

■ 公共行政学前沿理论

组织间网络理论:公共行政学的新视野

张 紧 跟

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

[作者简介] 张紧跟(1973-), 男, 湖北应城人, 中山大学政治与公共事务管理学院政治科学系讲师, 主要从事当代中国政治与政府管理研究。

[摘 要] 科层制治理机制在很大程度上是对市场治理机制的替代, 但科层制治理机制在实践中也不断暴露出种种弊端; 组织间网络作为一种新型的治理机制, 是对市场与科层制的超越; 当代西方公共行政学的研究表明, 组织间网络理论可以被广泛应用于公共行政学研究。

[关键词] 组织间网络; 公共行政学; 治理机制

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)04-0480-07

传统的公共行政争论是基于指挥命令统一性假设的, 然而 20 世纪 60 年代后政府管理战略发生了根本变化: 政府在供给公共物品和服务时对多机构、政府间以及公—私—非营利伙伴关系的依赖日益增加, 从而颠覆了现存的理论(Moser, 1980; Salamon, 1981; Kettl, 1988); 1997 年, 奥图勒(O' Toole)则提出公共行政学研究应该认真地对待网络。而实际上早在 20 世纪 60 年代, 研究组织与公共政策的学者就注意到: 在地方—社区层次公共投资的公共服务中, 一个重要的问题就是进入服务供给网络的组织间一体化和协调(Levine and White, 1961; Warren, Rose and Bergunder, 1974)。20 世纪 90 年代, 随着公共行政中组织间网络问题研究的增多, 威纳(Weiner, 1990)预言组织管理和组织间管理将成为公共行政理论中平行发展的趋势; 鲍威尔(Powell, 1990)发现在非营利和公共部门中, 组织间管理日益转变成成为多种形式的合作性联盟, 以此作为提高其竞争力和有效性的方法, 而通过传统的市场或科层制的治理机制是不可能的; 其他学者则提出网络管理完全区别于科层制管理(Milward, 1994; O' Toole; Kettl, 1996); 普鲁梵与米尔沃德(Provan and Milward, 1995)证明至少在一些政策领域, 如果缺乏网络层次分析的理论建构, 就不能充分理解公共行政的绩效; 而弗雷德里克森(Frederickson, 1999)认为虽然网络安排会因维度多样化而不断变化, 但对于网络在供给重要的公共服务中发挥的关键作用则很少有争议: 2001 年, 罗伯特·阿格罗夫与迈克尔·麦克格雷(Robert Agranoff and Michael McGuire, 2001)进一步提出: 由于网络管理已经成为治理的核心任务, 因此在公共行政学研究中必须将其作为基本的考察领域放在前沿。这表明, 在当代西方的公共行政学研究中, 组织间网络理论作为一种新的研究视野已经出现。当代中国公共行政学的发展要从西方公共行政学中汲取营养, 离不开对其理论发展前沿的关注; 因此, 本文首先介绍组织间网络理论的兴起背景及其基本内容, 其次对这一理论在公共行政学领域的基本应用状况进行梳理, 最后对这一理论进行简短的评价。

一、组织间网络理论的兴起及其基本内容

所谓组织间网络,是指一些相关的组织之间由于长期的相互联系和相互作用而形成的一种相对比较稳定的合作结构形态,这样组织群就可以通过集体决策、联合行动来生产产品或服务,以便更迅速地适应不断变化的技术和市场环境,并提高自身竞争力。这里所讲的组织可以是单个的公司、企业、私人自愿者组织或政府机构。丹尼斯等学者(Dennis Maillat, Olivier Crevoisier and Bruno Lecog, 1993)从多维的角度对组织间网络的概念进行了定义:第一,经济维度,组织间网络的出现及其演变可以用交易费用经济学的方法来分析;第二,历史维度,组织间网络是各种行为者基于信任、相互认同、互惠和优先权行使等所组成的长期关系系统,是随时间推移组织交易的一种手段,不是静态的,而是处于不断的演变之中,路径依赖的历史分析方法可以对这种演进进程提供基本的洞察力;第三,认知维度,组织间网络是大于个别行为者(企业)诀窍总和的集体诀窍的储存器,这种组织方法的优势是允许集体学习过程得以在更广阔的范围内展开,如超越企业边界的技术开发的学习过程;第四,规范维度,所有组织间网络都是由旨在确定每个成员的义务与责任的一套规范所定义的,这些规则划定了集体活动的领域,并确保与其外部环境相比,组织间网络受到始终如一的规制。

