

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 6

VOL.17 NO.6

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

● 专栏：基层治理

专栏导语：基层治理中的政策执行及其影响

..... 肖 滨 1

基层政府负担的致因与消解：基于复杂适应系统理论

..... 刘元贺 周振超 4

基层治理中“比照式执行”的多重行为逻辑

..... 何 雷 唐 娜 23

压力聚合与结构利用：常规政策执行情景中基层政府何以逆向推动条块协作

..... 黄源源 唐银彬 40

调适性赋权：流动人口社区融入何以可能？

..... 蒋红军 张 东 60

可解释性何以影响基层公务员的算法决策采纳偏好

..... 段哲哲 焦嘉欣 78

●论文

模糊政策为何执行失败

——基于 A 市燃气企业安全生产标准化建设政策的个案研究

..... 祝 哲 林 婕 祝清军 张美莲 99

高质量发展背景下政府如何评价养老服务供给者？

——一个层次分析法模型的建构与检验

..... 彭 婧 杨 桥 肖 帅 118

县域城镇化进程中技术赋能如何促进整体性治理？

——基于 30 个案例的定性比较分析

..... 李燕凌 陈梦雅 139

人工智能技术应用如何影响街头官僚的自由裁量权使用意愿？

——一项调查实验研究

..... 孙 宇 邓 怡 孙琳之 158

●理论综述

公共创新实验室的作用功能、创新成效与关键因素：文献回顾及启示

..... 袁千里 刘新萍 176

●英文目录与摘要 196

●年度总结

《公共行政评论》2024 年评审人和专栏导语作者名单 201

《公共行政评论》2024 年总目录 203

高质量发展背景下政府如何评价养老服务供给者？

——一个层次分析法模型的建构与检验

彭 婧 杨 桥 肖 帅*

【摘要】为破解近年来频发的由于供给者选择欠佳导致养老服务质量低下的难题，论文基于“3E理论”“3D理论”等一般评价理论，并运用层次分析法，从承接能力、财务能力、组织建设与管理能力3个指标维度建构了供给者评价模型，以期为养老服务高质量发展提供技术支持。为验证模型的适用性，论文通过对Y市政府购买养老服务实践进行实证分析后发现，较强的服务承接能力对成为优质供给者具有决定性作用，具备竞争力的社会组织在规模上和专业性上各有所长，不同社会组织发展应有针对性措施。因此，政府对供给者进行有效评价是养老服务高质量发展的重要基础，政府应强化评价责任并增加优质服务供给者。论文对未来养老服务高质量发展的政策建议是，不仅要提升政府对供给者有效评价的能力，还需形成促进社会组织可持续发展、优化政社合作共治的制度环境。

【关键词】政府购买养老服务 供给者评价模型 层次分析法 高质量发展

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2024)06-0118-21

一、问题的提出

习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时强调，要加快发展新质生产力，扎实推进高质量发展^①。民政部、财政部等也先后提出要在养老领域

* 彭婧，北方民族大学管理学院副教授。杨桥，宁夏职业技术学院助教。肖帅，中国科学院科技创新发展中心管理学博士。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见。

基金项目：国家社会科学基金项目“政府对新兴产业监管中的包容审慎评价模型研究”（21BZZ071），国家民委中青年英才项目“宁夏公共服务购买体系高质量发展评价与提升机制研究”（2020），北京市社会科学基金决策咨询项目“党建引领社会服务机构‘共振式’发展机制研究”（23JCC114），西北民族地区政府治理与社会管理研究中心项目。

① 新华社北京2月1日电，中共中央政治局2024年1月31日习近平总书记中共中央政治局第十一次集体学习时强调：加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展。https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6929446.htm。

探索创新高质量发展方式（财政部，2023；民政部、国家发改委，2021；卫生健康委办公厅，2020）。这一发展目标与我国国民经济和社会发展规划相耦合。1996 年上海基督教青年会接受政府养老服务委托为标志诞生后，政府购买行为相继在北京、南京、深圳等发达城市产生。至 2005 年国务院扶贫办招标采购公共服务项目，政府购买在全国范围内逐渐展开。“十一五”期间是政府购买养老服务的“实践起步”阶段；2011 年，中国政府购买以转变政府职能和促进社会公平为目标开启制度性建构，“十二五”规划系统勾勒了养老等基本公共服务的制度性安排，解决的是公共服务“买什么、向谁买”的阶段性问题，确定了社会组织的承接主体地位（彭婧等，2014）；为更好地实现政府权威和市场交换的优势互补，“十三五”期间则重点发力于承接组织的扶持和市场培育问题，这在《国务院办公厅关于向社会力量购买服务的指导意见》和《财政部关于做好政府购买养老服务工作的通知》中均有所体现。民政部会同财政部开展全国居家和社区养老服务改革试点，投入中央财政资金 50 亿元（民政部，2020）。经过十余年的发展，全国各类养老服务机构和设施数增加约 4.29 倍，养老床位数增加约 2.3 倍，每千人拥有养老床位数增加约 1.6 倍（见图 1）。因此，“十二五”和“十三五”期间是政府购买养老服务的“市场培育”阶段。

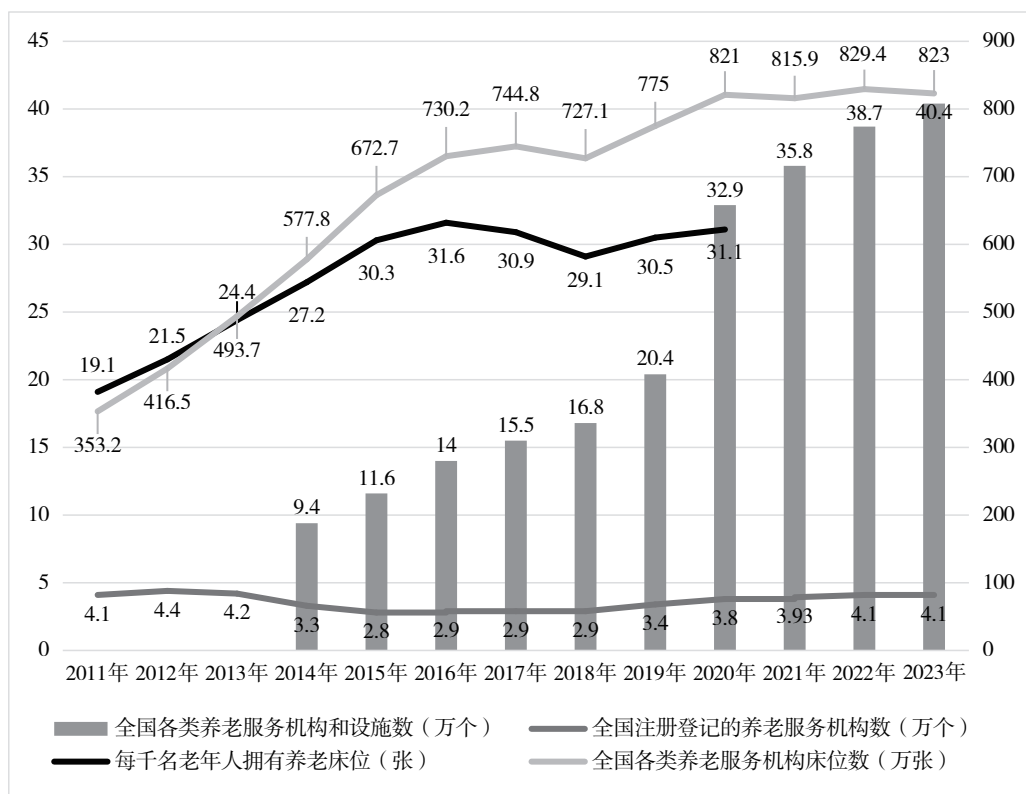


图 1 2011 - 2023 年中国各类养老服务组织和设施情况

资料来源：作者根据民政部网站历年统计公报、统计季报整理。

然而，大举扩张之后政府购买养老服务领域却普遍面临“低质”服务的现实难题。《法治周末》在2019年到2023年间报道了多起养老服务机构“虐老欺老”问题。2020年6月，四川某地养老服务机构承接了民政局委托的8116名老人的养老服务，但在上门给老人提供服务时，人均150元的服务却出现了“5秒钟洗脚”和“摆拍理发”等作秀场面。2021年12月28日，天津市南开区政府部门专门召开“政府购买服务领域不担当不作为问题”专项整治部署会。此类政府购买养老服务领域的违规、服务有效供给不足、公众满意度低等情况暴露了对服务供给者选择不当的问题。为解决此类问题，以国务院办公厅印发《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》和卫健委发布《关于开展医养结合机构服务质量提升行动的通知》为标志，“十四五”期间养老服务的政策重点开始转向建立健全服务质量和评价体系（卫健委，2020）。《“十四五”民政事业发展规划》明确提出，要健全“动态检测—定期调度—中期评估—总结评估”的工作机制，创新监测评估手段（民政部等，2021）。2023年10月民政部专门出台了《关于推进养老服务评估工作的指导意见》。可见，国家“十四五”养老服务规划和同期中央、部委层面出台的相关养老政策均明确了在养老服务综合监管评价基础上促进养老服务高质量发展的政策要点。

