

公共服务合同履行中购买方风险的识别与防控

◎周义程 (苏州大学 中国特色城镇化研究中心,江苏 苏州 215123)

摘要:在公共服务合同履行中同时存在承接方风险和购买方风险,购买方风险在很大程度上会给承接方风险转化为实际的败德行为提供契机,因而识别与防控购买方风险就显得重要而紧迫。经由学理层面的分析发现,在公共服务合同履行中购买方风险具体地表现为公共服务能力衰减、公共服务合同履行监管失灵、相关工作人员腐败、资金拨付迟滞等四重风险。为了有效防控公共服务合同履行中的购买方风险,需要推动专业化学习和参与式实践以重建购买方公共服务生产能力,加强组织学习和吸纳专业化监管人员以提高购买方的合同履行监管能力,综合运用第三方监管团队独立监管、消费方参与式监管以及严格履约的承接方建立长期合作关系以提升监管效能,构建识别机制、精准问责机制、监督机制、考核评价机制、教育引导机制和正向激励机制以预防工作人员腐败,明确及时支付原则和构建稳定的资金拨付机制以确保资金按时拨付。

关键词:公共服务;政府购买;合同履行;购买方风险

中图分类号:D630.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-460X(2023)06-0124-09

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2023.06.012

一、公共服务合同履行中从承接方风险到购买方风险的分析对象转换

自1994年深圳市罗湖区尝试开展城市环境卫生服务的购买以来,我国政府购买公共服务已经走过近三十年的发展历程并呈现日益增长的态势。随着政府购买公共服务的蓬勃发展,原本由购买方直接供给的公共服务越来越多地移交给社会力量来承担,故而购买方直接从事公共服务生产的任务在逐渐变少,这并不意味着购买方尤其是政府职能范围的缩减^[1],也没有减少购买方作为公共服务提供者承担的最终受托责任,只是购买方公共服务职能实现方式和责任表现形态的转变,即在职能实现方式上从亲自生产朝着对外购买转变,在责任表现形态上从直接的生产者责任朝着提供者责任、监督者和

评价验收者责任转变。从政府购买公共服务的运作流程来看,通常包括项目设计、预算编报、组织购买、合同履行和绩效评价等五个环节^[2]。其中,组织购买的主要任务是选择合适的承接方。当该项购买完成后,公共服务承接方就正式开展公共服务合同的履行。一般来说,公共服务合同履行是指在购买方与承接方签订公共服务合同之后,承接方依据合同约定进行公共服务生产的过程。在这个过程中,如何让合同不折不扣地履行是一个颇具挑战性的问题。正如菲利普·库珀所言,无论签订合同的各方主体多么巧妙地建立正式的合同关系,但购买公共服务需要经受的真正考验却是从合同关系的实际运作阶段才正式开始的,此时存在的优势和遭遇的挑战都会一并发生^[3]。

对政府购买公共服务的购买方而言,其初衷主

收稿日期:2023-07-23

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”(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)

作者简介: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,博士研究生导师,东吴智库政府治理研究中心主任,从事公共服务、数字政府、廉洁政治等研究。

要是通过与承接方签订公共服务合同来避免自己亲力亲为地生产公共服务。购买方逐渐意识到承接方在合同履行中可能存在一定的道德风险,因而不仅在合同中对公共服务的数量和质量要求作出明确约定,而且重点强调要加强履约管理。例如,《财政部关于做好2022年政府购买服务改革重点工作的通知》(财综〔2022〕51号)明确要求,购买方“要加强政府购买服务合同履行管理,及时跟踪购买服务合同履行情况,确保严格按合同约定执行”。而部分学者也对承接方在公共服务合同履行过程中可能存在的“撇脂”^[4-7]①、通过雇佣兼职人员来降低人力成本^[8]、巧妙应付购买方的需要^[9]等事后机会主义风险作了探讨。由此可见,实践界和理论界不谋而合地将目光聚焦于公共服务合同履行中承接方可能引发的风险(承接方风险),但对购买方可能造成的风险(购买方风险)却没有引起足够的重视。实际上,在公共服务合同履行中,既存在承接方风险,又存在购买方风险,而且购买方风险的存在在很大程度上为承接方的道德风险转化为实际的败德行为提供了契机。因此,为了有效规避公共服务合同履行中的相关风险,就不能忽视对购买方风险的识别与防控。

二、公共服务合同履行中购买方风险识别的学理阐释

在完成组织购买环节的相关工作后,公共服务的承接方就被挑选出来,并开始进入由承接方根据合同约定从事公共服务生产阶段。公共服务能否被高质量、低成本和高效率地供给,既取决于在组织购买环节是否选择一个合适的承接方,也取决于在公共服务合同履行中能否有效规避公共服务能力衰落、公共服务合同履行监管失灵、相关工作人员腐败、资金拨付迟滞等购买方风险。

(一)公共服务能力衰落风险

与政府购买公共服务相关的公共服务能力主要包括公共服务规划能力、公共服务生产能力和公共服务监管能力等。因为政府购买公共服务与政府亲自生产公共服务都会涉及要事先做好公共服务的规划,所以公共服务规划能力并不会随着政府购买公共服务的推行而呈现衰落之势。而在公共服务合同履行中,公共服务生产能力和公共服务监管能力的衰落风险却需要引起重视。

