

中国地方公共服务 组织结构变革

——基于服务需求复杂性的研究视角

◎ 曾维和 等 著



科学出版社

中国地方公共服务组织结构变革

——基于服务需求复杂性的研究视角

曾维和 等 著

本书由以下基金项目资助：

1. 中国博士后科学基金第八批特别资助项目——特大城市基层社会治理创新与组织结构变革研究（2015T80197）
2. 第 55 批中国博士后科学基金面上项目一等资助——乡镇社会治理方式改进与组织结构变革研究（2014M550127）
3. 2011 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目——基于服务需求复杂性的我国地方公共服务组织结构变革研究（11YJC630274）

科学出版社

北 京

内 容 简 介

公共服务组织结构变革是服务型政府建设的一个重要内容,它是提供高品质公共服务的保障。本书以公共供求关系理论与复杂性理论为分析工具,基于服务需求复杂性研究视角系统探讨中国地方公共服务组织结构变革的理论与实践问题。在现状分析和文献梳理的基础上,本书突破传统的单层级组织结构分析路径,构建一个服务需求复杂性下内外两层级组织结构变革分析框架。同时具体分析中国地方公共服务组织内层整合性结构变革和外层协同性结构变革的实践内容。借鉴发达国家公共服务组织结构变革优秀经验和结合中国的实际,构建一个地方公共服务组织复杂适应需求理论模型,从而形成一条中国特色地方公共服务组织结构变革优化路径。

本书以公共服务理论研究与实务工作者为读者对象。

图书在版编目(CIP)数据

中国地方公共服务组织结构变革:基于服务需求复杂性的研究视角/曾维和等著. —北京:科学出版社, 2016.12

ISBN 978-7-03-051303-8

I. ①中… II. ①曾… III. ①公共服务—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第319407号

责任编辑:王腾飞/责任校对:赵桂芬

责任印制:张 伟/封面设计:许 瑞

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年12月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2016年12月第一次印刷 印张:16 1/4

字数:340 000

定价:99.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 国内外相关研究现状	3
1.2.1 国内文献述评	3
1.2.2 国外文献述评	12
1.3 研究思路、创新与展望	15
1.3.1 研究思路	15
1.3.2 创新与展望	19
1.4 核心概念界定	20
1.4.1 复杂性	20
1.4.2 公共服务组织	20
1.4.3 组织结构变革	22
第 2 章 服务需求复杂性下两层级组织结构变革分析框架	24
2.1 地方公共服务需求复杂性及其对组织结构变革的影响	24
2.1.1 公共服务需求复杂性的基本特征	24
2.1.2 公共服务需求复杂性的主要成因	34
2.1.3 公共服务需求复杂性对组织结构变革影响	46
2.2 两层级地方公共服务组织结构变革分析框架构建	47
2.2.1 公共服务组织结构变革的维度选择	48
2.2.2 两层级公共服务组织结构变革的分析框架	50
2.3 分析框架的应用价值	51
第 3 章 地方公共服务组织内层整合性结构变革	53
3.1 技术支撑：信息化进程中的整合性结构变革	53
3.1.1 信息化进程的理论分析	53
3.1.2 组织结构信息化改革的实践模式	55
3.1.3 公共服务组织结构的信息化基础	64
3.2 一站式服务：整合性结构“江东模式”纵向案例分析	65

3.2.1	整合性组织结构变革的理论框架构建	65
3.2.2	案例研究方法和资料数据来源	71
3.2.3	案例分析：整合性组织结构的发生过程讨论	78
3.2.4	需求驱动下技术执行对服务整合的作用机理	94
3.3	整合性组织结构变革的理论解释模型	99
3.3.1	研究发现	99
3.3.2	理论框架的延伸	102
3.3.3	服务整合内部生长的概念模型	105
第4章	地方公共服务组织外层协同性结构变革	113
4.1	分权化改革：地方公共服务组织权力结构重组	113
4.1.1	分权化改革的理论分析	113
4.1.2	分权化改革的组织结构实践模式	116
4.1.3	地方公共服务组织结构分权化改革进路	124
4.2	扁平化变革：地方公共服务组织层级结构压缩	125
4.2.1	扁平化变革的理论分析	125
4.2.2	组织结构的扁平化变革实践模式	128
4.2.3	组织结构扁平化变革的基本进路	133
4.3	社会化变革：承接政府购买服务能力体系结构	135
4.3.1	扎根理论的研究方法和资料来源	135
4.3.2	社会组织承接政府购买服务能力体系的三级编码过程	144
4.3.3	社会组织承接政府购买服务能力体系结构的理论模型构建	155
第5章	发达国家公共服务组织结构变革借鉴	163
5.1	整合性公共服务：整合性组织结构模式	163
5.1.1	整合性公共服务的产生背景与内涵特征	163
5.1.2	整合性公共服务的工具、结构与模式	167
5.1.3	整合性组织结构的借鉴意义	173
5.2	公共服务中的伙伴：协同性组织结构模式	175
5.2.1	福利多元主义：公共服务协同提供的理论基础	176
5.2.2	公共服务协同提供的两种模式	178
5.2.3	协同性组织结构的借鉴意义	184
5.3	政府购买服务：承接性组织结构模式	185
5.3.1	“转承—接供”动态分析框架的构建	186

