



美国地方政府回购 公共服务问题研究

The Reverse Contracting-out in
American Local Governments

杨安华 著

中国社会科学出版社



美国地方政府回购 公共服务问题研究

The Reverse Contracting-out in
American Local Communities

张其成 著

中国社会科学出版社



美国地方政府回购 公共服务问题研究

The Reverse Contracting-out in
American Local Governments

杨安华 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国地方政府回购公共服务问题研究/杨安华著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 1

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0085 - 8

I. ①美… II. ①杨… III. ①公共服务—政府采购制度—研究—美国 IV. ①F817. 123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 297219 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 林 木
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

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 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 1 月第 1 版
印 次 2018 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15
插 页 2
字 数 298 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

购买服务和回购服务两手 抓两手都要硬（代序）

胡 伟

20 世纪 80 年代以来，有关民营化与政府购买服务的研究可谓汗牛充栋，但对政府回购服务的研究却不多见，相关的系统研究更是少之又少。呈现在我们面前的《美国地方政府回购公共服务问题研究》算是对该领域进行系统性探索的第一部专著。在政府向社会购买服务已经成为新时期中国政府全面深化改革重要手段的当前，该书既显得颇为“超前”，却又弥足珍贵。它有助于我们全面理解与把握民营化的发展趋势，为我们全面认识政府购买服务可能存在的问题及如何解决这些问题，提供了行动指南，能让我们在该问题上看得更高、更远。

自从 20 世纪 70 年代末，撒切尔夫人在英国推行民营化改革之后，民营化迅速发展。而在新公共管理运动的推波助澜下，短短十几年时间内，民营化更是成为“席卷全世界的滚滚洪流”（萨瓦斯语），导致了全球范围的政府改革潮流，极大地改变了政府治理理念和模式，对全球公共管理产生了广泛而深远的影响。

如果说早期的民营化改革是以国有企业售卖和资产剥离等政府退出行为为主的话，那么，20 世纪 90 年代以来，政府购买服务成为欧美发达国家的民营化主体。美国尤其如此。在这一阶段，政府如何向社会购买服务也就成为主流民营化研究学者关注的核心问题。但是，问题并非民营化倡导者想象得那么简单。在实践中，其倡导者所承诺的民营化能节省成本，提高服务效率和改进服务质量等美好愿景往往难以实现；相反，林林总总的民营化失败已成为常态，乃至出现了“民营化危机”。如何规避这一危机？或者说，如果民营化服务不能节省成本，不能改进服务质量，公众对民营化服务不满意，该怎么办？主要做法之一就是将被外包的服务收回，重新由政府提供，即回购服务。

正因为如此，该书将民营化描述为两个方向相反的动态过程：政府购

买服务,即公共服务提供由公共部门向私营部门运动的过程,政府回购服务则是公共服务提供由私营部门返回到公共部门的过程。从政府购买服务到回购服务所反映的是当代西方国家市场化改革是一个包含了公共服务提供在公共与私营部门之间来回运动的动态的完整过程。前者旨在通过向社会购买服务的方式提高公共服务效率,而后者要解决的问题则是,如果民营化不能提高公共服务效率,失败了,是继续外包呢,还是收回?如果要收回,又该如何收回?如何保持地方政府的回购服务能力?等等。目前,有关民营化的研究主要还停留在前一个过程。而实践中民营化失败的情况比比皆是,故可以说,学术研究远远滞后于民营化发展实践。本书的研究向前大大迈了一步。

在我国,政府购买公共服务最近得到了前所未有的重视,已经成为新时期中国政府全面深化改革的关键举措之一,正在全国范围内加以实施推广。2013年9月出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》明确规定了政府购买服务的目标任务:“十二五”时期,政府向社会力量购买服务工作在各地逐步推开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展,到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出,要“推广政府购买服务”,“凡属事务性管理服务,原则上都要向社会购买”。之后,财政部发布的《关于做好政府购买服务工作的有关问题的通知》指出,“推进政府购买服务是新时期全面深化改革的必然要求”。最近公布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》强调,在公共服务供给上,“能由政府购买服务提供的,政府不再直接承办”。

