

政府的公共服务外包:从成效到风险规制

汤汉林

(漳州职业技术学院,福建 漳州 363000)

摘要: 为了提高行政效率,中国政府在公共服务方面进行改革,逐步推行公共服务外包并取得一定的成效。不过市场充满高度不确定性与危机,这可能使政府公共服务外包偏离预期的轨道,政府公共管理外包管理受到极大的挑战。政府需要转变理念,树立风险规制的意识。本文提出风险规制主要包括风险评估、风险控制和风险沟通三个环节。政府公共服务可以外包的项目、外包合同招标与签约、外包企业的执行过程监督到最终的绩效评估,每个环节都要有相应的约束机制,这也是有效实施公共服务外包的重要保障。

关键词: 公共服务外包;公共管理;风险规制

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2013) 01-0041-04

41

武汉职业技术学院学报二〇一三年第十二卷第一期(总第六十三期)

公共服务外包是政府充分利用市场和社会的力量来改革公共服务的提供方式,确定某个项目公共服务的供给数量和质量标准,然后以市场机制为杠杆,通过多种方式调动企业、协会、民间非营利部门等组织的参与,在竞争中完成公共服务的供给。其目的是在政府部门不放弃公共政策制定责任的前提下,通过引进市场机制,降低公共服务成本,提高公共服务的质量和效率,挖掘社会一切可以利用的资源来提高政府提供公共服务的能力。自上世纪80年代以来政府公共服务外包在发达国家普遍流行,因其具有提高政府公共服务效率等优点,正成为国际趋势。为了提高政府行政效率,公共服务外包成为我国政府职能转变的必然趋势。而且我国政府已在公共服务外包领域取得一定的成效。

一、公共服务外包适应现代社会发展的需要,取得一定的成效

首先,公共服务外包提高了政府公共服务的普惠性和满意度。公共服务虽然是政府的一项基本职

能,但我国公共产品长期是由政府完全垄断,造成效率低、质量劣、阻碍革新,导致难以实现最优资源配置。我国的许多地区开始尝试公共服务外包。服务外包能使我国政府资源配置打破部门界限,使政府将有限的资源配置到更具有效益的服务项目与措施上,提高了资源配置的边际效用。同时,服务外包引入竞争机制,打破垄断,遴选高质量的外包服务机构,给生产无效率的生产者施以市场压力,可以克服政府某些服务专业性的缺失,提高了政府服务的质量,增强了社会满意度。

其次,加快了我国政府职能转变,精简机构和人员。长期以来,政府机构改革之所以步履维艰,重要的原因在于减人不减事、减机构不减职能,政府部门掌管的权力过大,负责的事务过多,政府的机构改革注定难以瘦身。目前以公共服务“外包”,打破“全能政府”,目前,我国政府公共服务外包改变了政府包揽一切的传统模式,政府从公共服务的唯一提供者转变为保证者、监督者,初步形成了政府主导、社会参与的社会事业发展新格局,推动了政府职能转移

收稿日期:2012-11-13

作者简介:汤汉林(1976-),男,福建云霄人,研究生,漳州职业技术学院社会科学系讲师,研究方向:公共管理。

到宏观控制，把主要精力放在制订公共服务外包规划、确定标准、加强监管，这样有利于政府剥离生产、服务性的机构与人员。

其三，在一定程度上降低了行政成本、提高服务效率。政府不是经济组织，在成本核算方面不如企业精细，政府组织所需要的成本往往要高于企业所需成本。因此，把企业能够提供的公共服务，由企业来组织承担，可以使所需成本更低、服务效率更高。例如，山东省环保部门引入环境空气自动监测第三方运营模式，新模式下运行费用比原有模式降低15%以上，空气站国有资产净值还能实现一定增值，数据准确率提高了13.4%。

其四，细化了社会分工，促进社会经济的发展。随着我国经济社会的稳步发展，政府需要为社会提供更多专业性服务。但这并不意味着要政府自己生产公共产品。政府通过外包的形式，委托企业、第三方等社会机构承担，有利于加快我国社会分工，推动新兴产业和行业的发展，促进了技术创新，实现了社会经济的平稳发展。

