

论公共服务供给中政府、市场、社会的多元协同合作

李 蕊

摘 要：单纯依靠政府或市场供给公共服务已然无法有效地契合民众日益增长的公共需求。跨政府、市场和社会的协同合作被视为针对紧迫复杂的社会问题的解决之道。公共服务供给本质上具有多元性和复杂性，需要考量服务具体类型，匹配不同的供给主体，相应采选差异化的供给方式。而政府、市场主体、社会非营利组织在结构、功能等层面的互补性也决定了必须通过多元协同合作供给，方能有效求解单一主体供给所面临的掣肘和困境。

关键词：公共服务供给；多元协同合作；合作治理

[中图分类号] D912.291 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2019) 04-0124-9

引言

随着经济社会的快速发展和人民生活水平的大幅提高，人们的利益诉求日益广泛多元，公共需求呈现出广泛性、多样性、异质性的趋势，单纯依靠政府或市场主体供给公共服务，已然无法有效地契合民众日益增长的公共需求。^{〔1〕}公共治理、担保国家等理论的延展不仅促进了跨政府、市场和社会的协同合作，而且这种多元主体协同合作已然被视为紧迫复杂的社会问题解决之道。^{〔2〕}如何有效打破政府或市场一元化的供给模式，协同政府、市场、社会三维要素提升公共产品供给绩效、增进民生福祉，就成为值得探索的课题。

[作者简介] 李蕊，法学博士，中国政法大学民商经济法学院教授，博士生导师，中国政法大学地方财政金融与农村法治研究中心主任。

[基金项目] 北京市社会科学基金项目“京津冀农地金融精准扶贫的法律障碍及克服”（项目批准号 18FXB009）；中国政法大学钱端升杰出学者支持计划资助项目“当前我国农地金融法治化困境及克服”（项目批准号 DSJCXZ180408）。

〔1〕 广义公共服务是指为满足公民的社会发展活动的直接需求，保障公民基本生存权利，在教育、科学普及、医疗卫生、社会保障等领域所提供的服务。它以政府保障公民基本生存权利，满足社会公平为特征，与为确保统治秩序、市场秩序、国家安全的维护性服务以及为促进经济发展的经济性公共服务相对应，属于基于公民发展权的保障性给付范畴。囿于篇幅所限，本研究主要着眼于养老照料、学前教育、预防保健等社会性公共服务供给，对于属于政府核心职能且牵涉个人最为基本的生存权和发展权的基础性公共服务供给，例如义务教育、社会保障等，暂不予以研究。后文所称公共服务亦拘囿于此范畴。

〔2〕 Bryson J M, Crosby B C, Melissa Middleton S., *The Design and Implementation of Cross - Sector Collaborations: Propositions from the Literature*, 44 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 66 (2006).

一、多元协同合作供给之界定

研判公共服务供给体制构建，最根本的问题在于回答：政府应该做什么，市场应该做什么，公民社会应该做什么以及家庭应该做什么。奥斯特罗姆等人在理查德·阿贝尔·马斯格雷夫区分提供和生产两个概念的基础上⁽³⁾，进一步提出应区别划分公共服务的生产与提供，公共服务的生产任务可以由私人 and 公共部门承担。⁽⁴⁾萨瓦斯研究梳理消费者、生产者、安排者或提供者等公共服务中的主要参与者，指出公共服务消费者是直接接受服务的人，可能是政府机构、私人组织以及个人等；公共服务生产者既可是政府，也可是私人企业、非营利机构等，其直接组织生产或者直接向消费者提供服务；而公共服务提供者或安排者连接着生产者和消费者，则一般由政府担任。⁽⁵⁾

