

公共服务多元提供：问责与风险分配的视角*

陈 琤

摘 要:文章试图建立以问责途径与风险分配为视角的分析框架,用于分析公共服务多元提供方式的过程和效果。借鉴赫希曼的退出、呼吁与忠诚的概念,格兰德的选择与竞争概念以及世界银行“公共服务提供中间问责关系”的模型,提炼出问责途径与风险分配这两个视角,试图构建能够展现多元主体——公众作为服务使用者、政府作为政策制定者、非政府部门(私人部门或社会组织)作为服务提供者——之间的角色和关系,以及合约途径、呼吁途径和顾客权力途径(包括退出与呼吁)这三大问责途径和相应的风险分配结果的分析框架,并指出可以进一步讨论的问题。

关键词:公共服务提供方式;多元主体;问责途径;风险分配

中图分类号: D035-01 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-9639(2014)04-0169-07

传统上,政府是公共服务提供的惟一主体。这种单一提供方式在20世纪80年代新公共管理运动下开始发生改变。公共服务的提供主体或从政府转变为私人部门、社会组织,或由政府与私人部门、社会组织合作提供,形成公共服务的多元提供方式。公共服务多元提供方式在不同领域有多样的具体表现形式,例如,在公用事业领域,有水务的特许经营、环卫服务的合同外包;在基础设施领域,有公路、铁路建设BOT;在社会服务领域,有政府购买社会服务。相对于传统的政府单一提供模式来说,公共服务多元提供方式的表现形式多样,研究也呈多学科跨域的纷繁之势。从公共治理的角度来看,应该抓住它的哪些关键特征?观察什么重要维度?本文尝试对此问题进行理论回溯,提出问责途径与风险分配是观察公共服务多元提供方式的两个关键变量,并发展相应的分析框架和研究问题。

一、为什么需要关注公共服务多元提供方式中的问责与风险分配?

公共服务提供方式的改革一直以来是中国行政改革的核心部分。2010年5月国务院出台《鼓励引导民间投资健康发展的若干意见》。这项被称为“新36条”的政策释放出了鼓励私人部门进入长期由公共部门和国有企业主导的基础设施和社会福利、市政公用事业等领域的政策信号,不仅体现出对公共服务多元主体提供这一理念的肯定,也是对现有公共服务提供方式进行改革的要求。

2011年出台的十二五规划再次明确提出:改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化;推进非基本公共服务市场化改革,增强多层次提供能力,满足群众多样化需求。这些政策信号实际上预示着公共服务提供方式需要在原来的基础上做出更深刻的转变。

如果说以上政策释放出了对私人部门进入公共服务提供领域的信号,那么,近年来政府大力推动的

* 收稿日期:2013—10—30

基金项目:中山大学“985工程”三期建设项目;2011年教育部人文社科研究一般项目(11YJC630014);第46批留学回国人员科研启动基金;国家社科重大招标项目(13&ZD041);国家社会科学基金重大项目(12&ZD040)

作者简介:陈 琤,中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院讲师(广州510275)。

社会建设则是对社会组织进入公共服务尤其是社会服务领域的鼓励。2011年,胡锦涛提出“创新社会管理”。2012年3月,温家宝在全国民政会议上提出“公共服务可适当交给社会组织承担”。民政部在积极推动社会组织登记管理制度改革的同时,也开始积极支持社会组织发展,帮助社会组织开展社会服务。

在这些强烈的政策信号下,许多地区和部门不断推动着由单一政府提供方式向多元提供方式的转型和创新。创新也意味着新的问题需要回答,例如,具有异质性的各个参与主体——政府部门、非政府部门(私人部门和社会组织)——之间如何互动?各种多元提供方式的模式创新(如合同外包、政府购买社会服务、公私合作)如何保证公益性,如何满足公众需求?相比传统政府单一提供方式,多元提供方式能够带来怎样的相对优势,以及如何实现这些优势?

