

政府购买公共服务的演进动因和实践反思： 国际视野的比较与启示

陈雪娟¹，余向华²

(1. 中国社会科学院 经济研究所，北京 100836；

2. 北京工商大学 经济学院，北京 100048)

摘要：近年来，伴随政府购买服务实践的发展和西方经验引介的逐渐增多，对中西方政府购买服务的比较研究成为可能。从理论、现实动因和发展反思三个方面所做的国际比较研究表明，重塑公共部门理论和国家治理现代化理论能够捕捉新公共管理理论所难以捕捉的治理制度的异质性，二者在理论现代性上相互支撑；中国公共服务供需侧的内在动力和国家治理现代化对事业单位分类改革的外部压力有别于西方国家；西方理论界对于政府购买公共服务和公私部门关系的反思所带来的启示，是公共服务的市场化、社会化、契约化供给，为的是实现公共服务供给的多元化和现代化。当前，中国在推进国家治理能力与治理体系现代化的过程中，客观上也会对政府购买公共服务提出很多新的规范标准和引导要求，而适时总结并借鉴国外经验、反思其教训，再结合中国国情实际，考虑新的突发公共卫生事件的应对，着力推进政府购买公共服务的改革和规范化，具有很大的必要性和可操作性。

关键词：政府购买公共服务；国家治理现代化；重塑公共部门

中图分类号：F06

文献标识码：A

文章编号：1002-736X(2020)05-0075-10

近年来，尤其是2020年在全国建立比较完善的政府购买服务制度的目标期限将至，政府购买服务日益成为各级政府部门和学术界共同关注的

焦点。而随着实践的发展，在不断引介西方相关实践经验的同时，学术界也开始从理论上开展对中西方政府购买服务的比较研究，一个普遍结论

收稿日期：2020-03-25

基金项目：中国社会科学院当代中国马克思主义政治经济学创新智库资助项目（2019097201）；国家社会科学基金项目“以政府职能转变促进经济发展方式转换研究”（14AJL007）；国家社会科学基金重大项目“中国服务业发展政策的演变及其有效性协同性研究”（17ZDA06）。

作者简介：陈雪娟（1975—），女，江西樟树人，中国社会科学院经济研究所、中国特色社会主义经济建设协同创新中心副研究员，博士；余向华（1974—），男，江西樟树人，北京工商大学经济学院副教授，博士，硕士生导师，通讯作者。

是目前缺少对中国应用西方经验的深入讨论^①。为此，本文旨在从理论基础、现实动因和发展反思三个方面，通过国际视域的比较为上述研究提供相关补充，并为中国政府购买公共服务的改革和规范推进提供历史的、制度的比较和借鉴。

一、政府购买公共服务的发展历程和现状比较

从公共服务的历史起源来看，中西方国家有共通之处，公共服务的提供大多是从以社会提供为主开始的。中国传统社会的精英阶层是早期提供公共服务的社会主体。而从历史来看，在大多数西方发达国家，慈善机构和教会组织一直是社会提供公共服务的中坚力量，如扶贫济困、孤儿照料等具有底线性的公共服务。

以政府为主的公共服务供给，一般认为始于19世纪的工业革命。政府为了应对伴随工业革命而产生的大规模工业人口集聚问题，开始改善城市的卫生状况和加强基础设施建设，越来越多地参与到城市公共服务的供给与治理中，并将公共服务供给正式纳入地方政府的职能。以政府为主的公共服务供给方式，在20世纪60年代开始盛行，此时私人部门的作用微乎其微。

20世纪70年代，传统上以政府为主的公共服务供给体系开始转变。在英国，随着首相撒切尔夫人的重新自由化、私有化政策主张的提出，一些零星的服务首先开始通过市场来购买。1979年开始市场化改革后，英国逐步推进公共服务的市场化改革，并于1990年开始公共服务项目的社会公开招标。在英国的带动下，越来越多的经济合作与发展组织（OECD）成员国开始引入公共服务的政府购买模式。美国和法国在20世纪80年代早期几乎都是由政府人员提供公共服务。1982年法国地方分权改革之后，政府购买公共服务逐渐增多。美国政府购买公共服务则是在20世纪90年代克林顿政府创新政府服务方式之后开始逐渐增多的。20世纪80年代，中国开始对科技、卫生、教育、文化等基本公共服务事业单位进行放权让利的改革，开始引入市场化因素；20世纪90年代初，中国一些经济发达城市的地方政府最先启动政府购买公共服务模式。

