

协同治理概念考辨

田 培 杰

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

摘要: 最近 30 年,为了应对社会问题日益复杂和政府资金短缺所带来的挑战,政府、企业、非政府组织、公民之间跨部门协同的相关实践在世界各国有了非常普遍的应用。西方学者也围绕协同治理这一概念开展了大量研究。近年来,在社会管理体制创新的背景下,我国学者开始对跨部门协同这一现象进行研究,其中不乏对西方有关实践和理论研究的分析、借鉴。但是,由于对相关概念的认识不够深入,我国学者在研究中却较少引用西方有关“协同治理”的文献。为了更好地借鉴西方的研究成果,为我国社会管理体制创新的进一步研究奠定基础,有必要对西方文献中“协同治理”这一概念进行追根溯源,从历史和多学科维度对相关研究进行梳理,并结合与其他相关概念的比较,进一步明确协同治理的内涵和关键特征。

关键词: 社会管理; 协同治理; 概念解析

中图分类号: C916.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-6522(2014)01-0124-17

一、概念解析之必要性

在近年来的相关报告中,社会管理问题被党和政府放在了非常突出的位置。2004 年党的十六届四中全会正式提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,从而开启了中国社会管理的新篇章。党的“十八大”报告进一步提出要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体系”,实现了社会管理目标从“健全格局”到“形成体制”的飞跃。国家全面控制和包办代替的

社会管理模式正在向一种有法律保障的政府主导、社会协同和公民参与的多主体合作管理模式转变。创新社会管理在实务方面的需求和发展,也推动了理论界对政府与其他组织跨部门协同等相关主题的研究。“协同治理”、“合作治理”等也成为学术研究中的热门词汇。

国内理论界对协同治理的关注才刚刚开始,但西方学者们在相关领域的研究却早已开展得如火如荼。近 30 年来,为了应对社会问题日益复杂和政府资金短缺所带来的挑战,政府、企业、非政府组织、公民之间跨部门

收稿日期: 2013-02-22

作者简介: 田培杰(1977-),男,河北沧州人。上海交通大学国际与公共事务学院博士生,主要研究方向为:公共管理与公共政策。

互动的相关实践在各国有了非常普遍的应用,西方理论界随之进行了大量的相关研究。虽然这其中出现了很多相似概念,但最终逐渐倾向于使用“协同治理”(Collaborative Governance)这一概念来指代这种跨部门协同合作的现象。协同治理是当代西方民主社会的产物,其产生与欧洲人文主义背景、民主思想的普及、可持续发展概念的产生、企业管理的变革等有着紧密的联系,因此不能将这一概念的研究结论直接照搬到我国。即便如此,若能对这一深深根植于西方实践的理论进行系统研究并将其与中国的实践结合起来,必将对我国社会管理机制创新的实践和理论研究大有裨益。

事实上,近几年很多国内学者也开始尝试通过借鉴西方协同治理的研究成果对我国的相关实践和理论研究提出建议。但是在这些研究中,笔者发现两个有意思的现象:其一,在国内学者对“协同治理”及相似概念发表的文献中,很少看到有关 Collaborative Governance 的文献。这对我国相关理论研究来说,不能不说是一个缺失。其二,国外学者对协同治理概念的理解也是莫衷一是。因此,为了能更好地吸收西方已有的研究成果,有必要对西方语境中协同治理概念的起源与发展进行梳理,并结合相关概念的比较进一步明确其内涵,以期能够为国内社会管理机制创新的研究奠定基础。

二、概念溯源与研究脉络

(一) 概念产生的背景

在过去的30年里,世界范围内的政府构架都面临改革压力,以期能够提高整体效能。在这个转型的时代里,公共机构面临改变组织架构及管理方式的挑战。作为二十多年发展的结果,民营化、服务外包以及采用商业管

理技巧的分权化(decentralization)、减员(downsizing)、去官僚化(debureaucratization)逐渐被各国采纳。为了能够让政府更加以任务和结果为导向,各国开始了去官僚化和分权化的历程,改革的方式从全面质量管理到政府流程再造,而这些改革措施被贴上新公共管理运动的标签。^[1]后来,人们在实践中逐渐发现公共事务已不再仅仅是政府机构的事情,而是通过由公共机构、私人机构和非营利组织共同组成的伙伴关系和网络来实现。在这一背景下,政策的制定、实施和评估就变得更加复杂,而传统的官僚制组织无法很好地履职。基于前述事实,公共行政领域在最近10年出现了一个新的发展趋势,那就是学者们对网络、网络治理的研究产生了浓厚的兴趣。学者们开始大量地关注公共机构和管理者将采取怎样的改革来应对跨部门、多层次的治理系统。这其中很重要的一个主题就是如何建立构架和程序来促进不同参与主体的协同,并提高决策和实施的质量。最后,这些观念被统一到“协同治理”这一概念中。

(二) 概念使用的发展演变

1. 历史维度

以协同治理及相似概念为主线,可以找到为数众多的专著和文章。2011年,美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院(The Maxwell School of Syracuse University)的冲突分析与解决项目(Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration, PARCC)在协同治理领域共搜集到了252篇文章(含专著)。虽然PARCC所搜集的文献还有一定的局限性,但是通过分析这些资料,仍然可以找出西方学术界对协同治理及相关概念的使用脉络。

这些文献是从对美国府际关系的研究开始的。Elazar于1962年出版了名为The A-

American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States 的书。^[2]该书试图证明,随着美国社会的巨大变化,美国政府的行为也发生了翻天覆地的变化,但美国的联邦制度自独立初期以来所经历的变化并不大,是一种比较稳定的美国式伙伴关系。19 世纪与 20 世纪的情况相似,几乎所有的政府行为都是不同政府间合作的结果。自此,西方理论界的关注点开始转向“合作”这一主题。20 世纪 90 年代之前的一些文献资料主要关注两个主题:公共部门职能的民营化以及商业联盟中组织的互动关系。90 年代前期,随着新公共管理运动影响的不断扩大,文献数量增加并集中于与政府职能外包/民营化有关的主题,而且研究内容逐渐深入——从哪些职能适合外包,到判断一个地区的外包发展到何种程度,再到用批判的眼光看待外包的成果。另外,在 1994 年,有学者最先在研究商业组织关系的时候提出“协同优势”的概念。在 1996 年,“网络”一词首次在文献中出现,并在 2000 年后为学者们频繁使用。90 年代中后期,学术界将关注点从外包/民营化转移到战略联盟上来。在讨论商业组织所组成的战略联盟时,学者们经常使用到“协同”的概念,这说明“协同”这一概念在最早出现的时候指的是商业组织之间的协同。到 2000 年之后,协同仍然是学术界的关注点,但讨论的内容已经发生了很大的改变:第一,协同的主体不再仅限于商业组织,学者们开始更多地讨论政府不同部门之间、政府之间、公共机构与企业或者非营利组织之间或者非营利组织之间的协同;第二,从最初关注协同给各参与方带来的益处,到分析如何实现协同优势,以及强调协同各方之间利益分配机制的重要性;第三,把

