



中央民族大学青年学者文库
China Minzu University Young Scholars Series

◎ 车 峰 / 著

我国公共服务领域 政府与NGO 合作机制研究

Research on
Cooperation Mechanism of
Public Services Between Government
and NGO in China

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

013061328



中央民族大学青年学者文库
China Minzu University Young Scholars Series

D669
102

◎ 车 峰 / 著

我国公共服务领域 政府与NGO 合作机制研究

Research on
Cooperation Mechanism of
Public Services Between Government
and NGO in China



中央民族大学出版社
China Minzu University Press



北航

C1666993

D669
102

图书在版编目 (CIP) 数据

我国公共服务领域政府与 NGO 合作机制研究/车峰著.
—北京:中央民族大学出版社,2013.7

ISBN 978-7-5660-0414-7

I. ①我… II. ①车… III. ①国家行政机关—
社会团体—社会服务—合作—研究—中国 IV. ①D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 063808 号

我国公共服务领域政府与 NGO 合作机制研究

作 者 车 峰

责任编辑 李苏幸

封面设计 布拉格

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 880×1230 (毫米) 1/32 印张:8.25

字 数 210 千字

版 次 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5660-0414-7

定 价 22.00 元

版权所有 翻印必究

总序

中央民族大学是我们党为解决民族问题、培养少数民族干部和高级专门人才而创办的高等学府。建校六十多年来，中央民族大学认真贯彻党的教育方针和民族政策，坚持社会主义办学方向，坚持为少数民族和民族地区发展服务的办学宗旨，培养了成千上万的优秀人才，取得了许多具有开创性意义的科研成果，创建和发展了一批民族类的重点学科，走出了一条民族高等教育又好又快发展的成功之路。

今天，荟萃了56个民族英才的中央民族大学，学科门类齐全、民族学科特色突出，跻身于国家“211工程”和“985工程”重点建设大学的行列。中央民族大学已经成为我国民族工作的人才摇篮，民族问题研究的学术重镇，民族理论政策的创新基地，民族文化保护和传承的重要阵地。

教师是学校的核心和灵魂。办好中央民族大学，关键是要有一支高素质的教师队伍。为建设一支能够为实现几代民大人孜孜以求的建成国际知名的、高水平的研究型大学提供坚实支撑的教师队伍，2012年4月，学校做出决定，从“985工程”队伍建设专项经费中拨出专款，设立“中央民族大学青年学者文库”基金，持续、择优支持新近来校工作的博士、博士后出站人员以及新近取得博士学位或博士后出站资格的在职教职工出版高水平的博士学位论文和博士后出站报告。希望通过实施这一学术成果出版支持计划，不断打造学术精品，促进学术探究，助推中央民

族大学年轻教师成长，形成长江后浪推前浪、一代更比一代强的教师队伍蓬勃壮大的良好局面。

青年教师正值学术的少年期。诚如梁启超先生脍炙人口的名言所祈愿：少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强，少年独立则国独立，少年自由则国自由，少年进步则国进步，少年胜于欧洲，则国胜于欧洲，少年雄于地球，则国雄于地球。希望在各方面的共同努力下，在广大青年教师的积极参与下，《中央民族大学青年学者文库》能够展示出我校年青教师的学术实力，坚定青年教师的学术自信，激发青年教师的学术热忱，激励广大青年教师向更高远的学术目标攀登。唯有青年教师自强不息，中央民族大学的事业才能蒸蒸日上！

中央民族大学青年教师学术著作出版

编审委员会

2013年6月19日

序 言

政府、市场与社会是组织和调节人类生活的三大机制，公共服务领域亦是如此。新世纪以降，我国公共服务供给与需求之间的矛盾日渐突出，社会各界均在探究并找寻解决之道。政府作为国家权力的代表者，提供公共服务，为公众谋利益是其当然职责。但是，中外实践业已表明，仅凭政府一己之力难以解决公共服务供不应求的问题。因此，政府与市场、社会的合作就成为现实的必然选择。托马斯·潘恩曾言：“社会，不论是啥样的，都是一种善；但政府，即使是最好样的，也仅仅是一种必要的恶。”那么，如何让这所谓的“善”与“恶”能够进行良好的合作，共同提供符合公众所需的公共服务，也就成为摆在世人面前的一道难题。