尽管如此,政府购买服务在我国并非新鲜事物,只不过其发展并非一帆风顺。早在20世纪90年代中期,我国不少地方在实践中就已经开始尝试向社会购买公共服务等形式的市场化改革。如1994年,深圳罗湖区率先开始在环卫服务的提供上进行了购买尝试,1995年,上海浦东新区也开始探索公共服务的政社合作方式。此后,北京、浙江、江苏、广东等地纷纷开始开展政府购买公共服务的探索,购买的形式多种多样。2002年,我国正式颁布了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》,随之在全国迅速兴起了民营化改革热潮。但我国的民营化改革并非人们想象得那么顺利。正如一些专家所评论的,公共医疗卫生、基础教育等领域的市场化改革数年之后被视为一种失败,而在全国各地广泛推行的公交民营化改革更是全面受挫。此后,我国不少城市掀起了一股市政公用行业重归“国

有化”的浪潮。至此，我国公共服务中的市场机制出现了大规模的回潮。挫折和反复把改革置于风口浪尖上，乃至于对市场导向的怀疑和否定日益成为社会舆论的主流。

在这样的大背景下，新一届中国政府再次高调推出政府购买服务政策，并上升为国家战略，将其作为全面深化改革的重要手段之一在全国实施推广。这表明了新一届中国政府全面深化改革的坚定决心。既然是国家战略，就得高瞻远瞩，能够看到未来的发展方向。其实，民营化改革的发展趋势，在早期实施民营化改革的欧美国家中已经得以充分体现，其中美国近40年来的民营化发展就为我们展示了公共管理改革的清晰图景。

美国作为全球大国，其民营化改革在一定意义上具有典型性。从发展历程来看，美国的民营化改革经历了20世纪八九十年代的发展高峰后，至20世纪90年代末，美国地方政府开始摆脱早期民营化意识形态的影响和对市场的膜拜，在公共服务供给上变得更加理性和务实；在对公共服务领域市场化作用进行反思的同时，开始回归公民权利，重新强调政府责任。其重要表现形式就是政府购买服务的式微与政府回购服务的兴起。如今，在美国地方政府，回购服务已成为与购买服务同样重要的工作。在早期实施民营化的国家中，其民营化发展道路大抵如此。看到了这一点，对近年来我国市场化改革过程中出现的一些反复或“回潮”现象，也就不难理解了，更不至于因此而否认我国市场化改革的方向。只不过各级政府在市场化改革过程中既要努力提高服务购买能力，也应对可能出现的种种问题有足够的准备，包括做好回购服务的准备。因此，可以说，通过美国民营化改革发展之路，很大程度上也就能够看到我国市场化改革的未来。

我们在实施以政府向社会购买服务为重要手段的市场化改革的过程中，各级政府不仅需要懂得如何购买服务，同时应该重视如何回购服务。美国民营化实践表明，服务外包之后，即便不成功，回购服务并非易事，成本非常高昂。因此，在我国全面实施推广政府购买服务的新一轮市场化改革进程中，既要求各级政府掌握购买服务的方法与技能，同时需要掌握回购服务的策略与方法。即各级政府不仅要知道在购买服务中买什么、怎么买，同时也要做好准备并保持服务提供能力，服务外包之后，如果失败了，或公众对政府购买的服务不满意，政府要有能力并知道该怎么买回来。非常关键的是，在中央政府层面，还需要在公共服务提供的这一动态过程中，通过购买服务和回购服务相结合的方式刺激有利于社会效益的市场反应，既防止地方政府对市场的热情过度，又防止其对改革的敷衍塞责。同时在重要领域保持一定比例的政府提供服务，以免丧失服务提供能

力和回购服务的能力，谨防购买服务过程中企业对政府的俘获。

从这个意义上说，各级政府要想在购买服务中成为“精明买主”，不仅要懂得如何购买服务，还要知道如何回购服务，坚持购买服务和回购服务两手抓，两手都要硬。唯其如此，我国新一轮市场化改革才不至于重复上一轮改革全面受挫的老路。

本书以美国地方政府回购服务为重点研究对象，对该问题做了很好的阐释。他山之石，可以攻玉。这也是本书的主要价值所在。

当然，作为该领域的第一本著述，本书对该问题的研究还只是初步的，对究竟应该如何回购服务等问题，还有待进行深入的探讨。期待作者和学界能够在本书的基础上不断深化研究，使这一问题的研究得到足够的关注，本书的价值就可以更加发扬光大了。

