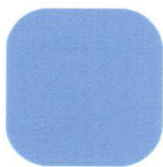


公共服务的组织与分工

——81890制度结构分析

Gonggong 许义平 著
Fuwu de
Zuzhi yu Fengong



 中国社会科学出版社

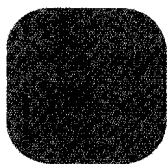
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

公共服务的组织与分工

——81890制度结构分析

Gonggong
Fuwu de
Zuzhi yu Fengong

许义平 著



图书在版编目(CIP)数据

公共服务的组织与分工:81890 制度结构分析 / 许义平著. - 北京:
中国社会科学出版社,2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3633 - 4

I. ①公… II. ①许… III. ①社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 153443 号

书 名:公共服务的组织与分工:81890 制度结构分析

著 者:许义平

责任编辑:向 飞

出版发行:中国社会科学出版社 **邮政编码:**100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号

电话:编辑部:(010)66016392

销售部:(010)66026806 (010)66030260

(010)66020531 (010)66060275

网 址:www. shcbs. com. cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:140mm × 203mm 1 / 32

印 张:7.5

字 数:180 千字

版 次:2011 年 8 月第 1 版

印 次:2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

目 录

绪 论	(1)
第一节 关于 81890	(1)
第二节 研究的目的、意义和理论分析工具	(2)
第三节 本书的重要概念	(5)
第四节 本书的新见解	(6)
第五节 三个基本判断	(8)
1. 81890 的相关与不相关	(8)
2. 81890 的可及性和不可及性	(10)
3. 81890 的例外与不例外	(11)
第六节 本书的结构	(13)
 第一章 81890 服务的相关属性	(15)
第一节 关于服务的一般特征	(15)
1. 服务是一种过程，是生产与消费合一的过程	(16)
2. 服务使用的不可重复性	(16)
3. 个性化过程	(16)
4. 空间上的限制性	(17)

5. 具有排队和拥挤现象	(17)
第二节 公共服务与私人服务的区别	(18)
第三节 81890 服务的特殊属性	(20)
1. 间接性	(20)
2. 混合性	(21)
3. 边界条件	(23)
第二章 81890 与社区服务	(26)
第一节 社区服务的发展阶段	(27)
第二节 社区服务的类型和基本特征	(31)
1. 社区服务的类型划分	(31)
2. 社区服务类型的基本特征	(35)
第三节 社区服务的失灵与矫正	(38)
1. 社区服务失灵的表现及原因	(38)
2. 社区服务平台的功能与规模问题	(40)
3. 81890 的建立——社区服务体系的结构性变革	(42)
第三章 公共经济分析框架下的 81890 制度结构	(44)
第一节 服务提供中的三种失灵	(44)
1. 市场失灵	(44)
2. 政府失灵	(46)
3. 志愿失灵	(48)
第二节 公共服务生产体制	(52)
1. 公共经济	(52)
2. 多中心秩序的理论和方法	(54)

第三节 81890 的制度结构	(56)
1. 81890 究竟是什么	(56)
2. 各个主体功能的衔接与互动	(59)
第四节 作为公共经济的社会工作制度	(61)
1. 社会工作制度的社会功能	(61)
2. 定位于公共经济的社会工作制度选择	(63)
 第四章 分工专业化的演进	(68)
第一节 超边际分析方法	(68)
第二节 交易效率与生产力分工水平	(71)
第三节 消费—生产系统的循环模式	(74)
 第五章 二次分工中的组织创新	(89)
第一节 公共物品及其特征	(89)
第二节 81890 服务供给模型	(93)
第三节 81890 的二次分工机理	(97)
第四节 复合组织在二次分工中的作用	(101)
第五节 复合组织个案的延伸考察	(107)
1. 基层社会公共服务分工网络	(108)
2. 居家养老服务体系中的复合供给模型	(111)
3. 社会公益项目创投机制	(115)
 第六章 信息的交换与生产输送	(117)
第一节 家政服务市场中的信息搜索成本	(118)
第二节 信息的生产方式	(121)
第三节 两个社会难题的信息化解决方案	(123)

1. 失物招领问题	(123)
2. 居家老人安全求助问题	(125)
第七章 信用共同体的构成	(127)
第一节 信用与社会成本	(129)
第二节 基于制度和信誉的信用	(130)
第八章 81890 服务供给的效率分析	(165)
第一节 81890 在效率方面的优势	(165)
第二节 81890 系统建立前后的成本分析	(167)
1. 企业的成本分析	(167)
2. 政府的成本分析	(169)
3. 市民的成本分析	(170)
第三节 81890 系统建立前后的收益分析	(170)
1. 企业收益分析	(170)
2. 政府收益分析	(172)
3. 市民收益分析	(174)
第四节 81890 系统建立前后的成本—收益比较	(175)
1. 成本—收益变化的定性分析	(175)
2. 收益—成本变化的定量分析	(177)
第九章 81890 服务的信息化支持与信息化特征	(179)
第一节 信息技术对 81890 的贡献	(179)
1. 社会需求分析	(179)
2. 服务系统的科学管理	(214)

