

# 政府购买环境治理服务的实践模式与创新路径

赵新峰 李 春<sup>\*</sup>

【摘 要】环境保护已经成为全球普遍高度关注的议题,随着科学发展观和经济新常态等新思想的提出,中国环境治理问题举国关注,已被列为重要政策议程。目前学术界对政府购买养老服务、教育、医疗等基本公共服务的研究较多,对购买环境治理关注尚显不足。本文在分析我国推进政府购买环境治理服务可行性、必要性以及内容构成的基础上,通过对我国政府购买环境治理服务的初期实践探索的分析总结了几种主要的购买模式,并发现我国政府购买环境服务过程中存在购买范围边界不明晰、购买资金保障不到位、购买服务绩效第三方评价机制不健全、购买服务制度化、法治化程度不高等问题,在此基础上提出完善政府购买环境治理服务的政策建议。

【关键词】政府购买服务;非营利组织;环境治理;绩效评估

环境保护与治理是一个全球性的议题,世界各国都普遍关注。环境问题已然成为政府公共服务和公共政策的重要议题。长期以来,环境保护与治理一直被认为是具有典型外部不经济性的领域而成为政府公共管理的天然责任,但随着新公共管理思想和治理理论的发展,学术界和实务界均不断推动环境服务过程中提供服务与生产服务之分离,主张通过建构公私伙伴关系、政府购买服务等形式实现非营利组织参与环境保护和治理。

## 一、政府购买环境治理服务的政策目标

政府购买公共服务的模式在中国已不算新鲜,在养老、教育、医疗、社保等领域都已广泛探索,并取得了积极的业绩。2013年9月30日,国务院发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发[2013]96号),标志着政府购买公共服务这一模式在国家层面得到认可,并在全中国推广开来。但是,就环境治理领域而言,政府向非营利组织购买环境治理服务的探索还相对较少,相关的理论问题与实践困境等都还需要进一步研究探索。2014年4月,财政部国库司发布《关于推进和完善服务项目政府政府采购有关问题的通知》(财库[2014]37号),明确了政府向社会采购服务项目的具体分类,并将环境服务列为第三类。2014年12月,财政部印发《政府购买服务管理办法(暂行)》(财综[2014]

<sup>\*</sup>赵新峰,管理学博士,首都师范大学管理学院教授、博士生导师,100037;李春,管理学博士,首都师范大学管理学院副教授,100037。本文是国家社科基金项目“京津冀区域大气污染治理中的整体性政策协调研究”(15BZZ040)成果。

96号),将环境治理列为政府购买服务指导性目录的“基本公共服务”目录。由此可见,中国政府部门已经在积极推动政府购买环境治理服务。通过对相关政策的背景及条款的解读可以发现,政府购买环境治理服务的政策目标主要包括(见图1):

1. 核心目标:提升环境治理质量。环境治理质量是政府购买环境治理服务的关键政策目标,是政府引入公益性显著、专业性强、治理效率高、治理效果好的环保型非营利组织参与环境治理的核心目标。随着中国经济转型升级以及进入经济新常态,如何在保证经济又好又快发展的大前提下,保护好国民赖以生存的环境,提升环境治理的质量,成为中国各级政府绿色GDP评价的重要指标。而传统的政府直接治理环境污染的模式,不但效率低,而且效果差。试图通过扩充机构、增加政府雇员的形式来加强环境治理与监督的力量,日益显得不合潮流。与此同时,环境治理涉及诸多专业技术性问题,也需要专业机构的参与合作。吸引非营利组织参与环境治理,有助于发挥其专业及技术方面的优势,提升环境治理的效果,最终提升环境治理的质量。

2. 提升环保资金使用效率。在中国环境问题日益突出的大背景下,中国政府每年需要向环境治理领域投入大量的环保资金。这表明:一方面中国的环保投入在迅速增长,资金使用效率提升成为继环保投入不足之后的下一个焦点问题,政府向非营利组织购买环境治理服务,通过竞争机制选择更有效的环境治理方式,将有助于提升环保资金使用效率和使用效果;另一方面,政府主导型投入格局的打破,也有赖于非营利组织、市场组织等的积极参与,这些都需要通过政府购买服务的模式予以导入。

