

公共治理创新丛书

# 公共服务外包—— 政府购买服务的理论与实践

刘波 彭瑾 李娜 著

清华大学出版社



公共治理创新丛书

# 公共服务外包—— 政府购买服务的理论与实践



刘波 彭瑾 李娜 著



清华大学出版社

北京

## 内 容 简 介

本书从我国地方政府公共服务外包实践出发,通过对公共服务外包多案例质性研究,概括公共服务外包的一般性规律,构建地方政府公共服务外包的基本流程框架,并运用 Petri 网进行流程建模与优化;在此基础上,分设 6 章对公共服务外包流程中的外包决策、外包服务商选择、外包合同、外包合作管理、外包效果及外包评价进行深入研究;最后,提出公共服务外包实践分析范式,并对当前我国地方政府公共服务外包过程中存在的普遍性问题给出相应的对策建议。本书的读者对象主要包括公共服务外包的研究者(包括研究机构的研究人员、高等院校公共管理及相关专业的教师和学生等)、公共服务外包的实践者(包括各级政府部门的相关人员等),以及公共服务外包的参与者(包括参与公共服务外包的企业及社会组织的相关人员等)。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

公共服务外包:政府购买服务的理论与实践/刘波,彭瑾,李娜著.--北京:清华大学出版社,2016  
(公共治理创新丛书)

ISBN 978-7-302-42835-0

I. ①公… II. ①刘… ②彭… ③李… III. ①社会服务—对外承包—研究—中国 IV. ①D669.3  
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 028737 号

责任编辑:庄红权 洪 英

封面设计:常雪影

责任校对:刘玉霞

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

社总机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质量反馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印装者:北京嘉实印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:18.5 插 页:2 字 数:446 千字

