

● 社会学与社会工作

我国政府购买公益服务偏好问题分析

张 海 范 斌

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

[摘要] 围绕“我国政府购买公益服务的偏好”这一主题,本文首先对购买公益服务过程中,政府偏好的含义进行了界定,并通过将公益服务与公共服务概念的比较,以及政府购买公益服务及政府购买公共服务的比较,说明在公益服务购买中,不仅存在政府偏好,且这种偏好对购买决策有着重要的影响。最后,通过分析政府购买公益服务的需求偏好,及面临的决策风险,提出了政府购买公益服务的品质偏好的具体包括需求优先、服务效益以及服务可持续性三个维度。

[关键词] 公益服务 公共服务 政府偏好 有限理性 决策风险

[作者简介] 张海(1987-),男,华东理工大学社会与公共管理学院社会学系博士研究生,研究方向:社会福利与社会政策,非营利组织管理;范斌(1962-),女,华东理工大学社会工作系主任,教授,博士生导师,研究方向:福利社会学,社会工作学。

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1008-7672(2014)01-0047-10

我国政府购买社会组织公益服务的历史可以追溯至上世纪九十年代中期。在过去的二十年间,伴随着政府公共服务支出的快速增长,政府购买社会组织公益服务作为提高资金使用效率,提高社会福利的重要手段而日渐普及。然而与此同时,政府购买公益服务也开始暴露出了一些问题,如过度福利、重复购买、服务成效不理想等问题。鉴于这些问题,我们必须开始思考在政府财政收入收紧,政府用于购买公益服务的资金有限的情况下,政府应该倾向购买社会组织哪些类型,达到何种标准的公益服务,即在购买公益服务的过程中,政府的偏好应该是什么。这个问题的提出与讨论,不仅对于进一步规范政府购买公益服务行为、提高政府福利供给效率具有重要意义,也对促进公益服务行业的健康发展具有积极

的作用。

一、政府偏好的概念界定

政府偏好是本文研究的核心概念之一。虽然这一个概念作为研究中国制度变迁的重要变量^①,而经常出现在近些年来我国经济学及政治科学研究论文当中,但是无论是经济学还是政治科学都未能给予它明确的概念界定。这一概念也常常因与国家偏好、政策偏好等概念的等同使用,而使得我们对政府偏好结构、强度、特点,以及可能产生

伍山林:《制度变迁效率评价——以中国农村经济制度变迁为例》,《经济研究》1996年第8期。

偏差后果的认识变得十分困难。因此,在本文的开篇,有必要对本文所使用的“政府偏好”的概念进行界定。

偏好的概念最早由心理学提出,在心理学中,偏好可以指个人对一组物件表现于作决定的时候的态度。它最常被定义成为个人决定喜欢物件与否的判断。偏好可能会随着时间而转变,这些转变可以表现在作选择的过程之中,可以是无意识的。微观经济学将偏好概念引入经济分析当中,在微观经济学中,偏好为消费者的购买欲望,反映消费者的主观愿望。因此,偏好是与需要联系在一起的,结合经济学中的“经济人”假设,偏好,用以指个体为了满足自身利益最大化的需要,倾向于能达到的某种目的或结果的心理状态的反映或期望。此外,偏好作为一种心理倾向,它在个体的消费选择中得以突出的表现,而这主要是因为是在消费选择的过程中,个体必须要在需要的满足和价值、资源等条件约束之间做出平衡。

而所谓的政府偏好,是将政府作为一个微观的行动个体来分析,根据 Arrow(1951)提出的社会选择理论,Buchanan(1962)的公共选择理论,政府偏好的形成与个体消费者的偏好存在较大差异,它更多地体现为社会各方博弈的结果。因此,从政治角度出发,一个较为宽泛的政府偏好的定义就是政府在实际的政治过程中为了满足某种利益最大化的需要而表现出来的期望或预期。对于政府偏好的研究,也需要将其置于具体的政府行为中进行分析,而具体的政府行为则包括公共政策、公共财政支出结构,当然也包括本文所讨论的政府购买行为。在与政府决策行为结合起来后,政府偏好则具体为政府作为决策主体,其价值观在政策制定和决策中的一种具体的反映。从国家与政府的历史演变来看,政府的偏好与社会利益之间存在三种关系,即政府偏好是符合社会利益的,政府偏好是偏离社会利益的,政府偏好与社会利益是完全对抗的。从本文来看,现代政府的合法性基础来自于其对社会公共利益的代表、维护以及实现,因此,现代政府的偏好几乎不存在与社会公共利益完全对抗的可能,现代政府偏好从长期来看与社会公共利益之间的关系是以符合

