

东华文库



向社会组织购买公共服务中的 政府行动逻辑研究

邓志锋◎著

社会科学

 复旦大学出版社

东华文库



向社会组织购买公共服务中的 政府行动逻辑研究

邓志锋◎著

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

向社会组织购买公共服务中的政府行动逻辑研究/邓志锋著. —上海: 复旦大学出版社, 2020. 12

ISBN 978-7-309-15379-8

I. ①向… II. ①邓… III. ①政府行为-研究 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 221121 号

向社会组织购买公共服务中的政府行动逻辑研究

邓志锋 著

责任编辑/张 炼

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65102580 团体订购: 86-21-65104505

外埠邮购: 86-21-65642846 出版部电话: 86-21-65642845

江苏凤凰数码印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 8.375 字数 203 千

2020 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-15379-8/D · 1067

定价: 48.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

本书得到东华大学人文社科出版基金资助

前 言

购买公共服务在中国有十多年的火热实践和大量资源投入，政府作为主导方在其中的行动尤为突出，其背后隐含什么样的逻辑，带来什么样的效果，这是具有鲜明时代特色的问题。

本书聚焦于向社会组织购买公共服务中的政府行动逻辑，从场域、主体、过程和结果四个方面搭建一个分析框架，最终将政府行动逻辑概括为功能强化-体制吸纳。其中，功能强化是充分利用和发挥社会组织提供公共服务的能力，体制吸纳是在购买公共服务的过程中多策略地扩大非对称性依赖，加上社会组织党建，双管齐下，让社会组织成为公共服务供给的长期协作者，进而实现政府的治理目标。

在本书的最后修订阶段，笔者正在美国访学，正值新冠疫情的爆发，对比中美防疫的成效，切身体会到政治体制的不同带来的巨大差距，中国政治体制中党的全面领导机制是最重要的一环。党的全面领导在社会治理层面表现为社会组织必须采取“又红又专”的发展方向，通过公共服务让自己成为社会治理的重要参与者。这是建立在中国特色国情之上的社会组织的发展路径，也是深层次的政府行动逻辑带来的外在效果呈现。

目录

第一章	绪论	1
第一节	研究问题与研究意义	2
一、	提出问题	4
二、	研究意义	5
第二节	研究述评	7
一、	政府行为的研究	7
二、	政府与社会组织的关系研究	12
三、	购买公共服务的过程研究	21
第三节	研究思路和研究方法	29
一、	研究思路	29
二、	研究方法	30
第二章	理论基础与分析框架	35
第一节	概念阐述	36
一、	公共服务与购买公共服务	36
二、	社会组织与社会组织监管	40
三、	购买公共服务中的政府行为	45
第二节	相关理论	46
一、	国家-社会关系理论	46

	二、治理理论	54
	三、组织理论的新制度主义	57
第三节	分析框架	60
	一、场域分析	61
	二、主体分析	62
	三、过程分析	63
	四、结果分析	63
第三章	购买公共服务：场域分析	65
第一节	分离与缺位：政府介入的起点	68
	一、公共服务供给需求对政府的压力	68
	二、购买公共服务：政府对社会组织的需求	72
	三、购买进程中的分离和缺位	73
第二节	社会组织的自主和约束：隐含的冲突	76
	一、社会治理的短板：社会组织成长不足	77
	二、购买公共服务：推进社会治理	83
	三、社会组织的自主与购买进程中的约束	85
第三节	制度安排：政府优势凸显	87
	一、宏观层：社会组织监管政策的延承	88
	二、中观层：法规化程度低	93
	三、微观层：项目合同中的行政优先权	99
第四节	本章小结	103
第四章	公众、社会组织和政府：主体分析	105
第一节	作为消费方的公众：事实上的角色缺位	106
	一、合同文本中：地位缺失	106
	二、实践过程中：低度参与	107
第二节	作为承接方的社会组织：非对称依赖	110
	一、资源汲取：被动依赖	111

	二、进场问题：主动靠拢	115
	三、治理机制：政府影响力的空间	117
第三节	作为购买方的政府：管理本位	120
	一、政府：政治稳定	120
	二、职能部门：权限扩大的冲动	122
	三、官员：政绩取向	124
	四、三方的重合点：自主和约束的排序	127
第四节	本章小结	129
第五章	政府的策略：过程分析	131
第一节	购买决策、行动起点	132
	一、选择服务项目	132
	二、选择承接方	140
第二节	过程监督、规避风险	143
	一、项目财务制度：放大行政优先权	144
	二、报告和评估制度：循规蹈矩的社会组织	147
第三节	关系维护、长期购买	154
	一、资金注入和定价机制：关系强化中的利益 因素	154
	二、枢纽型社会组织：关系强化的新助手	164
第四节	本章小结	169
第六章	社会组织的行为及影响：结果分析	171
第一节	社会组织的策略性回应	172
	一、遵从：项目导向	172
	二、目标置换：公共服务产出的低效	175
	三、依附：和政府结成命运共同体	178
第二节	社会组织的发展困境	181
	一、可持续性低	182

