

【公共服务】

公共服务的“基本问题”论争

夏志强 付亚南

【摘要】虽然“公共服务”一词产生已有百年历史,但关于“公共服务”的概念、范围、供给主体、行动逻辑和功能定位等“基本问题”至今依旧存在理论认知上的分歧与争论,不仅影响了公共服务实践,也削弱了公共服务效能。在推进国家治理现代化的进程中,厘清公共服务的“基本问题”,是公共服务理论研究的基本任务,也是国家治理现代化的实践必需。基于对公共服务“基本问题”论争的反思,本文认为,在国家治理现代化情境中,理论上应强化公共服务的“公共性”特质,在实践中要坚持“尽力而为又量力而行”,合理确定服务内容,深入推进供给主体多元化,促进其工具价值与政治价值的平衡,实现公共服务从回应到前瞻的功能超越。

【关键词】公共服务;公共产品;公共性;治理现代化

【作者简介】夏志强,四川大学公共管理学院教授,博士生导师;付亚南,四川大学公共管理学院博士研究生(四川 成都 610064)。

【原文出处】《社会科学研究》(成都),2021.6.19~29

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“基于大数据驱动的公共服务精准管理研究”(20&ZD112)。

“公共服务”(Public Service)一词诞生已有一百多年的历史。虽然概念产生的历史很短,但公共服务的相关思想以及对政府承担公共服务责任的讨论却源远流长。只是到了近代,在现代国家建构和政府治理过程中,公共服务的重要性才凸显出来。在当代,公共服务已经成为国家职能的结构性要素和政府治理的重要内容,公共服务现代化成为国家治理现代化的必然要求。虽然,近百年来国内外学者围绕“公共服务”进行了热烈的讨论,但目前关于公共服务依旧存在一些理论认知上的分歧与争论,主要集中于概念界定、功能定位、内容范畴、供给主体、行动逻辑等“基本问题”。这些争论虽然促进了公共服务理论研究的深入,但也在某种程度上制约和影响了公共服务实践发展,甚至削弱了公共服务的治理效能。针对这一问题,本研究的主要目的就是厘清这些分歧,扫清认知迷雾,在国家治理现代化语境中反思和重识公共服务的内涵、功能、范围、供给主体和行动逻辑等,为构建中国特色的公共服务理论体系奠定基础。

一、何为公共服务?——公共服务的概念之争

概念是分析问题的逻辑起点,任何科学研究都

必须建立在正确的概念认知基础上。目前,虽然“公共服务”一词在各领域被广泛使用,但由于在概念界定上尚未达成共识,经常出现与“公共产品”“政府服务”“社会服务”等概念的混淆和混用,使“公共服务”成为一个“罗生门”式的概念,这不仅不利于学术研究,也会导致公共服务实践的混乱。因此,明晰“公共服务”的概念界定是理论研究的首要任务和必要议题。

“公共服务”一词是个舶来品,最早由德国学者阿道夫·瓦格纳于19世纪中后期提出。1912年,法国学者莱昂·狄骥首次界定了“公共服务”的概念。狄骥认为,现代公法制度背后所隐含的原则表明提供公共服务是政府的法定义务,并提出“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割,而必须由政府来加以规范和控制的活动,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”^①狄骥从公法视角审视公共服务,将政府看作公共服务供给的唯一合法主体。20世纪20年代以后,随着经济学领域“公共产品”(Public Goods)概念的提出与发展,“公共服务”概念逐渐被替代。经济学领域的“公共产品”既包括美国经济学家保罗·萨缪尔

森定义下的“纯公共产品”^②,也包括詹姆斯·布坎南定义下的“准公共产品”。^③在西方传统理论中,“公共服务”与“公共产品”并无明确区分,甚至可以彼此替换。20世纪七八十年代,伴随新公共管理运动的兴起,公共服务的概念重新凸显,并被作为政府的一项重要职能而受到重视。受西方公共服务理论的影响和中国政府职能转变的驱动,国内学者们对公共服务的概念也进行了不同角度的界定,主要有三种取向:

1. 从物品特性视角界定公共服务,重在说明公共服务的消费特征。受西方公共产品理论的影响,很多学者用“公共产品”的特征来诠释“公共服务”,认为公共服务也具有消费上的非竞争性和受益上的非排他性特征^④,因此,公共产品就是公共服务。虽然从产品消费特性界定公共服务具有相对于其他概念界定上的明确性,且有助于解决资源配置的有效性问题,但容易导致“把公共服务这个公共利益保障性的概念误读为资源配置有效性的概念,容易造成公共服务价值的失落,甚至于误导实践”。^⑤之后,有学者根据产品与服务外在属性的不同对二者做出了区分,认为公共产品是生产与消费时空分离的有形“物品”;而公共服务是生产与消费同存共生的无形“服务”。从外在属性上区分公共产品和公共服务虽然比较直观、明确,但始终是现象层面的表达,未能跳出以“公共产品”的规定性来界定“公共服务”的窠臼。

2. 从价值属性视角界定公共服务,旨在厘清公共服务的目的与意义。国内相当多的学者从价值属性角度界定公共服务,认为公共服务是政府为满足公共需求^⑥、保障公民权利^⑦、维护公共利益^⑧等公共价值目标而提供的社会产品和服务,公共价值是公共服务的出发点和落脚点。如陈昌盛等认为,公共服务是一国全体公民不论其种族、收入和地位差异如何,都应公平、普遍享有的服务。^⑨从价值属性界定公共服务,克服了从物品消费特性角度界定公共服务的表面性局限,突出了公共服务的内在价值,是政治学者偏爱的定义方式。然而,因为公共价值的抽象性和边界模糊性,该界定也常常使公共服务的范围变得模糊不清,甚至为个别政府部门超越边界行使公权力提供了掩护的外衣,

