

顾客导向、政策网络与公共服务^{*}

陈 潭 胡项连

〔摘 要〕 顾客需求是形成政策网络的基础与前提,政策网络是满足和达成顾客需求的工具与手段,二者的无缝契合会持续改进公共服务质量。在复合性治理语境中,政策网络是以公民为中心编织的协作关系,是受公民偏好驱使的路径创新。作为一种需求体系和扩散网络,政策网络的存在有助于提升公共服务供给的正当性和实现公共服务效率的帕累托改进。从一定程度上来说,具备效能化、便利化、标准化和在地化的政策网络能让公共服务充分化供给和均等化供给成为可能。同时,基于政策网络的公共服务表达机制、公共服务评估机制、社会资本生产机制和社会治理保障机制的建构与优化是提高顾客公众满意度、提升公共服务质量和水平不可或缺的路径选择。

〔关键词〕 顾客主义;政策网络;公共服务;德庆经验

〔中图分类号〕 D035 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1006-0863(2015)12-0034-05

一、思路与进路

城乡一体化的推进必然促使城市与农村两个地理单元产生从“城乡分割”向“城乡统筹”、“城乡差距”向“城乡共赢”的根本性转换,革新了重城市轻农村、重工业轻农业、重市民轻农民的传统发展理念,步入从“城乡分治”走向“城乡共治”的变革阶段。为了实现城乡共治,必然要求政府改变城乡二元结构格局,走出现代化进程中乡村落后于城市及其自身发展不足的困局。导致收入水平和生产能力的城乡差距很多时候归因于农村公共服务供给不充分,特别是农村公共政策制定与执行过程中存在某些去农民化倾向,使得农村社会活力难以被激活。因此,以农民需求为导向,完善农村公共政策网络,日益成为基层政府持续改进公共服务供给质量的路径选择。

对于农村公共服务供给,已有研究主要从供给的主体、内容、结果等三个方面进行了观察。主体层面,“模式”之争是当前我国农村公共服务研究的基本图景^[1],涉及政府、市场、志愿和自主供给四种模式,但在具体实践过程中,鉴于政府、市场、志愿失灵和自主困境事实的客观存在,及多元社会力量的成长,人们逐渐将目光聚焦于合作治理,强调“公私合作提供公

共服务”^[2],主张“公共事务的跨域治理”。内容层面,以受益对象为准绳,一般区分为宏观、中观和微观三个层次,前者主要划分为基础性、经济性和社会性公共服务,中观公共服务涉及生活性、生产性、服务性、保障性、安全性等类别^[3],后者则具化为公共教育、公共卫生医疗、社会保障、公共文化、公共信息、科技推广、公共交通、社会管理等议题。^[4]结果层面,学界普遍认为公共服务供给效果不佳,一方面源于压力型体制下的乡镇领导体制和运行机制往往偏离了农村公共服务的基本目标;^[5]另一方面则因为各级政府之间缺乏问责机制,公共服务需求者缺乏对提供者的问责机制,这使广大民众的需求意愿无处表达,政府供给效率低下,甚至提供的公共服务供需错位、扭曲、过剩。^[6]

总而言之,尽管“需求—供给”范型主导了学术观察,但已有研究针对政策网络及需求、供给、政策网络三者间关系的认知与探讨却不尽如人意。因此,本文将以农村公共服务供给为分析对象,以国家农村综合改革试点单位——广东省德庆县为研究个案,通过公共服务供给中的顾客需求和政策供给为分析框架,试图呈现当下农村公共服务供给创新的全新图景。

^{*} 基金项目:广东省高校人文社科重大攻关项目“幸福广东和广东流动人口的公共服务研究”(编号:2012ZGXM-0011)
作者:陈潭 广州大学教授、公共管理学院院长;胡项连 广州大学中国政务研究中心学术协理 广州 510006

