


华侨大学政治与公共管理学院丛书

■ 蔡振翔 主 编  
■ 陈 诚 著

# 社区治理能力评估 指标体系研究

 经济日报出版社

华侨大学科研启动项目“社区治理能力评估研究”

(编号: 600005-Z16J0031) 的研究成果

# 社区治理能力评估 指标体系研究

■ 蔡振翔 主 编  
■ 陈 诚 著

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

社区治理能力评估指标体系研究 / 陈诚著. -- 北京 :  
经济日报出版社, 2017.3

ISBN 978-7-5196-0104-1

I . ①社… II . ①陈… III . ①社区管理—评估—研究  
—中国 IV . ① D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 055474 号

### 社区治理能力评估指标体系研究

作 者	陈 诚
责任编辑	温 海 杨 頔
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 710 ( 邮政编码: 100054 )
电 话	010-63567691 ( 编辑部 ) 010-63588446 63516959 ( 发行部 )
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	edpbook@126.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京市金星印务有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	13.25
字 数	210 千字
版 次	2017 年 5 月第一版
印 次	2017 年 5 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0104-1
定 价	42.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

# 《华侨大学政治与公共管理学院丛书》总序

蔡振翔

经过几个月的紧张筹备，《华侨大学政治与公共管理学院丛书》分批陆续推出与广大读者见面，我们的心里感到无比高兴。

华侨大学政治与公共管理学院的历史悠久。1960年华侨大学创办之后不久，就在1962年设立了政治系，是华侨大学最早成立的院系之一。先后经历了政治系、社会科学系、国际经济系、人文社会科学系、人文与公共管理学院等不同发展阶段。到了2009年9月，学校对部分文科院系进行调整，重新组建了公共管理学院，并与思想政治理论课教研部合署办公。2012年学校成立马克思主义学院，原思想政治理论课教研部的职能划归马克思主义学院。2015年11月，根据学院的实际情况，公共管理学院更名为政治与公共管理学院。

目前，政治与公共管理学院涵盖了政治学与公共管理两个一级学科，拥有政治学二级学科博士学位点、政治学一级学科硕士学位点、公共管理二级学科硕士学位点、公共管理硕士（MPA）专业学位点，拥有公共事业管理、行政管理、土地资源管理、城市管理四个本科专业，具备了从本科教育到博士教育的完整的人蔡培养体系。包括MPA研究生在内，目前政管学院的在校生将近一千五百人。

我一直认为，一个学院的生存与发展，一共有三个关键问题。首先是环境。作为大学，通常有两大任务，一是培养人才，二是学术研究。学院工作也是如此，只不过是更加具体化而已。华侨大学政治与公共管理学院拥有政治学与公共管理两大学科，这样的学科背景，导致我们特别推崇据说是出自明代顾宪成的那幅名联：“风声雨声读书声，声声入耳；家事国事天下事，事事关心”，把它作为座右铭，希望政管学院的师生都能有忧国忧民的人文关怀、自由开放的精神风貌，树立起应有的人生观和价值观；其次是制度。也就是说，一定要建立起一套规范的教学、科研及其管理制度。政管学院在学

校有关规章制度的基础上，结合学院教学、科研及其管理工作的实际情况，陆续出台的十几份配套的规定或者措施，有的直接照搬学校的规定，有的比学校的宏观要求更加细化更有可操作性，有的比学校提出的要求还要更高一些，以便鼓励教师从事教学、科研和服务工作的积极性；最后是目标。换句话说，学院在做好日常性程序性的工作外，既要有着长期的发展战略，又要制定近年应当达到的几个具体目标并且设法做到。可以说，经过全院师生的不懈努力，在教学、科研和管理等方面，政管学院都取得了十分可喜的成绩。

特别值得一提的是，长期以来，政治与公共管理学院重视对学生综合素质的培养，重视对学生专业知识的学习，重视对学生专业技能的训练，使得学生在走出校门时，具备了比较高的适应能力，可以应付遇到的各种困难与问题，而这一切，有赖于政管学院拥有一支结构合理、富有创造力、以中青年占居绝大多数的教师队伍，使得科研工作一直保持着良好的发展态势，各级各类科学研究项目、论著、奖项在全校一直位居前列，形成了通过科学研究的深入开展，进而提高教学质量教学水平的政管学院特色。

