

依附式协作供给 城市公共物品供给机制创新

——以 X 街道办为例

王 清

摘 要：在现实问题的压力下，城市基层政府通过依附式协作供给的方式，让企业和社会组织协助供给城市公共物品。在依附式协作供给中，政府是供给者和一级生产者，企业是二级生产者，政府和企业不是伙伴关系，相反，政府始终处于主导地位。承接公共物品的过程出现二次分工，企业是二级生产者，企业创办的社会组织成为三级生产者，公共物品的生产过程出现了二次分工，促进了生产效率。依附式协作供给在一定程度上缓解了公共物品供给不足的问题。但是，依附式协作供给不可避免存在诸多困境，企业依附于政府，按照科层制运行，变相扩大了政府规模；社会组织依附于企业，存在角色的错位，难以持续发展的困境。协作供给不可避免存在诸多困境。

关键词：社会管理；公共物品；多中心；多元供给

作者简介：王 清，中山大学中国公共管理研究中心及政治与公共事务管理学院副教授，博士（广东 广州 510275）

近年来，城市基层政府逐渐向社会购买公共物品，实现城市公共物品的多中心供给。在多中心供给中，政府、企业、社会组织三者分别发挥什么作用？三者的职能如何有效衔接？本文拟以 S 市 B 区 X 街道办（以下简称 X 街道办）购买企业服务，让企业和社会组织参与治安管理作为案例，分析城市公共物品的依附式协作供给机制。

一、多中心供给机制的理论述评

从理论上来说，以供给主体为标准，公共物品至少存在三种供给机制：单中心、多中心和本文所要建构的依附式协作供给，每一种供给机制都是上一种供给机制的发展和演变。

1. 多中心供给机制的理论背景

在多中心供给机制出现之前，政府常采用单中心机制供给公共物品。单中心供给机制具有唯一的权威、垄断性供给、提供者和生产者重合的三重特征。在单中心供给机制中，政府是公共物品的唯一供给者，具有最高权威，政府既是公共物品的提供者，即提供资金，又是公共物品的生产者，即组织生产。因此，文森特·奥斯特罗姆、查尔斯·蒂博特和罗伯特·瓦伦总结出传统的单中心政治体制是“只有一个政府单位对任何特定的大城市地区进行排他性管辖的充分一体化的体制”。^①

2. 多中心供给机制的理论特征

在现代化和城市化的背景下，随着居民对公共物品需求的多样化，单中心供给机制的弊端逐渐显现，如存在“权力分散和交叠管辖”^②的问题，也可能带来权力寻租和政治腐败。^③为了弥补传统单中心机制的缺陷，学者们提出多中心供给机制。多中心供给机制的特点是分权、多个自主而独立的主体、提供者和生产者

基金项目：国家哲学社会科学基金青年项目“我国城市户籍制度改革的不同路径比较分析研究”（11CZZ040）；2012 年度国家社科基金重大项目“扩大公民有序政治参与：战略、路径与对策研究”（12&ZD040）；2012 年广州市属高校科研计划项目“基层政府购买社会管理类公共物品的困境与运行机制研究——以广州市为例”（2012B019）；中山大学重大社科课题培育项目“社会问责”研究的阶段性成果；“中央高校基本科研业务费专项资金资助”与中山大学“985”三期资助

分离。

第一,分权。文森特·奥斯特罗姆、查尔斯·蒂博特和罗伯特·瓦伦提出大城市可以实行多中心治理,^④并认为“多中心政治体制重要的定义性特质是许多官员和决策结构分享着有限的且相对自主的专有权,来决定、实施和变更法律关系”。^⑤第二,多个自主而独立的主体。“多中心政治体制的特点是存在许多决策中心,它们在形式上是相互独立的”。^⑥第三,提供者和生产者分离。麦金尼斯指出多中心机制“重要的是公益物品不必由向社群成员提供物品或服务的同一个行为者或者组织来生产”。^⑦文森特·奥斯特罗姆进一步明确提出公共物品的供给可以区分为提供和生产,他说,“在公共经济中组织消费事务有别于组织生产事务。我们把前者称为提供,把后者称为生产”。生产是指物理过程,据此公益物品或者服务得以成为存在物,提供则是消费者得到产品的过程。埃莉诺·奥斯特罗姆进一步系统的分析了公共物品的提供与生产。^⑧他们所率领的制度分析学派在研究公共物品的供给问题时,将公共物品的供应和生产分开研究。公共物品的供应和生产相互分离,这是研究公共物品多元供给的理论前提。在此基础上,国内学者提出多中心供给、合作化供给^⑨、柔性组织网络机制^⑩和“可抉择服务供给机制”(Alternative Service Delivery Mechanism)^⑪,还有学者提出统治型的社会治理遵循权力机制,管理型的社会治理遵循契约机制,而服务型的社会治理则遵循合作机制。^⑫这些理论研究的基础都是多中心供给理论。

