

政府购买公共服务：演化路径及其条件*

——上海职业培训服务社会化历程为例

邓金霞

（上海市公共行政与人力资源研究所，上海200070）

【摘要】：作为政府与社会力量合作的一种方式，政府购买公共服务将遵循何种发展路径？通过梳理上海市职业培训社会化二十年的历程，可以发现，政府和社会力量的合作模式随着现实问题和条件的变化几经演变，主要经历了三个阶段：政府招标采购社会组织服务阶段；政府双向补贴阶段；扩大承接主体和目录来源，直接受训者和企业阶段。案例中展现的运行逻辑在于：政府和社会力量合作方式的变革和发展必然伴随着政府理念和职能的调整，是政府放下自负、放权让利，加强服务与监管的过程。其中最关键的影响因素是市场发育的程度，对于促进市场发育而言，三方面的条件尤为重要：信息平台、公共服务平台和事业单位的转型脱钩。

【关键词】：政府购买；公共服务；演化路径

【中图分类号】：F812 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-3176（2019）02-022-（11）

中国共产党第十九次全国代表大会报告指出，要转变政府职能，深化简政放权，也指出国家治理体系和治理能力有待加强，需要不断推进。上海职业培训服务从1998年到2018年的社会化历程是一个难得的完整案例，梳理其发生发展历程和内在的规律，可以为改革的推进提供参考。

一、问题、文献和方法

1. 问题的提出

政府购买公共服务是对传统政府供给方式的一种超越，是发挥市场竞争机制的优势、有效配置资源的一种方式，其关键在于以购买双方平等的契约交换关系替代了科层制自上而下的命令服从关系，打破了传统政府垄断公共服务供给的情况。伴随着政府向社会力量购买公共服务政策的推广以及相关研究的丰富，不少公共服务供给行为都被贴上了政府购买的标签。政府购买之后还有什么更有效的治理方式吗？其可能的演变趋势是什么？政府与社会力量的合作在中国遵循何种发展路径和规律？这是本文重点回答的问题

客观面对政府提供公共服务的现实，一些政府购买方式已经在发展过程中发生了演进，同时还伴随着渐进的政府职能变革。上海市的职业技能培训服务首开政府购买的先河，迄今已二十年余年，模式几经演

基金项目：年度国家社科基金一般项目“建立健全政府向社会力量购买公共服务机制研究”（14BZZ065）的阶段性和成果。

收稿日期：2018-3-13

作者简介：邓金霞女（1977-）上海市公共行政与人力资源研究所助理研究员博士

变，主要经历了三个发展阶段：政府购买培训成果，向培训机构支付培训费用；建立虚拟的个人账户卡，探索类似培训券的形式，而后调整为同时补贴培训机构和劳动者，并且以直接补贴劳动者为主；不再补贴培训机构，直接补贴个人、用人企业和鼓励行业龙头企业承担培训任务。在政府职能实现方式调整的每一个阶段，都伴随着政府职能相应的转变。本文研究政府购买职业培训成果总体演变规律和趋势、演变发生的条件和影响因素，希望可以回答前文提出的问题。

2. 研究方法和目的

本文主要采用了历时比较的案例研究方法。作为合作治理的重要方式之一，政府购买公共服务虽然在全国推广不过5年左右的时间，但这是建立在上海等城市政府将近二十年实践的基础之上。上海市政府购买服务开全国风气之先，早在1990年代，绿化等行业就开始尝试“管养分开”。1995年，在开发开放浦东的背景下，为满足社会发展的需求，浦东新区社发局尝试“委托代管”罗山市民会馆，购买社会组织的服务。上海市政府购买职业培训成果发端于1998年，首开政府购买公共就业服务的先河，模式几经演变，本文依托这一运行二十年的案例，比较了不同历史时期的条件、采用的具体方式以及政府职能相应的变化。通过实地访谈的方式，调研了上海市人力资源和社会保障系统的相关职能部门以及事业单位，在了解政策演变总体情况基础上，收集了相关的政策文件，查阅了相关文献，梳理了上海市职业培训社会化二十年来演变的来龙去脉，对比各个阶段具体做法以及政府职能的差异，试图归纳变化发生的原因和条件，从而推进政府购买的理论研究与实践发展。

3. 文献回顾

（1）政府购买公共就业服务

关注职业培训以至公共就业服务的研究不是很多，现有研究基本上都从政府购买的角度展开，探讨存在的问题，提出完善的路径、机制等对策建议，理论解释文章偏少；探讨宏观问题居多，案例研究和追踪研究比较少。现有普遍认为应该完善协同治理机制，包括：建立政府引导、市场和社会推动的“多元协同”供给机制；^[1]处理好选择、监督、激励承包商的问题；^[2]建设平台、制定项目和内容、加强绩效评估考核等；^[3]扶持企业和社会组织；^[4]增强凭单制设计的科学性与开放性，加强监管，让社会服务组织成为独立法人和市场主体P 引人培训费用共担机制等。*也有学者把政府购买这种方式称为准市场模式，^[7]提出以目标管理为基础的内部准市场、以合同外包为基础的准市场以及以培训券为基础的准市场三种路径设计。^[8]