为了更好地交流研究成果，促进学术的进步与繁荣，我们编辑出版了《华侨大学政治与公共管理学院丛书》。丛书收录的都是政管学院在职教师的学术新著，内容涉及到政治学、公共管理学的方方面面，观点新颖，内容丰富，论证翔实，体现出政管学院的研究水平、重点及其特色。丛书中肯定有这样或者那样的缺点与错误，敬请海内外专家予以批评指正。

蔡振翔

2016年10月22日晚八时于山阳馆

**【作者简介】**蔡振翔，华侨大学政治与公共管理学院院长、教授，兼任台湾民主自治同盟第八届、第九届中央委员会委员、福建省第十一届、第十二届人民代表大会常务委员会委员等职。

# 序

所谓转型，是指事物的结构形态、运转模型和人们观念的根本性转变过程。改革开放以来，从大的方面说，实现了从计划经济向市场经济的转型，从小的方面看，经济中的各个产业、分工乃至企业，都在发生变化。由此带来的诸如人们消费方式、消费观念的多元，城市化进程的加快，民主意识、民主诉求的提高等等一系列变化，都可以看成是经济转型的连锁反应。

在滕尼斯看来，共同体和社会是人类群体生活中的两种结合类型，“社会”从产生伊始便和城市、城市化不无关系。伴随着城市化进程的推进，人们消费方式、生活方式、意识形态等诸多改变，都可以视为社会转型的表现形式。从系统论的角度看，当周围的经济、社会环境都在发生转变，政府的行为、管理方式、执政模式也应当相应的作出调整。

转型分为被动转型和主动转型两种形式。转型过程中存在着新旧势力、观念和利益的激烈碰撞，它会以社会冲突、危机事件的形式表现出来，政府为处理这些矛盾纠葛以保持政权稳定性的行为，可视为环境张力和关系博弈背景下的被动转型。如果危机事件无法得到妥善解决，会挫伤公众对政府的信任度，从而使政民关系变得敏感，甚至酝酿新一轮的危机；即使危机事件得到平息，政民关系得以重建，囿于社会矛盾造成的资源和能量损失也是既定的事实。所以，对政府而言，未雨绸缪地主动、自觉的转型，成为理性的次优选择。

在这样的背景下，一方面此书选取了“能力评估”这一政策工具形成政府主动转型的倒逼机制，另一方面，作者也强调“治理”在促成政府转型的重要作用。从宏观层面讲，治理构建的是政府、市场、社会相互联系、相互影响的横向框架；从微观层面讲，治理搭建的是政府内部政治—行政行为的桥梁，是政府行政权力及行为如何运行、如何分配、如何组织的政治行政过

程。将这两大工具结合使用，既有助于提升政府治理社会的水平和效果，也能更好地处理政府、市场和社会三者之间的关系。

结合“国家治理体系和治理能力建设”的宏观环境，作者提出的“治理能力评估”选题可以说合时、合理。在此基础上，社区作为社会管理的基本单元和神经末梢，理应成为研究的重中之重。更难能可贵的是，作者意识到在多元的治理主体中政府作为“序参量”的主导作用、各主体内部自觉的协调配合机制，最终选择“协同治理”作为评估的框架，这是协同治理理论在公共管理领域运用的有益探索，也为社区治理、“微治理”的实践提供了理论参考。

陈诚是我的博士学生，此书是她在博士论文基础上进一步深入研究的成果。在写作的过程中，陈诚曾在厦门市的禾山、枋湖、钟宅、筭筭等多个社区展开问卷调查和访谈，足迹涵盖了城市社区、农村社区、城中村等各种社区类型。通过对社区相对全面和系统的理解，通过在实证调研基础上构建起来的模型、体系和结论也具备了相应的说服力。当然，作为一项探索性的研究，作者在今后的研究中还需要深思的问题是，城市社会最大的特征是异质性，作为基层的社区也会呈现出差异性，比方说，历史差异、空间差异、结构差异、发展程度的差异等，从类型学的角度看，什么样类型的社区适用于何种治理模式，又有哪些因素会影响到社区治理模式的选择？理论上，看，“管理主义”和“多元共治”应当位于治理模式的两个极端，那么能否通过机动性的权重赋予方式，在保证评估指标稳定性的同时，又能兼顾不同社区的个性特点？不管对这些问题的研究进行到何种程度，我觉得都是非常有意义的探讨。