协同看做加强公民与政府的互动、提高公众参与的手段;第四,协同不一定是基于自愿的,而是可能存在强制的协同。

需要指出的是 20 世纪 90 年代后期,学术界对民营化的关注度有所下降,并在 2000 年的时候出现一些文章讨论其局限性,或者讨论被称为民营化升级版的 PPP。2002 年, Henry Nicholas 在文章中讨论民营化是否已经过时的问题。^[3]但到 2003 年,民营化再次被广泛关注。在当年的 13 篇文献中,就有 6 篇与民营化相关。

2. 多学科维度

西方学术界对协同治理的研究分散于多个学科,比如政治学、经济学、公共管理以及行政法等。

在政治学领域,先前的文献包括对联盟动力学以及多元主义的研究。社会资本的概念被用来阐述协同中的粘合机制以及促进或阻碍联合行动的文化特征。Mancur Olson 的 *Logic of Collective Action* 为研究协同行为的形成与发展提供了一个比较简单但非常精致的分析框架。^[4]Robert Alexrod 则对有利于合作的条件和行为特征进行了阐述。^[5]William Ouchi 在 1980 年发表的一篇文章中研究了两个问题:其一,集体行为中各行为人在规范上达成的共识;其二,如何对基于市场机制和基于规则的社会协调中的缺陷进行补偿。这篇文章已经被一些重要的文献所引用。^[6]此外,另外两个主题的文献与协同治理具有很高的关联度——法团主义的理论和实践、政府与私人部门关系的病理学研究。其中,后者内容包括了腐败、国家社会主义以及裙带资本主义。

在法学领域,法学家们一直以来就对与协同治理有关的主题进行研究。Mark Freed-

land 尝试为英国的私人融资优先权(Public Finance Initiative, PFI) 提供一些分析原则。PFI 是英国政府为了振兴经济, 于 1992 年提出的由私人部门融资参与公共建设计划的方案。PFI 是公私伙伴关系的一种形式, 目的是刺激私人部门投资的意愿, 在不增加财政支出的前提下提供足够的公共服务。^[7] Jody Freeman 在一篇 1997 年发表的文章中给一系列的规章改革项目贴上协同治理的标签。当然, Freeman 是在行政法领域将协同治理看作是对传统规则制定方式在质量、可执行性及合法性三方面批判的回应, 其对协同治理的理解与本文的定义稍有不同。这些改革项目的共同点包括政府机构的自由裁量权、就规则及其应用进行谈判以及对附条件规章的宽容。Freeman 虽然认为有必要继续坚持对政治责任进行明确的界定, 但提倡对政府机构的自由裁量权给予更多的宽容。^[8] Martha Minow 对营利组织和非营利组织在教育、医疗、福利、法律服务以及其他公共服务领域的介入情况进行了研究。她提醒学者们需要注意的是, 整个系统事实上已呈现出各种冲突, 包括公共部门与私人部门之间的、宗教与世俗之间的、营利组织与非营利组织之间的冲突等等。学者们应该对这些冲突进行分析, 而不是对其进行掩盖。^[9]

在经济学领域, 有关文献涵盖的主题包括博弈论、交易成本理论、委托代理理论等。以 Oliver Williamson 的研究为代表的那些归属在新制度经济学下的诸多概念和分析模型, 阐明了跨部门生产行为的结构、功能以及弱点等问题。Julian Le Grand 采用了 Williamson “准市场”(quasi-markets) 的概念来分析英国后撒切尔时代私人部门参与提供教育、卫生、住房等社会服务的问题。^[10] 社会学

家 Victor Nee 也将研究领域延伸到经济学, 并采用 Williamson 和 Olson 所开发的概念来研究组织行为中的规范与网络。^[11]

在经济管理领域, 有关商业联盟以及战略伙伴的研究文献与协同治理研究紧密相关。有关这一主题研究的文献从 20 世纪 80 年代开始大量出现, 这与当时企业之间建立联盟和战略伙伴的尝试是同步的。Farok Contractor 和 Peter Lorange 在 1988 年编写的一本书中尝试使用社会科学中的概念对商业联盟这一私人部门内的现象进行分析, 并对协同治理表达了特别的偏好。^[12]

在公共管理领域, 与协同治理有关的概念已经成为研究的主流。这些相关的概念包括公私伙伴关系、民营化、网络治理、协作性公共管理等等。学者们研究的角度主要有以下三个方面: 对协同治理的案例进行分析, 并分析取得成功或失败的原因; 就协同治理过程的某一具体环节进行分析, 比如各方协同的动因、信任的建立、领导力的影响、评估及苛责等; 提出协同治理的理论分析框架。就已有文献来看, 尚不明确是谁最先在公共管理领域使用了 Collaborative Governance 这一概念。根据笔者的研究, 协同治理研究权威之一的美国哈佛大学学者 Donahue 教授曾在 2008 年出版的一本书中提到“本章将研究一种特定的公-私协同方式, 我们将这种方式称为‘协同治理’”。^{[13]469} 而根据可查的资料, Donahue 最早是在 2004 年一篇名为《关于协同治理》(“On Collaborative Governance”) 的文章中最早使用这一概念的。^{[14]1} 由此可以推断, 作为本文讨论意涵下的 Collaborative Governance 这一概念最早由 Donahue 在 2004 年使用。笔者通过电子邮件与 Donahue 教授取得联系。Donahue 教授在回信中确认了笔

