江苏社会科学
Jiangsu Social Sciences
ISSN 1003-8671,CN 32-1312/C

《江苏社会科学》网络首发论文

题目：公共服务组织购买阶段动态风险的识别与防范——一个流程-主体分析框架及其应用
作者：周义程，咸鸣霞
DOI：10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.20230919.004
网络首发日期：2023-09-20
引用格式：周义程，咸鸣霞．公共服务组织购买阶段动态风险的识别与防范——一个流程-主体分析框架及其应用[J/OL]．江苏社会科学.
https://doi.org/10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.20230919.004

网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

DOI：10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.20230919.004　网络首发时间：2023-09-20 12:37:59
网络首发地址：https://link.cnki.net/urlid/32.1312.C.20230919.1035.008

公共服务组织购买阶段动态风险的识别与防范

——一个流程-主体分析框架及其应用

周义程　咸鸣霞

内容提要　近年来，我国政府购买公共服务的范围和规模都呈快速增长态势。然而，不少地方政府在购买公共服务过程中既缺乏风险意识，又对隐藏的风险知之不多。基于公共服务组织购买阶段动态风险识别与防范的流程-主体分析框架的审视表明，在组织购买阶段的诸环节，蕴含着合同不完全、信息发布形式化、逆向选择、高价购买等典型动态风险。为了防范合同不完全风险，须追求“可行的完全性”，推行绩效合同，完善合同备案制度；为了防范信息发布形式化风险，须合理设置时间节点，努力推进多元监督；为了防范逆向选择风险，须遵循“物有所值”原则，提高信息对称程度，优化组织购买流程，发挥潜在承接主体监督作用；为了防范高价购买风险，须重视预算价格刚性，推行市场测试，健全执业资格制度，并成为精明买家。

关键词　公共服务　组织购买　合同不完全　信息发布形式化　逆向选择　高价购买

周义程，苏州大学中国特色城镇化研究中心暨江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心教授
咸鸣霞（通信作者），苏州大学政治与公共管理学院政府治理研究所特约研究员

一、问题的提出

政府购买公共服务在我国发端于深圳市罗湖区1994年开展的购买环境卫生服务。随后，上海市浦东新区社会发展局在1995年将浦东新区罗山市民会馆的管理工作外包给上海基督教青年会。以这两个先例为起点，我国政府购买公共服务经历了从地方政府自发试点到中央政府顶层设计两个阶段。第一阶段从1994年到2012年，体现为地方政府自主开展购买公共服务的实践探索；第二阶段从2012年到目前，以民政部和财政部2012年11月发布的《关于政府购买社会工作服务的指导意见》和国务院办公厅2013年9月颁布的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》为主要标志，我国政府

本文为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”（22ZZA003）、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”（NH33710921）的阶段性成果。

购买公共服务从地方政府自主开展转向中央政府主动推行[1]。目前，我国各级政府正越来越多地通过与社会力量签订购买合同的方式进行公共服务供给。不过，与政府购买公共服务的“高歌猛进”相比，我国不少地方政府在购买公共服务过程中既相对缺乏风险意识，又对存在的风险知之不多。

从政策过程的视角来看，政府购买公共服务可以分为设计项目、编报预算、组织购买、合同履行、绩效评价等5个阶段。如果说设计项目和编报预算属于政府购买公共服务的政策制定阶段，那么从组织购买开始，则正式进入政策执行阶段。毋庸置疑，公共服务购买政策本身是否科学当然对能否实现购买目标至关重要，但制定得再完美的政策，如果不能得到有效执行，那么该政策的最终成效也会大打折扣。有鉴于此，对公共服务在组织购买阶段的动态风险进行深入挖掘，并构建相应的防范策略，就显得重要而迫切。在政府购买公共服务过程中，关于何谓组织购买，学界鲜见相关界定。从经验层面看，组织购买是指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。从委托代理理论的视角来看，在组织购买阶段，作为委托人的购买主体想做的事情就是，选择一个能将公共服务购买目标最大化实现的承接主体作为代理人来承担起公共服务生产职能。鉴于承接主体选择得合适与否将直接关乎合同履行阶段能否圆满完成公共服务生产任务，因而组织购买工作就应受到足够的重视，其中蕴含的风险也值得深入探究。

