

一核多元

——政府购买服务中的部门间网络关系与行动逻辑

肖 雪 颜克高*

摘要：

【问题】 政府购买服务作为转变政府职能的重要方式，鲜有研究整体审视政府在购买服务中的内部运作机制。政府购买服务的权责、资源在部门间如何分配并形成了怎样的关系形态？其中隐含了政府购买服务怎样的行动逻辑？

【方法】 基于社会网络方法，绘制政府购买服务中的部门间关系网络，分析其结构特征、趋势演变和地域性差异，并构建“强度-广度”二维分析框架，分析部门网络位置的类型，进而从微观层面揭示政府内部机构在购买服务中的互动关系，并解释关系网络背后隐含的政府购买服务逻辑。

【发现】 整体上，部门间形成了“一核多元、两极分化”的星形关系网络，政府内部对财政部门具有强依赖性，但没有形成广泛的协作关系；时间上，部门间关系网络呈现“先扩张后收缩”的趋势，政府购买服务的热情逐渐冷却并回归理性；地域上，东中西部的部门间关系网络呈现非常规性地区差异，制度性因素很大程度上影响了政府购买服务的进程。

【贡献】 论文以部门间关系作为切入点，打破了以往“政社关系”和“成本-效益”的研究范式，弥补了政府购买服务研究中对政府内部行为和运作机制分析的不足。研究发现为进一步完善政府服务中的内部制度安排、提升购买服务的实际效能提供了参考依据。

【关键词】 政府购买服务 部门间关系 行动逻辑

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2020) 06-0188-18

【政策之窗】

- ✧ 政府购买服务应由预算管理转变为绩效管理，优化预决算审核程序，强化审计、监察、工商等部门的协同职能。
- ✧ 政府要加大政策扶持力度，鼓励各部门通过联合购买、共同协作等方式，践行“应买尽买”的购买服务理念。

* 肖雪，湖南大学法学院博士研究生；颜克高，湖南大学公共管理学院教授，博士生导师。本文原文曾在《公共行政评论》第四届青年学者论坛（中山大学，2020年1月）会议上宣读。感谢与会专家的评议与建议，感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学青年基金项目“地方政府发展社会组织的行为模式比较研究”（16YJC810016）。

一、引言

政府购买服务的概念源于“民营化”，即更多地依赖民间机构、更少地依赖政府来满足公众需求（唐纳德·凯特尔，2009），将一些本由政府提供的公共服务交由民间机构生产和运营。但是，随着欧美发达国家“逆合同化”的出现，政府购买服务在西方的浪潮中逐渐退却，其未来的发展前景受到挑战。作为“舶来品”，在中国场景下，政府购买服务的实际效力也一直备受争议，“内卷化”（马全中，2017）、行政吸纳与控制（吴月，2015）等问题日渐明显。政府购买服务不仅是政府与社会、政府与市场之间博弈的结果，也是政府为转变职能、改善公共服务质量的主动选择，其不仅重塑了政社关系，而且也影响着政府内部机制，但已有研究甚少审视此过程中的部门间关系和互动逻辑。

政策文本是中国政治与政府活动中重要的政治现象（黄萃等，2015），政策的发文主体意味着对某一特定事务管辖权的宣示与主张，各部门通过单独或联合发文，逐渐明晰彼此的权责关系和协作机制。论文试图通过梳理政府购买服务相关政策文本的发文主体，描绘政府购买服务中各部门的横向关系，从中观层面考察部门间关系的整体结构、演化路径、地区分布等特征；同时，通过分析各部门在关系网络中的具体位置，从微观角度探索政府购买服务中部门的职能配置和协调机制，打开同级政府不同组成部门之间“块块”关系的“黑箱”，从而呈现部门间的权责、资源分配及互动逻辑，为构建良性的制度环境提供理论参考。

二、文献述评

（一）政府购买服务研究：忽视政府内部机制

政府购买服务的理论建构和实践的开展均始于西方发达国家，其主要动力源于政府对降低成本（Savas, 1992）、提升行政效率（Bish & Warren, 1972）和服务质量（Ferris & Graddy, 1986；Liu et al., 2007）的不断追求。国外学者始终围绕“如何实现合同预期效果”这一核心目标来展开研究。比如合同双方是否按照事先约定的权利义务展开行动，交易成本如何，是否实现了降低行政成本、提升服务质量等预期目标（Duggan, 2004；Liu et al., 2008），以及有哪些因素会影响合同外包的效果，是人口规模（Foged, 2016）、市场情况（Lindholm

et al., 2018) 等宏观环境, 还是政府行政人员的技能和动力 (Bhatti et al., 2009)、服务类型 (Liu et al., 2007)、合同管理能力 (Yang et al., 2009) 等微观因素。这类研究秉持着“市场主义”的理论视角, 以“成本-效益”为核心分析框架, 其目标旨在建立和完善政府购买服务的竞争性市场。

国内研究则更加关注政府购买服务给政府与社会关系带来的变革 (陈为雷, 2014; 崔正等, 2012; 管兵, 2016)。从初期的理论研究到后来的实证分析, 都始终绕不开“国家-社会”的分析框架, 认为政府购买服务是公私合作行政的具体面相 (邓肇, 2018), 是国家“嵌入”社会 (陈书洁、张汝立, 2016), 社会组织在“项目点”的不同嵌入结构导致了政府购买公共服务项目效果的差异 (杨宝, 2018)。而政府购买中出现的缺乏竞争、机会主义、供应商垄断等风险 (周俊, 2010), 也都源自于政社合作关系的异化。

