

政府购买社会组织服务绩效差异的 影响因素及作用机制

——一项基于协作治理综合框架的组态分析

许 源

(湖南大学 公共管理学院, 湖南 长沙 410082)

摘 要:政府购买服务是政府提供公共服务的重要方式,也成为促进社会组织发展的基础制度安排。以协作治理综合框架为基础,运用 fsQCA 方法,对 35 个政府购买服务项目进行分析,探讨影响政府购买社会组织服务绩效差异的影响因素及作用机制。研究发现,政府购买社会组织服务高绩效的出现有两条路径:一是以公共服务的不确定性、社会组织的项目管理能力、社会组织的组织资源为构成的行政化项目管理导向型;二是以服务对象的意见表达、社会组织的项目管理能力、社会组织的组织资源为构成的社会化项目管理导向型。其中,社会组织的项目管理能力是影响政府购买社会组织服务绩效的核心条件。未来需提升社会组织的项目管理能力,促进政府购买服务绩效的进一步提高。

关键词:政府购买服务绩效;项目管理能力;组态分析;fsQCA 方法;协作治理

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2024)05-0074-09

自 2013 年国务院发布《政府向社会力量购买服务实施意见》以来,各省市政府陆续推进政府购买服务,出台多项法规与政策文件,投入大量财政资金,为社会组织承接政府服务提供合法化依据和资源保障。随着政府购买服务成为一种规模化运作公益服务的方式,改变了公共服务的质量与效率,也培育了公共服务协同供给的社会主体。关于政府购买社会组织服务(以下简称“政府购买服务”),学界研究成果较为丰富,主要从以下几个维度分析:一是政府购买服务的制度环境维度,认为政府购买服务的制度环境具有强制性、规范性、认知性要素,^[1]为社会组织提供制度性激励、约束以及机会结构,^[2]但也带来社会组织对政府购买项目的依赖、^[3]缺乏识别公众服务需求的动力和能力、陷入服务内卷化困境等问题^[4]。二是政府购买服务的主体关系维度,认为政府购买服务带来政府与社会组织关系模式的转变,既呈现出基层政府与体制内组织的管家关系,^[5]^[6]又发展出政府与民间组织的委托代理关系^[6];并从政府向社会组织的单向嵌入,逐渐转向双方的互相嵌入,呈现更为复杂、动态、多元的互动关系。三是政府购买服务的市场交易维度,认为政府购买服务是政府付费购买市场主体提供服务的制度安排,是政府在内部生产服务成本高于外部合同交易成本时的选择,^[7]政府要成为“精明的买家”,以克服“需求方缺陷”和“供给方缺陷”^[8]。四是政府购买服务的绩效评估维度,已有研究或从投入、过程、产出、品质、成效等方面,^[9]或从公共性、制度化、社会化、效率等方面,^[10]对政府服务绩效提出测量与评价指标,但仍需要进一步实证检验。

值得注意的是,政府购买服务并非自然就获得高绩效。有多项研究表明,政府购买服务出现服务内卷化现象,^[11]即政府投入越来越多的资金、人力、精细化监管等生产要素,^[12]但服务的生产效率未得到相应的增长^[13]。政府购买服务高绩效的出现,不仅在于生产要素的大量投入,还需要有其适用场景和对应

收稿日期:2023-11-25

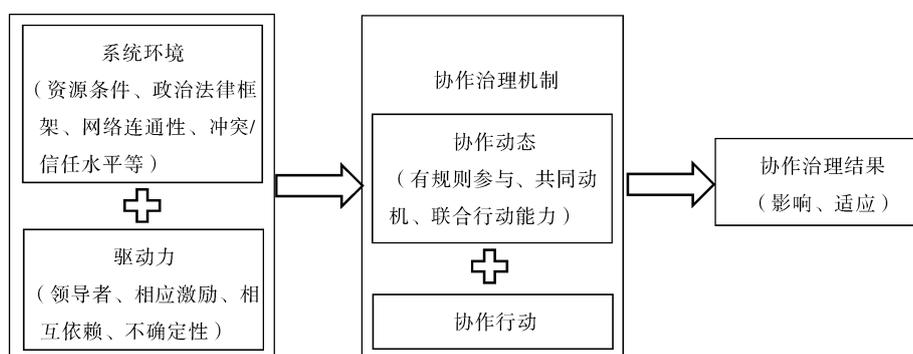
基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJC810012)

作者简介:许 源(1984—),女,江苏连云港人,湖南大学公共管理学院副教授,管理学博士。

条件作为前提。分析实践中发生的政府购买服务项目,探讨促进政府购买服务高绩效出现的条件,具有理论价值和现实意义。本文以协作治理综合框架为基础,从政府购买服务的外部环境、内部过程两个维度构建分析框架,运用定性比较分析(Qualitative Comparative Analysis, QCA)方法中的模糊集定性比较分析(Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis, fsQCA)方法,对 35 个政府购买服务项目进行分析,探讨影响政府购买服务绩效差异的多重并发因素和因果复杂机制。本文试图讨论:项目制合同外包中,哪些因素或路径导致政府购买社会组织服务的高绩效?哪些因素或路径抑制政府购买社会组织服务高绩效的出现?政府购买社会组织服务绩效差异形成的条件和机制是怎样的?

