

### 专栏导语：政府购买服务的三种研究视角

管 兵\*

研究必须要创新，不仅仅是中文学术界没有说过，还至少要英文学术界也没有说过，这样才能确保研究的价值。对于后发国家的学者来说，最大的挑战莫过于此。后发国家在追赶模式下的主要实践就是模仿学习，从经济发展，到社会变迁，再到法律体系，到政治制度，等等。在发达国家的学者们已经根据本国的首次经验进行了全面且精致的研究之后，后发国家若干年之后才开始引入这些实践。当本土学者们研究这些实践时，必然会发现这个领域已经有着汗牛充栋的文献，已经有着复杂的相互对话的理论体系。这毫无疑问变成折磨和考验学者们的头疼事，也是体现学者智慧和学识的验金石。

政府购买服务很早在西方就有了系统而成熟的实践，这一实践是西方国家整个政府治理体系转型的配套做法，既是具体的，又是宏观的。这个领域的相关研究充斥于社会科学的各种期刊，著作繁多。当中国最近一些年开始在各地采纳这样的一种实践时，学者们该从什么样的角度去讨论中国的制度与现实？整体上而言，不外乎三种视角。

第一种视角是介绍西方的制度和实践。无论从哪一种标准上判断，政府购买服务的制度实践并非中国原创，基本上不是属于中国特色的范畴。西方发达国家在这个领域先行很多年，积累了非常丰富的制度优势和实践经验。当中国开始引入这一模式时，学习和模仿是第一步。我们可以在中文文献中看到大量的学术作品是用这个视角进行的研究。这一视角下的研究的重要意义在于让我们了解政府购买服务的一般性制度模式和在不同地区的差异，从而对这个制度实践有一个类型学意义上的基础性理解。为比较研究和中国的制度实践提供可供讨论的文献基础。在政府购买服务研究的早期阶段在这一视角下进行引介是非常有意义的，可以为中国进行的类似活动提供一个参照系，或者说通过这样

---

\* 管兵，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，讲师。

的研究提供一个普世性的制度讨论背景。

第二种视角是对照西方的制度和实践，讨论中国中国制度和实践中的问题。在中国开展政府购买服务已经有十几年的实践了，中国也制定了专门的法律《政府采购法》和相关的政策法规，在制度和实践上，已经积累了丰富的经验。很多学者针对中国的制度和实践进行了政策导向的研究，通过建立政府购买服务的一般性标准，来对照中国制度和实践中存在的问题，寻找完善制度和解决实践中具体问题的途径。这一块的研究在整体研究中占比非常高。在从中央到地方都在引入这一实践的情况下，尤其是制度实践的初期，一定存在非常多的现实具体问题，制度本身的设计和环节带来的非预期后果等等，都值得政策和经验研究去描述和分析，从中发现问题分析问题，提出政策建议。政策研究非常迫切，但做得好又非常不容易，因为政策受制于非常多的因素，知识仅仅是其中的一部分，或许是不太重要的那一部分。并且，政策研究也是建立在对这个领域比较充分的资料占有和对中国整体制度背景的深入把握的基础上才能够做得好的。政策一定不是局限在一个具体领域，而是一个盘根错节相互牵连的复杂整体系统。

第三种视角是通过政府购买服务的中国实践来讨论中国政治与社会发展的基础性规律。这一研究视角往往并不是以政府购买服务领域为专业的学者们的研究。这些学者对中国的政治和社会的具体领域或宏观领域有着长期的观察，政府购买服务是他们的一个切入点，通过这个切入点去观察中国的一般性情况。无论政府购买服务的制度起源于哪里，我们是向谁学习，这一制度在中国的具体实践，肯定受制于中国政治和社会的一般性现实情况，从而让这一制度和实践不可避免地带有中国特色，这一具体领域的中国特色毫无疑问也是观察和了解中国制度和现实一般性特征的窗口，甚至比其他窗口的清晰度更高，因为它是一个增量改革的领域，相对复杂性程度低一些，很多问题看得更加直观简单。当然这方面的研究或许没有回应政府购买服务专门领域的具体问题，但很多可以回应政治科学、社会学或者公共管理学等学科的学科问题。比如这个领域中一定会涉及政府与社会组织关系、政府与市场关系的问题。这些领域本身在不同学科已经有了丰富深入的研究，那么政府购买服务必定在这些关系上提供新的经验素材。由于这一制度是从西方引入，有着一些基本性的制度约束条件，但它一定还又受制于长期存在于中国的政府与社会组织、政府与市场的具体关系。因此，这一领域展示出来的关系必定会有所不同，但也必定无法是一个全新的图景。在这种视角下，政府购买服务的制度和实践相当于是一次制度试验，可以进行同一变量在这一制度下和传统模式下的不同表现的对比，从中发现可

供解释的差异性。

本次专栏的三篇文章各有特色，分别体现在上述所说的三种视角。吴帆、周镇忠、刘叶三位作者的《政府购买服务的美国经验及其对中国的借鉴意义》属于第一种视角。基于对美国政府购买服务一般性制度的介绍和一个公共服务个案的观察，论文为读者详细地介绍了美国的制度模式和实践特征，资料丰富详实，作者还非常难得地讨论了对中国的借鉴意义。这为进行中美制度比较或者更广泛意义的中国与其他国家的比较提供了参照。文章内容涉及到政府购买服务制度设计和具体实践中的非常多的细节，值得该领域的专业学者细细阅读。

刘波、李娜、彭瑾、常爽的《环卫服务外包中的正式契约、关系契约与外包效果——以深圳市为例》基本上可以定位为第二种视角，不过论文理论导向更为明显一些，并不是单纯的政策研究。政府购买服务中的政府与企业或者社会组织合作是一种合同关系，这与政府内部的科层制完全不同。因此在政府购买服务中的有着相当多的研究是进行合同或契约研究。该文利用了深圳市的调查材料，进行了针对合同与外包效果的因果机制定量研究，为我们展示出来该领域的专业研究的思路和技术特征。

第三篇论文是吕纳的《公共服务购买中政府制度逻辑与行动策略研究》，基本上体现出来的是用第三种视角看待政府购买服务。这篇文章是通过政府购买服务的具体案例，来透视在这一过程中展示出来的政社关系，尤其是与传统的政社关系的相异点。作者认为在这样的制度安排下，政府存在双重目的，既要发展公共服务，又要维持权力，为达成这样的理性目标，政府采纳有选择性支持和隐形化控制等策略。最后带来的结果是政府进行的是职能转移，而不是权力下放或者建立平等的伙伴关系。这些讨论实际上回到了传统的政府行为及政社关系的反思上了，并不局限于政府购买服务中的技术性问题和本领域的思考。

我们希望通过这三篇论文的推介，能够帮助在这个领域进行研究的读者及关心这个领域的其他读者了解政府购买服务的多重研究思路。更广泛意义上讲，关于中国的社会科学研究的很多领域都不可缺少地体现了这三种视角。