

· 宏观经济 ·

以多元供给推进基本公共服务均等化

——“找回社会”：强国家—弱社会视野下的体系建构

蔡潇彬

摘要： 本文从国家与社会关系的分析视角切入，探讨了中国国家与社会关系的现实情态，指出在强国家—弱社会的基本现实情态中由政府主导的公共服务供给存在着注意力分配与服务成本问题、权威体制与有效治理问题以及有效控制与适度发展问题。为解决上述问题，我们必须“找回社会”，在公共服务的供给体系中引入市场力量和社会力量。本文构建了包括制度多元、机制多元和主体多元在内的基本公共服务多元供给体系，并进一步指出应从制度建设、机制建设、组织建设和要素建设等四个方面全面推进多元化基本公共服务供给体系建设。

关键词： 多元供给 公共服务 均等化 强国家 弱社会

作者简介： 蔡潇彬，中国宏观经济研究院社会发展研究所助理研究员、博士。

2017年1月23日，国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，指出推进基本公共服务均等化是全面建成小康社会的应有之义，对于促进社会公平正义、增进人民福祉、增强全体人民的获得感、实现中华民族伟大复兴的中国梦，都具有十分重要的意义。为了实现基本公共服务均等化目标，《规划》进一步指出要建立多元的供给机制，通过积极引导社会力量参与、推进政府购买服务及推广政府和社会资本合作（PPP）模式等方式来推进基本公共服务均等化。《规划》仅在宏观层面上提出要实现基本公共服务多元供给，并未在微观实践层面上就如何切实推进多元化的供给机制建设给出详细方案。为贯彻落实《规划》中对建立多元供给机制的政策要求，本文从供给机制多元化的角度出发探讨基本公共服务的多元供给问题。一方面力图切实贯彻《规划》的有关要求

并将其进一步可操作化、具体化；另一方面也力图突破传统的国家社会二元分割认知框架，通过“找回社会”，为基本公共服务供给议题引入新的分析变量，更好地推进公共服务均等化。

一、强国家—弱社会：当前中国国家与社会关系的现实情态

美国学者米格代尔（Migdal）从强和弱两个维度出发分别对国家和社会进行划分并组合，由此形成如表 1 所示的四种国家与社会关系类型，即强国家—强社会、强国家—弱社会、弱国家—强社会、弱国家—弱社会。^① 美国是个建立在民主传统上的新兴国家，建国至今不过 200 余年，其建国基础是从英国开往北美的五月花号轮船上签订的五月花号公约，美国形成了强大的公民社会，代表国家的美国政府受到非常多的约束，因此美国可以归类为弱国家—强社会的类型。

表 1 米格代尔国家与社会关系分类

国家 \ 社会	强	弱
	强	强国家—强社会
弱	弱国家—强社会	弱国家—弱社会

资料来源：作者自制。

中国的国家与社会关系属于什么类型？总体来看，中国的国家与社会关系是一种典型的强国家—弱社会。中国自古就有崇尚权威的传统，在封建社会时期，皇帝被认为是坐拥天下的人，他通过选拔官吏来管理社会并提供秩序，整个社会是在皇帝及其各级代理人的安排下运作的，可以说相对于国家而言社会几乎没有任何能动性，因为社会是嵌入在国家之中的。杜赞奇研究发现中国的国家权力之触角可以通过文化这个重要载体延伸到社会各个角落，他因此提出“权力的文化网络”（cultural nexus of power）的概念来描述这类现象。^② 他指出，中国政府对社会的控制是全面的，尽管传统上中国的基层政府只到县级，但这并不意味着政府对县以下的管理单位没有控制权，恰恰相反，政府采用了其他的非正式手段来控制基层社会。这些手段包括作为非正式官员的士绅阶层，而政府用于控制士绅阶层的手段则主要是文化，政府正是通过这种文化网络构建起强大的权

^①Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988.

