

中国城市基层政府公共服务职能的不完全外包及其动因

——基于扎根理论的研究发现

贾旭东

(兰州大学管理学院)

摘要: 基于中国情境,运用经典扎根理论研究方法,以广州、深圳城市基层政府的环卫服务外包为样本,研究了中国城市基层政府公共服务外包的动因。中国城市基层政府公共服务外包的动因同时来自内部与外部,受政治和经济两方面因素的影响。“政治压力强化”是中国城市基层政府的“公共服务职能的不完全外包”现象的动因。同时,采用经典扎根理论研究方法进行政府公共服务外包研究也具有方法论的创新。

关键词: 中国城市基层政府; 公共服务外包; 扎根理论

中图分类号: C93 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-884X(2011)12-1762-10

Incomplete Outsourcing and Motivation of Public Service in Grass-roots Municipal Government in China: A Discovery Based on Grounded Theory

JIA Xudong

(Lanzhou University, Lanzhou, China)

Abstract: Based on Chinese context, this paper uses classical grounded theory methodology, makes the sanitation service outsourcing of Guangzhou and Shenzhen basic government as samples, researches the causes of public service outsourcing of grass-roots governments in China. It finds out that the causes of the outsourcing include external causes and internal causes, influenced by public and economic factors. It also discovers a phenomenon called incomplete outsourcing of public service function and political pressure strengthen is the cause of this phenomenon. Using classical grounded theory is the methodology innovation of the research.

Key words: grass-roots municipal government in China; public service outsourcing; grounded theory

自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来,为适应经济全球化对政府的要求和国内环境的巨大变化,以英美等为代表的西方发达国家出现了被学术界称为公共行政里程碑的新公共管理运动,其中最核心的主题就是公共服务市场化,即将市场机制引入公共服务领域。公共服务市场化有多种方式,通过合同承包,由私人部门提供公共服务的做法就是政府公共服务外包。英、美、法等西方发达国家从 20 世纪 70 年代就开始了政府公共服务外包的尝试,外包的公共服务从垃圾处理、城市绿化等简单职能扩大到政策制定、环境保护、医疗救助、社会保障等方面。

我国已进入经济社会全面转型的关键时期,公共服务需求急剧增加且日益多样化,建设公共服务型政府成为中国在 21 世纪新的历史

条件下的必然选择,迫切需要政府以更好的方式和手段为社会提供公共服务。在此背景下,我国城市基层政府开始进行公共服务外包的实践。

西方已有研究表明,西方政府进行公共服务外包的动因并不完全相同,既有出于经济的原因,也有出于政治的考虑,那么中国城市基层政府进行公共服务外包的动因为何?是否与西方政府相同?就成为一个需要研究的基础性问题。同时,中国城市基层政府的公共服务外包过程是否与西方相同,是否有在中国本土情境中产生的管理问题,对政府公共服务外包有何意义和价值,这些问题都无法从现有的文献中找到答案。本文以中国城市基层政府公共服务外包的动因为最初的研究问题,通过深入情境的扎根研究,获得了有趣的研究发现。

1 文献综述与研究问题

1.1 国外对政府公共服务外包动因的研究

西方学界研究公共服务市场化(或民营化、社会化)的先驱者包括萨瓦斯^[1]、奥斯本等^[2]。对政府公共服务外包动因的研究一直是该领域的一个热点,各国学者采用不同的方法、沿着不同的路径或视角展开了多方面的研究。

早在1997年,LIBBY^[3]就已对美国加州县级政府在居民心理健康服务上的外包动因及其决策影响因素进行了研究。研究发现,经济成本是政府进行公共服务外包的关键动因,这一结论符合大部分学者对政府公共服务外包动因的认识。有许多研究结论却与此不同:如PALLESEN^[4]对丹麦地方政府1985~1997年公共服务民营化的经验数据的调查和研究表明,政府实施公共服务私有化的动机更多来自政治而不是经济;OHLSSON^[5]采用在115个瑞典城市中进行垃圾处理业务的170个公共企业或私营企业的数据库,得出结论:政府进行公共服务外包的动因并非为了降低成本;NI^[6]的研究发现,政治因素是美国各州政府公共服务外包决策的内生变量,而市场与经济方面的影响因素明显受到政治因素的主导;MACINATI^[7]对意大利政府国民健康服务外包的研究表明,地方政府推动公共服务外包的动因并不完全是因为降低成本或提高效率。以上研究对公共服务外包动因的解释并不完全相同,但有一个结论却是类似的,即政治方面的因素是政府公共服务外包的关键动因或决策影响因素。

但是,JKGRAAF等^[8]研究了荷兰地方政府的垃圾处理服务后,发现大部分的管理当局都自行处理垃圾,无视公共服务外包可以明显地降低成本。分析认为,这种现象产生的原因有很多,如居民数量、中央政府的转移支付、利益集团的要求等都是重要的影响因素,而意识形态却是次要因素,这一研究的结论似乎又与上述研究相悖。

1.2 国内的公共服务外包研究

近年来,国内学者对政府公共服务外包问题进行了较多的理论研究,很多学者成果颇丰,代表人物有宋世明^[9]、周志忍^[10]等。但国内现有研究较多集中在对国内外公共服务外包实践进行的比较研究上,这反映了我国在公共服务外包的实践上落后于西方国家,因而需要参考和借鉴其经验的现实,也反映了理论界试图从西方经验中获得理论启示的努力。从研究方法

来看,国内对公共服务外包的研究以规范研究为主,大多为应用新公共管理、公共服务、公共行政、交易成本等理论工具所进行的理论研究,实证研究成果不多。因此,国内非常缺乏对中国政府公共服务外包具体问题的研究,对中国城市基层政府公共服务外包动因这一基础性问题基本没有进行深入的研究,更缺乏运用规范的实证研究方法研究中国本土问题的成果。

1.3 研究问题的产生与发展

基于对转型期中国城市基层政府公共服务外包实践的了解和国内外现有文献的回顾,我们发现,不同国家政府进行公共服务外包的动因并不完全相同,因而传统理论中政府实行外包主要是基于成本和效率动机的观点需要结合具体国家的情境来进行研究,换言之,中国城市基层政府实行公共服务外包的动因是什么?