3. 推动环保组织和环保技术的发展。运用政府采购刺激技术革新已经成为世界主要国家较为普遍的做法<sup>①</sup>。就环境治理领域而言,通过政府采购环境治理服务,有助于推动环境治理领域的技术革新与竞赛,同时,也有助于拓展环保组织等的活动空间,增加环保组织发挥作用的机会,提升环保组织的活动能力。目前,中国很多公益性环保组织普遍面临资金紧张的困境,在社会捐赠数额不足,政府购买服务可以为公益环保组织提供一定的资金支持,实现双方的合作共赢。

4. 推动政府职能转变与体制创新。自1987年提出将“政府职能转变”作为政府机构改革的重点工作以来,中国政府体制历次改革一直将职能转变作为重要目标。政府向社会力量购买公共服务,是切实全面转变政府社会职能、释放和激发社会巨大活力、推进经济和社会事业发展的实现途径。<sup>②</sup>就环境治理领域而言,导入政府购买环境服务的模式,将有助于推动政府有直接的服务生产者向环境规划者、间接供给者、服务参与者、监督者的角色转变,进一步推动环境管理部门机构改革。

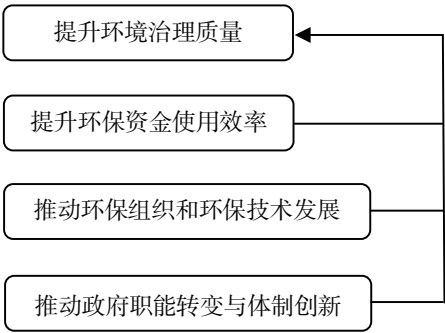


图1 政府购买环境治理服务的政策目标体系

二、政府购买环境治理服务的内容构成与实践探索

一般来说,政府向非营利组织购买环境治理服务,是指参照市场机制,将原本由政府直接提供的环境治理服务,经由政府采购服务的相关流程,交由具备资质条件的非营利组织承担,政府根据所签订的服务合同以及服务的数量和质量向其支付费用的新模式。

①朱春奎:《中国的政府采购与技术创新》,《光明日报》2014年8月9日。  
②王浦劬:《政府向社会力量购买公共服务的改革意蕴论析》,《吉林大学社会科学学报》2015年第4期。

### （一）政府向非营利组织购买环境治理服务的内容构成

政府向非营利组织购买环境治理服务，可以在环境治理的很多环节进行嵌入设计。从环境服务产业链的角度来说，可以分为：1. 政府购买环境治理上游服务。环境治理上游服务产业链包括环境战略规划和政策研究、环境调查与统计分析、环境规划编制、环境标准评价指标设计、环境宣传教育等。环境服务产业链的上游服务往往涉及环境保护的政策规划制定等，政府环境保护部门很多情况下往往需要借助外部智力来共同完成，传统模式下，往往借助自身政策研究室或政府所属的研究院等机构协助完成。通过政府购买服务这一模式，环保部门可以向更广泛的社会机构寻求智力支持，并且通过充分竞争可以实现“更少投入、更好效果”的服务购买目标。2. 政府购买环境治理中游服务。环境治理中游服务产业链包括水、土壤、固体废弃物等环境治理、生态修复等服务工作，例如湖泊水体污染治理、土壤重金属污染、河流域污染治理，等等。这一类环境治理服务既需要大规模的资金支持，也需要较强的科学知识和专业技术，环境治理的周期往往也较长，政府购买这一类型环境服务的不确定因素较大，购买服务风险评估工作非常重要，往往只能由较为大型的非营利组织参与。从目前实践情况来看，这一类环境服务领域，政府从企业购买服务的案例相对较多。3. 政府购买环境治理下游服务。环境治理下游服务产业链包括环境监测、环境治理绩效评估、资源节约保护科技成果推广等服务。这一类环境治理服务由于其需要的资金规模相对较小，项目划分、组合等较为便捷，项目分包可大可小，是非常适合非营利组织参与的一类服务，尤其是许多中小型非营利组织在初期参与政府购买环境服务时大多是从这一领域的工作开始。当前的实践探索也表明，这一类型环境服务是政府购买最多的类型。