综上，从“十一五”到“十四五”，政府购买养老服务在历经“实践起步”阶段和“市场培育”阶段后，进入了“高质量发展”阶段，如何为政府购买部门提供温和有效的实务评价模型，帮助其甄选优质养老服务供给者，不仅是政府购买服务高质量发展的关键问题，也是提升政府治理能力和国家治理体系现代化的基本路径。在此背景下，本文尝试优化政府购买评价工具，以回应当前养老领域高质量发展需求与传统政府购买评价方式滞后的问题。

二、文献综述

20世纪70年代后，各国为应对公共服务需求持续扩大和财政支出急剧增长与效率低下的困境，先后开始探索多元化服务供给方式。在这场波及全球的新公共管理运动中，政府购买成为最主要的政府职能改革并持续至今。养老服务作为政府购买的主要形式得到有效推广后，学者们对于用效率和效益等企业价值目标重塑政府部门管理机制效果的关注度始终未减。从政府购买与服务供给者关系链条展开，研究涉及对合同的风险管理、政府与服务供给者的契约关系，以及对政府责任、养老服务运营效率和性能测量值之间的关系等方面（句华，2010）。总体上，以往强化供给者评价主题的研究既关注服务评价及指标界定问题，又关注评价方法与工具选择问题，溯源于公共服务理念的嬗变。

（一）评价维度下公共服务理念流变

早在20世纪70年代末就涉足本领域的国外学者偏重理论框架的建构,试图对供给者服务质量的差异性给出一个满意的解释(Gronroos, 1983)。至80年代在新公共管理运动的推动下,“供给者评价”真正进入公共服务购买领域,提升政府购买供给者服务质量被视为西方国家政府的根本任务(Krishnan et al., 1993; Halachmi, 1997)。我国学者在研究早期主要对养老等公共服务购买的内容、范围、合同监管等方面进行了界定,明确了政府的角色为监管者而非养老服务提供者,供给者评价问题也由此得到关注(杨宝, 2011)。有学者提出评价标准与质量要求构成了责任政府的理论基础(董建新等, 2004)。但政府购买过程中存在着不容忽视的供给缺陷,这被认为阻碍了改革的进程(句华, 2010)。因此,强化政府购买中对供给者的评价已成为当代国内外政府公共服务的基本理念。

（二）政府购买养老服务评价视角

国外学者以侧重产出的政府购买绩效评估为视角,对合同评估、非营利组织管理、公民满意度、财政弹性等研究涉及了供给者评价问题(Halachmi, 1997)。在方法上,擅长运用多学科交叉建构评价模型,注重测定竞争与服务成本、服务质量间的变动关系(哈拉契米, 2003),国内学者对公共养老服务购买的评价研究主要从委托-代理关系、交易成本与公共价值等方面进行探讨(杨倩文等, 2021)。另外,在方法上还擅长以定性研究为主,分析个案问题,并总结了独立开展第三方评估、立体化监督体系等经验(吴磊, 2019)。一般认为,缺乏竞争、监管缺位以及产出无形等情况会增加对养老服务供给者评价的难度,但优化对供给者的评价技术聚焦于购买流程和组织结构等层面,缺乏多维度评价模型的研究,这已成为抑制供给者评价效果提升的主因(牛倩, 2022)。因此,政府购买养老服务的评价研究业已展开,但评价方式的滞后导致国内缺乏富有前瞻性的实证研究,尤其是基于优化供给者评价技术视角的测度研究不足。

（三）政府购买供给者评价指标研究

基于Parasuraman等人(1985)进一步提出的“服务质量认知连续带”的观点。我国学者对政府购买养老服务供给者评价的研究在公共性方面进行了较为丰富的内涵拓展,但主要停留在定性分析阶段(韩清颖等, 2019)。有学者指出主观评价指标存在诸多局限,公共部门服务质量评价应提升标准化和程序化水平,跳出“可持续性困境”(周志忍等, 2011)。但是,由于缺乏科学量化的评价工具,评价难以准确衡量供给者的主观因素和非可量化因素,如承接能力、

组织建设等对供给者服务提供具有重要影响的因素。因此，政府也不具备及时跟进供给者绩效变化和适应市场变化的能力（李琼，2020）。现有研究虽已触及政府购买供给者评价指标的不确定因素，但缺少跳出定性分析阶段的探索性混合研究。

（四）供给者评价方法和工具研究

目前，关于层次分析方法的研究及实践成果显著，尤其国外广泛应用于政府应急管理、企业战略制定、行业调整规划等重大复杂决策领域，并主要集中于方案评价、方案选择和前景预测等主要方向（Atanassov，1986；Buckley，1985）。在方案的评价与选择方面，主要应用于供给者选择、人员选择和资源优化方案等（李梅，2017）。学术研究大致分为市场领域和政府领域两大类：一是运用层次分析法设计了企业供给者评价体系，并在关联测度、相似度测度等方面趋于完善；二是建构了层次分析框架下的政府购买公众满意度测评模型及就业服务供给者评价模型（刘静等，2008）。这两类研究是层次分析方法的应用从企业领域向政府领域延伸的重要创新。但现有评价工具与方法缺乏针对性，公私部门的目标差异性在评价指标设计和模型适用性上体现不足，未能充分考虑到养老服务的特殊性和差异性（张雨婷等，2017），有效处理不确定和复杂性供给者评价信息的新型数学模型在政府购买养老研究视域的应用有待拓展。

综上所述，以往关于供给者评价的研究仅局限于少数公共领域的购买实践，且多以问题描述、定性分析为主，缺乏交叉学科的研究视角，在公共养老服务购买、优化供给者评价等要素间建构一个系统结构的研究甚少（周俊，2014），尤其缺乏针对养老服务属性构建的供给者评价模型。因此，本文拟在既有研究基础上，以提升养老服务标准化和程序化的高质量发展为目标，充分梳理一般评价理论并运用多测度评价技术，建构有效的供给者评价模型以优化政府评价过程。

三、理论基础

（一）供给者评价理论

政府购买服务也是一种采购行为，与企业采购有一定的相似性。政府部门作为采购方参与市场活动，其采购行为即是市场行为。目前国内外涉及供给者评价的理论模型包括“3E理论”、多属性决策模型等（邓国胜，2004），每一种理论均有其适用性与局限性（见表1）。

表1 供给者评价的一般理论与方法梳理

主要理论	主要内容及局限性
“3E 理论”	从经济性、效率性和效果性三个角度对组织绩效进行评估，注重成本的节约但易忽视服务质量提升、能力建设及问责
“3D 理论”	从诊断、设计与发展三个阶段进行评估，以激励组织学习和完善，提升组织的能力建设。但 3D 是定性评估加大了不同组织间比较与选择的难度
顾客满意度理论	以顾客感受到的服务质量达到其期望值的程度作为评价标准，但将偏重企业管理的评价指标运用到公共服务中时敏感度不足
“APC” 评估理论	从问责、绩效和组织能力三个方面对非营利组织进行评估，但静态评价难以反映出养老服务供给者的可持续发展水平
数据包络分析模型	通过构建包络面来评估政府或供给者的绩效和效率，但在有效识别和处理冗余数据上须加强
多属性决策模型	将层次分析法（AHP）、直觉模糊综合评价法等运用到政府购买供给者评价时评价指标作为决策属性，通过对不同属性的权重和得分进行综合评估得出最优的供给者选择，目前在养老领域仍缺乏针对性设计

资料来源：作者根据文献资料整理归纳。

政府购买公共服务实践既是市场行为，也因其公共属性而具有特殊性。因此，供给者评价理论在政府购买养老服务领域的应用，更应关注政府购买服务与企业采购存在的明显差异：一是可供政府选择的养老服务供给者数量有限；二是养老服务质量、数量具有模糊性，存在信息不对称风险，难以准确评价；三是官僚政治会对政府购买产生影响。因此，在建构供给者评价指标体系时，在确立以“3E 理论”为基础包含经济性指标、效率性指标和效果性指标的财务指标基础上，还需结合我国国情和政府购买养老服务属性进行调整和改进，涵盖社会组织承接能力、组织管理与建设能力评价指标。