检视西方发达国家实践，公共服务供给经历了由市场提供演进至政府提供，再到政府主导下的多元主体协同合作生产。⁽⁶⁾多元协同合作供给是指在特定的领域内，由政府部门、市场主体、社会非营利组织等多样化的主体，采用合同承包、特许经营、补助、凭单、志愿服务等多种供给形式，以协同合作的方式来供给公共服务。此中，多元主体不仅指多个主体共同参与，通过竞争确定由何者供给一项公共服务；亦指多个主体共同供给一项公共服务。协同合作是指将不同层面的公共服务供给政策工具手段整合成一个系统的框架，既不排斥政府直接生产公共服务，也不排斥公共服务生产的市场化、社会化。申言之，这是提供了一个多元而富有弹性的“工具箱”，将公共服务供给主体划分为提供者和生产者，允许多个主体作为生产者存在，从而对政府部门、市场主体、社会非营利组织等力量进行有效整合，通过分工协作以多种方式供给公共服务。此中，政府和市场主体、社会非营利组织之间基于信任、沟通协商和信息共享形成合作伙伴关系。⁽⁷⁾

这种公共部门与私人部门、第三部门协同合作供给公共服务乃是一种介于政府垄断公共服务供给和政府完全退出、全部由非公共部门供给公共服务之间的制度安排，有利于避免走向政府完全包办和完全退出两个极端，从而建立有效的主体选择和资源补充机制。由于市场主体参与所形成的广泛竞争不仅便于政府充分遴选合作伙伴，而且也使得公众获得选择公共服务生产者的更多可能；而社会非营利组织的广泛参与，则更有利于弥补政府在某些公共服务供给领域资金、技能、人员等方面的不足。⁽⁸⁾

(3) Richard Abel Musgrave, *THE THEORY OF PUBLIC FINANCE: A STUDY OF PUBLIC ECONOMY* 15 (1959).

(4) Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout and Robert Warren, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, 4 *AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION*, 831-842 (1961).

(5) [美] E. S. 萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，周志忍等译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 68 页。

(6) 龙立军：《近年来我国公共服务研究综述》，《贵州民族大学学报（哲学社会科学版）》2013 年第 5 期，第 147 页。

(7) 韩兆柱、单婷婷：《网络化治理、整体性治理和数字治理理论比较研究》，《学习论坛》2015 年第 7 期，第 45 页。

(8) 瞿志远：《公共服务供给中的主体间关系——基于中国的多案例研究与比较》，浙江大学博士论文，2012 年，第 66 页。

二、多元协同合作供给之根源

公共服务供给本质上具有多元性和复杂性，在内容、程序、对象、成本等诸多层面均存在明显的异质性，故而需要考量公共服务具体类型，匹配不同的供给主体，相应采选差异化的供给方式。而政府、社会非营利组织和市场主体在结构、功能等层面的互补性也决定了必须经由多元协同合作供给，方能有效求解单一供给方式所面临的掣肘和困境，实现公共产品供给的优化配置。（1）政府作为公共服务供给的主导者，科层制使得其在公共服务提供过程中具有明显的刚性，不仅难以有效回应民众多元的需求，也容易引发政府供给的失灵，产生双边垄断、过度消费公共资源等问题。（2）民营化改革过程中市场机制的引入固然是基于纠正政府失灵，然而市场主体自身营利性与其公共服务供给的公共性特质之间的抵牾，又极易衍生市场失灵。（3）具备的“非分配约束”特性的非营利组织恰恰有利于约束市场主体的机会主义行为，从而纠正市场失灵。^{〔9〕}但是非营利组织作为公共服务的生产者也存在固有的缺陷，其天然含蕴的狭隘的公益性、资源动员能力不足、非专业性等弊端往往会导致“志愿失灵”。这恰恰又需要政府介入给予必要的支持。^{〔10〕}正因为政府失灵、市场失灵和志愿失灵在公共服务供给中均可能存在，决定了非此即彼的单一的公共服务供给体制必然要被多元协同合作供给体制所取代。

众所周知，不同主体在公共服务生产环节的供给质量和效率是不同的，多元主体根据自身特点，可以协商确定在公共服务生产中的角色扮演。^{〔11〕}相较于单纯的政府垄断供给、民营化以及社会化供给，多元协同合作供给有效整合政府、市场和社会各方资源和力量，针对公共服务的不同领域，采用多样化的供给手段和方式，充分发挥各主体之所长，有效满足民众公共需求，增进公共福祉。政府、市场主体、社会非营利组织等主体既可以单独生产公共服务，也可以两个或几个主体联合来生产公共服务。只是在不同的供给模式中，三方主体所发挥的作用有所不同。正如斯蒂格利茨所言，私人部门可以按照政府规定的基本条件生产公共服务，但是私人部门生产并不能完全取代政府，更不能代替政府承担公共利益维护、公共目标达成之责任。^{〔12〕}英国著名社会学家吉登斯则认为一个积极的公民社会既不是“视国家为敌人”的右派也不是“把国家当作答案”的左派，而是介于二者之间的“第三条道路”。^{〔13〕}