二、顾客需求导向与政策网络的扁平化

顾客需求导向最初是企业发展中以顾客偏好为中心,为顾客提供更好的产品和服务的管理创新,主要涉及顾客的自主选择和提供者间的竞争。“选择与竞争的结合能够为提供者提供恰当的激励,促使其提供反应积极、高质量的服务,这种服务尊重其用户,而且按照积极效率和公平公正的方式提供。”^[7]新公共管理运动兴起后,公共部门引入私人部门的管理方式,着力建构“受顾客驱使的政府”。在实践中,“顾客驱使的制度迫使服务提供者对他们的顾客负有责任;顾客驱使的制度使选择提供者的决定不受政治影响;顾客驱使的制度促进更多的革新;顾客驱使制度让人们在不同种类服务之间做出选择;顾客驱使的制度浪费较少,因为他们使供求相适应;顾客驱使的制度授权顾客做出选择,而被授权的顾客成为更加尽责的顾客;最后,顾客驱使的制度创造更多公平机会。”^[8]

毫无疑问,农民既是农村政策的需求者和行动者,又是农村政策的受益者和消费者。然而,乡土中国是一个复杂的巨型系统,市场化、工业化、城镇化、信息化、全球化的入侵更加加速了乡村社会变革的长期性、复杂性和艰巨性。不同时期、不同地域、不同发展程度的差异导致农民的需求千差万别,在农民需求轻重缓急梳理的基础上建构的农村政策也必然需要具有时代性、针对性和可操作性。虽然农民需求的偏好排序成为了制定农村公共政策和维护农村公共秩序的简易“算术题”,但是也是建构农村公共产品供给和公共服务提供的基础和前提。同时,针对巨型系统的农村综合改革必然需要突破原有单项政策的边界和不足,政策网络的配套性供给和系统化供给不可避免。

而在农村公共服务供给中,厘清农民需求的种类是实现顾客需求导向的前提。从德庆调查实际来看,农民公共服务需求分为基础性、保障性、发展性和享受性公共服务需求四类。基础性公共服务需求是指农民对农村基本生产生活条件的需求,包括农村环保、农田水利、农村公路等需求;保障性公共服务需求是指农民对保障自身生活水平和质量的需求,涉及农村社保、农村安全等议题,其中农村社保服务的需求主体是农村困难群众,农村安全则具体化为饮水安全、住房安全以及社会治安等服务;发展性公共服务需求是指农民对自我提升的需要,涵盖农技推广、农技培训、助农贷款、农产品流通、农业信息、农村产权交易、务工培训、农业招商引资等内容;享受性公共服务需求是指农民对丰富自身精神文化生活的需要,表现为他们对广播电视、数字电影、文艺演出、图书、文化信息、文体设施进村的期待。在四类农民公共服务需求中,基础性公共服务需求是实现其它三类农民公共服务需求的前提,保障性公共服务需求是发展性和享受性公共服务需求的基础,发展性公共服务需求是农民整体需求的核心部分,享受性公共服务需求则是发展性公共服务需求的目标

