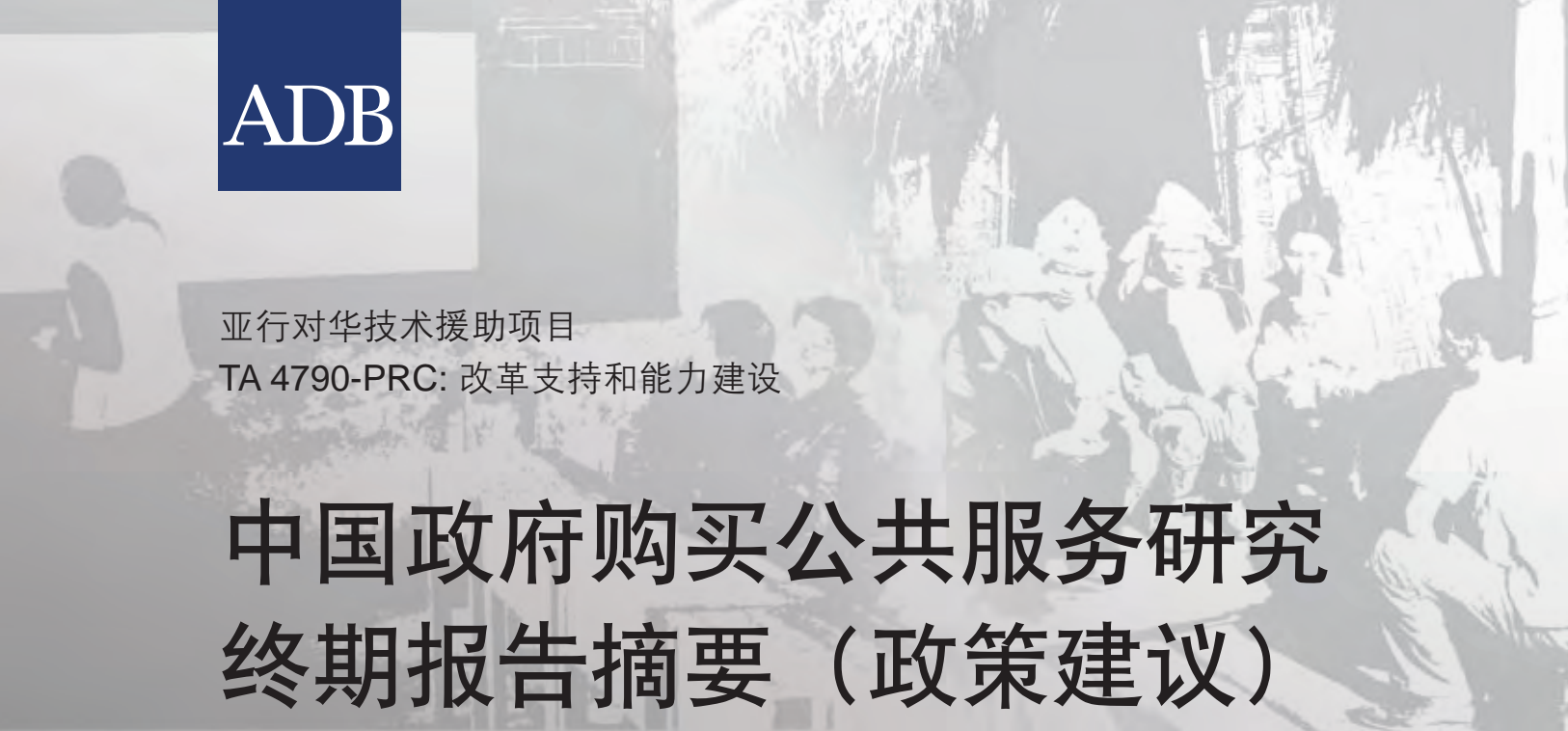




ADB



亚行对华技术援助项目  
TA 4790-PRC: 改革支持和能力建设

# 中国政府购买公共服务研究 终期报告摘要（政策建议）

主要报告人：贾西津，苏明  
合作报告人：韩俊魁、孙杰

2009年6月

亚洲开发银行

本书中所述为作者的观点，不一定代表中华人民共和国民政部、亚洲开发银行、亚行理事会或其代表的政府的观点和政策。

亚洲开发银行不担保本出版物中所含数据的准确性，而且对使用这些数据所产生的后果不承担责任。

使用术语“国别”不代表作者或亚洲开发银行对任何地域实体的合法性或其它法律地位的任何判断。

# 中国政府购买公共服务研究 终期报告摘要（政策建议）

Synopsis of Final Report on  
Government Procurement of  
Public Services  
People's Republic of China

