

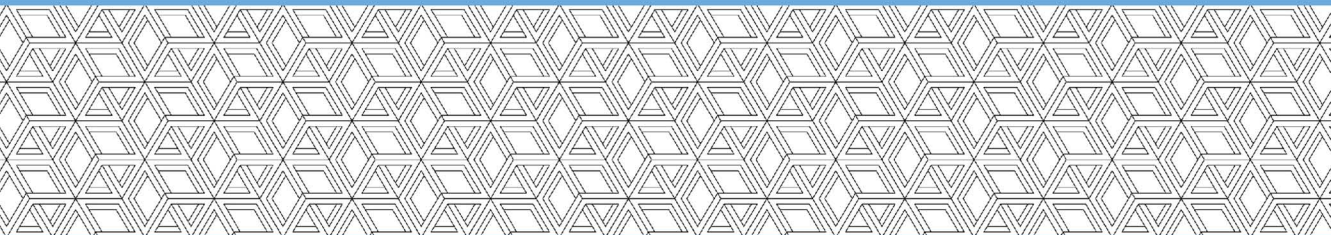


政府购买公共服务质量保障研究

吴磊 著

Research on the Quality Assurance of
Government Purchasing Public Service

管理
MANAGEMENT



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



吴磊

1986年8月出生，法学博士，公共管理学博士后。现为上海工程技术大学社会科学学院副教授，硕士生导师。曾任美国亚利桑那州立大学访问学者。研究方向为：政府购买与社会组织发展。主持完成国家社科基金青年项目1项，中国博士后基金面上项目1项，民政部重点课题、上海教育科学规划课题等省部级课题7项，作为核心成员参与国家社科基金重大项目等课题十余项。出版专著2部。发表CSSCI论文10篇，2篇被人大复印资料全文转载。学术兼职包括上海市慈善法治研究会理事，上海长三角社会组织发展中心理事，上海市公益基地评审专家等。曾获得民政部理论研究三等奖，撰写的成果要报获得民政部和上海市领导肯定性批示。

本书获得中国博士后科学基金第59批面上项目（项目编号：2016M591685）和2017年上海工程技术大学人才行动计划“展翅计划”的资助

政府购买公共服务质量保障研究

吴磊 著

Research on the Quality Assurance of
Government Purchasing Public Service

管理
MANAGEMENT



内容提要

本书是关于政府购买公共服务质量保障的研究,包括政府购买公共服务的运作机制、政府购买公共服务的责任建构、政府购买公共服务的风险规制、政府购买公共服务的绩效评估、政府购买公共服务质量保障的域外借鉴以及政府购买公共服务质量保障体系及改进策略。

本书理论性和实践性较强,可以作为高等院校、科研机构以及政府机构、事业单位等部门的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

政府购买公共服务质量保障研究 / 吴磊著. —上海:
上海交通大学出版社, 2019

ISBN 978-7-313-22006-6

I. ①政… II. ①吴… III. ①公共服务-政府采购制度-研究-中国 IV. ①D630.1②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 220030 号

政府购买公共服务质量保障研究

ZHENGFU GOUMAI GONGGONGFUWU ZHILIANGBAOZHANG YANJIU

著 者: 吴 磊

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

印 刷: 常熟市文化印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 189 千字

版 次: 2019 年 12 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-22006-6

定 价: 59.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 11

印 次: 2019 年 12 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0512-52219025

前 言

Preface

2017年11月,党的十九大报告提出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这是一个非常重要的科学论断,它也成为在我国经济社会发展转型的新时代,政府、市场和社会所需要解决的核心议题。

这种美好生活需求如果从公共管理需求侧角度来看待,其本质就是能够满足公众的、具有更好更高质量的公共服务,当然,这种公共服务覆盖到人的衣食住行,生老病死,不仅仅体现在物质层面的硬服务,更重要的是精神层面的软服务。其背后的问题是,我们需要什么样的公共服务?什么样的服务是高质量的?如果从供给侧的角度来看,解决这个问题的关键在于,如果通过有效的制度建构和公共服务传递,更好地实现人们对于这种美好生活需求的向往和满足。其背后要解决的核心问题是,如何提供公共服务?如何提升公共服务的质量?

