

【政府管理创新研究】

地方政府购买公益性法律服务： 方式、挑战与路径选择

詹国彬

(南京审计大学 国家治理与国家审计研究院,江苏 南京 211815)

摘要:地方政府购买公益性法律服务既是深化服务型政府建设、转变政府职能之需要,也是贯彻落实党的十八届三中、四中、五中全会和十九大报告精神之具体体现。从实践来看,项目招标制和项目资助制业已成为地方政府购买公益性法律服务的主要方式,但是,公益性法律社团发育程度低、服务购买范围模糊、保障机制不健全,以及政府监管能力薄弱等因素日益对地方政府购买公益性法律服务构成严峻挑战。为此,建议从购买方式的选择、购买范围的界定、保障机制的夯实、法律服务社团的培育,以及政府监管能力的强化等方面入手,构建综合性的政策框架,以推动地方政府购买公益性法律服务朝着健康有序的方向发展。

关键词:地方政府;政府购买服务;公益性法律服务;服务型政府

中图分类号:C931.2 **文章编号:**1673-5420(2018)02-0043-08

一、政府购买公益性法律服务的现实动因

公益性法律服务是指代表社会全体成员根本利益和服务于合法公共利益,为社会民众进行社会活动提供相关法律保障的一系列公共行为。在我国,提供公益性法律服务的主体包括政府相关职能部门、非营利性质的事业单位、人民团体、有资质的民间组织或者有相应能力的志愿者。政府购买公益性法律服务指政府与服务提供方签订合同,并通过财政转移支付的形式向各类社会服务组织购买服务,从而满足社会对公益性法律服务的需求^[1]。政府向第三方社会组织购买公益性法律服务,既凸显了政府的职能定位是“掌舵”不是“划桨”^{[2][23]},也能够发挥公益性法律服务社团的优势。

(一)政府购买公益性法律服务是促进地方政府职能转变的需求

20世纪下半叶以来,缩减政府规模、促进政府职能转变、寻求多元主体参与公共事务治理成

为公共管理改革的重要潮流与趋势。萨瓦斯形象地将其概括为,“更多的民间,更少的政府”^{[3]6},而“更少的政府”本质上强调的是政府职能的转变及政府角色的重塑。Steven Cohen 利用“功能匹配”学说对此进行了阐释,认为“假定不存在垄断,根据特性,某些功能由私人部门履行效果最好,某些功能由非营利组织履行效果最好,其他一些功能由政府履行效果最好”^[4]。这一论断明确指出政府应该在自己擅长的范围内活动。政府一旦进入自己不擅长的领域,不仅会导致功能错位,而且还将导致管理效率低下和不必要的公共资源浪费。可见,向第三方社会组织购买公共服务的模式,不仅有助于实现政府从某些公共服务的生产中退出,更好地专注于公共服务决策、监督和评估,充分发挥志愿者组织的工具优势,按照“低成本、高效率”的原则提供公共服务^[5],而且有助于推进政府机构的“瘦身”,推动和实现某些政府职能向社会组织的转移。

(二)政府购买公益性法律服务是深化公共服务型政府建设的迫切需要

党的十七大报告明确提出了“加快行政管理体制改革、建设服务型政府”的战略目标,进一步提出了“完善公益性法律服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公益性法律服务”的要求。通过政府购买公共服务的方式提供公益性法律服务不仅是深化行政体制改革,推进服务型政府建设的现实要求,也是应对和解决公益性法律服务供给严重缺乏、效率严重低下的必行之道。为此,应积极构建由市场、社会组织和公民等多元主体共同参与公益性法律服务的生产与配给格局,全面保障公益性法律服务供给的质量与数量,努力建立一个以追求高绩效为目标的政府。当然,考虑到市场失灵和志愿失灵的客观存在,政府与市场、社会组织、企业和公众等相关主体应协同合作,建立灵活、高效的合作机制,聚集多方的资源和智慧,充分发挥多元主体的优势,规避单一机制带来的缺陷及风险,追求和实现公共利益的最大化^[6]。

