

社会服务中的公共非营利合作关系研究

——一个基于地方改革实践的分析

敬义嘉*

【摘要】随着社会服务提供方式从“制造”向“购买”的转移，公共非营利合作关系迅速成长。对公共非营利合作关系的有效治理事关社会服务提供的最终效果，受到中国社会服务组织成长的国家依附型路径和财权上移、事权下移的政府间的服务提供体制的影响，社会服务提供中的公共非营利合作关系正处在一个体制内的自我调整阶段。合同外包尤其竞争性招投标的创新实践，反映上级政府试图通过政策干预，抑制由体制内生的基层政府与社会组织之间的管家关系；通过竞争性招投标与合同管理，拉开二者距离，引入委托代理关系，推进社会服务目标的稳固与实现。对A市公益服务招投标实践的分析表明，这种政府间的干预受制于公共非营利合作关系的制度环境，效果取决于其能在多大程度上改变政府间的相关制度与资源配置格局。

【关键词】 社会服务 公共非营利合作关系 管家 委托代理 政府间关系

【中图分类号】 D630.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2011) 05-0005-21

一、前言

与人口和社会经济结构的变化相适应，中国政府的社会服务职能得到迅速发展^①。社会服务领域和总量的蓬勃增长，直接受惠于社会服务提供结构的变化，即政府更多

* 敬义嘉，复旦大学国际关系与公共事务学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金项目（11BGL706）、复旦大学“985工程”三期整体推进社会科学基金项目（2011SHKXZD013）。

① 相关的发展和案例，可以参见贾西津等（2007）；王浦劬等（2010）。

地以购买服务的方式，通过非营利组织来生产和递送服务^①。这种以组织间合作而非组织扩张的方式实现的服务提供，除了避免政府组织规模的增长外，其特征还在于利用非营利组织的资源优势，形成公私协力的局面，以更好地实现社会服务的提供（敬义嘉，2009）。

在公共非营利合作关系迅速发展的局面下，对合作关系的有效管理成为决定合作条件下社会服务效果的关键。在当前对社会服务外包下公共非营利合作关系形态的探讨中，往往存在时序上的割裂。即对合作关系建立方式的探讨，例如采取正式与非正式、竞争与非竞争方式建立合作关系，没有进一步延伸到对合作关系管理方式的探讨。同时，当前的研究常常将政府视为单一主体，而忽视了政府间的关系和互动对公共非营利关系的影响。从这些问题出发，本文一方面将合作关系管理的两个阶段有机结合起来，对分析公共非营利合作关系的理论进行发展和整合；另一方面在公共非营利合作关系中引入政府间关系的要素，将政府从单一实体还原为政府间体系，以尝试建立具备普遍性的公共非营利合作关系分析框架。本文分析的实证依据主要来自于 A 市在 2009 年开始实施的公益服务招投标项目。下文将首先就相关理论进行综述并建立基本的分析逻辑和框架，接着总括分析我国社会服务提供中公共非营利合作关系的演化，并应用理论框架对当前社会服务外包的实践进行研讨，最后在此基础上进行总结。

二、社会服务中的公共非营利关系形态

服务的提供存在国家、市场、社会和个人等不同模式；现代公共服务复杂性的增加带来模式间的混合。20 世纪 80 年代以来兴起的新公共管理运动，以公共管理改革运动的形式推动了不同部门的合作。无论结合公共供给和私人递送的服务提供模式是被称为“民营化”“合同外包”“竞争性购买”“公私伙伴关系”还是其他，对于部门间合作的主张者来说，其关键在于对“竞争药方”的采纳（Kettl, 1993），即以竞争性手段建立起服务提供结构，替代原有的公共部门垄断执行。相对来看，实践和学术研究关注的重点是竞争性手段的引入和多元化提供结构的建立，而对于合作关系建立

^① 本文中的非营利组织采取宽泛的定义，即专注于社会价值创造，具有自治性、非营利性、非政府性和志愿性等特征的组织，与通常所说的非政府组织、社会组织或民间组织是可以互换的概念。

后的管理问题则探讨较少。合同管理如果不是合同签订后自动完成的，也至多是交由低级官员处理的次等事务（Cooper, 2003；Kelman, 2002）。这种将合作过程局部化了的视角，隐含了对于完全竞争市场的假设，不可避免地忽略了公共服务的产品及其市场的不同特征。

社会服务的产品与市场特征都偏离了完全竞争市场的假设（DeHoog, 1984）。社会服务的需求来自于特定的人群，服务过程是提供者与受众之间的互动过程，需要情感和知识的交融和积淀，标准化空间有限，量身定做程度高。同时社会服务具有较高的外溢性，其受众又缺乏支付能力，因此缺乏或没有经济回报的潜力。这种产品性质决定了在社会服务提供上是缺乏竞争的，是在市场和政府提供之外尚待满足的需求。提供服务的非营利组织往往针对特定的人群及其未满足的需求，缺乏竞争意识和动机，其服务活动凭借和培育了依附于组织和社区的社会资本和物质资本，在特定区域内容易形成垄断提供的局面。社会服务的特征使得在其合同外包过程中，简单地利用市场机制会带来无效甚至有害的后果。

范斯莱克（Van Slyke, 2006）总结了社会服务合同外包中政府面临的四个主要挑战：①供给方缺陷使得政府难以采取终止合同和再招标的策略，例如当不同地域市场和服务种类之间缺乏竞争时；②由意识形态推动的合同外包使得政府缺乏相应管理能力；③政策指令、目标和规划常常界定模糊和缺乏监督，使得公共经理在合同执行过程中对于服务的频率、连贯性和质量难以衡量，也可能使得政策执行偏离政策目标；④合作关系可能为非营利组织治理带来未预期的效果，导致其使命偏移、专业化程度降低，以及对公共资金的过度依赖等。各国社会服务竞争性外包的实践表明，具有前瞻观念和管理复杂事物能力的政府以及大量活跃的非营利组织是采纳竞争性外包政策的基本条件，而这常常仅存在于像纽约这样的超大型都市地区（Savas, 2002；Jing & Savas, 2009）。