整体而言, 国内外研究缺少对政府内部机制和行为的深入观察。国外学者关注到了政府行为失范会引发购买服务风险, 比如政府项目的浪费、造假和渎职 (Paul, 1987)、政府合同管理能力不足 (菲利普·库珀, 2007) 以及政府内部压力 (Wolf, 1988) 等。国内部分研究分析了政府选择对象和购买方式的影响因素 (管兵, 2016; 周俊, 2014), 探讨政府如何成为一个精明买家 (句华, 2010; 曲延春、张帆, 2016; 詹国彬, 2013), 以及如何进一步优化政府购买制度 (黄春蕾、刘君, 2013; 徐家良、赵挺, 2013)。但以上研究主要基于个案, 从微观角度展开, 整体性的关注相对不足, 对于目前政府购买服务中部门间关系鲜有涉及。

(二) 部门间关系研究: 从理论叙事、个案分析到关系网络的解构

作为世界上最大的单一制国家, “条块”是中国行政管理中的典型组织形式 (郑新业等, 2019)。权责利在机构间的分配形塑了不同的部门间关系, 并成为政府内部机制的重要组成部分。随着社会生活的高度复杂化, 传统科层制理论所强调的“明确分工”难以应对新兴问题, 跨机构间的合作与协同愈发频繁与深入 (魏娜等, 2019)。只有强化对当前政府部门间运行机制的研究, 才能从深层次推进行政体制改革, 实现政府职能的转变与政府效率的提升 (张翔, 2014)。于是, 理论界开始观察国内各级政府中出现的部门间协同机制及类型 (朱春奎、毛万磊, 2015), 通过个案深入剖析部际协同的运行机理 (刘锦, 2017)、制度逻辑 (王飞, 2019) 以及影响因素 (潘潇、樊博, 2014) 等。然而, 上述研究要么是一种理论叙事, 高屋建瓴却缺乏对实践的深入考察和问题分析; 要么是案例研究, 对现实问题观察入微但局限于部门层面, 缺乏整体政府视角下的中观分析。

近年来,运用社会网络分析法解析部门间关系的结构和历史演变成为一种新的趋势。许多学者利用这一方法描绘了政府部门在环境治理(孙涛、温雪梅,2018;锁利铭、阚艳秋,2019)、互联网治理(魏娜等,2019)、科技创新(黄萃等,2015)和公共卫生治理(锁利铭,2020)等领域的关系网络。该方法突破了过去案例分析描述单个部门间协作机制的缺陷,通过大样本数据分析,以图谱形式描绘某一公共事务领域政府部门间的整体关系网络。不仅可以清晰地展现出政策网络图、定量分析网络的要素和参数,而且能从结构与行为互动的视角分析网络运作更深层次的问题(龚虹波,2018),有效弥补了部门间关系研究的技术性缺陷。本文将以此方法用图谱的形式呈现政府购买服务中部门间的关系结构和形态,获知各部门在网络中的地位及其互动关系,并进一步探析政府购买服务的内部运作机制。

三、研究设计与数据来源

(一) 研究方法

社会网络分析方法是由社会学家根据数学方法、图论等发展起来的定量分析方法(刘军,2004)。该方法的精髓在于把复杂多样的关系形态表征为一定的网络构型,然后基于这些构型及其变动,阐述其对个体行动和社会结构的意义(李林艳,2004)。该方法不仅可以帮助我们实现对关系网络的可视化,还可以利用网络密度、连通度、中心度(势)、聚类系数、h指数等指标,来测量网络联系的密切度,每个个体在关系网络中的地位、权力大小以及对资源的依赖度。在本研究中,各行政部门间的联合发文是其建立关系的重要方式,且联合发文主体具有可观测性,符合社会网络分析的基本要件。借助社会网络分析法,可以测量发文主体的政策影响力,以及在政策体系中扮演的角色(李江等,2015)。因此,本研究以社会网络分析为研究方法,借助UNCINET软件绘制政府购买服务政策中政府部门间关系图谱,并进一步对政府部门间关系网络的密度、中心度(势)等进行测量,探讨公共服务购买领域中各行政部门的角色、地位和互动关系。

此外,为深入分析和解释部门间关系的内在机制及其体现的行动逻辑,2020年5月至6月,研究者采取线上和线下的方式,对H省财政厅、人社厅、省委改革办和省残联四部门的相关负责人、研究员以及综合部门的业务骨干进行了五次访谈。经整理,针对财政厅做的两次访谈分别形成了访谈资料H-CZ-01和H-CZ-02,针对人社厅做的一次访谈形成了访谈资料H-RS-01,针对省

委改革办做的一次访谈形成了访谈资料 H-GG-01, 针对省残联做的一次访谈形成了访谈资料 H-CL-01。

(二) 数据来源与处理

遵循公开性、权威性以及相关性原则, 以“政府购买公共服务”“政府购买服务”为主题词, 从政府官网、北大法律信息网以及百度搜索中, 搜集可以检索到的所有年份的政府购买服务政策文本, 包括“通知”“意见”“办法”等正式颁布实施的政策文件, 发文主体涵盖党政、司法、群团组织、民主党派等不同性质的国家机构。由于中央政府发布的政策文件无法体现地区间的差异, 地市级及以下政府部门又以政策执行为主; 并且, 省一级的政府购买服务政策在一定程度上可衡量这个地区的政策创新性(李健、张文婷, 2019)。基于此, 本文选取省级政府部门发布的政策文本为基础数据, 以网络可以检索到的政策文本为时间节点, 收集了 2008-2018 年我国省级政府购买服务的政策文本, 共 491 份。

如果在某一政策文本中发文主体是两个或两个以上, 便将二者关系赋值为“1”; 发生多次联合发文, 则在此数值基础上累加, 从而构建起多值无向关系矩阵。以此为基础数据, 绘制我国政府购买服务的部门间关系网络图谱, 分析网络结构、特征、历史演变、地区分布, 并深入考察网络节点的位置和角色, 从而厘清我国政府购买服务的内部结构和运作机理。