造成公共价值受损。

3. 从供给主体视角界定公共服务,目的在于更好地落实供给责任。从供给主体的角度,多数学者认为公共服务是由政府或公共部门利用公共权力和公共资源提供的服务。如刘尚希、竺乾威、陈振明等学者皆持此观点。^⑩该观点将公共服务的供给主体锁定于政府或公共部门,有利于督促他们切实承担起公共服务供给责任。但是,该观点容易导致公共服务的外延过大、边界无限,导致“公共服务”与“公共行政”“公共管理”的概念混淆。从供给主体的角度,也有学者认为,公共服务的供给主体包括政府部门,也包括非政府社会组织、私营企业等多元主体^⑪,如马庆钰等。该观点意识到公共服务供给主体的多元化,扩展了公共服务供给主体的范围,更加符合公共服务的现实。与其他角度的概念界定相比,从供给主体视角界定公共服务的可取之处在于明确了公共服务的供给主体,有助于更好地落实公共服务供给责任。

上述三种公共服务概念界定的视角各有理论优势,也都存在一些缺陷,只关注到公共服务某一方面的特性,缺乏整体性、系统性的公共服务概念思考,难以反映客观实际状况。现实中的公共服务是复杂多样的,任何单一角度的公共服务概念界定均无法涵盖整体或全部的公共服务。因此,公共服务概念界定不应局限于单一视角去放大差异,而应立足实际、提炼共性,确保概念的共识性。当然,上述三种概念界定的取向虽然视角不同,但并非彼此对立。实际上,三种视角的公共服务概念界定都内含着公共服务的“公共性”,分歧仅在于对“公共性”的解读角度不同而已。物品特性视角、价值属性视角和供给主体视角分别指向公共服务消费的公共性、利益的公共性以及主体的公共性。那么,“公共性”应该成为整合不同概念视角的基础,成为公共服务的概念内核。无论对公共服务的概念做何种界定,都不能丢弃其“公共性”特质。

二、公共服务包含哪些内容?——公共服务的范围之争

公共服务的内容是与公共服务的概念紧密相关的又一讨论域,且对公共服务的政策建构与实践操作具有直接影响。概念是内容划分的前提和依

据,对公共服务概念的理解不同,对公共服务内容与范围的界定必然也存在差异。受公共服务概念界定视角多样化的影响,学者们对公共服务内容的认识也不统一,这主要体现为经济学、政治学和公共管理学三个学科对公共服务内容的认知差异。

1. 经济学从消费特性视角把握公共服务,认为公共服务就是公共产品。其内容既包括国防、外交、公共安全、市场秩序、环境保护、公共基础设施等消费上具有非竞争性且受益上具有非排他性的纯公共产品,也包括基础教育、医疗卫生、广播电视、公共交通、道路桥梁、公共文体设施等具有部分非竞争性和非排他性的准公共产品。经济学领域基于消费特性界定公共服务的内容,保证了公共服务供给效率上的“帕累托最优”。但是,这种界定方式存在明显的缺陷:一方面容易将一些具有弱竞争性和弱排他性,但与人们日常生活息息相关的水、电、气、暖等特殊物品和服务排除在外;另一方面,会将一些虽然具有排他性和竞争性,但从社会发展和进步角度看具有重要“公共性”和重大社会价值的产品和服务排除在外,如义务教育、基础医疗服务等。事实上,对于这两类服务,如果采用私人产品的供给方式会导致很多社会问题,因此,在实践中往往被各国政府列为基本公共服务的内容,主要由政府来承担供给责任。

2. 政治学侧重价值属性认识公共服务,认为判断公共服务内容的标准在于是否运用的是公共权力和公共资源,或者是否属于公共利益范畴。一种观点认为,公共服务是运用公共权力和公共资源向公民提供的各项服务。由于公共财政是最直接的公共资源,因此公共财政支出的内容就是公共服务的内容,包括政府的一般行政管理、法律与司法、警察、国防、教育、医疗卫生、社会保障、社会救济、环境保护等。该观点明显将非政府力量提供的满足公共需求的产品与服务排除在外,而在现代社会,由非政府组织(NGO)、私营企业提供的公共服务越来越多,此界定明显缩小了公共服务的范围,不符合公共服务的实际情况。另一种观点认为,公共利益是判定公共服务的内在依据,所有与公共利益相关的活动都应该属于公共服务的内容。“当社会情势或生存状态关系公共利益时,任何物品都可以作为公共服务的内

容被政府提供”。^②由于公共利益具有抽象性,该观点下公共服务的内容也如同公共利益一样抽象和难以确定。由此,政府不管是以促进公共利益之名“越位”,还是以不属于公共利益之名“卸责”,都有了更大的自由裁量空间。

3. 公共管理学侧重从政府职能视角判定公共服务的内容。在公共管理领域,学者们从政府职能角度看待公共服务,形成了两种观点。一种观点认为,公共服务指政府提供公共物品的职能,仅是政府重要职能之一,主要包括“加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等”。^③该观点突出了政府的公共服务职责,在促进政府职能转变方面发挥了重要的推动作用。在中国,政府多次强调公共服务是政府的重要职能,提供公共服务是服务型政府的重要职责。但是,将公共服务仅限定在政府职责范围,会抑制非政府组织和企业组织供给公共服务的积极性,不利于公共服务事业的大发展。另一种观点认为,“公共服务”不仅指的是政府提供公共物品的职能,也涵盖了经济调节、市场监管、社会管理以及环境保护等职能,是一个“大公共服务”的概念。“大公共服务”的观点容易混淆“公共服务”和“政府管理”,也使政府的公共服务职能与其他职能难以区分,甚至引发实践上的混乱。

上述三类视角对公共服务内容的界定存在明显差异,经济学视角下的公共服务范围较窄,而公共管理学特别是政治学视角下的公共服务范围过宽。原因在于:经济学基于消费特性确定公共服务范围,标准具体,界限分明;公共管理学和政治学分别基于政府职能、公共权力、公共资源或公共利益确定公共服务范围,标准抽象,界限模糊。由于公共服务具有很强的政策属性,对公共服务的内容进行范围过宽或过窄的界定都无法有效指导公共服务实践。范围过宽容易造成政府负担过重,公众依赖度过高;范围过窄又容易弱化政府公共服务责任,甚至损害公民的权利。只有对公共服务的内容进行恰当界定,才能合理引导公众的公共服务预期,恰当指导政府的公共服务战略规划与行动。由此,公共服务的内容界定不应局限于狭隘的学科视角。在理论上,公共服务概念是公共服务内容的抽象化表达和总结,公共

