

【理论探讨】

新公共治理理论：历程、现状和前瞻

韩兆柱 刘新奇

【摘要】新公共治理理论作为21世纪一种新的公共管理理论,突破传统公共行政和新公共管理的局限,生成于公共部门组织网络间关系多重化、公共服务提供者和服务使用者间关系复杂化的治理背景,致力于解决以往公共管理理论难以破解的难题。新公共治理理论以制度理论和网络理论为理论基础,以“服务主导逻辑”为核心,以信任、网络结构、关系资本和对过程的治理为研究重点。研究表明,未来新公共治理理论的理论研究仍需深化,制度化研究亟待加强,元治理思想仍需要得到探讨,多元主体关系研究依然具有潜力,治理实践研究亟须得到丰富,混合研究方法的使用值得注意。

【关键词】公共管理理论;治理;新公共治理;新公共治理理论

【作者简介】韩兆柱(1965-),男,河南周口人,燕山大学公共管理学院教授、博士生导师;刘新奇(1998-),女,天津人,燕山大学公共管理学院硕士研究生(河北 秦皇岛 066004)。

【原文出处】《学习论坛》(郑州),2023.3.73~83

【基金项目】本文为河北省社会科学基金一般项目“基于整体性治理的京津冀生态环境协同保护研究——以河北省为例”(HB20zz01)的阶段性成果。

一、引言

1887年,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)发表的《行政之研究》(The Study of Administration)一文被视为行政学诞生的标志。19世纪末20世纪初,传统公共行政(PA)兴起,“政治—行政二分法”成为主流,官僚制理论和科学管理理论在公共服务中占据主导地位。20世纪70年代末,新公共管理(NPM)为公共行政提供了新的话语,该理论范式以经济学和企业管理理论为基础,提倡市场化和自由。NPM语言的核心是契约、消费者、市场和准市场,主张政府应作为公共服务的购买者,市场作为公共服务的提供者,政府应积极地将公共服务外包给其他社会机构,这时公共服务的提供聚焦于私人部门,以顾客为取向开展竞争式管理。进入21世纪,治理背景因日益复杂的公共事务和公民对高质量公共服务的需求而发生变化,公共部门已不再能够单独地解决复杂的社会问题,公共服务的精准有效提供越来越依赖于公共部门与其他利益主体之间复杂关系的处理,传统公共行政和新公共管理暴露出诸多不足,

曾经的公共管理理论已经无法良好地解决公共行政在现实中面临的问题。在这样的背景下,新公共治理(NPG)作为新的公共管理理论应运而生。从理论方面来看,新公共治理为公共管理理论的研究提供了新的方向;从实践方面来看,该理论为现代政府提供了新的公共事务实践方法,并成为面向21世纪的公共治理方案。因此,对该理论研究的发展进行深入探究有着重要意义。值得注意的是,这一新的公共管理理论在不同的研究中有着不同的名称,如“新公共治理”(New Public Governance)、“公共治理”(Public Governance)、“新治理”(New Governance)等,这些名称虽然不同,但基本上都呈现一种从新公共管理理论及实践向新公共治理理论及实践转变的趋势,这种趋势被视为新公共治理的诞生——公共管理新理论的出现。为保持本文用语的一致,本文使用新公共治理(New Public Governance)这一名词对该理论研究的历程、现状和发展趋势进行分析。

二、新公共治理理论的研究历程

近年,国内外越来越多的学者注意到新公共治

理这一理论,并对其进行理论和应用研究,通过对国外和国内关于该理论的研究历程进行梳理,将国外的研究历程根据发展特点划分为1998–2009年的萌芽发展阶段和2010年至今的研究深化阶段,将国内对该理论的研究划分为2012–2016年的理论引介阶段和2017年至今的理论应用阶段。

(一)国外新公共治理理论的研究历程

1. 萌芽发展阶段

“新公共治理”一词最初由托恩提出,但是该作者并未解释什么是新公共治理,只是在文中指出当时的“功利性”公共选择(‘Utilitarian’ Public Choice)、新管理方法(New-Managerial Approaches)、规范和“价值承载”的新制度方法不适用于研究欧洲新兴的公共治理的综合方法^[1]。博瓦尔德对已经出现的“治理”理念进行梳理,认为这些不同的“治理”概念强调非国家行为主体在公共问题决策中的作用^[2],尽管他并未使用“新公共治理”这一术语,但Public Governance中的很多主张都是与New Public Governance有所重合的。斯凯尔彻等也使用了Public Governance这一术语对伙伴关系治理的制度设计进行了理论和实证分析,认为尽管治理机制确实需要进行隐蔽的双边和多边谈判,但是依然无法将政治问题与传统的民主合法化领域和公开辩论分开^[3]。卡夫雷罗以墨西哥市政局为例对新公共管理和新公共治理两种模式进行分析,认为并不能因为新公共治理的出现而对新公共管理进行绝对否定^[4]。奥斯本和波特兰州立大学的一些学者都提出了“新公共治理”,但是二者研究的概念并不是同一个意思。奥斯本指出,NPM实际上只是从PA向NPG演变的一个过渡阶段,从19世纪末到20世纪70年代末80年代初是PA阶段,接下来是持续到21世纪初的NPM阶段,之后又出现了第三次转变,即NPG阶段^[5]。波特兰州立大学对新公共治理的研究主要聚焦于公共服务组织间的网络治理模型,主要关注的是不同的服务组织在相互作用下构成的网络,但是奥斯本超越了这一研究层面,他不仅仅关注组织,还关注整个公共服务系统以及“公共服务主导逻辑”^[6]。萨克使用Public Governance这一概念以孟加拉国为例对发展中国家公共治理与公共问责的新模式进行分析,认为市场和社

