

公共服务体制改革的“海淀模式”

——从制度分析与发展的视角看

李德国

摘要:为了更好地履行政府的公共服务职能,探索“管办分离”的事业单位管理体制,北京市海淀区成立了公共服务委员会,形成了公共服务体制改革的“海淀模式”。文章分析了“海淀模式”的起源、过程和内容,并运用制度分析与发展框架对其外生变量、互动规则和产生结果进行深入解读。同时,文章还分析了当前“海淀模式”的内在制度困境,指出公共委成立和运行的改革示范意义不容否定,其所出现的问题并不是该机构本身导致的,而是传统公共服务体制所造成的,并从制度发展的视角对公共委未来发展的方向提出政策建议。

关键词:“海淀模式”;公共服务;制度分析

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1569(2011)02-0108-09

2005年7月,为了更好地履行政府的公共服务职能,北京市海淀区成立了公共服务委员会(以下简称公共委),迈出了打破事业单位体制坚冰的重要一步,也塑造了公共服务体制改革的“海淀模式”。经过5年多的发展,公共委在取得了一系列成绩的同时,又面临重重困境,揭示了公共服务体制改革之困难程度。本文从制度分析与发展的视角对海淀区公共服务体制改革的制度逻辑与困境以及未来发展方向进行探讨。

一、公共服务体制改革的“海淀模式”

公共委成立的背景,有直接的诱因,也有内在的因素。2002年6月16日,北京市海淀区发生了震惊全国的蓝极速网吧特大纵火案,25人死亡,12人受伤。这一事件不仅暴露了行政执法管理体制的弊端,也成了海淀区公共服务体制改

基金项目:国家自然科学基金重点项目(项目编号:70633001)。

作者简介:李德国,厦门大学公共事务学院2007级博士研究生。

革的直接诱因。当然,更为本质的因素,则是在国家强调社会管理和公共服务职能的大背景下,推进事业单位改革的内在需要。

众所周知,北京市海淀区资源丰富,尤其是人力资源,是全国著名的科教文化区,丰富的科技、教育、文化资源,是海淀区的特色和最重要的资源。相应地,海淀区事业单位之多,在全国范围内也是比较突出的。然而,这些事业单位由于受原来“政事合一、管办一体”的体制框架束缚,都是由政府直接举办。据统计,2005年,在北京市政府的56个部门中,有55个部门直接举办和管理所属事业单位,占总数的98%。其中,所属事业单位在10个以下的部门有18个,占32%;10-30个之间的有29个,占52%;30个以上的有8个,占14%。最多的是民政局,达到99个。这种政府部门既履行公共服务职责,又直接举办大量事业单位的做法,容易导致以下消极后果:一方面,政府部门必须投入相当多的人力和物力管理其所属事业单位,影响了其社会管理职能的发挥;另一方面,造成“裁判员”与“运动员”不分、“管办”不分,公共产品单一,产出效益低下,制约竞争,制约社会事业发展,影响公共服务职能的落实。

在这种背景下,从2004年起,海淀区“政事分开、管办分离”的公共服务体制改革方向逐渐形成,逐渐剥离政府“办事业”的具体和直接的管理职能,对政府所属事业单位进行分类,其中公益类的事业单位集中划归一个专门机构管理,统一整合资源,提供公共产品,以便强化政府社会管理职能,提高公共服务供给水平和质量。2005年7月,海淀区启动了行政管理体制改革和公共服务供给体制创新试点,成立了公共服务委员会。同年8月,将海淀卫生局、文化委所属29家承担公共服务职责的事业单位建制纳入公共服务委员会管理;4家承担社会管理职责的继续留在政府部门,并拟依照公务员管理;2家承担经营性服务职责的事业单位转制为企业,按照市场机制运作;将1家职能弱化的事业单位建制撤销。改革后,卫生局行政编制由57名调整为37名,内设科室由12个调整为6个;文化委行政编制由24名调整为21名,内设科室由6个调整为4个。未来发展规划中,海淀区拟选择民政局、人事局、劳动保障局所属事业单位(涉及事业单位37家,编制682名)作为第二批试点单位。