为了直观地描述20世纪90年代中期至今政府购买公共服务的发展历程，我们收集了OECD成员国政府购买公共服务的数据，以观察近20年来政府购买公共服务的发展变化。

按照政府公共服务供给的支出对象，将支出项分为政府人员薪酬、政府购买支出和其他成本

单位：%

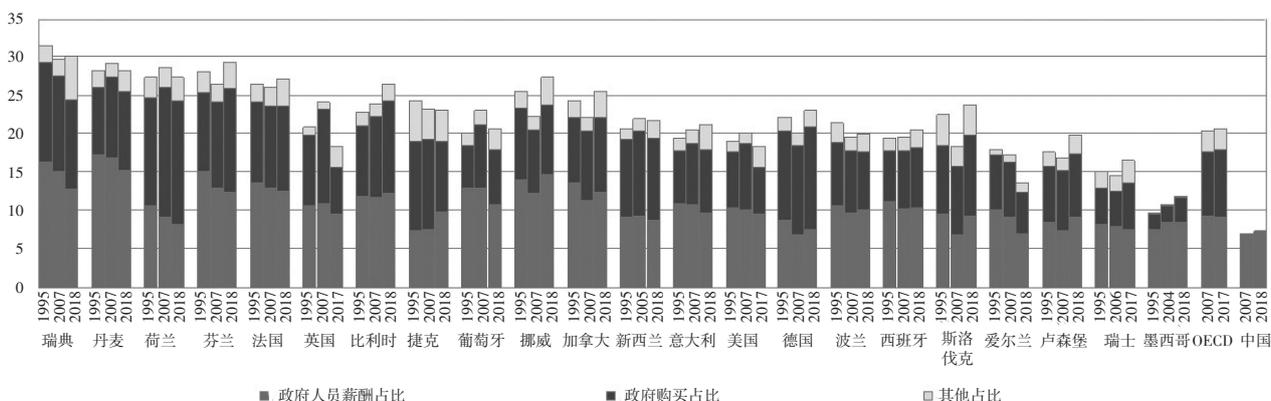


图 1 1995—2018 年部分 OECD 成员国政府购买公共服务各部分支出占 GDP 的比重

资料来源：① OECD. Production Costs and Outsourcing of General Government[M]// Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing, 2017。② OECD. Production Costs and Outsourcing of General Government[M]// Government at a Glance 2019. Paris: OECD Publishing, 2019。

注：此处除了中国和 OECD 成员国总体之外，仅保留 1995—2018 年（或 2017 年）均有数据的国家。

(如资本折旧)。根据供给支出的结构及其变化,可以看出近20年OECD成员国公共服务供给方式的不同及其变化。从OECD成员国总体来看,各部分支出占GDP的比重比较稳定;从政府人员薪酬占比来看,瑞典、丹麦、荷兰、芬兰、法国等占比较高的国家有下降趋势;同时,这部分政府人员薪酬占比的降低一般伴随着政府购买公共服务的支出占比的提升,所以总体上看,政府购买公共服务的支出占比,除英国之外,均呈缓慢上升趋势。

由于部分OECD成员国2018年的数据未收集到,OECD成员国的平均数据仅更新到2017年。2017年,OECD成员国政府公共服务总支出平均占GDP的20.9%,政府人员薪酬平均占GDP的9.5%,政府购买公共服务支出平均占GDP的8.7%,其他成本支出平均占GDP的2.6%。政府公共服务总支出占GDP的比重中,最小的为墨西哥(11.8%),最大的为瑞典(30%)。从支出项来看,政府人员薪酬占GDP的比重中,最小的为日本(5.4%),最大的为丹麦(15.3%),中国为7.3%;政府购买公共服务支出占GDP的比重中,最小的为墨西哥(3.2%),最大的为荷兰(13.6%)。在OECD成员国政府购买公共服务支出的构成中,与政府人员薪酬占44.8%相比,政府购买公共服务支出占42.3%,仅低2.5个百分点^[2]。由此可见,经济发达国家政府购买公共服务非常普遍,且范围广泛,政府更愿意通过竞争性购买的方式来提供公共服务。