### （二）政府向非营利组织购买环境治理服务的实践模式

在国家积极推动环境治理和政府购买公共服务的大背景下，各地方政府都在积极探索将政府向非营利组织购买服务导入环境治理服务领域。

1. 江苏“环保部门—事业单位—民间NGO”间接购买模式（见图2）。这一模式的特点是环保部门借助其附属的事业单位向民间NGO购买环境服务，以解决政府与非营利组织之间的信任问题<sup>①</sup>。在环境监测领域，江苏省环保厅是较早推进政府向非营利组织购买环境治理服务的地方政府部门。江苏省环保厅委托省环境保护公共关系协调研究中心，向环保社会组织购

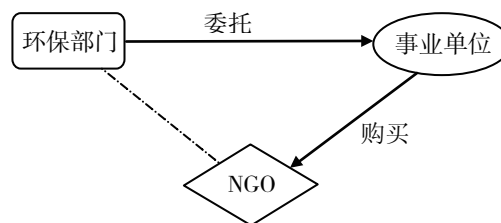


图2 江苏间接购买模式

买服务。通过政府购买服务，参与环境保护的非营利组织增强了参与环境保护的积极性和能动性，从监督汇总的成果来看，被非营利组织监督的六条河流总体情况明显改善，所有河段基本实现了河道整洁、水质正常、散发异味明显减少，居民满意度提升的状况。

2. 贵州“环保部门—NGO”直接购买模式（见图3）。这一模式的特点是由环保部门直接向非营利组织购买服务，在全国居于前列。清镇市距贵阳22公里，不仅是贵阳市的饮用水源地，而且是珠江、长江生态屏障。但同时，区内资源丰富，聚集了许多矿产企业。如何使环境保护与经济发展并行不悖，一直是摆在清镇市政府

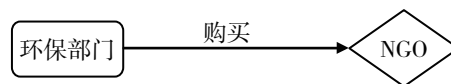


图3 贵州直接购买模式

<sup>①</sup>组织间信任问题是政府向非营利组织购买环境治理服务过程中需要关注的重要变量，直接影响政府购买环境服务的购买模式选择。

面前的一道难题。2013年12月31日,贵州省清镇市政府与环保组织签订的《公众参与环保第三方监督委托协议》,以购买社会服务的形式,委托贵阳公众环境教育中心,由NGO对政府和企业同步开展监督,既监督政府相关环保职能部门依法履行职责的情况也监督企业安全环保生产与履行环保义务情况。<sup>①</sup>贵阳公众环境教育中心成立于2010年,是一支由人大代表、政协委员以及来自行政机关、司法部门、新闻媒体、学校和城乡居民组成的志愿者公益环境专家团队。结果表明,该教育中心在宣传推广环保知识、监督督促企业整改等方面确实发挥了重要作用,这一购买环境服务模式也被全国媒体广泛关注和报道。

3. 宁波“环保部门—群团组织—NGO”购买模式(见图4)。这一模式的特点是共青团这一群团组织推动促成了环保部门向非营利组织购买环境服务。鄞州区环保局与青年志愿服务及公益性社会组织孵化中心在孵公益组织“守望家园,环境服务中心”签订环保NGO(非政府组织)公益行动责任书。一年内,鄞州区环保局将向该

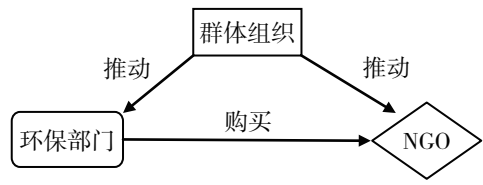


图4 宁波购买模式

公益组织支付7.98万元,用于“我为家乡护河道”项目,此举为宁波市首创。涉及河道巡查、污染溯源、满意度调查、公众体验、传播/互动5方面内容。项目组协同区环保局公众督察团、民间观察员,将在全区260条“三河”中定期开展河流巡查活动;在河道“体检”中,对沿河废水异常排放情况做重点关注;并将与宁波各高校合作,结合大学生暑期社会实践活动,组织环保社团随机抽取23条黑臭河,开展周边社区治水公众满意度调查。在项目执行期间,项目组将建立微信公众平台,根据项目推进程度发布河道体验报告、季度报告、污染溯源等,并建立与公众的互动关系。<sup>②</sup>

4. 湘潭“多部门—半官方NGO”多元购买模式(见图5)。这一模式的特点是包括环保部门在内的多个政府部门都积极就与环境相关的服务与非营利组织签订委托服务协议。湘潭环保协会成立于2007年6月5日世界环境日,旨在保护湘江流域生态,由于协会领导人部分担任行政机关实职而使协会具有半官方性质。协会承接过市城管局、市委农村工作部的“抗击雾霾、清洁家园、创建文明城市”

