

促进与合作：论非政府组织 与服务型政府的相互构建

马全中 ■ 著



中国社会科学出版社

促进与合作：论非政府组织 与服务型政府的相互构建

马全中 ■ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进与合作：论非政府组织与服务型政府的相互建构 / 马全中著. —北京：
中国社会科学出版社，2018. 1

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1589 - 0

I. ①促… II. ①马… III. ①非政府组织—研究 ②国家行政机关—行政管理—研究 IV. ①C2 ②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 288552 号

出版人 赵剑英
责任编辑 吕丞
责任校对 闫萃
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京明恒达印务有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 1 月第 1 版
印次 2018 年 1 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 16.25
插页 2
字数 251 千字
定价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

内容简介

《促进与合作：论非政府组织与服务型政府的相互建构》主要描述了非政府组织兴起的背景和过程，论证了非政府组织在催生新的政府类型——服务型政府中的作用。本书通过对非政府组织特性和治理功能的分析，论证了非政府组织在促进领域之间的融合、促进合作治理以及行政人员伦理精神生成等过程中的作用。本书分析了非政府组织与服务型政府之间的相互建构作用，在此基础上，揭示了服务型政府产生的逻辑必然性。



马全中，男，1974年生，河南省信阳人，管理学博士，韶关学院政治与公共事务管理学院副教授。近年来参与国家级课题一项，主持省级科研项目一项，主持省级教学改革项目一项，主持市级课题数项，参编教材、著作共两部。在《社会主义研究》《经济体制改革》《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》等刊物上发表学术论文三十余篇，其中多篇论文被中国人民大学复印报刊资料全文转载。

目 录

第一章 社会治理主体多元化中的政府类型再造	(1)
第一节 行政改革中的社会结构变化	(2)
一 全球范围的政府改革	(2)
二 行政改革中的社会结构	(4)
三 社会治理主体的多元化	(7)
第二节 政府与非政府组织的合作	(9)
一 新的社会治理主体	(9)
二 治理垄断的分解	(11)
三 政府与非政府组织的互动与合作	(14)
第三节 政府模式重构的必然性	(16)
一 合作治理中的治理角色分工	(16)
二 从管理到服务：政府模式的重构	(19)
三 非政府组织的治理诉求	(22)
第二章 社会治理演变中的非政府组织	(24)
第一节 非政府组织的生成与兴起	(24)
一 前国家主义时期的社会治理	(25)
二 “小政府模式”时期的社会治理	(27)
三 行政国家对市民社会的影响	(30)
四 行政国家的危机与非政府组织的兴起	(33)
第二节 非政府组织的特质	(38)
一 对非政府组织特质的多重解读	(39)
二 非政府组织的社会自治性	(43)

三	打破社会治理结构的非政府组织	(49)
第三节	全球治理中的非政府组织	(55)
一	非政府组织的伦理精神与服务原则	(55)
二	新型的全球治理主体	(57)
三	国际非政府组织的国际规则制定角色	(62)
第三章	非政府组织与实质公共性的实现	(67)
第一节	公共性的理论图谱	(67)
一	政治哲学视野中的公共性解读	(68)
二	行政学视野中的公共性分析	(72)
第二节	公共性的发展与演进	(78)
一	公共性的两个维度	(78)
二	传统公共行政的形式公共性	(83)
三	追求实质公共性的民主行政	(87)
四	服务型政府的公共性	(91)
第三节	非政府组织与公共性的实现	(99)
一	新公共管理运动对民主的冲击	(100)
二	非政府组织的公共性本质	(102)
三	实质公共性的实现	(105)
第四章	非政府组织与领域融合	(112)
第一节	领域融合的趋势	(112)
一	哈贝马斯视野中的结构转型与领域融合	(113)
二	阿伦特的公共领域概念解读	(118)
三	社会生活的三个领域及其融合	(119)
第二节	领域融合的组织基础	(123)
一	官僚制的中介角色	(123)
二	公共领域的领域中介功能	(125)
三	促进领域融合的非政府组织	(127)
第三节	领域融合与服务型政府的建立	(133)
一	领域的分化	(134)