(如图1所示)。

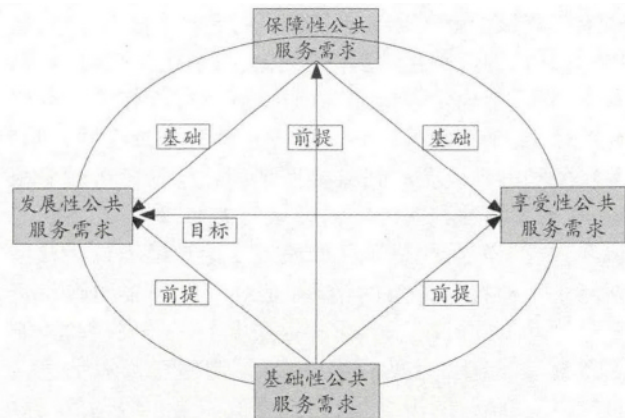


图1 四种农民公共服务需求的关系

分类的目的是为了排序,为基层政府的农村公共服务供给决策提供依据。而从德庆实际状况来看,农民公共服务需求偏好由弱至强依次为:基础性公共服务需求<保障性公共服务需求<享受性公共服务需求<发展性公共服务需求。首先,过去几年,德庆对农村积存垃圾进行全面清查,推进农村饮水、污水处理、农业面源污染治理等综合整治工作,解决了村庄“脏、乱、差”问题;从2011年开始,投入7.1亿元建设123宗农村水利工程,目前建成与在建达92宗水利工程,完善了农田水利排灌设施;还完成村道硬底化达1100多公里以上,农村客运服务均等化基本实现乡镇建站率100%、具备通车条件的行政村通车率100%、建成候车亭率100%。德庆落实这些举措后,农民的基础性公共服务需求已基本得到一定程度的满足。其次,德庆已实现农民社会保障医疗和养老保险全覆盖;并在2011年完成1340户贫困户危房改造,2013年完成10个“两不具备”村庄搬迁工作;建成农村饮水安全工程15宗,取水点146个,解决10.66万农村人口饮水安全问题。这些工作的开展,在一定程度上解决了农民的后顾之忧,他们能够安心进行生产、生活,保障性公共服务需求也不那么强烈。值得注意的是,鉴于保障性公共服务的复杂性,相关农村公共政策还未能较好地发挥作用,农民对保障性公共服务的需求强于基础性公共服务。再次,据德庆县政府统计,2013年,全县农民人均纯收入达14311元,年增长13%,高于全国、广东省和肇庆市人均水平。农民的经济状况愈益改善,他们对保障性公共服务的需求已逐渐弱化,对享受性公共服务的需求则愈渐增长,这要求基层政府增加相关方面的供给,而不是一味地专注于基本公共服务均等化等。最后,发展性公共服务需求之所以最为强烈,是因为农民希望在农村实现自我发展和获得社会认同,实现更高层次的自我实现需要,当然,这种需求也可能不会显性化,而是长期居于“潜伏”状态。

由此,以农民为本的政策创新,必须注重过程管理,扭转以往忽视群众诉求和表达的路径依赖。作为坚持顾客导向、满足公民诉求的一种手段和工具,政策

网络是利害关系人围绕政策问题输入政策偏好、进行政策博弈、输出政策结果、提高执行效率的社会结构体,具有结构扁平化、主体多元化、关系伙伴化、边界动态化、联系常规化等特征。“政策网络分析作为一种研究路径,由于其侧重点不同形成了两种分析模型,即利益模型和治理模型。利益模型把利益作为分析的着眼点,表明了各种利益群体同国家的关系,利益的整合与协调构成了政策网络运行的机制。治理模型认为政策网络是一种特定形态的治理,是对广泛分布的政策资源进行动员的机制。”^[9]在一定程度上,“后现代政策制定者交流信息和意见的需要、政策制定者资源信息共享的需要、结盟的需要、追逐权力的需要和协调的需要等是政策网络形成的原因,政策网络变迁的主要原因则在于网络主体在分配权力和资源时会产生矛盾与冲突,尤其是在某一特定时限内必须实现政策目标的压力会使政策网络更加不稳定,从而发生转变。”^[10]

政策网络的形成及其运作受到农民需求的影响。整体看来,内生力量与外生力量“合谋”正在改变当下的农村。农民接触并掌握信息的渠道越来越丰富、多元,农村信息的传播也越来越快速、便捷,传统的垂直型政策体系逐步走向扁平化的政策网络。计划经济时代,政府掌握了所有的公共资源,通过分配生产、生活资料,安排民众的日常生活。^[11]这种带有强制色彩的垂直型公共政策体系,以集体劳动为媒介,一定程度上满足了农村公共服务需求,但自上而下的决策、供给模式忽略了农民的诉求表达。市场经济时代,为了进一步解放和发展农村生产力,我国政府调整农村治理思路,从干预转向服务,重塑农民需求在制定农村政策、编制农村政策网络中的引导角色,有效缓解农民公共服务诉求表达缺位的现实。时至今日,围绕农民需求,国家出台了16个中央一号文件,各省市地方政府则具体问题具体分析,配套出台了一系列与之相适应的创收、发展农业、建设新农村政策。正是基于农民需求的复杂性、多样性和动态性,农村公共政策网络的形塑朝向扁平化。

相较于垂直型政策体系,扁平化政策网络主要呈现如下特点:作为一种需求体系,它是农民公共服务诉求的产物。一方面,政策利益主体将不同层次的农民诉求纳入公共政策议程,并在政府授权和社会认同下增进政策合法化,从而满足农民的一般需求;另一方面,公部门、私部门和第三部门等治理主体,向不同需求的农民针对性地提供信息、资金、技术、专业知识等,实行公共服务的差异化供给,从而满足农民的特殊需求。作为一种扩散网络,在网络结构内,权力的流动和资源的整合,有助于增加政策主体间互动的频率,维系主体间的持续沟通,从而发挥合作治理的威力,优化农村公共服务供给质量。而且这种主体联系的常规化和关系的伙伴化可以规避“集体决策盲思”,扼制政策网络演变成为“黑色网络”。在网络结构外,农民的政策

