

政府间合作研究的评述

郑文强 刘 滢*

【摘要】政府间合作是“政府各部门为解决‘抗解问题’以实现公共价值而共同执行某些任务和管理活动的过程”。“抗解问题”是政府间合作的起点。合作的“跨界性”是政府间合作的核心特征，而政府间合作的本质是跨部门协调。不管多么成功的合作行为，都可能产生外部性问题以及催生合作主体的机会主义行为，这无疑是对合作最大的挑战。只有在良好的冲突解决机制和稳定的制度设计的基础上，重复博弈的合作关系才是可持续的。合作不等于合作主体承担同样的义务，完成一致的任务量，而是依照正式或者非正式的合作协议完成各自所能及所需完成的事项。科层管理与合作治理的矛盾不可避免，政府间合作与治理理论的脉络相互关联，政府间合作与政府间竞争的关系交错复杂，如何协调这三对关系将是未来政府间关系的研究重点。此外，论文就如何在中国情景下讨论政府间合作的问题提出若干建议。

【关键词】政府间合作 抗解问题 合作机制

【中图分类号】D035

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2014) 06 - 0107 - 22

关于合作 (collaboration) 的研究，长期以来都是社会学、组织学、管理学、经济学、国际政治学等学科的研究议题。当下，“合作”已成为一种口号，“网络”也已经成为一种术语 (McGuire, 2006a)。对合作的研究并非局限于某一学科，在政治学、组织学、管理学等主流学科中均有丰富的研究成果。政治学关注参与式民主的合作 (Dahl, 1994; Burby, 2003; Irvin, 2004)，组织学聚焦于合同理论 (Madhok & Tallman, 1998)、资源依赖理论 (Pfeffer & Salancik, 1978)，管理学则讨论战略联盟理论 (Gulati et al., 2000; Todeva & Knoke, 2005; Goerzen, 2007)。受韦伯科层组织体系的影响，公共行政学领域直到

* 郑文强，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生；刘滢，中山大学外语教学中心，助教。感谢何艳玲教授的指导和匿名评审人的意见。

1970 年代末 1980 年代初的新公共管理运动之后，才开始研究合作尤其是政府间合作。

本文旨在总结过去 30 年公共行政学界关于“政府间合作”的研究与理论，以促进中国情境下政府间合作的研究，进而为政府间合作实践贡献更多理念支持。由于政府间合作实践主要在国外，特别在欧美国家较普遍，故而我们所选择的文献范围主要是英文文献。我们将首先介绍政府间合作研究的背景，同时对合作以及政府间合作做类型学划分，评述合作的一般机制，最后讨论合作及政府间合作需要推进的主要研究议题。

一、政府间合作研究的背景

在理论上，首先，政府间合作源起于西方福利国家出现的管理危机、市场机制和科层制引发的调解危机以及由于公民社会的不断发育和众多社会组织的迅速成长而出现的一种新型的公共治理理论。随着公共事务的日趋复杂，单一主体主导的管理模式已经难以适应公共行政实践的需求，公共行政难题的解决呼唤新型“多中心”“网络化”的合作（Provan & Milward, 2001；Berry et al., 2004；Brass et al., 2004）；其次，政府间合作是 1989 年开始兴起的治理理论的延伸。受多元主义思潮影响，治理理论强调社会管理主体多元化，同时要求重新定位政府角色，倡导网络管理体系，这不仅为政府与社会合作提供契机，也为政府间合作的研究奠定基础，即政府不再局限于科层体制的严格等级，而是更多地下放权力（俞可平，2000）；最后，政府间合作的研究也受到经济学理论发展的刺激，如交易成本理论（Dixit, 1996）以及委托代理理论（Garen, 1994）。政府间上下分明的等级体系产生大量的交易费用，臃肿庞大的官僚机构弊端凸显（Frant, 1996），与企业发展过程类似，政府开始学习合作，以降低交易成本，提高行政效率（Feiock et al., 2009）。

在实践上，为了应对日益严重的“抗解问题”（Wicked Problems），政府间合作变得更为流行。“抗解问题”在公共行政和政策研究领域是一个热点话题（Weber & Khademian, 2008）。英文“Wicked Problem”可直译为“邪恶问题”“不道德问题”“奇怪问题”“棘手问题”，后被意译为“抗解问题”——即单一主体无法用简单方法解决的非常复杂的问题；而且解决问题的措施拖得越久，实现目标的代价就越大（Bulletin of the Atomic Scientists, 2013）。霍斯特·里特尔和梅尔文·韦伯是最早阐释“抗解问题”的学者，他们指出“抗解问题”是一种难以或者不可能解决的社会或者文化问题（Rittel & Webber, 1973）；汤

姆·里奇著有 *Wicked Problems: Social Messes*，也提出了这一给社会造成混乱的“抗解问题”，并用一般动态分析模型开展相关案例分析（Ritchey, 2011）。总的来说，“抗解问题”的产生基于四种原因：知识的不完整、涉及大量的人和意见、巨大的经济负担、本质上与其他问题互联（如：贫困—教育，营养—贫困，经济—营养）。可持续发展、不平等、政治不稳定、环境污染等问题是典型的“抗解问题”，这些问题给城市和世界带来麻烦，同时也与我们的生活息息相关（Kolko, 2012）。里特尔和韦伯最早归纳了“抗解问题”的十条特征^①，后来有学者将其简述为非结构性、跨领域性和不间断性（Weber & Khademian, 2008）或者未知的、不一致的、经常变化的（Kettl, 2009）。笔者认为其中最重要的特征是“问题相互交织、相互制约，没有清晰明确的边界”，这是政府间合作乃至一般合作的重要前提条件。可见，“抗解问题”在本质上是一个跨界问题，跨界问题的大量出现是对传统科层制逻辑的挑战，而1970年代末1980年代初发展至今的新公共管理改革也未能回应这一挑战。

当然，“抗解问题”一直存在，但不是所有难以解决的问题都是“抗解问题”，只有那些在范围和规模边界上模糊不清的问题才是。这里有必要说明，“抗解问题”产生的原因多种多样，有自然因素也有人为因素，包括政府监管不力，但由于其模糊不清的边界，使得国家或者说政府成为处理“抗解问题”的第一责任人，而基于“抗解问题”的跨界性，单个部门往往无法解决，所以政府间合作成为必要。基于“抗解问题”的特殊性，为了尽可能减低其带来的负面影响，因此必须从不同维度去寻找其解决方案。首先，寻求多学科合作，特别是关注持续性的合作。因为自然科学、经济学、统计学、医学、政治学等诸多学科的合作研究能够提升“抗解问题”的解决机率，有必要指出“合作有助于提升解决‘抗解问题’的几率，但不是必然”；其次，实现社会主体、乃至全球的合作。从特性上可以推论，“抗解问题”是全球性问题，如环境问题、和平问题，国家之间虽然能力有别，但都应该合作，参与到全球环境等“抗解问题”的解决之中；最后，国家治理也是一个“抗解问题”。国家治理的好坏不仅取决

