

协作性公共管理网络的经验反思

彭俊坚 厦门大学公共事务学院

【摘要】在当今公共管理实践,在政府、企业和非盈利组织之间,呈现出越来越紧密的相互依赖关系。协作性管理有着补充甚至在一些情况下取代官僚过程的趋势,正在成为这个时代的公共管理的主旋律。在这个领域的中,产生了大量的研究文献,但这些文献中很少涉及协作网络的缺陷研究,也很少涉及对协作网络运行的经验总结和反思。本文的目的就是要提出一些在当前西方公共管理中采取的协作网络形式的经验反思。

【关键词】协作网络 等级机构 公共管理

一、前言

在实践中,西方发达国家,尤其是美国,协作性公共管理应用的领域非常广泛,涉及危机管理、资源管理、环境管理、流域管理以及公共服务供给机制等等。协作的形式,模式,过程丰富多彩。但是在目前的研究中,针对具体部门的治理问题。极少研究涉及评估协作治理的成果以及反思研究。具体来说,当前研究主要集中在协作的概念、结构、形式、协作的参与者和协作过程等,对权利问题、领导问题、责任问题、协作的有效性、协作性公共管理的适用领域及对协作性公共管理的评估的研究还不是很多。尤其是在看到协作性公共管理的各种优势时,几乎很少对其进行反思和总结。

二、协作性公共管理网络的经验反思

1. 管理者们在等级制度内仍然继续做着大量的工作。有一个老生常谈的话题,那就是网络正在取代等级制度。虽然这是正确的,相互依存的关系正导致越来越多的跨越组织界线的横相联系,但是横向联系视乎只是覆盖等级层次而不是取代它们。在一些研究中,大多数管理者说他们仍然花费大量的时间在等级结构中工作。在这个问题上视乎存在一种共识,那就是在他们的总的工作时间中只有百分之十五到二十的时间是通过各种形式的协作活动消耗掉的。管理者们报告说他们的剩余时间充满了各种非网络协作工作。当然这包括越来越多的参与网络,花费更多的时间在协作上的边界跨越者或计划专家。计划专家经常跨越机构界线工作。他们的工作是技术性的或者是以专业知识为基础的,并且是面向解决问题的,在共同的信念的指导下行事。例如,在一个公共管理网络中,政府内外的发展障碍专家报告称,他们花相当多的时间来解决与客户、服务和资金有关的重叠问题。

2. 网络只在最边缘的方面改变了政府的界限,他们似乎并没有以任何方式取代公共官僚机构。正如一些断言一样,网络正在取代等级制度,有一些人相信协作机构如网络推动了政府的传统角色,包含了许多非政府决策者。那么政府的边界真的改变了吗? Rhodes (1997) 在区分英国政体时,提到了在其他力量间的复杂的网络的多种影响。Loughlin 对欧洲区域主义的分析指出从福利国家转型到自由主义的国家再转到共产主义国家,在这个过程中正在减少政府的作用。Frederickson (1999) 指出了国家的日益离散,在管辖权和计划管理之间有了越来越大的差距。在对大部分管理者和其他合作伙伴研究中发现这是真实的,但是只是在一定程度上是真实的。在一定程度上网络的审议和非政府组织的参与显然影响了政府采取行动的过程。在一些案例中,中心计划和战略产生于网络的审议。但是合作伙伴们很快就指出三大注意事项。(1) 当提到政策决定时,几乎总是由公共机构作出最后的呼吁,当要执行时,也由该机构来执行。(2) 几乎在每个公共管理网络里,来自联邦、州和地方的政府机构的行政人员处于网络的中心。他们能够引入立法、财政考虑等,所以他们几乎不被边缘化。(3) 许多网络外部的协作努力由政府严格地控制着。

总之,网络对传统政府机构权力有一些影响,但是讨论关闭政府的作用还为时过早。Hirst (2000) 告诫我们政府保留了决策和传统规范性和服务领域的必要权力。就像 Sharpe 曾今建议的,政府在机构间行动者组成的混合体中不仅仅是另一个组织。也许下一个重要的问题似

