



丛书

城市草根政治的 治理逻辑与展开

执政党与非政府公共组织研究

吴新叶★著

上海人民出版社



丛书

城市草根政治的 治理逻辑与展开

执政党与非政府公共组织研究

吴新叶★著

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市草根政治的治理逻辑与展开:执政党与非政府公共组织研究/吴新叶著. —上海:上海人民出版社, 2010

(执政与治理丛书)

ISBN 978 - 7 - 208 - 09333 - 1

I. ①城... II. ①吴... III. ①城市管理—研究
IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 096164 号

责任编辑 徐晓明

封面设计 傅惟本

· 执政与治理丛书 ·

城市草根政治的治理逻辑与展开

——执政党与非政府公共组织研究

吴新叶 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 15 插页 2 字数 224,000

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 09333 - 1/D · 1739

定价 29.00 元

目 录

第一章 城市治理的理论基础与实践展开·····	1
第一节 治理的兴起·····	1
一、治理的理论视界·····	1
二、治理理论在中国:共识与发展·····	5
第二节 城市治理在中国:理论与实践的展开·····	8
一、城市治理的功能·····	8
二、城市治理的维度·····	11
三、我国的城市治理:背景与意义·····	18
四、我国城市治理的实践展开·····	22
五、执政党是城市治理的当然主体·····	31
第三节 争论中的城市治理·····	32
一、理论界关于治理与城市治理的争鸣·····	32
二、城市治理绩效的测评及其标准的争论·····	36
三、治理自身的工具与价值的争论·····	38
四、国外城市治理经验本土化的选择立场·····	39
第二章 城市草根政治中的非政府公共组织:结构、属性与机制·····	43
第一节 非政府公共组织概说·····	43
一、问题的提出·····	43
二、非政府公共组织参与城市治理的理论基础·····	46

第二节	城市治理中的非政府公共组织:结构功能与组织变迁	51
	一、规范与制度化的政治性组织	51
	二、政府之“脚”的准政府公共组织	53
	三、从事公益活动的社会组织	54
	四、市场类的中介组织	56
	五、群众性自治类组织主体	58
	六、宗教性质的组织	59
第三节	非政府公共组织参与城市治理的机制与方式	60
	一、非政府公共组织参与治理的特征	60
	二、非政府公共组织参与城市治理的角色	65
	三、非政府公共组织参与城市治理的机制与意义	68
第三章	执政与领导:执政党的基层治理机制	72
第一节	执政党在城市治理中的作用方式	72
	一、领导国家政权建设:实现政党目标与提高执政 合法性	72
	二、嵌入社会:构建社会支持系统	75
第二节	党治理城市的实践展开:执政与领导	77
	一、基层社会动员方式的变革	77
	二、从边缘到核心:居委会自治载体的变迁	80
	三、城市基层自治的拓展:业委会的出现	82
	四、城市社会整合的新机制:新社会组织方兴未艾	84
	五、城市基层治理主体:重大关系的梳理	87
	六、执政者与领导者:党的角色	92
第三节	执政党的政治领导:基层社会组织党建的考察	94
	一、革命法宝的传承与发扬	94
	二、城市基层社会组织党建:问题与成因	96
	三、作为治理的党建及其绩效评价	102

四、城市基层党建的执政策略与战略方向	106
第四章 执政党与非政府公共组织的国际比较	113
第一节 西方主要发达国家的执政党城市治理经验	113
一、城市治理的意识形态转型:接近基层社会	113
二、回应利益诉求:社会改革与福利保障创新	115
三、借助不同的主体渠道,更新党的组织结构	119
四、直接面对非政府公共组织:政治利用与政策输出	121
第二节 亚洲的经验:日本与新加坡	123
一、日本的自民党执政经验	123
二、新加坡的经验与做法	130
第三节 发展中国家的主要经验	141
一、印度的经验与启示	141
二、尼日利亚公民社会:政党参与的尝试	150
三、巴西的经验	152
第四节 国外执政党的城市治理启示	164
一、城市治理的根本目的是改善民生	164
二、政党组织是城市治理的关键性主体	166
三、公民社会是实现社会管理革命的重要途径	168
四、民主是城市治理的政治目标	169
五、高科技是执政党可资利用的有效治理工具	171
第五章 城市治理中执政党与非政府公共组织:政治定位与发展	
机制	174
第一节 执政党与非政府公共组织的主体间关系	174
一、作为参与者的治理主体:解释的框架	174
二、政治治理视域中的执政党与非政府公共组织	176
第二节 组织吸纳:党对非政府公共组织的领导	182