一、分析框架的构建

协作治理是公共机构、私人部门、公民等多部门共享信息、资源、活动和能力的公共管理过程与结构,以共同实现单个部门无法实现的结果和公共目的^[14]。协作治理正成为公共管理的重要趋势。多位学者对跨部门协作治理进行分析,^[15]并提出相应的分析工具和框架^[16]。其中,Emerson 等学者提出的协作治理综合框架包括系统环境、驱动力、协作治理机制、协作治理结果等维度(见图 1),关注协作治理的环境与过程,系统、动态揭示协作治理的发展机制^{[16]23},其系统环境和驱动力因素主要分析协作治理的环境,协作动态与协作行动构建协作治理机制并主要分析协作治理的过程,在环境与过程因素的推动下,呈现协作治理结果。



协作治理综合框架适用于分析政府购买服务的过程与结果。政府购买服务是在公共服务供给中政府与社会组织协作治理的行为。受制度、资源、公共服务性质等系统环境与驱动力因素影响,在有规则参与、共同动机、联合行动能力等因素作用下,政府购买服务的协作治理得以推进,产生政府购买服务绩效。以协作治理综合框架为基础,本文从外部环境和内部过程两个层面构建分析框架,见图 2。

一是政府购买服务的外部环境层面。包括政府购买服务资金、公共服务的不确定性两个方面。(1)政府购买服务资金。资金是政府购买服务的基础保证。政府加大公共服务的财政投入,将购买服务资金纳入财政预算,对承接服务的社会组织提供财政支持。(2)公共服务的不确定性。公共服务区分为硬服务与软服务。硬服务有具体的服务质量标准、双方可事先约定权利义务与合同价格、监管成本较低,软服务难以进行明确的成本收益衡量、服务质量标准不易量化、监管成本较高^[17]。比较而言,提供软服务实现高绩效的不确定性高于硬服务;但软服务以简单浅显的活动化方式开展,服务难以预测的部分减少,服务不确定性降低。

二是政府购买服务的内部过程层面。包括服务对象的意见表达、政府与社会组织的信任关系、社会组织的项目管理能力、社会组织的组织资源四个方面。(1)服务对象的意见表达。作为项目服务设计和

提供的基础,政府购买服务中服务对象的具体化、个性化、多样化需求得以有效表达,才能保障服务供给和需求的准确对接。(2)政府与社会组织的信任关系。政府对社会组织的信任程度决定社会组织行动权利的大小、资源获取数量及监管模式^[18]。体制内社会组织与基层政府更易形成管家关系,^{[5]7}相互信任程度较体制外社会组织更高。(3)社会组织的项目管理能力。项目管理是通过运用一定的知识、技能、工具等,使项目能够在计划时间内按照实际需求,高质量、高效率地完成相关内容,达到预期目标。规模化购买服务项目的情况下,社会组织的项目管理能力成为影响组织间项目绩效差异的重要因素。(4)社会组织的组织资源。组织资源被视为是那些能够帮助组织更好地竞争并实现其愿景、使命、战略和目标的优势的一系列属性组合^[19]。社会组织具备不同的组织资源,包括组织领导者的人格魅力与社会资本、人力资源的数量和质量、动员社会资源的能力等多个部分。组织资源的异质性造成组织的绩效差异^[20]。

