

我国公共服务采购：从行政驱动到依法治理

葛道顺

(中国社会科学院社会发展战略研究院, 北京 100732)

【摘要】本文以国务院《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》出台为契机,探讨了我国公共服务采购发展现状和存在问题,阐述了我国公共服务采购转型的结构性任务,提出了优化采购体系并向依法治理转型的发展路径。文章指出,逐步建构公共服务采购的法律法规体系,是有效保护公共资源、调整公共服务消费、促进服务生产和购买效率提升的重要保障。

【关键词】公共服务采购; 发展路径; 采购边界; 行政驱动; 依法治理

【中图分类号】D632 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2017)03-0065-06

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2017.03.012

公共服务采购即“政府购买服务合约”(POSC, Purchase of Service Contracting),指政府将原来直接承担的公共服务的生产过程,让渡给企业或社会组织经营,并根据生产数量和质量支付相关费用。它与“政府购买公共服务”、“公共服务合同外包”等概念是不同语境下同一行为的书面表达。

一、行政驱动下我国公共服务采购发展现状和问题

我国的公共服务采购自20世纪90年代开始试点,2003年《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《采购法》)出台,当年采购金额达到103.8亿元,占政府采购金额的6.26%。至2014年年末,又经过十余年的发展,我国公共服务采购规模有了数十倍增长,达到了1934.3亿元,占政府采购金额的11.18%,^[1]但因为起点低,行政化驱动特征明显,至今仍然呈现出规模小、种类简单,市场竞争不足、采购边界模糊、法治体系欠缺等基本问题。

(一) 公共服务采购规模小,资金来源碎片化
在最近的2015年,我国政府采购资金总额为21070.5亿元,占财政支出总额的12.00%,其中,公共服务采购金额为3343.9亿元,占政府购买的15.87%,仅占财政支出总额的1.90%,人均均为246元。而拥有7000万人口的英国,政府每年用于采购公共服务的资金高达2360亿英镑,^[2]人均达到3371英镑。就购买社会组织服务而言,北京市政府2011年投入1.124亿元财政资金购买社会组织的公共服务;同年度我国香港特区非政府部门得到的政府购买服务协议单位的经常开支预算资助额为90.75亿港元,雇佣服务资助为9.864亿港元;^[3]二者相比,北京远远落后于香港。

近年来,各地政府购买公共服务的资金来源多样,有财政预算资金、专项业务资金、预算外资金、福彩公益金和由政府支配的社会捐赠资金等。大多数地方政府没有将购买公共服务资金全盘纳入公共财政体制。如深圳市的社会工作服务购买,在市一级由福彩公益金支付,在区一级由政府相关预算资金配套。

【收稿日期】2017-05-17

【作者简介】葛道顺,中国社会科学院社会发展战略研究院院长助理,研究员,博士研究生导师,发展战略与政策研究室主任,《社会发展研究》副主编兼编辑部主任。

另外,在教育、医疗、养老等领域,一些基本公共服务还在采用使用者付费机制,迫切需要将其纳入并严格执行政府购买基本公共服务清单。

(二) 公共服务市场竞争不足

由于治理结构的特殊性,服务机构和其他多数运营实体趋向依附于采购者政府部门而存在,影响了供给主体的独立性。在前期规模不等的公共服务采购中,很多公共服务项目通过内部协商或者仪式化的招标转给了政府所属或者掌控的企事业单位或社会组织、以及为应对服务采购而新成立的运营实体,存在所谓的向“自己人”采购的现象。^[4]其实质是一种竞争性限制,与公共服务采购秉持的公平竞争原则不尽相符,最终将影响公共服务的生产质量和提供效率。

