

# 公共服务供给模式的多元化

——以政府部门购买公共服务为例

王芳<sup>1</sup>, 王平<sup>2</sup>

(1. 安徽农业大学 经济管理学院, 安徽 合肥 230036;  
2. 安徽大学 管理学院, 安徽 合肥 230601)

**摘要:**以创新社会管理思想为指引,以政府部门购买公共服务为范例,以“石拱桥原理”作为分析工具,揭示公共服务提供模式创新的现实路径:人民群众监督政府,促使政府购买服务并监管社会力量,向人民群众提供优质服务,否则将承担相应的责任,以期从根本上提升当前公共服务供给绩效。

**关键词:**创新社会管理;公共服务;“石拱桥原理”;政府部门

**中图分类号:**F062

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2014)04-0046-04

改革开放以来,中国的公共服务体系不断推进和完善。但是,与人民群众日益增长的公共服务需求相比,现有体系尚存在质量不高、规模不足和发展不平衡等突出问题<sup>[1]</sup>,迫切需要政府部门为人民群众提供更多、更好、更廉价和更均等化的公共服务。为化解上述矛盾,政府部门需要采取两大举措:第一,进一步转化政府职能,清除计划体制下的管制职能,增进市场体制下的公共服务职能,伴随着大部制改革的不断深入,这一举措成效日益显著。第二,在创新社会管理思想指导下,政府与各类社会主体合作提供公共服务。政府部门要将工作重心放在“掌舵”而非“划桨”上<sup>[2]</sup>,充分利用社会资源增加公共服务的供给<sup>[3]</sup>。这在中国尚属新生事物,需要全社会共同关注和支持。鉴于此,本文以创新社会管理思想为指引,以政府部门购买公共服务为范例,致力于后者的公共服务供给模式的多元化研究。

## 一、创新社会管理视野下的 公共服务供给新模式

2011年,中共中央提出创新社会管理。2012年

召开的十八大进一步指出,创新社会管理的关键在于“两个加快”:加快形成“政社分开、权责明确、依法自治”的现代社会组织体制;加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制。

从哲学上说,管理创新就是以系统论为方法论,在各类管理要素基本稳定的前提下,通过要素重组,实现管理功能质的飞跃。十八大提出的创新社会管理,其本质在于对哲学系统论的深刻运用。一方面,“加快形成现代社会组织体制”是确认第三部门等系统要素的合法性,并支持其发展。正如萨瓦斯所言:公共管理创新核心要素之一是建立伙伴关系,包括社区伙伴(公民与志愿者)、私营部门伙伴、非营利组织伙伴等<sup>[4]</sup>。另一方面,“加快形成社会协同治理体制”是强调把各类管理要素予以系统聚合,形成系统合力,最大化地展现治理功能。

藉由上述创新社会管理思想重建公共服务供给模式,就是实现公共服务供给主体和供给方式逐步多样化,逐步形成政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给新模式。创新社会管理视野下的

收稿日期:2014-07-05

基金项目:安徽省教育厅人文社会科学重点项目(2014年度第71号)

作者简介:王芳(1980-),女,安徽芜湖人,讲师。

公共服务供给新模式如图1所示:

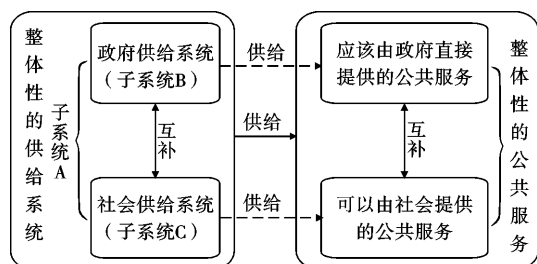


图1 创新社会管理视野下的公共服务供给新模式

这种新型的公共服务供给模式具有重要的时代价值。2013年9月30日《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》指出:推行政府向社会力量购买服务并藉此形成新时期的公共服务供给模式,是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径,对于深化社会领域改革,推动政府职能转变,整合利用社会资源,增强公众参与意识,激发经济社会活力,增加公共服务供给,提高公共服务水平和效率,都具有重要意义。