(三)政府购买公益性法律服务是落实依法治国方略的具体行动

党的十八届四中全会首次提出了“坚持走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系”这一重大论断,明确了全面推进依法治国的重大意义和指导思想,指出“依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家长治久安”^[7]。在新的历史形势下,加快提高各级干部依法行政的能力和素养尤为重要。自1986年党中央首次推进普法教育工作以来,经过30多年的持续努力,各级政府人员的法治水平和素养得到了显著的改善与提升。但我们也要清醒地认识到:部分行政执法人员的法律素质与建设社会主义法治国家和落实依法治国方略的客观要求仍不匹配,“知法犯法”“违法执法”“执法不公”等仍时有发生,这不仅侵犯了行政相对人的权益,也严重损害了党和政府的权威。因此,在大力贯彻和落实依法治国方略的背景下,政府运用市场机制采购公益性法律服务应成为常态,这不仅为法律工作者参与公共事务提供了契机,客观上也为打造法治政府提供了外部保障。

二、地方政府购买公益性法律服务的主要方式

部分地方政府已经开始探索和出台有关推进公共法律服务体系建设的意见或办法,以期为实务部门的改革与实践提供指导与制度保障,诸如山东、江苏、上海、浙江等省市通过出台政府规

章或条例,逐渐形成了带有我国鲜明特征的公益性法律服务购买方式^[8]。目前,地方政府购买公益性法律服务的方式主要有项目招标制和项目资助制两种。

(一)项目招标制

项目招标制是指政府部门以对外招标的方式来遴选社会组织承接服务,通过在招标公告中明确服务内容、竞标的资质条件等信息,确保招标程序公平、公开、透明。项目招标制具有以下特点:一是服务购买方与承接服务方是相互独立的。作为承接服务一方的非营利组织是依靠自身的专业实力与其他优势,通过公开竞标的形式取得提供服务的机会(见图1)。该购买方式下,承接服务方在人事管理、资金运作等方面对服务购买方没有任何依赖。二是购买流程公平公开、透明有序。竞争性购买方式可以让众多有资质的法律社团参与公益性法律服务,他们之间的平等竞争有利于提升服务的品质^[9]。三是购买双方依据合同来承担各自责任,二者分工明确、地位平等,在通过竞标后,双方签订购买协议。

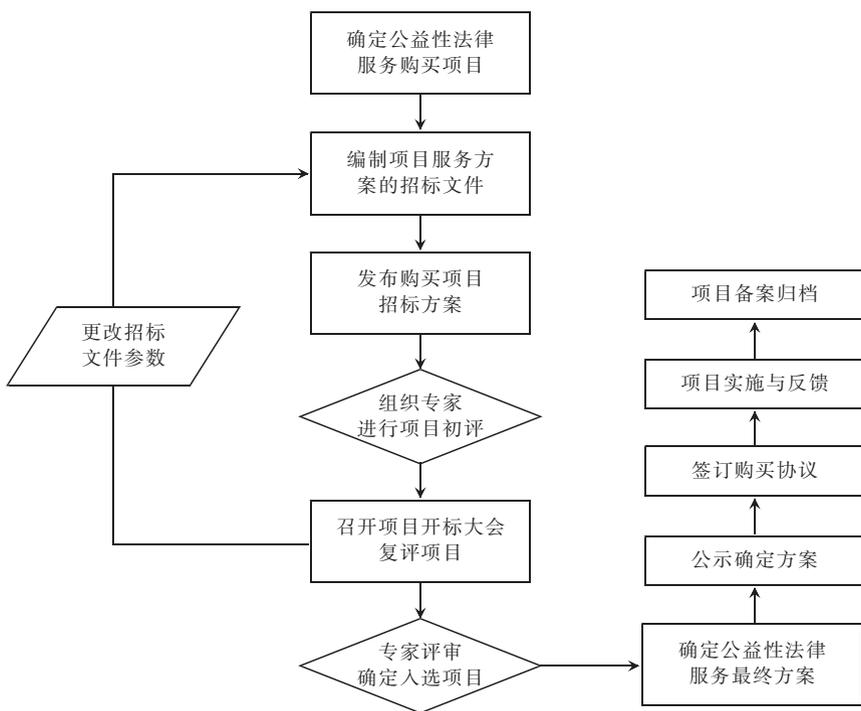


图1 公益性法律服务项目招标制示意图

(二)项目资助制

项目资助制是政府购买服务的一种常见模式,本质上属于定向购买,主要是由作为服务购买者的政府部门给予承接公益性法律服务的社团以一定的扶持和资助。项目资助既有项目经费资助、实物性的资助,又有政府政策上的扶持,主要是将政府所应承担的部分职能以及部分服务职责委托给相关的法律社团,由政府部门通过财政转移支付或者以经费和社会补贴的形式给予对方资助(见图2)。