例如,地方政府购买社会服务的一个普遍做法是,采购部门将某种类的公共服务的生产协议总包给某枢纽型社会组织(一般是参公管理的群团组织,是政府的“自己人”),再由该组织分包给其他相关社会组织。可想而知,这样的内部人控制的采购无论是合作主体还是采购过程都是非竞争性的。王名等人对我国社会组织承担公共服务的类型进行了研究,指出独立关系竞争性购买模式是一种理想类型,其实现的首要条件是独立的买卖主体和公开竞争方式。^[5]当然,在初期试点期,如1995年上海市浦东新区罗山市民会馆公共服务采购,由政府 and “自己人”社团协议安排非竞争性购买是可以的,当时在全国具有开创性意义。

(三) 服务监督和效果评价不易开展

因为专业人才和中介服务短缺,带来服务监督和效果评价不宜开展,是我国目前公共服务采购普遍面临的问题。例如,对专业性较强、程序性复杂的公共服务采购,政府采购方经常没有足够的合同管理的能力,只能以行政方式实施监督,导致过程控制和矫正机制形同虚设,有的甚至形成内幕交易,滋生腐败现象。如一些扶贫服务购买缺乏过程能力培养,采购的形式意义大于实质意义。

采购效果评价更是一件不易之事。一般而言,公共服务采购不能用单纯的购买规模,以及节省资金指标来衡量,很大程度上要通过对服务内涵的质性评估和对服务对象的满意度来衡量。但很多服务周期较长,加上服务需求繁杂多变,难以找到合适的指标衡

量公共服务的质量。

(四) 采购边界模糊,短期内难以精准把握

从理论上讲,政府采购的公共服务应该是纯公益性公共产品。但在实际执行中,哪些服务可以纳入政府采购目录序列之中,各国没有一个公认的统一标准,政府主要根据公众基本需要选择公共服务采购的领域和种类。

2017年3月,国务院正式印发了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》(国发〔2017〕9号,以下简称《基本公共服务均等化规划》),首次推出了国家基本公共服务清单制,提出了各级政府应当提供的8大领域共81个基本公共服务项目,并且拟定了每个项目的服务对象、服务指导标准、支出责任、牵头负责单位等。但这只是一个指导性文件,很多基本公共服务项目的具体内容和边界并不清晰,难免各地因为地方传统和发展差异也会有不同的理解 and 实践。

(五) 合作机制有待形成

无论从微观还是从宏观层面看,公共服务要达到高效率、回应性、公平性等目标,必须建立政府与市场、政府与社会的可持续合作机制,包括:民法意义上平等的买卖主体、公平竞争的市场结构、通畅对称的信息机制、经济稳定的交易成本,以及敏感有效的奖惩机制等。

一个有效的合作机制来源于买卖双方遵循公正原则所进行的平等协商。我国公共服务采购在此方面存在的一个结构性因素是,购买者政府往往权威过大,成为规则的唯一制定者和评判者,社会组织和企业处于相对不平等地位,可能带来有法不依、潜规则盛行而导致买卖双方互不信任。萨瓦斯所言的公私部门合作伙伴关系不能很好建立。^[6]各地在实践中应当恪尽职守,努力克服障碍,促进合作机制全面有效形成。

(六) 法规缺位,政策体系尚未形成

尽管《采购法》已生效十余年,但对公共服务采购的实质性作用有限,原因有二,其一,《采购法》中所言的“服务”仅限于政务支持性服务,也即政府的“自身服务”,而不是“公共服务”。其二,服务购买的客体中没有明确列入社会组织 and 私营部门,实际上意味着法律层次上没有明确赋予二者参与公共服务生产的合法性。

尽管2015年3月1日起施行的《中华人民共和国政府采购法实施细则》(以下简称《实施细则》)有所进步,但仅有四处提及公共服务。其中第二条将“向社会公众提供的公共服务”纳入了《采购法》第二条所称“服务”范围;第十五条、十七条、四十五条分别规定公共服务采购需要回应社会公众的意见、特殊要求公共服务项目可以从特定供应商处采购、公共服务项目验收应当征询意见并向社会公告。也就是说实施细则并没有对公共服务采购的范围、种类、标准、边界等关键知识给出具体规定,而这些要素是公共服务采购实务和政策不可避免的基本议题。