5.3.2 社会组织承接政府公共服务职能的“转承”机制	187
5.3.3 社会组织承接公共服务职能的“接供”模式	198
5.3.4 承接性组织结构的借鉴意义	209
第6章 地方公共服务组织结构变革优化路径	212
6.1 内联与外协：深化地方公共服务行政体制改革	212
6.1.1 建立“内联”治理结构	213
6.1.2 发展“外协”合作关系	216
6.1.3 整体性公共服务行政体制的构建对策	218
6.2 上承与下采：完善承接政府购买服务能力体系	220
6.2.1 社会组织承接政府购买服务能力体系的问题分析	221
6.2.2 能力生态视角下承接政府购买服务能力体系建设	229
6.3 构建地方公共服务组织结构复杂适应需求模型	235
6.3.1 复杂适应需求理论模型创建	236
6.3.2 复杂适应需求模型的运作机理	237
参考文献	239
后记	253

第1章 导 论

本书在对我国地方公共服务组织结构变革的实践模式和内在机理进行系统分析之前,首先对研究背景及意义、国内外相关研究现状、研究思路、研究方法、研究创新及核心概念等进行了必要的总结和梳理,为下文的展开提供了基本条件。

1.1 研究背景及意义

重视公共服务提供的品质和公共服务组织改革是现代市场经济条件下的一个普遍现象。如何更好地进行公共服务供给成为全球化背景下一个国家应对内部和外部复杂性环境变化、满足公众需求的一个基本需要。“公共服务是连接政府与市场、政府与社会及政府间关系的关键点,是深化行政管理体制改革、推进政府职能转变的突破口,不断完善公共服务体制,逐步满足人民群众日益增长的民生需要,是构建和谐社会的题中应有之义。”^①随着国家社会经济的快速发展、生产力与财政能力的提高,人民生活水平也不断地提高,公众对公共服务的需求必然日益增加。通过公共服务组织结构变革与创新,为公众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务,已成为衡量现代政府执行能力与治理能力的重要标准之一。因此,如何通过管理体制创新,转变政府职能,进行公共服务组织结构变革,建立一种有效的公共服务组织结构,已成为当代国家行政改革的一个核心内容与基本议题。

在构建和谐社会的进程中,人民群众日益增长的公共服务需求与供给的矛盾变得更为突出。一方面民众的公共服务需求复杂性持续增加,另一方面公共服务供给能力提升缓慢,使得公共服务组织结构变革逐步提上了日程。党的十八大报告指出,“改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”^② 十八届

① 孙晓莉. 中外公共服务体制比较[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007.

② 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[EB/OL]. 人民网: http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2012-11/18/nw.D110000renmrb_20121118_3-01.htm?div=-1.

三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,既要“加强各类公共服务提供”“加强地方政府公共服务”和“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买”,也要“优化政府组织结构,转变政府职能必须深化机构改革”。这说明必须把公共服务的提供与公共服务组织结构改革紧密结合起来,尤其是要把“政府购买服务”作为公共服务组织结构改革的一个基本措施。习近平总书记在江西考察时指出,要保障和改善民生没有终点,必须“不断提高公共服务共建能力和共享水平,织密扎牢托底的民生‘保障网’、消除隐患,确保人民群众安居乐业、社会秩序安定有序”^①。因此,研究公共服务组织结构变革,在理论与实践上,都具有重要的意义。

在理论上,本书对地方公共服务组织结构变革的实践模式进行了深入系统的分析。在相关文献中,对公共服务组织结构变革的研究在数量上比较少,缺乏结合具体案例进行理论提升的研究,本书采用了单案例分析和多案例分析的研究方法,深入探索和分析了中国地方公共服务组织结构的变革情况,总结实践案例中公共服务组织结构变革内在机理和变革路径,最后总结并提出了中国地方公共服务组织结构变革的理论模型。因此,本书的理论意义在于通过对地方公共服务组织结构变革的深入研究,构建了相应的理论框架,并在此基础上进一步构建了地方公共服务组织结构变革的解释模型,将对具体案例的分析上升到了理论的高度,对地方公共组织结构变革的内容与模式进行了新的探索与讨论。

