

基于凭单制的公共就业培训准市场模式研究

魏丽艳, 丁煜

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

摘要:政府购买服务的公共就业培训准市场模式,在实践中表现出“契约失败”、难以对培训机构建立激励和控制机制、助长培训机构的游说行为、未能有效收集和回应民意等局限性。将凭单制引入公共就业培训市场,通过需方补贴的方式,构建公共就业培训市场的价格机制,可以引导培训机构更加关注培训绩效,同时有效规避政府设租和寻租现象。实践中就业培训券制度的试点并未得到大规模推广,主要是就业培训券制度因市场竞争不足、凭单额度有限以及培训和就业脱钩等问题,未能充分调动培训对象的参与积极性。因此,应突破典型凭单制框架,引入费用共担机制和更加多元化的供给,尤其是赋予用人单位购买者、生产者、受益者的多重角色,从而实现培训市场的充分竞争、培训对象的有效购买,从而获得更多的培训收益。

关键词:公共就业培训;凭单制;政府购买服务

中图分类号:D632.1 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2015)03-0135-08

一、公共就业培训的供给:从政府提供到购买服务

在全球化时代快速变化的劳动力市场环境,以欧盟为代表的国家劳动力市场政策逐渐实现了从工作安全(job security)向就业安全(employment security)的转变,更加强调对人的保护,而不是对工作的保护。对人的保护,就是通过培训等追加人力资本的方式,提升就业能力,使劳动者因为具有“就业力”(employ-ability)而更能适应灵活多变的劳动力市场,实现具有可持续性和向上发展潜力的体面就业(卡则斯、纳斯波洛娃,2005)。因而提供公共就业培训服务就成为各国积极劳动力市场政策的重要内容。

从20世纪80年代中后期开始,以下岗职工再就业培训为起点,我国公共就业培训已走过近30年。时至今日,我国公共就业培训对象已涵盖城镇失业人员、农村转移劳动力、未就业大中专毕业生、退役军人、灵活就业人员等多类群体,培训供给方式也由早期的政府垄断提供,发展到政府指派的混合提供,直至今日以政府购买服务为主要方式的准市场供给。

公共就业服务的政府垄断供给方式,主要是依靠官办培训机构开展就业培训,政府集生产者与供给者(购买者)于一身,培训对象被动地接受没有选择的培训服务。政府垄断供给的就业培训,培训绩效低下是难免的,因为“任何组织,不管是政府的还是私人的,一旦具有垄断性,就会缺乏强

收稿日期:2015-02-06

基金项目:国家社科基金项目“提升我国就业质量的政策研究”(12BGL084)

作者简介:魏丽艳,女,黑龙江哈尔滨人,厦门大学公共事务学院讲师,管理学博士;丁煜,女,安徽滁州人,厦门大学公共事务学院副教授,经济学博士。

烈刺激去提供它的服务对象所期望的服务”(威尔逊,1995:430)。政府对培训服务供给的垄断免除了其外部竞争压力,同时也就免除了其提高效率和服务质量的内部动力(穆勒,1992:309)。

随着培训市场的开发,政府垄断的就业培训供给方式被打破,形成由政府、市场和社会组织多元参与混合提供公共就业培训的格局。这一时期,虽然供给主体已经出现多元化,但培训服务市场并未出现竞争性供给的局面,而是通过政府指派,不同的供给主体向不同的培训对象提供培训服务。换句话说,公共就业培训由“大一统”的垄断分割为不同领域的垄断。

多元供给主体的出现为建立公共就业培训准市场提供了前提条件,而政府垄断或指派的供给方式所造成的绩效低下则成为建立公共就业培训准市场的“导火线”和“催化剂”。

20世纪80年代兴起于西方国家的准市场理论,意在“按照选择和竞争的原理来运行,借助竞争的独立的供应商来取代垄断的国家供应商”(Anderson,2006),通过准市场的创立“提高效率、回应性和选择,且没有增加的平等之类的逆向后果”(Grand & Bertlett,1990)。公共就业培训领域典型的准市场模式,政府拥有培训服务的购买权,培训服务的购买权通过竞争性招标来落实。政府向经招标认定的培训机构购买培训服务,获得政府标的的培训机构向政府认定的培训对象提供培训,政府基于培训结果向培训机构拨付培训费用(阳盛益,严国萍,2014)。