服务内容是公共服务概念的具体化呈现。由于概念界定上的莫衷一是,关于公共服务的内容也就难达共识。况且,公共服务的范围和内容具有不确定性,“不仅与特定国家的政治、经济、社会、文化状况密切相关,而且伴随不同历史时期国家理念、国家任务的更异而起伏”^⑩,关于公共服务内容的论争更在所难免。

三、谁来提供公共服务?——公共服务供给主体探索

供给主体选择是公共服务供给的关键环节,直接决定了供给的可及性、成本的可控性以及管理的有效性。从公共服务供给主体的演变历程看,社会对公共服务供给主体的选择是变动不居的,体现为一种供给主体“失灵”之后又不得不重新选择的被动过程,最终形成了政府、私营部门、第三部门组织等多元主体合作供给公共服务的模式共识。

首先,政府作为单一主体供给公共服务的阶段。不管是西方的社会契约论,还是东方的政府水利说,都认为政府起源于人们对公共服务的需要,在起点上论证了政府供给公共服务的必然性。从英国的亚当·斯密到美国的美国的保罗·萨缪尔森,许多经济学家分别从不同角度论证了政府供给公共服务的必要性。第二次世界大战之后,受凯恩斯主义思潮影响,政府在公共服务供给中的重要作用更是得到前所未有的强调,在福利社会实践中甚至把政府作为公共服务的唯一供给主体。但随着实践的推进,政府单一供给公共服务的弊端逐渐暴露。理论上,公共选择理论认为政治市场中的政府及其官员也是“经济人”,也会为追求个体或机构利益在公共服务供给中做出有损公共利益的行为,而且受信息不完全的限制,政府常常无法掌握公共服务有效供给的全部信息,无法满足所有公众的、多元的社会需求,存在“政府失灵”。在实践中,政府垄断公共服务还导致政府财政负担过重和供给中的资源浪费等负面效果。在20世纪60年代,政府垄断公共服务导致西方各国政府陷入了严重的财政危机,政府垄断的公共服务供给模式被迫宣告破产。

其次,私营部门开始成为公共服务供给主体的阶段。在理论层面,随着“政府万能”神话的破产,20世纪70年代末,经济学理论向新自由主义转变,自由

市场的价值开始回归,越来越多的经济学家开始论证公共服务市场供给的可能性。例如,罗纳德·哈里·科斯通过论证灯塔私人收费的可能性,说明了一些公共物品由私人提供不仅可能,而且更加有效。此后,迈克尔·斯宾塞、迈克尔·赫勒、欧文·E. 休斯等学者的研究也表明,对诸如教育、医疗、广播电视等准公共物品,通过市场安排往往能取得更高的供给效率。在实践层面,20世纪60年至70年代政府垄断公共服务供给的模式导致西方各国陷入严重的财政危机和政府信任危机,为此,各国政府开始寻找政府之外的力量帮助政府摆脱困境,举措之一就是推行公共服务市场化,鼓励私营部门参与到公共服务供给中来。其中,以英国为代表的公共服务市场化充分展现了私营部门在公共服务供给中的重要作用。相对政府而言,私营部门对经济、效率、效益的高度关注,使其在公共服务供给中具有更强的成本控制和顾客导向意识,公共服务供给效率和资源配置效率更高。尽管,私营部门具有无可替代的优势,但其“以营利为目的”的本质和“趋利避害”的商业之道,难免会在公共服务中采取“撇奶油”^⑪的策略,损害部分弱势群体的权益,违背社会公平正义。因此,私营部门供给公共服务虽然有助于弥补政府供给公共服务的一些缺陷,但也存在“市场失灵”的风险。

再者,第三部门开始成为公共服务供给主体的阶段。20世纪80年代以来,随着全球性“社团革命”的兴起,第三部门快速崛起并引人注目。西方各国在推行公共服务市场化的同时,开始在教育、医疗保健、社会服务等公共服务领域引入第三部门(NGO或NPO)的参与,以充分借力社会力量,提升公共服务效率。美国是第三部门参与公共服务供给的典型国家。在美国,第三部门供给的公共服务主要有老人照护、儿童照料、公共健康、图书馆、公园维护、文化与艺术等。第三部门的民间性、非营利性、慈善精神、利他精神、多元价值观和自主治理等特性,使其在公共服务供给中发挥着重要的拾遗补缺作用。然而,第三部门也存在着自我缺陷和“失灵”风险。萨拉蒙就认为,慈善不足、慈善的特殊主义、慈善的家长式作风、慈善的业余主义等会造成“志愿失灵”。^⑫也有学者指出,“非政府组织的组织行为偏离志愿性公益机制,而出现资源配置的低效或价值取向的非

公共性现象,从而在满足社会多元化需要、提供公共产品和服务上,产生功能性和效率上的缺陷。”^⑩第三部门的自我缺陷和“失灵”风险表明,第三部门提供公共服务并非总如预期般高效。

如今,随着理论的演进、社会的发展和政府职能的转变,人们已形成具有共识性的公共服务供给主体认知,即:任何单一主体都无法实现公共服务的有效供给,政府、私营部门、第三部门组织都可以而且也应该成为公共服务的供给主体,分歧点仅在于对各主体供给公共服务的优劣势认知上。因此,公共服务供给研究的重点就不应局限在“谁可以供给”这一主体结构层面的静态问题上,而应更加关注“怎么供给”的动态过程问题。受公共服务生产与供给相分离理论的启发,各国政府纷纷通过公共服务合同外包、政府间协议、特许经营、凭单制、志愿服务等多种方式来实现公共服务的有效供给,催生了政府、私营部门和第三部门等多元主体合作供给公共服务的模式。公共服务多元主体合作供给模式不是简单地把私营部门、第三部门等引入到公共服务供给中来实行“多头供给”,而是强调政府、私营部门、第三部门在公共服务供给中通过合理分工与有效合作实现优势互补,发挥供给合力。其中,政府居于主导地位,私营部门居于基础地位,第三部门居于补充地位(如图1所示)。由于具有减轻政府公共服务负担、提高公共服务供给效率、高效满足社会多元化的公共服务需求等明显优势,公共服务多元主体合作供给模式成为现代社会公共服务供给的主要模式。

