

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0574-09

协作性公共管理:现状与前景

刘 亚 平

[摘 要] 协作性公共管理是西方公共行政研究中逐渐呈现出的理论内核。作为一种研究组织间关系管理理论,协作性公共管理的理论基础来源于资源依赖理论、政府间管理和网络理论。目前学者们对协作性公共管理的研究重心集中在协作的结构、过程、协作关系的领导以及参与者四个方面。协作性公共管理的未来发展需要解决协作中的权力影响、责任问题并认识到协作并非一定是有益的。

[关键词] 协作性公共管理;现状;前景

[中图分类号] D01 **[文献标识码]** A

一、协作性公共管理的兴起

现代管理理论是建立在专业分工的基础之上的。管理的任务在于通过设计使每个子单位只关注自身而忽略其他单位从而将个人的局限转换为组织的力量。它认为复杂的任务可以分解为小的、相对独立的组织成分,通过分别处理这些小的部分,就能够实现组织的总体目标^[1](第 69 页)。这种分解任务的方式一般有两种,一种是根据职能进行分工,从而形成组织的各职能部门;另一种分解方式是根据地域进行分工,从而形成各不相同的管辖地域。这样一种管理思路在我们头脑中已经根深蒂固,以至于当我们面临任何新问题、突发问题时,我们首先的反应就是,应该由哪个部门或哪个地方负责处理?如果没有现有的部门或地方对该问题的处理负责,人们往往建立起一个新的职能部门或设置一级政府来处理这样的问题。正如 Kettl 所言,边界已经构成公共行政和政府的根本^[2](第 10 页)。

然而,随着近代社会分工向纵深发展,我们发现这样的思路已经逐渐面临着根本的困境。正如 1993 年绩效评审报告所言:政府机构一再发现很难去实现客户的需求,原因在于组织边界的障碍。在一个快速变化的世界里,最佳的解决方案不是重新设计组织图表,而是融化组织间的强大边界^[3](第 48 页)。同样,Brookings 的《改进政府绩效》系列中也指出,今天服务于公民意味着寻找方法来跨越辖区边界,这要求联邦所有层面的官僚都坚决地致力于培育一种善于跨越边界的政府管理人才,那些突破自己组织的界限,从其他组织中寻找能够一起解决问题的同僚^[4](第 60 页)。导致这种变化的因素主要有以下两个方面,一是全球化时代的来临使得行政管辖边界已经越来越模糊,交通的便利和信息传递的迅捷使得各种跨越边界的行为越来越常见。这种情况下公共行政面对的是一种全新的生态环境,传统“内部”问题日益外溢和无界化,建立在封闭管理辖区和地域基础上的管理理念和体制也日益显得软弱无力。另一方面,现代社会面临的问题越来越复杂化,许多问题本身不完整、矛盾和不断变化从而使得该问题的解决成为不可能,同时也因为复杂的相互依赖关系而使得解决该类问题的一个层面的努力往往会产生或加剧另外的问题。这类没有明确解决方案的所谓奇特问题(wicked problem)不断涌现^[5](第

作者简介:刘亚平,中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院副教授;广东广州 510275。

基金项目:国家哲学社会科学基金青年项目(08CZZ024);教育部人文社会科学青年项目(07JC810010)

155-169页),没有一个政府部门或者政府单位有足够的力量去解决这些问题,公共组织之间的相互依赖性日益凸显,传统的治理手段日益捉襟见肘。在这样的背景下,有学者认为,今天的世界,权力是分散而非集中的;任务是去分化的(de-differentiated)而非可以分割和专门化的。正如层级制组织是农业时代的主要组织形式,官僚制是工业化时代的主要组织形式,而信息时代要求的组织形式是那些具有可渗透的结构,其中个人可以跨越组织功能和边界而联系起来的组织^[9](第23页)。

这一切都表明,我们的时代,需要一种新的治理理念和模式,这种新的理念和模式是什么?目前可以见到的标识语有很多,如强调治理单位之间结构关系的“网络化治理”、强调公私伙伴关系的“跨部门协作”、强调整体化政府的“协同政府”、强调地理疆域及部门跨越的“跨域治理”等。鉴于协作性公共管理目前的使用频率越来越强,而且它能够较好地涵盖网络化治理、跨部门协作、协同政府、跨域治理等术语的内涵,包括了治理单位之间的结构、公私关系、整体政府和地理的跨越,更重要的是,它凸显出这种新治理理念的本质——“协作”,因此,本文将采用协作性公共管理这一术语,并在这一标签下综述相关研究成果。

