

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2018.06.007

政府购买社会服务的“内卷化”

——基于A县政府购买城市规划服务的实证分析

耿国阶, 李超

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169)

摘 要: 政府购买社会服务既具有“工具性价值”,亦具有潜在的“治理性价值”,但其实施效果并不理想。原因在于,作为一项“结构性嵌入”的政策工具,其运行受制于既有的政治—社会结构;既定结构下,政府购买社会服务的支持性规范机制涣散而软弱,既定政治—社会结构却成熟而有力;两者的“较量”,决定了政府购买社会服务“内卷化”的运作效果,即作为政策工具的政府购买服务未达到理想的预期效果,很大程度上被既有的政治—社会结构改造和利用。克服政府购买社会服务的“内卷化”,关键的突破点在于完善相应的配套制度。

关键词: 政府购买服务;“内卷化”;制度突破

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2018)06-0594-07

The “Involution” of Government Service Purchase

—— A Case of Empirical Analysis Based on A County Government's Purchase of Urban Planning Service

GENG Guo-jie, LI Chao

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: Government service purchase has not only instrumental value, but also governance value. But its implementation effect is not ideal. The reason is that as a “structural embedding” policy tool, its operation is subject to the existing political-social structure. Based on the existing political-social structure, the government's supportive regulatory mechanism for purchasing social service is weak while the established political-social structure is mature and powerful. The “competition” between the two determines the operational effect of the “involution” of government's purchase of social services. That is, the government's purchase of service as a policy tool has not achieved the desired effect, and is largely modified and utilized by the existing political-social structure. The key breakthrough in overcoming the “involution” of the government's purchase of social services lies in the improvement of corresponding supporting institution.

Key words: government service purchase; “involution”; institution breakthrough

实践上,我国政府购买社会服务的行为可划分为“自下而上”的地方政府探索(1995—2012年)与“自上而下”的中央政府推动(2013年至今)

两个阶段^[1]。一方面,政府购买服务的统一平台初步形成、政策体系逐步完善、政府购买服务主体不断扩大、购买内容不断增加、购买方式不断丰

收稿日期: 2018-06-08

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(16BZZ064); 中央高校基本科研业务费资助项目(N151404002)。

作者简介: 耿国阶(1976-),男,山东临沂人,东北大学副教授,管理学博士,主要从事国家治理转型与地方政府治理研究。

富、购买规模迅速扩张；另一方面，实际操作中，购买主体、承接主体行为不规范，制度、程序不完善，政府购买服务效果不理想，也屡见不鲜，甚至出现借政府采购服务之名行违规举债融资之实的乱象。

在理论研究方面，对政府购买社会服务的研究基本区分为三种类型^[2]：第一种类型，介绍西方尤其是美国政府购买服务的制度和实践^[3]；第二种类型是对照西方的制度和实践，讨论中国制度和实践中的问题^[4]；第三种类型是通过政府购买服务的中国实践来讨论中国政治与社会发展的基础性规律^[5]。既有的研究成果丰硕，但在探讨作为一项创新性政策工具的政府购买服务，在实际运作中如何与既有政治—社会结构进行相互作用、相互塑造方面，仍有待深入，这也是本文拟探讨的问题。

本文深入分析、解读了A县政府购买北部片区城市规划服务的案例，认为其政府购买服务的过程和效果均具有“内卷化”特征，即很大程度上被既有的政治—社会结构所改造和同化，而不是相反；理论原因在于作为一项政策工具的“结构性嵌入”，其支撑性规范机制是不系统的、软弱的，既有的政治—社会结构能够强有力地改造并利用该政策工具。

之所以选择A县，因为笔者长期跟踪A县治理发展情况，对A县的情况很熟悉，能够较为方便地获取资料和展开深入调研。A县在改革、发展等各项事业方面均表现中等，既不是很突出，也不是很落后，具有较强的代表性。具体到分析案例，该案例虽然发生时间较早（2014年），但案例所展现的参与主体的思维—行为方式、运行过程中的制度—程序问题，以及效果上均具有分析的典型性。笔者一直关注本项目进展，选取了各方知情且可谈的若干参与者进行了深度访谈，并对访谈资料作了编码处理，所涉地名、人名均已作技术处理。

一、案例简述：A县政府委托北部片区规划项目

A县准备委托设计单位规划县城北部片区开发，技术委托服务的预算控制在80万元以内。按照A县所属B省的规定，政府购买服务金额30万元以上的必须采取公开招标的“竞争性购买”方

