

Urban Public Service Innovation in the Era of “Accurate”

Ba Yongqing

Center for higher education research and evaluation, Shengli College China University of Petroleum,
Dongying, Shandong, China

525321284@qq.com

Keywords: urban, public service, quasi-public service, “accurate” era, innovation

Abstract: In the reality, the public service in our life is partially public in essence. All those public service is called quasi-public service, which is carried out by entity and it cannot fully meet the demand of non-competitiveness and non-excludability. Owing to the limitation of our social development, people have to identify the service, which is offered for the “uncertain majority”, into the classification of public service. As the improvement of information digitalization in our society, some advanced cities have successfully put forward some new modes for public service, customized-bus for instance. The author believes that, with excellent function of information processing, smart cities can accurately record the utilization of public service to render the public service become the assembly of personal service. There are many “accurate” public service programs in smart cities, which brings the “accurate” era for the public service. Different from the traditional quasi-public service, the “accurate” public service has its own new features: high virtualization, perfect accuracy and customization for minority. In order to achieve urban public service innovation, we should get rid of concept of extensive fairness to set up new accurate concept of public service, pay more attention to the information platform to lay a solid foundation of urban public service information system and offer the public service of customization for “minority”, which is imitated the mode of customized-bus.

1. 引言

公共服务一直是人类社会中的重要话题。早在雅典文明时期，人们就着迷于对“公共福利”的探讨。中世纪以降，公共服务逐渐被定义为政府的一项基本责任。20 世纪 30 年代以后，公共服务又成为现代政府拉动经济、促进发展的一项重要政策工具。进入 21 世纪，公共服务水平成为社会经济发展的重要标识，成为政府“善治”的重要衡量尺度，更是影响居民生活满意的重要因素。但现代社会改善公共服务供给仍是一个世界性难题。在一些公共服务领域，“市场失灵”与“政府缺位”并存的情况仍然比较严重。究其原因，公共服务是一种面向大量用户的服务，“公共使用”与“公共受益”是其本质特征，由于使用者是“不确定的多数”，无法适用“谁受益谁负担”的原则，所以就不能有效实现使用者付费，也就无法有效弥补公共服务使用过程中消耗的成本，也就无法对公共服务供给主体形成有效的利益刺激。最终，导致公共服务供给不足。

公共服务是一个历史性色彩浓厚的概念，每一个时代的公共服务都有不同的内涵。随着经济社会发展与科学技术进步，“智慧化”是未来社会越来越明显的特征，“精准化”也是未来公共服务越来越重要的诉求。公共服务的这种变化趋势已出现在数字信息化程度与智能管理水平较高的现代城市中。随着人们创新出越来越丰富多样的“准”公共服务，现代城市的公共服务将进入“准”时代。认识到这一点，对于把握城市公共服务的创新方向，改善公众的公共服务需求，提升公共服务的供给质量，都具有重要价值。

2. 公共服务逐步进入“准”时代

文明进程中，公共服务的供给质量会深刻影响每个人的生活质量与全社会的福利水平，改善公共服务一直是政府职能完善、社会进步发展的重要内容。因而，人们对公共服务的思

考与实践一直在进行。早在启蒙运动之初, David Hume 就从人的利己本性出发, 指出了个人在解决公共问题过程中的无力。他还在《人性论》中首次谈论了公共物品消费的“搭便车”行为, 以及政府在提供公共物品方面的优势^[1]。而后, Adam Smith 在《国富论》中将保护国家安全、维护公共秩序、修建公共设施等界定为国家的基本职能, 同时他还提出了公共服务供给的一条重要原则——凡是市场能做的政府就没必要插手^[2]。Adam Smith 的思想对西方公共服务政策产生了重要影响。直至 John Maynard Keynes 论述了政府干预对经济发展的重要意义, 西方国家的公共服务政策才从“放任”转向“干预”, 随之一些西方国家也进入了“高福利”时代。然而好景不长, 60 年代“滞胀”现象的出现又使人们开始反思政府对公共服务的责任。此后, 各国探索起各式样的公共服务“改革”, 延续至今。

