

寻找平衡之美： 评《合作治理：再造公共服务的逻辑》

王 峰*

敬义嘉 (2009). 《合作治理：再造公共服务的逻辑》. 天津：天津人民出版社. 共 294 页。

《合作治理：再造公共服务的逻辑》（以下简称《合作治理》）是复旦大学公共行政系敬义嘉教授新近的力作，也是大陆公共管理学界首部以公共服务提供的跨部门合作为主题的专著。世界民营化大师、纽约城市大学萨瓦斯（E. S. Savas）教授为其撰写了热情洋溢的序言。

在这本书中，作者将合作治理界定为“以公私合作为基础提供公共服务与秩序的治理过程与形态”（第3页），指出在“20世纪70年代以来，相关改革实践已经在不同制度背景和发展阶段的国家中迅速展开，并取得了一般的合法性，成为革新、效率和有效治理的代名词”（第3页）。同时指出“当前中国的各级政府都已经在很大程度上通过与外部组织的合作来生产和递送各类服务”（第4页）。在这样一个背景下，该书对合作治理的理论、管理和国内外实践进行了全面的分析和总结，开辟了中国公共管理研究的一个重要发展领域和方向，成为相关领域研究的必备书籍。对于公共管理的一般读者而言，这也是一本开卷有益的好书。

《合作治理》最主要的贡献，在于其对公共管理理论的创新。

* 王峰，上海财经大学公共经济与管理学院，助理教授。

作者敏锐地觉察到“管理问题上升为合作治理的核心问题”（第3页）。当合作治理成为跨越文化、制度和发展差异的实践时，在价值上的应然判断和政治争论应该适时淡化，学术研究的核心应该聚焦于对合作治理行为的认知和有效管理。这并不意味着合作治理要走向“价值中立”，相反，合作治理的价值可接受性，其实证基础是在合作过程中对于不同价值、制度、利益和行动者的连续的有效协调。合作治理缺乏先验的价值支持——其价值基础是在公共管理的实践中不断创造和累积的。这种实用主义的价值积淀路径，表明合作治理随时需要接受来自实践的检验和修正。

因此这本书着力探讨了政府对于合作治理的管理能力。实际上国外文献已经屡屡涉及到这个问题，例如对“聪明买家”的探讨。但是一个较为系统的具备整合性的探讨尚不存在。作者从政府管理行为的目的和面临风险的性质两个维度出发，开创性地提出了公私合作条件下政府发展管理能力的四个领域（见表1）：

表1 公私合作条件下政府发展管理能力的四个领域

		政府行动的目的	
		目标获取	环境控制
风险的属性	非系统风险	合同管理	社会平衡
	系统风险	市场与社会赋权	合法化

来源：敬义嘉，《合作治理》，第39页。

其中，合同管理涉及合同管理的战略及阶段，研讨政府如何建立合同并获得预期的效果。市场与社会赋权的目的在于维持市场竞争和促进社会组织发展。敬义嘉教授提出政府要发展公共服务的市场，形成基于市场分类的管理战略，并特别探讨了公共非营利关系以及全球化条件下的公共服务市场管理。关于社会平衡的探讨，则主要分析民营化可能带来的负面效果，包括腐败、消费者权益损失和政府雇员利益流失等。作者最后探讨了合法化问题，即合作条件下的权力分享对政府合法性的挑战及其对策。

从笔者的角度看，敬义嘉教授对合作治理下政府管理能力的探讨，是全方位和跨层次的，对不同理论视角、问题层面和可能的对策进行了梳理和整合。合同管理主要是微观层面的一对一的关系，研究行动者的理性选择行为，更多涉及管理学理论，例如委托代理理论和交易成本理论等。市场与社会赋权则在中观乃至宏观的层面，探索市场与社会的结构与相关能力发展问题，涉及经济学理论，以及社会学的社会资本理论等。社会平衡跨越了不同的问题层次，虽然作者较多使用了集体行动的理论，这也是政治学、社会学的相关理论可以渗透的领域。合法化的问题，在西方语境里直接是一个法律问题，但是如作者所说，就中国情况看，“法律的观点在该问题上没有取得足够的话语权。在基于市场的法律体系逐步取代旧的苏式法律体系的法律改革过程中，对国家合法性和政府的市场化发展之间关系的考虑，不是从纯粹的法理角度进行的”（第260页）。这些丰富的别有新意的探讨，将管理问题的复杂性和重要性，全面揭示出来。从这个角度看，缺乏相关管理能力的政府不宜在公共事务中贸然推行合作治理；或者说，相关实践的领域、程度和方式，都应当因地制宜，量力而行。

