政府购买公共服务需建立联动机制

□ 孙彩红

政府购买公共服务，适应了公共服务供给体制改革的需求，在一定程度上降低了政府成本、提高了服务质量，具有重要的现实意义。尤其是现阶段，政府购买或外包公共服务，是转变政府职能和创新政府治理方式的重要举措之一。

但是，政府购买公共服务仍然面临着需要克服或避免的风险。最近，上海近万吨垃圾偷运倾倒太湖事件，引起了各方关注、讨论和质疑，问题的出现与政府供给公共服务或外包公共服务运作不规范存在一定关联。解决实践中存在的这些问题，还需要完善政府购买公共服务的配套联动机制。

明确不同主体的责任分工

政府购买公共服务时，其履行公共服务职能的最终责任主体没有改变。政府购买某些公共服务，并不是退出这些领域或推卸提供这些公共服务的责任，改变的只是供给公共服务的机制和方式。世界银行2004年发展报告中提出公共服务的责任框架，为建立政府购买公共服务中的责任关系机制提供了重要参考。依据该框架，政府购买公共服务中的核心责任人是政府，只有政府是负责的，政府购买公共服务才可能是负责的。

承接公共服务的企业或社会主体，成为公共服务的直接生产者和提供者。这些主体应该承担的责任，都应明确写入购买公共服务的合同或契约中，这也是对社会主体履行公共服务职责的重要约束与保障。通过合同契约确立政府与企业等其他主体之间明晰的责任关系。

加强过程和质量监管

在购买服务过程中，政府要实行依法规范的竞争机制，选择能够承担某些公共服务项目的企业或社会组织，并加强对这些主体所提供服务的质量与效果监管。这是购买公共服务的重要联动机制。

增强竞争性。公开选择企业和社会主体的程序化和规范化，本身就是一种重要的过程监管，有利于提前预防公共服务提供过程中的一些风险。承接公共服务的企业和社会组织的自身能力、资质条件、治理状况等，都会对其提供的公共服务产生重要影响。因此，把好这一入门关就至关重要。

政府的财政部门、审计部门以及与购买相关服务的职能部门，需履行好各自的监管责任。比如，垃圾处理的公共服务，外包后环保部门要履行相应的监管责任，出资的政府部门和专门的审计部门也要担负起监管职责。

“不公开，就无监督。”公开透明的一个重要作用就是给社会公众和利益相关主体的监督提供信息条件。政府购买公共服务需公开透明，规范化运作，以使其他社会主体发挥监督合力作用，及时发现承接服务的企业存在的违法违规服务提供过程中的问题。

落实提供主体的责任追究

不论是对企业和社会组织提供公共服务的监督还是最后的公共服务评估，都要以基本的购买合同与协议为基础。承接公共服务的企业或社会组织主体，是直接责任者，需严格履行合同或契约约定条款。政府在与承接公共服务的企业和社会组织签订合同或协议时，至少应有一条是对于公共服务资金支付的规定，公共服务供给主体提供的服务达到合同规定的条件，才能得到相应比例的资金，并严格按照这一规定来进行事中事后的监管。对于在提供公共服务过程中出现的问题，违反这种服务合同或契约，以及违反任何有关法律法规的情况，都要进行相应的责任追究。

目前一些发达国家政府购买公共服务中出现的问题，还与公共服务的难以测量性和非营利组织的运作特性有关。其解决问题的举措主要是对承接公共服务的主体，包括企业和社会组织等，实行相应的奖惩制度、优胜劣汰制度和退出机制。除此，还需对企业和社会组织所提供的公共服务进行严格的质量评估，据此对承接公共服务的企业和社会组织采取相应的惩罚措施，包括减少资金支付、使用罚金、不再向此类组织购买服务或减少购买服务的数量等，以确保对承接相关公共服务的企业和社会组织的行为约束。

可以进一步考虑由多元主体构成的评估机制，引入公众和第三方主体参与。设计科学化、可行性、可测量的公共服务质量评估指标体系，对企业和社会组织提供的公共服务，从实际结果、成本效益、享受服务的相关主体和公众满意度等维度进行比较客观、合理的评估，最后把评估结果向社会公开来接受社会公众监督。这也是落实责任追究机制的一个重要配套联动机制。

对于公共服务评估或监管过程中发现的各种问题，不仅要按照购买服务的合同和协议、按照相关法律法规，追究直接提供服务的企业和社会主体的责任；同时，还要追究购买服务的主导一方，即政府主体的责任。因为政府购买服务或外包服务之后，监管责任和保证公共服务质量的最终责任仍然由政府承担。