二、文献回顾与分析框架

1. 文献回顾

国内外学者关于政府购买公共服务的研究，主要围绕政府购买公共服务的理论依据、实践动因、购买方式、购买成效、基本经验、优化路径等方面展开。关于政府购买公共服务的风险，国内外学者虽有所涉猎，但相关成果相对较少。从国内学者的研究来看，我国政府购买公共服务的风险主要包括公共服务供给效率下降、供给质量降低、垄断、公共责任赤字等。公共服务供给效率下降和供给质量降低的风险主要是在政府和市场缺乏充分准备的情况下就仓促推行政府购买公共服务造成的[2]。垄断风险既体现在承接主体获得了与政府讨价还价的能力并由此导致承接主体垄断[3]，又体现在基层政府对本地社会组织采取地方保护主义策略造成行政化垄断[4]。公共责任赤字表现为公共责任履行不到位和公共责任约束不充分[5]。从国外学者的研究来看，德胡格、约翰斯通、容姆泽克指出，政府购买公共服务的风险主要有：供应商垄断、供应商的机会主义行为、政府被供应商俘获、服务效率改进不显著[6]。凯特尔则从供给方缺陷和需求方缺陷角度来分析政府购买公共服务的风险，认为供给方缺陷包括竞争性的公共服务市场有时并不存在，市场会出现负外部性，需求方缺陷包括政府有时无法准确界定想购买的东西，政府有时会存在内部性[7]。库珀、莱蒙斯等则重点探讨了如何防控政府购买公共服

[1]王浦劬、郝秋笛等：《政府向社会力量购买公共服务发展研究：基于中英经验的分析》，北京大学出版社2016年版，第4页。

[2]杨燕英：《政府购买公共服务导论》，经济科学出版社2018年版，第23页。

[3]陈天祥、郑佳斯：《把政府带回来：政府购买服务的新趋向》，《理论探索》2019年第6期。

[4]徐家良、许源：《政府购买社会组织公共服务的制度风险因素及风险治理》，《社会科学辑刊》2015年第5期。

[5]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》，《中国行政管理》2022年第9期。

[6]R. H. DeHoog, "Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting", *Administration and Society*, 1990,22 (3), pp.317-340; J. M. Johnston, B. S. Romzek, "Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality", *Public Administration Review*, 1999, 59(5), pp.383-399.

[7]凯特尔：《权力共享：公共治理与私人市场》，孙迎春译，北京大学出版社2009年版，第25—28页。

务的风险，强调从加强供应商内部控制、提升政府合同管理能力、强化政府责任等方面努力[1]。

概括地看，国内外学者对政府购买公共服务风险的探讨为本文提供了研究基础，但也存在一定局限：这些研究主要是概括性列举政府购买公共服务的风险，尚未从流程细节入手，深入政府购买公共服务的某个具体阶段，对该阶段可能遭遇的风险进行精细化考察。这就至少造成两个不良后果：一方面，学术界和实务界对政府购买公共服务的项目设计、编报预算、组织购买、合同履行、绩效评价等各个阶段隐含的动态风险知之甚少；另一方面，学术界和实务界针对概括性列举的风险提出的对策建议难以有效防范每个阶段的动态风险，由此这些对策建议的现实参照价值就会大打折扣。就组织购买阶段的动态风险识别与防范而言，这两个不良后果同样存在。例如，在学术界和实务界列举的风险中，几乎没有涉及组织购买阶段的典型动态风险。因此，本文专门围绕组织购买阶段的动态风险展开分析，并尝试提出具有针对性的防范理路，就具有一定的学术价值和现实必要性。

2. 分析框架

在管理思想的演化历程中，不少管理学家都对流程表示了高度重视。例如，全面质量管理理论的代表人物戴明指出，要通过流程优化来改进产品质量和提高生产效率[2]。平衡记分卡理论的创立者卡普兰和诺顿将内部运营流程作为平衡记分卡的一个重要维度[3]。概言之，更为关注流程而非结构是现代管理理论的一个重要取向。就政府购买公共服务而言，整个流程中任何一个环节存在风险，都可能导致最终结果的失败[4]。因此，对风险的识别必须重视从流程入手，即要深入查找流程中的具体阶段可能存在的风险。而在政府购买公共服务的流程中，组织购买作为政策执行的第一个阶段，其重要性自不待言。当然，组织购买阶段也有自身的流程，即拟订购买合同、发布购买信息、选择承接主体、签订购买合同。

政府购买公共服务的风险虽发生在拟订购买合同、发布购买信息、选择承接主体、签订购买合同等环节，但这些风险主要由某个环节涉及的主体引发。因此，对政府购买公共服务组织购买阶段风险的探究应首先从流程入手，然后分析在流程的每个环节中不同主体分别可能会带来哪些风险。

简言之，对组织购买阶段动态风险的识别与防范可从流程和主体的双重维度展开。从流程维度看，就是分别查找该阶段涉及的拟订购买合同、发布购买信息、选择承接主体、签订购买合同等环节可能存在的风险。从主体维度看，该阶段主要涉及购买主体和承接主体，消费主体和评价主体尚未出场，因而要分析可能存在的风险是由购买主体还是承接主体引发的，抑或二者共同引发了相应的风险。据此，可以搭建起公共服务组织购买阶段动态风险识别与防范的流程-主体分析框架。立足该分析框架，我们综合运用理论演绎、分析归纳、实例证明等分析手段，对组织购买阶段每个环节中由购买主体和承接主体引发的典型动态风险进行识别，并寻求防范这些风险的基本理路。

