

政府购买服务的比较效率： 基于公共性的理论框架与实证检验

敬义嘉 胡业飞*

【摘要】 购买服务是我国当前公共服务供给侧改革的关键创新。政府由此必须经常在“制造还是购买”之间进行选择，其决策质量将深刻影响购买服务政策的效果。从经济学角度出发，购买服务的前提是政府在服务的生产和交易环节获取比较经济效率。论文从公共服务的公共属性出发，认为在权衡购买服务的比较经济效率时，必须纳入对服务公共性治理的制度效率。为检验扩展的比较效率分析框架，论文对我国22个省41个市县的756名公务员进行了问卷调查。研究发现，公共性治理效率会显著影响公务员对购买服务的态度，同时当前购买服务的整体效率还比较有限。研究认为，用公共性视角来补充和完善购买服务的市场化视角，能够深化和拓宽对政府效率、核心竞争力及其制度基础的理解，辅助政府在宏观和微观层面上的购买决策。

【关键词】 购买服务 公共性 比较经济效率 治理

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486(2018)03-0137-25

一、引论

购买服务是政府直接生产公共服务的可替代方式之一。^②自2002年《中华人民共和国政府采购法》制定实施，到2013年《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）及其后一系列实施办法的颁

* 敬义嘉，教育部“长江学者”特聘教授；复旦大学国际关系与公共事务学院，教授；胡业飞，清华大学公共管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：上海市“曙光计划”项目（13SG08）、国家社科基金重点项目（14AZD047）、国家社科基金重大项目（15ZDA031）。

^② 其他备选方式，例如贷款、授权、服务券、特许经营、公私伙伴关系、担保、补贴和税收优惠等，近年在我国也有不同程度的发展。

行,我国政府购买服务的基本法律和制度体系初步形成。购买服务在初期主要局限于满足政府运转的需要,现在已延伸到各项针对公民的服务。广东省在2012年率先公布了《省级政府向社会组织购买服务项目目录》,将基本公共服务、社会事务服务、行业管理与协调事项、技术服务事项、政府履职所需辅助性和技术性服务等五大类服务中的262项服务纳入政府采购范围。2015年出台的《中华人民共和国政府采购法实施条例》,将购买服务的范围明确界定为“包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务”。购买服务正成为我国建设服务型政府的重要举措。

在顶层设计的支持和鼓励下,各级政府购买服务的实践取得一定发展。从2004年至2014年,政府采购中的服务购买金额从138.4亿元增长至1934.25亿元,占政府采购总规模的比例从7%增长至11.2%。^①这还不包括各种未纳入政府采购的服务购买。从整体看,我国政府购买服务还处在发展初期。在超过17万亿元的财政支出中^②,购买服务的比例仍然很低,对转变政府职能和提高公共服务质量所起的作用仍然有限。虽然机构改革已经系统性地推动政府从市场上取得自需的商业性和运营性服务,在公共服务提供高度分权的体制下,各地各部门购买公共服务的方式、范围和力度存在显著差别。与政府直接生产服务相比,购买服务涉及到复杂的跨边界管理,在界定服务、实施招投标、签订合同、监管服务过程和评价服务绩效等方面,都要求政府发展新的管理能力。效率、成本节约和灵活性等购买目标都不是自动可得的,逆民营化案例的出现更凸显了购买服务面临的复杂困境。例如,广州市自2001年开始环卫公用事业市场化改革,在2013年约65%的保洁面积实现了外包。但自2013年6月起,迫于劳资纠纷,广州市陆续将环卫事业收回公办,公办比例逐步超过市场化比例,并有继续上升的势头(陈琤,2015)。在以其他方式实现的政府与市场的合作中,逆民营化的案例也屡见不鲜。例如在20世纪90年代后期席卷全国的城市公交特许经营,目前已经基本被全面反转。^③

在购买服务政策的较快发展和实践的小步前进甚至逆转之间的反差,提醒我们必须深化对政府购买服务的理解。显然,政府购买服务尤其公共服务并不是简单的购买行为。把购买服务作为一种以效率为中心的市场化策略,其解释

^① 数据见中国政府采购网(<http://www.cccp.gov.cn/>)。

^② 2015年,全国一般公共预算支出175768亿元。数据见财政部网站(<http://www.mof.gov.cn/index.html>)。

^③ 例如具有轰动效应的湖北省十堰市“城市公交整体民营化”导致的公交停运和特许经营权收回。

力无法应对其所面临的深刻现实悖论，也不能实现政府转型所需要的治理变革。在西方国家，公共服务民营化被公认为是20世纪末以来发达国家最重要的政府改革内容之一，它重塑了国家与市场和社会的关系，而不仅是政府的一个效率放大器。在这场国家重塑其能力和合法性的巨幅调整中，政治集团、官僚部门、公民与经济社会部门的诸多行动者围绕购买服务而展开的博弈逻辑必然是多重的复合的，存在规则和价值的跨部门传递、互动、冲突、沟通和整合。为了准确理解政府购买服务的决策，本文认为应该在传统的比较经济效率框架内纳入公共性及其治理的内容——它既在宏观政策上设定了政府购买服务的战略意图，又在微观行为上影响了购买服务的边界。

为此本文首先回顾国外政府购买服务的理论和实践，揭示两重现实悖论，据此发展融入公共性的政府购买服务比较效率框架，继而分析中国政府购买服务实践和发展的基本特征，对其比较效率进行初步估测。文章将通过在全国范围内公务员的问卷调查，检验比较效率框架在中国的适用性，揭示中国政府购买服务在当前的比较效率现状，并在文末提出理论总结。

二、购买服务决策：融入公共性的比较效率分析框架

（一）制造还是购买：比较效率对公共服务提供的改造及其局限性

用比较效率来分析组织边界是经济学的传统。古典经济学认为技术决定了生产效率和组织的边界，对技术的调整会导致组织边界的调整。这个观点受到新制度主义经济学的挑战。康芒斯（John R. Commons）较早提出将交易和规范交易的制度作为理解经济行为的核心（Commons, 1934）。科斯（Ronald H. Coase）在《企业的本质》一文中提出，市场和组织是备选的经济活动治理模式，企业的组织边界由交易决定，市场交易的摩擦通过被纳入组织边界而实现内在化和控制；他认为，“企业会倾向于扩张，直至在企业内组织一个额外交易的成本，与在公开市场上以交换方式开展同一交易的成本相一致”（Coase, 1937: 395）。威廉姆森（Oliver E. Williamson）进一步发展了交易成本理论，指出等级是对市场交易中的有限理性、机会主义、不确定性、小数量困境和信息梗阻等问题的回应，“在市场和等级中所发生交易的相对效率决定了对二者的选择”（Williamson, 1975: 8）。但制度解释并不能完全替代技术观点，交易效率和生产效率的观点实质是互补的，企业在扩张或收缩组织规模时，需要综合考虑交易成本和生产成本的总量变化。

