

学校编码：10384
学号：33420130153713

分类号 _____ 密级 _____
UDC _____

廈門大學

博士学位论文

英国公共服务委托
——政策框架与实施过程

Commissioning in the UK:
Policy Framework and Implementation

张婷

指导教师姓名：陈振明教授

专业名称：公共政策

论文提交日期：2017年12月

论文答辩时间：2017年12月

学位授予日期：2017年12月

答辩委员会主席： _____

评阅人： _____

2017年12月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

本人声明该学位论文不存在剽窃、抄袭等学术不端行为,并愿意承担因学术不端行为所带来的一切后果和法律责任。

声明人 (签名):

指导教师 (签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月

摘要

从 20 世纪 90 年代开始，服务购买和合同外包的市场化改革不断受到诟病，引发了全球改革钟摆移动，英国进入了公共服务委托（Commissioning）阶段。对于英国由服务购买到公共服务委托的这种转变国内关注较少，英国公共服务委托阶段是如何出现的、政策框架如何、实施情况怎样等都缺乏系统分析。党的十九大指出，进入中国特色社会主义新时代，我国社会的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾。站在新征程的起点上，放眼国际、立足自身，合理借鉴英国公共服务委托的经验，有助于我们规避市场化改革的陷阱，化解新时期的主要矛盾。

本研究首先通过回顾英国公共服务委托的演变历程，将英国公共服务划分为政府主导、服务购买及公共服务委托三个阶段，对每个阶段的背景、特征及存在的主要问题进行了简略分析，进而提出英国公共服务委托阶段以服务购买阶段为基础，既是公共服务市场化改革效果不彰的结果，也是新信息技术及全球经济衰退下实现公共服务多元化、个性化的必然要求。以这一演进历程为背景，进一步探讨了英国公共服务委托阶段的理念转变及理论支撑，提出公共服务委托具有以服务结果为关注点、服务实现过程的多主体参与、跨部门跨组织合作以及“能促型”政府角色的四大特征，体现了对新公共管理理论的继承与超越，整体性治理理论、公共价值理论以及供应链管理理论为其提供了重要的理论支撑。

英国公共服务委托是围绕服务结果达成的一套理念、制度安排以及行为过程的总和。政策框架是其在制度安排上的体现，由管理体制、生产体系、政策对象子系统以及支持系统构成。服务需求与市场分析、服务规划与具体行动、服务评估与风险管理构成了英国公共服务委托的实施过程。与服务购买阶段政府对外部力量的倚重不同，英国公共服务委托强调不同政府部门与机构的职权配置与综合协调，以及宏观管理能力培养；以服务结果为核心目标，灵活选择生产途径；其受众超出了服务使用者，同时涉及一般民众、供应商、不同政府部门等。

文章进而以英国伯明翰地方政府为典型案例，分析了如何通过组织结构调整、职能转变和业务流程再造落实公共服务委托政策框架。配合相关实证研究，文章最后总结了英国公共服务委托的成功经验、存在问题，以及对中国特色公共服务改革

的借鉴。本研究认为英国公共服务委托阶段的出现是英国过去几十年渐进式改革的必然结果，是对公共服务新生态的能动适应，对服务购买阶段的理念与机制进行了扬弃，是全球性政府回归的表现形式之一。英国公共服务委托在内化了服务购买阶段的合理成分基础上，实现了关注点由服务产出向服务结果的转变，完成了市场机制、官僚机制以及治理机制等多种治理机制的统一，政府、市场、公民携手共进保证最佳服务结果的达成。英国公共服务委托对中国的启发在于打造能促型政府，对公共服务实现全过程抱有更宏观而开放的态度，善于利用技术的力量实现人民福祉。

关键词：公共服务委托；政策框架；实施过程；英国

Abstract

Since 1990s, as the predominate paradigm in the reform of public administration marketization and its main mechanisms such as purchasing and contracting are under big criticisms. Another global clock pendulum happened. In the UK, this results in the approaching of ‘Commissioning’ which stands for a series of different concepts and tools compared to new public management and its predecessors.