二、公共服务采购转型的结构性任务

为促进公共服务采购效率,国家发改委、财政部以及其他相关职能部门出台了一系列文件和措施,旨在引导公共服务采购逐步走上依法治理的轨道。在当前的转型阶段,我国的公共服务采购需要着重执行一系列结构性任务。

(一) 探索基本公共服务采购边界

尽管我国已经是全球第二大经济体,但人均国民收入依然处于发展中国家阵营。这就决定了我国公共服务体系建设总体上应当遵循广覆盖、适当水平的原则,保证基本公共服务提供的质量,并以促进基本公共服务均等化为目标。

关于国务院《基本公共服务均等化规划》提出的8大领域共81个基本公共服务清单,各地应该不折不扣、全力落实,但同时也需要遵循因地制宜原则,探索每项服务的具体边界。比如第11项目“就业援助”,服务对象是“零就业家庭和符合条件的就业困难人员”,服务内容是“提供政策咨询、职业指导、岗位信息等服务,使城镇有就业能力的零就业家庭至少一人就业”,但提供什么样的“政策咨询”或者什么样的“职业指导”等并没有具体规定和明确标准。

提供基本公共服务是政府的责任,根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(以下简称《“十三五”规划纲要》),“十三五”期间,要加大政府向社会力量购买基本公共服务的力度。适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的

基本公共服务原则上都应该通过购买方式实现。民政部、国家发展改革委公布的《民政事业发展第十三个五年规划》中也明确提出要健全政府购买服务制度体系,逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模,在购买民生保障、社会治理、行业管理等公共服务项目时,同等条件下优先向社会组织购买。

探索基本公共服务边界是地方政府的责任。各地政府应当根据国务院规划和清单积极探索,取得社会组织及其他社会力量的支持和合作,通过调查、实践和评估,逐步明确适合地区群体需要的各类基本公共服务的采购边界。

(二) 规范公共服务采购过程的控制

过程控制是项目管理、财务管理以及各类管理有效性的主要保障机制之一。为提高政府购买效率,强化公共服务采购的过程控制是应需之举。

根据有关文件精神,政府建立健全公共服务采购的机制,具体包括:一是信息披露机制,包括及时、充分向社会公布拟采购的公共服务项目内容、对承接主体的要求和绩效评价标准等信息,以及包括项目申请、预算编报、组织采购、项目监管、绩效评价的规范化流程和具体实施办法。如《慈善法》做出规定,县级以上人民政府民政部门和其他有关部门应当及时向社会公开向慈善组织购买服务的信息。二是采购流程机制,按照《采购法》及其《实施条例》规定,应当采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等方式确定承接主体并签订具体合同,对服务全过程跟踪监管。三是对服务成果检查验收机制,并落实奖惩措施。

根据国际上政府采购的经验,过程控制的细节精髓在合同管理。财政部印发的《政府购买服务管理办法(暂行)》(财综〔2014〕96号,以下简称《管理办法》)也强调,购买主体应当“加强购买合同管理,督促承接主体严格履行合同”,严格按照“合同执行进度支付款项”(第二十条),而“合同应当明确购买服务的内容、期限、数量、质量、价格等要求”(第十九条)。但是,在合同管理方面我国各级政府既缺少技术,又缺乏人才,学习和进步的压力不容小觑。

(三) 统一资金预算和财政补贴

针对采购资金来源碎片化的状况,财政部《关于

《政府购买服务有关预算管理问题的通知》(财预〔2014〕13号)要求政府购买服务所需资金列入财政预算。国务院《基本公共服务均等化规划》强调“提升财政保障能力”、“加大财政投入力度”。但对不同地区政府而言,由于财政状况贫富不一,实际列入财政预算并用于公共服务采购的资金五花八门。所以,无论是中央政府,还是地方政府,公共服务采购的预算体系有待建立完善。这需要政府立足基本公共服务需求,利用成本效益分析,尽快建立购买服务支出标准体系,才能不断健全预算编制体系。