^②杜赞奇：《文化、权力与国家：1900—1942 的华北农村》，江苏人民出版社 2010 年版。

力网络，把非政府的基层社会全部纳入其控制网中。黄宗智观察到了类似的现象，他通过研究清代地方诉讼案件发现，地方政府大量使用所谓的“准官员”来实现其治理并控制社会的目的。他用“集权的简约治理”（central minimalism）来概括他所观察到的现象。^①所谓的“准官员”即士绅阶层，那些“准官员”的大量存在有两个好处：一是对政府而言，“准官员”不是正式官员，因此不花费政府的粮饷，这让政府能够在既定的财政约束下拥有更多的吏来管理社会；二是对士绅群体而言，能够在无法进入官吏队伍的情况下获得一种“准官员”的身份，这种身份对他们而言意义重大。上述两项研究均表明，传统中国政府的权力延伸到社会的各个角落，即便在没有政府直接管理和控制的地方，政府也会通过其他手段来实现控制社会之目的。显然，社会是依据政府权力而构建的。

中华人民共和国建国后国家社会关系也展现出传统中国的国家社会关系特点，依然呈现出强国家—弱社会的基本形态。邹谠用全能主义（totalism）的概念来概括当代中国的国家特征，他指出，中国政府主导了政治、经济、社会等方方面面，政治机构的权力可以随时无限侵入控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想。^②申卡尔同样注意到了这点，他在考察中国的“单位”制时发现“单位”是一个霍夫曼说的“完全性组织”（total institution），中国政府通过“单位”这种完全性组织控制了城市生活的方方面面。^③如果说申卡尔研究的是中国政府对城市社会的完全性控制的话，那么许慧文（shue）则研究了中国政府对乡村社会的全面控制。她认为中国政府对社会的控制强化了，这点在人民公社时期尤为明显，她用蜂窝形结构（honeycomb）来描述那时的国家结构，指出那时每个人民公社、生产大队及生产小队之间在横向上彼此孤立，仅在纵向上受上级控制，就像一个个蜂窝一样，一起构成了中国政府的控制结构，从而实现对社会的完全控制。^④

从上文对有关研究的回顾中可以看到，把当代中国的国家与社会关系界定为强国家—弱社会类型是合理的，也符合中国社会现实。尽管改革开放后人民公社制度走向瓦解，并且中国基层也实施了基层群众自治制度，但是这并不意味着形成了强社会。当前中国的国家与社会关系依然可以描述为强国家—弱社会型关系。

①黄宗智：《集权的简约治理：中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008年第1期。

②邹谠：《二十世纪中国政治》，牛津大学出版社1994年版。

③Shenkar, O., the Firm as a Total Institution: Reflections on the Chinese State Enterprise, *Organization Studies*, 1996, No. 17.

④Shue, V., *the Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. California: Stanford University Press, 1988.

二、强国家一弱社会视野下基本公共服务供给面临的问题

在强国家一弱社会的国家与社会关系下的中国基本公共服务供给存在哪些问题？我们应当如何构建全新的基本公共服务供给体系以响应中央发出的实现基本公共服务均等化号召？总体而言，在当前强国家一弱社会基本结构下，由国家主导的基本公共服务供给主要面临以下几个方面问题。

（一）注意力分配与服务成本问题

国家事无巨细地包揽人民生活的方方面面，不仅无法满足人民的需要，也给自身带来许多问题，其中比较显著的是注意力分配及服务成本问题。首先，作为稀缺资源的注意力，应当放在最为紧要、事关国家发展的大政方针上，而不应放在琐碎的社会具体事务上。国家过度介入社会服务事务必定会消耗有限的注意力，导致其在重要事务上注意力分配不足。而在强国家一弱社会的基本结构下，政府过度地介入微观服务领域的事务，导致注意力过度消耗，影响其对宏观事务的处理。其次，服务成本是当前政府大包大揽式基本公共服务供给方式面临的又一个重大问题。科斯早在1937年便指出了管理成本的问题，提醒我们要注意在交易成本和管理成本之间平衡。当管理成本过高时，我们显然应当用其他替代性方式来实现管理目标。政府对社会服务的过度介入必然导致管理成本上升，而这显然不利于打造高效政府之目标，长此以往必然会在财政方面面临巨大成本压力。