从企业理论的发展来看,新制度经济学提出了企业 and 市场是两种相互竞争和相互替代的组织资源配置方式;而正如理查德森指出的,“企业 and 市场之间直接协调和自动协调的两分法,使人们误解为性质截然不同的协调方法,它忽视了企业间合作的事实”^[1](P.895)。理查德森等人研究指出,企业间活动是互补的,资源具有依赖性,所以企业间活动需要协调,但这种协调不是通过政府计划和一体化为一个企业来协调,而是通过企业间多样化的契约安排来实现;它可以降低交易成本和生产成本,推动技术的联合开发,提供对相关企业的有效控制。虽然企业的内部化在一定程度上可以通过弥补市场失灵而降低交易费用,但随着企业的内部化程度加深容易形成等级组织。层次繁多的等级组织不但增加了管理成本,而且降低了知识、信息等要素的流动速度及其准确性,减少了创新的机会,出现所谓的“组织失灵”——组织成本越来越高、组织效率日益低下、官僚化阻碍创新、程式化降低士气、滥用职权而导致腐败(罗仲伟、罗美娟,2001年)。所以,企业在发展过程中,已经不再单纯将资源内部化战略视为惟一的“法宝”,有些企业内部的组织由原来的垂直一体化转向垂直分离,企业自身也越来越走向市场交易。企业在发展过程中,除了考虑资源的内部化战略 and 市场交易以外,还可以寻求另外的力量获得支持。也就是说,在市场和企业之间,还有一种中间力量在发生作用,这就是网络(Thorelli, 1986)。所以,有学者建议用市场、组织间协调 and 科层制企业的三极制度分析框架来取代市场与科层制企业的两极制度分析框架,即除了“看不见的手”(斯密) and “看得见的手”(钱德勒)之外,还有“握手”(组织间协调)(Picard Larsson, 1993)。

不同于市场和企业的是,网络是相互选择的伙伴之间的双边关系,网络化包含着相互信任和具有长期远景的合作以及得到遵守的行为规范,所以网络可以保证合作伙伴的可靠性和不断提高的知识、能力以及交换资产的质量。与市场相比,网络可以更好地处理伙伴之间的关系,以确保较少的知识信息遗漏;所以,网络比市场更为稳固,而比企业的内部组织更为柔性(Conti, Malecki & Onias, 1995)。另外,企业之间可以通过相互作用而进行学习和创新,从而降低创新成本;而长期的合作关系则使得企业之间确立了信任关系,使交易过程中的谈判成本、监督成本降低,机会主义行为减少,降低交易成本,扩展信息搜寻的渠道和分担创新的风险性(Sabel, 1992)。随着信息时代的带来,组织间网络相对于企业科层制的优势日益明显。在信息时代,经济组织面临着超越股份公司实行复杂多样的制度安排的挑战,因为专业化分工超越了企业固有的边界,企业内及企业间专业化的多维性和知识形态的多样性使企业在动态市场环境中对知识、信息多方面的搜寻或学习过程是与其他企业交互作用中集体产生的,但企业间分工特别是创新活动面临着不确定性、不可分性和不可独占性所产生的收益与成本不对称等多方面的外

部性问题;而组织间网络对相关企业而言就是克服这种外部性的有效手段,因为它通过成员间交互优先的机制提供合作与风险分摊的框架,在企业间提供一种信任手段,交互优先机制确保网络成员在专业化分工中的风险分摊,有效地推动了企业间的合作,从而使人力资本和知识的生产过程更加社会化。组织间网络,作为独立行为者合作与风险分摊的交互结构,日益成为企业间竞争与合作的有力工具。由于“组织间网络比市场节约交易成本,比科层制节约行政成本;既优越于科层制的大企业,也优越于无组织的市场”,因此代表了未来的发展方向(Miles and Snow, 1986)。

