

由购买到撤购:政府向社会组织购买 服务的逆向选择危机^{*}

高海虹

(济南大学 政法学院, 济南 250024)

摘要:政府向社会组织购买服务作为公共服务民营化的重要形式,已成为我国全面深化改革进程中的重要举措。但是伴随政府购买服务的深入展开,也开始暴露出服务供给效率偏低、成本虚高、供需失衡等问题,甚至出现部分服务项目被撤购。项目撤购的出现,使人们对公共服务民营化产生了怀疑,是继续民营化的脚步,还是反过来走向逆民营化?我们应当清楚地认识到,我国的公共服务必将坚定不移地走民营化之路。撤购只是政府购买服务过程中危机阶段的逆向选择,应当把它当做公共服务民营化进程中的一个可能出现的环节来看待。既要考虑到如何将政府向社会组织购买服务进一步科学化、规范化,尽量避免政府撤购的发生,也要考虑到服务项目撤购之后政府如何迅速接手,以保证公共服务供给的顺利进行。

关键词:公共服务民营化;社会组织;购买服务;撤购;逆向选择危机

中图分类号:F812.45;D630

文献标志码:A

文章编号:1672-0598(2025)04-0158-09

伴随公共服务民营化改革的浪潮,政府向社会组织购买公共服务在我国迅速发展起来。党的二十大报告指出,要着力解决好人民群众急难愁盼问题,健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕。2013 年公布的《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》指出,要积极推进政府向社会力量购买服务工作,不断创新和完善模式,加快建设服务型政府^[1]。2015 年 1 月,财政部印发了《政府购买服务管理办法(暂行)》。该办法对政府购买服务的实施总则、购买主体与承接主体、购买内容与目录、购买方式及程序、预算及财务管理、绩效及监督管理等方面作出了相应规定。显然,政府向社会组织购买服务已成为我国全面深化改革进程中的关键性举措。然而,随着政府购买服务工作的深入,各种问题也层出不穷。如不少地区的公共交通服务、公共医疗服务、公共安全服务项目在购买服务过程中出现了不同程度的问题,甚至导致服务项目被撤购。参照较早进行公共服务民营化改革的欧美国家,在经历了 20 世纪 80 年代的高峰期后,欧美国家民营化改革于 20 世纪 90 年代

^{*} 收稿日期:2024-05-25

基金项目:国家社会科学基金项目(18BZZ072)“我国基层公职人员公共服务动机优化及行为治理研究”;山东省自然科学基金项目(ZR2020MG049)“基层公职人员公共服务动机对工作绩效的影响研究”

作者简介:高海虹(1974—),女,山东青岛人;博士,济南大学政法学院教授,主要从事政府管理研究。

本文引用格式:高海虹.由购买到撤购:政府向社会组织购买服务的逆向选择危机[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2025,42(4):158-166.

末期也出现了明显下滑趋势,甚至出现了逆民营化倾向。由此看来,从根源上分析政府向社会组织购买公共服务又撤购的原因,避免或弱化逆向选择危机,科学把握政府购买服务,公共服务民营化改革这把双刃剑,成为当前亟待探讨的重要问题。

一、由购买到撤购:公共服务民营化过程中的逆向选择危机

从欧美国家发展状况来看,在经历了兴起期、发展期、高峰期之后,自20世纪90年代末期公共服务的民营化改革开始暴露出越来越多的问题,引起政府与民众的不满,公共服务供给效率逐渐下滑。甚至许多政府购买的公共服务项目重新被政府收回,即撤购。有些学者将撤购现象看做是公共服务民营化的终结和逆民营化的起始。综观欧美国家应对这些问题的实践经验,公共服务逆民营化并非民营化的终结,可以将其看做是民营化发展过程中的一个反思阶段。而撤购现象的出现也并非预示着政府购买公共服务的终结,只是政府购买公共服务发展到一定阶段可能出现的阻碍,或可将其看作是公共服务民营化过程中的一个逆向选择危机。