式，30万元以下的可以“非竞争性购买”的方式定向委托。A县县委书记L之前担任过市建委副主任，熟知省内规划设计机构的资质和业务情况，他有意选择此前有多次成功合作经历的S规划设计院负责该项目，并含蓄地向县住建局局长W介绍了S规划设计院的情况。住建局局长W与财政局局长G沟通后，决定找L书记专门汇报此事，提出采取定向委托的方式违反B省的硬性规定。L书记考虑后，让住建局局长W、财政局局长G在形式上灵活处理（20141217-W）。A县的北部片区规划最终采取了分批次委托的方式，即总体性规划、控制性规划、详细规划分批次签订合同，单批次委托合同金额不超过30万。住建局局长W与S规划设计院副院长C联系后，直言相告：虽然分批次签订合同，但都交给S规划设计院来做，S规划设计院需要负责全部规划的质量。随后不久，A县与S规划设计院签订了规划服务委托合同。

签订合同之后的合作过程并非一帆风顺。县长H对委托过程并没有干预，但对于北部片区规划的想法与L书记相差很大，虽然在与L书记面对面沟通时并不反对L书记的意见，但单独安排工作时，对住建局的指示与L书记的指示完全不一样。两位主要领导指示的差异，让W局长和北部片区规划项目组的F组长不知所措。W局长还能勉强周旋；F组长是个专业规划设计师，缺乏官场经验，几次被两面批评之后，情绪很消极，一再抱怨“自己的智慧只是权力的橡皮泥”（20141224-F）。2014年10月份，A县政府换届，县长H调任他县，新任县长Q初来乍到，加之性格并不强势，在北部片区规划问题上基本配合L书记的思路。旧的矛盾基本解决了，新的矛盾产生了，住建局长W在政府换届中并没有如愿以偿地进入政府班子，仍然继续担任住建局长，具体负责北部片区规划工作。他对S规划设计院的态度几乎有了一个大180度的大转弯，由之前的积极配合到消极对待、敷衍应付。F组长不堪重负，屡次提出辞职后终获批准，项目负责人换成S规划设计院的办公室主任J。J拙于业务但精于人际沟通，他上任后很快改变了住建局长W的态度，赢得了其支持，并在一个月的时间内提出了一个新的规划设计方案。最终在他的努力下，新方案先后获得了W局长、Q县长、L书记的认可，并顺利通过专家评审，算是给项目一个圆满的结束。

不过在项目组工作人员小Z及原项目组负责人F看来,最后顺利通过的方案思路比较混乱,华丽的技术包装之下不过是“领导思路+部门想法的大杂烩”(20141224-F,20141221-Z)。住建局分管规划的副局长R私下也认为这份方案不如上一份方案,“领导想法太多,项目组也有些敷衍了事”“还不如我们自己做”(20141218-R)。

二、政府购买社会服务的“内卷化”现象

政府购买社会组织服务可能具有两方面的价值。一是“工具性价值”,作为一项政策工具创新,能够改善服务绩效、提升服务满意度、节约行政成本。这一点,中西相同,也是西方社会政府购买服务兴起的本意。二是“治理性价值”,通过新的服务形式,倒逼政府改革,促进政府明确职能与边界,增强社会组织独立性、专业性,最终形成政府—社会合作治理的善治局面。这一点在西方发达国家,因为基本的治理格局已经高度成熟,并不彰显,但在发展中国家和转型国家,社会组织不能只“专注于服务提供而忽略了政策倡导”,因为大量社会问题是“仅仅依靠服务供给所不能解决的。尽管在短期内,服务提供可以带来一些直接可见的效果,但可持续的变化所需要的政策和制度基础并不具备”^[6]。中国正处于国家治理现代化的关键时期,这决定了两者都不可偏废。所谓政府购买社会服务的“内卷化”系指作为一项政策工具的政府购买社会服务,其实际运作过程和运作效果受制于既有的政治—社会结构,缺乏应有的独立性、专业性、绩效导向性,被既有的政治—社会结构所驯服和利用,而不是相反。此处主要结合本案例从工具性效果、治理性效果两个方面来说明其“内卷化”的现象。