三、多元协同合作供给之特质

国家具有强制性权力；市场运作则是基于自愿原则，以价格机制为基础；而非营利组织的运

〔9〕 Hansman, H., *The Role of Nonprofit Enterprise*, 5 YALE LAW JOURNAL, 835-901 (1980).

〔10〕 Salamon, L.M., *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Public Action*, 29 PUBLIC POLICY, 255-275 (1981).

〔11〕 [美] E.S.萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，周志忍等译，中国人民大学出版社2002年版，第68页。

〔12〕 [美] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》，郑秉文译，中国物资出版社1998年版，第72-74页。

〔13〕 [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路：社会民主主义的复兴》，郑戈译，北京大学出版社2000年版，第73-83页。

作则不具有正式的强制性且主要依靠志愿原则。前述供给主体之间本质上是竞争与合作的关系——当多个主体可以生产相近的服务时，彼此之间主要是竞争关系；但当集中各主体资源力量共同求解社会问题时，主要又是合作关系。国家治理的现代性的表征之一就在于政府、市场、社会合作治理。在一个规则化的体系中，政府、市场和市民社会层面中的多元主体彼此依存，着眼于一定的公共价值实现展开协同行动，共享公共权力、共担公共责任、共同治理公共事务。⁽¹⁴⁾ 由此，映射于公共服务供给领域所形成的是一个多中心多层次的、网络状的、动态的、多元协同合作治理格局。⁽¹⁵⁾

（一）公共服务供给主体的多元化

单一或者垄断式公共服务只存在唯一的生产者，所有想获得服务的人只能选择该生产者。与之形成鲜明对照的是竞争环境下存在若干公共服务生产者，每一个生产者基于不同目标和激励去回应、影响特定服务的消费者。真正关系重大的是竞争的引入，而非生产者的所有权结构。⁽¹⁶⁾ 有效竞争的前提是市场中不仅有足够的参与生产公共服务的主体可供选择，并且各个主体都拥有相对公平的竞争机会和环境。⁽¹⁷⁾ 政府不一定直接生产公共服务，可以主要作为供给规则的制定者和供给过程的监督者，将部分公共服务的生产职能分散给社会非营利组织和市场主体。多元协同合作供给公共服务体制理性选择公共服务生产主体，强调在特定情况下，特定的组织可以更好地生产某种特定的公共服务；同时基于自由竞争也使得公众获得用脚投票，自主选择公共服务生产者的权力。激励公共服务生产机构提升服务质量的一大关键因素正是在于，公众的选择决定着该公共服务生产主体的兴衰发展。⁽¹⁸⁾ 理性的公共服务消费者可以在众多的公共服务生产主体中，筛选出适格的、质优价廉的生产者，不仅满足自身对公共服务的需求，也促进资源优化配置，进而提升公共服务供给质量和效益。

毋庸讳言，多元协同合作供给公共服务的过程，促进了公共服务提供者与多元生产者角色、责任的分离。公共服务主体角色分配机制由传统的行政命令、授权和政府单向选择演进为服务提供者、服务生产者与服务消费者之间多向度的、竞争性的甄别筛选。政府通过构建公开的、具有竞争性的公共服务采购体制，主要基于契约转包公共服务的生产。⁽¹⁹⁾ 正如有学者所指出的，在多元协同合作供给公共服务的过程中，公共部门内部各单位间的竞争，公共部门与私人部门之间的竞争，私人部门间的竞争，以及第三部门与公共部门、私人部门的竞争等多种竞争模式并存共生。从结构功能主义的角度看，竞争性的服务供给模式的效率一般会优于垄断性的服务供给模式。规范而有效的竞争能够带来创新的活力，可以对生产者产生潜在的压力，促使其及时有效地对消费