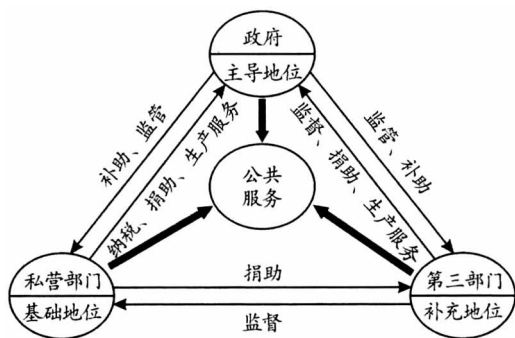


图1 公共服务多元供给主体关系图示

四、追求工具价值还是政治价值？——公共服务的行动逻辑选择

公共服务的价值是公共服务实践的灵魂,是公

共服务活动得以开展的准则和标尺,决定了公共服务的行动逻辑。认知决定行为,不同的公共服务价值认知,塑造着不同的行动逻辑。在公共服务理论发展的历史长河中,关于公共服务的价值取向主要呈现出工具价值论和政治价值论两种观点,也分别塑造了不同的行动逻辑。

公共服务工具价值论认为,公共服务是政府为巩固执政地位和获取合法性而采取的一种手段,是政府治理的工具,无论赋予公共服务何种意义都无法否认其本质上的管理工具主义实质。工具价值论下的公共服务遵循效率优先的行动逻辑,致力于以最佳方法、最优路径达成公共服务目标。公共服务工具价值论的行动逻辑主要体现在两个方面:一是宏观层面国家政策或制度选择上的社会效率优先。不同国家在不同历史时期的公共服务政策和制度其实是对社会效率综合考量的选择结果。20世纪70年代末,英国“从摇篮到坟墓”的福利制度不仅造成日益严重的财政危机,而且助长了社会成员的懒惰。为此,在撒切尔时期,英国政府陆续进行多次福利制度改革,包括削减和取消部分保险补助金、推行私有化等,以降低政府财政负担,提高社会成员的生产积极性和社会效率。在中国,改革开放伊始,国家实施“效率优先,兼顾公平”的分配原则,虽对经济发展产生了强大助推作用,但也导致地区和城乡之间公共服务非均等化的后果,引发一系列不利于经济社会可持续发展的社会问题。于是,21世纪国家提出基本公共服务均等化战略,虽然基本公共服务均等化强调公共服务的公平享有,彰显有政治价值的面向,但无法否认该战略自产生时就有的“工具价值”面向。二是微观层面管理方式上的经济效率优先。不管是传统的官僚制管理模式,还是现代企业管理方法在公共服务中的应用,都是服务于经济效率至上的目标。以现代管理方法的应用为例,绩效管理、目标管理、竞争机制等现代企业管理方法引入的初衷是为了减轻政府财政压力,而非改善公共服务本身,公共服务的改善最多算是副产品,具有浓厚的“工具价值”色彩。

公共服务政治价值论认为,公共服务是国家对公民义不容辞的责任,政府不过是公众为获取良善生活所需公共服务而创设的,为全体国民提供公共

服务才是国家存在的目的,维护公民权利和促进人自由而全面发展是公共服务的最终价值。政治价值论下的公共服务遵循公平正义^⑩、公民权利^⑪、公民满意^⑫、民主参与^⑬等行动逻辑,体现着对群众民生和社会福祉的深切关怀和公民本位的价值。公平正义主要指全体国民享受公共服务的权利公平、机会公平,政府公共服务分配的规则公平等,是公共服务的核心价值。“经由政府职能变迁而逐渐发展的公共服务理论,深受正义价值观念的影响,从‘一开始’就承载着公平的社会价值”。^⑭从公民权利角度看,公共服务是维护基本人权的活动,实现普遍人权是公共服务的价值基础。^⑮基本公共服务均等化是对公共服务公平正义价值的最好诠释,是维护公民基本生存和发展权利的政策行动。公民满意主要指公共服务的好坏优劣不应该仅由政府评判,还应得到公众认同。目前以公民满意度为导向的公共服务质量评价方法的应用,就是公民满意价值在公共服务管理中的生动体现。民主参与体现为政府不仅要提供有效的公共服务,而且要在服务过程中满足公民参与的诉求,促进公民对话。公共服务中公众参与制度的完善、参与平台搭建的目的就是为公民对话提供的制度保障和实施场域。

公共服务工具价值论和公共服务政治价值论是关于公共服务价值的两种认知,两者的分歧伴随着对国家本质和公共服务本质的认识不同而来。公共服务工具价值论将公共服务看作政府治理的手段和工具,政府提供公共服务意在获取公众对政府的合法性支持。公共服务政治价值论则将公共服务看作政府理所当然的责任,提供公共服务是国家存在的目的。一般而言,在经济社会发展初期,由于快速发展的需要,公共服务工具价值论的观点比较盛行,公共服务实践也主要遵循效率优先的行动逻辑;在经济社会发展进入到相对稳定时期,随着政府理念的转变和公民权利意识的增强,公共服务政治价值论的观点会更加受到人们的青睐,公共服务实践也逐渐开始奉行公平正义、民主参与、公民满意等行动逻辑。就公共服务本身而言,工具价值论和政治价值论并非绝对对立关系,二者的此消彼长取决于时代大环境和解决现实问题的视角等多重因素。目前,

