

# SCP 范式下政府购买环境公共服务政策机制研究

## ——基于多元主体协同治理的理论视角

刘仕宇 金福子<sup>1</sup>

(燕山大学 公共管理学院, 河北 秦皇岛 066004)

**【摘要】:** 政府购买环境公共服务,是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要举措,也是推进多元主体参与环境公共服务的重要改革方向。借助 SCP 范式,引入目标管理、策略选择以及多元主体协同治理理论,着重分析了政府购买环境公共服务过程中,参与主体与购买内容结构对不同主体策略选择行为的影响,在此基础上进一步剖析了参与主体策略行为对最终绩效的影响。研究发现,我国多元主体参与的协同治理机制尚未形成,上级政策法规不健全导致整体治理结构尚未完善,目前二元协同会导致社会整体福利损失,不同策略选择行为所导致的绩效侧重对该策略具有正反馈。据此,应通过扩充参与主体并保障其参与地位、加快专项法规体系建设、建立顺畅的沟通协调机制、完善绩效评估内容等方式优化政府购买环境公共服务机制,有效推进环境治理工作。

**【关键词】:** 政府购买 环境公共服务 协同治理

**【中图分类号】:** X171.4 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1671-4407(2021)01-185-08

### 0 引言

进入新时代以来,党和政府高度重视国家治理体系和治理能力现代化,从上层建筑与顶层设计层面积极探索社会主义现代化。党的十九届四中全会以“推进国家治理体系和治理能力现代化”为主题,指出要“创新公共服务提供方式,鼓励支持社会力量兴办公益事业,满足人民多层次多样化需求,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民”。环境公共服务作为政府公共服务体系的基本组成部分,通过政府购买形式实现供给方式的创新,推动由政府主导向多元协同转变,是当前环境公共服务的重要改革方向,同时也是深入推进环境管理领域简政放权、放管结合、优化服务,改善营商环境,激发各类市场主体活力的重要举措。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》提出“到2020年要建立比较完善的政府向社会力量购买服务体系”。那么当前政府购买环境公共服务体系建设状况如何?整体制度、政策运行机制是否流畅?这些问题既影响着我国政府对环境管理领域改革进程,也对我国实现国家治理现代化具有重要意义,因此,基于多元主体协同治理视角下,研究政府购买环境公共服务机制在当前尤为必要。

政府购买环境公共服务作为政府购买公共服务的细分领域,参照2020年2月财政部公布的《政府购买服务管理办法》将其定义归纳为:“各级国家机关将属于自身职责范围且适合通过市场化方式提供的环境服务事项,按照政府采购方式和程序,交由符合条件的服务供应商承担,并根据服务数量和质量等因素向其支付费用的行为。”政府购买的环境公共服务,主要是针对环境服务中具有公共属性的那部分,既包括保障基本公民环境权益的基本公共服务,例如路面绿化养护、垃圾处理服务、环境检测、

<sup>1</sup>**作者简介:** 刘仕宇,硕士研究生,研究方向为公共政策分析、政府治理创新等。E-mail:liushiyu2010@163.com

金福子,博士,教授,研究方向为公共政策分析、环境管理等。E-mail:jinfuzi512@163.com

**基金项目:** 河北省软科学专项项目“多元利益协同目标下乡村科技供求机制优化策略研究”(20557650D);河北省社会科学基金项目“京津冀环境治理中的府际协同问题研究”(HB19GL008)

环境评估、公用土地修复等,也包括面向企业提供的非基本公共服务,例如危废处置、第三方在线监控、工业园区废水处理等。按照购买服务的具体工作类型则可以划分为环境保护与污染防治服务、环境卫生服务、环境信息与技术服务、环境管理与监督服务<sup>[1]</sup>。

## 1 国内外文献综述

国内外对于政府购买环境公共服务的研究具有显著的区别。国外侧重于对环境公共服务供给方式的研究,着重分析政府与市场之间的行为关系,经历了从“完全市场化—批判市场化—合作供给”这样一个研究发展过程,是由“市场主导”走向“多元合作”的历程。Morgan<sup>[2]</sup>认为,根据公共选择理论,当政治家和官僚垄断公共服务交付时,就会出现生产过剩和效率低下的现象。Hart & Moore<sup>[3]</sup>等从产权理论角度指出,在不完全契约理论框架下,私人生产的管理者有动机降低成本,而不必担心质量下降。但这些研究的理论效果却没有在之后的实践中被证实,直到 21 世纪初期,学者们开始重新审视政府的作用。Bel & Fageda<sup>[4]</sup>、Bel & Warner<sup>[5]</sup>通过一系列的著作,基于公共选择、产权、交易成本和行业组织理论等,指出将环境公共服务私有化无法有效实现成本的节约,并强调政府应该以务实、灵活的方式进行管理。同时,Marques & Simões<sup>[6]</sup>也认为,环境公共服务有效供给的关键并不在于其私有化的程度,而在于政府是否对其进行有效监管。Warner & Hefetz<sup>[7]</sup>则结合新公共管理理论、交易成本经济学以及新公共服务理论,指出单纯依靠市场交付或公共规划的简单二分法逐渐被抛弃,主张探索政府与社会力量合作的新模式。Zhu & Huang<sup>[8]</sup>以及 Silvestre 等<sup>[9]</sup>主张建立合作一体化的联合政府,特别强调政府与私营服务提供者之间合同的订立。