公共就业培训引入政府购买服务的准市场模式,就是模拟市场机制来实现多元供给主体混合提供的市场竞争,实现生产和供给的分离。在政府购买服务模式,政府是公共就业培训的组织者、资金的提供者和培训服务的监督者。作为组织者,政府要根据用人单位和培训对象的需求,确定培训内容,审查培训对象资格;作为购买服务中的委托方,政府要承担对培训机构的质量监督和考核。各类经招标认定的定点培训机构,作为代理方负责就业培训服务的直接生产。政府购买公共就业培训服务,促使了一个真正的培训市场的出现,培训机构在竞争的压力下更关注培训质量、培训价格等绩效指标,培训对象也不再是完全被动地参加培训,可以通过意见表达影响政府对培训机构的认定和考核。

政府购买服务是典型的委托-代理关系的合同交易行为,因而如果没有有效的治理机制,公共就业培训就可能面临因委托代理行为带来的诸多不确定风险。首先,政府购买服务将可能带来Hansmann所谓的“契约失败”(Contract Failure)(Hansmann,1987)。在公共就业培训购买服务模式中,作为付费者的政府部门,并不是培训服务的直接接受者。而作为培训服务对象的参训人员,属于相对弱勢的群体,较少被完整地告知信息。同时,培训对象并不直接付费,因而也缺乏对培训机构监督的积极性,或是因为培训的公益性而降低对其服务质量的评判标准。因而,第三方契约式服务就无法确保服务输送的质量和成本效益。第二,对提供服务的培训机构的激励和控制机制难以建立。为消除委托-代理关系中的信息不对称、逆向选择和道德风险等问题,通过激励和控制机制促使代理方与委托方的利益形成一致是非常重要的治理措施。在公共就业培训的政府购买模式中,政府一般采取基于产出付费的结果导向的奖励和控制机制,就业培训经费通常采取分阶段付费方式,第一次在培训开始时支付启动费,第二次在培训结束后基于获取资格证书或结业证书支付培训费,第三部分是培训结束一段时间后基于培训后就业支付培训费或奖励费。这样的激励和控制机制看起来可以发挥效力,但发挥效力的前提是必须建立在对“培训产出”的科学定义上。事实上,评估培训服务的效率(efficiency)和效益(effectiveness)是极复杂的,因为服务目标是多重且有些是难以量化的。如果将“培训产出”简单定义为获取资格/结业证书率、就业率等指标,则很可能在实施中异化为培训机构可以操纵的结果,其中最为普遍的操纵手段就是“造假”:几乎所有的公共就业培训结业率都能达到100%或接近100%;将公共就业培训办成“兴趣班”似的培训是另一种较为普遍的操纵手段,插花、按摩、烹饪等不以就业为目的而重在“提高生活质量”的培训项目风靡一时就是例证;“撇脂”(Creaming)行为理论上也是一种操纵手段,即培训机构倾向于选择那些

最易于完成培训和实现就业的受训者,但由于前两种操纵手段更容易施行,因为“撇脂”现象并不普遍。但可以预期,如果政府部门对前两种操纵措施施以重压,则通过“撇脂”的择优行为将成为培训机构的主要操纵手段。第三,交易成本的难以规避助长培训机构的“游说”行为。公共就业培训的政府购买模式,虽然导入了市场竞争,但契约交易的作业成本仍然相当高,这些成本包括决定服务定价的复杂计算,以及服务输送过程的质量监测成本(Kanter & Summers, 1987)。这些由政府搜寻、谈判和管理培训服务生产者所产生的交易成本,是政府购买服务的必然且隐性的成本,且难以度量。对于“惰政”的政府,则会出于降低交易成本的考虑,更多取决于培训机构的政治游说而做出回应;而对于有“设租”目的的政府,则会利用交易成本的复杂性,创造寻租的空间。在公共就业培训的购买服务模式中,培训对象仍更多地处在被动地位,没有充分的权利显示个人的培训偏好,因而对培训机构不能形成有效的制约力。培训机构往往仍热衷于游说政府部门,从而获得政府部门的培训订单。第四,政府作为培训对象的代理人向培训机构购买服务,政府应充分了解被培训者的需求及其相应能力,在培训中不断了解他们的满意度,从而购买更有针对性的培训并有效指导、监督培训机构。但事实上,公共就业培训的培训对象具有较大的异质性,没有共同的目标,需求也较为分散,且缺乏有效表达其多样化意愿的能力和渠道,即使可以顺畅表达,政府收集民意的成本也很高。

