

超越政府中心主义治理逻辑如何可能*

——基于“最多跑一次”改革的经验

郁建兴 黄 飏

内容提要:以公共服务组织(主要是政府)为基本分析单位的政府中心主义,是包括中国在内的全球公共管理理论与实践的普遍特征。政府中心主义的治理逻辑带来了公共服务组织成本高企、公共服务供给有效性不足等一系列问题。党的十九大提出坚持“以人民为中心”的发展思想,为求解上述公共管理的全球性难题提供了可能的中国方案,即“以民众为中心”的公共管理。“以民众为中心”的公共管理是指在资源有限的前提下,公共服务以民众需求作为设计、供给的核心标准,通过民众与公共服务组织的共同生产,最大限度地实现公共服务供给与民众真实需求相匹配。“最多跑一次”改革为实现“以民众为中心”的公共管理提供了六条经验:基于法理权威最大限度统一共识,基于“互联网+”和大数据的全过程民众参与,基于法治原则的主体责任,新技术与传统机制融合的内部协调,内化潜在冲突的主体间协调,多种渠道的实时监督。

关键词:公共行政 新公共管理 政府中心主义 以民众为中心 “最多跑一次”

超越以公共服务组织(主要是政府)为中心的传统模式,重新思考公共服务本质,回归民众真实需求等,业已成为公共管理理论界与实务界的共同呼声。然而,规范理论所描绘的应然状态与美好蓝图,多缺乏可行性与适用性的考察,常被指斥为纸上谈兵。而实证分析对技术细节的热衷,往往导致只见树木不见森林,研究发现平淡无奇甚至不知所云,多为宏观理论建构者所不屑。超越政府中心主义治理逻辑,亟须一种基于明确概念边界和指向,且具有可实践性的中观理论探讨。

本文以当下中国和全球公共管理面临的共同问题为理论切入点,基于“以人民为中心”的发展思想,致力于提出“以民众为中心”的公共管理这一中国方案,并基于“最多跑一次”改革的经验,探讨推进“以民众为中心”的公共管理的实现条件及其机制。

一、变动中的公共管理理论与实践

19世纪末,古典自由主义主导的消极政府权力观日渐式微,积极的政府权力观在西方世界广泛兴起。1887年,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在《政治学季刊》上发表《行政之研究》,

* 本文为中共中央宣传部2018年度马克思主义理论研究建设工程重大项目、国家社会科学基金特别委托项目(2018MSJ011)的研究成果。

开创性地提出了“政治—行政”二分法,将“行政”作为区别于“政治”的独立领域进行考察,标志着公共管理学的诞生。威尔逊的研究为公共管理理论与实践的首个范式——公共行政范式——的提出奠定了基础。公共行政范式在20世纪二三十年代,进入了全盛时期。这一范式主要关注正式的政府组织架构和运行效率,以“政治—行政”二分为逻辑基础,以马克斯·韦伯(Max Weber)的科层制理论、弗雷德里克·温斯洛·泰勒(Frederick Winslow Taylor)的科学管理理论为原则,强调公共行政的专门化、技术化、非人格化,强调层级制的权力体系。然而,这种“正统理论”,在第二次世界大战结束之后受到了理论界的较多批判,最具代表性的就是赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)和德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)对公共行政范式的理论基础“政治—行政”二分法的反思和批评^①。西蒙认为行政行为必然包含着某些决策活动,无论是政治(政策)问题还是行政问题,都包含了价值与事实两种因素^②。沃尔多指出:“不管是作为对事实的描述,还是对改革的谋划,简单地将政府二分为政治与行政都是不适当的。作为对事实的描述,它是不适当的,因为治理过程是一张‘由自由裁量权和行动构成的无缝之网’。作为对改革的谋划,它是不适当的,因为它具有和它所企图取而代之的三分方案同样的缺陷:它自身带有分歧、异议和反对声音。”^③如何走出公共行政的“范式危机”?西蒙和沃尔多分别从“管理主义”视角和“民主行政”视角提出了不同路径,并由此引发了公共管理学说史上最扣人心弦的西蒙—沃尔多之争。西蒙主张在“正统理论”框架内进行修正,引入逻辑实证主义,将公共行政发展成为一门真正的科学。沃尔多则主张将民主注入公共行政中,推进民主制行政,发展规范的政治理论。^④作为对公共行政范式的超越,沃尔多在20世纪60年代末的第一次明诺布鲁克会议上,主导提出了新公共行政范式,尝试将社会公平纳入公共行政学的讨论,关注官僚机构对弱势群体需求的回应^⑤。但是,这一范式总体上缺乏核心概念和机制层面的讨论,因而并未成为占据主导地位的理论范式。当然,更为重要的是,进入20世纪70年代后,全球公共管理实践发生了重大变化,无论是西蒙主张的逻辑实证主义的公共行政路径,抑或是沃尔多提出的基于规范价值的新公共行政路径,都失去了广泛指导实践的可能。

20世纪70年代,主张国家干预的经济体普遍陷入了滞胀危机,经济下行引发的失业,带来了严重的政治、社会问题。福利国家、凯恩斯主义成为众矢之的。与凯恩斯主义相契合的公共行政范式,同样遭遇了严峻挑战。公共行政范式导致的政府运行效率低下、机构臃肿、无回应性等弊端,时刻敲打着政府探索一种新的治理模式。20世纪70年代末,伴随着新自由主义思潮崛起,英国、美国、澳大利亚、新西兰等国家率先开启了以放松管制、提速增效为核心目标的一系列政府改革,尝试将私人部门的管理组织方式引入公共部门,运用竞争、合同外包、绩效考核、民营化等手段,提高政府运行效率。这场以学习企业管理模式为蓝本的公共管理改革,被学界称为“新公共管理运动”,与之共同发展起来的理论,成为了新的公共管理理论范式——新公共管理范式。新公共管理运动的广泛开展,较为有效地改变了公共行政范式下僵化、低效的政府管理模式,较好地回应了西方发达国家的公共财政危机和政府信任危机。同时,它也打破了公共行政范式中政府作为公共服务唯一供给者的垄断局面,大大促进了公共事务治理的市场化、社会化,拓展了公共服务供给的范围、幅度