二 非政府组织促进不同领域的融合	(136)
三 领域融合的成果：服务型社会治理模式的产生	(139)
第五章 非政府组织与合作治理	(141)
第一节 参与治理的兴起及其特点	(141)
一 参与治理的理论解读	(141)
二 参与治理的弊端及其属性	(148)
第二节 政府与非政府组织的关系演变及其走向	(152)
一 制约与合作：政府与非政府组织关系的理论分析	(152)
二 政府与非政府组织关系的协作本质	(155)
三 协作的治理困境	(157)
第三节 合作治理中的非政府组织	(159)
一 政府与非政府组织建立合作关系的必要性	(160)
二 非政府组织的治理功能	(163)
三 建立合作伙伴关系的现实可能性	(165)
四 合作治理的产生	(169)
第六章 非政府组织与伦理精神的产生	(177)
第一节 非政府组织的公平正义功能	(177)
一 公平正义的理论系谱	(177)
二 公平正义的国家主义方案	(180)
三 非政府组织实现公平正义的两个维度	(182)
第二节 非政府组织的伦理功能	(183)
一 非政府组织促进公共政策的伦理属性	(184)
二 非政府组织与政府服务导向的生成	(188)
三 非政府组织与行政人员伦理精神的产生	(193)
第七章 构建服务型政府	(199)
第一节 自治与合作	(199)
第二节 合作体系中的服务型政府建设	(209)
一 合作信任关系的构建	(209)

4 ◇ 促进与合作:论非政府组织与服务型政府的相互建构

二 基于合作的制度设计	(213)
三 服务型政府的组织形式	(216)
第三节 服务型政府与非政府组织的互构	(219)
一 服务型政府的实践探索与论争	(220)
二 非政府组织促进服务型政府生成的四维分析	(229)
三 服务型政府对非政府组织引导的几个维度	(232)
参考文献	(240)
译著	(240)
中文著作	(244)
中文论文	(246)
学位论文	(249)
英文著作	(250)
英文论文	(252)
后记	(254)

第一章

社会治理主体多元化中的政府类型再造

在20世纪七八十年代，世界各国都面临着政府失灵问题。政府失灵是由于管理型政府的治理模式无法适应复杂社会现实所致。为应对政府失灵问题，世界各国纷纷进行行政改革。在行政改革中，各国纷纷将改革的矛头指向政府官僚体制，希望通过缩减政府规模和人员、精简政府职能以及放松对政府的规制等措施来实现政府效率的提升。但随着改革的深入，这场以私有化为目标的改革产生了多重效应。一方面，“随着改革进程的深入，尤其是随着人类社会后工业化航程的开启，一种不同于政府却又确实具有某种政府实体地位的组织产生了，这就是以‘代理机构、权力主体和其他政府实体’为代表的‘非政府组织’”。^①另一方面，20世纪80年代的全球结社革命浪潮为各种类型的组织在政府和市场之外获得了相对独立的地位，这些组织在行政学领域，称为非政府组织。^②非政府组织的出现使社会治理主体出现了多元化的局面，从而打破了管理行政中政府对社会治理的垄断局面。由此，社会治理从以前的单中心的政府垄断治理转变为政府与非政府组织等多元社会治理主体的合作治理。在政府与非政府组织的合作治理中，政府需要从原来的控制角色转变为服务的角色，为社会治理提供更多的政策和制度支持。也就是说，非政府组织的出现导致了政府与非政府组织的合作治理，非政府组织实际上促成一种新的社会治理模式——服务型社会治理模式的产生，即非政府

^① 张康之、张乾友：《公共生活的发生》，高等教育出版社2010年版，第121—122页。

^② 张康之：《论伦理精神》，凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社2010年版，第57—60页。