在此基础上,格里·斯托克在研究城市权力结构的过程中,提出机制理论。机制理论认为公共物品供给的合作联盟有很多形式,例如政府组织与非政府组织跨越界限的合作,城市政府与其他利益体的合作。机制理论对“城市公共物品多元供给”议题的贡献主要表现为,他们集中探讨了“能够达成公共目的的有效而长期的联盟会出现的条件”^⑬。斯托恩(Stone)认为,处于优势的利益方提供一系列激励机制,他们需要统筹和更大的政治环境之间的关系。^⑭斯托恩在对亚特兰大的市区商业精英和黑人市长的联盟进行研究时,发现,“两方通过市民合作网络积极调动资源,创造了一种能够推动对双方都有益的发展议程的机制”。^⑮沃尔(Or)和斯托克(Stoker)对 20 世纪 90 年代底特律的机制研究发现,潜在联盟伙伴的本质、市民组织力量的大小是影响城市联盟达成的重要条件。^⑯但是,在本文所研究的案例中,我们发现机制理论关于达成联盟的条件无法回应下面这种现象: X 街道的社会组织力量弱小,但是这并没有影响城市公共物品供给联盟的达成。在社会组织力量弱小的约束条件下,城市公共物品供给联盟是如何形成的呢?是否是斯托恩所说的处于优势的利益方,即政府提供了一系列激励机制所致呢?社会组织力量弱小对城市公共物品供给联盟有没有负面影响呢?如果有的话,这种影响如何被克服?它使 X 街道公共物品供给联盟具有哪些特征呢?

3. 多中心供给机制的研究空间

多中心理论为研究公共物品多中心供给机制提供重要的研究基础,但是,多中心供给理论也存在进一步发展的空间。第一,研究对象上,多中心供给理论的分析对象是自来水、公共交通这样的一般性的公共物品,而较少分析治安外包。治安外包产生于 20 世纪 80 年代,^⑰其后在吉林、内蒙古、河南、湖南、浙江和广东等地多次出现。治安外包是指政府将某一特定区域的公共治安管理任务有偿承包给市场或社会组织,承包人协助政府维护公共治安的过程。^⑱已有研究要么从法学的视角讨论治安外包的合法性问题,^⑲要么从公共管理的视角分析治安外包的边界、治安外包的绩效等问题,^⑳较少学者从多中心供给的理论视角下,探讨治安外包的运行机制。在治安外包过程中,政府是治安服务的提供者,企业或社会组织参与治安服务的生产。因此,从本质上来说,治安外包是治安服务的多中心供给机制。由于治安具有较强的公共性和强制性,因此,已有的多中心供给理论不足以分析治安外包过程中各种特性。例如,多中心供给理论认为奥斯特罗姆认为生产者和供给者相互分离,可以显著地提高公共物品的供给绩效,但是,在治安外包过程中,政府单纯地促使生产者和供给者相互分离,并不能保证治安服务的供给绩效。在治安外包的过程中,多中心供给具有哪些特征?这是本文要研究的核心问题。第二,多中心理论没有考察生产者的内部分工。政府购买公共物品后,生产者内部是否存在分工?各个生产者之间呈现怎样的关系?本文尝试提出公共物品的依附式协作供给机制,这是一种既不同于单中心供给也不同于多中心供给,是一种介于垄断与分权之间的独特的公共物品供给机制。

二、现实问题倒逼：依附式协作供给的动力

一般而言,政府选择外包的方式可以降低生产成本。但是,治安外包并不能节约成本。与此同时,治安外包面临三层合法性压力:政治合法性、法律合法性和绩效合法性。既然治安外包未必能节约成本,也没有法律支持,还面临政治压力,为何很多城市基层政府仍然选择治安外包。基层政府治安外包的动力何在?基层政府选择治安外包,这是现实问题倒逼所致。

