



理解公共服务： 基于多重约束的机制选择

Understanding Public Services:
Mechanism Selection Based on Multiple Constraints

李德国 著

中国社会科学出版社



理解公共服务： 基于多重约束的机制选择

Understanding Public Services:
Mechanism Selection Based on Multiple Constraints

李德国 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

理解公共服务: 基于多重约束的机制选择 / 李德国著.

—北京: 中国社会科学出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8874 - 3

I. ①理… II. ①李… III. ①社会服务—研究—中国

IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 213342 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 朱妍洁
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2017 年 3 月第 1 版
印 次 2017 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.75
插 页 2
字 数 302 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

了解前人是如何想的，比了解他们是如何做的更有益。

——伏尔泰（Voltaire）

任何事物总能从不同的角度去加以揭示。是善是恶，是美是丑，是吉是凶，是有用还是无用，等等，做出解释的毕竟还是人自己。然而，无论人如何解释，注定会将自身心理结构置于被解释的事物之中。这就意味着人很容易被解释所束缚，只能从解释得通和解释得好的视角来观察和理解事务。

——弗里德里希·W. 尼采（Friedrich W. Nietzsche）

前 言

公共服务供给属于政府与国民之间的社会契约的一部分，对于发展至关重要。正如世界银行行长金墉指出的，发展进程中的供给重点包括物质基础设施，譬如道路、电网和供水系统，也包括服务，譬如教育、医疗和社会保护。而今天，在所有这些领域，在最需要的很多国家和社区，供给却往往跟不上。

本书指出，机制选择是公共服务供给科学的核心。机制选择的科学性，直接决定了公共服务管理主体的完善性、管理路径的有效性、管理成本的可控性以及管理的可持续性，进而根本上决定了公共服务的针对性与有效性。在当代汹涌澎湃的全球政府改革浪潮中，各国政府不仅大刀阔斧地对公共服务体制进行了改革，还创造了众多公共服务提供机制与方式，如合同外包、用者付费、凭单、特许经营、内部市场、政府间协议、志愿服务等。但是，每一种服务供给机制都不具有必然的优越性，也没有一种方案能够解决所有问题。

可以说，问题并不在于我们缺少可供抉择的供给机制，而是在于我们能否根据自身的能力、资源和政治环境，从这个庞大的“工具箱”中选择适合自身的机制。这就需要构建一门供给的科学，研究在具体的经济基础、公众偏好、受益范围、区域地点和政治体制环境中分析哪一种服务供给机制适合于用来改善公共服务质量。

基于此目标，本书以多重约束视角下的机制选择为切入点，探索建构一门公共服务的供给科学。研究把服务特性、行动者特性以及制度等三大类的因素体系作为公共服务供给机制选择的主要约束范畴，分别从交易成本经济学、新公共服务理论、网络与嵌入理论以及制度主义等角度出发，提出多重约束条件下公共服务供给机制选择的分析模型和逻辑路线。

本书探索的主要内容包括以下几方面。

第一，交易成本约束与服务供给。即公共服务的交易成本特性（资产专用性、可测量性等）如何影响服务供给机制的选择。研究表明，在

2 理解公共服务:基于多重约束的机制选择

容易测量、监督的公共服务领域(如拖吊车、数据处理等),合同外包的成本节省效应比较明显。公共服务供给交易成本的存在,使政府很难制定准确的合约来规范双边的职责和作用。

第二,公民呼吁与服务供给。公共服务供给机制的选择,不仅包含了一般意义上对于成本、技术、效率的关注,也包含对公众需求的承诺和回应。这意味着,公共服务供给机制的选择和设计要以公民为中心,以使用者的实际感受为导向。

第三,网络与服务供给。研究表明,公共服务的过度分散化和竞争并不利于问题的解决,外部性、信息不对称、缺乏规模效应等缺陷会抵消竞争所创造的效果。基于互惠、信任的网络合作方式能够在一定程度上避免盲目与私人机构签约所产生的机会主义风险问题。

第四,循证实践与服务供给。多重约束条件下公共服务供给机制的选择是循证的过程。公共服务供给机制的选择是在多重约束条件的背景中产生的,这包括交易成本、公共利益、市民偏好、制度安排、经济发展、财政可承受能力等。这就需要决策者重视经验层面的证据,根据多重约束条件来动态地设计和选择公共服务供给机制。

