

城市公共环境卫生服务外包的监管困境与对策研究

——以江苏省盐城市为例

研究生姓名：王文卿 导师姓名：赵锦山

学科：公共管理专业 研究方向：政府改革与运行 年级：2021 级

中文摘要

在城市发展的过程中，地方政府面临环卫服务需求日益增长与自身服务能力提升不足之间的矛盾。为了优化资源配置、提高服务效率，各国政府逐渐将环卫服务也纳入到服务型政府打造的范畴中，并且试图通过服务外包的方式来弥补政府服务能力上的不足。然而服务外包给政府监管机制也带来了新的挑战。

江苏省作为我国经济发展速度名列前茅的省份，城市人口的不断增加意味着其城市公共服务压力的增加。盐城市作为三线城市，其城市公共服务压力的现状与我国大多数城市相似，因此以其作为研究能对，能够在一定程度上为我国其他三线城市的发展提供参考。基于此，本研究以我国江苏省盐城市为研究对象，聚焦于盐城市的城市环卫服务的外包监管困境，通过系统地梳理盐城市的环卫服务外包运作情况与监管现状，分析其存在的问题，深入剖析当前城市公共环卫服务外包监管的实际困难。经调查发现，当前盐城市的环卫服务外包监管存在内部运行监管失效、外部监管效率低下、惩罚措施的单一性以及整个监管体系力量不足、完整性不足等多方面困境。结合理论进行分析，认为这些问题与委托代理关系的复杂性、双层监管体系不完善以及监管机制的脱节有着不可分割的联系。

为了解决监管困境，本论文结合相关理论提出建议。一是需完善内部监管机制，提升政府作为“精明买主”的能力，选择合格的服务供应商并确保其守信；二是建议政府加强外包环卫服务的规范化与竞争性，细化合同条款，并设计科学合理的评估标准；再次，政府应当健全相关法律法规，并明确多样化监管主体的责任与职能，运用现代化的科技手段提高监管有效性；三是建议强化政府自身的监督机制，通过构建公共服务外包平台来加强监督。通过以上的研究分析，本文希望能够为政府提供新的角度来理解并改进公共服务外包的监管工作，进而更有效地提高城市环卫服务的整体质量。

关键词：环卫服务；服务外包；双层委托代理监管

Research on Regulatory Dilemma and Countermeasures of Outsourcing Urban Public Environmental Sanitation Services --Taking Yancheng City of Jiangsu Province as an Example

Graduate student: Wang Wenqing

Supervisor: Zhao Jinshan

Major: Public Administration

Research direction: Local government governance

Grade: 2021

Abstract

In the process of urban development, local governments face a contradiction between the increasing demand for environmental sanitation services and their own insufficient capacity to provide these services. To optimize resource allocation and improve service efficiency, governments worldwide have gradually included environmental sanitation services in the scope of building a service-oriented government, and have attempted to make up for their lack of service capacity through outsourcing. However, outsourcing also brings new challenges to government regulatory mechanisms.

Jiangsu Province, as a leading province in China's economic development, faces increasing pressure on urban public services due to the continuous growth of its urban population. Yancheng City, as a third-tier city, shares the same situation with most other cities in China, making it a suitable case study to provide references for the development of other third-tier cities in China. Based on this, this study focuses on Yancheng City, Jiangsu Province, and the dilemmas in regulating the outsourcing of urban environmental sanitation services. By systematically examining the operation and regulatory status of Yancheng's sanitation service outsourcing, it analyzes the existing problems and delves into the practical difficulties in regulating the outsourcing of urban public sanitation services. Investigations have revealed various dilemmas in Yancheng's outsourcing supervision, such as ineffective internal operation supervision, low external regulatory efficiency, the singularity of penalty measures, and the overall lack of strength and completeness in the regulatory system. Theoretical analysis suggests that these issues are inextricably linked to the complexity of principal-agent relationships, the imperfect dual regulatory system, and the disconnection of regulatory mechanisms.

To address these regulatory dilemmas, this paper proposes several recommendations

based on relevant theories. First, it is necessary to improve the internal regulatory mechanism, enhance the government's ability to act as a "smart buyer," select qualified service providers, and ensure their trustworthiness. Second, the government should strengthen the standardization and competitiveness of outsourced sanitation services, elaborate contract terms, and design scientific and reasonable evaluation criteria. Third, the government should improve relevant laws and regulations, clarify the responsibilities and functions of diverse regulatory entities, and use modern technological means to enhance regulatory effectiveness. Furthermore, it is recommended that the government strengthen its own supervisory mechanisms by establishing a public service outsourcing platform to enhance oversight. Through these research analyses, this paper aims to provide a new perspective for the government to understand and improve the regulation of public service outsourcing, thereby more effectively enhancing the overall quality of urban sanitation services.

KeyWords: government; sanitation service; service-oriented government; service capacity; service outsourcing

目录

中文摘要	I
Abstract	II
绪论	1
(一) 研究背景及意义	1
1. 研究背景	1
2. 研究意义	1
(二) 国内外研究综述	2
1. 国外研究综述	2
2. 国内研究综述	4
3. 国内外研究评述	8
(三) 研究内容与方法	8
1. 研究内容	8
2. 研究方法	8
(四) 研究创新点	9
一、概念界定与理论基础	10
(一) 相关概念	10
1. 环卫服务	10
2. 公共服务外包	10
3. 环卫公共服务外包	11
(二) 基础理论：委托代理理论	11
二、江苏省盐城市公共环卫服务外包监管现状	13
(一) 盐城市现状	13
(二) 盐城市公共环卫服务外包分析	13
1. 盐城市公共环卫服务外包运行机构	13
2. 盐城市环卫服务的相关政策	14
3. 盐城市公共环卫服务外包的主要项目	15
(三) 盐城市公共环卫服务外包监管现状	18
1. 盐城市公共服务外包监管模式	18
2. 盐城市监管模式的运行及具体表现	19
3. 盐城市公共服务外包监管运行特点	21
4. 盐城市公共服务外包监管运行成效	21
三、公共环卫服务外包监管存在的问题	23
(一) 内部运行监管机制失效	23
1. 盐城市管理部门的监管并不够精确	24
2. 监管的执行力度明显不足	24
3. 法制部门未被纳入监管流程	25
(二) 外部监管有效性低	26
1. 外部监督反馈未能及时进行	26
2. 服务外包各阶段缺乏指导和监管	27
3. 信息不对称与监管难题	27
(三) 监管处罚标准存在漏洞	28
1. 责任部门的监管权威性受损	28

2. 处罚措施的长效影响不足	29
3. 规范的灵活性缺失	29
四、公共环卫服务外包监管问题存在的原因	31
（一）委托主体内部监管体系不成熟	31
1. 监管机制存在漏洞	31
2. 人力资源体系配置不科学	31
3. 监管手段落后	32
（二） 双层委托代理监管体系构建不到位	32
1. 信息公开度缺失	33
2. 监管体系不完备	33
3. 评价机制不完善	34
（三）委托代理监管机制断层	34
1. 执行层面的断层	34
2. 监管主体之间监管界限模糊	34
3. 部门监管联动存在不足	35
五、完善公共环卫服务外包的对策建议	36
（一）完善内部监管运行机制	36
1. 明确科室职能职责	36
2. 加强部门队伍管理	36
3. 创新内部监管手段	37
（二）建立公共环卫服务外包外部监管平台	38
1. 全面覆盖受众对象	38
2. 按阶段设计运行模式	39
3. 开发利用先进的监管手段	40
（三）健全监管机制	41
1. 完善相关法律法规制度建设	41
2. 明确多元化监管主体	42
3. 多元加强对政府自身监督	43
参考文献	45
附录：访谈提纲	48
致谢	
论文独创性声明	
论文使用授权声明	

绪论

（一）研究背景及意义

1.研究背景

随着城市化进程的加快，城市公共环境卫生问题日益突出，成为影响城市居民生活质量和城市可持续发展的重要因素。当前社会正经历着快速的转变，这一过程中，工业化和城市化带来的变革对城市运营的安全性构成了挑战。环境污染问题的蔓延已影响到众多领域，对民众的生命健康安全产生了威胁。同时，城乡环境治理的成本也在不断增加。所有因素都给地方政府官员在环境治理方面带来了沉重的压力。

