

公共管理经典与前沿译丛
整体政府与跨部门协同系列

周志忍/主编

Governing by
Network

网络化治理

公共部门的新形态

[美] 斯蒂芬·戈德史密斯 (Stephen Goldsmith) / 著
威廉·D.埃格斯 (William D. Eggers)

孙迎春 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

D035-39/2

2008

Governing by
Network

网络化治理

公共部门的新形态

[美] 斯蒂芬·戈德史密斯 (Stephen Goldsmith) / 著
威廉·D.埃格斯 (William D. Eggers)

孙迎春 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记 图字:01-2006-4013 号

图书在版编目(CIP)数据

网络化治理:公共部门的新形态/(美)戈德史密斯等著;孙迎春译. —北京:北京大学出版社,2008.6

(公共管理经典与前沿译丛·整体政府与跨部门协同系列)

ISBN 978-7-301-13859-5

I. 网… II. ①戈… ②孙… III. 政府-网络化治理-公共管理
IV. D035-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 068876 号

Governing by Network: The New Shape of the Public Sector, by Stephen Goldsmith and William D. Eggers, Licensed by The Brookings Institution Press, Washington, DC, U. S. A
Copyright © 2004, The Brookings Institution
All Rights Reserved

书 名: 网络化治理:公共部门的新形态

著作责任者:〔美〕斯蒂芬·戈德史密斯〔美〕威廉·D.埃格斯 著 孙迎春 译

丛书策划:倪宇洁

责任编辑:倪宇洁

封面设计:春天书装

标准书号:ISBN 978-7-301-13859-5/C·0492

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962 编辑部 62753121

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 11 印张 197 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 23.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

序

从许多方面看,公共管理是十几年来我国发展最为迅猛的一个学科。系统追踪国外研究成果并在批判的基础上消化和吸收,无疑是学科积累知识和创新发展的重要途径。进入新世纪以来,我国对西方公共管理著作的翻译出版结束了以前的零星分散状态,呈现出系统化和细分化同时并进的势头,这对学科发展和政府管理现代化产生了积极的影响。基于这一观察并出于推进学科发展的责任,北京大学出版社推出了《公共管理经典与前沿译丛》。

外文图书引进出版虽然不是一个垄断性市场,但新进入者会面临别样的风险和尴尬。这有点像一个开放的采摘果园,先入者有的图便利摘取低枝上的果实,有的则把靓丽之果尽入囊中,也有的以口味、特色为择取标准,几轮采摘之后,选择余地就相当有限了。面对这一现实,《公共管理经典与前沿译丛》只能在“经典”和“前沿”两个方面做文章。“经典”的范围限于传统研究领域,选择那些在国外学界有广泛影响且国内尚未翻译的著作。丛书编委会成员都是在国外相关专业获得或正在攻读博士学位的中国学生,希望这有助于保证所选著作的质量和影响。至于“前沿”则着眼于新领域、新理论和新的实践。整体政府和跨部门协同无疑属于前沿领域,于是被选为译丛的首发系列。

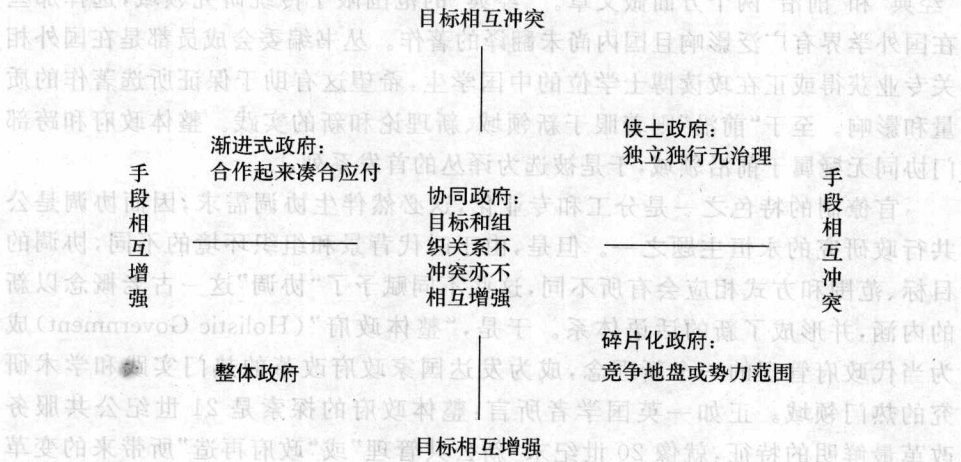
官僚制的特色之一是分工和专业化,这必然伴生协调需求,因而协调是公共行政研究的永恒主题之一。但是,由于时代背景和组织环境的不同,协调的目标、范围和方式相应会有所不同,这些不同赋予了“协调”这一古老概念以新的内涵,并形成了新的话语体系。于是,“整体政府”(Holistic Government)成为当代政府管理的一个新理念,成为发达国家政府改革的热门实践和学术研究的热门领域。正如一英国学者所言:整体政府的探索是21世纪公共服务改革最鲜明的特征,就像20世纪末“新公共管理”或“政府再造”所带来的变革一样。