组织催生了服务型政府的产生。

第一节 行政改革中的社会结构变化

一 全球范围的政府改革

20世纪70年代末以来,由于凯恩斯主义干预主义政策的影响,西方国家面临着一系列的危机。西方国家首先面临着财政危机。干预主义政策导致西方国家政府职能得到不断地扩张,政府触角延伸到社会生活的各个领域。由此带来的后果便是政府财政开支持续地增长。而与此同时,西方国家减税压力随着经济形势变化而不断增大。政府支出增长和减税压力相互叠加导致西方国家出现了财政危机。其次是政府的管理危机。政府职能的增加另一个负面效应是它产生了政府失灵现象,政府失灵具体表现为政府规模庞大,行政人员增多,行政效率低下和公共服务质量不高等现象。最后,政府面临着信任危机。政府失灵和公共服务供给低效导致西方国家面临着信任危机。下至普通的公民,上至政治家乃至总统都对政府官僚制缺乏信任。普通公民认为政府及其行政人员不可信任,政府部门几乎成为官僚主义的代名词;而政治家则认为官僚组织及其成员不能有效执行其制定的政策,从而将政策失灵的责任推卸给官僚组织。

为何出现政府失灵?来自理论和实践领域的观点都认为是传统的公共行政模式出现了问题。著名的公共管理学家欧文·休斯认为,无论是传统公共行政的原则,还是它的管理方法都出现了问题,休斯指出,传统公共行政的政治行政二分法存在问题,政治与行政在行政实践中是无法分离的,政治行政二分法实际上是对现代社会中政府承担大量的公共政策现实的无视,在休斯看来,以官僚制为主要组织形式的传统公共行政过于落后,官僚制的等级制和理性形式直接导致了政府的低效。^①著名的改革家奥斯本也认为政府官僚制存在着适应性的问题,奥斯本认为,与工业社会相适应的官僚机构,其引以为傲的严明纪律以及层级节制的指挥系统,在信息爆炸和知识密集的90年代已经运转不灵了,变得效率

^① [澳] 欧文·休斯:《公共管理导论》,彭和平等译,中国人民大学出版社2001年版,第46—47页。

低下和官僚主义严重，亟须变革。^①

实际上，政府失灵产生有其特定的时代背景。自20世纪末以来，人类社会便出现了后工业化的迹象，即人类社会逐渐从工业社会向后工业社会转型，此时社会变得高度复杂和极度不确定。工业社会所形成的社会治理模式属于管理行政模式，这种模式在高度复杂和极度不确定的社会现实面前出现了运转失灵的情况。概言之，政府失灵是管理行政不能适应新的社会现实所造成的结果。正是因为传统公共行政模式所形成的政府失灵，导致了西方国家行政改革的兴起。在行政改革中，改革矛头直指政府官僚体制。英国著名行政学家胡德认为西方国家的行政改革主要包括这样几项内容：行政改革强调职业化管理，特别追求一种不同于公共部门的私营组织管理方式和风格；在管理方面，注重对产出的控制，强调政府的成本意识；引进绩效管理和绩效标准，变过程控制为结果控制；改革人事管理制度；引入竞争机制，给人们以公共服务的多种选择机会；单位的分散化，即将政府机构进行分解，将部分公共机构或国有企业分离出去。^②在著名行政学家帕特里夏看来，西方国家行政改革则包括组织、人员以及管理方式诸多方面。帕特里夏认为，西方国家行政改革在行政人员管理方面主张加强对行政人员的激励，实行行政人员的任期限制；在组织上，实行公共服务供给组织的分散化和小型化，打破官僚组织在公共服务方面的垄断；在公共服务供给机制上，改变原来政府垄断供给的局面，实行公共物品生产与供给由不同主体来承担；政府从注重程序控制转向重视绩效控制和结果控制。^③

综观西方国家的行政改革，可以发现这场行政改革主要包括这样几项内容：一是在公共部门借鉴私人部门的管理方法。政府再造的改革者们认为公私部门的管理方法并没有什么实质性的不同，公共部门要引入私人部门的管理方法来对政府进行改造，为此，需要在政府部

① [美]戴维·奥斯本：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海市政协编译组译，上海译文出版社1996年版，第12—13页。

② Hood Christopher, "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, 1991, pp. 3-19.

