

合同治理

——公共管理者面临的挑战与机遇

Governing by Contract
Challenges and Opportunities for Public Managers

〔美〕菲利普·库珀

Phillip J. Cooper

竺乾威 卢毅 陈卓霞 / 译

竺乾威 / 校

中国工商管理类核心期刊

合同治理

——公共管理者面临的困境与机遇

吴敬琏 主编

《中国工商管理类核心期刊》

2007年11月

160页 3.00元

ISBN 7-309-05610-9

定价：3.00元

（含邮费）

上海人民出版社

（上海）

（021）63210340

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

www.wjcl.com.cn

www.shpe.com.cn

 Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共

合同制

——公共管理者面临的挑战与机遇

Governing by Contract
Challenges and Opportunities for Public Managers

[美] 菲利普·库珀

Phillip J. Cooper

竺乾威 卢毅 陈卓霞 /译

竺乾威 /校

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇/[美]菲利普·库珀著;
竺乾威,卢毅,陈卓霞译. —上海:复旦大学出版社,2007.7

(复旦译丛·公共管理系列)

书名原文: Governing by Contract Challenges and Opportunities for Public
Managers

ISBN 978-7-309-05536-8

I. 合… II. ①菲…②竺…③卢…④陈… III. 公共管理-研究 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第071572号

合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇

[美]菲利普·库珀 著 竺乾威 卢毅 陈卓霞 译 竺乾威 校

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编200433

86-21-65642857(门市零售)

86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 曹凯

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海复文印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 13.25

字数 206千

版次 2007年7月第一版第一次印刷

印数 1—5100

书号 ISBN 978-7-309-05536-8/D·335

定价 28.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

译丛序

复旦版公共管理译丛在某种程度上是复旦版MPA系列教材的延伸,这是我们计划的复旦版公共管理系列丛书的一部分。

本系列译丛首批共有8本,它们是盖依·彼得斯的《美国的公共政策——承诺与执行》,小威廉·T·格姆雷和斯蒂芬·J·巴拉的《官僚机构与民主——责任与绩效》,理查德·D·宾厄姆和克莱尔·L·菲尔宾格的《项目与政策评估——方法与应用》,理查德·雷恩的《政府与企业——比较视角下的美国政治经济体制》,菲利普·库珀的《合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇》,科尼利厄斯·M·克温的《规则制定——政府部门如何制定法规与政策》,查尔斯·T·葛德塞尔的《为官僚制正名——一场公共行政的辩论》,以及多丽斯·A·格拉伯的《沟通的力量——公共组织信息管理》。

西方公共管理的著作已有不少在我国翻译出版。本译丛选择的首批书籍大致可以分三类。一是偏重理论方面的,想介绍一些重要问题上的不同观点。比如在对官僚制的批评铺天盖地席卷而来之时,《为官僚制正名》为我们展示了一种针锋相对的观点。二是偏重操作和技术方面的,比如《沟通的力量》、《项目与政策评估》、《规则制定》。正如我们所知,公共管理是一门实践性很强的学科。三是涉及政府改革和治理的,比如《合同制治理》、《政府与企业》。此外,重量级学者盖依·彼得斯的《美国的公共政策》无疑为我们理解美国的公共政策提供了非常有价值的资料和观点。当然,对本译丛8本书的选择并不表明我们都赞同作者的观点,我们只是想给读者提供一些对于公共管理

教学、研究和实践可能有参考价值的东西。

翻译通常被认为是件费力不讨好的事。但事实上,谁都知道自近代以来西方思想对中国社会发展的影响之深,无论是哪一方面。因为在现代化的进程中,中国在很多方面只是个后来者。今天,当我们以开放的心态面对这个世界的时候,吸取前人的智慧,分享人类社会的文明成果,从而推进自身的发展和进步,构成了我们一个合乎逻辑的选择。以公共管理这一学科而言,西方学者的贡献对于推进这一学科在中国的发展和进步所起的作用是有目共睹的。今天,我们还在相当程度上受惠于他们的贡献,感受着他们的智慧给我们的启迪。因此,将他们的一些优秀的成果介绍到国内,其意义是不言而喻的。正是在这个意义上,我们应该对译者表示感谢,他们的努力应该是中国公共管理学科发展史上的重要一章。