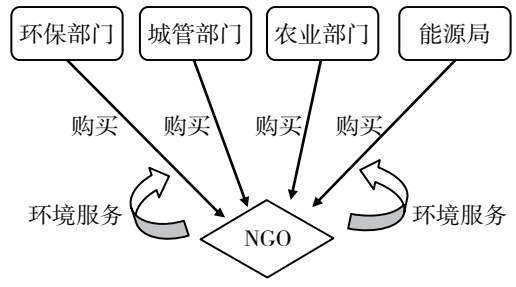


图5 湘潭多部门购买环境服务模式

活动中,协会组织了115名环保志愿者,先后进入35个乡镇、街道宣传巡查,发现随意焚烧垃圾287次,举报45次。志愿者们每天将发现的问题整理成日志,并用短信向所在地县市区党政一把手汇报,督促整改到位。

5. 北京“环保部门—社区—NGO”购买模式。北京市朝阳区在政府购买环境服务方面走在前列,创设的项目有自然之友的“社区垃圾分类创新社区模式”项目和朝阳区农村地区社会工作协会的“绿色生活方式引导”项目。北京地球村环境教育中心在密云县北庄镇开展的生态管护项目,根据“合同外包”协议规定,北庄镇向地球村购买专业服务进行生态建设。作为任务,地球村将协助北庄镇进行生态环境建设与维护,进行清水河管护、镇域内的环境管理、垃圾分类和无害化处理、公路养护、生态管护员管理等工作。

总体来说,各地在探索政府向非营利组织购买环境治理服务方面进行了有益的尝试,主要集中于

① 《清镇引入第三方监督环保机制此举开全国先河》,《贵阳日报》2014年3月6日。  
② 《团鄞州区委推动政府购买公益组织环保服务》,2015-4-22,中国共青团网站,2015-4-21, [http://www.ccyl.org.cn/place/news/zhejiang/201504/t20150421\\_738395.htm](http://www.ccyl.org.cn/place/news/zhejiang/201504/t20150421_738395.htm)。



购买环境治理下游服务,购买模式方面也大多采取独立关系非竞争性购买或依赖关系非竞争性购买模式。<sup>①</sup>现有经验表明,政府向非营利组织购买环境治理服务确实取得了一些成效,例如:环境监测能力和效果明显提升,公众对环境治理的满意度大幅度提升;环保型非营利组织的积极性在很大程度上被调动起来,较好地激发了非营利组织参与环保的动力和活力;政府与非营利组织之间的合作逐步融洽,组织间信任度得到一定程度提升,政社良性互动关系的建构取得一定成效。

### 三、当前政府购买环境治理服务过程中的主要问题

由于政府向非营利组织购买环境治理服务尚处于初期探索阶段,更多表现出零散、灵活等特点,系统性、规范性明显不足,具体而言,当前中国政府在向非营利组织购买环境治理服务领域存在以下主要问题与障碍:

1. “自上而下”与“自下而上”的法律制度建构与引导体系尚未建立起来。目前,中国政府向非营利组织购买环境治理服务仍属于新鲜事物,虽然中央政府相关部门出台了政府购买服务的相关条例或意见,部分地方政府也在积极探索向企业或非营利组织购买环境治理服务的作法,但是法律制度规范仍然落后于实践发展的需要。一方面,虽然政府采购法提到“本法所称政府采购,是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为”,社会组织完全符合我国政府采购法关于供应商资格的规定条款,可以作为政府采购供应商参与政府采购活动,不存在任何制度障碍的问题,<sup>②</sup>但在实际操作过程中,政府采购服务工作的关注度和流程完善的程度与政府采购工程、实物等不可同日而语。另一方面,环保部门《政府采购环境服务指导意见》和相关购买目录尚未出台,在单一制中央集权的行政体制下,缺乏自上而下的政策指导,很多地方政府不敢尝试或探索政府购买环境服务,或者操作随意性较大,甚至违规操作。而已在积极探索的地方经验又无法通过“自下而上”的形式予以迅速总结和推广,既影响了对实践探索经验的总结,也制约了相关经验的推广。

