

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2015.05.006

我国公共服务合作供给方式的概念及关系辨析*

毛明明¹,刘青峰²

(1.云南大学 公共管理学院,云南 昆明 650091;2.云南民族大学 管理学院,云南 昆明 650031)

摘要:在市场机制的作用下我国公共服务的合作供给方式有多种,由于对这些方式的本质特点理解不够深刻,在实际运用中它们往往被混淆或替代使用。从它们的实然关系出发,在对公私合作、服务外包、特许经营、政府购买这四种最常用的公共服务合作供给方式进行内涵概念综述的基础上充分厘清各种合作供给方式之间的应然关系,是对我国公共服务合作供给进行理论和实践研究的根本前提。

关键词:公共服务;公私合作;服务外包;特许经营;政府购买

中图分类号:C913 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2015)05-0044-07

一、混沌的实然关系——研究问题的缘起

在我国构建服务型政府的进程中,如何满足公众日益增长的对优质公共服务的需求,并有效、公平地供给这些公共服务已经成为我国政府必须面对的重要议题。我国公共服务合作供给的方式出现了公私合作、公私合营、服务外包、合同承包、特许经营、政府购买、政府补贴、凭单制、委托管理、委托授权等多个被交叉使用的概念。为了便于梳理,我们把公私合作、服务外包、特许经营和政府购买这四种最常用的合作方式作为分析主体,以此引出相互之间的实然关系。

(一)公私合作与其他方式之间的关系

在我国公共服务的合作供给中,一些学者认为公私合作包含的范围比较广泛,政府和社会上不同组织之间所进行的不同形式、不同行为的合作都可以看作是公私合作。如学者常修泽(2006)把我国运用PPP模式来提供公共服务的方式总结为四种:公私合资合作制、特许权经营制、托管制和政府采购制。^[1]车峰(2013)认为在政府与NGO合作供给公共服务或公共产品^①中,也包括四种主要类型:协商参与、委托授权、服务外包和政府购买。^[2]但公私合作和其他方式之间的从属关系并没有被划分清楚。有学者把公私合作等同于政府购买,如李明哲

* [收稿日期]2015-04-27

[基金项目]云南省教育厅科学研究基金项目(2014J008)“基于协同治理的云南省基础优质教育资源整合研究”

[作者简介]毛明明(1987—),男,河南商丘人;云南大学公共管理学院2013级博士研究生,主要从事公共行政理论与地方政府管理研究。

刘青峰(1986—),女,山西吕梁人;管理学博士,云南民族大学管理学院讲师,主要从事教育行政、公共服务市场化与政府治理研究。

① 在一定范围内公共服务包括公共产品,公共产品又包括公共服务,目前还没有明确地对这两个概念进行区分和定义;公共服务不仅包括福利性和公益性的公共服务,也包括营利性的公共事业类公共服务,因此本文提到的公共服务、公共产品、公用事业不作严格区分。

(2012)认为在PPP模式下(Public-Private Partnership),政府通过购买社会上的产品或服务再转交并提供给公众,因此从这个角度来看PPP不是政府投资而是政府购买。^[3]还有学者认为公私合作不是政府购买,如刘厚金(2008)就和李明哲持完全相反的观点:公私合作是政府通过特许或者其他方法吸引中标的私营公司参与基础设施建设或某项公共服务的提供,而不是用纳税人的税收去购买私营公司所提供的服务,因此公私合作通常通过特许经营和共同生产这两种方式来实现。^[4]

(二) 服务外包与其他方式之间的关系

关于服务外包,多数人所持的观点是服务外包和政府购买同属一个概念,如白友涛(2011)认为政府公共服务外包也叫政府购买公共服务、公共服务民营化等。^[5]在服务外包的实践中,也有学者赋予其更广的内容范畴,如黄剑宇(2014)等学者都一致认为在我国公共服务外包实践的推进过程中,服务外包一般采取合同承包、特许经营、公私合作制等方式,我们常见的公共服务外包模式主要有合同出租、特许经营、公私合营、凭单制等。^[6]陈奇星(2012)认为除了公私合作,政府补贴也应该看作是政府对公益性服务外包的主要实现形式。^[7]然而王卫(2010)则不认为公私合作是服务外包的主要实现形式,相反,根据对新公共管理理论的理解,公共服务外包才是建立公私合作关系最常见的方式。^[8]