整体政府的理念和机制对我国政府管理现代化具有重要的现实意义。胡锦涛总书记在十七大报告中提出:要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”。这句话涉及两个问题,即“大部制”和“部门间的协调配合机制”。国人对大部制的关注超乎寻常,但对部门间的协

调配合机制缺乏足够的重视。其实,部门再大也得有个边界,超越这一边界,职责交叉就是必然的,矛盾和扯皮也不可避免,大部门之间也不例外。美国和英国政府被视为大部制的典范,构建整体政府这一努力本身就说明,期望靠大部制解决交叉扯皮,其作用是有限的。因此,对我国来说,跨部门协同至少同大部制改革一样重要,甚至更为重要。

整体政府是一个大概念,相关词汇包括“网络化治理”(Government by Network)、“协同政府”(Joined-up Government)、“水平化管理”(Horizontal Management)、“跨部门协作”(Cross-agency Collaboration)等等。其共同点是强调制度化、经常化和有效的“跨界”合作以增进公共价值,但每个词的含义和着眼点又有所区别。因此,有必要对这一概念丛林做简单的梳理。

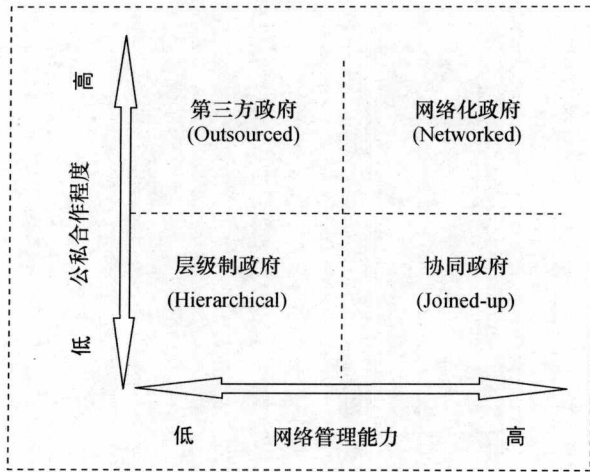
合作的“跨界性”是整体政府的核心特征之一,而跨界又有多种表现形式:同级政府部门之间、上下级政府之间、不同政策领域之间、公共部门和私人部门之间。关于不同形式的跨界和政府管理形态之间的关系,英国学者 Perri 6 等人提出了一个辨析框架,它由“目的”和“手段”两个维度构成,每个维度又分为“相互冲突”、“相互一致”、“相互增强”三个层次。不同维度和层次的组合构成下图,对应的是五种政府管理形态:



在他们看来,整体政府理念并不是否定分工和专业化,它所针对并试图取代的是“碎片化政府”,即政府部门之间目标一致,但在实现目标的手段方面缺乏共识,从而导致相互之间竞争地盘和势力范围。至于“整体政府”和“协同政府”之间的区别,核心在于目标和手段的兼容程度,协同政府意味着不同公共部门在目标和

手段上不存在冲突,整体政府则更高一个层次,要求目标和手段之间的相互增强 (mutually reinforcing)。

美国学者斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·D.埃格斯关注公共部门和私人部门之间的合作关系。关于网络化治理与协同政府之间的区别,他们也提出了自己的辨析框架,它包括“公私合作程度”和“网络管理能力”两个维度,每个维度又分为“高”、“低”两个层次。不同维度和层次的组合构成下图,应的是四种政府管理 态:



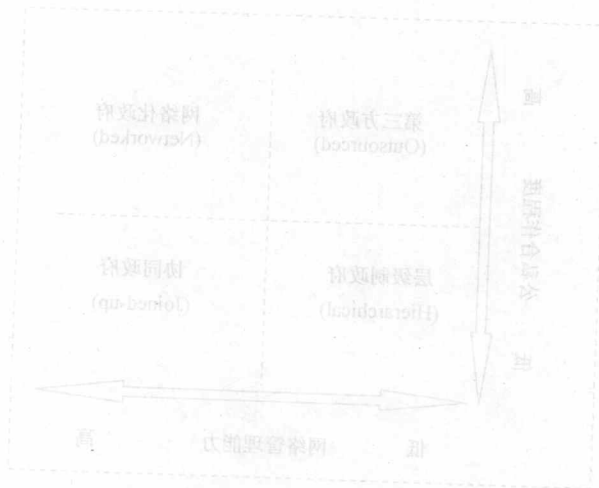
“层级制政府”属于传统的官僚制政府形态,“鸽笼化”管理色彩比较浓厚,主要靠层级制权威进行协调,因而效果不佳。“第三方政府”意味着公私合作程度高,但政府对公私合作网络的管理能力低下。“协同政府”的网络管理能力强,因而能实现有效的跨界合作,但这种合作仅限于政府不同部门之间。“网络化治理”既包含高程度的公私合作,又意味着政府对公私合作网络的管理能力强。在他们看来,网络化治理之第三方政府高水平的公私合作特性与协同政府充沛的网络管理能力相结合,然后利用技术将网络连接到一起,并在服务运行方案中给予公民更多的选择权。因此,“网络化治理”是跨界合作的最高境界。

可以看出,虽然都强调跨界协作,但研究者在相关概念使用、分类标准等方面尚未形成共识,如果进入到研究内容和侧重点、合作的过程和机制、跨界合作的利弊得失等,其观点更是五花八门。这也许是前沿研究领域的必然特色,也是代表性成果值得译介的重要理由。

前沿领域同样给我们的选择带来困难,以致在《网络化治理》即将付梓之际,

我们依然无法对本系列包含的主要著作提供一个清单,只能“边施工、边设计、边修改”。给读者带来的不便我们谨致歉意。

周志忍 2008年5月于北京



... (The text in this section is extremely faint and largely illegible due to the image quality. It appears to be a continuation of the author's preface or a related commentary on the book's content.)

前言

美国政府目前的运行工作正面临着一个令人深思的问题：政府许多的书面规定都无法与它大量的实际工作方式相匹配。让我们仔细考虑一下2003年2月哥伦比亚号宇宙飞船悲剧性的解体过程。当飞船重新进入美国西南上空的大气层时，地面控制想要提升船体的数次努力都未能奏效。惊恐万状的观测者们眼睁睁地看着船体被撕成了成千上万块的碎片。事发不久，全球的电视观众也可以通过电视屏幕一遍又一遍地观看飞船及其船员的悲惨结局。

当调查人员试图拼接碎片并查找线索时发现，在宇宙飞船发射过程中，一块绝缘泡沫脱落后撞到了哥伦比亚号机翼的边缘。美国国家航空航天局的相机虽然监测到了这次撞击，但工程师们却推断这种撞击不太可能对船体造成严重的破坏。事实上，他们错了。这块很小很轻的泡沫塑料在宇宙飞船的机翼上撞出了一个孔。当船体下降的时候，热气从小孔中鱼贯而入，从而导致船体裂成了碎片。

那么，美国国家航空航天局的官员们为什么就无法监测出问题，然后警告船员并试着采取某种紧急的抢修措施呢？调查人员总结出了两个原因。首先，美国国家航空航天局没有这种机上抢修的能力。其次，也是最令人懊恼的原因，国家航空航天局自身根本就没有评估这类情境的能力。作为20世纪90年代政府机构“更快、更好、更廉价”战略的一部分，国家航空航天局所有关乎宇宙飞船的设计、建造、发射、维修和船体着陆等工作都已经转给了一个大型的供应商——美国联合太空联盟(United Space Alliance)。该联盟是一个由从波音公司到洛克希德-马丁公司组成的巨大的混合型供应商，长期负责国家航空航天局的载人航天工作。联合太空联盟及其庞大的供应商网络几乎从事着有关飞船的所有工作，花费着90%的飞船预算。而美国国家航空航天局所能了解的却仅仅是联合太空联盟所提供的共享信息。因此，它根本就不具备独立判断的能力，也不可能知道压根儿就没想过要问的东西。所以，当公司的工程师们下结论说一小片泡沫塑料的撞击不会对船体构成威胁时，国家航空航天局基本上就没有什么选择的余地，只能接受这种判断，因为他们没有足以独立做出判断的专家组。所以说，美国国家航空航天局不仅依靠供应商们生产和经营飞船，还不得不依靠他们在