由于中西方社会发展阶段不同、行政管理体制改革目标各异、公共服务市场化起点不同,因而决定了双方无论在改革目标的选择,还是采取的改革步骤、手段等都会有各自的特色^[11]。面对这样的情境,研究者应当首先在定性研究方法论的指导下,深入管理实践进行研究,因此,笔者选择了扎根理论作为研究方法论。在对中国城市基层政府公共服务外包动因的研究中,笔者发现了“公共服务职能的不完全外包”现象,这一现象的出现使得本文的研究问题转向该现象出现的动因,最终使笔者获得了一个解释该现象的完整模型。

2 方法论选择与研究过程

由于现有文献无法提供对本文研究问题的合理解释,因而本文只能采用以建构理论为目的的扎根理论研究方法论,以期从本土化的情境中获得对该问题的认知和了解,进而初步建构一个理论解释,为未来更大范围的实证研究打下基础。目前学界常用的扎根理论有3个主要流派,本文采用了经典扎根理论的方法。

2.1 方法论的选择

由GLASER等^[12]于1967年提出的扎根理论被认为是定性研究领域中最科学的方法论,也被认为是社会学五大传统研究方法中最适于进行理论建构的方法论,被誉为“定性革命”的先声^[13]。

扎根理论首先是一种研究方法论,又是一个系统的方法体系,其方法系统、规范,分析过程科学、严谨,已在社会科学各领域得到了广泛应用,因而完全可以运用于本文的研究。同时,

在国内外公共服务外包文献中还未见采用扎根理论研究的相关成果,是本文在方法论运用方面的尝试和创新。

在三大扎根理论学派中,本文选择了经典扎根理论方法^[14],主要原因在于,扎根理论属于后实证主义范式方法论,而经典扎根理论方法更加接近实证主义,其科学性更高,提高了理论的信心和解释力。

2.2 在研究方法上的技术性调整和创新

2.2.1 灵活把握文献研究的时机

经典扎根理论并不排斥文献研究,但为避免已有文献对研究者先入为主的影响,它强调在进入理论性编码阶段后再进行文献研究和比较。但基于以下原因,笔者认为对这一点不能教条地理解和运用。

首先,研究问题的产生可能有多种途径,而从文献研究中发现问题的就是一个不容忽视的重要路径和方法。如果拘泥于研究问题一定产生于实际情境而且文献研究一定要待扎根研究近乎完成后才进行,那么就有可能出现:研究者耗费大量时间和精力发现了一个研究问题并进行深入研究后,才从历史文献中发现,这一问题前人早已做过研究并且已经有成熟的理论成果。显然,这是对宝贵的研究资源的浪费。

其次,即便是从文献研究中发现问题的,笔者认为也不违反扎根理论的基本精神——“扎根精神”^[14]。因为,从扎根理论研究者的视角来看,“一切都是数据”,扎根理论研究就是通过对数据的不断比较来建构理论。那么,历史文献也是数据,而首先进行文献研究并从中发现研究问题也应当是“不断比较”的重要成果。因此,在进行扎根理论研究的早期和晚期分别进行文献研究无损于研究成果的获得,至少这样的做法应当得到允许。问题的关键并非在于是否看过文献,而是无论看过多少文献,在进入研究情境时,研究者都一定要放下定见,带着一颗“无知”的心灵,深入观察和研究实践,从实践中提出和构建理论。

2.2.2 灵活运用编码技术

按照经典扎根理论的要求,对原始数据要进行“逐行编码”。但不同的文本数据整理格式会影响每行数据的内容,有时一行数据根本无法表达一个完整的意义,有时多行数据才能进行有效的抽象化和概念化,而有时却又可能从一行数据甚至一个词汇中抽象出多个编码或概念。过于拘泥从每一行数据中逐一进行编码无益于概念的发现和理论的构建,研究者应当以不

错过任何一段有价值的数据为原则,根据数据本身的特征进行灵活的编码,这种编码可以“逐行”,也可以是“逐句”、“逐段”甚至“逐词”。因此,本文在研究中综合运用了“逐行编码”、“逐句编码”、“逐段编码”乃至“逐词编码”——根据数据的特征,让其中蕴含的编码和概念自然涌现。

2.2.3 访谈中运用录音工具

GLASER 本人对在扎根研究的访谈中运用录音工具态度消极,他至少不提倡这样做^①,其主要原因是担心录音会导致访谈对象不愿说出真实的想法,这将直接影响研究数据的质量甚至误导研究者。笔者完全理解这一观点,但同时认为,能否录音应以是否会影响受访者谈话的真实性为标准,只要不影响访谈内容的真实性,录音就应该被允许甚至鼓励。因为,录音能够忠实、完整地记录访谈时双方的沟通情境,为以后的研究提供最完整的原始数据,使研究者能够在随后的编码等技术环节中重现和回忆访谈当时的情境,并有可能随着研究的深入和理论的发展对原始数据进行反复的比较和编码。更为重要的是,作为原始数据的访谈录音大大提高了研究的可重复检验性,其他研究者可以对整个访谈过程乃至原始数据的编码进行检验甚至重新编码,这使得研究的科学性大大提高,这也是使扎根理论成为最科学的定性研究方法的一个重要的技术性原因。

基于以上认识,由于本文研究问题的特点及在访谈中与受访者沟通的内容均不存在个人隐私等敏感问题,因而录音不会影响受访者的谈话态度和内容。为进一步确保受访者能够放心地接受访谈并谈出真实的想法,笔者还采取了其他的保障措施(详见下文)以消除受访者的顾虑,使本研究中的所有访谈均顺利进行了现场录音并保证了数据的真实性。

2.2.4 运用计算机软件辅助研究

扎根研究过程中会形成大量的文本资料和数据,传统的扎根理论研究者仅靠纸笔进行编码和整理,工作效率极低,往往使研究者的思维淹没在文本的海洋里,把宝贵的研究时间过多地花在了简单劳动之中。为此,笔者尝试运用计算机软件进行辅助研究:采用思维导图软件 Mindjet Mindmanager Pro 7.0 进行编码的整理。不仅极大提高了研究效率,也为改进扎根理论研究方法进行了有益的探索。当然,计算机