1. 在户籍制度的约束下,基层政府面临公共物品供给失败

一方面,随着城市化的加快,人口向城市流动的趋势不断加剧。据不完全统计,截止到2009年,X街道户籍人口不足7.5万,但是居住人口110多万,常住人口至少有80万。^①另一方面,政府以户籍人口作为提供公共物品的基础。以X街道执法队为例,2009年,X有执法公务人员30余名,协管员117人。一个执法人员平均要管5000多人。政府面临社会管理的事务不断增加,但是管理人员缺少的困境。在这样的背景下,流动人口越多的地区,社会治安和秩序越混乱。在这个意义上,我们认为基层政府的治安供给失效。

2. 在上级考核的压力与基层政府管治失败的矛盾下,城市基层政府让市场和社会组织参与治安治理

上级政府设定严格的考核指标,“我们必须给区和街道下点指标,不然他们不听我们的”。(广州市城管委座谈会,2011年12月30日)如果基层城市政府治理不力,就可能被行政问责,有的甚至实行一票否决制。在这样的背景下,基层政府必须想办法解决辖区的治安问题。在不改变现有体制的条件下,要解决如上问题的有效方式是增加人手。协管员制度是一种创新,但是,协管员制度仍然无法满足政府人手不够的需求。在这样的背景下,城市基层政府通过治安外包,向社会借入人手。

从2007年开始,X街道办迫于城市治安管理的压力,开始让市场和社会组织参与治安治理。这包括两个过程:首先,X街道办通过购买公共物品的方式,让物业公司协助参与治安治理。但是,物业公司没有处罚权,只有协助权。其次,在承接公共物品的过程中,物业公司将承接的部分服务外包给一个名叫“人生驿站”的社会组织,这个社会组织由该物业公司创建,并按照企业的部门化管理,但是,该社会组织已在当地民政部门注册,是独立的公益慈善类社会组织。这个过程的实质是政府将公共物品的“生产过程”让渡给了物业公司,而物业公司又把部分“生产过程”让渡给社会组织,由此形成政府、企业和社会组织的多中心供给机制。^②在治安服务的多中心供给中,政府、企业和社会组织三者的关系如何?

三、依附式协作供给的过程

恩里格斯指出:“‘依附性’这个名称包含着形形色色的论点,因此讨论它的时候必须小心区分不同的用语,否则就会使目前已经含糊不清的辩论进一步增加混乱。”^③依附理论至少在国际政治和中国政治两个领域得到使用。本文所讲的依附理论不是国际政治领域中的依附论,而是在中国政治研究领域中的一种国家与社会的关系。理论界对国家与社会关系的分析框架经历了几次变化。第一代学者(50~60年代)大多采用“极权主义”或“全能主义”的分析框架,解释体制的产生根源。^④第二代学者(70~80年代)在不改变已有分析框架的基础上,将研究主题转向中国的文化大革命,开始考察精英政治内部矛盾及其对社会关系的影响。80年代以后,新一代的学者使用法团主义(Corporatism,又译合作主义、组合主义)分析国家与社会的互动和结构关系。^⑤在以上三种理论的基础上,依附理论强调不同位置和阶层的主体之间的相互关系,它的本质是一种交换关系,^⑥故也有学者把这种关系称为庇护与交换关系。沃尔德研究了工人对单位的依附,^⑦戴慕珍分析实行家庭联产承包责任制后,农村基层干部利用手中掌握的资源,对农民实行控制,并认为改革以后,农民对干部的依附关系并没有改变。^⑧徐湘林研究中国80年代以后的精英转换,认为这一时期的“党政精英除了从党和党所控制的国家获取其政治权力、经济利益和社会地位之外,并没有任何独立于党和国家之外的政治经济力量可以作为其权力、利益和地位的社会基础”,^⑨他把这种官僚称为依附性技术官僚,其实质是官僚对政党和国家的依附。在社会组织的研究中,康晓光提出“依附式发展的第三部门”,认为