系统安全方面做出决定性判断。

应该说,这一事故在任何情况下都足够惨烈。但对于1986年挑战者号爆炸原因的可怕重复,更增添了整个事件的悲剧色彩。虽然挑战者号爆炸是由于固体燃料火箭推进器中的一个橡皮垫脱落而导致的,但更深一层的原因还是因为国家航空航天局没有能力了解供应商所掌握的东西。美国国家航空航天局曾经发誓要解决其承包管理和组织文化中存在的问题,但2003年的惨剧说明他们在这方面的努力还远远不够。一名哥伦比亚号宇航员的遗孀曾经悲痛地总结道:“我认为我们的确应该认真地回顾一下尚未从挑战者号事件中所汲取的教训,并保证这次能够予以彻底地总结和学习。”^①

一个无法回避的结论是:如果美国航空航天局内部不进行一场深刻的变革,诸如此类的事故很可能还会发生。但我们也不应该就此下结论说,美国航空航天局是一个悲剧性的不完善的政府机构,只会不断地制造灾难。我们应该承认斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·D.埃格斯在本书中所重点强调的观点,即政府虽然已经开始更深更广地依赖于庞大而复杂的非政府机构的集合体,但它还没有找出能够妥善管理这些机构的方式方法。实际上,对于政府来说,依靠个体供应商、州政府和地方政府的授权人以及电子合伙人所组成的网络会带来非常大的好处,因为他们可以让政府工作变得更加灵活,也能够定制一些服务运行系统,更好地满足具有选择性倾向的公民的需求。况且,就算我们想减少政府对这些系统持续增长的依赖性,也会因为他们在政府政治和行政领域介入得过深而根本无法回头。

然而,即使政府越来越依赖网络化的伙伴关系,也一定还没有找到最能够发挥他们作用的方法,也就是说,既能让他们的行政管理有效、又能让他们对政治负责的方式方法。而这本生动、迷人而又重要的书籍却为我们揭示出了一个核心理念,那就是,我们必须直面所创系统的现实,并学着去很好地管理他们。《网络化治理》一书对如何应对网络化治理的紧急情况进行了丰富翔实的描述和经验介绍,这对于那些已经无法用先进理论解释现实问题的政府来说,是一本无价的指南。

戈德史密斯和埃格斯提起讨论的最深刻的见地是,必须按照传统的自上而下的层级结构建立纵向的权力线,并根据新兴的各种网络建立起横向的行动线。传统的公共行政起源于具有基本层级模块的组织,并将组织视为一个高级官员

^① “Concerns Raised That Changes in NASA Won’t Last,” CNN.com, August, 26, 2003 (www.cnn.com/2003/TECH/space/08/26/sprj.colu.shuttle.report/).

领导下属完成组织使命的系统。更近些时候,官僚制的正式形态开始尝试着了解行政人员的激励机制,并运用这一研究分析构建出一种富有生机的自上而下的官僚行为模式。然而,当完成组织使命的工作需要仰仗组织外部环境的时候,当大部分工作必须通过协调各级组织(公共组织和私人组织)之间的复杂链条来完成的时候,或当大部分政府雇员的大部分工作不直接与完成组织使命的人员相关联的时候,会产生什么问题呢?在政府行动的极为庞大和不断生长的部分中,这些恰好都是塑造结果的典型问题。

戈德史密斯和埃格斯并不讳言对这一发展趋势的赞誉。他们想通过一种非同寻常的深刻而谨慎的方式揭示这一运动的各个方面。他们绘制出脱离传统政府及其运行理论的新模式,并认真地探寻其隐含的意义。在实践脱离理论的情况下(这是常有的事情),他们构筑起一个帮助政府增强绩效及其责任性的基础。

鉴于此,这本书可以说是 21 世纪有关治理理论的巨著。这个国家在太空飞行方面丰富的实践经验揭示出,政府要想运转良好,就需要各种合作伙伴。正如挑战者号事件所表明的那样,网络化政府是一股含有深刻寓意的巨大力量。而 17 年后的哥伦比亚号事件又说明,如果我们不能汲取教训,提高能力,更有效地管理政府网络,就很可能重复这场因无效治理而产生的悲剧,也无法从《网络化治理》这本书中获得其能够并应该产生的可观效益。