^① 这一点是笔者于 2008 年 2 月参加在香港理工大学召开的“第三届中国扎根理论研究方法研讨会”上,从与 GLASER 本人的网络通话中了解到的。

软件并不能代替研究者进行编码和理论构建,只是有助于提高研究者整理数据的效率而已。

2.3 对信度与效度的讨论

在本研究的过程中,始终采用三角检定法进行资料的核实和检验,即将访谈资料与获得的其他资料(如政府文件等)进行不断比较,以保证研究资料和数据准确性和客观性。同时,本研究保存有完整的资料,研究过程可追溯,这使研究所得结论能够进行重复检验,提高了研究的信度。

由于扎根理论研究方法的规范性要求,本研究的结论建立在逐层编码的基础之上,因而能够保证其内部效度。同时,从案例研究的视角来看,本文属于多案例研究,其外部效度显然高于单案例研究。当然,由于时间和条件所限,无法选择更多的样本进行更加深入广泛的研究,而这是任何定性研究都必然面对的困难。因而本文提出的理论模型只能是在目前研究条件和水平下的一个假说,需要在未来继续进行理论深化和提升。

从方法论视角来看,无论单案例研究还是多案例研究,其价值都体现在获得有意义的研究发现及初步构建概念、范畴与理论,而不是进行理论检验,其普适性显然无法与大样本的量化实证研究相比。而从情境中获得发现并构建假说与进行大范围检验以提高理论的普适性是在理论构建的不同阶段完成的任务,显然,本文无法同时实现这2个目的,而只能侧重于前者。但从实践的情境中获得研究发现并给出自己的理论解释正是扎根理论研究方法论的魅力所在,这为后来的研究提供了坚实的、来源于实践的基础,这也是本研究的重要价值之一。

2.4 研究过程

2.4.1 产生研究问题

本文研究问题的确定首先来源于2个方面的工作:①对中国城市基层政府公共服务外包案例资料的收集和研究,如调研的2个样本均是在此阶段已经有所了解的;②对政府公共服务外包相关领域文献的研究和梳理。从对文献和现实的不断比较中,笔者发现,现有成果中非常缺乏对中国城市基层政府实践的实证研究,而基于西方实践的研究发现却不一定能够解释中国的现象和问题,这些发现和思考使笔者确定了本文最初的研究问题。

2.4.2 数据收集

本研究的数据收集过程完全按照规范的经典扎根理论程序进行,即先进行目的性抽样,首

先选择了广州F区^①的环卫服务外包为样本。该区在国内较早开展了公共服务外包实践,非常典型,符合目的性抽样的基本要求。在对广州F区政府进行的研究中,经过编码,核心范畴逐步涌现,而单一样本难以使该范畴饱和并获得发展,此时就需要进行理论性抽样。笔者又选择了深圳H区政府的环卫外包作为第2个样本。由于该区和广州F区同属国内较早进行公共服务外包实践的城市基层政府,也积累了丰富的实践经验,尤其是和广州F区地域接近,环境相似,可以避免因地域和环境不同带来的其他情境因素的干扰。

访谈是扎根理论研究中非常重要的数据收集方法,在本研究中多次对样本单位的主要负责人和利益相关者进行深度访谈。为提高资料收集的效率,笔者还采用了召开小型座谈会的方法进行访谈,参加人数在4~8人之间,笔者不断提出问题,由参加者自由讨论,并对所有的访谈和座谈会均进行了录音。为打消受访者的顾虑,在访谈前均向受访者出示了由笔者所在单位开具的正式介绍信并将复印件留给对方,同时向所有受访者均提供了由笔者亲笔签名的“保密承诺书”,就访谈内容的保密问题向访谈对象给出书面承诺。通过以上措施成功地获得了访谈对象的信任,受访者均愉快地接受访谈并坦诚地互动,使本研究获得了真实的数据。

在广州F区,分别走访了基层政府主管环卫工作的相关部门、接包企业的领导、社区单位及居民等,通过个人访谈、问卷调查和小型座谈会等方式收集数据。总计进行了2小时35分钟的访谈,召开小型座谈会2次,含笔者共8人次参加。在深圳H区,分别对主管环卫工作的部门领导、接包企业高管、社区居民等进行了总计4小时9分钟的访谈,召开小型座谈会3次,含笔者共14人次参加。访谈完成后共整理访谈录音文稿近6万字,同时收集并分析了广州市政府及深圳市政府关于环卫工作外包及招标采购的相关文件、广州F区政府及深圳H区政府有关环卫服务外包的相关文件,总计约15万字。研究过程中,在每天调研后进行编码的同时也进行着研究笔记的写作,记录了笔者在访谈和调研中的所见所闻、所感所想,以及对研究问题的理论性思考,总计约3万字。

2.4.3 数据处理

本研究的数据处理过程是按照规范的经典

^① 为尊重受访者的意愿,本文隐去了2个样本的名称,以字母替代。

扎根理论方法进行的:首先进行开放性编码,共获得一级编码 816 个,二级编码 246 个,三级编码 128 个,四级编码 38 个;在获得核心范畴后开始进行选择性的编码;在判定其饱和后,转入理论构建阶段。

2.4.4 理论构建

在此阶段,根据研究中发现的核心范畴进行理论性编码,对中国城市基层政府公共服务外包的动因及公共服务职能的不完全外包现象给出了理论解释(详见下文)。另外,在此阶段,还重新进行了文献回顾,试图将本研究构建的理论模型与现有文献进行比较,但因现有文献中没有对此问题的研究,因而没有对本研究构建的模型进行修正。

3 研究发现

在研究中,笔者发现我国城市基层政府公共服务外包的动因同时来自其外部与内部,其中外部动因又同时来自经济和政治 2 个方面;将其分别概括为“财政支持弱化”和“政治压力强化”,内部动因概括为“提升效率的需要”。同时,还发现了一个极为有趣的现象,在市场化改革中,对某种特定的公共服务职能而言,中国城市基层政府既将其大部分职能外包,又以保留一支“嫡系部队”的方式来掌控该公共服务的某些关键领域,使得该公共服务职能并未获得完整的外包。笔者将这种现象命名为“公共服务职能的不完全外包”,并对其原因进行了深入研究。

