

Research on the Dilemma and Strategies of Government Purchasing Public Service

Gaopeng Xiong

Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang Jiangxi
Email: 543889052@qq.com

Received: May 31st, 2019; accepted: Jun. 14th, 2019; published: Jun. 21st, 2019

Abstract

After 40 years of reform and opening up, the living standards of our people have improved significantly, and the main contradictions of socialism have also been transformed. Nowadays, the people need more scientific systems and adequate public goods, but we must see that the public services provided by our government in many areas have some prominent problems, such as low efficiency, insufficient supply and unbalanced development. Therefore, this paper proposes to solve the dilemma in the field of government purchasing public services. The key lies in strengthening the construction of government purchasing public services system, cultivating and strengthening social organizations, promoting the performance evaluation of third-party institutions to standardize the process of government purchasing public services, improving the efficiency of resource allocation in the field of public goods and public services, better meeting people's multi-level and diversified needs, and maximizing the range of market vitality and social creativity.

Keywords

Government Purchasing Public Services, Social Organization, Performance Evaluation

政府购买公共服务困境及策略研究

熊高鹏

江西财经大学, 江西 南昌
Email: 543889052@qq.com

收稿日期: 2019年5月31日; 录用日期: 2019年6月14日; 发布日期: 2019年6月21日

摘 要

经过四十年的改革开放实践, 我国人民生活水平取得显著性提高, 社会主义主要矛盾也已转化。现在,

人民更多的是对科学的制度与充分的公共产品的需要，但必须看到，我国政府在不同领域提供的公共服务存在效率低下，供给不足和发展不平衡等突出问题。因此，本文提出解决政府购买公共服务领域困境，关键在于：加强政府购买公共服务制度建设，培育和壮大社会组织，推进第三方机构绩效评价来规范政府购买公共服务程序，提高公共产品与公共服务领域的资源配置效率，更好满足人们多层次多样化需求，最大程度激发市场活力和社会创造力。

关键词

政府购买公共服务，社会组织，绩效评价

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

过去，政府作为公共服务的唯一生产者和提供者，在不同公共服务领域存在效率低下，供给不足和发展不平衡等突出问题，为有效发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好的发挥政府的作用，满足人民多元化的物质文化需求，政府积极改变自身角色定位，尝试向社会力量购买公共服务。近年来，我国积极推进政府购买公共服务，在养老、环境卫生等领域取得了显著效果，政府提供社会力量购买公共服务的供给质量有了较大提升。各地积极响应，通过政府购买方式提供公共服务，达到简政放权、转变政府职能，建设服务型政府的目的。党的十八届三中全会[1]作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。强调全面推广政府购买服务，在政府购买公共服务领域市场在资源配置中起决定性作用。党的十九届三中全会[2]提出“推动教育、文化、法律、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。推进非基本公共服务市场化改革，引入竞争机制，扩大购买服务”。强调通过政府购买服务满足人民群众多元化、多样性、多层次的公共服务需求。但各地在推进政府购买公共服务时由于缺乏统一权威性的制度，出现操作不规范，预算管理制度不健全，社会参与顺畅，供给不足，服务质量较低等问题，极大影响了我国购买公共服务的健康有序发展。因此，政府亟需突破政府购买公共服务的困境，完善相应的体制机制，进一步推动政府购买公共服务事业的发展。

2. 我国政府购买公共服务的困境

2.1. 政府购买公共服务相关制度尚不完善

当前，我国政府购买服务主要依据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》、《政府购买服务管理办法(暂行)》等规范性文件，上述文件规定了政府购买服务的购买主体和承接主体、购买内容及指导目录、购买方式及程序、预算及财务管理、绩效和监督管理等内容，但存在购买主体不够细致具体，未说明指导性目录外的购买服务如何操作，未明确政府购买服务具体期限，未规定先有预算才能购买服务等内容。同时，政府采购与政府购买服务关系尚未厘清，两者在预算、指导性目录缺乏统一明确的规定，政府采购方式难以全覆盖政府购买服务的整个购买过程。各地在政府购买服务探索阶段，部门指导性目录编制不够规范，没有做到应编尽编，也出现超出政府购买服务领域。总的来说，缺乏一个高层次的法律法规来保障新形势下我国政府购买服务领域。