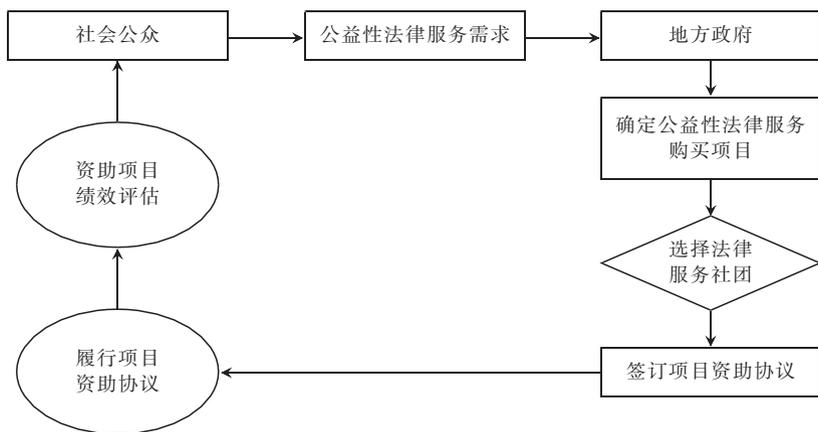


图2 公益性法律服务项目资助制示意图

事实上,这种方式在实践中应用得非常普遍。从中国公益性法律社团发展的现状来看,发展状况并不理想,大多数法律社团缺乏承接政府公益性法律服务的经验,政府在很多情况下不得不采用项目资助制的方式购买服务。这种方式看似远离了竞争,但其优势是使政府有了更多的选择权。政府可以根据法律社团的资质、能力和信誉等灵活地选择承接公益性法律服务的社团;政府与法律服务社团之间可以建立起良好的信任和合作机制,这种关系的建立为后续的监督和管理提供了较大的便利,能够降低监督成本^[10]。当然,由于远离了竞争,政府购买公益性法律服务的成本控制变得困难,而且双方合作关系的建立容易引发背离公共性目标的行为,致使政府购买公益性法律服务的结果偏离预先设定的目标,同时也使公众监督变得愈加难以实现。

三、地方政府购买公益性法律服务面临的现实挑战

(一)公益性法律服务的具体范围尚未厘定

在已有的关于政府购买服务的意见中,司法行政部门法律援助、人民调解、社区矫正、安置帮教、法制宣传、法律服务已被列入购买内容。但是,从地方政府购买公益性法律服务的实践来看,对于公益性法律服务购买的范围尚未做出明确规定。例如,2013年宁波市政府发布了《关于推进政府向社会组织购买服务的实施意见》(以下简称《意见》),规定购买主体(即政府)的购买内容包括科、教、文、卫、就业等相关领域的基本公共服务,以及社会救助、社区事务、养老助残、法律援助、人民调解等其他社会事务服务事项等。在《意见》中,尽管法律援助、公益服务、人民调解、社区矫正等服务被纳入了基本公共服务的范畴,但是对政府购买公益性法律服务的具体内容与范围尚未做出明晰的界定。从福建省莆田市的经验来看,虽然社区矫正、法律援助等已被纳入2015年福建省级政府购买服务范围,但政府购买法律服务的事项、范围总体偏窄^[11]。因此,为进一步推进地方政府购买公益性法律服务工作,政府应引入顶层设计的理念,对公益性法律服务的范围和边界做出明晰的界定,力求实现统一部署和步调一致,避免地方政府各行其是。