① 王诗宗:《治理理论与公共行政学范式进步》,《中国社会科学》,2010年第4期。

② 赫伯特·西蒙:《管理行为——管理组织决策过程的研究》,第44~59页,北京经济学院出版社,1988年版。

③ 德怀特·沃尔多:《行政国家:美国公共行政的政治理论研究》,第161页,中央编译出版社,2017年版。

④ 郁建兴、任杰:《沃尔多〈行政国家〉及其当代意义》,《公共管理与政策评论》,2018年第4期。

⑤ 竺乾威:《明诺布鲁克三次会议与公共行政研究的演进》,《中国行政管理》,2018年第5期;陈振明:《从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化》,《政治学研究》,1999年第1期。

和多样性。^①但是,自20世纪90年代中后期以来,随着公共事务治理持续增长的复杂性、碎片化和全球化,新公共管理范式的问题和不足日益显现,集中体现在新公共管理过度强调绩效和产出,忽略了公共管理的有效性、公平性等问题。作为一种理论上的回应,珍妮特·登哈特(Janet V. Denhardt)和罗伯特·登哈特(Robert B. Denhardt)在新公共管理的基础上,修正了政府作为掌舵者角色的判断,提出了“新公共服务理论”。该理论认为政府应该更多地扮演服务者角色,公共管理的核心目标是追求公共利益,而不仅仅是效率^②。遗憾的是,这一理论由于缺乏明确的实践机制,而与新公共行政理论一样,较多地停留在理论形态,只有“服务型政府”等概念,得到了实务界的部分采纳。

总的来看,无论是早期的公共行政范式,之后的新公共管理范式,抑或晚近兴起的合作治理理论等,都为全球公共管理改革提供了广泛的指导和支持。然而,就单一理论而言,它们都遭受到了诸多质疑。因此,在后新公共管理时期,大多数国家和地区的公共治理体系都是以科层制为基础的公共行政范式与基于市场和竞争的新公共管理范式,以及后新公共管理的网络化组织模式的混合体^③。随着公共治理性质、内容、需求,以及外部治理环境、治理网络等的深刻变迁,全球公共管理实践逐渐显现出了诸多问题,主要体现在以下两方面:一方面,公共行政范式的专业化、分工化模式,使得政府机构臃肿,部门之间的协调成本随着公共事务治理复杂性的不断提高而显著增长;另一方面,新公共管理的企业化运作模式,使公共服务组织过度关注效率,而忽视了公共服务供给的有效性。这些问题归根结蒂,很大程度上源自于政府中心主义的治理逻辑^④,即公共管理的理论与实践以公共服务组织(主要是政府)作为关注的核心内容,以公共服务组织(主要是政府)作为分析讨论公共管理、公共服务的基本单位和逻辑出发点。正如后新公共管理时期兴起的新公共治理理论所指出的,当前公共管理理论的核心问题在于,它们大多关注公共服务组织的实践,而忽略了公共服务是“服务”的现实,在公共服务供给日益碎片化且更加需要跨组织运转的当下,只关注封闭的行政过程(传统公共行政强调的内容)或组织的内部管理(新公共管理强调的内容)是不可能的。同时,这些理论把公共服务看作是制造而非服务的过程,它们的概念大多来自制造部门,而非服务部门,这是已有理论的致命缺陷^⑤。遗憾的是,无论新公共治理以及作为其最新进展的公共服务逻辑^⑥,抑或公共价值管理^⑦、整体性政府^⑧等同样强调回归

① 参见陈振明:《评西方的“新公共管理”范式》,《中国社会科学》,2000年第6期;陈天祥:《新公共管理:效果及评价》,《中山大学学报》(社会科学版),2007年第2期。

② 珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,第150~162页,中国人民大学出版社,2004年版。

③ Per Lægveid, Külli Sarapuu and Lise H. Rykkja, et al, “New Coordination Challenges in the Welfare State”, *Public Management Review*, Vol. 17, No. 7, 2015; Erik M. Eriksson, “Representative Co-Production: Broadening the Scope of the Public Service Logic”, *Public Management Review*, Vol. 21, No. 2, 2019.

④ 政府是公共服务组织中最重要的组成部分,也是公共服务的主要供给者,而且,以公共服务组织为中心的核心问题即是政府中心主义。因此,为方便理解和突出问题的关键,本文使用“政府中心主义”一词。

⑤ Stephen P. Osborne, Zoe Radnor and Greta Nasi, “A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 43, No. 2, 2012; 竺乾威:《新公共治理:新的治理模式?》,《中国行政管理》,2016年第7期。

⑥ Stephen P. Osborne, “From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation?”, *Public Management Review*, Vol. 20, No. 2, 2018.

⑦ Gerry Stoker, “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, 2006; 何艳玲:《“公共价值管理”:一个新的公共行政学范式》,《政治学研究》,2009年第6期。

⑧ Tom Christensen and Per Lægveid, “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 6, 2007.

