



扬州大学学报(人文社会科学版)

Journal of Yangzhou University(Humanities & Social Sciences)

ISSN 1007-7030,CN 32-1465/C

《扬州大学学报(人文社会科学版)》网络首发论文

题目：政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险识别与防范
作者：周义程
DOI：10.19411/j.cnki.1007-7030.2024.03.004
网络首发日期：2024-05-30
引用格式：周义程. 政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险识别与防范[J/OL]. 扬州大学学报(人文社会科学版).
<https://doi.org/10.19411/j.cnki.1007-7030.2024.03.004>



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: 10.19411/j.cnki.1007-7030.2024.03.004

政府购买公共服务承接主体选择的 伪竞争风险识别与防范

周义程^{1,2}

(1. 苏州大学 东吴智库, 江苏 苏州 215123; 2. 苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123)

摘要：政府购买公共服务要实现增进效率、提高质量和降低成本的购买目标，一个基本前提是在选择承接主体时存在较为充分的竞争。然而，立足主体、行为和方式维度的分析表明，潜在承接主体数量的有限性、关系型购买行为的常发性、对竞争运用的失当性等主客观因素时常引发承接主体选择时有意识的虚假竞争和无意识的形式化竞争等伪竞争风险。为了防范政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险，需要从培育公共服务的承接主体、运用公共服务项目分解策略、探索公共服务供给的公私混合方式、通过准市场方式选择承接主体等方面针对性地设计风险防范进路。

关键词：政府购买公共服务；承接主体选择；伪竞争风险；风险防范

中图分类号：F812.45

文献标志码：A

文章编号：1007-7030(2024)03-0043-12

无论是在信奉小政府理念的西方自由资本主义国家，还是在倡导积极有为政府的社会主义中国，公共服务供给都是政府的一项重要职能。从公共服务职能的实现方式来看，政府购买已经成为中西方较为普遍的做法。不过，随着政府购买公共服务向纵深发展，其中蕴含的风险也逐渐引起学术界的重视，但是相关的研究仍然较为初步，特别是学术界对诸如承接主体选择过程中存在的伪竞争风险等较为隐蔽的风险关注不够。而能否对这些深层次风险加以精准识别与有效防范，直接关系到政府公共服务的增进效率、提高质量和降低成本的购买目标是否能够充分实现。鉴于此，政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险识别与防范就成为本文尝试探讨的研究议题。

一、政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险：一个不容忽视的议题

竞争作为一只“无形之手”，其存在的好处在经济学中已达成基本共识。一方

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研究重大项目“整体性治理视角下江苏‘互联网+政务服务’运行困境与优化路径研究”(2022SJZD134)

作者简介：周义程，苏州大学东吴智库研究员，苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师。

面，竞争有利于市场的建构和知识的增进。竞争作为意见形成的过程，能够通过信息的传播增进经济体系的统一性和连贯性，竞争让人们对于什么是最好的和最便宜的形成了自己的看法，而且正是由于存在竞争，人们才会像现在了解的那样多地了解可能性和机会。^① 另一方面，竞争有利于促进机会公平和制度优化。正如世界银行在 2002 年的《世界发展报告》中指出的那样，市场竞争不仅有助于提供公平的机会，而且有利于增进制度变迁和经济发展。^② 此外，竞争还有利于提高经营质量。美国里根政府执政期间的管理与预算办公室出具的一份报告指出，竞争为私营部门提高经营质量提供了驱动力。私营部门的经理们假如不能采用最有效的方式经营，就可能被竞争对手淘汰出局。^③

就政府购买公共服务而言，强化竞争十分必要。一方面，竞争有利于提高服务质量。如果承接主体不能提供质量过硬的服务，那么就可能被有能力提供更高质量服务的竞争对手取代，因而对于购买主体和消费主体而言，市场竞争有利于用合适的价格获得高质量的服务。^④ 另一方面，竞争有利于降低公共服务购买成本。竞争为那些愿意提供更低价位的公共服务或所提供的公共服务优于市场现有服务的供应商提供了更多的机会，因而这种竞争会增进市场的公平和限制价格的上涨。^⑤ 因此，问题的关键并不是由购买主体直接供给公共服务还是通过承接主体间接供给公共服务，而是公共服务供给中是否存在竞争以及这种竞争是否较为充分。鉴于竞争存在的诸多优势，其应当引起购买主体的高度重视。反之，如果缺少竞争，就容易导致创新动力的缺乏、购买成本的提高、服务质量的下降和公平的减少。由前述分析可知，我们虽然不能简单地把促进竞争理解为包治百病的灵丹妙药，但是可以确定的是，为了使政府购买公共服务达到增进效率、提高质量和降低成本的目标，尽可能在购买过程中促进竞争是一个不错的选择。从政府购买公共服务的购买流程来看，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，其中主要是在组织购买环节进行承接主体选择时容易引入竞争机制。因此，为了推进政府购买公共服务的有效实施，在选择承接主体时应尽可能促进较为充分的竞争，即多个潜在的承接主体为了获得公共服务生产机会而“存在潜在的竞争，能够创造竞争气氛”^⑥。

