
硕士学位论文

深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素及改进对策研究

申请人：

学科领域：公共管理硕士（MPA）

指导教师：

2013 年 6 月

论文题目：深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素及改进对策研究¹

学科专业：公共管理

申请人：

指导教师：

摘 要

在地方政府治理改革的背景下，公共服务外包逐渐成为公共服务供给的重要方式。环卫服务作为较易市场化的公共服务项目，率先开始了外包实践。深圳市作为国内最早进行环卫服务外包的城市之一，取得环卫服务外包成功的同时，也面临着影响外包发展的一些问题。本文通过对深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素进行研究，分析探讨如何解决深圳市环卫服务外包发展中的问题，对提升深圳市环卫服务外包效果，改进环卫服务外包工作，丰富和充实我国公共服务外包实践研究具有积极意义。

首先对环卫服务外包相关概念进行了界定，系统的梳理了国内外环卫服务外包合作管理及效果方面的文献研究。对深圳市环卫服务外包进行深入调研，立足于深圳市环卫服务外包合作管理现状，对深圳市 7 个行政区 24 家政府和服务商企业的访谈资料的扎根译码，及 421 份有效调查问卷的统计分析，识别和分析出了影响合作管理效果的五个影响因素。根据影响因素的相关分析，发现了影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的问题及原因，最后，综合上述分析结果提出了进一步改进深圳市环卫服务外包合作管理效果的对策建议。

通过研究分析得出：（1）外包合作管理效果的影响因素为：合同适应性、激励机制、协调能力、资源投入、服务积极性。（2）根据以上研究发现并分析了影响深圳市环卫服务外包合作管理的问题及原因（3）本文给出了进一步改进深圳市环卫服务外包效果的具体实施建议，从多方面保证公共服务外包达到良好的合作管理效果，促进公共服务外包顺利实施。

关 键 词：公共服务外包；环卫服务外包；合作管理

论文类型：应用研究

本研究得到 资助。

Title: Influence Factors and Countermeasures Research of the Cooperation Management Effect of ShengZheng Sanitation Service Outsourcing¹

Speciality: Public Administration

Applicant:

Supervisor:

ABSTRAECT

In the background of local government reform, the outsourcing has gradually become an important way of public service provision. The sanitation service which is more easily market-oriented firstly began outsourcing practice. Shenzhen as one of domestic cities first implementing sanitation service outsourcing has achieved obvious results, but also faces some problems. This paper through to the influence factors of Shenzhen sanitation service outsourcing co-management study, analyze how to solve the problems of outsourcing practice. And it has a positive meaning to further improve the effect of outsourcing co-management, enrich and substantiate our public service outsourcing practice research.

Firstly, based on the literatures analysis, this paper defines the concept of sanitation service outsourcing, and review the relevant domestic and foreign researches. Based on the co-management status of Shenzhen City Sanitation Service Outsourcing, though rooted decoding of interviews with 24 government departments and service providers in seven Shenzhen districts, and by statistical analysis of 421 valid questionnaires, identify five influential factors of outsourcing co-management effect. Based on the analysis of influencing factors, found the causes of problems in co-management effect. Finally, this paper gives the the countermeasures and suggestions to further improve the co-management effect of Shenzhen City Sanitation Service Outsourcing.

Through research analysis, the conclusions of this paper were as follows : (1) Influencing factors of Outsourcing co-management effect: adaptability of the contract, incentives, coordination, allocation of resources, services enthusiasm. (2) Reasons of problems in Shenzhen Sanitation Service Outsourcing Cooperation management. (3) Suggestions to improve sanitation services outsourcing, ensure the good effect of co-management from a number of areas, and promote the smooth implementation.

KEY WORDS: Public Service outsourcing; Sanitation Service Outsourcing; Cooperation Management

TYPE OF THESIS: Applied Research

This research is supported by Project .

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 国外背景	1
1.1.2 国内背景	2
1.2 研究目的与意义	3
1.2.1 研究目的	3
1.2.2 研究意义	4
1.3 研究方法与数据来源	4
1.3.1 研究方法	4
1.3.2 数据来源	5
1.4 研究内容与框架	5
2 理论基础与研究综述	7
2.1 概念界定	7
2.1.1 公共服务外包	7
2.1.2 环卫服务外包	8
2.1.3 合作管理效果	8
2.2 理论基础	9
2.2.1 新公共管理理论	9
2.2.2 委托代理理论	10
2.3 研究综述	11
2.3.1 环卫服务外包研究现状	11
2.3.2 公共服务外包研究现状	11
2.3.3 合作管理效果的影响因素研究现状	12
2.4 研究述评	14
3 深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素分析	16
3.1 深圳市环卫服外包现状	16
3.1.1 深圳市环卫服务外包概况	16
3.1.2 深圳市环卫服外包合作管理现状	18
3.1.3 深圳市环卫服务外包合作管理效果	20
3.2 研究设计与组织实施	20
3.2.1 研究设计思路	21

3.2.2 调研对象和过程	21
3.2.3 合作管理效果影响因素识别	22
3.2.4 问卷设计与发放	26
3.3 外包合作管理效果影响因素研究分析	29
3.3.1 描述性统计分析	29
3.3.2 信度及效度检验	30
3.3.3 合作管理效果单因素研究	32
3.3.4 多因素研究分析	35
4 影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的问题及原因分析	37
4.1 影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的问题	37
4.1.1 合同适应性较差	37
4.1.2 有效激励机制缺乏	37
4.1.3 协调能力有待提高	38
4.1.4 资源投入不足	39
4.1.5 服务积极性不高	39
4.2 影响深圳市环卫服务外包合作管理效果问题的原因分析	40
4.2.1 不重视合同制定，合同设计能力较低	40
4.2.2 “重处罚，轻激励”，缺乏有效激励机制	42
4.2.3 缺乏协调机构，协调机制不健全	44
4.2.4 价格机制不完善，缺乏专项经费保障	45
4.2.5 合作管理理念淡漠，合作管理水平不高	46
5 深圳市环卫服务外包合作管理效果的改进对策	48
5.1 重视合同制定，提高合同设计能力	48
5.2 优化监督体制结构，加强绩效评价体系建设	49
5.3 设置协调机构，建立多部门联合协调管理机制	51
5.4 完善价格机制，健全专项经费保障制度	52
5.5 加强双主体合作管理理念，改进管理方法	53
5.6 科学选取评估指标，建立独立评估体系	53
6 结论与展望	54
6.1 主要工作及结论	55
6.2 研究展望	55
参考文献	57
附 录	60
致 谢	65
声明	

CONTENTS

Preface	1
1.1 Research Background	1
1.1.1 Foreign Background	1
1.1.2 Domestic Background	2
1.2 Research Purpose and Meaning	3
1.2.1 Research Purpose	3
1.2.2 Research Meaning	4
1.3 Research Methods and Data Sources	4
1.3.1 Research Methods	4
1.3.2 Data Sources	5
1.4 Research Content and Frame	5
2 Theory and Research Reviews	7
2.1 Conception Definition	7
2.1.1 Public Service Outsourcing	7
2.1.2 Sanitation Service Outsourcing	8
2.1.3 Cooperation Management Effect	8
2.2 Theory Foundation	9
2.2.1 Theory of New Public Management	9
2.2.2 The Principal-agent Theory	10
2.3 Present Research	11
2.3.1 Research on Sanitation Service Outsourcing	11
2.3.2 Research on Public Service Outsourcing	11
2.3.3 Research on Cooperation Management Effect Factors	12
2.4 Research Review	14
3 Shenzhen City Sanitation Service Outsourcing Cooperation Management Effect Factors Analysis	16
3.1 Sanitation Service Outsourcing Cooperation Management Status Quo	16
3.1.1 Sanitation Service Outsourcing Status Quo	16
3.1.2 Sanitation Service Outsourcing Cooperation Management Status Quo	18
3.1.3 Sanitation Outsourcing Cooperation Management Effect	20
3.2 Research and Implementation	21
3.2.1 Research and Design Ideas	21
3.2.2 Research Object and Process	21
3.2.3 Cooperation Management Effect Factors Identification	22
3.2.4 Questionnaire Design and Distribution	26
3.3 Outsourcing Cooperation Management Effect Factors Analysis	29

CONTENTS

3.3.1	Sample Descriptive Statistical Analysis	29
3.3.2	Reliance and Content Validity Analysis	30
3.3.3	Cooperation Management Effect Single-Factor Analysis	32
3.3.4	Cooperation Management Effect Mutiple-Factor Analysis.....	35
4	Influenc Shenzhen City Sanitation Service Outsourcing Cooperation Management Effect Problems and Causes Analysis	37
4.1	Problems	37
4.1.1	Contract Unadaptable	37
4.1.2	Imperfect Incentive Mechanismt	37
4.1.3	Coordination Ability is Poor.....	38
4.1.4	Lack of Resources	39
4.1.5	Service Enthusiasm is not High.....	39
4.2	Analysis of Causes	40
4.2.1	Contract Design Ability is Poor.....	40
4.2.2	Heavier Punishment, Lighter Stimulus	42
4.2.3	Lack of Coordination Mechanisms	44
4.2.4	Price and Funds Safeguard Mechanisms is Poor	45
4.2.5	Cooperation Management Level is not High	46
5	Countermeasures and Suggestions	48
5.1	Improve the Ability of the Contract Design	48
5.2	Optimize the Incentive Mechanism.....	49
5.3	Optimization of Coordination Mechanism	51
5.4	Improve the Price and Funding Guarantee System	52
5.5	Strengthen Bilateral Cooperation Concept	53
5.6	The Scientific Selection of the Assessment Indicators ,Establishment of Independent Assessment System	54
6	Conclusion and Prospect	55
6.1	Main Work and Research Conclusion	55
6.2	Further Study Direction.....	55
	References	57
	Appendices	60
	Thanks	65
	Declaration	

1 绪论

1.1 研究背景

20 世纪 70 年代末以来,全世界范围内逐渐掀起了一场行政改革浪潮^[1],公共管理领域发生了重大的革命性变革——新公共管理运动。在这场变革中,倡导政府在公共服务供给方面采取市场主导的方式,将自身承担的公共服务职能转交给市场。公共服务外包运用私营部门或其它部门的力量满足公众需求的做法,是其中重要的方式之一。由此,公共服务外包作为公共服务市场化的最普遍的方式,自然受到广泛的关注^[2],不但成为公共管理理论界的重要研究课题,也广泛应用于国内外地方政府治理改革实践中。

我国党的十八大要求继续贯彻落实科学发展观,各级政府担负着实施科学发展的具体组织和谋划工作,其结构、职能、决策与执行力、效率以及提供公共产品和服务的质量与水平,事关经济社会发展、人民安居乐业大局。因此,加快行政管理体制改革,转变政府职能,建设服务型、责任型、法制型和廉洁高效的政府既是经济社会发展的客观要求,也是进一步深化经济体制和政治体制综合配套改革的一项紧迫任务。公共服务外包作为为公共服务创新的一种新方式,成为了适应行政体制改革,转变政府职能,建立起满足广大人民群众与日俱增的服务要求的公共服务供给体制。

环卫服务作为政府提供公共服务的基础性服务,是国内外公共服务外包最早开始尝试和实行的领域之一,国内外众多的环卫服务外包安排使环卫服务的质量水平有了很大的提高和改善。我国不少城市进行的环卫服务外包大力推进了生态文明建设,提升了公众的满意度水平,是卓然有效地服务供给方式。

1.1.1 国外背景

公共服务是政府必须承担的重要职责之一,长期以来,实行的公共服务供给机制主要是由政府直接向社会公众提供公共服务。然而,由于没有竞争导致管理者缺乏激励,引发了公共服务供给成本高、质量差、效率低等“政府失灵^①”现象。在公共服务的提供过程中,采用市场的方法引入竞争机制就成为了改革的思路,尝试公共服务外包,将合同承包手段运用到公共服务供给中。

上世纪 70 年代以来,英美、澳新、日本等发达国家就纷纷进行了公共服务外包的尝试,其中英美两国的公共服务外包实践最为突出。在英国,撒切尔夫人政府积极推行改革,改变公共服务由政府单一供给的格局,引入私人部门,形成多主体提供公共服务的局面。1988 年的《地方政府法》规定街道清扫、生活垃圾收集、公共建筑清扫、

^①萨缪尔森是这样给政府失灵下定义的:当国家行动不能改善经济效率或当政府不能把收入再分配给不恰当的人时,政府失灵就产生了。参见《微观经济学》(第十六版,华夏出版社)。

饮食服务、车辆保养维修和地面维护等六种基本的市政服务必须采用竞争性招标方式^[3]，环卫服务作为了最初的公共服务外包实践的领域。

在美国，里根政府提出一系列外包的建议，积极推动了公共服务外包的发展。自 80 年代以来，美国各级政府普遍实施市政服务外包^[4]，90 年代中期，公共服务外包已经成为美国联邦政府的基本政策。公共服务外包十分普遍，涉及的领域也相当广泛，据 1997-2002 年国际城市管理协会（ICMA）统计数据显示美国的 7 大服务类别中 108 种服务项目由服务商向政府提供。特别是生活垃圾清扫、处理、积雪清除等环卫清洁服务外包已成为美国政府的首要选择，美国政府已基本退出了自己提供环卫服务的角色。

随后更多的工业化国家开始进行公共服务外包，外包方式开始飞速发展。公共服务外包项目从政府内部辅助性服务开始，进入“蓝领服务”，如垃圾处理、城市绿化、街道清扫等^[5]。德国、加拿大澳大利亚、新西兰等国家都开始了公共服务外包的实践，其中环卫服务外包已经成为主要的外包领域。此外，日本环卫服务提供是以政府组织为主体的环卫服务为主，允许部分私人公司企业参与作为补充。环卫服务外包已经成为了许多国家的环卫服务供给的主要方式。

1.1.2 国内背景

我国已经进入经济社会全面转型时期，建设服务型政府是中国在新的历史条件下的必然选择。完善我国行政体制改革需要政府职能的转变，以便向社会更好地提供优质高效的公共服务。以市场化为导向的新公共管理运动为我国行政管理体制改革提供了思路和经验。

相对于国际发达国家而言，我国公共服务外包实践起步较晚，实践较短。随着经济体制改革的深入，市场环境日益成熟，同时创建服务型政府管理理念的不断深化，公共服务外包成为良好的制度安排。20 世纪 80 年代以来，公共服务外包方式在我国地方政府实践中逐渐开始推行。2002 年 12 月，国家有关部委出台了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，以期能够促进外国资本、社会资金采取合作、合资、独资等形式积极参与到市政公用设施建设中来，从而形成多元化的管理投资结构；2004 年广州市委、市政府下发了《关于促进个体私营经济上新水平的若干意见》，私营企业或相关非官方机构，获准参与兴建和经营城市基础设施及公共事业。2011 年我国“十二五”规划更明确提出：要对公共服务提供方式进行改革，鼓励社会资本以多种方式参与公共服务供给。

各级政府部门在政策引导和环境优化条件下，我国公共服务外包实践在不同领域都得到了广泛应用。从公共部门的后勤服务，如公务用车、餐饮服务；到交通运输服务，如上海、合肥公交服务私营化；再到社会服务项目委托给非盈利组织承担，如重庆市“三峡移民”就业培训项目、深圳安全生产托管外包；尤其是在公共环境卫生服务方面外包实践更是得到广泛应用。

按照公共服务类型来看，卫生保洁服务外包所占比例已达到 41%。从最初的深圳、

广东环卫服务外包尝试，到上海、南京、杭州、苏州、太原、西安、济南等，城市环卫服务外包逐步开展到全国范围内。太原市政府以 96 万元的价格把长风大街的清扫权承包给一家民营企业之后，节省了 26 万元的清扫费用，而且提高了清扫效率，促进了环卫部门自身的改革和管理。2003 年底，杭州市开始进行环卫体制改革，各街区的环卫工人各自成立两个环卫保洁公司，一个负责垃圾产业链，如垃圾清运、处理等；另一个负责公共服务链，如公共厕所的保洁、马路清扫、洒水等。政府通过招标的方式，下放市区 200 多条道路的保洁工作，各区成立的两个保洁公司在全市范围内竞标。同时还有新的保洁公司参与竞标，服务不好的公司就会被淘汰。

如今在我国，公共环境卫生服务领域中很多城市的政府通过招标的方式，与私人服务商签订合同将马路清扫、洒水、垃圾清运、公共厕所的保洁权等外包给服务商企业。深圳作为环卫服务外包进行最早的城市，1984 年成立了全国首家环卫清洁公司，至 1995 年期间又相继成立了国有企业、集体企业、中外合资企业、私营企业等类型的专业清洁企业 20 多家，环卫服务作业打破了政府完全提供格局，大量的环卫清洁工作向专业清洁企业转移，实现了最初的环卫服务外包创新，为国内其他城市的环卫服务外包提供了可以参考的实践经验。

环卫服务外包不仅节省开支，而且提高了清扫效率，促进了环卫部门自身的改革和管理。越来越多的城市地方开始推行环卫服务外包，越来越多的私人部门也成功介入了环卫服务领域，环卫服务外包成为地方政府提供环卫服务的趋势，并且取得了良好的效果。

1.2 研究目的与意义

1.2.1 研究目的

深圳市环卫服务外包发展至今十几年的历程，从成立了全国第一家专业清洁服务公司，全国第一个将市政主干道外包给专业清洁公司，第一个进行市政道路清扫保洁公开招投标等，深圳市进行环卫服务作业市场化改革一直处于全国领先地位，深圳市外包实施管理也较为全面和规范。引入市场制度，增加市场竞争的压力，带来了低成本和高质量的服务，公众对环卫服务质量的满意度也不断提升，环卫服务工作市场化改革取得了明显的成效。

深圳市环卫服务外包过程中，随着对城市环境卫生越来越受重视，人们对环境卫生的要求标准也越来越高，对外包的实施管理，确保服务良好的外包效果，外包目标的最终实现就成为研究的重点。本文以深圳市环卫服务外包为研究对象，通过借鉴新公共管理理论、委托代理理论、激励性规制理论以及国内外公共服务外包相关研究成果，运用扎根理论研究方法和统计调查、数据分析方法，目的也就是在于通过对深圳环卫服务外包合作管理效果的影响因素研究，分析出影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的问题及其原因，为改善深圳市环卫服务外包合作管理效果提出相应的对策建议。

1.2.2 研究意义

深圳的环卫服务，在 20 世纪 90 年代，就开始了外包的创新改革，环卫服务的质量水平有了很大的提高和改善，大力推进了生态文明建设，公众的满意度水平也随之提升。然而长期的市场化过程中，也发现环卫服务外包作为一项基础性公共服务外包，其形式是政府与私人部门签订外包合同，将本应由政府提供的环卫服务交给由私人部门提供，形成公私合伙治理机制。在服务市场化过程中，私营部门的首要目标是利润的获取，在它们的服务过程中，提供高质量服务的目标往往会让位于利润最大化的目标，外包方式不能一劳永逸，政府不能推卸供给服务的责任，需要履行其相应职责，政府管理能力的不足往往导致外包失败的原因，很容易产生服务的质量和效果难以确保和维护。公共服务外包合作关系所倡导的建立一种长效的公私合作机制，形成公共部门与私营部门的目标统一与风险共担。

本文研究的意义就是在于：

1) 我国很多城市环卫服务都在进行市场化运作改革，环卫服务外包越来越成为城市环卫服务所采用的供给方式。环卫服务外包的研究对提高环卫作业水平能力，改善城市环境卫生面貌都有积极意义。

2) 深圳市环卫服务外包合作管理效果影响因素的研究，帮助梳理和归纳出环卫服务外包中影响外包合作管理效果的问题以及提出改进合作管理效果的对策建议，对履行好政府职能，提高深圳市环卫服务质量，外包结果最终满足民众对公共服务的要求，达到好的外包治理效果都具有积极的意义。

3) 通过深圳市环卫服务外包实践的研究，对其他城市地区开展环卫服务外包也有积极的参考借鉴意义。

4) 作为基础性的公共服务——环卫服务外包合作管理效果影响因素的研究，也可以为今后其它公共服务领域的外包合作管理效果影响因素研究奠定一定基础，为现阶段我国公共物品和服务外包过程中所面临的问题提供一些可供参考借鉴的思路。此外，在理论层面上，本文通过深圳市环卫服务外包合作管理效果的研究对公共服务外包效果做出了积极的探索，对于丰富公共服务外包理论体系具有一定的意义。

1.3 研究方法 with 数据来源

1.3.1 研究方法

本文按照从实践中来，到实践中去的思路，将研究建立在大量的深度调研、半结构化访谈和文献分析的基础之上，采用的研究方法具体包括：

第一，文献分析法。大量地查阅国内外相关文献，了解国内外有关环卫服务外包的研究现状。在研究深圳市环卫服务外包时，参考现有文献的研究成果，为问题的研究奠定了理论规范基础。

在设计调查问卷的过程中，参考现有文献中成熟的规范性量表，考量变量的测度指标。

第二，半结构性访谈法。本文根据研究问题，选取了不同层级的多个参与环卫工作的政府部门与企业，对环卫服务外包实践的机构负责人和其它参与人员进行半结构性访谈，了解了深圳市环卫服务外包的基本现状和所存在的问题。

第三，扎根理论研究方法。扎根理论是一种构建探索性理论的质性研究方法，强调从实践中产生理论。借鉴扎根理论的译码程序，对访谈收集的资料进行梳理，从原始资料中逐步归纳出经验概括，提炼出深圳环卫服务外包效果相关的影响因素及问题和原因分析是本文主要的研究方法之一。

第四，问卷调查与统计分析方法。根据扎根理论导出的环卫服务外包效果影响因素，设计问卷并选择深圳市环卫服务外包实施的多部门与服务商企业发放问卷。问卷收回后，通过 Epidata 软件进行数据录入和整理。然后，结合应用统计学分析思路，通过 SPSS、LISREL 统计分析软件对深圳环卫服务外包效果影响因素及问题原因进行数据可靠性及相关性分析。

1.3.2 数据来源

本研究使用的数据主要来源于以下几方面：

（1）统计资料

包括国内外相关文献、深圳市城管局、市政府采购中心、深圳市清洁卫生协会等环卫行业统计数据及工作报告等资料数据。

（2）调研资料

包括通过对深圳市内 7 个行政区内，环卫工作政府部门和环卫服务商企业的调研、访谈数据以及问卷调查获得的原始数据。

（3）计算数据

包括运用 SPSS、LISREL 统计分析软件得到的分析数据。

1.4 研究内容与框架

针对上节论述的研究思路和方法，本文按照以下结构组织全文：

第一章，绪论。从国内外环卫服务外包和深圳市环卫服务外包背景出发，阐述了本文的研究背景，提出研究的主要问题，阐述了本文的研究目的、意义、研究思路和内容框架。

第二章，理论基础及研究综述。对公共服务外包、环卫服务外包以及合作管理效果进行界定，提出本研究的理论基础，梳理现有相关研究文献，并对研究现状进行评述，奠定了研究问题的理论规范基础。

第三章，深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素分析。通过调研访谈、问卷发放对深圳市环卫服务外包合作管理现状以及与效果进行分析，借鉴扎根理论研究方法，和统计学方法对深圳环卫服务外包合作管理效果影响因素进行相关性分析。

第四章，影响深圳环卫服务外包合作管理效果的问题及原因分析。根据合作管理效果影响因素，结合数据分析结论和扎根理论编码识别，对深圳环卫服务外包合作管

理效果的问题及其原因进行分析。

第五章，深圳市环卫服务外包合作管理效果的改进对策。根据问题及原因的分析结果，针对深圳市环卫服务外包实际情况，提出了改进深圳市环卫服务外包合作管理效果的具体实施建议。

第六章，结论与展望。结合本文的研究问题、分析结果，得出本文的主要研究结论和对改进深圳市环卫服务外包合作管理效果的对策建议，并指出研究的局限性以及需要有待进一步研究的内容。