2. 非营利组织参与环境治理的独立性和能动性不足。政府向非营利组织购买服务的前提条件是有一个数量多、能力强、参与积极性高的非营利组织群体。但是,就环境治理领域而言,中国环保型非营利组织发展态势并不尽如人意。首先,传统体制下诸如环境监测站、环科所等隶属于行政机关的事业单位缺乏参与购买服务竞争的独立性、动力与实力,这些机构的重大问题决策权、人事权、财政权等均被掌握在其主管机关或业务指导机关受理,自身不独立,且行政化取向明显,参与市场竞争性服务的动力严重不足,服务效率仍然较低。其次,民间环保型非营利组织发展较为缓慢,与中国社会组织“弱质”体现在组织规模、活动能力等基本属性方面存在先天不足<sup>③</sup>的情况相似,很多环保组织因为资金、场地、挂靠单位等难以符合民政部门的注册资质而往往成为社会组织中的“黑户”,这既降低了他们的社会信任度,制约了他们获得社会捐赠等相关能力,也限制了他们参与环保活动的日常能力。最后,在华的国外NGO参与环保存在种种障碍,囿于国家安全、政治考量等因素,国外NGO组织在华活动存在诸多限制,与国内组织也存在组织间信任度偏低的状态,他们也很难参与到中国政府购买环境治理服务的过程中。

3. 政府购买环境治理服务的定价机制尚不完善。价格是市场经济中最敏感的要素,定价往往通

<sup>①</sup>本文购买模式划分参照王浦劬、[美]莱斯特·萨拉蒙著:《政府向社会组织购买公共服务研究》(北京:北京大学出版社,2010年版)一书,将购买工作模式界分为独立关系竞争性购买模式、独立关系非竞争性购买模式和依赖关系非竞争性购买模式。

<sup>②</sup>章辉:《政府购买服务是否适用政府采购法》,《中国政府采购报》2014年3月18日。

<sup>③</sup>王名主编:《社会组织概论》,北京:中国社会科学出版社,2010年,第89页。

过供需双方多轮博弈最后确定。但是,环境治理服务领域由于缺乏充分竞争,成本、服务质量等难以有效测定,而且关乎公共利益,难以完全通过市场价格机制来确定。有专家提出在市场定价机制之外,如果仿效市政服务的企业模式进行政府定价,遵循“保本微利”的原则,定位于6%的微利<sup>①</sup>,但这种定价模式往往只适合协助环境监测等环境治理下游服务,适用面非常有限;而对于环境治理中游服务等,由于需要一定资金积累,这会制约很多企业参与的积极性。虽然对于非营利组织而言,微利不是阻挡其参与的关键因素,但是定价机制的缺失会导致非营利组织较难参与大规模的环境治理中游服务领域,也难以保持可持续性的投入与参与。此外,政府购买环境服务的资金保障也明显不到位,传统的政府采购流程更为重视政府对工程类产品、实物产品的采购,我国财政资金使用习惯于购买政府部门所需的一般性,即可量化为固定资产的消费品,或是与工程建设相关的工程招标投标建设服务等,<sup>②</sup>而对服务类的采购,则因为难以量化、审计困难等原因而不够重视或有意回避,由此也引发采购服务的资金明显不足。

4. 政府购买环境治理服务的评估制度明显不足。纵观现有的政府购买环境治理服务的实践探索,大多采取传统的治理绩效评估模式,侧重于环境行政机关的主导评估,或者从科研院校等聘请一定的外部专家进行,这种评价模式的主要问题体现在三个方面:一是评估主体单一化问题突出,以政府官员或专家学者评估为主,而作为环境治理成果最终享有者的社会公众参与较少,导致评估结论全面性、客观性不足,另外,独立第三方评估机制的运用更为偏少,评估结论客观性、科学性存疑;二是评估指标体系不健全,大多地方政府侧重于环境治理评估的经济类指标,成本收益核算较多,但是社会效益、公共价值的评价较少,加之相关定性评估指标量化难度较大,被采用的概率更低,评估片面化问题较为突出;三是评估流程不够科学严谨,评估主体遴选与回避机制、评估结果申诉机制等都大多没有建构起来。这些在很大程度上制约了政府购买服务绩效评估的科学性、客观性和可信度,也制约了政府购买环境服务的下一步改进。正因为政府购买环境治理服务绩效评估制度不完善,政府在购买环境治理服务时更倾向于购买容易显现政绩的“显性”环境服务,如工业园区废水处理、危废处置、在线监控第三方运行等政府为地方经济发展而扶持的行业领域,而一些更为关乎民生的基本环境服务,因其属于绩效不容易显现的“隐性”环境服务领域,如城镇区域水环境养护管理、公用土地环境修复、环境监测、环境损害、环境健康风险评估等方面,政府往往关注较少,购买较少。<sup>③</sup>要扭转政府购买环境服务的短视化的行为,需要重构和完善政府购买环境服务的绩效评估机制,用合理有效的指挥棒来引导其购买行为。