党的十六届六中全会提出了服务型政府的理念；党的十八届三中全会确定了在事务性管理服务中原则上推行竞争机制，并建议通过签订合同和委托等手段，向社会采购服务；党的十九大进一步明确了构建美丽中国的具体目标及实施时间表；党的十九届四中全会提出坚持完善生态文明制度体系和统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需求，并积极推动服务向精准化、精细化发展。随着政府和公众对环境卫生质量的期望日益提升，加之我国加入世界贸易组织后市场力量的驱动，以及政府职能向服务型转变、确保民生、增加公共服务供给、推动国家治理体系和治理能力现代化、以及行政体制改革等国家发展目标的需求，公共服务的外包、政府购买服务以及公共服务的市场化已成为不可避免的趋势。在此背景下，环卫服务作为较易于市场化的领域，率先进行了外包的实践探索。

尽管公共环卫服务的外包已被视为一种有效的管理策略，但其实施仍然遭遇了巨大的困难。在地方政府的绩效考核压力下，出现了诸如“形式主义外包”“政策应对式执行”“避免问题逻辑”“应急式管理”等众多的问题，导致了外包服务并未产生应有的效果，甚至对于城市的形象都造成了负面的影响。这些问题凸显了政府在充当“采购者”角色时的能力不足。同时，环卫市场的“分割性”、公众环保意识的淡薄、公民素质的局限性以及企业对政府决策的影响力，都是外包过程中的障碍，阻碍了外包服务作用的发挥。以江苏省盐城市为例，尽管该市政府近年来积极推动环卫服务外包的改革，但实际操作中仍暴露出监管不善、服务水准参差不齐、环卫工作人员待遇欠佳等问题。这些问题不仅损害了环卫服务的质量和效率，还可能对城市环境和居民生活质量造成不利影响。鉴于此，深入研究城市公共环境卫生服务外包的监管难题及其解决策略具有重大的现实意义。

2.研究意义

（1）理论意义

①补充现有理论体系：本研究通过分析盐城市公共环卫服务外包的具体实例，旨在补充和完善现有的公共服务外包理论。尤其是在中国特有的政策和市场环境下，对外包实践进行系统性研究，提供了理论上的新见解。

②跨文化比较研究：鉴于大多数现有研究依赖于西方的数据和理论，本文的研究成果有助于揭示在不同政治和经济体系下，服务外包策略如何适应中国特色的社会经济环境。这一点对于跨文化管理和全球化服务外包研究具有重要意义。

③政策制定与改进：研究结果不仅丰富理论研究，也为政策制定者提供实证支持，尤其是在公共环卫服务外包领域的政策改进和制度创新方面。这些成果可为地方政府提供改进服务质量和效率的策略，有助于构建更为高效的外包监管机制。

（2）实践意义

①提升政府外包监管效能：本研究提出了改善政府在外包环卫服务中作为“采购者”的角色的具体策略。通过识别并解决监管断层和效能不足的问题，有助于提高服务质量和监管效率，确保外包项目能够达到预期的社会和环境效益。

②促进政策与实践的对接：研究结果为政策制定者提供了基于实证的建议，帮助他们在设计外包合同和监管机制时，更好地考虑到地方特有的社会经济条件和管理需求。这对于提升政府购买服务的透明度和公平性至关重要。

③增强外包服务的社会责任：通过深入探索环卫服务外包中的问题及其成因，研究推动服务供应商在执行过程中增加对社会责任的认知和承担。这有助于提升服务的整体质量和居民的满意度。

④优化资源配置和运用：研究提供了关于如何通过技术手段和人力资源管理改善外包服务的有效建议，促进资源的合理配置和科学管理，从而提高环卫服务的成本效益和运行效率。

⑤推动行业标准与创新：本研究鼓励采用更为先进的监管技术和评价机制，如大数据和人工智能，这不仅可以提高监管的实时性和准确性，还能激发行业内的技术创新和服务模式的更新。

（二）国内外研究综述

1.国外研究综述

（1）公共服务外包监管模式的主体研究

博瓦德强调需要增强政府与外包提供者之间的合作关系，通过高效的交流和对目标进行精准调节来提升服务效率与绩效。进一步，通过优化招标投标流程与技巧、执行战术性的外委措施，或采取变革合同形式，例如采纳综合性承包和吸收内部承包等策略，以促进公共服务外包事业的增长。

（2）公共服务外包监管模式的阶段研究

萨瓦斯在 PPP 理论中对合同承包的研究领域进行了详细的界定，涵盖了从合同外包的启动到合同执行结果的监督、合同执行绩效的评价，以及促进合同全面履行的一系列过程。拉尔夫·克莱默和巴特·格罗斯曼对公共服务外包的监管模式进行了研究，从公共服务外包的五个阶段出发，分别是招标阶段、选择评审阶段、合同签订阶段、服务外包监督评估阶段，以及服务外包合同续约或终止合约阶段¹。

（3）公共服务外包监管模式的内容研究

根据安娜雅尼的观点，政府可以通过加强投标过程和对服务承包商绩效的评估和监控来促进竞争²。霍华德·马维尔与玛丽·马维尔提出，政府采购公共服务时，必须强化监督机制，这包括对服务提供者的挑选、公共服务内容的确立，以及公共服务成效的监督效能进行深入的分析与提升。柳霍赛、汤姆从社会监督的视角对公共服务外包的监管架构进行了探讨，强调控制监督成本和推动监督革新的重要性。为了提升政府的治理能力，政府应当构建一个更加科学的监督体系。安德森、约达尔克和约瑟夫森认为，没有严重合同问题的业务无论是从费用还是从质量上看，外包结果都是有利的³。然而，在那些合同条款更为严格复杂的业务中，情形变得更为繁杂，并且证据在公共提供中的作用也显得尤为重要。服务外包为企业带来了显著的利益，同时也伴随着诸多挑战。这种区分与产权理论和不完全契约理论的基本原则是相吻合的。

（4）对公共服务外包中政府责任的研究

在公共服务外包领域，国外学术界的研究焦点集中在政府应当承担的责任类型、外包对政府责任产生的影响，以及如何完善政府其中的责任机制等议题上。学者如库珀、彼得斯和萨瓦斯等普遍认为，尽管公共服务已委托给社会机构执行，政府仍然需要承担一定的责任，这一观点在学术界得到了广泛认同。库珀特别指出，合同治理是 21 世纪及未来社会管理的趋势，传统的权威管理模式应逐步被淘汰，政府管理应由直接使用行政权力转向通过合同来实现社会治理。在这种治理模式中，合同管理者扮演着连接横向合同关系和纵向权力关系的角色，需要在平等、效率、经济、责任性、回应性和有效性等多个目标之间找到平衡点。因此，政府在新的治理体系下的责任将涉及多个方面，而如何在多个责任焦点之间实现平衡，将成为政府有效履行职责的关键。至于政府合同管理责任的重要性，唐纳德·凯特尔有着独到的见解，他在《权力共享：公共治理与私人市场》中指出，对于“外包失灵”情况，通过引入市场竞争机制固然能够得到显著改善，但人们常常没有意识到市场也存在“市场失灵”的情况，即市场不能进行有效地自我管理，

¹Ralph M. Kramer,Bart Grossman. Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies[J]. Social Service Review,1987,61(1).

²Anna Ya Ni.Stuart Bretschneider.The Decision to Contract Out:A Study of Contracting for E-government Services in State Governments.Public Administration Review.2007,May/June,531-544

³ Andrew Kakabadse,Nada Kakabadse.Outsourcing in the public services:a comparative analysis of practice,capability and impace.Public AdminisGation and Development,Dev.21, 401-413 (2001)

供需双方缺陷使得市场竞争失效，为此，政府应在公共服务外包中扮演一位精明且有能力的买家角色。对于公共服务外包对责任的影响是好是坏，学者们各抒己见，认为公共服务外包对于社会公平和政府责任既有好的一方面也有坏的一方面。摩尔认为，政府移交的是服务项目的提供，而不是服务责任。在公共服务外包的过程中，政府部门承担着推动市场公平竞争的职责，这不仅涉及到公共与私人部门之间的竞争，也涉及到私人部门内部的竞争。两位学者认为通过促进竞争，外包过程中可能出现的欺诈、腐败、垄断等现象能够得到有效避免，并且能够保证公共服务的供给。海尔认为，在进行合同管理的过程中，维护公共利益是公共管理者的重要责任。然而，随着政府将公共服务的生产职能转交给私营部门，公共和私营部门在外包合同中的责任划分变得不明确。针对这一情况，弗雷德里克·莫舍提出了自己的观点，认为政府责任由于权力的混合或让渡变得混乱。因此，政府责任的不明确化可能导致公共利益无法得到充分保护。在这种情况下，由于责任界限的不清晰，公共利益可能无法有效地得到保障。