比较效率被延伸来解释现代政治和公共治理中的组织和过程^①，并在 20 世纪 70 年代末以来的西方政府改革浪潮中，成为破除官僚弊病和缩减政府的理论依据。^②从该观点出发，公共服务的生产存在政府直接生产和向市场购买两个选项，选择标准是二者的相对效率。这为公共服务市场化改革提供了理论依据。英国前首相撒切尔（Margaret H. Thatcher）夫人就曾将尼斯卡南（Niskanen William Jr.）的理性选择名著赠送给内阁成员，以争取对大规模民营化改革的支持。理性选择理论认为，政府及其实施体系被认为是垄断、集权和封闭的，存在无限扩张的冲动而缺乏硬性约束，最终成为自主性有余而效率不足的脱缰之物（Niskanen, 1971）。市场的比较效率成为政府边界调整的原则，例如英国“物有所值法”（Value for Money）的前身“莱利法则”（Ryrie Rules），要求只有当市场化项目方案比政府直接投资具有更高效率时才是可以接受的。美国联邦政府 1966 年颁布的 Circular A - 76 通知，要求联邦政府进行直接生产和市场生产的成本测试，只有在人员成本减少 10% 或服务期间总成本减少 1 000 万美元时才可以采纳后者。从 1959 年至 2000 年间，美国公共服务支出中的对外购买比例从 24% 上升至 45%，形成购买与制造二分天下的局面（Minicucci & Donahue, 2004）。

比较效率的观点在实践中存在两个明显的悖论。首先，在微观层面，购买后的服务效率并未显著提升。民营化带来“20% 成本节约”的说法，来自对 1981—1986 年英国在垃圾收集和街道清洁领域的 29 个合同的研究，并被当作一个“定律”（Domberger et al., 1986）。但当服务外包的领域、程度、模式和实施地扩大时，以及对服务成本的测算方法发生改变时，成本节约的效果就非常难以确定。霍奇（Graeme A. Hodge）在 2000 年对全球 129 项服务民营化研究的元分析发现，服务购买整体上只带来了非常微弱的成本节约，而对质量提高基本没有帮助（Hodge, 2000）。

第二个悖论存在于宏观层面，即政府规模并没有实质性缩减，甚至还在扩大。在 1995 年至 2013 年间，经济合作与发展组织（OECD）国家的财政支出占国内生产总值的比例呈稳定状态，新自由主义大本营美国反而从 37.2% 增长至 38.8%（OECD, 2015）。不仅政府财政体量没有缩减，政府人员的裁减也不明显。在 1990 至 2000 年间，美国联邦政府的雇员规模有所下降，但州和地方政

^① 例如迪克斯特（Avinash K. Dixit）（Dixit, 1996）对美国财政政策和关税与贸易总谈判的分析。

^② 胡德（Christopher Hood）（Hood, 1991）认为新公共管理运动的两个主要理论支柱即新制度经济学和管理主义。

府雇员上升很快，三级政府的雇员总数从1 776万上升至1 986万。而按照赖特（Paul C. Light）的分析，美国政府购买服务创造了一个巨大的影子政府，仅联邦政府在1996年就间接雇佣了1 260万的外部劳动力。^①

以上的双重悖论都表明比较效率框架是有缺陷的。该观点从经济损益出发，并未考虑公共部门的价值取向，忽略了公共服务中所内嵌的公共性，也因此忽略了公共性所导致的效率后果。这带来了自相矛盾的逻辑，即比较效率的观点从原则上假定了公共性的完好保全，在此前提下关注经济效率的损益即可。但如果外包过程中，这些内嵌在服务过程中的公共属性会原封不动地被传递和承接——这等于将合同商变成了政府，也就实际上排除了外部生产者的比较优势。此外，比较效率观点忽略了现代政府核心竞争力的本质。即使政府利用市场获得了较高服务效率，这在本质上仍然是市场的胜利，并不必然在政府与市场的关系中提高政府的相对竞争优势和合法性。下文将通过引入公共性及其治理的概念来解释以上悖论中的政府理性。

（二）公共性：购买服务中的价值治理

公共性是公共组织的本质属性，由公共组织的公共产权和政治权威所决定，体现在政府的管理和服务活动中（Bozeman & Bretschneider, 1994；Scott & Falcone, 1998；Rainey, 2014）。公共性的内容受国家的法律、政治和社会环境的共同塑造，包含了服务、回应、透明、平等、法治、民主和问责等价值维度，贯穿于政府及其机构的结构、制度和活动中。公共性的价值虽然本质上与行政效率并不冲突，但政府经常需要在这些价值与效率之间进行妥协（Rosenbloom, 1983）。

不论是政府的直接行政行为还是各种融入了第三方的行政行为，在理论上应该具有同等的公共性。在现实中，公共性的要求主要体现在公共部门法律、法规、政策、规章所确定的公共规则，而这些规范性文件都是明确地指向政府及其行为的。在购买服务的状态下，实施服务的人员不是政府雇员，资金来源和运作方式多样化，决策权存在正式或非正式的授予，这些都导致公共性出现传递甚至耗散（Freeman, 2003）。相应地，政府也部分地从公共性的直接实现者转变为公共性的管理者。对合同商来说，参与提供公共服务导致了额外的公共性义务，但这种义务是缺乏正式规范的，多数情况下仅仅在合同中有粗略要

^① 赖特（Light, 1999）的统计认为，1996年联邦政府通过联邦合同、补贴和法令而间接使用的劳动力分别达到了560万、240万和460万。

求。这造成了公共性的漏洞。这种公共性漏洞有时会被政府或其服务商刻意利用甚至滥用。例如，政府可能为了规避资本性投资项目的冗长程序和政治风险，选择与市场组织签订服务合同，或者为了规避公共部门较高的人员收入和福利而转向人力成本控制能力更强的私人部门寻求服务。同时，也不乏服务合同商利用公共服务合同的不完善，罔顾其公共性义务而追求利润的最大化。

那么，基于比较效率的公共服务购买是否一定会导致公共性的灾难呢？从西方的实践来看，存在一个购买服务的渐进发展与公共性治理的渐进调试过程，并没有发生系统性的危机。这是因为，首先，公共性价值与效率之间此消彼长的竞争关系始终是存在的。即使没有购买服务，政府仍然需要在公共性与效率之间，以及在不同的公共性价值之间寻找平衡，例如在效率与程序法定、平等性和回应性之间、透明性与隐私保护之间的权衡和妥协。政府为此保持了各种形式的自由裁量和适度把握。购买服务只是在原有的价值协调之外增加了新的难度，而不是造成了价值协调的任务本身。第二，私人部门也具有公共性的。组织的公共性是一个程度问题，公共制度在随时影响市场环境和其中的行动者。^①企业社会责任就是企业公共性增长的典型例子。^②在进入公共服务市场过程中，私人部门经常会主动适应公共制度环境。例如，私人监狱大量模仿公共监狱的相关制度，以实现对其公共性的“复制”。私人部门公共性与公共服务公共性之间存在某种隐含的搭配关系，即具有较高公共性的组织可以承担具有较高公共性的服务。

第三，政府对公共性的治理能力在不断加强。美国联邦政府在1966年制定的A-76通知，明确要求存在大量自由裁量权的“本质性的政府职能”不能外包，例如行使主权和对货币交易的规制权。在实践中，购买服务存在明显的从边缘性商业性服务，到普通的社会服务，再到行政性、强制性服务的渐进发展，体现出在公共性治理上的谨慎推进，对供给方和需求方都有利于形成操作层面和心理层面的学习曲线。在地方公共服务外包实践中存在很多制度创新，例如将各类利益相关者引入到决策过程中，从而能够较早地揭示出争议点和风险源；在荷兰的基础设施外包实践中，市场参与方被邀请签订一份行为规范，以通过道德引导的方式来避免败德行为（科彭扬、德容，2016）。

