

書評



書名：New Public Governance, the Third Sector and
Co-Production

編者：Victor Pestoff, Taco Brandsen and Bram Verschuere

出版社：New York, Taylor & Francis

年代：2012

頁數：403

新公共治理的創新思潮

劉宏鈺

國立中正大學成人及繼續教育學系博士

近年，公共管理相關研究都愈來愈關注政府、企業及非營利組織三部門的合作關係，並且提出「共同生產（co-production）」理念來合理解釋此一發展趨勢。「共同生產」的初始概念主要著眼於創造和促進公共服務使用者的參與，新近更逐步擴展其學術範疇且大量擴增其關注議題。1972年，諾貝爾經濟學獎得主 Elinor Ostrom 提出公共服務「共同生產」概念，廣義上，係指一些經常性需要的財貨和服務可透過不同組織和個人提供（Cahn, E. & C. Gray, 2012: 129），其中任何一種的「產出」（production）也全都是透過共同努力得來的結果（jointly produced output）。Ostrom 和她的研究團隊都注意到，大部分的公共服務並不是單一由政府當局輸送，而是要透過公私部門不同的行動者提供。消費者也可以是一個生產者，甚至和服務提供者在服務過程中成為共同生產者，一起致力於公共利益的創造。

「共同生產」是一個廣泛且逐步在成熟的概念。基本上，共同生產的定義必須是由人們和組織一起參與公共財貨和服務的產出。本書是一份有關共同生產研究的綜合性成果報告，通篇文章從定義開始介紹，同時循序漸進說明其在不同領域的應用。全書除了前言及結論外，還分為概念、應用、比較和方法四大主軸分析，總計 20 章，主要內容都是在談論共同生產的相關議題以及由此促成的「新公共治理」（new public governance），大部分研究是以個案研究方式探討，少部分則是採調查方式進行。至於共同生產的最新論述大多依循「共同管理」（co-management）的研究脈絡發展，並且視之為跨領域的學術現象。「共同生產」聚焦理解公民和生產者之間的關係，「共同管理」則進一步關注組織層次的關係，這兩種概念在本書中也都有頗為詳細的介紹和討論。

一開始，Ostrom（2012）在前言部分就解釋，「共同生產」是要在不提高成本支出的狀況下去改善公共服務的品質，且是要增加公民和政府利益的一個重要歷程。對政府而言，「共同生產」可以結合民間力量致力於公共事務，並在不

增加經費預算情況下去增強政府服務提供的效能；對民眾而言，能夠提供更多參與公共事務的管道，反而因此能夠獲得較多的選擇機會、減少等待的時間，並且享有客製化的專業服務。

第一章，Pestoff, Brandsen 和 Verschuere 聚焦探討共同生產和新公共管理理論在各方面的潛在貢獻及未來的可能發展，所以先是回顧了「共同生產」的基本意涵，之後梳理自 70 年代以來和「共同生產」有關的思考脈絡與論述。他們認為，即使「共同生產」的相關研究用了不同名稱且有不同關注焦點，但大部分論述還是會集中在公民參與的議題上。面對企業管理、政策研究、政治學、公共管理、社會學和第三部門研究的各種規範和訓練，共同生產的概念實則已經走到了一個十字路口，所以另外的 19 篇學術論文和報告就再系統化地分析和討論。整體而言，本書綜融了「共同生產」的主要概念和政策，同時將其他重要概念，包括：第三部門、住房合作社（housing cooperatives）、資訊科學（information science）以及更多公共政策等相關問題也全都做了詳細的論述，甚至列舉出倡議共同生產的一些國家，包括：美國、加拿大及德國、法國、義大利、挪威和瑞典等歐陸國家在有關共同管理和共同治理上已大量發展出相當規模的公共服務的實證案例進行佐證。

爲了讓共同生產能夠以操作性定義進行質性評估，因此就必須釐清和定義共同生產的本質和思想發展脈絡，特別是在公共管理的面向上。第二章，Pestoff 即探討了歐洲共同生產和第三部門社會服務的一些重要概念和議題，同時論證共同生產就是公共服務代理人以及公民參與和公共服務的結合。第三章，Bovaird 和 Loffler 接續理解從公民承諾到共同生產的過程，以及服務使用者和社區（群）對於公共服務的貢獻，並且提出讓服務使用者和社區（群）共同生產的概念，就要從「爲民眾提供服務的公共服務」（public services FOR the public）發展到「由民眾提供服務的公共服務」（public services BY the public）。其中還

