



深圳大学当代中国政治研究所·政治学—公共管理译丛

主编：张定淮

半公营机构

趋势、原因、结果

QUANGOS: TRENDS, CAUSES AND CONSEQUENCES

○ 〔荷兰〕桑德拉·凡·蒂尔/著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

广东省高校人文社科重点研究基地

深圳大学当代中国政治研究所·政治学－公共管理译丛

主编：张定淮

Quangos:

Trends, Causes and Consequences

半营机构

趋势、原因、结果

〔荷兰〕桑德拉·凡·蒂尔 著
汪 洋 何志平 张西勇 译

张定淮 校
白 锐



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

半公营机构：趋势、原因、结果/[荷]蒂尔著. 汪洋，何志平，张西勇译. —北京：社会科学文献出版社，2008. 8
(深圳大学当代中国政治研究所·政治学-公共管理译丛)
ISBN 978-7-5097-0263-5

I. 半… II. ①蒂…②汪…③何…④张… III. 公共管理-研究-西方国家 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 097072 号

Sandra Van Thiel

Quangos: Trends, Causes and Consequences

Copyright © 2001 by Ashgate Publishing Company

本书根据 Ashgate 出版社 2001 版译出

政治学—公共管理译丛

总 序

深圳大学当代中国政治研究所是广东省高校人文社科重点研究基地，自创建以来，其研究人员就一直秉承“吸收一切人类文明成果”的精神，积极开展对国外政治学、公共管理最新成果的引进工作，过去几年先后翻译出版的主要作品有：

詹姆斯·M. 布坎南和罗杰·D. 康格尔顿合著《原则政治，而非利益政治——通向非歧视性民主》（社会科学文献出版社，2004）；

埃立克·莱恩著《公共部门：概念、途径与模型》（经济科学出版社，2004）；

戴维·奥斯本等著《政府改革手册》（中国人民大学出版社，2004）；

杰弗里·庞顿和彼得·吉尔合著《政治学导论》（社会科学文献出版社，2003）；

2 半公营机构

威廉·格雷德著《资本主义全球化的疯狂逻辑》（社会科学文献出版社，2003）；

帕特理夏·基利等著《公共部门标杆管理——突破政府绩效的瓶颈》（中国人民大学出版社，2002）；

戴维·奥斯本等著《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》（中国人民大学出版社，2002）；

威廉·韦斯特著《控制官僚——制度制约的理论与实践》（重庆出版社，2001）。

上述政治学、公共管理译著出版后，我们收到了许多反馈的信息：它们被国内发表的论文频频引用；对这些作品发表的评论也见诸于网络；有些著名高校还将其中的大部分列为博士生、硕士研究生的必读书目。显然，它们受到国内学界的重视，这使我们从事这一工作的学者备受鼓舞，因为工作的价值得到了肯定，同时，也使我们坚定了继续从事这一工作的信心和决心。

现代意义上的政治学在中国的发展起步相对较晚，直至改革开放政策的实施，这门学科才有了长足的进步，但相对于其他社会科学学科而言，尚存较大差距。公共管理学科的发展则不同。它是自20世纪70年代末西方国家政府普遍实行政府改革后逐渐形成的，由于其强调的更多是技术层面的内容，且与政府公共权力相联系，所以国内许多高校纷纷将行政管理置于公共管理一级学科门下。这种做法正确与否姑且不论，但公共管理与政府权力

具有相关性，且体现了最新的国际潮流却是一个不争的事实。上述状况反映出以下几个方面的问题。

其一，政治学这门学科由于政治上的极度敏感性而曾遭受过其他学科所没有经历过的曲折发展历程，因此需要我们做出更大的努力，付出更多的时间、精力和耐心来推进。

其二，国外社会科学的迅速发展使政治学研究理论、方法和视角出现诸多变化。公共管理的发展则为我们带来许多耳目一新的理念和方法。这就需要国内政治学、公共管理学界有能力的学者们发挥自己的长处，积极推介国外政治学和公共管理研究的最新发展及其成果。

其三，政治学在西方虽是一门古老的学科，但也在不断地与时俱进，因此，形成了一个复杂的学科体系，其中的许多优秀成果对我们实现社会主义政治文明大有裨益。现代公共管理的发展则会对传统政府管理的理念、方法和手段构成挑战，它为我们变革管理观念和提高政府运作水平提供了许多新鲜的信息。引进西方政治学和公共管理学的最新成果已被证明是一件极为有意义的工作。

其四，过去的二十余年是我国政治、经济和社会迅速发展的时期，许多方面都在与国际主流社会和世界先进水准接轨。在这个过程中，我国的翻译界引进消化了先进的科学技术和文化。这使笔者不禁联想到一个世纪前梁启超先生告诫学人的一段话：“当今之中国欲自强，第一策，当以译书为第一事。”译书之事

