



组织间合作供给公共服务研究综述

赵恩斯

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350)

摘要:随着我国公共服务需求的增大,政府不能仅作为我国公共服务的主要提供者,公共服务的提供需要不同组织间进行合作。政府与非政府组织、企业间合作供给公共服务有利于节约成本,增加收益,实现公共服务的有效供给。现阶段,我国对于公共服务组织间合作供给研究主要集中政府与私营组织的公私合作制、政府购买非营利组织公共服务供给方式的研究,对于组织理论角度研究组织间合作关系的研究依旧薄弱。

关键词:组织间合作;公共服务;服务供给

中图分类号: C936

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 03-0014-04

公共服务在我们的生活中扮演重要角色。医疗、卫生、教育、交通、环境等领域公共物品逐渐依赖政府与私营组织和非营利部门合作供给。近年来我国政府强化公共服务领域的职能,通过与社会其他组织合作实现公共服务供给。组织合作过程中组织间的相互关系不再是传统官僚制下命令服从的严格等级关系,转向相互嵌入的合作关系。政府与非营利组织及私人部门合作的过程中也逐渐转向网络化治理模式。政府横向通过与不同组织间的合作拓宽合作领域、加深合作程度,纵向下放权力、分散责任。公共服务的提供在政府组织内部,政府与非营利组织间和私营企业之间。

一、组织间合作供给公共服务的基础

(一)组织间合作关系的种类

组织间合作性关系,珍妮弗·M·布林克霍夫通过归纳合作性关系文献总结为三大种类。^[1]第一种:将合作关系自身视为一个目标,追求公平和包容,对于传递公共服务参与者进行积极主动动员并赋予合法地位,合作关系中强调长期责任;第二种从实际角度出发,将合作性关系作为工具,是实现其他目标的

手段主要追求效率、回应性;第三种:强调公共部门和私人部门的关系等网络理论研究。她认为合作关系是使其参与者其中提取了两个要素:相互依赖和组织身份,该合作模型有四种关系。相互依赖性与组织身份都高时形成合作性关系;相互依赖性低而组织身份高形成合同关系;相互依赖性低组织身份都低形成延伸性关系;相互依赖性高而组织身份低时形成操纵关系与逐步吞并性关系。这些合作关系模型区分了政府组织与私人部门及非政府组织供给公共服务过程中合作的方式及合作程度。

(二)组织间合作供给公共服务的理论基础

组织间合作供给公共服务,政府通过与私人组织及非营利组织合作将公共服务职能中政府的职责与权力进行下放,重新定义角色,政府从“大政府”走向“小政府”政府从“掌舵”转变为“划桨”。1961年制度奥斯特罗姆首次提出将公共服务供给划分为提供和生产两个环节,形成组织间不同主体的分工合作,为组织间供给公共服务形成合作供给关系奠定基础。公共选择理论并不是完善政府本身,而是侧重于政府与社会的关系,引申出“政府失灵”,公共选择理论为打破政府垄断,实现供给主体多元化奠定基础。

收稿日期:2016-03-06

作者简介:赵恩斯(1991-),女,满族,山西平遥人,南开大学周恩来政府管理学院 2015 级行政管理研究生,研究方向:组织理论公共政策。

新公共管理理论中基本目标经济、效率、效能。主要实现供给成本节省、质量上升。但是在公共服务领域会造成价值取向偏差，组织间合作政府等公共部门把握价值取向，非政府组织及私营组织在价值取向指导下，提高公共服务效率，新公共管理理论的优点与不足也为组织间合作供给公共服务必要性。奥斯本、盖布勒提出企业化政府将政策制定与服务提供分开，组织间合作过程中的权力转移、责任重新界定、政府与非政府组织及私营企业合作都是实现企业化政府的有效手段。彼得斯提出未来政府四种模式：市场式政府、参与式国家、弹性化政府和解制型政府，这些模式在提供公共服务过程中都需要不同组织间进行合作才可以完成。治理理论与多中心通常联系在一起，多中心治理理论由奥斯特罗姆创立，强调公共服务供给过程中政府、市场、社会三者共同发挥作用，供给主体多元化、对于公众来说选择权利更加广泛。^[2]

