之间的问题也是一个引起争论的学术问题。相关研究主要聚焦在分类控制^[8]、政治合法性^[9]、控制权^[10]、自主性^[11]、非协同治理与策略应对^[12]、模糊发包^[13]、“借道”机制^[14]等方面,这不是本文探究的重点,对此不做赘述。

(一) 购买领域

美国政府购买服务主要聚焦在文化艺术、教育、环保、健康、群体服务、国际与外交事务、公共社会福利和宗教等领域。这些领域的购买服务具备以下特点:(1)涉及的领域十分广泛,从面向俱乐部团体、特定群体、社区提供服务,拓展到绿化、动植物保护等环境保护领域;(2)基本涵盖各类型的细分需求,如社区矫正、犯罪预防、流浪收容、青年教育、家庭咨询、家暴妇女、寄养、退伍军人、老年人服务和临终关怀等;(3)从低阶延伸至高阶公共服务,政府不仅支持低层级、基础性公共服务需求(如提供临时住所庇护、收容、寄养等服务),而且支持教育、健康保健、文化艺术、宗教等高阶需求。

我国政府购买服务主要有六大类,分别是: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和其他适宜由社会力量承担的服务事项。相比较,我国政府购买制度建设起步较晚,实际运作过程中也存在购买模糊性^[15]问题,但总体上,各地基本建立了较为完整的政府购买框架(如清单制管理等),覆盖领域也十分广泛。政府购买由最初政府采购(主要是政府履职所需辅助性事项)拓展到基本公共服务和其他领域,这一具有开放性和多元性的治理工具正得到持续应用。中美购买领域的主要差异在于我国政府购买服务执行或传递结构以纵向科层和横向NPO有限参与的方式为主,而美国更加依赖专业性和地域性的NPO,官僚科层并不占据主导。

当前中美购买服务所分布的领域差异较小,两国购买服务总体制度结构具有一定的相似性。具体差异主要体现在各自领域的专业性和延展性的不同,相比较而言,美国公共服务的合作生产更细化、专业和全面。美国文化艺术领域的社交媒体对NPO的影响远远超越了我国,国内社会组织活动更多的是传统组织行为,对社交网络的运用还十分欠缺。美国在环保领域的政社合作更多处于NPO自发且主导的格局中,而我国环保组织在参与环保政策制定和监督的过程中仍需具备政府默许的政治机会、资源汲取和整合能力、巧妙的行动策略等。又如我国当前社区共同体建设中,社会组织即使获得社区购买服务的合同,在如何进入由街道和居委会等体制内组织管理的社区场域中仍然需要一定的运作和技巧(见表1)。

表1 中美政府购买领域比较

类型	细分领域
文化艺术	(美国) 社交媒体、艺术教育、博物馆、剧场、历史展览
	(中国) 城乡文化组织培育、城乡社区文化服务、公共体育服务
教育	(美国) 基础教育、继续教育
	(中国) 学前教育、义务教育、民办教育
环保	(美国) 自然资源保护、绿化、动物保护、动物园和水族馆
	(中国) 城乡绿化、道路保洁、垃圾处理、空气监测
健康	(美国) 血库、护理机构、毒品滥用保护与治疗、市民热线和危机干预、特殊疾病、医学研究
	(中国) 城乡医疗卫生、艾滋病防治、特困群体医疗救助、医疗纠纷协调、社会保险
社区共同体	(美国) 犯罪矫正、虐童、法律援助、犯罪预防、职业培训、劳动力投资、食品银行、营养援助与教育、社会收容、房屋维修、救灾、应急培训、男孩女孩俱乐部、青年领导力项目、家庭咨询、移民中心、临终关怀、家暴妇女庇护所、寄养、城市规划、社区行动机构、老年人活动中心
	(中国) 养老服务、助残服务、外来人口服务、纠纷调解、社区矫正、青少年教育、法律咨询、反家暴、社区服务中心运营
国际与外交事务	(美国) 国际交流、国际发展
	(中国) 国际救援、国际环保协作、国际贸易交流展览
公共社会福利	(美国) 人权、投票教育与注册、自由、社区联盟、经济发展、社区服务俱乐部、军人和退伍军人社团、跨学科研究、社会科学
	(中国) 公益慈善服务、行业协会商会服务、其他社会团体
宗教	(美国) 宗教媒体和传播、敬拜活动、宗教教育
	(中国) 宗教事务部门履职所需辅助性事务

