

日本政府购买公共服务制度评析

韩丽荣 盛 金 高瑜彬

(吉林大学 商学院, 吉林 长春 130012)

【摘 要】日本政府购买公共服务制度是规制改革的产物,是将竞争机制引入公共服务供给的新模式。这种模式在实践中的具体表现形式是政府委托民间部门提供公共服务。日本政府购买公共服务具有专门的法律依据和严格的执行程序,由强而有力的“第三方机构”组织实施。这一制度的建立一方面是顺应国内、国际经济社会发展需求的产物,另一方面也是政府和民间部门关系理论的实践结果。日本政府购买公共服务制度对于我国的制度建设具有重要的参考价值,特别是在政府购买公共服务的目标、购买公共服务法律法规的建设以及购买公共服务项目的筛选程序等方面带给我们很多有益的启示。

【关键词】日本; 公共服务; 规制改革; 民间部门; 政府购买; 市场增进论

【中图分类号】F133.13

【文献标识码】A

【文章编号】1000-355X(2013)02-0015-07

【收稿日期】2012-07-04

【基金项目】吉林大学基本科研业务费项目“基于投资者保护的内部控制审计目标及实现机制研究”(2011ZZ033)

【作者简介】韩丽荣(1963-),女,吉林省梅河口市人,经济学博士,吉林大学商学院、吉林大学数量经济研究中心教授,博士生导师。

盛 金(1986-),男,吉林省长春市人,吉林大学商学院会计学专业博士研究生。

高瑜彬(1987-),男,河南省叶县人,吉林大学商学院会计学专业博士研究生。

公共服务是指政府行使公共权力并运用公共资源满足广大社会成员共同需要的服务,过去这些服务主要由政府直接提供。但是,政府在提供某些公共服务时可能出现效率低、质量差等问题,很难充分满足社会公众的需要。20 世纪 80 年代末以来,多个主要国家政府都开始进行行政体制改革,探索提供公共服务的新途径,形成了公共服务的政府购买制度。政府购买公共服务制度是政府提供公共服务的新模式,它并没有改变公共服务的性质和目标,只是改变了公共服务的提供方式。政府购买公共服务制度对于改善公共服务供给的效率和质量,推动政府职能转型以及促进经济发展具有重要的意义。我国政府购买公共服务的实践正在逐渐展开,然而,由于这种模式运行的时间较短,还存在着许多问题。日本政府在购买公共服务的实践方面进行了许多有益的尝试,形成了较为完善的制度,同时日本学者提出的“市场增进论”观点对于政府购买公共服务实践也具有重要的意义。因此,日本政府购买公共服务制度对于我国社会、经济体制的进一步完善将具有重要的参考价值。本文首先介绍日本政府购买公共服务制度的背景、内容和特点;然后运用日本学者“市场增进论”的观点考察政府购买公共服务制度的性质和作用;最后阐述日本政府购买公共服务制度带给我们的启示。

一、日本政府购买公共服务制度的背景、内容及特点

(一) 日本政府购买公共服务制度的背景

日本政府购买公共服务制度是规制改革的产物,是在“市场化试验”基础上发展起来的。日本作为一个后起的资本主义国家,政府在经济发展和社会生活中扮演了重要的角色。二战结束后,日本政府为了医治战争的创伤,推动经济快速发展,实现社会稳定,实行了一系列规制。规制一般是指中央或地方政府根据有关法律、法规以许可、认可等行政指导手段对国民以及企业的活动进行干预的行为。^[1]按内容划分,规制划分为经济性和社会性规制两种类型,但在实践中这两种规制的界限有时并不十分明确。在经济领域,日本政府通过各种规制,干预经济活动,配置经济资源,因此,战后日本经济体制又被称为“市场机制与直接规制的混合体制”。^[2]这些经济规制,不仅仅是出于补救市场失灵的考虑,在很大程度上反映了后发展国家政府对产业进行保护、扶植的目的,也在很大程度上规定了后发展国家的政府与产业之间的特殊关系。^[3]在二战后的几十年间,日本政府规制对经济的高速增长发挥了重要作用。