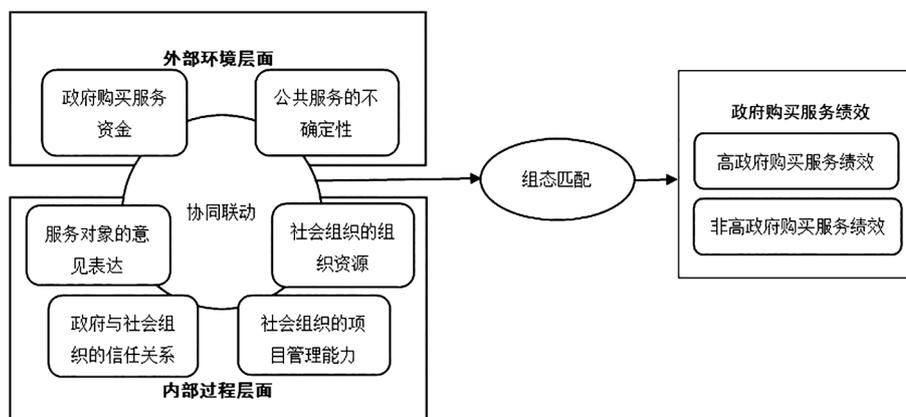


图2 政府购买服务绩效差异的协作治理分析框架

二、研究方法与数据

(一)fsQCA 与案例选择

社会学家 Ragin 率先提出和使用了 QCA。QCA 采用整体视角,开展案例层面比较分析,将每个案例视为条件变量的“组态”,通过案例间的比较,找出条件组态与结果间的因果关系,回答“条件的哪些组态可以导致期望的结果出现?哪些组态导致结果的不出现?”这类问题^{[21]157}。即 QCA 关注跨案例的“并发因果关系”,讨论哪些要素的不同组合可能产生同样的结果^{[22]7}。换言之,QCA 分析案例层面的组态而非单个自变量。由于 QCA 分析方法整合了案例研究与变量研究的优势,并可通过集合分析发现要素组态与结果的集合关系,有助于回答多因果复杂性问题,已成为管理学研究的一条新路径^{[21]159}。QCA 包括清晰集 QCA(csQCA)、多值集 QCA(mvQCA)、模糊集 QCA(fsQCA)三个核心方法。相较于 csQCA 和 mvQCA 只适合处理类别的特点,fsQCA 能够进一步处理程度变化和部分隶属的问题^{[21]159},因此本文采用 fsQCA 方法。

fsQCA 适用于中等样本(10-40 个案例)的分析,有助于发挥定量研究与定性研究的优势。案例选择需要考虑的因素包括:案例间必须共有足够的背景或特征;案例必须具多样化,在最少数量的案例中实现最大程度的案例间异质性;案例中同时包含具有“负面”和“正面”结果的案例^{[22]18}。遵循 fsQCA 案例选择标准并兼顾样本数据的可得性、完整性要求,本文以 2011—2015 年上海市 A 区社区公益招投标项目为抽样框,以政府购买服务项目为案例单位。5 年间 A 区共有 54 家社会组织承接 259 个项目。对于承接多个购买项目的社会组织,本文选择其承接的某一个项目为案例,共筛选出 35 个项目作为案例,并对 35 个案例编码,记作(C1,C2,……,C35)。35 个案例中,18 个案例呈现高政府购买服务绩效,17 个案例呈现

非高政府购买服务绩效,所选案例包含正面和负面的结果。案例信息来源包括:参与项目的中期与结项评估;访谈项目团队、购买方、合作方、受益方等相关利益群体;查阅项目投标书、团队自评报告、项目进展汇报、第三方评估报告等资料;查阅“上海市公益招投标网”网站、社会组织官方网站等网络信息。多个渠道信息相互印证,提升案例信息的真实性和判断有效性。

(二)变量设定与校准

1. 结果变量

本文关注政府购买社会组织服务的项目绩效。第三方评估机构以上海市质量监督局 2012 年颁布的地方标准《社区公益服务项目绩效评估导则》为依据,综合评价项目的完成情况、服务满意率、财务状况、组织能力、人力资源、综合效能,得出项目评估分数。以第三方评估机构对政府购买服务项目结题评估分数为测量指标,项目评估分数在 85 分及以上为高政府购买服务绩效,85 分以下为非高政府购买服务绩效。

2. 条件变量

fsQCA 方法运用中,对中等样本分析通常选择 4~6 个或 4~7 个解释条件^{[22][25]}。本文对 35 个案例进行分析,结合协作治理综合框架,从政府购买服务项目的外部环境和内部过程两个层面,明确 6 个条件变量。

(1)政府购买服务资金。采用政府购买服务项目的单项资金额度。单个政府购买服务项目资金在 30 万元以上,表示购买资金充足,编码为 1;单个项目资金在 10 万元~30 万元,编码为 2;单个项目资金在 10 万元以下,编码为 3。

(2)公共服务的不确定性。指政府所购买服务的内容与方法易实现、指标易测性等的不确定性程度。所购买服务的内容和方法易实现、指标易测量,则认为服务不确定性低,编码为 1;所购买服务的内容和方法、指标测量有一定难度,则认为服务不确定性中等,编码为 2;所购买服务的内容和方法难实现、指标难测量,则认为服务不确定性高,编码为 3。

