

社会创新丛书

SOCIAL
INNOVATION

非政府公共部门
与公共服务

NGOs and Public Service in China

中国非政府公共部门服务状况研究

丁元竹/主编

Social Innovation

社会创新丛书

非政府公共部门与公共服务

NGOs and Public Service in China

——中国非政府公共部门服务状况研究

丁元竹 主编

Editor in Chief Yuanzhu Ding

中国经济出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

非政府公共部门与公共服务：中国非政府公共部门服务状况研究/丁元竹主编. —
北京：中国经济出版社，2005. 1

(社会创新丛书/丁元竹主编)

ISBN 7 - 5017 - 6626 - 6

I. 非… II. 丁… III. 国家机构—行政管理—中国 IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 094963 号

出版发行：中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：WWW.economyph.com

责任编辑：高桂芳 (电话：68319286 E-mail: pkuggf@126.com)

责任印制：常 毅

封面设计：红十月工作室

经 销：各地新华书店

承 印：北京市地矿印刷厂

开 本：787 × 1000mm 1/16

印张：21.75 字数：435 千字

版 次：2005 年 1 月第 1 版

印次：2005 年 1 月第 1 次印刷

印 数：0001—3000 册

书 号：ISBN 7 - 5017 - 6626 - 6/F · 5345 定 价：35.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

服务热线：68344225 68353507 68308640 68359420

读者服务部：68346406 地址：北京西城区百万庄北街 3 号

内容提要

本书汇集了“中国非政府公共部门的服务状况研究”问卷分析报告和个案研究报告，首次研究了中国非政府公共部门的服务类型、服务项目、服务产出和服务活动，目的在于获得有关这方面的知识，加深对非政府公共部门在中国发展中的作用的了解。本书还提出了推动非政府公共部门发展，提高非政府公共部门服务效率的对策与建议。

本书认为，中国非政府公共部门以政府、企业、各类特定人群、会员、一般公众等为服务对象，实际上它们在很大程度上承担着公共服务的职能，超出这个范围去从事其他活动的很少。中国非政府公共部门基本提供完全无偿的服务，仅有极少数组织（3.7%）提供的是完全有偿的服务，同时有39.5%的组织提供一定补偿的服务活动（来补偿经费不足）。从被服务对象的角度来讲，它们从非政府公共部门的服务中得到的，一是精神层面得到了某种满足；二是实际需要得到了某种满足。

本书建议，中国政府在公共政策上应当考虑建立以社区等非政府公共部门为基础的，能够弥补现有社会保障体制不足的，由国家、市场和非政府公共部门共同提供社会福利和社会服务的社会保护机制，并给予这种机制的建立以更大的政策和法律空间，以遏制由于市场化带来的对于不利和弱势群体的冲击。

Abstract

This book looks at the service types, service programs, outcome of service, and activities of the non-government organizations in China, by questionnaire survey and case studies. The goals are to develop more knowledge regarding service of the non-government organizations, so as to promote the non-government organizations and their service even more effective. With the non-government organizations rapid development in China, three critical issues need to research. First, what kind of the non-government organizations has what kind of service? Second, what kind of the outcomes has been produced? Third, what kind of factors impacts the non-government organizations' service, or how to make NGOs' services more effective?

The survey found, in China, the non-government organizations provide public services to government organizations, business community, disadvantaged groups (like poverty population, migrants, disabled persons, etc), members, and public, etc. In fact, the non-government organizations play an important role in providing public services. Only a few organizations in this survey have other business beyond public service. Most of the organizations are non-profit, while only 3.7% of the surveyed organizations are for profit. The services provided by the non-government organizations can meet psychological and material life needs to the people whom are served.

Based on the survey, the authors put their recommendations. The Government in China should consider establishing the public service system consisting of the services provided by government, business and the non-government organizations. The Government should also create a sound legal environment for the non-government organizations. A perfected public service system can meet grim challenges from China's rapid economic growth.