到 20 世纪 80 年代后半期,随着世界经济的全球化、一体化和日本经济的成熟化,规制型市场经济带有的局限性日益突出。^[4]这一时期日本经济增长速度减缓,出口迅速下降,财政赤字不断扩大,“过剩规制”逐渐成为日本社会经济发展的“桎梏”。^[5]长期持续的保护体制,构筑了一个使低效率赖以生存的、抑制竞争的、封闭的经济结构,为了增加整个社会的活力,有必要消除抑制竞争性质的规制,促进自由竞争。为了达到这一目的,其手段即是规制改革。^[6]

日本规制改革始于 20 世纪 90 年代,进入 21 世纪,日本政府进一步加快了规制改革步伐,采取了一些新的举措。2004 年 3 月,小泉内阁通过了“推进规制改革、民间开放 3 年计划”,该计划具有两个特点:一是将“推进民间开放(市场化试验)”的观点引入规制改革的计划;二是将改革的重点由经济性规制转向社会性规制。^[7]从 2005 年起,“市场化试验”正式展开,小泉内阁把职业培训、国民年金保险的征收业务等 8 项公共服务作为示范型事业的对象,通过竞标委托给民间经营。这种在“市场化试验”中由政府委托民间部门提供公共服务的行为即是政府购买公共服务的活动,后来这一活动在专门的法律规范下和专门的机构组织下运行,遵循严格的程序,逐渐形成了政府购买公共服务的制度。

(二) 日本政府购买公共服务制度的内容

日本政府购买公共服务制度是规制改革中“市场化试验”的产物。这种模式不是完全将公共服务推向市场,而是有目的地引入市场成分,政府并没有从公共服务事业中脱身,而是继续投入和支持公共服务事业,同时政府保留了很强的干预能力,如果发现一个失败的服务,政府可以采取诸如重新实施或关闭失灵的服务机构等措施。^[8]

2005 年,小泉内阁对 3 个领域的 8 项事业引入竞争机制,3 个领域包括:与公共就业相关的领域,与社会保险相关的领域,与刑罚设施相关的领域,具体项目,如职业介绍项目、青年职业介绍项目、职业招聘项目、职业培训项目、国民年金保险费征收项目、保险事业促进项目、年金电话咨询项目、刑罚设施相关的项目。2006 年以后,政府购买公共服务的范围进一步扩大,增加了统计调查关联的项目、与大学教育相关的项目等。^①

2006 年,日本政府专门出台了《关于导入竞争机制改革公共服务的法律》,用于规范政府公共服务

① 『市場化テストとは』,http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/index.html,規制改革・民間開放推進會議ウェブサイト。

供给活动,政府购买公共服务同样遵循这一法律。该法律制定了公共服务改革的基本方针,明确了改革的目标和意义;规范了官民竞争投标及民间竞争投标的程序,包括参加竞争投标者的资格、招募及确定等事项;规定了中标民间部门实施公共服务的必要措施,包括合同的签订和解除以及关于实施过程中的监督事项等。

该法律规定在内阁府中设置第三方机构“官民竞标监理委员会”,它的设立在于确保公共服务改革实施过程中的透明性、中立性和公正性。官民竞标监理委员会的职能有:第一,为公共部门和私营部门建立具体规范,以保证竞争的公平和高效;第二,针对参与竞争招标的公共服务项目,对目标部门进行甄选和换选;第三,对参与竞标的各部门进行指导,以保证“实施指导意见”中所规定的投标能顺利实施,指导各部门对项目信息及时披露并确保服务质量;第四,确保私营部门能遵守如保密等政府相关的规定,并对私营部门进行监督;第五,评价业务实施的效率效果,并将评价结果向社会披露。

日本政府除了设置健全的执行、监督机构,制定专门的法律制度外,还制定了严密的操作步骤。首先,统计公共服务业务及研讨是否有改革的必要。其次,如需改革,先考虑民营化,如果不能民营化,则考虑“市场化实验”。第三,与相关业务的省厅充分协商,并由内阁府制定“市场化”方案。第四,召开公共服务“业务说明会”,准备竞标工作。第五,通过公平竞标,选出新的经营者。第六,相关省厅对此后“业务运营”情况进行监管。当然,以上过程都是在遵循《关于导入竞争机制改革公共服务的法律》的基础上,在第三方机构“官民竞标监理委员会”的监督下来进行的。图1为“市场化实验”示意图,清晰地说明了“市场化实验”的原理及大体运作流程。