（5）对公共服务外包行为监管的研究

国外对于公共服务外包的政策最早可以追溯到 20 世纪 40 年代，由于二战所带来的经济衰退和巨大损失，使英国政府不得不出台相关政策来调整高福利社会所带来的财政压力，其中就包括公共服务市场化的改革，要求地方政府和私人部门通过竞争性投标的方式共同竞争基础性公共服务的建设，避免垄断局面的出现。但是监管力度方面，英国 1988 年的《地方政府法》并没有出现完善的制定和规划。在西方公共服务外包发展的过程中，也出现许多监管问题和解决方案值得我国借鉴学习；例如外包中主体责任失衡的问题，英国在 PF1 模式的基础上推出新改良版的 PF2 模式，使政府部门和私人部门之间合理分摊风险，加强政府公务人员的责任分担和行政责任的追究。孔德礼研究国外情形发现，面对监管机制不健全的情况，德国在法律体系构建中坚持实体法和程序法并重的原则，通过深化对公共服务外包相关法律的研究，为法律规范的进一步健全提供了坚实的理论支撑。潘立春研究认为美国于 1945 年颁布的《政府公司管制法》对公共企业民营化的管理也提供了很多新的思路，民营化的公共企业仍然是公有的，虽然在政策上充分的给予了市场自由，但是在重大决策上政府还是具有绝对的话语权。

2.国内研究综述

根据吕芳的观点，我国的政府公共服务外包与西方国家有所不同⁴。在西方国家，政府将公共服务外包视为一种缓解政府危机和降低财政支出的民营化手段。相比之下，我国政府推行的公共服务外包，不仅旨在创新公共服务的供给机制，还包括转变政府职能、建立服务型政府，以及促进国家治理能力现代化的多重目标。

因此，我国在环卫服务外包的研究中，并没有像西方国家那样过分强调成本节约、

⁴吕芳.“软编制约束”：对地方财政供养规模隐性增长的一种解释[J].北京行政学院学报，2016（05）：16-24.

缩减政府规模、促进市场竞争和加强外部监督。相反，我们更侧重于提升公共服务的质量、合理控制政府规模，并积极培育和利用社会力量。在此基础上，国内知名学者周志忍、陈振明等在研究我国政府购买本土化环卫服务时，对项目运营、政府角色、合同管理以及环卫工人权益保障等方面存在的实际问题进行了深入分析，最终针对相关问题的提出了可能的成因以及相应的对策。从他们的研究论述中可以发现，我国环卫外包追求的目标是提供更优质的公共服务，并确保对环卫工人的权益进行妥善保障。

（1）政府公共服务外包的机制与实践研究

何晴分析了美国地方政府公共服务供给机制改革的现状与发展趋势，强调了外包和政府间合作等替代性供给方式的重要性，并提出了监管能力的关键性。她指出，中国政府在购买公共服务改革中，需要借鉴美国经验，选择适合国情和地方实际的公共服务项目进行外包，并建立完善的监管机制，以实现效率与公平的平衡⁵。代艳的研究以北京市西城区政务服务业务咨询热线 66007070 为例，研究了政府购买公共服务运行机制。她详细介绍了西城区政务服务热线的外包现状，包括组织架构、人员设置、运行流程等，并分析了西城区政务服务热线在标准化、个性化咨询和城市治理方面的成效。然而，代艳也指出了西城区政务服务热线存在的一些问题，如外包效果不达预期、参与主体服务意识不足、数据利用不充分等，并从承接主体建设水平、地位不平等、渠道单一和法律机制不健全等方面分析了原因⁶。她提出了完善政府购买公共服务运行机制的对策建议，包括加强承接主体建设水平、强化沟通畅通监督渠道、拓宽受理通道等。

这些研究成果对本文具有重要的指导意义。它为城市公共环境卫生服务外包中面临的监管困境提供了理论依据和实践经验，同时也提供了改进运行机制的建议，如加强承接主体建设、强化沟通监督渠道等。

（2）政府在公共服务外包中的责任与监管研究

随着公共服务外包的兴起，许多学者从政府责任、监管机制、责任转变与构成体系等多个角度对政府购买公共服务进行了深入探讨。

程名在其研究中探讨了公共服务合同外包中政府责任的复合维度，认为政府在公共价值传递、支持整合与能力提升方面应担负起更为明确的责任⁷。这一观点强调了政府在外包公共服务时不仅要作为责任主体，同时也需作为过程的监管者和协调者。

李兆友与范逸尘则从政府向社会组织购买公共服务的监管机制入手，指出现有机制中存在的缺陷，如公共服务平台不完善、定价机制简单以及评估监管不足等问题，并提出了一系列改进措施，包括建立完善的服务平台、优化定价与加强评估等⁸。

许燕的研究强调了政府在购买公共服务中责任的转变，由直接履行转为间接担保，

⁵ 何晴.美国地方政府公共服务供给机制改革趋势及其启示[J].地方财政研究,2019,(08):105-110.

⁶ 代艳.政府购买公共服务运行机制研究[D].北京化工大学,2023.

⁷ 程名.公共服务合同外包中政府责任的复合维度：价值、支持与能力[J].天津行政学院学报,2021,23(02):24-32.

⁸ 李兆友,范逸尘.政府向社会组织购买公共服务的监管机制研究[J].决策探索(下),2021,(04):79-80.

并提出绩效责任应成为评价政府责任的新标准。此外，还强调了政府在宏观调控、评估监管中的双重责任⁹。

翁士洪通过对比上海和石家庄的案例，揭示了政府购买公共服务中的监管难点，如权力分散和评估机构的专业性不足，并参考了英国的经验提出了改善建议¹⁰。

这些研究强调了政府在合同管理和监督中的关键角色，为盐城市的研究提供了理论支持和实践指导，有助于形成有效的外包监管策略，确保外包服务的质量与效率。

（3）公共服务外包监管模式的内容研究

据陈薇的观点，政府需要通过系统的全过程监管来对公共服务外包的服务合同履行进行监督，并根据合同约定的服务质量和标准来评判承包商的履约情况，同时需要平衡监管力度的适度¹¹。为了确保公共服务外包的有效进行，政府需要在服务合同的履行过程中实施全面监管，并在监管力度上进行合理平衡。根据詹国彬的观点，高强度的竞争和严格的监督能够有效降低公共服务外包的风险¹²。为增强市场竞争并促进其发展，强化政府监管职能是至关重要的。这涵盖了制定公开透明的行政流程和程序、完善严格健全的法律体系、设定科学合理的公共服务标准和评价机制、建立基于公民参与的多元化监督机制、招募和培养高素质的管理人才，以及构建具备高效执行力和快速响应能力的行政系统。这些措施将有助于降低公共服务外包的风险，并提升整体服务质量。

徐姝认为，在公共服务外包过程中，政府既是风险主体又是风险对象。为了防范和降低公共服务外包的风险，政府需要围绕成本、承包商锁定、合同修订、服务质量、争议与冲突等风险制定相应的控制策略，并在法律法规进一步完善的同时，建立公众有效的监督与制约机制¹³。

在探讨政府购买服务监管创新时，邵鹏峰强调了构建跨部门监管体系、专业监管机制、资金监管机制和媒体监管体系的重要性。这些举措将有助于规范政府购买服务的过程，并提高监管效能。在张文礼和王达梅的观点中，政府购买社会组织服务监管机制的核心在于明确界定各监管主体的职责，加强日常监管，引入第三方监管机构，并不断创新监管方式。同时，他们主张实施动态监管并利用互联网技术来开展监管工作。这些措施将有助于提高对政府购买社会组织服务的监管水平，从而有效降低各种潜在风险。

（4）对公共服务外包行为的监管

我国自改革开放以来，国家对于公共服务外包的发展很是重视，这种公共服务形式上的外包不仅会给市场注入新的活力，也在经济政策上体现出更多的灵活性。但是在监管力度上，由于未形成具有针对性、系统性的法律规范体系，所以在发展的过程中还存

⁹ 许燕.政府购买公共服务中的政府责任研究[J].江苏科技信息,2024,41(02):82-86.

¹⁰ 翁士洪.政府向社会组织购买公共服务的监管机制研究[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2017,30(04):23-32.

¹¹ 陈薇.政府公共服务外包:问题及对策[J].兰州学刊,2005(3):43-44,22.DOI:10.3969.1005-3492.2005.03.014.

¹² 詹国彬.公共服务合同外包的理论逻辑与风险控制[J].经济社会体制比较,2011(5):149-155.

