

# 对外援助中的项目制外包

——美国国际开发署购买服务的执行模式与经验借鉴\*

顾丽梅 凌佳亨 赵剑治\*\*

[内容提要] 政府购买公共服务是提高公共服务供给效能的有效措施,项目制是其中的重要模式。多年来,美国国际开发署在提供对外援助服务中形成了项目制外包的购买服务执行模式,并总结出“七步走”方式。项目制外包基于公开招标,立足于合作机构的多元化与购买援助服务范围的广阔性两个维度之上。美国国际开发署在项目制外包的执行中坚持了公共利益至上的目的导向,面向从政府本位思维转向多元共生的理念,并构建了项目制外包中的良性循环体系,但存在缺乏服务外包失败应对机制这一不足,也为我国与各国政府购买服务提供了借鉴。

[关键词] 政府购买公共服务;项目制外包;对外援助;美国国际开发署;执行模式

[ Abstract ] Government's Purchase Public Service (GPPS), which is an effective measure to improve the efficiency of public service supply, and project system is an important model. Over the years, USAID has developed a project-based outsourcing of purchase service implementation models in the provision of foreign aid services, and has summarized a seven-step strategy. Project outsourcing is based on open bidding, diversification of cooperative institutions and the broad scope of the purchase. US-AID adheres to the goal orientation of public interest in the implementation of project outsourcing, changes from government-oriented thinking to the concept of symbiotic relationship, and constructs a virtuous circle system in project outsourcing, but there is a lack of service outsourcing failure response mechanism, which also provides reference for China and other countries.

[Key Words] Government's Purchase Public Service; Project Outsourcing; Foreign Aid; USAID; Execution Mode

\* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“政府购买社会组织服务的模式创新研究”(项目编号:17JZD029)的阶段性成果。

\*\* 顾丽梅,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师;凌佳亨,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士生;赵剑治,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授、博士生导师。

## 一、引言

提供公共服务历来都是各国政府所履行的重要职责,公共服务供给效能也是政府合法性的重要支撑。因此,如何低成本、高质量的供给公共服务也自然成为了各国公共管理实践与研究中的核心话题。纵观全球公共服务供给的历史不难发现,自20世纪70年代末、80年代初英国撒切尔政府大规模推行国有资产私有化、国有企业民营化以来,全球许多国家都掀起了一阵从国有转向民营的浪潮,而90年代以来这一浪潮开始逐渐延伸到政府部门内部,公共事务管理与公共服务供给迈向了外包之路。诚然,民营化与购买服务的公共部门改革确实带来了低成本和高效率,减轻了公共财政的负担,也一定程度上改善了政府部门的“官僚弊病”,使得购买服务逐渐成为政府提供公共服务的重要工具,进而推动了实践层面上由传统公共管理向新公共管理的转变。在我国,2013年国务院办公厅出台了政府购买公共服务的相关指导意见,意见明确指出“政府向社会力量购买服务,就是通过发挥市场机制作用,把政府向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用”(国务院办公厅,2013),并且已然表明政府购买服务是公共服务供给的一种有效形式。

诚然,政府购买服务不单单意味着政府出资向具有服务供给能力的社会组织和其他市场组织购买,也并非是一种简单的政市(社)交易行为,其背后更意味着公共管理的科学化、过程化与系统化,购买服务包含委托合同、公开招投标、市场调研、授权、后期评估等一系列环节,涉及服务购买模式、合作机构选择、财政资金调拨、流程机制制定、公共风险控制等一系列问题,而厘清购买服务中的流程机制,界定每一环节的内涵与任务,探索符合实践要求的模式正是研究政府购买服务的关键命题。这一命题经过多年的实践探索与理论研究,无论是国内还是

国外,都已然形成了许多形色不一的模式。在众多模式和实践中,作为经合组织(OECD)发展援助委员会(DAC)的核心成员国美国,其负责国内对外援助服务供给的机构——美国国际开发署(U.S. Agency for International Development, USAID)在对外援助领域多年的实践探索中形成了一套完整的购买服务流程机制,对购买服务流程中各个环节进行了清晰界定与阐述,笔者称之为项目制外包模式,这一模式尤其值得我们关注,其中的运作流程、价值理念与不足也对当前我国推行政府购买服务具有借鉴意义。藉此,本文立足于美国国际开发署购买对外援助服务的项目制外包模式及其流程机制,探讨在对外援助服务的供给中,这种项目制外包的流程机制如何设定与执行,公共服务的承接机构如何选择,以及公共服务的发包方、承包方与接收方三者的关系如何界定,旨在抛砖引玉,兼以唤起学术界的研究旨趣。