第五,质量改进与服务供给。由于公共部门的服务质量远比私营部门复杂——不是简单地满足公民表达的期望,还涉及找出未经表达的需求、设定优先性、分配资源、公开辩护所做的决定等——这就需要公共部门发展更为复杂的手段或机制来持续地驱动服务质量的改善。

本书的另一个特色是,结合笔者在美国访学期间的细致观察与亲身实践,将中美两国的公共服务供给机制设计与选择进行比较,以期让我们了解我国与发达国家的差距。基于美国经验和中国实践的比较分析将是本研究的重要内容。之所以选择美国作为研究对象,主要有以下几个方面的原因。

第一,美国是当代公共管理与公共政策研究的重镇,也是行政管理体制改革,尤其是公共服务供给机制与工具创新的先驱和代表。1883年彭德尔顿法案创立了美国公务员委员会,公务员制度的建立以及城市膨胀的需求催生了美国的公共行政学。1887年,威尔逊提出了创立独立的行政学学科的构想。随后,古德诺于1900年谈到行政学与政治学的分离。此后,泰勒开始了科学管理的研究。20世纪30年代的罗斯福新政,尤其是布朗诺报告直接诱发了政府部门的膨胀和改革。80年代美国引领了新公共管理运动潮流,里根政府许诺减税,精简政府开支,减少管制,并将部分政府职能承包出去。1993—2000年执政的克林顿开启了重塑政府运动。

2009 年上台的奥巴马总统启动了声势浩大的医疗体制改革。一次次改革，一次次不同的主题，变化的是内容，不变的是要改变、要改革的努力。同时，在每一个变化着的历史时期，都有一批代表性学者，通过著作或描述，勾画出不同的时代特点。这些理论工作，与美国公共管理的实践改革基本相配，在不同的阶段，分别起到了设计改革、推动改革、解释改革和协助改革探求新路的功能。这一轨迹，也描绘出美国的公共管理不是一成不变的，自新中国成立以来一直是在改革中前进。

第二，美国政府改革乃至公共服务供给机制演变过程，为我们分析其背后的逻辑以及影响因素提供了极好的资源和范本。20 世纪 70—90 年代的美国将通过合约改善服务供给视为迫切的政治愿望（political desideratum），一个通过“右派”（right）的方式（如利用个人私利来追求集体利益）来达到“左派”（left）的目的（如扩大社会福利项目）的第三条道路。人们认为通过供应商（vendors）的竞争来代表政府供给公共服务的公共部门合约，是减少成本、提升效率的法宝。90 年代以来，一个重要变化就是竞争性合约的下降（complete contracts decline）和混合性公私服务供给的急速增加（dramatic growth in mixed delivery），新公共服务（New Public Service）、网络治理（Network Governance）、协作性公共管理（Collaborative Public Management）等新的治理范式正在扩大其实践影响力。这些复杂的变迁，为我们了解公共服务供给机制背后的多重约束因素提供了很好的平台。

第三，笔者选择美国的经验作为分析基础，还有一个实际的原因。从 2009 年 8 月至 2010 年 8 月，受国家留学基金委国家高水平公派项目的资助，笔者在美国亚利桑那州立大学（Arizona State University）公共事务学院开展了为期 1 年的访学与交流，并有幸获得提出新公共服务理论（New Public Service）的丹哈特教授（Robert Denhardt）的指导。在美期间，本人还在凤凰城（City of Phoenix）、旧金山（City of San Francisco）等地开展了实地调查，对美国公共服务供给机制的运作有一定的了解。鉴于上述有利因素，笔者选择美国经验比较作为分析的基础，同时结合中国的实际情况进行分析。

在我国，近年来公共服务供给机制也随着行政体制改革的深化而走上了持续创新的道路。尤其是政府不再是服务供给的唯一机制，萨瓦斯（E. S. Savas）所总结的四种合作性公共服务供给机制（collaborative service delivery）中——合同（contract）、专营（franchise）、补助（grant）和凭单（voucher）——在中国都能找到实践的案例。所不同的是，美国采