除了财政收入资金,政府或者相关公共部门留用的彩票公益金、专项公益性资金等社会资金也应实行预算式管理,如将民政部门留用的彩票公益金纳入预算,用于购买社会组织提供的社会福利和社会工作领域的公共服务。2014年,民政部门筹集福彩公益金585.7亿元,支出彩票公益金231.3亿元,用于抚恤、退役安置、社会福利、社会救助、自然灾害等社会服务。财政预算和政府补贴机制应当有利于提高承接者的生产能力和消费者的支付能力,因此,需要针对不同公共服务项目特点实施不同的政府采购具体预算和补贴标准。

(四) 重视中央和地方政府的分工与协作

国际经验表明,为合理分摊成本,不同层级政府行程协作协议,就提供特定基本公共服务承担相应支出责任是普遍做法。在我国《采购法》及其《实施条例》等现有的法律体系中,没有条款明确规定中央政府和地方各级政府在公共服务采购中的责任与分工。

《基本公共服务均等化规划》首次强调国务院各部门和省、县级政府要“明确责任分工”,“合理划分中央和地方财政事权与支出责任”。该规划对国家基本公共服务清单中的每个服务项目都规定了具体的支出责任分工,按照项目的责任属性分别适用“中央财政承担”、“中央和地方财政按(确定)比例分担”、“由地方财政承担”或“地方人民政府负责”,而“适度加强中央政府承担基本公共服务的职责和能力”的宗旨体现在针对不同项目或者困难地区规定“中央财政”或者“国家”分别给予“奖励性补助”、“适当补助”、“资金补助”,并特别强调“中央财政对西部困难地区给予补助”。

在我国各项服务或事业的财政支出中,中央与地方的分担体系是广泛存在的。如2014年,全国社会服务事业费支出4404.1亿元,中央财政共向各地转移支付2150.0亿元,占社会服务事业费比重为47.8%。不过,中央财政对各地的转移支付的比例不尽相同,取决于地方财政承担基本公共服务支出的能力。这是一个务实的政策安排,在公共服务采购的财政预算体系中,责任分担比例的指导原则也应该如此。

但是,支出责任的分担比例并不能完全代表中央和地方政府的分工与协作。构建一个完善的公共服务采购体系是一个复杂的系统工程,明确了支出责任分担只是一个良好的开始,能不能达致规划目的,各地的执行能力和执行愿望需要有坚实的保障。2016年6月,国务院成立“政府购买服务改革工作领导小组”(国办发〔2016〕48号),强化政府购买服务的日常工作。相信该制度设置将对增强政府购买公共服务的协调和治理发挥重要作用。

三、优化采购体系,向依法治理转型

以需求为主导的市场化采购体制是普遍选择。从各国的实践来看,公共服务采购必须遵守协力、竞争与效率、市场、责任、法律保留与正当程序等5大基本原则。^[7]结合我国的具体实践,笔者认为,应当从程序、竞争、协作、问责与主体性几个方面,进一步完善我国的政府采购体系。

(一) 恪守公开、公正、透明原则,建立并完善正当程序

正当程序原则指采购过程符合程序的合理性和正当性。我国一般强调公共事务和行为的公开、公正和透明。公开是指昭告全社会,形成政府、事业单位、企业、社会组织的广泛行动和参与;公正是指购买主体与承接主体之间平等的法律地位,以及在此基础上按照市场原则、经过充分讨论所形成的规范、流程、标准、评估、惩处等制度符合正当性,捍卫了公众利益;透明是指公共服务采购的法律、政策、程序和采购过程及服务效果公之于众,处于有效监督之下。

关于公开、透明,我国相关法律法规的交代比较明确,如《管理办法》要求,“购买主体应当及时向

社会公告购买内容、规模、对承接主体的资质要求和应提交的相关材料等相关信息”，《采购法》第十一条规定“政府采购的信息应当在政府采购监督管理部门指定的媒体上及时向社会公开发布”。《采购法》及其《实施条例》所言采购透明原则包含三个方面内容：一是内容透明，公开政府购买的法律、法规、行政规章和政策，公开政府购买服务项目及内容目录。二是标准透明，公开采购标准、承接主体资格要求等。三是程序透明，公开服务提供者的资格预审信息，公开评标机制，公开竞标过程信息、中标结果、质疑程序等。

