

## 公民资格、公民精神与公共服务供给

张颖伦

**摘要:**公共服务对象是公民,对其属性的分析是公共服务研究的一个重要的问题。本文探讨公民资格与公民精神内涵、作用及其对公共服务供给的影响。作者认为,公民精神与有效的公共服务供给是相辅相成的,公民精神促使公共服务对象的公民属性回归,公民精神在公共服务共同生产供给机制下能够充分发挥作用。因此,具有公民精神的公民在共同生产供给机制下将会形成新的价值理念,并作为共同生产者通过相应方式介入公共服务供给过程,促进公共服务质量的提升。

**关键词:**公民资格;公民精神;公共服务供给

**中图分类号:**D08   **文献标识码:**A   **文章编号:**1008-1569(2011)03-0063-09

公共服务的对象是公民,而不仅仅是顾客。公民资格、公民精神与公共服务应当成为变革时代公共服务及公共管理文化的重要组成部分。有学者指出若将这三种因素仅仅视为民主机制的特性,认为它们之间的关系充满神秘性,那么公共行政的发展只会逐步偏离公共利益导向,陷入以“自利”为中心的困境。<sup>①</sup>在沃尔多看来,“公共行政人员应当担负起促使名义上的公民成为真实的公民,被动的公民成为主动且充满活力的公民的职责”,因为“公民精神的各个层面都没有得到相应的认可,而使这一概念处于悲惨的境地”,而“我们希望这一概念能够在社会政治生活中获得更高的地位,只有这一职责的成功履行才能使公民精神得到复苏。”<sup>②</sup>从上个世纪90年代至本世纪最初几年,英国、美国、澳及一些发展中国家的行政改革,都强调将公共服务对象看作“顾客”,并将顾客满意度视为衡量公共服务水平与质量的主要指标。但从近期西方国家公共服务发展状况来看,强调公共服务领域对公共服务对象的开放性,构建公民介入公共服务领域的各种机制,培育公民的主动精神成为公共服务改革的主要趋势。英国最新的“政府公共服务改革白皮书”案例中,提出发展社区公民购买与运作公共服务的新权利,并寻求最佳方式以确保公民与社会组织提供社区公共服务的连续性;同

基金项目:国家自然科学基金重点项目(项目编号:70633001)。

作者简介:张颖伦,厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生。

时,政府的“国家公民服务试点”项目也提出,通过培育理解本社区居民服务偏好的社区干事,由其带动社区公民介入公共服务的主动精神,促进社会公共服务的发展。<sup>③</sup>美国奥巴马政府出台的“爱德华·肯尼迪服务美国法案”,则要求充分发挥来自不同社会背景、阶层公民的志愿服务精神,通过建立各种具有针对性的公民服务团体,使更多的公民加入到国家公共服务体系中,以更好地完善社区公共服务供给。<sup>④</sup>显然,从英美两国最新的公共服务改革趋势来看,公共服务对象不仅仅是只享有被动接受服务权利的顾客,更是主动介入服务过程并承担相应责任的公民。在这一角色的转变过程中,政府对公共服务领域中主动公民角色的确立,使得公民资格、公民精神在公共服务供给过程中得以彰显。“公民精神的复苏意味着更少的政府干预与更多的公民治理”,<sup>⑤</sup>那么在公共服务供给过程中,将公共服务对象属性视为公民的依据是什么;不同公共服务供给机制下公民具体角色是怎样的;何种公共服务供给机制才有助于公民资格、公民精神的改善,以及如何构建这样的公共服务供给机制,构成本文的主题。

## 一、作为公共服务对象的公民及其属性

公民资格、公民精神一直是政治学理论中研究的重要概念,属于公民精神气质的研究范畴。但是精神气质也是我们在探讨公共行政领域相关问题时所不可忽略的,因为精神气质提供了人们行动与思考的合法化资源。正如弗里德里克森所言,“公共行政是建立在价值与信念的基础之上的,用‘精神’这个概念描述这些价值和信念是最适合不过了。对于个人而言,公共行政的精神意味着对于公共服务的召唤以及有效管理公共组织的一种深厚、持久的承诺”。<sup>⑥</sup>学者们往往从不同角度来使用“公民资格”<sup>⑦</sup>这一概念,并从最广义的角度对其内涵进行阐释,是指特定社会中基于个体成员的权利与义务界定的地位与角色,包括通过宪法、法律及相应的规章这样的正式制度,以及通过价值理念与传统习俗这样的非正式制度,所构建的身份、权利及义务。<sup>⑧</sup>这样的概念外延过于宽泛,以至于“公民资格”往往涵盖了“公民精神”<sup>⑨</sup>的概念本质,迈克尔·沃尔泽就指出“对公共事务的关注和对公共事业的投入是公民美德(精神)的关键标志”,<sup>⑩</sup>而公民资格的表现也首先是由公民积极参与公共事务来标示的,由此公民资格意味着以公民美德(精神)为标志的公共精神。<sup>⑪</sup>本文参考特里·库珀的研究,对公民资格的概念内涵边界进行更为清晰地界定,以探寻公民资格与公民精神二者的联系,从而为公共服务对象的公民属性回归提供依据。