(二)公益性法律服务承接方的力量比较薄弱

通过考察山东、福建、浙江、江苏、山西等地地方政府购买公益性法律服务的实践,可以发现,

各地区普遍存在的一个棘手问题是服务承接方的力量薄弱,省会城市的情况会稍微好一些。这主要是因为省会城市的法律人才储备及法律服务社团的发育程度都要高一些。相反,非省会城市的服务承接方的力量薄弱问题较为突出,供给方缺陷(supply-side imperfection)是一个普遍现象^[12]。有调查表明,由于市场发育薄弱,一些目前可以推向社会购买的法律服务难以找到社会组织承接,如聘请社区矫正咨询师。同时,由于司法行政部门公共法律服务机制不够完善,结果导致:一是公共法律服务缺乏系统性、制度性规划。目前的各类人民调解组织、法律援助工作机构、法律服务(顾问)团等公共法律服务机构,大多是由行政力量自上而下推动设立的,其机构性质不明确,相关服务制度、监管制度不健全,服务平台分散性、临时性特征明显,服务项目缺乏连续性,不利于公益性法律服务的深入开展。二是法律服务人员力量不足。目前开展公共法律服务的主要力量仍是司法行政部门,尤其是基层司法所。基层司法所既要承担法治宣传、社区矫正等九项职责,又要协助完成基层党委、政府交派的日常工作,这也造成人力不足的情况普遍存在。而其他开展公共法律服务的机构,如人民调解委员会、法律援助工作中心(站)等也普遍缺乏专职人员,专职服务人员缺乏已成为公共法律服务工作开展的一大瓶颈。

(三)政府购买公益性法律服务的保障机制薄弱

目前,政府购买公益性法律服务仍处于初步探索的阶段,若要保证政府购买公益性法律服务能够稳步、深入地开展,就必须建立健全政府购买公益性法律服务的组织保障和财政保障。从实践来看,现行保障机制的缺陷表现为:一是组织保障不到位。各业务主管部门归口管理相应的政府购买服务,没有设置专门的管理机构。从宏观上看,要想顺利完成政府购买服务,政府必须在行政系统中专设一个旨在管理政府购买公共服务这一事项的机构,换言之,就是将公共服务购买的专门管理机构也纳入到政府职能部门体系中,同时要设置相应业务模块及分管各类服务的分支管理机构^[13]。二是资金保障薄弱。政府购买法律服务所需经费列入各级政府财政预算的项目,除法律援助外,其他项目所需经费的情况不同、标准不一。突出地表现为,法律援助案件补助过低,与律师办案收费相差较大。聘请的专职调解员、司法协理员工资较低(如福建省莆田市有关人员的月工资为1 600~2 500元),导致人员招聘困难、流动频繁。律师参与公益性法律服务无补偿或低补偿,使得他们失去了服务的积极性。为保障政府购买公益性法律服务能够实现效率最大化,发挥出良好的效益,政府应当建立和完善相关保障机制,努力为政府购买公益性法律服务提供充足的财政支持。

(四)政府购买公益性法律服务的监管能力有待提高

要想提高政府购买公益性法律服务的质量,就必须强化政府的监管能力建设,处理好行业管理与监管部门跟购买主体之间的关系。相较于传统的货物或工程的政府采购,购买公益性法律服务无疑要复杂得多,根本原因在于:一是公共服务评价本就缺乏统一的度量标准,对公益性法律服务这一事项,如何进行科学地度量和评价是一个棘手难题。二是法律服务具有特殊性,公益性法律服务有着非常明显的专业特征,服务效果难以进行标准化的评测,服务结果也具有一定的不确定性。这显然给政府监管带来了很大的困难,也对政府监管能力提出了挑战^[14]。从理论上讲,地方政府只有履行好公共利益的忠实维护者和公共服务的精明购买者的职责,政府购买公益性法律服务工作才能顺利推进。从现实来看,现阶段地方政府监管能力是存在缺陷的,集中地表

