

吴锦良 著

政府改革 与 第三部门发展

中国社会科学出版社

吴锦良 著

政府改革 与 第三部门发展

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府改革与第三部门发展/吴锦良著. —北京: 中国社会科学出版社, 2001.7

ISBN 7-5004-3090-6

I. 政… II. 吴… III. 协会-体制改革-研究-中国
VI. C262

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 040323 号

责任编辑 李 是

责任校对 尹 力

封面设计 MONK

版式设计 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029453 传 真 010-64030272

网 址 <http://www.cass.net.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2001 年 7 月第 1 版 印 次 2001 年 7 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 13.875 插 页 2

字 数 337 千字 印 数 1-3000 册

定 价 29.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 言

写序言，很自由，它是对文本的第一次解读——当他人尚未获得发言权力之时，可以任你自说自话，褒贬由之，短长由之，语言风格更由之。写序言，好为难，倘若一味地溢美，对读者可能产生精神伤害；过多地品论呢，对作者又可能是强差人意——毕竟，作者的写作视角和风格理应是个性化的。因此，读了这本书，我想只谈一点读后感，聊以为序。

本书一个突出的亮点，是选题角度精当。

题目难选才显角度精当。关于政府与社会关系的研究，或者说关于政府应对社会转型的改革取向研究，一直是理论界了又未了的热门话题。议论的焦点是什么呢？通俗点说，如何实现“小政府大社会”的期望。规范地说，中国政府机构改革的目标是“建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系”。这样的总体目标，是涉及众多学科、极其复杂的社会系统工程，正因为如此，它吸引了多学科的研究者热情不减地参与其中。回眸近二十几年的研究，可以说上品的成果多多，头头是道的观点多多，译介西方学者思想的著作也不算少。在这样的基础上，再造理论之大厦，想写出有分量的著作谈何容易！正是这个难，才可以说，选题角度在相当程度上决定了论题所能达至的研究深度。本书作者切入题目的精当之处，就在于从一个全新的视角，从一个新的路径进入热话题——从社会的“第三部门”切入主题，这

样的研究视角体现了作者思维的敏感性和深刻性。本书不是就政府改革的内容谈政府本身，而是从政府与社会互动关系上谈改革，这实在是作者的聪明（它源发于理论功力）：他创设了自己的理论语境。全书共计八章，在我读来，前一、二两章是入正题的引言，第八章可以看做是重要的“附录”，从第三章到第七章是这本书的主干部分。洋洋数十万字，贯穿其中的一条主线是：第三部门“何以”和“如何”成为政府职能转移的载体。

“无限政府”是计划经济的产物，在特定历史条件下，它有过辉煌也积淀了弊端——效能低下、腐败滋生。转变政府职能的举措，几乎是与改革开放大潮同步的，放权、松绑、压缩机构、精减人员——简略地说，这些举措都是冲着政府职能转移而来的。可是，谁人来承担那些被转移了的职能呢？载体何在？这是不少人都意识到了、可又是缺少系统理论研究的问题。要找载体，先改观念。长期以来，谈到政府人们往往不经意地想到“统治”、“控制”、“管理”这类的概念，古往今来，概莫能外。但是，随着市场经济发育、社会结构转型和公民社会的日渐成熟，一种关于政府的新的理念正在广泛地取代以往的旧观念：“统治”的观念正为“治理”的观念所取代。说起来二者仅一字之差，但这可不是把玩概念，二者之间确实有很大差别的。简单地说，前者的主体全系政府，后者的主体就并非全归政府了。换句话说，前者至少在理论上忽略了公民、社团参与国家管理的功能与地位。本书的作者正是沿着这条思路，展开了他的理论陈述。据实说来，你说这本书有多少多少理论创新，那是溢美，不过细细读来确能使人产生兴致，受到启发。我猜，这与选题角度之新大有关系。也许，这项研究之所以能入选国家社会科学基金项目，恐怕选题本身也占了些“便宜”。