公共就业培训中政府购买服务模式所具有的局限性,使得公共就业培训在实践中处于越来越尴尬的地位。各级政府部门都非常重视培训工作的,每年培训指标、培训经费都保持加速度增长,而实际的培训工作又很难落实,企业、培训对象对送上门的免费培训项目不感兴趣,甚至视为“负担”,街道、社区等基层单位工作人员为“凑满”培训人数、完成培训任务大伤脑筋。因此,有必要重新思考公共就业培训的准市场模式,通过引入凭单制,给予培训对象直接购买权,建立公共培训市场的价格机制,促进培训机构的充分竞争,从而帮助公共就业培训走出困境。

二、凭单制在公共就业培训供给中的适用性:理论分析与实践检验

(一) 凭单制的运行机理

凭单制是一种借用私人市场凭单的理念和技术来改造公共服务供给机制的政府改革工具。具体而言,是有资格接受凭单的个体在特定的公共服务供给组织中“消费”他们手中的凭单,然后政府用现金兑换各组织接受的凭单(宋世明,1999:148)。与购买服务模式不同的是,凭单制直接补贴消费者而非生产者,补贴则是直接针对生产者。针对消费者的凭单模式,可以赋予消费者更多的选择权利,也因此可以带来生产市场的充分竞争。因此,在西方改革公共部门的市场化工具中,凭单制是一种具有全新治理理念的制度安排。它在坚持政府责任的前提下借助顾客选择机制有效架构了公共服务的准市场,从而在实现政府与市场、经济效率与社会公平的良好结合上展现出较佳的创意(李红霞,2005)。

作为准市场机制的两种模式,购买服务和凭单制的区别在于政府补助方式的不同,即,由向供给方(培训机构)补贴转为向需方(培训对象)的补贴。主要表现在:首先,资源管理主体发生变化,培训对象掌控了更多权利,从而可能获得对服务内容和方式的主动选择权;其次,培训机构会更加尊重培训对象“用脚投票”的权利,这些职业性利益集团将会从专注于政治游说能力,转为重视提高培训质量和降低培训成本,以更好地吸引消费者(培训对象)接受服务。同时,将选择权利移交给培训对象,也可以降低政府对培训机构的监管成本并提高对培训对象意见表达的回应力。可见,在公共就业领域,凭单制可以同时发挥选择机制和竞争机制的作用,在赋予培训对象更多选择权的基础上,促进培训机构间的竞争,由此保证了培训对象的知情权和理性消费,最大限度地减少

培训机构对政府部门公权力的依赖,从而有助于提高培训绩效,防止培训资金的滥用、违规使用等不法行为。

(二)凭单制的适用条件

一般认为,凭单制适合于具有融合特征的公共服务。融合特征的公共服务是指可以有效排他、具有私人物品的性质,同时又因其正外部性而具有集体物品的公共性。Gary Bridge 曾系统总结过凭单制良好运行的理想条件,共有六个方面:1. 人们对服务的偏好普遍不同,且公众认为这些多样性偏好都是合理的;2. 存在多个服务供应者之间的竞争,且进入成本很低;3. 个人对市场状况有充分了解,包括服务成本、质量、获取渠道等方面的信息;4. 使用者容易评判服务质量,或者生产者由政府批准并受其监控;5. 个人有积极性去购买该种服务;6. 该种服务比较便宜且人们购买频繁,因此,公众能够通过实践来学习(萨瓦斯,2002)。完全满足这六个条件的公共服务并不多,在实践中比较常见的是基础教育的“教育券”计划,福利领域非现金补贴的“食品券”计划等。事实上,结合凭单制的运作机制和 Gary Bridge 总结的条件,可将凭单模式的适用条件归纳为以下四个方面:1. 政府有责任并愿意承担全部或部分费用;2. 存在多元供给主体间的充分竞争;3. 服务在具有排他性的同时可缴费;4. 服务对象或者消费者具有选择权。参照上述四个条件,不难看出公共就业培训基本符合凭单制的适用范围。之所以忽略 Gary Bridge 提到的“比较便宜”这一条件,是因为在凭单制的准市场模式中,可以在凭单之外进行补充性付费,从而突破凭单面额不足的局限性,扩展凭单制的适用领域。

