

教育部人文社会科学重点研究基地 学术文库
中山大学行政管理研究中心

让渡空间与拓展空间

——政府职能转变中的半官方社团研究

贺立平 著



 中国社会科学出版社

让渡空间与拓展空间

——政府职能转变中的半官方社团研究

贺立平 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

让渡空间与拓展空间：政府职能转变中的半官方社团研究/贺立平著. —北京：中国社会科学出版社，2007.1
(教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6027 - 5

I. 让… II. 贺… III. 社会团体 - 研究 - 中国 IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 162263 号

责任编辑 田 文
责任校对 朱小青
封面设计 诚 信
技术编辑 王炳图

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 - 84029450 (邮购)		
网 址	http: //www. csspw. cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京奥隆印刷厂	装 订	鑫鑫装订厂
版 次	2007 年 1 月第 1 版	印 次	2007 年 1 月第 1 次印刷
开 本	710 × 980 1/16		
印 张	12.125	插 页	2
字 数	226 千字		
定 价	25.00 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

本书由“中山大学部（教育部）省（广东省）共建
高水平大学专项资金资助项目”资助

《文库》编委会成员

顾问：夏书章 王惠岩

主任：王乐夫

委员：（按姓氏笔画为序）

王乐夫	王浦劼	马 骏	刘 恒	刘德厚
朱立言	任剑涛	陈振明	陈瑞莲	肖 滨
郭小聪	郭正林	夏书章	曹沛霖	薛 澜
蔡 禾	蔡立辉	廖为建		

夏书章教授题词

“文库”，其实也是“武库”，因为其中贮存的，是思想、理论“武器”。全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下的中国特色社会主义政治与公共管理理论密切结合实际的研究，去促进社会主义民主的健康发展，社会主义政治文明的顺利建设，科学民主决策的成功实行，以及行政管理体制的有效改革，等等。相信有关专家、学者必将共同积极努力，为此作出应有的贡献。

——书贺《中山大学行政管理研究中心学术文库》开始出版

夏书章

2004年3月

（夏书章教授，男，江苏人。全国著名行政管理学家、中国行政管理学会第一副会长、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问、中山大学行政管理研究中心名誉主任、博士生导师。）

总 序

自 20 世纪 80 年代中国恢复行政学教学与研究以来，至今不过 20 多年历史。然而，就是在这短短的 20 多年中，中国行政管理的研究与实践取得了令人瞩目的辉煌成就。它表现在：第一，学科建设蒸蒸日上，学科门类日益齐全，目前已经形成包括一级学科、二级学科等在内的学科体系和涵盖行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等不同学科方向的研究与教育体系。第二，教学科研层次逐步提高，形成了以博士后、博士、硕士及学士培养为主干的多层次教学科研体系。第三，科研取得了丰硕成果，出版了一大批优秀教材、专著，发表了大量学术论文，其中不乏在国内外较有影响的力作。第四，实现了范式转换，由此提出了许多新观点，形成了较多有价值的思想，提炼出不少带有规律性的研究成果。行政管理学基础理论的研究也已深入到行政管理的各个方面，对行政管理分支学科进行系统研究。而且，在基本理论以及行政管理各个研究领域和研究方法方面，更多地与政治学、法学、社会学、经济学、管理学、心理学等相关学科的研究进一步紧密地结合起来，互相借鉴与渗透，有中国特色的社会主义行政学学科体系与学科建设在探索中获得了更进一步的发展。1997 年后，随着公共管理一级学科的建立，行政管理的定位进一步得到明确与加强，有关行政管理理论研究成果也更加丰富起来，进而大大促进了行政管理学科建设和教学水平的提高。当然，相对于纷繁复杂的行政改革实践来说，理论的建构还有许多未尽之功，这就为今后进一步加强行政管理理论与实践研究提供了广阔的空间。