会是实现公共问责的基础机制,传统模式下的公共问责模式需要被市场化的新治理模式所取代^[7]。通过以上研究可以看出,尽管萌芽发展阶段的相关研究成果体现了新公共治理的思想,但是研究术语使用不一,而且这一阶段的新公共治理理论缺乏成熟的理论体系,理论呈现碎片化状态。

2. 研究深化阶段

2010年开始,国外关于新公共治理的研究不断深入并进入了该理论研究的第二阶段,即研究深化阶段。该阶段的主要表现为,新公共治理的不同研究视角逐渐显现,理论体系摆脱了以往碎片化的状态,在这一不断发展的过程中也有学者在对新公共治理理论进行反思和质疑。这一阶段以2010年*The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*一书的出版为起始标志,该书共分为治理概念的理论基础、管理组织间伙伴关系和合同关系、政策网络的治理,以及吸取的教训和未来的方向这五个部分,旨在理解新公共管理面临的新问题并提出一个理解新公共治理理论的框架^[8]。佩斯托夫等以合作生产(Co-Production)理论为视角探讨新公共治理,认为合作生产是新公共治理中最核心的观点,合作生产是指公共服务中更好的公民参与和第三部门的供给^[9]。奥斯本等以“服务主导逻辑”为视角,指出新公共治理必须把公共服务理解为服务,认为“服务主导逻辑”是公共服务供给的理念,公共服务是一个系统,是服务主导而非产品主导,必须避免以产品为主导的公共管理理论所包含的致命缺陷^[10]。托夫林等以“政治—行政”系统模型为视角对新公共治理进行研究,在吸收Osborne观点的基础上,使用伊斯顿修正过的政治系统分析模型^[11]来描述新公共治理的关键要素,认为新公共治理在输入环节要通过投票和持续的对话将公共与私人聚合在一起,在输入环节应实现不同层次、不同主体的合作,在输出环节应授权利益相关者使用新工具,在反馈环节应实行多种责任形式^[12]。摩根编写的*New Public Governance: A Regime-Centered Perspective*一书以“制度中心”为视角对新公共治理进行剖析^[13]。豪利特等提出将合作生产理解为一种政策工具从而整合新公共治理和比较

政策理论,认为许多关于当代政府的新公共治理的核心都体现了合作生产的思想和现象,新公共治理的许多工作都涉及某种程度的合作生产^[14]。索伦蒂诺等对2015年在意大利米兰举行的题为“Merging Policy and Management Thinking to Advance Policy Theory & Practice: Understanding Co-Production as a New Public Governance Tool”的会议主要思想进行梳理,该会议主张以合作生产为视角理解新公共治理,指出合作生产建立在对分层服务交付模型的批判基础上,政府应该保留核心的角色,既作为与外部参与者具有特定联系的智慧参与者,又作为协调政策领域中的资源分配协调者^[15]。卡萨迪等以公私伙伴关系(PPP)为视角对新公共治理理论进行研究,认为PPP被视为日益分散和不确定的新公共治理范式的一部分,并基于三种制度能力——合法性、信任和能力建立了新公共治理范式中的PPP模型^[16]。

研究深化阶段除了表现在理论框架逐渐建构、研究视角多样化、研究问题逐渐明晰等方面,还表现在学者们在深入反思时对该理论的质疑。林恩从新公共治理的理论基础——制度理论入手提出疑问,对“制度具有相对较高的环境适应性”这一暗含假设进行研究,并且针对“与治理有关的国家制度中,哪些是可以持久存续的”这一问题提出疑问^[17]。格里夫等在研究中发现,新公共治理可能会导致公共部门在公私伙伴关系中承担过多的角色,如公共部门的财政部在私有化的过程中不得不扮演双重角色,它既是公私伙伴关系政策的倡导者,也是公共财政资金的主要监管者。公共部门处在多重利益冲突的中心,它们扮演着政策倡导者、经济发展者、公共财政资金的管理者、民选的决策者代表、合同运行的规制者、商业合同的签订者和计划者等多重角色^[18]。科朋扬等对新公共治理的其中一个理论基础——网络理论进行批评,认为在某种程度上,网络治理并不是解决非理性和寻租问题的良药,因为无法保证网络中的参与主体愿意通过信任的、合作的方式行动,在关系网络中的非正式行为可能会增强寻租、拒绝合作等现象的发生^[19]。托夫林等指出新公共治理的应用可能会产生一些风险,这是因为组织间网络是新公共治理的核心资源分配机制,该机制的正常运

转需要对组织间以及人际间关系进行处理,处于网络之中的组织和主体经常由于拥有权力的不对等而呈现碎片化状态,为了使整个网络正常运转,有时需要耗费大量的时间、精力和经济成本,在这种情况下,新公共治理的应用产生了一种风险可能,即公共和私人行动者将大部分的精力和资源花费在大量的头脑风暴、审议和合作过程中,并且很难产生明确和切实的结果^[20]。麦克马林对“合作生产是与新公共治理最契合的理论,是该理论的核心要素”^[21]这一观点进行质疑,认为该观点的基本假设是“当公共服务使用者作为提供服务的合作生产者参与进来时,公共信任就会得到培育”,然而,公共服务提供实现合作生产并不一定会形成公民对服务提供的信任,这是因为在新公共治理网络化和多元化的治理模式并不普遍的情况下,非营利组织缺乏与公民进行合作生产的机会^[22]。