在具体的评价方法上，以往采用数据包络分析、多属性决策所构建的模型局限性较大，需借鉴学界运用较为成熟的顾客满意度评价、层次分析法等评价工具与方法进行综合评估以得出最优的供给者选择模型。在高质量发展背景下甄选最优供给者，属于典型的多指标综合评价问题，常见的多指标综合评价方法有主观赋权评价法和客观赋权评价法两类。其中，主观赋权评价法是采用定性的方法，由专家根据经验进行主观判断而得到指标权数，如层次分析法、模糊综合评判法等。客观赋权评价法是根据指标间的相互关系或各项指标的变异系数来确定权重，如灰色关联度法、TOPSIS 法、主成分分析法等（虞晓芬等，2004）。通过理论研究和实证比较，学界一般认为在综合评价中确定权重向量的几种方法中，在样本数据完整的情况下，应采用如熵值法之类的客观赋值类评

价方法；在缺乏样本数据且含有大量定性指标的情况下，应采用层次分析法（AHP法）；当含有大量模糊指标且同一层次指标个数较多时，应采用模糊综合评价法（王靖等，2001）。由于我国政府购买养老服务项目的可查数据相对有限，考虑到模糊综合评价法在多目标评价模型中需要对每一个指标确定隶属度函数，这一过程烦琐且实用性不强，因此本文认为政府购买养老服务评价模型采用层次分析法最为适用。

（二）层次分析法

1. 根据评价指标体系构建评价指标向量

假设评价体系包括四层结构（见表5）。根据各层包含的指标数量，该评价体系可转换为向量1.1、向量1.2和向量1.3。如下所示：

$$A = (B_1, B_2, B_3) \quad 1.1$$

$$B_i = (C_{i1}, C_{i2}, \dots, C_{in}) \quad 1.2$$

$$C_{in} = (D_{i1}, D_{i2}, \dots, D_{im}) \quad 1.3$$

其中， $i = 1, 2, 3$ ， $n = 3, 3, 5, 4, 3, 2, 3, 3, 1, 2, 4$ 。

2. 构造判断矩阵

通过问卷访谈，采用模糊量化的方式，根据判断矩阵重要性标度对照表（见表2），依次比较每层中两个指标的相对重要性程度，以此构建判断矩阵1.4。

表2 判断矩阵重要性标度对照

重要性标度	含义
$a_{ij} = 1$	表示 a_i 和 a_j 同等重要
$a_{ij} = 3$	表示 a_i 比 a_j 稍微重要
$a_{ij} = 5$	表示 a_i 比 a_j 明显重要
$a_{ij} = 7$	表示 a_i 比 a_j 强烈重要
$a_{ij} = 9$	表示 a_i 比 a_j 极端重要
$a_{ij} = 2, 4, 6, 8$	表示两相邻判断的中间值
$1/a_{ij}$	$1/a_{ij} = a_{ji}$

资料来源：作者自制。

其中， a_{ij} 表示两个指标的相对重要性，即同一层中，第 i 个指标相对于第 j 个指标的重要程度。重要性程度采用1-9标度法。

$$\text{判断矩阵: } A = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \cdots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & \cdots & a_{nn} \end{bmatrix} = (a_{ij})_{n \times n} \quad 1.4$$

3. 计算排序权重向量及其一致性检验

计算排序权重向量的方法较多,常用的方法为特征根法。具体计算步骤如下:

设判断矩阵 A 的最大特征根为 $\lambda_{\max}$, 相应的特征向量为 W 。

第一步, 计算判断矩阵每一行元素的乘积 M_k , 计算公式如下:

$$M_k = \prod_{i=1}^n a_{ki}, (k=1, 2, \cdots, n) \quad 1-1$$

第二步, 计算 M_k 的 n 次方根, 计算公式如下:

$$\bar{M}_k = \sqrt[n]{M_k}, (k=1, 2, \cdots, n) \quad 1-2$$

第三步, 方根向量归一化的排序权重向量, 计算公式如下:

$$w_k = \frac{\bar{M}_k}{\sum_{j=1}^n \bar{M}_j}, (k=1, 2, \cdots, n) \quad 1-3$$

特征向量 $W = (w_1 \quad w_2 \quad \cdots \quad w_n)^T$ 即为该层各指标的权重向量。

第四步, 计算判断矩阵的最大特征值, 计算公式如下:

$$\lambda_{\max} = \sum \frac{(AW)_i}{nw_i} \quad 1-4$$

第五步, 检查判断矩阵的一致性, 计算公式如下:

$$CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \quad 1-5$$

$$CR = \frac{CI}{RI} \quad 1-6$$

其中, n 代表元素个数, RI 代表一致性检验值。若 CR 小于 0.1, 则矩阵具有满意一致性, 通过一致性检验; 若 CR 等于 0, 则矩阵具有完全一致性, 通过一致性检验; 反之, 重新调整判断矩阵, RI 值可根据对比判断指标数量 (见表 3)。

表 3 平均随机一致性指标

指标数	1	2	3	4	5	6
RI	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24

资料来源: 作者自制。

若矩阵通过一致性检验, 则特征向量 $W = (w_1 \quad w_2 \quad \cdots \quad w_n)^T$ 即为该层各指标的权重向量。

四、模型构建

（一）政府购买养老服务供给者评价主体的确定

基于政府购买养老服务的文献综述、政策规定、理论上，本文选择民政部门中负责政府购买事项的公务员、具有多次提供养老服务实践经历的资深社会组织从业人员、参与政府购买绩效评估的第三方评估机构从业人员，以及从事社会组织研究和政府购买研究的学者作为政府购买养老服务的供给者评价主体（见表4）^①。

表4 政府购买公共服务相关法规及制度

序号	法律法规和办法名称	颁布部门	时间
1	《中华人民共和国政府采购法》	全国人大	2002年6月
2	《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》	国务院办公厅	2013年9月
3	《政府购买服务管理办法（暂行）》	财政部、民政部等	2014年12月
4	《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》	中共中央办公厅	2015年9月
5	《社会组织信用信息管理办法》	民政部	2018年1月
6	《政府购买服务管理办法》	财政部	2020年1月
7	《关于做好2023年政府购买服务改革重点工作的通知》	财政部	2023年3月

资料来源：作者自制。

（二）政府购买养老服务供给者评价指标体系的构建与优化

首先，初步构建政府购买养老服务供给者评价指标体系。基于相关理论、政策法规，结合访谈情况，政府购买养老服务供给者评价指标的选择遵循客观性、可测性、全面性、以评促建的设计原则，本文从承接能力、财务能力、组织建设与管理能力3个维度构建了四级供给者评价指标体系（见表5）。

^① 由于本研究指标体系建构过程中已将社会组织承接政府购买服务历年成效作为重要参考指标之一，受众满意度在其中有所体现，故此不再将服务对象重复纳入评价主体。

表5 政府购买养老服务供给者评价指标体系

一级 指标	二级 指标	权重	三级 指标	权重	四级 指标	重要性 得分平均值	权重
政府 购买 养老 服务 供给 者 评 价 指 标 体 系	承接 能力 指 标	0.60	基本 条件	0.2852	社会组织评估等级	4.4737	0.1429
					安全事故防范水平	4.4737	0.4286
					突发事件处理和舆情管控情况	4.4211	0.4286
			业务 开展 能力	0.4264	人力资源	4.6842	0.1095
					合同管理水平	4.3158	0.3090
					传统服务(优化后剔除)	3.8947	0
			社会 影响力	0.0926	政府购买服务	4.4211	0.5816
					与政府沟通情况	4.4211	0.3414
					与公众沟通情况	4.5263	0.2154
					与社区、社工沟通情况	4.6316	0.0729
					品牌形象	4.4737	0.2588
					宣传途径与方式	4.2105	0.1114
	财务 指 标	0.20	项目 匹配 能力	0.1958	承接项目是否在组织专业工作范围内	4.5263	0.3229
					组织相关专业人才是否满足承接项目要求	4.6316	0.2453
					专业水平	4.6316	0.2453
			经济性 指标	0.6586	方案	4.4737	0.1864
					预算资金安排情况	4.5263	0.6000
					公共服务价格水平	4.4211	0.2000
			效率性 指标	0.1562	人均服务成本水平	4.2105	0.2000
					服务对象覆盖率水平	4.1579	0.5000
					每万元预算资金服务人数水平	4.1053	0.5000
			效果性 指标	0.1852	服务对象满意度	4.6842	0.4286
					购买主体满意度	4.4211	0.1429
					社会效应	4.5263	0.4286
	组织 建设 与 管 理 能 力 指 标	0.20	组织 宗旨	0.3175	是否以公共利益为前提	4.4211	0.6000
					组织宗旨是否明确	4.1579	0.2000
					组织人员是否了解	4.3158	0.2000
			党建 情况	0.0916	是否成立党组织或开展党的工作	4.1053	1.000
					党建工作开展情况(优化后剔除)	3.9474	0
			组织信 用信息	0.2954	社会组织信用信息情况	4.7368	0.2500
					承接政府购买服务行为信用记录	4.7895	0.7500
			组织可 持续发 展水平	0.2954	资金获取能力	4.3684	0.3950
					人力资源建设情况	4.5263	0.1733
					组织发展资金使用情况	4.3684	0.3001
					组织学习水平	4.3158	0.1317