① “抗解问题”的十条特征：①没有明确的定义；②没有停止规则、难以测算和解决，因为它们相互交织、相互制约，而不像传统问题有着清晰明确的边界；③解决方案没有真假之分，只有好坏之别；④解决方案没有直接或最终的检验；⑤每一个解决方案是“单循环”（One-shot Operation），因为没有试错的机会，每一次尝试都很重要；⑥既没有可列举的方案集，也没有可行方案的描述；⑦每一个“抗解问题”都是独一无二的；⑧每一个“抗解问题”都可以看成另一个问题的征兆；⑨不一致（Discrepancy）的存在表示“抗解问题”可以通过多种方式解释，某一解释的选择决定了问题解决的性质；⑩规划者没有犯错的权利，必须为之负责。（Rittel & Webber, 1973）

于政府的治理能力和意愿，也受到社会各主体的影响，政府和社会其他主体的合作能够产生重要的积极效应。政府部门内部，各层级政府之间也需要通过合作达成有效治理。总之，可以将“抗解问题”的解决之道归结为“合作”，对国家治理而言就是“政府间合作”。

基于上述理论演变和实践需要，政府间合作的研究已然兴起。政府间合作这一重大课题已产生大量卓有成效的研究成果。接下来的部分，本文着重梳理合作的类型学划分及政府间合作的概念，为进一步的阐述奠定基础。

二、合作类型学与政府间合作

合作作为人类社会的一种古老的互动类型，与人类社会相伴而生，很早就引起社会学界的普遍关注并进行广泛而深入的研究。它被定义为“社会互动中，人与人、群体与群体之间为达到对互动各方都有某种益处的共同目标而彼此互相配合的一种联合行动”（郑杭生，2003：136-137）。结合“抗解问题”的界定和特征分析可以推断：行动主体之所以需要合作，原因在于仅靠单一主体的行动往往无法解决“抗解问题”、实现既定的利益或者目标。

表1 合作内涵界定及代表人物

内涵界定	代表人物	概要
多元协作论	Agranoff & McGuire (2003a, 2003b)	合作是在共同目标指导下多元公共管理主体组成的协作互动过程
	O'Leary et al. (2006)	
	Bryson et al. (2006)	
互动过程论	Gray (1989)	合作是一种线性过程也好，合作是一个反复循环的过程也罢，总之合作在本质上是一个过程
	Wood & Gray (1991)	
	Ring & Van de Ven (1994)	
	Bryson et al. (2006)	
	Thomson & Perry (2006)	
规则规范论	Thomson (2001)	合作是一个规则共建、规范共享和利益互动的过程
价值导向论	Cooper et al. (2006)	合作意味着加强公民参与和价值追求
	Leach (2006)	
备选方案论	Koontz & Thomas (2006)	合作管理是市场机制与层级控制的另一种选择
	Ansell & Gash (2008)	

资料来源：作者自制。

到底何谓“合作”?由于不同学科领域的定义众多,我们在此简要归纳出合作内涵界定的核心要素(如表1所示):首先,合作包括两个以上行为主体;其次,合作是一个互动过程;第三,合作过程有特定规则;第四,合作主体间有共同的价值诉求;最后,合作是一种有别于市场机制与科层体制的备选方案。简单来说,合作就是行为主体为各自利益的实现而共同从事某一活动的过程。

从已有对合作的类型学划分的研究中,可以找到一定共性。根据合作主体的不同,可分为个人与个人的合作(Zaheer et al., 1998; Ospina & Yaroni, 2003; Brass et al., 2004)、个人与组织的合作(Richie et al., 2012)、组织间合作(Ring & Van de Ven, 1994; Burby, 2003; Brass et al., 2004; Zaheer & Bell, 2005);而组织间合作可以再细分为公私伙伴合作(Roberts, 2011; Nort & Klijn, 2011)、政府间合作(Agranoff, 2001; Agranoff & McGuire, 2003a, 2003b; Griffiths, 2003; Gerber & Gibson, 2005; Carr & LeRoux, 2005; Bingham et al., 2006; Lee et al., 2012; Handley, 2008)、公司/企业间合作(Ring & Van de Ven, 1994; Zaheer & Bell, 2005);依据合作目的或内容,可分为公共服务外包(Meijer, 2011; Clark et al., 2013)、信息共享与技术扩散(Dyer & Singh, 1998; Brass et al., 2004; Singh, 2005; Schilling & Phelps, 2007)、政策制定(Busenber, 1999; O'Toole, 2000; Speier, 2009; Richie, 2012);基于合作的过程差异,可分为自上而下的指令式合作(Kettl, 2006)、自下而上的依附式合作(McGuire, 2006b)、平级主体的主动式合作(Aram et al., 1971)、循环互动式合作(Ahuja, 2000; Leach & Sabatier, 2005)、网络型合作(Jones et al., 1997; Gulati, 1998; Gulati & Nohria, 2000; Ahuja, 2000; Provan, 2001; Berry et al., 2004; Brass et al., 2004; Provan et al., 2005; Agranoff, 2006; Goerzen, 2007);根据合作的形式不同,可分为①正式合作,包括订立契约合同、正式机构的认定,是一种形式合作(Poppo & Zenger, 2002; Amirkhanyan, 2010),②非正式合作,包括口头承诺、临时起意,是一种权变合作(Hansell, 1984; Ansell & Gash, 2008),而非正式合作更加常见。

在公共行政学领域,聚焦于政府间合作,其外延可扩展至至少一个行为主体是政府的合作形式。对政府间合作的研究在2006年达到一个高峰,美国公共行政评论(Public Administration Review)以特刊形式,集中刊发系列论文,涉及“合作公共管理”(Collaborative Public Management)的概念界定、理论阐述与案例分析(O'Leary et al., 2006; Bingham & O'Leary, 2006)等多方面研究。合作公共管理被定义为:在多个组织间促进和执行管理,解决难以为单一组织处理

或轻易解决的问题的过程 (Agranoff & McGuire, 2003a, 2003b; Henton et al., 2006)。克里斯·安塞尔 (Chris Ansell) 和艾莉森·加什 (Alison Gash) 是合作治理理论研究的主要学者, 他们通过综合已有研究, 提出权变合作模型, 给出了合作治理 (Collaborative Governance) 的定义, “一个或者多个公共机构直接吸引非政府的利益相关者进入集体决策过程的一种治理安排, 它是正式的、共识导向的、协商的, 它的目标是制定或者实施公共政策或者管理公共项目/资产” (Ansell & Gash, 2008: 544)。显然, 以上两种定义各有侧重, 前者聚焦于组织间的合作, 后者强调公共机构的能动性, 并有明确的目标。后者更接近本文对政府间合作的理解。