本文研究框架如下图所示：

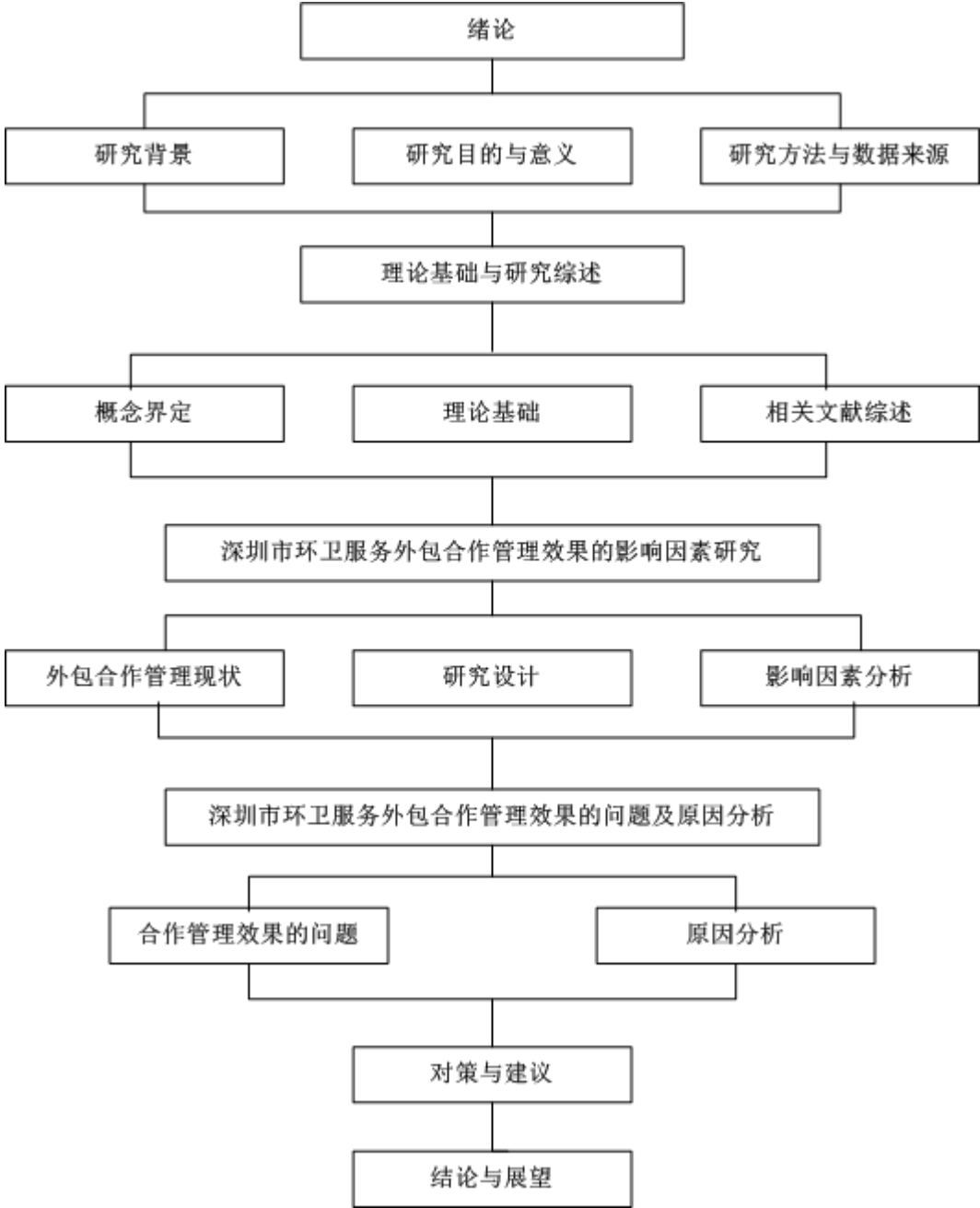


图 1-1 内容框架图

2 理论基础与研究综述

2.1 概念界定

2.1.1 公共服务外包

1) 公共服务

学术界对“公共服务”定义至今还未形成一致的观点。学者对于公共服务定义的研究可以分为两类：

第一种观点，基于服务提供内容，从公共物品的概念引申。李里晶（2001）^[6]认为公共服务简言之就是为消费者提供公共物品的服务。刘旭涛（1999）^[7]从广义和狭义的角度定义了公共服务。指出广义上的公共服务，是指不宜由市场来提供的所有公共产品；狭义上是指由政府直接出资兴建或直接提供的公共设施和公用事业。

第二种观点，基于服务提供者和受益方的角度进行定义。李艳春等（2007）^[8]认为公共服务是指由政府或由其委托公共部门提供的用于满足全社会或某一类社会群体共同需要的服务。陈昌盛、蔡跃洲（2007）^[9]指出所谓公共服务指建立在一定社会共识基础上，一国全体公民不论其种族、收入和地位差距如何，都应公平、普遍享有的服务。

虽然两种定义的出发点不同，但其本质上是一致的。两种观点可归结公共服务提供方是政府，受益方为社会公众，服务的内容为公共物品。因此本文定义为：公共服务是指以政府为主的公共组织等为社会公民提供公共物品而进行的一系列公共行为。

2) 公共服务外包

自公共服务外包在我国实施以来，对公共服务外包概念的界定一直探讨不断。纵观现有研究文献，本文认为公共服务外包概念的界定角度大体可以分为以下两个方面。

第一，从公共服务外包实施方式角度出发，强调合同。萨瓦斯（2002）^[1]提出公共服务外包就是政府与营利或非营利组织通过签订合同的方式来实现某一公共服务的民营化。郑必坚（2004）^[10]认为公共服务外包是政府通过合同方式，将某些职能转移给私营部门，让其参与特定公共服务的供给和公共项目的建设，形成政府主导多主体共同参与的行为。陈振明（2005）^[11]认为公共服务外包是以合同为基础，把民事行为中的合同引入公共管理领域。公共服务外包通过合同方式使私营组织参与公共服务供给，公众有权选择公共服务的提供者。陈静（2010）^[12]认为政府为了实现某一个公共管理目标，通过与民间组织进行协商将某些公共项目以合同形式交由民间部门来承包。

第二，从引入市场机制角度出发，强调竞争性。Young Chool Choi（1999）^[13]认为公共服务外包指引入私人服务商提供公共服务，公共服务的提供方式主要以政府为主导，以市场机制为主体，以公众满意度为标准，引入竞争机制，构建政府和私人部门合作提供公共服务的体系。周志忍（1999）^[14]认为公共服务外包就是政府利用私人部

门的资源，把某些公共服务推向市场，完成公共服务的供给。

由上述概括分析中我们可以发现，对公共服务外包的定义可以分解为以下基本要素：①公共服务外包的委托主体是政府部门；②公共服务外包的受托主体是市场中的服务商；③公共服务外包的标的是公共服务；④公共服务外包的方式是通过合同方式引入市场竞争机制；⑤公共服务外包的目的是实现政府效率和公共利益最大化。借鉴上述学者的研究成果，本文从狭义和广义两个角度界定公共服务外包概念。狭义的公共服务外包是指：政府以合同方式，通过引入市场竞争机制，将本应由自身承担的部分公共服务职能转交给政府以外的其他市场部门来完成，以实现公共利益最大化和提高政府效率的公共服务供给方式。广义的公共服务外包还应包括政府内部辅助性服务，因此定义为：政府以合同方式，通过引入市场竞争机制，将本应由自身承担的部分公共服务职能或内部辅助性服务转交给政府以外的其他市场部门来完成，以实现公共利益最大化和提高政府效率的公共服务供给方式。本文研究的是环卫服务外包因此选取狭义的公共服务外包作为研究对象。

2.1.2 环卫服务外包

1) 环卫服务

环卫服务作为一种非排他性公共物品，属于公共服务的一种服务类别。一般来说，公共环境卫生服务根据其服务方式、程序和安排可分为以下几类：

(1) 道路的清扫保洁（含广场、桥梁及相关基础公共设施）

(2) 垃圾收集，分为生活垃圾和建筑垃圾收集

(3) 垃圾转运

(4) 垃圾及粪便无害化处理

(5) 生活污水处理

(6) 公共环境设施建设与维护，包括公厕、垃圾中转站、垃圾收集点、垃圾处理场以及道路果皮箱等

本文研究的深圳市环卫服务主要是指 1 至 3 类和第 6 类环卫服务，其环卫服务符合公共服务特性。

2) 环卫服务外包

环卫服务作为公共服务的一项主要基础服务类别，其概念界定可归属于对公共服务外包的概念界定范畴。因此本文通过对公共服务外包的概念来对其进行界定。

环卫服务外包是指：政府以合同方式，通过引入市场竞争机制，将本应由自身承担的公共环卫服务职能转交给政府以外的其他市场部门来完成，以实现公共利益最大化和提高政府效率的环卫服务供给方式。

2.1.3 合作管理效果

1) 合作管理

目前的研究中，关于公共服务外包的合作管理（Cooperation Management）尚无确

凿的定义，但是关于公共服务外包合同管理、合作关系管理和外包管理等有着较多的描述。本部分通过国内外对公共服务外包合同管理、外包管理及合作关系管理等相关描述，来对公共服务外包合作管理进行界定。

达霖·格里姆赛（Darrin Grimsey）和莫文·K·刘易斯（Mervyn K.Lewis）（2008）^[15]在其著作《公私合作伙伴关系》中指出，合同管理可以定义为一些过程来保持合同的完整性，确保合同项下的职责被完全理解并根据约定标准执行。外包中的主要任务是管理合同文件，一份好的外包合同是进行好外包管理的前提条件，外包管理就是外包合同管理，主要内容包括合同制定、合同签署、合同实施、合同监控、更新和终止。Lacity（2010）^[18]认为外包是一个长期的两个组织间关系的交流，这种交流是由合同管理以及关系机制的管理进行的。Zhengzhong Shi 和 A.S. Kunnathur（2005）^[19]认为外包管理的分析路径可以从合同安排、关系质量、服务质量、外包目标四个路径来分析。

外包合作关系管理在国外的研究中，更多体现的是公私伙伴关系的描述。萨瓦斯给公私伙伴关系做了一个广泛的定义“私人部门完成了部分和传统的公共职能，那么公私伙伴关系就是存在于政府和私人部门之间的所有安排”。John Forrer 和 James Edwind Kee（2004）^[16]将其定义为，公私伙伴关系管理是在政府和私人部门之间的一种持续安排，在这种安排中私人部门参与了以往公共部门的服务职能，这样的一种持续性的安排和规定。Daniel Bemborn（2012）^[17]将外包合作关系管理定义为多种关系的维护。

可以看出，对于外包合作的管理基本上都是围绕外包关系建立的全过程来描述和分析的。在目前我国现状下，公共服务外包的合作管理主要是集中于公私合作过程中的合同履行过程和完成情况下的分析，因此本文综合以往学者的研究和课题组对外包理论和实践研究的基础上，认为公共服务外包合作管理包含以下几方面的内涵：第一，合作管理是为了更好的实现外包的政策目标，并确保合作过程的顺利；第二，从外包流程上来看，合作管理包含外包合同签订，以及对合同履行过程的管理；第三，从内容上来看，一方面合作管理的内容需要囊括正式合同、监督控制、协调支持、绩效评价等，另一方面合作过程中管理质量对合作关系质量的影响也不可忽视；第四，合作管理不是政府单方面的强制行使，更多的是政府与服务商共同的协作行为。

2) 合作管理效果

公共服务外包合作管理的研究尚未成熟，而其效果的测量是一项比较复杂的任务。从合作管理的目标实现角度出发合作管理效果包含了合作结果满意程度、合作伙伴关系的建立、合同履行的效果、提供服务的质量等方面来衡量。本文研究的环卫服务外包绩效本身较易评价可以从这些方面来进行考量。

2.2 理论基础

2.2.1 新公共管理理论

20 世纪 80 年代至今，随着西方各国相继掀起的政府改革浪潮，促使传统的行政模

式向“新公共管理模式”转变。新公共管理理论认为政府机构与私营部门并不存在区别，认为管理具有相通性，私营部门有效的制度同样适用与公共领域，主张将私营部门的管理理念和方法引入到公共管理领域中。即“在提供公共服务时，除了官僚机构之外，其他机构也可以完成这些职能”，至于选择何种方式，则取决于何种途径更能以有效方式实现公共服务的提供。

在公共服务供给方面，新公共管理提出一个构想是国家退出公共领域，采取市场主导的方式，实现公共服务供给主体的多元化。因为私营部门在创新能力、质量、效率等方面都要比政府部门更为先进，而且其管理水平更加先进。他们认为更具优越性公共服务的提供，并不一定由同一个主体实现^[14]。

奥斯本和盖布勒（1996）认为，政府的作用应该是掌舵而不是划桨，“成功的组织是把管理和操作分开……，因此，政府应该成为一个精明的买家，从而可以利用各种生产厂商来完成自己的政策目标^[20]”。

新公共管理理论推崇市场机制和市场力量，它一出现便成为了各国推行外包改革的主导理论。虽然各国的行政体制有着很大的区别，但是，新公共管理理论却在不同国家显示了强大的适应性。

通过上述分析，可知新公共管理理论作为一种管理理论，支持把私营部门有效的经验和做法引入政府部门，提高政府的管理绩效和水平。因此，萨瓦斯^[1]指出，“民营化必然体现了新公共管理的所有特征……，从这一意义上讲，民营化就是新公共管理”。

2.2.2 委托代理理论

1) 委托代理理论及代理问题

在社会活动中，这种委托代理是一种普遍存在关系。企业与雇员、股东与经理、医生与病人、选民与官员都属于委托代理关系。这是由于有了“专业化”的存在，委托代理的关系才逐渐形成。委托代理的实质关系就是，因代理人具有其“专业性”优势，而接受委托人的委托代理行为所产生的关系。接受代理的方式可以是明示或隐含的契约、指令，或委托人雇佣代理行为主体，授予一定权力和支付报酬的行为。在社会活动中，这种委托代理是一种普遍存在关系。

委托代理理论中规定了委托人与代理人的授权与被授权之间的关系，主要是指企业资源的供给者和使用者间的相互关系。最早由 Jenson 和 Mekling(1976)^[21]提出来，委托代理的内容是明确委托人雇佣代理人完成或进行某项工作时成立的委托代理关系，代理人 and 委托人之间应承担的责任或义务，例如委托人应支付给代理人的报酬，代理人应承担的代理工作或采取的行动。委托代理关系可以通过共同签订或认同的契约明确委托任何代理人的权利和责任。委托人为了使代理人为了实现其目标，会极力促成一种均衡的委托代理关系。通过采用激励机制，促使代理人像委托人自己工作一样，最大限度的增加其利益为之行动，最大限度的将委托人与代理人的利益趋于一致。

但在实际经济活动中，这种均衡状态下的委托代理关系存在着 4 个方面的非均衡

性:利益的非完全一致性、风险的非完全共同性、信息的非均衡性、环境的非确定性,因委托人不能直接观测到并证明代理人实际选择的努力水平,这也就为代理人的“规避责任”提供了方便。合约当事人在双方签订合约之后,由于其行为的不可完全监督性,一旦合约设计不佳,极可能引起一方浑水摸鱼,另一方利益受损的情况。

2.3 研究综述

2.3.1 环卫服务外包研究现状

环卫服务作为一项公共服务是最早的市场化先驱者,新公共管理运动的兴勃促使了政府管理者考虑运用合同将部分公共服务外包给私人企业,环卫服务是最普遍的外包服务。

许多学者对西方国家环卫服务外包进行了一些研究,萨瓦斯^[1]对包括美国、英国、加拿大、瑞士、日本等国家的垃圾回收外包调查显示,环卫服务外包在降低了西方政府的成本方面表现不俗,合同外包比市政垃圾回收平均降低 35% 的费用。Coase (1937)^[24]指出签订长期合同可以降低成本。认为从管理方面看,外包可以打破公共部门的错综复杂的组织结构;从财政角度看,外包可以缓解公共服务的财政压力。在效率上,环卫服务的科层制供给机制难以匹敌市场竞争机制,由政府部门提供服务的效率与承包商企业相比明显低下。同时,环卫服务外包也更具效益,环卫服务外包还使得服务更加公正,承包商把所承包区域的垃圾回收作为一项整体性工作来履行,实现了无差别服务。黄锦荣和叶林(2011)^[25]基层政府和环卫服务企业在签订外包合同时,必须面对合同内容的模糊性和环卫服务检查要求的复杂性之间的冲突。环卫作业市场化后,政府部门不再进行具体的环卫作业,但政府需对市场进行必要的调控和监督。环卫服务是一项公共事业,环卫产业不能以追求经济收益为终极目标,与趋利的完全市场化相矛盾,环卫服务外包需要政府扶植引导,控制服务质量标准,规范环卫产业市场。邓俊(2006)^[26]在环卫服务市场化过程中,定位政府的角色和治理手段是作为有效实现环卫公共服务供给的关键。环卫服务市场化是解决政府自身供给不足的有效治理机制,政府部门越来越多的是进行对市场的培育、市场规范、市场发展、市场监管,从而不断提高环卫服务供给质量,促进行业的标准化、规模化、产业化和集约化发展,解决环卫服务的经济外在性和社会福利亏损问题。

可以看出,环卫服务外包作为公共服务外包的治理方式缩影,众多学者都是从公共服务市场化的角度,对环卫服务外包进行阐述和分析。本文主要是研究深圳市环卫服务外包合作管理效果影响因素,需要运用公共服务外包的相关研究,因此,下面将会对公共服务外包的现状和合作管理效果研究现状予以详述。

2.3.2 公共服务外包研究现状

公共服务外包理论和实践起源于西方发达国家,近几年在我国地方政府改革实践中取得了迅速的发展,公共服务外包理论也逐渐受到我国公共管理学界的关注。然而,目前以公共服务外包为主题的研究文献还比较少,且多为介绍性和阐述性文献,主要

集中在公共服务外包的概念、特点和动因等方面，理论研究和实践发展不相符。本文从外包过程角度对公共服务外包文献进行了梳理。

首先有关公共服务外包决策。政府官员实施的外包原因调查研究显示，节约成本、改进效率、提高服务质量等是政府实施公共服务外包的主要动因。关于公共服务外包决策模型，Anna Ya Ni 和 Stuart Bretschneider（2007）^[27]的研究比较具有代表性，他们从服务特性、经济环境、政治环境三个方面对公共服务外包决策模型进行了实证分析。我国学者刘波、崔鹏鹏、赵云云（2010）^[28]对公共服务外包决策的影响因素进行了研究，分别从政府能力、服务特性以及环境因素三个方面对公共服务外包决策的影响因素进行了实证验证。

其次有关服务商选择，公共管理领域此方面的文献比较少。学者们一般只是提出了服务商选择对公共服务外包成功起着关键作用，罕有学者对如何选择服务商做出具体说明。萨瓦斯（2002）^{[1]193-195}认为在吸引服务商时应该做到公平、公开、诚信、高效等，在选择服务商时不仅要考虑成本，还是综合考虑竞标服务商的资质、履行合同的可能性以及过去的违约记录等。

第三有关合同签订。学者们普遍指出了合同对于外包的重要性，国外学者对外包合同的研究相对较多，而国内的研究则十分有限。萨瓦斯（2002）^{[1]196-202}提出为了使公共服务外包达到预期目标，合同条文必须全面清楚，合同用词必须准确没有歧义，他同时指出外包合同细则应该避免不必要的限制。John Marlin^[29]为 65 种不同的公共服务提供了示范性的合同细则。

第四有关合作管理。签订合同后，就是服务商提供公共服务，政府部门进行监督管理的过程。Trevor L Brown 和 Matthew Potoski（2004）^[30]认为公共服务外包的成败依赖于政府能否有效地管理整个外包过程，外包管理能力有助于减轻外包的风险，因此公共服务外包需要政府有很强的管理能力。Brown 和 Brudney（1998）^[31]研究发现，对于技术要求较高的公共服务外包，如果政府的管理能力较差，那么政府将从外包中获得较少的利益。此外，文献中强调政府需要具有一定的协调管理能力。

最后有关外包效果评估。对外包效果的研究非常重要，通过这样的研究能够使政府和私人部门的合作效果清晰化^[32]。然而，目前关于公共服务外包效果的研究尚且处于起步阶段，以其为研究对象的文献非常少，主要可能是由于多部门的利益需求不同导致了效果测量非常复杂。

通过以上分析可以看到，国外对于公共服务外包的研究较为丰富，而国内尚且处于起步阶段，公共服务外包理论研究和实践发展表现出不相符性，且研究尚未形成逻辑体系，有关服务商选择、合作管理、绩效评价等方面的研究都有待进一步加强。

2.3.3 合作管理效果的影响因素研究现状

公共服务外包的整个过程，其实就是政府与第三部门合作的一个过程。怎么样的合作才算好的合作？这要看双方共同努力。政府在合同签订后要不断的提升自己管理能力，要能很好的订立合同、监督、评估服务商的绩效，当然这其中也少不了双方

的协商与共同处理问题的能力；同时良好的伙伴关系的建立也是管理效果的体现。

外包的管理能力对外包合作关系效果有重要影响作用。Lee 和 Kim (1999)^[33]认为外包是一个高度复杂的过程，它需要来自公共部门领导者多重形式的专业技术。外包管理能力对确保外包的效果是如此重要，政府如果没有足够的能力去有效的管理竞标、工程的承包和协商合同，政府将变得依赖于无道德的承办商并且缺少强迫执行和同的法律手段。同时也认为政府也有可能因为评估能力的缺乏而沦为被掠夺的牺牲者。萨瓦斯^[1]认为管理者应该负责合同的管理并处理与承包商的关系，两者之间不应是对立关系。监测的目的是在合理的价位上获得良好的服务，而不是故意找茬。

Calabrese (1993)^[34]通过实证研究强调外包管理能力中协调的重要性，协调包括沟通行为和资源协调。有时外包关系的破裂并不是因为外包商没有达到合同的要求，而是当服务需求发生变化时，原有的合同已经不再适用，这时协调就成为了必要手段，合作双方协调结果对合同的履行有着重要的影响。协调同时还包括资源上的协调和支持程度。罗伯特.克莱伯和温德尔.O.琼斯 (2003)^[35]对管理能力的监督提出了比较详细的见解：将任务委托给其他人的时候，对这些工作人员的管理有两种基本的方法。一是观察工作人员当前所做的工作来监督他们的行为。另一种是监督工作人员所生产的产品，或者他们的成果。对外包商的控制其实也一样。如果一个客户通过订立外包合同来获得外包商的资源，并管理这些资源，这种情况下行为监督可能比结果监督更加重要。公共服务外包所需要的是对整个服务商提供服务或资源的获得，使公众满意服务行为和效果。萨瓦斯^[1]指出合同的管理者应该考评工作绩效，保证其符合预算、计划表和安全规定。胡巧思、杜蓓雷 (2008)^[36]指出政府在外包过程中的角色定位为：政府支持、政府监督和控制、政府评估。政府在外包过程中应该加强的做法有：政府高层领导的参与与支持、成立外包组织机、完善绩效评价体系。Johnson和Steven (2006)^[37]认为合同管理者政府当局和服务商应该利用绩效考核来测量公共服务外包服务的不同表现，并研究绩效考评的方法体系，好的绩效评价体系可以帮助外包成功的持续。

关系质量的提高可以弥补正式合同的不足，从而提高外包效果。Ferguson 等 (2005)^[38]指出关系质量对组织双方之间的整体合作具有积极的影响。在公共服务外包项目中政府公共部门与服务提供商之间在建立合作之后，不断的交互过程中会形成一种隐性的关系心理建树，即表现为关系质量。较高的关系质量可以减少风险、降低成本、提高满意度。Goo 和 Kishore (2009)^[39]提出了 7 种关系质量标准：承诺、沟通质量、冲突分歧、共识、相互理解、信任。Dyer 和 Singh (1998)^[40]指出，信任关系是合作双方进行信息交流和共享的关键前提，信任不仅可以增加合作双方互动的机会使合作伙伴的关系更加开放，同时能够鼓励双方共同解决在合作过程中出现的问题。Zviran (2001)^[41]进行了案例研究，发现如果合作双方之间的信任关系逐渐加强，那么合作双方之间很容易因为信任的缘故发展形成长期的战略合作伙伴关系。Nilay 等 (2006)^[42]研究了信任对外包关系的影响，发现信任是外包保持长期合作关系的一个重要原因。我国学者张喆 (2008)^[43]进行了实证研究，认为组织间合作中，信任是一种重要的关

系规则，并且验证了信任直接对外包效果产生影响。Goles 和 Chin（2005）^[44]对承诺关系进行了研究，验证了承诺对建立合作伙伴关系的重要作用，承诺能够促进双方之间的合作关系，对外包效果也起着积极的意义。Mejias（1996）^[45]认为在外包中共识是合同双方确定的类似目标或意向。Blumenberg（2008）^[46]达到共识的情况下，针对类似的目标会有效防止的不同的利益或冲突。