借鉴西方新公共管理运动的政府购买公共服务在我国已经发展了近二十多年的历程,尤其是随着近年来服务型政府的建构和政社关系的发展,我们仿佛已经打开了一幅融汇了“权力共享、责任共担、资源配置”为核心表征的治理图景。在制度层面、机制层面,政府购买公共服务稳步推进,购买的规模和数量也达到了前所未有的程度。

政府购买公共服务质量保障以往研究为我们构建本研究的分析框架奠定了有力的基础。在此基础上,本书尝试系统回答三个问题,谁来保障政府购买质量?如何全过程保障政府购买质量?如何评估政府购买公共服务质量?本书将从“责任—风险—绩效”三维分析框架中,展示政府购买服务面临的新议题——质量保障机制。

从政府购买公共服务质量的内涵出发,一方面,需要关注政府购买公共服务“质”的内涵,这种质更多地体现在服务属性与主体需要之间的关系。因此,我们将从主体维度和过程维度审视政府购买公共服务的质量;另一方面,政府购买公共服务“量”的内涵,这种量体现在量度结果,即政府购买在多大程度上能够满足主体对于量的不同需求。因此,从主体、过程和结果三个维度出发,我们构建出基于“责任建构—风险防范—绩效评价”的政府购买公共服务质量保障体系。

从政府购买公共服务质量保障的主体维度来看,涉及政府购买服务的多元利益主体、主体责任的边界乃至责任实现机制问题。质量生成的本质是客体主体化与主体客体化的有机统一,客体主体化即质量的活动生成,主体客体化即质量的评价生成。为了保障政府购买公共服务的质量,需要政府购买公共服务的多元利益主体共同参与,清晰地厘清多元主体的责任边界,明确问责机制。

从政府购买公共服务质量保障的过程维度,政府购买公共服务质量保障还有赖于实现有效的政府购买公共服务风险识别与防范。政府购买风险防范状况是影响政府购买质量的重要因素,能够有效地识别风险,进而采取科学合理的措施去防范风险,是确保政府购买公共服务的关键。目前,针对政府购买公共服务出现的质量不高、公众满意度低、公共服务专业性不强等问题,其背后都有着复杂的生成的内在机理,甚至在公共服务供应商的选择环节就存在着风险。故而,从风险防范的视角去建构政府购买公共服务的质量保障体系也成为应有之义。

从政府购买公共服务质量保障的结果维度来看,强调政府购买公共服务的绩效,即政府购买公共服务在多大程度上实现了预期的目标。对于政府购买公共服务绩效的评价,目前还停留在公共服务绩效的评价,尚未体现出治理视域下多主体的合作绩效。故而,我们从治理理论中汲取绩效评价的目标导向,更加科学有效地评价政府购买公共服务的绩效,从而保障政府购买公共服务的质量。

目 录

Contents

第一章 导论	001
第一节 治理图景:从公私合作到质量保障	001
第二节 多维镜像:政府购买公共服务的研究范式	004
第三节 泥泞前行:政府购买公共服务的政策变迁	010
第二章 理论基础与分析框架	018
第一节 概念界定	018
第二节 理论基础	026
第三节 分析框架	030
第三章 政府购买公共服务的运作机制	033
第一节 政府购买公共服务的主体	033
第二节 政府购买公共服务的模式	041
第三节 政府购买公共服务的影响因素	051
第四章 政府购买公共服务的责任建构	054
第一节 利益相关与主体责任	054
第二节 政府购买公共服务中的政府责任	057
第三节 政府购买公共服务中的社会组织责任	063
第四节 政府购买公共服务中的公众责任	069