(14) 陈剩勇、于兰兰：《网络化治理：一种新的公共治理模式》，《政治学研究》2012年第2期，第108页。

(15) 周小付、刘磊：《公私伙伴关系中公共问责的失序与重构》，《浙江学刊》2016年第4期，第141页。

(16) [英]朱利安·勒·格兰德：《另一只无形的手通过选择与竞争提升公共服务》，新华出版社2010年版，第36页。

(17) 瞿志远：《公共服务供给中的主体间关系——基于中国的多案例研究与比较》，浙江大学博士论文，2012年，第59页。

(18) 周志忍：《英国公共服务中的竞争机制》，《中国行政管理》1999年第5期，第40页。

(19) [澳]欧文·E. 休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2007年版，第61页。

者的需求给予应对;而政府和消费者则基于这种竞争性的主体选择机制而获得一定程度的选择权,从而促使公共服务供给更加公开透明,更加充分地体现以公民为中心、以结果为导向。⁽²⁰⁾

(二) 公共服务供给手段的合作化

人的共同行动中一直包含着合作的内容。然而,若对合作进行梳理分析的话,则可以发现合作存在丰富多元的样态和表达形式。不宁唯是,合作乃是一个始于互助延展到协作,再由协作升华至合作的动态发展过程。此中,互助具有感性的特征,可归属于较为低级原始的合作方式。而协作则相对具有工具理性,以技术化、科学化为特质,属于前进发展后的互助。而合作乃是植根于经验理性基础上的,一种更为高级的共同行动之模式,是人类社会在走上全球化、后工业化进程中衍生的一种新的共同行动模式。⁽²¹⁾

多元协同合作供给公共服务可以扬长避短,充分发挥政府、市场、社会各方的优势,并使之在供给中担任最适合之角色。不仅充分发挥政府在公共服务供给中的决策职能、担保职能、监督职能,而且充分利用市场竞争机制和交易制度,同时着眼于社会非营利组织的公益特性,多元主体协同合作以提升公共服务供给的效能。正如美国学者宾克霍夫对于理想中的合作关系所描述的,它是构建于共识之上的,公共服务供给中各个参与主体基于一致的目标,从自身优势出发,分工协作所结成的一种动态互补的关系。⁽²²⁾协同的前提在于供给中参与者之间的相互依存。在现代社会要充分有效满足公众日益增长的多元服务需求,保质保量地完成公共服务供给,乃是任何参与者都难以单独完成之任务,故而需要通过彼此配合协同促进前述目标之达成。协同必然促进各个参与主体彼此理解、交流和互动,增强共同决策和集体行动甚至建立伙伴关系。通过持续的协商、沟通和互动,也必然会促使各方合作关系更加紧密。⁽²³⁾

公共服务供给中的多元协同合作并非是各主体在组织层面的重新组合,而是行为层面各主体之间的配合协同。一方面,各个参与合作供给公共服务的主体彼此独立,自主决定自身所生产公共服务的种类及方式。另一方面,供给中各主体又相互支撑依存,共同遵从一定的协同合作规则体系,避免多元供给过程中彼此的冲突抵牾。(1)在合作中首要的是供给主体间彼此尊重,不仅要促进各自长处的发挥,还要尽量达至缺陷的相互弥补。易言之,公共部门的决策及对于公共服务供给质量效率的追寻,必须尊重和考量私人部门对于利润的追求以及第三部门的独立价值,反之亦然。(2)在合作中为应对社会层面的复杂性、动态性,促进整体公共服务供给网络的功效发挥及良性运转,多元主体之间应相互信任、建立起超越契约的更为稳定持续的合作关系,以确保公共服务供给过程中各主体之间互动关系的稳定性。⁽²⁴⁾在英国,布莱尔政府于1998年提出愿景,

(20) 蔡晶晶:《西方可抉择公共服务供给机制的经验透视》,《东南学术》2008年第1期,第85页。

(21) 张康之:《从协作走向合作的理论证明》,《江苏行政学院学报》2013年第1期,第106页。

(22) Jennifer M. Brinkerhoff, *Government-nonprofit Partnership: A defining Framework*, 2 PUBLIC ADMINISTRATION, 19-30 (2002).

