

政府购买公共服务风险识别与防范的流程—主体分析框架建构^{*}

周义程 段哲哲

[摘要] 立足理论层面和实践层面的双重审视发现,政府购买公共服务的流程包括设计项目、编报预算、组织购买、履行合同、绩效评价等五个环节。针对政策文本的内容分析表明,政府购买公共服务涉及购买主体、承接主体、消费主体和评价主体等四类主体。其中,购买主体、承接主体和评价主体都有特定的构成范围,消费主体则因公共服务的不同或行政区域的差异而存在一定差别。流程—主体分析框架为理论研究者和实务工作者识别和防范政府购买公共服务的风险提供了一个相对有效的结构化的解释图式,有助于增强风险识别与防范的全面性、系统性和科学性。根据流程—主体的分析框架可知,政府购买公共服务的每个环节都可能会出现一定的风险,且这些风险由不同的主体所引发。从适用限度来看,流程—主体分析框架至少可以扩展到对所有政府行为和人为风险的研究。

[关键词] 政府购买公共服务;流程;主体;风险;流程—主体分析框架

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2023) 03-0102-08

一、问题的提出

政府购买公共服务通常是指通过发挥市场机制作用,把国家机关、具有行政管理职能的事业单位、党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织等购买主体直接提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由依法成立的企业、依法成立的社会组织(不含由财政拨款保障的群团组织)、公益二类和从事生产经营活动的事业单位、农村集体经济组织、基层群众性自治组织、具备条件的个人等社会力量承担,并由购买主体根据合同约定向其支付费用。政府购买公共服务改变了购买主体作为单一主体独家垄断供给公共服务的局面,实现了公共服务的直接生产任务向社会力量的转移。不过,当公共服务由购买主体和承接主体协作供给之后,其具体运作中蕴含的风险将会呈倍增状态。这些风险在类型上往往属于人为

风险、纯粹风险和可控风险。

从实践层面看,虽然说以1994年深圳罗湖区购买环境卫生服务为标志,我国政府购买公共服务已有近30年历史,但相关实务部门对可能出现的风险知之不多。从理论层面看,学界对政府购买公共服务的风险已有所探讨。认为存在的风险主要有供应商垄断^[1]、内幕交易^[2]、服务效率和质量下降^[3]、购买成本高于政府直接供给的成本^[4]、市场出现负外部性^[5]、非生产性寻利^[6]、目标置换^[7]等。针对这些风险,需从提升合同管理能力^[8]、加强供应商内部控制^[9]、强化购买主体责任^[10]、促进需求表达^[11]、开展需求识别^[12]、完善法律法规^[13]、改进监督工作^[14]、完善问责制度^[15]、优化绩效评估体系^[16]等方面加以控制。这些研究成果对于识别与防范政府购买公共服务的风险无疑具有重要参考价值,但因为缺少相对统一的分析框架,所以相关研

^{*} 基金项目:江苏省社会科学基金重点项目“空间整合视角下江苏政府购买社区居家养老服务监管体系研究”(编号:22ZZA003)和江苏高校哲学社会科学优秀创新团队项目“地方政府与社会治理”(编号:NH33710921)

作者:周义程,苏州大学中国特色城镇化中心暨江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心教授,博士生导师,苏州 215123;段哲哲(通讯作者),深圳大学政府管理学院暨城市治理研究院研究员,广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心深圳大学研究基地研究员,深圳 518128

究成果主要采用文献研究法来罗列可能存在的风险及风险防范措施,由此造成不同的研究成果对风险的罗列既存在相近之处又存在不同之处,从而陷入了“自说自话”和“各说各话”的尴尬境地且“所说之话”的说服力相对较弱。不仅如此,对风险的罗列也难免存在不够系统、不太全面甚至挂一漏万的问题。

鉴于政府购买公共服务的风险识别与防范在实践层面和理论层面存在的前述缺憾,本文的研究目的在于:为了对政府购买公共服务的风险识别与防范开展更加清晰和更具学理性的研究,努力搭建一个对政府购买公共服务的风险进行识别与防范的分析框架。该分析框架作为一种结构化的解释图式,将提供一个基本工具,该工具既有助于研究者一以贯之地沿着该解释图式对政府购买公共服务的风险做出更加系统深入的分析,又有助于增强研究内容的学术性和研究结论的说服力。为此,下文将基于下述研究思路层层递进式地渐次展开:首先,论证为何应当将流程和主体作为风险识别与防范的两个重要维度(回答为什么要从流程和主体两个维度来搭建分析框架的问题);然后,对政府购买公共服务的流程加以澄清(回答流程是什么的问题);接着,对政府购买公共服务涉及的主体类型与主体范围进行辨识(回答主体是什么的问题);最后,在此基础上描绘出政府购买公共服务风险识别与防范的流程—主体分析框架的基本样态(回答分析框架是什么的问题),并通过讨论该框架的适用限度来对其适用范围进行一般性拓展(回答分析框架的适用限度是什么的问题)。