卓越

2016.12.22 于成智楼

## 前 言

当下，我国正处于传统社会向现代社会转型的过程中，各种社会矛盾、社会问题愈加突出。在这个背景下，社会治理作为国家治理能力的重要组成部分，更加受到广泛关注。社区是现代社会的的基本单元，处于各种社会矛盾的交汇点，为国家和民众互动提供基本界面。因此，对社区治理能力可以看成是国家治理能力和国家治理体系现代化的逻辑起点。通过社区治理能力的评估，可以在基层开展自查和互查，保证社区一般能力在正常运行的基础上，开拓共建共荣、守望相助的协同氛围，挖掘潜在的、核心的治理能力。

目前，国内的研究比较集中于社区评估，国外较多关注社区能力评估，两条线索梳理下来发现，学界对社区治理能力评估的研究相对较少。本书在对社区治理能力评估进行概念甄别和价值佐证的基础上，以较为典型的社区评估框架作为分析依据，选择协同治理理论作为理论基点，反思我国社区治理的实践经验，试图构建以协同治理为导向的社区治理能力评估指标体系。研究围绕以下问题展开：社区治理能力评估，与社区能力评估、社区评估之间存在怎样的区别和联系？如何结合十八届三中全会的“推进国家治理体系和治理能力现代化”和社区治理实践中存在的问题，构建适合我国国情的社区治理能力评估指标体系？怎样用最简洁、精炼、可测量的指标体系，全面、系统、无偏地衡量社区治理的“潜能”和“显能”？

本书共分为六个部分。第一章为导论，阐述研究背景、研究意义，综述国内外的研究现状和启示，设计、规划研究的思路、技术路线和方法。第二章在揭示社区能力评估、社区评估、社区治理能力评估三者辩证关系的基础上，提出社区治理能力评估的主题意蕴：用“能力”框定指标设计的范围和层次，用“治理”规定了指标设计的价值取向。第三章以社区治理能力评估框架的构建为内容，是二级、三级指标设计的逻辑起点。在解读典型框架和



实证调研的基础上，以协同治理理论为指导，从结构—过程的视角构建了社区治理能力评估框架，以期为具体的指标设计和数据验证提供战略导向。第四章以协同治理理论为基础，系统论、结构—过程视角等为依托，对五个指标要素作进一步的分解，形成由5个一级指标、15个二级指标、55个三级指标组成的指标体系。然而指标之间的分类、关系、重要程度均不够明确，因而在第五章、第六章中，笔者通过问卷调查，经过描述统计和主成分分析，厘定指标权重、精简指标数量，在最大程度地保留指标信息的情况下，浓缩为由4个一级指标、9个二级指标、33个三级指标构成的指标体系。

本书的特点和研究意义在于：第一，在“治理能力现代化”被确定为全面深化改革的总目标的宏观背景下和社会矛盾较为复杂的时期，社区治理能力的评估能一定程度上帮助我们争取评估的话语权。第二，该指标体系将协作、合同的要素全面引入社区管理领域，提供了理想化的治理模式，在此基础上构建的社区治理能力评估指标，能反过来倒逼社区治理结构、体制的变革，推进治理能力的提升。第三，指标体系从结构、过程两个不同的研究视角出发，实现了两者的统一；从社区治理能力评估和一般能力评估的区别出发，实现了社区治理能力评估与一般能力理论的融合；从理论推演出发，又通过问卷调查和主成分分析法，实现了理论和实践的联结。

研究最终提出了较为全面、系统、科学的社区治理能力评估体系，为能力评估提供了可行的观点、视角和思路，从评估角度促进社区建设和社区能力的提升，进而从基层推进治理体系和治理能力的现代化。

陈 诚

2016年11月22日

# 目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究综述	6
第三节 研究设计	26
第四节 研究方法	31
第二章 社区治理能力评估理论阐释	34
第一节 社区治理能力评估的相关概念辨析	34
第二节 理解社区治理能力评估	38
第三节 理论基础：协同治理理论	43
第三章 结构—过程视角下的社区治理能力评估框架构建	51
第一节 代表性的绩效管理逻辑框架	52
第二节 社区治理能力的典型框架解读	60
第三节 基于结构—过程视角的分析框架构建	63
第四章 社区治理能力评估二级、三级指标设计	71
第一节 指标设计的原则	72
第二节 主体能力维度下的指标设计	73
第三节 社会资本维度下的指标设计	90
第四节 领导能力维度下的指标设计	94
第四节 公正感维度下的指标设计	105