(23) 赵子建:《公共服务供给方式研究述评》,《中共天津市委党校学报》2009年第1期,第83页。

(24) 吴春梅、翟军亮:《变迁中的公共服务供给方式与权力结构》,《江汉论坛》2012年第12期,第15页。

强调“协作而不是竞争”，主张未来地方政府应与私人公司、社会团体以及志愿组织等其他组织建立伙伴关系。⁽²⁵⁾ 公共服务供给中各主体间的协调包括深入沟通交流、降低成本以及增加各主体间的凝聚力等，从而有机地整合通过竞争等手段所遴选出的多元主体，提升公共服务质量和效率。⁽²⁶⁾

在合作供给中，政府处于治理中元治理的地位。作为同辈中的兄长，需要作为合作规则的制定者，促使各主体既协同合作又彼此竞争且独立，以提升公共服务供给的总体绩效。在多元协同合作供给中政府更要承担托底和担保责任，着眼于民生需求，保障公共服务供给的稳定和可持续。(1) 作为基本公共服务的生产者，政府需要直接生产义务教育、社会保障等部分基本公共服务，以满足全体社会成员的基本公共需求。此类公共服务与经济社会发展水平相适应，能体现社会公平正义，乃是人们生存和发展所需要的底线服务。(2) 作为公共服务多元供给主体的培育者，政府有责任营造良好的竞争环境，促进市场主体和社会非营利组织的成长和发育。(3) 作为公共服务多元协同供给的监督者，政府还要着眼于服务质量、服务价格、服务效果等多个维度，对于不同主体参与公共服务供给的行为及过程施以有效的监督和管理。⁽²⁷⁾

在合作供给中，市场主体不再作为公共服务供给的配角，其在公共服务生产中主体地位的确立，不仅提高了公共服务供给的竞争活力，也丰富了公共服务的资金来源、减轻了财政压力，分担了政府提供公共服务的风险。凡是市场机制能够起作用的领域，都可以通过合同外包、特许经营等机制设计，让市场主体发挥作用。市场主体不仅可以作为公共服务的投资者、设计者和生产者，在一定条件下还可以担任公共服务体系运营者和管理者。

不仅如此，在合作供给中，社会非营利组织作为部分补充性公共服务的主要承担者，与政府、市场主体分工协同、平等合作，通过无偿捐赠、志愿服务、公益性收费服务等方式，弥补公共服务供给中的市场失灵和政府失灵。第三部门不像私人部门那样追求私利最大化，也不像政府那样具有超市场性。因此，可以适当地引入市场机制，可以根据具体服务情况适当地向享受相应的公共服务者收取一定的费用，但这种收费只是为了维持第三部门本身的正常运转所必需的、最低限度的经费来源。社会非营利组织的特质也正在于其面向市场但不屈从于市场，超脱于市场但不超越于市场。⁽²⁸⁾

(三) 公共服务供给方式的民主化

无可置疑，基于公民权复兴和治理民主发展所推动的公共参与，促进公共服务供给体制加快向共享权力、协同供给的转变。⁽²⁹⁾ 多元协同合作供给体制的魅力就在于协商民主，这是多元的、

(25) Blair, T., LEADING THE WAY: A NEW VISION FOR LOCAL GOVERNMENT 13 (1998).

(26) Agranoff, R., McGuire, M., *Big questions in public network management research*, 11 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY, 295-326 (2011).

(27) 蒋牧宸：《地方政府公共服务供给机制改革研究——基于公共治理的视角》，武汉大学博士论文，2014年，第101页。

(28) 刘大洪、李华振：《政府失灵语境下的第三部门研究》，《法学评论》2005年第6期，第12页。

(29) 吴春梅、翟军亮：《变迁中的公共服务供给方式与权力结构》，《江汉论坛》2012年第12期，第14页。

公开性的、平等性的、富有责任性的、多方参与性的、富有理性的。⁽³⁰⁾在这个过程中，政府、市场主体、社会非营利组织及公民等多元主体，以公共利益实现为共同的价值诉求，通过理性的公共协商，在达成共识的基础上赋予公共服务供给决策、执行以合法性。⁽³¹⁾