The research starts from trailing the evolution of commissioning in the UK. Three stages are recognized that are “Leading by Government Stage”, “Public Service Purchasing Stage”, and “Commissioning Stage”. Commissioning is based on the experiences of marketization and could be ascribed to the pressure of global recession, the opportunity given by new information technology, and the responsibility to supply diverse and personalized services to the citizens.

To understand what Commissioning Stage is about and its differences compared to the others, this research analyses from three perspectives that are the theories that Commissioning is based on, its policy frame, and the implementation of commissioning. Firstly, the research exclaims that Commissioning has four typical characteristics: A. a focus on outcomes of services instead of outputs or inputs of services; B. participations from diverse stakeholders in the delivery of public services; C. coordination among governmental, private and not-for-profit sectors; and cooperation among types of services; D. the new role of governments as enablers rather than suppliers of services or buyers of services. Whole governance theory, public value theory and supply chain management theory are the three theories that contribute to Commissioning.

Secondly, different from marketization which depends on external organizations to supply public services, Commissioning emphasizes the capacity of the government to manage the whole process of public service supply strategically. Its focus on outcomes opens the gate to innovations on public service supply. Stakeholders including services users, the community, services suppliers, relevant government departments would access the decision-making, planning, and producing stages of public services. Various policy tools more than purchasing and contracting are used in Commissioning.

Thirdly, the policy process of Commissioning consists of three stages that are needs assessment and market analysis; service planning and supplying; evaluating and market risk managing. Human resource system and information technology system are two key systems to implement commissioning.

This research takes Birmingham elderly service as a case to uncover how to implement commissioning. Based on the above analyses, this research confirms that Commissioning is the next step of marketization. It doesn't throw the reasonable concepts and feasible tools of new public management away. In contract, it absorbs from different theories and makes those elements its own. It illuminates China to foster an enabling government, manage the public service supply as a whole, and make the best use of modern technology to improve the outcomes and wellbeing of the people.

Key words: Commissioning; Policy Framework; Implementation; the UK

目录

第一章 绪论	1
一、立题旨意	1
(一) 研究背景.....	1
(二) 研究问题.....	3
(三) 研究意义.....	4
二、核心概念界定	5
(一) 词源词义分析.....	6
(二) 学术概念分析.....	7
(三) 政策内涵分析.....	7
(四) 本文的概念界定.....	10
三、文献述评	10
(一) 国外研究现状.....	11
(二) 国内研究进展.....	15
(三) 文献评价.....	18
四、研究设计	19
(一) 研究思路.....	19
(二) 研究方法.....	20
(三) 研究内容及技术路线.....	23
五、研究创新与不足	26
(一) 研究创新.....	26
(二) 研究不足.....	26
第二章 英国公共服务委托的演进历程	27
第一节 政府主导阶段	27
一、背景：战后重新、经济复苏与福利认知转型.....	27
二、特征：垄断化、官僚供给与公民权利要求.....	29
三、挑战：效率挑战、财政危机与公民参与难题.....	32
第二节 服务购买阶段	34

一、背景：新公共管理改革.....	34
二、特征：分散化、市场供给与消费者主权.....	36
三、挑战：碎片化、问责难题与改革副作用.....	40
第三节 公共服务委托阶段	43
一、背景：政府回归、服务个性化与儿童服务系统改革.....	43
二、特征：整合化、合作供给与积极公民.....	48
三、内涵.....	51
第三章 英国公共服务委托的理论基础	56
第一节 整体性治理理论	56
一、整体性治理理论概述.....	58
二、整体性治理理论的主要内容.....	59
三、对英国公共服务委托的理论支撑.....	62
第二节 供应链管理理论	64
一、供应链管理理论的产生与发展.....	65
二、供应链管理理论的主要内容.....	66
三、对英国公共服务委托的理论支撑.....	69
第三节 公共价值理论	72
一、公共价值理论的主要内容.....	72
二、对英国公共服务委托的理论支撑.....	74
第四章 英国公共服务委托的政策框架	76
第一节 管理体制	76
一、原则：综合协调.....	77
二、活动主体及互动关系.....	77
第二节 供给体系	82
一、核心目标：服务结果.....	83
二、供给途径.....	84
第三节 政策对象子系统	87
一、政策对象的特征：多样而能动.....	87
二、政策对象的构成及贡献.....	88