(一) 由购买到撤购——逆向选择的结果

逆向选择作为经济学的经典理论,对于解释在委托代理模式下由于信息不对称而导致市场失灵的问题具有重要启示。逆向选择理论以乔治·阿克洛夫的“柠檬市场理论”为代表。阿克洛夫对于传统经济学理论进行了反驳,他认为市场调节下的供给与需求并非总是能够满足买卖双方的需要,因为在信息不对称的情况下,市场调节可能是无意义的^[2]。我们可以尝试用逆向选择理论来解释政府购买公共服务过程中的撤购现象:民众需要优质的公共服务,政府为了让民众享有公共服务向社会组织进行购买,而市场“这只看不见的手”并没有真正实现将优质公共服务由社会组织提供给民众。随着公共服务供给效率的不断下降,甚至出现格雷欣法则所描述的“劣品驱逐良品”或“劣胜优汰”现象。这必然会出现公共服务的逆向选择,导致政府为确保民众利益而将公共服务项目被迫收回的“撤购”局面。使用逆向选择的思维路径,能够加深我们对于“民营化”和“市场化”复杂性的认识。

(二) 逆民营化——民营化的反思阶段

在公共服务民营化的热潮渐退之后,人们开始更加理性地看待民营化所带来的利和弊。毋庸置疑,公共服务民营化在分担政府负担、提高服务供给效率、降低成本等方面的确起到了一定作用。但是,从多领域和长时间来看,却似乎难以长效发挥作用,甚至还出现了公共服务供给效率降低、成本虚高、供需失衡等问题。各种问题的出现,使人们对公共服务民营化产生了怀疑,是继续民营化的脚步,还是反过来走向逆民营化?欧文·休斯的“钟摆理论”很好地解答了这一问题。他指出,西方国家在过去的两个世纪中,不同时期政府的介入程度总是像钟摆一样在两极之间反复摇摆,而摇摆的目的是寻求政府与市场的平衡^[3]。也就是说,逆民营化并非是与民营化对立的阶段,而是在民营化发展中的一个反思阶段。这一阶段的存在是为了调节政府与市场间的平衡,修正公共服务民营化过程中出现的问题。对于通过调节与修正解决不了的问题,政府为保证公共服务效率而需要将相关公共服务项目作出撤购处理。从直观来看,服务项目的撤购与公共服务民营化是一个反向的过程。但是究其实质,服务项目撤购是为了达到政府与市场间的平衡,是为了公共服务民营化的持续发展,并非是对民营化的否定。因此,我们应当将民营

化过程看做公共服务改革的一个长期的、动态的过程,逆民营化则是其漫长发展过程中的一个反思阶段。

(三) 撤购——民营化过程中的逆向选择危机

虽然逆民营化是公共服务民营化进程中的反思阶段,而且是一个必然的发展阶段,但是并不代表可以任其发展。逆民营化阶段是政府与市场间寻求平衡的过程,不仅要注重市场机制的重要作用,更要发挥政府的主导作用。逆民营化阶段能否顺利渡过,直接关系到公共服务民营化进程的推进。撤购作为公共服务逆民营化的重要表现形式,是公共服务民营化过程中的逆向选择危机。我们应当注意到,撤购对于政府来讲其实并非易事。撤购的公共服务项目如何撤回,撤回后是否有服务生产和供给能力等无疑都是难题^[4]。同时,由于服务项目的撤购,对于政府诚信、民众利益、原服务承接者利益以及项目成本等都有着很大影响。正因如此,我们应当把撤购看作是政府购买公共服务过程中的一次危机。一方面,要考虑到如何将政府向社会组织购买公共服务进一步科学化、规范化,避免服务项目撤购的发生。另一方面,也要考虑到服务项目撤购之后政府如何迅速接手,如何保证公共服务供给的顺利完成。

二、缘何撤购:政府向社会组织购买公共服务的撤购原因分析

自我国大力推进政府购买公共服务以来,各地政府购买服务失败的案例也逐渐增多。我们应当从各种成功与失败的案例中汲取经验和教训,深入分析政府向社会组织购买公共服务的撤购原因。

(一) 快速市场化导致“公共性流失”

公共性是服务的核心价值目标,并始终贯穿其整个运行过程。公共服务的公共性主要体现在价值取向、责任主体、服务对象和服务结果四个方面。在传统的依靠政府进行公共服务供给时期,政府的过度控制与垄断使得公共服务的公共性被压抑而难以充分实现。公共服务民营化的到来,因其在打破政府垄断、优化资源配置、加强公众参与、提升供给效率等方面的独特优势,使公共服务的公共性得以释放。而与此同时,快速市场化也导致部分公共性的流失。