注:根据问卷统计结果,“传统服务”经过指标优化后不再保留;“是否成立党组织或开展党的工作”和“党建工作开展情况”两项指标内容交叉重复,只保留前者。

资料来源:作者自制。

其次，对初步建立的供给者评价指标体系进行优化。笔者邀请 19 位专家参与了政府购买服务供给者评价体系优化访谈问卷。访谈对象为与政府购买工作相关的民政部门业务主管和工作人员、高校学者、国内社会组织工作者和第三方研究机构专家。被邀请的专家学者根据工作经验和理论常识对每个四级指标赋值打分。指标体系内每项指标按照“非常重要”“重要”“一般”“不重要”和“非常不重要”五个层次，分别对应 5 分、4 分、3 分、2 分、1 分（见表 6）。访谈问卷的统计结果在表 5 “重要性得分平均值”一栏所示。

表 6 被访谈专家对照指标重要程度赋值打分对照表

序号	指标重要程度	赋值分数
1	非常重要	5
2	重要	4
3	一般	3
4	不重要	2
5	非常不重要	1

资料来源：作者自制。

按照评价指标剔除原则，平均分低于 3.5 分的指标和重要程度较低的指标将被淘汰。从问卷统计结果看，“传统服务”与“党建工作开展情况”两项指标的平均分数相对于其他指标较小，说明受访对象认为这两项指标与研究主题的关联程度低于其他指标。另外，根据访谈专家意见，我国社会组织在很大程度上甚至完全依托承接政府购买公共服务存活，因此，“社会组织开展传统服务”这一指标不具普适性，故不建议考虑将其纳入政府购买服务供给者评价指标体系。此外，“是否成立党组织或开展党的工作”和“党建工作开展情况”两项指标的选择上采纳专家建议合并保留前者。

（三）政府购买养老服务供给者评价指标权重的确定

在 2021 年 4 月至 5 月，笔者邀请 9 名高校学者、民政部门工作人员、社会组织从业者进行了结构性访谈，并采用 1-9 比例标度法，对各层级之间的指标依据重要性进行两两比较打分。根据访谈问卷处理结果，得到各级指标层判断矩阵（详见表 7 至表 20）。在此基础上，依次按照公式 1-1 至公式 1-6 计算，确定各层级相关指标的权重。将 Excel 引入层次分析法的计算过程是处理同类问题的一种较为普遍的方法（宋祖红，2012），本文采用 Excel 计算各级指标权重。经过计算，所有矩阵均通过一致性检验，故特征向量为该层各指标的权重向量，最终得出政府购买养老服务供给者评价体系（见表 5）。

1. 计算二级指标的相对权重

表 7 A - B 对比矩阵

A	B ₁	B ₂	B ₃
B ₁	1	3	3
B ₂	1/3	1	1
B ₃	1/3	1	1

资料来源：作者自制。

2. 计算三级指标的相对权重

表 8 B₁ - C 对比矩阵及各指标权重值

B ₁	C ₁₁	C ₁₂	C ₁₃	C ₁₄
C ₁₁	1	1	3	1
C ₁₂	1	1	5	3
C ₁₃	1/3	1/5	1	1/2
C ₁₄	1	1/3	2	1

资料来源：作者自制。

表 9 B₂ - C 对比矩阵及各指标权重值

B ₂	C ₂₁	C ₂₂	C ₂₃
C ₂₁	1	5	3
C ₂₂	1/5	1	1
C ₂₃	1/3	1	1

资料来源：作者自制。

表 10 B₃ - C 对比矩阵及各指标权重值

B ₃	C ₃₁	C ₃₂	C ₃₃	C ₃₄
C ₃₁	1	4	1	1
C ₃₂	1/4	1	1/3	1/3
C ₃₃	1	3	1	1
C ₃₄	1	3	1	1

资料来源：作者自制。

3. 计算四级指标的相对权重

表 11 C₁₁ - D 对比矩阵及各指标权重值

C ₁₁	D ₁₁₁	D ₁₁₂	D ₁₁₃
D ₁₁₁	1	1/3	1/3
D ₁₁₂	3	1	1
D ₁₁₃	3	1	1

资料来源：作者自制。

表 12 C_{12} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{12}	D_{121}	D_{122}	D_{123}
D_{121}	1	1/3	1/5
D_{122}	3	1	1/2
D_{123}	5	2	1

资料来源：作者自制。

表 13 C_{13} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{13}	D_{131}	D_{132}	D_{133}	D_{134}	D_{135}
D_{131}	1	2	5	1	3
D_{132}	1/2	1	3	2	1
D_{133}	1/5	1/3	1	1/5	1
D_{134}	1	1/2	5	1	3
D_{135}	1/3	1	1	1/3	1

资料来源：作者自制。

表 14 C_{14} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{14}	D_{141}	D_{142}	D_{143}	D_{144}
D_{141}	1	1	1	3
D_{142}	1	1	1	1
D_{143}	1	1	1	1
D_{144}	1/3	1	1	1

资料来源：作者自制。

表 15 C_{21} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{21}	D_{211}	D_{212}	D_{213}
D_{211}	1	3	3
D_{212}	1/3	1	1
D_{213}	1/3	1	1

资料来源：作者自制。

表 16 C_{22} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{22}	D_{221}	D_{222}
D_{221}	1	1
D_{222}	1	1

资料来源：作者自制。

表 17 C_{23} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{23}	D_{231}	D_{232}	D_{233}
D_{231}	1	3	1
D_{232}	1/3	1	1/3
D_{233}	1	3	1

资料来源：作者自制。

表 18 C_{31} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{31}	D_{311}	D_{312}	D_{313}
D_{311}	1	3	3
D_{312}	1/3	1	1
D_{313}	1/3	1	1

资料来源：作者自制。

表 19 C_{33} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{33}	D_{331}	D_{332}
D_{331}	1	1/3
D_{332}	3	1

资料来源：作者自制。

表 20 C_{34} - D 对比矩阵及各指标权重值

C_{34}	D_{341}	D_{342}	D_{343}	D_{344}
D_{341}	1	3	1	3
D_{342}	1/3	1	1	1
D_{343}	1	1	1	3
D_{344}	1/3	1	1/3	1

资料来源：作者自制。

（四）政府购买养老服务供给者评价模型的应用说明

该政府购买养老服务供给者评价体系在政府购买服务供给者选择过程中的应用步骤如下：

第一步，收集各参与承接政府购买服务项目的社会组织的相关资料；

第二步，专家组依据收集的资料，对照政府购买服务供给者评价体系逐一进行打分；

第三步，计算每一个供给者的综合得分。

具体计算过程如下：

设 W 为指标权重向量， G_{ij} 为专家打分向量，则其具体形式为向量 1.5 和向量 1.6，如下所示：

$$W = (w_1 \quad w_2 \quad \cdots \quad w_n) \quad 1.5$$

$$G_{ij} = (f_1 \quad f_2 \quad \cdots \quad f_n)^T \quad 1.6$$

其中 w_n 为供给者评价指标体系中每一层级的每个指标的相对权重值， f_n 为第 i 个专家对第 n 个指标的打分， n 为政府购买服务供给者评价体系指标数量。则第 i 个专家给第 j 个供给者的综合评分为 Z_{ij} 。计算公式如下：

$$Z_{ij} = W \cdot G_{ij} \quad 1-7$$

在完成上述步骤后，求平均值，得出第 j 个供给者的综合得分 Z_j ，计算公式如下：

$$Z_j = \frac{\sum_{i=1}^m Z_{ij}}{m} \quad 1-8$$

其中， m 为参加打分的专家人数。

在此基础上，对比各供给者的综合得分，进行排序。选择综合得分值高的供给者作为政府购买服务项目承接对象，政府购买服务的有效性更容易得到保证（杨桥，2021）。

五、模型应用

（一）Y 市政府购买养老服务的基本情况

Y 市为西北某省会城市，截至 2022 年 12 月，下辖 6 个区县，21 个镇，25 个街道办事处，258 个居委会和 291 个村委会，人口约 148 万。Y 市政府购买公共服务实践起步较晚，社会组织数量、规模等与东南沿海城市差距较大。近 5 年，Y 市的一般公共预算财政拨款支出逐年增多，一般公共服务支出也呈逐年增加趋势，且在养老领域广泛开展政府购买服务改革试点工作。Y 市政府部门对于养老服务供给者评价主要采用第三方评估模式，侧重于对供给者承接项目的过程评价和结果评价。在政府购买养老服务项目实施过程中，政府委托的第三方评估组织和购买养老服务的政府部门定期巡检相关项目实施情况，并根据实际情况对相关社会组织打分。结项验收时，累加前期打分，并结合服务对象满意度和社区满意度综合得出评价结果。