## 二、政府购买服务的典型模式

总体来说,政府购买服务是一个较为宽泛的话题,具体实施起来也较为灵活,涉及多种模式与流程机制,而关于购买服务模式的研究,从我国学界目前的探讨中可以归结出五种典型模式。一是合同制,这是当前学术界和实务界最为常见的购买服务模式,合同制通常指政府通过与具有服务供给能力的社会组织或其他市场主体(社会主体)签订合同(契约委托)的形式购买服务,政府向受委托组织授权或提供资金,而由服务承接主体进行具体公共服务的供给,在契约委托之下,公共服务的购买方政府与服务承接方各类组织形成了委托—代理关系。二是项目制,项目制突破了传统的科层制政府执行体系,实现了条块分割,通过以具体的公共服务项目为中心进行服务的外包,并注重对结果的考察。目前学界关于项目制政府购买服务的讨论颇多,有的学者从财政资金分配的专项化角度切入理解项目制,认为项目制是政府之间及政府内部各部门之间财政关系转变的一个重要现象。也有的学者立足

于具体实施项目制购买服务的地方案例,提出了地方政府购买服务的“行政雇佣制”与“项目外包制”正在渐进地走向融合,进而形成一种超越两者的复合型体制(王学梦、董国礼,2020)。三是凭单制,凭单制通过单据实现公共服务的转移,其具有票券等多样化的形式,例如有的学者针对性研究了发达国家的特定领域专项资金购买服务实践——“创新券”(江永清,2017),这本质上也是一种凭单制的购买服务手段。凭单制的购买服务模式一般依赖于充分竞争的公共服务市场、服务具有排他性、可收费等适用条件,在管理机制上以凭单而非合同制的合同为中心,在服务承接主体确定途径上通常不使用政府采购方式,与合同制形式的政府购买公共服务存在较大差异(刘晓洲、窦笑晨,2019)。四是公益创投模式,这是近年来政府购买服务领域中兴起的一种新模式,公益创投一般是通过委托运作,即由政府提供公益创投资金,委托第三方组织对项目评审、监督和评估。其中又可以具体区分为单一委托和多重委托,将评审和监督、评估交由同一社会组织承办的,称为单一委托;而将评审和监督、评估交由不同的社会组织来承办的,称为多重委托。也有的公益创投是独立运作的模式,即项目评审由政府或政府组织专家直接进行,根据评审结果对优秀的公益项目进行资助,最后委托专家组进行评估(郑钦,2017)。五是混合制模式,所谓混合即购买服务的项目制与政府常规性提供公共服务相结合,本质是由于政府和社会组织的中度信任而产生的介于两种制度之间的模式(王清,2016)。当然不仅局限于项目制与常规政府提供公共服务的结合,广义上的混合制模式包括以上任意模式的结合运用。上述不同的购买服务模式适用于不同的情景之中,共同存在于当前国内外政府购买服务的实践中。

虽然政府购买服务涉及多种模式的选择,但当前运用最多,在公共部门实践中最具影响力的还是项目制模式。项目制作为政府购买服务的重要形式,具有独特的优点,一方面,项目制实现了条块分割,突破了传统政府科层制的束缚,实施起来较为灵活,能够根据具体项目的实际要求选择公共服务的承接方即合作方以及合作形式,另一方面,项目制不仅在购买服务的前端层面引入了市场竞争性,通过招投标与竞标的

形式筛选出低成本、高效率、高质量的服务供给机构与投标项目,同样能够通过过程管理在项目实施的全过程中引入市场竞争活力,显著提高公共服务供给的效率和质量,增强对公众诉求的回应性。诚然,在项目制购买服务模式的具体研究上,同样有不少学者做出过相关研究,有学者曾指出项目制模式的优点,得益于项目制资金管理的灵活性,我国上海市在政府购买的模式上就多运用项目制,项目制也更适用于我国自上而下的资源输入式控制(薛泽林、孙荣,2017)。亦有学者从广东欠发达地区的实际出发,发现项目制存在服务项目的选择性购买、合同管理困境、制度设计缺乏系统性等问题(马全中,2019)。但已有研究更多从项目制的现状与问题视角分析,重在分析项目制模式的优缺点及适用场景,对于项目制购买服务如何落地和具体执行,其中每一步的流程机制与制度安排又该怎样规定,却鲜有人进行探讨。