所谓协作性公共管理,是指一种在多样化组织中的运作过程,能解决在单一组织中不能解决或者不容易解决的问题^[7](第33页)。在这一界定中,最关键的词语是协作(collaboration),即参与各方看到问题的不同层面,能够建设性地利用他们的差异并寻求解决方法,这种方法和视角往往超越他们自己对于什么可能和可行的有限视角^[8](第5页)。协作不是结果,而更应该是一个动态的过程,是利益相关人为他们的共同未来承担决策责任的过程,这一过程包括自主的行动者通过正式和非正式的协商进行互动,共同创造规则和结构来管理他们的关系,确定行动方式,或就那些使他们走到一起的问题进行决策^[9](第20-33页)。在协作关系中,没有一方知道最终的答案,没有一方知道问题该如何解决,问题的解决往往产生于各方之间的协商、互动之中。协作关系的研究者认为,那种想当然地认为协作性努力中的各方已经形成了某种组织关系的观点过低地估计了协作过程的发展特点,忽略了让利益相关者走到一起来的最初努力的复杂性。在缺乏规则的情况下非正式的互惠得以建立的过程,与最终出现的正式协调安排对于协作来讲都是同等重要的。

由此我们可以看到,“协作”与“协调”有着明显的不同。协调是通过各种不同的努力改变或使得独立的组织、员工或资源之间的关系变得更通畅^[10](第41页),它强调的是减少冲突和摩擦,以实现这样一种状态,即没有或尽可能少地出现冗余、不连贯以及空白^[11](第295页)。协调的层级特点非常明显,往往由一个中央机构通过更清晰的组织分工来实现下级单位之间的协调。如Stein认为,诸如囚徒困境之类的具有共同利益的两难困境中,需要的是协作,即只有一个最优均衡,而个体的独立决策往往导致帕累托无效的结果——每个行动者都愿意选择那个非帕累托最优的结果。为解决这类问题、确保帕累托最优的结果,各方必须进行协作,并且有对偏离行为的足够强大的威慑。而在面临公害的困境中,行动者各方都希望避免某一结果的产生,尽管他们各自追求的并不一致。在这种情况下,需要的只是协调,即确保某一状态不会实现即可,最终的均衡状态有很多种。而且这种结果将是自执行的,即各方对这种均衡的偏离只会伤害自己,因此不存在着监控和服从的问题^[12](第299-324页)。

许多学者都相信,协作性公共管理完全不同于传统的公共管理,相对于传统等级制的自上而下的管理,协作性公共管理是一种由内而外的管理,它的产生是基于组织之间的相互信任、共同的依赖性、相互之间存在共同的价值理念。传统公共管理者在面对来自市民的要求时,会回答:“是的,我们可以提供这种服务。”或者,“不,我们不能够这样做。”而协作性公共管理的回应是:让我们共同努力来看看我们可以怎样做出改进。传统的等级制体制要求的管理技能是POSDCORB,即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算。但协作性公共管理要求的技能完全不同,它强调多个参与者在多个领域内的共同协作,建立长期合作伙伴关系,来完成任何一方所无法独立承担的工作。尽管传统的政府管理中可能偶尔也会出现协作性公共管理的情形,但是它往往被看作是一种例外,而非常态的管理方式。随着全球化脚步的加快,协作性公共管理的规模将日益扩大,并占据政府管理的主要内核,这使得公共事务的管理在实质上

呈现出与传统政府管理的本质不同。政府在面对日益复杂的公共事务的时候,已经变得越来越倾向于寻求与外部组织的协作,传统的行政管理将变成一种内化于政府内部的管理活动,政府将逐渐以协作性公共管理活动为主处理公共事务,协作性公共管理将会逐渐取代传统的行政管理。

二、协作性公共管理的理论基础

协作性公共管理研究主要关注的是组织层面的分析,因此,从理论来源上看,其发展是建立在资源依赖、政府间管理和网络理论基础之上的。资源依赖理论将视角从组织内部转移到组织与其周围的环境之间的关系,政府间管理理论则将注意力聚焦于不同的辖区政府,而网络理论则致力于分析不同组织之间相互关联构成的各种关系,它们都为协作性公共管理的产生提供了丰富的理论资源。

