

# 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

刘智勇\*

**【摘要】**：公共服务改革不仅要提倡多元主体参与的“多中心”公共服务供给，还要重视和强调政府，企业、非营利组织以及社会有识之士共同合作所产生的相乘效果（synergy）。尤其在公民社会不发达的情况下，在市场化条件不成熟或市场竞争力不强的领域，政府主动寻求一种多元主体参与并协作的供给机制创新尤为必要。本文从共同治理（co-governance）的理论视角出发，探讨了建构多元主体参与与协作的公共服务供给机制——柔性组织网络机制的必要性与可行性。并对政府在这一机制中的角色与作用进行了简要分析。

**【关键词】**：公共服务供给 共同治理 柔性组织网络机制

### 引言

公共服务的改善不仅要靠政府投资，靠市场机制，更要靠社会资源的充分开发和制度创新。当前，理论界相对普遍的看法是，对于部分经营性、竞争性强的公共产品和服务，应该更多地让位于市场和商业性组织来提供，利用市场规律和价格机制来打破公共部门的垄断和低效，大力提倡公共服务市场化模式，政府尽可能退出，以便更好地起到掌舵的作用。在市场化条件不成熟或市场竞争力不强的领域，如助残养老、环保监督、传染病预防与宣传、社会贫困救助等领域，则更多地发挥非政府组织的作用，政府允许或默认各种民间组织的公益性活动，从而补充政府公共服务的不足。从宏观上讲，提倡逐步形成官方公共机构，市场商业组织，社会民间组织（civic organizations）分别作为公共产品和服务主体的“多中心”公共

---

\*刘智勇（1971—）河北大学讲师，现日本东北大学情报科学研究科-社会·政治学专业博士研究生。主要研究领域：公共政策与公共管理、行政改革国际比较研究。本文曾提交第二届“21世纪的公共管理：机遇与挑战”国际学术研讨会（澳门）。原稿为英文，投稿本刊时作了进一步修改。感谢日本东北大学 Hiraku Yamamoto 教授、美国田纳西大学 Arie Halachmi 教授、澳大利亚堪培拉大学 Jules Wills 教授等提出的宝贵意见。

服务供给状况，开发社会资源，这将大大优于传统公共服务中由政府公共机构单一中心供给的局面，从而丰富公共服务的形式，拓宽服务途径，增加公共服务总量。

实际上，这种多元主体参与公共服务供给的状况在实践中也并非新鲜事物。除政府公共服务之外，现实中存在着大量的类似于救灾、防灾、妇女儿童权益保护、社会贫困救助等公益性组织与活动。中西方历史上早已存在的慈善组织和行业协会组织便是最好例证。商业组织参与公共服务提供也由来已久。笔者认为，增加公共服务总量，改善公共服务质量，不仅要强调多元主体参与，还需要在此基础上勾勒出更多更有效的公共服务供给机制。这就是说，当前社会条件下，不仅要重视民间组织、商业组织（对于公共服务市场化取向的理论、方法，利弊得失，这样的文献很多，本文暂不作评论）各自作为公共服务一方主体的作用，还要重视和强调政府、企业、非营利组织以及社会有识之士共同合作所产生的相乘效果。尤其在市场化条件不成熟或市场竞争力不强的领域，在非营利组织不成熟的情况下，政府不应被动等待，而应该主动吸引社会力量积极参与，创造一种环境，寻求一种多元主体参与并协作的供给机制，激发多元主体各自优势，形成合力，从而拓宽公共服务供给途径和渠道，解决政府在某些服务领域资金与能力不足、责任与服务不到位的状况。

这样一种多元主体参与与协作的柔性组织网络机制何以必要？各主体之间的协商、合作机制何以可能？政府——在当前条件下，仍然是社会公共管理与服务核心的政府——在公共服务供给过程中应扮演什么角色，该如何作为？这些仍然是理论上和实践中需要不断深入探讨和解决的问题。对公民社会并不发达，非营利组织并不成熟的中国来说尤其如此。本文将从治理理论的视角出发，分析多元主体参与并协作的理论基础，特点与优势，探讨建立一种基于政府、企业、非营利组织，市民等多元主体参与与协作的公共服务供给机制——柔性组织网络机制的必要性与可行性，并对政府在这一机制的角色与作用提出相应的对策和建议。

## **多元、互动与共同治理：柔性组织网络机制建构的理论基础**

### **1.1 公共事务的特征与治理**

全球化和信息化的迅猛发展，新情况和新事物层出不穷，社会环境变化多样。现代社会公共事务复杂、多样且具有动态性特征，这是现在我们认识和解决社会公共事务的前提。因此，政府应当怎样应对多样复杂和动态的公共问题？进一步说，政府应该怎样回应社会需求的快速变化？某些公共服务能否由政府之外的其他组织提供呢？由于公共事务的这些特征以及人们认识理性的有限性，“在现代社会，任何一个行动者，不论是公共的还是私人的，都没有解决复杂多样、不断变动的问题的知识和信息；没有一个行动者有足够的有效地利用所需要的工具；没有一个行为者有充分的行动潜力去单独地主导（一种特定的管理活动）”（Kooiman and Bavinck, 2005: 18）。