4 理解公共服务:基于多重约束的机制选择

取的是竞争导向的策略 (competition-oriented strategy), 而中国仍然保持了“国家隶属” (state-affiliated strategy), 即服务供给机构隶属于国家的策略。总的来说, 尽管策略有所不同, 但是, 人们对于政府供给更好更快的公共服务的要求是相同的。而美国在不断创新的过程中, 也遇到了不少问题。这些经验和教训, 可以为我国提供十分重要的启示。

总之, 本书一方面在学术上有助于扩展传统的静态研究路径, 基于制度的、理性的和功能主义的研究焦点, 为公共服务模式的创新提供新的学术思路; 另一方面有助于我们设计新的服务供给科学, 创新公共服务管理机制和运作模式, 优化服务的流程、效率和效果, 为我国建设服务型政府提供新的启示。

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 公共服务:一门关于供给的科学	(1)
第二节 公共服务供给的核心:多重约束下的机制选择	(5)
第三节 我国公共服务供给机制的发展变迁	(14)
第四节 公共服务供给的基本理论:研究回顾	(21)
第二章 交易成本约束与服务供给:对合同外包的考察	(39)
第一节 合同外包	(39)
第二节 合同回撤	(46)
第三节 合同外包的局限:供给并非总是有效	(50)
第四节 交易成本与服务供给:一个理论解释	(54)
第三章 公共属性约束与服务供给:从公共选择走向社会选择	(60)
第一节 基于公共选择的供给机制	(60)
第二节 基于社会选择的供给机制	(65)
第三节 公共属性与服务供给	(71)
第四节 新公共服务在行动:新的机制选择	(74)
第四章 制度约束与服务供给:嵌入与合作	(86)
第一节 制度主义	(86)
第二节 网络嵌入	(88)
第三节 制度属性与服务供给	(91)
第四节 区域合作与服务供给	(96)

2 理解公共服务:基于多重约束的机制选择

第五章 公共服务供给的多重约束:基于凤凰城与厦门市的比较	(101)
第一节 公共服务供给的中美比较	(101)
第二节 交易成本比较	(106)
第三节 公民偏好比较	(110)
第四节 制度结构比较	(115)
第六章 多重约束下公共服务供给机制的前沿探索	(117)
第一节 整合性服务供给机制	(117)
第二节 呼吁性服务供给机制	(136)
第三节 合产性服务供给机制	(149)
第四节 网络性服务供给机制	(159)
第七章 多重约束下公共服务供给机制的改进途径	(171)
第一节 质量途径	(171)
第二节 呼吁途径	(178)
第三节 组织途径	(182)
第四节 行为途径	(188)
第八章 基于多重约束的机制选择:公共服务的改革逻辑	(195)
第一节 多重约束下服务供给机制选择的理论逻辑	(195)
第二节 多重约束下服务供给机制选择的实践路径	(200)
第三节 我国公共服务供给机制改革的政策建议	(207)
附 件	(214)
参考文献	(222)
后 记	(255)

第一章 导论

国家……是由一群个人组成的机构，这些个人必须使用他们所拥有的权力来服务于公众的需要。公共服务的概念是现代国家的基础。没有什么概念比这一概念更加深入地植根于社会生活的事实。

—— [法] 莱昂·狄骥

第一节 公共服务：一门关于供给的科学

公共服务成为一门供给的科学，是当代公共服务改革的一个积极成果。正如瓦格纳法则所揭示的：在日益工业化和城市化的经济发展过程中，社会对政府服务的需求将有绝对和相对的增长。公共服务改革就是适应社会公共需求的变化，为了向公众提供更公正、更全面、更优质、更便捷的公共服务，而对公共服务的体系、组织、体制、制度、方式等进行的改革与创新，这就推动了一门关于公共服务供给科学的形成。

纵观过去 30 多年来全球范围内的政府改革浪潮，其根源不仅在于全球化、信息化、技术进步、经济社会的发展，财政危机、传统官僚制的无效率等一类的客观因素，还在于公民对政府的不满与信任危机、对政府与日俱增的期望以及对政府提出的更高要求——要求更好更快的公共服务。^①正是在这种背景下，政府如何进行有效的公共服务提供，更好地回应来自公民的实际需求成为国际范围内理论界与实务界共同关注的焦点问题之一。