	二、资源难题未变	183
第三节	本章小结	184
第七章	购买公共服务中的政府行动逻辑：从实然到应然	185
第一节	实然之路：功能强化—体制吸纳	186
	一、功能强化：约束社会组织	186
	二、体制吸纳：扩大非对称依赖	189
	三、特定场域中政府控制的进化版	195
第二节	应然之义：主动培育—合作供给	199
	一、主动培育：向社会本位观念的转变	200
	二、合作供给：伙伴关系的构建	202
第三节	实现转变的制度供给	204
	一、缩小非对称依赖	204
	二、收缩行政优先权	210
	三、模式创新，激发活力	216
	四、推进公众参与	219
第八章	结论、建议及可能创新	223
第一节	研究结论	224
第二节	政策建议	227
第三节	可能的创新	229
附录一	问卷调查(公职人员版)	231
附录二	访谈提纲	235
附录三	政府购买社会组织公共服务项目合同	238
	主要参考文献	243

第一章 绪论

第一节 研究问题与研究意义

“政府购买公共服务”是政府针对公共服务职能，不采用直接供给的方式，而是选择合作的非营利或者营利的社会单位，与其订立契约，在约定的时间向一定的公众提供约定质量和数量的公共服务，进行评估后由政府兑付相应资金的一种公共服务供给模式。

20世纪70年代西方发达国家为应对公共管理困境，推动购买公共服务的实践。在中国，政府向社会组织购买公共服务的实践最早出现在深圳和上海。1994年深圳罗湖区改变早期的政府与环卫工人的聘用关系，引导环卫公司成立，然后由政府部门向这些公司购买服务。1995年上海浦东新区社会发展局为了提高所辖罗山市民休闲中心的运作效果，邀请社会组织上海基督教青年会进行管理，双方通过合同协商实施。第一期期满后，上海基督教青年会还邀请中国社会科学院对其运转进行了全面评估。^①

2000年以后，中国地方政府在公共卫生、扶贫、养老服务等多个方面进行政府购买公共服务的实践。2005年无锡市卫生局接洽民营的安国医院，将结核病防控工作外包。^②在购买养老服务方面，2003年起南京市鼓楼区试验购买民营养老机构的服务，到2011年该网络覆盖老人达5500多人。^③在购买公共文化和旅游服务方面，杭州市政府从2008年开始的两年中投入一千

① 杨团. 非营利机构评估：上海罗山会馆个案研究 [M]. 北京：华夏出版社，2001：66.

② 周旭. 买服务：民生“特色菜” [N]. 民生周刊，2011（18）：22.

③ 丁国锋. 南京鼓楼区推公共服务外包八年近50家社会机构承担起民生服务 [EB/OL]. 法制网，[2011-03-28]. http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2011-03/28/content_2547267.htm?node=20734.

七百多万元扶持了三十多个文旅服务项目，进一步提升杭州的城市品位。^①在购买扶贫服务方面，2005年2月，财政部、江西省扶贫办联合国际组织即亚洲开发银行，将该省的扶贫工作向社会开放。^②在购买疾病防控服务方面，湖南省参与艾滋病防治的社会组织较多，政府通过购买公共服务的方法，让这些社会组织和疾控部门、医疗机构相互合作，尝试建立合作转诊制度，利用这些社会组织的人员优势，为艾滋病的高危人群进行心理咨询、治疗前准备、政策解读等服务。^③总之，购买公共服务实践的地理空间从东部经济发达地区向中西部经济欠发达地区延伸，范围也从早期主要集中在居家养老、环境卫生、青少年健康、农民工培训等有限范围，逐渐发展到社区建设、社会福利与救助、残障康复、社区矫正、禁毒、婚姻家庭等多个社会领域，并且还在逐步扩展。^④

2012年，中央财政首次安排2亿元用于购买社会组织公共服务。2012年11月，民政部、财政部出台了《关于政府购买社会工作服务的指导意见》。2013年与2014年，中央每年度有2亿元的财政支出用于购买社会组织的服务，各部委加紧推出部门规章规范实践。2013年9月26日，国务院发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》[国办发（2013）96号]。这一文件在中央层面表明了对这一探索的肯定，同时也鼓励地方政府的实践，对未来的购买公共服务提供了原则性的要求。2013年11月12日，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指

① 李崇义. 政府购买服务与社会组织发展——以浙江省社会组织服务与发展为例 [J]. 社团管理研究, 2011 (1): 15-17.