末了，我想再絮言几句。一般的学术评鉴，很看重理论的“原创性”，且多指谓在某个理论观点上有“创新”，我以为这固

然珍贵，可珍贵与稀少是同义的，因此我不大赞成滥用“创新”一词。在我看来，对同一个问题是否有自己的研究角度，那是十分重要的——要说创新，思考的角度首先需要创新。

谷迎春

中国社会学学会副会长、浙江省社会科学院研究员

2001年3月17日于杭州

目 录

序言	(1)
前言	(1)
第一章 社会视野中的政府机构改革	(4)
一、政府机构改革的社会动因	(4)
1. 旧的机构模式阻碍市场经济体制的建立	(5)
2. 公共行政的效率低下	(7)
3. 九羊十牧, 财政不堪重负	(10)
4. 机构庞大, 权力膨胀, 腐败现象滋生蔓延	(12)
二、政府机构改革的社会目标	(15)
1. 机构改革与政治民主化	(15)
2. 机构改革与经济市场化	(17)
3. 机构改革与社会自治	(18)
三、机构改革与公民权利	(21)
1. 机构改革的公民取向	(21)
2. 在政府权力与公民权利之间谋求均衡点	(22)
四、体制转轨、社会转型与政府机构改革	(24)
1. 体制转轨与机构改革	(24)
2. 社会转型与政府机构改革	(24)
五、政府机构改革与社会整体改革的配套	(27)

1. 机关后勤部门的改革配套	(28)
2. 事业单位的机构改革	(29)
3. 干部人事制度的配套改革	(30)
4. 机构改革的法定化	(31)
第二章 政府与社会关系的演变	(33)
一、单位制度：微型国家与微型社会的合一	(33)
1. “单位”现象及其内涵	(34)
2. 单位制度的形成	(39)
3. 单位组织及其体制特征	(42)
二、市场化进程中单位体制的弱化	(48)
1. 单位体制的内在缺陷	(49)
2. 体制外非单位组织异军突起	(54)
3. 政企分开与企业社会职能的分离	(56)
4. 从单位保障到社会保障	(60)
5. 个人与单位住房纽带的松动	(65)
6. 政事分开与事业单位社会化	(67)
三、政府与社会的新型关系的型构	(72)
1. 社会·市民社会·公民社会	(73)
2. 形成中的中国市民社会	(79)
3. 中国市民社会成长的法律制度环境	(95)
第三章 政府机构改革与社会组织发展的互动关系	(107)
一、“社会组织”与“第三部门”	(107)
1. “第三部门”及其界定	(108)
2. 第三部门的特征	(111)
3. 第三部门发展的原因	(114)
二、政府机构改革对社会组织发育的影响	(116)

1. 市场经济体制与第三部门发展	(117)
2. 政府职能转变与第三部门发展	(120)
3. 行政审批改革与第三部门发展	(123)
4. 依法行政与第三部门的发展	(128)
三、社会组织发育对政府机构改革的影响	(132)
1. 提高社会的运行质量	(132)
2. 承担微观的社会服务和管理职能	(134)
3. 提高公共物品的供给效率	(136)
4. 满足社会多元化需求	(138)
5. 制约政府权力	(140)
6. 扩大就业渠道, 完善社会保障制度, 减轻机构 改革中人员分流的压力	(141)
7. 增强公民的民主意识, 提高公民化水平	(145)
四、多维视野中政府与社会的互动理论	(146)
1. 制度供给的视角	(147)
2. 市民社会的视角	(149)
3. 政治合法性的视角	(150)
第四章 政府机构改革与公共职能社会化	(152)
一、国家与社会: 权力格局的变迁	(153)
1. 调整政府与社会的关系	(153)
2. 国家权力与社会权力分立	(155)
3. 国家权力从社会领域中逐步退出	(156)
二、事业单位社会化	(158)
1. 中国事业单位概况	(158)
2. 事业机构改革的动因	(160)
3. 事业单位的分类改革	(163)
4. 社会化的发展方向	(165)

5. 高校后勤服务社会化	(169)
三、机关后勤服务社会化	(181)
1. 社会化：后勤改革的方向	(182)
2. 国务院各部门机关后勤体制改革	(184)
3. 政府采购	(185)
4. 公务用车改革	(195)
5. 机关后勤物业管理社会化	(204)
四、公共服务社会化	(207)
1. 公共服务社会化：世界性的选择	(208)
2. 公共事业市场化	(211)
3. 社会事业社会办	(219)
4. 公共事务合同出租、承包	(222)

第五章 政府改革与社会中介组织的发展

一、中国社会中介组织的发展及其特点	(228)
1. 社会中介组织正以越来越快的速度发展起来， 并发挥着越来越重要的作用	(231)
2. 中介组织的发展与市场经济的发展呈同步趋势	(232)
3. 以全民所有制居多，但混合所有制增长迅速	(232)
4. 由政府部门设立的中介组织仍然占据多数	(233)
5. 中介组织的运行还很不规范，问题成堆	(233)
二、社会中介组织的基本功能及其在中国体制转轨 中的作用	(233)
1. 社会中介组织的基本功能	(235)
2. 社会中介组织在中国体制转轨中的作用	(237)
三、中国社会中介组织的体系及分类	(241)
1. 根据社会功能特征的分类	(243)
2. 根据中介组织机构属性的分类	(248)