③ Greer P., *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham: Open University Press, 1994, p. 8.

门中引入绩效评估机制,用明确可操作的绩效指标对政府进行考核,通过考核结果实现结果控制,从而用业绩控制替代传统官僚制的过程控制和程序控制。官僚制的过程控制和程序控制导致的最大问题是行政效率低下,无法有效应对复杂的社会现实,所以,通过引入绩效评估,改革者试图凭借绩效结果控制公共服务质量和考核政府部门。传统官僚制最大的问题是,由于程序导向和规则导向导致政府部门官僚主义比较严重,公民公共服务需求无法得到有效回应,所以,行政改革通过提倡“顾客导向”理念,提高政府部门对公民需求的回应性,要求政府官员要像企业家对待顾客那样对待公民。由此来提高政府公共服务质量和改善政府行政人员官僚主义作风。二是改造政府官僚制。政府组织规模巨大,人浮于事,效率低下,这是改革者需要解决的问题。对此,行政改革的主要措施是打破政府在公共服务中的垄断地位,具体做法是分化政府的职能,使政府的政策制定职能与公共服务职能分离,政府的主要职责是专注于政策供给。政府垄断社会治理职能容易产生很多问题,但问题关键在于,高度复杂的社会现实导致政府无法有效应对社会治理所带来的挑战,由此进一步导致政府失灵,所以,行政改革必须限定政府的职责,使政府职能限定在适宜承担的领域。这需要打破政府对公共服务的垄断,引入私人部门通过竞争实现公共服务的供给。将那些市场能够承担的公共服务交给市场,通过市场竞争提高公共服务的质量。在公共服务外包的同时,政府将部分公共服务供给功能剥离出去,从而实现政府精简的目的。显然,西方国家行政改革实际上是试图通过缩减政府职能和精简机构实现政府效率提升的目的。但是随着改革运动深入,随着私有化的推进,西方国家行政改革却产生了多重效应,特别是行政改革导致了非政府组织的兴起,从而引起了社会结构的变化。

二 行政改革中的社会结构

西方国家行政改革在一定程度上改变了政府效率低下和政府垄断公共服务供给的局面,产生了较好的效果。同时,以私有化为特征的行政改革却产生了意想不到的效应,这就是以代理机构、权力主体等在行政

改革中产生的非政府组织的兴起。^① 这些代理机构、权力主体主要是在全球范围内行政改革中产生的，即在政府的核心部门之外成立、设置或分立出一些具有独立性的组织，由这些组织提供公共服务和承担其他公共事务。也就是说，这些机构实际上是行政改革中分散化治理所产生的新的组织类型。这些代理机构、权力实体主要是通过以下方式建立起来的：在政府内部通过分拆形成和建立，被分拆的部门与原来政府部门之间形成的是契约关系；通过制度创新将权力实体从政府纵向层级中脱离出去；享有法律和治理上的独立性。^② 行政改革之所以要建立这些代理机构和权力实体，主要是为了建立一种不同于官僚制的治理结构，同时也为了改变控制环境，给予这些组织一定自由管理权。^③ 所以，这些组织在相当程度上已脱离了政府部门，脱离政府官僚体制而成为新的组织——非政府组织。也就是说，这些非政府组织的出现预示着社会结构发生了变化，标志着新的社会构成成分的出现。对于非政府组织，张康之教授认为，非政府最初是在环保领域表现出治理功能的，但后来，非政府组织在更广泛的领域出现了；“在 20 世纪 80 年代开始的全球行政改革进程中，人们对非政府组织的认识，有着一个从战术性考虑向战略性选择的转变过程”。^④ 也就是说，一方面，行政改革给予非政府组织参与公共服务的机会与平台；另一方面，非政府组织在参与公共服务与社会治理中表现出卓越的社会治理功能。非政府组织的这些社会治理功能使其成为重要的社会治理主体。