主要报告人：

贾西津 清华大学公共管理学院副教授

苏 明 财政部财政科学研究所副所长

合作报告人：

韩俊魁 北京师范大学讲师

孙 洁 财政部财政科学研究所博士后

## 中国政府购买公共服务的政策建议

- 大力发展公共服务的契约化提供模式，按照特定的公共服务目标、相应的公共财政资金、独立的服务提供方、合同的关系提供公共服务。
- 把公共服务购买作为公共服务社会化的重要机制，将公共服务正式纳入政府采购的范围。
- 不断扩大公共服务购买范围，特别在公共卫生、教育、文化、养老、社区服务等主要公共服务领域建立公共财政资金的购买机制。
- 中央与地方合理分工，除承担购买各自层次公共服务的责任外，中央还应制定购买公共服务的相关法律、法规，规范公共服务购买程序。
- 健全公开、透明、规范的公共服务购买财政机制，提高采购资金透明度，以竞争性招标采购作为服务购买的一般原则。
- 建立多元专业监管机制，内部监督与外部监督相结合，保障公共财政合法支出。
- 在《政府采购法》实施细则中细化公共服务购买规则，确立合同双方明晰权责、公开公平竞争招标，平等有效信息、成本合理估算、尽早介入咨询、第三方监管等机制。
- 立足地方实践，在建立契约、引入竞争、改善程序等不同层次上推进公共服务购买模式。
- 促进社会组织发育，改善社会组织发展的法律环境，加强社会化公共服务体系的建设。

政府购买公共服务，是20世纪80年代以来国际上普遍出现的发展趋势。中国在向“小政府、大社会”转型，以及建设现代公共财政制度的过程之中，也需要大力发展公共服务的契约化提供形式，将公共服务外包给非营利组织、企业或其他社会组织，建设多元的社会化公共服务提供体系。

由亚洲开发银行（亚行）支持，民政部民间组织管理局组织，来自财政部财研所、清华大学、北京师范大学的专家参与实施的研究项目“政府向民间非营利组织购买服务研究”，旨在研究中国政府购买公共服务的现实基础，借鉴国内外公共服务外包的可行经验，初步提出在中国建立公共服务购买制度的可行路径。这份政策报告是本研究的核心观点摘要。

## 一、政府购买公共服务的含义

### （一）政府购买公共服务是公共服务的契约化提供模式

政府购买公共服务，即政府对于某些设立的特定的公共服务目标，不是自己使用财政资金运作完成，而是通过各种模式建立契约关系，由非营利组织或者营利组织等其他主体来提供公共服务，而政府支付相应的资金的模式。简言之，即政府提供资金、社会组织承包服务、合同关系实现特定公共服务目标的机制，其本质上是公共服务的契约化提供模式。

政府购买公共服务的核心是建立契约式服务提供模式，而不是建立雇佣关系，它要求作为购买方的政府和作为被购买方的社会组织之间保持独立性，社会组织独立决策、独立运作、承担责任，政府依据合同进行管理，对绩效进行独立的评估。

### （二）政府购买公共服务是政府采购的一部分

政府采购包括货物、工程、服务的购买，其中的服务包括政府自身的后勤服务，更主要的部分是公共服务。政府采购以竞争、公开原则为一般性原则。

### （三）政府购买公共服务不同于公共福利、财政拨款或对非营利组织的资助

政府购买公共服务不同于公共福利，如免费医疗、免费公共交通等。后者是政府针对公民或某些弱势群体的财政支出，它与购买之间没有必然的联系。

政府购买公共服务不同于公共事业的财政拨款。拨款主要面向特定组织，根据组织运作预算进行，购买则主要针对特定的公共服务标的，公开开放竞争获得，以服务绩效而不是组织过程作为考核依据。

政府购买公共服务也不等于对非营利组织的资助。尽管资助是必要的，但它的主要目的不是特定的公共服务目标，而是非营利组织自身的能力建设和发展。财政资金应该协调兼顾公共服务购买和对非营利组织资助两方面的关系。

