

地方层面上的政府间合约： 场合、原因、对象，以及相关者

莉安·贝蒂 爱论·鲁宾

谭 锐 译 陈 琤 校*

【摘 要】当学者们讨论美国的合约外包时，他们常常指公私部门之间的合约。然而，论文发现，政府间的服务合约在地方层面上相当普遍。论文采访了5个州的地方政府官员，他们都有一个共同的目标，即在不断增长的财政压力下，努力为他们的选民提供相同水平和质量的服务。论文就政府间服务合约进行了探讨——地方政府这样做的原因、局限性和成效，以及其与公私部门间合约的差异。

【关键词】政府间合约 外包 政府间协议 地方政府

【中图分类号】D523.5 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 03-0004-21

一、导 论

当学者们谈论合同外包时，他们常指公私部门间合约。效率提

* 莉安·贝蒂 (LeAnn Beaty)，美国东肯塔基大学 (Eastern Kentucky University) 政府管理系，讲师。她主要为 MPA 讲授公共管理和预算课程。她现在的研究兴趣集中在非营利与营利组织的比较、私有化政策，以及地方政府的雨天基金。爱论·鲁宾 (Irene S. Rubin)，美国北伊利诺伊大学 (Northern Illinois University) 公共管理荣誉退休教授，她是著名公共预算专家，代表性著作《公共预算的政治》已经被作为经典教材翻译介绍到中国。谭锐，《公共行政评论》编辑部，编辑；陈琤，中山大学政治与公共事务管理学院，讲师。

高导致成本的下降这一好处被认为存在于充满竞争的私人部门中。行业的构造必须使竞争存在，同样，投标过程的设计也要使地方政府能够利用竞争降低造价。地域上的毗邻性是重要的，因为竞争可能存在于行业中，但并不一定存在于地方政府所处的区域内。在该模式下，如果明显缺乏充分的竞争，地方政府很可能从与其他政府单位订立的合约中获益不多。

然而，我们发现，与其他政府单位订立服务合约在地方层面上是相当普遍的。从这种行为中所获得的收益也许与竞争，以及与所报道的私人部门的效率收益没什么关系。本文探讨政府间服务合约：政府这么做的原因、局限及其成效，以及这种合约与政府同私人部门订立的合约有何不同。

我们首先假设，即某些政府职能的本质是政府相关性的（inherently governmental），同时这些职能是地方政府无法有效地自我提供，而要通过订立合约获得的。我们所收集的数据仅部分地支持这一假设。我们还假设，由于价值观的共性，政府间服务合约的订立与私人部门相比没那么正式，同样，真实的图景要比这个假设更为复杂。

二、研究方法：样本和研究程序

本研究是 2004 年一个大型研究项目的一部分，该大型项目考察在政府与私人部门企业订立合约时，部门性质及部门结构是否重要。本研究主要基于对地方政府官员进行的电话访谈^①。我们还参考了文件资料，例如合同及新闻报道。我们关注的焦点是服务合约而不是资本项目合约，尽管许多被访者也提到了后者。

^① 本文曾提交给 2004 年在俄勒冈州波特兰市举行的美国公共管理者学会（American Society for Public Administrators, ASPA）会议。它是某大型项目的一部分，该项目研究政府与私人部门的合约订立。

大部分访谈在2004年2月及3月初进行。共有19个电话访谈，17个被访者，对其中两位在某具体问题上追踪访谈了2次。访谈时间从13分钟到70分钟不等，大部分访谈一般持续60分钟左右。开始时，我们通过电话和电子邮件的形式联系被访者，向他们详细描述研究计划。许多被访者在接受电话采访前准备了材料，回顾了合同并且列出了他们想涵盖的主题和要讨论的例子。同时我们也通过电子邮件进行了一些追踪访谈，数名被访者给我们发送文件材料以说明他们当时表达的内容。