综合以上研究可以看出,国外对新公共治理的研究不断深入,学者们对该理论发展的过程及时反思,新公共治理理论在不断丰厚的过程中呈现更强劲的发展态势,为新公共治理成为21世纪具有研究价值的新兴公共管理理论铺设了道路。本文在对国外相关文献梳理的过程中发现,不论是发达国家还是发展中国家的相关学者都曾以新公共治理为理论基础对本国的公共治理实践进行指导,这在一定程度上为我国结合国情开展新公共治理实践提供了参考。

(二)国内新公共治理理论的研究历程

20世纪80年代以来,我国公共管理学科的建设随着改革开放的实践探索而展开,该学科不断发展,一方面是由于带有中国特色的公共管理理论与实践为其奠定了基础,另一方面是由于国际公共管理理论对我国公共管理语境的浸润。因此,新公共治理理论在西方世界的出现与蓬勃发展也引发了我国公共管理学界的关注。目前,新公共治理在我国的研究历程分为两个阶段,分别是2012–2016年的理论引介阶段和2017年至今的理论应用阶段。

1. 理论引介阶段

在中国知网检索“新公共治理”这一关键词,发现王海龙在其论文中使用了“新公共治理”这一词汇,这是中国知网能够检索到的首次使用“新公共治

理”术语的国内文献,但是此“新公共治理”特指合同型政府,与本文所研究的 New Public Governance 的内涵有所出入。在梳理包含“新公共治理”关键词的文献时,发现 2008 年之后的几年中,以“新公共治理”命名的概念都只是指“新的公共管理理论”,与本文所指的新公共治理(NPG)有所不同。直至顾建光发表的《论当代公共管理三大范式及其转换》一文中才出现了与本文 NPG 内涵相契合的新公共治理理论,该文章对 PA、NPM、NPG 三大范式的基本内涵进行了较为清楚的梳理并展开比较分析^[23],为我国关于新公共治理理论的研究奠定了基础。同年,叶中华等也在其论文中提到了“新公共治理”这一治理模式,认为新公共管理的理论盛世已经过去,不再占据理论研究主导地位,新公共治理等新的公共管理理论取而代之^[24]。因此,本文将我国关于新公共治理的理论引介阶段的起始时间划定在 2012 年。孙珠峰等指出“新公共治理”只是后新公共管理时代复合式的概念,后新公共管理包含新公共治理、整体政府、协作治理、数字时代治理等多重概念^[25]。竺乾威在其研究中指出新公共治理对传统公共行政和新公共管理进行超越,将价值理性和工具理性结合起来,公共政策的执行以及公共服务的提供被放置于公共服务的中心,公共服务的提供在该种治理模式中呈现出多元主义的特点^[26]。综上所述可以看出,这一阶段我国关于新公共治理的研究主要停留在理论引介阶段,关于新公共治理实践的文献较少。

2. 理论应用阶段

2017 年至今,是我国新公共治理理论的应用阶段,在这一阶段,基于此理论的应用研究逐渐涌现,从曾经的理论诠释转向对现实问题的探讨。廖新明运用新公共治理理论分析广州市政府关于电动自行车销售市场、标准和“禁行”等政策,认为应通过政府—市场—公民的多方联动来实现对问题的解决^[27]。包国宪等基于新公共治理理论对公共服务绩效评估在分析单位、评价维度和公共价值方面发生的变化进行研究,认为在新公共治理理论下的绩效评估不仅关注结果,也注重探究多元主体建立在信任和合作基础上的关系绩效^[28]。姚荣在其研究中表明高等教育治理范式通常以“混合”模式出现,即传

统公共行政、新公共行政、新公共管理、新公共治理这几类理想治理模式呈现混合状态,此种状态有利于回应高等教育治理中不同的价值诉求^[29]。金华使用新公共治理理论对社会组织参与公共危机治理进行分析,认为政府正在面对复杂的危机情境时,无法仅凭政府的一己之力高效地处理公共危机,在新的治理背景下应整合社会资源,积极调动社会力量参与治理危机的应对^[30]。韩兆柱等以新公共治理为视角对新时代合同治理的创新进行研究,认为随着时代的变迁和新问题的显现,合同治理需要通过新公共治理的思想来指导合同治理进行多层次、整体性的创新^[31]。通过以上一系列研究能够发现,这一阶段,我国关于新公共治理的实践不断深入,学者们积极运用该理论解决不同领域的治理问题,这些将理论转化为现实的尝试有利于提升新公共治理理论在我国的影响力,为中国治理提供更多智慧。

三、新公共治理理论的研究现状

综观国内外学界对新公共治理理论的研究,发现学者们无论是在理论方面还是在实务方面都在积极地探索,因此,有必要对国内、国外关于新公共治理的相关成果进行梳理。本文对新公共治理相关成果进行归纳,总结出较为清晰的国内外研究现状。

(一)新公共治理理论的国外研究现状

新公共治理理论是对以往公共管理理论的超越,它产生于传统公共行政、新公共管理等原有理论无法解决新的公共治理问题的背景下,是面向 21 世纪的新治理方案,该理论无论是在理论诠释方面还是在治理实践方面都在西方掀起了新的研究浪潮。