二、公共服务供给演进动因及其多维比较

(一) 关于动因的理论铺垫

政府购买公共服务的积极性在一定程度上源自相关经济理论对公共部门改革的强大推动力。政府部门在直接生产和供给公共服务的同时,还

可以通过其他形式的供给制度安排来实现公共服务供给,这个观点可以直接从古典经济学中找到理论根源和支撑。在《国民财富的性质和原因的研究》(下卷)中,亚当·斯密^[3]提出,公共设施一般由政府通过税收方式征集资金并免费供给,但是也可以通过其他的方式来提供,并认为私人提供公共设施更有效率,进而鼓励私人提供公共物品。而萨伊^[4]则认为私人也可以供给部分公共消费品。

公共服务供给理论的经济学理论基础是公共选择理论和委托代理理论。公共选择理论认为,政府官员和所有理性的个人一样,并非无私利考量,他们寻求个人利益和影响力的最大化。因此,政府官员都会努力争取尽可能多的预算和人员,而对于公共服务的供给效率很少考量。同时,政府决策容易被那些对决策有既得利益的人“俘虏”,比如官僚和利益集团,这些行为导致政府支出过度增长和资源配置扭曲。为了克服这种效率低下的趋势,政府决策环节是关键,决策应与公共服务供给区分开,以避免被那些既得利益的机构过度干预。公共选择理论提出,公共服务供给可以接受竞争性招标和承包的方式。竞争可以降低政府提供服务的成本,因为具有商业动机的私人部门有财务激励,以尽量降低运营成本。在这种模式下,政府的作用是制定政策和监督。委托代理理论进一步推动了政府购买公共服务模式的完善。根据委托代理理论,买方和供应商之间是合同关系,而不是雇佣关系,这种关系往往是买方从供应商处获得最佳绩效的最佳方式。要做到这一点,必须在合同中严格规定其所要提供的服务,并为供应商提供明确的绩效激励和惩罚措施。

在政府购买公共服务的几个关键理论点上,最终导致公共服务突破传统政府管理模式的重要理论是新公共管理理论和公共服务供给理论。20世纪70年代末,新公共管理理论开始批判

“理性官僚制”，并拉开了政府购买公共服务理论发展的序幕。西方发达国家开始推行政府购买公共服务，其针对的是当时公共服务供给中流行的“理性官僚制”所导致的问题。“理性官僚制”的基本特征是科层节制的权力体系、依照规程办事的运作机制、组织管理的非人格化等，其在制度化、程序化、规范化等方面具有非常大的优势，但也存在条块分割、官僚主义和效率低下等严重问题。基于对“理性官僚制”导致的官僚主义和效率低下等问题的分析，新公共管理理论认为，以科层制管理为基础建立起来的传统政府管理模式需要反思，应适当引入激励相容的竞争机制和治理机制。

将公共服务的生产和供应环节分离的公共服务供给理论，论证了政府向其他生产者购买服务的可行性。最早对这两个概念进行区分的是理查德·马斯格雷夫^[5]，他认为，“公共需要的供应……并不需求它必须有公共生产的管理，正如公共生产的管理并不要求它必须有公共需要的供应。在决定各自的适当范围时，应根据各自非常不同的标准”。将公共服务的生产和供应环节进行区分，为重新界定公共服务中的经济职能提供了最大的可能性^[6]。基于这种可能性，私人部门和非营利组织可以被引入公共服务的生产环节，从而在服务生产环节引入竞争^[7]。

（二）西方国家推动政府购买公共服务的内在压力和外在动力

从可行性到政府购买公共服务的大规模实践需要有强大的内在压力和外在动力。推动政府购买公共服务的内在压力来自一些带有普遍性的因素。从需求端来看，政府公共服务需求膨胀既有内因，也有外界的推动作用。人口结构的变化、收入的增长、收入再分配的倚重、财政幻觉等都是推动公共服务需求增长的诱因。

强大的现实动因和强有力的自上而下的推动力对于政府购买公共服务改革非常重要。推动政

府大规模购买公共服务，一个显而易见的直接动因是通过引入竞争降低公共服务的供给成本，减小公共财政压力进而增强公共服务财政投入的可持续性，这被作为经济危机时期财政紧缩政策的一部分。与之相对应，政治经济学理论则认为政客间的利益制衡也是推动政府购买公共服务的一个重要原因。