库珀依据理查德·弗莱希曼与西奥多·罗威关于公民资格“两种维度(法律与伦理)”概念的使用观点,根据政府权威分配的高低程度,将每种维度的公民资格划分为“高”公民资格与“低”公民资格(如表1所示),表格中清晰地反映了关于公民资格内涵的四种界定,分别是高法律公民资格、低法律公民资格、高伦理公民资格与低伦理公民资格。其中,两种维度的区分取决于是否仅仅限于

国家法律的管辖,而高低之分主要取决于公民是否具有广泛的参与权。显然,伦理视角下的公民资格内涵具有更为广泛的外延,库珀进一步指出良好的公民往往更加适应高伦理维度下的公民资格,这样的公民所具备的美德体现为两方面:(1)对其他社会成员的社会权利及需要具有敏感性;(2)具备独立思考与批判性评价的能力。<sup>⑫</sup>高伦理公民资格主张的是一种公民责任,强调公共利益至上的公民共同体的形成,反映了公民在公共事务中的主动精神。相较而言,低公民资格往往反映的是公民的自利倾向,法律认可下的公民资格往往呈现出被动的权利倾向。由此,可以将高伦理公民资格视为公民精神,具备这种公民精神的公民个体即为良民,他们将能够在权责支持的相互依赖中通过公民精神获得更多的自由,进而使得公民精神成为联接公民与社会共同体的神圣纽带。这就很好地印证了“公民就是公共”<sup>⑬</sup>的观点,或者更为确切地说“具有公民精神的公民就是公共”,具备公民精神的公民在具体公共事务中将不仅仅追求自身利益,更加追求公共利益。

表1 公民资格的界定

	法律维度	伦理维度
高	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府管辖下的公民资格</li> <li>• 法律赋予的公民地位、权利与义务</li> <li>• 政府限制下的公民义务</li> <li>• 公民间依据法律分享的权威</li> <li>• 法律规定的广泛参与权</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府管辖下但不仅仅限于政府管辖的公民资格</li> <li>• 由价值规范与传统文化界定的公民地位、权利与义务</li> <li>• 政治、经济、社会等多元领域中的公民义务</li> <li>• 公民间依据传统、习俗与共识分享的权威</li> <li>• 由传统、习俗与共识所引导的广泛参与权</li> </ul>
低	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府管辖下的公民资格</li> <li>• 法律赋予的公民地位、权利与义务</li> <li>• 政府限制下的公民义务</li> <li>• 公民间依据法律分享的权</li> <li>• 法律规定的最低限度参与权</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府管辖下但不仅仅限于政府管辖的公民资格</li> <li>• 由价值规范与传统文化界定的公民地位、权利与义务</li> <li>• 政治、经济、社会等多元领域中的公民义务</li> <li>• 公民间依据传统、习俗与共识分享的权威</li> <li>• 由传统、习俗与共识所引导的最低限度参与权</li> </ul>

弗里德里克森进一步指出,具备公民精神的公民是具有自我意识的个体,在民主政治中承担着“主动角色”,为民主社会的权力运行提供了合法性,进而也为有效的且具有开放性的政府形成提供了必要条件。因此,“在民主政府下,公共管理者最终应向公民负责。正是因为这种责任,我们的工作才显得神圣”。以民主政治的有效运转为基础,他还认为,“从长远来看,有效政府的构建依赖于政府对公民精神的启发与培育,这样才能形成具有回应性的公共服务,与品德崇高的公民”,这也意味着“我们这个时代的公民精神复苏是构建有效公共行政尤其是有效政府的关键因素”,公民精神与有效的公共行政是相辅相成的。<sup>⑭</sup>而20世纪公共哲学认为政府行政的最大目的在于提供公共服务,<sup>⑮</sup>由此,也就可以认为公民精神与有效的公共服务供给是相辅相成的;公民精神是公民具备的内