(3)服务对象的意见表达。指在政府购买服务项目立项与实施阶段服务对象的需求表达情况。在项目立项与实施阶段,社会组织对服务对象的需求开展科学调研并做深入分析,使服务对象需求得以实质性表达,编码为 1;社会组织虽然调研服务对象需求,但调研不科学、分析不深入,是形式性表达服务对象需求,编码为 2;社会组织没有开展服务对象需求调研,服务对象需求未表达,编码为 3。

(4)政府与社会组织的信任关系。指政府对社会的了解与信任程度。根据组织身份区分,本文先假设政府部门对体制内成立的社会组织具有较强信任。那么,社会组织身份为体制内组织,则信任关系编码为 1;社会组织身份为体制外组织,但政府部门与该组织有过良好合作基础或社会组织具有较强的社会知名度,则信任关系编码为 2;社会组织身份为体制外组织,且与政府部门无合作基础、无较强社会知名度,则信任关系编码为 3。

(5)社会组织的项目管理能力。指社会组织维持与政府良好的互动关系、按照合同约定合理有序推进项目的能力。政府部门对社会组织熟悉度高、评价良好,社会组织完全按照合同约定,合理有序开展一系列协调、组织和实施的活动,编码为 1;政府部门对社会组织熟悉度一般、评价一般,或社会组织未完全按照合同约定、未合理有序开展系列活动,编码为 2;政府部门对社会组织熟悉度较低、评价较差,且社会组织未按照合同约定、未合理有序开展系列活动,编码为 3。

(6)社会组织的组织资源。指社会组织在实施政府购买服务项目中动员的社会资源和投入的人力资本。社会组织动员志愿者、居委会、社区组织、企业等社会资源较多,项目团队稳定性强、工作人员专业性强且数量适当,编码为 1;社会组织动员社会资源一般、项目团队基本稳定、工作人员专业性一般且数量基本适当,编码为 2;社会组织动员社会资源较少、项目团队稳定性差、工作人员专业性弱且数量不足,编码为 3。

校准是运用 fsQCA 方法分析的重要步骤。研究者必须对测量变量进行校准,使原始测量具有可解释的集合意义^{[21]156}。根据理论与实践设定 3 个临界点:完全隶属、交叉点以及完全不隶属,分为赋值 1、0.5、0。本文将以上条件变量的编码 1 赋值为 1、编码 2 赋值为 0.5、编码 3 赋值为 0;将结果变量中项目评分高于等于 85 分的案例赋值为 1、隶属高政府购买服务绩效,项目评估小于 85 分的案例赋值为 0、隶属非高政府购买服务绩效。运用 fsQCA3.0 软件进行分析。

三、数据分析与实证结果

(一)必要条件分析

对条件组态进行分析前,需要检验每个条件变量的必要性,具体见表 1。可见,高政府购买服务绩效的必要条件分析结果,没有一个条件的一致性高于临界值 0.9,即没有一个条件是必要条件;而社会组织的项目管理能力的一致性约为 0.87,社会组织的组织资源的一致性约为 0.85,高于其他条件的一致性。这表明,社会组织的项目管理能力和社会组织的组织资源是促进高政府购买服务绩效的重要因素。非高政府购买服务绩效的必要条件分析显示,公共服务的

表 1 必要条件分析统计

条件变量	高政府购买服务绩效		非高政府购买服务绩效	
	一致性	覆盖度	一致性	覆盖度
政府购买服务资金	0.699 164	0.570 455	0.656 892	0.509 091
~政府购买服务资金	0.398 329	0.550 000	0.445 748	0.584 615
公共服务的不确定性	0.749 304	0.475 265	0.973 607	0.586 572
~公共服务的不确定性	0.348 190	0.932 836	0.129 032	0.328 358
服务对象的意见表达	0.749 304	0.832 817	0.260 997	0.275 542
~服务对象的意见表达	0.348 189	0.331 565	0.841 642	0.761 273
政府与社会组织的信任关系	0.598 886	0.704 918	0.366 569	0.409 836
~政府与社会组织的信任关系	0.498 607	0.453 165	0.736 071	0.635 443
社会组织的项目管理能力	0.874 652	1.000 000	0.102 639	0.111 465
~社会组织的项目管理能力	0.222 841	0.207 254	1.000 000	0.883 420
社会组织的组织资源	0.849 582	0.772 152	0.366 569	0.316 456
~社会组织的组织资源	0.247 911	0.291 803	0.736 071	0.822 951

