

# 政治系统理论下政府购买公共服务实践研究 ——以中国防城港政府购买校园安保服务为例

## Research on the Practice of Government Procurement of Public Services under the Theory of Political System

### —Taking the Purchase of Campus Security Services by the Fangchenggang Government in China as an Example

周意川

Yichuan Zhou

广西壮族自治区南宁市广西大学 中国·广西 南宁 530000

Guangxi University, Nanning, Guangxi Zhuang Autonomous Region, Nanning, Guangxi, 530000, China

**摘要:** 政府购买公共服务作为新时期实现政社合作、社会治理的重要举措,为实现公共服务全面性、及时性、质量化,提高政府职能效率提供有效保证。对政府购买社会公共服务的细化分析,是进一步提升服务购买质量、购买能力,实现购买程序规范化的基本课题。论文围绕防城港市政府购买中小学安保服务这一最新案例,运用政治系统理论对政府购买服务实践效果进行深入研究。以系统输入—决策与输出—系统反馈这一模型框架对案例中政府购买服务流程进行分析,并总结分析防城港市政府购买校园安保服务的创新与经验以及针对政府在购买校园安保服务中所存在的问题提出优化路径,旨在为其相关政府机构购买安保服务提供参考。

**Abstract:** As an important measure to realize political and social cooperation and social governance in the new era, government purchase of public services provides an effective guarantee for realizing the comprehensiveness, timeliness and quality of public services and improving the efficiency of government functions. The detailed analysis of the government's purchase of social public services is a basic topic to further improve the service purchase quality and purchase ability and realize the standardization of purchase procedures. Focusing on the latest case of Fangchenggang Municipal Government's purchase of primary and secondary school security services, this paper makes an in-depth study on the practical effect of government purchase of services by using the theory of political system. The first mock exam is based on the system input, decision and output-system feedback framework, and the government procurement process is analyzed, the innovation and experience of the Fangchenggang municipal government's purchase of campus security services are summarized and analyzed, and the optimization path for the government's purchase of campus security services is proposed, aiming at providing reference for the relevant government agencies to purchase security services.

**关键词:** 政治系统理论; 政府购买; 经济; 校园安保服务

**Keywords:** political system theory; government purchase; economy; campus security service

**DOI:** 10.12346/emr.v4i2.5389

## 1 引言

自二十世纪八十年代,随着西方国家政府改革的兴起,以胡德为代表提出的新公共管理理论引起了各国管理者的关注。新公共管理理论的提出背景是基于当时政府管理社会成

本过高,效率低下引发的政府失灵,为了扭转这一局面提高政府行政管理效能,将政府管理引入市场机制,借助社会机构来承担政府的相关公共服务职能,进而提高政府的行政效率。其中,英国撒切尔政府改革有效应对政府失灵以及市场

【作者简介】周意川(1996-),男,中国湖北黄冈人,硕士,从事社会组织参与基层治理研究。

化发展,以政府放权,企业参与为主要管理方式。随着市场以效率为目标问题凸显,以布莱尔政党为主要代表,在市场参与的基础上推出以公民、社区为共同利益等相关概念。使政府购买服务作为转变政府职能实现治理的核心手段,这也是对原有服务供给模式的创新与突破。以政府购买服务为研究对象,为实现简政放权提供多样化服务是当下治理研究的重要领域。

## 2 问题提出

政府购买公共服务日益成为鼓励符合条件的主体积极承接公共服务生产职责,满足人民群众多层次、多样化公共服务需要,改善政府公共服务供给效益的重要举措。当前,中国不断强调在创新公共服务供给方式中要加快政府职能转变,党和政府相继出台的相关政策文件进一步推动了政府购买公共服务在中国的实践探索。2020年,财政部公布了《政府购买服务管理办法》,更加强调政府购买公共服务中的行为规范,改善公共服务供给。另外,根据财政部最新数据显示,近五年中国政府购买公共服务预算呈现稳定增长的趋势(见图1)。可以看出,中国政府通过购买公共服务满足人民群众日益多元化的公共需求。政府通过购买服务激活了社会营利与非营利组织资本活力、对扩大和改善营利与非营利组织在发展与完善公共产品和公共服务服务供给上具有重要意义。

