



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国公共服务的 网络治理

周悦

著

Research on Network Governance of
Public Service in China



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

海外借



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国公共服务的 网络治理

Research on Network Governance of
Public Service in China

周悦 —— 著



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

图书在版编目(CIP)数据

中国公共服务的网络治理 / 周悦著. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2019. 7

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3866 - 6

I. ①中… II. ①周… III. ①互联网络 - 应用 - 社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 252540 号

中国公共服务的网络治理

著 者 / 周 悦

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 桂 芳

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.75 字 数: 219 千字

版 次 / 2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3866 - 6

定 价 / 78.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

摘 要

公共管理范式经历了传统的公共行政、新公共管理、新公共服务的变迁,20 世纪末以来,国际社会更加关注政府的竞争力、政府的合法性和回应性,“更少的政府,更多的治理”成为西方政府改革的共同特征。在此背景下,网络治理理论在回应社会需求中应运而生,并成为公共事务治理的重要范式。国际社会对公共服务的质量和效率持续关注,在治理模式上大致趋同,合作网络成为国外公共服务供给的基本模式。合作网络既包括政府间、区域间的内部合作网络,也包括政府与市场、社会间的外部合作网络,形成“内外兼顾”、“内外联动”机制,以整合式、参与式、互动式实现公共服务的有效供给。我国政府近年来尤为重视公共服务建设,但当前公共服务仍存在着供给不足、供给失衡、供给低效等问题,解决的关键在于创新治理方式与方法,促进政府与市场、社会主体的互动与合作。十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标。网络治理理论在公共服务领域的应用,顺应我国治理理论创新的发展趋势,也是提升我国公共服务供给效率的迫切需要。

本书基于网络治理理论,按照“构建理论—实践检验—完善理论”的研究思路,探讨优化公共服务供给的方法与路径。首先,夯实研究的基础和前提,在国内外文献综述的基础上,界定核心概念并阐释相关理论。其次,确立研究的核心和重点,构建我国公共服务网络治理的理论框架,涵盖理论模型、影响因素、评价机制和效率分析。再次,回归实践的检验与论证,比较国内外公共服务网络治理的典型案例,分析我国案例的不足与差距、总结国外案例的经验与启示。最后,实现研究的深入与升华,完善我国公共服务网络治理的理论,阐释提升公共服务网络治理能力的对策与路径,以期应对我国公共服务网络治理的风险与挑战,优化我国公共服务

网络治理的政策体系。

本书的主要内容和研究结论分为以下五点。

一是界定公共服务网络治理的概念。公共服务网络治理是一种全新的通过公私部门合作，非营利组织、营利组织等多主体广泛参与公共服务供给的治理模式。政府、市场组织、社会组织和公民就一个或多个公共服务项目形成了合作共赢的网络关系，这些参与主体在开放、平等、有序的公共环境中分担公共责任、分享公共权力、共同管理公共服务事务，真正实现风险共担、利益共享。

二是公共服务网络治理的理论基础。通过梳理国内外研究文献，对公共服务网络治理的相关理论基础和现实条件进行分析，奠定研究的前提和基础。理论基础包括多中心治理理论、协商民主理论、社会资本理论、政策网络理论和新公共服务理论，现实条件包括政府“元治理”、合作机制、信任机制、责任机制和监督机制。

三是构建公共服务网络治理的模型并进行效率评价。公共服务网络治理模型的工具按照政府介入程度和系统复杂程度的不同，分为强制性工具、市场化工具、社会化工具和混合性工具，其中市场化和社会化工具使用频率更高。公共服务网络治理模型的结构经历了从中心集聚向分散集聚的演变过程；公共服务网络治理模型的要素即参与主体包括政府、市场、社会和公民，存在相互竞争和博弈关系；公共服务网络治理的模型按照公共服务特性分为政府主导、市场主导、社会主导型。公共服务网络治理的影响因素是效率评价的前提，包括服务项目因素、内部影响因素和外部影响因素。本书从理论有效性、工具有效性、模型有效性和产出有效性方面对公共服务网络治理进行效率分析。