其一,公共服务的价值取向缺乏公共性。公共服务的价值取向是民众的公共利益。也就是说,公共服务要满足的是广大民众的需求,而不是个人或部分人群的需求。由于当前我国公共服务的快速民营化还并未将公共服务领域全部纳入市场竞争机制,加之我国市场经济体制不完善而导致的市场失灵等问题,使得公共服务供给还具有较大局限性,无法完全满足民众的公共需求。其二,公共服务的责任主体缺乏公共性。政府作为公共服务的责任主体,是保障公共服务公共性的强有力后盾。而在市场化过程中出现的“政府俘获”现象,使得一些官办或者权威型社会组织与政府某些部门或官员结为“利益共同体”,造成了政府公共服务“私利性”的存在。另外,当公共服务出现问题时政府与市场对于责任的相互推诿,也是造成责任主体公共性缺乏的一大原因。其三,公共服务对象缺乏公共性。每位公民都有享有公共服务的权利,但是,由于我国各区域间、城乡间的经济差异因素,公共服务供给不均衡一直是一大难题。而公共服务民营化过程中,社会组织等服务承接者也必将考虑利益与成本因素,更加偏向于付费能力强的服务对象,而付费能力弱或者免费服务的对象则往往受到忽视,甚至无法获得应有的服务。其四,公共服务的过程和结果缺乏公共性。在公共服务供给过程中,应当将服务项目的承接、供给、分配过程以及结果进行公开,以保障广大民众的权益。而在实际操作过程中,却常常存在暗箱操作、遮掩事实等状况,这不仅

蒙蔽了民众,而且阻碍了公共服务公共性的实现。

(二) 共生依赖关系导致“竞争性失效”

政府与社会组织有着天然的共生依赖关系。政府进行职能转变的关键性承接主体是社会组织,而社会组织的发展需要政府为其提供生存空间。这种共生依赖关系在政府与社会组织动态发展的初期是有利的,但是发展到一定程度如果还没有形成特定的良性共生机制则会演化成为“绊脚石”。

首先,社会组织缺乏应有的独立性与竞争性。承接公共服务的社会组织大致可以归为两大类:一类是由各级党政机构创建或由相关机构转化而来的,其组织架构、资金来源、组织负责人等都与党政机构有着密不可分的关系。正因如此,政府在选择公共服务项目承接者时也会优先考虑这类社会组织,在实际操作中,这类社会组织承揽了大部分的公共服务项目。这类社会组织与政府部门的特殊关系,一方面使得他们在运作过程中受制于其上级主管机关而缺乏独立性,另一方面也使得这类社会组织因其“近水楼台”的独特优势而疏于对承接项目的管理运作。另一类社会组织是民间组织,涵盖了大部分社会组织。这类社会组织受资金缺乏、管理缺位、人才短缺等因素的影响,组织发育较为迟缓,即便参与竞争也显得比较“无力”。

其次,政府自身的定位不准确。政府作为公共服务的购买方,在与承接服务的社会组织签订合同后,需要对其合同履行的过程进行合理有效的监督评估。而在实际操作过程中,由于大多数公共服务项目的监管权属于政府部门,这些政府部门往往既是项目负责人,又是承接服务社会组织的主管部门,与服务承接者的复杂关系使得监督评估出现错位现象。一方面,政府在对服务承接者进行监管时,因其同时也是其主管部门而有可能会进行过多干预,影响承接者的正常工作;另一方面,由于各种法律法规制度不健全,监督评估指标不明确而出现监管缺位情况。而当服务效果最终出现争议时,政府部门因其既是服务承接者的主管部门,又是责任的最终承担者这样的双重身份,甚至会出现掩盖问题责任,将责任追究最小化等情况。特别是在当前我国缺乏专门监督评估机构与体系的情况之下,这些问题成为政府撤购公共服务项目的重要因素。

(三) 市场化模式导致“公众参与缺失”