对OECD成员国关于推动政府购买公共服务的动因进行的比较研究显示，提高公共服务供给效率和透明性、增强公共服务财政可持续性是推动政府购买公共服务最为重要的原因，此外按照重要性依次递减的原因分别为提高地方政府的效率、完善监控机制和提高公共服务部门的效率^[8]。在积极政策的推动下，在竞争性招标引进市场机制的同时，更有一些政府推出了强制性竞争招标，即要求部分特定公共服务必须进行招标，这进一步强化了市场竞争具体引入机制。例如，自1988年以来，英国政府要求地方履行垃圾收集和清洁等职能，澳大利亚要求由联邦公路拨款给各州和地区的新建筑和大多数公路养护工作必须进行招标^[9]。当然，通过招标来实施政府购买以节约公共服务成本，可能会导致公共服务供给质量的下降。为此，1997—2010年，一项名为“最佳价值”政策的措施开始推出，并将市场原则、私人部门和非营利机构等更大规模地引入政府购买领域，以期校正强制性竞标等造成的单一价格标准下供给质量可能下降的问题。

在全球化的影响下，国家间政策的借鉴和外来输入也加剧了政府购买公共服务这一趋势：欧盟国家致力于协调和统一公共服务政策，引起了政策上的一些趋同^[10]。政府购买公共服务，是欧盟委员会向欧洲各国政府积极推行的公共服务供给方式^[11]。OECD在其35个成员国中也积极推行政府购买公共服务政策。这种外部推动力的作用也可以反过来证明，如果这种推动力由于某些原因丧失了，那么，这是否会导致公共服务的市场

化购买倾向倒退回直接由政府供给的原状呢？一个直接的例子是2009年欧盟实施的《里斯本条约》，该条约大大削弱了有关推广和运用市场化竞争原则的政策，这确实导致了欧盟国家出现部分经济倒退的现象。

（三）中国政府购买公共服务的动因分析

政策提出具有强烈的现实背景动因，这种动因可以归结为国家治理现代化的总体诉求，以及政府购买公共服务供求变动的具体诉求。

1. 推进国家治理体系和治理能力现代化是政府购买公共服务的总体背景动因

国家治理体系现代化需要重塑公共部门，而政府购买公共服务是一个非常关键的切入点。2013年2月召开的党的十八届三中全会首次明确提出了“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。2019年10月召开的党的十九届四中全会更是直接以此作为会议的主题。国家治理概念是对马克思主义国家理论的新发展，二者均认为国家在发展和向更高阶段的过渡中将逐步回归社会管理。治理包含统治、管理、控制、整治的意思，它强调的是公共部门同社会组织、个人对社会事务的管理^[2]。国家治理现代化本质上是对国家治理能力“现代化”的要求。国家的管理将改变过去由公共权力充当单一主体进行单向管理的传统，逐步还权于民，坚持人民的主体地位，以更大程度发挥社会组织 and 公民个人的作用。而国家治理能力现代化主要是指政府从传统的统治和管理的能力向更加注重服务和导向的能力转变。国家治理的现代化有其理论根源。实际上“重塑公共部门理论”（Re-Inventing of the Public Sector）和国家治理理论的兴起，为政府在公共服务供给中的角色定位提供了理论的依据和支撑。尽管新公共管理理论是推动政府购买公共服务的主流理论，但不容忽视的是，这个理论关注的是公共服务的共性特征，强调过程和结果的动态变化。然而，近几十年来，非营

利组织并不是唯一引起人们关注的改革范式，而且非营利组织在“经济理性主义”模式和“后官僚”治理模式两个方面涵盖了公共行政性质的多个变化方向。公共服务的“现代化”或公共部门的重塑，同样涵盖了欧洲和更广泛的西方国家当代国家治理和公共部门改革的许多方面。这种改革已经成为公共服务领域的普遍现象。对于最近的公共服务现代化的发展，新公共管理理论不足以捕捉到不断演变的治理制度的重要方面，以及新出现的治理思想和公共管理理念^[3]。

2. 从需求侧来看，诸多因素的共同作用推动了公共服务需求的膨胀，传统的以政府供给为主的模式难以满足这种日益膨胀的需求

伴随工业化、城市化和人口老龄化，中国人口结构发生了巨大变化。以农业为主、以土地为保障的传统社会逐渐被解构，农村过剩劳动力越来越多地从事非农产业活动，并成为附带特殊身份意义的农民工。尽管现行城乡二元分割背景下，农民工的公共服务需求被抑制，但伴随二元格局的逐渐消融和农民工市民化进程的推进，农民工的基本公共服务需求将进一步迸发。而城市化的推进和市民规模的大幅扩张，势必要求政府相关公共服务配置的规模也相应扩张，义务教育、公共卫生、环境保护、公共安全等都将面临新的政府规划。伴随人口老龄化，可以预期老年人口的医疗卫生、养老保险等支出将骤增。人口结构的巨大变化会导致更多居民将依靠政府提供的社会福利生活，这就使得即便人口规模不变，服务需求也会增加。

