

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公民治理


CITIZEN GOVERNANCE

引领21世纪的美国社区

LEADING AMERICAN COMMUNITIES
INTO THE 21ST CENTURY

[美]理查德·C·博克斯 著

Richard C.Box

 中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公民治理


CITIZEN GOVERNANCE

引领21世纪的美国家社区

LEADING AMERICAN COMMUNITIES
INTO THE 21ST CENTURY

[美]理查德·C·博克斯 著
Richard C.Box

孙柏瑛 等 译

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公民治理：引领 21 世纪的美国社区 / (美) 博克斯著；孙柏瑛等译。
北京：中国人民大学出版社，2005
(公共行政与公共管理经典译丛，政府治理与改革系列)
ISBN 7-300-06911-8

I. 公…
II. ①博…②孙…
III. 公民-管理-研究-美国
IV. D771.224

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 116500 号

公共行政与公共管理经典译丛
政府治理与改革系列
公民治理：引领 21 世纪的美国社区
[美] 理查德·C·博克斯 著
孙柏瑛 等译

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
开 刷	河北三河市新世纪印务有限公司		
本 数	787×965 毫米 1/16	版 次	2005 年 10 月第 1 版
印 张	12.5 插页 2	印 次	2005 年 10 月第 1 次印刷
字 数	186 000	定 价	19.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武



汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

译者前言



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

2002年以后，我三次接触理查德·C·博克斯（Richard C. Box）教授《公民治理：引领21世纪的美国社区》这部著作，每一次都获得了不同的感受。第一次接触是我在美国加州州立大学海沃德校区（CSUH）学习期间，我的导师，美国著名行政学专家全钟燮（Jong S. Jun）教授在讨论美国当代行政管理价值变迁以及前瞻性行政学思维时给我推荐了此书，当时令我感兴趣的是，本书阐释了自美利坚合众国建立以来，美国政府治理观念和公民参与实践出现的周期性循环现象；第二次接触是我在写作博士论文及后续专著《当代地方治理：面向21世纪的挑战》时，再次阅读此书，当时对我启示很大的是书中翔实分析的美国地方社区治理模式变化出现的深刻而广泛的政治、社会背景；第三次是我在获得国家哲学、社会科学项目“地方治理中的公民



有序参与：比较研究”资助后，我再次翻阅了这部著作，思考本书所提供的分析框架，即政治领导人、职业的行政管理者和社区公民参与者之间的新型角色定位以及互动关系，并考虑将这种分析途径本土化的可能性。而这次接触最终结果是我们将这部著作翻译成中文，作为中国人民大学出版社公共行政与公共管理经典译丛“政府治理与改革系列”中的一部重要书籍，与中国读者共同分享其中的思想精华，共同思考如何促进中国公民参与社区的公共事务治理。同时，本书中文版也是我们从事国家社会科学课题项目研究的又一个阶段性成果，将我们在公民参与比较研究中发现的重要研究成果奉献给国人。

博克斯教授曾经是一位经验丰富的地方政府管理者，复又在大学从事公共行政的教学和科研。他一直极为关注美国地方制度的发展与演进，并致力于用自己的管理知识与实践行动服务于美国社区公民参与的发展。《公民治理：引领 21 世纪的美国社区》一书即是博克斯教授在多年直接观察美国社区制度变迁，全面反思地方治理多元价值观平衡的基础上，对 21 世纪美国社区新型治理模式作出的展望和分析。

围绕着公民、政府代议者和行政管理职业者三者之间角色定位与角色关系的变化这一分析主线，在力图复归传统三大价值（地方控制、小而富有回应性的政府、行政管理职业者作为顾问而不是控制者的角色）的基本取向影响下，博克斯教授在书中阐释了一系列重要的思想。

第一，美国地方政府制度的变迁、发展是在以精英主义或职业主义为一极，以民主或公民主导为一极之间的冲突和循环过程中进行的。有关美国地方政府治理的导向之争一直存在于美国的宪政历史之中，归根到底可以归结为以汉密尔顿为首的联邦党人和以杰斐逊为代表的民主党人之间的争论。两派不仅在国家结构、中央政府的作用和政府治理方式等重大问题的认识上存在着明显的差异，而且对于公民介入公共生活的作用和能力的认知也表现得明显不同。故而，美国地方政府或社区的治理方式也因此出现周期性的波动，在不同时期出现了不同的治理导向。例如，殖民地时期和建国初期的地方精英主义因其高度的封闭性和排斥性而逐步让位于 19 世纪初的“杰克逊民主”时代；而“民主时代”的治理又因过多的恩赐、腐败以及职业化管理缺乏而渐渐地让位于 20 世纪初的行政管理职业主义取向；而 20 世纪的职业主义又过于集中了权力，将公众对政策过程的影