而国内对于政府购买环境公共服务的研究主题是:如何实现由“政府主导”逐步过渡为“多元合作”,主要讨论了政策目标、购买模式、执行控制、绩效评估等方面的内容。对于政策目标方面的研究,赵新峰和李春<sup>[10]</sup>指出政府购买环境公共服务的核心目标是提升环境治理质量,需要通过提升环保资金使用效率提升、发展环保组织与环保技术、政府职能转变与体制创新等三个方面的共同作用来实现。对于购买模式方面的研究,高青松与唐飞<sup>[11]</sup>将环境公共服务的购买模式划分为分散式、集中式、混合式和公私合作式四种;华章琳<sup>[12]</sup>则从政府失灵的视角,要求建立政府主导下多元中心的环境公共服务购买模式,同时发挥权威供给模式、市场竞争模式、志愿服务模式与 PPP 模式的作用。对于执行控制方面的研究,董玉荣<sup>[13]</sup>立足前期组织准备,从法治建设视角分析了我国政府购买环境公共服务存在的法律规范赤字,并指出要从完善管理法规制度、健全第三方绩效评价程序等方面夯实执行基础;孙玉霞<sup>[14]</sup>则从信息公开角度,分析了各参与主体信息不对称情况所产生的各种风险,指出要在购买过程中加强信息透明与信息共享。对于绩效评估方面的研究,刘素仙<sup>[15]</sup>从理论层面指出了相关绩效评估应遵循公共性、有效性和回应性的价值维度,主张构建合理科学的绩效评价体系;而王克强等<sup>[16]</sup>则以上海为例从实证角度出发,讨论了具体的绩效评价过程,并提出要从管理制度、指标体系、结果应用三大方面着手,完善政府购买的绩效评价。

通过梳理既有文献可以发现,当前的研究从法理学、管理学以及财政学等角度讨论了政府购买环境公共服务的活动,单个方面的研究成果具有较高的参考价值,但鲜有从整体视角通过完整的理论去贯通整个政府购买环境公共服务的研究,亦没有在参与主体及内容结构、主体策略行为选择与购买效果三者之间构建逻辑自洽的分析框架。同时,政府购买环境公共服务涉及多元利益主体,而目标管理理论对于解释不同主体策略选择行为及其评价倾向具有先天优势。基于此,本文借鉴产业组织的 SCP(structure-conduct-performance)理论,利用“结构—行为—绩效”的分析范式,将其拓展应用于政府购买环境公共服务政策机制的全过程,结合目标管理理论,连结政策内容结构及多元目标对参与主体策略行为的影响,不同策略行为对绩效评估的影响,以及绩效评估对于政策制度结构调整的作用,最终形成完整的政策运行闭环,并提出优化路径,以期在全新的研究视角下,从制度创新层面为完善政府购买环境公共服务体系提供参考。

## 2 政府购买环境公共服务政策的 SCP 理论框架

SCP 分析范式以“结构 S—行为 C—绩效 P”三维度互动关系为主要讨论方向,为研究政府购买环境公共服务政策的内容结构、多元主体策略选择行为以及绩效评估状况提供了优良的逻辑结构。运用 SCP 分析范式,能够联通整个政府购买环境公共服务活动,形成自洽的逻辑框架,如图 1 所示。