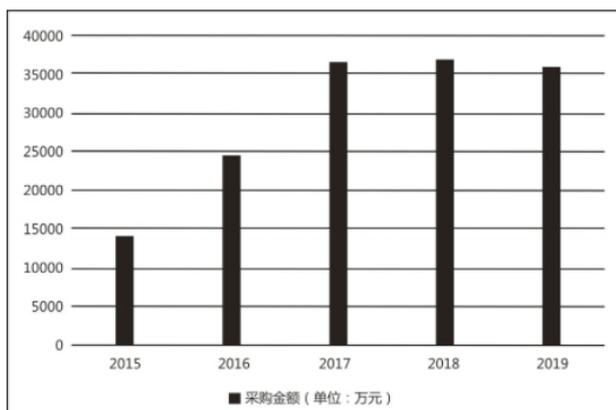


图1 2015—2019年政府采购公共服务预算情况

同时可以看出,政府通过将可由社会力量承担的公共服务交予其承担,一方面减轻机关单位工作重负,提高了政府机构的工作效率,降低了政府机构在公共服务上支出的成本,提高政府机构资金使用效率;另一方面满足群众服务需求。面对服务需求扩大化现状,在发展现代化背景下,激发市场活力,以政府为政策制定和资金支付者,以企业承担社会公共服务的供给职责是论文研究的重点问题。

## 3 研究现状

### 3.1 中国研究现状

目前,中国对于政府购买社会服务呈现多方面特点,以

实现政府职能转变、治理发展并以促进政治体制进一步改革为趋向。一方面群众大力倡导政府机构扩大政府购买服务范围 and 力度;另一方面政府在扩大购买服务的同时,购买主体与承接主体之间微妙的关系往往是学者们谈到的重点。从分析政府购买服务中服务购买的主体、承接服务供给主体以及接受服务主体之间的关系,现有的研究大多关注政府购买服务的供给方在公共服务供给上的应然和实然,而在政府购买服务双重委托下,陈天祥、郑佳斯(2016)作为终端需求者的服务对象与直接提供功能公共服务承接主体之间产生的摩擦。例如承接公共服务的供给主体在承接项目中出现不公平正当的现象,进而导致了在提供公共服务中使得公共服务与公共利益相冲突,影响到政府的公信力以及群众的公共利益。进而需要通过深入研究不同的政府购买服务案例来研究政府与承接公共服务主体之间关系,通过总结典型案例,并提炼出具有实用性和推广性的适用经验。

### 3.2 其他国家研究现状

相比中国文献,其他国家对于政府购买服务即外包相关领域多以定量为主要方式,研究以更深化、专业化为特征,以外包效率及质量为主要研究动力。通过文献搜集,以最新研究发现为例,西蒙·琼斯通过随机抽样调查方法以及设置变量等方式,运用面板数据分析,提出将清洁卫生保健服务外包给私营公司可能会降低服务质量的观点。Bano M(2019)通过提出私营部门对于农村支持方案运作生疏以及官僚抵制等论点从而得出以巴基斯坦为例将基本医疗服务外包给私营机构从而创造一种半政府模式的做法推广以及普遍化不可行,同时也会降低服务质量的观点。葛瑞夫·简(2017)则以巴西为例,通过研究巴西政府与非政府组织签订合同是否对扩大公共服务范围,提高公共服务质量的问题,从而得出在发展中国家合同外包更有效。Kettl认为“当前政府已不再是一个讨价还价的买主,已然成为了供应商的合作伙伴。政府也必须是一个精明的买家,如果说政府对所要购买服务不知道买什么,去哪儿买,以及对所购买的服务和产品没有进行有效的评估,那么购买的服务将是无效的,合同承包将是失败的”。约翰斯通(Johnston)和荣姆泽克(Romzek)通过案例调研发现了政府机构对管理外包服务合同管理尤为困难,并对其总结出了五种情况:一是个人所获得利益将会降低;二是对服务的产出的质量难以衡量;三是对服务产出的时间长短不好衡量;四是对有些服务产出是无形的无法有效衡量;五是服务的供给方竞争性不强。通过对上述服务产出的五个指标的衡量,对于公共服务合同管理极大的复杂性和不确定性对政府管理外包服务合同增加一定的管理难度。

综合上述,研究为我们了解当前政府机构购买服务制度和运作过程提供了有效的参考,但结合中国不同层级政府机构在职能转变与民众实际需求相结合的变革中,以政治系统理论为框架,将本土政府购买安保服务的全流程进行深入剖

析,了解政府购买校园安保服务这一决策机制的产生,通过服务外包寻求社会组织承接服务,并对其提供服务与评估过程进行深入研究有一定的帮助和借鉴意义,论文以此为出发点结合实际案例以期为中国政府购买服务领域的实践有所促进作用。

## 4 政府购买公共服务概述

### 4.1 政府购买公共服务

公共服务是由国家政府部门、事业单位及相关中介机构提供公共服务是履行法定职责。根据公民或组织的需求,并为其提供帮助或办理有关事务的行为。政府购买公共服务是政府机构根据组织的内部需求将组织的部分公共服务职能通过发包、定向委托以及邀标等形式下放给非政府组织如社会组织、企业等社会力量承担。以此优化社会结构与提高财政资金使用效率,满足群众多元化服务。在中国政府购买公共服务是遵循市场秩序,将政府所要购买的服务引入市场机制并按规定的方式和流程,通过购买或是委托具备相关资质的社会力量承担,并根据所提供服务质量和效果进行评估,再由政府向承接服务的组织支付相关报酬的公共服务供给方式。

