

公共绩效治理前沿译丛
丛书主编：包国宪

The New Public Governance? :

Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance

新公共治理？

——公共治理理论和实践方面的新观点

〔英〕Stephen P. Osborne/编著

包国宪 赵晓军 等/译

赵晓军/校



科学出版社

公共绩效治理前沿译丛
丛书主编：包国宪

The New Public Governance? :

Emerging Perspectives on the Theory and
Practice of Public Governance

新公共治理？

——公共治理理论和实践方面的新观点

〔英〕Stephen P. Osborne/编著

包国宪 赵晓军 等/译

赵晓军/校

国家自然科学基金重点项目：政府职能转变
背景下绩效管理研究(71433005)

国家自然科学基金面上项目：基于公共价值的政府绩效结构、
生成机制及中国情境下的实证研究(71373107)

科学出版社

北 京

图字：01-2012-6963

- The New Public Governance? ;
Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance
- © 2010 Stephen P. Osborne
- All Rights Reserved
- Authorised translation from the English Language edition published by Routledge,
a member of the Taylor & Francis Group

图书在版编目 (CIP) 数据

新公共治理? : 公共治理理论和实践方面的新观点 / (英) 奥斯本
(Osborne, S. P.) 编著; 包国宪等译. —北京: 科学出版社, 2016.8

(公共绩效治理前沿译丛 / 包国宪主编)

书名原文: The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the
Theory and Practice of Public Governance

ISBN 978-7-03-048217-4

I. ①新… II. ①奥…②包… III. ①公共管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 095110 号

责任编辑: 马 跃 / 责任校对: 李雪雪 王晴晴

责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 8 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2016 年 8 月第一次印刷 印张: 26 3/4

字数: 539 000

定价: 146.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

新公共治理？

Stephen Osborne 集结了一大批优秀的学者，最终形成了一本在新兴范式的讨论方面具有重大贡献的专题论著，这是值得庆贺的。

——Robert Pyper，英国格拉斯哥卡利多尼亚大学

这本书向我们展示了“公共治理”方面最好的学术作品，收录了在制度分析、政策动力学，以及政府-社会关系等方面的最新研究成果。同时本书在有关发达国家近十年来明显发生的重大变革方面，不仅有理念观点的阐释，也有同等分量的实证分析。

——Brian Head，澳大利亚昆士兰大学

Stephen Osborne 主编的这本专题论著在欧洲公共服务提供方面的重要见解，可能与 David Osborne 和 Ted Gaebler 的《再造政府》为 20 世纪 90 年代的美国重新聚焦于公共部门的改进提供的重要见解，具有相同的价值。

——Dean F. Eitel，美国德保罗大学

尽管有人预言“新公共管理”将会成为公共行政和管理的新范式，但是近期的学术研究已经对新公共管理聚焦于组织内部的管理方式及其本身的局限性表现出了高度的担忧。本书对公共管理的最新进展进行了综合分析，同时对这一重要领域存在的争论进行了考察和梳理。

本书旨在探索“新公共治理”这个新兴的研究领域，并呈现一个理解新公共治理的框架。全书分为五个部分，考察了：

- 治理理念的理论基础，尤其是来自欧洲和美国两种不同的视角；
- 组织间伙伴关系和合同关系的治理；
- 政策网络治理；
- 经验教训及未来研究方向。

在 Stephen Osborne 的严格校订，以及 Owen Hughes、John M. Bryson、Don Kettl、Guy Peters 和 Carsten Greve 等国际知名学者的共同努力下，（相信）本书会引起公共行政、公共管理、公共政策以及公共服务管理领域学生和研究人员兴趣。

Stephen P. Osborne 是英国爱丁堡大学国际公共管理方面的教授和公共服务研究中心的主任,同时也是公共管理国际研究学会(International Research Society for Public Management, IRSPM)的主席和《公共管理评论》(*Public Management Review*, PMR)的主编。

作者简介

Beatriz Acevedo 是英国安格利亚鲁斯金大学国际毒品政策方面的研究学者。

Taco Brandsen 是荷兰内梅亨大学的副教授。

John M. Bryson 是美国明尼苏达大学规划与公共事务研究方面的教授，并获得麦克奈特校长教授（Mcknight presidential professor）头衔。

