

# 政府购买服务：多层次公共服务供给的新模式

——以广东省残疾人服务为例

杨英,秦浩明,谢豫川

(暨南大学经济学院,广东广州 510632)

**摘要:** 运用政府购买服务来解决公共服务上的供给问题是中国政府在新时代面临的一项重要课题。该文分析了广东运用政府购买服务手段促进残疾人事业发展的现状和模式,提出广东省政府应明确“基本公共服务”与“准公共服务”的范畴,以“主体引导、多层推进、协调互促”的模式来进行残疾人服务的购买,并应采取系统制定政府购买残疾人服务的发展规划、分类推进政府购买服务支持残疾人服务事业、建立民间残疾人服务机构的“孵化器”和建立并完善政府购买残疾人服务的相关机制及法规等措施,保证该模式的顺利实施。

**关键词:** 政府;购买服务;残疾人事业;广东省

**中图分类号:** F249.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)74-0011-08

## 1 引言

以政府购买服务方式来解决公共服务的供给问题起源于西方发达国家,是西方发达国家对社会福利制度做出的一项重要变革。如今,政府购买服务这种公共服务的供给模式已经得到国外发达国家政府广泛的运用。西方发达国家政府运用这种模式,解决了诸如医疗、教育、养老、残障康复等众多公共领域中的服务供给问题,并收到了很好的效果。在中国,为了推动政府职能的转型,建立服务型政府,政府购买服务这种方式引起了各方的关注。各地政府纷纷在一定的领域试以政府购买服务的方式提供公共服务,探索适合中国的政府购买服务运作模式。但从总体来看,中国的政府购买服务依然处于起步阶段,较不成熟,还有相当多的问题需要详细的进行探讨和规范。

目前,国内学者在政府购买服务领域也做了一定的研究。郑苏晋(2009)认为,由于政府失灵的存在,公共服务的有效供给必须依靠市场性手段。非营利组织的非分配约束能够实现这一目标,故公益性非营利组织是政府购买服务的重要合作伙伴。韩俊魁(2009)通过比较中国民间非政府机构(NGO)在政府购买服务上的竞争性购买和非竞争性购买两

种模式,提出应当按照绩效评估、追惩制等原则分步骤、分领域地向 NGO 购买服务。苏明、贾西津等(2010)认为通过契约化形式将公共服务外包给非营利组织能够提高财政的运用效率,应该在财政体系中建立购买服务的制度,以此促进购买服务工作的推进。杨宝(2011)提出运用制度化程度、竞争程度、主体间关系三个指标来衡量政府购买服务模式,并构建了制度转型的分析框架。崔正、王勇(2012)从政府购买服务与社会组织的关系角度出发,从短期合作与长期合作两个角度对政府购买服务与社会组织的关系进行分析,探讨了两者的互动性。齐海丽(2012)在分析了中国政府购买服务的基本现状后,分析了政府与非营利组织的合作模式,提出公共服务的供给应该从政府包办转为政府购买,从制度化协同走向联动嵌入。徐盈艳(2013)从社区工作的角度切入,认为政府购买公共服务是社区工作发展的重要路径。强调了社区工作发展应该是政府与非营利组织的合作共建,并指出在共建的过程中政府要注重社会工作的本土化,加大资金投入。

从已有的研究成果看,学者在研究政府购买服务问题上大多以阐述政府购买服务的必要性及重要性为主,并根据目前发展现状及存在问题提出政府与民间组织的合作模式及发展政府购买服务的政策建议。本文的创新之处在于以广东省残疾人服务的供给为具体研究的领域,除了分析广东省运用政府购买服务手段推动残疾人服务的供给的现状、不足之处及其成因外,还从更高的层次上探讨了政府购

收稿日期:2015-12-14

作者简介:杨英,教授,广东社会工作学会副会长,主要从事宏观经济等方面的研究;秦浩明,谢豫川,硕士研究生。

E-mail: tyangy@jnu.edu.cn

买服务的基本模式。通过把残疾人对公共服务的需求分为不同的层次,明确了政府及民间组织在不同层次的公共服务供给上各有侧重的互动合作关系,提出了壮大政府购买服务的发展思路。最后对规范及推动政府服务,促进广东省残疾人事业发展提出相应的对策建议。