Non-government organizations are becoming a crucial part of China human development. According to the statistical data from the Ministry of Civil Affairs, by the end of 2001, the total of non-government organizations was amount to 230 000, in which, social organizations were more than 134 000 and civilian non-enterprise enterprises were more

than 100 000. ^① In addition, there were a large number of non – government organizations that have not registered (informal organizations) or have registered in the industrial and commercial administration.

Although the Chinese Government still keeps a wary eye on non – government organizations, some room has been given to non – government organizations, especially, in delivering social service and helping vulnerable groups. On May 2001, the Central Committee of the Chinese Communist Party (CCCCP) and the China State Council jointly held a working conference on poverty alleviation and development. The conference conscientiously reviewed the experience in poverty alleviation effort. Based on the gist of the conference, Chinese Government worked out a new poverty alleviation strategy – *China National Rural Poverty Alleviation Program*, which sets the overall goal, objectives and concrete interventions for poverty alleviation work in the first 10 years of the 21st century. Most importantly, the program for the first time ever clearly states to encourage and support non – government organizations' involvement in implementing government's poverty alleviation projects. ^②

In China, the Ministry of Civil Affairs is the department responsible for non – government organizations including social organizations and civilian non – enterprises at the Chinese Government. In her remarks in 2002, Mrs. Jiang Li, Deputy Minister of Civil Affairs, on behalf of her ministry, praised social organizations as a bridge between government and society. "Social organizations are able to solve political, economic, educational, cultural, athletic, social welfare, environmental and unemployment problems with their unique characters on public welfare, non – profit, grass – root, self – discipline and voluntary." "Generally, the functions of social organizations include, the first, social organizations are able to recruit a great number of talented and well – known persons who could play as coordinators among different sectors. The second, social organizations consist of people from all around and can represent the common interests of most social groups." ^③

In Shanghai, the largest city in China, the acting mayor of Municipal Government, Feng Guoqin believed that the non – government organizations are the positive result of recent social reform and now are in the ascendant. As a positive result of China's reform, non – government organizations have become growth point of socialism democracy and socialism

^① Jiang Li, Speech at Shanghai International Seminar on the Development and Administration of NPOs.

^② Yang Rudai, *Address at the International Conference on NGO Poverty Reduction Policy*, International Conference on NGO Poverty Reduction Policy in China, 2001, Beijing.

^③ Jiang Li, Speech at Shanghai International Seminar on the Development and Administration of NPOs.

legal system building. He also pointed out that the Municipal Government of Shanghai had been paying close attention to the development of social organization and had formulated a series of policy to foster them in organizational building and performance, and had been creating a favorable environment for the development of non-government organizations. Three years ago, the municipal government approved the two-level administration system including municipal and district administration. At the early of 2002, the municipal government issued the *Temporary Provisions on Shanghai Professional Associations* and the *Provisions on Promoting the Development of Shanghai Professional Associations*. The municipal government clearly defines the tax issue for non-government organizations as well as the social security for their staff. ①

Definitely, the Chinese Communist Party, the ruling party of the country, and the Chinese government look at civil society with a self-contradictory mind. On one hand, with emerging more and more social problems, such as unemployed, aged, disabled and rural migration, they hope that non-government organizations can play their active role in delivering social service and other public welfare. On the other hand, they worry about that the organizations may involve in political activities, especially, anti-government activities like Falungong movement. In their general strategy, the Party and the Government give priority to social stability and economic growth. Prof. Bao Zonghao, the president of Shanghai China Development Institute, a civil society organization that focuses on policy research and policy consultation, made his comments during Shanghai International Seminar, "non-government organizations are the fruit of social transition of China, and also the supplement of governmental function." ② His views represent the mainstream of non-government organizations, as well as those from academic circle in evaluating the role of non-government organizations in China. Before China reform and open-up to the outside world, the Chinese Government had borne responsibility for all the public affairs including aged insurance, health insurance, unemployed insurance, social welfare, relief, and special care for disabled and family members of revolutionary martyrs, etc. However, with reform of state owned enterprises and reform of the entire economic system, and with transition from planned economy to market economy, the government is not able to bear these burdens which it had borne. At the same time, more problems like environmental pollution and expansion of vul-

① Feng Guoqin, Speech at Shanghai International Seminar on the Development and Administration of NPOs.