Celine Chew 是英国卡迪夫大学市场营销和战略方面的讲师。

Richard Common 是英国曼彻斯特大学的高级研究员。

Barbara C. Crosby 是美国明尼苏达大学公共和非营利组织领导方面的副教授。

Federica Farneti 是意大利博洛尼亚大学的助理教授。

Carsten Greve 是丹麦哥本哈根商学院公共管理方面的副教授。

Jean Hartley 是英国华威大学治理和公共管理研究所组织分析方面的教授。

Graeme Hodge 是澳大利亚莫纳什大学法律教授和莫纳什规制研究中心主任。

Owen Hughes 是澳大利亚莫纳什大学公共管理方面的教授。

Chris Huxham 是英国斯特拉斯克莱德大学商学院管理研究方面的教授。

Menno Huys 是荷兰代尔夫特理工大学政策和管理系的一名博士研究生。

Tobias Jung 任职于英国爱丁堡大学，同时也是慈善捐赠和博爱研究中心（Centre for Charitable Giving and Philanthropy）的经济与社会研究理事会（Economic and Social Research Council, ESRC）研究员。

Patricia Kennett 是英国布里斯托大学比较政策研究方面的教授（reader）。

Donald F. Kettl 是美国马里兰大学公共政策学院的院长。

Eric-Hans Klijn 是荷兰伊拉斯姆斯大学公共行政方面的教授。

Jan Kooiman 曾是荷兰伊拉斯姆斯大学公共组织方面的教授，现已退休。

Joop Koppenjan 是荷兰代尔夫特理工大学公共管理方面的副教授。

Laurence E. Lynn, Jr. 是美国芝加哥大学公共管理方面的教授，并获得（小）西德尼斯坦教授（Sydney Stein, Jr. Professor）头衔。

Kate McLaughlin 曾是英国伯明翰大学地方治理方面的高级讲师，现已退休。

Ronald W. McQuaid 是英国爱丁堡纳皮尔大学就业研究所的主任。

Steve Martin 是英国卡迪夫大学公共管理方面的教授。

Kenneth J. Meier 是美国德州农工大学政治科学方面的杰出教授以及英国卡迪夫

大学公共管理方面的教授。

Mark Moore 是美国哈佛大学肯尼迪政府学院非营利组织研究方面的教授, 并获得霍瑟教授 (Hauser Professor) 头衔。

Stephen P. Osborne 是英国爱丁堡大学商学院国际公共管理方面的教授。

Laurence J. O' Tool, Jr. 是美国乔治亚大学公共管理方面的教授, 并获得 (玛格丽特修斯和罗伯特·T. 戈伦比威斯基教授 (Margaret Hughes and Robert T. Golembiewski Professor) 头衔。

Emanuele Padovani 是意大利博洛尼亚大学的副教授。

Victor Pestoff 是瑞典斯德哥尔摩艾尔塔申达勒大学学院公民社会研究所的客座教授以及加拿大多伦多大学欧洲合作与社会企业研究所的客座教授。

B. Guy Peters 是美国匹兹堡大学政府管理研究方面的教授, 并获得莫里斯福克教授 (Maurice Falk Professor) 头衔。

Steven Rathgeb Smith 是美国华盛顿大学公共事务研究方面的教授, 并获得南希贝尔埃文斯教授 (Nancy Bell Evans Professor) 头衔。

Judith Smyth 是英格兰公共管理研究和咨询机构 (Office for Public Management, OPM) 的一名主管, 主攻公共治理和委托代理方面的研究。

Melissa M. Stone 是美国明尼苏达大学公共事务汉弗莱 (Humphrey) 研究所的研究员。

Siv Vangen 是英格兰开放大学的高级讲师。

David W. Young 是美国波士顿大学管理研究方面的荣誉退休教授。

“公共绩效治理前沿译丛”编译委员会

(以姓氏拼音字母为序)