二、流程和主体:风险识别与防范之重要维度

流程由工序或环节构成,即若干工序或环节形成了一个流程。流程管理就是对流程的管理,其既可能涉及到对流程包含的每个工序或环节相对独立地进行管理,又可能涉及到对流程包含的工序或环节从总体上进行改良甚至重新设计。从管理思想史维度来看,20世纪初以来,诸多管理理论都高度重视流程在管理实践中的重要作用。例如,科学管理的创始人泰勒倡导通过工作流程的优化来提高生产效率。在20世纪50年代中后期产生的全面质量管理理论中,也对通过业务流程优化来改进产品质量和提高生产效率做出了特别的强调。^[17]20世纪80年代中后期产生的六西格玛(6Sigma)作为一种管理策略和技术,通过改善流程而使企业质量大幅度提高、成本大幅度降低。同样产生于20世纪80年代中后期的ISO9000质量管理体系,为保证最终产品质量,将流程认证作为核心。20世纪90年代,哈佛大学教授Robert Kaplan和诺顿研究院(Nolan Norton Institute)执行长David Norton提出了平衡记分卡。在平衡记分卡的财务、客户、内部运营流

程、学习和成长等四维设计中,内部运营流程(Process)是不可或缺的一个重要维度,强调管理者要认真确认组织必须擅长的关键流程。^[18]同一时代,Michael Hammer等学者也提出了业务流程再造理论。该理论以满足客户需求和提高客户满意度为基本目标,以业务流程为改造对象,从产品质量维度对现有的业务流程进行重新思考和彻底的再设计。该理论还以价值链理论为基础,致力于实现以客户为导向的价值创造。21世纪出现的业务流程管理方法论强调以流程为核心的企业管理模式,通过在企业范围内使用业务流程管理系统,提供覆盖流程全生命周期的流程建模、流程仿真、流程监控与流程优化等集成化的流程管理工具。^[19]总之,更加关注流程而非结构是第一次工业革命以来的管理理论、方法和技术与传统管理思想的一个重要区别。以现代管理理论、方法和技术的流程化转向为参照,在探究政府购买公共服务的风险识别与防范问题时,也应当对流程引起足够的重视。

从风险管理学维度来看,风险管理与流程管理的有效结合是提升风险管理有效性的关键。有这样一个真实的案例:2003年2月1日,美国“哥伦比亚”号在执行第28次航天任务返回地面时解体失事,飞机上7名宇航员全部遇难。相关部门开展深入调查后发现,事故的直接原因是,外部燃料箱表面的一块泡沫材料脱落了,而这块材料击中了航天飞机左翼前缘的隔热材料。在航天飞机返回地面时,经过大气层产生了剧烈摩擦,温度高达1400度的空气冲入左机翼并融化了机翼和机体,从而造成飞机解体。这次事故说明,在人造系统的运转过程中,即使一个微小的要素出现问题,也可能引起整个系统的崩溃。就政府购买公共服务而言,运作流程中的任何一个环节存在风险,都可能导致最终结果的失败。因此,对风险的识别必须重视从流程角度入手,即要深入查找整个流程中每个环节可能存在的风险。

在政府购买公共服务的购买流程中出现的风险主要是人为风险而不是自然风险。即风险通常发生在具体的运作流程之中,并且是由流程中涉及的主体所引发的,故而对政府购买公共服务的风险识别与防范之研究有必要在对购买流程加以澄清和辨识的基础上,再从主体维度对流程中每个环节所涉的某个或某些主体进行分析,并探究这个主体或这些主体可能引发的风险以及防范这些风险的路径,这就构成了政府购买公共服务风险识别与防范的流程—主体分析框架构建的基本依据。

三、政府购买公共服务的流程之澄清

关于政府购买公共服务的流程,已有学者从理论层面加以探讨(下文称之为理论流程),同时也有政策

文本在实践层面做了规定(下文称之为实践流程)。为了更加精准地廓清政府购买公共服务的流程,并明确分析框架构建中的流程应如何选择,有必要对理论层面和实践层面的相关文献都尽可能客观地加以分析。