响排斥在外，公民丧失了对政府的控制能力，所以，地方治理势必寻求公民对公共事务管理进行有效控制的途径。

博克斯认为，21世纪就是美国地方治理的一个新的时代，这个时代将以公民治理为中心和主导的时代，这是美国地方政府改革波浪的发展趋势，这一思想依循了杰斐逊的思想。博克斯指出：托马斯·杰斐逊坚信“美国人创建这个国家时所持的一种特有的公民资格……治理美国的理念一直聚焦于小型的地方政府，而州政府和国家政府仅仅履行那些为数有限的、特定的功能，……杰斐逊的思想折射出美国人最基本的价值取向——依靠自己和社区——或者说是选择另一条道路，即将地方控制的观念对立于认同更大的、更遥远的政府单位的观念”（此书第5~6页）。公民治理将成为新世纪社区发展的主题。

与此相适应，国家治理观念的差异也体现在地方政府组织的构建制度上，引发了地方政府组建方式的不同。在消化不同治理理念的过程中，地方政府管理者实践了不同的地方政府模式，它们在形式上表现为强市长模式（strong mayor）、市政委员会模式（commission）和市议会—城市经理模式（council-manager）等，从而也确立了代议者、行政管理职业者和社区公民三方之间不同的三角关系模型。

第二，新型的公民治理模式建立最重要地反映在社区治理中公民、代议者和行政管理职业者三方互动关系中的角色定位和作用发生了明显变化。概言之，社群主义观念的深入人心，使得人们对公民资格的概念有了新的解释，对公民在公共生活中的作用有了新的认识。然而，博克斯认为，即便是小型地方政府，公共事务管理也日益复杂，如果没有代议者和职业化的管理者，公共管理是不可想像的。问题的关键并不是彻底抛弃代议政治和专业化的行政管理，而在于如何创新公民、代议者与职业行政管理之间良好的关系，通过其新型的角色界定，共同创造美好的社区未来。

总体上，在界定公民、代议者和行政管理职业者三者的角色时，博克斯教授的基本思路是：公民具有积极、能动的公民资格，他们已经不仅仅是“纳税人”和公共服务的消费者，更是社区公共事务管理的直接参与者，是社区的“治理者”（citizen governor），这一点与当今美国“强势民主”（strong democracy）不谋而合；而对于代议制度而言，传统代议制模



式的委托—代理关系格局已经不能适应公民参与的要求，所以在地方治理结构上，可以引入公民的“社区协调委员会”“社区公民协商委员会”等组织形式，借助这样的平台，一方面，公民代表可以更多地获得权力，承担起公共事务管理，成为“公民治理者”，另一方面，社区广大公民能够表达自身对社区发展的利益要求和期望，以此形成新型的代表制度。在公民治理模式下，行政管理职业者成为公民管理的顾问而不是控制者，他们的功能将转换为公民参与管理的促进者、协调人和专业咨询者、辅助者（helpers），达成某种权力的“让渡”，促使公民对社区决策发挥实质性的影响作用。

最后，博克斯教授在书中反复强调，抉择什么样的社区治理模式，最关键的是社区政治领导者抉择怎样的社区政策导向和社区发展态度，即我们是偏好于一个封闭的、排斥性的社区治理体系，还是更加偏好于一个欢迎公民参与的、公民易于进入政策过程的治理体系；我们是将社区看作是一个市场体系，极力要求扩张其商业能力（倡导强有力的经济增长），还是将社区看作是一个生活环境，极力保护公民净化的生活空间（倡导弱经济增长或者反经济增长）；我们是将行政管理职业者当成控制者，还是当成公民自主管理的促进者和辅助者。这一系列政策导向的选择最终会左右地方领导者的治理价值观，决定政府对公民的态度以及与公民的关系，所以公共管理实践者要给予特别关注，要用行动去实现公民治理的理念。

尽管博克斯的思考基于美国固有的历史传统，是对美国独特的地方政府制度演进道路进行的全面反思，但笔者认为，这本书运用的三维角色的分析方法，即通过透视公民、代议者、行政管理职业者的角色关系期待，来界定和表达公民在社区自主治理中能够发挥的作用，这个分析途径对于我们思考中国城市和乡村地方社区自治发展问题是有一定启发意义的。此外，书中第 2 章详细论证的美国城市发展政策中存在的亲经济增长模式和反经济增长模式之争，也对我国城市发展道路选择具有启迪作用，引人深思。