(二) 购买规模

截至2012年,美国地方、州与联邦政府与约5.6万个 NPO 开展合作。其中,群体服务类的组织获得大约53%的合同,总金额也位列第一;文化艺术、健康类 NPO 分别获得13%和12%的市场份额(见表2)。从政府购买金额来看,提供面向特定群体的一般服务和专项服务(如健康服务)占比最大,约为95.1%^[4]。美国政府购买服务在规模上主要呈现出以下特点:一是,美国各级政府购买服务的资金主要投入到社会群体的公共服务上,其中大多属于弱势群体的基础性需求;二是,在医疗健康方面投入巨大,美国医疗水平发达,自奥巴马政府时期,医疗体制改革一直在推进,但很难实现社会全面覆盖和高效管理,这也是一个世界难题。在毒品防治、基础医疗和特殊疾病研究方面,美国政府也一般通过购买服务的方式进行。

我国政府购买规模的总体数据尚未有系统统计,从东部到中西部地区,各地政府购买服务的规模不一。在部分发达地区(如北京、上海、江苏、广东等地),政府购买起步早,体系成熟,购买覆盖面较广、政府财政支持力度较大。如2016年,江苏政府购买服务达到300亿(人民币,下同),广东达到252.58亿;在浙江、安徽、江西、山东、福建等地,政府购买服务尚处于扩展应用阶段;在青海、云南、贵州、广西等地,政府购买尚处于试点阶段,政府购买体系尚不成熟,如2017年,云南政府购买服务支出约为46.95亿,贵州政府约为68.83亿。

相比美国,我国政府购买服务规模总体偏小,主要与我国传统公共服务供给惯性和发展阶段有关。我国公共服务的供给曾长期依赖政府和事业单位,政府和社会对政府购买社会组织服务的接受度还有待加强。以广西为例,2017年,全区政府购买项目5583个,实际支出45.7亿元,在政府购买的六大类服务项目中,基本公共服务支出(占56.1%)和政府履职性服务支出(占23.3%)约占全区购买服务支出总额的80%。技术性服务、社会管理性服务、其他适宜由社会力量承担的服务、行业管理与协调性

服务支出分别占13.9%、3.2%、2.7%和0.8%。^①基本公共服务类占比最高,主要是因为教育、养老服务、医疗、公共卫生、文化、体育等领域公共需求较大。政府履职所需辅助性服务占比较高,主要由于法律服务、课题研究和调查、财务会计审计服务、绩效评价等事项更适宜由社会专业力量承担,为提高政府履职效率,更多采取政府购买方式。

表2 美国政府购买服务市场规模^[4]

(单位:美元)

组织类型	合同数量	合同占比	平均值(美元)	总金额(百万美元)	金额占比
文化艺术	7189	12.9	152704	1081	0.8
教育	3828	6.9	1392814	5233	3.8
环保	2359	4.2	560871	1306	1
健康	6729	12.1	5586483	36448	26.5
群体服务	29483	52.9	2826338	80565	68.6
其他	6114	11	2203786	12769	9.3
共计	55702	100	2543870	137392	100