- | | |
|-----------------|----------------|
| 包国宪 (兰州大学) | 鲍 静 (中国行政管理学会) |
| 蔡立辉 (暨南大学) | 曹现强 (山东大学) |
| 陈敦源 (台湾政治大学) | 陈汉宣 (香港中文大学) |
| 陈雪莲 (中央编译局) | 陈振明 (厦门大学) |
| 崔运武 (云南大学) | 丁 煌 (武汉大学) |
| 范柏乃 (浙江大学) | 高小平 (中国行政管理学会) |
| 何文盛 (兰州大学) | 何增科 (北京大学) |
| 胡税根 (浙江大学) | 黄东益 (台湾政治大学) |
| 黄一峰 (台湾淡江大学) | 姜晓萍 (四川大学) |
| 孔繁斌 (南京大学) | 蓝志勇 (清华大学) |
| 李程伟 (中国政法大学) | 刘旭涛 (国家行政学院) |
| 马 骏 (中山大学) | 米加宁 (哈尔滨工业大学) |
| 倪 星 (中山大学) | 沙勇忠 (兰州大学) |
| 尚虎平 (苏州大学) | 苏彩足 (台湾大学) |
| 唐任伍 (北京师范大学) | 王学军 (兰州大学) |
| 文 宏 (华南理工大学) | 吴建南 (上海交通大学) |
| 吴 江 (中国人事科学研究院) | 徐晓林 (华中科技大学) |
| 薛 澜 (清华大学) | 杨开峰 (中国人民大学) |
| 杨 龙 (南开大学) | 杨永恒 (清华大学) |
| 詹中原 (台湾政治大学) | 张成福 (中国人民大学) |
| 张定安 (中国行政管理学会) | 张锐昕 (吉林大学) |
| 郑方辉 (华南理工大学) | 周志忍 (北京大学) |
| 朱春奎 (复旦大学) | 朱德米 (同济大学) |
| 竺乾威 (复旦大学) | 卓 越 (厦门大学) |

Brian Cook (Virginia Tech, USA)

Marc Holzer (Rutgers University
Newark, USA)

Jacek Kugler (Claremont Graduate
University, USA)

Kuotsai Tom Liou (University of
Central Florida, USA)

Stephen Osborne (The University of
Edinburgh, UK)

Ronald Tammen (Portland State
University, USA)

Wenxuan Yu (Nanyang Technological
University, Singapore)

Jie Gao (National University of
Singapore, Singapore)

Mari Yanagi Kobayashi (Waseda
University, Japan)

Seung Jong Lee (Seoul National
University, Korea)

Douglas Morgan (Portland State
University, USA)

David Rosenbloom (American
University, USA)

Wei Wu (Nanyang Technological
University, Singapore)

“公共绩效治理前沿译丛”总序

从 19 世纪末发端的传统公共行政开始,公共行政经历了不同的范式和发展阶段。在 100 多年的演进过程中,公共行政始终伴随着世界各国的政府改革和发展历程,并逐步形成了较为成熟的知识体系和学科体系。威尔逊在行政学奠基之作《行政学之研究》中明确指出,行政学研究的目标主要有两个,一是明确政府能够适当且成功地做什么,二是政府应该如何高效、廉价和公正地去做。其中,第一个目标涉及政府的职能和任务范围,第二个目标则与绩效密切相关。绩效是一国政府合法性的重要来源,也是促进公共服务提升和公共责任实现的关键要素,如何持续改进绩效是各国政府和公共管理者面临的挑战,也是公共管理研究者的责任。

尽管绩效管理一般被认为是新公共管理范式的核心概念,但绩效问题一直是作为公共行政研究的一个基本问题出现的,只是在不同的公共行政发展阶段,政府绩效的内涵不同。绩效内涵的差异蕴于价值与效率的螺旋式冲突和演进之中,从对经济、效率和效益的追求,到对结果的重视,再到对公平、责任、民主、透明、法治和回应性等价值内容的关切,政府绩效的内涵在公共行政范式的变迁过程中逐渐拓展,并呈现出明显的结构化特征。新公共管理运动促进了绩效管理的蓬勃发展,一个清晰的绩效标准和测量是新公共管理运动的关键学理内容,而引入以绩效为基础的管理技术则是其关键原则之一。在 20 世纪末期的公共行政改革中,新公共管理运动试图将私人部门的管理技术,如竞争机制、服务外包和私有化等手段运用到公共部门,来提高政府对公民需要的回应性,事实证明,新公共管理运动提升了政府的工作效率和科学化水平,增加了公民对政府的满意度,并在促进政府体制改革和政府创新中发挥了重要的作用。作为市场取向的管理工具,这一范式下绩效管理对效率的过分追求也常常导致政府偏离公共利益和公平性的价值追求,出现了重效率、轻公平,重结果、轻过程等问题,有学者甚至批评认为以市场机制解决公共管理问题基本上违背了政府存在的目的。在这一背景下,全球范围内的公共管理学者开始反思新公共管理运动,重新审视绩效评估和管理所发挥的作用以及发挥作用的途径,更为重要的是,开始重新思考“究竟什么是政府绩效”这一最为基础,也最为根本的问题。