② 王天昇. 为公民社会参与扶贫探索新模式 [N]. 人民政协报, 2009-1-9: B04.

③ 湖南: 政府“购买服务”干预艾滋病高危人群 [EB/OL]. 国务院网站, [2013-7-6] http://www.gov.cn/jrzq/2013-07/06/content_2441662.htm.

④ 邓志锋. 政府购买公共服务中的监管问题研究 [J]. 价格理论与实践, 2018 (2): 103.

出要扩大购买公共服务的实践，对相关事务性管理服务，具备购买条件的，都应该与社会组织协商合作。党的决议和国务院的文件从顶层的角度对政府购买公共服务作出了最大的肯定。在党中央和国务院的积极肯定下，购买公共服务的实践在全国各地全面开展。

购买公共服务最初的出发点是增加公共服务的供给并帮助社会组织的发展，但经过多年的探索，其效果尚未达到预期。就公共服务而言，2017年国务院的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》指出基本公共服务还是存在规模不足、质量不高、发展不平衡等短板，城乡区域间资源配置不均衡等不足之处。^①就社会组织而言，购买公共服务带来的正面效果还是不够，正如2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》所指出的，政府对社会组织的支持培育不足，社会组织自我发展欠缺，这些问题使得社会组织在社会治理中的作用没有得到充分发挥。^②通过文献梳理发现，学界还是焦虑于如何改善和提升政府与社会组织的合作伙伴关系。

一、提出问题

为什么购买公共服务实践近二十年，投入的资源如此可观，政界和学界还是认为没有达到预期的效果？鉴于此，我们必须反思作为主导方即政府在其中的行动，其行动带来什么样的效果，背后隐含什么样的逻辑。

^① 国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知 [EB/OL]. 国务院门户网站, [2017-01-23]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm.

^② 《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》[N]. 人民日报, 2016-08-22 (1).

政府行动逻辑是公共管理学科研究的重要课题。作为购买公共服务操作最重要的推动者和主导者，政府在与社会组织和公众进行合作互动过程中影响力更为突出。政府的行动逻辑直接影响到公共服务产出质量，影响到作为消费者的公众和作为供给者的社会组织。

本研究的问题：向社会组织购买公共服务中的政府行动逻辑到底是什么？

任何行动都具有发生的场景和可能，具有发生的动机和利益驱动，主体之间的行为也相互形塑。政府的行动逻辑是建立在一定制度环境中，特定的制度环境影响政府的行动逻辑，政府的行动逻辑又外显为一定的策略。

因此，这个大问题的又可以分为四个小问题：其一，购买公共服务过程具有何种可归纳的特点；其二，购买公共服务过程中的主体具有什么特点，相互之间具有什么关系；其三，在复杂的现实中，如何归纳政府的行动；其四，这些政府行为会带来什么后果，应该如何反思。

二、研究意义

1. 理论意义

首先，从微观分析上升到宏观总结，提出核心的问题。购买公共服务的实践折射了政府体系面对社会的基本逻辑，其中不仅是对效率效益的追求，也隐藏了对控制权力的追求，需要在宏观和微观结合的基础上对政府行为的内在逻辑进行总结。过往研究偏重微观分析和个案研究，本研究从微观分析上升到宏观总结，可以避免过往相关研究中专注如何监管的视角缺陷。

其次，将政府与社会组织关系的研究引向新的角度。与政府进行合作，如何进行合作，是中国社会组织永远无法回避的问

题，政府的行动逻辑就是无法回避的核心问题。本研究分析探索能将社会组织与政府关系的研究引向新的角度，以问题为基点重塑政府与社会组织的分析框架，并将购买公共服务与社会组织的发展问题进行链接。

2. 实践意义

首先，对购买公共服务提供政策建议。公共服务购买中，如何提高其购买的效果，提高公众的满意度，这是购买的重要目标。政府希望在这个过程中很好地履行自己的职责，提高财政资金的使用，提升公共服务的供给水平；社会组织希望获得资源进而解决关注的社会问题；公众希望享受高质量的公共服务。购买公共服务承载政府、公众和社会组织的三方利益，需要实现社会效益和经济效益的有机结合。我国经过近二十年的实践，购买公共服务面临新的审视。公共服务购买最早的实践在欧美国家。但是胡伟、杨安华（2009）发现欧美国家的购买开始呈下降趋势，乃至出现某种程度上的逆向回归。这个趋势是否明显和普遍，有待验证，但带来了警示。^① 同样，国内的大量实践也产生了很多具有中国特色的问题，需要政策指引，减少其中的方向性错误和资源浪费。