（2）政府购买发展趋势

部分学者提出合作治理是政府购买发展的高级阶段，政府购买的价值取向是合作治理。其基本特征是不同治理主体为解决共同事务而对各方治理性资源进行的交换和共享。^[9]合同外包可以为合作治理奠定组织基础。中国合作治理的一大障碍就是缺乏有能力的外部组织。成为服务承包者所必备的法律、组织条件会促使承包者将自身正式化，并搭建起适宜的治理结构。同时，服务承包者需要不断完善自己的内部治理制度、提升治理能力，以适应日益复杂的外部需求、应对外部的不确定性。^[10]新的治理方式，比如合作治理、政策网络治理倡导网络机制，以求通过水平式的联结方式把政府、利益集团、行业协会以及公民等正式或非正式组织联系起来，并以共同利益为结点，彼此形成资源依赖互动关系。而政府购买，正是一种具体的合作治理形式。^[11]

(3) 政府购买与政府职能定位关系

讨论政府购买与政府职能关系的文献较少，但都认为应将两者联系起来推行，这一点与访谈中获得的意见是一致的。学者认为在政府购买公共服务过程中要坚持政府职能转型的政治目标。^[12] 政府购买公共服务是实现政府职能转变的核心途径，要促进政府购买服务主体的观念更新与体制机制完善。^[13] 政府购买公共服务与政府职能转移有一定契合性，但存在差别，政府购买是市场合同关系，而政府职能转移指向的是政府、市场和社会良性关系，是合作治理。^[14] 同时，也有学者发现：政府购买社会工作服务仅仅是作为特定公共事务管理工作的一种方式创新，几乎没有改变也难以改变区、街（镇）等政府部门的基本职能和职责。^[15] 社会逐渐从受支配地被动“嵌入”国家转为有意愿地主动“嵌入”国家。^[16]

根据以上文献，建立健全政府购买公共服务的相关体制机制，促进政府与社会力量的合作是发展的必然趋势，政府职能转变与政府职能实现方式之间有一定的互动关系，本文根据历时二十年的具体案例，分析其中的规律和影响因素。

4. 分析框架

在职业培训服务供给过程中，政府和社会力量的合作模式随着现实问题和条件的变化几经演变，主要经历了三个阶段：政府招标采购社会组织服务阶段；政府双向补贴阶段；扩大承接主体和目录来源，直补受训者和企业阶段，不同阶段的重要标志是支付对象、支付方式、承接主体的转变。所展现的运行逻辑是：政府和社会力量合作方式的变革必然伴随着政府理念和职能的调整，是政府放下自负、放权让利，加强服务与监管的过程。促进发展最关键的条件是市场发育的程度，而对于促进市场发育而言，三方面的条件发挥着重要的推动作用：信息平台、公共服务平台和事业单位转型脱钩。