在品质,是以公民为核心的,如此,将公共服务对象视为公民就成为其中的应有之意。与此同时,公共服务供给过程也将因更多地考量基于“公共利益”的平等、公平等价值理念而更具有有效性,这也为公共服务对象的公民属性回归提供了合理性。

## 二、不同公共服务供给机制中的公民角色

公共服务供给机制的发展变化所遵循的一条基本轨迹表现为,从政府作为公共服务的唯一或主要的供给者,到公共服务的市场供给和社会自主供给,再到公共服务提供的多方合作。在这一条发展轨迹中,多中心治理模式几乎成为一种普遍性模式。因此,公共服务的政府供给、市场供给和社会供给,这些公共服务供给机制在实践中的不同组合,则构成了公共服务供给机制的创新。<sup>⑩</sup>显然,具有公民精神的公民介入公共服务供给过程属于一种社会供给机制。美国学者查理斯·H·列维指出,财政危机是促使公民精神在公共服务供给中发挥主要作用的主要动因。尤其是考虑到,倘若公民不信任政府能够提供合适的公共服务而拒绝进行税收支付的情况下,政府如何获得相应的公众支持与资源,以避免供给低质量的公共服务;倘若官僚机构无法通过新方式直接提供合适的公共服务,则政府只能寻求其他的服务供给机制。公民精神在这些供给机制中是否发挥相应的作用,主要基于三方面因素的考量:公民对政府的信任程度、公民介入公共服务的效应、是否以公共利益为导向。进一步而言,公民能否对公共事务形成清晰的认知,从而发挥主动性,承担责任则是贯穿这三面因素的主线,决定了公民精神作用发挥的程度。<sup>⑪</sup>由此,根据公民精神在这些供给机制中的发挥作用程度,可以界定相应的公民角色(如表2所示)。

可以看出,不同公共服务供给机制下的公民角色存在着一定的差异,公民精神在服务供给过程中能否发挥作用以及发挥作用的程度也存在着较大差异。这主要表现在:(1)专业化官僚机构供给作为最为传统的公共服务供给机制,强调公共行政人员的专业精神,提供专业化的公共服务。这样的供给机制是以公共行政人员能够完全理解公民的服务偏好为基础,公民只能作为行政行为当事人,服从安排,被动接受服务,公民精神在其中完全无法发挥作用。(2)民营化是公共服务供给机制变革中最为激进的一种方式,这一供给机制是以市场竞争为前提,供给者作为理性个体追求自身利益最大化为基础。公民有权利反映自身的服务需求偏好,但由于政府通过各种方式委托私营机构提供公共服务,自身几乎不再承担相应的服务职能,这就使得政府几乎沦为一种“个体利益催化器”,公民的权利与义务受到极大限制,表现为公民角色是被动的,他们只需要表达需求以获得想要的公共服务,完全不需要承担任何义务,这样作为公民精神重要组成要素的公民意识、承诺与责任在这样的机制下就显得完全没有必要,公民对供给者而言只是消费者,对政府而言只是选民,有公民精神支配的各种公民行动在其

中没有任何立足之地。(3)就府际间服务供给机制而言,由于服务责任、功能在不同层级类型的政府机构间进行转移配置,这就使得公共组织的职能履行显得复杂而分散,公民对政府行为更加难以理解,共同利益的整合与表达更为困难并有弱化的趋势,最终导致公民精神作用的发挥不具备相应的组织架构支撑,公民作为当事人,面对复杂的公共组织职能则更似一位“旁观者”。(4)政府通过服务运营效率的提升以追求更好的公共服务供给,这一供给机制从其具体的服务方式来看则趋于对有效市场化手段的复制。就整个供给过程而言,虽然服务运营效率有所提升,但出于服务合理化的考虑,政府选择对公共服务的垄断供给,导致整个供给体系的封闭性,长此以往也将导致政府行为的机械化倾向。在这样的供给环境下,公民只能通过利益集团或选举投票的方式反映自身的利益诉求,政府的机械化行为也往往引起公民的不满甚至是不信任,而使得公民精神的作用发挥受到极大限制。(5)通过对官僚机构的非专业化改革,将平民、志愿者、专业辅助人员吸纳到政府公共服务供给体系内,以提供更好的公共服务,这主要是出于政府机构人事改革以节约行政成本的考虑。但不可否认的是,专业化始终是维持公共组织享有合法权利的关键,对组织内部专业化人员的培养仍然是其内部人事制度发展的主要趋势,全职专业化人员对公共组织的发展具有决定权。这就限制了公民对公共服务的介入程度,甚至于被全职专业人员出于自身利益的考虑而被排斥,以致边缘化。因此,在政府机构非专业化改革过程中,公民作为边际雇员,在公共服务供给过程中具有一定的主动性,但由于不被全职专业人员所信任而被排斥,从而降低了公民介入公共服务的效应,公民精神的作用并没有能够得到完全的发挥。