3. 服务资源的优化配置	(217)
第二节 信息化与规模效应	(217)
第三节 云服务	(219)
1. 云服务的建构方式	(219)
2. 云服务的特征	(220)
参考书目	(222)
后记	(229)

绪 论

第一节 关于 81890

“81890”是宁波市海曙区政府在 2001 年 8 月建立的一个市民求助平台，是“拨一拨就灵”的谐音。81890 以让公众感到最便利的方式，在无所适从情况下寻求帮助的信息服务平台。服务平台通过热线电话（81890）和中国 81890 服务网站，为人们在生活中遇到的琐碎的、不规模的、个性化的需求，提供高效优质的服务，极大地方便了市民生活，同时又促进了生活服务业的快速发展。81890 提供每周 7 天，每天 24 小时的全天候服务。自建立至今，已发展成储存服务信息 370 万条，日均电话求助 3000 件、网站流量 20000 人次的大规模的社会服务网络。81890 服务平台建立近 10 年来，已经处理、转接各类求助事项 459 万多件，网站点击量 4060 多万人次，内容涉及市民生活的方方面面。对于求助电话，81890 都尽量给予帮助，有的通过 81890 庞大的数据库，当即告知求助者所需要的信息，有的通过政府部门及服务企业解决求助者的问题、满足求助者需求。为了向公众提供快捷的人性化服务，81890 坚持对所有求助电话都由接线员接听。方便、快捷的方式在为公

众提供服务信息的同时，也为政府和服务企业及时了解民情、本部门工作状况以及市场需求提供了渠道和窗口。市民在经历了一个从不熟悉到逐步了解的过程后，已经逐步形成了有困难找 81890 的局面。通过 FZERO 调查机构连续四年（2005 ~ 2008 年）的有关宁波市社区 1000 户住户满意度跟踪调查显示，其中涉及 81890 的求助服务，住户的满意率始终保持在 98% 以上，其中 2007 和 2008 两年达到 99% 以上。81890 的服务得到了市民的高度肯定和社会的普遍认可，成为在全国有一定知名度的服务品牌和服务模式。先后获得了“全国五一劳动奖”、“中国城市管理进步奖政府创新奖”、“浙江省改革开放 30 年百件典型事例”等 90 多项荣誉。

解决服务需求与服务供给信息不对称以及对提高服务信用度的解决方案，从而为人们提供便捷而可靠的服务，构成了 81890 服务的基本模式。所谓 81890 服务模式，最早由新闻界提出。2002 年 11 月 10 日，《人民日报》以《实践“三个代表”重要思想，扎实做好为民服务大文章》为题，全面报道了 81890 服务的开展情况，并第一次使用了 81890 服务模式这一提法，随后被国内一些社会学、经济学方面的专家、学者所关注，继而认可和沿用。中国家庭服务业协会于 2002 年，商务部于 2004 年、2007 年、2009 年分别向全国推广宁波 81890 服务模式。

第二节 研究的目的、意义和理论分析工具

作为地方政府的实践活动，问题取向是 81890 规划者的初衷。近 10 年来，81890 之所以能够解决公共服务供给中的诸

多问题，成功的实践背后必定隐含有一个极其令人激动的秘密。从美学角度而言，这类似于原子内部或 DNA 分子结构内部的奥秘，破译这个奥秘是本书关注的焦点。这样的努力是一个价值取向的问题，是理论层面的分析，是推动进一步实践活动的需要。

我集中想的问题是：在 81890 服务网络中，追求不同目的各个组织、个体是被什么力量长期维系在一起的？什么因素决定了 81890 能够有如神助，作出快速、有效的反应？问题或许还可以这样的方式提出：这种看似复杂无比、日复一日数量巨大的需求，是怎样在 81890 这里进行有效、有序生产的，并做到既让几乎所有的需求者满意，又让规划方和生产者实现自身的价值？这些年来，我一直受到自己关心的问题的牵制，试图在理论上给出一个有说服力的解释。

81890 究竟是什么？经济学的方法强调市场机制的企业为主体，认为人们追求自己的个人利益就可以实现社会福利最大化；而社会学的方法强调自主自治，以社会组织为主体；福利经济学则一般化地认为私人物品应该由市场来处理，公共物品则由国家来提供。

