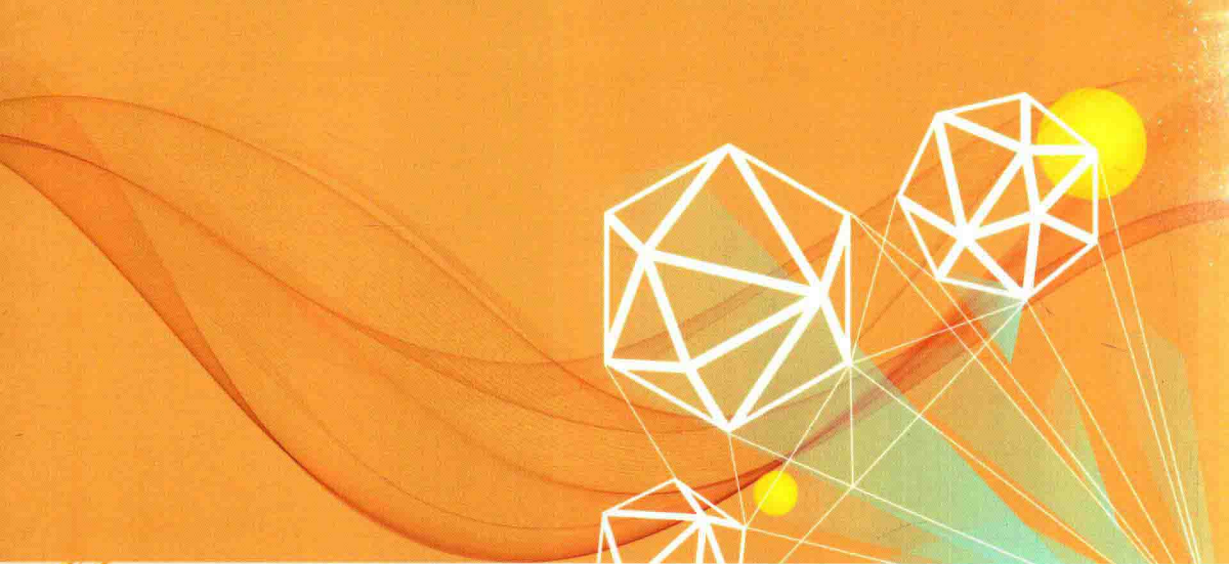




Urban Public Service Supply from the Perspective of
Multi Agent Cooperative Network

多元协同网络视角下的 城市公共服务供给

齐艳芬 著

多元协同网络视角下的 城市公共服务供给

Urban Public Service Supply from the Perspective of
Multi Agent Cooperative Network

齐艳芬 著



内 容 简 介

伴随着城市化进程的加速推进以及市民公共需求快速提升,城市公共服务供给模式面临改革与创新。本书结合国外公共服务理论和实践发展,遵循公共服务供给主体演变逻辑,立足于中国当前具体国情,提出城市公共服务多元协同网络供给新模式。基于协同学、网络治理等相关理论,采用系统研究法、文献研究法以及定量研究法,分析多元主体走向协同的内部和外部驱动因素以及驱动机理,明晰多元协同网络形成和发展的动力机制;探索协同效应获取的主要影响因素和影响机理,奠定多元协同网络运行的宏观结构基础,并构建相互嵌套、有机联结的微观协同机制,以促进整个公共服务合作网络的协同旋进;规划和设计多功能在线管理平台,并制定和完善贯穿供给流程的法律法规制度,为协同网络稳定运行提供平台支撑和法制保障,最终推进城市公共服务实现整体倍增的协同供给效应。

图书在版编目(CIP)数据

多元协同网络视角下的城市公共服务供给 / 齐艳芬

著. —天津: 天津大学出版社, 2017.4

ISBN 978-7-5618-5819-6

I. ①多… II. ①齐… III. ①城市—公共服务—研究

—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第090033号

出版发行 天津大学出版社

地 址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)

电 话 发行部:022-27403647

网 址 publish.tju.edu.cn

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

经 销 全国各地新华书店

开 本 169mm×239mm

印 张 11.25

字 数 233千

版 次 2017年4月第1版

印 次 2017年4月第1次

定 价 23.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前言

城市化加速推进以及市民需求急速提升,对城市政府公共服务供给效能提出更高要求。如何提供契合市民需求的高效、优质公共服务已成为亟待解决的现实问题。由于关系到城市化进程的顺利推进、城市的和谐发展,需要对公共服务供给理论和模式进行不断的创新和探索。

