

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920121150427

UDC_____

厦门大学

硕士学位论文

政府公共服务外包存在的问题及对策研究

The Research of Government Public Service Outsourcing Problems and Countermeasures

张飞强

指导教师姓名: 聂爱霞 助理教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2016 年 4 月

论文答辩日期: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2016 年 4 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。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

聂爱霞 助理教授
石牵助 副部长
黄新华 教授

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 日

内容摘要

政府公共服务外包是一种由政府承担，通过市场竞争进行定向委托，并通过合同管理、评估兑现的一种新型公共服务提供方式，能够促进资源优化，尤其能够实现人力资源优化，增强政府活力，改善政府服务效率和质量，提升政府绩效，实现政府公共服务利益的最大化。政府确提出要深化政府改革，创建“服务型政府”，政府公共服务外包就是服务型政府创建的方式之一，它一方面能够让政府通过市场采购一部分公共服务，这样政府就不需要成立面面俱到的机构并配置专门的人员；另一方面又能促进市场发展，个人、企业或非营利组织通过市场竞争成为公共服务的提供者，政府角色发生转变成为公共服务的发包者，更多的是承担监督和管理职能，从而促使政府进一步深化改革。

本文通过理论研究、对比分析、实证举例、总结梳理了中国政府与国外政府公共服务外包发展的进程、实践经验，结合浙江奉化推行公共服务外包实例，发现我国政府公共部门服务外包的现有状况及制约目前政府公共服务外包发展的障碍和主要问题，并探索对策和建议。政府公共服务外包是提高政府绩效、深化政府改革的重要课题之一，分析新形势下国内政府公共服务外包的现状和遇到的挑战，探讨适合现行国家政策、市场背景、依法治国形式的思路和政策，从政府公共服务外包方面寻求提高政府绩效的对策，实现公共服务利益最大化，对政府提高绩效具有较好的现实意义。

关键词：公共服务外包；管理；对策

Abstract

Government public service outsourcing is a new type of public service delivery to be borne by the government, through the training of market competition ,and through the contact management and evaluation of fulfilling, which can promote resource optimization, especially to realize the human resources optimization, enhance the vitality of the government, improve the government service efficiency and quality, improve government performance and the realization of government public service benefit maximization. The government had put forward to deepen the reform and create a service-oriented government. The government public service outsourcing is a type of way. On the one hand, it can help the government to purchase a part of public service through the market. Then the government doesn't need to set up some comprehensive organizations and configure specialized personnel; On the other hand, it can promote the development of the market. Through the market competition, individuals, enterprises or non-profit organizations become the provider of public services, and the government change the role ,become a public services contract, who is to undertake supervision and management function. It has promoted the government to deep the reform.

In the paper, through theoretical analysis, comparison analysis, example research, summarizes the Chinese government and foreign governments public service outsourcing's development and practical experience, combining with an instance of implementation of public service in fenghua zhejiang province. Then it can find the existing status of the Chinese government public service outsourcing and the restricting and problems, which has hindered the development of the government public service outsourcing. To explore the countermeasures and suggestions, the government public service outsourcing is one of the important research subject in improving the government performance and deepening the reform of the government. Through analyzing the present situation of government service outsourcing in China under the new situation and challenges to explore suitable thinking and policy for the current national policy, market background and the rule of law. And to seek countermeasures to improve government performance, realize the maximization of the interests of the government public service, which has good practical significance.

KEY WORD: Public service outsourcing; Management; Countermeasures

目 录

一、 绪论.....	1
(一) 研究背景	1
(二) 研究意义	2
(三) 国内外研究现状	3
(四) 研究方法	9
二、 公共服务外包的相关理论	11
(一) 政府公共服务外包的相关概念	11
(二) 政府公共服务外包的理论依据	13
三、 国外政府公共服务外包的实践和经验	19
(一) 国外政府公共服务外包的实践	19
(二) 国外政府公共服务外包的经验	21
四、 我国政府公共服务外包的现状和存在问题	23
(一) 我国政府公共服务外包的现状	23
(二) 我国政府公共服务外包存在的问题	26
(三) 我国政府公共服务外包的实践-以浙江奉化市机关事业单位公共服务外包为例	31
五、 完善我国政府服务外包的政策建议	38
(一) 逐步扩大服务外包领域	38
(二) 加强政府内部管理、准确政府定位	39
(三) 促进服务外包承包主体多元发展	42
(四) 提升政府服务外包合同管理能力	43
(五) 建立政府服务外包各主体考核激励机制	45
(六) 建立政府服务外包多元监督机制	46
结论.....	49
参考文献.....	50
致 谢.....	53

