

[文章编号] 1009-3729(2014)02-0009-05

协作性公共服务的困境与对策

朱兴宏¹, 周昕皓¹, 程勇²

(1. 北京师范大学 政府管理学院, 北京 100875;

2. 安徽大学 管理学院, 安徽 合肥 230601)

[摘要] 协作性公共服务作为对新公共管理和科层制的修正与反思,在西方发达国家实行后已经取得了一定的成果。协作性公共服务所具有的灵活性和个性化的特点,很好地回应了现代社会公众对公共服务多样化、复杂化的需求。协作性公共服务在整合资源、提升公共服务质量、增进公共价值方面为我国公共服务改革提供了一种新模式,但其自身的特点也决定了其存在着不可避免的诸多困境,如目标不一致的困境、沟通的困境、问责的困境及管理的困境等。对这些困境,可以从以下3个方面着手突破:一是成立公共服务协作委员会;二是明确职责,加强监督;三是建立信任机制,加强沟通。

[关键词] 协作性公共服务;新公共管理;科层制;信任;沟通;问责

[中图分类号] D035 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2014.02.002

政府是公共服务的天然供给主体,但直到20世纪初,西方国家的政府由于深受亚当·斯密“守夜人”理念的影响,坚信“管得最少的政府就是最好的政府”^[1],政府具备的公共服务职能很少,但是随着资本的扩张和经济的发展,政府不得不面临各种难以处理的社会问题,如环境、教育、失业等,这些问题的解决单纯依靠政府很难取得理想的效果,因此政府与其他社会主体间的横向协作成为一种必然趋势。虽然世界各国的国情各不相同,但在解决公共服务问题方面均朝着横向协作的方向发展。协作性公共服务以其灵活的服务运行体制,有效地回应了现代社会公众对公共服务多样化、复杂化和个性化的需求,从而成为政府间处理跨界公共服务的普遍模式。协作性公共服务作为一种新的治理范式,在快速回应公众多样化需求方面,已经取得了良好的成效,学术界和实践界对此也有研究,但这些研究关注的焦点在于理论的介绍和推广应用,往往忽略了协作性公共服务存在的局限性和面临的困境。因此,本文拟在分析协作性公共服务涵义及其优势的基础上,指出协作性公共

服务存在的局限性及面临的困境,并提出突破其困境的策略建议,以资借鉴。

一、协作性公共服务的涵义

协作与合作存在很多共性,都是指为了实现某一目标而与他人共同工作,但是二者也存在着区别。合作主要是指人们为了追求有益的目标、反对有害的目标而共同工作,而协作仅仅意味着通过一定的努力去帮助别人。^[2]协作性公共服务是指两个或两个以上既相互独立又通力合作的治理主体在一个制度框架内,秉持平等协商、合作共赢的理念,为提供可持续的整合型公共服务而采取正式或非正式的联合行动。协作性公共服务突破了政府单一主体供给公共服务的模式,主张政府、企业、NGO(非政府组织)及公众在平等协商的基础上联合行动,其核心目标是提高公共服务的质量,满足公众的需求,增进公共价值。协作性公共服务强调从纵向和横向2个方面实现资源的整合,纵向协作的核心内容是为了获得信息和政策而与上级政府或部门联系;横向协

[收稿日期] 2014-01-06

[基金项目] 国家社会科学重点项目(12AGL007);国家社会科学重大招标项目(13&ZD039)

[作者简介] 朱兴宏(1980—),男,安徽省寿县人,北京师范大学博士研究生,主要研究方向:公共治理、公共政策。

作的主要方式是共同决策、互换资源和签订协作项目等,通过集中利用不同的资源,提供单个组织无法供给的公共服务。信任是协作性公共服务良好运行的基础和保障。总之,协作性公共服务作为一种新的治理模式,以其灵活性克服了科层官僚制的机械僵化,以其整体性克服了新公共管理的碎片化,因而可以将其看作是对传统科层官僚制和新公共管理的反思与修正,其具体模式见图1。

二、协作性公共服务的优势

协作性公共服务是政府部门、第三部门、企业和公民等主体在资源互赖、平等互信基础上建立起来的协作网络,通过横向和纵向2个维度的协作来实现资源的整合。这种协作性网络既能发挥资源聚合的整体效用,又能突破管理科层制的机械僵化,因而其在公共服务的供给中具有诸多优势。