当然, 还有诸多与政府间合作相关的概念, 诸如“网络化治理” (Government by Network)、“协同政府” (Joined-up Government)、“水平化管理” (Horizontal Management)、“跨部门合作” (Cross-agency Collaboration)、“协作型治理” (Collaborative Management) 等 (周志忍, 2008)。这些概念的共同点在于强调“跨界”合作以增进公共价值, 但具体含义和着眼点有细微差别。英国学者佩里 (Perri et al., 2002) 等人提出一个分类框架, 由“目标”和“手段”两个维度构成, 每个维度分为“相互冲突”“相互增强”和“相互一致”三个层次, 共组合成五种政府管理形态: 渐进式政府、侠士政府、协同政府、整体政府、碎片化政府。协同政府意味着不同公共部门在目标和手段上不存在冲突, 整体政府则要更高一个层次, 要求目标和手段之间相互增强 (Perri et al., 2002)。在他们之后, 美国学者斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·埃格斯 (Goldsmith & Eggers, 2004) 关注于公共部门和私人部门之间的合作关系, 为区别协同政府和网络化政府, 他们也提出自己的分类框架, 由“公私合作程度”和“网络管理能力”两个维度组成, 每个维度又分为“高”“低”两个层次, 最终构成四种政府间关系: “第三方政府”“网络化政府”“层次制政府”和“协同政府”。其中“协同政府”的网络管理能力强, 因而能够实现有效的跨界合作, 但这种合作限于政府不同部门之间。“网络化政府”既包含高程度的公私合作, 又意味着政府公私合作网络的管理能力强。在他们看来, “网络化治理”是跨界合作的最高境界 (Goldsmith & Eggers, 2004)。

合作的“跨界性”是政府间合作的核心特征, 而政府间合作的本质是跨部门协调。从行为主体的视角看, 上下级政府之间存在纵向合作, 同级政府之间、同一政府层级中不同职能部门之间存在横向合作, 政府公共部门与非政府组织之间存在内外合作; 从跨界合作内容的视角看, 佩里等 (2002) 划分了四个层次: 政策制定中的协同和政策协同; 项目管理中的协同或项目协同; 服务供给

（包括管制）中的协同；面向个体的服务协同。澳大利亚政府的跨部门协同主要侧重于三个层次：政策制定中的协同；政策执行和项目管理中的协同；公共服务提供中的协同（巴达赫，2011）（上述的协同类似于本文的合作概念）。跨部门合作可定义为“两个或者两个以上的机构从事的任何共同活动，通过一起工作而非独立行事来增加公共价值”（巴达赫，2011：6）。结合上述讨论和“抗解问题”的分析，本文将政府间合作界定为：政府各部门为解决“抗解问题”以实现公共价值而共同执行某些任务和管理活动的过程。基于该定义，政府间合作不仅包括同级部门的合作，也包括上下层级间的合作，跨地域的地方政府合作也是政府间合作的表现形式。就目前的西方学者的研究来看，跨地域（或跨流域）的地方政府间合作是主流。

三、合作条件：合作的静态机制

合作机制是合作研究的核心问题，即解释政府间如何合作。一般来说，政府间合作有激励和约束两方面的机制，激励即促进政府各部门产生合作意愿的价值引导，而约束是保障政府间合作的制度安排。基于文献观察，本文将合作机制归纳为合作的静态机制与合作的动态机制。

合作的静态机制，即合作的条件性。从目前的研究来看，诸多合作的基本条件已经很明确。其一，主体明确，即政府部门上下级或同级政府不同职能部门，可扩展至合作主体中至少有一个是政府部门或机构（Ansell & Gash, 2008）；其二，分工明晰，各职能部门间有着明确的分工，特别在美国分权与制衡的政治制度安排下，联邦政府和州政府、政府的不同职能部门，有高度的分工与相对自主权（奥斯特罗姆等，2004）；其三，合作的刺激，也就是前文所述的“抗解问题”的存在（Weber & Khademian, 2008）。但问题在于，同样面对抗解问题，有学者质疑“为什么某些地方政府参与合作协议，而其他政府不这么做？”（The question is why do some local governments engage in cooperative agreements while others do not?）（Feiock et al., 2009：257）。应该说，上述几个基本条件是政府间合作的必要条件而非充要条件，还有哪些机制在政府间合作中发挥作用呢？这是接下来要着重讨论的问题。

首先，合作理论的奠基人罗伯特·阿克塞尔罗德在其代表作《合作的进化》（*The Evolution of Cooperation*）中，结合“重复囚徒困境”计算机竞赛和重复双人囚徒困境的理论分析说明，基于回报的战略——如“一报还一报”（Tit For Tat）——可以有效促进合作（Axelrod, 1984）。在他的分析中，合作的必要条

件可以简化为“基于回报”与“未来的影响足够重要以使得回报稳定”，而常见的“友谊”“预见”和“信任”都不是合作所必须的。这些反常识的结论通过作者精巧的实验设计和细致的理论分析，已经得到很好的证明。如“合作的基础不是真正的信任，而是关系的持续性。当条件具备了，对策者能通过对双方有利的可能性的试错学习、通过对其他成功者的模仿或通过选择成功的策略剔除不成功的策略的盲目过程来达到相互的合作。从长远来说，双方建立稳定的合作模式的条件十分成熟比双方是否相互信任来得重要”（Axelrod, 1984: 126）。虽然阿氏雄辩地提出合作的两个必要条件，但我们 also 看到：其一，该书的合作模型是一个抽象而简化的理论模型，现实世界往往更加复杂；其二，人和计算机程序的最重要差别在于计算机程序没有有意识的远见，也无法权变地行动，这样得出的结论可靠性有待考证；其三，该书的研究问题是“在没有集权的利己主义者之间合作如何出现”，这也就暗示了合作的环境是“无政府状态”的（Wachhaus, 2012），所以至少在研究政府间合作时，这样的结论与分析有待改进。

其次，政府间合作的前提是存在这些政府部门，而政府各部门间是存在上下级关系的，即使同级政府之间，也存在相应的分权与制衡关系，即政府间合作的本质是政府间的跨部门协调。所以，网络合作（Network Cooperation）可能是对政府间合作机制的一个有效解释。对于合作的结构，早期文献提出的是单向度的合作，即合作主体一对一的沟通、合作。随着合作范围和内容的扩大，众多合作主体间的交流互动趋于复杂。到格兰诺维特提出网络（Network）的概念之后（Granovetter, 1983），越来越多的学者倾向于采纳“网络合作结构”（Jones et al., 1997; Gulati, 1998; Gulati et al., 2000; Ahuja, 2000; Provan et al., 2001; Berry et al., 2004; Brass et al., 2004; Provan et al., 2005; Agranoff, 2006; Goerzen, 2007），而且它能够很好地涵盖以往几乎所有的互动结构类型。基斯·普鲁旺（Provan et al., 2005）在《利用网络分析来加强社区伙伴关系》一文中创造性地借鉴了网络分析法（Network Analysis）。网络分析是一种从多个人或多种团体可能的相互作用方面收集数据并分析数据的方法。运用网络分析方法结合自身组织与其他组织的经验，可以使不同组织的管理者精确地定位自己在网络合作结构中的角色与地位。政府部门作为合作的主体，在网络合作中有特定的位置，且在不同的合作情境中的位置并不固定（Provan et al., 2005）。这样就能够综合各部门的相对优势，解决不同类型的“抗解问题”（Weber & Khademian, 2008）。罗伯特·阿格拉诺夫在《合作性网络之中：