认同可以强化政策合法性,有利于提升公共决策和政策的社会认同度。而当政策影响力向外扩散时,政策结果获得更多公众支持,将提升农村公共服务供给的正当性。再加上不同阶层、地位、职业的公众之间充分交流、理性辩论与协商合作,进一步提升农村公共服务绩效,实现农村公共服务供给的帕累托改进。

三、顾客导向的公共服务供给:德庆经验

作为国家农村综合改革的联系点,广东粤西北德庆县以农村综合改革为契机,持续改进农村教育、医疗、卫生、就业、文化等方面公共服务供给,加强农村社会治理的人才保障、组织保障、经费保障、法治保障,形成了顾客导向的公共服务供给。在围绕农民需求和满意度编织的政策网络中,农村公共服务供给决策更成熟、农民公共服务需求结构更理性、农村公共服务供给更民主。同时,技术更新和适用,带来了农村公共服务的效能化、便利化和在地化供给,使农民低成本甚至零成本享受公共服务成为可能。

(一) 创建三级政务体系,促进农村公共服务的效能化供给。德庆从缩短农民获得公共服务的等待时间入手,将组织结构由“向上相对应”转为“向下相适应”,建立包含县、镇、村的三级政务网络。截至目前,已建成由县公共服务中心、13个镇级公共服务中心和194个村级公共服务站构成的农村公共服务网络。各服务中心坚持一个窗口受理、一条龙服务和一站式办结,均有机构、有牌子、有场所、有设备、有人员、有制度、有台账、有经费,配备了电脑、电话、传真机、打印机、复印机、高清摄像头、条码扫描仪、液晶显示大屏幕系统、行政电子监察系统等现代化行政设施。就实际成效看来,三级政务网络加速了农村公共服务需求信息的传播,敦促公共服务供给主体高效及时地向农民提供公共服务。值得一提的是,德庆县财政还出资为每个村社会公共服务站配套“服务直通车”(摩托车),以“服务到家”的工作方式解决了偏远山区的农民难以享受公共服务的问题。可以说,这种满足农民公共服务诉求的做法,打通了服务群众“最后一公里”。

(二) 搭建电子服务系统,增强农村公共服务的便利化供给。很多时候,农民对政府的公共服务供给感到无所适从,更不用说方便的享受公共服务。由此,德庆创建五大服务系统,利用互联网络便利了服务供给。一是建设兼具政务公开、信息查询、受理反馈和网上办公等功能的电子政务系统,让农民足不出户即可办理社会公共服务事项;二是整合110、119、120热线电话,形成“12345”24小时报案求助、查询评价和监督反应的互动系统,农民可以随时随地反应公共安全服务诉求;三是在资金、资产、资源管理,农村生产要素,经济合同,建设工程等方面,组建农村生产要素交易的信息系统,农民可依据自身偏好对经济公共服务内容自由选择;四是在194个村委会设立助农取款机,实现农村金融服务深入基层和定点输送;五是运用电子系统对供

给过程中的声音、图像、视频等进行记录,以预警、警告、惩戒等负激励的方式确保组织内部及时提供公共服务。由此可见,运用信息技术形成巨大的政策网络,进而提供“零距离”的公共服务,是德庆农村公共服务便利化供给的创新之处。

(三) 制定服务办事指南,确保农村公共服务的标准化供给。“公共服务标准化首先是可以辨识的,然后才是可执行的、可持续的和可扩散的”^[12],这就要求基层政府找出重复性和流程性的公共服务内容。2012年9月,德庆制定了涵盖发改局、经信局、教育局、农业局等38个县级政府部门的《德庆社会公共服务(试行)办事指南》,它明晰了服务过程中的应提供资料、办理程序、收费标准、收费依据和办理时限等具体内容;乡镇公共服务中心办事指南则包括种粮补贴资金发放、计生证件、财政和民政事务、劳动保障与社保、办理个体工商户执照、国土与乡建、户籍事项、有线电视安装与维护、维稳与信访、代理咨询政策法规与农村实用技术等内容;至于村社会公共服务站,则通过制度上墙、群众评价、责任究查、限时办结等方式,不断完善农村公共服务的标准化建设。总体来看,德庆通过公开办理事项内容、程序、监督、反馈、评估、费用、时限,确保了农村公共服务的标准化供给。