车峰老师的新著《我国公共服务领域政府与NGO合作机制研究》正是契合这种现实背景和需求，对政府与NGO合作提供公共服务这一主题进行研究和探讨。作者对我国公共服务领域政府与NGO的关系进行了系统梳理，划分了政府替代、垄断供给，政府支配、协作供给，政府主导、合作供给三个阶段；并对合作关系的现状进行了全面审视，概括出了合作的三种形式：协商参与，委托授权，服务外包与政府购买。这些都是目前研究中亟须明确的问题。难能可贵的是，作者在深入研究的基础上，从系统的角度出发，尝试从主体、过程、结果三个维度，在公共服务领域全面构建起政府与NGO深度多层次的合作机制，这对理论研

究和现实工作都颇具启发意义。在国内，政府与 NGO 合作问题的研究起步较晚，虽然已经积累了相当的学术成果，但是完整的体例和系统的资料仍然比较匮乏。政府与 NGO 合作机制的具体构建问题，更是一直困扰学界的重大课题。因此，本书可以说是做了一个有意义的初步尝试。

诚然，书中有些观点还可以进一步讨论，有些文字表述还需要细细斟酌，尤其是 NGO 在中国的发展还不充分，囿于现有资料，因此作者的研究偏重于理论探讨和逻辑分析，对公共服务供给中政府与 NGO 合作机制的实践问题研究得还不够深入。“初生之物，其形必丑”，本书的不足之处，还望学界先进给予扶植。

“年光容易逝，努力在春畦，莫待秋风起，梧桐落晚溪”。作者是中央民族大学管理学院一位年轻教师，作为老师和长辈，我很高兴看到这本著作能够付梓。但作者的学术生涯刚刚起步，唯有希望作者能珍惜时光，发奋研究，甘当学术研究道路上的“苦行者”。

李俊清

2013年1月于北京

目 录

导 论	(1)
一、研究背景与意义	(1)
二、国内外研究综述	(12)
三、研究思路与方法	(34)
四、创新与不足	(37)
第一章 公共服务中政府与 NGO 合作的理论分析	(39)
第一节 相关概念界定	(39)
一、公共服务	(39)
二、非政府组织(NGO)	(46)
第二节 基本理论分析	(54)
一、公共服务变革中的效益原则:公共选择理论	(54)
二、公共服务变革中的服务意识: 新公共服务理论	(56)
三、公共服务变革中的主体多元化:治理理论	(59)
四、公共服务变革中的 NGO 参与: “第三方治理”理论	(62)
第二章 公共服务中政府与 NGO 关系的历史变迁	(67)
第一节 高度依附,垄断供给(1949—1978)	(67)
一、政府与 NGO 关系模式:完全控制、高度依附	(67)
二、公共服务中政府与 NGO 关系的特点: 政府替代,垄断供给	(72)

第二节 推动分离,协作供给(1978—2006)	(74)
一、政府与 NGO 关系模式:推动分离、偏重控制	(74)
二、公共服务中政府与 NGO 关系的特点: 政府支配、协作供给	(80)
第三节 培育服务,合作供给(2006 年至今)	(84)
一、政府与 NGO 关系模式:培育服务、互动合作	(84)
二、公共服务中政府与 NGO 关系的特点: 政府主导,合作供给	(90)
第四节 小 结	(96)
第三章 公共服务中政府与 NGO 合作关系的现实考察 ..	(98)
第一节 公共服务中政府与 NGO 合作现状	(98)
一、协商参与	(98)
二、委托授权	(103)
三、服务外包与政府购买	(106)
四、小结	(110)
第二节 制约公共服务中政府与 NGO 合作的因素	(114)
一、政府和 NGO 合作环境缺乏	(114)
二、政府管理出现错位	(123)
三、非政府组织发展遭遇瓶颈	(129)
第四章 海外国家与地区政府与 NGO	
合作的实践分析	(140)
第一节 美国政府与 NGO 的合作	(141)
一、美国 NGO 的基本情况	(141)
二、公共服务中美国政府与 NGO 合作情况	(144)
第二节 英国政府与 NGO 的合作	(150)
一、英国 NGO 的基本情况	(150)
二、公共服务中英国政府与 NGO 合作情况	(153)
第三节 菲律宾政府与 NGO 的合作	(158)