② Bao Zonghao, Speech at Shanghai International Seminar on the Development and Administration of NPOs.

非政府公共部門與公共服務

nerable groups are challenging the government. Therefore, the government is shifting off its responsibilities to society including community organizations, social organizations, etc. In 2000, the CCCCP and State Council promulgated the *Decisions on Promoting Community Development*, in which, the Party and the Government consider that community is a crucial force for delivering social service in helping unemployed, aged and disabled.^① Community organization, as one of non-government organizations in China has won more room than the other social organizations. On May of 2001, the State Council launched the Project Star with 600 million USD, to promote aged service in urban community.

Non-government organizations themselves have been seeing that the NPOs are the partner of the government. In the workshop organized by the Research Center for Volunteering and Welfare at Peking University, on July of 2002, the participants from non-government organizations pointed out that China had made a great progress in economic development. They also pointed out that more and more social problems were emerging and were destroying the fruits that the nation had achieved. Environmental, ecological, pollution, HIV/AIDS, unemployment, poverty both in rural and urban areas, drug abuse, inequity for income, etc, these social problems should be solved by both government and non-government organizations. The different sectors should work together in facing the challenges. A health and harmony society should be a developed civil society. This is almost a common understanding from non-government organization.

^① Yan Hao and Ding Yuanzhu, *Policy Research on China's Urban Community Development*, China Planning Publishing House, 2002.

目 录

第一部分 非政府公共部门与公共服务	(1)
第二部分 中国非政府公共部门公共服务数量分析	(15)
第三部分 中国非政府公共部门公共服务案例分析	(47)
案例 1: B1	(47)
案例 2: B2	(61)
案例 3: B3	(77)
案例 4: B4	(90)
案例 5: B5	(103)
案例 6: B6	(117)
案例 7: B7	(129)
案例 8: B8	(144)
案例 9: B9	(161)
案例 10: B10	(175)
案例 11: B11	(190)
案例 12: G1	(204)
案例 13: G2	(220)
案例 14: G3	(233)
案例 15: G4	(241)
案例 16: G5	(256)
案例 17: G6	(262)
案例 18: G7	(271)
案例 19: G8	(279)
案例 20: G9	(287)
案例 21: G10	(294)
案例 22: X1	(302)
案例 23: X2	(314)
案例 24: S1	(327)
后记	(336)

Contents

Part I: NGOs and Public Service	(1)
Part II: Quantity Analysis for Public Service of China's NGOs	(15)
Part III: Case Studies for Public Service of China's NGOs	(47)
Case 1: B1	(47)
Case 2: B2	(61)
Case 3: B3	(77)
Case 4: B4	(90)
Case 5: B5	(103)
Case 6: B6	(117)
Case 7: B7	(129)
Case 8: B8	(144)
Case 9: B9	(161)
Case 10: B10	(175)
Case 11: B11	(190)
Case 12: G1	(204)
Case 13: G2	(220)
Case 14: G3	(233)
Case 15: G4	(241)
Case 16: G5	(256)
Case 17: G6	(262)
Case 18: G7	(271)
Case 19: G8	(279)
Case 20: G9	(287)
Case 21: G10	(294)
Case 22: X1	(302)
Case 23: X2	(314)
Case 24: S1	(327)
Postscript	(336)

第一部分 非政府公共部门与公共服务

一、引论

本书是“中国非政府公共部门与公共服务研究”课题的主要成果。从2002年底至今，我们试图通过问卷调查和个案研究来了解当前中国非政府公共部门在提供公共服务中的作用，以及存在的问题。本书的目的试图说明中国在朝着公共服务型政府迈进的过程中，政府应当和社会组织一道，来提供公共产品和公共服务。社会组织、民间团体、志愿团体等各类非政府公共部门在发达国家发挥着相当重要的作用，但是，在我国还没有得到充分发展。本书试图对中国这类组织在公共服务中的作用进行初步评估。