必须指出的是，在行政改革中，人们对非政府组织作用的认识是不断深化的。也就是说，为了使改革更加顺利，为了给政府瘦身，改革者在政府部门之外设立这些代理机构或权力主体作为“第三部门”。这个第三部门实际上是改革的缓冲地带，这既是为了缓解政府的财政压力，也为了满足社会的公共服务需求。但是，这些第三部门却随着改革的深入显现出重大的意义。张康之教授指出，“随着行政改革运动的深入，第三

① 张康之、张乾友：《公共生活的发生》，高等教育出版社 2010 年版，第 121—122 页。

② 经济合作与发展组织：《分散化的公共治理：代理机构、权力主体和其他政府实体》，国家发展和改革委员会事业单位改革研究课题组译，中信出版社 2004 年版，第 19 页。

③ 同上书，第 19 页。

④ 同上书，第 59 页。

部门的存在与发展越来越成为‘新社会自治运动’的标志，以‘新市民社会’或者非政府组织的形式而引起了人们的普遍关注。”^① 在行政改革中，人们发现这些非政府组织所表现出来的独特的社会治理功能和发展趋势远远超过了人们的预期，实际上代表着社会结构的一种变化。

行政改革的兴起实际是对国家全面干预社会生活而导致政府治理失效的一种反应。对于非政府组织，张康之教授认为非政府组织既不属于国家，也不属于市民社会，而是由于国家对社会生活的侵占重合后而新出现的社会现象。^② 行政改革最初目的是实现政府的瘦身，同时将原来由政府承担的职能交由社会来承担。但是，这些改革措施却产生了另外一个结果，即改革行动促进了非政府组织的兴起。

非政府组织不同于历史上曾经存在的自愿组织。在工业社会存在着大量的自愿组织，这些自愿组织的一个最大特点是，它们在社会治理中处于一种辅助地位。也就是说，这些自愿组织只是政府治理的补充角色或者说辅助工具，它们在社会治理中所发挥的作用是有限的。在某种程度上，它们并不具有真正的独立性，它们总体上依附于政府，在某种程度上成为政府的一部分。这些自愿组织在本质上属于管理型社会治理模式的一部分。管理型社会治理模式是一种控制导向的社会治理模式。在这个治理模式中，政府处于社会治理的中心，而其他组织则处于社会治理体系的边缘。而非政府组织在本质上是一种社会自治组织，它具有真正的独立性，凡是不具有真正独立性的组织都不属于非政府组织。在现实社会中，有些组织，比如工会，由于它是管理型社会的一个组成部分，它社会治理中处于辅助地位，因此，它不属于非政府组织。非政府的另一主要特点是它不满足于社会治理的辅助地位，而是追求与国家或政府合作进行社会治理，要求在社会治理中独立承担某些社会治理职能。从这个意义上看，非政府组织不像历史上的其他组织那样处于社会治理体系的边缘，它是一种打破中心—边缘结构的组织类型。显然，这些都是由非政府组织在社会治理中所具有的独特功能决定的。也正是非政府组织在社会治理中具有迥异于政府的独特治理功能，从而促使非政

① 张康之：《论伦理精神》，凤凰出版传媒集团2010年版，第60页。

② 张康之、张乾友：《公共生活的发生》，高等教育出版社2010年版，第121—122页。

府组织与政府一样成为社会治理主体中的一员，促进了社会治理主体的多元化。

三 社会治理主体的多元化

在传统公共行政制度设计中，政府官僚组织是社会治理的唯一主体，政府垄断着社会治理的所有职能。但这种单中心的治理模式，在人类社会后工业化的进程中由于无法适应复杂社会现实而失效。但随着非政府组织的崛起，社会治理主体从单一化走向了多元化。也就是说，政府、非政府组织乃至私营部门都能够参与到社会治理中来，成为社会治理和公共服务供给的主体。这些治理主体各自拥有自身的优势，都具有不可替代性。

