



上海市学术著作出版基金

公共服务外包之 隐性进入壁垒研究

以上海市为例

邓金霞 著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

博士文库

公共服务外包之隐性进入壁垒研究

以上海市为例

邓金霞 著

世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务外包之隐性进入壁垒研究:以上海市为例/
邓金霞著. —上海:上海人民出版社, 2015

ISBN 978-7-208-13144-6

I. ①公… II. ①邓… III. ①社会服务-对外承包-
研究-上海市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 153727 号

责任编辑 王舒娟

公共服务外包之隐性进入壁垒研究:以上海市为例

邓金霞 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 19.25 插页 4 字数 271,000

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13144-6/F·2310

定价 58.00 元

公共服务外包之隐性进入壁垒研究

以上海市为例

序 言

20 世纪 80 年代后,公共管理中一个具有深远意义的变化是公共服务的市场化和社会化,其表现形式之一就是公共服务的外包。作为一种跨界合作供给公共服务的方式,公共服务外包在西方发达国家已经搞得如火如荼,而在我国则尚处于探索阶段,政府的边界依然比较封闭。自 1995 年上海罗山市民会馆筹建至今,公共服务外包在中国可以说走过了将近二十年的里程。尽管如此,这一发展还是相对缓慢的,即便像上海这样的先发地区,目前尚无全市层面统一的制度规范,跨界合作供给公共服务的推进范围总的来说是有限的。作为一种提升公共服务质量的重要方式,公共服务外包的进展为何如此缓慢?这当中存在哪些问题?推进需要哪些条件?如何对这一现象进行解释,并在此基础上提出一些解决问题的对策以推进我国服务型政府的建设?本书作者正是出于对这些问题的思考,对公共服务外包实践中普遍且重要的问题进行了研究。

本书作者研究的一个发现,是公共服务外包中存在较高的隐性进入壁垒,其结果是将合作固定在政府与有限的合作对象之间,固定在体制内、地域内或条线内的组织之间,特别是固定在体制内的组织之间,这使得组织的网络边界较为封闭,不利于壁垒“圈外”潜在承接者的进入。作者继而进一步研究了这种隐性进入壁垒的形态、本质、效应、与显性进入壁垒的区别,以及其形成与变化受到哪些因素的影响、如何管理等。研究这些问题的理论意义在于进一步探究影响组织的网络边界以及政府权力边界变化的因素。

这是一个相当不错的研究视角,因为不少学者在研究此类问题时,比

较多地注意到了公共服务外包中的“内部化”、封闭、非竞争性、垄断与壁垒等现象,并对这些问题进行了多角度的原因分析,但是缺少边界角度的研究。然而,该问题本质上属于组织网络边界的封闭程度问题,因此,本书作者选择组织网络理论作为理论基础,并据此确立了“身份—效用”分析框架。即交易的主体、客体、正式规则和非正式规则是影响隐性进入壁垒变化的重要因素,其中,导致显性进入壁垒变化的因素通过影响隐性进入壁垒对合作边界发生作用。当显性进入壁垒较高时,隐性进入壁垒也较高,两者共同导致组织的网络边界较为封闭而非较为开放。这是一种很有见地的分析。

此外,作者依据组织网络边界的开放程度,将公共服务外包划分为“体制内紧密型、体制内独立型、体制外独立型和体制外紧密型”四种类型,并选取了相应的代表性案例。这种划分具有显著的中国特色。通过呈现与比较四种外包类型的形成过程,证实了“身份—效用”分析框架的适用性,解释了隐性进入壁垒变化的机理,同时也解释了显性进入壁垒变化的机理,从而得出组织网络边界相对封闭的原因。

作者通过分析得出了以下主要结论:(1)隐性进入壁垒是客观存在的,在一定条件下会发生变化。(2)主体间身份联系与政府的效用评价是影响隐性进入壁垒变化的直接因素;显性进入壁垒通过影响两者而对隐性进入壁垒发生正强化的作用;隐性进入壁垒反过来会影响正式规则、交易频率与资产专用性;显性进入壁垒与隐性进入壁垒一起构成组织的网络边界,两者进入壁垒较高时,边界较为封闭,反之亦然。(3)身份联系包括熟人社会中的身份联系与科层组织中的身份联系,两者一起构成了交易的非正式规则。(4)在隐性进入壁垒较低的情况下,潜在承接者容易获得初始进入权。一旦承接者获得初始进入权,即获得了发展非正式交易规则以及影响政府决策的机会,如果存在资产专用性并且绩效良好,那么合作就容易延续下去。(5)隐性进入壁垒的存在与变化隐含了政府的权力运行逻辑,组织边界的变化体现了政府权力边界的变化。这些结论是有一定说服力的。