本书所谓的非政府公共部门是指我们通常所说的那些非营利部门。在我们研究初始，我们也一直使用非营利部门，或非政府部门。2002年以来，在中国建立公共服务型政府的呼声似乎越来越高，毫无疑问，这是中国政府改革的方向，也是研究非营利部门的同仁们一直企盼的事情。因为，没有政府职能的根本转变，就不可能有非营利部门的健康持续发展。但是，在建立公共服务型政府的过程中，我们一定要谨防这样一种偏见，就是认为政府转变职能后，可以提供社会需要的全部公共服务。事实上这是一个误区，任何一个国家的政府都不可能提供全社会需要的所有公共服务。非营利部门在提供公共服务中发挥着不可替代的作用，同时这是一个投入成本低，产出高的部门。因此，在本书中，为了强化我们的观点，我们使用非政府公共部门。

公共服务是指那些不以营利（不以追求利润最大化）为目的，旨在有效地增进公平，推进合理分配，协调公共利益的调控活动。^①其实，“政府管理是公共管理的主角，但社会公共事务管理，还需要若干配角。”“西方70年代的行政改革给人们的启迪之一是：随着社会进步，特别是科学技术迅速发展，人们越来越深刻地认识到，在处理政府与市场、政府与社会、政府与公众的关系上，传统意义上的政府职能将发生变化，政府会把更多职能以多种形式下放给社会中那些非政府、非营利性组织承担。这些组织不仅要提供公共产品与公共服务，而且要承担对社会公共事务的管理。”^②毫无疑问，政府对社会发展负有主要责任。但是进入公共管理时代，政府只是公共管理的核心主体，非政

① 陈庆云：“公共管理基本模式初探”，第31页，载于《中国行政管理》，2000年第8期。

② 陈庆云：“公共管理研究中的若干问题”，第24页，载于《中国人民大学学报》，2001年第1期。

府的公共组织与更大范围的公众参与一起构成公共管理中的不可或缺的公共管理主体。

公共性、公共精神是公共管理的本质特征和现实表现形式。而“公共精神既包括平等也包括参与。”^①因此，政府应该鼓励和引导包括非政府的公共组织在内的民间社会的积极参与。《哥本哈根社会发展问题宣言》第27条也强调，“国际社会、联合国、多边金融机构、所有区域组织和地方当局以及民间社会的所有行动者都必须积极贡献各自的努力和资源，以期消除人民间的不公平和缩小发达国家和发展中国家之间的差距，进行全球努力，减低社会紧张，创造更大的社会和经济稳定与安全。”^②

当然，正如政府和市场都有可能存在失灵的情况，非政府性公共组织也有其内在的局限性：从形成基础来看，非政府性公共组织往往关注于某一特殊领域的问题和利益，这是其形成和发展的主要动力。但也正因此，其视野是相对狭隘的，往往对整体、全局性的问题缺乏敏感，难以在不同利益之间进行有效协调。从发展基础来看，由于资金来源有限，非政府性公共组织资源动员能力相对政府和市场来说还比较弱小。因此，在处理某些问题的时候，非政府性公共组织很可能会有力不从心的感觉。从构成基础来看，非政府性公共组织判断、政策与行动能力都要受到个人的知识水平、理性结构、个人素质等条件的制约，存在着非政府性公共组织行政化、官僚化的可能，同样也会存在滥用权力的可能。这就需要在政府、市场和非营利性组织之间建立起一种互相取长补短的平衡关系，为社会整体的进步提供推动力。在承认各种非政府公共部门相对独立性的前提下，强调社会通过制度化的渠道对国家的监督、控制与参与，同时也注重国家对各种社会团体的保护与促进。

二、中国现状：非政府公共部门在公共服务中的作用

本书首次以问卷调查和个案方式研究中国非政府公共部门的服务类型、服务项目、服务产出和服务活动。我们的目的在于获得有关这个方面的知识，加深对非政府公共部门在中国发展中的作用的了解，并提出推动非政府部门发展，提高非政府部门服务效率的对策与建议。我们也试图通过这个研究为下一步政府改革和建立公共服务型政府提供事实依据。在这个报告中，我们发现：