收入增长也会从需求端推动公共服务供给扩大。无论是基于常识的简单预期，还是基于国外的发展经验都可以确知：伴随经济发展的进一步推进，个人与家庭收入将不断增长，对医疗、教育、公共卫生和交通基础设施等公共服务的需求必然会逐步增大。目前，中国人均国民收入接近1万美元，整个社会对于政府公共服务的有效供给进入了新的阶段。

除了收入本身的增长之外，对收入再分配的关注也推动了政府公共服务提供者角色的转变。经过40余年的改革开放，中国实现了经济的飞速发展和人民生活水平的快速提高。然而，这种发展和提高是不均衡的，中国正面临贫富差距和收入两极分化的考验。包括收入保障、医疗卫生、住房、教育和广义福利项目在内，社会对公共服务供给普遍存在巨大的期许，再分配项目被认为是政府庞大且日益增长的主要活动领域。

普遍存在的公共服务财政幻觉和能上不能下的难以打破的固有利益格局使得公共服务需求呈现出迅速膨胀的长期趋势。由不以营利为目的的政府来提供公共服务必然物有所值，这其实是一种错觉。虽然，政府提供公共服务不以营利为目的，但由于政府对提供公共服务的成本缺乏清晰的责任皈依，政府购买公共服务的实际成本通常要远高于预算。造成公共服务财政幻觉的根源在于，政府可以在不引起纳税者注意的条件下汲取公共服务项目的财政收入来源，从而导致公民经常低估自己的纳税额。其最终结果是促使政府增加服务，而人们认为它们是免费的，或至少是物有所值的。

公共服务能上不能下的难以打破的固有利益格局还使得公共服务项目一旦上马就很难被取消，只增难减。固有利益格局难以被打破，本来过时的公共服务项目应该被取消，但在现实中的阻力非常大，这就导致了公共服务项目的更新换代无法正常进行，其结果就是公共服务能上不能下，呈现出不断扩张的趋势。

3. 从供给侧来看，供给部门规模自发膨胀的意愿和缺乏合作带来的碎片化供给造成中国公共服务供给效率低下

公共服务部门出于对自身利益的考虑，希望自己部门的规模更大、可支配的财政经费和可支配的行政服务岗位更多，由此可获得的特权和机会就越多。此外，公共服务垄断供给本身也会导

致公共部门的膨胀。公共服务供给容易被政府机构垄断，因为政府本身作为从事公共活动的组织，需要提供具有垄断性的服务。具有垄断地位的公共服务部门由于没有竞争对手，可以滥用自己的垄断地位，还可利用信息不对称将更多的其他产品和服务毫无察觉地推向消费者。

在供给部门规模自发膨胀的同时，公共服务供给的质量却没有得到相应改善，从而导致供给效率难以有效提高。供给效率低的原因有机构臃肿、人浮于事、过度建设等。由于长期以来对公共服务供给的忽视，很多地区普遍存在基础设施、公共设施建设长期滞后和公共服务能力不足等问题，但“重建设、轻服务”的倾向也是政府的内在激励，容易造成过度建设，从而使服务本身的要义被忽视，最终导致公共服务供给的低效率。

不同领域、不同职能部门和不同地域之间在公共服务方面的交流合作机制不完善，整体上造成了中国公共服务供给处于一种各自为政的碎片化状态。不同领域公共服务之间缺乏沟通和协调，专业与专业之间相互很难沟通，导致公共服务领域普遍存在因专业化分工而割裂的供给布局，这种专业化分工在事实上也容易形成受专业化驱动的部门分化，部门利益最大化的动机不利于整个社会系统的利益最大化。与此同时，部门的分化也会导致部门管理难以灵活应对各种新情况和新问题，进而使公共服务供给存在严格的区域和户籍分割，甚至陷入僵化和固化。由于地方性公共服务的大量存在，行政地域边界或者户籍边界往往成为公共服务供给的刚性边界。在这种刚性分割下，城市化和工业化引致的人口流动给统筹公共服务供给带来了一系列问题。对于流入大量人口的较发达地区，人均公共服务供给严重不足，而劳动力大量流出的欠发达地区，由于人口大规模减少，公共服务需求也随之减少，公共服务