四、中国社会中介组织发展中存在的问题	(250)
1. 社会中介组织职能和目标错位	(250)
2. 社会中介组织的官办色彩较浓，独立性较差	(251)
3. 管理体制不顺	(252)
4. 行政干预过多，影响公平竞争	(253)
5. 中介组织内部管理松弛，规章制度形同虚设， 社会信誉较差	(254)
6. 政府对社会中介组织的监督管理不力	(255)
7. 有关中介组织的法律、法规还很不健全	(257)
五、社会中介组织的监督与管理	(259)
1. 完善中介组织立法，提高对社会中介组织管理 的法制化水平	(259)
2. 加强政府对社会中介组织的监督管理	(261)
3. 建立中介组织的内部监督制约机制，加强中介 组织的自律管理	(263)
六、社会中介组织的培育与发展	(264)
1. 明确职能，划清职责	(264)
2. 割断社会中介组织与政府部门的利益关系	(265)
3. 培养社会中介组织的独立性	(266)
4. 建立统一的执业资格审批制度	(267)
七、社会中介组织发展中的政府角色	(268)
1. 政府是社会中介组织的组建者	(269)
2. 政府是中介市场秩序混乱的始作俑者	(269)
3. 政府要完成从运动员到裁判员的角色转变	(271)

第六章 中国民间公益组织的发展

一、中国慈善事业与民间慈善组织的发展	(275)
1. 慈善事业的性质特点	(275)

2. 中国社会现实对慈善事业的呼唤	(278)
3. 民间慈善组织的发展	(283)
4. 社会慈善意识及其培养	(287)
5. 慈善组织与政府	(291)
二、中国公益基金会及其发展	(295)
1. 基金会性质及其在中国社会发展中的地位	(296)
2. 基金会的类型及其发展	(298)
3. 基金会资金的运作	(302)
4. 中国基金会的规范与发展	(304)
三、其他民间公益组织的发展	(306)
1. 中国的民间环保组织	(306)
2. 中国的公益志愿服务	(320)

第七章 中国社团发展中的政府行为 (331)

一、中国社团兴起的政治合法性及其根源	(331)
1. 中国社团的政治合法性	(331)
2. 社团合法性与政府自身的合法性	(334)
3. 社团的作用与合法性	(336)
二、政府与社团的关系的演进	(338)
1. 政府自己组建官办或半官办的社团	(339)
2. 政府在经济领域鼓励和支持行业性社团的 发展, 其他社团持谨慎限制的态度	(339)
3. 鼓励并引导民间公益性社团的适度发展	(340)
三、中国社团发展前景与政府回应	(343)
1. 中国社团发展前景	(343)
2. 社团发展急需政府扶持、培育	(344)
3. 社团发展需要加强监督管理	(345)
4. 建立社团与政府、企业的伙伴合作关系	(346)

第八章 政府改革与第三部门发展的国际视野	(348)
一、西方政府改革趋势	(348)
1. 从统治到治理：政府治道转型	(349)
2. 高度集权的官僚体制向分权体制演变	(352)
3. 政府职能定位于“掌舵”而不是“划桨”上	(354)
4. 公共事务“民营化”	(356)
5. 将竞争机制引入公共部门	(358)
6. 由重视投入转向注重结果和产出	(361)
7. 政府与公民的合作	(363)
8. 规定明确的服务标准和公众享有的权利	(364)
二、国外第三部门的发展状况	(365)
1. 美国的第三部门	(365)
2. 欧洲发达国家的第三部门	(378)
3. 澳大利亚的非营利组织	(385)
4. 亚洲的非营利部门	(391)
附一：香港、台湾地区的民间非营利部门	(401)
1. 香港的民间社会服务组织	(401)
2. 台湾的非营利部门	(407)
附二：联合国与国际间非政府组织	(411)
参考资料	(416)
后记	(426)

前 言

世纪之末，一场大规模的政府机构改革揭开了中国改革进程的重要一页。新一轮政府机构改革正从中央到地方逐步深入，并引起了国内外的广泛重视，人们在寄予厚望的同时，也不免有深深的忧虑：新一轮政府机构改革是否会像历次机构改革一样，再一次跌入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈？同样的担忧使我将注意力投向了历次机构改革跌入怪圈的深层原因。

