

国内近年来民间组织与服务型 政府建设研究

朱红权

【提 要】构建公共服务型政府是当前我国政府改革的方向和目标,民间组织可以对构建服务型政府起到重要作用,民间组织与服务型政府建设研究是具有很强现实性和重大意义的课题。因此,有必要对近年来我国民间组织与服务型政府建设的研究文献进行收集、梳理和总结,就理论探讨和经验研究两个方面进行归纳综述,并对进一步开展研究提出思考。

【关键词】民间组织 服务型政府 公共服务

〔中图分类号〕 D63 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000—2952 (2011) 04—0010—06

随着我国改革开放事业的逐步深入,社会主义市场经济体制的不断发展和完善,我国社会形势和结构都发生了深刻的变化,这些都对政府职能提出了新的要求。中共十六大第一次把政府的职能归结为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四大块。2004年2月21日,温家宝总理在中央党校省部级领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出“建设服务型政府”的口号。构建服务型政府成为我国新一轮政府改革的目标。2006年10月,中共十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,进一步明确要求建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能。2007年中共十七大再次强调要加快行政管理体制改革,建设服务型政府。2010年3月“两会”上,温家宝总理在政府工作报告中再次重申要切实转变政府职能,构建现代服务型政府。目前,我国的政府改革已进

入切实转变政府职能、全面提升政府公共管理能力、构建现代服务型政府的实质阶段。

改革开放以来,伴随着我国经济、社会形势的发展和变化,我国的民间组织也获得了长足的发展。特别是20世纪90年代以来,随着我国经济社会转型的加快和国民经济的持续快速发展,民间组织更是获得了“爆发式”增长,在动员社会资源、提供公共服务、维护社会稳定、协调社会关系、促进经济发展、创造就业机会等方面发挥着越来越重要的作用,日益成为经济、社会活动中不可或缺的组成部分。^①民间组织因为具有民间性、自治性、非营利性、志愿性、自治性等特点,可以承担某些社会管理和公共服务职能。胡锦涛总书记在中共十六届四中全会上明确指出:“要发挥社团、行业组

^① 高红:《非赢利组织与转型时期中国社会整合之重塑》,《南京师大学报》(社会科学版)2007年第1期。

织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力”。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》也明确指出：“坚持培育发展和管理监督并重，完善培育扶持和依法管理社团组织的政策，发挥各类社团组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。”在政府职能转变过程中，积极发挥民间组织的功能和作用，可以实现国家与社会、政府与公众的良好互动，加速服务型政府的建设。在这样的时代环境和政策背景下，关于民间组织与服务型政府建设的研究成为近年来民间组织和公共管理等研究领域的新热点。

整体上看，尽管目前我国学界在民间组织和公共管理及服务型政府等方面的研究已非常多，成果也颇丰，但对于民间组织与服务型政府建设的研究还不是很多。这体现在已出版和发表的相关方面的研究著作和文章并不是很多。而且从研究内容上看，已有的有关民间组织与服务型政府建设的研究成果，多数为理论性研究和探讨，包括民间组织与服务型政府建设的关系、民间组织对构建服务型政府的作用和功能、民间组织参与服务型政府建设遇到的障碍和问题以及如何促进民间组织发展、推动我国服务型政府建设的建议等。目前，对民间组织参与公共服务型政府建设的实证调查研究还不是很多。在不多的有关民间组织参与服务型政府建设方面的经验研究中，主要涉及到的是城市（特别是经济较发达的大城市）区域，对于农村民间组织参与基层服务型政府建设的研究极少。

下面主要从两个方面对民间组织与服务型政府建设方面的研究现状进行综述。

一、理论研究

传统公共管理理论认为，公共服务作为一类特殊的公共产品，其公共性决定了它必须由作为公共权力执行机关的政府来供给。但在现代社会，随着社会的进步、发展和分化，公众对公共物品和公共服务的需求越来越大。种类