从生产管理维度来看,随着政府购买公共服务的购买范围和购买数量的迅速扩大和增长,购买方日益习惯于通过社会力量来完成公共服务的生产。当购买方越来越依赖社会力量来生产公共服务时,

也就意味着购买方直接生产公共服务的经验和专业知识越来越缺乏,对相关工作也越来越生疏,购买方的公共服务生产能力也因此逐渐下降。由于我国公共服务供给的历史基础相对薄弱,所以在购买的公共服务中有相当一部分是增量公共服务而非存量公共服务^[10]。购买方对增量公共服务的供给本身就缺乏充足的经验,当采用购买的方式由承接方来生产增量公共服务时,就会让购买方失去积累增量公共服务供给经验的机会,从而导致购买方的公共服务生产能力无从提升。随着购买方公共服务生产能力的下降,会越来越依赖社会力量来生产公共服务,由此带来购买方空心化的危险。例如,在美国,那些在购买公共服务上花费巨大的州政府和地方政府通常已经不再具备生产服务的能力,而且几乎完全依赖合同承包人^[3]。可见,美国的一些政府也越来越依靠通过签订合同来将公共服务生产委托给社会力量。当购买方可以选择的承接方非常有限时,那么对承接方的依赖关系就会更加突出。此时,购买方和承接方之间已经不是单纯的合同关系,而更类似于联盟关系。在该联盟中,购买方和承接方之间相互需要对方。这无疑是比较危险的一件事,其中需要防控的风险相对较多。例如,承接方可能会在合同履行期间要求购买方追加经费投入和降低公共服务标准。具体来说,有的承接方为了获得公共服务生产合同,在组织购买环节故意提供不合理的低价格,在合同履行环节,则又会要求追加经费投入或降低服务标准。购买方因为没有其他承接方可供选择,加之购买方自身不具备相应的公共服务生产能力,不得不接受这样的不合理要求,从而陷入被动局面。例如,广州市A区政府下属的JNZ街道用一个月16万多元的价格购买某清洁公司的环卫服务。在履行合同期间,尤其是“创卫”阶段,该清洁公司经常以需增加人手、需加班等名义要求街道额外支付一些经费^[11]。JNZ街道为了顺利完成“创卫”等任务,不得不满足清洁公司的无理要求。

就公共服务监管能力而言,如果说公共服务购买意味着生产能力在由购买方应具备的一系列能力组成的能力群中的重要性在降低,那么购买方对公共服务合同履行的监管能力的重要性就应显著提升。让人深感忧虑的是,因为对公共服务的生产越来越外行,所以购买方逐渐变得不太擅长判断这些服务究竟做得怎么样,由此造成购买方对服务生产情况的监管能力也在下降,甚至没有能力判断公共服务质量的高低。例如,有部分县、乡干部因为对不少项目不懂,也不知道如何监管,到最后通常就会到现

①撇脂,即指公共服务的承接方在生产公共服务时挑选最好的或最容易获得的顾客。

场走马观花式地看一看。此外,由于有的公共服务尤其是那些无形的“软”公共服务难以精确地给出评判其质量的标准,更难以精确地测量其生产成本,进而导致很难准确判断一项低成本生产的公共服务的成本之所以比较低,是因为公共服务效率真的比较高,还是因为有意降低了公共服务质量。因此,对这类公共服务的有效监管往往难度较大,对监管能力的要求也大幅提高。

(二) 公共服务合同履行监管失灵风险

政府购买公共服务意味着购买方从公共服务的直接生产者向公共服务的间接生产者转变,但这种转变并没有改变购买方作为公共服务提供者的角色。换言之,公共服务的承接方可以是多元的,但是公共服务供应的终极责任主体只能是一元的,那就是购买方。公共服务的政府购买并没有减轻购买方的管理责任,当选择好了公共服务的承接方并由其按合同约定来生产公共服务之后,购买方必须切实加强对其公共服务合同履行情况的监管,从而确保承接方能够按照合同约定保质保量地按时完成公共服务生产任务,然而信息非对称性、监管动力不足、监管精力有限等都会使公共服务合同履行监管失灵成为一个必须直面的风险。

从信息对称维度看,购买方对承接方在公共服务生产中的专业技能水平和真实的人力、物力、财力、时间、信息等资源投入情况通常不如承接方清楚,即承接方在这些方面拥有充足的信息和显著的信息优势,而购买方对这些信息则难以充分掌握并处于信息劣势地位。不仅如此,从政府购买公共服务的复杂程度来看,这一活动“横跨‘行政’与‘市场’”,除了要注重完善行政监管手段之外,还要懂得对市场机制的运用,因此……充满了挑战”^[12]。随着公共服务购买范围的扩大,所购买的公共服务的种类越来越多,购买方不可能对每一类具体的公共服务项目都非常熟悉。而与从事某一具体的公共服务生产的承接方相比,购买方对承接方正在从事的公共服务生产通常也不如承接方专业,正所谓“隔行如隔山”。购买方与承接方之间固有的信息非对称性造成了购买方很难完全准确地掌握承接方的供给函数、服务投入程度和服务质量等基本信息,这就为理性的承接方欺骗购买方和损害购买方的利益提供了现实可能,因信息非对称引发的公共服务合同履行监

