

市场问责机制的局限性及超越：政府购买公共服务的多元问责框架^{*}

叶 托 隆晓兰

【提 要】新公共管理理论认为，仅仅利用市场竞争就能确保政府购买公共服务的问责性。然而，市场问责机制存在诸多局限性，包括前置条件偏向理想化、核心假设不一定成立、负面效果颇具威胁性等。为了开发更多潜在的问责机制，本文尝试构建一个政府购买公共服务的多元问责框架，从问责关系、问责内容、问责工具三个维度区分市场、科层、法律、专业、政治五种问责机制。综合运用五种问责机制可以有效弥补单独依靠一种问责机制的不足。

【关键词】政府购买公共服务 市场问责机制 多元问责框架

〔中图分类号〕D630 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2016)06—0051—07

一、问题的提出

在新公共管理运动的影响下，很多外国政府改变了其依靠自身机构和雇员来提供公共服务的传统方式，转而借用政府购买的新方式将公共服务的生产职能移交给了非政府组织。上世纪末，我国的一些地方政府也开始尝试利用政府购买公共服务的方式来供给某些特定类型的公共服务，如社区建设、居家养老、就业培训、垃圾处理等。经过十余年的探索和发展，政府购买公共服务的方式被越来越多的地方政府所采用，其涉及的领域也得到了很大拓展。中共十八届三中全会明确提出，“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”。

政府购买公共服务的普及化带来了极其严

峻的政府问责困境。其一，基于过程控制的传统政府问责机制存在“水土不服”的问题。传统政府问责机制只适用于政府垄断公共服务提供的特定情境，因为它是建立在公私二分的基础之上的，强调利用法定的标准、规则和程序来控制政府的行为。然而，在政府购买公共服务中，不受公法原则约束的非政府组织承担起了公共服务的生产职能，这一深刻变化使传统政府问责机制失去了用武之地。其二，基于市场竞争的政府问责机制存在“过简化”的弊端。政府购买公共服务通过引进市场竞争，将问责的

^{*} 基金项目：广州市哲学社会科学发展“十二五”规划课题“广州市政府购买公共服务的质量控制体系构建研究”（编号：15G09）；中央高校基本科研业务费资助项目“政府购买公共服务的责任风险与问责体系研究”（编号：2015BS01）。

落脚点聚焦在服务的生产绩效和顾客的选择权利上,在新公共管理的倡导者看来,这样的问责机制比传统政府问责机制更为可取。但是,新公共管理对问责问题的处理明显过于简单化,因为在上述框架下,公私之间的区别被抹杀,服务对象的意涵被窄化,公共责任的复杂性被忽视。

由此可见,为政府购买公共服务构建一套科学有效的问责机制已是当务之急,否则,当公共服务的生产职能被移交给非政府组织时,我们将既无法确定公共服务提供的效率是否真地有所提高,也无法确保公共财政不遭浪费、公共权力不被滥用和公民权利不受损害。也正因观察到这一点,著名学者克里斯托弗·胡德将问责问题列为政府购买公共服务面临的两大主要挑战之一。^①

二、政府购买公共服务的市场问责机制及其局限性

问责是指“权力拥有者必须就其行为进行解释和承担责任”,^②换言之,如果权力拥有者无法满足特定对象所期望的要求,就必须承担一定的负面后果。任何一个成功的政府治理工具均离不开一套与之相配套的问责机制。新公共管理的倡导者相信,与政府直接提供相比,政府购买公共服务可以借助市场竞争的力量使问责得到强化,从而纠正传统政府问责机制“重程序轻结果”的弊端。不过,批评者认为,上述过于简单的结论只是一个神话,因为很多研究表明,仅仅依靠市场机制不但不能确保问责的有效性,而且很有可能会弱化问责。

(一) 基于竞争的问责:政府购买公共服务的市场问责机制

与政府直接生产公共服务相匹配的问责机制是基于过程控制的传统政府问责机制,它关注的核心问题是如何防止行政官员在提供公共服务时滥用公共权力,因而十分强调通过设立大量复杂繁琐的标准、规则和程序来限制自由裁量权的使用,并运用各种外部监督机制来确保这些标准、规则和程序被严格遵守。对此,新公共管理理论批评指出,政府垄断公共服务

