

复旦政治与行政研究丛书 No. 17

# 合作治理

——再造公共服务的逻辑

敬义嘉 著

 天津人民出版社

# 合作治理

## ——再造公共服务的逻辑

Collaborative Governance:  
Reinventing the Logic of Public Services

敬义嘉 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

合作治理:再造公共服务的逻辑/敬义嘉著. —天津:  
天津人民出版社, 2009. 11

(复旦政治与行政研究丛书)

ISBN 978-7-201-06371-3

I. ①合... II. ①敬... III. ①国家行政机关—社会  
服务—行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 198408 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱:tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 9.5 印张 1 插页

字数:230 千字 印数:1-1,000

定 价:25.00 元

总体策划：林尚立

编委会成员：(按姓氏笔画排序)

王邦佐 孙关宏 邱柏生

竺乾威 林尚立 曹沛霖

# 目 录

|           |     |
|-----------|-----|
| 序 言 ..... | (1) |
| 前 言 ..... | (3) |

## 理 论 篇

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 第一章 全球视角下的公共服务民营化 .....           | (11) |
| 第一节 民营化的历史语境、概念和理念 .....          | (11) |
| 第二节 政府的服务化和公共服务的民营化 .....         | (21) |
| 第三节 公共服务民营化:多个问题、一个答案 .....       | (29) |
| 第四节 服务民营化条件下的政府能力培育 .....         | (38) |
| 第二章 公共服务民营化决策的理论框架 .....          | (42) |
| 第一节 公共服务民营化决策的概念框架 .....          | (43) |
| 第二节 对交易成本理论和社会学新制度主义<br>的整合 ..... | (60) |
| 第三节 公共服务民营化决策的理论框架 .....          | (67) |

## 管 理 篇

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第三章 合同管理 .....      | (83)  |
| 第一节 合同管理的战略 .....   | (84)  |
| 第二节 合同管理的阶段 .....   | (101) |
| 第四章 市场与社会赋权 .....   | (109) |
| 第一节 发展公共服务的市场 ..... | (110) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第二节 基于市场分类的管理战略 .....     | (123) |
| 第三节 公共服务中的非营利组织 .....     | (128) |
| 第四节 全球化条件下的公共服务市场管理 ..... | (134) |
| 第五章 社会平衡 .....            | (138) |
| 第一节 腐败 .....              | (139) |
| 第二节 消费者权益损失 .....         | (144) |
| 第三节 政府雇员利益流失 .....        | (148) |
| 第六章 合法化 .....             | (154) |
| 第一节 民营化条件下的权力分享 .....     | (156) |
| 第二节 权力分享对政府合法性的挑战 .....   | (160) |
| 第三节 合法性问题的管理对策 .....      | (168) |
| 第七章 合作治理 .....            | (171) |
| 第一节 合作治理的复合性特征 .....      | (172) |
| 第二节 服务整合与路径依赖 .....       | (178) |
| 第三节 治理失败与元治理 .....        | (183) |

## 实 践 篇

### 第八章 核心职能民营化与美国公共治理的路径变迁

——以监狱民营化为例 .....

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第一节 美国监狱民营化的概况 .....         | (189) |
| 第二节 监狱民营化的关键理论问题 .....       | (191) |
| 第三节 美国公共治理的路径变化与监狱民营化 .....  | (194) |
| 第四节 治理模式的路径依赖、传播与监狱民营化 ..... | (198) |
| 第五节 监狱民营化的政治逻辑的总结 .....      | (209) |
| 第六节 监狱民营化的州际比较经验研究 .....     | (213) |
| 第七节 总结 .....                 | (214) |
| 第九章 中国公共服务外部购买的实证分析 .....    | (224) |
| 第一节 中国公共服务外部购买的基本特征 .....    | (226) |
| 第二节 中国公共服务外部购买的水平测量 .....    | (227) |

|      |                     |       |
|------|---------------------|-------|
| 第三节  | 公共服务外部购买的体制思考 ..... | (241) |
| 第十章  | 服务合作提供的中美比较 .....   | (245) |
| 第一节  | 服务合作提供与中美比较 .....   | (245) |
| 第二节  | 服务合作提供在中美的发展 .....  | (249) |
| 第三节  | 管理服务合作提供的中美比较 ..... | (253) |
| 第四节  | 结论 .....            | (261) |
| 第十一章 | 再造公共服务的逻辑 .....     | (262) |
| 附录   | Preface .....       | (269) |
| 参考文献 | .....               | (271) |