（二）Y 市政府购买养老服务中的供给者评价

为了验证评价模型的有效性，笔者选取 Y 市民政局购买“特殊困难老年人养老服务项目”进行供给者评价。参与竞标该项目的供给者是三家社会组织，

性质均为民办非企业单位，基本情况见表 21。

表 21 参与 Y 市民政局政府购买养老服务项目竞标供给者的基本情况

	社会组织 C	社会组织 F	社会组织 Y
成立时间及注册资本	2015 年（30 万元）	2016 年（5 万元）	2011 年（3 万元）
主要业务范围	为老年人提供生活信息、文化交流、精神慰藉、生活筹划、健康、出行、陪护、代办、家政、托老、便利和其他居民服务；社工培养、社会组织孵化及第三方评估等	承接困难人群社会工作服务项目；社区公共安全与培训，减灾防灾与救援工作；为社会和企业提供专业化社会工作服务	探索“社会企业 + 公益组织”的相融共生模式，承接政府购买服务项目；自主研发社会服务和志愿服务项目，整合社会资源开展扶老、助残、爱幼、济困、环保、文艺、科技、应急救援等志愿服务
规模	服务涉及 N 省 200 余家社会组织，160 多个社区	累计资金总额超过 135 万元，服务人数超过 5000 人	5A 级，设有 5 个地级市工作站，1 个县级工作站及 1 个残疾人义工工作站。聘有各类专业顾问社工 30 余名，已实施 80 多个自主研发项目和政府购买服务项目，先后获 30 多项省级以上荣誉

资料来源：作者根据相关社会组织网站及微信公众号资料整理归纳。

笔者依据前文所建构的评价模型邀请 Y 市民政局相关专家对参与的三个社会组织打分。其中“社会组织评估等级”一项，按照 5A 级 10 分、4A 级 8 分、3A 级 6 分、2A 级 4 分、1A 级 2 分的规则打分；“党建情况”按照建立了党组织 10 分、未建立党组织 0 分的规则打分。其他各项依据社会组织历史工作绩效、现实表现及其他各类材料打分，每个指标满分 10 分。在获取专家对社会组织的打分情况后，导入建构的政府购买供给者评价模型中，得出这三个社会组织的政府购买供给者评价指标体系中的三级指标计算结果。在三级指标结果的基础上，进而得出这三个社会组织政府购买供给者评价指标体系中的二级指标计算结果，从最高分到最低分的社会组织依次为 Y、C、F（见表 22）（杨桥，2021）。

表 22 Y 市民政局政府购买养老服务供给者评价得分情况

社会组织名称	社会组织 Y	社会组织 C	社会组织 F
承接能力	8.4552	7.8348	6.7150
财务能力	7.6600	8.8427	7.0001
组织建设与管理能力	8.2553	8.0640	7.4290
综合得分	8.2562	8.0822	6.9148

资料来源：作者自制。

（三）Y市养老服务供给者评价结果分析

1. 社会组织 Y 由于具备较强的服务承接能力使其成为优质供给者

经评价模型测度，社会组织 Y 在承接能力和组织建设与管理能力上均得分最高，因承接能力指标权重较大，社会组织 Y 总体评价得分最高，成为优质供给者。因此，在养老服务市场的初级建立阶段，社会组织在承接能力、财务管理能力和组织建设与管理能力上差距较大，供给者应将承接能力建设作为提升养老服务市场中竞争优势的首要途径。这一评价结果与当地政府部门对于相应社会组织服务满意度的综合评价相一致，验证了该评价指标体系的有效性。

2. 社会组织 C 更加注重资金运营效率使其在财务能力上表现突出

在财务能力方面，社会组织 C 得分最高，表明其具备更好的财务管理能力。社会组织 C 财务能力较强主要在于其关注资金运营效率，注重资金的投入产出比。因此社会组织 C 的项目经济性指标、效率性指标和效果性指标都较为突出。但由于财务能力在该评价体系中所占权重小于承接能力，社会组织 C 的综合评分并不突出。在实践中，如果需要甄选出财务管理能力最佳的社会组织，则可以选择社会组织 C。

3. 具备竞争力的社会组织在规模上和专业性上各有所长

从评价结果来看，具备竞争力的是社会组织 Y 和社会组织 C。社会组织 F 则由于其在承接能力、财务能力、组织建设与管理能力三个方面都处于劣势而不具备竞争力。社会组织 Y 成立时间最长，规模较大，社会资源广泛，更加注重基础投入和社会营销，在争取政府支持上市场经验更为丰富。社会组织 C 规模比较小，但是专业性比较强，对于社会资源的动员能力比较弱，所以更注重项目的性价比和成本控制。

4. 不同社会组织应有针对性提升组织发展短板

综上所述，社会组织 Y 在承接能力和组织建设与管理能力上占有优势，社会组织 C 在财务能力方面占有优势，而社会组织 F 各方面均不占优势，且偏好压缩成本与其服务质量不高有相关性。社会组织 Y 在今后的发展中，应加强组织财务能力提升，社会组织 C 应注重承接能力和组织建设与管理能力的提升，社会组织 F 应该综合提升组织承接能力、财务能力和组织建设与管理能力。

六、结论与讨论

（一）研究结论

本文基于“3E 理论”“3D 理论”等一般评价理论并运用层次分析法建构了

政府购买养老服务供给者评价模型,并通过实证分析验证了模型的有效性。研究发现:第一,政府对供给者进行高质量评价进而甄选出优质供给者是养老服务高质量发展的重要基础。经模型测度,评价结果与当地社会组织服务满意度评分相一致,验证了该评价指标体系的有效性。多测度评价指标的构建能够正向促进供给者甄选的标准化、程序化,综合提升政府对供给者有效评价的能力。第二,在信息不对称条件下,存在着供给者在服务提供时从成本考虑、偏好减少开支的服务项目和人员派遣的风险。政府应强化评价责任,充分考虑公私部门的目标差异性,避免服务质量受损。第三,优质供给者在服务质量、服务能力、市场认知等方面高于一般供给者。他们更能够及时捕捉公众偏好信息,及时调整服务供给方式以迎合不同群体的需求,具有更高的服务成本投入率。

(二) 研究贡献

本文尝试在公共养老服务购买、优化供给者评价、层次分析法等要素间建构一个系统结构的研究,尝试跳脱以往研究中的“可持续性困境”,为政府购买部门甄选优质养老服务供给者提供有效的实务评价工具。具体来说:首先,本文梳理了养老领域创新高质量发展方式与我国国民经济和社会发展规划的耦合关联性,对政府提升供给体系质量,进而实现政府职能转变、改善社会治理现状提供研究的新思路。其次,本文丰富了目前公共服务购买供给者评价研究中所缺少的系统深入的实证研究,结合我国政府购买养老服务属性,并运用层次分析法重新定义了供给者评价模型,有助于丰富公共服务购买理论体系。最后,公平、优化的评价过程和结果有助于以社会组织为主的供给者调整其发展方向,化解以往行政化色彩突出、社会认可度不高的顽疾,有助于政府进行社会治理方式和方法的创新,提升政府公信力。

(三) 政策启示

政府购买服务改革是党中央、国务院部署的一项重要改革工作。2022年全国政府购买服务支出规模近5000亿元(财政部,2023)。未来,为持续深化政府购买服务改革,政府对供给者实现高质量评价,除了破解以往评价模型有效性不足的困境外,政府还应加大力度培养社会组织,并创造良好的制度环境,加强与社会组织合作,以增加优质供给者数量,最终实现养老服务业的高质量发展。具体来说,还需关注以下3方面的问题。

第一,强化政府购买服务中的责任关系。根据委托-代理理论,政府购买养老服务本质上是一个行政行为中同时存在“老年人和政府”“政府与服务供给者”两层代理关系,政府购买强化了存在利益冲突的个人或部门之间的竞争,委托-代理的复杂性不但呈指数递增,且对公平竞争有着更高的要求,传统政府服务供给责任关系发生了转变。政府身居“原代理人”角色,应建立起将服