对任何国家而言，公共服务采购最难以完全达致的原则是公正，即政府采购如何全面、公平、合理捍卫公共利益。这不仅仅是完善法律法规体系的问题，更重要在于执法实践。而保障执法实践成功的关键在于程序正当，所有措施和步骤公开、透明，经得起检验，包括公众议论和专业评估。显然，正当程序是国家治理能力和行政执法能力的重要组成部分，也是我国公共服务采购走向法制化治理的基本路径。

（二）遵从竞争与效率的市场原则，确保公共服务采购的数量和质量

竞争与效率原则是按照市场机制进行激励，通过竞争实现公共服务资源的最佳配置和效率，也就是说通过采购机制优化公共服务目标，须尊重市场竞争机制和效率原则。在购买形式多变、购买来源多样的环境中，保证服务提供的数量和质量是一项艰巨任务。公共服务采购的数量与服务定位与采购清单高度相关。根据国务院公布的基本公共服务清单，可以界定在现有经济社会发展水平下应当为公众提供基本公共服务的类别、范围和水平，最终可以计算出规划方案中需要采购的基本规模和最低数量。

关于采购服务的质量要求，现有法律法规有诸多规定。《采购法》有6处提及采购的质量，第十七条指出，采购应当达到“质量优良和服务良好”的要求。第三十八条、三十九条、四十条都强调采购人根据“质量和服务相等”原则确定供应商。第四十一条、六十六条则要求对服务采购进行“质量”验收和监督。

但是，法律法规的“质量”要求只是一个笼统的概念，正如《实施条例》所解释的“质量和服务

相等，是指供应商提供的产品质量和服务均能满足采购文件规定的实质性要求”。真正的数量和质量要求和评价取决于公众服务需求水平及其满足状况，这需要引入公众和第三方评估。为使法律法规所规定的“质量”要求细化，可以考虑加入以服务提供者的执行力，服务的覆盖面、可及性、可持续性，以及服务达到的效果等指标作为质控参考标准。

毋庸置疑，公共服务采购的数量和质量保证不是来源于单纯的计划指令，而是来源于有效的市场竞争机制。

（三）强化政府监管和行业规制，形成全社会协力机制

协力原则是指购买主体和承接主体通过协商建立伙伴关系、共担责任。自从公共服务采购试点推进以来，我国一直主要依赖行政驱动，即通过一系列政府规章、意见、通知等文件推动政府购买的进程。在社会需求差别化、贫富差距扩大、行政博弈层次复杂化的环境下推行公共服务采购，可以想象作为推动人中央政府所面临的巨大挑战。监管体系不仅需要调动各级政府的主动性，更要形成市场力量和社会力量的合作和制约。

建立多方参与的公共服务采购和监管平台，确保政府购买遵循公开、公正和透明原则执行，是公共服务采购体系中不可或缺的设计。财政部印发的《管理办法》提出，购买主体应当在公平竞争的原则下鼓励行业协会商会参与承接政府购买服务。推动行业协会商会与行政机构脱钩，独立承担公共服务是一个老话题。但长期以来，我国行业性组织习惯于行政化运作制度，这种转型不是短期能够完成的。而且，症结其实并不在于行业性组织本身特点，而在于政府能否加快转型，向行业组织返还行业管理与行业服务的功能。否则，在公共服务生产和提供过程中，有效的行业规制很难建立起来，全社会的协力机制也就缺少一个关键支柱。