# Contents

|                                                                                             |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>Preface</b> .....                                                                        | (1)  |
| <b>Forward</b> .....                                                                        | (3)  |
| <b>Chapter 1 Public Service Privatization: A Global Perspective</b> .....                   | (11) |
| 1.1 The Historical Context, Concepts, and Ideals of Privatization .....                     | (11) |
| 1.2 The Servicization of the Government and the Privatization of Public Services .....      | (21) |
| 1.3 Public Service Privatization: Multiple Problems, One Solution .....                     | (29) |
| 1.4 Governmental Capacity Development under Service Privatization .....                     | (38) |
| <b>Chapter 2 The Theoretical Frameworks of Public Service Privatization Decisions</b> ..... | (42) |
| 2.1 The Conceptual Framework of Public Service Privatization Decisions .....                | (43) |
| 2.2 The Integration of Transaction Cost Theory and Neoinstitutionalism .....                | (60) |
| 2.3 The Theoretical Framework of Public Service Privatization Decisions .....               | (67) |
| <b>Chapter 3 Contract Management</b> .....                                                  | (83) |



|                  |                                                                                                   |              |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 3.1              | The Strategies of Contract Management .....                                                       | (84)         |
| 3.2              | The Stages of Contract Management .....                                                           | (101)        |
| <b>Chapter 4</b> | <b>Market and Civil Society Empowerment .....</b>                                                 | <b>(109)</b> |
| 4.1              | Develop the Market of Public Services .....                                                       | (110)        |
| 4.2              | Management Strategies Based on Market<br>Classification .....                                     | (123)        |
| 4.3              | Nonprofit Organizations in Public Services .....                                                  | (128)        |
| 4.4              | Public Service Market Management in An Era of<br>Globalization .....                              | (134)        |
| <b>Chapter 5</b> | <b>Social Balancing .....</b>                                                                     | <b>(138)</b> |
| 5.1              | Corruption .....                                                                                  | (139)        |
| 5.2              | Consumer Welfare .....                                                                            | (144)        |
| 5.3              | Governmental Employees Benefits .....                                                             | (148)        |
| <b>Chapter 6</b> | <b>Legitimization .....</b>                                                                       | <b>(154)</b> |
| 6.1              | Power Sharing under Privatization .....                                                           | (156)        |
| 6.2              | Challenges to Government Legitimacy due to<br>Power Sharing .....                                 | (160)        |
| 6.3              | Management Strategies of Legitimacy issues .....                                                  | (168)        |
| <b>Chapter 7</b> | <b>Collaborative Governance .....</b>                                                             | <b>(171)</b> |
| 7.1              | The Compoundedness of Collaborative<br>Governance .....                                           | (172)        |
| 7.2              | Service Integration and Path Dependence .....                                                     | (178)        |
| 7.3              | Governance Failure and Meta—Governance .....                                                      | (183)        |
| <b>Chapter 8</b> | <b>Privatization of Core Governmental Functions<br/>in the U. S. : Prison Privatization .....</b> | <b>(189)</b> |
| 8.1              | An Overview of Prison Privatization in the US...                                                  | (191)        |
| 8.2              | Key Theoretical Issues in Prison Privatization ...                                                | (194)        |
| 8.3              | Prison Privatization and the Path Change of the<br>American Public Governance .....               | (198)        |