对于公共经理人的十条经验》一文中提出关于网络合作的十条经验^①，这些经验基本概括了网络合作的要点，强调了网络与管理、网络与治理的关系。网络虽无法取代官僚层级制/科层制，但网络合作至少是一种很好的治理形式（Agranoff, 2006）。

第三，资源依赖理论也能够从合作意愿方面解释政府间合作的发生机理。虽然总体上政府各部门都珍视自主权并避免合作，但如果一个特定部门的资源基础依赖于另一个部门，该部门就会产生合作的意愿（Pfeffer & Salancik, 1978; Alexander, 1995）。这些资源包括有形资源，如资金、场所和基础设施等；也包括无形资源，如声誉、信息等（Provan & Huang, 2012）。各部门都有争取服务对象、可掌握的资源以及合法性的努力，且同时服务于价值创造和自我保护两类目标。基于此，在共同价值目标的驱使下，政府各部门具有合作的动力。但是，有意愿、有动力、有条件还不够，用资源依赖理论解释合作机制存在许多的局限性：它预测机构之间会产生合作意愿，但是未涉及合作是否会成功以及成功的标准是什么，也没有说明当面临两个以上可能的选择时，如何确定最终的合作对象（巴达赫，2011）；此外，对于政府间合作，资源依赖理论还受限于一个基本事实：公共部门组织不能迅速采取行动，通过合作或者其他方式缓解与资源相关的问题（巴达赫，2011），因为还有一系列制度约束；最后，资源依赖理论解释了资源洼地部门对资源高地部门的合作意愿，但无法解释资源高地部门为何合作，以及基于公共价值而实现的合作。

第四，有必要再次强调，政府间合作的本质是跨部门协调。著名公共行政学者哈罗德·赛德曼（Seidman, 1970）曾经指出，“跨部门协调”（Interagency Coordination）是公共管理学者和学术界的点金之石（Philosopher's Stone）。虽然出现不少跨部门合作的案例，但是早期学者都对跨部门合作的难度有着深刻的认识。尤金·巴达赫（1998）《管理的“巧匠”理论》（*Theory of Managerial Craftsmanship*）很好地解释了跨部门协调的问题，给出一个政府间合作的新思路。他通过行政体系的微观生态系统观察跨部门协调，认为“具有目的意识的实践者”（Purposive Practitioners）的不懈努力和创造性是合作过程成功的核心解

① ①网络不是合作管理的唯一手段；②经理人会继续在等级制内完成他们大部分的工作；③网络参与带来优点使忙碌的行政官也参与其中；④网络的确与组织制不同，但又并非完全不同；⑤并非所有的网络都能制定政策和项目调整；⑥合作性决策和达成协议是特定类型的成熟学习和思考的产物；⑦所有网络的最具特色的合作式活动被证明是公共部门的知识管理；⑧除了合作努力下的合作精神和适应氛围，网络中也是存在矛盾和强权争论的；⑨网络除了有其优点，同时存在合作成本；⑩网络只是以极小的幅度改变了国家的边界，无论如何都无法取代官僚制。参见（Agranoff, 2006）。

释变量，也就是“巧匠”的跨部门协调能力。其强调领导者的作用，通过灵活运用各种“原材料”，协调部门间的工作，维系体系内的责任机制，发掘合作机构之间资源交换的可能性……并营造一种共同解决问题的文化氛围，注重平等、适应性、自由裁量权和最终结果，进而转变官僚主义文化（Bardach, 1998）。虽然通过作者的理论阐述与案例分析，能够同作者一样乐观地期待合作的前景，但是“要找到愿意担任领导角色、能够胜任并且得到合作者们充分信任的人选是十分困难的”（巴达赫，2011：177）。这类似于柏拉图的“哲学王”，但更加具体、可操作化。笔者认为，管理的“巧匠”理论值得借鉴，但不可过度依赖。因为“合适”的领导人可遇不可求，政府管理不能寄希望于某些领导人的超凡魅力和能力。

最后，权变合作模型（Contingency Approach to Collaboration）对政府间合作的要素和机制做了精细梳理。该模型由克里斯·安塞尔和艾莉森·加什（Ansell & Gash, 2008）构建，它能够辨识出合作治理的关键变量。他们在《合作治理的理论与实践》（*Collaborative Governance in Theory and Practice*）一文中，通过对以往的文獻研究的分析，辨识出影响合作成功的关键变量（如图1所示）。其中包括起始条件（Starting Conditions）、制度设计（Institutional Design）、领导要素（Facilitative Leadership）、合作过程（Collaborative Process）、产出（Outcomes）这五个宽变量（Broad Variables）。每个宽变量都可以进一步分解为更加细致的变量。