論及了公部門應該代表公共利益以及民眾所重視的效益，而不只關注於公共服務消費者的利益。儘管共同生產很能夠提高效率、提升服務品質和節省成本，但不全然都是免費或是唾手可得的廉價資源，它還必須「物有所值」(value for money)，絕不是不用付出任何代價就會有產值發生。第四章，Ewert 和 Evers 說明共同生產在服務運用單位上一些具有爭議性的意涵和挑戰，同時指出，共同生產在服務運用單位和服務提供的互動上確實缺乏一個固定性意義，因此消費主義、管理主義或是參與式管理，加上基本國家福利，都會影響個人服務在共同生產上的意義和模式。做為一個能夠產出更好、更聰明且更個人化的服務載體，共同生產可能還必須扮演一個能夠更新民主政治體制和福利國家的意義性角色。在可能範圍內，民主會取代官僚關係的服務提供，並且經由培力，讓使用者和服務系統都能獲得較好的合作治理模式。德國現代化健康照顧系統的案例顯示，共同生產的定義既模糊又不確定，但在角色期待上，像是「專業診斷」(expert-patient)或是「公民消費」(citizen consumer)都還是大有作為，同樣，像是信任及必須受到保護等重要議題往往容易被忽略。服務運用單位角色的最大挑戰，其實就是要協助服務使用者都可以盡可能地進行共同生產。第五章，Vaillancour 從國家和地方兩個層級檢視加拿大第三部門參與的公共政策後發現，公共政策的參與形式概可分為兩種，一是共同生產式 (co-production) 的參與，亦即透過政策申請參與，另一則是共構 (co-construction) 式的參與，亦即可以直接參與政策的制定。這一章詳細將加拿大兩個國家政策和六個地方政策從共同生產到共同管理的發展過程都做了一番分析和比較。第六章，Ackerman 討論了從共同生產到共同管理的歷程演進。他認為，一個有效的社會參與，並不只侷限在基本服務的供應上。若要降低治理方面的成本和責任，就必須更加重視「參與」。跨越政府和社會的分際，讓社會進入到政府組織中，反而更能強化責信和行政效能，甚至還可以清楚呈現出一段既珍貴又公開的制度改革歷程。

第二部分有關共同生產的運作，主要探討公共服務輸送在實務操作方面的服務品質及成效表現。第七章，Cahn 和 Gray 表示，公民參與可以增加更多公共財貨和服務的供應，這一點在美國早就發展了好長一段時間。基本上，這個概念會被廣泛運用到志願服務的範疇之中，因而本章也提供了不少以時間銀行 (Time bank) 進行共同生產的案例。做為一種催化工具，時間銀行還發展出共同生產的自我觀點且極大化了可能之參與 (maximum feasible participation)，甚至將之晉升為公民培力的一項資源。第八章，Porter 指出，共同生產概念更有利於專業服務和基礎教育的輸送。教育上的共同生產，基本上就涵括了教師、學生、家長和社區組織。師生關係最需要透過共同生產來維繫，因為只要學生自願或是能夠主動參與，自然也就有「學習」。這一章主要探討上述這些網絡關係在教育組織當中如何協力和管理共同生產之進行。第九章，Brandsen 和 Helderma 注意到，自從居住 (housing) 問題成了公私部門和營利或非營利組織公民參與的服務領域，透過在地社區和組織提供住屋服務以充實個人生活的共同生產也就變得格外重要了。從德國住屋合作社 (German housing cooperatives) 的個案研究理解，其之所以能夠成功進行共同生產的實際情況是，一定要先有一個能夠永續經營的團體或是特定組織願意這樣持續發展，公民團體所提供的基本支持才可促成共同生產的發生。所以，建造非營利的公共住宅會是一個相當重要的關鍵。第十章，Meijer 談到資訊時代的共同生產，必須大幅降低成本、提高行動效率，讓共同生產更具「社會性」和「趣味性」 (playful)，因此就得加強新媒體技術。另外，公共服務的提供已不全然都要單一交由政府負責，而是可以經由政府和公民共同生產。基本上，資訊時代的政府要能夠以共同生產的形式來分配各種需求和機會，並且讓政府和人民之間還能夠再發展出一種新的連結，同時藉由改善公共服務的輸送成功產生連結再去有效解決一些社會問題。至於要如何發展出一個能夠讓人民都願意進行共同生產的形式，則又是另外的挑戰了。