|                                                                                                     |                                                                               |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 8.4                                                                                                 | Prison Privatization and the Path Dependence in Governance Models .....       | (209) |
| 8.5                                                                                                 | A Generalization of the Political Logic of Prison Privatization .....         | (213) |
| 8.6                                                                                                 | An Empirical Study of the State Prison Privatization .....                    | (214) |
| 8.7                                                                                                 | Conclusions .....                                                             | (224) |
| <b>Chapter 9 A Macro—analysis of China's Service Outsourcing .....</b>                              |                                                                               |       |
| <b>Outsourcing .....</b>                                                                            |                                                                               |       |
| 9.1                                                                                                 | The Fundamental Characteristic of Service Outsourcing in China .....          | (227) |
| 9.2                                                                                                 | An Aggregate Measurement of Service Outsourcing in China .....                | (231) |
| 9.3                                                                                                 | Institutional Environment of Outsourcing in China .....                       | (241) |
| <b>Chapter 10 Collaborative Service Delivery in China and the U. S. : A Comparative Study .....</b> |                                                                               |       |
| <b>the U. S. : A Comparative Study .....</b>                                                        |                                                                               |       |
| 10.1                                                                                                | Collaborative Service Delivery .....                                          | (245) |
| 10.2                                                                                                | The Development of Collaborative Service Delivery in China and the U. S. .... | (249) |
| 10.3                                                                                                | China—U. S. Comparison in Managing Collaborative Service Delivery .....       | (253) |
| 10.4                                                                                                | Conclusions .....                                                             | (261) |
| <b>Chapter 11 Reinventing the Logic of Public Services .....</b>                                    |                                                                               |       |
| <b>Appendix Preface .....</b>                                                                       |                                                                               |       |
| <b>References .....</b>                                                                             |                                                                               |       |

## 序 言

在人类数千年的历史中，出现了提供人类所需求的产品和服务的四种社会制度：家庭、市场、政府和市民社会——后者由人们基于相互利益而形成的无数非正式志愿社团构成。在二战后的美国和欧洲，人们一度认为其中的一种制度，即庞大而有力的政府，能够有效地解决社会所面临的范围不断扩展的大量事务，充足的资金能够让政府成就一切事情。然而事与愿违，人们逐渐发现政府不是万能的，并且已经不堪重负。政府难以完全满足公共需求，也不能及时有效地应对那些它不假思索即承担的繁多的责任。一位著名政治家曾断言：“政府是一个问题而非解决方案。”我们需要一种不同的方法，以重新组合社会的所有力量和能力；我们需要在这四种社会制度之间优化角色和责任的配置，以形成一个新的平衡。

在 20 世纪最后 20 多年里，这种新的政策视角得以在西方世界扎根。政府逐步被再造。新的术语纷至沓来：民营化、剥离、公私伙伴关系、非营利组织、竞争性外包、基于市场的治理、网络化政府以及合作治理。这些术语从不同角度体现了这种新的方法。

30 年以前，中国开始接受曾经是其意识形态对立面的社会制度——市场。在经济实体的管理中，市场激励逐步替代了政治指令。对管制的解除使得企业家能够创业。这些变化导致了中国的经济腾飞，改变了中国公民的生活，并造就了世界水平的城市。

新的政策首先应用在了传统的商业领域，例如制造业、贸易

和零售业。但是其进一步拓展的潜力是无限的。2002年人民大学出版社出版了我的著作的中文译本：《民营化与公私部门的伙伴关系》。该书基于我1969年以来的研究，其要义是利用市场力量来改善政府运作，提高公共服务供给的绩效。在中国及另外18个翻译了该书的国家中，它都引起了高度关注并培养了一批追随者。

2 现在这个火炬被传递给了一个卓越的中国青年学者。在本书里，他将在中国的本土语境中继续发展这些观点，进一步解释在中国发生着的现实，分析总结其经验，与美国进行比较研究，并指出大量有待利用的机会。我很荣幸能够为敬义嘉教授的这部非常重要的专著撰序。

E. S. 萨瓦斯<sup>①</sup>

纽约

2009年6月

<sup>①</sup> E. S. 萨瓦斯先生是纽约城市大学教授、著名的公共管理改革家和理论家、世界民营化大师，曾担任纽约市副市长、里根总统时期联邦住房与城市发展部副部长

