

兰旭凌 沈霞◎著

政社合作危境 规避管理研究

ZHENGSHI HEZUO WEIJING GUIBI GUANLI YANJIU



四川大学出版社

兰旭凌 沈霞◎著

政社合作危境 规避管理研究

ZHENG SHE HEZUO WEI JING GUI BI GUAN LI YAN JIU



四川大学出版社

责任编辑:敬铃凌
责任校对:余 芳
封面设计:严春艳
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

政社合作危境规避管理研究 / 兰旭凌, 沈霞著.
—成都: 四川大学出版社, 2017. 11
ISBN 978-7-5690-1313-9

I. ①政… II. ①兰… ②沈… III. ①国家行政机关—社会服务—风险管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 280685 号

书名 政社合作危境规避管理研究

著 者	兰旭凌 沈 霞
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-1313-9
印 刷	四川盛图彩色印刷有限公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	11.75
字 数	296 千字
版 次	2017 年 11 月第 1 版
印 次	2017 年 11 月第 1 次印刷
定 价	39.80 元



版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scupress.net>



目录

Contents

第一章 政社合作危境规避管理概述

一、什么是政社合作	3
二、危境与危境规避管理	13
三、研究政社合作危境规避管理的意义	21
四、本书主要内容构成	26

第二章 政社合作危境规避管理现状

第一节 发达国家政社合作危境规避管理状况	31
一、发达国家政社合作状况	32
二、发达国家政社合作危境规避管理	40
第二节 中国政社合作危境规避管理	44
一、我国政社合作的实践探索	45
二、政社合作的危境规避管理	50
三、政社合作危境规避管理存在的问题	56

第三章 政社合作危境规避管理的理论基础

第一节 政社合作的理论依据	61
一、新公共管理理论	61

二、新公共服务理论	73
三、合作治理理论	82
第二节 政社合作风险规避管理理论基础	90
一、公共选择理论	90
二、委托—代理理论	98
三、风险治理理论	106
第三节 相关理论对深化政社合作危境规避管理的启示	119
一、完善法律与制度,降低政社合作中的经济危境	119
二、理性对待合作绩效评估,防止社会不公平危境发生	120
三、充分发挥公民在政社合作危境规避管理中的主体价值	120
四、将公共利益实现作为政社合作危境规避管理的核心标准	122
五、强调并理性对待政社合作危境规避管理中的责任性	123
六、加强危境防控,重点关注“经济人”理性下的自利行为危境	124
七、加强信息公开,减少政社合作中的委托—代理危境	126
八、构建完整框架,系统推进危境规避	127

第四章 政府公共性与公共危境

第一节 政府公共性内涵	131
一、什么是公共性	131
二、政府的公共性特征	133
三、政社合作中的公共性表征	140
第二节 政府公共性缺失带来的政社合作危境	143
一、什么是公共性缺失	144
二、公共性缺失下的政府行为偏差	145
三、公共性缺失带来的政社合作危境及其表现	148

第五章 政社合作的危境形成

第一节 政社合作危境形成的源点·····	156
一、政社合作的构成·····	156
二、政社合作主要环节中的危境源分析·····	158
第二节 政社合作危境形成的阶段·····	166
一、政社合作危境形成的节点·····	166
二、政社合作各环节的危境因素·····	167
第三节 政社合作危境的形成·····	175
一、政社合作危境形成的源头·····	176
二、政社合作危境形成的外部驱动力·····	178
三、政社合作危境的内部推动力·····	180

第六章 政社合作的危境识别

第一节 危境识别概述·····	184
一、何为危境识别·····	184
二、危境识别的程序·····	185
三、影响危境识别的因素·····	185
第二节 危境识别的基本方法·····	189
一、专家调查法·····	189
二、危境树分析法·····	191
三、危境与可操作性研究·····	191
四、情景分析法·····	192
五、流程图法·····	192
第三节 政社合作的危境识别·····	192
一、政社合作危境识别中的关键危境指标法及其运用·····	193