被访者来自伊利诺伊、爱荷华、明尼苏达、加利福尼亚和密苏里等州。总体上，我们通过网状联系（network connections）的方式找到参与这些地区间服务合同（interlocal service agreements）的地方政府。样本筛选并不是随机的，因此，不能认为被访者代表了所有的地方政府。然而，我们确实对一系列来自不同职位的人进行了访谈，其中包括董事会成员、城市经理、城市助理经理、律师、合同主管官员、市镇经理，以及地区间协议顾问。我们与服务提供商及签订服务合同者进行交流。通过在不同州的访谈，我们看到了不同的治理或鼓励跨区域协议的法律所发挥的成效，以及来自州政府方面的不同程度的压力，这影响着政府间服务协议的形成和利用。我们看到了一系列不同类型的政府间服务协议，包括较小的政府单位向较大的政府单位获取服务的协议，和那些涉及设立新的政府单位的协议，这些新的单位由参与合约的辖区政府共同运作。这些城市的规模从几千人到12万多人不等。

经被访者同意后，每次访谈都以数码的形式记录。许多被访者要求得到一份访谈记录的副本，以便修正和添加信息。我们按照主题和概念对访谈记录进行了编码，由此形成了本文的基础。参照一些合约样本、爱荷华州的政府间服务协议清单（得自一位被访者）、新泽西州的县-县、县-市的政府间服务协议清单（得自互联网），以及报纸新闻报道，我们对访谈结果进行了补充和修订。

我们编码所使用的主要概念包括：服务类型（例如，餐馆检

查、警员派遣、区域规划、建筑物检修、娱乐设施、公共卫生垃圾桶)；合约条款(包括正式程度、绩效标准、合约期限、更改或终止条款)；成本与收益；时间段内趋势，合作与信任，以及成功的前提条件。这些概念能够帮助我们比较政府间合约与政府同私人部门签订的合约，同时，它们也有助于我们理解政府间服务合约中所发生的事情。所收集的文件档案帮助我们回答了在服务类型方面的问题，同时帮助我们回答政府间合约是否与政府－私人部门合约相竞争的问题，或者说这些政府间合约是否更多被预留给“政府独具的”功能。

当被访者被问及是否存在政府相关性的职能时，我们发现大部分被访者对合约职能的观点并非二分式的(dichotomously)——即职能要么是政府相关性的，要么是商业性的，因此我们转向考察政府间订立合约所寻求的服务，并将这些服务按照我们自己设定的标签分组。我们还提出这样的研究问题：有没有哪项与其他政府单位订约的服务可通过私人部门获得，如果不能又是出于什么样的原因？我们还问及合约的正式程度，在这一点上，他们的看法是二分式的：当协议以合同(contract)的形式达成时就被认为是正式的；而没有合同就被认为是非正式的。随后，为了了解合同的正式程度，我们向被访者询问了与正式程度相关的合约特征，例如合约长短、风险分担、终止程序，以及绩效标准。我们还问到合约与合约之间的不同之处，或者说它们是否都是相当相似的。

三、主题阐述

(一) 哪些服务需要与其他政府单位订约而获得？

对于我们的初始研究问题，一个可能的回答是，地方政府间合约中要实现的公共部门职责与私人部门的合约不同，地方政府的某些功能如果不通过政府间合约，而与私人部门订约，是很难或不可

能或无法以恰当的方式实现的。

我们利用3组数据来找出哪些服务需要与其他政府实体订约而获得：a) 爱荷华州28e协议^①的清单（由爱荷华州公共事务学院提供）；b) 一份由新泽西各县联合会（New Jersey Association of Counties）完成的调查报告；c) 由我们的被访者提供的案例汇编，这些案例分布在5个州，其中大部分州位于美国中西部。我们从这些清单中剔除了只涉及合作采购及其他非服务性协议，但保留了经常性开支项目，例如共同保险。

在爱荷华州的正式协议清单中，最普遍的服务及其频数为：警察服务（32），娱乐（12），固体垃圾处理（11）；街道建设、维修及保护（20），废水处理（6），图书馆服务（6），以及设备及劳动力共享（15）。

新泽西州县际共同服务协议清单、新泽西州县政府与其下属政府单位间的共同服务协议清单为我们提供了进一步探究这些协议所涉及的服务领域的线索（表1）。

该调查报告还指出，一些县政府鼓励选区政府当局在拆建项目方面相互投标，促使竞标者降低估价。其他一些县向县、市雇员免费提供计算机知识普及方面的教育与培训。据称，许多县与那些无法负担相应费用的城市共享公共服务的设备和设施。