第五章 政府购买公共服务的风险规制	073
第一节 政府购买公共服务风险的研究现状	073
第二节 政府购买公共服务风险的生成机理	077
第三节 政府购买公共服务的风险类型	083
第六章 政府购买公共服务的绩效评估	087
第一节 政府购买公共服务绩效评估的研究现状	087
第二节 政府购买公共服务绩效评估的实践	092
第三节 政府购买公共服务绩效评估指标体系的内涵	095
第四节 政府购买公共服务绩效评估指标体系的重构	099
第七章 政府购买公共服务质量保障的域外借鉴	105
第一节 国外政府购买公共服务质量保障的基本经验	105
第二节 国外政府购买公共服务质量保障的相关启示	113
第八章 政府购买公共服务质量保障体系及改进策略	119
第一节 构建“责任—风险—绩效”的政府购买公共服务质量保障 体系	119
第二节 政府购买公共服务的责任建构	121
第三节 政府购买公共服务的风险防范	129
第四节 政府购买公共服务的绩效优化	134
附录 我国政府购买公共服务大事记(1994—2019)	139
参考文献	147
索引	164
后记	167

第一章

导论

第一节 治理图景：从公私合作到质量保障

20世纪70年代,行政改革浪潮在世界范围内兴起。各国政府开始探索提升公共服务供给效率的多种途径。政府通过向社会力量购买公共服务,将公共服务的生产者与供给者功能相分离,被认为是一项能够有效提升公共服务效率、改进政府绩效管理的措施,受到欧美政府的追捧,也一度被新公共管理理论的支持者奉为圭臬。公共服务外包在成为公共部门改革的一项普遍的新工具的同时^①,也促进了政府组织、市场组织与社会组织三大部门之间相互融合、形塑了以“权力共享、责任共担、资源配置”为核心表征的治理图景。与非营利组织进行合作治理,已经唤起了需要资源、能力以及合法性作为支撑的政府部门应对和解决日益复杂社会问题的热情^②。目前在世界范围内,已经有一百多个国家采取了民营化的手段,同时有更多的国家也在考虑推行民营化。^③

这场肇始于欧美的民营化运动,经过半个世纪的发展,引入我国,逐渐演变为一场轰轰烈烈的政府购买公共服务运动。我国政府购买公共服务则肇始于1995年上海市罗山市民会馆的尝试。浦东新区社会发展局为了更好地向公众提供公共服务,兴建了罗山市民会馆,委托上海市基督教青年会进行运作和管

① Domberger, S.. The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing[M]. Oxford, NY: Oxford University Press,1998.

② Donahue J, Zeckhauser Y. Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times[M]. Princeton: Princeton University Press, 2011.

③ Johnson, R.A., & Walzer, N.. Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition. Westport, CT: Quorum Books,2000.

理。而经历了二十多年的发展表明,政府购买公共服务并非是西方经验的完全复制和移植,其背后的形成和发展都有着复杂的形成机理。

从财政体制层面来看,1994年实施的分税制改革取代以往的财政承包制,深刻地改变了中央政府与地方政府的财政关系,财政权集中于中央政府手中,并且中央通过专项转移支付的形式将财政资金下发到地方政府。^①然而,中国地方政府没有足够的收入增长能力来支付所需的所有公共服务。虽然中央政府进行了一些财政转移,但这些转移不足以满足提供公共服务所涉及的支出责任。中央政府还通过各种规章和法律来限制地方政府的债务和财政赤字。他们的责任与有限的资金之间的差距,为地方政府与社会力量合作,弥合资源缺口提供了动力。地方政府邀请私人资本帮助经济发展,非政府组织帮助提供公共服务。^②地方政府在教育、卫生、住房保障等社会服务中开始发挥着重要的作用。在此背景下,地方政府的社會管理和公共服务职能日益凸显。而借鉴和引入西方公共服务外包的经验,通过公共服务的项目化运作开始成为构建服务型政府的重要治理工具。