在行政管理领域异军突起的队伍中，中山大学行政管理研究中心于 2000 年 12 月成为教育部人文社会科学重点研究基地，在把其建设成为全国唯一的行政管理科学研究、人才培养、学术交流、咨询服务、体制改革等“五个建设标准”的目标的驱动下，全体专、兼职人员不辱使命，努力拼搏，为中国行政管理发展尽心尽力，并且取得了较丰硕成果。展现在读者面前的这套《文库》，就是中心几年来主要科研成果的结晶。过去三年里，聚集在中山大学行政管理研究中心周围的专家、学者都各自承担了一些国家级、省部级等研究项目，经过几年的潜心研究，成果陆续孵出。与此同时，在我们培养的博士生中，一部分博士论文也具有相当创见。为了更好地向社会汇报并接受检验，特决定把这

些研究成果通过出版《文库》的形式郑重推出。这套《文库》有 30 多部著作。我们期望通过这一形式，一方面总结并反映本中心过去三年在行政管理领域研究的基本成果，另一方面也为国内行政管理理论与实践的发展和创新作出一点应有的奉献。作为全国行政管理学的国家级重点学科研究基地，中心一直把中国行政管理的发展视为自己的责任，也一直把本中心的发展视为中国行政管理不断开拓创新的一方面缩影。我们相信，《文库》的陆续出版，将是行政管理学界的一件实事。

二

中山大学行政管理学科研究与教育传承久远，最早可以追溯到 1906 年广东法政学堂的行政本科；1924 年，孙中山创办广东大学时将法政学堂并入，使之成为后来中山大学的政治学系，直至 1952 年“院系调整”才告中断。孙中山先生倡导“天下为公”，并从公共管理视阈解读“政治”，他丰富的政治与行政管理理论与实践，是中山大学行政管理学科建设的宝贵财富。著名行政管理学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪，为中国行政管理学科的建设与发展作出了显著的贡献，也为中山大学行政管理学科学术地位的确立起着奠基性的作用。20 世纪 80 年代，中山大学行政管理学科重建以来，在国内同仁的关心和支持下，经过广大教师的共同努力，获得了快速的发展：1998 年，行政管理专业获得行政管理专业博士学位授予权，成为全国首批拥有行政管理博士学位授予权的三个单位之一；2000 年 12 月，“中山大学行政管理研究中心”被评定为教育部人文社会科学重点研究基地；2001 年 8 月，行政管理专业被评定为国家级重点学科并获得公共管理硕士（MPA）专业学位的办学权；2002 年，行政管理本科专业被评为广东省名牌专业；2003 年，获得公共管理一级学科博士学位授予权。

本中心作为行政管理学科的国家级研究基地，在上级领导的精心指导和学界同行的鼎力支持下，自建立起就确定了可持续发展的目标。进入 21 世纪，我们将秉承传统，与时俱进，依托既有的成果，以《文库》出版为契机，经过不懈努力，力求把本中心建成名副其实的国家人文社科重点研究基地。值此《文库》出版之机，我尚望国内学界同行像昔日那样，继续对中山大学行政管理研究中心予以关爱和支持，把它办成全国行政管理领域中令人瞩目的学术园地！

三

公共管理学的研究包括本中心的建设必须坚持以下几项根本原则：一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言，国内公共管理的一个研究重点

还是对国外理论的挖掘与应用,这就需要我们在学习借鉴别人的理论时坚持突出特色,为我所用,既要吸收,又要鉴别,更要创新,始终把建立中国特色的公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为,远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说,其理论与实践的完善结合尤其至关重要。在《文库》中,既要反映出近年来公共管理领域内重大基础理论的研究成果,又要能体现围绕若干现实问题而作的理性思考与对策研究。三是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关学科,是一门地地道道的多元化综合性学科,有鉴于此,各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科,他们具备各自学科的专门知识与技能,又整合于公共管理这个大领域之内,从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性、互补性特色。四是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅速发展并不意味着它对传统理论的抛弃,我们应该重视从传统理论中获得宝贵营养;与此同时,更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握,公共管理就会沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说,在公共管理理论与学科发展中,也必须保持与时俱进的品质。

四

本套《文库》包括五大系列 30 多部著作,内容涵盖公共管理基础理论与实践、地方政府管理、区域公共管理、政府行为与依法行政等多个领域。

在“公共管理理论与实践研究”系列中,各位作者努力探索公共管理的基础理论和具体的管理领域,并力图为公共管理建构新的学科体系尽一点努力。该系列包括《中国公共管理理论前沿》、《西方公共行政学理论前沿》、《公共管理基础理论及体系》、《国际公共管理》、《政府公共管理》、《社会公共管理研究》、《国家公共管理》、《比较公共管理》、《电子政务:信息时代的政府再造》、《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》等。