务对象置于服务提供中心位置的公共服务责任机制。

第二，促进社会组织可持续发展。我国社会组织作为最主要的养老服务供给者，其公共性、可持续性发展取向不强。政府购买养老服务竞标过程更多关注标书文案和经济成本，这导致很多社会组织在投标过程中花费更多精力在标书制作与成本控制方面，忽视了人力资源建设、组织学习水平等组织可持续性成长的要素，导致养老服务市场高质量发展失去根基。

第三，优化政社合作共治的制度环境。政府购买服务作为新公共管理运动的产物，运用市场方式使社会组织承接了部分政府职能，有效解决了政府服务供给能力不足的难题。养老服务高质量发展的关键在于强化社会组织的自主行动能力，未来政社关系的变迁应该是政府通过制度和资源激活并引导组织自主管理，并与政府形成合作共治的良性互动和有效衔接。这有赖于较高层级的治理主体强化规范管理，构建一个激励相容的制度环境。

（四）研究不足与展望

首先，本文以政府购买养老服务供给者为研究对象，选取了若干非营利性质的社会组织为分析单位，排除了参与竞争购买活动的营利性组织及私人团体，这是本文的重要缺憾之一。其次，本文拟定以政府评价购买服务质量的多维度指标——承接能力、财务能力、组织建设与管理能力作为贯穿整个研究的资料观测点和分析概念，在运用定量分析与遵从公共价值的平衡上有待进一步深入探讨，这也是未来研究需要拓展的方向。

参考文献

- 阿里·哈拉契米著，张梦中、丁煌译（2003）. 政府业绩与质量测评：问题与经验. 广州：中山大学出版社.
- Halachmi Are. (2003). Zhang, M. Z., & Ding, H. trans. *Government Performance and Quality Evaluation: Issues and Experiences*. Guangzhou: SunYat-sen University Press. (in Chinese)
- 邓国胜（2004）. 非营利组织“APC”评估理论. 中国行政管理, (10): 33-37.
- Deng, G. S. (2004). Evaluation Theory of Non-Profit Organizations “APC”. *China Administrative Management*, (10): 33-37. (in Chinese)
- 董建新、梁茂春（2004）. 民营化过程中政府的角色与责任——以美国纽约市无家可归者救助体系的民营化为例. (eds.) 中国行政管理学会2004年年会暨“政府社会管理与公共服务”论文集 (pp. 738-746). 暨南大学公共管理研究所；暨南大学公共管理研究所.
- Dong, J. X., & Liang, M. C. (2004). The Role and Responsibility of the Government in the Process of Privatization: A Case Study of the Privatization of the Homeless Assistance System in New York City, USA. In *China Public Administration Society 2004 Annual Conference and Collection of Papers on “Government Social Management and Public Services”* (pp. 738-746). Institute of Public Administration, Jinan University. (in Chinese)
- 韩清颖、孙涛（2019）. 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, 16(03): 62-72+171.
- Han, Q. Y., & Sun, T. (2019). Research on the Effectiveness and Influencing Factors of Government Procurement of Public Services: An Exploration Based on 153 Cases of Government Procurement of Public Services. *Journal of Public Management*, 16(03): 62-72+171. (in Chinese)
- 句华（2010）. 公共服务合同外包的适用范围：理论与实践的反差. 中国行政管理, (04): 51-55.

- Ju, H. (2010). Scope of Application of Public Service Contract Outsourcing: Comparison Between Theory and Practice. *China Administrative Management*, (04): 51-55. (in Chinese)
- 刘静、盛明科、陈添源 (2008). 基于模糊多属性决策的政府公共服务公众满意度测评研究. 当代经济管理, (02): 44-48.
- Liu, J., Sheng, M. K., & Chen, T. Y. (2008). Research on Public Satisfaction Evaluation of Government Public Services Based on Fuzzy Multi Attribute Decision Making. *Contemporary Economic Management*, (02): 44-48. (in Chinese)
- 李梅 (2017). 基于决策者偏好视角的直觉模糊多属性决策方法研究. 北京: 北京理工大学出版社.
- Li, M. (2017). *Research on Intuitive Fuzzy Multi Attribute Decision Making Method Based on Decision Maker Preference Perspective*. Beijing: Beijing Institute of Technology Press. (in Chinese)
- 李琼 (2020). 社会组织承接政府购买公共服务能力偏差. 经济研究导刊, (04): 191-193.
- Li, Q. (2020). Deviation in the Ability of Social Organizations to Undertake Government Procurement of Public Services. *Economic Research Guide*, (04): 191-193. (in Chinese)
- 牛倩 (2022). 基于博弈论的政府购买社区居家养老服务研究. 应用数学进展, 11(7): 4942-4949.
- Niu, Q. (2022). Research on Government Purchasing Community Home-Based Elderly Care Services Based on Game Theory. *Advances in Applied Mathematics*. 11 (7): 4942-4949. (in Chinese)
- 彭婧、张汝立 (2014). 论政府购买服务的发展演进. 北方民族大学学报, (06): 108-110.
- Peng, J., & Zhang, R. L. (2014). Evolution of Government Purchase Service. *Journal of North Minzu University*, (06): 108-110. (in Chinese)
- 宋祖红、马期茂 (2012). Excel 在基于 AHP 方法建立评价指标体系中的应用. 统计与决策, (21): 104-105.
- Song, Z. H., & Ma, Q. M. (2012). Application of Excel in Establishing Evaluation Index System Based on AHP Method. *Statistics and Decision Making*, (21): 104-105. (in Chinese)
- 吴磊 (2019). 政府购买居家养老服务风险影响因素与防范路径研究——基于 S 市的扎根分析. 中国行政管理, (12): 22-27.
- Wu, L. (2019). Research on the Risk Factors and Prevention Paths of Government Procurement of Home Based Elderly Care Services: Grounded Analysis Based on S City. *China Administrative Management*, (12): 22-27. (in Chinese)
- 王靖、张金锁 (2001). 综合评价中确定权重向量的几种方法比较. 河北工业大学学报, (2): 52-57.
- Wang, J., & Zhang, J. S. (2001). Comparison of Several Methods for Determining Weight Vectors in Comprehensive Evaluation. *Journal of Hebei University of Technology*, (2): 52-57. (in Chinese)
- 杨宝 (2011). 政府购买公共服务模式的比较及解释——一项制度转型研究. 中国行政管理, (3): 41-45.
- Yang, B. (2011). A Comparison and Explanation of Government Purchasing Public Services Model: An Institutional Transformation Study. *Chinese Public Administration*, (3): 41-45. (in Chinese)
- 杨桥 (2021). 政府购买服务中的供应商评价研究——以 N 省 Y 市养老服务为例. 北方民族大学. (学位论文).
- Yang, Q. (2021). *Research on Supplier Evaluation in Government Purchasing Services: Taking Elderly Care Services in City Y, Province N as an Example*. Northern Minzu University. (Master's thesis). (in Chinese)
- 杨倩文、杨硕、王家合 (2021). 政府购买机构养老服务绩效评价指标体系构建与实证应用. 社会保障研究, (5): 60-71.
- Yang, Q. W., Yang, S., & Wang, J. H. (2021). Construction and Empirical Application of Performance Evaluation Index System for Government Procurement of Elderly Care Services by Institutions. *Social Security Research*, (5), 60-71. (in Chinese)
- 虞晓芬、傅珉 (2004). 多指标综合评价方法综述. 统计与决策, (11): 119-121.
- Yu, X. F., & Fu, D. (2004). Overview of Multi Index Comprehensive Evaluation Methods. *Statistics and Decision Making*, (11): 119-121. (in Chinese)
- 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, 32(2): 48-55.
- Zhou, J. (2014). How Does the Government Choose the Purchasing Method and Target? Research on Government Choice in Purchasing Social Organization Services. *Journal of the Zhejiang Provincial Party School of the Communist Party of China*, 32(2): 48-55. (in Chinese)