在汹涌澎湃的全球政府改革浪潮中，各国政府不仅大刀阔斧地对公共

^① [美] 丹尼斯·A. 荣迪内利：《为人民服务的政府：民主治理中公共行政角色的转变》，贾亚娟译，《经济社会体制比较》2008 年第 2 期。

2 理解公共服务:基于多重约束的机制选择

服务体制进行了改革,还创造了众多公共服务提供机制与方式——包括公私合作伙伴关系 (public-private partnerships)、契约外包 (contracting out)、凭单 (vouchers)、内部竞争 (internal competition)、顾客反馈 (client feedback) 等在内——以改善公共服务提供的质量和效率。^①可以说,公共服务的供给已经变得日益科学化。

毋庸置疑,这一波的公共服务提供机制与方式改革,基本可以纳入“新公共管理”(NPM)的大旗之下。综观各国的改革基调,尽管各有差异,但无一不把向企业学习,引入竞争机制,作为重要的改革方式。而理论界对于公共服务“如何提供”问题的回答大多集中在两个层次上:第一个层次是肯定市场在公共服务提供中的积极作用,打破政府作为公共服务唯一提供者的固有观念;第二个层次则是在由政府承担提供公共服务责任的前提下,利用市场管理方法提高政府的运行效率,促进公共服务的有效供给。毫无疑问,市场在这两个层面都发挥着至关重要的作用。^②

不消说,市场的概念极大地改变了传统的政府公共服务供给理论,促进公共服务供给变得更加注重“顾客”的需要,并在很大程度上使当代的政府改革烙上了“新自由主义”的痕迹。但是,对于公共服务供给而言,“自由化逻辑”也存在不少难以解决的问题。(1) 责任与控制问题。在公共服务交由市场机制处理后,谁来承担最后的责任与控制角色,通过何种方式承担,承担何种程度的责任呢?(2) 平等的问题。即使公共服务的私有化可以降低成本并符合公民(消费者)的去向,但是服务的分配平等却是一个棘手的问题,尤其是如何保证针对弱势和少数群体的服务可及性。(3) 竞争基础的问题。公共服务的潜在供应者并非想象的那么充足,供应者往往由少数大卖家(资本金)所支配,缺乏适度竞争在很大程度上抵消了市场化所存在的优点。(4) 挑肥拣瘦的问题 (creaming practices)。以利润为导向的私人组织对于不具有经济效益的公共服务取巧规避,往往只挑选利润高、易执行的项目,而不易执行的项目仍留待政府处理。

正如魏伯乐等在《私有化的局限》一书中所指出的,私有化是件好

① OECD, “Managing with Market-type Mechanisms”, *Public Management Studies*, Paris: OECD, 1993.

② 句华:《公共服务中的市场机制:理论、方式与技术》,北京大学出版社2006年版,第4页。

事,但有局限,推行私有化要趋利避害,避免好事过头。^①这意味着,没有任何特定的公共服务供给机制与方式具有必然的优越性。世界银行就曾指出:“以下假定并不存在,即在公共、营利性和非营利性服务提供者中,某一类提供者可能会比其他提供者都好。公共医疗机构也可以是非常有效率的,如马来西亚;也可能极其缺乏效率,如中等收入水平的加蓬,该国的免疫率一直在30%以下。非政府组织也并不一定都是为穷人着想的。一旦与政府签订合同,非政府组织也往往向公共部门看齐。”^②

在经历了轰轰烈烈的政府改革运动后,不少国家正在回过头来重新审视已经走过的道路,并提出了新的供给科学。

在新公共管理的“范本”和“领头羊”——新西兰,人们发现私有化是有限且不充分的。在20世纪90年代末,新西兰对新公共管理运动进行了修正,重新强调政府的角色。在1999年,海伦·克拉克(Helen Clark)在新西兰总理选举的竞选宣言中就指出,“在过去的改革中,我们曾致力于寻求一个更加有效率的政府,但无疑也是一个做得更少的政府(less government)。现在,可以肯定的是,政府必须重建公共部门能力以更好地向公众输送更好的服务”^③。2002年,新西兰通过了一项新的法律,认为地方政府必须平衡以下目标:经济发展、社会福利、环境管理和市民参与。