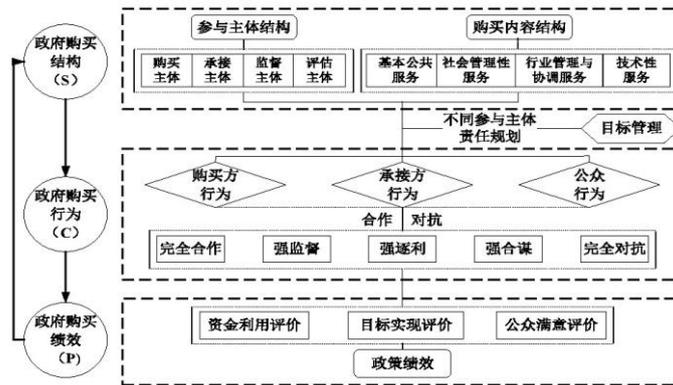


图 1 SCP 范式的政府购买环境公共服务政策机制图

政府购买环境公共服务的参与主体结构与购买内容结构,分别回答了政策运行中谁来参与、参与什么的问题,通过对购买主体、承接主体、监督主体、评估主体以及具体购买内容的规定,直接影响着多元主体基本构成与活动方向。而多元参与主体的利益关切不同,需要通过目标管理对各方的目标拆解分析,明确各参与主体的策略行为动机。在参与主体结构策略行为动机的共同影响下,政府购买环境公共服务的行为演化为购买方、承接方、公众(受益方)三方合作、对抗的博弈行为,进而形成完全合作、强监督、强逐利、强合谋以及完全对抗五种策略行为模式。不同的策略行为模式其关注重点不同,为了证实本身行为的合理化,对于最终的资金利用评价、目标实现评价、公众满意评价等绩效评估活动会有所侧重,从而影响着绩效评价的内容及效果。同时,绩效评估作为政策效果的反馈,又会产生诱致性制度变迁,促使政府进行政策调整,更新参与主体结构与政策内容结构,进而导致不同利益主体调整自身行为策略,再进一步联动绩效评估,促使制度变迁形成闭环,滚动完善。因此,在 SCP 分析范式中,“结构—行为—绩效”呈闭环状循环往复,在推动治理体系现代化过程中,政府购买环境公共服务的绩效将不断提高,结合政府购买环境公共服务的实践历程,也出现政策制度结构优化、协同合作倾向加强、绩效评估逐步科学完善的滚动发展趋势。可见 SCP 分析范式无论从理论上还是政策实践上,均与政府购买环境公共服务的政策运行机制高度契合,为研究政府购买环境公共服务政策机制提供了新的理论视角与分析框架。

### 3 政府购买环境公共服务的参与主体结构及购买内容结构

#### 3.1 参与主体结构

政府购买环境公共服务在不同活动环节中涉及的参与主体不同,具体可以划分为购买主体、承接主体、评估主体与监督主体。各参与主体通过整个购买活动的不同环节联结在一起,如图 2 所示。环境公共服务的购买主体与承接主体通过实际的购买活动联系在一起;评估主体则通过分别对购买主体与承接主体进行评估,与其产生互动;监督主体则通过对购买行为、评估行为的监督,建立与其他三个参与主体的连接。

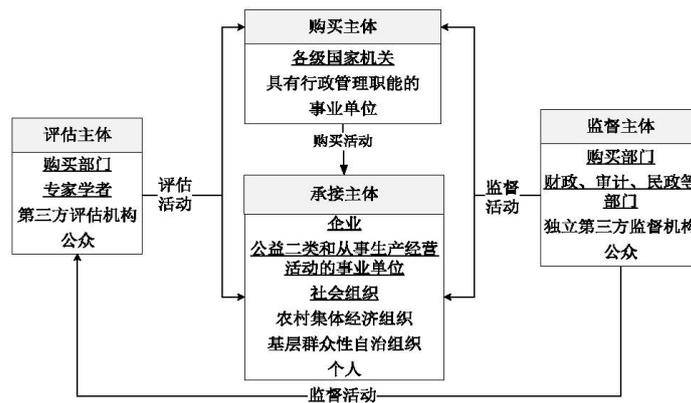


图 2 政府购买环境公共服务参与主体结构

从各参与主体的具体构成来看，早期环境公共服务的购买主体为各级行政机关和具有行政管理职能的事业单位。以河北省为例，河北省生态环境厅承担着主要的环境公共服务采购职能，2019 年公共服务类政府采购预算 688 万元，占部门采购预算的 48.34%。同时其下属 27 个承担行政职能的事业单位，2019 年上报的政府采购预算中有近五成属于公共服务类采购，总金额 16454.15 万元。而 2020 年 2 月财政部颁布的《政府购买服务管理办法》（以下简称《办法》）中重新规定“各级国家机关是政府购买服务的购买主体”，将购买主体明确规定为各级国家机关，承担行政管理职能的事业单位将不再承担相关服务的购买工作。受政策实施的时效性及制度运行的惯性影响，当前我国环境公共服务的主要购买主体由各级国家机关与具有行政管理职能的事业单位构成，但未来购买主体则会仅剩各级国家机关。

从承接主体来看，也经历了一个调整的过程。早期以企业、公益二类事业单位以及环保社会组织为政府购买环境公共服务的主要承接主体，而《办法》中则进一步扩展了承接主体的内容，将农村集体经济组织、基层群众性自治组织以及具备条件的个人作为新兴力量，纳入承接主体的范围。但当前承接大部分环境公共服务的仍为企业、公益二类事业单位和社会组织这三类主体，且前两类占比 90% 以上。新兴的环境公共服务供给力量可以强化承接端的竞争态势，但其实际供给尚缺乏配套的运行环境，短期内只能作为补充力量。