本译丛首批书籍的翻译由我组织。在整个过程中,得到了美国加州大学(洛杉矶校区)马国泉教授的一如既往的支持。参加本书翻译的是我院的一些年轻教师和博士硕士研究生。这些才华横溢的年轻人在翻译过程中体现出来的对两种文字的理解和把握以及他们本身具有的专业素质已经达到了相当的水准。此外,我们的一些博士生和硕士生也在迅速成长。相信不用很久,他们在翻译方面就可以独当一面。译界后继有人,这也是令人非常高兴的。在这里,作为组织者,我要对马国泉教授和本译丛的译者表示感谢。同时还要感谢邬红伟编辑,他的敬业和尽责促成了本译丛首批书籍的出版。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2007年6月8日

序 言

即便是公共政策专家也常常会犯一个巨大的错误。当他们看到诸如合同管理之类令人困惑的东西时，他们常常绕开细节直接进入他们认为的“真正的”问题。他们这样做看来有两个理由。一是他们喜欢强调在他们看来是一些重大的政策问题，一些影响大战略的决定。五角大楼应当购买新一代的战机还是改装现有的战机？州政府要不要雇佣慈善组织进行福利改革？地方政府要不要与私人公司签约让其来管理公立学校？在许多专家看来，大手笔才是唯一的问题。有关管理合同的细节是不重要的，可以让低层的管理者去做。

第二个理由是，坦率地说，他们认为合同管理的细节既单调又枯燥。它是一些诸如法律语言、行政法、监督以及一线管理涉及的鸡毛蒜皮之类的事。在大手笔设计者看来，这些问题看上去有些怪异，一些亮点也毫无引人之处。决策者与政策分析者在这方面也持相同的看法，很难使他们欲言又止。

菲利普·库珀的《合同制治理》一书的一个巨大贡献在于他有力地驳斥了这两个虚假的命题。他写了一本生动的，扣人心弦的书，这本书表明，合同管理是一个令人感兴趣并令人愉悦的话题。本书充满了生动的例子并为每个对公共政策到底如何运行感兴趣的人编织了一个令其神往的故事。这是一种了不得的功力。但更重要的是，对阅后消除了其偏见的读者来说，库珀指引了他们继续往前的道路并发现了他们一直错失的东西。

库珀的贡献不仅仅在于揭示了合同管理的真实状况,他提出了一个重要的(但也常常遭到忽视的)观点,即美国政府正在日益依赖于与营利和非营利组织的合同。公共服务的质量取决于我们的合同管理的质量。确实,正如库珀指出的,当改革者打算对公共项目进行改革时,他们往往倾向于寻找私人或非营利的伙伴。一些民选官员也发现,当合同搞糟或政府管理者没有很好监督合同时,他们便能得到政治上的收获。例如,就在“9·11”攻击世贸中心和五角大楼的6个月前,移民与归化局为两名在攻击中丧生的恐怖分子签发了学生签证。此举激发了极大的政治义愤。它表明,当政府的决策者和私人合同商(他们管理着一些文件的流动过程)没有建立一个行之有效的系统时将会发生什么。此事件的核心是一个悖论,反过来,这也是本书的一个基础——为什么我们在没有关注如何使合同行之有效的情况下会如此深地依赖合同?