¹³ 徐姝.政府公共服务外包中的风险管理研究[J].中国行政管理,2011(6):54-57.

在许多问题有待处理，也需要我们多放眼国外的监管经验，进行适合本国国情的改革。目前我国关于公共服务外包的法律法规主要依据《中华人民共和国采购法》，在规范上没有明确区分政府采购和政府公共服务外包的区别。孙玉龙认为，由于法律的缺位也导致在监管上出现很多问题，例如合同不能保障承包方的利益，招标竞争不充分导致承包商并非最优选择，同时项目的质量也难以得到保证。这些问题的存在都说明了我国对公共服务外包的监管力度需要大大加强，并在具体落实上出台专门监管的法案和设立监管机构，对相关事宜给予明确的法律规定和惩罚机制。

（5）特定服务领域的政府外包实践

邹青海团队通过大数据分析，阐述了在全民健身公共服务购买中大数据的重要作用，包括需求的精准识别和绩效的精准评价。他们指出了在实际应用中存在的多种困境，并提出通过不同路径来解决这些问题¹⁴。邓金霞通过宿迁和上海的案例比较，探讨了在医疗保险服务购买中混合制的优势及其形成原因，强调了在特定条件下混合制的效率和科层嵌入的机制如何提高服务质量¹⁵。

赵晓雯研究了引入 PPP 模式在购买环境服务中的应用，分析了此模式的优势与面临的风险，并提出了多项策略以优化环境服务的供给¹⁶。程新年及其团队讨论了体育社会组织在公共体育服务购买中的角色和发展策略，指出了存在的困境，并建议改变政府观念并优化治理结构以提升服务水平¹⁷。田忻从脆弱性理论的视角，探讨了政府购买居家养老服务的实践问题，并提出了改进策略¹⁸。吴盛雄和沈光辉则深入分析了老年教育服务的购买问题，指出了制度和路径上的不足，并提出了一系列改革策略¹⁹。

吉鹏的研究突出了大数据在监管政府购买公共服务中的作用，指出了现存的多维困境，并提出了加强监管效能的具体建议²⁰。

通过梳理上述研究成果，可以明显看到，在政府购买服务中，无论是大数据的应用、混合制的选择，还是公私合作模式的引入，都直接影响监管的效能和服务质量。这为盐城市在处理类似外包问题时提供了宝贵的理论支持和实践指导，强调了在设计和实施公共服务外包时，必须考虑到监管结构、技术应用和政策支持的完善，确保服务的高效和质量。

¹⁴ 邹青海,臧万里,彭万军,等.大数据赋能政府购买全民健身公共服务精准化的运行机理、问题清单及靶向路径[J/OL].山东体育学院学报,1-9[2024-05-14].

¹⁵ 邓金霞.政府购买服务中混合制的表现形式及影响因素[J].上海行政学院学报,2022,23(04):17-26.

¹⁶ 赵晓雯.政府购买社会组织环境服务中引入 PPP 模式的困境与应对[J].学会,2022,(10):35-42.

¹⁷ 程新年,张翼,李大山,等.政府购买公共体育服务中体育社会组织定位、困境及发展策略研究[J].体育研究与教育,2023,38(04):7-13.

¹⁸ 田忻.政府购买居家养老服务的实践研究——以 L 市为例[J].中国市场,2024,(08):70-75.

¹⁹ 吴盛雄,沈光辉.政府购买老年教育服务：研究现状、问题分析与改革策略[J].教育与职业,2024,(07):13-19.

²⁰ 吉鹏.大数据赋能政府购买公共服务监管的路径研究[J].党政干部学刊,2022,(04):69-74.

3.国内外研究评述

通过对国外研究成果与实践案例的分析,可以为我国政府监管政策的完善提供重要的借鉴与参考。目前,国内学术界在公共服务外包领域已积累了一定的研究成果,但在政府监管政策方面的探讨和研究深度相对不足,相关文献数量有限,且缺乏专业性和实践性。在研究内容上,我国学者主要关注理论层面的探讨,而在如何在外包过程中实现政府责任方面的研究较少,对于完善相关监管等方面亦是缺乏关注,不能解决实质性的问题,为此应该加强对这方面的关注和探讨。在现有研究中,公共服务外包虽然呈现出诸多优势,但监管不到位的问题也难以避免。因此,有必要明确在外包中政府应履行的责任是什么,完善相关法案的制定,加大监管力度,为社会带来更好的公共服务。本文将深入分析公共环卫服务外包中监管痛点,特别是以江苏省盐城市为案例进行研究,此外,本研究还提出了针对性的优化策略,为我国公共环卫服务外包领域的研究提供了参考和借鉴。

（三）研究内容与方法

1.研究内容

本课题的研究主要分为7个部分。绪论部分是论文的开篇,它涉及研究背景与重要性分析、对现有文献的评述以及研究内容和方法论的阐述,这些内容为后续的课题探究奠定了基础。随后,文章的第二部分将聚焦于对相关概念和理论框架的讨论,包括了环卫服务、公共服务外包、公共环卫服务外包等相关概念,理清这些概念后,继续深入研究。第三部分是公共环卫服务外包的现状,主要描述目前江苏省盐城市公共环卫服务外包的运行机构和相关政策、全市环卫市场化项目概况、项目作业范围和服务内容、考核标准等内容,只有分析清楚现状,才能深入问题研究。第四部分为参照实际情况,分析盐城公共环卫服务外包的问题,深入分析目前的监管方法及其局限性。第五部分是提炼盐城公共环卫服务外包问题产生问题的原因。第六部分提出相应的政策建议,以转变城市管理监管理念、优化目前公共环卫服务外包服务,完善公共环卫服务外包监管机制。最后对文章的总体部分进行总结。

2.研究方法

（1）案例分析法

本研究选取江苏省盐城市公共环卫服务外包的典型样本作为案例,从江苏省盐城市公共环卫服务外包的情况和问题出发,来分析目前市场上公共环卫服务外包存在的困境。并根据案例的实际情况,为文章之后解析监管问题的痛点及对策分析提供实际基础。

（2）访谈法

本研究采用了访谈法来获取部分数据,访谈问题紧扣研究主题和论述逻辑。研究过

程中，研究人员征求了环卫系统领导、长期从事环卫工作的同事以及外包公司工作人员的意见，并在访谈提纲的基础上进行了深入的调研。通过对不同岗位、年龄层次和工作年限的环卫管理人员进行访谈，研究收集了大量第一手资料，为分析环卫服务外包监管问题和对策提供了实证依据。

（四）研究创新点

本研究聚焦于政府购买环卫服务领域，对现有研究进行了综述，并在以下方面尝试提出创新。目前，我国在政府购买环卫服务的实践与学术研究方面仍处于初步探索阶段，尚未形成成熟的体系。学术界在政府购买服务方面，尤其缺乏以政府监管、质量保障为主题的相关研究。本文选取了经济发达地区江苏省盐城市为案例，探索城市公共环境卫生服务外包监管方面存在的困境，深入探讨了如何有效确保盐城市环卫服务外包的质量，这在理论和学术层面都展现出了一定的创新性。

一、概念界定与理论基础

（一）相关概念

1. 环卫服务

环卫和环境常常容易被混淆，公共服务与环卫服务也有相似之处。公共服务是指政府为了满足社会公众的需求而提供的各项产品与服务的统称。这些服务主要由公共部门，尤其是政府机构来提供，确保全社会所有公民能够共同消费和平等享受，成为社会共同拥有的资源。公共服务涵盖有形和无形两个方面，包括但不限于基础设施（如道路交通、农田水利、市容环境卫生等）、教育、文化、体育、医疗卫生以及社会保障（如三险、五险、就业、养老）等领域。因此，本文所探讨的环卫服务特指城市环境卫生，作为公共服务的一种具体体现。政府在城市空间环境卫生方面提供这一服务，主要涉及城市街巷、道路、公共场所、水域等区域的环境清洁，以及城市生活废弃物（如垃圾）的收集、清除和综合利用，还包括城市环境卫生设施的规划与建设等方面。

2. 公共服务外包

公共服务外包涉及政府将原本由自身负责的公共服务项目转交给私营部门、非营利组织或其他政府机构来执行。这种转交以法律合同的形式明确服务质量和数量的标准，并监督合同的执行过程。