四、政府购买服务政策部门间关系网络特征分析

(一) 描述性统计分析

在 491 份政策文本中, 联合发文 240 份, 占比 48.88%。共有 84 个机构参与联合发文, 财政部门是参与联合发文最多的主体; 其次是民政、编办和人社; 第三梯队是体育和住建等部门, 参与联合发文数在 10 左右; 最后是残联、妇联、环保等机构, 参与联合发文数在 1-5 之间(见表 1)。

表 1 2008—2018 年政府购买服务领域联合发文数量排名 top15 的部门统计

联合发文部门	政策数量	联合发文部门	政策数量
财政	237	工商	8
民政	55	教育	8

(续上表)

联合发文部门	政策数量	联合发文部门	政策数量
编办	45	发改委	7
人社	27	公安	6
体育	17	文化广播影视	5
住建	12	林业	5
新闻出版广电	9	审计	4
司法	9	...	...

资料来源：作者整理。

从时间来看，2013 年国务院出台《关于政府向社会力量购买服务的实施意见》（以下简称“《意见》”）以前，以单独发文为主；之后，联合发文数和单独发文数均出现“井喷式”增长（如图 1、图 2 所示）。可见，中央的政策引导对地方政府部门间关系起到了重要的推动作用。但是，联合发文数经历了一个短暂的快速增长期后开始出现下降的趋势，单独发文数则保持曲折中上升的状态。结合政策文本主题发现，部门之间通过联合发文来推动购买服务的进程，通过单独发文来对内部购买流程等细节予以规范。这是因为，“当政策逐渐趋于稳定的时候，就不再需要通过联合发文来推动”（访谈资料：H-GG-01），“之后主要依靠各部门（也就是购买主体）的内控机制发挥作用”（访谈资料：H-CZ-01）。

从地区分布来看，东、中、西地区的发文数分别是 281 份、81 份和 129 份，联合发文数和单独发文数从大到小排列均是东部、西部、中部。“发文的多少可以看出政府购买的活跃度，发文多说明政府还是相对重视这一块的”（访谈资料 H-RS-01）。从这一角度出发，说明地方政府购买服务的活跃度和政府的注意力从东部向西部、中部逐步递减。

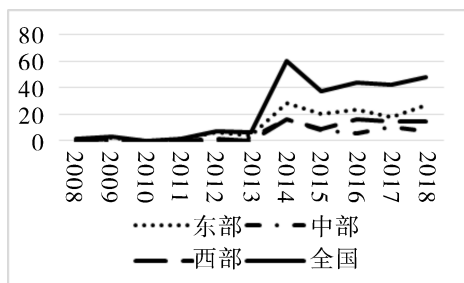


图 1 政府购买服务政策中单独发文数分年度、分地区统计

资料来源：作者整理。

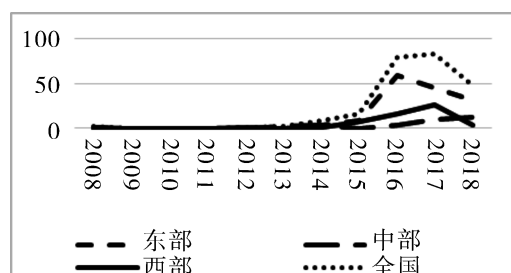


图 2 政府购买服务政策中联合发文数分年度、分地区统计

资料来源：作者整理。

（二）政府购买服务领域部门间关系网络实证

运用社会网络分析法，将数据中联合发文的政策主体提取出来，然后统计每个政策主体与其他政策主体两两联合发文的情况，形成共线矩阵，并导入 UNCINET 软件，绘制出政府购买服务中部门间关系网络图谱。其中，“节点”代表参与联合发文的机构，节点越大，说明该节点的中心度越高，控制资源能力越强，反之亦然。连接节点的“线段”表示部门之间的联系，线段的粗细代表了联系的密切程度，线段越粗，说明主体间的联系越紧密、越频繁。

1. 政府购买服务中部门间关系网络的历时性演变

为了清晰展现政府购买服务中部门间关系的历时演变，本文考察了不同年度部门间关系网络的特征。由于 2013 年是转折节点，在此之前，政府购买服务领域的政策文本数量有限，且年度间变化不大，故将 2008—2013 的样本数据合并作为一个单独的观察节点，与 2013 年之后的年度数据进行比较分析（见表 2）。

表 2 2008—2018 年政府购买服务中部门间关系网络结构特征

	2008—2013	2014	2015	2016	2017	2018
样本数量	5	9	16	79	83	48
节点数	4	7	10	46	40	15
连线数	4	7	10	66	52	28
密度	0.5	0.1778	0.2821	0.0397	0.0780	0.3932

资料来源：作者计算与整理。

如图 3 至图 8 所示，从规模来看，2013 年以后，节点数和连线数都出现飞跃式增长，越来越多的政府部门建立合作关系，几乎包含了大部分政府职能部门以及部分党政机关、群团组织、行业协会，政府内部机构间建立起一个较为庞大的关系网络。但在经历短暂增长后，2016 年之后的关系网络规模开始出现收缩趋势。此外，网络密度并未随网络规模的扩张而同步增长，甚至出现下降（见表 2）。这意味着网络规模的扩张可能是由核心部门关系的加强或者新部门的加入而导致，而网络中其他部门间关系并未得到加强。从网络结构也可以看出，2013 年之前呈现以财政、民政、文化为核心的“三足鼎立”结构；在这之后，财政部门成为网络的中心，除了民政、人社、编办等部门加强了与网络中心的联系外，大多数部门处于网络的边缘，且这些部门之间也没有建立强关系。整个关系网络的资源分配、信息交流都集中在财政部门。