新时期,政府购买社会公共服务由过去二元主体变为四元主体框架,即购买主体、供给主体、消费主体以及第三方评估主体。政府作为购买主体,制定购买政策,对购买目标、内容、范围、方式以及程序进行规定,并将公众所需的服务项目通过委托或公开招标竞争等方式“下放”,承担监督与资金提供职责;供给主体—社会组织是承接政府委托服务并负责将其直接提供给民众的团体;消费主体则是向政府表达自身服务需求并接受社会组织提供的公共服务的群体,作为服务享受者,民众对于公共服务的反映可作为评价政府购买服务质量的参考依据;第三方评价主体则是由各行业评估专家组成的专业评估机构,对于服务的执行提供情况进行监督以及事后评估,是服务质量绩效评价的重要组织。四元主体结构关系图如图2所示。

### 4.2 中国政府购买公共服务

政府购买服务属于政府采购的一部分,在中国《中华人民共和国政府采购法》中明确表述了,政府采购是指各级国

家机关、事业单位和团体组合,使用财政性资金采购依法法定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务行为。而其中的服务就包括各级机关、事业单位和团体组织采购的公共服务和公共产品等。政府购买公共服务是政府转变职能转变的重要体现,是提高服务质量与人民满意度的积极手段,也是培育非政府组织、促进市场经济创新发展的正向推动力,也是建设服务型政府实现治理能力现代化的重要举措。中国政府购买社会公共服务自二十世纪九十年代初步逐渐兴起,此后各地方政府相继进行政府购买社会服务,自1994年进行试点工作,深圳地区将清洁服务外包给环卫公司后,中国上海浦东地区向基督教青年会购买罗山会馆服务;2003年以后,中国北京、上海、浙江等地区对政府购买服务进行不断摸索并取得了一定的成效,其中一些典型案例也为其他地方政府购买服务提供了可参考经验。从2013年,国务院出台《关于政府向社会购买公共服务的指导意见》为准则,各地政府对购买社会服务的相关制度也得到了进一步完善与规范。因此,深入拓展服务购买范围并解决个别地区购买问题成为前进重点。

## 5 理论框架:政治系统理论模型

学者戴维·伊斯顿是政治行为主义的代表,他提出的政治系统理论被认为是公共政策分析工具中最具普适性和代表性的模型。他在1979年《政治生活的系统分析》一文中提出了以输入—政治系统—输出—反馈为主要运行框架。即政治系统在外环境因素影响下对系统提出要求,系统通过运用社会资源对要求予以支持,通过决策而产生公共政策作用于环境,外部环境产生反馈,政治系统在动态过程之中对社会价值予以权威性分配。政治系统主体框架运行图,如图3所示。

政治系统理论认为公共政策是政治系统与外部环境各因素相互作用的结果,将公共政策的制定放置于政治、经济、文化、社会等环境中进行解释和分析,重点在于强调社会环境对公共政策的影响。系统决策模型是以社会环境与政治系统的相互作用这一视角来研究政治生活,而对政治系统内部本身的结构与运作过程并不过于强调。在政治系统模型中,在社会环境的影响下,社会成员会对政府提出建议,并试图