第一,工具性效果评估。对该购买服务个案的工具性绩效评价有些方面是很明确的,有些方面却比较模糊。从行政成本角度来看,并没有节约行政成本,因为如果县规划部门自己做,不需要额外的外包费用,因为那是他们的本职工作。从提高规划的科学性、专业性方面来看,也不能算成功,一方面,接受委托的规划项目组缺乏必要的业务独立性,领导的想法凌驾于专业理性之上;另一方面,后期的规划项目组的运作更注重“人际沟通”,在业务上相应地就“有些敷衍了事”。更为主

观的服务满意度却很含糊,因为该购买服务个案,委托方与服务对象不是分离的,委托方就是服务对象;加之,缺乏独立的第三方评估,服务效果评价主要取决于服务对象的满意度。在委托方看来,主要领导L书记、Q县长、W局长对最后的规划设计方案是认可的,但分管规划的副局长R则对之评价甚低。

第二,治理性效果评估。政府购买服务一般可以分为选择与委托、服务与监管、评估与反馈三个基本环节。在选择与委托环节,作为委托方的政府更多按照非正式规则运作,主要领导的意向成为决定性的变量,法定程序和标准,以及受托方的资质和能力反而不是最重要的因素。作为受托方的S规划设计院承担该项任务的资质、能力、经验都不是问题,但该项目的获得却主要受益于L书记对其业务能力的了解,以及由此形成的偏好。在服务和监管环节,权力意志和复杂的人际博弈是决定性变量,专业理性不过是边缘化的“华丽外衣”,专业设计师F不堪重负而辞职,作为行政人员的办公室主任J反而应付裕如。在评估和反馈环节,政府内部“技术派”代表R与主要领导L、Q、W评价的巨大反差也凸显了评估验收背后的复杂性。回顾三个基本环节,专业社会力量对政府运作过程的浅层次介入,并没有促进政府朝向政府—社会合作治理方向的良性变化,而是被完全纳入政府运作逻辑,而且也是“主动行政化”^[7],更完全地按照政府运作逻辑办事之后才“圆满结束”的。就S规划设计院自身而言,行政逻辑体现了更强大的适应能力,专业逻辑则受到重大挫败。在形式上看,这是一次比较完美,也堪称“成功”的政府购买服务尝试,但完备的形式背后政府购买服务的实质精神追求却折扣甚多,新鲜的形式背后是政府购买服务过程和效果的“内卷化”^[8]。

三、政府购买社会服务“内卷化”的根源

为什么在该案例中,政府购买服务的新形式“形备而神散”,最终结果是过程和效果的“内卷化”呢?笔者认为,最主要的原因在于,作为一项政策工具的政府购买服务,是“结构性嵌入”到既有的政治—行政结构之中并以之作为依托得以运行的,其支撑性规范体系是残缺不全、软弱无力的,与之相反,相比而言,既定的政治—行政结构

却显得高度成熟、系统有力。两者此弱彼强的“较量”，决定了政府购买社会服务“内卷化”的运作效果。

从政府的角度来说，“政府购买服务”作为政策工具的特征非常明显，“有效解决一些领域公共服务产品短缺、质量和效率不高等问题”^[9]，其“治理性价值”仅仅是实施过程中可能产生的正溢出。波兰尼认为，人类的经济活动嵌入并缠结于经济与非经济的制度之中，个体行动者既不外在于社会环境，也不是固执地坚守其既有的、普遍的社会规则与信条，而是“嵌入”于具体的、当前的社会关系网络中；正是在这种格局中，社会个体作出符合自己目的、能实现自己愿望的选择^[10]。“政府购买社会服务”作为一项政策工具，具体实施过程必然受制于既定的政治—社会结构。进一步讲，“嵌入”所导致的制约和影响是双方面的，既存在政策工具带动治理改进的正面可能性，亦存在政策工具被所“嵌入”的结构扭曲变形的可能性，“改造”与“被改造”，孰强孰弱，并不是必然的。