关于组织间网络的形成,有多种经济和战略原因,如市场失灵(Coase, 1937),独特的问题解决(March and Simon, 1958),博弈论(Axelrod, 1984; Parkhe, 1993),制度的合法性理论(Galaskiewicz and Wasserman, 1989),资源依赖和社会交换理论(Pfeffer and Salancik, 1978; Provan, 1984),组织间关系理论、人口—生态学理论与理性选择理论的综合(Alter and Hage, 1993)和交易费用理论(Williamson, 1985, 1991; Kogut, 1988),而大多数经验研究支持将经济刺激作为网络形成的最主要动力(Contractor and Lorange, 1988; Kogut, 1988)。最终导致组织间合作的条件是合作的意愿、对专业化的需要、对财政资源和共担风险的需要、对适应性效率的需要^[2](P. 39)。对网络管理者而言,导致网络成功运作的关系和互动是其主要目标,重要的管理行为包括促进参与者之间的互动(Agranoff and McGuire, 1999; Kickert and Koppenjan, 1997)、通过促进信息交换而减少不确定性和复杂性(Innes and Booher, 1999; O'Toole, 1988 1997; Mossberger and Hale, 1999)、改变激励以促进合作(Kickert et al., 1997)、发展互动的新规则和程序(Klijin, 1996; Termeer and Koppenjan, 1997)、改变地位、关系和参与者的角色(Klijin, 1996; Kickert et al., 1997)、帮助网络成为自我组织(Innes and Booher, 1999)、推进参与者之间有效的沟通(Mandell, 1990; Kickert et al., 1997);总而言之,综合性的目的就是降低交易费用。

二、组织间网络理论在公共行政中的应用

1. 公共行政应该认真地对待网络。由于政府经常试图通过跨机构的合作来实现其目标、非营利组织的作用正在日益增大、与企业合作的频繁与多样化令人印象深刻等原因,使得政府管理实践中开始大量地应用组织间网络。而且有学者经过大量的实证研究,指出:在公共和非营利性部门中,包含了公共利益的动机,网络的结果尤其显著,组织间合作以实现系统目标的原理基础比私营部门更稳固(Provan, Keith. G; Milward, H. Brinton, 1995)。迪鲁尼与凯特尔(Dilulio and Kettl, 1995, pp17)也注意到“除了州和地方政府在华盛顿官僚政治中起巨大的作用外,几乎所有的联邦国内政策都直接地与私营企业、非营利组织有关”。对于现代公共行政实践中网络日益增长的重要性,奥图勒(1997)将其归结为:(1)公共行政中许多问题不能完全分割成小块分别交给不同的部门去处理,必须涉及到跨机构之间的协作;(2)处理复杂事务的政策可能必需网络化的结构才能执行;(3)政治性压力使得网络可能是实现政策目标所必需的;(4)必须努力使各种联系制度化;(5)跨部门和不同层次管理的需要,如交通管理者面临着残疾人权利保护、濒危物种保护和能源保护问题,而不仅仅是交通效率、有效性和土地使用问题。因此,网络在公共管理中的出现不是一时的风潮,而是已经成为政府间管理和契约行政的讨论焦点。

2. 公共行政组织内部及其与外部关系的协调。一般而言,复杂社会中的管理是以划分边界为标志的;虽然这些边界既是可以理解的有时也是合适的,但是以边界区分的组织看起来不能对变化中社会的、政治的和经济的要求做出及时的反应,因此要求公共机构跨越固有的边界,诚如雷丁(Radin, 1993)所言:不像再造政府论引起了大量争论,公共管理中跨越边界行为及其作用的合理性已经被广泛接受,不论是国家绩效报告的批评者还是支持者,都引证说明跨越边界线的必要性。这是因为“在一个急剧变迁的时代,最好的解决之道不是重新设计组织章程,而是熔化组织间的僵化界限”(Gore, 1993);“为公民服务就意味着要寻找跨越管辖边界的方法”(Dilulio, Garvey, and Kettel, 1993)。有学者指出,“虽然有时政策执行只通过单一的行政机构就可以完成,但成功越来越要求多个组织一起实现政策目标。政府

