

作为社会治理的社会政策实施： 技术理性与政治实践的结合^{*}

熊跃根

内容提要 社会政策是政府为解决特定社会问题而制定的短期与长期措施,它既具有修复性,也具有发展性,前者促成了社会系统功能与秩序的恢复,而后者则可能促进社会发展与进步。近年来,中国政府加大了制定与落实社会政策的力度,围绕建设和谐社会与落实科学发展观,在社会保障与社会福利服务等领域推行了一系列政策措施。要从理论上理解当代中国社会政策实践中的制度设计、行动逻辑及限制,重点需要探讨以下几个问题:第一,理解有效的社会政策实施是一种重要的社会治理;第二,社会政策实施中的技术理性与政策实践对社会治理具有重要影响;第三,探讨在当前深化改革背景下,地方政府加强社会政策实施的主要制度创新以及社会组织发展和政策落实的实践机制。

关键词 社会治理 社会政策实施 技术理性 政治实践

问题的提出

自十八大和十八届三中全会以来,党和政府提出了深化改革的一系列重大方针和举措。其中,政府明确提出深化改革的总目标是完善和发展我国的市场经济体系,推进政府治理体系和治理能力现代化。在改革的顶层制度设计上,更注重系统性、整体性和协同性,进一步做好保障和改善民生、促进社会公平正义,不断深化社会体制改革和制度创新,推进公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,让社会充满活力及和谐有序。在创新社会体制中,中央明确提出,要改进社会治理方式,不断激发社会组织活力,处理好政府和社会的关系,促进政社分开,推进社会组织的

健康发展。而在2015年李克强总理所作的《政府工作报告》中,在继续强调加强和创新社会治理的同时,明确提出要支持群团组织依法参与社会治理,发展专业社会工作、志愿服务和慈善事业,并针对特定人群提出要为农村留守儿童、妇女、老人提供关爱服务,建立未成年人社会保护制度。这是中国政府首次在政府工作报告中提出社会政策的具体实践领域和重点服务人群,同时也是首次提出要发展专业社会工作作为加强和创新社会治理的核心手段来实现上述目的。因此,在我国经济社会发展进入新常态的背景下,深入研究社会治理与社会政策及社会服务发展的内在联系,具有积极的理论和实践意义。尤其是研究政府与社会组织的关系、增强社会组织在社会治理中的

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“包容性增长的社会基础与我国社会政策发展的研究”(项目号:11ASH008)和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国的城乡一体化与健康不平等研究”(项目号:13JJD840001)的阶段性成果。

作用、落实以民生保障为基础的社会政策实施,将成为确保深化改革总目标实现和有力推进创新社会治理的重要基础。本文将从社会治理和社会政策实施的关系入手,重点探讨以下问题:第一,如何理解有效的社会政策实施是一种社会治理实践;第二,阐释社会政策实施中的技术理性与政策实践对社会治理的重要影响;第三,探讨在当前深化改革背景下,地方政府加强社会政策实施的主要制度创新以及社会组织发展和政策落实的实践机制。

社会政策实施作为一种社会治理: 技术理性与政治实践的结合

在19世纪末20世纪初,由于贫困、失业和城市环境等公共问题的困扰,社会政策最早体现为一种政府主导的社会行政。因此,从某种程度上说,社会政策本身也是一种政府治理社会问题的实践。20世纪40年代中期以来,作为一种制度化的社会规划和实现社会平等的福利体制设计,社会政策日益成为政府有效统筹经济和社会系统的战略工具,也成为加强社会治理的一种策略。

1. 社会政策作为一种理性的社会干预

社会政策本质上是一种社会行动,它受到社会制度和情境的影响与制约。同时,作为社会政策的行动主体,政府也具有一定的能动性,可以在特定的情境下对政策内容及其实施做出相应的调整,而这种调整有可能与既定的或传统的行动目标发生某种偏离。同时,政府与相关的社会行动者(比如社会组织和社区等)存在复杂的相互关联,保证政府在政策决策与实施中的正确性与效率、增强社会组织和社区的参与能动性,是增强社会治理效果的重要保证。