（二）权威体制与有效治理问题

周雪光曾探讨过权威体制与有效治理之间的关系，指出权威体制与有效治理通常难以同时实现。^① 权威体制通常导致服从与僵化，这种情况下无论如何都不可能实现有效治理，因为有效治理的实现需要打破权威体制的垄断地位，让下属部门具有更多自主性并允许下属部门进行多元探索才有可能实现有效治理。周雪光的分析逻辑对于基本公共服务供给同样适用，中国政府通过建设权威体制控制了包括社会组织在内的社会领域及其管理事务，这导致社会组织的“准政府部门化”，使它们变得与政府部门一样循规蹈矩失去活力，进而导致社会领域在基本公共服务供给上低度参与。要实现社会在基本公共服务供给方面的有效参与，必须控制权威体制的伸展程度，限制权威体制的作用边界，给予社会领域更多自主性和灵活性。

^①周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011年第4期。

（三）有效控制与适度发展问题

政府部门提供基本公共服务的根本目的在于通过满足人民的基本需求来实现对社会的控制，最终形成稳定的秩序。通过建立权威体制，并由权威体制来提供基本公共服务，我们便能够实现对社会的有效控制，并在变化的社会中提供秩序，但是如果权威体制完全垄断了基本公共服务的供给，对社会实施严厉的控制，社会的发展便会受到影响。田凯在研究中国政府管理社会组织的策略演变时发现，政府部门采取何种策略来管理社会组织通常取决于政府偏好结构中发展需求与控制需求之间的博弈。^① 政府部门到底应当采取何种策略来提供基本公共服务并最终控制社会和形成秩序，同样要在有效控制和适度发展之间进行平衡。显然，完全控制社会和完全让社会自由发展均不是政府想要的，政府部门需要的是社会在符合政府预期的情况下实现适度发展，这一方面能够减轻政府的管理负担，另一方面也能够满足人民的多元发展需求。在当前的中国社会现实中，受强国家一弱社会基本结构影响，基本公共服务的供给基本上由权威体制完成，通过权威体制提供基本公共服务实现了对社会的有效控制，却也抑制了社会领域的发展。在由统一的权威体制提供基本公共服务的情形下，社会领域的发展受到抑制，人民群众的多样化需求难以满足，这种需求既包括对服务的需求，也包括参与提供服务的需求。要满足人民日益增长的生活需要，必须适度发展社会领域，让社会参与到基本公共服务供给事务当中去。

三、“找回社会”：基本公共服务多元供给体系的建构

通过上文分析，我们可以看到，在强国家一弱社会的基本结构下，中国的基本公共服务基本上由国家的代表政府来提供，这导致了一系列问题。为了应对这些问题，我们必须建立多元化的基本公共服务供给体系。建立基本公共服务多元供给体系，我们必须“找回社会”，让国家与社会一道为基本公共服务的供给贡献力量。就基本公共服务多元供给体系的内容而言，本文认为至少应包括制度多元、机制多元及主体多元等三个层面，如图1所示。

（一）服务制度多元化

1. 层级制。层级制的核心特点是权威与服从，上级意图可以通过自上而下的命令链条得到贯彻。在这种制度框架中，上级部门通常负责战略目标的制定，无须考虑战略目标的执行，而下级部门则主要负责战略目标的执行，无须考虑战略目标的制定。具体到