在项目制购买服务模式的具体实践中,最为重要的是项目制的执行形式,即如何将项目授权给具体的服务承包组织,这决定了项目执行和公共服务购买的质量和效率。笔者认为,在项目制购买服务的模式下,具体执行机制不外乎有以下四种:竞争性谈判、单一来源采购、公开招标、邀请招标。对于这四种形式,具体选择的关键在于确定政府部门职责及其购买服务的范围界限、项目合作机构的选择情况两个维度。从政府购买服务的范围领域出发,其影响着项目制执行的策略选择,尤其在于对特定承接机构的能力要求,当购买范围较窄,意味着政府发包的方向较为固定,多集中于某一个或某几个领域之中,因此公共服务承包方的选择也会相对集中于某一行业领域的优势机构或某几家头部机构,更多会采用竞争性谈判和单一来源采购的形式,便于控制和降低购买的程序性成本。反之,当购买服务的范围较广,涉及几个不同的领域时,不设限的市场竞争往往能够更好地筛选出不同领域内最合适的承包机构。另一方面,政府合作机构(或潜在合作机构)的固定与多元同样影响了项目制的具体执行,当合作机构较多时,为满足市场化公平竞争的需要,会引入项目制公开招标的形式,而在服务供给较为专业化细分化,购买范围较窄,合作机构相对固定时,往往会选择单一来源的采购形式,购买范

围较广且合作机构较为固定时,则多会邀请特定机构进行招标,实行对口合作的方式。具体关于项目制购买服务执行类型分析如图 1 所示。

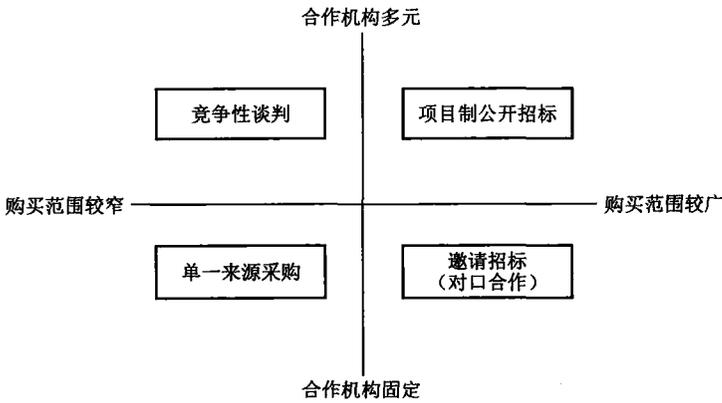


图 1 项目制购买服务形式的类型学分析

图源:作者自制。

### 三、项目制外包:美国国际开发署购买 对外援助服务模式

国际开发署是美国实施对外援助的重要官方政府机构,曾在美国国务院的指导下开展工作,2006 年进行改组后,国际开发署正式并入国务院。美国国际开发署主要负责美国政府大部分对外双边和多边发展援助项目,活动领域涉及经济增长和农业发展、人口、健康与营养、环境、民主与管理、教育和培训、人道主义援助等方面,并通过在世界各地提供经济、发展和人道主义援助来支持美国的对外政策目标(张霞, 2011)。美国国际开发署在援助服务的具体落地上采取了多样化的形式,但总的来说其中又以政府向其他官方部门、非政府组织、多边组织、市场组织等主体购买服务的项目制为主。此外,由于在具体的援助项目上涉及经济、教育、发展、气候、粮食、安全等多个领域,购买服务的范围较为广泛,并且相关合作机构也非常多元,涵盖各种类型,因此在购

买服务的执行模式选择中,美国国际开发署绝大多数都采取了基于公开招标的项目制外包模式。

细察美国国际开发署购买服务所实行的项目制外包执行模式,发现其具有三大核心特点,一是虽然采取了多样化的购买服务形式,但在购买服务总体的占比中仍旧以项目制为核心。二是在项目制购买服务模式的执行落地,建立了一整套完整的、系统的、具备可操作性的流程机制。三是对外援助服务的客体纷繁复杂,涉及各个国家、各个组织,并且在寻求实施项目制购买服务模式的服务承接机构上,美国国际开发署拥有着多元化的合作机构,能够根据项目特征进行选择,具体如下。

### (一) 以项目制为主的购买援助服务形式

从美国国际开发署官方公布的 1949 年至今的援助数据中,可以发现其援助服务的供给并非是单一形式的直接财政支出或转移,而是呈现出了较为灵活、多样化的模式,具体包括项目制(project type)、行政性支出(administrative costs)、预算支持(budget support)、债务减免(debt relief)、技术援助(technical assistance)、核心贡献(core contributions)等几个方面。其中,项目制以具体针对某个国家、某个领域的援助项目为核心,根据被援助客体的发展程度及发展问题实际设计援助方案并通过实施项目完成援助服务的供给,行政性支出一般通过财政资金配置,由美国相关政府部门直接执行援助行为,预算支持与债务减免均通过直接性的货币转移提供经济援助。而在众多的援助形式中,又以采取项目制的购买服务形式占比最高,达 65.8%,行政性支出次之,占比 28.5%,并且行政性支出主要存在于对外援助服务供给的早期,近年来的援助服务已主要通过项目制来开展,具体各个援助形式占比如下图 2 所示。由于对外援助服务的供给具有复杂性,在不同地区和不同国家具有不同的问题和解决方案,单一依靠政府部门的力量显然是无法解决的,需要凝聚世界各地人民和组织的创造力和创新想法,而项目制外包和公开招标在其中恰恰能够很好地发挥各方积极性和能动性,并且根据具体的国家和地区实际设计项目方案。由此可见,在对外援助服务供给形式多样化的美国国际开发署内部,项目制模式已然成为了一种共识性选择。