第三部分為能理解共同管理的實際運作，所以進一步探究了不同國家和不同部門共同生產的差異性。第十一章，Brown 和她的同事提出一個「以惡治惡」（wicked solutions for wicked problems）的方式來共同管理貧窮、流離失所、吸毒者和罪犯等這些沉痾已久的社會問題。共同管理管控了生產力，且是一種讓政府和社區可以共同解決上述複雜社會問題的創新方式。只不過，這個共同行動模式的實質意義和程序尚未被充分理解，自然也不能完善發展和完整評估。第十二章，Schlappa 從可移轉的合作新觀點討論有關都市重建的共同管理模式，並且提出兩個由第三部門組織和在地單位合作產生創新服務的共同管理個案分析。第三個個案則是探討第三部門組織和在地社區的接觸以及委託服務後發展出的夥伴關係。第十三章，Dezeure 和 De Rynck 從「別嚙咬餵養你的手？」的角度質疑公民團體與地方政府的夥伴關係。並在檢視過公民參與的在地服務後提出兩個基本問題：一、當地政府要如何應和陸續因著政策議題所形成的公民遊說團體？二、共同管理和參與式治理方式又要如何逐步形成？此間凸顯的重要事實是，當在地政府企圖「管理」或是「掌控」這些公民團體時，自然也就會介入到此特定的運作過程之中，假以時日，倘若這些組織仍未能有所知覺，就會逐漸失去其原有的自主權。而這些靠向政府的組織在常民生活中也會產生和政府一樣的影響力。第十四章，Freise 研究德國北萊茵威爾特法倫州 13 個和交通安全有關的個案，就共同監管的夥伴關係再深入了解：是否這樣的夥伴關係就是一種共同生產？其中還能夠再發展出哪些策略和方法？而這樣的夥伴關係是否可以合理增進公私部門的執行成效？還是只能以一種目的性的民主門面（democratic window dressing）去裝襯或取代由上而下被迫合作的形式？第十五章，Tsukamoto 提出的重要觀點是，在地非營利組織可以以共同生產的方式去主動提升公民參與率及改善服務品質，並且積極促成能夠和當地政府進行共同管理的夥伴關係。

第四部份，既然要探討共同生產的效能，也就必須談論到服務品質、責信和民主等問題。Vamstad 在第十六章就從瑞典福利國家的新視角檢視共同生產的服務質量，並以瑞典家長合作幼兒照顧的共同生產了解共同生產的服務品質。最後研究結果發現，服務使用者較少參與的市級幼兒照顧和由家長共同合作的幼兒照顧呈現出的服務品質很不一樣。市級幼童照顧主要是透過專業者和專職人員提供的公共服務，家長合作的幼兒照顧則是由使用者和專職人員透過對話以共同生產方式完成的服務。研究證實，由家長合作的幼兒照顧反而表現出更好的服務品質。第十七章，Calabro 提到，近數十年來，歐洲國家公部門的角色已然有所改變且愈來愈趨向私有化，然而，公共服務卻也常常無疾而終。最特別的是，私有化的過程如果不夠完全，到最後通常還是得由政府出面負責。在義大利和挪威，共同生產就是公共管理私有化過程的另一種選擇。這一章從不同理論觀點顯現一些問題性議題也都反映，促成共同生產和公共服務提供者的責信問題有關。第十八章，Vancoppenolle 和 Verschuere 以法蘭德斯孩童照顧經驗探討共同管理在公共責任上的挑戰，同時提到，私人機構一旦涉入公共服務也就必須要承擔公共責任。法蘭德斯孩童照顧的個案研究顯示，服務輸送至少會在兩方面的功能表現不彰。首先，要找到家長都願意共同照顧孩童的過程就很複雜和困難。其次，當服務提供者願意接受孩子進到自己的家裡，通常也都不太會完全遵守申請程序上所制定的各種規範。第十九章，Pesoff 表示，新公共治理(New Public Governance, NPG)強調公民參與和第三部門的社會服務，無論是傳統公共管理(public administration)或是新公共管理(New Public Management)，共同生產做為新公共治理的一項核心要素，更能促成公共服務代理人和公民直接參與公共服務的結合。然而，案主(client)參與對於公共服務的影響也會很大，參與範圍更可以從操作面(manipulation)一路拉到案主端的控制(client control)。這是探析歐洲家長參與學前教育服務的一項比較研究，其

中注意到，共同生產可涵蓋經濟、社會、政治和具體服務參與等不同面向，同時觀察到，公民參與在不同社會服務的提供者之間也會有明顯的變化。可見，在地方政府和營利單位提供的學前教育服務之間依然有一塊參與的「玻璃天花板」。第三部門的服務提供可促成更多的公民參與，而這些發現都有助於理解新興新公共治理典範的形成。最後第二十章，Pestoff, Brandsen 和 Verschuere 總結了本書所提到的一些重要觀點和相關議題，並且再度扼要釐清與論述。

顯然，共同生產的運作方式和思維模式完全迥異於傳統服務的提供，其既要從根本改變服務提供者和使用者之間的關係，還特別強調，要讓每個人都能成為積極推動者，而不只是被動受益者而已。本書將共同生產、共同管理及共同治理的思想脈絡都做了理論連結，並且佐以許多現今已然啟動公共服務共同生產國家的實證案例說明，公共服務的輸送過程究竟要如何重新建構「使用者」和「專業者」的互動關係。當然，共同生產也有其侷限性。雖然每個領域都有不同的資產、資源和需求，以共同生產方式進行的公民參與，還是要透過各種活動來降低成本、強化人際關係及增加更多的正面效益。本書作者群一再提醒：面對公部門眾多議題，共同生產並不是一顆萬靈丹，但卻能夠更積極喚醒民眾更多的公民意識，讓他們增加參與和發聲的機會。借鏡書中各項創新理念和做法，未來或許還可由此再進一步省思攸關社會治理的各種可能和發展。