

公共服务智慧化供给:创新要素与模式构建^{*}

吴克昌 杨修文

(华南理工大学 公共管理学院,广东 广州 510641)

摘 要:完善的公共服务是现代社会的标志之一。智慧城市建设作为未来城市社会发展的方向,在公共服务供给创新中发挥着重要作用。这种创新从本质上使公共服务的供给由非智能的传统供给转向智慧化供给。从智慧城市推动公共服务供给创新的原理出发,公共服务智慧化供给受到供给理念、供给主体、供给制度、资金来源以及信息技术等多方面因素的影响。探析构建智慧城市发展过程中公共服务供给的主要模式,充分发挥信息化、智能化、网络化的公共服务供给方式的优势,提供多层次、宽领域、高水平的公共服务是未来公共服务发展的一个重要方向。

关键词:智慧城市;公共服务;供给模式;多主体供给

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5981(2014)01-0089-06

一、问题的提出与相关文献梳理

2011年,中国人均GDP达到5414美元,排名全球第89位,进入中等偏上收入国家行列^①。发达国家经验显示,今后几年中国将面临社会矛盾增加、社会经济停滞等困难,解决这些困难客观上亟需政府职能转变,以更优质高效的公共服务供给来缓解调和复杂的社会利益关系,提高公共服务供给效率,促进供给的公平性,为中国社会经济转型攻坚、提升公民幸福感提供有效的体制保障。

近年来,中国政府在推动完善社会公共服务发展上作出了一些有益的探索,政府工作重心也从单纯地注重经济发展逐渐向推动经济发展与关注民生改善并重转移。然而,政府在提供公共服务中存在的问题也不容忽视:一是居民日益增长的公共服务需求与公共服务供给总体不足、供给效率及质量低下之间存在矛盾。国家统计局发布的数据显示,2010年中国财政支出中用于国防、公共安全、教育、医疗、社会保障等公共服务方面的支出额为46947.

63亿元,占财政总支出的52.2%,与其他国家或地区60%-70%的平均水平相比有一定差距^②。这是一方面。另一方面,在庞大的行政支出背景下,全国各地“上学难”、“看病难”事例却屡见不鲜。二是政府职能转变的迟缓与市场经济社会对政府服务要求之间的冲突。政府在经济的宏观调控上表现出强大的力量,尽管这种力量的运用并不总是表现得得当和有效;但在调节公共服务供给均衡性上却表现出无力,以致造成在养老、教育、医疗、公共交通等许多领域的公共服务在不同人群、不同区域之间的不均等,引发社会强烈的不公平感。

为了应对城市社会面临的一系列问题,公共服务供给模式创新被提上议事日程。十八大报告指出,要“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,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”^[1]。笔者认为,促进城乡一体的基本公共服务体系建设和公共服务供应水平的均等化,不仅需要公共服务供应理

^{*} 收稿日期:2013-08-12

作者简介:吴克昌(1963-),湖南涟源人,博士,教授,华南理工大学公共管理学院院长,研究方向为政治学。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国城市社会来临与智慧城市设计及发展战略研究”(编号:11&ZD154);亚热带建筑科学国家重点实验室开放基金项目“智慧城市的公共服务供给模式创新研究”(编号:2013KB07);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“网络时代政府服务模式创新研究:从碎片化服务到一站式服务”(编号:x2ggD2118830)阶段性成果。

① 数据来源《中国统计年鉴2011》。

② 数据来源《中国统计年鉴2011》。数据所指的用于公共服务方面支出项目包括:一般公共服务、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护、住房保障支出等。

念、制度和政策的创新与公共财政资金的大幅度投入,更需要公共服务供应方式的创新以保证公共服务品质和效能的不断提升。公共服务供应“智慧化”是公共服务供应方式创新的一个重要方向,也是提高有限公共财政资金使用效能和公共服务品质的一条有效途径。

“智慧城市”理念的初衷正是契合了城市现代化发展的背景与特征,即“充分运用信息技术和通信技术手段感测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息,对于包括民生、环保、公共安全、城市服务、工商业活动在内的各种需求做出智能的响应,为人类创造更美好的城市生活”^[2]。基于以上 IBM 公司对于智慧城市愿景的阐述以及学者们对于智慧城市的不同观点,结合本文研究内容及我国智慧城市建设实践,笔者认为“智慧城市”是基于现代信息网络技术,将城市的各种人和物联接为一个既有自主决策和行动能力,又受控制的一体化系统,使城市的管理、生产和生活过程(城市的控制和运行过程)智慧化的新型城市形态。因此,智慧城市理念的实现过程或者说智慧城市建设的过程也就是使城市的各个领域的运行、各个主体的活动、各个层次的控制智慧化的过程。