二、政社合作危境识别的主要层面	194
三、政社合作危境识别的基本流程	195
四、政社合作中的关键危境因素识别	197

第七章 政社合作的危境评估

第一节 危境评估概述	205
一、危境评估的概念	205
二、危境评估中的危境链	206
三、危境等级评定	207
四、危境评估的程序	209
五、危境评估的方法	209
第二节 政社合作危境评估框架	213
一、政社合作危境评估要以合同、责任、义务与协议作为切入点	214
二、政社合作危境评估要关注不同危境因素及其来源	217
第三节 政社合作危境评估指标体系的构建	218
一、政社合作危境评估指标设计的原则	218
二、政社合作危境评估指标选取的标准	222
三、政社合作危境评估指标的选择依据	224
四、政社合作危境评估指标筛选结果	226
第四节 政社合作危境等级与重要程度的评估	229
一、政社合作危境评估层次分解与判断矩阵建立	230
二、政社合作危境评估的模型构建与结果计算	234
第六节 政社合作危境评估的实证运用	240
一、实证数据来源与背景	240
二、四川省政府与社会组织合作供给公共服务的危境识别分析	244
三、四川省政府与社会组织合作供给公共服务的危境评价分析	254

第八章 政社合作的危境规避决策

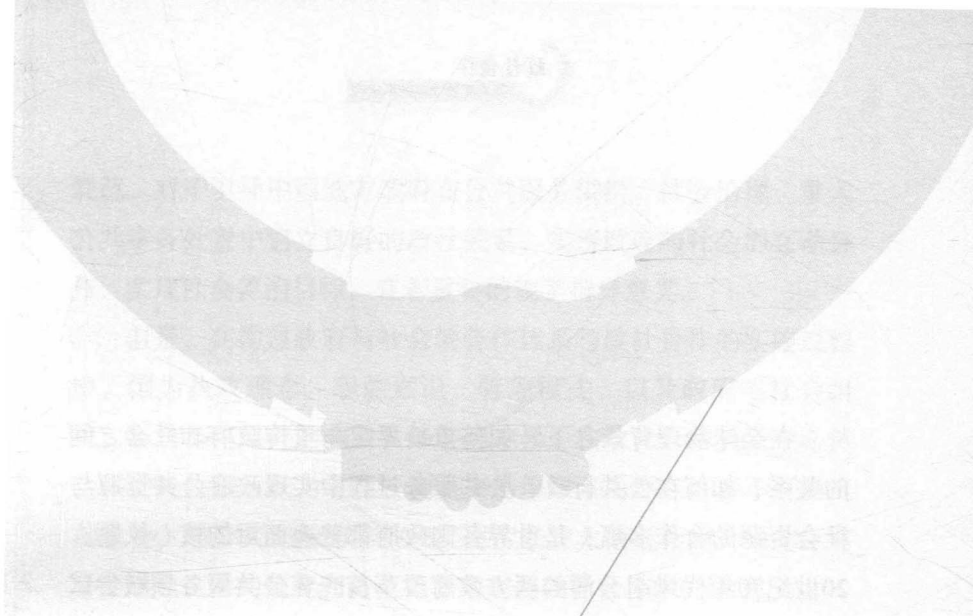
第一节 危境规避决策概述·····	273
一、危境规避决策的概念·····	273
二、政社合作危境规避决策的特征·····	274
三、政社合作危境规避决策的分类·····	275
第二节 政社合作危境规避决策的程序与方法·····	277
一、政社合作危境规避决策的模式·····	277
二、政社合作危境规避决策程序·····	278
三、政社合作危境规避决策方法·····	281
第三节 政社合作危境规避决策策略·····	283
一、危境的控制管理·····	283
二、财务型危境规避管理·····	285
第四节 完善我国政社合作危境规避决策机制的思考·····	286
一、构建本土化政社合作危境规避决策机制·····	286
二、完善政社合作危境规避决策机制的实施路径·····	287

第九章 政社合作的危境监控

第一节 政社合作危境监控概述·····	293
一、危境监控的含义·····	293
二、政社合作危境监控的原理与依据·····	294
第二节 政社合作危境监控流程·····	297
一、建立并完善政社合作危境监控的体制机制·····	298
二、对危境监控对象进行分类并确定监控对象·····	299
三、划分并明晰危境监控的责任边界·····	299
四、建立具体的可操作的危境监控方案·····	299