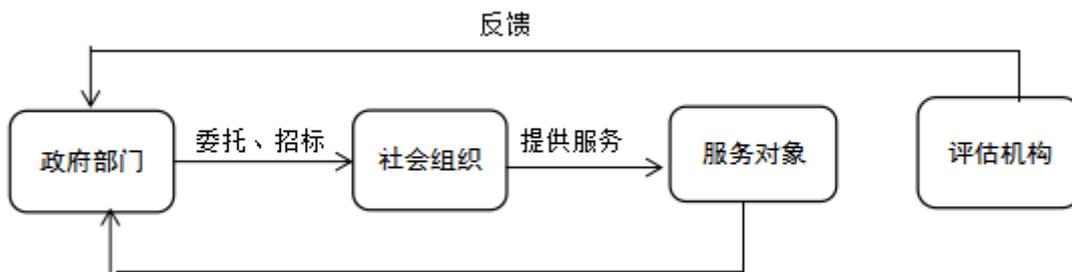


图2 政府购买社会服务四元主体框架图

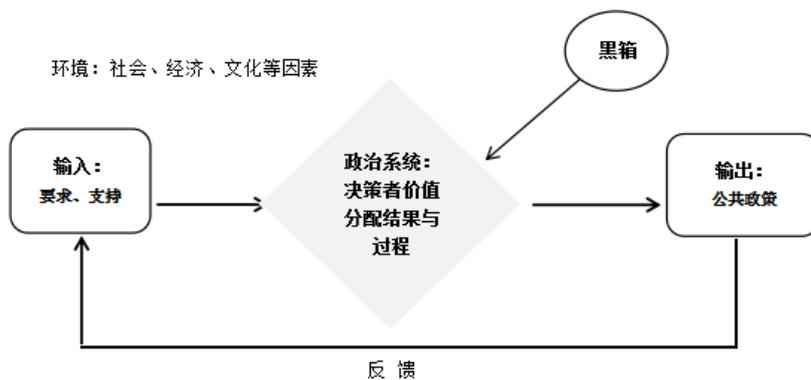


图3 政治系统模型框架图

要求政府修改或制定新公共政策。即所谓需求，当个体或团体接受政府公共政策时，则会支持其干预行为，即所谓支持。需求与支持是个体或团体在社会环境影响下对公共政策作出的反应。政治系统则是决策者进行价值分配的结果与过程的集合。政治系统为了自身的存在与发展会对前者给予的压力作出相应反应，面对群众的复杂多变的需求，政治系统需要以制度化安排以及政治机构的相关活动将这些要求转化为公共政策。政策的产出则表现，为经过组织与个体的需求输入以后，政治系统根据所接受到的需求及支持，通过社会价值的权威分配从而推出公共政策。政策输出会进一步得到反馈与评价从而再次被社会环境所影响。

## 6 政治系统理论下防城港市政府服务购买安保服务分析

### 6.1 防城港市政府购买中小学校园安保服务

政府购买社会公共服务是近年来服务提供新模式，应对服务需求多样化，政府购买服务已成为缓和需求矛盾的重要工具。安全保卫工作历来是维护社会基本安全的重要行业。校园安保工作是学校管理的重要组成部分。安保工作是否完善落实关系到学校师生人身财产安全，相比其他行业需求度更高，影响范围更大。近年来，随着市场经济发展迅速，科技水平有所提高，行业需求增大，物价的上涨使得全民工资有所增加。与其他行业相比，安保行业的工资水平偏低，安保人员年龄偏老龄化、安保人员对校园安全防卫意识不高、专业性不强、工作积极性不高，并且校园保安工作人员流动性较大，辞职现象时有发生，以及校园门岗管理人员缺乏，严重降低学校安全性，为校内尤其是学生带来重要安全隐患。为有效解决这一问题，满足防城港市中小学校园安保服务的公共需求，城港市推出以政府购买中小学校园安保工作这一重要政策内容，即政府部门通过向专业安保公司购买服务从而有效保卫校园安全，为师生安全保驾护航。

### 6.2 传统校园安保服务提供模式

传统校园安全保卫工作多以学校自行招聘安保人员为主。由学校自主决定招聘人员，并为提供工作岗位、决定工

资水平。这一模式存在以下弊端：安全保卫力量缺乏保证。首先，部分学校地理位置人员稀少，地处偏僻，环境因素以及待遇条件使得安保人员水平差距大，另外，由于自主招聘随意性强，辞职现象频繁发生，严重影响安保服务质量。其次，安保专业水平较低。以校园自行招聘安保人员服务意识不强、专业性知识能力不足，业务培训力度不到位，安全技能水平不高。最后，学校管理难度较大。校内安保人员在工作一段时间后，对岗位职责通常产生惰性习惯，招聘的安保人员更多是以校园作为福利区，或是依托熟人关系，人员多以职工家属领导亲戚为主，因此这类人员管理更为困难。传统校园安保服务模式不仅降低了服务质量，放慢服务效率，同时模式刻板固化，在为各校增添负担的同时，也为内部化问题提供空间。服务购买缺乏科学性、客观性。在吸取弊端基础之上，提出新型服务模式是政府需要解决的迫切问题。

### 6.3 校园安保服务提供新模式——政府购买校园安保服务项目概况

自2014年《广西壮族自治区人民政府办公厅关于政府购买服务的实施意见》（以下简称意见）发布，我区在服务购买相关工作中取得逐年进展，一方面源于近年来关于政府购买服务相关政策的陆续出台，另一方面则表现为服务质量不断提升，服务范围逐年扩大。防城港市作为广西壮族自治区重要组成部分，积极响应区内号召，面对校园安保服务现状，以传统安保服务供给模式为基础，提出新型校园安全保卫服务提供方式，以政府为单位向企业购买安保服务。对安保服务改善，维护校园安全作出重要贡献，为其他地区提供借鉴经验。