其次，对政府与社会组织的关系提升提供建议。社会治理创新是重大的实践问题。这一实践中，政府和社会组织是最重要的参与者，制度建设至关重要。为了构建双方合作的基础，政府需要推动制度建设，为社会组织的发展和参与社会治理创新提供制度支持。购买公共服务作为政府与社会组织互动最紧密的领域，对其研究，提出新的可操作性的制度完善建议，可推动政府与社会组织的高效合作。

^① 胡伟，杨安华. 西方国家公共服务转向的最新进展与趋势——基于美国地方政府民营化发展的纵向考察 [J]. 政治学研究，2009（3）：105-113.

第二节 研究述评

一、政府行为的研究

1. 研究综述

政府与公民的关系可以用委托-代理关系来分析，政府是公民通过选举产生出来进行治理的组织，作为代理人需要为公民服务，满足公民的利益。^① 因此，需要对政府行为进行一定的约束，提升其有效性。委托代理理论是解释政府行为的常见理论工具。该理论最早是从企业管理中引出的，关注委托人和代理人之间出现的信息不对称及因此带来的利益差异问题，也即代理人可能偏离委托人的目标，代理人追求自身利益最大化，而委托人难于观察并监督，委托人必须建立一整套有效的激励机制和监督机制来减少这一问题。除此之外，公共选择理论（economics of politics 或者 public choice）对政府行为的概括提供了新的视角。该理论认为公共选择本质上是一种政治过程，它将经济学中的经济人假设移植到了政治领域。政治家和官僚是作为公共产品的供给者而存在，市场选择和政治选择中，个体都追求自身效益的最大化，但是所处的环境制约了这种追求的手段和条件。公共选择理论其中一个结论是政府失败，包括政府政策的低效率和工作机构的低效率。政府失败带来的负面性大，与市场外部性相比较，政府行为的外部性通常具有更少的可预测性和更大的作用范围。政府官员和政治家符合经济人的假定，政府自身难以克服信息缺失问题，在制约无效的情况下，政府所垄断的强制力就可能成为一种潜在的威胁。^② 学者马丁·李普塞（Seymour Martin Lipset）

① [英] 欧文·E.休斯. 公共管理导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 268.

② 李项峰. 地方政府行为外部性研究 [D]. 暨南大学, 2007.

区别了政府行为的合法性和有效性的差别。合法性是指政府在民众认可的基础上实施统治，民众认为这种统治是符合道义的，对这种统治和管理是顺从的；有效性是指政府通过有效率的统治提高了民众享受的福利，这更多的是一种物质基础上的感受。有效性与合法性存在巨大的差别，任何政治权力体系都要重视合法性和有效性的结合，不能只偏重一方。

对我国的政府行为研究，分析的视角主要是三类。

(1) 有学者从结构功能主义出发，进行分析。这是一种自上而下地分析，偏宏观角度，其着眼点在于政府的不同层级之间、政府的不同职能部门之间，考察其分工及责权利的配置，其中信息沟通的畅通，层级和规模的有效划分和设置能激发地方政府的主动性，也能对地方政府进行结构性限制。这包括 M 型政府结构（钱颖一，2006）、条块结构（陈剩勇、张丙宣，2009）、上下分治的治理体制（曹正汉，2011），执政党的领导地位（贺东航、孔繁斌，2011）等。

(2) 有学者从治理过程的视角出发，强调行为者与外部环境的资源交换和互动，强调政府与市场、政府与社会的互动框架。就政府与市场的双向互动，相关结论有倪志伟的市场转型论、戴慕珍的地方方法团主义等。曹正汉、史晋川（2009）发现地方政府把所辖行政区域当成一家企业来经营，以尽可能提高辖区的经济产出，关注对生产要素的控制权。就政府与社会的互动，周雪光（2012）发现地方社会制度对地方政府的支持和约束，政策执行和官僚机构作用的发挥与社会制度在资源动员、问题解决和应对危机的社会过程交织在一起。张丙宣以乡镇政府为例，认为乡镇政府不仅仅遵守科层制的规范和市场竞争的规则，而且在行使自主权的过程中，从组织的视角回应上级政府、市场与社会的压力，并与上级政府、企业、农民进行