

社区社会组织与 城市基层合作治理

SHEQU SHEHUI ZUZHI YU
CHENGSHI JICENG HEZUO ZHILI

高红◎著



人民出版社

社区社会组织与 城市基层合作治理

SHEQU SHEHUI ZUZHI YU
CHENGSHI JICENG HEZUO ZHILI

高红◎著

责任编辑:毕于慧

封面设计:林芝玉

版式设计:董晋伟

图书在版编目(CIP)数据

社区社会组织与城市基层合作治理/高红 著. —北京:人民出版社,2016.9

ISBN 978-7-01-016658-2

I. ①社… II. ①高… III. ①社区管理-社会组织管理-研究

IV. ①C916.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 210255 号

社区社会组织与城市基层合作治理

SHEQU SHEHUI ZUZHI YU CHENGSHI JICENG HEZUO ZHILI

高 红 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.25

字数:245 千字

ISBN 978-7-01-016658-2 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 言	1
第一章 社会组织参与城市基层合作治理的理论基础	10
第一节 治理范式的多维理论视角	10
第二节 政府失灵、市场失灵与志愿失灵	25
第三节 社会资本理论	30
第二章 我国城市基层治理的结构转型	34
第一节 “单位制”主导下的基层治理结构	34
第二节 从“单位制”为主走向“街居制”为主的基层治理结构	39
第三节 从“街居制”向“社区制”转变的基层治理结构	43
第三章 社区组织化与城市基层合作治理	54
第一节 西方学者有关原子化与社会再组织的理论	54
第二节 社区组织化对城市基层合作治理的理论蕴意	60
第三节 社区社会组织——城市基层合作治理的重要主体	70
第四章 社区公共性——使城市基层合作治理运转起来	78
第一节 公共性——城市基层合作治理的基础性支撑	78
第二节 共同体困境——制约城市基层合作治理有效性的深层原因	82

第三节 社区公共性生产的建构路径	87
第五章 项目制——社区社会组织参与城市基层治理的有效载体	100
第一节 项目制——一种新的国家治理体制	100
第二节 社会组织承接政府购买服务项目制运作过程	113
第三节 项目制运作对基层治理与社区社会组织的影响	117
第六章 青岛市社区社会组织参与基层治理的实证研究	128
第一节 青岛市社区社会组织发展的总体状况	128
第二节 青岛市社区社会组织在社区治理中的功能	140
第三节 青岛市社区社会组织参与基层治理的经验模式	149
第七章 发达国家非营利组织参与社区合作治理的经验做法	163
第一节 美国非营利组织与社区合作治理	163
第二节 英国非营利组织与社区合作治理	171
第三节 日本非营利组织与社区合作治理	178
第四节 美英日非营利组织参与社区治理的启示	185
第八章 社区社会组织参与城市基层治理的制度与政策保障	189
第一节 宏观层面的制度与政策保障	189
第二节 中观层面的制度与政策保障	198
第三节 微观层面的制度保障	213
结 语	218
附 录：青岛社区社会组织基本状况调查	230
参考文献	236
后 记	250

导 言

社区是社会的基本单元，社区治理是社会治理的基础与重心所在。“社会发展经由社区发展”作为 20 世纪 50 年代联合国提出的一个著名议题，目前已成为当今世界很多国家解决工业化问题的现实实践。英国著名的社会理论家和社会学家、英国前首相布莱尔的顾问安东尼·吉登斯认为：社区这一主题是新型政治的根本所在。只有社区建设才能解决公民素质衰落、贫富差距继续扩大等日益严重的社会问题。对社会发展来说，社区建设是一个人们在社区层次上寻求互助合作的集体行动，并以此实现社会管理重建的最有效方法。当今，随着我国“单位人”向“社会人”的角色转变，社区成为当今和每一个公民联系最为密切的地方。同时，社区作为基层治理单位，也是国家与民众互动的基本界面。可以说，社区治理不仅是社会治理的基层载体，更可以说是国家治理的基础环节和重要抓手，对于实现国家治理体系与治理能力现代化的总目标具有重大战略意义。习近平总书记“两会”期间，在与上海代表团座谈时指出：“社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。”^①如何找到城市社区治理新的突破点和生长点，使社区更好地承载起城市基层社会治理职能，就成为当前我国实现社区治理现代化亟待解决的一个重要问题。