我们从主体行为、制度规范、社会结构三个维度来比较既有政治—社会结构中规范机制与扭曲机制的“较量”。

1. 主体行为：特定“嵌入型结构”中的行为理性

从该案例来看，政府购买服务的最终结果实际上并不如人意，但这是否意味着案例中的行动者缺乏行为理性？显然不是。恰恰相反，案例中的行动者的具体行动都是特定“嵌入性结构”中理性最大化的行为。这在W局长身上体现得最为典型。第一阶段，在新县委书记L到任并就委托意向作出暗示后，W局长意识到这里面的文章和风险，他不敢违背L书记的意向，但也不想顶风冒险，于是联合财政局长G向L书记专门汇报，一则体现对这件事的重视，二来也向L书记说明省里相应的规定和潜在风险。第二阶段，在得到L书记新的表态之后，一方面采取分批次签约的合同形式规避风险，另一方面贯彻落实L书记的意图，对S规划设计院负责人私下直言相告。第三阶段，L书记的意图得到落实，S规划设计院签订合同，但W局长进入县政府领导班子的政治期望落空，在委托服务实施过程中，多方挑剔，并不完全是“情绪化的宣泄”，而是“又奈我何”的选择性报复。第四阶段，在精于人际的J上任后，J很快使得W转变态度，在短时间内提出新方案并先

后获得W局长、Q县长、L书记的认可，迅疾变化的表象之后是令人感叹的人际沟通能力的神奇。可以说，W局长行为的四个阶段，每个阶段都实现了“个体处境与个体利益”的理性最大化，也淋漓尽致地展现了“权威—规则比大小，利益—风险比大小，关系—能力比大小”^[11]的行为逻辑。

2. 直接原因：相关制度规范的有效性较低

政府购买社会服务，对制度规范的要求更高：一方面，政府购买公共服务不同于传统市场供给机制也不同于政府直接供给机制，涉及到政府、服务机构、服务对象三个主体之间错综复杂的权责利关系；另一方面，无形的服务截然不同于有形的物品，服务的无形性、异质性、易逝性、顾客影响、劳动密集性等特征^[12]，使得“政府购买服务”的过程监管和绩效评估不确定性更强，“信息不对称”和“理性的有限性”更容易发挥作用。

应当说，2013年以来，在中央政府的推动下，政府购买服务的制度规范体系不断健全：2013年，《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》作出宏观部署；2014年，财政部、民政部、工商总局联合制定下发《政府购买服务管理办法（暂行）》并于2015年1月开始实施；2015年初，颁发实施《中华人民共和国政府采购法实施条例》；财政部相继颁发、修订、实施《政府采购非招标采购方式管理办法》（2014年2月实施），《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（2017年5月颁发实施），《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（修订后2017年10月实施），《政府采购质疑和投诉办法》（修订后2018年3月实施）。在中央政府的推动下，截止到2015年初，31个省级政府都按照《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《政府购买服务管理办法（暂行）》的相关精神，结合本地实际制定或修订了本辖区的实施意见、指导办法和指导性目录。但与“政府购买服务”较高的制度规范要求相比，政府购买社会服务的实际运作过程与制度规范的要求差距较大，制度规范的有效性较低。导致制度规范有效性低的最直接原因就是政府购买社会服务的制度规范体系本身详略不当、可操作性较差，未形成完整的“闭合链条”，原则和精神指引有余，行为规制能力则远远不够。

第一，无论中央政府出台的指导性政策还是地方政府制定的操作性政策，在程序设计、行为规

范上,原则性较强,可操作性较差。在采购范围、采购内容上,《政府购买服务管理办法(暂行)》仅列举了正面指导性清单,缺乏负面禁止性清单,同时给地方政府预留兜底条款,所列内容如“其他适宜由社会力量承担的服务事项”“各级财政部门负责制定本级政府购买服务指导性目录,确定政府购买服务的种类、性质和内容”^[13]等。在操作程序、流程上,有的方面过于繁杂不易操作,有的方面过于含糊笼统,原则性、指导性的正面要求较多,对购买主体、承接主体行为规范存在不到位、不明确或者刚性不足的问题,这为“选择性执行”、阳奉阴违、权力惯性、长官意志、“权力寻租”留下了较大的空间和余地。在监管和评估方面,一方面,购买主体监管、评估能力不足,独立的第三方监管、评估不到位;另一方面,尽管政府监管不得力,但出于计划、主导与控制的运作惯性,政府在公共服务供给过程中经常随意插手干预“合作伙伴”的内部事务与具体工作安排,使其失去应有的独立性和专业性,对此,也缺乏明确的制度性防范和保护。在本案例中,L书记的有限理性和价值偏好、W局长的前恭后倨、办公室主任J的“人际操作”在众多制度规范中畅行无阻、游刃有余,最后专家评审环节的形同虚设,足以说明问题的严重性。