（三）组织间合作供给现实推动

组织间合作供给现实推动因素决定了政府与非政府组织或企业能否合作，选择何种方式合作。汪锦军较全面的从宏观与微观分析了组织间合作的现实条件。主要有逻辑条件层次：共同目标与资源优势；环境条件层：制度环境与组织身份；操作条件层次：组织信任及战略。一致目标与互补的资源优势构成组织的合作现实基础，良好的制度环境及组织间相互信任关系是组织合作动力。^[3] 闫章荟运用合作资源、合作成本、合作租金、主观期望四个要素区分了低阶合作、假象合作、高阶合作。^[4] 低阶合作到高阶合作稳定性增强，低阶合作迫于上级命令的压力与短期利益，高阶合作公平自发互惠性强更长远，主要集中在经济层面分析组织间合作的现实动力。朱航舟提出组织间合作的动因有三个方面：预期收益、合作成本、行为者数目。组织间合作有效运行机制：信任机制、信息沟通交流机制、监督机制。^[5] 综上，目前文献经济动力是组织间合作供给最主要推动力量。组织间合作的动力主要有经济方面：合作效率提高节约成本；现实情况：由于资金技术等压力单个组织无法胜任；民众期望：满足民众更多选择公共服务的权利、减少对政府的依赖，通过私营组织及非营利组织提供更多种类及范围的公共服务。

二、组织间合作供给的分类

（一）公共部门与私人部门合作

萨瓦斯在根据服务提供和生产之间区别确定组织间供给服务不同制度安排。组织间合作方式取决于公共部门与私人部门扮演不同的角色。当公共部门作为生产者，私人部门作为安排者合作方式为政府出售；私人部门作为生产者，公共部门作为安排者合作方式有合同承包、特许经营、补助。政府委托授

权的两种方式：特许经营与合同外包。合同承包涉及范围较广泛，很多社会服务都可以外包比如：政府使用的有形资产、公众的基本公共服务如垃圾收集、路灯更换等。特许经营虽然政府将一定权力授予企业，较适合可收费物品提供如天然气、自来水等。补助主要涉及农产品、医疗、住房等。公私合作制（PPP）在基础设施领域主要涉及服务的外包、运营和维护的外包或租赁、租赁-建设-经营（LBO）、建设-转让-经营（BTO）、建设-经营-转让（BOT）。公私合作制更类似于一种契约伙伴关系，在特定运行机制下，公共部门与私人部门为公众提供产品服务。公私合作过程中当组织身份与相互依赖程度都高形成融洽的合作性关系。

（二）公共部门与非营利及非政府组织合作

萨拉蒙将公共服务供给合作供给机制运用的政策工具分为两类：第一类：生产方式补助，第二类消费方式补助。政策工具的使用增进双方合作的意愿，有利于合作的稳定性。车峰将非政府组织分为：动员资源型组织、公益服务型组织、社会协调型组织、政策倡导型四类，其相对应的合作模式分别为：政府支持与 NGO 运作；合作项目式委托、政府购买；政府授权委托、协商合作不同类别的非政府组织选择不同合作模式，合作模式选择以实际情况为主。^[6] 汪锦军分为三类：协同增效、服务替代、拾遗补缺。^[7] 协同增效过程中主要强调合作关系依赖性，双方共同合作才可以达成目标，两者缺一不可。协同增效中根据合作关系分为：弱制度化协同、制度化协同、相互嵌入。从弱制度化到相互嵌入体现了合作，权力、信息、相互作用程度依次加深，体现了资源平衡的依赖。^[7] 服务替代体现了政府角色转变，提供者转变为监督者，但是政府责任并未转移。主要有三种方式公办民营、竞争性外包、伙伴式外包，非营利组织替代，资源非平衡依赖。拾遗补缺主要起补充功能，不能构成一定意义上的合作。

三、组织间合作过程中问题

（一）组织间合作过程中价值目标与经济利益冲突、伦理缺失

组织属性影响组织供给公共服务过程中的价值目标选择，不同组织的组织文化、组织权力与组织所处的环境都不相同。公共服务供给过程中，不同组织在组织价值目标的选择过程中受到组织权力与组织环境的影响。私营部门在公共服务过程中追求经济效益，非政府组织独立性权力较弱，因此导致了价值目标与利益的冲突。夏志强指出合作主体公共伦理缺失表现为：第一，政府部门在权力转移过程中易滋生腐败；第二，私人部门提供公共服务中公平性、公益性得不到保障；第三，由于第三部门独立性较差，规模小，公共服务公益性不足。^[8] 合作主体间在公共

服务供给过程中,组织间没有达成一致价值目标,协同性较弱,忽视公共服务中公平正义价值取向,过度重视短期经济利益,造成公共服务质量下降。组织属性不同造成了公共服务供给过程中利益价值选择冲突,导致公共伦理缺失。文献大多数从供给主体的角度研究组织间合作的产生的问题,从组织本身角度研究文献较少,如权力与目标及环境对价值目标选择的影响。