在英国,1997年新工党政府上台后,开始在公共服务领域推行“最佳价值”(Best Value)管理模式,逐渐代替之前保守党政府的“强制性竞标”模式(Compulsive Competition Tendering, CCT)。“最佳结果”(Best Results)模式,以伙伴的契约关系取代CCT的竞争和对抗关系,并将公民视为服务使用者和纳税人,使地方更好地发现需求,设定对象、优先性和目标。^④1998年推出的《现代地方政府:与民众在一起》(*Modern Local Government: In Touch with the People*)白皮书,指出“现代化就是要

① [德]魏伯乐、[美]奥兰·扬、[瑞士]马塞厄斯:《私有化的局限》,周缨、王小卫译,上海人民出版社2006年版。

② 世界银行:《让服务惠及穷人——2004年世界发展报告》,中国财政经济出版社2004年版,第95页。

③ 转引自Warner, E. M. & Hefetz, A., “Service Characteristics and Contracting: The Importance of Citizen Interest and Competition”, *ICMA's Municipal Year Book 2010*, Washington, D. C.: ICMA, 2010, pp. 38-39。

④ Bovaird, T. & Halachmi. A., “Performance Measurement and Best Value: an International Perspective”, *International Journal of Business Performance Management*, 2001, 3 (2/3/4): 119-134.

4 理解公共服务:基于多重约束的机制选择

改变公共服务提供者的文化,使之更多地以公民为中心,提供更加良好的服务”。此外,英国近年来推出的“地方战略伙伴关系”(Local Strategic Partnership, LSPs)和“地区协议”(Local Area Agreements, LAAs)更加强调增强地方政府的灵活性,鼓励地方政府与其伙伴(营利组织和非营利组织)根据当地实际情况来共同提供公共服务,以使公共服务更加敏感地回应当地的民众。^①

在德国,具有新公共管理运动色彩的“新治理模型”(New Steering Model)已经逐渐“疲软”,许多一线政府公务员对这一模型已经持消极的态度。新一轮改革中已经具有“新韦伯国家”的影子,如强调自上而下的引导(top-down steering)、组织重整(organizational reintegration)、基于规则的决策制定(rule-bound decision making)等(Kuhlmann, Bogumil & Grohs, 2008)。^②

在加拿大,为了更好地提供以公民为中心的服务,加拿大政府自1998年起先后推出了两项行动议程——“服务加拿大”(Service Canada Initiative)和“服务改善”(Service Improvement Initiative)。前者通过电子化的方式为公民提供整合式服务,后者则致力于提高公众对公共服务的满意度。从1998年起,加拿大还先后进行了一系列名为“公民为先”(Citizens First)的全国性调查,寻找影响公共服务品质的关键因素。

在美国,公共服务合同外包数量正在下降,取而代之的是更加混合的公私合作机制(mixed public/private delivery)。这种混合机制不仅创造公共供给和私人供给者之间的竞争,保持了政府在公共服务供给过程中的能力和内部知识,还促进了市民的参与。^③同时,应用网络治理或者说区域主义的新机制与方式正在大量地涌现,如在多重管辖区基础上设立地方特区(local special districts)、将服务进行功能转移(transfer of functions)、扩充城市服务范畴的吞并(annexation)、签订政府间服务合作协议(interlocal service agreements)等。

在南非,1996年出台的《转变公共服务提供》(*Transforming Public*

① [英]杰瑞·斯托克:《英国地方政府治理的新发展》,董迪、郁建兴译,《中共浙江省委党校学报》2007年第1期。

② Kuhlmann, S., Bogumil, J. & Grohs, S., “Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the ‘New Steering Model’?”, *Public Administration Review*, 2008, 83 (5): 851-863.

③ Warner, E. M. & Hefetz, A., “Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public-private Delivery of City Services”, *Public Administration Review*, 2008, 68 (1): 155-166.

Service Delivery) 绿皮书也指出, 公共服务的使用者必须被摆到首要位置上, 为此他们提出了从咨询、服务标准、礼貌、信息提供、公开性和透明性、回应性、经济性七条公共服务提供的标准 (Department of Public Service and Administration of South Africa, 1996)。而坦桑尼亚等国家的政府部门也开始了从结构变革浪潮 (Structural Reforms Wave) 到能力建构浪潮 (Capacity Building Wave) 再到服务改善浪潮 (Service Improvement Wave) 的第三波改革浪潮, 更加强调在公共服务的提供过程中, 满足公众对于透明性和责任的要求。