在实践上,地方公共服务组织结构变革是地方行政改革的一个重要组成部分,本书在实践上具有如下几个方面的意义:一是采用典型的组织结构变革经验指导基层公共服务实践。探究公共服务组织结构的变革,对于政府机构积极转变自身管理方式,提高政府部门组织管理能力和深入开展政府部门对于公共服务组织的管理活动都具有重大意义和至关重要的作用。公共服务部门作为一种非常重要的组织形态,因其以管理社会公共事务和提供公共服务为目标,一直由政府部门主导,致力于维护社会公平正义,对构建社会主义和谐社会具有重大意义。二是改善地方公共服务供给结构与提供机制。开展对公共服务组织结构变革的研究,对于公共服务组织本身同样具有重要作用。对组织结构的研究有利于促使公共服务组织改变原有不合理的地方,促进组织结构趋于完善,更大程度地发挥其服务社会的作用。本书以案例为主导,研究公共服务组织结构的变革情况,便于人们更

^① 习近平. 织密扎牢托底的民生“保障网”[N]. 上饶日报, 2016-02-27.

加清晰地理解具有代表性的公共服务组织的运行方式,提出模型的建构和相关理论。三是增强地方公共服务提供的公众满意度。对于社会公众而言,市场经济的深入发展使得社会阶级的分层和矛盾进一步深化,个体发展的差异导致社会不公平现象愈发严重,而社会公共服务组织能够起到有效调节社会矛盾,合理分配公共利益与资源的作用。尤其在对于社会弱势群体的救助方面,公共服务组织更是起到了帮助弱势群体走出困境,提供基本生活保障和满足其基本社会需求的作用,有效地改善了社会不公平现象。同时,社会公众在公共服务组织结构的变革中,明确了自身作为被服务主体的资格,强化了对自身利益的认识与追求,对公共服务的组织变革起到自下而上的推动作用。总之,公共服务组织结构变革及优化,对于提高公共服务供给能力和共享水平,促进协调发展和共享发展具有重要的现实意义。

1.2 国内外相关研究现状

国内外学者对于公共服务组织变革的相关内容进行了多层次的讨论,为理论知识的学习与研究发展奠定了重要基础,便于人们在此基础上补充完善已有内容,打开研究新思路,得出新的结论与观点。本书分别针对国内和国外两部分文献内容进行梳理与总结。

1.2.1 国内文献述评

国内学界对公共服务组织结构变革的研究主要集中于组织的内层服务整合,是一种组织结构内部变革的研究视角,主要包括图书馆服务的整合、企业服务的整合和公共服务的整合三大内容,并在此基础上,形成了网络服务整合和信息服务整合的两大研究视角。

1. 三大研究内容

首先,关于对图书馆相关服务的整合方面,胡昌平(2005)在国家可持续发展的背景下对图书情报事业进行了讨论并作出了战略分析,他认为图书情报资源的组织与开发服务在网络环境下正处于从信息资源的共享到信息资源全面整合的转型发展期,并且从战略上提出了图书情报资源管理和服务平台建设的问题,制定了国家可持续发展背景下图书情报面向用户的资源整合和服务平台建设的战略

方针。^①黄丽萍等(2006)在对天津开发区的档案、图书、情报的一体化管理模式的实践中提出了通过整合区域的信息资源以达到构建公共服务信息平台的目的,以此满足区域发展和公众获取信息资源的需要,最后提出了通过整合相关网站资源以实现跨越时空服务的观点。^②曾爱武(2009)以新闻单位报业集团为例,试图通过扩大图书资料部门的服务范围、整合图书资源、采集编写资料的一体化以及参与新闻策划的方法来整合图书资源,强化图书服务。^③李静云(2010)基于语义网络的背景,对数字图书馆的服务整合进行了论述,语义网络和网格技术在数字图书馆之中的建设显得尤为重要,服务整合能够把现有的基本服务进行联合进而提供具有附加价值的新功能。^④蒋亚华等(2010)对图书与随书光盘的整合进行了深入研究,针对随书光盘管理中数据不易提取、数据存储空间不足和图书与光盘异地存取的问题,提出了对图书和随书光盘进行整合服务的构想,以提高随书光盘的利用率。^⑤由于北美大学图书馆在过去十余年存在着经费紧张、人员冗余等问题,徐惠芳(2012)以此为例,以服务整合视角对北美大学图书馆进行了分析,并为图书馆提供了解决了节省人力资本、提升工作人员素质等方法。^⑥温带宝(2012)以音乐图书馆为例,明确了特色资源建设与专业资源整合之间的关系,并且提出了专业资源整合具有技术性、自主选择性以及民俗性的特征。他建设性地提出了特色资源嵌入式服务的新构想和文献资源建设和数据库发展相融合的新举措。^⑦丁亮(2013)在云计算的基础上对手机图书馆的服务整合进行了探析。随着手机图书馆成为图书馆服务的新领域,以云计算技术为基础的手机图书馆越来越多地代替了传统的图书馆服务,并展现出新的活力。他探究了手机图书馆服务整合的理念和模式,提出手机图书馆整合具有使用方便、成本低廉、用户体验较好等优点。^⑧袁红军(2015)认为情境因素是图书馆知识服务整合的关键,而知识服务整合能够有效调节情境与知识服务整合新绩效的特点,将为图书馆知识服务