公共服务供给理论和实践是动态变化的,由政府单一集中供给到市场供给、社会自主供给再到多元主体合作网络供给是公共服务供给体系演变的基本逻辑或轨迹。传统公共服务供给理论认为,由于公共服务或公共产品具有非竞争性和非排他性特征,企业难以获得收益而不愿意参与,主要由政府集中提供。学者指出,由于公共产品具有非竞争性与非排他性,导致消费者“免费搭便车”现象难以避免,政府是公共产品的最优提供者。可是,由于垄断、自利性及财力有限等因素,经常导致政府出现失灵现象,人们对政府单一集中供给模式逐渐提出质疑。为克服政府失灵,学者指出应打破政府独家垄断供给,通过在政府内部引进竞争机制或通过市场化途径允许其他主体参与供给,利用市场高效配置资源,提升公共服务供给水平。20世纪70年代之后,西方国家在福利制度改革中陆续突破政府单一供给模式,实现了市场化改革和创新。政府通过合同承包、凭单等形式把供给职责委托给私人企业。由于引进市场竞争机制,实现了政府与市场的分工合作,不仅减轻了政府负担,也提高了供给效能。但是由于市场主体自利性动机经常导致公共性缺失、私人垄断以及与政府合作中出现合谋或者腐败等,“市场失灵”现象突显。为克服政府供给和市场供给的双重失灵,公共服务供给体系仍面临进一步改革和创新,公共服务社会供给成为人们的期待。公共服务社会供给主要包括第三部门供给、社区供给和自愿供给等。伴随着公民参与意识和参与能力的提升以及公民社会的崛起,尤其是社会组织的蓬勃发展,社会供给逐渐发展到与政府供给和市场供给平分秋色的地位,并在公共服务特定领域发挥独特作用,弥补了政府和市场供给的不足,实现了公平和效率的平衡。但是社会组织供给也存在资金不足、服务对象狭隘以及官僚作风等弊端,经常导致公共服务供给发生偏离志愿机制的“志愿失灵”现象。由于政府、市场、社会供给中任何单一主体及其线性服务供给均有失灵现象,为了发挥政府、市场、社会各自功能优势的合力,弥补各自的缺陷,多元主体合作供给模式孕育而生。伴随第三方治理、整体型政府、公民社会发展等一系列社

会变革,也推进了公共服务多元合作供给模式和运行机制的形成和发展。根据公共服务不同特性,政府突破自身单一供给模式,与其他多元主体形成多样化伙伴关系,建立多层次合作网络体系。比如政府与企业的 PPP 模式、政府购买社会组织服务等。但是由于政府、市场、社会是多元、异质的参与主体,在公共服务合作供给过程中受到多重因素的复杂影响,导致整体合作效能并不理想。人们开始思考如何提升合作层次以实现整体效能,而协同论、网络治理理论等相关理论的广泛运用,公民参与能力的提升以及网络技术的发展等,进一步推动了合作供给体系向追求协同效能的方向发展。

本书将协同学理论、网络治理理论等应用到公共服务供给领域,针对我国城市公共服务面临的供给困境,研究多元协同网络体系的运行和发展,以追求公共服务整体倍增的协同效应。基于这一目标,本书的具体研究内容安排如下。

第一部分(第 1 章和第 2 章):指出从协同网络视角切入的研究对公共物品、网络治理等理论的丰富和完善以及对城市社会稳定与繁荣发展的现实贡献。通过公共服务合作网络的发展脉络、公共服务合作网络的治理绩效等方面的文献回顾,总结了国内外学者在合作服务领域已经取得的丰硕成果,并在此基础上指出本研究视角的前瞻性。以系统理论作为分析协同供给的逻辑起点,以协同学理论分析合作供给动力系统,以结构功能主义理论奠定协同关系结构,以网络治理理论构建协同供给运行机制,从而为多元协同网络视角下城市公共服务有效供给命题的提出和相关供给体系的构建奠定理论基础。

