



公共服务合同外包的 理论、实践与反思

Contracting-out for Public Services:
Theory, Practice & Reflection

詹国彬 王雁红 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



公共服务合同外包的 理论、实践与反思

Contracting-out for Public Services:
Theory, Practice & Reflection

詹国彬 王雁红 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共服务合同外包的理论、实践与反思 / 詹国彬,
王雁红著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 12

国家社科基金后期资助项目

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1425 - 7

I. ①公… II. ①詹… ②王… III. ①公共服务 - 合
同承包 - 对外承包 - 研究 - 中国 IV. ①F752.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 233133 号

国家社科基金后期资助项目

公共服务合同外包的理论、实践与反思

著 者 / 詹国彬 王雁红

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 王婧怡

责任编辑 / 王婧怡 刘宇轩 郭锡超

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.75 字 数: 280 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1425 - 7

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

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

序

合同外包（Outsourcing）是当代公共服务改革与发展的重要趋向，其本质是在公共服务供给中引入市场机制，利用和发挥市场机制的作用实现“低成本——高效率”地提供公共服务。毋庸置疑，公共服务合同外包是当代政府治理变革中运用得最为广泛和成熟的市场化工具，“市场化是当代政府管理的新理念，也是当代社会治理的重大战略和政府改革的主流方向之一。”^① 市场化改革在发达国家形成了“以市场为基础的政府”（Market - based Government），带来了政府管理从科层制模式向“准市场模式”（Quasi - market）的重大转换，此种转换对于全球公共治理变革产生了持久和深远的影响。以至于有学者认为市场化工具的引入造就了一种新的公共哲学，其信念旨在检视和考量“政府自身和政府自由健康社会中相对于其他社会组织的适当角色”。^②

从实践看，市场力量参与公共服务的供给在西方并不是一个新生事物。在 18 世纪和 19 世纪的英格兰，公共服务由私人部门签约承包就是司空见惯的事情，签约承包涉及的领域非常广泛，包括监狱管理、道路维护、公共税收收缴、垃圾收集、路灯的制造、路灯的保洁和维修等。19 世纪早期，法国的铁路和供水设施的建设运营权都是实行竞拍的。信件投递和邮政服务的外包在澳大利亚可上溯到 150 多年前。在澳大利亚政府邮政系统建立之前，邮件的递送都是委托给私人部门的，美国早期的邮政服务也大体如此。^③ 从 19 世纪中期开始到 20 世纪 70、80 年代，组织间交易的内在化（Internalization）日益成为主流，无论是在公共组织还是在纯私人经济中，向外部组织购买行为逐步被组织内部生产所取

① 周志忍：《当代政府管理的新理念》，《北京大学学报》2005 年第 3 期。

② E. S. 萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社，2002，第 350 页。

③ 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，第 75 页。

代,公共服务外包因此呈现出大幅度萎缩之现象。但是,自20世纪最后20年以来,在全球性反思政府与市场关系的浪潮中,合同外包作为市场化改革的工具重新赢得了公共部门改革者的青睐与好评。

英国基层地方政府从20世纪70年代末就开展了小规模合同出租,1980年保守党政府通过的《地方政府计划和土地法案》明确要求地方政府和社会组织以竞争的方式获得房屋和道路维建的权利。随着撒切尔政治经济改革运动的持续推进,合同外包所涉及的领域开始由垃圾收集、街道保洁、楼宇清扫等领域迅速扩展到环境治理、社会保障、医疗卫生、公用事业等众多领域之中。^①在同一时期,美国公共服务外包的现象则更为普遍,根据萨瓦斯的统计,美国至少有200种服务是由承包商向政府提供的:政府使用的大多数有形资产,从铅笔到军火都是通过合同购买的,大多数的社会服务也由私人组织或非营利组织提供。根据对596个美国城市的调查,1982~1992年,民营化水平增长了121%,有28%的服务通过合同承包形式实现了民营化。1987年美国人口超过5000的市镇和人口超过25000人的县99%都实行过合同外包。^②在德国,公共服务合同外包虽不如英、美国家之激进,但为了更好地实现公民的生存照顾以及福利权益,一些适合行政发展的私法手段也先后被引入行政活动中,例如,在社会保障给付领域,开始采取契约以及政府承包合同的形式实现公共服务目标,在违章车辆拖吊、垃圾处理等领域普遍地引入服务外包方式。由此可见,合同外包在当代西方国家公共部门改革中的地位可谓举足轻重、独树一帜。