公共服务本质、强调民众参与的理论,都没有就后新公共管理时期如何超越政府中心主义,即公共管理转型的实现条件及其具体机制进行充分讨论。

当代中国的政府改革在旨趣和特征上,与全球公共管理理论与实践的演进十分相似。全球公共管理理论与实践的难题,即政府中心主义,同样困扰着当下中国的改革实践。

一方面,改革开放初,中国政府效仿公共行政范式,主张党政分工、党政分开,同时,大量招录并启用专业技术人才,根据公共事务治理需要设置政府部门,重新建立了层级分明的科层制体系^①。这种以专业化、分工化为基本取向的分部制改革,隐含了一个假设,即分部制后效率提高所带来的收益应大于跨部门合作所需的协调成本。改革开放以来,中国政府开展了多轮机构改革,旨在调整政府机构设置,使之更好地匹配现实的治理需要。每一次机构改革大都带来了一定程度的组织成本降低,但基于政府自身管理需要的机构改革方式,也使得组织机构的变革始终无法追赶外部世界日益增长与变化的复杂性,政府部门之间的协调成本随着公共事务治理的复杂化而不断提高^②。所以,近年来的机构改革被称之为“大部制”改革,这本身便是对过去分部制改革的纠偏,目的便在于通过部门合并,将原本过度切割的行政权力重新统合起来,降低协调成本,但收效并不明显^③。

另一方面,受新公共管理运动的影响,中国政府积极学习企业管理方式,引入市场化、民营化机制,完善内部激励,更多地让市场、社会在公共事务治理中发挥作用,旨在提高公共服务供给效率。在过去较长一段时间中,流程再造、绩效评估、政府购买服务、政府雇员、混合所有制等“新公共管理运动”的关键词,大量地出现在中国政府改革的话语之中。这些做法的确带来了一定的效率提升,但政府中心主义的改革逻辑,也引致了政府尤其是地方政府对效率的过分追求^④。政府的一些治理行为,成为围绕自我定义“效率”即绩效考核的自娱自乐,付出了巨大的行政成本^⑤。例如,在经济建设领域,中央政府多次要求各级政府减少不必要的行政审批,减少对市场的干预,一些地方在表面上落实中央要求,减少行政审批,但为了满足短期的经济发展需要,巧立名目设立“非许可类行政审批”等,进而更大程度上干预市场。“明修栈道、暗度陈仓”的做法,在近几年推行的权力清单制度中,也有较多体现。一些政府在梳理权力清单时,为了满足上级政府削减权力的要求,有意进行权力肢解做大分母,然后再将权力归并做小分子。权力清单的制定在一定程度上变成了一些地方政府自欺欺人的数字游戏,耗费了大量的无效成本。再如在社会治理领域,一些地方为了避免“一票否决”,实现“稳定压倒一切”的目标,不计成本地运用各种手段“摆平”社会问题;在公共服务领域,工具与目标倒置,即为了合同外包而合同外包、为了购买服务而购买服务等,同样满足了许多无效的“效率”需求,显著增加了体制成本。

此外,中国政府改革也借鉴了新公共服务的相关理念,提出了服务型政府建设的战略目标。然而,在服务型政府建设的实际进程中,特别是在体制机制层面,尚未能实现从“掌舵”向“服务”转变。更为重要的是,政府本位的治理逻辑与服务者的角色,存在着严重的紧张关系。

① 袁超:《后备干部与当代中国的精英转换》,《治理研究》,2018年第4期。

② 朱光磊、李利平:《回顾与建议:政府机构改革三十年》,《北京行政学院学报》,2009年第1期。

③ 石亚军、于江:《大部制改革:期待、沉思与展望——基于对五大部委改革的调研》,《中国行政管理》,2012年第7期。

④ 陈天祥:《政府机构改革的价值逻辑——兼论大部制机构改革》,《中山大学学报》(社会科学版),2012年第2期。

⑤ 高翔:《最优绩效、满意绩效与显著绩效:地方干部应对干部人事制度的行为策略》,《经济社会体制比较》,2017年第3期;高翔:《公民参与视角下的地方政府创新及其绩效——基于浙江省19个地方政府创新项目的研究》,《经济社会体制比较》,2015年第5期。

二、“以民众为中心”的公共管理及其特征

政府中心主义的治理逻辑带来了公共服务组织成本高企、公共服务供给有效性不足等一系列问题,困扰着包括中国在内的全球大多数国家与地区。在后新公共管理时期,如何突破传统公共行政范式和新公共管理范式的理论与实践困境?党的十九大全面确立了“以人民为中心”的发展思想。这就要求在改革开放和社会主义现代化建设的所有领域和环节中,都要尊重并落实人民主体地位,全心全意为人民服务。这一发展思想,为解决当代中国乃至全球公共管理理论与实践所面临的共性问题,提供了启示。“以人民为中心”的发展思想具体落实到公共管理活动,就是要改变过去以政府为中心的传统路径,将民众(即公共服务的使用者)置于公共管理、公共服务的核心位置。我们将这一可能的新路径,称之为“以民众为中心”的公共管理,即在资源有限的前提下,公共服务以民众需求作为设计、供给的核心标准,通过民众与公共服务组织的共同生产,最大限度地实现公共服务供给与民众真实需求相匹配。相较于“以政府为中心”的公共管理,“以民众为中心”的公共管理其特征主要体现在以下四个方面(见表1)。

表1 “以民众为中心”的公共管理的基本特征

	以政府为中心	以民众为中心
主体间关系/管理形态	公共服务组织统领与供给-需求相结合/规制与服务	平等、协作/服务
评价标准/预期目标	效率/提升单位资源(时间、劳动力等)的产出水平	有效性/提升民众的实际体验和满意度
操作流程	公共服务组织主导公共管理的各个过程,民众或参与设计、反馈等部分过程	公共服务组织、民众共同(实质性)参与公共服务的设计、协调、供给、反馈等全过程
公共价值	公共服务组织创造公共价值,且公共价值由公共服务组织评估公共服务产出与实际的成本消耗来界定	民众在公共服务使用中创造并界定公共价值