## 2 广东运用政府购买服务手段促进残疾人事业发展现状分析

广东省作为一个人口大省,残疾人占全省人口的5.86%,数量庞大,对于残疾人的相关服务有着巨大的刚性需求。我们到广东省残疾人康复中心进行实地调研和与广东省残联领导的座谈中发现,目前广东省内现存的公办残疾人康复教育机构所能提供的残疾人康复教育服务,远远满足不了残疾人群体的需求,存在着严重的供给缺口。公办残疾人服务机构在服务的提供上存在着以下不足之处:第一是规模小,覆盖面窄。在全省0-6岁年龄段需要接受康复教育的残疾儿童共有17万人,但至今只有8000人有机会接受相应的治疗。第二是人手不足,康复人员工作量大。2009-2010三年时间中省康复中心共进行了186例人工耳蜗治疗,2012年一年则要完成国家下达的250例人工耳蜗治疗任务,工作人员工作压力大。第三是专业性人才,特别是科研人才不足。残疾人康复治疗水平需要不断的发展并吸收国外先进的治疗技术,但由于经费不足,对相关人才的吸引力小,在技术的研发上感觉力不从心。由于残疾人服务属于基本公共服务范畴,残疾人群体又具有特殊性,故在解决由于公办服务机构不足所引起的巨大的供需矛盾中,并不能运用价格机制进行适当的调节。

按目前广东省的物价水平测算,一个残疾人一个月的康复保本费用大概为2500-3000元。而中央财政对每个残疾人的补贴仅为1200元,并规定中央补贴后不允许省里进行二次补贴,这就给相关的公办服务机构的日常运作带有很大的不便,不顾实际地要求公办服务机构不断的进行规模的扩充显得不太现实。在这种情况下,以省政府购买服务的方式,充分调动社会资源,实现民间非政府组织在提供残疾人服务上对公办机构的有效补充就显得格外具有现实意义。但从调研后的情况来看,广东省在运用政府购买服务来解决残疾人服务的供需矛盾,

推动残疾人事业发展上还处于理论探索阶段,对政府购买服务所需的社会环境和体制机制还存在着较多的争议,政府购买残疾人服务付诸实践还有着相当多的障碍。

政府购买残疾人服务在广东省进展缓慢,我们结合广东省的实际情况,究其原因,认为以下几点值得探讨:

第一,用于提供残疾人服务的民间机构数量较少,质量参差不齐,难以形成一个具选择性和竞争性的服务购买对象主体群。目前,全省被认定为残疾人民间服务机构的数量多少没有一个准确的数字,但从省残联相关资料中显示,现有在各部门登记注册民间残疾人机构数量较少,且多数初始投资金额不超过30万元,绝大多数还处于小本经营的境地。多数服务机构工作人员不足,最少的只有5个工作人员,且具有专业素养的工作人员极少,多数人员为临时聘用。只有极少数机构对自身的活动场地拥有产权,多数机构使用租赁方式获得活动场地(唐钧、李敬,2010:46-50)。这样的民间服务机构显然是很难承担起政府购买服务中所要求提供优质公共服务的责任的。

第二,提供残疾人服务的民间机构的归属问题不清晰。目前在办的民间机构、组织大多挂靠不同的官方单位,例如残联、教育部门、民政部门等,受这些官方单位的直接管理(唐钧、李敬,2010:46)。民间机构的行政性、官僚性色彩依旧浓厚。预想中独立的民间非政府组织的灵活性、创新性并没有很好的体现出来,政府购买服务的初衷并不能得到很好的实现。

第三,提供残疾人服务的民间机构在资金来源、服务性质及管理上,多体现非公共服务性。目前,提供残疾人服务的民间非政府组织多数都要向前来接受服务的残疾人收取一定的费用,每月收费大概在2000-3000元左右。这些机构绝大多数的运营资金都来源于收费,几乎没有来自于政府的任何补贴,属于盈亏自负的“企业”。那么这种民间机构一旦得到了政府的购买服务资金,并接受社会的慈善捐赠,往往会难以满足公益性项目需运作体制公开化的要求。