1949 年新中国成立后，我国在城市逐步建立了以“单位制”为主、“街居制”为辅的社会管理体制。改革开放以来，我国经济与社会结构发生了巨

^① 《习近平到上海代表团参加审议》，2016 年 3 月 5 日，http://news.china.com.cn/2015lianghui/2015-03/05/content_34966443.htm。

大变迁，但原有的城市基层管理改革滞后于经济与社会发展，导致城市基层出现某种程度的无序化混乱状态，迫切需要一种新的组织形态和管理体制来解决基层社会中出现的各种问题和矛盾，使其承载起重新整合社会的功能，此种组织形态和管理体制就是所谓“社区制”的出现。应该看到，随着我国经济体制、社会结构与社会价值观念的变迁，我国社会群体、社会阶层与社会组织发生了明显的变化与分化，这些变化打破了传统的社会整合与组织化方式，使城市社区日益成为各种利益关系的交织处、各种社会群体的集聚区、各种社会组织的落脚点与各种社会资源的承载体，强化了社区的社会功能与治理功能。可以说，社区的重构对于加强国家与社会的沟通、化解各种社会矛盾、协调不同利益群体的利益具有不可替代的作用与价值。同时，基层社会作为群众利益的实际发生地，也是社会力量与公共权力的交织地。当前我国正处于经济社会发展的战略机遇期和社会矛盾凸显期，伴随我国的经济转轨、社会转型，基层社会成为各种社会矛盾的多发地，以及各种社会问题的交汇地。基层政府所处的地位决定了它往往是社会问题与矛盾冲突最初的接触者，拆迁、失地、贫困、流动人口、物业管理、信访、民生保障等问题都需要基层政府去面对和解决，因此基层政府是社会管理的基础和关口，是社会安全阀和秩序防火墙基本而关键的一环。近年来，社会问题逐渐显现，社会矛盾呈现上升和矛盾方式趋于冲突化、暴力化，需要依托社区把这些矛盾及时解决在萌芽状态。另外，随着中国市场经济制度的推进，我国传统社会管理中的单位制度也在相应地进行改革，社会成员身份开始由“单位人”向“社会人”转变，其社会职能不断弱化，大量的福利和服务提供功能不断分解、剥离出来，转移到基层社区。同时，由于我国市场化、城市化进程的推进，下岗失业人员、自由职业者、外来流动人口等体制外的人员不断增多，对基层政府社会管理和公共服务都提出了严峻的挑战。目前，与人民群众切身利益息息相关的各类服务事项，都需依托社区平台加以供给。

基层社会管理的环境、内容、对象等要素不断发生变化，传统街居制的基层管理模式已经不能适应中国现有基层社会管理的需要，主要表现为基层管理机构的权责关系不匹配。街道和居委会作为城市的基层建制组织，一

直扮演着政府的“脚”的角色，承接了大量政府下派的行政与社会事务，包括诸如人口管理、劳动就业、社会福利与保障、老龄工作、综治维稳、环境卫生、计划生育等各种事务。根据南京市的社区减负增效治理改革，仅其取消的相关任务、评比、机构与台账就有 187 项，可见其承担的行政与社会事务的繁重性。但另一方面，基层管理机构特别是居委会自身资源有限，“上面千条线，下面一根针”的基层社会管理局面没有从根本上得到扭转，反而随着社会管理事务的增多而强化；另外由于基层社会管理行政化色彩较强，居委会的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的社区自治功能没有得到充分发挥，上述城市基层管理的权责不对称性及其带来的社区治理的冲突性，由此给城市社区发展带来了制度创新压力。