公民享有对公共服务的知情权、参与权以及监督权。只有通过合法有效的公众参与,公共服务供给才能够依据民众的利益需求定制,进而实现公共服务的最终目标^[5]。市场化模式对于公共服务成本与质量的过多关注,而忽视了民众意愿,这也是导致政府撤购的原因之一。

首先,政府未能发挥在确保公共利益中的核心作用。在政府购买服务的过程中,政府既是公众的权力代理者,也是公共服务的委托人。政府需要积极引导民众参与表达意愿和选择项目,并将民众对于公共服务的需求进行收集并传达到相应的行政机构,行政机构再依据公众的要求确定数量与质量标准向社会购买服务项目。而事实上,我国长期以来的公共决策都是由政府主导并控制的一种决策形式^[6]。另外,一些政府部门购买公共服务的思想出发点带有一定的追求“政绩”因素,这就使得政府部门在“急于求成”心理的驱使下,想方设法地把公共服务项目尽快购买进来,而不会更多考虑公众的切身利益。缺少按民众实际需求制定的公共服务项目,民众满意度自然受到影响。

其次,社会组织在市场化过程中的自身定位存在问题。社会组织作为独立于政府和市场之外的组织形态,如何在市场化的背景下进行自身准确定位也是一个重要问题。市场是以利益最大化为基本原则

的。社会组织在公共服务民营化的背景之下运作,与企业的市场化运作应当有着本质区别。社会组织应当以自身利益最大化、高额利润获取为出发点和最终目标。社会组织应当发挥自身在代表公众表达利益诉求、联系政府与民间社会、提出或参与决策、提供高质量公共服务等方面的重要作用。而现实中,不少社会组织为了顺利获取项目、得到项目经费、获取更大利润,在项目运作过程中不惜偷工减料、提供劣质服务,以实现自身利益诉求。这些问题的出现,一方面是社会组织自身原因,而另一方面也反映出政府对社会组织支持不足、监管缺位等问题。

(四)信息不对称导致“服务供给效率低下”

公共服务的信息公开既是政府、社会组织与民众沟通交流的基本前提,也是广大民众维护自身权益、对公共服务进行监督的重要形式。在公共服务过程中,无论是政府还是承接服务的社会组织,都应当秉承公开公正的原则,将公共服务的项目确定、招投标过程、生产供给以及监督评估等全过程向社会公开。由于信息公开不足造成的信息不对称,不仅导致公共服务供给效率低下,也是公共服务项目被迫撤购的重要原因。

首先,公共服务项目的确定缺乏公开性。当前我国公共服务项目的确定往往是相关政府机构直接确定的,甚至服务数量与质量标准也没有征询民众意见。项目确定后也并没有将项目规划情况及时公开,还有些政府机构虽然公开了部分信息,但是却公开不充分,使得民众和社会组织无法全面了解公共服务项目的情况,也自然无法表达意愿。无法保证公共服务项目是民众所需,甚至有些公共服务项目是背离民众意愿的,这样的服务项目最终被撤购也是不可避免的。并且,服务项目的招投标过程也存在严重的公开性不足问题。公共服务项目在选择承接主体的过程中,应当面向全社会公开,采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判等公开竞争的形式进行。而当前我国绝大多数的服务项目还未采取上述形式,有些政府机构虽然名义上使用了公开招投标形式,但是却存在着招投标程序失范、责任义务不清、评估标准模糊、监管条例不明等诸多问题。缺乏信息公开的项目确定过程,不仅影响了政府公信力,而且使社会组织间的公平竞争成为“空谈”。

其次,公共服务项目的运行过程缺乏公开性。市场化模式的运作使得政府与市场更加关注结果而忽视过程,这就难以避免公共服务过程中出现钱权交易、暗箱操作等各种不良现象。公共服务的最终受益者是广大民众,所以如果承接服务的社会组织隐匿服务信息,政府也是难以察觉的,极易出现监管缺失的情况。加之公共服务的信息如果未经公开,民众对于事实真相无法了解,只能被动接受服务,这也容易导致公共服务质量无法控制。另外,服务过程中的财政预算不透明也是一大弊端。虽然政府机构会将政府购买服务的经费情况专门列出,却没有及时向社会公开。这使得承接服务的社会组织无法准确及时地了解公共服务项目的数量、内容等具体要求,广大民众也无法对服务项目的运转进行监督。