在我们的研究中，我们的被访者提及如下的公共服务项目：警员、派遣和青少年教养；水处理、废水处理、下水道清理与维护、垃圾填埋，以及废品回收；公共卫生、紧急响应，以及有害物品处理；共享设备、办公空间、汽油罐、盐仓、游乐场地和公园，以及停车场；体育设施；部门经常性开支项目，例如培训、药品与酒精测试、健康保险，以及电脑软件和服务方面的相互支持；包括土地

^① 28e是指允许地方政府相互缔约或政府与私人部门缔约以获得服务功能的法令，地方政府自己可以授权行使这些功能。由于这些协议必须登记，因此将数年的协议列成清单并不难。

表 1 共同服务协议

县 - 县	县 - 下属政府
坎伯兰 - 塞姆县医疗审查者	雇员教育与培训
坎伯兰 - 塞姆县卫生部门	911 和警员派遣——初级及 二级服务
梭默谢 - 米德谢斯县青少年教养院	对县、市雇员的药品及酒精 检测
梭默谢 - 亨特顿县拉里坦谷社区学院	拆建工程项目的联合投标
梭默谢 - 亨特顿县共享劳动力投资委员会	县、市公路的重新修整 公路养护车辆和设备 公共服务设施 工程服务 天然气采购 交通信号维护 对污染场地的清理和修复 卫生和环境服务 普通维护工作 废旧物品回收 土地利用与规划

利用及规划在内的经济发展项目；餐馆检查、建筑物检修，以及动物管理；住房合作服务；社会服务（如一项防止青少年卷入违法行为的项目及一个受害者治疗中心项目）。被访者也提到了一个共享巴士体系。

前面提到的 3 项列表清单可以粗略地划分为 6 种类型，如表 2 所示。

有人能够举出充分的理由表明，监管行为、公共卫生及安全职责这些服务通过私人合约获取是不恰当的。甚至很难想象公共卫生职能由私人提供，这不仅是因为这样做无利可图，同时也因为这些收益是集体的而非私有的。人们很容易认为，环境保护本质上是一个公共目标及公共部门的职能，如果交由私人负责，环境将无法得到有效的保护。在某种意义上，这些都是保护“共同财产”、关注

长远公共利益的论点。

表 2 共享服务分类

类型	共享服务
1. 监管或准监管类	餐馆和建筑物检查 土地规划
2. 环境保护类	水及污水处理 垃圾收集 垃圾填埋 废品回收
3. 公共卫生及安全类	911 应急系统 有害物品处理 警力 火灾及救护派遣 公共卫生
4. 设施与设备共享类	办公空间和公共汽车
5. 经常性开支	健康保险 电脑培训 药物及酒精检测
6. 社会服务类	医院 护士协会 政府机关

注：社会服务通常由非营利组织提供，而非公共机构。

当被直接问及某些职责是否是政府相关性的时，一位被访者答道：“警察和消防。我想你可能还会想到其他项目，如除雪、街道清洁。还有一项你明显不会交给私人部门的服务就是图书馆。”^①这位被访者不自觉地由“政府相关性”转向“难以私有化”的思

^① 帕特里克·卡拉罕，2004 年 2 月 19 日。

维方式反映了我们访谈过的众多实践工作者的想法。

另一个被访者认为，警力调度的职责不应该被合同外包。他的理由不在于这项服务的功能是政府相关性的而在于私人企业了解社区的方式与政府不同。

我想，当我们达成政府间协议时，将其保持在城市里面是最有利的，我不认为我们需要考虑将调度职责外包给私人公司，因为即使他们有擅长的领域，我也不认为他们对市政事务的理解能达到市政当局所理解的程度。就我所知，这点根本不值得考虑。^①

然而其他被访者认为，街道清扫工作并非由政府相关性的，而积雪清除倒有可能是，因为所有社区需要同时行动，这再一次模糊了两种概念的区别：“政府相关性的”和“难以通过与私人部门订约获得的”。