公共服务供给作为政府管理的基本职能之一,在智慧城市以及政府管理智慧化背景下,公共服务供给的智慧化既是政府管理智慧化的构成部分,是智慧城市发展的外部性要求,也将成为推动智慧城市建设和政府管理智慧化的力量。公共服务的智慧化供给是在智慧城市的建设过程中,结合公共服务历史供给规律,通过“智慧化”地分析供给事件,辨析供给价值,处理不同价值问题的公共服务供给方式。它主要表现为信息技术(ICT 技术)应用于政府提供公共服务的过程,政府部门依托网络信息平台了解公民公共服务需求,公民则通过网络信息平台直接获取资讯、商品等公共服务产品。作为智慧城市建设研究的一个重要维度,智慧的公共服务体系与智慧的基础设施建设协同推进了智慧产业的发展,促进智慧的城市管理,打造智慧创新的平台。

文章将在研究公共服务供给模式的基础上,结合智慧城市发展的现状,探讨我国公共服务供给的智能化模式,借助这一模式,以多元的供给主体,畅通的供给环节,优质高效的供给水平,来促进我国整体公共服务水平的提升。

国外学者对于公共服务智慧化供给模式创新研究主要集中在以下几个方面:(1) 政府流程再造与

网络技术创新对于政府职能转变的重要影响。K. B. C. Saxena 和 A. M. M. Aly 认为,经济社会的发展带来社会管理难度的增加,政府在社会管理及服务的过程中难免出现困境,政府流程再造和网络技术的创新能够帮助政府走出这些困境。Ho 和 A. T. - K. 认为政府流程再造与网络技术创新在为政府提供公共服务的过程中具有主动性^{[3]434-444};(2) 网络技术对于公共服务供给作用的研究。Schelin 认为,区别于信息技术仅仅被用来提高大量事务处理的效率,网络技术为政府提供公共服务提供了新的方式与契机。

近年来,随着对电子政府研究的进一步深化,我国学者关于作用于公共服务供给领域的电子政务以及网络技术的研究文献逐渐丰富,研究内容主要包括以下几个方面:(1) 电子政务作用于公共服务供给的意义研究。张成福认为,电子化政府的建立就是为了给公民提供方便、快捷、高质量的公共服务^{[4]4-12}。周宏仁认为信息技术的梳理与协调有助于推进政府部门职能的转变和机构的调整^[5]。(2) 电子政务作用于公共服务供给的模式研究。孙柏瑛等认为政策网络治理是公共治理的新途径,在多元化的社会活动中,政府必然需要寻求新的治理理念、服务观念,与企业、公民形成良性互动关系,以求得“政府失灵”、“市场失灵”背景下的新发展^{[6]106-109}。任志宏等从公共管理方式变革和治理的角度讨论环境治理的方式。他们认为近年来,随着环境管理水平的上升,政府提供公共服务的手段也从命令与控制市场逐步变为沟通和信息手段,这为政府实现其职能提供了新的机会和选择。同时,他们依照公共治理新模式有关市场化运作、主体多元化、治理网络化和层级化以及注重沟通与协调等特点,将环境治理的新工具分为三大类^{[7]92-98}。张锐昕等认为一站式政府的逻辑框架应该基于“前台—后台”的功能来设置^{[8]2-12}。(3) 电子政务作用于公共服务的问题研究。刘家真指出,电子政务工程存在高投入、低回报的特点,并提出了新一轮的电子政务发展战略^{[9]55-58}。刘桂珍等认为我国电子政务作用下的公共服务存在服务对象不均等化、整合度不高、资源重置、公共服务电子化完备性不够等问题^{[10]47-51}。

总结国内外学者针对电子政务等相关信息网络技术作用于公共服务上的研究成果,多角度的研究方向为智慧城市与城市公共服务供给创新提供了理论及技术性指导,但是研究比较分散,缺乏深入的分析,没能为智慧城市理念作用于促进政府职能转变,