一、菲律宾 NGO 的基本情况	(158)
二、公共服务中菲律宾政府与 NGO 合作情况	(160)
第四节 中国香港地区政府与 NGO 的合作	(163)
一、中国香港地区 NGO 的基本情况	(163)
二、公共服务中香港地区政府与 NGO 合作情况	(167)
第五节 经验与启示	(173)
一、建立政府与 NGO 合作的平等关系,为 NGO	
参与公共服务提供平等机会	(173)
二、为政府与 NGO 合作营造一个良好的法律、	
政策环境	(174)
三、扶持与监管并重是政府与 NGO 关系良性	
互动的保障	(175)
四、在社会公共服务领域,政府购买 NGO	
服务是合作的重要手段	(178)
第五章 公共服务中政府与 NGO 合作机制的构建	(179)
第一节 主体维度:根据非政府组织类型	
建立合作机制	(179)
一、非政府组织的分类	(180)
二、动员资源型组织:政府支持与 NGO 运作	(182)
三、公益服务型组织:合同项目式委托、	
政府购买	(184)
四、社会协调型组织:政府授权委托	(187)
五、政策倡导型组织:协商合作	(188)
第二节 过程维度:根据公共服务过程	
建立合作机制	(191)
一、在社会需求和意志的表达方面	(191)
二、在政府决策和组织安排方面	(193)
三、在公共服务的直接提供方面	(194)

四、在公共服务的监督和问责方面	(196)
第三节 结果维度:根据公共物品的类别	
建立合作机制	(198)
一、公共物品的分类	(198)
二、公益物品:“公办民营”或“民办公助”	(200)
三、收费物品:“民办公助”	(202)
四、公共池塘资源:“参与式社区发展”	(203)
第四节 小 结	(205)
第六章 政府与 NGO 合作机制完善的思路与对策	(207)
第一节 完善 NGO 发展的法律框架,创造支持	
合作的法制环境	(207)
第二节 完善 NGO 发展的政策框架,创造支持	
合作的政策平台	(211)
一、加强对 NGO 筹资能力的财政支持	(211)
二、完善对 NGO 的税收制度与税收优惠政策	(213)
三、建立制度化的公共财政购买 NGO	
公共服务的体系	(215)
第三节 完善政府对 NGO 的监管,创造支持合作	
的管理体制	(217)
一、规范 NGO 的进入,建立相对宽松的准入制度	(217)
二、引入 NGO 竞争机制,适时改革	
“双重负责”体制	(220)
三、切实建立起支持合作的社会监督和评估机制	(221)
第四节 NGO 要加强自身建设,增强合作的能力	(225)
一、明确 NGO 的使命和价值观,树立服务理念	(226)
二、拓宽 NGO 的资金来源渠道	(227)
三、提高 NGO 成员素质及专业化水平	(231)
四、改进内部治理结构,健全 NGO 的自律机制	(232)

第五节 结 语	(234)
参考文献	(236)
一、中文专著	(236)
二、中文译著	(242)
三、中文期刊	(245)
四、外文文献	(251)
后 记	(253)

导 论

一、研究背景与意义

(一) 研究背景

“公共服务是指那些不以营利为目的(追求利润最大化),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从理念上讲,政府向公民提供公共产品和服务是政府的“天职”。因为政府的权力来自人民,自然应当“全心全意为人民服务”。但是,理念的正当性,并不总是能确保政府提供公共服务的尽善尽美。随着社会的发展,政府在公共服务领域面临着越来越多的挑战,难以满足社会多元的需求:一方面,公共服务领域显著增加并趋于复杂化,在基础教育、基本医疗、社会保障、环境保护等领域,需要政府承担更多的责任;另一方面,由于经济社会发展,社会结构趋于复杂化,社会价值也日渐多元,不同人群的公共服务需求和评价标准都不一样。这就出现一种尴尬状况,政府不断增加公共服务供给,但人们却认为自己的服务需求并未得到满足,对很多公共服务却并不认可。政府与社会之间的利益和价值分歧不断加大。因此,政府在公共服务领域中表现出的“失灵”态势,触发了公共服务领域的改革与创新浪潮,

^① 陈庆云. 公共管理基本模式初探 [J]. 中国行政管理, 2000 (8).