① 胡昌平. 面向用户的资源整合与服务平台建设战略——国家可持续发展中的图书情报事业战略分析[J]. 中国图书馆学报, 2005(2): 5-7.

② 黄丽萍, 鲍晓梅, 王维兰. 整合区域信息资源: 构建公共信息服务平台——天津开发区档案、图书、情报一体化管理模式分析[J]. 北京档案, 2006(8): 26-27.

③ 曾爱武. 整合资源, 强化服务——论新时期报业集团图书资料服务工作[J]. 图书馆, 2009(4): 134-135.

④ 李静云. 语义网格环境下数字图书馆的服务整合[J]. 现代情报, 2010(8): 52-54.

⑤ 蒋亚华, 朱原谅, 张红亚, 等. 图书与随书光盘整合服务探索[J]. 常熟理工学院学报, 2010(11): 118-120.

⑥ 徐惠芳. 北美大学图书馆“服务整合”案例研究[J]. 大学图书馆学报, 2012(5): 53-57.

⑦ 温带宝. 特色资源建设与专业服务整合研究[J]. 图书馆学研究, 2012(6): 70-73.

⑧ 丁亮. 基于云计算的手机图书馆服务整合探析[J]. 无线互联科技, 2013(12): 181-182.

整合研究和管理实践提供新的思路。^①陈朋(2015)针对民族高校图书馆的情况对馆内资源的服务与整合进行了初步探索,他结合了国内外数字图书馆服务整合的相关理论和实践,指出民族高校图书馆服务整合的必要性和可行性,定义了民族高校图书馆资源服务整合的内容包括其存在的特色资源的整合、虚拟联合目录的资源共享、联合采购的电子资源共建以及馆藏的个性化服务。^②

其次,针对企业服务整合方面。李俊倩(2001)对于中小企业资金困难的问题提出了整合金融服务、促进中小企业发展的战略,具体方案有引进担保机构、资本运营的重新策划、提供新的财务运行方案等。^③冯锋和刘斌(2003)对非服务型企业进行探索时,发现非服务型企业在获取竞争优势时,服务层面占据着相当重要的比重,竞争优势不仅是靠自身产品质量的获得。他们认为,非服务型企业的服务整合应该遵循整体导向性原则、优先性原则、一致性原则、先进性原则、同步性原则和总体性原则,以服务整合的方式来达到增强企业竞争力的目的。^④徐剑等(2006)说明了中小物流企业联盟对订单的处理应该使用服务整合的方式,并且对整合模式进行了探究,最终得出了以接收订单、制定并完善方案、分配任务和财务管理为主要步骤的订单处理方式。^⑤田毕飞(2008)指出,在跨国公司对华业务不断扩大的背景下,中国企业应该在由发达国家主导的全球价值链理论之下,对企业的外包服务进行整合。他概括出了中国企业承接外包服务的“三步走”战略,以实现达到掌握核心技术、进行自主创新的要求的目标。^⑥在对水产品网络零售的分析中,吴维宁(2008)通过对中国水产品网络零售发展现状的研究,结合美国 pikeplacefish.com 网站关于水产品的相关营销策略,提出了对水产品的网络营销进行整合以提高水产品的销量的观点,服务整合的观点既包括将企业的网站定位为销售平台,又包括将网络技术应用于水产品的销售中,共同提升水产品的销售量。^⑦在推进中小企业服务体系健康发展方面,广东省中小企业局(2011)提出了自己的新思路,为迎合中小企业成为广东省促进就业、加快经济转型、构建社会主义和谐社会的主要力量的现实情况,广东省中小企业局将积极整合各类

① 袁红军. 图书馆学科服务知识整合情境分析[J]. 现代情报, 2015(1): 141-144.

② 陈朋. 民族高校图书馆资源整合与服务集成初探[J]. 图书馆工作与研究, 2015(1): 63-66.