从理论层面看,国内外学者对政府购买公共服务的理论流程所涉环节的理论认识并不一致,三环节、四环节、五环节和七环节的划分是较具代表性的观点。三环节即合同前期、合同中期、合同后期。^[20]四环节的表述存在一定差异,有学者将四环节概括为计划概念形成期、计划及完善期、实施期、评估期;^[21]有学者将四环节概括为选择拟购买的服务并研究可行性,选择服务机构并签订合同,履行合同并实施监督,评估绩效和进行奖惩;^[22]有学者将四环节概括为项目确定、组织购买、监督管理、绩效评价;^[23]有学者将四环节概括为明确需求和制定规划,选择卖方和签订合同,合同履行和监督管理,评估验收和后续跟进。^[24]五环节即战略和开始、业务分析、合同和服务商选择、执行和实施、完成或终止。^[25]七环节即界定非核心能力、选择拟外包的服务、起草服务外包合同、挑选服务商、衡量服务外包绩效、监控服务外包行为、进行评估反馈。^[26]

学界对理论流程的分析虽有一定的启发意义,但也存在些许局限:一是学者们对政府购买公共服务的流程究竟包含几个环节的认识存在分歧,这就容易导致研究成果的参照价值大打折扣;二是相关研究成果大多停留在学理构想层面,因为缺少对实践的深入考察,故而存在脱离实际的流弊。鉴于前述情况,遵循首先从实践出发而不是从理论出发甚或用理论来裁剪现实的实践社会科学研究进路,并力争有效还原政府购买公共服务真实世界中的流程,我们着重从实践层面对我国中央政府认可的政府购买公共服务实践流程进行探讨。鉴于购买流程的制度化是我国政府购买公共服务的一个重要特质,故而我们尝试从中央政府及其相关部门出台的政策文本中寻找答案。

在相关政策文本中,有四份文本对实践流程做了规定,而且颁发时间分布在不同年度,因而具有代表性。这四份文本是:民政部财政部《关于政府购买社会工作服务的指导意见(民发〔2012〕196号)》(下文简称文件一);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)》(下文简称文件二);民政部《关于民政部门利用福利彩票公益金向社会力量购买服务的指导意见(民发〔2014〕219号)》(下文简称文件三);民政部、中央编办、财政部、人力资源社会保障部《关于积极推行政府购买服务加强基层社会救助经办服务能力的意见(民发〔2017〕153号)》(下文简称文件四)。

在文件一中,实践流程被分为四个环节:编制预

算、组织购买、签订合同、指导实施。在文件二中,实践流程被分为五个环节:项目申报、预算编报、组织采购、项目监管、绩效评价。在文件三中,实践流程被分为五个环节:设计项目、编报预算、组织采购、合同管理、绩效评价。在文件四中,实践流程被分为五个环节:项目选定、信息发布、组织购买、实施监管、绩效评价。不难发现,四份政策文本对实践流程的规定有一定差别。为了进一步厘清实践流程,需要从语义分析和术语比较维度对这些差别进行比较分析。

文件二相较于文件一,在实践流程划分上有显著进步:一是增加了“项目申报”这个环节,从而更为符合实际;二是将“组织购买”和“签订合同”作为一个环节,在逻辑上更严谨,因为“组织购买”本身就包含签订购买合同这个内容;三是增加了绩效评价环节,从而突出了购买主体的公共服务评价者角色,即购买主体要通过评价承接主体的公共服务生产绩效来保证公共服务购买预期目标的达成。

文件三相较于文件二,主要有两方面变化:一是将“项目申报”调整为“设计项目”,因为设计项目既包含设计好后进行申报这个内容,又强调要运用设计思维对项目进行科学设计,所以“设计项目”的表述更精准。二是第四个环节的“项目监管”变化为“合同管理”。狭义的“合同管理”是指合同双方依据签订的合同对公共服务项目进行监督和管理。其与“项目监管”相比,既包含监督承接主体按照合同约定来生产公共服务这层含义,又包含购买主体要严格履行合同这层含义,因而比“项目监管”更为全面。当然,广义的合同管理包含了合同起草、合同谈判、合同履行和合同终结等环节,因而将“合同管理”改为“履行合同”更为恰当。

文件四相较于文件三,主要有一点差异,即将“组织采购”改为了“组织购买”。由于根据《采购法》第二条的规定,政府采购的对象既包括货物,还包括除了公共服务以外的其他货物、工程和服务。有鉴于此,我们更赞同使用“组织购买”这一表述。

基于前述比较分析,从项目管理维度切入,可以将政府购买公共服务的实践流程设定为五个环节,并分别用“设计项目”“编报预算”“组织购买”“履行合同”“绩效评价”这样的表述。设计项目是对购买什么公共服务、购买多少公共服务、拟购买的公共服务的质量要求、如何购买公共服务等问题做出界定。编报预算是购买主体编写并上报拟购买的公共服务的经费来源和数量、经费支出的用途和数量的一个动态过程。组织购买是购买主体亲自或委托代理机构依据法定的方式和程序来选择承接主体并与其签订购买合同的过程。履行合同是承接主体依据合同约定进行公共服务生产的过程。绩效评价是对购买主体的购买绩效和承接主