三、公共服务组织购买阶段动态风险的典型表征

在公共服务组织购买阶段涉及的诸环节中，可能发生的动态风险典型地表现为合同不完全、信息发布形式化、逆向选择、高价购买等。其中，合同不完全风险多发生在拟订购买合同环节，由购买主体

[1]菲利普·库珀：《合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇》，竺乾威、卢毅、陈卓霞译，复旦大学出版社2007年版，第116—123页；M. Lamothe, S. Lamothe, "Beyond the Search for Competition in Social Service Contracting: Procurement, Consolidation, and Accountability", *American Review of Public Administration*, 2009, 39(2), pp.164-188.

[2]赵卫东：《智能化的流程管理基础》，复旦大学出版社2014年版，第3页。

[3]高天鹏：《流程管理理论与技术研究——管理熵的视角》，电子科技大学出版社2012年版，第1页。

[4]周义程、段哲哲：《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》，《中国行政管理》2023年第3期。

引发;信息发布形式化风险多发生在发布购买信息环节,由购买主体和承接主体引发;逆向选择风险多发生在选择承接主体环节,由购买主体和承接主体引发;高价购买风险多发生在签订购买合同环节,由购买主体和承接主体引发。

1. 合同不完全:拟订购买合同环节的典型风险

在组织购买阶段,购买主体必须准备好购买合同。从我国政府购买公共服务的实务操作情况来看,合同文本草案一般要由单位的政策法规部门交给法务进行审核。不过,法务通常是法律方面的专家而非公共服务方面的专家,其对购买的公共服务并不熟知,这就意味着法务主要是从法律角度对格式条款进行审查,而难以深入拟购买的公共服务之具体细节中,因而难以确保合同的完备性。

立足委托代理理论的分析视角不难发现,购买主体与承接主体是典型的委托代理关系。而从不完全合同理论角度看,购买主体与承接主体又属于合同的订约双方,但购买主体中参与合同起草的相关工作人员并非全知全能者,而是有限理性个体。这不仅因为他们面对的是一个复杂的、不确定的外部世界,而且因为他们作为人类的成员,其大脑的认知资源先天地存在有限性特质[1]。具体来说,他们感知、记忆、处理和预测信息的能力相当有限,即其所掌握的知识和信息、对公共服务本身的认知能力、对购买公共服务工作本身的理解能力、对购买公共服务行为所处的外在环境之研判能力都是有限的。

当对参与合同起草的相关工作人员坚持有限理性人而不是完全理性人这一更加符合实际的假设之后,可以更为客观地认识到,相关工作人员的有限理性决定了合同必然具有不完全性,特别是购买主体既不可能对未来可能出现的所有情况都准确预想到并提前在合同中加以约定,又不可能对所有潜在承接主体的信息都了如指掌。当然,即使参与合同起草的相关工作人员通过努力能够穷尽所有相关信息,但因为信息搜寻本身须付出人力、物力、财力和时间成本,而购买公共服务的行为却有明确的时间限定,因而理性的选择就是按照“满意”原则获得相对充分的信息即可。从成本-收益分析维度来说,信息搜寻者会对获得信息带来的收益与为了获得信息付出的成本进行权衡,并时常会在搜寻信息付出的边际成本与获得的边际收益相等的地方停止信息搜寻工作,这时获得的信息量一定会比完全信息量要少,但对当事人来说,这个信息量却是最佳信息量[2]。

此外,在撰写合同文本时,由于人类语言并不能对人们所有想表达的意思或想描述的情况和行为都毫厘不差地加以精准描绘,因而无法在合同条款中清晰呈现关于某些意思、情况或行为的具体表达或规定,特别是“当状态足够复杂时,由语言所构成的合同或者难以详尽描述未来的复杂状况,或者必须为此付出高昂成本”[3]。

基于前述原因,购买主体不可能拟定好一个完美无缺的合同来防止承接主体做出有损购买主体利益的行为,加之购买主体时间和精力的限制以及购买活动在时间上的硬性要求,因而购买主体通常不会对合同本身进行耗时过长的设计。前述情况都易于造成组织购买阶段拟定的合同是不完全合同,合同不完全风险亦由此产生。

2. 信息发布形式化:发布购买信息环节的典型风险

发布购买信息是拟定购买合同的紧后环节。在分类推进事业单位改革和大力推进事业单位承接

---

[1]A. Bechara, A. R. Damásio, "The Somatic Marker Hypothesis: A Neural Theory of Economic Decision", *Games and Economic Behavior*, 2005, 52 (2), pp.336-372.