生产和传统问责机制总会伴随两个严重的弊端:一则,它们并未阻止政府生产出高成本、低品质的公共服务,缺乏效率的政府难以称得上负责任;二则,它们使政府可以用“照章办事”的名义逃避诸多责任,遵守规则从手段变成了目的。

新公共管理理论认为,根除上述两个弊端的最佳办法就是打破政府的低效垄断,将市场竞争引入公共服务生产之中。相应地,政府问责机制也必须彻底摒弃韦伯式官僚制的视角,转而“越来越多地根据市场术语来界定”。^③具体而言,就是政府应该把问责的焦点转移到生产效率和顾客满意之上,让市场竞争取代标准、规则和程序成为政府问责的主要机制。与政府直接提供相比,基于市场竞争的公共服务生产方式将明显地加强问责,因为它迫使公共服务的生产者更加积极地回应民众需求,而非呆板地墨守“繁文缛节”。

政府购买公共服务是一种典型的准市场机制,其创建市场竞争的原理是:对公共服务的提供者和生产者进行区分,政府只承担提供者的角色,而将生产者的角色交由私人企业或非营利组织,然后通过合同竞标的方式,使公共服务生产者之间展开有效的竞争,最终为消费者带来高效优质的公共服务。在新公共管理理论看来,如果上述安排得以实现,那么市场竞争的力量便能保证问责获得更有效实现:由于存在大量相互竞争的服务生产者,政府在合同招标时可以择优;一旦服务生产者不能展示令人满意的绩效,政府就会解除合同;服务生产者为了获得承包合同或免于被解除合同,便拥有了高效生产优质公共服务的强烈动机。

(二) 市场神话的破灭:市场问责机制的局限性

在所有的市场化形式中,政府购买公共服

① Hood, C., Which Contract State? Four Perspectives on Over-outsourcing for Public Services, *Australian Journal of Public Administration*, Vol 56 (3), 1997, p 121.

② 世界银行:《公共部门的社会问责:理念探讨及模式分析》,宋清译,中国人民大学出版社2007年版,第83页。

③ [美] B·盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明等译,中国人民大学出版社2001年版,第52页。

务是最为流行的，但也是最受争议的。经过大量的研究，新公共管理的质疑者认为，仅仅依靠市场竞争就能确保政府购买公共服务的问责性只不过是一个市场神话。他们主要从三个方面深刻地批评了这个市场神话：

第一，市场问责的前置条件偏向理想化。政府购买公共服务的市场问责机制要想发挥预期作用，需要具备两个非常苛刻的前置条件：其一是充分竞争的服务市场。萨瓦斯明确指出，“问题的实质不是国营还是私营，而是垄断还是竞争”，“服务供给中的自由选择是极端重要的。完全依赖单一的供应者，不管它是政府部门或者是私人企业，都是很危险的”。^① 遗憾的是，大量研究表明，绝大多数公共服务购买市场都存在着或多或少的市场失灵问题，尤为严重的是社会服务购买市场。^② 其二是足够聪明的政府买家。公共服务的购买合同不会自我执行，要想获得竞争带来的好处，政府必须转型为一个精明的买家。令人左右为难的是，一些研究证明，推行政府购买公共服务会削弱政府管理合同的能力，因为在这个过程中，人手和经费会被相应裁撤，与公共服务生产的制度记忆和政策技能会逐步丧失。^③

第二，市场问责的核心假设不一定成立。只要存在充分竞争的市场，政府必定能买到优质廉价的公共服务，这是市场问责机制的核心假设。有些学者直接针对这一假设做了相应的定量检验，结果发现，这个貌似毫无破绽的假设并非像大多数人所想象的那么牢靠。例如，Fernandez 收集到了 439 个美国地方政府购买公共服务的样本，其数据检验不仅显示出竞争和政府购买公共服务的绩效之间并不存在相关性，还表明了竞标者的数量与政府购买公共服务的绩效之间甚至存在负相关性。^④ 此外，实证研究也发现，竞争只会导致更加频繁的供应商更替，却并不能激励供应商表现得更出色。^⑤ 这些结论的背后有着令人信服的理由：不稳定的合同关系迫使政府经常浪费大量的时间来与新的承包商熟悉彼此；由于一些公共服务的绩效标准相对模糊，竞标并不能保证选出最佳的供应商；政府更在乎的可能是节约成本和推诿责任，而