基于这样一个前提，人们对公共管理的多主体性认识逐步达成共识。“当前的较为普遍的看法是，国家作为社会行为者之一，仍然保留着某些唯一的权力，诸如行政和司法权及推行公共政策的权力。但同时，国家对其他社会行为者的依赖性正在增长，这是因为国家在公共服务公家发面资源的缺乏，或者合法性的不足，或者是因为正面临着不断增长的‘无法管制’的环境”（Pierre and Peters,2000: 4-5）。这就是说，传统意义上公共管理的主体——政府，不再是社会公共事务的唯一管理者，公共事务由公共部门与商业组织和民间组织等共同承担。公共管理的主体是多元的，动态的。特别是为了有效地克服政府与市场失灵，弥补政府功能与市场功能的不足，大量非营利组织公共服务功能日益凸现，已成为公共管理不可或缺的重要主体之一。因此，随着国家-市场-社会之间关系的根本性变化，“治理”，区别于统治，作为管理社会公共事务的新方式与新工具，从理论和实践层面日益得到重视。

毫无疑问，现在，在地方层次、国际层次的管理活动中，治理一词在强调除国家外，其他行为者也占重要地位的众多研究性文献中成了一个关键性概念。“治理”一词成为流行词汇，但不同的人对此却持不同见解。甚至在某种程度上，它成为作为政策网络的纷繁复杂现象的保护伞似的概念。它被认为包含有各种各样的观念，比如说，公共管理(Hood, 1990)，经济部门的合作(Campbell et al.,1991; Hollingsworth et al., 1994)，公私伙伴关系(Pierre, 1998a)，公司治

理(Williamson,1996)和作为世界银行和国际货币基金组织改革目标的“善治”(Leftwich, 1994)。\* 虽然对治理概念的理解有所不同,但学术界的一点重要共识是:全球化和信息化扩大了组织交换和人们交流的范围和规模。更多的行为者卷入了不同层次的经济和社会事务。公共管理主体多元化日益明显。

正如库依曼指出的,“回应多样的、动态的和复杂的社会问题需要一种新的模式,它应该包括以前没有包括的伙伴,不仅关注市场,也要关注公民社会,以及各种各样的管理伙伴。因为政府并不是解决社会问题的唯一行为者,除了传统的方法外,需要新的治理方式解决这些问题”(Kooiman, 2003: 3)。本文无意对治理理论作详细阐述,只是对公共事务的复杂多样性特征这一治理理论前提以及“互动”与“共同治理”这两个核心观点作一简要分析,以确立本文的分析框架。

## 1.2 治理作为互动

在治理理论的代表性论述中,治理是一种互动是宏大的治理理论的重要观点之一。

罗伯特·罗茨认为,作为社会-控制体系的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动。作为自组织网络的治理,它指的是建立在信任和互利基础上的社会协调网络。简·库依曼(J·Kooiman)和范·弗利埃特(M·Van Vliet)认为,治理所要表达的是,它所要创造的结构或秩序不能由外部强加;它之发挥作用,是要依靠多种进行管理的以及互相发生影响的行为者的互动。†

互动在治理模式中是个核心概念。它包含三层主要意思:(a)它是被管理体制和管理体制中一个基本组成部分;(b)互动是两个或更多的拥有有目的和结构维度的行为者之间相互影响的关系;(c)这些行为者为了一个特定的结果而参与一种目标行动,同时他们之间进行的互动被限制在前面提到的结构里。需要着重指出的是,互动有意识到和意识不到的结果。后者

---

\* 对治理一词的不同理解,昭恩·皮埃雷和B·盖伊·彼得斯2000年合著的《治理、政治与国家》有很详细的解释。

† 参见俞可平主编《治理和善治》,北京:社会科学文献出版社2000版。

的结果来自于不同行为者的目标、利益和意图之间的张力，以及行为者和他们所处的环境结构之间的张力(Kooiman and Bavinck ,2005:18)。持这种观点的人认为，社会是由大量的行为者构成，通过不同的结构，他们彼此之间相互作用，相互影响，被限制或者被赋予（constrained or enabled）各种活动的能力。不同行为者之间的相互作用来自于所处的环境结构以及他们之间由于目标、利益或冲突或一致等各种各样的相互关系。