^①田凯：《发展与控制之间：中国政府部门管理社会组织的策略变革》，《河北学刊》2016年第2期。

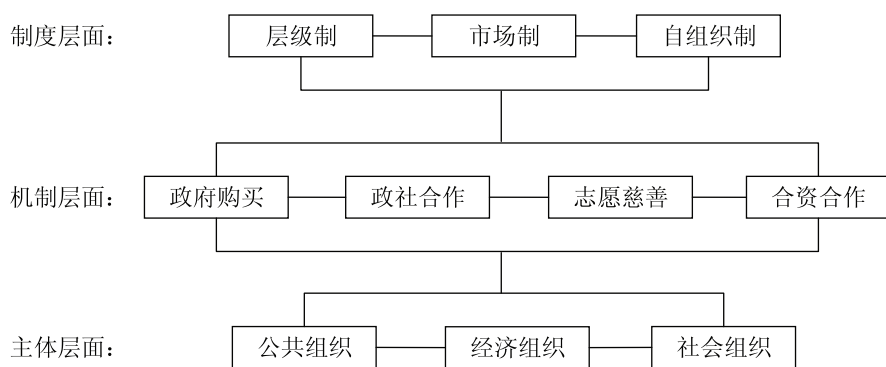


图 1 基本公共服务多元供给体系

资料来源：作者自制。

基本公共服务的供给而言，在这种制度框架下，提供何种公共服务以及提供多少公共服务由作为供给者的层级制领导层决定，需求端的情况难以影响供给端的决策，基本公共服务的供给和需求之间的不匹配问题较为突出。

2. 市场制。市场制的核心特点是自愿与互惠，在市场制中，主体之间的沟通一般不能像层级制那样通过权威和命令链条来实现，必须通过基于互惠原则的自愿参与来实现。在这种制度框架中，理性选择是支配行为主体行为的根本内因，一切行为均是行为主体在理性地计算利弊得失之后的自愿参与行为，如此一来便产生了大量成本，包括沟通成本、时间成本和信息搜寻成本。因此，在这种制度框架下的行为是一种选择性行为。具体到基本公共服务的供给而言，市场制框架下的行为主体通常会选择性地供给部分对其而言能够获利的物品或服务，对于公共属性较强的物品或服务则较少有动力参与供给。

3. 自组织制。自组织制的核心特点是规范与合作，共同体中的共享规范和参与者的合作意愿对于这种制度框架下的互动行为非常重要。在这种制度框架中，合作的形成既非由权威中心的单向命令来实现，也非由行为主体理性计算利弊得失而实现，而是由共享规范约束下的共同体利益最大化动机来实现。自组织制下的行动者充分认识到，个体的理性自利行为将会导致“集体行动困境”的产生和“公地悲剧”现象的出现；自组织制下的行动者亦充分认识到，在制度供给充分、承诺可信及监督有力等一系列条件的约束下，自主治理公共事务是能够实现的，当然，这一切都必须以存在强有力的共同体规范和合作意愿为前提。具体到基本公共服务的供给而言，自组织制较为适用于共享规范较成熟的地区，对于共享规范缺失的地区作用不大。

（二）服务机制多元化

1. 政府购买。政府是基本公共服务的最重要供给者，除了传统的政府亲自生产和提

供基本公共服务的形式之外，政府还可以通过购买服务的方式来提供基本公共服务。政府购买服务益处多，一方面，政府购买公共服务能够让政府从具体而琐碎的微观行政事务上解放出来，让政府把有限的注意力资源集中到更为紧要的宏观公共事务上；另一方面，政府购买公共服务还能够切实提高公共服务的效率和质量，一般而言，相较于公共部门，市场部门在服务生产的效率和质量方面具有天然优势，由具有盈利导向的市场部门来提供公共服务能够在一定程度上提高公共服务供给的质量和效率。应当强调的是，政府在推进购买公共服务的同时，需同步推进政府购买公共服务指导性目录制定工作，明确服务的种类、性质和内容，强化监管和评估，为政府购买公共服务的实施提供切实的制度保障。

2. 政社合作。政府购买公共服务是政府主导的服务供给模式，政府在其中毫无疑问地处于主导地位，服务供给方则处于从属地位。政社合作则是一种平等主体间的合作供给方式，在合作中政府和社会力量具有同等的地位。政社合作具有多方面的优势：一方面，能够较好地调动社会力量，吸引社会资本参与公共服务供给，促进社会力量对公共事务的参与，培育政社伙伴关系，形成良好社会合作氛围；另一方面，政社合作能够切实地扩大公共服务供给总量并提升供给质量，改变公共服务供给总量不足、分布不均的现状，更好地保障和改善民生。政府在政社合作中的主要职责有两方面：一是要做好合作制度的供给工作，切实保障政社合作持续健康运作；二是要做好合作项目的监督、管理和评估工作，切实提高政社合作项目的质量。