中国处于经济社会转型发展时期,在理论认知层面学者们基本赞同公共服务具有工具价值和政治价值的双重属性,但在公共服务实践中难免还是会展现出更多的工具价值面向。例如,过于强调公共服务供给的实用性、经济性、效率性等指标,对公共服务过程中的公平性、参与性等政治价值的关注仍然较弱。在公共服务实践中,过度强调政治价值可能会造成公共服务效率的损失;过分追求工具价值又可能导致对公共服务的公平、权利、参与等政治价值的弱化。因此,公共服务的工具价值和政治价值不可偏废。

五、回应还是前瞻?——公共服务的功能定位之争

公共服务的功能即公共服务的使命和任务。关于公共服务的功能,学者们普遍认同“公共服务致力于满足公共需求”的观点,但对公共服务满足公共需求的方式认识不同,主要有“回应性”和“前瞻性”两种观点。

回应性的观点认为,公共服务对公共需求的满足就是“回应”,即公众有什么样的公共需求,政府就要提供什么样的公共服务。公共服务应以公共需求为基础,力求供需匹配,实现有效供给。这是典型的“需求决定供给”思路,遵循“需求表达—需求识别—需求满足”的流程。持此类观点的学者一般会将“回应性”作为公共服务绩效评价的指标。^⑯事实上,从20世纪以来,公共行政学一直致力于建构和完善政府的回应性路径。从弗雷德里克·温斯洛·泰勒的科学管理原理、马克斯·韦伯的官僚制组织设计、亨利·法约尔的一般管理原则到当下流行的协作(合作)治理,都是提高政府回应能力而建构的科学化路径。受回应性理论的影响,长期以来学者们都都将“回应性”作为政府公共服务的目标。在他们看来,公共服务对公众需求的及时满足可以使公众获得良好的体验感,从而提高公共服务满意度,夯实政府的合法性基础。

前瞻性的观点认为,公共服务对公共需求的满足不仅局限于及时回应层面,更应是前瞻性的,即公共服务不应局限于对公众和社会现实显现的公共需求的及时回应,而且要善于把握经济、社会和技术的

发展方向,预测潜在的公共需求,进而创造或引领新的公共需求,前瞻性地供给公共服务并以此引领社会发展和进步。一些学者立足于公共行政的宏观视野提出,在充满高度复杂性和不确定时代,政府的回应能力已经滞后于公民多变和多样的需求,公共行政要以前瞻性代替回应性。^⑤有学者聚焦公共服务本身,主张“在信息化与全球化深入发展的时代,政府公共服务应该改变理念,不仅要‘服务顾客’,更要主动‘创造顾客’,在前瞻性服务中促进社会发展,引领社会进步。”^⑥不仅理论界对前瞻性公共服务展开了讨论,实践中也存在一些前瞻性公共服务的具体行动。例如,20世纪80年代初,当基础教育还未成为中国公民普遍的公共需求时候,政府就前瞻性地建立了义务教育制度,将接受义务教育作为每个适龄儿童的基本权利,同时也作为政府、社会和家庭的基本义务,即将义务教育确定为制度性公共产品供给。事实证明,通过“强制”消费义务教育的方式,中国的国民素质大幅度提高,促进了经济社会可持续发展,综合国力也得以增强。

公共服务的前瞻性与回应性是关于公共服务如何满足公共需求的两种认知思路,二者虽有分歧,但并不绝对对立。从回应性到前瞻性,代表着公共服务功能的升级和优化,而这种升级和优化有其内、外部原因。从内部看,回应性公共服务具有不可避免的缺陷。其一,回应性公共服务的供给是滞后于需求的,往往是“伺需而供”,始终存在无法及时满足公共需求的局限。其二,从政策过程来看,公共需求需要问题首先要转化为公共服务政策问题,然后才能进入政策议程,得到政府回应。而实际上,许多社会公共需求很难转化为政策议题,无法得到政府回应。其三,如果政府将公共服务的功能定位于回应性,往往就很难进行公共服务战略管理和统筹规划,会倾向于利用现有资源最大程度地满足现有需求,甚至对现有资源进行掠夺性使用。这点在环境保护和基础设施建设领域表现非常突出,教训也是深刻的。比如在环境保护领域,由于缺少前瞻性和战略性思维,过去很长一段时间全社会都不会注重环境保护,甚至为发展经济不惜牺牲环境,掠夺性开发资源。现如今,当优质环境成为人们的一项重要公共

需求时,政府花巨大代价进行生态修复和环境治理,其时滞性是必然的。从外部看,前瞻性公共服务受到客观现实的外在驱动。特别是“风险社会”^⑦的到来极大驱动着前瞻性公共服务。主要表现为,一方面,风险社会中,回应性公共服务因不具备前瞻布局的功能,在满足非常态下的公共需求时力不从心。这次新冠肺炎疫情中的公共服务供给不足,常态下的公共服务无法转入非常态下运作,就是公共服务缺乏前瞻性的典型证明。另一方面,公民认知的局限需要前瞻性公共服务来克服和引导。受自身认知能力、生活方式、文化背景、价值观念和生活环境等影响,普通公民往往难以把握技术和社会未来发展方向,并非总能认识到自身未来和潜在的欲望和需求,而这种未来和潜在的需求往往是推动社会发展和进步的动力。^⑧此时,需要作为社会发展重要引擎的政府,从长远利益和社会进步的角度出发,洞察公共服务需求走向,创造和引领公共需求,通过制度性公共产品的形式“强制”公民消费,克服公民认知上的局限性,最终达到促进“长远的”公共利益的实现和社会进步的目的。

六、治理现代化语境中公共服务“基本问题”重思

“公共服务”是一个内涵丰富的词汇,公共服务理论认知存在争论是科学研究的必然过程。一方面,争论的出现,说明公共服务依然具有很大的理论研究空间和价值;另一方面,通过各种争论,问题越理越清,越辩越明。尽管争论的解决不是一朝一夕的事,甚至有些争论可能会长期存在,但考虑到“公共服务”的强政策属性,还是有必要寻求关于公共服务“基本问题”的共识,以便更好地指导实践。当然,在不同的时空变量和现实情境中,不同国家对公共服务“基本问题”的认知会存在差异,因此,所谓的“共识”也只能是特定时空情境中的共识,且只有置于特定情境中的共识,才更具有指导实践的生命力。