(三) 政府购买、特许经营与其他方式之间的关系

关于政府购买和特许经营,学界常常把政府购买和合同外包、政府补贴混为一谈,而特许经营也被看作是广义的政府购买。例如,郑卫东(2010)根据西方政府购买经验认为我国政府购买公共服务的实践主要有这样几种方式,即公私合作、合同出租、使用者付费和补贴制度。^[9]冯俏彬(2010)依据硬、软两种服务的不同特点,指出国内外财政实践中政府购买常常采取以下两种方式:合同外包与凭证。^[10]北京市民政局在《关于2012年利用福利彩票公益金购买社会组织公益服务项目的通知》中则指出政府购买社会组织服务有购买成本、项目奖励和资助补贴三种方式。^[11]关于政府购买和公私合作的关系,有学者把公私合作纳入了政府购买的范围之内,如王春婷(2012)就认为无论是国外还是国内,政府购买公共服务的方式主要是合同承包、凭单、

政府补助、公私合作等。^[12]关于政府购买的方式,赵雪峰(2013)从直接购买和间接购买两种方式进行了阐述,他认为直接购买包括授权、委托和合同外包,其中合同外包有竞争性购买、谈判式购买、指定性购买三种方式;而间接购买的具体形式主要是补贴制和凭单制。^[13]至于特许经营,王俊豪(2014)等认为,从某种意义上说,公用事业特许经营具有政府购买服务的某些特征,属于广义政府购买服务的范畴。^[14]李霞(2015)也持其相同的观点,即在公私合作的“坐标图”中,特许经营是一种采用特许模式的契约型公私合作,应被纳入广义的政府购买的范畴。^[15]

二、内涵概念辨析

(一) 公私合作

自20世纪90年代Reymont提出公共物品供给的PPP模式以来,公私合作供给公共物品或公共服务在全球得到了积极的响应,并从公共基础设施的合作领域扩展到环保等更深层次的领域,成为政府提供公共服务和公共产品的主要方式。近些年来公私合作制在我国取得了明显的实践效果。

关于公私合作(公私伙伴关系)的概念,学界还没有一个公认的并且很准确的界定,民营化大师萨瓦斯(2002)认为其应该包括三种意义:第一是公私部门一起来供给公共物品或公共服务的每一项安排;第二是一些相对比较复杂的、多主体参与并被民营化了的、基础设施项目;第三,它指私人组织(比如企业)、社会贤达以及一些地方政府官员为了使城市状况有所改善而进行的一种正式合作。^[16]从萨瓦斯对公私合作归纳出的意义,我们可以看出,公私伙伴关系中对“私”并没有一个明确的规定,可以是私人组织、也可以是非政府组织和其他社会组织,因此从狭义的概念来看,公私合作主要是指政府与私人组织在提供公共服务中所建立的合作关系。加拿大PPP国家委员会对公私合作这样定义:PPP是公共部门和私人部门就满足公共需求,基于双方各自经验的基础上而建立的一种资源配置、风险共担和利益共享的一种合作机制。^[17]我国学者贾康(2009)认为,PPP就是政府把私人部门所拥有的资源吸收到公共部门当中来,并建立一种长期合作的关系来为公众提供公共产品和服务,政府在实现

公共职能的同时,也让私人部门从中受益。^[18]唐祥来(2006)则把PPP看作是西方公共部门私有化的延续,是政府和私人部门共同协商和运作的结果。具体来讲就是政府为了满足公众对现实公共服务的需求,通过具有竞争性质的招、投标过程让私人组织成为自己的合作伙伴来生产和提供公共服务,并把双方达成的契约关系作为约束机制,将政府支付费用作为对合作伙伴生产成本和收益上的回报。^[19]李丹阳(2008)从治理的角度来分析公私合作:公私合作就是为了满足公共需求,公共部门联合私营部门共同参与公共服务的生产和提供,并建立起以合作为目的的治理框架,其实质就是通过合作这种治理性的制度安排,充分发挥双方的优势来满足日益复杂的公共服务需求。^[20]党秀云(2011)更加简洁地概括了公私合作的内涵:所谓公共服务的公私合作指的就是公共部门主体的政府和非公共部门的私营机构,作为合作的主体分别参与到公共服务的政策安排、服务生产以及服务付费的环节当中来,共同为消费者提供公共服务的过程。^[21]