## 二、政府购买公共服务的范围和主体

（一）政府购买公共服务涵盖大多数公共服务，特别是教育、卫生、文化、社会服务等主要公共服务领域。

大多数公共服务领域都可以纳入公共服务购买的范围，特别适合购买服务的包括：教育、职业教育和特殊教育；公共卫生和农村医疗卫生服务；养老服务；残障服务；社区服务；社区矫正和青少年辅导；文化与传统保护；公民教育和科普教育；就业促进、保障性住宅和其他社会问题解决；城市规划、环境和其他政策咨询等。

## **(二) 非营利组织是公共服务购买的重要承接主体**

公共服务购买的对象包括非营利组织、营利组织、事业单位等，其中非营利组织是提供公共服务的重要主体。

非营利组织（NPO）指民办的不以营利为目的的组织。非营利组织由于其非营利宗旨、多元、志愿、参与、贴近社会等行为特点，在提供公共服务方面具有独特优势，主要体现在：在一般公共服务领域提供与政府不同的多元选择；对弱势群体、特殊人群和社区服务特别有效；在自我治理方面有广泛参与性；具有危机应对和倡导功能。

依据中国现行法律法规，在民政部门注册登记的社会组织分为三类，即社会团体、民办非企业单位、基金会。它们具体又分为5大类14小类，涵盖经济、科学研究、社会事业、公益慈善、综合等方面。2007年底全国各级各类社会组织共38.7万家。

## **三、中国政府购买公共服务的必要性**

### **(一) 政府自身生产公共服务的能力局限，需要多元的社会化公共服务提供机制。**

政府由于自身的成本、效率、专业化程度等方面问题，自身生产公共服务的不足，或者具有局限性，不能满足公众日益增长的公共服务需求。在有限的公共资源条件下，需要多元化的公共服务提供机制，在数量和质量两个方面增强公共服务的供给，实现公共资源的更有效使用。

### **(二) 政府购买公共服务有利于改善公共服务的质量和效率**

和政府自身生产公共服务相比，通过非营利性或者营利性的组织提供专业化服务，有利于提供高质量的公共服务产品；其专业化的人员队伍，有利于提高管理效率，从而提高服务生产效率。

### **(三) 政府购买公共服务促进公共财政体系建设，转变政府角色和职能**

中国正在加大力度建立公共财政体制。公共财政是与市场经济相适应的财政体制，以市场失效作为财政职能定位的经济依据，以公共需要为财政支出的前提。政府购买公共服务正是将那些部分可由市场提供的公共服务交由市场来提供，将政府的职能转为纠正市场失灵的领域之中。

### **(四) 政府购买公共服务促进社会组织发展，实现公共服务均等化**

政府购买公共服务可以促进社会组织发展，实现公共服务主体的多元化。另一方面，建设公共财政制度，实现基本公共服务均等化目标，需要通过多元化的渠道来完成，政府购买是政府多元化提供公共服务从而实现公共服务均等化的重要手段。

### （五）政府购买公共服务符合国际趋势

政府采购制度最早体现在美国1761年的《联邦采购法》，政府购买服务主要是20世纪80年代以来的趋势。购买领域非常广泛，主要包括教育、公共卫生、养老、残疾人服务、住房、就业、文化等方面，非营利组织是公共服务购买的重要承接主体。一般说来，西方发达国家的政府采购历史悠久，具有以下特点：采购资金来源的公共性、程序法定性、竞争性、采购主体的特定性、政策性、透明性、有效性。而政府向非营利组织购买公共服务则属于新生事物，具有以下特点：购买原则比照政府采购、购买服务金额较小、客体的狭义化（非营利组织）、集中在特殊领域（教育、养老、残障、公共卫生、住房、就业等等）、多在社区层面提供服务、非竞争性购买服务较多等。

## 四、中国政府购买公共服务发展现状

### （一）政府采购已经历十余年发展，进入全面推进阶段。

中国1996年开始了国际上通行的政府采购试点工作，1998年试点范围逐步扩大，2000年试点工作迅速在全国范围内推开，2003年1月1日《中华人民共和国政府采购法》正式实施，政府采购步入规范化、法制化的发展时期。

### （二）政府购买公共服务取得地方创新

早在1995年，上海浦东新区就开始探索政府购买的新型公共服务提供模式，创立了“罗山会馆”模式，打破了以往依靠政府单方面投入和运作的机制，是中国最早阶段政府向非营利组织购买公共服务的实践。

从2003年以来，上海、北京、无锡、浙江、广东等各地方政府向民间组织购买公共服务的探索不断增多，形式多样。购买的领域涉及教育、公共卫生和艾滋病防治、扶贫、养老、残疾人服务、社区发展、社区矫正、文化、城市规划、公民教育、环保、政策咨询等诸多方面。