(二)组织合作过程中组织地位不平等影响组织间合作

合作关系的形成主要有组织身份与资源依赖两个重要因素,政府等公共部门组织地位与私人部门及非营利组织有很大差异,政府等公共部门掌握较大的权力,拥有很多信息及资源。私营企业在组织合作过程中,由于掌握信息及资源量较少一定程度上影响私营组织发挥其优势实现公共服务的供给。我国非营利组织独立性不够,受政府控制较多,依附于政府等公共组织。夏志强指出合作关系造成政府和社会独立性侵蚀。表现在:第一,政府依赖社会,造成公共服务职能缺位;第二,政府干预管理非营利组织,降低效率形成影子政府;第三,社会组织力量弱小丧失原本功能,与政府合作关系变为依赖关系。党秀云从最终效果进行分析,在效果层面:公共利益受损,表现在社会公平侵蚀、腐败滋生。^[9]高慧军在提出由于组织权力不对称,政府权威可以把某些问题置于政策议程外,拒绝资源的提供,这些都阻碍平等合作关系。^[10]刘美萍指出,政府部门将非政府组织视为党政机关附属机构,人事任免及资源供给上都由政府决定,外加自身能力不足合作主体地位不对等。^[11]综上,在组织合作过程中组织的地位影响了组织间合作的平等性,从而影响了组织供给公共服务的有效性、公益性、平等性。

(三)组织合作过程中角色定位有误、责任界限模糊

组织合作过程中政府公共部门与非政府部门及非营利组织扮演不同的角色。政府私营企业及非营利组织通过相应的制度安排扮演生产者或者提供者角色,然而除了生产者及提供者角色外,政府与私营企业及非政府组织职责定位要准确,政府在一定情况下作为监督者并非干预者,组织合作中政府组织要明确公共服务职能,防止职能越位、缺位、错位。齐海丽认为政府与社会组织合作供给公共服务的现实困境就是监督困境。政府监督权力导致其干涉,目标设定时没有进行责任界限划分,面临干预与监督之间矛盾,造成监督困境。^[12]监督主体主要是政府监督,一定程度上政府垄断信息,造成监督主体单一,公众社会等没有参与监督,监督程序缺少规范化、标准化。夏志强指出,多元主体合作导致责任模糊与问题困境。表现在:公共责任流失;推卸责任空间加大;

责任共担向无人问责转变。文献主要从宏观层面指出组织间合作过程中职能定位角色存在问题,责任模糊。

四、实现组织间公共服务供给有效合作

(一)构建组织间合作过程中的目标利益协同体系、加强伦理规范

汪锦军将目标与利益看做两个变量,目标冲突、目标一致、利益分离、利益耦合、分别构成了四种协同体系科层协同;沟通性协同;公私协同;战略性协同。公私合作过程属于目标冲突,利益耦合。^[7]公共服务跨界合作:碎片化服务的整合中,指出公共服务提供跨界合作的弹性责任机制,从组织架构与形态上进行调整,纵向层次调整,横向功能整合,公私部门整合。然而,目标的统一受组织本身性质影响,同时也受组织间协调的影响,目标一致过程是一个动态的过程需要其他各方面的机制进行配合。协调不同组织间目标需要:第一,组织间尤其政府部门协调不同组织间利益,政府避免过度追求公共利益而忽视私营企业的经济效益,政府给予政策上的补贴及合作商量制定合理的价格。国外学者研究了一些列对公共事业定价基础理论、按要素定价、最高限价原则。第二,建立互相信任的伙伴关系,组织间非正式关系的建立,有利于组织目标的统一;第三,建立良好的信息沟通机制、激励机制、风险责任共担机制。第四,加强组织文化的建设培育。有学者指出增强社会组织的伦理教育,纠正不正风气,构建良好的文化环境,加强规范。培育公共服务参与主体的责任意识和奉献精神,加强伦理教育,使其职责义务与情感信仰结合。朱航舟归纳出组织间有效的机制分析:信任机制、信息交流共享机制、合理收益分配机制、监督防范机制、合作评价机制。^[15]

(二)组织间合作中明确角色,界定责任边界

政府与非政府组织在合作过程中,明确自身的角色,有效地实现跨界间的组织合作。政府组织既不能一味的去干预,也不能完全依赖其他组织放任不管,对于政府来说加强其公共服务职能,对于其他社会组织提高自身供给公共服务的能力,强化自身使其在公共服务中发挥更好的作用。夏志强从以下方面总结:提高供给主体能力,明确各自服务职责;转变政府角色,重塑政府与社会的关系;提供良好的制度环境,健全公共服务供给市场化,增强企业的实力,使其作为重要的公共服务供给者,在有序的市场环境下实现公共服务的有效供给;非营利组织,加强自身能力,尤其特定领域专业技术能力,使其真正做到与政府形成相互嵌入的关系模式,减少对政府的依赖,与公共部门形成战略性伙伴关系。^[8]加强能力的建设与静定自己的角色缺一不可。一定要界定好自己在提供公共服务过程中扮演的角色,公共服务