在“地方政府与区域公共管理研究”系列中,各位研究者努力探索地方政府和区域公共管理的前沿问题和热点问题。该系列包括《区域公共管理研究》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共管理与公共政策比较》、《港澳特别行政区公共管理研究》、《中国地方政府制度创新研究——政府、产权、市场三维互动的透视》(已由高等教育出版社出版)、《制度变迁与城市管理》、《亚太地区合作的理论与实践》、《中国—东南亚区域合作与公共治理》、《都市边缘的村庄——广州北郊蓼江村的实地研究》等。

在“政府行为与依法行政研究”系列中,各位研究者研究了政府行为与依法行政方面亟待解决的热点问题。该系列包括《地方政府与就业政策》、《中国

行政监督研究》、《中国乡村权力结构》、《政府信息公开制度》、《行政复议制度改革研究》、《财政管理体制创新研究》、《腐败与反腐败的经济学研究》等。

“行政管理学专业博士学位论文”系列则是本中心近两年毕业的博士生学位论文选。包括《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》、《乡镇公共物品制度外供给分析》、《中西古代政府制度及其近代转型路径约束比较》、《公共行政理论范式演变研究》、《当代中国地方政府间横向关系协调研究》等。

行政管理学是一门古老而又年轻的学科，其发展既有深厚的历史积淀，也有源源不断的后进勃发之势。为此，中山大学行政管理研究中心将和国内外同仁一道，携手并进，共同迎来行政管理学全面发展的新春天。在此，我们希望这套《文库》能够成为中国行政管理学领域百花齐放之中的一朵亮丽奇葩。

王乐夫

2004年4月26日

（王乐夫系中山大学校务委员会副主任、国务院学位委员会公共管理评议组第二召集人、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员、国家社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任）

内 容 提 要

本书从组织功能转移的角度，对半官方社团让渡空间的获得与拓展空间的形成过程进行分析，其目的在于揭示半官方社团的地位、作用、行为特征及生存机制。在分析中应用边缘替代概念来表述半官方社团在政府与社团关系中的状态和生存策略，并试图通过政府与社团的关系对中国国家与社会的关系作出某种概括和解释。

本书的总体思路是：先从半官方社团的生存环境入手，然后依次探讨其让渡空间的获得和拓展空间的形成过程，接着对这两个过程产生的结果——边缘替代进行理论分析，最后是总结和讨论。全书共分六章。

第一章导论是全文的一般性引介，包括为什么要对半官方社团进行研究、相关的研究文献、使用的核心概念、参照的理论框架、所用的研究方法、文章的总体结构等问题。

第二章主要从微观的角度对半官方社团的生存环境进行描述，并为下两章的论述打下基础。该章从五个方面说明半官方社团的生存环境与政府的关联性：社团成立需经政府批准、组织结构形式的类科层化、半官方社团领导人的来源、社团资金来源对政府的依赖及与政府相似的运行逻辑。

第三、四章是核心部分，着重分析半官方社团让渡空间的获得和拓展空间的形成过程。第三章包括：政府为什么要让渡及朝什么方向让渡、政府的两种让渡模式（政事分离型让渡和政企分开型让渡）、两种模式各自的特点、让渡空间是怎样获得的。第四章的内容有：半官方社团的拓展因素、拓展的两种模式（行政模式和行业模式）、两种拓展模式的特点、拓展空间是如何形成的。这两章的最后一节，都涉及了另一核心概念——边缘替代，并用此概念对让渡空间的获得和拓展空间的形成进行小结。

第五章对上述两章的结论——边缘替代进行理论分析。包涵的内容有：边缘替代概念的理论渊源、让渡和拓展与边缘替代的关系、对边缘替代的经济分析和政治分析。

第六章为结论与讨论。结论是：（1）对政府职能的边缘替代是目前半官方社团的生存和发展策略；（2）边缘替代过程由让渡与拓展两个阶段构成；（3）半官方社团在政治、经济和社会领域表现出非均衡的边缘替代特征；（4）边缘性是半官方社团的行为特征；（5）目前中国政府与社团关系是让渡下的拓展关系。讨论的内容有：（1）关于中国目前国家与社会的关系；（2）半官方社团的发展前景；（3）关于应用法团主义理论解释中国社团现象时应注意的问题。