无疑是推动国内学科发展的重要举措。

为此，深圳大学当代政治研究所的学者们决心继续从事这一重要工作，“政治学—公共管理译丛”陆续出版将是我们为政治学和公共管理的发展做出的一点微薄贡献。为做好这一工作，我们也热诚欢迎国内对此工作有兴趣的同仁积极为我们推荐国外最新的相关成果，并参加翻译工作。鉴于这一工作具有相当的难度，诚望国内同仁赐教。让我们共同努力，为国内政治学和行政学的发展做出自己力所能及的奉献。

张定淮

2006年5月22日于深圳大学

当代中国政治研究所

目 录

方框目录.....	1
图例目录.....	1
表格目录.....	1
第一章 序言.....	1
第二章 趋势	29
第三章 理论	63
第四章 原因.....	121
第五章 结果.....	169
第六章 结论.....	267
参考文献.....	307

方框目录

方框 1.1	民主体制下作为一连串委托人和代理人的 政治过程	5
方框 1.2	政治家建立半公营机构动机的例子， 它被称为“使政策的执行更贴近 公民”	16
方框 1.3	政治家建立半公营机构动机的例子， 它被称为“社会集团自我管制的 需要”	17
方框 1.4	政治家建立半公营机构动机的例子， 它被称为“政策和行政的分离”	18
方框 1.5	政治家建立半公营机构动机的例子， 它被称为“采用市场类型的机制”	19
方框 5.1	信息管理集团使用的绩效，指标 基于信息管理集团的年度报告和 内部报告，1990 ~ 1998。	216

图 例 目 录

图 2.1	荷兰半公营机构的建立, 1900 ~ 1993	32
图 2.2	荷兰半公营机构, 1900 ~ 1980	33
图 2.3	荷兰的官僚化和半公营化, 1900 ~ 1980	35
图 2.4	荷兰全国范围内半公营机构的任务, 1993	39
图 2.5	荷兰政策部门的半公营机构数量, 1993	44
图 2.6	荷兰八个政策部门建立半公营机构的速度, 1950 ~ 1993	45
图 2.7	荷兰半公营机构在不同政策部门执行的 任务, 1993	47
图 2.8	赋予荷兰半公营机构的责任要求, 1900 ~ 1993	55
图 2.9	以责任和政策部门区分的荷兰半公营 机构	56

2 半公营机构

图 4.1 荷兰每年建立半公营机构的决定的数量和 已经建立的半公营机构的数量, 1950 ~ 1993	138
图 5.1 信息管理集团的组织结构图	194
图 5.2 信息管理集团的产出、运作成本和 商业活动的绩效, 1990 ~ 1997	206
图 5.3 根据年度报告获得的质量指标, 1990 ~ 1997	210
图 5.4 地区培训中心的组织结构图	225

表格目录

表 1.1	为执行政策政府使用的不同类型的组织， 包括四种类型的半公营机构	11
表 1.2	荷兰政治家建立半公营机构的动机（总数 = 545） ...	14
表 2.1	英国半公营机构的数量（1994 和 1995 年）	37
表 2.2	1993 年荷兰国家一级的半公营机构 （公共机构）随机例子	38
表 2.3	英国半公营机构的支出，1978 ~ 1995 单位：百万英镑	43
表 2.4	被赋予责任要求的荷兰半公营机构的百分比， 1993（总数 = 545）	51
表 2.5	英国非部门性公共组织执行代理人的责任要求， 1994 ~ 1996	56
表 2.6	对半公营机构年度报告的评估，荷兰 1994 ~ 1997	59
表 3.1	预期会影响政治家选择半公营机构作为执行代理人的 因素	118

2 半公营机构

表 3.2	预期会影响半公营机构执行政策的效率和效能以及 绩效悖论产生的因素	119
表 4.1	条件的可操作性对于政治家选择半公营机构 作为执行代理人的预期影响	135
表 4.2	分析中变量的描述性统计数字, 对荷兰建立 半公营机构的决定数量进行解释, 1950 ~ 1993 (总数 = 44)	139
表 4.3	每年做出建立半公营机构决定的数量的 普阿松回归分析结果, 荷兰, 1950 ~ 1993 (总数 = 43, 1 年的滞后期)	140
表 4.4	每年建立半公营机构决定数量的普阿松 回归分析的结果, 荷兰, 1950 ~ 1993 (总数 = 40, 4 年的滞后期)	142
表 4.5	运用否定二项回归分析对每年建立的半公营 机构的数量进行分析的结果, 荷兰, 1950 ~ 1993 (总数 = 43, 1 年的滞后期)	150
表 4.6	运用否定二项回归分析对每年建立的半公营机构的 数量进行分析的结果, 荷兰, 1950 ~ 1993 (总数 = 40, 4 年的滞后期)	152
表 4.7	对半公营机构的责任进行逻辑 斯蒂回归分析的结果, 荷兰, 1950 ~ 1993 (总数 = 12)	156

