

公务创新： 现代公共服务业发展的理论基石^{*}

陈 锐¹ 李立明²

(1 中国科学院科技政策与管理科学研究所 北京 100190

2 北京市市政管理委员会 北京 100032)

摘要 我国目前的制度环境、市场发育、资源约束以及社会进步现状,均对公务创新及实行现代公共服务提出了迫切需求。本文从对公务创新与现代公共服务业的概念内涵出发,以构建现代公共服务体系为目标,多角度分析了现代公共服务业的发展导向,系统地剖析了公务创新的理论架构和现代公共服务业的战略模式,并就未来现代公共服务业发展的若干重要问题进行了深入探讨。

关键词 公务创新,现代公共服务业,理论架构,战略模式

1 公务创新与现代公共服务业

1.1 公务创新相关概念辨析

公务创新,即“公共事务管理与创新”的简称,是公共事务领域为提高公共管理和公共服务水平,增加公共产品供给数量,改善公共产品质量所进行的创新活动^[1]。其对象是体制、机制、制度、方法等社会各主体间的相互作用关系与组织方式。公务创新是由诸多创新因子组成的复杂的整体创新,创新过程中需要对每个创新因子的变化对公共事务的影响进行逐一分析,同时,还必须在不破坏关系体系中各主体之间联系的基础上,引进适合于整体研究的具体方法^[2],平衡各创新因子所造成的影响,得到最为有利的整体创新。公务创新是开放的、演进的、边缘模糊的复杂动态过程,具有巨大的不确定性与风险,因此进行试点和实验性质的创新实践就显得极为必要。

公务创新与政府创新。政府创新是由政府主导,而公务创新却是多主体共同参与,其重点解决的问题是政府、企业、公众和社团、协会等非政府组织围绕公共产品的提供相互间的作用关系,以及三个主体在公共事务中所处的地位^[3]。

公务创新与社会创新。公务创新关注社会公共治理领域,侧重在思维和模式上的重新定位,是国家社会创新系统中的组成部分,其主体是政府和公共管理机关;而社会创新则体现在改变社会变迁方向的新组织形式、控制方法和生活方式等制度化因素^[4]。

公务创新与公共服务。公务创新包含了公共行政和治理,属于权力运行机制;而公共服务与之有着巨大差异,是有政府行为介入的一种服务机制。

1.2 现代公共服务业发展导向

相关研究表明^[5-7],1960—2000年,美国服务业占国内生产总值比重由58%上升到74%,英国由54%上升到70%,日本由42%

^{*} 修改稿收到日期:2008年9月8日

上升到 66%。按照国际公认的定义,一个国家服务业的产值占 GDP 比重超过 50%,就认为该国已进入服务经济时代。目前,发达国家服务业在国民生产总值中的比例均在 70%以上,2006 年我国服务业占国民经济的比重为 39.5%。在企业范围内,服务收入也正成为企业创造收益的重要源泉。2007 年,服务业务收入已超过了 IBM 营业收入的 50%,这一现象在 COMPAQ、HP、GE 等公司也已成为事实。2002 年 IBM 首次提出了服务科学(Service Science)的概念,正是基于对这一未来趋势的先见之明。当前,美国商务部、国家科学研究院、国家工程院等政府部门,甚至非赢利机构都正在从不同方面推进对服务科学的支持和研究。2006 年 12 月,IBM、惠普与 Accenture、EDS 等科技企业齐聚美国华盛顿,讨论服务科学。在教育界,包括美国的柏克莱、史丹佛、康乃尔以及英国的牛津大学,都已开设相关课程或投入研究。《纽约时报》指出服务科学和服务业的发展已是大势所趋,而对于现代公共服务领域的研究也正蓬勃兴起。

由于我国目前实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,在社会主义市场经济体制下,个人之间、部门和单位乃至地域之间均有各自相对独立的经济利益。应对目前公共服务体系建设的制度瓶颈,必须以“公共需求得到尊重、公共服务得到支持、公共管理得到发展、公共产品得到推广”为基本原则,大力发展现代公共服务。

随着“十七大”报告中对公共服务理念的再度强调和相关软硬件环境的不断提升,现代公共

服务业作为现代服务业中另一个极具潜力的细分领域,必将在未来受到更多关注。现代公共服务业可定义为“向社会大众提供融合创新理念和创新技术的基础性服务的生产和经营事业”,它具有需求紧迫、受众广泛和发展空间广阔的本质特征。