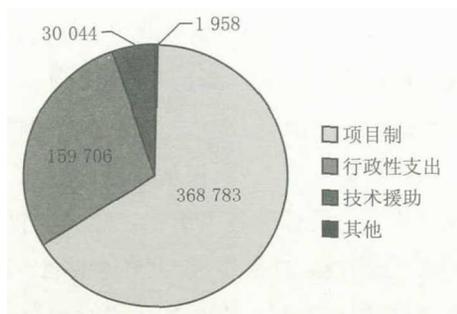


图2 美国国际开发署(USAID)援助项目形式占比  
(1949—2020年,共计560755个项目)

数据来源:美国国际开发署官网数据,图为作者自制。

## (二) 项目制购买服务模式的流程机制

作为美国国内负责国际发展与援助的官方机构,同样又是全球最为核心的援助国组织经合组织发展援助委员会(OECD-DAC)成员国,其在国际发展与对外援助中占据重要地位,并且近年来在对外援助服务外包的探索中,形成了一套完整的体系即七步走方略,具体分为项目设计、制定活动要求、市场调查、征集项目、评估项目、协商谈判、正式授权。在第一步项目设计、第二步制定项目要求、第三步市场调查,政府部门占据主导,根据对外援助服务的需求制定规则。而在第四步征集项目、第五步评估项目、第六步协商谈判中,市场竞争因素将成为核心,遵循优胜劣汰的法则,并最终确定服务承接方完成官方权力的授予,具体如下。

第一步,进行项目设计。在最开始,美国国际开发署会进行整体的针对具体国家发展与合作的战略设计(Country Development Cooperation Strategy, CDCS),在CDCS中,国际开发署将根据具体的地区情况与国家实际在经济、国际贸易、宗教自由、气候环境等诸多领域制定相应的条目与远景规划,并且在CDCS的整体框架下,再设计具体的援助项目计划,以实现CDCS的目标。第二步,制定项目要求。美国国际开发署相关部门会公布项目的相关要求和基本信息,并且以结果为导向规定活动的预期目标,愿意加入该项目的组织需要根据项目要求制作相应的标书。第三步,开展市场调查。招标方美国国际开发署会进



### (三) 购买服务中的多元客体与多元合作机构

对外援助是一种非常规的公共服务形式,不同于一般公共服务(例如绩效评估、市政设施建设等)的供给对象、基本要求、实施内容较为固定,对外援助服务的客体、内容与目的均较为灵活,不仅涉及不同的受援主体(公共服务的接收方),包括双边体系下不同地区的不同国家,也包括多边体系下不同的国际组织。而对于不同的受援主体,又有着不同的发展目标、实际情况与诉求,需要援助服务供给方有高度专业化的对口援助能力。因此,仅通过政府部门提供服务难以保证援助服务的专业性与供给效果,需要选择多样化、专业化的擅长不同领域的服务承包机构。在多年的实践过程中,美国国际开发署提供援助服务的外包合作主体主要有基于信仰的社区组织、其他官方的政府与军事部门(国内的或者其他国家的)、市场经济组织(各类公司)、多边组织、非政府组

