

事业单位参与政府购买服务： 上海的探索与启示^{*}

倪咸林

【提要】随着我国社会服务改革的深入推进，事业单位分类改革与政府购买服务相衔接的问题日益引起各方关注。政府购买社会服务形成的体制外动力，倒逼事业单位及其服务供给改革，成为目前推进我国社会服务体系改革的重要课题。本文聚焦于事业单位参与政府购买社会服务的理论和实践，在诠释事业单位参与政府购买服务的理论逻辑基础上，以上海市的具体实践探索为研究对象，重点分析事业单位参与政府购买服务的具体做法、创新点及不足之处，进而得出一些推进我国事业单位分类改革与政府购买服务相衔接的有益启示。

【关键词】 事业单位 政府购买服务 定向购买 竞争购买 上海

〔中图分类号〕D630 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2016)05-0055-07

20世纪90年代以来，政府购买服务作为行政改革的重要方式在我国逐步推开，对社会服务改革理论研究和实践工作产生了重要影响。但是，目前我国的社会服务体系在很大程度上依然沿用计划经济时期的事业体制，事业单位仍然是社会服务供给的主要载体，“几乎所有的公共服务提供者都是事业单位”，^①广泛分布在教科文卫、基础设施、社会管理等基本的公共产品和公共服务领域。上海市作为我国改革开放前哨、经济最发达的地区，最早推行政府购买服务，社会组织成熟度高，事业单位改革走在前列。因此，研究上海市的事业单位参与政府购买服务的实践，具有一定的代表性。通过分析其具体做法，反思其不足，总结其经验，可以为推进我国事业单位改革和重构社会服务体系提供有益借鉴和启示。

一、政府购买服务再认识：事业单位参与服务购买的理论逻辑

政府购买服务(Government Purchase of Services)源于20世纪60年代社会福利制度转

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“社会服务管理体制改革的理论与实践创新”(批准号:12&ZD063)、中国博士后科学基金资助项目“政府购买社会组织服务事中事后监管研究”(批准号:2016M591142)的阶段性成果。

感谢匿名审稿人对文章提出的宝贵修改意见，当然文责自负。中共广西区委党校王刚老师为本文的撰写提供了资料支持，在此表示感谢。

^① 世界银行:《中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供》,中信出版社2005年版,第49页。

型, 兴盛于 20 世纪 90 年代的新公共管理、公共服务改革。作为一项政府治理改革创新工具, 政府购买服务源于实践, 更服务于现实, 随着制度背景和发展环境的变化, 其理念、内涵、范围、方式等在实践中不断得以丰富和创新。

在学术探讨层面, 政府购买服务的理念和内涵在不断转向。最初, 国内外学者对政府购买服务的认知主要是基于西方发达国家的特定情境, 认为政府购买服务实际上就是服务合同外包 (Contracting Out), 即政府通过与企业或民间组织签订承包合同的形式来提供公共服务。^① 主要包含以下几个要素: 以政府为主的公共部门是服务购买的委托主体, 作为筹措资金方是服务的真正提供者; 营利组织和非营利组织是受托者, 是服务的具体生产者; 操作方式是通过双方签署合同、建立契约关系来规范受托者的行为, 以此来保证公共服务的质量和数量; 目的是为能够高效达到特定的公共服务目标; 委托方在此过程中负有全程监督和最后绩效考核的责任。与此相对应, 国内理论界前期的一些研究基本上遵循西方的这一内涵界定, 将政府购买服务定义为: 政府 (公共部门) 与私人部门之间签订购买协议, 由政府出资, 将涉及公共服务的具体事项承包给私人部门的行为。^② 基本将政府购买服务的对象 (客体) 限定在非营利组织 (社会组织) 和营利组织 (企业) 之上。