事实上，改革开放以来我国资源配置的结构逐渐发生改变，资源配置主体向多元化方向发展，社会逐渐成为与国家、市场互补的资源配置的重要一极。由此，社会组织和社区作为社会的主体也逐渐被国家与政府所重视。1986 年国家民政部将“社区”概念引入城市管理，首次倡导在城市基层开展“社区服务”。1998 年国务院确定民政部设立基层政权和社区建设司，在机构设置上强化了社区建设的重要性；2000 年 11 月，中共中央与国务院转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》，要求各级党委与政府把社区建设提上议事日程，由此推动了社区建设在全国的蓬勃开展；2001 年社区建设被列入国家“十五”计划纲要。自此，社区建设进入了整体推进、全面拓展的新阶段。另外，中共中央在十六大、十七大及十八大报告中，都提到了加强基层民主管理的相关意见，2009 年国家民政部发布了《关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》，提出加强和改善基层社会管理，推进和谐社区建设的意见；2010 年中共中央与国务院又发布了《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，就如何加强和改进城市居民委员会的建设工作提出了具体的指导意见；2013 年国家民政部出台了《关于加强全国社区管理和服务创新实验区工作的意见》，意在推动社区建设不断向深度和广度拓展；2014 年国家民政部与厦门市进行课题研究合作，推进社区治理能力现代化建设。综上，自 1986 年国家民政部倡导社区服务，

迄今社区建设在我国已经走过整整三十年的时间，目前中国社区治理已经进入改革攻坚期，社区治理的诸多深层次问题亟待解决。概括起来，当前我国社区治理主要面临三大难题：一是基层政府、社区居委会、社区社会组织等社区治理主体的角色错位问题；二是社区治理所需要的人、财、物等与资源供给之间存在较大差距，治理资源匮乏；三是社区居民、社会力量、市场主体参与社区治理的积极性不高。

如今我国社区治理正处在一个新的转折点，如何解决社区建设面临的“瓶颈”？现实迫使我们尽快找到我国社区治理新的生长点和突破点。应该说目前我国社区治理的思路已经基本形成共识，就是要构建多元主体合作治理的社区治理格局。具体来说，就是在政府主导下，由基层政府、市场主体、社会组织和社区居民在社区认同的基础上，建立政府、市场与社会的互嵌与合作机制，共同管理社区公共事务、满足社区居民需求、优化社区公共秩序，构建社区优良的公共生活与社会共同体。而理论与现实都表明：培育和发展社区社会组织，一定程度上可以解决困扰社区治理的上述三大难题：一是通过社区社会组织的介入，解决社区治理中社区组织的角色错位问题；二是发挥社区社会组织资源整合的优势，解决社区治理资源不足的问题；三是利用社区社会组织的动员与组织能力，实现各类社区组织多元参与，解决社区参与不足的问题。近年来，我国各地政府采取了多种举措促进社区社会组织发展，2015年南京市备案的社区社会组织数量已经达到三万家，青岛市也接近6000家。社区社会组织正在成为我国社区治理现代化中一支不可或缺的主体力量。

社会组织的兴起被萨拉蒙誉为“20世纪最伟大的社会创新”，它们以其规模小、与基层联系的密切性、灵活性以及丰富的社会资本，成为政府、市场之外的第三种资源配置机制，活跃在学术性研究、行业管理、社区治理、慈善事业、环保事业等各项社会事业和社会发展领域中，对促进公共服务事业、满足社会多元化需求以及提供公民社会参与的渠道等都发挥了重要功能。改革开放30多年来，我国社会组织的数量增长呈现出“爆炸式增长”，从改革开放初期包括全国与地方社团在内的6000多家，到2015年3月底社