- 张雨婷、徐兰 (2017). 基于扎根理论的政府购买公共服务质量影响因素研究. 江苏科技大学学报(社会科学版), 17(3): 89-96.
- Zhang, Y. T., & Xu, L. (2017). Research on the Influencing Factors of Government Procurement of Public Service Quality Based on Grounded Theory. *Journal of Jiangsu University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 17(3): 89-96. (in Chinese)
- 周志忍、陈雪嵩 (2011). 公共部门质量体系认证的可持续性研究——基于淮安市相关实践的调查与思考. 中国行政管理, (8): 11-17.
- Zhou, Z. R., & Chen, X. S. (2011). Sustainability Research on Public Sector Quality System Certification: Investigation and Reflection Based on Relevant Practices in Huai'an City. *China Administrative Management*, (8): 11-17. (in Chinese)
- Parasuraman, A., Valarie, A. Z., & Leonard, L. B. (1985). A Conceptual Model of Service Quality and Its Implication for Future Research (SERVQUAL). *Journal of Marketing*, 49(4): 41-50.
- Atanassov, K. T. (1986). Intuitionistic Fuzzy Sets. *Fuzzy Sets and Systems*, 20(1): 87-96.
- Buckley, J. J. (1985). Ranking Alternatives: Using Fuzzy Numbers. *Fuzzy Sets and System*, 15(1): 21-31.
- Gronroos, C. (1983). *Strategic Management and Marketing in the Service Sector*. Research Reports No. 8, Swedish of Economics and Business Administration.
- Halachmi, A. (1997). Government Reforms and Public Productivity: Do We Have All the Answers? *Work Study*, 46(7): 233-245.
- Krishnan, R., Shani, A. B., Grant, R. M. & Baer, R. (1993). In Search of Quality Improvement: Problems of Design and Implementation. *Academy of Management Perspectives*, , 7(4): 7-19.
- 财政部 (2023). 关于做好 2023 年政府购买服务改革重点工作的通知. 中国政府网: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-4/15/content_5751639.htm?eqid=ededce970001d5a900000006645b55f8. 2024 年 10 月 25 日访问。
- Ministry of Finance (2023). Notice On Doing a Good Job in the Key Work of Government Procurement Service Reform in 2023. Chinesegovernment website. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-04/15/content_5751639.htm?eqid=ededce970001d5a900000006645b55f8. Accessed on October 25th, 2024. (in Chinese)
- 民政部、国家发改委 (2021). “十四五”民政事业发展规划. 中华人民共和国民政部官网: <https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=4&id=114741>. 2024-9-21 日访问。
- Ministry of Civil Affairs. & National Development and Reform Commission (2021). “14th Five Year Plan” for the Development of Civil Affairs. Official website of the Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China: <https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=4&id=114741>. Accessed on September 21, 2024. (in Chinese)
- 民政部 (2020). 社区养老服务机构和设施占全国总数的 83.6%. 央广网: http://news.cnr.cn/native/gd/20201025/t20201025_525308874.shtml. 2024 年 9 月 21 日访问。
- Ministry of Civil Affairs. (2020). Community Elderly Care Service Institutions and Facilities Account for 83.6% of the Total in the Country: http://news.cnr.cn/native/gd/20201025/t20201025_525308874.shtml. Accessed on September 21, 2024. (in Chinese)
- 卫生健康委办公厅 中医药局办公室 (2020). 关于开展医养结合机构服务质量提升行动的通知. 中华人民共和国政府网: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-12/16/content_5569963.htm. 2024 年 9 月 21 日访问。
- Office of the Traditional Chinese Medicine Bureau of the General Office of the Health Commission (2020). *Notice on Carrying out the Action to Improve the Service Quality of Medical and Elderly Care Institutions*. Government website of the People's Republic of China: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-12/16/content_5569963.htm. Accessed at September 21, 2024. (in Chinese)

责任编辑: 李棉管

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 17 No. 6, 2024

●SYNOPSIS: Grassroots Governance

Introduction: Policy Implementation in Grassroots Governance and Its Impact Bin Xiao

The Causes and Resolution of the Burden of Grass-roots Government; Based on the Theory of Complex Adaptive Systems Yuanhe Liu & Zhenchao Zhou

Abstract Relieving grass-roots government's burden of an insufficient organizational adaptability to environmental changes is the key to enhancing its governance capacity. CAS theory applied in a view and structural interaction analysis framework explains this phenomenon. Modern governance demand is shaped by the modernized state governance concepts and resonates strongly with the public, thereby creating significant motivation for government action. As grassroots governance tasks increase, overlapping responsibilities and bureaucratic structures lead to incomplete resource allocations that fail to address unforeseen challenges. The proper governance approach is to establish axis-radiation governance. It facilitates the allocation of governance resources through a legalized mechanism, reduces the dominance of "Tiao" over "Kuai", enhances the integration capacity of "Tiao", and transforms grassroots government into a competent regional governance center.

Key Words the Burden of Grass-roots Government; Complex Adaptive Systems; View; Axis-Radial Governance

The Multiple Behavioral Logics of "Comparative Execution" in Grassroots Governance

..... Lei He & Na Tang

Abstract Comparative execution is a typical manifestation of policy implementation in grassroots governance; but it has been criticized for its "formalist" tendency. Previous studies have also adopted a critical attitude towards the comparative execution model, which does encompass multiple implications. This article examines the overall operational context of the bureaucratic system, provides a comprehensive description of the application categories of "comparative execution" in different scenarios, and explores the multiple behavioral logics of comparative execution. This article is based on a multi case analysis of the implementation of precision poverty alleviation policies in Y province. Under pressure situations, comparative execution with power game and ability matching as the core driving forces presents a behavioral logic of "comparative execution type = pressure type hierarchical system + power ability coupling form". According to the power ability coupling situation in a pressure type hierarchical system, comparative execution can be subdivided into four basic types. They are "adaptive comparative execution", "passive comparative execution", "active comparative execution", and "perfunctory comparative execution." They also explore the multiple behavioral logics of comparative execution in different scenarios to enrich the reality of policy execution research.

Key Words Grassroots Government; Comparative Execution; Power Game; Capability Matching

Pressure Extrusion and Structure Utilization: Can Grassroots Governments Promote Tiao-kuai Collaboration from the Bottom-up? Yuanyuan Huang & Yinbin Tang

Abstract Active cooperation between functional departments (“tiao”) and grassroots governments (“kuai”) is the key to policy implementation, despite the difficulties caused by the fragmentation between the two. Existing research tends to focus on high-incentive or high-risk policies as implementation scenarios and on tiao-kuai collaboration initiated by higher-level governments and departments. What’s missing is a view of the implementation scenarios of conventional policies and the proactive role of grassroots government. This article goes beyond the constraints of implementation scenarios and structures to retrieve the collaborative autonomy of grassroots governments in the conventional policy implementation scenario. By analyzing the implementation process of the old reform policy for Street A in County H, we found that the grassroots government has the motivation, space , and ability to promote tiao-kuai collaboration. First, higher government’s weak involvement in conventional policies and the non-exitability of the grassroots government make the latter the first to face the convergence of multiple pressures, creating the need for collaboration. Second, the responsibility linkage in a limited and segmented implementation structure and on-the-ground resources held by grassroots governments contribute to the construction of a space for cooperation. In this space , grassroots governments can leverage information, relationships, and community to enable effective collaboration. In fact, tiao-kuai collaborations are dominated by the grassroots government but hampered by contingent triggering conditions, the instability of the cooperation process, and the limited effectiveness of the cooperation. Exploration of tiao-kuai cooperation, with the grassroots government as the main body, can help to improve the path of tiao-kuai cooperation in the grassroots arena and to recover the “conventional narrative” of policy research in China.

Key Words Grassroots Policy Implementation; Tiao-kuai Relationship; Grassroots Autonomy; the Conventional Policy

Adaptive Empowerment: Community Integration for the Floating Population

..... Hongjun Jiang & Dong Zhang

Abstract China’s rapid economic development has led to a substantial influx of floating populations into its cities, frequently marginalizing them from the established community governance systems. Alleviating the tension arising from the interactions between the floating population and local residents in urban communities has become a crucial challenge for the modernization of grassroots community governance. Through a case study of Community S, this paper uses the logic of adaptive empowerment to show that new institutions and policies in the process of creating integrated communities are incrementally layered over existing systems such as household registration. Supported by three mechanisms—organizational empowerment, professional enablement, networked interaction—the interaction between new and old institutions achieves an institutional balance between the empowerment of community participation and the compromise with household registration status, thereby fostering a peaceful new form of community integration for the floating population. This study deepens our understanding of mobile urbanity and serves as a reference for exploring resilient community governance and the modernization of grassroots governance with Chinese characteristics.