[2]贺卫:《寻租经济学》,中国发展出版社1999年版,第39页。

[3]蒋士成、李靖、费方域:《内生不完全合同理论研究进展》,《经济学动态》2018年第5期。

政府购买服务改革的宏观背景下，公益二类事业单位和生产经营类事业单位都可以成为承接主体。这两类事业单位与购买主体之间时常或多或少地存在联系。而在不同类型的社会组织中，有部分社会组织就是购买主体为了购买公共服务而培育出来的，有的社会组织的创办人本身就是在政府部门或行政管理类事业单位中退休的人员。因此，不少社会组织与购买主体之间存在千丝万缕的联系。对于与购买主体存在较为密切联系的事业单位和社会组织等社会力量而言，购买主体在信息发布前可能提前向其透露一些内幕信息，也可能是社会力量主动向购买主体寻求一些内幕信息。这样一来，获知内幕信息的潜在承接主体就能尽早采取应对措施，信息发布也一定程度上沦为走过场。

此外，有的购买主体发布的信息存在“量体裁衣”和“有意限制或排斥”的色彩，即购买主体有意对照与自己关系密切的社会力量来设定资格要求，使这些社会力量在与其他潜在承接主体竞争时处于有利地位，或者在资格预审抑或资格后审环节将某些承接主体排除在外，以减少竞争对手。比如说，对参与竞争承接权的社会力量的资质等级、经营业绩、能力要求等有意做出对与自己联系紧密的社会力量有利的设定。在实务操作中，当采用公开招标或邀请招标的组织购买形式时，对参加投标的部分承接主体的限制或者排斥比较典型地体现在地域限制、商务要求或技术指标限制以及资格预审“黑箱化”等方面。就地域限制而言，常见的做法是要求参加投标的承接主体的注册地须在本行政区域范围内，或虽允许外地承接主体参加投标，但人为设定本地承接主体拥有优先中标的权利。就商务要求或技术指标限制而言，经常出现的情况是，为将其他潜在承接主体排除在外，人为地提高拟购买的公共服务项目的商务要求或技术指标要求，从而确保某个特定的潜在承接主体中标。就资格预审“黑箱化”而言，主要体现为资格预审的程序、评判标准和实际操作过程不公开不透明，导致参与竞标的潜在承接主体公平竞争的权利无从保证。“量体裁衣”和“有意限制或排斥”带来的结果就是信息发布存在形式主义风险。

3. 逆向选择：选择承接主体环节的典型风险

在组织购买过程中，购买主体与潜在承接主体之间存在显著的信息不对称，即潜在承接主体对自身的公共服务生产能力、具备的资质、日常运转的成本等信息了如指掌，而购买主体在前述方面则处于信息劣势。从理论上说，即使购买主体耗费大量的时间、精力和金钱成本去开展信息搜寻工作，也很难保证挑选到最好的承接主体，因为承接主体的某些缺陷可能只有在执行公共服务生产任务过程中才会被购买主体发现。正因为存在信息不对称，在组织购买阶段，潜在的承接主体就会采取隐藏信息甚至提供虚假信息的方式来谋求公共服务项目承接权。从现实层面来看，购买主体往往缺少足够的能力和精力去评估潜在承接主体过去的工作绩效并借此判断哪个潜在承接主体更合适承接公共服务项目，因此，出价更低的潜在承接主体在赢得合同方面时常具有优势。有的项目采用的是“最低评标价法”，潜在承接主体为了顺利赢得承接权，可能故意将报价压得很低；有的项目采用的是“综合评分法”，但价格分占比高达30%[1]。这样一来，报价低的承接主体常常更易中标。

购买主体在选择承接主体时产生逆向选择风险也可能是因为购买主体的选择行为同时受到“经济逻辑”和“政治逻辑”的驱使，从而需要在这双重逻辑之间做出平衡。所谓经济逻辑，是指购买主体要尽可能挑选出最优秀的承接主体来高质量低成本地生产公共服务。所谓政治逻辑，则是指购买主体要通过购买公共服务来培育社会力量尤其是社会组织。从我国政府购买公共服务的实践来看，社会组织是主要的承接主体，以至于有研究者甚至将政府购买公共服务简单地理解为政府向

[1]姜文华、朱孔来：《政府购买服务中存在的问题及对策研究——基于对山东省政府购买服务状况的调研》，《理论学刊》2017年第4期。

社会组织购买公共服务[1]。不少地方政府在购买公共服务时，明确提出培育社会组织这一目标。也就是说，购买公共服务的目的不仅是要获得相应的公共服务，还要促进社会组织的发育成长。例如，有学者对上海市JD区残联进行调研时发现，该区购买的助残服务项目选择的承接主体大多是本地的助残社会组织，这样做的目的是为本地助残社会组织的成长提供平台[2]。而在现实中，不少社会组织基本依靠地方政府购买公共服务来生存，其对地方政府的依赖程度很高。当其无法承接到政府的购买项目时，就会出现生存危机，处于名存实亡的状态甚至被迫注销。而地方政府为了实现培育社会组织的目标，不得不优先让社会组织承接拟购买的服务项目。由此可知，有的购买主体并没有简单地从经济逻辑出发来选择最优的承接主体，而是选择当地与购买主体关系较为密切的、购买主体有意扶持的承接主体，即使后者在可供选择的承接主体中并不是最优秀的。这是造成逆向选择现象的主要原因。