《合作治理》内容丰富，其贡献远远超出了以上提出的研究框架。可以看到，作者试图在很多存在两难困境的领域寻找平衡点。在对以跨部门合作为基础的公共服务提供方式的深入探索中，这本书有机地融入了中国公共管理研究中一些有待回应的大问题。

一、公共治理中政府与非政府部门的平衡

对于政府，我们的感情总是矛盾又复杂的。既爱又恨或许能准确描述这种纠结。即使是为伟大的利维坦欢呼的霍布斯（Thomas Hobbes），也不忘强调国家的权威应当用来防止人对人的攻击和保持国家的统合，而不是侵犯私人的权利。洛克和卢梭在承认让渡自然权利必要性的同时，也强调通过设立其他权力中心，对政府形成

必要的制衡。潘恩对这种纠结的总结更是经典，他说，“政府在最好的情况下也只是必要的恶”。

这种复杂情绪反映在政治学研究上，就是厘清长期以来在政府边界上的争论。哪些空间政府应该介入，哪些空间政府不应该涉足，这在不同国家和不同时期，似乎从来不存在一个准绳。有“行政学之父”美誉的威尔逊（Wilson）在19世纪即提出，“行政学研究的目标，在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担的是什么任务”。威尔逊还提出，行政学研究的第二个目标是“要弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务”（Wilson, 1887）。威尔逊的框架在理论上是清晰和完美的，但是现代行政的实践无情地偏离了他的政治行政两分法的思想。行政系统始终受到政治系统的赋权和控制，行政国家政治的、法律的和管理的价值同时渗透到行政过程和制度中。

《合作治理》反映了新的公共管理的实践发展为所谓的政府边界问题所提供的新视角。在国家、企业、非营利组织和个人的法律甚至政治地位走向平等的条件下，结果导向的治理有效性成为政府边界的新的标尺。该书从历史发展的脉络着手，指出问题的重点不再停留在划定政府与市场、政府与社会之间的合理分工，而转向能否实现政府与市场、政府与社会之间的有效合作。作者用雄辩的逻辑和大量的事实说明，跨越公私部门的合作已经打破了政府与市场、社会之间的传统壁垒，并给行政实践带来了翻天覆地的变化。从历史的发展看，政府的服务化和公共服务的民营化已经成为一种一般性的趋势，非政府部门的进入是必然的和有益的。在2009年美国奥巴马总统的就职演说中，他提出政府不在于太大还是太小，而在于它是否有效工作（Obama, 2009）。这种有效工作的基础，即内含了与非政府的部门之间的合作，它对国家与市场—社会之间关系的影响是微妙的——不存在单边的扩展或退缩，在这个过程中，政府与非政府的部门实现了多方面的共享。从政府的角度看，政府的能力在组织没有扩张或选择性扩张的情况下扩大了，同时政府也

与非政府的部门分享了权力，因而也面临了更多的制约和义务。该书没有片面强调政府边界上出现的这种变动不居的情况。在第八章对核心职能民营化的研究中，作者指出现代国家在核心职能上仍然保留了强大的刚性——美国的监狱民营化在全世界范围内仍然是一个相当特别的情况；而即使在美国国内，它也还没有触及刑事司法改造的主体。

二、传统的行政管理与跨部门管理的平衡

跨部门的合作会带来对传统的行政价值、制度和程序的挑战。《合作治理》在第25页总结了公共服务提供的官僚模型和第三方模型。作者认为在走向合作的过程中，一个取向是第三方模型对于官僚模型的取代，使得混合模型成为一种常态。事实上，20世纪70年代末兴起的新公共管理运动，已经主张用管理主义来改造公共部门，即一方面要求通过引入私人部门的管理经验，一方面直接通过民营化来改造政府的生产乃至决策过程。