尽管如此，并非所有被列为政府间合约的职责都适用“政府相关性—难以与私人部门订约”的分类中。有些功能能够或有时确实由私人部门提供，例如，体育设施和培训及保险等经常性开支职责。被访者认为在上述情形下政府间合约的使用是合理的，其中的原因或是没有足够的利润提起私人部门的兴趣，或是政府间合约大规模供给的成本大大低于公私部门间合约。共享设备和设施的合理性在于充分利用专用设备能够节约成本，因为每个政府单位并非每时每刻都在使用。相应地，购买专业设备并在距离甚远的区域间运输以使设备充分利用，对私人部门来说是无利可图的。当私人部门不能提供一项服务时，数个政府单位间的合作就可以使成本降低。另一个被提及的理由是，私人供给有时会导致服务水平不足，因为私人部门有动力提供最便宜或最小的体系，但并不考虑未来的增长

① 大卫·厄伯，2004年2月22日。

和容量。有时，政府官员从私人部门失灵中吸取的教训并不来自他们的亲身经历，而是来自于其他人，这些经验被写成带有教训意味的故事。圣路易斯（St. Louis）县的垃圾收集系统就是这样一个警示。正如一位被访者描述的：

在我们密苏里州的春田（Springfield）市外的某一大片区域下有庞大的污水管道。经过一系列的讨论，我们决不能再重蹈圣路易斯县的覆辙。在那里有许多私人下水道公司提供下水道服务。规划人员或开发商会与私人下水道公司合作或提供服务，这些小型下水道公司会陷入困境，因为他们没有任何维护下水道的长远计划。在圣路易斯县这成为一个大问题，并导致了圣路易斯县城市下水道区的出现。下水道区不得不收购所有造成污染的小型私有下水道公司。所以我们决定根据城市宪章及第 250 章法规在我们的城市外围运作下水道系统。^①

一位长期观察爱荷华州政府间服务协议的观察家认为，私人部门不愿意接手目前由政府间协议（intergovernmental agreements, IGA）提供的职责：

在爱荷华州，这还没有发生。因为在许多情况下，设备都是相当专用的，买来之后并不会频繁地使用，以致它只能闲置在那儿。因此我们也没有发现爱荷华的哪个私人企业会走过来说：“噢，我们能从中挣到利润。”这种情况从未发生过。

如果说我看到了某种趋势，这种趋势可能是相反的，即原先具有私人合约的城镇现在将恢复为由自己解决问

① 霍华德·莱特，2004 年 2 月 2 日。

题、或与其他城市订约的情形。我不敢肯定其中的原因是什么……我的推测是……当由与之订约的城市或地方政府自己来完成服务供给时，它们并不需要表现出盈利。你知道，如果与私人部门订约你不表现出盈利，那为什么要这么做呢？做生意是不能亏本的。^①

对于缺乏有效的私人部门市场的观点，另一位被访者谈到：规模较小的城市更可能互相订约或自己提供服务，而较大的城市更可能与私人部门订约。

甚至可以这样说，城市规模越大，它们越可能与私人部门订约……更大的区域肯定有更多的钱，因为那儿有许多潜在的顾客，因此私人部门更愿意对其进行投资。规模较小的社区无法吸引那些大公司，而且当他们需要相同的服务时，许多小社区更可能自己提供服务。^②

对于“考察私人部门能否以更便宜的方式完成任务”这一规则，社会服务供给是一个例外。相反，提供社会服务可能需要各种机构互相配合，这包括非营利机构和公共部门机构，或者需要集中各私人部门机构从事某项不存在于私人市场的任务。在一个例子中，政府间协议的目的是资助一项防止青少年受害和犯罪的项目；在第二例中，合约项目的目的是对护士进行培训，以确保在救护犯罪受害者的同时保护证据，在保护好受害人的同时，规范的程序能够被遵守以提高起诉被告的成功概率。

简而言之，即使是在那些私人部门可以提供可靠服务的地方，被访者仍然认为，市场规模过于狭小且利润微薄，无法吸引商业

① 帕特里克·卡拉罕，2004年9月30日。

② 约翰·巴兹，2004年9月30日。

活动。

（二）趋势与极限

文献表明一些地方政府，尤其是那些中等规模的政府，也许已经在与私人签订合约方面到达了它们的极限。确实，如上所述，一些地方政府已开始把某些职责归到由政府提供的模式下。也许存在一个饱和点，在这一点上，既定市场范围内任何应该订约的服务都已经订约了；或者说某种均衡正在发展，即与私人部门订立的新合约的费用等于将之前的一些职能交回由政府承担的费用。那么关于政府间协议，是否存在一种逻辑上的顶点或限制？如果是的话，那么某些政府是否已经达到了饱和或某种均衡，并停滞不前？或者存在一种政府间协议增多或减少的趋势？