(一)资源依赖理论

资源依赖理论产生于 20 世纪 40 年代,在 70 年代以后被广泛应用到组织关系的研究,其主要代表著作是杰弗里·普费弗与萨兰奇克 1978 年出版的《组织的外部控制》。资源依赖理论假定,没有任何一个组织是自给自足的,所有组织都必须为了生存而与其环境进行资源交换。组织间的资源依赖产生了其它组织对特定组织的外部控制,并影响了组织内部的权力安排;外部限制和内部的权力构造构成了组织行为的条件,并产生了组织为了摆脱外部依赖,维持组织自治度的行为。依赖可以是相互的,两个组织也可以同时地相互依赖。有两种类型的资源依赖:竞争性相依与共生性相依。竞争性相依主要是指在同一市场中运行的组织的特点,这种组织与其他组织竞争稀缺资源。而共生性相依主要是指组织与其他组织有共同利益,一个组织的产出成为另一个组织的投入。当一个组织面临不利,另一个组织也会受到相似的影响,他们共生共灭。

与结构权变理论强调组织对环境的适应性不同,资源依赖理论一个鲜明的特点在于它是通过分析组织怎样以合并、联合、游说或治理等方法改变环境,说明组织不仅是为需要去适应环境的被动行动者,而是让环境来适应自身的主动行动者。在现实的组织行为中,大量的组织合并、组成网络等行为正是组织控制环境资源的实例。例如,组织会通过垂直的整合来消除与其他组织的共生式依赖;通过水平的扩展,吸收竞争者以消除竞争中的不确定性或者通过多样化的策略扩展到多个领域,以避免依赖单个领域内的主导性组织等等。

协作性公共管理对资源依赖理论的吸纳主要体现在对各参与主体之间关系的分析上,它们之所以能够进入到协作的过程之中,往往是因为各方彼此在不同程度上存在着相互依赖的关系,资源依赖理论帮助管理者和参与者认识到各成员之间关系的实质,正如 Benson 所认识到的,组织之间的互动可以产生在服务的提供层面,也可以产生在资源的获取层面,但服务提供层面的互动最终取决于资源获取的层面^[13](第 229-49 页)。但协作性公共管理不仅仅只看到这种相互依赖关系,它更看到如何透过这种相互依赖关系实现一加一大于二的可能性,更侧重如何通过互补的依赖性来实现新的合力。

(二)政府间管理(Intergovernmental Management)理论

政府间管理(IGM)一词在政府间事务研究的出现,反映了越来越多的官员在政府之间的边界上展开工作^[14](第 37 页)。与联邦主义和政府间关系文献不同的地方在于,政府间管理将重心放在管理上而非关系上。它体现了这样一种思维:拥有重大权力的大型社会、政治和行政组织必须得到管理,这些组织、其附属部分以及成员必须受到引导、鞭策并以恰当方式集中起来以实现某种目标^[15](第 394 页)。传统政府间关系的文献关注的是集权抑或分权,关注不同层级政府之间是合作抑或是竞争关系,而政府间管理突破了这种层级式的思维模式,将重心放在具体问题的解决上。IGM 有三个核心词:解决问题、应对能力和网络^[16](第 677 页)。正如 Wright 所指出的,IGM 的出现反映了三个重要的发展,一是 1960 年代出现的积极国家政策,二是执行各种政府间项目的困难,三是职业员工和政治家之间的鸿沟。这三者使得公共管理和管理者的重要性越来越凸显出来,它反映了对辖区间问题的一种更为谦逊、边际和温和的解决途径^[17](第 170 页)。这种管理取向的政府间关系研究特别注重政策执行面,政府之间共同解决问

题涉及大量的政府层级,责任、决策框架和相交的利益更需要把不同的、相互依赖的组织通过网络联系起来,因此更加依靠非层级节制的网络行政,以协商谈判与冲突化解来实现特定政策目标和完成治理任务^[16](第678-679页)。

由于政府间管理主要关注的是具体问题的解决,因此,这类文献往往体现为对某一项政策的执行过程中所体现出来的政府关系网络的管理。这其中最突出的代表是 Pressman 和 Wildavsky 1973 年对经济发展署的 1960 年代一个项目执行情况的研究。该项目描绘了各个层次的政府组成的复杂联合行动网络,并令人信服地解释了为什么联邦政府这样一项伟大项目最终梦断奥克兰。如 McGuire 所言,该研究充分展示了公共管理的协作本质^[7](第35页)。

协作性公共管理的研究很大程度上是 IGM 理念的进一步延展。如 McGuire 指出,政府间关系和管理的研究很早就认识到公共管理者的协作性作用^[7](第34页)。美国联邦主义就是通过协作来解决问题的最悠久的模式^[6](第677-679页)。Grodzins 认为,联邦、州和地方之间的协作是最典型的行动模式^[18](第265-282页)。不同于政府间管理的是,协作性公共管理将协作的对象从政府扩展到非政府组织、市民和私营部门,重视公私部门的协作,这很大程度上反映了近年来民营化的关注点。