二、公共服务外包风险对政府公共管理的挑战

风险一词起源于古代渔民出海时遇到“风”给他们带来无法预测无法确定的危险，在海上“风”意味着“险”。到了今天我们对风险的理解不再是自然的危险，如公共服务外包本身就存在绩效不佳、权力寻租等的风险。今天的中国政府正在探索着公共服务外包，但是公共服务外包是一个政府、市场与第三方多重利益耦合的公共领域，市场充满高度不确定性与危机，这可能使政府公共服务外包偏离预期的轨道，政府公共服务外包管理受到极大的挑战。

（一）公共服务外包成效的不确定性

公共服务外包初衷是降低运行成本、提高效率，但能否达到预期目标关键还要看外包过程中市场竞争程度和政府监管能力的高低。若有一个充满竞争的市场环境和政府具备良好监管能力，选择合同外包是至上的，但若没有充分的竞争环境且政府有缺乏监管能力，服务合同外包则是不理智的选择，选择寻求内部的改革也许更好。在当前我国市场主体和机制尚未成熟完善、相匹配的企业和社会第三方发育不是非常成熟、相关政府及官员外包专业能力和经验相对缺乏的情况下，公共服务外包结果无疑具有更大的不确定性。而且很多外包改革的事实表明，民众对于私人部门服务的期望往往要高于对政府部门的期望，由此导致民众对私人部门的容忍度相对较低，在市场力量介入公共领域之后，效果一旦不如人意的话，民众质疑和反对的呼声往往很强烈，政府的权威和合法性会因此面临危机。

（二）寻租的风险

公共服务外包中的公权力的寻租问题在西方国

家普遍存在，英国、法国、意大利等都曾发生过政府部门领导人接收私人承包公司贿赂的事件。Hall D. Privatisation 的研究表明，公共部门合同外包是西方国家腐败产生最主要的原因之一。^[1]在当前我国的市场体系还不健全、监管体制尚不完善、行政推动居于主导地位的情况下，发生寻租腐败的风险尤其大。公共服务外包欠缺规范流程、发包预算信息不公开、监督机制不完善等因素导致腐败的滋生。政府提供了包括特许经营权在内的审批、服务价格和服务质量监督等方面的权力，很容易在缺乏外部监督的情况下诱发寻租现象。近年来我国教育改革、卫生改革等领域腐败案件频发就是最好的例证。

（三）损害公众利益的可能

作为承担公共服务的私营企业，会把企业精神与运行方式引入其中，以“利益最大化”为导向容易在服务消费的过程中表现出如弱势群体消费公共服务的数量和质量会受到影响，这样，政府提出一视同仁的公共信条将被打破，公共服务的不公平将由此产生。外包改革从服务的属性来看，像自来水、煤气等公用事业本身具有自然垄断属性，再加之我国目前还缺乏优质承包商，外包往往只是转移“经营主权”而“垄断”经营方式依旧，也就是只把将垄断权由政府交给私人企业，这样就会产生新的垄断并使消费者的权益受到损害。一些公共服务无论如何涨价，消费者也不能放弃购买。因此，“利益最大化”价值观极有可能促使外包后私营企业通过任意提高价格来获取更高利润，公众的权益受到侵害的可能性也就越大。像许多城市自来水供给体制改革后，听证会开完必涨就是例证。

三、公共服务外包走向风险规制

风险规制指的是规制者通过让我们免于或削减同特定潜在风险物质乃至有潜在风险的人的接触，来让我们的生活变得更加安全。^[2]风险规制一般分为三个环节：风险评估、风险控制和风险沟通（参见图1）。这三个环节中，风险评估强调的是风险的不确定性这一属性，需要依赖科学的分析进行确证；风险控制强调的是风险的可控性这一属性，即政府应建立有效的反馈机制，建立对承包商的绩效评价机制与监督体系，创建适合虚拟组织特性与要求的网络体系。而风险沟通关注的是政府与承包商之间有良好的

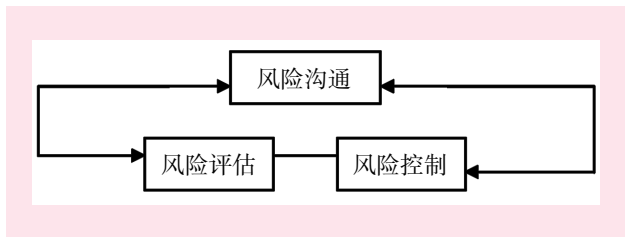


图1 公共服务外包风险规制的三个环节

的沟通渠道,就外包执行中的有关问题进行磋商,树立多赢的合作理念,增强彼此的信任,使政府与外包商形成目标一致的战略联盟。风险沟通贯穿于风险规制的整个过程之中,无论是风险评估还是风险控制中都必须同时进行风险沟通。

