



PUBLIC MANAGEMENT
& PUBLIC POLICY

公共管理与公共政策学术前沿

社会组织与国家治理

——中外比较研究

彭希哲 [英]朱迪·豪威尔 王川兰 / 等著

復旦大學出版社

总 序

随着中国社会的迅速转型,公共管理和公共政策已经成为政府、学界和社会日益关注的领域。国内许多大学纷纷成立了公共管理类的学院,不少决策智库也在国家建设中发挥了重要作用,在科学研究、决策咨询、人才培养等方面开始了中国公共管理与公共政策的学科发展。一直以来,公共管理和公共政策两者之间的关系经常会被混淆或误解。人们对于公共管理学科体系的直观认识,主要还是受制于学科目录中如行政管理、公共卫生管理、人口资源环境管理、社会保障、教育管理等的分类,也有人建议将公共政策一并纳入公共管理的范畴之中。反对的意见则认为将公共政策和公共管理视为并列的关系更为合理,如公共政策学科不仅同样包括公共卫生政策、人口资源环境政策、社会保障政策以及教育政策、经济政策等不同的具体领域性政策,而且还已经形成了政策过程、政策网络分析、政策变迁、政策学习等大量的政策理论体系。不过,与公共管理学科不同,公共政策作为一门学科在国内还没有得到正式的认可,至少国家的学科体系中并没有一个独立的政策科学学科,而国内大学内部也没有一个真正意义上独立的公共政策学院。

我们认为公共管理与公共政策两者紧密联系但又有明显区别。公共管理与公共政策的联系主要体现在两者都关心和研究许多共同的问题领域,其区别在于各自关注的侧重点和分析的方法存在着

显著的特征性差异。当然这种差异的存在不排除有时候对特定问题开展研究时,从公共管理和公共政策视角出发所使用的研究方法发生交叉或十分相似,以至于难以将两者截然分开。

直观地看,公共管理学科的研究除了大量吸收了管理科学的研究范式和方法(如系统控制分析、战略管理和组织行为等)之外,还延续了公共治理问题的研究路径,结合政府与公民社会的契约关系的分析,注重于管理体制和机制的研究,形成了所谓的新公共管理模式。而公共政策学科则更多地依赖于经典的政策过程理论而不断地展开和丰富起来,侧重于政策议程的设置、政策决策与制定、政策合法化以及政策的实施模式、政策绩效评估,乃至政策学习与政策变迁的动态学等。可见,公共管理和公共政策两者的研究范式在总体上存在明显的区别。但在具体的政策实施领域的研究,如果借鉴治理和契约的概念方法之后,两者的研究模式和风格,或者说两者的区分边界就变得有些模糊。

当然,从本质上讲,公共管理与公共政策都是对社会公共需求的应对,其产生与发展总是依赖于当前的社会现实与社会条件,其研究范围与研究方法也因而不断得以扩展与超越。进入 21 世纪,为了适应全球化、市场化、多元化的趋势和发展要求,公共管理与公共政策研究早已大大拓展了以往公共行政学的研究领域,目前最为重要的发展趋势之一即是社会化。其所涉及的研究对象,除了政府组织外,还包括一般的社会公共组织、经济组织,乃至公益性的非政府组织和非营利组织。公共管理的性质已经属于更广泛意义上的社会管理,而公共政策的功能也逐渐体现在社会生活的各个领域。不仅如此,在研究取向和方法上,实证主义、后实证主义、制度主义、系统论、信息论、控制论、协同学、混沌论、自组织理论、耗散结构论、理性决策理论、公共选择理论、宏观和微观经济分析,以及心理和行为科学的诸多理论与方法都被综合地运用到公共管理与公共政策的研究中去,这无疑为自然科学、社会科学和人文科学的融合提供了一个自由驰骋的天地。