(三)网络理论

有关网络的研究最早出现于社会学领域。在社会学中,网络被定义为由多个点(社会行动者)和各点之间的连线(行动者之间的关系)组成的集合^[19](第5页)。网络主要关注在一个网络中不同地位的行为者之间的关系,以及这些关系如何影响他们在网络中的行为。它关心的是关系,而非属性;关心的是互动的结构模式而非孤立的个体行动者。正是关系的交集界定着个体在群体中的位置以及群体在组织中的位置。网络研究强调这样一个事实:每个行动者都与其他行动者有着或多或少的关系。网络分析者建立这些关系的模型,力图描述群体关系的结构,研究这种结构对群体功能或者群体内部个体的影响。网络研究是组织间关系的一个重要层面,组织之间构成的网络关系被看作是一种独特的结构,一种既不同于市场,也不同于科层,而是一种具有自身统一逻辑的经济活动组织形式^[20](第28-29页)。

网络理论在政治学中的应用始于政策网络研究,该研究关注在特定政策领域中的利益相关者、政策专家和政府官员之间的实际行为和互动以及行动者的角色和网络结构本身如何影响政策结果。如,沟通网络如何影响之后的政策形成?网络结构如何促进政策企业家的出现?网络结构如何影响政策参与、人际关系和政府制度的有效性?^[21](第181-201页)新制度经济学派将网络视为降低交易费用的一种方式,他们认为,在管理地方公共资源时,往往存在着集体行动的约束,使得组织无法实现合作的收益。区域治理网络的研究者将地方网络关系视为行动者发展出来的政治契约,通过这种契约他们尝试将与地方公共资源使用相关的一切集体行动问题成本最小化。这些研究者假定网络能够通过信息和声誉来刺激协作。信息和声誉能够鼓励参与者就共同面临的问题达成一致^[22](第535-556页)。

在公共管理领域,1980年代中期也开始对网络产生兴趣。传统的网络研究关心的是网络是否存在及其运作情况;个人在网络中是如何作为管理者发挥作用的,也就是说,与层级制相比,在各种网络中需要什么样的技术和管理技能^[23](第295-396页)。网络对决策、政策产出和结果以及民主治理产生什么样的影响。到1990年代中期,网络研究在公共行政的权威刊物上开始越来越多地出现。随着政府改革和政府外包实践的普及,公共服务提供中网络越来越重要,越来越多的学者关心如何管理这种网络。

协作性公共管理综合了上述三种理论来源,以资源依赖理论透视协作关系的本质,以网络理论来理解协作关系的结构,借鉴政府间管理理论来实现对这种协作关系的管理。从这个意义上,协作性公共管理既描述某一具体问题处境中的协作关系的结构和实质,同时也超越了单纯的描述性研究而转向分析行动者是如何对该关系进行管理的,也正是通过对关系的管理而体现出公共管理研究的特殊关怀。

三、协作性公共管理的研究重心

基于学者的不同关注 协作性公共管理的研究重心也各有不同 从目前的研究来看 协作性公共管

理的重心主要有以下几个方面:协作的结构;协作的过程;协作关系的领导者;协作关系的参与者。

(一)协作的结构

协作关系的各参与者之间组成一种什么样的结构? Agranoff 提出四种协作结构:信息网络、发展型网络、向外拓展型网络和行动网络。信息网络中各主体聚集起来仅仅是交换信息并就某一问题寻求解决方案,而任何实际的行动都是在成员的母体组织内部发生的。发展型网络涉及通过信息交换以培养成员组织执行解决方案的能力。发展型网络不仅涉及信息交换及对网络成为行政能力的培养,还包括共同设计项目方案,但项目的执行则交由某一成员组织进行。而行动网络的协作程度最高,不仅仅在网络层面形成行动方案 and 战略,包括行动本身也在网络层面展开^[24](第 75-77 页)。