虽然不同学者对PPP的概述存在形式上和语言上的差异,但是我们不难看出公私合作有以下几个本质特点。首先,公私合作的主体主要是公共部门(政府)和私人组织,在广义上也包括非政府组织的社会组织;公私合作涉及的领域比较广泛,既包括政府内部职能领域、公共基础设施建设领域,也包括基础教育、公共医疗、养老服务等福利领域。其次,合作双方是基于共同的公共价值目标而达成的协作关系,同时双方利益共享、风险共担。再次,公私合作的方式有多种,可以是主体双方共同出资建设公共设施,共同经营公共服务或产品;也可能是政府出资建设,私人组织经营;还可以是私人组织生产,政府提供等。最后,在合作关系的管理中,双方可以通过签订契约来进行双方责、权的规约,也可以是基于信任而进行的互帮互助,这一点正如萨瓦斯所说的公私伙伴关系泛指政府和私营部门之间的任何协议。^[18]

(二) 服务外包

20世纪70年代以来,为了应对政府的财政危机、信任危机和管理危机,增强政府供给公共服务和公共物品的能力,满足社会多元的需求,公共服务外包作为公共管理的一项重要制度创新和公共

服务市场化重要的制度安排而被西方发达国家广泛采用。随着我国政府职能的转变和政府治理方式的创新,通过服务外包的方式来有效供给公共服务正受到政府和社会越来越多的重视。

陈振明(2006)认为服务外包就是政府把民事行为当中的合同制度引入到公共领域,在以合同双方当事人协商的前提下,把一方的强制行为变为双方互相满意的行为,它是合约制政府的一种体现,因此,我们应该从合同治理的角度来理解服务外包。^[22]徐姝(2011)提出公共服务外包的内涵应从广义的服务外包和狭义的服务外包两个角度来理解。广义的公共服务外包指的是把原属于政府内部的行政性事务和政府本该作为供给主体为社会提供的公共服务,以政府为发包方,承包给市场或者社会组织。狭义的公共服务外包是指将政府生产或者政府和市场都可生产的公共服务,以合同的方式,让政府以外的主体来生产和提供,并按照服务的数量和质量进行评估并支付一定的费用。^[23]在学界,现在大多数学者探讨的都是狭义层次的服务外包。郑必坚(2008)认为公共服务外包就是通过谈判和签订合同,把政府生产某些公共服务的职能转交给私营企业或者NGO组织,让其参与建设公共项目以及提供公共产品或公共服务,进而形成以政府为主导,多元主体参与的公共服务(产品)供给格局。^[24]杨燕绥(2013)等更注重服务外包的方式,认为公共服务外包就是政府将一些生产或者供给公共服务的功能,通过拨款、免税、让利等付费方式委托给私人或者非政府组织来执行,在此过程中,政府仍然对公共服务的供给负主要责任。^[25]程国祥(2005)等认为,公共服务外包就是政府将某种公共服务的提供功能外包出去,由企业或者非政府组织与政府签订合同提供公共服务,而政府则以纳税人的税收去购买公共服务并依据合同内容对公共服务承包商进行监管,承包商在合同许可的范围内可以自由配置资源。^[26]杨桦(2011)等人的观点最能概括服务外包的一般内涵,他们认为我国公共服务外包是指政府在公共服务的供给中通过引入市场竞争机制,采用合同等契约方式把一些特定的公共服务委托给私营组织或非政府组织,由他们在契约规定的期限内来提供这些特定的公共服务,以此来有效实现政府的行政目标。^[27]

通过以上分析,我们可以得出服务外包有以下几个主要特点:第一,服务外包的本质是把私人部门的制度安排引入公共服务部门;第二,服务外包的发包主体是政府,并且政府在整个外包过程中负有主要责任,服务外包的承接主体是私人组织或者非政府组织;第三,服务外包中明确规定了公共服务的产权应该归政府所有,超出这个范围的合作模式都不应该属于服务外包;第四,服务外包的领域主要是直接涉及公众利益的公共服务,即基于狭义层次的公共服务^①;第五,服务外包主要通过契约(合同)的方式对外包主体双方的权利和义务进行规定。