的不确定性的一致性约为 0.97,~社会组织的项目管理能力^①的一致性为 1,这表明公共服务的不确定性、~社会组织的项目管理能力是促进非高政府购买服务绩效的必要条件。

(二)条件组态分析

应用 fsQCA 软件分析会产生三个解:复杂解、简约解、中间解。本文采用优于复杂解和简约解的中间解^{[22]96},以 Ragin 和 Fiss 提出的 QCA 分析结果呈现方式,即采用实心圆代表条件存在,空心圆代表条件缺乏,用圆圈的大小区分核心条件和边缘条件、空白表示条件可有可无;符号表达如下:大黑实心点●代表核心条件存在,小黑实心点·代表边缘条件存在,大交叉圆圈⊗代表核心条件缺乏,小交叉圆圈⊙代表边缘条件缺乏^{[23]190,[24]}。表 2 是促进政府购买服务高绩效和非高绩效的组态,包含中间解、一致性、覆盖度等内容。以下分别对高政府购买服务绩效和非高政府购买服务绩效进行路径讨论。

1. 高政府购买服务绩效的组态分析

表 2 表明产生高政府购买服务绩效的两条路径。解的总一致性为 1,这意味着,在所有满足这 2 类条件组态的政府购买服务项目案例中,100%的政府购买服务项目呈现高购买绩效。解的总覆盖度为 0.80,这意味着 2 类条件组态可以解释 80%的高购买绩效案例。解的一致性和覆盖度均高于临界值,表明实证分析有效。

条件组态 1:高政府购买服务绩效=公共服务的不确定性 * 社会组织的项目管理能力 * 社会组织的组织资源。表明社会组织具有较强的项目管理能力时,如果公共服务的不确定性低、社会组织具有较多

① 在 fsQCA 运算中,波浪符号“~”是指“非”。计算某案例“非”模糊集 A 的隶属程度,需用 1 减去它在集合 A 中的隶属分数,即~A=[1]-A。

的内外部资源,则政府购买服务将获得高绩效。“社会组织的项目管理能力”是核心条件,“公共服务的不确定性”和“社会组织的组织资源”是边缘条件。该路径能解释 62%的高政府购买服务绩效案例。另外,15%的高政府购买服务绩效案例仅能被该路径解释。这类组态的典型案例是 C1、C6、C25。除了具备较强的社会组织项目管理能力,公共服务的不确定性低、社会组织具有较多的组织资源,也是导致高政府购买服务绩效的路径。(1)社会组织的项目管理能力。该路径中有较多体制内社会组织承接的项目。C1、C25 案例中社会组织是街镇区域内枢纽型社会组织,

表 2 产生高购买绩效和非高购买绩效的组态

条件变量	高购买绩效-组态解		非高购买绩效-组态解	
	解 1	解 2	解 1	解 2
政府购买服务资金			•	
公共服务的不确定性	•		●	●
服务对象的意见表达		•		
政府与社会组织的信任关系				•
社会组织的项目管理能力	●	●	⊗	⊗
社会组织的组织资源	•	•		•
一致性	1	1	0.83	0.75
原始覆盖度	0.62	0.65	0.63	0.23
唯一覆盖度	0.15	0.18	0.48	0.08
总一致性		1	0.84	
总覆盖度		0.80	0.71	

C6 是体系内枢纽型社会组织。社会组织在承接政府购买服务后将任务分解到辖区或体系内组织、利用各承接单位原有的组织人力和网络开展服务,例如:纳入各居委与村委的助残、老龄干部等人员,运用居家养老服务中心、老年协会、助残服务社等组织网络,由承接单位完成任务、中标社会组织进行统筹推进^[25]。对于简单的项目活动而言,社会组织以上下级指导关系、行政化项目管理方式高效地推进项目。行政化管理是该类项目管理的特征。(2)公共服务的不确定性。公共服务供给存在不同模式,^[26]政府购买服务内容的不确定性也存有差异。以政府购买养老服务为例:第一类是生活护理、助餐、助浴、助洁等基础性生活照料,服务不确定性最低。第二类是娱乐、社群类活动,开展各种社区活动,组建兴趣活动小组,服务不确定性较低。第三类是为失智失能、身体机能弱化、患有精神疾病等老人提供护理、康复、心理咨询等专业化服务,服务不确定性较高。政府购买第一类、第二类服务时,更易出现高购买绩效,为专业能力不强但具有项目管理能力和组织资源的社会组织提供较大的机会。在该路径中,公共服务不确定性低的项目较多,为行政化管理的方式提供前提条件。(3)社会组织的组织资源。体制内社会组织具有丰富的行政资源和社区资源,弥补其专业人力资源的欠缺。以 C25 社会组织为例,该组织是社区内生型组织,由街道、社会组织服务中心成立,具有良好的服务对象基础,能够调动和整合社区体制内的社会组织承担一部分购买服务内容,形成组织化分工的服务供给网络。这类组织资源是以行政化方式分包任务,以体制内、兼职化人力资源为主体,具有行政动员的特点。总体上,“高政府购买服务绩效=公共服务的不确定性*社会组织的项目管理能力*社会组织的组织资源”,该路径可以视为行政化项目管理导向的高政府购买服务绩效。这类高政府购买服务绩效的出现,一般需要以公共服务的不确定性较低为基础,即项目内容和方法较为简单、服务要求容易实现,以体制内、兼职化的人力资源为主,以行政化方式进行购买服务分包,并加强项目整体统筹管理、推进项目顺利完成。

