

通向包容性公共管理：西方合作治理研究述评

吕志奎*

【摘要】从科层制到市场机制，再到网络治理机制，公共行政正变得越来越具有合作性，以更有效地改善政策制定与执行以及公共服务提供。在过去 20 余年间，合作治理作为一种新治理战略在理论与实践方面得到了发展。合作治理已成为公共行政研究的重要内容，形成了丰富的知识图景，为公共行政学未来理论的推进提供了坚实的基础，有助于公共行政获得新的发展方向。合作治理的兴起和发展，反映了公共管理世界中人们不断探索政府治理质量创新机制的努力方向。论文梳理了西方合作治理研究途径、学术论争和发展趋势的研究文献，指出西方合作治理研究对中国公共行政研究的启示以及应关注的主要议题。

【关键词】合作治理 治理转型 包容性公共管理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2017) 02 - 0156 - 22

夏书章教授（2012）在展望“公共管理的未来十年”时发出“加强合作治理研究是时候了”的呼吁，指出他所看好的公共管理未来十年前景，也正是在很大程度上寄厚望于能开创中国特色社会主义合作治理的新格局。威尔逊（Woodrow Wilson）（Wilson, 1887）在《行政学研究》中就提醒行政的职责在于，“使得一切单位都既能彼此独立又互相合作，把独立和互相帮助结合起来，这是一个足以使最优秀的人物都向往的伟大而又重要的任务”。威尔逊所言实际上暗示了公共行政中相互依赖的分工合作治理制度。公共行政是具有高度理性的人类合作行为（沃尔多，1997）。合作在公共行政中的地位变得越来越重要，以更有效地改善公共政策制定与执行以及公共服务提供。弗雷德里克森（H.

* 吕志奎，厦门大学公共政策研究院/公共事务学院，副教授。感谢朱亚鹏教授的建议和匿名评审人的意见。

基金项目：福建省 2011 计划—“厦门大学公共政策与地方治理协同创新中心”项目、国家自然科学基金面上项目（71473210）、国家社科基金后期资助项目（15FZZ011）。

George Frederickson) 曾断言,“公共行政正逐步走向合作理论、网络理论、治理理论以及制度建构理论”(Frederickson, 1999: 702)。在过去 20 余年间,合作治理作为一种新治理战略在理论与实践方面得到了发展 (Ansell & Gash, 2008)。合作是新治理的重要特征 (Salamon, 2002)。合作治理已成为公共行政研究的重要内容 (Kettl, 2015)。合作治理的根本性承诺就是将所有利益相关者包容在合作讨论平台,通过这一平台讨论公共政策问题并形成解决方案 (Johnston et al., 2011)。

一、合作治理的研究途径

(一) 契约主义途径

这种研究途径的代表人物有简·莱恩 (Jane - Erik Lane)、弗里曼 (Jody Freeman)、休斯 (Owen E. Hughes)、萨瓦斯 (Emanuel Savas)、琼斯 (Carolyn M. Johns)、阿尔福德 (John Alford) 和布里森 (John Bryson) 等。新公共管理主张以契约制为诱因建构公共服务合作提供安排——致力于改革传统的契约制,并用现代契约制取而代之,促进了行政国家中合作联邦主义发展 (Johns et al., 2006)。在行政国家的合作治理中,行政国家正在变成“契约国家”(Contracting State),将公共服务市场化和民营化,公共服务通过一系列契约提供:在政府之间达成契约以及在政府机关与私人供应商之间达成的契约 (弗里曼, 2010: 493);公私契约可能会颠覆诸如公众参与、理性、公平以及责任等重要的公法规范 (弗里曼, 2010: 573)。新制度经济学认为,诸如雇主与雇员之间委托—代理中的所有现象都可以通过转换为谈判合同 (Negotiated Contract) 基础上的市场交易行为而得以解释 (Simon, 1995)。制度建构了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构 (North, 1990: 3)。制度规则是为了调整理性人的行为并为社会合作提供框架。科层制与市场交易作为契约可以被用为替代机制,横向和纵向整合的组织模式变革需考虑交易成本 (Williamson, 1975: 194)。在传统公共行政中,官僚制组织是合作建构的主要表现形式,长期合同是它所采用的主要制度,而新公共管理打破了这种组织模式,用短期合同取代了长期合同 (莱恩, 2004: 151 - 152)。新公共管理作为契约主义 (Contractualism),通过购买者与提供者区分,政府内部的服务提供者面对来自私人企业或第三部门的竞争,购买者与提供者之间的关系采用契约形式体现,规定需要提供的产出和激励惩罚措施 (Alford & Hughes, 2008)。作为一种独特

的合作治理类型，公私伙伴关系（PPP）以两个或多个实体之间的正式契约关系为基础（Bryson et al. , 2015）。政府在民营化过程中必须发展管理契约关系和公私伙伴关系的能力（萨瓦斯，2002：342）。

（二）公民主义途径

这种研究途径的代表人物有登哈特夫妇（Janet V. Denhardt、Robert B. Denhardt）、弗雷德里克森、博克斯（Richard C. Box）、托马斯（John Clayton Thomas）、库伯（Terry L. Cooper）等。公共行政人员理解民主政府通常以代议制为基础，但有效的民主政府不可能局限于代议制，还可以通过开放的、组织化的参与过程有效地、集体地发挥作用（Frederickson, 1991）。登哈特夫妇（Denhardt&Denhardt, 2000）建构的“新公共服务”（New Public Service）规范性理论框架，质疑了传统公共行政和新公共管理的知识失灵问题，提出新的合作治理的创新方案，以倡导公民权和捍卫公共利益为诱因建构公民与政府之间的信任合作关系。《新公共服务》一书抓住了这场新的运动的合作和民主精神、主要内容和治理焦点（Bryson et al. , 2014）。新公共服务“以公民对行政过程的参与而著称”（登哈特、登哈特，2004：91）；行政官员必然要扮演好公共代理人的角色，把一项公共服务建立在公民对话和公共利益的基础上（登哈特、登哈特，2004：168）。新公共服务实际上复兴了新公共行政中的公民主义，以更精细的观点回应民主和市场价值（Denhardt&Denhardt, 2015）。博克斯等（Box et al. , 2001）认为，公民参与和公民协商有助于推进实质性民主，实质性民主的关键要素是公民与公共行政人员之间的合作关系。新公共服务强调公民权利，将公民协商作为公共服务提供的核心（Warner & Hefetz, 2008）。积极的公民参与和协商改善公共管理者与公民之间的合作关系，提升公共决策的合法性（托马斯，2005：143）。库伯等（Cooper et al. , 2006）构建了在以公民为中心的协作性公共管理（Citizen - centered Collaborative Public Management）过程中公民参与途径的概念模型，该模型包括协商、公民社会、信息交换、选举等公民参与途径，以提升政府的合法性、回应性以及政府与公民之间的信任合作。进入公民治理时代，要重新界定公民的角色，即从政府服务的被动消费者变为社区治理的主动参与者，制度变革的重点是从集权的、以专家为基础的制度向以分权的、以公民为中心的制度转变（博克斯，2013：23）。

（三）社会建构途径

这种研究途径的代表人物有福克斯（Charles J. Fox）、米勒（Hugh T.