在社会政策领域,政策行动者与政治活动息息相关。古典社会学家韦伯在其代表作《以学术为业》和《以政治为业》这两篇演说中曾经告诫后人,在一个信仰与理性不再统一、价值分裂的时代里,任何以学术为志向的知识人,应避免充当新时代先知的丑角。如果人们致力于献身学术,就必须勇于面对令人不快的事实,这应是一种受推崇的责任伦理。^①与此同时,政治家和科层部门的行

动者必须随时警惕政治行动的风险和可能的意外后果。而满足政治目的的信念伦理,其实践充满了风险,有时候它的后果往往是非常危险的。^②20世纪60年代,德国社会学家阿尔弗雷德·舒茨(Alfred Schütz)在其《社会世界的现象学》一书中曾阐述过这样的思想:社会科学家作为人类中的一群必须参与并和周围的社会生活发生互动。然而,作为科学研究者,他们同时又必须意识到其行动的实际利益和动机可能导致的后果。在讨论“主体间性”(Intersubjectivity)这一问题时,他还指出,现实世界其实永远是人类与社会制度之间的一种妥协。^③在社会科学领域内,社会政策是一门探讨政府如何应对并解决社会问题、满足不同人群(尤其是困难人群)的社会需要和实现社会正义的应用社会科学。而从专业实践来说,社会政策则是一个在政府内部解决社会问题,实施具体的社会福利服务的方针、措施和规划的政治实践。社会政策实践是一种对由政府实施的、同社会福利服务相关的具体政策实践与过程等进行描述、解释、评估和预测的智力活动,它不仅可以帮助人们改善治理社会问题的经验与技术。因此,从这个意义上说,社会政策实践从目的和功能上都具有双重涵义。过去一个多世纪以来,社会政策实践的范式经历了从实证主义向实用主义的转变,这一变化不仅源于科学范式对社会科学的强烈影响,也受到了不同时期福利意识形态转变对政策决策者以及研究者动机与立场的影响,因此,社会政策实践的发展长期以来表现出一种在学术与政治之间的平衡倾向,即研究者力图在科学研究中按照学术规则来推动这一智力活动,同时又在影响政策决策上保持一定的政治敏锐性。由于学术研究更多地受到科学范式和教育场域规则的影响,而政策决策活动则更多地受到政治理性和科层场域规则的制约,因此,作为智力活动的社会政策实践与作为对策探寻的社会政策实践就产生了某种距离。

理解政策实践与政治理性的关联,对充分认识当前我国变迁社会环境下的社会治理具有积极意义,并可在此基础上深入认识作为应用社会

科学的社会政策研究,其发展所遵循的科学理性准则与作为治理实践的社会政策发展所遵循的政治理性原则之间的内在联系。笔者希望通过上述讨论来进一步阐述在转型社会背景下,尤其是我国在经济和社会转型、社会问题与各种社会矛盾集中出现的时期,在政府大力倡导推进政府治理体系建设和不断落实民生保障的各项社会政策的前提下,如何推进社会事业改革创新,在教育、就业、社会保障和收入再分配各个领域,切实制定和完善各项政策,解决不同困难人群的生活需要和利益问题,创新社会治理,激发社会组织活力。

2. 社会政策实施作为一种社会治理

社会政策和治理的关系并不是一个新的话题,蒂特玛斯在其代表作《社会政策导论》一书中曾指出,社会政策本质上是一种社会行政,它主要研究人类组织和正式结构如何对社会服务产生影响。^④因此,社会政策学科的奠基实际上离不开对社会问题的治理实践。同时,从更广阔的层面来看,社会政策也要不断回应现实社会中的民众诉求和社会关系。从这个意义上说,治理不仅仅是一项社会工程,也是一项政治工程。对政策制定和实施者而言,治理的功效是社会政策的关键问题。而对政策研究者来说,分析和评估社会政策的实施则是改善治理的关键所在。