风险评估是风险规制过程中首要的环节。公共服务外包风险评估就是政府利用已知信息,运用适当的方法、措施去预测未知信息,确认风险主体和风险客体,辨析与评估风险因素,明晰风险状况,寻找方法以消除威胁公共服务外包风险事件。政府需要借助风险评估来了解各种外包风险发生的概率大小等,从而设定风险规制的优先次序。外包服务评估可以从三个方面来分解:首先,了解公共事务外包风险主体和风险客体的状况。政府本身存在薄弱环节往往就是可能引发风险的关键部位,因此是风险的主体,外包事务各个环节之间的普遍联系决定了外包的风险客体不只一个;其次,分析风险因素;分析外包风险因素就是科学、全面地寻找政府与风险客体的各种联系方式,从各种联系方式中分离出可能对政府带来损害的联系方式,确定各种风险因素,并在此基础上,以风险因素为研究对象,评估由每种风险因素可能导致的风险事件对政府的损害程度与损害概率。再次,制定风险管理方法。公共服务外包风险管理就是根据外包风险识别和风险评估得到的结论来制定风险管理方案,并付诸实施,以消除风险因素或减少风险因素危险性的过程。

风险规制的第二个环节是风险控制,即根据风险评估所揭示出的风险来决定规制者应该做什么。由于规制本身有风险,而且规制是有成本的,所以规制者到底应该做什么事实上是一个权衡的过程,包括对规制实施成本和规制可能的收益之间的权衡、规制可能带来的其他风险和规制所能够消除的风险之间的权衡、规制特定风险的工具之间的权衡、规制实施的困难以及规制可能引起的政治反应的权衡等。为了降低公共服务外包任务的复杂性以及对承包商的绩效考核,政府可以选择多个承包商,并明确各个承包商的责任范围,必要时,也可以把外包任务分为若干执行阶段。为了对外包服务质量的风险控制,政府应该建立有效的绩效评价机制与监督体系,鼓励承包商向政府反馈意见,政府主动让承包商知道其活动进程及收益,以激起其积极性。

最后,风险沟通是风险规制的重要环节,它贯穿整个风险规制过程。政府作为风险的主体,要主动就外包服务的风险、风险相关因素和风险感知等信息与各个承包商交换意见。当政府把公共服务外包给多个承包商,政府应该明确各承包商的各自任务,与各方建立良好的沟通渠道,召开外包各方参加的定期与临时会议,就外包执行中碰到的相关问题进行讨论沟通,树立多赢的合作理念,增强相互的信任,

使各方围绕外包业务形成战略联盟。

四、政府公共服务外包的展望

政府公共服务外包已经产生成效,为了保证公共服务的良好效应,防范外包风险,必须对公共服务外包给予规制。政府公共服务可以外包的项目、外包合同招标与签约、外包企业的执行过程监督到最终的绩效评估,每个环节都要有相应的约束机制,这也是有效实施公共服务外包的重要保障。政府公共服务外包的规制对象包括政府本身,也包括服务承包方。

(一)促进外包市场的发育成长

目前我国政府公共服务外包业务尚处起步阶段,市场主体和机制尚未成熟完善,有些政府想外包的服务,社会组织承接不了。应加快推进社会组织改革,构建“枢纽型”社会组织工作体系,推进政社分开、管办分离,实行“分类管理、以社管社”的社会组织管理体制。

政府应当通过公共服务产品的投放,引导社会资源投向公共服务领域,强化政府公共服务外包知识的培训,培养一批既熟悉政府公共管理,又具备专业能力的公共服务人才,培育一批具有较强公共服务能力的市场主体,鼓励社区提供公共服务,发展各种专职、兼职或志愿的社区公共服务组织,促进政府公共服务外包市场的发育成长。