第四节 支持系统	91
一、人力资源系统.....	91
二、信息系统.....	97
第五章 英国公共服务委托的实施过程	100
第一节 需求评估与市场分析	101
一、需求评估概述.....	101
二、需求评估的组织与实施.....	103
第二节 服务规划与具体行动	112
一、选择服务结果实现机制.....	113
二、服务采购.....	116
三、市场塑造.....	123
第三节 服务评估与风险管理	126
一、服务评估.....	127
二、风险管理.....	130
第六章 英国公共服务委托的内在挑战	140
第一节 英国公共服务委托的经验总结	140
一、重视政府的主导作用.....	141
二、鼓励利益相关方参与.....	142
三、注重利用新信息技术.....	143
四、综合使用不同机制.....	144
第二节 英国公共服务委托的内在挑战	146
一、实施效果不理想.....	146
二、政府能力有待提升.....	148
三、前景仍不明朗.....	150
第七章 英国公共服务委托的案例研究	152
第一节 伯明翰公共服务委托改革的背景	152
一、伯明翰政府概况.....	152
二、伯明翰老年服务概况.....	155

第二节 伯明翰公共服务委托的做法	159
一、加强情报与数据工作.....	160
二、提升公民参与.....	163
三、加强普遍及预防服务.....	164
四、改进复杂及法定服务.....	167
第三节 改革成效及问题	170
一、伯明翰公共服务委托改革的成效.....	170
二、伯明翰公共服务委托改革存在的问题.....	178
三、进一步改革的建议.....	181
第八章 英国公共服务委托的借鉴价值	184
一、提升政府公共服务管理能力	184
（一）打造“能促型政府”	185
（二）加强人力资源建设.....	186
二、拓展利益相关者的参与	187
（一）重视服务使用者/公民.....	187
（二）构建部门间协同合作机制.....	189
三、打造服务供给的循环周期	190
（一）重视需求评估.....	191
（二）加强公共服务实现过程的评估.....	192
四、发挥信息技术的支持作用	192
结语	195
参考文献	199
致谢	218
附录 1：译名对照表（重要术语、地名与缩略语）	220
附录 2：访谈对象信息表	227
附录 3：图表目录	228

Contents

Chapter 1 Introduction	1
1 Research Background	1
2 Key Word Defining	5
3 Literature Review	10
4 Research Design	19
5 Innovations and Limitations	26
Chapter 2 Evolution of Commissioning in the UK	27
Section 1 Leading by Government Stage	27
1 Backgroud: WW II , Social Rebuilding and Welfare Cognization Transferring	27
2 Characteristics: Monopoly, Bureaucratism and Citizen Rights	29
3 Challenges: Efficiency, Financial Crisis and Citizen Participation	32
Section 2 Purchasing Stage	34
1 Background: New Public Management Reform	34
2 Characteristics: Decentralization, Marketization and Consumerism.....	36
3 Challenges:Fragmentaion, Accountment Dilemma and other Side-effection	40
Section 3 Commissioning Stage	43
1 Background: the Reture of Government, Personalization and Systematic Reform of Children Services	43
2 Characteristics: Integration, Cooperation and Positive Citizen	48
3 Understanding Commissioning Stage	51
Chapter 3 Theoretic Bases of Commissioning	56
Section 1 Whole Governance Theory	56

1 Introduction of Whole Governance Theory	58
2 Main Ideas of Whole Governance Theory	59
3 Contributions.....	62
Section 2 Supply Chain Management Theory	64
1 Introduction of Supply Chain Management Theory	65
2 Main Ideas of Supply Chain Management Theory	66
3 Contributions	69
Section 3 Public Value Theory	72
1 Main Ideas of Public Value Theory	72
2 Contributions	74
Chapter 4 Policy Framework	76
Section 1 Managing Arrangment	76
1 Principle	77
2 Actors and Inter-action	77
Section 2 Providing System	82
1 Key Objection: Services Outcomes	83
2 Providing Approaches	84
Section 3 Policy Objects	87
1 Characristics	87
2 Contents and their Potential Contribution	88
Section 3 Support Systems	91
1 Human Resource System.....	91
2 Information Technology System	97
Chapter 5 Implementation.....	100
Stage I Service Needs Assessment and Market Analysis.....	101
1 Introduction of Needs Assessment.....	101
2 Organizing Needs Assessment.....	103
Stage II Planning and Supplying.....	112
1 Selecting Machnisms	113