①[英] 冯·哈耶克：《个人主义与经济秩序》，贾湛等译，北京：北京经济学院出版社，1989 年，第 98—99 页。

②世界银行：《2002 年世界发展报告：建立市场体制》，北京：中国财政经济出版社，2002 年，第 135—151 页。

③[美] 唐纳德·凯特尔：《权力共享：公共治理与私人市场》，孙迎春译，北京：北京大学出版社，2009 年，第 3 页。

④[美] 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，上海：复旦大学出版社，2007 年，第 83 页。

⑤[美] 唐纳德·凯特尔：《权力共享：公共治理与私人市场》，孙迎春译，北京：北京大学出版社，2009 年，第 12 页。

⑥陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》，北京：中国人民大学出版社，2003 年，第 181 页。

从实践层面看，正是因为意识到引入竞争机制的必要性，党中央和国务院相关部门在出台的相关政策文本中，多次要求在购买公共服务时强化竞争。中央层面出台的关于政府购买公共服务的最早的政策文本是民政部和财政部于2012年11月发布的《关于政府购买社会工作服务的指导意见》（民发〔2012〕196号）。该政策文本指出，“通过公开透明、竞争择优方式选择服务提供机构”。随后，2013年9月，国务院办公厅颁布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号），要求“通过竞争择优的方式选择承接政府购买服务的社会力量”。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调，“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制”。2013年12月，财政部发出的《关于做好政府购买服务工作有关问题的通知》（财综〔2013〕111号）要求，“要及时充分地向社会公开购买服务的项目内容、承接主体条件、绩效评价标准等信息，确保社会力量公平参与竞争”。2014年8月，财政部、国家发展改革委员会、民政部、全国老龄工作委员会办公室发出的《关于做好政府购买养老服务工作的通知》（财社〔2014〕105号）要求，“确保具备条件的社会力量平等参与竞争”。2014年10月，民政部发布的《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）要求，“通过竞争择优的方式选择承接福彩公益金购买服务的社会力量，确保公平竞争”。2014年12月，财政部、民政部、工商总局在出台的《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综〔2014〕96号）中强调，“通过公平竞争择优选择方式确定政府购买服务的承接主体”。2016年11月，财政部、中央编办在发布的《两部门关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》（财综〔2016〕53号）中要求，“积极推进采用竞争择优方式向事业单位购买服务”。2016年12月，财政部、民政部在发布的《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》（财综〔2016〕54号）中强调，“通过公开公平、竞争择优方式选择社会组织承接政府购买服务”。2020年1月，财政部在出台的《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号）中强调，“购买主体应当根据购买内容及市场状况、相关供应商服务能力和信用状况等因素，通过公平竞争择优确定承接主体”。2023年3月，财政部在发布的《关于做好2023年政府购买服务改革重点工作的通知》（财综〔2023〕12号）中明确要求，“积极推进竞争择优购买服务”。由上观之，中央层面从制定第一个政策文本开始，就一以贯之地强调通过竞争择优的方式选择承接主体。

从理论层面看，在政府购买公共服务中引入竞争机制并不容易。令人欣慰的是，国内外已有部分学者关注到政府购买公共服务时可能出现的承接主体垄断问题并提出了防止垄断和促进竞争的基本路径。具体来说，承接主体垄断问题主要表现为：一方面，政府购买公共服务可能会存在公共服务市场被一小股供应商甚至一个供应