体的生产绩效方面的信息进行收集、整理、分析和判断并得出一定结论的过程。从政策过程的视角来看,设计项目属于政策制定阶段,编报预算、组织购买、履行合同属于政策执行阶段,绩效评价属于政策评估阶段。相较于理论流程而言,实践流程的五个环节构成了一个较为完整的公共服务购买的政策过程,每个环节都有明确的活动内容,前后环节之间既环环相扣,又具有清晰的边界。

鉴于政府购买公共服务的风险通常发生在具体的实践运作过程之中,加之实践流程本身具有显著的科学性和较强的可操作性,故而对风险识别与防范的研究应当从实践流程入手来分析每个实践环节可能存在的风险及其防范策略,而不是简单地参考与政府购买公共服务的实践运作并不完全契合的理论流程的划分来分析每个环节可能存在的风险及其防范策略。正是基于前述考虑,所以本文搭建的分析框架中的流程应采用实践流程,即分为“设计项目”“编报预算”“组织购买”“履行合同”“绩效评价”等五个环节。

四、政府购买公共服务所涉主体之辨识

政府购买公共服务所涉主体包括购买主体、承接主体、消费主体和评价主体等四类主体(参见图1)。当然,如果不是采用第三方评价的方式,而是由购买主体亲自开展评价验收工作,那么所涉主体就会变为购买主体(评价主体)、承接主体和消费主体等三类主体。当然,消费主体也可以参与评价,从而在一定程度上扮演评价主体角色。因为关于这四类主体的特定含义和范围构成,相关研究较少,所以围绕流程和主体来搭建分析框架时,有必要先对该问题进行探讨。

(一) 购买主体

在相关政策文本中,《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)》(下文简称《指导意见》)、财政部、民政部、工商总局《政府购买服务管理办法(暂行)(财综〔2014〕96号)》(下文简称《管理办法(暂行)》)、财政部《政府购买服务管理办法(财政部令102号)》(下文简称《管理办法》)等三个文件都对购买主体作了详细规定,但这些规定之间存在一定差异,因而需在比较分析基础上作出科学厘定。

《指导意见》中指出,政府购买服务的“主体是各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位。纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织,也可根据实际需要,通过购买服务方式提供公共服务。”根据该表述,购买主体包括三类:各级行政机关、参照公务员法管理并具有行政管理职能的事业单位、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织。根据《管理办法(暂行)》第四条和第五条的规定,购买主体包括四类:各级行政机关、具有行政管理职能的事业单位、党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织。与《指导意见》相比,《管理办法(暂行)》既将党的机关列为购买主体,对事业单位的规定中又去掉了参照公务员法管理这个要求,即只要是具有行政管理职能的事业单位,就可成为购买主体。《管理办法》第五条规定,“各级国家机关是政府购买服务的购买主体。”根据《中华人民共和国宪法》第三章的规定,我国的国家机关包括权力机关、国家主席、行政机关、军事机关、监察机关、审判机关、法律监督机关。可见,《管理办法》对购买主体的规定的贡献是将所有国家机关都列为购买主体,避免了《指导意见》和《管理办法(暂行)》中只将国家行政机关列为购买主体的偏狭性。不过,《管理办法》却没有将具有行政管理职能的事业单位、党的机关、纳入行政编制管理且经费由