多元协同合作供给体制强调公共服务决策权力向下分散转移，治理目标的实现经由相互竞争同时又依托于相互协调。此中，决策在多层次展开，各参与主体可以充分表达其利益诉求。民主参与机制贯穿于整个公共服务供给决策、执行和监督的过程。在相互竞争、相互合作的过程中，公众的民主意识不断觉醒，参与能力得以提升。政府与市场主体、社会非营利组织之间由主导与辅助关系，演变为合作伙伴关系。各方主体以公共性为指针，共同协商、交流对话，合作供给公共服务。在协同合作过程中不同主体的地位平等，基于谈判、协商、妥协而达成共识实现合作。易言之，在公共服务供给过程中各个供给主体都可以充分阐述表达己方的利益诉求，通过协商避免冲突，调试争端，其成员也更易顺畅接受和执行基于各方协商而形成的共同决策及意见。

四、多元协同合作供给之价值

毋庸置疑，公共服务供给需要着眼于社会公共利益，有效平衡协调供给中公平、效率、正义等多层面的价值目标。事实上，兼顾效率与公平一直是各国公共服务供给体制改革中努力追寻的基本目标和方向。然而检视各国公共服务发展的历史进程，似乎始终难以实现二者之均衡，在某一特定历史时期往往选择以其中之一为主，而尽量兼顾其他。

在政府垄断供给模式下，政府权威型的公共服务供给主要眷顾实现公共服务在公平层面的价值，往往是通过损失供给效率，实现虽然是低水平的但是覆盖广泛的公共服务供给。在市场化的供给模式下，竞争机制的引入不仅增加了公共服务的类型和数量，亦提高了公共服务供给效率，促进了民众公共服务需求的满足。但是囿于市场主体作为理性经济人的逐利性质，却难以保证供给的公平，衍生了供给中的撇脂效应、质量阴影等诸多现实问题。我国近年来频现的“民办幼儿园入园贵”以及“虐童事件”“问题疫苗事件”等即是其突出体现，不仅影响了公共服务供给质量，也滞缓了民众获得感幸福感的提升。基于此，在公共经济中并不是非此即彼单纯存在政府和市场两种供给模式，相较而言，更加有效率的供给方式可能是混合供给。具而言之，着眼于社会本位和公共利益，政府协同组织市场与社会层面的力量，合作供给公共服务，发挥各方所长相互支持补充，统合实现公共服务供给中的效率与公平双重目标。⁽³²⁾

有学者指出可以通过增加公共服务供给数量和质量、降低供给成本、有效满足需求、增强供给的公正性以及持续的创新等多种方式，实现公共服务多维价值的发展提升。⁽³³⁾多元协同合

(30) 陈家刚：《协商民主：概念、要素与价值》，《中共天津市委党校学报》2005年第3期，第56页。

(31) 陈家刚：《协商民主概念的提出及其多元认知》，《公共管理学报》2008年第7期，第63页。

(32) 赵子建：《公共服务供给方式研究述评》，《中共天津市委党校学报》2009年第1期，第84页。

(33) [美] 马克·H. 穆尔：《创造公共价值：政府战略管理》，伍满桂译，商务印书馆2016年版，第278页。

作供给意味着通过不同的供给方式、手段，将不同的公共服务输送至不同的需求群体中，尽可能普遍、有效、高质量地回应不断分化增长的公共需求。⁽³⁴⁾申言之，允许公共部门和私人部门专注于自己最擅长的事。多元公共服务供给体制乃是一个横向分权的共同治理模式，其中政府、市场主体、社会营利性组织等共同参与公共服务供给，公共服务呈现差异化、专业化、精细化特征，从而为不同需求的服务对象提供各异的服务。⁽³⁵⁾私人部门的特点在于创新和效率。在利润动机占主导地位的情况下，其核心活动是以最具成本效益的方式提供公共服务。相比之下，对于公共部门而言，公共利益则占据主导地位，其核心活动是提供基本服务以实现公共目标。⁽³⁶⁾相较于单一由政府或市场的一元供给模式，得益于成熟、高效的各类服务主体的加入，多元协同合作供给公共服务模式将更为高效和经济。⁽³⁷⁾