第二部分(第 3 章和第 4 章):通过对养老服务领域多元合作供给实践的案例介绍,分析多元合作供给的运行机理和运行机制,探究政府、市场和社会等多元主体的角色定位以及多元合作过程存在的风险和问题。正是由于多元合作供给并未达到有效供给,需要多元主体提升合作层次,达到高层次协同合作程度,为建构协同供给体系埋下伏笔。基于历史演变角度分析公共服务供给模式的演变逻辑,全面认知各参与主体的历史作用,从而推演出协同网络供给模式是供给体系发展的必然方向。那么,哪些要素驱动参与主体产生协同动机和协同意愿?根据复杂系统理论以及协同学原理,本书认为协同供给的形成主要受到供需失衡这一外部因素的驱动作用,但是外部驱动因素需要通过内部因素才能发挥重要作用,本书认为利益获取动机是推动多元主体产生协同意愿的主要内部驱动力。

第三部分(第 5 章、第 6 章和第 7 章):由于城市公共服务协同网络供给模式的形成并不表示必然能产生协同效应,或者说协同效应不会自动涌现,那么如何获取整体倍增的协同效应?利用协同学理论分析协同供给实现的影响要素和作用机理,并利用结构功能主义相关理论考察和分析政府内部结构、政府与外部多元主体

间的关系结构,以理清协同供给实现的现实结构制约。既然在追求协同效应过程中,不可避免地受到现实结构性因素的制约,这就需要我们寻找突破结构性制约的路径。本部分主要从促进公共价值共识、提升城市政府协同能力以及发展多元主体间良性关系等角度,奠定城市公共服务协同网络供给实现的结构性基础。

第四部分(第8章):在公平与效率原则基础上,构建由运行机制和辅助机制组成的协同实现机制。协同运行机制包括协同需求表达机制、协同决策机制、协同生产机制等。协同需求表达机制使各供给主体准确把握市民需求信息,为协同决策奠定必要的需求信息基础;协同决策机制确保决策的科学性、可行性;协同生产机制提升整体生产效能、控制系统运行风险,使协同网络具备应对新需求和可重构的能力。协同辅助机制包括激励机制、问责机制、信息共享机制、信任机制等。激励机制通过激励各供给主体的行为,保障相互间的互动同步;问责机制通过反向激励促进多元主体的有序协作;信息共享机制通过实现信息在各供给主体间的有效传递,促进供给过程有序衔接;信任机制促进各供给主体间信任关系的形成和发展,降低协同网络运行的关系风险。协同运行机制与协同辅助机制相互嵌套、有机联结,共同促进整个服务供给网络的协同旋进。

第五部分(第9章):城市公共服务协同网络供给不仅需要协同主体的积极参与、协同供给实现的体制结构奠定、协同供给流程的重组和机制体系构建,还需要协同过程的法制规范、协同运行管理平台的支撑。法律法规方面主要从电子政务法规、公共服务协同主体组织法、公共服务协同流程法等方面进行建构。协同运行管理平台主要健全和完善需求信息咨询提供、多元供给主体整合、公共服务项目对接、资源共享等功能。通过法律法规制度建设、管理平台建设等为协同网络有效运行和协同效能实现提供法制基础和平台支撑。

本书研究的重点是各供给主体走向协同的动力源与驱动机理、协同供给的结构基础和运行机制。通过分析各供给主体走向协同的动力,明晰协同供给形成的必然性;基于协同效应获取的影响因素分析,奠定协同服务运行的宏观结构基础,构建有机统一、交叠嵌套的微观实现机制。本书研究的难点是国内外对于公共服务供给的研究资料浩如烟海,但从协同网络视角研究城市公共服务问题,特别是在政府内多部门间、城市政府与各层级政府间、城市政府与政府外多元主体间建立复杂协同网络的研究专著和论文不多,给本研究带来一定程度的困难。

本书研究方法主要采用了系统研究法、文献研究法和定量研究法等。其中,系统分析方法要求从系统论的观点出发,从整体与部分、内部与外部之间的相互联系和相互作用关系中认识和把握问题实质。协同供给问题适合采用系统分析方法来研究,城市公共服务供给主体系统包括城市政府内部各部门组成的微观子系统、城