管失灵风险由此生成。

从监管动力维度看,不少购买方通常对组织购买环节如何选择合适的承接方较为重视。在选择好承接方之后,有的购买方因为不是公共服务的消费方,也不拥有资产剩余索取权^①,加之对公共服务合同履行情况进行监管需要付出时间、精力和金钱成本,所以缺乏足够的动力监督承接方按约履行合同。有的购买方因为受“庸、懒、散”等不良工作作风影响,抑或因为购买方只是将购买公共服务作为上级下达的政治任务^②而非降低成本和提高服务质量的手段,在转移了生产责任后,部分购买方会产生如释重负的感觉,因而对合同履行的监管责任容易掉以轻心,从而导致对承接方的公共服务生产绩效和服务成本支出的监管不够。

从监管精力维度看,部分购买方因为精力的有限性,特别是有的购买方中一个工作人员要身兼数职,只能挤出一小部分精力用于监督承接方履行合同的情况,通常更为重视编报预算和组织购买等环节的工作,因而对公共服务合同履行的监管往往重视不够,甚至放任不管。例如,在对 E 市 G 区 Y 街道工作人员进行访谈时,当问及如何对社会组织提供助餐服务进行监督时,该工作人员强调:“主要还是靠作为服务对象的老人的反馈,老人要是有意愿跟我们反映,我们会有记录,因为购买方的相关工作人员也没有足够的时间和精力每天亲自到那边去监督。”(访谈编码:G20170724)^③再如,深圳市 D 区为每个社区配备了 2 名工作人员,具体负责对公共服务经费使用、服务质量和真实性进行监管。这些工作人员主要通过对承接方和消费方进行电话回访或上门回访、查阅服务记录本等有关证明材料进行核查和了解情况^[13]。由于人手少、任务重、专业能力有限,使购买方监管在很大程度上停留在表面化、形式化层面。又如,有学者通过对江苏省常州、泰州、常熟等城市开展调查发现,在购买公共体育服务的实践运作过程中,因为人力、财力、物力有限等,购买方履行监管职责存在投入不大、力度不够甚至履职缺失等问题,从而呈现出“卸包袱”式购买的实际样态^[14]。从前述实例可以看出,购买方对社会组织经费使用、服务质量和真实性的监管相对薄弱。从这一意义上说,购买方与承接方之间在公共服务合同履行方面的过度宽松更像是前者在资助后者,而

① 剩余索取权作为财产权中的一项权力,是对资本剩余的索取权力,也就是索取剩余的权力。这里的剩余是指总收益减去按照合同约定支付的报酬后剩下的那部分收益。与剩余索取权不同,剩余控制权是指在不违背合同约定和法律规定的情况下,根据自己的意愿来决定资产用途的权力。剩余索取权和剩余控制权共同构成了剩余权。

② 有学者通过访谈发现,当政府购买公共服务成为上级政府注意力分配的重点和关心的标志性成果时,下级政府就会有动力去推进该项工作,否则不少下级政府就可能采取维持现状的应对策略。参见黄锦荣、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。

③ 访谈编码规则:被访者身份的汉语拼音首字母+访谈日期。

不是前者花钱购买后者生产的公共服务。

(三) 相关工作人员腐败风险

从公共服务的委托—代理关系来看, 承接方通常是从购买方而不是消费方那里获得合同的, 即购买方是委托人, 承接方是代理人(受托人)。因此, 承接方往往首先将购买方作为需要认真对待的服务对象, 而不是将消费方放在第一的位置。而承接方在合同履行中, 并非都具有尽心尽力地根据合同约定来生产公共服务的专业人士的动机。也就是说, 对承接方的公共服务生产行为不能理想化地套用公共服务的信任模式, 即不能简单地假设承接方的“所有工作人员都是利他主义的‘骑士’(Knights)^①, 而非自私自利的‘无赖’(Knaves)。他们唯一的追求是满足服务用户的需求以及更广泛的社会需要; 他们唯一的兴趣是促进社会的福利”^[15]。当承接方中的工作人员并不是高尚的骑士^③时, 就可能出现下述情况: 受到自利动机的驱使, 为了能够既通过降低服务质量来减少投入, 又不会被购买方中的相关工作人员追责, 即让其做到睁一只眼闭一只眼, 一个基本的策略就是通过行贿等手段来收买相关工作人员。购买方中有的相关工作人员也存在追求一己私利最大化的行为偏好, 因而经不起金钱或美色的诱惑, 并由此被承接方成功收买, 购买方俘获现象由此出现。由此可知, 购买方俘获通常是指承接方中的有关人员通过向购买方中的某些工作人员提供一定的好处, 促使后者作出对前者有利的行为。此时, 购买方类似于被承接方俘虏了, 所以这种现象被形象地称为购买方俘获。有的承接方主动向购买方相关工作人员尤其是有决定权的负责人行贿的一个重要目的就是希望维持好与购买方的长期合作关系。这样一来, 在本次合同履行完毕后, 后面还有机会继续从购买方手中承接公共服务的生产任务。