间让渡计划和规制的重要性、公私伙伴关系的凸显、跨越行政边界的突出政策问题的出现都表明跨组织管理在处理今天的政策执行挑战中的核心地位”(Laurence °J., O’ Toole °Jr, 1993)。具体而言,表现在:

(1)政府内部关系的协调。在不稳定和日益变化的环境中,组织变得越来越相互依赖和试图形成组织间关系,这一点在财政与人力资源变得越来越稀缺和不可预测的公共部门中尤其明显;在所谓的虚幻政府时代,大部分公共行为越来越多地通过复杂的多方关系进行组织,经常包含着契约性联系和政府间纽带(Milward and Provan, 2000)。约翰逊等(Johnson, James A.; Wechsler, Barton, 1990)通过对佛罗里达州政府中6个机构的组织间网络分析,指出在州政府中发展组织间网络最终提高了个人和组织的绩效;这一研究也表明可行的组织间网络正在产生提高州政府及其机构作为一个整体的绩效的潜在影响。奥图勒(1988、1993)通过对组织间网络中的计划实施研究来探讨政府间管理的战略,指出政府间网络对于政策执行非常重要,其维持和动员组织间网络的功能使得政策可以被执行。雷丁(1993)通过国家农业发展委员会(NRDC)这一跨越联邦政府各部门的网络化组织的实证研究,检验了美国农业部如何努力使之成为以问题为基础的拉直组织界限的方法。尤金 °巴达克(Eugene Bardach, 1993)通过对俄勒冈州的四个地方政府机构试图在联邦工作机会和基本技能法令(JOSB)的支持下实施协作性服务战略的研究表明,这一努力一开始就陷入严重的地盘障碍困境,而最终相对比较成功地克服了这一障碍。两者的研究都表明:政府机构间形成合作网络可以有效地突破组织界限的限制,而有效的服务供给不但要求将现存的组织作为建设团体,而且还要防止其边界成为做好工作的障碍(Kettl, 1996)。还有研究发现,一个机构的领导者对于机构内部的关系协调也非常重要,如伊利诺伊州老年人问题部门(IDOA)的管理者维克多 °威尔斯(Victor Wirth)在其相对比较短的任期内创造了管理的奇迹,因为在他的前任管理时期,机构内部充斥着内部冲突和坏名声,威尔斯在执行州长关于削减部门预算的命令的同时成功地使他的部门重新将注意力集中于为顾客服务和与承包商合作上;通过对这一管理奇迹的博弈论分析发现,与机构内部的各个层次之间建立一种网络化的伙伴关系是其成功创造管理奇迹的关键(Barbara Koremenos and Laurence °E °Lynn Jr, 1993)。通过对美国的一些流域的环境治理发现,由各州之间或联邦政府与州政府之间建立的组织间网络,通过发挥协调作用,在有效实施环境规制和治理方面是卓有成效的(E R Alexander, 1998)。

(2)政府与外部组织关系的协调。在国际政治层面上,基欧汉(Keohane, 1984)认为,政府间组织如联合国、世界贸易组织和欧洲联盟等有助于减少交易费用、提供信息、使承诺更可信、授权代理人采取技术上的复杂行动。而在一国内部,阿格罗夫和麦克格雷(1998)认为,在分权化和民营化的趋势下,政府与非政府的私营企业、非营利组织等联合供给公共物品大大提高了公共物品的供给效率,以致“管理的和制度的安排经常是建立在公私之间以及州与地方政府之间的链环基础之上的”。梅耶与奥图勒(Meier and O’ Toole, 2001)在研究美国的公共教育时发现,技术和政治要求迫使学区负责人发展、巩固和使用与他们周围的重要行为者之间的联系,这些行为者包括他们自己的学校委员会、相关的州级教育部门、州级立法者、地方商业领导人和其他负责人。因此,学区实际上是一个网络化的组织,在其中,学区负责人与其他重要主体的互动,进一步增强了组织的绩效。而由于政府官员和企业官员认识到他们之间的相互依赖,在加利福尼亚州的山塔卡拉县(Santa Clara County, California)的硅谷(Silicon Valley)发现危险污染物处理制度有漏洞时,组建了一个由政府官员和有关企业的代表组成的公私特别工作组来处理这一问题;工作组制订了危险物质储藏许可法令,这一法令在控制这一类问题上是如此成功,以致后来成为联邦和州政府进行环境规范的基本模式(Logsdon, 1991)。还有研究发现,美国的公共服务是通过错综复杂的由公共的、私营的和非营利组织所构成的组织间网络来供给的(Salamon, 1989; Anton, 1989; Kettl, 1993),而且这种新型的协作公共服务供给体系已经成为新的政策执行模式的主导性特征(Peters and Pierre, 1998)。而通过对地方政府与非政府组织(NGO)之间合作关系的研究发现,地方政府与非政府组织之间的联合在促进社区发展和满足社区的社会、政治和经济需要方面起了非常重要的作用;地方政府与 NGO 通过联合供给社会福利,共享人力和财政资源,进行政策对话和培训项目的合作,促进了公民社会和社会资本的培养,促进了社区和地方经济发展(Keith