市政府与其他层级政府形成的中观子系统以及城市政府与社会组织、企业组织、市民组成的宏观子系统,这些共同构成了复杂的大系统,任何供给主体或子系统出现问题都会影响到整个供给系统的效能。其次,通过对城市公共服务与合作供给等国内外文献研究的梳理,把握目前国内外相关领域的理论前沿和实践发展方向,总结城市公共服务协同网络供给的研究进展,寻求研究切入点并构建本书的研究框架。最后,本研究立足于通过数据说明问题,在研究中查阅了中华人民共和国国家统计局数据库、世界银行数据库等,力图以定量研究作为定性研究的补充。

本书针对我国城市公共服务协同网络供给研究,涉及政治学、社会学、经济学等多个领域,既有理论的探索也有实践的开拓,既有时代的必要性又有现实的复杂性。在吸收国外本领域基本理论的基础上,立足于中国当前城市化加速发展的具体国情,从更高合作层次的协同网络视角进行研究,不仅丰富和完善了公共服务供给理论、协同论、网络治理理论等,也为解决城市公共服务供给困境、实现有效供给提供了新视角和新路径。在研究理论和方法上,主要引用发端于自然科学的协同学理论和近年来兴起的网络治理理论来分析解决协同供给困境,具有一定独特性和前瞻性;在研究内容上,阐述了城市公共服务各供给主体走向协同供给的动力机制,构建了有机统一、相互嵌套的城市公共服务协同供给机制,分析了协同网络运行的结构基础,搭建了多元协同网络运行的管理平台等,为各个城市政府构建全方位、多层次的公共服务有效供给体系奠定了基础。

由于笔者自身研究视野的局限、研究能力的薄弱以及定量工具运用的不熟练,导致本书的不足之处也明显,主要体现在两方面。首先,针对城市总体供给情况的量化指标不足。由于政府的公共服务数据统计主要针对全国的情况,针对城市公共服务供给情况的数据分散且不完备,一些咨询机构和科研机构(比如零点咨询集团、中国社科院)的调查等虽提供了较多关于城市层次的服务数据,但仍相对有限,这给统计带来了困难,导致城市公共服务细化数据分析方面不足,也影响了对问题分析的细致程度。其次,相关理论研究成果的实践环节薄弱。城市公共服务的协同供给涉及政府内外不同主体间的竞争、合作与协调问题,这些不同主体参与协同供给的动力机制不同,协同主体的地位、协同服务的内容存在差异,促进协同的手段和方式也不同,这种协同主体的多元化和协同关系的复杂性,一方面给理论研究带来了严峻挑战,另一方面也造成了实践环节的相对薄弱,这使得本书研究只能通过更为深入且细致化的分析予以弥补。另外,有关国内公共服务合作供给的案例林林总总,涉及的内容也较为庞杂,我们最终确定合作供给实践案例的遴选原则是以我国运用合作供给模式较早且具有典型意义为主要出发点,所以选择了养老服务领域的政府购买模式作为合作案例。需要说明的是案例选择与评价如

何,只能代表笔者的观点和立场,与官方认定无关,也与案例本身的价值高低无关。希望以后能通过自身和相关学者对公共服务合作供给实践的深入研究加以丰富。

本书的编撰工作共历时两年,积极动员了多位专业工作者共襄其事,最后成书。书中倘有值得圈点之处,应该是笔者和所有指导者专业水准和辛勤付出的结果。关于本书的风格,我们力图追求章节式的系统论述,同时也尽量贴近现实实践,希望对从事公共管理和公共服务的研究者以及实业者有所启发。本书在编撰过程中不仅得到孙钰、张惟英、张家安等多位专家的指导,也得到李增田、关兴丽、薛立强等学院领导的大力支持,还有陶志梅、刘迎良、周惠萍、马英、王瑞文、闫乃权、刘文花、廖青虎、房金秋、何延岩等多位同仁的指正赐教,舍此,则本书难以问世。对此,在这里一并感谢!