评估主体主要由购买部门、专家学者、第三方评估机构以及公众构成。一方面，出于政策纠偏考量，购买部门需要实时对自身行为进行评估；另一方面，由于环境公共服务购买行为的连续性，购买部门也需要对整个购买过程进行评估，以确定下阶段的方案。同时，为了保证评估的科学性，在购买方进行评估的过程中，往往有大量专家学者参与到评估活动中，提出专业意见。这就使得购买部门与专家学者成为评估活动中最主要的评估主体。2018 年财政部印发的《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》，表明第三方评估模式已经被引入，但第三方评估机构发展缓慢，独立评估能力不足，尚需在保持独立性的同时继续提升其专业性。公众在评估活动中往往处于被动状态，在当前评估机制下仅能够参与满意度评估，参与范围严重受限。

监督主体主要包括购买部门，财政、审计、民政等职能相关部门，独立第三方监督机构，以及公众。购买部门监督为内部监督，与财政、审计、民政等相关职能部门所进行的外部监督合称为政府监督，构成了政府购买环境公共服务的主要监督主体。独立第三方监督机构不仅限于环境保护组织，还包括会计师事务所、律师事务所以及具备专业知识的专家个人等，主要目的是通过专业视角，客观监督政府购买环境公共服务的活动，但当前尚处于条文阶段，未全面落实。而公众的监督权早在 2014 年环保部颁布的《关于推进环境保护公众参与的指导意见》就已明确提出，但由于缺少公众监督的专门条款，实际的公众参与度较低。

### 3.2 购买内容结构

从政策中所规定的购买内容结构上看,2017 年原环境保护部颁布的《政府购买服务指导性目录》,将政府购买的环境公共服务划分为基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调服务、技术性服务、政府履职所需辅助性服务等五种,排除公共属性较低的履职辅助服务类,其他四种构成了政府购买环境公共服务的主要内容结构,如图 3 所示。

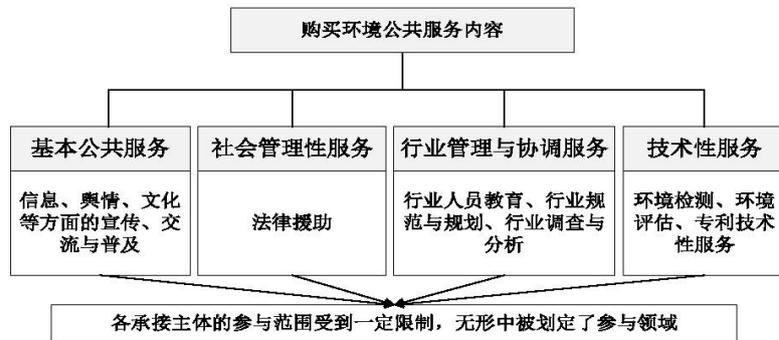


图 3 政府购买环境公共服务内容结构

基础公共服务仅限于信息、舆情、文化方面的宣传、交流与普及等内容,具体的公共服务需求项目没有被明确地列举,因而在基础性服务方面,社会力量参与范围受到限制,大量基础性服务没有从政策层面明确地对社会力量开放;社会管理性服务购买内容仅有法律援助一项,社会参与度较低;行业管理与协调服务内容较为全面,涉及了行业人员教育、行业规范与规划、行业调查与分析等工作,就具体内容来看社会组织与企业均可以参与其中;技术性服务购买种类较多,多为专业性较强的环境检测与评估,主要面向有专业技术设备的企业或科研机构。基于上述分析,可以发现环境公共服务的主要内容结构实际上对承接主体的参与范围进行了限制,很多基础性与社会管理性的环境公共服务未能实现开放性的政府购买,某些购买活动实际上存在默认的参与门槛,无形中标定了各主体的参与领域,从而影响着承接主体的参与方向。

#### 4 政府购买环境公共服务的行为分析

结合上文对于结构层面的分析,可以得出政府购买环境公共服务是一项由多元主体参与的复杂管理活动。由于环境公共服务本身的公共属性,购买方与受益方分离,实际上形成购买方、承接方与受益方三个主要利益相关群体。但从目标管理的角度来看,三个主要利益主体关注焦点不同。

在购买方视角下,一方面,其所承担的公共职责并没有发生实质性的转移,仍然肩负着“公共物品的确认者、精明的购买者、公共服务的评估者、财政的支出者”等职责<sup>[17]</sup>,仍承担着保证公共服务有效供给的责任,环境公共服务所带来的长期社会效益是其主要考量的内容;另一方面,在具体购买执行中还需要考虑与中央政策的关系,由于中央政策法规以指导、意见等居多,政策风格更加突出原则性、规范性、指导性,而地方政策着眼于细化具体的工作方法,在具体购买政策实施中存在着政策弹性,也需要进行综合考量。例如生态环境部颁布的《关于推进环境监测服务社会化的指导意见》中指出:“全面放开服务性监测市场,推进环境监测服务主体多元化和服务方式多样化”;广东省生态环境厅出台的《关于推进广东省环境监测社会化改革试点的指导意见》,进一步从市场准入、市场培育、市场运作以及市场监管等方面进行详细指导;广东省佛山市生态环境局出台的《佛山市社会化环境监测机构管理办法(暂行)》和《佛山市社会环境监测机构环境监测质量管理细则(暂行)》,大部分是对检测资质认定、环境监测业务范围、机构日常管理等具体执行细节的描述。

