

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

中外非政府组织 管理体制比较

ZHONGWAI FEIZHENG FU ZUZHI GUANLI TIZHI BIJIAO

褚松燕 著

国家行政学院出版社

编

中外行政体制比较丛书

中外非政府组织 管理体制比较

ZHONGWAI FEIZHENG FU ZUZHI GUANLI TIZHI BIJIAO

褚松燕 著

→ 国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中外非政府组织管理体制比较/褚松燕著.

—北京:国家行政学院出版社,2007.12

(中外行政体制比较丛书/刘峰,徐鸿武主编)

ISBN 978-7-80140-644-6

I. 中… II. 褚… III. 社会团体—管理—对比研究—中国、外国 IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 163107 号

- 书 名 中外非政府组织管理体制比较
作 者 褚松燕
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2008 年 1 月北京第 1 版
印 次 2008 年 4 月北京第 2 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 9.5
字 数 264 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-644-6/D·301
定 价 20.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

行政文化经典论语

马克思主义行政文化经典论语

行政是国家的组织活动。

——马克思

防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人。

——恩格斯

公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号。

——马克思

整个关键不在于政治力，而在于是否会管理。

——列 宁

共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。

——列 宁

共产党人的一切言论行动，必须以合乎最

广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。

——毛泽东

不厌其烦地宣传这种认识论，是非常必要的。简单地说，就是从群众中来，到群众中去。下决心长期下去蹲点，就能听到群众的呼声，就能从实践中逐步地认识客观真理，变为主观真理，然后再回到实践中去，看是不是行得通。

——毛泽东

真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。

——邓小平

领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

——邓小平

“政治体制改革”，“第一个目标是始终保持党和国家的活力。”“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”

——邓小平

我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中

国最广大人民的根本利益。

——江泽民

深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

——江泽民

加快行政管理体制改革,建设服务型政府。

——胡锦涛

要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛

西方学界行政文化经典论语

城邦正是由自由人组成的共同体。

真正的公民必定在于参与行政统治,共同分享城邦的利益。

——亚里士多德

要寻找出一种结合的形式,使它能以全部

共同的力量来捍卫和保障每一个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使得每一个与全体相联系的个人又只不过是在服从其本人,并且仍然像以往一样地自由。这就是社会契约论所要解决的根本问题。

——卢梭

在一切真正的民主制之下,行政职位并不是一种便宜,而是一种沉重的负担。

——卢梭

在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的纠正办法,就是用强力对付强力。

——洛克

一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。

——孟德斯鸠

所有的人生而平等,他们被造物主赋予内在的不可剥夺的权利。在这当中,包括了生命、自由、追求幸福的权利。为了实现这些权利,在人们中间成立了政府,它的权力来自被统治者的同意。无论何时,任何一种形式的政府破坏了这些目的,人民有权利更换或是废除它,并且在这些原则的基础上重新建立政府。

——杰斐逊:《独立宣言》

如果人都是天使，就不需要任何政府了。
如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。

——《联邦党人文集》

行政学研究的目标，在于首先要弄清政府能够适当而成功地承担的是什么任务，其次要弄清楚政府怎样才能够以尽可能高的效率和尽可能少的资金或人力上的消耗来完成这些专门的任务。

——威尔逊

所有的社会基本善——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都应被平等地分配，除非对一些或所有的社会基本善的一种不平等分配有利于最不利者。

——罗尔斯

自然环境不如法制，而法制又不如民情。

——托克维尔

中华传统行政文化经典论语

上善若水。水善利万物而不争。

——《老子·八章》

爱民治国，能无为乎？

——《老子·十章》

子曰：为政以德，譬如北辰，居其所，而众星拱之。

——《论语·为政》

政者正也。子帅以正，孰敢不正？

——《论语·颜渊》

宽以济猛，猛以济宽，政是以和。

——《左传·昭公二十年》

得道者多助，失道者寡助。寡助之至，亲戚畔之，多助之至，天下顺之。

——《孟子·公孙丑下》

君者舟也，庶人者水也。水则载舟，水则覆舟。

——《荀子·王制》

法令者，民之命也，为治之本也，所以备民也。

——《商君书·定分》

民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。

——《诣璽疏》

得道以持之，则大安也，大荣也，积美之源也；不得道以持之，则大危也，大累也，有之不如无之。

——《荀子·王霸》

国家行政学院党委书记、常务副院长 姜异康

《中外行政体制比较丛书》，经过作者们的长期学术积累和勤奋努力，今天与读者见面了。这是我院重要的科研成果。这一成果的面世，值得高兴和祝贺。

党的十七大报告指出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。这一重要论述为我国行政管理体制改革指明了方向和道路。深入研究我国行政管理体制改革，是国家行政学院一项十分重要的任务。该《丛书》选取中外行政体制对比的视角，从比较中选优，从各国实践中吸取经验，以此推动我国行政管理体制改革，这是值得称道和赞扬的。