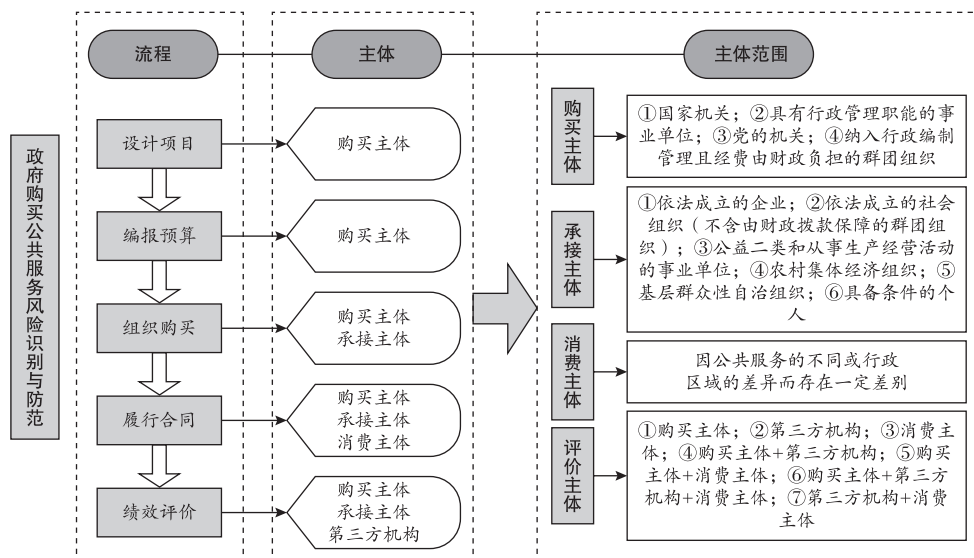


图1 政府购买公共服务风险识别与防范的流程—主体分析框架

资料来源:作者自制。

财政负担的群团组织列为购买主体,这既不符合实际也不太合理,因为这些组织与其他国家机关一样,都在依靠财政经费来履行公共职能。概言之,我们倾向于将购买主体的范围界定为如下四类:国家机关、具有行政管理职能的事业单位、党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织。

(二) 承接主体

公共服务的承接主体即有资格从购买主体那里获得公共服务生产机会的组织。从符合条件的组织是否已经获得某个公共服务项目的生产机会,承接主体可以划分为潜在的承接主体和现实的承接主体。潜在的承接主体是那些有资格去赢取某个公共服务项目的生产机会但还没有真正获得生产机会的承接主体。现实的承接主体是那些有资格去赢取某个公共服务项目的生产机会且已获得生产机会的承接主体。关于哪些组织可以成为承接主体,前述三个文件的规定有一定差异,因而有必要对文件中相关表述进行比较。

根据《指导意见》中相关表述,承接主体包括三类:依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织、依法在工商管理部门登记成立的企业、依法在行业主管部门登记成立的机构。根据《管理办法(暂行)》第六条规定,承接主体包括四类:登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织、按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位、依法在工商管理部门登记成立的企业、依法在行业主管部门登记成立的机构。与《指导意见》相比,《管理办法(暂行)》不仅增加了“按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位”这个承接主体,而且更为严谨地将“在民政部门登记”调整为“在登记管理部门登记”。根据《管理办法》第六条和第八条的规定,承接主体包括六类:依法成立的企业、依法成立的社会组织(不含由财政拨款保障的群团组织)、公益二类和从事生产经营活动的事业单位、农村集体经济组织、基层群众性自治组织、具备条件的个人。与《管理办法(暂行)》相比,《管理办法》既增加了农村集体经济组织、基层群众性自治组织、具备条件的个人等三类承接主体,又去掉了依法在行业主管部门登记成立的机构这个不太明确的表述,还更为严谨地将由财政拨款保障的群团组织排除在承接主体之外。

综合上述分析,我们倾向于采用《管理办法》中的规定,即认为承接主体包括依法成立的企业、依法成立的社会组织(不含由财政拨款保障的群团组织)、公益二类和从事生产经营活动的事业单位、农村集体经济组织、基层群众性自治组织、具备条件的个人等六类。

(三) 消费主体

消费主体即购买主体所购买的公共服务的法定享

用者。对于购买的不同类型的公共服务来说,消费主体有一定差别。购买主体需要对哪些人群能够成为该种公共服务的消费主体作出明晰界定,这就涉及到消费主体的资格认定问题。

需要指出的是,即使对于同样的公共服务,不同地区对消费主体的规定也可能存在差异。以政府购买居家养老服务为例,内蒙古呼和浩特市将可以享受政府购买居家养老服务的消费主体分为六类,即65周岁以上城乡特困分散供养人员;80周岁以上城乡低保家庭及低保边缘家庭中的老人;城乡低保家庭及低保边缘家庭中的中度失能失智、重度失能失智老人;70周岁及以上的计生特扶老人、独居老人;70周岁以上的市级以上劳动模范获得者、因公致残或见义勇为伤残等为社会作出突出贡献人员;90周岁以上老人。而江苏省南京市则将可以申请政府购买服务的消费主体分为八类,即特困老年人;最低生活保障家庭以及最低生活保障边缘家庭中的老年人;经济困难的失智、失能、半失能老年人;计划生育特殊家庭老年人;百岁老人;60周岁以上独居老人和在二级及以上医院确诊患有走失风险类疾病的老年人;80周岁以上老人;市政府文件规定的其他对象。不难看出,呼和浩特市和南京市对政府购买居家养老服务的消费主体认定的区别主要体现在年龄和类型上。

(四) 评价主体

评价主体是指对政府购买公共服务中承接主体的公共服务生产绩效进行评价的组织。为了避免政府购买公共服务中自己购买、自己评价带来的主观色彩较浓、专业化水平不高、人情关系干扰、走过场现象时有发生等局限,切实提高绩效评价的客观性、专业性、独立性和权威性,引入第三方评价成为必然趋势。早在2014年出台的《管理办法(暂行)》中就明确要求“推进第三方评价”。而财政部在2018年围绕第三方评价专门印发《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》,进一步要求“受益对象为社会公众的政府购买公共服务项目,应当积极引入第三方机构开展绩效评价工作”。在2020年出台的《管理办法》中,再次强调“具备条件的项目可以运用第三方评价评估”。