就社会政策实践与社会治理的关系而言,笔者认为,我们应该首先明确认识社会政策作为一门社会科学和理性实践的本质特征:第一,基于以促进知识增长为目的的智力活动的社会政策实践会逐渐形成学院式的风格与特点,具有自身明显的边界性和话语体系,这些将促使社会政策实践不断提升其在社会科学界应具有的学科地位;第二,基于以改善人类福利和促进社会正义为目标的对策研究,社会政策实践和实施这两种社会行动不容置疑地同权力机制和政治实践结合在一起,具有显著的政治倾向和普遍主义的政府意识;第三,任何社会政策实践都离不开特定的社会和政治经济环境,其研究伦理与方法不可避免地同现行政治体系产生千丝万缕的关联。因此,社会政策行动者(包括个人和组织)应在政策实践活动自身的局限的前提下,不断完善行动策略、技巧

和理论总结,从而增强制度设计的总体性、系统性和协同性;第四,基于政治经济环境和民生保障需要的双重考虑,社会政策行动者往往要在服务政治与服务大众中做出平衡的选择,完全将社会政策行动当作纯粹的智力探索活动,有可能忽视政策实践为促进人民福祉和社会发展服务的目标,而将政策实践完全建立在既有的体制框架与制度偏好内,只重视政府的政策偏好和部门利益,而忽视基层的实际环境和民众的社会需要,则有可能使政府决策者和实施部门陷入不可预料的制度风险当中,也可能会使政府的政策干预落入困境,从而削弱政府社会治理的权威,影响政府与民众之间的信任关系,不利于以人为本、执政为民和依法治国等善治理念的践行。

中国是一个经济社会正处在深刻转型期的发展中大国,社会政策的决策和实施等制度设计与具体行动也正在发生一系列的变化,这些变化反映了当前社会经济发展的客观要求和民众改善生活质量的迫切需要。而面对转型过程中不断出现的社会风险和社会矛盾,公众对政府实施政策干预的要求与期待日益增强,当前我国国家能力的发展和社会建设目标的提出为社会政策实践创造了一个难得的机遇,但也提出了一系列严峻的挑战。因此,我们应该充分认识政策实施和有效治理的内在联系,尤其是在社会事业领域,以社会服务实践为基础的社会工作专业和注重社会议题与干预的社会政策之间的差别和联系,同时深入思考社会政策实践发展的未来道路,在排除过于简单化和理想化的基础上寻找社会治理的理性归宿。

在社会政策领域,政府和社会组织作为关键的行动者,如何实现有效的沟通、促成互惠的合作和建立可持续的社会福利发展机制,是新时期政府实践共同治理的核心目标和内容。作为一种政治和技术活动,社会政策的实施效果也在一定程度上受到政治伦理与治理技术的影响。因此,政府治理能力的出发点不应该只满足于对社会秩序的控制而应该更注重如何完善社会不同系统的功能,促进个人与社会的良性互动,以确保个人利益和集体利益目标之间的协同。在全球化背景下,