来自爱荷华州的卡拉罕认为，存在着上升的趋势，尽管并非大幅度的。

我们正经历着岁入短缺的问题，与你们州很相似，州立法机关大幅缩减了对市、县、学校的投入……同时也限制了从财产税之类的东西上可征得的收入，这使得提供服务越来越难，因为成本不断攀升而岁入却在缩减。现在爱荷华州的许多城市处于这种情形的中间状态，因此他们转向寻求其他解决办法。与其完全放弃提供服务，它们更愿意寻求合作的可行性。就目前来看，我不能说大家对这种方法趋之若鹜，但我想我们离此不远，你将很快看到更多的人对这种方法感兴趣，而且你已经看到了州立法机关的讨论及行动。^①

其他被访者同样将长期性的财政困难看作是潜在的未来政府间

① 帕特里克·卡拉罕，2004年2月19日。

协议的动因。例如，一个被访者提到，“面临税收封顶（tax caps）的学区和图书馆，如果由于财力有限而无法继续有效运作，那么它们最好由地方政府接管”^①。

被访者认为将来不仅会有更多的政府间协议，而且存在一种进步，即更简单的合作方式以及更清晰的利益促使人们试图寻找更复杂和激进的服务协议。例如有一位城市官员指出，我们很快将看到调度服务这种被普遍认为是政府间协议的服务进入新的层次。合并治安或联合消防服务可减少一些中间层，以便从单一的联合治安部门中获益。不断增长的财力挑战将促使地方政府进一步关注这些选项。

尽管政府间协议可能没有给得到合同的政府机构太多的执行方面的权力，当政府间协议创造了新的运行机构时，它要求一定的持续参与来保证服务运行并解决问题。这种对持续参与的需求非正式地限制了能够参与这些协议的数量，以决定有多少争论能够进入程序。而且，为建立这种政府间合作实体，以及为解决投票和支付方式的谈判本身是要花费时间的，因此在考虑另一个议题之前必须先解决一个议题。但另一方面，这些官员——无论是选举的还是任命的——间的定期会晤都有助于建立信任，促进同党派内部的共识。一个被访者描述了达成共识所需要的时间投入：

好吧，首先你必须达成共识，而且协议参与方越多，达成共识所花费的时间就越长。如果你想与多层级政府——当地的、州的政府达成 28e 协议，那要花费更多的时间，因此这样做是耗时的。达成共识也是耗时的。一方面，这将成为障碍；另一方面，它也是一大优势。^②

① 大卫·厄伯，2004 年 2 月 22 日。

② 简·霍利伯顿，2004 年 2 月 17 日。

其他城市官员也谈及时间上的持续投入，一方面导致了会议间的冲突，但另一方面则提高了双方的信任程度：

有时会议有点长，每周都有2-3个会要参加，但这还是不错的，因为你形成了一个良好的工作关系。并且这些会议促进了信任感。^①

我们有能力信任这些东西并形成一种态度——“是的，让我们一起解决问题。”例如，我们在大学物业方面有一个派出所。这是一个合作的良好范例。别人告诉我许多大学羡慕我们有一个派出所，而且还是通过合约得到的……我认为我们的城市经理很有创新性，我们每月都开会，参与者有城市官员和大学领导，而且我们的12名县级官员每月都开会。现在日程表上每周有3次以上优先安排的会议。沟通并非总是完美的，但我们学会了如何沟通。^②

（三）公共部门与私人部门的对比

我们最初的假设是，与政府同私人部门订立合约相比，公共部门间的订约更多的是非正式的。由于文化、价值观和目标上的相似，没有必要强迫政府按照单一的方式提供服务。各政府单位的利益应该是相同的。如果利益不一致，它们可能不会达成政府间协议。正如一个被访者所说，如果存在根本的利益冲突，你肯定不会在规划项目上与邻近的辖区订立合约。