政府绩效是一个情境依赖的概念,绩效的高低取决于情境背景、核心政治价

值、政体结构与程序和组织管理等要素的协同,公共价值的达成是判定绩效的最终标准,而多元主体共治是实现绩效持续提升的关键所在。从绩效的生产主体看,政府不再是绩效的唯一生产者,而是包含了公民、市场和非营利组织等更加广泛的多元主体。公民不再是被动的公共服务接受者和绩效信息提供者,而是作为政府绩效的所有者、生产者和评估者,帮助识别重要问题、提供解决方法和判断目标是否达成,公民参与成为绩效管理的重要机制。从绩效的生产过程看,政府绩效的生成过程逐步成为一个多元主体共同协商、参与和合作的治理过程,政府的作用越来越不仅仅是规制者、服务提供者和利益分配者,而是作为一种催化剂促进公共利益的再创造和最大化。多元主体基于制度与网络通过共同努力促进政府绩效提升和责任实现,并由此激发对于提升公共服务的思考。从绩效的价值要素看,绩效管理不仅要实现结果导向的任务型公共价值,要求政府努力为公民提供更多更好的公共产品和服务,而且要实现共识导向的非任务型公共价值,要求政府关注在服务提供过程中的规范、程序和准则。我们认为,政府绩效是在政府主导下,在社会价值建构基础上,经由组织管理和协同领导作用,对公共资源和权力科学配置的产物。绩效的实现是一个基于公共价值的治理过程,只有找准了公共价值这一坐标系的原点,绩效治理才能有据可依。

十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,为我们研究公共绩效治理问题提供了前所未有的机遇,也提出了新的挑战。中国处于改革发展的关键时期,推进国家治理体系和治理能力现代化不仅需要依靠中国改革开放 30 多年以来积累的实践和研究成果,也需要了解、学习和批判借鉴各个国家在这方面的经验与教训。作为推动治理现代化的重要制度和工具,政府绩效管理既不能沿用计划经济时代的老办法,也不能全盘搬来新公共管理的洋手段,而必须从实践和研究两个方面构建具有中国特色的政府绩效治理体系。为此,我们组织翻译了这套“公共绩效治理译丛”,介绍国外关于公共治理、公共价值、绩效治理等相关领域最新的研究成果,以期为中国治理现代化的实践和研究提供参考,对相关领域的学者和实践者有所启迪与帮助。

这套译丛由兰州大学中国政府绩效管理研究中心组织策划,并成立了由国内外相关领域专家学者组成的编译委员会。在著作的翻译过程中,我们与这些著作的作者进行了多次沟通和交流,并取得了他们的大力支持和帮助,感谢他们的信任。科学出版社的工作团队在版权谈判和编辑出版工作中付出了大量的努力,感谢他们的工作。这套译丛的翻译工作主要由兰州大学等高校和研究机构的中青年学者完成,感谢他们的无私付出。

“公共绩效治理前沿译丛”主编 包国宪

2016年5月20日

作者前言

20 世纪的公共服务管理被两个范式主导——公共行政和新公共管理。公共行政强调公共服务供给中的依法行政和管理角色，而新公共管理则通过私人部门管理技术的应用来追求公共服务供给的效率，抑或效益，其核心是对市场和作为公共资源配置机制的竞争效率的信守。

进入 21 世纪，这种模式很明显不能奏效，即便它曾经发挥过作用。一方面，理论上将公共服务理解为产品或者商品，而不是需要不同管理逻辑的服务，本身就存在缺陷。另一方面，在公共服务组织的管理上，这种模式强调它们的内部效率，而不是满足社会和经济需要的外部效益。极端情况下，新公共管理创造出了内部非常高效的，但是却永远不能满足其外部经济和社会目标的公共服务组织（Osborne et al., 2013, 2015）。同时，越来越明显的是，竞争市场在复杂公共服务供给的资源配置上常常是高度无效率的一种机制，它有着高昂的交易成本^①。