1. 新公共治理理论的理论诠释

国外许多学者从新公共治理理论的理论基础——制度理论和网络理论入手对其进行研究。网络理论(Network Theory)长期以来被心理学家和社会学家用来研究人际关系,在 20 世纪 70—80 年代期间,被用于组织间关系的研究^[32]。杰索普认为,治理的网络方法已经开始对新公共管理的式微进行回应,在理论上和实践中发展成为一种较为成熟的理论方法。网络理论受到关注,是因为它们被视为“在日益复杂和全球化的世界中克服无政府市场交换和自上而下计划的局限性”的一种方式^[33]。科林奇等明确指出,新

公共治理理论建立在网络治理理论(Governance Network Theory)之上,网络理论已经发展成了一个成熟的理论视角,它伴随着成熟的组织和管理实践,因此该理论成为新公共治理理论的其中一个理论基础,在治理网络理论的基础上,NPG这种新的范式能够解决NPM未能解决的公共管理问题,适应公共服务提供的复杂性、相互依赖性和动态性^[34]。摩根将新公共治理的研究置于制度的框架内,认为该理论关注组织间的关系和对过程的控制,所以,如果公共服务的安排缺乏制度这一规范性基础,那么其在长期的发展中必然会面临效率低下、合法性不足等问题^[35]。适宜的制度对新公共治理的良好实现具有积极的促进作用,不仅可以增加治理主体间的互动,还可以实现对主体行为的控制,同时,治理主体间的互动也会促进制度向好发展。

在梳理新公共治理理论的相关成果时能够发现,新公共治理理论遵循服务主导逻辑的思维方法,强调以价值为中心回应公民诉求。斯托克认为,传统公共行政的价值基础源于公共部门所倡导的态度,坚持政治—行政二分法和官僚制,新公共管理的价值来自市场,坚持公共选择理论,而新公共治理的价值基础是分散、多元的,主张以公共价值为中心,回应参与主体的需求时基于公共利益。这不仅有助于公共部门在提供公共服务时形成“以公民利益为出发点”的思维模式,加强公民对公共部门及官员的信心,还有助于让公民真正参与协商式的治理,从而为公民提供更多利益表达的机会^[36]。新公共治理中“公共服务主导逻辑”的思维方法是由“公共服务的本质是服务而非制造品”这一观点推演出来的,2010年出版的*The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*这本书中的多篇文章都在明示或暗示“公共服务是一个系统,是服务主导而非产品主导”^[37],该思维方法为新公共治理提供了更为广阔的讨论语境。

多元伙伴关系是新公共治理理论中十分重要的一个研究议题,该理论注重对伙伴关系的研究。麦奎德认为,新公共治理强调公共部门与外部的合作,这不仅有助于公共部门扩大自身的服务范围、扩展自身的服务类型,还有利于提升服务供给的合理性、

效率和质量^[38]。法内蒂等认为,公私伙伴关系能够促进资源的共享,这主要体现在信息资源、专业知识、资金等方面的共享,如目前公共服务外包已经成为西方国家获得“在内部难以获得的专业知识和技术”的途径,此种形式的公共服务提供能够通过“关系”提升公共服务的有效性^[39]。此外,还有学者基于公私伙伴关系将合作生产与新公共治理的研究联系起来。佩斯托夫等认为,由于新公共治理更加强调公民参与和第三部门提供的社会服务,所以合作生产成为该理论的一个核心元素,它促进公共服务部门和那些为提供公共服务作出贡献的公民实现融合,因此,对合作生产过程的研究有助于更好地理解新兴的新公共治理范式^[40],合作生产通过增加公民对服务提供的影响力来提高公共服务数量和质量,有利于使服务使用者对服务更加满意^[41]。以上研究均表明多元伙伴关系已经成为新公共治理模式下不可忽视的议题,对新公共治理理论的研究无法脱离对多元伙伴关系的研究。

2. 新公共治理理论实践的研究现状

国外的学者积极地用新公共治理理论中的要点对社会中的治理问题进行研究,致力于将该理论真正地应用于现实。阿塞韦多等从英国毒品政策的相关问题切入,对新公共治理中的网络理念在公共管理中的效用进行评估,研究专家和学者们的建议在多大程度上能够被公共部门采纳,最终发现公共部门之外的压力团体、大众媒体等能够对价值的定位产生影响^[42]。林赛等使用新公共治理的概念来探索英国权力下放背景下第三部门组织(TSOs)、地方政府和利益相关者的关系,认为TSOs已成为提供公共服务的关键参与者,该组织可以为公共服务提供独特的附加价值,因为它具有创新能力和接触到社区的能力^[43]。巴拉特等在*Social Procurement and New Public Governance*一书中分析了社会采购在新公共治理背景下的新兴方法,认为当前的社会采购方法都是在多个政府和非政府行为体的关系中构成的,此外,该书还审查了欧洲、北美和澳大利亚的社会采购实践^[44]。科尔达西维奇等以波兰为例,基于22个波兰服务代表团的22个案例研究,分别分析了传统公共行政、新公共管理和新公共治理在地方政府将公共