在承接方视角下,无论是社会组织还是企业,都侧重于关注参与项目的收益情况。企业以盈利为目的,参与环境公共服务的供给必须衡量项目盈利状况,这是企业的固有逻辑。同时,由于我国尚未形成数量众多、自主性强、积极性高的环保型社会组织群

体,在政府选择模式下,我国的环保型社会组织在资质审核、组织规模、人事财务能力、活动能力等基本属性方面先天不足,而健康的资金流是保障正常运行、动员多种社会资源参与环境公共服务有效供给的前提,故环境公共服务项目的收益情况仍是其聚焦点。

在受益方视角下,公众作为环境公共服务的直接受益方,对于具体购买活动参加较少,通常是通过参与听证、评估、监督等活动参与到政府购买环境公共服务的过程中。因公众对自身周围的环境状况有着更为直观的感受,偏向于主观感受的表达,故受益方在整个活动过程中更关注即期的环境状况以及当前自身生活的获益情况。

目标不同,导致了三方在具体活动中所采取的行为也各有偏好。同时结合图 4 中边际理论的分析可知,随着环境公共服务供给量的增加,购买方与受益方的边际效用呈递减趋势,但由于受益方更关注即期受益,其边际效用变化的敏感度要明显高于购买方,因此购买方的递减趋势较为平缓,受益方的较为陡峭,分别以  $L_1$ 、 $L_2$  表示。而伴随着服务需求量的增加,承接方的单位服务价格在不断上升,加之其主要偏重于知识与技术要素投入,使得增加一单位产品所增加的收益不断增加,故承接方的边际收益呈递增趋势,如  $L_3$  所示。当购买方的边际效用等于受益方的边际效用,在  $A_1$  点形成了购买方与受益方的一致,环境公共服务的需求量为  $D_1$ ,对应的承接方边际收益为  $MR_1'$ ,承接方实际产生了  $MR_1 - MR_1'$  的边际收益损失;当购买方的边际效用等于承接方的边际收益时,在  $A_2$  点形成了购买方与承接方的一致,环境公共服务的供给量为  $S_2$ ,对应的受益方边际效用为  $MU_2'$ ,受益方实际产生了  $MU_2' - MU_2$  的边际效用浪费;当受益方的边际效用等于承接方的边际收益时,在  $A_3$  点形成了受益方与承接方的一致,环境公共服务的供给量为  $S_3$ ,对应的购买方边际效用为  $MU_3'$ ,购买方实际产生了  $MU_3 - MU_3'$  的边际效用损失;当购买方的边际效用等于受益方的边际效用等于承接方的边际收益时,即  $A_1$ 、 $A_2$ 、 $A_3$  三点合一,三方达成一致,任意一方均不存在边际效用(收益)的损失;当购买方的边际效用不等于受益方的边际效用且不等于承接方的边际收益时,即  $A_1$ 、 $A_2$ 、 $A_3$  三点均不存在,三方无法达成一致,边际效用(收益)的损失趋于无穷大。故三个主要利益主体可以形成五种行为策略,如表 1 所示。

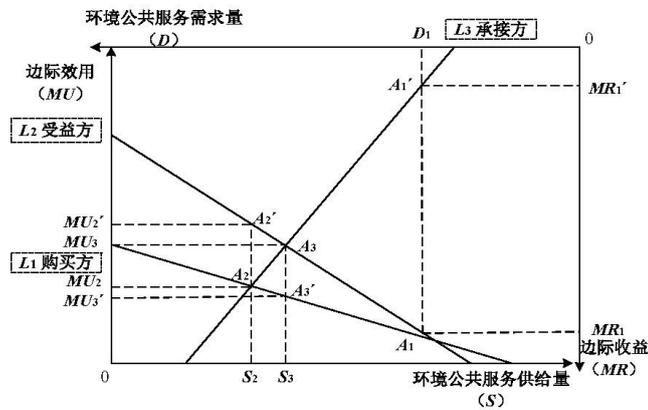


图 4 环境公共服务购买方、承接方与受益方边际效用(收益)分析图

表 1 环境公共服务购买方、承接方与受益方合作—对抗策略行为表

策略行为	购买方与受益方合作对抗 承接方	购买方与承接方合作对抗 受益方	承接方与受益方合作对抗 购买方	三方对抗	三方合作
图 4 中的标点	$A_1$	$A_2$	$A_3$	$A_1$ 、 $A_2$ 、 $A_3$ 均不存在	$A_1=A_2=A_3$
策略结果	强监督	强合谋	强逐利	完全对抗	完全合