会组织数量已经超过 60 万家。社会组织突飞猛进的发展不仅体现在数量的增长上，其整体素质、内部治理结构也有了很大提升。与此同时，中国政府对社会组织的角色与功能定位也从辅助和从属的地位转变到了主体地位。20 世纪 90 年代中期，社会组织开始受到中国政府的重视。2004 年十六届四中全会提出构建我国“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，突破了以往国家对社会组织“助手说”、“桥梁说”的功能定位，把社会组织定位为社会管理的主体。2006 年十六届六中全会，我党第一次提出了“社会组织”的科学概念，以代替过去的“民间组织”概念。2007 年党的十七大报告不仅继续强调了重视社会组织在社会建设中的作用，还把“社会组织”纳入了扩大基层民主的范围。2011 年 2 月 19 日，胡锦涛在省部级主要领导干部专题研讨班的讲话，强调指出社会管理科学化对社会组织发展提出了新的要求。2012 年党的十八大报告第一次明确提出了现代社会组织体制的概念，也第一次提出了“权责明确、依法自主”的新要求，为我国发展现代社会组织提供了基本的框架。而 2013 年 9 月，国务院发布的《政府向社会力量购买服务指导意见》，表明政府已把社会组织当作合作的伙伴。党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化，显示以社会组织为重要载体的社会治理已正式得到官方的认可。可见，中国社会组织正在改变其边缘化的地位，如今，社会组织已经被党和政府置于中国国家治理主体的战略高度来认识。

本书以多中心治理理论、网络治理理论、公共价值理论、第三方治理理论等为依据，在梳理我国城市基层管理制度变迁的基础上，针对当代我国城市基层管理中的问题，提出了政府、市场主体与社会组织合作治理的基层社会治理模式应作为我国城市基层的治理模式选择；结合国内外非营利组织参与社区治理的经验，深入分析了社区社会组织在社区治理中发挥的功能与作用；并从宏观、中观与微观三个层面，探讨研究了我国基于现代社会的社区治理模式及制度保障措施。本书的主要研究方法包括：（1）文献研究法：通过对国内外大量相关文献的研读，准确把握学科前沿和与本书相关的研究现状，为本书提供了理论资源支持；（2）实证研究方法：一方面到社区社会

组织发展比较突出的城市如上海、南京、青岛、广东等地民政部门及有关街道、社区等进行实地调研,通过召开座谈会、访谈调查等获取了大量的第一手资料;另一方面在青岛市进行了“社区社会组织基本状况”的问卷调查,为本书提供了经验支持;(3)典型案例分析方法:课题组在前期的实地调研中注意到,各地在社区社会组织参与社区管理方面都出现了很多创新性、有较大研究价值的实证案例,这些创新性的举措亟须进行发掘与理论升华。本研究在实证研究基础上,选取典型的案例进行了全面剖析,并对其创新意义进行理论上的归纳与凝练;(4)比较研究方法:以比较研究为分析工具,通过分析梳理发达国家社区治理制度的历史发展与非营利组织参与社区治理中的功能,提炼归纳出它们所具有一般性、共性的经验模式,以期对中国探索构建城市基层多中心合作治理模式带来借鉴与启发作用。

本书的研究内容从逻辑关系上来说,主要分析了社区社会组织参与城市基层治理的理论基础、制度背景、价值支撑、有效载体以及经验实证分析、制度与政策保障措施等,形成了有关社区社会组织参与城市基层合作治理的系统性研究。本书的基本研究框架结构与内容观点主要如下:

1. 社区社会组织是城市基层合作治理模式创新的重要载体

社区社会组织作为现代社会的重要力量,它与基层政府的互动关系也成为基层社会建设与社会管理的重要研究课题。西方学者多以国家与社会之间的互动为切入点,形成了不同的理论流派和研究视角。其中,代表性的有多中心治理理论、网络治理理论、公民治理理论等。多中心治理理论强调治理主体的多中心安排与合作机制建构;网络治理理论则认为多元主体之间的权力依赖与合作伙伴关系,有助于在运行机制上形成一种自主自治的网络,网络治理是有别于层级制与市场的一种治理机制与模式;公民治理理论认为这种治理模式是以公民为本位的公民、代议者和行政管理职业者的共治模式。这些理论的共同点就是强调了以主体多元化、权力运行的双向度、政府的有限理性等为特点的治理理念取代统治理念是世界各国政府改革的必然趋势。实现中国社区治理现代化、构建基层多中心合作治理模式,必然要求培育其社会载体,而社区社会组织是其不二选择。

2. 社区公共性是城市基层合作治理的价值依归

任何一种社会治理体制都需要内在精神的基础性支撑,需要治理各方对于治理制度一种深厚、持久的遵从。在此,本研究提出城市社区合作治理制度的构建必须依赖于政府、社会组织、公民等多方主体对于该制度的价值承诺。但是目前中国城市基层社会管理中却存在着居民社会认同和社区参与严重不足的问题,使得基层社会管理实践中的多元合作治理结构常常流于形式,导致所谓“治理失灵”。社区治理失灵主要缘于“共同体困境”引致的社区公共性缺失,重构社区公共性有赖于基层治理多方主体的合力作用,以使国家、市场与社会围绕公共空间形成良性互动的新格局。

3. 项目是社区社会组织参与城市基层治理的有效载体

项目制作为源于西方的一种科学管理方式,越来越被广泛地应用于政府购买社会服务的社会领域,近年来,我国一些发达地区与城市在政府购买社会组织服务时也逐渐开始采纳项目制管理。理论与实践都证实,项目也是我国社区社会组织参与城市基层治理的最有效载体,其无论对基层政府职能的转变还是社区社会组织的发展都发挥着积极作用。

4. 国内外社会组织参与社区治理经验及其启示

社区社会组织发展是公民社会发展的基础。所谓社区社会组织,是指以社区居民为主要成员,以满足社区居民的多元、多种需求为目的,由居民自发组织并自觉参与,以公益为目的的社会组织形态。近十年来,伴随着我国社区治理模式的转型,我国社区社会组织的类型也从居委会等传统单一的类型向现代的“治理型”、“服务型”、“参与型”、“特色型”、“组合型”等多元类型转化,并广泛分布在公益慈善类、养老、医疗、文化体育等领域,它们在提供公共服务、整合社区资源、参与公共事务管理、化解社会矛盾等基层社会管理方面都发挥了巨大作用,有利于基层公共服务供给机制、公民参与机制、利益表达和沟通机制、社会矛盾化解机制等基层社会管理机制的构建。上海、广州、深圳、南京、青岛等地在培育和发展社区社会组织参与基层社会治理方面都形成了各自的特色。同时,西方发达国家特别是美、英、日的经验做法为处在转型期的中国社区治理提供了有益的借鉴与启发。这些

国家的社区治理实践表明，非营利组织从事社区治理活动，能大大增强社区居民的参与意识和社区居民自行解决实际问题的能力，使社区治理自治功能从整体上大大加强。

5. 基于公民社会的城市基层治理模式创新

随着人类社会启动了后工业化的历史航程，社会结构已悄然发生了变化，人类的社会治理模式也正在发生变革，即从工业社会的以政府为中心的统治型管理模式向多元主体合作互动的合作治理模式转变。相应地，基层社会多中心合作治理构建的基本格局就是：主体上建立多元化的社区组织网状结构，不同组织之间建立相互依赖、相互作用和平等协商的运作机制；以社区为平台、以社区社会组织为枢纽有效整合社区资源，实现“小政府、大社会，多主体、强自治”。基于此，本研究结合国外社区社会组织发展的经验，提出并深入探讨基于公民社会的城市基层治理模式：制度推进、项目带动、网络联动、多元整合。其中，制度推动为社区社会组织参与城市基层治理提供动力机制和良好的制度环境；项目管理作为推进和规范社区社会组织发展的有效手段，通过政府购买社会服务实现对社区社会组织参与基层治理的资源支持与引导；网络联动通过建立多元化的社区组织之间的网络化结构，实现各种社区组织在社区平台上参与城市基层治理的有序互动；多元整合则通过整合社区各方面的行政资源和社会资源，形成多元主体参与社区治理的合力，实现社区善治，推动社区治理现代化发展。如图0-1所示：