这些问题亟需一个崭新的分析框架和观察视角来回答。本文因此尝试提出,公共服务多元提供方式的观察至少应该关注两个非常重要的视角,即:多元主体提供的公共服务如何问责?参与主体之间如何分配风险?这两个视角的提出,是基于以下三个原因:

第一,公共服务提供的核心原则是资金最佳使用(value for money)原则,这一原则必然指向问责与风险分配这两个直观和可衡量的指标^①。首先,公共服务是以公众为核心、为满足公众需要而产生的。要满足这一标准,就需要关注公共服务提供过程中如何问责,因为只有创造通畅的公众问责途径,才能够让公共服务提供者有压力和动力提供以公众需求为核心的优质服务。其次,公共服务资金来自于公共财政,因此,服务提供要考虑成本、风险、完成时间和质量的最优结合。在此,必须引入项目管理中风险分配的概念。即,只有通过将风险分配给最适合控制和处理该风险的提供主体,将风险发生的可能性降到最低,并能够妥善处理风险事实化后的成本,才能实现“资金最佳使用”的原则^②。总之,对公共问责与风险分配这两个可以直观和衡量的指标的关注,是追求公共服务提供核心原则的前提。

第二,多元提供方式与单一方式的一个重要区别在于,多元提供方式提供更多的问责途径。即当非政府部门成为参与提供的主体的时候,可以建立公众与非政府部门之间的问责途径,成为传统的公众问责政府之外的另一条问责途径。此外,政府与非政府部门之间通过合约,也形成了政策制定者与服务提供者之间相互问责的途径。在理论假设上,我们可以认为:问责途径的增加,能提升问责的效果,增进公益性。因此,对公共服务多元提供方式的分析,不能回避对其问责途径的考察。

第三,公共服务多元提供方式与单一提供方式的另一重大区别在于,前者实现了风险分配。公共服务多元提供方式的倡导者和支持者坚信,风险分配是公共服务多元提供方式相对于传统政府提供模式的优势。在传统模式下,所有的风险都由政府来承担,即使政府并没有能力去应付某些风险。而在公共服务多元提供方式当中,因为有非政府部门的参与,某些更适合由非政府部门处理的风险就可以转移到非政府部门。在公共服务多元提供方式模式下,风险发生的可能性和后果的严重性就会降低,整个项目获得资金最佳使用价值的可能性更大。因此,在观察公共服务多元提供方式的时候,对风险分配这个在假设上为多元提供方式获得理论优势的概念进行检验十分必要。

二、文献回顾

(一)有关公共服务提供方式改革的研究

^① 资金最佳使用价值在此定义为:“整个公共服务项目寿命周期当中成本、风险、完成时间和质量的最优结合,以满足公众需要。”见 Grimsey, D and Lewis, M. K. *Public Private Partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Chletenham: Edward Elgar. 2004. 资金最佳使用价值的标准在许多国家尤其是在英国、澳大利亚和新西兰等国家普遍被当作衡量政府提供公共服务的标准。

^② Bellier, M & Zhou Yue M. *Private Participation in Infrastructure in China*. World Bank Working Paper No. 2. Washington D. C.: The World Bank, 2003.

公共服务提供方式改革基于新公共管理运动,其主导的新制度经济学理论(代理理论和经济人假设等)推动了效率导向、顾客导向和部门独立导向的服务提供方式改革^①。1990年代至今的公共服务提供模式改革则在原有的基础上,扩展了更为广泛的理论视野。旨在克服早期改革弊端和解决“狡诈的问题”(wicked problems)的治理理论成为主导理论。此外,网络治理理论、文化制度理论、授权理论、新制度主义等为公共服务提供模式的创新提供了多元的理论基础^②。在理论进展的基础上,多元提供方式在表现形式上出现了不断的创新和探索,例如,从早期的合同外包、特许经营和私有化等方式过渡到新型的公私部门合作(如PFI)、社会企业(social enterprises)、志愿提供等公共服务提供的创新机制。大量的研究对这些创新工具进行了理论定义和范围界定,并对其实践运用进行了持续的反思和政策建议^③(Coulson, 2008)。