提高公共服务供给水平提供可行性方案。

二、公共服务智慧化供给的界定

公共服务智慧化供给,是将智慧城市理念与公共服务供给模式创新相结合,以信息化和现代化推动政府职能的转变,为政府公共服务供给能力的提升以及供给方式的创新提供技术化平台的现代化公共服务供给模式。公共服务智慧化供给应从以下几个方面理解:

(1) 供给主体的多元性。公共服务的智慧化供给由多个主体相互独立完成,各主体之间利用信息化手段进行沟通调节,在社会供给规则中选择彼此适应、有利于发展的归属关系。

(2) 供给决策的科学性。公共服务智慧化供给决策是在充分积累与认识历史经验的基础上,通过对外围环境的智能化分析而形成的。它是与公民需求相匹配的,使公民不拘泥于低层次的静态网页浏览或动态信息发布,而是提升到业务处理和定制个性化服务层面上来,从而真正参与到整个公共服务供给决策过程中。科学化的信息广泛获取改变了传统的自上而下的决策方式,将公共服务供给决策置身于透明的决策平台上与科学的决策流程中。

(3) 供给保障的平衡性。在传统的公共服务供给模式中,政府与市场之间存在着公平与效率的博弈关系。如何保障效率与公平之间的平衡,是创新智慧城市公共服务供给模式的又一关键问题。智慧城市信息技术的提升与广泛应用为公共服务供给提供了透明的程序和规则、确保了市场竞争的公平性、对供给过程进行科学的监管,同时对政府、市场或第三方组织的供给进行调节互补,从而为公共服务供给提供良好的保障机制,也提升了公共服务供给的效率。

(4) 供给评估的制度性。公共服务智慧化供给评估机制以强大的信息系统为依托,以严格标准的制度为基础,目的在于对公共服务的供给现状进行描述,促进未来的公共服务供给发展。

三、公共服务智慧化供给的创新要素

西方国家对于公共服务供给的研究起步较早,大致经历了“严格管制型—自由放任型—整体协调型”三个阶段,“整体协调型”供给模式阶段是结合前两个阶段公共服务供给现状,以协同理论和无缝隙政府理论为基础发展而成,它提倡公共服务供给模式旨在整合社会资源以解决与人民生活相关的问题,着眼于不同利益主体对于公共服务的不同需求,为调和西方国家经济社会矛盾起到了不可磨灭的作

用。总结西方国家公共服务供给的成功经验并结合我国智慧城市发展的特点,笔者认为,智慧化的公共服务供给模式在供给理念、供给主体、供给制度、资金来源以及信息化程度上都呈现出与传统公共服务供给模式不同的特点(如下表1),这些因素相互作用(见下图1),共同决定了智慧城市的公共服务智慧化供给模式。

表1 公共服务智慧化供给模式与传统公共服务供给模式的区别

	供给理念	供给主体	供给制度	资金来源	信息技术
传统的公共服务供给模式	全能政府	单一化	职责不明晰低效	单一拨付	简单的信息存储与提取
公共服务智慧化供给模式	有限政府	多元化	职责分明提供合理预期	多头供给	全触式信息分析与获取

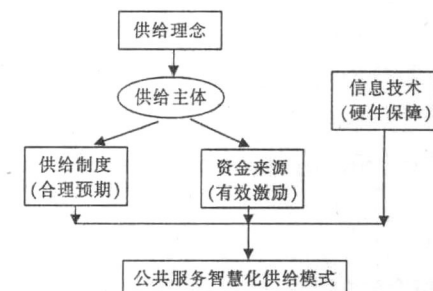


图1 公共服务智慧化供给模式中各影响因素间的关系

1. 供给理念对公共服务智慧化供给模式的影响

公共服务供给理念在很大程度上决定了公共服务由谁来提供、遵循什么样的制度安排、采取什么样的具体供给方式等。在公共服务智慧化供给理念下,政府在意识到自身公共服务供给总量与供给能力不足的同时,能够从主客观原因出发,重新合理界定自身职能。政府在充分了解各供给主体利弊的基础上,从整体的角度权衡自身能力以及职权界限,从自己不该做、做不好的领域退出,充分发挥市场与社会团体的作用以弥补其自身不足。智慧化的公共服务供给理念影响着政府职能由传统的“全能政府”向“有限政府”转变,供给模式也由传统的“直线型”供给向“合作式”供给转变。