^① 波兹曼（Barry Bozeman）认为，存在不同程度和类型的公共性，进而认为一些组织是政府的，但是所有组织都是公共的（Bozeman，1987）。

^② 有关企业社会责任的本质存在不同判断。反对观点认为企业社会责任具有规避政府监管、获取竞争优势和保护市场的动机，仍然是利润驱动的。2015年的德国大众汽车“排放门”等典型事件都说明，政府并不能因为企业的社会责任建设而放弃其监管责任。

公共性治理会对购买服务的效率产生重要的影响。在购买服务过程中的公共性传递和维护，必然带来对购买双方的成本后果。传统的比较效率理论框架并没有明确提出公共性所衍生的效率后果。从公共性的视角看，应该将与购买服务相对应的公共性治理的经济后果纳入进来，才能完整地理解购买服务的整体经济理性。例如，公共部门对所获取的个人和家庭信息一般具有隐私保护要求，当合同商能够获取或使用该类信息时，应参照公共部门的标准对这些信息采取隐私保护。这可能会带来合同商的成本增加，影响到合同商的竞争优势和合作意愿，以及其承包服务的出价。政府也需要支付一系列成本，如为确保信息安全而对该服务商采取资质审核，要求其提交符合性方案，对实施情况进行核查和对争议进行解决等。由于公共性存在于公共服务的多个方面，维护性行为可能造成高昂的成本。

纳入公共性治理的视角后，前文所述两个悖论才能够被解释。首先，购买服务的前提无疑是市场效率的存在，但这并不能决定购买服务的效率结果。在服务购买同时所发生的公共性治理成本，可能将抵消部分甚至全部的购买服务获得的效率。第二，在一般政策意义上，购买服务是政府公共性治理的转型策略。由于在服务生产效率上市场的优势是不断增加的，政府主动从公共服务的运作性过程中抽身出来，转向对服务的界定、供给、监督和保障等方面，可以强化公共部门的核心竞争力与合法性。这种转型使政府聚焦在公共性更强的公共服务与管理的领域或环节，而这些领域的工作效率通常是难以迅速提高的，例如现代公共部门复杂繁多的规制适用、公民权利保护和循证法律过程。

（三）融入公共性治理的比较效率决策模型

按照以上分析，公共服务购买的比较效率包含了递进的三个方面，即生产效率、交易效率和体现了公共性的制度效率。

1. 生产效率

按照新古典经济学的观点，制造还是购买的决策首先是对两种方式下的生产效率进行比较，在购买服务具有明显生产效率优势时考虑购买。购买服务的生产效率对政府来说主要是外在的，取决于以下方面：

服务特征：当服务的复杂性较高时，合同商比政府更能够通过流程调整、细致分工、市场协作以及规模经济等来降低生产成本。

生产者特征：生产者的技术和能力对服务效率有重要影响。当合同商具有更高的专业性、更快的学习和技术更新能力时，更容易降低生产成本。

市场特征：当市场高度发育和具备有效竞争时，合同商更倾向于降低生产

成本。

2. 交易效率

按照新制度经济学和交易成本理论的观点，由等级和指令所推动的服务生产具有较低的内部交易成本，而购买服务则面临管理交易行为和防范交易风险而新增的外部交易成本。交易效率即政府能够在多大程度上控制这些新增的交易成本，交易效率越高则越有利于购买服务。比较效率的观点要求购买服务在生产成本上的节约大于在交易成本上的损失。交易成本主要存在于以下方面：

交易管理：界定服务、发布招标信息、组织竞争性招投标过程、合同谈判、组织内部生产团队的调整、资金拨付和管理、监督服务、必要协助与干预以及结果评估等过程都会带来成本。当政府具有较强的公共管理能力、前期交易经验和相关制度配套时，有助于降低管理成本。

风险防范：合同商的潜在投机取向导致政府的风险防范需要，由此采取的预防、监督、控制、保险和应急管理等措施带来新的成本。市场的不确定性、政策环境的变化，也构成了风险的来源。防范成本大小取决于风险大小、资产专用性程度、对合同商的依赖程度和防范力度等的影响。

3. 制度效率

制度效率指政府对公共服务的公共性进行治理的效率。政府为维护服务的公共性而采取的治理活动所引起的成本，本文称之为制度成本。制度成本在政府直接提供服务或购买服务时都是存在的，但在购买服务情况下，因为多元主体尤其营利性主体的进入，制度成本是更高的。制度效率即政府能够在多大程度上控制这些新增的制度成本，制度效率越高则越有利于购买服务。因此，融入公共性治理的比较效率观点，要求购买服务在生产成本上的节约大于在交易成本和制度成本上的损失。从公共性治理的阶段出发，制度成本主要存在于以下三个方面。

共识建构：共识建构体现在对购买服务的公共利益和目标的认同，即以公共利益最大化作为购买服务的基础共识。这种共识既需要存在于购买服务的整体公共环境中，即主要利益相关者如公众和相关公共部门的认可，也需要存在于服务的合同双方。缺乏前一种共识将可能导致大量的政治、法律和行政的挑战，而缺乏后一种共识会较大增加合作方的协调工作。在购买服务实际发生前，如果政府能够与主要利益相关者尤其是合同商进行有效互动，形成对服务公共性的一致看法，能够降低服务过程中的公共性风险。

外部性控制：外部性控制要求在服务提供过程中对公共性实施动态治理。

购买服务过程会产生各种溢出效应和未预期后果，例如影响市场竞争和结构、改变受益人利益配置、降低公共部门就业安全和福利、引起内部交易和腐败等，从而需要政府采取必要引导和控制，以确保购买关系的稳定性和可持续性。对相关问题进行分析、预测、防范和应对，也会带来制度成本。

责任管理：责任管理要求对购买服务的公共性后果建立合理的问责框架。由于服务提供由合同商直接完成，而政府又对服务负有最终的责任，则当公共性发生稀释和损耗时，政府厘清合作双方的各自责任和对服务商实施求偿乃至制裁的能力和效率十分重要。缺乏相关能力和效率既会导致政府因为过度承担责任而趋向于回避购买服务，也会导致合同商的责任懈怠和道德风险。

综上，服务提供的比较效率分析框架可简要总结如下：

$$\text{服务效率} = \text{生产效率} + \text{交易效率} + \text{制度效率} \quad (1)$$

$$\text{购买服务的比较成本} = \text{生产成本节约} - \text{交易成本损失} - \text{制度成本损失} \quad (2)$$

等式（1）表明，当“购买”条件下的服务效率大于“制造”条件下的服务效率时，在理论上“购买”比“制造”的选项更为可取。等式（2）从成本角度考虑从“制造”转向“购买”以后的净成本变化，该值大于零则在理论上应该选择购买服务。由于交易效率/成本和制度效率/成本等概念无法直接测量，因此以上等式主要反映了决策判断逻辑，不直接用于计算。

三、比较效率视角下的中国政府购买服务

获得比较效率是中国的经济部门和公共部门改革的基本逻辑。渐进改革、双轨制改革等改革路径的基本取向，就是用经过验证的比较效率来引导发展方向和创造改革空间。例如改革最初十余年非公经济的壮大，尤其乡镇企业的发展，为国有企业改革创造了市场吸纳和财政补足等基本改革条件（吴敬琏，2003）。这种发展路径直接延伸到了公共部门。民营经济实现初步资本积聚并进入资本密集产业领域后，20世纪90年代开始逐渐进入公用事业和基础设施建设等领域（余晖、秦虹，2005）。21世纪以来较快成长的公共服务购买现象，则与服务市场的能力增长直接相关。从1978年至2002年间，中国第三产业净增长了1.62亿从业人员，其中91%来自于非国有机关事业单位人员的增长（敬又嘉，2007）。服务业生产率的提高和服务市场的发展，为政府退出部分服务市场创造了条件。