Contents

I. Introduction	1
i. Research background	1
ii. Research significance.....	2
iii. Research status at home and abroad	3
iv. Research methods	9
II. Related theory of public service outsourcing	11
i. Related concept of public service outsourcing	11
ii. Theory basis of public service outsourcing.....	13
III. Practice and experience of public service outsourcing....	19
i. Practice and experience of public service outsourcing abroad.....	19
ii. Experience of public service outsourcing abroad	21
IV. Present situation and problem of the domestic government public service outsourcing	23
i. Present situation of the domestic government public service outsourcing..	23
ii. Practice of the domestic government public service outsourcing--In fenghua, zhejiang to implement public service agencies and institutions outsourcing work for example	26
iii. Problem of the domestic government public service outsourcing.....	31
V. Policy Suggestions of perfecting our country's government service outsourcing	38
i. Gradually expand the service outsourcing areas	38
ii. Strengthen the government internal management and Position the government function accurately	39
iii. Promote the development of service outsourcing contract subject.....	42
iv. Promote the government contract management ability	43
v. Establish the public service outsourcing incentive mechanism and evaluation assessment.....	45
vi. Establish the public service outsourcing multivariate supervision mechanism	46
Conclusion	49
Bibliography	50
Thanks.....	53

一、绪论

（一）研究背景

进入新的发展时代，老百姓生活水平不断提高，对政府提供的公共服务需求也变的更加具体和详细。为了满足老百姓对政府公共服务的预期，根据目前市场化发展的进程，政府需要花更多的精力去满足人们的期待和需求，从政府自身的角度出发，由于政府本身特性、人力资源和社会资源等问题，很多职能和公共服务提供政府会力不从心，甚至无法顺利、有效开展。服务外包的出现为解决这一问题提供了良好的途径，这是政府提供公共服务的一种新方式。政府把原来应该由其承担提供的公共服务作为项目，通过合同的方式交给个人、企业或非营利组织来完成，并对它们提供的服务进行评估、考核，根据最终情况，按照合同约定支付费用，即通过签订合同、合同管理及服务评价，最终按照合同约定支付报酬的新型政府提供公共服务方式。从 19 世纪 70 年代左右，公共服务外包就在美国、英国等发达国家开展，一开始的范围有城镇基本的绿化、社区基本的卫生服务等，后来又有城市能源供应、百姓医疗和保健、社会基本保障等等^①。经过近半个世纪的发展和完善，在美国、英国等发达国家已经形成了一整套比较成熟的政府公共服务外包体系，并在公共服务外包管理体制、技术监督、业务整合等各方面都积累了宝贵经验。

但是，政府公共服务外包发展时间不长，仍然有大量课题需要研究，如公共资源、劳务派遣、相关法律、服务绩效等方面的理论和政策研究。同时，将政府实践、理论研究和人才培养三者有机结合，根据公共事务管理发展需要培养一批综合性人才，联合一些高等学府，通过和高等学府合作为政府培养出能够担当公共服务外包管理的专业人才，也可以结合公共服务发展需要，定期举办公务服务外包和劳务管理技术培训班，解决目前基础研究不深入及公共事务综合管理人才紧缺的问题。

在政府公共服务外包需要关注的问题中，我们重点需要关注公共服务业务范

^① 陈清. 我国政府公共服务外包的问题及对策[D]. 上海: 华东师范大学, 2011: 1-12.