从公众需求层面来看,公共服务需求无论是在数量还是在质量层面均有了较大的增长。正如瓦格纳法则所揭示的:“城市化和工业化的飞速发展,促使公众对于政府公共服务需求有着绝对和相对的增长。”^③随着市场经济体制的逐步建立和民众公共服务需求的激增,政府主导的公共服务供给传统模式已无法适应新形势的要求。尤其是2006年中国共产党十六届六中全会首次提出“服务型政府”以来,实现中国公共服务体制的转型无疑成为构建服务型政府的关键。^④2015年11月,中央经济工作会议提出着力加强供给侧结构性改革,如何在供给侧进行有效改革,精准对接公众需求也成为公共服务和社会管理领域需要解决的核心议题。

从社会发育层面来看,进入20世纪90年代以来,以社会组织为核心主体的第三部门发展迅速,在社会管理和公共服务诸多领域发挥着重要的功能。传统的政府单一公共服务供给的理念开始被颠覆和修正,倡导政府与社会组织合作,建构起良好的伙伴关系成为当前公共服务领域的重要议题,正如有研究所提及

① 周飞舟.财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J].社会,2012(1):1-37.

② Yongdong Shen, Jianxing Yu. Local Government and NGOs in China: Performance-based Collaboration[J]. An International Journal,2017(1),177-191.

③ 李德国.理解公共服务:基于多重约束的机制选择[M].北京:中国社会科学出版社,2017.

④ 陈伟,黄洪.长期照护结构性制度中的“绩效—风险”双轴效应研究——一个“协同治理”的理论框架[J].河北学刊,2017(4):178-183.

的,“非营利组织可能填补国家力量退出后留下的真空,而新创造的私人空间不受商业的支配。公民更愿意向非营利组织寻求援助,而不是向政府机构寻求援助,这是寻求扩大获得人类服务机会的国家面临的一个重要问题。”^①

多重逻辑的共同作用,诱致政府购买公共服务在制度和实践层面应运而生。在制度建设层面,2013年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》,为政府向社会组织购买公共服务提供了良好的指导,同时奠定了初步的制度框架;同年,财政部下发的《关于做好政府购买服务工作有关问题的通知》则提出了政府向社会组织购买公共服务的具体要求。2014年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“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”。政府向社会组织购买公共服务作为创新公共服务供给方式的重要途径,符合当下我国服务型政府的建设要求。在实践层面,一方面政府购买公共服务所涉及的社会组织数量、购买服务的项目、金额、领域都大幅拓展,不仅回应了公众对社会服务的需求,也满足了政府转变职能的要求;另一方面,购买模式从以往的定向购买服务向磋商制、招投标和委托制等多种形式并存转变,政府购买公共服务的方式愈发多元化,运作机制也逐渐规范化和精细化。根据中国政府采购网的数据显示,从2004年至2014年,政府采购中的服务购买金额从138.4亿元增长到1934.25亿元,占政府采购总规模的比例从7%增长到11.2%。2016年服务类采购占采购同口径规模的18.9%。^②

在此背景下,政府与社会力量的关系已经从以往的管家关系向复杂的多重关系过渡。一是以往管家关系的延续,一部分社会组织尤其是有着官方背景的社会组织在资源上仍然依赖于政府部门,甚至在某种程度上是政府部门的隶属;二是草根的社区公共服务组织,他们发轫于民间,并强调社会组织的自主性与独立性,往往通过承接政府委托的公共服务项目,或者获得基金会的资助进行发展,与政府的关系已经超脱于以往的管家关系,而迈向一种所谓的政社伙伴关系,尽管双方在权利和义务方面,还有较大的不对称性。总而言之,治理图景的打开,众多复杂的要素、主体关系、运行模式与机制都蕴藏其中,充分彰显了合作治理的价值意涵与实践品格。

^① Newman, C. (2000). Comparative Study of NGO/Government Partnerships. The International Journal of Not-for-Profit Law 2, http://www.icnl.org/journal/vol2iss3/p_nogov.htm (08/10/03).

^② 2016年全国政府采购规模超过3万亿数据[OL].中国政府采购网, <http://www.ccgp.gov.cn/>, http://www.ccgp.gov.cn/news/201708/t20170825_8743465.htm, 2017-08-25.