者的这一推断。^①

三、协同治理的内涵解析

(一) 国内学者对协同治理的理解

在概念的使用层面,除了“协同治理”,国内学者常使用“合作治理”^[15]或“协作治理”^[16]来指代政府与其他组织跨部门的合作、共治;而相关文献中与“协同治理”对应的英文翻译却为 Cooperative Governance^[17]或 Synergy Governance^[18]或 Synergetic Governance^[19]。多数学者在文章中都认为协同治理理论起源于德国物理学家赫尔曼·哈肯创立的协同学。通过研究,笔者发现三个有意思的现象。首先,以 Synergy/Synergetic Governance^②为关键词进行搜索发现,在为数不多的搜索结果中绝大多数均为国内文献,而 Cooperative Governance^③则只是强调企业或政府部门之间加强合作的一种治理形式,还远没有上升到理论层面;其次,从期刊网上搜集到的资料来看,在国内学者发表协同治理相关文章的参考文献中,几乎没有发现其外文文献题目中含有 Synergy/Synergetic Governance 或 Cooperative Governance;最后,在国外有关 Collaborative Governance 的文献中,没有学者将协同治理与物理学领域中的协同学之间建立起任何联系。

在概念的界定层面,国内学者一般采用以下两种方式。第一,“协同治理=协同理论+治理理论”。如郑巧和肖文涛认为“基于协同学理论和治理理论,协同治理是指在公共生活过程中……维护和增进公共利益之目的。”^[20]再如蔡延东认为“基于协同学理论,协同治理理论是指在公共生活过程中……组成和谐有序高效的公共治理网络。”^[21]第二,借用国际组织给出的定义。如刘伟忠借用了联合国全球治理委员会给出的定义:“协同治理是……持续的过程。其中既包括具有法律约束力的正式制度和规则,也包括各种促成协商与和解的非正式的制度安排。”^[22]李辉和任晓春也认为联合国全球治理委员会所给出的这一概念的被认可度比较高。^[23]

(二) 国外对协同治理的理解

1. 国外对协同的理解

当“协同”被看作一个理论概念时,不同学者的理解有很大差异。具体而言,可以分为:(1)将协同等同于多个行为者之间为了共同目标一起共事。如 Donaldson 与 Kozoll 将协同定义为“所有形式的组织一起共事以达成各种目标”。^[24]Huxham 将协同定义为“人们为了实现积极的目标而进行跨部门合作的所有情况”。^[25](2)强调行动者的主动

①虽然 Collaborative Governance 这一概念在 2004 年才被 Donahue 教授首次使用,但在外文文献的中文翻译中更早使用了“协同治理”这一概念。比如,旅法学者陈力川于 2003 年 8 月翻译 Thomas Mouries 名为“La Gouvernance: Note de lecture sur l'ouvrage de Philippe Moreau Defarges”的文章时,就将 la gouvernance(治理)翻译为“协同治理”。同样的,在其另一篇名为《协同治理的国际思考与实践》的文章中,陈力川将世界银行、欧盟等组织对“治理”的界定也归入“协同治理的定义”中去讨论。

②若要借用协同学的概念,从英语本身来讲,使用 Synergistic Governance 一词更为准确。表达两层意思:其一,多方一起合作;其二,合作可以产生“1+1>2”的效果。

③从英文语义上讲,cooperative 和 collaborative 意思非常接近,都来源于拉丁文的词根,表示一起工作的意思。

性,将协同定义为一种主动行动者之间的互动过程。比如 Thomson 与 Perry 将协同界定为一种自主或半自主行动者通过正式或非正式协调所进行的互动过程。^[26] Hardy 和 Phillips 在他们有关跨组织领域协同的讨论中将协同界定为各方自愿参加的互动策略,并特别将其与另外一种服从策略区分开来,因为在后者中,一个强势组织(比如政府)可以通过公权力对弱势组织(比如社区组织)进行控制。^[27] Gray 在定义协同的时候紧扣动态、交互影响的脉络,他认为协同是一种动态、相互影响与演化的过程,这一过程中包括了配合与协调。^[28] Lawrence 等学者将协同定义为一种既不依靠市场也不依靠官僚机制控制的跨组织的关系,在这种关系中,各组织在一个持续的过程中不断进行沟通。^[29] (3) 强调行为者之间的相互信任与分享。Mattessich 与 Monsey 将协同界定为一种持久且为成员所共同深信的关系。^[30]¹⁵ (4) 有些学者的定义在包括了前述学者的基础上增加了责任分担的内容。比如 Himmelman 将协同定义为一个组织之间互换信息、改变行为、共享资源、提高各自能力的过程,并在这一过程中同担风险和责任,共享利益,最终实现共同受益,达成共同目标。^[31]³ 虽然协同需要各方共事,但并不是所有的共事都等于协同。事实上,协同只是共事的一种情况。

也有学者通过对协同及其相近概念的比较分析,提出自己的界定和区分。Mattessich 与 Monsey 区分了合作(cooperation)、协调(coordination)和协同三个概念。合作是一种没有共同愿景的非正式关系。协调是一种具有可协调的愿景且更为正式的关系。协同则是一种更加持续和固定的关系,需要建立新的结构,以便构建权力体系,发展共同愿景,开展广泛的共同规划。^[30]³⁹ Himmelman 也将

协同与其他概念进行了区别。他认为协同只不过是四种共事策略中的一种,且每一种共事策略都代表了组织间的不同联系,需要投入不同程度的信任和时间。^[31]¹⁻⁵ 这四种共事策略分别为:(1) 网络,它是一种为了互利而交换信息的非正式关系。(2) 协调,它代表的是一种更加正式的关系。在这种关系中,各方为了追求互利和实现共同目标而互换信息、改变行为。与网络相比,协调需要更多的时间投入和更高的信任度,但仍没有机会进入其他组织的权力范围。(3) 合作,在追求同一目标的过程中为了实现互利需要进行信息互换、行为改变和资源共享。组织的投入程度更深,可能使用正式的协议,而且这种关系需要更多的时间投入和更高的信任度。每个组织都为其他组织提供进入自己领地的渠道。(4) 协同,它需要各方为了实现互利和共同目标具备提高各自能力的意愿,帮助其他组织达到自身的最佳状态。在协同关系中,各方共担风险和责任,共享收益,投入足够多的时间,具备很高程度的信任,共享权力范围。

与前面几位学者的分析角度相似的还有 Cigler。他在研究乡村社区的政策发展及执行时绘制了一幅“伙伴关系光谱”。在光谱的一端是组织松散、以交换信息为主要目的的“网络关系”,紧接着的是基于低成本的简单协议以及非正式或相对正式联系的“合作关系”,然后是需要更高投入度、更紧密关系和更多正规形式的“协调关系”,最后是关系最紧密、最长、最正式和投入程度最高的“协同关系”。^[32]