# 前 言

公共领域中的合作治理不仅是一个时尚,还是一个大的发展趋势。在席卷全球的新公共管理运动热潮逐渐消退的时候,合作治理作为一种新型的治理秩序,取得了更坚实的成长基础。合作治理是对以公私合作为基础提供公共服务与秩序的治理过程与形态的概括,是对现代国家的公共部门与其他部门之间关系的重大调整。20世纪70年代以来,相关改革实践已经在不同制度背景和发展阶段的国家中迅速展开,并取得了一般的合法性,成为革新、效率和有效治理的代名词。由于合作治理承载了多元的甚至冲突的价值诉求,在不同国家和不同时期呈现出很大差异,构成了公共改革领域的争论热点。

公共服务提供的合作治理实践正在逐渐改变着公共服务的形态和逻辑,促使人们去认真思考国家、市场与社会在公共服务提供中的重新定位和能力发展。把一个国家像企业一样经营,还是把国家作为企业经营,这似乎是易于区分的理论问题;但是在国家与其合作者的共栖关系深化甚至国家出现空心化的今天,实际的公私边界线就不再像以往那样清晰可辨了。合作治理的核心问题早已不局限于在价值上的应然判断和政治争论——它已成为跨越文化、制度和发展差异的共识。对合作治理的讨论开始聚焦于能否对其进行有效的管理。

管理问题上升为合作治理的核心问题,反映了公私部门的合作从思想向行动、从简单向复杂、从交易向共赢、从风险与利益共

享向权力共享的发展；也反映了在这个发展过程中出现的一系列未预期的结果和应对的需要。当国家不同程度地从直接的服务生产者转化为服务的购买、组装和监督者，当合作领域逐步渗透到公共决策及其执行过程，以及传统上由国家垄断的核心职能领域，则合作治理在客观上造成政府和私人部门之间的权力分享和界限模糊。原有的公共行政体系的需求结构、标准操作程序、技术、人力资源构成、业绩衡量标准、职业伦理、权利与责任归属等都需要重新适应。合作治理并非万灵药，相反，政府在试图利用非政府部门来实现公共目的的时候，同时带来了新的成本、风险和不确定性。对主要的限制性因素的理解、转化和消解，是实现合作治理的政策和管理意图的必要前提。合作治理对于理顺国家——市场——社会关系、完成政府职能转型、构建现代公共服务体系的重要意义，要求政府在政策和管理实践中发展对合作治理进行有效管理的能力。

在公私部门间的合作几乎无处不在的今天，探讨政府管理合作治理的能力显得尤为迫切。在 2008 年全面爆发的全球金融和经济危机中，一个直接原因是政府对于金融部门在牟利动机下的过度创新行为缺乏管制的决心、判断力和能力。在合作治理条件下，非政府部门的活力源于其与政府不同的价值、体制和机制，但是其缺乏约束的自利行为也是带来损害性结果的永恒原因。然而正如当前的反危机措施没有采取国有化的取向一样，合作治理的前景也没有因此变得黯淡。这次经济危机是对市场至上观点的一个重创，但是并不能改变走向合作治理的大格局——它直接的启示是政府不能放弃管理责任和忽视公共管理能力的发展。在社会日趋多样化而导致管理内容日趋多样化和复杂化的情况下，政府有必要发展其整体协调的能力。

当前中国的各级政府都已经在很大程度上通过与外部组织的合作来生产和递送各类服务，存在大量政府以购买方式取得服务的现象。随着实践的展开，也出现了许多失败的或者有争议的

服务民营化的案例。管理问题的重要性开始逐渐获得注意和认知。一个理论与实践结合的、全面但是问题意识明确的、以国际上合作治理的理论和实践经验为背景的、探讨中国条件下合作治理的关键管理问题的研究,有助于为国内的公共部门决策者、理论工作者和一般读者提供一个基本的决策或分析框架。本书是中国大陆首部就公共服务民营化和合作治理进行研究的专著,循以上目的,本书在分析思路上有以下考虑。