在主体间关系维度,“以民众为中心”的公共管理其主体间关系表现为平等、协作。这是“以民众为中心”的公共管理不同于“以政府为中心”的公共管理的基础性特征。“以政府为中心”的公共管理重点关注公共服务组织(主要是政府),以公共服务组织作为公共服务体系的主导者,民众作为公共服务的接受者。“以政府为中心”的公共管理其主体间关系主要有两种模式,一是公共行政范式下的公共服务组织统领模式,二是新公共管理范式下的供给-需求模式。由于多数国家和地区的公共管理体制都是公共行政范式、新公共管理范式等诸多理论范式的混合体,所以在实践中,“以政府为中心”的主体间关系主要表现为公共服务组织统领与供给-需求相结合。“以民众为中心”的公共管理其主体间关系主要表现为平等、协作,即公共服务组织(主要是政府)与民众在公共管理过程中处于平等地位,相互协调与配合。必须指出的是,“以民众为中心”的主体间关系并非是“以政府为中心”的简单颠倒。若以民众为公共服务的完全主导者,如新公共服务理论所倡导的模式,会带来诸多问题,最为核心的是无法协调资源有限性与民众需求无限性、非理性之间的紧张关系,也就是说,即便民众需求能够得到准确识别,并尽可能地予以满足,或将进一步带来民众需求的非理性提升,公共服务组织将不堪重负。因此,在“以民众为中心”的主体间关系中,公共服务组织与民众之间既非一方凌驾于另一方,也非相互对立、二分的割裂状态,而是相互谋求最大共识,相互促进、共同实现有效治理的良性互动关系。基于主

体间关系的不同,“以民众为中心”的公共管理在管理形态上与“以政府为中心”的公共管理也存在重要区别。“以政府为中心”强调规制与服务两种属性的公共管理,既承认部分公共管理的强制性和消极性特征,同时兼容狭义的公共服务内容;“以民众为中心”则强调公共管理的服务属性,将所有公共管理认定为公共服务,从而最大限度地避免话语和概念上先验的政府主导色彩,例如,“以民众为中心”的公共管理认为政府规制即是维护良好市场秩序的一类公共服务。

在评价标准维度,“以民众为中心”的公共管理侧重于关注基于使用者体验的有效性。“以政府为中心”的公共管理重点关注公共服务组织(主要是政府)自我定义的效率,并将其作为评价公共服务的核心标准。民众作为公共服务的实际使用者,常常被排除在理论与实践之外。尽管新公共管理范式大量引入了私人部门所强调的竞争、效率和客户满意度等原则,在理论层面上超越了传统公共行政仅仅讨论效率、关注政府单一主体供给的不足。然而在实践中,新公共管理范式呈现出了显著的结果导向特征,其提升公共服务有效性的承诺并未兑现,更不用说引入市场规则之于公共服务体系造成了诸多负面影响。^① 这些以效率作为公共管理主要评价标准的做法,具有显著的工业化、产品化特征,使得公共服务组织常常陷入“自娱自乐”的境地,名义上公共服务组织也许具有较高绩效,但从公共服务使用者的视角来看,公共服务供给的有效性往往较低。“以民众为中心”的公共管理以民众作为基本分析对象,关注公共服务在服务使用者一端,即民众端的有效性,强调民众定义公共服务的绩效。因此,“以民众为中心”的公共管理将民众实际体验和满意度的提升作为预期目标,而“以政府为中心”的公共管理则往往以提升单位资源(时间、劳动力等)的产出水平为预期目标。

在操作流程维度,“以民众为中心”的公共管理强调公共服务组织与民众的全过程互动。“以政府为中心”的公共管理在主体间关系上表现为公共服务组织统领与供给-需求相结合,其预期目标在于单位资源产出水平的提升,在实践中,与之相对应的操作流程就是公共服务组织主导公共管理的各个过程,民众或参与公共服务设计、反馈等部分过程。在“以政府为中心”的公共管理中,民众参与通常是一种外源性、非必要的元素,是在承认公共服务组织或公共服务本身作为核心主体的基础上,在一些可能、可行且不会颠覆核心主体目标与利益的部分环节或阶段,将民众“添加”到公共服务过程之中。“以民众为中心”的公共管理则强调公共服务组织与民众之间平等、协作的主体间关系,致力于实现民众实际体验和满意度的提升。与之相对应,“以民众为中心”的公共管理其操作流程要求公共服务组织、民众共同(实质性)参与公共服务的设计、协调、供给、反馈等全过程。其中,民众参与被认为是公共服务需求准确表达的前提,准确的需求表达又是公共服务供给的先决条件,同时,民众实质性的且尽可能多的参与是公共服务得以有效供给的必要元素。因此,“以政府为中心”的公共管理与“以民众为中心”的公共管理,其公共服务组织与民众的角色存在显著差别。在“以政府为中心”的公共管理中,公共服务组织是公共服务需求的主要定义者,公共服务的主要生产者。在“以民众为中心”的公共管理中,公共服务组织是公共服务需求表达的促进者、公共服务的共同生产者。在“以政府为中心”的公共管理中,民众是公共服务的接受者或者消费者,而在“以民众为中心”的公共管理中,民众是公共服务需求的主要表达者、公共服务的共同生产者、实际使用者。

在公共价值维度,“以民众为中心”的公共管理强调公共价值需要在公共服务的使用中获得。“以政府为中心”的公共管理认为公共价值由公共服务组织所创造,并且由公共服务组织

^① Jacob Torfing and Peter Triantafyllou, “What’s in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System”, *International Review of Public Administration*, Vol. 18, No. 2, 2013.