五、对危境监控方案的实施到位	300
六、危境监控结果的跟踪与反馈	300
第三节 政社合作危境监控的具体实施	301
一、政社合作危境监控的技术	301
二、政社合作危境监控工具	302
三、政社合作危境监控的措施	303
 第十章 政社合作危境规避管理的创新探索	
第一节 政社合作危境规避管理的反思	309
一、政社合作中的伦理失范与伦理危境	310
二、政社合作中的制度障碍与制度惯性危境	313
三、政府危境规避管理能力与政社合作的能力性危境	315
四、政府的协调与合作与政社合作的系统性、操作性危境	317
第二节 政社合作危境规避管理的完善	319
一、政社合作危境规避管理需要借助多学科合力	319
二、意识的改变是提升政社合作危境规避管理的前提条件	321
三、政府行政伦理与责任重构是政社合作危境规避管理的核心要素	325
四、政社合作危境规避管理能力的建设与发展	330
第三节 政社合作危境规避管理技术创新与发展	337
一、信息化时代下政社合作危境识别技术与方法的创新	338
二、借助网络化优势创新政社合作危境规避管理的监督与评价机制	340
第四节 政社合作的社会合作实践路径创新	345
一、为社会组织的发展壮大创造良好的“土壤”	346
二、提高社会组织参与合作的能力	348
三、增强社会组织担当社会责任的能力	350

参考文献	353
------------	-----



第一章

政社合作危境规避管理概述

在全球治理背景之下，如何重新界定与重构政府和社会之间的关系，如何在公共行政、公共服务过程中实现政府公共资源与社会资源的合作多赢，是世界各国政府都普遍面对的核心议题。20世纪70年代风起云涌的西方政府改革首先在公共服务领域尝试和探索借助竞争机制改革公共部门的经营管理模式，其中以提高行政效率、减少行政成本的公共部门私有化、外包、购买服务等为核心的政府与社会合作治理变革为重点。通过市场化、社会化的方式，政府与私人部门、非营利组织之间建立起了平等合作的关系，在公共服务供给、社会利益冲突调和、社会矛盾解决、弱势群体救助等各个领域取得了良好的合作治理成效。

改革开放的发展，倡导多元主体的合作治理也成为中国政府行政体制改革的重要内容。自党的十七大以来，政府就一直强调要构建与社会组织之间良好关系的有效衔接与互动合作机制。中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。”此后，政府密集出台了大量关于政府与私人部门合作提供公共服务的PPP模式的相关政策、制度与

规范,对于引导中国地方政府在公共服务供给、社会治理、重大公共事务处置中建立良好的政社关系,实现政府与社会的互动合作,实现社会善治目标,有着重要的现实指导意义。

但是,在构建政府与社会的合作体系与政社合作的实施过程中,因为执政理念、职能意识、管理模式,以及政府与社会组织、私营部门之间的利益立场等的差异,在政社合作关系中必然会因委托代理、权力寻租、利益交易等因素而存在许多不可确定的危境,对公共利益的维护和实现带来较大消极影响。因此,有必要建立完善的制度和防范机制来规避政社合作中的危境。

一、什么是政社合作

经济社会的发展正催生着国家公共行政从传统的社会管理向现代的社会治理方式转变。政府与社会的关系也随着治理方式的转变而需要重新界定与构建,基于平等主体关系的政社合作是实现现代社会治理的核心课题。

(一) 政社合作的概念

政社合作“是政府与社会组织基于实现共同认可的公共目标而建立和维护的相互依赖关系”¹。政社合作在表象上是政府、市场、社会三者关系的一种重构,但在实质上却是政府公共行政模式的一种变革与转型。

政社合作可以说起源于福利多元主义的主张,持福利多元主义观点的学者普遍认为,福利不应该只是政府的责任,志愿组织也应该被纳入福利提供者之列。罗斯认为在福利供给中放弃市场

1 敬义嘉,2014.从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展.中国行政管理(7):54-59.