该《丛书》具有以下几个特点。

第一，时代性强。当今世界，以信息技术为先导的新技术革命，有力地推动着社会生产力的大发展，有力地促进着社会结构和运行方式的变化。全球化、信息化的浪潮，也改变着人们的思想文化。这些重要的时代特征，迫切要求建立与此相适应的新型政府管理模式。

我国在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的道路上，已经取得了辉煌的成就，中华民族正以崭新面貌屹立于世界民族之林。

但我国也面临诸多新的挑战。该《丛书》的主旨,就是为了适应时代要求,探索解决我国面临的新课题新矛盾的途径和方法,更好地发挥政府服务群众和管理社会的职能,塑造新型的公共服务型政府模式。

第二,视野开阔。20世纪70年代以来,西方国家面对政府信任危机,亦称“政府信任赤字”,出现了政府体制改革的主要趋势。从英国政府的“续阶方案”发端,到美国的“政府再造运动”、加拿大的“公共服务2000年计划”、欧共体的“公共服务革新”、北欧国家“公民社区发展规划”,再到澳大利亚的“财政管理计划”和新西兰的“财政人事制度改革”,等等。该《丛书》广泛收集世界各国政府体制改革的资料,并加以系统分析和比较分析,探寻其中的共同规律,分析未来的发展趋势,为我国行政体制改革提供重要参考和借鉴。

第三,风格务实。该《丛书》立足中国国情,从中国改革开放的实际出发,学习国外经验中对中国有用的东西,提出符合科学发展规律的有价值的对策性建议。在认真分析比较的基础上,着眼于研究如何进一步形成与社会主义政治体制相融合,与社会主义市场经济相适应,具有中国特色的社会主义行政管理体制,以此推动中国社会的科学发展与和谐发展。

该《丛书》的出版,是研究我国行政管理体制改革的阶段性成果。我国行政管理体制改革要走的道路还很长。希望作者们以坚强的毅力把这项研究继续下去,跟踪研究国内外行政体制改革的新动向新经验,不断听取政界学界的新意见新建议,以提高该《丛书》修改版的质量,对我国行政管理体制改革做出更大贡献,是所至盼。

改革开放以来,随着以经济建设为中心的经济体制改革的不断深入,国家从全能主义窠臼中逐渐退出,市场的力量日益强大,人们追求利益实现的方式、渠道日益多样化。特别是20世纪90年代以来,市场的逐步发展使资源配置形成了国家—市场两种不同性质的机制。同时,我国也越来越深地融入全球化过程,使不同利益群体之间的利益调整和由此而产生的社会关系格局也随之发生了新的变化。

首先,利益关系深刻调整,新的社会问题凸显。市场经济取向的经济体制改革使经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式多样化,导致了新的社会分层和两极分化。“从世界各国结构变迁的基本规律看,在身份分层解体,向经济分层演进的初期往往是社会矛盾激化的时期。”^①随着社会结构的深刻变化,利益格局也在进行深刻调整,各种因利益差别而导致的冲突不断出现。这就需要在承认利益冲突存在客观性的基础上,建立相关的利益沟通和协调机制,将

① 李培林、李强、孙立平等:《中国社会分层》,社会科学文献出版社2004年版,第19页。



社会公平维持在一定的水平之上。

其次,我国的发展已经进入社会全面建设阶段。从大的历史进程来看,建国后,我国面临的首要问题是政治建设,即确定国家结构和社会一政治秩序。改革开放后,我国面临的首要问题是经济建设,即探索共同富裕之路。2003年10月14日,党的十六届三中全会审议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,决定指出,我国的社会主义市场经济体制初步建立,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经确立,全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成。但是,2003年的“非典”直接暴露了我国公共服务体系的不完善,此后,医疗、就业、教育等民生相关问题直指经济、社会协调发展的必要性和紧迫性。十六届四中全会将构建社会主义和谐社会建设放到了突出位置,自此,我国面临的首要问题转向社会全面建设。因此,社会建设已经成为我国目前国家发展新阶段的首要任务。