在中国,政府部门惯常于采用“政府购买”以取代“合同外包”这种称谓。作为一种现象,“政府购买”的出现由来已久。我国古代社会的政府实物性财政支出需要主要是通过贡纳和赋税来加以满足的,但仍然有一部分支出所需的物质是政府在市场上通过采购的方式来满足的。这是我国政府采购的雏形,但尚未形成一个较为完整的体系。随着经济社会的发展,购买作为封建时代政府消费物质的供应方式之一在宋代逐

① Simon Domberger. *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford: Oxford University Press, 1998. P. 160.

② E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2002,第75页。

渐占据了主导地位，并形成了一整套管理制度。在民国时期，我国政府购买行为有了新的发展，出现了现代政府采购的萌芽，政府购买的商品种类日益增多，但仍然以军用品作为采购对象，而非现代意义上市场经济中的政府采购制度。^①

从大陆地区来看，作为现代意义上政府购买被引入公共服务改革领域是20世纪90年代以来的事情。有资料显示，1996年上海市浦东新区社会发展局开始尝试向民办非企业单位“罗山会馆”购买服务，开创了我国政府向社会组织购买服务的先河，随后南京、宁波、深圳、天津、北京等地也纷纷根据自身情况开展了形式多样的探索。进入21世纪以来，政府购买服务在公共交通、环卫服务、居家养老、医疗卫生、社工服务、公交服务、行业性服务等各领域得到了更为广泛的实践并呈现出持续增长之态势。2001~2004年，我国公共服务的生产和递送中有20%~30%是由间接受政府雇佣的人员完成的，平均约有1/4的财政报酬支出是支付给政府系统外的人员。2013年9月国务院办公厅发布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，明确要求在公共服务领域更多地利用社会力量，加大政府购买服务力度，并且设定了相应的目标任务。十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步强调：推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。同时，为加快推进政府购买服务改革，加强对有关工作的组织领导和政策协调，2016年6月国务院成立了以张高丽总理为组长的政府购买服务改革工作领导小组。十九大报告旗帜鲜明地提出要“打造共建共治共享的社会治理格局……发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”^②可见，在决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的宏伟征途中，“政府购买服务”这一治理工具不仅大有可为，而且必将在我国公共服务体系中发挥出不可替代的作用。

① 马海涛、马金华：《我国古代政府购买的历史变迁及对当今改革的借鉴》，《中国政府采购》2010年第5期。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017，第49页。

当然,作为一种市场化改革的工具,合同外包(政府购买服务)的优缺点可谓同样鲜明,合同外包在公共服务改革实践领域彰显其效率优势的同时,其负面影响始终如影相随。合同外包不可避免地导致了政府对于市场与社会力量的依赖性,这种不断增强的依赖性所引发的治理和问责性问题令人担忧。诚如美国学者凯特尔所指出的那样:合同外包所倡导的“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。”^①“如果政府不是一个精明买家,不知道买什么,到哪儿去买,如何评价所购买的产品和服务,那么合同外包就会失败。”^②澳大利亚学者霍奇在《民营化绩效的国际审视》一书中以民营化“信念结构”与“经验知识”差异性为框架,系统全面地考察了全球民营化(包括合同外包)利弊得失的多样性与复杂性图景。^③审视国外实践,合同外包在某些国家的某些领域取得了显著的成功,但并非总能取得成功,合同外包失败的现象也不在少数。可见,服务外包绝非改善政府绩效的灵丹妙药。^④根据国际城市郡县管理协会(ICCMA)的数据,尽管有96%的政府至少对一项服务实施合同外包,但是在1992~1997年有88%的政府至少将一项外包的公共服务转向内部生产。^⑤从国内实践来看,诸如深圳收回城管服务外包、湖北十堰市叫停公交特许经营、杭州余杭区政府回购乡镇卫生院等均是外包失败的例证。毫无疑问,上述情形为理解和认识合同外包这一治理工具提供了更完整的图景与多维的视角。