(三)就业培训券制度的实践

凭单制作为一种政府治理工具,获得了不少学者的认同和赞誉(奥斯本、普拉斯特里克,2002:189)。20世纪80年代以来,凭单制在西方被广泛应用于基础教育、公共交通、医疗以及社会福利等领域。在我国,凭单制首先发端于教育领域(例如浙江长兴的教育券改革),并进而延伸到与教育高度相似的培训领域,开始了以培训券为凭单的公共就业培训券制度的试点。培训券制度首先发端于返乡农民工培训,背景是2008年金融危机带来的大规模农民工返乡,四川、陕西等省作为返乡农民工大省,面对需求差异巨大且难以组织等难题,采取发放“培训券”的方式,由返乡农民工自行选择培训机构和培训项目。这一有着应急性特征的被动选择,在实践中受到了返乡农民工的欢迎,因而有些地方开始将培训券制度向其他培训对象推广。对就业培训券制度的主动选择,表明凭单模式作为一种强调就业培训的私人物品特性,倡导供方竞争和需方选择,通过市场机制来控制成本和保证质量的准市场模式,将与政府购买服务一样,成为公共就业培训供给方式改革的工具性选项。

就业培训券制度在实践中尚处于起步阶段,试点地区仍在探索中推进。以成都市为例,2009年1月,成都市首次向15万返乡农民工、未就业大中专毕业生等六类人群发放就业培训券,符合申领条件的人员可一次性领取500元(300元、200元面值各一张)的就业培训券。持券者于2009年12月31日前,可在政府选定的173家定点培训机构110多项专业技能培训中心自主选择自己要参加的培训专业(吴晓颖,2009)。但就业培训券的发放并不顺利,“距离计划中申领截止时间(2月28日)不到一周,预计发放的15万人的就业培训券,却只发了1万人左右。不少接受培训券的定点培训机构更因报名人数太少,无法开班培训”(漆小均,2009)。通过加大工作力度和媒体的大力宣传,2009年成都市共有13.6万人持券参加培训,占发券人数的91%。持券参训率远高于常态培训参训率。2010年,成都市继续实行就业培训券制度,将发放对象由六类人扩大到所有符合条件的公共就业培训对象,达到20万人,其中初级培训14万人,中级培训4.5万人,高级培训1.5万人,按工种及登记分别给予500元至2000元补贴。定点培训机构增加到221家共341个培训专业(李秀中,2010)。

(四) 就业培训券制度的局限性

就业培训券制度经试点后未能大规模推广,与其实践中表现出来的局限性有很大关系。试点地区的就业培训券制度最主要的局限性,表现在未能充分调动培训对象参与的积极性,例如上文提到的成都市培训对象不领券,领券后不参加培训,后来甚至出现折价出售培训券和非法收购培训券的问题。这个局限性对于凭单模式来说是致命的,因为这使得凭单模式最重要的优势(即赋予培训对象的自主选择权)没有发挥,培训券制度将沦为“有名无实”的凭单模式。

至于为何培训券制度未能调动培训对象参与的积极性,大致可归纳为以下几方面原因:第一,就业培训的市场竞争不足,存在“供给方缺陷”。目前,试点地区的就业培训券制度实施范围几乎局限于县、市区域内。据不完全统计,实施就业培训券制度的地方有24个,其中仅有5个在省级区域内实施,其余都是在县市级区域实施(王飞,2012)。县、市区域内的培训机构和培训专业还远远不能满足市场所需。像成都市,即使将培训机构由173家增加到221家,培训专业由110个增加到341个,相对于20万的培训规模,供给方也难以形成有效的市场竞争。第二,凭单额度有限,大多数地区的凭单额度在500元左右,而对就业较有帮助的培训项目收费一般在2000元以上。凭单额度的不足,显然与地方政府的财政能力有关,随着公共就业培训对象的扩展,培训规模趋于扩大,基于平均主义原则的人均培训费用难以提高。事实上,即使是目前标准的凭单额度,有些地方政府还不能及时向培训机构兑付,造成培训机构对政府的不信任,甚至导致一些优质培训机构主动退出。第三,虽然理论上培训是为就业服务的,但在实践中,培训与就业脱钩的问题一直未能解决。实践中,就业和培训的关系似乎总是“纠结”,“先培训后就业”常出现的问题是培训内容缺乏针对性,“先就业后培训”常出现的问题是培训与上班的时间冲突,对于大多数成本敏感的中小企业来说,一般不会支持已经签订劳动合同的员工在工作时间参加政府培训。上述几方面原因,其实试点地区的政府也基本上能意识到,从成都市就业培训券制度的不断改进中就能看到。但解决上述三方面问题的思路不能局限在“就事论事”,否则以目前政府的财政支付能力、培训市场的供给能力都难以解决问题。