商所把持,^① 从而形成供应商垄断的局面;另一方面,购买主体倾向于将公共资源集中于发展相对成熟的承接主体那里,^② 从而增强了承接主体垄断的趋势。此外,有的基层政府出于利益的考虑而对本地社会组织采取地方保护主义策略,^③ 这也会造成政府购买公共服务被本地社会组织所垄断。针对承接主体垄断问题,学者们提出的应对策略主要包括:通过提高公共服务生产者的数量和能力来提升承接主体间的竞争程度;^④ 通过加强供应商内部控制来减少垄断带来的负面后果;^⑤ 通过提升政府的合同谈判和管理能力来加强对承接主体的监督控制;^⑥ 通过构建主体多元化的和全过程的监督体系来提升对承接主体的监管效能;^⑦ 通过让公众在公共服务购买过程中扮演购买前的需求表达者、购买中的监督者、购买后的评估反馈者等角色来推进政府购买公共服务的协商民主制度建设。^⑧ 学界的相关研究成果为本文的研究提供了重要参考,当然,这些成果在探讨承接主体垄断问题的发生机理时,都在一定程度上忽视了政府购买公共服务在承接主体选择环节可能出现的“伪竞争”风险。事实上,该风险在公共服务购买实践中并不鲜见,并且是造成承接主体垄断问题的一个较为隐蔽的深层次原因。从历史的维度看,从1994年深圳罗湖区探索购买环境卫生服务以来,我国政府购买公共服务已经走过了30年实践历程。^⑨ 在这段历程中,我国各级政府越来越多地通过与社会力量签订合同进行购买的方式来进行公共服务供给,从购买的范围到规模都呈现日益增长态势,但在已经走过的这段历程中,承接主体选择的虚假竞争、无意识的形式化竞争等伪竞争现象时有发生。鉴于此,本文的基本旨趣不在于对政府购买公共服务时引入竞争机制的必要性、政府购买公共服务中垄断风险的表征与防控等实践界和学术界已经有所关注的既有议题进行深化探讨,而在于对政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险这个在某种程度上

①[美]唐纳德·凯特尔:《权力共享:公共治理与私人市场》,孙迎春译,北京:北京大学出版社,2009年,第25—28页。

②周俊:《政府购买公共服务的风险及其防范》,《中国行政管理》2010年第6期,第13—18页。

③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,第45—49页。

④詹国彬:《政府购买公共服务的风险及其防范对策》,《宁波大学学报(人文科学版)》2014年第6期,第72—79页。

⑤Meeyoung Lamothe and Scott Lamothe, “Beyond the Search for Competition in Social Service Contracting: Procurement, Consolidation, and Accountability”, *American Review of Public Administration*, vol. 39, no. 2 (2009), pp. 164—188.

⑥[美]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,上海:复旦大学出版社,2007年,第183页;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,第13—19页。

⑦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》,《公共管理学报》2019年第3期,第62—72页。

⑧高奎亭、薄纯磊、宋杰等:《民生福祉理念下地方政府购买体育公共服务中的行政垄断及其规避》,《山东体育学院学报》2023年第5期,第23—32页。

⑨周义程:《公共服务合同履行中购买方风险的识别与防控》,《行政论坛》2023年第6期,第124—132页。

被忽视的议题开展探索性研究，即重点探究政府购买公共服务承接主体选择伪竞争风险的发生机理，并在此基础上针对性地寻求相应的风险防范进路。

二、政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险：生成机理的三维阐释

我国政府购买公共服务中的竞争性购买早在 20 世纪 90 年代末就已经出现了。深圳市绿化管理处从 1998 年起引导部分公园养护工人成立园林绿化公司，引入竞争性方法招标采购服务。深圳市的园林绿化服务购买工作几乎没有争议地成为我国通过招标方式由政府向社会力量购买公共服务的早期典型案例。^①然而，在实践操作中，经常出现通过有意识的虚假竞争和无意识的形式化竞争等方式来选择承接主体的问题，市场竞争不足似乎成为一种常态。例如，在我国政府购买公共服务的组织购买环节，根据相关规定，购买金额达到一定数量就要通过招投标等公开竞争的方式来选择承接主体，但实际操作经常是，购买主体提前与潜在承接主体接触，如果对某个潜在承接主体比较满意，就会让其找其他主体来“陪标”。虽然对购买主体而言，这一做法有利于减少信息不对称，避免在履行合同和绩效评价等后续环节出现更大的风险，但“伪竞争”却由此出现。^②换言之，在政府购买公共服务的承接主体选择问题上，完全竞争状态更多的是一种美好的想象，伪竞争才是我们需要着力防范的风险。一般来说，竞争缺乏通常可以从主体（参与竞争的主体的数量之有限性）、行为（关系性行为对竞争性行为的替代）、方式（对竞争方式的运用不够科学）等方面寻找原因。同样地，政府购买承接主体选择伪竞争风险背后的生成机理也可以从主体、行为和方式三个维度加以阐释。