3. 志愿慈善。随着公民社会逐步形成，民众的结社意识日益强烈，形形色色的社会组织如雨后春笋般涌现，其中包括大量慈善组织。慈善组织以促进公共利益为其主要目标，能够且有意在基本公共服务供给方面贡献力量，是基本公共服务供给的重要主体之一。志愿慈善则可以成为基本公共服务供给的重要方式，志愿慈善作为公共服务的供给方式，具有突出的优点。一方面，志愿慈善组织参与提供公共服务能够减轻政府供给负担；另一方面，志愿慈善组织对公共事务的参与无形中促进了社会整合，可减少社会不稳定因素。政府部门应当积极推动志愿慈善组织参与公共事务，鼓励志愿慈善组织参与基本公共服务供给事务，发挥志愿慈善组织在公共服务供给中的重要补充作用。同时，政府部门应当强化对志愿慈善组织的监督和管理，确保慈善组织在既定框架内发展。

4. 合资合作。如果说政社合作指的是政府和社会力量合作的话，那么合资合作指的便是政府和外国力量合作，合资合作是公共服务供给的重要机制之一。西方发达国家比我国更早进入现代化阶段，在政府管理和公共服务供给等方面积累了丰富的经验，值得我们在现代化进程中学习借鉴。政府部门应当高度重视公共服务供给方面的合资合作，在

公共教育、公共医疗及公共文化、体育等领域强化与国外先进服务供应主体的交流与合作，全面推进合资合作在公共服务供给中的应用，全面提升公共服务供给水平。

（三）服务主体多元化

1. 公共组织。公共组织是公共服务供给的天然主体，在市场不愿主动参与供给的公共物品和公共服务供给方面具有不可推卸的责任。在我国，事业单位是提供基本公共服务供给的重要公共组织，其提供的服务涵盖了从教育、科学、文化、卫生和体育到医疗、住房保障等民众生活的方方面面，是我国公共服务供给的中坚力量。要充分发挥包括事业单位在内的公共组织在我国公共服务供给中的重要作用，明确公共组织基本公共服务供应的主体责任，确保公共组织在公共服务供给中扮演主要角色。

2. 经济组织。经济组织是基本公共服务供给的重要主体之一，在一定的条件下能够且愿意为社会生产并提供公共服务。经济组织以效率和质量著称，在竞争性市场中，效率和质量是经济组织的制胜法宝，把经济组织引入公共服务供给事务中，能够在提升公共服务总体供给总量的同时，也提升公共服务供给的效率并改善公共服务供给的质量。政府部门应积极鼓励经济组织参与公共服务供给事务，给予适当的激励，制定切实的配套制度，促进市场力量积极参与公共服务供给事务。

3. 社会组织。社会组织是公共服务供给的重要主体之一，有力量也有能力在公共服务的供给中扮演更为积极的角色。社会组织的特点是专业性较强，聚焦于某些特定的领域，能够在政府够不着的地方充分发挥作用。另外，社会组织的相对独立性能够为公共服务的供给带来多样化效果，为公共服务供给带来不同于政府部门的解决方案。因此，政府部门要大力推动社会组织参与公共服务的供给事务。作为公共服务的最主要供给者，政府部门应当切实完善制度机制，为社会组织进入公共服务领域提供框架基础，引导社会组织在公共服务供给中扮演更为积极的角色。

四、构建基本公共服务多元供给体系的路径

我们应当如何建立上文所述多元化的基本公共服务供给体系？本文认为，多元化的基本公共服务供给体系建设至少需要从以下四个方面予以推进，即制度建设、机制建设、组织建设和要素建设，如图 2 所示。