2.2. 购买主体缺乏理性思考

政府购买公共服务作为一种新方式,部分地方政府存在非理智的行为,对待政府购买公共服务存在两极分化[3]。一是态度比较冷淡。在社会主义市场经济还不发达的时期,政府作为公共服务的唯一提供者和管理者,掌握着诸多资源,依靠自身单独力量提供公共服务。政府官员对社会力量也较冷淡,不信任也不尝试与之合作,造成购买规模偏小,未有大规模的购买公共服务;也导致购买的内容受限,购买的品种较少,主要是购买管理类服务,而在一些国计民生的关键领域,如教育、医疗、卫生还存在供给不足等问题。由于传统观念的束缚,政府购买的非理性行为,不管是东部沿海发达地区还是中西部欠发达地区,政府购买公共服务与国际上的各领域购买还有较大差距。二是热情过于高涨。由于近年来,政府提出进一步加大政府购买公共服务,推动公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。部分地方地府盲目进行购买服务,认为只要是出资购买就由社会力量全权负责,自己只需要验收成果,在整个购买过程中出现管理缺位,缺乏监督考核评价,导致花了大代价却效果不明显。政府的非理性思考影响着政府购买公共服务的效率和质量。态度冷淡影响着供给能力,热情过于高涨做“甩手掌柜”造成供给质量低下。

2.3. 社会组织承接能力不足

社会组织我国政府购买公共服务的主要力量。当前,我国社会组织数量与能力有限,地区发展差距巨大[4]。总体上,社会组织发展水平东部沿海地区比中西部欠发达地区高;社会组织类别构成差异大,民办非企业单位数量占社会组织一半以上,其次为社会团体、基金会。社会组织发展较慢,多数社会组织成立年份较短,承接服务能力和整合资源能力不强,有资质承担政府购买服务的社会组织更少,服务内容较为单一,层次区分度不高,专业性有待加强,无法满足人民对更加个性化,更好品质的公共服务需求。社会组织的其承接能力的不足严重制约着政府购买服务、主要体现在以下几个方面:一是我国政社关系复杂紧密,政社不分,对政府的依赖程度比较高,发展活力不够,社会组织在身份认同上,资金来源上,业务拓展等方面受制于政府,尚未真正实现地位上的平等。二是部分政府对政府购买服务的非理性思考,传统上,部分政府购买主体认为公共服务只能是政府直接提供,消极对待能够提供服务的社会力量,造成购买规模偏小,造成公共服务市场发育较慢。三是一直以来,关于社会组织的管理的法律法规长期处于缺失状态,一方面,政府对社会组织的扶持,人员身份定位,资助补贴,税收等方面存在政策性障碍。

2.4. 监督评估机制尚不完善

政府购买服务能够提高公共产品与公共服务领域的资源配置效率,增加供给质量更好满足人们多层次多样化需求,最大程度激发市场活力和社会创造力,但如何评估政府公共服务成本和效果难以量化,目前尚未形成一套统一、成熟的绩效评估指标体系,政府购买服务的经济性、规范性、质量、效果与效率等状况难以保证。大部分地区政府购买服务处于探索和实践阶段,开展绩效评估的项目较少。同时,绩效评估主观性评估性强,缺乏一定客观量化指标。针对部分地区出现以政府购买服务内容以政府购买服务名义进行违法违规举债融资行为,购买公共服务效率低下,资金浪费,监督弱化等情况,亟需完善相应的监督评估机制,制定统一标准的绩效评估指标体系,强化绩效评估与监管管理,完善公共服务管理体制。

3. 我国政府购买公共服务的策略

3.1. 加强制度建设

制度具有稳定性、长期性。出台一部权威的政府购买服务法律法规用以规范政府购买行为,为提高

供给质量, 转变政府职能, 建设服务型政府, 更好满足人们多层次多样化需求打下坚实基础。一是强化顶层设计, 完善《政府购买服务管理办法(暂行)》, 进一步明确购买主体和承接主体、规范细化指导性目录, 加强预算监督管理, 制定多种购买方式、强化政府购买服务过程控制与绩效管理, 规范信息公开工作等内容。二是需要厘清政府采购与政府购买服务的关系[5]。由于政府采购对象中的“服务”指除货物和工程以外的其他政府采购对象, 因而, 政府购买公共服务属于政府采购[6], 应纳入政府采购管理范畴, 但也存在显著区别, 政府采购中的服务主要指为服务政府自身运转所进行的采购。因此, 运用当前政府采购方式, 评估方式不能完全覆盖整个政府购买公共服务领域, 对政府购买公共服务适应性不够, 应从更高层面上加以明确两者之间的关系, 在预算进行统筹整合管理, 制定差异化绩效评估标准, 解决多头交叉管理机制, 推动政府购买公共服务更加高效, 突出政府购买服务的公益性, 进一步改善民生, 提高公共产品供给质量。