随着我国公共服务改革以及事业单位改革不断深入, 一些学者和实践者开始注意到我国公共服务的现实情境, 逐渐将政府购买服务和事业单位改革结合起来研究, 认为“在理解政府购买公共服务时需要注意, 政府购买公共服务的客体是社会组织与企事业单位, 社会组织包括社会团体、民办非企业单位、基金会等, 企业包括国有企业、民营企业, 事业单位同样也是政府购买公共服务的客体。”^③ 2015 年 1 月 4 日财政部颁布的《政府购买服务管理办法 (暂行)》将事业单位初步纳入到政府购买服务的范畴, 除社会组织、企业以外, 购买对象还包括:

按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位。

西方发达国家政府购买服务的内涵是以国家、市场、社会三元分立理论和现实为基础的, 政府对国家职能, 企业对应市场职能, 非营利组织对应社会职能。因此, 西方发达国家天然地认为, 公共服务购买的过程除了代表买方 (委托者) 的政府外, 代表卖方 (承接者) 的只有企业 (市场主体) 或非营利组织 (社会主体), 而忽略了还有潜在的其他类型社会组织成为服务购买客体的可能性。我国的社会服务体系产生于计划经济时代, 是一种以政治权威、计划体制总揽社会事务、支配社会资源、“强国家、弱社会、弱市场”的“总体性”社会职能分工模式。其形成的是一种社会服务的生产与提供合一的政府“内部化”供给模式, 即社会服务主要由政府举办的事业单位进行供给, 事业单位是社会服务供给的主要载体。因此, 我国的政府购买服务情境是: “政府最强、市场次之、社会最弱”的社会职能结构格局; 非营利组织存在着发展的不足与局限性, 在相当长的时间内无法成为社会服务的主要载体;^④ 社会也无法对市场化的社会服务提供行为形成有效的监督制约;^⑤ 事业单位在很长一段时间仍然是社会服务供给的主体。

基于对我国社会服务现实情境的分析, 我国的政府购买服务应该是在西方发达国家的内涵基础上, 再加上事业单位。在我国的情境下, 政府购买服务是指政府通过公开招标、定向委

① [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》, 周志忍等译, 中国人民大学出版社 2003 年版, 第 129 页。

② 乐园:《公共服务购买: 政府与民间组织的契约合作模式——以上海打浦桥社区文化服务中心为例》, 清华大学公共管理学院 NGO 研究所:《中国非营利评论》第 2 卷, 社会科学文献出版社 2008 年版, 第 144 页。

③ 徐家良、赵挺:《政府购买公共服务的现实困境与路径创新: 上海的实践》,《中国行政管理》2013 年第 8 期。

④ 丁茂战:《我国政府社会事业治理制度改革研究》, 中国经济出版社 2006 年版, 第 232 页。

⑤ 王千华、王军:《公共服务提供机构的改革: 中国的任务和英国的经验》, 北京大学出版社 2010 年版, 第 6 页。

托、邀标等形式与社会组织（非营利组织）、企业或事业单位签订完成特定服务目标的合同，并以建立的契约关系为依据进行全程监管和绩效考评的新型社会服务供给方式。我国政府购买服务的对象是社会组织、企业和事业单位，社会组织包括社会团体、民办非企业单位、基金会等，企业包括国有企业、民营企业，这里要特别指出的是事业单位同样也是政府购买服务的对象，而且应该成为今后我国社会服务购买的主要突破点。

二、上海市事业单位参与政府购买服务的实践

上海市自 1995 年开启“罗山市民会馆”^①以来，政府购买服务经历了从委托性购买到竞争性购买、由向非营利组织购买到事业单位参与购买的发展历程。目前，上海市的政府购买服务实践已经逐步扩展到事业单位参与的层面上。

（一）事业单位竞争性参与政府购买服务

事业单位竞争性参与政府购买服务是指政府在确立公共服务购买项目后，公开面向社会选择符合的服务承接者，事业单位与社会组织、企业公开投标公平竞争，优胜者中标的参与方式。其最大的特征是政府采用公开竞争的程序选择服务承接者，形成的是一种事业单位与社会组织、企业之间外部公开式的公共服务竞争市场。2009 年，上海市民政局首次在社区服务方面将事业单位纳入到政府购买服务的客体中来，初步形成了事业单位与社会团体、民办非企业单位进行平等竞争的社区服务购买机制。这一年，上海市民政局与区县民政局从两级福利彩票公益金中共同出资，以上海市社区服务中心作为招投标平台，面向已注册登记、满足一定条件的社会团体、民办非企业单位和公益性非营利事业单位三类组织，按比例配套使用福利彩票公益金购买社区安老、济困、扶优、助残服务以及其他社区公益服务。^②从 2009 年 6 月 2 日上海新途社区健康促进社第一个获得招