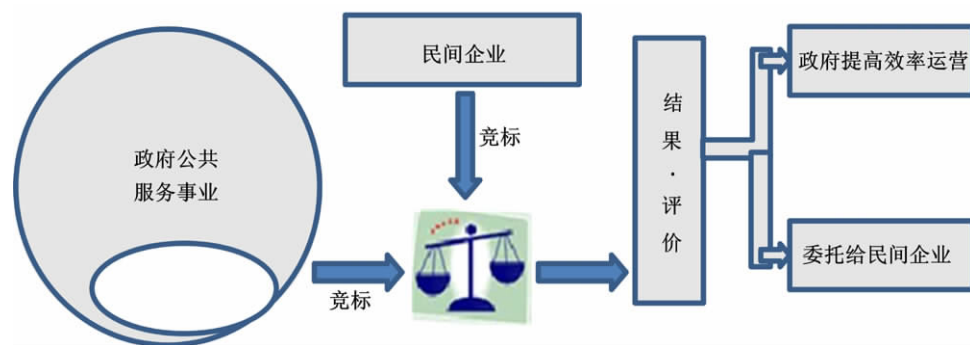


图1 市场化试验示意图

资料来源: <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/index.html>, 规制改革・民間開放推進会議ウェブサイト。

(三) 日本政府购买公共服务制度的特点

1. 日本政府购买公共服务制度服务于规制改革的总目标

日本政府购买公共服务制度是规制改革的一个重要组成部分,服务于规制改革的总目标。规制改革的总目标是:在经济领域,导入、加强竞争机制,以此来降低产品价格、提高资源分配效率及生产效率、促进技术创新、扩大服务项目,最终推动经济增长;在社会领域,寻求必要的、最小规模下的适宜社会性规制。^① 政府购买公共服务既涉及社会领域,又涉及经济领域,通过政府购买公共服务,建立了一种新型的政府和民间部门的关系,加强市场主导、转变政府职能,实现“小而有效率的政府”,促进社会和经济事业的发展。

^① 『市場化テストとは』, <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/index.html>, 规制改革・民間開放推進会議ウェブサイト。

2. 日本政府购买公共服务活动有专门的法律依据

日本政府购买公共服务,有一系列国内国际相关法律法规为依据,如会计法、预算决算与账目公开条例、合同式商业交易法规等国内法律,同时日本是 WTO《政府采购协议》的签字国之一,政府购买公共服务的活动都遵守了该项协议的要求。

除此之外,日本政府购买公共服务还有专门的法律依据,即 2006 年制定的《关于导入竞争机制改革公共服务的法律》。政府购买公共服务的活动与政府采购的其他活动有着本质的区别。政府购买活动包括货物、工程项目、服务等内容,在购买的服务中,既包括为政府自身提供的服务,又包括为公共利益提供的服务。依靠政府采购的一般法律法规难以满足专门购买公共服务活动的需要。日本《关于导入竞争机制改革公共服务的法律》为政府购买公共服务提供了方针和指引,使得日本政府购买公共服务的活动建立在坚实的法律基础之上。

3. 设立了专门的监管机构并发布公开透明的信息

为了保证公共服务供给的透明、中立及客观和公正,日本专门设立了官民竞标监理委员会,政府购买公共服务的活动都要通过委员会组织实施和监督管理。委员会成员都是来自民间的企业家、经济学家等,他们负责审查供应商的资格,确定参加竞标者,确定中标的供应商。在整个采购过程中,日本政府采取公开发布信息的程序。

在日本,获取政府采购信息有 4 种渠道:参加说明会、查询招标公告、查阅官报和上网查询。国内外供应商每年年初可以参加日本政府外务省集中组织的会议,以获得政府的有关采购信息;采购单位在采购前 50 天公布招标信息以供外界查询;日本政府用英文和日文摘要的方式在官报上刊登招标信息和评标结果;日本政府还开设了如日本贸易振兴会等政府采购网站向外界机构公布相关信息。