(主要是政府)通过评估公共服务产出与实际的成本消耗来界定。这也是公共价值概念被创造之初所指向的意涵^①。因此,在实践中,我们常常可以看到这样的情形:一项公共服务在设计之初即被公共服务组织赋予了积极的公共价值,此后,公共服务组织通过其主导的绩效评估过程,具体测量该项公共服务的公共价值。这与新公共管理所秉承的私人部门管理原则一脉相承。“以民众为中心”的公共管理则认为,公共价值是在服务使用者使用公共服务的过程中才得以创造和实现。正如新公共治理理论所指出的,公共服务组织并没有为公共服务创造价值,它们只能提供服务,以及为服务使用者提供价值主张,是公共服务使用者的使用创造了公共价值^②。换句话说,“以政府为中心”的公共管理关注公共服务的绝对价值,而“以民众为中心”的公共管理更关注公共服务的使用价值。

三、“最多跑一次”:一场“以民众为中心”的公共管理改革

最近两年来,在全国范围内开展的“最多跑一次”改革,较好地体现了“以民众为中心”公共管理的上述特征,从而在一定程度上实现了从“以政府为中心”的公共管理向“以民众为中心”的公共管理的转型,为进一步讨论“以民众为中心”的公共管理之实现条件与机制提供了经验支持。

“最多跑一次”改革于2016年底由浙江省率先发起并实施。2017年5月,“最多跑一次”改革得到中央关注,中共中央办公厅信息专刊印发了浙江省“最多跑一次”改革经验。2017年9月,国务院办公厅通报表扬浙江省“最多跑一次”改革。2018年1月23日,中央深改组专门听取了《浙江省“最多跑一次”改革调研报告》,建议向全国推广。嗣后,“最多跑一次”被写入2018年政府工作报告。截至2018年9月,全国除港澳台以外的31个省、直辖市、自治区,已有29个实施了“最多跑一次”改革或类似改革。

第一,“最多跑一次”改革以公共服务组织与民众的平等关系作为认知基础,突出公共服务组织与民众的相互协作。“最多跑一次”改革从项目命名上即改变了过去具有明显政府中心主义取向的方式,将民众而非公共服务组织作为改革项目的主语,以民众而非公共服务组织的需求作为现实目标。“最多跑一次”的主语是民众,它是指群众和企业到政府办理一件事情,在申请材料齐全且符合法定受理条件时,从受理申请到形成办理结果的全过程只需要一次上门或零上门。而且,“最多跑一次”改革在内容设计层面,改变了过去从公共服务组织认知出发的传统逻辑,将民众的日常认知作为辨识改革内容的基础^③,即民众理解的“一件事”^④。因此,在开展“最多跑一次”改革之初,政府便广泛邀请民众参与界定“一件事”,进而基于民众的普遍认知,重新梳理、归并、整合政府权力“事项”,明确规范“一件事”的名称、适用依据,最大限度地缩减“一件事”所需的材料、办事流程、办理时限,尽可能穷尽各种非常规情形的处理方式(如缺少必须材料

① 公共价值的概念由哈佛大学肯尼迪政府学院 Mark H. Moore 教授在《澳大利亚公共行政杂志》上发表的文章中较早提出。参见:Mark H. Moore, “Public Value as the Focus of Strategy”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 53, No. 3, 1994。在1995年出版的《创造公共价值》一书中,Mark. H. Moore 明确提出公共管理者创造公共价值的观点。参见:Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995, p. 57。

② Stephen P. Osborne, “From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation?”, *Public Management Review*, Vol. 20, No. 2, 2018。

③ 郁建兴、高翔:《浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来》,《浙江社会科学》,2018年第4期。

④ 在实践中,民众认为的“一件事”,往往由多个部门的多个“事项”组成。而就政府或特定部门而言,一个“事项”即等同于“一件事”。

需二次上门,缺少一项非必须材料可以接受“容缺受理”)等内容。当然,在“最多跑一次”改革中,政府也并没有走向完全“服务者”的另一个极端。政府仍然考虑到现实公共服务能力、范围及资源的有限性,以及公共需求被触发后可能的非理性增长,明确将严格意义上的“最多跑一次”目标,限定于便民服务、商事登记领域,而在其他无法适用于严格“最多跑一次”标准的领域(如企业投资项目审批领域),遵循“最多跑一次”所蕴含的民众参与、民众导向、协同治理等原则。

第二,“最多跑一次”改革以公共服务使用者的体验作为评价改革成效的标准,以提高基于使用者体验的有效性为预期目标。“最多跑一次”改革的预期目标为民众办理一件事情只需“跑一次”或“不用跑”。相比于过去基于政府“事项”串联办事的“跑多次”“跑断腿”,“跑一次”“不用跑”的直接结果是民众办事成本降低,进而带来民众办事体验的提高,也即基于使用者体验的有效性的提高。而且,各地发布并实施的“最多跑一次”改革评估办法,也大多与预期目标的设置相匹配,将“最多跑一次”的实现率、民众的满意度等作为评价改革成效的标准。以最早开展“最多跑一次”改革的浙江为例,2017年2月浙江省人民政府发布的《关于印发加快推进“最多跑一次”改革实施方案的通知》明确提出:“以切实增强群众和企业获得感为衡量标准,检验和评价改革的成效,到2017年底基本实现群众和企业到政府办事‘最多跑一次是原则、跑多次是例外’。”根据浙江省官方公布的数据,从2017年6月至2017年12月,“最多跑一次”的实现率从77.7%上升至87.9%,截至2018年6月,“最多跑一次”的实现率为88.8%;民众满意率从2017年6月的86.9%,至2017年12月上升至94.7%^①。再如较早开展“最多跑一次”改革的云南省昆明市,在2017年7月发布的《关于昆明市推进“最多跑一次”改革的实施意见》同样指出这项改革的工作目标是:“以切实增强群众和企业获得感为衡量标准,检验和评价改革的成效。”根据第三方调查机构关于昆明市政务服务情况的评价,截至2018年9月,昆明市“最多跑一次”实现率为97.42%,服务满意率为86.6%^②。