由此观之,公共服务合同外包改革中不存在一包就灵的神话,合同外包的成功仰仗于政府机制与市场机制的良性合作与互动,只有在精明

① 唐纳德·凯特尔:《权力共享:公共治理与私人市场》,北京大学出版社,2009,第166页。

② 唐纳德·凯特尔:《权力共享:公共治理与私人市场》,北京大学出版社,2009,第145-146页。

③ Graeme A. Hodge. *Privatization: An International Review of Performance*, Westview Press, 2000.

④ Richard Mulgan. "Contracting - out and Accountability," *Australian Journal of Public Administration*, 1997, 56 (4): 106 - 116.

⑤ M. Warner, M. Ballard, A. Hefetz. "Contracting Back in: When Privatization Fails," in *The Municipal Year Book 2003*. Washington, D. C.: International City/County Management Association, 2003, pp. 30 - 36.

能干的政府与竞争充分的市场之间建立起一种“将具备不同资源、知识、信息、价值和规则的多个主客体进行有效连接，减少对抗性或非合作性的博弈，降低整体的交易成本的超越具体治理主体和关系的复合治理机制”^①，合同外包才能取得理想的效果。为此，对合同外包这一市场化工具必须给予理性和辩证的认识，一味地加以肯定或否定都将失之偏颇，也无助于准确地认识和理解中国公共服务改革的实践。

作为一种改革工具，合同外包犹如一只大象，每个人摸到的恐怕仅仅只是它的部分而非全部，每个个体基于特定改革情境下的“研究结论”势必会带有其个性特征，不可避免地会存在一个理论的适用性问题。尽管如此，我们不能就此否认盲人摸象对于拼合一张关于全球公共服务合同外包问题研究的整体图景的价值与意义。自20世纪80年代以来，中国政府在政治、经济、社会领域推行了一系列波澜壮阔的改革并取得了巨大的成功。时下，公共服务合同外包（政府购买服务）的改革可谓此起彼伏、方兴未艾。中国公共服务改革的鲜活实践不仅是全球公共服务改革的有机组成部分，而且基于中国改革实践与问题的研究理应为全球合同外包的知识图谱贡献中国的智慧与元素，以彰显我国学者的责任担当与理论自信。

正是基于这种考量，特此推介《公共服务合同外包的理论、实践与反思》一书，该著作系南京审计大学国家治理与国家审计研究院润泽学者詹国彬和王雁红博士的力作，亦系其主持国家社科基金后期资助项目（14FGL007）的研究成果。该著作采用规范研究与实证研究相结合的方法，围绕公共服务合同外包的理论基础、现实动因、实践流变、主要模式、运行框架、冲突与挑战、阻力与风险、反思与重塑等主题展开了深入系统的研究；同时，结合典型案例考察了合同外包这一治理工具在中国改革情境下的适用性及其限度。该研究成果不仅推动了合同外包理论的本土化发展，而且对于进一步促进政府职能转变、深化服务型政府建设以及打造共建共治共享的社会治理格局具有重大的现实指导意义。该著作体现了理论性、实践性和创新性的相互统一，展现了两位公共管理青年学者扎实的理论功底、良好的学术素养和敏锐的学术洞察力，力图