## 四、政府购买环境治理服务的创新路径

推进政府向非营利组织购买环境治理服务是未来中国环境治理领域的重要工作取向,结合已有的政府购买公共服务的实践探索以及在购买环境服务领域的经验,有必要着力推动以下几个方面的工作:

1. 加快制定政府购买环境治理服务的购买目录和规范购买流程。鉴于中国中央集权型行政体制的特点,在地方试点的基础上,有必要按照自上而下与自下而上相结合的原则,加快制定能在全中国逐步推广的环境治理服务购买清单,以推动地方政府在该领域的相关工作。按照中央全面深化改革领导小组第十七次会议上“允许地方差别化探索”的精神,积极鼓励各地与环保相关的部门积极探索政府

①李娜:《政府购买环境公共服务,路有多远》,《环境经济》2014年8月15日。

②逯元堂、马春晖等:《政府购买环境服务市场谁来打开》,《中国环境报》2015年1月13日。

③王建国:《政府购买环境公共服务的几点思考》,《污染防治技术》2015年第1期。

购买服务的工作,并且及时总结经验,按照步步为营、逐层推进的部署不断更新和完善政府购买环境治理服务目录清单,从而推动政府购买服务的全方位展开,既推动非营利组织参与诸如环境监测等环境治理下游领域的工作,也积极参与生态修复和环境规划等中上游领域的环保工作。此外,还要积极规范政府购买环境服务的购买流程,形成指导性的购买流程规范要求和操作细则,探索服务定使地方政府相关部门在购买环境服务时有的放矢。

2. 建立健全政府购买环境服务的责任机制。政府向非营利组织购买环境治理服务,意味着多元主体的参与,同时也就意味着环境治理责任主体多元化,由此可能引发的责任分散,责任追究难度大幅增加,因此在推进政府购买环境治理服务过程中需要尽快按照流程设计的原则,加快完善政府购买环境服务的责任配置机制,将政府购买服务的绩效责任等分配到各个参与主体,同时建立起科学高效的追责机制。目前来看,需要加快推进政府购买服务合同范本的制定,参照《政府采购法》以及传统工程类PPP合作模式来建立政府购买环境服务的合同范本,为明晰购买各方的责任<sup>①</sup>提供参考,以供各地参照和进一步完善。同时,考虑到政府购买环境治理服务往往需要较长时间方能见效,政府与非营利组织之间签订的往往属于不完全契约,因此,有必要建立非营利组织声誉激励机制。声誉激励机制比较适用于机会主义行为对当事人来说“不值得”,由于信息显示或监督机制较为完备,机会主义行为被发现的可能性很大,并且被发现后的惩罚力度足够大,委托—代理关系是长期的,多次的重复博弈,代理人具有足够长的未来预期等等。<sup>②</sup>对于政府向非营利组织购买环境治理服务而言,这些条件在一定程度上是能够满足的,通过延长观察时间来加大对非营利组织的观察与责任激励,让长期声誉良好的非营利组织在后续政府购买环境服务领域具有更高的竞标权重等等,让逃避、推卸责任的非营利组织丧失参与空间。

3. 完善政府购买环境治理服务的绩效评估机制。绩效评估是推动组织革新和绩效提升的测度工具和指南针,政府购买环境服务模式的完善有赖于绩效评估及其问题发现、绩效改善对策。当前,政府购买环境治理服务过程中绩效评估机制的完善需要着重完善以下三个方面的工作:一是完善绩效评估的指标体系,在经济指标之外,加大社会指标、民生指标、公益价值指标等的权重,引导政府购买环境治理服务真正服务于经济社会发展长远需要,而不是某些地方出现的“为购买而购买”的陷阱等;二是完善评估流程,改单纯的结果评估为全程评估,既重视最后的结果产出,也重视过程控制,在不干扰非营利组织工作的前提下,设置好过程控制指标;三是引入360度全方位评估模式,重视多元主体参与环境治理绩效评估,尤其是要重视公众的参与评价,建立第三方独立评估机制。