概言之,协同治理中的协同作为治理一词的修饰语,强调的是来自不同部门的参与方采取集体行动的这一过程。而在这个过程中,各参与方之间会建立起一种比较正式和

紧密的关系,而且各参与方都会为最终的结果和自己的行为承担一定的责任。

2. 国外对协同治理的理解

“协同治理”(Collaborative Governance)的实践与学术探讨兴起于西方,目前已经成为公共行政领域的热门词汇。但是西方学者对其内涵的理解却不尽相同,而且在使用的时候可能与其他一些相近的概念产生混淆。

总的来说,西方学者对协同治理的理解有一个基本的共识:(1)政府以外的行动人加入到治理中;(2)为达到共同的目标,各行动人共同努力。但是,不同学者给出的定义所涵盖或者所强调的因素却不尽相同。

Ansell 和 Gash 定义的协同治理内涵比较窄。他们将协同治理定义为一种治理安排——单一或多个公共机构与非国家部门利害关系人(non-state stakeholders)在正式的、以达成共识为目的的、协商的集体决策过程中直接对话,以期制定或执行公共政策或者管理公共项目或财产。^[33]

Ansell 和 Gash 所给出的定义得到了比较多的引用。还有很多学者在对此概念的定义中并未明确是否包括“非正式”或“政府间”的协同,他们的定义比较简练,但都有不同的侧重点。

美国学者 Donahue 将协同治理定义为:通过与政府以外的生产者共同努力,并与之以共享自由裁量权的方式追求官方选定的公共目标。^{[13]469}这一定义突出了两点:第一,公共目标是官方选定的,每个参与方都能影响具体目标的界定。由于目标界定是一个非常复杂的过程,因此政府仍然具有最终的决定

权。第二,政府作为向公众全面负责的主体,其自由裁量权是最大的,但其他参与者也应该具有一定程度的自由裁量权,而不是仅仅按照政府的命令行事。

Culpepper 和 Chi 的定义也分别突出了各参与方话语权和地位的平等性。Culpepper 认为,协同治理指的是政府和非政府行动人在一个既定的政策领域内进行日常性的互动,且在这个过程中,政府对问题的界定以及实施方法的选择上均没有垄断的权力。^[34]Chi 认为,协同治理指的是参与方以平等伙伴的身份共同合作的情形,为此,在协同治理中,各参与方需要通过正式或非正式的协议放弃一部分的独立性或自主性。^[35]

Mark T. Imperia 给出的定义则突出了个人和组织的自主性“协同治理指的是为实现共同目标对具有不同程度自主性的个人和组织进行指导、控制和协调的方式。”^[36]

Zadek 在定义中突出了规则的重要性:“协同治理指的是来自公共和私人机构的多方行动人一起制定、执行和管理规则,为共同面对的挑战提供长期解决方案的过程。”^[37]

还有些学者的定义特别突出了非政府组织、公民在决策过程中的参与。比如,在 John Calanni 看来,协同治理是一种治理策略。^①Cooper、Bryer 和 Meek 认为,协同治理指的是公民与公共机构代表进行理性协商,且这种协商方式已逐渐嵌入到地方治理的工作中。^{[38]76-88}正如哈佛大学肯尼迪政府学院协同治理 Weil 项目的资助人 Frank and Denie S. Weil 所言,协同治理的精髓就是社会不同部门之间进行的一种新层次的社会/政治参

①参见 John Calanni、Christopher Weible 以及 William Leach 在西方政治科学协会(Western Political Science Association)2010 年年会上联名发表的文章“Explaining Coordination Networks in Collaborative Partnerships”。

与,以期更有效地满足当代社会的诸多需求,而这是这些部门靠一己之力所无法实现的。^[14]

Bingham 在文章中则明确表示要从广义上定义协同治理。具体表现有四点:第一,从协同主体上看,包括了联邦政府以外、美国境内所有的可能成为协同伙伴的行动人,包括公众、州和地方政府机构、部落、非政府组织、商业组织和其他非政府相关人。第二,从协同客体上看,包括了联邦机构在政策过程中所有的工作,而且政策过程也被定义为政府作为执行机构与政策发展、执行和实施所有相关的行为。第三,从外延上看,包括了所有以协商与共识为基础的方式、方法和过程,比如公民参与、对话、公众协商、协商民主、公众咨询、多方协同、协同式公共管理、纠纷解决以及沟通。第四,从沟通方式上看,既包括面对面的沟通,也包括通过网络的沟通。^[39]

四、相关概念比较

协同治理是一个关于政府与非政府部门之间进行协同和合作的概念,在西方的研究中,还出现过几个与之相近的概念,包括公私伙伴关系、民营化、网络治理、协作性公共管理。为了更准确地把握协同治理的内涵,有必要将其与这些相似的概念进行比较、分析。

(一) 公私伙伴关系

公私伙伴关系(以下简称 PPP)是新公共管理运动和治理改革的产物。^[40]最初常应用于服务提供和基础建设领域,经过不断的发展,现在已经成为新时期公共管理领域的

标志性现象,^①并在 20 世纪 90 年代成为全球范围内主要的公共政策工具。^[41]当然,也有学者指出 PPP 只不过是一个语言游戏,其内容与外包、市场化、民营化并无实质差别,但相比起这些容易引起负面联想的词汇来说,PPP 的概念在道德上更容易被接受。^[42]

PPP 的表现形式可以有很多种,其中 Hodge 和 Greve 的五类法比较典型:以共同生产和共担风险为目的而合作的制度安排、长期的基础建设合同、公共政策网络(利益相关人之间的关系比较松散)、公民社会与社区发展、城市重建及中心城区的经济发展。其中,不同类型的 PPP 之间可能会有交叉,比如类型 I 和 II 就在很多方面比较相似,因为很多强调长期合同的基础建设项目都要求共享资源、共担风险。这五种类型可能包含很多种制度安排,不仅仅是英国的私人融资优先权(PFI)或者是澳大利亚的基础建设合同外包。而中国目前也正在使用第一和第二种类型的 PPP。

虽然 PPP 的表现形式多种多样,但在理论界和实务界,不同学者和组织对其内涵的理解仍然有很多相同点:第一是“风险”。几乎所有的定义都明确地将“共担风险”作为 PPP 的重要特征。第二是“创新”。公共部门和非公部门需要找到新的方案,以便一起努力实现共同目标。第三是“长期性”。一般都认为 PPP 中建立的是一种长期关系——至少比服务外包的合作期限要长。而对 PPP 理解的分歧主要集中在三个方面:第一,公私伙伴关系是否仅应用于服务提供和基础建设领域(应用领域);第二,公私伙伴