由于上述因素，不同行为者互动的方式和形态是不同的。通过对国际渔业和水产养殖业状况的研究，库依曼和他的同事们进一步解释了互动的观点。他们认为，在现代渔业，大量的互动现象可以被观察到，无论是非正式的小的群体之间还是正式的国家之间。三种主要的类型能被观察到。一种是最不正式的，自发的，可以称之为“干扰”（interferences）；一种是最正式的，垂直的有组织的互动，称之为“干预”（interventions）；一种是横向的，半正式的互动，可以指称为“相互作用”（interplays）。因为管理途径的不同，把这三种治理模式相对地称为：自治理、科层治理和共同治理（Kooiman and Chuenpagdee, 2005,:334）。

表一：不同的互动形态与治理模式的关系，笔者作成。\*

<b>types of interaction</b> <b>(characteristic)</b>		<b>modes of governance</b>
<b>Interferences</b> (the spontaneous, least formal interactions)	→→	<b>self-governance</b>
<b>Interventions</b> (vertically organized interactions)	→→	<b>hierarchical governance</b>
<b>Interplays</b> (the horizontal, semi-formalized interactions)	→→	<b>co-governance</b>

科层治理是最经典的治理模式，特征是国家和公民的互动，它是一种从上到下的干预方式。用政策或者法律来表达自身。在这种模式中“掌舵”和“控制”是核心概念。自治理指的是现代社会在政府权限之外行为者进行自我管理的一种状况，与政府意图或政策约束不同，这是社会中无所不在的现象。共同治理，这一治理形态是指不同的社会实体因为共同的目标

\* 为保持原文概念的准确性，本表仍保留了英文字样，未做翻译，表二和表三亦同。

而联手合作，同时在合作过程中又能保持各自的利害关系并且自治。更多的注意致力于共同利益和它开放的机会。共同治理意味着为了共同的目的而运用了互动的组织形式。没有一个行为者被控制，相反，互动是以横向平等的方式存在。共同治理比其他方式的治理更宽泛。

表二：不同治理模式要点比较，笔者作成。

	<b>Hierarchical governance</b>	<b>Self- governance</b>	<b>Co- governance</b>
<b>Characteristics</b>	Interactions between a state and its citizens	Actors take care of themselves	Societal actors join hands with a common purpose in mind, and stake their identity and autonomy
<b>Nature</b>	The most classical of the governance modes	One important means of societal governance	Much broader than the other governance
<b>Style of intervention</b>	Top- down governing	Self governing	Cooperation; negotiation
<b>Key management ways</b>	Steering and control	Deregulation; privatization	Public- private partnerships; networks; co- management etc.
<b>Current changing</b>	The commanding state has been transforming into a regulatory one, the procuring state activities into enabling ones, and benevolent into activating roles.		Much attention has been devoted to co- governance and to the opportunities it opened.

在管理的实践中，“科层治理主要应用在国家层面，自治理更多地应用于市场领域和公民社会。共同治理则应用于他们的交叉地带”（Kooiman and Chuenpagdee, 2005:345）。当然，任何社会都不是孤立地运用这三种治理形态，而是需要这三种治理形态的混合。

### 1.3 共同治理:一种重要治理形态

区别于传统的科层统治和自治式发展的自治理形态，当代社会，共同治理形态越来越受到重视。在科层治理过程中，控制和掌舵毫无疑问是必要的，但在现代社会，面对复杂多变的社会实践，控制和掌舵的权威显然需要补充新的能力。近年来，这种命令型的统治方式正面临着改革，从统治到规制放松，从集权到分权等。对自治理而言，政府可能选择放松规制或者私有化，或者赋予市场商业组织或公民社会自我规制能力。这种自治理不是政府创造的能力，而是来自于他们自身在特定的领域内彼此达成的协议。共同治理则既不同于传统的从上到下的科层统治，又不同于独立的单一的自治理圈子。它包含了不同的行为主体。政府、商业组织、公民社会都可以参与其中。各行为者之间，控制与被控制的关系被打破，从单一向度的自上而下的统治，转向平等互动、彼此合作、相互协商的多元关系。在这种结构中，更多的参与者不是被迫的，而是主动的，不是命令式的，而是协商的，不是孤立的，而是合作的，不是被阻止的，而是被鼓励的。应当说，面对复杂的多样的社会公共事务，这种多元的，协商的、平等的互动模式是符合时代发展要求的。

治理理论中包含了大量的共同治理的例子，如交往治理(communicative governance)，公私伙伴关系(public private partnerships)、网络治理等。“当面对诸如不断增加的社会多样化，复杂性或动态性时我们不能逃脱根据效益来评估治理形态这样一种状况。某种形态可能比其他的形态更有能力处理特定问题。但一般而言，更成功的是那些共同治理的形态。在那里，更多的社会行为者的参与被鼓励，而不是被阻止”（Kooiman and Bavinck， 2005： 23）。