标开始，截至 2014 年 2 月 18 日，注册参与政府购买公共服务的组织总数为 789 个，其中公益事业单位的总数为 94 个，有 26 家公益事业单位中标，2009 年、2010 年、2011 年、2012 年、2013 年（截至 7 月 25 日），中标数分别为 12 个、4 个、0 个、7 个、3 个，这在全部 350 个中标组织中占比非常低（见表 1）。

表 1 上海市事业单位参与政府购买社区服务情况

年份	参与的注册事业单位	中标的事业单位	注册组织总数	中标组织总数
2009 年	34	12	789	350
2010 年	24	4		
2011 年	14	0		
2012 年	17	7		
2013 年 (截至 7 月 25 日)	5	3		
总数	94	26		

资料来源：根据社区公益招投标网（<http://www.gysq.org/sqgy/Web/Default.aspx>）相关资料整理而成。

依据《上海市民政局关于福利彩票公益金资助项目实施公益招投标的意见》〔沪民计发（2009）18 号〕、《关于开展社区公益服务项目招投标工作的实施意见》〔沪松民（2013）11 号〕、《社区公益服务项目绩效评估导则》〔沪民计发（2012）33 号〕等相关规定，以及对相关的社区服务购买实践的分析，可以发现上海市事业单位参与政府购买服务的管理体制、运行机制及其关系特征。

第一，服务购买的主体是市、区县民政局。区县民政局按照实际需求，向市民政局提交参与招投标的公益项目，市民政局审核后确定拟购买的公益项目或范围，并对服务购买进行全

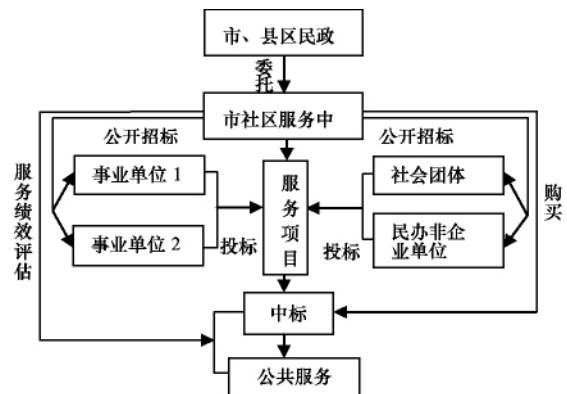
^① 1995 年，上海浦东新区开始尝试政府购买公共服务，浦东新区社会发展局委托上海基督教青年会管理浦东新区罗山市民会馆，这是新时期我国最早探索政府购买公共服务。

^② 《上海市民政局关于福利彩票公益金资助项目实施公益招投标的意见》〔沪民计发（2009）18 号〕。

程监管和绩效评估,保证项目的实施进度和服务质量,以及资金使用的安全、合理。第二,具有统一公开的服务购买平台——上海市社区服务中心招投标平台。主要负责招投标工作方案、招投标流程、标书样本等的设计,招投标工作流程和各环节的具体组织实施,投标方案的评估审议,协助有关方面对资助项目的过程监督评估及实施效果和效益评价,招投标现场接待场地和工作窗口的服务,以及社区公益项目招投标网站和电话的咨询服务等。第三,购买的客体是依法登记的拥有一定比例的社会工作者或助理社工师,并具备实施招标项目的基本条件的社会团体、民办非企业和公益性非营利的事业单位。也就是说,购买的对象并不仅限于非营利组织,也不仅限于事业单位,事业单位与社会组织的地位是平等的,它们公开竞争投标。第四,设有评估机构——评审委员会。市民政局特委托市社区服务中心招募了一批熟悉慈善公益项目评估、运作和管理的专家、学者、官员以及市民代表,组成社区公益项目招投标评委库,负责评审社区公益服务项目招投标应标方案及推荐接受资助的组织。第五,签订行政合同保障项目实施。市民政局就评审结果予以行政批复,若批准同意,则区县民政局与接受资助的中标组织签订行政合同,并报市社区服务中心备案。由市民政局将市福利彩票公益金划拨至区县民政局,由区县民政局按照行政合同统一支付。第六,注重绩效评估。由接受资助的组织进行项目实施工作总结,提交项目完成报告,同时市、区县民政局委托市社区服务中心或自行组织开展资助项目审计和绩效评估,然后由市民政局统一向社会公告项目完成情况。