(三) 购买方式

美国政府购买方式主要有两种:合同和资助。在美国,这是两个完全不同的购买方式。相比资助,合同更强调政府—NPO之间的正式契约关系,双方的权利和义务以法律作为担保;而资助的强制性和正式性不如合同关系那样明确。彭力等指出美国法律制度对政府和承包商关系进行了具体的分类,如“合约”(政府与营利性组织)、“拨款”(政府与非营利组织)、“合作协议”(政府与非营利组织)等^[16]。常江提出美国政府购买服务的核心之一是合同,在美国法中被称为公共合同,如《联邦财产和行政服务法》《联邦采购规定》《合同竞争法》《服务获取改革法》《联邦政府绩效和结果法》等,公共服务包括硬服务(有具体的服务质量标准,明确的权力义务、价格等)和软服务(难以进行明确的成本收益评价,服务质量不可量化等)。硬服务大多采用竞争模式,而软服务可以采用非竞争模式(协商模式和合作模式)^[17]。美国政府购买方式的特点可以概括为两个方面:一是政府购买偏好规模较大的NPO。政府更多地选择与大型NPO达成合作。与政府签订合同或资助的NPO资产规模在一百万美元以上的占比较高,其次是二十五万美元至一百万美元之间的组织。获得政府购买资金最多的提供群体服务和健康服务的NPO均属于大型NPO(57%的提供人群服务的NPO规模超过一百万美元,72%的健康类服务NPO规模超过二十五万美元)。和美国类似,我国政府购买服务也开始出现类似“大户包揽”的现象^[18],对于此类现象产生的原因及带来的问题还有待于继续深入的研究。二是根据服务类型制定购买方式。在文化艺术、教育领域,如教育、博物馆、剧场、历史展览、基础教育等,政府大多采用权利义务关系约束较弱的资助模式;在重点领域如健康、有关群体服务领域,采用资助和合同并存的购买模式,单独大范围采用合同方式进行购买的并不多见。

我国政府购买服务强调通过发挥市场机制作用,把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量和事业单位承担,并由政府

^①数据参见广西壮族自治区财政厅(http://www.gxcz.gov.cn/gxzzzqcz/gzdt/jgdt/201804/t20180411_74696.html)。

根据合同约定向其支付费用。政府购买服务主要采用四种方式:公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购。相比资助,合同是较为普遍采用的购买方式;资助主要用于传统事业单位提供的公共服务。按规定程序确定承接主体后,购买主体应当与承接主体签订合同,并可根据服务项目的需求特点,采取购买、委托、租赁、特许经营、战略合作等形式。合同需要明确购买服务的内容、期限、数量、质量、价格等要求,以及资金结算方式、双方的权利义务事项和违约责任等内容。

(四) 资金分配

由于受到金融危机及政府预算的影响,NPO 在获得政府购买项目后必须合理做出资金分配。一般而言,从政府购买资金占 NPO 总收入的比例,可以推断 NPO 对政府的依赖程度。文化艺术、教育、环保类 NPO 对政府的依赖较低,而教育和群体服务类组织可以从政府获得更大比例的合同,对政府依赖较为严重。政府 - NPO 关系中最为重要因素之一便是项目资金,过度依赖政府是否会影响 NPO 服务或者倡导功能是学界讨论的一个热点^[19]。NPO 获得政府购买项目的资金主要用于组织运营、项目运作等方面。政府资金的变化对那些高度依赖政府的 NPO 影响最大。从2012年的数据来看,政府资金占比超过60%的 NPO 在消减各方面活动中比重最大,数量最多,特别是减少职工福利、关闭办公点等方面,但是在缩短运营时间或减少信贷等方面并不十分显著。

2012年以后,NPO 出现复苏的迹象:第一,有46%的非营利组织的员工人数保持不变,这一数字在2012年有年度盈余的非营利组织中有增加的趋势;第二,服务对象增加了54%,职工福利增加了55%,服务项目增加38%,职工工资增加47%,这表明 NPO 的内部运营正逐步恢复;第三,NPO 保持了办公点和运营时间的稳定(分别为79%和87%),可以持续提供更多的服务(见表3)。

表3 2012年美国 NPO 资金分配变化^[4]

资金分配	减少	基本不变	增加
储蓄	42%	37%	21%
职工数量	26%	46%	28%
信用贷款	16%	62%	22%
服务对象	14%	32%	54%
职工福利	12%	33%	55%
服务项目	11%	52%	38%
职工工资	8%	45%	47%
办公点	7%	79%	14%
运营时间	5%	87%	8%