社会服务的这些特殊性决定了其合同管理的至关重要。理论界提出两种公共非营利合作关系的形态，以及相对应的管理行为，简述如下：

委托代理关系（Principal - agent Relation）。委托代理理论认为在存在授权关系情况下，委托人和代理人的偏好冲突和信息不对称，会导致代理人以损害委托人利益为代价的投机性自利行为（Eisenhardt, 1989；Barney & Hesterly, 1999；Moe, 1984）。有时也存在委托人的投机性行为（Boycko, et al., 1996）。这种行为取向导致合作双

方缺乏信任，则委托人需要通过设计控制机制，减少在合同签订前后代理人可能出现的冒险行为。相关控制机制包括激励与惩罚制度、信息系统建设、监督、报告与评估制度等。这些试图对代理人问责的活动及导致的支出，构成委托人的交易成本，其大小取决于服务及其效果的可测量程度、委托代理人间目标分歧的程度，市场完善的程度，以及委托人和代理人承担风险的相对倾向等。在委托代理关系下，政府与非营利组织保持了一定距离，形成既合作又对抗的关系，它要求政府发展界定清楚和内容完全的合同，并严格按照合同监督、评价和奖惩非营利组织。

管家关系 (Stewardship Relation)。管家理论在近来受到了颇多瞩目 (Davis et al., 1997a; 1997b; Dicke, 2002)。与委托代理理论的假设截然相反，管家与委托人认同超越个体利益的集体利益，其关系建立在信任的基础上。管家与委托人的目标是倾向一致的——即使存在差异，管家也会尽量使得其目标与委托人的目标一致。在这种情况下，管家的策略是建立和巩固其与政府之间的长期稳定的信任关系，通过释放善意、保持声誉、互惠互助和有效工作，避免为防范和控制投机行为而带来的交易成本。因此委托人的主要管理策略不是建立基于合同的问责体制，而是发展合同所赖以存在的信任。委托人将会更多地与管家共同识别问题、交换信息、发展解决方案并形成共赢的战略合作关系。在管家关系下，政府与非营利组织的无缝隙合作成为一种理想的模式，非正式的信任关系成为弥补正式合同不完全性的关键。

委托代理关系是服务合同外包，包括社会服务合同外包的主流观点，而管家关系是较晚出现的替代性观点。在当前文献中，还没有直接的、确切的和公认的对两类关系的划分指标。实际上两种关系条件下所涉及到的交易双方的行为方式，绝不是排他的，而只是表现为程度上的差异。范斯莱克 (Van Slyke, 2006) 认为决定关系形态的，是交易双方的初始倾向 (Initial Disposition)，即在交易发生时双方是倾向于相互怀疑还是信任；但是他没有深入探讨这种主观性的来源——这似乎是在“无知之幕”下的一种原初状态^①。这种基于心理和行为理论的取向无疑会忽略一种可能性，即初始倾向是进入合同的政府与非营利组织在其所共处的制度环境内学习的结果——它既可能是源于两个组织间的直接接触，也可能是它们与环境内其他组织互动或通过观察

^① “无知之幕”系罗尔斯在《正义论》中使用的一个概念 (Veil of ignorance)，意指当人们在进行分配性的决策时，无法事先确知自己在分配秩序中的角色。“无知之幕”下的理性决策行为符合罗尔斯的正义原则。

而习得的知识。一旦这种倾向是内生性的现象，则对于管理行为及其效果的探讨，就必须引入所研究关系存在的制度情境及其动态，合同管理行为也就可能受制于大量前合同的因素。范斯莱克（Van Slyke，2006）也注意到两种关系形态并非是割裂的，指出委托代理关系存续一段时期后，“演进的委托代理关系”会创造信任的基础而趋向于管家关系。对初始倾向的设定基于一个不符合现实的假设，即合作双方在并不认识的情况下进入到了合同关系。而悖论在于，这几乎不可避免会至少在合作初期导致不信任的倾向。

事实上，社会服务合同外包里面使用竞争性手段，并且实际存在足够竞争的情况并不普遍。在更多情况下，合同双方在正式关系建立之前即已经存在了不同形式的接触，因此初始倾向不能简单地假定为合同签订前即自然存在的此与彼的状态，而必须审视前合同阶段存在的关系及其性质。按照这样一个视角，可以发展一个对初始倾向的约略的判断标准，即当合同是通过非竞争的方式建立起来时，则存在导向管家关系的初始倾向；而当合同是通过竞争的方式建立起来的，则存在导向委托代理关系的初始倾向。以非竞争的方式建立的合同往往基于交易双方已有的社会资本或联系，这种特定化的信任（Particularized Trust）为交易双方的后续合作行为设定了方向。以竞争性的方式建立的合同主要基于对于市场和合同制度的一般性信任，这种方式本身试图排除委托人已有的社会资本对其选择合作伙伴造成的束缚；故当交易各方以陌生人姿态进入合同时，委托代理的取向就非常明显，尽管合作过程可能促进相互信任的建立。从这个角度看，对公共非营利关系的治理，自然包含了对于合同建立方式的社会条件的培育——即政府是创造一个有利于竞争还是不利于竞争的社会条件。这超越了合同管理或治理的范畴。

究竟委托代理关系还是管家关系更有助于实现社会服务的绩效？无论实践还是社会科学的理论都不能给出一个确切的答案。两种关系各有其优势，都会随着合作的存续而显露退化和败坏的“熵”现象（Hirschman，1970）。委托代理关系有助于利用竞争的动机，选择最高效的实施者，但可能导致对合同目标的僵硬遵守或阳奉阴违，以及缺乏长期投资的避险倾向。缺乏信任会抑制双方的深入合作，尤其在社会服务需要大量专用性投资的情况下更是如此。此外，由于前述社会服务的属性，竞争往往并不存在或不足够，竞争有可能成为纯形式的东西。管家关系能够在长期上降低交易成本，促进深度合作，但是过度的相互垄断使得竞争无法实现，投机现象可能难以遏制而使合作偏离正常的轨道。委托代理关系下的分裂和管家关系下的合谋，表明任何一