第五节	治理绩效维度下的指标设计 .....	110
第六节	指标设置的局限性 .....	125
<b>第五章</b>	<b>社区治理能力评估指标筛选与权重设计：基于主成分分析法</b> .....	<b>127</b>
第一节	方法选择与调查设计 .....	127
第二节	指标的初步分析与筛选准备 .....	146
第三节	基于主成分分析方法的指标筛选和权重确认 .....	156
<b>第六章</b>	<b>社区治理能力评估指标体系的特征与应用说明</b> .....	<b>169</b>
第一节	指标体系的特征 .....	169
第二节	基于隶属度函数的指标应用 .....	173
<b>结 语</b>	.....	<b>177</b>
第一节	研究结论 .....	177
第二节	研究特点 .....	180
第三节	研究的不足及展望 .....	182
<b>附 录</b>	.....	<b>184</b>
附录 A	社区居委会（街道办）访谈提纲.....	184
附录 B	社区治理能力指标体系调查问卷.....	186
附录 C	重振社区精神 构建熟人社区——禾欣社区建设汇报材料 .....	189
附录 D	社区治理能力评估指标体系（修正后）.....	193
<b>参考文献</b>	.....	<b>195</b>
<b>后 记</b>	.....	<b>201</b>

# 第一章 绪论

## 第一节 问题的提出

### 一、研究背景

#### (一) 推进治理体系与治理能力现代化

十八届三中全会提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。根据建设中国特色社会主义的总体布局，可将治理能力分为经济治理能力、政治（政府）治理能力、社会治理能力、文化治理能力和生态治理能力。对十八届三中全会的《决定》进行关键词解析，结果如图 1-1 所示。



图 1-1 治理领域的频度

资料来源：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》全文。

从内容分析的结果看，社会治理将在一段时间内成为工作的重点。改革开放以来，在“以经济建设为中心”“全心全意搞建设、一心一意谋发展”的理念指引下，我国的经济发展取得了相当的成就。相比之下，社会领域的治

理相对滞后,各种社会矛盾、不公平现象频频出现。而社会领域的诸多矛盾和问题可能成为经济、政治、生态等领域进一步发展的阻碍。社会的不稳定因素影响生产的正常进行,社会需求的多样化不断给容量有限的政府部门施加压力,社会力量的相对薄弱又无法协助政府消化、减轻一部分压力,反过来激化社会领域的矛盾冲突。总之,社会治理能力建设应当成为治理能力发展的重点领域。

社区是现代社会的的基本单元,处于各种社会矛盾的交汇点,为国家和民众互动提供基本界面。在十八届三中全会的决定中,五次提及“社区”建设。其中,城乡发展一体化,需要通过社区的“基本公共服务均等化”加以落实;社会主义民主政治制度,需要以社区治理和基层民主作为基石;建设法治中国,依法治国、依法行政,必须通过社区矫正制度得以推进;创新社会治理,优化社会治理体制,有赖于城乡社区内社会组织的培育和发展壮大。简言之,对社区治理能力的探讨,可以看成是国家治理能力和国家治理体系现代化研究的逻辑起点。通过对社区治理能力的评估,能发现社区治理中存在的问题和障碍,并挖掘核心的、潜在的治理能力。

## (二) 发达国家社区评估的经验与局限性

发达国家逐步建立起一套较为完善的社区评估指标体系与评估制度。美国是比较具有代表性的国家,截止2012年,已经有超过200个社区的指标项目投入运行。<sup>①</sup>按照评估内容和特点,可划分为四个发展阶段。其中,20世纪初期的社区评估多采用自上而下的模式,强调根据个人的偏好实现自我利益的最大化,集中关注经济类、福利类的指标,如GDP、GNP。从20世纪60年代开始,伴随着城市化进程的推进,各种社会问题、社会矛盾逐渐浮出水面。这一时期的指标框架,通常着眼于住房、就业、财富等社会公平问题。社会指标运动衰退之后,伴随着医疗保健分配不均等问题的加剧,20世纪八九十年代的社区评估以健康社区的普遍愿景为基础,采取自下而上的方法来创造和衡量健康社区。不仅承认并鼓励公民在指标设置和实施中的地位和作用,在指标设置中还表现出对个人福利、生活质量的关照。直到20世纪

<sup>①</sup> 米兰·德鲁西,尼古拉斯·斯沃兹(著),许松辉,李珊,袁媛(译).理论知识与政策的衔接:美国社区指标的前景[J],国际城市规划,2012(27),第28-33页。

末，社区指标被纳入公共政策的统计系统中，自此形成了以结果为导向、自上而下和自下而上的评估模式相结合、社会指标、经济指标、可持续发展指标相统一的全面、系统的社区指标体系。