第四,对提供残疾人服务的民间机构的资质评定还未有实质性的标准。由于残疾人服务存在众多的种类,且残疾人伤残程度也有不同的等级,每一种

等级、每一项服务所应符合的标准都不一样,故为开展服务的民间机构进行资质评定是一件十分复杂的工作。目前还不存在这样的专业性评估机构,政府购买服务工作尚不能在专业性上得到保障。

上述这些问题都在一定程度上阻碍了广东省政府购买残障服务工作的推进。

### 3 政府购买服务基本运作模式探讨

#### 3.1 政府购买服务基本理论及其机制

政府购买服务,指的是政府在社会福利的预算中拿出经费,向社会各类提供社会公共服务的社会服务机构,直接拨款资助服务或公开招标购买社会服务(罗观翠、王军芳,2008)。政府购买公共服务是根据预先订立的合同(协议)或赋予的特许权,由政府财政提供资金并由政府向服务供应者购买其提供(生产)的商品、服务或公共设施,以满足使用者服务需求的一种制度安排和实施机制。随着社会的发展与进步,我们认为,政府向社会购买服务的种类除了纯公共服务外,还会随社会经济实力的提升而逐步向准公共服务领域延伸,将原来的部分准公共服务纳入纯公共服务的范畴;而购买服务的形式,根据购买服务种类的不同也从直接拨款、全额合同购买发展到运用补贴、优惠政策等形式(王浦劬、萨拉蒙,2010)。

在公共经济学领域中,公共服务属于公共物品的范畴。公共物品由于其自身特殊的非竞争性而非排他性决定了其在完全由市场提供时,在成本-收益机制下会出现供给不足或需求不足的现象,产生“市场失灵”。所以必须由政府来干预公共物品的供给。二战后,西方许多国家都纷纷建立起福利国家制度,政府垄断了公共服务的直接供给,并持续了相当长的一段时间。政府垄断公共服务的供给,由于缺乏必要的竞争,公共服务部门逐渐丧失了创新意识 and 效率意识,导致了寻租腐败、效率低下、机构人员臃肿的现象,造成了资源的极大浪费,也即在提供公共服务上出现了“政府失灵”。新公共管理理论、福利多元主义理论认为,在公共服务的供给方面,政府应该放权并寻求与第三方的合作,引入竞争机制,拓宽供给主体。政府购买服务,实际上就是基于新公共管理理论、福利多元主义理论平衡“市场失灵”和“政府失灵”的一种手段。公共经济学理论认为,在配置公共服务资源的过程中,要使得政府部

门提供服务的边际产出等于私人部门提供服务的边际产出,使公共服务资源在社会中得到了最优的配置,以实现帕累托最优。政府购买服务正是在公私部门中配置公共服务资源的一种可行的手段。

政府购买服务的对象,一般的说是在纯公共服务领域中应当是被称为“第三部门”的民间非政府组织;而在准公共服务上包含了“第三部门”和被称为“第二部门”的企业。政府购买服务就是政府部门和“第二、三部门”在公共服务的供给上面建立的一种公私合作的伙伴关系。这种伙伴关系的建立来源于政府部门和私人部门在提供公共服务上的互补性(康晓光,2010)。这种互补性体现在政府部门在提供公共服务上具有巨大的信息优势、财政资金优势和信誉优势,也因为提供公共服务本来就是政府义不容辞的责任。但是政府部门在提供公共服务上也存在成本效益理念低下,丧失对效率的追求,提供公共服务的形式僵化单一,无创新动力等不足。在政府缺乏有效监督的情况下,这种情况尤以为甚。相反,“第二部门”,特别是“第三部门”存在明显的资金短缺的问题,导致了其提供的公共服务规模较小,只能照顾较少的需求人群,大量需要服务的人群被排除在基本公共服务外。而且“第二、三部门”在自身的长期建设发展中也缺乏必要的资金等资源的支持。但是由于“第二、三部门”脱离了官僚性的约束,因此在公共服务中更具有灵活性与创新性,更注重成本控制及效率的提高,更能贴近基层提供专业性的服务。