2. 供给主体对公共服务智慧化供给模式的影响

“多中心理论”从经济理性人的角度说明了在公共服务的供给中,多元化的供给主体对于“秩序”与“效率”的重要性。公共服务智慧化供给主体的多元化包括两个方面的涵义:从横向上来说是指在公共服务供给过程中,政府、市场和社会三重要素共同制约,协同供给;从纵向上来说,是指区域经济一体化背景下的多行政区域合作供给。智慧化的公共服务供给主体的多元化影响着智慧化的公共服务供

给制度以及资金来源,从而进一步决定了公共服务的智慧化供给模式。首先,多头资金来源能够强化公共服务各供给主体的责任意识。公共服务供给的资金来源决定着公共服务由谁提供、由谁生产、是否需要融资等方面的问题。单一由中央政府拨付、地方政府执行的公共服务财政供给方式对于地方政府公共服务供给行为缺乏激励作用。因而在智慧化的“多元”公共服务供给主体的背景下,从公共服务供给执行者的角度出发,地方政府如何平衡调节公共服务供给各主体与公共服务供给资金来源之间的关系,对于智慧城市公共服务供给模式有着重要影响。其次,健全的公共服务供给制度是公共服务智慧化供给模式的保障因素。制度经济学研究表明:制度是经济增长的核心要素。制度的不明晰与缺失会导致公共服务供给过程中供给主体职责不明晰、供给范围重叠等多重问题。健全的公共服务供给制度能够为公共服务的智慧化供给提供确定性预期,从而提升政府公共服务供给能力、降低公共服务供给成本。智慧化的供给主体推动公共服务供给向一体化转变。

3. 信息技术对公共服务智慧化供给模式的影响

公共服务的智慧化供给模式是在信息技术发展的大背景下形成的。信息技术对于公共服务智慧化供给模式的影响体现在:首先,它改变了传统的直线型公共服务供给方式,扁平化原有的公共服务供给组织,削弱了公共服务供给决策者与执行者甚至是需求者之间的严格界限。韦伯在他所设计的科层制组织中强调了“金字塔顶端”的人所掌握的“足够信息”对于合理决策的重要性。信息技术的发展改变了科层制“层层上报”的信息传递模式,在节约公共服务供给行政成本的同时使决策变得更加理性。其次,信息技术发展带来的透明化的公共服务供给平台解决了公共服务供给过程中信息不对称的问题,使得多元主体供给与公众参与“逆向选择”供给变为可能,将公众利益偏好注入公共服务供给决策中去,有助于加快政府职能的转变。再次,信息技术的应用将大幅度提高公共服务供给的效率和质量。信息技术使得公共服务响应的速度提高,管理和服务的自动化和智能化使传统的“人工”服务转变为自动化的“智能”服务,管理和服务更加精细化、个性化、高效化和优质化。公共服务供给过程中信息技术的提升与应用使得全触式公共服务供给变为可能。

四、公共服务智慧化供给的模式构建

20世纪70年代爆发的经济危机使得以萨缪尔森为代表的凯恩斯主义政府主导理论受到严厉批判,因而引发的公共服务供给模式创新浪潮影响着世界各国政府公共服务供给模式的演变。目前各国政府的公共服务供给模式虽不尽相同,但总体上可以分为三种:以美国和英国为代表的市场导向模式、以欧洲为代表的社会福利模式和以东亚为代表的政府干预模式^{[11]38-41}。不论哪种公共服务供给模式,政府、市场和社会都在其中发挥着各自独特而重要的作用。

随着城市化进程的加快与公民民主化诉求的增强,政府越来越深刻地意识到,电子政务作为我国信息化建设的重要部分,其所含有的“技术权力”特质决定着未来社会的发展方向。“智慧城市”正是在这种新的信息技术的推动下,将全球物联网、新一代移动网络、互联网等相结合应用环境下的社会形态。近年来,随着城市经济的不断发展、智慧城市建设的不断深入,我国公共服务智慧化供给模式呈现出以下趋势,这些趋势也成为发展中的公共服务智慧化供给模式的基本特征:

1. 合作式供给

20世纪80年代末,来自兰德公司的报告从政府和非政府两个角度说明了无论是完全的政府抑或是完全的市场都是不完美的,严格的规制导致效率低下,完全的市场化不能解决公平问题,必须对其进行权衡。政府、市场、社会三方中任何一方都不可能在智慧化的公共服务供给模式中占绝对的主导地位,因而智慧化的公共服务实行合作式供给模式,均衡化供给意义彰显。