此外，这种失败和组织内部管理的预设也与现代社会的多元和碎片化的本质，以及通过公共部门、私人部门和非营利组织共同提供公共服务的复杂性是格格不入的。因为这些失败，公共服务组织日益趋向于通过外部聚焦的方式来理解和提供高效的公共服务。这些方式的共同点就是对公共服务供给进行治理，而不是管理。也就是说，需要治理公共服务组织网络间的多重关系，以及公共服务组织、服务使用者和公民之间的关系。这种路径被称为新公共治理，也正是这本书致力于探索和评估的对象。这本书同时识别和集结了事实上已存在于公共服务组织内部与公共服务组织之间的公共服务管理及治理实践，并且给它们提供了一个理论基础。

这本书在英国最初出版的时候，书名末端加了一个问号（《新公共治理？》），刻意营造出一种疑问的语气。实际上是有意在问新公共治理作为一个公共服务供给的范式是不是存在。这个问题现在显然已经得到了响亮的回答，新公共治理在全球范围内已经被视为 21 世纪公共服务管理的重要理论构想和实践指南。实际上，这项研究也通过其他学者和我的研究得到了进一步扩展，如对公共服务供给创新

^① 实际上，公共管理的宏观范式并不是先后取代前一个范式。不可避免的，公共管理范式能够重叠和同时存在，因而为公共管理者提供了有挑战的范式。因此，举例来说，很可能会发现新公共管理范式下的竞争性招标与新公共治理下范式下的合作治理同时存在（Lindsay et al., 2014）。

的探索 (Osborne and Brown, 2011; Brown and Osborne, 2013), 尤其是对公共服务供给中公共服务主导逻辑的阐释 (Osborne et al., 2013; Radnor and Osborne, 2013)。后面的这项研究也为建立一个可持续和弹性的公共服务模型建立了基础 (Osborne et al., 2015), 尤其是我的研究探究了在公共服务供给中合作生产的内在和本质作用, 以及在社会和经济方面的外部价值合作创造 (抑或共同破坏) (Osborne and Strokosch, 2013; Radnor et al., 2014; Osborne et al., 2016)。

我很高兴看到《新公共治理》这本书现在能够在中国出版。我向包国宪教授和他领导的团队致敬, 是他们完成了这本书的翻译工作, 使得这本书能够第一次与中国的学者和管理者见面。这对中国的公共管理是一个重大的贡献。

中国是世界上最重要的社会和经济体之一, 能够为公共管理理论的发展做出她独特的贡献。这本书的翻译为中国的学者和公共服务管理者提供了一个思考的机会, 那就是在未来的公共服务供给中, 中国能够从世界其他地方的新公共治理发展中学到什么。当然, 这也是一个向全球研究和实践的共同体贡献他们独特的经验与看法的机会。我衷心期待中国学者在未来几十年能够用他们的洞见来丰富这些讨论。

史蒂芬·奥斯本教授

英国爱丁堡大学商学院 卓越服务中心主任/国际公共管理项目主席

2016年6月20日

参考文献

- Brown, L. and Osborne, S. (2013) "Innovation and risk in public services: towards a new theoretical framework", *Public Management Review* [special issue guest edited], (2).
- Lindsay, C., Osborne, S. and Bond, S. (2014) "The New Public Governance and employability services in an era of crisis: challenges for third sector organisations in Scotland", *Public Administration*, 92(1):192-207.
- Osborne, S. and Brown, L. (2011) "Innovation, public policy and public services: the word that would be king?", *Public Administration*, 89(4):1335-1350.
- Osborne, S. and Strokosch, K. (2013) "The co-production of public services: integrating the services management and public administration perspectives", *British Journal of Management*, 24(S1): S31-S47.
- Osborne, S., Radnor, Z. and Nasi, G. (2013) "A services-dominant theory of public management", *American Journal of Public Administration*, 43(2).
- Osborne, S. Radnor, Z. and Strokosch, K. (2016) "Co-Production and the Co-Creation of Value in

- Public Services: A suitable case for treatment?”, *Public Management Review*, 18(5): 639-653.
- Osborne, S., Radnor, Z., Vidal I., and Kinder T. (2015) “The SERVICE framework. Towards sustainable public service organisations in the 21st century”, *British Journal of Management*, (26): 424-438.
- Radnor, Z. and Osborne, S. (2013) “Lean: a failed theory for public services reform?”, *Public Management Review* [special issue guest edited], 15(2).
- Radnor, Z., Osborne, S., Kinder, T. and Mutton, J. (2014) “Operationalising co-production in public services delivery: the contribution of service blueprinting”, *Public Management Review*, 16(3): 402-424.