政府与市场主体合作的制度设计跟随了这个实践路径。1999年出台的《中华人民共和国招标投标法》，要求对大型基础设施、公用事业的项目建设必须实

施招标，在“满足招标文件的实质性要求，并且经评审的投标价格最低”的条件下即可中标。^①2002年出台的《中华人民共和国政府采购法》，要求“（集中）采购价格低于市场平均价格”；^②该法特别关注了交易效率，允许在“采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大”时，改行邀请招标。但是《政府采购法》出台于中国大力建设服务型政府的时代之前，注定它关注的主要是工程和货物，服务采购占比很小，而且绝大部分是政府运行本身需要的服务。在2004年，仅维护保养、系统整合、信息技术和出版印刷等四项就占服务采购支出的43%（中国财政部，2005）。直到2012年《国家基本公共服务体系“十二五”规划》和2013年《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号），才明确要求购买服务涵盖基本公共服务和非基本公共服务领域。2014年财政部出台的《政府购买服务管理办法（暂行）》，也重点关注“谁来买、向谁买、买什么、怎么买、买得值”等五个操作性和经济性方面的问题。2015年财政部出台的《政府和社会资本合作项目物有所值评价指引（试行）》，要求在给定项目绩效前提下，比较政府在合作条件下的支出成本净现值（PPP值）与政府传统投资方式下的公共部门比较值（PSC值），要求“PPP值小于或等于PSC值的，认定为通过定量评价；PPP值大于PSC值的，认定为未通过定量评价”。比较效率始终是政府边界调整的关键依据。

尽管如此，在体制改革和财政增长的合力下，购买服务的比较效率在实践中并不是特别引人注目。一方面，体制改革有效束缚了政府的组织规模扩张。如前所述，机关事业单位的人员增长非常有限，政府退出对微观经济社会活动的干预也减少了组织扩张的冲动，政府能够直接提供的服务有限。另一方面，新世纪以来政府财力增长迅速，公共服务需求也快速增长。在1980年至2010年间，中国的名义GDP增长了87.3倍，名义公共财政收入增长了70.6倍（国家统计局，2014）。政府组织规模与功能体量之间扩大的差距，是政府走向外部服务购买的直接动力，以弥补供给能力的缺口。购买服务因此并没有带来与政府部门包括事业单位的竞争，而主要发生在公共部门不想做或不能做的增量领域，因此没有导致后者的紧张和反对。

由于缺乏对政府提供和市场提供的有效测量和比较，比较效率的获得是缺乏证据的。即使市场是有效率的，政府往往缺乏经验和能力捕捉市场效率。政府采购节约率曾经是衡量购买效率的主要标准，即在采购预算和采购合同价格

① 见《中华人民共和国招标投标法》第3条和第41条。

② 见《中华人民共和国政府采购法》第17条。

之间的差额。在 2003 年和 2004 年，全国政府采购节约率分别为 14% 和 12.9%。这一指标与公私部门之间的比较没有任何关系，它仅仅指出了在预算范围内的支出节约程度，而预算编制本身的合理性并不确切。目前的集中采购和公开招标制度，更适合于高度标准化和竞争性的产品。但是公共与社会服务往往效果难以测量、投资和产品的专用性强、竞争者数量少、需要社区认可和长期承诺，因此经常是缺乏竞争性或竞争效果不好的。^①即使在纽约这种社会组织活跃的大都市，萨瓦斯（E. S. Savas）（Savas, 2002）的一项研究发现社会服务项目平均只有 2.48 个投标，而实际竞争程度不得而知。对我国一个大规模地方公益服务招投标实践的定量分析则表明，即使要求每个项目必须至少有三个投标，也不能保证竞争的质量（Jing & Chen, 2012）。由于缺乏相关经验，各地的服务采购政策和管理经常前后不一、内部矛盾和各行其是，缺乏部门间协调和长远规划，也缺乏平等合作的意识和合理规范的工作流程，给外部组织的参与带来很多的困难和风险。

公共性治理的困难也在购买服务实践中逐渐展现出来。公共性既是法律规定也是社会认知，以不同方式蕴含在服务提供的过程中，本身具有可更新和可发展的属性，这种嵌入性及动态特征，往往在面向产品的购买活动发生时难以充分了解和应对，而最后会激发制度成本。以文章开头的环卫逆民营化案例为例。在广州市环卫外包案例中，回应政府的成本节约压力，合同商实施严格的人员成本控制，即使在广东省调高最低工资水平时仍然不予调整环卫工人工资，造成体制内外环卫工人收入的较大差距，导致工人的集体抗议。在迫于社会压力而将相关服务逐步收回公办的过程中，政府所付出的行政成本和经济成本是显而易见的。

对公共性损耗的担忧是当前购买服务中内部人交易广泛存在的原因之一。由于我国公私部门之间相互信任与合作的历史基础和制度条件还非常薄弱，购买服务中公共性损耗的风险较大，政府部门更期望与自身存在已有关系的经济或社会组织来承接公共服务。从实践看，当前政府购买公共服务的主要合作伙伴是国有企业或所主管的社会组织，由于存在已有的信任与共识，政府可以较为容易地实现服务公共性的保全，也较易在发生问题时有效介入。这种购买将原有科层关系或依附关系以隐蔽方式延续到合同关系中，发展出相对封闭的“管家关系”，虽然保持了政府的掌控力，但同时也抑制了购买服务所倡导的竞

^① 德霍格（Ruth H. DeHoog）（DeHoog, 1984, 1990）的研究对社会服务的可竞争性有深入研究。

争、开放和效率。

四、购买服务比较效率的实证检验

(一) 研究设计

在我国已经广泛存在的购买服务实践中，购买服务的决策是否可以由以上提出的比较效率框架来解释？下文将通过对市县地方政府公务员的问卷调研和分析，检验该框架所提出的三种效率及其影响。

调研在2013年1-8月展开。为了获得有一定代表性的信息，抽样设计尽量符合我国公务员的分布特征。首先，调研涵盖我国东中西三个区域22个省级行政区的41个市县单位，要求这些市县的常住人口不低于20万人，以确保公共服务供给的基本规模。调研对象是市级或县级政府机关的在编公务员，每一个单位内被调查对象不超过2人，每个市县的被调研人数约20人，要求在性别结构上女性不低于30%。调研员利用个人网络向受访者发放和回收问卷，共回收783份问卷，去掉数据不完整的28份，剩下有效问卷756份。最终进入分析样本的人口结构特征见表1。

表1 问卷调研样本的人口特征（756人）

	最小值	最大值	均值	标准差	变量解释和描述
性别	0	1	0.63	0.483	女为0，男为1
最高学历	1	4	2.10	0.392	1. 大专以下（2.8%）；2. 大专/本科生（85.3%）； 3. 硕士研究生（11.4%）；4. 博士研究生（0.5%）
年龄	22	60	40.25		20-30岁（15.6%），31-40岁（34.7%）， 41-50岁（40.6%），51-60岁（9.1%）
工作年限	1	40	15.61	9.353	在政府部门工作的年限，其中：10年以内 （36.1%），11-20年（30.6%），21-30年 （29.1%），31年-40年（4.2%）
行政级别	1	7	3.09	1.316	1. 办事员（9.7%）；2. 科员（29.2%）； 3. 副科（22.7%）；4. 正科（24.5%）； 5. 副县/处（9.3%）；6. 正县/处（3.8%）； 7. 副厅/局（0.6%）；8. 正厅/局（0）