相较于前述五种供给机制而言,通过构建中介服务责任机制来供给公共服务,从其具体的供给方式来看,可以将社区组织供给公共服务、公民个体以互助方式提供公共服务以及公私组织合作解决社区问题,均纳入到共同生产<sup>®</sup>的概念范畴中。由此,这种公共服务供给机制实质上是一种共同生产供给机制,它是政府将服务责任权力在公民个人及其组成的社区共同体中所进行的分配为基础,为公民介入公共服务供给过程提供了政治上的可行性。共同生产供给机制中,公民作为共同生产者,使得公民精神的作用能够得到最为充分发挥,其原因在于:首先,共同生产供给机制在公民介入公共服务的供给过程中,要求公民与公职人员一同承担相应的服务责任与决策权,从而有助于改善公民与公职人员之间的关系,进而提升公民对政府机构的信任程度;其次,共同生产供给机制为公民介入完整的公共服务供给过程提供了可能,并将公民作为公共服务实现有效供给不可或缺的因素,这就使得公民能够发挥更为积极主动地介入服务供给的计划、管理与评估过程,从而有助于实现公民介入公共服务效应的最大化;最后,共同生产供给机制在政府机构与公民间构建起了积极的关系,公民介入公共服务在与政府机构互动过程中,将能够在清晰的自我认知基础上形成对社区共同体发展的广泛认同,这也将有助于公民突破个体利益,形成追求公共利益的自

觉。进而言之,依据公民精神发挥作用的三方面考量因素,共同生产供给机制以公民服务责任的承担为基础,建立了公民与政府机构间的积极、信任关系,使得公民形成对公共利益追求的自觉,实现介入公共服务效应的最大化,使公民精神在公共服务供给中能够充分发挥作用。

表2 公共服务供给机制、方式与公民角色

可抉择的公共服务供给机制	供给的具体方式	公民角色
专业化官僚机构供给	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 专业化服务</li> </ul>	当事人
公共服务民营化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 与私营企业签订合同</li> <li>• 给予私营企业特许经营权</li> <li>• 凭单制</li> <li>• 用者付费</li> <li>• 对私营企业与非营利组织分解服务责任</li> </ul>	消费者
府际服务供给安排	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 将服务责任转移到其他的政府机构</li> <li>• 分享服务责任</li> <li>• 分享服务功能,如数据信息的搜集、计划与沟通</li> </ul>	当事人
服务运营效率的提升机制	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 绩效监督方法</li> <li>• 最大化成本收益分析方法</li> <li>• 财务决策的改善方法</li> <li>• 成本追溯方法</li> <li>• 合约控制方法</li> </ul>	当事人
官僚机构的非专业化改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公职人员的平民化取向</li> <li>• 志愿者与专业辅助人员的使用</li> <li>• 储备干部的使用</li> </ul>	边际雇员
中介服务责任机制	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由社区组织提供服务</li> <li>• 公民自助</li> <li>• 共同生产</li> <li>• 公私合作解决社区问题</li> </ul>	共同生产者

### 三、“以公民为中心”的公共服务共同生产供给机制的构建

公民精神在公共服务共同生产供给机制下能够充分发挥作用,这也意味着共同生产供给机制的构建将有助于公民精神的改善。共同生产供给机制是以公民主动介入服务供给过程,进行公共物品的合作生产为基础,对公民精神的改善主要表现为:一方面,在特定的公共服务供给过程中,公民的介入使其与相应物品与服务生产形成更为紧密的联系,并获取更多关于公共服务的决策信息,从而有助于公民主观能动性的发挥,进而改善公民精神;另一方面,共同生产供给机

