

政府间接管理方式下 公共服务满意度提升研究

□ 蔡立辉 郝宇坤

暨南大学 应急管理学院 广东 广州 510632

政府间接管理方式是市场经济体制下将原有政府承担的一些职能委托给企业和社会组织承担,政府面向企业和社会组织,再由企业和社会组织面向公共事务、服务事项和消费者的一种政府职能行使方式,是运用市场化、社会化政府治理工具推进行政改革的结果。在政府间接管理方式下,面对公共服务的多层次性、提供主体的多元性、提供方式的竞争性,以及多元化、协作化提供公共服务的格局,我国实践中对公共服务提供的监督出现了片面化倾向,认为只要对政府提供公共服务监督到位,公共服务满意度就能够获得提高。从理论上说,通过市场竞争方式提供公共服务,服务的品质应该会有较大提高、服务价格会得到有效控制,公众的获得感、幸福感也会更强,但事与愿违,公众的满意度难以持续提升,这个问题需要深思。

一、政府间接管理方式下公共服务满意度提升障碍的形成。政府间接管理是与市场经济体制相适应的一种有限政府的职能行使方式,在这种方式下,政府发挥市场、企业和社会组织的作用,政府面对企业和社会组织,再由企业和社会组织面对具体公共事务、公共服务和消费者。因此,从政府直接管理到政府间接管理的转变,是政府职能转变的重要内容,是以市场为导向的行政改革的结果。改革开放以来,我国公共服务改革采用了市场化、社会化的措施和手段。从发展的历史进程来看,我国公共服务改革经历了从“政府包办”到“公共服务市场化、社会化、产业化”的历史变迁过程。2011年以来,我国出台了一系列政策文件,公共服务市场化、社会化改革进入了全面发展的新时期。在政府间接管理方式下,政府运用具有明显管理主义特征的市场化、社会化治理工具推行公共服务改革,虽然解决了高度集中行政管理体制垄断公共服务提供的问题,体现了效率优先的价值取向,但终究要回到公共服务由谁提供、如何提供、提供什么等基本问题上来。因为,在政府间接管理方式下,政府、公众、企业和社会组织,构成了公共服务外包决策和供给过程中的利益相关者,存在博弈关系。

消费者基于公民权,与政府之间存在政治上的委托代理关系;政府基于行政管理权,与企业和社会组织之间存在行政上的委托代理关系、监管关系、服务关系;消费者基于服务外包合同,与企业和社会组织之间存在服务消费和服务提供的关系。正因为这种政府间接管理方式是以管理主义为特征推行公共服务改革而建立起来的一种政府职能行使方式,使得管理主义所倡导的政治与行政分开的原则在政府间接管理方式中得到了应用,并导致了行政委托代理关系与政治委托代理关系的分离和割裂。由此造成了政府在选择和委托由哪个企业或社会组织提供公共服务的时候,没有注重公众的参与和吸收公众的意见;公众对企业和社会组织提供公共服务的服务绩效评估结果及其相关信息没有作为政府选择、委托企业和社会组织的决策依据来源或重要参考;政府购买公共服务是一种以价低者得的采购而不是绩效采购;企业和社会组织在提供公共服务的时候,政府忽视了开展公众对服务绩效进行评估的评估标准、评估指标、评估程序、评估结果应用的顶层设计。由此逐渐形成了政府间接管理方式下公共服务满意度的障碍。

二、成因分析:两种委托代理关系分离和割裂下的多目标决策与多元主体间博弈。第一,两种委托代理关系分离和割裂导致了企业和社会组织对公众负责的“距离悖论”。在政府间接管理方式下包含两个层次的委托代理关系:一个是政府与公众之间的属于国家政治制度层面的政治委托代理关系,公众是委托人,政府是受托人;另一个是政府与企业和社会组织之间的属于行政管理层面的行政委托代理关系,政府是委托人,企业和社会组织是受托人。公共服务市场化、社会化改革所具有的管理主义特征,遵循了威尔逊传统公共行政“政治—行政二分”的原则,导致了政府间接管理方式下行政委托代理关系与政治委托代理关系的分离和割裂,从而使公众在政府选择、委托公共服务提供者的决策过程和企业、社会组织提供公共服务的监督过程中没有充分实现公民权、参与权、