2015年11月5日于上海

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 文献述评	(12)
第三节 研究范围和核心概念界定	(22)
第四节 资料来源和研究方法	(32)
第五节 研究框架和主要内容	(36)
第二章 民营化的发展与政府回购服务的兴起	(39)
第一节 民营化的历史演进	(39)
第二节 民营化的哲学基础	(43)
第三节 地方政府民营化的平缓发展	(48)
第四节 政府回购服务的兴起和发展	(62)
第三章 政府回购服务兴起的动因	(76)
第一节 时代背景的变化动摇了民营化的理论根基	(76)
第二节 行政学相关理论的转换为回购服务提供理论基础	(82)
第三节 合同失败：回购公共服务的直接动因	(92)
第四节 政府内部管理过程改进和公共价值的需求	(105)
第五节 本章小节	(109)
第四章 购买还是回购：影响民营化发展的因素	(111)
第一节 相关理论分析	(111)
第二节 服务特征对民营化的影响	(115)
第三节 辖区特征对民营化的影响	(122)
第四节 影响民营化发展的其他因素	(128)

第五章 政府回购服务何以率先在美国出现	(138)
第一节 理论分析和基本假设	(138)
第二节 美国和西班牙公共组织的不同	(143)
第三节 公共组织不同导致公共服务提供方式选择的差异	(151)
第四节 本章小节	(155)
第六章 案例研究：政府回购服务是如何发生的	(156)
第一节 案例背景	(156)
第二节 政府为何回购服务：基于两个案例的分析	(160)
第三节 本章结论	(163)
第七章 政府回购服务与民营化未来趋势	(166)
第一节 民营化发展的跨国比较：对相关主流理论的检视	(166)
第二节 金融危机对世界民营化发展的影响	(173)
第八章 结论与启示	(183)
第一节 研究结论	(183)
第二节 借鉴与启示	(188)
第九章 中国政府购买服务的最新进展与未来展望	(194)
第一节 中国政府购买服务的历程	(194)
第二节 中国地方政府回购服务的兴起	(201)
第三节 未来展望	(208)
附 录	(214)
参考文献	(218)
后 记	(227)

第一章 导论

第一节 问题的提出

政府向社会购买公共服务已经成为新时期中国全面深化改革的重要手段。从国际上看,政府购买公共服务^①与20世纪70年代兴起于新西兰的民营化运动紧密相关。该运动迅速导致全球范围的政府改革潮流,极大改变了政府治理理念和模式,对全球公共管理产生了广泛而深远的影响。

从历时看,这场民营化运动存在明显的前后分期,前期以国有企业售卖和资产剥离等政府退出行为为主,但是其重要性不断下降。^②20世纪90年代,民营化发展进入第二阶段。与前期重要的不同在于,以公私合作为基础的政府购买公共服务成为民营化主体。^③而且,时间越是往后,政府向社会购买公共服务在民营化中所占比例越大。而20世纪90年代末以来,全球公共管理改革开始步入另一个阶段——后民营化时代。后民营化时代的重要表现形式是政府购买服务的式微和政府回购服务的兴起。^④这一趋势在美国地方政府民营化发展中表现非常明显,但尚未引起学术界

① 更为准确的表达应该是“政府向社会购买公共服务”或“公共服务外部购买”,所对应的英文主要是 *outsourcing*, 为了表达的简洁,本书将其简称为“政府购买服务”或“购买服务”。

② 例如,20世纪90年代中后期,国有资产和国有企业的售卖收入在经合组织(OECD)国家中达到约1000亿美元,但随着存量的持续下降,2000年的销售收入只有1998年的1/5。参见 Ladan Mahboobi, “Recent Privatization Trends in OECD Countries: 2001”, *OECD Report*, 8 - June - 2002。

③ 敬义嘉:《中国公共服务外部购买的实证分析——一个国家转型的视角》,《管理世界》2007年第2期。

④ 杨安华:《回购公共服务:后民营化时代公共管理的新议题》,《政治学研究》2014年第5期。

充分重视。本书以美国地方政府回购公共服务问题为研究对象,在对近40年来美国民营发展进行历程时性考察的基础上,着力分析美国地方政府回购服务发展的动因,影响民营化方向运动(购买服务还是回购服务)的各种因素,以及政府购买公共服务在美国率先出现的原因等问题。之所以专门对这一问题展开研究,主要基于如下时代背景和现实考量。