在多元主体中，政府仍然是社会治理的重要主体，只不过其不再垄断社会治理活动，而是和其他主体一道进行社会治理。首先，政府不再是社会治理的垄断主体。政府从许多领域中退出，其不再垄断公共服务供给等社会治理职能。许多具体公共服务的职能则交给非政府组织以及私营部门来承担。其次，政府仍然是社会治理的重要主体。政府作为社会治理主体的优势是显而易见的。政府拥有合法使用公共权力的权利，政府拥有丰富的财政资源和社会资源。因此，虽然政府在社会治理中出现了政府失灵问题，但政府仍然是社会治理的重要主体，在社会治理中发挥着不可替代的作用。

私营部门也能够提供公共服务，因而也成为社会治理主体中的一员。私营部门具有高效的特点，在某些能够市场化的公共服务中，使用私营部门提供公共服务是非常理想的选择。在新公共管理改革中，西方国家通过引入市场竞争实际上也包括引入私营部门作为社会治理的主体。英国学者达霖·格里姆赛认为，私营部门在基础设施和某些大型项目提供上具有非常大的优势，因此，通过在某些公共物品上的公私合作能够实现社会治理的革命；在达霖看来，公私合作具有灵活性的优势，而且有适应范围广的优点。^①显然，由于私营部门具有高效率 and 融资能力强的特

^① [英] 达霖·格里姆赛：《公私合作伙伴关系：基础设施供给和项目融资的全球革命》，中国人民大学出版社2008年版，第236页。

点,所以它们能在社会治理和公共服务提供中发挥重要作用,因而能够成为社会治理的重要主体。

与前两者相比,非政府组织具有政府与私营部门所不具有的优势,从而也成为社会治理的重要主体。首先,非政府组织与政府具有较大的相似性。非政府组织具有非营利的特点,非政府组织所获得的收益不能在组织成员之间进行分配。它的这个特点使非政府组织与政府组织在目标上具有较大的相似性,即都具有一定的公益性和公共目标属性。与政府组织不同的是,非政府组织不像政府那样拥有强制力,它是一种来自社会的自治力量,非政府组织的这种特征使其在社会治理中更能够具有柔性化的色彩。也正因为非政府组织是一种社会自治力量,它在社会治理中更能够满足社会成员的需求。与私营部门相比,非政府组织的非营利性使非政府组织比私营部门更能够得到政府以及社会成员的接受。

新公共管理主张通过竞争提供公共服务供给,进而促使政府与其他社会治理主体之间建立一种伙伴关系。但在实际操作中,政府与其他公共服务供给者之间并没有形成一种合作伙伴关系,而更多的是一种契约关系。也就是说,在供给公共服务过程中,政府通过公共服务合同招标选取实际的公共服务供给者。在此基础上,政府与服务承包者通过签订契约而形成一种合同关系。因此,政府与其他社会治理主体之间形成的只是一种委托代理关系。在这种委托代理关系中,政府始终处于主导地位,政府仍然是控制导向的。正是因为这个原因,新公共管理改革具有不彻底性,其本质只是对管理行政的修修补补,并没有实现对政府官僚制的彻底改造。即便如此,行政改革仍然产生了一些积极影响,那就是它造成了社会治理主体的多元化,这其中就包括非政府组织的兴起。非政府组织由于其独特的社会治理功能,因而它能够在一定程度上催生合作治理的社会治理模式。总体上看,不同的治理主体都具有各自不同的优点,他们之间具有相当程度的互补性。正因如此,具有互补作用的多元社会治理主体之间才具有了建立合作关系的可能性。也正是因为不同主体间的互补性,才造就了政府与非政府组织的合作关系,进而催生了一种不同于管理型社会治理模式的新治理模式——服务型社会治理模式。