难以形成规模经济效应，单位供给成本提高，公共服务的质量和可及性将受到进一步威胁。

4. 与事业单位改革之间的内在契合性外在推动政府购买公共服务的改革

当前的事业单位可以溯源至传统计划经济体制下为供给教育科技、文化体育、医疗卫生等某些特定公共服务而设立的社会服务组织。与国外的非营利组织相比，事业单位制是中国独有的一种公共服务供给制度安排，这种独特性主要体现在两个方面：一方面，事业单位垄断了全国范围内绝大部分基础性公共服务供给；另一方面，事业单位具有“政事合一”的特征，它完全附属于各级政府，没有独立于政府的法人治理结构，内部管理者和员工大都通过行政性编制予以安排和使用。

事业单位特有的功能定位和行政隶属导致政事不分、管办合一、以人定费等，可能造成公共服务供给质量不高、供给数量不足、供给效率低下等问题。为此，从1985年开始，中国启动了事业单位改革，从单一领域的放权让利入手，在科研、卫生、教育、文艺等领域陆续展开；1993年，中国政事分开和推进事业单位社会化的改革方向逐渐明确，事业单位改革分领域不断推进；党的十六届四中、五中全会提出加快推进事业单位分类改革；党的十七届二中全会进一步明确按照政事分开、事企分开和管办分离的原则，对现有事业单位分三类进行改革^[14]。但由于各种因素的干扰和多种力量的掣肘，事业单位改革进程一直推进缓慢。

政府购买公共服务内在地契合了事业单位改革的要求。事业单位改革进展缓慢的一个根源就在于事业单位制下事业单位传统的功能定位难以消解，导致政事难分开、事企难分开和管办难分离。如果能够由政府购买公共服务取代现有的事业单位直接供给，那么就可以将公共服务的供给与生产分离开来，使事业单位与政府机关形成服

务生产者和供给者的关系，从而打破事业单位双重角色的困局，促使事业单位职责向组织公共服务生产转变。事业单位这种双重角色的分离不仅可以引进竞争因素提升相关公共服务供给效率，而且可以反过来推动政府加快政事分开、事企分开和管办分离的事业单位分类改革进程。

三、发达国家政府购买公共服务的反思和启示

自20世纪90年代以来，发达国家政府购买公共服务无论是形式上、内容上还是规模上都在不断发展，而且在每一轮的发展中，都承诺以更低的成本提供更好的公共产品和服务。然而，它们得到的结果往往恰恰相反：成本上升和服务质量下降^[15]。这就需要从理论逻辑和现实条件去考察以究其根源。

从政府购买公共服务的理论逻辑起点来看，将传统的由政府直接生产的公共服务转变为通过政府购买公共服务的方式来供给，是基于市场的生产比公共生产更好的现实，因为私营组织的治理更透明、更灵活、更注重效率、更受所有者约束。但该逻辑存在两个方面的问题。

首先，市场优势假设是公共选择理论的一个假象，它并不是建立在真实的历史评估的基础上。不同国家的实践表明，无论是公有的还是私人的制度，都能更好地生产公共产品。这种逻辑依赖于一个过度简单的假设：简单商品或以某种方式可以简化的商品有一个有效的市场。虽然简单的商品和服务适用于这个假设，但复杂商品和服务通常不适用于这一假设。总体来看，政府购买公共服务主要是基于新古典经济学的微观逻辑和公理化体系来演绎论证的，而非通过将其与可观察到的现实来进行对照证明。因此，其论证上存在较明显的分析性遗漏。

其次，从现实条件来看，就现实中的复杂商品和服务而言，完全有效的市场所基于的前提离现实较远，往往不可能真实存在。现实中的公共服务价格决定机制是可由行政力量介入和可协商的，退出也缺乏惩罚机制。从财政、组织和政治等多重角度来看，公共服务的持续生产至关重要，因此合同期限通常较长。但是，合同的不完全性也非常明显。因为，政府购买公共服务存在预算软约束导致的现实问题，政府在长期“软”预算的风险下运作。而根据不完全契约理论，所购买的服务越复杂，合同期限越长，供应商遭遇意外事件的不确定性越大。例如，2018年英国提供综合性服务的最大建筑公司 Carillion 宣布破产。该公司一直以承建医院、学校、铁路、图书馆和监狱等有关国家公共事务的项目为主，有着200多年的历史。Carillion的破产让更多的人开始质疑，在公共服务上过度依靠少数大供应商是否适当。