围、劳务派遣试用范围、相关法律和制度配套、政府人力资源绩效等，本文主要关注政府公共服务外包的领域范围，政府的内部管理，服务外包承接主体，服务外包的合同管理、评价考核、制度建设等问题，通过国内外实践和经验分析研究，找出目前我国政府公共服务外包存在的问题，提出改善我国政府公共服务外包的对策建议。

（二）研究意义

随着社会公共服务需求的日渐细化，公共服务供给工作单凭政府机构和公务员群体已经无法达到预期，公共服务外包成为政府提供公共服务的一种新尝试。近十几年，公共服务外包在我国各级政府已经成为受追捧的执政理念，也给我国政府深化改革、“服务型政府”建设和“中国梦”的实现带来了新的机遇和挑战。同时，政府公共服务外包以其快捷、低成本、高覆盖面的优势为经营灵活的社会组织、团体和个体经营者带来前所未有的变革和发展机遇。同时，政府在对各种资源进行有效配置过程中也出现了一些问题。出现的问题包括：如何开发和拓展公共服务市场，如何加强政府内部管理，如何有效进行外包合同管理、评估和考核，如何完善公共服务外包机构和制度等，这些都逐渐成为最终实现政府绩效提高、政府深化改革的典型课题。其研究意义可以从以下几个层面来说明：

1、从国家政府的层面来看。公共服务外包的引进是一种政府管理方式和理念的创新，政府的职能发生转变，使得政府能够根据市场的发展规律将公共服务作为项目进行招投标，通过竞争方式，充分调动市场，配置好公共资源，利用市场来服务公众，必然能更加有效的提升资源优势，让老百姓享受到更好的服务；公共服务外包的引进降低了政府用工风险，通过服务外包，政府部门只需跟公共服务有相关资质的承接方或有资质的劳务派遣公司签订相关业务合同，政府部门作为第三方能有效规避用工风险。同时，服务外包还有利于政府建立能进能出的有效用人机制，实现人员的统一管理。随着服务外包，劳务采购的实行，改变了以往政府办一件事就可能需要成立一个机构、增加相应编制的习惯，以及编外用工“进来容易，出去难”的现状，把政府“养人”转变为政府“养事”，加强管理以达到控制编制、节约财政的目的。例如以事业部、项目部形式成立服务性统一管理组织机构，某项阶段性工作完成后，可随即解除相关机构和服务合同，在

用人机制和办事制度上也更趋于灵活。同时,相关人员可以通过派遣公司公开招聘,减少政府干预,充分发挥市场能动性,能更加公开、公平、公正和透明,在一定程度上杜绝“用人为亲”和“人情进人”,提高编外人员素质,提高人力资源绩效,使得政府对人员的无差别管理成为可能。总之,对公共服务外包的研究很大程度上能够促进公共服务外包在模式国内在推广应用。

2、从社会公众的层面来看。公众对公共服务需求的井喷式增长,出现政府乏力无法满足公众所需的尴尬局面。公共服务外包让政府从直接供给者的身份解放出来,让社会来承接公共服务的供给,某中意义上是让原来部分公共服务的需求者成为公共服务的自办者、包办者,能及时快速的做出回应,从而让提供的公共服务更加多样化、更为贴近老百姓需求。同时,政府扮演了提供者和监管者两种身份,同时把市场化的企业竞争精神引入政府管理,整个环境发生了质的变化。一方面公共服务的承接者不得不用更好的服务,更低的成本,通过市场化竞争方式来获得服务支持和相应资格;另一方面政府成为监管考核方,有更多的精力来有效专注政府工作和提高服务效率。总之,对公共服务外包的研究能够促进公众需求反馈模式的探索。

3、从社会组织的层面来看。政府治理模式由于公共服务外包的实行而逐步完善。政府在政策上给予公共服务外包各种支持,使得个人、企业和非赢利组织的发展空间得到开拓,能够赢得政府更多的资金支持、场地支持以及政策等方面的优待,各种经济体也能逐步发展壮大,为服务外包市场化竞争提供了组织基础。总之,对公共服务外包的研究能够促进社会组织在发展。