2 Procuring	116
3 Managing Market.....	123
Stage III Evaluation and Market Risk Management.....	126
1 Contents of Evalution and its Oraganizing	127
2 Market Risk Management.....	130
Chapter 6 Challenges	140
Section 1 Experiences	140
1 Key Role of Government.....	141
2 Participation of Stakeholders	142
3 Supporting of Technology.....	143
4 Various Machnisms	144
Section 2 Issues	146
1 Disappointing Performances.....	146
2 Capacity Gapss.....	148
3 Obscure Future.....	150
Chapter 7 Case Study	152
Section 1 Background	152
1 General Situation of Birmingham City Council	152
2 General Situation of Elderly Service in Birmingham.....	155
Section 2 Commissioning Reforms	159
1 Enhancing Intelligence and Data Function.....	160
2 Improving Citizen’s Participant	163
3 Strengthening Universal and Prevention Services Function.....	164
4 Promoting Complex and Statutory Services.....	167
Section 3 Evaluating	170
1 Positive Results.....	170
2 Issues in Future	178
3 Suggestions	181
Chapter 8 What Experiences Can China learn?	184

Section 1 Enhancing Strategic Management Capacity of Government184
Section 2 Widening participant opportunity for stakeholders 187
Section 3 Establishing Dynamic Cycle of Public Service Supply 190
Section 4 Strengthening the support of New Information Technology	192
Conclusion	195
References	199
Acknowledgement	218
Appendix I Check list of Terms in Research	220
Appendix II General Information of Interviewees	227
Appendix III Content of Graphs and Tables	228

第一章 绪论

英国已进入公共服务委托阶段（Commissioning），公共服务的理念、实施过程都发生了转变。本文以英国公共服务委托为研究对象，对此进行剖析和引介，尝试回答英国公共服务委托的演进历程、理论基础，探讨其政策框架及实施过程。为什么做这一研究？如何开展相关研究，将使用哪些方法和技术？绪论将对以上问题做出解答。

一、立题旨意

（一）研究背景

本研究首先根植于公共服务购买大背景。购买产品和服务是为经济、社会和政治活动提供法律框架之外，政府需要进行的另一项必要活动（Thai 和 Grimm, 2000）。在“私法机制不能非常适当的提供基本公共服务或者实现平等目标”（Jones, 2007），而传统官僚制提供存在绩效不高、集权等缺点（袁维勤, 2012）的情况下，服务购买和合同外包受到全球欢迎，被用来达成各种社会经济目标（Edler 等, 2007）。数据显示，2009 年 OECD 成员国 8%-25% 的 GDP、欧盟 16% 的 GDP 来自政府对商品或服务的购买。在英国，通过合同购买服务已经是提供社会服务的主要模式（袁维勤, 2012），2007 年英国公共采购支出达到了 1500 亿英镑，到 2013 年则高达 2460 亿英镑（阮妍妍, 2013）。在美国，服务购买创造出了所谓的“影子政府”，使承担公共职能的私人达到了公共雇员的六倍。丹麦外包了紧急救助以及消防服务、冰岛外包了食品检查等执法活动，新西兰更将审计办公室的服务也外包出去（OECD, 2005）。

1995 年上海浦东新区社会发展局委托上海基督教青年会管理“罗山会馆”是我国政府向非营利组织购买服务的较早尝试。2005 年，国家扶贫开发领导小组办公室授权中国扶贫基金会发动的“江西省农村扶贫政府-非营利组织合作项目”（Government-NGO Cooperation in Rural Poverty Alleviation in Jiangxi Province）拉开了我国公开招标购买社会服务的序幕（Jing 和 Savas, 2009）。据统计，香港、上海、北京、黑龙江、深圳、广州、南京、杭州、苏州、宁波等多数省（特别行

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库