三、购买抑或撤购:政府向社会组织购买服务的危机化解

自20世纪90年代末期以来,国外学者关于公共服务应当走民营化道路还是逆民营化道路展开了激烈争论,一些国家的公共服务甚至已经开始了由民营化向逆民营化的转变。国外的发展经验与教训让我们更加关注政府与市场关系协调的重要性,使我们更加理性地选择未来的发展道路。我们也要清楚地认识到,我国的公共服务必将坚定不移地走民营化之路。撤购只是政府购买服务过程中的

逆向选择危机过程,应当把它当做公共服务民营化进程中的一个可能出现的环节来看待,并考虑如何避免这个环节的出现。

(一) 民营化并非政府的撤退,而更需强调政府的主导作用

公共服务民营化其实并非如民营化大师萨瓦斯所指出的是政府作用的减弱,而是政府向市场管理角色的重要转变。因此,民营化过程更加需要政府强化市场,而不是政府的撤退。

首先,政府应当把握好市场这只“看不见的手”。作为政府应当努力营造公平竞争的环境,鼓励各类社会组织参与竞争,形成有序和有效的竞争,最大限度地实现公共服务的最佳供给和公共资源的有效配置。特别是对于敏感度较强的招投标过程,应当严格坚持公开性与公正性的原则,对于招投标相关材料的公示方法、公示期限、质询回复以及监督评估等都应当有明确规范。政府部门是公共服务项目的购买方,也是最终责任人。政府需要把合同定制、质量标准、价格区间等作为保障公共服务有效民营化的工具,在成本、收益、风险、质量等方面应当制定合理目标。政府在签订公共服务项目的购买合同之后,不能够放手不管,而是应当对项目运作、监督管理、风险防范等各个环节予以关注,及时发现并解决问题,加强合同管理能力。

其次,应当加强规制体系建设。西方国家改革的成功经验证明,建立行之有效的规制体系为公共服务民营化改革提供法律准则,是确保改革目标方向、保证改革良好秩序的前提基础。一方面,政府应当用法律的形式将政府与市场主体的权利责任进行明确规定,避免无序竞争与垄断现象的产生。政府还应当制定专门性的法律法规政策,保护市场主体特别是社会组织的正当权益,形成良好的公共服务民营化法律环境。另一方面,为避免民营化过程中可能出现的“政府俘获”现象的发生,还应当提高政府部门公务人员的法律法规意识。政府部门公务人员要依法推动公共服务民营化改革进程,杜绝权力滥用、贪污腐败等不良现象。对于违反相关规定的政府工作人员应当依法处置,使公共服务改革的政策执行环境得到净化。

(二) 社会组织要摆脱“依附性”,坚持“自立自强”发展

政府应当改变计划经济时代延续下来的将政府权力渗透到社会事务方方面面的状况,不仅要给社会组织制度政策等方面的支持,还要给社会组织独立自主发展的空间。在向社会组织购买公共服务的过程中,政府与社会组织应当是购买主体与承接主体的平等关系,两者的独立自主、平等合作关系是政府购买服务顺利进行的保障。

其一,应当实现政府职能向社会组织的有效转移。社会组织是社会各阶层民众依据相关法律规定自发组建的、相对独立自治的,以开展公益活动、为社会提供服务为目标的组织。社会组织承接公共服务项目是为了协助政府治理社会,而不是向政府争权。因此,政府应当将更多的社会职能转移给社会组织,促进社会组织独立自主发展。同时,政府还应当在政策法规方面保障社会组织发展。近些年来,政府管理社会组织的相关法规制度在不断修订完善。2014年5月,我国开始实行直接登记和双重管理并存的社会组织管理制度。这一制度改革改变了过去双重管理制度下,社会组织的独立性和自主性缺乏的局面,对于激发和释放社会组织发展活力具有重大意义。但是,目前对于社会组织相关内涵界定、法律地位、法律责任以及权利义务等方面仍然缺乏明确规定。只有全面改善“制度化”不足的局面才能够保障社会组织独立自主发展。