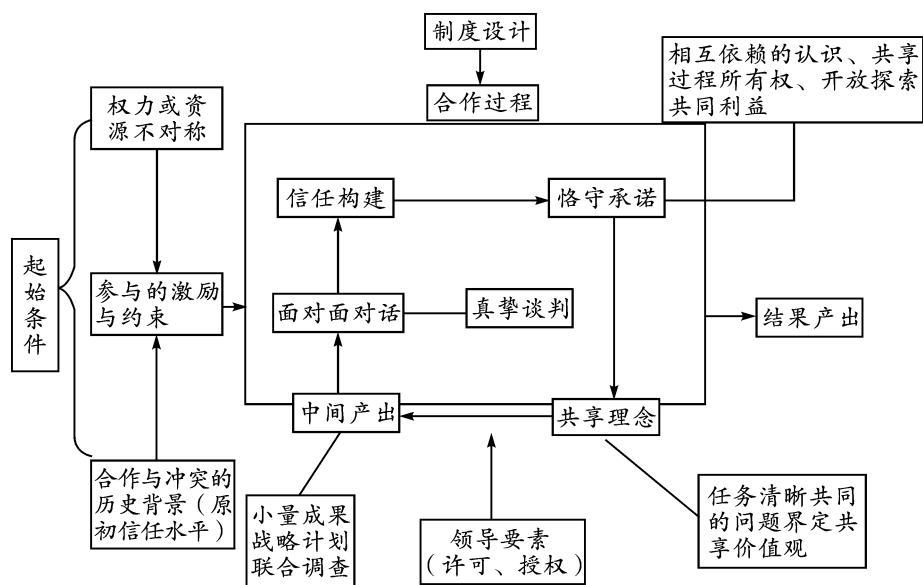


图1 权变合作模型

资料来源：转引自（Ansell & Gash, 2008：550）。

安塞尔和加什（Ansell & Gash, 2008）着重阐述起始条件、制度设计、领导要素与合作过程，对于作为因变量的产出则没有细究。其中合作过程是权变合作模型的核心，而起始条件、制度设计以及领导变量表示对合作过程有贡献的变量或者只是合作过程的背景。起始条件设置了信任、冲突和社会资本的基准水平，这些在合作过程中将变为资源或者阻力。这些条件包括利益相关者之间的权力或者资源的不对称、对利益相关者的合作激励以及主体间合作或冲突的历史背景；制度设计决定了合作发生时的基本规则，其中包括对参与者的包容性、论坛的排他性（即有明确界限）、规则清晰、过程透明以及有明确截止日期（The Use of Deadlines）；领导要素对于合作过程是必不可少的中介和催化剂，他们能够为利益相关者设定和维持基本规则，建立信任、促进对话以及发掘共同利益；合作过程本身是迭代的、非线性的，在模型中就表示成一个闭环。该闭环从利益相关者面对面对话开始（Face-to-Face Dialogue），随后建立或者巩固利益相关者之间的信任（Trust Building），进而要求合作主体恪守承诺（Commitment to the Process），共享理念即建立共识（Share Understanding），最后得到中间产出（Intermediate Outcomes），他们强调小量成果（Small Wins）的重要意义，因为这是维持合作的新鲜刺激（Ansell & Gash, 2008）。这是一次对合作特别是政府间合作的较为全面、合理的机制解释，意义深远。

上述合作机制在一定程度上都能解释政府间合作，但是没有一种机制能够很好地涵盖所有的政府间合作现象。合作本身就是复杂的社会现象，既难以通过简化的模型加以解释，也无法借用复杂的机制去全面厘清。到目前为止，还没有独立而有效的针对合作机制的理论产生，对政府间合作的机制分析显然更少，这也是我们今后重点的研究方向。

四、合作持续性：合作的动态机制

合作的动态机制，即合作的持续性。它是研究合作问题无法避开的话题。首先，合作不是一次博弈，正如罗伯特·阿克塞尔罗德（Axelrod, 1984）所分析的，“囚徒困境”导致最优的选择是背叛，而“重复囚徒困境”引致的最优结果是合作，即合作要实现就必须保障可持续性，反之，可持续性能再一次促进双方合作；其次，一次合作的成功意味着现时的冲突/问题得以解决，为下一次的合作奠定基础，如此循环往复，形成良性循环。在权变合作模型中的起始条件就指出利益相关者之间合作的历史背景对于促进合作的重要意义（Ansell & Gash, 2008）。同时，通过多次磨合，合作主体间的合作成本和灵活性将得到大

幅度改善；最后，制度主义学派强调制度建构的重要性，制度设计不仅对于合作的发生，更对合作的可持续性有效（奥斯特罗姆，2012）。接下来，我们将分别对此做出评述。

罗伯特·阿克塞尔罗德最早提出“合作的进化”，他认为有三个阶段可以概括合作的进化：起始阶段，合作可以在一个无条件背叛的世界里产生；中间阶段，基于回报的策略能够在许多不同类型的策略组成的环境里成长起来；最后阶段，基于回报的合作一旦建立起来，就能防止其他不太合作的策略侵入（Axelrod, 1984）。如此看来，合作的出现、成熟与稳定是一个完整序列，可以很好地持续存在。在重复博弈中，也就是未来影响足够大的情况下，合作是可持续的。克里斯·安塞尔和艾莉森·加什（Ansell & Gash, 2008）的权变合作模型也强调合作与冲突的历史背景能够影响合作的进程，因为先前的合作经验能够提升最初的信任水平，这在一定程度上也保证了合作的可持续性。富有成效的合作使得合作者建立声誉（对于政府间合作而言就是建立政府部门的公信力），有助于进一步培育合作环境，增加其他主体与之合作的意愿和信心，当面对必要的合作事项时，如“抗解问题”，合作成为首选。此外，一次合作的成功能够简化合作框架中的程序性要求，进一步减少合作成本，对再次合作的效果具有乘数效应。

已有文献对重复博弈的作用存在两种不同解释。布鲁斯·林斯特（Linster, 1994）通过扩展戈登·图洛克（Tullock, 1980）寻租行为的博弈论模型，发展出合作寻租模型，认为维持合作的机制是重复多次博弈，即两个行为主体如果多次发生互动关系，并且对未来的预期很好（贴现系数大于 $2/3$ ），行为主体就有足够的激励遵守合作协议，那么合作将会达成最好的均衡产出（寻租成本最小化）；与之相对应，安东尼·高增（Goerzen, 2007）通过研究重复合作伙伴关系的公司绩效，发现虽然重复合作是可能的，但是重复合作造成一种低效率。原因是在固化的关系下，组织间关系转变为一种组织内关系，丧失了原有的合作所带来的相对优势，特别在技术不确定的情况下，这样的组织关系使得引进新技术更为困难，组织的灵活性降低，最终导致公司绩效下降。虽然以上两个合作研究的对象都不是政府部门，但对政府间合作有启发，强调合作可持续性的同时要注意如何控制重复合作的弊端。

不管持续性合作的利弊如何，要实现合作的持续性，还要把握一个关键因素，即“冲突解决机制”（The Mechanism of Conflict Resolution）。冲突解决机制不仅意味着“抗解问题”的消解，更多的是合作主体在合作过程中的磨合与协调，以及冲突的解决。合作是互动的一种表现形式，而频繁的互动产生冲突属

于正常现象,有一定的发生概率。有学者明确指出采用网络合作结构解决公共问题,有其自身的问题和挑战:网络组织成员间的目标冲突,这在多元主体合作关系中不可避免;文化冲突,这是在跨界合作时可能出现的问题;缺乏自主权,因为合作过程要求合作主体恪守承诺,在既定的规则范围内完成任务;合作倦怠与合作成本上升,这是多次合作中可能发生的问题;个体责任意识降低,多次合作后合作者将重新定位自己在网络中的角色,可能发生相对地位的变化;管理的复杂性,因为合作本质上只是跨界协调,而非控制,更没有绝对的权威控制。因此,需要适时地解决合作主体间的冲突,以使合作能够持续下去(Provan & Lemaire, 2012)。对地方政府来说,要进行跨界合作就意味着它必须首先放弃一些自主权,以便获得相应的地区收益(Gerber & Gibson, 2005),它们需要权衡当地和本地区的利益冲突。

冲突解决机制在本质上也是一种制度设计,要实现持续性合作,还有赖于更多的制度保障。埃莉诺·奥斯特罗姆(1990)在《公共事物的治理之道》一书中对公共池塘的可持续使用问题提出很多精辟的见解。其中奖惩机制和有效监督的制度设计最受她的推崇,这也是对合作持续的制度保障。具体来说,有效监督合作主体的行为(Davis & Eisenhardt, 2011),分级制裁的惩罚以及有效的激励设计(奥斯特罗姆, 2012)对合作至关重要。在奥斯特罗姆(1990)的论述中,供给问题、可信性承诺问题和相互监督问题是三个影响公共池塘资源可持续供给的难题。要解决供给问题,建立信任和一种社群观念是解决新制度供给问题的机制;外部强制常常被用来作为解决可信性承诺问题的方案,即有力的惩罚机制;而在外力缺失的情况下,相互监督成为首选。在更细化的分析中,奥斯特罗姆提出一种分级制裁的制度,即“违法操作规则的占用者很有可能要受到其他占用者、有关官员或他们两者的分级制裁(制裁程度取决于违规的内容和严重性)”(奥斯特罗姆, 2012: 113)。惩罚是必须的,但适当的惩罚却是智慧的,同时也是一种权变的策略。这样一来,构建有益于合作的制度环境(O'Toole, 2000),为合作的持续性提供充足的制度保障。