和家庭是错误的¹，伊瓦斯也认为市场、国家、社区和民间社会都应该是社会福利的来源，而民间社会能够在政府、市场、社区之间建立联系纽带，使私人 and 局部利益与公共利益相一致²。随着公共产品理论逐渐被认可，公共产品的供给方式也受到了更多的关注，奥斯特罗姆就首先提出了公共服务的“提供”与“生产”的分离问题，即公共服务的提供者可以通过购买服务的方式从其他的生产者那里获得。政社合作实际上就是政府在公共行政过程中把社会中的其他主体融入其中并成为与之协作的平等主体，建立一种良好的互促、互动、共赢的非零和利益博弈关系。

（三）政社合作的发展背景与内涵

政府传统的权力运作，讲求机构与层级，在一定组织架构中，对公共资源加以控制，注重管理技巧。政府与市场、社会之间的关系，政府作为公共权力的垄断者占有社会公共资源，运用其法定的权威与人民的契约式授权来管理和控制社会，因此，政府是处于强势地位的。随着经济的发展，政府的过度干预钳制了市场的活力，政府逐渐退出市场活动的领域，从传统的“控制者”转变为“守夜人”，政府与市场开始成为两个相对独立的主体。但社会与政府的关系却并没有发生根本的转变，西方发达国家以其强大的公共财政能力试图构建“从摇篮到坟墓”的国家福利制度，政府在社会事务的处置、公共服务供给中担任的既是

-
- 1 Rose R., 1986. Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to the Welfare Mix. In R. Rose & R. Shiratori, *The Welfare State East and West*, Oxford: Oxford University Press: 5.
 - 2 A. Evers, 1988. Shifts in the Welfare Mix: Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy. In A. Evers & H. Wintersberger, *Shifts in the Welfare Mix*. Bloomington: Campus Verlag: 7-30.

“掌舵者”又是“划桨者”。但是，随着社会民主程度的提升和经济社会的发展，政府在面对越来越复杂的公共事务和环境动荡时暴露出其能力的不足和财力的有限，民众的需求难以得到有效回应，对政府提供的公共服务的满意度也越来越低，各种利益冲突和社会矛盾变得更加激烈，政府“失灵”和低效率问题已经成为政府面临的最大挑战。而市场却因为逐利的本性在公共服务、公共产品的供给中同样出现了“失灵”问题。

另一方面，随着社会的发展，越来越多的社会组织、非营利机构在社会公共事务的处置中有了越来越重要的影响力和作用，他们同时也渴望在公共事务和国家政策中享有更多的话语权，有更多可以表达自己需求的平台，能在社会事务中有更大的价值。公民、社会组织、非营利机构、政府、私营部门之间的交往与互动越来越频繁与紧密，促成了“网络社会的崛起”。在“网络社会”中，无论公私领域都需在多层次的网络结构中进行权力运作与资源配置，它需要建立政府与非政府行动者的多层次治理（Multi-Level Governance, MLG）¹，强调公共政策决策在各层级行政管辖领域的协商性、互动性与依存性，各种制度在国际、国家、区域、地方层次上，经由协商、同意而产生非科层制约的交换，更涉及垂直层次之间的治理过程²。政府不能再是唯一的行动者，私营部门、非营利组织、大众传媒、社会公众都是重要的参与者，政府需要动员与整合社会资源为政府所用，发挥社会资源的能量，与私人部门、社会组织、非营利机构、公民建立

1 Bache I. & Flinders M., 2004. *Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press, 2004.

2 Peter B. G. & Pierre J., 2001. Development Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance. In *Policy & Politics*, 29 (2): 131-135.

平等合作的互动关系来共同解决社会公共事务。

由此可见,政社合作实际上是社会中的多元主体基于地位平等基础上的一种新型社会关系。政社合作在实践中主要体现在两个方面,一是社会治理,二是公共服务。政府在进行社会治理时,需要与社会中的其他主体进行平等的协商、对话、合作,从而达成治理共识,通过构建制度性的协同治理机制,“实现政府行政管理和社区自我管理有效衔接、政府依法行政和居民依法自治良性互动”。而在公共服务的供给方面,政社合作意味着公共服务的供给主体外延到政府外部,企业、非营利组织甚至个人都可以作为公共服务的供给者,而公共部门应该根据公共服务的具体属性来“遴选”和“安排”合适的供给主体¹。政社合作在本质上是原本由政府独自承担的公共服务,借助市场机制或合作方式,转由政府与社会多元主体共同参与和协作的过程。在作用方面包含两个,一是打破政府对公共权力和公共资源的垄断,以权力分散和资源共融的方式进行社会治理,极大地提升社会治理的效率、效益与效能;二是弥补政府因为自身服务能力和满足需求多样化能力的局限而借用政社合作的方式来实现公共服务供给的多元化,以更好地提升政府公共服务能力。