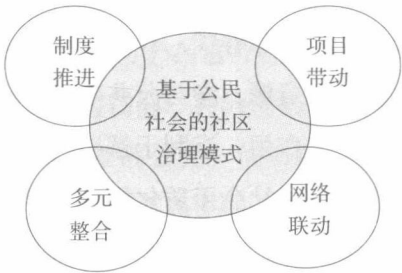


图 0-1 基于公民社会的社区治理模式

6. 通过社区社会组织管理制度的创新推进城市基层治理模式创新

为使社区社会组织真正成为基层社会管理的载体，强化社区自治和服务功能，政府应大力加强社区社会组织的培育和发展。为了加强社区社会组织的培育和发展，有必要从宏观、中观与微观三个层面，进行系统性的制度设计。宏观层面，要采取构建社会组织新型管理体制、健全社会组织法律法规及推进政府购买社会组织服务制度化等措施；中观层面要创新登记管理制度、完善社会组织税收优惠政策、完善社工队伍人才机制、规范组织评估机制、健全监管机制等，形成现代社会组织管理体制；微观方面主要从完善内部治理结构、加强专业化能力建设与公信力建设等方面予以政策引导等，以推进城市基层管理模式的创新。

社区建设在中国已经走过整整 30 年，当前中国社区发展进入深水区，选择社区社会组织作为研究我国社区治理的切入点与突破点有着特殊的价值与意义。通过本书研究，一方面可以丰富我国社区社会组织发展与社区建设、社区治理等领域的相关理论；另一方面为政府探索建立社区多元合作治理格局、构建“公民本位”的城市基层治理模式和实现社区治理体系与治理能力现代化提供参考依据。

第一章 社会组织参与城市基层 合作治理的理论基础

“国家—市场—社会”的三元分析模式是现代西方公民社会理论的主要思想观点，与此密切相关，“政府—企业—第三部门”的三部门划分也已获得了中外学者的认同与共识。而根据西方政治理论学家的研究，政府、市场与非营利组织在社会治理中各有自身的优势，又各有不足，单靠政府、市场或社会的治理机制都不能实现良好的社会治理。治理理论是 20 世纪 90 年代以来西方主导的理论范式，其提出的多元主体合作、协商的治理思想一定程度上契合了当今时代的治理需求。

第一节 治理范式的多维理论视角

西方公共管理理论在其产生的一个多世纪以来，经历了从传统公共行政到 20 世纪 70 年代初的新公共行政，再到 20 世纪 80 年代中期以来的新公共管理、新公共服务理论，一直到 20 世纪 90 年代以来治理与善治理论多种理论范式的转换，治理与善治理论是国际社会近年来日益受到重视的理论。

一、西方公共管理理论范式的演变

1887 年威尔逊的“公共行政研究”一文开创了西方公共行政学的研究传统，古德诺对政治与行政二分思想充分发挥，完成了威尔逊提出的对政治与行政进行区分的任务。自此，威尔逊、古德诺提出的“政治—行政”二分

思想奠定了传统公共行政的理论基础。在这种传统公共行政经典理论范式指导下的传统公共管理,强调政治与行政两分,提出政治上依赖民主程序的立法机制汇集和表达公民意志,实施政策的制定;行政上则依靠传统的官僚机器来实现国家和公民意志,实现国家政策的执行。这些方法强调的是用国家的力量管理社会和推动社会的进步,被认为使资本主义从原始资本主义走上了现代资本主义。