为主,而由于政府的有限理性等原因,在短期内,政府与社会公共利益之间的关系可能存在偏离。

具体到本文所讨论的,购买公益服务过程中的政府偏好,它实际上指的是政府在公益服务供给中的偏好。它体现的是政府基于社会管理与服务的需求,在价值、财政等条件的约束之下,为了最大化地实现社会公共利益,在购买社会组织公益服务的过程中所表现出来的一种心理倾向。在购买公益服务的过程当中,政府偏好又可具体化为政府对公益服务的需求偏好,以及政府对公益服务的品质偏好。这种需求偏好主要是用来说明政府出于何种原因,为达到何种目的,而愿意购买社会组织的公益服务。而这种品质偏好则主要是指政府会按照怎样的评判标准,来判断一个公益服务项目的优劣,进而来做出公益服务的购买决策。

二、政府购买公益服务偏好与政府购买公共服务偏好的区别

为了进一步说明政府购买公益服务偏好的概念与内容,有必要将其与政府购买公共服务偏好的区别进行比较。而这种比较的基础源自公益服务与公共服务的概念差异。鉴于目前现有学术研究成果中还没有对公益服务进行明确界定,因此,本节将从公益服务的概念界定出发,讨论公益服务与公共服务概念的区别,进而讨论政府购

余亚梅、唐贤兴:《政府偏好与制度起源:以1950年代后的收容遣送政策为例》,《社会科学》2012年第3期。

Lichtenstein, S.; Slovic, P. The Construction of Preference. New York: Cambridge University Press. 2006.

Scherer, K.R. What are emotions? And How Can They Be Measured?. Social Science Information. 2005, 44: 695-729.

Brehm, J.W. Post-decision Changes in Desirability of Choice. Journal of Abnormal and Social Psychology. 1956, 52: 384-389.

吕炜、王伟同:《发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析》,《中国社会科学》2008年第4期。

庞永师、蒋莎莎、王亦斌:《政府偏好对公共建设项目决策的影响》,《广东大学学报(社会科学版)》2009年第5期。

潘福能:《地方官员政策偏好的风险防范及整合》,《公共行政》2007年第8期,第7-9页。

买公益服务与购买公共服务过程的差异,并以此来说明政府购买公益服务偏好的特殊性。

(一) 公益服务概念的界定

目前,对公益服务的概念,学者们还没有给予明确的界定。德国学者洛厚德在其发表的《公共利益与行政法的公共诉讼》一文认为,公益是任何人但不必是全体人的利益。另一位德国学者纽曼(Neumann F.J.)在其1886年出版的《在公私法中关于税捐制度、公益征收之公益的区别》一文中认为,公益是一个不确定多数人的利益。我国的学者对公益概念的解释也不尽相同,有的学者认为,公益与公共利益、或公共福利等同;有的学者则从特征的角度出发,认为公益性是具有明显正外部性,以及市场失灵倾向的社会经济活动的一种性质特点,所谓“公益活动”是以增加大众福利为目的,不能适用或者完全适用市场规则的经济行为等等。

根据已有的对公益概念的释义,本文认为公益的概念可以从价值伦理与行为表现两个层面来理解和认识。在价值伦理层面,公益是以社会正义、社群主义、生态主义等理论为基础,基于一定的关怀和利他意识,受主体偏好影响而面向特定社会群体或人类发展共同关注问题的行为的一种心理态度、价值观念和人格品质。在行为表现层面,公益,即为公共利益,是一个与私人利益相对应的概念范畴,它具体包含了两个基本属性:一是客观性,即不管人们之间的私人利益关系如何,公共利益都是客观的,尤其是那些外生于共同体的公共利益;二是社会共享性,即公共利益的相对普遍性和共同受益性。显然地,公共利益实际上是不特定人群利益的集合。

在对“公益”概念理解的基础上,本文认为,“公益服务”的概念也应该以价值伦理与行为表现来界定。在价值伦理的层面上,公益服务强调在公共利益维护与实现过程中,政府、私营部门、第三部门以及个人的责任与参与,社会正义、社群主义、利他主义以及生态主义等是其核心价值,因此,公益服务具有志愿性、利他性等特征。在行为表现的层面上,公益服务是与私人服务相区别的一类服务,这类服务在消费上不具有完全的排他性和竞争性,对公共利益的追求使得公益

服务具有显著的正向外部性。因此,从广义上讲,它可以包括所有符合公共利益的、非营利性的福利性服务。而我国目前对“公益服务”的概念使用则更倾向于是指“由社会力量,通过整合资源和社会化运作向社会提供的非营利性福利服务”。这构成了公益服务的狭义定义,也是本文中对公益服务的基本界定。