一 全球公共管理改革已步入后民营化时代

20世纪70年代末,撒切尔夫人在英国推行民营化改革之后,民营化迅速发展。而在新公共管理运动的推波助澜下,短短的十几年时间,民营化便成为“席卷全世界的滚滚洪流”^①,对全球公共管理产生了广泛而深远的影响。但时至20世纪末,公共管理市场化风光不再,全球公共管理开始进入“后民营化时代”。本书之所以提出“后民营化时代”这一概念,主要出于如下几个方面的判断:

首先,在时间序列上,自20世纪末以来,全球民营化发展高潮已逝。

20世纪七八十年代以来,民营化席卷全球。但较早实施市场化改革的欧美国家经历了20多年的发展高峰后,至20世纪末,民营化发展已经开始呈下降趋势^②,甚至出现了急剧下降的态势。博尔托洛蒂(Bernardo Bortolotti)等在《民营化的挑战:一个国际分析》一书中对全球民营化发展的系统研究表明,20世纪90年代大规模的民营化发展周期已经结束,在1999年达到高峰(1770亿美元)之后,全球民营化的年均收入迅速下降了46%,2001年其价值仅有440亿美元。2002—2003年的数据也表明了这一发展态势。该数据已经返回到20世纪80年代后期的水平(当时撒切尔夫人将英国的公共服务民营化发展推向顶峰,但其他国家还处于观望状态)。而如今,民营化似乎已经穷途末路,欧洲尤其如此。^③该书还以英国、欧洲大陆、大洋洲和亚洲、拉美、北非和中东为单元,对不同地区的民营化进行专门分析。结果表明,虽然世界各地民营化发展的水平与采用的方式和手段并非完全一致,但其结果在总体上均与这一趋势相吻合:

① [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版,第338页。

② 美国国际城市管理协会(ICMA)调查,学者博尔托洛蒂以及世界银行的研究均表明了这一趋势。相关研究可参见ICMA调查资料;Bernardo Bortolotti and Domenico Siniscalco, *The Challenges of Privatization: A International Analysis*, Oxford University Press, 2004, p. 2; 以及2005年世界银行数据:World Bank Privatization Database (<http://rru.worldbank.org/privatization>)。

③ Bernardo Bortolotti and Domenico Siniscalco, *The Challenges of Privatization: A International Analysis*, Oxford University Press, 2004, p. 2.

经历了 20 世纪 90 年代的发展高峰之后,世界各地民营化发展总体呈下降趋势。世界银行对民营化的专项研究也表明了民营化的这一发展趋势。^①即便在最先大规模实施民营化改革的英国,“民营化”一词也已经很受欢迎。^②2011 年其民营化水平为 56.06%。^③民营化服务的比例只略高于公共部门提供的服务。

总体而言,尽管 20 世纪八九十年代,人们对民营化的热情盛极一时,但如今这种热情已经消失殆尽,人们更倾向于谈论它的累累败绩。^④美国康奈尔大学米尔德里德·E. 沃纳 (Mildred E. Warner) 的研究进一步表明,其中大多数最先实施市场化改革的国家(如澳大利亚、新西兰、英国和美国等),均出现了公共服务的民营化生产与供给向公共部门回归的重要趋势。^⑤政府开始将一些不成功的外包服务收回,重新由政府自己生产或提供。而在 2008 年以来国际金融危机的冲击下,这种趋势进一步明显。^⑥

其次,在对待民营化态度上,欧美发达国家已经摆脱了早期受民营化意识形态影响和对市场的顶礼膜拜,在对待市场作用上变得更加理性与务实^⑦,并开始反思民营化改革给公共管理带来的负面影响。

20 世纪八九十年代,人们对民营化热情盛极一时。市场神话曾被推崇到了极致,乃至学界、媒体、政府官员“怀着传教士一样的热情”推进这一市场化改革^⑧,致使民营化浪潮迅速席卷全球。然而,早期“民营化运动背后的驱动力一直是政治理念,而非经过认真研究和评估后发现的

① 详情可见 2005 年世界银行数据: World Bank Privatization Database, <http://rru.worldbank.org/privatization>。

② Ernst Ulrich von Weizsäcker et al. eds., *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing—A Report to the Club of Rome*, Taylor & Francis, 2005.

③ José M. Alonso, J. Clifton and Díaz-Fuentes, “Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size”, *Public Management Review*, Vol. 17, No. 5, 2015, pp. 643–660.

④ Gérard Roland ed., *Privatization: Successes and Failure*, New York: Columbia University Press, 2008.

⑤ Mildred E. Warner, “The Future of Local Government: 21st Century Challenges”, *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 6, 2010.