作者

2017.2

目 录

第 1 章 城市公共服务多元协同网络供给研究源起	1
1.1 多元协同网络供给研究背景	1
1.2 多元协同网络供给研究意义	3
1.3 多元合作网络供给研究回顾	6
1.3.1 合作网络供给研究的演进脉络	6
1.3.2 合作网络供给的供给主体研究	9
1.3.3 合作网络供给的治理与绩效研究	11
1.4 多元合作网络供给研究的评述	13
1.5 多元协同网络供给的研究框架	14
第 2 章 城市公共服务多元协同网络供给理论支撑	17
2.1 多元协同网络供给的基础理论	17
2.1.1 系统理论——协同网络供给逻辑起点	17
2.1.2 协同学理论——协同供给动力机制	18
2.1.3 结构功能主义理论——协同供给关系结构	19
2.1.4 网络治理理论——协同供给运行机制	20
2.2 多元协同网络供给基本概念	22
2.2.1 城市公共服务	22
2.2.2 协同供给	24
第 3 章 城市公共服务多元合作供给实践分析	26
3.1 多元合作供给的背景和条件	26
3.1.1 多元合作供给的背景	26
3.1.2 多元合作供给的条件	27
3.2 多元合作供给的类型和角色	29
3.2.1 多元合作供给的类型	29
3.2.2 多元合作供给的角色	30
3.3 多元合作供给实践案例	32
3.3.1 南京市鼓楼区政府与养老服务中心的合作实践	32

3.3.2	宁波市海曙区政府与星光敬老协会的合作实践	34
3.3.3	杭州市政府与援通公司的合作实践	36
3.4	多元合作供给的成效与困境	38
3.4.1	多元合作供给的成效	38
3.4.2	多元合作供给的困境	40
第4章	城市公共服务多元协同网络供给的形成	43
4.1	城市公共服务供给模式的演变逻辑	43
4.1.1	公共服务供给模式的历史演变	43
4.1.2	公共服务供给模式的演变特征	45
4.1.3	公共服务供给模式的发展态势	46
4.2	多元协同网络供给形成的动力系统	47
4.2.1	协同网络供给形成的外部动力	48
4.2.2	外部动力的驱动作用	53
4.2.3	协同网络供给形成的内部动力	54
4.2.4	内部动力的驱动作用	57
第5章	城市公共服务多元协同网络供给模式	58
5.1	多元协同网络供给的秩序与运行	58
5.1.1	多元协同网络供给的秩序	58
5.1.2	多元协同网络供给的运行	60
5.2	多元协同网络内主体与关系	61
5.2.1	协同主体	61
5.2.2	协同关系	63
5.3	多元协同网络供给的类型和特征	65
5.3.1	协同网络供给的类型	65
5.3.2	协同网络供给的特征	67
5.4	多元协同网络的基本构成要素	69
5.4.1	信任关系	69
5.4.2	信息平台	70
5.4.3	管理平台	71
5.4.4	政府角色	72
第6章	城市公共服务多元协同网络供给的结构制约	75
6.1	协同效应实现的影响要素与作用机理	75
6.1.1	协同效应	75

6.1.2 协同效应实现的影响要素	76
6.1.3 协同效应实现的作用机理	78
6.2 公共价值共识达成的制约	79
6.2.1 公务员公共服务精神缺失	79
6.2.2 公民公共精神匮乏	80
6.2.3 企业社会责任意识薄弱	81
6.2.4 社会组织志愿服务精神萎靡	81
6.2.5 多元主体间的文化冲突	82
6.3 城市政府协同能力的结构制约	83
6.3.1 部门间关系的非协同性	84
6.3.2 层级政府间关系的非协同性	85
6.4 多元主体间良性关系形成的制约	89
6.4.1 企业组织参与供给不足	89
6.4.2 社会组织参与供给不力	92
6.4.3 公民参与薄弱	95
第7章 城市公共服务多元协同网络供给基础奠定	98
7.1 促进公共价值共识达成	98
7.1.1 培育公务员公共精神	98
7.1.2 增强企业社会责任	100
7.1.3 强化社会组织志愿服务意识	102
7.1.4 培育公民公共精神	103
7.1.5 构建协同型文化	103
7.2 提升城市政府协同能力	104
7.2.1 转变政府职能	105
7.2.2 优化政府部门间结构	106
7.2.3 理顺层级政府间关系	107
7.3 发展多元主体间良性关系	111
7.3.1 合理定位政府角色	111
7.3.2 支持企业组织参与供给	113
7.3.3 扶持社会组织参与供给	115
7.4 强化公民参与供给	118
7.4.1 提升政府对公民参与价值的理性认识	118
7.4.2 培育公民参与服务的能力	119