总之，政府购买公共服务作为一项复杂的系统工程，需要统筹规划和整体运作。各级政府之间、同级政府各相关职能部门之间，需对购买公共服务进行统筹性发展规划，形成整体运作格局。尤其是与购买服务相关的多元主体之间的责任关系必须依法理顺，建立配套的监管和责任追究的联动机制，这样才能确保政府购买公共服务时，既能更好地发挥财政资金的效益，又能同时确保公共服务的质量，不损害群众的切实利益和长远利益。

管理关键词

战略参考

国家战略领域要重视未来学研究

国家战略的总体性与战略性、预见性与前瞻性、长期性与持续性的核心特征，都要求国家战略的制定要符合长期未来的社会环境和社会条件，这就要求必须要高度重视以未来技术与社会形态为主要研究对象的未来学的研究。

□ 何 哲

国家战略与一般性的发展规划相比，具有几个核心特征：一是总体性与战略性，是国家最高的意志体现，捍卫和实现最高层面的国家利益，因此，在主权范围内的所有资源和个体都直接或间接为战略目标和规划服务。二是预见性与前瞻性，国家战略不是围绕三年五年的短期行为，而是面向未来较长一段时间的整体行动指南，因此要具有相当的预见性与前瞻性。三是长期性与持续性，国家战略不能随意变动，一旦确定，必须以国家的意志努力实现，因此国家战略必须要有长期性和持续性。如上的三个核心特征，都要求国家战略的制定要符合长期未来的社会环境和社会条件，这就要求必须要高度重视以未来技术与社会形态为主要研究对象的未来学的研究。而这一点，恰恰是当前我国战略学研究中的短板，从而制约了对未来适应国家发展需要的战略制定的有效支持。

未来学是国家战略制定的基础和依托

国家战略的制定，要求两方面的基础：一是主观上的前瞻性与战略性，也就是国家战略的制定主体，首先要有高度的战略眼光和战略能力，清晰地知道未来的发展目标和实现路径。二是要对未来是什么样子有着较为清晰的描绘和预见，包括未来的技术条件、生产活动的情形、社会组织结构、个体的生活行为方式等等。这些就构成了国家战略制定的客观维度的支撑。对于第一点，当前已经毋庸置疑，充分具备。然而对于第二点，也就是未来学，恰恰是当前我国需要亟待加强和发展的。

所谓未来学，就是对未来整个社会技术条件与社会状态研究的学科体系。其重点包括四个层面的内容：一是未来的科技发展状态，这是未来学的技术维度；二是未来的经济生产状态，这是未来学的经济维度；三是未来社会的个体生活状态，这是未来学的个人生存维度；四是未来社会的社会组织形态与结构。而只有在对这四个层面研究的支持下，所做出的面向未来的国家战略方向，才能真正地适应未来的时代条件。

历史来看，重要战略层面的规划无一不是建立在对未来社会的研究基础上的。马克思所提出的共产主义社会的预见和通向共产主义的道路，就是在对未来社会的高度把握基础上和与社会发展战略的结合实现的。

近现代以来的其他思想家虽然远不及马克思的深刻与预见性，但是其在较近尺度上依然做出了大量的未来学判断，如19世纪末期美国海军上校马汉预见到海洋在全球战略中将日益重要，一个海洋时代即将到来，提出了以控制全球主要水道的海权论，成为日后英国、美国的主要战略导向。二十世纪七十年代是未来学的一个繁荣时期，著名未来学家托夫勒从七十年代以后陆续出版的未来三部曲包括《未来的冲击》《权力的转移》《财富的革命》，准确预见到三十多年后整个社会经济状态和结构的转型，并预先提出了转型策略。而著名社会学家丹尼尔·贝尔撰写的《后工业社会的来临》一书则准确界定了人类在进入以知识生产为主体的社会结构时的社会状态和组织管理形式，至今看来，依然对未来有重要的借鉴作用。因此，可以说，正是不断涌现的坚实的未来学的研究，才保证了长期国家战略制定的可靠性和战略预见性。因此，未来学的研究，是国家战略研究的重要基础性学科。