2 公务创新的理论架构

本文试图引入公务创新理论来解读现代公共服务业发展中的若干问题,我们相信围绕公务创新理念展开的实践将有助于推动现代公共服务业的加速发展。

公务创新理论架构是指,围绕公共事务管理,政府、企业、公众三大主体形成相互制约、影响和作用,具有自我完善机制和外部沟通能力,以资源配置最优和综合效益最大为目标的公共事务管理与创新理论体系^[8]。而信息化管理手段和决策支持技术,则为政府、企业、公众三大主体围绕公共产品与服务,构建公共服务体系提供了开放式、多元化的支撑平台。政府(Government)、企业(Business)、公众(Citizen)、公共事务(Public Affairs)构成完整的闭环动态循环系统(图 1),并形成以 P 为内点核心,G、B、C 为外点的和谐三角^[9]。而信息资源则是这个闭环系统中流动的“血液”,通过对它的加工、共享

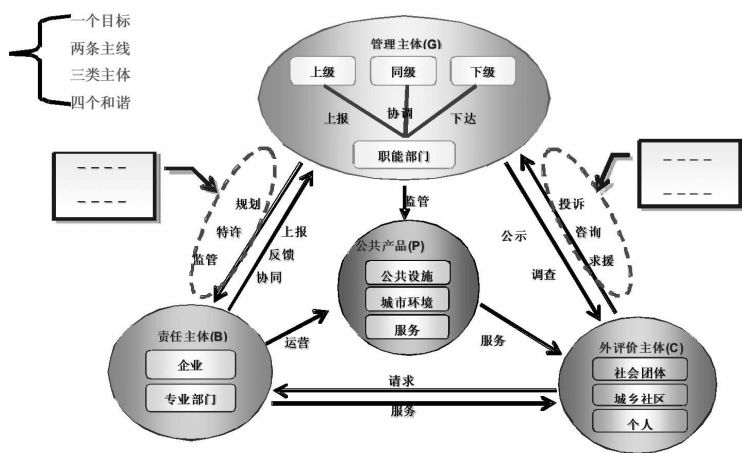


图 1 公务创新理论架构

和传播,使系统更高效地处理公共事务。

在公务创新理论架构中,电子政务、电子商务、电子社区等概念被成功的纳入同一个理论体系中,通过信息传递建立了紧密联系。而从电子政务到电子商务的联动和转换恰恰是现代公共服务产业化的关键环节。围绕公务创新展开的具体实践,其本质上激励信息化建设的参与者和受益者,进行资源整合、流程再造和结构重组,这一社会化过程必将催生现代公共服务体系的完善和运行模式的建立,并为现代公共服务业的长足发展创造良好环境。

3 基于公务创新理论的现代公共服务业模式

借助公务创新理论框架,现代公共服务业在范围和边界等问题上的含混则很容易澄清,其基本业态也就不难界定。现代公共服务业的重点领域是以信息为核心的,集中在信息的增值加工和信息传播方式上。图2清晰地展现了公务创新框架下的不同公共服务路径的本质区别。信息资源自身的特殊性决定了其价值组成的复杂性。信息资源的价值不仅与内容有关,与其分类方式、展现形式、集成程度等众多因素息息相关^[10],公共信息资源的二次开发和深加工将是现代公共服务业未来发展的重点。企业依靠合作或特许经营的方式从政府部门获得基本信息产品,通过内容丰富、信息加工和展现形式创新等手段重新加工和包装信息产品,为基本信息产品注入高额附加值,并向公众提供增值的信息产品服务。广大市民可根据自身的需求选择不同类型的信息产品,增值信息服务的出现并不会影响政府从便民角度出发的公共服务职

能,而是丰富了公众对服务的选择空间。

以信息服务为例的现代公共服务业的产业链模式如图3所示,从信息流向来看:服务的公共信息资源源头主要来自政府,同时也包含部分社会信息资源;信息资源经过内容加工服务商的信息分类、整合,再经过专业服务商在服务展现上的包装实现了二次增值,最终成为面向用户的有偿信息服务。资金流向与信息流向相反,沿产业链逆向逐级分流,现代公共服务业从业企业通过基于自身的技术优势和服务优势,通过对信息资源的增值和优质服务提供实现盈利和发展。这种良性的产业链模式有助于各企业明确定位,专注长项,提升全行业服务水平,更有利于促进产业上下游企业协作分工,精