1. 中国非政府公共部门以政府、企业、特定人群、弱势群体（包括贫困人口、外来务工人员、残疾人士等等）、自己的会员、一般公众等为服务对象。非政府公共部门在很大程度上承担着公共服务的职能，超出这个范围去从事其他活动的很少。对81个组织的问卷调查发现，被选择次数超过30次的共有“社会服务（42次）”、“社区活动

^① [美] 罗伯特·D. 帕特南著：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，第120页，江西人民出版社，2001年版。

^② 国家计委社会发展司、外交部国际司：《社会发展 共创未来——联合国社会发展世界首脑会议文件选编》，第135页，中国计划出版社，2001年版。

(30次)”、“教育科研(30次)”三项。这表明,这三项服务活动是本次调查中的非政府公共部门的主要服务领域。而选择次数在20次以下的也有三项,包括“环境保护(17次)”、“紧急救援(14次)”以及“维护社会秩序(10次)”三项。

2. 中国非政府公共部门提供的服务基本上是完全无偿的,仅有极少数组织(3.7%)提供的是完全有偿的服务,同时有39.5%的组织提供一定补偿的服务活动(来补偿经费不足)。就服务形式来说,绝大多数组织(79.0%)都是通过小型团体活动来提供服务的,其次是“一对一的服务活动(27.2%)”、“大型服务活动(14.8%)”以及“其他(3.7%)”。“教育”组织通过“小型的团体活动”来提供服务的比例明显(显著度为0.080)高于其他类型的组织。“环境”组织通过“大型服务活动”来提供服务的比例显著高于其他类型的组织。“社会 and 经济发展”组织通过“大型服务活动”来提供服务的比例明显(显著度为0.057)高于其他类型的组织。大城市/首都的组织通过“一对一的服务活动”来提供服务的比例显著高于其他区域的组织。

3. 被服务对象从非政府公共部门服务中得到的,一是精神层面得到了某种满足;二是实际需要得到了某种满足。多数服务对象(61.7%)都对这些服务感到“较满意”,“非常满意”的占到22.2%，“一般”的占11.1%。除于45.7%的缺失值,多数客户都对组织的服务表示了满意,其中,19.8%的客户表示“非常满意”,30.9%的客户表示“较满意”。值得注意的是,没有任何客户表示对组织的 service 不满意。除去46.9%的缺失值,绝大多数客户(49.4%)都认为今后还需要这样的服务。

个案研究也证实了我们以上的发现。例如,案例B7以发扬人道主义精神,弘扬中华民族扶贫济困的传统美德为宗旨,帮助社会上不幸个人和困难群体,开展多种社会救助工作,在自然灾害的紧急救助中发挥了积极的作用,运用大批服务项目为社会孤儿、农村教师、贫困人口改善了生活状况,提高了生活质量,同时加强国际交流与合作,树立了中华慈善事业的伟大形象,健全了组织机构,加强了自身队伍建设,形成了社会各界广泛参与慈善事业的景象。案例B6经过十多年来的服务工作,在我国消费领域产生了巨大的反响。在组织建设上,从无到有,发展到现在的三千多各类组织;在法律法规方面,推动了我国《消费者权益保护法》的颁布,也参与了许多地方法规条例的颁布实施,这些都为保护消费者权益提供了组织和法律的保障。B6通过每年的主题活动,根据不同的消费特点,以宣传教育、消费警示、比较实验、受理投诉、咨询服务、国际交流等各种服务内容和方式,为消费者提供各类消费知识,改变了消费者的某些消费行为,维护了消费者的合法权益,为他们挽回了经济损失,同时也维护了社会稳定,为经济发展和社会进步做出了巨大的贡献。

当然,在我国转型时期,非政府公共部门还面临很多的困难。首先,作为社会团体,非政府公共部门缺乏独立性。这对于组织独立开展服务活动有很大的制约作用,其活动的出发点和归宿点都是以政府相关部门的利益为基准,而不是以老百姓尤其是社会