不是公共服务的品质，等等。

第三，市场问责会带来诸多负面效果。批评者还认为，即便政府购买公共服务的市场问责机制确能改善公共服务，我们也不应该忽视它同时也产生了很多负面的影响。首先，政府购买公共服务过度关注生产效率和利润激励，这明显窄化了问责的范围。效率仅是政府应该追求的价值之一，而且也不是其中最重要的。一个负责任的政府绝不会武断地把效率价值置于参与、公平、正义、信任、公开等价值之上，正如凯特尔所说的，“民主政府的底线是责任，而不是利润或公民满意，而且顾客服务并没有为责任提供一个良好的代表性测量标准”。^⑥ 其次，政府购买公共服务模糊了公私之间的边界，从而为公私双方规避责任提供了方便。对于政府来说，将公共服务生产的职能转移给非政府组织，不仅可以让其在一定程度上摆脱正当程序的束缚，而且可以在出现问题时把责任归咎于非政府组织。对于非政府组织来说，政府购买公共服务一方面让其染指公共权力，另一方面却无需像政府一样受到严格的约束和监督。一个广为引用的例子是，政府购买公共服务让公民较难获得相关信息，因为非政府组织没有义务对外公开信息，而且还经常以“商业机密”

① [美] E. S. 萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，周志忍等译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 81、125 页。

② 叶托：《超越民营化：多元视角下的政府购买公共服务》，《中国行政管理》2014 年第 4 期。

③ Van Slyke, D., Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government Nonprofit Social Service Contracting Relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 17 (2), 2007, pp 157-187.

④ Fernandez, S., What Works Best When Contracting for Services? An Analysis of Contracting Performance at the Local Level in the US, *Public Administration*, Vol 85 (4), 2007, pp 1119-1141.

⑤ Lamothe, M and Lamothe, S., Competing for What? Linking Competition to Performance in Social Service Contracting, *The American Review of Public Administration*, Vol 40 (3), 2010, pp 326-350.

⑥ 转引自 [美] 珍妮特·V·登哈特、[美] 罗伯特·B·登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，丁煌译，中国人民大学出版社 2010 年版，第 43 页。

为由藏匿于己不利的信息。最后，政府购买公共服务制造了寻租空间。一般来说，政府购买公共服务要么采取招投标的形式，要么采取定向委托的形式，而无论哪种形式都可能为受贿、回扣、政治回报等腐败行为提供机会。更值得警惕的是，为了获得寻租机会，部分政府官员会尽可能多地运用政府购买的方式来生产公共服务，进而造成了“外包过度”的结果。

三、政府购买公共服务的多元问责框架构建

由前文分析可知，政府购买公共服务让问责陷入了一个僵局：一方面基于公私二分理念而建立的传统问责机制很难适用于这种以公私混合为主要特征的政策工具；另一方面为其量身定做的市场问责机制并不像理论所承诺的那样是一剂万灵药。要想打破这个僵局，我们就不能单独依靠市场竞争或者规则程序，而应该挖掘和发展更多潜在的问责机制，让它们互为补充、相辅相成，共同确保政府购买公共服务的问责性。

学界关于问责分类的研究可以为我们探寻更多潜在的问责机制提供有益的借鉴。在西方，问责分类研究开端于弗雷德里克和芬纳关于德性问责和机制问责的著名争论。^① 学者们普遍认为，影响力最大的问责分类模型有两个：^② 第一个模型是 Romzek 和 Dubnick 提出的，他们将问责划分为科层问责、法律问责、专业问责和政治问责四种类型；^③ 第二个模型是 O' Donnell 提出的，他将问责划分为垂直问责和平行问责两种类型。^④ 其他大多数的问责分类研究基本上都是对上述模型的应用、拓展或改进。在我国，学者们除了运用上述两个模型分析我国的问责类型之外，还特别关注我国非竞选政治中的问责类型，^⑤ 比如马骏区分了选举问责和预算问责的不同。^⑥ 比较来看，Romzek 和 Dubnick 的分类模型是最为细致的，也是最具操作性的，故而也最符合本研究构建科学有效的问责框架的目的。