从效率的角度出发,智慧化的公共服务供给模式引入了市场机制,市场化改变了传统的政府直线式主导供应的模式,而转为大多由国有企业或私人部门承担。值得注意的是,这种改变并不意味着这些企业或部门拥有公共服务提供机构的所有权,事实上,政府部门只是与私人部门共享这些所有权。在公共服务的生产上,公共服务智慧化供给抛开了之前完全由政府以及国有企业包揽的模式,转为公共服务生产外包,政府通过政府门户网站以更透明的方式进行项目招投标、更科学的手段对投标者进行审计监察,或是在互联网平台上与公民进行互动,将选择权交回公共服务受用者(图2)。

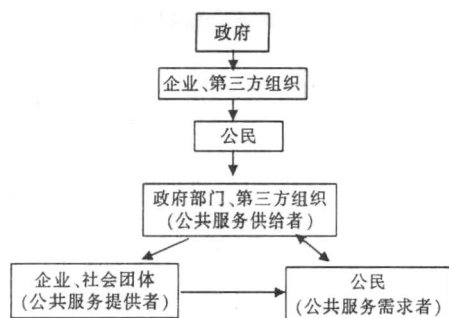


图2 智慧城市的合作化公共服务供给模式

2. 区域一体化供给

传统的公共服务供给模式以单一行政区域为单位,由各地方政府独立供给。这种垄断性的公共服务供给模式以政府对公共事务的行政权力为后盾,通过行政手段提供公共服务。由于公共服务供给内容一般都是由各地方政府分别决定,因此,更确切地说,传统的公共服务供给模式属于地方政府主导型供给模式。这种供给模式对于针对性地解决行政区域内公共服务供给问题、促进本地区经济发展有着一定的意义,但同时也造成了区域间公共服务资源重叠、公共服务外部性特征凸显等问题。因而笔者认为,基于单一行政区域内的政府以强制力保障供给的公共服务供给模式不利于整体区域的可持续发展以及利益最大化的实现。

20世纪50至60年代以来,世界各国经济学家以经济分析为基础建立了一体化系统理论,从关税同盟、自由贸易、共同市场、协议发展及综合发展等方面说明了区域一体化发展的重要性。将区域一体化发展引入到社会公共服务上来,笔者认为,智慧化的公共服务区域化供给模式,是从区域公共治理的角度,跨越单个行政辖区管理实体的管辖范围,用更智能、更快捷的方式解决各种跨行政区域或经济区域等区域公共服务问题。其实质就是利用信息化手段对区域公共服务问题谋求共同解决之道,通过协商合作提供区域公共服务获取区域公共服务的最佳效益。如下图3,公共服务智慧化的区域化供给模式中,A、B行政区域抛弃了传统的各自为政的公共服务供给模式,转向寻求彼此的共通与协同之处,解决了公共服务供给中的体制障碍,节约了公共服务资源,避免了“信息孤岛”和“数字鸿沟”的出现。

公共服务供给的区域一体化以实现区域整体化可持续发展为目标,追求发展中的“合作”和“共赢”,现已被广泛应用到长三角、珠三角等区域的一体化发展中来。区域一体化供给模式发展的最大困境在于如何打破原有的行政壁垒,达到区域内部利

益一体化。

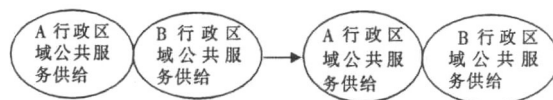


图3 智慧城市的区域化公共服务供给模式

3. 全触式供给

在智慧城市背景下,公共服务的供给趋向于市场化、法制化、透明化,有利于均等化的实现。基本公共服务均等化同时意味着政府应该加强责任意识,要求政府在了解市场供需关系的前提下提供公共服务,强化政府的服务能力。政府门户网站的建立与应用就是良好的公共服务价值的体现,“政府与顾客通过‘一站式’平台的沟通和信息互换来建立良好的关系”^{[12]41-57}。