个机制都不是完美的。治理公共非营利关系需要调动两类因素并实现动态平衡。

在西方以及中国的社会服务提供中，合同外包尤其竞争性合同外包经常是高级别政府对基层政府的要求，并通过其政策或财政手段来推动。这种情况使得对于合同关系形态的理解，有必要引入实际存在的政府间关系，即这种关系的性质不仅仅决定于直接签订合同的基层政府和非营利组织。上级政府与基层政府共同构成了委托人，或者说在上级与下级政府间出现了委托代理关系，此时政府间偏好的差异对公共非营利关系的形态具有直接影响。假设只有两级政府进入到社会服务的提供中，而下级政府是直接进入合同的相对方，则合同外包中的公共非营利关系可以简略如表 1 所示。

表 1：政府间关系下的公共非营利关系形态

	上下级政府间偏好一致	上下级政府间偏好不一致
非竞争方式建立的合作关系	管家	合谋
竞争方式建立的合作关系		委托代理

资料来源：作者自制。

表 1 反映了三种对公共非营利合作关系性质的界定。当合作关系是以非竞争方式建立起来时，往往依托了既有的政府与非营利组织的联系，通常造成下级政府，即直接政府合作方与非营利组织的管家关系。这种管家关系在上下级政府偏好不一致的时候，会被上级政府视为一种于己不利的、在下级政府和非营利组织之间的合谋关系，即后二者之间相互的最大化互惠行为可能偏离了上级政府的社会服务目的。在这种状态下，信任关系反而成为上级政府力图抑制的负面社会资本。

当合作关系是以竞争方式建立起来时，会带来下级政府与非营利组织之间的委托代理关系。这种委托代理关系在上下级政府间偏好一致时，除非下级政府出现重大管理不善，不会导致上级政府的干预。反之，当上下级政府间偏好不一致时，可能导致府际竞争的状态——上级政府希望稳固委托代理关系，要求合同尽量完备并严格执行，支持非营利组织遵循合同条款和主张合同权利的行为；下级政府则可能希望引入管家关系，避免过于严格的合同管理，试图对非营利组织施加非正式的影响。上级政府的策略成功可能带来上级政府、下级政府和非营利组织的制衡关系，促使下级政府成为上级政府的有效代理人；下级政府的策略成功则可能导致下级政府和非营利组织之间合谋状态的出现。从非营利组织角度看，采取何种取向与策略，取决于其自身的资源状况以及两级政府在制度资源供给上的相对地位。

合作关系形态存在动态的转化关系。委托代理关系的持续存在可能使其演变到管家关系的状态，即下级政府和非营利组织通过磨合和认知建立起来信任与互惠的关系。同时，政府间偏好的一致往往是临时的、偶然性的，政府间利益的分歧不可避免。这使得合作关系的形态会向合谋状态转化——合谋是一种相对稳定的状态。

各种合作关系形态都存在失败的可能。从三种形态比较看，合谋既是一种稳定又是一种消极的状态，成为公共非营利关系中需要重点克服的问题。改变合谋存在两种办法，一是实现上下级政府的偏好一致，一是由上级政府引入委托代理的关系。一般来看，各国在引入合同外包尤其是竞争性合同外包时，上级政府能做的主要是对于委托代理关系的强制性引入。这种强制性引入的效果，取决于上级政府的制度设计和资源调配的能力，也取决于其与下级政府博弈的效果。

从以上的分析框架出发，下文讨论 A 市公益服务招投标项目的实践和经验。

三、A 市社会服务竞争性外包的体制背景

从 2009 年中开始，A 市开始率先在国内实施大规模的社区公益服务竞争性购买。由 A 市民政局组织实施，从福利彩票公益金中划出 3 500 万元人民币用于社区公益服务招投标项目。项目的实施方法如表 2 所示。

表 2：A 市社区公益服务招投标项目的实施方法

1. 各区县民政局根据常住人口按比例获得公益金资助额度。区县民政局向受市民政局授权的社区服务中心（后简称“社服中心”）提出服务需求项目，社服中心审核通过，获市民政局审批的项目进入招投标程序；
2. 社服中心发布招标信息，接受符合资质要求的社会组织的投标；
3. 在 15 个工作日内，如招标项目获得 3 个或以上投标书，则进入开标和评标程序；
4. 获得最高评分的投标书交市民政局批准和备案，中标组织与区县民政局签订行政合同。合同费用中，相应区县的民政局负担 50% 的费用，另外 50% 的费用从市民政局配套的公益金资助额度中安排。
5. 社服中心在项目实施过程中进行抽检；项目实施过程中和完成后由中标组织提交自评报告；项目结束后社服中心组织对资助项目进行审计和绩效评估。

资料来源：作者自制。

从2009年11月起,部分公益项目开始进入到了实施阶段。在A市民政局支持下,本文作者对整个招投标项目的实施过程进行了全方位的连续观察,并获得了招投标过程的各项资料。从2009年11月起,我们组织对10个招投标中标项目进行连续性访谈和参与式观察。在2010年夏季,我们组织了对参与招投标项目的17个区民政局的访谈。本文的研究即建立在调研过程中获取的各类第一手数据。

A市的公益项目反映了我国社会服务提供模式的一个重大转型。20世纪80年代以来我国经济、社会和人口结构快速转型,带来大量新增的和新型的社会服务需求。公立的、继而私立的服务机构逐步建立起来,包括养老院、护理院等。随着服务需求的膨胀和多样化,机构化服务的容量、范围和灵活性都显得不足,服务性非营利组织的成长越来越显得必要。地方政府开始逐步有系统地建立各类非营利组织,以提供像居家养老、残障和智障人员护理、就业培训,社区建设等服务。这些组织通常在民政部门登记为民办非企业单位(简称“民非单位”),由政府资助其运作,任命其领导人员,领导或指导其业务,它们受到来自政府的全面控制,成为政府社会职能的组织延伸。

这种在政府与非营利组织之间的紧密关系是由多方面原因导致的。其中一个重要原因是政府对于非营利组织仍然持有警惕和怀疑的态度,更倾向于控制、领导而非鼓励、合作。当前实行的社会组织双重管理制度使得体制外的非营利组织很难获得合法地位,其发展受到多重限制,而几乎必须要通过与政府部门建立依附性关系才可能取得组织发展必需的合法性资源;对基金会的严格管制,也使得非营利组织很难取得稳定的无政府背景的资金来源。此外,从微观角度看,由于政府对社会生活的广泛介入和管控,非营利组织如果得不到基层政府的支持,很难在基层社区扎根,接近服务受众并与其建立稳定关系。