公共服务外包的目的是开放政府这一科层组织的边界,促进合作,减

少成本,满足需求。隐性进入壁垒帮助政府避免外包风险的同时也制造了一定的风险,因此需要根据隐性进入壁垒的变化机理,从过程控制的角度,调整影响隐性进入壁垒的各相关因素,因为这些因素涉及公共服务外包的所有重要方面。基于这样的认识,作者从整体上设计了优化公共服务外包的运作方法,并且提出了具有操作性的政策建议,以开放而有序地推进公共服务外包。在书中我们可以看到作者并不囿于理论的分析,还力图在实践层面上有所突破。

作者有很好的问题意识,全书逻辑清晰,分析缜密,观点和结论具有一定的独创性,建构的分析框架对于解释中国的公共服务外包具有一定的说服力,这是本书的一个理论上的贡献,尽管还可以进一步完善。要做到这一点不容易,这得益于作者的善于学习,精于思考,以及对理论的把握和对实践的了解。这本著作也反映了一个年轻学者的学术潜力和发展前景。作为邓金霞博士的导师,我很高兴这本著作的面世,希望这本著作的出版有助于进一步推进公共管理学界对我国公共服务外包的研究,有助于进一步提升公共管理部门公共服务外包的实际运作。

是为序。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2015年2月20日

.....

马克思主义研究 哲学社会科学研究 第二十七辑 (2015年8月)

.....

鲜活的资本论——从深层本质到表层现象 鲁品越 著

劳动与人的自由全面发展——马克思的劳动概念及其当代意义 杨国华 著

法国调节学派与马克思主义经济学创新 吕守军 著

多重背景下金融监管立法的反思与改革 刘庆飞 著

技术过程的价值选择研究 闫宏秀 著

唐宋《文选》学史论 丁红旗 著

屠隆年谱(1543—1605) 徐美洁 著

.....

博士文库 第十七辑 (2015年8月)

.....

黄村十五年:关中地区的村落政治 黄锐 著

中国对外关系展开中的地方参与研究 张鹏 著

欧元区主权债务危机——最优货币区理论再思考与实证 姜云飞 著

基于素质模型的创新型科技人才培养研究 廖志豪 著

公共服务外包之隐性进入壁垒研究:以上海市为例 邓金霞 著

革命与抒情:南社的文化政治与中国现代性(1903—1923) 张春田 著

塞尔言语行为理论探要 孔慧 著

汉语“以”之研究 张萍 著

汉藏语差比句研究 邓凤民 著

中国传统家训与现代家庭青少年道德人格培养 刘颖 著

语言的社会史:近代《圣经》汉译中的语言选择(1822—1919) 刘云 著

目 录

序 言	1
第一章 导论	1
一、问题、目的与观点	2
二、核心概念	10
三、文献综述	23
四、思路、结构与方法	47
第二章 理论基础与分析框架	62
一、理论基础:组织网络理论	62
二、显性进入壁垒	76
三、隐性进入壁垒	82
四、身份—效用分析框架	94
第三章 公共服务外包的四种类型:基于边界的开放性	105
一、上海政府公共服务外包的总体情况	106
二、体制内紧密型:以上海政府机关与事业单位劳务派遣为例 ...	142
三、体制内独立型:以上海绿化环卫养护服务招投标形式化 为例	148
四、体制外紧密型:以上海乐群社工服务社的进入为例	155
五、体制外独立型:以上海华爱社区服务管理中心的进入为例 ...	163

六、本章小结	174
第四章 隐性进入壁垒形成与变化的机理	183
一、显性进入壁垒的影响	183
二、主体间身份联系的影响	205
三、主体效用偏好的影响	219
四、本章小结	227
第五章 开放而有序地推进公共服务外包	233
一、目标与原则	235
二、优化整体运行环境	238
三、完善整体运行机制	253
第六章 结语	265
一、问题回顾	265
二、主要发现	266
三、本书的不足之处与研究展望	273
附 录	276
参考文献	278
后 记	297

第一章 导 论

“随着治理这一概念的扩大,政府治理日益超越自身的边界,越来越多地与社会其他组织、团体联系在一起。今天,公共服务的跨界提供、政府的跨界治理已经成为一个比较普遍的现象”^[1];“西方经历的是一个从国家、社会、市场三者边界相对清楚到相对模糊(跨界所致)的过程,其原则是能够让社会和市场做的,政府就不做。我们的原则是什么?所有这些需要给予理论上的说明和解释。”^[2]