条件组态 2:高政府购买服务绩效=服务对象的意见表达*社会组织的项目管理能力*社会组织的组织资源。表明,社会组织具有较强的项目管理能力时,如果购买服务立项中公众意见得以有效表达、社会组织具有较多的内外部资源,政府购买服务将获得高绩效。“社会组织的项目管理能力”是核心条件,“服务对象的意见表达”和“社会组织的组织资源”是边缘条件。该路径能解释 65%的高政府购买服务绩效案例。另外,18%的高政府购买服务绩效案例仅能被该路径解释。这类组态的典型案例是 C4、C14、C18、C29。除了社会组织具备较强的项目管理能力,该路径中服务对象的意见表达、社会组织的组织资源也具有重要作用。(1)社会组织的项目管理能力。该路径中社会组织注重项目制度化建设,在项目规

划、岗位职责、质量监督等方面提升项目规范性。以 C18 为例,社会组织构建多层次项目管理团队、建立项目岗位职责和监督机制,制定明确的项目实施计划,形成规范的项目质量管理流程;开展自我评估,运用专业量表对服务干预前后的情况进行测量和对比,分析项目干预效果。该类社会组织的项目管理体现出较强的专业化特征。(2)服务对象的意见表达。公民是公共服务需求表达的主体,需要法定渠道表达自身的服务需求,参与相关领域的对话、协商与决策^[27]。社会组织通过项目经验积累、基线调研、量表评估等方式收集分析服务对象需求,使服务对象需求得以实质性表达,并以此为基础建立项目干预逻辑,增强政府购买服务绩效。C18 承接项目运用专业量表对服务对象的家庭类型、亲子关系、社区融合度等进行评估,分析需求和问题,探索促进服务对象良性发展的模式。基于精准服务需求的项目设计,更能有效解决核心问题、提升项目干预绩效。(3)社会组织的组织资源。社会组织投入专业、全职的人力资源,形成与政府部门差异性的专业竞争力,并以社会化动员方式整合多方资源。C18 社会组织投入较为充足、拥有专业的人力资源:有 41 名社工参与项目,其中具有社工师或心理咨询师资质的社工占 83%,同时招募 44 名志愿者。C18 社会组织动员政府部门、企事业单位、社区、社会组织、公众等多部门资源,发挥多部门协同优势。社会化资源被整合到政府购买服务项目中,促进高购买绩效的出现。总体上,“高政府购买服务绩效=服务对象的意见表达*社会组织的项目管理能力*社会组织的组织资源”,该路径可以视为社会化项目管理导向的高政府购买服务绩效。该类高政府购买服务绩效的出现,需要社会组织在准确了解和定位服务对象需求的基础上,以社会化、专业化的人力资源为主体,调动多部门社会资源参与,按照项目管理的逻辑与要求,规划有序推进项目进度,实现项目目标。

2. 非高政府购买服务绩效的组态分析

表 2 也表明产生非高政府购买服务绩效的两条路径。解的总一致性为 0.84,这意味着,在所有满足这 2 类条件组态的政府购买服务项目案例中,84%的政府购买服务项目呈现非高购买绩效。解的总覆盖度为 0.71,这意味着 2 类条件组态可以解释 71%的非高购买绩效案例。解的一致性和覆盖度均高于临界值,表明实证分析有效。