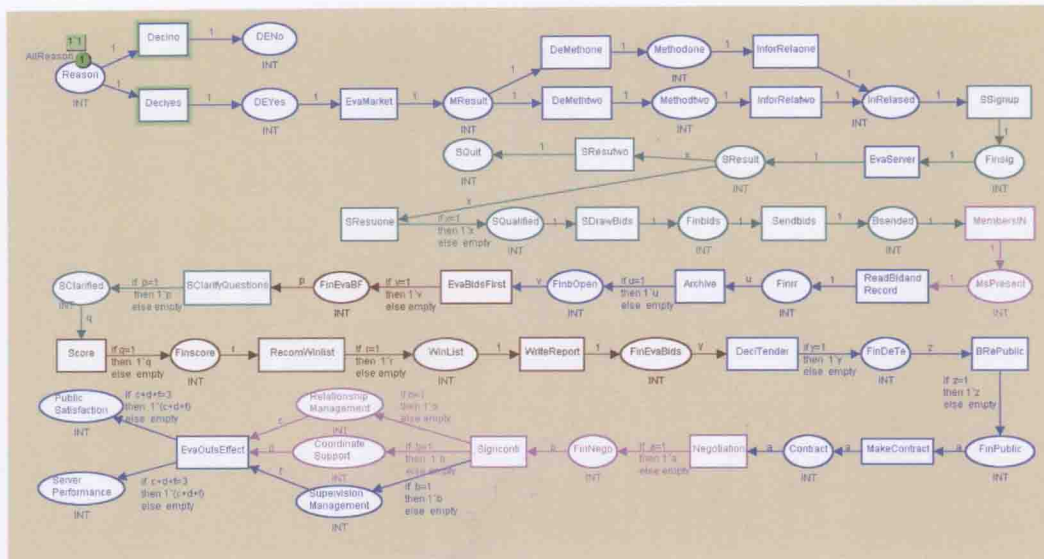
版 次:2016 年 5 月第 1 版

印 次:2016 年 5 月第 1 次印刷

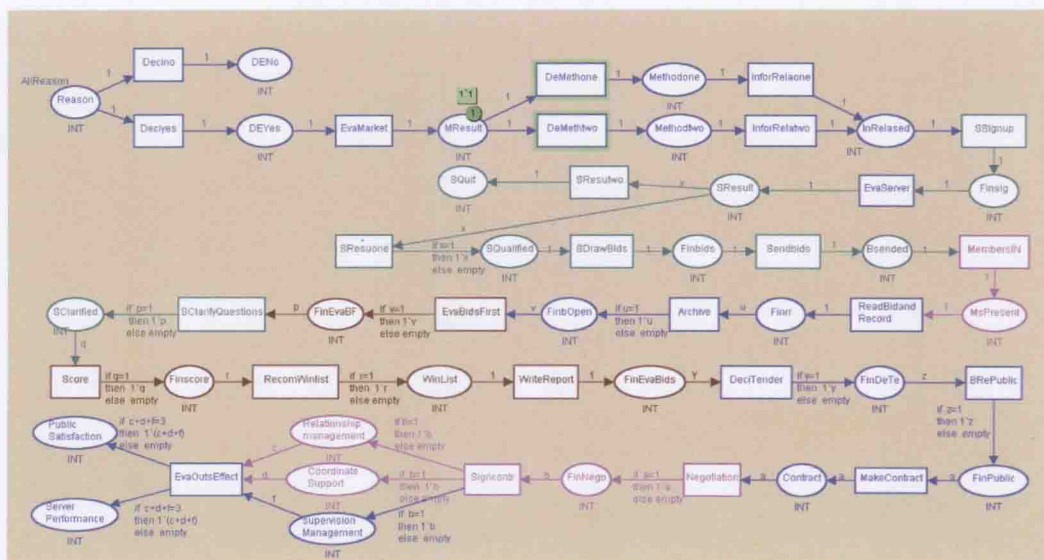
印 数:1~1500

定 价:49.00 元

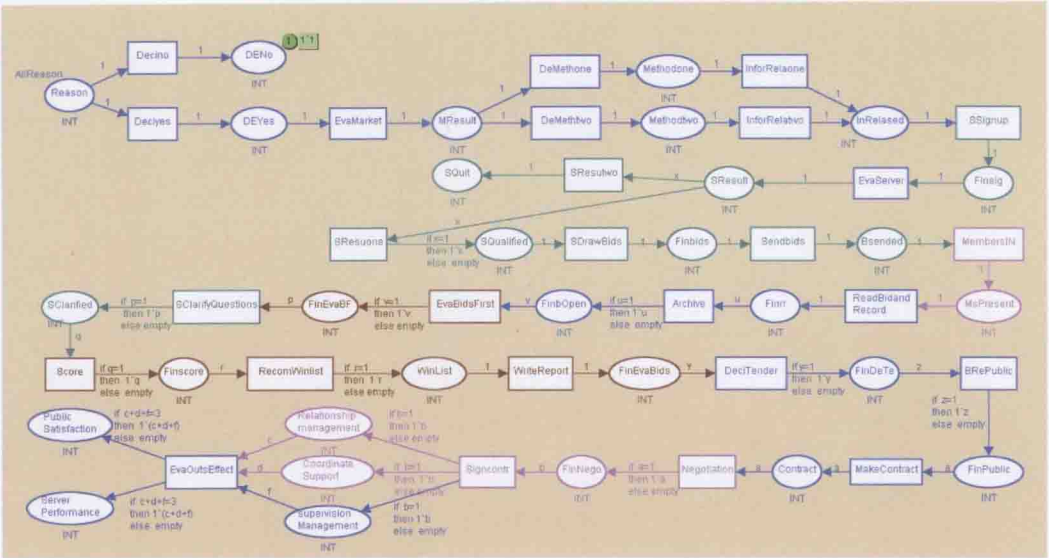
产品编号:045561-01



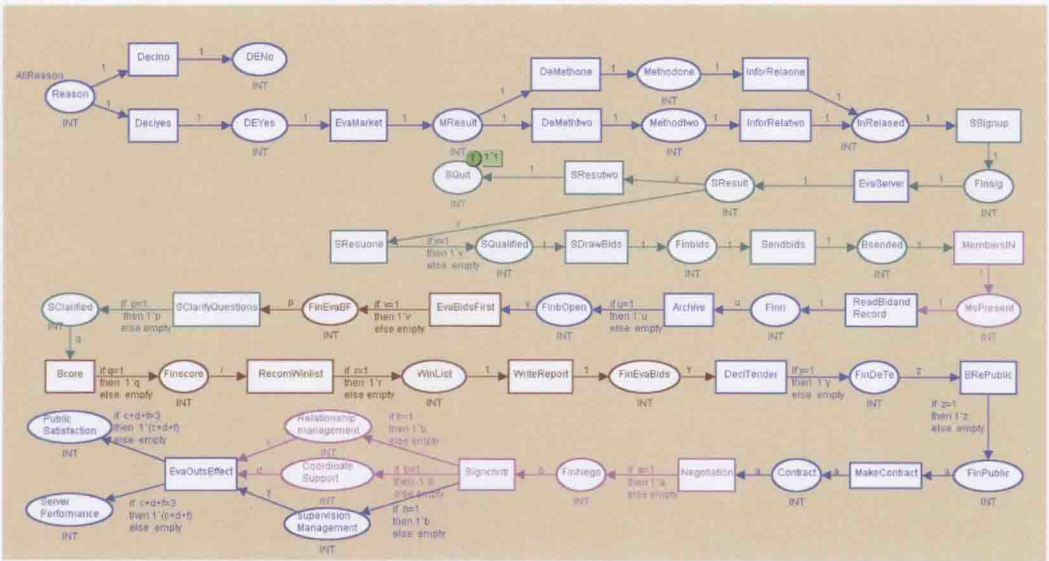
彩图 4-5 基于 Petri 网的公共服务外包流程模型仿真图



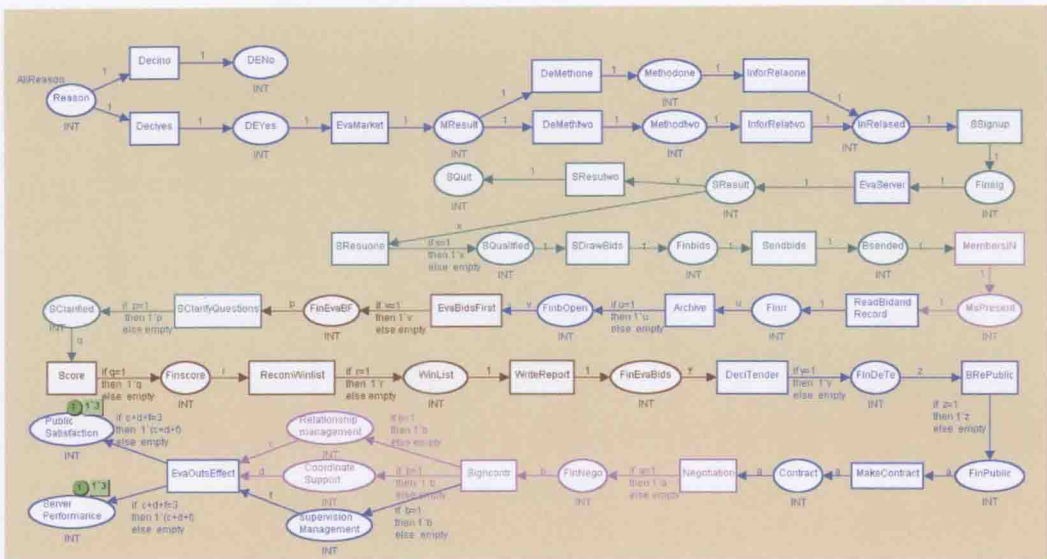
彩图 4-9 政府决定不进行外包仿真图



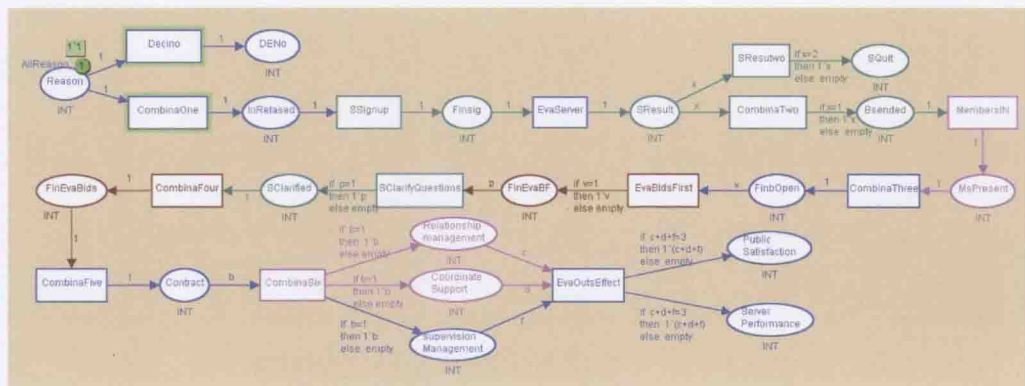
彩图 4-10 政府决定进行外包仿真图



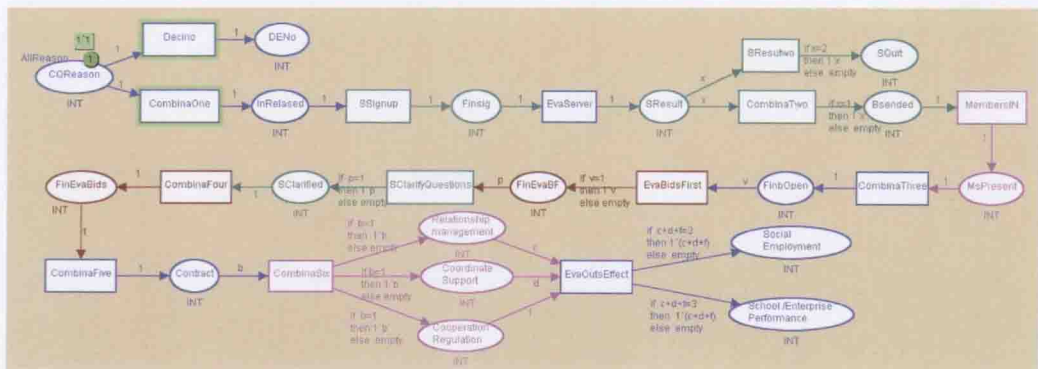
彩图 4-11 服务商资质不合格退出外包仿真图



彩图 4-12 公共服务外包流程完成仿真图

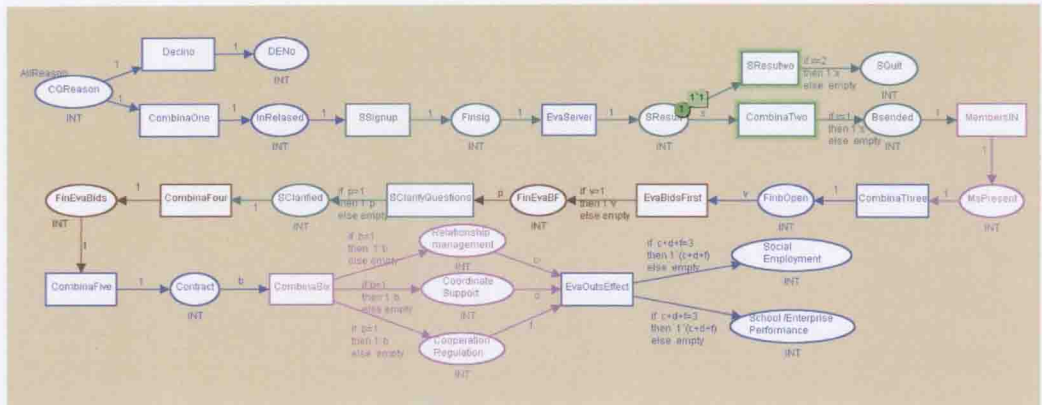


彩图 4-13 基于 Petri 网的公共服务外包流程一般模型仿真图

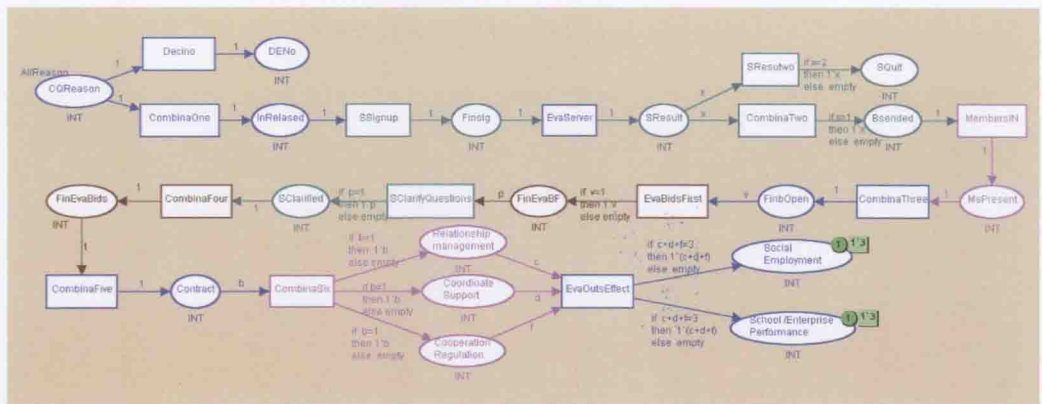


彩图 4-15 基于有色 Petri 网的 CQ 市移民服务外包流程模型仿真图

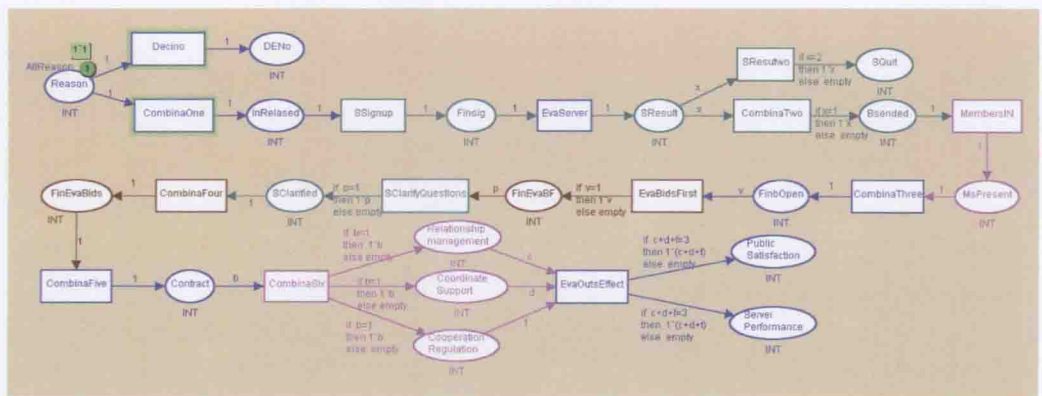