Miller) 和全钟燮 (Jong S. Jun) 等。公共行政的社会建构框架或许是探寻民众与行政管理实现最有效合作的途径 (全钟燮, 2008: 33)。不同于公共行政传统进步主义模型 (Traditional - Progressive Mode) 的封闭性和交易理论 (Exchange Theory) 模型的理性效应最大化, 社会建构主义 (Social Constructivism) 作为后进步主义公共行政 (Post - progressive Public Administration) 模型, 具有开放性和民主性, 允许不同的声音通过政策网络影响决策和政策执行, 通过合作寻求解决共同问题的协商方案和处理分歧, 调整和创造集体行动的新能力 (Miller, 1994)。福克斯和米勒 (2013) 呼吁建立公共行政的话语理论, 将公共政策及其实施理论化为一种公共话语的能量场 (Public Energy Field), 即通过有意义的、真诚的、切合情境的公共话语理论, 改变思考后现代公共行政的方向, 每一位公民都有参与公共政策对话的权力, 都有机会在对话中发表自己的观点。社会建构基于以下两个重要假设: (1) 通过辩论性对话和话语来参与决策制定过程; (2) 通过减少科层控制来阻止官僚统治的价值 (全钟燮, 2008: 184)。社会建构框架推动科层统治向民主治理转型, 公民社会同政府统治二者间的关系转变为政府、企业、公民社会三角关系, 以便减少其关系的科层性, 增加其合作性 (全钟燮, 2008: 163)。

(四) 网络治理途径

20 世纪 90 年代后, 从网络视角研究合作治理的文献不断增多, 网络治理话语、概念及理论在公共行政研究中得到广泛运用 (Rhodes, 1996, 1997, 2007; O'Toole, 1997; Goldsmith&Eggers, 2004; Ingraham & Lynn, 2004; Osborne, 2006; Agranoff, 2006; O'Leary & Bingham, 2009; Osborne, 2010; Osborne et al., 2013; Considine, 2013; Dormady, 2013; Kapucu&Garayev, 2013; Anninck&Lucidarme, 2014; Alford, 2014; Pestoff, 2014; Bryson et al., 2015; Vangen et al., 2015; Voorberg et al., 2015; Klijn & Koppenjan, 2016)。网络治理理论视跨部门合作为“网络”, 强化了合作治理研究。公私部门合作网络已成为公共服务提供的重要特征 (Rhodes, 1996)。以边界为基础的公共管理方法在 21 世纪已过时, 取而代之的是合作网络途径 (Kettl, 2006)。网络化治理包括不同层级政府、非营利组织和营利组织之间的协作 (Goldsmith&Eggers, 2004: 147)。公共管理网络研究传统建立在治理与政府间管理网络的交叉领域 (Agranoff, 2007: 25)。治理作为组织间网络被用来描述公共服务提供中相互依赖的行为者——政府、私人部门和志愿部门之间合作伙伴关系通过资金、信息和知识等资源交换, 以实现治理目标 (Rhodes, 1996, 2007)。网络治理途径,

实质是处理相互依赖性和认知多样性，促使相互依赖的行动者之间合作生产（Klijn & Koppenjan, 2016: 290）。合作生产（Co-production）是公共服务提供过程的核心要素（Waldo, 1984; Osborne et al., 2013; Clack et al., 2013; Alford, 2014; Radnor et al., 2014; Pestoff, 2014; Van Eijk & Steen, 2016）。当前合作网络治理研究文献意识到了跨部门网络管理公共服务面临的挑战以及政府在更加动态的公共服务网络中通过伙伴关系和合作追求创新（Thomson & Perry, 2006; Agranoff, 2007; McGuire, 2006; Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Purdy, 2012; Anninck & Lucidarme, 2014; Bryson et al., 2015; Klijn & Koppenjan, 2016）。

（五）公共价值途径

这种研究途径的代表人物有莫尔（Mark H. Moore）、波兹曼（Barry Bozeman）、斯托克（Gerry Stoker）、罗茨（Rod Rhodes）和万纳（John Wanna）、乔根森（Torben Beck Jørgensen）、阿尔福德、休斯、布里森、巴达赫（Eugene Bardach）、本宁顿（John Benington）、达尔（Adam Dahl）和凯西（Colleen Casey）等。公共价值途径是改善公共服务和重建公共行动合法性的理论研究（Rhodes & Wanna, 2009）。作为一种新的公共行政运动，公共价值治理（Public Value Governance）是对网络时代、跨部门时代和过去行政理论途径不足的回答（Bryson et al., 2014）。合作网络治理过程关系公共价值创造（Bryson et al., 2014）。巴达赫（Bardach, 1998: 6）以物理世界中的工艺行为——建房子为例，解说合作是两个或更多机构以增进公共价值为目的的联合行动，需要开发机构间合作能力。公共价值由政府官员和主要利益相关者通过思考集体地建构；公共价值管理（PVM: Public Value Management）范式建立在以对话和交换为基础特征的网络治理实践基础上，对范围广泛的利益相关者的合法性给予更多的认可（Stoker, 2006）。乔根森和波兹曼（Jørgensen & Bozeman, 2007）将公共行政与政治家、公民之间的合作关系视为公共价值结构的重要内容之一。创造公共价值需要更大范围内的行政部门、公共部门、私营部门、志愿者组织以及公民的积极参与和合作，以改善治理过程（Spano, 2009; Bryson et al., 2014; Heikkila & Gerlak, 2016; Stout & Love, 2017）。斯托克（Stoker, 2006）和波兹曼（Bozeman, 2007）主张将协商程序整合进公共价值创造模型；整合和创造公共性以增进公共价值（Benington, 2009; Bozeman & Moulton, 2011）。问责、透明、回应、责任和质量是公私伙伴关系中的公共价值（Reynaers, 2014）。公共价值途径强调民主治理并且为行政部门构建参与式民主制度设定

