

全国党政系统公共管理 (MPA) 系列教材

总主编 徐颂陶



公共管理与非政府公共组织

GONGGONG GUANLI YU FEI ZHENGFU GONGGONG ZUZH

汪玉凯 著



中共中央党校出版社

全国党政系统公共管理（MPA）系列教材

公共管理与 非政府公共组织

汪玉凯 著

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理与非政府公共组织/汪玉凯著. —北京:
中共中央党校出版社, 2003. 2
(MPA 系列教材)
ISBN 7-5035-2624-6

I. 公… II. 汪… III. ①公共管理—研究生—
教材②社会团体—管理—研究生—教材 IV. ①D035
②C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 097754 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北三河丰华装订厂装订

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 9.875

字数: 265 千字 印数: 1~3000 册

定价: 19.00 元

责任编辑 程连升
封面设计 恒信佳艺
版式设计 任志珍
责任校对 王巧艳 苏彰秦
责任印制 尉红民

《公共管理系列教材》编辑委员会

主	编	徐颂陶			
编	委	(以姓氏笔画为序):			
		王满船	任 进	许正中	刘熙瑞
		吴 江	汪玉凯	李和中	陈庆云
		张成福	周志忍	段余应	胡冶岩
		胡建华	郎佩娟	龚维斌	
执行主编		汪玉凯			
策	划	崔宪涛	张 伟		

序 言

徐 颂 陶

公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求，对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能，并在西方国家的行政改革中，得到了进一步发展。由于公共管理科学具有很强的应用性。因此，围绕公共管理所进行的教育，首先在市场经济发达国家逐步形成了以公共管理硕士（MPA）、工商管理硕士（MBA）以及法律硕士为代表的文科高层次专业学位教育的三大支柱。

国外的公共管理硕士、工商管理硕士以及法律硕士都属于专业学位教育。这种教育模式，是一种以特定职业为背景的学位教育，其目的是为某个职业领域培养高级专门人才，并反映该领域所需要的能力、素质和特定的要求，它与一般的科学学位教育是有一定区别的。在我国，专业学位教育开展的时间还比较短。自从 1990 年国务院学位委员会批准开办第一个专业学位即工商管理硕士专业学位至今，也不过只有十多年的历史。尽管如此，我国专业学位教育发展的势头还是十分迅猛的，各方面学习的热情也非常高涨，并已培养了大批工商管理和法律硕士。1999 年，国务院学位委员会根据形势发展的需要，又批准在我国开展公共管理硕士学位教育，这对促进我国的专业学位教育的发展，提高公共管理人员的素质，无疑具有重要的意义。

公共管理研究生教育，是以公共管理学科及其相关学科为基础的教育项目，其目的是为政府部门以及非政府公共机构培养高层次、应用型、复合型的专门人才。应该看到，在过去很长的一段时

间里,许多人把从事政府管理或公共管理工作,简单地理解为一种没有专业的行政工作,这是一种很大的误解。实际上,政府管理和公共管理,本身就是一门很大的学问,它需要一大批训练有素、具有较高专门知识的公共管理人员,才能更好地履行公共部门的职责,实现公共管理的使命。特别是在信息时代和经济全球化的今天,随着现代科学技术的飞速发展,经济全球化的来临,国际竞争的日益激烈,以及社会所发生的历史性变革,对政府及其公共部门从事公共管理的人员提出了更高的要求,如果我们的公共管理人员不能适应时代发展的要求,就会被这个时代所淘汰。

我国有一支庞大的国家公共管理干部队伍。在这支队伍中,除了处于公共管理主体地位的国家各级行政机关的 500 多万公务员以外,还有一些其他机构实际上也承担着许多公共管理的职责,如执政党的机构、社会团体、群众组织以及其他一些非政府公共组织如一些事业单位、社会中介组织等。它们和政府一起,共同在公共管理中发挥自身的功能和作用。这说明,我国的公共管理干部队伍,实际上远远超出了国家公务员队伍的范围。

需要指出的是,经过 20 多年的改革开放,我国的公共管理干部队伍的整体状况已经发生了很大变化。这种变化,突出地体现在其内部结构更加优化,文化程度大大提高,管理能力也明显增强。这对顺利推动我国现代化的历史进程,建立社会主义市场经济体制,起到了重要的保证作用。当然,在充分肯定国家公共管理干部队伍建设中取得重大进展的同时,也应该看到,由于历史原因,我国从事公共管理干部队伍的整体素质还有待进一步提高。以国家公务员队伍的学历为例,在全国的 500 多万公务员当中,具有大专及以上学历的,共有 230 多万人,占公务员总数的 43% 左右;其中具有本科学历的只有 52 万人,占总数的 10% 左右;具有研究生学历的不到两万人,只占总数的 0.5%;而中专及以下学历的人数高达近 300 万人,占公务员总数的 56% 以上。这说明单从国家公务员的学历看,我国与国外就有较大差距。