《合作治理》进一步强调，“复合性是合作治理的根本特征”（第172页），而复合性会导致高度的复杂性。这种复合性在本质上是由于公共管理的范式变革所带来的，即“政府与以前仅仅存在垂直性的一般社会管理关系的非政府主体间构建了水平性的合作关系，藉此将活动领域扩展到了政府组织本身具备的能力之外”（第38-39页）。《合作治理》第九章对复合性进行了深入的分类和分析，其分析宽度超越了前述四种能力的范围，而涉及整个行政体制的适应问题。具体看，在治理主体层面，由于治理主体及相应治理资源的多元化，需要在治理主体之间实现平衡。在对合作治理的管理层面，新的管理模式与传统政府管理之间的协调、目的性行为与风险控制性行为各自的内部协调以及四个能力发展领域之间的协调，都有现实的意义和难度。此外，传统与非传统的政府行动工具之间的有效搭配，也绝非可以轻易而为。作者对以上问题进行了探

索，但是并没有提出具体的建议。从其第九章的服务整合的案例看，作者认为相关的平衡体现为一个路径依赖的过程。

三、外生理论与内生实践的平衡

如何在理论与实践之间实现平衡，是中国公共管理学界面临的一个一般性问题。现有的理论基本是舶来品，如何在理论阐述中体现对于中国语境的针对性，一直是学术创作的难点。作者指出，“西方的实践存在其特殊性，但是中西之间大量的共性却是本研究的基础。如何将反映了人类的共性和发展方向的外部经验，真正嵌入到中国的制度框架并发挥实际作用，是中国公共管理改革和现代化的一个元命题”（第6页）。《合作治理》在一定程度上实现了相关理论在中国语境下的应用，而通过比较研究，更实现了对于理论的发展。这体现在两个方面。

首先，作者创新性地对中国的合作治理实践进行了实证观察。除了全面地将中国的合作治理实践具体化外，还实证地测量了中国公共服务合同外包的定量水平，为在中国情况下将合作治理概念化提供了一个研究基础。作者的研究揭示了在中国的实践发展和理论发展之间的巨大落差。

第二，在一个共通的概念框架下，作者与萨瓦斯教授进行了合作研究，对于中国和美国的合作服务提供进行了比较，获得了一些深刻的结论。他们指出“中国的服务合作提供实践展现出依附国家的发展路径，而美国相对体现了以市场竞争为导向的发展路径”（第261页）。这对于中国的合作治理研究的发展，无疑提供了一个基础性的视角。

作为一本探索性的著作，《合作治理》无疑存在一些不足之处。首先，作者对于主要的民营化理论的介绍和分析稍显欠缺。该书的重点放在了建立政府管理能力的理论框架上，没有比较详尽地对重要的相关理论进行解释和评论，作为国内第一部专书，这不能不说

是一种缺憾。其第二章用大量篇幅来整合交易成本理论和社会学新制度主义，提出了区分边缘职能和核心职能的民营化决策理论，但是在后文里，主要是通过美国的监狱民营化一章对此进行了回应，缺乏进一步的中国经验。此外，在管理篇的前四章里面，其对管理问题的探讨也没有能够结合中国语境，而主要基于美国的文献和实践，因此其理论的“本土化”水平还需要提高，需要进一步完成相关理论探讨与中国公共管理环境与实践的对接，也需要进一步将其他国家，例如欧洲国家的视角整合进来，避免对美国经验的“偏食”。从这个角度看，前文所提的三个平衡，在书中都还是探索性的努力。由于中国的合作治理实践还处在早期阶段，这本书似乎应该单辟若干章节，就一些典型案例进行深入探讨和剖析，这样会有利于其抽象探讨的具体化和形象化，使后者更加有血有肉。这些仓促潦草之处，在笔者看来，既是缺憾，也为未来的研究预留了空间。

参考文献

霍布斯 (1985). 利维坦. 北京: 商务印书馆.

Obama, B. (2009). The President's Inaugural Address. From: <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>.

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