③ 李俊倩. 整合金融服务: 促进中小企业发展[J]. 南方金融, 2001(4): 58-60.

④ 冯锋, 刘斌. 非服务型企业的服务特点及服务整合的基本原则[J]. 软科学, 2003(6): 37-39.

⑤ 徐剑, 盛清林, 齐明. 中小物流企业联盟物流资源整合模式研究[J]. 中国科技产业, 2006(6): 67-68.

⑥ 田毕飞. 基于全球价值链整合的中国企业服务外包承接战略[J]. 商业研究, 2008(4): 135-141.

⑦ 吴维宁. 水产品网络营销中网络零售的服务整合[J]. 农业网络信息, 2008(10): 123-125.

资源,将加快推进综合服务机构的建设提上日程,面向市场发展综合性或专业性
的服务机构,不断提升中小企业服务的质量。^①李林和冉安平(2012)以美国品牌
Apple 为例,基于产品与服务的整合对商业模式进行了创新,基本思路为开发出
“硬件+软件+服务内容”三位一体的商业模式,在此基础上形成“产品+服务”
的盈利模式,由此为 Apple 公司提供了源源不断的利润并且通过售卖相关产品获
取一次性的高额利润,验证了管理大师德鲁克所说的“当今企业之间的竞争,不
是产品之间的竞争,而是商业模式之间的竞争”。^②周勇义(2012)依托“首都科
技条件平台建设”,整合优质资源,经过科学调查与研究,遵循实事求是的原则,
建设出了高水平的企业科技服务中心,为其他基地建设提供了宝贵的经验。^③王
晓伟(2013)提出了港前服务整合的概念,归纳了港前服务整合的优点,具体可
以描述为能够提高港口的服务水平、更能满足于港口使用者的要求、降低供应商的
物流成本以及满足货主对货物安全性的要求,进而优化了港口物流服务供应链。^④在
研究零售企业的整合服务和顾客忠诚度之间关系的研究中,齐永智和张梦霞
(2015)通过调查 267 名在同一零售商线下及线上渠道都有购物经历的顾客,建
立了相关模型,揭示了多渠道服务整合能够起到提升顾客忠诚度的作用,证实了
商务部在《2012 年度零售业发展报告》中所提到的“未来零售企业的战略重点
是要实现各个渠道间的高度协调与合作,而不是简单地在单一渠道内达到最优”。^⑤

最后,针对公共服务的整合方面。无锡市档案局局长盛晓奇(2008)指出,
要以档案资源的服务整合为起点,进一步完善公共服务的功能,将地方特色档案、
非物质文化遗产档案、房地产档案以及老企业老字号等的档案整合起来,建立起具有
特色的档案数据库,将其在全市范围内联网,达到互通的效果,保障公共服务应有
的功能。^⑥樊丽明和解垚(2009)提出了山东省医疗保险整合可以分为四个
步骤进行:第一步,城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险与新型农村
合作医疗相结合,扩大覆盖人群,使多元化的医疗保险制度覆盖全民;第二步,

① 广东省中小企业局. 创新机制,整合资源推进中小企业服务体系健康发展[J]. 中国经贸导刊, 2011(1): 68-69.

② 李林,冉安平. 产品与服务整合下的商业模式创新[J]. 中文核心期刊要目总览, 2012(5): 33-34.

③ 周勇义. 依托学科优势,整合优质资源,创建高水平企业科技服务平台[J]. 实验技术与管理, 2012(2): 20-23.

④ 王晓伟. 从港前服务整合角度谈港口物流服务供应链优化[J]. 世界海运, 2013(10): 11-14.

⑤ 齐永智,张梦霞. 零售企业多渠道整合服务质量能提高顾客忠诚吗[J]. 经济问题, 2015(4): 71-77.

⑥ 盛晓奇. 加强档案资源整合拓展公共服务功能[J]. 档案与建设, 2008(1): 4-5.