确实,正如库珀指出的,公共合同的组织之间的、管理权限之间的、政府之间的层面悄悄地构成了美国民主的支柱之一。外包的急速增长不仅提出了一些合同管理的关键性问题,而且也提出了以下一些根本性的问题:谁在美国政府中做重大决定?政治影响如何发挥作用?公共项目的代表性是否得到体现(或得不到体现)以及如何得到体现?如果我们打算在21世纪持续美国的民主梦想,我们就必须理解政府合同运作的含义。这就是为什么库珀给本书冠以《合同制治理》的名字的道理。这不是一本仅仅强调管理的著作。它是一本有关我们如何管理自己以及我们需要什么才能把事情做得更好的著作。

《合同制治理》给国会季刊出版社的公共事务与政策行政丛书增添了额外的价值。它同已经出版的贝丽尔·雷丁以及安妮·卡德米恩的著作一起提出了治理和公共政策的一些重要问题。本丛书的目标是产生一批探讨本领域内前沿问题的篇幅不长、生动活泼和引起争论的书籍。库珀的著作在展示合同(无论是合同管理还是合同治理)在美国政府中的所起的作用方面开辟了一个新的领地。

任何错误地以为本书可能单调枯燥因而阅读时漫不经心的人会错过一个美妙的故事。

系列书主编
唐纳德·凯特尔
威斯康星大学麦迪逊分校

复旦译丛·公共管理系列

前言

如果说外包是个好主意,那么为什么政府所做的交易看上去老是失败?为公众做个好交易指的是什么?就此事而言,为什么有如此多的公共管理者与公民在此问题上争论不休,即便争论的事是为纳税人做好事?如果说将政府服务承包给他人是一种有效的省钱方法,那么为什么报纸会报道一些滥花钱的例子,比如美国国防部花150美元购买一把铁锤,250美元买一个马桶?如果依赖市场的公共产品和服务如此有效,那么为什么五角大楼会花440亿美元购买那些并非像宣传中说的炸弹?

如果说这些国防花费的例子令人震惊,那么请想一下:州政府和地方政府每年在产品和服务上所花的钱高达2750亿美元之巨*。这些州和地方政府本身已不再具备提供服务的能力,事实上每一个州和许多地方政府现在几乎完全依赖于合同承包人。而联邦政府的一些国内机构则依赖于州和地方的合同来执行联邦的项目。

鉴于上述情况,为什么有关这一主题的每一项重要研究都发现没有哪一层级的政府具备了一种训练有素的合同管理能力?此外,为什么不去注意政府合同中的政府间合同和权限间合同这一特征?为什么对政府组织和非营利组织在合同管理方面的关系熟视无睹?不管怎样,这是一些常常与州和地方政府签订合同(尤其是提供公共服务

*eter A. Harkness, "Dollars and Discipline," *State and Local Sourcebook 1998*, a
ent to *Governing* magazine, February 1998, 8.

方面的合同)的组织。

对这些问题的大体回答,至少部分是在私有化问题上陷入了过多的意识形态的争论。而决策者则已经决定用合同工具来为大众做事,可以追溯到政党分赃制的改革传统促使我们将注意力投向投标过程,并力图使这些过程清晰明确。然而,投标过程和使用承包人的决定只不过是公共合同管理的一部分,公共管理合同包括了合同的形成、执行和终止,或变更获得产品和提供服务所需的关系。

本书提出了两大观点。第一,使公共合同管理变得复杂和具有挑战性的原因,在于公共管理者是在垂直的权威模式和平行的协商模式互相交叉的情况下运作的。垂直模式的权威、资源和影响力来自治理核心的宪政过程。平行模式是在两个或更多的假设平等的参与者(他们产生了指导其行为的个人关系并决定哪方执行确定的功能)的谈判中运作的。平行关系建立在合同概念之上,它与垂直的权威模式大不相同,并在许多方面与之对立。第二,本书因而提出,从权威治理转向合同化治理不只是一个技术过程。任何想在当代和未来的公共环境中获得良好治理的人必须超越在私有化上的争论,直面前面提出的一些更具体和更具挑战性的问题。