数据来源：作者调研数据。

(二) 地方政府购买公共服务的整体情况

在发放问卷同时,调研员在其中10个省的17个市县开展了访谈调研,以了解当地政府购买服务的基本情况。根据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》对公共服务的分类^①以及地方政府提供公共服务的实际情况,调研主要关注急救、医保与医疗、养老、残疾人养护、公园管理、就业培训、义务教育、保障房和公交等九类服务领域,对市县级有关管理部门中负责相关业务的公务员进行1-2个小时的结构化访谈,被访谈部门数量总共达到129个,平均每个被调研市县访问到了7.3个服务领域的信息。访谈结果的汇总见表2。

表2 17个市县在9项公共服务领域的购买情况

城市	级别	急救	医保与	养老	残疾人	公园	就业	义务	保障房	公交	调研涉及及购买发生领域	领域及比例
			医疗		养护	管理	培训	教育				
湖北建始县	县级	0	0	0	0	1	0	0	1	0	9	2 (22%)
湖北浠水县	县级	*	0	0	0	*	0	0	*	*	5	0
黑龙江伊春市伊春区	县级	0	0	0	1	0	0	0	1	0	9	2 (22%)
浙江温州市苍南县	县级	0	1	0	0	1	0	*	1	*	7	3 (43%)
四川绵阳市	市级	0	0	0	0	0	1	1	1	0	9	3 (33%)
江苏连云港市	市级	0	0	0	0	1	1	0	1	0	9	3 (33%)
河北沧州市	市级	0	0	0	0	1	0	1	1	0	9	3 (33%)
山东泰安市	市级	0	0	1	1	*	0	0	*	*	6	2 (33%)
安徽宁国市	县级	0	0	0	0	1	0	0	1	0	9	2 (22%)
黑龙江哈尔滨市	市级	0	0	0	0	1	0	0	1	0	9	2 (22%)
山东昌邑市	县级	*	0	0	1	1	0	*	*	*	5	2 (40%)
陕西延安市	市级	0	0	0	0	*	0	0	0	0	8	0
浙江宁海县	县级	0	*	*	1	1	*	0	*	*	4	2 (50%)
上海嘉定区	市级	0	0	1	1	1	0	0	1	0	9	4 (44%)
湖北宜都市	县级	0	0	0	0	1	0	0	1	0	9	2 (22%)
浙江慈溪市	县级	0	0	0	1	*	0	0	0	0	8	1 (13%)
上海浦东新区	市级	*	0	1	1	*	0	1	*	*	5	3 (60%)
参与调研市县		14	16	16	17	12	16	15	12	11		
参与购买服务市县		0	1	3	7	10	2	3	10	0		
及比例			(6%)	(19%)	(41%)	(83%)	(13%)	(20%)	(83%)			

注:0=不存在购买服务;1=存在购买服务;*代表未实现访谈。

数据来源:作者调研数据。

^① 十二五规划将公共服务分为基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、人口与计划生育、基本住房保障、公共文化体育、残疾人基本公共服务。根据公共服务的实际归口部门,同时考虑到只有部分服务领域存在购买服务项目,本文作者对公共服务分类做了些许调整,成为最终使用的九类领域。

访谈结果显示购买服务已经有了初步发展。除延安市和涪水县外，其他15个市县均在1至4个被调研的公共服务领域存在购买服务的实践。东部沿海发达地区的市县在这九种服务上的购买最为普遍，上海浦东新区和浙江宁海县的购买分别涉及60%和50%的被调查服务领域。

不同种类服务在各地方的购买实践，存在整体水平偏低同时差异较大的情况。公园管理和保障房分别在83%的受访市县中存在购买。这是由于公园管理相对简单，园林绿化的产业化水平也较高；而保障房相关业务可以从相对发达的房地产市场购买。急救和公交服务在被调研市县不存在购买的案例。急救服务由于市场不成熟，在医患矛盾压力下，地方政府不愿承担购买的风险。公交线路的运营情况反映了各地普遍出现的逆民营化趋势——由于公交运营利润薄，与居民日常生活直接相关，一旦购买不慎，极易引起争议。

（三）公务员对购买服务的态度及其影响因素：研究假设与回归结果

本文运用问卷数据分析公务员对购买服务的认知和态度。问卷调查显示多数公务员对购买服务并不陌生。有56%的人表示他们对购买服务了解或比较了解，28.7%的人认为当地的购买服务非常普遍或比较多，同时有32.1%的人报告说他们“曾经参加过政府购买服务的决策或其实施过程”。^①这说明被调研人对政府购买服务具有一定的认知和经验基础。

问卷的因变量是公务员对购买作为一种公共服务提供方式的态度。接受调研的公务员就“我国应该提倡政府购买公共服务”的陈述表达态度，选择1至9，即从“完全支持”到“完全反对”。从结果看，倾向支持的占94.3%，其中完全支持、非常支持和比较支持各占24.5%、24.5%和37%。而比较反对、非常反对、完全反对的加总占2%。由于调研在2013年《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》下发之前就完成了，该支持率并不反映该政策的影响，同时调研过程不存在被调查人所在单位的参与，回避了任何诱导性因素，因此这个结果是比较客观的。这种普遍性的支持态度回应了前文的分析，即购买服务在中国主要是需求推动和增量改进，对公务员来讲，购买服务避免了工作负担的上升，增强了服务能力，又没有带来直接的竞争，因此这个结果

^① 这与访谈中数据有一定差距，主要原因是访谈中仅调查9种公共服务的购买，而问卷调研里面的这个问题涉及范围要大很多，包括各种政府直接所需的服务。

并不奇怪。^①此外，政府长期的市场化取向改革，对该态度无疑也有正面影响。

解释公务员态度的个体差异是本研究的重点。本研究调研对象主要为中低级公务员，^②他们更多面向政策实施，更关心购买服务的效率和现实可行性。他们的认知和态度可能会更接近前文所发展的比较效率分析框架，即购买越是能够获得生产效率、交易效率和制度效率，就越有可能得到他们的支持。据此，本文提出对公务员态度的八个解释变量（见表3），这些自变量均为主观题，反映了比较效率框架中涉及的重要影响因素，选项从1至5分别代表从“完全同意”到“完全不同意”的回答，并被赋予1至5的对应值。^③这八个变量与前文对比较效率决策模型中三种效率及其八个方面的分析是完全对应的。有关假说如下：

1. 生产效率

H1：服务的复杂性越高，公务员越倾向于购买服务。

H2：服务生产者的专业性越高，公务员越倾向于购买服务。

H3：服务市场竞争性越强，公务员越倾向于购买服务。

2. 交易效率

H4：购买服务过程的管理成本越高，公务员越倾向于内部生产。

H5：政府越善于防范交易风险，公务员越倾向于购买服务。

3. 制度效率

H6：合作方的利益一致程度越低，公务员越倾向于内部生产。

H7：购买服务带来的腐败风险越大，公务员越倾向于内部生产。

H8：政府在购买服务中承担责任越多，公务员越倾向于内部生产。

① 大量的证据都显示，公务员对与公共岗位直接形成竞争的合同外包持强烈的反对态度。即便是增量外包，也常常会由于间接的压力、竞争、专业信仰差异、失落等而持反对或谨慎态度。