然而政府购买公共服务作为一种治理工具并非一帆风顺。有学者认为“即使市场化是我们改革的主流方向之一,但过度热情会失去理性思考空间,需要具有回归理性特性的观念变革。”^①理想固然美好,而现实是,在推进政府购买公共服务制度化的同时,由于政府购买服务质量所导致的政府回购乃至政府购买失败现象呈现出增长的趋势。根据 ICMA(International City/County Management Association)所做的调查显示,2002—2007年、2007—2012年间,美国政府新购买和新回购的比重接近持平,分别为 11.6%、11.9%和 11.1%、10.4%。^②而 ICMA 针对美国地方政府官员的研究表明,约有六成的被调查者认为回购的原因是质量不理想。^③与此同时还包括难以节省成本、合同管理/监督成本高、缺乏竞争市场,而根据有研究对中美公共服务外包的比较,“提高服务质量而非降低成本是中国受访者最关心的问题,考虑到效率通常是中国的主要问题,这一点非常有趣。”^④

在政府购买公共服务制度化推进过程中,已经有诸多研究成果关注到政府购买服务的主体、购买模式、运行机制、风险防范、绩效评价等内容,但是围绕着政府购买公共服务质量保障的研究成果乏善可陈。因此,本书将研究重点聚焦于政府购买公共服务的质量保障机制,试图廓清影响政府购买公共服务质量保障的三大因素——责任、绩效与风险,构建出政府购买公共服务质量保障的三维分析模型,在文献分析和实践调研的基础上,提出政府购买公共服务质量保障的实现机制。

第二节 多维镜像:政府购买公共服务的研究范式

近年来,由于政府购买公共服务实践的推进,相关研究也呈现出稳步增长的态势。政府购买公共服务涉及主体众多,蕴含着复杂的公共价值与市场基因。因此,政府购买公共服务也并非某个学科的特定义题,传统的单一学科的视角难以从整体视角去审视政府购买公共服务问题。我们在梳理以往文献的基础上,发现政府购买公共服务的研究主要以政治学、社会学、公共管理学、经济学、

① 凯特尔.权力分享:公共治理与私人市场[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2009:2-12.

② 杨安华.政府购买服务还是回购服务——基于2000年以来欧美国家政府回购公共服务的考察[J].公共管理学报,2014(3):50.

③ ICMA. Profile of Alternative Service Delivery Approaches, Survey Data, 2007.

④ Zhang M, Sun J. Outsourcing in Municipal Governments[J]. Public Performance & Management Review, 2012(4):696-726.

法学等学科范式进行。

一、政治学研究范式

政府购买公共服务是推动政府职能转变的重要工具,与此同时,政府购买公共服务也在形塑着政府与社会的关系,对于国家治理体系和治理能力的现代化具有推动作用。政治学研究范式下的政府购买公共服务研究往往侧重于政府购买服务与政府职能转变的内在关系、政府购买与事业单位改革、政府购买背后的国家与社会关系等核心议题。国外学者将公共物品理论和委托代理理论用来解释公共服务购买对于政府职能转变和提升公共服务的重要性^①。尤其是从政治意识形态的视角来解释公共服务外包,并将其看作是减少公共部门规模的一种重要战略,从而改变以往政府保姆的政治文化,转以企业文化。^②同时,民营化以及其他被视为新公共管理工具在国外也被右翼政府和社会民主政权当做公共政策工具。^③

国内学者从政府治理体系和治理能力现代化的视角来看待政府购买公共服务与政府职能转变、公共服务供给之间的关系。如王浦劬等基于我国政府购买公共服务实践过程中的难点和困境,提出要积极推进政府购买公共服务机制,从政府、公共服务生产者、结构性主体的能力以及社会信任等层面进行多方位完善与强化^④。敬义嘉通过对于政府购买公共服务的实证分析,旨在探究国家治理结构与政府购买公共服务的内在勾连^⑤;刘晓洲将政府购买服务视为行政管理和公共服务改革的政策工具,其对我国国家治理现代化的转型意义重大,尤其是政府购买公共服务的理念与国家治理现代化的理念相契合,都强调契约精神、绩效导向、平等参与和公平透明。^⑥詹国彬认为政府购买公共服务意味着政府治理结构的转型与嬗变,即从以往的权威治理向合作治理的过渡。^⑦句华则通过对养老领域公私合作的分析,提出了政府购买公共服务与事业单位改革的衔接机制,这种衔接一方面体现在政府向公益事业单位购买公共服务;另一方面体现

① Savas .Privatization: The Key to Better Government [M]. NJ: Chatham House,1987.