2. 政府购买服务中各地区部门间关系网络特征

由于政府购买服务是一项自主选择创新模式,各地方政府在购买服务中有着高度的自主权和独立性,为了观测部门间资源和信息协调的地区异质性,本文分别考察了东、中、西三个地区政府购买服务中的部门间关系,并进行对比分析。

如图 9 至图 11 所示, 财政部门在各地区部门关系网络中均占据中心地位。东部地区的关系网络规模最大、网络节点最具多元化, 涵盖了商务、农业、工业、科教文卫、社会保障等诸多职能部门。西部地区的关系网络规模和节点数量次之, 此外, 革命老区建设办公室、扶贫办和民族宗教委员会是有别于其他地区的特殊节点, 充分体现了西部地区政府购买服务的地方特色。中部地区的关系网络规模和节点数量最小。可见, 部门间关系网络结构特征并不与地区经济发展程度完全吻合。“财政体制改革后, 地方政府的专项资金被删减了很多, 各部门要购买服务, 只能向财政申请。但是西部有中央的扶持, 中央划拨了许多专项资金给他们, 所以他们可以从很多项目中拿钱出来购买服务”(访谈资料: H-GG-01), 而且, “西部地区的承接主体, 比如社会组织, 不见得比中部地区要差, 因为这个是可以通过政府来培育的, 而且政府购买服务和当地‘一把手’的想法也有很大的关系”(访谈资料: H-RS-01)。由此可见, 地方经济发展程度并不是影响政府购买服务活跃度的唯一因素, 中央政策的扶持、财税体制改革和地方领导人的注意力等因素可能在更大程度上发挥了作用。

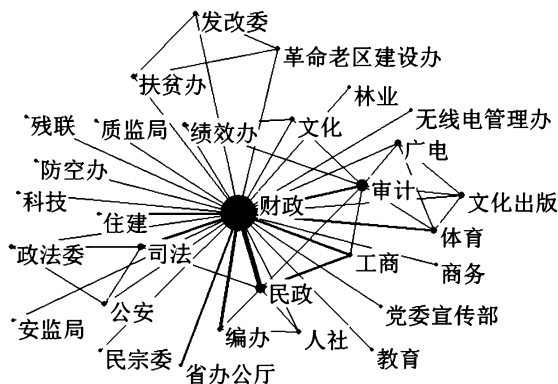


图9 2008—2018年西部地区政府购买服务中部门间关系网络

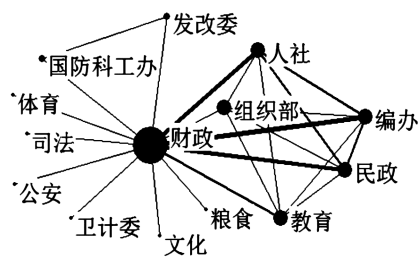


图 10 2008—2018 年中部地区政府购买服务中部门间关系网络

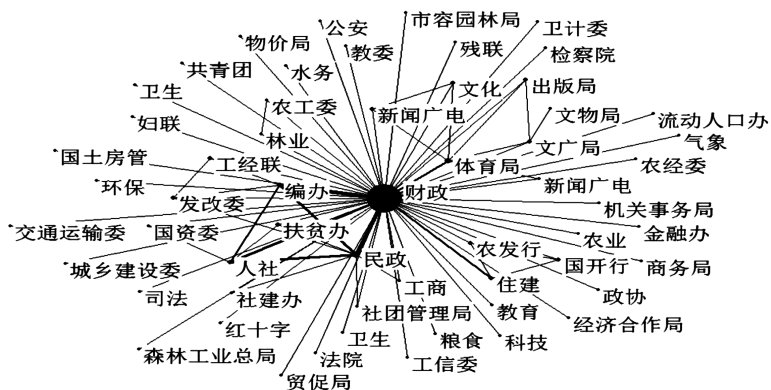


图 11 2008—2018 年东部地区政府购买服务中部门间关系网络

3. 政府购买服务的部门间关系整体网络特征

2008—2018 年政府购买服务中部门间关系的整体网络中,共有 84 个节点,全网连线数为 153。这意味着共有 84 个机构参与了联合发文,两两部门间共产生了 153 次直接联系(如图 12 所示)。财政部门是整体网络的中心,民政、人社、编办与财政部门联系最为密切,而大多数部门都只与财政部门建立了单向的联系。另外,少数部门在整体网络的基础上形成了次级网络,比如体育、文化、新闻出版广电等部门,但联结关系薄弱。总体来看,目前我国政府购买服务领域形成了以财政部门为中心的星形关系网络。