^① 敬义嘉：《合作治理——再造公共服务的逻辑》，天津人民出版社，2009，第172页。

在全球公共服务合同外包的知识图谱中谱写中国乐章。尽管未必完善，但他们的这种探索和努力是值得大加称颂和肯定的。

是为序！

金大宇

2017年11月8日于南京审计大学

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出与研究意义	1
第二节 国内外文献述评	5
第三节 核心概念的界定	19
第四节 研究方法与研究框架	26
第二章 公共服务合同外包的理论基础与现实动因	31
第一节 公共服务合同外包的理论基础	31
第二节 公共服务合同外包的现实动因	45
第三章 公共服务合同外包的实践流变：从西方到中国	59
第一节 西方国家公共服务合同外包的实践流变	59
第二节 中国公共服务合同外包的实践与进展	93
第四章 公共服务合同外包的主要模式及其运行机制	103
第一节 公共服务合同外包的主要模式	103
第二节 公共服务合同外包的运行机制	119
第五章 公共服务合同外包的成效及其影响因素：基于典型 案例的分析	128
第一节 宁波江北工业区管委会绿化养护服务外包案例	128
第二节 深圳西乡街道公共服务合同外包案例	133
第三节 唐山市政府购买农村医疗服务案例	143
第四节 宁海县政府购买公共交通服务案例	149
第五节 宁波鄞州区购买“天天”系列公共文化服务案例	155
第六节 公共服务合同外包成效的影响因素	161
第六章 公共服务合同外包的冲突与挑战	171
第一节 公共服务合同外包的内在冲突	171

第二节 公共服务合同外包的现实挑战	181
第七章 公共服务合同外包的阻力与风险	190
第一节 公共服务合同外包的阻力	190
第二节 公共服务合同外包的风险	201
第八章 公共服务合同外包的反思与重塑	212
第一节 公共服务合同外包的反思	212
第二节 公共服务合同外包的重塑之道	229
参考文献	253
后 记	270

第一章 导论

本章是全书研究的基础和逻辑起点，着重从公共服务合同外包理论本土化视角以及我国公共服务管理体制改革的实践维度考察本研究成果的理论价值与现实指导意义。同时，通过系统地梳理国内外学术界有关公共服务合同外包这一主题的研究进展和发展动态，厘清现有研究成果存在的盲点、缺陷与不足，为本成果研究工作的开展奠定理论基础。此外，本章还概要地介绍了本文研究的研究方法与基本框架。

第一节 问题的提出与研究意义

一 问题的提出

政府实施合同外包的历史十分悠久。早在 18 世纪英格兰就在监狱管理、道路维护、公共税收收缴、垃圾收集、路灯的制造与维修等领域实行了合同外包。然而，直到新公共管理时代到来，合同外包才在公共行政领域占据主导地位。在抨击官僚机构潮流的推动下，合同外包被看作当代政府用以提高公共服务效率、改善公共服务质量的一种管理工具或策略，成为当代各国政府改革中最为亮丽的一道风景线。公共服务合同外包改革的兴起有着其独特的历史背景与理论渊源。20 世纪 70 年代末，以密塞斯、哈耶克、弗里德曼、罗斯巴等为代表的新自由主义^①思潮为政府在公共服务领域中引入市场机制提供了理论支撑。新自由主义者以“理性经济人”假设为基点，对以凯恩斯主义为支撑的西方政治与行政模式进行了检讨，全面反思政府干预、政府管制所带来的不利后果。在

① 新自由主义是在亚当·斯密古典自由主义思想基础上建立起来的一个新的理论体系，该理论体系强调以市场为导向，是一种包含一系列有关全球秩序和主张贸易自由化、价格市场化、私有化观点的理论和思想体系。参见〔美〕诺姆·乔姆斯基《新自由主义和全球秩序》，徐海铭、季海宏译，江苏人民出版社，2000，第4页。

新自由主义者看来,政府不应该过多介入公共资源的重新分配,市场机制具有天生的优势,公共服务应该回归市场机制的运作。而这种“市场的回归”在英国表现为撒切尔推行的“私有化”改革,在美国表现为从中央到地方推行的“公共服务合同外包”,在德国表现为多样化的“民营化”与“公私合作”。随着改革的不断推进与普及,人们对“市场化”或“民营化”的激情渐渐平复。随着学界与公众开始理性、客观地审视政府的职能与角色,在“回归市场”的多重路径中,“私有化”被渐渐限制的同时,“公共服务合同外包”这种相对平和的、具有意识形态上的优势的管理工具或改革措施被越来越多的国家所关注和青睐。“在美国,学者甚至认为民营化几乎等同于合同外包。因为无论是在学术界还是在实践中,鉴于合同外包在州政府和地方政府中普遍应用的现实,合同外包常常与民营化等同起来。”^①“在许多国家中,合约行为早已超出提供有限的商品和服务的范围,而覆盖了公共服务的所有设计和方式,政府在这些领域表现得越来越像个合同转包商。”^②经济合作与发展组织(OECD,简称经合组织)1997年的一项调查也显示,合同外包在各个国家公共部门中的应用范围相当广泛,公共服务合同外包几乎无处不在。