显然,今天的公共管理与公共政策科学都已经不能被理解为传统意义上的单一学科,其研究内容涉及社会公共生活的方方面面,是

任何一个学科或研究领域所难以涵盖的,因而必须整合不同学科的智慧与力量来进行交叉研究。在这样的背景下,复旦大学于2005年12月成立了“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”(以下简称基地)。它由复旦大学社会发展与公共政策学院、国际关系与公共事务学院、公共卫生学院联合组建,以“超大规模社会的公共管理与公共政策研究”为主题,整合了复旦大学的文、理、医等多方面的优质学术资源。基地成立近5年来,基地研究人员共发表学术论文500余篇,出版专著22部,获得省部级奖励33项。基地承担各类科研项目50余项,总科研经费逾3000万元。其中,国家“十一五”科技支撑计划项目2项,国家“863”计划项目1项,国家社会科学基金重大项目1项、一般项目5项,教育部重大攻关课题3项,国家自然科学基金项目6项,中国博士后科学基金4项,卫生部及上海市等省部级项目30余项,国际合作项目11项。

在这些工作的基础上,我们萌发了出版一套专著的想法,旨在推动公共管理与公共政策领域中多学科交叉融合的创新研究。为了区别于一般意义上的公共管理学或公共政策分析方面的著作或教材,我们将该套专著命名为《公共管理与公共政策学术前沿》,它具有以下特点:

(1) 以问题为导向。即无论是理论建构,还是政策分析或案例研究,该套的每一本专著都围绕某一个具体的问题或领域展开。事实上,真正的政策研究者往往都是某一具体领域的专家,或者跨学科的专家,他们不会停留在形式逻辑和学科概论的层次上泛泛而谈。

(2) 突出学科交叉融合。公共管理与公共政策问题的多样性和复杂性决定了其研究的知识基础的广泛性和综合性。依托“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”的跨学科资源,这套专著在保持学科的基本研究范式的同时,注重相关学科的理论方法的融合。

(3) 重视研究方法创新。本套专著在重视质性分析的同时,更强调量化实证分析方法的运用。除了一般意义上的计量与统计工具之外,还引进了人口学、经济学、信息科学、心理信息工程学等领域的研究方法,以及系统动力学、多主体仿真、CGE建模、GIS等研究技术。

在以上理念的指导下,“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”组织了一支跨学科的研究队伍进行该系列专著的编撰,每一本专著的作者都是某一个或多个领域的专家,整套专著反映出基地近年来的一部分研究成果,它们包括社会组织管理、人口发展、卫生政策、气候变化与环境政策、社区治理等。它们在相当程度上强调了公共管理和公共政策的社会目标和价值维度,也充分体现出公共管理与公共政策研究的跨学科性和实践性特征。各专著中的学术观点主要代表了作者对这些领域的理解和研究,有些观点和结论需要经过时间和实践的检验,我们也欢迎学界对这些问题展开学术讨论。希望这套专著对于正在快速成长中的中国公共管理与公共政策研究的理论发展与方法演进作出贡献,希望广大的读者能够从中得到所期望的收益。

复旦大学

公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地

彭希哲

导论：中外比较视野中的社会组织与国家治理

彭希哲 朱迪·豪威尔(Jude Howell) 王川兰

本书将中外研究人员所作的广泛研究集合在一起,这些研究考察了不同国家背景下实现国家治理的不同途径。它提供了比较研究的视角,详细讨论了不同历史、政策和经济背景的社会组织如何与各自的政府共同探索实现社会公正、公平的目标。它强调理解历史背景的重要性,从这一点出发我们才能分析社会组织的现状,以及不同国家社会组织所面对的约束和机遇。同时这些研究也思考了外部因素是如何塑造社会组织的发展轨迹的,这些外部因素包括跨国公共社会网络、以环境问题为代表的全球性议题、全球治理机构,以及“反恐战争”等政策。这些因素为思考如下问题提供了丰富的素材:社会组织和政府如何实现最佳合作,来达成社会公平、公正的共同目标,来制定管理那些关系的规则,来建立能让民间社会影响政府政策制定程序与共同决策的机制和机构;思考社会组织如何实现最佳的跨国合作,来影响全球经济和政治进程。本书也进一步探讨此种比较研究中遇到的问题,同时考虑社会组织在未来将面临的广泛挑战。