在政府购买公共服务的绩效评价环节,评价主体在理论上包括三类:购买主体、第三方机构、消费主体。在具体操作中,评价主体可能是符合相应条件的研究机构、高校、中介机构等第三方机构,抑或是购买主体,又或是消费主体,还可能是前述三类主体的组合。在主体的组合方式上,有购买主体+第三方机构、购买主体+消费主体、购买主体+第三方机构+消费主体、第三方机构+消费主体等四种组合方式。因此,评价主体可以分为七类:购买主体;第三方机构;消费主体;

购买主体 + 第三方机构;购买主体 + 消费主体;购买主体 + 第三方机构 + 消费主体;第三方机构 + 消费主体。

五、政府购买公共服务流程—主体分析框架及适用限度

从类型学维度看,对政府购买公共服务的风险可以立足不同角度进行分类。比如说,从主体角度看,根据风险是由购买主体造成的还是由承接主体引发的,可将风险分为购买主体风险和承接主体风险。从流程角度看,风险可能出现在设计项目、编报预算、组织购买、履行合同、绩效评价等具体环节中,因而可将风险分为设计项目风险、编报预算风险、组织购买风险、履行合同风险、绩效评价风险。从主体角度看,政府购买公共服务的风险可以有两种理解:一种理解是指由主体引发的风险,即主体是造成风险的原因;另一种理解是指主体面临的风险,即主体是风险指向的对象。本文中遵从的是第一种理解,即由主体引发的风险。在本文中,试图综合流程和主体两个分析维度,强调对政府购买公共服务风险的探究应首先从流程入手,然后分析在每个流程中购买主体、承接主体、消费主体或第三方机构等不同主体分别可能会带来哪些风险,从而搭建起政府购买公共服务风险识别与防范的流程—主体分析框架。

前文已经指出,政府购买公共服务在流程上主要涉及设计项目、编报预算、组织购买、履行合同、绩效评价等五个环节;在主体上主要涉及购买主体、承接主体、消费主体、评价主体等四类主体。从流程—主体维度看,在设计项目环节,承接主体、消费主体和评价主体基本没有出场,因而该环节的风险主要由购买主体引发。编报预算作为设计项目的紧后环节,需要着手处理好用于购买公共服务的年度财政收支计划之编撰与上报工作,该环的风险同样主要由购买主体引发。组织购买是公共服务购买的政策执行环节,需要完成拟订购买合同、制定购买方案、采取购买行动、择定承接主体、签订购买合同等工作,并以购买主体与承接主体签订了公共服务购买合同为主要成果。在组织购买环节,主要涉及购买主体和承接主体,而消费主体和评价主体则没有出场,因而风险主要由购买主体和承接主体所引发。履行合同作为组织购买的紧后环节,主要表现为承接主体依据合同约定进行公共服务生产和购买主体为了确保承接主体认真履行合同所采取的行动。在履行合同环节,涉及到购买主体、承接主体和消费主体等三类主体,其中购买主体和承接主体是引发风险的主要主体,消费主体也可能会引发部分风险,属于引发风险的次要主体。绩效评价环节是购买流程中的最后一个环节,但也是一个重要的环节。全面实施政府购买公共服务的绩效评价是推进政府治理体制创新的重要内容,也是判断是否偏离公共服务购买的

目标方向以调整修正进而保证购买决策执行无偏差的内在要求。在绩效评价环节,会涉及到购买主体、承接主体、消费主体和评价主体,其中如果是引入第三方评价,那么第三方机构就会成为重要的评价主体。在该环节,风险主要是由购买主体、消费主体和第三方机构引发,而消费主体基本不会引发什么风险。基于前述分析,本研究搭建的政府购买公共服务风险识别与防范的分析框架就可用图 2 来表示。

概言之,在政府购买公共服务的五个环节中,每个环节都会由于购买主体、承接主体、评价主体甚至消费主体所依从的行动逻辑之非合理性、所存在的知识和能力之相对欠缺性抑或所遭遇的外在环境之错综复杂性等原因,而存在一些较为突出的风险。该分析框架为理论研究者和实务工作者识别和防范相关风险提供了一个较为清晰的基本思路,即从流程入手,逐一查找每个环节中的风险引发主体及该主体可能引发的风险,并相应地寻求科学可行、务实管用的风险防范措施,从而增强风险识别与防范的全面性、系统性和科学性。例如,我们尝试运用该分析框架对政府购买公共服务的设计项目和组织购买环节的风险识别与防范进行研究,形成了如表 1 和表 2 所示的研究结论。