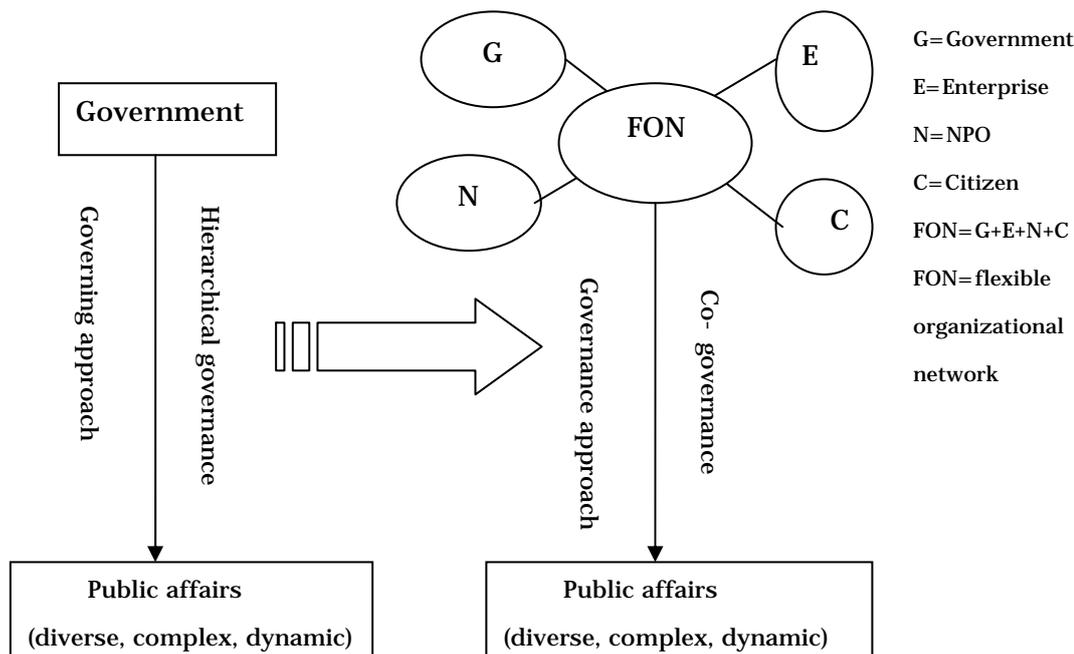
从上述分析中，我们可以得出以下结论：

第一，面对多样的、复杂的动态的社会问题，没有一个管理机构能靠自身实现合法的有效管理。政府组织已经不是惟一的社会公共事务的管理主体，公共管理扩展到政府以外的私人部门和民间组织；第二，治理是各种利益相关者参与公共事务管理时相互影响的过程。

但由于所处环境结构的不同，以及各自利益、目标的不同，互动存在着不同的形态；第三，共同治理是处理复杂多样动态的社会公共事务的良好方式。传统的单一向度自上而下的统治方式，逐步转向为平等互动、彼此合作、相互协商的多元关系，在相互依存的环境中共同从事公共事务的管理与服务。

按照这一分析框架，公共服务改革强调多元参与与协作的必要性是显而易见的。但是，需要指出的是，单纯强调公共服务的“多中心”供给局面（或许早已存在）仍然解决不了多少问题。由于不同行为者互动形态的不同，政府公共部门、商业组织、民间组织参与公共服务供给并不等于彼此之间的紧密合作，也未必形成一种资源共享、优势互补的局面。这种分散的、甚至各自为政的多中心供给局面对于缓解公共服务供需之间的矛盾仍是远远不够的。被动的、控制式的参与和主动的、协作式的参与效果也有很大的不同。因此，笔者想强调的是，各供给主体之间不仅能参与，还能合作，不仅能单方提供服务供给，还能彼此资源共享，为共同的目标而联手行动。幸运的是，治理理论通过对实践的总结，为我们描画出了这样的治理形态——共同治理模式，从而为多元主体参与与合作机制的必要性与可行性提供了理论依据。

**表三：从科层治理到协同治理的转换示意，笔者作成**



基于上述分析，在公共服务的供给过程中，寻求一种多元主体参与并协作的供给机制——基于政府、企业、非营利组织、市民等柔性组织网络的公共服务供给机制，对于改善公共服务“国家失灵、市场失灵、契约失灵”等状况，可以说是一种有益的尝试。正如库依曼所说：“当前的危机（渔业危机），不能用传统的方式解决，现在需要一种创造性的思维，这就需要跨越专业知识和常规模式之间的界限。它意味着从一种解决问题的模式向一种强调创造机会和有效地处理紧张状态的模式转变” \*（Kooiman and Bavinck 2005, p.12）。