首先，我们假设不存在正式的常规投标程序，这得到了被访者

① 塞拉·朗特，2004年2月26日。

② 霍华德·莱特，2004年2月2日。

的确认。其次，我们假设，经过了基于共识的讨价还价和实时共同管理之后，没理由将详细的绩效标准或合约终止理由纳入合约中。由于只要存在竞争和投标过程迫使价格人为地降低，意料之外的价格上升或服务质量的下降就很少出现或不会出现，从而这些都不需要写入强制性合约中以锁定质量和价格。如果在合约期间出现了问题，订约政府双方的官员会讨论并解决它。我们又假设，由于政府单位并不从事营利性的商业活动，所以服务提供方政府不会提出高于成本的要价，而只会按边际成本或平均成本要价，或者按不同的服务类型将成本分类。确实，一些被访者报告说，对方在某些服务项目上根本不收钱。订约单位应该知道，它能获得更好的服务，或是相同水平的服务但成本比自己提供时更低；因而它不会主动去仔细考察服务的绩效水平。在这一模式中，反馈和问责的主要形式是公众的投诉，而不是绩效指标。

当问及非正式合约，我们发现，几乎所有被访者都二分式地看待正式性，非正式意味着口头上的，而正式则意味着书面上的。非正式合约如果不是非法的话，也被普遍看作是不恰当的，它向腐败敞开了大门，被访者立即指出即使不是全部，绝大部分的政府间协议是正式的，即这些合约都是书面协议。有时在刚开始时服务供给是非正式的，但后来则被正式化了。有时由于时间过长导致了合约内容滞后，合约会逐渐变成非正式的。总的方向是合约趋于更加正式化，即几乎每项政府间协议都写入合同中。

然而，合约的主要目的并不是锁定质量和价格，而是划分责任，界定协议目标，并且保证长期的合作。许多合约为了保证长期合作关系设计了复杂的条款，脱离这种合约的代价是高昂的，因此逃避责任并不容易。这尤其体现在双方在资本项目上的共同支出，或那些需要偿还的债券。伊利诺伊州毕彻（Beecher）市长解释说，同政府与私人签订合约相比较，政府间合约通常都是长期性的：

政府间协议通常是长期的。一般以 10 年为期，我不

认为法规允许我们订立超过 20 年的契约，但我们对政府间协议倾注了大量的心血，人是会变的，我们现在可能与县级高速公路管理者相处得很好，但他可能在下一选期会发生变化，因此你需要用协议条款来保证你的利益。如果你把它们写下来，你就得到保证了。因此政府间协议就像一个合同。至于外包，它们通常是短期的，一年或两年的交易。由于价格会变化，你要与那些给出最低价格的人合作。^①

当我们发现这样一个想法时——我们感兴趣的是合作的正式程度而不是合约是否是书面的，被访者就很容易区分合约的正式程度了。一个被访者按照参与方的数目和复杂程度来区分正式程度：

它们是认真的，合约方越是有组织、越复杂，它们（那些合约）越认真，正式程度越高。如果机构越是精细，你得到的合约就越复杂。如果它们是相当简单和小规模的或非营利的组织，它们（那些合约）一般就会是非常简单的契约。^②

特定的政府间协议看起来同政府与私人订立的合约也很不一样，因为前者创造了新的运作实体提供服务。协议是关于新运作实体的决策结构、资金来源和目标，而不是特定的服务或价格。明尼苏达州的双子城地区（Twin Cities area）的信息技术提供商 LOGIS 公司不把他們与政府签订的协议称为合同，而是称为我们所谓的“联合合作协议”。就其设置了关于支付、要价、收费的责任条款而

① 罗伯特·巴伯，2004 年 2 月 21 日。

② 约翰·巴兹，2003 年 9 月 30 日。

言，它的确是一个合同。但与供方合同不同，它并不是为了特定的应用功能或特定的服务而签订的。相反，它是要让你加入一个协议，并成为组织的一部分。例如，一个机构向 LOGIS 公司购买了一个新的财务系统，这个机构将在一个软件维护协议之下获得更新服务。一旦你成为组织的一部分，获得某项应用功能的方式就会是更非正式的。例如，组织中的某个人只需简单地发送信息说：“我进来了，这是我签署的联合电力协议。我想让 LOGIS 公司实现以下功能——薪酬清单和设施使用账单。”^①