(二) 公益服务与公共服务的概念辨析

“公共”一词的含义在希腊语中有两个来源:一是表示成熟,即强调一个人能够超越自我与自利,来理解自我与他人之间的关系和联系;另一层含义是“共同”和“关心”的意思。公共性指的是一种公有性而非私有性,一种共享性而非排他性,一种共同性而非差异性。具体为:在社会公共性领域内活动的主体不是纯粹的私人主体,还有公共主体;运作的权力(利)不是纯粹的私人权力(利),还有公共权力(利);所作的决策不是纯粹的私人自治,还有公共决策;生产的物品不是纯粹的私人物品,还有公共物品。关于公共服务的概念,法国公法学家莱昂·狄骥早在1912年就明确指出“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的,活动,就是一项公共服务。只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”公共服务的概念也就因此成为了现代公法的基本概念。”在这

陈新民:《德国公法学基础理论》,山东人民出版社2001年版,第185页。

龚群:《公益“浅说”》,《探索与争鸣》,2006年第3期。

卓高生:《现代西方社会公益精神理论溯源》,《学术论坛》2006年第7期。

卓高生:《现代社会公益精神的价值及本质特征》,《甘肃社会科学》2012年第4期。

石国亮、张昭、徐子梁:《国外公共服务理论与实践》,中国言实出版社2011年版,第41页。

[美]乔治·弗里德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社2003年版,第19页。

王保树等:《经济法与社会公共性论纲》,《法律科学》2000年第3期。

[法]莱昂·狄骥:《公法的变迁——法律与国家》,郑戈译,辽海出版社、春风文艺出版社1999年版,第53、446页。

个定义中,公共服务具有较强的价值约束和制度保障。这主要体现在:公共服务具有价值目标,应体现权利、公平、正义、普遍等价值目标,并通过国家的法律予以确立;公共服务供给的主体是以政府为主的公共部门,以财政支出作为主要资金来源;公共服务具有的公共物品、外部性、自然垄断、信息不完全属性,因而市场供给失灵、政府干预有效。按照这一理解,根据萨缪尔森对公共物品的定义及分类方法^[1],作为国家基本职能体现的主权性公共服务,如国防等,属于纯公共品,由政府提供的社会性公共服务与经济性公共服务中,则是以纯公共品为主,以准公共品为辅。

由此可见,公共服务是以所使用资源的公有性为基础,必须是公共部门出于公共利益的维护与实现,而向所有社会成员提供的服务。因此,公益性成为公共服务的自然属性,公共服务所要实现的是“最大多数人的最大幸福,同时这种最大多数人的最大幸福的实现,并不是通过剥夺少数人而取得的”。而与公共服务相比,公益服务无论是在供给主体,还是在资源来源,以及制度保障等方面,都更为灵活。

从语义上,根据《辞海》的解释,“公共”主要是指社会的,公有公用的,“公共”强调的是共同体下的共同所有。而“公益”更加强调的是共同利益与共同受益,即“构成一个政体的大多数人的共同利益,它基于这样一个思想,即公共政策最终应该提高大家福利而不是几个人的福利”。以此为基础,公益服务可简单地理解成是符合公共利益,使公众受益的服务。但这一类服务不一定是完全使用公共资源或公共权力才能提供的,公益服务的供给主体除了可以是政府之外,还可以是私营部门、第三部门,以及个人出于社会责任,整合自身资源而提供公益服务。对于由私营部门、第三部门,以及个人提供的公益服务来说,公益服务的供给更多地是强调供给主体的自愿,而非制度的约束。受资源、技术等条件的约束,公益服务不可能实现完全的非竞争性和非排他性,因此,公益服务均是准公共物品,无法普惠至所有的社会成员。因此,在社会福利服务体系中,公共服务处于基础地位,而公益服务则属于从属地

位。公共服务所要满足的需求是基本性的,具有普遍意义的,而公益服务则可以更加灵活地满足公众差异性、个性化的福利服务需求。

上文的讨论说明,公益服务与公共服务虽然都服从于公共利益,增进公共福利,但是二者仍然有显著的区别(见表1)。这些区别主要体现在服务性质、供给主体、资源来源、覆盖范围以及服务依据等几个方面。相较于公共服务,公益服务在供给主体中具有较强的多元性,公益服务的资源来源具有广泛性,公益服务的供给存在选择性,以及较弱的制度保障,它所回应的需求带有较强的个性化的社区特征,在服务供给的方式上,强调社会化的多元供给,社区在社会福利服务体系中的地位是从属性的。