在印度的班加罗尔, 一种世界银行描述为“寻求使用者对公共服务的反馈的参与式调查”方法——市民评价卡 (citizen report card) 得到了广泛的应用。市民评价卡最早由一个民间社会团体推出, 主要是评定公共服务使用者的感受。评价卡开放了服务提供者 and 使用者之间的对话, 并最终得到了政府部门的积极回应, 建立了官方层面的负责机构, 并在其他城市进行推广 (世界银行, 2004)。据统计, 班加罗尔从 1994 年使用评价卡后, 公众对公共服务的满意度从 1994 年的 9% 上升到了 2003 年的 49%。

总的来说, 无论是欧洲、北美, 还是非洲、亚洲, 服务供给机制的选择日益强调在理性地发挥市场力量的同时, 更加强调政府能力构建和责任承担, 更加重视聆听公民的声音, 更加关注服务的广泛网络和合作潜力。从这个角度看, 服务供给机制选择的多重约束因素正在凸显: 来自市场价值的约束因素要求政府持续地降低成本, 提高效率; 来自社会价值的约束因素要求政府注重需求方的偏好, 提升公共利益; 来自技术、区域地理等方面的外部因素也要求政府引入现代化管理技术, 发挥服务供给规模效益。

第二节 公共服务供给的核心: 多重约束下的机制选择

“20 世纪行政组织再造的历史是一部话语史。”粉墨登场的行政改革运动背后, 总是隐藏着各种或同或异, 甚至相去甚远的说辞、理论、信仰和符号。在新自由主义盛行期间, 国家被描绘成过度增长的、扩张的、侵入性的和笨拙的利维坦。而在美国次贷危机引爆国际金融危机后, “国家正在回归, 尽管显得犹豫, 甚至不情愿, 但人们普遍认为, 这是拯救市场

自身缺陷的不二选择”^①。可以说,国家与市场往往被描绘成两个对立体,承担着不同学者的期待之重。

公共服务供给作为现代国家的一项基本职能,其机制设计的思路 and 方式,不可避免地受到政治话语的影响。在国家—市场的二元话语下,服务供给的机制也被简单地分为国家制造 (make) 或市场购买 (buy) 两种。即使加上介于市场与国家之间的公民社会组织,也只有三大类。机械的区分,很容易让急躁的改革者试图去寻找一种包治百病的万能药,对服务供给领域进行“重大手术”。例如,在20世纪末21世纪初,在江苏宿迁等地实行把医院推向市场改革的影响下,全国掀起对公立医院实行租赁、拍卖、股份合作、委托管理的风潮。而10年之后,全国各地又出现了一波回购民营医院的热潮。如此种种,反映了我国公共服务供给机制设计的思路仍囿于国家—市场的二元结构中。

对于当代的公共服务供给而言,除了传统的政府供给外,我们并不缺乏各种各样的供给机制与方式。早在20世纪90年代,OECD就曾经总结了数十种服务供给机制,如使用者付费 (user-charges)、共同支付 (co-payment)、合同 (contracting)、内部市场 (internal markets)、凭单 (vouchers)、BOT 机制 (BOT schemes)、执行局 (agencies)、建立所有权或私有化 (establishment of ownership rights or privatization)、内部定价 (internal pricing)、以成本为中心的管理 (cost-centres management)、绩效管理 (performance management) 等。

但是,大量的经验数据证明,没有任何特定的公共服务供给机制与方式具有必然的优越性。世界银行就曾指出:“以下假定并不存在,即在公共、营利性和非营利性服务提供者中,某一类提供者可能会比其他提供者都好。公共医疗机构也可以是非常有效率的,如马来西亚;也可能极其缺乏效率,如中等收入水平的加蓬,该国的免疫率一直在30%以下。非政府组织也并不一定都是为穷人着想的。一旦与政府签订合同,非政府组织也往往向公共部门看齐。”^②可见,即使相同的供给机制,在不同的偏好、信息和行为下,也会呈现出不同的效果。面对种类繁多的公共服务问题,我们不可能以简单的、预设的模型或方法来加以解决,而是要谨慎地对待每一种特殊情况,找出约束每一种服务供给机制绩效的关键性变量,将之

^① Ramesh, M., et al. ed., *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, New York: Routledge, 2010.

^② 世界银行:《让服务惠及穷人——2004年世界发展报告》,中国财政经济出版社2004年版,第95页。