其一，潜在承接主体数量的有限性是伪竞争风险生成的主体维度。我国政府向社会力量购买公共服务的实践只有不到三十年时间，而中央层面的顶层设计则更晚，大约在 2012 年底。由此可知，我国政府购买公共服务起步相对较晚，因而还存在公共服务市场不太完善的问题，抑或说是弱市场问题。在我国的公共服务供给领域，作为市场主体的社会力量还不够成熟，特别是作为社会力量重要组成部分的社会组织的发育程度远远没有达到竞争性购买公共服务的基本要求。在购买公共服务项目时，购买主体会遭遇符合资质的潜在承接主体太少或根本没有符合资质的承接主体这一窘境，因而就出现了无从选择的被动局面。换言之，由于社会力量发育不成熟，可供购买主体选择的符合条件的承接主体偏少。在我国政府购买公共服务的实践运作中，有时由于能够承接某项公共服务的潜在承接主体数量不足，而该公共服务项目的金额却达到公开招标的要求，此时购买主体不得不安排其他承接主体象征性地参与招标过程，^③有意识制造的虚假竞争由此发生。不仅如此，在这少量的承接主

①王浦劬、[美] 莱斯特·M. 萨拉蒙等：《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析》，北京：北京大学出版社，2010 年，第 25 页。

②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，第 13—19 页。

③王浦劬、[美] 莱斯特·M. 萨拉蒙等：《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析》，北京：北京大学出版社，2010 年，第 25 页。

体中，有时还会存在一个或少数几个相对其他承接主体而言更为强大的承接主体，甚至出现“只此一家，别无分店”的情况，这些相对成熟的承接主体的垄断局面由此形成。此时，政府购买公共服务就可能会出现购买主体和承接主体双边垄断的被动局面。在这种局面中，购买主体与承接主体之间容易形成一种依赖关系，尤其体现为购买主体不得不依赖承接主体，而承接主体“甚至可以影响政府评估标准的制定”^①。

在公共服务购买过程中，还存在一种较为极端但并不少见的现象，即如果不是因为政府在推行购买公共服务，某些公共服务根本不会在市场出现。从理论上说，一个真实存在的市场应该有一些买卖双方围绕相对同质的商品进行交易，而买卖双方尤其是卖方的数量越多，意味着市场的竞争程度越高。然而，有的公共服务项目如果不是政府采用购买的方式来提供，根本不会有社会力量来生产这些公共服务，所以事先并不存在这样的市场，更遑论一个竞争性的市场。进言之，关于这些公共服务项目，政府等购买主体是唯一的买方，而在这个买方出现之前，市场上根本没有卖方。有时甚至会出现即使政府等购买主体明确发布了购买需求信息，但仍然很难找到合适的承接主体来承接公共服务生产任务的情况。例如，“对于某些像执法这样的服务来讲，几乎不可能去找私人供应商来完成”^②。

其二，关系型购买行为的常发性是伪竞争风险生成的行为维度。在通过购买的方式供给公共服务时，购买主体与承接主体之间自然而然地形成了委托代理关系。因为委托代理过程中存在显著的信息非对称，所以委托主体不得不承担公共服务购买的信任成本。为了降低这种成本，理性的选择就是将公共服务的生产权让渡给与自己关系较为密切的社会力量，比如自己培育的社会组织等。^③

由于政社分开不到位，有的社会组织与购买主体之间存在亲密而不清白的关系，甚至属于典型的“诱致型社会组织”或“体制催生型社会组织”，这类社会组织不同程度地带有官方色彩，围绕政府拟购买的公共服务项目而活动。^④ 例如，有学者对上海市 JD 区和谐家庭服务中心负责人进行访谈时，该负责人坦诚地指出：“我们这个组织是因为接了这个项目（“阳光居家养残”项目）才成立的，我们是 7 月跟区残联签下这个项目，然后成立的社会组织，主管单位是区妇联……我们组织的名称‘和谐家庭服务中心’是市民政局的刘处长和 JD 区家庭行业协会的会长共同取的

①Jocelyn M. Johnston and Barbara S. Romzek, “Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality”, *Public Administration Review*, vol. 59, no. 5 (1999), p. 387.