乎是采取进一步研究步骤来检验网络产生的复杂性如何以及多大程度上影响我们历来知道的政府。

3. 虽然在协作努力中充满着合作精神,但是网络并不是没有冲突和存在权力问题。当网络协议和行动被打破时,这些担忧变得十分明显。事实上,许多网络参与者研究报告说他们的挑战和伙伴关系中的冲突有关。许多小的冲突发生在机构层面,如资源贡献、投入到网络中的工作人员的时间、会议地点的选择、最重要的由于对花费在实现结果的时间和努力的失望而产生的退出威胁。网络中的权利问题也是隐藏着的。一些人把政策网络看做是平等的、相互依赖的伙伴关系。另一方面,似乎不同的行动者可以获得不同的角色位置和获得不同的权重、建立机会不平等的环境,然而其他人可能是不那么愿意或者不那么有能力的人。确实,克莱格和哈得出这样的结论“不能忽略信任的外表和用于促进既得利益的言论。”事实上,二者都在网络和其他协作事业中起作用。事实上,权利的这两个方面体现在一个复杂的权利结构中。除了理事会和工作委员会的正式结构,还有一些权利因素:(1) 几乎每个网络都有一个拥护者——一个看得见的、强大的和有公信力的公共机构负责人或非盈利的首席执行官,这些人负责组织或维持网络。(2) 有个政治核心,通常包括主要的参与部门的负责人或联邦政府中州的主管和非政府组织的首席执行官。(3) 有一个技术核心,主要是工作小组或委员会积极分子,这些人最了解一个特定议题(例如,流域管理,规划,地理信息系统,金融,监管,信息和通信技术)。因为大量的工作是与被调查的问题联系在一起,创造知识和寻找可行的解决办法,他们的工作是网络活动的中心,这些人最有知识,因此掌握了强大的操作权力。(4) 最后还有领取薪水的员工,这些人通过他们的支持工作使网络凝聚在一起他们以自己的方式对网络工作发挥着重大的作用。总之,这种权利结构是深入的,在实践中这四个方是重叠的。

4. 网络有着巨大的优势,但也有协作成本。对于大部分的管理者来说,最主要的成本与放弃机构权威和放弃机构资源有关。其中有四个资源:(1) 机构管理者最了解情况,因此应该履行其使命和方案。(2) 丧失自主权、丧失控制和对该机构的指导。(3) 人们在损失上地在收益上的赋值更大。(4) 自主权降低了不确定性。在研究中,这些层面中的问题都存在,但是它们不是最重要的,因为大多数管理者认为他们对他们自己的组织有足够的控制,并且网络的协作工作几乎很少插入他们的核心工作。大多数的管理者认为他们拥有最终的政治控制。资源的贡献在某种程度上是不同的。对于信息和发展网络,唯一的资源贡献就是员工的时间和信息,这些东西通常是以一个低的或边际成本就能得到的。当伙伴能够看到他们对更大的问题的贡献时,他们觉得他们可以做出这样的贡献。唯一棘手的问题是当资源被撤回的时候。然而,还有和网络参与有关的其他的实际成本。以下就是六种成本类型:(1) 由于网络参与使得本机构失去的时间和机会成本。(2) 由于长期的决策过程导致的时间和精力成本。(3) 由于组织权力的行使或权力的回收而使得没有达成协议。(4) 网络引力导向以共识为基础的、风险厌恶的决策议程。(5) 资源囤积、机构的失败或不愿做出贡献都需要资源。(6) 立法中的公共政策障碍和立法者或者其他政策制定者不愿做出必要的改变,这使得协作性改变失败。(上转第53页)

略或疏忽,会给工程造价真实性的审定带来不同程度的影响。

3.2 政治环境影响跟踪审计风险。我国实行行政模式审计体制,审计机关作为执行机关的组成部门去监督执行机关本身,力度肯定会受到一定的影响,没有独立性,客观、公正地进行审计监督便无从谈起,审计风险也就随之而来。

3.3 法律环境影响跟踪审计风险。建设项目跟踪审计规章制度却相对滞后,使审计人员难以对建设项目作出具有共性的判断和评价。目前,国家还没有一部专门的跟踪审计行为规范,具体做法尚不成熟,有些问题还存在较大争议。

4. 其他方面因素与跟踪审计风险。

4.1 跟踪审计定位模糊导致审计越位、错位而使跟踪审计风险增加。由于跟踪审计在过程中参与建设项目审计,对涉及投资的事项进行全面监督,这就往往会产生“审”与“管”的矛盾,有的甚至参与决策,使审计“越位”,陷入“管理陷阱”,失去审计作为监督者的作用,影响审计的独立性。

4.2 跟踪审计程序规范和标准影响跟踪审计风险。有关跟踪审计的审计程序及审计标准方面尚无统一的规范。审计标准是审计判断被审计事项好坏、多少的尺子,没有这把“尺子”就难以断定被审计事项是否合法,是否具有效益。

4.3 信息风险分析影响跟踪审计风险。信息风险是指由于审计信息不足或发生时滞或虚假,使得审计判断失误,可能造成对审计主客体的利益损害。信息风险主要包括三个方面:一是信息不足风险;二是信息虚假风险;三是信息时滞风险。