实际上，对政府采取购买的方式将公共服务外包出去的做法，西方学者很早就存在分歧。早期对于在公共服务领域引入私营部门所强调的降低成本、提高效率、营造公民社会等优势，伴随各国政府购买公共服务实践的增多，也开始备受质疑。越来越多的研究发现，采取外包的方式进行政府公共服务购买并不必然能有以上裨益。

托尼·朱特（Tony J.）^[6]在遗世之作《沉疴遍地》中警醒公共服务领域私营部门的过分介入正在侵蚀公共部门的本质。他认为“（政府将公共服务外包出去）类似18世纪的包税制”，“效率低下得离谱”（在法国君主制垮台后已成共识）。“通过对国家责任和能力的剥夺，我们破坏了国家的公共地位。英国很少、美国更少有人会相信曾经被认为的‘公共服务使命’：公物因其符合公众利益，而为其提供”，将公共服务责任“转移给私营部门，将它们交给变幻莫测的市场，可能会，也可能不会有助于提高效率。但毋

庸置疑，它抛弃了现代国家的核心属性”。托尼·朱特告诫道，虽然可以考核公共服务的成本，但其价值是无法估量的。居住在私人空间的人们积极地促进了公共空间的稀释和腐蚀。他们将为此付出代价：公共物品、公共服务、公共空间、公共设施一旦贬值，成为能用金钱兑换的物，那么，人们参与公共生活的可能和意愿都将被大幅削减。

尽管西方学者对于政府将服务外包出去的做法存在分歧，但政府购买公共服务的发展方向不可逆转^[7]。现代政府购买公共服务已经由传统采购工作转变为一种战略性行为，服务于更广泛的政府目标。早期的采购关注的是成本、效率和腐败问题，现在政府更注重公共服务外包的战略性用途，旨在通过政府购买公共服务来刺激经济发展、推动中小企业技术创新、促进社会可持续发展。

总体来看，西方国家是政府购买公共服务的先发地，其理论界从未中断过对本国政府购买公共服务实践的反思。而政府购买公共服务的实践，也正是得益于理论界不断反思和治理创新的综合推动。当然，政府购买公共服务的一个最基本的共识是，它从来都不是公共服务供给的唯一方式，甚至也不是公共服务供给的最主要途径，公共服务的供给应该是多渠道的，这点在现代化背景下依然适用。

四、中国政府购买公共服务的改革推进与规范引领

中国政府购买公共服务改革，首先是从局部试点开始的。20世纪90年代初，最先启动政府购买公共服务的是一些经济发达城市的地方政府。比如，深圳罗湖区于1994年率先尝试购买环卫服务；广州政府购买公共服务起步于2007年，至2014年7月，广州各个街道都建成了家庭综合服

务中心；上海政府购买公共服务的探索始于1995年的浦东新区，浦东新区社会发展局开始了最早的政府向非营利组织购买公共服务的实践探索，它们委托基督教青年会以政社合作的方式管理罗山市民会馆，上海社区公益服务购买模式以具体的项目为标的，向社会组织购买服务，由此形成项目制社区公益服务供给模式；随后，北京、浙江、江苏等经济较发达地区也陆续开始探索政府购买公共服务的实践。

中国政府购买公共服务的范围主要锁定在“事务性管理服务”和“新增的或临时性、阶段性的公共服务事项”，相关改革的总体思路基本上贯彻的是中国的总体改革思路：存量改革与增量改革分开实施、分类推进。前者作为存量，与事业单位分类改革并行，可以保持公共服务供给的稳定性；而后者作为增量，更能体现中国政府购买公共服务、国家治理体系和能力的创新。从这个角度来看，当前“新增的或临时性、阶段性的公共服务事项”是政府购买公共服务的一个重要方向。但从当前地方政府购买公共服务的实践来看，增量部分的购买方向不明确，借机“甩包袱”现象、越界购买本应由社会和市场承担服务的“过度购买”现象，以及制度设计和操作“过度简化”现象并存。