Snaveley and Uday Desai, 2000)。

3. 组织间网络在公共行政中的有效性评估。对于网络是否有效,既有客观的标准(结局、持续时间、财政收益等),又有主观的标准(目标达到、满意度、联系强度等),而稳定性和结局被广泛地用于表示组织间合作的绩效(Geringer and Hebert, 1989; Kogut, 1989)。金与范德芬(Ring and Van de Ven, 1994)指出,控制和管理协作的制度安排是影响网络成功和失败的关键因素。普鲁梵与米尔沃德(1995)在对美国四个社区精神病体系进行比较研究时,分别从当事人及家庭和计划管理者的不同角度分析了网络有效性的标准,指出网络的中央集权一体化、外在控制、稳定性和资源丰富是影响网络有效性的四个比较标准。爱德华·T·詹宁斯与安·G·埃沃特(Edward T. Jennings, Jr and Ann G. Ewalt, 1998)则检验了协调方式和管理安排在供给工作和培训服务中对成功实现政策目标的影响,结果发现:(1)不断提高的协调水平导致了更高水平的绩效;(2)州的工作服务与工作培训伙伴关系法令(JPTA)的管理机构的管理联合提高了 JPTA 的绩效。最近,普鲁梵与米尔沃德(2001)又从社区、网络以及组织三个层次对网络在供给公共服务中的有效性进行了检验,发现:不同层次上的网络有效性标准不同,在一个层次上有效的网络不一定必然在另外两个层次上有效;而最有效的网络是能促进其组织成员解决问题和为其委托人服务的能力;对有效运作的网络而言,那些支持和为计划和组织而工作的人的利益和要求必须得到满足,而建立组织间关系以联合供给服务的合作性网络比建立在分散的投资和服务基础上的体制显然更有效。

三、简短的评论

随着组织间网络在公共管理中应用的增多,一些存在的问题也就随之被提出。范德芬(Van de Ven, 1984)指出组织间关系中不断增加的形式化与控制导致网络参与者之间的冲突和不和谐,面对日益增强的相互依赖而寻求组织的自主性;组织间日益增加的资源交易意味着它们的领域从互补转向趋同,而这会增加敌视性的冲突和竞争。此外,环境变化和不确定性成为对网络管理的严重外在威胁,而且网络管理中存在着生命循环,最终导致网络的死亡(Van de Ven Walk, 1984; D' Aunno and Zuckerman, 1987)。约翰逊与马森(Johanson and Mattson, 1987)不像社会学家那样强调信任和长期关系等所谓“社会资本”,认为在高度脆弱环境中的网络必须依靠“特殊的契约”才能维持稳定和诚实的交易。管理网络是极其困难的事情,网络崩溃的成本也非常巨大(Buckley and Casson, 1988; Kogut, 1989)。组织间网络在高度复杂和动荡的环境下运作,使得它们比正常的组织面对环境的变化更脆弱(Contractor and Lorange, 1988; Anderson, 1990)。威廉姆逊(Williamson, 1991)也指出网络安排面临协调的困难,例如由于缺乏信任而导致的搭便车问题、竞争和昂贵的决策过程;由于网络中的变化不能单方做出(市场)或依靠法令(科层制),必须得到合作者的相互认可,因此同意需要花费时间,尤其是外部形势发生变化时,因此网络是脆弱的和不稳定的。斯托克(Stoker, 1991)也肯定地指出网络中的复杂性和不确定性会形成阻碍计划成功的障碍。也有证据显示网络经常不能实现预期的目标,面临的障碍是难以克服的(Parke, 1993; Ring and Van de Ven, 1994);虽然网络被视为对市场和科层制的一种可供选择的替代性治理机制,具有其他两种治理机制的优点,但也很可能因为导致市场失灵和科层制失败的原因而失败;如网络因为参与者的机会主义行为导致的交易灾难和协调过程中的官僚主义成本而失败,网络也面临着在为集体目标协调的行为中的管理复杂性而导致的高额官僚成本(Park, Seung Ho, 1996)。普鲁梵与米尔沃德(2001)则认为,迄今为止流行的观点是两个或更多相互依赖的组织在提供以社区为基础的服务时相互合作比他们单独做更有效,其逻辑就是依据博弈论认为在竞争性的组织间采取合作时对双方都有利,而很少有人认真去理解和评估网络的有效性,下结论说网络对于解决复杂的政策问题更为有效显然还不成熟。罗伯特·阿格罗夫与迈克尔·麦克格雷(2001)则提出了七个问题:(1)在网络管理中是否同样存在着与传统管理中类似的 POSDCORB 程序问题?(2)网络管理中的集体物品是通过

