

子午线 文丛

毕洪海 主编

合 作

Collaborative Governance

激变时代的合作治理

Private Roles for Public Goals in Turbulent Times

[美] 约翰·D.多纳休

John D. Donahue

[美] 理查德·J.泽克豪泽

Richard J. Zeckhauser

著

徐 维 译



中国政法大学出版社

子午线 文丛

毕洪海 主编

合作

Collaborative Governance

激变时代的合作治理

Private Roles for Public Goals in Turbulent Times

[美] 约翰·D.多纳休

John D. Donahue

[美] 理查德·J.泽克豪泽

Richard J. Zeckhauser

著

徐 维 译



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

合作：激变时代的合作治理/（美）多纳休，（美）泽克豪泽著；徐维译. —北京：中国政法大学出版社，2015. 2

ISBN 978-7-5620-5901-1

I. ①合… II. ①多… ②泽… ③徐… III. ①国家行政机关—行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第024375号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908524(编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 650mm × 960mm 1/16
- 印 张 23
- 字 数 270 千字
- 版 次 2015 年 2 月第 1 版
- 印 次 2015 年 2 月第 1 次印刷
- 定 价 59.00 元

致弗兰克·威尔 (*Frank Weil*)

谢谢他的远见和坚定的支持

序 言



斯蒂芬·布雷耶

Stephen Breyer

ix
美国人民是务实的。他们知道自己寻求的商品及服务很可能通过以下几种方式提供：一是通过在自由市场上运营的私营企业；二是通过政府严格规制的企业；三是通过政府本身。他们通常在意识形态方面讨论这三种基本交付制度的比较优势（或恰当的组合）——然而，甚至在他们如此做的同时，他们也会相当务实地寻求一些系统的方法来提升每一种交付制度的绩效。

因此，在一个世纪或者更长的时间当中，政府机关和法院已经制定并运用了适用反托拉斯法的规则，目的就在于，通过保持它们竞争力的方式帮助市场更充分地发挥作用。20世纪的大部分时间里，政府机关通过有条不紊的方式为受政府严格规制的企业设定价格并控制其产出，例如电力生产商。而

之后，当政府机关相信放松或解除规制可能会更好地服务于大众时，他们又想法设法来放松（甚至有时候是解除）那些控制。最近，政府监管机构已经开始有意识地尝试寻求以更少限制且更为有效的方法，来进行健康、安全与环保方面的规制，采用以激励为基础或是以协商为基础的机制，来代替更为传统的命令—控制规制方法。

在本书中，作者——两名高素质的学术专家，试图寻找并开发较好方法当中的一种，来提供各种不同类型的政府商品及服务，包括某些现在以规制形式出现的服务。在这样做的过程中，他们将话题拓展到各种不同类型的政府活动。政府实体负责超过30%的美国国民生产总值支出（见下述第38页）。仅联邦政府就
x 雇用了200万名公职人员 [见劳工统计局、美国劳动部、就业指导（Career Guide），www.bls.gov/oco/cg/home.htm]。这些政府雇员帮助政府获得、提供或调节税收、福利、社会保障、国防、医药、教育、公路、铁路、电力、天然气、股票和债券、银行、医疗保健、公共卫生、安全、更好的环境、公平就业的做法、消费者保护以及其他更多的东西。并且，为了完成他们的任务，他们可能会直接制定规则，解决纠纷，研究私人行为，实施制裁，给商家发放许可，直接提供商品或服务，或者他们会与私营公司签订合同以帮助其确保公共目标的实现。总之，政府有大量的计划，其主题是多种多样的，且表现的形式和规模大小也各不相同。

从这个方面出发，两位作者选取了一系列他们称之为“合作”的实际或潜在的活动。“合作”一词指的是公职人员通过寻求与私营企业、团体或个人合作的方式来完成一项公共任务的情况。简单地与一家私营企业签订一项合同，使之完成一项工作，例如垃圾收集或监狱管理，并不一定会涉及公私合作。因为合同

里面可能会对私营公司“应当做什么”的细节做太多的控制。但是在如何完成公共工作这一事项上，在政府赋予私营实体大量普遍“裁量权”的领域，它们之间的关系就是“合作”（尤其是，如果政府不时地检查与修正代理权限）。