⑥ 胡伟、杨安华:《西方国家公共服务转向的最新转向与趋势》,《政治学研究》2009 年第 3 期。

⑦ Amir Hefetz, Mildred E. Warner, “Privatization and its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process”, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, Vol. 14, No. 2, 2004.

⑧ Amita Singh, Questioning the New Public Management, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 1, 2003.

惊人成就, 民营化的基础就是私营部门优越性的信念。……其主要目的是向选民兜售政府的政策, 而不是追求政府绩效的切实改进”。^① 经历近 20 年的民营化试验之后, 人们发现, 民营化并非解决问题的万效灵丹, 实施过程中亦是困难重重, 问题不断。从而使人们开始摆脱意识形态的影响和对市场的过度迷信, 对民营化的态度变得更加理性与务实。2007 年开始的金融危机, 更是加重了人们对市场化作用的质疑以及对政府作用的重新强调。因此, “政府回购公共服务的发生是出于对实际因素的考量而非因为受任何意识形态的影响”。^②

最后, 反思民营化作用及有关政府回购服务的研究成果不断涌现。

与实践发展相适应, 近年来反思民营化作用和有关政府回购服务的研究不断出现。美国知名公共管理学者唐纳德·F. 凯特尔 (Donald F. Kettl) 在著名的《权力共享: 公共治理与私人市场》一书中首次全面、客观地分析了政府购买服务实践中的问题和困境。在该书中, 他将民营化的市场竞争处方形象描述为“竞争面纱”, 同时指出, “竞争处方许诺了诸多美妙的效果, 因而显得魅力无穷, 但‘竞争面纱’背后的东西, 我们只了解一小部分”。^③ 澳大利亚莫纳什大学规制研究中心主任霍奇 (Graeme A. Hodge) 的《民营化绩效的国际审视》一书, 以民营化“信念结构”与“经验知识”之间差异性为框架, 分析了全球民营化改革有得有失、利弊共存的多样性与复杂性图景。^④ 而罗马俱乐部报告《民营化的局限》将民营化置于广阔的全球背景之下, 对不同产业部门、不同国家和地区的大量民营化案例进行了考察, 得出的结论是民营化存在诸多局限。其基本推论是全球民营化活动存在好事过头的危险。^⑤ 最近由诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 参与撰写并作序的《民营

① Graeme A. Hodge, *Privatization: An International Review of Performance*, Boulder, Co.: Westview Press, 2000, p. 226.

② APSE, *Insourcing Update: The Value of Returning Local Authority Services In-house in an Era of Budget Constraints*, May 14, 2011, <http://www.unison.org.uk/acrobat/2012.pdf>, accessed Nov. 5, 2013.

③ [美] 唐纳德·F. 凯特尔:《权力共享: 公共治理与私人市场》, 孙迎春译, 北京大学出版社 2009 年版, 第 166 页。

④ Graeme A. Hodge, *Privatization: An International Review of Performance*, Boulder, Co.: Westview Press, 2000.

⑤ 参见 Ernst Ulrich von Weizsäcker et al. eds., *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing—A Report to the Club of Rome*, Taylor & Francis, 2005.

化：成功与失败》一书，对民营化的成功与失败做了全面的总结和反思。^①

除此之外，相关专门研究团队和组织也不断出现。如康奈尔大学华纳及其领衔的来自全球多个国家的研究团队在反思民营化作用基础上，开始对全球范围的政府回购服务问题展开研究。美国国际城市管理协会（ICMA）调查^②始于1992年就已经开始关注政府回购服务问题。为了调查该问题，从2002年开始，该调查还专门增设了一个问题——“哪些因素在你们回购服务的决定中起了作用”？英国格林威治大学霍尔（Davis Hall）领衔的公共服务国际研究中心（PSI）将欧洲国家政府回购服务作为核心研究领域。英国卓越公共服务学会（APSE）也将政府回购服务作为重要内容。^③ 欧洲重新市政化追踪者网专门对全球各地尤其是供水领域的政府回购服务事件进行追踪研究，以使能够提供满足人们需要的安全用水。^④ 美国公共利益网也非常重视政府回购服务问题。^⑤

可见，市场化改革相对成熟的欧美国家在观念上和实际行动中均已进入民营化反思阶段。通过对民营化的反思，人们开始重新审视市场作用和政府功能。这意味着较早实施民营化改革的欧美国家已经步入后民营化时代。后民营化时代的重要特征是，欧美各国开始摆脱意识形态影响和对市场的顶礼膜拜，在公共服务提供上变得更加理性和务实；在对公共服务领域市场化作用进行反思的同时，开始回归公民权利，重新强调政府责任。

① Gérard Roland eds., *Privatization: Successes and Failure*, New York: Columbia University Press, 2008.