这些理论工具都无法对 81890 丰富多彩的实践作出令人信服的解释，某种程度上甚至是牵强的，对 81890 的认识似乎有些支离破碎。

实践远远地走在了理论的前面。揭示 81890 服务的本质，有助于帮助人们认清公共服务发展过程中的社会事实，更习惯和更好地进行公共服务制度的选择，这是本书的目的。

本书以公共服务制度结构理论为主线，辅之于其他理论和方法，通过对 81890 制度结构的分析，提出以认识我国公共服务体制和内在机理的理论分析工具。

20 世纪 70 年代中期，美国印第安纳大学成立了政治理论与政策分析研究所，以埃莉诺·奥斯特罗姆教授为首的一个学术群体专门从事地方公共经济的研究工作，提出了一整套公共经济和公共服务的概念和理论系统，为公共选择和制度分析的传统作出了举世瞩目的贡献。埃莉诺·奥斯特罗姆因此于 1997 年获得美国赛德罗政治经济学奖，2009 年获得诺贝尔经济学奖。

公共服务制度结构研究的是地区公共经济，也称公共经济理论。将公共服务的提供者和生产者分开，由提供者去选择服务生产者，是公共经济分析框架的核心要义。这种多种选择的服务生产方式，完全改变了过去各组织相互弥补失灵的思路。公共经济是否有效率的关键，在于能否在公共服务的领域造就类似市场竞争的局面，即允许多个生产者以及可替代的服务提供者存在，形成服务的提供者以及生产者的替代市场。埃莉诺·奥斯特罗姆认为由多中心秩序构成的公共服务体制，可以形成公共经济的竞争机制。所谓多中心，在公共经济里特指由分级的、上下互动的公共经济的参与者构成的一种秩序或者体制。

公共经济的理论形式，给出了分析 81890 的逻辑通道。这一理论分析框架不仅可以解释 81890 在公共服务供给中的功能作用、行为方式，而且对其他更广泛的公共服务实践都可以给出一个形式化的理论分析，从而引发出更多的制度创新空间，促进公共服务生产力的发展。这也是本书研究的意义所在。

第三节 本书的重要概念

公共经济：公共经济与市场经济相对，由规模不一的集体消费单位构成，这些单位通过安排集体物品的生产，管理集体物品的使用者范围、用途的类型，以及分配集体物品来提供服务。将服务提供者和生产者分开，是公共经济与市场经济的主要区别。在纯粹的市场经济中，不必区分供给和生产，消费者与生产者之间只是单一的相互需求、相互提供的关系。公共经济的焦点则主要针对组织之间的分析层次，即供给组织和生产组织这两类常规组织之间的关系。

集体消费单位：公共服务是消费者共用的服务，其消费难以排他或排他的成本昂贵，所以，组织公共经济的困难首先在于经济关系的消费方面，消费者个人不通过集体消费单位的安排和提供，就无法获得这种服务。公共经济与私人经济、公共服务与私人服务不同的运作规律，体现在公共经济必须经过集体消费单位这样一个中介，才能将社会资源转化为个人可以享用的公共服务。公共服务的共性与排他性使得消费的寻求必然是集体性的过程。因此，这种公共服务寻求、决定安排、监督某种公共服务生产和分配的代表集体消费需求的机构或管辖单位被称为集体消费单位。代表集体消费需求的机构，其中大都是各种层级的政府单位，由它们做出与消费、融资、安排物品和服务的生产与监督有关的决策，以满足公众的需求，并不需要自己直接生产。

多中心秩序：所谓多中心，也称为无中心，在公共经济里，特指由分级的、上下互动的公共经济的参与者构成的一种

秩序或者体制。这是在政府秩序与市场秩序之外的实现公共治理的第三条道路。多中心治理结构与集权和分权结构相反，可为公民提供机会，创建多个治理组织，使供给者角色不会只由政府单位垄断。多中心秩序下的政府组织首先是一个供给单位，它可能组建自己的生产单位，也可能选择与其他部门的政府单位或者私人企业、非营利组织签订合同，多样化的生产者的选择使得生产过程的每个环节可能形成多样化的规模经济。

公共服务消费者：公共服务的消费者也称需求方，系直接接受公共服务的集体消费单位的居民。所有的公共服务生产都需要接受服务的消费者的积极投入。所以，消费者也是公共服务的重要的协作生产者。

公共服务生产者：公共服务生产者是接受服务提供者的委托，为消费者提供操作服务的机构或者机构的组成部分。在公共经济中，生产者的种类要比提供者多很多。所有的公共服务生产者都为付费购买公共服务的集体消费单位生产公共服务。

公共服务提供者：具有决定公共服务供给能力，并且实施提供功能的组织者称为公共服务提供者。服务提供者的行为也可以视为在服务消费者和服务生产者之间进行的带有中介性的活动。

第四节 本书的新见解

在本书的研究中，将 81890 服务视作公共经济体系的一个组织与分工网络，一个由规划方、从规划方体内裂变出来的服务提供者、数量巨大的服务生产者以及由需求方共同参与服务