在概念化及分析“合作”关系的同时，作者们完成了一项重大公共服务。一方面，不同层级的政府越来越频繁地涉足合作关系领域，以便能够提供不同的公共服务。例如，两位作者研究了6个城市的4种服务提供方式（公园管理、紧急医疗服务、职工培训以及学前教育）。并且，他们发现除了一个城市（加利福尼亚州的奥克兰）之外，其余城市都通过与私营实体的合作安排来提供一项或更多的服务。

另一方面，两位作者构建一个概念框架，里面包含政府可能会考虑合作的多个基本原因，通过这种方式帮助我们理解公私合作关系。政府可能会追求更高的生产率，他们感觉到私营部门拥有相对较强的能力使得有限的资源能够转换为有所改善的结果。因此，政府已经与私营公司合作，努力使港口设施免受恐怖主义侵犯（这是一种运行有效的合作）。同样地，政府也与私营公司合作，通过将浓缩铀出售给美国核电站的方式，努力从俄罗斯运输浓缩铀（一种运行效果不好的合作）。*

xi

政府可能会认为私营企业能够获得更多的信息，从而使得计划更为有效。因此，职业安全与健康管理局发现，通过由企业自己制定并遵从自己计划的方式要求私营企业或工厂的雇主增强安全性，比使其仅仅服从职业安全与健康管理局的详细规定更有效率。

* 译者注：美国与俄罗斯在1991年达成《削减战略武器条约》，并于1993年敲定运输浓缩铀的细节。按照协议，俄罗斯将从2万个核弹头中提取浓缩铀，运往美国用于发电。

政府可能会认为，与私营部门的合作会增强项目的合法性。例如，国际开发署与私营非营利（以及其他）机构合作以增强各种国际援助项目的信誉。并且，政府可能会认为，公私合作会给自身带来更多的**资源**。例如，纽约市与私营企业及个人合作（并获得资源）来重修其城市公园。

此外，两位作者还对政府采取合作时潜在的成本和收益进行了大致的计算。一方面，公众很有可能会受益，只要这种合作赋予那些更有可能知晓如何运行或如何更为有效实现目标（比如说，港口安全）的私营实体（比如说，在港口做生意的公司）生产裁量权。另一方面，公众可能会遭受损失，只要这种合作赋予私营实体收益裁量权，这些实体就会寻找多种方法以公共目标的损失为代价来获得自己的利益。例如，协助完成一项安全计划的某私营企业，可能会不按照事情本样提出建议，如此一来，所采纳的系统会意味着他自己产品的额外销售或企业相关产品的额外销售。同样地，公众可能会遭受损失，只要这种合作赋予私营参与

xii 与者，那些私营参与者就会做出满足他们自身偏好的选择，可能会是一些特质偏好（例如，在新装修的公立公园里谁来选择展出的艺术品）。

同样重要的是，两位作者提供了大量细节丰富的案例研究。他们将一些已经产生重大公共利益的公私合作实例收录进来，如芝加哥千禧公园的创建。他们还收录了一些公私合作失败的实例，例如在联邦学生贷款计划中与私营银行的合作。他们收录了一些对国家有重大作用的实例，如在教育方面（通过发展特许学校的方式）以及在医疗保健方面（通过医疗保险及药物测试的方式）。他们对于阐释其概念框架的讨论，有助于我们理解什么是正确的、什么是错误的、什么时候政府应当采取公私合作计划，以及这些计划如何加以改进。

最后，本书强调，任何一个成功的公私合作计划都会随着时间的推移而不断发展。它需要持续不断的监管、检查和修正。它要求公职人员不断地分析可能需要合作的计划的方方面面，包括合作的种类、出于何种动机，以及会有何种评价；那些公职人员随后必须分配角色，设计出最终的计划，并且对结果进行评估。反过来，评估的结果将会带来一次新的分析。如作者们所言，政府的管理者有点像马戏团的表演指导者，在计划进行过程中，不停地指挥着各种各样的计划参与者，然后对计划进行重写。同样，这些实例让不同的方法具备了实在意义。