为了全面探讨公共服务外包，必须清晰界定公共服务市场化、民营化、政府购买公共服务、合同外包以及 PPP（公私合作伙伴关系）等关键概念。根据 E.S.萨瓦斯（E.S.Savas,1999）的见解，民营化在公共服务领域表现为 PPP（公私合作伙伴关系），政府通过竞争性选择具备投资和运营管理能力社会资本，并与其平等协商签订合同，由社会资本提供公共服务，政府则根据服务绩效评价结果支付相应的对价。我国的 E20 研究院将市政环保领域的 PPP 项目分为两类：一类是包含基础设施投资和合同年限等特定要求的 PPP 项目，另一类则是非 PPP 项目（见图 3）。根据萨瓦斯的观点，公共服务合同外包指的是政府通过签订合同的形式将服务生产职能转交给私人或非政府组织，这种形式与其他形式的民营化有所区别，因为它只涉及服务经营权的转移，而服务设施和资产仍然归政府所有。句华指出，在美国，民营化可以分为两个层面：狭义的民营化特指合同外包，而广义的合同外包则是指政府将原本由公共部门提供的服务转交给其他部门，这表明公共服务民营化的范畴更为广泛。王浦劬将“政府购买公共服务”定义为“政府将原本直接提供的公共服务事项，通过直接拨款或公开招标的方式，交由具备资质的社会服务机构来完成，最终根据服务提供者或中标者的公共服务数量和质量支付服务费用，因此政府购买服务也强调引入市场竞争机制。”

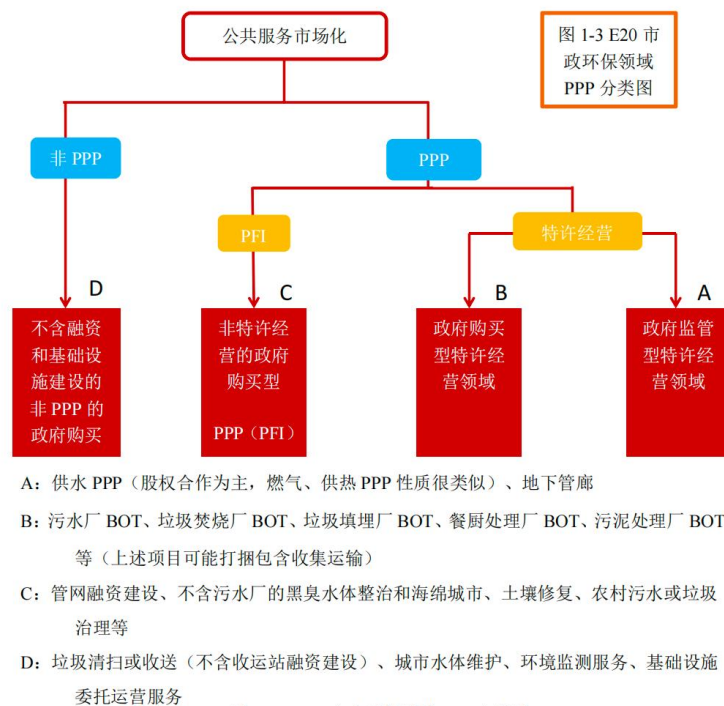


图 1 E20 市政环保领域 PPP 分类图 资料来源: E20 研究院

综上所述,在探讨美国公共服务市场化的进程中,萨瓦斯特别强调了民营化、PPP (公私合作伙伴关系)和合同外包等概念。与此相对,在中国市场化语境下,政府提供服务的行为则被归纳为政府购买公共服务和公共服务市场化。在常规理解中,民营化、PPP (公私合作伙伴关系)、合同外包以及政府购买公共服务可以被视为相互关联的概念。因此,本文采用了更为广泛的公共服务外包概念,不仅关注政府将原本由自身承担的公共服务生产职能转交给其他组织的进程,而且考虑到我国环卫服务市场化更侧重于政府购买、PPP 等多种外包方式。

3.环卫公共服务外包

总体而言,本文所探讨的公共环卫服务外包涵盖了将政府原先负责的环卫服务 (包括城市街巷、道路等公共区域的环境清洁,城市垃圾等生活废弃物的处理,以及城市环境卫生设施的规划与建设等)转交至私人部门、非营利组织或其他相关政府部门执行的过程。这一过程通过法律合同的形式明确定义了服务的质量和数量标准,并对其执行过程进行监督。

(二) 基础理论: 委托代理理论

自 20 世纪 30 年代以来,美国经济学家伯利和米恩斯所提出的“二权分离”理论对委托代理理论产生了重要影响。他们指出,企业所有者同时担任经营者的做法可能存在问题,因此主张将企业的所有权与经营权进行分离,以促使更有能力的人来负责经营。

直到上世纪六七十年代，为进一步解决组织内部信息不对称所带来的危机困境，学者们在相关理论基础上进一步提出了委托代理理论。这一理论逐渐被应用于政府管理实践中。作为委托方，政府通过事项委托的方式，将一部分职权转交给具备更专业知识和能力的社会力量，这些社会力量可以凭借自身的专业优势和特长，代行并行使相应的职权。任务完成后，政府即委托人将支付相应的资金。随着社会的持续发展，学术界对委托代理理论的探索不断深化与完善，其应用范围也日益扩大。委托代理理论从单一结构逐步发展为多层次结构。

通常情况下，政府购买环卫服务涉及典型的委托代理关系，其中政府扮演环卫服务的“买方”角色，将本应由政府部门承担的公共服务事项委托给其他更为专业的组织和机构来执行。此外，政府购买过程中还涉及另一层委托代理关系，即服务受益群体与环卫部门之间的代理关系。在此背景下，社会公众通过缴纳规定的税费向政府环卫部门提供资金，以支持政府有效运作并提供公众所需的服务。本文的研究重点主要集中在政府购买环卫服务中的双层委托代理关系上。

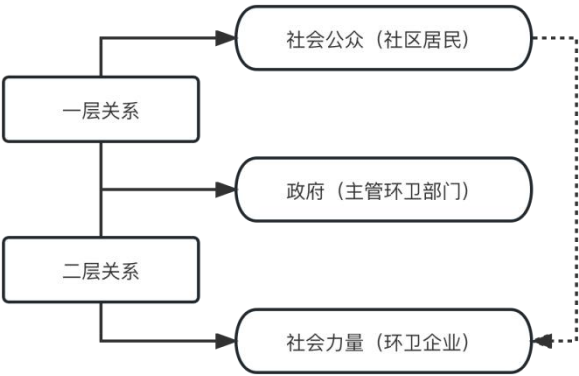


图 2 政府购买环卫服务双层委托代理关系图 资料来源：自制

在双层委托代理关系中，代理者可能因信息非对称性而获得某些优势，可能出于自身利益驱动，而隐瞒部分信息以满足自身利益需求，这可能会对公共效益产生影响。若在委托代理关系中未通过签订合同确定各方的合作内容和事项，并缺乏相关规范与监管，可能会出现代理断层问题，进而导致委托代理事项的失败。因此，有必要加强对政府购买服务的监督与管理。

二、江苏省盐城市公共环卫服务外包监管现状

随着城镇化的不断推进，高速发展的经济与人民日益增长的需求之间产生了矛盾冲突。从城市公共环卫服务角度而言，新进的一线城市往往会存在人口增长过快而政府服务能力难以等速发展的问题。江苏省盐城市作为江苏省重要的经济、交通和文化中心之一，近年来发展加速，人口数量显著增多，可以作为典型性城市进行分析。

（一）盐城市现状

盐城市位于中国江苏省东部沿海地区，是江苏省重要的经济、交通和文化中心之一。作为一个快速发展的城市，盐城市在公共服务的提供上有着与其他高速发展城市相同的困境。一是盐城市的人口数量庞大，据 2023 年统计数据显示，盐城市的常住人口已超过 700 万人。这一数字在过去几年中还在不断增长，人口增长速度较快。随着人口的增加，城市面积也在不断扩张。二是盐城市的城市面积广阔，截至 2023 年，盐城市的城市建设用地面积已达到 4500 多平方公里。这意味着需要大量的公共环境卫生设施来覆盖如此广阔的区域。在城市扩张和新建区域的过程中，垃圾产量也在不断增加，对城市垃圾处理系统和公共环境卫生服务提出了更高的要求。三是盐城市经济发展迅速，工业化和城市化进程加快。随之而来的是大量工业排放和生活垃圾的产生。根据数据，截至 2022 年末，盐城市处置的生活垃圾高达 15 万吨，各类固废合计 6000 万吨，而这一数字还在逐年上升。