从现实层面来看, 无论实践界抑或学术界, 对公共服务购买尤其是采用竞争性招投标方式购买的腐败问题的关注重点往往集中在合同获得阶段, 即组织购买环节。该环节的腐败问题是造成逆向选择的重要原因之一。不过, 公共服务合同履行环节购买方相关工作人员腐败问题同样需要引起高度重视, 因为这直接关系到公共服务购买的预期目标能否圆满实现。合同履行环节购买方相关工作人员的腐败问题也为事后机会主义行为提供了发生的空间。此外, 当购买方相关工作人员被承接方俘获之后, 还可能

出现消费方的投诉被轻视甚至无视的情况。比如, 购买方可能对消费方反映的承接方在公共服务生产中存在的服务态度不太好、服务质量比较低、服务时长不达标等问题采取从轻处理甚至听之任之的态度, 这就会造成消费方享受的服务品质与合同中的约定相比存在明显差距。

(四) 资金拨付迟滞风险

购买方按照合同约定及时拨付资金是承接方公共服务生产顺利进行下去的重要保障。令人遗憾的是, 购买方资金拨付迟滞风险却经常出现。所谓购买方资金拨付迟滞风险, 主要是指购买方可能会出现超过规定的资金拨付时间才拨付购买资金的情况。时常出现的情况是: 在公共服务购买合同上明确设定了购买资金的到账日期, 比如在签订合同后 14 个工作日内拨付第一笔资金, 通过中期检查后 20 个工作日内拨付第二笔资金, 通过评价验收后 15 个工作日内拨付第三笔资金, 但是有的购买方却经常无视合同约定, 拨付资金的时间甚至是合同约定时间的 1.5 倍以上, 即 21 天以上、30 天以上和 22 天以上。例如, S 县政府在购买棚户区改造工作中, 因为财政部门负责审批的项目较多, 工作任务繁重, 导致审批周期较长, 所以经常出现拖延拨付资金的问题, 从而导致改造工作不能如期完成^[16]。

在购买合同中, 通常也会有购买方如果延期支付购买资金, 承接方有权进行催告并要求购买方按照合同约定的违约金比例支付违约金的相关条款。不过, 因为项目中期检查时间延后、资金支付机制不完善等原因, 购买资金拨付延迟现象时有发生, 而承接方出于下次争取继续合作、担心被购买方刁难、对购买方的公共服务项目存在依赖性等方面的考虑, 很少履行催告的权利^[17], 更遑论让购买方支付违约金, 这就让购买方拖延资金拨付无须付出任何代价。

三、公共服务合同履行中购买方风险防控进路的理性设计

能否有效防控公共服务合同履行中的购买方风险, 将直接影响政府购买公共服务的实际购买成效。因此, 有必要针对公共服务能力衰减、公共服务合同履行监管失灵、相关工作人员腐败、资金拨付迟滞等典型风险, 着力探寻其防控的理性设计。

(一) 公共服务能力衰减风险的双重防控策略

针对公共服务生产能力衰减风险, 需要努力推

①“骑士”(Knights)一词在这里是指那些受利他动机的驱使而主动去关心别人福利的人。

②“无赖”(Knaves)一词源于 18 世纪的英国哲学家大卫·休谟, 意指只关心一己私利的人。他提出了著名的“无赖假设”。他指出:“政治家们已经确定了这样一条准则, 即在设计任何政府制度和确定几种宪法的制约和控制时, 应把每个人视为无赖——在他的全部行动中, 除了谋求一己的私利外, 别无其他目的。”参见[英]大卫·休谟:《休谟政治论文选》, 张若衡译, 商务印书馆 1993 年版, 第 27—28 页。

③在现实中, 更常见的是承接方中的工作人员既不是尽善尽美的骑士, 也不是彻彻底底的无赖, 而是二者的结合体。

进购买方公共服务生产能力的重建。对于购买方而言,在购买公共服务时,应理性地认识到不能完全放弃自身公共服务生产能力的训练,并应通过专业化学习来获得“资格认证”、通过“参与式实践”来掌握专业技术^[18],以便在购买公共服务中发现社会力量表现不佳时,可以在合同履行完毕后不再继续依赖于向社会力量购买而是亲自供给公共服务。关于参与式实践,一个常用的策略就是采用公私混合的公共服务生产模式。在该模式中,购买方保留或新建公有的公共服务生产组织。在社会力量表现不佳时,将公共服务收归这些组织来亲自生产,或者在组织购买环节,让这些组织适当参与竞争公共服务承接权,在胜出后即从事公共服务生产。当然,在让公有的公共服务生产组织与社会力量一起竞争时,购买方一定要保证竞争的公平性,否则就会对购买公共服务的顺利推行人地为制造阻力。