3.2. 政府树立正确的购买观, 理智购买

政府应理性的看待政府购买服务, 不能态度过于冷淡也不能盲目热情。在整个购买过程中, 政府作为购买主体, 应树立“以人民为中心”的购买理念, 在最大程度的提高供给能力与供给质量的同时, 承担起自身承认, 做好政府购买公共服务的掌舵人, 为整个的购买过程提供的制度环境。同时, 不能因为从没有购买而本能排斥此种购买模式, 也不能全部让社会力量提供, 忽视自身应有的职责。打造服务型政府, 增强服务意识, 需要以社会公众最迫切最关心的事情出发, 以最大程度的满足社会公众的需求为目的。在供给能力不足与供给效率低下的情况下, 充分发挥社会力量的作用, 从政府必须是唯一的公共服务的提供者的观念中转变出来, 简政放权, 以满足人民日益增长的公共服务的需要, 做好服务协调, 整合资源, 监督评估, 为高质量的供给提高保障。虽然政府进行政府购买公共服务的最终目的是为了解决整个社会公共服务效率低下, 供给不足和发展不平衡等突出问题, 通过社会承接主体的参与, 增强提供主体的多元化与提供方式的多样化。但政府不能做“甩手掌柜”, 也不能忽视自己在社会力量提供公共服务过程中的职责, 应进一步在提高专业化管理水平, 加强自身的能力和素养, 审查承接主体, 建立评估监督机制、等方面承担自己的职责。

3.3. 培育和壮大社会组织

当前关于社会组织的管理规定较为分散, 并未出台专门的社会组织法, 政府与社会组织之间的关系尚不稳定, 缺乏相应的制度保障给与社会组织更多的法律与制度支持。如果缺乏全局性、长期性、稳定性的制度, 政府与社会组织互动交流成本较高, 影响社会组织的壮大, 进而影响公共服务提供整体效率的提升。因此, 应尽快出台专门的社会组织法, 在法律制度层面保障社会组织的正当性、厘清两者之间在作用领域, 协作机制、责任分担等, 真正保障社会组织在各领域的平等地位, 构建以公共服务供给为中心的协同治理格局。一是推进“放管服”改革。简化审批程序, 继续推广直接登记制度, 降低和减轻社会组织登记负担, 激活社会组织市场活力。同时, 有针对性的下放登记管理权限, 改变双重管理和限制竞争的管理模式, 进一步优化服务。逐步推行行业协会商会与行政机关脱钩, 提高社会组织的活力与独立性。二是提升社会组织承接能力。拓宽社会组织资金渠道, 将用于支持社会组织发展的资金纳入财政预算, 允许维持运营的收费, 鼓励企业和公众的捐赠。同时, 通过一定的税收减免、人员引进等策略为社会组织的发展与壮大提高良好的环境。

3.4. 推进第三方机构绩效评价

第三方机构的独立性能够最大限度的保证政府购买公共服务服务效果的客观性, 有利于准确把握公

众需求,提高政府购买服务质量,提升资金使用效益,促进政府购买公共服务管理水平,防止权力寻租行为。推进政府购买公共服务第三方绩效评价工作主要体现在:一是制定科学合理评估标准,尽量对评估指标进行量化,可操作性强,评估指标能客观评价政府购买服务的经济性、规范性、质量、效果与效率等状况,同时能够反映购买主体的满意度情况。二是将绩效管理贯穿政府购买公共服务全过程。做到绩效目标的事前设定,事中管理,事后评价的全方位管理,三是利用评估结果进行监激励和追惩。将评估结果评价与年度预算、合同资金支付、承接主体选择挂钩,对承接主体实施奖惩结合,对出现权力寻租等行为进行严厉查处,进一步规范政府购买服务行为。四是评估信息公开,及时将政府购买公共服务评估标准、评估结果等内容进行网上公示,发挥社会公民对项目监督的作用。

4. 结论

为了更好解决我国在购买公共服务领域存在的效率低下、供给不足和发展不平衡等突出问题,本文提出解决政府购买公共服务领域困境,关键在于:加强制度建设,培育和壮大社会组织,推进第三方机构绩效评价来规范政府购买公共服务程序,提高公共产品与公共服务领域的资源配置效率,更好满足人们多层次多样化需求,最大程度激发市场活力和社会创造力。

参考文献

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)[N]. 人民日报, 2013-11-16(03).
- [2] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[J]. 实践(思想理论版), 2018(4): 10-15.
- [3] 李青璇. 政府购买公共服务的缘起、问题及对策[J]. 产业与科技论坛, 2018, 17(16): 10-12.
- [4] 付诗文. 我国政府购买服务的发展历程及展望[J]. 经济师, 2018(1): 12-14.
- [5] 宋斌文, 何晨. PPP、政府购买服务、政府采购关系辨析[J]. 行政事业资产与财务, 2017(7): 19-21.
- [6] 肖北庚. 走向政府采购主导的政府购买公共服务模式[J]. 中国政府采购, 2014(4): 20-22.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org