1. 快速灵活

科层官僚制由于受其严格的等级制度的限制,在面对外界环境变化时,很难快速运转起来,而协作性公共服务组织则比等级制度更加敏捷和灵活^[3]。协作性公共服务组织可以避免很多繁琐而又无效的程序,能快速应对外界环境变化。协作性公共服务的快速灵活主要体现在3个方面。一是增减员工的灵活性。协作性公共服务组织可以根据任务需要在短时间内雇佣人员、分配任务、解雇人员,这种充分利用外部资源完成任务的灵活性是科层官僚制不能奢望的。二是在存在人员上限限制的情况下,能提

高工作效率。任何一个组织要实现效益最大化,都必须对人员数量进行限制,尤其是政府部门要实行严格的人员编制限制。如何实现在不增加组织人员数量的情况下提高效益,成为科层组织面临的一个难题。协作性公共服务一方面通过整合社会资源,产生规模效益;另一方面,通过将低级重复的常规工作外包给协作伙伴,相当于变相增加了工作人员,既能提供优质的公共服务而又不突破自组织的人员上限,很好地化解了这一矛盾。三是突破约束,机动灵活。审计和控制机制是对传统公共服务组织进行监督的主要方式,这种监督方式在防止腐败方面确实功不可没,但是这种刚性的约束也妨碍了资金的有效流动。协作性公共服务在处理紧急情况时,可以利用私人资金填补预算差额,因为私人资金要比政府资金受到的约束少。^{[4](P30)}

2. 实现碎片化公共服务的整合

科层制是马克斯·韦伯的一大发明,它是现代社会行政管理的基本框架,从而有效地提高了管理效率。科层制公共行政是依赖权威和等级建立起来的,自上而下的信息传递方式及逐级分权、照章办事是其主要特征。科层制公共服务过分重视机械效率而忽略了个体的多样性和人的价值与尊严。分权在一定范围内有利于工作效率的提高,但是过度分权则容易造成机构臃肿、职责重置,从而影响公共服务效率。为了矫正科层制公共服务存在的弊端,1970年代,西方社会发起了一场通过内部结构优化提升政府工作效率的政府再造运动,也称为新公共管理运动。新公

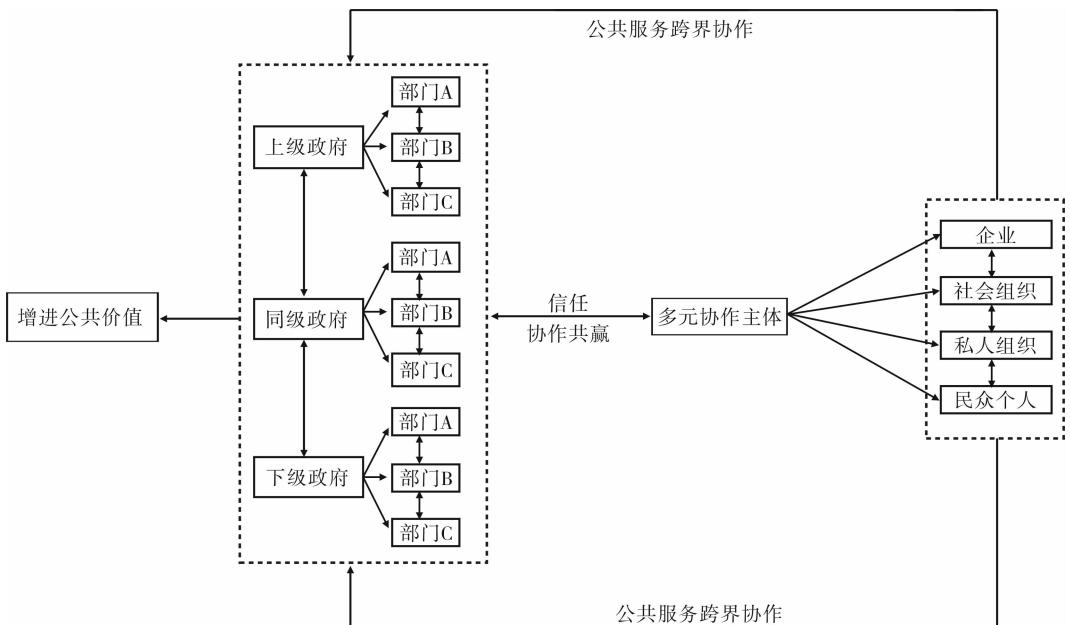


图1 协作性公共服务模式

共管理将大规模的政府机构不断地小型化、细致化,成功克服了纵向垂直管理系统僵化的弊端,增强了组织的灵活性。但是,随着分权和组织机构的裂化,势必会带来碎片化的制度结构^[6],从而使组织间的协调与合作成为提升公共服务效率的关键环节。新公共管理运动借用了大量工商管理的方法,希望通过引入竞争机制,实现公共服务质量的提高,但是伴随而来的是组织界限的模糊和政府治理难度的增大,面临的社会问题(诸如社会排斥、医疗保障不平等、地方发展和教育等)也日益复杂^[7]。面对这些跨区域、跨组织和跨部门的公共事务,原有的公共服务体制束手无策,而协作性公共服务能以其速度快、灵活性、专门化和创新性很好地对此类问题做出回应,因而越来越被认为是一种必需和必要的战略^[8],甚至在一些情况下有取代科层官僚制的趋势^[9]。