即必须改变过去的传统思维，不仅要重塑并优化政府自身的能力和结构，还要重新界定政府与市场、政府与社会的关系。

“政府的工作趋于到处一样化，相反，个人和自愿联合组织则会做出各种不同的实验，得出无穷多样的经验。”^① 满足社会多元需求方面政府存在不足，但这正是非政府组织的优势。20世纪70年代以来，伴随着公共服务市场化、民营化，非政府组织在公共服务领域得到极大发展。正如美国著名学者莱斯特·萨拉蒙认为的那样，当前“各国正转向于一场全球性的‘社团革命’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世纪后期的世界的重要性。其结果是出现了一种全球性的第三部门，即数量众多的自我管理的私人组织，它们不是致力于利润给股东或董事，而是在正式的国家机关之外追求公共目标。”^② 非政府组织（NGO）一般是指那些非营利的、致力于公益事业的社会中介组织，也被称作在政府—国家体制和企业—市场体制之外的“非营利组织（NPO）”或“第三部门（The third sector）”。作为一种自发的民间性组织，NGO的产生发展本身就是社会多元需求和利益格局的多元化结果，即非政府组织在产生的根源上带有一定的目的性。它来自于社会基层，不以赢利为目的，体现“多元化”的价值追求，植根于服务公众，谋求公共利益，并以适应不同群体和利益要求的满足作为工作的风向标进行创新，不断开拓公共服务新领域。“他们（第三部门或非政府组织）设法缓解物资短缺，提供医疗保护和教育，支持社会服务，并且倡导对文化、艺术、宗教、社

① [英] 约翰·密尔. 论自由 [M]. 许宝驊译. 北京: 商务印书馆, 2009: 119.

② 何增科. 公民社会与第三部门 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 20.

会和环境等多个领域问题进行关注。”^① 作为社会自治力量代表的非政府组织，一跃成为公共事务治理领域中的关键加入者。而 NGO 的存在使公共管理能够在结构协调的基础上运转，NGO 的服务使社会关系能够在功能协调的前提下得到和谐的发展。这正体现了公共管理的本质特征即“公共性、公共精神。”^②

非政府组织兴起之后，接管了大量政府不再承担的社会事务，填补政府与市场留下的“公益真空”，尤其是在消除贫困、赈济救灾、农村发展、教育、卫生保健、妇女儿童保护、生态环境保护、权益保护、人口控制、经济中介、文化发展等方面，发挥着越来越积极的作用，深刻影响着公众生活和社会发展。伴随着非政府组织的壮大及其在公共服务领域中作用的发挥，沉寂多年的公民社会理论重新复苏，并展开对国家与社会关系的更加深入、更加全面的思考。按哈贝马斯的分析，日益扩张的行政权力由于对西方社会价值领域的侵入而造成了“生活世界的行政殖民化”^③。而解决的途径就是其提出的“交往行为理论”^④，即全面开放公共事务的治理领域，政府以真诚、正确、合理的态度，通过对话、商谈、合作的方式建立与非政府组织、企业以及各种跨国集团的伙伴关系。在公共事务治理领域政府与非政府组织既不是互相排斥，也不是互不关心，而是真诚的合作。

与此同时，民营化与公私部门的伙伴关系、协同政府、网络

① [美] 莱斯特·萨拉蒙等. 全球公民社会——非营利部门国际指数 [M], 陈一梅等译. 北京: 北京大学出版社, 2007: 1.

② [英] 罗伯特·帕特南. 使民主运转起来 [M], 王列, 赖海榕译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 120.

③ [德] 尤尔根·哈贝马斯. 合法化危机 [M], 刘北成等译. 上海: 上海人民出版社, 2000: 83.