基于政府和“第二、三部门”各自的比较优势,决定了在公共服务的供给上运用政府购买服务的方式更为有利于提升资源的使用效率。这种方式也符合建立一种“小政府大服务”、“小政府大社会”的理念。让官办机构、非营利民间机构甚至是企业,在公平的环境下通过市场机制的作用,合理的配置公共服务资源,有助于提高公共服务的数量和质量。为此,政府规定可以购买的公共服务领域,通过公开招标的方式选择公共服务的供给方。由政府通过拨款或补贴的方式对公共服务进行购买,“第二、三部门”负责提供公共服务,政府在其中担当一种管理者、监督者的角色。政府对公共服务供给的结果做出评估,以决定是否购买其服务、如何购买其服务或是否更换公共服务的供给方等问题。

## 3.2 国外运用政府购买服务手段发展残疾人服务事业的的做法及启示

综观世界上发达国家和地区,它们在运用政府购买服务手段发展残疾人服务事业方面,有如下几个值得借鉴的做法:

### 3.2.1 大力培育民间服务机构,充分调动社会资源发展残疾人服务事业

发达国家和地区政府一般只保留了很少了公办残疾人服务机构。绝大多数的残疾人服务机构都是由民间组织发起建立。各慈善团体和教会组织是残疾人服务机构的主要发起者。如英国和德国的民间残疾人服务机构基本都是由社会爱心人士和宗教组织出资建立,属于独立的民间机构。在韩国的开办的32所残疾人康复机构中,民间组织和个人创办的就有28所。澳大利亚由社会、教会办的非政府残疾人组织在全国560多个地区设有专门协会和管理委员会,为残疾人提供服务。这些民间组织服务机构在通过政府审查后,获得了接受政府购买服务的资格。具有资格的民间机构可以在政府向社会公共招标的政府购买残疾人服务项目中进行竞标,通过与大量的同类机构竞争获得政府购买服务的资金。而一些与政府达成长期合作协议的较为优质的民间机构,可以根据下一年度的业务预算和计划向政府申请相应的拨款、补贴。政府通过购买服务给予民间机构相应的发展资源和充分的发展空间,不断培育和发展民间机构,以整合社会资源,使残疾人服务按照市场化的运作模式,高效地开展残疾人服务工作。

### 3.2.2 多层推进扶持民间服务机构,促使残疾人服务体系完善化

发达国家和地区绝大多数的民间残疾人服务机构带有非营利性质,为残疾人提供免费的服务。在这些带有非营利性质的民间机构中,有相当部分是由残疾人自己直接领导的。香港地区非营利性的民间残疾人服务机构80%~90%的运营资金由香港政府机构社会福利署通过购买服务和补贴的方式提供。香港政府对民间机构组织的财务管理有着严格的要求,不会对发生赤字的机构组织追加补贴,同时如果这些机构出现盈余,则要将盈余全部收回。当然,在发达国家、地区中也存在着营利性的民间机构,但他们涉及的领域一般都是高度细分专项服务。在提供服务时会向前来接受服务的残疾人收取一定的费用作为补偿。发达国家、地区的政府通过税收

优惠、贷款优惠,甚至给予一定的补贴等方式,扶持民间营利性残疾人服务机构的发展。

### 3.2.3 建立完善的政府购买服务管理体系,规范具体运行

为了保证服务的质量,发达国家和地区的政府对提供服务的民间机构都有一套严格的管理体系。英国政府已经建立起一套完整的服务价值评估体系,对不同类别和不同程度残疾人实施的服务都能得到科学的评估,以提高政府外包服务的效率。香港社会福利署提出的“服务质量标准”就是对香港各类民间机构和服务设施的具体要求。香港政府在大力扶持民间机构开展残疾人服务的同时,还对民间机构的服务做出系统的评估,只有通过考核,民间机构才能继续获得政府的资金,否则将会被取消项目资金。因此,民间残疾人服务机构只有不断的提升自己的服务水平和管理水平,运用取得的社会资源为残疾人提供优质的服务才能不断得到政府的购买服务资金或补贴。有了足够的资金才能存活下来;受到社会的肯定,才能不断的发展壮大。优胜劣汰机制在发达国家、地区的民间残疾人服务机构的发展中发挥着重要的作用。