3. 有效回应公众的公共服务需求

随着经济社会的发展,公众已不再满足于被动地接受整齐划一的公共服务,他们对公共服务的需求变得更为复杂,这种复杂主要表现在3个方面。一是需求的多样性。经济社会的高速发展,促进了资源、信息等的快速流动,公众在多元价值观的冲击下,政府提供的并无二致的公共服务不仅不能满足公众的需求,甚至还会滋生公众对政府的失望情绪,于是多样化甚至个性化成为公共服务未来发展的方向。二是需求的渐进性。公众对公共服务的需求是处在不断变化之中的,影响公众公共服务需求的主要因素是其收入水平。随着公众经济收入的提高,公众对公共服务的需求也在不断增长,从基本的生理需求、安全需求上升到全方位的需求。三是需求的交叉性。交汇融合是现代社会的特征,这为公共服务的供给增加了难度,公共服务的很多内容难以明确界限、确认供给主体、明确责任,单一的组织很难为利益交织的群体提供有效服务,机械僵化的公共服务供给制度很难对公众动态的公共服务需求进行有效回应。协作性公共服务以其松散的结构、快速灵活的运行机制、自下而上的组织结构和跨部门多主体参与的构架为公共服务改革提供了一种有益的探索模式。

三、协作性公共服务面临的困境

社会公众乃至学者眼中似乎普遍认为协作是个“好东西”,可以让各参与主体发展成更富有成效的合作关系,更好地创造公共价值。然而,如果以批判的眼光来理性审视协作性公共服务,会发现其也面

临着诸多困境。

1. 目标不一致的困境

目标一致是协作性公共服务的基础,但是由于公共服务的成效有时是模糊的、难以测量的,协作中的成员有可能根据有限的绩效目标提供不同的服务。协作性公共服务陷入目标不一致困境的原因主要有3个方面。一是协作参与者目标和诉求不一致。协作参与主体众多,包括政府、企业、NGO和公众个人,这些参与主体的目标和诉求很难与协作组织的目标使命完全一致,而且差异越大,协作组织的协调难度就越大,协作组织的稳定性也就越差。二是协作参与者之间存在竞争关系。协作成员有时候在某一领域是协作关系,但是在其他领域可能存在着激烈的竞争关系。这种情况下,协作目标的统一将会变得更加复杂。此外,协作组织为了改善公共服务的质量,会在协作者之间开展竞争,但是由于每个协作成员都无法将个人利益升华为公共利益,所以,这种竞争必然导致协作成员之间的关系紧张,甚至滋生腐败。三是机会主义的存在。协作性公共服务是一种集体行为,但参与者的利益诉求并不相同,“机会主义”和“搭便车”的心理是不可避免的,协作成员极有可能会在协作中倾向于自己的个人目标,而忽略协作组织的目标,最终导致协作的失败。

2. 沟通的困境

沟通对于任何一个组织来说都极为重要,但是在现实中往往存在很多沟通困难。在协作性公共服务中,造成沟通困境的原因主要来自于2个方面。一是技术造成的沟通困境。这或是协作成员使用了独立而不兼容的信息系统而导致沟通不畅^{[4](P40)},协作效果不好;或是协作成员采用的沟通技术落后于其他成员,缺乏统一的协作沟通平台,妨碍协作者之间的沟通,使协作效果受到影响。二是协作成员人为原因造成的沟通困境。信息作为一种重要的社会资源,对于协作成员来说,其重要性毋庸置疑。为了保护自我利益不受侵害,协作者会本能地拒绝信息的共享,从而使协作陷入沟通困境,尤其当协作者之间存在竞争关系时,这种沟通可能变得更为严峻,因为这种外部的紧张关系必然会造成协作组织的内部压力,协作成员之间互不信任、拒绝沟通。在某些时候,信息就意味着权利,某些协作成员或是因为害怕失去权利,或是因为缺乏激励机制,而选择减少沟通,避免信息共享。