合同是外包成功的关键的因素。作为确认和定义外包双方法律关系的重要工具，正式的书面形式的外包合同影响着外包合作管理效果。Lacity 和 Hirschheim（1993）^[47]通过调查研究认为严谨的外包合同是确保外包成功的首要因素，严密的外包合同是防止外包商的机会主义行为的重要措施。首先应该形成正式的合同文档^[48]，通过规范严密的合同条文降低风险^[49]。Bubshait and Almohawis（1994）^[50]通过对 11 个合同特性的分析建立了一个关于项目治理的定性模型，主要概括了合同条文的清晰度等。Hinze and Tada（1993）^[51]研究了美国地区 52 个公共项目合同，强调合同的准确严密性。我国学者王伟昌（2006）^[52]认为合同作为约束合作双方的法律文件，合同用语必须准确、没有歧义。Genus（1997）^[53]认为，通过合同条文对双方权利义务进行准确严密的规定对项目成功发挥主要作用。

我国学者陈薇（2003）^[54]指出，无论外包合同多完善，在履行过程中都可能面对突发事件的考验，过于完善的合同反而成了外包实施的限制性因素。Luo（2005）^[55]认为明确的条文并不能充分反映出合同对环境变化的适应力，所以应该保持合同具有一定的适应性。合同治理应该通过合作双方之间的相互协调合作使合同具有足够的适应性来处理预测之外的风险，这种具有适应性的合同能够处理突发事件等紧急情况。

通过以上分析可以看看出，对于公共服务外包合作管理效果影响因素主要集中在研究管理能力、关系质量和正式合同方面。本文将借鉴上述研究成果，对环卫服务外包合作管理效果影响因素进行探讨。

2.4 研究述评

通过对以上国内外文献的分析，我们可以得出以下结论：

1) 从研究内容来看，国外对环卫服务外包的研究较早较成熟，主要是以公共服务外包的理论作为研究基础，对环卫服务的外包的成本及产生效果进行了研究。相对而言，国内对环卫服务外包研究较少，同时，由于对公共服务外包的研究也处于起步阶段，现有文献主要从公共服务外包的内涵、动力、功能等方面进行论述，还未形成以公共服务外包为理论框架对环卫服务进行的研究。因此，面对环卫服务外包方式越来越被大多数城市所采用，而从公共服务外包视域对环卫服务的研究比较缺乏，对解决环卫服务外包实践过程中所遇到的问题，所发挥的作用也受到限制。

2) 多数研究关注点集中在从政府对市场的规范和重要性方面对环卫服务外包进行研究，例如政府角色，而较少地从政府与企业合作管理角度予以分析，大部分是零散的介绍影响外包的因素情况，缺乏系统的研究。当前社会处于转型期，环卫服务作为

较易市场化的公共服务项目，环卫服务外包的好坏直接影响到我国的生态文明建设。对环卫服务外包合作管理效果影响因素的研究，对发现环卫服务外包管理的问题以及提供解决办法都能起到一定作用。

3) 在研究方法上，目前的研究主要采取的仍是经验归纳、思辨研究和理论分析的方法，只有为数不多的采取了调查和访谈等实证研究方法。

综上所述，无论是国内研究还是国外研究，对环卫服务外包的实践研究都比较缺乏；在国内对环卫服务外包的研究还缺乏以公共服务外包理论为指导的研究。本文以新公共管理理论、委托代理理论和激励性规制理论为指导，通过在对国内外公共服务外包现有研究的基础上，对深圳市环卫服务外包实践及对合作管理效果影响因素进行探讨，为环卫服务外包实践提供新的思路。

3 深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素分析

3.1 深圳市环卫服务外包现状

3.1.1 深圳市环卫服务外包概况

1) 概况

深圳市自改革开放以来，成为中国经济发展和城市化进程最快的城市之一，随之而来的城市环境卫生成为了关系城市发展和人民生活水平提高的重要因素。随着公共服务外包理论的丰富和实践的增多，借鉴一些发达国家将环卫服务外包的成功经验，深圳市政府为了解决环卫服务的落后状况，展开了将环卫服务外包的实践改革。

从 2003 年开始环境卫生管理体制变革，提出环卫管理实行制度化、专业化、市场化，并制定方案要求各区各街道在 2004 年底实行环卫统一管理。2007 年又提出了环卫事业市场化、社会化、产业化改革方案，截止到 2012 年，全市 8 个区 51 个街道，除个别社区以外，已全面完成环卫体制改革任务，实现清扫、清运服务全部外包，全市的环境卫生得到了全面的提升。图 3-1 显示了从 2004 年至 2012 年深圳市环卫服务外包发展情况。

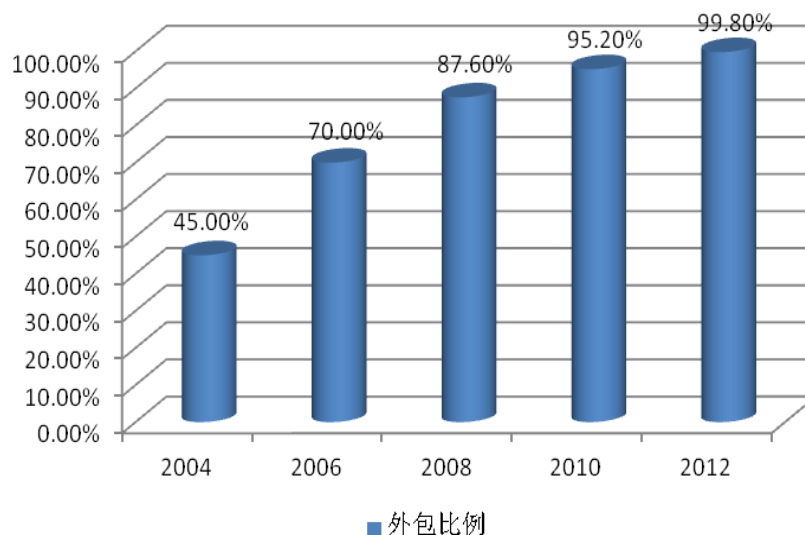


图 3-1 2004 年-2012 年环卫服务外包情况

深圳市实行环卫服务改革实践，主要是将环卫服务的清扫、清运服务外包给企业，垃圾处理主要是依靠政府投资新建垃圾处理厂和焚烧厂，和政府授予私营企业特许经营的方式。全市道路清扫保洁面积约 33.4 平方公里，垃圾日清运达到 46 万吨，全市提供环卫保洁服务企业 300 多家，进行清洁、清运收集服务，环卫服务合作管理效果较

好。

2) 外包流程分析

(1) 外包决策

深圳市环卫服务外包之前是由政府统一提供，按照层级逐级负责安排环卫工作相关人员来处理，由清洁工人负责清扫工作。首先由于“政企不分”，政府机构既要负责管理，又要负责服务，导致不能进行有效的管理，也不能提供高质量的服务；当出现问题时，很难分清责任。其次，环卫服务工作管理方多，相互协作少，各方职责模糊不清。再次，传统的管理制度下，政府一手包办，是唯一的责任人，环卫工人责任感差，工作质量难以得到保证，城市卫生环境状况不佳，人民生活环境难以改善，影响了城市环境质量可持续的发展。于是，深圳市在环卫体制市场化和社会化改革大趋势下，尝试通过环卫外包，改善城市的环境卫生状况。

(2) 外包准备

为了有效的实施环卫服务外包深圳市城市管理局采取了内部外部两手准备。对内由于长期的政府化运作管理，很多环卫工人不了解什么是环卫服务外包，不接受“市场化管理”体制，产生抵触情绪。为了转变这种现状，政府部门及工作人员做了大量的宣传教育工作，向环卫工人介绍公共服务现代化的大趋势和环卫服务外包的多种优势，使他们从思想上接受实施环卫服务外包；对外由于首次环卫服务外包当时在国内还尚属新生事物，深圳市城市管理局学习和借鉴了国外的公共服务外包经验。

(3) 服务商选择

服务商选择方面，政府采取公开招标的方式，由各区的政府采购中心负责组织招标评标工作，选择最合适的服务商，服务商确定后由各街道办与之签订外包合同。在此过程中，政府要求竞标的企业必须是乙级以上的企业。按照标准进行招标，具体是按卫生的级别（特级、一级、二级、三级、四级）来测算标准，然后按照面积来收费。对竞标的外包商进行综合评标，一般包括价格、实力、服务质量等综合指标的评估。深圳市从事环卫的公司特别多，有三百多家(深圳清洁服务市场化一直走在全国前列，从业人员4.5万余人，年产值9.2亿，承担99%市政道路清扫保洁任务和96%的垃圾清运任务)，而且环卫公司都是私人企业，所以深圳市环卫市场成熟度很高，竞争非常激烈。平均每个环卫服务外包招标时，至少有七至八家企业投标，外包的服务商选择空间较大，服务商选择较好。

(4) 外包合同签订

环卫服务外包合同分为：清扫合同和清运合同两类。一般情况下，清扫合同的合同期是3年，清运合同的合同期是5年。外包合同主要包括清扫清运职责、服务内容、标准、价格及权利与义务等条款，但合同中未规定合同变更条款和例外情况说明，合同的全面性还需加强。对于合同重要价格条款，合同中约定按照道路的级别划分清扫面积（如一级道路要求每人清扫的面积比二级、三级少很多），合同中双方达成的清扫价格根据不同区域和道路级别划分，但相对平均价格还是偏低。

深圳市环卫服务外包流程如下图：

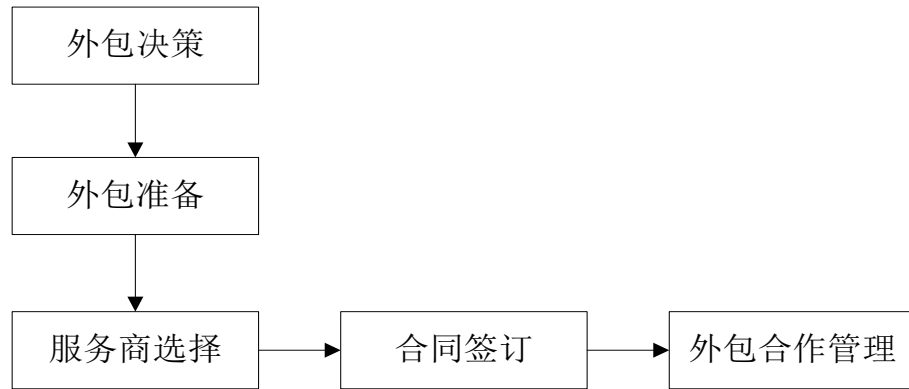


图 3-2 深圳市环卫服务外包流程图

3.1.2 深圳市环卫服外包合作管理现状

1) 合作管理主体及职能

深圳市环卫管理机构目前为三级、二平行网络体制，即市城管局环卫管理处——区城管局环卫科——街道市政服务中心及行业协会、政府采购中心平行管理体制，如图 3-3：

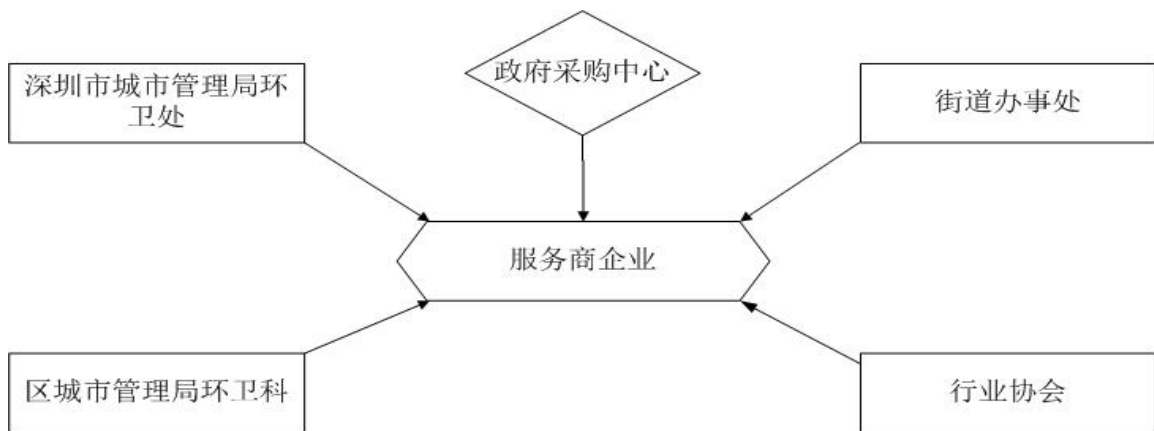


图 3-3 深圳市环卫服务外包管理主体图

市城管局：负责制定环卫作业质量标准、考核办法;负责全市环境卫生作业的监督、指导和检查考核;负责环卫服务企业资格审核工作，指导监督各区环境卫生作业项目招标和特许经营权出让;负责市级环境卫生基础设施日常作业管理和招投标工作;协调全市性重要市容环境卫生保障和突发事件应急处置。

区域管局：负责做好本区环卫事业发展规划，编制和上报本区环卫作业经费计划;负责本区环境卫生基础设施日常作业管理、监督和考核工作;组织本区公共环境卫生作业项目招投标，并明确管理业主与环卫作业公司签订作业合同，对其进行日常检查、考核;负责本区内重大活动的市容环境卫生保障和突发事件应急处置。

环卫作业企业：按照作业规范和考核标准完成合同范围内的环卫服务工作；负责接收、安置中标设施量范围内环卫临时工，半年内非本人自愿不得辞退；与所有作业人员签订劳动合同，办理规定的保险，确保一线环卫工人收入在现有平均工资的基础上提高 15%，并逐步提高；主动做好主管部门和业主安排的各项环境卫生保障和应急处置工作，自觉接受市、区环境卫生主管部门的监督、检查、考核，树立良好的企业形象。

具体内容如下图 3-4 所示：

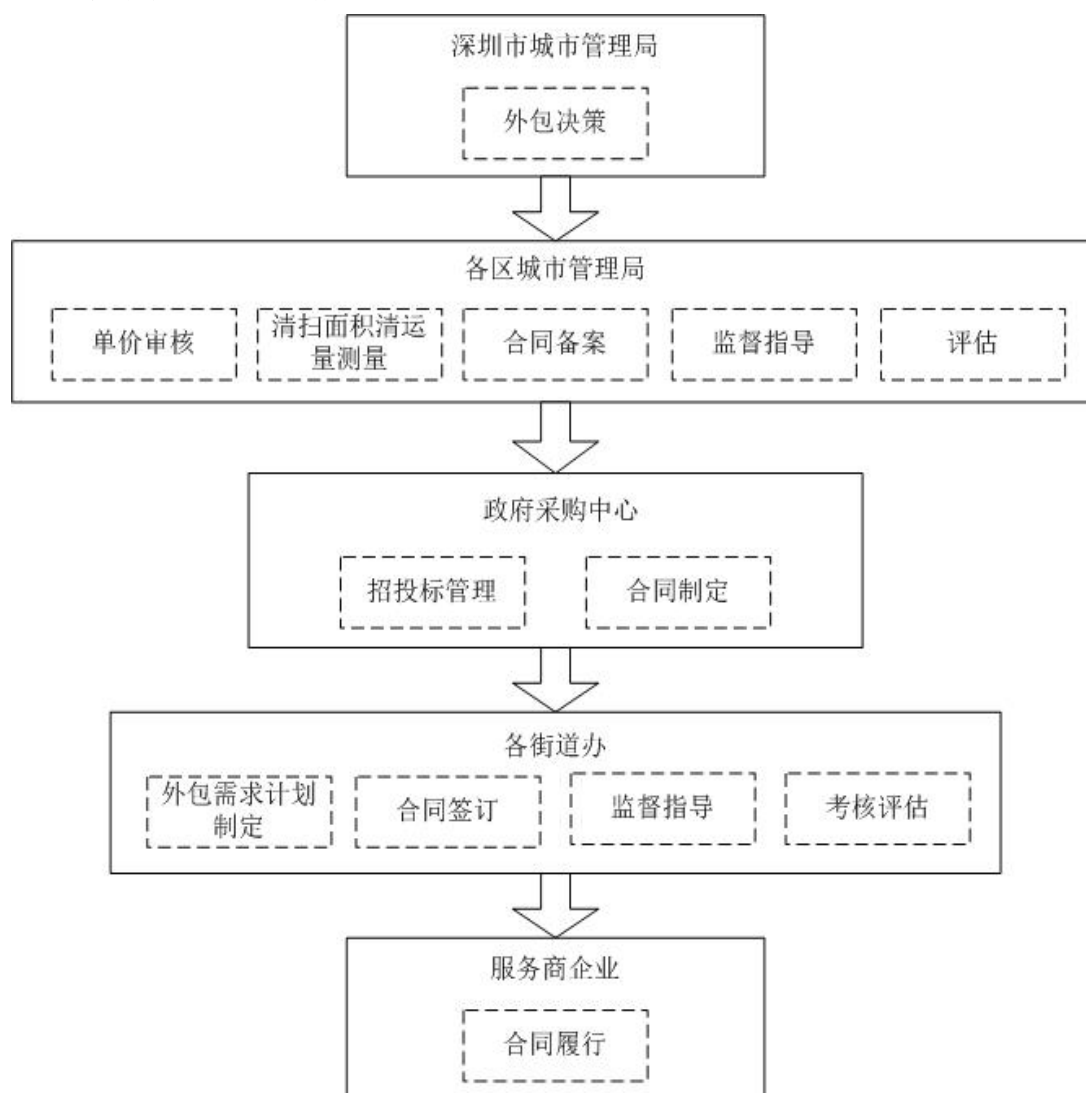


图 3-4 主体职能图

1) 合作管理方式及制度建设

(1) 政府管理方式及制度

外包后，在企业与政府合作的过程中，政府主要是进行监督管理、绩效考核及其它方面的管理工作。

监督工作：监督按照监督主体来看，纵向分为4级监管，以政府监管为主（市级考核-区级监督-街道检查-企业自检），横向以市民、媒体、政府人员、企业人员联合检查；监督的方法实行日常检查和月检结合，明查和暗检结合；监督体系有《深圳市公共区

域环境卫生质量和管理要求》《各区道路检查要求》及其它一些具体检查规定。

绩效考核工作：政府每个月会根据企业提供服务的效果，对所负责的企业绩效进行考评。例如《企业信用等级评分办法》《城市道路环卫作业管理考核评分标准》，政府每个月对服务商企业进行考评，连续3次排名倒数第一的企业将会失去外包工作。

其它管理工作：在环卫服务外包给企业后，以前由政府雇佣的环卫工人全部移交给承包公司，并且政府负责部门在外包合同中对承包公司就环卫工人的待遇问题提出了具体要求，要求承包公司对环卫工人的社保问题予以解决，企业必须给工人投保险，同时要求承包公司必须要雇用以前的工人一年以上。

（2）服务商企业主要管理工作内容及方法

服务商企业主要进行环卫作业、员工管理、环卫服务工作检查和考核工作，以及配合政府部门的检查工作。

环卫作业实行辖区分工负责制，对每条街道的清扫和保洁人员的工作进行考核，深圳市A级的服务商企业一般有规范的环卫作业管理标准，例如：ISO9001质量、ISO14001环境、OHSAS18001职业健康安全认证等管理体系。

服务商企业同时也实行了严格的检查处罚制度，按照区域的划分，设置清扫保洁清运人员和督查人员。检查分为每班次定期检查制度，针对每班次的环卫作业人员清洁质量进行检查，设定了严格的处罚标准，例如：无穿工作服的人员罚款50元，责任区内发现垃圾一次罚款100元。

同时，服务商企业配合政府进行辖区环卫作业的检查工作，对政府检查发现的卫生不达标区域，将追究责任人，对其进行相应处罚。

对于环卫服务作业人员的工资及办理社会保险方面，基本按照深圳市最低工资标准1500元/月进行，但不难看出，对于环卫工人的考核严格且工资水平较低。

3.1.3 深圳市环卫服务外包合作管理效果

深圳市外来人口多，地理环境相对复杂，环卫服务未外包之前，卫生状况差。关内与关外卫生状况差别显著，环境卫生经常难以达标。政府采用环卫外包后，取得的效果明显。在卫生质量方面，卫生质量得到很大改善，各个区的卫生环境有了很大提高，深圳市的市容市貌发生了翻天覆地的变化。环卫作业的技术水平、效率 and 专业化程度都有所提高，2011年被批准评为“国家卫生城市”。

全市主干道路清扫机械化率达到54%，道路清扫保洁基本覆盖全市各区街道社区。建立大型垃圾装运站105座，垃圾处理厂60余家。垃圾转运站的服务配置为：小型垃圾转运站(人力车收集)的服务半径为0.6km；小型垃圾转运站(小型机动车收集)的服务半径为2.5km；全市各区平均垃圾转运站的服务设置为11个，各区基本设置大、中型垃圾转运站。清扫保洁与垃圾转运处理效果，都有了明显改善。

3.2 研究设计与组织实施

3.2.1 研究设计思路

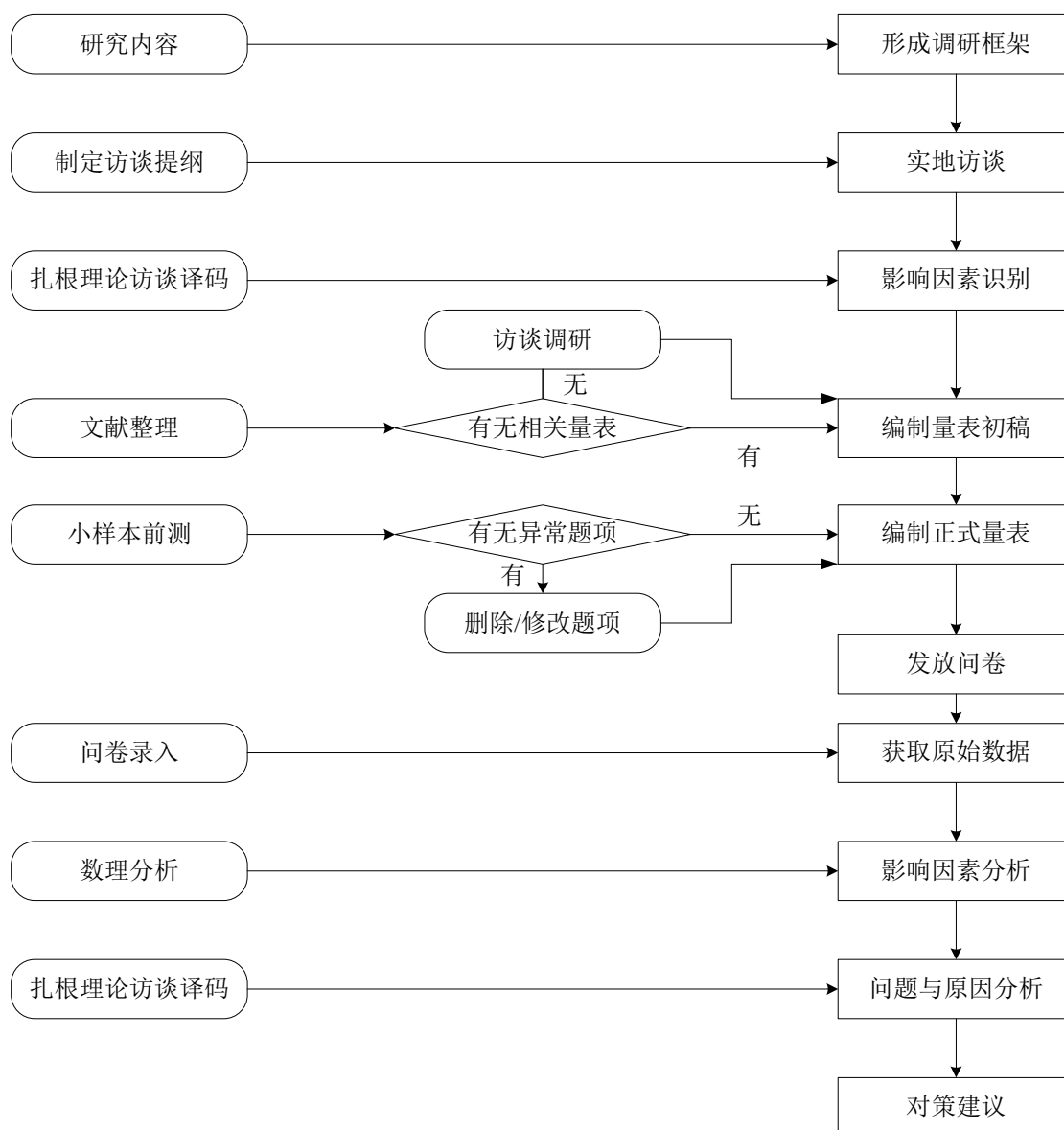


图 3-5 研究设计思路图

通过对深圳市环卫服务外包相关主体人员的调研和把结构化访谈，调研对象对外包合作管理效果影响因素给出了很多意见和看法，因此借鉴扎根理论研究方法，通过对访谈录音的整理和译码，识别出合作管理效果的影响因素。