西方国家社区评估的经验不可避免地对我国社区评估的理论和实践研究造成一定的影响。在理论研究领域，相继出现了和谐社区、宜居社区、安全社区、文明社区、生态社区、绿色社区等多种主题的社区评估指标体系研究；在实践领域，通过成立工作小组、领导小组、评估小组的方式，与社区工作者、负责人签订计生、综治、卫生等相关领域的“责任书”“责任状”，将社区的评估结果与工作人员的绩效工资结合起来，一定程度上为社区服务效率、服务质量的提升起到了推波助澜的作用。然而，我国的社区评估尚处于初级阶段，在评估模式、理念、指标设计、运行机制等方面存在很多不足。大多数社区的评估依然延续传统的自上而下的评估模式，虽然倡导公民导向和公众参与，但大多囿于法律、制度的不完善，公众参与的形式和内容都难以拓展。正因为评估主体的有限性和片面性，导致评估指标不够全面、具体、客观，在这样的指标体系基础上建立的评估体制和管理方式，可能成为政府的又一个形象工程，甚至影响社区工作者的工作热情，起到相反的作用。对社区的评估往往以“责任制”为前提，采用自上而下、扣分制的形式进行，导致基层管理者滋长“不求有功、但求无过”的心理，对于社区治理体系的创新和治理能力的挖掘、提升，都会造成一定的影响。

研究社区治理能力评估指标体系不仅是吸收西方社区评估理论与我国社区管理、社区建设实践相结合的需要，也是推进治理能力现代化建设的题中之义。社区治理能力评估体系的构建，需要克服西方中心主义的导向，在评估中立足于中国社区建设的实际情况，构建本土化的社区评估体系。从评估本身来看，也是评估从技术理性、工具理性向价值理性过渡的必然结果。社区评估需要立足于实际情况，坚持正确的价值观和战略导向，在目前就是以“社区治理”为宗旨。从这个意义上讲，社区治理能力评估实现了工具理性和价值理性的有机统一。

## 二、研究意义

本书通过借鉴西方国家社区能力评估的成功经验，并结合我国社区治理

的实际情况、在治理的背景下探索社区治理能力评估的研究视角、理论基础、框架要素和设计思路，具有一定的理论价值和实践意义。

### （一）理论意义

#### 1. 探索适合我国国情的评估指标体系

推进治理体系和治理能力现代化，已经被确立为全面深化改革的总目标。在这样的背景下，我们的研究应该跳出传统的行政型社区和管理型社区的模式，结合“国家治理、社会治理和社区治理”的背景及需求，构建社区治理能力指标体系。一定意义上说，社区治理能力评估指标体系就是具有中国特色的、本土化的社区评估体系。国外针对社区的评估，主要集中在社区能力评估。它以西方社区的发展现状为蓝本，体现了西方社区的评估理念、评估方式和价值观。相比之下，我国社区表现出行政力量主导的治理特征，这种特征与历史的演进、政治体制、社会现实等诸多因素有关，有一定的合理性和优越性。同时，也会存在一定程度的弊端。比如，居委会疲于应付上级指令和检查，行政色彩过浓、自治能力不强；居民的力量相对弱小，单位制的解体进一步削弱了居民之间的关系链条，导致社会力量难以汇聚；居民多样化的利益得不到声张，多元化的需求得不到回应，导致基层政府与居民之间的信任感减弱。这些问题一定程度上归咎于传统的社区管理体制和方式。如果将“多中心治理”“协同治理”理念引入社区管理领域，可以打破传统管理模式的路径依赖，在一定程度上缓解居委会行政压力的基础上，培育社区的社会力量，回应居民的多样化需求，甚至通过动员居民积极参与社区经济、政治、文化事务的方式，增进政府和居民之间的了解、理解和信任。因此，笔者着眼于“治理能力”，既有尊重行政力量在社区基本公共服务提供中“元治理”的地位和作用之意，又希望通过评估指标的设计，培养多元化和协同合作的社区治理主体，从而达到共建、共治、共荣和共享的治理目标。

本书在吸取西方的先进理论和评估模型的基础上，以当前治理能力建设为基点，立足社区治理的现状和实情，构建有中国特色的社区治理能力评估指标体系。试图在协同治理理论的引导下，从评估的角度发掘潜在的、核心的治理能力。