当前我国未来学研究的相对落后和不足

尽管未来学对国家战略制定十分重要，然而很可惜的是，当前我国的未来学研究存在明显不足和相对落后的现状，极大制约了国家战略制定的前瞻性和长远性。

对未来学的研究重视不够。尽管未来学极为重要，然而在整体的社会环境中，对未来学本身并不重视，在大量的研究资助、人员培养、成果支持等角度，远远没有给予未来学应有的位置。

未来学研究在我国还没有成为一种正式学科。尽管在日常话语中，我们有未来学的术语，但是很可惜，未来学在我国的学科体系中，并不被认为是一种严肃的学科，反而在很大程度上，常被认为是一种伪科学。这就产生了较为严重的从一开始就缺乏对未来学慎重对待和尊重的社会与学科认知。

未来学研究的力量和研究成果较少。受制于学科缺乏认可，在国内系统研究未来学的学者并不多见，而是零星的分散于管理科学、科学学、社会学等领域。在广泛的科学技术研究和社会科学研究中，系统研究未来学的学者和力量极为少见。可以说，未来学在我国还处于力量极为薄弱的境地。

对未来学研究的系统方法还未形成。未来学与已有的学科方法都有所不同，其不是对已有事物的解释，而是对未来社会的构建，因此，这就需要新的系统研究方法。而现在对未来学的学科思考和涉及的相关架构以及相应规范的研究体系和方法论还远未形成。这就导致了未来学在方法体系上难以独立和发展。

无论从重视程度，还是学科本身、研究力量和核心方法论上，未来学在我国都处于非常尴尬和相对落后的局面。这种落后局面有很多种原因造成的，包括在研究中过于重视短期对策研究而缺乏长远战略研究；在研究方法上，过于强调科学的实证方法而对于预见性的研究判断缺乏价值上的科学尊重；在学科导向上，缺乏未来学相应的发表和获得资助的渠道等等。这些都制约了未来学的发展。未来学的研究对于一个国家长远的战略制定具有极为重要的基础性作用，因此，必须要加强对未来学的研究。

提升我国未来学研究的策略

高度重视未来学的研究本身。无论从国家、社会、还是科学共同体本身，都要高度重视和尊重未来学的研究。要在理念上，认识到未来学的重要性；在价值上，认识到未来学对国家战略的基础性支撑作用；在态度上，尊重未来学是一种符合客观规律的严肃学科。

加大政府对未来学的引导。未来学的建设，最终需要完备的体系支撑，但政府可以首先进行相应的战略引导。特别是在当前建设国家级智库的背景下，在国家直接支持的智库中，有意识地引导其从事相关的未来学研究，并且国家级智库从事相关的未来学研究，也可以直接与国家战略研究相结合，为国家战略决策服务。

支持对未来学研究的资助投入。在科学项目申报和其他相关科研投入角度，增加对未来学相关研究的资助支持，从而以项目制的形式，先解决最为迫切的未来学相关研究的焦点问题，特别是未来科技进步与社会形态问题。

筹备未来学学科体系。未来学最终的发展成熟是要依靠在学术共同体内形成未来学的学科体系，未来学本质上是高度交叉的学科，其融合了哲学、历史学、科学学、管理科学、信息科学、经济学、社会学、政治学等，但未来学也是有其核心的学科体系内核的，即是以已有科学规律与社会规律为出发点对未来社会形态和技术进步的构建过程。这是与现有以解释现实和历史为主要出发点的学科具有实质性的区别。因此，要真正使未来学成熟发展，要着手筹备未来学的学科体系。

培养未来学的研究人才。在学科架构基本完备的情况下，要着手培养未来学的研究人才。一方面，未来学的人才要以通才培养为主，致力于各个社会科学与自然科学的领域的融会贯通；另一方面，未来学的学科人才，要具有相当的想象能力与洞见能力，因此，人才的培养将与传统学科培养具有鲜明的差别。只有这样，才能保障我国的未来学研究能够不断深入，有效支撑国家战略的研究与决策。

政府信任：过程和结果同样重要

□ 张书维

如何“取信于民”对于世界范围内的各国政府而言，都是需要正视与解决的重大公共管理问题。公共信任的缺失会破坏政府的相对能力，进而动摇政府的执政根基。

政府绩效与政府信任的关系好比水（政府绩效）涨船（政府信任）高。取信于民的第一步，就需要在政府绩效上下足功夫。这里有必要区分“结果绩效”与“过程绩效”。过去我们主要强调政府的“结果绩效”，如GDP、居民收入增幅等，这在发展的初期是十分必要的。随着物质财富的积累和改革的深化，政府对于绩效的关注也要适时地从“结果”转换到“过程”上来。相比于结果绩效，过程绩效聚焦绩效产出过程中政府的表现和作为，如各地实现GDP目标的方式是否绿色可持续？居民收入的增长有无伴随贫富差距的不合理扩大？可以说，结果绩效向过程绩效的转变，要结果更要过程，既是执政思路的重大转型，也是强调服务过程和结果的直接体现；同时对政府的绩效考核提出了更高的要求。这一转变落脚在政府进行公共决策以及提供公共服务的两大基本职能上。