3.2.2 调研对象和过程

为了深入了解深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素，笔者及有关调研员不仅查阅了深圳环卫作业发展数据，而且对深圳市环卫处和 7 个行政区的不同层级环卫工作政府部门，以及服务商企业进行调研，对各个不同机构的主管人员、工作人员进行半结构式深度访谈，随后采用扎根理论研究方法根据访谈录音对影响外包合作管

理效果的因素进行编码识别，同时再采用文献研究方法，依据已识别出的影响因素设计问卷，并对上述深圳市的 7 个行政区不同层级的环卫工作政府部门和服务商企业发放问卷和数据信息收集。调研过程从 2012 年 7 月初开始，到 12 月底结束，历时六个月，其中前两个月进行文献及深圳市环卫服务资料查阅，第三、四个月进行访谈及访谈扎根译码，最后两个月进行问卷发放及回收工作。

为了确保资料的全面性，本文根据深圳市不同级别和行政区域实施环卫服务外包的政府部门工作人员和 A、B、C 级服务商企业工作人员作为调研对象，调研对象情况见表 3-1:

表 3-1 调研对象基本情况

地区	单位性质	访谈单位
罗湖区	政府部门	1 深圳城市管理局环卫处;
	服务企业	2 深圳市罗湖环卫服务发展有限公司 (A 级);
福田区	政府部门	3 福田区城管局环卫科;
	服务企业	4 深圳市国民清洁有限公司 (A 级);
南山区	服务企业	5 深圳市新玉城清洁服务公司 (B 级);
	政府部门	6 南山区城管局环卫科;
龙岗区	服务企业	7 深圳市金洲市政服务有限公司 (A 级);
	政府部门	8 龙岗区城管局环卫科; 9 龙城街道办; 10 龙岗街道办; 11 横岗道办; 12 坪地街道办; 13 平南社区; 14 龙岗区政府采购中心
宝安区	服务企业	15 深圳市龙吉顺实业发展有限公司 (A 级);
	服务企业	16 深圳市深铭实业有限公司 (B 级);
光明新区	服务企业	17 深圳市德盈利环境科技有限公司 (A 级);
	服务企业	18 深圳市梅林环卫服务有限公司 (B 级);
坪山新区	服务企业	19 深圳市洁圳环卫有限公司 (A 级);
	服务企业	20 深圳市永奎清洁服务有限公司等(C 级);
坪山新区	政府部门	21 坪山新区城管局环卫科;
	服务企业	22 深圳市日新清洁服务有限公司 (A 级)
		23 深圳市安吉盛清洁有限公司 (B 级)
		24 深圳市国民园林绿化有限公司 (C 级)

3.2.3 合作管理效果影响因素识别

通过对深圳市环卫服务外包相关主体人员的调研和把结构化访谈，调研对象对外包合作管理效果影响因素给出了很多意见和看法，因此借鉴扎根理论研究方法，通过对访谈录音的整理和译码，识别出合作管理效果的影响因素。

1) 深圳市环卫服务外包合作管理效果影响因素识别

本文借鉴扎根理论研究方法对访谈资料进行整理，从访谈资料中提取了有效的关键语句，将其概念化、范畴化，进行影响因素识别。具体分析过程见表 3-2:

表 3-2 访谈资料扎根表

访谈记录	概念化	范畴化
<p>合同里的条文用语，应该容易理解，如果有专业用语，谈判和签订合同的时候要有相关专家，这样能够保证合同的专业性。(a1-1)</p> <p>合同的用语要准确，不能出现模棱两可或者有不同理解的情况，否则合同很难顺利实施。(a1-2)</p> <p>合同应该可以调整，能够适应不同的需求和变化。(a2-1)</p> <p>合同会有一个其他条款，例如出现问题时通过协商方式解决，这样就不会导致合同没法执行了。(a2-2)</p> <p>在外包的最初阶段，一般只签订一份内容比较简单的外包合同，随着外包进程的深入，出现问题时再增加一些补充协议。(a2-3)</p> <p>如果合同不能执行了，就需要变更合同，这样能够继续执行(a3-1)</p> <p>合同变更的手续还是比较复杂的，基本上我们很少用。(a3-2)</p>	<p>a1 合同语言</p> <p>a2 补充条款</p> <p>a3 合同变更</p>	<p>A 合同适应性</p>
<p>环卫服务外包过程中，必须在合作中有有效地激励机制，才能保证服务的高质量供给和外包的成功。(b1-1)</p> <p>目前，监督考核什么的很难起到实质性的作用了，目前比较重要的是建立起激励机制。(b1-2)</p> <p>我们有行业指导规定，基本上考核标准很清晰，合同里也明确规定了考核评价的标准；现在我们还建了服务企业信用综合评价工作方案，实行信誉激励制度。(b2-1)</p> <p>具体的激励制度有监督考核和绩效评价两部分组成，监督考核是我们一直在实施的。(b2-2)</p> <p>对外包的服务效果是会进行绩效考评和考核的，就是实施的时间不长。(b2-3)</p> <p>现在的具体规定还没有完全定下来，但是可以肯定是，评分高的企业，予以优先推荐，企业实行信用引导机制帮扶和督促。(b3-1)</p> <p>有清扫保洁工作监督检查情况记录表，哪里出现的问题，一般通知了，都能尽快解决；我们也会找责任人，企业也有他的监督管理人员，他们也会找责任人的。(b3-2)</p> <p>政府监督管理很严的，检查有问题，肯定会惩罚，基本上是罚款和扣分。(b3-3)</p> <p>街道办的监督员会进行检查情况记录表填写，出现的问题，一般会在当天通知我们，是属于哪条街道就会通知我们。我们根据检查结果，要找相应的责任人处理。(b3-4)</p> <p>目前的政府对我们主要是监督检查比较多，检查多，也很严格。检查出现问题，以罚款和扣分方式为主。(b3-5)</p> <p>我们也有监督管理制度，划分责任人，那个区域出了问题，相应责任人就承担责任，他们应该就会看是哪个环卫工人的问题。(b3-6)</p> <p>发现一个垃圾就是 100 块钱，还有你看如果没有穿工作服也要罚款 50 元，公司的检查很严的。(b3-7)</p> <p>基本上现在很多区都施行了考评标准，实施的情况还是比较好的。(b4-1)</p> <p>我们企业一般来说，主要是根据政府的要求来进行考核的内容。(b4-2)</p> <p>我们已经两年了都在进行绩效考核，基本上的完成程度还是很好的，就是希望能做个别方面的调整。(b4-3)</p> <p>服务的标准我们有规定，企业规定完成的，服务完成后，每个月我们都会对其效果进行考核，评价好的企业，在招标中具有优先选择权。(b5-1)</p>	<p>b1 激励重要性</p> <p>b2 激励制度</p> <p>b3 激励方式</p> <p>b4 实施情况</p> <p>b5 结果影响</p>	<p>B 激励机制</p>

表 3-2 (续)

访谈记录	概念化	范畴化
<p>对优秀的企业我们都会给一定的奖励 (b5-2)</p> <p>政府实施了信用考评, 但是现在的效果还不是很显著。我们也不清楚具体的实施细则, 不过如果真正落实的话, 影响应该较大。(b5-3)</p>		B 激励机制
<p>政府有政府的规定, 他们也没办法, 只能按统一规定标准, 我们反映问题, 他们也想帮我们解决, 可以解决的我们肯定高兴么, 在外包旅行过程中, 协调能力很重要, 尽量能够降低价格, 节约成本。(c1-1)</p> <p>有时候, 不是我们一个单位可以解决的问题, 有些路面地段是属于别的行政单位的管辖权, 我们没办法直接管理, 只能去协调。(c1-2)</p> <p>所有工作不能只依靠于一方解决, 政府和企业都应该承担起相应的责任, 遇到什么问题, 视问题而定可以帮忙协调和解决的, 不能只依靠于政府。(c2-1)</p> <p>有些时候有困难, 我们也会给予一定的帮助协调, 不会造成合同的不执行, 如果不执行合同, 我们也只能更改服务商, 企业这样的话也没有什么保障, 也不愿意这样。所以基本上我们都通过协商来最终解决。(c3-1)</p> <p>我们一个单位可以解决的问题是很有限的, 环卫会涉及到很多方面, 我们没办法直接管理, 只能去协调, 找相关的部门人员, 或是上报领导 (c3-2)</p> <p>政府对我们的要求, 我们都会尽最大努力来完成, 努力配置各方面的所需, 协调人员来努力完成工作。(c3-3)</p> <p>很多问题, 解决下来需要很长的时间, 有的问题可以协调了, 但很多情况还是没有什么明显改变。(c4-1)</p>	<p>c1 协调重要性</p> <p>c2 协调主体</p> <p>c3 协调方式</p> <p>c4 协调结果</p>	C 协调能力
<p>基本上还是政府投入, 企业是利润导向, 能不投入就不投入了, 政府每年的考核很多, 环卫是很重要的工作, 财政不拨款是不行的。(d1-1)</p> <p>深圳基本上环卫服务都实行了外包供给, 整个大的环境就是要走市场化的道路, 这个过程中, 遇到的问题和困难也很多。我们不仅提供政策上的支持, 人力物力财力都是尽全力支持的。(d2-1)</p> <p>我们现在每年的投入都在增加, 合同单价今年也提高了, 像一些一级路, 我们已经提高到了 11 块, 其它的路面也有提高。(d2-2)</p> <p>我区今年的市政道路清扫保洁费支出为 2.7189 亿元, 比上年增长了 4722 万元, 资金的投入比较大。(d2-3)</p> <p>政府后续支持很重要, 如支持不到位, 外包的效果通常不会很好。(d3-1)</p> <p>今年我们新购买了 4 台多功能垃圾清扫车, 3 台钩臂车, 加大了设备方面的投入, 机械化率达到了 63%。(d4-1)</p> <p>深圳最低工资标准提高了, 现在我们在人员工资方面的支出占到 70%-80%, 已经成了最大的投入。(d4-2)</p> <p>目前, 政府和企业都加大了资源的投入, 企业不投入就丧失了市场, 技术提升不上去, 清扫质量也不好, 人员流失多。(d5-1)</p>	<p>d1 资源投入主体</p> <p>d2 政府投入</p> <p>d3 政府支持重要性</p> <p>d4 企业投入</p> <p>d5 企业投入的重要性</p>	D 资源投入
<p>环卫服务应该要有服务的积极性的, 本身就是基础性的服务工作, 如果没有积极性的话, 环卫质量没有办法保证。(e1-1)</p> <p>每个员工把工作做扎实, 做好, 不要总是等到要检查考核才重视。(e2-1)</p> <p>基本上我们每周都会加班, 很多路面都需要加班清洁, 工作量很大, 工人们都很辛苦。(e2-2)</p>	<p>e1 服务积极的重要性</p> <p>e2 积极性的体现</p>	E 服务积极性

表 3-2（续）

访谈记录	概念化	范畴化
服务商企业平时的环卫质量还是有保障的，基本上工作都比较积极和主动，有时候还加班加点。（e3-1） 企业也很不容易，环卫工作就是一个重复性劳动工作，想要做好不容易，都有赖于不怕苦不怕累，工作的积极主动。（e3-2） 工作积极主动，保洁效果好了，我们才能长久的合作下去，企业虽然是为了追求利润，但是没有好的保洁质量，这个就很难保证，企业也很清楚。（e4-1）	e3 政府理解 e4 企业理解	E 服务积极性

基于以上对深圳市环卫服务外包调研资料的整理与分析，本研究认为在深圳市环卫服务外包工作中，可以将深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素归纳为：合同适应性、激励机制、协调能力、资源投入、服务积极性五个因素。

根据扎根理论分析，通过利用 Mind Manager pro 9 对相关译码进行分析组合，本研究梳理总结出了深圳市环卫服务外包合作管理效果影响因素的研究范畴，如图 3-6 所示。

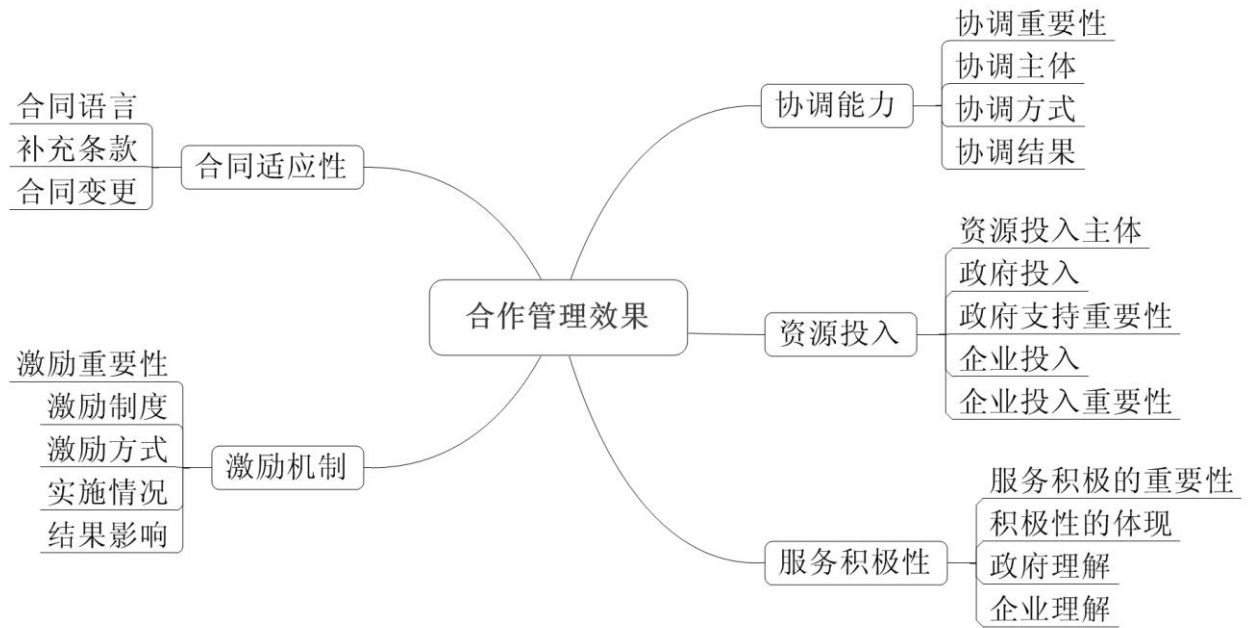


图 3-6 环卫服务外包合作管理效果思维导图

2) 深圳市环卫服务外包合作管理效果影响因素框架

在确定了深圳市环卫服务外包合作管理效果影响因素的基础上，进一步对深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素的范畴进行简化，即可得到深圳市环卫服务外包合作管理效果影响因素研究框架，具体如图 3-7 所示：

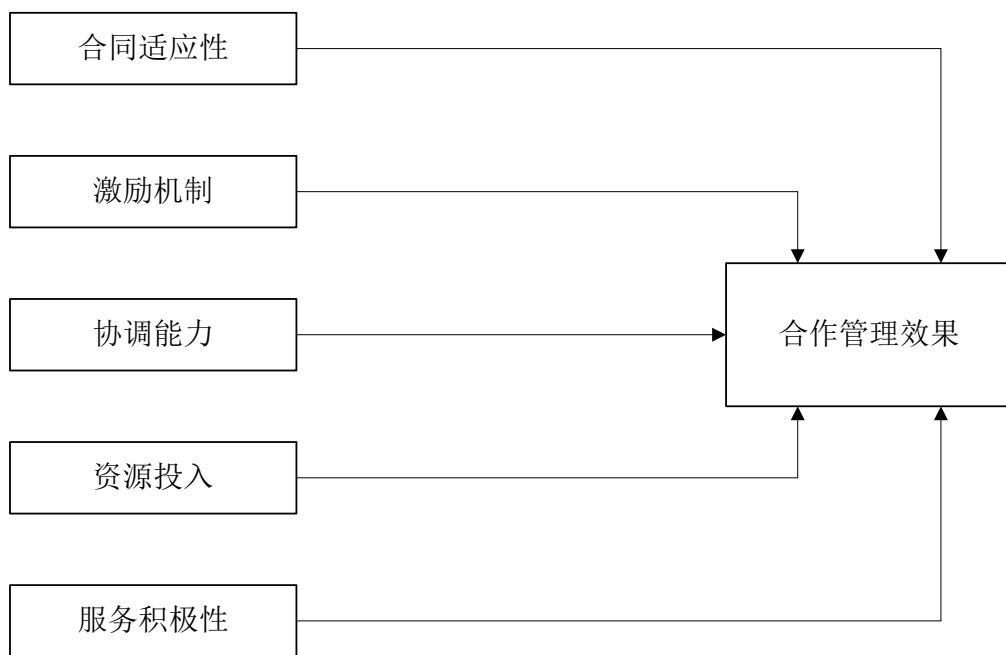


图 3-7 外包合作管理效果的影响因素模型

3.2.4 问卷设计与发放

1) 变量测度标准

a) 合同适应性

合同的适应性这里主要是指外包合同条款可否满足外包实施的需要，可以适应不同环境变化。陈薇（2003）^[54]指出，无论外包合同多完善，在履行过程中都可能面对突发事件的考验，过于完善的合同反而成了外包实施的限制性因素，而一些原则性的规定则更有利于解决新出现的问题。通过“合同规定了不可预见事件发生时双方应作出的具体应对措施”这一题项来衡量合同的适应性。Y.Luo（2005）^[55]指出当公共服务需求发生变化时，合同应该能做出适当的调整。当环境发生变化时，对合同增加补充协议或者对合同进行变更，是影响外包合租管理效果的重要方面。

b) 激励机制

激励机制是为达到政府外包的目标实现，减少政府的指令性监督控制，以绩效激励为主要手段，通过一系列激励措施，促进企业满足政府目标所进行的行为。激励机制不是严厉的监督惩罚，而是通过形成共同的利益和价值目标，最终实现外包目标的方法制度。因此论文将监督策略和绩效评价体系作为激励机制的测量指标。Kaifeng Yang 和 Gary VanLandingham（2011）^[56]提出了应该建立一套外包监督策略和控制方法。胡巧思、杜蓓雷（2008）^[36]对绩效评估体系进行了研究。论文根据以上的学者研究和调研访谈设计具体变量测度指标。

c) 协调能力

协调能力主要是指外包合作管理中，双方需要具有一定的适应性及适应突发问题的发生以及外包环境的变化的协调处理和帮助合作方解决问题的意愿或行为。同时调

研访谈时，受访者也多次提到了协调能力的一些情况，包括协调的主体、形式、协调效果等。

d) 资源投入

通过分析可以发现，在外包实施过程中，无论是外包过程中的可行性分析、形成合同以及后期外包合作等都需要财力、人力以及专业技术等资源投入。只有专业人员的参与、工作人员的投入以及财力作为保证才能使得外包合作顺利履行。因此外包的整个过程中，都需要投入足够的资源。本部分主要通过人员、技术以及资金等三方面投入来测量，其量表指标主要参考姚引良、刘波等（2010）^[57]的研究成果。

e) 服务积极性

在外包合作管理过程中，服务积极性可以从服务的态度、积极意愿和为了继续合作而所做的额外的努力。Goles 和 Chin^[44]分析供应商和客户之间随着时间的推移，双方彼此的自制性和为了完成工作任务的自我约束，这种自制力或承诺能够促进双方之间的长期合作关系。本部分主要通过测量合作的意愿和努力程度以及访谈资料整理对服务积极性进行测量。

f) 合作管理效果

由于合作管理的研究尚未成熟，而其效果的测量是一项比较复杂的任务，陈曦（2009）^[64]指出企业合作管理效果成功的标准主要从发包商外包目标的实现程度，获取的收益，以及对外包商提供服务的满意程度来衡量。而胡欣奕（2004）^[65]认为目标的有效达成，成本降低，组织绩效水平提升及服务成员满意度提高是外包的成功主要表现。直接效果主要指部门自身效率提升、是否完成了预期目标、合作关系是否建立，间接效果从外包的目标实现，包括了成本降低、质量提高、公众满意度提高等，其指标主要参考 Lee（2004）^[66]，徐绮忆（1999）^[67]，Hardy（2003）^[68]等的研究成果。

表 3-3 变量测度指标及其来源

变量	题号	度量指标	观测变量来源
合同适应性	A02	合同条文是根据外包项目的特点制定的	陈薇（2003） Y.Luo（2005） 访谈资料整理
	B12	外包合同反映了合同执行过程中可能遇到的问题	
	B13	外包合同中对合同的变更进行了明确的规定	
	B14	当合同对某些内容无约定或约定不明确时，增加补充条文是可行的	
	B15	当环境发生变化时，外包合同可以及时变更	
激励机制	B06	在合作过程中，实行的监督制度（监督程序方法）符合环卫工作特点	Kaifeng Yang（2011） Gary VanLandingham（2011） 胡巧思，杜蓓雷 访谈资料整理
	B07	在合作过程中，监督制度（监督程序方法）监督程序方法是完善的	
	B17	绩效考评制度/办法是符合环卫工作特点的	
	B18	绩效考评制度/办法是合理完善的	
	B20	绩效考评结果是公正的	

表 3-3（续）

变量	题号	度量指标	观测变量来源
协调能力	B01	合作遇到问题时，有专门机构或相关人员进行协调	访谈资料整理
	B02	合作遇到问题时，双方的信息交换是准确的	
	B03	合作遇到问题时，可以获得合作方的支持帮助	
	B04	合作遇到问题时，协调是及时的	
	B05	合作遇到问题时，通过协调可以解决	
资源投入	A21	合作方投入的人员数量能够满足环卫服务需要	姚引良、刘波等（2010） 访谈资料整理
	A22	合作方投入的专业技术人员能满足环卫服务需要	
	A23	合作方投入的专业设备能满足环卫服务需要	
	A24	合作方投入的资金数额能满足环卫服务需要	
	A12	合作过程中，合作方提供了足够或额外的资源	
服务积极性	A10	本次外包项目值得本部门投入更大的努力	Goles, Chin（2011） 访谈资料整理
	A11	合同期满后，还会继续合作	
	A13	合作过程中，合作方做出了足够或额外的努力	
	A14	即使没有监督，也会完成好工作任务或履行义务	
	A15	合作遇到困难时，我方会竭尽全力维护合作关系	
合作管理效果	C01	我方合同执行效果好	Hardy（2003）
	C02	对此次合作感到满意	徐绮忆（1999）
	C03	通过环卫服务外包，环卫服务质量有所提高	胡欣奕（2004）
	C07	通过环卫服务外包，我方完成了预期目标	陈曦（2009）
	C08	通过合作管理，建立了稳定的合作伙伴关系	Lee（2004）

3) 问卷发放

此次问卷从设计到完成发放历时四个月，经历了质性访谈、文献研究、小样本前测、问卷正式投放四个阶段。

（1）通过大量的质性访谈，应用扎根理论制定出量表。从 2012 年 7 月至 10 月先后对深圳市环卫服务管理政府和服务企业工作人员进行深度访谈，深入了解了深圳市环卫服务外包合作管理及其效果情况。

（2）通过对大量文献的深入研究，对量表进行修正与完善。通过检索相关文献找出已被证明的成熟有效的度量指标，对问卷的题项设置进行完善与佐证。

（3）经课题组内部对问卷多次讨论后，分别选取了深圳市二个实施环卫服务外包的政府部门和服务商企业的 30 名主管人员进行了小样本前测，听取内业内专家的意见并对问卷再次进行修正。使问卷易于被受访者理解，并保证问卷的题项能够囊括欲考察的所有内容，从而反映出深圳市环卫服务外包合作管理的实际情况。

（4）经过最终修改完善，确立了正式发放的问卷。

从 2012 年 10 月到 2012 年 12 月，面向之前访谈的深圳市 7 个行政区的不同层级环卫工作政府部门，以及服务商企业进行了问卷发放与回收工作。问卷共发放 500 份，其中罗湖区、福田区、南山区发放 200 份，宝安区、龙岗区、光明新区、坪山新区地