3.1 我国城市基层政府公共服务外包的动因

3.1.1 外部动因

3.1.1.1 经济动因——财政支持弱化

在本研究中发现了一个核心范畴——“财政支持弱化”。在开放性编码阶段,本范畴获得了 2 级共 18 个编码或范畴的支持而被判定为核心范畴,在选择性编码阶段,该范畴又获得了 3 级共 10 个范畴与编码的支持,因而笔者判定其饱和。使用思维导图软件 Mindjet Mindmanager Pro 7.0 进行开放性编码获得“财政支持弱化”这一范畴及对该范畴进行选择性的编码的截图,见图 1 和图 2。

从图中可以看到,财政支持弱化是政府进行公共服务外包的重要动因之一,其主要原因来自以下 3 个方面:①上级政府财政紧张。上级政府由于财政紧张而无法支付充足的公共服务经费,使得公共服务部门经费极其短缺;②上级政府降低运营成本。上级政府一方面降低了

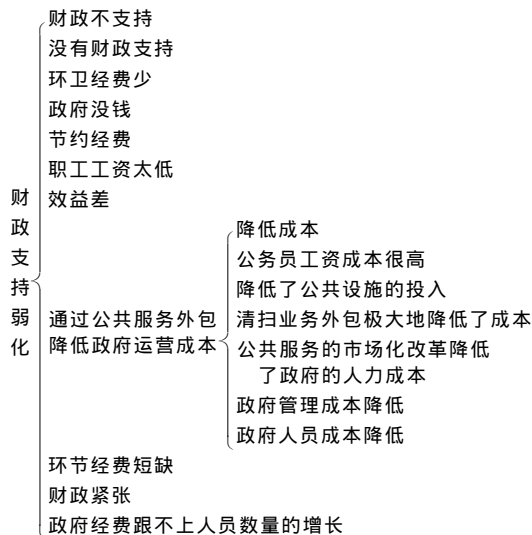


图 1 发现“财政支持弱化”范畴的开放性编码截图

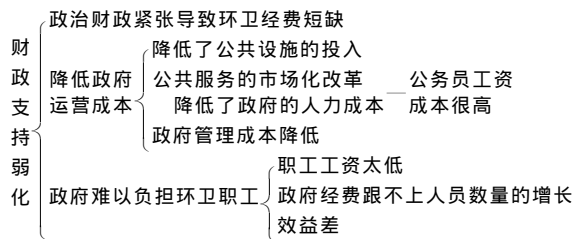


图 2 对“财政支持弱化”范畴进行的选择性编码截图

对公共设施的投入,另一方面通过机构改革压缩人员以降低运营成本;③上级政府无法负担过多的事业编制职工。改革前公共服务部门职工都享受事业编制,财政不堪重负,职工收入也难以提升,这是导致其推行公共服务改革的重要原因之一。

3.1.1.2 政治动因——政治压力强化

中国城市基层政府进行公共服务外包的政治动因可以概括为政治压力强化。即上级政府对基层日益强化的政治压力迫使基层政府不得不寻求以更高的效率和效能提供公共服务,而采用原有模式显然由于财政支持的弱化而难以为继,所以不得不以外包的方式来提供公共服务。

在开放性编码阶段,“政治压力强化”这一范畴共获得了 3 级共 17 个编码或范畴的支持而被判定为核心范畴,在选择性编码中获得了 3 级共 14 个编码或范畴的支持而被判定饱和。开放性编码和选择性编码的截图见图 3 和图 4。

研究发现,推动中国城市基层政府进行公共服务外包的政治压力通常以如下 3 种形式体现出来:①这种压力直接体现为上级政府对基层政府构建“服务型政府”和进行公共服务体制改革的要求,从研究中获得的文件数据“关于完善环卫市场机制 提升城市清洁水平的意见”(深府[2009] 5 号)中可以很明显地看出;②更

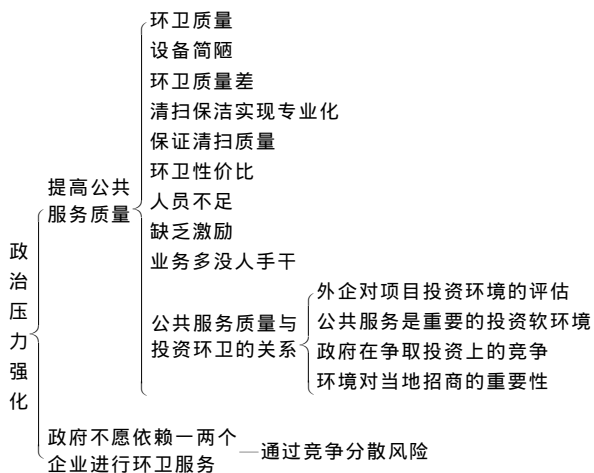


图3 发现“政治压力强化”范畴的开放性编码截图

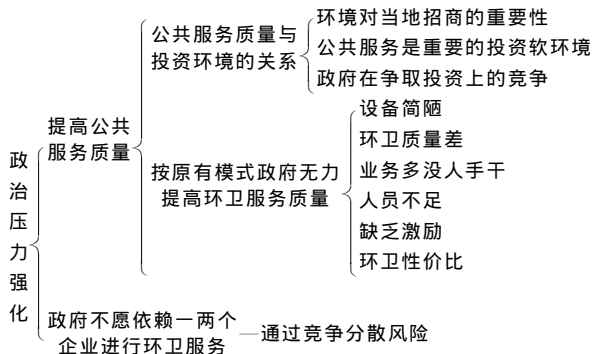


图4 对“政治压力强化”范畴进行的选择性编码截图

多时候,这种压力是通过上级政府组织的“创建卫生城市”、“创建文明城市”及类似的对基层政府公共服务水平的评选和竞赛活动体现出来,在本文的访谈记录中,“创卫”、“创文”等数据就曾多次出现;③这种政治压力常常以上级领导视察、外宾参观、重大外事活动或所在城市组织关系城市形象或政府形象的重大活动或体育赛事等非常具体的形式体现出来。