### 3.2.4 政府购买服务支付手段多样化,有效激励残疾人服务发展

另外,相对于“合同购买”和“补贴”两种政府购买服务主要运作模式,一些发达国家还运用了“凭单制”的政府购买服务模式。英国政府给予残疾人各种不同形式的补贴,让他们去支付所需服务的费用。获得补贴的残疾人需要接受审核,且要保留好接受服务的凭证,没用完的钱要还给政府,防止资源的浪费。通过“凭单制”,政府把服务供给主体的选择权下放给需要服务的残疾人,让在购买残疾人服务中出现一种“买方市场”的格局,更能激发服务供给主体间的竞争并促使他们不断的提高提供服务的效率和质量,同时也照顾到了残疾人群体接受服务的机会公平。实行这种模式的政府都会把这种补贴纳入到残疾人社会保障体系中,是一种间接的政府购买服务模式。

通过对发达国家、地区政府购买残疾人服务模式的讨论,可以得到如下启示:一是要重视政府购买服务市场主体的培育。作为政府购买服务的主体,民间服务机构质量的好坏,实力的强弱将关系到购买服务工作是否能够达到理论上所描绘的理想目

标。发达国家、地区政府通过减少公办机构的数量给予民间机构足够的发展空间。并且通过多年的政府扶持与市场竞争机制的优胜劣汰,逐渐培育出一批优质过硬并有着良好信誉的民间残疾人服务机构。二是要在整个社会中营造出普遍的慈善观念。发达国家、地区慈善氛围浓厚,社会捐助事业发达。民间残疾人服务机构的建立是基于一种“慈善人”而非“经济人”假设。服务机构提供服务的动机是为了更好的帮助残疾人生活并融入社会,而并非是简单的为了盈利。三是要注重政府购买服务的制度化建设。合理的制度是政府购买服务能够常态化进行的基础。有了优质的民间残疾人服务机构和浓厚的慈善氛围,再加上完善的整套事前、事中、事后购买服务制度保证,使得发达国家、地区的政府购买服务工作呈现出专业化、规范化、程序化的特点,从而使残疾人能够放心的接受服务。四是合理的选择政府购买服务的模式。西方发达国家根据各自国家、地区自身不同的特点和财政情况多样化的选择和搭配不同的政府购买服务模式,使得政府购买服务能够在推动残疾人事业发展上发挥出最佳的效果。

### 3.3 广东运用政府购买服务手段发展残疾人事业的基本模式讨论

借鉴世界上发达国家和地区的经验,结合广东省的具体实际,我们认为广东省运用政府购买服务手段发展残疾人服务体系应以“主体引导、多层推进、协调互促”为基本模式。

#### 3.3.1 主体引导

所谓“主体引导”,指的是针对目前广东省残疾人服务体系建设与经济发展实力及社会需求的要求相去甚远,为更为有效地建设这一体系,将有限的财力和资源相对集中地投入于现有建设基础较好的公办残疾人服务体系,以使其能在较短的时间内得到较好的发展,并成为引导、辐射和带动广东省整个残疾人服务体系有序建设和发展的重要主体。

从实地调研的情况来看,目前广东省、地级市及大部分县各级残联直属的公办残疾人康复等残障服务机构,无疑在技术上和运作上,在各地区均具有其他民间服务机构无法比拟的“基础好”、“底子强”等先天优势。民间服务机构,特别是偏远地区的民间服务机构目前还无法达到这些公办服务机构的水平。由此可见,现有省、市、县各级残联下属残疾人