越来越多，要求也越来越高。如今在西方国家，公共物品和公共服务包括文化、科技、教育、医疗卫生、环保、社会救济、社会福利等方方面面，公共物品的范围几乎囊括了人从生到死的全过程，涉及到社会生活的各个领域。这么庞大、几乎无所不包的公共物品和需求，再“全能”的政府也不可能包揽包办，因为“全能”只是相对的。而且公共服务如果完全由政府来承担，就必然会造成机构臃肿，人员庞大，财政不堪重负，庞大臃肿的官僚机构和人员必然会造成政府工作效率低下，提供的公共服务水平和质量也不会高。这样就很容易产生由于政府财力和能力的限制以及存在“政府失灵”的缺陷而导致的政府公共服务供给能力不足、供给水平不高和社会公众不断增长变化的公共需求之间的矛盾。这种矛盾的存在增强了民间组织参与公共服务提供和服务型政府建设的紧迫性和必要性。解决这个矛盾的关键就是进行公共服务改革，在公共服务领域实行多元主体供给模式，实现公共服务供给的社会化和市场化。民间组织作为公共服务供给主体重要一员参与公共服务供给是公共服务社会化、市场化的有效途径和重要体现。

公共选择理论、新公共管理理论、治理理论、“第三条道路”理论以及建立在这些理论基础之上的，自二十世纪七八十年代以来在西方国家兴起的行政改革运动、新公共管理运动、政府再造运动、无缝隙政府建设等实践活动，为我国民间组织参与公共服务型政府建设提供了扎实的理论参考和经验参照。新公共管理理论要求，在社会提供丰富的公共物品和公共服务、满足公众多样化公共需求的活动中，只有充分发挥政府、市场、社会各自优势，构建三者合作互动、充满竞争和活力的公共服务体系，才能有效地提供公共服务，满足社会需求。^①

民间组织与政府的关系，一直是民间组织理论研究领域的一个重要内容，在有关民间组织与服务型政府建设的理论研究方面也是如此。

^① 吴光芸：《论构建政府、市场与公民社会三者互动的有效公共服务体系》，《江汉论坛》2005年第9期。

对于民间组织参与公共服务型政府建设中民间组织与政府的关系,研究者们大多将其定位于“合作伙伴关系”,这无疑是积极的和正面的,但对于两者伙伴关系的详细内涵和准确界定,研究得还不是很深透。比如两者在哪些领域可以合作、合作到何种程度等,还需要进一步探讨。当然也有研究者看到了民间组织和政府合作关系中的另一面。如刘祖云认为在政府和民间组织之间存在着“先赋的博弈结构”。蒋轶认为把政府与民间组织的关系界定为“合作”或者“伙伴”关系的研究模式对中国的现实缺乏解释力,她认为在政府与民间组织之间存在博弈结构,和谐与冲突并存,合作性与竞争性同在,而且就中国的政治制度而言,政府在这场博弈中的先赋优势是明显和绝对的。^①

民间组织对于构建服务型政府具有重要作用,这是研究民间组织与服务型政府建设的学者们一致推崇的,也得到了官方的认可。关于民间组织在服务型政府建设中的重要作用,概括起来主要有:民间组织积极参与公共服务可以减轻政府负担,降低政府行政成本,促使政府职能转变,把注意力和精力集中在宏观管理调控方面,有助于政府有效行政、高效行政和规范行政,构建现代服务型政府;民间组织参与公共服务有利于完善公共服务体系,为社会提供丰富而高质的公共物品和服务,满足社会公众的需求。^②根据戴维·奥斯本和特德·盖布勒的研究,民间组织无论是在政治领域、社会领域还是经济领域,都能发挥重要作用。唐兴霖、刘国臻认为,根据我国的实际情况,由于民间组织在政治领域和经济领域并非主要组织形式,因此民间组织只能发挥辅助作用,弥补政府与市场的不足。而在作为主要组织形式的社会领域,民间组织可以发挥主导作用。民间组织在社会领域可以发挥的作用有:提供公共服务,满足多元化需求;协调利益关系,进行社会沟通;具体执行某些公益项目;参与社区建设,满足公民自我管理的需求;从事慈善事业,促进社会公平等。^③在笔者看来,在中国,民间组织的发展壮大和积极参与公共服务型政府建设,最大的意义在于创造社会资本,缔造