					作
状态性质	常态存在			短暂存在	改革方向

当购买方仅与受益方达成一致时,整个购买活动会侧重购买方与受益方目标的交集,形成对具体环境公共服务质量的高度关注,进而形成对于承接方行为的高强度监督。在这种强监督下,承接方会形成效率的损失,间接压缩了其盈利的空间,这也解释了承接方参与的项目多集中于危废处置、第三方在线监控、工业园区废水处理等针对企业需求的非基本公共服务,而在面向社会公众的路面绿化养护、环境检测、环境评估、公用土地修复等基本公共服务领域参与相对较少的现象。

当购买方仅与承接方达成一致时,购买方因具体政策方的执行具有弹性,使得具体项目存在“操作空间”,同时承接方以盈利为目的,天然存在寻租动机,从而形成购买方与承接方的合谋态势,使购买活动极易形成“灰色地带”。在这种强合谋的状态下,受益方被“蒙住了眼睛”,缺乏表达机会与渠道,诉求难以满足,造成效用损失,监督、评估以及信息公开难以有效实现,甚至个别地区还存在利用监督、评估机制封闭,隐藏流程制度漏洞,将某些非法寻租行为转变为合法行为的现象。

当承接方仅与受益方达成一致时,整个购买活动在经济和社会层面都更侧重于短期的收益最大化,忽视环境治理的长效性,从而形成具有强逐利属性的政府购买环境公共服务活动,架空了购买方。这种现象常见于早期西方社会,受环境公共服务私有化的影响,企业与社会组织承担着环境公共服务提供工作,并与社区委员会进行直接沟通,政府不仅作用有限并且逐渐丧失购买方地位,难以全面统筹与长期规划,而这种情况后来也被众多学者证明是缺乏效率的。

当购买方、承接方与受益方均无法达成一致时,各方彼此对立,坚守自己的目标,无法实现合作。这种情况并不常见,只在政府购买环境公共服务运行的初期短暂存在,而后就会被上述三种情况所代替。作为一种触底的状态,此时社会损失会达到最大,各方会主动进行调整,寻求目标交集,试图减少自身损失,因此状态存在时间较短。

当购买方、承接方与受益方达成一致时,各方利益诉求达到协调,理论上达成了帕累托最优,整个购买活动既可以对政府关注的长期目标进行统筹规划,也可以在短时间内使公众感受到环境状况的明显改善,同时政府在执行过程内受到系统的监督,政策弹性所导致的合谋情况被有效规避,转通过公开透明的多方协商,使政府与公众对企业达成理解,企业的收益也能够得到有效保障。三方协商合作达成一致,实际上是一种多元合作治理思路,当前对于购买主体范围的扩展,引入第三方监督、评估机制,鼓励公众参与等改革措施均是以推动合作治理为目标。因此,实现购买方、承接方与受益方的协商一致,是我国当前政府购买环境公共服务的主要发展方向。

综上所述,因不同行为主体最终目标不同,购买方、承接方与受益方或主动或被动地选择了合作与对抗两种策略,进而使政府购买环境公共服务形成了多种策略模式。我国当前所处的模式较为靠近强合谋状态,购买方与承接方联系较为紧密,受益方参与的监督与评估机制尚未成熟,大部分地区公众参与渠道尚未完备,鲜有省份建立了听证监督制度,且多流于书面文本,具体实施滞后,公众在整个流程中发挥的作用有限。因此,为了实现多元合作的治理模式,需要进一步加强受益方的活动存在度,切实保障公众的参与,实现受益方利益诉求的合理表达,与购买方、承接方达成共识,共同实现整体社会收益的最大化。那么如何衡量社会效益最大化,最直接的就是考察政府购买活动的绩效状况。

## 5 政府购买环境公共服务的绩效评价

政府购买环境公共服务活动的绩效评估所涉及的指标众多,不同学者在不同视角下构建的评价内容稍有区别<sup>[15-16, 17-19]</sup>,但通过汇总分类来看可以划分为三个主要方面:资金效率评价、目标实现评价、公众满意评价。从行为逻辑上看,各主体为了使自身行

---

为合理化,会更倾向于可以体现自身行为合理性的评估内容<sup>[20]</sup>,因此环境公共服务的绩效评价,在不同的行为策略模式下,对于具体评估内容也具有一定的选择性。