弱势群体的利益为出发点。B6 虽然是一个社会团体，但却挂靠在国家工商总局，按照全额拨款的事业单位来管理。这种体制在早期为推动 B6 的发展提供了很大的便利之处，但是随着社会形势的不断发展前进，这种体制无形之中制约了其日常活动的开展，为其更大地发挥效能设置了障碍，因此如何解决 B6 与政府管理部门之间的关系，将对其以后的发展产生很大的影响。B6 的服务活动受其经费多少的影响很大，他们现在每年的活动内容都是根据经费的多少来做。如果经费比较充裕的话，他们的服务活动就相对比较多；如果经费比较紧张的话，则会选择活动来做。这样的情况，使得该组织的活动缺乏一定的持续性，对消费者的服务在某种程度上也有所折扣。同时该组织是按照事业编制来管理的，进入该组织的工作人员素质参差不齐，对消费者事业的理解不同，因此工作的动机是不同的，这无形之中影响着该组织的服务质量。尽管 B6 在某些方面还存在着问题和障碍，但是无论对于国家还是消费者群体来说，B6 的工作是非常有意义的。因此 B6 在体制上必须有所突破，这种体制依靠从上到下的力量来完成。B6 自身从内部人员和机制方面也要有所创新，这些对于他们进一步开展服务工作，扩展服务空间，提高服务质量具有关键性的作用。

非政府公共部门的资金来源在国内是非常困难的，我国现在只有几个基金会，像希望工程、宋庆龄基金会等组织接受的捐助可以免税，其他大部分组织都没有这种政策优惠，国家也没有相关的文件法规。尽管政府有的时候也会给该组织一部分经费，但是项目经费只是该组织开展服务活动的经费，至于服务人员的各类花费都不包含在内。

在调查过程中，我们发现目前我国的非政府公共部门在成立的时候，都必然面对这样一个问题：怎样取得“社会合法性”的问题。根据我国现有的社团管理法规要求，成立社会组织时，必须通过一个行业行政主管部门的审批注册，即先取得“行政合法性”后才能取得“非政府公共部门”的资格，其组织的发展、权力的行使与真正意义上的非政府公共部门有着很大的差别，进而不得不面临着“社会合法性”的挑战。假如非政府公共部门在某一行政部门中注册，那么必然要遵循其行政部门的法规，一定程度上受其行政权力的影响。“社会合法性不足”使得很多非政府公共部门处于一个半官方、半民间、半社会的尴尬地位，不但职能混乱，甚至在职权行使上也错位。

而案例 G4 在这方面采取了折中的办法。G4 不选择在民政部门注册登记，而选择了以“文书处理部”的形式在工商局登记。根据目前我国的《公司法》，国家对公司管理的行政干预相对较少，相对比较独立自主，所以 G4 在运作管理上很少受到行政干预，保持了“非政府性”，成为所谓“非营利”的企业。但是这样的做法也有其不利的方面。如增加了 G4 的日常开支，需要交纳税收和其他费用。增加了筹资的难度，G4 从当地政府那里取得各种支持比较困难，尤其是财政上的支持等等。据 G4ZY 总干事介绍，他们这种做法并非开创中国的先河，其实目前很多非政府公共部门都采用这样的办法，他们只是学过来的。

虽然政府对非政府公共部门不支持不反对，但是非政府公共部门绝对不能因此就把两者之间的关系弄得十分僵化。非政府公共部门虽然独立于政府机构和营利性组织之外，但是要想更好地开展工作，发挥更大的社会作用，就必须和政府机构与营利性组织建立良好的对话与合作关系。况且，单凭非政府公共部门机构的力量是根本没办法减少某些事件或社会问题发生的，假如想从源头上改变现在这种局面，非政府公共部门还需要影响政府决策。政府的决策必须依照社会状况来做出，不仅要能解决现存的社会问题，还必须具有一定的前瞻性。非政府公共部门机构要具备这种敏锐的社会嗅觉，通过他们的观察研究，给政府提供可参考的依据，做出更加有利于社会发展的决策，从更深层次和更广泛的范围帮助和保护弱势群体。

非政府公共部门作为中国刚刚兴起的一股社会力量，它的力量和影响力是十分有限的。中国的非政府公共部门怎么样可以在这样的现状下成长呢？这需要非政府公共部门自身正确的发展定位和共同的团结合作。