民主实践已成为当代政府的普遍特征,法治已成为社会和公共行政的必然选项。因此,治理的权力限制不仅要以政党意识形态为基础,还要服膺于法律制度。马克斯·韦伯曾在他的演讲名篇《以政治为业》中提出,政治家和科层官僚在履行行政管理事务责任时,应不忘自身所背负的信念伦理和责任伦理,这种信念不仅仅是个人事业成功的追求,还应是对国家和社会负责任的一种行动方式,也就是说,政治活动必须隐含基本的正义观念。早在20世纪80年代,有研究者就明确指出,有效的社会政策实施需具备一系列的条件,这些条件对政策在实践中得到切实贯彻至关重要:第一,法律程序对政策目标所作的明确与一致性的规定;第二,上述法律程序要与有效的理论结合起来,以确保政策目标和实施者的权限;第三,上述法律程序构建出清晰的政策实施环节,以确保政策实施中不同政府部门与人员在行动中的配合与协调;第四,政策实施部门的领导者具备合格的政治与管理技能;第五,政策项目得到立法部门和公众的支持;第六,政策实施所设立的法律目标不轻易冲突性政策的出现或外部条件的变化影响。^⑤通过对有效的政策实施的诸多条件要素的认识,我们可以看到,在我国大力推进法治,实施依法治国的环境下,政府对社会政策实施中的法律规范与科层部门官员的素养已经提出更高的要求,而社会力量和公众积极参与到社会政策实施进程中来也为有效的社会政策实施目标的实现奠定了一定的制度基础。

对社会政策决策者来说,正确的政策方向和基本策略取决于对社会问题基本信息的掌握和客观性的理解,特定时期国家经济发展的总体状况和社会政策的干预领域应服从于政府治理的理念和政府能力。由于社会环境具有复杂性、多变性,这就使得社会政策的决策很难迅速对社会诉求做出回应,这客观上要求政府决策者应充分考虑总体的社会现实和迫切的社会希望,不能因为短期的个人或部门的政治利益而忽视社会治理的总体目标,这正是韦伯所提出的政治家身上应具备的政治素养。

社会政策实施中的制度创新、 社会组织发展和治理机制培育

社会政策实践作为一个特定的政府干预范畴,深受政治、经济和文化等多重因素的影响。作为一种政治实践,社会政策实践长期以来受到意识形态、舆论和不同社会利益等的影响。然而,将社会政策实践当作“社会工程学”来加以理解和实施具体的操作时,实验模型与社会现实之间不可避免地存在诸多差异。尽管社会科学日新月异,但是政策实践本身很难迅速地反映现实的和多变的社会环境和需求,政策决策也很难在短期内转化成为具体的政策行动和议事日程,它们往往发挥的只是政策倡议的作用,而意识形态与价值观却一直在左右政策过程。^⑥在米歇尔·福柯(Michel Foucault)看来,知识与权力的共生关系会在很大程度上影响治理的理性,现代国家的治理实践既会遇到作为行动主体的科层部门的制度局限,也会遇到政策实施对象的抵抗,这一点丰富了我们对于政策过程中治理者和政策对象之间权力关系及权力生成机制转化的复杂性的理解。而就社会政策实践而言,社会知识一直成为其理性决策的基石。知识在特定的时间、通过特定的方式对政策的实践产生影响,20世纪以来的社会科学和政府管理行动者加深了对贫困、失业、老龄化和人口迁移等复杂社会现象的理解,它们也对政府社会政策的决策和实施产生了深远的影响。^⑦20世纪以来,贫困现象的发展和社会政策干预实践不仅受到了特定时期社会伦理和道德取向的影响,还受到特定社会问题和民众诉求的制约,而20世纪90年代以来诸多的贫困研究结果对日后的福利改革假设产生了诸多负面影响,即政府决策者和大众倾向于认为,以社会救助或公共援助为本的福利改革催生了低下阶层的“福利依赖”^⑧。需要指出的是,社会科学研究成果也在很大程度上推动了政策本身的发展。贫困研究者们(如芝加哥学派中的早期学者)创建的一些概念,诸如解体、病理学的角度以及贫困文化等都同当时的政策发展紧密联系在一起。而当今欧美政府的社会政策改革实践与工作福利的理念紧密联系