四是国内外网络治理案例的比较研究。国内外案例的选取注重同质性和可比性，分别代表政府主导、市场主导、社会主导的公共服务网络治理模型。国外选取的是美国公共安全服务网络案例、韩国公共住房服务网络案例以及美国德州的儿童保育服务网络案例；国内选取的是北京市公共安全服务网络案例、北京市公共租赁住房服务网络案例、南京市鼓楼区居家养老服务网络案例。通过比较发现，我国在治理经验、市场与公民社会成熟度、公共服务网络合作的稳定性上存在一定差距。

五是提升公共服务网络治理能力的路径。当前我国公共服务网络治理的风险与挑战，既包括部分学者对公共服务网络治理理论与实践的质疑与不信任，也包括按照流程划分的公共服务网络的构建问题、运行问题和效果问题。公共服务网络治理主要的问题集中于网络的公平性与透明性问题、网络的协调性与回应性问题、参与主体的角色作用问题、资金来源与收益分配问题、绩效评估与监管问题等。而在我国公共服务网络治理路径的探析上，包括从目标层次、组织层次、执行层次和保障层次提升治理能力。主要包括：树立公平、高效、回应和透明的公共服务网络治理理念；明确政府的“元治理”作用、市场主体的基础性作用和社会主体的主导性作用；完善治理工具、收益分配制度和绩效考核体系以优化公共服务网络治理的运行过程；在人才、资金、政策上提供支持，在监管机制上提供保障，促进公共服务网络治理的完善与发展。

关键词：公共服务 网络治理 治理模型 治理路径

Abstract

The paradigm of public administration has been through traditional public administration, new public management and new public service. Since the 20th century, the international community has been more concerned about the competitiveness of the government, the government's legitimacy and responsiveness, "less government, more governance" has become a common feature of western government reform. In this context, network governance theory came into being in response to the needs of society, and became an important paradigm of public affairs governance. The international community has been continuously paying attention to the quality and efficiency of public services, and been similar in the pattern of governance, cooperative networks become the basic pattern of foreign public services. Cooperative networks include intergovernmental and inter - regional internal cooperation networks, and also include the government, the market and the society external cooperation networks, to form the mechanism of "both inside and outside" and to realize effective supply of public services in an integrated, participated and interactive formation. In recent years, the Chinese government attaches particular importance to the construction of public services, but the current public service still exists supply shortage, supply imbalance and inefficient supply problems. The key lies in innovating the ways and methods of governance, and promoting interaction and cooperation between the government, the market and the society. The Third Plenary Session of the Eighteenth Central Committee of the CPC proposed "The overall goal of comprehensive deepening reform is to improve and develop the socialist system with Chinese characteristics, promoting national govern-

ance systems and modern governance.” Therefore, the network governance theory implied in the field of public service is in line with governance theory innovative trend, and in the needs of improving the efficiency of public service.

The book is based on network governance theory to discuss the public service optimization method and path, and according to the ideas of “construct theory – practice test – improve theory” to design the paper frame. Firstly, solidify the basis and premise for research. On the basis of literature review of both home and abroad, the author define the core concepts and related theories. Secondly, establish the core and focus of the research. Construct the theoretical framework of public service network governance, covering models, factors, evaluation mechanism and efficiency analysis. Again, return to practice test and demonstration. Compare the domestic and foreign cases of public service networks, and analyze of the shortages and gaps in our cases, and summarize the experiences of foreign cases. Finally, realizes in – depth study and sublimation. Improve the public service network governance theory, explain the measures and the future path of public service network governance, in order to be able to cope with risks and challenges of public service network governance, and to optimize the policy system of public service network governance.

The main content and the research conclusion of the book is divided into the following five parts:

The first is to define the concept of network governance of public service. The network governance of public service refers to a new governance pattern through a public – private partnerships, and multi – agents in the provision of public services including profit organizations and non – profit organizations. Government, market, society and the citizens form a win – win cooperative public services network on one or more public service programs, they share the common responsibility, the public power and public service affairs in an open, equitable and orderly public environment and truly realize risk and profit sharing goals.

The second is to build the theoretical basis of public service network governance. Based on domestic and foreign research literature, this paper analyzes the

relevant theoretical basis and practical conditions of public service network governance, and lays the premise and foundation of the research. Theoretical basis include multi - center governance theory, consultative democracy theory, social capital theory, policy network theory and new public service theory; The practical conditions include “meta - governance”, cooperation mechanism, trust mechanism, responsibility mechanism and supervision mechanism.