①参见 Hodge G 与 Greve C 在国际公共管理研究会(International Research Society for Public Management) 2008 年年会上联名发表的文章“The PPP Debate: Taking Stock of the Issues and Renewing the Research Agenda”。

关系是否包含了政府与非营利部门的合作(参与主体);第三,公私伙伴关系是否包含了共同决策的机制(合作深度)。

有的学者认为 PPP 主要应用于服务提供和基础建设领域。比如,Koppenjan 将 PPP 定义为“公共机构与私营合作者之间就基础建设的规划/建设以及/或者使用所建立的一种风险成本责任共担、利益资源共享的有组织的合作”。^[43] Grimsey 和 Lewis 认为“PPP 是一种私营合作者参与基础建设或为其提供支持的安排”。^[44] Van Ham 和 Koppenjan 将 PPP 定义为“公—私行为人共同生产物品及服务,并共享与该物品及服务相关的风险、成本和资源的合作”。^[45]

有些组织则将 PPP 限定在政府与营利组织之间的合作。比如,OECD 在最近的一个报告中,将其定义为政府与至少一个私营合作者(包括运营者和融资者)所达成的协议,根据该协议,私营合作者提供服务的目的与其商业目的结合起来,而且此结合的效率取决于风险能否完全转移给私营合作者。^[46]

而有些学者和组织则采用较为宽泛的定义。Bovaird 将 PPP 定义为“公共部门与任何非公部门之间基于共同承诺的工作安排”。^[47] Osborne 将 PPP 定义为政府、营利组织、非营利组织之间为履行政策职能而形成的合作关系。^{[41]87}

在联合国,PPP 的定义为“包括国家、非国家在内的各类组织之间自愿达成的协同关系,在这种关系中,各参与者同意为了实现共同目标或实施一个具体项目一起合作,并共担风险和责任,共享资源和利益。”^[48]

以上定义大多都建立在委托代理关系的基础上。而 Brinkerhoff 则突破了这一基础,给出了更为宽泛的定义,并通过“共同性”和“自主性”两个维度将 PPP 与一些近似的概

念进行区别。比如,外包和 PPP 虽然都具有比较高的自主性,但 PPP 同时还具有较高的共同性,而外包的共同性则较低。其中,共同性表示共同的目标以及对合作过程进行共同的控制,共同承担责任。这有两层意思:第一:合作方之间共同依赖,相互负责。第二:在决策地位上具有一定的平等性。自主性要求根据组织特有的竞争力来选择合作方,合作过程中,在继续保持各参与者特性的基础上将其竞争力充分利用,为实现合作的价值奠定基础。

基于以上的分析,Brinkerhoff 通过总结特征的方式给出了 PPP 的定义,PPP 有以下六个特征的跨部门协同:共同决定的目标、基于协同和共识的决策过程、组织架构和过程是水平式而非垂直式的、基于信任的正式或非正式关系、合作方之间协作互动、对产出和结果共同负责。^[49]从 Brinkerhoff 给出的定义来看,PPP 与协同治理的相似度已经非常高了。

(二) 民营化

20 世纪七八十年代,各国政府面临着公众对减税和提高公共服务质量的双重呼吁。作为回应,政府开始尝试一些诸如项目预算系统、零基预算、全面质量管理、作业成本分析法等各种方法。很多商业领袖和纳税人也开始要求政府向那些时常需要“勒紧腰带过日子”的企业学习,以降低成本,提高效率。于是,在 20 世纪 90 年代,一场声势浩大的“政府再造”运动拉开了序幕。这场运动以 Osborne 和 Gaebler 于 1992 年发表的《政府再造》为先导,要求公共部门通过采取创新的管理方法提高工作效率。事实上,政府从企业那里购买服务或者将公共服务外包给私人企业的现象一直存在。但是,民营化一词直到 20 世纪 60 年代才由管理学大师 Peter

Drucker 发明。自那开始,民营化便成为各国、各级政府手中不可或缺的管理工具。^[50]

民营化一词在诞生之初,最经典的定义来自 Savas——“在一项活动中或在资产所有权方面,降低政府的作用或者提升私人部门的作用”。^[51]具体来讲,民营化主要包含了两层意思:(1) 行为或职能从政府部门转移给私人部门;(2) 物品生产和服务提供从公共机构转移给私人机构。其中,公共机构包括政府机构及其拥有的组织,比如国有企业以及 BBC 这样的独立公共机构。私人机构不仅包括商业组织,还包括志愿者组织、cooperatives 以及私人非营利公司(private nonprofit corporations)。^[52]

后来,随着民营化实践的不断深入,政府与私有部门之间的信任逐渐增强,民营化的范围越来越广,形式也越来越多。民营化方面的权威 William Eggers 曾指出,已有 20 余种不同的民营化方式得到了认可,而其中最普遍的是合同外包。^[53]美国的州政府理事会(Council of State Governments, CSG)在其 1998 年发布的报告中总结了 50 个州的所有实践,并列出了 10 种民营化的具体形式。^[54]其中比较常见的包括:出售资产或长期租赁、合同外包、政府组织的企业化、私有企业的特许经营权、政府运转辅助服务的内部市场化、政府与私人部门合资成立企业管理资产、基础设施的管理外包、基础设施的建设和运营(包括 BOT 和 BOO 两种模式)、公私伙伴关系、^①社区组织自助管理社区公共设施、志愿服务、政府发行公共服务代金券等。

(三) 网络治理(network governance)

作为当代公共行政领域中一种政府与社会互动的新模式,网络治理在纵向上连接中

央与地方政府,在横向上连接政府不同部门以及政府与民间组织。在这个多元部门或参与者的体系中,不论组织团体是较为松散的议题网络(issue networks),还是成员互动较为紧密、固定的政策社群(policy community),网络成员通过彼此之间的互动行为,相互信任、协商合作,交换资源与信息,构建一套内部正式或非正式的、自我规范的规则。

网络治理的概念最初应用于半导体、生物科学、电影、音乐、金融服务等商业领域,指的是企业或非营利组织之间进行非正式协作,以期在充满不确定性和高度竞争的环境中生产出复杂的产品或服务。这种协作关系不同于企业内部传统的科层体系或者企业之间正式的合同关系,它是以非正式的社会系统为特征的。^[55]