现为监管人员的能力和素质不足,缺乏监管经验,必须通过长期的、专业化的培养、学习和经验积累,他们才能更好地应对和胜任这一充满挑战性的工作。

四、推进地方政府购买公益性法律服务的途径选择

(一)科学灵活地选择公益性法律服务的购买方式

作为一项新的改革举措,政府购买公益性法律服务还处在探索阶段。各级地方政府应该从扶持与培育公益性法律服务市场出发,科学灵活地推进该领域的服务购买工作。从理论上讲,项目招标制是最为理想的方式。在实践中,购买者(政府)面临的往往是一个存在缺陷甚至是完全没有竞争的市场,因此,如何科学地选择购买方式是对地方政府能力的考验。适度引入带有竞争性的项目招标制,在服务市场发育薄弱的区域通过项目资助制的方式推动公益性法律服务的购买工作,可能是一种更为现实的选择^[15]。在政府购买公益性法律服务政策的推行过程中,尤其是在推行初期,政府不仅要坚持“精明买家”的目标与宗旨,而且要通过不断地推行有关政策来培育和塑造一个新生的、充满活力的公益性法律服务市场,为政府日后更好地开展公益性法律服务购买工作创造有利的外部条件和改革环境。

(二)明确界定政府购买公益性法律服务的范围

地方政府应积极收集和整合公共服务需求,明确公共服务提供的先后顺序、范围、数量和质量,制定政府公共服务购买计划。2014年财政部发布了《政府购买服务管理办法(暂行)》,明确要求各级财政部门负责制定本级政府购买服务指导性目录,确定政府购买服务的种类、性质和内容。因此,财政部门在制定政府购买服务指导性目录时,应当充分征求相关部门意见,并根据经济社会发展变化、政府职能转变及公众需求等及时进行动态调整^[16],应本着改善服务和保障民生的原则,努力做到服务大局、贴近群众、面向基层,尤其是要努力为弱势群体提供各种法律服务,最大程度地彰显公益性法律服务的社会效益。

(三)建立健全政府购买公益性法律服务的保障机制

为建立健全政府购买公益性法律服务的保障机制,一方面要进一步强化政府购买公益性法律服务的组织保障机制,地方政府尤其是行政司法部门及民政部门,应成立相应的领导小组,以切实负责政府购买公益性法律服务这一具体事务的相关管理和引导工作,通过明确相关的权限、义务和职责等,从组织层面保证政府购买公益性法律服务工作能有条不紊地加以开展。另一方面要重视财政保障,地方政府相关部门应该结合经济社会发展、政府财政状况,以及公众对于公益性法律服务需求的状况,努力将政府购买法律服务所需经费列入各级政府财政预算,夯实服务购买的财政保障机制。此外,还要建立与服务购买相适应的责任制度,通过建立责任追究机制,迫使地方政府始终关注财政支出的有效性问题,不断提高服务购买资金支出的有效性。如同 Romzek 和 Johnston 所言:“公共管理者必须构建责任制度,以便在不利的分包环境中改进合同管理。”^[17]

(四)进一步扶持和推进公益性法律社团的发展

为进一步培育公益性法律服务市场,完善服务购买环境,改善和提高服务购买成效,地方政

府应该大力支持和鼓励法律服务社团的发展,包括律师协会、法律诊所、法律援助中心等,最大程度地挖掘和调动各种法律服务力量参与政府购买公益性法律服务;号召和动员辖区内具有一定法律知识和热爱公益事业的法官、检察官、警察、律师、公证员和高校法律专业师生加入各种志愿者队伍,积极参与公益法律服务活动;努力培育和扶持更多的民间组织,积极开展公益性法治宣传与法律服务,满足人民群众对法律服务的多层次需求。同时,应注重加强各种志愿团体和服务机构的工作制度、内部管理制度的建设,并把政府购买公益性法律服务的标准和方式、服务效果的评估、服务质量的监管等纳入法治化轨道,通过加强培育和规范社会力量,将其转化为稳定有力的服务资源,确保法律服务的效率和质量。