奥兰·扬在对世界公共事务治理体制的研究中区分出几种不同的协作结构:管制体制、程序体制、项目体制和开发体制^[25](第 26 页)。所谓管制体制,指建立和颁布规则或行为规范,明确体制成员该做什么和不该做什么,以使参与的行为体在共同决策中获取集体收益或避免集体损失。程序体制则集中于体制运行过程中集体选择规则的设计,使得体制成员能够对体制规定范围内发生的问题采取集体或共同的行动。项目体制是将资源集中起来,以实施由于这样或那样的原因而无法由各个成员单独执行的项目。开发体制则是开发出未曾有过的独特的社会实践,往往体现为讨论问题时话语界定的问题,或议程设立的问题^[25](第 27-30 页)。开发体制更多地出现在协作的初期阶段,以形成和传播理念为主要目的。程序体制则出现于协作的中期阶段,而项目体制和管制体制往往涉及到更高层次的协作阶段。

另一些学者认识到制度设计的重要性,认为某些结构更有利于参与者之间的协作,而某些结构本身就使协作的希望非常渺茫。他们认为,更重要的问题在于通过制度设计使得合作成为参与各方的占优策略,这样就能够实现成功的集体行动。这些学者主要运用博弈论来分析具体的问题情境,了解困境的属性,从而考虑通过改变参与各方的成本与收益来使得合作成为占优策略^[26](第 221-247 页)。

(二)协作的过程

既然协作本身是一个过程,那么,它包括哪些具体的环节?对协作的互动过程这个黑匣的透视可谓仁者见仁、智者见智。如 Kicker 和 Koppenjan 将协作性公共管理分解为三个活动:干预现有的关系,重构关系,以及通过建立共识和共同解决问题来深化合作的条件。关注网络的研究者将这一过程分解为安排、稳定、培育和整合^[27](第 35-61 页)。Ring 和 Van de Ven 则将协作看作是协商、承诺、评估和执行四个环节组成的环型互动过程^[28](第 90-118 页)。但目前就该过程进行的最充分的研究是 Agranoff 和 McGuire。在总结了文献对各种协作活动的研究之后,他们提出了取代传统公共行政的 POSCORD 协作性公共管理的四个阶段,即激活(activation)、定位(framing)、动员(mobilizing)、综合(synthesizing)。激活是指确认参与到协作中的组织或者利益相关人,以及他们所具有的技能、知识和资源。定位涉及促进成员就领导和管理角色达成一致意见,为协作关系的成员建立身份。它影响关系中的盛行价值和规范,并改变成员的感知。动员涉及促进成员对共同事业的承诺,并获得那些直接卷入到协作活动中的人以及外部的行动者的支持。综合涉及促进所有行动者之间的生产性和有目的的互动,包括促进关系的形成以构建信任和促进信息交换^[23](第 295-396 页)。

(三)协作关系的领导

具有共同利益的群体并不一定会为实现共同利益采取集体行动。个人的自发自利行为往往导致对集体不利甚至是有害的结果。因此,在协作性公共管理中,参与者的表达能力、聆听能力、协商能力、调停能力等对于最终的集体行动而言都是非常重要的。从这个意义上看,协作性领导的存在,即那些能够在多种利益之间进行斡旋,在诸多似乎敌对的利益之间进行干预,帮助他们找到立场背后的利益,从而看到可能的共同利益以实现协作的行动者,将是决定集体行动是否成功的关键^[29](第 8 页)。这种领导者,有人称之为跨界者,即那些能够跨越组织边界的人^[30](第 102-124 页)。跨界者具备四种基本能力,建立和维系有效人际关系的能力,通过影响和谈判进行管理的能力,通过组织间实践累积起来的对复杂性和相互依赖的管理能力,在竞争性的权力结构之间发挥诚实的中介者的能力。一些学者则称这种领导

为“连接人”，即能够发现问题并将各种解决性资源相联系，而不是尝试在真空中解决问题的人。他们的宏观思考、灵活处理和知识共享成为解决问题的主要手段^[31]（第41页）。目前许多公务员培训机构都开始提供协作性领导的培训课程，如哈佛大学的 Weil 协作治理项目，锡拉丘兹大学的冲突管理项目等。

在关注协作关系中领导者的作用的同时，我们不能忽略一个问题，即所谓 Nadel 悖论^[32]（第118-142页）：如果网络是由互动的行动者组成的结构，那么，这些参与者中谁是事实上的管理者？如果两个人的角色是构建网络的基础，那么，每一个角色都是不可或缺的，每一个角色都有其独特的内容，都有存在的独特原因。协作性公共管理的每一项职能，都要求成员拥有整体战略观，并能够基于这一整体形成和实现共同的目标。但是，除非某个人或组织被委任为网络的管理者，否则谁的战略远景应当被动员起来？事实上，是否有这样一个整体的战略远景？还是最有影响的、最具备个人魅力的或最强有力的个体或组织在其他人的接受区内得到他们的遵从？