公民社会,扩大民众参与社会管理和国家事务,推进我国民主政治现代化的建设和实现。

当然,对于民间组织在服务型政府建设中的作用,也不能寄望太高,因为“社会”也不是万能的,民间组织也存在“志愿失灵”的时候和缺陷。特别是基于中国的政治文化传统和现实境遇,民间组织在中国的发展和发挥作用可谓路漫漫其修远兮。对于民间组织在参与服务型政府建设中的劣势,罗晓敏等人概括为“非志愿性”、“公益不足”、“管理的业余性”。^④目前在我国,民间组织参与公共服务型政府建设的事业才刚刚起步,还面临着很多困难和问题。这既跟民间组织自身发展壮大所面临的困难和障碍有着同质性,更有来自政府本身现存的一些根深蒂固的问题。大多数相关研究认为,当前我国民间组织相关法律体系缺失,很多民间组织没有合法身份,缺乏法律的保护,活动范围和方式受到很大限制,也不能享受作为一个合法的社团组织的所有权益,比如减免税收等。同时,政府改革滞后,在观念和认识上对多元治理模式中政府的定位还不明确,对关乎政府职能的公益性和非营利性认识不足,对民间组织的功能和作用认识也不足,还有些政府官员担心民间组织的发展壮大会动摇国家现行的政治经济基础等。此外,我国现行的民间组织管理制度过于严厉和苛刻,限制了民间组织的发展和壮大。但柳长兴认为,仅用体制约束和意识形态并不能完全解释中国民间组织的发展现状、现有的组织活动能力不强的原因以及中国民间组织未来可能的发展前景。他主张从体制内(国家)外(社会)的互动关系和“国家在社会中”这种新的分析取向来认识中国民间组织的发展情况,认为单以管理体制来解释

① 蒋轶:《论治理话语下政府与非政府组织双边博弈关系》,《理论观察》2009年第2期。

② 段绍斌:《民间组织的发展与服务型政府的建设》,《湖北经济学院学报》2009年第1期。

③ 唐兴霖、刘国臻:《论民间组织在公共服务中的作用领域及权利保障》,《经济社会体制比较》2007年第6期。

④ 罗晓敏、周兴新、李花:《非政府组织在服务型政府构建中的SWOT分析》,《传承》2008年第7期。

我国社团组织的发展现状是不合理的，制约中国民间组织发展壮大的根本性因素在于中国公民社会的发育不足。^①但他并没有对公民社会的培育和民间组织的发展的辩证关系做出更多解释和说明。是先有公民社会的基础再发展民间组织，还是民间组织的发展促进了公民社会的形成？在笔者看来，两者其实是统一的，是一个事物的两面，民间组织的发展造就公民社会的形成，一个良好的公民社会环境必将有利于民间组织的更好发展。

在我国，民间组织的发展虽然存在着一些障碍和问题，但也面临着机遇：经济体制改革的深化，政治体制改革的推进以及全球化、信息化时代的到来，为民间组织的发展提供了前所未有的时机。特别是当前努力推进的政府改革、职能转变运动，为我国民间组织参与公共服务型政府建设提供了契机，为自身发挥作用、发展壮大提供了巨大的可能性和广阔的空间。我国民间组织可以成为政府和社会互动的桥梁，在弥补政府、社会、市场不足，提高公共服务水平方面发挥重要作用。民间组织参与公共服务有多种途径，主要可以通过明确自身定位、寻找服务空间、明确服务目标、努力参与政府决策、担当公民利益表达的渠道、促使政府制定准确反映公众需求的政策、降低政府公共服务的回应成本、积极承担部分公共服务和生产的提供、加入公共服务的产出过程、减轻政府公共服务供给负担等来协助政府建立和完善公共服务体系，提高公共服务供给能力和水平。^②

针对我国民间组织的发展现状以及参与服务型政府建设中遇到的问题，对于如何促进民间组织发展、构建服务型政府，学者们观点基本一致，都认为培育和发展民间组织与服务型政府建设具有内在统一性，应把两者有机结合起来，互相促进。服务型政府的建设，为民间组织的发展提供了大好的机会和广阔的天地，同时民间组织的成熟和发展，必将促使政府职能更快转变，在构建服务型政府中起到重要作用。林尚立、王华认为，中国特色公共服务型政府构建的根本不仅在于完善自身，更在于结合市场与社会创造一个有机和有效的治理结构

