

# “风险社会”理论视角下城市基本公共服务供给机制研究<sup>※</sup>

● 邓剑伟

## 引言

随着科学技术的发展和人类文明的进步,现代社会发生了巨大的变迁。究竟应该如何完整地看待“现代性”,应该怎样全面地理解“发展”,成为国内外学术界持续重点探讨的问题之一。在当前众多的关于现代性和社会发展问题的诊断和治疗方案中,贝克、吉登斯等学者所阐述的“风险社会”理论,提出了一个在当代极具影响力的解释现代社会本性及其发展的新范式。<sup>[1]</sup>根据贝克等学者对风险社会的论述,笔者认为“风险社会”可作如下定义:“风险社会”是指人们开始思考并采取措施预防现代化和全球化可能给人类生存带来毁灭性损失的社会发展阶段。

“风险社会”理论提出了一系列新的范畴替换他们认为已经无法适应时代变化的传统范畴。它用全球化的理论视野替换方法论上的民族主义,用新形式的个体化取代曾经占据核心地位的阶级和家庭,用风险观念解构“进步”的观念等。相关领域的学者在将人们的视野由分配公平转向对社会风险关注的同时,也对如何规避社会风险进行了研究。在如何规避和应对社会风险的问题上,又表现为制度主义和风险文化两种不同的途径。制度主义倾向的代表人物是贝克和吉登斯,他们主张在“风险社会”理论中,要突

出制度性和规范性,给它们以恰当定位,在此基础上,通过采取改革和改良的方法有效地控制风险的发生。为此,他们寄希望于能够在“制度失范的‘风险社会’中建立起一套有序的制度和规范,既能增强风险预警机制,又能对社会风险进行有效地控制”。

城市基本公共服务供给研究是伴随着公共管理研究范式转换和“服务型”政府建设而兴起的。作为预防和应对“风险社会”的一种重要制度,公共服务供给的研究受到了国内外学者的广泛重视。通过相关领域文献的收集和整理不难发现,虽然已经有不少学者进行基本公共服务供给方面的研究,但只是从福利经济学的角度进行了探讨,或者只是简单地提出了一些原则。基本公共服务均等化问题是和公共财政体系密切相关的研究领域,同时它与公共管理理论、公共产品理论、公共选择理论以及财政分权理论等都有紧密的联系。目前我国已逐渐将公共服务均等化作为完善公共财政体系和“服务型”政府建设的导向性目标,为此必须深入研究基本公共服务均等化的基础理论,为实践操作提供理论指导。

## 一、“风险社会”下城市基本公共服务供给限度分析

改革开放以来,广大城市地区借鉴西方国家政府改革的经验,不断提高政府的服务能力,加强基本公共服务供给

中图分类号:F291.3 文献标识码:A 文章编号:1008-5947(2010)02-0023-04

[收稿日期]2010-01-13

※:本文是第十一届挑战杯全国三等奖课题《公共服务绩效评价的指标体系建构与实际应用——基于厦门市的实证研究》的部分研究成果。

**摘要:**在“风险社会”的时代背景下,加强城市基本公共服务供给,保障基本公共服务供给效果,不仅能够预防各种风险的发生,也能在风险发生后将危害降至最低程度。同时,通过“风险社会”的视阈来研究城市基本公共服务供给机制问题,也有助于深化基本公共服务供给的研究,推进“服务型”政府建设。文章在总结、借鉴前人研究成果的基础上,结合“风险社会”理论,重新构建城市基本公共服务供给机制,进行相关制度设计,具有方法论的创新意义。

**关键词:**“风险社会”;公共服务;供给机制;制度设计

**作者简介:**邓剑伟,厦门大学行政管理专业硕士研究生。(福建 厦门 361005)

职能,为“服务型”政府建设打下了坚实的基础。但是由于基本公共服务本身缺乏必要的制度保障,城市基本公共服务供给往往缺乏明确的战略目标、稳定的保障机制和清晰的责任体系。<sup>[2]</sup>加之,科学技术迅猛发展所具有的双面性,在给人类带来各种便利和好处的同时,也将我们置于各种毁灭性的风险之中。这些因素都导致我国城市基本公共服务供给在实际操作的过程中还存在着许多限度,削弱了基本公共服务供给体系对于防范社会风险,提高人们生活水平的作用。这些限度需要我们认真地加以研究,并设法解决,从而更好地完善城市基本公共服务供给。

(一)基本公共服务供给的非均等化增加了社会的“风险成本”

基本公共服务供给不仅能够为城市经济社会的发展提供基础和保障,进而提高城市居民的生活水平和满意度,巩固政府的执政基础。更为重要的是基本公共服务供给作为社会风险的防震器和减压剂,是城市政府在“风险社会”的时代环境下必须加强的一项基本职能。