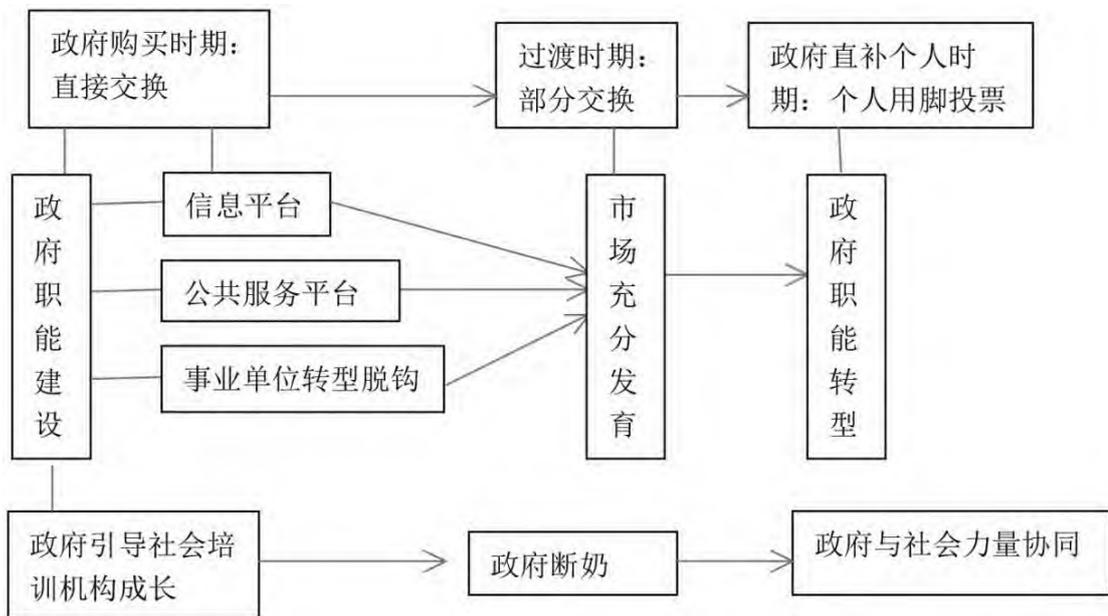


图1 政府购买公共服务演化路径及其条件分析框架

二、案例：上海市职业技能培训社会化的发展历程

1. 启动改革的时代背景

计划经济时代，政府自己办学校，组织教育和培训。上世纪九十年代，上海市劳动局^①三个直属的技校，为社会提供培训服务，同时，市劳动局还负责劳动者培训后的技能鉴定工作，培训和鉴定一体化。在职业教育和培训领域，除由劳动局主管的技校外，还有教委主管的职业高中、中专以及大专等机构。一方面，劳动局管理培训的进口、出口全过程，另一方面，培训资源在劳动局和教育局之间分割。“公共就业培训服务的提供机制是政府垄断培训市场，政府既是培训服务的出资者，又是服务的生产者，培训对象则被动地接受服务。”^[17]

(1) 国有企业改革与国家再就业培训计划

上世纪90年代开始，上海市开始了大规模的国有企业改革和产业结构调整，百万下岗人员走向劳动力市场。1998年《政府工作报告》指出：对长期亏损、扭亏无望的企业实施规范破产，下决心关停一批产品没有市场，经营难以为继的企业。分流企业富余人员，是提高效益的重要途径，各级政府要给予关心和支持。1998年，国家劳动部制定了《“三年千万”再就业培训计划》，即在1998年-2000年三年内，组织1000万下岗职工接受职业指导和参加职业培训，帮助下岗职工转变就业观念，提高职业技能，尽快实现再就业。劳动和社会保障部要求各地结合实际情况，贯彻实施。1999年《政府工作报告》指出：继续做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作。要采取积极的政策措施，鼓励、支持和引导个体经济、私营经济等非公有制经济的健康发展，充分发挥它们对满足居民多样化需要、增加就业、促进国民经济发展的重要作用。

社会经济的变化对政府职能提出了要求，在此大背景下，上海市劳动局出台了一系列相关政策，鼓励劳动者参加培训，提高竞争上岗和稳定就业的技能素质。

(2) 上海市改革开放先行者的定位和市场化的尝试

上海在经济体制改革中先试先行。“上世纪80年代末和90年代初，上海面对极其困难和复杂的形势，改革开放、结构调整任务相当艰巨。”^[18]1991年2月15日起，解放日报发表了一系列署名为皇甫平的文章，在《做改革开放的“领头羊”》一文中，作者写到：历史和现实已经反复证明，“何以解忧，惟有改革”。要进一步解放思想，突破任何一种僵滞的思维方式的束缚，以改革开放贯穿全年，总揽全局，建立与国际性经济中心城市相适应的社会主义商品经济新格局。要以改革的姿态，振奋精神，敢冒风险，敢为天下先，走前人没有走过的路，做改革开放的“领头羊”。^[19]

2. 政府招标采购社会职业培训机构成果时期

这一阶段的特点是采取了政府购买职业培训成果、直接补贴培训机构的方式，为了保障实施效果，政府从放权、监管和服务三方面进行了职能调整。从这个意义上，“放管服”是政府的一种自觉探索。

(1) 政府发包购买职业培训成果

1998年，为提高就业者的素质，改变劳动力的结构，在借鉴瑞典等北欧国家经验的基础上，上海出台了《上海再就业三年培训计划》，在职业培训领域推出市场化、社会化培训的运作模式，政府购买培训成果，“抓两头、放中间”，逐步实现“职业培训运作市场化、社会培训资源集约化，培训考核鉴定标准化”。“抓两头”，即抓住市场需求信息的传播，1998年底，人网单位已达304家，其中大专院校47家，中等职业技术学校152家，社会力量办学机构105家%；抓住培训质量的考核鉴定和职业资格证书的核发管理，保证证书的权威性和公平性，推行1+X标准，1是国家标准，X是根据上海实际情况进行调整的变量。“放

中间”，即培训过程实现市场化、社会化，让各类社会培训机构在政府搭建的服务平台上进行公开、公平、公正的竞争。^[21]