综上所述,合作虽然是一种较优选择,但是并不意味着永远合作。历史事实也昭示着冲突与合作的相互转换规律,只有在良好的冲突解决机制和稳定的制度设计的基础上,重复博弈的合作关系才是可持续的。而合作的持续性是政府间合作的基石。

五、政府间合作的未来研究方向与议题

目前为止,我们对已有文献关于政府间合作的机制做了梳理。现在回到合

作研究本身，找出一些到目前为止还没有得到很好解释的问题。

谈到合作，学者们总是倾向强调其有利的一面。因为通过合作可以实现单个主体无法完成的目标，如公共服务供给的满足（Jing & Savas, 2009）；提高解决复杂问题或者说“抗解问题”的能力，如灾难预防和灾后重建（Donahue, 2006；Kapucu et al., 2009；Koliba et al., 2011）和生态环境问题（Busenberg, 1999；Lubell, 2004；Belefski, 2006；Richie et al., 2012）等。但凡事都有两面性，合作也不例外。首先，合作行为发生之后不一定能够成功实现预定目标，即有可能在中程夭折（Reuer & Ariño, 2007）；其次，即使合作成功了，也可能产生问题即合作的得利者有可能仅限于共同体内部，而对未进入这个共同体的组织和个人来说利益受损。此时的合作变成一种利益合谋，不是帕累托最优（Pedersen, 2002）；最后，不管多么成功的合作行为，都可能产生外部性问题以及催生合作主体的机会主义行为（Ahuja, 2000；Thomson & Perry, 2006；Scholz et al., 2008），这无疑是对合作最大的挑战。所以，在研究政府间合作的问题时，必须考虑上述三个问题的影响，发挥合作的正向效用。

此外，合作现象一直存在一对矛盾——稳定性与灵活性的矛盾（Provan & Kenis, 2008），合作的稳定性在于合作主体长期合作，即合作的持续性；而合作的灵活性在于合作基于特定事项而灵活选择合作主体，以保证合作的效率。这一矛盾如何解决还有待进一步的理论分析和经验验证。在此，有必要重申，合作不等于合作主体承担同样的义务，完成一致的任务量，而是依照正式或者非正式的合作协议完成各自所能及所需完成的事项。这是由于各合作主体的资源、信息以及能力不同，在达成合作意向之时，合作主体所需要合作伙伴完成的具体内容就不一致。与经济学理论类似，相对优势的存在是合作（经济学是交换与对外贸易）的基本前提。最重要的是各合作主体间在制定协议面前地位平等，即政府间合作要保证政府在合作过程中与其他合作主体的合理定位，否则将可能变成行政命令、科层控制，失去合作的本来意涵。

回归政府间合作研究，其面临着三个重要问题：一是与科层化管理的衔接；二是与治理理论的衔接；三是与政府间竞争的衔接。追求政府间合作就意味着从科层管理向网络化治理转型，这样的范式转变是否可行？科层体系一直以来是政府层级关系的基础，尽管存在矩形结构和工作小组的安排，但是如果扩大政府间合作的范围，那么科层体系能否继续发挥其效用将是未知数。或者，在最小程度上，科层管理与合作治理的矛盾将不可避免，如何协调这两者的关系将是未来政府间关系的研究重点。治理理论强调治理主体的多元化，主体间责任界限的模糊性，主体间权力的相互依赖性和互动性，自主自治的网络体系的

建立以及政府作用范围及方式的重新界定（王诗宗，2009）。它是一个内容丰富、包容性很强的概念。治理理论研究大家鲍勃·杰索普将治理理论的内在困境概括为四种两难选择：合作与竞争的矛盾、开放与封闭的矛盾、原则性与灵活性的矛盾以及责任与效率的矛盾（Jessop, 1999）。合作仅仅是治理理论的一个部分，要深刻理解政府间合作必须领会治理理论的意涵和价值导向。此外，各级政府间以及上下级政府间存在日趋激烈的竞争行为，如何在竞争环境下寻求合作是需要继续研究的课题。在这一方面，已有学者展开研究，他们发现竞争偏好和合作偏好的政府部门都能够达成地区间合作，只是具体的实现机制不同（Lee et al., 2012），简单来说合作偏好的主体愿意合作，而竞争偏好的主体为了获得竞争优势，也愿意与非直接竞争者合作。这是基于经济发展的合作，但对于其他方面的研究还需要进一步深化。而且基于民主制度下政府间的竞争与合作关系与基于威权制度下的政府间合作与竞争关系将有极大差异，是未来的研究方向。

六、总结

首先，本文通过理论梳理和对“抗解问题”的描述引出政府间合作的必要性，进而挖掘政府间合作的条件与机制。但关于合作的研究，社会学、组织行为学、经济学、管理学、政治学等诸多学科都有相当成熟精巧的成果，研究主题如谈判协商（Negotiation）、冲突管理（Conflict Management）、纠纷处理（Dispute Processes）、冲突解决（Conflict Resolution）（Bingham & O’Leary, 2006）。在公共行政领域，认识到合作的研究价值是第一步，对于合作的研究需要公共行政学者打破学科界限，积极引进其他学科的合作理论，这是必要的也是可能的。研究合作现象，首先从学术领域、学科之间的合作实践开始，这对于公共行政领域的发展也至关重要。

其次，奥图尔（O’Toole, 2006）呼吁公共行政学者、公共管理人员认真对待网络治理，其实就是呼吁将公共部门、私人部门、NGOs 乃至个人的合作机制理论化，合作治理理论将是公共行政学发展的新趋势。此外，研究合作的各种理论流派众多，如网络分析流派、公共选择学派、组织学习理论、社会资本理论、战略联盟理论、资源依赖理论等，不同理论有不同的前提假设与理论推演，在公共行政学领域研究合作，聚焦于政府间合作，不可避免地需要借助其他学科成熟的理论进行演绎，进而形成独立的合作理论分析流派。而在实践上，合作的成功有其条件，要促进和保障合作或者抵制合谋，都需要从这些条件入手。

最后,我们希望提出几点关于未来研究的想法,以期汇集一批公共行政学者研究公共领域的合作。①继续开展合作的实证研究,比如近年来公共服务供给的PPP模式的讨论以及跨流域治理等,因为理论总结与升华需要足够的实践积累,同时也要把握其他成熟学科关于合作的阐述,借鉴、消化、吸收,争取创造新的理论;②在进行理论总结的同时,尽可能地抓住试点的机会,用实践检验理论成果,特别是在中国情景下讨论政府间合作的问题;③具体到合作理论本身,有两个问题需要深入分析:a. 如何把握合作存在的短期灵活性和长期稳定性的矛盾? b. 政府间合作的产生有哪些必要条件?又有哪些充分条件?政府间合作有无充要条件,是什么?