到了20世纪40年代到60年代,传统的公共行政理论学说面临着越来越严峻的挑战,以西蒙—沃尔多之争为标志,学术界对“政治—行政”二分及价值与事实分离的普遍怀疑已经形成一种“共识”,建立在“政治—行政”二分基础上的传统公共行政经典范式遭遇到了危机。在这样一种历史背景下,形成了以乔治·弗雷德里克森为主要代表的新公共行政学派。“新公共行政学”理论认为在现实的国家运行过程中,根本不存在行政体系游离于政策制定之外的状况,政治与行政的分离只是一种理论上的虚构。新公共行政学强调公共行政的核心价值在于社会公平;该学派对传统公共行政“效率至上”的原则进行了反思和批判,主张用效率与民主、公平相统合的社会性效率取代把效率与民主对立起来的机械性效率,倡导社会公平价值观的理念。

20世纪七八十年代,面对政府管理过程中出现的财政危机、信任危机、低效率以及经济全球化对政府公共管理提出的更高要求,西方发达国家如英国、加拿大、美国、澳洲等国,都把政府改革提到重要的议事日程。这场政府治道变革也就是西方盛行的被人们描述为一场追求“三E”^①目标的“新公共管理运动”。这场运动有诸多名称,如“重塑政府运动”、“企业化政府”、“市场化政府”、“管理主义”等。新公共管理的共同之处是以现代经济学为自己的理论基础,普遍主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法、手段和竞争机制。^②新公共管理运动在世界各国产生了深

① “三E”是指Economy, Efficiency and Effectiveness,即经济、效率和效益。

② 邓伟志、钱海梅:《从新公共行政学到公共治理理论——当代西方公共行政理论研究的“范式”变化》,《上海第二工业大学学报》2005年第5期。

远影响，从美国的“重塑政府运动”到英国的“宪章运动”，西方国家乃至非西方国家都在不同程度上实践着新公共管理。市场导向和顾客导向等一系列行政改革措施的普遍实行，使得新公共管理理论的主导范式地位逐渐得以确立。

尽管新公共管理在世界各国产生了巨大影响，但在公共管理界也一直对其存在异议。有一批主张公共利益的学者，他们继承了新公共行政的衣钵，提出要用服务于公共利益的理念重建美国的公共管理，发出了著名的“黑堡宣言”。“黑堡宣言”成为后来“新公共服务”理论的基础。亚利桑那州立大学登哈特教授是新公共服务理论的代表人物，他们提出了新公共服务理论的七个方面的核心理念，^①将公共利益的民主价值观、公民权、责任和服务确定为公共行政领域的规范性基础。总之，该理论一方面承认新公共管理理论对于改进当代公共管理实践具有重要价值；另一方面提出摒弃企业家政府理论的固有缺陷，是一种更加关注民主价值和公共利益的新的理论。可以说，新公共服务理论是对新公共管理理论的批判和反思。

进入20世纪80年代末90年代初后，“治理”（governance）理论成为社会科学领域有广泛影响的理论，1989年世界银行使用“治理危机”后，“治理”又被广泛运用于政府管理研究中。所谓“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，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”^②。该概念界定是1995年全

① 这七个方面的核心理念包括：（1）服务于公民，而不是服务于顾客；（2）追求公共利益；（3）重视公民权胜过重视企业家精神；（4）思考要具有战略性、行动要具有民主性；（5）承担责任并不简单；（6）服务，而不是掌舵；（7）重视人，而不只是重视生产率。参见[美]登哈特：《新公共服务，服务，而不是掌舵》，丁煌译，中国人民大学出版社2010年版，第31页。

② 治理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，这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认为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个基本特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理的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。参见俞可平：《中国公民社会的兴起及其对治理的意义》，载俞可平主编：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，社会科学文献出版社2002年版，第190页。