角色 (Casey, 2015), 构建公共部门 - 私人部门 - 公众合作框架 (Public - Private - Citizen Collaboration Framework) 创造公共价值 (Hui & Hayllar, 2010)。

(六) 动态系统途径

这种研究途径将合作治理视为复杂的、动态的多层系统, 关注合作治理的环境和条件、过程和结构、约束因素和冲突管理、产出和责任, 代表人物有赫克萨姆 (Chris Huxham)、布里森、安赛尔 (Chris Ansell) 和加什 (Alison Gash)、艾默生 (Kirk Emerson)、普迪 (Jill M. Purdy)、托马斯和帕瑞 (James L. Perry) 等。对于学者来说, 更系统地理解合作治理过程将提升该研究领域的公共价值 (Thomson & Perry, 2006)。合作治理可以包含英国的协同政府运动、政府现代化改革中公共、私人 and 志愿部门的协调、中央与地方合作、合作生产、网络、伙伴、联盟等治理形式和标签, 合作治理面临结构复杂性、动态性和多样性挑战 (Huxham, 2000)。托马斯和帕瑞 (Thomson & Perry, 2006) 从治理、管理、自治、共同利益和信任与互惠等五个维度开发了合作治理过程的系统途径。安赛尔和加什 (Ansell & Gash, 2008) 认为, 合作治理是公共机构将多种利益相关者 (非政府部门和公众) 整合进共识导向的集体决策过程, 构建了包括初始条件、制度设计、推动型领导和协作过程四个基本变量的合作治理模型, 强调面对面对话、建立信任以及发展承诺和共同理解是合作治理过程的关键因素。艾默生 (Emerson et al., 2012) 等构建了包含系统环境、合作治理体制以及合作动态性与行动的合作治理的整合框架。外部系统环境包括产生合作的机会和障碍并影响合作治理的动态变化; 合作的动态性包括原则性参与 (Principled Engagement)、共同的动机 (Shared Motivation) 和联合行动能力 (Capacity for Joint Action)。这三大互动要素产生合作行动, 执行合作治理体制的目标。这一分析框架整合了个体动机和集体行动障碍、合作性社会学习和冲突解决过程和跨界合作的制度安排等方面的知识。布里森等 (Bryson et al., 2015) 构建了包括一般前提条件、初始条件和驱动力量、合作过程、合作结构、过程与结构的互动、地方性冲突和紧张、责任和产出等要素的合作治理理论框架。合作治理过程包括信任和承诺、沟通、建立合法性和合作计划, 责任、管理权力不平衡 (Power Imbalance) 和冲突等议题是合作治理过程中的特殊问题 (Bryson et al., 2015)。合作治理是决策中利益相关者之间的共享权力, 成功的合作治理依赖于合作性参与和权力共享, 关注权力将帮助设计更富有代表性、包容性、公正性的合作治理过程 (Purdy, 2012)。

二、合作治理的学术论争

在过去 10 余年中，西方学者已经构建了理解合作治理的综合性理论框架 (Bryson et al., 2015)，推动了公共行政理论与实践变革的知识性转向。上述六种研究途径互有交集，但各具特点。合作治理是横跨公共、私人、非营利和公民领域的跨部门概念 (Purdy, 2012)。合作治理理论定位的是民主合作原则而非控制和竞争原则，对权威关系的理解和公共决策与公共服务提供中合作建构的原则与传统公共行政和新公共管理具有根本差异。有学者断言 (Frederickson, 1991; Kettl, 2002; Osborne 2010; Emerson et. al., 2012)，合作治理已经成为民主公共行政的新范式。但该领域至今未形成广为接受的理论模型。这反映合作治理过程是一个复杂的建构 (Thomson & Perry, 2006)。

从理论上讲，合作治理概念和中心主题与囚徒困境 (The Prisoners' Dilemma) 和博弈论 (Game Theory)、集体行动逻辑 (Logic of Collective Action)、公共池塘资源 (Common-pool Resource)、政府间合作 (Intergovernmental Cooperation)、政策网络 (Policy Network) 和网络化治理 (Network-based Governance)、多中心治理 (Polycentric Governance)、参与式治理 (Participatory Governance)、协商民主 (Deliberative Democracy)、协同政府 (Joined-up Government) 以及整体政府 (WOG: Whole of Government) 是联系在一起。合作治理研究的特点之一，就是学科、研究范式、理论视角和关注的焦点具有多样性 (Huxham, 2003)。现有文献甚至对该领域最基本的术语也有不同的解释，对诸如“伙伴关系” (Partnership)、“联盟” (Alliance)、“合作” (Collaboration)、“网络” (Network) 或“组织间关系” (Inter-organizational Relation) 等术语的使用很少有共识。该领域研究的另一特点就是对于跨学界研究和范式仍相互缺少认可 (Huxham, 2003)。正是因为合作治理研究领域的跨学科特征，由此也引发了该领域的学术论争。

(一) 公共服务的合作契约提供：市场经济学还是组织经济学？

20 世纪 90 年代以来，作为一种合作式服务提供 (Collaborative Service Delivery) 机制，以契约为核心的混合型公私提供 (Mixed Public-private Delivery) 在西方公共服务领域快速发展，日益成为网络治理体系中市场管理的新形式 (Warner & Hefetz, 2008)。新公共管理运动提供了另一种观点：部门之间边界越来越模糊，为具有不同价值和目的的行为者开展合作活动创造了机会

(Brown et al., 2012)。民营化或公私伙伴关系作为政府和私人部门之间的多样化制度安排，引进市场激励以取代对经济主体的随意的政治干预（萨瓦斯，2002：342）。西蒙（Herbert A. Simon）在《组织与市场》一文中指出新公共管理的市场经济学和新制度经济学不够完善，主张建立组织经济学理论，重新揭示盈利组织、非盈利组织和政府组织何时运作良好以及何时需要市场竞争以训练组织有效运行这两个问题（Simon, 1995）。1997年7月西蒙（Simon, 1998）在美国公共行政学会年会上发表演讲《为什么需要公共行政？》，对新公共管理的市场化和民营化倾向提出了严肃批评，将经济自利和效用最大化视为社会工作中人的唯一重要动机是虚假的，公共和非盈利组织不可能像私人企业那样追求效率原则。