区发放 300 份。

本研究的问卷调查采取指导式填写，分别通过调研部门领导/企业领导，将问卷发放给相关工作人员，由课题调查人员进行问卷填写指导说明，相关工作人员进行问卷填写，随后由课题调查员统一收回。问卷回收 490 份，回收率达到 98%。问卷回收后，统一采用 Epidata 软件对数据进行了录入处理，剔除不合格问卷 69 份，最终有效问卷为 421 份，有效问卷比例达到 86%。

3.3 外包合作管理效果影响因素研究分析

3.3.1 描述性统计分析

在对回收的数据进行深入研究和分析之前，首先对受访对象的个人基本特征进行描述分析，以了解受访人的年龄、所在单位、所在的职位、工作属性等基本信息。

从图 3-8 的年龄分布情况来看，小于 25 岁的人占了 8.79%，26 到 35 岁之间占了 47.03%，36 到 45 岁之间占了 28.74%，46-55 岁之间占了 11.88%，56 岁以上的只有 2.14%，调查对象主要集中于 26 到 45 岁之间。

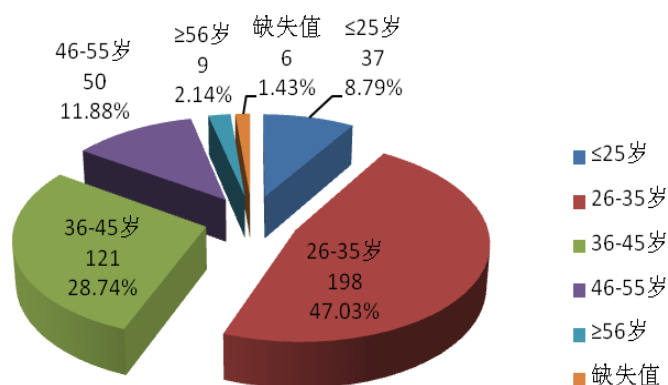


图 3-8 样本年龄分布

图 3-9 反映了调查对象的工作单位分布，政府部门占 52.02%，服务商企业占 45.37%，调查对象的整体所占比例相差不大，能够较全面的了解不同主体在外包工作中的情况，保证获得全面信息。

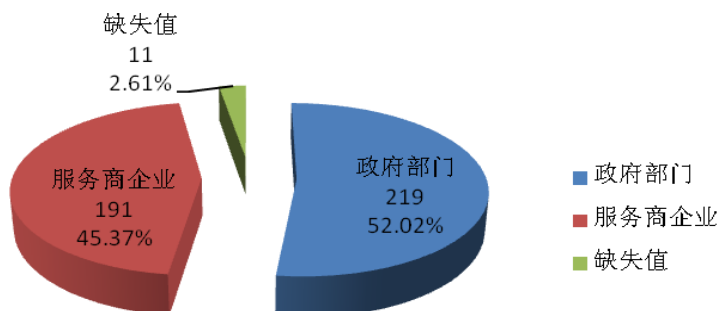


图 3-9 样本工作单位分布

图 3-10 描述了本次调查对象为政府部门人员职位情况，副局级以上管理者占 0.87%，副处、处级干部占 3.04%，副科、科级干部占 9.13%，科员占到了 84.35%，调查对象以科员到科级干部为主。这部分工作人员大多是在外包工作中从事实际工作，更加了解环卫外包的运行情况。

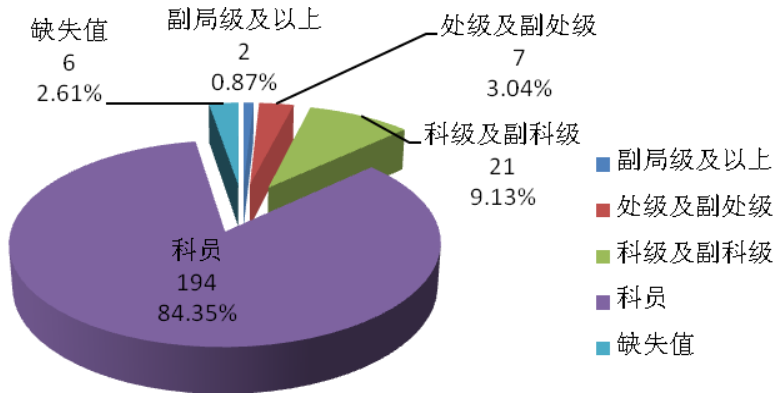


图 3-10 样本政府职位分布

图 3-11 描述了本次调查对象为企业人员职位情况，总经理以上占 31.94%，部门主管占 58.12%，职员占 5.24%，可见调查对象以部门主管和总经理为主。这部分工作人员大多是在承包工作中从事管理工作，更加了解环卫承包的运行情况。

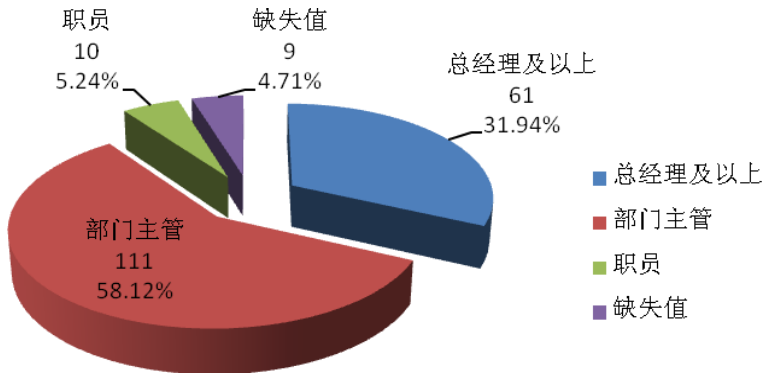


图 3-11 样本的企业职位分布

3.3.2 信度及效度检验

1) 量表的 CITC 和信度分析

变量构成的可靠性体现了构成变量指标内部的一致性，一般采用 Cronbach's alpha 对其进行估计和验证。如果 α 系数大于 0.8，则表示变量测度的题项和量表信度都是十分理想的；如果 α 系数介于 0.7 和 0.8，则表示变量测度的题项和量表信度还是属于比较理想的；如果 α 系数介于 0.6 和 0.7，则表示变量测度的题项和量表基本上还是能够接受的；如果 α 系数介于 0.5 和 0.6，则表示变量测度的量表和题项可以不予考虑了；如果 α 系数小于 0.5，则表示变量测度的题项和量表都需要进行重新修改，无关的变量都要进行剔除（吴明隆，2003）^[69]。本研究对问卷各个变量的信度进行检验后得出 α 系

数都大于 0.7，说明调查问卷的信度符合要求。

表 3-4 量表的信度检验

变量名称	测度变量题项	Alpha
合同适应性	A02 B12 B13 B14 B15	0.806
激励机制	B06 B07 B17 B18 B20	0.766
协调能力	B01 B02 B03 B04 B05	0.729
资源投入	A21 A22 A23 A24 A12	0.704
服务积极性	A10 A11 A13 A14 A15	0.844
合作管理效果	C01 C02 C03 C07 C08	0.861

2) 量表的效度检验分析

效度主要反映的是量表对某种潜变量或特质概念测量程度的指标。准则效度、结构效度和内容效果是当前用来检验效度的主要方法。在统计实践中，检验问卷的有效性普遍使用结构效度检验，本文也采用这一方法。

结构性效度指的是理论对该结构的预测与测量工具所得到的实际结构是否一致。测量量表能测量基于理论变量之间关系的能力，对其一般通过因素分析法来进行评估。一般来说，因素负荷量在 0.5 以上，累计解释方差解释在 50% 以上，就可以认为问卷具有较好的效度。本研究使用 SPSS17.0 软件进行因子分析，具体做法是采用主成分分析法，配合正交转轴法来进行研究变量的因素分析工作，从而检验问卷效度。30 个观测变量的因子分析结果见表 3-5 所示。30 个观测变量在 6 个结构变量中的因子载荷都高于 0.5，30 个变量在 6 个结构变量中的累计方差都大于 50%。由此可见，问卷的效度较好，各测量变量能够说明其要解释的因素。

表 3-5 问卷收敛效度检验结果

结构变量	测量变量	因子负荷	累计贡献率(%)
合同适应性	A02	.694	59.613
	B12	.775	
	B13	.814	
	B14	.736	
	B15	.655	
激励机制	B06	.746	68.325
	B07	.795	
	B17	.817	
	B18	.816	
	B20	.826	

表 3-5（续）

结构变量	测量变量	因子负荷	累计贡献率(%)
协调能力	B01	.756	55.624
	B02	.845	
	B03	.758	
	B04	.671	
	B05	.683	
资源投入	A21	.715	67.110
	A22	.746	
	A23	.728	
	A24	.732	
	A12	.705	
服务积极性	A10	.742	63.994
	A11	.815	
	A13	.813	
	A14	.751	
	A15	.740	
合作管理效果	C01	.673	70.468
	C02	.738	
	C03	.742	
	C07	.747	
	C08	.766	

3.3.3 合作管理效果单因素研究

根据前面章节的影响因子的识别及信度效度检验结果，本节将探讨各个变量间的影响作用。使用 Lisrel 8.7 结构方程软件，分析各个因素对合作管理效果的影响作用（侯杰泰等，2003）^[70]。

1) 合同适应性

合同适应性对合作管理效果的影响关系及相应路径参数如图 3-12 所示。合同适应性对合作管理效果的回归系数标准化估计值为 $0.59 > 0$ ，P 值为 0.000，因此合同适应性对合作管理效果的正向影响显著。

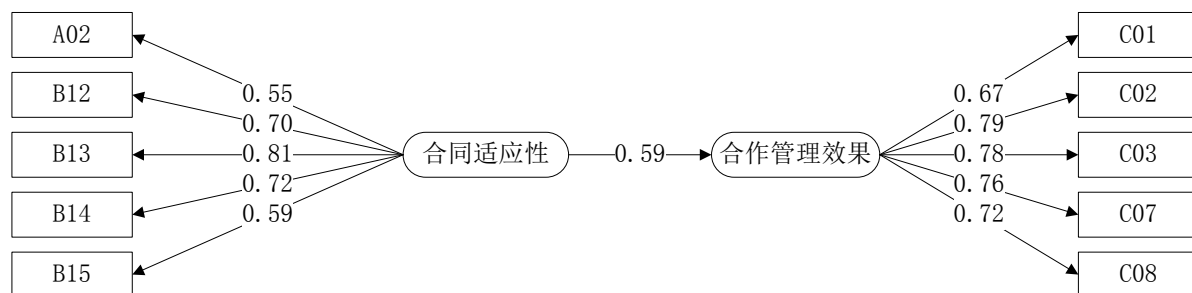


图 3-12 合同适应性对合作管理效果的影响结构

从表 3-6 中的结果来看, $\chi^2/df=1.82<5$, $SRMR=0.058<0.1$, $RMSEA=0.068<0.08$, $CFI=0.97>0.9$, $NNFI=0.96>0.9$ 。因此整体而言, 模型拟合程度较好。

表 3-6 合同适应性对合作管理效果影响的数据分析结果

主要指标	χ^2/df	SRMR	RMSEA	CFI	NNFI
数值	1.82	0.058	0.068	0.97	0.96

根据数据分析结果, 合同适应性与外包合作管理效果正相关关系显著, 合同条款的设计在环卫服务外包过程中, 其适应性程度越高, 越能帮助企业提升合同的履行程度, 是合同得以履行完成的保证, 也是合作关系稳固的保证, 对外包合作管理效果影响显著。

2) 激励机制

激励机制对合作管理效果的影响关系及相应路径参如图 3-13 所示。激励机制对合作管理效果的回归系数标准化估计值为 $0.77>0$, P 值为 0.000 , 因此激励机制对合作管理效果的正向影响显著。

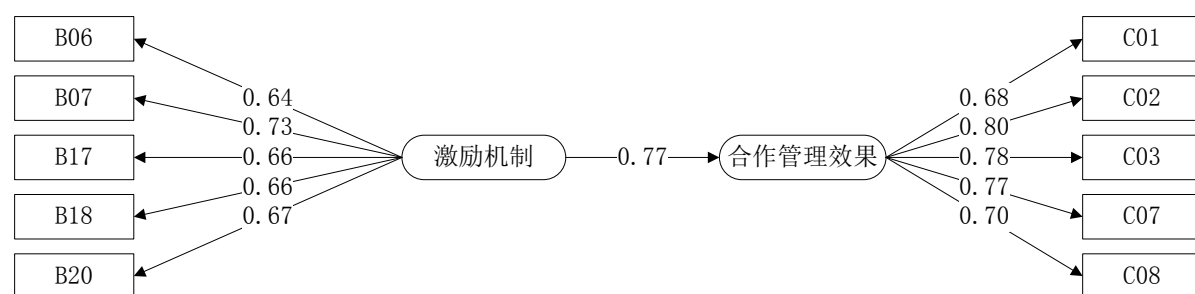


图 3-13 激励机制对合作管理效果的影响结构

从表 3-7 中的结果来看, $\chi^2/df=1.425<5$, $SRMR=0.041<0.1$, $RMSEA=0.048<0.08$, $CFI=0.98>0.9$, $NNFI=0.98>0.9$ 。因此整体而言, 模型拟合程度较好。

表 3-7 激励机制对合作管理效果影响的数据分析结果

主要指标	χ^2/df	SRMR	RMSEA	CFI	NNFI
数值	1.425	0.041	0.048	0.98	0.98

根据数据结果显示, 激励机制与外包合作管理效果正相关关系显著。在深圳市环卫服务外包合作过程中, 建立有效地激励机制有助于提升深圳市环卫服务外包合作管理效果。目前深圳市环卫服务外包的激励机制主要还是以监督控制为主, 绩效评价体系也还不完善, 建立激励机制对深圳市环卫服务外包工作十分重要。

3) 协调能力

协调能力对合作管理效果的影响关系及相应路径参如图 3-14 所示。协调能力对合作管理效果的回归系数标准化估计值为 $0.69>0$, P 值为 0.000 , 因此协调能力对合作管理效果的正向影响显著。

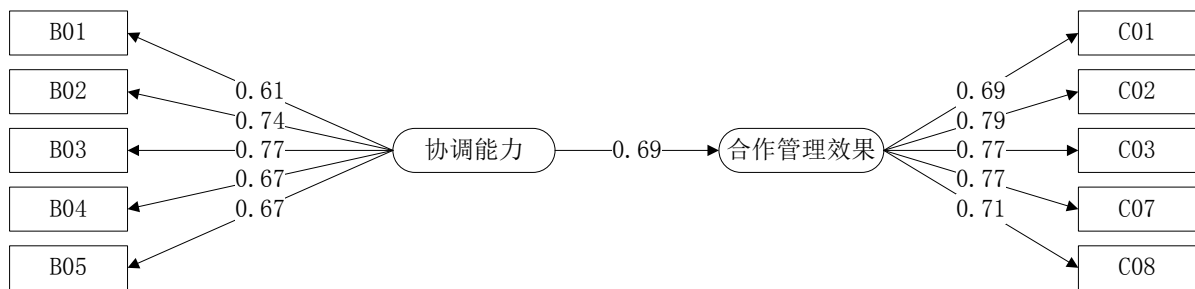


图 3-14 协调能力对合作管理效果的影响结构

从表 3-8 中的结果来看， $\chi^2/df=2.112<5$ ， $SRMR=0.053<0.1$ ， $RMSEA=0.049<0.08$ ， $CFI=0.99>0.9$ ， $NNFI=0.98>0.9$ 。因此整体而言，模型拟合程度较好。

表 3-8 协调能力对合作管理效果影响的数据分析结果

主要指标	χ^2/df	SRMR	RMSEA	CFI	NNFI
数值	2.112	0.053	0.049	0.99	0.98

根据数据结果显示，协调能力与外包合作管理效果正相关关系显著。在环卫服务外包过程中，因为环卫服务具有长期性、连续性及反复性的特征，所以对政府和企业的协调能力要求就较高，需要双方的互相配合。外包过程中会遇到各种问题和困难，良好协调能力可以帮助问题的解决，促进合作管理效果的提升。

4) 资源投入

资源投入对合作管理效果的影响关系及相应路径参如图 3-15 所示。资源投入对合作管理效果的回归系数标准化估计值为 $0.82>0$ ，P 值为 0.000，因此资源投入对合作管理效果的正向影响显著。

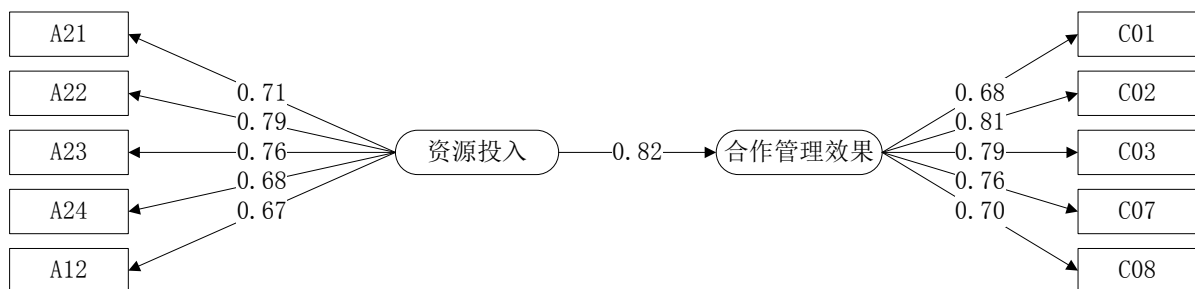


图 3-15 资源投入对合作管理效果的影响结构

从表 3-9 中的结果来看， $\chi^2/df=1.973<5$ ， $SRMR=0.055<0.1$ ， $RMSEA=0.052<0.08$ ， $CFI=0.99>0.9$ ， $NNFI=0.99>0.9$ 。因此整体而言，模型拟合程度较好。

表 3-9 资源投入对合作管理效果影响的数据分析结果

主要指标	χ^2/df	SRMR	RMSEA	CFI	NNFI
数值	1.973	0.055	0.052	0.99	0.99

根据数据结果显示，资源投入与外包合作管理效果正相关关系显著。在深圳市环卫服务外包合作过程中，政府与企业对环卫服务的资金投入、人员支持和设备技术的

提高是保障环卫服务的最重要的一环，对外包合作管理效果的影响最大。同时也说明，如果不重视资源投入，环卫服务很难取得良好的合作管理效果。

5) 服务积极性

服务积极性对合作管理效果的影响关系及相应路径参如图 3-16 所示。服务积极性对合作管理效果的回归系数标准化估计值为 $0.65 > 0$ ，P 值为 0.000，因此服务积极性对合作管理效果的正向影响显著。

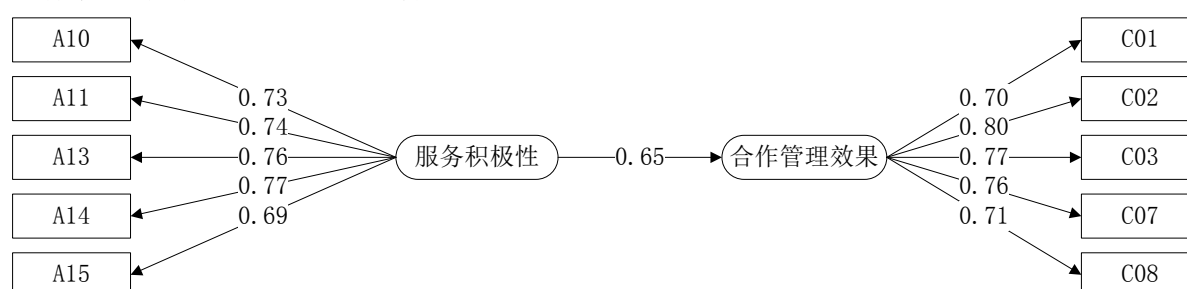


图 3-16 服务积极性对合作管理效果的影响结构

从表 3-10 中的结果来看， $\chi^2/df=2.63 < 5$ ，SRMR=0.046<0.1，RMSEA=0.049<0.08，CFI=0.97>0.9，NNFI=0.98>0.9。因此整体而言，模型拟合程度较好。

表 3-10 服务积极性对合作管理效果影响的数据分析结果

主要指标	χ^2/df	SRMR	RMSEA	CFI	NNFI
数值	2.63	0.046	0.049	0.97	0.98

根据数据结果显示，服务积极性与外包合作管理效果正相关关系显著。环卫服务外包是一项基础的公共服务，具有很强的福利性质。环卫服务能否良好持续的供给，需要企业具有积极主动的服务意识和行为，政府作为发包方也需提供积极的服务支持。没有服务的积极主动性，外包合作管理效果很难得到保障。

3.3.4 多因素研究分析

1) 多因素分析结果

在深圳市环卫服务外包合作管理中，合同适应性、激励机制、协调能力、资源投入、服务积极性五个因素对深圳市环卫服务外包合作管理效果的正向影响显著。前文分析了各个因素对合作管理效果形成的独立影响作用，本节将分析合作管理效果的多因素影响作用，进一步分析本文所提出的深圳市环卫服务外包合作管理效果影响因素整体框架的合理程度，各因素对外包合作管理效果的影响力并找出关键影响因素。Lisrel 结构方程软件的运行结果如图 3-17 所示。

从图 3-17 的参数估计结果来看，资源投入对合作管理效果影响最为显著，激励机制次之，协调能力强于服务积极性，合同适应性影响最弱。

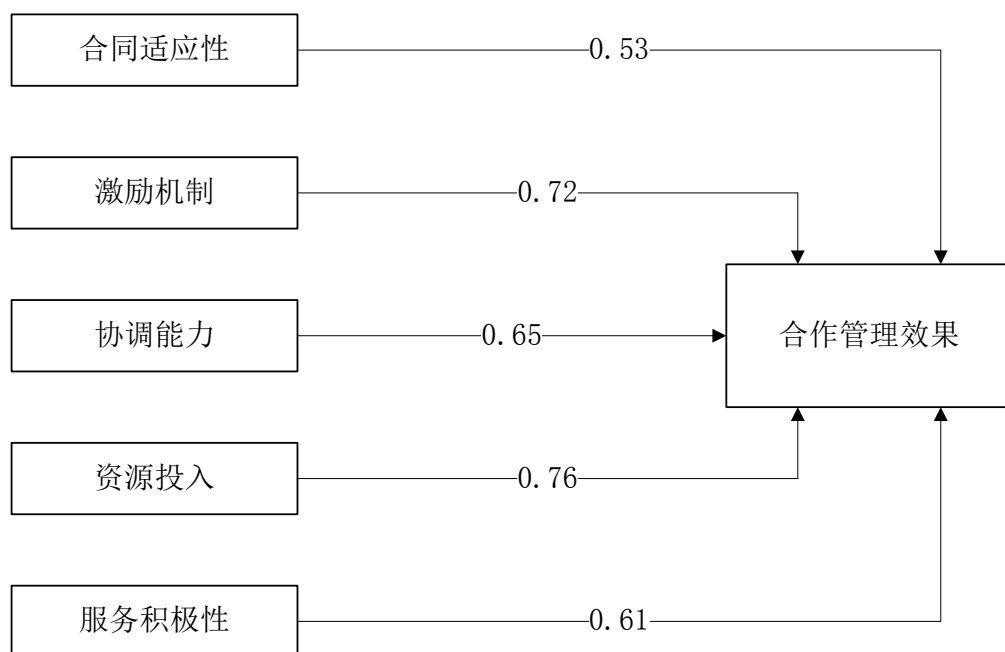


图 3-17 多因素对合作管理效果的影响结构

从表 3-11 中的拟合结果来看， $\chi^2/df = 2.56 < 5$ ， $SRMR = 0.069 < 0.1$ ， $RMSEA = 0.057 < 0.08$ ， $CFI = 0.97 > 0.9$ ， $NNFI = 0.97 > 0.9$ 。因此整体而言，拟合程度较好。

表 3-11 多因素对合作管理效果影响结构的拟和指数

主要指标	χ^2/df	SRMR	RMSEA	CFI	NNFI
数值	2.56	0.069	0.057	0.97	0.97

2) 多因素分析结果讨论

在深圳市环卫服务外包合作管理中，合同适应性、激励机制、协调能力、资源投入、服务积极性五个因素对深圳市环卫服务外包合作管理效果的正向影响显著。其中，资源投入因素影响最为显著，激励机制因素的影响力为第二，接下来因素影响力大小依次是协调能力、服务积极性和合同适应性(标准化估计值 $0.76 > 0.72 > 0.65 > 0.61 > 0.53$)。