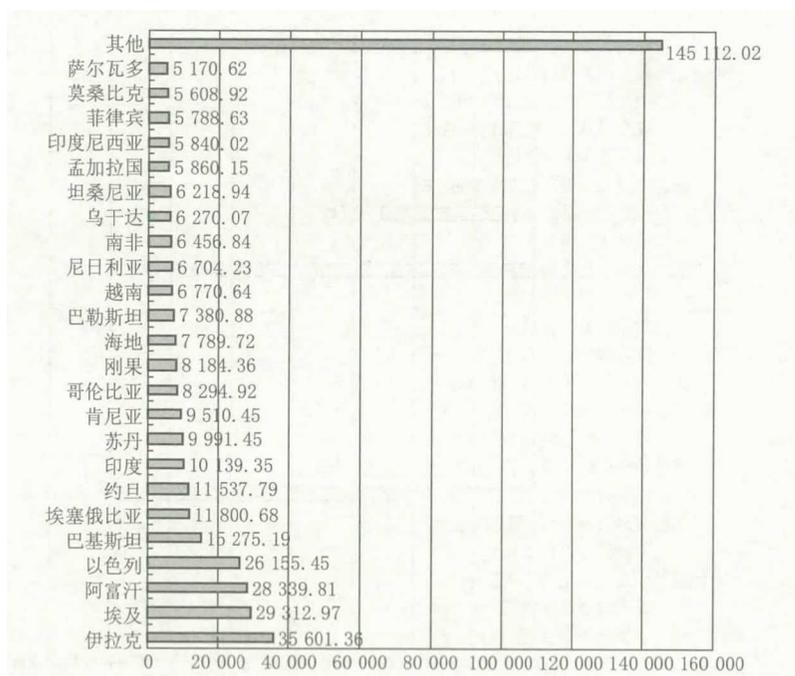


图 4 美国国际开发署对外援助中国国家投入金额(1960—2017 年,百万美元)

数据来源:OECD-DAC 数据库,图为作者自制。

组织(NGO)、公私合作组织、网络社群、大学与研究机构等,这些合作机构为美国对外援助服务的供给提供了强有力的支撑。上述合作主体又可以分为三个类别,一是政府部门,包括美国国内的政府部门以及受援国或其他国家的政府官方部门。二是各类规模的非政府组织,具体例如霍普金斯大学、卡内基国际和平研究所莫斯科研究中心等。三是多边组织,如国际货币基金组织、联合国儿童基金会等。

在双边援助方面,从图 4 展示的 1960 年以来美国国际开发署的援助支出金额及其对象中可以看出,其对外援助服务的供给客体涉及了多个国家,其中不同的受援国位于不同的地区,国家的规模大小不一、投入金额不一,又有着不同的经济基础、社会环境和文化习俗,也大都处于不同的发展阶段,有着不同的援助诉求。因此,美国国际开发署唯有通过与来自不同地区国家的,熟悉不同国家地区发展实际的专业组

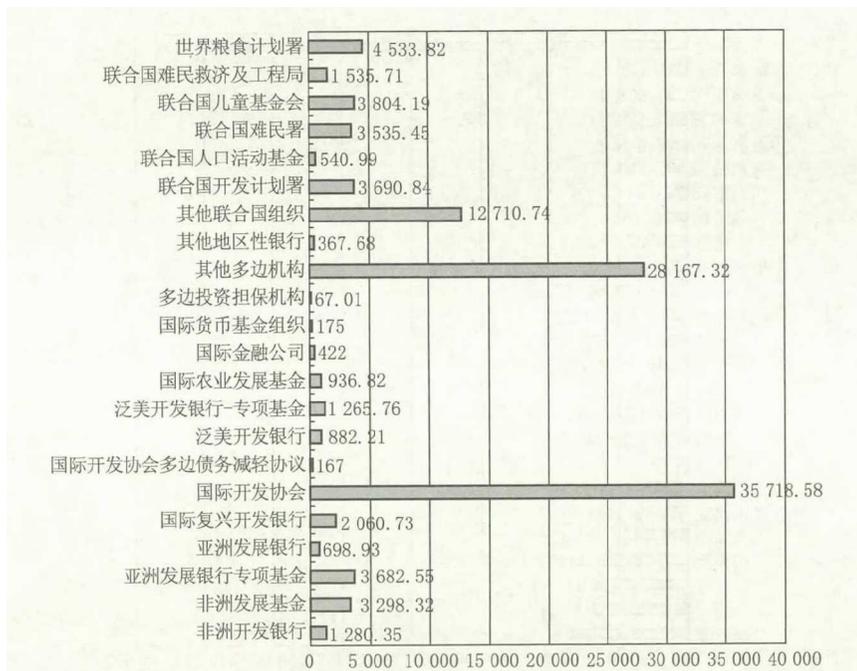


图 5 美国国际开发署对外援助中多边组织投入金额(1960—2018 年,百万美元)

数据来源:OECD-DAC 数据库,图为作者自制。

织合作,才能更好履行援助职能。

与此同时,在多边援助体系下同样如此,图 5 展示了自 1960 年以来美国国际开发署在对外援助中向多边组织的具体投入对象与投入金额,从中也可以看出,对外援助服务的供给客体同样包括各种类型的多边组织,均来自不同地区,面向不同领域。