这种在宏观上对非营利组织缺乏信任的体制,使得在微观层面的公共非营利关系难以建立在明确的组织界限上。各基层政府与非营利组织之间建立起来一一对应的关系,通过其资源渠道和管制能力,使这些非营利组织获得在所管辖社区内的排他性地位,同时使得非营利组织之间处在行政割裂的状态下。非营利组织在发现和界定其社会服务需求时,或者仅仅是承接政府指派的任务,或者至多是积极地在行政边界内进行探索——其承担的对于社会需求自下而上的反映、汇集和倡导功能受到了严重的抑制。在政府投入大量社会组织建设资金的同时,跨越行政边界的社会资本和能力无法集聚。这种对非营利组织的直接控制导致了非营

利组织发展的二元结构，体制外的非营利组织处在一种缺乏制度和资源保障的尴尬局面，很难进入到与政府的合作状态中。国内学界在划分政府与非营利组织关系上，往往注意到了这种我国社会组织发展的二元体制。例如在讨论政府购买社会服务的模式时，王名和乐园（2008）根据政府部门与非营利组织的关系是独立性的还是依赖性的，以及购买程序是竞争性的还是非竞争性的两个维度，总结出依赖关系非竞争性购买、独立关系非竞争性购买和独立关系竞争性购买三个模式。韩俊魁（2009）也做出了竞争性购买、体制内吸、体制外非正式的按需购买三个模式的类似总结。显然，这些模式的实际运用范围和深度是不同的，依赖关系非竞争性购买或体制内吸在现实中是主流的服务购买模式。

管家关系理论在此条件下表现出高度的适用性。当公共非营利关系中的目标认同是先验的和不假思索的，可以把这种关系界定为“超管家”的形态。这种状态下的非营利组织被称为“政府运行的非政府组织”（Government-operated NGO, GONGO）。由于关键的资源掌握在基层政府手里，GONGO并不存在独立的初始倾向，唯一的选择是采取合作的姿态。但是这种依赖性并非完全是单向的，在非营利组织的服务功能逐渐发展，其与政府和社区的联系日益巩固后，政府在其社会服务中也形成了对于这些组织的高度依赖。在中国当前的社会发展阶段，这种存在两面效应的关系仍然被很多非营利组织视为基本的战略资源，一些草根组织的负责人都在与政府交朋友上面做足文章^①。但是这种关系易于导致公共非营利关系的治理结构走向非客观化或非正式化，即合同管理基本是无效的。即使政府与GONGO之间引入所谓的政府购买服务，签订正式的服务合同，虽偏离合同或合同目标置换的情况也会经常发生，但不会有任何一方会以合同为依据进入到法律对抗状态。这些事实上的合同更改并不仅仅是由于政府的朝令夕改，也经常是由于GONGO无法达成目标或游说政府调整目标。

超管家的状态在集体目标正确的情况下并不是一个严重的问题——但是这个假设通常是不成立的。如前所述，首先一个原因是非营利组织在超管家关系中影响集体目标或平衡政府目标的能力非常有限；而即使非营利组织随着合作的持续存在而获得了一定的影响力，它们也很难摆脱其成长的路径而实现对于社会性归

^① 这种现象突出表明了个体理性与集体理性的冲突。超管家关系对于公民社会的一般性影响无疑是制约性的。

属的完全回归。此时政府的偏好具有关键的重要性，但是政府的偏好可能是扭曲的。

为此，我们纳入政府间关系的分析角度。在我国经济社会管理体制的转轨过程中，政府的社会职能伴随经济职能一起出现分权下移的趋势。在 GDP 主导的地方政府政绩观下，对社会服务职能的下移和剥离更为剧烈。一些应该由省级政府甚至中央政府统筹的社会职能，例如各类社会保险，都被下移到了地市甚至县级政府的层面（张光，2009）。社区性公益服务基本被转移到了最底层的基层政府。在基层政府具有一定经济职能情况下，社会服务的提供基本取决于基层政府的积极性和经济能力，此时基层政府扮演了唯一委托人的角色——即使上级政府意图改善基层的社会服务提供，也往往体现在政策指导上，而很难在资金投入上作有效干预。分权财政体制在 1994 年分税制改革后逐步被扭转，财权逐步上收，上级政府的财力加强，开始逐步剥夺基层政府的经济职能（张光，2009）。随着社会服务需求总量的增加，一方面上级政府开始承担更多社会职能，尤其在资金提供上；另一方面赋予基层政府更多的社会服务任务。以 A 市为例，近年来街道招商引资的职能逐步被取消，基层政府被要求聚焦于社会服务提供上。上级政府的转移支付成为支撑基层政府运作的重要资金来源。

在 A 市基层政府的社会服务资金中，除一般性财政资金外，有相当部分来源于逐年增长的福利彩票公益金。2008 年 A 市福利彩票公益金收入为 66 195.34 万元人民币，其中 50% 上缴中央，剩余部分中的约 30%（9 742.58 万元）下拨各区县。这部分拨付款项实行市与区县两级管理，在实际运作中，由市民政局将资金下达到区县民政局，后者或者直接组织实施公益项目，或者进一步将资金分解到各街道及其民政科，由其组织实施公益服务项目。在后文中，区县政府和街道政府被统称为基层政府，这既是基于 A 市“两级政府、三级管理”的格局，也是基于这两者相对位势和角色的一致。由于在公益金使用中，市政府仍然对资金使用情况负有责任，则市政府与基层政府在资金使用上的认识差异，就预设了政府间偏好不一致的可能。拨付体制忽略了这种政府间偏好的差异，市政府在资金下达后，基本没有后续的监督和管理。相应的，尽管福利彩票公益金存在规定的使用范围，基层政府在实际的资金使用上仍然有很大的自由裁量权，超管家的关系使得非营利组织成为执行工具，公益服务的提供往往被整合在基层政府的效用函数中，而这常常会偏离公益金所明确设定的用途或导致其低效乃至无效的使用。