②[美] 唐纳德·凯特尔：《权力共享：公共治理与私人市场》，孙迎春译，北京：北京大学出版社，2009 年，第 131 页。

③王浦劬、[美] 莱斯特·M. 萨拉蒙等：《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析》，北京：北京大学出版社，2010 年，第 25 页。

④陈尧、马梦好：《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，第 108—119 页。

……在区残联和妇联的关心下，不断发展壮大。”^① 换言之，这类社会组织本身就是为了“迎合”政府等购买主体，通过项目制方式购买的服务而存在的，因而其一方面高度依赖从购买主体尤其是政府手中获得相应的服务项目以维持自身生存，另一方面为了从购买主体那里赢得更多的服务项目而千方百计地与购买主体维持良性互动关系。这样一来，虽然有的公共服务项目根据要求需要采用竞争方式购买，但与购买主体关系密切的社会组织往往成为购买主体的首选对象，所谓竞争性选择承接主体也演变成精心设计的虚假竞争。

进言之，对于标的额达到公开招标要求而必须采用竞争性购买方式的公共服务项目，在最终选择哪一家承接主体时，购买主体有时也会“量身定做”承接主体的选择标准，从而确保与其关系密切的竞标者从潜在的承接主体变成实际的承接主体。这一情况在客观上对那些与购买主体关系不紧密的潜在承接主体造成了隐性进入壁垒，^② 并由此弱化了公共服务购买的竞争程度。这类承接主体有更多的机会获得订单，因而能够更好地发展壮大，其他承接主体则因丧失合同机会而发育不良甚至走向解体，这在客观上进一步限制了竞争性的公共服务市场之发展和完善。不过，由于诱致型社会组织对购买主体的服务项目购买高度依赖，故而，这类社会组织虽然能够成为服务项目购买的直接受益者，但是通常难以确保自身功能的充分实现，从而陷入一种有增长无发展的“内卷化”困局。

其三，对竞争运用的失当性是伪竞争风险生成的方式维度。在大部分潜在承接主体还相对比较弱小，只有少数潜在承接主体实力比较雄厚的情况下，如果急于推行公共服务竞争性购买，那么导致的一个不良后果是，实力雄厚的潜在承接主体通常成为竞争中的胜出者，此时就容易出现无意识的形式化竞争问题，即购买主体并没有意识到其所采用的竞争性选择承接主体的做法事实上带来的是实力雄厚的潜在承接主体总是胜出的结果，此时的竞争实际上就走向形式化了。一方面，这会带来“强者愈强，弱者愈弱”的马太效应，并由此导致比较弱小的潜在承接主体的生存境遇更加艰难甚至不得不退出公共服务购买市场，进而造成公共服务承接主体选择过程中的竞争愈发减弱。另一方面，实力雄厚的潜在承接主体变得越来越强大，购买主体对这类承接主体的依赖程度日益增强，这就导致购买主体向这类承接主体购买的公共服务的价格并不便宜，甚至比市场价格更贵。

三、政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险：防范进路的四重设计

前文的分析表明，政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险之生成机理主要包括：主体维度的潜在承接主体数量的有限性、行为维度的关系型购买行为的常发性、方式维度的对竞争运用的失当性。为了提高防范伪竞争风险的有效性，应紧

①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：上海交通大学出版社，2017年，第90页。

②邓金霞：《公共服务外包之隐性进入壁垒研究：以上海市为例》，上海：上海人民出版社，2015年，第5页。

紧围绕伪竞争风险的生成机理来寻求相应的防范路径。鉴于此，下文尝试从主体、行为和方式等三个维度切入，针对性地设计风险防范的四重进路。

其一，立足主体维度，为了防范政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险，一个可供选择的基础性策略就是培育公共服务的承接主体。这是因为，存在一定数量和高质量的公共服务承接主体是提高政府购买公共服务的竞争性程度，尤其是在组织购买环节促进不同潜在承接主体之间充分竞争的重要前提之一。何谓充分竞争，学术界尚未形成共识。不过，从国内外政府购买公共服务的实践经验来看，一般来说，至少有三家潜在的承接主体实质性地参与竞争，才能认为竞争具有充分性。从西方国家政府购买公共服务的实际做法来看，着力培育承接主体尤其是种类齐备、结构合理、素质良好的社会组织，^① 是将政府购买公共服务向纵深推进时的一种常见选择。因此，培育公共服务承接主体是防范伪竞争风险时不容忽视的一个重要策略。在政策导向上，应当注重加大对公共服务承接主体的扶持力度，特别是对那些有发展潜力和良好信誉的公共服务承接主体优先进行经济支持。^② 在立法规范上，要对公共服务承接主体的成立条件、审批程序、主管单位等做出科学而明确的规定，尤其要按照“放管服”改革的基本思路来推进简政放权，加强事中事后监管和优化服务，即适当放宽准入条件、优化审批流程、加强规范化监督管理和出台相关优惠政策。