在中国,党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标。公共服务是国家治理的重要内容,是推进国家治理现代化的一个重要的微观路径。^⑨在国家治理现代化的时空情境中,重思公共服务的“基

本问题”,丰富和完善公共服务理论成果,不断形成传承性与反思性、时代性与前瞻性相结合的公共服务基础理论,是我国公共服务理论研究的使命。本文认为,在国家治理现代化的时空情境中,理论上应以“公共性”为核心特质来界定公共服务内涵,实践中应依据社会发展的阶段性来确定公共服务的内容和供给方式,遵循工具价值和政治价值相平衡的公共服务行动逻辑,促进公共服务的前瞻布局,引领社会发展,以公共服务现代化促进国家治理现代化。

1. 以“公共性”特质界定公共服务

“一个好的概念会描绘出其所指称对象之行为中非常重要的特性。”海公共性是国家治理现代化的核心价值。^④在国家治理现代化的语境中,公共服务的概念界定要遵循国家治理现代化的核心价值,凸显公共性特质。本文认为,公共服务是以政府为主的公共部门为满足公共需求,维护公共利益,与第三部门组织和私营企业等多元主体通过分工合作、责任共担的方式提供的,供全体公民共同消费和平等享有的产品与服务。公共服务的内核是“公共性”,在主体属性、价值属性、形式属性三个维度上都能得到体现。

在主体属性维度,本定义主张多元化。政府、第三部门组织和私营企业等都可以成为公共服务的主体。其中,政府居于主导地位。原因有二:其一,其他主体能否参与公共服务供给受到政府治理理念和公共服务制度安排的影响,政府具有“供给什么、由谁供给、如何供给”的决定权和自始至终的监管责任;其二,政府的公共性与公共服务的公共性具有内在契合性,将政府作为公共服务的主要供给主体,更有助于保障公共服务的公共性,而且国内外实践也充分证明政府一直都是公共服务的主要供给主体。

在价值属性维度,“公共性”是公共服务的核心价值,主要体现在服务对象的公共性、服务目的的公共性以及消费特性的公共性三个方面。在服务对象上,公共服务的对象是全体公民,一国公民不论其种族、性别、身份、收入、地位都具有公平享有公共服务的权利。在服务目的上,公共服务的目的在于满足公共需求和维护公共利益。满足公共需求是其直接

目的,维护公共利益是其根本目的。在消费特性上,公共服务是可以共同消费和平等享有的,意味着公共服务具有非排他性、非竞争性的消费特性,或者具有非竞争和非排他的部分属性,这是其与私人服务最大的不同。

在形式属性维度,公共服务是“产品”与“服务”的综合体,既包括有形的产品,也包括无形的服务。这种形式双重性的界定,有利于避免公共服务的有形无形之争,也更加符合现实的公共服务情境。(参见图2)

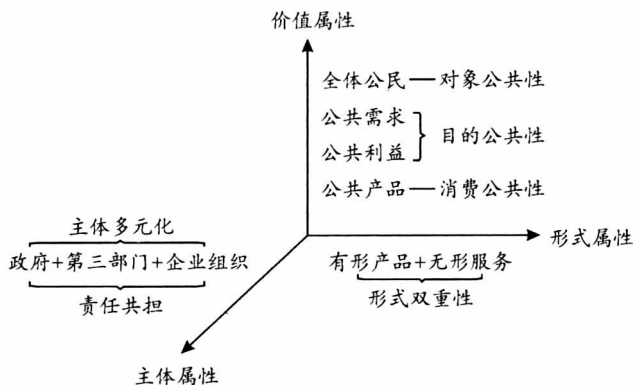


图2 “公共服务”概念三维图示

2. 坚持尽力而为量力而行的原则确定公共服务内容

不同于公共服务概念的抽象性,公共服务的内容是比较具体的,通常采用列举的方式呈现。尽管目前没有普遍接受且明确的公共服务内容列表来呈现公共服务,但对公共服务的概念化有助于回应公共服务的类属问题,辨别哪些属于或者不属于公共服务。经过建党一百年、建国七十年和改革开放四十多年的艰苦奋斗,中国取得了前所未有的发展成就,但公共服务方面依旧面临比较突出的供需矛盾。十九大报告提出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的转化决定了更大程度地满足更多人对美好生活的需要成为新时代国家治理现代化的目标指向和根本归宿。^⑤国家治理现代化背景下,公共服务的内容也应围绕人民群众的美好生活需要确定。同时,也要考虑社会经济发展水平和政府财力状况,遵循“量力而行、尽力而为”

的原则,兼顾服务内容的现代化和实现的可能性。综合公共服务的概念特征、人民需要、经济社会发展的阶段性和现实状况,中国公共服务的内容可分为由政府负主要责任的基本公共服务和由市场、社会灵活供给的非基本公共服务两个方面。

基本公共服务是满足公民基本民生需求的内容,具有基础保障性特征,主要包括基础教育和义务教育、公共卫生与基本医疗服务、基本社会保险、基本住房保障、公共交通、社会救助与社会优抚、基础文化设施建设、基础科学研究与普及,以及国防、消防与救灾、市场监管、公共安全等。一般而言,制度性公共产品和具有保障基本人权需要的公共服务都属于基本公共服务。在现代社会,基本公共服务主要由政府免费供给。非基本公共服务是基本公共服务以外的公共服务,一般满足的是公民更高层次、更高水平或更宽范围的公共需求,具有发展性特征,致力于“满足人民对美好生活的愿望”,促进人的自由而全面发展,主要包括学前教育、高等教育、职业教育、技能培训、休闲娱乐服务、康养服务等众多内容。对于非基本公共服务,政府可以灵活选择免费提供、购买服务、补贴和“用者付费”等多种方式,由社会各方共同参与,合作提供。