译者前言

学术界对于新事物的倡导似乎已经成为一种潮流，纵观近几十年来公共行政领域的改革思潮，先后出现了新公共行政、新公共管理、新公共服务等思想，“反思、批判和重构”是这些思想形成与演化过程中的核心机理。新公共行政的提出源于 1968 年在美国锡拉丘兹大学明诺布鲁克会议中心召开的学术会议，与会学者力图对传统公共行政的权威主义和效率取向进行反思，倡导建立以公平为中心的民主行政；与新公共行政源于理论界不同，新公共管理一开始便以实践为导向，英国撒切尔夫人的民营化改革成为开先河者，竞争、放松管制、顾客至上、结果导向等是新公共管理的核心理念；与新公共行政和新公共管理以批判传统公共行政为前提不同，新公共服务的矛头则直接指向了新公共管理，针对戴维·奥斯本（David Osborne）和特德·盖布勒（Ted Gaebler）提出的企业家政府理论，登哈特夫妇（Robert B. Denhardt 和 Janet Vinzant Denhardt）提出将民主、公民权和公共利益的价值观重新肯定为公共行政的卓越价值观。长久以来，新公共行政和新公共管理能否成为范式一直是学术界争论的话题，本书作者斯蒂芬·奥斯本（Stephen P. Osborne）又增添了“新公共治理”一说，力图在范式之争中增添新的要素。

然而，“新”公共治理究竟新在何处？是否存在与之相对的老式的公共治理？其与 20 世纪 90 年代以来兴起的治理理论是何关系？纵览全书不难发现，奥斯本实际上并未提及老式的公共治理，没有刻意对新公共治理与治理进行区分，更没有从新旧公共治理对比的角度展开分析。之所以提出“新公共治理”，作者意在将新公共治理与传统公共行政和新公共管理进行对比，从而与公共行政领域过去的两种主流理论形成针锋相对之势。因此，表面上看，奥斯本似乎有追随学术时尚之嫌，实则意在通过对比突出新公共治理理论之“新”。奥斯本将比较对象确定为公共行政和新公共管理，将三者定位为公共政策实施和公共服务提供的三种体制（regimes），而没有将新公共行政和新公共服务纳入对比范围，一则可能与新公共行政和新公共服务理论发端于美国而不是英国有关，二则可能与 20 世纪 80 年代英国盛行的新公共管理实践和 90 年代后期英国政府逐渐引入的治理思想有关。总之，在奥斯本看来，在过去的一个世纪里，公共政策实施和公共服务提供经历了三种主流体制的演变，分别是公共行政、新公共管理和新公共治理。尽管奥斯本一再强调由于学术界共识的缺乏，他并不打算提出新公共治理是公共服务提供

的一个新范式这样一个观点,但是在结尾他也承认,公共治理确实是当代公共服务提供的一个重要范式。

在奥斯本看来,新公共治理理论之所以“新”主要体现在:从理论基础来看,公共行政建立在政治科学和公共政策理论之上,新公共管理建立在公共选择理论和管理理论之上,而新公共治理则以制度和网络理论为基础;从系统的观点来看,公共行政以封闭系统为特点,新公共管理以开放理性的系统(open rational system)为特点,而新公共治理则以开放自然的系统(open natural system)为特点,从这一角度来讲,相较于前两者,新公共治理更加关注组织间的关系,强调公共服务组织与环境的交互影响,尽管新公共管理也强调系统的开放,重视市场和社会资源的使用,但是相较于新公共治理,新公共管理依然聚焦于内部的效率,而不是外部关系的协调和平衡;从资源分配机制来说,公共行政以等级制为核心,分配机制,竞争机制、价格机制和契约关系的多样组合是新公共管理的核心机制,而新公共治理则更强调信任和关系契约;从价值基础来看,相较于公共行政和新公共管理,由于新公共治理下权威主体的多元化,多元价值共存成为新公共治理的常态。