（一）以多中心制度发展战略推进制度建设

帕特南（putnam）对意大利的研究充分表明，作为社会资本的规范、信任及网络等

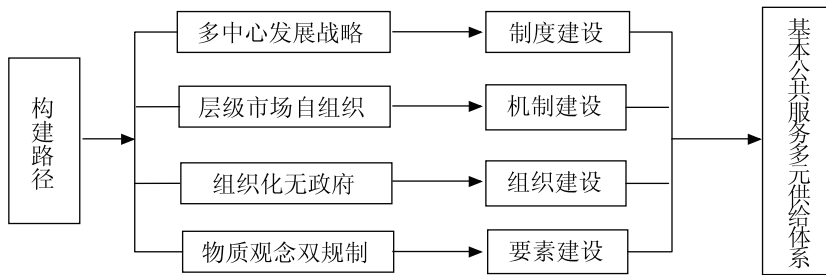


图 2 基本公共服务多元供给服务体系构建路径

资料来源：作者自制。

社会方面对国家建设和经济发展有重要的推进作用。^① 王旭的研究也表明，国家对社会的赋权并不必然会减少国家本身的权力，反而能够增加国家对社会的治理能力。^② 上述研究给我们呈现了这样一个基本事实，即社会不仅仅是一个被治理的对象，它也可以是一个有效治理的参与者和合作者，因为社会能够为国家的社会治理提供重要资源。类似的研究还有很多，例如，Lam 研究发现台湾灌溉系统的成功发展应归功于高度科层化的国家机构和自组织的地方社区之间的协力合作；^③ 奥斯特罗姆（Ostrom）对巴西东北部的公寓下水道建设的研究也发现城市基础设施建设的成功是国家官员和市民之间通力合作的结果。^④ 这意味着，社会力量是一股可利用的力量，只要引导得好，它便能协助国家促进经济社会发展，这种逻辑同样适用于基本公共服务制度的创新方面。政府固然是基本公共服务制度的第一供给主体，但社会领域或许在基本公共服务供给问题上亦有不错的实践或创新，我们有必要让社会领域参与基本公共服务供给制度的建设，促成国家与社会合作，协同推进基本公共服务制度的供给。因此，我们在基本公共服务供给体系的制度建设上，应坚持多中心的制度发展战略，在坚持政府作为制度供给中心主体的同时，允许并鼓励包括社会及市场在内的多元主体发挥积极作用，形成多中心的制度发展局面。这样一来，政府不仅能够把有限的注意力放在更为重要的事务上，也能够降低服务成本。

①Putnam, Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

②Wang, Xu, *Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanisms, and Limits*, *Comparatives Politics*, Vol. 31, 1999, No. 2. pp 231~249.

③Lam, Wai Fung, "Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Association in Taiwan", in Evans ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkley: University of Berkley Press, 1997, pp11~47.

④Ostrom, Elinor, "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development", in Evans ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkley: University of Berkley Press, 1997, pp85~118.

（二）推进层级市场自组织三位一体机制建设

如果说政治领域主要通过官僚制或者层级制进行治理的话，那么经济领域则主要通过市场机制来进行治理，社会领域则主要通过规范机制来进行治理。威廉姆森（Williamson）把层级制和市场制均视为是治理结构，并且指出两种治理机制的适用条件。^① 本文认为，除了威廉姆森辨认出的层级制和市场制以外，还存在一种主要的治理机制，那就是自组织制，社会领域的主要作用机制便是自组织制。层级制主要通过命令和控制来发挥约束作用，市场制主要通过自愿交易中的市场主体的理性计算来发挥作用，而自组织制更多地是通过规范机制来发挥作用。我们的社会中除了政府组织、市场组织之外，还存在大量的社会自组织，这些组织有其独特的组织体系和治理原则，有些治理原则甚至在国家与市场均不能起作用的地方发挥了积极的治理作用。例如，奥斯特罗姆在研究公共池塘资源的保护问题时便发现，社会中的有些自组织在治理公共池塘资源的保护问题时比政府和市场都更有效，因此提出了其多中心治理理论。^② 我们在推进基本公共服务供给体系机制建设的过程中，应当把层级制、市场制及自组织制均纳入进来，打造三位一体的混合供给机制。充分把政府要素、市场要素及社会要素纳入基本公共服务供给体系的机制建设，形成超越单个要素的综效（synergy），以机制建设进一步促进基本公共服务均等化。