在此期间, James M. Buchanan 在 Paul A. Samuelson 对公共物品定义的基础上, 提出了“准公共物品”的概念。他将准公共物品界定为不能同时满足公共物品两大特征的物品, 或只有竞争性, 或只有排他性^[3]。James M. Buchanan 的研究让人们们对公共物品的认识提升到一个全新的高度。随后, Elinor Ostrom 实证地研究了 50-15000 人规模的“公共池塘”资源的使用情况, 并指出——只要能找到一个公正、有序和有效资源分配方法, 在短期个人利益与长期集体利益之间找到平衡, 就可以有效约束人们的“搭便车”行为以实现共同利益避免“公地悲剧”^[4]。此外, 陈其林提出, “人们经常面对的, 是处于公共产品与私人产品之间、属于中间形态的准公共产品, 包括医疗服务、非义务教育以及某些需要付费使用的基础设施等。而且, 不同社会准公共产品的边界会发生变化——当产品消费中排他技术由不可行变为可行, 一些纯公共产品会转变为准公共产品, 以减少由于‘公益性质’造成的效率损失”^[5]。社会发展验证了他的观点, 由于技术条件改变而导致的公共服务领域的变化, 越来越明显——

2009 年以来, 智慧城市建设风靡全球。智慧城市通过信息技术、物联技术、网络技术的综合运用, 将实体城市投射到数字空间建立数字城市, 再以数字城市为依托针对实体城市的具体问题创新具体应用, 以解决现代城市的种种问题, 提高现代城市的综合功能。凭借强大的信息处理功能, 智慧城市完全能够准确锁定特定公共服务的使用者, 从而使城市公共服务使用者由“不确定的多数”转变为“确定的多数”, 并由此适用“谁受益谁负担”的原则创新城市公共服务的供给。2013 年以来, 在中国多个城市获得成功的一种公共交通服务新模式——“定制公交”, 就是这方面实践的一个典型案例。

近年来, 大数据、云计算、物联网、人工智能等众多新技术日新月异, 在城市公共服务领域的应用也越来越深入。本文认为, 在越来越智慧的城市平台上, 公共服务的特征、内容、形式、质量都将发生质的改变, 越来越多的公共服务会转化为“准”公共服务; 随着此类“准”公共服务逐步发展为公共服务体系的主体, 城市公共服务体系将分化为“大众化”的基本公共服务与“小众化”的“准”公共服务两大阵营: “大众化”的基本公共服务将聚焦于公共服务严重短缺的领域, 为人们的生存、发展提供基础保障; “小众化”的“准”公共服务将聚焦于社会中产阶级, 依托新技术聚合其个性化需求、定制其“小众化”服务, 以满足他们对高层次、高质量公共服务的需要。

各方面情况都表明, 城市的公共服务正逐步进入“准”时代。

3.“准”公共服务的本质特征

未来城市的“准”公共服务与现有的准公共服务概念既有区别又有联系, 是一种全新的公共服务形态, 可以视之为现有准公共服务的 2.0 版本。传统的准公共服务强调很多公共服务不能同时具备非竞争性、非排他性, 因而表现为——服务对象不完全, 不是针对所有公众; 服务方式不无偿, 不是免费提供; 服务主体不唯一, 不是纯粹的政府负责。所以, 准的主要涵义是“不完全”。而“准”公共服务则在此基础上具有了“精准”的新内涵, 进一步表现为有三点特征: 高度虚拟、精准度量以及小众定制。