如狄骥所言,“公共服务的内容始终是多种多样和处于流变状态之中的。唯一能够确定的是,随着文明的发展,与公共需求相关的政府活动呈数量上升趋势,而这样所带来的一个后果是公共服务的数量也在不断增加。”^⑧随着中国经济社会的发展、综合国力的增强和人民需求的变化,基本公共服务与非基本公共服务的内容也会随之调整。政府应在社会经济发展水平和公共财政足以支撑的前提下,尽可能地提供更高层次、更高水平的公共服务,这是政府满足人民美好生活需求的职责,是公民对政府的期待。

3. 深入推进公共服务供给主体多元化

在现代社会,公共服务供给主体多元化是基本事实,反映了公共服务领域国家、市场和社会之间关系的重构,是国家治理现代化的内在要求和具体探索。虽然,目前学界认同公共服务供给主体多元化,

且对政府、私营部门、第三部门供给公共服务的优缺点进行了较深入的探讨,但问题的关键在于各类主体在公共服务供给中的职责或角色应如何科学界定,各主体应该在何种边界范围内做些什么、怎么做,这方面的认识分歧依旧非常明显。

在中国目前的现实情况下,深入推进公共服务供给主体多元化。首先,要明确政府、私营部门和第三部门各自有效的公共服务供给领域。政府应主要负责供给那些具有非竞争性和非排他性的纯公共服务,私营部门主要负责供给具有部分竞争性和排他性的、有利可图的准公共服务,第三部门主要负责提供那些政府“提供不好”和私人部门“不愿提供”的公益性公共服务。其次,要强化政府在公共服务多元主体合作供给中的主导作用。一方面,政府既要积极转变职能,主动向市场和社会放权,为社会主体参与公共服务供给提供机会;另一方面,政府也要做好公共服务的制度设计、项目规划、资金筹措和监督管理等工作,履行好主导者义务。再次,要创新多元主体合作的形式。目前,PPP模式、BOT模式等公私合作模式已在多个公共服务领域得到推广和应用,成效显著,未来应进一步探索其他有效的多元主体合作形式。最后,要注重发挥公民在公共服务供给中的作用。在众多讨论中,公民一直是被视为公共服务的被动享受者,却忽略了其作为公共服务主体的自主性价值。事实上,公民可以通过合作的方式供给那些能使自己受益的而政府暂时又无力供给、市场不愿意供给的公共服务,例如村民之间通过共同出资修建小型基础设施,如自来水、村道等,实现公共服务的自我供给。

4. 促进公共服务工具价值与政治价值的平衡

虽然,目前学界存在着关于公共服务应追求工具价值还是追求政治价值的争论,但这并非意味着二者无法共融。事实上,公共服务的工具价值和政治价值相互补充。工具价值为政治价值提供现实支撑,具有手段性意义;政治价值为工具价值提供社会意义和精神动力,具有目的性意义。在现代社会,提供公共服务是政府义不容辞的责任已形成基本共识,内蕴着公共服务的政治价值取

向。但是,公共服务政治价值的实现并非无本之木,反而,只有在工具价值基础上政治价值才可能实现,毕竟公共服务的公平正义理想的实现,必须适应于效率这一现实要求,这就导致公共服务行动底色上的工具价值取向不容忽视。所以,公共服务具有政治价值和工具价值双重属性,工具价值与政治价值的平衡才是公共服务实践应遵循的行动逻辑和价值准则。

实现公共服务政治价值与工具价值的平衡,必须处理好两对关系。首先,是公平与效率的关系。由于资源的有限性和政府供给能力的局限性,公共服务供给必须重视效率,追求投入产出比的最大化,以最小的投入提供尽可能多的公共服务。同时,公共服务具有公共性和公民权利性质,必须注重公平性。效率与公平兼顾才是公共服务的理想状态,但当二者无法兼顾的时候,公共服务的公共性特征决定了公共服务公平价值的优先性,应以公平优先为行动逻辑。现阶段,着力推进基本公共服务均等化,实现基本公共服务供给的公平正义是国家治理现代化的重要任务,也是中国公共服务实践的首要聚焦点。其次,是工具与手段的关系。虽然“公共服务是国家治理现代化的微观路径”^⑨,具有工具意义,但从长远来看,国家治理现代化最终还是要回归到“以公共服务为目的”。因为,满足人民群众美好生活需要是国家治理现代化的根本落脚点,而满足人民美好生活需要,需要提供充足的、高质量的公共服务。所以,在国家治理现代化的语境下,公共服务既是工具也是目的,公共服务的工具价值与政治价值实难分开。

5. 努力实现公共服务从回应到前瞻的功能超越

虽然目前学界关于公共服务功能仍然存在回应性和前瞻性两种观点分歧,但前瞻性对回应性的超越应当是公共服务发展的必然趋势,是一个“淡入”和“淡出”的历史过程。作为公共服务功能的升级和优化,用前瞻性替代回应性不是一种彻底否定,而是把回应性蕴含在前瞻性之中。前瞻性公共服务将公共需求的预测和创造置于公共服务供给之前,是对公共需求的主动发现和引领。很多时候,当政府创

造性地发现公共需求并提供公共服务的时候,尤其是政府出于国家发展长远利益的考量,提前布局公共服务基础设施和战略性制度安排时,回应性已在其中了。就公共服务现代化而言,回应性是公共服务的底线目标和基础功能,前瞻性才是公共服务的高层次目标和理想功能。

目前,人类社会正在由工业社会向后工业社会迈进。后工业社会的复杂性、不确定性以及公民个体日益凸显出的自主性,成为政府公共服务面临的一大挑战。为应对这一挑战,政府除了要建立起多元主体合作的公共服务供给模式,借助外力提升自身的公共服务能力外,还要具备战略眼光和前瞻性思维能力。一方面能够预测未知的公共服务需求,未雨绸缪,提高公共服务回应能力;另一方面要能够主动创造一些对社会发展有积极促进作用的公共服务需求,引领社会发展。后工业社会中的大数据、人工智能以及物联网、精细算法为公共服务战略性规划和前瞻性布局提供了技术支撑,使得前瞻性公共服务更加具备实现的可能。因此,前瞻性是与后工业社会相适应的公共服务功能,而且也具备实现的可能性。当然,从公共服务供给现阶段的情况来看,它的回应性任务还是很重的,政府不能立即放弃对公共服务的回应性追求,而是要以满足民众最迫切的公共需求为导向,提高公共服务的回应性,逐步迈向前瞻性。因此,对公共服务的功能嬗变既要以一种积极的前瞻态度来预期,又要以一种渐进的包容态度来推进。

注释:

①③莱昂·狄骥:《公法的变迁》,郑戈译,北京:中国法制出版社,2010年,第45页,第43页。

②萨缪尔森认为公共产品是具有消费的非排他性和非竞争性特征的产品,他所定义的公共产品仅指纯公共产品。参见 Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," Review of Economics and Statistics, vol. 36, no. 4, 1954, pp. 387-389.