生产的公共经济的组织与分工网络。

研究在三个方面同时进行：81890 的制度选择模型；实证检验；对 81890 公共经济组织与分工网络产生重大影响的因素。

研究认为，埃莉诺·奥斯特罗姆教授的公共经济理论所包含的多中心治理同样适用于解释我国公共服务的实践活动。公共经济在中国发展的可能性究竟在哪里？81890 的成功，表明在政府和市场之外，在我国同样能找到一条“多中心”的道路，研究中涉及的与此相关联的案例使这一观点更有说服力。在各个不同的服务领域建构起一个公共经济的组织与分工网络，对于扩展公共服务的空间、提高公共服务的制度质量和供给水平具有关键性的意义。

研究认为，81890 构建的公共经济的组织和分工网络，实质上是对传统服务业、传统公共服务供给方式进行公共经济的产业化改造，按照服务提供、服务生产、服务消费的分析思路将各个参与主体纳入公共经济的分工体系，由此引发的公共服务供给方式的变革，不是一般的方法问题，而是在建立一个社会公共服务新秩序，这一变革创新了非物质领域社会资源的配置方式，具有先进的生产力意义。

研究认为，组织创新与制度创新是构建公共经济组织与分工网络的核心问题。81890 是公共经济发展中出现的一个高级组织形态，研究发现，在其他的 service 领域同样存在类似的组织，这些组织在公共经济的生产安排中起着枢纽性的作用。对 81890 这类组织的分析，不是从属性出发，而是从功能出发进行深入的实证研究，从而得出这样的看法：公共服务生产的决定因素并不取决于服务生产者的属性，而是依制度的选择而定。从规划方（政府）分离出来的 81890 成为服务提供者的



角色，这一组织创新为公共服务的制度选择创造了更大的空间，使各种生产要素与服务消费发生集群式、交互式的对接，在特定服务领域内产生聚合运动并引致巨大的服务流。

研究认为，公共服务所有生产方式的可能选择都隐含在组织与制度的不同组合。81890 的制度结构不仅使各种追求不同价值的主体能够长期合作维系在一起，而且对提高和促进公共服务的分工水平具有决定性的意义。公共服务的绩效正是服务分工水平的结果，与公共经济生产秩序相对应的 81890 服务分工机制、竞争机制、信用机制，完全可以引入我们正在进行的公共服务实践活动，使公共服务的生产活动更具有活力，并在更广泛的范围成为公共服务生产方式变革的引擎。

我们在哪里？我们要走向哪里？

这是一个变革的时代。在这个时代，我们有很多机会可以改变我们所生活的这个社会，例如 81890。

第五节 三个基本判断

对于 81890 的认识，假如抽掉大量事实材料，抽掉对具体问题的描述，就会显现出由各种观点拼成的图案。其引人注目之处在于：

1. 81890 的相关与不相关

从 81890 的成因分析，81890 并不是从真空中出现的，81890 的出现与政府转型、与服务型政府建设相关。从 81890 的具体运作和服务生产安排方式分析，81890 与作为规划方的政府不相关。

当前我国正处于经济社会转型的关键时期，诸多社会问题

和社会矛盾与公共服务供给不足有着密切联系。政府在社会管理和公共服务方面承担着重要职责。建设服务型政府，为社会提供更多更好的公共服务，是当今社会变革的一个热门议题。

服务型政府作为政府转型的目标，是相对于以往的“管制型政府”、“发展型政府”、“建设型政府”而言的。概括起来，我们对服务型政府的内涵已形成以下一些重要共识：

首先，提出服务型政府的改革目标，是当代中国确立科学发展与社会和谐为新时代主题的重要体现。以往的管制型政府、发展型政府和经济建设型政府在取得重大积极效应的同时，也产生了一系列严重问题。政府不能单纯注重经济发展，必须同时关注经济社会的全面、协调和可持续发展。

其次，服务型政府倡导一种新的价值理念，即以人的需求为中心，以满足社会需求为最高目标，强调公共利益的实现。这一价值理念必然要求以需求为导向，把服务置于中心位置。

第三，服务型政府以公共服务为主线，服务既是政府的基本性质，也是政府的最基本职能，服务型政府体现了政府职能转变的方向。相应地，强化公共服务职能成为服务型政府建设的主要内容。以需求为本位，服务型政府不仅要提供公共产品和公共服务，还要按照公众的意愿和偏好来提供，而不能一厢情愿或强制性提供。

第四，服务型政府建设不仅需要转变政府职能，而且需要创新公共服务体制。政府要改变在社会服务领域大包大揽的做法，发挥在制度创新上的优势地位，建立相应的公共服务分工体制和多元参与的机制。

服务型政府是公共服务能力建设，是不同层级政府都必须面对的普遍性问题。服务型政府建设不仅仅是理念层面，更取决于政府的行动。81890 正是海曙区在政府转型过程中公共服