3.1 高度虚拟的公共服务

人类历史上，公共服务问题的提出，本就源自于这样一种现实：一些对提高社会公共福祉有益的社会服务项目是由多个社会成员多次共同消费的，每个社会成员每次只消费了整个服务项目的一小部分；由于任一个社会成员都没有消费这类服务项目的全部，也就没有义务（绝大多数情况下也没有能力）对这类服务项目负责，所以这类服务项目应该归类为“公共”项目。本质而言，公共服务是基于促进社会整体效率目的而对个人理性与集体理性矛盾进行调节的一种方式。

由于公共服务项目持续周期长、覆盖范围广，不确定的人群在不确定的时间共同完成了服务消费，因此政府是貌似合理的供给者。然而，稍加分析就会发现，公共服务的政府供给逻辑中存在着明显的缺陷——政府是全社会的代表，负责着全社会的福祉，而特定公共服务项目的服务对象并不必然是全社会；对于特定服务项目而言，政府实际上是利用公共财政均摊了特定群体的服务成本。这也就意味着公共服务的政府供给并没有有效实现“谁受益谁负担”的原则，也就存在着效率缺陷。这种效率缺陷在不同的公共服务项目上有不同的体现，当某一公共服务项目消费者越少而付费者越多就表现的越明显，会引发更多的社会不满，因为它不符合社会的公平原则。

因此，所谓的公共服务，本质上都是一种不完全的“公共”。之所以说公共，是因为其消费对象是“不确定的多数”。即是说，当某物品为不确定的多数所消费，尤其是每个消费者所消费的比例很小，它不能够也不愿意承担全部的责任。可是，只要是实物载体的公共服务，它所影响的范围在客观上是有限的，在消费的过程中，事实上是有限范围内的不确定的多数。比如，市中心的公园，尽管是开放的，表面上是公共的，但其辐射、影响的范围事实上是有限的，从大的时空尺度上看，自然是公园附近的有限人群对其消费更多。因此，公共物品的公共性并不“均等”，个体消费者消费过程的边际成本并不一致。从古代的施粥也能看出这一点，尽管施粥过程中施与的对象不固定，但施粥者一旦施与了，特定的粥只能被特定人群消费，同一碗粥不能被所有的人都食用，因此，在局部上是排他的。公路之类的耐久品尽管不像粥的消费那样明显，但就一个具体的时点来看，其消费过程仍然是排他的。正是因为这样，公路上才会出现拥堵。以上这两种情况，说明了实物载体的公共服务的“不公共”性。

与之相对应的，只有虚拟信息性质的公共服务才能实现边际成本趋近零，才真正具有非竞争性与非排他性，才有可能实现更大范围的“公共”，才可以称得上纯粹的公共服务。比如，政府制定的法律、政策等可以在一国范围内有共同的效力。不过，由于虚拟信息本身必须依附于某种实物载体存在，因而纯粹的公共服务并不存在。比如，知识本身是不排他的，但当知识被承载于书本上，受到书本的限制就被封闭了，具有了排他性。只有当知识脱离了实物载体，在社会中自由的流动，知识才能重新恢复内在的公共属性。也就是说，知识本身是虚拟的，但知识的载体是实体的，因而知识的公共性受到限制。由此，现实生活中的公共服务本质上都是不纯粹的，都是准公共服务。只有当一个具体的公共服务项目的虚拟信息化程度越高，才越接近纯公共服务。

未来城市的公共服务总体上都是准公共服务，有明确的服务对象与服务内容。不过，城市中的公共服务必然会包含更多的虚拟信息服务成分，藉此提高服务绩效、降低服务成本。而且，通过大量提供具有高度虚拟信息化特征的公共服务项目或服务子项，城市公共服务的公共性能够更得到更好的体现。因此，高度虚拟化是智慧城市公共服务的一个显著特征。

3.2 精准度量的公共服务

人类历史上，受限于经济、技术方面的发展水平，先哲们只能用“公共”描述“不确定的多数”，将“不确定的多数”受益的项目定性为“公共项目”。毕竟，缺乏必要的信息技术，度量“不确定的多数”需要耗费大量的成本，本身也是一种严重的社会效率损失。比如，早期社会要确定一条共用道路或一个共用广场的使用人群，就必须增建管理站、增派管理员，这些都需要