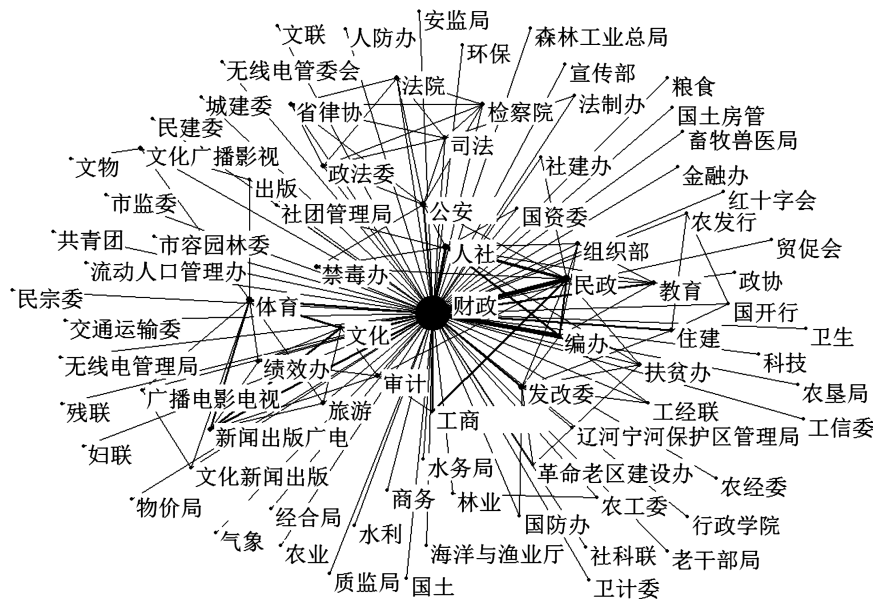


图 12 2008—2018 政府购买服务中部门间关系网络

五、部门位置：基于关系强度－广度的二维框架分析

通过上述分析，可以观测政府购买服务中形成的部门间关系网络整体图景，但无法从微观层面分析政府内部的运作机制及行动逻辑。社会网络学派有一个观点认为，人们的行为会受到所处的社会环境、社会期待和其扮演的社会角色影响，从这一思路出发，我们不需要研究个人行为，只要知道他所扮演的社会角色就可以知道他的行为了（周雪光，2009）。社会角色一定程度上可以在关系网络位置中体现，如果明确各部门在关系网络中的位置，就可以厘清政府的整体机制安排。实际上，网络位置在经济学和企业领域中已经被广泛研究，学界普遍认为，网络位置将决定组织所能拥有资源的多寡与品质（Ahuja et al., 2012）。不同的网络位置，拥有不同的网络能力，行为上也存在差异，甚至企业绩效也会因此发生变化（罗吉等，2016）。因此，我们相信，各部门在网络位置中的不同分布，一方面体现了各部门角色和功能的差异；另一方面，部门网络位置的分布意味着资源分配的差异，这其实暗含了政府在购买服务过程中的内部机理。基于此前提假设，进一步构建关系的“强度－广度”二维框架，以此定位各部门在网络中的位置，探析各部门在购买服务中承担的角色和呈现出来的政府整体运作机制。

本文采取联合发文频次和中心度两个指标来分别测量部门间关系的强度和广度。中心度越大，说明与该部门联合发文的部门数越多，其关系广度就越大；联合发文频次越多，则表明该部门与其他部门联合发文越频繁，关系强度就越强。因此，不同的广度和强度，构成了部门在网络中不同的位置类型：一是广度大、强度强，这类部门处于网络中的核心位置；二是广度大、强度弱，这类主体就像交际型人格一样，在网络中交流广泛却缺乏持续性，关系难以得到巩固和加强；三是广度小、强度强，这类部门仅在小范围内与少数几个部门互动，对整体网络的影响较小，处于相对边缘的位置；四是广度小、强度弱，这类主体只与一两个部门交流，且关系较为淡薄，像一个孤岛一样，掌握的资源也非常有限（见表3）。由于财政部门处于网络的中心位置，关系广度和关系强度都远大于其他部门，与其他网络节点不具可比性，在上述内容中已进行了分析，故不纳入此部分。此外，由于涉及的部门繁多，为方便查看，只展示了分布在不同位置的节点，处于相同位置的节点统一以一个节点呈现。由此，构成了2008－2018年政府购买服务过程中各部门在关系网络中的位置（如图5所示）。

表3 政府购买服务中部门网络位置类型

		关系强度	
		强	弱
关系广度	大	核心型	交际型
	小	边缘型	孤岛型

资料来源：作者整理。

图13显示了2008—2018年政府购买服务的部门网络位置。从图13可以看出，民政、编办、人社、体育位于二维矩阵的右上角，处于网络中的核心位置。此外，文化、新闻出版广电处于中间偏上位置，关系广度和强度也相对较强，可以说处于次核心位置，影响力和活跃度仅次于核心位置的部门。这类主体通过建立广泛而紧密的关系网络，汲取政府内部的购买资源，是政府购买这场改革运动中最为活跃的参与者和推动者。这些部门成为网络的核心，主要受到了内部体制和外部环境多方面的影响。比如，“编办是管编制和机构的，购买服务是伴随着机构改革来的，比如事业单位改革^①，所以编办会处在一个比较核心的位置……至于民政部门和人社部门，一是和他们的工作职能相关，民政部门从事的是扶贫扶弱的工作……而且它是有市场化服务机构。政府购买的一个前置条件是市场能够提供这个产品，有承接能力，能比政府做得更好。民政这些服务准入门槛很低，项目所需的资金、技术、专业化要求也低，而且民政是社会组织的管理部门，承担了培育和发展社会组织的职能，所以他们购买的意愿更强”（访谈资料：H-CZ-01）。此外，结合政策文本内容发现，在中央发文大力鼓励的购买领域，比如基层社会救助、公共文化和体育、棚户区改造等服务，地方政府相应的职能部门（人社和文化体育部门）通过“上行下效”，很快成为关系网络中的核心。因为“我国政府体制是上行下效的，政府购买目录哪怕是只管本级，但是下级部门会在财政部的基础上参考这个目录，再结合当地的实际，去补录一些地方有特定需求的服务内容”（访谈资料：H-RS-01）。可见，除了服务需求和购买服务所需的外在条件（市场环境、技术等专业化要求）以外，地方政府部门的能力、意愿以及制度改革需要等体制内因素也是影响其是否成为购买服务核心部门的重要因素，甚至在更大程度上发挥着作用。

公安、发改、审计、法院、检察院、司法等部门位于矩阵右下角，关系强度相对较弱，但关系广度较大，处于交际型位置，这类主体与多个部门建立了

^① 2013年国务院出台的《意见》指出要“坚持与事业单位改革相衔接，推进政事分开”。2016年专门颁布的《财政部 中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》明确要求，要“通过政府购买服务改革支持事业单位改革和转型发展”。