② Pollitt, Christopher. Managerialism and the Public Sector[M]. Oxford: Basil Blackwell,1990.

③ Lane, Jan-Erik. New Public Management[M]. London & New York: Routledge,2000.

④ 王浦劬.政府向社会力量购买公共服务的改革意蕴论析[J].吉林大学社会科学学报,2015(4):78-89.

⑤ 敬义嘉.中国公共服务外部购买的实证分析——一个治理转型的角度[J].管理世界,2007(2):37-43.

⑥ 刘晓洲.政府购买服务与国家治理现代化转型[J].理论视野,2018(9):50.

⑦ 詹国彬.公共服务合同外包的理论逻辑与风险控制[J].经济社会体制比较,2011(5):149-155.

公益事业单位向社会组织购买公共服务。^①

二、社会学研究范式

在社会学研究范式下,政府购买公共服务作为项目制的重要表现形式,学界主要从组织与制度的视角分析了政府购买中的国家与社会关系、政府与社会组织关系问题,与此同时,还从项目的运行机制角度对政府购买公共服务的发生逻辑与发展策略进行了探究。这类研究关注政府购买公共服务制度变迁中国家与社会关系的建构。

杨团以上海市罗山会馆为例,阐释了政府与社会组织合作提供公共服务的新模式及其重要的经济社会功能^②。曾永和运用国家—社会关系的理论框架分析了政府购买公共服务对于政府与社会关系重构的重要作用;吕纳等人通过对政府购买公共服务模式的探讨,重点剖析了政府购买公共服务过程中相关权力、资源的变化^③。汪锦军则另辟蹊径,从功能、地位、制度化和资源依赖要素等角度,归纳了政府与社会组织合作的三种模式,即协同增效、服务替代和拾遗补阙。^④陈为雷从社会现象中提炼出了“项目机制—策略—逻辑”的概念框架,运用社会学定性分析方法,探讨了政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑。^⑤

三、公共管理学研究范式

现有的政府购买公共服务研究,以公共管理作为研究范式的成果最多。正如有学者提到的公共管理学科发展需要结构化辩论,即把“学科发展涉及的大问题分解为相互关联的小问题和子问题,聚焦特定小问题甚至子问题,组织学者展开持续性的、真正意义的争辩和思想撞击。”^⑥而政府购买公共服务的研究就是当前公共管理研究中的一个非常重要的特定问题,因此,学者从公共管理视角探

① 句华,杨腾原.养老服务领域公私伙伴关系研究综述——兼及事业单位改革与政府购买公共服务的衔接机制[J].甘肃行政学院学报,2015(3):4-17.

② 杨团.推进社区公共服务的经验研究:导入新制度因素的两种方式[J].管理世界,2001(4):24-34.

③ 吕纳,张佩国.公共服务购买中政社关系的策略性建构[J].社会科学家,2012(6):65-68.

④ 汪锦军.浙江政府与民间组织的互动机制:资源依赖理论的分析[J].浙江社会科学,2008(9):31-37.

⑤ 陈为雷.政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑——对政府购买社会工作服务项目的社会学分析[J].公共管理学报,2014(3):93-105+142-143.

⑥ 周志忍.公共管理学科需要结构化辩论[J].中国行政管理,2017(9):6.