(五)切实提高政府购买公益性法律服务的监管能力

首先,要强化政府购买公益性法律服务的立法工作,健全和完善现有的法律法规体系,推动服务购买工作迈向制度化、规范化,把公益性法律服务的购买纳入政府采购目录,明确和规范公共服务购买的相关标准与操作程序。其次,要构建科学合理的评估监督体系,促进购买服务透明化。为确保购买服务公正、公开,必须建立并完善公开的政府购买服务信息平台,以此为载体对外公开竞标的评判标准、中标结果等一系列重要信息,及时发布招投标公告、进度等信息。同时,在该信息平台外围,要逐步建立起由社会公众、社会组织和政府等多方参与的监督体系,落实对政府公共服务购买流程的监督,确保将此措施长效化、制度化^[18]。最后,要努力推动对服务购买合同的监督管理,确保供应商按约定履约,从服务合同的订立、施行、监管及绩效评价等环节入手,构建绩效评估体系以实现服务购买合同的评价监督,建议采用满意度测评、服务对象回访、定期评估等方式进行动态化、连续性的评估,推行服务购买的全流程管理和精准管理,实现从严监管合同,全面提升政府的监管能力与监管效果。

参考文献:

- [1] 贾西津,苏明. 中国政府购买公共服务研究终期报告[D]. 亚洲开发银行,2009.
- [2] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁,译. 上海:上海译文出版社,2006.
- [3] 萨瓦斯. 民营化与公私部门合作伙伴关系[M]. 周志忍,译. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4] COHEN S. A strategic framework for devolving responsibility and functions from government to the private sector[J]. *Public Administration Review*,2001(1):432-440.
- [5] 詹国彬. 公共服务合同外包的理论逻辑与风险控制[J]. *经济社会体制比较*,2011(5):142-151.
- [6] 天津市司法局课题组. 政府购买法律服务研究[J]. *中国司法*,2016(7):29-34.
- [7] 万其刚. 依法治国方略的提出和发展[EB/OL]. [2017-11-18]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rdllt/fzjs/2014-11/14/content_1886222.htm.
- [8] 张海,范斌. 政府购买社会组织公共服务方式的影响因素与优化路径[J]. *探索*,2013(5):150-155.
- [9] 王雁红. 公共服务合同外包的运作模式:竞争、谈判与体制内外包[J]. *社会科学战线*,2013(3):207-210.
- [10] 杨欣. 论政府职能合同外包中的公法约束[J]. *法学论坛*,2007(5):112-116.
- [11] 涂晓芳,付庆伟. 基层政府购买公共法律服务的途径[J]. *北京航空航天大学学报(社会科学版)*,2017(4):33-42.

- [12] 詹国彬. 需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道[J]. 经济社会体制比较, 2013(5): 142 - 150.
- [13] 浙江省杭州市司法局课题组. 政府购买公共法律服务的理论与实践——以杭州市为例[J]. 中国司法, 2014(12): 38 - 40.
- [14] 胡小媛. 完善政府购买公共法律服务机制之构想[J]. 中国律师, 2015(5): 49 - 50.
- [15] 王雁红. 公共服务合同外包: 理论逻辑与改革实践[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2015(3): 23 - 32.
- [16] 詹国彬. 政府购买公共服务的风险及其控制机制的构建[J]. 中国社会科学内部文稿, 2015(3): 157 - 172.
- [17] ROMZEK B S, JOHNSTON J M. State social services contracting: exploring the determinants of effective contract accountability[J]. Public Administration Review, 2005(1): 436 - 449.
- [18] 詹国彬. 公共服务逆向合同外包的理论逻辑、现实动因与制度安排[J]. 政治学研究, 2015(4): 106 - 117.

(责任编辑: 张秀宁)

Patterns, challenges and development path: outsourcing of non-profit legal services by local governments

ZHAN Guobin

(Research Institute on National Governance and Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: Local governments' outsourcing of non-profit legal services not only meets the requirement of further construction of service-oriented government and transformation of government functions, but also embodies the spirit of the Third, Fourth & Fifth Plenary Sessions of the 18th CPC Central Committee and the 19th National Congress Report of CPC. In the outsourcing practice, project bidding and project funding systems are the typical patterns by local governments. However, developing non-profit law companies, ambiguous scope of services to be outsourced, incomplete guarantee mechanism, and weak government supervision capacity are posing big challenges. For a healthy and orderly growth of the outsourcing, a comprehensive policy framework should be developed by selecting proper outsourcing patterns, clarifying outsourcing scopes, reinforcing guarantee mechanism, training law companies and enhancing governments' supervision capacity.

Key words: local government; outsourcing of services by government; non-profit legal services; service-oriented government