一、“组织吸纳”的涵义	182
二、组织吸纳的理论与实践基础	183
三、组织吸纳的具体政策与策略	187
四、组织吸纳的执政原则	192
第三节 包容与沟通:执政党与非政府公共组织的互动	194
一、包容与沟通的涵义及其理论依据	194
二、包容沟通的执政方法及其应用	196
第四节 执政党与非政府组织:政治的治理与执政的政策	204
一、深化执政认同是前提	204
二、以党的政策服务替代组织全覆盖:非政府组织 党建的总结	205
三、执政党的社会管理与执政策略	207
四、发育社会与社会资本的聚集	208
第五节 总结:执政党领导城市治理的新思维	209
一、作为公共权力者层面的执政与领导:构建主体 多元化的格局	209
二、作为国家政权建设层面的执政与领导:治理与 合法性	212
三、作为民主政治层面的执政与领导:模式的选择与 实现	214
参考文献	217

第一章 城市治理的理论基础与实践展开^①

第一节 治理的兴起

一、治理的理论视界

(一) 国外研究综述

治理对应于英文 governance,该词源于拉丁文和古希腊语,原意是控制、引导和操纵。在国外多用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动;实际上该词作为社会和政治管理的工具,被引入到 1975 年 5 月的三边委员会针对欧洲、美国和日本的关于《民主国家治理》的报告中,该报告是试图将民主诉求和补偿的期待同当时的西方资本主义制度联系在一起从而使社会秩序具有一种新的管理模式。^②治理一词来源于私营部门使用的词汇(corporate governance),1999 年被世界银行采纳,作为转变国家结构以适应经济自由化的手段,但实际上是高度政治化的要求,因为它是在重组社会内部各级责任分配的借口下达到削弱中央集权国家、将其再分配的功能服从于自由经济规律的目的。^③国内外相关研究机构和学者对于治理的概念都有其强调的侧重点。相比较而言,国外对于该领域的研究更具原创性和更成熟。比较有代表性的是以下几种

① 本章由吴新叶和赵挺执笔完成。

② [加]博尼·坎贝尔:《治理·体制改革和国家作用的重新定义:世界银行分权治理方案引发的若干概念问题和政治问题》,http://www.cc.org.cn/newcc/xietong/wenji_lunwen_4.php。

③ [法]Pierre Calame:《破碎的民主——试论治理的革命》,高凌瀚译,北京:三联书店 2005 年版,第 5—6 页。

观点:

罗茨认为:治理意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同以前,或是以新的方法来统治社会”。接着,他还详细列举了六种关于治理的不同定义。这六种定义是:(1)作为最小国家的管理活动的治理,它指的是国家削减公共开支,以最小的成本取得最大的效益。(2)作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。(3)作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务。(4)作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。(5)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。(6)作为自治组织网络的治理,它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。^①

格里·斯托克(Gerry Stoker)对流行的各种治理概念作了一番梳理后指出,到目前为止各国学者们对作为一种理论的治理已经提出如下五种主要的观点:(1)治理意味着一系列来自政府,但又限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战,它认为政府并不是国家惟一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可,就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。(2)治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中,存在着界线和责任方面的模糊性。它表明在现代社会,国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样,国家与社会之间,公共部门与私人部门之间的界线和责任便日益变得模糊不清。(3)治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说,致力于集体行动的组织必须依靠其他组织;为达到目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目标;交换的结果不仅取决于各参与者的资源,而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。(4)治理意味着参与者最

^① 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期。俞可平转引自罗茨:《新治理:没有政府的管理》(the new governance: governing without government),《政治研究》1996年第154期。

终将形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威,它与政府在特定的领域中进行合作,分担政府的行政管理责任。(5)治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中,还存在着其他的管理方法和技术,政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。^①

根据全球治理委员会于1995年发表的一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,治理或治道的定义和含义如下:治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和;它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程;它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^②