但是,在我国城市基本公共服务供给在实际运行中却存在着十分严重的非均等化的现象,具体表现为城市不同区域之间和城市不同人群之间基本公共服务供给的非均等化。以厦门市为例,可以发现厦门市六个行政区在基本公共服务供给上存在着非均等化的现象。(见图一和表一)这样,基本公共服务供给对于预防社会风险的职能不但得不到充分地发挥,反而会产生相反的消极影响,增加社会的“风险成本”。这是因为基本公共服务供给是城市政府促进社会公平,提高人民生活水平的一种职能,而基本公共服务供给的非均等化现象则反过来会进一步加剧社会不公平的现象,引发各种社会危机和社会风险,从而导致“风险社会”。

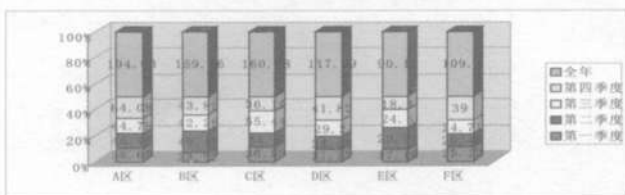


图1 2008年厦门市各区固定资产投资额 单位:亿元

表1 九项指标所反映出的厦门市各区公共服务状况<sup>[1]</sup>

通过公众问卷获取数值的指标	标准分(最高分)	权重	A区	B区	C区	D区	E区	F区
旅游信息获取的便利性	5	0.1266	3.91	3.86	3.85	3.87	3.70	3.41
政务信息获取的便利性	5	0.1541	3.11	3.22	3.17	3.19	3.14	3.11
政务信息的透明度	5	0.1147	3.60	3.61	3.58	3.44	3.50	3.19
就业信息获取的便利性	5	0.1354	3.18	3.27	3.11	2.92	3.15	2.96
公共热线服务信息回馈有效性	5	0.1339	3.12	3.27	3.35	3.07	3.21	3.07
消防安全知识普及率	5	0.1478	2.95	3.07	3.70	3.12	2.35	2.93
防灾宣传、培训讲座覆盖率	5	0.1124	2.48	2.65	3.03	2.92	2.23	2.97
道路清洁度	5	0.1312	4.17	4.07	4.09	3.80	4.23	3.64
移动通信信号质量	5	0.1727	3.78	3.66	3.63	3.70	3.66	3.33
总得分		6.1425	4.1337	4.1963	4.3049	4.1465	3.9944	3.9074

(二)基本公共服务供给主体的单一化削弱了其抵御社会风险的能力

目前在国际上,新公共管理和新公共服务的实践经验表明,提供公共服务是政府的主要责任,但主体并非仅仅是政府,而是主张提供要采用多元的供给主体模式,即实现基本公共服务要有政府、市场和非营利性组织(第三部门)等的有效协同和联动机制。<sup>[3]</sup>目前从我国城市基本公共服务供给运行机制来看,基本上是“一元服务模式”,<sup>[4]</sup>提供服务渠道的主体相对单一,存在着两种误区。一是政府承担着过多公共服务供给的职能,然而,国家和政府的资源是有限的,远远满足不了广大城市居民日益增长的基本公共服务需求。另外一种误区则是政府过多地将基本公共服务供给职能转移给市场,对其公共服务供给的质量不闻不问,这也产生了公共服务供给主体相对单一的问题。一旦存在公共服务供给主体单一化的现象,那么城市基本公共服务供给的数量和质量必定会受到影响,市场和社会的职能也不能得到充分地发挥。这不但无法及时预防社会风险的发生,在社会风险发生之后,城市居民也不能有效地借助城市基本公共服务体系减少社会风险带来的危害,基本公共服务供给对于抵御社会风险的能力被削弱。

(三)基本公共服务的供给导向加剧了“风险社会”的危害性

从本质上讲,提供基本公共服务是为了满足公民个体的公共服务需求,但每个人有其自身特征(年龄、收入、健康等)的不同,其所产生的基本公共服务需求也将不同。从这个意义上看,所有公民均衡划一的公共服务供给是不合理的,也不是基本公共服务均等化的根本目的。<sup>[5]</sup>我国目前城市基本公共服务供给的限度之一就是以供给导向取代需求导向。政府在确定基本公共服务供给目标时,更多地是基于政府供给能力出发,而不是取决于作为基本公共服务受众的广大城市居民的实际需求。在供给导向的背景下,一方面,城市基本公共服务供给不能满足城市不同区域居民对于基本公共服务的特殊要求;另一方面,也加剧了城市不同群体间基本公共服务非均等化的状况。这些现象导致了不同区域和不同群体的城市居民对于基本公共服务供给满意度的不同(见图2),也加剧了“风险社会”的危害性。