（四）建立诚信与问责机制，向依法治理转型

诚信是公共服务采购关系中双方共同的操守，问责则是必要措施和回应。二者共同构成公共服务采购依法治理的前提。

《实施条例》2015年1月1日施行之后，“公共服务”在法律上进入了政府采购范畴。同时，《实施

条例》进一步对购买事件认定、程序、经费保障、解决争议的途径等做出相关规定,公共服务采购开始进入了依法治理的新常态。

然而,因为原法的限制,《实施条例》在其他方面并无实质突破,如对公共服务承接人、采购边界、服务标准和质量评定等重要内容并无明确阐述。在具体实务规范方面,财政部出台并于2015年开始施行的《管理办法》具有更大的可操作性,如界定了供应商即承接政府购买服务的主体,包括“依法成立的社会组织,公益二类事业单位,依法成立的企业、机构等社会力量”(第六条)。另外《慈善法》在信息公开和促进措施两方面对相关公共服务采购做出了具体规定,使公共服务采购法制化更进一步。

在初步形成的法治新秩序中,《采购法》及其《实施条例》认可了公共服务采购的合法性。在具体实务操作过程中,行动主体可以依据《管理办法》、以及2014年财政部发布的《关于政府购买服务有关预算管理问题的通知》(13号)、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(18号)、《政府采购信息公告管理办法》(19号)和《政府采购供应商投诉处理办法》(20号)等文件作为公共服务采购和供给的具体指导。一个依法治理的新秩序正在形成,尽管还有很长的路要走。

(五) 培育多元供给主体,构建中国特色的采购模式

“培育多元供给主体”是国务院《基本公共服务均等化规划》提出的重要保障措施之一。在我国,长期投资型国家的发展战略带来了国有部门的强大和社会部门的滞后。庞大事业单位体系作为行政部门的附属,成为科学、教育、卫生、体育、环境等领域基本公共服务的主要承担者,也塑造了政府直接生产公共服务的典型。所以,为提高竞争效率,培育包括社会组织在内的多元供给主体和公共服务市场、壮大相关企业和社会部门的服务生产能力是必需的战略选择。

构建中国特色的公共服务采购模式是由中国特有的生产和消费结构决定的,其中,处在改制过程中的事业单位在短期内依然发挥着重要供给主体作用。可以借鉴PPP模式的合作精神建构公共服务采购体制。

其实,公共服务采购的内在合作机制与PPP模式是一致的,即政府机构与非政府部门,就提供公共产品或者公共服务签订合作协议。其中,政府部门角色主要是做好总体规划、建立服务采购瞄准机制、定价协调、监督合同的履行、评估产品和服务的质量以及实际效果;非政府部门角色主要是负责服务产品的设计、生产和提供,同时承担相应风险和管理责任。公共服务采购的合作和成本控制要件和PPP模式亦有相同之处,即:政府部门遵循“不争利”原则,生产部门遵循“不暴利”和非营利的原则,消费人群遵循“不奢求”原则。

公共服务采购是国家治理、政府转型、经济社会发展等各项国家顶层设计所关注的不可或缺的重要内容。我国公共服务采购体系和模式已经初露端倪,并且具有后发优势,可以吸收西方的经验直接助力购买实践,如可以跨越“基准竞争”理念主导的初级阶段,直接进入“使用价值最大化”理念指引的成熟购买模式,绕开各方为获取基准收益而牺牲服务质量等弯路,^[8]从而在短期内有效促进公共服务迅速推进。但长久看来,在系列政府文件基础上,经过必要的实践和试错,逐步建构公共服务采购的法律法规体系,实现依法治理,是有效保护公共资源、调整公共服务消费、促进服务生产和购买效率提升的重要保障。

[参 考 文 献]

- [1] 资料来源:中华人民共和国财政部国库司。
- [2] [8] 朱颖. 从重价格到重质量——英国公共服务采购方式的转变之路[J]. 中国招标,2014(5).
- [3] 阮萌. 有序推进政府向社会组织购买公共服务[J]. 开放导报,2012-08-04.
- [4] 葛道顺. 被代理的社会[M]. 中国社会科学出版社,2013.
- [5] 王名,乐园. 中国民间组织参与公共服务购买的模式分析[J]. 中共浙江省委党校学报,2008(4): 8.
- [6] E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[J]. 中国人民大学出版社,2002.
- [7] 项显生. 论政府购买公共服务的基本原则[J]. 中共福建省委党校学报,2014(2): 37-44.