针对新公共管理改革中政府表现得像个合同转包商的问题，西蒙（Simon, 2000）在临终前一年发表的高斯演讲《当今组织与市场世界中的公共行政》中再次批判了公共选择理论和公共服务市场化、民营化。西蒙认为，在现代社会，为什么我们拥有市场？为什么拥有各种组织？什么决定市场和组织两种协调机制的边界？这是当今社会中行政制度、公共和私人角色的核心问题。协调的成本与收益之间的平衡引领组织设计，并决定了组织与市场的边界，换句话说，就是决定哪些生产和服务由组织自身提供，哪些从外部购买；政府机构中的合同外包行为并不是由效率考量所驱动；组织设计的一个基本要素就是组织与其成员间的契约；组织认同（Organizational Identification）是一种强大激励因素，根植于人们的价值观，不同于自私自利动机；正式成员对组织的认同赋予了组织充分的权力，确保组织成员的行为协调和实现组织目标（Simon, 2000）。实践表明，很多基本服务由政府提供好过私人企业，或者交给竞争性市场将导致公共物品供给不足；过去由公共机构提供的许多服务民营化试验开始表明，转向市场/企业组织并非行政弊端的至上疗法（Simon, 2000）。

近年来公共部门中强调合作网络的新治理形式重新推动了对新公共管理的这种批判趋势，公共行政学界已经为新公共管理撰写墓志铭（Alford & Hughes, 2008）。注重职位基础上的科层权力和权威以及严格的管理控制的传统领导模型不适应现代治理体系，取而代之的是更具灵活性、适应性、共享性、合作性的公共领导模型（Denhardt & Denhardt, 2015）。博克斯（2013）主张构建以公民而非以官僚为中心的公民治理模型，整合公民、代议者和公共服务职业者各方力量共同合作应对复杂问题。传统公共行政和新公共管理都无法有效应对公共服务设计、提供和管理的复杂现实，新公共治理（New Public Governance）取而代之（Osborne, 2010）。奥斯本（Stephen P. Osborne）认为，新公共管理实际

上是传统公共行政向新公共治理演进中的一个过渡阶段 (Osborne, 2010: 1)。尽管学者们提出了新公共管理之后的各种公共行政模式,但中心主题是组织间合作实现目标,诸如网络治理、合作政府 (Collaborative Government)、公私伙伴关系 (PPP) 以及协同政府 (Joined-up Government) 等体现了这种合作主题 (Alford & Hughes, 2008)。

(二) 合作网络治理: 取代官僚制还是与官僚制共存?

奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 的多中心治理是网络治理的早期版本,或者多中心概念预设了近年来学术界对网络治理研究兴趣的开发 (McGinnis & Ostrom, 2011)。罗茨 (Rhodes, 2007) 在《理解治理》出版 10 年后的反思中认为,网络治理解释了科层模型的式微,罗茨主张去中心化 (Decentred Theory) 的治理理论研究途径,强调盎格鲁治理学派 (Anglo-governance School) 正在经历一场知识危机。网络治理中的参与应该通过合作伙伴关系而非官僚体制得以建构,民主治理意味着要依靠网络去提高全世界公民生活的质量 (戈德史密斯、埃格斯, 2008: 161)。近年来,围绕传统公共行政和新公共管理的缺陷展开的学术争论,在新公共治理的名义下,网络治理被认为将取代新公共管理成为公共行政的主导范式 (Osborne, 2006, 2010; Lynn, 2010)。政府管理越依赖科层权威的复杂关系,传统公共行政理论在解释许多行为过程中的困惑就越多,网络治理途径有助于公共行政逃离植根于科层权威的传统组织理论的困境 (Kettl, 2000a)。当前以参与式决策和由不同行动者组成的庞大网络为基础的新治理范式 (New Governance Paradigm) 正取代以权威化国家和科层制结构为基础的传统统治模式 (Kim et al., 2005)。新公共治理 (New Public Governance) 作为一个整合性知识框架,侧重相互依存的多元行动者共同参与政策制定和执行、提供公共服务,关注组织间关系和过程的合作治理,综合了传统公共行政和新公共管理的优点,具有成为公共行政新的研究方向的趋势 (Osborne, 2006, 2010)。

合作网络治理和新公共治理是否已成为公共行政的新范式,现在仍然存在争论。奥斯特罗姆 (Ostrom, 2010) 主张需要采用多中心治理理论和模型理解复杂经济制度环境背景下当代社会人类互动中面临的困境和问题的复杂性,超越市场与国家,创建包括营利部门、政府部门和社区在内的多样化、多层次制度安排与激励结构。网络治理和新公共治理将不会是简单地取代传统公共行政和新公共管理,网络治理并非适合所有环境的治理方法 (Klijn & Koppenjan, 2016: 310)。未来公共部门管理既越来越多应用网络治理实践,又力图整合传统公共行政、新公共管理和新公共治理,产生实践与思想的交叉融合 (Klijn &

Koppenjan, 2016: 311)。网络仅仅改变了国家作用的边界，但似乎没有以任何方式取代公共官僚制（Agranoff, 2006）。重要的是要认识到官僚制不会消失，协作性公共管理仍然是补充而非取代单一组织管理（McGuire, 2006）。福山（Francis Fukuyama）（2008: 284）在《大分裂：人类本性与社会秩序的重建》中批判了网络治理的危险性：设想一个拉平的、网络化的非等级制的未来世界，就等于设想一个没有政治的世界。福山（2008: 258）怀疑正式的等级制组织很快消亡这一说法，即使网络将来变得越来越重要，它们也会与正式的等级制组织共存。合作网络治理所开出的药方并非是取代科层权威制度，而是弥补行政官僚的内在知识缺陷。

（三）公共价值合作治理：真实民主还是民主缩水？

公共价值是公共管理中的大事情（Tabot, 2009）。公共行政领域未来的研究需要理解合作治理如何有助于创造公共价值（Bryson et al., 2015）。公共价值理论中大规模的学术争论发生在2008国际金融危机以来。达尔和索斯（Joe Soss）（Dahl & Soss, 2014）认为，就公共价值治理的政治意义进行对话的时机已经成熟，公共价值已作为民主化议程被推进，公共价值模型的兴起反映了公共权威从“政府”向多部门合作治理模式的漫长历史转变，这对于民主理论具有重要意义，民主依赖冲突不亚于依赖合作。组织间合作有助于创造公共价值和推进治理创新（Plotnikof, 2015）。有学者断言（Stoker, 2006; Bryson et al., 2014; Casey, 2015; De Graaf et al., 2016），公共价值管理途径超越了传统公共行政范式和新公共管理范式。乔根森和波兹曼（Jørgensen & Bozeman, 2007）认为，公共价值是公共行政中最重要的话题，虽然莫尔（Moore, 1995）在书名中使用了公共价值术语，但是他实际上关注的是公共管理质量，并没有给出公共价值的基本概念。阿尔福德和休斯（Alford & Hughes, 2008）主张，公共管理的下一步改革运动指向公共价值范式，创造公共价值意味着在特定范围内为公众追求最大的公共利益。公共价值治理途径则主张需要政治家、公共管理者、私营和公共组织、公民之间的积极合作网络创造公共价值。西方国家针对新公共管理所导致的碎片化问题所采取的协同政府、整体政府和合作治理等回应措施，正是关注协调合作并且重建和追求超越狭隘的效率和结果的公共价值目标（Bryson et al., 2014）。