通过以上对上海市事业单位参与民政局购买社区服务的具体实践情况及其管理体制、运行机制和关系特征的分析,可以看出上海市的这种社区服务公开招投标方式属于典型的竞争性参与购买(如图1所示)。

图1 上海市事业单位竞争性参与民政局购买社区服务模式



(二) 事业单位定向(委托)参与政府购买服务

与公开招投标的竞争性参与购买相比,定向(委托)参与政府购买服务是指政府采用定向合同将服务内容和内容委托给对应的事业单位。其核心特点是在公共服务承接者的选择程序上,采用的是非竞争性的定向委托方式,而不是面向社会公开招募的方式。目前上海市事业单位参与政府购买服务主要还是采取定向(委托)的方式。这种方式伴随着事业单位的“管办分离”与“分类改革”的过程,涵盖了上海市以下几个社会服务领域。

在教育服务方面,浦东新区教育局通过定向委托方式向公立教育事业单位(主要包括公立中小学和高校)购买学校管理服务、特殊人群服务、教育设施服务等。如学校管理服务,从2005年启动第一个委托管理项目以来,至2008年6月,浦东委托管理项目已达到20个,其中向公立教育事业单位委托购买的项目占到20%;通过向公办初中和小学的老师购买教育服务,对一些重度残疾或智障儿童实施送教上门服务,真正实现了义务教育的“零拒绝”;对学校体育设施向社区非营利开放的各公办中小学给予了财政补贴,定向购买各公办中小学的体育基础设施服务。^①

^① 周翠萍:“我国政府购买教育服务的政策研究”,华东师范大学博士学位论文,2011年。

在其他方面，市绿化和市容管理局通过定向委托方式向其直属的 23 个经过管办分离和改制的事业单位购买环卫作业、绿化养护、林业养护等服务；市水务局（海洋局）通过定向委托方式向国家东海分局直属事业单位购买排水、地方养护、海洋环境与污水处理等服务；市农业委员会通过定向委托方式向上海市农业技术服务中心等购买农产品质量安全检测服务。^①

根据以上各领域的社会服务事业单位定向参与购买实践，结合政府购买服务的相关理论进行分析，可以归纳出上海市事业单位定向（委托）参与政府购买服务主要有三种类型，即“项目形式、非项目形式和直接资助形式。”^② 项目形式是指政府或主管部门通过一定的技术方法把所需要提供的社会服务设置成相应的服务项目，并以项目的方式定向委托给特定的事业单位。一般来讲，项目形式要求社会服务具有一定的可量化性，同时这种方式具有比较明确的时间期限。浦东新区教育局通过定向委托方式向公立教育事业单位（主要包括公立中小学和高校）购买学校管理服务，以及市绿化和市容管理局通过定向委托方式向其直属的事业单位购买环卫作业、绿化养护、林业养护等服务属于项目形式。

非项目形式是指针对一些可量化性低的、在很大程度上需要发挥承接主体自主创造性的社会服务，由于很难进行项目化管理，政府只能对其进行原则性规定。浦东新区教育局通过定向委托方式向公办初中和小学的老师购买残疾或智障儿童送教上门服务，以及市农业委员会通过定向委托方式向上海市农业技术服务中心等购买农产品质量安全检测服务属于非项目形式。