可以看出在深圳市环卫服务外包合作管理过程中，资源投入对外包合作管理效果的影响最大，资源投入的力度与多少直接体现在服务的输出成果中，为了获得良好的外包合作管理成效，需要重视资源的投入，加大资金、人力、设备等方面的资源支持；激励机制作为第二位影响力的因素在外包合作管理中的作用也显而易见，建立有效地激励机制不仅提高了工人的劳动积极性，改善了外包合作管理效果，同时也提升了政府外包的管理能力，帮助政府履行其职能也具有很重要的意义；协调能力在外包合作管理中也发挥着重要作用，在外包过程中，政府和企业作为外包过程中的主体其协调能力的大小直接影响外包合作管理效果，同时，较高的政府协调能力对增强合作双方的信任度也有一定作用；此外，服务积极性和合同适应性在深圳市环卫服务外包中，对合作管理效果的影响也不容忽视。

4 影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的问题及原因分析

上一章通过数据分析出深圳市环卫服务外包合作管理效果的影响因素，本章立足于分析结果，分别从合同适应性、激励机制、协调能力、资源投入和服务积极性五个方面出发，分析影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的问题，并对影响合作管理效果的问题原因进行分析探讨，为帮助提高深圳市环卫服务外包合作管理水平，改进环卫服务外包合作管理效果提供支持，为提出具有针对性和可操作性的对策建议奠定基础。

4.1 影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的问题

4.1.1 合同适应性较差

在深圳市环卫服务外包过程中，正式合同的适应性普遍较差。合同条款设计不完善，环卫服务工作无法全部按既定合同履行，服务商在履行合同的过程中，经常有无法按照既定合同履行的现象发生。同时，合同变更往往更加困难，政府和企业在实际环卫服务合作管理过程中，即使已经在实际工作操作中已发生改变或调整，而合同却并未做相应调整。遇到纠纷时，合同的效力降低，严重影响了政府与企业的合作管理，对合作管理效果造成了消极的影响。

下图4-1是根据深圳市清洁卫生协会和调研企业对象访谈记录，对2011年服务商企业按照合同条款履行合同的情况统计结果，结果显示95%的外包合同无法完全按外包合同履行，存在部分履行或额外履行的情况。如图4-1所示：

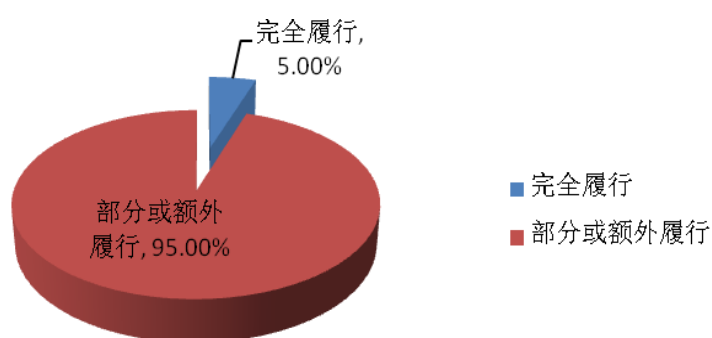


图 4-1 合同履行图

可以看到，完全按照外包合同履行的仅占全部合同的 5%，合同的适应性较差。一旦发生纠纷，合同的效力有限，双方利益很难保障，严重影响了外包合作管理效果。

4.1.2 有效激励机制缺乏

深圳市环卫服务外包合作管理过程中主要进行的管理工作是监督检查，绩效评价

工作很多区才刚刚开始，有效的激励机制尚未建立。目前深圳市的环卫服务外包工作更多的主要是对监督检查工作的重视，从监督检查的频率（日检、月检、季检）、检查的方式（明检、暗检）、检查处罚结果（罚款）来看，监督检查力度较大，正面的绩效评价工作却还未全面形成，政府对服务商企业的检查处罚明显加强，现有的绩效评价工作也处于处罚方法大于奖励，缺乏正面的引导服务商企业的激励机制。深圳市环卫服务外包工作中，政府对服务商企业检查处罚频繁，每月都会根据日检查结果对本月累计三天考核为90分以下的企业，进行3000元的罚款。根据龙岗区2012年上半年的处罚企业数统计，平均每月有19家服务商企业接受罚款处罚，具体1-6月份的受处罚企业数如下图4-2所示：

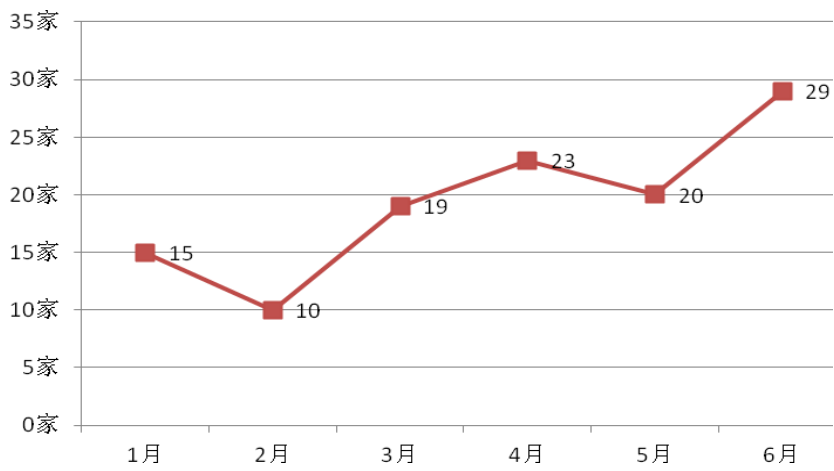


图4-2 龙岗区2012年上半年处罚企业统计

可以看到，从1月到6月接受罚款的服务企业分别为15家、10家、19家、23家、20家、29家，接受罚款的服务商企业为数不少。而依据检查结果连续三个月排名第一的企业，才能获得6000元奖励，只有一家企业获得。激励机制的不完善，不少企业抱怨颇多，对外包合作管理效果产生了很大的消极影响。

4.1.3 协调能力有待提高

协调能力是影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的重要影响因素。目前，深圳市环卫服务外包合作管理过程中，政府与企业的协调能力普遍不高。环卫服务外包合作过程中，遇到问题，互相扯皮，无人协调的现象时有发生。服务商企业在进行环卫作业时，工人遇到难以解决的困难，存在重复反馈问题，而反馈回复不及时，问题搁置不处理，甚至无人管理的局面，问题得不到有效解决，影响了环卫作业的顺利进行。政府部门主要只针对服务结果进行检查，存在对企业反馈问题不重视的情况。

环卫工作需要涉及的管理部门较多，市容环境卫生管理机构涉及的单位众多，从整体环卫外包实施角度，需要财政部门、采购中心及各辖区政府、街道联合实施保障。从具体环卫作业涉及范围，其中可能包含例如高速公路、公路、铁路、待建地、河道及沿线的环境卫生作业，这些又分别归属高速公路管理公司、公路部门、广铁集团、国土部门、水务部门等多个单位管理。环卫服务管理部门与其他涉及到环卫工作的政

府的其它部门缺乏联动管理，部门内的协调配合能力也比较差，对环卫作业中的问题情况，很难及时解决，往往致使问题搁置，或是很难从根本上解决，形成难以解决的问题恶性循环现象。

4.1.4 资源投入不足

目前深圳市市政道路清扫保洁人工指导单价为：特级路 14.47 元/平方米/年，一级路 11.47 元/平方米/年，二级路 7.43 元/平方米/年，三级路 5.45 元/平方米/年，四级路 4.68 元/平方米/年。机械清扫单价略高于上述标准，最高特级路为 14.53 元/平方米/年，最低级路为 5.48 元/平方米/年。

现深圳市全市 8 个区，罗湖区市政路清扫保洁执行的平均单价较高为 8.94 元/平方米/年，其它各区的市政路清扫保洁执行的平均单价都比较低，平均单价为：4 元/平方米/年。全市各区执行的平均单价都低于深圳市市政道路清扫保洁人工指导单价，环卫资金远远不足。

全市各区垃圾转运站配套设备也都存在不足的情况，例如坪山新区和龙岗区，平均垃圾转运站设置 6.5 个，远远低于垃圾运输距离超过 2.5 公里设置一个垃圾转运站的标准。其它配套设备：连体式垃圾压缩箱、车厢可卸载式垃圾车数量也不够，影响垃圾清运效果。同时，道路清扫机械设备，也明显不足，很多服务商企业的清扫设备陈旧，清洁效率低。

此外，在环卫工作人力资源投入方面，现有的环卫工人虽有所增长，但人力还远远不能满足现有的环卫作业需要，通常一个人负责的路面距离过长，难以保证清扫保洁效果。环卫服务工作中，政府和服务商企业缺乏专业的管理人员，造成环卫服务外包管理工作水平难以提升，影响合作管理的效果。

4.1.5 服务积极性不高

服务商企业在进行环卫作业时，工作主动性差，企业更多是为了应付检查，环卫质量难以保证。同时，服务商企业缺乏自主性意识，积极性不高。调研中发现，经常有服务商企业垃圾车运至垃圾站时，有垃圾无法立即回收的现象，企业往往停止工作，等待政府部门出面解决。企业退出外包合同情况增加。虽然深圳市环卫服务商企业众多，但每年退出政府招标的企业在增多，同时，政府与企业的二次合作也再减少，造成外包合作管理效果不佳。如图4-3所示，深圳市清洁卫生协会2009—2012年的统计数据显示，截止2012年底承担环卫服务外包企业数量从480家下降为307家，2009年至2012年外包企业数量递减。

服务企业呈现出，环卫工作主动性差；有问题不积极解决，等、靠现象严重；环卫服务服务商企业退出承包现象等问题，深圳市环卫服务整体积极性不高，对外包合作管理效果产生了消极影响。

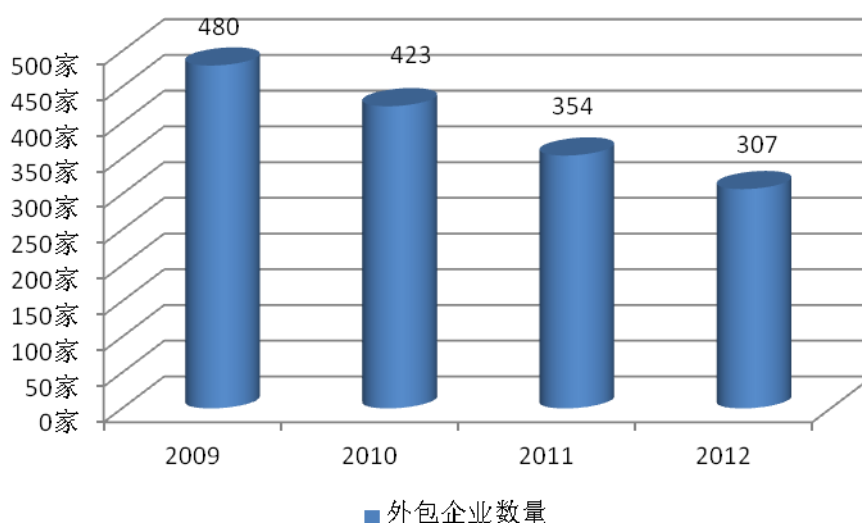


图 4-3 外包企业数量

4.2 影响深圳市环卫服务外包合作管理效果问题的原因分析

4.2.1 不重视合同制定，合同设计能力较低

造成深圳市环卫服务外包合同适应性差，合同执行效果不好的首要原因是政府和企业对正式合同制定不重视，合同往往流于形式。

1) 环卫服务外包环境机动性大，服务标准要求变更频繁。

通过访谈可以看出，合同的规范内容仅仅是承包商提供服务质量和标准的基本参考，在实际的环卫工作中，一方面可能出于政治方面的因素，会对环卫工作提出新的要求。譬如大运会期间，就加大了对场馆周边环卫的力度，按照合同既定的质量标准是没有办法应对新的环卫质量要求的，因此，政府部门需要企业配合政府放弃合同标准，或提高标准，这样致使合同流于形式。另一方面，在实际环卫工作中，还有客观因素制约，节假日路段人流量大导致大量垃圾清运困难，都会对现有的环卫工作造成影响，按照合同可能无法最终完成环卫工作。

2) 多数合同内容差异性小，行业有质量标准要求。

通过访谈可以看出，大部分的环卫服务外包合同在合同制定上差异性小，缺少根据实际工作不同需要而制定差异性合同；环卫行业本身有自身的行业标准，合同规定基本也是引用行业标准，因此，合同制定很难引起无论是政府还是企业的足够的重视，合同适应性差。

3) 合同变更困难，变更程序不完善。

合同签订后政府方面，合同变更涉及到不同部门，合同变更手续麻烦，程序也不完善，合同变更困难；企业方面如果政府可以协调或有口头协议，政府的诚信度较高，企业也不愿进行合同变更。因此，也造成了合同的适应性差的问题。

表 4-1 访谈资料扎根表

访谈记录	存在现象	原因分析	问题
我们基本上签完合同以后，从来都不看合同的，投标时主要看的是单价，合同内容基本上都是一样的，而且我们有行业标准，投标的时候已经响应了文件，具体签合同是和街道办签订，街道办基本上也会知道行业标准，所以不会对每份合同的具体要求有什么特殊规定，我们有好几个标段，合同的内容都差不多的，还有像清运的合同，基本上都一样 a1-1-1	a1-1 合同内容一样，有行业标准	a1 不重视合同制定	A 合同适应性差
和企业签订合同时，我们会先把合同发过去让他们先看一下，如果发现合同里有不当的地方可以提出来，进行商议，但是基本上合同不可以有太大变化，局里也要有合同备份的，有的有补充条款太多的话，容易造成不好的影响 a1-2-1	a1-2 补充条款会造成误会		
如果真的需要说明和增加的话，我们些口头协议，也有在增加补充说明或条款，但在实际工作中改合同比较麻烦，我们都不会改 a1-3-1	a1-3 修改合同麻烦，基本是口头协议		
合同在实际工作中意义不是很大，形式性较强，签订了合同只是说明我们企业取得了某个街道的清扫权，而具体环卫作业时很多情况，没办法按合同履行 a2-1-1	a2-1 合同主要是形式性	a2 合同设计能力低	
上个周末在我们的第一标段，合同规定的打扫时间是到下午 5 点半，也可以视情况适当延长，可是晚上 9 点了我们的人还是没办法下班，大量的广场垃圾运不完，只要是周末人流量一大，我们就更没办法按合同规定时间，而保洁的标准还是一样，所以你看，合同的适应性怎么体现？像这样的问题太常见了。工人也有怨言，希望能增加加班费补贴，可是单价还是那么多……. A2-2-1	a2-2 合同设计无法适应实际工作需要		
现在合同变更程序还不完善，像我们这块儿基本上没有变更过合同，基本上就是口头可以协议的事情，要是变更合同的话太麻烦。有些是属于服务企业服务质量较差，我们给予警告，如果还是有问题，我们可以终止合同，你可以看一下合同，合同的条款里都有 A2-3-1	a2-3 没有变更过合同		
其实，也不是合同有什么太大的问题，主要是环卫服务的工作特性决定的，之前我们负责港深路一直都是按二级路标准，自从开始准备大运会，我们的服务质量标准就都得按一级路的标准来，没有办法，人员、设备都不够，只能和政府部门申请，最后，政府给了我们一部分补贴，还能有所缓解，但是也一直没有签补充协议，就是写了申请说明，合同的变更也没有。其实，我们不重视合同，环卫服务的环境和情况变化快，使合同的具体条款在实际工作中作用有限 A2-4-1	a2-4 合同变更程序不完善		

根据访谈情况，总结出合同适应性不高的原因如图 4-4 所示：

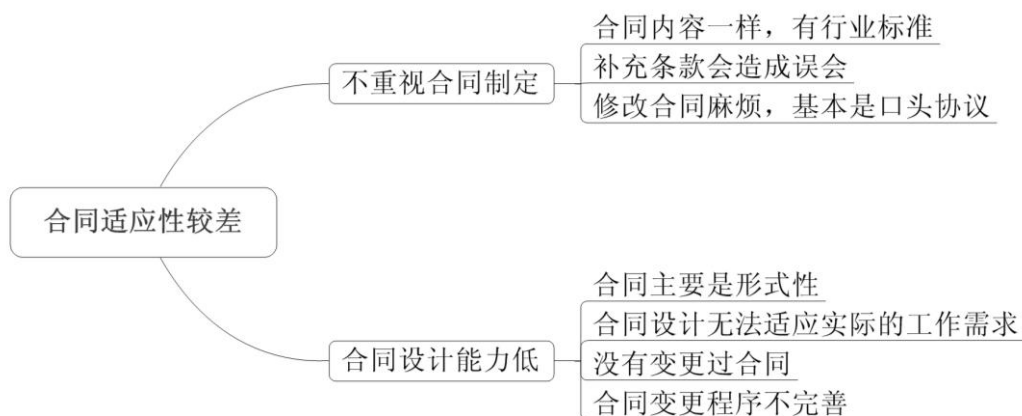


图 4-4 合同适应性较差原因分析图

4.2.2 “重处罚，轻激励”，缺乏有效激励机制

深圳市环卫服务外包合作管理中，由于长期以来对于环卫服务质量的监督检查比较重视，监督制度实施的时间较长，监督力度也较强。而在绩效评价激励方面只是初步开始，还未形成有效地激励机制，所以呈现出“重处罚，轻激励”，激励机制有待建立的问题。

1) 监督主体较多，缺乏企业自检。

深圳市环卫服务外包监督主体较多，但企业自检缺乏。从访谈中可以看出政府对环卫服务质量的检查比较重视，检查主体多样，但是企业的自检较少。政府方面从市-区-街道三级对服务商进行环卫服务质量检查。服务商方面，更多的是对政府及其它方面各种检查的疲于应对，自我监督的主动性差，难以形成良性的监督检查机制，激励效果差。

2) 监督检查主要以罚款为主，处罚方式欠佳。

目前，政府对检查处罚基本采取罚款的方式，对服务质量不达标的服务商企业进行不同程度的罚款处理。企业自身对责任人的处罚也主要是以罚款或扣罚奖金，不利于长期的监督检查制度实施，员工消极心态加重。政府对企业的罚款处罚，无法从根本上杜绝不良服务的发生，处罚方式单一，威慑效果不大。

3) 绩效评价体系初建，有待完善。

深圳市环卫服务外包绩效评价体系初建，其评价主体、评价制度、评价实施办法、评价结果应用都有待进一步建立完善。目前的信用激励平台还没有建立起来，还未开展对服务商的信用激励平台建立的宣传和培训，很多服务商企业还未能加入，整个绩效评价体系不健全，绩效评价激励的功能作用和影响力目前还未能显现，还未形成有效地激励机制。

表 4-2 访谈资料扎根表

访谈记录	存在现象	原因分析	问题
进行外包工作，对于服务商企业监督的问题就会很重要，这是考量政府管理能力的重要方面。所以在环卫服务外包过程中，对服务质量的监督还是比较重视的，从检查的主体来讲，我们（政府）部门、市容爱卫办、执法办、环卫办都会进行检查，现在还多了市民媒体的监督，检查的主体不少 b1-1-1	b1-1 监督主体较多	b1 重视监督检查	B 激励机制不健全
检查的方式也有基本上有日检、月检、季检还有不定时检，明检和暗检相结合；检查出的问题，我们会通知责任人，责令改正，进行相应的处罚。b1-2-1	b1-2 检查方式多样		
政府的检查的力度很大，基本上我目前的工作就是每天在应对各种检查。环卫工作本身保洁维持就比较困难，比如我们的工人可能刚清扫完，就有人乱倒垃圾，检查一旦发现，一个张片是 50 块钱，工人一天的工资相当于就泡汤了。我以前也是保洁的，现在成了小组长，体会特别深刻。说句实话，我们现在都是看他什么时候检查，检查哪里重点就清理哪里 b2-1-1	b2-1 政府检查处罚多，企业自检缺乏	b2 监督力度大，激励效果不好	
前面的那个垃圾站，我们刚清运完，就有人检查出垃圾未清理，发现原来是其它公司的垃圾没运走。还好发现的早，要不然又是罚款，一个月的奖金就没有了。总是这么罚款啊，这个检查那个检查的，让人感到很辛苦，一个不注意奖金就没有了 b2-2-1	b2-2 处罚方式单一，主要是罚款		
处罚的方式基本上视情况罚款比较多，严重的就是终止合同了，不过一般还没有遇到强制终止合同的 b2-2-2			
今年我区环卫行政主管部门建立统一的市政道路清扫保洁及城市生活垃圾收运作业服务市场主体网络绩效平台，组织开展市场主体信用信息采集、记录、评价与公示，进行统一管理。凡是在本区从事市政道路清扫保洁及城市生活垃圾收运作业服务的服务商企业，需要向我区环卫行政主管部门申报信息，申领评价手册。如果没有申领到评价手册的，区环卫行政主管部门不对其进行信用评价 b3-1-1	b3-1 绩效评价系统初建	b3 绩效评价系统不完善	
同时，绩效评价结果将作为公开招投标中的重要依据之一进行量化评分，今后环卫部门在环卫作业政府采购时，会将绩效评价结果纳入评标体系。这样的话建立绩效档案，可以更好的对服务商进行管理。不过，现在刚开始，具体细则还没有 b3-2-1	b3-2 没有具体实施细则		

根据访谈情况，总结出激励机制不健全的原因如图 4-5 所示：

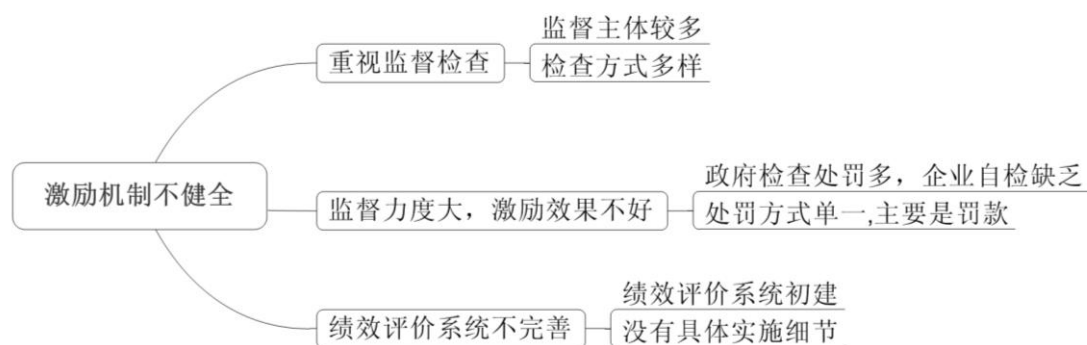


图 4-5 激励机制不健全的原因分析图

4.2.3 缺乏协调机构，协调机制不健全

1) 缺乏专门的协调机构和协调人员。

深圳市环卫服务外包缺乏专门的协调机构和人员。现在的环卫管理层级分为三级市-区-街道，由街道直接与服务商签订外包合同，服务商遇到问题时，一般也是先与街道协商，街道办没有设立相应的负责协调的机构或人员，一般都是监督员负责与服务商的沟通工作，监督员的职责范围与协调能力有限，很多问题无法有效解决或反映。协调工作没有明确的协调机构和协调人员，职责不明确，协调能力不高。

2) 市容环境卫生管理机构复杂，协调管理机制不健全。

市容环境卫生管理机构复杂，保洁区域涉及的管理部门较多，协调难度大。环卫保洁的一些路段或区域可能涉及的单位众多，环卫部门需要协调多家单位。目前深圳市各区的环卫管理科负责环卫服务工作，然而环卫科权责有限，遇到需要协调其它政府部门时，往往力不从心，很难形成多部门协作管理效应。缺乏多部门协作管理机制和管理办法，协调管理难度较大，很多问题无法及时解决。例如：垃圾乱扔遗撒等问题严重，需要有效的协调管理办法，协调多部门解决问题，而目前协调机制的缺乏，无法有效解决所遇困难，最终影响合作管理效果。