本书的翻译出版依赖于一个团队的力量和智慧。其中，孙柏瑛翻译了第 1 章及英文版序言、致谢、作者简介和著作评价等；张琪负责第 2 章的翻译；陈冬冬翻译了第 3 章；魏明翻译了第 3 章；第 5 章由王任东翻译，王路负责翻译了第 6 章。在整个翻译过程中，这个工作团队精益求精，精



诚合作，相互帮助，共同分享翻译经验，共同解决困难的语句，共同学习著作中涉及的理论和实践知识。所以，翻译过程译学相长，以译促学，以学带译，相得益彰，为出版高质量的译著提供了很好的保障。孙柏瑛对全部书稿进行了统校。王任东精心校对了书中的关键词、人名、地名和索引，从事了相当一部分细致而又繁琐、辛苦的书稿清理工作，在此致谢。

感谢国家哲学社会科学基金的资助，让我们能够向中国读者呈现国外一系列优秀的公民参与著作。

感谢中国人民大学出版社出版。尤其是感谢我的挚友，人大出版社公共行政与公共管理各个系列经典译著的总策划刘晶女士，她对本书的出版给予了极大关心，不断敦促本书面世。感谢责任编辑傅狮虎、李剑坤，他们为本书付出大量辛勤的劳动，并提出了一些好的建议。没有他们的努力，本书不可能如期高质量地出版。

由于译者对美国复杂的地方治理制度历史及现实了解有限，所以，翻译中难免出现谩陋不妥之处，敬请广大读者和专家指正。

孙柏瑛

2005 年秋于太阳园

“……无论何时，一旦民众充分知情，那么，他们就能被他们自己的政府委以重任……”

托马斯·杰斐逊，1789

序



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

20世纪70年代初期，我住在匹兹堡郊区一个快速发展的居住区里。当时，那里只有一条街道通往居住区。每天，当学校班车停下来让孩子们上下车时，这条街就彻底堵塞了。社区里有一个采用市议会—城市经理(council-manager)制度的政府组织，其中多数市议会成员都是那里“老”居民的代表。

随着社区不断扩大，另外再建一个消防站的需求越来越突出。根据社区规划者的建议，市议会批准就在居住区的进口处设一个消防分站，因为那里有一块土地归消防站副主管所有，副主管也是老居民中的一员（那时，这是一支完全的志愿者力量）。200多个邻里居民向市议会递交了一份请愿书，提出了校车带来的拥堵问题，并质询市议会为什么不能在位于居住区交叉路的一块空地上建设这个消防分站。社区规划者向我们保证，



尽管他从来没有在校车停下来接送学生的时候到过那条街，但是，土地的分区规划调整也许能解决所有这些问题。

x 在会议的最后，市长先生——一位牛奶经销商表示，感谢我们大家的参与，并告知我们，他已经被社区规划者说服了，因为“他是我们的专家”。此后不久，我就决定报考研究生院，那样我也就能成为一个专家了。这个社区规划者最终成为本地区一个最大的开发公司的副总，而那个消防分站最后也没有建在邻里社区中。

这个案例展示了理查德·博克斯在本书中提出的许多问题——公民是局外人，行政管理职业者是专家，立法者是精英利益的代表。本书中勾勒的社区治理模型（community governance model）将可能改变这种角色定位，使公民成为决策者，行政管理职业者成为专家式咨询者，而立法者则能回应社区所有居民的需求。

博克斯教授曾作为一位地方政府的行政管理者，并获取了十分丰富的管理经验。他将这些经验与他对民主过程和行政管理的研究联系起来，发展了一个治理的模型，这个模型以其理想的形式服务于公众，并力图改进管理实践者的职业生活。博克斯承认，这个模型是一个有关地方政府应该如何进行管理的规范观点，但他发现，随着公民要求实质性地参与那些影响他们生活质量的公共政策的发展与执行过程，这一模型实际上在全国范围内都显现出来了。