具体而言，首先要兼顾政府决策的透明度和公正性。政府决策透明度包括决策过程透明和决策结果透明；政府决策公正性包括程序公正和分配公正。这其中，决策结果透明和分配公正反映结果绩效，决策过程透明和程序公正反映过程绩效。因此，一方面，需要做到决策步骤的适度开放和决策结果的及时披露。实践中，创新公众和专家参与公共决策的各种形式是决策过程透明的应有之义。在互联网普及的当下，政府应主动与网民沟通，积极利用线上的主流社交媒体和门户网站，做好“电子政务公开”是决策结果透明的必由之路。另一方面，只有保证分配过程的公正，才能有分配结果的公正。工作中，应确保利益相关者在公共决策时的发言权，并以公平的方式对待每一个体。如此，即便最后的分配结果不尽如人意，民众也相对容易理解和接受。



其次，需重视民众对公共服务的体验，包括认知体验和情绪体验。前者指民众对公共服务内容的信息加工，后者指公共服务所引起的情绪和情感共鸣。当老百姓纷纷吐槽被迫去有关部门开具“我妈是我妈”式证明的无奈时，显然无论从认知层面还是情绪层面，民众的体验都不甚理想。在体验过程中，认知与情绪相互作用，最后生成完整的体验结果，如满意度。因此，可参考银行的服务窗口，在与民众直接互动的政府各部门的办事前台设置服务体验评价器，办完事的个人需在服务器上做出满意与否的按键选择，并将这一反馈计入服务提供者的绩效评价系统，累计结果可与月度或季度奖励挂钩。

如果说政府绩效是政府信任形成的硬件，那么文化氛围就是政府信任形成的软件。“文化软件”运行环境下被提及最多的是社会信任。作为一种社会资本，社会信任即对陌生人的信任，被视为政府信任的积极诱因，不相信陌生人自然谈不上信任由陌生人组成的政府。

近年来我国城市化进程加快，传统的乡村熟人社会正在向现代的城市陌生人社会过渡。然而，社会心理的变化总是滞后于个体生存状态的改变。生活在大城市的人们仍然习惯于维护由血缘、乡缘、学缘以及友情等构成的熟人网络，对陌生人的信任度依旧不高。如何在全社会范围内倡导并培育信任文化，让旁观者愿扶、敢扶摔倒的老人，是执政者应该认真思考的问题。可先从城市大型居住社区做起，建设邻里互信互助的社区文化。

在人人都是自媒体的今天，涌现出一批“冷嘲热讽者”：对政治家、政府及政治制度绝对怀疑和不信任，利用微博、微信等平台攻击官员反对政府。对此可双管齐下：一方面，努力创造一个宽松的舆论环境，欢迎来自各方的理性质疑和善意批评；另一方面，严密监控罔顾事实、歪曲真相、否定一切的言行。

此外，还要理性看待传统政治文化的影响，如权威主义价值观。权威主义表现为对权威的敏感、权威崇拜及权威依赖。回顾我国历史，漫长的封建统治和儒家文化的熏染导致“权力崇拜”的观念根深蒂固。尽管权威主义价值观对于政治信任的建立有积极的一面，但权威主义对上（或强者）崇拜依赖的同时，对下（或弱者）往往压制独裁。可以说，权威主义孕育出的政治信任是非理性的，也是不健康的。因此，领导干部不能被权威主义价值观的“温顺外表”所迷惑，要警惕其消极影响，高度的权威主义文化会使置身其中的个体丧失自我思考和判断，变得轻信而盲从，如二战时期的德国、日本就为此留下了惨痛的教训。

习近平总书记在建党95周年大会上讲话中指出，“实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，使我们党始终拥有不竭的力量源泉”。人民的拥护、赞成、高兴、答应就是政府信任最通俗的表达，也是政策有效性的基础。而要拥有这一力量源泉，综上所述，政府需要过程绩效与结果绩效两手抓，文化建设不放松。

管理视角