在这样一个多重过渡型社会中,外部的环境变化要求政府改变内部挖潜的做法,重新考虑与外部主体的关系,政府与社会主体不仅是一种竞争关系,还必须进行交换和合作,扩大与外界环境的接触面,增强自身的弹性和适应性。政府必须适应环境的变化,进行治理手段的创新,才可能在时间紧迫的条件下,提升信息处理能力,提高风险承受和应对能力,提供优质的公共服务。组织在面临不确定性的情况下,会产生一种复制和仿效其他组织的压力,虽然并没有证据清楚地表明这些模仿将会提高组织的效益,但是,一个确定的收益是管理者所感知的不确定性降低了,组织形象提高了。^[3]事实上,无论是自我创新还是外部模仿,我国政府一直在进行与外部行为主体合作的尝试,也取得了一些成就,不过,还是存在一些普遍且重要的问题需要结合我国的实际情况进行理论思考与解释。

一、问题、目的与观点

（一）问题的提出

1. 选题背景

（1）实践运作背景

20 世纪 70 年代后期开始,西方国家政府开始陷入由财政危机、管理危机和信任危机所导致的困境当中,第三条道路、公共选择、新公共管理、公私合作伙伴关系以及新公共服务等理论也随之兴起,对政府改革提出了一系列设想。20 世纪 90 年代起,在英美等国政府改革实践的示范效应下,回应城市化进程中公众诉求的上升,“企业化管理”、“市场化运作”以及“小政府、大社会”等理念及相应的改革在我国相继得到推行,特别是在政社分开以及更有效地使用财政资金的财政预算压力背景下,公共服务外包或曰政府购买公共服务蔚然成风,具体方式不断推陈出新,许多地方政府或者将自身内部的辅助性事务外包给其他组织,或者将自身应该提供的产出性公共服务交由其他组织生产,或者将部分职能转移给其他组织承担。1995 年伊始的上海浦东新区罗山市民会馆和随后的深圳罗湖区环卫外包开启了公共服务外包的先例,在将近 20 年的时间里,公共服务外包在全国发展了起来,尤其是在北京、上海以及广东、宁波等东南沿海省市中受到了政府决策者的重视。从 2012 年开始,中央财政安排 2 亿元专项资金,用于引导和支持社会组织参与社会服务,这也是中央政府首次通过建立公共财政资助机制培育和扶持社会组织,项目共带动社会资金 3.2 亿元,全年共执行项目 377 个。同时,社会组织登记管理体制改革也在有序推进,民政部启动了全国性社会组织直接登记的步伐。2013 年,中央财政再出资 2 亿元购买社会组织服务,共立项 470 个。从业务范围来看,产出性公共服务的外包先后涉及职业培训、就业促进、养老、环卫绿化、农民工子女教育、幼儿教育、社区文化、社区卫生以及综合治安等领域,除了直接委托、政府邀标、单一来源采购等方式外,竞争性招投标也逐渐发展了起来。在这个过程中,资源得到比较合理的配置,政府的工作效

率有所提高,公众得到的服务也有所改善,事业单位转制改企以及分类改革同时推进,一批社会组织成长了起来。

但是,相关实践和制度的创新只是在中国的东南沿海板块和北京地区比较活跃,即使是在上海这样的先发地区,也并没有在全市层面推广开来,从职能领域的角度看,民政系统比较活跃和开放,其他系统相对保守。因此,有必要研究公共服务外包实践当中存在的普遍的现象,进而理解这种现象,寻找规律,以更好地指导实践。

(2) 政策制度背景

中国共产党的十七届五中全会强调“十二五”时期我国要“改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化”。在谈到鼓励和支持服务业发展时,《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年(2011—2015年)规划纲要》提到要“扩大政府采购服务产品范围”(第十七章第二节),创新公共服务供给方式,要“改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化。推进非基本公共服务市场化改革,放宽市场准入,鼓励社会资本以多种方式参与,增强多层次供给能力,满足群众多样化需求”(第三十章第二节)。中共十八大报告在讲到加强和创新社会管理时指出,“改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”。形成运作规范、公开透明的政府购买服务长效机制,有助于“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”;可以提高财政资金的使用效率,可以减少、杜绝政府购买中的腐败和垄断现象;有助于社会组织的发育成长,加强社会的自我管理能力和自我服务能力;更进一步说,在这样一个变动不居的时代,有助于政府与其他社会主体加强合作,及时对环境的需求作出反应。