在中国高度集权的计划经济体制下，政府是“无限政府”，承担着无限多的经济社会职能，政府从宏观到微观几乎包揽了全部的经济社会事务，这是机构膨胀初始条件和最直接的原因。改革开放以来的几次改革，是在旧的权力格局和国家传统管理的基础上进行的，总体上看只是简单的裁裁并并，一直未能从根本上触及政府与企业、政府与事业、政府与社会这一权力关系的神经。更为关键的是，三次改革均是在经济体制改革不断深化，企业改制步伐不断加快，中央与地方关系不断调整，市场机制尚未完全形成的渐变、动态过程中进行的，权力关系、职能目标始终变动不定。显然，在此情势下进行的机构改革，只能使权力职能在其“体内”循环，难以达到既定目标。此外，由于中国仍然未能形成完善的社会保障机制，无论是机构的撤销，还是人员的裁减都要承受巨大的社会压力，缺乏撤并机构、裁减冗员的良好社会环境。

新一轮政府机构改革特别强调：要“按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开。要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来，把生产经营的权力真正交给企业。”对政府职能转变和政企分开的强调，让人看到了新一轮机构改革的特点和希望。

但是，中国正在经历的改革是整体性的改革，现代企业、现代政府、现代社会是互相依存、互相促进的。邓小平同志指出：“改革是全面的改革，包括经济体制改革、政治体制改革和相应的其他各个领域的改革。”中国的政府机构改革，从本质上看，是社会经济发展的需要，是中国经济体制改革的迫切要求。从这个意义上说，它的动力之一源自社会，源自正在形成的以市场机制为主导因素的社会力量，是一种“外源性”改革。这就决定了加强机构改革动力的重要一环，就是增强改革的社会动力，应培植各种非政府的社会性组织，特别是社会中介组织，促进社会力量和市场力量的充分发育，使社会成为政府机构膨胀的强有力的外在制约力量。

实际上，政府机构改革的重要目标之一就是“小政府”，这一目标与“大社会”本是一个问题的两个方面，二者存在着一种相辅相成的互动关系。中国政府改革面临的一个难题是：政府行政机构的低效和腐败现象的滋生是因为它承担了过多的社会职能和经济职能；而离开了政府行政机构，社会本身又缺乏自组织能力。要解决这个难题，就必须将注意力转向民间社会组织。新一轮政府机构改革要着力解决的一个基本问题，是培育社会中介组织，调整政府与社会的关系，发展和壮大社会自我管理与自我组织能力，以顺应“小政府，大社会”的改革趋向，让社会中介组织很好地吸纳和承接从政府分离出来的部分职能，与政府一道共同对社会生活各个领域进行管理。

国家和社会之间构成互动关系，国家造就社会，社会型塑国

家。若只强调国家的作用而忽视社会的作用，则会形成“有国家而无社会”的极权专断，损坏社会自主和个人自由，若只强调社会而忽视国家，则社会混乱，政局不定。政府机构改革之实质乃是调整国家（政府）与社会的关系。本书将中国新一轮政府机构改革放在中国社会转型的历史背景上，从中国单位体制瓦解、公民社会发育、第三部门成长等政府以外的社会视角，从政府机构改革与社会组织系统培育的互动关系中，探讨中国政府与社会新型关系的建构。

第一章

社会视野中的政府机构改革

1978年以来，中国开始了广泛而深刻的社会变革。中国的政治、经济和社会的一切领域，都经历着空前的变革。经过了20多年的艰苦的改革探索，在经济领域，市场经济体制的框架已初步形成；在政治领域，发展社会主义民主和依法治国的改革方向也已经确定；相比较而言，社会领域的改革取得的进展要小得多。然而，20世纪世界范围的改革实践已经表明，没有一个健全的社会领域的支持，市场经济和民主政治都无法有效运行。中国的改革已进入了一个整体联动的阶段，任何一项改革的深入，都与其他领域改革的配套有着密不可分的关系。新一轮中国政府机构改革，不仅仅是撤并机构、精简人员，它的深层原因和丰富的涵义要到广阔的社会背景中去寻找。

一、政府机构改革的社会动因

中国的改革开放已经历了20年的时间，取得了举世瞩目的成绩。随着中国经济体制改革的深入和社会主义市场经济体制的逐步建立，政府自身的问题也日益暴露出来。人们越来越清楚地认识到，作为改革的组织者和推动者的政府，同时也成了改革的对象；要把改革引向深入，政府自身也必须改革。