因此，本文借鉴 Romzek 和 Dubnick 的经典

分类模型，再加上前文提到的市场问责机制，提出市场、法律、科层、专业、政治五种问责机制，并从问责关系（即对谁问责）、问责内容（即问责什么）、问责工具（即如何问责）三个维度来剖析每一种问责机制，试图构建一个政府购买公共服务的多元问责框架（见表 1）。在这个框架里，五种问责机制既相互区别，又相互融合。第一，它们既有明确的分工，又有紧密的协作。从分工的角度讲，每一种问责机制有着不一样的问责关系、问责内容和问责工具；从协作的角度讲，任何一种问责机制均难以单独成事，必须通过相互配合才能确保问责真正落实。第二，它们存在主次之分，相互协作并非意味着所有问责机制必须发挥同等的作用。在实际运行中，由于情境的不同，每种问责机制发挥的作用是存在差异的。比如，当公共服务购买市场足够完善时，市场问责机制的作用可能会比较突出；当出现合同纠纷时，则需要法律问责机制发挥更大的作用。

表 1 政府购买公共服务的多元问责框架

	问责关系	问责内容	主要的问责工具
市场问责机制	对顾客负责	改善效率和质量	竞争性招标、绩效评估
法律问责机制	对规则负责	保障依法行政	宪法审查、司法调查、检举揭发
		维护信托责任	财务审计、合同管理、提出诉讼

① 颜昌武、马骏：《公共行政学百年争论》，中国人民大学出版社 2010 年版，第 3～32 页。

② 谷志军、王柳：《中西不同政治生态中的问责研究述评》，《甘肃行政学院学报》2013 年第 2 期。

③ Romzek, B and Dubnick, M., Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, *Public Administration Review*, Vol 47 (3), 1987, pp 227 — 238.

④ O' Donnell, G., Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy*, Vol 9 (3), 1998, pp 112—126.

⑤ 宋涛：《中国地方政府行政首长问责制度的制度设计缺陷及影响》，《行政论坛》2007 年第 1 期。

⑥ 马骏：《实现政治问责的三条道路》，《中国社会科学》2010 年第 5 期。

续表

	问责关系	问责内容	主要的问责工具
科层问责机制	对上级负责	遵从组织决定	制定规章制度、设置监控机构
专业问责机制	对职业负责	尊重专业知识	专业标准、资格认证、第三方评价、员工培训
政治问责机制	对选民负责	回应选民的期待和质疑	定期选举、公民参与、信息公开、投诉、满意度调查

（一）市场问责机制

尽管政府购买公共服务的市场问责机制存在诸多局限性，但不可否认的是，它仍然是确保问责性的一条重要途径。市场问责机制致力于改善公共服务生产的效率和质量。这个目标虽然不像新公共管理学者认为的那么至高无上，却也应该获得每一个负责任的政府的重视。为了实现这一目标，市场问责机制设定了一种责任关系的假设：公共服务的接受者被定位为顾客，公共服务的提供者和生产者则被要求像市场中的私人企业一样为顾客提供价廉物美的公共服务。在该责任关系的定位下，如何确保公共服务的生产效率和产出质量有所改善，便成了市场问责机制的首要问题。

大多数的学者都承认，充分的市场竞争是改善生产效率和服务质量的关键所在。由于政府购买公共服务属于人为构建而非自然孕育的市场机制，因此常常遭遇竞争不充分的麻烦。为了解决这一麻烦，政府经常使用两种手段来加强市场竞争：一是在购买服务之前，力求保证竞争性招标的有效性。具体来说，政府有责任一方面千方百计地吸引足够数量的投标者参与竞争，另一方面必须竭力避免让中标的承包商演变为垄断者。二是在购买服务之后，积极运用绩效评估来衡量承包商的表现。通过绩效评估，政府可以测评生产效率和 Service 质量的改善程度，并在此基础上对承包商实施奖励或惩罚。

（二）法律问责机制

法律问责机制建立在对规则负责的基础之上，体现的是现有法律体系对政府购买公共服务行为的规范和约束。一般来说，政府购买公

共服务的法律问责机制可以通过两条不同的途径发挥作用。第一条途径要求政府购买公共服务必须符合依法行政的原则，任何违反法律规定的行为，如政府腐败、承包商串标、公民被侵权等，均需受到法律的相应制裁。举例来说，市场问责机制并不像理想中的那样可以保证“顾客说了算”，大量事实表明，在政府购买公共服务中，顾客往往是最没有发言权的，因为承包商倾向于只对控制竞标过程的政府负责。故而，如果没有法律的保护，公共服务接受者的权利很可能会遭受政府和承包商的共谋侵犯。保护公共服务接受者免受这种侵害的法律问责工具包括宪法审查、司法调查、检举揭发等。