4. 探索多样化的政府购买环境治理服务定价机制。由于环境治理服务类型多样,不同项目的成本构成、利益相关方收益成本核算等情况较为复杂,加之不同区域经济社会发展水平、人民生活水平、物价水平等千差万别,因此有必要探索多样化的定价机制。目前,主要的定价机制包括:一是以公共服务项目的劳务成本为主要依据确定购买公共服务价格的方法,适用于劳动密集型的公共服务项目,如社会福利型公共服务;二是购买价格与平均成本大致相等的平衡定价方法,适用于规模较大、专业性较强的公共服务项目;三是根据社会平均成本加上微利定价方法,主要适用于参与竞标主体较多、竞争较为充分、成本便于测定的公共服务项目。<sup>③</sup>环境治理类型的公共服务类型多样,既有小规模的主要依靠劳务的环境监测服务,也有中等规模的环境规划、测评等服务,甚至还有大规模的生态修复等项目,因此,这三种定价法需要根据政府购买环境服务类别及项目特征等灵活加以应用。在此基础上,各地政府还可以进一步探索新的定价策略与方法。与定价相关联的是要加快明晰

①政府购买服务过程中涉及的责任类型多样,包括民主政治责任、合同法律责任、行政责任,等等。

②胡晓雨:《不完全契约下的声誉激励机制》,《知识经济》2009年第4期。

③李军鹏:《政府购买公共服务的学理因由、典型模式与推进策略》,《改革》2013年第12期。



政府采购服务资金的使用范围,将购买环境服务的资金列入政府预算,并通过预算法等法律形式予以规范和保障。

5. 推动环保型非营利组织力量发展。非营利组织蓬勃发展,是政府向非营利组织购买环境治理服务的前提基础,要加快推动中国环保型非营利组织的发展。一方面,要推进事业单位改革和转制,通过政府购买环境治理服务,推进环保领域的“政事分离”,使行政机关职能更多集中在政策制定、环境规划等领域,实现政府与环境类事业单位之间的逐步脱钩。另一方面,要积极鼓励民间环保型非营利组织的发展,在挂靠单位设置、免税条款、捐赠收入等方面给予政策引导和支持。最后,还要积极鼓励跨国环保型非营利组织的积极参与,坚持开放性的政府购买服务模式,在遵循国家安全原则前提下,鼓励在华国外NGO参与政府购买环境治理服务。更为主要的是,“各地在加强环境治理过程中,选择什么样的治理模式,甚至选择什么样的购买环境治理服务模式”,应当根据具体目标,结合各地实际情况,在权衡各种模式利弊的基础上,选择适合于自己情况的治理模式。”<sup>①</sup>

(责任编辑:杨嵘均)

## Government Procurement of Environmental Products and Services: Modes of Practice and Approaches to Innovation

ZHAO Xin-feng, LI Chun

**Abstract:** Environmental protection has become an issue of global concern. Guided by the scientific outlook on development and the theory of new normal in its economic development, China has paid due attention to the improvement of its environment, which has been listed as a key item on its policy agenda. Researchers have done a lot of substantial work on government procurement of such basic public services as elderly care, education and medical care but paid insufficient attention to the procurement of environmental products and services. On the basis of analyzing the feasibility, necessity and contents of government procurement of services for improving our environment, we have identified a few models of government procurement through examining the preliminary practices carried out by some local governments. By so doing, we have found that there are such problems with government procurement of environmental services: the products and services are not clearly defined; the fund for the procurement is insufficient; the evaluation of the performance of the services purchased is unsatisfactory; and the rules and laws governing the procurement are in need of improvement. Addressing these problems, we offer some policy recommendations for how to improve government procurement of environmental services.

**Key words:** government procurement of services; non-profit organization; environmental improvement; performance evaluation

---

①王雁红:《全球公共服务合同外包的运作模式及其比较研究》,《中国矿业大学学报》(社会科学版)2015年第5期。