第三,“最多跑一次”改革以民众参与作为必要条件,创新多种方法让民众参与公共服务全过程。“最多跑一次”改革的内容设置、预期目标与评价标准(即“一件事”“跑一次”“不用跑”和民众体验),自然地要求“最多跑一次”的服务设计、服务供给与反馈,必须融入民众的认知、需求及其使用服务后的实际感受。在实践中,“最多跑一次”改革充分引入新兴技术手段和第三方机构,最大限度地拓展民众参与的渠道和方法,如政务服务平台、热线电话、微信公众号、政务服务APP、独立智库的抽样调查等,降低民众参与公共服务过程的成本,提高民众参与的可行性、即时性与客观性。通过上述网络化、扁平化的互动渠道,民众意见能够在尽可能减少过滤和干扰的情况下,传递至政策制定者与实施者手中,使政府得以更准确地了解公共服务的真实需求及其程度,更科学地制定公共服务供给议程,规划公共服务资源配置,提高公共服务供给有效性。此外,“最多跑一次”改革重点引入“互联网+”与大数据技术,使以往必须“主动”的民众参与实现可“被动化”,突破了以往理论与实践对于民众参与一定是“主动性”参与的前提假定,一定程度上解决了民众参与意愿低的问题。由此,民众得以更加有效地参与公共服务的共同生产。这也是

① 数据根据官方媒体报道整理而成(参见浙江政务服务网:《图解|最多跑一次改革实现率和满意度均有明显提升》,2017年10月17日, http://www.zjzfwf.gov.cn/art/2017/10/17/art_1299557_11942559.html;浙江政务服务网:《权威调查显示:我省“最多跑一次”实现率达87.9%》,2018年1月4日, http://www.zjzfwf.gov.cn/art/2018/1/4/art_1299557_14799312.html;新华网:《浙江:纵深推进“最多跑一次”启动政府数字化转型》,2018年7月25日, http://www.xinhuanet.com//mrdx/2018-07/25/c_137346686.htm),2019年3月22日。

② 春城晚报微信公众号:《实现率为97.42%!昆明市“最多跑一次”服务八成受访对象表示满意》,2018年9月29日。

“最多跑一次”改革区别于以往创新实践,实现民众全过程参与公共服务的核心工具。

第四,“最多跑一次”改革强调在公共服务使用过程中创造公共价值。公共服务组织所呈现的公共服务评价结果,是判断特定改革创新对公共价值认知的重要指标。如果认为公共价值由公共服务组织所创造,那么,公共服务组织将更多地突出自身资源的投入和公共服务的绝对产出。如果一项改革创新认为公共价值由公共服务使用者在使用过程中创造,那么,其评价结果将呈现公共服务供给与民众真实需求的匹配情况,如公共服务的使用成本降低,民众使用公共服务的体验提升等。在呈现评价结果时,“最多跑一次”改革主要呈现了“最多跑一次”的实现率和民众对“最多跑一次”改革的满意率。因此,“最多跑一次”改革倾向于认为公共价值在民众使用过程中创造。

四、“以民众为中心”的公共管理:实现条件及其机制

如何实现“以民众为中心”的公共管理?当前,“最多跑一次”改革还在持续推进。基于已经取得的一些重要经验,我们尝试提出“以民众为中心”公共管理的实现条件与具体机制。

第一,基于法理权威最大限度统一共识。实现“以民众为中心”的公共管理,需要转变理念认知,从过去以公共服务组织为中心转向以民众为中心。正如20世纪70年代末以来,各国政府开展新公共管理运动的首要任务,即是在政府层面提出颠覆性的理论命题,并在政府内部最大限度地达成共识。同样地,作为一项自上而下推动的改革,“最多跑一次”改革从政府这一主要的公共服务组织出发,由高层权威首先发起,充分运用科层制结构和下辖各级政府领导人的法理权威^①,最大限度转变政府工作人员的理念认知,从原先的政府本位转变为民众本位,从民众视角理解这场改革,例如,基于民众认知界定“一件事”,基于民众体验评价“跑一次”等。在具体实践中,“最多跑一次”改革大多由省级或地市级主要领导人首先提出,并多次通过跨层级交流网络和政策文件等,正式对各部門领导人和下辖政府领导人提出转变认识的要求。例如浙江省“最多跑一次”改革由时任浙江省副书记、代省长车俊在2016年12月25日召开的浙江省委经济工作会议上首次提出,并在2017年2月由省政府出台《关于印发加快推进“最多跑一次”改革实施方案的通知》;陕西省西安市“最多跑一次”改革由陕西省省委常委、西安市委书记王永康在2017年1月4日西安市领导干部大会上首先提出,并在2017年3月由西安市政府办公厅出台《关于印发西安市推进“最多跑一次”改革实施方案的通知》。省以下或地市级以下政府及其组成部门也大抵经历了类似过程,由主要领导人基于科层制结构和法理权威,在跨层级交流网络和各种非正式、半正式互动中,将颠覆性理念传导至中层级领导人,再经由中层级领导人进一步传导至低层级领导人和其他工作人员。在“最多跑一次”改革得到中央政府肯定与推广后,各省、直辖市、自治区积极响应中央号召,将“最多跑一次”作为重要政策目标提上改革日程,逐级运用法理型权威统一改革共识,为推进“最多跑一次”改革奠定认知基础。

第二,基于“互联网+”和大数据的全过程民众参与。“以民众为中心”的公共管理要求民众充分参与公共服务的设计、协调、评价、反馈等全过程。以往的公共管理实践并非不强调民众参与^②。如果抛开理念认知上的问题,抛开民众并非全程参与的问题,过去的民众参与始终无法解

① 韦伯区分了三种权威:传统型权威、个人魅力型权威和法理型权威。参见马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),第238~241页,商务印书馆,1997年版。

② Archon Fung, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. s1, 2006.