三、完善公共就业培训凭单模式的政策建议

(一) 将用人单位纳入凭单模式的设计中

在典型的凭单模式准市场机制中,只包含培训购买者(政府)、培训生产者(培训机构)和培训对象三方,用人单位是作为培训结果的受益者,以利益相关方的角色影响培训的生产和供给,但不直接介入三方的运作。事实上,用人单位在培训供给体系中可能扮演多重角色:可以作为与政府角色一致的购买者,以补充支付的方式与政府合作购买培训订单;可以作为与培训机构角色一致的生产者,参与培训市场的供给竞争;可以作为与培训对象角色一致的消费者,享受公共就业的培训成果。显然,在现有的就业培训券制度中,用人单位的前两个角色未能开发利用。因此,建议:1. 用人单位可以提供就业培训的“附加券”,与政府的就业培训券合并使用,用于支付培训费用。这种“附加券”的方式适用于已经在用人单位工作一定时间的员工,主要是提升技能为主的中、高级别培训。2. 用人单位可以作为就业培训券的购买机构,参与就业培训的生产。这主要适用于用人单位初次雇佣的员工的岗前培训,即用人单位向已签订合同的员工提供培训,员工向用人单位支付就业培训券,培训后经政府考核通过,用人单位向政府申请兑付培训券。

用人单位参与就业培训的生产和购买,是激活目前就业培训券制度的重要措施,可以一并解决供方竞争不足、凭单额度受限和培训与就业脱钩的三大问题,而且用人单位的加入,作为更具消费能力和消费鉴别力的组织化机构,将比原子化的培训对象个体更有能力和积极性评估培训机构的

服务水平,监督培训经费的使用效率。但同时,也应防范用人单位各种可能的机会主义行为,例如,用人单位为了收取就业培训券而先录用后辞退的现象时有发生,为防止培训单位骗取培训经费的行为,政府主管部门对培训单位的行政规定应进一步细化,做好新聘员工的备案,并加强在培训券兑付后的跟踪监管。

(二) 引入培训对象个人参与付费设计

培训对象参与付费的设计,有助于解决两个问题:一是通过多元付费(政府凭单、用人单位附加券、个人自付)机制解决中高级培训中凭单额度不足问题;二是通过费用共担机制,防止培训机构和培训对象“合谋”滥用培训经费。在目前实行就业培训券制度的地区,都不同程度地出现打折收购培训券的问题,这是第三方付费机制下难以规避的现象,理论上解决这一问题可以有两种途径:其一是加强购买方向生产方的监管。改革实践表明,这一途径或是监管成本高昂,或是培训机构的政治游说会使得政府失去监管动力。其二是采取费用共担方式,培训对象因需要自行承担部分费用而产生费用意识,从而更加自觉地监督培训机构的服务。