The third is to build the public service network governance models and to evaluate the efficiency. ? According to the different levels of government intervention, the public service network governance tools can be divided into a mandatory tool, market tools, social tools and mixing tools, the market and social tools have a more frequent use. The structure of network governance model of public service has experienced from the center of agglomeration to dispersed agglomeration development process. Network governance model elements which are also main participants of public service, including the government, market, society and citizens, existing mutual competition and game mechanism. Network governance of public service models in accordance with the characteristics of public service can be divided into the government dominant, market dominant, and society dominant public service network governance models. The influence factors of public service network governance is the precondition for the efficiency evaluation, including service project factors, internal factors and external factors. ? Efficiency analysis of public service network governance, illustrates from the theory effectiveness, tool effectiveness, model effectiveness to output effectiveness.

The fourth is comparative study of network governance at home and abroad. Selection of cases focus on homogeneity and comparability, respectively, on behalf of the government leading, market leading, social dominance of the public service network governance model. Foreign selections are public security service network and child care service network case in America, as well as public housing service network in South Korea; Domestic selections are public security service network and public housing service network case in Beijing, as well as China's first home endowment service network in Nanjing Gu Lou community. The analysis

shows that there is a certain gap between home and abroad in governance experiences, market and citizen society maturity and cooperation stability.

Last but the least is to improve the path of public service network governance. Current risks and challenges of public service network governance, including some scholar's doubts and mistrust of the theory and practice on public service network governance, as well as building issues, operating problems and outcome problems in public service network. Public service network governance main problems focus on the fairness and transparency problems of network, the communication and responsiveness problems, the role of the main partners, the distribution issues sources of funding and income, and also performance assessment and regulatory issues. Then analyze network governance paths and put forward correspondence solutions of public service, from the target level, organization level, execution level and the safeguard level. Establish public service network governance concepts of fairness, efficiency, response and transparency. Clear and definite the meta - governance role of the government, the basic role of the market and the dominant role of the society. Improve governance tools, income distribution system and performance appraisal system in order to optimize the process of public service network governance. Provide support on talents, capital, policy, and protection in the regulatory mechanism, in order to promote the improvement and development of public service network governance.

Keywords: Public Service, Network Governance, Governance Models, Governance Paths

目 录

第一章 绪论	1
一 公共服务网络治理研究的背景与意义	1
二 公共服务网络治理研究的主旨与概要	5
三 公共服务网络治理研究的框架与方法	8
四 公共服务网络治理的国内外研究现状	10
本章小结	28
第二章 我国公共服务网络治理的理论基础	30
一 核心概念的界定	30
二 相关理论与适用条件	38
本章小结	51
第三章 我国公共服务网络治理的	
模型构建与效率评价	52
一 我国公共服务网络治理的模型构建	52
二 我国公共服务网络治理的影响因素	76
三 我国公共服务网络治理的评价机制	82
四 我国公共服务网络治理的效率分析	91
本章小结	97

第四章 国内外公共服务网络治理的案例分析与启示	99
一 国外公共服务网络治理的案例	99
二 国内公共服务网络治理的案例	114
三 公共服务网络治理案例的比较与启示	128
本章小结	134
第五章 我国公共服务网络治理的风险挑战与未来路径	135
一 我国公共服务网络治理的风险与挑战	135
二 我国公共服务网络治理的未来路径	148
本章小结	167
第六章 结论与展望	169
一 研究内容与结论	169
二 研究创新、不足与展望	172
参考文献	175
附录：多元合作治理下社区养老服务驿站发展实证研究	189

第一章 绪论

一 公共服务网络治理研究的背景与意义

本部分阐释了公共服务网络治理的研究背景和研究意义。研究背景方面，从公共服务网络治理研究的国外背景和国内背景进行展开；研究意义方面，从公共服务网络治理研究的理论意义和实践意义展开。通过分析认为，公共服务的网络治理是理论创新的发展趋势，也是实践改革的现实需要。

（一）公共服务网络治理研究的背景

本书从国外和国内两个角度分别阐释在公共服务治理领域的国内外理论和实践研究背景。

1. 国外研究背景

首先是原有治理范式的低效。进入 20 世纪以来，为了适应公共管理发展的需要，国外政府的社会管理职能迅速扩张，建立在官僚制基础之上的传统公共行政逐渐成为组织管理的工具。现代官僚制将社会生活的方方面面都纳入官僚组织的管理范围，政府的管理职能和机构规模随之膨胀，官僚制的政府失灵问题逐渐受到越来越多的人的质疑。撒切尔、布莱尔政府掀起的民营化浪潮，倡导“有限政府”的新公共管理运动，过多强调竞争与效率，而忽视公平与民主的市场失灵问题。