② 被调查人员中，县/处级占13.1%，厅/局级仅0.6%，此外均为正科级及以下。

③ 本文对自变量的测量均为主观认知测量，这主要是因为交易效率、制度效率等概念的客观可测量性低，在已有文献中一般是以主观方式测量的。

表3 变量和预期影响方向

变量类别	变量名	问卷的问题陈述	最小值	最大值	均值	标准差	预期影响方向
因变量	对购买服务的态度	我国应该提倡政府购买公共服务	1	8	3	1.000	
生产效率	服务复杂性	公共服务越来越复杂	1	5	1.91	0.781	+
	生产者专业性	在专业性上,企业或社会组织比政府部门有优势	1	5	2.18	0.842	+
	市场竞争	目前政府能够找到很多具备资质的企业或社会组织,向其购买服务	1	5	2.29	0.871	+
交易效率	交易管理成本	政府购买服务过程的管理成本很高	1	5	2.54	0.939	-
	风险防范成本	政府能够有效地了解、监督和纠正服务提供商的服务活动	1	5	2.31	0.764	+
制度效率	利益一致	企业或社会组织更加追求组织的自身利益,而非公共利益	1	5	2.25	0.865	-
	腐败控制	购买服务为腐败寻租提供了大量机会	1	5	2.88	1.038	-
	责任承担	如果服务提供商不履行义务或投机自利,造成的问题往往由政府承担责任	1	5	2.47	1.033	-

资料来源:作者自制。

此外,研究还引入了三项重要控制变量(见表4):一项是公共价值取向,分为政府规模和竞争偏好两个方面;一项是地方经济发展程度;一项是是否曾经参与购买服务的决策或实施。公务员的性别、学历、工作年限、行政级别等也作为公务员个体特征上的控制变量引入回归模型。^①

^① 年龄和工作年限高度相关。本文选择工作年限作为控制变量,该变量可以更好反映积累的政府工作经验对公务员购买服务态度的影响。

表4 控制变量

变量类别	变量名	问卷的问题陈述	最小值	最大值	均值	标准差
公共价值取向	政府规模	政府的人员编制规模不宜过大	1	5	1.84	0.72
	竞争偏好	公共服务的提供中应该引入竞争机制	1	5	1.63	0.701
经济发达程度	人均 GDP	2011 年该地区常住人口的人均 GDP (万元人民币)	1	13	5.78	2.939
购买经验	购买经验	曾经参加过政府购买服务的决策或其实施 (0 为未参加, 1 为参加过)	0	1	0.32	0.467
公务员个体特征	性别	0 为女性, 1 为男性	0	1	0.63	0.483
	学历	1 为高中、中专及以下, 2 为大专、本科学历, 3 为硕士研究生学历, 4 为博士研究生学历	1	4	2.1	0.392
	工作年限	政府部门内累计工作年份	0	40	15.61	9.353
	行政级别	1 为办事员, 2 为科员, 3 为副科, 4 为正科, 5 为副县(处), 6 为正县(处), 7 为副厅(局), 8 为正厅(局)	1	7	3.09	1.316

资料来源：作者自制。

由于因变量在 1 - 9 之间分布 (从“完全同意”到“完全反对”), 本文采用 Ordinal Probit 模型对数据进行回归处理。为检验分析结果的稳健性 (Robustness), 研究同时进行线性回归并对结果进行比较。进行自变量间相关性检验, 没有发现各自变量间存在高于 0.45 的相关性, 同时 VIF 检验值为 1.44, 表明自变量间多重共线性不明显。

表 5 显示, 两种模型的回归结果基本一致, 结论具有较好的稳健性。回归结果显示在自变量中, 服务复杂性、生产者专业性、市场竞争、风险防范成本、腐败控制、责任配置对因变量有显著影响, 而交易管理成本、利益一致两个自变量对因变量没有显著影响。控制变量方面, 公务员对政府规模的看法、性别以及购买经验对公务员态度有显著影响。从实证检验结果来看, 所有通过显著性检验的自变量与控制变量, 其对公务员态度的实际影响方向都与研究假设相吻合。

表 5 Probit 模型和 OLS 线性模型的回归结果

变量类别	自变量与控制变量	Ordinal Probit 模型 估计量 (标准误)	Linear 模型 估计量 (标准误)	假设影响 方向	实证检验 结果
生产效率	服务复杂性	0.203 (0.059) **	0.223 (0.059) **	+	+
	生产者专业性	0.196 (0.052) **	0.180 (0.051) **	+	+
	市场竞争	0.126 (0.052) *	0.132 (0.051) *	+	+
交易效率	交易管理成本	-0.092 (0.047)	-0.082 (0.047)	-	不显著
	风险防范成本	0.208 (0.055) **	0.196 (0.055) **	+	+
制度效率	利益一致	-0.052 (0.049)	-0.039 (0.048)	-	不显著
	腐败控制	-0.103 (0.046) *	-0.104 (0.045) *	-	-
	责任配置	-0.128 (0.043) **	-0.119 (0.042) **	-	-
控制变量	政府规模	0.266 (0.064) **	0.257 (0.064) **	+	+
	竞争偏好	0.008 (0.065)	-0.006 (0.065)	+	不显著
	人均 GDP	0.024 (0.014)	0.023 (0.014)	-	不显著
	购买经验	-0.395 (0.090) **	-0.355 (0.089) **	-	-
	性别	-0.335 (0.084) **	-0.304 (0.084) **		
	学历	-0.073 (0.105)	-0.050 (0.105)		
	工作年限	-0.004 (0.005)	-0.003 (0.005)		
	行政级别	0.051 (0.037)	0.034 (0.037)		
	Pseudo R ²	0.246	0.236		
	N	756	756		

注：显著性水平：* < 0.05；** < 0.01。

资料来源：作者自制。

(四) 比较效率分析框架下实证分析结果分析

回归分析结果基本支持了本文提出的比较效率分析框架，也存在一些偏离。

1. 对自变量的分析

(1) 生产效率

服务复杂性。按照比较效率决策框架，服务的复杂性越高，购买越可能获得生产效率，也就越可能得到公务员对购买服务的支持。定量分析结果支持了这个假说。我国公共服务的复杂性随社会需求的复杂性和多样性而不断增加，例如老年服务需求呈现越来越精细的发展，在医疗、交通、养护、文化、饮食、

清洁、娱乐、安全等多个方面提出需求，单一的政府部门难以应对。引入老年服务商，即可以在单一服务上突破行政区域的壁垒而形成规模经济，又可能在不同服务之间形成范围经济，从而可以进行较大体量资本投资和协作，有利于获得生产效率。

生产者专业性。按照比较效率决策框架，生产者更高的专业性可以提高其生产效率，从而可能得到公务员的支持。定量分析结果支持了这个假说。当前我国公务员体系的分类改革目标之一是建立对专业技术类公务员的激励和保障机制，但整体看，公共服务体系建设的重点是提供标准化的基本公共服务，对专业性的要求偏低。同时，公共部门的薪酬难以吸引和保留高端人才。大量的专业性资源在政府外部产生和集聚，可以通过购买服务获得其服务效率。在目前我国政府购买服务的实践中，投标组织的专业人员数量、专业认证情况等，成为政府择优的参考要素甚至必需要素。