公共服务的购买合同本身就意味着承包商对政府负有某种法定的信托责任，法律问责的第二条途径旨在维护这一信托责任。政府购买公共服务的核心环节之一是，买卖双方签订承包合同，明确委托人想要代理人完成的具体目标。这份合同是具有法律效力的，“私法制裁迫使人们做出可信的承诺，并迫使他们为违背这些承诺承担责任”。^① 简而言之，作为买方的政府可以通过私法制裁的手段对承包商实施问责。为了保证此种问责的有效性，政府通常需要在承包合同中详细地说明公共服务生产的具体内容、质量标准、违约赔偿责任等，并尽可能避免模棱两可的条款。对于这种法律问责来说，财务审计、合同管理、提出诉讼均是比较常用的问责工具。

（三）科层问责机制

虽然推行政府购买公共服务的初衷是让高效的问责机制彻底取代僵化的科层问责机制，但事实上被新公共管理学者猛烈抨击的科层问责机制在政府购买公共服务中一直发挥着不可替代的作用。科层问责机制依赖于等级制原则——对上级负责和为下级负责，其目的在于保证组织中的下级职员服从上级职员的命令。不少研究表明，政府购买公共服务的买卖双方都十分重视科层问责机制，然而背后的具体理由不尽相同。对于作为买方的政府来说，机构

① [英] A. C. L. 戴维斯：《社会责任：合同治理的公法探析》，杨明译，中国人民大学出版社 2015 年版，第 55 页。

的高层领导对政府购买公共服务的成效负有不可推卸的责任,因而必须确保机构的普通职员能够贯彻高层的意志。对于作为卖方的非政府组织而言,承接政府的购买合同意味着必须接纳政府对程序和规则所提出的严苛要求,非政府组织在承接政府合同之后普遍存在日益科层化的趋势,也就是说,非政府组织越来越广泛地使用科层问责机制。

无论是政府,还是非政府组织,强化科层问责机制的一般途径均是对执行过程进行严格监控,具体监控工具包括制定约束性的规章制度、设置相对独立的监控机构等。在政府方面,对政府购买公共服务施加的控制更多源于高层领导所支配的直接监控手段,而非正式的法律。政府内部的很多机构均具有替高层领导监控政府购买公共服务过程的职责,比如财政部门、采购部门、审计部门、督察部门等。在非政府组织方面,其高层领导为了应对政府比较严格的审查,不得不牺牲一些原有的灵活性,从注重结果变为注重过程。

(四) 专业问责机制

专业问责机制也被称为“自我问责机制”,其主要倡导者卡尔·弗里德里克认为:“负责的行政官员必须对两种主导因素做出回应:技术知识和公众情绪……比起上司对其活动提出的批评,行政官员更加关注职业同行的看法”。^①从专业问责机制的角度来看,政府购买公共服务是一种专业性和技术性很强的活动,对科学知识和职业技能有相当高的要求,这意味着,诸如政治家、公众等外部人员可能既不懂如何有效推进这一活动,也很难对之进行有效监督和约束。因此,在政府购买公共服务的决策、规划和执行中,专家式的工作人员应该首先将职业规范和专业标准内化为自己的信仰和价值,然后被赋予高度的自由裁量权,最后由职业同行来审查和评估其行为。

不少学者认为,作为一种德性问责,专业问责机制缺乏可操作性问责工具。然而事实并非如此,很多常见工具可以用来落实专业问责,例如专业标准、资格认证、第三方评价和员工培训等。其中,作为买方的政府比较偏好使用资格认证和第三方评价。目前,国内很多地方

政府已经要求社会组织申请承接政府职能转移和购买服务的资质,并积极借助第三方评价来衡量政府购买公共服务的成效。而作为卖方的非政府组织,则倾向于通过设定专业标准和加强员工培训的方式来改善公共服务生产的效率和品质。