就拿 G4 为例，一个小小的组织，4 名全职工作人员，70 多名志愿者……它所能发掘和筹集到的资源是十分有限的。只能用有限的资源，尽可能地去帮助外来工。相对于千千万万的外来打工者，他们的服务可以说是杯水车薪，治标不治本。因此，G4 需要对自己的服务作出正确的定位。不只是为了服务而服务，急其所急，更应该致力于不断地提高服务对象的整体素质，实现受助者自救和群体内部互救；与政府保持一种沟通合作的关系，通过服务影响政府和其他社会机构的关注，尤其是影响政府的决策；并且，引起全社会对外来工权益的关注，形成社会共识。

中国非政府公共部门还处于起步阶段，它们已经和正在为公共服务的发展贡献着自己的力量。随着政府改革的深入和建立公共服务型政府工作的推进，非政府公共部门在公共服务领域可以获得更大的活动空间，做出更大的贡献。当然，这需要进一步推进政府体制改革，建立公共服务型政府。

事实上，在政府公共服务领域中，除国有企业、行政机构和国家保障的社团组织外，中国政府还发展了规模较为庞大的管理较为松散的“事业单位”。据 2000 年政府官方统计显示，事业单位职工人数约为 2 600 万人，占公共部门就业的 32.4% 和城镇就业的 12%。与其相比，国有企业的比例分别为 54.1% 和 20%。中国现有经济资源中很大部分被事业单位占用，其中包括 60% 受过高等教育的专业人才，大量的国有土地，1/3 左右的非经营性资产，以及 1/3 的部门预算支出。这些事业单位将来怎么走，是下一步改革需要解决的问题。但毫无疑问，其中的一部分是要进入非政府公共部门的。

事业单位拥有 112 万独立核算单位，范围包括从中央政府直属的机构到偏远地区小学、农业服务站。教育、卫生部门职工人数占事业单位职工人数的 60%，科研机构和文化部门职工人数比重居其次。尽管部门集中度较高，事业单位在服务门类、治理结构、财务状况、与政府部门联系等方面特征各异。

作为体制改革的组成部分，事业单位体制改革已成为中国向以工业和服务业为基础的全球化的市场经济转变的“瓶颈”。充分认识到深化事业单位体制改革的紧迫性后，中国政府已经开始探索可行的改革思路。事业单位改革被认为是继国有企业改革和政府机构改革后的第三大公共部门改革。

自20世纪80年代中期开始，随着中国经济体制改革由农村向城市的全面展开，科技、教育、文化、卫生等社会事业领域的改革也开始起步。20年来，事业单位改革主要包括：一是通过“放权、搞活、脱钩、转制”等改革，对经营性事业单位进行了转制改企。二是财政供养体制由统收统支的“全额拨款”变为“全额补助、差额补助、自收自支”（比例为60%、20%、20%）三种形式的预算管理，逐步改变了国家包办所有事业单位的格局，在此基础上实行“定额或定项补助”的“收支统管”的预算管理体制。近几年来，以部门预算为核心的财政支出体制改革，初步建立了公共财政体制框架和公共支出管理模式，开始规范了事业单位财政资金的使用和管理。三是随着政府职能转变和行政机构改革，按照政事分开、事企分开的原则，对事业单位进行分类改革，在加大人事制度、收入分配、社会保险等领域改革的同时，强化了社会事业领域的公共服务职能，不断增加财政投入。四是对公用事业领域引入市场机制，加强市场准入和市场服务监管。应当肯定，事业单位改革取得了一定的成效，并在一些领域取得突破性进展。如科技类事业单位，先后推进第三批400多个科研院所转制改企，并逐步取消了事业法人资格。特别是最近在文化部门事业单位改革试点的规定中，对改制转企的文化事业单位，要求“核销事业编制、注销事业单位法人”。这是结束一些具有中国特色的事业单位长期存在的双轨运行问题的大胆探索。