（四）参与人的选择

如果协作关系中最重要不是领导人，而且每一个成员都是不可或缺的，那么，哪些人能够参与到协作关系中来就是一个非常重要的问题了。Scharpf 认为，对潜在参与人的选择是非常重要的，这是成功的组织间政策形成和执行的必要前提条件。如果选择正确的话，那么参与协作的人愿意投入资源，同时协作关系又不受到那些可能有其他利害关系的人的影响^[33]（第345-370页）。

关于参与人的选择，有些学者强调受到决策影响的人都应该有参与决策的渠道，或至少能够让他们利益诉求为决策者所听闻并让决策者有激励将他们的意愿考虑到决策之中。他们认为，如果参与者太少，会出现外部性的问题，即一些人的行为对其他人的生活产生影响，但这些受到影响的人没有机会参与到这些涉及他们自己利益的决策中来。财政均等化^[34]（第1120-1149页）和对等原则^[35]（第479-487页）正是这种观点的极端表达，即要求决定每种公共物品供给水平的辖区正好包括消费该物品的个体。但另一方面，如果参与者太多，必然会带来较高的集体行动成本，使得集体行动更难于产生^[36]（第64-66页）。“仅仅受到影响尚不能足以产生有效的要求的权利。”^[37]（第109页）因为，如果这样的话，实际上什么事都永远做不成了，因为提出来要求协商的事将会太多。因此，参与者的选择无疑是一个需要在扩大参与的收益与成本之间进行权衡的问题。

四、协作性公共管理：问题与挑战

正如 McGuire 所言，有足够多的证据表明，管理人员很久以来一直都在进行协作性公共管理^[7]（第34页）。从这个意义上，协作性公共管理并不是什么新东西。有学者认为，它实质上属于传统政府管理手段中的一种，在等级制的政府管理当中，上下级政府之间和同级政府之间长期存在着协作关系。美国从联邦制成立以后，在传统的政府管理中实质上已经存在着协作性公共管理，现在所提倡的协作性公共管理只是将传统政府管理中的一面呈现出来，而不是一种新的管理方式。协作性公共管理是否能够取代传统政府管理，完全剥离了传统管理的协作性公共管理模式是否能够长久存在，或者协作性公共管理是否将会在相当长一段时间内与传统管理并驾齐驱，仍有待时间的检验。但是有一点可以确认的是，协作性公共管理在现代公共治理中所占据的比重越来越大，而且，就所要求的管理能力、思维模式和技能来看，它确实与传统管理有着明显的不同。

对于协作性公共管理的另一个难题在于协作中的权力影响。协作性公共管理强调参与各方的平等关系。研究证明，有相似的地位和权力的组织，更容易进行协作活动^[38]（第795-817页）。在理想的状态下，合伙人不能对其它组织进行控制时，会把主要精力放在如何完成协作任务上。一直以来，研究者们都假定协作中的每一方都是平等的，因为参与者会带来不同的资源，所以在协作中并没有区分等级。但在事实上，参与协作的每一个组织所拥有的资源都是不同的，而每个协作活动对资源的依赖程度也不同，这可能就意味着对某个协作者的资源的依赖性最大，从而使得它拥有了协作网络中更大的权力。这种差异可以妨碍协作，也可能会促进协作^[23]（第315-318页）。如有些参与者拥有较大的权力，这会导致

在协作中各个参与者的地位不再平等,强势方可能会干涉弱势方的行动^[39](第 401-423 页),而目前的协作性公共管理研究似乎对这一点没有足够的重视。

很多人想当然地将协作性公共管理的存在与美好的结果等同起来,但是有学者提出,这是缺乏经验验证的^[40](第 123-138 页)。有学者指出,协作并不是解决政府管理所有问题的万能药,它可能为我们展现了一种打破个体有思维局限的蓝图,但它并不能够保证个体之间的协作就一定能够找到解决问题的方案^[41](第 44-55 页)。而且,协作并不一定导致有利的结果产生。如腐败研究中对集团腐败的研究就表明,一些政府官员出于责任扩散、法不责众和从众心理,相互配合合作,结成了牢固的“分利联盟”,以小集团的形式共同牟取私利。同时,协作性公共管理也可能导致团队盲思现象(Group Thinking),即当协作关系成员之间建立了紧密的联系时,成员厌恶对团体决定的挑战,使得太强的凝聚力有时候成为一件极其危险的事情。团队成员倾向于将自己与外界讯息隔离,个人迫于从众的压力,不得不屈从于主流的看法,使团队成员对团体持有不切实际的幻觉,发展出自命不凡、自以为是意识^[42](第 9 页)。