(五) 政治问责机制

与专业问责机制或市场问责机制将政府购买公共服务视为一项技术性活动不同,政治问责机制强调政府购买公共服务更是一种政治过程,必须对选民负责,反映选民的期待,回应选民的质疑。越来越多的实证研究显示,政府之所以决定将公共服务生产的职能转交给非政府组织,主要不是出于技术上的考虑,而是因为感受到政治压力而不得不为之;在政府购买公共服务的实施过程中,政府最担心的恰恰也是公众不满,而不是服务生产的真实效率或效益问题。^②同时,学者们也普遍认为,政府购买公共服务倾向于弱化政治问责的压力,这背后的原因有二:一是选民难以直接对购买合同的缔结产生影响;二是政府有借口把可能出现的负面结果归咎于承包商。

无论针对何种政府行为,定期选举都是最为核心的政治问责工具。尽管和定期选举一样都属于正规的政治问责工具,但公民参与被使用的频率要高得多。为了促进公民参与,不少地方政府强制规定,政府在做出购买公共服务的决策之前必须召开公众听证会,征求民众意见。除了定期选举和公民参与,还有一种颇受重视的政治问责工具是信息公开。由于作为卖方的非政府组织不像政府一样具有向公众公开信息的义务,因而将信息公开运用到政府购买服务的问责中会存在一定的局限性。此外,投诉和满意度调查也是常用而又重要的政治问责工具。

① Friedrich, C., Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility, *Public Policy*, Vol 1 (1), 1940, p 12.

② Petersen, O., Houlberg, K. and Christensen, L., Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services, *Public Administration Review*, Vol 75 (4), 2015, pp 560—570.

四、结束语

近年来，政府购买公共服务已然成为一种广受各级政府欢迎的政策工具。一些学者和实践者相信，政府购买公共服务要比直接生产公共服务更有效率，因为前者所构建的准市场机制能够迫使承包商不断以更低成本提供更好服务。遗憾的是，以市场竞争为基础的市场问责机制并不如想象中的那么完美。要想确保政府购买公共服务的问责性，就需要在市场问责机制之外探寻更多的问责机制。为此，本文从问责关系、问责内容、问责工具三个维度详细分析了政府购买公共服务的五种问责机制。不过，由于研究对象颇具复杂性，本文遗留了三个值得进一步深究的问题：

一是不同问责机制之间的冲突问题。五种问责机制均有各自独特的理论依据、实践途径和局限性，彼此之间可以相互补充，却也常常相互冲突。例如，专业问责机制所依赖的专家总是倾向于漠视政治问责机制所倡导的公民参与；法律问责机制和科层问责机制强调规则和监控的重要性，而专业问责机制则主张赋予工作人员更多的自由裁量权。

二是多元问责的成本问题。综合运用多种问责机制，一方面可以强化政府购买公共服务

的问责性，另一方面却也带来了相当棘手的成本问题。具体来说，推行政府购买公共服务的主要初衷是为了降低公共服务提供的成本；但如果想要实现这个初衷，就不能仅仅依靠单一的问责机制；而如果运用更多的问责机制，成本又会不可避免地上升。

三是多元问责的适用条件问题。每一种问责机制均有自身的适用条件，其发挥作用的程度会受到政治、经济和社会等外部环境的深刻影响。市场问责机制的有效性主要依赖于公共服务市场的发育程度；科层问责机制的有效性受到政府能力水平的制约；法律问责机制的有效性与法治化程度有着密切的联系；专业问责机制的有效性依靠的是职业共同体的建设水平；政治问责机制的有效性取决于民主政治的发展状况。故而，不同的政府在进行多元问责时，需要依据自身的有利条件遴选出最有效的问责机制，同时也要通过改善不利条件来更好地发挥其他问责机制的作用。

本文作者：叶托是华南理工大学公共管理学院副教授；隆晓兰是华南理工大学公共管理学院讲师
责任编辑：任朝旺

Limits of Accountability Mechanism by Market and Beyond: A Multi-Accountability Framework for Contracting Out Public Services

Ye Tuo Long Xiaolan

Abstract: New Public Management argues that market competition alone can ensure accountability in contracting out public services. Nevertheless, accountability mechanism by market shows lots of limits, such as the idealized precondition, the questionable core assumption, and some negative effects. In order to develop more accountability mechanisms, this paper tries to build a multi-accountability framework for contracting out public services. According to the three dimensions (to who, for what, and with what means), the framework distinguishes and profiles five accountability mechanisms (market, hierarchical, legal, professional, and political). Each accountability mechanism has its advantages and limitations.

Keywords: contracting out public services; accountability mechanism by market; multi-accountability system