事务委托给非政府组织过程中存在的冲突^[45]。希尔默等以波罗的海地区公务员的行政裁量权为例,对新公共治理“提倡更灵活和参与性的公共管理作为提高效率和增加合法性的手段”的可行性进行分析,认为公共行政中增加过度的灵活性会对公共治理的公正性和问责制造成风险^[46]。菲尔贝克等以加拿大药品卫生技术评估为例,使用新公共治理理论分析卫生保健领域的治理模式,认为NPG中的合作、协调、整合、多元主体和横向结构等理念在公共卫生领域的问题解决和实际操作方面都很适用^[47]。布罗克等以政策中心和创新实验室的发展为例,研究了从传统公共行政、新公共管理到新公共治理对国家和非营利组织之间关系的影响,通过研究表明,新公共治理模式下的合作安排为非营利组织在政策过程中提供了更多的机会和影响力,但是这些变化可能没有非营利组织设想得那么显著和积极^[48]。埃利奥特等认为,英国的公共事务在新公共管理和新公共治理的治理背景下已经变得越来越支离破碎,目前,英国政体的特点是碎片化、分化和去中心化的治理,将“分散和不断变化的地方服务提供模式”整合在一起的任务落到了公共部门之外的主体上,然而这些主体在实践中往往缺乏所需的资金和正式授权,所以真正解决分裂、复杂性和碎片化等问题就成为了一个难题^[49]。

(二)新公共治理理论的国内研究现状

1. 新公共治理理论的引介与发展

朱春奎和易雯指出,新公共治理理论是21世纪初建立起来的一种新的管理理论,该理论致力于将价值理性与工具理性相结合,从而实现对传统公共行政和新公共管理的超越。该理论不再单一地强调管理过程和组织内管理,不再单纯地坚持制造业的生产导向观点,而是关注组织同现实的联系,坚持服务导向,认为合作生产存在于公共服务的提供、生产及输送等各个环节,合作生产是公共服务提供过程中固有的且不可分割的部分。在理想的状态下,新公共治理理论的践行有利于公共部门之外的主体被激发出自愿协作的意愿和承担公共责任的自觉,在合作关系建构的基础上实现公共部门与公共部门外部的主体共同进行公共事务建设^[50]。

翟文康和韩兆柱基于国外关于新公共治理的相关研究,提取出以“服务主导逻辑”为视角、以“制度中心”为视角、以“政治—行政系统模型分析”为视角、以“共同生产”为视角和以范式变迁为视角的新公共治理理论的研究,并对这五种视角进行较为详细的阐述。通过对不同理论视角的梳理,该文作者总结出新公共治理呈现出的一些新特征,即治理主体的多元化和环境的复杂化,在关注效率的同时更强调对公共价值创造的追求,从产品主导逻辑转向服务主导逻辑,推崇合作生产模式,注重引入社会组织力量,将公共服务视为一个涵盖组织、服务使用者、软硬技术条件的整合系统,同时指出我国公共管理实践应该积极借鉴新公共治理理论,从服务主导逻辑的理念上、公共价值实现的目标上、治理效率与公平的兼顾上、工具理性与价值理性的融合上、合作生产的公共服务提供方式上进行创新^[51]。

霍春龙和包国宪通过传统公共行政、新公共管理和新公共治理三个公共行政范式对政府绩效范式变迁进行过程分析和规律揭示,指出政府绩效的本质是社会价值建构的产物,政府绩效是推动公共行政变革的主要动力。在新公共治理范式下,绩效生产的主体是多元的,提倡政府绩效合作生产模式,在绩效评价标准上,公共价值在公共组织目标中处于核心地位。新公共治理理论使得政府、社会组织与企业的合作关系更加明确,政府绩效评价标准更加多元化,不仅仅关注以往的效率、经济、效益,还注重公平、合法性、透明性等公共价值的实现,通过合作生产来提供公共服务的方式,不仅有利于提高绩效,还能够应对经济危机和日益多元化的公共服务需求^[52]。

赵强和赵泽瑾等指出新公共治理的理论建构具有广泛性、新颖性、统一性、独立性、嵌入性和整合性的特点,认为该理论的理论建构遵循批判论、认知论、实践论和借鉴论的基本逻辑,即对传统公共行政、新公共管理理论的批判,对已有公共管理理论缺陷进行分析,对复杂的现实治理问题进行解决,对服务管理理论成果进行借鉴。服务主导方法是新公共治理理论框架的其中一部分,此外,该理论框架还包含四个命题,分别是战略定位、市场营销、共同生产和运营管理,这些命题为新公共治理理论的实践提

供了基本要素^[53]。

2. 中国语境下的新公共治理理论

我国学者在积极引进新公共治理理论的基础上致力于该理论的中国化,借鉴外来理论解决中国实际治理问题,将新公共治理理论适配于中国语境。

张西勇对美国的新公共治理实践进行了较为详尽的分析,肯定了新公共管理对新公共治理的作用,认为新公共管理使公众在治理中的作用极大增强,公共部门、私人部门和非营利机构组成的横向网络更有利于新公共治理的实践,新公共治理理论为公共部门之外的利益相关者参与公共治理提供了工具、方法和程序。该研究指出,我国治理体系和治理能力现代化可以从新公共治理理论中获得启示,应在特定领域打破政府直接生产公共服务的公共服务提供模式,以制度来规范治理结构中主体的行为,积极探索公民参与公共治理的有效方法^[54]。