学术界认为这种新模式具备如下优点:第一,在社会服务领域引入市场竞争机制,可以提高服务质量,降低服务成本和价格。第二,节省政府的人力和设施成本,缩小政府的规模。第三,政府可以掌握主动权,迫使社会组织在服务创新、提高专业水平和竞争力等方面下功夫。第四,社会组织的经营模式和治理措施相对灵活,可以根据环境和客户需求的变化做出快速反应。第五,社会组织的资金来源与服务表现直接挂钩,能够激发其提供优质服务的动力,真正实现为客户服务的目的。本文认为,这一新模式最大的亮点在于其能够从“加、减、乘、除”4个方面提升公共服务供给能力,是一种非常重要的制度创新。其中,“加”,就是政府部门增强对公共服务“统筹分配”和监管生产质量的职能。“减”,就是政府部门顺应社会精细分工的潮流,适当下放权力,减少亲力亲为的职能。“乘”,就是充分发挥政府主导作用,引导社会力量参与公共服务供给,形成改善公共服务的系统合力。“除”,就是通过这种改革,降低公共服务供给成本。政府通过系统治理提升政府职能(“分子”),同时运用社会分工不断降低行政成本(“分母”),行政效能由此获得持续提升。

## 二、基于“石拱桥原理”的流程梳理与再造

所谓“石拱桥原理”,是指行为主体的动机要转

化为行为结果,离不开行为的实践作用。如果把行为动机比喻为要过河的人,把行为结果比喻为已经过河的人,那么行为就是一座可通达的石拱桥。如果没有石拱桥,动机自然无法转化成结果;如果石拱桥存在问题,行为结果也会南辕北辙,即所谓“播下龙种,长出跳蚤”。因此,只有建立一座好的石拱桥,才能让最初的行为动机转化为预期的行为结果。

“好的石拱桥”就是根据行为动机建立一套完善的行为规制,使其“随心所欲不逾矩”。这一规制为主体行为套上了第一类义务和第二类义务两大枷锁:第一类义务强调“分内之事”,为主体的行为指引方向;第二类义务强调“不履行分内之事要承担不利后果(问责)”,为主体的行为设置禁止性栅栏。

如果行为结果经过信息反馈与对照,与行为动机存在差异,主体的行为就应该受到问责,并通过权利救济的方式补偿结果与动机的差异。事实上,正是因为存在这种补偿与惩罚并举的“问责之剑”,行为才能从根本上得到规制。

就本文而言,“石拱桥原理”要求我们不仅要重视政府部门购买公共服务的行为动机(即阐明“购买服务”的必然性),更要重视政府部门购买服务中的行为规制(即明确“怎样购买”)。根据“石拱桥原理”,公共服务供给创新模式需要在以下3个方面进行流程再造:

第一,要深刻揭示“政府部门向社会购买公共服务”的必然性,强化政府部门的工作动机。通过构建中国特色的公共服务购买理论,我们可以阐释政府部门向社会购买公共服务的必然性(必要性加上可行性)。其必要性在于,人民群众日益增长的公共服务需求与落后的供给能力已构成一对矛盾;可行性在于,通过面向社会购买公共服务,可以在“加、减、乘、除”4个方面提升政府部门的公共服务职能。

第二,要明确第一类义务的具体内容,否则“政府部门向社会购买公共服务”就缺乏最基本的行为指引。第一类义务是指政府部门的“分内之事”,具体来说,“政府部门向社会购买公共服务”需要做好以下3个方面的工作:(1)政府部门作为购买主体,应该根据人民的真实需求拟定“公共服务清单”。具体来说,政府部门要确定“三个不能购买”和“一个应当购买”的基本原则。“三个不能购买”是指,对应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的公共服务,政府不得购买;对不属于政府职责范围的公共服务,政府不得购买;对不属于人民群众真实需求的公共服务,不得纳