1992年德国学者开凯布勒的研究表明,公民对于公共服务的需求是多元的。公民需要多种途径以获得更多、更优质的公共服务。从这一方面来说,虚拟的前台对于公共服务的多元化供给存在优势。与此同时,美国著名未来学家、管理学家卡尔·阿尔布瑞奇特从人性化服务的角度强调了实体前台的必要性。^{[13]2}因而笔者认为,智慧化的公共服务供给平台,应该是“多元前台,单一接触;多层前台,一体服务”^{[13]86}的服务形式。如图4所示,“一站式服务大厅”作为智慧化的公共服务供给平台中至关重要的一层前台,及时与其余前台进行着数据交换,公共服务需求者可以通过“一站式服务大厅”直接享受公共服务资源,节约了获取成本;同时,他们也可以直接通过第一层前台多元化地获取公共服务供给信息。这种透明化的公共服务供给操作方式为公共服务需求者拓宽了公共服务获取渠道,有利于形成决策、执行、监督相对明晰的公共服务机制。

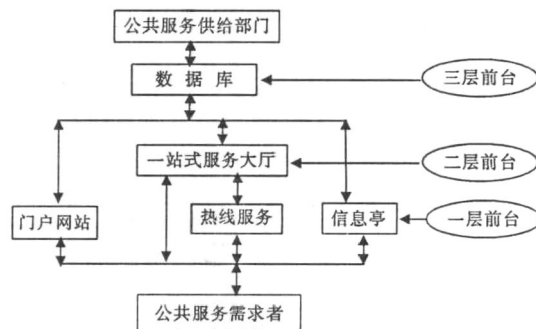


图4 智慧城市的全触式公共服务供给模式

综上,在公共服务的智慧化供给模式中,多元主体的相互协调解决了单一垂直化供给造成的效率低下问题,区域一体化供给避免了公共服务资源的浪费。在智慧城市的公共服务供给过程中,政府完成

了其自身职能的转变。同时,信息网络化管理方式的植入为公民参与公共服务供给决策与实现有效监督提供了可靠的硬件平台。因而智慧城市的公共服务智慧化供给模式是协调、高效的综合型模式。

参考文献:

- [1]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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 新华社 2012-11-08.
- [2]智慧的中国,智慧的城市[M]. IBM 2009.
- [3]Ho, A. T. K. Reinventing Local Governments and the E-government Initiative[J]. Public Administration Review 2002(62).
- [4]张成福. 电子化政府: 发展及其前景[J]. 中国人民大学学报, 2000(3).
- [5]周宏仁. 电子政务全球透视与我国电子政务发展[N]. 人民日报 2002-04-14.
- [6]孙柏瑛,李卓青. 政策网络治理: 公共治理的新途径[J]. 中国行政管理 2008(5).

- [7]任志宏,赵细康. 公共治理新模式与环境治理方式的创新[J]. 学术研究 2006(9).
- [8]张锐昕,刘红波. 一站式政府的逻辑框架与运行模式[J]. 电子政务 2011(5).
- [9]刘家真. 统一指导,协同工作: 新一轮的电子政务战略[J]. 电子政务 2007(7).
- [10]刘桂珍,孙国徽. 公共服务视角下的电子政务建设[J]. 滨州职业学院学报 2008(2).
- [11]刘晓苏. 国外公共服务供给模式及其对我国的启示[J]. 长白学刊 2008(6).
- [12]Gerry Stoker. Public Value Management A New Narrative for Networked Governance [J]. American Review of Public Administration, 2006(36).
- [13][美]阿尔布瑞契特,詹姆克. 服务经济: 让顾客价值回到企业舞台中心[M]. 唐果,译. 北京: 中国社会科学出版社 2004.
- [14]刘红波. 一站式政府研究[D]. 长春: 吉林大学行政学院 2011.

责任编辑: 熊先兰

Smarter Supply of Public Service—— On the Research of Innovation Elements and Model Construction

WU Ke - chang , Yang Xiu - wen

(School of Public Management , South China University of Technology , Guangzhou , Guangdong 510641 , China)

Abstract: Perfect public service is one of the most important symbols of modern society. As the developing direction of the future urban society, the smarter city construction plays an important role in the innovation of public service provision. This innovation makes the supply of public service changes from traditional way to an intelligent way. Put theories as starting point of this article, we learned that smarter supply of public service was influenced by various factors such as concepts, suppliers, systems, capital resources, and information technology and so on. This article analyzed on how to build a main supply mode of public service in the development of smarter city, and how to make full use of information, intelligence, networked supply of public services. It is an important direction of the public service which is multi-level, wide-ranging and high-standard.

Keywords: smarter city; public service; supply pattern; multi-agent supply