我国政府购买服务资金分配和使用的研究尚不充分,相关统计数据匮乏。总体上,获得政府购买服务项目的 NPO 对政府依赖程度不一(即政府购买服务收入在 NPO 营业收入的比重)。以上海浦东新区为例,2011—2015年期间,由54个中标 NPO 中的27个 NPO 年报数据显示,政府购买服务资金/提供服务收入超过50%的比例高达85%,该地区 NPO 对政府资金过于依赖(见表4)。

表4 上海浦东新区政府购买中标 NPO 对政府财政的依赖度(2011-2015年)^①

中标组织	对政府依赖度
上海浦东手牵手生命关爱发展中心	1
上海闵行区古美海皮家园社区青少年发展服务社	0.84
上海浦东联洋家庭咨询服务中心	0.97
上海公益社工师事务所	0.8
上海浦东新区心教育社区青少年发展中心	0.32
上海百特教育咨询中心	0.53
上海浦东联洋新社区服务社	0.88
上海欣耕工坊公益服务中心	0.89
上海知了公益文化传播中心	0.1
上海福寿康居家养老康复护理服务社	0.88
上海飞尔社区关爱儿童志愿服务中心	0.44
上海市浦东新区老年协会	0.63
上海浦东新区川沙启辰公益服务社	0.93
上海浦东新区慈爱公益服务社	0.25
上海浦东新区浦兴社区海英心理咨询工作室	1
上海浦东新区浦兴居家养老服务中心	0.91
上海伙伴聚家养老服务社	0.52
上海乐爱社工师事务所	0.85
上海浦东新区乐耆社工服务社	0.96
上海浦东新区周家渡社区心爱志愿服务社	0.49
上海浦东联洋新社区健康服务中心	0.8
上海华师社会服务中心	0.87
上海浦东新区上钢居家养老服务中心	0.9
上海浦东新区洋泾社会组织服务中心	1
上海浦东新区幸福家庭服务中心	0.9
上海乐家社工服务社	0.89
上海浦东新区潍坊馨丰社区服务社	0.85

(五) 资金支付

基于合同或协议,美国联邦、州和地方政府使用各种支付方式来补偿 NPO 提供的服务。美国最常见的两种支付方式是成本补偿法和固定成本法:(1)成本补偿法。成本补偿包涵固定成本和变动成本两个部分,故采用成本补偿可以允许浮动但受制于最高限额的其他费用;(2)固定成本法。固定成本即政府明确了整体项目的成本,NPO 在实际运作过程中产生的超出这一固定成本的费用无法涵盖。还有其他类型的支付方式,如单位服务时间成本支付、单位个体/家庭成本支付以及单位成本和绩效结合支付等。大部分 NPO 在支付方式上并无太大议价能力,这一点和我国政府购买服务的情况相似。无论是合同还是资助均提供了多种灵活的支付方式。

我国政府购买服务主要采用预算管理的方式,即政府部门提前向财政部门申报政府购买服务项目,财政部门在布置年度预算编制工作时,对购买服务相关预算安排提出明确要求,在预算报表中制定专门的购买服务项目表。财政部门审核后的购买服务项目表,随部门预算批复一并下达给相关购买主体。购买主体按照财政部门下达的购买服务项目表,组织实施购买服务工作。对 NPO 承接的购买项

^①数据参见上海公益招投标(<http://www.gysq.org/Web/Default.aspx>)和上海社会组织(<http://www.shstj.gov.cn/node1/zhuzhan/index.html>)。