耗费成本。因此，在很多时候，上述的这种模糊化的处理有其内在的合理性，符合提高社会总体效率的原则。但是，并不能因为这种“合理”就无视其中的“近似”，更不能理直气壮的自我标榜“公共性”。这正是准公共服务概念广受欢迎的真正原因。而且，正是对“近似”的深刻把握，才引导了人们公共服务的不断改革与创新。

随着经济、技术的发展，人们拥有了更强的能力认识并改革各种“近似”的公共服务。一个典型的例子，就是 BOT 模式在公共服务供给领域的成功。BOT (build-operate-transfer) 即建设-经营-转让，是私营企业参与基础设施建设，向社会提供公共服务的一种方式。在中国一般是政府部门就某个基础设施项目与私人企业签订特许权协议，授予签约方的私人企业来承担该项目的投资、融资、建设和维护，在协议规定的特许期限内，许可其融资建设和经营特定的公用基础设施，并准许其通过向用户收取费用或出售产品以清偿贷款，回收投资并赚取利润^[6]。可以看出，BOT 模式的运行逻辑就是通过将“不确定的多数”使用的免费服务转化为“确定的多数”使用的有偿服务，并从中获益。必须指出的是，通过这种转化，BOT 模式确实有效的增加了公共服务供给、提高了公共服务质量，并有利于增进社会福祉，符合社会效率改进的要求。事实上，关于 BOT 模式的最早研究，正是见诸于科斯关于公共服务私人供给问题的一篇著名论文《经济学中的灯塔》^[7]。

在未来的智慧城市里，整个城市系统都能够映射到虚拟信息世界，市民的行动轨迹将变得更“透明”、更“可追踪”。比如，从早上出门到傍晚回家，一个人出行的方式、选择的路线、走过的里程，都能够以极低的成本被清晰无误的记录。这种变化成为城市公共服务创新的战略机遇，因为这意味着城市确定性的增强，各种共用服务的消费对象能够从“不确定的多数”变为“确定的多数”。由此，适应这种变化的公共服务应该是更加“精准的”。

精准程度的提高对于改善公共服务的供给与消费都有巨大意义。一方面，精准的公共服务能够锁定服务消费群体、记录服务消费过程，适用“谁受益谁负担”的原则创新收费机制，从而提高社会群体供给公共服务的积极性；另一方面，精准的公共服务能够根据服务对象的个性化特点为其提供定制化的服务，增强服务的针对性，实现服务的“个性化”，从而提高社会群体消费公共服务的满意度。

3.3 小众定制的公共服务

人类历史上，公共服务概念的讨论总是与社会相联系，比如社会团结、社会福祉、社会公用等。公共服务是一个“社会本位”的概念。不过，从个人角度出发，就会对公共服务有全新的认识——公共服务的消费主体是人，公共服务的消费过程是私有化的，公共服务的消费体验是个人化的，只是由于单个消费者缺乏整个公共服务的所有权才被视为是公共的。透过这种转换，可以发现一个问题：公共服务提供给社会公众，公共服务消费由社会公众完成；社会公众由大量独立的个人构成，公共服务消费由大量独立的个人消费构成；那么，按照社会公众大众化标准制定的公共服务是否能够满足特定个人对于公共服务的消费需求？

事实上，受限于生产力水平，既往的社会只能够按照统一标准提供符合公众基本要求的公共服务。这符合社会效率原则，因为定制化、差异化程度越高则服务供给成本越高。不过，这种供给模式抹杀了服务对象的差异性，实质是对社会低生产力水平的妥协。现代社会生产力水平极大提高，彰显个性、强调自我的呼声越来越高，人们对未来的公共服务有着更高的期望，每个人都希望接受专属的、贴心的服务。这似乎是一种悖论——公共服务应该更好的体现人本原则、满足人们的个性化需求，公共服务改进的方向是提高每个消费者的服务体验，但随着定制化程度的提高，具体的公共服务项目又接近于私人服务项目。