第一,本书的分析将合作治理的理论、管理和实践有机结合。理论篇(第一、第二章)代表一个解释的观点,通过探讨公共服务合作提供的历史缘由、国际发展、核心争论、相关理论、主要模式和工具等,提出合作治理中的基本概念、命题和研究主题。管理篇(第三、第四、第五、第六、第七章)代表一个行动的观点,在确定合作治理中主要管理领域的基础上,分析在各领域如何构建政府的行动逻辑和管理手段,进一步分析合作治理的复合性特征。实践篇(第八、第九、第十章)代表一个经验的观点,具体分析美国与中国的公共服务合作提供实践并进行对比,将在理论和管理部分的探索具体化,在提供翔实的实践信息的同时,提出更前沿的观察和命题。

第二,本书的分析对象主要是公共服务的民营化。在本书中公共服务民营化专指公共服务提供过程中公共供给和私人生产的结合。这种合作通常不缩减政府职能的范围,而是对通过政治过程认定的政府具有最终供给或监管责任的服务,由与政府签订合同的和社会单位生产,以替代政府的直接生产。公共服务民营化让渡的是生产而非供给或监管的责任,其目的在于更好地提供政府服务——政府以服务的购买者、委托人和监管人的身份,拟定产品标准,通过缔结合同等方式,由私人机构实施生产、递送和管理,并为其提供政府支付或收费授权。例如,城市政府可以雇用私人环卫公司负责城市的绿化和清洁工作,而避免扩大政府环卫机构的编制,并使其逐步转化为合同管理机构。各国的

实践显示,公共服务民营化的内容和组织具有高度的弹性和长远的发展空间,构成政府政策、管理和服务创新的一个重要领域。

第三,本书的分析核心是政府对公共服务合作提供的管理。公共服务合作提供改变了传统的行政组织提供模式,而代之以基于平等伙伴关系的合作模式。这种政府组织的边界扩展行为,在扩大政府服务能力的同时,也使公共行政的内外环境发生显著变化,迫使政府修正其行动所依据的知识、技术和技能,调整其目标、价值和结构,在组织的决策、执行、监督、控制、评估和再决策上进行变革,以重构适应性的系统,实现对服务过程和效果的有效管理。对于合作条件下的各种新生和衍生问题的管理构成公共管理的重要领域。本书单设各章分析服务合作中的主要管理问题,包括合同管理、市场与社会赋权、社会平衡和合法化。这些管理任务本身的复杂性以及它们之间的复杂关系,要求政府在合作治理过程中必须具备综合分析和平衡的能力。

第四,本书的分析背景是在全球尤其在发达国家发生的公共服务合作治理。工业化国家尤其美国的公共服务合作提供的理论和实践构成本书的主要探讨语境。这样做的原因是,在全球的公共管理改革运动中,这些国家成为公共服务民营化政策的发源地和倡导者,相关理论和实践在这些国家获得了较充分的发展;目前中国在公共服务合作提供方面的学习,主要也是以这些国家为参照的。西方的实践存在其特殊性,但是中西之间大量的共性却是本研究的基础。如何将反映了人类的共性和发展方向的外部经验,真正嵌入到中国的制度框架,并使其发挥实际作用,是中国公共管理改革和现代化的一个元命题。本书主要在实践中部分反映了中国的相关发展。

第五,本书的根本出发点是探讨构建有效的公共治理系统。在从政府到治理的转变过程中,合作治理只是新兴的公共治理体系中的一部分,是政府治理和自治理的中间部分。本书对合作治理的探讨虽然是在公共服务提供的框架内进行的,但是一个重要



的目的是探索正在发展中的治理的一般性价值,这些价值不局限于公共服务,也不局限于公私部门的合作领域。合作治理的发展不是孤立的,政府在走向合作治理同时,需要在更高和更远的战略视角上促进和应对治理大格局的形成。

本研究受“上海市浦江人才计划”资助。研究工作自 2006 年开始以来,得到了公共管理领域资深学者、民营化研究的国际学术权威、美国纽约城市大学 E. S. 萨瓦斯教授的参与和指导,在此致以谢意!写作期间得到我的太太倪嘉靖的全力支持,在此亦由衷奉献我的谢意!作为一项探索性的研究,本书的目的可能超越了其数据和分析所能支撑的范围,需要在今后通过进一步的理论分析和实证研究来夯实。

敬义嘉

2009 年 7 月于复旦大学