这种政府间的目标差异随着外部制度环境的变化而逐渐无法忽略。上级政府面临两方面压力。首先，随着福利彩票公益金制度的完善，财政和审计部门对福利资金的使用情况和效果采取了愈加严格的监管，面临问责的市民政局需要明确提供资金的使用情况、效果并向社会公开^①。这种横向层面的政府间关系的张力自然被向下传递。第二，非营利组织长期以来的依附型发展道路，使得非营利组织缺乏活力，发展缓慢，能力不足。非营利组织的发展更多受基层政府的效用取向支配，具有高度的行政化取向，对各种新的社会服务需求反应迟钝，无法为该市建设现代社会服务体系提供有力的外部支持。在这样的背景条件下，A 市政府开始通过引入社区公益服务招投标项目，实施政府间干预。

招投标工作从 2009 年 6 月正式启动，到 2010 年 5 月完成首年工作，其间总共举办 23 轮共 143 个项目的招投标（含 16 次流标和 14 次再招标），完成招标项目 127 个。总计 274 个社会组织（联合投标按 1 个组织算）参与了投标，其中 116 个组织获得了 127 个项目。合同总资金为 3 983.58 万元人民币，其中市福利彩票资金配套 1 991.79 万元，占市配套总资金 3 500 万元的 56.9%。平均合同金额为 31.37 万元。

在完成招标的 127 个项目中，安老项目占 48%（61 个），平均合同价格近 41 万元，比其他各类项目的评价合同价格高出近一倍。单个项目的平均投标数目为 3.09 个，总计节约资金 256 万元，资金节约率为 6.04%。以上情况详见表 3。

表 3：招投标项目的投标情况与资金效果

服务类别	合同数量	平均投标数量	平均合同价格（元）	总资金节约（元）	资金节约率
安老	61	3.21	409 367	1 567 807	5.91%
扶幼	13	3.08	229 870	154 025	4.90%
济困	11	2.82	215 503	194 745	7.59%
助残	19	2.89	234 815	236 477	5.03%
其他	23	3.09	219 307	407 810	7.48%
全部	127	3.09	313 667	2 560 864	6.04%

注：资金节约是项目最高限价与合同价之差。

资料来源：根据作者调研所得数据整理。

^① 例如在 2010 年，民政部对 1987 年福利彩票发行以来全国彩票公益金的使用情况进行了普查。

四、从管家到代理：公共非营利关系的重构

按照以上分析逻辑，A市公益招投标项目实施前公益金使用中的公共非营利关系存在合谋关系的某些特征，即管家关系直接服务于与上级政府存在利益不一致的基层政府。2009年启动的改革，其特征即上级政府试图在公共非营利关系中引入委托代理关系的要素，通过竞争性服务购买，适度拉开基层政府与非营利组织的距离，为有实力的体制外非营利组织创造进入的机会，从而激活民间组织社区。

公益服务招投标项目的核心是公益金使用上的改拨为招的策略。除了探索对于政府采购制度的变通实施方法外^①，公益招投标项目的关键是竞争性招标以及相伴而来的权力上收。在需求提出阶段，由于基层政府必须将项目招标书报给市民政局审批，迫使前者开始学习需求调研和项目规划，并形成可评估和可问责的需求方案。此后的需求信息发布、投标书收集、开标、评标、结果公示等，都由市民政局授权其附属的事业单位社服中心来组织实施。中标组织投标书的项目实施方案在由市民政局审批后，再成为基层政府和中标组织签订合同的基本依据。

合谋关系在这个过程中受到了两方面抑制。首先，基层政府对合作者的控制被打破。符合公开招投标资质的是所有登记注册的法人单位，意味着本社区外的社会组织都可以参加竞争；而随着社会组织登记走向备案制，更多的体制外组织也获得了机会，即陌生人可能被引入。由社服中心负责的招投标过程将非营利组织的机构能力和项目规划放在核心位置，使得公共非营利关系建立在非个人的关系上，基层政府不能指定与其存在依附关系的组织。这种非个人的关系通过正式的行政合同确定下来，形成了虽不详尽但是基本明确的法定权利义务关系。合同资金的一半来源为上级政府，这也成为对于基层政府的潜在约束。第二，政府间激励机制被引入。由于改拨为招，基层政府获得上级政府资金需要提出符合上级意图的需求项目，同时也需要其项目实施能够通过上级组织的评估和验收。尤

^① 福利彩票公益金是政府基金，属于预算外的财政性资金，应当适用《中华人民共和国政府采购法》。

其对于缺乏资金的基层政府，这有利于缩小上下级政府的偏好差异。

公益项目的总体理念和制度设计都是利用现代招投标与合同制度来重塑政府尤其基层政府与非营利组织之间的关系。按照上文提出的政府间关系下的公共非营利关系形态分析框架，下文主要分析招投标制度下公共非营利关系形态的转变。在上级政府强制引入招投标机制时，其目标是实现从合谋向委托代理关系的变迁。由于政府间偏好差异的存在，一定时期内公共非营利合作关系将处在动态的府际竞争中。在偏好委托代理关系和偏好管家关系的上下级政府之间，形成对合作关系主导权的博弈。

当政府间关系调整导致下级政府出现福利净损失时，上级政府或者需要提供补偿，或者需要增强其管控能力，以确保政策的实施。这些促使新制度运转所必需的配套性活动，需要相应的资源投入，构成上级政府的改革成本。一旦制度干预缺乏有效的资源配合，将很难改变已有的资源依赖状况；制度干预的预期效果越大，则所需资源投入越多。上级政府如果缺乏相关管理经验和资源投入，并且缺乏控制不利情况产生和蔓延的能力，将很难在短期内实现改革的目标。

招投标项目对基层政府的福利影响是显而易见的。改拨为招的策略在事实上导致了财政集权，限制了基层政府在资金使用上的自主权，使其受到上级政府的监督和考核。项目化的管理要求基层政府学会进行项目需求界定和项目规划，学会进行合同管理，并且不得不对招投标项目和其他社会服务项目进行总体规划和平衡。合同的建立在法律层面对基层政府的行为设置了潜在约束，而市局对项目公开和实施绩效评估的要求，增加了报告和评估的工作。这些措施在多方面减少了基层的决策自由度，增加了基层政府的管理负担，甚至可能超过了其管理能力。对习惯于将 GONGO 视为管家的基层政府，这些措施几乎仅仅带来了新的交易成本。