那么,公共委的具体职能是什么呢?按照《北京市海淀区深化行政管理体制改革试点方案》组建北京市海淀区政府公共服务委员会政策文件的规定,海淀区政府授权区公共委代表政府举办承担公共服务职责的事业单位,负责按照政府制定的规划组织所属事业单位提供公共服务。从目前来看,其最突出的职能是政策研究、发展规划与绩效考核。政策研究和发展规划主要是探索制度创新,实现统筹公共服务供给。绩效考核主要是评估政府对公共服务投入是否到位,促进政府履行职责,促使事业单位贯彻以公众为中心的导向,增强事业单位公共服务供给能力,满足顾客需求,提高顾客对公共服务的满意度。从组织体制上看,公共委体现了“政事分开、管办分离”新型结构:政府负责宏观统筹规划;行业主管部门与事业单位脱钩,负责业务指导;公共委代表政府举办公共服务,

对下属事业单位公共服务供给进行资源整合与规划、监督考核,促进其发挥公益性功能。

经过5年多的大胆探索,公共委在创新事业单位管理体制,增强公共服务能力方面已经取得了初步的成效。一是“政事分开、管办分离”促使现存事业单位需分类管理,行政类的留在政府部门,公益类的统一归口公共委,经营类的转制为企业,职能弱化的撤销。二是公共委成立之后,加强了对事业单位的监督管理,促使事业单位回归公共服务职能,改善机制,增强公共服务供给能力,其中重要手段之一就是建立了事业单位绩效评价体系。三是公共委在增强公共服务供给,提高公共服务质量方面也取得了一系列的成果。可以说,公共委作为政府的特设机构,在一定程度上改变了政府既“管事”又“办事”的状况,把政府部门定位在“管宏观、定政策、做规划、抓监管”上,使政府用于“办事业”的精力更多地投入到社会管理和公共服务中来,初步探索形成了公共服务体制改革的“海淀模式”。

二、“海淀模式”的制度逻辑

成立专门的政府特设机构来统筹公共服务的供给与评估,是“海淀模式”最具有突破性意义的制度创新。它不同于传统的以“推向市场”为目标的事业单位改革,而是尝试通过结构改革来建立更好的绩效管理体系和财务责任制度。这意味着,“海淀模式”的改革不单单是对事业单位进行功能上的转变,而更多是一种制度结构的变迁。

从制度的视角出发,本文将根据奥斯特罗姆教授的制度分析与发展框架,把“海淀模式”的制度结构变迁视为一种中间变量(或者说是行动场域),它是外生变量(包括公共服务的属性、传统的供给结构)所诱导的变革,而这种变革又将进一步对公共服务供给的绩效产生影响。根据制度分析与发展框架,政策过程和结果会在某种程度上被以下四种类型的变量所影响:(1)物理世界的属性;(2)嵌入行动者的社群的属性;(3)创造诱因和限制特定行动的规则;(4)与其他个体的互动。当外生变量影响一个行动领域的结构时,就会产生交互作用,并导致某种结果。通过使用评估标准检验交互作用及其结果的模式,进而可以判断该体系的绩效。^①我们认为,在外生变量的影响下,公共委是作为一个行动者参与到公共服务的行动领域中来,改变了公共服务提供的交互规则,并产生一系列结果(影响)。

1. 外生变量。对“海淀模式”的制度逻辑进行解读的起点,是分析其主要的
外生变量。根据奥斯特罗姆的分析框架,外生变量包括自然和物质条件、社群属性和应用中的规则三个方面。^②从这个思路出发,我们把触发“海淀模式”的外生变量集中在公共服务自身属性、公共服务的提供结构这两个因素上。

传统上,我国公共服务的提供结构主要是“政府部门—事业单位”的分类提

供模式,对教育、科技、文化和卫生等领域公共服务进行垄断供给。由于受传统计划经济体制的影响,“政府机关、事业单位和国有企业常常交织在一起,使得事业单位和其他公共部门机构之间的界限模糊不清……由于事业单位的财务制度不像政府部门那么严格,使得不少政府部门把事业单位当作创收工具。”^③按照原本的制度设计,事业单位的重要目的之一就是提供公共服务,然而,在这种“政事不分、管办合一”的治理格局下,使得不少事业单位缺乏足够的激励性来回应社会公共需求,提高公共服务质量;民众也没有表达权和发言权,而是被动接收公共服务。

从公共服务本身的属性来看,不同的物品(产品或者服务)属性是不同的。按照奥斯特罗姆等人的观点,可以对具有交易价值的物品属性作进一步的分析,诸如可再生性、规模经济、外部性、排他性和竞争性等维度对物品作进一步的细分。^④公共服务属性的不同,相应的生产或提供的制度安排也可以不同或者应有所不同,且不同的制度安排最终将影响乃至决定物品供给效率和需求满足情况。在以往,人们对公共服务属性的认识是相当模糊的,甚至认为公共服务是一个整体性的、一致性的范畴,以致政府的直接管辖与提供似乎具有不证自明的合法性。