(三) 政府购买公益服务与购买公共服务的差异

从社会公益的供给来看,具有双轨运行的格局:一边是享有政府保障、资源充足、行政化运作的政府办福利事业,可简称公办福利,一边是自筹资源、自谋生存、社会化运作的社会办公益事业,可称为民办公益。在本文的概念界定中,公办福利属于公共服务,民办公益属于公益服务。近几年,北京、上海、广东等地开始尝试在社会公益供给中,开展政府与社会组织的合作。政府一方面将原由自己承担的一些公共服务交由社会组织来提供,另一方面也会用资金资助一些优秀的公益服务项目。政府购买公共服务与政府购买公益服务这两种政府与社会组织之间的合作虽然从本质上都是为了促进社会公益的改善,但是

张菡沼:《政府公共服务供给的责任边界与制度安排》,《学术研究》2008年第5期,第51页。

Paul A. Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure, the Review of Economics and Statistics, 1954(4).

[美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第60-85页。

[美]E. R. 克鲁斯克、B. M. 杰克逊主编:《公共政策词典》,唐理斌等译,远东出版社1992年版,第30页。

马西恒:《社区公益服务的体系整合与机制创新》,《上海行政学院学报》2012年第4期,第98-99页。

表 1 公共服务与公益服务的主要差异

	公共服务	公益服务
服务性质	以纯公共品为主，准公共品为辅	准公共品
供给主体	政府	以社会组织为主
资源来源	国家、政府	政府、市场、社会
覆盖范围	全面覆盖	选择性覆盖
服务依据	国家法律、制度	社会责任
所回应的福利需求特征	标准化的、普遍化的	个性化的、社区性的
服务供给方式	行政化	社会化的多元供给
在社会福利体系中的地位	基础性	从属性

两者仍然存在一定的区别。

政府购买公共服务 ,更准确地说 ,应叫做公共服务外包 ,实际是指原来由政府自身提供的服务交给其他社会主体完成 ,提高服务效率和质量 ,降低生产成本 ,创新政府管理形态 ;而政府购买社会组织公益服务 ,则是随着社会建设的加强和民生工程的大力推进 ,政府根据自身所承担的公共管理与公共服务的职责而开展的具有探索性质的服务。由此不难看出 ,政府购买公益服务是为了增容公共服务 ,提高社会福利而开展的探索性的尝试。相较于公共服务外包 ,政府在购买公

益服务过程中的决策内容更为复杂(详见表 2)。具体而言 ,在公共服务外包过程中 ,公共服务的标准相对清晰 ,在选择社会组织的过程中 ,政府只需判断社会组织在公共服务供给中 ,能否比自己有更好的绩效表现。而在政府购买公益服务的过程中 ,政府在选择社会组织时除了要考虑绩效因素之外 ,还要考虑政府是否应该或适合通过资金资助来满足这一公益服务需求 ;如果应该 ,政府应在多大程度 ,以何种方式来满足这一公益服务需求等一系列问题。再加上 ,相较于公共服务供给 ,政府在公益服务供给中制度约束更弱 ,因此 ,政府在购

表 2 公共服务外包与政府购买公益服务的主要差异

	公共服务外包	公益服务购买
购买目的	改善政府公共服务绩效	促进社会发展 ,提高社会福利
所购买服务的内容与标准	较为清楚和明确	较为模糊和不确定
购买决策内容	绩效因素	价值因素、绩效因素、技术因素等
购买程序	复杂	相对简单
购买过程中的制度约束	较强	相对较弱
自由裁量权	较小	较大

买社会组织公益服务时的自由裁量权更大。

公益服务与公共服务的概念差异 ,以及政府购买公益服务与公共服务外包的差异意味着 ,政府购买公益服务的偏好更为复杂。这种复杂源于在公益服务的供给过程中 ,政府并不是唯一的责任主体 ,政府在公益服务的供给中所承担的责任

是有限的。这种有限责任增大了政府在参与公益

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》,《中国行政管理》2012 年第 11 期 ,第 77 页。

服务供给中的探索性与选择性。政府行为的有限理性特点,使得政府在公益服务购买过程中,往往对购买服务的内容与标准缺乏统一的认识,使得在购买决策过程中,政府要在价值因素、绩效因素,以及技术因素等方面进行平衡,又由于缺乏像公共服务那样强的制度约束,政府的自由裁量权变大,因此,与公共服务购买相比,在公益服务购买过程中,政府偏好起到的作用要大很多。

三、政府对公益服务的需求偏好及存在的决策风险

上文的讨论提出了一个新的问题,即在公共服务外包之外,我国政府为什么还要购买公益服务,而与此同时,我国政府在购买公益服务的过程中,又会因有限理性等原因,面临着怎样的决策风险。结合我国社会转型的大背景,我国政府对公益服务的需求主要表现在社会福利、社会管理以及社会组织培育三个方面。