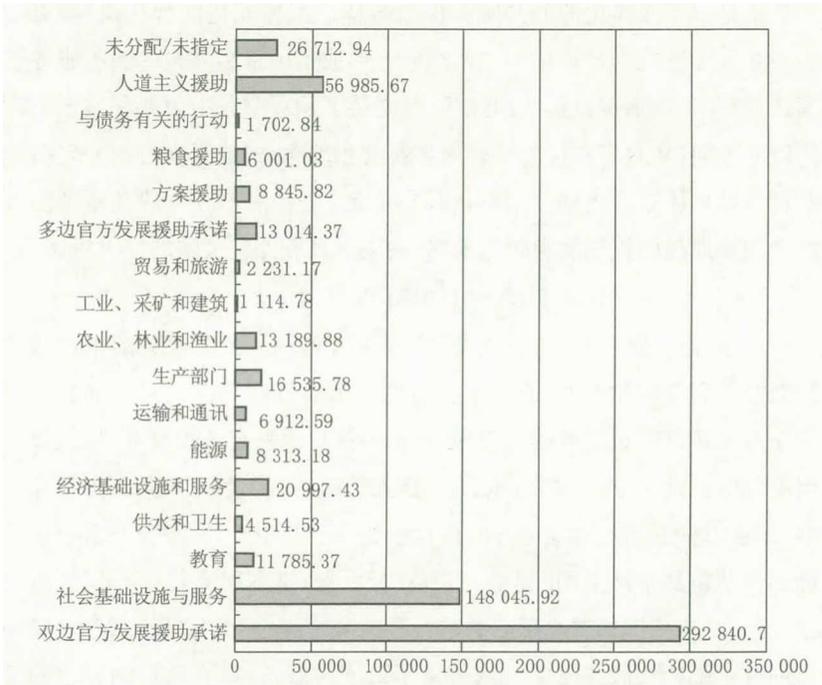


图 6 美国国际开发署对外援助中按类型支出金额(2008—2017 年,百万美元)  
数据来源:OECD-DAC 数据库,图为作者自制。

而在援助服务供给与援助金额支出的具体类目中(如图 6),也同样呈现了多样化的特征。由于援助服务需要根据受援国或受援多边组织的需求和实际情况制定,具体包括债务、项目援助、贸易、农业、运输和通讯、经济、教育等诸多方面。因此国际开发署的援助服务在各个领域内均会有所涉及,需要不同机构予以负责。

## 四、美国国际开发署项目制外包购买服务模式中的经验与不足

正是源于多样化的公共服务供给客体以及多元化的合作机构,美国国际开发署在立足多年的实践经验上形成了项目制外包的购买服务模式,蕴含了许多可供借鉴的经验,其坚持了购买服务中公共利益至上的目的导向,从政府本位思维转向多元共生理念,构建了项目制外包中的良性循环体系。当然。同样也存在不足,主要在于对公共利益外溢性和国家风险的控制能力较为薄弱,缺乏对服务外包失败的应对机制。

### (一) 坚持了公共利益至上的目的导向

各国推行政府购买服务改革,实现政府角色从公共服务的生产者转向公共服务的购买者,都有着各自的政策目标和导向。而大部分国家在推进政府购买服务的过程中,多将政策目的限定于政府本身,从政府本位的视角出发,例如追求公共服务供给的“经济性”,降低行政成本,力求以低成本高效益的方式向社会提供公共服务,针对公共服务效能的评估也经常采用“成本—效益”分析法,试图摒弃传统科层体制体系下的“官僚病”,却忽视了公共利益在经济效益之下的式微。诚然,项目制外包的购买服务模式虽然带来了效率与效益,但在项目制外包的过程中,既要依赖市场竞争,同样也不能完全让位于市场,政府部门需要在其中进行有效的过程管理,确保公共利益不受损害,正如登哈特(2014)所说,公共服务是“政治思维”而非“经济思维”的产物。而在美国国际开发署的项目制购买服务流程中,在项目制开展的前期,充分发挥了政府的主导作用,将项目设计、项目要求、市场调查的环节置于政府控制之下,整体确保了援助服务不走偏,不损害到公共利益的实现。与此同时,美国国际开发署同样重视对于外包援助项目评估,这一工作由国际开发署学习、评价和研究办公室(PPL/LER, USAID Office of Learning, Evaluation and Research)负责,并通过绩效检测、绩效评估、

财务审计等手段确保承包援助服务的机构较好的履行职责(王新影, 2014),这一系列措施有效确保了政府购买服务的最终目的仍是公共利益的最大化。

## (二) 从政府本位到多元共生的理念转变

尽管降低行政成本,提升服务效能一直以来便是政府提供公共服务道路上的核心追求,但是这一目的导向不能仅仅将视角限定于政府本身,不能仅在于公共服务的供给方。在整个社会体系中,政府面向的群体并不仅仅是公民与各种公共服务的固定对象(例如对外援助中的受援国),同样还有各式各样相互合作的社会组织和团体。在政府购买服务的过程中,这些社会组织和团体往往充当着服务承包方的角色。在美国国际开发署购买服务的实践中,各式各样的非政府组织、社会团体、高校等承包了美国国际开发署的援助服务,作为公共服务的直接供给方,并形成了一种共生关系。