博克斯教授通过讨论公共行政传统的价值问题——如效率与效益——以及治理过程中公民参与日益增强的问题，精心地发展着其社区治理模型。他力图说明，行政管理者的基本作用在于维持公共政策的开放性和包容性，他们应该向过去被排斥在地方政府政策过程之外的那些公民提供咨询和技术上的辅助支持。

xi 对于我们这些深信民治政府——民主价值当然也包含其所有的瑕疵——基本观念的人来说，社区治理模型确实激发起我们的兴趣。早在 20 世纪初，政府通过引入商业企业的管理原则，提升了行政管理能力，从而发展了公共行政学。这其中最为重要的原则就是行政管理要集中控制政策的执行，其目的在于促使效率最大化，而政治干预最小化。具有讽刺意义的是，那些主张建立“好政府”的进步主义者也创造了一种治理模型，这种模型将普通公民排斥在政府政策制定之外，这些模型因倒向精



英集团的利益而扭曲了民主的本质。

理查德·博克斯通过重新界定行政职业者和公民在他们自己社区治理中的作用，试图将公共行政拉回民主的轨道上来。看到当今公众对政府普遍的不信任，博克斯据理力争，指出排斥公民的作用降低了行政职业者的专业技能，弱化了立法者的政治合法性。解决这一困境的惟一出路就是重新复归民主的准则，在公共政策过程中确立公民积极参与的、包容性的准则。公民参与治理将极大地促进人们对当代政府角色的理解，也促使人们了解政策发展的复杂性、多样化利益间达成共识的困难性以及公共行政管理工作者工作的本质。

当然，博克斯的观点并非万灵药，他同时也指出了实施社区治理模型存在的风险。公民不仅被期望要参与制定公共政策，还被期望参与执行公共政策。但也许这是对公民过高的期望，因为在今天，许多公民已经不像他们的先辈那样愿意参与公民的事务了。还有一个更大的风险是行政管理职业者，他们也许会由于和其他公民团体一起工作而触犯那些权力精英的利益；同时，职业者也将不再坚守让他们隐藏在专业化工作背后并制约他们行为的政治与行政二分论原则了。社区治理暗含着这样一种情形，即任何一个人都无法解决社区的问题，因此，吸引公民参与是行政管理职业者工作中一个不可或缺的责任。

同时，我本人还有一个疑虑，在此也继续提醒理查德，这就是社区的狭窄利益问题。在更大的社区范围中，我们应该怎样保证社区治理不会成为狭隘地方性或排他性社区利益的保护伞？这一模型是否更容易在全国那些封闭型、经济强势的社区中实施？社区治理模型如何能够服务于地方贫困者、残障人士和“其他弱势者”的利益？社区治理如何能够拓展其政策基础，以包容外部更大社区范围内邻里居民的利益？社区治理模型能够在大型城市地区，甚至在我们全国范围得以推行吗？

xii

这本著作展示了一个基本思路，即如果公民参与公共治理过程，我们的国家应该如何运转。回答上述问题，需要在模型推行中不断反思、改进。公共管理者、公民、政治领导人都应该阅读此书，因为他们都确实对提升政府能力负有责任。在这本书中勾画的原则，也应该成为我们培养公共行政管理专业学生的教学内容的一部分，因为他们就是为 21 世纪的政府治理准备的人才。



民主充其量是一个庞杂的体系，它并非为效率而设计。然而，时至今日，它依然是政府设计中一种最好的形式。若仅借助于在各个层级的政府职位上使用专家及剥夺公民除投票以外的其他参与权利，则公共行政的发展将导致民主性的削弱。甚至，虽然我们使用一切可能的管理技术来提高效率，付出所有努力来再造和提升政府的绩效，但是，公众对公共行政的信任度却达到了历史新低。社区治理模型志在恢复我们对政府的信心，它要求重视公民的作用，确立公共管理者在发展民主中的核心作用。这些观点的确值得我们关注和思考。

玛丽·M·蒂姆尼
(Mary M. Timney)

致 谢



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

很多同事、作家、学生、社区中的市民志愿者以及历史数据激发了我从事此项研究。我尤其要感谢三个人、一个团体和一些出版界人士，是他们让我这本书的完成成为可能。 xiii

亨利（巴德）·卡斯 [Henry (Budd) Kass] 教授在过去的两三年里几次阅读了我的手稿，给我提出了具体的和富有洞察力的建议，我从中受益匪浅。有时，当我也许放弃这项研究的时候，是他的鼓励让我坚持了下来。

玛丽·M·蒂姆尼教授 (Mary M. Timney) 非常热心，她为我写了本书的序言。我之所以请玛丽作序，是因为她对美国民主的认识是如此的透彻和具有批判性，她极为强调公民自主治理，热中于讨论治理中的权力关系。当我写了点东西，我总是想知道她的看法。尽