2005年12月19日，国务院扶贫办、亚行、江西省扶贫办和中国扶贫基金会在北京启动“非政府组织与政府合作实施村级扶贫规划试点项目”，是第一个通过规范程序招标进行的公共服务购买，标志着服务购买开始进行规范化的试点。

### （三）政府购买公共服务逐渐提上政策议程

于国家层面上，在扶贫、城市社区卫生服务、行业管理等领域的重要文件中，已提出在使用财政资金提供公共服务方面，吸纳社会组织的参与。

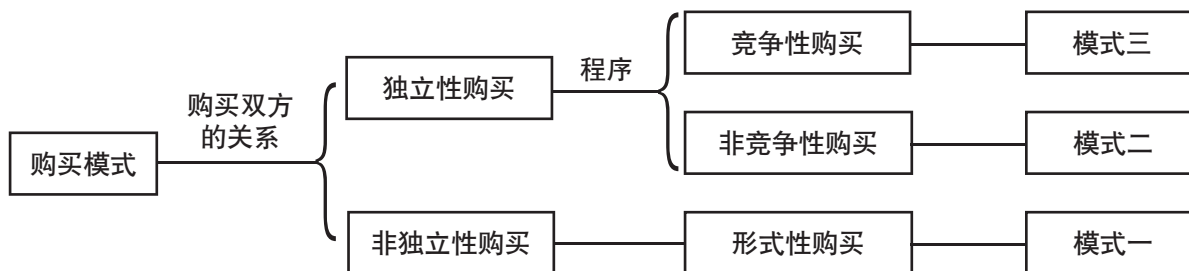
于地方层面上，部分地区已出台政府购买服务相关文件，如2005年上海浦东新区《关于政府购买公共服务的实施意见（试行）》，同年无锡市委下发市改革工作领导小组公共财政体制改革办公室制定

的《关于政府购买公共服务的指导意见（试行）》，2006年宁波市财政局下发《关于大力推进公共服务实行政府采购的工作意见》，2008年上海静安区民政局、财政局共同下发《关于静安区社会组织承接政府购买（新增）公共服务项目资质的规定》等。政府购买公共服务正逐渐提上政策法规议程。

#### （四）政府购买公共服务呈现出不同形式，独立竞争性购买有待加强

目前中国各地方的政府购买公共服务实践存在不同形式，首先在购买主体关系上存在独立性与非独立性两类，其次，在独立性购买中又于流程上存在竞争性与非竞争性两种模式。非独立性购买主要指政府向自己设立或有隶属关系的非营利组织进行服务委托，二者之间并不是独立运作，非完全契约关系，因而可称为形式性购买，目前在中国最为普遍。独立性购买满足明确公共服务标的、主体独立、契约关系的必要条件，是应该发展的方向。模式示意如图1。

图1 中国政府向民间组织购买公共服务模式分类



## 五、中国政府购买公共服务存在的主要问题

目前中国的政府购买公共服务主要有五个方面的问题：

第一，在制度上，公共服务购买尚未被纳入政府采购范围，缺乏相应的法律制度保障。

第二，在数量上，公共服务购买的资金规模小；购买领域局限，教育、卫生等主导性公共服务领域购买有限；购买对象范围狭窄，以事业性或政府自己组建组织居多。

第三，在程序上，购买公共服务的资金预算不公开；购买缺少规范流程或程序；资金信息不公开，公开竞争未成为一般原则；监督管理机制不明确，政府部门内部监督为主。

第四，在购买主体的关系上，存在购买双方非独立、平等关系，政府单向主导，低成本购买，职权介入的问题。

第五，在政策协调上，政府各部门公共服务目标及资金交叉；全国性政策一刀切；缺少对组织发展



的配套支持资金；缺乏对非营利组织相应的法律保障体系，如对于非营利组织的法律地位、税收政策优惠等政策。

## 六、中国政府发展公共服务购买的主要原则

### （一）通过政府购买推进契约式公共服务

购买服务是财政资金提供公共服务的主要方式之一，应尽快将公共服务正式纳入政府采购的范围，接受政府采购法相应规范。

应区分公共服务购买与公共福利、资助、拨款等概念，公共服务购买应满足特定公共服务目标、相应的公共财政资金、独立的服务提供方、合同关系提供公共服务的条件。

### （二）财政资金在公共服务领域普遍建立购买机制

基于国际经验和中国公共服务发展需求，应将公共服务购买作为财政资金提供公共服务的主要方式之一，从而在财政资金使用形式中普遍建立购买机制，确立购买流程，使购买成为财政资金的正式支出途径之一。