在过去的三十年里,中国政府已经在一定程度上放松了对社会组织运行空间的限制。在改革开放的前十年,中国政府特别鼓励商业协会、贸易协会、专业协会和学术团体的成立。这成为一种将某些政府职能转移给社会组织的方式,但同时也是一种为更多创新、社会活力和对市场运行的积极反馈——这些因素被认为对刺激经济增长十分重要——创造空间的方式。最近十多年来,公共社会团体的数量有所增长,他们致力于一些新热点、新需求、新问题,尤其是对社会中被边缘化群体的关注,例如农民工、新的城市贫困人口、艾滋病毒携带者和农村地区的贫困儿童等。这种增长的动力部分源自政府需要重新调整福利提供制度——在农村集体所有制发展的过程中和城市国有企业的改革过程中,福利制度发生了巨大变化。

面对这一新形势,中国政府已经在探索与社会组织合作的新途径,尤其是那些关注社会福利问题的团体。奥蒂·洛娃(Outi Luova)、刘春荣和徐中振等学者在本书中讨论了在社区一级通过非政府组织或准政府组织(quasi-governmental

organisations)提供社会福利的一些创新,而丁力、国云丹、李伦和刘永龙等来自社会福利管理和实务届的代表则通过个案研究的方式提供了来自基层组织最真实的图景。这些章节强调理解中国各地在许多方面情况都有所不同的重要性,其中包括“政府-社会”关系、政府与非政府组织间就福利提供方面开展合作的可能性、在处理问题方式上的创新和灵活程度,以及管理社会组织的法律法规所带来的限制。

同样,英国、尼加拉瓜和保加利亚的地方政府已经在寻求与社会组织以新的更密切的方式合作,玛丽琳·泰勒(Marilyn Taylor)所作的章节中对此有详细论述。政府和社会组织间的这些新合作在向穷人和/或社会中被边缘化的群体提供适合的且能够负担的福利方面有着共同的利益,同时他们也必须学会处理他们间不同的侧重点、价值观、责任和组织结构。对于社会组织而言,当与政府密切合作时,他们面临着维持自主性的关键问题。这不仅仅关系到维持其工作重点和价值观的问题——在更广泛和慷慨的政府资助计划中,这些工作重点和价值观存在着被埋没的风险——同时也关系到维持其特权的问题,即当政府政策看起来不能最大限度地满足目标群体的需求时,他们可以影响或批评这些政策。由于非政府组织和穷人和/或被边缘化的群体走得很近,他们往往最了解这些群体的需求和关心的问题。此外,他们的组织结构较小且更灵活,这让他们可以找到更灵活、更创新的方式来满足这些需求。

本书中有几章强调了以全球视角看待公共社会的重要性。公共社会的问题并不受地域空间的束缚;相反的,经济、文化和通信方面的跨国交流意味着社会行为体不仅跨国合作日益增多,而且有机会影响全球经济、政治和社会进程。在过去三十年中,互联网、新的通信技术的普及以及廉价的国际交通方式已经帮助人类实现了信息快速共享,为跨国组织和活动创造了新的机会。在所谓的发达的已实现工业化的北方国家和发展中的南方国家,两地的非政府组织已在逐步联合力量,在有关气候变化、环境破坏和世界性贫困等国际问题上游说多边机构。

全球政治背景、国家政策和政策程序的结构及性质影响着社会组织运行的环境。正如朱迪·豪威尔教授在她撰写的那章中所讨论的一样,2001年9月11日美国世贸中心双塔楼遇袭之后全球政策发生了变化,这不仅改变了全球安全体系,还对全球社会产生了影响。新的反恐立法、政策和实际操作不仅给许多国家的宗教社区带来冲击,还为人道主义机构、工作于冲突地区(尤其是在中东)的国际非政府组织的运营环境造成更多约束。同样,乔纳森·斯宾赛(Jonathan Spencer)教授也在他撰写的那章中强调,斯里兰卡殖民化的历史进程已经塑造了地方政府官员对非政府援助机构等外来行为体的看法和与之合作的方式;同时他还强调,面对这种形势外来行为体是如何能够开展工作的。