(三) 特许经营

政府特许经营出现于19世纪40年代,它通过市场化手段,把原属于政府对某些公共服务经营的权利授予私人组织或者社会组织,让社会资本流入公共领域,以此来缓解政府的财政负担。政府特许经营不同于商业特许经营,前者是政府把满足公众的公共需要和实现公共利益作为自身的价值目标,而后者追求的则是利润和利益的最大化。上世界80年代末,“政府特许经营”作为我国公共服务供给的一种重要手段而得到逐步开展。

特许经营常常被看作是公共服务外包的一种重要形式。关于它的内涵,萨瓦斯(2002)认为,排他性特许是指政府把提供某一公共服务或产品的垄断权赋予某一私营企业,让其在特定的范围和领域内提供特定的服务,同时政府机构对其进行有效的价格管制。^{[1]81}在我国的地方性政策文件中,2003年3月广东省深圳市人民政府发布的《深圳市公用事业特许经营办法》以及同年8月河北省建设厅发布的《河北省市政公用事业特许经营管理办法》都对特许经营进行了基本相同的概念阐述:“城市政府经过特定的方式和程序,授予符合特许条件的企业或其他组织,在规定的时间内和范围内经营对某项市政公用事业产品或服务的权利。”^[28]在国家层面的相关政策中,我国建设部2004年2月颁布的《市政公用事业特许经营管理办法》这样界定市政公用

事业的特许经营:“政府按照有关法律、法规规定,通过市场竞争机制选择市政公用事业投资者或经营者,明确其在一定期限和范围内经营某项市政公用事业产品或者提供某项服务的制度。”^[29]在我国学者的观点中,句华(2006)认为特许经营是指由政府授予某一企业提供、经营某一特定公共产品或服务的权利,即特许经营权,同时对这种权利进行时间和范围上的限制,并准许其向这种产品或服务的使用对象收取费用或出售其生产的相关产品以清偿贷款、回笼资金并赚取一定的利润。^[30]其他学者也持基本相同的看法,即公用事业的特许经营是政府基于市场机制或其他法定程序来选择公用事业特定的经营者,并授予其在某一项公用服务或产品一定期限和范围内的经营权,政府与被特许组织之间的权利以及义务主要通过合同或者其他协议来规定。^[31]

由此可见,特许经营被赋予了不同于其他合作方式的本质特点:首先,特许经营的本质是政府的特别许可,核心是引入市场机制;其次,特许经营权由政府授予,被政府监控,并有一定的时间和范围限制;再次,特许经营通过契约和其他形式来规定政府和受许人之间的权利和义务;最后,被特许经营的公共服务没有统一经营模式要求,受许人对公共服务拥有垄断权并有权对使用公共服务的公众收取费用。

(四) 政府购买

20世纪80年代以来,基于对“新公共管理”(NPM)理念的认知和理解,以英国、新西兰等为代表的发达国家对“购买公共服务”(service purchasing)制度进行了不断地理论和实践探索,并逐渐成为世界其他国家政府对公共服务进行有效管理的一种主流模式。近几年,我国政府在购买公共服务领域涉及比较多的是政府购买社区养老(卫生)服务、残障公共服务、农村医疗服务、教育服务和社区服务等。

关于政府购买(公共服务)的内涵,胡薇(2013)

^① 公共服务按范畴分为广义和狭义两个层面。广义层面的公共服务不仅指关系公众日常生活的公共服务或产品,而且也包括政府提供这些公共服务或产品时所进行的市场监管、经济调节和社会管理等一系列政府活动。狭义层面的公共服务指的是能满足公民需要的基础性公共服务,比如公共基础设施、影响公民生活的教育服务、医疗服务、养老服务和社会福利服务。本文探讨的主要是狭义层面的公共服务的供给方式。