目主要采用总额包干的方式,类似美国的固定成本法。

(六) 购买限制

政府购买合同和资助通常要求 NPO 将其合同或资助的一部分与捐赠或其他类型的资金相匹配。规模为100万美元或更多的大型组织更有可能被要求匹配项目资金。资金匹配在美国是一种较为普遍的做法,但是有能力筹集匹配资金的大多属于规模较大的 NPO,这对小型 NPO 来说较为艰难,可能形成潜在的市场进入壁垒。美国政府购买对 NPO 行政费用报销的要求较为严苛,70%的 NPO 的行政报销费用低于10%,有的项目甚至不包括行政费用。行政费用主要包含两个部分:项目管理费用和组织管理费用。NPO 的正常运作需要专业的管理人员,政府项目资金提供极低的报销费用,NPO 无法产生营利性收入,很难吸引到高水平管理人员。

我国政府购买服务基本没有资金匹配的要求,各地对 NPO 收支管理有较为严格的要求。如上海,规定不得将自身经费收支与其他单位经费收支混管,各项收入除用于组织管理成本和其他合理支出外,应全部用于章程规定的非营利性事业。对承接政府购买服务取得的收入,应当按照财务会计制度的有关规定规范财务管理和会计核算,不得违规使用。

(七) 监督问责

美国管理和预算办公室、美国总务署、美国政府问责局等对政府购买服务项目进行管理、审计和调查。购买服务问责机制主要以通过递送报告的方式开展绩效评估,以确保 NPO 可以按照合同或协议履行义务、使用资金。而 NPO 为了能够持续获得政府资金,大多需要付出很多精力按照政府报告的要求提供相关资料,接受评估、调查,甚至财务审计。报告主要涵盖总结报告、服务对象数据、提供服务数据、项目产出数据、获得顾客数据、顾客满意数据以及独立评估数据等。报告的频率有所不同,季度报告是大中型 NPO 最常见的报告,而小型 NPO 需要每年报告一次。美国政府购买服务问责报告的要求,使得 NPO 不得不按照政府的要求收集相关数据,调整格式,以应对冗余耗时的报告。

我国政府购买服务主要采用“第三方评估+财政审计+信用管理”的综合监督模式。各地大多选择建立由购买主体、服务对象及专业机构组成的综合性评价机制,推进第三方评价,对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行考核评价。评价结果作为选择承接主体的重要参考依据。财政、审计等有关部门负责对政府购买服务的监督、审计,确保政府购买服务资金规范管理和合理使用。民政、工商管理及行业主管等部门负责将承接主体信用记录纳入年检(报)、评估、执法等监管体系。

三、研究结论与讨论

美国由来已久的“大社会—小政府”理念为制度化的政社合作奠定了较好的基础。对此,陈书洁等梳理并指出英美政府购买服务观会对社会公共服务改革产生影响。美国社会服务观的形成根源于市场经济、民主政治和市民社会的发展,在“有限政府”观念的影响下,美国政府的角色限定于计划、引导和监督而非过度干预^[20],从罗斯福、约翰逊、里根到克林顿,美国政府和社会改革历经效率维度到公共价值维度的转变。政府长期以来与 NPO 建立了广泛合作,共同生产和递送公共服务,并且在金融危机及复苏后政社合作的深度和广度都更甚以往。

我国政府购买服务兴起于上世纪90年代,基于应对更加复杂、异质且呈几何级数增加的城乡公共服务需求的考量,需要不断探索和优化新时期政社合作制度。在中美购买服务模式比较的基础上,对差异极大的社会制度中存在的共性问题需要更加细致和谨慎的讨论。中美制度模式中的结构及其过程是各自政社互动关系的重要介质和表征。因此,基于上文的比较,未来的政策优化路径可以从以下几个方面进行思考。

(一) 购买方式层面:是否需要竞争性购买?