事业单位改革被认为是继国有企业改革和政府机构改革后的第三大公共部门改革，也是以人为本，统筹兼顾经济社会等领域相互协调的科学发展的内在要求。中国在公共领域中这一改革关系到广大人民群众切身利益和社会的发展进步，关系到全面建设小康社会目标的实现，关系到加快推进服务业市场化和公共服务非营利化进程，关系到政府如何保证全社会的公共产品和服务公平有效的提供，关系到非政府公共部门如何弥补政府在提供公共产品和公共服务中的不足。因此，必须在更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用的同时，强化政府的公共管理和社会服务职能，推进非政府公共部门的公共服务职能，建立和完善适应社会主义市场经济的公共服务体制。特别是在事业单位的基本制度、功能定位、机构分类转型、产权制度改革、经济结构调整以及运行机制、监管机制、法律框架、政府角色和治理结构等方面要进行系统的配套改革，发挥非政府公共部门在公共服务领域中的作用。

三、国际趋势：非政府公共部门在公共服务中的作用

非政府公共部门随着经济发展逐步发育和成熟，并成为一种重要的社会力量，这的

确是有目共睹的事实。20世纪80年代以来,无论是在发达国家还是在发展中国家,非政府公共部门都致力于各种社会问题的解决,积极参加包括社区建设、地方自治、公共政策制定和执行在内的公共管理过程,在现代社会占据十分重要的地位。研究发现,非政府公共部门不光为社会提供了新的资源配置体制,满足了社会多元化的需求,而且已成为发展的重要力量。美国学者的研究表明,非营利部门的平均规模大约是:占各国GDP的4.6%,占非农就业人口的5%,占服务业就业人口的10%,相当于公共部门就业人口的27%。非政府公共部门已经成为多元化时代社会发展与改革的生力军。因此,美国霍布斯金大学萨拉蒙教授惊呼:我们正置身于一场全球性的“社团革命”(global associational revolution)之中,历史将证明这场革命对20世纪后期世界的重要性丝毫不亚于民族国家的兴起对于19世纪后期世界的重要性。这些团体的激增可能永久地改变了国家和公民的关系,它们的影响已经远远超过了它们所提供的物质服务。

事实上,非政府公共部门的活动在世界上几乎每一个地方都有着浓厚的历史基础。作为社会组织的基本形式之一,非政府公共部门的历史十分久远。非政府公共部门在西方最早出现在17世纪,它的历史至少和近代资本主义一样悠久。而在东方,其历史更加久远。在日本,慈善活动可以追溯到佛教时期,日本第一个现代的基金会——感恩会社(the Society of Gratitude)建立于1829年,比美国的第一个基金会要早几乎一个世纪。在东欧,非政府公共部门最近的出现也建立在一种丰富的慈善传统的基础之上。甚至在非洲这样的制度背景下也不例外。在中国,也存在类似的现象。古老的中华文化滋养了深厚的慈善、自主、互助和志愿精神的传统,自发的民间结社和民间公益活动至少从8世纪起就在佛教的影响下得到加强和制度化。

各国经验显示,非政府公共部门的就业速度较经济部门的速度要快的多。对于8个主要发达国家的研究表明,1990~1995年间,这些国家的非政府公共部门吸纳就业人数速度为24.4%,年增长速度为4%多,而全部经济部门吸纳就业的速度为8.1%,年增长速度不到2%。德国非营利部门创造该国4%的国内生产总值。即便是政府组织再完善,市场再完善的国家,政府和市场也总有失灵的时候,因此,非营利组织的服务是不可缺少的。

非政府公共部门的快速发展与下列因素有关:首先一个国家在其工业化过程中大部分劳动力的就业被吸引到工业部门,随着工业化的完成,服务部门会成为吸纳劳动力的更重要的部门;其次,工业化过程产生的社会问题,包括失业、老龄化、贫困群体、社会不平等、妇女问题、儿童问题等,会成为严峻的社会挑战,社会迫切需要这样的部门参与治理各类社会问题,单纯依靠政府不能解决所有问题。除了一般原因外,在发达国家还有一些特殊原因,例如福利国家模式的危机等。第二次世界大战以后,西方发达国家纷纷走上了福利国家的道路,但是一旦采取福利国家政策,这些政策便产生了一种惯性,使得政府承担的责任越来越大。到20世纪70年代,多数西方发达国家的政府已经