在整个 20 世纪,在公共服务提供和公共政策目标达成上,层级式的政府官僚体制占有了绝对主导地位。由于现代社会不断趋向于功能分化,公共事务领域实际上也呈现出相当割裂化和复杂化的局面,而政府无法完全掌握这些公共事务的治理过程,所以政府被迫采用新的治理模式。传统官僚体制虽然还在,但其影响却微乎其微。政府对复杂社会问题提出针对性解决方案的需求,以及新管理工具所提供的创新解决方案,共同导致一种新的政府模式——政府官员的核心职能不再是直接管理人和项目,而是通过管理自身或他人拥有的资源来创造公共价值。政府作为公共服务直接提供者的作用减弱了,取而代之的是在跨组织、跨政府、跨部门的网络中公共价值创造者的角色。^[56]在很多公共事务的管理过程中,来自公、私部门的众多行动者参与其中,并进行协商。久而久之,在许

①在这里,PPP 表示公共部门与私有、非营利部门一起为社区提供服务。

多不同政策领域或相互关联的领域中,这些行动者之间的互动会形成相当稳定的政策制定模式,也可以说是构成了某种特定的管制形式或协调模式。^[57]通过这种网络关系的连接,各个行动者可以彼此交换资源,增加参与机会,将民主与效率的双重价值模式结合起来。

网络治理与公共行政领域的结合则是源于政府对社会问题复杂化的回应,以及学术界对新公共管理理论的批判。新公共管理理论非常仰赖市场机制,其基本前提就在于透过个体经济理性与个人追求利益极大化的动机,达成公共利益的最大化。^[58]新公共管理在许多国家得到了应用,对解决传统行政的一些弊病起到了一定的作用,但后来却受到诸多学者的批评,比如新公共管理理论中经济理性的基本假设和对管理主义的推崇过于强调顾客式的回应,而忽略了民主治理的核心议题,比如公民精神、积极参与以及民众与政府机关的协同行动等。^[59]为了解决新公共管理的问题,网络治理的模式被引入到公共行政领域。比如,Kettl在对民营化与合同外包所做的批判中指出,公共治理应包括复杂的网络内涵,需要政府与民间企业或合同签约方进行协调合作。^[60]这些纷杂的非政府团体组织,各有其本身特定的利益,而且在价值与目标上,彼此经常冲突。如何在不影响治理效率的情况下,将这些行动者纳入决策制定与执行的体系中,这就是网络治理的精髓所在。^[61]

于是,从20世纪80年代的荷兰开始,到90年代的大部分西欧国家,网络治理以一种与传统层级式治理和市场化治理相区别的第

三类治理模式开始流行。^[62]在理念上,网络治理与协同治理有很多相同的地方。比如,两者都强调社会组织在公共事务中的参与。但是,两者仍然有非常重要的不同:首先,网络治理是一种理想化的水平式治理。而在协同治理中,政府仍然要起到非常关键的作用。其次,网络治理虽然也强调社会组织和公民的参与,但这种参与更多地是一种象征意义,最终导致的结果可能是政府公信力的缺失。而协同治理非常强调非政府参与方的“有效参与”。最后,网络治理的“网络”是一种非常松散和不稳定的组织形态,发展的结果通常是解散或者集成为一个组织。而协同治理中协同各方之间的关系相对来说更加紧密和正式。

(四) 协作性公共管理 (Collaborative Public Management)

在20世纪的后30年,环境恶化、市区经济发展、社会医疗等所谓的棘手问题对科层制政府的能力提出严峻的挑战。面对这些单个部门无法或很难独立解决的复杂问题,政府原来的管理模式就显得力不从心了。而当问题上升到全球层面,政府的传统管理模式就更变得无能为力了。在这种背景下,组织之间开始为了实现同一个公共政策目标而建立起协同合作的关系。这些来自公共机构、私人机构或者非营利机构的组织组成一个网络,来解决一个共同面对的问题。相应的,公共管理领域的“大问题”就从员工激励和绩效考核转变为或扩展到跨组织的问题。于是,“协作性公共管理”的概念逐渐受到越来越多的关注。^①最被广泛接受的是Agranoff和

①参见David S. T. Matkin与Ricardo S. Morse在2009年10月1日至3日于美国俄亥俄州哥伦布举办的公共管理研究论坛上联名发表的文章“Collaborative Public Management for the Acquisition and Maintenance of Capital Assents”。

McGuire 给出的概念:它描述的是在多组织安排中的促进和运行过程,以解决单个组织不能解决或者不易解决的问题。^[63]⁴虽然协作性公共管理中包括了其他组织的参与,但政府仍然处在各种参与者的横向和纵向联系的中心,仍然在这些协同过程中处于核心地位。^①原因有二:第一,在一个典型的协作性公共管理案例中,政府仍然要为公共物品和服务的提供负最终的责任;^[64]第二,城市政府及其官员拥有一些法律和财政杠杆,可以保持政府单位处在协作性事务的中心,成为可能由非政府组织所造成的任何财政的、信息的和运行的不对称的制衡力量。^[63]⁴⁰

从内涵上来讲,协作性公共管理是与协同治理最为接近的概念。两者最大的区别体现在“公共管理”与“治理”这两个关键词上面。具体而言,两个概念主要有以下两个方面的不同。首先,从研究的范围来看,协同治理更广一些,还包括了那些公民参与至关重要的政治过程。不过后来,学者们也逐渐开始强调公民参与在协作性公共管理中的作用。比如,Bingham 在她的书中引用了 Agranoff 的这个概念,但同时也表示,协作性公共管理应不仅仅包括两个或多个组织间的协同,而且还应包括公众和市民在治理中的作用。^[65]同样,Cooper 等学者也强调了公民参与在协作性公共管理中的重要作用,而且将其放在管理的中心位置。^[38]⁷⁶其次,从研究的层次来看,协作性公共管理更具有地区属性,关注的是解决社会问题所采取的协同行为的内容和组织层面上社区目标的达成;而

协同治理讨论的主题更具国际属性,可以跨越国家的边界,同时不仅关注协同行为的内容,而且关注协同行为的过程,并且关注协同行为是如何通过非层级制的组织构架、去中心化的制度以及公众参与机制来高效解决社会问题。^[66]由于协作性公共管理和协同治理这两个概念的联系与区别,Halachmi 将两者看做是从“管理”(governing)到“治理”(governance)的转变,其中协作性公共管理被当做“管理”来看待。从这个意义上说,协同治理是协作性公共管理发展的下一个阶段。^[67]