其二，立足行为维度，为了防范政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险，可以运用公共服务项目分解策略。一般来说，当与公共服务项目相关的市场不完善或欠缺竞争机制时，公共服务项目分解就成为一个可供选择的重要策略。具言之，为了提高公共服务购买的真实竞争程度，避免个别潜在承接主体总是成为竞争的赢家，购买主体可以对公共服务项目的内容进行适当细分，然后将不同的部分分配给不同的承接主体。这样既可以较好地防止出现某个承接主体“赢者通吃”的局面，又有助于将合同价格压得更低来降低成本，还有利于在后续的合同履行环节，让不同的承接主体之间形成相互比较和竞争的压力，即承接主体为了以后有机会从购买主体那里获得更多的合同，要尽可能表现得比别的承接主体更加优秀。关于这一点，美国国防部的做法值得借鉴。假如市场上为政府制造核潜艇的只有两个供应商，那么政府此时只有两种选择：一是只与其中报价较低的供应商签订购买合同，这可能会带来另一个供应商被市场淘汰的结果，并由此造成与政府签订合同的供应商独家垄断核潜艇制造市场的局面；二是把合同分为两份，将其中较少的份额外包给报价较高的供应商。相对于第一种选择而言，第二种选择让两家供应商都存活下来，但会导致政府支付的购买费用有所上升。美国国防部相关工作人员担心如果选择第一种方案，会出现因一家供应商垄断市场而导致政府无从选择和成本上升，所以美国

①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》，《南京社会科学》2009年第7期，第101—105页。

②詹国彬：《政府购买公共服务的风险及其防范对策》，《宁波大学学报（人文科学版）》2014年第6期，第72—79页。

的五角大楼最终选择了第二套方案。^①由此可见，如果将公共服务项目的生产任务全部交由一个承接主体完成，虽然短期来看该承接主体是最适合的，而且这样做似乎更合算，但是从长远来看，可能会得不偿失。这是因为，此时政府的购买行为虽然避免了政府垄断公共服务供给的情况，但因为这种购买行为造成了承接主体垄断公共服务生产的局面，所以就可能进一步导致购买主体因别无选择而对该承接主体形成依赖关系。而一旦产生依赖关系，承接主体就可能因为“只此一家，别无分店”而有机会通过提高价格或降低服务质量等手段来赢得更多的利润。

其三，立足方式维度，为了防范政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险，一个可以运用的策略是探索公共服务供给的公私混合方式。所谓公私混合方式，通俗地说，就是由包括政府在内的公共部门与民营企业等社会力量共同生产同类公共服务。比如，在我国当下的养老服务供给实践中，既有公办的具有养老服务等功能的机构，如苏州市社会福利总院，也有民营的养老机构，如苏州市怡养老年公寓。从表面上看，公私混合模式有重复和浪费的嫌疑，但是该模式为公共部门参与公共服务的竞争性供给提供了机会，并让社会力量因感受到竞争压力而自觉提高公共服务生产质量。^②

在政府购买公共服务的组织购买环节，对同一个公共服务，可以与两个甚至更多的潜在承接主体签订合同，然后让服务对象自主选择满意的承接主体，由此确保在合同履行环节仍然存在承接主体间的竞争。同时，也可以考虑保留或新组建公有的公共服务供给组织，这样做的好处是这类组织既能够与社会力量形成竞争关系，又能够确保在没有合适的社会力量来承接公共服务生产时，购买主体可以亲自组织公共服务生产，而不至于陷入“矮子当中拔将军”的尴尬境地。关于这一点，深圳市罗湖区在环卫工作方面就采用了类似的做法，没有把环卫服务全部外包出去，而是保留了“机扫所”和“机运队”。罗湖区城管局的某位领导在接受访谈时颇有远见地指出：“没有自己的部队万一有什么事情被动，我们整个机运队和机扫所的作用一样，万一有什么事我可以应急。是不是要全部推向市场，我还是有点保留意见。因为全部推向市场以后，有些企业经营不善，造成瘫痪，瘫痪以后，到时候我们是措手不及。你说是说有应急预案……但是你100多万平方米怎么办？你卫生搞不好，领导肯定会找你城管局的领导，我们领导又找我主管的科室……所以我们应该保留一支队伍，现在某个企业不行了，工人闹事……这样我们就很难，有一支队伍，机扫所，我们就可以让他们来加班，加班费政府该给就给，这个我应付得来。”^③深圳市罗湖区的环卫工作由此形成了以外包方式购买为主、政府自身保留的队伍为辅的“尽可能市场，必要时政府”的务实而管用的公私混合方式。

①[美]唐纳德·凯特尔：《权力共享：公共治理与私人市场》，孙迎春译，北京：北京大学出版社，2009年，第26页。

②R. Miranda and A. Lerner, “Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services”, *Public Administration Review*, vol. 55, no. 2 (1995), p. 199.