在某种意义上,公共服务的提供结构及其自身属性这两个外生变量,是北京市海淀区成立公共委的深层次因素。一方面,公共委的成立意味着改变传统政府部门“办事业”的治理结构,使政府部门回归到监管的本位上来,只当“裁判员”,公共委当“教练员”,事业单位当“运动员”,这就在一定程度上解决了公共服务提供“决策、执行、监管”一体化带来的弊端;另一方面,公共委的成立既整合了公共服务资源,将医疗和文化资源统筹起来,又促进了公共服务多样化供给秩序的形成。例如,与公共委成立的改革措施相配套,海淀区在区文化委指导下成立了文化娱乐场所行业协会、网吧协会;在卫生局指导下,成立了区预防医学会、区医学教育协会等中介组织。这些行业中介组织提高了社会自我管理能力,促进了公共服务主体的多元化。

2. 互动规则。根据制度分析的理论,规则是指行动者是否被要求、被禁止或被许可的规定,以及当行动者不遵守规则时所受到的公认的制裁。^⑤公共委作为一个新的行动者出现在公共服务提供领域,改变了传统公共服务(主要是在医疗和文化领域)提供的互动规则。而这种改变,不同于以往局限于功能上增强公共服务的改革措施,而是上升到结构层面的改革,是通过结构、秩序和规则的变化来增强政府公共服务功能的一种制度变迁。可见,规则之下的变迁更多是一种量变,而规则的变化则更容易产生质的飞跃,从而形成更加良好的结构和秩序。引用布坎南的分析框架,公共服务提供应该被视为一种结构存在,应该区分规则层面与规则之下的选择,只有良好的结构才能够形成良好的秩序。^⑥

以往的公共服务改革,主要是在规则之下的功能增强,即在现有结构下如何更好地提升政府公共服务职能,较少注意对规则本身的选择,较少从体制、结构

层面进行突破。这种改革的成果具有较大的局限性,也容易被传统的“有缺陷”的结构所消耗。但是,“许多迹象表明,政府的资源投入增量被事业单位越来越多地用于增加人员和提高工资。”^⑦而公共委介入公共服务行动领域,它就改变了原有的互动规则。其一,改变了事业单位的管辖结构,对各公共服务事业单位的成立、自我运行和内部治理有监督指导作用,进行资源的整合利用(例如开展对各业务单位的培训),提高服务效率;其二,改变了事业单位提供公共服务的游戏规则,所有的公共服务机构都被看成公共服务主体,竞争性提供服务,卫生局或其他部门可以通过公共委购买服务;其三,改变了公共服务提供“对上不对下”的规则,通过把普通公民加入公共服务绩效考核主体之列,从而在公民(或客户)与一线的服务提供者之间建立短线的问责关系,公民满意与否,公民福利的改善与否,直接对服务提供者形成了压力。

更为深层次的意义是,通过这些规则的转变,公共委成为一种“枢纽型社会组织”,充当起公共服务的“安排者”和“提供者”角色,承担起财政筹措、业务监督和绩效评估的责任,而事业单位则在竞争性的制度安排中,充当公共服务的“生产者”角色。这样,公共委可以被视为一个集体消费单位,扮演公共服务的总规划师角色。正如奥斯特罗姆夫妇指出的,集体消费单位(公共服务安排者)起着购买代理人的作用,从潜在的承包商那里得到有关成本和生产可能性信息,与承包商签约,从用户那里收听对应服务的意见、监督承包商提供服务的绩效和生产单位(公共服务供给者)分离以后,而生产单位(公共服务供给者)即承担企业家的责任,把生产要素综合起来,组织和监督生产团队的绩效,使其提供适当水平的物品或者服务。^⑧公共服务生产者和提供者的分离,扩大了公共服务的供给范围,使公共委拥有了多种获得公共服务的选择。理论上,尽管公共委不直接实施微观管理,也(尽可能)不直接提供公共物品和服务,但它可以采取契约外包、对外招投标、政府内投标、民办公助、政府购买服务等形式,利用企业、居民和NGO等组织力量,借助市场化手段,促进公共服务提供和生产的竞争,提高公共服务供给的公平性、高质量,保证公共服务生产的专业化和高效率。