表 4.8	对做出建立半公营机构的决定的数量和 对半公营机构数量进行分析的结果	158
表 5.1	假设、运作和案例研究使用的方法	183
表 5.2A	信息管理集团的成本、收入、人事和邮件， 1990 ~ 1997，所有成本和收入以百万荷兰盾 为单位，1990 年的指数	201
表 5.2B	信息管理机构的运作成本，1990 ~ 1997， 所有数量以百万荷兰盾为单位， 1990 年的指数	202
表 5.3	与国家所有地区培训中心的平均数相比， 1996 年和 1997 年该地区培训中心的成本、 收入、投入和产出	233
表 5.4	在执行政策的效率和效能的假设和绩效悖论的 出现方面的案例研究结果总结	246
表 5.5	政策执行的效率和效能对假设支持的程度； 案例研究结果	265
表 5.6	绩效悖论的出现对假设支持的程度； 案例研究结果	266

第一章

序 言

在许多西方国家，由政府核心机构来执行政策的情况发生了变化，目前政府更倾向于采取其他形式来执行政策，如合同外包、民营化或创建半自治的非政府性组织。本书着重研究这种被称作“半公营机构”^①的激增问题（Barker, 1982）。勒格朗和巴特赖特（LeGrand and Bartlett, 1993: 7）预测，1990年以来，公共物品和服务的提供将会不同于过去的数十年。在“旧”体制下，政府通过官僚机构拥有、资助和提供公共服务；在“新”体制下，尽管仍然需要政府支付这些服务，但它不再提供这些服务，而是由半公营机构来承担这些任务，并且远离政府运作。我们将拥有半公营政治而不是官僚政治，这个过程被称

① [Quango] 这个词是 quasi-autonomous non-governmental organization 的首字母缩拼词。严格的译法应该是“准自治的非政府组织”。为方便起见，将其译为半公营机构。——译者注

2 半公营机构

为半公营化^①，类似于官僚化（Hood，1984）。

半公营化（quangocratization）可以被视为是西方世界国家发展的最新阶段之一。在现代社会中，政府的特征是：复杂的组织网络代替中央集权和等级制架构，政府和它们一起制定、执行和评估政策。

本章对半公营化进行介绍。首先对这种现象的兴起进行理论上的透视，然后将探讨半公营机构的定义。接下来将分析政治家偏好半公营机构的假设，也介绍一些有关半公营机构的理论和以前研究的一些发现。在这一章的结论部分，将介绍研究的中心问题和这本书的轮廓。

国家发展和半公营化

根据诺斯（North，1981：20 - 32）的观点，如果不关注财产权的分配（即配给），对国家发展的分析是没有意义的（见Harden的论述，1997）。财产权可以被广义地定义为行为者采用被认为恰当的任何方式使用财富和资源的权利（Eggertson，

① 为了描述所有类型自治组织的建立，一些学者使用了“自治化”（autonomization）这个术语。尽管这个术语意味着更多的自主权，但也并不总是如此。凯科特（Kickert）等发现，在一些情况下，自治化确实导致了较少的自治权，其原因是当一个组织远离政府运作后，对它们的限制和向它们施加的管制日益增多，这被称为“自治化的神话”（myth of autonomization）（Kickert *et al.*，1998：161）。

1990: 33 - 40)。自由行动、赚取收入、拥有房屋和土地、在街上免受暴力袭击、接受教育和言论自由等，都可以被认为是当代西方社会个人拥有的权利。

然而，行使这些权利并不总是那么容易。例如，安全权的行使，意味着必须有军队和警察。由个人提供这种服务，即便不是绝对不可能，起码也是相当困难的。再者，对某一个人而言可能是有利的事情对另一个人来说却可能是有害的。所以，对所有的个体而言，权利同时得以实现往往是困难的。公共物品 (collective goods)^①，如国家安全，由市场来提供是不理想的，这是由这些物品的两个特性所决定 (Mueller, 1989: 11)。首先是供给的共有性 (jointness of supply)，这意味着生产成本或多或少是固定不变的，增加一个顾客并不会导致额外的生产成本。第二是非排他性 (non-exclusiveness)，即不可能排斥个体对公共物品的消费。

阐述公共物品所有权的著名例子是国家防务 (见 Stiglitz, 1988: 75)，保卫一个有 100 万人口的国家所需要的支出与保卫一个有 100 万零 1 个人的国家所需要的支出是相同的 (供给共有性)。当国家防卫成功时，所有的个体都从中受益 (非排他性)。这个例子也表明了为什么个体不愿意投资公共物品的道理。如果

① collective goods 在《新帕尔格雷夫经济学词典》中译为公共财货，但从这个专业词汇所包含的内容讲，其与公共物品的内容是一样的。《新帕尔格雷夫经济学词典》在 collective goods 词条中也标注了“参见公共物品”。出于通行的译法考虑，本书将 collective goods 全部译为“公共物品”。——译者注