Abstract

Transferring Space and Expanding Space

A Study of Quasi - Governmental Associations in Change of Governmental Functions

This book analyzes the process of the acquisition of transferring space and the formation of expanding space of quasi-governmental associations (QGA) from point of view of substitutes of organizational functions, with the purpose of opening out the status, function, action character and subsistence mechanism of QGA. Meanwhile, the conception of periphery substitution is invited to describe the state and subsistence tactics of QGA in government-association relations, and try to give some generalizations and explanations to state-society relations in contemporary China via government-association relations.

The clue for writing the book is: first, to describe the subsistence environments of QGA; secondly, discussing the courses of the acquisition of transferring space and the formation of expanding space of QGA in turn; thirdly, to analyze theoretically periphery substitution, which is the result of the above two courses; finally, to come into the conclusions and discussions. All together there are six chapters.

Chapter 1, Introduction, is a general picture about the thesis, including why to study QGA, relevant literatures, core conceptions, theory frameworks of reference, research methods and the structure of this paper.

Chapter 2 focuses on the subsistence environments of QGA at the micro level, which is a base for the two chapters in succession. This chapter addresses the pertinence between the government and subsistence environments of QGA in 5 aspects: the control of legitimacy by the government, the quasi-bureaucracy of the form of the organizational structure, the affinity between the government and the leaders of QGA, the QGA's dependency to the governmental financing source and the similar operation logic to the government.

Chapter 3 and 4, the main parts, explain the process of the acquisition of transferring space and the formation of expanding space of QGA. In chapter 3, the followings are concerned: why the government transfers and to what directions it does, the two transferring models of the government (the transferring model caused by separating some social affairs from the government and the transferring model caused by separating enterprises from the government), the each specialty of these models, how to acquire transferring

space. Chapter 4 deals with: expansion factors of QGA, two expansion models (the administrative model and the industry model), characteristics of these two expansion models, how to form expanding space. The final sections of these two chapters touch upon another core conception——periphery substitution, which is used to give a brief summary of the acquisition of transferring space and the formation of expanding space.

Chapter 5 analyzes in theory periphery substitution, the brief summary of the preceding two chapters. The contents are: the theoretical origin of the conception of periphery substitution, the relations between the transfer, expansion and periphery substitution, the economic approach and political approach to periphery substitution.

Chapter 6 tells the conclusions and the discussions. The conclusions are: (1) Periphery substitution against government functions is the subsistence and development tactics for current QGA; (2) The process of periphery substitution is made up of two phases——transfer and expansion; (3) The character of non - equilibrium periphery substitution is put up at the political, economical and societal realms by QGA; (4) Periphery is the action character of QGA; (5) Expansion relations tethered to transfer is government-association relations at the present time in China. The discussions are: (1) On state-society relations in contemporary China; (2) Prospects for the development of QGA; (3) About the problems using corporatism to explain China's associations.

目 录

第一章 导 论	(1)
一 问题的提出及研究的意义	(2)
(一) 问题的提出	(2)
(二) 研究的意义	(5)
二 文献回顾	(6)
(一) 国家与社会的关系	(6)
(二) 第三部门	(12)
(三) 非政府组织	(14)
(四) 社团研究	(16)
三 核心概念和理论视角	(17)
(一) 核心概念	(17)
(二) 理论视角	(20)
四 研究对象及研究方法	(23)
(一) 研究对象	(23)
(二) 研究方法	(29)
五 基本问题与本书结构	(31)
(一) 基本问题	(31)
(二) 本书结构	(31)
第二章 半官方社团的生存环境	(33)
一 社团成立需经政府批准	(33)
(一) 对合法性的一般解释	(33)
(二) 接受政府指导	(35)
二 组织结构形式的类科层化	(36)
(一) 行政性社团的组织结构形式	(36)
(二) 行业性社团的组织结构形式	(41)
(三) 半官方社团组织结构特征	(42)
三 领导人的来源	(43)
(一) 行政性社团领导人来源	(44)
(二) 行业性社团领导人来源	(46)