将城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗合并为居民医疗保险网,与城镇职工医疗保险并行;第三步,两网并一网,区域内居民医疗保险和城镇职工医疗保险统一;第四步,构建出统一的全民健康保险制度,让全体公民平等地享有充分医疗保险。^①丁国光等(2009)以统筹城乡改革发展的实验区——重庆为例,探究了重庆市集中建立的村级公共服务中心,此举既为村民提供了活动场所,又整合了卫生、文化、体育等方面的资金,建立了以村为单位进行资金整合的新模式。^②公共文化服务是提升文化软实力,增强中国国际竞争力的重要组成部分,同时也是人民群众应该享有的权利,虽然中国的公共文化服务在近年来得到了一定的提升,但是依然存在竞争力弱、结构失衡、内需不足的问题,针对这些问题,李海娟(2011)提出要对公共文化服务进行整合的观点,积极推进政府和市场的有效整合,构建出以政府为主导,市场为辅助的全新公共文化服务格局。^③通过对武汉柏泉农场的案例研究,吴春梅和乐琴(2011)指出应对公共服务项目中的政企合作主体之间的利益关系进行整合,柏泉农场是新农村建设中政府和企业共同打造的一种公共服务提供方式,公共服务建设中存在来自多方面的利益矛盾和不确定因素,因此需要通过利益关系的有效整合进行制约与权衡,具体包括健全利益均衡机制、培育公民意识精神以及强调合作精神。^④唐任伍和赵国钦(2012)以公共服务的跨界合作为基点,对碎片化的服务整合进行了深度讨论,公共服务的跨界合作是通过部门间的协同来构建多样化的服务供给框架,从而使碎片化的服务整合到一个统一体中。他们提出了四点整合方式:纵向层次组合、横向功能组合、公私部门整合和信息整合方式。^⑤杨庆国和陈敬良(2013)对农村公共文化服务中的出版服务进行了研究,出版服务作为农村公共文化服务的重要载体,建成之后的农家书屋因其覆盖范围广和资源丰富的特点而成为了农村出版公共服务的最佳平台,为了进一步提升农家书屋的公共文化服务能力,他们提出了将公共服务资源进一步优化整合的模式,涵盖了出版物及其信息资源的整合、服务资源信息的整合、人力资源的整合、监管资源的整合和服务资金的整合。^⑥李传军和陈阳(2013)对烟草

① 樊丽明,解翌. 公共服务均等化背景的城乡医疗保险整合: 山东的调查[J]. 改革, 2009(6): 86-92.

② 丁国光,吴孔凡,易赞. 以村为单位打造财政资金整合新机制——重庆市建立村级公共服务中心的做法与启示[J]. 中国财政, 2009(10): 37-38.

③ 李海娟. 试析公共文化服务发展的整合战略[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2011(11): 21-26.

④ 吴春梅,乐琴. 公共服务项目中政企合作主体间的利益关系整合[J]. 安徽农业科学, 2011(11): 6846-6848.

⑤ 唐任伍,赵国钦. 公共服务跨界合作: 碎片化服务的整合[J]. 中国行政管理, 2012(8): 17-21.

⑥ 杨庆国,陈敬良. 农村出版公共服务资源整合及其评价指标研究[J]. 现代出版, 2013(2): 10-13.

行业的电子公共服务的整合进行了探索,设计出了烟草行业电子公共服务资源整合的相关模型,并且拓宽了烟草行业政府门户网站的发展空间,包含了行业电子公共服务资源整合的模型、行业政府网站个性化服务资源整合的模型以及行业政府网站群体性的资源整合模型。^①吴长剑(2014)针对中国城乡一体化发展过程中的路径再造问题进行了深入的探讨,他认为中国当前城乡基本公共服务体系混乱问题已经成为限制城乡一体化的根本问题,对此类问题的解决方式应该采取公共服务的整合模式,对公共服务体系进行重新整合,具体分为“谁来管”“管什么”“怎么管”三个方面,从宏观视角对体系整合进行深层次的把握,由此形成了中国基本城乡一体化的新型发展路径。^②侯雷(2014)以城市社会治安服务为例,对城市公共安全服务供给提出了整合的思路,他认为社会公众在中国转型时期对于公共安全的需求呈现出不断增加的状态,出现了多种需求类型,这将在很大程度上制约政府的单一供给机制。基于安全服务物品的属性各不相同的特点,决定了其应由不同的主体给与,以实现公共安全服务的整合。^③

2. 两大研究视角

其一,网络服务整合的视角。李砚和卢海霞(2007)重点研究了水果的网络销售,提出了水果零售网站的销售新概念——服务整合的策略,致力于做大水果的网络零售,研究出了多渠道整合的营销策略,并且将客户定制与体验型营销相整合,即体验设计和体验味道,提高了客户的满意度。^④诸大建和李中政(2007)深入探索了网络治理下的公共服务整合,20世纪80年代在美国兴起的网络治理理论近年来在中国也得到了一定的实践。为降低政府部门的行政成本,为人民群众谋取福利,需加速对公共服务的整合以满足这些要求。^⑤邓锁(2011)以政策网络理论的视角为基础,研究了与社会政策实施相关联的社会服务的整合,总结出了社会服务的整合存在两个基本方向:一是能够促进政府政策的结构变迁;二是可以促进服务的性质和发送方式的变迁。^⑥林泽斐(2012)探讨了社会网络服务在

① 李传军,陈阳.烟草行业电子公共服务资源整合实证分析[J].电子政务,2013(10):65-73.