全球性问题上的跨国结盟带来了紧张、矛盾和复杂的权力关系,正是这些紧张、矛盾和复杂的权力关系塑造了非政府组织开展工作的行为准则。正如布莱恩·多赫

蒂(Brian Doherty)和蒂莫西·多伊尔(Timothy Doyle)两位学者在相关章节中所论证的,已工业化的北方国家和所谓的发展中的南方国家的社会活动积极分子间的关系也能决定合作的成败。因此,跨国组织活动并非一个可完美结合且可预测的过程。许多约束、障碍和不可预见的事件会让合作偏离既定路线,甚至会让合作根本无从开始。理查德·克罗格(Richard C. Crook)教授指出,社会组织植根于社会,不论在国内还是国际层面,这都是实现任何政策影响的关键。此外,他还表示,决定南方国家社会组织有效性的并不是政权的性质,即是否是民主政权。相反,他认为,地方政府与社会组织合作的意愿、南方国家非政府组织在政策环境中工作的政治能力和战略才决定着社会组织的有效性。

本书有力地证明了:不论在中国、英国、美国、斯里兰卡、肯尼亚、尼加拉瓜还是印度,非政府组织都面临日益复杂和变化着的国内国际环境,这些环境一方面塑造着他们生存、行动、组织、产生影响的可能性,另一方面塑造着他们与地方政府、中央政府和全球机构间能建立怎样的关系。处于不同环境下的社会组织采取不同的途径在发展壮大,这为民众提供了审议公共事务的机会,并塑造“生活中的美好事物”是如何产生并被分享的。在这一过程中,他们面临一些共同挑战。他们解决这些问题的方式将反过来影响他们未来的道路。这些挑战中,有些与所处的国家、地方或国际环境有关,有些与责任、合法性、廉洁等问题有关,有些与发展可持续性有关,有些与协商政府与社会间的合作性质有关。这些问题在唐钧、林卡、张乐天 and 沈奕斐,以及王川兰等几位学者的章节中均有所涉及和讨论。

首先,来自国家、地方和国际的管制环境影响着社会组织的性质。这些性质体现在民间组织的种类、组织能够参与的活动,他们从本土或海外募集资金的能力,他们可以利用的知识和信息,以及民众参与寻求公共问题解决方案的意愿。过去十年间,在许多国家,对全球安全问题和恐怖威胁的关注已成为影响社会管制环境的重要因素。并且,这在未来十年内(甚至更长时间内)很可能还会持续下去,因而2001年以来采取的反恐立法、管制和实际做法将不会改变。但同时也存在相反的趋势,使政府有必要保持与社会的合作。其中包括承认:如果能获得相关支持——主要是来自民间和社会组织的支持,诸如全球性贫困、环境污染、气候变化、移民问题、性交易和拐卖儿童等全球性问题将能得到更好解决。此外,社会组织在促进政府透明、负责、廉洁方面扮演着重要角色,从而能确保社会资源分配的公正、公平。因而这种反趋势将始终扮演有如刹车一样的角色,限制过度激进的安全相关措施。但这点在不同环境下的具体实现情况也会有相当大的差异。

其次,负责、合法和廉洁问题很可能继续困扰社会组织。正如克罗格所强调的,发达国家非政府组织和行动者的社会基础是决定其运动成功的重要因素。因此社会基础可以为社会组织提供重要的合法性条件,尤其是当这些组织无法通过在选举中



获胜来声明其合法性时。其他合法性条件与有效性和效率、专业技术和竞争力、继续与被边缘化的群体合作等因素有关。社会组织的责任与合法性问题紧密相关,但也存在复杂的内部问题。社会组织应该努力为哪些人负责?为他们的成员、资助者、受益人,还是工作人员?社会组织应该如何处理这些不同的责任,优先级顺序如何?当社会组织依赖外部捐赠机构或政府为其提供资金时,这将如何影响他们为受益人负责的能力和意愿?什么样的责任系统才是最有效的?随着中国出现越来越多的福利导向型社会组织和慈善机构,以及近来曝光的一些大型慈善机构丑闻,这都让政府、公共社会组织和公众日益关注责任问题。要寻找管理社会组织的方式,从而确保他们的廉洁负责,这不仅很复杂,而且还有阻碍社会发展的风险。

与责任、合法性和廉洁问题密切相关的是社会的可持续发展问题。在很多所谓的发展中国家,以福利为导向和以政府为导向的社会组织非常依赖于外部基金会、国际非政府组织和国际发展机构的资助。然而,依赖外部资金会存在着捐赠机构优先考虑的事项会发生变数的风险,因此会影响工作于某个特定主题领域或某个特定地理区域的社会组织的可持续发展。此外,由于需要应对多种机构关系,这增加了社会组织的事务开支成本。类似的,依赖政府资金也存在风险,例如会逐渐受政府日程和优先考虑事项的控制而失去自主权,同时还会在经济衰退时面临资金危机。