责任问题是协作性公共管理面临的最为艰巨的挑战。由于协作活动中没有明显的委托人或者代理人,也没有和谐地分配组织权力,因此容易造成责任的不当分配,容易出现没有组织不负责,但也没有任何组织负全责的局面^[23](第 308-311 页)。协作性公共管理活动的责任关系与传统的政府各层之间的责任关系是不同的。在传统的等级制政府中,各级政府所担负的责任是宪法里面有明确规定的,各级政府可以按照法律的规定划分各自的责任,但协作性公共管理则不同。参与协作的组织相互间不一定具有等级关系,即使具有等级关系,在协作活动中也难以对组织进行责任的划分。参与协作活动的参与者应对谁负责任?参与者应该怎样负责任?如果我们把协作看成是一个整体而非很多单一组织的构成,那么单一组织的责任怎样和协作管理的责任联系在一起呢?另外,参与协作的组织本身也有自己的责任,如果当它们自身的责任与协作责任相冲突的时候,责任问题该如何解决呢?^[43](第 205-226 页)甚至有人认为,责任本身就是传统等级制管理模式下的概念,将之强加于协作性公共管理之上,本身就是一种错置^[2](第 16-17 页)。过多地强调责任,会导致合作伙伴之间的对抗性关系,因为这容易使人们的注意力集中于查找错误而不是经营伙伴关系。“依靠过程标准化的传统责任机制与网络的真正目的不相匹配,因为网络的目标是针对一个公共问题提供分权化的、灵活的、个性化的和富有创意的回应。”^[44](第 106 页)

正如 Lisa 和 Rosemary 所言,协作性公共管理是一个令人兴奋的、充满活力和日益成长的知识体,它对于公共行政的未来发展有着深远的意义^[45](第 161-167 页)。在危机管理的研究中,在公民参与的研究中,在冲突管理的研究中,以及在民营化和公私合作的研究中,协作性公共管理已经越来越成为一个核心词汇。在政府部门之间、地方政府之间的合作得到越来越多的重视和强调的中国,我们相信协作性公共管理的研究也将会日益增长和壮大。

[参 考 文 献]

- [1] Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behavior*. London: the Free Press.
- [2] Kettl, Donald. 2006. "Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative," *Public Administration Review* 66 (s).
- [3] Gore, Albert. 1993. *Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office.
- [4] Dilulio, John J. & Gerald Garvey, Donald F. Kettl. *Improving Government Performance: An Owner's Manual*. Washington D. C.: Brookings Institution.
- [5] Rittel, Horst & Melvin Webber. 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning," *Policy Sciences* 4.
- [6] Agranoff Robert & Michael McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington D. C. Georgetown University Press.
- [7] McGuire, Michael. 2006. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It," *Public Administration Review* 66 (s).