③布坎南认为准公共产品是介于私人产品和公共产品之间的、具有某种程度公共性的产品,即或者只具有非排他性或者只具有非竞争性特征。参见 James M. Buchanan, "An

Economic Theory of Clubs," *Economica*, vol. 32, no. 125, 1965, pp. 1-14.

④李江帆:《现代市场经济中的服务价格模式》,《学术月刊》1996年第5期;江明融:《公共服务均等化论略》,《中南财经政法大学学报》2006年第3期。

⑤杜万松:《公共产品、公共服务:关系与差异》,《中共中央党校学报》2011年第6期。

⑥参见唐铁汉、李军鹏:《公共服务的理论演变与发展过程》,《新视野》2005年第6期;何继新、何海清:《“智能+”场景下社区公共服务虚拟集聚创新研究》,《湖北民族大学学报》(哲学社会科学版)2020年第4期。

⑦参见王丛虎:《政府有效提供公共服务的路径探析》,《人民论坛》2019年第34期;程同顺:《新时代要求国家职能更多转向公共服务》,《党政研究》2018年第3期。

⑧参见姜晓萍:《中国公共服务体制改革30年》,《中国行政管理》2008年第12期;柏良泽:《公共服务研究的逻辑和视角》,《中国人才》2007年第3期;曹剑光:《公共服务的制度基础——走向公共服务法治化的思考》,北京:社会科学文献出版社,2010年,第26页。

⑨陈昌盛、蔡跃洲:《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评价》,北京:中国社会科学出版社,2007年,第3页。

⑩参见刘尚希:《基本公共服务均等化:现实要求和政策路径》,《浙江经济》2007年第13期;扶松茂、竺乾威:《公共服务型政府建设若干问题的思考》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2011年5期;陈振明等:《公共服务导论》,北京:北京大学出版社,2011年,第13页。

⑪马庆钰、杨庆东:《公共服务的理性及其运作框架》,《国家行政学院学报》2005年第2期。

⑫柏良泽:《公共服务研究的逻辑和视角》,《中国人才》2007年第3期。

⑬温家宝:《提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观——在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话(2004年2月21日)》,《人民日报》2004年3月1日,第1版。

⑭马英娟:《公共服务:概念溯源与标准厘定》,《河北大学学报》(哲学社会科学版)2012年第2期。

⑮“撇奶油”也称“撇脂”,是指企业在一个具有普遍服务义务需要的市场中只选择最有利可图的部分从事生产经营。参见肖林:《自然垄断行业的进入管制悖论——普遍服务义务、可维持性和市场效率》,《东南大学学报》(哲学社会科学版)2010年第2期。

⑯莱斯特·M. 萨拉蒙:《公共服务中的伙伴——现代福利

国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,北京:商务印书馆,2008年,第47-50页。

⑰顾顺晓:《非政府组织失灵的机理探究及其矫治》,《理论与改革》2007年第1期。

⑱参见高宇航、卫建国:《中国特色公共服务精神简析》,《理论探索》2021年第3期;于凤荣:《论公共服务的本质:秩序与正义》,《理论探讨》2008年第2期。

⑲参见张瑾:《幸福尊严的公共服务视角解读》,《中国行政管理》2010年第7期;马庆钰:《公共服务的几个基本理论问题》,《中共中央党校学报》2005年第1期。

⑳参见姜晓萍、郭金云:《基于价值取向的公共服务绩效评价体系研究》,《行政论坛》2013年第6期;唐晓英:《论地方政府公共服务绩效评估的标准体系》,《学术交流》2011年第10期。

㉑参见杨博、谢光远:《论“公共价值管理”:一种后新公共管理理论的超越与限度》,《政治学研究》2014年第6期;汪锦军:《公共服务中的公民参与模式分析》,《政治学研究》2011年第4期。

㉒宁华宗:《公平与效率:公共服务的双重逻辑研究》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2015年第1期。

㉓柏良泽:《“公共服务”界说》,《中国行政管理》2008年第2期。

㉔王欢明、诸大建:《基于效率、回应性、公平的公共服务绩效评价——以上海市公共汽车交通的服务绩效为例》,《软科学》2010年第7期。

㉕张素红、孔繁斌:《公共行政要以前瞻性替代回应性》,《新华日报》2017年9月27日,第17版。

㉖㉗夏志强、李静:《公共服务的新理念:从“服务顾客”到“创造顾客”》,《社会科学研究》2013年第6期。

㉘本文的“风险社会”指的是现今社会面临普遍风险(自然风险、人文风险和制度风险等)的社会阶段。参见杨雪冬:《风险社会理论述评》,《国家行政学院学报》2005年第1期。

㉙㉚胡志平:《国家治理现代化的公共服务路径》,《探索》2015年第6期。

㉛加里·戈茨:《概念界定:关于测量、个案和理论的讨论》,尹继武译,重庆:重庆大学出版社,2014年,第3页。

㉜参见张雅勤:《公共性:国家治理现代化的核心价值》,《光明日报》2015年5月27日,第13版;张雅勤:《行政公共性:理论本源与中国逻辑》,《社会科学研究》2021年第1期。

㉝唐皇凤:《社会主要矛盾转化与新时代我国国家治理现代化的战略选择》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2018年第4期。