最为严重的潜在威胁，是公开招投标可能造成现有合作关系的变更。基层政府为了避免失败风险，确保对新项目的有效掌控，其向市社服中心提交的需求项目往往是将要或已经在实施的项目。则公开招投标将已经负载了管家关系的服务项目置于竞争性市场，同时将附着于该关系上的政府利益暴露于不确定性之中。一旦原合作组织不能取得合同，其对政府的单一依赖性将几乎不可避免导致其至少部分地停止运转；此时政府在其上进行的各种投资，以及作出的各种承诺，都

会在瞬间由资产转为负债。此外，通过竞争而进入的陌生组织，不论是它替代了旧的组织还是取得了新项目，与之磨合一则费时费力，二则意味着政府原来的管理能力需要进行重大的调整——在相互关系由垂直走向水平的情况下，政府对于其适应和管理该关系的能力是没有充分信心的。

显然，招投标改革在政府间关系的格局设定上没有沿袭增量改革的路径。这种情况引起了基层政府的焦虑。个别财政收入丰裕的基层政府就曾非正式地表示第二年不参加招投标项目了。在当前的政府间体制下，理性的基层政府很难公开抵制上级政府，尤其是像招投标这样的具备相当政策号召力的创新性政策——但是它们不缺乏选择性政策实施的经验和能力（O'Brien & Li, 1999）。而事实上，基层政府有充足的机会和理由来这样做。

从我们的调研来看，基层政府在招投标过程中自觉或不自觉地维持其管家关系的策略，主要体现在以下方面：

第一，设置隐性进入壁垒。最集中的表现是在服务需求设定上的高度针对性。基层政府主要是根据现有的合作关系来提出需求项目。在很多情况下，基层政府在进行需求调研时，基本工作方式是调查辖区内民非单位的业务情况和发展意图。不少这些组织的负责人员实际也是基层政府的工作人员。在有些时候，基层政府干脆把需求书撰写的任务交给其属下的民非单位；在另一些时候，参与竞标的民非单位的投标书又是由基层政府撰写或帮助撰写的——这种情况在人员重叠的情况下就更是自然而然。从基层政府角度看，这是节省交易成本的最简单有效的方式。既然需求项目的实施所需的物质与社会资本，都已经存在于既定的非营利组织，“非内定”组织自会知难而退。

最严重的壁垒是基层政府的态度。当前城市基层治理中借由基层选举和政府赋权而倾向于逐渐催生以居委会为核心的集中型民主治理网络。基层政府是网络的上级协调者，拥有关键的社区资源，与各类属地组织具有稳固的正式与非正式关系。社区性公益项目在没有基层政府的积极配合或默许下，基本没有可能“落地”。当基层政府对陌生人持谨慎甚至怀疑态度时，非营利组织很难动员其开展服务必需的各项资源。而基层政府这样做又经常是有政策和法律依据的，并且其中一些来源于中央政府。对于有意进入招投标过程的组织，其首要考虑不能不是政府的意图，其首要准备也是揣摩或试探政府的态度。同样，对于希望承接社区外

项目的组织，也首先需要征询所在的基层政府的意见——可以推测的是，基层政府并不乐见，理由是明显和正当的，即管家们不应当把从本地获得的公共资源挪作他用。由于基层政府间社会服务供给结构的趋同性，社会组织的跨区竞争是短期内在招投标中形成竞争的最大指望。但是公开招投标实际被管家关系所俘获。这种情况也清楚地说明，决定合作关系形态的初始倾向，关键还是前期合作的有无及其性质。

第二，影响竞标与评标过程。社会服务缺乏竞争性的特征以及隐性的进入壁垒，限制了实际的竞争性程度。根据招投标法和政府采购法，公益招投标项目规定，一个项目若没有至少三个投标组织参加即自动流标。为了避免流标，基层政府会鼓励属下的其他民非单位陪标，由于各基层政府均有一定数量的项目，而有实力的组织有限，相应出现了轮流陪标的现象。为了节约陪标成本，投标书之间也出现了大同小异的现象；为了避免混淆，其优劣好坏又是显而易见的。相对来看，经济发达、社会组织活跃的区县，陪标的现象较少。反之，不仅存在较普遍的陪标现象，还可能存在轮流坐庄的现象。评标过程的组织也使得对于内定的安排易于识别。评估审议委员会组成人员通常有项目所在区和街道的代表，其介绍项目以及审议投标书的言行具有直接的导向性。

第三，放弃合同管理。正式合同的严格执行会妨碍管家关系。从管家关系角度，合同本身不能过于详细和限定太死，以适当预留调整空间。合同缺乏详尽细节是此次招投标过程中普遍的现象，不少正式合同简略至2页内容。虽然合同通常要求非营利组织按照其投标书内容提供服务，但投标书本身也十分简约。显然，过度的预设实施细节是不科学的，但是灵活性的适度范围在哪里，基层和上级政府都是缺乏经验和标准的。

即便存在清楚的合同设定，基层政府也常常不能遵循。由于参与招投标时的主要心态是配合上级政府完成任务，招标书和投标书的制定经常是草率的，在付诸实施时便会漏洞百出。此外，基层政府与非营利组织在合同之外还存在其他大量的合作关系，常常不能允许非营利组织集中精力于合同设定的任务。由于基层政府是合同甲方，在法理上是合同执行情况的最终评价方，容易说服存在疑虑的非营利组织去做它们“该做的事”，而保证最后会由政府兜底。“行政合同”的法律性质，也给了政府根据公共利益而在合同的履行、变更或解除中享有行政优益

权。既不能抗拒，又得到担保，非营利组织也就乐得顺水推船。无疑，基层政府与非营利组织形成了一个共同的预期，即类似的合同执行对于其他基层政府是普遍存在的，在法不责众的情况下，只要不过于出格，上级政府将难以察觉，而即使知悉也不会严加追究。这种心理预期也反映了基层官员在频繁的行政创新下的倦怠——改革轰轰烈烈而来，或迟或快会堕入寻常平淡，关键能适时有所顺应。