这些巨大的人口数量和垃圾产量给盐城市的城市公共环境卫生带来了巨大的压力。垃圾的清理和清理工作需要大量的资源和人力投入。此外，还需要建设和维护高效的垃圾收集、运输和处理系统，以满足城市对公共环境卫生的需求。为了应对这些挑战，盐城市政府采取了一系列措施。例如，加大对废弃物处理设施的投资，增加垃圾焚烧厂、填埋场等的建设和改造，提高处理能力和效率。同时，加强垃圾分类和回收利用的推广，减少废弃物的产生和对环境的影响。此外，还加强对垃圾收集和清洁工作人员的培训，提高他们的工作素质和服务水平。

（二）盐城市公共环卫服务外包分析

1. 盐城市公共环卫服务外包运行机构

基于委托代理理论，盐城市政府是公共环卫服务的“买方”，委托符合资格的企业开展本应由政府部门负责的公共环卫服务工作。在推进公共环卫服务外包的过程中，盐城市构建了以政府部门为核心的多方合作购买服务体系。该体系以政府为委托方，选择合格的企业作为代理方，以提高环卫服务的效率和质量。在这个体系中，不同政府机构各

司其职，形成了协同作业的环境卫生管理结构。

城市管理局是盐城市公共环卫服务外包的主导部门，负责整体的环卫政策制定、规划和监督。该部门的职权包括但不限于规划城市环卫基础设施布局、制定服务标准、指导外包企业的服务执行，且强调跨部门间的沟通协调，为环卫服务外包提供政策和管理支持。城市园林和绿化局则侧重于城市绿化空间的环境卫生管理。从公园绿地的养护、植物保护到绿化工程的实施，这个部门通过精心管理，确保城市的生态美容师工作得到良好执行，维系城市绿化环境的美丽及健康。市容环境管理局则聚焦于城市市容和环境的维持工作，尤其是街道的清扫、垃圾的收集与处理、废弃物的安排，以保障城市公共空间的干净和整洁。通过与外包企业的合作，该部门确保城市卫生状况达到既定的标准。城市绿化景观管理处专注于城市公共场所的环境卫生管理，包括但不限于各类公园、广场、景区的绿化养护和环境整洁，同时也涉及到景观的规划与维护，确保城市景观的持续美化和完善。环境卫生管理处则主要负责协调和管理垃圾清运工作，从制定计划到优化调度运输车辆路线，与承包商紧密合作，确保垃圾清运流程符合规定标准，高效率地完成。

此外，盐城市还设有其他相关部门，如交通管理部门、建设管理部门和环境保护部门等，他们在城市公共环境卫生服务外包中共同组成委托代理的“买方”角色。这些政府部门与企业相互协作，共同推动盐城市的环卫服务工作，确保城市公共环境的清洁和整洁。

2.盐城市环卫服务的相关政策

为完善公共服务质量保障体系，盐城市政府针对环卫服务出台了许多政策，分别从垃圾实施处理、外包方案、质量考核等多个方面进行了相关政策、规则的制定，以促进环卫服务质量的提升。（具体政策见表1）

出台时间	文件名称
2010 年 4 月	《盐城市区后街巷环卫作业保洁质量业务管理考核办法》
2013 年 9 月	《全市城市河道环境综合整治方案》
2016 年 12 月	《盐城市城市公共环境卫生服务外包管理办法》
2017 年 2 月	《盐城市生态环境保护“十三五”规划》
2018 年 5 月	《盐都区 2014 年农村环境综合整治实施方案》
2019 年 5 月	《盐城市垃圾减量和分类处理实施方案》
2021 年 3 月	《盐城市城市智能化公共服务体系建设行动计划》
2022 年 4 月	《盐城市中转站垃圾渗滤液规范处理工作指南》

2022 年 4 月	《盐城市餐厨废弃物收集运输处置专项整治实施方案》
2023 年 1 月	《盐城市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》
2023 年 7 月	《盐城市交通“四沿”垃圾清理专项整治行动方案》
.....	

表 1 盐城市环卫服务政策相关文件汇总表 资料来源：盐城市人民政府，笔者自制

自 2010 年开始，政府就出台了《盐城市区后街巷环卫作业保洁质量业务管理考核办法》，对街巷的环卫保洁质量进行了具体的管理及考核，确保了城市公共空间的清洁程度。此外为了促进河道环境的整治提升，盐城市政府在 2013 年颁布了《全市城市河道环境综合整治方案》。到了 2016 年，为了更加系统化地管理环卫服务外包，政府特制定了《盐城市城市公共环境卫生服务外包管理办法》，标志着环卫服务外包进入了一个更加规范化的发展阶段。随后的《盐城市生态环境保护“十三五”规划》和《盐都区 2014 年农村环境综合整治实施方案》，分别对城市和乡村的环境保护作出了长远规划。2019 年，政府着重垃圾问题，正式实施了《盐城市垃圾减量和分类处理实施方案》，进一步标准化垃圾减量与分类工作。到了 2021 年的《盐城市城市智能化公共服务体系建设行动计划》，则是政府对于提升城市环卫服务智能化管理水平的一个重要里程碑。此外，针对垃圾中转站和餐厨废物的特定问题，政府还专门出台了《盐城市中转站垃圾渗滤液规范处理工作指南》和《盐城市餐厨废弃物收集运输处置专项整治实施方案》，并在 2023 年强调了对危险废物的监管和利用处置，明确提出了与此相关的《盐城市强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》。为了确保交通沿线区域的环境卫生，政府制定了专项的《盐城市交通“四沿”垃圾清理专项整治行动方案》。这些政策不仅反映了政府对环境卫生工作不断加大的投入和更为规范化的管理，同时也展示了政府在公共服务外包过程中不断提升服务质量、增强监管力度的决心。通过明确的外包方案设计、细致的质量考核体系以及完善的处理工作指南，盐城市政府为环卫服务外包提供了坚实的政策保障，为城市的清洁美化工作打下了稳固的基础。通过这些政策的实施，盐城市在公共环卫服务外包领域树立了良好的示范作用，有效提升了城市服务的整体水平和居民的生活质量。

3.盐城市公共环卫服务外包的主要项目

（1）项目概况

为促进城市环卫服务质量的提升，盐城市政府主要通过政府购买服务的方式，在委托代理关系中形成一对多的模式，将不同区域的不同环卫工作外包给不同的服务主体。以下是 2023 年盐城市部分环卫外包项目的总结。

项目名称	中标时间	中标企业	中标金额
盐南高新区科城街道 2023 年度河道保洁外包服务项目	2023 年 9 月	江苏洁威物业管理有限公司	205 万元
市区生活垃圾卫生填埋场环境监测项目	2023 年 5 月	江苏尚维斯检测技术有限公司	13 万元
垃圾中转站、各类公厕和办公场所水、电及附属设施维修项目	2023 年 6 月	江苏冠美项目管理有限公司	28 万元
盐南高新区市容秩序管理外包服务项目(戴庄路特色街标段)标段一	2023 年 10 月	江苏润悦保安服务有限公司	260 万元
盐南高新区市容秩序管理外包服务项目(戴庄路特色街标段)标段二	2023 年 10 月	江苏万字保安服务有限公司	303 万元
潘黄街道市容服务外包（腾飞路、惠民路、腾飞路学校、二小、潘小、杨坝菜场）项目	2023 年 8 月	江苏恒源保安服务有限公司	245 万元
.....			