(四) 建设综合服务工程,实现农村公共服务的在地化供给。一是实施群众事务免费代办工程。遵循便民、公开、依法、义务、高效、自愿等原则,通过加强组织领导、扩大舆论宣传、完善工作机制、严格监督检查、强化业务培训等手段,要求代办员“坐班”收集群众委托事项,提供预约上门服务,全程协助群众“问事——受理——代办——回复”环节,降低了群众获得公共服务的出行成本与学习成本,提高了群众享受公共服务的满意度;二是着力“三包五员”工程,即宣传员、服务员、信息员、联络员、维稳员对村(社区)公共事务包片、包组、包户。镇(街道)村(社区)干部每月至少到所包片、包组、包户联系谈心一次,镇(街道)挂村领导和干部每季度到村(社区)开展民情接访日活动和在村(社区)设立民情信箱,上门收集群众服务需求,干部们在田野行走中加强了与农民的沟通,并以主动深入农村基层群众家庭的方式落实了公共服务供给;三是创建“两代表一委员”制度,即党代表、人大代表、政协委员每周一、三、五在各村公共服务站窗口轮值了解农村群众诉求与传输农村群众意愿。

总之,德庆以农民需求为导向,充分挖掘和调动农村内外部力量,提升了农村公共服务的供给绩效。其实,将农民视作顾客,它所引发的不仅仅是一次供给关系的变革,更是一场深刻的政府改革。由此,政府追求的是农民享受公共服务的效率与公平,所欲达成的则是尊重农民个体利益下的集体利益最大化。

四、结论与讨论

本研究从顾客需求和政策网络的视角对农村公共

服务供给进行了探讨。通过个案研究,发现顾客需求是形成政策网络的基础与前提,政策网络是满足和达成顾客需求的工具与手段,二者的有机契合会持续改进公共服务供给的质量。有鉴于此,要完善政策网络需要:

第一,建构和优化农村公共服务表达机制。地方政府要站在农民的角度创新公共服务的生产、供给,一是公共服务供给的内容、标准、程序和方式,政府要与农民保持互动,重视横向沟通和纵向沟通,努力营造公共服务供给中公开、透明的沟通环境,避免公共服务供给的“黄婆卖瓜,自卖自夸”取向。二是政府要定期收集农民对公共服务供给质量的反馈信息,如果后者认为公共服务供给不及时、不便利和不充分,政府应改进供给机制,改善社会形象。三是政府要积极回应农民公共服务需求和偏好,并且建立多元、畅通的公共服务诉求渠道,同时鼓励农民积极参与公共服务供给过程,搭建政府与农民之间良好的公共服务信息沟通平台。

第二,建构和优化农村公共服务评估机制。农民公共服务需求满意度是评估农村公共服务供给成效的重要指标。农民公共服务需求一般有必备需求、单向需求和吸引需求三种类型,其中必备需求主要是通过政府提供基本公共服务来满足,单向需求则要求政府创新公共服务供给,以超出农民公共服务需求预期来提升满意状况,而吸引需求作为一种隐性需求,尽管农民并没有对其预期,但一旦政府提供符合农民隐性需求的公共服务,将超比例提升农民满意度。为此,建立健全农村公共服务评估机制,需要优化公共服务效益评估机制、公共服务效率评估机制、公共服务效果评估机制、公共服务风险评估机制等;并结合现代网络技术和农村社会信息传播特性,建构常态化的公共服务需求搜集与分析机制,在满足农民基本需求的同时,优化供给结构。

第三,建构和优化农村社会资本生产机制。这一策略的构建旨在充分利用乡村社会资本提升农村公共服务供给质量。首先,政府应注重基层干部在乡村治理中的经验与创新,挖掘农村治理网络中“村民自治”优势。其次,重视将非正式制度的乡村社会资本嵌入到农村公共服务生产、供给中,如利用乡村社会网络中村民间的相互信任与相互依赖,调动他们参与农村公共服务供给的积极性,形成提升农村公共服务供给质量的整体性力量。再次,鼓励农民从事特色农业经营生产活动,提高农村整体的物质水平,以农村经济增长带动农村公共服务繁荣。最后,与村民保持良性互动,及时掌握村民公共服务需求信息。