公共就业培训中引入个人付费,几乎从未进入该领域的政策议题,被认为“行不通”。“行不通”的理由一是支付不起,二是不愿支付。针对“支付不起”,建议:1. 建立失业保险的个人账户,将1%的个人缴纳的失业保险费用用于个人账户,主要用于工作阶段的培训支出。2. 建立逐期返还的后付制度,即由培训对象先行支付部分培训费用,在某地工作一定时间后,由地方政府分批偿还其自付部分费用。逐期返还的后付制度还能有效解决培训效益的地区“外溢”,即在A市享受政府就业培训,却在B市就业。事实上,培训效益的地区“外溢”也在很大程度上抑制地方政府对培训的财政投入,如果能通过该制度解决“外溢”现象,也能激发地方政府加大对就业培训的投入。针对“不愿支付”,建议:1. 对个人自付部分进行差异性附加补助,例如,对于大龄劳动者,由于参加技能培训的难度更大(例如培训时间更长),投资回报期更短,可以对个人自付部分给予更高比例的政府补贴。2. 建立规范的就业培训券转让制度。就业培训券是按照平均主义原则按人头发放的,在保证公平的前提下,这种“撒胡椒面”的分配方式显然没有考虑个体需求的异质性,会因为个体需求不足或需求过度而导致分配的低效率。具体而言,就是有的培训对象根本没有培训意愿或培训能力,而有的培训对象需要超过平均供给水平(凭单价值)的培训服务。可以通过规范的凭单转让市场,让培训券的价值得到最大程度的发挥。例如,A、B两人各持有面额500元的培训券一张,A不想培训想参加社区公益服务,B想参加一个收费2000元的培训,B可通过规范的途径(不能直接交易)以适当的折扣购买A的培训券,B购买培训券支付的费用将作为A参加社区公益服务的报酬支付给A。如果A没有参加社区公益服务,则B支付的购买费用将上缴财政。

(三) 提高培训绩效的政策建议

首先,培训机构提供更多的“混合班”,即持券培训和自费培训的消费者混合开班。政府购买培训模式下,一般采取单独开班的方式,为特定培训对象提供专门培训。单独开班的优点是针对性强,易于评估;缺点是区别对待可能带来的差异化服务,组织成本高。政府购买服务的补贴支付方式下,单独开班有一定的必要性,但在凭单模式下,混合开班不仅极具可能,而且更具优势。其一,混合开班时间、地点更灵活,更能保证“随到随学”。其二,付费消费者的选择可以为政府选择定点培训提供有价值的参考。这其实是公共管理中所谓的“代理购物”(Proxy Shopping)方式,即由付费消费者担任公立机构的代理购物者,来协助选择合适的私人机构。使用这个方式的理由在于,如果某项服务可以吸引货比三家的消费者愿意自掏腰包来购买,那么这项服务的成本与质量更应该较其他供应者更具竞争力(Gilbert & Terrell, 2013:191-192)。其三,混合开班可以拓展公共就业培训对象的社会关系网络。公共就业培训对象往往具有社会资本弱小、位差低的问题,拓展更高级别的社会关系网络也有利于其在劳动力市场的向上流动。

第二,主要按就业能力而不是按群体划分培训对象。目前培训对象主要按照政府管理部门来分类,如果采取政府统一购买服务的凭单模式,则对于提供培训的机构来说,培训对象的能力而不是培训对象的来源,就成为培训机构重点考虑的问题。为了防止“撇脂”行为可能带来的择优选择,政府对培训绩效的评估应同时考虑产出绝对结果和相对结果,即应该为“最难”培训的培训对象建立成长性评估指标,以科学测量培训机构的培训效果。同时,也可以通过对培训对象的合理划分,设计出针对不同困难程度的培训对象相应的付款补偿机制,弥补培训机构超出平均水平的额外付出。

四、结语

作为一项重要的公共就业服务,公共就业培训供给方式改革一直保持着活力,也是公共服务领域率先引入政府购买服务准市场机制的领域之一。公共就业培训的政府购买服务模式,虽然实现了购买者与生产者的分离,且在供方市场形成一定程度的竞争,但也表现出“契约失败”、难以对培训机构建立激励和控制机制、助长培训机构的游说行为、未能有效收集和回应民意等局限性。本文建议将凭单制引入公共就业培训市场,通过需方补贴的方式,给予培训对象直接的购买选择权,构建公共就业培训市场的价格机制,引导培训机构更加关注培训质量和绩效。同时,凭单制也弱化了政府对培训资金的支配权,可以更有效地规避设租和寻租现象。从这个意义上说,凭单制可以保证培训对象的重新分配式参与(Redistributive Participation),是一种有效地足以影响到福利分配和服务输送的参与。