(二)预防腐败,增强外包透明度,建立有效的监督平台

我国公共服务外包欠缺规范流程、发包预算信息不公开、监督机制不完善等因素导致腐败的滋生。一些地方政府热衷于推进公共服务提供的市场化,是因为公共服务外包过程中,为政府提供了包括特许经营权在内的审批、服务价格和服务质量监督等方面的权力,很容易在缺乏外部监督的情况下进行违规操作。英美等国因担心腐败问题影响政府合同外包,都制定了政府合同的规范程序。^[3]良好正当的程序是预防腐败的重要保障。为了预防权力“寻租”,防止腐败,必须有正当的程序来规范政府的公共服务外包。

首先,政府要加强投资项目招标环节的透明度,建立畅通的信息发布渠道,消除信息发布和获知的不公平,有效引导更多的公益组织进入政府公共服务外包项目,从而实现更充分的市场竞争,形成更真实的价格。同时还要通过严格的社会组织资格审查制度和制定相关法律法规来保障竞标过程的公开公平公正。

其次,建立有效的监督平台,做到政府发包,权力机构监督,形成各级人大监督和社会、媒体监督的两级监督机制。构建严厉的惩处问责机制,对违规、

垄断、暗箱操作进行严厉的惩处问责,这样,才能够真正起到警示作用。

(三)培育公共服务外包供给主体的多元化

我国公共服务外包尚未形成政府主导、市场与非盈利组织参与的多元格局,这与我国在公共服务领域未充分引入竞争机制有关。为了形成公共服务供给主体的多元化,政府必须加快职能的转变,不断培育良性的竞争市场以及非盈利组织成长环境。在市场方面,政府应该重在宏观上加强管理,市场能够做的尽量让市场来完成,减少政府干预,而且政府应为各市场主体营造平等机会、打破垄断经营、简化准入程序,使市场力量成长壮大;在社会力量方面,要鼓励非政府组织的成长,对其要信任、扶持,以便提高非政府组织的相对独立性和自主地位。在政府主导下,有强大的市场力量、社会力量,这样可以使公共服务外包主体多元化,进而消除垄断。

(四)强化政府监管责任,建立担保责任

政府公共服务外包不是推卸责任,其目的是为了提高公共服务的效率,以促成行政目标的有效实现,因此,公共服务外包只是政府实现特定行政任务的手段而已。政府移交的是服务项目的提供,而不是服务责任。^[4]公共服务外包后,政府直接提供公共服务的压力减轻,但是必须在监管的职责上加强。政府

对其所外包服务的服务质量要进行全面的监管,以保障公共服务外包供给的及时、公平和有效。如果政府监管不力或监管,甚至出现渎职、玩忽职守等情况,则应追究其法律责任。

同时,为了有效保护社会公众的利益,还应当建立服务外包政府担保责任。对于政府外包的公共服务,若是承包方的违法或违约行为,给公众利益造成损害,应该由承包方主动承担责任,相关政府部门强制该承包方承担责任。但是,若当承包方不能完全承担责任或由于某些原因无法承担责任时,作为将公共服务外包出去的政府就应当承担补充责任。

参考文献:

- [1] Hall D. Privatisation, Multinationals, and Corruption[J]. Development in Practice, 1999, 9(5):1-24.
- [2] 史蒂芬·布雷耶.打破恶性循环:政府如何有效规制风险[M].北京:法律出版社,2009.
- [3] 宋世明.工业化国家公共服务市场化对中国行政改革的启示[J].政治学研究,2002,(4).
- [4] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府——企业家精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1996.

[责任编辑:孔康伟]

On Government's Public Service Outsourcing: from Effect to Risk Regulation

TANG Han-lin

(Zhangzhou Institute of Technology, Zhangzhou363000,China)

Abstract: In order to improve administrative efficiency, the Chinese government adopts the public service reform, takes steps to carry out public service outsourcing and achieves certain effect. But the market is full of high uncertainty and crisis, which may make the government public service outsourcing deviate from the desired track. The outsourcing management is facing a great challenge. The government needs to convert the conception, establishing the consciousness of risk regulation. The paper points out that risk regulation includes risk assessment, risk control and risk communication. Each chain of outsourcing from the offer of government public service outsourcing project to the bidding and contracting, the supervision of enterprise execution and the evaluation of contractor's performance should all be restrained with corresponding restriction mechanism, which is an important guarantee of the effective implementation of public service outsourcing.

Key words: public service outsourcing; effect; risk regulation