7.4.3 完善公民参与服务的制度	119
第8章 城市公共服务多元协同网络供给机制构建	121
8.1 构建公共服务多元协同网络供给理论	121
8.1.1 协同供给范围限定理论	121
8.1.2 协同参与主体筛选理论	122
8.1.3 协同过程激励与监督理论	122
8.1.4 协同合作模式发展理论	123
8.1.5 协同网络供给绩效理论	123
8.2 协同供给机制构建的原则	124
8.2.1 公平原则	124
8.2.2 效率原则	125
8.3 协同供给的流程设计	126
8.3.1 需求偏好表达阶段	126
8.3.2 协同决策阶段	126
8.3.3 协同生产阶段	127
8.3.4 协同绩效评估阶段	127
8.4 协同供给运行机制构建	127
8.4.1 协同供给需求表达机制构建	128
8.4.2 协同供给决策机制构建	129
8.4.3 协同供给生产机制构建	131
8.5 协同供给辅助机制构建	134
8.5.1 协同激励机制构建	134
8.5.2 协同问责机制构建	136
8.5.3 信息共享机制构建	138
8.5.4 信任形成和发展机制构建	142
8.6 协同供给绩效评估机制构建	144
8.6.1 绩效评估主体确定和选择	144
8.6.2 绩效评估目标和方法选择	145
8.6.3 评价指标体系构建原则和思路	146
8.6.4 绩效评估基本程序设计	147
第9章 城市公共服务多元协同网络供给的法制和平台建设	149
9.1 多元协同网络供给的法制规范	149
9.1.1 完善电子政务法规	149

9.1.2 制定公共服务协同主体组织法.....	150
9.1.3 制定公共服务协同流程法.....	151
9.1.4 构建协同技术标准.....	152
9.2 多元协同网络供给的管理平台设计	153
9.2.1 协同网络运行的总体服务需求描述.....	153
9.2.2 协同网络管理平台设计的原则.....	153
9.2.3 协同网络管理平台的总体功能设计.....	155
9.2.4 协同网络管理平台的功能模块设计.....	157
9.2.5 协同网络管理平台上的角色划分.....	158
9.2.6 协同网络管理平台的建设与运营.....	159
结语.....	161

第1章 城市公共服务多元协同网络供给 研究源起

伴随着城市化加速推进及城市经济与社会快速发展,实现城市公共服务有效供给成为城市政府面对的重要民生问题。政府必须对公共服务供给理论和模式不断进行探索和创新,以加强政府公共服务职能,提升公共服务供给效能。回顾城市公共服务发展研究历程,结合我国城市公共服务供给主体体系变迁,提出城市公共服务协同网络供给模式具有重要理论和实践价值。

1.1 多元协同网络供给研究背景

为市民提供契合其需求的公共服务是城市政府的基本职能,也是城市政府执政的合法性基础。当前在各大城市的供给实践中,政府并不能完全实现有效供给,城市公共服务供求难免出现失衡,这不仅制约了我国城市化进程的顺利推进,也成为城市持续、和谐发展的主要障碍。建设服务型政府、提升公共服务供给效能涉及政府理念、服务体制和服务方式的全方位深刻变革。当前的服务型政府建设不仅体现为社会治理的改革,更体现为公共服务体制方面的机制创新。

西方在公共服务供给理论及供给方式的创新发展为我国提供了有益的启示。传统公共服务供给理论认为,由于公共服务或公共产品具有非竞争性和非排他性特征,只能由政府集中提供。但由于政府存在失灵现象,城市公共服务需要突破政府垄断供给进行市场化改革,激励企业参与部分公共服务供给,比如可通过合同承包、凭单等形式把供给职责委托给市场中的私人企业。在城市公共服务领域引入市场竞争机制,可减轻政府负担、提高供给效能,但市场也存在失灵现象,社会自主供给成为公共服务发展的期望。公共服务的社会供给作为供给的重要辅助形式主要包括第三部门供给、社区供给和自愿供给等,可在公共服务特定领域发挥自身独特作用和功能,以弥补政府和市场的供给不足,并实现公平与效率平衡;但是公共服务社会供给也存在一定局限性,志愿失灵现象逐渐显现。为合力发挥政府供给、市场供给、社会供给的功能优势,弥补各自缺陷或失灵,学者们开始探索多元主体