知情权、评估权等民主权利。这两种委托代理关系的分离和割裂造成了公共服务提供者不是消费者公众选择、决定的；而政府在选择、决定公共服务提供者企业和社会组织的时候，又基本没有考虑消费者公众的参与和意见。这是导致企业和社会组织在提供公共服务的过程中不对公众负责、不太重视服务质量和公众满意度而只注重追求自身利益最大化问题的根源所在。第二，多目标决策：冲突与平衡。选择、委托企业和社会组织面向社会提供公共服务的决策过程，是一个多目标的决策过程。对于政府而言，需要兼顾效率目标和社会效益目标；对于公共服务提供者企业和社会组织而言，其目标是降低成本和追求高额利润；对于消费者公众而言，其目标是追求服务质量和满意度。作为政府公共部门而言，选择并委托企业和社会组织的服务外包决策是一个包含效率目标、质量目标和公众满意度的多目标决策，这些目标之间的冲突决定了在进行服务外包采购决策的时候，必须对多目标进行平衡，而不是以一个目标代替事实上存在的多个目标。第三，多元主体间的博弈：策略互动与稳态悖论。政府间接管理方式下公共服务外包决策和供给过程是一个由多元主体和多个行为环节构成的体系结构。多元主体包含政府、公众、企业和社会组织，他们构成利益相关者，相互联系、相互作用，并表现为政府与公共服务提供者之间、公共服务提供者相互之间、公众与公共服务提供者之间的三种博弈。多个行为环节包含服务外包决策、选择和委托供给主体、依合同供给公共服务、消费者对服务绩效的评价、评价结果应用和服务供给的监督。首先，在政府间接管理方式下公共服务外包决策与供给过程中，政府与企业和社会组织之间的互动行为和博弈逻辑主要表现为：一是如果政府与企业和社会组织之间均选择尊重消费者权益的行为，他们之间就会形成积极提高公共服务满意度的合作博弈；二是如果政府与企业和社会组织之间，一方选择尊重消费者权益的行为，而另一方选择自身利益本位取向下的利益最大化，他们之间就会形成对抗性博弈；三是如果政府与企业和社会组织之间共同采取漠视消费者权益的行为，或者由于政府“寻租”的作用，他们之间就会形成有损消费者利益和服务质量的“不正当”合谋，导致公共服务满意度低下。其次，在政府间接管理方式下，不同公共服务提供主体之间，即企业之间、社会组织之间、企业和社会组织之间的博弈就是各企业和社会组织在政府服务外包决策和公共服务供给过程中依据自身掌握的信息，同时或先或后、一次或多次从各自可能的行为或策略集合中作出自己的选择并予以实施，从中取得相应结果或收益的行为过程。因此，不同公共服务主体之间的博弈是一种竞争性的博弈。他们为了实现自身利益的最大化而采用了“提升服务质量”虚假策

略和降低成本、追求利益最大化的真实策略。再次，公众与企业和社会组织之间，呈现出合作和对抗两种情形的博弈：就合作的博弈而言，公众与企业和社会组织都具有以“公共”为中心的价值取向、遵循以维护公共利益为基点的公共伦理，这是形成合作博弈的基础。合作博弈的结果就是企业和社会组织供给公共服务行为的合法性以及服务质量、社会公平正义得以维护，消费者的满意度得到提升。就对抗博弈而言，在公众、企业和社会组织之间，诱发对抗博弈的原因包括两个方面：一是企业和社会组织在“经济利益”为中心的价值取向，片面追求自身利益最大化，由此形成了消费者要求的服务质量、需求和期望值的满足与企业和社会组织的本身利益最大化的对抗性博弈。二是消费者以“消费者个体中心”为价值取向，一味强调个体权利本位和个体消费利益满足与实现的程度，由此引发了以维护个体利益为基点的各种抱怨和对服务绩效缺乏公共尺度的评价，形成了消费者与企业和社会组织之间的对抗性博弈。这种对抗性博弈导致公共伦理、公共尺度被毁损，公共资源被滥用，造成极大浪费。我们可以得出这样的结论：两种委托代理关系之间的分离和割裂，以及政府、公众、企业和社会组织相互之间的关系没有形成闭环，是导致“距离悖论”现象、企业和社会组织不注重提升服务质量而一味追求经济利益的重要原因，从而诱发了公共服务满意度提升障碍的形成。因为，企业和社会组织不是消费者公众选择和决定的；同时，政府在选择并委托企业和社会组织的时候，又基本没有吸收公众参与和完全没有考虑公众的评价意见，导致企业和社会组织在公共服务供给过程中不对公众负责，导致“距离悖论”，导致公共服务满意度低。

三、提升政府间接管理方式下公共服务满意度的路径选择。其一，进一步加强和完善政府间接管理方式下公共服务提供的制度设计。包括：构建可以委托给企业和社会组织提供的公共服务事项清单及其标准；构建企业和社会组织提供公共服务的行为规范和服务绩效标准等。其二，在以人民为中心的制度框架下处理好两种委托代理关系。包括：形成不同阶段上公众参与内容、参与程序的制度安排和参与机制；强化和明确公众对企业和社会组织服务绩效的评估权等。其三，贯彻新发展理念，创新公共服务外包和监督方式。包括：搭建一个数据交换平台，实现政府掌握的绩效信息、信用信息与公众掌握的绩效信息、信用信息开放共享，推动形成全社会共同参与监管的环境和机制；全面提升政府大数据运用能力，增强政府服务和监管的有效性；强化和完善公众对企业和社会组织提供公共服务的绩效评估、满意度评估，并将评估结果作为政府决策的重要依据等。

■ 《行政论坛》2021年第3期，约19000字