市场竞争。按照比较效率决策框架，市场活跃度（尤其竞争的存在）是政府获得外部生产效率的关键，会增加公务员对购买的支持。定量分析结果支持了这个假说。这符合对市场机制的一般看法，即生产者之间的有效竞争能促进信息揭示和带来外部压力，迫使合同商保持较高的效率，从而避免购买服务将政府垄断变成合同商的垄断。这个结果也说明，政府在可能条件下应采取措施，维持一定的政府直接生产能力或潜力，来鼓励、创造和维持市场竞争。

（2）交易效率

交易管理成本。按照比较效率决策框架，服务购买过程的管理成本越高，交易效率越低，公务员越会倾向于内部生产而非购买。回归结果显示了这个影响方向，但是结果只是在0.1的水平上是显著的。这个结果或许说明，当前公务员对交易管理成本存在感知，但对其重要性的认知还比较有限。由于购买服务的制度尚不健全，也由于大量“熟人”交易关系的存在，在很多购买活动上，政府并没有相应地在管理交易上进行规范和投入，其成本效应还没有完全显现。

风险防范成本。按照比较效率决策框架，政府在防范交易风险上的投入越有效，交易效率越高，公务员就越可能支持购买服务。定量分析结果支持了这个假说，显示当政府能够比较有效地了解、监督和纠正服务提供商的服务活动时，公务员的不确定性感会下降，其风险防范的范围、程度和相应投入都会减少。这再次说明，前期的合作对建立新的购买服务关系有重要影响。当前很多购买仅仅具备了市场竞争的形式，但仍然主要由政府的相关组织获得，既有的组织、人员和其他联系带来的信任可能大为减少了交易成本。

(3) 制度效率

利益一致。按照比较效率决策框架，合作方的利益一致程度较低时，政府构建公共性共识的成本较高，制度效率相应较低，公务员支持购买服务的程度会降低。回归结果显示了这个影响方向，但是并不显著。公务员可能已经感知到了采取措施建立目标共识的重要性，但是对此投入不多。可能的解释是，当前我国仍然是一个强政府的公共管理环境，公务员对利益冲突可能导致的公共性问题未予足够重视，仍然认为政府的公共性意图能够在购买服务中有效贯彻或者获得有效救济。

腐败控制。按照比较效率决策框架，当购买服务带来较大腐败风险时，表明制度效率较低，需付出大量成本以控制腐败，则公务员的服务购买支持度会降低。回归结果支持了这个假说。腐败是购买服务的重要外部性之一，招标投标领域一直是我国腐败的重灾区。购买服务涉及大量公共资金，在购买过程缺乏有效的程序控制情况下，极易导致钱权交易。一旦出现腐败情况，相关交易的正常管理和效益提高将很难实现；政府也将可能面临外部公众的挑战，被迫中断购买过程或停止未来的购买。

责任配置。按照比较效率决策框架，当政府倾向于就购买服务的公共性结果被“无限问责”时，责任配置的成本上升，制度效率低，公务员会减少对购买服务的支持。回归结果支持了这个假说。由于合同商分享了一定的公共权力，对合同商的公共性问责有助于推动政府对权力分享持开放态度，当制度设计能够提高政府对合同商的问责效率时，公务员购买服务的安全感会上升。

2. 对购买服务比较效率的分析

当前我国地方政府购买服务的比较效率究竟处在什么水平？如前所述，由于交易成本和制度成本可测量性低，获得交易效率和制度效率的客观数据很难。本研究中用来测量生产效率、交易效率和制度效率的变量均为公务员的认知，反映了公务员对实施服务购买的相关客观条件的主观判断。通过对各自变量数据的处理，可以得到有关比较效率的初步证据。

本文采用表3中各自变量的平均值代表对各项效率的构成成分的测量。凡自变量与因变量关系为正的变量，其效率值为效率最大值5减去其均值；关系为负的变量，其效率值保持原均值。例如，市场竞争变量（生产效率的第3部分）与因变量为正向关系，其值越小则效率越高，则其效率值为2.71，即5减去它的均值2.29。得到的效率图如图1所示。

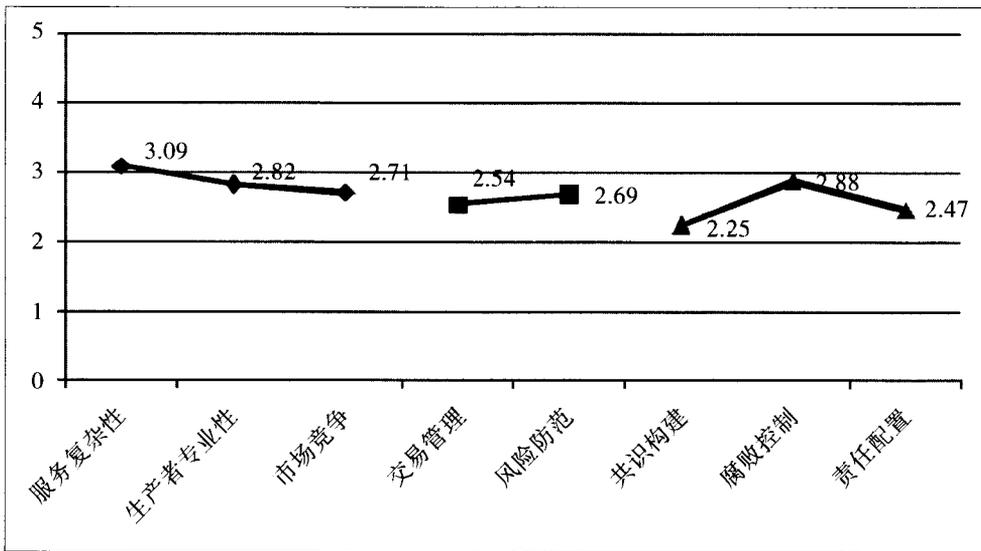


图1 地方政府购买服务的比较效率分解图

资料来源：作者调研数据。

图1提供了具有启示性的信息。整体看来，公务员对政府购买服务的效率持谨慎乐观的态度。生产效率、交易效率和制度效率的平均值，分别为2.87、2.61和2.53，显示出公务员在处理生产和交易等经济问题上更有信心，而对处理公共性问题则相对感觉棘手，但差别并不大。七个效率子维度均分布在图1的中部，整体平均值为2.68。其中效率最高的是基于服务特征的生产效率（3.09），反映出公务员较为认可当前公共服务复杂化和多样化的发展趋势；效率最低的是构建合作共识和一致行动的制度效率（2.25），反映出公务员较为关注当前购买服务活动中存在的利益冲突。另外一项效率最低的为责任配置的制度效率（2.47），显示公务员对政府解决购买服务中存在的纠纷还相对缺乏信心。公共性治理是购买服务的各项治理事项中的相对短板。

把生产效率、交易效率和制度效率的平均值简单加总平均后为2.67，与效率最大值5的比值为0.53：1，表明购买服务的比较效率并不是特别明显。这个结果不仅印证了当前被调研地区在九类公共服务开展上尚不普遍的事实，也与国际上对购买服务的系统性评价结果一致。在这样的一般性效率水平下，可以认为在购买服务中，大量甚至近半的服务购买实际上并没有带来比较效率提高。比较效率更容易存在于公共管理更加先进的地区、更具备管理能力的部门、以及更适合购买的公共服务领域。