(一) 政府社会福利供给对公益服务的购买需求及存在的决策风险

福利供给是政府购买公益服务的主要动因。随着经济社会的发展,福利供给正从早期的偏重于个人“道德判断”的概念发展为具有多种意义的政治经济术语,作为推行社会政策的核心范畴,政府在福利供给中正从消极义务的恪守转向积极义务的扩张。这也是我国社会福利模式从补缺型向适度普惠型转变的重要动因之一。然而“适度普惠”概念的提出,在要求政府提高福利供给的同时,也让政府、市场以及社会在福利供给中的关系变得更为复杂。在充分考虑到我国经济实力整体依然有限以及社会福利的刚性特征等问题之后,政府不可能在福利服务供给的过程中草率地采取制度化手段来扩大公共服务范围,而是会更加审慎地通过政府购买公益服务来保证提供社会福利供给的同时,尽量规避制度风险。

然而,政府在做出购买社会组织公益服务决策方面仍然会面临一些制度风险。首先,何种类型的福利需求需要政府通过购买公益服务来供给,它不仅关乎政府福利责任的边界,也会引发一系列关于社会公平等价值伦理问题的讨论,然

而政府在判断需求合理性的过程中,由于信息不对称、政府部门及领导个人功利性政绩观的存在,使得政府购买公益服务的范围出现泛化。其次,政府所购买的公益服务应达到怎样的服务标准,公共管理者除了要反思自己是否在做正确的事情,还要考虑自己是否使这些事情以最低成本方式提供特定质量的服务。而为了控制交易成本、管理成本等,使得政府很难在公益服务方案选择以及过程监管中,很难进行功效测试、效率测试、替代公共服务测试和金钱价值测试。最后,由于政府购买公益服务本身就是一种尝试,所以政府也很难保证所购买的公益服务一定能按照契约按时、保质、保量地完成,特别是在我国社会组织发展还不成熟的情况下,社会组织能够有能力保证公益服务的持续生产,公私合作关系是否能够长期维持,都成为现实问题。

(二) 政府创新社会管理对公益服务的购买需求及存在的制度风险

社会管理是现代政府承担的重要职能之一,事实已经表明,尽管我们一直反对政府的过度干预,但不可否认“大政府”仍然成为一种趋势,这具体表现为政府所承担的社会管理职能越来越多。对于处于转型期的我国来说,一方面是体制改革要求政府转型,而另一方面是转型时期政府所要承担的繁重的社会管理任务,在这样的情况下,社会管理创新成为一种必然,而社会管理主体多元化,以服务促管理,就成为了社会管理创新的题中之义。在这样的背景之下,政府开始尝试在社会管理热点与难点上通过购买服务的形式与私营部门展开合作,公私伙伴关系也就此形成。近几年来,上海等地试点向社会组织购买安置帮教、人

陈治:《福利供给变迁中的政府责任及其实现制度研究——福利供给的国外考察与启示》,《理论与改革》2007年第5期,第30页。

[美]安瓦·沙主编,孟华译:《公共服务提供》,清华大学出版社2009年版,第2页。

滕世华:《谁更偏好大政府——基于一种学理性分析》,《学习与探索》2011年第6期,第71-74页。

民调解等公益服务项目就体现了这一趋势。

与此同时,政府在向社会组织购买公益服务以创新社会管理的过程中,仍然面临着一定的制度风险。首先,究竟哪些社会管理任务可以通过购买服务的方式由社会力量来承担仍然是一个值得讨论的话题。社会组织所秉持的特定价值与理念是否能够在承接这些服务的过程中,保持充分的公共理性,也是值得讨论的。此外,在失去行政权力保证的情况下,政府出于创新社会管理所购买的公益服务,是否能够有效、充分地发挥社会管理的功能,尤其是在我国社会组织发展仍较为薄弱的情况下,它们是否能够真正地、持久地承担起这项艰巨任务,仍然是值得怀疑的。

(三) 政府培育社会组织对公益服务的购买需求及存在的制度风险

除了出于社会福利供给和社会管理创新的目的,目前,我国基层政府还会出于培育社会组织的目的来购买公益服务。虽然市民社会理论、法团主义、社会治理理论等在分析政府与社会组织的关系存在种种分歧,但是不可否认的是,它们都承认社会组织在国家与公民个人之间的中介作用是重要的,社会组织所代表的公民力量在社会治理中的作用是不可缺少的。然而,在我国,社会组织的生存与发展面临诸多艰难。因此,从长远来看,政府需要对社会组织给予培育和扶持。而政府购买社会组织所生产的公益服务,往往并不一定是政府迫切需要的,但出于培育和扶持社会组织的目的,也会做出购买的决策。