淳于淼泠等指出,新公共治理理论是能够契合公共文化服务的一个研究视角,该理论是在国际上广泛地被视为理解、评估以及指导未来公共服务提供的重要理论构想和行动指南。其基于新公共治理理论和我国公共文化服务建设的实践,对我国公共文化服务供需关系进行梳理与建构,运用新公共治理理论的“共同生产”论、服务主导论和过程关系论,对公共文化服务供需关系进行了主体关系、价值关系和对接关系的三重建构^[55]。谢冉和章震宇认为,我国高等教育重点学科建设制度的发展历程可以分为两个阶段:第一个阶段与公共管理中的传统公共行政范式相似,学科建设制度强调权力化、制度化、行政化的“行政管理”范式;第二阶段逐渐转向新公共管理范式,偏重分权、绩效和竞争的“新公共管理”范式,并认为当前新时期的“一流学科”建设应借鉴新公共治理范式的相关理论,政府在治理中承担元治理角色,多元主体参与学科建设网络,资源配置基于信任与关系契约展开,社会效益的绩效评估应以服务主导逻辑为基础^[56]。

郭净和李鹏燕以新公共治理为视角对基层行政审批机制的多维建构进行研究,旨在为不够完善的行政审批机制提供高效的改进方案。该研究指出,基层行政审批机制模型的建构需要以服务主导逻辑

为理念,将无形服务作为需求和价值载体,同时提供有形的服务展示平台,以多元主体为主导,政府应使用整合激励方案让更多的主体参与其中,以实现公共价值为目标,促进私人和非营利部门进行再创造和公共价值最大化,以共同生产为途径,建立信任关系和有效的合作途径,以系统循环为过程,形成“输入—产出一反馈”的循环模式^[57]。

四、新公共治理理论的研究前瞻

党的二十大报告指出,要紧跟时代步伐,顺应实践发展,以满腔热忱对待一切新生事物,不断拓展认识的广度和深度,以新的理论指导新的实践。新公共治理理论就是具有独特优越性的新生理论,我国在进行实践时可以从中提取适用于国情的治理理念。此外,新公共治理理论是对传统公共行政和新公共管理理论的超越,该理论的优势十分明显,但是也有学者在研究该理论的过程中对新公共治理理论提出了质疑,这说明该理论仍然需要在未来的研究中得到审视和完善。

第一,理论研究需要深化。通过梳理国内外新公共治理相关文献发现,关于新公共治理的概念界定和理论框架研究较少,对该理论的概念体系和理论框架尚未达成共识。一是由于新公共治理存在多种研究视角,国内外不同学术团队很少针对该理论的研究形成广泛的合作,无法对新公共治理理论的研究达成共识。二是由于该理论是较新的理论,截至目前,很少有研究对其概念与框架进行综合梳理。理论研究的深化需要通过以下两个方面实现:一方面,应注重对新公共治理理论概念体系的梳理,并基于不同视角对其理论框架进行重新建构;另一方面,应针对以往学者们对制度理论和网络理论这两个理论基础的质疑,从新公共治理理论的理论基础入手对其重新论证,增强新公共治理理论的合理性与可操作性。

第二,制度化研究有待加强。新公共治理的部分观点与党的二十大报告中的治理愿景相契合,但在我国现有的治理背景下,新公共治理理论呈现出与实际操作相脱离的状态。未来我国关于新公共治理的研究重点应聚焦于如何将新公共治理这一治理模式制度化,使其能真正在合法的前提下发挥效用。

第三,元治理(Meta-Governance)^[58]思想需要进一步探讨。由于新公共治理强调权力下放和网络结构,有效的控制方式就成了一个值得研究的问题。“元治理”这一术语用来描述对权力下放过程的控制,它更强调对社会和经济的宏观控制,而非对参与治理的行为主体进行直接控制,因此元治理有可能成为新公共治理理论发挥效用的关键。目前,元治理还尚未实现彻底的概念化和操作化,国外关于元治理的文献仍处于起步阶段,元治理的概念被松散地使用^[59],尤其是我国关于元治理的研究更少,故国外和国内在探讨新公共治理时均应加强对元治理的研究。

第四,多元主体关系研究仍具潜力。新公共治理理论强调从公共服务的生产端实现民主,公共部门之外的主体参与公共服务的提供,使各方利益相关者真正参与公共治理的同时兼顾多方利益诉求,这就使得新公共治理无法脱离对多元主体关系的研究。目前,关于新公共治理理论视角下的多元主体的研究还存在尚待解决的疑问,尤其是治理主体关系研究需要进一步得到丰富,如怎样使多元主体参与公共服务的生产端、如何基于多元主体关系界定公共价值等。结合我国国情来看,促进多元伙伴关系的建构可以从市场方面展开,以市场促进各主体实现联通。应积极优化企业发展环境,支持中小微企业发展,将简政放权与放管相结合,创造公平竞争的环境,以高标准的市场体系促进多元伙伴关系的建构,以市场为基础促进多方共治。

第五,治理实践研究有待丰富。国外和国内都在新公共治理理论发展到一定程度时将其应用于现实问题,新公共治理的思想在其逐渐建构的过程中被学者们、公共治理实践者们所接受,随着该理论的理念越来越清晰、视角越来越丰富,该理论也得到更多的认可。但是,综观我国关于新公共治理理论实践研究的现状,不难看出,大部分应用类文献都聚焦于高等教育管理,关于在中国特色社会主义制度的治理背景下以新公共治理理论为视角对国家行政管理进行的研究还不够丰富。目前,我国公共管理领域有很多热点研究可以与新公共治理理论相结合,如政府的数字化转型、政府绩效管理、基层公民参