为引导和规范地方政府购买公共服务行为，实际上，2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）首次提出了推广政府购买公共服务，由此，2014年政府购买公共服务改革开始在全国范围内全面、规范推进。根据《决定》的总体原则要求：事务性管理服务要引入竞争机制，通过合同、委托等方式面向社会购买；对于那些新增的或临时性、阶段性的公共服务，如果适合社会力量承担就都应该采用政府购买服务的方式来进行。《决定》同时将政府购买公共服务的改革与国家的整体事业单位分类改革、各

级行业协会商会等机构脱钩等相关改革衔接起来，强调应该按照国务院关于“财政供养人员只减不增”的总体要求，在确保能够有效增加公共服务供给的前提下，积极研究和探索各种政策措施，以通过政府购买公共服务的方式推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，有条件的事业单位转为企业或社会组织，由此在“费随事转”的基础上，支持相关改革的有效推进。《决定》还提出了“加大政府购买公共服务力度，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别”的总体设想。总体而言，“十二五”时期中国已初步形成统一有效的政府购买公共服务平台和工作机制，而按照改革路线图，依照《政府购买服务管理办法（征求意见稿）》的规范和引领，2020年将在全国建立比较完善的政府购买公共服务制度。

当前，新冠肺炎疫情给社会经济各方面带来了一定冲击，这一预期目标的实现时间点可能会有所调整。因为，疫情首先直接考验的就是国家的医疗卫生服务供给，同时对公共教育和科技服务等基础性公共服务供给也提出了一些新的要求，如面对突发公共卫生事件，在存在中央与地方、地方与地方等分权层级的情况下，各地区各层级政府的医疗卫生服务资源如何协同、如何与市场的医疗卫生服务资源协同、公共教育如何克服困难继续推进服务等。这些问题，将促使政府在研究探明新挑战的实质表现和真实全面影响的基础上，对未来政府购买公共服务的总体安排做出进一步思考和调整。

参考文献：

- [1] 武静,周俊.政府购买公共服务:研究进路与展望[J].中共浙江省委党校学报,2012(6):61-68.
- [2] OECD. Production Costs and Outsourcing of General Government[M]//Government at a Glance2019. Paris: OECD Publishing, 2019.

- [3] 斯密. 国民财富的性质和原因的研究:下卷[M]. 郭大力,王亚南,译. 北京:商务印书馆,1996:285.
- [4] 萨伊. 政治经济学概论[M]. 陈福生,陈振骅,译. 北京:商务印书馆,1993:498.
- [5] MUSGRAVE R A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy[M]. New York: McGraw-Hill Book Company, 1959:15.
- [6] 奥克森. 治理地方公共经济[M]. 万鹏飞,译. 北京:北京大学出版社,2005:9.
- [7] 蓝志勇,陈国权. 当代西方公共管理前沿理论述评[J]. 公共管理学报,2007(3):1-12.
- [8] BIAC. BIAC Economic Policy Survey 2014[EB/OL]. (2014-07-14)[2020-03-11]. http://biac.org/wp-content/uploads/2014/07/14_05_BIAC_EPC_SURVEY_2014_SYNTHESIS_REPORT1.PDF.
- [9] FIGGIS H, GRIFFITH G. Outsourcing in the Public Sector[Z]. NSW Parliamentary Library Research Service, Briefing Paper. 22/97.
- [10] FERRÉ M. Fiscal Policy Coordination in the EMU [J]. Journal of Policy Modeling, 2008(2):221-235.
- [11] WARNER M E, CLIFTON J. Marketisation, Public Services and the City: The Potential for Polanyian Counter Movements[J]. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2014(1):45-61.
- [12] 方涛. 国家统治·国家管理·国家治理[J]. 福建理论学习, 2014(5):4-6.
- [13] PEDERSEN D, HARTLEY J. The Changing Context of Public Leadership and Management: Implications for Roles and Dynamics[J]. International Journal of Public Sector Management, 2008(4):327-339.
- [14] 我国事业单位改革历经的四个阶段[EB/OL]. (2011-11-26)[2020-03-11]. <http://roll.sohu.com/20111126/n326967941.shtml>.
- [15] INNES A. Why Public Sector Outsourcing is Less Efficient than Soviet Central Planning[EB/OL]. (2018-06-13)[2020-03-11]. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/06/13/why-public-sector-outsourcing-is-less-efficient-than-soviet-central-planning/>.
- [16] JUDT T. Ill Fares the Land[M]. New York: Penguin Press, 2010.
- [17] 詹国彬. 需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家: 政府购买公共服务的困境与破解之道[J]. 经济社会体制比较, 2013(5):142-150.

责任编辑: 王政武