虽然理论上公共就业培训的凭单模式可以推动公共就业培训走出困境,但实践中就业培训券制度的试点并未得到大规模推广,主要是就业培训券制度受制于市场竞争不足、凭单额度有限以及培训和就业脱钩等问题,而未能充分调动培训对象的参与积极性。基于此,本文提出应突破凭单制典型的三方框架,引入多元付费机制和多元供给机制,尤其是赋予用人单位购买者、生产者、受益者的多重角色,从而实现培训市场的充分竞争、培训对象的有效购买,从而获得更多的培训收益。

最后,需要指出的是,凭单制作为政府购买公共服务的一种契约方式,在有限理性和机会主义并存的条件下,凭单制实质上是一种不完全契约,高昂的交易成本使凭单制在实践中推行的可行性大大低于理论上被推崇的价值。作为少数几个试行凭单制模式的公共服务领域之一,公共就业培训券制度的完善和推广,对探索凭单制治理“契约失败”的现实途径有着重要意义。同时,也正因为公共就业培训券制度已经具有可供观察的实践经验和教训,使得本文的研究对于治理凭单制“契约失败”的政策选择更具针对性和可行性。

(本文是厦门大学女性研究基地“厦门市女性就业变动状况研究”、厦门大学公共服务研究中心项目成果)

参考文献:

- 丹尼斯·穆勒,1992:《公共选择理论》,北京:商务印书馆。
- 戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克,2002:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,谭功荣、刘霞译,北京:中国人民大学出版社。
- 卡则斯·纳斯波洛娃,2005:《转型中的劳动力市场:平衡灵活性与安全性——中东欧的经验》,劳动和社会保障部劳动科研所译,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 李红霞,2005:《理解凭单制:渊源、机制、模式及运用》,《福建行政学院 福建经济管理干部学院学报》,第1期。

- 李秀中,2010:《成都实行就业培训券普惠制惠及20万人》,http://www.yicai.com/news/2010/03/322206.html。
- Neil Gilbert, Paul Terrell,2013:《社会福利政策引论》,沈黎译,上海:华东理工大学出版社。
- 漆小均,2009:《成都免费“就业培训券”遇冷》,《第一财经日报》2009年3月4日。
- 萨瓦斯. E. S,2002:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社。
- 宋世明,1999:《美国行政改革研究》,北京:国家行政学院出版社,第148页。
- 王飞,2012:《基于就业培训券的农民工培训多元合作模式探讨》,《西部论坛》,第9期。
- 吴晓颖,2009:《成都发放首批就业培训券侧记》,http://finance.ifeng.com/roll/20090105/299096.shtml。
- 阳盛益,严国萍,2014:《政府购买就业培训服务的准市场:路径设计与治理机制》,《南京社会科学》,第5期。
- 詹姆士·Q. 威尔逊,1995:《美国官僚政治》,张海涛译,北京:中国社会科学出版社。
- Anderson, D. 2006. *Trading Places: The Impact and Outcomes of Market Reform in Vocational Education and Training—Support Document*, NCVER, Adelaide.
- Henry Hansmann. 1987. “Economic Theories of Nonprofit Organization”, in Walter Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Le Grand, J. & Bertlett, E. 1990. *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Rosabeth Kanter and David Summers. 1987. “Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple Constituency Approach”, in Walter Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, CT: Yale University Press.

[责任编辑:陈双燕]

A Study of the Quasi-Market Mode of Public Vocational Training Based on Voucher System

WEI Li-yan, DING Yu

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract: The quasi-market mode of public vocational training dominated by government purchase has showed its limitations of ‘contract failure’ in having difficulty in establishing a stimulating and control mechanism for training agencies, encouraging the lobbying behavior of training institutions and the incompetency of understanding and responding to public opinion. This essay suggests introducing the voucher system into public vocational training market and constructing a price mechanism of public employment training market with the purchaser subsidies, which motives training agencies to improve training performance, and effectively avoids government rent-setting and rent-seeking. There are three main factors resulting in the unpopularity of vocational training voucher system in the practice, which are 1) insufficient market competition; 2) limited voucher amount; and 3) the gap between training and employment. Hence, the training objects lack participating motives. To cope with those problems, innovation of the voucher system is necessary. Shared payment mechanism, diverse supplement pattern and multi-roles of employers are suggested to bring about perfect competition of training market, efficient purchase from training objects and achievement of training benefits.

Key Words: public vocational training, the voucher system, government purchasing service