(二)有关公共服务多元提供方式中的问责途径的研究

在有关公共服务多元提供的研究中,Acar和Robertson(2004)分析了因为合作提供关系与传统提供方式官僚层级体系存在的不同特质而带来的问责的挑战。Hodge(2007)指出:应该建立一个能够适合多元提供方式的金字塔结构的问责机制,即最基础的问责机制来自于个人行为角度如个人的伦理道德标准;在此基础上是软性的问责机制,如来自于顾客、同行、媒体的非正式影响;再次是硬性的问责机制,例如来自于市场或独立规制者的正式处罚;最顶端的问责机制则是司法机制^④。Forrer, Kee and Boyer(2010)则认为,公共部门的管理者在设计问责机制时应考虑以下六个角度:如何保证风险的有效分配?如何在成本效益分析中合理考虑公共利益?如何考虑公共部门与非政府部门的合作带来的社会和政治影响?如何判断非政府部门的能力与经验以及在合作过程中得到有效利用?如何保证公共部门与非政府部门形成忠诚的合作?如何有效衡量和监控绩效?^⑤

(三)有关公共服务多元提供方式中的风险分配的研究

学界对风险分配的考察基本集中在对风险是否达到预期分配所进行的实证研究。部分学者认为只要有合理的合同设计和管制规则,风险确实能够适当转移至非政府部门^⑥。也有学者从权力关系的角度出发,认为政府的公民代理身份使其无法将风险转移给非政府部门,风险最终仍由公共部门以及纳税人背负^⑦。在为数不多的实证研究中,对风险分配的研究集中于技术层面,几乎没能深入到风险分配背后的治理问题,其中一个原因在于许多文献出于土木工程和项目管理角度,从公共管理和治理的角度出发的研究极少^⑧。

① Hood, C. The new public management in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 1995, 20(2/3): 93—119.

② Stoker, G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* 1998, 50(155):17—18.

③ Coulson A. Value for Money in PFI Proposals: a commentary on the UK Treasury guidelines for public sector comparators. *Public Administration* 2008, 86: 2, pp483—498.

④ Hodge, Graeme & Coghill, Ken. Accountability in the privatized state. *Governance*, 2007, 20(4): 675—702.

⑤ Forrer, J, Kee, J. E. & Boyer, E. Public private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*. 2010, May/June: 475—484.

⑥ Grimsey, D and Lewis, M. K. *Public Private Partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Chletenham: Edward Elgar, 2004.

⑦ Froud, J. The Private Finance Initiative: Risk, Uncertainty and the State. *Accounting, Organizations and Society*, 2003, 28(6), 567—589.

⑧ Hodge, G. A. The Risky Business of Public-Private Partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 2004, 63(4), 37—49.

三、分析框架

综上所述,相关文献都比较成熟和广泛,但尚未有完整的分析框架能够展现多元参与者之间的角色和关系,并且能够突显出问责途径与风险分配这两个关键特征及其相互联系。针对以上问题,本文的分析框架借鉴以下概念与理论:(1)赫希曼有关消费者退出、呼吁与忠诚的概念(Hirschman,1970);(2)英国学者格兰德的选择与竞争模式(格兰德,2010);(3)2004年《世界发展报告》中提出的有关公共服务提供问责的框架(The World Bank, World Development Report, 2004)。

(一) 赫希曼的退出、呼吁与忠诚的概念

赫希曼(Albert O. Hirschman)在《退出、呼吁与忠诚:对企业、组织和国家衰退的回应》中提出了退出、呼吁与忠诚的概念,应用于经济组织和公共组织绩效管理的分析^①。此前,经济学界假定退出(或竞争)是提升产品绩效的法宝;而在政治领域,呼吁(抗议)是维护民主政治生态的主要途径。在赫希曼看来,当面对组织的绩效衰退时,消费者或组织成员可以选择退出或呼吁,两种途径各有优劣。退出(竞争)并非像传说中那么有效,当组织绩效衰落之时,仅仅是采用退出只会让组织一蹶不振甚至灭亡,根本无法发挥理论上所宣称的刺激作用,因为没有呼吁作为提醒。若是在垄断状态中,退出无法发挥作用,只能依赖呼吁;呼吁也会流于形式,因为它失去了退出作为筹码。因此,退出应该与呼吁相结合,而忠诚是退出和呼吁途径达到最佳结合的促进因素。一方面,忠诚有利于发挥呼吁途径的效用。成员对组织的忠诚可以延缓退出,并使得成员最大化开展呼吁行动。另一方面,忠诚的成员以退出为最后选择的呼吁对组织者最有威胁,使得组织必须对此类呼吁尽快做出反应。