基层政府应对上级政府政策干预的行为，根本目的在于重获定义公共非营利关系的主导权。这些偏离行为的普遍存在，表明与招投标制度设计的出发点不同，其实施体系仍然是一个软约束系统。改革在实践中回到了渐进改革的路径，政府间的讨价还价与妥协填补了政策设计中的空白。上级政府管控的不足和缺失并非完全由其知识与能力的局限造成，它也反映了其在更大的制度环境中面临的约束。上级政府面临的困境总结如下：

第一，实施招投标的知识和心理准备不足。社会服务的招投标比货物和商业性运营性服务的招投标要更加复杂，能否成功取决于服务属性、市场结构特征以及政府管理能力等多重因素；同时，已建立的社会服务系统的排异性也需要克服。这些因素都影响了社会服务招投标的引入，导致了在社会服务政府采购上的裹足不前。2004年中国政府的服务采购总额达到138亿元人民币，但维护保养、系统整合以及IT和软件开发名列前三名，占总金额的36%（中华人民共和国财政部，2004）。虽然名义上我国各层级政府近年都在购买社会服务，但是一般来说政府只是将社会服务分派给与政府存在附属关系的中介组织或民间组织。2005年，国务院扶贫开发领导小组委托中国扶贫基金会发起了“非政府组织与政府在农村扶贫的合作伙伴关系技术援助项目”，通过竞争性公开招标与六个非政府组织签订了总额约1100万元人民币的合同，为国内社会服务招投标开了先河。而推动招投标的一个重要原因，是项目部分资金来源于亚洲开发银行。

在可借鉴的外部经验不足、政府采购的经验难以有效转化以及利益冲突的条件下，仓促实行的制度设计必然存在缺陷。在筹划招投标项目前，上级政府曾经先后从体制内部门拿到了三份调研报告，一致否定了项目的可行性。最后向体制外的某非营利组织咨询才做出了招投标方案。而招投标项目执行组织——社服中心——也是按照项目需要才在内部新组建了团队。这些情况都会形成对于招投标组织工作的限制，在宣传与动员、合同文件书写、项目需求汇集与审核、招标信

息发布、资格审核、促进和保证竞争、开标与评标、合同签订、管理与评估等方面，都可能高估了各级政府机构和社会组织的能力，而对于问题难以全面、充分地预见和应对，问题出现后也难以及时采取补救措施。

第二，缺乏制度与资源配套。亲市场的招投标政策对政府的自身制度调整和建设提出了要求。在集权的情况下，相应的集中管理职责必须有效落实，包括项目审批、资金给付、承接项目组织的税收、财务与审计、项目监督评估、对非营利组织和基层政府的奖励惩罚等多项工作，否则反而造成不必要的制度真空。例如在改拨为招后，财政资金的给付制度并没有及时调整。获得合同的组织普遍反映市级资金到位滞后，尤其首批服务项目基本都会推迟，有些甚至错过了关键的实施时段而不得不对项目做较大调整。同时在合同得到普遍应用后，评估合同的费用并未在项目设计中得到体现。更深层次地看，招投标项目代表了行政部门对于外部部门的合作邀约，跨部门的合作导致了规则的冲突和相应调整的需要。除公共部门本身存在的问题外，其系统提升的努力，例如问责性和规范性的加强，都可能形成适应外部规则的障碍——尽管后者也常常是带来合作成效的福音。

相关的一个瓶颈是资源承诺的不足。资源承诺取决于决策系统内对问题的优先顺序的意识。在重政策轻管理的环境下，招投标项目的执行无法得到人、财、权三方面的有效配合。社服中心的六人团队在人力和能力上都没有余力去有效监管上百个项目的实施，也没有权力做有效介入。这是造成管控缺失和软约束的直接原因。对于每年支出数亿元公益金的上级政府而言，如何建立中央绩效管理系统已经是一个刻不容缓的任务。

第三，政府间协调的压力。在招投标带来的府际竞争中，不仅基层政府，上级政府也存在避免合作破裂的压力，都不愿出现直接的冲突或不合作。在基层政府表现出拖沓、冷淡和偏离时，上级政府倾向于以妥协换取合作。招投标项目开始之初，基层政府普遍观望，社服中心采取鼓励甚至直接参与的方式，帮助设计了需求项目和投标书。这个示范性行为并没有解决基层政府提出需求项目慢的问题。在第一年招投标工作结束时，3 500 万元人民币的市级配套资金实际只使用了1 991.79 万元，使用率为56.9%。上级政府要尽量建立第一年工作的业绩，让招投标活动顺利进行，就不能对基层政府过于“苛刻”。此外，上级政府本身信心不足，担心其干预措施会导致错误或更坏的结果。比如对于陪标现象，上级政府并

不能否定最有实力的组织被选拔出来了，因此很难采取有力的纠正措施。因为上级政府的原因而造成的一些合同执行问题，例如拨款延迟，也使得上级政府成为归咎对象而非归咎者。总的来看，基层政府并没有特别担心项目结束后的评估问题——总体看合同承诺与实际实施的情况有相当出入——似乎料定了上级政府已经成为它自己启动的改革的人质。上级政府的妥协反映了上下级政府之间的利益共同点。

五、结论

对社会服务提供中的公共非营利合作关系的理论研究还非常稀少。当前对于该合作关系的治理的研究，较多停留在交易成本理论和委托代理理论的层面，强调了在特定产品和市场条件下政府的理性选择行为。新近发展的管家理论试图将政府的理性行为建立在信任的基础上。但是不论对于管家关系还是委托代理关系，在对其形成的基础不甚明了的情况下，所能发展的往往是有限的和局部的管理策略。本文批判和摒弃了先验的初始倾向的决定作用。所谓的初始倾向是特定制度条件下组织与环境互动的结果，必须放在现实的制度和历史环境中来认识。关键性的决定因素，包括合作关系的建立是否通过竞争方式、政府间偏好是否一致，都会深刻影响合作关系的形态——这两个因素本身否定或修正了当前理论在探讨公共非营利关系时暗含的假设。