第四,建构和优化农村社会治理保障机制。由于“村庄资源的有限性,在公共物品的合作供给中,村民为了获得更多的生活资源,将只关心实现自我利益的供给方案和决策结果”^[13],但不可避免的是,随着公共政策网络的完善,政府、企业、社会组织、村集体与农民

间的合作将日趋紧密。因此,构建复合社会主体的合作供给机制不仅符合利害关系人的现实需要,也是农民公共服务需求增长后的内在要求。而农村公共服务供给水平之所以难以突破,与我国农村社会管理中乡村内部资源有限、政府职能边界不清、社会力量参与不足、农村社会建设滞后、财政支农投入不充分等因素紧密相关。因此,政府应贯彻市场化、城镇化和工业化理念,继续推进以“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”为核心的农村社会治理来增进农村公共服务供给质量;强化村级组织配套建设,领导和支持村委会、集体经济组织、群团组织、社会组织依照法律法规和章程开展工作,从而不断提高公共服务供给的能力。

总之,只有在深入了解农民公共服务需求和满意度基础上,才能规避供给“失灵”,才能依据农村实际采取灵活有效的供给策略。同时,在乡村市场发育不充分的背景下,推动政府、社会组织和农民等共同参与政策制定及执行,既是地方政府治理能力现代化的时代召唤,也是优化公共事务治理的必由之路。①

参考文献

- [1][11]陈潭等.治理的秩序:乡土中国的政治生态与实践逻辑[M].北京:人民出版社,2012.98,101.
[2]敬义嘉.合作治理:再造公共服务的逻辑[M].天津:天津人民出版社,2009.11.

- [3]吕微,唐伟.农村公共服务体系建设的现状与对策建议[J].中国行政管理,2009(7).
[4]龙兴海,曾伏秋.农村公共服务研究[M].长沙:湖南人民出版社,2009.1.
[5]陈潭.乡镇公共服务供给的体制困境与转轨路向[J].中国行政管理,2008(4).
[6]赵曼丽.从协同到共生:农村公共服务供给的理论构建与超越[J].江海学刊,2013(3).
[7][英]朱利安·勒·格兰德.另一只无形的手——通过选择与竞争提升公共服务[M].韩波译.北京:新华出版社,2010.11.55.
[8][美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府——企业家精神如何改革着公共部门[M].周敦仁译.上海:上海译文出版社,2006.11.130-134.
[9]王春福.政策网络与公共政策效力的实现机制[J].管理世界,2006(9).
[10]蒋硕亮.政策网络路径:西方公共政策分析的新范式[J].政治学研究,2010(6).
[12]卓越,张世阳,兰丽娟.公共服务标准化顶层设计的战略思考[J].中国行政管理,2014(2).
[13]陈潭,刘建义.集体行动、利益博弈与村庄公共物品供给——岳村公共物品供给困境及其实践逻辑[J].公共管理学报,2010(3).

(责任编辑 尚璇)

Consumerism, Policy Networks and Public Service

Chen Tan Hu Xianglian

[Abstract] Customer demand is the basis of policy network and policy network is a means to meet customer requirements. Also, their seamless conjunction can ameliorate quality of public service persistently. In context of compound governance, policy network is regarded as collaborative relationship woven for citizens and a path innovation driven by citizens' preferences. As a type of demand system and diffusion network, policy network helps to promote legitimacy and Pareto improvement in public service supplying. To certain extent, policy network characterized by efficiency, facilitation, standardization and localization can render the sufficiency and equalization of public service supply. At the same time, to improve customer's satisfaction and elevate quality and level of public service, constructing and optimizing expression and evaluation mechanism of public service, production mechanism of social capital and governance mechanism of social security based on policy network are indispensable path selections.

[Keywords] consumerism, policy network, public service, experiences of Deqing County

[Authors] Chen Tan is Professor and Dean at School of Public Administration, Guangzhou University; Hu Xianglian is Postgraduate Student and Academic Assistant at Research Center for Chinese Government Affairs of Guangzhou University, Guangzhou University. Guangzhou 510006