(三) 政社合作的维度

政社合作在“本质上是社会治理资源在政府和社会之间的重新配置与整合”²,是一种从价值理念到实践路径的全面转换。要实现政社合作,就需要从三个维度来进行界定与重构。

1 许继芳,周义程,2009. 公共服务供给三重失灵与我国公共服务供给模式创新. 南京农业大学学报(社会科学版)(1): 82-86.

2 庄士成,刘平平,2016. 政社合作的路径依赖困局与路径创造——新制度经济学的分析视角. 经济问题探索(1): 54-59.

1. 在价值维度上，政社合作以实现“善治”为目标

社会治理的目的绝非通过社会管控抑制人的创新性和创造力，限制人的自由选择和发展，恰恰是要通过制度设计激发社会活力，“让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流”¹。在社会治理背景下，政府与社会建立合作关系最终达到的目的是实现善治。“善治即是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的最佳关系。”²因此，在价值维度上，政社合作以善治为目标，意味着国家需要实现与社会的有效联结，通过制度化的协商实现与社会中各种力量的合作，“将个人在国家中的角色转化为国家集体的自主性，避免个人贪婪，以便有效地开展经济转型工作”。尤其是当国家通过治理而不是统治或管理的方式实现“善政”与“善治”的价值追求时，更应该考虑将国家的自主性主动嵌入社会中，与社会形成良好的互动和融合。

2. 在路径维度上，政社合作要实现社会资源的整合利用

格里·斯托克指出：“治理的本质在于，它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威和制裁。‘治理的概念是，它所要创造的结构和秩序不能从外部强加；它之所以发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。’”³这意味着现

1 本书编写组. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 北京：人民出版社，2013.

2 俞可平，2005. 社会公平和善治是建设和谐社会的两大基石. 中国特色社会主义研究（1）：10-15.

3 斯托克，1999. 作为理论的治理：五个论点. 国际社会科学（中文版）（2）.

代社会治理并不只是政府所占有的公共资源的有效利用，而是公共资源与社会资源在融合互动中实现“1+1>2”的效果，政府与社会的关系需要在既定的秩序和与社会力量的合理行动中实现对社会资源的整合，充分激发社会资源的活力，在更加有效的权力运行体系中化解冲突，保持稳定，促进发展。

3. 在实践维度上，政社合作以构建问题解决机制为宗旨

治理的精义在于治理机制。这种机制并不求助于政府权威或制裁，而是结构或秩序的创造，这种结构或秩序并非外造，而是来自于行动者交错互动的结果¹。在治理的框架之下，政府与社会间的关系是沟通协调网络的建制与运作。一方面，政府通过分权调控的方式，不断地进行机构改革和职能调整，建立与社会其他主体的合作关系来承担和履行更多的实现社会公平正义的责任与义务。另一方面，政府需要在提升权威合法性基础上，充分发挥公民及社会力量在国家治理中的积极影响，将国家治理放在社会力量与现代国家协同互动的框架下，建立有效的政治秩序、社会运行机制和公共问题解决机制。

（四）政社合作的模式、范围与内容

政社合作受到国家的政治经济与社会发展方式、程度的影响而具有不同类型的合作方式。在西方发达的市场经济国家，政社合作更多依赖自由竞争的市场机制作为主要途径；而在经济相对较落后的发展中国家，政社合作则是将政府主导与市场方式进行结合，形成了越来越完善的合作模式。

1 Kooiman J., 1993. Social-Political Governance: Introduction. In Kooiman J. *Modern Governance*. London: Sage: 64.