3. 问责的困境

如果没有责任的约束,那么,追求自身利益最大

化的个体必然会出现不作为、迟作为、无作为和乱作为的现象。协作性公共服务由于其组织自身的特点决定了其必然会陷入问责困境之中。首先是谁来问责?在协作性公共服务体系中,每一个协作参与者都是独立的、平等的,任何协作参与者(包括政府)都不能将自己的意志强加到其他参与者身上,更无权对其他协作参与者实施制裁。因此,由谁来问责成为一个难题。其次是问谁的责?协作性公共服务的最大优点就是整合资源,灵活处理公共服务中的问题,但是这种集体行为在产生高效率的同时,也模糊了协作参与者个体的职责,最终使协作问责陷入“责任分享的困境”^[10]。最后是如何问责?传统的问责方式主要是依靠审计和控制机制来实现的,但是在协作性组织内频繁地使用绩效和价格审计,极有可能导致协作成员之间产生对抗情绪和互不信任,破坏其伙伴关系。

4. 管理的困境

信任是协作组织得以顺畅运行的基础,信任度的高低直接关系到协作效果的好坏(见表1)^[11]。协作性公共服务是为增进公共服务价值而采取的联合行动,但是在协作过程中,或是对协作目标的不完全认同,或是对权利分配的结果不满意,或是害怕失去权威,以“成本—收益”为出发点的协作参与者很难建立信任关系。协作性公共服务的优点是其松散的结构和快速的反应能力,但这也正是其缺点所在。相对于传统的“靠命令与控制程序、刻板的工作限制,以及内向的组织文化和经营模式维系起来的严格的官僚制度”^{[4](P6)}而言,协作性公共服务组织由于其各个主体地位平等,任何参与者都无权凌驾于其他主体之上,其管理职能依靠协商进行,这种看似民主的做法有时候反而更容易造成效率丢失。协作性公共服务面临的管理上的挑战,只能依靠建立在信任基础上的协作去弱化其影响力,不可能彻底消除,因为这是协作性公共服务与生俱来的,也可以理解为其构成要素的一部分。

表1 信任度与协作效果的关系

效用维度	信任度	
	高度信任	低度信任
合同监督	灵活的 以成果为主的监督 不断修改以获取价值	紧绷的 投入审计 介入性和频繁性产出检查 修改方面的严格性
	成本低 价值高	成本高 价值低

四、摆脱协作性公共服务困境的对策

协作性公共服务作为一种新型的公共治理模式,推动了政府、企业、第三部门等协作主体关系的重新平衡,对于实现有效治理具有重要的意义。为了确保协作性公共服务效用最大程度的发挥,减少损失,提升公共服务质量,增进公共价值,可以从以下3方面着手摆脱其面临的困境。

1. 成立公共服务协作委员会

平等协商是各个协作主体参与公共服务协作的前提,各个协作主体应在协商的基础上,综合考虑外部选择权、风险规避和时间偏好,进行讨价还价,从而形成协作意向。平等协商对协作性公共服务的各个参与者而言,都是利大于弊的,是有持续协作的可能性基础的,否则是不可能形成协作意向的。这种多主体的协作很难通过上级行政机关的调控进行控制,但是这种协作又必须有一定的约束,才能减轻因摩擦而产生的费用,而公共服务协作委员会就是一个不错的选择。公共服务协作委员会的主要作用,首先是培育共同的价值观。共同的价值观是协作性公共服务持续发展的基础,是在一定的经济文化背景下,在一定区域范围内,各地方间长期生成、发育起来的彼此间相互信任、相互团结、相互依存的价值观念、精神理念以及行为规范^[12],共同价值观的确立相当于达成了非正式的协议,其效力不亚于正式协议。其次是沟通信息,协调利益。公共服务协作委员会可以通过领导定期会晤、成员专项协调等多种形式实现信息的有效沟通,从而避免因信息不畅而导致的协作失败。利益和责任是公共服务协作的根本,也是持续协作的关键。在共同利益的基础上,公共服务协作委员会可以通过沟通协商达成共识。美国这方面的经验启示我们,公共服务协作委员会要切实发挥作用,必须赋予其一定的法律地位,依法履行正式、稳定的相关协议。^[13]

2. 明确职责,加强监督

美国学者尤金·巴达赫^[14]指出,最整合、功能配置最好、表现最好的团队也需要监督——即使不为其他原因,只为责任。可见,监督对于责任的重要性。传统的责任机制通过控制和审计来确保责任的履行,但是公共服务协作体系是建立在平等基础上的联合行动,灵活性、个性化是其最大特点。如果依赖于传统频繁价格和绩效审计式的责任机制来监督公共服务协作体系,势必会破坏协作体系赖以存在