具体来说，所谓“政府购买培训成果”，即下岗失业人员经过培训达到上岗要求，并考核合格实现就业后，其所需的培训费用由政府支出。^[22]其做法是：组建跨区域、跨部门、跨所有制的培训机构信息网络，解决职业培训与劳动力市场信息相互沟通的问题，改变长期以来职业培训资源条块分割、培训与市场需求相脱节的现象，实行培训信息资源的共享；政府根据劳动力市场显示的供需信息，确定培训项目，向入网的社会培训机构公开招标。流程包括：职介机构根据市场需求，发布培训项目招标信息；具有相应培训资质的网络培训机构自主投标；专家组评标，确定中标的培训机构；中标的培训机构与职介部门签订“承担培训协议”；在培训网络和劳动力市场上发布招生信息；中标培训机构组班培训；培训结束参加政府部门认定的职业技能考核鉴定；根据考核合格率和推荐就业率，失业保险部门核拨培训补贴经费，对就业率高的培训机构给予奖励性补贴。

(2) 政府职能调整：放权让利、监管和服务

游戏规则制定好以后，还要有足够的“游戏伙伴”参与，协同营造市场。为了促进社会培训机构的发展，上海市劳动局采取了三个办法：将劳动局主管的技校等培训机构交给教育部门；出台了扶持和监督并重的民办培训机构发展政策；建立实训和信息平台，提供公共服务。’

①为社会培训机构发展释放空间

建国以来，我国技工学校的管理体制总体上没有发生改变，迄今主要由劳动人事部门主管。1953年中央财政经济委员会党组决定，将后备技术工人培养训练的工作归劳动部门综合管理。^[23]1994年7月3日，国务院《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》进一步明确规定：“以进行学历教育为主的职业学校和成人学校原则上由各级劳动、人事部门和有关业务部门进行管理。”1999年，《中华人民共和国劳动和社会保障部关于对技工学校管理体制问题的复函》指出：经国务院有关领导协调，原劳动部、国家教委已就此达成“教育工作的宏观管理在国家教委、职业培训的归口包括技工学校的管理在劳动部”的一致意见。2010年，人力资源和社会保障部职业能力建设司《关于技工学校管理体制有关问题的通知社职司便函》中指出：人力资源社会保障部门负责技工院校综合管理，是《职业教育法》和国务院“三定”方案明确赋予的职责，再次明确不改变技工院校现有管理体制。

但是，在全国劳动系统中，上海市劳动和社会保障局是第一个也是唯一交出技校管辖权的厅局，不举办培训学校，不设立自己的行政势力范围，打破围墙，向全社会开放培训市场。2005年，为了引导推动培训机构的市场化和社会化、将培训和鉴定分开、减少部门间摩擦、整合资源、提升技校的教学质量，上海市劳动和社会保障局提出了将上海市技工学校管理权交由教育部门的建议。2006年8月，上海市教委、上海市劳动保障局《关于本市技工学校的招生、教育教学、学生学籍等工作归口上海市教育委员会宏观管理通知》中指出：从2006年秋季新学年起，本市技工学校在原主办单位、经费渠道和教师编制等保持不变的前提下，由上海市教育委员会统一负责其招生、教育教学、学生学籍等宏观管理工作。自此，原劳动局所属的技校交给了教育局，上海走了一条与全国不同的路，劳动局不再直接办学校、搞培训。“劳动保障部门不要热衷于自己开办培训机构，应该促进培训过程完全市场化、社会化，让国内外各类培训机构在政府搭建的平台上，通过公开、公平、公正的竞争原则，优胜劣汰，形成能进能出的代谢机制。”^[24]

②促进和规范社会培训机构发展

上海市出台了相应的政策促进民办培训机构的发展，在规范发展的同时降低准人的门槛。2000年，上海市劳动和社会保障局、上海市民政局、上海市社会团体管理局制定了《关于本市民办技工学校和社会培训机构进行民办非企业单位登记有关事项》的政策，用今日的眼光看，2000年左右建立的行政审批制度无疑是一种进人的门槛，然而，就当时的情况而言，该制度的建立却使社会机构的发展有了依据。2005年12月，上海市政府出台《关于上海加速发展现代服务业的若干政策意见》，进一步降低非资本进入服务业的准入门槛，现有政策和资金渠道向服务业倾斜，开放市场准入，简化行政审批，推进体制改革，努力消除“玻璃幕墙”，现代服务业职业培训项目和专业能力水平认证项目，纳入“政府购买培训成果”。2005年底的时候，上海经审核批准的合作办学项目和机构共239个，占全国总数的三分之一，强于劳动者挑选的余地比较大。

（3）为社会培训机构提供支撑服务平台

上海市劳动和社会保障局将一批自身所属的培训机构进行了社会化的改造，搭建一个提供全天候免费服务的公共实训平台，为培训学校提供包括实训设施在内的各种服务。1997年底，原“上海市劳动局第三技工学校”改制后成立上海市职业培训指导中心，进行了职能转变，不是培训实体，不再从事具体的开班办学，而是承担对职业培训进行管理、指导、服务的职能。职业培训的一个主要问题是一些社会培训机构无力购置和更新先进的培训设施，尤其是需要较大投入的设备，仅仅依靠单个培训机构自身投入难以解决实训设施，同时不可避免会出现“低水平”重复建设的状况，为带动和提升职业培训的整体水平，提升劳动者的动手能力，在中心建起了多功能、开放式的公共实训基地，面向社会培训机构（包括中高等职业院校）全面开放、免费使用，面向上海市所有的教育培训机构提供免费无偿的技能实训和技能鉴定服务。