第二,现阶段,政府购买服务制度规范设计中公开性、透明性、竞争性的要素仍然不够充分,利益相关者、社会公众难以及时、便利地获得足够的信息参与购买竞争、主动监督政府购买服务的整个过程,这为“黑箱化”操作留下了空间。在该案例中,如果全程信息公开透明,分批次委托的方式,是很容易引起利益相关者、社会公众的非议的,但如果对信息公开透明缺乏硬性的要求,利益相关者、社会公众实际上很难实质性地参与进来,发挥建设性作用。

第三,基础性的公共财政制度、权力监督制度、信息公开制度建设不足,政府运作过程中资金流、权力流、信息流的运作惯性与“政府购买社会服务”该项政策工具内在的原则和精神要求不完全一致,对其运行的实际支持和约束都不到位。虽然“政府购买社会服务”作为政策工具的理念和出发点都是好的,但在实践性运行的过程中资金流、权力流、信息流无处不在的影响必然使其在一定程度上偏离原初的政策设计。

制度规范设计的缺失使得具体运作更多依靠

一事一议的“情境性博弈”。制度体系建设的缺失使得规范机制难以成为有机衔接、相互补充、有效运行的链条,反而给扭曲机制提供了较为充足的空间和机会,政府购买服务的“内卷化”遂成为常见的现象。

3. 深层社会原因:“抽象的形式化权威”与“具体的人格化权威”

制度的缺失是可以在较短的时间内得到有效弥补的,但深究现阶段政府购买服务过程中诸多来源于政府、服务提供方的“不合规”行为,可以发现,这些“不合规”行为固因制度漏洞而泛滥,但更深层次的原因是社会性的,即“抽象的形式化权威”不如“具体的人格化权威”。

“抽象的形式化权威”在很大程度上是西方治理传统的产物。伯尔曼认为:法律的力量不仅在于它包含人的理性和意志,更在于它包含了人的情感和信仰;西方社会的基本法律概念和法律制度,本身正根植于犹太教和基督教的观念^[14]。现代社会是一种“抽象社会”,“程序性”“观念性”“非人格化”是现代社会的特征,“在现代社会中,绝大多数的互动过程涉及的机制、知识或观念,都与个人的具体特征或人际的具体关系无关。而且更进一步说,这些机制赖以运作的基础正是对人格关系的克服”^[15]。在中国的治理传统中,“具体的人格化权威”(个人或者组织)的约束力远远高于“抽象的形式化权威”,规则依托权力才能获得足够权威。韦伯在《中国的宗教:儒家与道教》中断言“特殊主义原则”乃是儒家伦理之核心^[16]。而明恩溥认为中国人的思维、性格是特殊主义取向的^[17]。梁漱溟提出了“关系本位”的观点,认为中国社会既非如前述之个人本位,也非如西方社会是群体本位。中国人“不把重点固定在任何一方,而从乎其关系,彼此相交换;其重点实在放在关系上了”^[18]。同一时期费孝通的《乡土中国》将中国的社会伦理归纳为“差序格局”,认为中国社会由无数个以“己”为中心的“圈子”或网络所组成,圈子与圆心的远近意味着他人“己”的亲疏差别^[19]。与此相对应,规则在中国具有非常强的工具性特征,抽象的规则在中国缺乏基于民情的信仰。具体到政府购买服务的个案,我们可以发现,案例当事人更多考虑利益、风险、关系,对政府采购的刚性规则更多考虑如何规避和利用,对显规则本身缺乏足够的尊重和敬畏,而对“具体的人格化权威”则表现出十足的敬畏和服从惯性。

四、政府购买社会服务“内卷化”的演化趋势

在中央政府明确的政策鼓励下,政府购买社会服务成为地方政府的一种“时尚”,应当说,作为一项创新性政策工具,政府购买社会服务在转变政府职能、激发社会组织活力、提高公共服务水平等方面发挥了重要作用,这是积极的一面。问题的另一面是,基础性的制度规范和约束跟不上,大面积的推广也造成了鱼龙混杂、泥沙俱下的状况,部分成功的实践之外,较大范围内,政府购买服务的工具性效果和治理性效果并不理想。尽管存在种种问题,但政府购买社会服务会继续扩展,围绕政府购买服务的政府与社会之间,购买者、服务供给者、服务对象、评估者之间各有缺陷和不足的“内卷化状态”的博弈也将继续,由此形成的“互构”和“演进”亦具有很大的不确定性。