科层制产生,还是完全与发源于人际关系研究的应用行为科学的方法不同?(3)网络如何在急剧变迁和程序调节上提供灵活性?(4)网络通过什么方法建立相互的自我负责,这是对公共机构责任丧失的代替吗?(5)网络中与组织中法理型权威相类似的内聚力是什么?当来自不同组织的人们没有受到法理型权威约束时,他们为什么会决定坐到一起、共同解决问题、达成协议和履行诺言?(6)网络运行中权力如何产生、对集体问题的解决有什么影响?(7)公共管理网络的起源问题,如网络生产的解决之道和结果不能通过单一的科层制组织而生产吗?当公众要求在某种公共问题上采取行动时,是多个行为者一起策划而实现这一要求吗?如果这一要求被满足,它只能通过网络吗?

在公共行政学理论中,一般认为私益物品应该由市场来供给,而公益物品应该由政府来供给。由于“信息完全和对称、充分市场竞争、规模报酬不变或递减、企业和个人经济活动没有任何外部经济效应、交易成本为零、经济当事人完全理性”等基本假设难以成立,因此会出现“市场失灵”,这正是科层制治理机制得以取代市场化治理机制的关键所在。在工业化时代,科层制组织治理机制以其强有力的控制能力,通过将外部交易内部化而减少了不确定性和机会主义,从而节约了交易费用,最完美地、最高效率地适应了这样的时代要求,反映了这样的时代特征;如果说伴随工业化进程而不断深化的管理层级化实践,以卓有成效的管理效率和管理业绩展示了科层制至高无上的优越性,那么,20世纪经典作家们对科层制组织的理论概括,如马克斯·韦伯、钱德勒、威廉姆森等,使科层制治理机制在社会哲学和经济哲学的高度上得到总结,最终确立了其在工业社会中的统治地位。而随着社会发展和“层级化溢出效应”的蔓延,科层制在达到巅峰后,其不可避免的弊端也暴露无遗;在新的经济生活中,科层制的合法性、透明性、责任性和有效性等治理的基本要素正受到普遍怀疑,面临空前危机。20世纪90年代以来经济全球化、知识经济和可持续发展等新型世界主题的浮现,已经深刻地改变了科层制组织的生存环境;以网络经济为主要内容的知识经济正在日益取代工业经济,因此建立在工业经济基础上的科层制组织的效能合法性、运行合理性的根基正在丧失;以层级制为典型的官僚组织结构,已经越来越难以按照基本的环境条件及其变化改变决策和协调政策,实现社会资源的优化配置,因此科层制治理机制的组织原则与目标已经与经济全球化、知识经济和可持续发展等新的时代要求相冲突。而组织间网络作为市场与科层制之间的融合,建立在信息技术基础之上,适应了信息社会的基本要求。因此,组织间网络既是对市场化治理机制的替代,也是对科层制治理机制的替代,它在一定条件下能够通过市场协调与组织内部协调的互相转化和替代机制,在既能降低组织内部管理成本、又不增加市场交易成本的情况下,提高资源配置的效率;组织间网络比市场稳定,但又比科层制组织灵活,是一种克服市场失灵与组织失灵的新型治理机制,代表了未来社会发展的基本趋势。