公共服务的公共性特质要求公共服务供给要尽可能做到公平与公正。但是因由资源的稀缺以及私主体的自利性等，决定了各主体之间的利益冲突抵牾无可避免。固然在公共服务供给中，诸多主体也都扮演着“经济人”的角色，以追求自身利益最大化为宗旨。但是对于这种自身利益的追寻，必然要将其控制于一定限度之内，否则对于市场竞争机制以及效率的过度求索，必然戕害于社会公共利益的实现。进言之，由此所引发的市场失灵必然也会损害于社会公平与正义之原则。这就需要政府及时、有效、有序、有度地干预。好的制度所提供的不应仅仅是程序正义。它不仅强有力而且公平，它不仅有助于公众利益的界定而且有利于实体正义之实现。⁽³⁸⁾当然在公共服务供给中要实现绝对意义上的结果平等是不现实的。这里的公平含蕴了机会平等、资源平等、能力平等，人们可享有公平的公共服务资源，具有在追求自己社会生活方式时所要获得的实质性自由，无论其所属何种种族、身份、性别以及信仰。

五、结论

多元协同合作供给公共服务过程中，由于多主体的参与协同合作，也无可避免地在一定程度上增加供给成本、降低效率，在多元协同合作供给公共服务的体制构建中，必须对其予以关注并有效应对。不仅如此，政府与非政府部门主要通过合约所构建的协同合作关系，亦面临如下挑战：（1）政府、市场、社会体制的运行逻辑迥异，要降低合作成本、提高合作效率，必然要求有效整合协调各方资源，建构跨越体制的协同合作机制。（2）随着多元协同合作供给的推进，市场主体、社会非营利组织等非政府部门广泛参与公共服务供给，导致公私部门之间的边界及公共责任与私人责任日益模糊。在我国幼儿教育、疫苗生产领域改革过程中所暴露出的过度民营化及政府部门

(34) Ford, Robin, and David Zussman, *ALTERNATIVE SERVICE DELIVERY: SHARING GOVERNANCE IN CANADA* 6 (1997).

(35) 邓明辉：《治理视域下我国城市政府公共服务供给创新研究》，武汉大学博士论文，2014年，第42页。

(36) Allan R J., *PPP: A Review Of Literature And Practice*, in SASKATCHEWAN INSTITUTE OF PUBLIC POLICY PAPER 41 (1999).

(37) 陈净：《公共服务多元提供问责与风险分配的视角》，《中山大学学报（社会科学版）》2014年第4期，第173页。

(38) [美] P.诺内特，P.塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会》，张志铭译，中国政法大学出版社2004年版，第82页。

放权弃责、公法责任遁入即是明证。(3) 政府作为供给规则 and 政策的制定者, 要实现与服务生产者的有效协同合作并恰当配置权责, 不仅对于各方平等互信提出更高要求, 而且要求其具有更强的合约谈判和执行能力。(4) 多元协同合作导致多重角色在一定程度上的融合混同, 供给中无可避免会受到利益集团的影响甚至是俘获, 要确保公共利益以及公平正义价值之实现, 还必须相应构建有效的防范和化解机制。⁽³⁹⁾

On the Multivariate Synergy Cooperation of Government, Market and Society in the Public Service Supply

LI Rui

Abstract: It is not enough to effectively match the growing public needs of the people, simply relying on government or market entities to provide public services.. Cross-government, market and social cooperation has been regarded as the solution to urgent and complex social problems. The supply of public services is usually diverse and complex. And it is necessary to take into consideration of the specific types of public services, to match different suppliers, and to select the corresponding personalized supply mode. Consequently, the complementary relationship among the government, market entities and social non-profit organizations at the structure and function also determines that the constraints and difficulties faced by a single supply mode can only be solved effectively through multiple collaborative supplies.

Keywords: Public Service Supply; Multivariate Synergy Cooperative; Cooperative Governance

(责任编辑: 王乐兵)

(39) [美] 朱迪·弗里曼:《合作治理与新行政法》, 毕海波、陈标冲译, 商务印书馆 2010 年版, 第 46 页。