合作供给,政府也在实践中根据公共服务的不同特性与其他多元主体形成多样化合作关系,形成多层次的合作供给体系。由于政府、市场、社会等在合作供给领域是多元、异质的参与主体,合作过程充满不确定性,并受多重、复杂制约因素的影响,往往达不到预期合作效能。同时,协同学理论的完善、网络技术的发展及公民参与能力的提升等共同推动了合作体系向协同体系的变革。目前,西方公共服务领域的多元主体协同供给模式受到广泛关注。

在我国,城市公共服务的供给效能已成为制约城市社会发展的重要问题。面对市民公共需求的日趋复杂、多样以及动态化发展,需要政府在供给模式上继续创新和发展;同时,多元参与主体也正在崛起,基于多层合作关系提供公共服务的供给模式和相关机制已具有现实可操作性。首先,我国公民社会不断崛起。国家行政学院政治学教研部教授褚松燕介绍,截至2014年年底,在民政部门登记的社会组织总量逾60万个,形成固定资产1560.6亿元,接受各类社会捐赠524.9亿元,吸纳社会各类人员就业682.3万人。从以上数字可以看出我国当前公民社会的发展水平,社会组织在一些公共服务领域已发挥重要作用,为其与政府合作提供了可能性。其次,市场逐渐成熟。从1978年十一届三中全会市场经济理论的萌生到党的十四大明确决定建立社会主义市场经济体制,从党的十二大规定的“计划经济为主,市场调节为辅”到市场在资源配置中发挥基础性作用,再到十八届三中全会“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”,我国市场在资源配置中已逐渐发挥决定性作用,这为市场在公共服务领域发挥重要作用奠定了基础。最后,政府、市场和社会在功能优势上互补性明显。第三部门 and 市场的介入可弥补政府的公共性失灵,近年盛行的PPP(Public-Private-Partnership)模式在政府、企业和社会组织等多元参与主体的功能互补上具有明显优势,有利于多方组成新的关系网络,实现优势互补。

从我国目前的城市公共服务合作实践来看,多元参与主体的协同程度不足。其一,城市政府内部和层级政府间的协同不足。依据公共服务供给理论,政府是公共服务天然的供给者,各级政府应在各自管辖范围内承担公共服务供给责任。从我国供给实践看,中央政府与地方政府之间存在财权与事权的不匹配现象,在一定程度上影响了地方政府的供给能力,加剧了层级政府之间的资源竞争;由于公共事务的跨部门化和复杂化,需要政府内的部门之间在分工明确的基础上协同合作,但是在实践中由于体制层面的制度缺陷和运作层面的技术理性不足,导致协同效果并不理想。其二,城市政府与市民互动不足。公共服务或公共产品契合市民需求才是有效的,目前往往出现“供不应求”或“供过于求”现象,其中城市政府与市民

缺乏有效互动与合作是重要的引致因素。市民作为需求主体和供给主体的双重角色定位已得到广泛认同,但在实践中缺少实质性参与,公共服务供给与市民需求的非契合难以避免。其三,城市政府和外部其他供给主体合作层次不高。政府在公共服务供给中处于优势主体地位,其“越位”和“错位”等行为不利于构建积极的合作环境,而这必然影响企业的协同参与意愿;相比西方发达国家,我国民营企业参与公共服务的意愿和能力相对薄弱。另外,城市公共服务的市场供给界限不清、政府市场化范围界定模糊,势必滋生寻租、腐败,从而制约公共服务合作供给效能。在社会组织参与合作供给方面,由于我国社会组织力量总体较为薄弱,且一部分社会组织孕育于政府部门或与政府部门有着千丝万缕的联系,其独立性不足,这不仅制约了社会组织自身能力的发展,也导致协同参与效能难以达到预期。值得注意的是草根性社会组织近年来发展迅速,但是囿于多种因素的制约,其参与合作供给的能力较弱。

因此,面对日益严峻的公共服务供给挑战,我国在吸收国外公共服务供给理论和实践经验基础上,须探寻适合具体国情的城市公共服务合作供给新模式。如何在实践中不断创新、探索公共服务合作供给方式和运行机制,形成以城市政府为核心的多元协同网络,进而实现整体倍增的协同效应成为可期待的发展目标。