本书旨在提出这些问题。它探讨当公共部门的组织通过合同与其他机构、社区、非营利组织或营利组织形成工作关系时将会发生什么。它关注这些关系形成、运作、终止和变更的主要因素,并旨在从一般管理者的观点,而非狭隘的、技术的观点来探讨这些问题。本书的目的不在于就各级政府的合同承包应该是多还是少进行争论,而是评估当公共管理者决定使用合同承包人来提供服务或物品时将会发生什么。

本书用五种方法来达到这一目的。第一,本书使用了跨政府和跨部门的方法(正如在我的一些论文和研究中使用的那样),这一方法不强调某一级政府或某一类政策。第二,虽然物品购买和体制无疑是本书的重要话题,但购买协议只是合同的一种,并且通常不是最复杂的。本书不仅仅强调购买,它还在合同得以确立和运作的背景中考虑合同

包括的所有方面,特别是服务协议。今天,许多合同是在联邦政府项目资助下,通过一些州机构以及营利和非营利组织进行的。因此,州和地方层次以及非营利组织的成功有效的公共合同管理对于华盛顿制定的政策的成功是至关重要的,对于联邦官员做任何事来说也是至关重要的。

第三,本书关注这一领域里常遭忽略的一个问题,即跨权限协议的意义。今天,这种协议(从跨州的合同到校区和市镇建立和运营多用途的娱乐和教育设施的合同)变得日益普遍和重要。第四,本书认为,公共管理者在试图理解哪些不是新问题,可以从合同承包史中吸取什么教训时,必须对一些构成了艰难挑战的新问题抱有警觉。最后,本书贯穿着公法的观点。大多数对一些单个合同的研究和对私有化的广泛讨论几乎都忽略了公法问题,而不顾合同是法令法规确立的法律工具并受宪法的限制。

正如以上指出的,本书吸取了对合同承包的多方面研究,既有联邦对一些具体的政府项目的研究,也有一些对合同管理政策的研究,包括一些诸如《联邦采购委员会报告》之类的重要调查,管理与预算局的民间合同承包的SWAT团队分析,以及美国总会计局作的许多分析。本书也吸纳了州和地方的各种案例,从巴尔的摩公共学校的外包,到堪萨斯的老年人项目,再到凤凰城的市政部门与外部承包人的竞争。本书虽然对许多具体的合同运作的个案调查作了分析,但这些分析还不足以从中提炼出一些重要的和普遍适用的教训。这样,本书就着眼于发现和探讨将这些个案中吸取的教训连接起来的一些共同的问题。

致谢

即使是一些篇幅不大的书有时也归功于许多同事。本书就是一个例子。早先我在锡拉丘兹大学麦克斯威尔公民与公共事务学院作研究时,我常常去华盛顿拜访詹姆斯·卡罗尔和全国学校、公共事务和行政协会的获取和支援委员会的其他一些成员。在杰姆和委员会

其他成员如佛罗里达大学的尼古拉斯·亨利以及奥古斯塔斯·特恩布尔的鼓励下,我选择了政府合同承包这一课题,并在《公共行政评论》上发表了这方面的第一篇文章。德怀特·沃尔多是我的导师,他对我研究公法和公共行政,以及我对跨部门跨政府的研究兴趣给予了鼓励。他也敦促我研究组织的法人形式以及其他私人部门的组织设计,以弄清它们与公共部门组织的关系和冲突。约翰·克拉克·亚当斯引导我涉猎了欧洲的法理学理论和权威政治理论。多年以后,我才了解他在我理解公共及私人的法律、政治、经济关系方面产生过多大的影响。在那些年里,我一直与我在佐治亚大学的同事托马斯·劳思讨论公法与公共预算和财政之间的连接问题。我也对鼓励我做这一项目的威斯康星大学的唐纳德·凯特尔表示感谢,并对国会季刊出版社编辑切利斯·契诺的鼓励、耐心和灵活性表示感谢。