最后,我们从历史进程、政治构成和社会结构等方面所了解的政府与社会组织间的关系,始终都是影响双方为共同目标而合作之意愿的关键因素。摸索一条政府与社会组织为共同利益协同合作的道路需要时间、信任,以及接受这样的观点:失败和错误是学习过程的一部分。此外,我们需要平衡政府、市场和社会在共同实现社会公平、人类安全和平等目标时应分别作出多少贡献,但这点各方却未达成一致,因为这样的一致必然是基于价值观、行为准则,以及对美好生活的不同理解的。但有一点是确定的,那就是通过与社会合作,将问题提上公共议程,挑战权利不平等,分析原因,提出解决方案等措施可以从最大程度上解决国际、国内和地方性问题。

C 目 录 CONTENTS

导论：中外比较视野中的社会组织与国家治理

.....彭希哲 朱迪·豪威尔(Jude Howell) 王川兰 1

第一部分 社会组织与国家治理的不同进路、形式与理解

Part One Different Pathways to Civil Society

摆脱困境：形塑非政府组织行为的重要因素

.....玛丽琳·泰勒(Marilyn Taylor) 3

社会服务与中国第三部门的发展.....唐 钧 22

中国推进非政府组织发展的现实道路.....林卡 著 申秋 译 37

跨国非政府组织对政策过程和政策效果的影响：对于南北关系的反思

.....理查德·克罗格(Richard C. Crook) 48

民间组织对弱势受助群体社会资本的介入路径与影响机制——以上海市J机构为例

.....王川兰 蔡令怡 66

第二部分 公共行动：社会组织、社区草根组织和其他行动者

Part Two Public Action: NGOs, Community Grassroots Organizations and Other Actors

“9·11”事件后的全球安全体系与非政府公共行为

.....朱迪·豪威尔 87

中国妇女民间组织的行动策略——以北京“农家女”和“红枫”为例

张乐天 沈奕斐 101

非政府组织、国家和“文化价值”：斯里兰卡的全球化构想

哈瑞尼·阿玛拉苏瑞亚(Harini Amarasuriya)

乔纳森·斯宾赛(Jonathan Spencer) 114

中国社区志愿者协会以及城市管理的多样化：天津市四个城区的比较研究

奥蒂·洛娃(Outi Luova) 124

社区赋权与居民自治的成长

刘春荣 138

第三部分 社会组织与发展：证据导向的案例研究

Part Three Evidence-based Case Study

南北环境主义——国际地球之友(FOEI)

布莱恩·多赫蒂(Brian Doherty)

蒂莫西·多伊尔(Timothy Doyle) 153

民间草根组织与社区治理——“上海市居委会自治家园”案例研究的启示

徐中振 173

公益孵化模式与社会组织发展——以恩派公益组织发展中心孵化器为例

丁立 182

上海浦东民办社工机构及其运作特点分析

国云丹 190

草根社会组织的治理与发展——以上海市闸北区热爱家园青年社区志愿者协会为例

李伦 刘永龙 郁弘芳 202

摆脱困境：塑造非政府组织 行为的重要因素

周英博之上海：中国社会科学出版社（2004）

第一部分

社会组织与国家治理的不同进路、 形式与理解

Part One Different Pathways to Civil Society

为改善政治状况，许多国家正积极寻求新的治理模式。国家、非政府组织（NGO）和公民社会的互动关系是提供许多可资借鉴的经验。国家与非政府组织的关系，它们之间存在着合作与竞争的关系。同时，非政府组织也在国家与社会之间发挥着桥梁作用，促进了国家与社会之间的交流与合作。本书旨在探讨国家与社会之间的互动关系，重点分析国家与社会之间的合作与竞争关系，以及在不同条件下，非政府组织如何与国家进行互动。