首先,在强监督行为模式下的绩效评估,更侧重于目标实现评价与公众满意评价,而容易弱化资金效率评价。强监督模式的评估主体为购买方与受益方,在整个购买活动中形成相对优势力量,绩效评价活动也更侧重于反映购买方与受益方的利益诉求。购买方以长期规划为目标,受益方以短期收益为关注点,因此对于目标实现的评价必然是其关注的重点。同时,公众作为主要评估主体,当其处于优势地位时,需要购买活动准确反映自身满意度,以保证自身利益,故对于公众满意方面内容评价的重要度也会提升。但过度强调目标实现与公众满意度,会导致整个购买活动以此为价值导向,形成不计成本仅为达成目标的行为冲动,因此使得资金利用效率方面的评价极容易被弱化。并且,重视目标实现评价与公众满意评价、弱化资金效率评价的评估活动,会导致政府购买环境公共服务的政策意见进一步向实现环境目标与提升公众满意倾斜,从而深化加强购买方与受益方的合作,形成进一步加固强监督行为模式的正反馈。

其次,在强合谋行为模式下的绩效评估,则更关注目标实现评价与资金效率评价,容易忽视公众满意评价。强合谋模式的评估主体为购买方,购买方与承接方达成一致,容易形成对受益方的信息封锁,使得政府购买活动成为“黑屋游戏”<sup>[21]</sup>,绩效评价也必然以购买方与承接方的价值目标为主要内容。一方面,购买方承担着环境公共服务的供给责任,对于生态环境的长期宏观目标有特定要求,这类明确目标必然反映在评价内容中;同时由于其本身在执行方面上具有弹性,还存在一些隐性的目标,例如央地协调、区域协调、反映上级精神等,也会一并展现,因此对目标实现的评价较为关注。另一方面,承接方以盈利为目的,有提价动机,而作为此时主导评估活动的购买方预算资金有限,需要综合考量资金的分配与使用,因此会对承接方的资金利用效率格外敏感;同时承接方在面对集“运动员”与“裁判员”于一身的购买方时,还存在寻租动机,故试图通过各种方式影响资金利用效率的评估活动。同理,这种侧重目标实现与资金效率的评估活动,能够使购买方的利益轻易地实现,因此会驱动购买方强化与承接方的合作,忽略受益方的需求,进一步加强了强合谋的行为模式。

最后,在强逐利行为模式下的绩效评估,则更关注公众满意评价与资金效率评价,而容易弱化目标实现评价。强逐利行为模式下受益方与承接方合作,评估主体为受益方,例如社区业主协会与垃圾回收公司的直接协调并评估其服务,这在西方国家很常见,本质上是一种自治行为。受益方追求即期收益,会通过自身满意度进行直接反映,因此在绩效评估中会特别强调公众满意度的相关指标。同时,资金利用效率越高,单位资金带来的服务数量越多,为了能够享受更多的服务,受益方在与承接方协调的过程中,对资金效率方面进行严格的评估。此时,生态环境的长期宏观目标难以得到反映,尽管包含着部分即期目标实现的评价内容,但通常是作为公众满意评价的补充,对于目标实现评价容易糅合进公众满意评价之中被不断弱化。而这些评估内容反映了受益方最直接的利益诉求。因此,会继续强化自治传统,并进一步通过政策法规体现,从而不断深化受益方与承接方的合作,最终实现强逐利行为模式的强化。

由此可见,上述三种行为模式所对应的评估活动,均不能涵盖完整的绩效评估内容,这些绩效评估活动在加剧相应行为正反馈的同时,也在形成绩效评估完善度的负反馈化,因此会导致评估活动愈发片面化,难以对整个环境公共服务的购买活动进行全面、综合、科学的衡量。而只有购买方、承接方、受益方实现全面合作,才能够有效地破解僵局。三方合作可以使政府购买环境公共服务实现帕累托最优,社会资源得到有效利用,本质上是一种合作治理模式,此时三方具有较为平等的协商地位,购买方与受益方能够更加关注承接方具体的行为,可以避免为达成目标导致的盲目冲动,提升对于资金效率的关注;而购买方与承接方难以暗箱操作,受益方本身的监督评估地位从机制上也得到了有效保障,公众满意度的衡量可以得到实现;同时,承接方与受益方对于购买方的责任认识更加明确,购买方的宏观控制作用得到有效保证,故目标实现评价也能够最终的绩效评估中得到较为全面的体现。在这种合作治理的模式下,绩效评估的内容能够通过各主体的目标策略得以补全,再通过“结构—行为—绩效”的闭环,进一步强化三方合作模式的正反馈,并形成绩效评估完善的正反馈。