认为应该首先从广义购买和狭义购买来进行概念界定。广义的政府购买是指政府与社会组织及其相关机构之间通过资金往来供给公共服务的模式,它包括公办民营、政府补贴等。但狭义的政府购买仅仅指通过公开招、投标,以合同的方式确立购买关系的模式。^[32]陈锦梅等(2010)认为政府向社会组织购买公共服务作为一种新型的公共服务供给方式,通过‘政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现’这样一个实施过程,选取有被委托资质的社会组织来承担并完成原来由政府直接举办的、为人民日常生活和社会发展提供的各类公共服务事项,并把社会组织最终提供服务的数量和质量作为交易的依据,按照规定的合同标准进行评估后支付费用。^[33]贾西津(2013)把政府购买看作是一种财政性资金的转移支付方式,即政府通过各种模式建立契约关系,由非营利组织或营利组织等其他主体来提供公共服务,而政府予以相应的资金支持与资源监管的模式。^[34]谢海山(2012)认为政府购买公共服务就是政府在社会公共服务预算中拿出经费,向各类提供公共服务的社会机构直接拨款资助服务或者公开招标购买服务。^[35]关于政府购买公共服务的模式,当前比较统一的看法是分为竞争性购买和非竞争性购买。非竞争性购买又可以分体制内吸模式和体制外非正式的按需购买模式。体制内吸模式就是政府自身出资成立 NGO 组织,而后购买这些组织提供的相关服务,购买主体之间没有招、投标这些环节。比如上海市委和政法委组建的阳光、自强、新航等多个民办非企业单位接受来自市团委和市禁毒委的委托从事相关工作;体制外非正式的按需购买是政府出资向草根 NGO 组织购买公共服务,这一购买过程也不涉及招、投标等环节,比如政府购买艾滋病防治领域的服务等。基于上述两种模式,有学者认为,我国现在实行的政府购买公共服务由于不同于市场机制下进行的交易行为,所以从严格意义上来说还不能算作真正的政府购买,充其量只能被看作是基于委托而进行的购买服务或委托性质明显的购买服务,作为政府委托相关社会组织进行的并且把购买看作是主要运行方式的活动,它的本质是委托,而不是购买。^[36]也有学者认为,把政府与社会组织之间只要有资金往来的活动都称之为“购买”是不准确的,最多只能算作“公办民营”

或“公建民营”,比如由政府出资,社会组织运营的上海市的罗山市民会馆。在官方的政策文件中,我国财政部在 2014 年 12 月印发的《政府购买服务管理办法(暂行)》中对政府购买做出了内涵概念界定:“政府购买服务,是指通过发挥市场机制作用,把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的市场力量和事业单位承担,并由政府根据合同约定向其支付费用。”^[37]

因此,我们应该从以下几个特点来理解政府购买:第一,公共服务的政府购买更多的是指政府作为提供某类公共服务的责任主体而进行的狭义层次的购买,不包括自己作为消费者向市场进行的购买(即政府采购);第二,政府购买的本质应该是公共服务的私人生产,它是公私合作的一种具体形式;第三,政府购买公共服务的承接主体多样化,但主要是社会组织;第三,政府购买具有明显的市场交易的特点,它不同于政府补贴或者政府资助;第四,整个政府购买的过程应该通过签订合同来实现。

三、应然关系的界定

(一) 服务外包、特许经营与政府购买之间的关系

通过上述分析可知,在公共服务外包、特许经营与政府购买这三种合作方式中,政府成为公共服务的安排者,而私人组织或社会组织成为公共服务的生产者,三者无论在制度设计目标上,还是在其自身功能上都非常相似,同时在概念上也存在交错使用的可能。值得肯定的是,基于各自的内涵和特点,政府购买和特许经营都应该属于服务外包的一种类型:由企业承接面向社会公众的政府经营性服务的外包是特许性外包,由社会组织承接面向社会公众的政府公益性和事业性服务外包是政府购买。它们之间以一种并列的关系存在于服务外包之中。虽然特许经营和政府购买在在理念和制度逻辑上有很多相同点,如都是以追求公共利益为价值目标,都是为了缓解政府财政负担而进行的服务外包活动、都是基于契约关系受到政府一定程度的规制。但是它们在委外内容、参与主体、法律依据以及付费方式上还是存在着很大的差异。如特许经营是政府对经营性服务的委外,服务承接主体主要

是企业,并根据《市政公用事业特许经营管理办法》和《行政许可法》进行法律调整,最后公众要通过向承接主体付费来享有公共服务;政府购买是政府对事业性服务的委外,服务承接主体主要是更广泛的社会力量,主要是以《政府采购法》《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)》为政策指导工具,公众不缴纳费用就可以直接获得公共服务。