③杨欣：《公共服务合同外包中的政府责任研究》，北京：光明日报出版社，2012年，第77页。

其四，立足方式维度，为了防范政府购买公共服务承接主体选择的伪竞争风险，还可以考虑通过准市场方式来选择承接主体。所谓准市场，通俗地说，就是公共服务市场中拥有一定数量的存在竞争关系的生产者，这些生产者为了在市场中获得更多的顾客而展开竞争。在格兰德看来，凭单是准市场中的一种典型方式，即这些顾客并不需要自己亲自支付公共服务的费用，而只需利用手中的凭单来选择由哪个生产者为其服务。生产者在收到顾客的凭单之后，到政府那里兑换现金。^①可见，在准市场方式中，服务的费用是由政府来支付的。换言之，运用凭单这一准市场方式来选择承接主体的实质就是在组织购买环节，购买主体至少要选择两家承接主体，然后采用凭单方式让消费者自主选择某一个承接主体生产的公共服务。

在政府购买公共服务的组织购买环节引入凭单有着显著的实践意义。一方面，有利于体现人民至上和以人民为中心的理念。毫无疑问，政府购买公共服务的消费主体是人民，凭单方式将自主选择的权利交给消费主体，体现了对消费主体权利的充分尊重和有效保障。消费主体由此可以有机会和能力避免让自己不喜欢的承接主体给自己提供服务。反之，如果缺少这种机会和能力，消费主体可能会处于被迫忍受的状态，甚至因此而感到痛苦。比如，作为一名学生，你遇到了一个不喜欢你的老师，或者这个老师对你有不太正常且令你厌恶的喜欢，但你却因无从选择而不得不继续上这个老师的课。这样的处境不仅让卑鄙者有很多机会做出卑鄙下流行为，还让处于弱势地位的人虽然感到沮丧，却又时常不得不委曲求全。鉴于这一情况，我们不难发现，拥有“选择可选方案的能力十分令人向往”^②。从更高的政治层面来看，凭单方式也是对习近平总书记早在2015年11月23日组织的中央政治局第二十八次集体学习时提出的“以人民为中心的发展思想”之努力践行，是实现习近平总书记在党的二十大报告中明确强调的“提高公共服务水平，增强均衡性和可及性”的重要方式，是对“为人民谋权利这一新时代中国共产党的历史责任”^③的勇敢担当。

另一方面，在政府购买公共服务的组织购买环节引入凭单有利于对公共服务的承接主体产生激励作用。当公共服务的消费主体有自主选择的权利，让相对更为满意的承接主体为自己提供相关服务时，就会对承接主体形成一定的压力，并由此产生提升公共服务质量、提高公共服务效率和增强公共服务回应性程度之内生动力。这是因为，承接主体所服务的消费主体的数量与自身的收入联系在一起，如果不能有效吸引到一定数量的消费主体，那么承接主体将面临亏损甚至破产的危险。而那些能够被更多的消费主体选中的承接主体则会受到正向激励而有意愿做得更好。总

①[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》，韩波译，北京：新华出版社，2010年，第35页。

②[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》，韩波译，北京：新华出版社，2010年，第37页。

③乔耀章：《为人民谋权利：新时代中国共产党的历史责任》，《江苏行政学院学报》2018年第1期，第75—81页。

之，通过凭单赋予消费主体选择权，无论对于服务不佳的承接主体还是对于服务良好的承接主体来说，都能够较好地提供激励因素。无论对于利己主义色彩更为明显还是利他主义取向更为显著的承接主体，凭单形成的激励结构都会发挥出良好的效果。

此外，凭单还有利于增进公共服务的公平。由于中产阶级及中产以上的富有阶层无论在公共服务需求表达的能力方面，还是在利用自己的人脉获得更多更好的公共服务方面，都比中产阶级以下的阶层具有显著的优势，因而存在公共服务资源获取的不公平性问题。凭单则为不同阶层提供了相对均等的自主选择机会，从而弱化了这种不公平性。相关研究表明，弱者比强者更希望有选择的机会，即“在权力较小或者财富较少的群体中，想要选择的人数更多……说穷人不想要选择，这并不符合事实……总的来说，恰恰是穷人、无依无靠的人以及弱势群体想要选择，他们比声称的狂热痴迷选择的中产阶级更需要选择”^①。