五、结论

当前公共服务供给侧改革进入到第三方参与制度化和常态化的新阶段，购买正成为我国政府提供公共服务的越来越重要的方式。本文通过全国性的定量调研发现，我国地方政府正在逐步开展公共服务购买，在不同地区和不同服务之间，购买服务的发展现状存在显著的差别。研究发现我国地方公务员对购买服务作为一种公共服务提供方式的态度是高度认可的，其个体态度则同时受到购买服务的生产效率、交易效率和制度效率的影响。研究还发现，当前我国在整体上具有通过公共服务购买获得比较效率的潜力，但并不显著。

本研究的关键之处是将公共性治理引入到购买服务的比较效率分析中。公共性是公共服务的基本属性，是在公共服务的效率之外所必须实现的多种政治、社会和法律的价值。公共性治理并不是购买服务所创造的，但是购买服务所带来的非国家行动者的参与，必然引发新的公共性治理活动和新的成本。将公共性治理的制度效率带入到购买服务的比较效率计算中，全面考虑购买服务的短期与长期成本、直接与间接成本，才能全面衡量购买服务的经济理性。对地方公务员的调研表明，公务员对服务购买的态度不仅受到生产效率用交易效率的影响，而且也反映了对制度效率的判断。这在一定程度解释了当前在购买服务顶层设计的较快发展和地方实践的小步前进甚至逆转之间的反差。

基于比较效率的决策框架要求政府对购买服务的生产效率、交易效率和制度效率进行全面评估，以在生产成本的节约及交易成本和制度成本的损失上进行权衡。这需要政府的运行方式和观念的调整。当前的购买服务关系常常内嵌于已有的行政、准行政或其他关系中，这在短期内有助于确保一定的交易效率和制度效率，但从长期来看，对三种效率的可持续提高都绝非解决之道。由于我国的经济和社会发展进入到新常态阶段，财政进入紧张期，^①服务购买的比较效率显得越发重要。为了成为能够实现服务目标的“聪明买家”，以及更进一步成为能够推动治理转型的“智慧买家”，政府需要进行整体性的制度建设，包括促进公共服务市场的形成和增进其竞争性、完善公共服务交易制度和提高公共部门合同管理能力、以及全面发展购买服务中的公共性治理机制。

购买服务的比较效率分析框架反映了政府与市场主体合作的一般理性和原

^① 2015年我国的财政收入增长速度是8.4%，而同口径增长速度仅为5.9%（国库司，2016）。

则，因此也适用于以特许经营、补贴与公私伙伴关系等其他方式所建立的在公共服务、基础设施、公用事业等公共产品供给领域的跨部门合作关系。本文的基本观点可以在以上领域的经验研究中进行进一步检验。在今后的研究中，对生产效率、交易效率和制度效率等基本概念及其内在成分的测量，还应该尝试发展更为合理和有效的方法。

公共性及其治理似乎是以经济效率为导向的购买服务的制约性因素。本文的分析试图揭示一个相反的逻辑，即公共性及其治理是政府走向购买服务的长期动因，是政府处理演进中的国家与市场关系的主动选择，尽管这在短期内可能构成对开展购买服务的约束。在政府的生产效率与高度发达的市场组织相比每况愈下、同时对公共服务需求持续上升的情况下，现代国家的选择是让出在生产领域的利益和权力，通过引入更有效率的市场组织，实现对国家的核心竞争力的重塑，将公共部门的人力、资源和组织转向到公共性治理上。从这个角度看，购买服务并不仅仅是国家对市场逻辑的认可和利用，也是国家重构其与市场的非对称竞争力的战略。政府的公共性由于服务购买而得以强化——尽管在短期内，政府需要学习如何控制一系列由于购买服务而出现的公共性治理新需要和由此增加的制度成本。

公共性及其治理的视角，对我国国家治理体系与能力的现代化具有破题的意义。我国国家治理体系现代化的基本使命，是形成可持续的稳态治理体系，破解长期以来存在的“转型体制”，形成政府、市场、社会和公民之间既界线清晰又无缝合作的治理体系。在1978年以来形成的我国发展型国家，侧重效率而对政府的公共性回应不足。21世纪以来政府大力建设服务型政府，倡导和实践责任、透明和法治等理念，都是在补公共性的短板。但国家聚焦公共性建设的前提是构建一个具有支撑力的复合性治理架构。在确保获取比较效率的基础上，通过购买服务来引入外部的生产能力，甚至引入外部的治理者，允许非国家的力量有序参与部分公共事务的治理，将为国家治理体系和能力朝向公共性的战略转移创造条件和空间。

参考文献

- 陈琤(2015). 科层与市场之间：公共服务市场化的困境——以G市环卫市场化改革为例. 上海：复旦大学“购买服务研讨会”。
- 国家统计局(2014). 中国统计年鉴2014年. 北京：中国统计出版社。
- 国库司(2016). 2015年财政收支情况. 财政部网站：http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201601/t20160129_1661457.html. 2016年2月20日访问。
- 敬义嘉(2007). 中国公共服务外部购买的实证分析. 管理世界, 2: 37-43.

◆ 论文

- 乔普·科彭扬、马丁·德容(2016). 荷兰公私合作伙伴关系 PPP 的发展. 陈璋、张培培译, 陈璋校. 公共行政评论, 2: 25 - 43.
- 吴敬琏(2003). 当代中国经济改革. 上海: 上海远东出版社.
- 余晖、秦虹主编(2005). 公私合作制的中国试验. 上海: 上海人民出版社.
- 张光(2014). 转移支付与地区公共服务均等化——对中日的比较. 复旦公共行政评论, 1: 3 - 17.
- 中国财政部(2005). 2004 年全国政府采购工作统计分析报告. 中国政府采购网: <http://www.ccgp.gov.cn/tjzlindex.htm>. 2009 年 2 月 1 日访问.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organization Theory*. San Francisco: Jossey - Bass Publishing.
- Bozeman, B. & Bretschneider, S. (1994). The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2): 197 - 224.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16): 386 - 405.
- Commons, J. R. (1934). *Institutional Economics*. New York: Macmillan.
- DeHoog, R. H. (1984). *Contracting Out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press.
- DeHoog, R. H. (1990). Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting. *Administration & Society*, 22(3): 317 - 340.
- Dixit, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction - Cost Politics Perspective*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Domberger, S., Meadowcroft, S. A. & Thompson, D. J. (1986). Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection. *Fiscal Studies*, 7(4): 69 - 87.
- Freeman, J. (2003). Extending Public Law Norms through Privatization. *Harvard Law Review*, 116(5): 1285 - 1352.
- Hodge, G. (2000). *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons?. *Public Administration*, 69(1): 3 - 19.
- Jing, Y. & Chen, B. (2012). Is Competitive Contracting Really Competitive? Exploring Government - Nonprofit Collaboration in China. *International Public Management Journal*, 15(4): 405 - 428.
- Light, P. (1999). *The True Size of Government*. Washington, D. C: The Brookings Institution Press.
- Minicucci, S. & Donahue, J. D. (2004). A Simple Estimation Method for Aggregate Government Outsourcing. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3): 489 - 507.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine and Atherton.
- OECD. (2015). Economic Outlook. Available at (Dec. 12, 2015): <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>.

- Rainey, H. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey - Bass.
- Rosenbloom, D. (1983). Public Administration Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43(3):219 - 227.
- Savas, E. S. (2002). Competition and Choice in New York City. Social Services. *Public Administration Review*, 62(1):82 - 91.
- Scott, P. G. & Falcone, S. (1998). Comparing Public and Private Organizations: An Exploratory Analysis of Three Frameworks. *The American Review of Public Administration*, 28(2):126 - 145.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.

责任编辑：岳经纶