(二) 服务外包、公私合营和公私合作之间的关系

作为政府与社会合作供给公共服务的方式,服务外包和公私合营之间最重要的区别就是公共服务产权归属的界定。服务外包是政府把公共服务委托为私人组织或社会组织,它们之间是一种委托代理的关系,公共服务的产权仍然归政府所有,同时政府有责任对生产和提供公共服务的过程进行监督和管理。公私合营是政府与私人组织签订服务合同,是一种责任共担、利益共享的伙伴关系,公共服务的产权可以归政府和私人组织共同所有,共同经营,它在一定程度上牵涉公共服务的产权多少和产权大小的问题,这在一定意义上已经超出了服务外包所定义的范畴。另外,公私合作和公私合营常常被等同使用,但是从严谨的学术意义上来看,两者存在一定的差别。公私合作的方式有很多,前面提到的服务外包、政府购买、特许经营、凭单制等都可以看作是公私合作的一种。在公私合作中,当政府出资生产公共服务并交由私人或社会组织进行经营的叫公办民营;由私人或社会组织生产公共服务而政府出资进行资助的叫民办公助;政府和社会共同出资生产和经营公共服务,双方共同承担责任和风险的叫公私合营。由此可见,公私合营也应该被纳入公私合作的范围当中,它们之间应该是包含与被包含的关系。

(三) 政府购买、政府补贴和凭单制之间的关系

政府购买属于服务外包的一种实践方式,同时也是一种市场交易的行为,在这个过程中,政府让专业性强、资质高的私人组织或社会组织来提供公共服务,并根据契约(合同)的规定支付给承接服务组织的费用(一定程度上等同于合同出租、合同外包和合同承包)。而政府补贴则是政府为了吸引一些民营组织和其他私人部门参与公共服务供给,或

者扶持一些具有公益性质的社会组织和社会机构的长远发展而通过免税、降低贷款利息等方式给予它们在创办、经营过程中一定的经费支持和财政补助,这个过程也就是前面所提到的“民办公助”,并不牵涉市场交易。同时政府购买对购买主体双方的责权和标的都做出了明确的规定,这点和政府补贴也不同。另外政府购买是购买双方基于平等的关系和地位而进行的交易活动,社会和私人组织对公共服务有自主管理权,政府只是起到一个引导作用,而在政府补贴中,政府和社会的关系并不密切,需要补贴的内容和范围也是由政府主导确定。凭单制也是政府与社会合作供给公共服务的另外一种方式,这种方式是为了满足特殊社会群体对多样化公共服务的需求,赋予公众更多的选择公共服务的权力,同时为了避免政府和社会组织或私人组织的双向“寻租”,而以政府资助的形式,向公众发放的有价证券(又叫消费券),当公众对这些消费券使用过后,政府再进行有价兑换。在公共服务领域,凭单制最典型的表现形式就是教育服务供给中的“教育券”。由此可见,无论是凭单制还是政府补贴都是政府资助的一种方式,只是这种方式资助的对象不同,一个是公益性机构或组织,一个是公众,它们和政府购买虽然同属于合作供给公共服务的方式范畴,但是彼此之间又相对独立存在。

(四) 服务外包、委托授权和委托管理之间的关系

委托授权是指政府通过法律授权、行政授权等手段,把那一些原来由自身承担的一些制定政策的职能、行业管理的职能及社会监督的职能等行政职能托付给社会上的其他组织(比如非政府组织、私人组织)等来代替政府行使。委托授权有时候又被称为“公权力委外”。这种公权力其实就是上文提到的提供广义层面的公共服务的权力,它和服务外包都属于委外的范畴,但是因为委外的内容不同,彼此之间又保持一种独立的关系。需要特别指出的是,一些学者把服务外包中的特许经营看作是委托授权一种,其实这种说法并不严密,因为特许经营授予的是对某项服务生产和经营的“权利”,而委托授权授予的是行使行政职能的“权力”,所以从严格意义上来说,因为“权”的不同,特许经营并不属于委托授权的一种形式。关于委托管理,多数学者

认为它是在公有财产所有权不变的情况下,通过市场竞争来选取受托企业(国有、私营或者外资)或社会组织并签订契约,对本应该由政府生产和提供的公共基础设施和公共产品及服务进行经营和管理,整个过程受到政府和公民的监督,它是一种严格意义上的公私合作关系。按照这种说法,它好像和服务外包、委托授权之间是一种等同关系,其实仔细分析,它们之间存在着一定差异性。委托管理就是政府把行政性业务(服务)、事业性业务(服务)和经营性业务(服务)委托给政府部门之外的组织进行管理,而根据委托的内容不同,应该把委托管理分成两类:第一是把政府自身行使的职能权力(行政性业务)授予受托组织,使其享有行使行政职能的权力,这里的“权”指的上面所说的“公权力”,即委托授权。第二是让受托组织来生产、经营和管理公共服务(事业性业务和经营性业务),但是这些公共服务的所有权仍然归政府所有,即服务外包。因此我们可以看出,委托授权和服务外包都应该纳入政府委托管理的范畴之内。