在一起,这些主张与最初的根除贫困的目标已经相去甚远。由此我们可以看到,社会政策实践并非总是可以按照人们的想象,推进社会公平与正义,它们受到特定的经济、政治与社会制度等的影响。而且,政策实践者也必须意识到传统的政策决策的假设、方法和内容应该变革,同时,治理的理念和措施应该反映变化的政治经济环境和社会需要,政策行动者既要避免成为单纯突出技术理性的唯科学主义者,也要避免成为政治唯一过度卷入现实的政治活动,换句话说,政策实践要在技术理性与政治伦理之间做出妥善的平衡,以免使得个人和组织作为政策行动者过多地卷入政治化(Politicization)过程。

在现代社会里,基于政治制度、国家—社会关系模式等的不同,存在着不同的社会治理模式,它们主要包括:第一,权威治理模式,依赖国家或政府权威(包括领导者个人)来实施对社会的治理;第二,精英治理模式,依赖技术官僚或知识精英来对社会进行治理;第三,多元主义治理模式,依赖国家、社会组织、社区、公民等不同行动者的参与和协作实施治理;第四,交易/契约治理模式,通过政府与公民社会组织(或非营利组织)之间的协议实施治理。在上述四种社会治理模式中,如果要实现有效的社会政策实施,关键是政府要处理好与社会组织(或社会力量)的关系。与此同时,应通过加强沟通和协商,减少冲突和避免形式主义,来最大限度地提升国家规制的合法性来源,确保社会政策实施与社会治理的目标在形式及内容上都保持高度一致,以减少不必要的负面影响与后果。

1. 社会政策实施中的制度创新

政策实施是所有政策过程的核心内容,也是政策成功与否的关键。在过去十多年里,我国开启了大力实施社会政策的新时代,在社会救助、医疗、教育和养老等关键领域实施了一系列重大的改革举措,为改善民生、维护社会稳定以及社会和谐发展奠定了重要基础。新时期,我国社会转型加剧,经济发展方式面临重大转变,社会问题和矛盾日益凸显,如何通过有效的社会治理和社会政策的实施,来确保未来经济和社会发展总体目标

的实现,取决于关键制度的顶层设计和核心社会政策的有效落实。

自20世纪80年代以来,西方发达国家在经济发展和政策改革方面,经历了深刻的变迁,政府的治理理念和方式也发生了重要的转变,这些转变包含了制度创新和技术变革,这些经验值得作为发展中国家的中国学习和借鉴。第一,在福利国家转型和改革历程中,政府的角色和职能范围发生了重要转变,通过强调国家的竞争力、廉洁有效的政府、繁荣的市民社会和富有能动性的公民参与,来建立富有活力的国家—社会关系,从而实现可持续发展的战略目标;第二,在社会政策变革的范畴里面,政府要优先处理的是那些危害社会秩序和削弱政府权威的社会需求与社会矛盾,通过社会政策实施的优先性安排,解决好政府与社会(主要是指各种社会组织)在社会治理中的分工;第三,在社会福利和服务提供环节,政府、社会组织 and 社区应该形成一种有效的合作伙伴关系,充分调动混合福利经济中不同行动者的能动性,改进专业服务和管理的效率;第四,社会政策的制定和实施的核心目标始终不离开完善经济与社会协调发展和促进和谐社会关系的战略考虑,政府决策者应充分认识到社会政策的实施实际上是在不断增强政府治理的社会资本,也就是说,社会政策实施应该不断强化政府的诚信和民众对政府政策的忠诚。

在现代工业化发达国家里,政府治理的制度设计近年来更多受到了新自由主义意识形态的影响。同时,由于福利国家的变迁和改革进程不断加快,福利责任的转移与强调混合福利经济的政策措施巧妙结合在一起,政府通过缩减开支、提高福利接受门槛和社会保险的缴费年限等,不断强化政府在治理社会问题中的管理能力和协商机制。在合作治理的过程中,政府越来越强调不同形态的社会代理者(比如非政府机构、市民社会组织和私营公司等)的参与作用,通过一种有效的协作方式来促进公私部门在社会治理当中的契约关系。^⑨在公共事务领域,制度主义研究者提出,应注重制度创新中的理性选择,同时不能忽视公共利益的政治协商。^⑩对社会福利与公共服务