1.2 多元协同网络供给研究意义

中国城市公共服务的协同供给研究为我们分析城市政府行为问题提供了新的理论支点,也是对一般公共服务供给理论和城市化理论的丰富和发展。其理论意义如下。

首先,研究中国城市公共服务协同网络供给是从新的视角研究城市公共服务供给问题的理论需要。伴随城市化加速推进,城市公共服务的有效供给日益成为亟待解决的问题,它不仅关系到中国当下和未来城市化的顺利推进与健康发展,也关系到国家经济、政治、社会的稳定与繁荣。虽有不少研究者从各个层面和视角对一般公共服务供给进行了较为深入的研究,更有不少研究者怀揣着对城市的关怀和忧患进行了大量实际调查并获得了丰富的实证资料,且在借鉴国外研究的基础上提出了较为新颖的解释理论,但从协同供给视角,尤其是以城市政府为核心的协同网络供给角度来研究公共服务供给问题,在当前具有一定前瞻性。国外对一般公共服务供给理论以及多元供给主体合作供给理论的研究已经比较成熟,但对能实现整体倍增效应的协同供给研究成果并不多。引用自然科学领域的协同论进入公共服务供给领域,不仅是一般协同论在公共服务供给领域的拓展和应用,在某种

程度上也是对一般公共服务供给理论的丰富与发展。

其次,研究中国城市公共服务协同网络供给是从新的视角对地方政府改革理论的梳理与完善。目前,学术界对政府职能、政府行为的研究成果可谓丰硕,而针对公共服务供给的政府行为研究成果较少,且大部分是从宏观角度分析,尤其对中观层级城市政府供给行为研究缺乏系统性与多角度分析,在城市化的不同阶段,城市政府的治理结构、地方文化等会影响公共服务的供给效能。通过以城市政府为核心的公共服务协同网络供给研究,必然丰富和发展地方政府的改革理论与实践。同时,研究中国城市公共服务协同供给也是对当今政府管理科层制理论与实践的发展。管理学家德鲁克认为科层制组织模式的主要弊端体现在协调、平衡各种矛盾的能力不足,这种不足将不可避免地导致各层级政府自封闭运行,面对需要跨部门、跨政府层级协调的公共服务供给难以实现整体效能。针对科层制组织模式的弊端与缺陷,在政府结构、文化以及运行机制等方面进行改革与创新,以实现政府组织内各部门、各层级间横向与纵向协同一致,有助于完善科层制政府的治理,丰富政府管理与服务的理论与实践。

再次,研究中国城市公共服务协同网络供给是对一般城市化理论的丰富与发展。国外学者从单城结构或多城结构对城市化模式进行了深入的静态探究,主要理论包括人口理论、区位理论和结构理论等。针对单城或多城变化规律和城市化动力机制进行的动态城市化模式研究也较深入,主要理论有盖伊尔和康图的差异城市化模式、埃里科森的要素运动模式以及霍尔的城市发展阶段模式等。这些国外学者从静态和动态角度对城市化发展理论及发展模式进行了深刻阐释,但对影响城市化进程的市场、社会以及政府的研究不够深入。众所周知,西方发达国家城市化演进的动力机制少不了市场机制,而发展中国家城市化演进动力中政府作用也不可替代,城市更是市民的城市和农民的涌入地。国内学者对于城市化的研究以本土城市化为背景,在借鉴国外研究成果基础上取得了丰硕成果,关于城市化理论方面的研究主要有区域城市定位理论、聚集—扩散理论、人口迁移论、城乡互动理论、大城市论、小城镇论等,其中大多注重城市结构、人口和规模对城市化模式的影响,对政府的政策、制度以及结构的影响有待深入研究,尤其对城镇化中政府行为的专题研究还较为缺乏。目前,城市化与政府行为研究已逐渐成为我国学术界的焦点,对城市化与政府行为的强相关性已达成共识。在城市化行为机制方面,一些研究者强调政府的关键性作用,但在城市化进程中的哪些具体领域应有效发挥作用,政府行为和市场行为如何互动,互动的目标和实现机制是什么等相关理论还有待完善。

另外,城市公共服务协同网络供给研究对于加强我国城市政府的管理和服务