反观学界的研究,以往研究政府购买服务的学者大多仅从服务供给方的视角,即利于政府的角度出发,或是从对社会组织的约束与控制视角理解(尹广文,2016),但购买服务不仅涉及发包方,同样也涉及公共服务的承接方,项目制在对外援助中的具体实践既对于政府服务供给效率的提高和成本的缩减,同样也培育了服务承接方(例如其中占比很大的 NGO、企业、科研机构)的能力,是一种共生的治理形态。项目制不仅有利于政府提供公共服务职能的履行,同样有助于社会团体的发展壮大,从更深层次而言,政府和社会本就是不可分割、相互依存的两个主体,在购买服务的过程中,政府通过高效率 and 高质量配置公共资本,社会承接公共资本提供服务,锻炼自身能力,二者之间是一种良性循环。而事实上,政府部门往往仅将承接公共服务的社会组织作为实现基层治理的工具,对其采取吸纳与管控的策略,这极易导致没有发展的增长,形成购买服务中的“内卷化”(陈尧、马梦妤,2019)。这一情况在我国的实践中尤其突出,虽然当前我国政府购买服务作为政府职能转变的主要方式之一,并且为公共服务的供给提供了效率与效能,基本得到社会与公众的认可,但正如政府购买社会组织服务是由政府主

导推动一样,在购买服务中,哪些政府职能转移给社会组织,完全由政府来决定,政府与社会组织之间缺乏互动性,在购买服务中也更多考虑政府本身职能的实现,没有更多将注意力放置于社会组织的发育(李华俊、赵立新和余湛,2020)。而在美国国际开发署的援助服务供给实践中,相较于采用直接援助,其更多采用了间接援助的形式,即通过项目制的形式,良性帮助受援国实现发展。有效促进了服务发包方政府部门即美国国际开发署、服务承包方即各类非政府组织与社会团体、服务享受方即受援国和多边组织的多元共生。

### (三) 构建了项目制外包中的良性循环体系

正如前文所言,政府购买服务的目的不能限于公共服务供给本身,更不能仅仅将视角局限于政府部门内部。一方面政府购买服务的开展提升了政府能力,从传统的政府仅仅需要承担直接向社会供给公共服务的职责转向了政府通过一系列形式间接向社会供给公共服务,并承担起招投标管理、维持委托—代理关系、完成授权、过程管理、绩效评估等一系列新职责。另一方面,政府购买服务也为庞大的社会组织、非政府组织提供了公共资源(主要是资金与公权力)的支持,使得各类社会组织成为公共服务的承包方,为其发展和壮大提供了广阔空间,为社会自组织能力的提升产生了有力的推动力。在项目制外包的模式中,公共服务的发包方美国国际开发署与公共服务的承包方建立了委托代理关系,发包方为承包方提供相应的执行资源,并向承包方授予官方权力,承包方代理行使发包方的官方合法权力,推动援助服务的落地,增进公共利益。在发包方与承包方之间的关系中,发包方依法规与合同对承包方进行指导和管理,而承包方对发包方负责。对于承包方与公共服务的接收方来说,承包方为接收方直接提供相应的公共服务,而接收方向其反馈具体的需求。基于此,作为发包方的政府部门也能够向服务接收方间接履行职能,三者在项目制的外包体系下形成了良性循环,并能够持续发展,既增加了援助国政府的政府能力,又增强了各类社会组织的组织能力,同样实现了对外援助的目标,提升了受援国的国家能力,真正实现了三者共赢,增进了公共福祉,其关系如图7所示。

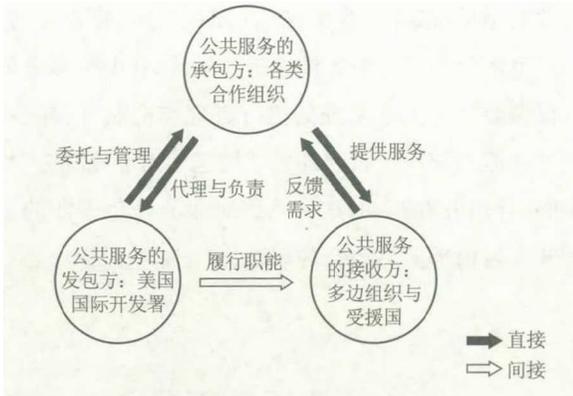


图7 项目制外包中的良性循环体系

图源：作者自制

#### （四）缺乏服务外包失败的应对机制

本世纪以来，全球许多国家如英国、新西兰、加拿大等都出现了逆民营化即政府回购公共服务的趋势，例如2001年12月，私有化后12年的新西兰航空公司被重新收为国有（魏伯乐，2006）。政府回购公共服务（逆民营化）作为购买公共服务（民营化）发展到后期的新现象，与购买服务一起形成了民营化的完整图景。诚然，政府在购买服务的同时，将公共服务直接生产者的角色转移给了各类社会组织，而伴随着这一角色转移，公共利益的绝对主导权也发生了转变。无论政府购买服务有着怎样的优点，但我们无法否认的是，其也极易可能形成失败的结局。近年来，对成本节省的错觉、对改进服务质量的神话、过分推崇市场竞争和合同制的精细化管理，使得政府购买服务失败被人们所忽视。实际上，公共服务市场化之后，大量私人资本进入公共产品与服务领域，其天然的逐利性和贪婪性必然会暴露无遗。提高服务价格、选择性服务，甚至要挟政府、俘获政府等问题，都将难以避免，为购买服务可能发生的失败埋下隐患（杨安华，2018）。