制以公民的合作行动为主,这样的合作机制也将推动由公民自愿组成的社区共同体的发展,并由此形成的共同承诺与责任机制将有助于公民形成关于公共利益的共识,并在公共利益的导向下共同行动,从而对公民精神的发展产生积极的作用。

在公共服务共同生产供给机制的构建过程中,公民精神也将产生积极的影响。首先,在公民精神的影响下,公共服务供给过程中涉及各主体,包括政府机构公职人员及公民,都将积极寻求传统公共服务供给的创新方式。并在持续的创新激励下,形成公职人员与公民之间的良性互动,尤其是形成服务供给的共同决策机制,促进公共服务供给质量的提升。其次,具有公民精神的公民介入公共服务,将是对公共服务相关的核心决策与供给过程的完全主动参与。在此过程中,公民作为共同生产者,将形成有关一般公共服务的知识体系与相应的服务成本认知,而这也将进一步推进公共服务共同生产供给机制的构建。最后,公民精神将促使公民形成对社区共同体以致整个社会的忠诚,这样的忠诚将促使公民将个体利益置于广泛的社会利益之下,对公共利益的追求将成为公民的一种生活方式。尤其是在介入公共服务的过程中,公共利益的达成将成为公民必须承担的重要责任。进一步而言,公民精神能够使公民积极主动地介入公共服务的供给过程,并促使公民转变对公共服务的认知,形成新的理念:公民将不仅仅关注公共服务是否能满足自身的服务需求,而且将更加关注自身的行动对公共服务质量的改善会产生怎样的影响。对政府公职人员而言,公民精神将促使其转变过去只有通过自身的组织革新才能够提供合适公共服务的认知,并在寻求与公民及其社区共同体的合作中提升公共服务的供给质量。<sup>⑩</sup>由此,这样的理念认知则成为构建“以公民为中心”的公共服务共同生产供给机制的价值规范前提。

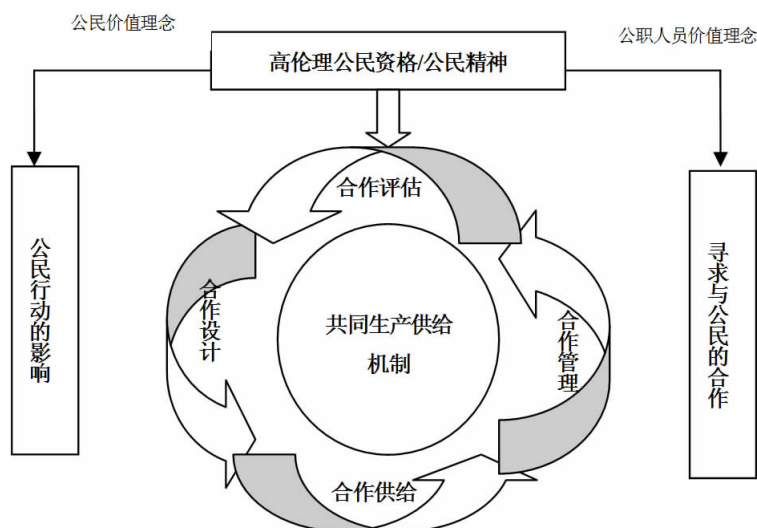


图1 “以公民为中心”的公共服务共同生产供给机制模型

英国学者托尼·伯瓦尔德认为,公民及其社区共同体介入公共服务,将对服务供给过程中的决策及其效果产生重大影响。并通过对相关国家公民的共同生产案例分析,总结了共同生产供给机制中公民相应的介入方式,包括:(1)由公民与政府机构合作设计相应的服务供给模式,并以公民的咨询建议为前提,由政府供给公共服务;(2)依据政府提供的服务供给计划,由公民与政府合作供给公共服务;(3)由公民与政府共同制定服务供给计划,以合作管理公共服务资源,并由公民与政府共同生产相应的公共物品;(4)由公民与政府机构就公共服务的供给效果进行合作评估,尤其是采纳公民的评估意见作为改进公共服务质量的重要依据。<sup>①</sup>由此,以公民精神形成的价值规范理念为前提,通过整合上述四种公民介入共同生产供给机制的方式,则能够构建起“以公民为中心”的公共服务共同生产供给机制(见图1),而这一供给机制中各要素作用的有效发挥将能够提升公共服务的供给质量。

综上所述,公民精神促使公共服务对象的公民属性回归;公民精神在公共服务共同生产供给机制下能够充分发挥作用。由此,具有公民精神的公民在共同生产供给机制下将会形成新的价值理念,并作为共同生产者通过相应方式介入公共服务供给过程,促进公共服务质量的提高。这也正如弗里德里克森所言:在民主的社会中,公共行政人员最终要向公民负责,公共行政的精神建立在对所有公民善意的道德基础上。公共行政除了强调“公共性”之外,更要强调“公民”在公共行政活动中的角色与重要性。惟有公共行政纳入了公民的角色,成为合作的伙伴之后,才能共同完成公共事务的管理活动。<sup>②</sup>

#### 注释:

①Charles H. Levine, Glenn Fisher. Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction [J]. Public Administration Review, 1984, 44.