的伙伴关系,降低协作主体之间的信任感,最终导致协作初衷无法实现。因此,公共服务协作委员会在协作之初就要确定各个协作主体的目标和协作体系要实现的目标,因为良好的政策应该是战略性的、整合的、以结果和服务为中心、有事实依据、兼容并包以及有明确的目标规定的。^[15]同时,在协商的基础上确定由谁负责以及负责什么。^{[4](P133)}明确职责只是加强监督的开始,监督应该贯穿整个协作过程,但是这种监督既要达到对协作主体、客体的约束,又不能影响协作本身的个性化和灵活性。同事监督、结果评估和顾客参与在协作性公共服务中或许可以发挥不错的监督效果。因为很多公共服务是难以进行量化考核的,相较于其他人而言,同事更清楚你在工作中的投入,结果评估监督可以帮助参与者就工作的能力和投入的强度进行交流。顾客是公共产品的最终接受者,顾客参与监督既可以加强服务提供者和顾客之间的交流,减少由于沟通不畅而带来的损失,又可以对服务提供者产生激励机制,提升服务质量。

3. 建立信任机制,加强有效沟通

信任和沟通是协作性公共服务的核心,建立并完善信任机制能够实现畅通沟通渠道、增加信任的目的。造成信息沟通不畅的原因主要有2个方面。一是技术上的原因。信息无法及时传递给相关协作者,致使协作者无法及时、灵活地对协作任务做出反应,从而降低了服务质量。针对这种情况,可以建立电子门户。电子门户可以使每一个员工都能在最短的时间内对协作任务做出反应,从而节约成本。二是协作者自身的原因。协作者出于种种考虑,或是不信任协作伙伴,或是害怕失去权利等,只愿意让信息在组织内部流动,不愿意共享信息。针对这种情况,公共服务协作委员会可以在协作之初,在协商的基础上签订信息共享协议,承诺共享除了最敏感信息之外的所有信息。此外,应强化信任关系。良好的沟通可以帮助协作成员间建立信任关系,而成员间的信任又可以促进组织间的信任,从而实现良性循环。有效的治理结构对于信任而言也极为重要,因为参与者接触的点越多,就越有可能减少摩擦、产生信任并促进沟通。价值观和文化的差异也是造成协作困难的原因之一,这就需要公共服务协作委员会适时调整价值观和激励机制。

四、结语

总之,协作性公共服务作为一种新的公共服务

供给形式,对于满足公众多样化、复杂化和个性化的需求,有着重要的实践意义。协作性公共服务以增进区域公共价值为出发点,超越了狭隘的部门主义和地方主义,突破了以往政府改革的思路,为公共服务改革提供了一种新模式。

[参 考 文 献]

- [1] [英]亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 郭大力,王亚南,译. 北京:商务印书馆,1972:254.
- [2] [美]罗伯特·阿格拉诺夫,迈克尔·麦奎尔. 协作性公共管理:地方政府新战略[M]. 李玲玲,鄞益奋,译. 北京:北京大学出版社,2007:4.
- [3] Russell M Linden. Working across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Nonprofit Organization [M]. San Francisco: Jossey-Bass, 2002:13.
- [4] [美]斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·埃格斯. 网络化治理:公共部门的新形态[M]. 孙迎春,译. 北京:北京大学出版社,2008.
- [5] Donald F Kettl. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America [M]. London: the Johns Hopkins University Press, 2002:2.
- [6] Sylvia Horton, David Farnham. Public Administration in Britain [M]. Oxford: Macmillan Press LTD, 1999:251.
- [7] Michael Mcguire. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it [J]. Public Administration Review, 2006:33.
- [8] Bryson John M, Crosby Barbara C, Stone Melissa Middleton. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature [J]. Public Administration Review, 2006:44.
- [9] Agranoff Robert, Mcguire Michael. Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments [M]. Washington D C: Georgetown University Press, 2003:2.
- [10] Bovens M. The Quest for Responsibility [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1998:45.
- [11] Stephen Goldsmith, William Eggers. Governing by Network: The New Shape of the Public Sector [M]. Washington: the Brookings Institution Press, 2004:111.
- [12] 汪伟全. 论地方政府间合作的最新进展 [J]. 探索与争鸣, 2010(10):51.
- [13] 陶希东. 中国跨界区域管理:理论与实践探索 [M]. 上海:上海社会科学院出版社, 2010:170.
- [14] [美]尤金·巴达赫. 跨部门合作:管理巧匠的理论与实践 [M]. 周志忍,张弦,译. 北京:北京大学出版社, 2011:12.
- [15] David Richards. Governance and Public Policy in the UK [M]. Oxford: Oxford University Press, 2002:238.