针对公共服务监管能力不足风险,需要努力提高购买方对合同履行的监管能力。从管理学的学科视角来看,当购买方打算将公共服务的生产职能(“划桨”)移交给社会力量时,就必须将控制作为基本的价值追求,即要确保能够有效地监管承接方的公共服务生产行为(“掌舵”)。由于公共服务购买涉及的公共服务范围广、任务量重、专业性强,因而需要精通此项工作的专业人员。在不少发达国家,公共采购职业与会计师、律师等职业一样,成为一种既重要又专业的职业,然而我国不少地方政府都反映缺少这方面的专业人才^[19]。因此,通过加强教育培训等组织学习的方式来提升购买方监管合同履行的能力就显得十分必要而紧迫。正如唐纳德·凯特尔所言,组织只有认真学习,才可能成为精明的买主;组织只有及时发现并更正错误,才能避免重复犯错^[20]。如果不能加强学习,组织就可能一再重复之前犯过的错误。比如,针对购买方开展监管能力培训,让其能够灵活地综合运用诸如巡警监管和火警监管等不同种类的监管方式。巡警监管就是进行常规性的巡查性监管,比如进行日常稽查、情况调查和要求承接方作出汇报等。这种方式的运用要避免事先跟承接方打招呼,即采用临时进行的方式开展以提高所获取的监管信息的真实性。火警监管则是当消费方或其他社会公众、大众传媒等有别于购买方和承接方的其他主体对承接方生产的公共服务表达不满时,购买方对相关问题展开调查和处理。无论采用哪种监管方式,购买方都必须意识到,一定要有相应的惩罚性措施作为保障^[21],比如,采用警告、延期支付款项、罚款、终止合同、纳入黑名单、诉诸法律等手段。同时,政府部门要注重通过公务员招考、政府雇员

制、其他单位调入等多种途径吸纳专业化的监管人员来提高购买方对承接方履行合同情况的监管能力。

(二) 公共服务合同履行监管失灵风险的三重防控理路

为了防控公共服务合同履行监管失灵风险,应大力推进第三方监管团队的独立监管。英国是较早引进专业化监管机构并推行与绩效挂钩的监管方法的国家。他们通过拟定“公共服务协议”和聘请专业人士,能够及时发现承接方在履行公共服务合同中出现的或存在的隐患,并立即敦促承接方马上整改,从而避免到了绩效评价环节才发现有不少问题^[8]。参照英国的经验,我国公共服务的购买方在选择好了承接方并与之签订合同后,可以将公共服务合同履行的监管任务移交给第三方监管团队。该监管团队在开展监管时,要通过检查承接方的生产记录、定期或不定期地开展实地调查、受理投诉等^[22]方式来确保承接方严格按照合同约定完成公共服务生产任务。需要注意的是,从严格意义上说,第三方监管团队对承接方的不良行为只能提出处理建议,而不具有处理权限,因此对承接方的不良行为作出最终判断并采取督促整改、按合同约定进行处罚或更换承接方等措施的责任仍然需由购买方承担。需要强调的是,在引入第三方监管团队时,购买方还应加强对第三方监管团队的监管,特别是要敦促第三方监管团队加强监管力量和改进监管方式方法,以提高第三方监管团队的监管质量。例如,有的第三方监管团队在开展监管时,先让社会组织告知开展活动的内容、时间和地点,然后派检测员到现场进行跟踪。当有学者对某位检测员进行访谈时,该检测员直言不讳地表示:“区社工委要求每个项目的跟访不得少于三次,但是每个年度有将近两百个项目需要进行过程监管,我们最多的时候只有五名检测员,不可能一个项目走访三次,每个项目走访一次已经是非常大的工作量了。”(访谈编码:J20091105)^[22]不仅如此,因为社会组织在前期沟通过程中已经知道第三方监管团队会来跟访哪场活动,因而只要把该场活动做好就足以应付检查^[9]。

为了防控公共服务合同履行监管失灵风险,还应积极引入消费方参与式监管。由于消费方是承接方生产公共服务的直接消费者,对服务内容、服务态度、服务效率、服务水平等方面的信息最为了解,故而可以借助消费方的力量防范承接方不按合同约定履行公共服务生产职责。不仅如此,通过为消费方提供发表看法、提出建议和进行投诉等畅通的渠道,还可以让购买方和承接方都能够及时地认识到哪些地方有待改进和如何改进、哪些地方做得比较好。这些

既对保证此次公共服务购买质量有直接的促进作用,也为后续的公共服务购买如何更好地体现消费方意愿和发挥消费方监管作用积累一定的经验。当然,在实践中,消费方对公共服务合同履行进行监管的渠道和方式并不很畅通。鉴于这一情况,一方面购买方可以在公共服务合同履行期间不定期开展“公共服务满意度调查”,以获取消费方对公共服务生产中存在问题的反馈信息,并借此采取相应的整改或处罚措施;另一方面,购买方也应建立较为通畅的公共服务投诉渠道,当消费方对承接方生产的公共服务有不满意之处时,随时可以将相关信息和诉求反馈给购买方,从而对承接方的公共服务合同履行形成即时性监管。

为了防控公共服务合同履行监管失灵风险,可以尝试与严格履约的承接方建立长期合作关系。在多次委托—代理关系中,即使不存在显性激励机制,也能够考虑依靠“时间”本身无成本地解决代理问题。根据重复博弈模型的相关研究成果,如果作为委托人的购买方与作为代理人的承接方之间形成了长期的公共服务买卖关系,加之贴现因子足够大(双方都有充足的信心),那么就可以实现帕累托一阶最优风险分担和激励。进一步地说,在购买方与承接方的长期合作关系中,一方面根据大数定理,可以将外生的不确定性排除掉,购买方能够较为准确地从观察到的变量中推测承接方的努力水平,承接方也不太可能采用偷懒的办法增进自身利益;另一方面,长期合同在一定程度上为承接方提供了“个人保险”,即使合同不具备法律上的可执行性,合同双方出于维护各自声誉以维持长期合作的考虑,通常也会各自努力履行好合同约定的责任^[10]。由此可知,虽然购买方监管失灵为承接方作出败德行为提供了机会,但长期合作关系可以在很大程度上降低承接方此类行为的发生概率。有鉴于此,可以考虑运用持续性合作关系承诺这一隐性激励机制。所谓持续性合作关系承诺,是指购买方公开作出承诺,对那些公共服务生产业绩评价优秀的承接方,会优先考虑建立长期合作关系,而对那些业绩较差的承接方,则不再给予公共服务购买订单。例如,江苏省南部地区部分市县就对社会组织进行了等级评估,对评估等级较高的社会组织,在购买公共服务时会有一定的偏重^[7]。