随着公共服务合同外包的持续推广与普遍实施,部分学者与实践者对合同外包所带来的种种优势津津乐道、大力吹捧。在他们看来,合同外包具有节约成本、提高效率、缩减政府规模、改善服务质量、增强政府责任与提高公民满意度等诸多优势。同样,在经验研究层面他们也从许多典型的公共服务合同外包改革案例中发现了这些优势,并测算出合同外包所带来的成本节省、效率提高与质量改善等比较优势。相较于公共服务合同外包支持者们的乐观与吹捧,一些学者或实践者却对合同外包效果表示怀疑或担忧。在他们看来,合同外包在转移政府的服务生产职能的同时,也将遭遇私人垄断、服务质量下降、危害社会公平、“空心化国家”(hollow state)等风险。同样,他们也采用经验研究方法针对不同的合同外包实践案例得出合同外包并不一定能够节省成本,反

① Simon Domberger, *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford University Press, 1998, p. 156.

② [澳] 欧文·休斯:《公共管理导论》,彭和平等译,中国人民大学出版社,2001,第182页。

而会导致成本上升、牺牲服务质量的“质量代价”等消极后果的结论。在公共服务合同外包绩效受多种因素影响,未来收益具有不确定性的情况下,人们对合同外包的争论仍然将持续下去。然而,不管人们对合同外包持什么样的意见或看法,不容置疑的事实是自20世纪70年代末以来,合同外包已经成为公共行政改革浪潮中的一种十分重要的管理工具或改革策略。

随着合同外包在西方发达国家的推崇与盛行,转型中的发展中国家基于转变政府职能、缓解财政压力与增加公共服务供给量等多重考虑,也开始逐渐在公共服务领域采用合同外包。中国作为全球化过程中的一员,在两种引人关注的政府职能转移趋势,即中央政府向地方政府让利放权、各级政府的部分职能向包括企业在内的社会领域转移的推动下,以合同外包方式让私人企业或非营利组织承接政府职能成为当时政府改革的必然选择。^①作为公共服务市场化的一种重要手段,公共服务合同外包在保留政府的公共服务提供的授权者或者资金提供者身份的同时,将公共服务的生产职能(或供给职能)交与私人企业或非营利组织,从而在契约或合同关系的约束下吸收私人企业或非营利组织参与政府公共服务提供的活动。可以说,公共服务合同外包业已成为当前国内政府转移职能、增加公共服务供给与实现“小政府、大社会”目标的有力工具。然而,相较于国外的合同外包实践,国内公共服务合同外包改革一直在政府的发起与主导下,且起步较晚。^②直到1996年上海浦东新区社会发展局将罗山市民会馆委托给上海基督教青年会管理,1998年又将政府养老服务委托给上海基督教青年会,公共服务合同外包才由此在中国第一次进入了实践领域。^③此后,无锡、南京、宁波、深圳、广州等国内城市纷纷推出了公共服务合同外包实践,目前公共服务外包的范围已逐渐扩大到医疗卫生服务、教育服务、社区服务、培训服务、就业服务、

① 韩俊魁:《当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较》,《经济社会体制比较》2009年第6期。

② 陆春萍:《我国政府购买公共服务的制度化进程分析》,《华东理工大学学报》(社会科学版)2010年第4期。

③ 杨团:《社区公共服务设施托管的新模式:以罗山市民会馆为例》,《社会学研究》2001年第3期。

计划生育服务等公共服务领域。^① 为进一步规范政府的服务外包行为，在 2002 年颁布的《政府采购法》的基础上，上海、无锡、深圳与宁波等城市相继出台了一系列规章、政策与条例，用以指导与规范具体的公共服务合同外包行为。