3. 结果评估。制度分析不仅可以对规则改变引起的结果进行预测,还可以估计正在获得的成果和在不同制度选择下将能达到的一组可能的结果。评估的标准既适用于结果,也适用于达到结果的过程。这些标准包括经济效率、融资均衡、再分配公平、问责制、与普遍的道德一致和适应性等六个方面。^⑨根据这六个标准,我们可以对“海淀模式”所产生的一系列结果(或达到结果的过程)进行如下总结与评估:(1)经济效率。公共委成立的一个重要意义,就是将公共服务供给从“过程导向”转变到“结果导向”,由重视机构、过程和程序到重视项目、结果与绩效。例如,公共委实施的绩效考核就将事业单位内部的组织设置与外部的公共产出综合起来考虑,如考量事业单位组织内部同级或交叉权力的冲突程度、部门权力类型是否符合提供优质高效服务的需要等。同时,从成本-收益分析的角度看,公共委的成立,还较大程度地提高了公共服务投入的到位程度和投入

的绩效、执行力、公平度。在卫生医疗领域,通过加强公共医疗卫生服务体系建设,推进医疗卫生体制改革,实施差额拨款制度,建立惠民医院,加强对医院的监督管理,在一定程度上解决“看病难”、“看病贵”等问题。(2) 财政均衡。主要包括两个层面的均衡:一是政府和社会之间的付费责任划分;二是特定的公共支出水平与公共服务绩效的均衡。前者由于来自社会的医疗和文化服务机构有限,基本难以区分,主要是以政府提供为主。对于后者来说,公共委通过绩效考核的方式,在一定程度上提高了公共服务的效益。根据“收支两条线”的管理方式,公共委所属卫生医疗单位可得到5.5万/人的拨款,其中的每人4.5万一次性拨付给下属单位,其余1万将根据公共委对各单位的绩效考核结果来决定是否发放,这样将公共委的绩效考核与对下属单位的事业管理直接联系起来,避免了公共委下属单位吃大锅饭、创新不足、竞争不力的现象,有利于提高医疗服务水平和质量。(3) 再分配公平。即是否对较贫苦的个体或弱势群体进行服务资源的再分配。在这方面,公共委所秉持的关键理念就是让公共服务能体现均等化,使“海淀区11万农民和弱势群体都能享受到公共服务”。为此,公共委建立了惠民医院,采取二级医院对口支援的形式,积极帮助社区医院提高自身的医疗水平,以更好地服务人民群众。同时,在公共服务的绩效考核中加入“合作度”的指标,促进区域之间的沟通和区域公共服务的均等化。(4) 问责制。即公共服务提供单位是否在服务质量和数量方面对公民负责,能否获得关于公民偏好的信息。在这方面,公共委主要是通过绩效考核机制来实现的。例如,邀请第三方独立小组开展公民满意度调查,并在具体的考核指标设计中赋予一级指标“公众评价”以40%的权重,在“公共服务效能”一级指标下赋予“公众权益实现度”二级指标10%的分值,通过这种评估建立公民需求的评价机制和问责机制,以保证绩效评估的内容和侧重点与公民需求有机衔接。(5) 与普遍的道德一致。除了责任外,人们还会评价一组特定的制度安排产生的普遍的道德水平。公共委成立以后,从舆论导向上看,最多的评价就是公共委促使公共服务真正向“公益性”回归。^⑩ 在实践层面上,公共委如何重塑公共性,培养公共服务精神,也是值得探讨的重要话题。(6) 适应性。即制度安排能否适应不断变革的环境。公共委成立后,一方面注重完善内部管理制度,全面规范了机关的各项工作,提高了机关的内部适应性;另一方面还着力探索与其他职能相关的政府部门以及下属的事业单位建立更好的联动关系,但由于受体制机制方面的束缚,在不同部门之间的工作衔接等方面还具有较大的不适应性。

三、新时期“海淀模式”发展的困境与探索

当前,我国正处于由“生存型”向“发展型”过渡的转型阶段,社会公共需求的急速增长给传统的公共服务体制带来严峻的挑战。在这种新时期下,建立统一的公共服务委员会来整合原来分散的事业单位管理格局,构建新型的公共服

务体制具有重要的意义。但是,目前的“公共委”试点改革只是初步解决了“谁来管”的问题,对于“如何管”的问题仍存在不少难以克服的内在矛盾困境。根据制度分析与发展框架,在外生变量相对不变的情况下,我们可以从公共委的上行(与上级部门的关系)、平行(与平级部门的关系)和下行(与下属事业单位的关系)的互动规则角度来分析“海淀模式”的制度困境。