前文从购买流程和所涉主体的双重维度搭建起了政府购买公共服务风险识别与防范的分析框架。不难看出,政府购买公共服务属于政府行为研究领域的一个议题,而在全面依法治国和建设法治政府的大框架下,政府行为必然会涉及到做出某种行为需遵循基本的流程。同时,政府行为也要涉及到行为主体。因此,对政府行为的分析同样可以遵循流程—主体分析框架。具言之,就政府购买公共服务而言,在试图识别与防范风险时,所涉及的流程是购买流程,所涉及的主体是在公共服务购买流程的运转过程中存在的主要相关

表 1 政府购买公共服务设计项目环节的风险及防范策略

所处环节	风险名称	所涉主体 (重要程度)	防范策略
设计项目	需求信息偏差	购买主体 (重要)	(1) 开展公共服务需求调查
		消费主体 (中等)	(2) 建立公共服务需求表达机制 (3) 选择服务对象参与的有效工具
	购买目标模糊	购买主体 (重要)	(1) 推进目标设定的科学化 (2) 界定购买模式的主要类型
	项目选择偏差	购买主体 (重要)	(1) 明确本质性政府职能 (2) 划定购买公共服务的可能边界 (3) 设定承接主体的选择模型
	总成本增加	购买主体 (重要)	(1) 进行成本比较分析 (2) 健全全过程激励约束机制 (3) 完善多元主体协同监管机制

注:重要程度是指不同主体在引发或造成某个风险中发挥的作用大小,分为重要、中等和次要三个等级。
资料来源:作者自制。

表2 政府购买公共服务组织购买环节的风险及防范策略

所处环节	风险名称	所涉主体(重要程度)	防范策略
组织购买	合同不完全	购买主体(重要)	(1)追求可行的完全性 (2)采用绩效合同 (3)健全合同备案制度
	信息发布形式化	购买主体(重要)	(1)缩短信息发布的时间差
		承接主体(中等)	(2)加大体制内监督力度 (3)提升社会各界监督效能
	逆向选择	购买主体(重要)	(1)遵循“物有所值”原则 (2)寻求信息不对称程度降低策略(如开展合同履行能力调查、构建承接主体数据库、发放参与购买意向调查表等)
		承接主体(重要)	(3)优化组织购买的主要程序(如工作人员选择程序、潜在承接主体参与程序、承接主体选定程序、评审工作程序等) (4)发挥潜在承接主体监督作用
	竞争性短缺	购买主体(重要)	(1)培育公共服务承接主体
		承接主体(重要)	(2)推行公共服务项目分解策略 (3)运用凭单等准市场方式 (4)探索公私混合模式
	寻租及“串标”“陪标”	承接主体(重要)	(1)以“精准惩治”来形成震慑力量 (2)以“以案促制”来完善制度体系
		购买主体(中等)	(3)以“以案示警”来增强自觉意识 (4)引入消费主体参与 (5)探索运用凭单方式
	高价购买	购买主体(重要)	(1)重视预算价格刚性
		承接主体(中等)	(2)推行市场测试 (3)健全执业资格制度 (4)成为精明买家

资料来源:作者自制。

主体。而当我们分析的对象从政府购买公共服务这一具象的政府行为扩展到抽象意义上的一般政府行为时,仍然可以认为流程—主体分析框架具有适用性,只是此时的流程是围绕某一特定类型政府行为展开的流程,此时的主体是在做出该特定类型政府行为的具体流程中存在的主要相关主体。由此可见,流程—主体分析框架至少可以扩展到对所有政府行为的分析,只是这里所说的流程是指在做出某个特定类型政府行为时所遵循的环节或步骤。从风险管理角度看,正如前文指出的那样,流程和主体是风险管理尤其是风险识别与防范需要倚重的两个重要维度,故而流程—主体分析框架亦可用于对所有人为风险的管理展开研究,而不是仅仅对政府购买公共服务的风险管理具有适用性。①

参考文献

- [1] DeHoog, R. H. Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting. *Administration and Society*, 1990 (3).
- [2] Jocelyn M. Johnston and Barbara S. Romzek. Contracting and Accountability in State Medicaid Reform:

Rhetoric, Theories, and Reality. *Public Administration Review*, 1999 (5).