在前二十年里，大多数国家都经历了从单一国家治理模式向多元治理模式的转变（Held, 1996; Held, 1997）。这种转变，从某种意义上讲，是社会与国家关系的转变。国家与社会之间的关系，从过去的单一国家治理模式向多元治理模式的转变，反映了国家与社会关系的深刻变化。这种变化，使得国家与社会之间的关系更加复杂和多元。国家与社会之间的关系，不再仅仅是国家与社会之间的简单互动，而是国家与社会之间的复杂互动。这种互动，使得国家与社会之间的关系更加紧密和复杂。

在国家与社会关系的转变过程中，非政府组织的作用日益凸显。非政府组织在国家与社会之间发挥着桥梁作用，促进了国家与社会之间的交流与合作。非政府组织在国家与社会之间的互动中，扮演着越来越重要的角色。非政府组织在国家与社会之间的互动中，不仅促进了国家与社会之间的交流与合作，还促进了国家与社会之间的合作与竞争。非政府组织在国家与社会之间的互动中，使得国家与社会之间的关系更加紧密和复杂。

摆脱困境：形塑非政府组织行为的重要因素

西英格兰大学 玛丽琳·泰勒(Marilyn Taylor)

一、引言

在市场经济条件下,对于倡导非市场价值的非政府组织而言,要想发展壮大,但又不违背组织宗旨,不损害组织信誉,这绝非易事。非政府组织(non-governmental actor)处于国家与市场之间的公共社会中,他们总是陷入这样一种困境:一方面希望为社会谋福祉,但另一方面又无力形塑所处的大环境。因此,非政府组织发现,近来一些国家的政策发展提供了许多可提高自身影响力的机遇,但若抓住此类机遇,完成自我使命,它们就需要增选或违背核心价值。同时,经济政治变革导致需求不断变化,适应这些需求变化又使摆脱困境变得更为复杂。本文中,我们将以两个国家为例,重点关注国家与社会间关系的新近发展,分析在不同背景下,非政府组织是如何尝试摆脱这一困境的。

过去二十年里,大量事实充分证明:许多国家都经历了从统治到治理的转变(Stoker,1998;Rhodes,1996,1997)。迪肯(Deacon,2007)认为,在全球范围内,该过程是包括国际非政府组织和跨国社会运动在内的“新兴全球治理的竞技场”。众多评论家认为,该趋势无处不在,反映了社会管理方式及复杂事件处理方式的永久性变化。在此期间,尽管有时仍踌躇不定,并且在全球金融和管理机构的坚持下,非政府组织(NGO)及已成为不同政治派别日益关注的焦点。新的空间和机遇业已到来,非政府组织已受“邀”与政府合作,有时甚至是与“市场组织”合作,来共同制定和实施公共政策。

在北方国家,治理被理解为应对社会复杂性的措施,也即在认识到仅凭政府自身已经无法解决许多问题后的应对措施。此外,不论是南方抑或北方的民主国家,治理手段也已经被用来解决“民主赤字”问题,以及实现国家的(再)合法化。这使有些人开始担忧日益流行的非政府组织未必能够始终代表其利益。相反,与国家 and 市场的

协作又会使非政府组织失去自主性和代理性,从而危及其公共合法性(Fung and Wright, 2003; Cornwall and Coelho, 2007)。在这些情况下,很多时候就得靠非政府组织自身来处理其在参与治理的协商中所引起的不可避免的摩擦和冲突。

在全球金融危机的重击下,在许多北方国家,右翼政府的选举似乎开始退出此类治理协商安排。虽然它们尚未对社会失去兴趣,但是治理中隐含的共创却已被替代。比如,在公共开支削减的背景下,英国等国家的右翼政府尝试让非政府部门代替政府部门来提供物资和服务,以减轻政府负担。而左翼政府在继续为国家和社会间的交流机制提供帮助和资金的同时,也开始试图对其加强控制(Howard and Serra, 2011)。非政府组织又一次面临应对这些新环境和新要求所带来的挑战。

下文中,我们将介绍在三个国家开展的部分 NGPA 项目的研究,以探究新型治理带来的挑战和机遇,以及非政府组织是如何应对这些问题的。本次研究重点关注非政府组织所声称的核心价值,即自主性、代理性和合法性,集中探讨“我们能否以自己选择的方式采取行动?”这一问题。至于非政府组织是如何处理其在与国家和市场间关系中存在的复杂性和不确定性的,研究者已经发表了许多论文,详述了对此的理解。尤其是,我们强调不同的历史、社会经济和政治背景对形塑社会组织“习性”(以及由此带来的反应)的重要性。这里,我们通过资料来回顾那些形塑非政府组织在面对我们所指出的挑战时的各种行为的重要因素。接着,我们会探讨这样的问题,即:在不同国家,随后的政策转变会如何影响这些行为体的反应,以及它们将如何摆脱我们所述的困境。