(三) 相关工作人员腐败风险的三重防范机制

相关工作人员的腐败行为会直接造成公共服务合同履行的不严格、不到位,并最终导致公共服务购买的实际成效大打折扣。因此,必须多措并举地防控公共服务合同履行中相关工作人员的腐败风险。

1. 构建以识别机制和精准问责机制为主要构件

的不敢腐的惩戒机制。负向激励是不敢腐的惩戒机制的基本内核。在公共服务合同履行中,负向激励作为以惩罚为主要内容的一种激励类型,意在让相关工作人员不敢作出有悖于合同约定的购买目标和任务的行为。从不敢腐的惩戒机制的构件来看,主要由相关工作人员腐败行为识别机制和精准问责机制两个子机制组成。就相关工作人员腐败行为识别机制而言,可以考虑由中央政府选取若干地区先行先试,由这些地区的地方政府探索性地出台“XX政府购买公共服务相关工作人员腐败行为识别办法”(试行),分门别类地细致列举相关工作人员腐败行为的主要“病症”。不难想象,不同地方政府罗列的相关工作人员腐败行为难免会存在一定差异性、主观性和不全面性,但中央政府可以在综合各地方政府所作的探索性界定基础上,出台“政府购买公共服务相关工作人员腐败行为识别办法”(试行),对相关工作人员腐败行为的表现作出更加全面、详细和客观的列举,并对这些行为的判断标准以及识别这些行为的方法和手段等作出可操作化的规定。就相关工作人员腐败行为精准问责机制而言,可以由中央政府尽快制定“政府购买公共服务相关工作人员腐败行为问责办法”(试行),设定好对相关行为进行问责的具体标准、基本范围、主要内容、工作程序、常用方式、惩罚措施、救济渠道等,从而让相关工作人员为自己的腐败行为付出沉重代价^[23]。此外,还可以与购买方主要负责人签订“拒腐承诺书”,在承诺书中要明确第一责任人,让其切实承担起防范相关工作人员腐败风险的主体责任。

2. 构建以监督机制和考核评价机制为主要构件的不能腐的防范机制。缺少有效的监督,就无法做到不能腐。为了让不能腐的“笼子”更加牢固和严密,让相关工作人员完全丧失腐败的操作空间,需要构建起由相关工作人员腐败行为监督机制和考核评价机制组成的不能腐的防范机制。就相关工作人员腐败行为监督机制而言,要尽快构建起主管部门、财政部门、审计部门、纪委监委、司法部门等多主体协同监督机制,最大限度地提升监督合力;要加大对相关工作人员尤其是主要负责人“工作圈”“生活圈”“社交圈”的监督^[24],特别是要将八小时之内的监督与八小时之外的监督有机结合起来,实现全天候全覆盖无缝隙的监督。就相关工作人员腐败行为考核评价机制而言,建议由中央政府出台“政府购买公共服务相关工作人员‘拒腐’行为考核评价工作条例”(试行),对相关工作人员拒绝腐败作出具体明确的规定,将相关工作人员“拒腐”情况纳入政府购买公共服务绩效考核评价中,并进一步做好考核评价的主体选择、

指标设计和结果运用等工作。

3. 构建以“拒腐”思想教育引导机制和“拒腐”行为正向激励机制为主要构件的不想腐的保障机制。不想腐离不开相关工作人员的思想自觉。为了让不想腐的自觉意识越来越强,需要构建由“拒腐”思想教育引导机制和“拒腐”行为正向激励机制两个主要构件组成的不想腐的保障机制。就思想教育引导机制而言,一方面要切实加强相关工作人员的公共服务动机教育(公共服务动机通常是指基于以人民为中心的理念,自觉地通过处理公共事务来为人民服务的利他性动机,其具有利他性、服务性和无私奉献性等特质),借此减少相关工作人员人性中自私自利的一面,更多地培育和激发其为消费方提供高质量公共服务的利他主义动机。为了提升公共服务动机培育的有效性,建议由中央政府制定“政府购买公共服务相关工作人员公共服务动机培育办法”(试行)。另一方面,要积极开展相关工作人员腐败案例警示教育。要从警示教育的案例选择、内容设计、方法运用等方面提高教育的精准性和有效性,让相关工作人员能“心有所恶、行有所止”。就行为正向激励机制而言,对于坚持原则、严格履职的相关工作人员要通过公开表彰、授予荣誉、发放奖金、晋升职级或职务等精神或物质奖励手段激发其继续拒绝腐败的内外动力。对于那些严格履行合同、自觉摒弃腐败行为的承接方,在绩效评价环节结束后给予一定的物质或精神奖励,并优先作为后续的公共服务购买项目的承接方。