的制度创新而言,重新确立政府与非营利部门之间的关系是十分关键的。对现代国家而言,实施有效自我治理的制度创新应该和多层级国家治理有效地嵌入在一起。这也是学者们所提出的去集中化或分散的制度建设中的一部分,它建立在行政性的联邦主义框架基础之上,强调地方政府、社会组织与中央政府的共同治理实践。^⑪

2. 社会政策实施中的社会组织发展与治理机制培育

权力和行政是政策科学的核心要素,而政策实施则是政府实施治理和实现政治目标的关键渠道。公共政策的实施是一种重要的治理,因为政府通过这种治理,将其行政职能和公共服务的手段有效地结合在一起,通过自上而下和自下而上两种实施方式来提升政府治理效率,促进社会公正,改善政府在大众中的诚信威望。^⑫

加强社会政策的治理机制主要包括以下几方面:第一,建立有效的社会政策实施框架,明确不同政策行动者的职责和权限;第二,在社会政策实施前,明确核心社会项目的目标、内容和策略,提出项目评估的主要方法和机制;第三,在社会政策实施阶段,强化不同层级政府部门对政策实施的监管,增强“第三方政府”在政策实施中的评估作用;第四,在社会政策落实的不同阶段,注重倾听基层的声音,充分吸收服务对象对不同社会项目的意见,以确保民众的“呼吁”在政策决策和实施中得到反映。因此,促进有效的社会政策实施,就在很大程度上依赖于作为社会公共服务传递核心的社会组织的作用与治理机制的培育。

长期以来,由于我国计划经济体制的惯性和科层部门管理者的固有思维,强化了政府在提供社会福利与公共服务中占据主导角色的印象,欠发育的社会组织使得政府管理社会事务和提供社会福利服务的包袱日益加重,这与促进政府—市场以及政府—社会的分开、促进官办分离和改善政府管理的效率是相违背的。因此,促进社会组织的发展不仅仅是要通过颁布法规建立机制,更重要的是制定切实可行的鼓励和开放社会领域、加强社会组织参与社会公共服务的具体做法、管理规则、支持细则和评估机制,在重点领域、重点

地区参照重点人群的社会需要,推出社会组织(或社会力量)参与社会公共服务与社会治理的具体规定,加强专业社会工作在这一过程中的主导作用,积极发挥专业社会工作在社会服务设计、提供、评估和政策倡导中的作用。

作为一门以实践为基础的科学,社会政策必须依赖工具理性和科学主义的方法论,强调政策干预实践必须以可观察的证据和社会事实为基础。同时,我们也必须认识到,政策实践自身离不开人的思维和人与环境的互动关系,因此在很大程度上政策实践受到主观因素的制约,在某种程度上政策实践本身也是人类行为的一部分。基于上述两方面,我们既要强调社会政策实践中的科学要素,也不能忽视政策实践中人的因素和非理性因素对不同政策环节的影响。卡尔·波普这样的科学主义者倾向于认为,社会政策本身应该被视为一种社会工程。但在现实世界当中并不存在无政治的政治科学,而且社会政策过程远比科学要素所决定的工程学更为复杂,因为在社会政策过程中,决策者和实施者都是活生生的个人,他们的情感、情绪和各种不同的心理状态都会对政策实践本身产生影响。在中国社会的特定环境中,中央—地方关系、部门之间的关系(条块关系)以及政府与社会组织之间的关系,都在很大程度上受到人际关系的影响,官僚个人的偏好和旨趣在很大程度上左右政策的发展方向。因此,作为推进社会治理的机制,社会政策实施的绩效与影响也要同官员素养的培养与使用制度紧密联系起来,这样才可能促进社会政策的良性循环,避免恶性的政策循环和低绩效的懒政。