社会组织还无法掌握自己的命运,相反,其命运掌握在外部力量手中。^②有学者进一步指出社会组织依附的外部力量是政府。^③

在借鉴已有学者对依附理论的研究基础上,本文提出依附式协作供给的概念以此回应已有的理论。一是对多中心供给理论的回应和修正。多中心供给理论认为政府、企业和社会组织一起合作提供公共物品,三者是伙伴关系,但是,在本案例中,我们通过研究发现政府、企业和社会组织不是伙伴关系,而是依附式协作供给的关系。二是对依附理论的回应和修正。已有的依附理论只强调两者之间的关系,如国家和社会的关系、政府与社会组织的关系、干部与政党的关系,但是,在本文中,我们通过案例研究发现,依附关系存在于三元主体之间——政府、企业和社会组织。企业依附于政府、社会组织又依附于企业,这使得三者的关系异常复杂。政府、企业和社会组织之间的依附关系有哪些具体体现?政府、企业和社会组织之间的依附式协作供给关系通过如下三个层面表现出来。一是政府掌握垄断性权威,企业和社会组织不享有自主决策权。二是企业出现类科层化,变相成为政府的一个执行部门,形成对政府的依附性协作关系。三是承接公共物品的过程出现两个生产者——企业协助政府进行城市管理,社会组织提供社会救助服务,社会组织的资金、人员来自企业,形成对企业的依附性协作关系。

1. 政府掌握垄断性权威

第一,权力的运行主体——单中心,而非多中心。多中心供给机制强调多元主体都能参与决策。但是,在依附式协作供给中,形式上存在公共物品供给主体的多元化,如既有政府,又有企业,还有社会组织,但是,政府高度垄断决策权,企业并无决策权。X 街道办成立管理委员会,全面负责政府购买服务的协调和决策工作。管委会共有 24 名成员。从成员构成来看,“管委会”有三类成员,第一类是原来政府相关职能部门的负责人,有 12 名,占总成员人数的 50%。第二类是市民委员会主任 1 名,占总成员的 4.1%。第三类是物业公司负责人,只有 2 人,仅占总成员的 8.3%。企业代表在管理委员会中属于少数,在重大问题的决策上往往只能象征性参与,对决策的影响很小。

第二,权力的运行方式——垂直控制,而非自主治理。多中心供给机制彻底颠覆了权力的单向度,“每一个要素都能作为相互独立的要素行动”。^④但是,在依附式协作供给中,权力运行方式强调自上而下的垂直控制,政府通过发布命令要求企业执行政策。政府下发的命令既包括合同规定的内容,也包括突发任务。

第三,信息的传递方式——线性结构,而非网状结构。按照多中心供给理论,政府购买公共物品后,信息的传递方式是网状结构,即不仅有上下的信息沟通,也有平行的信息共享。^⑤但是,依附式协作供给中信息的传递方式是线性结构。政府购买服务的合同明确规定“乙方(企业——笔者注)应对辖区内发生的重大事故进行记录备案,对重大的突发事故的处理应进行备案,并定期上报给甲方”。在实践过程中,如果企业的巡逻队员碰到突发情况,他们一般会把情况报告给队长,队长把情况直接反映给政府管理委员会的成员,政府出面执法。(A 企业部门负责人 b 的访谈,2009 年 8 月 5 日)从这里我们可以发现,在依附式协作供给中,企业发挥的是信息收集的作用,所有的信息汇总最终上传给政府。因此,信息的传递方式不是网状结构,而是从下到上的线性结构。

2. 企业的类科层制

按照多中心供给理论,政府向企业购买服务,企业按照合同进行生产,这是一种契约制。但是,在依附式协作供给中,承接公共物品的企业没有按照市场合同制运作,而是按照类科层制的方式运作。类科层制是指企业按照类似政府组织的方式进行运作的一种机制。企业的类科层制主要通过合作组织、合作动机、合作事项和合作过程四个方面表现出来。

第一,重构科层组织。企业类科层制的第一个表现在于重构科层制的组织。一方面,企业负责人嵌入了政府的组织体系中,成为科层制的一个组成部分。尽管企业代表在管理委员会中属于少数,对决策的影响较小,但是,我们仍然发现企业已经嵌入了政府的组织体系中,成为科层制的一个组成部分。另一方面,企业成立对口部门,专门负责政府的业务。该部门专门和政府打交道,并为工作人员下达任务,几乎按照科层制的方式管理员工。