（4）成效、问题和挑战

政府购买培训成果是一种双赢的方式，既帮助培训机构扩大了生源，促进了职业培训市场化发育，又解决了当时迫在眉睫的下岗职工再就业培训问题。但是，政府对培训质量的监管，主要是靠书面资料的审查和不定期的督察，但在人力和成本等条件约束下，不能完全掌握实时的培训信息，暴露了很多问题：培训机构通过虚假宣传扩大招生、在培训中偷工减料；培训机构利用定点培训基地的垄断地位，搞生源买卖，将学员转包给其他培训机构，收取“人头费”等。既浪费了国家的资金，也没有使下岗失业人员接受真正的培训，在社会上造成了不良影响。^[26]

3. 支付模式发生转折：探索补贴个人时期

（1）虚拟职业培训补贴个人账户阶段

自2004年4月1日起，为进一步完善“政府购买培训成果”运作机制，提高政府补贴培训的针对性、有效性和实用性，上海市劳动和社会保障局开始实施个人自选方式的政府补贴培训。2006年2月，上海市劳动和社会保障局正式颁布《关于在本市建立职业培训补贴个人帐户若干意见的通知》，为就业有困难、需要提高技能素质的劳动者建立培训个人帐户、发放培训帐户卡，个人自主选择有资质的培训机构参加培训，经鉴定合格后，政府给予一定比例的经费补贴，所需费用可以按规定从其培训个人帐户中核销。个人帐户是虚拟的，记录劳动者持卡参加培训的基本情况，以及培训经费核销的情况。额度为2000元，帐户资金由失业保险基金注入，不能以现金形式支取，不是储值卡，不可转让、套现、继承。建立持卡人诚信记录，对违规使用补贴个人帐户的个人，取消其个人培训补贴帐户，并记入其个人诚信记录，5年内不再给予享受补贴培训。

在这一阶段，新的方式取消了政府招标这一环节，改为个人从有资质的培训机构中自主选择，更多地满足了个人的需求。但是，道高一尺，魔高一丈，在政府、培训机构与个人三者契约关系中，还是存在培训机构与个人合谋的空间。一些培训机构向下岗失业人员收买“培训券”或与下岗失业人员勾结，通过虚假手续骗取培训补助经费。

(2) 政府部分直接补贴个人阶段

上海市人力资源和社会保障局在实施职业培训个人帐户的基础上，进一步探索建立培训经费真正直接补贴到个人的方式，以调动个人培训的积极性。设想首先在在职人员中推行，在职人员参加培训并考核合格后，培训补贴经费直接补贴到其个人，而不与培训机构结算，使参加培训的劳动者直接、真正受益，让个人更加珍惜和维护自身培训权益。

2010年4月，上海市人力资源和社会保障局出台了新的《上海市职业技能培训补贴暂行办法》，培训补贴经费鉴定合格后直接补贴给学员个人。劳动者参加补贴培训时，可在各区县公共就业服务机构的指导下，选择那些诚信等级最优、办学条件最好、培训质量和合格率最高的培训机构参加培训，按培训机构在物价部门备案的收费标准支付培训费；培训后考核鉴定合格的，补贴经费按规定的补贴标准和补贴比例直接划拨到学员个人的银行账户内。培训补贴实行优质优价。劳动者参加经本市人力资源和社会保障部门评估认定为办学质量和诚信等级A级培训机构的补贴培训，在享受培训补贴时，补贴经费按规定的补贴标准上浮10%。不过，对于本市户籍、在法定劳动年龄段内的失业人员、协保人员和农村富余劳动力(除就业困难人员外)，本轮政策调整保留了例外情况，部分补贴给培训机构。

考察这一阶段，在政策反复调整下，培训机构和个人不诚信、合谋的问题得以解决。但是，在培训目录和标准由政府部门审定、有资质的培训机构有限且多为民办非企业的情况下，供给培训服务的水平不可避免地会落后于社会发展的需要，一些知名企业的培训证书含金量更高、更受市场的欢迎。

4. 支付模式彻底转变:补贴个人和企业时期

(1) 直接补贴个人:斩断合谋风险

经过七年的试运行，2016年底，上海市人力资源和社会保障局修订出台了《上海市社会化职业技能培训补贴管理办法》，劳动者实行自主报名、自行付费、考核合格后培训经费直补个人(银行账户)，除了进一步激发劳动者的培训主动性和积极性，还鼓励和吸纳更受市场欢迎的培训资源，在此基础上，进一步细化了评估和监管的指标。