鉴于合同外包在公共部门改革以及全球公共管理运动中所占据的重要地位，不少理论界的学者和实践领域的政府官员对公共服务合同外包问题给予了极大的关注。从国外来看，对公共服务合同外包的研究已经比较丰富，涉及合同外包的内涵、驱动力量、前提或条件、管理过程、功效、风险与规避等方面内容。相较于国外理论研究，国内关于公共服务合同外包的研究起步较晚，相对集中的研究出现在 20 世纪 90 年代末和 21 世纪。在研究初期，学者们侧重于引入和介绍国外公共服务合同外包的理论研究成果与实践经验，并对合同外包引入中国的必要性、可行性或重要意义等内容展开了探索性研究。而随着合同外包实践在无锡、青岛、上海、宁波、深圳等城市不断被推广之后，国内学者们的研究内容也日益丰富起来。除了结合国内的政府购买服务、合同承包等做法，进一步明确公共服务合同外包的内涵、可行性或必要性、可能面临的风险与规避措施之外，学者们还积极对合同外包实践案例进行分析与研究，指出各地方政府在推行具体的公共服务合同外包过程中采用的运作方法、运行特征、面临的阻碍或困境等。尽管近几年来有关合同外包的研究不断增加，但是相较于国内的大量公共服务合同外包实践而言，对其实践层面的运作模式、运行特征、内蕴的冲突、面临的挑战与风险等问题的研究显得十分零碎、杂乱，缺乏系统性。为全面、系统地理解公共服务合同外包，考察合同外包这一治理工具在公共服务领域的适用性，特此选择“公共服务合同外包：理论、实践与反思”这一研究主题，以期通过理论与实践的相互结合，深度地研究和检视合同外包这一治理工具的实践表现以及在理论上存在的局限与不足，为更好地利用和发挥这一治理工具提供有益的参考和借鉴。

① 苏明、贾西津、孙洁、韩俊魁：《中国政府购买公共服务研究》，《财政研究》2010 年第 1 期。

二 研究意义

（一）理论意义

公共服务供给历来是公共管理的核心问题，如何提高公共服务的供给质量始终是困扰各国政府的棘手问题。传统公共服务供给模式的弊端在公共需求多元化的背景下日益凸显，创新公共服务供给模式势在必行。公共服务合同外包因此应运而生，公共服务合同外包的推广象征着传统公共服务行政性供给模式的式微和多元治理模式的勃兴。本课题力图运用跨学科的理论与方法对公共服务合同外包这一主题展开深入研究，系统地解答合同外包的理论基础、现实动因、实践流变、模式与成效、内在冲突、外在挑战、政府责任、蕴含的风险及控制等问题，这不仅有助于拓展公共管理的研究内容与研究主题，同时对于推动公共管理理论的本土化发展也具有积极和重要的意义。

（二）实践意义

公共服务供给问题关乎国计民生，公共服务供给质量不仅能反映政府管理水平的高低，同时也影响公民对政府的评价和满意度，如何提高公共服务供给质量成为各级政府亟待解决的现实问题。本课题以地方公共服务合同外包为研究主题，立足中国公共服务合同外包的具体实践，通过系统地分析和考察公共服务合同外包的理论与实践，对合同外包这一治理工具进行理性反思。这不仅有助于推动我国公共服务合同外包朝着规范有序的方向发展，而且对于深化公共服务型政府建设、落实公共服务均等化战略以及贯彻党的十八届三中、四中、五中全会精神具有重要的现实意义。

第二节 国内外文献述评

从国内外学术界对公共服务合同外包问题的研究状况来看，国外学术界较早地对该问题给予研究与关注，来自管理学、经济学、法学与政治学等不同学科领域的学者从不同的视角出发对这一问题展开了深入的分析与讨论。总体而言，国外学术界对该问题的研究显得更为系统和深入。反观国内学术界，对于公共服务合同外包问题的研究则稍显滞后。