④ [德] 尤尔根·哈贝马斯. 交往行动理论 (第二卷) [M], 洪佩郁等译. 重庆: 重庆出版社, 1996: 506.

治理等各种不同的理论和实践也都纷纷对公共服务面临的问题与挑战做出回应。而且,越来越多的实践已经证明,公共服务领域,那些政府自身不能单独解决的社会问题,也不能把市场视作唯一的选择,需要在政府、市场之外,发展和吸纳各种非政府组织参与提供公共服务,通过各部门的合作以应对日趋复杂的社会问题。

当前西方发达国家政府正在逐步放开公共服务的治理边界,从一些管得太多却管不好的领域撤退,主动寻求与非政府组织建立合作治理的格局。而非政府组织从一开始就在积极地探寻与政府合作的途径,填补政府传统治理及权力回撤后出现的真空,并主动回应公共服务领域出现的治理结构的转型。这样,西方发达国家的政府与非政府组织建立起了相互尊重、相互支持的互动合作的伙伴关系。这些国家的政府与非政府组织的合作从一开始开展一些具体的、短期的合作项目运作,逐步过渡到建立长期、稳定的分工负责制度,实现了二者合作关系的制度化、规范化和常态化。如1998年,英国政府与非政府组织率先建立了制度化合作的伙伴关系。首先是中央政府与非政府组织签署了合作协议——《英格兰和威尔士地区政府与志愿及社区部门关系协定》(COMPACT),将政府与非政府组织的合作伙伴关系作为一项基本政策确立下来。^①随后地方各级政府也陆续与当地非政府组织签署了合作协议,肯定了非政府组织不可替代的作用,强调了政府与非政府组织在公共政策制定和公共服务供给方面的互补性。随后,加拿大、新加坡等诸多国家也出台了类似的协定或守则。1999年,加拿大联邦政府专门投入了9460万加元,目的是建立一种新的更有效的联邦政府—非政府组织的关系,增加对非政府组织的支持,完善政府的政策规划和服务,提升非政府组织满足

^① 曹爱军. 非政府组织公共服务发展路向探索 [J]. 商业时代, 2008 (33).

社会需求的能力。2001年12月，联邦政府与非政府组织签署了《加拿大政府和志愿部门协议》，明确了双方的责任和义务。^①除此之外，萨拉蒙教授曾经对20多个国家的非政府组织进行了比较研究，之后也发现，政府与非政府组织的合作伙伴关系占据了主要方面。可见，“伙伴式”的合作关系已经成为政府与非政府组织之间广泛存在的一种实践形式。

我国自1978年以来，国民经济高速增长，2010年GDP规模为58786亿美元，已经超过日本，正式成为世界第二大经济体。伴随着经济的高速增长，与此形成鲜明反差的是备受关注的基础教育、卫生医疗、社会保障、公共安全、环境保护等基本公共服务的供给却日益滞后。我国社会面临着公共需求全面快速增长与公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾。一方面传统的计划经济体制下承担公共服务提供职能的政府企业与民众间的保障契约被逐步打破，而另一方面新型市场经济体制下由公共财政制度保障的新公共服务供给机制没能及时有效地建立，造成了社会公共服务提供机制的过渡性真空，进而产生了许多社会问题。^②总的来说，我国当前公共服务呈现出总体水平偏低、发展不平衡、效率低水平趋同的基本特征。因此，“如何在有限的政府资源的约束之内进一步强化、优化公共服务职能，跟上社会需求不断提高的步伐，是今后若干年中各级政府都将面对的一个严峻挑战。”^③

与此同时，改革开放以来，政府通过在一定领域内的主动退出，借助委托和授权使非政府组织享有一定管理权力等方式，不

① 曹爱军. 非政府组织公共服务发展路向探索 [J]. 商业时代, 2008 (33).

② 管永昊, 洪亮. 基本公共服务均等化: 国内研究现状、评价与展望. [J]. 江淮论坛, 2008 (4).

③ 吴敬琏. 2007年改革的重点和难点 [N]. 北京日报, 2007, 1 (29).