彩图 4-16 CQ 市移民培训服务外包流程仿真图



彩图 4-17 CQ 市移民培训服务顺利外包流程仿真图



彩图 4-18 基于有色 Petri 网的公共服务外包流程一般模型

为了摆脱传统官僚制行政模式的机构膨胀及低效率,“世界民营化之父”萨瓦斯于 1987 年在其著作《民营化:改善政府的要径》一书中首次提出,政府应当通过构建竞争机制将公共服务交由私人公司来提供,旨在运用私营部门的力量来满足公众需求。随着 20 世纪 80 年代新公共管理运动的改革浪潮在全世界范围内不断兴起,世界各国纷纷展开了民营化实践,公共服务外包作为民营化过程中被普遍采用的方式,最早在英国、美国、澳大利亚、新加坡等国出现了不同程度的实践探索,并逐渐发展成为西方国家推进民营化最主要的形式,公共服务外包的项目也从政府内部辅助性服务开始,逐渐进入“蓝领服务”领域,如垃圾处理、城市绿化等,最后扩大到包括电子政务在内的“白领服务”领域,经过三十多年的发展,公共服务外包的适用领域已经扩大到环境保护、社会保障、医疗保健、道路交通、就业培训等方方面面。

20 世纪 90 年代以来,我国地方政府尝试借鉴新公共管理理论推进公共服务外包实践,以期通过借助市场和社会的力量更好地向公众提供优质高效的公共服务。我国的地方政府公共服务外包实践最早出现在深圳市的环卫服务领域,并延伸到其他地区和领域,逐渐成为我国地方政府提供公共服务的新趋势。党的十八届三中全会提出要大力推广政府购买公共服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同方式交由社会生产和供给。这既为我国地方政府公共服务外包提供了新的发展机遇,也为我国各级政府提升制度建设和执行能力,完善政府治理,优化政府结构,转变政府职能,促进政府与市场、社会在公共服务供给领域的有效合作,建设服务型政府提出了新的挑战。