二、研究介绍

本研究^①于 2006 年至 2008 年间展开,主要探讨当时在保加利亚、尼加拉瓜和英国新型的治理协商安排下,非政府组织面对的机遇及其经历。本研究力图探究处于那样空间下的非政府组织对紧张状态和机遇的看法,从而从理论和实证两方面来理解非政府组织是否保持了自主代理人的能力以及如何保持这一能力的。我们选择这些国家的原因很明确,就是因为它们与众不同,尤其是其集体福利供应及国家与社会关系的发展史不同;而且它们均处于过渡期,这也尤其重要。尼加拉瓜是从独裁和革命暴动中兴起的,保加利亚是从国家社会主义和集权制官僚统治中兴起的,而英国则从其二战后的社会民主福利国家及一段激进的新自由改革时期中过渡而来的。在这

^① 作为非政府组织项目一部分,本研究获得了英国经济社会研究会的资助,项目号为 RES-155-25-0058。

三个个案中,更宽泛的社会概念,以及非政府组织、公民权和身份都扮演着重要角色。同时,在尼加拉瓜和保加利亚的个案中,国际金融机构和捐助机构通过其自身的构想介入干涉,而这种干涉也影响了被资助的非政府部门的特征。

本次研究涉及在各个国家开展的一系列全国性访谈和一个当地个案研究,主要是关于经济、社会与社区发展、初级卫生保健与教育三个方面,涉及基层工作的4—6个组织。我们挑选出这些组织,以反映它们之间的种种差异,包括组织规模、成熟度,以及在政策制定和服务提供中的参与情况。我们在每个组织中访问了一系列行为体,及多名所在地的其他利益相关者。整个研究过程中,调查群体在每个调查点都处于关键位置。研究结束时,四个调查点间举行视频会议,而这些调查点的讨论也肯定了所有调查群体所处的政治背景对它们战略回应的影响^①。限于篇幅原因,本文中我们重点关注英国和尼加拉瓜。

三、从治理到治理的再主张

促使政府邀请非政府组织参与到“新型治理空间”中的原因是多方面的。在北方国家,某种程度上,治理是对复杂性以及对无论是政府还是市场都无力独自解决的难题的一种应对措施(Rhodes, 1997; Stoker, 1997)。同时,在南、北两方新旧民主中解决“民主赤字”均面临这样一个挑战,即公众对政党及政治体系丧失了信心,这体现为党派成员流失、公众民意调查支持率和选举投票率下降。在南方国家,国际机构的要求带来了更多压力。结构调整导致国家倒退,并在基本需求供应中留下真空地带,而这些真空地带部分由非政府组织来填补。壮大社会成为世界银行的战略核心,而公众参与也成为其扶贫战略的要求之一。联合国有关人权、国际捐赠优先权和团结网络的框架也支持更多的民主参与。

治理理论的理论家们欣然接受从统治到治理的转变,他们把这种新机遇描述为“甩手政府的终极”(Rhodes, 1997)。但是,有些却更倾向于持怀疑态度。比如,治理理论认为,治理是国家通过非政府机构来扩张其影响力、延伸其权力的过程(Miller and Rose, 2008)。通过这种方式,可以确保“自愿主体”的顺从,将社会建设成“可管理领域”(Carmel and Harlock, 2008)。同时,可使“社区”从抵抗语言转变为专家讲道和专业使命(Rose, 1999)。最终,政府能够将非政府资源(技能、知识和网络)引入社会排斥及不安全邻里地区等问题的解决过程当中,同时延伸其控制力(Jessop, 2003)。

① 对比研究方法的更多详细讨论参见 Miller C. and Taylor, M. (2009) “The realities of comparative research” Twenty-First Century, *The Journal of the Academy of Social Science*, Vol. 4, Issue. 2, June pp. 215 – 227。