责任编辑 葛卫

complete governance rights. But it also made the local government transfer into corporatism. Since then, the central – local relations characterized by decentralization had been reversed. In the 1990s, the taxation power of local government was reduced but routine responsibility was increasing. The financial power centralized and development indicators pressed down since the beginning of the new century, as well as the strict management system of construction land indicators. This is the central government's objective restraint on the corporatized behavior of local government as well as the three aspects of county "Governance Rights Defects". Meanwhile, the vertical management system of local government and the "City Governing County" system worsened the county "Governance Rights Defects". These are the institutional reasons why current county – level governance was in trouble.

Key Words: Macro – Reforms, County – level Governance, Defects of Governance Rights

Institutional Reform in the Organizational Innovation: the Logic of Institutional Change in the Urban Grassroots Governance

Zhang Xiang

Abstract: In recent years, the institutional reform has been showing some general characteristics gradually. It can be found that the institutional change in the urban grassroots governance in China gets some endogenous logic via analyzing a case about the contact workstation of the deputy to People's Congress. Firstly, in the respect of development stage, the institutional change need experience four stages, including functional defects, organizational innovation, mechanism formation, and system confirmation. Secondly, in the respect of impetus, absorption limitation of urban *gemeinschaft* and political awaking of social group in urban are the impetus of the institutional change in the urban grassroots governance. Thirdly, in the respect of limitation, the conflict between of mechanism formation and system confirmation is the key limitation in the institutional change in the urban grassroots governance. Based on the aforementioned analysis, we can get a preliminary conclusion, the institutional change in the urban grassroots governance is not the mirror of institutional change in the state's level, but getting some urban specificity.

Key Words: Institutional Change, Organizational Innovation, Institutional Reform, the Urban Grassroots Governance, the Contact Work station of the Deputy to People's Congress

China's Public Service Procurement: from Administrative Driving to Ruling by Law

Ge Dao – shun

Abstract: Based on "China's Thirteenth Five Year

Plan for promoting equalization of basic public service" issued by the State Council, the paper explores the present situation and existing problems of the development of public service procurement in our country, expounds the structural tasks of the transformation of public service procurement mode, and puts forward the suggestions of optimizing the procurement system while taking governance according to law. The article points out that the gradual construction of the legal system is an important guarantee for the effective protection of public resources, the adjustment of public service consumption and the promotion of service production and purchase efficiency.

Key Words: Public Service Procurement, Development Path, Procurement Boundary, Administrative Drive, Ruling by Law

"Fuzzy Governance" and Strategic Response: An Explanation of Community Governance Initiative

Guo Xiao – cong & Ning Chao

Abstract: How to understand the behavior of grassroots governance in China, both literature presents a variety of explanatory logic, to the academic community left a further expansion of the analysis of space. On the basis of the existing research, this paper puts forward an explanatory framework of "fuzzy governance – strategic response", and analyzes the "initiative" incentive of strategic behavior in complex institutional environment with typical community construction. Based on the further discussion of the "fuzzy governance – strategic response" thinking on China's modernization of the realization of the practical significance of modernization.

Key Words: Community Governance, Initiative, Fuzzy Governance, Strategic Response

Performance of Social Governance and its Influencing Factors

—Based on a National Social Survey in 2015

Wu Jian – ping

Abstract: The aim of social governance is to promote the peoples' livelihood and social order, which can be measured from Macro – fundamental order, Meso – group relations, and Micro – individual welfare. There are three factors affecting the performance of social governance that are the dominance of Party and government, social participation and guarantee of rule of law. According to the result of a national social survey in 2015, we find that the influence of dominance of Party and government is especially significant, while that of social participation is comparatively weak.

Key Words: Performance of Social Governance, Macro – Fundamental Order, Meso – Group Relations, Micro – Individual Welfare