二、“市场增进论”与日本政府购买公共服务制度

日本政府购买公共服务制度的建立,一方面是顺应国内、国际经济社会发展需求的产物,另一方面也是有关政府和市场关系理论的实践结果。20 世纪 90 年代以日本青木昌彦为代表的一些学者在研究东亚经济发展的原因时指出,东亚经济的发展并不单纯是市场机制或政府控制的功劳,他们提出了“市场增进论”观点,认为东亚经济发展的重要原因在于政府促进或补充了民间部门的协调功能,资源配置并不完全由市场或政府来完成,有一部分由民间部门来实现。虽然这一理论是从民间部门协调经济活动的角度提出的,而政府购买公共服务中的民间部门可能更多涉及的是社会活动,但是这一理论同样对政府购买公共服务制度具有一定的解释力,政府推动民间部门发挥作用的制度不仅有利于经济发展,更有利于社会的进步。

(一) 青木昌彦等学者的“市场增进论”理论

“市场增进论”是由解释经济发展中政府干预和市场机制之间关系的理论发展而来。以往关于东亚经济发展的原因有两种观点,一种是亲善市场论,一种是国家推动发展论。亲善市场论认为,经济的发展是市场机制作用的结果,大多数经济资源的配置应由市场来实现,政府的作用应局限于最小的范围;国家推动发展论认为,在发展中国家,市场失灵更为普遍,应将政府干预作为市场失灵的替代机制。但是,这两种理论都把政府和市场视为可供选择的资源配置机制,视政府和市场的作用是相互替代的。^[1]青木昌彦提出了第三种观点,即市场增进论,该理论强调政府的职能在于促进或补充民间部门的协调功能,而不是将政府和市场仅仅视为相互排斥的替代物。^[2]

松山公纪指出经济进步的取得来自于找到一个更好的活动组合或一个更好的协调体制,协调失灵

无处不在,协调失灵的逻辑并不能证明政府干预和加强政府协调作用的合理性,因此,鼓励协调方面的试验就变得非常重要。^[8] 非市场协调并不一定需要涉及政府,^[9] 政府并非是可以校正市场和组织失灵的中立、全能的机构,它也受到信息处理能力的制约。民间部门比政府具有比较优势,尤其是它们能提供适当的激励,也能处理当时当地获得的信息。但是民间部门的制度并不能解决所有的重大市场缺陷,尤其在发展水平较低的经济中更是如此,民间部门在发展中国家的经济能力尤其有限。^[10]

市场增进论所强调的是这样一种机制,政府政策应尽可能地倾向利用非政府机构来解决协调问题,民间部门在建立之初就有了自我约束的一些特征,如竞争、市场准入与退出,而政府则没有这些特点,民间部门的机构比集权化的机构更有可能对当地信息做出反应。政府的职能应是协调民间部门的制度发展,凭此解决市场失灵问题。政府和民间部门并非是争夺经济活动控制权的对手,政府的作用不是为了替代,而是为了促进民间部门的协调。^[11] 倾向于利用民间部门解决协调问题,就应将政府政策的讨论限制在那些民间部门所不能解决的协调问题范围之内,并在此划定政府经济参与的界限。但这一界限还依赖于经济发展水平,当经济处于低发展状态时,中介机构数量十分有限,政府政策在促进发展方面便有相当大的适用空间,但是随着经济日趋成熟,民间部门的能力有了提高,政策的运用范围也就更受限制了。^[12]

(二) “市场增进论”视角下政府购买公共服务的性质和作用

政府购买公共服务制度恰与“市场增进论”的观点相吻合,“市场增进论”强调了政府推动民间部门发挥协调作用,从而促进经济增长。同理,政府推动民间部门提供公共服务也能促进社会事业的发展。从“市场增进论”的视角考察政府购买公共服务的性质,我们会发现:政府购买公共服务活动并不是由政府直接提供,也不是完全放权给民间部门独立完成,通过“市场化试验”竞标,民间部门获得了经营权,政府拥有最终的“所有权”,这是一种官民结合的提供公共服务的新方式,这种方式能够将政府和民间部门的优势相结合,既能够将竞争引入公共服务的供给活动,降低服务成本,提高服务质量,又能够预防民间提供公共服务的市场失灵问题,保证社会公众长远和整体利益的实现。