## 2. 参与与协作：柔性组织网络机制的建构与运行

### 2.1 柔性组织网络的特点与优势

公共管理的多元化，多元化主体之间的伙伴关系，通过协商、谈判和交易，最终形成一

\* 库依曼等学者在考察研究欧洲乃至世界渔业危机问题的时候指出，对于渔业危机，欧盟委员会的意见主张禁止过渡捕捞，而社会学家和决策者们则将增加水产养殖作为解决之道。库依曼等认为，危机和机会的出现是一种混合物，在所有的部门和随有的社会都如此。如何治理，是按照传统的方式，还是创造更多的机会，这是我们应该关注的中心问题。

种互动的组织网络。这种组织网络不同于科层制与行政命令型的官僚组织，也区别于市场机制为核心的竞争型商业组织。区别于独立运作的非营利组织。这种组织网络的特征不再是控制，而是自主合作，不再是集权，而是权力在纵向和横向上的不同分散；不再追求一致性和普遍性，而是追求多元化和多样性基础之上的共同利益。

在公共服务领域，笔者认为，柔性组织网络应该是一种以社会公益为目的，为解决某一特定社会问题，多主体参与、弹性运行的组织联合。它以组织形式活动，但更主要表现为一种治理机制。它职能宽泛，性质灵活，既体现出在为解决共同面对的社会公共问题时，政府、企业、NPOs,市民之间平等的合作伙伴关系，发挥各自资源优势，相互协作，形成一种整合力量，又保持各自的自治性与独立性。

这一机制，表现出以下特征：

- 共识性。从社会公益目的出发，为解决某一特定的社会公共问题通过协商、谈判达成共识。这是这一机制得以运行的前提；

- 参与主体广泛。主要体现在具有不同身份、地位、职能的团体、组织或个人都可以参与；

- 资源丰富。参与者的广泛性提供了丰富的资源及获取资源的途径，利于整合资源；

- 组织弹性。以实现共同目标 and 责任为组织原则。不存在控制和隶属关系，平等协作。

组织存在可长期，可短期，以特定目标和任务的完成为合作周期；

- 信任与合作。相互信任是这一机制运行的基石。在信任的基础上分工合作。

这种柔性组织网络机制的建立，优势是相对明显的。

第一，合法性优势。商业组织、民间组织的参与与合作不仅能够弥补政府公共服务供给不足、降低政府行政成本，而且能够释放不同社会主体的积极性，为其参与公共事务提供机会，这就为政府的政治合法性提供重要支撑；

第二，资源优势。商业部门在公共服务供给方面存在着明显的资金优势和管理优势，民间组织有着较好的信息优势和社会资本。各不同主体之间的人才，专业，资金，政策，信息，

管理等优势的共同发挥，能够很好地完成单个行为者很难实现的目标；

第三，成本优势。这一模式虽以组织形式活动，但并非固定的组织。网络成员更多地依托旧有的组织形式，除特定任务完成所需资金外，人员，场所等的成本低廉；

第四，组织优势。网络组织的弹性，以实现共同价值观和任务为准则，不受条条框框的限制。可随时吸收新的资源和成员，满足事业的需要；

第五，决策优势。不同组织成员的参与、协商与合作，是制定良好公共政策的有力保证。由于商业组织、民间组织的草根性，贴近百姓，接近现实，掌握大量的民意信息，在面对共同的社会问题时，从问题的发现，解决方案的提出与修改，方案的实施与反馈，柔性组织网络能发挥参与-反馈-再参与的作用，为政府公共政策的制定提供重要的参考和保障。

## 2.2 柔性组织网络机制建构与运行

为了共同的目标和争取更多的机会而联手，是不同行为主体之间形成合作网络的主要动力。区别于等级制和竞争机制，协商与合作是组织网络的核心机制和组织基础。自身利益的实现和信誉的维护是合作的前提基础和保障。

基于这样的动力和这样的组织基础，组织网络主要体现为两种构成形式，一是统合型，一是分散型。统合型的形态建构意味着在特定的目标和活动运行之初，关于活动的目的，完成的任务与需要承担的责任通过各行为者协商达成共识，并建立系列的规则和行为结构，然后合作行动。同时，组织网络中的行为者各自保持自治。统合型需要对共同的价值观的重视，响应主要组织者的决定。分散型，则更多的具有渐进性质。不同的行为者各自了解网络活动的意义，各自的活动比组织网络优先，但为了共同的价值观而参与进来，合作行动，组织网络不断调整活动的运行。分散型组织网络活动的目的比较稳定、长期，满足一定的资格者都可以参加。统合型的网络有发起者（initiator）与运营者（facilitator）两种角色。发起者和运营者是活动实施的最基本的责任者。发起者，根据行为者与行为者之间联系提出大家都受益的活