(2) 社会培训与补贴企业:发挥市场主体配置资源的优势

企业作为市场的主体，对于市场的信号更敏感，更了解自己需要的人才类型，而且企业安排的培训，更能得到时间和物质上的支持，和就业的关系更直接，让企业自己选择培训内容和方式，更利于发挥市场配置资源的优势和积极性。

为此，2014年，上海市政府制定了《关于完善地方教育附加专项资金分配使用办法进一步加强企业职工职业培训的实施意见》，2015年，上海市人力资源和社会保障局制定了《关于区县使用地方教育附加专项资金开展职工职业培训工作的指导意见》。企业可以自行开展职工职业培训项目的申报，并于培训鉴定后申请培训经费补贴；对于缺乏培训能力、不具备自行开展职工职业培训条件的企业，可通过系统中集中提

供服务的方式提交培训申请，并于培训鉴定后申请培训经费补贴；给予高技能人才培养基地培训补贴。在此之前，部分区县已经建立了供需双方信息对接的相关系统和平台。

（3）企业培训与补贴个人：发挥行业企业的主体作用

此外，政府搭建实训平台固然可以有效弥补社会培训机构的不足，但是一方面需要投入很多资金，另一方面又不一定能完全切合市场的需要。因此，政府开始注重发挥行业龙头企业的作用，鼓励龙头企业为行业培训贡献力量，起到辐射带动作用。

为适应高质量发展对技能队伍建设的最新要求，2018年，上海先后出台《中共上海市委办公厅上海市人民政府办公厅印发〈技能提升行动计划（2018-2021年）〉的通知》和《关于本市开展新技能培训试点工作的通知》，探索形成行业企业自主培训评价、行业主管部门评审管理、人力资源社会保障部门指导服务的新技能培训工作机制。经费补贴按照“企业承担一点，政府补贴一点”的原则，对法定劳动年龄段，在本市缴纳社会保险的培训对象，参加新技能培训且符合条件的给予经费补贴（含培训补贴和考核评价补贴）。

（4）政府职能调整：放权、监管和服务

①进一步开放参与主体范围，发挥市场配置资源的决定性作用

打破藩篱，对补贴目录进行开放式管理，扩大范围，增加了“经认定”、“经批准”和其他企业岗位技能要求的培训项目。职业培训需求具有很强的个性化特征，在既定的教育时段内，每个人也因其个人的基本素质和接受水平不同，对于职业培训服务最终的消费品质就会产生差异，但是优质教育资源是有限的，在非均质消费的情况下，学员更倾向于寻找具有更好教学条件、更好教师资源和更高考核合格率的学校进行培训，这也导致了培训市场的不平衡，给政府购买服务的机制设定提出了新的要求。^[27]然而，政府自己组织专家确定的目录和标准却一度落后于市场的需要，一些跨国高科技企业自己的证书含金量更高，在此情况下，如果不做适当变革，就等于让落后的培训机构垄断市场，从而影响到就业水平和质量。政府必须尊重社会成员个性化、精细化的需求，广开门路，不仅要发挥好事业单位、社会服务机构的作用，还要向经营性培训机构、中外合资的培训机构打开大门。根据《上海市社会化职业培训技能培训补贴管理办法》，2017年起，对本市职业技能鉴定公告外的项目，补贴培训实施机构可根据经认定的培训方案实施培训，根据经认定的考核评价方案组织学员参加考核评价，对考核评价合格的学员，按规定颁发相应证书。

培训机构资源盘活，不论性质，凡符合条件的均可签约承担补贴培训。过去只有举办职业资格类培训的非经营性培训机构才可签约承担补贴培训，劳动者只能在这些培训机构中择校。修订后为鼓励上海市各级各类优质培训机构为社会提供优质培训服务，规定凡具有法定办学资质、办学条件好、培训质量高的社会培训机构均可经申报认定、签约承担补贴培训。对于涉及新产业、新职业领域的培训项目，如上述经签约认定的补贴培训实施机构无法满足劳动者培训需求的，经区人力资源和社会保障部门审核同意并报市人力资源和社会保障部门备案后，可选择其他具备相应培训条件的培训机构承担补贴培训。市相关部门（组织）于下一年度通过政府采购程序将该培训机构增补进社会培训机构入围名单。

2015年修订的负面清单，为外商在国内开办职业培训机构打开了大门，2016年10月，首家外资职业培训机构落户上海自贸区，而浦东率先开展的“证照分离”试点，则促进了项目落地。在拿到工商营业执照后，普华永道向人社部门提出筹建申请。在签署告知承诺书后，当场拿到行政许可。不办证，不代表着放松监管，浦东新区市场监管局会把涉及行政处罚、严重违法失信、经营异常名录等的企业信用信息向第

三方征信机构公布，列入信用联合惩戒名单。^[28]