康复等残障服务机构是广东省残疾人服务的中坚力量。各地财政应该全额购买这类康复等残障服务机构的服务,并将其作为引导全省及各地区本行业健康有序发展的重要主体,对其加大力度投入,以努力将其建设成引领本行业发展的“标杆”、示范点,带动本行业发展的“龙头”和支撑提升本行业水平的创新研发的基地,以最大限度地发挥其辐射功能。

根据这样的定位,现有省、市、县各级残联下属残疾人康复等残障服务机构的发展,并不是着力于单纯地追求规模的扩大,而应该设置在以达到其如上所述的更好地引导本行业健康有序发展的目标上。故此,政府购买这类残疾人康复等残障服务机构的服务,自然就应集中于其行业标杆、示范、龙头、创新研发及其推广等功能上。

#### 3.3.2 多层推进

残疾人服务需求的多样性及多层次性,要求残疾人服务体系建设需要系统地推进。所谓“多层推进”,指的是残疾人服务体系建设的推进,除应该致力于上述公办服务机构的建设外,还必须同时高度重视包括“纯公共服务”、“准公共服务”和一般性服务多个层面的建设(杨英、谢豫川、秦浩明,2013)。

受公共资源有限性的约束,政府在购买残疾人服务时应该在严格区分“纯公共服务”、“准公共服务”和一般性服务相互之间的“边界”的基础上,通过运用不同的服务购买方式购买不同层面的残疾人服务机构的服务,以最大限度地在整合财政资源的基础上系统推进广东残疾人服务事业的又好又快发展。在纯公共服务范围内的基本残疾人服务供给上,政府有着义不容辞的责任。为此,在购买相应的残疾人服务时应当重点关注公平问题,本着让全体残疾人都能公平享有接受基本服务的机会的原则,通过竞争性的安排,应该采用全额购买及根据其所产生的社会效益的大小给予适度的奖励。以此极力地鼓励和支持非营利民间力量及慈善机构更多地参与其中。

对于属于准公共服务性质的残疾人服务领域和属于一般性服务的高端残疾人服务领域,虽然它们具有不同程度的公益属性,但由于其服务需求主要呈相对高端性、服务的专业性强、服务成本较高,而且提供服务能产生一定的利润等特点,可以促使企业,特别是社会企业进入经营。也即是说,该服务领域不仅涉及“第三部门”,可能更多的是由“第二部

门”去经营。这就决定了由市场机制这只“看不见的手”去进行调节和激励,将会比政府行为更具效率。但考虑准公共服务领域的残疾人服务带有相当程度的公益性,其发展对于体现“以人为本”和和谐社会建设有着很大的贡献及适度地购买其提供的服务,可以更好地推动该事业的发展,而政府受财力的限制又难以全面的承担相应的责任。因而只能采用有限度且间接性的购买服务的方式购买其相关的服务,旨在积极鼓励营利性的民间服务机构和社会企业进入。主要的购买手段有:提供项目用地、减免征收、适当的贴息以及根据其服务贡献水平给予一定的奖励等。而对其中的社会企业,考虑到它们不是纯粹的企业,亦不是为市场提供一般性的社会服务,其主要是透过商业手法运作,赚取利润用以更好地服务及贡献社会。它们重视社会价值,多于追求最大的企业盈利,其所得盈余除少量用作分红外,多数会用于进一步扩大残疾人服务能力的提升方面的投资。因此,应给予优先购买服务的安排和力度更大的支持。

### 3.3.3 协调互促

所谓“协调互促”,是指在广东省残疾人服务体系内,所有的残疾人服务机构,虽然它们的经营层面不同,服务定位也不同,但它们能合理的错位经营、互为补充、相互协调和相互促进。

按照这一基本思路,公办残疾人服务机构、属第三部门的残疾人服务机构和从事残疾人服务的社会企业,必须在开展残疾人服务方面既要有明确的分工,又应该做到能够密切的进行合作,以促进广东省残疾服务体系的又好又快发展。