第二,以声誉而不是利益作为合作目标。一般而言,企业作为赢利性组织,追求经济利益最大化。但是,

在X案例中,我们发现企业不了解承接的公共物品的成本,也不知道和政府合作能给自己带来多大的经济收益。“我们做好了亏本的准备。”(A企业负责人a的访谈,2009年8月6日)既然这个项目不一定给企业带来收益,甚至需要企业倒贴成本,企业为何愿意和政府合作呢?我们看重的主要是和政府合作能给我们带来一定的声誉。”(A企业负责人a的访谈,2009年8月6日)企业负责人所提的“声誉”既可以理解为一种政治收益,也可以理解为长期收益。企业和政府合作,一方面有利于获得体制内的承认,可能有和政府合作的潜在机会,未来也有可能得到政府的政策优惠。这也就是我们常说的“政府有人,企业好办事”。另一方面,在中国独特的政治经济环境下,一个企业能和政府合作,这种合作本身就向其他市场主体彰显了企业的能力,其他市场主体猜测这个企业也许和政府有某些“关系”,也有利于该企业在市场竞争环境下不断壮大。正是在这样的逻辑下,企业和政府合作并未考虑经济利益,他们更多的是考虑政治因素。

第三,以政府任务而不是合同为导向。按照多中心供给理论,政府向企业购买服务,企业按照合同进行生产,但是,在依附式协作供给中,企业听命于政府,以政府的任务,而不是以合同作为合作依据。2007年,X街道办开始推进物业进街区的项目,最初有5家物业公司前来应标。在招聘时,街道办负责人问,“如果出了事,你们打算怎么办?”回答“依法办”的企业没被录用,相反,回答“政府让怎么干,就怎么干”的企业被录用。(政府负责人E的访谈,2009年10月8日)从这个材料中,我们可以发现企业听命于政府,以政府的任务,而不是法律契约作为合作依据。这种情况在具体的生产过程表现得更为明显。企业不仅要完成合同上要求的日常巡查工作,也要完成合同上没有写的突发性任务。访谈中,政府的负责人说,“每当有大的突发性事件,我们都要求企业全员参加,加班加点突击完成任务”。(政府负责人F的访谈,2009年10月9日)从这个意义上来说,企业实质上变成了政府的一个执行部门。

第四,借助类似公权力的符号。企业在协作执法的过程中,穿着类似于派出所工作人员的服装,带了类似的徽章,借助政府公权力部门的某些符号,提高协助执法的合法性。

3. 双层依附式协作生产者

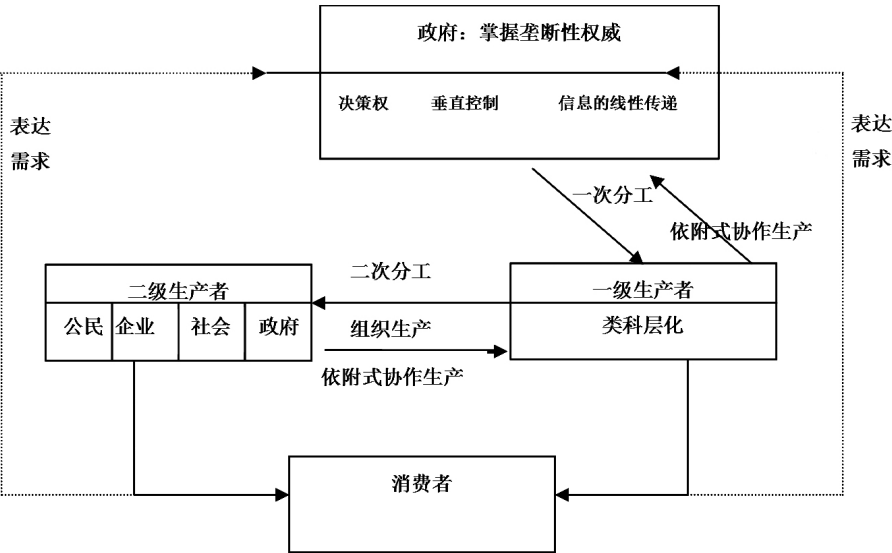
阿尔奇安指出,在协作生产是可行的条件下,协作双方存在两种关系,一是相互替代式协作关系,这是指协作双方的投入可以相互替代。例如,收集城市垃圾的个人和环卫工人,两者可以相互替代;二是,相互依赖式协作生产,这是指在生产过程中,协作双方的投入相互依赖,不可替代。^③但是,在公共物品的生产过程中,依赖式协作供给方式既不同于相互替代式协作生产,也不同于相互依赖式协作生产,而是一种依附式协作生产方式。