无论是概念框架的发展还是将此框架运用于特定的实例当中，本书都给人们带来了希望。因为本书表明，公私合作为许多公共目标的达成提供了一种对实践有效的方法（且是一种合理的、非意识形态方面的方法）。本书展示了如何运用一些简单的概念工具以防公私合作的失败。而且，这样做的时候，本书为我们提供了直接的希望，这种希望来自于通过公私合作的努力在诸如教育和医疗保健领域所获得的重大改善。

两位作者的观点是非意识形态的，但我在他们所强调的合作重点当中，发现了其在理想状态下的更深远的价值。鼓励那些在私营部门、私营企业或在私营非营利组织中工作的人员与公职人员合作一起来实现公共目标，这意味着那些受私营部门雇用的人可以将他们职业生涯中的一部分时间用于公共项目当中。那种公私合作努力实现公共目标的方式必然有助于打破公私之间的障碍。这对于我们的民主宪政也相当有益，因为民主宪政的未来依赖于政府不再是“我们对抗他们”，而是“我们和他们”共同工作这一观点被广为分享。

viii

目 录



序 言	I
-----------	---

第一部分 合作的希望及问题

第一章 通过私人实现公共目标	3
第二章 基本原理和保留意见	31
第三章 委托者的困境	51

第二部分 基本理由——更多、更好或两者兼备

第四章 合作以提高生产率	71
第五章 合作以获得信息	115
第六章 合作以获得合法性	135
第七章 合作以获得资源	173

第三部分 合作的艺术

第八章 任务和工具	229
第九章 正确理解合作	263
第十章 打造未来：收益和风险	289
致 谢	315
索 引	319

第一部分

合作的希望及问题

第一章



通过私人实现公共目标

我们生活在激变的时代。毫无疑问，似乎我们总处在激变之中，但 21 世纪的激变更甚，其压力和动乱的幅度达到了前所未有的程度。全球经济处于动荡之中；房价持续上涨并出现全面失控；就业机会紧缺；退休金缺口难补；标识性的金融机构跌跌撞撞从破产发展到寻求紧急融资……但所有的这些还都只是暂时的问题。展望未来——不久的将来——我们面临更巨大的挑战：寻求促进经济发展而不对地球产生污染的方法，保证所有人都能负担得起医疗保健，确保社会保障的全面覆盖。学校远远达不到家长的期望和学生的需求。道路、桥梁以及防洪堤因为经年使用而摇摇欲坠。可以肯定地说，

对于这样一个不安于现状的国家而言，这些巨大的挑战很普遍，但是今天所面临的那些挑战已经突破了常态，形成了巨大的空白地带。

鉴于我们面临的任务之复杂与成本之高，没有人会相信，仅靠按比例增加合适的政府解决方案就是问题的答案。同样，政府通常会发现自身缺乏技能、意愿和金钱去寻求问题的解决之道并解决问题。企业——一些人会希望他们在社会责任感的驱使下拯救我们，使我们脱离于所困扰的危险之中——通常会努力拯救他们自身，如果问题的解决之道无论直接或间接都不会带来利润，那么他们会拒绝投入任何资源。此外，私人慈善团体拥有的资源太过有限，无法承担政府卸下来的每一份负担。最近一种特别生动的趋势，就是政府在支持私人机构方面的责任激增。政府责任的激增，一方面表明我们所熟知的部门界限已经发生了很大的变化；另一方面它掩盖了不太引人注目但较为持久的一种趋势，这也是本书关注的焦点，即私营部门越来越多地参与传统上认为是政府职责范围内的任务。

但是，动荡的时代同样也可以带来机会。我们拥有一个意志坚强的总统，他具备奇思妙想与勇气，在他周围的是这个国家最优秀的思想家和实干者。奥巴马政府上台之后，他的任务不仅仅是要将国家从目前紧迫的威胁当中解救出来，还要改善政府运作的方式。但矛盾的是，这些改善需要我们跳出国家的界限来考虑，标志我们这个时代的问题之重要以及目标之雄心勃勃意味着我们的政府本身已经被打败了。