决的难题在于,如何以较低的成本、恰当的机制实现有效参与。“最多跑一次”改革充分引入“互联网+”和大数据技术,将公共服务行为数字化、电子化、互联化,将原本必须民众主动的参与行为,必须基于感性判断进行人工干预的需求识别和汇总过程,一部分转化为低成本、非主动的理性计算,很大程度上解决了民众真实需求无法准确、有效识别的困难。以往民众使用公共服务,如果没有特定的反馈平台或机制设计,这一行为就仅仅是服务由供给向使用的单一过程,但如果将这种使用行为进行数字化,那么,民众使用的过程,也即完成了一次对公共服务体系优化的反馈和贡献。因为,基于使用频次、使用时长、使用时段等客观信息的大数据,能够反映需求的强度、供给方式的适合度、需求随时间的变化情况等诸多内容,为优化公共服务供给提供准确信息,例如公共服务高频事项的认定、“一件事”中的堵点识别等。即便是偏好传统方式(非互联网方式)使用公共服务的民众,也能够被纳入计算范围,避免了单一依靠互联网技术的网上民意集聚可能产生的群体偏差。同时,“最多跑一次”改革也广泛运用移动互联技术,例如即时通讯工具、第三方支付平台等。一方面,拓宽民众参与的范围和程度,实现原本民众参与大多注重反馈的单一过程,向民众全流程参与公共服务的有效转变;另一方面,优化传统参与渠道的可及性、便捷度,提高参与幅度和有效性,更好地满足对互联网融入较低的民众群体的主动参与需求。例如江苏省南京市开发的“我的南京”、广东省数字政府改革推出的“粤省事”、浙江省数字政府转型所依托的“浙里办”等,使公共服务使用者与公共服务组织之间基本实现信息对称,进而形成使用者与公共服务组织的对等关系,使公共服务组织与民众得以共同参与公共服务全过程。

第三,基于法治原则的主体责任。“以民众为中心”的公共管理以民众需求为导向,但也强调公共服务组织与民众之间平等、协作的主体间关系。也就是说,在“以民众为中心”的公共管理体系之中,公共服务组织并不需要“仰望”民众;由民众来定义公共服务的绩效与价值,也并不意味着公共服务组织要无条件满足民众的所有需求,事实上这也是不可能完成的。那么,如何协调公共服务资源有限性与民众需求相对无限性的矛盾?如何防止公共服务组织的回应行为不会滥用制度和资源,过度满足民众非理性需求?“最多跑一次”改革坚持法治作为公共服务供给的基本原则,以法律法规确定的公共服务职能和范围作为公共服务行为的底线和边界,充分发挥组织内部自我审查部门(如政府法制办)、立法机关(人民代表大会)和第三方议事协调机构(如政治协商会议)等的监督作用,确保公共服务组织与民众在设计、协调、供给等公共服务过程中,对于既定的法律、法规和外部资源(如生态环境)承担共同的主体责任。与此同时,对于存在争议或处于法律规模模糊地带的行为,以及民众反映较多而现行法律、法规与部门规章、规范性文件等没有纳入的情况,“最多跑一次”改革也设计了反馈机制,将潜在的灰色区域和可能不适用的规则条款反馈给立法机关或部门规章、规范性文件的发布机构,提请重新审查,甚至可能的修改,保证法治原则的动态性和适用性。最早开展“最多跑一次”改革的浙江省,已于2018年4月25日由省政府法制办牵头完成《浙江省保障“最多跑一次”改革规定(征求意见稿)》,面向社会各界征求意见,并于2018年7月25日以省政府议案形式提交省人大常委会审议。2018年11月30日,浙江省十三届人大常委会第七次会议审议通过《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》,其中明确规定了公共服务组织和公共服务使用者的权利、义务以及相应的权力范围、限度及其法律责任,同时明确提出了改革创新的容错免责机制和各地各部门结合工作实际进行适当调整的权力。

第四,新技术与传统机制融合的内部协调。“以政府为中心”的公共管理模式所存在的一个重要问题在于,不断提高了公共服务组织内部协调成本,甚至在一定程度上已经超过了所获得的公共价值收益。那么,在“以民众为中心”的公共管理模式之下,如何突破内部协调之困?“最多跑一次”改革的经验在于运用技术革新推动行政整合,并与传统的自上而下机制形成互补。具

体而言,“最多跑一次”改革引入互联网技术,提出数据共享、一网通办等要求,充分运用技术革命来倒逼政府改革,重构公共服务组织的内部流程,实现从物理空间意义上的集合到功能意义上的整合,在很大程度上改变了以往单一运用自上而下权威进行行政整合的方式,例如湖北省武汉市推行的“网上办”,在优化政务服务网的同时,开发使用“云端武汉”APP,整合资源、贯通端口,建成一体化网上审批服务平台,变“部门跑”为“数据跑”,有效降低协调成本。当然,针对无法通过技术手段准确识别、量化和评估的公共服务需求,无论是在行政许可抑或政府监管等领域,各地的“最多跑一次”改革在运用技术手段的同时,都保留了基于权威的传统机制,最具代表性的就是专题协调会制度,即政府运用法理权威召集涉及特定公共服务的部门进行专门协调。

第五,内化潜在冲突的主体间协调。“以民众为中心”的公共管理将公共服务组织与民众视为公共服务体系中平等、协作的共同主体。在实践中,公共服务组织与民众之间可能产生合作、协调等积极方面的良性互动,但两者之间也存在冲突、矛盾等消极方面的非良性互动,最为直接的就是在预期使用体验与实际供给之间发生紧张关系时,公共服务组织与民众之间可能发生冲突。那么,在“以民众为中心”的公共管理中,如何调和两个主体的潜在冲突?“最多跑一次”改革的做法,是将公共服务组织与民众的潜在冲突内化于服务之中,让双方共同承担冲突的潜在责任。具体而言,当民众的预期体验与实际供给之间发生紧张关系时,公共服务组织先行信任民众的需求为真,满足民众的预期体验,同时,民众需要共同负责可能的风险。“容缺受理”是“最多跑一次”改革内化潜在冲突于公共服务的重要机制。“容缺受理”是指民众在使用公共服务时,如果缺少非必要条件,可以先行使用服务,并做出承诺,在使用后再满足条件。同时,为了确保民众的承诺可信,“最多跑一次”改革将“容缺受理”与社会信用体系建设相关联,一旦发生行为失范,将影响民众的信用评价。这种内化潜在冲突的主体间协调机制,让原本公共服务体系中可能存在紧张关系的两个主体,最大限度地实现了相互信任,一定程度上弥合了提高民众福祉与标准化执行之间的可能矛盾,同时,让民众也承担必要的行为失范责任。