其中,公办残疾人服务机构作为引导、辐射和带动全省整个残疾人服务体系有序建设和发展的重要主体,应致力于引领本行业发展的“标杆”、示范点,带动本行业发展的“龙头”和支撑提升本行业水平的创新研发的基地,以最大限度地发挥其辐射功能的建设;努力将处于“纯公共服务”领域的残疾人服务方面保质量、低运营成本的残疾人服务技术、服务信息和管理模式传输到其它残疾人服务机构。

属于第三部门的残疾人服务机构,则应在主动接受高水平公办残疾人服务机构的辐射的基础上,将着力点放在追求服务的普遍性、广泛性和保障社会基本服务的公平性方面,保质、保量地提供大众化的“纯公共服务”。与此同时,能及时地发现残疾人

服务的需求的各种新动向,并反馈向政府主管部门和公办残疾人服务机构,以有效推动广东省关于残疾人的“纯公共服务”事业的发展。

作为具有盈利动机的残疾人服务企业和社会企业,其关注的重点应该是能够有一定的或较大的利润空间的服务项目,服务对象针对的是经济条件较好且有较高需求的残疾人,因而其所提供的服务要注重个性化和专业化,紧跟国际先进技术和理念,在“高精尖”上体现出自身存在的价值。为此,这类残疾人服务机构紧跟市场需求和国际上相关应用技术的发展动向,以提供优质服务为基本目标。与此同时,这类机构还应该积极探索国内外残疾人服务的新动向,承担为广东省的残疾人“纯公共服务”引入新服务技术和新管理模式,以及适时将残疾人服务中的部分“准公共服务”转化为“纯公共服务”探路者的部分职能。

## 4 规范及推动政府购买服务,促进广东残疾人事业发展的对策措施

根据构建广东省运用政府购买服务手段发展残疾人服务体系以“主体引导、多层推进、协调互促”的基本模式的需要,应该采取如下的对策措施:

### 4.1 系统制定政府购买残疾人服务的发展规划

公共服务的未来是有限度的市场化运作,政府在提供公共服务上的定位要随着社会的发展进行转变。政府权力的转移并不意味着责任的转移,并不能因此推卸责任造成责任的缺失。广东省要运用政府购买服务手段发展残疾人服务体系,首先就得对这一问题作全面系统的规划。通过规划以明确残疾人服务中“纯公共服务”、“准公共服务”和一般性市场服务的边界,各层面残疾人服务的需求规模与结构,政府财力在各层面残疾人服务的配置保障,以及各层面残疾人服务机构公办服务机构的发展思路等问题。

### 4.2 分类推进政府购买服务支持残疾人服务事业发展

残疾人服务同时涉及“纯公共服务”、“准公共服务”和一般性市场服务,只有用分类推进政府购买服务的方式支持残疾人服务事业的发展,才能做到公平与效率的平衡。针对目前各级公办残疾人服务机构在运营上普遍存在资金紧缺,难以承担引领本行业发展的“标杆”、示范点,带动本行业发展的

“龙头”,支撑提升本行业水平的创新研发的基地及最大限度地发挥其辐射功能的问题,政府应加大其购买服务的力度,以全额购买服务的方式从财力、人力和物力等各个方面支持其发展。当然,增加政府对其残疾人服务购买服务的力度,并不是盲目的增加资金供给,而是要有计划有目的地对准承担的功能的建设上。由于属第三部门的残疾人服务机构的业务主要涉及“纯公共服务”,因而政府向其购买服务应以竞争性及直接化的全额购买为主。而对于主要涉足“准公共服务”和一般性服务的残疾人服务企业和社会企业,政府购买服务应表现为间接性的资源支持上。

#### 4.3 建立民间残疾人服务机构的“孵化器”

广东作为一个经济大省,又靠近港澳且与海外的联系极为广泛和密切,有着颇为丰富的尚待开发的发展残疾人服务方面的各种资源。针对广东省目前民间残疾人服务机构较少且服务质量较低的情况,为推动政府购买残疾人服务工作的健康持续开展,可以在有条件的城市建设若干个民间残疾人服务机构的“孵化器”,通过提供低运营成本的完善的服务环境及运营设施,鼓励和支持社会机构或人员调动海内外的社会资源创办残疾人服务机构,壮大残疾人服务体系。