动十分重要。运营者则各自分工，完成相应的任务（Souichiro Takagi, 2006）。综合型的组织网络目的性强，任务时间紧迫，分散型的目的明确、稳定，但任务弹性较大。无论是综合型还是分散型，这样一种机制的结构是网状的、扁平的，弹性的。一般而言，综合性和分散型的组织结构并无严格的区分，是根据目的与任务周期的不同经常交叉和变动的。事实上，在组织网络的运行中，“过程也许比结构更重要”（Peters, 1994:308）。

在协商与合作过程中，不同的行为者建立了各种各样的合作伙伴关系。这些合作伙伴关系，大致可分为三种，一种是主导者与运营者之间的关系，即一方（主导者）以承包等形式将某项事务交由另一方（运营者）去做。二是组织之间的谈判协商关系。即多个平等的组织之间进行谈判，利用各自的资源进行合作以完成某项任务，达到各自目的。三是系统的协作关系。各个组织之间经过相互了解，树立共同的目标，建立系列的规则和行为结构，按照目标、规则、任务行动（张璋，2001）。

### 2.3 实践中的几个案例

在西方发达国家，以日本为例，多主体参与与合作的案例是较多的。日本东京都三鹰市（Mataka city）的儿童援助计划可以看作是政府主导的综合型的柔性组织网络典型案例。儿童援助，特别是为了防止儿童被虐待的问题，在当地政府的主导下，该市形成了“儿童家庭支援网络”。与虐待儿童问题相关的组织有保育园，教育委员会，儿童问题相谈所，警察署，医师，市民等各种各样的行为者。由于从自身角度出发，各行为者对类似问题掌握的信息并不全面，也不能很好地解决。为了共同的目的，当地政府部门把这些不同专业背景的行为者组织起来，建立了一种合议制度，针对出现的不同案例，及时地进行协商、研讨。各行为者将不同渠道的信息统和起来，对虐待（或者这样的倾向）情况的把握比较全面，从而可采取有效的措施加以防止。这个组织网络不仅是对儿童加以保护，还对问题家庭从根本上给予各方面的支援。这一机制的形成源于各行为者都面临着这样的问题，但没有一个行为者能单独完成，为了共

同的目标，各行为者之间联合起来，制定一定的规则，明确各自的责任，信息共享，相互合作，取得了很好的效果（Sadahiro Sugita et al 2002）。

日本佐贺县企业家育成培训中心，是当地有识之士，非营利组织，银行，大学，县政府等相互支援得以建成和运行的，可以看作是民间主导的分散型案例。为解决企业优秀人才的紧缺状况，针对行政机关资源紧缺的困难，不同的行为者通过协商达成了共识并联手协作。学校的活动，以非营利组织为主，银行负责行政性事务和教员支持（主要是聘请经济界成功人士），大学提供教学场所，县政府提供计算机网络等基础设施，通过资源的整合，以极其低廉的教育成本，面向社会人，大学生进行企业家养成教育培训，到 2004 年底已经培训了 250 名学员，毕业生的企业实绩也很好。这一经验被推广到其他几个地区。

在中国，以组织网络方式参与并合作提供公益性服务的案例也渐渐出现。上海市罗山市民会馆的运行模式就是一例。上海市罗山市民会馆建设与管理是由上海浦东社会发展局主导，由罗山街道、浦东新区社会事业发展基金会和上海青年会出资金、出设备、出人力共同建设的。实行管委会制。由参与会馆共建的各方派代表以及市民代表成立管委会，主要负责决策。由上海青年会（非营利组织）负担主要管理任务。各方协作，积极为会馆建设与运营出力。自 1996 年 2 月至 2000 年 11 月，参加活动或享受服务的市民达 71.4 万人次，取得了较好的社会效益。\*中国学者杨团在考察上海浦东新区罗山市民会馆的运行模式时认为，罗山会馆模式（这一模式被概括为“政府主导（或者非营利组织主导，笔者注），各方协作，市民参与，社团管理”）的成功，主要依赖于社会机制而不是政府的行政机制。是基于志愿者组织成员的平等参与和公民责任，基于志愿者组织之间相互信任相互激励所产生的一种凝聚力或组织力。“罗山会馆的例子证明，以规范的非营利组织的志愿机构管理社区公共设施，有利于优化社区资源配置，拓展公共空间，在取得社会效益的同时提高管理的经济效率。同时由于可将志

---

\* 杨团先生在分析罗山会馆的案例时，对于会馆的运营和管理，提供了较为详细的数据和介绍，这些数据有助于我们更深入地理解这种参与与协作的机制。见杨团：《社区公共服务设施托管的新模式》一文。

愿文化注入社区，还能提高设施的文化品位，培育社区群众的参与意识和公民意识，将设施建成新的社区文化载体……也发展出了一种准市场的激励机制，为社区公共政策的研究提供了范例”（杨团，2001）。