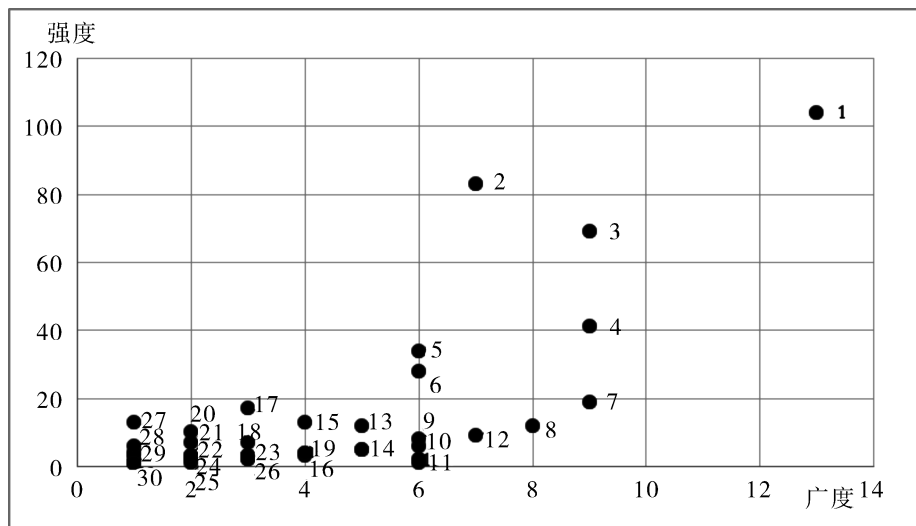
协同关系，甚至形成了一个次级闭合网络，但这种协同关系还未得到强化。^①这是因为，“公安它有很多服务不能交给市场来做，比如辅警、法律援助服务等可以去购买，但是执勤等服务不可能给市场去做。这跟它的职能和市场提供能力有很大关系”（访谈资料：H-CZ-01）。虽然这类主体在选择购买服务时存在相对较多的限制性条件，但是通过关系广度可以看出，相关部门通过联合行动，努力推动公共安全等服务的购买进程。因为“涉及多部门的事项，单部门发文效果不好，必须要拉动多部门一起。政府购买，不管从市场监管的角度还是其他，最好是拉动多个部门一起，效果才会更好”（访谈资料：H-RS-01）。

关系强度大、广度小的边缘型位置的部门几乎没有，即在整体网络之外，没有形成一个资源汲取能力和信息共享能力都较强的的闭环型次级网络，各网络节点仍然需要从整体网中获取资源和信息，尤其表现在对网络中心的依赖上。因为“政府购买必须要拉动财政部门，因为必须要从财政出钱……虽然理论上是要拉上审计等部门一起，这样更规范，但是现在还没这么大的争议，加上还有别的事情要做，所以从一开始就没有建立与审计这些部门的联动关系”（访谈资料：H-RS-01）。

处于孤岛型位置的部门最多，它们几乎只和整体网的中心节点——财政部门建立联系，但联系的频度很低，只有一次或两次，这类主体占有所有主体的50%以上，包括城乡建设委、交通运输委、农业、残联、粮食、物价局、水利水务等部门。首先，由于这些部门购买服务需要依靠财政的预算审批和目录编制，必须要和财政部门建立正式的协作关系。其次，这与我国目前财政部门职能的定位和实际履行情况之间的矛盾存在很大关系。根据相关政策规定，财政部门具有监督的职能，但是“很多时候财政部门是一种程序性审核，比如年初是否编了预算，年终有没有按预算去执行……在各个部门建立内控程序以后，购买服务就只需按规矩来，不是什么事情都要财政部门来的，而且购买清单很长，涉及几十个部门，财政不可能每个都去监督”（访谈资料：H-CZ-02）。但预算审批和目录管理的程序性审核，就已经让各部门感到“受制于条条框框”（访谈资料：H-RS-01），因而大多数部门在与财政部门建立宏观层面的联动关系后，只是在现有的制度框架下审慎地开展购买服务。最后，由于我国社会化市场的发展还无法很好地满足购买需求，“承接主体不成熟，没得选择甚至没有”（访谈资料：H-CL-01），部分服务对资金、技术和专业化要求又较高，这些都在一定程度上打击了各部门购买服务的积极性。因此，在“内生动力不足，

^① 政策文本内容显示，仅天津、青海、湖南、福建、吉林等少数地区的公安、法院、检察等部门联合开展购买公共安全类服务的实践。

外生吸引力不够”（访谈资料：H-RS-01）的情况下，大多数部门并没有进一步扩大购买范围，也欠缺拉动民政等部门共同推动购买服务力度的意识和动力，甚至觉得“社会组织的成长，跟民政那边是没有关系的”（访谈资料：H-CL-01）。



图中编号说明：

1. 民政 2. 编办 3. 人社 4. 体育 5. 文化 6. 新闻出版广电 7. 公安 8. 发改委 9. 法院 10. 检察院 11. 审计 12. 司法 13. 教育 14. 绩效办 15. 住建 16. 文化广播影视 17. 工商 18. 工经联 19. 禁毒办 20. 法制办 21. 林业 22. 社团管理局 23. 文化新闻出版 24. 社会建设办 25. 国资委 26. 农发行 27. 卫生 28. 省律协 29. 农垦局 30. 商务

资料来源：作者计算与整理。

图 13 2008—2018 政府购买服务的部门网络位置

六、结论与建议

（一）主要结论

1. 整体上形成了“一核多元、两极分布”的星形部门间关系网络结构

政府购买服务过程中，财政部门通过与广泛的职能部门联合发文，建立正式制度上的合作关系，处于关系网络中绝对的中心位置（即“一核”），而来自行政、党政、司法、群团组织、民主党派等不同性质的大多数国家机构都与财政部门建立了或紧或疏的关系，形成多元化的网络节点。并且，几乎所有部门间的联结都要通过网络中心节点——财政部门，呈现典型的“星形网络结构”