生产者、安排者、监督着,对责任边界进行清晰地界定。

(三)为组织间合作供给公共服务构建良好环境

组织间环境对组织权力组织目标有极为深刻的影响,制度环境影响了组织间在供给公共服务过程中的有效合作。制度环境构建从两方面:第一,全面分析不同领域组织间合作的制度,找出其制度上缺陷,完善及建立良好的制度环境,度的基本功能就是为合作提供所谓的共识。孔凡敏指出作为一套规范人们互动关系的行为约束及博弈规则,制度可以避免因有限理性和信息不对称所导致的非合作博弈,促使“强调集体理性、效率、公正、公平的合作博弈”的形成。^[14]使多元主体有序参与,强调公众在公共服务中的主体地位及主体性,使公民利益得到表达,诉求得到满足,形成有效的制度设计。第二,完善法律体系。党秀云指出制定完善实际操作的法律主要有以下三个方面:提高组织间合作供给公共服务立法地位;强化法律的实践性;确立司法救济。夏志强指出:实现公共服务多元主体法制化,强调合作过程及结果规范化。法律制度规范使不同组织行为合法合理。法律规范要明确参与主体权力义务、范围领域。李德国提出供给服务法律框架根据主体规则,建立公共服务主体制度,主要考察供给主体职能范围和相互关系,公私法主体具有不同法律规范要求。^[15]

参考文献:

- [1] 珍妮弗·M·布林克霍夫,袁德良.政府-非政府组织之间的合作性关系——一种界定性的框架[J].东南学术,2009,(01):86-96.
- [2] 张序.公共服务供给的理论基础:体系梳理与框架构建[J].

- 四川大学学报(哲学社会科学版),2015,(04):135-140.
- [3] 汪锦军.政府与非营利组织合作的条件:三层次的分析框架[J].浙江社会科学,2012,(11):21-26.
- [4] 闫章荟.公共服务供给主体间合作机理研究[J].理论月刊,2014,(05):144-148.
- [5] 朱航舟,苗海莉.组织间合作:一种公共物品供给的新趋势[J].安康学院学报,2010,(05):32-35.
- [6] 车峰.我国公共服务领域政府与NGO合作机制研究[D].北京:中央民族大学,2012.
- [7] 汪锦军.公共服务中的政府与非营利组织合作:三种模式分析[J].中国行政管理,2009,(10):77-80.
- [8] 夏志强,付亚南.公共服务多元主体合作供给模式的缺陷与治理[J].上海行政学院学报,2013,(04):39-45.
- [9] 党秀云,杨继红.公共服务公私合作供给中的困境与对策选择[J].教学与研究,2011,(12):37-44.
- [10] 高慧军.网络治理中公私合作伙伴关系的动力和限制因素[J].教学与研究,2015,(08):72-78.
- [11] 刘美萍.政府与非政府组织合作的困境及出路[J].学海,2014,(06):127-131.
- [12] 齐海丽.政府、社会组织合作供给公共服务的困境及趋势[J].陕西行政学院学报,2012,(01):52-55.
- [13] 汪锦军.构建公共服务的协同机制:一个界定性框架[J].中国行政管理,2012,(01):18-22.
- [14] 孔凡敏.公共服务合作制供给模式研究——基于制度、组织、行为的三维建构[A].湖北省行政管理学会.湖北行政管理论坛(2014)——地方大部门制改革与城市科学管理研究[C].武汉:2013:6.
- [15] 李德国,陈振明.公共服务的法治建构:渊源、框架与路径[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2015,(04):89-99.

[责任编辑:张磊]

A Review of Research on the Cooperation Between Organizations in the Supply of Public Services

Zhao Si-si

(ZHOU EN-lai School of Government, Nan-kai University, Tianjin300350, China)

Abstract: With China's increasing demand for public services, the government can not be the only main provider of public services and the provision of public services requires the cooperation among different organizations. Government cooperating with non-governmental organization and enterprises in the supply of public services can save costs, increase revenue, achieve effective supply of public services. At present, our research focuses on the public-private partnership system between government and private organizations, the way of government purchasing non-profit organizations in supply of public services. But research on cooperation between organizations from the theoretical point is still weak.

Key words: Cooperation between the organizations; public service; service supply