4.4 跟踪审计工作机制不健全影响跟踪审计风险。对政府投资项目,财政、审计、监察、主管部门都可以依法实施监管,但没有明确的法律法规对这些不同的部门、不同层次的监管加以规范,容易出现有的项目重复监管,而有的项目出现监管真空的局面,监管的资源得不到有效的配置。

(下接第54页)这些都阻碍了网络的进展。

三、结论

虽然网络时代已经存在,但是等级制度依然履行着治理的法律和政策功能。这些反思也表明不是所有的公共网络都是一样的,它们的不同取决于它们做什么,或者它们拥有什么样的权力。许多网络拥有极少或者根本没有权利。它们需要像组织一样被管理,但是要以协作的、非等级的方式来管理。虽然大多数公共管理网络都缺乏正式的权力来制定政策和调整计划,但是它们确以其他的方式做出了一些贡献。尤其是它们通过它们的知识增值功能贡献了价值,在长期来看它们给参与进网络的管理者、专业人员、伙伴机构、协作过程、短期和长期的政策来了有利的结果。最后,网络的确改变了公共管理者的工作方式,因为他们的行动和行为被协作所改变。但是协作性管理还有其他方式,并且对网络的灵活性还有法律和法规的限制,所以在这个意义上讲,网络只是以最微妙的方式威胁或架空了国家的界线。网络离成为协作性管理的唯一方式还很远,管理者们确实再协作中花很多时间,但是比想象中的要少。但是值得庆幸的是,当网络建立了集体能力和教会了管理者协作的基本技能时,公共管理网络就有一种持久的协作效应。

参考文献:

- [1] Rhodes, R. A. W. 1997. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, UK: Open University Press.
- [2] Loughlin, John. 2000. Regional Autonomy and State Paradigm

4.5 审计介入时间长短影响跟踪审计风险。审计介入越早,越能对造价起到控制防范作用。时间介入滞后,会导致了解信息不全,难以及时发现,大大加大了审计风险。

4.6 跟踪审计力量的配备影响跟踪审计风险。在目前的跟踪审计实践中,审计机关主观上倾向于全方位大深度地介入,但相对于投资项目数量及规模,人力方面所能提供的审计资源与审计目标尚存在巨大的差距,如果不充分考虑介入程度,势必造成“深入浅出”或是“广种薄收”的风险。

三、防范审计风险的措施和建议

通过跟踪审计风险影响因素分析,审计机关要想降低跟踪审计风险或防范风险,需要采取以下几项措施:首先必须在审计工作开始前充分了解被审计单位的情况,包括被审单位的业务性质、内部控制制度、财务核算制度等。其次制定合理的审计计划,选择合适的审计方法和技术规范标准等。第三跟踪审计报告中的审计建议是其重要的组成部分,审计机关和审计人员应提出切实可行的审计建议,不提大框架、无实施意义的建议,降低风险。第四准确定位跟踪审计的角色,充分考虑跟踪审计介入时机。最后,最重要的一点就是,提高审计人员素质包括参加政府审计的中介人员素质。

参考文献:

- [1] 宋浩亮. 建设项目跟踪审计的风险防范. 审计月刊, 2006年6月
- [2] 吕全斌、王文. 建设项目跟踪审计风险识别与防范. <http://www.jssj.gov.cn/newsfiles/179/2009-10/13080.shtml>
- [3] 陈忠. 浅谈建设项目跟踪审计的角色定位与风险防范. 时代金融, 2010, 4
- [4] 王力川. 建设项目审计风险成因分析和防范. 商业会计, 2007年第三期

Shifts. Regional and Federal Studies 10 (2): 10 - 34 .

- [3] Frederickson, H. George . 1999 . The Repositioning of American Public Administration . PS: Political Science and Politics 32 (4): 701 - 11 .
- [4] Hirst, Paul . 2000 . Democracy and Governance . In Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy, edited by Jon Pierre, 13 - 35 . Oxford : Oxford University Press .
- [5] Sharpe, Laurence J . 1986 . Intergovernmental Policy - Making: The Limits of Subnational Autonomy . In Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project, edited by Franz - Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, and Vincent Ostrom, 159 - 81. Berlin : Walter de Gruyter .
- [6] Klijn, Erik - Hans . 1996 . Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks . Administration & Society 28 (1): 90 - 119 .
- [7] Burt, Ronald . 1992 . Structural Holes: The Social Structure of Competition . Cambridge, MA : Harvard University Press .
- [8] Bardach, Eugene . 1998 . Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship . Washington, DC : Brookings Institution Press .
- [9] Thomas, Craig W . 2003 . Bureaucratic Landscapes: Interagency Cooperation and the Preservation of Biodiversity . Cambridge, MA : MIT Press .