特征。但是，除了民政、编办、人社等少数部门与财政部门形成了较为密切的协作关系以外，大多数部门零星分布在网络的边缘地带，与网络中心只建立了薄弱的联系，又与其他部门没有任何联结，各部门的网络位置呈现两极化分布态势。这种网络特征表明，我国大多数政府部门都曾参与探索购买服务模式，并形成了对财政部门的强依赖性。但其他部门间没有形成广泛而密切的协作关系，尤其是民政、工商、监察、审计等具有协同监督职能的部门，并没有在整体关系网络中发挥应有的影响。

2. 时间演变上，部门间关系网络呈现“先扩张后收缩”的阶段性特征

2013年国务院《意见》的出台，促使部门间关系发生质的转变。在中央政策的引领下，地方政府内部突破部门间的壁垒，通过大量的联合发文，明晰彼此的权责关系，协调处理相关事务，建立起政府购买服务的内部运行网络。但是部门间关系网络规模在2016年达到峰值以后逐渐收缩，部门间的联合发文数减少，部门内部的单独发文数反而出现上升趋势。由于地方政府网络行为是网络中行动主体理性决策的结果，其不同领域的合作决策都是以自身利益为出发点（马捷、锁利铭，2019）。而且政府购买服务是一项部门主导的事项，各部门的购买行为具有高度的自主性。因此，中央的政策传导效力和地方政府的热情逐渐退去之后，各部门不再盲目扩张和“试水”购买服务，转而通过单独发文规范政府购买服务的内部流程，评估权衡其利弊。

3. 地域分布上，东中西部的部门间关系网络呈现非常规性地区差异

经济发展程度和市场环境成熟度最高的东部地区部门间关系网络规模最大、也最为多元和活跃。但是客观条件较好的中部地区，部门间关系网络规模明显小于西部地区，中央的政策扶持对西部地区起到了重要推动作用，即购买服务所需的资金和承接主体，皆可通过外部的政策推力来得以提升和获得，而拥有大量政策扶持的西部地区，在这方面要明显强于中部地区。这在一定程度上表明，与西方国家不同的是，我国政府购买服务的发展程度，不完全会受到来自服务需求和竞争性市场等客观环境的影响，政府内部的制度性力量可以更快地推动这一服务模式的落地。

（二）启示与建议

首先，要将我国政府内部的购买服务管理机制从预算管理转变为绩效管理。财政部门的中心地位与我国目前特有的财税体制有很大关系，各政府部门购买服务需要先获得财政的预算审批。但是财政部门自身的管理资源和能力有限，

只能对购买服务的预算和目录进行程序性审核，实践中鲜有对购买绩效进行评估的情况，且目前的预算管理过于僵化，有些部门常因严格的预决算管理体系而放弃购买服务。因此，建议在财政部门把关预算的基础上，简化程序性审查，强化工商、监察、审计等部门协同监督的职能，对购买服务的过程和绩效进行评估，并以最终的绩效结果作为下次申请购买服务资金的依据。其次，各部门要转变资金导向的购买策略，而是要综合考虑服务需求和市场能力等因素，做好需求评估，同时加强与民政等职能部门的协作，共同培育社会组织等承接主体，提升购买服务的整体效能。最后，地方政府要加大政策扶持力度，职责相近的部门可以通过整合交叉职能、联合购买等形式，共同推进“应买尽买”的购买服务理念。

（三）研究的不足

本文使用的是省级政府部门的数据，考虑到各级政府在购买过程中具有较高的自主性和独立性，因此本文构建的部门间关系网络能否适用于市级及以下政府是存疑的。另外，本文采用“联合发文”作为测量部门间关系的替代变量，虽然有一定的信度，但由于部门间关系还会表现在其他正式与非正式的制度和关系中，因此可能无法展现政府购买服务中部门间关系的全貌。

参考文献

- 陈书洁、张汝立（2016）. 政府购买服务发展的障碍——一个“嵌入”视角的分析. 北京师范大
学学报（社会科学版），6：100-108.
- 陈为雷（2014）. 政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑——对政府购买社会工作服务
项目的社会学分析. 公共管理学报，11（03）：93-105+142-143.
- 崔正、王勇、魏中龙（2012）. 政府购买服务与社会组织发展的互动关系研究. 中国行政管理，
8：48-51.
- 邓蹇（2018）. 论政府在购买公共服务中的角色定位及其法律责任——以法律关系基本构造为
分析框架. 行政法学研究，6：43-54.
- 菲利普·库珀（2007）. 合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇. 竺乾威，等译. 上海：
复旦大学出版社.
- 龚虹波（2018）. 整体政府视角下的联合审批政策网络分析——以宁波市旅馆业联合审批改革
为例. 中国行政管理，9：63-68.
- 管兵（2016）. 政府向谁购买服务：一个国家与社会关系的视角. 公共行政评论，9（1）：131
-150+185.
- 黄春蕾、刘君（2013）. 绩效视角下政府购买社会工作服务模式的优化：济南市的经验. 中国
行政管理，8：31-35.
- 黄萃、任弢、李江、赵培强、苏竣（2015）. 责任与利益：基于政策文献量化分析的中国科技
创新政策府际合作关系演进研究. 管理世界，12：68-81.