以促进国家的全面协调与可持续发展。他们建议政府应把构建公共服务型政府与规范民间组织的发展有机结合起来，进一步创造新型的公共事务的治理结构与治理运行机制。^③

民间组织的发展壮大是现代社会的重要体现。在我国，民间组织的培育和成长与政府转型、服务型政府的建设具有内在统一性。在以市场化、社会化为取向的公共服务改革和服务型政府的构建中，培育发展并且积极引入民间组织的力量将有利于政府职能转变，有利于提高公共服务的质量和效率，有利于满足多元化的社会需求和提高公共服务的回应性，有利于促进社会公平公正，有利于和谐社会的实现。但目前我国民间组织的发展还不够充分，影响和制约民间组织健康发展的制度因素还很多，民间组织自身的公共服务能力、组织的公信力和筹集社会资源的能力等方面都有待于进一步提高和改善。要解决这些问题、加快民间组织的健康快速发展、促使服务型政府的早日构建，需要政府本身的改革和完善，勇于对民间组织赋权、分权，民间组织也要加强自身建设，提高能力和服务水平，还需要整个社会和大众的共同参与和支持，共同打造一个有利于民间组织发展、实现政府转型的良好环境。^④

二、经验研究

从西方各国的实践来看，民间组织提供公共服务主要有三种模式：民间组织独立提供公共服务；民间组织与政府合作提供公共服务；民间组织与企业合作提供公共服务。^⑤当前，我国民间组织参与公共服务型政府建设主要采取

① 柳长兴：《社团组织的发展路径研究：基于公共服务参与的考察》，《南京师大学报》（社会科学版）2009年第1期。

② 张青：《论我国的非政府组织及其在公共服务领域的运作》，《广东行政学院学报》2005年第4期。

③ 林尚立、王华：《创造治理：民间组织与公共服务型政府》，《学术月刊》2006年第5期。

④ 卢海燕：《非政府组织：构建完善的公共服务体系之路径》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2006年第1期。

⑤ 吴光芸：《论构建政府、市场与公民社会三者互动的有效公共服务体系》，《江汉论坛》2005年第9期。

的是第二种模式：即民间组织和政府合作提供公共服务。其中，政府向民间组织购买公共服务是实现双方合作的重要方式。近年来，我国许多地方出现了政府向民间组织购买服务的实践活动和成功案例，开展得比较好的有深圳、上海、青岛、北京等地。已有学者对此做了一些调查研究，总结了许多有益的经验。

乐园通过对上海打浦桥社区文化服务中心与政府部门合作的案例进行研究，认为要达到政府公共服务购买的效果，在公共服务社会化进程中发挥民间组织和政府部门双方的比较优势，关键是要保持民间组织在服务购买中的独立性，并建立公开的竞争机制，这既需要政府部门加强对民间组织的信任，民间组织加强自身能力的建设，也需要相关法律制度的完善。^①王名和乐园根据在政府购买民间组织服务的过程中政府部门与民间组织的关系是独立性的还是依赖性的、购买程序是竞争性的还是非竞争性的两个维度，通过对北京、上海等地六个政府购买民间组织服务个案的案例研究，总结出当前我国政府购买民间组织服务的三个模式：依赖关系非竞争性购买、独立关系非竞争性购买和独立关系竞争性购买。在案例描述的基础上，他们分析了每种模式达到的效果和存在的问题，并由此分析当前政府在公共服务购买中存在的误区和问题以及解决的对策建议。王名和乐园的研究进一步强调了在政府购买服务中保持民间组织的独立性的重要。要成功实现政府和民间组织间的公共服务购买，重要的是要在购买中建立政府部门和民间组织的契约关系，而不是行政关系。^②

赵立波通过对我国政府购买服务工作开展较有代表性的湖北、上海、深圳、青岛四地调研分析，得出以下结论：差异发展环境下的不同服务需求决定政策选择，推行背景等因素也影响政策制定与实施，形成机制是推进政府购买服务工作的关键，政府购买民间组织服务有助于形成多中心供给模式，建立政府购买服务机制需要发挥中央与地方两个积极性。^③此外，还有些有关政府购买民间组织服务的文章，主要是对某些地方购买服务做法的经验总结。如曾