人购买“清单”。“一个应当购买”是指人民群众亟需,有利于降低服务成本、改善服务质量和提升资金使用效益的公共服务,应当向社会购买。(2)政府部门要根据“服务清单”向社会力量购买公共服务并予以质量监管。政府部门应该建立两大工作机制:购买主体(政府部门)履行购买义务:公布购买目录—确定承接主体—签订购买合同—支付合同资金—全程跟踪监管—检查验收成果。政府部门对承接主体(社会力量)予以监管,确保其履行生产义务:按时完成服务项目任务,保证服务数量、质量和效果。(3)政府部门要履行好问责义务。如果承接主体不能严格履行合同义务,出售有瑕疵的公共服务,政府部门要依法追究其违约责任。

第三,要明确第二类义务的具体内容,即政府部门没有履行好第一类义务,就需要承担的“不利后果”,否则,政府部门就缺乏忠于职守(履行第一类义务)的基本动力。服务型政府也是法治政府,强调“有权必有责、有错必追责”<sup>[5]</sup>。因此,要根据相关法律制度,设置第二类义务的基本内容,使其成为政府部门远离滥用职权的高压线,因为“制度是法律的根本载体,没有完备的法律制度,权利本位与权利制约都将化为空谈”。

### 三、公共服务提供模式创新的现实路径

政府部门既有购买服务的动机,又有现实通衢(石拱桥原理),自然能够建立高效的公共服务资源配置体系。但是,实现这两类义务并不单单是政府部门的“独角戏”,它需要其余两大主体(人民群众、社会力量)通力合作。

政府承担两类义务的设置主体是人民群众,人民群众是监督和问责政府的根本力量。同时,人民群众也需要承担双重义务,它的设置主体是社会力量:人民群众第一类义务是指,人民群众要想获得社会力量提供的优质服务,就需要通过有序政治参与把真实需求反馈给政府部门,并对政府行为进行监督和问责。人民群众第二类义务是指,如果人民群众未能履行第一类义务,社会力量就有可能通过政府购买的途径向人民群众提供劣质公共服务,毕竟人民群众是公共服务的直接受益者。这种情况可称之为社会力量的消极“问责”,即出现政府购买的是劣质公共服务,原因在于作为直接受益者的人民群众没有很好地履行第一义务——当然,这并不表示

政府就没有责任。社会力量也受到双重义务的规制,它的规制主体是政府部门:其中,社会力量第一类义务是指,社会力量为了获得来自于政府部门的资金,就要努力把优质公共服务供应给人民群众。社会力量第二类义务是指,如果社会力量偷工减料,政府部门要对之进行问责。

由此,三大主体各自承担的两类义务形成六大行为规制,它们互相关联,并构成两个首尾相连的循环系统。一方面,三大主体承担的第一类义务构成了一个正面激励的循环系统(图2)。人民群众履行第一类义务(监督和问责政府)——促动政府部门履行第一类义务(购买服务并实施监管)——促动社会力量履行第一类义务(向人民群众供给优质服务)。

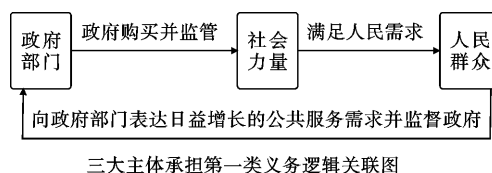


图2 三大主体承担第一类义务逻辑关联图

另一方面,三大主体承担的第二类义务构成了一个负面激励的循环系统(图3)。如果政府部门不履行第一类义务,人民群众可“问责”政府部门(政府部门承担第二类义务)——如果社会力量不履行第一类义务,政府可以“问责”社会力量(社会力量承担第二类义务)——如果人民群众不履行第一类义务,社会力量就可用劣质公共服务“问责”人民群众(人民群众承担第二类义务)。