直接资助形式是指政府对其委托的承担特定社会服务的事业单位给予一定的直接资助，资助的方式有资金资助、实物资助（包括场地、房屋、设备等）、优惠政策扶持（包括税收减免、延税等）。浦东新区教育局对学校体育设施向社区非营利开放的各公办中小学给予财政补

贴，以及市水务局（海洋局）向国家东海分局直属事业单位提供水处理和养护场地属于直接资助形式。

（三）上海市事业单位参与政府购买服务的创新点与不足

上海市事业单位参与政府购买服务的创新点主要有两个：一是成功地将事业单位引入公共服务竞争性购买，形成事业单位与非营利组织在公共服务购买中的良性竞争。上海市民政局通过委托市社区服务中心作为唯一的招投标机构，负责全市政府购买社区公共服务招投标具体事务（主要包括招标工作方案和各环节的具体组织实施、投标方案的评估审议、协助有关方面对资助项目的过程监督评估与效益评价等），形成了统一公开的社区公共服务购买平台，然后通过此公共平台将上海市所有相关的社区公共服务事务公开向上海市的所有符合资质的社会团体、民办非企业和公益性非营利事业单位进行招标。虽然在社区公共服务购买的实际过程中，事业单位的参与度和中标率没有达到理想的水平，但是就将事业单位纳入到公共服务竞争性购买中来这一点而言，上海市的实践应该是具有开创性的。二是渐进式推进事业单位参与政府购买服务。上海市有策略地选择较为容易实现事业单位竞争性参与购买的社区服务领域作为突破口。一方面，社区服务与个人的生活密切相关，是保证基本生存所必须的社会服务，人们更容易关注其效率的提高，也更倾向于支持事业单位参与政府购买社区服务；另一方面，提供社区服务的事业单位在管理体制、运行机制以及关系特征上更有利于接受政府购买服务。而在社区服务以外的其他社会服务领域则采用较为保守稳妥的定向（委托）事业单位参与购买服务的方式。这是一种稳中求进的渐进式的改革手段，是推进事业单位参

^① 徐家良、赵挺：《政府购买公共服务的现实困境与路径创新：上海的实践》，《中国行政管理》2013年第8期。

^② 邓国胜：《非营利组织评估》，社会科学文献出版社2001年版，第166页。

与政府购买服务的合理策略。

上海市事业单位参与政府购买服务存在的不足包括以下三点：一是上海市事业单位参与政府购买服务中较多地采用定向（委托）的方式，竞争性参与购买范围非常有限。从上海市事业单位参与服务购买的实践看，除了市民政局的公益招投标外，事业单位主要还是以定向（委托）方式参与政府购买服务。事业单位竞争性参与购买局限于社区服务领域，主要包括：“老年人、残疾人、孤儿、革命伤残人员和特殊困难群体，开展生活照料、精神慰藉等服务，以及资助其它有关扶弱济困的慈善公益项目；社会福利机构的设施维修、改造等建设项目以及设备添置；事关民生、公众关注的有利于弘扬社会主义精神文明的社区服务公益项目；市政府规定的其它慈善公益项目。”^①二是在政府竞争性购买服务中，事业单位的参与度和中标率很低。以上海市民政局委托社区服务中心竞争性购买社区服务为例，截至2014年2月18日，注册参与招投标的社会团体、非营利组织和事业单位共有789家，其中事业单位有94家，占总注册数的比例尚不足12%；而在全部350个（截至2013年7月25日）中标组织中，事业单位只有26家，仅占总中标数的7.4%左右。^②三是事业单位参与政府购买服务的资金尚未纳入统一的预算科目。从上海市民政局、市绿化和市容管理局、市水务局（海洋局）、市农业委员会以及浦东新区教育局的实践来看，政府购买服务的资金还是以预算外资金为主。如市民政局购买社区服务的资金采用的是福利彩票公益金，还有部门以行政性事业收费作为购买资金，这些购买资金并没有列入部门财政预算中。这对事业单位参与政府购买服务的深入推进及其制度化构成严重阻碍。