政府公共服务外包研究的意义还在于老百姓通过舆论监督,满意度回馈积极参与到公共服务管理的过程,能够凝心聚力,增强民族凝聚力。同时,还能够进一步促进社会分工,合理调配资源结构,促进社会经济的有效、均衡、稳步发展。

(三) 国内外研究现状

1. 国外对政府公共服务外包的研究

公共服务外包产生在国外,时间可以追溯到上世纪七十年代,最初出现在欧美,兴盛在上世纪七八十年代,到九十年代,公共服务外包得到了进一步快速发展,并在全球得到响应,主要是通过政府和私人、企业或非政府组织合作来实现。

时至今日,经过近半个世纪的发展,国外学术界对公共服务外包的研究取得了丰硕成果。

最初,公共服务外包就是政府以合同的方式向政府外组织采购服务,其主要的支持派就是那些公共选择理论传统的学者,他们研究的主要是公共服务外包撼动了政府作为提供公共服务唯一方的地位和公共服务外包带来的益处,特别是成本的节约^①。但是,公共服务外包并不是完美的,不可能只带来益处。随着新公共管理理论和治理理论的兴起,一些实务主义的政治家和公共管理学家在深入研究后发现,公共服务外包和成本节约之间没有必然的系统性关系^②。随着公共服务外包进一步的实践和发展,更多的问题也暴露出来,一些学者开始从更多的角度来审视公共服务外包的问题,他们通过研究分析私人部门用以达到效率的方法,发现公共服务外包会给社会到来很多隐性的问题,比如服务外包导致政府服务提供能力的丧失以及责任问题的不清晰。

虽然公共服务外包存在着一定的争议,但是国外公共服务外包的发展从来没有停止脚步,已经成为被各国政府广为接受的治理工具。在很多国家,如美国、英国和日本政府都认为几乎所有的公共服务都能外包,而且政府提供公共服务也日益加强了政府与私人、企业或非营利组织的合作。但是,从长时间来看公共服务外包的增长并没有想象的那么快,甚至还出现了逆向发展,例如英国、美国公共服务外包的发展实况就出现了逆向发展。

另外,西方国家学者对公共服务外包领域的研究还涉及公共服务外包的动因研究、外包的决策过程及合同签订过程研究、服务外包评价研究、对责任和公平影响的研究、腐败及其防范与治理研究等等。

从公共服务外包的动因方面研究,以萨瓦斯为代表的一些著名研究者从意识形态、经济、管理及财政方面对公共服务外包产生的驱动力进行了研究。公共服务外包从意识形态的角度被看作是一种社会的反动,其原因是政府对公共服务的垄断和权利的过于集中,也就是对政府职能定位进行了挑战,想要重新划分政府的服务范围和权利界线,各个国家在表现形式上有所不同。其次,公共服务外包被认为是一种可以用来保护公民自由、保障公民权利的一种可行方式,因为很多时候,单一的由政府来提供公共服务被认为是一种垄断,在某种程度上限制了公

^① Savas E.S. Privatization: The key to better government[M]. Chatham, NJ: Chatham House, 1987.

^② 杨安华. 西方国家公共服务合同外包研究的进展和趋势[J]. 甘肃行政学院学报, 2009, (6): 55-59.

民的自由和权利。在经济层面的上，公共服务外包被认为能够有效降低政府服务成本，提高公共服务效率，还能对政府人力资源绩效和工作效能进行准确考核。从管理上说，公共服务外包能够打破原有公共部门设置模式，对政府组织结构改变起到催化作用，而原来那种垄断式服务组织结构很多时候内部充满了政治斗争和利益博弈。公共服务外包从财政方面来看能够在一定程度上解决政府部门、事业单位、国有企单位实际存在的问题，改变政府财政政策方向，引入竞争，也能够降低公共服务成本，节约财政，正如萨瓦斯所说，合理有计划的政府公共服务外包可以得到低成本高收益的公共服务^①。从经济动力上说，由于社会经济的发展，老百姓和社会经济组织能够自己来提供各种服务，因而大家更喜欢市场化的服务。因为百姓一般都不愿意接受政府在公共服务领域规模和权利过于强大，对公共生活做出很多干预，以至于威胁到民主的实现。从历史经验来看，很多时候政府的决策比市场的决策更糟糕，公共服务的市场化可以减少政府的干预，将公共服务中较高的比重转向市场主体，运用社会主体，让各种资源可以得到更优的利用和更好的发展^②。