Key Words Adaptive Empowerment; Floating Population; Community Integration; Historical Institutionalism

..... Zhezhe Duan & Jiaxin Jiao

Abstract Algorithms are becoming an omnipresent means of public sector decision-making. The new-generation governance model of artificial intelligence has emerged as a significant orientation for the future digital transformation of the public sector. Nevertheless, the “black box” attribute of the current algorithm system has been increasingly questioned, giving rise to the “trust deficit” and “lack of accountability” in algorithm governance. This paper explores the logic of Explainable Artificial Intelligence (XAI) through a 2 (interpretation source: rules vs. data) × 2 (interpretation content: procedures vs. results) survey experiment. In this scenario, the tax department applies the algorithm decision system, and the mechanism of different types of XAI on traditional bureaucrats' adoption of algorithm decision suggestions is examined. The empirical results indicate that, first, the interpretable algorithm system can boost the adoption preferences of grassroots civil servants; and the data-driven program interpretation algorithm system or data-driven result interpretation algorithm system can enhance the adoption preference of grassroots civil servants. Second, data-driven XAI can promote the algorithmic decision adoption preferences of traditional bureaucrats more effectively than rule-driven. Finally, the data-driven result-interpretable algorithmic system can heighten the traditional bureaucracy's perception of fairness and technical trust in the algorithmic system, thereby making them more inclined to adopt algorithmic decisions. These findings imply that we should develop the technical capabilities of algorithmic bureaucrats, provide interpretable types of algorithms to traditional bureaucrats, and explore favorable human-machine interactions to facilitate the smooth implementation of algorithmic systems in the public sector.

Key Words Algorithmic Decision; Interpretability; Artificial Intelligence; Man-machine Interaction; Algorithmic Bureaucracy; Grassroots Civil Servant

● ARTICLES

Why Ambiguous Policy Is Unable to Be Implemented: A Case Study of the Safety Production Standardization Construction Policy of Gas Enterprises in China's A City

..... Zhe Zhu, Jie Li, Qingjun Zhu & Meilian Zhang

Abstract In a risk society, understanding how to implement ambiguous policies is a crucial issue for enhancing national governance performance. Existing research has focused on implementing ambiguous policies in general contexts but has paid insufficient attention to their implementation mechanisms in the field of risk governance. Using process tracing, this single case study explores the failed process of implementing the safety production standardization policy for urban gas enterprises in A City. The findings reveal that policy ambiguity influences implementation strategies in the context of strong accountability. The capability of executors and the attention of leaders act as moderating factors, shaping policy outcomes. Motivated by blame avoidance when regulatory responsibilities and policy tools are clear, competent executors adopt selective implementation strategies to mitigate risks, even without leaders' attention. Conversely, when regulatory responsibilities and policy tools are ambiguous and leaders are inattentive, executors resort to inaction as a blame-avoidance strategy, leading to uncontrolled risks. When leaders are attentive and regulatory responsibilities are clear, but policy tools are ambiguous, incompetent executors adopt a “hot potato” strategy to pass off responsibility. When such shirking is no longer feasible, they resort to superficial implementation, resulting in risk

accumulation. This paper develops a theoretical framework for ambiguous policy implementation from a blame-avoidance perspective, offering insights into the implementation of ambiguous policies in the field of risk governance.

Key Words Ambiguous Policy; Blame Avoidance; Policy Implementation; Risk Management

How Does the Government Evaluate Providers of Elderly Care Services in the Context of High-Quality Development? Construction and Validation of an Analytic Hierarchy Process (AHP) Model

..... Jing Peng & Qiao Yang & Shuai Xiao

Abstract This paper uses general evaluation theories, such as 3E theory and 3D theory, and the AHP to construct a supplier evaluation model from three indicator dimensions—undertaking capacity, financial capacity, organizational construction and management capacity—to examine the technical support of the high-quality development of elderly care services. Through empirical verification of the practice of purchasing elderly care services by the Y City government, it was found that strong service acceptance capability plays a decisive role in becoming a high-quality supplier. The scale and professionalism of competitive social organizations are strengths that should be employed for targeted development measures. Therefore, effective evaluation of suppliers by the government is an important foundation for the high-quality development of elderly care services. The government should strengthen its evaluation responsibility and increase the number of high-quality service suppliers. The policy recommendation for the high-quality development of elderly care services is not only to enhance the government’s ability to effectively evaluate suppliers, but also to create an institutional environment that promotes the sustainable development of social organizations and optimizes government social cooperation and governance.

Key Words Government Purchase of Elderly Care Services; Supplier Evaluation Model; Analytic Hierarchy Process (AHP); High Quality Development

Does Technological Empowerment Facilitate Holistic Governance in the Process of County Urbanization? A Qualitative Comparative Analysis Based on 30 Cases Yanling Li & Mengya Chen

Abstract Holistic governance is a new model and trend in urban-rural governance in the new era, providing strategic guidance for achieving high-quality development in China’s counties. This study examined 30 typical cases of counties with advanced holistic governance practices. Grounded in the theory of holistic governance and aligned with the practical demands of new urbanization, this paper uses an analytical framework of “holistic governance-technological governance” from the perspective of integrated promotion across population, space, and industry. Using Qualitative Comparative Analysis (QCA), the paper identifies multiple conjunctural causations and effective pathways through which technological empowerment facilitates holistic governance in county contexts. The findings reveal that holistic governance in Chinese counties is the result of interactions among several conditional variables, including technological empowerment, population urbanization, spatial optimization, and industrial upgrading. Configurational analysis identifies four effective pathways: all-factor-driven, “technological empowerment-industrial upgrading” co-promotion, “technological empowerment-population urbanization” dual-driver, and balanced “technology-industry-population.” Among these, the all-factor-driven pathway is the most prevalent, highlighting the critical role of technological empowerment in advancing holistic governance. The paper shows the importance of a people-centered development

philosophy, systematic thinking, and context-specific strategies. It also advocates for leveraging technological empowerment to drive high-quality county development, transitioning from fragmented intelligent governance to integrated intelligent governance.

Key Words County Urbanization; Technological Empowerment; Holistic Governance; Configurational Pathways; QCA

How Does the Application of Artificial Intelligence Affect the Willingness of Street-level Bureaucrats to Exercise Discretion? A Survey Experiment Yu Sun, Yi Deng & Linzhi Sun

Abstract The full exercise of discretion by street-level bureaucrats is an important guarantee for promoting the combination of education and punishment in the law enforcement process. However, long-term tracking surveys have found that as artificial intelligence (AI) is increasingly involved in traffic law enforcement traffic police officers are no longer inclined to exercise their discretion. Instead, the “penalties substituting for management” phenomenon has emerged in traffic law enforcement. To test these observations and explain the decrease in street-level bureaucrats’ willingness to exercise their discretion, this study conducted a survey experiment in H province’s L city, with a representative sample of 190 traffic police officers. The study found that: (1) AI intervention reduced the willingness of street-level bureaucrats to exercise discretion. (2) Perceived process complexity played a partial mediating effect. The results show that the application of AI technology has changed the objective conditions of street-level law enforcement. The room for action is being squeezed, and these bureaucrats are measurably reluctant to exercise their discretion. This research provides new insights into street-level bureaucrat discretion. It also provides empirical evidence of new mechanisms and shows how AI changes traffic law enforcement work practices.

Key Words Artificial Intelligence; Street-level Bureaucrat; Discretion; Willingness to Exercise; Survey Experiment

● THEORETICAL REVIEWS

Public Innovation Labs’ Roles, Impacts, and Determinants: A Literature Review

..... Qianli Yuan & Xinping Liu

Abstract Facing increasingly complex public management issues and public service demands, government departments need public innovation to enhance their effectiveness and legitimacy. Public innovation labs have become the new vehicles for the promotion of those innovative outcomes and capabilities. This article reviews research on public innovation labs, summarizing their characteristics, roles, outcomes, and influencing factors. These labs mainly play a role in the early stages of public innovation in problem identification and solution design. They also facilitate technological process innovation and management process innovation. This has led to increased efficiency and public participation in public management. As the existing research has shown, team building, organizational structure, and collaboration networks in public innovation labs are key micro-and meso-level drivers to public sector innovation. However, the macro administrative system and its traditions have imposed certain limitations on public innovation labs. This study provides insights for the practice and research of public innovation labs in China.

Key Words Public Innovation Lab; Innovation Space; Collaborative Innovation; Institutional Design; Literature Review

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第17卷，第6期（总第102期）
2024年12月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.17 No.6
Published in December 2024

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会
社长 肖滨
主编 朱亚鹏
联系电话 020-84113029 020-84038746
电子邮件 jpachina@163.com
编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)
印刷 广州一龙印刷有限公司
国内发行 广东省报刊发行局
国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478
网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China
Sponsors Sun Yat-sen University
Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society
President: Bin Xiao
Editor in Chief: Yapeng Zhu
Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746 Fax: 86 20 84111478
Email: jpachina@163.com Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>
Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*
(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)
Distributed by China International Book Trading Corporation
(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486