在依附式协作生产中,生产者出现两次分工。按照两次分工后,生产者的生产内容的不同,我们又可以将协作生产分为两种类型。一是同质性两次分工。这是指两次分工后,两级生产者生产的公共物品的类型具有同一性。例如,在郁建兴所考察的浙江省宁波市海曙区政府为市民建立的“81890”求助服务中心的案例中,求助服务中心通过整合政府、市场和社会资源满足市民需求。其中,求助服务中心是一级生产者,市场和社会是二级生产者,两级生产者提供的都是求助服务类公共物品。郁建兴将这种公共物品供给方式概括为复合供给模型。从本质上来说,复合供给模型是一种同质性两次分工。二是异质性两次分工。异质性两次分工是指两次分工后,两级生产者生产的公共物品的类型不一样。在X街道办的案例中,企业生产的是治安类公共物品,但是,社会组织生产的却是社会救助型公共物品,它是对在公共物品生产过程中出现的利益受损者的一种救济方式。同质性两次分工是公共物品供给机制精致化的一种表现形态,异质性两次分工是公共物品供给内容的扩展。

为什么会出现异质性的双层生产者呢?异质性的双层生产者的出现是基层城市政府对企业进行严格的考核和企业策略性应对的结果。(1)政府聘请企业共同生产公共物品,其中一项重要内容是政府要求企业协助化解街面的流浪人口,政府对企业设定了层层考核标准。具体来说,若月考评发现一宗“城市道路上有流浪乞讨人员行乞”,则扣0.2分,则当月考评费损失:107425×0.002=214.85元。据企业管理人员介绍,企业承包“花园街区”,利润主要来源于考评费。(A企业负责人a的访谈,2009年8月25日)若扣除全部考评费,则企业难以获利。(2)现有流浪人口疏导机制失效。依据现有的流浪人口管理机制,物业公司对不同的流浪人群采取不同的处理方式。当发现残疾人、麻风病人时,物业公司将其送到民政部门的救助站;当发

现不明身份者,包括智障、弃婴等,物业公司巡查人员将其送到派出所;当发现病人,如垂危弃婴、精神病人等,巡查人员将其送到医院,包括精神病院;当发现迷失的儿童、老人时,巡查人员问明情况,送其回家。但是,当发现暂时落难者,如找工作身无分文者、被窃的外地人、投靠亲属但遭窃,且一时无法联系上亲属者,当碰到这类人群时,巡查人员在现有体制下,找不到对应的接受机构和解决办法。(3) 基于成本与收益的计算,企业愿意创办社会组织,承接流浪人群的社会救助服务。既然政府要求企业化解街面的流浪人口,但是,目前并无体制内的化解渠道。社会组织的创办成本低于政府的惩罚成本,故企业愿意创办社会组织,完成政府交办的任务。企业对社会组织实行部门化管理,提供社会组织的运行资金,聘请工作人员并支付薪酬等。由于社会组织由企业创办,并由企业主导其发展过程,因此,我们认为社会组织依附于企业。

总之,依附式协作供给具有三个特征。我们可以将政府、企业和社会组织之间的依附式协作供给关系用下图表示。



注：虚线表示在 X 案例中,公民需求的表达并未显现出来。

图 1 公共物品的依附式协作供给模型

一是在公共物品供给中,政府、企业与社会组织不是伙伴关系,相反,政府始终处于主导地位。政府通过掌握决策权、垂直控制、线性的信息交流控制企业的生产过程。二是在依附式协作供给机制中,企业不是按市场的契约原则进行生产,而是依附于政府,出现类科层化的倾向。三是公共物品外包出去后,出现两个层级的生产者,即,政府向物业公司购买公共物品。在承接公共物品的过程中,物业公司将承接的部分服务外包给社会组织,而这个社会组织由该物业公司创建,并按照企业的部门化管理。因此,一级生产者和二级生产者之间呈现一种依附性协作生产的关系。由于社会组织产生于企业,这使其成为公共物品多元供给中最弱的一方,但它提供的公共物品弥补了政府和企业公共物品供给的不足,具有特殊性。