4. 高价购买：签订购买合同环节的典型风险

衡量政府购买公共服务是否成功的一个常见标准是看与购买主体直接供给公共服务相比，通过购买的方式间接供给公共服务是否降低了公共服务供给的总费用。不过，如果认为政府购买公共服务必然能降低成本，那么未免过于天真。英国财政部曾委托莫特·麦克唐纳公司调查了英国50个大型公共购买项目。调查结果表明，这些项目的实际成本比预期成本平均要高47%[3]。

就我国公共服务购买而言，早在2012年，太原市就将公共自行车项目细分为网络运营、车辆、亭棚以及信息管理系统四个部分，每个部分均采用招标方式购买。其中车辆购置和信息管理系统两个部分购买价格较高，每辆自行车的价格高达上千元，受到社会舆论广泛质疑。有学者对广东省广州市A区政府购买环卫服务的实践进行研究后也发现，该区政府下属的JNZ街道在经历了两轮购买实践之后，选择了“逆市场化”的策略，即由街道办对环卫保洁进行直接管理，不再向社会力量购买。之所以做出这样的决策，一个重要原因就是由街道的环监所直接开展环卫工作每年节省成本20%左右[4]。根据前述分析可知，政府购买公共服务并不必然带来成本的降低，购买价格居高不下及由此导致的通过购买的方式供给公共服务之总成本高于购买主体亲自供给之总成本的情况也不少见。

四、公共服务组织购买阶段动态风险的防范理路

组织购买阶段表现出的前述动态风险直接关系到在政府购买公共服务的实践运作中能否有效防止后续的合同履行出现隐患、能否真正挑选出合适的承接主体、能否保证公共服务购买是一个“物有所值”的好交易。正是因为如此，有必要针对前述风险逐一寻求具有针对性的防范理路。

1. 合同不完全风险之三重防范措施

虽然说由于人的认识能力的有限性、环境的复杂性、未来的不确定性、信息的不完备性、语言表达功能的有限性等原因，合同的不完全性无法彻底消除，但努力降低合同不完全程度既是一个相对务实的目标，又是一个“称职的购买主体”应承担起的重要职责。为此，可以考虑重点采取以下三项防范措施：

[1]赵立波：《完善政府购买服务机制　推进民间组织发展》，《行政论坛》2009年第2期。

[2]吕纳：《公共服务购买中的政府与社会组织互动关系研究》，上海交通大学出版社2017年版，第80页。

[3]达霖·格里姆赛、莫文·K.刘易斯：《公私合作伙伴关系：基础设施供给和项目融资的全球革命》，济邦咨询公司译，中国人民大学出版社2008年版，第73—74页。

[4]黄锦荣、叶林：《公共服务“逆向合同承包”的制度选择逻辑——以广州市环卫服务改革为例》，《公共行政评论》2011年第5期。

其一，追求“可行的完全性”。为了提高合同的完全程度，负责合同设计的相关部门及其工作人员应着力实现“可行的完全性”，即如果某个合同对交易本身和交易的实现途径都能更加精准地做出界定，那么与其他合同相比，这个合同就会少一些不完全性；而如果一个合同能够针对可以想象得出的每种情境下应如何进行交易都做出清晰的设计，那么这个合同就变得相对完全，并且能够被实现。例如，在合同条款中，对承接主体需要完成哪些任务、如何完成这些任务都做出全面细致的规定，对公共服务生产的每个环节都设计出量化的指标和标准，对每个环节的成本、时间和应支付的费用都进行精准的计算，对完成的公共服务的具体数量和质量标准、服务人员的资格要求和专业素质、服务人员与服务对象的比例等都做出具体明确的要求[1]，这个合同的不完全性程度就会大幅降低。

其二，推行绩效合同。为了提高合同的完全程度，除了追求可行的完全性之外，考虑到承接主体在赢得合同之后，可能会通过降低服务质量来节约成本，因而还可采用绩效合同的形式。绩效合同又被称为激励合同，该类合同更关注实际结果，即结果导向。绩效合同对承接主体公共服务生产任务完成得如何的关心程度要远高于对承接主体如何完成任务的关心程度。在我国公共服务购买实践中，不少购买主体虽然没有采用严格意义上的绩效合同，但对结果的关注胜过对过程的关注却是常见的现实样态。不仅如此，绩效合同中还应设定明确的绩效评价标准和相应的奖励及惩罚条款。这样既可以让承接主体在如何完成任务上有更大的灵活性和自主选择权，又可以让购买主体集中精力对承接主体的任务完成情况进行精准化监督。