表 4-3 访谈资料扎根表

访谈记录	存在现象	原因分析	问题
我们如果遇到问题的话，一般就会向街道办反应。没有指定什么人，来做协调的 c1-1-1	c1-1 问题只能向街道办反映	c1 没有专门机构或人员进行协调	C 协调能力不强
基本上是用来检查的时候，如果遇到问题了，就和检查的人反映一下，很多小问题也就不了了之。遇到比较严重的问题的时候，才会主动去找街道办负责人，向他反映情况，但很多时候他们也没办法解决的。只能是拖一下等一下，现在问题还很多呢，很多都是没有办法解决的 c1-2-1	c1-2 很多问题不了了之没有解决		
环卫这块儿，管理的涉及的单位部门很多，有时候也很杂。一座桥的管理部门可能就有好多个，环卫工人清扫一座桥就要有好多个管理主体 c1-3-1	c1-3 保洁区域涉及的管理部门较多		
遇到问题的话是向我们反映，我们没有办法，也只能去协商，很多时候都找不到负责人，问题就被搁浅下来 c1-4-1	c1-4 需要协商解决		
反映最多的问题还是保洁效果不好，乱扔垃圾的现象很普遍很多拉土车，施工车，渣土和建筑垃圾遗撒严重 c2-1-1	c2-1 保洁效果不好	c2 缺乏协调管理办法	
作为环卫科我们没有行政执法权，也只能是上报上去，希望执法队的协助。还有像乱扔垃圾这种情况，还需要其它的宣传部门协助营造爱护环境的氛围和提高民众意识。现在的问题缺乏一整套的协调管理办法 c2-2-1	c2-2 需要执法队和宣传部门协助		
现在的问题是缺乏一整套的协调机制，环卫工作涉及到的方方面面，环卫工作协调管理部门多，检查部门多，需要协调的工作也多 c3-1-1	c3-1 环卫需要协调的工作多	c3 协调机制不健全	
目前的协调制度不完善，协调人员缺乏。协调工作做不好，对服务商企业和我们来说，都很影响环卫工作的进行 c3-2-1	c3-2 协调制度不完善，人员缺乏		

根据访谈情况，总结出协调能力不强的原因如图 4-6 所示：



图 4-6 协调能力不强的原因分析图

4.2.4 价格机制不完善，缺乏专项经费保障

1) 价格机制不完善。

环卫服务外包主要是政府将环卫服务通过签订合同，给予企业一定酬劳将环卫服务外包给服务商企业。深圳市目前对于环卫保洁价格已经有了全市的指导价格，然而价格机制不完善，指导单价高而实际单价普遍偏低的现象严重。环卫资金每年由各区财政部门拨款，但在实际环卫服务工作中，经费常常难以保障。由于环卫服务外包的实施时间较久已经形成了相对稳定的价格水平，提升环卫价格的难度很大。而各种成本的增加，环卫服务的成本上涨速度越来越快，所以在单价低而成本增长较大的情况下，服务商企业只能已牺牲服务质量或削减人员工资来维持企业发展。因此，价格机制的不完善，很容易对环卫服务合作管理效果造成消极影响。

2) 缺乏专项经费保障。

现有的环卫资金每年由各区财政部门拨款，但在实际环卫服务工作中，经费常常难以保障。深圳市每年环卫工作财政预算都难以满足现有环卫资金需求，缺乏专项经费的保障。环卫经费的管理制度、审计和监督制度也有待完善，缺乏直接对街道一级的环卫保洁经费支持，街道一级没有专项经费保障制度。

表 4-4 访谈资料扎根表

访谈记录	存在现象	原因分析	问题
如果要是说问题的话，那肯定是资金缺乏问题。现在的保洁单价水平很低的，尤其是新区，关内的几个区单价要相对高一些，但整体水平偏低 d1-1-1	d1-1 单价低	d1 价格机制不完善	D 资源投入不足
现有的指导单价没有办法执行，全市的均价是 9 块多，我们现在才 4 块。服务商很多次要求提单价，可是现在的价格机制和我区财政水平很不匹配，这不单单是提价的问题，很多时候我们也没有办法对承包商要求更多，上个月排名区环卫质量不是很好，又排在了倒数，保洁单价有差距，单价高的区，环卫质量也就比较高 d1-2-1	d1-2 指导单价执行存在差异		

表 4-4（续）

访谈记录	存在现象	原因分析	问题
深圳市整体的环卫资金还是比较紧张，成本的不断增长，人力费用也在上涨，资金缺口还是很大。现在各个区也都在想办法尽量能得到有较好的财政支持，我局要是进行单价的指导，具体到各个区是多少，还得看各区的财政预算。	d2-1 资金缺口大	d2 没有专项经费保障	D 资源投入不足
d2-1-1 现在的环卫经费缺乏保障，财政每年的预算都不能得到有效保障，没有专项的环卫经费保障制度，尤其是街道一级的基层，各方面的缺口都很大，一个钱掰开几瓣儿，势必有些环卫的经费就不能保障了	d2-2 环卫经费难保障		
d2-2-1 我们得主要保障环卫工人的收入在最低工资标准又提高到了 1 千五百元，我们得保证工人的工资以及福利。而且，现在环卫工人的劳动量和强度也在增加，保洁时间也在延长，适量的加班费和补贴也要有些，如果单价再不提高的话，这个环卫工作是没有办法再承包下去了，我们现在有些标段都在赔钱，尽量是用别的利润来进行补贴，希望能够撑到涨价的时候	d2-3 最低工资保障制度实施，缺乏补贴		
d2-3-1			

根据访谈情况，总结出协调能力不强的原因如图 4-7 所示：



图 4-7 资源投入不足的原因分析图

4.2.5 合作管理理念淡漠，合作管理水平不高

1) 双主体合作管理理念缺乏。

深圳市环卫服务外包合作管理中，由于长期以来是以政府为导向的管理主体，政府既是外包决策者，又作为外包合同监督控制者及外包绩效管理者，政府外包管理的主导地位毋庸置疑。

政府和私人部门组织在环卫服务的提供中都具备各自的优势，政府将环卫服务职能外包给私人企业，很大程度上利用了企业的市场化优势，而在外包合作管理中，发挥积极作用的服务商企业却没有相应的主要管理地位，环卫服务外包管理的主体一直以政府部门管理为主，服务商企业在外包合作管理中处于被动受管理的角色。因此，在环卫服务外包过程中，服务商企业很难参与到外包合作管理当中，企业的积极主动

的服务意识难以激发，工作的积极性也势必会降低。

2) 合作管理水平不高。

政府部门在环卫服务外包管理过程中，在管理制度和管理方式上都有一定的欠缺。政府部门主要靠监督检查以及一些必要的协调支持来对环卫服务工作进行管理。很少通过正向的激励方式对服务商企业进行有效地引导，管理的方式单一、管理的技术水平偏低。政府和企业的合作管理水平偏低，双方的信任程度、共识性都有待提高，影响了稳定的合作关系的建立，对合作管理效果造成消极影响。

表 4-5 访谈资料扎根表

访谈记录	存在现象	原因分析	问题
服务商企业为了完成外包任务，一方面也会投入一些环卫设施譬如，垃圾箱、清扫车等小型清运设备，但更多的还是依赖于政府部门。现在就经常有服务商企业垃圾车运至垃圾站时，垃圾无法立即回收的现象，企业往往停止工作，等待政府部门出面解决 e1-1-1	e1-1 服务商企业被动	e1 合作管理理念缺乏	E 服务积极性不高
政府对环卫外包进行招标时，外包目标是环卫服务质量提高，达到良好的公众满意效果；企业是盈利主体，出发点是成本收益，承包环卫服务为企业盈得利润。就比如说企业考虑与政府合作的主要原因是政府讲信用，不会拖欠相应的工资 e1-2-1	e1-2 缺乏合作共识		
在目前合作过程中，企业的自主性差，政府没有起到有效地引导作用。同时现在成本增加，利润逐渐缩小，企业退出的现象不断增多，造成外包效果不稳定 e2-1-1	e2-1 政府的引导作用小	e2 合作管理水平不高	
我们和企业多次沟通过，其实我们现在也了解到，企业的话语权比较少，主要的是进行环卫作业的操作，被动的接受发包方的一些要求和考核标准，参与不到管理当中，情绪上有些消极和不满 e2-2-1	e2-2 企业参与管理少		
我们对外包的管理主要还是通过对服务企业的监督和考核，工作人员在检查的时候，会与企业人员发生责任归属问题的矛盾，比如，垃圾没有及时运走，是企业的责任还是政府协调的责任，责任没有划分清楚，对企业进行处罚，这种管理方式就很不好。当然，大部分的检查人员也会进行必要的协调，但是硬性的管理制度是必须要遵守的 e2-3-1	e2-3 管理方式欠佳		

根据访谈情况，总结出协调能力不强的原因如图 4-8 所示：

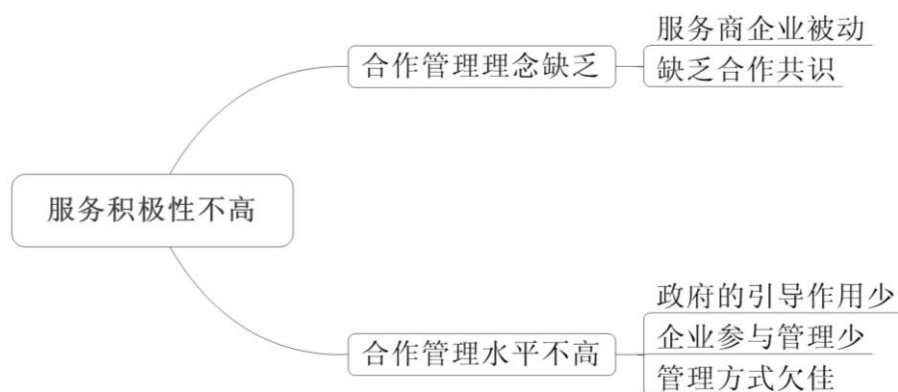


图 4-8 资源投入不足的原因分析图

5 深圳市环卫服务外包合作管理效果的改进对策

5.1 重视合同制定，提高合同设计能力

1) 改变观念，重视合同制定。

在当今法治社会的背景下，正式的成文合同具有法律效力，政府部门和外包服务商签订的正式合同是公共服务外包实施的基础，是当公共服务外包出现问题时处理纠纷的依据，是限制合作双方机会主义行为的制约机制，对正式合同的忽略容易导致投机主义行为的滋生。

政府部门应该将合同制定作为一项重要的工作，在环卫服务外包中应该强调重视正式合同的应用，形成依法办事的理念，逐渐改变现状，将正式合同作为外包合同管理的基础，防止寻租行为的发生。应该积极完善外包合同条文，使外包合同尽可能涵盖环卫服务外包合作的各项内容，必要条款必须包含在外包合同之中，通过合同内容的完善限制不利于外包合作的行为；另一方面，外包合同要对环境的变化具有一定的适应能力，应该在外包合同中考虑可能出现的突发情况，并且增加有关合同变更的条款。

2) 提高合同设计能力。

(1) 首先，在法治理念下，建立起合同设计起草的相关制度和规定，确定合同的设计起草责任部门。二是，可以参考国外的相关合同条款，及深圳市环卫服务的具体实际需求进行合同条款设计。

(2) 合同的条款的设计要符合环卫服务外包实际工作需要，尽可能的罗列出所可能遇到的不确定情况，增强合同的专业性和针对性。

首先合同应该以书面的形式形成合同文本，为政府和私人部门的外包合作提供法律依据。其次，合同条款的语言应应尽可能专业、准确，合同的内容需包括：合同双方当事人；服务内容及要求；费用及支付方式；合同期限；甲方权利义务；乙方权利义务；违约责任；争议解决方式；附则等内容。最后，还要注意合同条款设计的严密性。在环卫服务外包实践中能够形成条款严密并且具有良好适应性的合同范本，对进行政府与企业的合作管理有一定的重要意思。通过实地调研，我们发现公共服务外包合同缺乏合同规范性，且各地的外包合同标准不一，有的外包合同较为规范，而有的外包合同则比较笼统。

(3) 在具体环卫服务外包合同的设计时，可以引入服务商企业参与合同条款设计，政府和企业通过共同讨论，形成合同设计方案，使合同条款尽可能的符合环卫服务工作实际，提高合同适应性。

5.2 优化监督体制结构，加强绩效评价机制建设

1) 优化监督体制结构。

第一，提高对环卫作业过程的监督和控制。

市容环卫服务作业具有反复性和成果保留的短暂性(如道路保洁，污染频率相对较高)的特点，现有的监督控制体制仅能对环卫保洁的效果进行检查和监督，不能对环卫服务企业的作业过程进行监管，缺乏对环卫作业过程中问题发现、控制及解决的能力。一定程度上使得监督的工作重复性加大，加大了成本的投入，也不利于监督管理工作的良性循环。

政府方面应该加强对企业质量体系认证技术的引进要求，提高信息化技术水平，利用现有的“网格化”管理体系，将环卫质量检查信息快速的反馈到企业中去。从注重结果检查，转移到对环卫作业过程的把控上来；企业方面需完善环卫质量监督控制系统，设立专门的服务质量过程监督部门，对每个作业道路都指定质量技术指导监督员，对技术监督员的工作进行严格考勤，需要其对发现的质量问题及时快速的进行处理和反馈。

第二，加强企业自检的市场监督，提高公民及第三部门的监督管理参与程度。

在环卫监督管理中虽已形成了多主体联合检查的检查主体体系，例如：政府、新闻媒体、公众和企业等，然而其检查主体不明确，检查力度不均衡。现在的监督控制主要是在政府的主导下进行，一直以来由于企业的追求利润最大化的客观事实，造成服务商企业可能引发道德风险，企业是在政府的监督控制下，不得已来进行对自身服务工作的监督管理，造成企业自检能力的不足。

(1) 要提高企业自检的意识，将监管结果与作业服务量采购经费或运营补贴经费关联。

(2) 加强市场监督，提高市场的准入标准，具体的环卫作业监管职能进一步融入市场，利用市场的优胜劣汰规则对服务商企业的自检能力提出要求。

(3) 利用行业协会等第三方部门的力量，将政府的部分技术性、操作性、事务性等的管理职能转移或下放到第三方部门，建立以政府引导，行业监督的监督管理体系，形成行业内的环卫作业质量检查标准和体系，对服务商企业的自我监督和控制能力造成有利提升影响，提高企业自检的水平。

第三，强化合同监督，防止政府对于外包过程的过度干预。

加强对合同监督条款的设计，将政府部门与代理商这两者间的关系契约化，明晰合同双方的权责，有明确的责任条款和详细的考核标准，便于规范政府部门对外包的管理。在政府和企业内部分别建立合同履行的监督控制部门，强化对合同履行过程的监督，减少对合同履行内容、服务范围、标准的随意更改。

2) 加强绩效评价机制建设。

第一，完善政府内部环卫工作绩效考评制度。在环卫服务中，政府部门内部要实施环卫工作绩效考评制度。

(1) 继续推行环卫管理绩效考核制度，将垂直管理手段交叉到层级管理体制中，强化目标责任管理。把各项环卫工作纳入街道办绩效评估标准，完善责任和监管链条，保证辖区覆盖管理的质量和力度。

(2) 加大对社区环卫工作的管理。一是社区内道路的清扫保洁工作在财政全覆盖的基础上严格贯彻连续性保洁制度；二是要切实提高社区物业管理的覆盖面和专业化水平。

(3) 对各街道环卫工作完成质量进行奖惩。要制定按质付费的奖惩办法，建立激励淘汰机制，将道路保洁经费核拨与各街道环卫工作得分排名挂钩。根据每月检查排名成绩，将环卫考核分为A、B、C三个等级按季度进行考核，可以将A级的街道按定额全额拨付保洁经费，B级的街道和C级的街道将在下个季度递减该街道年保洁经费总额度，将每季度核减下来的保洁经费列为道路保洁考核奖励经费，用于奖励相关街道环卫设施提升或相关工作。将健全环卫设施设备的维护更新效果纳入绩效考评制度中来。

(4) 是对环卫服务企业建立绩效评价体系。建立统一的市政道路清扫保洁及城市生活垃圾收运作业服务市场信用平台，组织开展市场主体信用信息采集、记录、评价与公示，进行统一管理。对年度评价等级为A级的企业实行激励机制，鼓励其做大、做强、创优，对年度评价等级为B级的企业实行信用引导机制，在项目投标、资格审查时可给予较好的信任，并在招投标信息中予以量化加分，对年度评价等级为C级的企业实行信用惩戒机制，在资质年检、出具证明材料等日常管理中予以严格限制和重点审查，直接发包工程的单位可禁止其承接本单位业务。

第二，改进企业内部环卫作业绩效考评工作。

(1) 提高服务商企业负责人的绩效考评工作重视程度，加强企业自身的环卫工作质量管理工作的认识，将绩效考评工作形成常态化管理模式；(2) 设立绩效评估部门与责任制度，选择正确负责环卫作业绩效考核的负责人，对于环卫服务企业选择一个有经验、懂管理和技术的人员代表企业领导行使质量管理绩效考评职能，是企业完成环卫有效性的重要条件；(3) 设计绩效评估考核标准。将环卫外包合同中的考核标准以及其他需要执行的质量标准，作为绩效考核标准的参照基础，并同时结合实际作业的情况制定绩效考评标准。一些大型的企业引进了质量标准体系，在进行绩效评价管理工作中，可以更为全面的进行考核；(4) 将绩效考评结果与员工工资相挂钩，不少环卫企业都设定了绩效工资制度，更加提高了员工工作的积极性与主动性。

第三，建立公平公正透明的绩效评价机制。

(1) 政府部门将绩效评价的规范制度进行公示。加强与企业的事前沟通，在已完成外包最终目标的前提下，征询各方意见制定绩效评价规范；(2) 绩效评估的流程规范。有绩效评估工作的领导小组（政府、企业、第三方部门），每月召开绩效分析会，根据收集的作业质量数据资料，在认真审核和核对的基础上，测定出定量的评价结果。特别是针对日作业完成质量、有无卫生投诉、垃圾运输处理量等数据为主要依据进行

考评。由领导小组做好过程监控，确保绩效考评结果反映真是环卫作业水平；（3）绩效评估结果的反馈与改进。绩效评估结果的反馈与改进是绩效评价机制的必须一环。如政府部门作为绩效考评的考评者与服务商企业的评价结果不对应，不仅影响了下面的环卫工作的进行，而且对服务商企业的工作信心也造成一定的影响。一方面服务商企业的工作成绩得不到正确评价，另一方面对已出现的环卫工作问题也得不到解决，无法进行下一步的改进工作，必须加强绩效评价机制中的绩效评估结果的反馈与改进程序措施；（4）建立透明的问责制度，减少政府部门与服务商之间的混淆责任风险。在对环卫作业进行考评完毕后，要将考评结果与奖惩措施相结合。现有的是绩效评价结果是建立企业信用等级制，再此，还可以增加对政府的管理工作的考评项目，实行问责制。绩效评价管理行为不仅是政府部门的权利义务，更是企业自身应该加强的管理行为，将企业与政府的绩效评价整合在一起，建立公平公正透明的绩效评价机制，形成合作之间的良性循环，保障外包良好效果。

5.3 设置协调机构，建立多部门联合协调管理机制

1) 加强协调机构建设，保障信息沟通渠道畅通。

政府需要建立专门的协调机构，协调多个部门，设置统一的环卫问题反馈及处理机构，保障外包双方信息的有效传递，帮助环卫服务企业协调处理困难。

现在的深圳市政府环卫服务分为三级管理部门，其最经常与服务商接触的是基层街道一级的环卫管理科，因此，可以采取以下措施畅通沟通渠道，增加沟通机会。

（1）在基层街道环卫管理科设置环卫工作接待室，不同的环卫服务企业可以将环卫工作问题情况，到环卫工作接待室进行反映；

（2）安排值班人员进行服务企业问题反映接待，对可以现场解决的问题进行直接处理解决，不能马上解决的问题，可以记录下来，上报上一层领导帮助解决；

（3）协同其它监督管理人员，在对辖区进行环卫工作服务质量检查的同时，对服务商企业所遇到的问题信息进行收集，并提供帮助进行解决；

（4）定期进行政府、企业沟通会议。将每月的绩效评价小组会议，同政府各部门、企业沟通会议相结合，对之前已经反映到街道环卫工作接待室的还未能解决的问题，以及新的情况信息，可以通过沟通会进行讨论。

2) 多部门联合管理，帮助问题解决。

城管局要提出协调机制具体建设和实施办法。

（1）通过环卫部门牵头，协调其它各部门进行宣传报道，不断提高市民保护环境、爱护环境的意识，增加市民的社会责任感；

（2）宣传部门要组织区内新闻媒体设立环卫宣传专栏、播放环卫公益宣传片，并积极配合相关部门开展环卫宣传报道工作；

（3）城管部门积极组织、策划环卫宣传专题活动，制定全区统一的环卫宣传标识、标语、内容等，并通过设立立柱式公益广告牌、组织开展城市管理宣传周等活动，引

导市民从细节入手提升环境卫生意识、文明意识；

（4）各街道作为环卫宣传工作的主要力量，要加大环卫宣传经费的投入，创新宣传手段，多形式多角度开展环卫宣传工作，不断提高市民的法制意识和文明卫生意识，为环卫工作营造良好的社会舆论氛围；

（5）加强环卫执法是维护环境的根本保障。目前深圳市在环卫公益宣传和环卫执法方面仍旧有些薄弱。建立环卫执法保障机制，各级城管执法队伍要将环卫执法工作作为中心工作来抓，全力保证环卫执法工作的人、财、物配备。街道执法队成立环卫执法分队或小组派驻街道环卫部门，加大辖区环卫管理和执法力度，及时依法查处乱摆卖、乱张贴、乱丢乱扔等城市“六乱”现象，逐步建立环卫执法长效机制。交警、城管、公路、建设等部门要积极配合，重点加强对泥头车查处力度，加强施工工地管理，严查泥头车乱倒余泥渣土或带泥上路、违规超载污染路面等行为。政府加强环卫宣传和环卫执法，帮助环卫服务商企业环卫保洁维护困难的问题，达到良好的合作管理效果。

5.4 完善价格机制，健全专项经费保障制度

坚持完善环卫配套设施，提供环卫资源支持。环卫设施总体数量偏少，布设密度不达标，设备设施管养水平低，环卫工人工资须有保障，需要完善价格机制和健全环卫作业经费保障制度。

1) 合理设定单价标准，完善价格机制。

（1）以市场规律为导向，完善环卫经费部门预算制度，合理制定各区环卫单价标准；（2）在区指导单价的基础上，各区要严格按照本辖区的单价指导规范进行政府采购招标工作；（3）外包合作期间充分与企业进行沟通，根据市场价格波动规律，制定价格调整方案，建立明确的单价标准与价格调整办法的完善价格机制，保障外包顺利进行。

2) 健全经费保障制度，合理配置资源。

（1）财政按照以财政投入为主、卫生收费为辅的经费保障原则，缩短经费管理链条的长度，按单价标准统一核拨环卫经费；

（2）要健全环卫资金专款专用的经费管理制度，加强环卫经费审计和监督工作；

（3）政府要加大环卫应急事件投入，每年安排一定的环卫应急经费到各街道，以便各街道处理环卫突发事件；

（4）政府资源配置方面应注意：一、保证环卫工人的应急专项资金。二、目前，垃圾回收站是环卫设施中最缺乏的基础设施，环卫资金首先要投入到垃圾回收站的建设当中。三、严格按保洁面积及道路级别进行设备配置，杜绝设备闲置或浪费现象；

（5）企业资源配置方面应注意：一、提高环卫设施的科学使用率，对环卫作业人员进行培训，杜绝操作失误造成的设施损坏情况。二、进行人力物力的合理配置，确保环卫作业高质量的完成。三、加强对人力资源方面的投入，保障企业员工应得收

入。

5.5 加强双主体合作管理理念，改进管理方法

1) 加强合作管理，强化政府和企业双管理主体的理念。

在环卫服务外包过程中，政府作为外包决策者，外包合同监督控制者及外包绩效管理管理者，其外包管理的主导地位是显而易见的。政府和私人部门组织在环卫服务的提供中都具备各自的优势，政府将环卫服务职能外包给私人企业，很大程度上利用了企业的市场化优势，外包合作管理效果很大程度上受到政府和企业两方面管理的影响。在外包过程中，政府的主导地位显著，需要政府部门充分利用政治、经济、社会和法律等多途径和手段，积极提供资源和制度程序的引导。服务商企业作为服务的提供者，也要利用自身的市场性优势，努力提升管理水平，保障服务能够有效提供。

(1) 合理运用绩效考评结果，进行风险利益分担。考核对象为政府和企业双向考核，以考核结果为最终奖惩的评判准则。例如：是由于政府协调不利的情况下，造成环卫作业无法很好完成时，将有政府相关负责人员接受处罚，承担其风险；是服务企业的责任没有完成环卫作业时，完全由企业自身承担处罚。同样，对较好完成环卫工作而得到的奖励或利益，视工作完成者为接受人。这样，改进了以往只追究企业责任，或企业放任不管，最终政府买单的现状。