社会和谐取决于发展的协调性,其中,最为重要的就是经济发展与社会发展的协调性。当前,我国社会发展落后于经济发展,亟须采取措施推动社会领域的发展,完善社会管理。这不仅对于健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局具有重大作用,充分利用民间组织的优势,是有效配置社会资源、多方满足社会各种需求的必要途径,也是加强社会协调、化解社会矛盾、维护社会稳定的有效措施。我国是发展中国家,解决发展不平衡带来的一系列社会矛盾和问题,就要充分发挥民间组织连接普通民众和政府的独特优势和积极作用。作为满足人民群众日益增长的服务需求的重要选择,非政府组织形成对政府公共服务和公共产品供给的有效补充;作为社会矛盾的缓冲器和调节器,非政府组织健康成长,对建立健全社会矛盾疏导和问题解决机制,实现公民的有序、有效参与,促进社会和谐,都有着重要作用。

最后,随着国家发展阶段和发展战略的调整,政府的执政理念也发生着深刻的变化。社会主义市场经济的不断完善和发展,使自然人跨地域、跨行业、跨部门的流动加速,户籍制度和单位制度等控制

型管理已经不符合当代社会的发展潮流。相对滞后的公共服务体制和社会保障体制也已经不适应社会全面转型造成的社会管理和公共服务主体多元化的现实。因此,政府的执政理念也开始从控制转向服务,政府的转型目标也开始从改革开放之初的转变政府职能转到负责任的公共服务型政府。党的十六大以来,我国的行政管理体制改革提出了构建公共服务型政府的目标,这不仅是政府职能转变的深化,而且是构建与经济—社会协调发展相适应的国家—社会关系的调整,从理念上为非政府组织与政府之间的合作提供了支持。这意味着在价值层面从无限政府向有限政府的全面转型,也意味着国家发展战略开始转向以和谐社会为价值取向的经济、社会协调发展。

我国的社会转型深刻而迅速,在这个过程中,整个社会的利益调节机制、利益表达机制因为缺乏社会领域的主体而未能及时建立起来,因而与公共服务型政府的职能转移还没有及时承接起来,难以对社会发展做出贡献。在这种情况下,公共服务型政府建设从制度建构到现实运作,都受到没有充分发展的社会领域组织主体的制约。为了促进公共服务型政府的建设,有效推进我国行政管理体制改革,就需要对非政府组织的地位予以厘清,在此基础上构建能够使公共利益最大化的公共服务模式和社会治理结构。为达到此目的,首要的就是要对当前世界范围内非政府组织—政府的关系范式转变有清醒的认识。而对中外非政府组织管理体制进行比较研究,不仅有助于我们了解发达国家和其他处于发展转型阶段的发展中国家这方面的进展,使我国在借鉴其他政治文明的基础上选择未来的公共服务模式和突出自己的特色,而且能够使我国的相关制度和非政府组织的发展为多样化的世界政治文明和公民社会的建构增添新的路径和模式选择。

20世纪80年代末期,全世界范围内掀起了一场结社革命,非政府组织的功能受到了普遍的关注。1999年,当时的联合国秘书长安南在达沃斯世界经济论坛上的演讲中指出:“联合国以往只与各国政府打交道,但现在我们认识到,没有与政府、国家组织、企业团体和公民社会之间的伙伴关系,就没有和平与繁荣。当今世界,我们彼此相

互依存。”世界银行从政策制定和项目实施角度列出了非政府组织的几大功能^①：(1)给利益相关者表达意愿的机会，特别是穷人和边缘人群，确保他们的观点在决策中被考虑进去；(2)提升公共部门的透明度与责任度，也有利于为善治营造能促性环境；(3)通过为理解和鼓励公域—私域的合作提供共同点来促进公众对改革、减除贫困和发展战略达成共识；(4)为地方问题的解决提供创新理念和办法，以及参与性手段；(5)通过提供地方性知识、确定援助目标和在社区层面产生社会资本来强化和提升开发项目的质量；(6)提供专业经验和增进能力，使公共服务提供更有效率。

从总体上看，笔者认为，非政府组织正在全世界范围内展示其四大功能：第一，提供一定范围的公共服务。尽管政府被视为当然的公共服务提供者，但政府所提供的公共服务是满足一般公众的普遍需求的，对于某些社会群体来说，政府所提供的公共服务并不能充分满足其特定的、具体的需求，而非政府组织则能够提供量身定做的服务。因此，非政府组织也是一定范围内的公共服务提供者。第二，进行利益表达。非政府组织是公民行使结社权自愿结成的组织，无论是为特定群体服务的，还是以公共利益为导向的，在面对政府的时候，都会代表本群体或组织所认为的公共利益表达观点。第三，促进社会资本积累。普特南的研究表明，非政府组织的存在有助于增进人们的彼此信任和对规范的遵守，从而形成稳定的社会网络。因此，非政府组织能够为人们提供交往平台和协商场所，有助于缓解矛盾，增进相互间的理解，从而增进社会资本总量。第四，拓展就业市场。企业和政府长期以来是就业的主要领域，但非政府组织在20世纪末的发展也提供了大量的就业机会。美国萨拉蒙教授等人对36个国家的研究表明，非政府组织部门提供了众多的就业，总就业量相当于4550万全职工作人员，占经济活跃人口的4.4%，约占服务业就业的

^① World Bank, "Approach to the World Bank's Engagement with Civil Society", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20093200~menuPK:220424~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>.