从公共服务外包的成效方面研究，国外学者存在三种观点。第一种是正面的支持者，由萨瓦斯作为代表人物，他们坚信在法律规定的范围内，公共服务外包有助于节约成本，经济效率的取得离不开市场化的竞争，相信公共服务外包可以带来最优质高效的服务；第二种是相对消极的观点，他们不认为公共服务外包的成效会很明显，相反会带来很多负面的影响，认为不能推行仅用经济成本分析为基础的市场化，不能把成本作为唯一衡量标准。同时，他们还提出了公共服务外包可能导致一些公共服务部门岗位的丧失，对维稳产生影响。另外，他们也担心公共服务外包过程如果的不到有效监管，必然会导致腐败，进而威胁到民主程序。所以，政府不能完全放弃提供公共服务，除非出现某种特定的清晰的环境可以保障不出现负面影响；第三种观点则介于两者之间，他们对公共服务外包持审慎的态度，认为它有助于强化政府管理，可以作为一种政府治理工具，但不是唯一方式，由戴维·奥斯本和特德·盖布勒作为代表人物，在他们看来通过保证市场的竞争性，合理的运用市场化机制有助于提高政府效能，但政府的地位不应该就此

^① 【美】E.S.萨瓦斯 著,周志忍 等译,《民营化与公私部门的伙伴关系》[M].北京:中国人民大学出版社,2002.

^② 郑闻.政府公共服务外包研究综述[M].上海:天水行政学院学报,2009: 80-82.

受到影响^①。

公共服务外包对责任和公平影响的研究在西方也是备受关注,为此也有不同的观点。一种观点认为公共服务外包不利于社会的公平和政府责任界定,学者 Boston 就曾提出公共服务外包在一定程度上缩小了政府公共责任范围,而这部分责任被公共服务的承包者所承担,政府失去很多与公众接触的机会,导致政府对公众的真正需求难以掌握^②。为此有学者提出了增强政府责任的建议,如 Domberger 和 Jansen 就提出可以通过强化对服务标准的核查,引入硬性绩效进行监督以及建立一定的补偿机制等来加强政府责任^③。另一种观点正好相反,认为公共服务外包不一定会导致政府责任范围缩小和社会公平缺失,正如学者萨瓦斯经过多年研究发现的一样,认为公共服务合同外包比政府服务公正,甚至更公正^④。

国外学者对公共服务外包过程中可能出现的腐败及其防范与治理的研究也非常关注。根源在于,在四十多年的公共服务外包实践中各国都普遍存在腐败现象,例如 1996 年英国发在公共部门的 130 多起腐败案件大多都与服务外包有关。其他一些西方国家也都有类似情况。因此,学者对服务外包预防腐败也备受关注,成为西方一些学者的研究方向^⑤。

除此之外,国外学者对公共服务政府外包合同管理能力的研究也是非常关注。学者菲利普库珀就对政府在签订公共服务外包合同后的管理做了研究,并对合同管理能力种类以及政府如何提高合同管理能力进行了详细的叙述。

可以说西方学者对公共服务的研究已经非常的深入,基本解决了为什么要公共服务外包,哪些服务可以外包,服务外包的合作对象是谁的问题,但是对如何进行服务外包的研究深入程度还是远远不够,正如前文中提到的逆向承包问题,如英国和美国等公共服务外包大约在 1997 年都达到了一个顶峰,后来就出现了公共服务外包合同逆向承包的现象,同样的情况还出现在了加拿大、西班牙等国家。学者 Wanner 就非常关注公共服务逆向承包现象,认为这将是一种新的政府

^① 戴维·奥斯本,特德·盖布勒,周敦仁等译,改革政府--企业精神如何改革者公营部门[M].上海:上海译文出版社,2013.