如何在中国情景下讨论政府间合作的问题?近三十年来,政府间合作的实践和研究主要集中于西方发达国家,而随着中国的经济改革开放与政治制度调适,中国也将面临越来越多跨界问题的挑战。对西方经验的学习将逐步影响我国的行政实践,进而改进我国的治理效果。例如,目前中国城镇化建设如火如荼、区域一体化发展趋势迅猛,如“京津冀一体化”“一带一路”等发展规划都预示着政府间合作的实践将越来越普遍。政府间合作的研究还将持续,但我们不应局限于学习,更重要的是结合中国的实际创新政府间合作的理论,并为解释中国问题、研究中国政府的运作逻辑开辟新路。希望本文可以给学界提供一个审视西方合作以及政府间合作研究的窗口,立足中国,放眼世界。

综上,政府间合作的研究已取得重要进展,学术群体大大扩展,研究工作日臻严谨细致,显示了这一领域的未来前景。但正如我们讨论的那样,在未来发展之路上也有相当大的挑战。我们希望本文的述评和讨论有助于澄清我们知识结构中的缺失之处和研究中需要改进的方面。我们相信,学界对公共行政实践的积极关注和及时跟进研究的努力能推动政府间合作理论在公共行政领域的进一步发展。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆(2012). 公共事物的治理之道:集体行动制度的演进. 余逊达、陈旭东译. 上海:译文出版社.
- Bulletin of the Atomic Scientists (2013). 全球公共难题,“抗解问题”(wicked problem). <http://thebulletin.org/node/6528>
- 尤金·巴达赫(2011). 跨部门合作:管理“巧匠”理论与实践. 张弦译. 北京:北京大学出版社.
- 俞可平(2000). 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社.

- 王诗宗(2009). 治理理论及其中国适用性. 杭州: 浙江大学出版社.
- 文森特·奥斯特罗姆、罗伯特·比什、埃莉诺·奥斯特罗姆(2004). 美国地方政府. 井敏、陈幽泓译. 北京: 北京大学出版社.
- 郑杭生(2003). 社会学概论新修. 北京: 中国人民大学出版社.
- 周志忍(2008). 整体政府与跨部门协同——《公共管理经典与前沿译丛》首发系列序. 中国行政管理, 9: 127-128.
- Agranoff, R. (2001). Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *Publius: The Journal of Federalism*, 31(2): 31-56.
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66(s1): 56-65.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management. *International Journal of Public Administration*, 26(12): 1401-1422.
- Ahuja, G. (2000). The Duality of Collaboration: Inducements and Opportunities in the Formation of Interfirm Linkages. *Strategic Management Journal*, 21(3): 317-343.
- Amirkhanyan, A. A. (2010). Monitoring across Sectors: Examining the Effect of Nonprofit and For-Profit Contractor Ownership on Performance Monitoring in State and Local Contracts. *Public Administration Review*, 70(5): 742-755.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Aram, J. D., Morgan, C. P. & Esbeck, E. S. (1971). Relation of Collaborative Interpersonal Relationships to Individual Satisfaction and Organizational Performance. *Administrative Science Quarterly*, 16(3): 289-293.
- Axelrod, R. M. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Press.
- Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Gao, W. X., Jang, H., Kwon, M. & Word, J. (2004). Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review*, 64(5): 539-552.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2006). Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections. *Public Administration Review*, 66(s1): 161-167.
- Brass, D. J., Galaskiewicz, J. G., Henrich R. & Tsai, W. (2004). Taking Stock of Networks and

- Organizations: A Multilevel Perspective. *The Academy of Management Journal*, 47 (6): 795 – 817.
- Belefski, M. (2006). Collaboration at the U. S. Environmental Protection Agency: An Interview with Two Senior Managers. *Public Administration Review*, 66 (s1): 143 – 144.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross – Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66 (s1): 44 – 55.
- Burby, R. J. (2003). Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. *Journal of the American Planning Association*, 69 (1): 33 – 49.
- Busenberg, G. J. (1999). Collaborative and Adversarial Analysis in Environmental Policy. *Policy Sciences*, 32 (1): 1 – 11.
- Carr, J. B. & LeRoux, K. (2005). Which Local Governments Cooperate on Public Safety?: Lessons from Michigan. *Working Group on Interlocal Services Cooperation*, (4): 1 – 27.
- Clark, B. Y., Brudney, J. L. & Jang, S. G. (2013). Coproduction of Government Services and the New Information Technology: Investigating the Distributional Biases. *Public Administration Review*, 73 (5): 687 – 701.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A. & Meek, J. W. (2006). Citizen – Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66 (s1): 76 – 88.
- Dahl, R. A. (1994). A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political science quarterly*, 109 (1): 23 – 34.
- Davis, J. P. & Eisenhardt, K. M. (2011). Rotating Leadership and Collaborative Innovation: Recombination Processes in Symbiotic Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 56 (2): 159 – 201.
- Dixit, A. K. (1996). *The making of Economic Policy: A Transaction – Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Donahue, A. K. (2006). The Space Shuttle Columbia Recovery Operation: How Collaboration Enabled Disaster Response. *Public Administration Review*, 66 (s1): 141 – 142.
- Dyer, J. H. & Singh, H. (1998). The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage. *The Academy of Management Review*, 23 (4): 660 – 679.
- Feiock, R. C., Steinacker, A. & Park, H. J. (2009). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. *Public Administration Review*, 69 (2): 256 – 270.
- Frant, H. (1996). High – Powered and Low – powered Incentives in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (3): 365 – 381.
- Garen, J. E. (1994). Executive Compensation and Principal – Agent Theory. *Journal of Political*

- Economy*, 102(6): 1175 – 1199.
- Gerber, E. R. & Gibson, C. C. (2005). Cooperative Municipal Service Provision: A Political – Economy Framework for Understanding Intergovernmental Cooperation. *Working Group on Interlocal Services Cooperation*(11): 1 – 24.
- Goerzen, A. (2007). Alliance Networks and Firm Performance: The Impact of Repeated Partnerships. *Strategic Management Journal*, 28(5): 487 – 509.
- Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network The new shape of the public sector*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Granovetter, M. S. (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, 1: 201 – 233.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San – Francisco: Jossey – Bass.
- Griffiths, A. & Zammuto, R. F. (2005). Institutional Governance Systems and Variations in National Competitive Advantage: An Integrative Framework. *The Academy of Management Review*, 30(4): 823 – 842.
- Gulati, R. (1998). Alliances and Networks. *Strategic Management Journal*, 19(4): 293 – 317.
- Gulati, R., Nohria, N. & Zaheer, A. (2000). Strategic Networks. *Strategic Management Journal*, 21(3): 203 – 215.
- Handley, D. M. (2008). Strengthening the Intergovernmental Grant System: Long – Term Lessons for the Federal – Local Relationship. *Public Administration Review*, 68(1): 126 – 136.
- Hansell, S. (1984). Cooperative Groups, Weak Ties, and the Integration of Peer Friendships. *Social Psychology Quarterly*, 47(4): 316 – 328.
- Henton, D., Melville, J., Amsler, T. & Kopell, M. (2006). *Collaborative Governance: A Guide for Grantmakers*. Menlo Park, CA: William and Flora Hewlett Foundation.
- Irvin, R. A. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1): 55 – 65.
- Jessop, B. (1999). The dynamics of Partnership and Governance Failure. In G. Stoker (Ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Jing, Y. J., & Savas, E. S. (2009). Managing Collaborative Service Delivery: Comparing China and the United States. *Public Administration Review*, 69(s1): 101 – 107.
- Jones, C., Hesterly, W. S. & Borgatti, S. P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4): 911 – 945.
- Kapucu, N., Augustin, M. E. & Garayev, V. (2009). Interstate Partnerships in Emergency Management: Emergency Management Assistance Compact in Response to Catastrophic Disasters. *Public Administration Review*, 69(2): 297 – 313.