这种政府购买社会组织公益服务的动机所存在的制度风险是更加显见的,首先,它易造成政府福利供给的扩大化,即政府出于培育社会组织的目的所购买的公益服务,往往满足的不是公民基本的福利需求,即它超越了政府的福利供给责任。此外,如果政府投入较多资金全额资助社会组织的公益服务项目,往往造成社会组织对政府的过分依赖,容易造成社会组织缺乏整合社会资源的动力和能力,从长远角度看,它不仅会使政府背负沉重经济负担,也不利于社会组织的健康成长。最后,如果政府单纯地出于扶持社会组织的目的来购买公益服务,易造成政府在做出购买决策中,有更大的自由

裁量权,寻租、腐败等问题也难免发生。

基于政府在夯实执政基础、提高执政能力、维护社会安定团结的核心利益,政府往往会出于提高社会福利、加强社会管理、发挥社会力量在社会治理中的积极作用等目的来购买社会组织的公益服务。但是,我们依然可以看到政府购买公益服务仍然面临一些风险。这些风险主要体现在价值取向、经济取向和发展取向上。在价值取向上,它关系一系列的政府公共责任边界的问题;在经济取向方面,它关系一系列对政府提供服务绩效的讨论和反思;在发展取向方面,它关系一系列政府供给、社会组织生产的可持续性问题。出于政府利益的考虑,在规避这些风险的过程中,政府购买公益服务的应然偏好也渐渐得以明晰。

四、我国政府对公益服务的品质偏好

与欧美等国家相比,我国的政府购买服务包括制度化购买与非制度化购买两种形式,模式相对较为复杂。伴随着我国转型的现实需要,政府在承担公共责任与规避制度风险的双重考虑之下,常会在探索与创新阶段采用购买公益服务——这种非制度化购买的方式。然而,上文的讨论也说明,尽管公益服务购买要比公共服务供给使政府承担的制度风险更小,但是作为一种政府行为,它同样也面临决策风险。这些风险因素成为政府购买公益服务的条件约束。因此,政府购买公益服务的品质偏好,也由此形成。

前文的讨论说明,政府在购买公益服务的过程中,面临的风险主要体现在价值、经济和发展三个层面。在价值层面上,政府究竟应该购买何种类型的公益服务问题的本质是,政府根据自身所承担的公共责任,究竟应该满足公民何种类型的公益服务需求,因此,一系列关于价值理念的辨析就转化为对公益服务需求优先性的讨论。在经济层面上,政府对公益服务的倾向性,就转化

杨宝、王兵:《政府购买公共服务模式的中外比较及启示》,《甘肃理论学刊》2011年第1期,第141-145页。

成为了在受到资金约束的情况下,政府对一系列关于成本、收益、效益的权衡和比较。而在发展的层面上,政府购买公益服务的偏好,实际是对服

务可持续性的关注。由此,政府购买公益服务所面临的一系列的制度风险,就转化成为政府购买公益服务过程中的一系列的偏好。(如图1所示)