3.1.2 内部动因

城市基层政府内部也存在着提升公共服务效率的内在动机,主要体现在基层政府认识到自身能力的不足,从而希望将公共服务交给更加专业的公共服务企业,使自己能有充分的精力从事监管。

在开放性编码阶段,我们获得了“提升效率的需要”这一范畴,共获得了2级共18个编码或范畴的支持而被判定为核心范畴,在选择性编码中获得了4级共8个编码或范畴的支持而被判定饱和。开放性编码和选择性编码的截图,见图5和图6。

3.2 中国城市基层政府公共服务职能的不完全外包现象及其动因研究

随着研究的深入,笔者发现了一个极为有趣的现象:在市场化改革中,城市基层政府既将

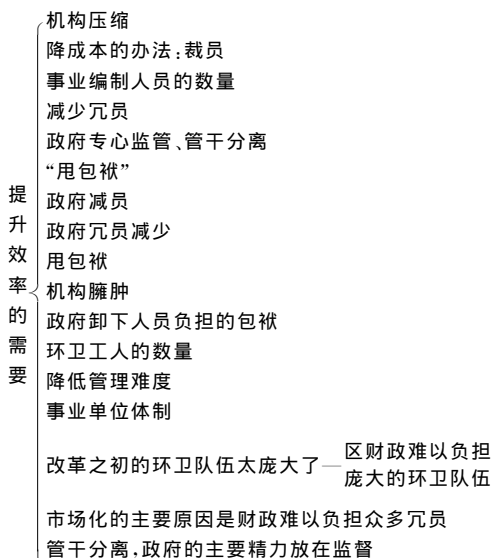


图5 发现“提升效率的需要”范畴的开放性编码截图

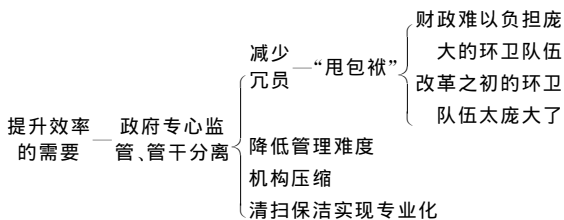


图6 对“提升效率的需要”范畴进行的选择性编码截图

某公共服务的大部分职能外包,但又以保留一支“嫡系部队”^①的方式来继续掌控某些关键领域,使得该公共服务职能并未获得完整的外包。

3.2.1 公共服务职能的不完全外包现象

在公共服务改革过程中,广州F区及深圳H区外包的环卫服务区域都逐步扩大,业务量逐步增加,但同时,2个基层政府都一直保留着直属于自己的“嫡系部队”,基层政府并没有将其推向市场的打算,而是一再表示,这一部门的存在非常重要,将来也应当保留。在广州F区,这个部门叫做“广州F区环卫美化服务中心(环美中心)”。在深圳H区,这样的部门有2个,分别为“机械化清扫所(简称机扫所)”和“机械化运输队(简称机运队)”,分别负责重要区域的清扫保洁和垃圾清运工作。

基于以上发现,本文将这种由于不愿将某种公共服务职能完全市场化,仅将该公共服务职能部分外包,同时又保留一部分职能由政府自己来提供的现象称之为:“公共服务职能的不完全外包”。通过再次的文献研究发现,国内外文献都未见提及这一现象,那么为什么会出现这一现象?中国城市基层政府不愿将某种公共

① 这是访谈对象自己的用词,因其表达的准确性和概括性,本文将直接运用在编码中。

服务职能全部外包的动因是什么呢？笔者进行了更加深入的扎根研究。

3.2.2 公共服务职能不完全外包的动因研究

经过数据分析和整理,本研究发现,中国城市基层政府公共服务职能不完全外包的主要动因来自政治因素,即政治压力强化^①。这一范畴

在开放性编码阶段获得了 4 级共 46 个编码或范畴的支持而将其判定为核心范畴,在选择性编码中获得了 3 级共 23 个编码或范畴的支持而被判定饱和。开放性编码和选择性编码的截图,见图 7 和图 8。