#### 6.3.1 购买主体

2013年，由防城港市政府同意由市教育局作为政府购买中小学校园安保服务购买主体，将防城港市第一中学、市实验高中、机关幼儿园、市实验小学、第二中学、市理工职业学校、市高级中学作为安保服务对象，为其提供校园安保服务。教育局通过校园安全需求拟定购买服务内容，并以“发包”的形式向社会公开购买服务，并将购买到的服务将直接为以上七所学校提供。

### 6.3.2 供给主体

同年,防城港市教育局向市政府申请采购项目预算采购总额 406 万元,通过公开招标,确定广西天龙保安服务有限公司为中小学校园安保服务的直接供给单位。三年服务期满后,经防城港市人民政府批准,2016 年,市教育局再次向市政府采购部门申请第二期校园保安服务购买项目,经过公开招标,广西天龙保安服务有限公司继续为防城港市中小学提供 2 年校园安保服务。购买服务预算为 393 万元。

### 6.3.3 资金预算管理

根据《意见》相关规定,防城港市直属中小学校将校园安全保卫服务购买工作经费列入本单位年度预算,由市财政局根据各项目进展情况按月进行核拨专款经费,从而保证项目资金运转正常。各学校根据采购合同的要求,结合安保服务公司提供服务的实际情况进行资金支付,再由安保服务公司根据的公司内部的人员管理要求按月支付员工工资。

### 6.3.4 合同管理

有关政府购买校园安保服务合同管理规定,由防城港市教育局进行项目合同起草,合同包含安保服务公司、安保人员以及学校三方权利、义务及职责,以及合同期限、经费支付方式、合同终止规定、违约等相关情况等。合同起草后交由各学校进行相关建议采纳,在多次征求意见后,由市教育局、公安及财政部门共同列入招标文件中,招标结束后,由各学校与广西天龙保安服务有限公司签订采购合同,并一式五份,由保安服务公司、市教育局、财政局、公安局、相关学校各式一份,便于监督与执行。

## 7 模型应用——政治系统理论下政府购买校园安保服务实践分析

以政治系统理论对政府购买校园安保服务分析具有契合性。政治系统外的社会环境对政治系统产生影响,通过社会大众利益,从而使其对政治系统产生利益诉求,政治系统在个体或群体的利益诉求之下,通过利益协调与价值分配从而产生新公共政策,并对新公共政策进行效果反馈,这一周期过程使得政治系统处在动态发展中。将以系统输入—决策与

输出一系统反馈这一周期过程用于分析防城港市政府购买校园安保服务具有可行性。分析框架如图 4 所示。

### 7.1 系统输入——社会环境及成员要求与支持

近年来,在简政放权、职能转移、服务型政府、多元治理等多项政策出台背景之下,政府购买公共服务以从基本的公共服务逐步扩展,服务涵盖医疗卫生、教育、科学技术、文化、养老等多项内容。防城港市在原有传统校园安保公共服务供给不能有效满足群众需求,造成的校园在安保服务成花费本高,安保服务供给效率和质量低以及校园内部问题的突发等问题上,亟须通过转变组织内部发展现状满足群众需求通过政府购买服务有效完善校园在安保服务供给的不足。与此同时,经济与科学技术水平迅速提高,工资与物价普遍上调是新时期社会发展趋势。在现存广西政府购买公共服务发展规模扩大的环境之下,改变既有服务模式任务迫在眉睫。这一环境催生的购买模式更新需求反应过程符合政治系统理论的输出过程。

### 7.2 决策与输出——防城港市政府购买安保服务

基于以上条件,防城港市转变过去传统校园自主招聘安保人员的方式,以市教育局为安保服务购买主体,通过公开竞争招标方式向广西天龙保安服务有限公司购买安保服务,由广西天龙保安服务有限公司与各学校签订合同,并提供经过培训的专业安保人员负责各学校内的安全守卫工作。项目由市财政局给予资金支持。防城港市对于中小学安保服务的购买政策正是基于服务购买成为当下社会较为成熟的服务供给模式,来解决校园内安保服务整体供给不能满足现实群众需求,促使政府机构转变服务职能,交由专业的安保服务公司对接群众需求以及成员对于安保服务工资水平较其他行业相对较低这一现状所催生。运用于政治系统理论价值分配过程则体现为政策制定人员对服务提供运行方式的重新界定,以政府、学校、企业三者主体为核心,对市教育局、各中小学以及广西天龙保安服务有限公司职责功能进行分配,从而构建防城港市购买中小学校园安保服务创新模式,优化过去校园安保的传统服务供给模式,且这项政府购买安保服务政策也符合群众对校园安保服务的需求。