第一,政府购买社会服务的“内卷化状态”将会持续较长时间。理想的“完美状态”下,博弈主体(政府购买服务中的购买者、服务供给者、服务对象、独立评估者)比较成熟自律,相应的内部运行制度和外部调节制度比较健全,规范机制稳定有效,博弈各方都按照明确的规则行事。这种“完美状态博弈”即使在治理平台比较健全成熟的英美国家也仅仅是一种理想模式,实际运行仅仅是接近而已,遑论发展中的治理转型国家。在中国这样的发展中国家,长期存在的将是“内卷化状态”下的博弈。政府购买服务中的参与主体各有问题和不足:作为购买者的政府傲慢、强势,习惯于指挥控制一切;作为服务供给者的社会组织,鱼龙混杂,孱弱、专业性、独立性不足;服务对象习惯于“等靠要”,却怠于自组织、主动监督和自律;独立的第三方评估者运行企业化,专业性、服务精神不足,等等。组织内部治理的制度规范和组织间关系调节的制度规范都存在较大的缺陷和漏洞,在实际运行中难以形成稳定有效的规范机制链条,以有效控制组织内部运行、协调组织间关系。政府购买服务过程中的“权力驱动”和人治惯性难以在短期内完全杜绝。即使加速改革,制度瓶颈在短期内获得较快的突破,由于相应的心理文化结构变革必然发生的滞后效应,“内卷化状态”下的低层次均衡和博弈也将一段时期内继续。这种内卷化状态博弈中,中央、省级政府明确的规则

要求,仅仅是博弈的影响变量之一,除刚性的显规则要求之外,“权威指数、偏好弹性、规则意识和关系网络”都可以构成影响博弈格局的基本变量。这些博弈变量进一步组合形成“权威—规则比大小,利益—风险比大小,关系—能力比大小”计算逻辑。由于计算坐标迥异,结果千变万化,看似偶然性很强,实际上万变不离其宗,实质仍是“局限下取利”的“约束性选择”^[11]。

第二,“内卷化”博弈过程中的双向互构。博弈的本质是相同的,但博弈的“型塑”却是双向互构的。规范和扭曲同时进行,相互较劲;改造和被改造,同化和异化,比肩而行。一方面,“政府通过在社会组织中嵌入经济发展的逻辑,使社会组织成为地区经济发展的一种工具。通过嵌入政治稳定的逻辑,使社会组织成为维护政府形象、维护社会稳定,从而提高政绩的一种手段。这种体制嵌入,把社会组织纳入到政府的行动框架之中,从而使社会组织按照政府的逻辑行动”^[8]。另一方面,社会组织并不是完全被动的接受者,除了“迎合政府为自己争取资源”,较为强大、成熟的社会组织也力图以自身的逻辑来影响和改变政府,实现从单纯提供服务到参与合作治理的进化,虽然凤毛麟角,但也不乏成功的案例^[6]。

第三,“内卷化”博弈由低层次均衡向高层次均衡的演进。在博弈的双向互构中,内卷化状态博弈呈现出多种演化可能性:新政策工具尝试了一段时间,问题多多,效果很差,转而抛弃,退回到政府直接供给,并非完全不可能;经过一段时间的磨合和改进,新政策工具逐渐体现出优势和效益,在扩大应用范围的同时,其内蕴的治理转型效应逐渐呈现,实现了“从购买服务到合作治理”的良性演进,亦不无可能。如果要实现政府购买服务低层次均衡向高层次均衡的演化,中央、省制定的博弈显规则在博弈中的权重必须逐渐突出,并最终占据绝对主导地位,进而实现低层次均衡向高层次均衡质的突破,“权力主导”向“规则主导”的根本性转折。换言之,显规则不仅内化成为博弈主体的行为底线,而且也成为博弈主体理性计算中最重要的变量。

五、结 语

通过对A县购买城市规划服务典型个案的深入考察发现:第一,虽然政府购买社会组织服务

在转变政府职能、激发社会组织活力、提高公共服务水平等方面发挥了重要作用,但是其在“工具性效果”“治理性效果”两方面的“内卷化”现象也是客观存在的;第二,“内卷化”的根源在于,主体行为、制度规范、社会结构三个维度上,有利于政府购买服务这项创新性政策工具发挥正面效应的规范引导机制较弱,政策工具的实践性运行很大程度上被既有政治—社会结构所同化、改造和利用;第三,鉴于治理传统改良及制度建设的渐进性,政府购买社会服务的“内卷化状态”将会持续较长时间,但其由低层次均衡向高层次均衡演进的趋势是明显的。