其三，完善合同备案制度。为了提高合同的完全程度，还应当努力健全合同备案制度。《中华人民共和国政府采购法》第四十七条明确要求，“政府采购项目的采购合同自签订之日起七个工作日内，采购人应当将合同副本报同级政府采购监督管理部门和有关部门备案”。鉴于该法律对政府购买公共服务同样适用，因而购买主体在与承接主体签订购买合同之后，也应在规定时间内将合同文本报有关部门备案。有关部门在收到合同文本后，要第一时间对文本进行认真核查，一旦发现问题，就应责成合同当事人及时纠正。

2. 信息发布形式化风险之双重防范策略

鉴于信息发布形式化风险突出表现在有的潜在承接主体提前获得相关信息和有的购买主体有意为特定潜在承接主体对号入座地设定条件等方面，因而既要采取措施防止信息提前泄露，又要防止量身定做相关条件。为此，至少须从两个方面发力：

一方面，合理设定时间节点。为了防止有的潜在承接主体因提前获知相关信息而有机会事先做好更充分的应对措施，可以考虑缩短信息发布材料的准备与信息正式发布之间的时间差，这样就能压缩某些潜在承接主体提前知道的时间。同时，要合理设置从信息发布到正式开始选择承接主体之间的时间间隔。如果采用竞争招标或邀请招标的方式进行购买，这个时间间隔在实务中通常被称为等标期。所谓等标期，是指这样的整个时间段：自招标文件开始发出之日算起，直到招标文件规定的投标人提交投标文件的截止之日为止[2]。为了让所有拟参与竞争公共服务项目承接权的潜在承接主体都有充足的时间做好准备工作，等标期不能太短，要尽量在规定的最短时间基础上适当延长（如果公共服务项目的时间要求非常紧迫，可按规定的最短时间操作）。对于采用公开招标或邀请招标方式组织购买的公共服务项目，要严格遵循《中华人民共和国招标投标法》第二十四条和《中华人民共和国政府采购法》第三十五条关于“自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，不得少

[1]徐月宾：《西方福利国家社会服务发展趋势　政府购买服务》，《民政论坛》1999年第6期。

[2]吴小明：《政府采购实务操作与案例分析》（第二版），经济科学出版社2011年版，第58页。

于二十日”的规定。前述措施可以在很大程度上减少潜在承接主体在信息获取和材料准备时间上的不公平性。当然,等标期的时间间隔并非越长越好。这是因为,如果时间太长,会损害购买主体和消费主体的利益。对购买主体而言,公共服务供给通常有时间要求,时间间隔太长,会造成公共服务生产的时间被挤占,从而影响公共服务供给质量,并有损购买主体的工作绩效和声誉。对消费主体而言,时间间隔过长会导致其难以及时享受到相应的公共服务,从而会损害消费主体利益。

另一方面,努力推进多元监督。为了防止购买主体“量体裁衣”式地设定相关条件特别是承接主体资格要求,纪检监察机关、购买主体中的党委(党组)、购买主体中的纪检监察派驻机构等相关部门应加大监督力度,如发现在资质等级、经营业绩、能力要求等方面有“对号入座”设定相关条件的现象,抑或发现有地域限制、商务要求或技术指标限制、资格预审限制等问题,要及时督促相关人员更正文件和消除相关限制,同时要依法依纪采取执纪问责和调查处置措施,从而通过纠偏和震慑来减少相关违纪违法行为再次发生的概率。同时,可考虑通过提供电子邮箱、电话、官方网站、微信公众号、意见箱等手段,鼓励社会各界尤其是参与竞争公共服务承接权的潜在承接主体监督发布的信息,从而进一步壮大监督力量和提升监督效能。需要强调的是,对潜在的承接主体尤其是明显感受到被有意歧视对待的那些承接主体而言,他们与获得购买主体“另眼相看”和“特殊对待”的潜在承接主体之间存在显著的竞争关系,故而更有动力主动进行监督,所以如何为其提供更加通畅、更加安全、更加有效的监督渠道,并切实保护好监督举报的潜在承接主体的利益,防止他们遭受打击报复,值得进一步研究。