达尔和索斯（Dahl & Soss, 2014）批判了公共价值模型，认为公共价值概念有产生新自由理性的新变种（ANew Variant of Neoliberal Rationality）的风险，扩大和强化其支持者试图推翻的去民主化、市场导向的项目；公共治理学派可

能由于公共管理者与企业管理者之间不健康的伙伴关系侵蚀民主自治政府，导致民主缩水（The Downsizing of Democracy）。费尔德曼（Daniel L. Feldman）（Feldman, 2014）认为，公共价值理论者倡导的公民协商途径败坏了民主声誉，在民主环境中，公民的正当角色是控制政府，而非简单地“消费”产品。公私部门伙伴关系（PPP）对社会经济正义构成了威胁，公共价值理论家基本上忽略了什么才是对民主最严重的挑战（Feldman, 2014）。真正的民主成于政策议题的严肃认真的公共冲突，而不是公共价值学者偏好的合作和避免冲突（Feldman, 2014）。公共价值的评判应该以公众集体表达的方式进行，而非不考虑其他人意见和处境的简单的个人估价（Moore, 2014）。公民、公民权和民主是公共价值治理途径的中心议题，这可以回到沃尔多（Dwight Waldo）对民主行政理论的持久兴趣（Bryson et al., 2014）。民主行政理论的中心问题是如何调和民主要求与权威需要的一致性（Waldo, 1952）。

三、合作治理的发展趋势

如果说当今世界正在进行一场公共管理创新的话，我们或许可以把这场创新称作“合作治理创新（吕志奎，2015：52）”。持续改善政府治理质量是一个永恒的目标，而合作治理有助于促进这一目标的实现，并为探索新的公共管理实践开辟道路。如果政治组织和行政组织具有开放性、公共性和参与性，那么它们本身就是行政道德的最佳保护者，这将有利于促进社会公平（弗雷德里克森，2011：23）。下一代公共行政强调公共行政人员必须与各种参与者合作，并整合各种不同的态度和利益，要从跨学科途径理解政府、公民和企业之间合作联盟（Vigoda - Gadot, 2003：167）。奥利瑞等（O’Leary & Van Slyke, 2010）认为，伙伴关系是未来公共行政的核心，公众将发挥更大作用、需要更多的合作治理和更加重视协商民主。合作治理的未来研究需要关注包容性过程管理（Johnston et al., 2011）。分散化的公共行动和公共服务组织必须整合（Goodsell, 2006；Raeymaeckers & Kenis, 2016），通过包容性公共管理（Inclusive Public Management），促进公共管理者、技术专家、公众和政治家的相互包容和民主参与，实现合作治理过程中利益相关者的广泛包容性（Feldman & Quick, 2009；Feldman et al., 2009；Johnston et al., 2011）。

（一）合作治理过程中的包容性知识管理

所有网络管理中最具特色的合作行为是公共部门知识管理（Agranoff,

2006)。信息时代知识的获取、加工和应用成为网络的核心功能，这些知识包括数据和信息以及来自于经验、判断、技能方面解决问题的见解等，多数公共管理网络很大程度上是知识管理网络（Agranoff，2007：29）。有效管理网络环境中任何公共问题的根本挑战就是多元参与者之间知识的输送、接收和整合，整合不同的知识需要探索合作能力建设者在实践中如何跨组织边界解决问题（Weber & Khademian，2008）。知识共享胜过纯粹的机制或技术问题：它是网络治理的真正核心（戈德史密斯、埃格斯，2008：159）。作为承认分散化在治理网络中不同行动者之间各种知识要素的附加价值的艺术，包容性知识管理（Inclusive Knowledge Management）是合作治理成功的根本要素（Buuren，2009）。合作治理中的集体学习提供了促进不同行动者之间知识获取和信息采集、共享与传播机制（Gerlak & Heikkila，2011）。成功的合作网络必须拥有足够的财政资本、社会资本和知识资本来实现治理目标，特别是在信息通讯技术环境下，组织间跨部门知识共享对于解决复杂问题更加迫切和必要，合作网络中的知识管理显得更加重要（Mischen，2015）。知识管理是促进合作网络创造和使用知识资本的网络能力，包括信息过程、人类互动、社会过程、合作文化和组织学习等五个子系统（Mischen，2015）。

（二）合作治理过程中的包容性对话与协商

管理合作治理的悖论，需要处理组织认同与合作认同、领导与集体决策之间的紧张关系（Sedgwick，2016）。协作性公共管理过程中需要制定包容性战略计划和管理机制解决冲突（McGuire，2006）。包容性公共管理由管理者在决策和执行中努力推进包容的行动构成，包括三大原则（Feldman & Quick，2009）：第一，接纳各种不同观点；第二，为不同观点参与协商对话创造机会，从而能够产生新的思考和行动；第三，必须持续开发参与社区，并且为人民合作解决公共议题提供新的希望。实现合作治理过程中利益相关者的广泛包容性，需要创造促进信任、共同承诺、相互问责和愿意共担风险的协商气候，驾驭合作张力（Johnston et al.，2011）。在权力共享的环境中鼓励跨部门合作整合性思维（Integrative Thinking），通过合作而非竞争关系，追求双赢而非输赢策略，公共、私人和非盈利多部门合作团队的整合以实现预期目标，创造公共空间和公共价值（Fisher，2014）。布里森等（Bryson et al.，2014）主张寻求更广泛的利益相关者积极参与，促进包容性对话和协商；利用包容性合作过程开发包容性合作结构，这种结构支撑包容性合作过程（Bryson et al.，2015）。网络、信任和规范等社会资本形式通过改善合作治理的有效性，带来成功的治理（Oh & Bush，