奥巴马政府、国家和地方层面的姊妹管理部门以及未来之政府，需要一种系统性的方法来提升政府付诸努力的影响力，如同军方所称的“力量倍增器”。我们相信，合作治理——依据共享裁量的原则将公共部门和私营部门的能力整合起来进行精心设

计——能够成为那种力量倍增器。

各级政府机构有大量机会可以与私营参与者合作，从而较之政府自身更有效地实现公共目标。当合作治理的方式得到很好的运用，它能够成为创造公共价值的有力手段。但是这种方式经常会被政策制定者及公众误解——它通常会与传统的行政合约或慈善行为相混淆，或是融于“公私伙伴关系”的模糊概念中。

仔细考察来自政府——地方、州以及联邦——的证据，我们确信，美国政府的表现通常取决于其是否能有效利用合作治理方式。它通过策略性地共享控制权的方式——在追求的具体目标以及追求的方式方面——在政府和私营参与者之间利用私营参与者的专业知识、精力及金钱。那种裁量权同时激励私营合作者进入公共领域，并且赋予他们权力以更好地发挥作用。这种合作的方式有利于解除束缚，充分利用作为企业公民所具备的不可预知的资源来设计全新且灵活的解决方案。这样是非常好的，公私合作 5 在政府与私人参与者之间创造了协同合作的机会，让他们能够产生出大于各自分别努力能得到的结果之和。

这种解决问题的方法并非一种新的方法。那些倾向于将公共事务看作是国家专属领域事务的人可能会思考罗马帝国的税收管理，该国的税收管理委托给了私人的税务员^[1]。他们也可能思考关于英国东印度公司（British East India Company）的虚构故事，该公司充当了英国政府的外交及商贸分支机构。刘易斯和克拉克（Lewis and Clark）的“发现之旅”开放了美国西部，而该私人探险队的运营得到了杰弗逊总统较为宽松灵活的授权。但是，这些事情都发生在较为简单的时代。今天的政府和社会更为

[1] Samuel E. Finer, *History of Government*, Oxford University Press, 1999.

复杂，变革的角力也更为迅速和明显。虽然各国政府和其他机构之间的合作在全世界多个国家都存在，但这种方法尤其适合市场友好以及官僚作风谨慎的美国文化。

我们并非声称已经发现一些机构间互动的新类型，也不是自诩概念之新颖达到令人吃惊的程度。对于亚当·斯密（Adam Smith），杰里米·边沁（Jeremy Bentham），或者约翰·斯图亚特·穆勒（John Stuart Mill）而言，本书（或在那些问题上，目前最新的书籍）的大多数想法，都不新鲜。20 世纪一些关于集体行动的一流作品，会为你在此将遇到的部分问题提供灵感和直接的先例^[2]。我们的主要创新之处在于，其一，区分了公共和私营部门的互动形式，这些形式经常被人混淆；其二，特别关注了共享裁量权的含意——它的基本原理、潜在的缺点，以及管理共享裁量权所需的技巧；其三，使合作治理的方式适应当今和未来的一些关键问题。

6 关于联盟、社会资本、网络和其他相关概念^[3]，目前有相当

[2] 在这点上，我们特别喜爱的作品有 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965; Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, 1984; Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies*, Free Press, 1975; Ronald Coase, "Theory of the Firm", *Economica* 4 (1937). 科斯（Coase）和威廉姆森（Williamson）分别于 1991 年和 2009 年因其著作而获得诺贝尔奖。

[3] Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, 1961. 罗伯特·达尔与林德布洛姆（Lindblom）在 1953 年的《政治、经济和福利》一书中对“多头控制”机构与“价格—制度控制”机构之间做了有意思的区分。他们对多头控制机构的处理涉及政府机构；合作治理将私营机构纳入这个领域。在政治科学传统当中，我们同样欣赏罗伯特·帕特南（Robert Putnam）的《让民主奏效：现代意大利的公民传统》（普林斯顿大学出版社，1993）以及《独自打保龄：美国社区的衰落与复兴》（西蒙与舒斯特，2000），还有乔恩·埃尔斯特（John Elster）的著作，尤其是《社会粘合剂：社会秩序的研究》一书（剑桥大学出版社，1989）。在网络文献方面的经典作品是戴维·诺克（David Knoke）和詹姆斯·库克林斯基（James