本文在这个思路下建立的公共非营利关系形态的分析框架，可以较好地解释与预测在中国地方层面发生的公共非营利合作的实践。在中国特定的制度发展路径上，一方面社会组织的发展被笼罩在行政组织的社会服务职能发展上，其组织与功能结构基本由所依附的行政组织设定，形成先天的管家关系；另一方面，社会服务提供的政府间体系逐渐成形，较少直接提供服务的上级政府较多地承担了供给和监管的职能，上下级政府在分工合作的同时，也因为规范的财政、审计和绩效体制的引入而暴露出政府间的偏好差异。理论分析表明，基层政府与非营利组织之间针对上级政府的合谋关系，是一种相对稳定的关系形态，也是当前在中国的社会服务提供中亟待克服的一种消极状态。

对于 A 市的实证研究提供了一个针对公共非营利合作关系形态的政府间博弈

的案例。上级政府试图通过引入招投标机制，实现强制的制度性变迁，以委托代理关系替代基层存在的管家关系，以实现公益金的有效使用。在短期内，政策干预营造了不稳定的府际竞争关系，上下级政府同时运用其在制度环境内的资源而试图最大化本级政府的利益。凭借自有的、上级给予的和国家给予的资源，基层政府系统地化解了上级政策干预所带来的振荡效应，在新的正式合同关系中植入了原来存在的超管家关系。在社会服务的市场缺失、自身管理经验和能力有限，以及缺乏有效资源投入和制度协调能力的情况下，担心合作破裂或创新失败的上级政府默认了软约束体系的存在，而集中精力把新制度体系及其基本功能构建起来。这个案例提供了一个典型的由基于理论的激进改革向现实主义的渐进改革转化的过程——在政策引入过程中，各方的利益与资源在政策预期之外进行了调整和重新配置。在这个政府间博弈的过程中，并没有出现纯粹的获益者或失败者，上下级政府的意图都有所实现。虽然财政资金花不出去的情况显示出了双输的迹象，初期的实践仍然为制度的正确调整提供了条件和方向。可以预测的是，招投标所代表的府际干预存在几种可能走向。一是政策失败致其被取消，从而退回到管家关系下的合谋；二是上级政府调整策略和施加有效干预，在上下级政府和非营利组织之间逐渐达成均衡，实现对管家关系的裂解或抑制；三是改革政策保留但是上级策略不变，即新制度的引入更多考虑了其合法性诉求，而在实际运行中仍然保留原有的协调模式。显然，这些走向并不仅仅取决于上下级政府的决心和策略，还取决于更大的制度与资源环境将如何给双方带来行动能力的此消彼长。

中国社会服务竞争性外包的实践对于公共非营利合作关系的理论提供了丰富的回应和拓展。它尤其表明，在社会服务公私合作中所倡导的成本节约、绩效和灵活性等价值背面，政治、制度与权力因素的作用可能更为关键。经济性与政治性的因素不仅交织，还存在相互界定的复杂关系；对社会服务合作关系的治理因此包含了技术治理和政治治理的双重内涵。此外，从政府间关系的视角来看，对社会服务合作关系的治理亦同时包含了府际关系治理和合同治理的双重内涵。相应的，社会服务合作关系的治理涵盖了以复合性为特征的合作治理的主要方面（敬义嘉，2009）。这样一种分析与实践视角在同一现象中的多重竞合，既有助于对各单一视角进行调整和补充，也提供了理论整合和政策发展的机会。

参考文献

- 韩俊魁 (2009). 当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较. *经济社会体制比较*, 6.
- 贾西津等 (2007). 中国政府与民间伙伴关系的研究与建议: 以公共服务购买为核心. 清华大学公共管理学院 NGO 研究所政府与民间伙伴关系研究课题组研究报告. 北京: 清华大学.
- 敬义嘉 (2009). 合作治理: 再造公共服务的逻辑. 天津: 天津人民出版社.
- 敬义嘉、陈若静 (2009). 从协作角度看我国居家养老服务体系的发展与管理创新. *复旦学报 (社会科学版)*, 5.
- 王名、乐园 (2008). 中国民间组织参与公共服务购买的模式分析. *中共浙江省委党校学报*, 4.
- 王浦劬、萨拉蒙等 (2010). 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.
- 张光 (2009). 中国政府间财政关系的演变 (1949—2009). *公共行政评论*, 6.
- 中华人民共和国财政部 (2004). 全国政府采购信息统计分析. 参见: <http://www.ccgp.gov.cn/site13gzdt240320.shtml>.
- Barney, J. & Hesterly, W. (1999). Organization economics: Understanding the relationship between organizations and economic analysis. In Clegg, S. & Hardy, C. Eds. *Studying organization: Theory and method*. London: Sage Publications.
- Boycko, M., Shleifer, A. & Vishny, R. (1996). A Theory of Privatization. *Economic Journal*, 106: 309 - 319.
- Cooper, P. (2003). *Governing by contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Davis, J. Schoorman, D. & Donaldson, L. (1997a). Toward A Stewardship Theory of Management. *Academy of Management Review*, 22 (1): 20 - 47.
- Davis, J. Schoorman, D. & Donaldson, L. (1997b). Davis, Schoorman & Donaldson Reply: The Distinctiveness of Agency Theory and Stewardship Theory. *Academy of Management Review*, 22 (3): 611 - 613.
- DeHoog, R. (1984). *Contracting Out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives*. Albany: State University of New York Press.
- Dicke, L. (2002). Ensuring Accountability in Human Services Contracting: Can Stewardship Theory Fill the Bill? *American Review of Public Administration*, 32 (4): 480 - 495.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14 (1): 57 - 74.

- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jing, Y. j. & Savas, E. S. (2009). Managing Collaborative Service Delivery: Comparing China and the United States. *Public Administration Review*, 69 (Special Issue): 101 – 107.
- Kelman, S. (2002). Contracting. In Salamon, L. M. Ed. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Kettl, D. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D. C. : The Brookings Institution Press.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28 (4): 739 – 777.
- O'Brien, K. & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31 (2): 167 – 186.
- Savas, E. S. (2002). Competition and Choice in New York City Social Services. *Public Administration Review*, 62 (1): 82 – 91.
- Van Slyke, D. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government – Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (2): 157 – 187.