2016)。开放型政府（Open Government）伙伴关系作为一种治理模型，其独特之处就是政府与公民社会代表之间的权力共享，这种共享合作治理模型反映了各成员赞同公共参与和合作治理的价值（Piotrowski, 2017）。作为有效的公共接触（Public Encounters）方法，整合性治理促进利用合作和建设性冲突寻求综合解决方案的动态关系和参与过程（Stout & Love, 2017）。

（三）重新挖掘合作治理中权力与民主的包容性价值

合作网络途径为公共行政学未来理论的推进提供了坚实基础，有助于公共行政获得新的发展追求，这一问题其实是自国家创建以来面临的一个重要问题：如何最好地理解政治权力与代议制民主之间的内在联系（Kettl, 2000b）。公共行政的合作模型是推进实质性民主的方法，有助于开发民主治理价（Box et al., 2001）。里奇（William D. Leach）（Leach, 2006）从七个规范性理念层面构建协作性公共管理的民主价值评估框架：包容性（Inclusiveness）、代表性（Representativeness）、公正（Impartiality）、透明（Transparency）、协商（Deliberativeness）、合法性（Lawfulness）和赋权（Empowerment）等。作为民主价值的包容性意味着合作过程中公共参与很少受到限制（Leach, 2006）。合作治理的包容性价值源于公共性。更宽泛的公共性概念可以增强政府机构的治理注意力并有助于破除阻碍合作、创新和持续改进的传统边界（O’Leary & Van Slyke, 2010）。未来公共行政发展的重要一步是重新挖掘公共（The Public），即关注公共行政的政治理论，发展公共价值、公共参与和协商的理论与实践（Nabatchi, 2010）。

针对全球范围内自然资源蜕化以及气候变化问题，奥斯特罗姆晚年致力于开发自然资源合作治理的社会生态系统（Social - Ecological Systems, SES）框架，实现整合性、合作性、包容性生态治理。个体处理公共池塘资源困境受到个体在其中相互作用的社会生态系统的背景变量的影响（Ostrom, 2011）。奥斯特罗姆（Ostrom, 2009）认为，所有资源使用行为嵌入在复杂社会生态系统中，迫切需要普遍性社会科学知识以促进维持生态系统的行为，更好地理解各种多中心治理制度怎样促进或阻碍参与者的合作水平和实现更有效的、公平的、可持续的结果。社会生态系统框架包括四个核心子系统——资源系统（Resource System）、资源单位（Resource Units）、治理系统（Governance System）和使用者（Users），这四个子系统既相对独立又相互作用。奥斯特罗姆（Ostrom, 2011）重点分析嵌入在社会、经济、政治环境和相关生态系统中的资源系统、资源单位、治理系统和使用者如何影响集体行动中的人类互动和结果。社会生态系统

框架修正了制度分析与发展（Institutional Analysis and Development, IAD）框架，从而对制度体系的生物、物理和生态基础给予同等重视（McGinnis, 2011）。这些领域的研究将会对未来包容性公共管理进路产生重要的影响。

四、对中国研究的启示

中国治理实践为我们提供了一条进入“中国式合作治理”场景的研究之路。中国推进国家治理体系和治理能力现代化，需要强化部门协同、扩大公共参与、形成治理合力，在许多情况下需要政府与社会组织和公民之间、中央与地方的紧密合作。中国为合作治理产生的条件提供了一种环境，并且已经开始发展合作的公共管理能力，在中国研究合作治理的时机已经成熟（Brown et al., 2012）。对中国而言，合作治理是近年公共行政领域的热门话题。植根于西方制度环境中的合作治理理论可能并不适合用来解释具有不同历史和制度基础的中国社会中的合作治理问题，迫切需要构建本土化的合作治理理论，使中国式合作治理理论适应环境变革和治理转型的需要。但西方合作治理研究中体现出的历史意识、重视组织理论建构和倡导学术争论值得学习和借鉴。

首先，把握中国式合作治理研究的历史逻辑。建立治理理论研究的第一步是确认治理逻辑（Lynn Jr et al., 2000）。十八届三中全会提出全面深化改革“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。正义是社会制度的首要价值，正义的社会制度旨在推进所有参与者的利益的合作体系，正义原则处理的是分享社会合作所带来的利益时的冲突要求（罗尔斯，2005：3）。政府治理的职责在于维护正义之善。从合作治理视角理解改革开放以来中国治理体系和治理能力转型历史，我们会从中发现的不仅仅是中国经济社会的跨越发展，更是当代中国公共事务合作治理的结构性转型。这种历史意识的研究有助于提取理论创新资源，打造体现时代特点的中国式合作治理的标识性概念，用中国表述增进对中国式合作治理历史、现实和未来的建构性理解。

其次，深化中国式合作治理的组织理论和组织间关系研究。面对组织边界在公共行政中的意义和重要性被削弱的变革趋势给政府治理带来相当大的挑战，有必要重建中国式合作治理的组织理论、中国情景下行政官僚组织中协调机制运作的逻辑与机理的研究，重视组织认同、群体心理、个体忠诚、组织文化对组织行为、治理绩效的影响。重视中国情景下合作治理结构与运作过程研究以及政府组织间关系和政府与企业、社会组织之间合作关系建构研究。当前加快转变政府职能、简政放权、供给侧结构性改革、政府向社会购买公共服务、推

广运用政府和社会资本合作模式（PPP）、环境污染“第三方治理”、“互联网+政务服务”和推进包容性发展都可以放在合作治理视角下理解。

最后，通过学术争论与常态化对话，运用多元方法和多学科综合创新，推动合作治理研究的知识性转变与创新。重视中国情景下公共部门合作治理中的知识管理及知识创新网络研究，需要研究者、实践者和决策者之间建立结构性互动形式，促进相互理解，更好地改善公共行政的理论与实践（Head，2010）。通过建设性的学术争论与对话，有助于明确中国式合作治理研究的大问题和真问题，在学术话语基础上构建中国式合作治理的概念框架。