四、讨论：依附式协作供给机制的发展

公共物品的依附式协作供给机制既不同于单中心供给也不同于多中心供给,是一种介于两者之间的独特的公共物品供给机制。单中心供给机制具有唯一的权威、垄断性供给、提供者和生产者重合的三重特征。多中心供给机制的特点是分权、多个自主而独立的主体、提供者和生产者分离。不同于单中心供给,也不同于多中心供给,依附式协作供给是一种介于两者之间的公共物品供给机制,它既具有单中心供给机制的一些特征,又具有多中心供给机制的一些特征。第一,依附式协作供给机制具有垄断性权威。在依附式协作供给中,政府是唯一的决策主体,始终垄断公共物品的提供和生产过程。企业和社会组织不是独立的生产主体,没有生产的决策权,而是依附于政府的主体。第二,供给者和生产者的分离,并且出现了二级生产

者,具有多中心协作的特质。总之,依附式协作供给是一种在公共物品供给过程中具有唯一的权威或垄断性的权威、多个但不独立的主体、提供者和生产者分离的机制,是一种介于单中心和多中心之间的机制,也是一种介于垄断与分权之间的机制。

依附式协作供给机制具有哪些功能呢?本文认为依附式协作供给机制在一定程度上突破了现有户籍管理体制下警力不足而带来的治安混乱的困境,弥补了现有权威主义体制的不足,是基层政府的一种创新形式。更近一步来说,这种创新能否如一些学者所提到的,中国通过基层政府的创新,逐渐突破权威主义垄断体制,慢慢形成社会监督的力量,增加政治合法性呢?^⑤通过对 X 案例的研究,我们质疑了以上判断。在公共物品供给过程中,基层政府通过创新形成了一种介于垄断和分权之间的独特的公共物品供给机制,但是,这个过程并非昭示政府逐步放权,相反,在这个过程中,政府对公共物品供给的垄断性权力不断扩大。这种扩大主要是通过政府牢牢掌握决策权,并促使企业的类科层化运作得以实现。

由于缺乏上层法律制度的支持,依附式协作供给的机制在未来的发展中不可避免地至少要面临如下困境。第一,在依附式协作供给中,企业如何得到成长?公共物品的多中心供给机制强调竞争,并明确提出“竞争和半市场的条件是多中心的人工制品(附属品 笔者注)”。^⑥这就是说承接方之间的竞争有利于扩大政府的选择面,也有利于降低公共物品的生产成本。但是,在依附式协作供给机制中,政府挑选的企业是依附于自身的企业,并没有给市场中其他企业竞争的空间。如果长时间由一个企业和政府合作,不利于其他企业竞争力的提升。

第二,在依附式协作供给中,社会组织如何进一步发展?在多中心供给机制中,社会组织按照自治机制运行,但是,在依附式协作供给机制中,社会组织的发展依附于企业,它成为企业的一个部门。社会组织面临角色定位和持续发展的困境。从角色定位上来说,社会组织到底应该服务于企业、让企业满意,还是服务于公众,让公众满意。从成立背景和管理方式上来看,社会组织应该服务于企业,是企业的二级生产者,社会组织的发展依附于企业。社会组织的这种产生方式制约了其发展的持续性。如果政府停止向企业购买公共物品,企业还会向社会组织提供资金支持吗?社会组织的业务会因此停止吗?若社会组织不依托企业,它面临融资不足无法生存的问题。因此,在依附式协作供给中,如何避免社会组织成为临时性、昙花一现的组织,如何促进社会组织的成长,这是一个具有挑战性的难题。

注 释:

①②③⑤⑥⑩⑪文森特·奥斯特罗姆《多中心》,载迈克尔·麦金尼斯《多中心体制与地方公共经济》,上海:上海三联书店,2000年,第70页,第70页,第78页,第73页,第69页,第95页,第93页。

④Ostrom V,C Tiebout,R Warren:“The Organization of Governments in Metropolitan Areas”,*American Political Science Review*,Vol.55,1961.

⑦迈克尔·麦金尼斯《导言》,载迈克尔·麦金尼斯《多中心体制与地方公共经济》,上海:上海三联书店,2000年,第6页。

⑧奥斯特罗姆《制度激励与可持续发展》,上海:上海三联书店,2000年,第1页。

⑨何艳玲《从“科层式供给”到“合作化供给”——街区公共服务供给机制的个案分析》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2006年第5期。

⑩刘智勇《柔性组织网络建构:基于政府、企业、NPO、市民之间参与与合作的公共服务供给机制创新研究》,《公共管理研究》2008年第6期。

⑪蔡晶晶《西方可抉择公共服务供给机制的经验透视》,《东南学术》2008年第1期。

⑫孔繁斌《公共性的再生产:多中心治理的合作机制建构》,南京:江苏人民出版社,2008年,第57-62页。

⑬格里·斯托克《机制理论与城市政治》,载(英)戴维·贾奇、(英)格里·斯托克、(美)哈罗德·沃尔曼《城市政治学理论》,刘晔译,上海:上海世纪出版集团2009年,第67页。

⑭Stone C:“Pre-emptive Power Floyd Hunter’s ‘Community Power Structure’ Reconsidered”,*American Journal of Political Science*,Vol.32,1988.