永和的《城市购买服务与新型政社关系的构建——以上海政府购买民间组织服务的实践与探索为例》、周耀虹的《创新体制，实现民间组织参与公共服务》等。

总体来看，目前我国学界对民间组织参与公共服务型政府建设的研究还不是很多，现有的研究大多停留在理论性探讨上。这当然没什么不对，因为理论是对实践的指导。但笔者认为，对于民间组织与服务型政府建设这样一个现实性和实践性都很强的课题来说，更要加强实地调研和经验研究，特别是在中国这样一个有着自身特色国情、各地又有着极大差别的国家里，社会科学研究必须立足于现实境况。只有把理论和实践紧密结合起来、相互检验，才能相得益彰，取得事半功倍的效果。在对民间组织参与公共服务型政府建设的研究中，目前的研究大多聚焦于城市区域，特别是经济发达的大城市；对经济不发达地区，特别是农村民间组织参与服务型政府建设方面的研究、关注还极少。因此笔者建议：在强化对经济发达城市民间组织参与公共服务型政府建设的研究同时，还应该加强对经济不发达地区和农村地区民间组织参与公共服务型政府建设的研究。因为在这些地方，实现政府转型、建设现代服务型政府的任务会更艰巨，意义也会更大，特别是在新农村建设中，基层组织和民间力量应该发挥重要的作用，扮演重要的角色。

本文作者：中国社会科学院城市发展与环境研究所博士后流动站研究人员，中国社会科学院研究生院社会学系2009届社会学博士

责任编辑：王姣娜

① 乐园：《公共服务购买：政府与民间组织的契约合作模式——以上海打浦桥社区文化服务中心为例》，《中国社会科学文摘》2008年第11期。

② 王名、乐园：《中国民间组织参与公共服务购买的模式分析》，《中共浙江省委党校学报》2008年第4期。

③ 赵立波：《完善政府购买机制，推进民间组织发展》，《行政论坛》2009年第2期。

Review of Recent Studies on NGO and Construction of Service-oriented Governments

Zhu Hongquan

Abstract: The current direction and goals of Chinese government's reform is to build a public service-oriented government, in which NGO could play an important role. Therefore, the research on NGO and construction of service-oriented governments is highly practical and important. Based on collecting, summarizing and analyzing the domestic articles about NGO and construction of service-oriented governments in recent years, the paper reviews the studies on NGO and construction of service-oriented governments from two aspects in theoretical exploration and empirical research, and proposes some ideas for further research on this issue.

Key words: NGO; service-oriented government; public service

观点选萃

区域合作的基础：复合行政与法国经验

李宜强

广西财经学院财政系讲师、法国西部列塔尼大学在读博士研究生李宜强在《区域合作的基础：复合行政与法国经验》一文中指出：

复合行政，就是在经济全球化背景下，为了促进区域经济一体化、实现跨行政区公共服务，跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间，吸纳非政府组织参与，经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制。其核心思想是：第一，多中心。跨行政区公共服务，不能只依靠中央政府这个单一中心，使用行政命令提供；而是应当在中央政府的支持下，通过地方政府与地方政府、地方政府与企业或非政府组织之间的合作，由形成的多中心网络型的行政多元体提供。第二，交叠与嵌套。复合行政强调，跨行政区公共服务的提供，不能仅仅限于同级政府之间的合作，而是跨行政区不同层级政府之间、政府与非政府组织之间，通过上下左右交叠与嵌套而形成的多层次合作。第三，自主治理。跨行政区的公共服务主要依靠地方政府，应当充分激发地方政府提供跨行政区域公共物品的积极性。同时地方政府应当与企业、非政府组织建立起伙伴关系，以网络的方式共同提供公共物品。

通过对法国复合行政的分析，可以看出法国地方政府治理合作的总体特征，即行政区划调整在地域界限方面相对稳定，但在政府组织结构创新与职能调整方面则相对频繁。从法国经验来看，有三点启发意义：第一，虚线型行政区划有利于整合区域经济，弱化行政边界。在区域合作中，法国把行政组织结构和职能的调整与创新放在首位，大区最初只是中央政府的派出机构，相当于虚线政府，在没有增加行政层次的基础上，以最小的成本完成了对区域经济的指导与整合。第二，跨界治理是打破行政堡垒的创新组织模式。法国政府通过合并和联合的方式形成了各种地方组合，大大提高了政府行政效率和竞争力。第三，公众参与区域治理有助于形成多中心、多元化、自下而上的区域管理模式。这有利于打破行政区划分割，加快区域内经济一体化速度。

法国的复合行政提供了一种具有挑战性的区域治理范式。将法国经验创造性地引入我国区域合作实践，构建复合行政，对于打破行政区划、重建区域协调机制是有益的，有利于解决区域经济合作中面临的行政区划与区域经济一体化矛盾，促进区域经济协调发展。复合行政，应当是我国加快体制革新、增强执政能力、创新政府管理、提高行政绩效的重要途径。