表 2 盐城市部分环卫服务外包项目 来源：盐城市政府采购网，笔者自制

（2）委托代理的环卫服务范围和内容

根据对盐城市相关服务项目采购的公告来看，盐城市环卫服务外包的项目主要有以下几类。

①道路清扫、河道保洁服务项目。包括河流、路面、排水沟、广场、公园、高架桥等城区的部分道路垃圾清扫保洁服务。具体服务内容包括道路垃圾、积水等清理，机械化设备的维护保养和管理，以及城市道路绿色化养护服务等。

②城市垃圾收集和运输服务项目。包括城市垃圾的自然人收集、桶收集、袋收集、分类收集、中转运输等全过程。具体服务内容包括垃圾分类、垃圾装运、垃圾运输和垃圾站的日常管理等。

③城市生活垃圾处理设施经营管理项目。包括城市生活垃圾处理设施的建设、运营和管理。具体服务内容包括城市垃圾处理设施建设、设备更新和运营管理，以及管理垃圾处理场的卫生和安全等工作。

④盐城市公厕维护保洁服务项目。包括盐城市的公厕的日常维护保洁服务。具体服务内容包括公厕设施的安装、维护和日常保洁，以及疫情期间的消毒和防护等工作。

⑤危废收集、转运和处理服务项目。包括危险废物的收集、转运和处理。具体服务内容包括危废的分类收集、危废转移的运输、危废处理厂设备的维修和运行，以及危废的运输和存放场所的安全管理等。

⑥城市公园绿化养护服务项目。包括盐城市公园的绿化养护服务。具体服务内容包括公园绿化养护服务、草坪养护和管理、乔木、灌木的修剪和养护、以及公园垃圾清理等工作。

⑦非道路区域清扫保洁服务项目。包括城市非道路区域的保洁服务。具体服务内容包括非道路区域的垃圾清理、建筑废弃物回收以及清洗污水坑、雨水篦子等非固定污染源的清洗。

⑧江滩环境整治与保洁服务项目。包括盐城市江滩环境整治和保洁服务。具体服务内容包括江岸带广告、违法、违章堆放物品整治、清洗污染、污水管道暗管的整治等。

这些外包项目的服务范围多种多样、内容丰富，包括了道路清扫保洁、垃圾收集和运输、垃圾处理、公厕维护和危废处理等方面。这些外包服务十分细致、专业且高效。通过引入专业的服务商，有力地提升了城市公共环境的清洁和卫生水平，同时也推动了城市环境的可持续发展。

（3）委托代理的考核标准

因为环境卫生委托代理的工作种类繁多，每一项目的考核标准不尽相同，这里仅以高新区河道保洁外包服务项目为例。

高新区河道保洁外包项目中，区城管局负责对全区河道保洁服务项目进行考核，包括河道清扫保洁、河道水质监测以及公共设施维护情况。区市政和园林绿化管理中心则负责考核河道绿化养护情况。此外，各镇街园负责对工作安全记录填写等考核内容进行监督。

项目的考核采用集中考核与日常考核相结合的方法。集中考核的重点涵盖了基础管理（除运行管理外）、河道清洁、公共设施、绿地维护以及保洁用非机动车的管理。考核设定为每月进行一次，时间安排在该月第三周的周三 8:00 至 18:00，考核不仅覆盖所有已承包的河道，检查的内容也十分全面，包括保洁质量、绿化保养、环境设施的维护、保洁用非机动车的管理、工作规范的落实以及安全生产管理等方面。考核通常是以步行的方式进行，每次抽查 3-5 条河道进行，每条河道抽取的检查长度至少达到其总长度的 50%。考核结束后，中标单位必须对考核结果进行签字确认。

再者是运行管理的考核，这一环节设置为每季度进行一次。它主要主要聚焦于员工的薪酬福利发放、劳动合同签订以及劳动保险处理等状况，同时涵盖了内部管理等相关问题。此外，还实施了应急管理考核，该考核每两个月进行一次。其主要关注点是在大

型活动和自然灾害期间，中标方的工作保障情况，以及数字城管案件的每月平均办结率。如果数字城管案件的办结率未达到 95%（仅限于明确属于中标方责任的情况），当月将扣除三万元。对于热线投诉和媒体曝光的案件，办结率需要保持在 100%。如果办结比例低于此标准（同样要明确属于中标方责任），当月将扣除四万元。

日常巡查考核由区域管局、区市政和园林绿化管理中心以及各镇街园共同组织并实施。各单位通常每周至少进行三次日常考核。各单位应指派专业人员负责对河道环境清洁项目进行数字化信息采集，并在巡查过程中发现问题时，通过拍照上传至区数字城管平台。平台依据数字城管的相关规定，将问题分类并分配给中标方公司，要求其在规定的时间内采取措施进行整改。整改后的情况需经过已上传信息的审核员审核确认，然后方可直接输入到数字城管平台中。平台会根据各个案件的处理情况，进行综合评分，以评估中标方公司的服务质量和效率。

（4）环卫服务委托代理的成就

盐城市积极完善公共环境卫生服务的委托代理模式，近年来通过政府购买服务的方式提升政府公共服务能力上取得了显著的成效，整体环境整治成效也有目共睹。

以盐都区为例，在 2022 年该区在全市范围内率先达到农村生活垃圾全区域无缝覆盖运输，累积处理的城乡生活垃圾总量达到约 15 万吨。成功创建了 36 个生活垃圾“四分类”小区和 20 个省级标准小区，建设了 20 个遮阳挡雨设施，新建了 4535 座农村无害化卫生厕所和 8 座公共厕所。同时也精心打造了日月路精美样板街，黎明路示范巷和龙冈镇示范镇。生态环境持续改善，第二轮中央生态环境保护的督查任务已经在全市第一个完成整改并通过市级审核。生态环境质量保持稳定，PM2.5 平均浓度为 28 微克/立方米，优良空气质量的天数比率达到 84.5%；6 个国家/省级断面水质达标比例全面满足国家 III 类水质标准，地表水没有劣 V 类水体；土壤环境质量保持稳定。

（三）盐城市公共环卫服务外包监管现状

1. 盐城市公共服务外包监管模式

笔者对盐城市当前公共服务外包的监管情况进行了整理归纳，在供应阶段、运作阶段以及效果评价阶段三个关键环节的公共服务外包监管中，监管模式和典型的委托代理关系总体相匹配，以下的研究将从监管体系的内部与外部参与者角度出发，对盐城的治理模式进行解析。具体的监督模式及其细节可参见所附图 3。

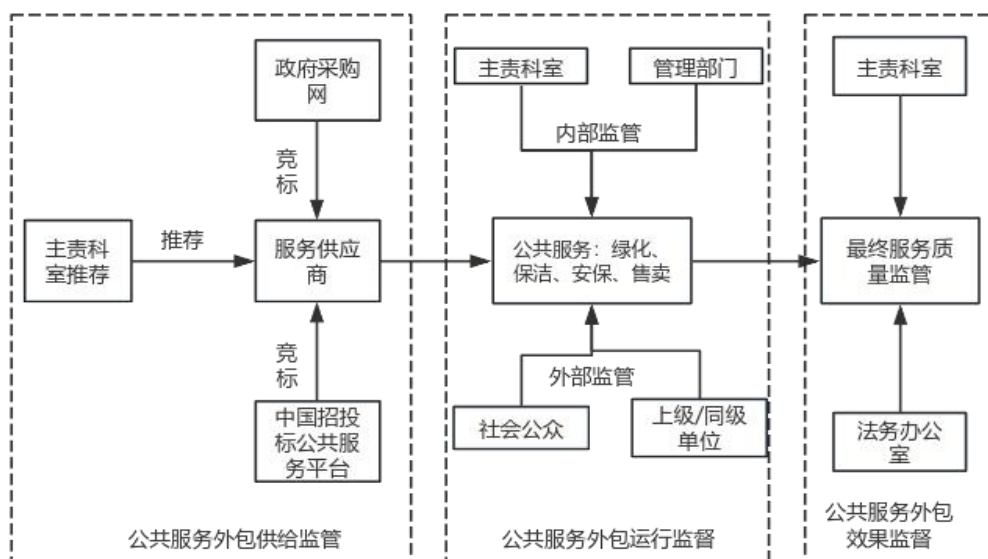


图 3 盐城市公共服务外包监管模式

2.盐城市监管模式的运行及具体表现

盐城市在公共服务外包监管方面，实行以市场为主导、第三方机构为辅助的多元化监管体系。这一体系按照公共服务外包的演进阶段分别在供应、运维、评估三个层面进行细致监督。在供应阶段，责任归属于主管部门、法务部和第三方监督机构；在外包实施阶段，由公共服务主体内的职能科室、管理部，以及外围的市民和上级管理机构共同负责持久性监督；而在服务效果的评价阶段，则主要由主管部门和法务机构承担监管职能。各监管环节具体分工是：

（1）盐城市公共服务外包供应监管

自 2010 年起，盐城市的公共服务外包业务开始发展，随着外包业务规模的不断扩张及服务类型的持续增加，市场对外包服务的要求逐步提升，对供应商的质量要求也相应增高。由早期的指定服务提供商到后来通过公开的选择程序，再逐步引入有关第三方机构进行供应商评审的方式，盐城市形成了目前主要的两种监管格局：

①通过招标程序选定服务供应商。依据盐城市于 2018 至 2019 年间的政府采购政策，《盐城市政府采购集中采购目录和标准》规定，在该目录内的项目必须委托给集中采购机构。此中，园艺绿化、清洁保养、安全防护等属于物业管理服务 C1204 类，单笔或累计金额不足 200 万的，采用协议购买方式；200 万及以上（含 200 万）则必须进行公开招标。这导致 2019 年以前的安保服务和清洁工作都是通过协议采购实现的。为了让供应商选择更加科学合理，盐城市采用了至少三个供应商的竞争方式，而绿化服务则从 2019 年开始均通过政府采购网进行公开招标。若单笔或累计金额少于 400 万，则根据实际情况对各个单位的需求进行汇总，采取集中采购、价格竞争、议价等手段实施采购，

