

专栏导语

何艳玲*

作为公共服务递送（service delivery）最重要的层级，各国地方政府一直处于持续性变革过程中。比如，20 世纪 80 年代以来，在政治 - 经济环境发生深远变化的背景下，各国掀起了以治理为主题的地方政府改革浪潮。这一变革试图将权力“留在地方”，其目的是为地方发展寻求新的凝聚力，以创造地方控制自身发展轨迹的机会。这场变革对各国地方政府及其与公民之间关系的影响是显而易见且深远的。本专栏的两篇文章，对处于这场变革中心地带的美国地方政府的改革进行了研究。

贝蒂（LeAnn Beaty）和鲁宾（Irene S. Rubin）的论文《地方层面上的政府间合约：场合、原因、对象以及相关者》向我们介绍了美国地方政府管理中的一个重要现象，即我们通常所说的合约外包不仅指公私部门之间的合约，也包括在地方层面上的政府之间的服务合约。论文探讨了美国地方政府间服务合约产生的原因、局限性和成效，以及其与公私部门间合约的差异。通过精心设计的一项实证研究，她们认为，美国地方政府往往会出于各种原因参与政府间协议，包括更优质的服务、更有效率的服务供给、较低的服务成本、获得私人部门因无利可图而无法提供的服务，以及解决集体问题，等等。政府间合约所涉及的服务协议通常存在于一些被认为是政府相关性的领域，如公共安全、公共卫生，以及常规性活动。

贝蒂和鲁宾认为，政府间合约与公私合约相比最重要的区别在于，达成协议必不可少的信任，以及为执行合约而产生的频繁接

* 何艳玲，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院，教授。

触，后者推动了更进一步的信任并促进了更多的协议。这些协议有些是自下而上形成的，有些是自上而下形成的，但有趣的是，这些协议从不因短期危机而形成。但是，长期性的事务，如失控的垃圾场、流入和渗透问题、污染、州一级政府通过的税收和支出限制、失去控制的城市增长和扩张，都是导致政府间服务协议订立的重要原因。由于不存在为订约而虚报低价的动机，政府与私人部门订约而产生的问题，如缓慢变动的价格或规模、糟糕的绩效水平基本上都不会在政府间合约里发生。

从未来发展来看，由于 2008 年的经济衰退给美国政府造成了巨大的财政挑战，政府间合约可能会逐渐增多。在贝蒂和鲁宾访谈的一些地方政府官员中，有的已经开始大胆设想未来合作的可能路径，例如两个城市的联合警署，或者一个用于驾驭和控制新机场周边预期发展的经济发展联盟。总之，政府间合约虽然不是新工具，但将越来越广为使用。它代表了对公共部门的乐观主义，至少当设备、人员、基础设施被共享时，它能提高效率，降低成本，改善服务水平。更重要的是，政府间合约还提供了一种解决集体问题的方式，例如，公共交通、住房、公共卫生、水质净化和疏浚、紧急响应，或区域规划和经济发展。

尼尔森（Benjamin C. Nelson）和伍德（Curtis Wood）的《改革的反响：美国地方政府形态对公民参与策略的影响》一文所讨论的问题是美国地方城市政府形态对公民参与的影响。人们通常认为，美国政治型城市的官员比行政型城市的官员采用更多的公民参与策略。尼尔森和伍德将美国城市政府形态分为政治型、偏政治型、混合型、偏行政型和行政型等 5 种。他们的一项大型问卷调查研究表明，在美国，更接近行政型结构的城市比政治型结构的城市采用了更多的公民参与策略。这些城市所采取的策略既包括信息型、吸引型以及声誉型等策略，也包括一些新的策略，如市政府网站、政府的电视节目、开放接待处，以及焦点小组。

尼尔森和伍德的研究也说明了另外一个事实，即美国各种不同

城市政府形态所采用的公民参与策略数目都在增多。应该说，这项研究对诸多关于现代社会公民参与的质疑给予了一定程度的澄清。例如，普特南（Putnam, 2000: 277）的经典研究证明了“在过去几十年里美国社会连结度和社区事务参与的衰落”。另一项研究则认为，“如今的美国人认为他们的政府和公共官员令人失望；政府体系已无法解决他们在 1990 年代甚至之后所面临的问题；同时，对公民来说，他们在一个举步维艰的政治过程中感到无所适从”（The Harwood Group, 1991: 6）。如果要克服公民的不信任和怀疑，无论是选举出来的还是任命的地方官员都应提供名副其实和有意义的公民教育以及公民参与机会。尼尔森和伍德的这项研究要证明的是，无论是哪种形态的美国城市政府，市政官员确实都为公民提供了一系列了解城市政府和参与市政事务的机会。因此，正如他们所认为的，此项研究为平抑公民的愤懑做出了贡献。事实上，最近一些年以来，通过向公民提供更多不同的和新颖的信息型、吸引型和声誉型参与策略的选择，美国地方（城市）进一步强化了公民社会的组织结构以及 21 世纪美国的“递送民主”（Denhardt & Denhardt, 2003）。

这两篇文章讨论的主题虽然不同，但都表明了当代地方政府改革的一个共同点，即：在公共财政等约束下，在日趋增多的地方公民需求下，地方政府的公共服务能力建设显得越来越重要。公共服务能力建设既包括一些新工具的采用，也包括越来越有实质性成效的公民参与策略。总之，地方政府公共服务能力建设建基于一个网络中，这一网络不仅包括公私部门间的合作，也包括公共部门间的合作，以及公共部门与社会的合作。

参考文献

- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone*. New York: Touchstone.
- The Harwood Group (1991). *Citizens and Politics: A View from Main Street America*. Dayton: Kettering Foundation.