10%，公共部门就业的 27%^①。特别对于就业压力较大的我国来说，鼓励非政府组织的发展就意味着创造更多的就业机会。

需要强调的是，与改革开放过程相适应，我国也在与时俱进地探索具有中国特色的社会管理新格局。早在 20 世纪 80 年代，我国就提出要大力发展与政府职能转变相衔接的中介组织。1995 年，第四次世界妇女大会在中国召开，“非政府组织”这一名词正式进入中国，从此，社会组织在政府机构和市场主体之外日益受到重视。党的十六届四中全会把不断提高构建社会主义和谐社会的能力作为党的执政能力之一，将和谐社会建设放到了突出位置，提出要形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。这就要求社会领域形成组织化的参与主体和公共服务主体。2005 年 2 月 19 日，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上提出了和谐社会的六大基本特征：民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。其中，“安定有序”指的就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结。十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》要求“必须创新社会管理体制，整合社会管理资源，提高社会管理水平，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，在服务中实施管理，在管理中体现服务”，并专门提出要健全社会组织。这正是对我国正处于国家发展的重要战略机遇期的回应。2007 年 10 月，胡锦涛同志在党的十七大报告中指出：要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能……重视社会组织建设与管理。”这意味着民间组织发展迎来了欣欣向荣的早春。那么，面对新阶段新形势下我国经济社会发展的新要求 and 我国社会出现的新趋势新特点，如何界定非政府组织及其功能？世界各国是如何从制度和体制方面促进非政府组织发展的？我国又能从中借鉴

① [美] 莱斯特·M·萨拉蒙、S·沃加斯·索可洛斯基等：《全球公民社会：非营利部门国际指数》，北京大学出版社 2007 年版，第 19 页。



什么有益成果,进而培育和发展非政府组织,使其承担起社会管理和公共服务主体职能?对非政府组织的监管进行中外比较,不仅具有理论意义,而且具有很强的现实意义。本书从管理体制比较角度对上述问题进行分析,希冀对我国非政府组织的培育管理有一定的助益。

既然是做中外非政府组织管理体制比较,就涉及两个问题:选哪些国家来比较?比较管理体制的什么方面?

关于第一个问题,笔者主要选取了六个国家:美国、英国、德国、日本、印度和新加坡。从法律体系上看,美国、英国和印度属于普通法系,德国和日本属于大陆法系。新加坡尽管有大量制定法,但深受英国殖民影响,承继了英国普通法的传统,因此也被视为普通法系国家。近年来,在非政府组织管理方面,这两大法系也都在互相学习。我国属于大陆法系,但在某些方面的制度规定也具有普通法系色彩,如我国没有财团法人制度,基金会的设立与管理主要借鉴的是普通法系的现行规则。从发达程度上看,除了印度是发展中国家以外,其余的都是发达国家。发达国家的非政府组织一般都比较成熟,非政府组织的管理体制也相对完善,分析它们的成功经验和不足,对我国相关制度的建设有一定的借鉴意义。印度虽然是发展中国家,但也是一个非政府组织发展相对充分的国家,而且目前印度和中国都被列入“金砖四国”,尽管国情不同,但作为发展中国家,都处于社会转型时期,发达国家的非政府组织在两个国家都比较活跃。而且,两个国家也都在探索政府与非政府组织加大合作力度,提高公共服务水平的过程当中。比较印度的非政府组织管理体制,无疑对我们有所帮助。从文化体系上看,日本和新加坡都属于东亚儒家文化圈的成员,与我国的文化传统比较接近,而且,这两个国家成功地实现现代化并较好地处理了传统与全球化之间的关系,在制度理念和设计方面与我国有一定的共同点。美国、英国、德国和印度尽管在文化上我国差异较大,但它们处理传统与全球化之间的关系的某些具体做法也值得我们学习。当然,其他国家如韩国、东欧某些转型国家等在非政府组织管理方面也都有很多经验和教训值得我国关注,但一方