美国政府倾向于通过不同的支付机制资助不同类型的 NPO。当 NPO 承接政府购买服务时,文化艺术类组织最容易获得政府机构资助,而健康和人力服务组织最可能获得合同或同时获得合同与资助。每种支付模式都有独立的问责和报告要求,由于许多 NPO 与多个政府机构有多个合同和资助,他们必须学习和适应各种应用程序和报告程序,使用不同类型甚至互不兼容的计算机软件并且跟踪不同类型的结果。在美国,对政社合作机制的讨论,并不十分关注购买的竞争性问题,地方政府倾向于选择地区范围内规模较大、信用较好、专业性更强的组织,购买方式也不一定是竞争性的选择,协商或基于熟人关系的信用背书同样存在。

我国政府购买模式或机制争论的一个核心的问题之一是如何保持政府购买的竞争性。其主要分为三类:竞争、适度竞争和非竞争。结合中美购买制度的比较分析,应该根据细分的公共服务领域,选择不同的“选择—购买—支付”模式。在政府购买合作机制方面,可考虑政府独资模式、政府与社会其他组织合资的伙伴关系模式、社会其他组织之间的合作模式、政府与非营利组织以及私人组织合资模式、私人组织独资模式等^[21]。在政府购买方式方面,如充分竞争的购买服务市场,应该尽量采用合同的方式,通过招投标在尽可能多的潜在供应商里选择最为适合的作为承接方;在非充分竞争领域,应考虑采用资助方式,选择较为熟悉且有一定社会影响的组织。

(二) 购买过程层面:如何建立良性契约—协商关系?

美国政府购买服务整体框架较为完善,但仍存在若干过程问题:一是,政府购买资金未能覆盖全部项目成本。大部分 NPO 获得的合同资金无法覆盖运行成本,这可能因为 NPO 低效运营或政府资金拨付不足。但鉴于这是一个较为普遍的问题,可以认为是政府拨付不足导致。由于 NPO 缺乏较强的政策和项目议价能力,为覆盖超额成本,NPO 需要通过其它项目进行分摊,或者采取减少职工数量、薪资福利等方式。二是,政府在合同期变更要求。这主要分为积极和消极两个方面的变化。积极的变化如政府增加资金、降低服务要求和报告要求等;消极的变化如提高报告要求、减少服务支付、提高服务要求等。这种变化是出于客观条件或政府确保问责、监测 NPO、完成项目等因素而引发的;三是,政府延迟付款。在美国,各级政府因为延迟支付已经完成的工作而欠账的现象十分常见,政府迟于合同规定支付其法定承付款是一个较为显著的问题。其中,大型 NPO 更可能面临因政府支付延迟超出合同和拨款时限而导致的问题。我国政府购买服务在资金覆盖、变更合同、延迟付款等方面同样存在问题,一些社会组织通过项目分摊、延缓人员配置需求、削减职工薪酬或福利、减少储蓄,增加信贷等方式应对上述问题。政府购买过程中,政府任意变更合同是中美制度运行存在的共同问题,其背后是政社双方关系的不对等,即使在美国,政府对财政和监管的控制,使得其在政府购买服务制度中具有一定的话语权。

政府购买服务是一个组织间互动的动态过程,需要思考如何建构或优化新型政社关系。为解决购买过程中的问题,需要政社双方遵循契约精神建立结构合理、权责分明、有序运作的契约制度,形成对合作生产的刚性约束;同时,引入友善精神,搭建和谐友好、尊重互助的合作界面,修复和完善政社信任关系,实现对政社合作的柔性支持^[21]。在政策设计中,需要建立正式的购买反馈制度,吸纳社会组织参与政府购买项目决策,与政府官员进行经常性的协商和讨论,推动相关问题的输入。如可以让社会组织参与政府购买咨询工作小组或类似机构,以讨论并达成互利的合作机制、程序和规范。同时政府应获取有关流程运行情况的信息,收集和分析合同和项目的数据,评估它们对社会组织的影响,并让社会组织参与寻求解决方案,如管理费用报销政策、延期付款、合同变更以及费用分摊和匹配要求等。

(三) 购买监管层面:如何以技术治理的思路优化政府监管体系?