^② Boston J. Inherently Governmental Function sand the Limits to Contracting Out[M]. Boston J. The State Under Contract, Wellington, Bridget Williams, 1995.

^③ Domberger S, Jensen P. Contracting Out by the Public Sector Theory, Evidence, Prospects. Oxford Review of Economic Policy[J]. 1997, 13(4): 67-78.

^④ 杨安华, 西方国家公共服务合同外包研究的进展和趋势[J]. 甘肃行政学院学报. 2009, (6): 55-59.

^⑤ 杨安华, 西方国家公共服务合同外包研究的进展和趋势[J]. 甘肃行政学院学报. 2009, (6): 55-59.

公共服务提供方式^①。这预示着一种全新的利用市场、计划以及民主进行政府决策以实现公共利益最大化的公共服务方式的出现，需要学者更多的关注。

2.国内对政府公共服务外包的研究

在国内，直到上世纪 90 年代中后期，公共服务外包才开始起步发展，从时间上我国政府公共服务外包的起点比发达国家相差大概有 30 年，所以相关的理论学术研究相对与国外要晚一些，但也引起了一大批学者和政治人物的关注。

国内最初是对市场化理论的一些研究，有学者就提出公共服务的提供政府应该从直接的生产中脱离出来，更多的承担起管理、监督的职能，认为公共服务就应该利用市场机制、竞争机制来提高政府绩效。

国内政府公共服务外包从区域发展上来看，最初是出现在沿海地区，最早的地方政府公共服务外包就出现在深圳、上海、宁波等一些沿海城市。由于起步较晚，国内的研究大多是建立在国外研究的基础上，很多学者在结合国内的实际情况后也在公共服务外包的动因、外包合同管理、对责任和公平的影响、腐败及其防范与治理研究等方面进行了研究^②。

从公共服务外包动因的角度来看，国内的学者基本都和国外学者所持的观点一致，认为公共服务外包有利于成本的降低。邓金霞研究员曾指出公共服务外包就是将本应由政府承担的公共服务外包给政府外其他社会组织，即政府依靠一定的信息技术、合同管理能力以及法律政策等，让更为专业的政府外组织承接本应由政府承担的部分职能，政府可以更专注于其主要的工作职能，从而降低成本^③。另外，包括李梅、宋世明、孙学玉、句华等众多的学者也都曾在自己的文章中提到服务外包有助于政府降低公共服务成本的观点。

公共服务外包成效的领域研究，国内大部分学者都抱有积极的支持态度。如学者刘权、毛明明、刘青峰等都认为公共服务外包对政府提高效率、迅速适应社会环境的变化、优化政府自身决策、监督能力具有一定的作用。但也有另外一种声音，学者徐姝就提出了政府公共服务外包的一些负面看法，认为公共服务外包过程中必然存在众多风险，并对服务外包的风险管理进行了重点研究^④。

^① Warner,ME.Reversing privatization,re balancing government reform:Markets,deliberation and planning Policy and Society[J].2008,27:163-174.

^② 杨安华, 西方国家公共服务合同外包研究的进展和趋势[J].甘肃行政学院学报.2009,(6): 55-59.

^③ 邓金霞.公共服务外包:概念、方式和特殊性[J].公共行政与人力资源,2013: 15-22.

^④ 徐姝.政府公共服务外包重点风险管理研究[J].中国行政管理研究,2011,(6): 54.

在对责任和公平问题的研究中,我国学者基本也都有一些一致的看法,都认为政府公共服务外包不是对政府责任的免除,更要保证社会的公平。毛光烈(现任浙江省人大常委会副主任)就提出服务外包政府应该进行全过程的合同管理和监督,并对结果进行考评,并和绩效挂钩,他还特别的强调要保证公开公平公正的问题^①。另外,国内学者基本都认为公共服务外包是政府深化改革,准确职能定位的一种有效方式。

国内对公共服务外包腐败及其防范与治理的研究也是没有间断,学者刘铭就非常认同政府公共服务外包正面临着公共腐败的观点。有学者分析指出社会可能出现政权黑社会化与黑社会的政权化,现在,这“两化”正通过政府公共服务外包方式向企业委托行政权力的方式找到了一个最理想的结合点,这将会出现严重的腐败,产生巨大的社会危害^②。陈煜智也曾通过对上海市静安区政府公共服务合同外包工程发生腐败的实例分析,提出政府公共服务外包会出现腐败,并给出一些对策。