#### 4.4 建立和完善政府购买残疾人服务的相关机制及法规

政府购买残疾人服务,也即将属于公共服务领域的残疾人服务市场化。公共服务市场化的过程中必然会带来设租寻租等腐败现象发生的风险,为此,需要有一套完善的规章制度来规范政府购买服务工作。具体的措施:一是明确规定政府购买服务不同方式、手段的适应领域及相应的服务标准;二是具体规定政府购买服务的决策及包括服务机构准入、招投标、业绩评估等环节具体运作的程序及要求;三是成立由专家组成的监督机构,具体对其运作进行监督。

此外,鼓励粤澳民间残疾人服务机构在粤建立分支机构,并在相关的政府购买项目中与广东省内的民间服务机构进行合作,让港澳民间服务机构在广东省民间残疾人机构发展上施加一个“加速度”,也是促进广东省残疾人服务体系快速发展的可举之策。

## 5 总结

公共经济学和新公共管理理论为政府购买服务提供了坚实的理论基础。政府购买服务确实是推动公共服务质量提高和增加公共服务供给数量的一种切实可行的方法。运用政府购买服务的方式可以突破广东省残疾人事业发展的瓶颈,进一步推动广东省残疾人事业的发展。但在运用政府购买服务的过程中,要充分考虑广东省目前社会发展的情况,一方面要考虑公共服务供给的效率另一方面要考虑到全社会的公平问题。在建立和完善相关法律法规和运作机制基础下,循序渐进的推动政府购买服务的发展,让广东省残疾人事业的发展再上一个新的台阶。

#### 参考文献

- [1] 郑苏晋. 政府购买公共服务:以公益性非营利组织为重要合作伙伴[J].中国行政管理,2009(6):65.
- [2] 韩俊魁. 当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较[J].经济社会体制比较,2009(6):128-133.
- [3] 苏明,贾西津,孙洁,韩俊魁. 政府购买服务研究[J].财政研究,2010(1):9-17.
- [4] 杨宝. 政府购买公共服务模式的比较及解释—项制度转型研究[J].中国行政管理,2011(3):41-45.
- [5] 崔正,王勇,魏中龙. 政府购买服务与社会组织发展的互动关系研究[J].中国行政管理,2012(8):48-51.
- [6] 齐海丽. 公共服务供给中的政府与社会组织合作:现状评估与趋势预测[J].经济体制改革,2012(5):15-19.
- [7] 徐盈艳. 政府购买服务:社区工作的发展路径[J].经济研究导刊,2013(8):171-179.
- [8] 唐钧,李敬. 广东省残疾人社会服务体系研究[M].北京:研究出版社.2010.
- [9] 罗观翠,王军芳. 政府购买服务的香港经验和内地发展探讨[J].学习实践,2008(9):125-130.
- [10] 王浦劬,萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [11] 康晓光. NGO与政府合作策略[M].北京:社会科学文献出版社,2010.
- [12] 杨英,谢豫川,秦浩明. 多层面推进广东省残疾人服务体系建设问题初探[J].中国发展,2013(4):49-51.

# **Government Purchase of Public Service Contracting ( GPSC ) : A New Model of Multi-level Supply of Public Service ——An Example of Disabled People Public Service of Guangdong Province**

YANG Ying, QIN Haoming, XIE Yuchuan

*(Economics Institute, JiNan University, Guangzhou Guangdong Province 510632, China)*

**Abstract:** Using government purchase of public service contracting ( GPSC ) is an important issue for us in nowadays, it might be helpful to solve the problem of public services supplying. In order to promote the cause of Guangdong disabled people in advancing, the government of Guangdong should define the categories of basic public services and quasi-public service. After that, the government should purchase public service relied on the framework which included characteristics of main body leading, multi-level promoting and cooperating in harmony. At the end of this research, this study also suggested that the government should take steps to guarantee the model of government purchase of public service contracting ( GPSC ) in order to protect this model implemented successfully.

**Key words:** government; purchase of public service contracting; disabled people; Guangdong Province