- [3] 杨燕英. 政府购买公共服务导论[M]. 北京: 经济科学出版社, 2018.23.
- [4] 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).
- [5] [美] 唐纳德·凯特尔. 权力共享: 公共治理与私人市场[M]. 孙迎春译. 北京: 北京大学出版社, 2009.25-28, 25.
- [6] 刘丽娟, 王恩见. 双重治理逻辑下政府购买社会工作服务项目的运作困境及对策[J]. 社会建设, 2021 (3).
- [7] 王春婷. 政府购买公共服务的风险识别与防范——基于剩余控制权合理配置的不完全合同理论[J]. 江海学刊, 2019 (3).
- [8] [美] 菲利普·库珀. 合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇[M]. 竺乾威, 卢毅, 陈卓霞译. 上海: 复旦大学出版社, 2007.183.
- [9] Meeyoung Lamothe and Scott Lamothe. Beyond the Search for Competition in Social Service Contracting: Procurement, Consolidation, and Accountability. *American Review of Public Administration*, 2009 (2).
- [10] 董杨, 句华. 政府购买公共服务质量保障问题研究[J]. 中国行政管理, 2016 (5).
- [11] 蔡礼强. 政府向社会组织购买公共服务的需求表达——基于三方主体的分析框架[J]. 政治学研究, 2018 (1).
- [12] 于秀琴, 王鑫, 陶健, 秦敏. 大数据背景下政府购买社会管理性服务的有效需求识别及测量研究[J]. 中国行政管理, 2018 (9).
- [13] 竺乾威, 朱春奎等. 社会组织视角下的政府购买公共服务[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.204.
- [14] 韩清颖, 孙涛. 政府购买公共服务有效性及其影响因素研究——基于153个政府购买公共服务案例的探索[J]. 公共管理学报, 2019 (3).
- [15] 吴磊. 政府购买居家养老服务风险影响因素与防范路径研究——基于S市的扎根理论分析[J]. 中国行政管理, 2019 (12).
- [16] 董杨, 周志忍, 李梓钧. 政府购买公共服务绩效评估中的公共责任赤字及其治理[J]. 中国行政管理, 2022 (9).
- [17] [19] 赵卫东. 智能化的流程管理基础[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2014.3-4.
- [18] 高天鹏. 流程管理理论与技术研究——管理熵的视角[M]. 成都: 电子科技大学出版社, 2012.1.

- [20] Alborz S, Seddon P B, Scheepers R.A. Model for Studying IT Outsourcing Relationships. *7th Pacific Asia Conference on Information Systems*, Adelaide, 2003.
- [21] Saade C, Bateman M, Bendahmane D B. *The story of successful public-private Partnership in central America: Handwashing for diarrheal disease prevention*. Arlington: BASICS, 2001. 121.
- [22] 温俊萍. 政府购买公共就业服务机制研究[J]. 中国行政管理, 2010 (10).
- [23] 财政部科研所课题组. 政府购买公共服务的理论与边界分析[J]. 财政研究, 2014 (3).
- [24] 许芸. 从政府包办到政府购买——中国社会福利服务供给的新路径[J]. 南京社会科学, 2009 (7).
- [25] Kumar S, Aquino E C, Anderson E. Application of a process methodology and a strategic decision model for business process outsourcing. *Information Knowledge Systems Management*, 2007 (4).
- [26] Schniederjans M J, Schniederjans A M, Schniederjans D G. *Outsourcing and insourcing in an international context*. New York: M E. Sharpe, 2005. 57.
- (责任编辑 齐 明)

Process-Subject Analysis Framework for Risk Identification and Prevention of Government Purchase of Public Services

Zhou Yicheng Duan Zhezhe

[**Abstract**] Based on both theoretical and practical examination, the process of government procurement of public services includes five links: designing the projects, budgeting, organizing the procurement, performing the contracts, and performance evaluation. The content analysis of the policy text shows that the government's purchase of public services involves four types of subjects, namely, the purchasing subject, the undertaking subject, the consuming subject and the evaluating subject. Among them, the purchasing subject, the undertaking subject and the evaluating subject all have a specific scope of composition, while the consuming subject has certain differences due to different public services or administrative regions. The process-subject analysis framework provides a relatively effective and structured explanation schema for theoretical researchers and practitioners to identify and prevent the risks of government purchase of public services, which helps to enhance the comprehensiveness, systematicness and scientificity of risk identification and prevention. According to the process-subject analysis framework, there are certain risks in every link of government purchasing public services, and these risks are triggered by different subjects. In terms of applicability, the process-agent analysis framework can be extended at least to the study of all government actions and human risks.

[**Keywords**] government purchase of public services; process; subject; risk; process-subject analysis framework

[**Authors**] Zhou Yicheng is Professor and Doctoral Supervisor of Soochow University Urbanization Center with Chinese Characteristics and Jiangsu New Urbanization and Social Governance Collaborative Innovation Center. Suzhou 215123; Duan Zhezhe (Corresponding Author) is Assistant Researcher of School of Government and Management and Urban Governance Research Institute of Shenzhen University. Shenzhen 518128