如果未能集中采购，则按照协议购买方式进行；金额等于或超过 400 万的，则进行公开招标。在 2020 年至 2021 年期间，2020 年的市区安全保护服务是通过竞争性招标的方式实现的。而 2021 年的安全及清洗服务则是在中国的官方招投标平台上，通过一系列竞争性谈判程序完成的招投标流程。进入 2022 年，整个市区清洁服务的规模已经显著增长，超过了 400 万元人民币，因此采取了公开招标的采购方式。

②视已有成效确定服务供应商。主管部门将基于往年社会组织服务提供状况进行综合评估后，选择最优秀者予以推荐。根据过去三年盐城市公共服务外包的数据，共计有 54 项服务被外包。其中，有 5 项是由主管部门推荐的，涉及金额为 1,636,200 元，占总外包服务比例的 1.34%。在第三方平台中公正、公平、透明地完成的竞价评审共 38 项，总金额达到 70,998,951.43 元，占比 57.96%。通过竞争性选择的服务项目有 11 项，涉及的总金额为 49,863,160 元，占整体的 40.71%。

（2）盐城市公共服务外包运行监管

经历了十年以上的优化与发展，盐城市建立了一套成熟的公共服务外包运行监管体系。就在服务提供商被选定之后，由负责部门及城市管理科负责监督，同时，通过 12345 市民热线以及城市相关的投诉热线，公众也参与到对服务情况的监督中。

①作为公共服务外包的核心管理者，负责部门承担着对服务外包的监督职责。这些部门不仅制定服务外包的标准，还负责监督履约过程和服务效果的评估。他们根据不同部门的具体需求提出服务需求，例如综合部门可能需要清洁和绿化服务，安保部门可能需要安全防卫服务，而商业管理部门则可能需要停车场监管和销售人员等服务。在确定具体服务需求后，负责部门会规定相应的服务准则、质量标准和管理条例，并且直接管理承接服务的社会组织，而对于服务人员则通过社会组织内的管理层进行间接管理。

②城市管理科对服务外包的监督。城市管理科负责所有与城市日常运营相关的事务监督工作，涵盖清洁、交通、安全、绿化和消防等各个方面。他们在服务外包运行阶段主要确保服务人员是否尽职尽责，比如安保人员是否专注工作而非分心他务，或者是否有损城市形象等问题。城市管理科通过常规巡查和定期检查来发现服务中的问题，并把检查中发现的问题通报给负责部门，以确保服务商能够按要求改进。在服务外包的实施过程中，城市管理科不仅扮演着监管者的角色，确保服务外包的顺利进行，同时也承担着对负责部门日常事务的监督职责，确保各项工作的规范和高效执行。

③公众对服务外包的监督是公共服务体系中不可或缺的一环。城市所提供的公共服务与市民的生活紧密相连，特别是在 2020 年新冠疫情爆发后，市区中心、绿化地带、公园等公共空间成为市民日常休闲娱乐的重要场所。市民不仅是公共服务的消费者，也是服务提供过程中的核心利益相关者。他们对服务质量的感知和评价具有直接性和权威性，能够提供最真实的服务体验反馈。社会公众的反馈对于城市管理者来说至关重要，它帮助管理者及时了解服务运行的实际效果，从而有针对性地调整服务策略，提升服务

品质和效果。为了鼓励市民参与监督，城市提供了多种渠道，如“12345 市长热线”、“市长信箱”以及城市监督热线等，使市民能够便捷地表达意见和建议，共同参与城市公共服务的优化和改进。此外，随着互联网技术的发展，市民还可以通过网络平台、社交媒体等新兴渠道，更加广泛地参与到服务外包的监督中来。这些渠道不仅提高了市民参与监督的便利性，也使得反馈信息更加多元化和实时化，为城市管理者提供了更加丰富和立体的公共服务运行数据。

（3）盐城市公共服务外包效果监管

在盐城市的公共服务最终效果及其品质的监控方面，负责部门扮演着重要的评判角色。服务履行完毕后，对于那些无法用数字衡量的服务，负责部门将作出基本的质量评定，如判断服务是否达到了预期效果，清洁与安保人员在履行合同过程中是否有高质量地完成工作任务，是否提供了令市民满意的服务体验。在针对那些能够进行具体量化的服务项目进行评价时，将依据实际工作完成的状况来进行评估，例如，清除了多少平方米的草地，或者在指定时间内清除了多少绿化废物。除此之外，法务部门在对合同最终履行进行确认的过程中，也承担着一一定的监管职责，确保合同的执行符合法律和合同的规定，维护公共服务的质量和效益。

3.盐城市公共服务外包监管运行特点

（1）城市管理层为主，第三方机构为辅

在盐城市公共服务外包监管模式中，无论是外包的执行还是效果评估，均以城市管理层为主导，并且其中的负责部门与城市管理部门担当重要角色。在监管外包服务提供的过程中，以独立的招标投标平台扮演核心职能。

（2）监管实体彼此独立，互相干预

在盐城市，外包公共服务的监管是由内部监管机构、外部监管实体以及第三方监管机构共同完成的。这些实体在架构上是平行并行的，没有垂直层级上的下属监管关系。他们在对外包服务的监管中保持独立，相互之间没有干涉。

4.盐城市公共服务外包监管运行成效

（1）有效降低了城市服务的整体成本

以刚从劳务派遣转向劳务外包的商业运营为例，2022 年在市区通过劳务派遣聘用的员工工资开支约 1600 万，而转向劳务外包后，合同规定的外包费用大概在 1100 万，节约了大约 500 万的工资支出。再从隐性的人力资源成本上来看，主要负责部门和人力资源管理部门需要分配专门人员来处理外部人员的出勤、日常监管和合同签署等任务；转而采用劳务外包模式后，这些职责转移给合同外包服务商，从而释放出内部员工的时间，去关注其他部门的事务，减少了潜在的人力成本。

（2）明显提升了城市服务的质量

随着市区不断推进服务社会化进程，积极引入社会化资源，致力于为市民打造更加宜人的城市环境和优质的体验。服务外包在这一过程中发挥了重要作用，不仅提升了员工的工作积极性，同时也促进了公共服务的效率和质量提升。2023年，盐城市决定通过公开招标的方式对市区公共经销运营点的销售人员、电瓶车司机进行服务外包。以前运营点的销售人员使用劳务派遣方式，并缺乏有效的管理制度。工作纪律松散，缺乏销售动力，同时解雇成本较高。服务外包实施后，外包机构设立了管理团队和考勤系统，定时检查员工，并对服务质量进行验收。结果表明，员工的工作积极性和态度有显著改善，销售和电瓶车服务效率得到极大提升。另一方面服务外包也增强了员工的职业素质。面对市民对高质城市服务的日益增长需求，盐城市不断提升服务标准和意识，以满足更高水平的服务期待。然而，在许多领域，市区无法独立提供服务，员工缺乏必要的专业技能。通过外包，聘请更多的专业人才，提升了技术水平，从而增强了城市公共服务的整体质量。

（3）推动了城市组织结构的转型

服务外包的规模和覆盖面的持续扩大，不仅推动了城市内部组织结构的转型，也提升了对外包服务的管理要求。这种管理需求的提升，迫使城市内部的组织结构进行相应的调整和优化，以适应服务外包的复杂性和多样性。城市管理者通过不断完善监管模式，构建了一个更加严密和高效的管理网络，以实现对外包服务的有效监管和控制。

在这个过程中，城市内部的组织结构调整不仅仅局限于管理层面的优化，还包括了对人力资源、技术支持、信息沟通等方面的全面升级。通过这种调整，城市内部的组织结构变得更加灵活和高效，能够更好地适应服务外包带来的挑战和机遇。同时，城市管理者也意识到了服务外包在提升公共服务效率和质量方面的巨大潜力，因此在组织结构调整中，更加注重对外包服务的监管和评估，以确保外包服务的质量和效果。

服务外包的规模和覆盖面的扩大，推动了城市内部组织结构的转型，促进了监管模式的完善和优化。这种转型和调整，有助于城市更好地适应服务外包带来的挑战，提升公共服务效率和质量，为市民提供更加优质的服务体验。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/317063060064006200>