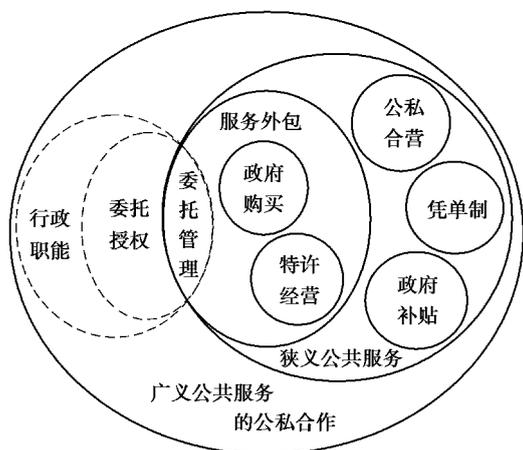


图 1 我国公共服务合作供给方式的关系示意图

通过以上的关系辨析(如图 1 所示)我们可以对各种方式之间的应然关系作出相对清晰的界定。首先,我国公共服务的合作供给一般指的是广义上的公私合作供给公共服务,它不仅包括我国行政性公共服务的委托授权(因不是本文探讨的重点,故用虚线标出),也包括狭义层面基本公共服务合作供给的诸多方式。其次,在狭义层面公共服务的合作供给中,主要方式是服务外包,并且在一定范围内包括公私合营、凭单制、政府补贴这些辅助方式;

另外,服务外包主要有两种形式,即特许经营和政府购买,两者除了具有一些外在相同点之外还存在一定的本质性差别。最后,由于服务外包和委托授权因为委外的内容不同而被区分开来,但两者都属于委托管理的范畴。

四、结语

在多样化的公共服务合作供给方式中,尽管公私合作、服务外包、特许经营和政府购买四者之间以及它们和外延概念之间存在矛盾和交叉的实然关系,但是基于对内涵概念中各自本质特点的详细剖析,这些合作供给方式之间的应然关系得到了相对清晰的界定。然而,以上只是对它们的概念和相互关系进行了浅显的辨析,还有很多需要我们深入地发掘,比如各种方式的优缺点、操作模式、实施程序和风险等,这也是下一步研究需要努力的方向。

[参考文献]

- [1] 常修泽.政府提供公共品也可采用“公私伙伴关系(PPP)”机制[J].中国经贸导刊,2006(15):31.
- [2] 车峰.我国公共服务领域政府与 NGO 合作机制研究[M].北京:中央民族大学出版社,2013:98.
- [3] 李明哲.PPP 的认识误区与公共服务改革[J].技术经济,2012,31(6):71.
- [4] 刘厚金.我国政府转型中的公共服务[M].北京:中央编译出版社,2008:111.
- [5] 白友涛,葛俊.政府公共服务外包的实践与思考——以南京市鼓楼区为例[J].理论与现代化,2011(2):73.
- [6] 黄剑宇.公共服务外包的逻辑理路与运作模式探析[J].宁夏大学学报:人文社会科学版,2014,36(3):156-157.
- [7] 陈奇星.完善基层政府公共服务外包的思考:基于上海市的研究[J].中国行政管理,2012(11):77-78.
- [8] 王卫.城市治理中的公私伙伴关系——一个街道公共服务外包的实证研究[J].广东社会科学,2010(3):163.
- [9] 郑卫东.城市社区建设中的政府购买公共服务研究——以上海市为例[J].云南财经大学学报,2011(1):156.
- [10] 冯俏彬.我国政府购买服务的理论基础与操作要领初探[J].中国政府采购,2010(7):70-72.
- [11] 北京市民政局.关于 2012 年利用福利彩票公益金购买社会组织公益服务项目的通知[EB/OL].(2012-05-10)[2015-04-27].http://www.bjmzj.gov.cn/news/root/mj_gfxwj/2012-05/104265.shtml? NODE_ID=root.