第一,从公共委的上行互动规则看,尽管海淀区把事业单位归口到公共委进行管理,一定程度上解决了管办分离的问题,但对于公共委与上级政府部门(如区政府、市政府)以及上级横向业务相关部门(如市卫生局、文化委)之间的配套改革却迟迟未开展。这种“改下不改上”的做法在体制上凸显了公共委的尴尬境地:市属相关职能部门是直接对应交给区公共委还是区相关职能部门呢?这个问题并没有解决,这就使得公共委在对口衔接上不顺畅,业务开展往往“师出无门”,缺乏权威性。另一方面,由于相关的人事、财政、资产、社会保障等配套政策环境没有形成,公共委缺乏相关改革权限,制定出的一系列管理新制度由于与上级制定的旧规章制度形成冲突,导致出台的管理办法难以有效落实。

第二,从平行的互动规则角度看,公共委与所属的事业单位的行业主管部门应该是平行关系,在决策、执行和监督方面承担不同的功能,而事业单位也应该与行业主管部门脱钩。但事实上,行业主管部门对事业单位的管理依然存在,行业主管部门和公共委之间的责任划分并不清晰,这个问题的存在使公共委难以摆脱争议,许多人并不了解公共委与行业主管部门之间的关系,甚至认为只不过是多了个“婆婆”而已。旧工作机制和流程难以废止,新的工作方式、机制和流程难以确立。行业管理部门习惯于从各个不同的微观方面对分离后的事业单位布置任务,使得这些分离后的事业单位既要完成原管理机关的任务,又要完成新成立机构的任务,造成了一定程度的“政出多门”现象。

第三,从下行的互动规则角度看,公共委与所属的事业单位之间的运行机制也存在较大问题。目前,公共委对下属事业单位的管理主要是通过“收支两条线”的财政管理制度和公共服务绩效考核评价制度来实现的,但在实际情况下,这两项制度都产生了不少问题。“收支两条线”是政府举办的卫生服务机构的所有业务收入全部上缴政府,而支出全部由政府财政预算支出的一种财务管理模式。这种制度设计的目的是维护事业单位的公益性,但这种管理模式也把政府与事业单位之间关系转变为行政上下级的关系,这就在一定程度上偏离了原本把公共委作为政府购买公共服务的代表,与事业单位或其他社会实体建立合同管理关系的改革初衷。这就使得公共委的存在并没有带动社会资源到公共服务领域,也没有促成公共服务的竞争化供给秩序,而是更多地陷入到内部管理的泥潭中,甚至增添了事业单位的负担。

以上互动规则的缺陷,使公共委难以充分实现改革目标,而公共服务供给秩序也没有发生根本性的变化。实际上,这些问题的存在,表面原因是管理关系不顺,而更深层次的原因则是人们对公共委自身的功能认定、公共服务的结构乃至

政府与事业单位关系缺乏足够的理论准备和深刻认识。这主要包括以下两个方面的内容:其一,公共委的功能主要局限于事业单位的管理机构,由于上述体制、机制上的困难,尚未涉及事业单位自身的变革,也没有真正把公共服务的发展视为核心功能。公共委更多是一种事业单位的管理机构,这意味着这项改革只是管理权力一种横向平移,并没有使事业单位释放其自身的积极性与主动性。实际上,单单成立公共委,而不对事业单位进行结构和功能上的调整,这项改革就是不够完整的,这无法从根本上克服原有事业单位的弊端。按照事业单位分类改革和建立法人治理结构的趋势,未来更多地需要减少政府对事业单位的微观控制,转变为从宏观公共服务的角度进行管理和规划,而当前公共委的功能定位与这种改革方向还没有完全协调起来。其二,公共委并没有真正区分公共服务的供应与生产。公共服务的提供和生产是两个相互区别的概念,这两者的区分实际上为公共服务供给机制的可抉择性奠定了制度性条件,这在制度分析学派中已经得到充分的阐述。政府作为公共服务的安排者和提供者,承担起宏观的财政筹措、业务监督和绩效评估的责任,主要把握公共服务的生产是否符合社会福利最大化、均等化、效率和合意性,确保公共服务的生产和输送不偏离公共利益的目标。同时,多元的市场主体和自组织结构在政府的监督下形成竞争性的制度安排,充当公共服务的“生产者”和“供给者”角色。在这方面,公共委自身并没有严格界定它应该充当哪一种角色,甚至直接生产公共服务,这种职能发展无疑不利于公共服务资源的充分利用,对事业单位自身的改革也缺乏激励作用。