条件组态 1:非高政府购买服务绩效=政府购买服务资金*公共服务的不确定性*~社会组织的项目管理能力。表明,当社会组织具有较弱的项目管理能力时,即使政府购买服务的资金较充分、公共服务的不确定较低,政府购买服务仍将出现非高绩效。“~社会组织的项目管理能力”是核心条件,“政府购买服务资金”和“公共服务的不确定性”是边缘条件。该路径能解释 63%的非高政府购买服务绩效案例。另外,48%的非高政府购买服务绩效案例仅能被该路径解释。该类路径的典型案例分析是 C10 和 C12。“~社会组织的项目管理能力”表示社会组织的项目管理能力不强。从典型案例可见,非强的社会组织项目管理能力具体表现为:项目执行机构与项目实施地街道和居委沟通不畅、项目需求方的评价较差;项目未按原计划的服务对象、进度、内容、方法等推进,部分指标没有完成;项目执行机构分包项目内容、对合作方缺乏监督;项目主要人员频繁变更;项目档案不规范、甚至记录存在造假情况。C10 案例的购买服务资金为 83 万元,经费大大超过同期中标的其他项目;项目内容是为某镇 60 岁以上约 4 500 名老人提供助洁、助浴、助聊、助疗、助理服务,服务内容较为简单、容易执行且易测量。这类项目容易实现产出,但该组织未对项目进行合理规划和有效管理,将服务外包给供应商后未监控供应商的服务质量,项目进展和完成情况等档案记录混乱甚至造假,项目指标没有全部完成。可见,在缺乏强社会组织的项目管理能力情况下,即使政府购买服务资金充足、公共服务的不确定性低,也会导致非高政府购买服务绩效。

条件组态 2:非高政府购买服务绩效=公共服务的不确定性*政府与社会组织的信任关系*~社会组织的项目管理能力*社会组织的组织资源。表明,当社会组织具有较弱的项目管理能力时,即使公共服务的不确定性低、政府与社会组织有较高信任度、社会组织有较多内外部资源,政府购买服务仍将出现非高服务绩效。“~社会组织的项目管理能力”是核心条件,“公共服务的不确定性”“政府与社会组织的信任关系”和“社会组织的组织资源”是边缘条件。该路径能解释 23%的非高政府购买服务绩效案例。另

外,8%的非高政府购买服务绩效案例仅能被该路径解释。该类路径的典型案例是 C15 和 C27。该路径典型案例中,非强的社会组织项目管理能力具体表现为:项目内部管理较为薄弱,未按原定进度推进项目,部分指标未完成。该路径中社会组织都是体制内组织,与政府具有天然的信任关系,且较容易动员社区内社会组织、企业等相应资源,具有一定的社区基础;而其服务内容也较为简单,例如开展文化艺术兴趣小组、开展社区活动、提供慢性病指标监测等,服务不确定较低。但即使如此,社会组织具有非强的项目管理能力的情况下,也只能出现非高政府购买服务绩效。

四、结论

政府购买社会组织服务绩效的影响因素是多重的。经 fsQCA 分析发现,高政府购买服务绩效的出现有两条路径:(1)高政府购买服务绩效=公共服务的不确定性 * 社会组织的项目管理能力 * 社会组织的组织资源;(2)高政府购买服务绩效=服务对象的意见表达 * 社会组织的项目管理能力 * 社会组织的组织资源。非高政府购买服务绩效的出现有两条路径:(1)非高政府购买服务绩效=政府购买服务资金 * 公共服务的不确定性 * ~社会组织的项目管理能力;(2)非高政府购买服务绩效=公共服务的不确定性 * 政府与社会组织的信任关系 * ~社会组织的项目管理能力 * 社会组织的组织资源。从以上路径可见,社会组织的项目管理能力成为影响政府购买服务绩效的核心条件。社会组织内部具有不同的项目管理能力,行政化项目管理和社会化项目管理是两种主导类型。我国存在大量体制内社会组织,但社会组织性质或自主性并不等同于社会组织能力,和政府购买服务绩效也无直接的因果关系。并非体制内社会组织就无法呈现高政府购买服务绩效,也并非体制外社会组织就一定呈现高政府购买服务绩效。有必要将社会组织能力的讨论提上日程,加强社会组织自身的项目管理能力,促使其按照项目启动、规划、执行与监管、收尾等过程组来加强规范化实施,保质保量地提供优质的公共服务。政府部门需构建有利于项目实施的制度安排,做好项目的总体规划和资金安排,提高公共服务项目安排的稳定性,给予社会组织项目生产的长远预期;并通过能力建设、市场竞争、生态建设等激励机制,促进承接服务的社会组织提升能力,进而推动公共服务供给市场的健康有序发展。

参考文献:

- [1] 张汝立,刘帅顺,包雯. 社会组织参与政府购买公共服务的困境与优化——基于制度场域框架的分析[J]. 中国行政管理,2020(2):94-101.
- [2] 管兵,夏琪. 政府购买服务的制度选择及治理效果:项目制、单位制、混合制[J]. 管理世界,2016(8):58-72.
- [3] 王清. 项目制与社会组织服务供给困境:对政府购买服务项目化运作的分析[J]. 中国行政管理,2017(4):59-65.
- [4] 陈尧,马梦好. 项目制政府购买的逻辑:诱致性社会组织的“内卷化”[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2019(4):56-58.
- [5] 敬义嘉. 社会服务中的公共非营利合作关系研究——一个基于地方改革实践的分析[J]. 公共行政评论,2011(4).
- [6] 管兵. 竞争性与反向嵌入性:政府购买服务与社会组织发展[J]. 公共管理学报,2015(3):83-92+158.
- [7] 黄新华. 公共服务合同外包中的交易成本:构成、成因与治理[J]. 学习与实践,2013(6):71-78.
- [8] 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.
- [9] 叶托,胡税根. 政府购买社会服务的绩效评估指标体系研究——基于德尔菲法和层次分析法的应用[J]. 广东行政学院学报,2015(2):5-13+45.
- [10] 徐家良,许源. 合法性理论下政府购买社会组织服务的绩效评估研究[J]. 经济社会体制比较,2015(6):187-195.
- [11] 李春霞,况在暖,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.
- [12] 杨书胜. 政府购买服务内卷化倾向及成因分析[J]. 理论与改革,2015(3):127-129.

- [13] 马全中. 政府向社会组织购买服务的“内卷化”及其矫正——基于B市G区购买服务的经验分析[J]. 求实, 2017(4): 44-57.
- [14] BRYSON J M, CROSBY B C, STONE M M. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature[J]. *Public administration review*, 2006(s1): 44-55.
- [15] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2008(4): 543-571.
- [16] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An integrative framework for collaborative governance[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2012(1).
- [17] 李军鹏. 政府购买公共服务的学理因由、典型模式与推进策略[J]. 改革, 2013(12): 17-29.
- [18] 田凯. 政府与非营利组织的信任关系研究——一个社会学理性选择理论视角的分析[J]. 学术研究, 2005(1): 90-96.
- [19] WERNERFELT B. A resource-based view of the firm[J]. *Strategic management journal*, 1984(2): 171-180.
- [20] PETERAF M A, BARNEY J B. Unraveling the resource-based tangle[J]. *Managerial and decision economics*, 2003(4): 309-323.
- [21] 杜运周, 贾良定. 组态视角与定性比较分析(QCA): 管理学研究的一条新道路[J]. 管理世界, 2017(6).
- [22] 伯努瓦-里豪克斯, 查尔斯 C. 拉金. QCA 设计原理与应用: 超越定性与定量研究的新方法[M]. 杜运周, 李永发, 等译. 北京: 机械工业出版社, 2017.
- [23] RAGIN C C. *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- [24] 陈汉辉, 孙德良, 武佩剑. 创业团队“凭什么”促进绩效提升? ——基于39家孵化器企业案例的模糊集定性比较分析[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2022, 24(1): 77-85.
- [25] 许源. 购买场域中的组织特征及其制度逻辑: 政府购买服务供给市场研究[J]. 学习与实践, 2016(1): 76-86.
- [26] 孙鹤汀, 高千. 乡村振兴战略下农村公共服务供给: 现实困境与路径优化[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2022, 24(6): 88-95.
- [27] 马雪松. 结构、资源、主体: 基本公共服务协同治理[J]. 中国行政管理, 2016(7): 52-56.

Influencing Factors and Mechanism of Performance Differences of NGOs' Government Purchasing Services

XU Yuan

(School of Public Administration, Hunan University, Changsha 410082, China)

Abstract: Government purchasing services plays a pivotal role in delivering public services and fostering the growth of NGOs. At present, there is a dearth of in-depth insight into the conditions and mechanisms that underlie the performance differences of NGOs' government purchasing services. Based on collaborative governance integrated framework, this paper analyzes 35 cases of government purchasing services using fsQCA, and discusses the influencing factors and mechanism that shape the performance differences of government purchasing services. The analysis shows two distinct pathways that lead to high-performing government purchasing services. The first pathway is oriented towards administrative project management, characterized by low service uncertainty, strong management ability and high organizational resources. The second pathway emphasizes socialized project management, where the key elements are full expression of opinions, robust management ability and high organizational resources. Notably, project management ability becomes the core condition that affects the performance of government purchasing services. In light of these findings, there is a pressing need to improve the project management capacity of NGOs in order to boost the performance of government purchasing services.

Key words: performance of government purchasing services; project management ability; configuration analysis; fsQCA; Collaborative governance

(责任编辑:魏 霄)