其二,社会组织应当有“自立自强”的发展意识。一个依附于政府部门或者其他外力生存的社会组织是不可能顺利承接政府职能转移任务的。当前的确还存在通过与政府的依附关系而承接公共服务的社会组织,这类社会组织因运作失范、监管不足、人才缺乏等因素而无法顺利完成承接任务的情况越来越多,是造成服务项目撤购的一个主要原因。伴随政府购买服务机制的不断完善,社会组织必须坚持“自立自强”发展。社会组织应当加强在经费自筹渠道、专业人才储备、科学规范管理等方面的能力,实现组织的自我管理与独立发展。社会组织还应当充分利用政府购买服务的良好契机,通过公平竞争的方式承接公共服务项目,以增加资金来源、提高社会公信力,与政府建立长久的合作伙伴关系。

(三) 政府购买服务不能忽视“民意”,要加快完善公民参与机制

公共服务的公共性决定了公共服务供给必须以公民为本。公民参与机制是公共服务供给有效性的重要保证。政府购买公共服务的过程中,必须充分发挥公民对公共服务的决策权、知情权、参与权以及监督权^[7]。只有构建合法有效的公民参与机制,才能够维护广大公民利益,维护社会公平公正,确保公共服务有效供给。

其一,应当构建完善的公民参与机制。首先,应当构建项目需求调查体系。在公共服务项目确定之前,通过专门的调查机构以问卷调查、公众信箱、微博、微信等形式汇集公众所需的公共服务项目的建议,将符合购买条件的预选项目进行公示并征询意见。其次,在招投标过程中也需要通过听证会、民意调查、公民代表座谈等形式,接受广大民众的监督。最后,在公共服务供给过程中,应当通过构建包括社会公众和媒体、第三方监督机构等在内的多元化监督机制,对于服务供给的全过程进行监督,并在此过程中及时发现问题、解决问题。对于公众不满意的服务承接者,应当责令其整改或取消其服务资格。并且,公民参与机制的完善离不开政府的重视。政府应当在公民参与公共服务改革、公共政策制定、政策执行监督、绩效评估等多方面制定实施办法,以确保公民参与的科学化、规范化和程序化。

其二,建立信息公开制度。只有做到信息公开,使公众充分了解公共服务信息,公众才能够对公共服务进行理性的项目选择和过程监督。一方面,政府应当将相关公共服务购买信息及时公布,同时也要注意扩大信息公布范围。要避免只有少数民众知情,公民参与表达代表性不足的情况。对于信息公开的内容,应当尽可能全面完整。特别是对于公众比较关注的招投标过程、承接主体资质、购买资金的流向、服务的质量数量标准等信息必须准确、及时发布。另一方面,应当实现信息渠道的多元化。信息公开渠道需要紧跟时代发展潮流,不能够只依靠网站、报刊等传统渠道,还应当利用广大民众经常使用的微信、微博、服务热线、官方APP等多种渠道进行信息公开,以方便民众接受信息、参与意愿表达。

(四) 预防服务项目撤购的同时,建立撤购项目运行机制

政府在向社会组织购买服务的过程中,需要将存在问题的服务项目作撤购处理。既然将撤购看作是政府购买公共服务过程中的一个运作环节,就应当在考虑如何避免撤购环节出现的同时,做好撤购准备工作。

其一,应当建立完善的监督评估机制,及时发现需要撤购的项目。公共服务项目的监督评估,是动态检验项目运作结果与预期目标偏离程度的方式,对于项目验收以及项目的实时监控具有重要作用。^[8]首先,应当制定科学合理、具有可操作性的监督评估体系。监督评估体系应当依据公共服务项目的种类、受

益人群等特征分类、分层进行设计。其次,应当建立专门的评估机构。评估机构成员应当包括政府相关部门、服务对象、相关领域专家及公民代表等。评估应当采用多种形式在公共服务项目进行的不同阶段分期展开,以便及时发现问题。最后,还应当建立公共服务监督评估网络信息系统。建立网络信息系统,及时公开评估信息,能够实现社会公众与公共服务承接主体及政府相关部门之间的沟通交流,最大程度地避免信息不对称的情况。评估结果必须及时面向社会公开,对于评估不合格的服务承接者应当责令其停止提供服务或撤销其继续服务资格。