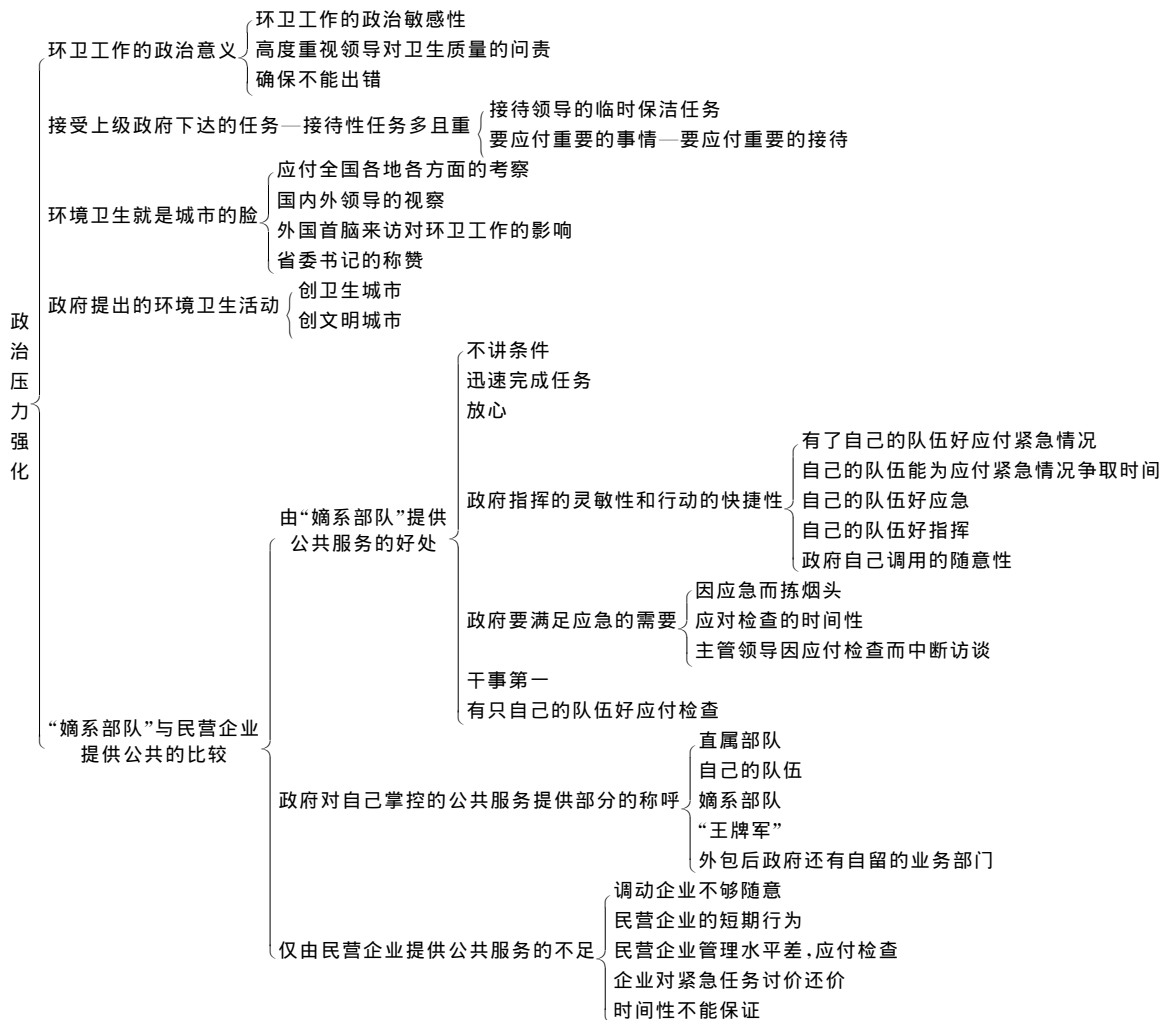


图 7 发现“政治压力强化”范畴的开放性编码截图

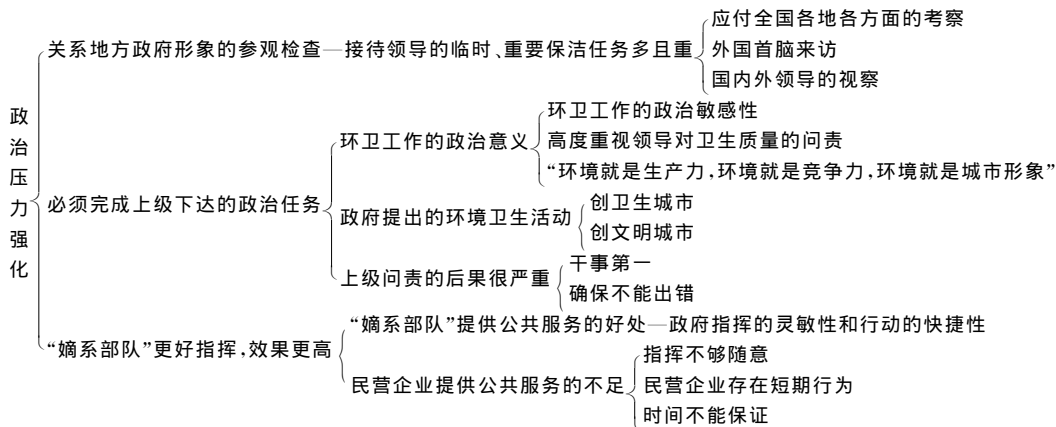


图 8 对“政治压力强化”范畴进行的选择性编码截图

^① 虽然在开放性编码中,笔者同时获得了有关公共服务职能不完全外包的非经济动因和经济动因的编码,在非经济动因中也获得了“政府仅将部分公共服务外包的主观观念”这样的编码,但在选择性编码过程中,这些范畴都没有得到更多数据和编码的支持,因而本研究最终认定的不完全外包动因是“政治压力强化”。

表 1 的访谈数据来自对广州 F 区政府主管环卫工作的政府官员 A^① 的访谈：

表 1 访谈数据 1

数据	编码
A:……我们区专门留了一个保洁的事业编制的一个部门,就专门扫地的,事业编制……我们为什么留呢?因为我们的接待性任务太重,我也要保证我的质量问题,要有质量;保留事业的编制保洁部门的目的非成本动得这一方面政府应该还是要保留一个自己的,也不叫王牌军吧,自己可以随时调用的部门,你发包给企业,你是指挥老板,老板下面那些员工的素质培养、培训就不是很严谨,这方面 F 区做的还是很严谨	事业编制的保洁部门;接待性任务多且重;环卫工人不计成本地完成工作,如果按照(外包的)所有的步骤全部操作完了再来做,已经凉菜了(黄花菜都凉了)。编制保洁部门的时间性;“王牌军”;政府自己调用的随意性

在这位政府官员的口中,这只“嫡系部队”(即环美中心)又被称为“王牌军”,而且再次强调,保留这只“部队”的原因是有人“专门不计成本地完成工作”,而且“自己可以随时调用”。根据以上数据和编码,按照扎根理论的抽样原则,笔者将环美中心作为下一个研究对象。在对其主要领导及主要部门负责人 B、D、I 共 3 人参加的小型座谈会上,几位负责人的发言见表 2。

表 2 访谈数据 2

数据	编码
B、I:……拿的是政府的单子,但是质量能够保证,是好的,是不讲条件的,好像政治性的意义,好像车翻车了(D 插话:民营企业合格证没有啊,要讨价还价啊),但是我们一旦通知马上就去了,半个小时要到现场,5 个小时要搞定,交通要正常	自己养活自己;保证保洁质量;不讲条件;政治意义;迅速完成任务

在对这段数据的分析中再次出现了“迅速完成任务”、“不讲条件”这样的编码,我们可以看到政府保留这只“嫡系部队”的动因。另外,在对这段数据的分析中出现了一个非常重要的编码:“政治意义”,这引导着我们把研究的目光转向政治因素。从在深圳 H 区的访谈数据中也可以看出这一点,见表 3。