本文认为，把握这种现象的关键在于社会效率原则。一个不容忽视的事实是——定制化的、个性化的服务并不必然是私有化的服务；私有化的服务是相对独立的、相对封闭的，难以有效释放消费过程的正外部性，并不符合改进社会效率的总原则。比如，现代城市的出租车服务是一种典型的私人服务，普通乘客在享受专属服务的同时也承受着不菲的价格。与此同时，乘客消费过程中出租车往往都浪费了大量剩余运力，乘客数量越少这种浪费越明显。

极端情况下，4 辆出租车（可载客 4 人）同一时间同一地点各自为 1 名目的地相同的乘客提供服务，结果不仅是乘客各自付费、出租车各自行驶，而且还造成更多的道路占用、尾气排放。产生这种情况的原因大多是乘客不能相互获知彼此的乘车意图，在无法有效“合谋”的情况下只能选择独立购买私人服务。否则，就极有可能通过“共用”来节省各自的出行费用，而车主也有可能因此获益^①。因此，“信息不对称”是乘客无法选择服务共用、费用共担、利益共享的重要原因。

强大的信息功能是未来城市的最重要的特征之一。凭借信息优势，未来城市理应能够改变这种“信息不对称”的状况，理应能够通过聚合零散的个人需求并以一种公共的方式进行供给。这样，城市就能够有效改变私人消费的效率性缺失与公共消费的主体性缺失，通过为“小众”提供定制化的社会服务更好的利用服务消费过程的正外部性，进而改善社会服务的总体效率。近年来涌现的一种公共交通服务新模式——定制公交，就是现代化城市利用信息技术创新公共服务、改善服务效率的一个范例。定制公交的成功强有力的揭示出智慧城市公共服务的“众人定制”特征，并代表了智慧城市公共服务创新的方向。

4.“准”公共服务的创新范例

4.1 快速发展的定制公交

中国各地的公共交通服务以前一直秉承“公平”、“普惠”的理念，惠及了广大市民，也取得了很多成绩。但是，随着市民交通出行需求不断增长，普通的公共交通服务由于其票价低、站点多、线路多的基本情况，造成了乘客对普通交通服务出行慢、车厢内部拥挤等问题的极度不满，以及由此而带来的公交出行负载率无法有效提升等问题。可以看出，随着社会的发展，曾经的“普惠”式公交服务已然无法满足新的公交需求，并要求城市的公共交通服务向着更加多层次公共交通服务的方向发展。

正是在这种“公交车越来越慢、出租车越来越贵、私家车越来越堵”的无奈下，定制公交应运而生了。定制公交是介于常规公交与出租车之间的公共交通服务模式，为相同出行地点、出行时间和目的地等出行需求人群量身定制的一种公共交通服务。在城市信息化水平比较高的情况下，先由市民在专门信息采集平台上提出私人的公交需求，再由公交公司分析市民总体的公交需求、平衡总体的成本收益，结合客流针对一部分市民群体设计专有的公交路线。定制公交能够根据部分市民的特殊需求设定专有线路，并以多人共用的方式，为出行需求高度相近的市民群体提供量身定制的一站直达式公交服务。

2013 年以来，这种以“定人定座、定点定车、定时定价”^[8]为标识性特征的、作为公交车与出租车之间的公共交通服务创新，由于具有缓解城市道路拥堵、减少温室气体排放、提高市民出行效率、节约市民出行成本等多种经济社会效益而在更多的城市得到推广。截至 2014 年 4 月，中国众多城市已开通定制公交服务。除最早试水定制公交的青岛、北京、大连、哈尔滨、台州、徐州、济南、天津、昆明、泉州等地也都开通了各自的定制公交线路。