正如萨瓦斯所言,中国的公共服务外包具有不同于其他国家的特色。本书尝试从我国的公共服务外包实践出发,以公共服务外包流程的视角进行剖析,以期为公共服务外包的中国化与本土化发展探索新路径。由于公共服务外包、政府购买服务、民营化、市场化等概念因所指内容相似而常被交叉使用,所以本书首先对公共服务外包相关概念进行梳理与辨析,如“公共服务外包”多见于学术期刊出版物,属于学术型概念,而“政府购买服务”则多见于报纸类出版物,属于实践型概念,二者均强调“政府委托、竞争比选、合同管理、效果评价”,等等。随后通过对公共服务外包多案例质性研究,概括公共服务外包的一般性规律,构建地方政府公共服务外包的基本流程框架,并运用 Petri 网进行流程建模与优化。在此基础上分 6 章对公共服务外包流程中的外包决策、外包服务商选择、外包合同、外包合作管理、外包效果和外包评价进行深入研究;最后,提出公共服务外包实践分析范式,并对当前我国地方政府



公共服务外包过程中存在的普遍性问题给出相应的对策建议。

本书得到国家社科基金重大招标项目“有序推进农民工市民化的问题与对策——基于可持续生计与公共服务均等化研究”(13&·ZD044)、国家软科学研究项目“网络治理：面向地方政府的理论研究”(2010GXS5D261)、中央高校基本科研业务费专项资金项目“创新社会治理的理论和机制研究”(SKZ2014007)和“地方政府购买社会工作服务路径研究”(SKZ2015015)的共同资助,在此谨表示衷心的感谢!