五、结 论

通过梳理和分析西方语境中协同治理这一概念的起源与内涵以及相关概念的发展,笔者认为协同治理指的是这样一个过程:政府与企业、社会组织以及/或者公民等利益相关者,为解决共同的社会问题,以比较正式的适当方式进行互动和决策,并分别对结果承担相应责任。协同治理具有六个方面的特征:

第一,公共性:目的是为了解决公共问题,而不是私人问题。

第二,多元性:参与者应来自不同的部门,比如政府、企业、社会组织以及公民等多个主体。与国外府际关系不同,我国政府部门之间以及不同级别的政府之间即便出现利益冲突,一般也可以通过行政手段予以解决,因此,如果参与者仅是来自不同政府部门或不同级别政府,那么这种情况并不包括在本文指的协同治理之内。

^①参见 Michael McGuire、Robert Agranoff 以及 Chris Silvia 在 2011 年 6 月 1 日至 4 日于纽约州锡拉丘兹举办的公共管理研究论坛上联名发表的文章“Putting the ‘Public’ Back into Collaborative Public Management”。

第三,互动性:各参与者之间为了实现共同的目标有积极的互动。互动可以表现为信息、资源、优势的共享,议题和解决方案的协商,方案实施时的分工合作等。此外,互动中信息的流动不是单向的,互动性体现在与决策相关的全过程。

第四,正式性:为确保运作规范,提高各方的投入程度,各参与者之间的关系、职责应通过比较正式的制度/规则确定下来。正式性是一种比较理想的状态。不排除在实践中,一些协同行为是在各参与方对非正式的约定达成共识的基础上开始的。

第五,主导性:政府不是唯一的责任主体,但仍然在治理中处于中心位置,具体表现在议程的制定、责任的承担等方面。这里需要明确三点:首先,当政府不是唯一责任主体的时候,这就涉及到政府将部分公共职权授予给非政府组织的问题。为此,需要一些新的安排来确保授权的妥善行使,比如自我评价及评价结果公示制度、社会监管制度以及第三方评估制度等。其次,参与协同治理的政府机构在各参与方互动、沟通过程中,应起到积极的引导和促进作用,并为各参与方能力的提高提供足够的技术、资金等方面的支持。最后,一般情况下,政府仍然是最终的决策者,但最终决策的做出并不是政府一方意见的胜出,而是建立在统筹考虑、平衡各参与方利益诉求的基础之上。

第六,动态性:协同治理并没有统一的运作模式,而是根据具体的情况,呈现出一定的动态性。协同治理的动态性是由其所处环境及内部运作的诸多不确定性决定的。这种动态性表现在组织构架、协同规则、议题范围、持续时间、解决方案以及执行等各方面。

参考文献:

- [1] M Barzelay. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue [M]. Berkeley: University of California Press, 2001.
- [2] Daniel J Elazar. The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- [3] Nicholas Henry. Is Privatization Passé? The Case for Competition and the Emergence of Intersectoral Administration [J]. Public Administrative Review, 2002, 62 (May-June): 374-378.
- [4] M Olson. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups [M]. Cambridge: Harvard University Press. 1965.
- [5] R Axelrod. The Evolution of Cooperation [M]. New York: Basic Books, 1984.
- [6] W G Ouchi. Markets, Bureaucracies, and Clans [J]. Administrative Science Quarterly, 1980, 25(1): 129-141.
- [7] M Freedland. Public Law and Private Finance: Placing the Private Finance Initiative in a Public Law Frame [M]//Christopher McCrudden. in Regulation and Deregulation: Policy and Practice in the Utilities and Financial Services Industries. Oxford: Clarendon Press. 1999: 145-168.
- [8] J Freeman. Collaborative Governance in the Administrative State [J]. UCLA Law Review, 1997, 45(1): 1-99.
- [9] M Minow. Partners, Not Rivals: Privatization and the Public Good [M]. Boston: Beacon Press, 2002: 171.
- [10] J Le Grand. Quasi-Markets and Social Policy [J]. The Economic Journal, 1991, 101

- (127): 1256-1267.
- [11] V Nee. Norms and Networks in Economic and Organizational Performance [J]. The American Economic Review, 1998, 87(4): 85-89.
- [12] F Contractor, P Lorange. Cooperative Strategies in International Business [M]. Lexington, MA: Lexington Books, 1988.
- [13] John Donahue, Richard J Zeckhauser. Public-Private Collaboration [M]//Robert Goodin, Michael Moran, Martin Rein. Oxford Handbook of Public Policy. UK: Oxford University Press, 2008.
- [14] John Donahue. On Collaborative Governance [M]. Cambridge: Harvard University, 2004.
- [15] 敬义嘉. 合作治理——再造公共服务的逻辑 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2009.
- [16] 吕志奎, 孟庆国. 公共管理转型: 协作性公共管理的兴起 [J]. 学术研究, 2010(12): 31-58.
- [17] 欧黎明, 朱秦. 社会协同治理: 信任关系与平台建设 [J]. 中国行政管理, 2009(5): 118-121.
- [18] 沙勇忠, 解志元. 论公共危机的协同治理 [J]. 中国行政管理, 2010(4): 73-77.
- [19] 何水, 蓝李焰. 中国公共危机管理的困境与出路——一个宏观的分析 [J]. 湖北经济学院学报, 2008(1): 91-95.
- [20] 郑巧, 肖文涛. 协同治理: 服务型政府的治道逻辑 [J]. 中国行政管理, 2008(7): 48-53.
- [21] 蔡延东. 从政府危机管理到危机协同治理的路径选择 [J]. 当代社科视野, 2011(11): 31-35.
- [22] 刘伟忠. 我国协同治理理论研究的现状与趋向 [J]. 城市问题, 2012(5): 81-85.
- [23] 李辉, 任晓春. 善治视野下的协同治理研究 [J]. 科学与管理, 2010(6): 55-58.
- [24] Joe F Donaldson, Charles E Kozoll. Collaborative Program Planning: Principles, Practices, and Strategies [M]. Melbourne: Krieger Publishing Co. 1999: 1-2.
- [25] Chris Huxham, S Vangen. Managing to Collaborate: the Theory and Practice of Collaborative Advantage [M]. Abingdon: Routledge, 2005: 4.
- [26] Ann Marie Thomson, James L Perry. Collaboration Process: Inside the Black Box [J]. Public Administration Review, 2005(66): 20-32.
- [27] C Hardy, N Phillips. Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain [J]. Organization Studies, 1998, 9(2): 217-230.
- [28] Barbra Gray. Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems [M]. San Francisco: Jossey-Bass, 1989: 15.
- [29] T B Lawrence, N Phillips, C Hardy. Watching Whale Watching: Exploring the Discursive Foundations of Collaborative Relationships [J]. Journal of Applied Behavioral Science, 1999, 35(4): 479-502.
- [30] Paul W Mattessich, Barbara R Monsey. Collaboration: What Makes it Work [M]. Saint Paul: Amherst H Wilder Foundation, 1992.
- [31] A T Himmelman. Collaboration for a Change: Definitions, Decision-making Models, Roles, and Collaboration Process Guide [M]. Minneapolis: Himmelman Consulting, 2002.
- [32] Beverly A Cigler. Preconditions for the Emergence of Multicommunity Collaborative Organizations [J]. Policy Studies Review, 1999, 16(1): 86-102.
- [33] Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative

- Governance in Theory and Practice [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007(18): 543-571.
- [34] Pepper D Culpepper. Institutional Rules, Social Capacity, and the Stuff of Politics: Experiments in Collaborative Governance in France and Italy [M]. Cambridge: Harvard University, 2003, RWP03-029: 4.
- [35] Keon Chi. Four Strategies to Transform State Governance [M]. IBM Center for the Business of Government: Washington, DC. 2008: 25.
- [36] Imperial, Mark T. Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs [J]. *Administration and Society*, 2005, 37(3): 281-320.
- [37] Simon Zadek. The Logic of Collaborative Governance: Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract [M]. Cambridge: Harvard University, 2006: 3.
- [38] Terry L Cooper, Thomas A Bryer, Jack W Meek. Citizen-Centered Collaborative Public Management [J]. *Public Administration Review*, 2006(66): 76-88.
- [39] Lisa Blomgren Bingham. The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance [J]. *Wisconsin Law Review*, 2010 (10): 298-350.
- [40] Shujie Zhang, Rob Preece. Designing and Implementing Customs-Business Partnerships: a Possible Framework for Collaborative Governance [J]. *World Customs Journal*, 2011, 5(1): 43-62.
- [41] Stephen P Osborne. Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective [M]. New York: Routledge, 2000.
- [42] Graeme A Hodge, Carsten Greve. Public-Private Partnerships: an International Performance Review [J]. *Public Administration Review*, 2007, 67(3): 545-558.
- [43] Joop Koppenjan. The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands [J]. *Public Administration*, 2005, 83(1): 135-157.
- [44] Darrin Grimsey, Mervyn K Lewis. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance [M]. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2007: 2.
- [45] Hans van Ham, Joop Koppenjan. Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development [J]. *Public Management Review*, 2001, 4(1): 593-616.
- [46] OECD. Public-private Partnerships. In Pursue of Risk Sharing and Value for Money [M]. Paris: OECD, 2008: 17.
- [47] Tony Bovaird. Public-private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice [J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2004, 70(2): 199-215.
- [48] UN. The Millennium Development Goals Report 2005 [R]. New York: United Nations, 2005: 4.
- [49] Jennifer M Brinkerhoff, Devick W Brinkerhoff. Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance [J]. *Public Administration and Development*, 2011, 31(1): 2-14.
- [50] Robin A Johnson, Norman Walzer. Local Government Innovation-issues and Trends in Privatization and Managed Competition [M].

- Westport: Praeger, 2000: 1-3.
- [51] E S Savas. Privatization: The Key to Better Government [M]. New York: Chatham House, 1987.
- [52] Paul Starr. The Meaning of Privatization [J]. Yale Law and Policy Review, 1988 (6): 6-41.
- [53] W Eggers. Designing a Comprehensive State-level Privatization Program. From the How to guide: State government privatization [M]. Los Angeles, CA: The Reason Foundation, 1993: 10-41.
- [54] K Chi, C Jasper. Private Practices: A Review of Privatization in State Government [M]. Lexington, KY: The Council of State Governments, 1998: 3.
- [55] P S Ring, A H Van de Ven. Structuring Cooperative Relationships Between Organizations [J]. Strategic Management Journal, 1992 (13): 483-498.
- [56] Stephen Goldsmith, William D Eggers. Governing by Network-the New Shape of Public Sector [M]. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004: 8-9.
- [57] Eva Sørensen, Jacob Torfing. Theories of Democratic Network Governance [M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007: 3-4.
- [58] L De Leon, R B Denhardt. The Political Theory of Reinvention [J]. Public Administration Review, 2000, 60(2): 89-97.
- [59] E Vigado. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizen, and the Next Generation of Public Administration [J]. Public Administration Review, 2002, 62(5): 527-540.
- [60] D F Kettl. The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century America [M]. Baltimore, MD: John Hopkins University, 2002.
- [61] 林水波. 公共政策新论 [M]. 台北: 智胜, 1999: 276.
- [62] Louis Meuleman. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations (Contributions to Management Science) [M]. Heidelberg: Physica-Verlag, 2008: 31.
- [63] [美] 罗伯特·阿格拉诺夫, 迈克尔·麦圭尔. 协作性公共管理: 地方政府新战略 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [64] Michael McGuire. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It [J]. Public Administration Review, 2006(12): 33-43.
- [65] L B Bingham, R O'Leary. Big Ideas in Collaborative Public Management [M]. New York: ME Sharpe, 2008: 3.
- [66] Naim Kapucu, Farhod Yuldashev, Erlan Bakiev. Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences [J]. European Journal of Economic and Political Studies, 2009, 2(1): 39-60.
- [67] A Halachmi. Governance and Risk Management: Challenges and Public Productivity [J]. International Journal of Public Sector Management, 2005, 18(4): 300-317.

A Conceptual Analysis of Collaborative Governance

TIAN Pei-jie

(*School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University*)

Abstract: In the past thirty years, multi-sector collaboration among governments, enterprises, non-governmental organizations and citizens has been more commonly practiced over the world in order to meet the challenges presented by increasingly complicated social problems and the shortage of government funds. Collaborative governance, as a new field of inquiry, has attracted much attention from western scholars. Recently, as China is trying to reform its social management system, domestic scholars have also started research in this developing trend, often by analyzing western literature related to this phenomenon. However, these scholars seldom refer to the papers on collaborative governance as they are not yet thoroughly familiar with the concept. To make better use of the research results by the western scholars and to pave the way for further study in this area, the author traces the origin and evolution of the concept of collaborative governance in western literature, discusses different definitions by western scholars, compares collaboration governance with some related concepts and then defines collaborative governance in his own way.

Key words: social management; collaborative governance; conceptual analysis

(责任编辑:周成璐)