虽然“市场增进论”的观点主要从经济发展的角度解释政府和民间部门的关系,但是,从社会事业发展的角度来看,这一理论同样可以解释公共服务的提供问题。公共服务有些可以直接由政府独立提供,有些可以由民间部门独立提供,还有一些可以通过政府向民间部门购买的方式提供,各种方式的相互结合一定会促进经济和社会的全面发展。当然,政府购买公共服务制度会受到经济发展水平和民间部门发展状况的制约,但是随着经济和社会事业的不断向前推进,这种制度会有更加广阔的发展空间。

20世纪90年代日本政府进行了规制改革,在“市场化试验”基础上演化出政府购买公共服务的制度,同一时期日本学者提出了“市场增进论”的观点,时间和出发点的吻合意味着日本政府购买公共服务制度的建立可能受到了“市场增进论”理论的影响。日本政府购买公共服务制度将竞争机制引入了公共服务的供给领域,能充分反映民间部门的创意和想法,防止由于权力集中和局部垄断造成的公共服务提供的低效率问题,另外站在国民的立场来看,实现了提供更加优质且高效的公共服务的目的。

日本政府购买公共服务制度目前已经取得了初步的成效。以公共服务提供成本为例,小泉内阁自2005年将国民年金保险的征收业务转交给民间部门后,两年来经费减少了59.1%,从征收业绩上看,民间企业也超过社会保险厅。再如,关于高龄者再就业支援事业,2006年的民间中标价格也比2005年下降38.1%,在8项政府购买的项目中有5项经费大幅减少。自2007年开始截至2009年,国民年金保险费收纳事业对于全部的事务所312家单位开始实施,经费从179亿日元削减到45亿日元,约节省经费134亿日元。登记事项证明书的交付等项目在全部479家单位中的304家实施,自2008年始截至

2010 年,经费从 103 亿日元削减到 59 亿日元,约节省 44 亿日元。^①

三、日本政府购买公共服务制度对我国的启示

(一) 通过政府购买公共服务促进经济社会事业的全面发展

日本政府购买公共服务是规制改革的组成部分,它既涉及社会规制改革,又涉及经济规制改革,在社会和经济领域重新界定政府和民间部门的关系,运用新的模式配置经济资源和社会资源。政府购买公共服务不仅有助于降低服务成本,提高服务质量,更有助于实现“小而有效率的政府”,使经济社会充满活力,推动经济增长。因此我们发现,政府购买公共服务制度的建立并不是孤立的,它具有广泛深刻的经济、社会影响,最终会增强国家的整体竞争实力。

我国改革开放已经走过了 30 多年的历程,目前社会主义市场经济体制正在逐步完善,从经济领域到社会领域,从企业改革到政府改革,改革不断向纵深发展。政府购买公共服务制度既是行政体制改革的一个方面,更是整个国家经济社会体制改革的重要组成部分。我们应从整个国家经济社会发展的高度来运行政府购买公共服务制度,使这一制度服务于宏观经济发展、社会进步、增强国家竞争实力的总体目标。

(二) 制定专门的政府购买公共服务的法律法规

公共服务的购买与货物、工程项目的购买有着本质的差别,有关政府采购的一般法律法规难以满足购买公共服务制度对法律法规的要求。为此,日本政府专门制定了《关于导入竞争机制改革公共服务的法律》,在这一法律中,专门规范了引入竞争机制提供公共服务的宗旨、方针以及政府行政机构的职责、公共团体的职责以及民间部门的职责等。

目前,我国政府购买公共服务活动的主要依据是《政府采购法》。然而《政府采购法》侧重规范政府购买货物、工程项目,难以满足各级政府购买公共服务的制度需求。这导致了各地在推行政府购买公共服务的实践中主要依靠规范性文件来进行的现状,从而形成了我国目前政府购买公共服务领域中比较严重的“法治赤字”现象。^[4]

日本政府公共服务供给的立法实践给我们提供了可供借鉴的经验,我们应加快立法工作,或者在原《政府采购法》基础上增加购买公共服务的内容,或者对公共服务的供给活动进行专门立法,在其中明确规定政府购买公共服务的目标、原则以及实施的程序和监管措施等,使得我国政府购买公共服务的行为纳入法制化的轨道,确立正式的公共服务购买制度。