政治环境：政府放权、多元治理

经济环境：经济现代化、市场经济

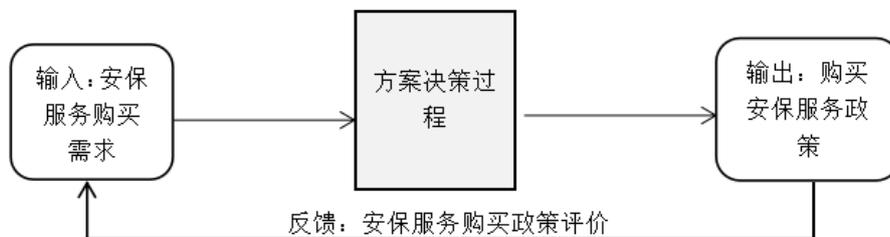


图 4 防城港市购买校园安保服务政治系统模型分析图

### 7.3 系统反馈——防城港市购买安保服务政策评价

通过防城港市向广西天龙保安服务有限公司购买安保服务政策执行以来,基于政治系统理论政策反馈环节,即对公共政策通过执行效果对政策制定给予评价。研究发现,这一购买运行方式既取得一定成效又存在一系列问题。

#### 7.3.1 防城港市购买中小学校园安保服务政策成效

安保人员录用及考核规范化。在项目执行起初,广西天龙保安服务有限公司中标后,过向社会招聘安保人员并对其进行培训与考核工作,经培训后的安保人员通过并取得上岗证才可进入校园内工作。工作期间,安保人员接受学校与广西天龙保安公司双重领导,两者定时定期对安保人员进行会议总结,并每月对其进行系统的技能训练。学校每月向安保公司提供学校内安全管理情况。与此同时安保服务项目规定精细化考核制度,学校与安保公司按周期对安保人员进行工作考核。健全人事管理制度为防城港市购买中小学校园安保服务提供有力保障。

项目资金落实成效。即市教育局、财政局、各学校以及广西天龙保安服务有限公司、雇佣安保人员构成项目资金管理的重要五元主体。在项目期内的每年年底,各学校将项目资金纳入下一年度本单位预算,并报财政部门,由市财政部门将项目资金纳入本级年度预算,经市人民代表大会审核通过后,按月为各中小学按项目进展实际情况拨付资金。各中小学校根据采购合同,将合同资金按约定交付广西天龙保安服务有限公司。最后,由安保公司根据工作进展效果以及各员工工作业绩,按期发放工资。

社会反响良好。自该项目执行以来,防城港市各校园未曾发生校园安全事件。在全区获得高度好评,自治区教育厅以防城港市购买中小学校园安保服务作为典范,并在全区范围内进行宣传,呼吁其他地区对该项举措学习借鉴,将校园安全放在工作首位。为进一步扩大项目工程,防城港市尽力扩大项目地区范围,赢得了社会各界对这一经验的高度认可以及群众的高满意度。

#### 7.3.2 防城港市购买中小学校园安保服务存在的问题

程序规范性不强。以案例合同为参考,防城港市购买校园安保服务项目预算与合同管理安排严谨细化,但在具体执行过程中,仍然存在程序规范性不强,人为主观性因素较多等问题。由于项目初步确立,且相关执行人员缺乏项目运作经验,还未形成系统成熟的方案体系。在运作过程中存在随意性强、拖延时间久、流程与购买相关意见项目合同以及采购合同背离等问题。

信息公开度低。服务型政府背景下,政务公开是有效发挥政府职能,求真务实、树立形象的内在要求。加强监督、获得群众诉求、购买评估需要项目信息公正公开。安保服务具体招标竞标过程及信息未完全公开,服务提供流程尚且封闭。市教育局、财政厅及信息平台运行有待完善。信息的封

闭性导致购买主体在行为过程中较易产生内部化行为。购买行为无法受到有力监督。

缺乏公众参与。群众作为安保服务的直接受益者,其主观感受对服务效果评价具有重要参考意义。当前防城港市购买中小学校园安保服务项目群众参与服务政策评估意识不足,积极性不高,对政治参与存在避让态度。监督管理不到位,群众知情权、参与权缺乏有力保证的同时,利益诉求表达渠道较少,服务供给与实际需求矛盾突出。参与后意见表达采纳数量过少,反馈机制不健全,居民利益难以得到保障。

监督管理不到位。程序规范性不强,信息公开程度低以及公众参与力度不足,使得安保服务购买监督管理缺乏合理性,监督管理体系不健全。在项目执行过程中,监督工作多以市教育局、财政、公安等政府主体作为主要监督人员。监督缺乏科学性与客观性。而关于服务购买项目的相关政策与规则未对监督的重要作用及具体监督措施作出强调。监督机制未能健全阻碍工作成熟化发展。

## 8 经验与建议

在政府购买公共服务模式日益被各地区流行采纳的现时期,防城港市以校园安全为工作出发点与最终目标,突破传统模式,积极响应自治区号召,创新安保服务提供模式,为本地区其他相关单位开创新道路。项目实施后的现状展示,与传统模式相比,防城港市购买社会公共服务工作已取得初步成效。通过研究分析,防城港市购买安保服务案例有以下可参考经验与建议。