作为一个具有深厚历史底蕴的超大型社会,中国的国家治理现代化具有自身独特的约束条件、演变脉络和发展逻辑,是一个逐渐生成扩展的过程,非人力能够随意左右。但治理的转型从来不排除理性设计,毋宁说,人类的理性介入本身就构成治理演进的重要组成部分,今后的改进方向要以善规建设为突破口来克服“内卷化”。具体到政府购买服务领域,制度建设仍然是现阶段促进其规范发展最重要的突破口。首先,需要提高直接规范政府购买服务活动的制度规范体系的有效性。制度不是摆设,不在于多也不在于繁琐、花哨,关键是“管用”,在这个方面,我们还有较大的差距。其次,需要在基础性的财权、人权、事权方面深化改革,缺乏基础性财权、人权、事权改革的支撑,政府运行的资金流、权力流、信息流得不到有效规范,政府购买服务的发展就难以真正走向正轨。我们缺乏制度建设的艺术、耐心和能力^[20],但更缺乏的是制度突破的决心和勇气。作为一项“嵌入型”政策工具的政府购买服务,多一条有效的支持性制度规范,就能够多发挥一点正面效应;少一条,则此消彼长,不进则退。唯有“善规”的建设性介入,方能提升“刚性显规则”作为博弈变量的权重,形成新的博弈平台,重塑博弈参与者的心理预期,转变博弈参与者的计算逻辑,进而逐步克服政府购买服务的“内卷化”现象,带动“善治”的逐渐扩展成型。

参考文献:

- [1] 王家合,赵琰霖. 我国政府购买服务政策: 演进、特征与优化[J]. 学习论坛, 2018(4):55-60.
- [2] 管兵. 政府购买服务的三种研究视角[J]. 公共行政评论, 2016,9(4):1-3.
- [3] 吴帆. 政府购买服务的美国经验及其对中国的借鉴意义——基于对一个公共服务个案的观察[J]. 公共行政评论, 2016,9(4):4-22.
- [4] 敬义嘉,胡业飞. 政府购买服务的比较效率: 基于公共性的理论框架与实证检验[J]. 公共行政评论, 2018(3):137-160.
- [5] 吕纳. 公共服务购买中政府制度逻辑与行动策略研究[J]. 公共行政评论, 2016,9(4):45-63.
- [6] 敬义嘉. 从购买服务到合作治理: 政社合作的形态与发展[J]. 中国行政管理, 2014(7):54-59.
- [7] 易承志. 政府向社会组织购买服务相关问题研究——基于组织功能比较优势的视角·以上海市为例[J]. 太平洋学报, 2012(1):73-82.
- [8] 李春霞, 阮在暖, 吴长青. 体制嵌入、组织回应与公共服务的内卷化——对北京市政府购买社会组织服务的经验研究[J]. 贵州社会科学, 2012(12):130-132.
- [9] 国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见[EB/OL]. [2018-03-02]. http://www.gov.cn/zwggk/2013-09/30/content_2498186.htm.
- [10] Polanyi K. The Economy as Instituted Process[M] // Dalton G. Primitive, Archaic and Modern Economics: Essays of Karl Polanyi. Boston: Beacon Press, 1968.
- [11] 李永刚. 多重比大小: 地方官员的隐蔽治理逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2009(2):145-150.
- [12] Nie W, Kellogg D L. How Professors of Operation Management View Service Operations? [J]. Production and Operations Management, 1999,8(3):339-355.
- [13] 王春业. 政府购买服务负面清单的法治之维[J]. 法学, 2018(2):3-11.
- [14] 伯尔曼. 法律与宗教[M]. 梁治平, 译. 北京: 三联书店, 1991:65-93.
- [15] 李猛. 论抽象社会[J]. 社会学研究, 1999(1):2.
- [16] Weber M. The Religion of China[M]. New York: The Free Press, 1968:236.
- [17] 明恩溥. 中国人的气质[M]. 刘文飞, 刘晓旸, 译. 上海: 上海三联书店, 2007.
- [18] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海: 上海出版社, 2005:72.
- [19] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 观察社, 1947:22-37.
- [20] 邓榕欣. 规则社会的十项原则: 提升中国的治理能力[M]. 北京: 中国经济出版社, 2012.

(责任编辑: 付示威)