四 资金来源主要依靠政府	(47)
(一) 关于资金来源的规定	(47)
(二) 行政性社团的资金来源	(48)
(三) 行业性社团的资金来源	(49)
五 与政府相似的运行逻辑: 准行政化生存方式	(53)
(一) 准行政化生存方式的界定	(53)
(二) 准行政化生存的具体方式	(54)
六 小结	(58)
 第三章 半官方社团让渡空间的获得	(59)
一 政府的职能让渡	(61)
(一) 体制改革和国家与社会关系的重新定位	(61)
(二) 意识形态的影响	(63)
(三) 政府让渡的两个方向	(63)
二 让渡模式之一: 政事分离模式	(64)
(一) 为“养人”、“分流”而让渡	(64)
(二) “顾不上”的让渡	(65)
(三) “不反对”的让渡	(68)
三 让渡模式之二: 政企分开模式	(69)
(一) 赋予行业社团管理职能	(70)
(二) 政府对企业管理方式的改变	(71)
(三) 成建制地转换	(72)
四 两种让渡模式的特点比较	(75)
(一) 政事分离型让渡模式的特点	(75)
(二) 政企分开型让渡模式的特点	(75)
五 让渡空间: 被动边缘替代过程	(76)
(一) 政府的核心职能与边缘职能	(76)
(二) 政府让渡与社团被动边缘替代	(78)
 第四章 半官方社团的空间拓展	(81)
一 半官方社团的拓展因素分析	(81)
(一) 能动主体积极寻求	(81)
(二) 面临生存的压力	(83)
(三) 政府淡化社团行政色彩的要求	(84)
二 拓展模式之一: 行政模式	(87)

(一) “挤”政府	(87)
(二) 精英的积极活动——寻求领导人支持	(88)
(三) 国内组织建设的拓展	(88)
(四) 国际生存空间的拓展	(89)
三 拓展模式之二：行业模式	(91)
(一) 制定行业规范建立权威关系	(91)
(二) 借助政府力量的拓展	(98)
四 两种拓展模式的特点比较	(101)
(一) 行政模式的特点	(101)
(二) 行业模式的特点	(102)
五 拓展空间的形成：主动边缘替代过程	(102)
(一) 对主动边缘替代行为的解释	(103)
(二) 主动边缘替代行为发生的区域	(104)
第五章 对边缘替代的理论分析	(106)
一 边缘替代概念的理论渊源	(106)
(一) 国家与社会的相互替代	(106)
(二) 边际人理论	(107)
(三) 边缘替代概念的选择	(108)
二 让渡、拓展与边缘替代的关系	(109)
(一) 让渡与边缘替代的关系	(109)
(二) 拓展与边缘替代的关系	(110)
三 边缘替代的经济分析	(111)
(一) 社会分权的经济合理性	(111)
(二) 边缘空间的性质与经济合理性	(113)
四 边缘替代的政治分析	(115)
(一) 边缘替代的政治意涵	(115)
(二) 边缘替代的实质是依附性合作	(118)
五 小结	(118)
第六章 结论与讨论	(120)
一 结论	(120)
(一) 职能的边缘替代：半官方社团的生存和发展策略	(120)
(二) 边缘替代过程：让渡与拓展的合成	(122)
(三) 非均衡的边缘替代：半官方社团在不同领域的表现	(123)

(四) 边缘性: 半官方社团的行为特征	(124)
(五) 让渡下的拓展: 政府与社团的关系	(125)
二 讨论	(126)
(一) 关于中国目前国家与社会的关系	(126)
(二) 半官方社团的发展前景	(126)
(三) 关于应用法团主义解释中国社团时应注意的问题	(127)
(四) 本书的不足之处	(128)
 附录	(129)
一 社会团体登记管理条例	(129)
二 社会团体章程示范文本	(135)
三 中国社会工作协会章程	(141)
四 长沙市包装技术协会章程	(147)
 参考文献	(153)
一 中文部分	(153)
二 英文部分	(171)
 后记	(176)