◆ 论文

- 句华 (2010). 政府如何做精明的买主——以上海市民政部门购买服务为例. 国家行政学院学报, 4: 84-87.
- 李健、张文婷 (2019). 政府购买服务政策扩散研究——基于全国 31 省数据的事件史分析. 中国软科学, 5: 60-67.
- 李江、刘源浩、黄萃、苏竣 (2015). 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新. 公共管理学报, 12(02): 138-144+159.
- 李林艳 (2004). 社会空间的另一种想象——社会网络分析的结构视野. 社会学研究, 3: 64-75.
- 刘锦 (2017). 地方政府跨部门协同治理机制建构——以 A 市发改、国土和规划部门“三规合一”工作为例. 中国行政管理, 10: 16-21.
- 刘军 (2004). 社会网络分析导论. 北京: 社会科学文献出版社.
- 罗吉、党兴华、王育晓 (2016). 网络位置、网络能力与风险投资机构投资绩效: 一个交互效应模型. 管理评论, 28(09): 83-97.
- 马捷、锁利铭 (2019). 城市间环境治理合作: 行动、网络及其演变——基于长三角 30 个城市的府际协议数据分析. 中国行政管理, 9: 41-49.
- 马全中 (2017). 政府向社会组织购买服务的“内卷化”及其矫正——基于 B 市 G 区购买服务的经验分析. 求实, 4: 44-57.
- 潘潇、樊博 (2014). 应急管理中跨部门协同能力的影响因素研究——以食品安全联合监管为实证背景. 软科学, 28(2): 52-55+60.
- 曲延春、张帆 (2016). “精明买家”的实现: 政府购买公共服务的困境与路径选择——基于济南市市中区的调研. 中国行政管理, 5: 48-52.
- 孙涛、温雪梅 (2018). 动态演化视角下区域环境治理的府际合作网络研究——以京津冀大气治理为例. 中国行政管理, 5: 83-89.
- 锁利铭 (2020). 制度性集体行动框架下的卫生防疫区域治理: 理论、经验与对策. 学海, 2: 53-61.
- 锁利铭、阚艳秋 (2019). 大气污染政府间协同治理组织的结构要素与网络特征. 北京行政学院学报, 4: 9-19.
- 唐纳德·凯特尔 (2009). 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.
- 王飞 (2019). 项目式协调: 政府内部平级部门间合作发生的制度逻辑. 北京社会科学, 2: 111-119.
- 魏娜、范梓腾、孟庆国 (2019). 中国互联网信息服务治理机构网络关系演化与变迁——基于政策文献的量化考察. 公共管理学报, 16(02): 91-104+172-173.
- 吴月 (2015). 吸纳与控制: 政府购买社会服务背后的逻辑. 学术界, 6: 64-73+324.
- 徐家良、赵挺 (2013). 政府购买公共服务的现实困境与路径创新: 上海的实践. 中国行政管理, 8: 26-30+98.
- 杨宝 (2018). 嵌入结构、资源动员与项目执行效果——政府购买社会组织服务的案例比较研究. 公共管理学报, 15(3): 39-50+155-156.
- 詹国彬 (2013). 需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道. 经济社会体制比较, 5: 142-150.
- 张翔 (2014). 改革进程中的政府部门间协调机制. 北京: 社会科学文献出版社.
- 郑新业、王宇澄、张力 (2019). 政府部门间政策协调的理论和经验证据. 经济研究, 54

(10): 24-40.

周俊(2010). 政府购买公共服务的风险及其防范. *中国行政管理*, 6: 13-18.

周俊(2014). 政府如何选择购买方式和购买对象?——购买社会组织服务中的政府选择研究. *中共浙江省委党校学报*, 30(2): 48-55.

周雪光(2009). *组织社会学十讲*. 北京: 社会科学文献出版社.

朱春奎、毛万磊(2015). 议事协调机构、部际联席会议和部门协议: 中国政府部门横向协调机制研究. *行政论坛*, 22(06): 39-44.

Ahuja, G., Soda, G., & Zaheer, A. (2012). The Genesis and Dynamics of Organizational Network. *Organization Science*, 23(2): 434-448.

Bhatti, Y., Olsen, A. L., & Pedersen, L. H. (2009). The Effects of Administrative Professionalism on Contracting Out. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(1): 121-137.

Bish, R. L., & Warren, R. (1972). Scale and Monopoly Problems in Urban Government Service. *Urban Affairs Review*, 8(1): 97-122.

Duggan, M. (2004). Does Contracting Out Increase the Efficiency of Government Programs? Evidence from Medicaid HMOs. *Journal of Public Economics*, 88(12): 2549-2572.

Ferris, J., & Graddy, E. (1986). Contracting Out: For What; With Whom? *Public Administration Review*, 46(4): 332-344.

Foged, S. K. (2016). The Relationship between Population Size and Contracting Out Public Services: Evidence from A Quasi-experiment in Danish Municipalities. *Urban Affairs Review*, 52(3): 348-390.

Lindholm, A. C., Helby, P. O., & Houlberg, K. (2018). Contracting Out Local Road and Park Services: Economic Effects and Their Strategic, Contractual and Competitive Conditions. *Local Government Studies*, 44(1): 64-85.

Liu, X. Z., Hotchkiss, D. R., & Bose, S. (2007). The Impact of Contracting-out on Health System Performance: A Conceptual Framework. *Health Policy*, 82(2): 200-211.

Liu, X. Z., Hotchkiss, D. R., & Bose, S. (2008). The Effectiveness of Contracting-out Primary Health Care Services in Developing Countries: A Review of the Evidence. *Health Policy and Planning*, 23(1): 1-13.

Savas, E. S. (1992). *Privatization for New York: Competing for A Better Future: A Report of the New York State Senate Advisory Commission on Privatization*. New York: Columbia University Press.

Starr, P. (1987). The Limits of Privatization. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 36(3): 124-137.

Wolf, C. (1988). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternative*. Cambridge: The M. I. T. Press.

Yang, K. F., Hsieh, J. Y., & Li, T. S. (2009). Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*, 69(4): 681-696.

责任编辑: 王秋石