②加强事中事后的评估和监管

政府承担市场监管、社会管理和公共服务职能，而且“出了问题找政府”，政府负责兜底和善后，在放权的同时，完善监管机制非常重要。

2007年，上海市劳动和社会保障局出台《关于进一步规范本市补贴培训工作的意见》及相应的操作办法，通过专项审计、专项检查的方式，加强了对补贴培训的监管和绩效评估。向在动手能力培养上有条件的机构倾斜，同时建立退出机制，对违规培训机构，取消承担政府补贴培训的资格，记入办学诚信记录，并向社会公布。

2009年，上海市人力资源和社会保障局制定了《上海市民办职业培训机构审批和管理办法》。民办职业培训机构，按属地化原则进行管理，必须进入“上海市职业培训信息管理系统”，录入相关信息，依法与学员签订培训协议。人社部门对民办职业培训机构网络化定期核检制度，整改后仍不合格的，在“上海市职业培训信息管理系统”内予以封网处理。实行民办职业培训机构办学质量和诚信等级评估制度，民办职业培训机构办学质量和诚信等级分为A级（优秀）、B级（良好）、C级（达标），等级有效期为三年。鼓励办学条件好、办学质量高的民办职业培训机构参与实施政府补贴培训项目。补贴对象经查实违反本市培训补贴有关规定的，补贴经费不予核销，并记入其个人诚信记录。

在职业培训补贴政策实施过程中，主要以“申报签约”制度来确定每年承担培训补贴的机构。区人力资源和社会保障局根据《承担补贴培训协议》，对本辖区内签约的补贴培训实施机构做好日常管理、指导服务，可委托有资质的社会中介机构对本辖区内的补贴培训情况开展督导评估，规范补贴资金的审核拨付，及时审核拨付经费，及时向社会公布相关信息，及时处理违约违规行为。市人力资源和社会保障部门适时开展补贴培训督导评估抽查工作。建立补贴资金使用情况抽查和专项审计制度，定期通报补贴资金使用情况检查审计结果。

推行互联网+政务服务，完善实体平台建设。按照信息资源整合共享、办事、审批标准化原则，完善“市区一体的职业培训机构资质审批服务平台”，可在网上办理的服务事项全部上网，实现服务指南、办事信息、在线投诉评价、问题解答等网上申报、咨询、查看等功能的全覆盖。减少纸质材料报送，仅需提交必要的纸质材料，大部分材料可在信息平台传递，网上补充材料，充分利用信息平台给申请人提供便利。为方便企业了解补贴政策和申请补贴资金，建立了企业职工职业培训信息管理系统，作为平台共享资源。

三、上海职业培训补贴模式演进的逻辑与趋势

纵观上海市职业培训补贴模式的发展历程，其总体趋势表现两条相互交织的线索：公共服务供给的方式从典型的政府购买逐步升级为针对企业和个人的社会化补贴，同时，政府不断放下自负，调整职能，经历了一个持续放权让利、加强事中事后监管和服务的过程。管理机制的变革伴随的是政府职能的转变和重新定位，两者相辅相成，经济体制和政府职能的变革推动了新机制新方式的采用，而机制和方式的完善也在推动政府职能的转变，促使政府、市场和个人向各就其位的方向发展。

第一，从合作和交易方式看，总体上从购买培训成果变为社会化补贴，其中又经历了从直接补贴机构发展为虚拟的个人账户，从直接补贴个人与补贴机构并存转变为直接补贴个人和企业。由此可见，政府购买公共服务的方式并非一成不变，而是一个持续发展、替代升级的过程，根据条件和问题的不同，存在若

干发展阶段。从政府与培训机构双方交换资源，到政府直接补贴个人和企业，升级版的职业培训补贴机制并不完全属于目前所见的任何一种典型的政府购买类别，因为一方面政府在事后直接补贴现金给通过鉴定的劳动者和企业，另一方面，培训机构包括但不限于签订承担培训补贴协议的机构，劳动者和企业也可以选择其它经认定和备案的机构。

因此，不必把所有采用市场机制的做法都归纳给政府购买，不必都装到一个口袋里，贴上一个标签。基层实践当中的做法更加多样化，时有跳出既有概念束缚的创新。政府购买是一种供给公共服务的手段而不是最终的目的，其本质是政府与社会力量之间的合作，而合作有多重类型。当社会力量能够自食其力，不再靠着政府的围墙乘凉，不再拄着政府的拐棍走路的时候，合作就是另外一种形态。当上海的培训机构逐渐壮大，培训市场能够充分竞争的时候，政府购买就应该从最初的鼓励发展、直接补贴转向了。

第二，从政府职能的角度看，政府购买的演进过程也是政府放权让利、释放社会力量发展空间，加强服务和监管的过程；既是政府立足现实条件，调整培训机制的过程，也是政府职能重新定位的过程。在此过程中，政府逐步退出与市场、社会争利的领域，承认自身在引领潮流和把握发展方向等方面存在的不足，留出社会培训机构成长的空间，尊重市场发展的规律，与此同时，强化了其在信息平台建设、资源规模化、集约化以及评估监管方面的责任，弥补了企业不愿为不能为之处，将市场无形的手与政府有形的手结合起来。