- Kettl, D. F. (2009). *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail and How to Fix Them*. New York: W. W. Norton.
- Kolko, J. (2012). *Wicked Problems: Problems Worth Solving*. Austin: Texas Austin Center for Design.
- Koliba, C. J., Zia, A. & Mills, R. M. (2011). Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 71(2): 210 – 220.
- Koontz, T. M., & Thomas, C. W. (2006). What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administration Review*, 66(s1): 111 – 121.
- Kort, M. & Klijn, E. H. (2011). Public – private Partnerships in Urban Regeneration Projects: Organizational Form of Managerial Capacity. *Public Administration Review*, 71(4): 618 – 625.
- Leach, W. D. (2006). Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships. *Public Administration Review*, 66(s1): 100 – 110.
- Leach, W. D. & Sabatier, P. A. (2005). To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking. *The American Political Science Review*, 99(4): 491 – 503.
- Lee, I. W., Feiock, R. C. & Lee, Y. (2012). Competitors and Cooperators: A Micro – Level Analysis of Regional Economic Development Collaboration Networks. *Public Administration Review*, 72(2): 253 – 262.
- Linster, B. G. (1994). Cooperative Rent – Seeking. *Public Choice*, 81(1/2): 23 – 34.
- Lubell, M. (2004). Collaborative Environmental Institutions: All Talk and No Action? *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3): 549 – 573.
- Madhok, A. & Tallman, S. B. (1998). Resources, Transactions and Rents: Managing Value Through Interfirm Collaborative Relationships. *Organization Science*, 9(3 – s1): 326 – 339.
- McGuire, M. (2006a). Intergovernmental Management: A View from the Bottom. *Public Administration Review*, 66(5): 677 – 679.
- McGuire, M. (2006b). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(s1): 33 – 43.
- Meijer, A. J. (2011). Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government – Centric to a Community Approach to Public Service Support. *public Administration Review*, 71(4): 598 – 607.
- Ospina, S. & Yaroni, A. (2003). Understanding Cooperative Behavior in Labor Management Cooperation: A Theory – Building Exercise. *Public Administration Review*, 63(4): 455 – 471.
- O’Leary, R., Gerard, C. & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative

- Public Management. *public Administration Review*, 66(s1): 6 – 9.
- O'Toole, Jr. L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 263 – 288.
- Perri 6, L. , Diana, S. K. & Stoker, G. (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave Macmillan Limited.
- Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review of International Studies*, 28(4): 677 – 696.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York Harper & Row.
- Poppo, L. & Zenger, T. (2002). Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitutes or Complements? *Strategic Management Journal*, 23(8): 707 – 725.
- Provan, K. G. & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public – Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4): 414 – 423.
- Provan, K. G. , Veazie, M. A. , Staten, L. K. & Teufel – Shone, N. I. (2005). The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnerships. *Public Administration Review*, 65(5): 603 – 613.
- Provan, K. G. & Huang, K. (2012). Resource Tangibility and the Evolution of a Publicly Funded Health and Human Services Network. *Public Administration Review*, 72(3): 366 – 375.
- Provan, K. G. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229 – 252.
- Provan, K. G. & Lemaire, R. H. (2012). Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*, 72(5): 638 – 648.
- Reuer, J. J. & Ariño, A. (2007). Strategic Alliance Contracts: Dimensions and Determinants of Contractual Complexity. *Strategic Management Journal*, 28(3): 313 – 330.
- Richie, L. , Oppenheimer, J. D. , & Clark, S. G. (2012). Social process in grizzly bear management: lessons for collaborative governance and natural resource policy. *Policy Sciences*, 45(3): 265 – 291.
- Ring, P. S. & Ven, A. H. (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *The Academy of Management Review*, 19(1): 90 – 118.
- Ritchey, T. (2011). *Wicked Problems: Social Messes*. Verlag Berlin and Heidelberg GmbH & Co. K: Springer.
- Rittel, H. W. J. , & Webb, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* (4): 155 – 169.
- Roberts, N. C. (2011). Beyond Smokestacks and Silos: Open – Source, Web – Enabled Coordination

- in Organizations and Networks. *Public Administration Review*, 71(5): 677 – 693.
- Scholz, J. T., Berardo, R. & Kile, B. (2008). Do Networks Solve Collective Action Problems? Credibility, Search, and Collaboration. *Journal of Politics*, 70(2): 393 – 406.
- Seidman, H. (1970). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.
- Singh, J. (2005). Collaborative Networks as Determinants of Knowledge Diffusion Patterns. *Management Science*, 51(5): 756 – 770.
- Schilling, M. A. & Phelps, C. C. (2007). Inter – firm Collaboration Networks: The Impact of Large – Scale Network Structure on Firm Innovation. *Management Science*, 53(7): 1113 – 1126.
- Speier, J. V. (2009). Citizen Participation Influencing Public Decision Making: Brazil and the United States. *Public Administration Review*, 69(1): 156 – 159.
- Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1): 20 – 32.
- Thomson, A. M. (2001). *Collaboration: Meaning and Measurement*. Indiana University – Bloomington: PhD. Dissertation.
- Todeva, E. & Knoke, D. (2005). Strategic alliances and models of collaboration. *Management Decision*, 43(1): 123 – 148.
- Tullock, G. (1980). Efficient rent – seeking. In J. Buchanan, R. Tollison & G. Tullock (Eds.), *Toward a theory of the rent – seeking society* (pp. 97 – 112). College Station: Texas A&M University Press.
- Wachhaus, T. A. (2012). Anarchy as a Model for Network Governance. *Public Administration Review*, 72(1): 33 – 42.
- Weber, E. P. & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334 – 349.
- Wood, D. & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2): 139 – 162.
- Zaheer, A., McEvily, B. & Perrone, V. (1998). Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance. *Organization Science*, 9(2): 141 – 159.
- Zaheer, A. & Bell, G. G. (2005). Benefiting from Network Position: Firm Capabilities, Structural Holes, and Performance. *Strategic Management Journal*, 26(9): 809 – 825.