## 二、“风险社会”下城市基本公共服务供给机制构建

“风险社会”理论和公共服务供给理论是值得放在一起探讨的两个理论。一方面,“风险社会”理论认为,当代社会面临的危险已经不是依靠个人的能力就能够抵御的,对于社会弱势群体而言,他们在社会风险前更显得无能为力,因

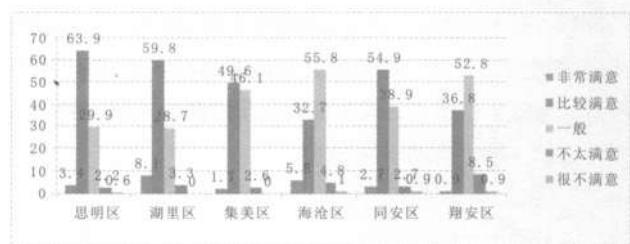


图2 公众对厦门市各区公共服务绩效状况的评价 单位:%<sup>②</sup>

此,需要加强公共服务供给的研究。另一方面,公共服务供给的研究也要从“风险社会”理论的角度出发。城市基本公共服务供给的目的不仅仅是为地方经济发展提供保障,而更多的是为了转移社会风险分配,实现社会公平。以“风险社会”的理论重新审视和创新城市基本公共服务供给,也有助于改进城市基本公共服务供给的绩效水平。因此,需要结合国际经验和我国的实际情况,重新构建城市基本公共服务供给机制,克服其当前存在的限度。

重新构建城市基本公共服务供给机制的过程中,必须充分认识到公共服务管理的复杂性,复杂性不仅要求公共服务供给具有多方参与,而且意味着参与者需要寻求两种形式:一是参与者的互动,二是,在代表性事件中,有高素质的参与队伍。<sup>[6]</sup>这就说明,城市基本公共服务机制的重新构建,并不只是公共服务供给内容和供给方式的改变,而是要求城市基本公共服务供给机制能够兼顾各方,灵活应对不确定世界中的风险和公共服务供给计划的刚性。



图3 “风险社会”理论视角下城市基本公共服务供给机制

在重新构建的“风险社会”下城市基本公共服务供给机制中,将城市基本公共服务供给划分为城市基本公共服务供给、城区基本公共服务供给、街道基本公共服务供给和社区基本公共服务供给四个层次,实行基层自治,由基层民众组织社会公共服务,<sup>[7]</sup>从而确保基本公共服务的供给能够因地制宜,实现最大效益。为了确保城市基本公共服务供给的质量和效益,实现基本公共服务多中心供给,将综合运

用政府、市场和社会的力量提供基本公共服务。同时,从城区间均等化和群体间均等化两个方面努力,实现城市基本公共服务供给的均等化。

### 三、“风险社会”理论视角下城市基本公共服务供给制度设计

不管是公共服务供给的总量矛盾还是结构问题,背后都有体制机制方面的原因。<sup>[8]</sup>在“风险社会”的时代背景下,建立起了城市基本公共服务供给机制,并不能保证城市基本公共服务的有效供给,也不能完全解决城市基本公共服务供给主体单一化和供给非均等化的问题。“风险社会”理论的代表人物贝克和吉登斯主张通过加强制度建设来有效地控制和应对社会风险的发生,而基本公共服务供给本身也缺乏必要制度保障。因此,在重新构建城市基本公共服务供给机制的基础上,还要加强相关制度设计,从而更好地发挥基本公共服务供给在应对“风险社会”方面的作用。在此,笔者将主要从供给平台、供给方式、财政制度三个方面进行阐述。

#### (一)构建城市社区基本公共服务供给平台,降低风险发生的可能性

“风险社会”理论主张用新形式的个体化取代曾经占据核心地位的阶级和家庭,家庭不再是抵御风险的核心组织,个人也无法应对“风险社会”的挑战,必须加快建设新的社会核心组织,同时,根据我国城市基本公共服务供给的实际情况,加强社区公共服务供给平台的建设就显得尤为重要。社区是一个地域,在这个地域里的人们相互交往、相互联系,有着共同的利益,具有相对独立性。社区包括了社会有机体的最基本内容,是宏观社会的缩影。在构建的城市基本公共服务供给机制中,社区供给处于整个供给层次的最基层,其基本公共服务供给效果的好坏,对于整个城市基本公共服务供给会产生根本的影响。同时,社区也是与居民日常生活关系最为密切的组织,更加了解城市居民对于基本公共服务的需求,居民也最愿意向其生活接触最为密切的组织反映各种诉求。因此,有关城市应该不断完善社区管理模式,构建城市社区基本公共服务供给平台。首先,健全居民参与机制,提高社区公共服务供给效率。在实践中不断创新社区公共产品供给的需求表达通道,形成公共服务供给的多元互动决策机制。其次,拓宽资金来源,提升社区公共服务质量。目前城市社区公共服务供给资金主要依赖政府财政拨款,而政府在财力有限、资金不足的情况下,往往忽视社区基本公共服务供给建设。<sup>[9]</sup>针对这样的困境,要努力实现社区公共服务资金的多渠道供给,形成以