还要感谢课题组中赵云云、崔鹏鹏、常爽、康俊俊、朱瑞钰、成媛、姚潇、龙彦召、李巧意等同学,他(她)们在深度访谈、问卷设计、数据收集与处理、模型仿真、文字录入等具体工作中都付出了自己的努力,为书稿的完成提供了重要的帮助。

本书的研究工作得到了重庆市、陕西省、深圳市、南京市、西安市、宝鸡市、延安市、榆林市、汉中市、安康市、商洛市等政府部门的大力支持,他们的认真配合才使得研究工作收到了足以深入的访谈资料和调查问卷,有了质性和定量分析的基础,在此也一并感谢。

在本书写作过程中,作者尽可能详细地在参考文献中列出各位专家和学者的研究工作,在此对他们的贡献表示深深感谢。本书中也有可能引用了某些资料,由于作者的疏忽未能指出参考出处,或参考文献标注错误,在此也表示万分歉意。

由于公共服务外包在我国地方政府层面的发展尚处于探索阶段,还有许多重要的研究内容在本书中未曾进行探讨,同时,所做的工作在许多方面尚需继续深入和完善。书中难免出现欠妥之处,敬请读者批评斧正。

作 者

2016年3月

西安交通大学

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1 绪论 .....                   | 1  |
| 1.1 研究背景 .....               | 1  |
| 1.1.1 理论背景 .....             | 1  |
| 1.1.2 现实背景 .....             | 2  |
| 1.2 研究意义 .....               | 3  |
| 1.2.1 理论意义 .....             | 3  |
| 1.2.2 实践意义 .....             | 3  |
| 1.3 研究的技术路线及研究方法 .....       | 4  |
| 1.3.1 研究的技术路线 .....          | 4  |
| 1.3.2 定性研究方法 .....           | 5  |
| 1.3.3 定量研究方法 .....           | 6  |
| 1.4 研究的内容与框架 .....           | 11 |
| 1.5 小结 .....                 | 13 |
| 2 理论与研究综述 .....              | 14 |
| 2.1 概念界定 .....               | 14 |
| 2.1.1 公共服务外包的界定 .....        | 15 |
| 2.1.2 公共服务外包相关概念的辨析 .....    | 17 |
| 2.1.3 公共服务外包相关概念的范畴与比较 ..... | 19 |
| 2.1.4 公共服务外包过程的界定 .....      | 20 |
| 2.2 理论基础 .....               | 21 |
| 2.2.1 管理学相关理论 .....          | 21 |
| 2.2.2 经济学相关理论 .....          | 24 |
| 2.2.3 其他理论 .....             | 28 |
| 2.3 研究综述 .....               | 31 |
| 2.3.1 相关研究 .....             | 31 |
| 2.3.2 研究评述 .....             | 42 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 2.4 小结 .....                       | 45  |
| 3 公共服务外包流程 .....                   | 46  |
| 3.1 基于扎根理论的公共服务外包流程的研究 .....       | 46  |
| 3.2 公共服务外包的典型案例分析 .....            | 47  |
| 3.2.1 CQ市移民培训服务外包 .....            | 47  |
| 3.2.2 SZ市环卫服务外包 .....              | 51  |
| 3.2.3 S省法律援助服务外包 .....             | 55  |
| 3.3 公共服务外包流程译码 .....               | 58  |
| 3.3.1 CQ市移民培训服务外包流程译码 .....        | 58  |
| 3.3.2 SZ市环卫服务外包流程译码 .....          | 62  |
| 3.3.3 S省法律援助服务外包流程译码 .....         | 68  |
| 3.4 公共服务外包流程的构建 .....              | 74  |
| 3.5 小结 .....                       | 75  |
| 4 公共服务外包流程模型的优化与仿真 .....           | 76  |
| 4.1 公共服务外包流程模型的构建 .....            | 76  |
| 4.1.1 Petri网模型的构建步骤 .....          | 76  |
| 4.1.2 公共服务外包流程的建模 .....            | 76  |
| 4.2 公共服务外包流程模型的优化 .....            | 79  |
| 4.2.1 Petri网模型的优化方法 .....          | 79  |
| 4.2.2 公共服务外包流程模型的优化 .....          | 80  |
| 4.3 基于Petri网的公共服务外包流程模型的仿真 .....   | 82  |
| 4.4 公共服务外包流程模型的应用与对策建议 .....       | 88  |
| 4.4.1 CQ市移民培训服务外包流程的分析 .....       | 88  |
| 4.4.2 基于Petri网的公共服务外包流程模型的应用 ..... | 89  |
| 4.4.3 优化公共服务外包流程的对策建议 .....        | 93  |
| 4.5 小结 .....                       | 94  |
| 5 公共服务外包的决策 .....                  | 95  |
| 5.1 公共服务外包决策的现状分析 .....            | 95  |
| 5.1.1 公共服务外包决策原因的分析 .....          | 95  |
| 5.1.2 公共服务外包决策对象的分析 .....          | 96  |
| 5.1.3 公共服务外包决策的调查总结 .....          | 97  |
| 5.2 公共服务外包决策的模型构建 .....            | 98  |
| 5.2.1 服务特性与公共服务外包决策 .....          | 98  |
| 5.2.2 政府外包管理能力与公共服务外包决策 .....      | 99  |
| 5.2.3 环境因素与公共服务外包决策 .....          | 99  |
| 5.3 公共服务外包决策的研究设计 .....            | 101 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 5.4 公共服务外包决策的实证分析与结果             | 101 |
| 5.4.1 公共服务外包决策量表的信效度分析           | 101 |
| 5.4.2 公共服务外包决策的假设验证              | 103 |
| 5.4.3 公共服务外包决策的实证结果讨论            | 105 |
| 5.5 小结                           | 107 |
| 6 公共服务外包的服务商选择                   | 108 |
| 6.1 公共服务外包服务商的选择与评价              | 108 |
| 6.1.1 公共服务外包服务商的选择原则             | 108 |
| 6.1.2 公共服务外包服务商的选择流程             | 109 |
| 6.1.3 DEAHP 模型在公共服务外包服务商选择中的运用   | 112 |
| 6.2 基于德尔菲法的公共服务外包服务商评价指标体系的构建    | 114 |
| 6.3 DEAHP 模型的公共服务外包服务商的评价过程及实例验证 | 116 |
| 6.3.1 基于 DEAHP 的公共服务外包服务商的评价流程   | 116 |
| 6.3.2 DEAHP 模型在服务商评价中的应用         | 117 |
| 6.3.3 DEAHP 模型在服务商评价中的应用结果分析     | 122 |
| 6.3.4 DEAHP 模型在服务商选择中运用的评析       | 123 |
| 6.4 小结                           | 124 |
| 7 公共服务外包的合同管理                    | 125 |
| 7.1 公共服务外包中的合同关系                 | 125 |
| 7.2 公共服务外包合同管理模型的构建              | 126 |
| 7.2.1 基于质性方法的公共服务外包合同管理的研究       | 126 |
| 7.2.2 公共服务外包合同管理假设的提出            | 129 |
| 7.3 公共服务外包合同管理的问卷设计与数据收集         | 134 |
| 7.4 公共服务外包合同管理的实证分析与结果           | 136 |
| 7.4.1 公共服务外包合同管理量表的信效度分析         | 136 |
| 7.4.2 公共服务外包合同管理的假设验证及结果讨论       | 138 |
| 7.5 小结                           | 144 |
| 8 公共服务外包的合作管理                    | 145 |
| 8.1 公共服务外包合作管理的内涵                | 145 |
| 8.2 公共服务外包合作管理模型的构建              | 146 |
| 8.3 公共服务外包合作管理假设的提出              | 152 |
| 8.3.1 合作管理对外包效果的影响               | 152 |
| 8.3.2 关系质量对外包效果的影响               | 153 |
| 8.3.3 合作管理对关系质量的影响               | 154 |
| 8.4 公共服务外包合作管理的问卷设计与数据收集         | 156 |
| 8.4.1 公共服务外包合作管理的变量度量指标          | 156 |