2013年5月13日,李克强在国务院机构职能转变动员电视电话会议上的讲话中指出:“即使是基本公共服务,也要深化改革、利用市场机制、创新供给方式,更多地利用社会力量,加大购买基本公共服务的力度,

要加快制定出台政府向社会组织购买服务的指导意见。凡适合市场、社会组织承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给市场和社会组织承担,政府办事不养人、不养机构。”“当然,在公共服务领域引入市场机制的同时,政府也要加强监管、搞好服务。”7月31日,李克强主持召开国务院常务会议时指出:“创新方式,提供更好的公共服务,是惠及人民群众、深化社会领域改革的重大措施,又是加快服务业发展、扩大服务业开放、引导有效需求的关键之举,也是推动政府职能转变,推进政事、政社分开,建设服务型政府的必然要求。”

从2007年《浦东新区关于公共服务外包的实施意见(试行)》到2012年8月上海市财政局印发《上海市市级公共服务外包项目预算管理暂行办法》和《上海市市级公共服务外包项目目录》(2013年度),上海政府购买服务整体制度的雏形已现。不过从总体上看,已经颁布的条款更多是由民政部门、财政部门发文。虽然广东省(2012年)和江苏省(2013年)已经颁布了全省范围内政府向社会组织购买服务的相关条款,但上海、浙江等省市只有少数区政府、地级市政府制定了相应的办法,其中多数是针对社会组织这一类特定对象的购买条款。这显然与中央层面的要求还存在一定的差距。

(3) 理论研究背景

在民营化、公私合作以及第三部门等既有研究成果的基础上,我国政府公共服务外包方面的研究成果也层出不穷,最早的相关文献是1991年英国罗斯韦尔 W.泽哥韦尔德所撰的《政府购买与技术创新》以及1998年《以政府购买成果为导向 建立再就业培训的新机制》两篇文章,此后,关于政府与社会合作生产公共服务的文章渐渐多了起来。根据本书所探寻的问题,我们可以将现有的相关研究成果分为应用研究与理论研究两种类型,当然,具体就某一篇文章而言,可能试图同时回答这样两方面的问题。应用研究主要回答以下六个方面的问题:“为何外包”、“凭何外包”、“外包什么”、“谁来外包”、“向谁外包”以及“怎么外包”;理论研究应该回答以下三个方面的问题,即“是什么”、“为什么”以及“怎么样”。以此为参考对现有研究成果进行划分,发现国内的理论研究成果明显少于应用研究成果,而

应用研究成果需要增强现实可行性,总之,需要进一步发现和解决深层次的问题。国外对这两方面的研究都要好一些,但是由于国内外客观的环境不同,因此不能简单移植应用,而且一些普遍性的问题如供应商垄断问题,即便是在国外的理论研究与政府实践中也尚未得到很好的解决。

总的来说,无论是在理论研究上还是实践探索中,国内外都面临一些现实问题需要解决。从理论研究上说,公共服务外包这一行为的本质属性、组织间交换与合作的边界及协调机制的问题尚未引起足够的重视,甚至没有引起注意,而如果本质属性和运行规律的问题不能得到澄清,那么,其余的理论研究只能是隔靴搔痒,从而也不利于现实问题的解决和实践的推进。事实上,公共服务外包只是实现公共服务有效供给的一种手段而不是目的,不可为了外包而外包;而且,公共服务外包是存在一定风险的,如果对此认识不足、操作不当,可能会出现承包主体敲竹杠、寻租,政府职能空心化、政府行为腐败,双边垄断以及公共服务质量下降等问题。正是由于这样一些方面的考虑,国外政府已经从全面外包收缩到公私合作和逆向外包,从强制竞争转变为以“最佳价值”为原则。

2. 研究的问题

(1) 事实问题

本书通过文献研究和实际调查发现,国内公共外包实践中存在一种普遍的情况:政府愿意选择体制内的或者脱胎于官方的组织承接公共服务,甚至通过劳务派遣的方式将公共服务承接者纳入政府内部管理系统中;不过,在某些情况下,政府也会选择能力较强、相对独立的组织承接公共服务,如果该组织绩效良好,政府会愿意继续选择该组织作为合作伙伴。也就是说,政府这一科层组织的边界开放程度比较低,政府与已有的合作伙伴之间会形成一种基于保护或依赖的、比较紧密的合作关系,而这种合作关系对于第三方进入该领域是不利的,即便正式的制度也许并没有对第三方进入该领域进行限制,但客观上构成了第三方进入该领域的隐性壁垒。那么,为什么会出现这种情况呢?是政府对既有承接者更加信任还是为了减少交易成本呢?抑或是由于既有主体难以退出?如果是由于更加信任的话,这种信任来自何方?为什么这种信任如此重要?如