另外,国内学者也很关注对公共服务外包合同管理的研究。例如学者徐姝提出公共服务外包可以理解为是把原来属于政府内部的行政性公共事务和本该由政府作为供给主体为社会老百姓提供的公共服务作为项目单元,以政府作为项目的甲方,承包给市场中的企业或者社会组织;又或公共服务外包是把由政府生产或者政府和市场都有能力可以提供的公共服务产品,通过协议签订合同的方法,让政府以外的社会组织来提供公共服务,最后通过承包者所提供公共服务的数量和质量进行评估考核,再由政府支付合同约定的费用^③。杨燕绥和李海明两位学者则从公共服务外包方式、方法的角度进行了陈述,他们认为公共服务外包就是政府把自己所承担的一些生产或者公共服务的职能,利用诸如让利、拨款、免税、转让使用权等等支付费用的方法承包或者委托给个人、企业或者非营利组织来完成,但是在此过程中,政府不能因外包而推卸责任^④。

国内对公共服务外包研究起步虽晚,但是可以充分借鉴了美国、英国等发达

^① 邓少华.毛光烈市长举行政府公共服务外包专题讲座[EB/OL].

<http://www.yinzhoustudy.gov.cn/vm/0001/s0000000000000000452.phtml>, 2009-6-4.

^② 腐败新形式:“政府公共服务外包”[EB/OL].

<http://www.docin.com/p-112325739.html>,2010-7-29.

^③ 徐姝.政府公共服务外包重点风险管理研究[J].中国行政管理研究, 2011,(6): 54.

^④ 杨燕绥,李海明.公共服务外包的治理机制研究-医疗保险外包重点中美案例比较[J].中国行政管理研究, 2013,(9): 114.

国家的研究成果，并结合国情获得丰富的研究成果，但总体说来国内公共服务外包还处于初步发展阶段，需要更多的深入研究。

（四）研究方法

1.研究方法

本课题通过文献查阅分析、理论阅读解析、实证举例、比较分析、归纳演绎等方法等进行研究，分析问题所在，并提出解决对策的建议。

第一，文章通过图书馆数据库资源（中国期刊网、万方数据、知网数据库等）、互联网、相关论文、著作等等，搜集有关政府部门机关、事业单位公共服务外包的一些相关资料，对现有的研究成果进行认真的分析和梳理，更深入更全面的去了解政府公共服务外包的理论基础、发展历史、国内外研究等等，从大局上把握本课题的研究思路和内容。

第二，通过对目前国内外公共服务外包实践和经验进行整理、归纳和分析研究，对公共服务外包的必要性和可行性进行论证，认识到它在政府发挥管理职能、提高人力资源绩效、提高公共服务质量中的功能和意义不容忽视。着重研究国内外政府公共服务外包的实践经验，同时结合周边发生的推行公共服务外包实例，对比分析进而有针对性地提出目前国内政府公共服务外包可能存在问题。

第三，通过系统研究的方法，结合公共服务外包的国内外解决问题的方法和实践，以归纳演绎的理念和技术，提出与解决问题对应的公共服务外包的基本原则，建立健全相对完善的公共服务外包方案具有实际性意义。

2.论文框架

本文首先从理论和实践的角度阐述了政府公共服务外包的定义和特点进行了说明。并通过对国内外基础公共理论研究，国内外公共服务外包实践和经验分析，结合浙江奉化推行公共服务外包实例，分析目前国内政府公共服务外包的现实存在的一些问题，对照问题一一的提出相应的解决对策和建议，以希望对今后研究相应课题的学者朋友提供一些帮助和启迪。本论文共包括五章内容：

第一章为文章的绪论，着重阐述了本课题中的选题背景、研究意义、国内外的研究现状，并对本文的研究方法和论文框架进行了简要说明。

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts 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.