其次是新的治理范式的涌现。20 世纪末以来，国际社会更加关注政府的竞争力、政府的合法性和回应性，“更少的政府，更多的治理”成为西方政府改革的共同特征。在这样的背景下，合作网络在回应社会需求中应运

而生，并成为治理公共事务的重要组织形式。作为新兴的治理模式，整体性治理^①和网络治理为处理公共事务引入了新的机制，也为提升集体行动的能力提供了新的途径。前者重点强调政府内部跨界合作与统筹，后者重点强调政府与外部多元治理主体（市场与社会）的合作与协同。

最后是公共服务关注度持续提升。国际社会对公共服务的质量和效率持续关注。公共服务模式有所差异，其中有以美国为代表的“效率与公平并重型”、以北欧国家为代表的“全面公平型”、以新加坡和智利为代表的“效率主导型”。国外公共服务治理模式大致趋同，合作主义成为国外公共服务的基本理念，合作既包括政府间、区域间的内部合作网络，也包括政府与市场、社会间的外部合作网络，形成“内外兼修”、“内外联动”机制，以整合式、参与式、互动式实现公共服务的有效供给。

总之，国外政府公共服务在理论和实践上经历了一系列创新与发展，在宗旨上从重竞争向重合作、重部门向重整体、重效率向重公平转变。网络治理理论应用到公共服务领域是建立在对新公共管理与新公共服务理论的批判继承基础上，表现在弥合碎片政府组织，职能与修复政府与市场、社会关系上，通过协调政府内部机构职能，拓展公共服务供给方式，促进政府、市场、社会合作共赢等途径提升公共服务质量、满足公众公共服务诉求。因此，公共服务网络治理是未来公共服务的发展趋势。

2. 国内研究背景

首先是政府从管理到治理的转变。当前，从“管理”走向“治理”是中国特色社会主义的必然选择。改变传统的以自上而下管控为特点的“管理”理念，摒弃单一的行政管控手段，转变为一种强调国家与社会合作共治的“治理”理念，着眼于健全国家治理体系、提高治理能力。中央明确指出：“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^②。”在国家治理理论创新的背景下，网络治理理论在公共服务领域的应用是顺应国家发展的形势和需要。

① 本书中的整体性治理是指狭义的治理范畴，侧重于大部门式治理和逆部门化，解决碎片化公共服务问题。”

② 来源于党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

其次是市场与第三部门的参与。当前创新社会管理体制的重点是,健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局^①”,在服务中实施管理,在管理中体现服务。公共服务外包发展迅猛,利用市场和第三部门竞争优势降低成本,利用其专业优势提高质量,使监管和服务分离。当前公共服务外包涉及范围主要包括街道清洁、垃圾处理、居家养老、电子政务、公共治安、法规规章等文件的起草、专业技术鉴定、检验、检测等。而未来更广阔的公共服务领域更需要市场与社会的参与。

最后是公共服务水平亟待提升。当前社会公众关注的基本公共服务问题主要集中在就业、教育、医疗、文化、环境、安全等领域,基本公共服务均等化是缩小城乡差距和贫富差距以及改变地区间不均衡发展的重要途径。当前户籍制度改革使破解城乡二元体制进入实质阶段,城乡统筹发展进一步推进,这为均衡区域间、城乡间、阶层间公共服务水平和质量奠定了基础,并提出了更高要求。而当前公共服务存在供给不足、供给失衡、供给低效等问题,解决的关键在于创新治理方式与方法,促进政府与其他主体的互动与合作。

总之,我国政府近年来尤为重视公共服务建设,在治理理念上逐步向公平化、均等化转变。以往单一的政府供给公共服务模式容易出现效率不高、水平较低、供需失衡等问题,滋生官僚作风、形式主义、腐败问题等弊病,导致政府形象受损、公众满意度降低。而多元主体的公共服务供给模式,能够在资源、能力上弥补政府不足,在效率、效果上优化治理产出。政府角色由服务供给向服务协调、服务监管转变,根据服务内容、领域的不同选择由市场化手段供给或者非营利性手段供给,保障公共服务的网络治理模式稳步推进。