果是由于既有主体难以退出的话,原因何在?可以推断,以上普遍事实的存在并不是单一因素所致,其中既有主要的原因变量,也有一些影响性的条件变量。

本书据此提出所研究的事实问题:公共服务外包中是否存在较高的隐性进入壁垒?这种隐性进入壁垒的形成与变化受到哪些因素的影响?如何管理这种隐性进入壁垒?

(2) 理论问题

只有将事实问题上升为理论问题才能更深刻地认识事物的本质和运行规律,才能参与学术讨论并贡献自己的力量。较高的隐性进入壁垒表明政府与既有承接者间的组织网络是相对封闭的,更接近于科层组织而非市场。组织间相对封闭的合作网络是如何形成的?对此新制度经济学、产业组织理论和社会网络理论都有所探讨,但是,在政治学和公共行政学中,针对政府与其他主体交换与合作网络的相关研究则比较少见。从市场交易壁垒的研究路径来看,其研究主要集中在经济学中,经济学中的结构主义学派、效率学派和社会福利学派分别对交易壁垒进行了定义,从总体上看,交易壁垒主要来自市场结构、在位者的策略行为以及政府的明文制度限制三个方面。其他来自国际贸易的一些研究表明,在政府的明文限制之外,还会设置一些无形的障碍以保护本国的企业,但是,这类讨论主要服务于实际应用。一方面没有从理论上深入分析无形障碍的类型、出现及变化的条件,另一方面没有与公共管理学发生交叉,原因主要在于在市场交易壁垒的研究中,政府既不是买者,也非卖者,它只是在承担和发挥规则制定的作用。而在公共服务外包中,政府与承接者之间是交易关系,而且政府是具有相对资源优势的,是唯一的发包者。因此,本书综合以上考虑,在借用市场壁垒概念和类型的基础上,选择了组织网络的理论研究路径。

本书据此提出理论问题:政府与社会或市场主体间交换与合作的边界是否具有相对封闭性?这种相对封闭性表现在哪里?其发生与变化受到哪些因素的影响?从另一方面说,社会主体进入网络需要具备哪些资格?其中,哪些条件是隐性的?

需要说明的是,公共服务外包是组织网络的一种特殊类型,既不同于科层制,也不同于市场制,因而不能使用市场机制的一些标准去分析,这也是本书没有采用“市场”和“非竞争性”这两个词进行指代与修饰的原因。对于组织网络的边界来说,有些是相对开放的,有些是相对封闭的,相对封闭即限制进入的壁垒较高。限制进入的壁垒既有显性的,也有隐性的,本书在分析显性进入壁垒的同时,重点研究隐性的进入壁垒。

此外,本书在探究隐性进入壁垒的形成机理前,不对其进行任何主观的价值判断,以期客观地反映事实与规律。同时,由于证实的难度,不考虑政府官员出于个人不正当私益而设置的隐性障碍。

(二) 研究目的

明确研究目的有利于帮助研究者鉴别研究的理论位置,使研究保持正确的方向,防止走弯路,同时也能帮助研究者从多种逻辑的泥沼中走出来。

如果不考虑具体内容,理论研究的目的应该是相通的,即发现和描述事实、使用理论工具解释事实并根据理论中的因果关系或其他相关关系预测事实。本书的研究目的主要在于以下三个方面:

1. 发现隐匿的事实

公共服务外包中存在较高的隐性进入壁垒,这一壁垒在一定条件下会发生变化,这一事实是普遍且比较关键的。前者说明公共服务外包中组织的网络边界是相对封闭的,且封闭程度较高,并非满足一定的明文规定和其他刚性约束即可进入,甚至根本不存在明文规定,从而也没有进入的凭据。虽然从科层组织到组织网络已经意味着政府在供给公共服务方面开放了边界,但是这种开放是有限度的。后者说明一些重要的条件,即可以促进开放的条件还不具备,那么这些条件是什么呢?为了明晰事实,本书对隐性进入壁垒作了定义与类型上的划分;对隐性进入壁垒的存在进行了理论推演;对较高的隐性进入壁垒进行了事实证明;对隐性进入壁垒的变化进行了案例呈现。