- [8] Gray, B. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- [9] Thomson, Ann Marie & James L. Perry. 2006. " Collaboration Process: Inside the Black Box, " *Public Administration Review* 66 (s).
- [10] Swann, William W. & Janet L. Morgan. 1992. *Collaborating for Comprehensive Services for Young Children and their Families-The Local Interagency Coordinating Council*. Maryland: Paul H. Brookes Publishing.
- [11] Peters, Guy B. 1998. " Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination, " *Public Administration* 76.
- [12] Stein, Arthu. 1982. " Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World, " *International Organization* 36(2).
- [13] Benson, Kenneth. 1975. " The Interorganizational Network as a Political Economy, " *Administrative Science Quarterly* 20.
- [14] Agranoff, Robert. 1986. *Intergovernmental Management: Human Services Problem Solving in Six Metropolitan Areas*. Albany: State University of New York Press.
- [15] Mandell, Myrna P. 1988. " Intergovernmental Management in Interorganizational Networks: A Revised Perspective, " *International Journal of Public Administration* 11 (4).
- [16] McGuire, Michael. 2006. " Intergovernmental Management: A View from the Bottom, " *Public Administration Review* 66 (5).
- [17] Wright, Deil S. 1990. " Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons " *Public Administration Review* 50(2).
- [18] Grodzins, Morton. 1960. " The Federal System, " in *Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- [19] Carey Hill, MA. 2002. *Network Literature Review: Conceptualizing and Evaluating Networks*. Calgary: Southern Alberta Child & Youth Health Network.
- [20] Thompson, Graham. 2003. *Between Hierarchies and Markets: the Logic and Limits of Network Forms of organization*. Oxford: Oxford University Press.
- [21] Weible, C. M. & P. A. Sabatier. 2005. " Comparing policy network: Marine Protected Areas In California, " *The Policy Studies Journal* 33(2).
- [22] Dyer, Jeffrey H. 1997. " Effective Interfirm Collaboration: How Firms Minimize Transaction Costs and Maximize Transaction Value, " *Strategic Management Journal* 18 (7).
- [23] Agranoff, Robert & Michael McGuire. 2001. " Big Questions in Public Network Management Research, " *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3).
- [24] Agranoff, Robert. 2003. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations*. Washington, D. C. : IBM Endowment for the Business of Government.
- [25] [美] 奥兰·扬:《世界事务中的治理》, 陈玉刚等译, 上海: 上海世纪出版集团 2007 年版。
- [26] Sandler, Todd. 1998. " Global and Regional Public Goods: a Prognosis for Collective Action, " *Fiscal Studies* 19(3).
- [27] Kickert, Walter J. M. & Joop F. M. Koppenjan. 1997. " Public Management and Network Management: An Overview, " In Kickert, W. J. M. & E.-H. Klijn, J. F. M. Koppenjan(eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publication.
- [28] Ring, P. S. & Van de Ven A. H. 1994. " Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships " *Academy of Management Review* 19.
- [29] Milward, H. Brinton & Keith G. Provan. 2006. *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. IBM Center for the Business of Government.
- [30] Williams, Paul. 2002. " The Competent Boundary Spanner, " *Public Administration* 80(1).
- [31] Gladwell, Malcolm. 2002. *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*. Boston: Back Bay Books.
- [32] DiMaggio, P. J. 1992. " Nadel's Paradox Revisited: Relational and Cultural Aspects of Organizational Structure, " in Norhia N. & R. G. Eccles(eds.) *Networks in Organizations* Boston: Harvard Business School Press

- [33] Scharpf, F. 1978. "Interorganisational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives" in Hanf, K. & F. Scharpf(Eds.), *Interorganizational Policy Making*. London: Sage Publication.
- [34] Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature* 37(3).
- [35] Olson, Mancur, Jr. 1969. "The Principle of Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government," *The American Economic Review* 59 (2).
- [36] [美] 曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海:三联书店和上海人民出版社 2004 年版。
- [37] [美] 戴维·赫尔德:《驯服全球化》,童新耕译,上海:上海世纪出版集团 2005 年版。
- [38] Brass, Daniel J. & Joseph Galaskiewicz, Henrich R. Greve, Wenpin Tsai. 2004. "Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective," *Academy of Management Journal* 47(6).
- [39] Huxham, Chris. 2003. "Theorizing Collaboration Practice," *Public Management Review* 5(3).
- [40] Longoria, Richard A. 2005. "Is Inter-organizational Collaboration Always a Good Thing?" *Journal of Sociology and Social Welfare* 32(3).
- [41] Bryson, John M. & Barbara C. Crosby, Melissa Middleton Stone. 2006. "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions From the Literature," *Public Administration Review* 66(s).
- [42] Iving, Janis. 1972. *Victims of Groupthink: A Psychology Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton Mifflin.
- [43] Barnes, M. & E. Matka, H. C. Sullivan. 2002. "Building Collaborative Capacity Through Theories of Changes: Early Lessons from the Evaluation of Health Action Zones in England," *Evaluation* 8 (2).
- [44] [美] 斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·埃格斯:《网络化治理》,孙迎春译,北京:北京大学出版社 2008 年版。
- [45] Bingham, Lisa Blomgren & Rosemary O' Leary. 2006. "Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions Missing Connections," *Public Administration Review* 66(s).
- [46] Pfeffer, Jeffrey & Gerald Salancik. 1978. *The External Control of Organizations*. New York: Harper and Row.
- [47] Pressman, Jeffrey L. & Aron B. Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California.

(责任编辑 叶娟丽)

Collaborative Public Management: Current Status and Prospects

Liu Yaping

(Center for Public Administration Research, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: Collaborative Public Management is an emerging theoretical core in Western transboundary researches. This article introduces the rise of Collaborative Public Management, and argues that as a theory dealing with management of the interorganizational level, its theoretical origin comes from resource dependence theory, intergovernmental management and network theory. The current research on Collaborative Public Management focuses on the structure, process, leadership and participants of collaboration. What kind of challenge will Collaborative Public Management raise to traditional management? What kind of challenge it faces? The author comments on these two questions in the latter part of the article.

Key words: Collaborative Public Management; current status; prospects