(二) 格兰德的公共服务提供中的选择与竞争模型

赫希曼的退出、呼吁与忠诚的概念,被部分借用在格兰德(Julian Le Grand)的《另一只无形的手:通过选择与竞争提升公共服务》^②。格兰德将其作为布莱尔政府推行公共服务提供方式改革期间政策顾问的经验总结如下:要达到良好的服务,最好的方法是给用户选择权,并鼓励服务提供者之间的竞争。格兰德概括了四种提供公共服务的模式:信任模式、命令控制模式、发言权模式(即呼吁)以及选择与竞争模式(即退出)。信任模式,即用户信任提供服务的职业人士,然而只有当服务提供者具有骑士精神之时才有可能提供良好的服务。命令控制模式是当前最普遍的绩效管理方式,其目标管理方式为自上而下地提供服务。发言权模式即用户直接反映意见,呼吁提供者解决问题。选择与竞争模式,则是通过类市场的力量,让用户对服务有选择权,间接刺激服务提供者的绩效。在当前形势下,与完全依赖信任模式、命令控制模式和发言权模式相比,融入选择与竞争这一元素的公共服务提供方式,能提供品质更高、更敏捷和更加公平的服务。

(三) 世界银行的公共服务提供问责框架

世界银行《2004年世界发展报告》提供了用以解释公共服务提供失败的问题,以及探讨公共服务提供如何满足公民需求的分析框架(The World Bank, World Development Report, 2004)^③。

在这一分析框架中,政策制定者、公民或使用者、以及服务提供者构成基本的参与者互动结构。公

^① Hirschman, A. O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

^② [英]朱利安·勒·格兰德著、韩波译:《另一只无形的手:通过选择与竞争提升公共服务》,北京:新华出版社,2010年。

^③ World Bank, *World Development Report 2004: making services work for poor people*. Washington DC: The World Bank, 2004.

民作为公共服务需求者和使用者,授权给政府(公共部门)制定公共政策并提供公共服务。政策制定者授权服务提供者提供具体的公共服务,并链接于公民(使用者)。这一分析框架涵盖传统的政府单一提供模式(public production)和市场参与提供模式(market production)。在政府单一提供模式中,政策制定者与服务提供者都是公共部门,二者之间的合约关系即为层级制中的绩效管理(上下级之间的绩效合约)模式。在市场参与提供模式中,引入私人部门作为服务提供者,二者之间的合约关系为更为具体和正式的合约,如合同外包或公私合作合同。

(四) 整体分析框架:参与主体、问责途径和风险分配机制

基于以上理论,本文尝试对相关概念进行整合,引入风险分配机制,设计以下分析框架(见图1)。该框架侧重于解释从公民需求到实际服务提供这一互动链条中各个参与者的行为和权力。在这一框架中,政策制定者、公民或使用者、以及服务提供者构成基本的参与者互动结构,问责途径和风险分配机制通过三者的互动而体现。

该框架体现了三类参与主体的角色和权力关系。在传统的单一提供模式下,公共服务的参与主体仅为政府与公民(使用者)。在多元提供模式下,公共服务提供过程中的参与主体可归类为政策制定者、服务提供者、公民或使用者。政策制定者(通常情况下即某一公共部门或层级政府)通过制度设计,将某一公共服务的提供权力和责任交由给服务提供者。该服务提供者可能是某一公共部门,或私人企业或非盈利组织,这些提供者直接面对公民或使用者,公民或使用者通过纳税或付费的方式使用公共服务。这里体现出多元提供方式的相关的理论假设:(1)高效和有经验的服务提供者的引入,使得多元服务提供模式相对单一模式更加经济和高效率;(2)在多元提供模式下,部分提供责任的转移,使得政府可以进行更适合它的工作,即面对公民问责和监督服务提供者;(3)多元提供模式促使政府、服务提供者和公民共同面对难题,形成网络合力治理的形态。