从我国当下以凭单方式购买公共服务的实践来看，主要在基础教育、就业培训、医疗卫生、养老服务供给等方面存在为数不多的初步尝试。在教育领域，浙江长兴县在全国首推“教育券”改革，使用财政事业经费和社会捐款向就读民办或公办职业学校的学生、贫困家庭学生发放面值不等的“教育券”，鼓励社会力量办学以及支持困难学生。在就业领域，凭单的应用始于失业返乡农民工的再就业培训。四川省和陕西省等地向返乡农民工发放“培训券”，由他们自行选择培训机构和培训项目，这一举措得到了农民工的欢迎与认可，并逐渐面向更多有就业需求的培训对象。在医疗卫生领域，重庆市黔江区和浙江省淳安县等地向城乡妇女与儿童、老年人、残疾人及低保人士等服务对象发放“公共卫生服务券”，从而为特殊群体的基本医疗卫生需求提供支持与保障。在养老服务领域，比较有代表性的是北京市朝阳区的养老服务券制度。该区在对辖区范围内的老年人开展需求调查的基础上，明确他们的养老服务需求，并根据老年人的这些需求向符合条件的老年人制作和发放养老服务券。通过该项制度的实施，老年人可以自主选择服务项目和承接主体，不同的承接主体为获得更多的提供服务的机会而展开竞争，由此带来的结果是，养老服务的供给质量大幅提升，老年人对服务的认可度也显著提高。^②

当然，凭单方式在为数不多的实践运用过程中也暴露出了诸如“撇脂”、贪腐、信息缺失等需要高度重视的问题。为了进一步推进以凭单方式来竞争性地选择公共服务承接主体，一方面，需要对承接主体加强监管。购买主体或政府相关部门可以围绕服务券的面值和内容设计、服务券拥有者的资质条件、关于歧视消费主体的禁止性规定、投诉建议制度和问责制度等方面出台相关规定，从而尽可能减少“撇脂”和腐败行为。另一方面，需要建立承接主体信息披露制度。为了让服务券的作用得到充分发挥，需要使持有服务券的消费主体“以足投票”的权利真正落到实处。当

①[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》，韩波译，北京：新华出版社，2010年，第45—47页。

②周义程、胡巧云：《探索以凭单方式购买居家养老服务》，《群众》2019年第8期，第30—31页。

然，选择的权利得以真正实现的一个基本前提是选择者拥有进行比较和做出选择所需的较为充分的信息。然而，由于信息公开制度不健全、服务对象不愿花费精力进行信息搜寻或只能通过非正式途径获取有限的信息等原因，不少服务对象对承接主体的情况并不是很了解，时常难以区分承接主体的好坏，从而可能出现随便选择一家的情况，这就背离了以选择来促进竞争和减少腐败的初衷。鉴于此，需要尽快搭建公共服务信息的正式公布平台或信息系统，让持有服务券的消费主体在做出选择时不再感到信息不够充分。不仅如此，持有服务券的消费主体之间在选择公共服务时存在信息差，这也会导致他们选择的服务的性价比存在一定差异。例如，瑞典的一份调查报告指出，相对于受教育程度较低的人群而言，受教育程度更高的人群往往拥有更多的做出选择所需的信息。^① 考虑到这一情况，购买主体可主动搜集并向服务对象尤其是处于社会下层或受教育程度较低的群体及时推送承接主体的从业资质、从业经验、业界声誉等方面的信息，从而使服务对象能够做出更加理性的选择。

Risk Identification and Prevention of Pseudo Competition in Selecting Undertakers for Government-purchased Public Services

ZHOU Yicheng^{1,2}

(1. Dongwu Think Tank, Suzhou University, Suzhou 215123, Jiangsu, China;

2. School of Politics and Public Administration, Suzhou University, Suzhou 215123, Jiangsu, China)

Abstract: If the government wants to achieve the goals of improving efficiency and quality and reducing costs in purchasing public services, a basic prerequisite is that sufficient competition comes in the selection of contracting parties. However, according to the analysis of subject, behavior, and mode, some subjective and objective factors often lead to conscious and unconscious risks of fake or perfunctory competition in the selection. These factors include the limited number of potential contracting parties, the frequent occurrence of nepotism sort of purchasing behavior, and inappropriate use of competition. In order to prevent these risks, it is necessary to adopt some targeted strategies such as cultivating public service suppliers, dissecting public service project, exploring public-private hybrid mode of supplying public service, and selecting suppliers through quasi market methods.

Key words: government purchasing public services; selection of undertakers; pseudo competition risks; risk prevention

(责任编辑 刘 华)

①[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》，韩波译，北京：新华出版社，2010年，第75页。