② 吴长剑.我国基本公共服务城乡一体化的路径再造——“并轨与整合分析框架”[J].湖北社会科学,2014(9):27-32.

③ 侯雷.城市公共安全服务供给的基本机制及其整合[J].东北师大学报,2014(3):58-62.

④ 李砚,卢海霞.网络营销新概念服务整合:做大水果网络零售[J].营销策略,2007(23):111-112.

⑤ 诸大建,李中政.网络治理视角下的公共服务整合初探[J].中国行政管理,2007(8):34-36.

⑥ 邓锁.政策实施的网络视角与社会服务整合[J].江苏社会科学,2011(1):26-31.

图书馆中的应用模式,并且结合实践分析了基于 OpenAPI 的图书馆社会网络服务整合的体系和关键问题的解决方案。^①

其二,信息服务整合的视角。张为华(2009)浅析了复合图书馆时代信息服务整合的内容以及存在的问题,他认为加强数字信息的整合资源、加强用户研究、强化用户的服务互动、加强图书馆信息服务的协作发展应该成为信息服务整合新的研究领域。^②随着国内相关机构对政府信息服务整合平台的建设,我们亟需从理论上回答与此有关的基本问题。周毅(2009)在借鉴了关于信息资源整合相关理论成果的基础上,对中国政府信息服务整合平台的建设问题进行了进一步的探索。他提出服务整合平台建设过程需分步实施的策略、服务整合平台构建的政策保障策略和主体的优先选择策略。^③翁和永和郁笑春(2011)论述了信息资源与信息服务整合的必要性,探究了信息资源整合和信息服务整合的环境问题,指出了信息资源和服务整合中所存在的问题,并结合相关案例进行了深入细致的分析,提出了信息资源与服务整合的发展方向和应对策略。^④刘昆雄和李游(2011)以长株潭公共图书馆为例,提出要在两型社会的建设中发挥出应有的作用,就要在资源、人才和技术平台方面进行深入的整合,借此满足两型社会建设中对于信息的要求。^⑤李广建和王巍巍(2013)认为在用户日常生活中遇到的,并和政府公共服务相关联的生活事件来整合服务的方法被称为生活事件法,这种方法的出现改变了仅仅从信息资源属性的视角组织资源的情况,开始转变为以用户需求为中心。他们深入研究了这种信息整合的方法。^⑥

等级制和网络式是组织结构的两种主要模式,据此对文献进一步进行梳理。下面以等级制为例进行分析。范绍庆(2005)谈到西方国家自20世纪70年代兴起行政改革浪潮,官僚制受到了前所未有的激烈抨击。但是,以科学观念、法治观念和契约观念为代表思想的官僚制精神并没有因为行政改革中对其的批判而被抛弃,甚至可以理解为官僚制精神在某种程度上的进一步扩展延伸。而中国正处

① 林泽斐. 基于 OpenAPI 的图书馆社会网络服务整合平台构建[J]. 图书情报工作, 2012(9): 105-109.

② 张为华. 论复合图书馆时代的信息整合[J]. 新世纪图书馆, 2009(5): 61-63.

③ 周毅. 论政府信息服务整合平台的构建[J]. 情报理论与实践, 2009(12): 51-55.

④ 翁和永, 郁笑春. 从现状看我国信息资源整合、信息服务整合战略和发展方向[J]. 图书情报工作, 2011(19): 63-67.

⑤ 刘昆雄, 李游. 面向长株潭两型社会建设的公共图书馆信息服务整合研究[J]. 高校图书馆工作, 2011(6): 63-65.

⑥ 李广建, 王巍巍. 基于生活事件的信息整合方法及其应用[J]. 图书与情报, 2013(6): 32-40.