第三，从政府购买的不同阶段看，对社会力量采取的方式也不同。初级阶段放手培育，发展数量，中间管控风险，后期加强监管，注重质量。总体上说，我国政府购买公共服务仍处于初级发展阶段，尽管已经有很多经验教训可以借鉴，有些数据可以利用，但也不是一蹴而就的事情，不能拔苗助长，更重要的做好现阶段应该做的基础性工作，譬如搭建信息平台、建立游戏规则，放水养鱼，等伙伴增多、成熟之时，就可以适当转变规则，政府也可以逐步退出，大家各就各位、各得其所。

具体来说，在政府购买的初级阶段，可以考虑采取以下一些措施：制定鼓励、引导和规范社会力量发展的政策；限制本部门、体制内单位参与竞争，因为这样会制造社会力量进入的隐性壁垒；搭建公开透明的信息平台，降低信息成本；重视对于社会力量承接公共服务的诚信评价，奖优罚劣，设立退出机制；积累相关数据，作为以后定价、考察的依据；建立集约化规模化的公共资源平台，解决社会力量资源不足的问题；在支付方式上采取更有利于社会力量的办法。而在现阶段之所以能够采用直接补贴个人的办法，也是基于培训机构比较成熟这一长期发展的成果。

第四，从理念上看，整个演进过程也是政府逐步放下自负的过程。“通过遵守决定着竞争性市场秩序的、自发产生的道德传统，我们所生产并蓄积起来的知识与财富，要大于那些自称严格遵循‘理性’办事的人所鼓吹的中央指令式经济所能得到的或利用的数量”。^[29] 政府逐步放下自负表现在若干方面，包括：政府不再自己办培训机构；依托行业龙头企业而不是盲目发展实训；从政府自己制定标准和目录变为吸纳社会和市场形成的标准；从自己评估变为吸纳第三方力量开展评估等。

第五，从个人获得的服务看，逐渐从模式化转变为个性化。最初能够供给服务的培训机构有限，随着机构的增加，个人选择的范围扩大；之前只能在政府指定的机构和制定的目录范围内选择，现在可以选择市场其它培训机构、其它培训项目，只要备案就可以；最初能够享受服务的只有户籍人口，目前已扩大到外来农民工。

表 1 上海职业培训补贴机制的演变情况

发展阶段	补贴培训机构时期政府购买培训成果	补贴个人和机构时期	全部直补个人和企业时期
政策名称	上海市再就业培训工作三年计划；关于进一步规范本市补贴培训工作的意见；	上海市职业技能培训补贴暂行办法；关于在上海市建立职业培训补贴个人帐户若干意见的通知；	上海市社会化职业技能培训补贴管理办法；
目的	放水养鱼，培育“游戏”伙伴；	规范社会培训机构；	发挥企业的创造力，先进性，保持市场活力；提供精细化、个性化、专业化的服务；
风险	存在合谋风险；	部分存在合谋风险；	较小的合谋风险；
政府职能状态	政府培育、审批和监管；	审批和监管；	事中事后监管；第三方评估；采用市场先进标准；
竞争程度	恶性竞争；		公平竞争，优胜劣汰；
政府与机构间关系	签订承担补贴协议，接受监督，可以申请补贴；	签订承担补贴协议，接受监督，所招学员可以享受直接补贴；部分情况下机构可以申请补贴；	签订承担补贴协议，接受监督，所招学员可以享受直接补贴；
机构与学员之间	签订补贴培训协议；	签订补贴培训协议；	签订补贴培训协议。

①1998年，上海市劳动局和社会保障局合并，称为上海市劳动和社会保障局。2008年，组建上海市人力资源和社会保障局，将市人事局的职责、市劳动和社会保障局的职责、市医疗保险局的职责，整合划入市人力资源和社会保障局。

参考文献

- [1] 王阳. 中国公共就业服务的供给机制——以国外就业服务供给经验为参考[J]. 经济与管理研究, 2015, (9): 53-59.
- [2] 刘昕. 政府公共就业服务外包体系: 制度设计与经验启示[J]. 江海学刊, 2008, (3): 63-69.
- [3] 黄利文. 政府购买培训服务的战略目标与服务体系——基于“政民互动”的视角[J]. 南京社会科学, 2015, (11): 150-156.
- [4] 罗瑜亭, 鲁志国. 我国政府购买公共就业培训服务配置效率研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2016, (6): 95-104.
- [5] 季璐. 凭单制购买工具的转换研究——基于江苏省购买农村转移劳动力就业服务个案的分析[J]. 河北经贸大学学报, 2017, (1): 78-84.
- [6] 魏丽艳, 丁煜. 基于凭单制的公共就业培训准市场模式研究[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版). 2015, (3): 139-146.