### 3. 主导还是协作：政府在柔性组织网络机制中的角色与作用

与治理的三种形态相对应，公共服务的供给结构可以分为由政府单方全面的供给，政府参与的供给，政府不参与的供给。现在，政府单方供给的局面已经被打破，政府不参与供给将使政府的合法性大幅下降。因此政府较好的选择是参与式的供给。在很多情况下，柔性组织网络是在没有政府干预的情况下自发的形成的。各种各样的非营利组织面对各种社会问题时为了共同的目的和任务联合起来，尤其是在市场竞争力弱或政府无暇顾及的领域发挥作用。企业因为出于社会责任，也会以出资或出物的形式参与到网络中来，以增进社会福利，促经社会公平。但这并不意味着政府可以心安理得分享他们的成果。在某些领域，虽然活跃着大量的非政府组织，可相对于广泛的、大量的公共需求而言，力量仍然是薄弱的。例如在农村医疗，贫困地区基础教育领域，公共服务短缺现象十分严重。在发展中国家尤其如此。因此，从这一角度讲，政府，作为公共服务的主要行为者，在网络中，应当也是必须有所作为的。

在柔性组织网络机制中，政府的角色大体上表现为三种方式(a)政府主导 (b)政府与各民间组织的共同运营 (c) 民间组织主导，政府主要向网络提供资源。前面的几个案例就很好地说明了这一点。

政府在组织网络中的角色与作用，就宏观而言，首要的应当是为各社会行为者提供好的制度环境和法律保障，建立一套有效的社会激励机制。政府为企业、非营利组织提供良好的运行环境是必要的。社会激励机制的不断改善，法律体系的成熟、监督体系的完善，是柔性组织网络得以良好运行的有力保障。这些资源，也只有政府能够提供。制度环境的成熟，各种不同的社会行为者的合作才有可能。法律的刚性，各行为主体的平等合作才有保障。正如彼

得斯(Peters)指出的“在某种程度上，这种变化（指参与模式），意味着如果很多组织，个人和公务员被给予了许多实质性决策参与，那么也许需要来自上面的更大的控制，以确保公共法律和财政控制能被忠实地执行”（Peters,1994:308）。

具体而言，政府应该引导还是协作，主要取决于政府的能力和民间组织的成熟程度。在政府权威高，行政控制能力强而公民社会不发达的情况下，以政府主导为主。政府作为组织网络的发起者，通过（a）直接投资（包括投资、合同外包、购买服务等）；（b）给与免税权；（c）赋予参与决策权；（d）提供制度保障和权威性让渡等措施，激发不同社会主体的积极性，鼓励、吸引和支持不同的社会行为者参与到网络中来。对于政府行政、财政能力弱，无暇顾及，而民间组织成熟、积极性高的情况下，以民间组织主导，政府向网络提供资源。包括（a）直接的资源(财力、物力、人力等)（b）临时、追加的资源（c）权力的赋予及信赖的形成等。对于政府和民间组织能力适中，目标一致的情况下，则以共同运营为主，以争取 Win-Win 的结果。相对于政府而言，在这样的机制中应有什么样作为，能够提供什么样的资源，是值得进一步思考的问题。尤其是不能提供直接的资源的情况下，临时性的、间接的资源供给、制度保障，赋予权威与信赖感也非常重要。

在发展中国家，对于多元主体参与与协作的模式，政府有意识的引导，扶持，创造机会，甚至投入都是必要的。对于其他主体而言，在一定程度上与政府明确合作基础上的契约关系以保护自身利益；讲求平等互信，强化各自责任意识也是必要的。

需要特别指出的一个问题是，对于这样一种机制，如何解决政府的动力问题？广义而言，政府的动力来自合法性的压力。但具体来说，解决行政人员动力不足问题关键的条件之一是政府导入并实施绩效管理，制定出政府各执行部门的公共服务职责，服务标准，服务范围和领域，并向社会公布，让社会监督。鼓励公务人员为完成绩效而创造性地工作。在这方面，从国际经验来看，绩效管理系统是有益的。英国学者福林(Flynn)总结道：“对于人们来说，真正的合作很可能缺乏动力和回报。然而如果有联合的预算，用来衡量和鼓励联合成果的、具有问责性结构的绩效系统则清晰地表明，伙伴关系是被渴望的，成功也更为可能。这种系

统需要一种联合发展的观念和行爲，以便使他们能真正地合作”（Norman Flynn，2002：166-167）。

## 结 语

公共服务供给主要取决于两个主要变量，一是经济能力，一是制度安排（匡贤明等2006）。联系到中国实际，解决公共服务供求矛盾既需要财力支持，更需要体制创新和机制创新。治理理论的共同治理形态为我们提供了新的分析视角和制度创新框架，那就是公共服务供给的多元参与与协作机制。因此，公共服务改革，不仅要提倡多元主体参与的“多中心”公共服务供给，还要重视和强调企业、非营利组织以及社会有识之士共同合作所产生的相乘效果。目前，在民间组织并不发达的发展中国家，提供公共服务，政府依然占主体地位。对于政府来说，激发多元供给主体的积极性，共同合作，优化资源配置，缓解政府能力不足和公共需求与供给之间的矛盾，是一种有益的尝试。尤其在市场化条件不成熟或市场竞争力不强的领域，如教育、扶贫，妇女儿童保护、环保、下岗职工再就业培训以及防灾、防疫等领域，建构并发挥柔性组织网络机制的作用，政府有意识的引导、扶持、甚至财政补贴等都是必要的。