于从传统社会向现代社会转型的历史性时期,处于官僚制发展不足阶段,官僚制精神缺乏。因此,他提出了中国行政组织文化的重建设想,论述了在价值取向、思想资源和评价标准上的困境,并提出了重建组织文化的具体做法。^①张康之(2008)提及官僚制组织虽然是在工业化社会背景下成功运作的一种组织形式,但它却是一个等级化的组织。官僚制组织的等级化模式虽然与自由、平等的政治文化相悖,却又必须存在于组织管理之中。在走向后工业社会的过程中,官僚制组织的等级化模式将被扬弃,它的控制导向也会因社会现实的复杂性和不确定性而成为不可能,后官僚制时代将是合作制组织的时代,合作制组织将取代官僚制组织而成为一种主导性的社会组织形式。^②苗俊玲(2013)认为官僚制组织是工业社会中最为普遍应用的一种组织模式,对效率的追求是其极大的优势,但随着社会环境的不断变化,在后工业社会中,尤其在网络社会的影响下,官僚制组织先前通过强化自身的方式规避外来环境的影响已经不能适应社会的发展与管理,所以官僚制组织如何应对网络公共舆论便成为一种困境。她最后提出,为应对这种困境,官僚制组织必须以开放的姿态与合作的方式进行管理。^③董健和李兆友(2014)认为,现代官僚制度虽然饱受争议,但其仍然能够在某些程度上适应社会的发展。官僚制组织作为新时期中国行政改革的目标和一种全新的政府治理模式,他们认为服务型政府的建设离不开现代官僚制度的支持,其中主要包含了服务型政府中服务者队伍的建设,服务型政府的服务供给制度,服务型政府的服务质量评估制度等内容。他们认为现代官僚制度在服务型政府的建设过程中仍将发挥重要作用,最后提出认真反思现代官僚制度在服务型政府建设过程中的价值将有助于推动中国服务型政府建设的进步和发展的观点。^④

本书再以网络式组织结构为例进行分析。周艳和童勋(2005)分析了在知识经济的条件下,网络组织的兴起及其产生的主要影响。他们认为,在信息传播、人员激励以及推动创新等方面,网络组织都要优于传统的等级制组织结构,因而组织内部的结构会出现网络化的倾向。他们分析了组织内网络产生的效应和组织间网络产生的效应,提出未来的市场竞争更多表现为网络与网络之间的竞争。^⑤何冰(2006)认为随着新经济时代的到来,传统科层组织已经不能适应外部环境的

① 范绍庆. 官僚制精神与中国行政组织文化的重建[J]. 行政论坛, 2005(1): 72-76.

② 张康之. 论官僚制组织的等级控制及其终结[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2008(3): 5-11.

③ 苗俊玲. 论信息技术对官僚制组织沟通的维护[J]. 行政论坛, 2013(6): 25-29.

④ 董健, 李兆友. 服务型政府建设中的现代官僚制[J]. 社会经理理论月刊, 2014(5): 153-157.

⑤ 周艳, 童勋. 网络组织的发展趋势[J]. 科学与管理, 2005(3): 31-32.

变化和内部有效的沟通,于是具有规模经济和高度灵活性的网络组织应运而生。他们提出网络组织可以带来实现规模经济扩张、共享网络资源、降低交易成本、实现优势互补和扩大信息来源五个网络利益,可以实现提高经营弹性,分散经营风险的目的。^①林雄弟(2007)首先分析了等级制模式下的政府间关系和网络模式下的政府间关系,进而提出信息技术的发展需要政府压缩层级、市场经济发展的内在需求和复杂的政府事务推动政府间的横向合作,他们分析了市场失灵要求网络化的治理模式是中国政府间关系从等级制向网络式转变的原因,最后提出了政府间关系的调整需要简化政府间的层级结构、实现中央向地方的合理分权、加强地方政府间的横向合作、实行网络合作治理等,这四方面的内容为等级制向网络式转变的路径。^②

上述研究为探讨地方公共服务组织结构变革提供了坚实的理论素材与实证资料,但尚存在如下几个方面的不足。

第一,研究视角单一。没有把制度层面的网络服务整合视角和技术层面的信息服务整合视角结合起来研究。在已有的研究中,都是对纯粹的制度层面的服务整合或纯粹的技术层面的服务整合进行研究,没有将二者进行结合,缺乏整体性的思考与探索,视角过于单一。

第二,缺乏具有深度的纵向案例和多案例分析。已有的研究主要采用以单个案例分析为主的研究方法。纵向案例和多案例研究能够较好地对事物进行深层次的剖析,适合于探索事物在某一段时间内的发展与变化,具有相对较强的稳定性与实践性,对于案例研究有着不可替代的作用。但已有关于服务整合的文献中,纵向案例研究的方法还处于空白状态。

第三,缺乏对地方公共服务组织结构变革理论模式的总结。现有研究仅仅对某个案例进行事实上的介绍或理论上的分析,没有总结出中国地方公共服务组织结构变革的基本模式与规律,只能通过现有研究离散化了解公共服务组织结构变革的基本情况。

本书弥补了这一不足,对地方公共服务组织结构变革的模式进行了规律性的总结与理论上的提升,为政府组织结构变革注入了体系化、综合化的研究思想。

① 何冰. 网络组织的兴起及其利益分析[J]. 科技信息, 2006(11): 18.

② 林雄弟. 政府间关系调整的一种新视野: 从等级制模式到网络模式[J]. 南京财经大学学报, 2007(1): 15-17.