②Louis C. Gawthrop, Dwight Waldo. Civis, Civitas, and Civilitas: A New Focus for the Year 2000 [J]. Public Administration Review, 1984, 44.

③Government to seek experts' views on public service reform [DB/OL].  
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/government-seek-experts-views-public-service-reform>, 2010-11-26.

④The President signed the Edward M. Kennedy Serve America Act [DB/OL].

<http://www.whitehouse.gov/issues/service> 2009-03-27.

⑤H. George Frederickson. The Recovery of Civism in Public Administration [J]. Public Administration Review, 1982, 42(6).

⑥[美] 乔治·弗里德里克森《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社2003年版,第37页。

⑦公民资格(citizenship)作为一项制度可以追溯到古希腊的城邦,现代公民资格理论则是T·H·马歇尔在研究阿尔弗雷德·马歇尔(Alfred Marshall)的著作中建立起来的,他将公民资格分为三部分:民事权利(civil rights)、政治权利(political rights)、社会权利(social rights)。参见褚松燕《权利发展与公民参与:我国公民资格权利发展与有序参与研究》,中国法制出版社2007年版,第3-6页。

⑧褚松燕《权利发展与公民参与:我国公民资格权利发展与有序参与研究》,中国法制出版社2007



年版,第13页。

⑨公民精神(civism)从一定程度上反映的是一种公民德性(civic virtue)或公民美德,英国共和主义理论家昆廷·斯金纳(Quentin Skinner)将其定义为“我们每个人作为公民所需要的一种能力,这些能力能使我们自觉服务于公共利益,从而捍卫我们共同体的自由,并最终确保共同体的强大与我们自己的个人自由。参见顾成敏《当代西方公民德性理论与我国公民精神的构建》,《北京科技大学学报》2005年第3期。

⑩[美]罗伯特·D·帕特南《让民主运转起来》,王列等译,江西人民出版社2001年版,第64页。

⑪公共行政学者往往将公民资格(citizenship)与公民精神(civism)的概念等同使用,如弗里德里克森在其文章“公共行政中公民精神的复苏(The Recovery of Civism in Public Administration)”中通过公民资格(citizenship)来阐释公民精神(civism),我国学者张成福翻译其著作“公共行政的精神”也将其中的“citizenship”一词译为“公民精神”。

⑫Terry L. Cooper, Luther Gulick. Citizenship and Professionalism in Public Administration [J]. Public Administration Review, 1984, 44.

⑬[美]乔治·弗里德里克森《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社2003年版,第23页。

⑭H. George Frederickson. The Recovery of Civism in Public Administration [J]. Public Administration Review, 1982, 42(6).

⑮张成福《论公共行政的“公共精神”:兼对主流公共行政理论及实践的反思》,《中国行政管理》1995年第5期。

⑯陈振明《加强对公共服务提供机制与方式的研究》,《东南学术》2007年第2期。

⑰Charles H. Levine, Glenn Fisher. Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction [J]. Public Administration Review, 1984, 44.

⑱共同生产(coproduction)最早是由文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)与埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)在探讨城市公共服务供给中相应公共物品的供给机制安排而使用的一个概念;埃莉诺·奥斯特罗姆将这一概念定义为“不同组织中的成员个体通过相应投入以供给相应的公共产品服务的过程”,并认为这种生产方式有助于公共服务供给水平的提升。参见Elinor Ostrom. 1996. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development. World Development 24(6): p1073 - 1087.

⑲Elke Löffler. Improving the quality of public services: putting the citizens at the centre of administrative action [A]. Governance International [C] 2009. P23 - 34

⑳Tony Bovaird. Beyond engagement and participation: user and community co-production of public services [J]. Public Administration Review, 2007, 67(5).

㉑乔治·弗里德里克森《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社2003年版,第61页。