第六,多种渠道的实时监督。“以民众为中心”的公共管理强调民众作为公共服务价值的创造者,认为公共价值需要在民众使用服务的过程中得以创造与实现。上述理念转型的方式方法、有效识别需求的机制设计等,已经为实现民众创造公共价值提供了良好的实践方案。除此之外,民众创造公共价值还可以体现在监督问责的过程之中。“最多跑一次”改革建立完善了多渠道的监督机制,更好地发挥了民众使用公共服务的边际效应,创造了更大的公共价值。具体而言,“最多跑一次”改革充分运用互联网平台、通讯平台和传统的物理集成服务平台,形成了三条即时、动态监督渠道,让民众在使用服务的同时,更加高效地监督公共服务组织的行为,进而为公共服务有效性的提升做出贡献。在互联网平台方面,“最多跑一次”改革大多依托原有政务服务系统,专门设置了咨询投诉板块,在线解答民众咨询,接收民众监督意见,由相应部门在规定时间内做出反馈,将原本仅有单向信息传递功能的政务服务系统转变为双向互动平台。在通讯平台方面,“最多跑一次”改革将各部门咨询投诉热线统一归口至12345热线平台,统一接收民众的意见与建议,并反馈至相应部门,要求相应部门在指定时间内做出答复。在物理集成服务平台方面,多地的行政服务大厅设置了专门的投诉窗口,负责解答和协调民众的现场投诉与监督意见。

五、结论与讨论

从古典自由主义到凯恩斯主义再到新自由主义,从“守夜人”到福利国家再到“第三条道路”,在过去的一百多年间,全球发展的理论思潮和实践内容,经历了从有限政府主义到全能政

府主义再到多元治理主义的重大变迁。然而,作为专门研究与开展公共事务治理的学科与行为,伴生于积极政府权力观而兴起的公共管理理论与实践,却始终无法摆脱政府中心主义的束缚。

改革开放40年来,中国是全球公共管理理论与实践的学习者和受益者。与此同时,当代中国公共管理实践与全球大多数国家类似,甚至更加严重地受困于政府中心主义的治理逻辑。这是因为,积极有为的政府充分利用后发优势进而有效地带动了中国经济的赶超型发展,但这也不可避免地产生了一些后发劣势的问题,在公共管理领域,就体现为政府(相较于先发国家)占据了公共管理、公共服务的绝对主导地位。

“以民众为中心”的公共管理,以公共服务组织与服务使用者平等、协作的关系为前提,以提升基于使用者体验的有效性为目标,强调民众全过程参与,强调公共服务组织与民众的共同生产,强调公共价值在使用过程中创造。这一新路径为超越政府中心主义治理逻辑提供了新的方案。基于“最多跑一次”改革实践,实现“以民众为中心”的公共管理,需要重点关注三个要素:领导力、新技术与治理网络。具体而言,首先,各级政府领导人运用基于法理权威的领导力,最大限度地将政府工作人员的理念认知从政府本位转变为民众本位;其次,具有革新精神的领导人运用其领导力广泛引入新技术,尤其是信息通信技术和大数据技术,尽可能地数字化、电子化公共服务各个过程以及民众使用公共服务的行为,使民众得以参与公共服务全过程,实现低成本、客观化的需求识别和民意集聚,并逐渐形成基于数据的精确治理网络;再次,当新技术引入政府部门后,公共服务逐渐成为精确化治理网络中的一部分可视化过程,进而对不适应当前环境的权力分配方式、服务供给流程等形成精准倒逼,优化内部协调机制,同时,保留基于领导力的传统行政整合机制,运用于无法实现数字化、科学化的公共服务项目;再次,在治理网络中,融入信用信息,内化因是否“可信承诺”而可能引起的主体间冲突;最后,运用新技术优化治理网络的信息传递能力,尤其是完善和创新民众监督的工具和渠道,与既有监督制度和机制充分配合。当然,实现“以民众为中心”的公共管理还需要坚持法治原则,为权力设边界,为责任设底线。

相较于后新公共管理时期兴起的新公共治理、公共价值管理等同样强调民众中心或民众重要性的理论话语,“以民众为中心”的公共管理不仅在理论上强调民众中心,更基于“最多跑一次”改革,提出了“以民众为中心”的实现条件和相应的机制设计。“最多跑一次”改革尽管根植于中国的政治制度、社会基础、意识形态和历史文化传统,但是,基于此而形成的改革经验,聚焦于公共管理层面,可以最大限度地剔除其他层次因素的影响与掣肘,或具有一定普遍性,为全球公共管理理论与实践的演进提供借鉴。事实上,与“最多跑一次”改革类似的“以民众为中心”的公共管理实践,在当下全球其他国家或地区的公共管理改革前沿中也有不同程度的体现。这正表明了“以民众为中心”的公共管理代表了全球公共管理理论与实践的未来走向。

本文致力于提出并确立“以民众为中心”的公共管理这一新模式,并基于“最多跑一次”改革经验得出实现这一新模式所需的条件和机制。当然,一种理论与实践是否能够成为范式,除了回答何以可能,还需进一步讨论何以可持续。因此,如何维持甚至提升公共服务组织(主要是政府)与民众(包括市场主体、社会组织)的良性互动,让“以民众为中心”的公共管理得以可持续、有效且积极地运转,是未来公共管理理论与实践需要进一步探索的重大问题。

作者:郁建兴,浙江大学公共管理学院(杭州市,310058)

黄飏(通信作者),新加坡国立大学李光耀公共政策学院(新加坡,119077)

(责任编辑:刘杰)