尤其在对外援助中，其不仅关乎援助服务本身的供给，在开展的同时也同援助国的国家理念、国家形象、国家的对外战略紧密相关。美国国际开发署将对外援助服务通过项目制外包转移给各类社会组织的同时，也显著提升了公共利益外溢性和国家风险。一旦援助项目最终导

致了各类失败的结果,都将对受援国与援助国之间的公共利益以及援助国自身国家整体形象产生极大的冲击。因此,在购买服务的过程中,政府部门不仅需要有一整套系统的执行流程与机制,同样也需要有着回购公共服务的能力,有着“收回外包”“撤包”“内部化”的主导权,以面对可能发生的“外包失败”。而这一系列对服务外包失败的应对机制,在美国国际开发署内部显然还较为缺乏。

## 五、结 语

经过多年来的实践摸索与理论研究,政府购买服务虽然在全球早已发展出了一系列模式,产生了一系列实践经验,但其在我国与广大发展中国家的历程却还较短。在政府购买服务的各种形式中,项目制作为其中的主要模式,引入了市场竞争,执行灵活、效果突出,但需要一整套流程机制和制度规范相支撑。而当前,纵观各国政府在项目制购买服务多年的实践中,美国国际开发署的做法较为突出,并探索出了一条有益道路,其在对外援助服务的供给中涉及经济发展、教育水平提升、气候环境治理、卫生健康援助等多个领域,亦有着非政府组织、政府部门、多边组织等多样化的合作机构,结合多元化服务供给领域以及多样化的合作机构,形成了一套基于公开招标的项目制外包购买服务的经验与模式。并且,这一项目制外包执行模式坚持了政府购买服务的目的导向,揭示了政府与社会多元共生的理念,形成了体系内部的良性循环,取得了显著成效,但同时尚且缺乏对服务外包失败的应对机制。总的来说,美国国际开发署所探索出的购买服务模式为我国政府推进购买服务提供了新思路和新经验,也为全球的政府购买服务实践探索与理论研究注入了新的活力。

### 参考文献

陈尧、马梦妤:《项目制政府购买的逻辑:诱致性社会组织的“内卷化”》,上海交通大学学报(哲学社会科学版)2019年第4期。

江永清:《创新券:发达国家购买服务支持创新创业的重要举措》,《中国行政管理》2017年第12期。

国务院办公厅:《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,《中国社会组织》2013年第10期。

刘晓洲、窦笑晨:《凭单制政府购买公共服务:一般机制与中国实践》,《天津行政学院学报》2019年第2期。

李华俊、赵立新、余湛:《政府购买社会组织服务与政府职能转变——关系、困境和出路》,《江汉学术》2020年第6期。

马全中:《政府向社会组织购买公共服务项目制模式研究——基于广东欠发达地区的购买实践》,《领导科学》2019年第8期。

魏伯乐等主编:《私有化的局限》,王小卫等译,上海三联书店2006年版,第545页。

王新影:《美国对外援助评估机制及启示研究》,《亚非纵横》2014年第6期。

王清:《项目制、常规制与混合制:对政府购买服务中横向部门差异的分析》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2016年第5期。

王学梦、董国礼:《超越行政雇佣制和项目外包制?——复合型政府购买公共服务策略研究》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

薛泽林、孙荣:《分层项目制:上海市推进政府购买公共服务的经验与启示》,《上海行政学院学报》2017年第6期。

尹广文:《项目制治理:一种新的社会组织治理的理论与实践》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2016年第3期。

杨安华:《美国地方政府回购公共服务问题研究》,中国社会科学出版社2018年版,第110页。

张霞:《美国国际开发署与非政府组织的合作模式》,《国际资料信息》2011年第1期。

珍妮特·V.登哈特:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,丁煌译,中国人民大学出版社2014年版,第60页。

郑钦:《公益创投:政府购买公共服务的新模式——以浙江宁波为例》,《领导科学》2017年第32期。

USAID. HOW TO WORK WITH USAID[EB/OL]. <https://www.usaid.gov/work-usaid/how-to-work-with-usaid>, 2021-03-04/2021-03-05.