(二) 公共服务网络治理研究的意义

本书从理论价值和实践价值两个维度,认为网络治理理论在公共服务领域的运用有利于理论的完善和实践的优化。

^① 来源于2007年10月中国共产党第十七次全国代表大会上的报告。

1. 理论价值

首先是完善网络治理理论在公共服务领域的应用。与传统的公共行政不同,网络治理理论将关注点从管理技能和对官僚机构的控制转移到了协调技巧,它需要横向合理安排网络中的各方参与者,整合利益相关者,使其在相互依赖中实现共同目标。采用网络治理的模式,构建有效的社会合作伙伴,是政府实现有效治理的重要策略。本书旨在进一步完善网络治理理论在公共服务领域的应用。

其次是拓展公共服务治理的选择和优化空间。近年来,公共服务的多元治理方式已经历理论共识和实证检验,涵盖跨界合作、公私合营、服务外包、自治管理等多种方式。网络治理理论的兴起和应用,代表着治理主体、治理结构、治理工具和治理机制的深刻变迁,为公共服务供给提供了一个具有启发性的理论视野和一个可操作性的实践框架。

最后是探索公共服务网络治理的机制和模式。本书力求进一步夯实公共服务网络治理的理论基础、价值前提、运行条件等,结合我国国情提出针对性方案,构建公共服务网络治理的参与主体、网络类型、评价标准等,应对公共服务网络治理的现实困境与部分质疑,并通过国内外案例分析深入挖掘公共服务网络治理模式的应对策略和未来路径。

2. 实践价值

首先是有助于应对不确定性、回应公共需求。社会治理的现实基础具有很大的不确定性和风险性,单一治理主体无法有效应对和及时解决,需要网络化治理协调和整合;而公众的公共服务需求与其经济收入呈正相关,公共服务的多样性和复杂性需求是传统、单一、僵化的“官僚制”难以满足的,这为网络化制度安排和网络化工具组合的应用提供了依据。

其次是有利于整合多方资本、促进多元参与。社会各行为主体拥有不同的优势资源,任何行为主体都没有能力完全单独有效实施公共项目,公共决策与公共服务的实行依赖于多主体间的有效协作,依赖于多主体间形成协作性网络。网络治理能够促进多方资源的优化整合和合理配置,形成公共服务的互补和规模优势,避免公共服务中的“搭便车”行为或“公有地悲剧”。

最后是有利于规避政府失灵、提升服务质量。网络治理能够有效解决政府内部人力、物力、财力等资源的有限性,以及政府在某些领域的专业性和知识性欠缺等问题,能够规避官僚制所带来的组织、制度和管理问题,避免公共利益受到个人或机构团体利益影响,拓展公共服务的覆盖领域、扩大公共服务的收益区间、提升公共服务的质量和水平。

二 公共服务网络治理研究的主旨与概要

本部分阐释了我国公共服务网络治理的研究主旨和研究概要,研究主旨是本书致力于达成的最终方向和愿景,研究概要是围绕目标展开的具体研究步骤和实施方案。

(一) 研究主旨

本书首先通过整理提炼国内外文献资料,分析公共服务与网络治理的契合性,佐证网络治理在公共服务领域应用的必要性和重要性。其次从理论基础与实际案例角度剖析公共服务网络治理的合理性与可行性。最后结合我国现实基础,探索性提出未来公共服务网络治理改革的对策和建议。具体而言,分为以下三大主旨。

1. 构建公共服务网络治理理论框架

本书在确定公共服务网络治理的理论基础和现实条件的基础上,构建我国公共服务网络治理的理论框架,确定理论框架的基础是治理工具、核心是治理模型以及前提是影响因素、保障是评估机制。结合我国公共服务的实践,构建我国公共服务网络治理的基础理论模型,为后续的案例分析奠定基础。建立公共服务网络治理的评估机制,涵盖治理过程评估和治理结果评估,构建指标体系,既能测量公共服务网络的有效性和合理性,也能测量公共服务与公共产品的供给效率与质量。

2. 比较国内外公共服务网络治理案例

本书将选取国内外公共服务网络治理的典型案例分析,涉及某一地区或某一服务领域,分析各案例中公共服务网络治理过程的经验与教训,对比分析国内外公共服务网络化的优势和差距。在国内外案例的选取中,注重案