⑮Stone C:“Regime Politics Governing Atlanta, 1946-1988”,Lawrence University Press of Kansas,1989,pp.20-28.

⑯Orr M,Stoker G:“Urban Regimes and Leadership”,*Urban Affairs Quarterly*,Vol.30,No.1,1994.

⑰蔡金荣《治安承包再思考:法理阐释、制度依托与行为规范》,《中国人民公安大学学报》(社会科学版)2010年第2期。

- ⑮王庆艳：《政府职能合同外包边界研究：以治安承包为观察对象》，《法制与社会》2009 年第 5 期。
- ⑯郑孟望：《治安承包的理论依据及其完善》，《湖南社会科学》2004 年第 3 期。
- ⑰邹东升、胡术鄂：《治安承包的绩效优势与边界限度：公共服务市场化的实证分析》，《理论探索》2006 年第 6 期。
- ⑱X 街道办事处：《花园街区》2009 年，第 1 页。
- ⑲王清、琚泽钦：《政府购买公共服务创新研究》，《科学决策》2010 年第 4 期。
- ⑳(智利) P. 恩里格斯：《关于依附论及其发展》，高銛、李和译，《国外社会科学》1984 年第 3 期。
- ㉑Nina P. Halpern：“Studies of Chinese Politics”，in David Shambaugh ed., *American Studies of Contemporary China*, Woodrow Wilson Center Press, 1993, pp.126-131.
- ㉒安戈、陈佩华：《中国、组合主义及东亚模式》，《战略与管理》2001 年第 1 期。
- ㉓Ma Shu-Yun：“Clientelism Foreign Attention, and Chinese Intellectual Autonomy”，*Modern China*, Vol.24, No.4, 1998.
- ㉔Walder, Andrew G.：“Communist Neo-Traditionalism Work and Authority in Chinese Industry”，California University of California Press, 1986, pp.10-30.
- ㉕Jean Oi C.：“Peasant Households Between Plan and Market Cadre Control Over Agricultural Inputs”，*Modern China*, No. 12, 1986.
- ㉖徐湘林：《后毛时代的精英转换和依附性技术官僚的兴起》，《战略与管理》2001 年第 6 期。
- ㉗康晓光等：《依附式发展的第三部门》，北京：社会科学文献出版社 2011 年，第 97 页。
- ㉘郭占锋：《被动性“入场”与依附性“运作”：对一个国际 NGO 在中国工作过程的社会学分析》，《中国农业大学学报》(社会科学版) 2012 年第 1 期。
- ㉙王帧帧：《科层制治理与合同制治理：模式比较与策略选择》，《学术研究》2010 年第 7 期。
- ㉚Alcian A, H Demsetz：“Production, Information, Costs and Economic Organizations”，*American Economic Review*, Vol.62, 1972.
- ㉛何增科：《政治合法性与中国地方政府创新：一项初步的经验性研究》，《云南行政学院学报》2007 年第 2 期。

The Dependent Polycentric Governance : A New Way for Public Goods Supply

——A Case Study of Street X

WANG Qing

Abstract : In the face of pressure from realistic problems, local governments, by means of dependent collaboration, provide public goods with the help of enterprises and social organizations. In this mode, governments serve as the Tier One producers, while enterprises serve as Tier Two producers. They are no partners with the governments in dominant position. In turn, social organizations created by enterprises serve as Tier Three producers. The second division of labour in the production of public goods increases the efficiency of production. Dependent collaborative supply relieves the problem of short supply of public goods to a certain extent. However, problems inevitably exist in this mode. Enterprises are attached to the local governments, which covertly expand the size of government. Social organizations are attached to enterprises, which prevents them from developing sustainably.

Key words : social control ; public goods ; polycentric ; multi-collaborative

(责任编辑:文 一)