该框架展现了三种问责途径的形态和性质。如该框架所示,三类参与主体之间形成了三种问责途径,即合约、呼吁与顾客权力(包含退出和呼吁)。合约指的是政策制定者与服务提供者之间因为签订合约,而形成的长期问责关系。呼吁指的是公民通过各种途径发表意见,对政策制定者进行问责。这是最复杂的问责关系。此外,本文直接借用世界银行分析框架中的顾客权力概念,指向服务提供者和公民在服务的终端直接互动而形成的问责关系。即客户通过直接向提供者的呼吁、或是通过市场选择的方式如退出并选择其他竞争提供者的产品,与服务提供者形成问责关系。

该框架也展现出两条风险分配渠道。在参与主体之间,风险通过合约与服务提供渠道分配和转移。在多元提供方式中,合约不仅是问责途径之一,也是正式的风险分配渠道。政策制定者和服务提供者之间通过合约的方式进行风险分配。因此,合约的设计是保证风险能够得到最佳分配的前提。服务提供渠道指的是服务提供者通过服务提供终端,将风险成本转移给公民或使用者,例如通过抬高价格、市场垄断,服务提供者将其原本要承担的需求风险消解,使用者通过过高的付费来分担部分或全部需求风险的成本。

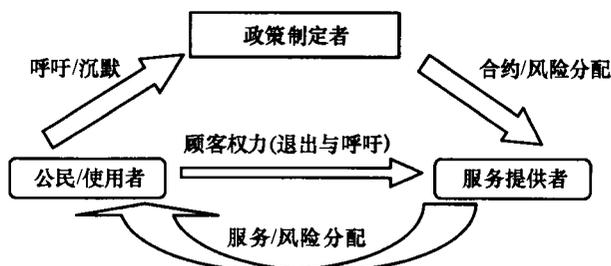


图 1

四、潜在的研究问题

在该分析框架基础上,本文试图挖掘以下三个值得更多关注的研究问题:

(一) 合约问责与顾客权力问责途径在现实中如何被使用

在假设中,多元提供方式因为提供了更多的问责途径——合约问责和顾客权力问责——而显得比传统提供方式更有优势。但现实中是否如此?这一假设要求更多实证研究关注。

首先,合约问责改变了公共部门与非政府部门的关系。在传统公共服务提供中,公共部门既是政策制定者,同时也是服务提供者;作为下级的公共部门对上级的政策制定者负责。然而,在公共服务多元提供方式中,政府与非政府部门通过合约成为合作者的关系,带来以下挑战:第一,政策制定者和服务提供者之间相互问责,这要求双方更大的相互信任、相互依赖以及合作^①;第二,双方对合约这一问责途径的依赖对双方的合约谈判能力提出很高的要求,因为这要求双方能够签订有“预见力的合约”(far-sighted contract)^②,这在现实中是并不容易实现的。此外,合约因保密性也会成为公民对政策制定者与服务提供者进行问责的障碍。

其次,在现实情景中,顾客权力问责途径(client power)能否给予公民真正有效的顾客问责权力呢?这要求政策制定者在与非政府部门合作的合约中进行制度设计,创造可以让公众选择服务的竞争市场。例如保留传统的提供方式,让公众可以选择,给予服务提供者压力。在无法创造竞争市场的领域,则需要在合约设计中保证公众的使用意见成为判断服务提供者质量的前提。以上这些做法,说明顾客权力问责途径的有效性依赖于合约问责途径中政策制定者的责任感及其充分的合约谈判和设计能力。

(二) 问责途径对参与者主体之间风险分配的影响

设置这一研究问题,是出于两个重要理论前提:(1)多元提供方式的成功取决于参与主体间风险的成功分配和管理;(2)不仅仅是技术因素,例如风险计算、合约设计等,也影响风险分配结果。制度因素,其中问责途径是关键因素,因为它体现出各个参与主体之间互相的控制关系和平衡关系,这对风险在主体之间的转移和流动起关键作用。以下是问责途径对参与者之间风险分配所可能产生的影响:

在顾客权力途径方面,公民或使用者是否有足够、多样和畅通的沟通途径与服务提供者沟通,以及公民或使用者是否可以通过自由选择替代服务来进行“用脚投票”,这都将影响到问责途径的有效发挥。在问责途径不存在或不畅通的情况下,风险将有可能从服务提供者转移至公民或使用者。

在呼吁途径方面,现有制度环境下,公民或使用者有何种途径可以向政策制定者表达意见甚至参与决策,都将影响合约当中风险分配的情况,尤其是制约风险通过合谋方式外溢至公民或使用者的可能。另外,在风险通过服务提供渠道转移给公民之后,公民或使用者是否可以有效使用呼吁途径向政策制定者施压,回流风险,以维护公共利益,也值得研究。

在合约途径方面,如前所述,合约既是政策制定者与服务提供者风险分配的机制,又是政策制定者代表公民向服务提供者问责的途径。因此,政策制定者的合约谈判能力将影响风险在二者之间的分配结果,合约中的合谋也可能导致风险转移至公民或使用者。

(三) 公众什么时候呼吁? 什么时候退出?

公众为什么选择退出、为什么选择呼吁或者为什么退出与呼吁结合使用呢?受赫希曼有关忠诚概念的启发,本文引入沉默概念来进行回答。赫希曼所提到的成员对组织的忠诚,指忠诚的成员不希望看

① Brinkerhoff, D, Brinkerhoff, J. Partnerships between international donors and non-governmental development organizations: opportunities and constraints. *International Review of Administrative Sciences*, 2004, 70(2): 253—70.

② Williamson, O. 'Transaction Cost Economics and Organization Theory' in O Williamson (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 1990, pp. 207—256.

到组织绩效变差,因此有动力大声呼吁并威胁退出,使得成员的呼吁发挥出最佳作用,也最大化地将退出与呼吁机制结合起来。在本文背景中,忠诚不是公民选择的动机,相反,公民的选择是由所在制度环境所决定的,即:(1)公共行政当中正当程序(due process)的质量,这一程序保证公共服务提供者符合法律并对问责有所回应;(2)政策制定者的回应度,必要时司法机构和政治家对民众要求的回应;(3)这些回应渠道和信息的畅通程度(公开性)。符合以上这些条件,公民更有激励去使用呼吁途径;否则,公民更愿意选择沉默,并在有选择的时候退出。

五、结 语

公共服务多元提供方式改革已经成为许多国家公共治理改革的核心,也是中国行政改革正在推进的重大课题。在中国的语境下,从问责与风险分配结合的视角观察公共服务多元提供方式的推进具有一定的现实意义和理论价值:首先,问责途径的多元可以检验公共服务多元提供中的正当性。一直以来,中国公共服务供给的问责是一个薄弱的环节,引进多元提供方式之后带来的参与主体的多元性,就更需要强调不同维度的问责是否到位。其次,风险分配的视角检验的是公共服务多元供给中的效率,因为多元提供是否高效取决于风险是否适当分配,即是否将适当的风险转移至私人部门,以及是否防止风险被转移到服务使用者和公众身上。这都是中国公共服务多元提供需要面对的挑战。最后,问责与风险分配这两个视角将多元主体之间的关系清楚地呈现起来,并且凸显了非政府部门和公众在公共决策和公共服务提供上的重要性。这正是目前中国公共服务供给要推进的方向。同时,两个视角的结合体现了对公共服务的效率与正当性需要同等的关注。这是因为,在各地推行的公共服务多元提供的创新模式中,往往出现过分强调风险分配来提升服务效率,甚至通过非政府部门的参与而转移了政府应当承担的责任的情形。总之,以问责和风险分配概念为视角的分析框架,是对公共服务提供方式变革趋势的回应;在未来的研究中,围绕这两个概念及其相互作用的研究需要更多的关注。

【责任编辑:杨海文;责任校对:杨海文,许玉兰】