中国应扩大公共服务购买范围，绝大部分种类的公共服务都可以纳入购买的范围，特别是在教育、医疗、文化、社会福利等主要公共服务领域，应引入购买机制。

### （三）中央地方合理分工，地方政府作为公共服务主要承担者，中央政府负起转移支付和规范责任

中央在公共服务购买中的责任主要包括：第一，中央政府应当明确划分中央与地方的公共服务购买责任。第二，中央政府应当建立健全购买公共服务的相关法律、法规，规范公共服务购买流程。第三，中央财政除通过向地方转移支付协调资源配置外，也对其自身提供的公共服务直接进行购买。

地方政府主要承担购买地方公共服务的责任。主要分为以下两个方面：第一，组织实施购买地方公共服务。第二，对地方公共服务的生产者实施监督管理。

### （四）健全公开透明规范的公共服务购买流程，发展多元化购买机制

政府购买公共服务需要建立健全财政程序，提高采购资金预算透明度，并制定相关的管理办法，规范政府购买行为。

政府购买公共服务的流程应从五个步骤考虑，包括：政府有关服务提供部门制定当年预算；财政部门批准预算；服务提供部门委托采购中心；采购中心按照政府采购法中公开招标或邀请招标等适宜的方式进行采购；对采购绩效进行评估。

### **（五）建立多元专业监督机制，保障公共财政合法支出**

首先要发展独立、专业性、多元化的外部监督机制，包括独立的第三方监督机构，社会公众、媒体监督，专家监督机制。另一方面加强政府购买公共服务的内部监督，包括财政部门对财政购买资金使用的监督和购买服务部门对服务绩效的监督评估。

### **（六）在《政府采购法》实施细则中细化公共服务购买规则**

政府采购在中国已经有明确的立法和流程的不断规范，进一步的突破是将采购法中的“服务”从行政机构接受的服务扩展到公共服务。

在公共服务购买中应细化购买规则，保障服务提供者的主体独立性，保障公开、公平、竞争性的招标程序，促进政策制定过程尽早参与、平等有效信息、成本合理估算、目标和评估的本土化，加强独立第三方监管机制，发展长期合同等。

### **（七）立足地方实践，在建立契约、引入竞争、改善程序等不同层次上推进公共服务购买模式**

应鼓励地方政府在既有不同层次购买的基础上，进一步向前推进。其中，对于竞争性购买模式，主要在于进一步完善购买程序的细节；对于非竞争性购买模式，应鼓励建立公开、公平的竞争程序；对于主体非独立的形式性购买，最重要在于建立契约关系，向事项明确、权责清晰、主体独立的购买关系发展。

### **（八）促进非营利组织发育，为其参与购买创造政策环境**

应扩展购买面向的社会组织的范围，将更广泛的社会组织，特别是公民自发组织纳入公共服务购买对象的范围中，扩大购买市场，形成竞争机制。促进非营利组织参与公共服务购买的政策环境，可以从以下七个方面进行考虑：首先，将非营利组织明确纳入政府购买的范围；第二，为非营利组织提供更加公平公开的竞争性公共服务购买政策；第三，不仅以最低价格，而且结合服务质量和参与性来评估公共服务提供者；第四，在公共服务政策和服务购买中，提前纳入非营利组织的参与和政策咨询；第五，围绕公共服务，加强信息的开放，易化非营利组织可及的信息渠道；第六，在推进购买服务的同时，设立能力发展和专项基金，支持社会组织能力发展；第七，政府的选择和培育应该适度。

中国政府购买公共服务的发展，与社会部门的生长构成同步发展，社会组织发育与财政资金的公共服务社会化取向，是相互促进，相辅相成的。

**亚洲开发银行总部**

Asian Development Bank

Address: 6 ADB Avenue, Mandaluyong City

1550 Metro Manila, Philippines

菲律宾马尼拉

[www.adb.org](http://www.adb.org)

[cn.adb.org](http://cn.adb.org)

**亚洲开发银行驻中国代表处**

地址：北京市复兴门内大街156号

北京招商国际金融中心D座7层

邮编：100031

[www.adb.org/prc](http://www.adb.org/prc)

Printed in the PRC

在中国印制