其二,应当建立撤购项目运行机制。撤购的服务项目要继续运行需要付出高额的成本,政府部门应当慎重对待这些项目。首先,政府相关部门应当在公共服务项目规划之初就做好撤购方案。由于公共服务市场化带来的政府职能转移,许多政府部门进行了精简,已经不具备较强的公共服务供给能力。因此,对于项目一旦出现撤购,在应当转交给哪个部门继续运作,经费如何周转,如何保障供给效率等方面都应当做出预案。其次,应当将撤购的服务项目进行分类处理。对于适合转购的服务项目,可以通过重新招投标转移给服务资质优良的社会组织继续运作。对于无法转购的服务项目,则由政府相关部门收回后重新运作。最后,为避免撤购对公共服务的正常供给造成影响,还应当在公共服务的重要领域保留一定比例的政府供给服务。惟其如此,才能够最大程度地降低公共服务项目撤购造成的不良影响,使公共服务民营化道路顺利通畅。

四、结语

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,要“鼓励社会力量通过政府购买服务等方式参与公共服务供给”“加大政府购买力度”“提升公共服务质量和水平”^[9]。可见,“十四五”时期政府向社会组织购买服务已成为社会组织参与社会服务与社会治理的重要方式^[10]。伴随政府购买服务的深入展开,也必然带来一些问题,甚至出现服务项目的撤购。撤购作为民营化过程中的逆向选择危机,可以将其当做政府购买公共服务发展进程中的一个问题环节来看待。通过深入剖析快速市场化导致“公共性流失”、共生依赖关系导致“竞争性失效”、市场化模式导致“公众参与缺失”、信息不对称导致“服务供给效率低下”等原因,进而提出强化政府主导作用、社会组织“自立自强”发展、加快完善公民参与机制、建立撤购项目运行机制等危机化解策略,尝试为政府购买社会组织服务的顺利推进提供一个思考向度。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见[EB/OL]. (2013-09-30)[2024-05-01]. http://www.gov.cn/xgk/pub/govpublic/mrlm/201309/t20130930_66438.html.
- [2] GEOGRE A. AKERL. The markets for“lemons”:Quality uncertainty and the market mechanism[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1970(3).
- [3] 休斯. 公共管理导论[M]. 2版. 北京:中国人民大学出版社, 2001:54.
- [4] 杨安华. 回购公共服务:后民营化时代公共管理的新议题[J]. 政治学研究, 2014(5):95-110.
- [5] 汪来杰. 公共服务中的公民参与问题分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2008(5):67-70.
- [6] 陈伟, 黄洪. 政府购买公共服务的“公共性拆解”风险——以新公共管理为解释框架[J]. 河北学刊, 2019(2):187-194.

- [7] 彭婧,张汝立. 如何避免政府购买服务成为公众“不称心的礼物”? ——基于政府责任视角的分析[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版),2018(1):58-65.
- [8] 范柏乃. 政府绩效评估理论与实务[M]. 北京:人民出版社,2005:58.
- [9] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. (2021-03-13)[2024-07-27]. 中国政府网, https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- [10] 林民望,姚娇美. 政府购买公共服务的主体责任流失及其对质量保障的影响[J]. 四川行政学院学报,2022(5):28-37.

From Purchase to Withdrawal: The Adverse Selection Crisis in Government Purchasing Services from Social Organizations

GAO Hailong

(School of Political Science and Law, University of Jinan, Jinan 250024, China)

Abstract: The practice of government purchasing services from social organizations, as a significant form of public service privatization, has become an important measure in China's comprehensive deepening of reforms. However, as this practice has been further implemented, several issues have emerged, such as low service supply efficiency, inflated costs, and supply-demand imbalances, leading to the withdrawal of some service projects. The occurrence of project withdrawals has raised doubts about public service privatization, prompting questions about whether to continue with privatization or to reverse course towards de-privatization. It should be clearly recognized that China's public services will unswervingly follow the path of privatization. Withdrawals are merely an adverse selection in the crisis stage of the process of government purchasing services and should be regarded as a possible phase in the privatization process of public services. It is necessary to consider not only how to further scientize and standardize government purchasing services from social organizations to minimize the occurrence of withdrawals but also how the government can quickly take over after a service project is withdrawn to ensure the smooth supply of public services.

Keywords: public service privatization; social organizations; purchasing service; withdrawal; adverse selection crisis

(责任编辑:杨 睿)