4.2 定制公交的重要启示

定制交通在中国一些较为发达的城市“火”了。定制公交能够在虚拟的信息平台上，确定受惠的特定群体，让其心甘情愿的承担更多成本，但也享受更好的公交服务；定制公交能够在虚拟的信息平台上，通过集中分散需求聚合个体需求的正外部性，创造出新的集体价值，进而使乘客、社会、公交部门各方获益。应该说，定制公交本质上是一种基于智慧城市平台的智慧化服务创新，蕴含着智慧城公共服务发展的萌芽。定制公交的成功让人们对未来城市的公共服务有了新的理解，其中最重要的启示在于两个方面：一是乘客中心的理念；二是服务定制的机制。

^①注：如果 4 名乘客各自支付原价的 50%，车主就能有 200% 的收入。

第一，“以乘客为中心”是支撑定制公交系统的核心理念。这一理念的极端重要性在于两个方面，乘客需求是支撑系统运行的基础，乘客参与是保证系统运行的必需。一方面，乘客不仅是定制公交的服务对象与需求主体，而且乘客的需求信息是整个定制公交系统运转的开始。另一方面，乘客参与是系统有效运转的前提。比如，缺乏乘客参与，定制公交数据平台无法采集到大量的乘客出行需求，无法准确的依据顾客反馈调整并达到最优。定制公交“以乘客为中心”的理念事实上也是城市公共服务“以公众为中心”的一种新的反映。有别于纯粹市场调节的私有服务，定制公交服务通过将分散的交通出行需求整合，使乘客能够共同分担出行成本，使乘客能够共同享受出行服务，在共同消费的过程中相互获利，真正释放个人消费服务过程中的正外部效应，并在聚合这些正外部性的基础上让每位消费者获得更大的实惠。有别于纯粹的政府配置的公共服务，定制公交服务事实上是真正的将服务定制权交还给了市民。在更广泛的意义上实现了更好的服务公平。定制公交服务通过还公众以权力，能够实现更好的公众公平。

第二，“服务定制”是定制公交系统最大创新，也是定制公交系统成功运转的核心机制。定制公交与普通公交的区别就在于服务定制。普通公交是由公交管理部门设计完整的出行线路，再由政府实施一定的财政补贴予以维持。普通公交有着更强的公共服务内涵，但其最大的问题在于普通公交侵占了服务对象表达服务需求的权利，只是这种侵占在公平的外衣下被一定程度的掩盖了。而定制公交则不同，定制公交系统通过还利益诉求于广大民众，在定制机制的调节下更好的体现“成本与收益相对应”的原则，更好的将私的服务与公的需求结合起来。这种机制实现了人人获利、城市获利，真正实现了智慧城市公共服务的理念。

5.“准”公共服务创新的方向

把握了“准”公共服务的本质特征，借鉴了定制公交的创新启示，也就为创新“准”公共服务确立了依据。本文认为，现代城市建设中的“准”公共服务创新主要有三个方向：一是摒弃粗放公平理念，树立精准的公共服务公平观；二是注重信息平台建设，夯实智慧城市公共服务信息基础；三是借鉴定制公交模式，提供“小众定制”的公共服务。

5.1 摒弃粗放公平理念，建立精准的公共服务公平观

毫无疑问，公共、公平、公正是公共服务的价值追求。理想的公共服务应该是一项面向社会全体的公平公正的服务。一般而言，一项服务只有赋予每个社会公众以平等享有接受同质化的服务的权利才能称之为公共服务；只有每个服务需求主体拥有在自愿的基础上平等的选择同质化服务内容的权利才可称为服务公平；只有服务供给主体确保了所有服务需求主体能够平等的接受同质化的服务才能成为服务公正。