以上深层次因素的原因,造成了公共委在实际运行过程中难免产生一定的混乱,以致引起不小的质疑的声音。但是,笔者认为,公共委的成立和运行具有十分重要的改革示范意义,其所出现的问题并不是该机构本身导致的,而是传统公共服务体制造成的,如政府仍对事业单位直接管理、事业单位功能和地位不清等。那么,从长远来看,公共委应该如何走出困境呢?在笔者看来,它应该重视以下三个方面的改革方向:第一,公共委是作为一个新的行动者出现在公共服务领域的,它的制度空间必须尽可能明确和完善,唯此才能使公共委与上行部门、平级部门和下属机构建立更好的互动关系。公共委的初衷是建立一个类似“国资委”的机构来统管事业单位,但是事业单位治理与企业治理有着较大的不同,涉及到行政体制的理顺以及财政收支等深层次因素。从公共委的角度看,未来应该成为一个精简、专业的特设管理机构,可以参照香港医院管理局的经验,建立一个由来自医疗机构、高校、工商业等单位的专业人士组成的管理大会,加强机构的代表性、参与性和专业性。同时,行业主管部门(如卫生局)必须与事业单位彻底脱钩,重点发挥宏观政策制定与监督的功能,并将直接管理的权力转移到公共委。第二,管办分离的管理结构改革必须与事业单位体制自身的改革结合起来,只有前者(如成立公共委)而没有后者的改革是不完整的。因此,必须把推进事业单位的分类改革、分权化改革和社会化改革结合起来,从政策层面、技术层面上打破固有的利益格局,建立健全事业单位法人治理结构,推行职位职

级管理制度及与之配套的人员聘用聘任制度、工资分配制度和社会保障体系,才能形成上下互动的整体改革局面。同时,构建新型的事业单位财政投入机制,改革和完善财政支持公益事业方式,按照国家政策和“以事定费”原则,对不同类型事业单位实行不同的财政支持办法。将补需方与补供方结合起来,充分尊重和发挥公众在购买服务中的选择权。第三,如果把公共委视为公共服务的提供者或资金提供方,那么它还必须致力于形成具有多样化、适应性和自治权的分散化公共服务生产者(包括事业单位、企业、志愿团体等机构)。公共委应该统筹起公共服务的整个发展情况,而不仅仅是评估事业单位,应通过市场交易盘活政府公共服务的能力。公共委并不是简单的“政府采购中心”,它的意义不在于买了多少,而是是否使得竞争更为充分,质量更为优良。它应该是为各公共服务事业单位制定服务标准和评估指标,建立交易规则等,并根据其考核结果决定对各单位的补贴、拨款或扶持,形成有利竞争的激励机制,而不是具体深入到事业单位内部,事业单位关键是要放权,推向市场,而不是再功能整合与集中管理。

结 语

“海淀模式”已经走过了5年的历程,这项制度创新所解释的改革示范意义无疑是相当深远的。放置全球的视野来考察,它也迎合了使公共部门更有效率和更具响应性的政府部门改革浪潮。而在我国,社会经济的迅速发展也对政府提出了更高的要求——要求更好更快的公共服务以及更多的公共事务参与。从这个角度看,“海淀模式”的公共服务体制改革无疑具有更为广阔的发展前景。与此同时,要使“海淀模式”获得更大的成功,走出目前的困境,就必须关注更宽范围和更深层次的改革,在理顺公共委自身的角色和功能的同时,对事业单位改革以及公共服务提供的机制与方式进行新的探讨。

注释:

①②Elinor Ostrom. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, 2005, p16.

③⑦世界银行东亚和太平洋地区减贫与经济管理局《中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供》,中信出版社2005年版,第3、13页。

④⑤Elinor Ostrom, Roy Gardner and James Walker. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press, 1994.

⑥[美]詹姆斯·M.布坎南《宪法秩序的经济学与伦理学》,商务出版社2008年版,第8-20页。

⑧[美]文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆《公益物品与公共选择》,迈克尔·麦金尼斯:《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店2000年版,第111页。

⑨[美]埃莉诺·奥斯特罗姆《制度性的理性选择:对制度分析和框架的评估》,保罗·A·萨巴蒂尔《政府过程理论》,生活·读书·新知三联书店2004年版,第64-67页。

⑩金永红、闫龔《回归公益性的探索——北京市海淀区公共委改革侧记》,《健康报》2007年8月6日。