参考文献

- 博克斯(2013). 公民治理：引领21世纪的美国社区. 孙柏英等译. 北京：中国人民大学出版社.
- 弗雷德里克森(2011). 新公共行政. 丁煌译. 北京：中国人民大学出版社.
- 弗里曼(2010). 合作治理与新行政法. 毕洪海等译. 北京：商务印书馆.
- 福克斯、米勒(2013). 后现代公共行政：话语指向(中文修订版). 楚艳红等译. 北京：中国人民大学出版社.
- 福山(2008). 大分裂：人类本性与社会秩序的重建. 刘榜离译. 北京：中国社会科学出版社.
- 戈德史密斯、埃格斯(2008). 网络化治理：公共部门的新形态. 孙迎春译. 北京：北京大学出版社.
- 莱恩(2004). 新公共管理. 赵成根译. 北京：中国青年出版社.
- 吕志奎(2015). 区域治理中政府间协作的法律制度. 北京：中国社会科学出版社.
- 罗尔斯(2005). 正义论. 何怀宏等译. 北京：中国社会科学出版社.
- 全钟燮(2008). 公共行政的社会建构：解释与批判. 孙柏英等译. 北京：北京大学出版社.
- 萨瓦斯(2002). 民营化与公私部门的伙伴关系. 周志忍等译. 北京：中国人民大学出版社.
- 托马斯(2005). 公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略. 孙柏英等译. 北京：中国人民大学出版社.
- 沃尔多(1997). 什么是公共行政学. 载彭和平等编译《国外公共行政理论精选》. 北京：中共中央党校出版社.
- 夏书章(2012). 加强合作治理研究是时候了. 复旦公共行政评论, 2: 1-4.
- 珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特(2004). 新公共服务：服务，而不是掌舵. 丁煌译. 北京：中国人民大学出版社.
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66 (s1): 56-65.
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington,

- D. C. : Georgetown University Press.
- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38 (2) :130 – 148.
- Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co – Production; Building on the Work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3) :299 – 316.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4) :543 – 571.
- Anninck, W. & Lucidarme, S. (2014). Pitfalls and Challenges for Trust and Effectiveness in Collaborative Networks. *Public Management Review*, 16(5) :733 – 760.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Working Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value?. *International Journal of Public Administration*, 32(3 – 4) :232 – 249.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D. C. : Georgetown University Press.
- Bozeman, B. & Moulton, S. (2011). Integrative Publicness: A Framework for Public Management Strategy and Performance. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (suppl 3) :i363 – i380.
- Box, R. C. , Marshall, G. S. , Reed, B. J. & Reed, C. M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, 61(5) :608 – 619.
- Brown, T. L. ,Gong, T. & Jing, Y. (2012). Collaborative Governance in Mainland China and Hong Kong: Introductory Essay. *International Public Management Journal*, 15(4) :393 – 404.
- Bryson, J. M. , Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4) :445 – 456.
- Bryson, J. M. , Crosby, B. C. & Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross – Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(ss5) :647 – 663.
- Buuren, A. V. (2009) . Knowledge for Governance, Governance of Knowledge: Inclusive Knowledge Management in Collaborative Governance Processes. *International Public Management Journal*, 12 (2) :208 – 235.
- Casey, C. (2015). Public Values in Governance Networks: Management Approaches and Social Policy Tools in Local Community and Economic Development. *American Review of Public Administration*, 45(1) :106 – 127.
- 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.

- Considine, M. (2013). Governance Networks and The Question of Transformation. *Public Administration*, 91(2):438 – 447.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A. & Meek, J. W. (2006). Citizen – centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66(S1):76 – 88.
- Dahl, A. & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review*, 74(4):496 – 504.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6):549 – 559.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5):664 – 672.
- De Graaf, G., Huberts, L. & Smulders, R. (2016). Coping With Public Value Conflicts. *Administration & Society*, 48(9):1101 – 1127.
- Dormady, N. C. (2013). The Political Economy of Collaborative Organization. *Administration & Society*, 45(6):748 – 772.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1):1 – 29.
- Feldman, M. S., Khademan, A. M. & Quick, K. S. (2009). Ways of Knowing, Inclusive Management, and Promoting Democratic Engagement; Introduction to the Special Issue. *International Public Management Journal*, 12(2):123 – 136.
- Feldman, M. S. & Quick, K. S. (2009). Generating Resources and Energizing Frameworks Through Inclusive Public Management. *International Public Management Journal*, 12(2):137 – 171.
- Feldman, D. L. (2014). Public Value Governance or Real Democracy. *Public Administration Review*, 74(4):504 – 505.
- Fisher, T. (2014). Public Value and the Integrative Mind: How Multiple Sectors Can Collaborate in City Building. *Public Administration Review*, 74(4):457 – 464.
- Frederickson, H. G. (1991). Toward a Theory of the Public for Public Administration. *Administration & Society*, 22(4):395 – 417.
- Frederickson, H. G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *PS: Political Science and Politics*, 32(4):701 – 711.
- Gerlak, A. K. & Heikkila, T. (2011). Building a Theory of Learning in Collaboratives; Evidence from the Everglades Restoration Program. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4):619 – 644.
- Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2004). *Governing By Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D. C. : The Brookings Institution.
- Goodsell, C. T. (2006). A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review*, 66

- (4) :623 – 635.
- Head, B. W. (2010). Public Management Research Towards Relevance. *Public Management Review*, 12(5) :571 – 585.
- Heikkila, T. & Gerlak, A. K. (2016). Investigating Collaborative Processes Over Time: A 10 – Year Study of the South Florida Ecosystem Restoration Task Force. *American Review of Public Administration*, 46(2) :180 – 200.
- Hui, G. & Hayllar, M. R. (2010). Creating Public Value in E – Government: A Public – Private – Citizen Collaboration Framework in Web 2. 0. *The Australian Journal of Public Administration*, 69 (S1) :120 – S131.
- Huxham, C. , Vangen. S. & Eden, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management*, 2(3) :337 – 357 .
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5 (3) : 401 – 423.
- Ingraham, P. W. & Lynn, L. E. Jr. (2004). *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration*. Washington, D. C. : Georgetown University Press.
- Johns, C. M. , O'REILLY, P. L. & Inwood, G. J. (2006). Intergovernmental Innovation and the Administrative State in Canada. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(4) :627 – 649.
- Johnston, E. W. , Hicksy, D. , Nanz, N. & Auer, J. C. (2011). Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (4) : 699 – 721.
- Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society Volume*, 39(3) :354 – 381.
- Kapucu, N. & Garayev, V. (2013). Designing, Managing, and Sustaining Functionally Collaborative Emergency Management Networks. *American Review of Public Administration*, 43(2) :312 – 330.
- Kettl, D. F. (2000a). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Kettl, D. F. (2000b). Public Administration at the Millennium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1) :7 – 34.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty – first Century America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaborative Imperative. *Public Administration Review*, 66 (s1) :10 – 19.
- Kettl, D. F. (2015). The Job of Government: Interweaving Public Functions and Private Hands. *Public Administration Review*, 75(2) :219 – 29.
- Kim, P. S. , Halligan, J. , Cho, N. , Oh, C. H. & Eikenberry, A. M. (2005). Toward Participatory