美国宾西法尼亚大学

唐纳德·F. 凯特尔

| 作 | 者 | 简 | 介 |

斯蒂芬·戈德史密斯，1992—1999年任印第安纳波利斯市市长，现任美国哈佛大学约翰·肯尼迪政府学院阿什（Ash）民主治理和创新研究所教授。他还兼任曼哈顿公共政策研究所的主席。著有《21世纪的城市》一书。

威廉·D.埃格斯，美国德洛伊特研究所（Deloitte Research）公共部门研究室主任，曼哈顿公共政策研究所资深研究员，与人合著《草根革命：使我们的政府更小、更好、更贴近公民》一书。

| 主 | 编 | 简 | 介 |

周志忍，1954年生于山西省万荣县。1993年获英国利兹大学公共行政学博士学位，现任北京大学政府管理学院教授、政府绩效评估中心主任，兼任教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员等。主要研究领域：行政学理论与方法、政府改革与创新、公共部门绩效管理等。主编著作《当代国外行政改革比较研究》、《自律与他律——第三部门监督机制研究》、《现代培训评估》等。在中外学术期刊上发表论文70多篇，其中4篇被《新华文摘》转载。

| 内 | 容 | 简 | 介 |

本书是对公共管理新形态在理论和实践上的探索性研究。网络化治理的要义是：除按照传统的自上而下层级结构建立纵向的权力线以外，政府治理还必须依靠各种合作伙伴建立起横向的行动线。这是新历史时期政府提高绩效和增强责任性的基础。

目 录

(17)	.....	网络治理 章四第
(23)	.....	.....
(27)	.....	.....
(28)	.....	.....
(32)	.....	.....
(37)	.....	.....
(38)	.....	.....
第一部分 网络化治理的兴起		
第一章 政府管理的新形态 (3)		
(8)	新的挑战,新的治理模式	(6)
(8)	网络化治理的兴起	(8)
(8)	联结、协同、自上而下	(17)
(9)	管理挑战	(19)
(10)	本章小结	(21)
(10)	.....	.....
第二章 网络模式的优势 (23)		
(10)	专门化	(26)
(10)	创新性	(27)
(10)	速度和灵活性	(28)
(11)	扩大的影响力	(31)
(11)	本章小结	(34)
(11)	.....	.....
第三章 网络模式的挑战 (36)		
(11)	目标一致	(37)
(11)	变形的监督管理	(39)
(11)	沟通灾难	(40)
(11)	分割式协调	(41)
(11)	数据不足和劣质标杆	(43)
(11)	能力不足	(44)
(11)	关系的稳定性	(45)
(11)	改进成败的可能性	(46)
(11)	本章小结	(47)

第二部分 网络化治理

第四章 设计网络	(51)
使命与战略：回答“为什么”的问题	(52)
启动战略	(55)
选择正确的合作伙伴	(58)
确定正确的网络类型	(62)
谁应该负责集成网络？什么组织应该被集成进网络？	(67)
本章小结	(80)
第五章 连接的纽带	(82)
建立沟通渠道	(82)
协调各种活动	(85)
建立关系	(93)
处理文化差异	(100)
本章小结	(103)
第六章 网络与责任困境	(105)
设定目标	(108)
调整价值观念，建立信任关系	(110)
建立激励机制	(112)
共担风险	(119)
测量与监控绩效	(124)
管理变更	(126)
关系管理的组合方案	(129)
本章小结	(133)
第七章 网络化治理的能力建设	(135)
政府首席执行官的职能变化	(137)
首席关系官员	(140)
网络经理	(141)
采购官	(143)
新的治理型公共雇员	(144)

从一个方面到另一个方面·····	(147)
这类问题的根由是什么?·····	(151)
本章小结·····	(152)
第八章 未来之路 ·····	(154)
更少重视项目,更多重视公共价值·····	(155)
不要在难懂的条文中迷失方向·····	(156)
金钱是组成网络的一种工具,但不是唯一的工具·····	(157)
完美是良好的敌人·····	(157)
开发一系列新的核心能力·····	(158)
在减员的同时增员·····	(159)
结论·····	(161)
致谢 ·····	(162)



第一部分

网络化治理的兴起