|        |                                |     |
|--------|--------------------------------|-----|
| 8.4.2  | 公共服务外包合作管理问卷的修订 .....          | 159 |
| 8.4.3  | 公共服务外包合作管理样本的选择 .....          | 160 |
| 8.4.4  | 公共服务外包合作管理问卷的回收 .....          | 160 |
| 8.5    | 公共服务外包合作管理的实证分析与结果 .....       | 161 |
| 8.5.1  | 公共服务外包合作管理样本的描述性统计 .....       | 161 |
| 8.5.2  | 公共服务外包合作管理量表的信效度分析 .....       | 162 |
| 8.5.3  | 合作管理对外包效果影响的分析 .....           | 168 |
| 8.5.4  | 公共服务外包合作管理全模型结构的验证 .....       | 175 |
| 8.5.5  | 公共服务外包合作管理数据分析的结论 .....        | 175 |
| 8.6    | 小结 .....                       | 178 |
| 9      | 公共服务外包的效果 .....                | 179 |
| 9.1    | 公共服务外包效果影响因素的概念模型及假设提出 .....   | 179 |
| 9.1.1  | 公共服务外包效果影响因素的现状分析 .....        | 179 |
| 9.1.2  | 公共服务外包效果影响因素的假设提出 .....        | 180 |
| 9.1.3  | 公共服务外包效果影响因素的概念模型 .....        | 184 |
| 9.2    | 公共服务外包效果影响因素的研究设计 .....        | 184 |
| 9.2.1  | 公共服务外包效果影响因素的研究思路 .....        | 184 |
| 9.2.2  | 公共服务外包效果影响因素的量表设计程序 .....      | 185 |
| 9.2.3  | 公共服务外包效果影响因素的变量度量指标 .....      | 185 |
| 9.2.4  | 公共服务外包效果影响因素分析的调研过程及问卷发放 ..... | 187 |
| 9.3    | 公共服务外包效果影响因素的实证分析结果 .....      | 189 |
| 9.3.1  | 公共服务外包效果影响因素样本的描述性统计分析 .....   | 189 |
| 9.3.2  | 公共服务外包效果影响因素量表的信度检验 .....      | 190 |
| 9.3.3  | 公共服务外包效果影响因素量表的效度检验 .....      | 192 |
| 9.3.4  | 公共服务外包效果影响因素的分析 .....          | 197 |
| 9.3.5  | 公共服务外包效果影响因素全模型结构的验证 .....     | 203 |
| 9.4    | 公共服务外包效果影响因素分析的研究结论及政策建议 ..... | 205 |
| 9.4.1  | 公共服务外包效果影响因素分析的主要结论 .....      | 205 |
| 9.4.2  | 公共服务外包效果影响因素分析的相关政策建议 .....    | 206 |
| 9.5    | 小结 .....                       | 207 |
| 10     | 公共服务外包的评价 .....                | 208 |
| 10.1   | 公共服务外包评价的扎根理论分析 .....          | 208 |
| 10.2   | 公共服务外包评价的概念模型及假设提出 .....       | 216 |
| 10.2.1 | 公共服务外包评价的概念模型 .....            | 216 |
| 10.2.2 | 公共服务外包评价的假设提出 .....            | 216 |
| 10.3   | 公共服务外包评价的问卷设计与数据收集 .....       | 219 |
| 10.3.1 | 公共服务外包评价的问卷设计与发放 .....         | 219 |