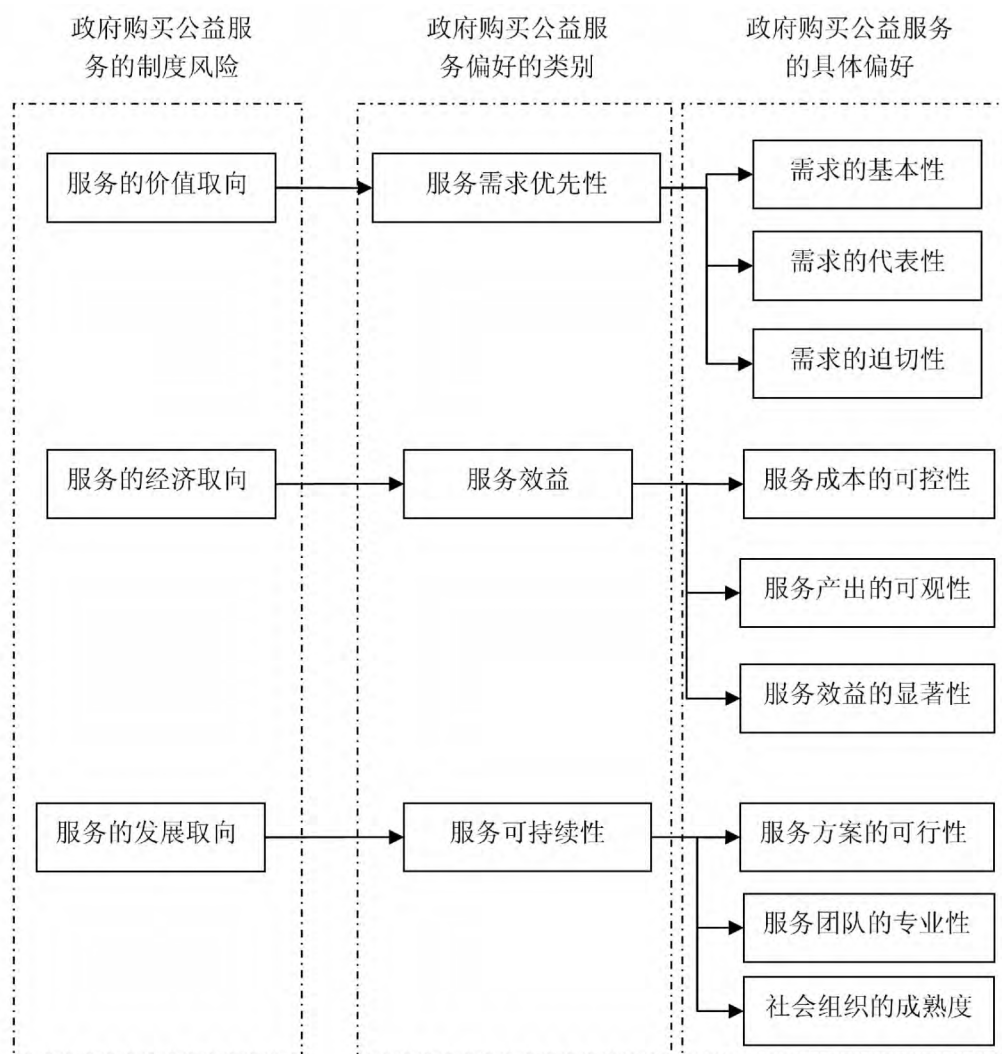


图1 政府购买公益服务具体偏好分析示意图

(一) 政府对公益服务需求优先性的偏好

社会福利发展的国际经验已经表明,只有适合本国国情的理念才有助于降低制度变革成本,增加制度变革收益。因此,在我国处于社会主义发展的初级阶段这一基本国情之下,我国政府在满足社会福利需求的过程中仍然要围绕“基本”二字。满足社会公众的基本生活需求,不仅是政府应尽的责任,同时也是目前我国政府能够保证的福利供给水平。此外,作为公共服务的有效补充,政府购买的公益服务应该充分发挥针对性强、响应性高的特点,来满足那些未能够被公共

服务覆盖,但确是关系公民基本生活、迫切性较高的需求,也就是说政府通过与社会组织合作,供给的公益服务应该满足那些具有较强典型性和迫切性的民生需求。因此,政府在购买公益服务时,应该倾向于购买那些能够满足基本、典型和迫切需求的公益服务。

景天魁等:《福利社会学》,北京师范大学出版社2010年版,第431页。

（二）政府对公益服务效益的偏好

作为购买行为的主体，政府无疑希望能够以最小的成本获得最好的效益。然而在现实的操作中，受到信息不对称、知识约束等因素的影响，政府的选择几乎不可能达到这一最优标准。此外，公益服务准公共品的性质使得公益服务的投入与产出并不能完全转化成货币计量，因此，政府在做出购买决策的过程中，往往不能严格以投入产出比作为核心衡量指标。因此，在购买公益服务的过程中，政府是有限理性的，其决策是以满意为标准的，这种对效益的满意主要体现在，公益服务的成本是政府可以接受的，公益服务的产出是可观的，公益服务所体现的服务效益是显著的。值得强调的是，这里所指的公益服务效益是包括两个方面的，一是公益服务对其直接受益者所体现的成效，二是公益服务给社区乃至社会所带来的积极的社会影响。

（三）政府对公益服务可持续性的偏好

除了要关注公益服务所满足的需求，以及可实现的效益之外，政府在购买公益服务的过程中，对公益服务的可持续性也会具有特定的要求。这种对可持续性的关心主要有两个方面的原因：一是公益服务也是福利服务的一种，因此，公众对公益服务的需求也具有刚性的特征，特别是在政府供给的公益服务中，如果政府无法保证这种公益服务的持续供给，则将会直接引发公众对政府的不满；二是政府通过购买来供给公益服务，实现了“供给”和“生产”的分离。政府、公众和社会组织三者之间，分别作为公益服务的提供者、消费者和生产者，存在多重的委托代理关系，公众与政府之间存在供给委托代理关系，政府与社会组织之间存在生产委托代理关系。因此，不仅社会组织需对公益服务负责，政府也需对购买的公益服务负责。为了降低在公益服务供给中的风险，政府更倾向去购买服务方案可行性强，服务团队专业可靠，社会组织成熟、规范的公益服务。