表 3 访谈数据 3

数据	编码
C:是不是要全部推向市场,我觉得还是有点保留意见,因为全部推向市场以后,有的企业经营不善,造成瘫痪,瘫痪了以后,到时候我们是措手不及。你说是有应急预案,你说一个办公室没人打扫,临时找人就行。你想 100 多万平方米(怎么办)?所以 10 多年来,我们体会到,深圳特殊在哪里,位置哦,在咱们中国要有政治敏感性,政治很重要,作为我,我是区域管局,卫生部门,你卫生搞得不好,领导肯定会找你城管局的领导,我们局领导又找我主管的科室……所以我们应该保留一支队伍……有一只队伍,机扫所,你们来加班,我们就可以让他们加班,这个都没问题,政府该给加班费,工人付出了劳动,该给就给,我会应付得来。当然,现在我们应急就是那两三天最困难的,你真是不行我们就采取措施。(有)缓冲的时间。……所以我们深圳经常检查,我有支队伍可以应付得来	公共服务不一定全部推向市场;政治敏感性;高度重视领导对卫生质量的问责;应该保留自己的队伍;有了自己的队伍好应付紧急情况;自己的队伍能为应付紧急情况争取时间;有只自己的队伍好应付检查

数据 3 中较完整地表达了基层政府在公共服务职能不完全外包上的思想和观念,他们希望保留一支自己的队伍好应付自上而下的各种检查、上级领导的问责等各种紧急情况。尤其值得注意的是,这里又出现了一个非常重要的编码:“政治敏感性”,这一编码与前面出现过的编码“政治意义”都非常准确地表达出了中国城市基层政府公共服务职能不完全外包的动因——政治压力强化。

如前文分析,基层政府推行公共服务外包的政治压力来自上级政府的政令、上级政府组织的各种活动、领导视察及外事活动 3 个方面,而导致其不完全外包某职能的政治压力却主要来自其中的一个方面,就是上级领导的视察及各种外事活动。虽然这些活动都是“软的”,既没有硬性的指标来评价,又不影响百姓的日常生活,但它们对基层政府官员的升迁和仕途却是“硬的”,即一旦出现任何差错,基层政府都有可能因此遭到上级的问责而“乌纱”不保,甚至前途无光,这是基层政府坚决保留一支“嫡系部队”来应急的关键所在。

4 研究结论与讨论

4.1 基本研究结论

与国外政府或出于经济目的或出于政治动机不同,中国城市基层政府公共服务外包的动因同时来自于基层政府的内部与外部,外部动因同时来自于经济因素与政治因素。

外部动因,来自于政治与经济 2 个方面,本文概括为“财政支持弱化”和“政治压力强化”;内部动因,中国城市基层政府具有进行公共服务外包的内部动因,这一动因来自基层政府提升自身运营效率的需要。在提升自身运营效率的内在动机驱动下,来自上级政府的政治和经济 2 个方面的力量,这 3 个方面因素共同作用,推动了中国城市基层政府公共服务外包的实践。

“政治压力强化”,一方面导致城市基层政府积极推动公共服务外包;另一方面也构成了阻碍基层政府将该公共服务职能完全外包的关键动因——基层政府要在关系政治形象的重大问题上对公共服务的某些领域具有绝对的掌控权,从而通过保留“嫡系部队”的方式拒绝将该公共服务职能全部外包。

综合本文的研究,中国城市基层政府公共

^① 为尊重受访者意愿,本文隐去所有受访者姓名并以英文字母替代。

服务职能的不完全外包现象及其动因见图 9。

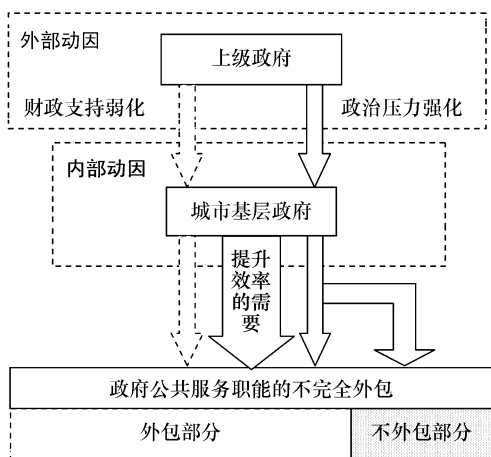


图 9 中国城市基层政府公共服务职能的不完全外包及其动因示意图

4.2 对研究结论的讨论

与国外政府主要出于经济目的或政治动机不同,中国地方政府实行公共服务外包的动因不仅同时来自其内部和外部,更是在政治和经济 2 个方面因素同时作用、相互影响下形成的,这也许是中国地方政府行政体制改革的一大特点。

我国长期形成的由政府提供公共服务的供给机制效率很低。改革开放后,随着经济的迅速发展和社会的急剧转型,财政支持不足和公共服务水平低下成为困扰城市基层政府的长期问题。在这样的背景下,原本由政府养活的公共服务部门被迫进行企业化改制,上级政府将其推向市场以减轻自身的财政压力。这样一来,政府自身的公共服务生产能力必然随之下降,因而寻求市场化的方式来进行公共服务供给,进行公共服务外包就成为一种必然。

中国城市基层政府受到来自上级政府的政治压力,这种压力来自于经济发展和社会转型导致的城市居民对社会公共服务水平越来越高的要求。当中国政府做出了建设“服务型政府”的决策后,这种改革政府行政体制和公共服务提供方式的压力就由中央政府逐级传导下去,各级地方政府和城市政府不得不进行公共服务体制改革,寻求以更高的效率和效能提供公共服务的途径,外包就成为一个重要的选择。

虽然社会公众对城市基层政府提供公共服务质量不佳、效率不高的批评和压力也会推动其进行公共服务体制改革,本研究也发现了相关的编码和范畴,但难以达到饱和水平,说明这种自下而上的、来自民众的压力还没有成为当前中国城市基层政府进行公共服务体制改革的