#### 2. 尝试新的社区治理能力评估思路

目前对社区的评估，涉及经济、政治、社会、文化、环境等诸多领域，是全方位、系统化的评估，大多属于结果导向的绩效评估范畴，换句话说，

是“事后评估”。比方说，社区评估更关心社区举办各种活动的次数、规模，但这些活动是由哪些组织举行的、组织的发展情况涉及较少。而组织的规模、数量等指标，为居民参与活动、表达需求提供了便捷的渠道。拥有十个社会组织的社区，和一个社会组织的社区，所蕴含的治理能量和潜力会有一定程度的差别。再比如，相比“志愿队伍的人数”，社区评估可能更关注志愿活动举办的频率、活动的效果，而志愿队伍的规模，恰恰为社区长期、稳定和可持续的服务提供创造了可能。这些与能力相关的指标，却往往被研究者忽略。换句话说，社区能力建设没有与治理体制和机制建设有机结合起来，缺乏一套有效的指标来评估社区治理的显能和潜能。

“社区治理能力”评估，从结构看，意味着多主体、多渠道、多重治理方式和治理机制。只有当治理主体更为多元，才能灵活地应对多变的社会背景，全面地反映复杂的社会需求。从内容看，意味着广泛的治理文化和稳定的治理预期的形成。在治理的字典里，第一层次聚焦于具体的治理片段，第二层次着眼于治理过程，第三层次涉及广泛的治理文化。正是因为目前我国尚未形成治理文化，才会导致不稳定因素的产生。通过社区治理能力评估，培养治理能力，恰好是减少交易成本、不确定性、形成稳定预期的良药。

## （二）实践意义：促进社区治理能力的提升

社区治理能力研究，是国家治理体系和治理能力现代化的基点和题中之义。建立一套适合中国国情的、同时又能体现人类共同治理价值的社区治理能力评估指标，具有极为重要的意义。

一套科学合理的评估指标体系是正确认识社区治理能力现状、并进一步提升治理能力的前提要件。通过评估指标的设计和评估标准的厘定，人们得以将社区治理能力的应然状态和实然状态进行比较，从而更精确地判断社区资源是否得到合理的运用，甄别社区运行过程和管理方式存在的风险和问题，挖掘社区治理中可能存在的潜力和发展空间，确定治理能力改进的方向和侧重，进而最大程度地提升社区治理能力。通过评估结果的横向比对，还可以发现不同社区在治理模式、方法技术等方面存在的差异和共同点，在尊重和了解不同社区的地缘、文化、宗教、历史等特色的基础上，拓宽社区之间沟通交流、互通有无的基本界面，形成共驻共建的治理氛围。



## 第二节 研究综述

### 一、从能力评估到治理能力评估

#### (一) 能力理论与能力评估的向度

能力建设是对能力的挖掘、培养、提升、完善和发挥方面的活动。能力建设的概念最早来自于美国，1975年，美国《公共行政评论》在一期特刊中集中讨论了政府能力建设问题。1991年，联合国开发计划署（UNDP）将“能力建设”作为关键词引入其活动中，并且在《21世纪议程》中使用了“能力建设”一词。在中国，能力建设的概念最早主要应用于人力资源领域，后来很快被应用到了几乎所有的能力概念中和组织、机构、行业、群体甚至个人上，作为增强它（他）们在某一个（或几个）方面的本领所开展的活动的总称。

早期的能力概念总是和资源混在一起。Selznick认为能力是能够使一个组织比其他组织做得更好的特殊物质。以资源为基础的能力理论核心是对企业持续竞争优势的根源的探讨，从外部的环境条件以及市场定位转向组织的内部资源。资源学派把组织看作是资源的集合体，它把能改进效率和效能的所有资产、能力、组织过程、组织特性、知识、信息等都视为资源。<sup>①</sup>以政府能力评估为例。胡鞍刚和王绍光在国家层面上从财政的角度出发，认为政府能力是指中央政府将自己的意志、目标转化为现实的能力，包括汲取能力、宏观调控能力、合法化能力以及强制能力，并主要体现为政府的财政能力。<sup>②</sup>

然而，在科技进步和消费者偏好多变的动态环境中，仅仅依赖于已经拥有的资源要获得竞争优势相对比较困难，企业拥有多样的资源，但并非所有资源都可以成为竞争优势之源。基于此，一些学者提出了核心能力论。该原理认为，企业资源与核心能力之间是相互作用的关系，核心能力产生于企业

① 王国顺. 企业理论：能力理论 [M]，中国经济出版社，2006，第 20-25 页。

② 王绍光，胡鞍刚. 中国国家能力报告 [M]，沈阳：辽宁人民出版社，1993，第 30 页。