## 6 结论及建议

---

利用 SCP 分析范式,分析了政府购买环境公共服务政策的参与者结构与内容结构,并结合目标管理理论,剖析了各参与主体的合作—对抗策略行为模式,进而研究了这些行为模式的绩效评估特征,全面梳理了整个购买活动政策机制的运行逻辑,得出以下结论:第一,我国政府购买环境公共服务的参与主体结构尚在调整之中,环境公共服务各个购买环节的参与主体尚未完全发挥其应有的作用,整个政府购买环境公共服务活动,仍是围绕购买方、承接方、受益方开展的,尤其以购买方与承接方联系获得了更多的关注,对于第三方的参与虽有明确规定,但重视度不够;第二,购买环境公共服务的政策法规结构不完善,购买内容分类较为细致,但缺乏“专项法律—指导意见—实施细则”的整体政策结构,上游法规和意见零星分布,缺乏全面的综合整理;第三,各参与主体的目标期望会导致不同主体之间合作所关注的重点不同,形成不同的合作行为策略,同时两方合作是更为普遍的状态,但任意两方合作都会造成社会整体收益的损失;第四,各主体的合作行为策略是影响政府购买环境公共服务绩效评价倾向的主要原因,而绩效评估内容也会通过政策改进,使得对应的行为策略不断被强化,从而形成正反馈循环。

据此,提出以下建议:一是必须发挥多元参与主体在政府购买环境公共服务的作用,明确规定购买方,不断扩大承接方范围,增强公众与第三方在监督与评估活动中的影响力;二是加快推进政府购买环境公共服务的专项法规体系建设,保障制度运行秩序,规范各参与主体的行为;三是要加强购买方、承接方与受益方的三方合作,建立有效顺畅的沟通协调机制,保证各参与方的目标能够在协商过程中得到最大限度的实现;四是鉴于整个政府购买环境公共服务的闭环增强机制,必须完善相关绩效评估的内容,对目标实现、资金效率以及公众满意度进行全面评价,控制绩效评估漏洞在购买活动进行中不断扩大的趋势。

#### 参考文献:

- [1]宫笠俐,王国锋.公共环境服务供给模式研究[J].中国行政管理,2012(10):21-25.
- [2]Morgan D W. Investor owned VS. publicly owned water agencies:An evaluation of the property rights theory of the firm[J]. Water Resources Bulletin,1977, 13(4):775-781.
- [3]Hart O D, Moore J H. Property rights and the nature of the firm[J]. Journal of Political Economy, 1990, 98(6): 1119-1158.
- [4]Bel G, Fageda X. Why do local governments privatise public services?A survey of empirical studies[J]. Local Government Studies, 2007, 33(4):517-534.
- [5]Bel G, Warner M. Does privatization of solid waste and water services reduce costs?A review of empirical studies[J]. Resources, Conservation and Recycling, 2008, 52(12):1337-1348.
- [6]Marques R C, Simões P. Does the sunshine regulatory approach work?Governance and regulation model of the urban waste services in Portugal[J]. Resources Conservation and Recycling, 2008, 52(9-8):1040-1049.
- [7]Warner M E, Hefetz A. Managing markets for public service:The role of mixed public-private delivery of city services[J]. Public Administration Review, 2008, 68(1):155-166.
- [8]Zhu J X, Huang G. Contract-out planning of solid waste management system under uncertainty:Case study on Toronto, Ontario, Canada[J]. Journal of Cleaner Production, 2017, 168:1370-1380.
- [9]Silvestre H C, Marques R C, Gomes R C. Joined-up Government of utilities:A meta-review on a public-public partnership and inter-municipal cooperation in the water and waste water industries[J]. Public Management

---

Review, 2018, 20(4):607-631.

[10]赵新峰,李春.政府购买环境治理服务的实践模式与创新路径[J].南京师大学报(社会科学版),2016(5):30-37.

[11]高青松,唐飞.政府采购公共环境服务研究进展及述评[J].生态经济,2016(4):148-153,180.

[12]华章琳.生态环境公共产品供给中的政府角色及其模式优化[J].甘肃社会科学,2016(2):251-255.

[13]董玉荣.政府购买环境公共服务的制度评估与法治建构[J].江苏大学学报(社会科学版),2019(6):68-75.

[14]孙玉霞.信息非对称视角下政府购买服务的风险及其规避[J].宏观经济研究,2016(5):42-47.

[15]刘素仙.政府购买公共服务绩效评价的价值维度与关键要素[J].经济问题,2017(1):17-20.

[16]王克强,马克星,刘红梅.政府购买社会组织服务项目的绩效评价经验、问题及提升战略——基于上海市的调研访谈[J].中国行政管理,2019(7):42-47.

[17][美]E. S. 萨瓦斯. 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,2002:69-73.

[18]姜爱华,杨琼.政府购买公共服务“全过程”绩效评价探究[J].中央财经大学学报,2020(3):3-9,43.

[19]史传林.政府与社会组织合作治理的绩效评价探讨[J].中国行政管理,2015(5):33-37.

[20]王淑珍,马馨蕊.绩效评估主体的行为评估——基于信号检测理论[J].中国人力资源开发,2012(12):47-50.

[21]王浦劬,[美]莱斯特·M. 萨拉蒙.政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010.