世界银行^③1992年的一份研究报告所说的governance就是好的治理的意思,好的治理的核心含义是:政府的职能应该从“划船”到“掌舵”的转变,即治道变革。

欧洲联盟^④在2001年发表的《欧洲治理白皮书》中认为治理是“影响到欧洲的权力的行使,特别是从开放、参与、责任、效率与和谐的观点出发的程序和行为”。

法国人类进步基金会^⑤对治理的定义是“公民利益间关系以及地方、国家和全球等各不同层次间关系在公共空间中的组织艺术:是具有意义、兼顾各种社会复杂性并有利于对话和集体行动的游戏规则的创造艺术”。

联合国人居中心报告是这样定义治理的:治理作为一种可认识的概念,它是存在于正规的行政当局和政府机构内部和外部的权力总称。发

① 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期。

② 俞可平引自:《作为理论的治理》,《国际社会科学》杂志(中文版)1999年第2期。

③ 参见世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,第164页。

④ [法]Pierre Calame:《破碎的民主——试论治理的革命》,高凌瀚译,三联书店2005年版,第5—6页,第7页。

⑤ 《治理改革讨论与比较研究国际网络——法国夏尔·雷奥波·马耶人类进步基金会的一项建议》,《跨文化对话》2005年第17期。

展中国国家研究机构 GURI 是这样定义城市治理的:治理(governance)不同于政府(government),它涉及市民社会和国家之间的关系,涉及执法者和守法者之间的关系,涉及政府和可控性(governability)的关系。

(二) 治理理论的兴起原因

吴志成认为治理理论的兴起是由于以下原因。首先,在理论上,治理理论的兴起与 20 世纪 70、80 年代社会科学出现的某些范式危机有关,主要在于许多学科领域的原有范式越来越难以解释和描述现实世界。其次,国家和市场的内在局限重新引起学术界对本来就已广泛存在、而在某一时期为人们所忽视的治理理论的关注。第三,各种协调形式兴衰起伏的循环也推动了治理机制的兴起。第四,从现实的角度看,治理概念可以开辟并已经成为评判有关国家能力和国家与社会关系的新路径。第五,当代世界所发生的深刻变化,如全球化的客观历史进程、冷战后国际政治经济秩序新的发展形态、全球公民社会作用的日益凸显等现实都有助于解释治理何以兴起。^①

施巍巍认为治理理论兴起是由于以下三个原因。一是传统公共行政模式面临严峻挑战(也可以理解为西方福利国家出现管理危机)。二是与市场 and 等级制的调节机制发生危机有关。三是与众多社会组织集团的迅速成长密切相关。^②

滕世华^③认为治理理论的兴起有着广泛的社会历史背景。首先,从国际层面看,全球公共问题的出现、各种非政府组织为代表的全球公民社会的出现并发挥日益重要的作用,为全球治理的产生提供了客观必要性和可能性。其次,从国家层面看,20 世纪 70 年代以来各国普遍面临的管理危机是治理理论产生的社会历史根源。治理理论的兴起还有着深刻的学术理论渊源,西方政治学家和管理学家之所以提出治理概念,是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效,又看到了国家的失效。

俞可平^④认为就直接原因而言,西方政治学家和管理学家之所以提

① 吴志成:《西方治理理论述评》,《教学与研究》2004 年第 6 期。

② 施巍巍:《治理理论研究及其启示》,《理论探索》2007 年 3 月。

③ 滕世华:《治理理论与政府改革》,《福建行政学院·福建经济管理干部学院学报》2002 年第 3 期。

④ 俞可平:《治理与善治:一种新的政治分析框架》,《南京社会科学》2001 年第 9 期。

出治理概念,主张用治理替代统治,是他们在社会资源的配置中既看到了市场的失效,又看到了国家的失效。

二、治理理论在中国:共识与发展

治理(governance)一词在 20 世纪 90 年代成为西方社会科学的流行术语,而在 21 世纪它也成为中国学术界的重要术语。根据国内研究的文献可知,最早对治理进行介绍和评价的是刘军宁,早在 1995 年他就根据世界银行的研究报告形成了《Governance——现代“治道”新概念》一文。1997 年,徐勇又在《Governance:治理的阐释》一文中介绍了治理的概念。而影响最大的莫过于俞可平、毛寿龙和何增科等人,他们是从事该领域研究的主要代表。为了理解公共管理领域正在发生的发展趋势,解决公共管理领域正在发生的新问题,学者们发明了治理(governance)、善治(good governance)和治道变革(governance transitions)等新词汇。至此,善治与治理已经成为当代中国公共管理研究领域的核心范畴。