## 参考文献

- 匡贤明、夏锋、何冬妮，2006，“加快建立社会主义公共服务体制——‘中国：公共服务体制建设与政府转型国家研讨会’观点综述”，<http://www.chinaelections.org/2006>
- 谢遐龄、于海、范丽珠，2004，《SARS、全球化与中国》，上海：上海人民出版社。
- 席恒，2003，《公与私：公共事业运行机制研究》，北京：商务印书馆。
- 俞可平，2000，《治理和善治》北京：社会科学文献出版社。
- 杨团，2001，“社区公共服务设施托管的新模式”，载《社会学研究》2001年第3期。
- 张璋，2001，“西方公共行政理论的新范式——治理” [学说连线 [www.xslx.com](http://www.xslx.com)]
- Flynn, N.(2002) Public sector Management (Fourth edition).Pearson Education Limited .
- Kooiman, J.and Vliet,M.V.and Jentoft,S.(1999)“Rethinking the Governance of Fisheries”. In Creative Governance:Opportunities for Fisheries in Europe. SAGE Publications Ltd 6 Bonhill Street,London EC2A 4PU,pp.3-30.

Kooiman, J.(2003) *Governing as Governance*. SAGE Publications Ltd 6 Bonhill Street, London EC2A 4PU. Chapter 7.

Kooiman, J. and Bavinck, M.(2005) “The Governance Perspective”. In *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Edited by Jan Kooiman, Maarten Bavinck, Svein Jentoft, Roger Pullin Amsterdam University Press, Amsterdam.

Kooiman, J. and Chuenpagdee, R. (2005) “Governance and Governability”. In *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*.

Lane, J-E.(2000)*New Public Management*. Routledge 11 New Fetter Lane, London EGC4P 4EE.

Peters,B.G.(1994) “New visions of Government and the Public Service”. In *New Paradigms for Government: issues for the changing public service*. Edited by Patricia W.Ingraham, Barbara S.Romzek, and associates.

Peters,B.G.(1996) *the Future of Governing Four Emerging Models*. The University Press of Kansas.

Peters,B.G.(1998) *Management Horizontal Government: The Politics of Coordination*. Canadian Centre for Management Development. Research paper No.21.

Pierre,J.and Peters,B.G.(2000) *Governance,Politics and the State*.MACMILIAN PRESS LTD Houndmills, Basingstoke,Hamshire RG21 6XS.

Rossi, M (2006) “Responsibilities for Public Service Provision at Different Levels of the Government”. Paper for the Conference "Building up Public Service Systems in China" in Haikou / Hainan.

Rhodes,R.A.W.(1999) “Forward: Governance and networks”. In *The New Management of British Local Governance*, by Stoker,G, New York: Palgrave.

Sadahiro Sugita, Nagaharu Mistsuta, Toru Mihara (2002) *Public private partnership of Japan*(Japanese edition),Tokyo legal mind corporation.

Souichiro Takagi (2006) “An Report of Network Governance Association (Japanese edition)” [http:// www.riss-net.jp/nwgov.2006](http://www.riss-net.jp/nwgov.2006)

Stoker,G (2004) “New Localism, Participation and Networked Community Governance” . <http://www.ipeg.org.uk/docs/NewLocalism-Korea.pdf.2004>.

## **Constructing Flexible Organizational Network**

### **——Research on Mechanism Innovation of Public Service Provision upon participation and Co-operation between the Government, Enterprises, NPOs, and Citizens**

**Liu Zhiyong**

**Abstract:** The improvement of public service depends on not only the government investment but also the mechanism innovation. In this article, it is indicated that the public service reform should advocate the “multi-center” public service provision involved with the participation of multi-subjects; more importantly, it need recognize and emphasize the synergy from the co-operation between government, enterprise, non-profit organization and insightful citizen. Especially in the situation that the civil society undeveloped as well as in the areas with the immature marketability or weak marketing competitive capability, it is necessary for the government to initiatively seek the

provision mechanism involved with the participation of multi-subjects. According to the co-governance theory, this article discusses the necessity and the feasibility to build the flexible organizational network (FON) mechanism based on the participation and co-operation of the multi-subjects. The role and function of government in this mechanism are also briefly analyzed.

**Key words:** public service provision, co-governance, flexible organizational network