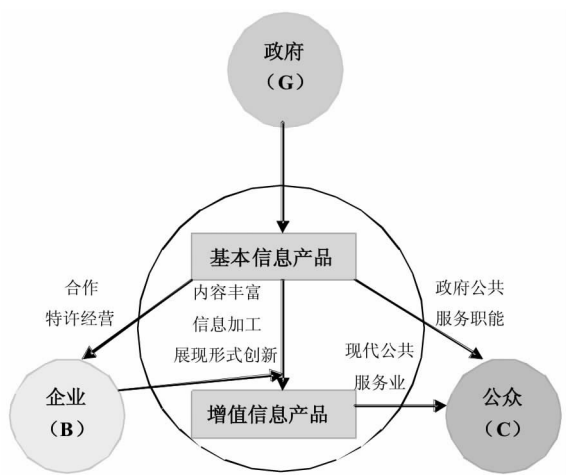


图2 基于公务创新理论的公共服务路径

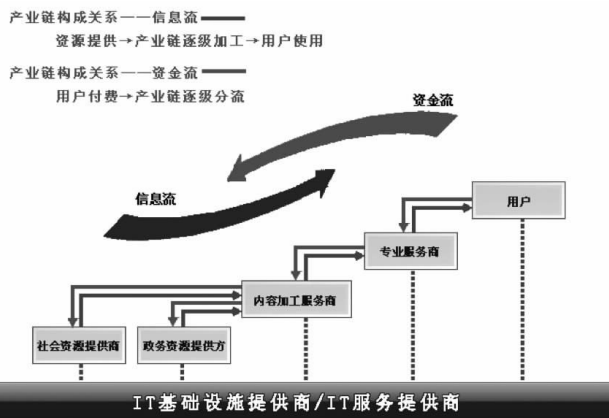


图3 现代公共服务业产业链模式图(信息服务领域)

准定位,竞争发展。

在上述产业链条下,现代公共服务在产业业态上也会进一步细分,逐渐形成两类:一类主要面向公共信息源头的内容加工服务商,他们将主要依靠对信息资源进行高附加值的深加工来获取利润;一类是主要面向公众的专业服务商,他们主要靠高质量信息资源的传播获取利润。

当然,现代公共服务业的业态不仅限于信息服务,随着产业的深度整合将会辐射到其它行业,但其自身的定位始终应是利用高新技术手段对政府提供公共服务的补充,而不是简单的替代或代理服务。作为现代公共服务业基础的公共资源本质上是社会和公众的共有财富,任何企业无权销售这些资源,现代公共服务企业销售的是他们基于这些资源进行的增值开发和增值服务,这也是这个产业的核心竞争力所在。

4 未来现代公共服务发展的若干重要问题

公务创新理论框架为现代公共服务的发展提供了清晰的思路和可行的模式。但必须认识到,现代公共服务作为面向公众的服务性行业,需要兼顾经济效益和社会效益。我们认为下述问题将影响现代公共服务未来发展,需得到有关方面更广泛的关注。

4.1 发展基础:信息的采集、更新和共享机制

信息流是现代公共服务产业链条中各要素良性互动的关键,政府作为大量公共信息资源的持有者,不断完善信息资源采集、更新和共享机制,提升原数据质量即是对现代公共服务最大的扶持。由于政府信息化建设和信息资源积累的过程是从不规范到规范的探索过程,对现有信息资源进行梳理和编目,摸清信息资源家底是应首先完成的基础性工作。在此基础上统一数据描述方

式和共享方式,保证相关政策规定可公开的信息向公众和企业开放,从而确保有志于从事现代公共服务的企业能够平等地获取基础信息资源,为产业发展创造良好的环境。从这个角度来看,加强信息采集、更新和共享机制的建设不仅是政府信息化持续发展的内在需求,也是促成现代公共服务产业形成的发展基础。