结 论

在当前我国经济发展进入新常态以及城市化与人口老龄化进入加速期的背景下,应加强社会政策与社会保障制度的顶层设计,推进各项有关体制和机制的改革,促进城乡经济社会制度的整合,尤其是逐步通过城乡社会保障制度的整合与公共服务的均等化实践,进一步缩小城乡社会不平等,消减城乡社会经济发展中遇到的制度壁垒和发展障碍机制,通过扎实的社会政策实施改善

城乡居民的民生保障与社会服务水平,通过“先有后好”的渐进发展方式,逐步迈向未来城乡统一的社会福利制度。未来在社会保障制度城乡整合上,要逐步统一城镇居民医疗保险制度与新型农村合作医疗制度、新型农村基本养老保险制度与城镇居民基本养老保险制度,在这两个关键领域推进社会政策的实施力度。

同时,将有效的社会政策实施作为一种治理机制,政府决策者和社会政策相关部门应从多方面来考虑具体的推进策略。为加强社会政策的实施,作为政府智囊机构的大学与研究机构,应在这一进程中发挥积极的作用,但研究者仍然要认识到政策研究实践可能产生的双重效应,即知识增长与政治后果,同时要充分认识到知识驱动型的学术研究与政治驱动型的政策实践可能产生的不同影响与后果,前者满足的是社会科学研究内在的理性和逻辑要求,后者满足的是政治治理的理性和逻辑要求,二者有明显的差异。就政策实践而言,政治制度始终是影响社会政策走向的关键因素,政策实施机制和效果在很大程度上受到政治价值观和目标的影响。通过法律程序、行政管理惯例、专业实践和大众的民主参与,社会政策实施过程将促进政府诚信和效率的改善。^⑬总之,社会科学研究者应充分认识到,有效的社会政策实施不是政府管理社会的主要目标,而应将它视为社会治理的一种具体行动策略,在急剧的经济社会转型中促进国家治理能力的提升,从而不断形塑并提升执政党的合法性与社会治理能力。

①② 马克思·韦伯《学术与政治》,生活·读书·新知三联书店1998年版,第36~38、105~109页。

- ③ 阿尔弗雷德·舒茨《社会世界的意义构成》,商务印书馆2012年版,第246~248页。
- ④ Daly, M., “Governance and social policy”, *Journal of Social Policy*, 32, 1, 2003 pp. 113 ~ 128.
- ⑤ Mazmanian, D. A. and Sabatier, P. A., *Implementation and Public Policy*, Glenview, ILL: Scott, Foresman, 1983.
- ⑥ Haveman, R., *Poverty Policy and Poverty Research*, Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1987.
- ⑦ Gordon, C., “Governmental rationality: an introduction”, in G. Burchell (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- ⑧ Fraser, N. and Gordon, L., “A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U. S. welfare state”, *Signs*, 19, 1994, pp. 309 ~ 336; O’Connor, A., *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth Century U. S. History*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2001.
- ⑨ 阿里·卡赞西吉尔《治理和科学: 治理社会与生产知识的市场模式》,《国际社会科学杂志》(中文版)1999年第2期。
- ⑩ [美]埃利诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道——集体行动制度的演进》,余逊达等译,上海译文出版社2012年版,第162~164页。
- ⑪ Mathw, G., “Decentral Institutions: Government and voluntary Sector”, *Economic and Political Weekly*, 34(9), 1999 pp. 529 ~ 534.
- ⑫ 迈克·希尔、彼特·休普《执行公共政策》,黄健荣等译,商务印书馆2011年版,第263~265页。
- ⑬ Binham, L. B., Nabatchi, T. & O’Leary, R., “The new governance: Practice and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government”, *Public Administration Review*, 65(5), 2005 pp. 547 ~ 558.

作者简介:熊跃根,1965年生,北京大学社会学系教授、博士生导师,教育部人文社科重点研究基地北京大学中国社会与发展研究中心研究员。

(责任编辑:丁惠平)