最后但绝非最不重要的是,在非营利组织的可持续发展和难民管理方面与克劳迪娅·瓦加斯的合作对于我理解公共部门的合同承包在当代的表现形式是至关重要的。本书的手稿也得益于她的编辑技巧,得益于每日她给予我的爱和支持。

正如惯常的说法,本书的成绩以上各位贡献良多,而本书的缺点则由我个人来承担。

菲利普·J·库珀
佛蒙特州柏林顿市

目 录

第 1 章 为公众做个好交易：仅仅提倡和投标是不够的 / 1

标准与不可避免的权衡 / 4

“交易”是一个由四个字母组成的单词吗？ / 8

不能忽略 300 磅的大猩猩：合同问题的达成 / 11

泡沫上的生活：纵向和横向模式的问题 / 13

小结 / 14

注释 / 15

第 2 章 从权力到合同：协议治理与权威政策治理 / 18

我们怎么会身陷其中？合同国家的早期基础 / 18

从肯尼迪的技术官僚到重塑政府：在一个高科技、市场驱动的

世界中签订合同 / 43

从权力走向合同的运动 / 49

整合—运作—分离模式 / 51

小结 / 52

注释 / 53

第 3 章 整合：关系的建立与规则的制定 / 61

从购买到合伙再到联盟 / 61

建立关系：订立合同的决定 / 80

合同形成过程 / 85

合同官员和项目团队 / 94

权衡与结果 / 95

小结 / 97

注释 / 99

第4章 运作：合同关系的管理 / 105

合同谈判：从整合到运作的微妙移动 / 106

合同起草：在保持关系的同时制定法律 / 108

联盟的管理 / 114

作为变革媒介的合同 / 124

在变化中管理合同关系 / 125

网络管理：通过合同服务网络来治理 / 126

小结 / 135

注释 / 136

第5章 分手或改变：结束或重建合同关系 / 141

挑战现状的决定 / 143

合同终止和动力及终止前关心的问题 / 153

从和谐解决到对抗解决 / 159

责任性的挑战：公共机构、营利性公司和非营利性

组织 / 162

小结 / 175

注释 / 176

第 6 章 合同管理能力的建设：为一种复杂的状况建立

一些混合的制度 / 183

强化公共合同管理的基础：垂直模型的视角 / 183

改进程序并给予人们支持：平行模式的改革 / 191

小结 / 196

注释 / 196

第1章

为公众做个好交易： 仅仅提倡和投标是不够的

请考虑一下以下情况。假设西南有一个州打算为它的一些支援穷人的项目的管理签订一个合同,这将是一项每年高达6亿美元的大合同。这是该州旨在执行联邦有关社会服务创新计划的立法和规则下的新项目,它要得到美国卫生和公民服务部的批准。

标书已经发出,标的也已经得到(见表1.1)。低标的来自一家著名的宇航设备制造公司,这是一家大型的国家公司。它看到公民服务的外包正在席卷全国并认为这是一个巨大的商机,因此已经建立了一个法人机构来进入这一领域。高标的来自全国最大会计公司之一的咨询部门。仅次于前者的投标者是一个全国性的非营利组织,它有长期从事社会服务性合同和资助的经历。除了手头随时可提供的社会服务工作外,这一组织在促进更有效的社会服务、以使所有应当受到服务的人都得到及时有效的帮助方面也是一个活跃的全国性倡议集团。

居于末位之上的投标者是一个著名的非营利社会服务机构,它在州范围内运作了多年,尽管涉及的是一些合同中较小的项目和几个联邦资助的项目(按国际通行的说法,非营利组织通常指的是非政府组织或NGO,本书将使用这一说法)。这一机构在20年前是一个志愿者服务机构,后来得到了稳步的发展。它引以为豪的是对该州的老百姓、尤其是对他们的具体需要了如指掌。对这一合同的投标表明在活