绩效测量一般不作为合约条款的一部分。在某些例子中，绩效是假定的，因为在一些服务领域，如水质净化、污水处理等，州政府已给出指导性规定，在其他例子中，服务质量优于辖区自身能够提供的水平，例如联合调度中心，它能够让辖区范围较小的政府使用较为昂贵的新型设备，以及用更新式的程序来挑选出要派遣到现场的工作单位。在这些例子中，绩效不是一个被考虑的议题。一个被访者解释了在辖区内绩效是如何处理的：

任何绩效标准和任何写入协议的东西，都是所有运作实体间的联合协议，因此大家对什么服务应该被提供都有一个共识。各方对时限、标准都有预期，而且他们会跟进检查各项标准是否达到。我没有见过（关于绩效的）任何东西被写入实际的政府间协议中，我想这是一种组织内部的操作政策，以致被派遣者必须按照规定的响应时间、派遣指令的清晰度以及情况类型来行事，但是如果这些标准没有达到合约也不会作废。我不认为这些与合约有关。^②

另一个官员提到，在几个辖区间达成关于恰当的绩效标准的协

① LOGIS，2004 年 2 月 15 日。

② 大卫·厄伯，2004 年 2 月 22 日。

议有时是困难的，尤其是在参与方的规模和期望不一致的情况下^①。数名被访者指出，他们并不将绩效标准写入合约。

四、结 论

地方政府出于各种理由参与政府间协议，包括为了获得更优质的服务、更有效率的服务供给、降低服务成本、获得私人部门因无利可图而无法提供的服务，以及解决集体问题。政府间协议的推动力包括长期财政紧张和州政府的鼓励，在某些例子中则是联邦法令的要求。

这些共享的服务协议存在于通常被认为是政府相关性的领域，如公共安全、公共卫生，以及常规性活动。然而，当这些服务能由私人部门提供时，如果可行的话，私人部门提供是一个更偏好的选择。降低成本节约一直被看作优先考虑的动力因素。

即使当某个地方政府按照与私人订约相同的方式与另一个地方政府订立合约以获得服务时，本研究所分析的政府间协议与政府同私人部门签订的合同也有很大的区别。这一点在涉及多层级政府和设置新的运作实体对项目进行管理时尤其明显。重点更多在于达成有关运作实体应该做什么、如何支付款项、由谁支付，以及如何管理日常事务及决策方面的共识。但公私部门合同则存在相反的情形，政府间协议被锁定在数年无法达成一致的困境中的状况常常是人们高度关注的问题，然而另一方面政府与私人部门订约也存在锁定问题，官员们必须更仔细地监视环境，避免锁定在长期合约中以防止市场发生变化，以及错过其他可得到的更好、更便宜的选择。私人部门提供服务有时是更便宜的选择，有时则不是。

被访者并不关注合约期内成本是否会上升或他们能否以及如何终止条款的问题。有几个被访者不得不查看有关这些事项的合同条

① 简·霍利伯顿，2004年2月21日。

款，因为他们回想不起来了。对于为群体成员提供服务而新设立的机构，不仅成本要按照一致同意的方案来分担或在服务基础上分担，而且运行成本是通过集体投票决定的，因此没有哪个增加成本的方案能够在不经过各辖区政府一致同意的情况下通过。一些项目和计划从政府拨款中获得部分资助，这使得成本相对收益大大降低。在其他例子中，因为集体利益已经取得，并且政府想要鼓励持续性的合作关系，因此服务提供商并不转嫁提供服务所必需的全部成本。当这些优势和规模经济、专业设备的充分利用相结合时，政府间协议的参与方一般会认为合约是成功的，并积极地寻求更多这样的合作机会。

政府同私人部门的订约与同政府单位的订约之间最有趣及最重要的区别在于，达成协议必不可少的信任，以及为执行合约而产生的频繁接触，这些推动了更进一步的信任并促进了更多的协议。一些被访者开始大胆设想未来合作的可能路径，例如两个城市的联合警署，或者一个用于驾驭和控制新机场周边预期发展的经济发展联盟。