3. 逆向选择风险之四重防范进路

针对逆向选择风险,须从严格遵守“物有所值”原则、减少信息不对称、优化组织购买流程、发挥潜在承接主体监督作用等方面综合发力。

首先,遵循“物有所值”原则。在政府购买公共服务过程中,能否做到“物有所值”,与购买主体能否选择出更加优秀的承接主体有直接关系。“物有所值”并不是说购买某个公共服务时价格最低,而是强调在整个购买周期中花费的总成本与得到的公共服务数量和质量进行比较,获得了最好的性价比[1]。购买主体在选择承接主体时,要适当降低报价高低的重要性,要意识到选择合适的承接主体不等同于选择开价最低的承接主体。换言之,选择承接主体时,应强调获得最高价值而不是寻求最低价格[2]。关于这一点,英国的做法值得学习。英国将购买公共服务的第一原则从“强制性竞标”转变为“物有所值”甚至是“最佳物有所值”。“物有所值”既体现为相较于社会上的同类服务而言,所购买的公共服务没有买贵,又体现为公共服务的质量与价格能够匹配起来,还体现为购买到的公共服务符合服务对象需求。之所以将强制性竞标从第一原则中剔除,是因为英国政府在实践运作中发现,强制性竞标的好处是可以获得最低价格,操作起来也不难,但购买的公共服务时常难以实现预期目标,因而在一定程度上浪费了政府资源[3]。面对强制性竞标带来的困境,英国政府转而推行“最佳物有所值”政策,从而提升了购买公共服务的效率和效益[4]。简言之,选择承接主体并与其签订购买合同只是手段,目的是确保消费主体获得“物有所值”的公共服务。

其次,提高信息对称程度。为了降低逆向选择风险,应采取一些策略来提高信息对称程度,借此

[1]吕芳、王冬芳等:《政府购买公共服务研究:中国实践与国际经验》,国家行政学院出版社2017年版,第18页。

[2]菲利普·库珀:《合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇》,竺乾威、卢毅、陈卓霞译,复旦大学出版社2007年版,第5页。

[3]朱毅然:《我国政府购买公共体育服务的潜在风险与防控》,《上海体育学院学报》2019年第3期。

[4]谢叶寿、阿英嘎:《英国政府购买公共体育服务的实践与启示》,《体育与科学》2016年第2期。

减少参与组织购买的工作人员遭遇的信息不对称问题。常见的方法有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。合同履行能力调查就是要全面搜集拟参与竞取公共服务承接权的潜在承接主体之相关信息，如基本资质条件、相关工作经验、实际工作能力、过去的社会声誉等。构建承接主体数据库就是要在平日收集相关承接主体的信息，并将这些信息录入数据库，同时对信息进行及时更新，从而形成一个备选的承接主体的信息库，以防止陷入在准备组织购买时才匆忙收集相关信息的被动局面。发放参与购买意向调查表就是在正式开展组织购买工作之前，先让潜在承接主体填写该表格，并将他们组织起来公开讨论组织购买工作。由于参会的潜在承接主体都希望能被购买主体青睐，故而在填写表格和自由讨论时往往会提供对己方有利而对他方不利的信息，此时购买主体就能获得不少真实、有用的信息[1]。

再次，优化组织购买流程。为了降低逆向选择风险，应推进组织购买流程的优化，确保该阶段的各个环节都尽可能客观、科学和公正。例如，在工作人员的选择程序上，须设计出参与组织购买的工作人员的准入条件，通过对相关工作人员的严格挑选，着力选择出专业能力突出（让专业的人做专业的事）和职业道德素养较高（让高尚的人做专业的事）的工作人员来从事该项工作。再如，在潜在承接主体的参与程序上，要引入保证金制度。比如说，倘若是招投标购买，就要建立投标保证金制度，从而增强潜在承接主体的风险意识和遵纪守法意识。又如，在评审工作的程序设定上，既要确保评审专家不受干扰地独立做出评审，又要给出充足的时间让评审专家能够认真阅读潜在承接主体提供的相关材料和做出详细的评审结论，还要通过对评审专家的监督管理来保证专家的专业性和公正性。

最后，发挥潜在承接主体监督作用。为了降低逆向选择风险，可以考虑有效发挥潜在承接主体的监督作用。鉴于承接主体选择是否公平公正、合法合规，直接关系到参与竞取承接权的潜在承接主体的切身利益，故而这些承接主体通常有监督的内在动力。而为了让潜在承接主体有效发挥监督作用，须采取多种措施提高政府购买公共服务的透明度，可通过官方网站、微信公众号、微信群、QQ群、报纸杂志等线上线下传播媒介来发布相关信息，让所有潜在承接主体及时知晓此类信息。对潜在承接主体提出的质疑或投诉事项，购买主体和监管机构应高度重视并及时公正地采取相关措施，而不得置之不理甚至采取阻碍措施。当然，潜在承接主体反映情况必须实事求是，不能捏造事实和恶意诽谤。为此，应建立澄清正名与错告诬告同步公开机制。对提出的质疑和投诉事项中确属被错误举报或被恶意陷害的承接主体及其工作人员，要严格按照规定程序形成认定结论，并通过书面反馈、会议通报、网络公开等形式为其正名和消除不良影响。同时，要同步公开对错告者（应匿名）的信息反馈情况和对诬告陷害、恶意中伤者（应公开其姓名）的处理情况。因此，建议出台《政府购买公共服务承接主体错告诬告行为处置办法》等文件。