三、对推进我国事业单位参与政府购买服务的借鉴与启示

（一）事业单位是政府购买服务的重要客体
从上海的实践来看，事业单位作为“直接

生产、提供公共服务进而实现政府向社会提供公共服务职能的组织”，^③能够成为也应该成为政府购买服务的重要客体。因此，我国的政府购买服务应该将事业单位纳入购买的范围，相关理论也应该在分析研究政府向非营利组织购买服务的同时，将研究视野扩展到事业单位参与政府购买服务上来，重点研究事业单位参与政府购买服务的理论支撑、运作方式、具体流程，努力探索实际可行的具体做法。

（二）事业单位分类改革与政府购买服务相衔接

政府购买服务要与事业单位分类改革相结合，以事业单位分类改革为前提和契机，根据各地的实际情况研究和探索事业单位参与政府购买服务的具体方式，运用政府购买服务的方式倒逼事业单位及其服务供给体系改革。

（三）建立健全事业单位参与政府购买服务的法律体系

首先，现行的《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国政府采购法实施条例》中所讲的政府采购与政府购买并不是一回事，二者有很大区别。政府采购仅限于政府自身运作需要的服务，如政府后勤服务、政府信息化建设与维护，而对于政府为公众提供的社会服务并没有纳入政府采购的范围。^④建议尽快修改采购法和实施条例中的相关条款，并对政府购买服务作出专门规定，或者出台专门的《政府购买服务法》，对政府购买服务的主体、对象、范围、方式、流程等作出明确规定。其次，各地方政府有必要进行相应的地方制度创新，不断完善地方政府购买服务的法律法规及财政制度体系。再次，在这些政府购买服务的法律、

① 《上海市民政局关于福利彩票公益金资助项目实施公益招投标的意见》〔沪民计发（2009）18号〕。

② 根据上海市社区公益招投标网（<http://www.gysq.org/sqgy/Web/Default.aspx>）相关资料整理而成。

③ 赵立波：《政事关系的理论阐释和现实治理》，《中国行政管理》2007年第1期。

④ 《中华人民共和国政府采购法》，《人民日报》2002年7月10日。

法规、规章、制度中，必须将事业单位作为重要客体纳入其中。

（四）规范事业单位参与政府购买的流程，将服务购买的资金纳入财政预算

科学规范的流程是事业单位成功参与政府购买服务的重要保证，要不断规范包括立项与招标、投标与评审、合同签订、项目实施、过程监管、绩效评估等购买流程。与此同时，各级各地政府应该仿照上海浦东新区政府购买教育服务的资金在部门预算中单列的做法，尽快将购买服务的资金列入部门年度预算，财政部门有必要将各个预算单位购买服务预算资金单列，对政府购买服务的资金进行专门预算管理，形成合理有效的政府购买服务财政机制。

（五）营造事业单位与其他社会组织平等竞争的环境

从上海的实践来看，事业单位参与政府购买服务过程并不规范，主要表现为购买合同不规范、购买方式选择标准不清、评估环节不完善。如在购买方式选择上，往往直接委托下属的事业单位或者国有企业，公开竞争性参与购买少。要在各个公共部门之间制定一种统一的方法和一套通用的能保证中立立场的服务管理标准，从而保证事业单位与其他社会组织能够在政府服务购买中平等竞争。

本文作者：清华大学与民政部政策研究中心博士后，副研究员
责任编辑：任朝旺

Public Institutions Participating in the Government Purchase of Services: Explorations and Enlightenment from Shanghai

Ni Xianlin

Abstract: With the deepening of China's reform of social services, the reform of public institutions and its convergence with the government purchase of services have attracted more and more attention from all sides. Government purchase of social service forms an outer power system that forces reforms of public institutions and their service delivery and promote the reform of China's social service system. It has become an important issue. In this paper, we focus on the theory and practice of public institutions participating in the government purchase of social services. Based on the interpretation of theoretical logic of public institutions' participation in government purchase, the paper takes the practice of Shanghai as the research object and focuses on its specific actions, its innovations and shortcomings. In conclusion, the paper summarizes some beneficial enlightenments on the convergence of public institutions reform and government purchase of services.

Keywords: public institutions; government purchase of services; directional purchase; competitive purchase; Shanghai