在全球化和网络化时代的当代中国,知识经济和网络化管理已经初露端倪。在公共行政实践中,一方面行政组织内部各种关系没有理顺而导致内部工作效率低下,另一方面由于行政组织内部与外部组织间的良性互动未能建立而导致公共物品供给效率与质量低下,传统的科层制行政组织结构也不断遭遇挑战,一些超出政府或单个政府能力之外的公共管理问题不断出现;而在当代中国公共行政理论发展中,公共管理主体的一元化正日益为多元化所替代,传统的公共管理理念正日益受到批评。因此,尽管组织间网络理论存在上述问题种种,但对于当代中国公共行政理论与实践的发展仍然具有非常重要的启示和借鉴意义。

[参 考 文 献]

- [1] Richardson, G. B. The Organization of Industry[J]. Economic Journal, 1972, 82.
- [2] Catherine Alter Jerald Hage. Organizations Working Together[M]. New Delhi: Sage Publications, Inc, 1993.
- [3] E R Alexander. A Structural Theory of Interorganizational Coordination: Cases in Environmental Management[J]. International Journal of Organizational Analysis, 1998, (10).
- [4] Donald F. Kettl and H. Brinton Milward. The State of Public Management[C]. Baltimore and London: The John

Hopkins University Press, 1996.

- [5] Edward T. Jennings, Jr and Jo Ann G. Ewalt. Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance[J]. Public Administration Review, 1998, 58(5).
- [6] Eugene Bardach. Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as An Emergent Phenomenon[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2001, 11(2).
- [7] Keith Snavey and Uday Desai. Mapping Local Government-nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2000, 11(2).
- [8] O' Toole. Laurence J Jr. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration [J]. Public Administration Review, 1997, (1).
- [9] Park, Matthew S Kraatz. Learning by Association ? Interorganizational Networks and Adaptation to Environmental Change[J]. Academy of Management Journal, 1998, (12).
- [10] Provan, Keith G, Milward, H Brinton. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems[J]. Administrative Science Quarterly, 1995, (3).
- [11] Provan, Keith G, Milward, H Brinton. Do Network Really Work ? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks[J]. Public Administration Review, 2001, 61(4).
- [12] Robert Agranoff, Michael McGuire. Big Questions in Public Network Management Research[J]. Journal of public administration research and theory, 2001, 11(3).
- [13] Robert Blair. Policy Tools Theory and Implementation Networks: Understanding State Enterprise Zone Partnerships[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2002, 12(2).
- [14] Robert Keohane. Intergovernmental Organizations and Garbage Can Theory[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2002, 12(2).
- [15] Seung Ho. Managing An Interorganizational Network: A Framework of the Institutional Mechanism for Network Control [J]. Organization Studies, 1996, 17.
- [16] 盖文启. 创新网络[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [17] 贾根良. 网络组织: 超越市场和企业两分法[J]. 经济社会体制比较, 1998, (4).
- [18] 罗仲伟, 罗美娟. 网络组织对层级组织的替代[J]. 中国工业经济, 2001, (6).
- [19] 王询. 论企业与市场间的形态[J]. 经济研究, 1998, (7).

(责任编辑 叶娟丽)

Theory of Interorganizational Network: New Field in Public Administration

ZHANG Jin-gen

(School of Government, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: ZHANG Jin-gen(1973-), male, Lecturer, School of Government, Zhongshan University, majoring in the politics and government in the contemporary of China.

Abstract: The bureaucracy mechanism is a substitute for the market mechanism, however, many abuses of the bureaucracy mechanism have been thoroughly exposed in practice. As a new kind of governance mechanism, the interorganizational network surpasses the bureaucracy and the market; The researches of public administration in the contemporary of West indicate the theory of the interorganizational network can be widely used in the researches of public administration.

Key words: interorganizational network; public administration; governance mechanism