4. 高价购买风险之四重防范路径

组织购买阶段的最终成果是购买主体与承接主体就公共服务供给签订了合同。随着合同的签订，购买的总费用及具体价格就确定了下来。因此，在合同正式签字生效前，应尽力防止出现高价购买的结局。为此，至少须采用以下措施：

第一，重视预算价格刚性。在组织购买阶段，因受潜在承接主体的心理预期、购买主体与承接主体的议价能力、潜在承接主体的策略性行为（如为了获得公共服务的承接权，先低价赢得竞标成功，再要求追加费用）等因素影响，购买价格与预算价格之间可能存在较大出入。不过，购买主体应坚持预算价格刚性约束，即不能轻易地因前述因素的影响就将购买价格调整得比预算价格高。

[1]周义程、蔡英辉：《公共服务合同制购买的运作风险及其防范策略》，《行政论坛》2016年第1期。

第二，积极推行市场测试。政府通过购买而非直接生产的方式来提供公共服务有一个前提，那就是购买比直接生产节省成本。为了准确核定这个前提是否存在，进行市场测试就成为值得参考的选项。例如，美国政府在考虑是否要购买公共服务时，第一件事就是开展市场测试。通过市场测试，一方面想了解拟购买的公共服务项目是否存在一个真实的市场，另一方面想体察到政府购买与政府直接生产之间的优劣。在市场测试完成之后，如果发现存在真实的市场且政府购买比政府直接生产更具优势，那么还要根据拟购买的公共服务项目的属性来判断是否适宜进行购买[1]。

第三，健全执业资格制度。政府购买公共服务中的很多风险都与购买主体中参与购买公共服务的工作人员的专业素质和职业伦理素养存在或多或少的联系。在实际运作中，因为不少工作人员专业化水平有限，相关知识储备不够，职业伦理素养不高，所以组织购买阶段的违纪违法行为经常发生。鉴于这一情况，可考虑建立健全政府购买公共服务从业人员执业资格制度，只有经过专业化培训和严格考试取得执业资格证书的工作人员才能从事相关工作。对已从事政府购买公共服务的工作人员应加强教育培训，以提高其专业能力和职业素养[2]。对不积极参加相关教育培训、考核不达标、没有及时取得执业资格证书的工作人员，要及时调离原工作岗位，并安排合适的人员来接替相关工作。

第四，努力成为精明买家。如果采用公开招标或邀请招标的方式选择承接主体，常用的评标方法有最低评标价法和综合评分法。最低评标价法将价格作为主要因素，它以全部满足招标文件实质性要求作为前提，然后根据统一设定的价格要素来评定最低报价，以报价最低的投标人作为中标候选承接主体或中标承接主体的一种评标方法。这种评标方法在实务中之所以采用较少，是因为其可能造成报价低者中标。实际上，因为是依据统一的价格要素来评定最低报价，这里的价格要素应包括商务要素、技术要素等，并要将这些要素折算成价格分，而不是只看报价，所以不能将最低评标价法等同于报价最低的社会力量必然中标或中标的概率最大。综合评分法同样需要以全部满足招标文件的实质性要求为前提。该方法根据招标文件中规定的各项要素对参与投标的社会力量进行综合评审，然后以评标总得分最高的投标人作为中标承接主体。综合评分主要考虑报价、技术水平、信誉、过去的业绩、服务、财务情况、对招标文件的响应程度，以及相应的比重或权值等要素[3]。综合评分法在实务中应用得较为普遍。使用该种评标方法时，要合理设置各个因素的分值在总分值中的比例，尽可能减少高价中标现象。作为一个精明的购买主体，如果“发现投标人的报价高于市场平均价格或明显低于其他投标报价，应当要求该投标人做出书面说明并提供证明材料。投标人不能合理说明或不能提供证明材料的……认定该投标人报价高于市场平均价或低于成本价，将其投标作拒标处理”[4]。如果采用竞争性谈判方式选择承接主体，谈判文件中需对谈判程序、谈判内容、参加谈判的社会力量的资质、确定所选择的承接主体的标准、合同草案等做出明确规定。如果采用询价方式选择承接主体，要确保不同的潜在承接主体能够提供相同规格和标准的公共服务。

〔责任编辑：史拴拴〕

[1]敬乂嘉：《美国政府对民营化的管理》，《复旦公共行政评论》2006 年第 2 辑。

[2]郑卫东：《政府购买服务的监管问题研究》，上海人民出版社 2019 年版，第 169 页。

[3][4]吴小明：《政府采购实务操作与案例分析》（第二版），经济科学出版社 2011 年版，第 61—62 页，第 48 页。