美国 NPO 在承接政府购买服务过程中遇到的一个普遍性问题是复杂的项目申请和冗余的评估报告,而且政府对项目申请和问责评估的要求需要 NPO 承担由此产生的额外行政成本,NPO 必须付

出更多的人力和时间以保证完成检查的组织效率,以最少的时间完成更高质量的数据报送。此外,各级政府不同的要求和数据口径更加重了NPO处理和应对这些报告的压力。由此带来的问题是,在相对资源约束的条件下,NPO用于项目设计和运作的资源被部分占用。

技术治理的核心是目标管理责任制,即通过目标设定、指标细化、考核激励解决条块协同、政府-社会合作过程中产生的委托代理问题。政府购买服务属于项目制治理中的一事一议项目,在项目制已经成为一种常态治理工具的时期,如何汲取技术治理和项目制的优势,是下一阶段政府体制改革和公共服务行政体制改革的理论方向之一。我国政府购买服务也大致存在过度“痕迹”管理、考核不精准等问题,NPO疲于应付政府各类项目招标、项目申请、投标、分解任务、中期考核、独立评估、审计等。很多组织需要分配额外的人力资源应对政府监管,甚至于重数据台账轻组织服务,本末倒置。未来可通过界定常用项目术语、采用标准会计类别,简化申请和报告要求,统一省市县购买流程,建立公开透明的在线购买平台,进行高效、简化和精准的管理。

参考文献:

- [1]朱浩.养老服务社会化和社会治理创新:以浙江省为例[J].浙江工商大学学报,2016(6):114-121.
- [2]SMITH S R,LIPSKY M. Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting[M]. Cambridge:Harvard University Press,1993:2-37.
- [3]E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍,译. 北京:中国人民大学出版社,2002:5-30.
- [4]PETTIJOHN S L,BORIS E T,DE VITA C J, et al. Nonprofit-Government Contracts and Grants: Findings from the 2013 National Survey[R]. Washington,DC:The Urban Institute,2013.
- [5]托克维尔. 论美国的民主(上卷)[M]. 董果良,译. 北京:商务印书馆,2013:10-36.
- [6]FEIOCK R C,ANDREW S A. Introduction: Understanding the Relationships Between Nonprofit Organizations and Local Governments [J]. International Journal of Public Administration,2006,29(5):759-767.
- [7]康晓光,韩恒. 分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究,2005(6):73-89.
- [8]梁昆,夏学奎. 中国民间组织的政治合法性问题:一个结构-制度分析[J]. 湖北社会科学,2009(3):44-47.
- [9]周雪光,练宏. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究,2012(5):69-93.
- [10]王诗宗,宋程成. 独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学,2013(5):50-66.
- [11]黄晓春,嵇欣. 非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架[J]. 社会学研究,2014(6):98-123.
- [12]黄晓春. 当代中国社会的制度环境与发展[J]. 中国社会科学,2015(9):146-164.
- [13]黄晓春,周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展[J]. 中国社会科学,2017(11):118-138.
- [14]何艳玲,钱蕾. “模糊的确定性”——政府购买内容的选择机制[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2016(5):14-22.
- [15]陈书洁,张汝立. 政府社会服务观与社会公共服务改革:英美政府购买社会公共服务的比较研究[J]. 探索,2011(4):147-151.
- [16]常江. 美国政府购买服务制度及其启示[J]. 政治与法律,2014(1):153-160.
- [17]许源. 购买场域中的组织特征及其制度逻辑:政府购买服务供给市场研究[J]. 学习与实践,2016(1):76-86.
- [18]GUO C,ZHANG Z. Understanding Nonprofit Advocacy in Non-Western Settings: A Framework and Empirical Evidence from Singapore[J]. Voluntas International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations,2014,25(5):1151-1174.
- [19]彭力,黄崇恺. 美国政府购买服务的制度经验对我国事业单位改革的启示[J]. 学术交流,2018(3):60-68.
- [20]何翔舟. 政府购买公共服务研究:问题与主题[J]. 浙江工商大学学报,2014(5):36-38.
- [21]高丽,赵环. 契约精神与友善制度:善治视角下新型政社关系的构建[J]. 浙江工商大学学报,2016(4):121-128.