(2) 需要设立政府和企业双管理主体的体制，将监督管理体制、合同控制体制及绩效评价体制的管理主体设计为政府和企业双管理主体。企业要改变被动接受政府管理的观念，积极承担管理职责，主动发现不足，不断强化管理和问题化解机制的建设。这样改变管理主体的单一性，形成双向管理体制，增进彼此共识，创造良好的合作管理效果。

2) 改进管理方法，提升管理能力。

政府与服务商企业之间良好的合作管理能力，对合同的全面履行和保质保量环卫工作的完成，都有很大的影响。

改进管理的方法，提高管理艺术性。在环卫服务外包合作过程中，合同的要求是服务作业的基本标准和规范，而在实际环卫工作中，可能遇到的环卫工作更为艰巨和复杂，需要服务商企业有更大的付出和努力。那么如何将企业的积极性和主动性调动起来，付出最大的努力来完成环卫任务。需要政府部门提高管理水平，将硬性的规范制度和柔性的管理方法相结合，具体来讲：

(1) 要提高政府环卫工作人员的管理水平，注意在管理沟通时的方式与方法，避免指令性沟通和强制性处罚行为；

(2) 组织政府环卫管理人员进行专业技术和管理能力的学习培训，通过学习提升自身的管理水平；

(3) 政府环卫管理工作需要进行阶段性总结，将管理中的经验和教训进行分析，不断提升政府部门整体的管理能力。

5.6 科学选取评估指标，建立独立评估体系

在公共服务外包实践中，对外包实践的评估与评价对指导公共服务外包工作有着重要意义。然而，目前我国对外包实践评估的研究很少，严重缺乏外包评估指标选取与评估体系建立的研究，深圳市环卫服务外包也尚未建立外包评估体系，因此，本文想在最后做一尝试。

1) 利用分析结果，科学选取评估指标。

通过前文对深圳市环卫服务外包的调查和研究发现，合同的适应性、激励机制、协调能力、资源投入、服务积极性都和外包合作管理效果有着正相关关系。那么是否可以选取这些影响因子作为外包评估指标呢？

(1) 合同适应性作为评估指标可以量化为合同条款数量、合同变更次数；

(2) 激励机制作为评估指标可以量化为街道办环卫绩效评估考核、环卫服务企业年度等级评定；

(3) 协调能力作为评估指标可以量化为环卫工作接待室数量和人员、政企协调会次数、解决反映问题件数、有无恶性事件；

(4) 资源投入作为评估指标可以量化为环卫设施数量、环卫工人工资发放、环卫经费专项制度、环卫宣传费用支出；

(5) 服务积极性作为评估指标可以量化为清扫速度和时间、垃圾清运频数、未清扫、清运面积；

同时，公众满意度作为普遍评估指标选取，在这里也主张选取公众满意度作为环卫外包评估指标。公众满意度的量化可以运用媒体环卫情况播报、公众投诉情况等。

2) 建立独立评估体系。

(1) 明确评估主体。环卫服务外包评估的主体不是单一的政府或服务企业，应该是政府、服务企业和第三方的结合。目前，深圳还没有独立的环卫服务外包评估机构，可以由城管局环卫科人员、街道办人员、服务企业人员、行业协会会员和社会人士组建独立评估机构。

(2) 确定评估时间。按照环卫服务外包合同时间，可以将评估时间分为清扫合同外包评估为 6 个月，清运合同外包评估为 1 年，时间太长则起不到对外包管理的指导作用，时间太短则无法全面测量评估指标。

(3) 确定评估内容。以选取的评估指标为主，全部为量化指标，以免结果无法测量。

(4) 确立评估程序。具体为收集资料，选择评估方法、计算公式，评定估算，确定评估结果和撰写评估说明，评估机构复查审核，评估情况报告会，评估报告存档，评估结束。

6 结论与展望

6.1 主要工作及结论

伴随着我国行政体制改革和构建服务型政府的不断深入，环卫服务外包已经逐渐成为我国地方政府提供环卫服务和产品的重要方式。本文通过对深圳市环卫服务外包合作管理效果的研究，旨在为改进深圳市环卫服务外包合作管理效果提供一些参考。论文主要工作及结论如下：

1) 文献梳理和概念界定。首先检索查阅了大量公共服务外包、环卫服务外包和合作管理相关文献，对相关文献和现有研究成果进行了梳理和归纳，分别对“公共服务外包”、“环卫服务外包”和“外包合作管理效果”三个概念进行了梳理和界定。

2) 深入的调研。通过跟随课题组，对深圳市的环卫外包情况近半年的调研，分析深圳市环卫服务外包合作管理及效果现状，进行环卫服务外包合作管理效果影响因素的研究设计并组织实施。

3) 借鉴扎根理论研究方法和数学统计方法，通过对深圳市 7 个区 11 个政府部门和 13 个服务商企业人员的深度访谈和问卷发放，分析了合同适应性、激励机制、协调能力、资源投入、服务积极性 5 个合作管理效果的影响因素。

4) 问题发现与原因分析。根据分析出的结论联系深圳市环卫服务外包的工作情况，从影响因素出发，发现了影响深圳市环卫服务外包合作管理效果的问题，分别是：合同适应性较差，有效的激励机制尚未构建，协调能力有待提高，资源投入不足和服务积极性不高。针对问题分析原因主要是：不重视合同的制定，合同设计能力较低；重处罚而轻激励，激励机制不健全；协调机制缺乏，协调能力不高；经费保障制度不完善，资金支持有限；合作管理理念淡漠，管理能力不高等几方面的原因。

5) 根据问题及原因分析，提出了进一步改进深圳市环卫服务外包合作管理效果的建议，具体建议包括：重视合同的制定，提升合同设计能力；优化监督体制结构，加强绩效体系建设；设置协调机构，建立多部门联合协调管理机制；完善价格机制，健全经费保障制度；加强双主体合作管理理念，改进管理方法；科学选取评估指标，建立独立评估体系。从多方面保证公共服务外包达到良好的合作管理效果，促进公共服务外包顺利实施。

6.2 研究展望

由于公共服务外包的许多理论和实践问题尚在探索中，在国内对环卫服务外包的研究还处于基础阶段，以及本文研究能力有限，研究还不够成熟，有许多不足之处，还需进一步的研究：

1) 本文主要进行的是环卫服务外包合作管理效果影响因素的研究，研究的范围和领域很有限。

2) 其次, 影响因素的识别主要是通过调研访谈的扎根理论译码识别出来的。在实际环卫服务外包中, 可能还有其他的不确定因素, 未能识别出来, 还需加强进一步的研究。

3) 由于现有研究文献中并没有外包合作管理效果的成熟量表, 本研究虽然根据文献中提到的变量特征并结合实地调研情况设计问卷度量指标, 但是形成的量表尚不成熟, 有待进一步完善具体的度量指标。

参考文献

- [1] 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, 2003: 14-15, 71-73, 196.
- [2] 句华. 公共服务中的市场机制——理论、方式与技术[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 20-25, 76-78.
- [3] Peter Young. Commission on Privatization for NewYork: Copeting for a Better future[R]. Report of the New York State Senate Advisory Privatization. NY,1992:288-304.
- [4] 句华. 中国地方政府公共服务合同外包的发展现状[J]. 北京行政学院学报, 2012(1): 24-29.
- [5] 王乐夫, 陈干全. 公共服务民营化过程中存在问题分析[J]. 学术研究, 2004(3): 1-10.
- [6] 李里晶. 论公共服务市场化与政府职能转化[J]. 行政论坛, 2001(43): 11-12.
- [7] 刘旭涛. 行政改革新理念: 公共服务市场化[J]. 中国改革, 1999(3): 9-11.
- [8] 李艳春, 金国强, 田志友. 公共服务均等化指标体系探析[J]. 上海质量, 2007(5): 25-28.
- [9] 陈昌盛, 蔡跃洲. 中国政府公共服务: 基本价值取向与综合绩效评估[J]. 财政研究, 2007(6): 20-24.
- [10] 郑必坚. 中国和平崛起的新道路[J]. 新华文摘, 2004(10).
- [11] 陈振明. 竞争型政府[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 151-152.
- [12] 陈静. 论政府公共服务合同外包[J]. 河南理工大学学报(社会科学版), 2010(4): 175-179.
- [13] Young Choi. The Dynamics of Public Service Contracting: The British Experience[M]. Bristol:The Policy Press, 1999:19.
- [14] 赵成根译. 新公共管理[M]. 中国青年出版社, 2004.
- [15] 达霖·格里姆赛, 莫文·K·刘易斯. 公私合作伙伴关系[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 198-204.
- [16] Forrer, John, and James Edwin Kee. Public Servants as Contract Managers[J].Public Contract Law Journal, 2004. 33(2): 361 - 68.
- [17] Daniel Beimbom, Considering The Relative Importance Of Outsourcing Relationship Quality[J]. ECIS 2e012 Proceedings.
- [18] Lacity, M.C., Khan, S.A., Yan, A., and Willcocks, L.P. A Review of the IT Outsourcing Empirical Literature and Future Research Directions[J]. Journal of Information echnology, 2010(25),295-433.
- [19] Zhengzhong Shi, A.S. Kunnathur, T.S. Ragu-Nathan. IS outsourcing management competence dimensions: instrument development and relationship exploration[J].Information & Management,2005, (9)901-909.
- [20] 奥斯本, 盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996: 93-95.
- [21] 斯蒂夫·汉克. 私有化与发展[M].管维立,译.北京:中国社会科学出版社,1989:1-3.
- [22] Jean -Jacques Laffont, Jean Tirole.Using Cost Observation to Regulate Firms[J].Journal of Political Economy, 1986, 94 (3) : 614-641.
- [23] Lewis, Tracy R., and David E.M. Sappington. Incentives for Monitoring Quality[J].Rand Journal of Economics, 1991, 22(3): 370-84.
- [24] Coase R. The Nature of the Firm[J]. Economics, 1937(4):386-405.

- [25] 黄锦荣, 叶林. 公共服务“逆向合同承包”的制度选择逻辑[J]. 公共行政评论, 2011 (5) :100-120.
- [26] 邓俊, 构建环卫公共服务市场供给机制中的政府定位[J]. 城市管理与科技, 2006 (8) :6.
- [27] Anna YN, Stuart B. The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments[J]. *Public Administration Review*, 2007,67(3):531-545.
- [28] 刘波, 崔鹏鹏, 赵云云. 公共服务外包决策的影响因素研究[J]. 公共管理学报, 2010年第2期.
- [29] Marlin, Contracting Municipal Services,46-49.
- [30] Trevor L Brown, Matthew Potoski. Managing the public service market[J]. *Public Administration Review*, 2004, Vol. 64, No. 6.
- [31] Brown MM, Brudney J. Public sector information technology initiatives - Implications for programs of public administration[J]. *Administration & Society*, 1998,30(4): 421-442.
- [32] KG Provan, H B Milward. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-sector Organizational Networks[J]. *Public Administration Review*, 2001(61):414-423.
- [33] Lee J, Kim Y. Effect of Partnership Quality on IS Outsourcing Success:Conceptual Framework and Empirical Validation[J]. *Journal of Management Information System -s*,1999,8(6).
- [34] Calabrese S. The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services[J]. *Public Administration Review*,1993,63(3): 296-311.
- [35] Mohr, Jakki, Spekman, Robert E. Characteristics of Partnership Success: Partnership Attributes, Communication Behavior, and Conflict Resolution Techniques[J].*Strategic anagement Journal*, 2003(15):135-152.
- [36] 胡巧思, 杜蓓蕾. 电子政务外包化中的政府角色探讨[J]. 经济师, 2008(2): 189-190.
- [37] Dias, Janice Johnson, and Steven Maynard-Moody. For-Profit Welfare: Contracts,Conflicts, and the Performance Paradox. [J].*Journal of Public Administration Research and Theory* ,2006. 17(2): 189 - 211.
- [38] FergusonR,PaulinM,MullerC. Relational Governance, Communication and the Performance of Biotechnology Partnerships[J].*Journal of Small Business and Enterprise Development*, 2005(3):395-408.
- [39] Goo, J., Kishore, R., and Rao, H.R.The Role of Service Level Agreements in relational Management of Information Technology Outsourcing: An Empirical Study. *MIS Quarterly*[J].*Strategic anagement Journal*,2009. 33(1), 119-145.
- [40] Dyer J, Singh H. The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Inter organizational Competitive Advantage[J]. *Academy of Management Review*, 1998, 23: 660-679.
- [41] M.Zviran, N.Ahituv, A.Amon. Building Outsoureing Relationships Across the Global Community: the UPS — Meotorola Experience[J]. *Journal of Strategic Information System*, 2001,(10): 313-333.
- [42] NilayVO, Tracy Hall, Austen Rainer. Trust in Software outsoureing Relationships: An Empiricel Investigation of Indian Software Companies[J].*Information and software Technology*, 2006,(45):345-354.
- [43] 张喆, 万迪昉, 贾明. 高科技生物制药行业 PPP 合作中信任与合作效果的关系研究—环境不确定性和合作方行为不确定性的调节作用[J]. 科学学与科学技术管理, 2008(6): 172-177.
- [44] Goles, T., and Chin, W.W. Information Systems Outsourcing Relationship Factors: Detailed Conceptualization and Initial Evidence[J] . *Advances in Information Systems*, 2005,36 (4), 47-67.
- [45] Mejias, R.J., Shepherd, M.M., Vogel, D.R., and Lazaneo, L. Consensus and Perceived Satisfaction Levels: A Cross-Cultural Comparison of GSS and Non-GSS Outcomes within and between the United States and Mexico [J]. *Journal of Management Information Systems*, 1996, 13(3), 137-161.
- [46] Blumenberg, S.. IT Outsourcing Relationship Quality Dimensions and Drivers: Empirical Evidence from the Financial Industry. In *Proceedings of the 14th Americas Conference on Information Systems (AMCIS)*. 2008, Toronto.

- [47] Lacity.M.C,Hirschheim.R.The Information Systems Outsourcing Bandwagon[J].Sloan Management Review, 1993(4):73-86.
- [48] 刘晓. 企业外包合作伙伴选择问题研究[D]. 西安: 西安电子科技大学, 2007.
- [49] 肖葱, 赵昌文. 在公共环境服务领域推行公私合作模式的思路[J]. 天府新论, 2008(6): 99-101.
- [50] A.A.Bubshait, S.A.Almohawis. Evaluating the general conditions of a construction contract [J]. International Journal of Project Management, 1994(12):133-136.
- [51] J.Hinze, J.Tada. General provisions critical to construction contracts.[J].Power Engineering, 1993(2):38.
- [52] 王伟昌. 政府合同治理的风险分析[D]. 厦门: 厦门大学, 2006.
- [53] Genus. Managing large-scale technology and inter-organizational relations:the case of the Channel Tunnel[J]. Research Policy, 1997(26):169-189.
- [54] 陈薇. 政府公共服务外包: 问题及对策[J]. 兰州学刊, 2005(3): 43-45.
- [55] Y.Luo. Transactional characteristics, institutional environment and joint venture contract [J]. Journal of International Business Studies, 2005(12):209-230.
- [56] Kaifeng Yang and Gary VanLandingham.How Hollow Can We Go?A Case Study of the Florida's Efforts to Outsource Oversight of Privatized ChildWelfare Services[J]. The American Review of Public Administration, 2011, (22)18-34.
- [57] 姚引良, 刘波等. 地方政府网络治理多主体合作效果影响因素研究[J]. 中国软科学, 2010(1).
- [58] Tsai Wenpin, Ghoshal S. Social Capital and Value Creation: The Role of Intrafirm Networks[J]. Academy of Management, 1998, 23(6):162-170.
- [59] Yli-Renko, Ahuutio, Sapienza. Social capital, knowledge aquisition, and knowledge exploitation in young technology-based firms[J]. Strategic Management Journal, 2001, 22(7):587-613.
- [60] Kwuon, Suh. Factors affecting the level of trust and commitment in supply chain relationship[J]. Journal of supply chain Management, 2004, 40(2):4-15.
- [61] 龙勇, 李忠云, 张宗益. 技能型战略联盟基于信任的知识获取和合作效应实证研究[J]. 研究与发展管理, 2006, 18(5): 36-43.
- [62] 梁永宽, 袁静. 建设项目合同治理的衡量与现状——基于业界的问卷调查与案例研究[J]. 建筑经济, 2009(12): 24-27.
- [63] A.A.Bubshait, S.A.Almohawis. Evaluating the general conditions of a construction contract[J]. International Journal of Project Management, 1994(12):133-136.
- [64] 陈曦. 基于合同的信息技术外包成功影响因素[D]. 上海: 复旦大学, 2009.
- [65] 胡欣奕. 企业信息系统外包绩效影响因素研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2004: 19—20.
- [66] Lee J N, Shaila M M, Y M Kim. IT Outsourcing Strategies:Universalistic, Contingeney, and Conflgurational Explanations of Sueeess[J]. Information Systems Research, 2004,15(2):110-131.
- [67] 徐绮忆. 信息系统委外程度与绩效之影响因素: 一个二阶层的实证性研究[D]. 台湾: 台湾中央大学, 1999.
- [68] Hardy C, Phillips N, Lawrence T. B. Resources Knowledge and Influence: The Organization Effects of Interorganizational Collaboration[J]. Journal of Management Studies, 2003, 40(2):321-347.
- [69] 吴明隆. SPSS 统计应用实务: 问卷分析与应用统计[M]. 北京: 科学出版社, 2003: 109.
- [70] 侯杰泰, 温忠麟, 成子娟. 结构方程模型及其应用[M]. 北京: 教育科学出版社, 2004: 14-20,166-173.

附 录

附录 1 深圳市环卫服务外包访谈提纲

一、访谈对象及人数

政府部门人员： 负责外包的领导者（ 位）
 负责外包的职工 （ 位）
服务商企业人员：负责外包的领导者（ 位）
 负责外包的员工 （ 位）

二、访谈提纲

A 政府部门相关人员访谈提纲

1) 外包原因和决策方面的了解：

- 1、您认为促使政府部门进行环卫服务外包的最主要的原因是什么？
- 2、贵部门进行外包的目标是什么？

2) 选择外包商方面的了解：

- 1、现在进行环卫服务的服务商企业有哪些？
- 1、您认为怎么样选择外包商比较好？
- 2、在选择外包商方面，您认为最大的障碍是什么呢？

3) 合同方面的了解；

- 1、贵部门当时是如何拟定合同细则的？
- 2、对于合同双方来说，一个好的外包合同最关键的部分是什么？

4) 外包合作管理方面的了解：

- 1、您认为什么是外包合作管理？为什么它非常重要？
- 2、外包的管理过程应从何时开始？
- 3、外包合作管理中，现在进行的主要工作有哪些？
- 4、合作过程中，管理的主要问题是什么？
- 3、您认为政府部门的高层管理者应该发挥什么样的作用？
- 4、您认为政府部门和外包商之间的合作关系怎样？
- 5、您认为在外包管理中有没有您认为比较好的、通用的措施或指导原则？
- 6、能否通过一定的培训或是一定的工具是否会对公外包关系的管理起到一定的帮助？

- 7、您认为外包商对促使外包关系的正确运行应起到怎样的重要作用？

5) 综合询问被访谈者对公共外包实施过程中的重要影响因素的认识，对影响因素进行进一步的归纳。

B 服务商企业相关人员访谈提纲

- 1) 进行环卫服务承包的原因目标的了解:
 - 1、您认为进行环卫服务承包的最主要的原因是什么?
 - 2、要实现的承包的目标是什么?
- 2) 对政府选择外包商方面的了解:
 - 1、您认为政府在选择外包商时,考虑的因素有哪些?
 - 2、在外包招投标方面,您认为最大的障碍是什么呢?
- 3) 合同方面的了解;
 - 1、对于合同双方来说,一个好的外包合同最关键的部分是什么?
 - 3、您对合同的制定有哪些建议?
- 4) 外包合作管理方面的了解:
 - 1、您认为什么是外包合作管理?重要程度如何?
 - 2、政府在合作管理过程中,进行的主要工作有哪些?
 - 3、您认为服务商企业在合作管理中,应该进行哪些的工作?
 - 4、外包合作管理中,企业现在进行的主要工作有哪些?
 - 5、合作过程中,管理的主要问题是什么?
 - 6、您认为服务商企业在合作管理中应该发挥什么样的作用?
 - 7、您认为在外包管理中有没有您认为比较好的、通用的措施或指导原则?
 - 8、能否通过一定的培训或是一定的工具是否会对合作关系的管理起到一定的帮助?
- 9、您认为政府在外包管理过程中,应该发挥什么样的作用?
- 5) 综合询问被访谈者对公共外包实施过程中的重要影响因素的认识,对影响因素进行进一步的归纳。

三、访谈方式

由 研究生进行访谈,每次由两位访谈人员共同访谈被访谈者一人,一人询问,一人记录。访谈在××进行。

四、访谈结果及应用

- 1.访谈人员分对象撰写访谈报告,每位被访谈者的访谈报告字数为 1000~1500 字。访谈报告应包括被访谈者对问题的直接回答及对问题的认知、态度、行为等。
- 2.访谈结果将应用于公共服务外包的研究。

附录2 调查问卷

环卫服务外包研究调查问卷

尊敬的受访者：

您好！首先，非常感谢您接受我们的调查。您将要看到的这份问卷，是由 大学 学院承担的公共服务外包课题的组成部分，该课题得到国家和省市多项基金资助。

您在填写问卷前，请阅读**问卷填写指导性说明**：

环卫服务外包：指政府通过引入市场机制，以合同或协议的方式，将环卫服务职能委托给私人部门。**本次调查的目的在于探讨环卫服务外包过程中政府和服务商的合作机制构建，希望通过这项研究，对环卫服务外包或其他此类外包合作提供理论解释和可借鉴的操作方法。**

2012 年 10 月

提示：请根据在环卫服务外包/承包项目中您对外包合作的了解填写（本调查仅供内部学科研究所用）。

A02. 合同条文是根据外包项目的特点制定的

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A10. 本次外包项目值得本部门投入更大的努力。

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A11. 合同期满后，还会继续合作

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A12. 在合作过程中，合作方提供了足够或额外的资源

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A13. 在合作过程中，合作方做出了足够或额外的努力

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A14. 即使没有监督，也会完成好工作任务或履行义务

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A15. 合作遇到困难时，我方会竭尽全力维护合作关系

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

共识

A21. 合作方投入的人员数量能够满足环卫服务需要

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A22. 合作方投入的专业技术人员能满足环卫服务需要

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A23. 合作方投入的专业设备能满足环卫服务需要

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

A24. 合作方投入的资金数额能满足环卫服务需要

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B01. 当合作遇到问题时，有专门机构或相关人员进行协调

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B02. 当合作遇到问题时，双方的信息交换是准确的

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B03. 当合作遇到问题时, 可以获得合作方的支持帮助

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B04. 当合作遇到问题时, 协调是及时的

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B05. 当合作遇到问题时, 通过协调可以解决。

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

监督控制

B06. 在合作过程中, 实行的监督符合环卫工作特点

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B07. 在合作过程中, 监督制度(监督程序方法)监督程序方法是完善的

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B 12. 外包合同反映了在合同执行过程中可能遇到的问题

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B 13. 外包合同中对合同的变更进行了明确的规定

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B 14. 当合同对某些内容无约定或约定不明确时, 增加补充条文是可行的

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B 15. 当环境发生变化时, 外包合同可以及时变更

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B17. 绩效考评制度/办法是符合环卫工作特点的

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B18. 绩效考评制度/办法是合理完善的

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

B20. 我方认为绩效考评结果是公正的

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

C01. 我方合同执行效果好.

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

C02. 对此次合作感到满意.

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

C03. 通过环卫服务外包, 服务质量有所提高

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

C07. 通过环卫服务外包, 我方完成了预期目标

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

C08. 通过合作管理, 建立了稳定的合作伙伴关系

①完全不同意 ②基本不同意 ③态度中立 ④基本同意 ⑤完全同意

第五部分 基本信息

1. 您的性别: ☐ 男性 ☐ 女性

2. 您的年龄: ☐ 25 岁及以下 ☐ 26-35 ☐ 36-45 ☐ 46-55 ☐ 56 及以上

3. 您的单位： ☐ 政府部门 ☐ 服务商企业 （企业人员请直接跳至 5 题）
4. 您的职称是： ☐ 副局级及以上 ☐ 处级、副处级 ☐ 科级、副科级 ☐ 科员
5. 您的级别是： ☐ 总经理及以上 ☐ 部门主管 ☐ 职员

本调查问卷到此结束，请您检查是否有遗漏之处，再次感谢您的大力支持！

致 谢