与、协商民主、权力下放的把握和全过程人民民主的发展等,未来专家学者和实践者们可以重点在以上领域展开探索。

第六,注重混合研究方法的使用。新的理论模型的建构往往需要进行实证检验,在文献整合、案例分析等定性研究基础上提出的新的公共管理测量方法或理论模型在定性分析中或许是成立的,但是仍需要运用定量研究进行大样本的数据验证^[60]。新公共治理理论的实践主要以个案经验为主,尽管新公共治理已经出现些许关于治理实践的研究,但是这些经验主要是针对个别地区或领域生成的,个案经验无法保证普遍适用。新公共治理理论是公共管理前沿理论中较新的理论,因此需要在混合研究方法中得到更加深入的论证、检验,如果用不同的研究方法仍然能得出相似的、相同的研究结果,则新公共治理这一新理论有可能变得更有说服力。

五、结语

新公共治理理论在面对新治理背景时具有独特优越性,公私伙伴关系的构建有助于实现各类资源的共享,以公共价值为中心的公共服务准则能够更大程度地回应公民需求,网络关系有利于强化不同主体间的信任,合作关系和扁平化组织结构更能提升公共服务的灵活性和敏锐程度,多元主体共同参与的公共服务提供和评估模式更能激发各主体的责任意识。这些都说明了新公共治理在面对以往的公共管理问题时呈现出强大生命力。需要关注的是,新公共治理并不是一个绝对完美的公共管理理论,它只是针对以往传统公共行政、新公共管理范式带来的问题进行解决,并不代表其能够解决以往出现的一切问题,更不代表对该理论进行应用不会带来新的问题。此外,尽管新公共治理致力于对新的公共管理议题进行探索,但这并不意味着旧的议题不再需要得到关注,政治与行政的关系、管理行为激励、组织可持续发展、公共服务绩效等诸多旧的问题依然需要新的语境中得到解决。

参考文献:

- [1]Toonen Theo A.J. Networks, Management and Institutions: Public Administration as a Normal Science[J]. Public Administration,

1998, 76(2): 229-252.

[2]Bovaird Tony. Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society[J]. International Review of Administrative Sciences, 2005, 71(2): 217-228.

[3]Skelcher, Chris, Navdeep Mathur, Mike Smith. The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy[J]. Public Administration, 2005, 83(3): 573-596.

[4]Cabrero Enrique. Between New Public Management and New Public Governance: The Case of Mexican Municipalities[J]. International Public Management Review, 2005, 6(1): 76-99.

[5]Osborne, Stephen P. The New Public Governance?[J]. Public Management Review, 2006(3): 377-387.

[6]敬义嘉,李丹瑶.访爱丁堡大学史蒂芬·奥斯本(Stephen P Osborne)教授[J]. 复旦公共行政评论, 2014(1): 236-245.

[7]Sarker, Abu Elias. The New Mode of Public Governance and Public Accountability in Developing Countries: An Analysis with Particular Reference to Bangladesh[J]. Intl Journal of Public Administration, 2009, 32(13): 1101-1123.

[8][37]Osborne, Stephen P. The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance[M]. London; New York: Routledge, 2010.

[9][40]Pestoff, Victor Alexis, Taco Brandsen, Bram Verschuere. New Public Governance, The Third Sector and Co-Production [M]. London; New York: Routledge, 2012: 2-12.

[10]Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, Greta Nasi. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach[J]. The American Review of Public Administration, 2013, 43(2): 135-158.

[11]Easton, David. A Framework for Political Analysis[M]. NJ: Prentice-Hall, 1965: 32.

[12]Torfing, Jacob, Peter Triantafillou. What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System[J]. International Review of Public Administration, 2013, 18(2): 9-25.

[13][35]Morgan Douglas, Brian Cook. New Public Governance: A Regime-Centered Perspective[M]. London; New York: Routledge, 2015: 3-12.

[14]Howlett, Michael, Anka Kekez, Ora-ORN Poocharoen. Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory[J]. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2017, 19(5): 487-501.

[15]Sorrentino Maddalena, Mariafrancesca Sicilia, Michael

Howlett. Understanding Co-Production as a New Public Governance Tool[J]. Policy and Society, 2018, 37(3): 277-293.

[16]Casady Carter B.(Re) Defining Public-Private Partnerships (PPPs) in the New Public Governance (NPG) Paradigm: An Institutional Maturity Perspective[J]. Public Management Review, 2020, 22(2): 161-183.

[17]Lynn, Laurence E. What Endures? Public Governance and the Cycle of Reform the New Public Governance?[M]. London; New York: Routledge, 2010: 121-140.

[18]Greve Carsten, Graeme Hodge. "Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges" The New Public Governance?[M]. London; New York: Routledge, 2010: 165-178.

[19]Koppenjan Joop, Christopher Koliba. Transformations Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity?[J]. International Review of Public Administration, 2013, 18(2): 1-8.

[20]Torfing Jacob, Peter Triantafillou. Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2016: 17.

[21]Osborne, Stephen P. Public Governance and Public Services Delivery: A Research Agenda for the Future. The New Public Governance?[M]. London; New York: Routledge, 2010: 413-428.

[22]McMullin, Caitlin. Challenging the Necessity of New Public Governance: Co-Production by Third Sector Organizations Under Different Models of Public Management[J]. Public Administration, 2021, 99(1): 5-22.

[23]顾建光.论当代公共管理三大范式及其转换[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2012, 26(5): 8-14.

[24]叶中华,赖先进.近年来公共管理理论研究回顾与展望[J]. 中国行政管理, 2012(10): 26-29.

[25]孙珠峰,胡伟.后新公共管理主要特征研究[J]. 理论月刊, 2015(6): 140-145.