讨政府购买公共服务的运作模式、风险管理、绩效评价等具体问题。

一是购买模式,国外学者以购买过程中的“竞争性程度”作为划分依据,如德霍吉(Dehoog)提出的竞争性购买、磋商性购买和合作性购买三种模式。^①国内主要采用政社关系是否具有依赖性和竞争性两种维度来划分购买模式。^②二是风险管理,主要遵循风险生成和风险管理两种视角,学者普遍采用委托代理理论解释风险的形成,并在识别风险上提出各种应对机制如问责^③、破除垄断^④、问责和风险分配^⑤。三是绩效评价,政府购买公共服务绩效评估应遵循多元价值取向^⑥、科学设计评估指标体系、实行多元评估主体^⑦、追求过程绩效与结果绩效的统一^⑧。四是政府购买公共服务的运行机制,如魏中龙等将政府购买运行机制概括为政府出资、定向购买、契约管理、评估兑现,并运用 SWOT-PEST 理论对运行机制进行研究。^⑨

四、经济学研究范式

在经济学视野下,诸多研究从财政学和效率评估的角度分析政府购买公共服务开展路径、财政的重要作用以及服务效率等方面,从而进一步推动政府购买公共服务的服务效率和科学发展。根据有关学者的总结,公共服务外包大致有两种视角,一是从交易成本出发,将公共服务外包类比为市场行为的“生产抑或购买”的决定;一是将公共服务外包视为政府对于外部压力如公众不满意或者财

① Dehoog, R. H. Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting[J]. Administration & Society, 1990(3):317-340.

② 王名,乐园.中国民间组织参与公共服务购买的模式分析[J].中共浙江省委党校学报,2008(4):5-13.

③ 周俊.政府购买公共服务的风险及其防范[J].中国行政管理,2010(6):13-18.

④ 王桢桢.公共服务合同外包的风险与治理[J].广州大学学报(社会科学版),2013(6):27-32.

⑤ 陈琤.有限理性、公共问责与风险分配:台湾高铁市场化的失败与启示[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2014(2):29-35.

⑥ Romzek B S, J M Johnston. Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2002(12): 423-453; Kearney R C, Berman E M. Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement [J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 1999(1):109-112.

⑦ Hastak M, Morris M L A. The Role of Consumer Surveys in Public Policy Decision Making [J]. Journal of Public Policy & Marketing, 2001 (2):170-185.

⑧ Brown, Trevor L, Matthew Potoski. Managing Contract Performance: A Transaction Cost Approach [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2003(22): 275.

⑨ 魏中龙,王小艺,孙剑文,等.政府购买服务效率评价研究[J].广东财经大学学报,2010(5):21-25.

政赤字的回应。^①

威廉姆斯(Williams)的交易成本理论解释了为何私营企业可以外包而非在内部提供,这种理论被斯卡拉(Scalar)、布朗(Brown)和惠廷顿(Whittington)应用解释到公共服务承包中。^②同时他们也认为,越具有资产专用性的服务越不容易被外包出去。艾荣(Ving)和古博曼(Globerman)指出在服务专业性和任务复杂性的前提下,外包合同的决策需要考虑多重因素,不仅需要制定出定价条款,同时也要引入激励约束机制(如经济奖励和绩效惩罚)的条款。^③约斯特(Yost)和汉农(Hannon)运用博弈论对公共服务外包进行了量化研究,构建了外包合同的优化模型,得出了外包市场竞争越激烈越可以降低成本的结论。^④

贺巧知以公共服务供给理论和契约理论等理论为基础,通过分析政府购买公共服务内容和开展路径,认为财政体制在政府购买公共服务中扮演着不可或缺的角色。该学者认为,财政部门除了要对资金进行保障和管理之外,还应当建立起有效的制度规范,承担综合管理的任务^⑤。魏中龙从政府购买公共服务的经济学基础进行理论分析,通过构建政府购买服务效率综合评估的神经网络模型,采用DEA方法建立相应的投入与产出评估模型,丰富了对政府购买公共服务效率的研究方法^⑥。也有许多研究关注到政府购买公共服务的定价机制。如许源认为,关于政府购买公共服务的定价机制中,存在着结构不合理、单方定价等问题,从而会相应影响政府购买公共服务的效率及服务质量等方面,同时也影响社会组织的培育及发展。他通过对全额补贴法、差额补贴法、平均成本法和微利法等政府购买社会组织服务的定价方法进行分析,对竞争性购买和非竞争性购买的定价模式进行比较,提出一系列完善政府购买服务定价的建议^⑦。邓金霞发现公共服务外包中存在着较高的隐形进入壁垒,并选择组织网络理论作为理论基础,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