4.2 关键环节:公共服务标准化与产业发展竞争性间的动态均衡

任何产业的发展都需要市场竞争的推动,但公共服务作为面向大众的基础性服务,对服务内容和服务质量有着标准化、均一化及长期稳定性等要求,特许经营的模式值得考虑。如何在标准化和竞争性之间求得动态均衡,是现代公共服务发展的关键环节。国家在通信、能源等行业市场化过程中所采用的发展策略可供现代公共服务借鉴,但要形成适合产业自身特点的发展道路,还需经历长期的实践和探索。

4.3 制度保障:以公众为核心的监督评价与流程监管体系

现代公共服务面向广泛的公众群体,又涉及关键的公共资源,是需要兼顾经济效益和社会效益的产业,在提供公共服务过程中的违规操作或重大事故往往会造成很大的负面影响,可谓牵一发而动全局的敏感行业。加强相关政府部门在产业发展过程中对服务水平的监督和服务流程的监管势在必行。现代公共服务的出发点是公众的需求和利益,探索建立以公众为核心的监督评价与流程监管体系,是维系现代公共服务长期稳健发展的制度保障。

5 结语

公务创新是构建现代公共服务的战略基石,为社会公共资源的有序流动与公共服务发展格局的动态调控提供了理论依据和决策支撑,进而为满足阶层多元需求、



中国科学院

畅通民意表达渠道、健全矛盾化解机制、规范条块治理结构、提升政府服务能力、增强社会公共治理水平与促进区域可持续发展能力建设奠定坚实基础。放眼各类公共事务领域(教育、医疗、文化、体育、娱乐等等),只要政府、企业、公众良性互动,就可以在公务创新理论的指导下,从业务、功能和技术等方面综合考虑,推进现代公共服务业的战略规划、顶层设计、信息共享、资源整合、流程再造和整体发展。

主要参考文献

- 1 陈锐,任锦鸾,王丽.公务创新与现代公共服务业战略构想.中国行政管理(专刊),2008,28-30.
- 2 赵敏,胡钰.创新的方法.北京:当代中国出版社,2008.
- 3 [德]沃尔夫冈·查普夫著,陈黎,陆宏成译.现代化与社会转型(第二版).北京:社会科学文献出版社,2000.
- 4 埃利诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道.上海:三联书店,2000.
- 5 OECD. Governance in Transition: Public Management Reforms in Oecd Countries. Paris, OECD, 2004.
- 6 UNPAN. World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads. 2003.
- 7 UNPAN. UN global E-government readiness report 2004—Towards access for opportunity. 2004.
- 8 陈锐,李立明,张楠.浅论电子政务与现代公共服务业.中国行政管理(专刊),2008,73-75.
- 9 李立明,齐国生,吴刚等.公务创新:城市公共事务理论创新与实践.北京:科学出版社,2007.
- 10 科学技术部国际合作司.知识社会——信息技术促进可持续发展.北京:机械工业出版社,1999.

Public Affairs Innovation:

Theoretic Base of the Development of Modern Public Service Industry

Chen Rui¹ Li Liming²

(1 Institute of Policy and Management, CAS 100190 Beijing

2 Beijing Municipal Administration Commission 100032 Beijing)

The current institutional environments, marketing development, resource constraints and present status of social progress, all propose urgent demands for public affairs innovation and for implementing modern public service. Starting from the conception and intension of modern public service industry, and taking the construction of modern public service system as the target, this paper analyzes the development trend of modern public service industry from many perspectives, and systematically analyzes the theoretical framework of public affairs innovation and strategic mode of modern public service industry.

Keywords public affairs innovation, modern public service industry, theoretical framework, strategic mode

陈锐 男,中科院科技政策与管理科学研究所副研究员,北京城市运行与发展研究中心执行主任,中科院科技政策与管理科学研究所政策模拟研究中心副主任、中国发展战略学研究会社会发展战略专委会副主任,中国行政管理学会科学发展研究中心客座研究员。理学博士。主要从事城市运行与发展、社会预警与政策模拟等方面的研究工作。主持参加国家科技攻关计划、国家自然科学基金、欧盟国际科技合作计划、北京市科技计划、中科院重大项目、重要方向性项目、地方城市规划研究等各类科研项目30余项,发表学术论文80余篇,合著出版《公务创新》、《中国可持续发展战略报告》、《中国城市发展报告》等专著及年度报告15部。E-mail:tylcr@yahoo.com.cn