### 8.1 相关经验

#### 8.1.1 积极培育社会力量

政府机构以群众需求为导向,制定契合群众需求的政策和规则,并对制定出的公共服务和公共产品发包,引出社会提供政府购买安保服务模式。通过企业公开竞争方式,以实力为核心标准选择服务承接者。将安保服务由传统的政府直接购买下放到优质企业,激发市场活力,培育社会力量。切实有效解决传统模式、招聘难、管理难、培训少的一系列问题。政府通过购买服务积极引导支持本土安保服务参与到政府的公共服务项目中,让安保的专业服务与政府的治理需求相契合、互为补充。而安保服务主动承担社会责任,使其吻合政府购买服务的需求,正视自身不足、补齐短板,进而使二者共同服务于民众需求,实现共赢。以社会力量作为服务直接提供主体,有效减轻了政府工作负担,降低了政府公共成本开支,也让政府机构把更多的精力集中在专职服务工作上,提高政府工作服务质量与效率是现代服务供给的重要方式。

#### 8.1.2 服务模式实现从“养人”转向“养事”

以传统模式经验来看,基于工作性质,安保服务直接由政府公职人员提供效率低下,积极性不高。通过政府购买服务的转变,由之前“养人”到现在“养事”转化,即服务不

再由政府直接提供,避免因事项增多而新设部门或机构,扩大人员编制等程序。相反,通过购买服务,精简公务员队伍,简化政府工作程序,将资金真正运用于安保具体服务,提高工作效率。通过“养人”转向“养事”打破了政府原有在校园安保服务供给的局面,充分发挥了市场在资源领域的配置作用,转变了政府在校园安保服务的理念,将政府无所不包、无所不能的“无限”政府和“全能”政府的治理理念中解脱出来,建立政府主导、社会参与、集中人力、财力、物力积极调动营利和非营利组织、使其履行好政府公共服务供给上的需求,进而激活社会组织活力的公共服务平台。

### 8.1.3 加强政府监管职能

基于政府是掌舵者而非划桨者这一理论观点,政府由安保服务直接提供者转变为委托者,承担起市场监管与资金支付职能。以职能转变为出发点,深入工作调研,以服务质量作为工作目标。政府作为购买服务主要监管者,首要是以监管作为工作重要内容,以身作则,公平公正执法,强化监管职能,促进校园安保服务规范化、制度化。政府机构是承接公共服务组织的重要监督主体之一,政府机构要在购买服务前期、中期、后期发挥好监督职能。在购买服务前期,要对参与公共服务的提供者在申请、立项、招标、订约等流程中是否规范合格。在购买服务中期,承接社会公共服务的组织是否按照签订的合同契约以及合同明确制定的服务项目来按要求提供公共服务等。在购买服务后期,对服务供给的承接方按照购买服务的条款完成公共服务供给要求后,政府机构对服务购买项目的落实情况以及评估结果支付给服务承包商相应的费用并提出服务项目的改进意见,以此督促服务承包商改善服务质量。

### 8.1.4 激活社会力量,满足群众需求

新时期,经济的快速发展使得民众对社会的公共需求呈现出多样化,为满足民众多样化的公共服务需求,各类社会组织和营利性机构应运而生。事实证明,在中国这些为了满足新时期社会群众公共服务需求的社会组织和非营利性机构大多都是处于起步阶段,相较于其他国家的公共服务机构其组织的发展很大程度是依赖政府资金扶持。而政府购买服务越来越多地向多层次、宽领域发展,这也为社会力量发展提供广阔的空间,激活其组织发展动力。通过政府机构购买校园安保服务有效解决校园安保服务在组织内部内化问题,解决了人员招聘难、管理难、服务质量低下等问题,有效解决了校园安全隐患,提高了校园安保队伍的整体素质和工作水平,满足新时期人民群众的安全需求保障。

## 8.2 问题建议

### 8.2.1 完善绩效评估

完善绩效评估,建立合理的安保服务绩效评估机制。目前防城港市政府购买安保服务评估机构独立性较弱。需要以政府、民众及第三方机构共同参与的评估主体,对服务项目招标、服务购买以及实施及结果等各方面进行全方位的监

督。并在项目供给全过程中实施动态评估,政府机构、群众对服务供给方生产的服务效率和质量进行监督,公共服务供给方需要按照政府以群众需求为标准,以群众的满意度为落脚点,保证安保服务的每一个服务环节都是按照群众在政府购买服务需要上保持一致。政府机构可以通过吸纳专业机构或人才来完善购买服务过程的绩效评估,并以科学的绩效评估体系,实现评估方案科学化、标准化。借鉴西方发达国家经验成果,如英国的社会服务质量管理是由政府部门牵头,组织成立专门的常设的官方半官方的质量评估机构,承担政府购买服务质量评估框架体系设计、具体监管和评估工作,并定期向社会公开发布权威性质量评估报告。进而也能够有效完善公共服务的供给方的服务质量,也能够弥补政府机构在购买服务项目方面对项目管理的能力不足。