政府为主导,包括街道、企事业单位、社区居民、社会团体、社区服务组织等社会各方面力量共同参与的多元化供给模式。通过有关各方共同努力,能够提升社区公共服务质量,构建城市社区基本公共服务供给平台,降低风险发生的可能性。

#### (二)实现供给的多中心化,增强城市抵御社会风险能力

一般认为,公共服务的市场化与社会化的基本内涵相同,都是更多依靠社会力量、更少依靠政府来解决公共服务的供给问题。<sup>[10]</sup>公共服务市场化实际上是对政府与市场之间比较优势的选择,<sup>[11]</sup>它开创了公共服务供给的新模式,但仅依靠市场化显然不能解决所有问题,而且市场化本身也存在问题。公共服务社会化是依靠除政府与市场之外的力量,如非营利组织、社会群体和个人提供公共服务,没有政府的强制和盈利压力,仅是出于责任感、公德和维护公共利益的目的。不难发现,无论是政府、市场还是社会都无法独立承担城市基本公共服务供给的重任,必须在坚持政府作为公共服务供给主体的前提下,提倡多中心供给,实现供给市场化和社会化的结合,形成城市公共服务供给网络,增强城市抵御社会风险能力。

国际上公共服务供给的模式主要有以美国和英国为代表的盎格鲁——萨克逊模式,其坚持公共服务的市场导向;以欧洲国家为代表的欧洲模式,该模式的福利水平较高,政府居于主导地位;以及东亚模式,其特色是政府对公共服务供给的直接干预。这三种模式各有其优缺点,我们应结合我国实际有选择的加以借鉴,将政府、市场、社会的力量结合起来,保障各供给主体之间既相互独立,又能有效合作。

#### (三)强化城市政府财政职能,健全监督机制,减少风险危害

大部分学者的观点都强调加快改革现行转移支付制度是实现基本公共服务有效供给和均等化的主要手段。今后我国应该强化城市政府的财政职能,通过一般性转移支付和专项转移支付,尤其是增加有条件的转移支付,即用于改善城市基本公共服务这一特定目的的转移支付,减小不同区域和不同人群间基本公共服务享有不均等的现象。在加强财政转移支付的同时,还需要健全监督机制等一系列制度创新。财政转移支付只是解决了公共服务供给资金来源

的问题,通过明确各方责任,加强资金来源和使用的监督,才能保障基本公共服务专项资金能够落到实处,真正用于基本公共服务供给。这样不仅有利于提高城市居民的生活水平,也能减少风险带来的危害。

#### 注释:

①图1和表1的资料来源于厦门市2008年统计年鉴和课题《公共服务绩效评价的指标体系建构和实际应用——基于厦门市的实证研究》的阶段研究成果。

②通过问卷调查和实地调研的结果,绘制了厦门市六个行政区基本公共服务供给公民满意度柱状图。

#### 参考文献:

- [1]任春雷.风险社会理论的范式变革[J].大连海事大学学报(社会科学版),2008(6):116—119.
- [2]吴春梅,刘晓杰.基本公共服务均等化研究述评与展望[J].青岛行政学院学报,2008(12):33—37.
- [3]董立人.创新城乡基本公共服务供给主体[J].决策探索,2009(1):32—33.
- [4]冯云廷.城市公共服务体制:理论探索与实践[M].北京:中国财政经济出版社,2006,18.
- [5]陈倩.基于公众需求的政府公共服务供给[J].管理,2009(1):216.
- [6]菲利普·海恩斯著.孙健译.公共服务管理的复杂性[M].北京:清华大学出版社,2008,133.
- [7]王语哲.公共服务[M].北京:中国人事出版社,2006,34.
- [8]卢映川,万鹏飞.创新公共服务的组织与管理[M].北京:人民出版社,2007,11.
- [9]姜德琪.关于构建城市社区公共服务供给平台的思考[J].湖北社会科学,2009(3):51—53.
- [10][美]迈克尔·麦金尼斯.民营化与公私部门伙伴关系[M].北京:人民大学出版社,2002:7.
- [11]句华.公共服务中的市场机制:理论、方式与技术[D].北京大学政府管理学院博士学位论文,2003.

责任编辑 孙鸣