(四) 资金拨付迟滞风险的双重防范路径

为了防控公共服务合同履行中的资金拨付迟滞风险,应明确资金拨付的及时支付原则。为了提高资金拨付的及时率,应由中央政府相关部门如财政部针对资金拨付发出专项通知,对及时拨付原则作出特别的强调。关于这一点,英国就有明确的规定。英国要求各级政府严格遵守及时支付(Prompt Payment)这个重要原则。如果所开展的购买公共服务没有争议,那么在 10 天内必须将费用支付给承接方。不仅如此,英国在 2010 年颁布的财政预算案还进一步作了专门规定,要求中央政府所有部门必须将 80% 的费用在 5 天内支付给承接方。英国法律还要求中央政府各部门在与承接方签订合同时,一定要增加要求政府部门的承接方必须在 30 天内将费用支付给分包商的相关条款^[19]。

为了防控公共服务合同履行中的资金拨付迟滞风险,还应构建稳定的资金拨付机制。政府购买公共服务的经费通常纳入财政预算。对于购买方而言,一方面应在公共服务项目的合同期满前就制订好该公

共服务项目下一期的购买方案并进入组织购买环节,确保新旧项目之间最大可能地实现无缝对接;另一方面,购买方可考虑适当提高第一笔资金的拨付比例,以减少后续资金拨付延迟对公共服务项目稳定运行带来的不良影响。此外,购买方应优化资金拨付制度,并努力探索根据承接主体的信用等级、社会声誉、过去承接的公共服务项目的实际评价结果等来进行资金拨付的新举措^[16],从而尽可能减少其他外在因素给资金拨付带来的时间上的耽搁。

四、结论与探讨

实践界和理论界往往将目光聚焦于公共服务合同履行中的承接方风险,而对购买方风险知之不多或缺乏关注。实际上,在公共服务合同履行中承接方风险与购买方风险通常是并存的,而且购买方风险在很大程度上为承接方风险转化为现实提供了土壤。

经由学理层面的分析发现,公共服务合同履行中的购买方风险突出地表现为公共服务能力衰降、公共服务合同履行监管失灵、相关工作人员腐败、资金拨付迟滞等四重风险。公共服务能力衰降风险又可细分为公共服务生产能力衰降风险和公共服务监管能力衰降风险两种类型。公共服务生产能力衰降风险主要是由购买方过度依赖社会力量生产公共服务引发的自身生产公共服务的经验和专业知识日渐匮乏造成的。而随着购买方对公共服务生产工作越来越陌生,其对公共服务生产工作的监管能力也随之降低。公共服务合同履行监管失灵风险是信息非对称性、监管动力不足、监管精力有限等多重因素综合作用的结果。承接方在公共服务合同履行中处于信息优势地位,购买方则处于信息劣势地位,由此形成了双方信息的非对称性。有的购买方在自利动机驱使下,仅从自身成本收益角度作出行为选择,因而缺乏对公共服务合同履行情况进行监管的内外动力。部分购买方由于人员数量与工作任务繁重程度之间长期处于失衡状态,故而选择表面化、形式化、应付式监管等行为。相关工作人员腐败风险主要是由承接方的行贿策略和购买方相关工作人员谋求私利最大化的行为偏好共同引致的。购买方及时拨付资金有利于承接方公共服务生产工作的顺利进行,然而购买方的资金拨付迟滞风险却经常演变为现实。

面对公共服务合同履行中的前述风险,需要理性设计相应的防控进路。针对公共服务生产能力下降风险,需要通过专业化学习和参与式实践来开展购买方公共服务生产能力重建工作。针对公共服务监管能力不足风险,需要通过组织学习和吸纳专业

化监管人员来提升购买方对合同履行的监管能力。针对公共服务合同履行监管失灵风险,应综合运用第三方监管团队独立监管、消费方参与式监管以及与严格履约的承接方建立长期合作关系等防控策略。针对相关工作人员腐败风险,可以构建以识别机制和精准问责机制为主要构件的不敢腐的惩戒机制、以监督机制和考核评价机制为主要构件的不能腐的防范机制、以“拒腐”思想教育引导机制和“拒腐”行为正向激励机制为主要构件的不想腐的保障机制等三项机制。针对资金拨付迟滞风险,既需明确资金拨付的及时支付原则,又需构建稳定的资金拨付机制。

本文对公共服务合同履行中购买方风险展开的探索性研究和形成的研究结论在一定程度上弥补了实践界和理论界对这一主题关注不够的缺憾,也为实践界和理论界识别与防控相关风险进而推动政府购买公共服务高质量发展^[25]提供决策参考。不过,本文的研究仍然是比较初步的,未来关于公共服务合同履行中购买方风险的研究可以从以下两个方面加以深化:

第一,开展公共服务合同履行中购买方风险的案例研究。本文对购买方风险的探讨虽然有实例的支撑,但总体上还是更多地停留在学理层面。学理层面的分析自有其不容忽视的学术价值,但这类分析容易因对客观现实的把握不够精细而遗漏重要的风险。因此,后续可以考虑进一步开展多案例研究,由此可能会更为细致和全面地发现本文没有论及的公共服务合同履行中购买方的更多风险,从而将相关研究向纵深推进。