在这些协议中，有些是自下而上形成的，有些是自上而下形成的，但有趣的是，这些协议从不因短期危机而形成。长期性的事务，如失控的垃圾场、流入和渗透问题、污染、州一级政府通过的税收和支出限制（因经济状况下降而恶化）、没有受到控制的城市增长和扩张，这些都是导致政府间服务协议订立的重要原因。由于2008年的经济衰退持续地给美国政府造成巨大的财政挑战，这种趋势被认为会逐渐上升。需要花费时间在更复杂的协议的谈判上，因此需要长期动力去解决那些不可能自行消失的问题。

更长的合同期、信任的基础、合同的相对非正式性——缺乏内置的绩效水平和固定的价格，以及对例外条款的相对忽略——使订约更像结婚而不是商业交易。由于不存在为订约而虚报低价的动机，政府与私人部门订约而产生的问题，如缓慢变动的价格或规模，或糟糕的绩效水平都不会发生。政府间协议不存在显示盈利的

必要——甚至结余也没有被被访者所记录。节约费用的规定一般都不会被写入文件中。当问题发生时，它会被解决和处理、或忽略掉，因为服务质量比在没有政府间协议时更好，且成本可以接受（支出费用的划分是经过详细谈判和仔细考察之后做出的）。有时候，州或联邦规制使得合作更加必要。

这并不意味着参与方政府对绩效不感兴趣，而是说他们通常按照管理他们自己的雇员绩效的方式管理合约的绩效。同时，绩效水平已被州或联邦政府或专业标准按法令的形式强制要求。而且如果出现了差错，市民的投诉可以作为支持。

政府间协议并非新工具，但却被广为使用。同时它们代表了一种对公共部门的乐观主义。至少，当设备、人员、基础设施被共享时，它们能提高效率，降低成本，改善服务水平；当提供特定的服务无法使私人部门获利时，政府间协议填补了这一空白，但更重要的是，它们提供了一种解决集体问题的方式，例如，公共交通、住房、公共卫生、水质净化和疏浚、紧急响应，或区域规划和经济发展。

这些政府间协议被广为使用不仅是因为许多地方政府面临着财政约束，同时也因为市郊化（suburbanization）导致小规模社区无法解决它们产生的人口密集与碎片化的问题。缺乏规划造成了高速公路的过度拥挤，城镇人口溢出——一个镇的犯罪团伙杀害了邻近社区的儿童，以及建造垃圾处理场的成本。这些协议的签订者是那些相互毗邻的可以共享设施的辖区政府，它们使用联合调度系统，就近呼叫车辆，建造沟渠导引废水进入尚未被充分利用的中央处理厂。政府间协议有助于缓解地区间的高度竞争，以解决城市人口聚集造成的一些问题。

参考文献

Agranoff, R. (2003). A New Look at the Value-Adding Functions of Intergovernmental Networks. A paper presented at 7th National Public

- Management Research Conference, Georgetown University, 9 – 11 October.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (1998). Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1): 67 – 91.
- Boyne, G. A. (1996). Competition and Local Government: A Public Choice Perspective. *Urban Studies*, 334 (5): 703 – 721.
- Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government. *Public Administration Review*, 58 (6): 474 – 483.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, D. C. : CQ Press.
- Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D. C. : The Brookings Institution.
- Greene, J. D. (2002). *Cities and Privatization: Prospects for the New Century*. Upper Saddle River: Pearson Education.
- Kettl, D. F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60 (6): 488 – 495.
- Kinney, A. S. (1998). Competitive Contracting for Wastewater Treatment. From: [http://www.thefreelibrary.com/Competitive contracting for wastewater treatment.](http://www.thefreelibrary.com/Competitive+contracting+for+wastewater+treatment.-a053857549) -a053857549.
- McGuire, M. (2002). Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. *Public Administration Review*, 62 (5): 599 – 609.
- Milward, H. B. (2003). Managing the Hollow State: Collaboration and Contracting. *Public Administration Review*, 5 (1): 1 – 18.
- Milward, H. B. & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 359 – 379.
- Milward, H. B. , & Provan, K. G. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61 (4): 414 – 423.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.

- Thurmaier, K. & Wood, C. (2002). Interlocal Agreements as Overlapping Social Networks: Picket-Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City. *Public Administration Review*, 62 (5): 585 – 598.
- Warner, M. E. & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2): 315 – 333.

(责任编辑: 星河)