① Levin J, Tadelis S. Contracting For Government Services: Theory and Evidence From U.S. Cities[J]. The Journal of Industrial Economics, 2010(3):507 - 541.

② Mildred E. Warner & Amir Hefetz. Insourcing and Outsourcing[J]. Journal of the American Planning Association, 2012(3):313 - 327.

③ Vining A, Globerman S. A Conceptual Framework for Understanding the Outsourcing Decision[J]. European Management Journal, 1999(6):645 - 650.

④ Yost J A, Harmon W K. Contracting for Information System Outsourcing with Multiple Bidders[J]. Journal of Information Systems, 2002(1):49 - 59.

⑤ 贺巧知. 政府购买公共服务研究[D].北京:财政部财政科学研究所,2014.

⑥ 魏中龙. 政府购买服务的动作与效率评估研究[D].武汉:武汉理工大学,2011.

⑦ 许源. 政府购买社会组织服务定价机制研究[J]. 学会, 2015(7):14 - 20.

正式规则是影响隐形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是通过隐形进入壁垒对合作边界发生作用。^①

五、法学研究范式

一般而言,政府购买公共服务被认为是公私部门之间的合同契约,合同的双方拥有各自的权利和义务,同时政府部门受到行政法的规制和约束,包括社会组织在内的社会力量则更多地受到社会组织管理条例以及其他部门法律的限制。从这一视角出发,学界主要从法律规制以及法制化的角度来探讨政府购买公共服务问题,主要回答政府购买公共服务的法律边界在哪里?如何科学推动政府购买公共服务的制度化?如何实现有效的政府购买公共服务的法律监督。政府购买公共服务法学研究范式比较有代表性的观点如下:

项显生认为当前学者忽视了对政府购买公共服务的源头性和核心边界的节点,尤其是存在着界定范围不清、地域性差异考虑不周等问题。因此,应当通过民生性、公共性、权力制约性和可操作性为识别因素,以科学立法来界定政府购买公共服务的边界问题^②。蔡金荣则认为,政府购买公共服务究其本质,属于一种行政委托,成本、效率等是其出发点,以向社会公众提供合格的公共产品为归宿。他认为应当通过全面的信息公开、充分的公众参与实现政府购买公共服务合法性的程序保障^③。王凌燕基于行政法视野,认为政府购买公共服务在遵循行政法原则的基础上,应该符合法律规制,从而防范政府购买过程中的法律问题与法律风险^④。张有亮等学者则指出,政府购买公共服务的法制道路需要规范与监督,推进政府购买公共服务的法治进程,可以通过建立健全有关政府购买的法律体系、界定政府购买公共服务的范围、建立公众参与的监督与解决机制等措施进行。

在其他学科视野下,也有许多学者从战略管理、组织协同等多方面分析政府购买公共服务。魏中龙、巩丽伟、王小艺基于战略管理中两种重要的战略管理分析工具 SWOT-PEST 理论,并将 IDEF 技术引入政府购买公共服务研究之中,建立了政府购买公共服务运行机制的 SWOT-PEST 分析模型,并据此指出提高

① 邓金霞. 公共服务外包之隐性进入壁垒研究[M]. 上海:上海人民出版社,2015.

② 项显生. 我国政府购买公共服务边界问题研究[J]. 中国行政管理, 2015(6): 38-45.

③ 蔡金荣. 政府购买社会公共服务之法律规制研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2011(1): 48-54.

④ 王凌燕. 行政法视野下政府购买公共服务的思考[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2013(4): 26-28.