第二,开展公共服务合同履行中购买方风险与承接方风险的内在关系研究。既往关于承接方风险的研究与本文关于购买方风险的研究有一个相同之处就是“都将这两类主体的风险作为独立的变量来研究”。而从类型学维度来看,关于风险类型的划分往往是较为纯粹的理想型,现实中的常态是不同类型的风险相互联系、相互作用甚至彼此交织,基于不同主体所作的公共服务合同履行风险类型的划分也不例外。因此,如何跳出仅仅关注承接方风险或单纯研究购买方风险的窠臼,对公共服务合同履行中购买方风险与承接方风险的内在关系展开研究,就成为一个值得思考的议题。

参考文献:

- [1]敬义嘉.中国公共服务外部购买的实证分析——一个治理转型的角度[J].管理世界,2007,(2):37-43+171.
- [2]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[J].中国行政管理,2023,(3):102-109.

- [3][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,2007:99.
- [4]陈振明.公共管理学原理[M].修订版.北京:中国人民大学出版社,2017:190.
- [5]胡科,虞重干.政府购买体育服务的个案考察与思考——以长沙市政府购买游泳服务为个案[J].武汉体育学院学报,2012,(1):43-51.
- [6]李震,陈元欣,刘倩.政府购买公共体育服务研究——以武汉市政府购买游泳服务为个案[J].武汉体育学院学报,2014,(7):36-40.
- [7]王志文,张瑞林,沈克印.激励约束:政府购买公共体育服务中体育社会组织道德风险的应对[J].沈阳体育学院学报,2021,(3):58-65.
- [8]赫立夫.部分发达国家政府购买公共体育服务供给风险识别及防范研究[J].成都体育学院学报,2021,(3):28-35.
- [9]张汝立,刘帅顺,包雯.社会组织参与政府购买公共服务的困境与优化——基于制度场域框架的分析[J].中国行政管理,2020,(2):94-101.
- [10]郑卫东.政府购买服务的监管问题研究[M].上海:上海人民出版社,2019:50.
- [11]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[J].公共行政评论,2011,(5):100-120+180.
- [12]吴小明.政府采购实务操作与案例分析[M].2版.北京:经济科学出版社,2011:321.
- [13]雷雨若,王娟.地方政府购买居家养老服务中的监管失灵及其矫正——基于南京、宁波、广州、合肥和深圳的分析[J].济南大学学报(社会科学版),2020,(1):145-156+160.
- [14]谢叶寿,陈钧.政府购买公共体育服务的风险及防范措施[J].首都体育学院学报,2018,(3):236-238+254.
- [15][英]朱利安·勒·格兰德.另一只无形的手:通过选择与竞争提升公共服务[M].韩波,译.北京:新华出版社,2010:12.
- [16]唐倩茹.我国政府购买公共服务流程优化研究[D].长沙:湖南大学硕士学位论文,2018.
- [17]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):73-84.
- [18]杨宝,杨晓云.从政社合作到“逆向替代”:政社关系的转型及演化机制研究[J].中国行政管理,2019,(6):87-93.
- [19]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[M].北京:国家行政学院出版社,2017:12.
- [20][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,2009:149-150.
- [21]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[J].行政论坛,2016,(1):46-51.
- [22]冯俏彬,郭佩霞.我国政府购买服务的理论基础与操作要领初探[J].中国政府采购,2010,(7):70-73.
- [23]周义程.“基层庸懒症”的一体化治理路径[J].人民论坛,2020,(2):49-51.
- [24]周义程.腐败低龄化的显著特征与针对性预防[J].人民论坛,2021,(20):46-49.
- [25]李燕凌,高猛.农村公共服务高质量发展:结构视域、内在逻辑与现实进路[J].行政论坛,2021,(1):18-27.
- (责任编辑:于健慧)

Identification and Prevention of Buyer's Risks in the Performance of Public Service Contracts

ZHOU Yicheng

(Centre for Chinese Urbanization Studies, Soochow University, Suzhou, Jiangsu, 215123)

Abstract: In the performance of public service contracts, there are not only risks from the undertaker and the buyer, but also risks from the buyer to a large extent provide an opportunity for the undertaker to transform risks into actual unethical behavior. Therefore, identifying and preventing risks from the buyer becomes important and urgent. Through theoretical analysis, it has been found that the buyer's risks in the performance of public service contracts are more prominent in the fourfold risks of declining public service capabilities, regulatory failure in the performance of public service contracts, corruption of relevant staff, and delayed fund allocation. In order to effectively prevent the buyer's risks in the performance of public service contracts, it is necessary to promote professional learning and participatory practice to rebuild the buyer's public service production capacity, strengthen organizational learning and attract professional regulatory personnel to improve the buyer's contract performance supervision ability, and comprehensively utilize third-party regulatory teams for independent supervision, participatory supervision by consumers and establishing long-term cooperative relationships with strict compliance recipients to improve regulatory effectiveness, establish identification mechanisms, precise accountability mechanisms, supervision mechanisms, assessment and evaluation mechanisms, education and guidance mechanisms, as well as positive incentive mechanisms to prevent staff corruption, clarify the principle of timely payment and establish stable fund allocation mechanisms to ensure timely disbursement of funds.

Key words: public service, government procurement, the performance of contract, buyer's risk