然而，用这些标准衡量，很多常见的公共服务项目都“不公共”。以城市中心广场为例，尽管广场被划归为城市公共服务重要内容，尽管广场表面上对所有公众开放且不收取任何费用，但受到地理条件的限制，广场真正能够覆盖的人群非常有限，广场的公共服务能力也非常有限。毕竟，公众消费广场服务的成本绝不仅仅是“入场券”那么简单——天安门广场不是青岛人能天天参观的，五四广场也不是北京人天天游玩的。同理，城市中的道路、桥梁等实体性公共服务设施的公共性也很难保证。就一个特定的公共服务项目而言，总是只有那么一小撮人享受着更多的公共服务。只是在过去社会里，人们无法准确的预测未来的服务消费群体，所以就将其笼统的化为公共服务了。因此，这些公共服务的公共性本质上是一种局部的公共，这些公共服务项目蕴含的公平观是一种粗放的公平理念。

现代城市先进的信息平台为人们提供了精准度量公共服务项目受众群体的能力，粗放的公平理念已经不适合城市的公共服务，更加精准化的公平观才是时代的选择。在新公平观视野里，更“准”的公共服务才是更加“公平”的公共服务，因为“谁受益谁负担”符合公平的原则；更“准”的公共服务才是更加“有效”的公共服务，因为“小众定制”符合效率的原则。由此，精

准化的公平观是传统公平观的升级，实现了公平与效率的内在统一，是城市公共服务应然的价值理念。因此，现代城市的“准”公共服务创新应该摒弃粗放公平理念，建立精准的公共服务公平观。

5.2 注重信息平台建设，夯实智慧城市公共服务信息基础

现代城市，人们拥有了前人无法想象的信息处理技术与信息掌控能力。这种变化甚至让实体的城市部分的映射到虚拟空间，构建了虚拟的数字城市。在发达的城市平台上，人们能够更好的突破了实体世界对人类活动的限制，能够形成与传统社会完全不一样的虚拟社群。在信息技术、感知技术、计算技术的基础上，城市中的人们能够用极低的成本交流信息，交换思想，用一种更加智慧的方式协调不同人群的利益，用一种更加智慧的方式满足不同人群的利益。

对此，定制公交服务给出了一个很好的诠释。事实上，相较于传统公交，定制公交环节更加复杂，信息处理量更大——先是通信平台上的公交出行需求汇聚，再是计算平台上的公交出行需求分析，然后是基于多因素考量的服务设计，而后是依据设计的服务定制，随后是实体公交设备上的服务提供，最后还有实际运行中的服务反馈与服务调整。如果缺乏现代城市信息平台的支撑，定制公交的总体成本很高。只因为现代城市具有更好的公共信息设施、更好的信息公民基础、更好的城市信息文化、更好的信息调节机制，定制公交服务内含的信息成本被“隐”去了，被节省了。定制公交的服务创新，本质上是利用了现代城市的信息平台优势，并将这种“隐性”的优势在特定的服务项目中进行了“显现”。

可见，现代城市的信息平台建设与信息服务能力，是“准”公共服务创新最重要的基础。强大的信息平台与信息服务，让城市中的人们能够更便捷、更廉价的实现信息的搜索与利用，让城市的公共服务能够更好的在服务受益与服务成本之间建立联系。这样，城市就能够为人们提供更精准、更个性、更有效的服务。然而，没有城市的信息平台建设，这一切都是“空”。在定制公交这种公共服务创新上，现代城市所提供的信息支撑与技术支撑都得到了很好的体现与检验。这也是现代城市对其他“准”公共服务项目提供的共同支撑。因此，现代城市的“准”公共服务创新应该注重信息平台建设，夯实智慧城市公共服务信息基础。