|        |                           |     |
|--------|---------------------------|-----|
| 10.3.2 | 公共服务外包评价的数据回收与处理·····     | 220 |
| 10.3.3 | 公共服务外包评价研究变量的度量·····      | 220 |
| 10.4   | 公共服务外包评价的实证分析结果·····      | 224 |
| 10.4.1 | 公共服务外包评价量表的信度分析·····      | 224 |
| 10.4.2 | 公共服务外包评价量表的效度分析·····      | 227 |
| 10.4.3 | 公共服务外包评价结构方程模型的分析·····    | 232 |
| 10.5   | 小结·····                   | 240 |
| 11     | 我国地方政府公共服务外包的实践应用研究·····  | 241 |
| 11.1   | 我国地方政府公共服务外包的实践分析范式·····  | 241 |
| 11.2   | 我国地方政府公共服务外包案例的分析·····    | 242 |
| 11.2.1 | CQ 市移民培训服务外包案例的分析·····    | 242 |
| 11.2.2 | SZ 市环卫服务外包案例的分析·····      | 248 |
| 11.2.3 | S 省法律援助服务外包案例的分析·····     | 251 |
| 11.2.4 | XA 市地震局 IT 服务外包案例的分析····· | 256 |
| 11.3   | 我国公共服务外包中的问题及原因分析·····    | 260 |
| 11.3.1 | 外包决策环节存在的问题及其原因分析·····    | 261 |
| 11.3.2 | 服务商选择环节存在的问题及其原因分析·····   | 261 |
| 11.3.3 | 合同管理环节存在的问题及其原因分析·····    | 263 |
| 11.3.4 | 合作管理环节存在的问题及其原因分析·····    | 264 |
| 11.3.5 | 外包评价环节存在的问题及其原因分析·····    | 265 |
| 11.4   | 完善我国公共服务外包的对策建议·····      | 266 |
| 11.4.1 | 对政府行为的政策建言·····           | 266 |
| 11.4.2 | 对微观层面的操作建议·····           | 268 |
| 11.5   | 小结·····                   | 271 |
|        | 参考文献·····                 | 272 |
|        | 附录 公共服务外包合同示范文本·····      | 283 |



# 绪 论

---

## 1.1 研究背景

20 世纪 70 年代末以来,全世界范围内逐渐掀起一场行政改革的浪潮<sup>[1]</sup>,这场改革最重要的内容是将政府承担的部分公共服务职能转移给私营机构,运用私营部门的力量来满足公众需求。由此,公共服务供给也逐渐步入了民营化、市场化的时代,而公共服务外包作为该过程中被采用的最为普遍的方式,自然受到了广泛的关注<sup>[2]</sup>,不但成为公共管理理论界的重要研究课题,而且也被广泛应用于国内外地方政府的治理改革实践中。

### 1.1.1 理论背景

公共服务是政府必须承担的重要职责之一,传统的公共管理理论普遍认为,应该由政府负责公共产品和服务的生产与供给。长期以来,国内外实行的公共服务供给机制主要是由政府直接向社会公众提供公共服务。然而,这样的普遍认识和做法却引发了诸多问题,由于公共服务市场具有不完全竞争性,因此很容易形成政府垄断,随即产生公共服务供给成本高、质量差、效率低等问题,这些现象可以概括为“政府失灵”。造成这种现象的原因主要是由于没有竞争而导致管理者缺乏激励<sup>[3]</sup>。

面对政府失灵问题,公共管理学者和实践者进行了检讨和反思,为“政府失灵”寻找解决的方法。公共选择理论提出了重新创造市场的方法,其代表人物尼斯卡兰提出了在公共服务的提供过程中,采用市场的方法引入竞争机制的改革思路<sup>[4]</sup>。这些思想促成了新公共管理运动的兴起。新公共管理运动最大的特点就是运用企业管理的理论和方法改善公共管理,提升政府的公共服务水平,提高行政效率,其核心主题是公共服务的市场化,也就是将市场力量和社会资源引入公共服务领域,改变政府主导型的公共服务供给机制,推行公共服务的市场化和民营化,将由政府提供的公共产品和服务交由私人部门进行提供。

作为民营化改革的重要方式之一,公共服务外包就是通过合同承包的方式将本应由政府承担的向社会公众提供公共服务的任务交由私人部门承担,即通过合同管理方式提供公共服务。在西方发达国家,公共服务外包是卓有成效的,在改善政府行政效率的同时带来了

公共服务质量的提高。在国内,中国地方政府借鉴新公共管理理论的成果,尝试逐步推进公共服务外包并且取得了初步成效。我国已经进入经济社会全面转型时期,建设服务型政府是中国在新的历史条件下的必然选择。完善我国行政体制改革需要政府职能的转变,以便向社会更好地提供优质高效的公共服务。以市场化为导向的新公共管理运动为我国行政管理体制改革提供了思路和经验,我国地方政府借鉴新公共管理理论的成功经验,探索公共治理新模式,在公共服务供给中引入市场竞争机制,通过公共服务外包的方式借助社会和市场的力量更为有效地向公众提供更好的公共产品和服务。

### 1.1.2 现实背景

受新公共管理运动思潮的影响,为了适应不断变化的经济政治环境以及社会公众越来越高的公共服务需求,应对政府治理危机,世界各国纷纷探索公共行政改革,将公共服务外包运用到公共服务供给中。

20世纪70年代以来,英、美、澳、新、日等发达国家都进行了公共服务外包的尝试,其中英、美两国的公共服务外包实践最为突出。公共服务外包项目一般是从政府内部辅助性服务开始;然后公共服务外包涉及的领域进入“蓝领服务”,如垃圾处理、城市绿化、街道清扫等;随着改革的深入,公共服务外包逐步深入到“白领服务”,如电子政务等<sup>[2]</sup>。现如今,公共服务外包适用的领域已经扩大到环境保护、社会保障、医疗保健、道路交通、工作培训等方面<sup>[5]</sup>。