[26]竺乾威.新公共治理:新的治理模式? [J]. 中国行政管理, 2016(7): 132-139.

[27]廖新明.广州市电动自行车管治研究[D]. 广州:华南农业大学, 2017: 25-27.

[28]包国宪,赵晓军.新公共治理理论及对中国公共服务绩效评估的影响[J]. 上海行政学院学报, 2018, 19(2): 29-42.

[29]姚荣.高等教育治理范式演进的理想类型及其互动关系考察:基于公共领域中国家角色的分析[J]. 高等教育研究, 2018, 39(3): 13-23.

[30]金华.我国公共危机治理的挑战与回应:社会组织参

与的视角[J]. 甘肃社会科学, 2019(4): 169-175.

[31]韩兆柱, 翟文康. 新时代合同治理的创新: 基于新公共治理的观点[J]. 行政论坛, 2020, 27(5): 31-38.

[32]W. R. 斯科特, 李国武. 对组织社会学 50 年来发展的反思[J]. 国外社会科学, 2006(1): 7-14.

[33]Jessop Bob. Governance and Meta-Governance in the Face of Complexity: On the Roles of Requisite Variety, Reflexive Observation, and Romantic Irony in Participatory Governance[J]. Participatory Governance in Multi-Level Context, 2002: 33-58.

[34]Klijn Erik-Hans, Joop Koppenjan. Governance Network Theory: Past, Present and Future[J]. Policy & Politics, 2012, 40(4): 587-606.

[36]Stoker Gerry. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?[J]. American Review of Public Administration, 2006, 36(1): 41-57.

[38]McQuaid, Ronald. "Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors" The New Public Governance?[M]. London; New York: Routledge, 2010: 143-164.

[39]Farneti Federica, Emanuele Padovani. "Governance of Outsourcing and Contractual Relationships" The New Public Governance?[M]. London; New York: Routledge, 2010: 271-285.

[41]Pestoff Victor, Taco Brandsen. "Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation?" The New Public Governance?[M]. London; New York: Routledge, 2010: 239-252.

[42]Acevedo Beatriz, Richard Common. "Governance, Networks and Policy Change: The Case of Cannabis in the United Kingdom" The New Public Governance?[M]. London; New York: Routledge, 2010: 410-428.

[43]Lindsay Colin, Stephen P Osborne. The "New Public Governance" and Employability Services in an Era of Crisis: Challenges for Third Sector Organizations in Scotland[J]. Public Administration, 2014, 92(1): 192-207.

[44]Barraket Josephine, Robyn Keast, Craig Furneaux. Social Procurement and New Public Governance[M]. Taylor and Francis, 2016: 4-6.

[45]Kordasiewicz Anna, Przemysław Sadura. Clash of Public Administration Paradigms in Delegation of Education and Elderly Care Services in a Post-Socialist State (Poland) [J]. Public Management Review, 2017, 19(6): 785-801.

[46]Hilmer Pedersen Karin, Lars Johannsen. New Public Governance in the Baltic States: Flexible Administration and

Rule Bending[J]. Public Performance & Management Review, 2018, 41(3): 648-667.

[47]Fierlbeck Katherine, William Gardner, Adrian Levy. New Public Governance in Health Care: Health Technology Assessment for Canadian Pharmaceuticals[J]. Canadian Public Administration, 2018, 61(1): 45-64.

[48]Brock Kathy L. Government and Non-Profit Collaboration in Times of Deliverology, Policy Innovation Laboratories and Hubs, and New Public Governance[J]. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations, 2020, 31(2): 257-270.

[49]Ian C Elliott, Karin A Bottom. The Fragmentation of Public Administration: Differentiated and Decentered Governance in the (Dis) United Kingdom[J]. Public Administration, 2022, 100(1): 98-115.

[50]朱春奎, 易雯. 公共服务合作生产研究进展与展望[J]. 公共行政评论, 2017, 10(5): 188-201.

[51]翟文康, 韩兆柱. 多维视角下的新公共治理[J]. 学习论坛, 2017(7): 52-58.

[52]霍春龙, 包国宪. 论公共行政发展过程中的绩效范式变迁及其演化规律[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018, 46(4): 128-134.

[53]赵强, 赵泽瑾. 超越传统公共行政和新公共管理: 新公共治理的理论建构逻辑[J]. 行政科学论坛, 2021(1): 46-49.

[54]张西勇. 美国新公共治理实践及其对我国的启示[J]. 理论导刊, 2015(11): 107-112.

[55]淳于淼玲, 李春燕, 兰庆庆. 新公共治理视角下公共文化服务供需关系的三重建构[J]. 图书情报工作, 2019, 63(3): 38-44.

[56]谢冉, 章震宇. 从“重点学科”到“一流学科”: 我国高校学科建设的范式转换[J]. 高教探索, 2020(2): 36-40.

[57]郭净, 李鹏燕. 新公共治理视角下基层行政审批机制的多维构建: 基于四县区实践的案例分析[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2021, 46(3): 122-130.

[58]Peters B Guy. "Meta-Governance and Public Management" The New Public Governance?[M]. London; New York: Routledge. 2010: 36-51.

[59]Gjaltema Jonna, Robbert Biesbroek, Katrien Termeer. From Government to Governance...to Meta-Governance: A Systematic Literature Review[J]. Public Management Review, 2020, 22(12): 1760-1780.

[60]杨立华, 李凯林. 公共管理混合研究方法的基本路径[J]. 甘肃行政学院学报, 2019, 136(6): 36-46.