② 美国国际城市管理协会（ICMA）调查始于1982年，每五年在全美范围内进行一次有关公共服务提供方式的大规模专项调查，其调查的样本涵盖了全美25000人口的所有县（约1600个）和10000以上人口的所有城市（约3300个）。同时还包括人口在2500—10000人的城市和10000—25000人的县中抽取1/4的随机性样本。主要调查内容为公共工程和交通与公用事业等六大领域中67项服务的政府直接提供和六项替代性方式。

③ 卓越公共服务学会是英国一个知名的非营利组织，它与遍布全英国的300多个议会合作，以推动地方政府在公共服务提供方面迈向以卓越为宗旨。该协会也是英国地方政府一线服务最重要的专业性组织，为一线的公共服务提供者打造了一个专业性服务网络平台。

④ 该网站得出的一个重要结论就是“全球重新市政化浪潮已然来临”，2013年3月12日，参见该网站 <http://www.remunicipalisation.org/front/page/remunicipalisation>, accessed May 1, 2014.

⑤ 美国公共利益网是一个专门针对民营化与可靠签约的综合资源中心。旨在为公众、公共官员、政策咨询组织与研究人员提供信息、思想和其他相关资源，以保障与私营团体所签订公共合同的公开性、公正性、管理有方与有效监控，从而使这些合同能够满足社区的长期需要。该中心有一句响亮的口号“准确掌握民营化风险，确保对公共职能的民主控制”！相关详情可参见该网站，<http://www.inthepublicinterest.org>。

其重要表现形式就是政府购买服务的式微与政府回购服务的兴起。地方政府将回购服务作为解决合同失败的基本机制之一。如今,政府回购服务已变得跟购买服务一样普遍。它让地方政府领导者得以管理市场,并在一定时期内维持竞争和设立标杆。^①政府购买服务已经成为后民营化时代公共服务提供的基本形态。在后民营化时代,回购服务既是政府购买服务的基本环节,也是规避市场化改革风险的重要保障。

二 政府回购服务:民营化过程中“一个存在已久却被严重忽视”的问题

民营化是当代政府管理的新理念,是当代社会治理的重大战略和政府改革的主流方向之一。^②市场化是全球公共管理改革的一个核心要素。^③然而,经历了多年民营化试验之后,民营化的逆向发展成为世界民营化发展的一种新取向。从民营化到逆民营化的发展展示了民营化改革的更为完整的图景,反映了民营化发展的动态性和混合性特征,以及当代西方民主国家政府与市场关系的规律性运动。目前,学界看到的往往只是前者,而忽视了后者。

1992年,奥斯本和盖布勒在其著名的《再造政府》一书中宣称,运用市场机制提供服务能节省成本和提高服务质量,并告诫政府管理者,政府的职能是“掌舵而非划桨”。^④如今,该书出版至今已经20多年,西方公共服务的民营化更是走过了30多个年头,然而结果显示,市场的作用并没有当初奥斯本和盖布勒等人所预期的那么大。30多年来,西方国家虽然广泛运用包括完全合同外包在内的各种“替代性服务提供方式”,但

① Mildred Warner and Amir Hefetz, “In - Sourcing and Outsourcing: The Dynamics of Privatization among US Municipalities 2002 - 2007”, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 78, No. 3, 2012, pp. 313 - 327; George C. Homsy and Mildred E. Warner, “Cooperative Competition: The Growing Reform”, in *The Municipal Year Book 2014*, Washington D. C.: ICMA Press, 2014, pp. 53 - 65.

② [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版;周志忍:《认识市场化改革的新视角》,《中国行政管理》2009年第3期;周志忍:《深化行政改革需要深入思考的三个问题》,《中国行政管理》2010年第1期。

③ Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution* (2nd Edition), Washington D. C.: Brookings Institution, 2005; Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2000; [美] 詹姆斯·佩里:《战胜全球公共管理革命的神话》,《公共行政评论》2009年第3期。

④ David E. Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, M. A.: Addison - Wesley, 1992.