正因为新公共治理之“新”,学界对于新公共治理的理论框架尚未达成共识,因此统一新公共治理未来的研究议程,改变碎片化的研究现状便成为迫在眉睫的问题。正是基于这样的现状,奥斯本集结了众多公共管理领域的国际知名学者,对新公共治理当前的理论观点和实践行动进行了反思,意图引领新公共治理未来的研究方向。在理论反思方面,本书不仅直指公共治理研究方面存在的概念模糊和语意混乱的现状,也对公共治理研究方面出现的新型理念,如元治理、治理力、全球治理等进行深入剖析。早在1996年,英国学者罗茨(R. A. W. Rhodes)就对治理存在的六种用法,即作为最小国家的治理、作为公司治理的治理、作为新公共管理的治理、作为“善治”的治理、作为社会-控制论系统的治理和作为自组织网络的治理,进行了分析。除了这些用法,罗茨后来还增加了作为国际互赖的治理和作为新政治经济的治理两个概念。甚至,有些学者还使用“官僚治理(bureaucratic governance)”一说,这与学界一般认为治理与权威主体多元化相联系,而官僚制与统治(government)紧密结合是有所出入的。实际上,由于治理和统治在英文中共享同一词根“govern”,在英美学术界二者混用的情况普遍存在,这无疑增添了新公共治理成为公认范式的阻力。因此,欧文·休斯(Owen Hughes)呼吁学界首先在治理的概念上形成共识,探究治理的本质含义。除概念统一问题外,劳伦斯·林恩(Laurence E. Lynn)则通过比较和论证分析表达了对新公共治理可持续发展的担忧。另外,本书第一部分也关注治理研究更深层次的理论观点,如从全球化视角分析治理的发展,从创新的角

度观察治理的实践，从治理力角度探究治理的深层内涵，从更高层次关注对治理的治理——元治理等。

为了进一步探究治理的本质特征，本书用大量的篇幅对新公共治理具体实践过程中涉及的众多关键领域进行分析。具体来说，在合作伙伴关系方面，不仅剖析伙伴关系在公共治理中的优势和劣势，也对关系资本、跨边界领导和第三部门在公共治理中的作用和运作机制进行分析；在合同关系治理方面，不仅对合同外包过程中存在的问题和问题成因进行分析，也对合同外包模式的选择进行论证；在组织间网络方面，不仅关注组织间网络治理的效果和影响，也对信任作为网络治理核心协调机制的作用和问题进行深入剖析；在政策网络治理方面，不仅对政策网络的关键概念进行理论分析，也对政策网络治理实践过程中的问题进行实证研究。全书集结来自英国、美国、意大利、荷兰、新加坡等国的众多案例，力图从实践角度对公共治理的问题、效果和运作机制进行深入探讨。

本书的最大贡献和精辟之处在于奥斯本提出的新公共治理的七个“新问题”，涉及新公共治理的基本问题，即新公共治理的基本分析单位是什么；结构问题，即何种组织架构是新公共治理的最佳选择；可持续问题，即如何确保公共服务体系的可持续性；价值问题，即新公共治理的核心价值观理念究竟是什么；关系技能问题，即关系绩效需要的关键技能是什么；责任问题，即新公共治理体制下责任的本质特征是什么；评估问题，即如何在开放自然的公共服务提供系统中评估可持续性、责任和关系绩效。这些问题不仅直接指明了新公共治理未来的研究方向，也间接道出了当前新公共治理研究的不足。未来对这些新问题的研究和共识的达成，直接关系到新公共治理统一理论框架的形成。为此，学者需要从过去狭隘、分散、混乱的研究中摆脱出来，在统一和共识中共同构建新公共治理的未来蓝图。

中国共产党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，第一次将“治理”写入了政府文件。这不仅是对西方治理理论的反思和借鉴，同时也是对中国治理现实的理性思考。与西方国家面临市场失灵和政府调控失效从而寻求第三条道路（即治理）的现实不同，中国是在市场体系尚不健全和政府监管不力的背景下提出治理现代化思想的。因此，许多学者认为，中国需要探讨中国特色的治理之路，而不是盲目吸收“去政府化”“去国家化”的治理理念。在中国公民社会发育不全、市场体系仍需完善、政府改革任重道远的现实背景下，“政府主导”的现代化治理体系的构建可能是当下中国的正确选择。然而，在西方治理理论尚未达成共识、理论观点层出不穷的背景下，中国对于治理现代化的探索能否快速形成共识，从而推动中国治理现代化发展，是值得我们思考的问题。自2013年11月“国家治理体系和治理能力现代化”提出以来，中国学界对治理现代化的研究