### 8.2.2 搭建公共平台,完善合作沟通

建立完善的沟通平台,保持公共服务在动态供给中不断调试提供优质服务。政府机构与公共服务的提供者作为两类不同的主体,二者在组织发展和利益追求上虽存在不同,但在提供公共服务上并不是完全对立的,而是基于为民众提供公共服务所形成命运共同体和密切的合作伙伴关系。最主要的是因为,政府购买公共服务的权利是民众所赋予的,政府所购买服务的质量直接决定着公民对政府的满意度和公信力。这也决定了公共服务的生产者,政府对公共服务生产者所能提供的优质服务决定了是否与其合作,这也关系到公共服务生产者的利益与发展,所以说政府与公共服务生产者是捆绑在一起的,二者形成了一荣俱荣、一损俱损的关系。强化校企联系,建立学校与企业联系与合作机制,引导企业与政府利用“互联网+”模式,建立校园安全访问登记系统,实现报警监控预防全网覆盖,促进各中小学与保安及公安的三方联动。

### 8.2.3 加强外部力量监督和信息公开

政府所购买服务的直接受用者是民众,服务内容是根据民众需求委托政府购买,因此政府购买服务必须接受群众的监督。民众要发挥公民参与意识,通过人大代表、信访等渠道反映公共服务中所存在的问题。政府机构需要对服务竞标过程及招标结果及时公开,同时向社会开放服务进程,项目结束后,对服务供给成效、评估结果进行客观及时公开。民众不仅对政府购买服务进行监督,还要对公共服务的提供者进行监督,并对公共服务的好坏进行评价,及时将公共服务的意见和建议反馈给政府和公共服务的生产者,进而形成一个闭环,共同作用推动政府购买公共服务发展。加强信息公开,构建完善的购买信息服务平台。政府部门需对购买服务的相关政策、信息内容以及动态及时公布,并通过政府电子政务平台、官方微信公众号等大众媒体平台让民众及时了解购买服务信息,以及服务的内容是否与自身息息相关,进而对购买服务起到监督作用,增强公众对政府购买服务的责任感和认同感,畅通公众参与监督政府购买服务的渠道中,使

政府购买服务变得更加透明化。

#### 8.2.4 完善市场竞争机制

良好的市场竞争机制是保证优质服务的重要条件,越是有利的竞争也越有利于消费者降低消费成本,挑选出优质的服务和产品。政府机构要根据广大人民群众的需求,向社会各界广泛地发布购买服务招标信息,尽可能地让更多的社会组织 and 营利性机构及个人参与到政府的购买服务中来,以此扩大承接公共服务组织的竞争范围,从而更有利于政府机构挑选出低成本高质量的公共服务,防止政府机构在购买公共服务被少数几家组织或是个人所垄断。总的来说,将政府购买服务引入市场就是要发挥市场的竞争机制,政府在购买公共服务过程中是需要不断调试根据服务需求来不断完善竞争模式,只有保证充分的竞争,才能保证政府机构在购买服务的过程中选出高质量、高效率的公共服务。

## 9 结语

论文借助政治系统理论的模型反观政府购买服务的路径发现,政治系统理论模型与政府购买服务的路径是高度契合的。主要表现在政府的公共政策的制定是基于所在场域的政

治、经济、文化、社会等环境变化相互作用的结果。政府购买公共服务是一项公共政策,所购买服务的内容是受社会环境变化、民众需求以及政府职能转变等相关要素的影响,从而推动政府作出决策购买相应的公共服务。而政府机构所购买服务的过程以及承接方所提供的服务质量,对应的政治系统理论环节中的决策和输出,民众对政府购买服务内容的评价即是反馈,从而形成一个闭环,这也与当前政府购买服务的路径是一致的。只有通过大量分析不同层级政府在不同领域购买服务的案例,总结其中存在的共性和个性问题,才能更好地指导政府购买服务在实践中的发展,进而完善中国政府购买服务,促进国家现代化社会治理的发展。

## 参考文献

- [1] 伍玉振.政府购买公共服务价值导向的偏离与回归——基于公共价值管理的视角[J].行政与法,2020(1):49-59.
- [2] 詹国彬.需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道[J].经济社会体制比较,2013(5):142-150.
- [3] Bano M. Contracting out of basic health facilities in Pakistan:Are the lessons generalizable[J]. Dev Policy Rev,2019(37):260-273.