学者俞可平^①认为“治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需求。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度的增进公共利益”。要准确的理解治理的含义,必须把治理(governance)与统治(government),善治(good governance)与善政(good government)两组词区别开来。俞可平认为“善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态”^②,并提出了善治的五项要素,合法性、透明性、责任性、法治、回应;最后,认为,作为一种理论的治理,它的积极意义在于,“虽然治理理论还很不成熟,它的基本概念还十分模糊,但它打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式,即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会,它把有效的管理看作是两者的合作过程;它力图发展起一套管理公共事务的全新技术;它强调管理就是合作;它认为政府不是合法权力的

① 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社 2009 年版,第 5 页。

② 俞可平:《治理与善治引论》,《马克思主义与现实》1999 年第 5 期。

唯一源泉,公民社会也同样是合法权力的来源;它把治理看作是当代民主的一种新的现实形式等等,所有这些都是对政治学研究的贡献,具有积极的意义。”^①

俞可平在1999年、2001年相继发表了《治理与善治引论》、《治理和善治:一种新的政治分析框架》两文。2000年9月俞可平主编了《治理与善治》一书,该书收集了14篇英国、法国、美国、瑞士等国学者的论文,系统介绍了治理理论的基本论点,探讨了治理与经济的关系、治理与现代福利国家之间的关系、治理与市场模式之间的关系、治理与世界银行的作用、治理与地方自主治理的关系、治理与治理能力、治理与国际关系、治理与非政府组织等问题。

学者毛寿龙等认为 govern 应译为“治理”,governance 则是有关治理的模式,也就是“治道”。这是由于国内不同学者对此翻译不同所造成的。毛寿龙认为治道学(有关治道的学问)与政治学研究相比,政治学研究统治问题,而治道学研究的是政治生活中的公共行政问题。与行政学相比,行政学研究的是政治与行政分开条件下的公共行政,而治道学研究的是公共行政的政治方面,并强调行政与管理的分开,实现管理的自主化。^②

在《西方政府的治道变革》一书,作者总结、概括了西方政府治道变革(governance transitions)的基本理论基础,并分析了西方国家政府职能民营化、公共管理市场化、政治与行政关系调整等新公共管理的发展趋向。作者认为:治道,就是人类社会治理公共事务、解决公共问题、提供公共服务的基本模式;传统治道的制度平台包括无限政府、人治政府、专制政府、集权政府和封闭政府等构件,现代治道的制度平台包括有限政府、法治政府、民主政府、分权政府和开放政府等,从前者向后者的变化就是治道变革。该文在探讨传统治道和现代治道的基本内涵的基础上,还探讨了中国政府治道变革的基本历程,“中国有效政府的制度平台的建设是一个复杂的结构化过程。因为有效政府平台要素不是孤立的,任何一个方面的变革如果缺乏其他方面的相应变

^① 俞可平:《治理与善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期。

^② 毛寿龙、李梅、陈幽泓:《西方政府的治道变革》,中国人民大学出版社1998年版,第7页。

革实际上是难以成功的”，以及治道变革作为一个无休止的变革过程的基本特征。^①

学者何增科在《治理、善治与中国政治发展》一文中用治理和善治的理论框架分析了当代中国政治发展的成就，指出了中国政治发展的未来方向。作者认为：“总之，治理和善治理论作为一种分析框架，对于研究、总结和展示我国改革开放以来政治发展的成就极为有用。这些政治发展的成就是中央政府和各级地方政府在政治治理和行政管理体制方面所进行的持续的体制改革和制度创新的结果，同时从制度变迁的路径依赖角度来看，今后的政治发展走向将是在已有基础上进一步推进上述体制改革和制度创新，逐步实现建立社会主义民主政治和法治国家的目标。”^②