- [12] 王春婷.政府购买公共服务研究综述[J].社会主义研究,2012(2):143.
- [13] 国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所.我国政府向社会组织购买公共服务研究[EB/OL].(2013-08-29) [2015-04-27]. http://www.china-reform.org/?content_501.html.
- [14] 王俊豪,陈无凤.城市公用事业特许经营相关问题比较研究[J].经济理论与经济管理,2014(8):64.
- [15] 李霞.论特许经营合同的法律性质——以公私合作为背景[J].行政法学研究,2015(1):22.
- [16] 萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍等,译.北京:中国人民大学出版社,2002:105.
- [17] ALLAN R J. PPP: a review of literature and practice [C]. Saskatchewan Institute of Public Policy Paper, 4.1999.
- [18] 贾康,孙洁.公私伙伴关系模式的特征与职能[J].经济纵横,2009(8):8.
- [19] 唐祥来.公共产品供给的“第四条道路”——PPP模式研究[J].经济经纬,2006(1):17.
- [20] 李丹阳.当代全球行政改革视野中的公私伙伴关系[J].社会科学战线,2008(6):202.
- [21] 党秀云,杨继红.公共服务公私合作中的困境与对策选择[J].教学与研究,2011(12):38.
- [22] 陈振明.竞争性政府[M].北京:中国人民大学出版社,2006:151-152.
- [23] 徐姝.政府公共服务外包中的风险管理研究[J].中国行政管理,2011(6):54.
- [24] 郑必坚.中国和平崛起的新道路[J].新华文摘,2008(10):1.
- [25] 杨燕绥,李海明.公共服务外包的治理机制研究——医疗保险外包的中美案例比较[J].中国行政管理,2013(9):114.
- [26] 程国祥,韩艺.国际新公共管理浪潮与行政改革[M].北京:人民出版社,2005:317.
- [27] 杨桦,刘权.政府公共服务外包:价值、风险及其法律规制[J].学术研究,2011(4):53.
- [28] 河北建设.河北建设厅关于印发《河北省市政公用事业特许经营管理办法》的通知[EB/OL].(2003-08-23) [2015-04-26]. http://www.hebjs.gov.cn/zfxx/flfg/gfxwj/201501/t20150121_171074.htm.
- [29] 中国建设报.市政公用事业特许经营管理办法[EB/OL].(2004-04-08) [2015-04-26]. http://www.chinajsb.cn/gb/content/2004-04/08/content_80023.htm.
- [30] 句华.公共服务中的市场机制理论、方式与技术[D].北京:北京大学,2003.
- [31] 邓敏贞.论公用事业特许经营中的政府责任[J].山东社会科学,2010(9):139.
- [32] 胡薇.购买服务还是政府资助——政府向社会组织购买服务的实践含义[J].北京科技大学学报:社会科学版,2013,29(4):63.
- [33] 陈锦梅,吴文兴,吕天佑.关于政府购买服务问题的思考[J].经济研究参考,2010(44):30-33.
- [34] 贾西津.公共服务购买——政府与社会组织的伙伴[EB/OL].(2013-08-29) [2015-04-26]. http://www.huiling.org.cn/html/xzgd_564_1319.html.
- [35] 谢海山.国内外政府购买服务的简要历程[J].社会与公益,2012(8):37.
- [36] 王思斌.购买服务还是委托服务[J].中国社会工作,2012(31):60.
- [37] 中华人民共和国财政部.关于印发《政府购买服务管理办法(暂行)》的通知[EB/OL](2015-01-01) [2015-04-26]. http://zhs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201501/t20150104_1175300.html.

(责任编辑:杨睿)

Differentiation and Analysis of Concept and relationship of Cooperation Models on Public Service Supplying in China

MAO Ming-ming¹, LIU Qing-feng²

(1. School of Public Policy and Management, Yunnan University, Kunming 650091, China;

2. School of Management, Yunnan Minzu University, Kunming 650031, China)

Abstract: Under the action of market mechanism, there are many cooperation models to provide public services in China. Because of insufficient understanding of these models' essential characteristics, they are often confused in practical use. Starting from their actual relationships, as four cooperation models on public service supplying i.e. public-private partnership, service outsourcing, franchised operation and government purchasing are often be used, on the basis of the summary of their connotation and concept, to clarify all kinds of cooperation models' ought-relationship is essential prerequisite for theoretical and practical studies on the partnership for public service supplying in China.

Key words: public service; public-private partnership; service outsourcing; franchised operation; government purchasing