在美国,里根政府提出了一系列公共服务外包的建议,积极推动了公共服务外包的发展。自20世纪80年代以来,美国各级政府普遍实施市政服务外包<sup>[1]</sup>。公共服务外包十分普遍,涉及的领域也相当广泛。虽然出现过公共服务外包失败的案例,对其的诟病和批评在政府改革的进程中也时而出现,但是总体来说公共服务外包的方式取得了成功。20世纪90年代中期,公共服务外包已经成为美国联邦政府的基本政策。在英国,撒切尔政府积极推行改革,改变公共服务由政府单一供给的格局,引入了私人部门,形成了多主体提供公共服务的局面。1988年的《地方政府法》规定街道清扫、生活垃圾收集、公共建筑清扫、饮食服务、车辆保养维修和地面维护等六种基本的市政服务必须采用竞争性招标方式<sup>[6]</sup>。自此,英国政府服务强制性招标成为法定要求<sup>[7]</sup>。受英、美两国的影响,西方很多工业化国家也已开始进行公共服务外包,公共服务外包方式开始飞速发展<sup>[8]</sup>。

相对于发达国家而言,我国的公共服务外包实践起步较晚。随着我国经济体制改革逐步深入,市场环境日益成熟,政府治理理念的转变和行政体制改革的不断推进,使得建设服务型政府成为政府最重要的目标,公共服务外包也成为良好的公共服务提供方式。20世纪80年代以来,公共服务外包方式在我国地方政府实践中逐渐得到推行,如SZ市的环卫外包、CQ市的移民培训外包、XA市的绿化外包、NJ市政府的内部辅助性服务外包等。公共服务外包成为地方政府提供公共服务的趋势,并且取得了良好的效果,首先,降低了政府的成本,缓解了政府的负担;其次,激发了市场的竞争力,提高了服务的质量;最后,推动了地方政府职能的转变。不仅改变了政府在公共服务供给过程中垄断的局面,而且使得政府集中主要的精力和财力于核心职能的建设,以便更好更快地推进服务型政府的构建<sup>[9]</sup>。

党的十八届三中全会提出要全面深化改革,改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。同时强调,要大力推广政府购买公共服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同方式交由社会生产和供给。

在政府购买公共服务中,合同外包是应用领域最为广泛的一种形式,十八届三中全会关于政府购买公共服务领域的改革也为我国地方政府公共服务外包提供了新的发展机遇。这就要求党和国家提升制度建设能力和制度执行能力,切实转变政府职能,完善政府治理,优化政府结构;同时,正确处理政府与市场、政府与社会的关系,促进政府与市场和社会在公共服务供给领域的有效合作。推进公共服务外包的发展不仅可以缩减政府规模、减轻财政负担,同时,还可以实现公共服务的有效供给,提高公共服务供给的效率和质量,满足公众对于公共服务的多元需求。

## 1.2 研究意义

本书从不同地区、不同服务类型的地方政府公共服务外包实践出发,通过对公共服务外包的多个典型案例进行深入剖析,抽象概括了公共服务外包流程的一般性规律,构建了地方政府公共服务外包的流程框架,并运用 Petri 网建模工具进行了流程建模与优化;在此基础上,分设 6 章对公共服务外包流程中的外包决策、服务商选择、外包合同、合作管理、效果影响因素以及效果评价影响因素进行剖析;最后,提出了我国地方政府公共服务外包的实践分析范式,运用基于公共服务外包流程的视角对典型案例进行分析,并对当前我国地方政府公共服务外包过程中存在的问题进行了总结并提出相应的对策建议。

### 1.2.1 理论意义

(1) 通过对公共服务外包相关研究进行梳理,界定了公共服务外包的概念,明确其概念的内涵与外延;接着对公共服务外包的相关概念进行概念的辨析及范畴的比较,主要包括政府购买服务、公共服务民营化、公共服务市场化、公共服务私有化等,这些概念所指内容大致相同,常常被交互使用,本书的梳理有利于解决“公共服务外包概念丛林”引起的概念混淆问题。

(2) 运用扎根理论的质性研究方法对现有的公共服务外包实践案例进行了系统的梳理,通过开放性译码、主轴译码、选择性译码的三级译码得到了公共服务外包的基本流程;并运用 Petri 网建模工具对公共服务外包流程进行了建模、优化和仿真,构建了公共服务外包的流程框架,丰富了公共服务外包的理论体系。

(3) 通过对公共服务外包流程中的各个环节进行理论分析,运用扎根理论等质性研究方法与结构方程模型和数据包络分析等定量研究方法相结合的分析过程,剖析了公共服务外包流程各个环节的重要因素,完善了现有的公共服务外包的研究范式。

### 1.2.2 实践意义

在西方国家,公共服务外包已经成为行政改革中广泛使用的制度安排。在我国,公共服务外包的实践起步较晚,但目前应用已经较为广泛,极大地丰富了政府公共服务供给的方式。但是,在具体的实践中,地方政府对公共服务外包的流程和操作步骤不甚清晰,阻碍了公共服务外包的发展。为进一步推进公共服务外包发展,提高政府服务水平,从公共服务外包流程视角展开研究,可以更好地指导地方政府公共服务外包实践,处理好政府与市场、政府与社会的关系,推进服务型政府的构建。

1) 有利于转变地方政府公共服务的供给方式

概括和总结公共服务外包的一般流程,分析其流程的各个阶段,可以为地方政府提供一