据孙萍、耿国阶和张晓杰在《中国治理研究：引介、应用、反思与转化——本土化视角的文献回顾》^③一文中的观点，根据本土化程度的不同，国内的治理研究可以分为四个部分：对治理理论的引介；对治理理论的具体应用；对治理理论的理论反思；将治理理论本土转化的努力。比较而言，对治理理论的引介和应用较多，对治理理论的反思较少，将治理理论本土转化的努力更少。理论可以引进，但是社会发展的脉络、阶段和问题都是不可引进的，主要基于西方经验的治理理论想要对中国发展发挥更大理论影响，就必须加强以本土为思考对象的理论反思和转化，并形成能够更有力的解释、把握和指导中国社会治理变迁的理论分析框架。最后，作者总结说了四点，可谓比较全面地体现国内研究治理的状况：一是国内对治理理论的研究，一般性的引介、缺乏深入反思的应用较多，深入的理论反思和探讨较少；二是一般性的提出规范性建议的较多，具体深入的探讨“本土事实”与“本土过程”的较少；三是一般性的注意治理理论有限性的较多，真正深入探讨分析中西异同、发达国家和发展中国家异同并作建设性理论转化的较少；四是对本土化分析框架的建构缺乏理论自觉。

显然，治理理论无论是体系化，还是本土化，都尚待学界努力。

① 毛寿龙：《现代治道与治道变革》，《南京社会科学》2001年第9期。

② 何增科：《治理、善治与中国政治发展》，《中共福建省委党校学报》2002年第3期。

③ 孙萍、耿国阶、张晓杰：《中国治理研究：引介、应用、反思与转化——本土化视角的文献回顾》，《南京社会科学》2008年第3期。

第二节 城市治理在中国:理论与实践的展开

一、城市治理的功能

在一般的意义上,城市治理的功能主要有:

(一) 服务功能

这是由公共管理的“服务性”特征而彰显的功能属性。服务功能是凝聚力、满意度的内在要求,也是衡量公共权力者的人际关系、精神风貌和发展水平的重要标志。笼统地说,公共部门所提供的服务项目,既包括物质生活的服务,也包括精神和文化生活的服务,既包括社会福利性质的无偿服务和低偿服务,也包括等价交换原则下的有偿服务。总之,满足人们日益增长的物质和文化生活的需要是公共部门提供公共产品的第一位服务项目,城市基层公共管理的重要目标就是改善市民与社区的人居环境,提高人们的公共生活质量。

“服务功能”并非西方治理理念中人本精神的专利,我国也有悠久的服务本位的历史。可以说,公共管理服务功能的确立也是中国传统政治文化的发扬光大。在我国的古代政治文化特质中,“民本思想”所强调的正是“官”文化的基本要求。^①中国共产党“为人民服务”宗旨的确立,目的是在全党特别是领导干部之中提倡并灌输官员的公仆意识、服务意识,在实行公共管理的过程中树立以民为本、公众至上的价值观,使之成为政府文化的核心。在依法行政的今天,城市基层公共管理的服务功能的“民本”管理要求,首要的是立法保障公民的正当权益,如城市化进程中农民对土地使用权、处分权和收益权,以及基本的生存权,而且要尊重和保障他们的发展权利,如基本的公共卫生、教育、文化和政治权利等。公共管理服务功能的体现还必须依靠社区的居民,利用有限的资源,通过自我服

^① 在中国传统政治文化中,治理的积极思想俯拾皆是,闪耀着中国古代治理的人本光芒。如早在春秋战国时期,孔子即提出:“夫仁者,己欲立而立人,己欲达而达人”,“不知礼,无以立”。墨子认为君主也要“爱民”、“利民”,他主张“尚同”,认为“上之所是,必皆是之;所非,必皆非之”(《尚同》上)。孟子讲仁政,提出“民为贵,社稷次之,君为轻”(《尽心》下)。尽管这种人本的服务观具有众所周知的历史局限性。