- and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, 65(6): 646 – 654.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Leach, W. D. (2006). Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships. *Public Administration Review*, 66 (s1):100 – 110.
- Lynn Jr, L. E., Heinrich, C. J. & Hill, C. J. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2):233 – 261.
- Lynn, L. E. (2010). What Endures? Public Governance and the Cycle of Reform. In Osborne, S. P. Ed. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66 (s1):33 – 43.
- McGinnis, M. D. & Ostrom, E. (2011). Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity. *Public Administration Review*, 72(1):12 – 25.
- McGinnis, M. D. (2011). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *The Policy Studies Journal*, 39(1):169 – 183.
- Miller, H. T. (1994). Post – Progressive Public Administration: Lessons from Policy Networks. *Public Administration Review*, 54(4):378 – 386.
- Mischen, P. A. (2015). Collaborative Network Capacity. *Public Management Review*, 17 (3): 380 – 403.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4):465 – 477.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nabatchi, T. (2010). The (Re) Discovery of the Public in Public Administration. *Public Administration Review*, 70(s1):309 – 311.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Oh, Y. & Bush, C. B. (2016). Exploring the Role of Dynamic Social Capital in Collaborative Governance. *Administration & Society*, 48(2):216 – 236.
- O’Leary, R. & Bingham, L. B. (2009). *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty – First Century*. Washington, D. C. Georgetown University Press.
- O’Leary, R. & Van Slyke, D. M. (2010). Introduction to the Symposium on the Future of Public Administration in 2020. *Public Administration Review*, 70(s1):5 – 11.

- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Towards a (Public) Service Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2):135-158.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-ecological Systems. *Science*, 325(5939):419-422.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System. *American Economic Review*, 100(3):641-672.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1):7-27.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1):45-52.
- Purdy, J. M. & Jones, R. M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72(3):409-417.
- Pestoff, V. (2014). Collective Action and the Sustainability of Co-Production. *Public Management Review*, 16(3):383-401.
- Piotrowski, S. J. (2017). The "Open Government Reform" Movement: The Case of the Open Government Partnership and U. S. Transparency Policies. *American Review of Public Administration*, 47(2):155-171.
- Plotnikof, M. (2015). Negotiating Collaborative Governance Designs: A Discursive Approach. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 20(3):1-23.
- Reynaers, A. M. (2014). Public Values in Public-Private Partnerships. *Public Administration Review*, 74(1):41-50.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4):652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8): 1243-1264.
- Rhodes, R. A. W. & Wanna, J. (2009). Bring the Politics Back In: Public Value In Westminster Parliamentary Government. *Public Administration*, 87(2):161-183.
- Radnor, Z., Osborne, S. P., Kinder, T. & Mutton, J. (2014). Operationalizing Co-production in

- Public Services Delivery: The Contribution of Service Blueprinting. *Public Management Review*, 16 (3):402 – 423.
- Raeymaeckers, P. & Kenis, P. (2016). The Influence of Shared Participant Governance on the Integration of Service Networks: A Comparative Social Network Analysis. *International Public Management Journal*, 19(3):397 – 426.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: An Introduction to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Sedgwick, D. (2016). Managing Collaborative Paradox: Examining Collaboration Between Head Start and the Virginia Preschool Initiative. *Administration & Society*, 48(2):190 – 215.
- Simon, H. A. (1995). Organizations and Markets. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(3):273 – 294.
- Simon, H. A. (1998). Why Public Administration?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1):1 – 11.
- Simon, H. A. (2000). Public Administration in Today's World of Organizations and Markets. *PS, Political Science & Politics*, 33(4):749 – 756.
- Spano, A. (2009). Public Value Creation and Management Control Systems. *International Journal of Public Administration*, 32(3 – 4):328 – 348.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *American Review of Public Administration*, 36(1):41 – 57.
- Stout, M. & Love, J. M. (2017). Integrative Governance: A Method for Fruitful Public Encounters. *American Review of Public Administration*, 47(1):130 – 147.
- Talbot, C. (2009). Public Value—The Next “Big Thing” in Public Management?. *International Journal of Public Administration*, 32(3 – 4):167 – 170.
- Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006). Collaborative Process: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1):20 – 32.
- Van Eijk, C. & Steen, T. (2016). Why Engage in Co – production of Public Services? Mixing Theory and Empirical Evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1):28 – 46.
- Vangen, S., Hayes, J. P. & Cornforth, C. (2015). Governing Cross – Sector, Inter – Organizational Collaborations. *Public Management Review*, 17(9):1237 – 1260.
- Vigoda – Gadot, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co – Creation and Co – Production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review*, 17(9):1333 – 1357.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *The American Political*

Science Review, 46(1):81 - 103.

Waldo, D. (1984). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration(second edition)*. New York: Holmes & Meier.

Warner, M. E. & Hefetz, A. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public - Private Delivery of City Services. *Public Administration Review*, 68(1):155 - 166.

Weber, E. P. & Khademan, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334 - 349.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2):197 - 222.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

责任编辑：叶林

《公共行政评论》 书评栏目改版与征稿启事

书评栏目是本刊的特色栏目,自推出之日起,便以服务学界同仁,评介学界最新学术研究成果与经典著作为己任,一直深受广大读者好评。为更好地服务读者和将之打造成为本刊的品牌栏目,从2015年第1期起,本刊将对书评栏目进行改版:

一、改版后的书评栏目在内容上将以两种形式出现,一是深度评论型文章,二是资讯评论型文章。

二、深度评论型文章,除了对单本著作的评论文章外,将会特别欢迎对同一议题下的两至三本或数本著作进行深度评论的文章。该类书评文章,要求以点连线,由线成面,既能对著作议题进行深入的讨论,展示同一议题不同著作间思想、观点的异同与交锋,又能勾勒出学术史上该议题的演进轨迹与轮廓,让读者不但能够了解所评著作所谈论的议题,也能据此判断著作在学术史上大致所在的位置。字数在8000至15000字间为佳,优秀文章可适当放宽字数限制。

三、资讯评论型文章,以介绍国内外新近出版的公共管理与行政领域的学术著作为主,要求对著作内容能进行或简要全面或突显特色的介绍,并对著作的价值进行简要点评。字数一般要求在2000字以内。

欢迎广大读者为本刊赐稿!