（三）打造“组织化的无政府状态”式组织间关系

以多中心的制度发展战略来推进基本公共服务供给体系建设，我们有必要在组织建设方面着力打造“组织化的无政府状态”（organized anarchy）。所谓的“组织化的无政府状态”是科恩和马奇等人在研究决策模式时提出的一个著名概念，他们认为决策过程中的决策问题、决策者、决策方案和决策时机都是随机地组合在一起的，因此提出了决策的“垃圾桶模型”。在“垃圾桶模型”决策状态下，决策问题、决策者、决策方案等重要决策要素之间的关系类似于一种“无政府主义状态”，但这并不意味着它们真的处于无政府状态。因为，尽管它们像“垃圾”一样被倒入“垃圾桶”而形成决策结果，这个过程看似随机或偶然，但作为“垃圾桶”的决策程序和决策场所起着重要的约束作用，看似无政府的状态背后其实隐藏着一股组织化的力量。^③ 我们建设基本公共服务供给体系也应

^①Williamson, Oliver, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press, 1975.

^②Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

^③Cohen, Michael D.; March, James G. and Olsen, Johan P., A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972, Vol. 17, No. 1, pp1~25.

当在组织建设上采取这种逻辑。这主要有两个方面含义：一是在基本公共服务供给体系实施机构本身的建设上，我们可以采取“组织化的无政府主义”的逻辑，以政府相关主管部门为核心，把其他供给主体以松散耦联的方式与政府主管机构关联起来，在供给实施机构自身上实现“组织化的无政府主义”状态以提高供给绩效；二是在对社会组织的治理上，我们也可以采取同样的策略，政府主管机构主要负责提供涉及社会组织登记程序及组织原则等方面的制度设计，而对于社会组织的具体发展事务尽量少干预，赋予其高度的发展自主性，形成一种社会组织高度自主但又不僭越政府治理框架的“组织化的无政府主义”状态，实现政府与社会的双赢。

（四）坚持物质与观念“双轨制”要素建设

弗里兰德和阿尔福德（Friedland and Alford）研究指出制度具有物质和观念二重性。^①既然如此，我们在推进基本公共服务多元供给体系制度建设的过程中必须坚持物质要素和观念要素同步推进的“双轨制”策略。事实上，制度要素的多重性问题受到许多学者的关注。例如，诺斯区分了正式制度和非正式制度，^②斯科特则归纳出了制度的规制性、规范性及文化认知性要素。^③无论怎么分解，大体上看，制度都涉及物质和观念两个层面，物质意义上的制度是纸面上的制度，而观念意义上的制度则是人们对其的认知。如果我们仅仅在纸面意义上制定制度，却不设法在人民头脑中形成制度，制度便发挥不了应有的作用。因此，我们必须既在物质意义上推进多元化基本公共服务供给体系建设，也要在观念意义上予以推进。换言之，我们不仅要创设制度，还要引导人们对制度的感知和预期，只有在人们把相关制度内化到其内心并将其作为规范行为的重要约束时，制度才能切实发挥作用。在具体实践中，在切实推进基本公共服务多元化供给体系的要素建设方面，可以从两个层面着手切入：一是加强意识形态建设，强化宣传力度，让新的基本公共服务多元供给体系深入人心；二是加强激励机制建设，通过奖惩手段来引导并规范社会行为主体的行为，使其行为向预期方向发展。

责任编辑：李蕊

^①Friedland, Roger and Alford, Robert R., Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions, in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio ed. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

^②道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，格致出版社2008年版。

^③W·理查德·斯科特：《制度与组织——思想观念与物质利益》，中国人民大学出版社2010年版。