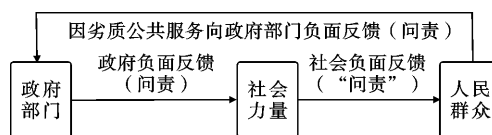


图3 三大主体承担第二类义务逻辑关联图

由此可见,第一类义务属于正面激励。因为三大主体履行了第一类义务(分内之事),都能获得相应的权利享有(政府能获得执政合法性的提升、人民群众获得优质的公共服务、社会力量获得合理利润)。第二类义务属于负面激励。如果三大主体不履行第一类义务,要承担相应的“不利后果”。显然,只有两类义务相交织,两大激励相伴生,才能真正对三大主体的行为做到彻底规制,才能从根本上对“政府部门向社会购买公共服务”予以规范。

要让上述循环系统生生不息地运行下去,使政府购买公共服务的品质获得不断提升,我们必须重

视以下两个问题:一方面,从循环系统的运行动力机制来讲,强化人民承担第一类义务(监督政府)的意识具有基础性作用,它是整个循环系统持续运行的第一推动力。人民群众若不主动履行第一类义务,必然要承担第二类义务的压迫(社会力量的逐利性使然)。然而,缺少人民群众的政治参与,政府部门和社会力量并非必然招致第二类义务的惩罚。因此,不断扩大公民有序政治参与,强化人民群众履行第一类义务的责任意识,对整个循环系统持续、健康运转具有基础性意义。另一方面,从循环系统的关键部位来讲,对政府部门履行第一类义务(监督、问责社会力量)予以强化具有核心价值。可以说,在整个循环系统中,其余环节都是铺垫,都是为了促进政府更好地履行第一类义务。只有政府履行好第一类义务,向社会购买公共服务并予以质量监管,循环系统的最终目的(提升公共服务供给绩效)才能实现。因此,要在循环系统动力机制的促动下,大力强化政府购买服务和监管质量的职责。

#### 四、结语

政府购买公共服务作为政府提供公共服务的一种新理念、新制度和新方法,近来已被各级政府广泛应用,逐渐成为政府提高公共服务水平的重要途径。

政府购买公共服务模式的转换与创新,实现了政府从既是公共服务的生产者也是提供者,到政府仅仅是提供者这一角色转变,进而促使政府职能转化乃至优化。在这个优化过程中,政府与社会、政府与市场的关系得到重新调整,政府职能得到进一步转化,清除了计划体制下的管制职能,增进了市场体制下的公共服务职能。与此同时,政府通过公共服务购买,引导了社会力量和人民群众共同参与政府治理,从而实现公共服务供给主体和供给方式的多元化,逐步形成政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给新模式。

#### 参考文献:

- [1] 苏明,贾西津,孙洁,等. 中国政府购买公共服务研究[J]. 财政研究,2010(1):9-17.
- [2] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M]. 周敦仁,译. 上海:上海译文出版社,2006.
- [3] 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,2002.
- [4] 陈国权,吴帅. 责任政府的公共服务取向[J]. 社会科学战线,2009(4):196-200.
- [5] 王平. 问责权法治化研究[M]. 北京:光明日报出版社,2012.

## Diversity of public service supply mode

### —taking government departments purchasing public service as an example

WANG Fang<sup>1</sup>, WANG Ping<sup>2</sup>

- (1. School of Economics and Management, Anhui Agricultural University, Hefei 230036, Anhui, China;
2. School of Administration, Anhui University, Hefei 230601, Anhui, China)

**Abstract:** Under the guidance of the thought of social management innovation, taking government departments purchasing the public service as an example, and “stone arch bridge principle” as analysis tool, this article reveals the realistic path for public service supply mode innovation: people supervise the government, prompting the government to purchase service and regulate social forces, and then provide high quality services for them, otherwise the government should take the corresponding responsibility. So the public service supply performance can be improved fundamentally.

**Key words:** social management innovation; public services; “stone arch bridge principle”; government departments