由此可见，政府在购买公益服务的过程中面临一定的决策风险，这些决策风险要求政府在做购买决策时，需要考虑公益服务所满足的需求

的优先性，公益服务效益，以及公益服务的可持续性等因素。在对这些因素具体分析中，政府购买公益服务的品质偏好也就此明确，即，在不违背公共利益的情况下，政府更倾向于购买那些能够满足公众基本的、典型的和迫切的福利需求的公益服务；那些成本处于政府可控范围之内，服务产出可观，服务成效显著的公益服务；那些方案可行性高，服务团队专业性强，社会组织成熟度高的公益服务。

五、结论

本文的讨论说明，在政府购买公益服务的过程中，政府作为购买行为的主体，存在着政府偏好。这种偏好从本质上来说是一种供给偏好。在现实的操作中，这种偏好具体包括政府对公益服务的需求偏好和品质偏好。本文通过公益服务与公共服务概念，以及政府购买过程的对比，发现在政府购买公益服务过程中，政府偏好成为影响购买决策中的关键变量，政府偏好的作用要远远大于其在政府购买公共服务中的影响。就目前来看，我国政府对公益服务的需求偏好主要在于社会福利供给、社会管理创新，以及社会组织培育等。然而在三种需求偏好之下，由于政府的有限理性等原因，政府的购买决策存在一定的制度风险。为了降低这种决策风险，政府在购买公益服务的过程中，需要对公益服务的品质形成明确的标准，即形成品质偏好。针对政府购买公益服务决策中，所面临的价值、经济和发展三个层面的制度风险，本文提出对政府购买公益服务的品质偏好，应包括需求优先、服务效益和服务可持续性三项内容。

（责任编辑：徐澍）

（下转第 88 页）

王浦劬、[美] 莱斯特·M·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》，北京大学出版社 2010 年版，第 9 页。

明燕飞、谭水平：《公共服务外包中委托代理关系链面临的风险及其防范》，《财经理论与实践》2012 年第 2 期，第 104 页。

该制度所依托的各类社会团结也只能依赖于稳定性不高的政策。综上,除了家庭团结外,其它社会团结作用于农村留守儿童基本生活保障领域的空间并不明朗。

农村留守儿童社会保障制度的具体化必然导致社会团结的稳定化。农村留守儿童问题的迫切性要求完善农村留守儿童社会保障制度。而制度的完善首先意味着制度由抽象走向具体。在相关制度由纲领性规定变为可操作性行为规则时,农村留守儿童与各相关主体间的权利义务必须明确化。制度的明确化主要依托于法制化,而法制

化则意味着权利义务的规范性和可诉性。规范性与可诉性不仅要求农村留守儿童与父母间的关系比较明晰,更意味着政府、社会机构、个人与农村留守儿童之间权利、义务具有可实施性。制度的具体化意味着父母处置农村留守儿童事务随意性的受限、政府责任的明确化和广泛化、农村留守儿童父母外出务工的日益正常化、社区义务的强化、农村留守儿童事务社会化程度的提高,而这些变化将促使家庭团结、国民团结、职业团结、社区团结与公益团结功能的强化和地位的提升。

(责任编辑:肖舟)

On the Solidarity as the Value of Social Security Law about Left-behind Rural Children

DONG Suzhan

Abstract: The social security law about left-behind rural children does not only maintains the cooperation concept emphasizing horizontal solidarity and social rights spirit emphasizing longitudinal solidarity, but also provide system path promoting all kind of solidarity. The organic combination of different social solidarity forms the particular structure of social solidarity. In response to the left-behind rural children problem, the social security law will adjust inevitably. And this kind of system transition will accelerate the development of the structure of the social solidarity in several ways.

Key words: rural left-behind children, social security law, solidarity, value

(上接第 55 页)

A Preference Analysis of Chinese Government in Purchasing Charitable Service

ZHANG Hai, FAN Bin

Abstract: The paper focuses on the Chinese government's preference in purchasing charitable service. First, the paper defines the meaning of government preference in purchasing charitable service. Then, the significance and value of government preference is discussed by the contrast between charitable service and public service in conception and process of POSC. The paper also analyzes government's demand preference for charitable service and the decision risk. At last, the paper points out the government's quality preference for charitable service, which has three dimensions of value, economy, development.

Key words: charitable service, public service, government preference, bounded rationality, decision risk