务才能完成,这也是公共管理参与性特征的具体表现。

(二) 整合功能

城市草根治理的整合功能主要表现在三个方面:(1)价值整合。人群的构成是千差万别的,城市是一个异质性社会,存在着巨大的分化性,人们的价值观和价值取向仍然会存在不小的差异。秩序井然的公共管理状态是要通过公共部门发挥管理的整合功能,发挥社区里各种社会群体和社会规范的协调、整合作用,使整个社会关系融洽,行为协调。在任何意识形态下,通过机关实现价值观的整合作用从来没有被忽视过,尽管其中的政治社会化途径和机制是不尽相同的。^①(2)规范整合。所谓规范就是指维持社会秩序、调整人与人之间社会关系的行为准则,包括正式规范和非正式规范两类,如法律政策规范、道德规范和各种社区性的规章制度等生活规则,目的是把社会成员的行为纳入一定的轨道和行为模式中来,使城市的公共生活在运行中有一定良好的、文明的社会秩序。在公共管理中之所以需要规范整合的原因,是城市治理的固有特征。一般地,正式规范在公共管理中是宏观上的指导性规范,而自己的各种非正式规范则更加具有针对性和应用性。在组织的行动单位多是一些初级的行为团体中,其结构容易改变,适应性的制度规范基本是建立在自愿合作的基础上,而且决策多为执行性的权力,制度的安排不至于影响到政府的控制。正是在这个意义上,规范可以被重新地整合,并因此决定了制度创新方式的选择。^②(3)目标整合。城市治理是一个多元结构的综合,它需要众多相对独立而又相互联结的单位参与。要使大家在参与中步调一致,就必须把这些单位的权利分享、社会责任与社区建设的长期规划和近期目标统一起来,这是社区建设目标的确切与落实的关键一环,是调动大家积极性的基础和保证,最终使宏观目标与微观目标、长远目标与近期目标、个体目标与集体目标等,能够实现有机的整合。

(三) 聚集功能

国内有学者将聚集功能形象地比喻成“蓄水池”、“调节器”,借以表达

① [美]迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,林震等译,华夏出版社2001年版,第143页。

② [美]R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯:《财产权利与制度变迁》,刘守英等译,上海人民出版社2002年版,第270—273页。

聚集功能的作用方式。一般地,聚集功能包括资源聚集,如社区的物质资源和非物质资源等,目的是将公共管理的有限公共资源进行最大限度地利用;组织聚集,如社区正式组织资源和非正式组织资源,目的是调动社区参与的积极性,实现公共管理的目标任务。在强调人本主义管理的今天,公共管理的聚集功能还表现在管理有助于使社区的全体成员对社区的目标、利益、信念产生认同感和使命感,有了这个条件,他们就会增强对本社区的自豪感和归属感,也就是潜意识中的向心力,这种心理力量会在公共管理的实践中形成巨大的整体效应。大家在共同目标和利益的基础上,通过共建机制,使各种力量相互作用,相互吸引,从而形成特有的集中、聚合、凝结的合力,以提高公共管理的绩效。

(四) 政治支持功能

在政治发展的角度考察治理在公共事务管理中的支持作用,可以从三个方面考察:一是有助于提供多途径的政治社会化手段;二是增加了政治的合法性基础;三是扩大了政治生活方式。

政治支持在我国具有特殊的意义,在实践中,城市治理的政治支持作用集中以“政治稳定”为基础的政治发展。稳定是改革、发展的根本前提和基本保证,是压倒一切的头等大事。在宏观上看,稳定表现为经济的稳定、政治的稳定和社会的稳定等不同的层面,但所有的稳定都必须建立在政治稳定的基础之上,在国家与社会的关系角度,就是执政党领导的政府以及不同治理主体对城市公共事务管理过程中的相互支持。比如通过民主的方式,对社区的经济、政治和社会与文化领域开展各具特色的建设活动,坚持社会主义和爱国主义教育,加强民主政治建设,协调人际关系,关注社区成员的利益,以调动公众参与和建设社区的积极性,从而达到消化社会问题、缓解社会矛盾、形成安定团结的局面,为改革和发展提供良好的环境和条件。

(五) 发展功能

发展永恒的主题,它同治理的绩效相伴而存在。总体上看,治理的发展功能有以下几个层次:第一,在政治民主和政治现代化的层面,促进政治发展,加快政治治理的整体进程;第二,在发展的基础层面上,整合政治资源,发掘社会潜力;第三,促进市民的政治参与,发扬政治民主;第四,发育和塑造公民社会基础,扩展社会资本存量。治理的发