主要动因,满足上级要求的动机仍明显大于满足社会公众的需求。换言之,来自上级政府的政治和经济 2 个方面的力量,加上自身提高效率的需要,中国城市基层政府做出了进行公共服务外包的决策。有趣的是,“政治压力强化”这一影响因素却表现出了两重性,同时产生了 2 种不同的结果:一方面推动城市基层政府积极开展公共服务外包;另一方面又构成了阻碍其完全外包的关键动因——基层政府要在关系政治形象的重大问题上对公共服务的生产具有绝对的掌控权,这种动机很大程度上源于政府官员获得提拔和升迁的动力——不能因关键领域的公共服务水平和质量问题给自身的仕途蒙上阴影。这不能不说是当前中国基层政府官员在工作中更重视对上负责的一种表现。

4.3 本文的贡献、不足与展望

本文的研究发现说明,中国城市基层政府与西方政府公共服务市场化的动机有明显的不同。同时,中国城市基层政府公共服务职能的不完全外包现象是首次发现,这一成果弥补了现有文献的不足,不仅描述了中国城市基层政府公共服务外包的特征,更发现了基于中国本土情境的特殊问题,这为更加深入地研究中国政府的公共服务市场化问题提供了有价值的基础性成果。

经典扎根理论研究方法在国内学界尚未得到广泛重视,尚未出现运用此方法进行公共服务外包研究的任何成果。因此,本文的研究既是将这一科学的定性实证研究方法应用于公共服务外包研究的有益探索和尝试,也是公共管理研究方法的一个创新。

由于时间和条件的限制,本文未能选择更多的样本,对更多公共服务职能的外包进行考察,对影响中国城市基层政府公共服务外包的更多因素进行研究,因而本文提出的模型只能是在目前研究条件和水平下的一个假说,需要在未来更加深入全面的研究中继续进行理论深化和提升,以构建一个更加坚实的理论。

参 考 文 献

[1] 萨瓦斯 E.S. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍,译. 北京:中国人民大学出版社,2002.

[2] 奥斯本 D,盖布勒 T. 改革政府——企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁,译. 上海:上海译文出版社,2006.

[3] LIBBY A M. Contracting between Public and Private Providers: A Survey of Mental Health Services in California [J]. Administration and Policy in Mental

- Health, 1997, 24(4): 323~338.
- [4] PALLESEN T. A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments[J]. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 2004, 17(4): 573~587.
- [5] OHLSSON H. Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection[J]. Fiscal Studies, 2003, 24(4): 451~476.
- [6] NI A Y. Stuart Bretschneider. The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments[J]. Public Administration Review, 2007, 67(3): 531~544.
- [7] MACINATI M S. Outsourcing in the Italian National Health Service: Findings from a National Survey[J]. International Journal of Health Planning and Management, 2008, 23(1): 21~36
- [8] JKGRAAF E D, GRADUS R H J M, MELENBERG B. Contracting out Refuse Collection[J]. Empirical Economics, 2003, 28(3): 553~570.
- [9] 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, 2000(2): 46~53.
- [10] 周志忍. 当代国外行政改革比较研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [11] 李招忠. 中国公共服务市场化的困境及改革思路[J]. 西北师大学报: 社会科学版, 2004, 41(3): 67~72.
- [12] GLASER B G, STRAUSS A. The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research[M]. Chicago: Aldine, 1967.
- [13] DENZIN Y, LINCOLN S. Handbook of Qualitative Research[M]. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.
- [14] 贾旭东, 谭新辉. 经典扎根理论及其精神对中国管理研究的现实价值[J]. 管理学报, 2010, 7(5): 656~665.

(编辑 予衡)

作者简介: 贾旭东(1972~), 男, 河北隆尧人。兰州大学(兰州市 730000)管理学院副教授, 博士。研究方向为战略管理、虚拟组织。E-mail: jiaxudong@lzu.edu.cn

(上接第 1754 页)

- [4] DRAGON A C, HOFFERT B. Managing by Values: Becoming a Fortunate 500 Organization/Mission Possible: Becoming a World-Class Organization While There's Still Time [J]. Library Journal, 1997, 122(2): 31~55.
- [5] MARTIN J, SIMONS R. Managing Competing Values: Leadership Orientations of Mayors and CEOs [J]. Australian Journal of Public Administration, 2002, 61(3): 65~75.
- [6] JAAKSON K. Management by Values: Are Some Values Better than Others? [J]. Journal of Management Development, 2010, 29(9): 795~806.
- [7] 徐海宁. GE 的价值观考核能为我所用吗[J]. IT 时代周刊, 2003, 16(8): 74.
- [8] 吴春波. 回到原点[M]. 北京: 现代出版社, 2004: 235~245.
- [9] 汤圣平. 走出华为[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004: 5~18.
- [10] 张春燕, 苏静. 价值观为王: 阿里巴巴的高绩效之道[J]. 北大商业评论, 2009(11): 69~74.
- [11] 克里斯滕森 K. 应对颠覆性变革的挑战[J]. 陈媛熙, 译. 商业评论, 2006(5): 52~65.
- [12] 柯林斯 J, 波勒斯 J. 基业长青[M]. 真如, 译. 北京: 中信出版社, 2002: 59~102.
- [13] 韦尔奇 J, 韦尔奇 S. 赢[M]. 余江, 译. 北京: 中信出版社, 2005: 27~41.
- [14] 戴维森 X. 承诺: 企业愿景与价值观管理[M]. 廉晓红, 李小君, 凌勇, 等, 译. 北京: 中信出版社, 2004: 15~37.
- [15] 多伦 S. 价值观管理[M]. 李超平, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 1~21.
- [16] 中国企业联合会, 中国企业家协会. 中国企业 500 强 [BD/OL]. (2008-10-02) [2011-06-16]. <http://cecceda.org.cn/c500/chinese/ep500.php?id=0>, 2008.
- [17] JAMES L R, DEMAREE R G, WOLF G. Rwg: An Assessment of Within-Group Interpreter Agreement [J]. Journal of Applied Psychology, 1993, 78(2): 306~309.
- [18] JAAKSON K, REINO A, VADI M. Organizational Values and Organizational Practice: What Makes Them Diverge? [J]. EBS Review, 2008, 25(9): 9~25.

(编辑 予衡)

通讯作者: 吴春波(1962~), 男, 山东莱州人。中国人民大学(北京市 100872)公共管理学院教授、博士研究生导师, 博士。研究方向为人力资源管理、组织行为学。E-mail: wuchunbo@mparuc.edu.cn