5.3 借鉴定制公交模式，提供“小众定制”的公共服务

由政府主导的公共服务项目尽管秉承着“普世”的理念，但在实施过程中仍不可避免的陷入服务不均的困境——许多公共服务项目的成本是大众分摊的，但部分成员的收益却更直接、也更大。尽管这种情况可能违背了设计者的初衷，但它却现实的存在着。同时，由政府主导，意味着政府在一定程度上剥夺了大众个体对公共服务的利益表达，意味着政府在打着“公”的旗号侵占着“私”的利益，这也就形成了社会中协调公共事务的一种原则——为了多数，牺牲少数。这种原则实际上是对于无法完全有效的表达所有个体利益情况下的一种妥协。随着现代社会人们的利益诉求越来越复杂化、越来越多元化，这种委屈少数成就多数的妥协就可能演化为一种委屈多数成就少数的机制。毕竟，整个社会呈现出一种去中心状态，公共利益也变得更加分散化。

定制公交更好的保障了服务公平与服务有效。定制公交不是在假想的普适、普惠的理念下追求不切实际的“泛在公平”，而且脚踏实地的根据部分公众需求选择满足部分公共服务，并有效的提高部分公众的服务效率与服务质量。定制公交在一定程度上将曾经虚无缥缈的“公众”化为了切实的“受众”，虽然将“大众”变为了“小众”，但却减少了“大众服务”中的搭便车行为，提高了“小众服务”的针对性和有效性。由是，定制公交表现出的是一种新的顺应社会发展的公共服务提供机制。这种机制以定制的方式将利益表达权还给大众、将服务选择权还给大众，并通过这种机制真正的在获得收益与分摊成本间找到一种新的对应关系，更好的实现责权利的一致。这种机制成功的将大众服务化为小众服务，将统一服务化为定制服务，将公

共服务化为“准”公共服务，并在小众中限制了“搭便车”行为，让公平公正的原则在小众中得以更好的发挥作用。

因此，在更加注重公平、更加注重个性、更加崇尚社群的未来社会，定制公交的服务模式应被更多的“准”公共服务所借鉴。具体而言，通过在数字空间的集聚与分散，城市能够更好地将分散在城市不同角落的个人需求有效聚合起来并形成一种小众的公共需求；通过对这些小众需求的价值挖掘，城市能够提供高效的满足这些小众需求的“准”公共服务。因此，现代城市的“准”公共服务创新应该借鉴定制公交模式，提供“小众定制”的公共服务。

致谢

本文为山东省教育厅人文社会科学课题《黄河三角洲高效生态经济发展模式研究》、山东省社科联人文社会科学课题《智慧城市“准”公共服务创新研究》、山东省文化厅艺术科学重点课题《全域旅游建设背景下的山东文化高地建设研究》和中国石油大学胜利学院春晖课题《新时代中国特色社会主义背景下的“准”公共服务研究》的阶段性成果。

References

- [1] D. Hume, *A Treatise of Human Nature* (II), Translated by Guan Wen, Beijing: Commercial Press, pp. 578-579, 1980.
- [2] A. Smith, *The Wealth of Nations*, Translated by Dai Guangnian, Wuhan: Wuhan Publishing House, pp. 279-287, 2010.
- [3] J. M. Buchanan, *Freedom in Constitutional Contract*, Translated by Wang Jinliang, Beijing: China Social Sciences Press, pp. 127-132, 2013.
- [4] E. Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Translated by Yu Xunda, Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, pp. 47-53, 2012.
- [5] Chen Qili, and Han Xiaoting, The Nature of Quasi-public Goods: Definition, Classification Basis and Classification, *Economist*, vol.7, pp. 13-21, 2010.
- [6] Tang Wei and Wu Hailong, Research on the Financing Benefit of PPP Projects from the Government's Perspective: Taking BOT and BOO Model as an Example, *Scientific Research Management*, vol. 1, pp. 32, 2014.
- [7] R. H. Coase, The Light house in Economics, *Journal of Law and economics*, vol. 17, pp. 37, 1974.
- [8] Wang Yang, "Customized Public Transport" - A New Mode of High Qualified and Diversified Public Transport Service, *People's Public Transport*, vol. 9, pp. 37, 2013.