(三) 对于政府购买公共服务项目的确定实行严格的筛选程序

公共服务具有公益性和非营利性,有些项目只能由政府承担,有些项目可以完全民营化,还有些项目可采用官民合作,即政府购买的方式提供。对于公共服务供给是否以购买的方式进行,日本政府制定了严格的筛选程序和操作步骤:包括对公共服务项目进行统计,研讨哪些应进行改革;考虑是否直接民营化,如果不能民营化,考虑进行政府购买;在与相关业务部门充分协商的基础上,内阁府制定“市场化”方案;召开业务说明会,准备竞标工作;进入公平竞标程序,选出提供公共服务的民间部门;对民间部门的“业务运营”情况进行监管。在这一过程中,第三方机构“官民竞标监理委员会”拥有较高的权力和职能,这一机构的设立对于保证竞标过程的透明、中立和公正发挥了重要的作用。

^① 『市場化テストとは』, <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/index.html>, 規制改革・民間開放推進会議ウェブサイト。

我国在政府购买公共服务的实践中也探索了许多方法,积累了一些经验,然而对政府购买公共服务项目的筛选还缺乏严格的程序,在民间部门提供公共服务的过程中,还缺乏强有力的第三方机构的监督和管理。日本的做法给我们带来了有益的启示,我们可以学习他们的经验,保证政府购买公共服务制度的有效实施。

参考文献:

- [1] 王德迅. 日本规制改革评析 [J]. 亚非纵横, 2008, (2): 56-62.
- [2] 植草益. 微观规制经济学 [M]. 北京: 中国经济发展出版社, 1992: 290.
- [3] 莽景石. 日本市场复归中的政府规制改革 [J]. 日本学刊, 2000, (6): 34-49.
- [4] 徐梅. 试论日本放松规制 [J]. 日本学刊, 1998, (4): 56-66.
- [5] 高建强. 当代日本规制改革浅论 [J]. 中国社会科学院研究生院, 2011: 45.
- [6] 魏中龙. 政府购买服务的运作与效率评估研究 [J]. 武汉理工大学, 2011: 36.
- [7] 青木昌彦, 等. 东亚经济发展中政府作用的新诠释: 市场增进论 [M] // 青木昌彦, 等. 政府在东亚经济发展中的作用: 比较制度分析. 北京: 中国经济出版社, 1998: 9, 2, 22, 26.
- [8] 松山纪. 经济发展: 协调问题 [M] // 青木昌彦, 等. 政府在东亚经济发展中的作用: 比较制度分析. 北京: 中国经济出版社, 1998: 170.
- [9] 刘遵义. 政府在经济发展中的作用: 对中国大陆、香港和台湾经验的观察 [M] // 青木昌彦, 等. 政府在东亚经济发展中的作用: 比较制度分析. 北京: 中国经济出版社, 1998: 59.
- [10] 李海平. 政府购买公共服务法律规制的问题与对策——以深圳市政府购买社工服务为例 [J]. 国家行政学院学报, 2011, (10): 93-97.

责任编辑 鲁燕

A Review of System of Japan's Government Purchase of Public Services

HAN Li-rong SHENG Jin GAO Yu-bin

(Business School of Jilin University, Changchun, Jilin, 130012, China)

Abstract: The system of Japan's government purchase of public services is the product of regulation reform and a kind of new mode which introduces competition mechanism into public services supply. In practice, the Specific Forms of the mode is that government commission private sector to provide public services Japan's government purchase of public services has specialized legal basis and strict executive process, which is organized and implemented by strong "third party". On one hand, the establishment of the system of Japan's government purchase of public services is to comply with the local and international economic and social development's need, on the other hand it also is the practical result of theory of relations between government and private sector. System of Japan's government purchase of public services has important reference value to China's systems building in several ways, especially to the object of government purchase of public services, the law construction as well as project screen procedure of purchase of public services.

Key Words: Japan; Public Services; Regulation Reform; Private Sector; Government Purchase; Market Promotion Theory