为了提高广大公务员素质，党的十五大提出了“建设一支高素质、专业化的国家行政管理干部队伍”的目标，党的十六大提出“改革和完善干部人事制度，健全公务员制度”的目标，并将之与我国的改革开放和现代化事业紧密地联系起来，这对我国未来的党政干部队伍建设必将产生深远的影响。可以说，高素质、专业化目标的提出，不仅第一次明确了行政管理工作的专业化概念，而且也澄清了长期存留在一些人头脑中的某些误解。它从另一个角度说明，从事党政工作、公共管理，同样需要专门的知识，同样需要经过严格的专业化训练。在新的历史条件下，如果从事党政工作和行政管理的广大公职人员，不能适应时代的要求，尽快提高自身的专业化水平，就很难适应形势发展的要求，也很难在错综复杂的国内外环境中，掌握管理工作的主动权。当然，提高国家行政管理干部队伍整体素质，途径是多方面的，然而，借鉴国外的经验，加强公共管理研究生专业学位教育，至少是尽快造就一大批训练有素、具有较高专业水准、能够适应新世纪需要的公共管理人才的一条重要途径，也为在职公务员进修提高提供了具体目标。

可喜的是，目前我国广大公务人员学习和求知的热情是很高的。前两年，国家人事部与国家行政学院在全国范围内进行的公务员培训需求调研的结果显示，广大年轻公务员包括大批最近几年晋升的处级公务员，因目前知识结构不适应工作需要，迫切希望掌握政府管理的规律，学习公共行政、现代管理知识、市场经济理论、经济管理知识、金融知识、财税知识、法学理论以及计算机与信息管理等相关的实用性专业知识与技能，以提高科学决策能力、依法行政能力、综合分析能力、组织协调能力等。而公共管理研究生课程，正是按照公务人员以及其他非政府公共机构人员的实际需要，设置了一系列综合性、应用性的课程，使那些已具有其他相关专业知识的公务人员，通过一定时期的学习和训练，能够比较系统地掌握有关公共管理的相关知识和技能，从而达到提高公共管理能力的目的。

4 公共管理与非政府公共组织

为了配合我国公共管理研究生教育的开展，也为了满足党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员对公共管理系列教材的需要，国家行政学院、北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、武汉大学、中国政法大学等院校的有关专家、学者，联合编写了这套公共管理系列教材。该教材的最大特点是，在参照国务院学位委员会公共管理专业指导委员会规定的核心课程和选修课程的基础上，根据公共管理专业学习者的实际需要，有所选择，突出重点，并根据作者的研究专长，适当地予以扩展，把每本书的教材性和研究性有机地结合起来。如在核心课程方面，包括《公共管理》、《公共部门人力资源管理》、《比较公务员制度》、《公共管理与非政府公共组织》、《公共财政》以及《公共管理中的决策与执行》等。这些教材所涉及到的相关知识，应该说都是公共管理研究生教育必须掌握和了解的知识。正因为如此，本套教材的出版，不仅可以作为各级党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员系统了解公共管理知识的教材使用，而且对普通高校开展公共管理硕士研究生教育也具有重要参考价值。同时也为广大公务人员和其他公职人员自学公共管理的系统知识，提供了一份不可多得的重要读物。

(作者为原国家人事部副部长，
国际行政学会副主席，全国博士
后管委会主任，国务院学位委员
会委员)

目 录

导 言	(1)
第一章 中国政府与公共管理	(5)
第一节 公共管理的对象与任务	(5)
一、何为公共管理	(5)
二、公共管理的主要内容	(9)
第二节 中国政府及其公共管理职能	(13)
一、作为公共管理主体的政府	(13)
二、中国政府的公共管理职能	(15)
第三节 中国公共管理的法制化进程	(17)
一、公共管理法制化的历史必然性	(17)
二、改革开放以来中国公共管理法制化 的进程	(19)
第二章 政府改革与公共管理社会化	(29)
第一节 西方行政改革与公共管理社会化	(29)
第二节 中国公共管理社会化的历史必然性	(32)
第三节 行政体制改革与政府职能转变, 为公共 管理社会化创造了条件	(35)
一、改革管理权限	(37)
二、中国分权化改革的特征	(43)
三、政府机构改革	(47)
四、干部人事制度改革	(51)
五、提出了转变政府工作方式的历史性任务	(53)

第三章 非政府公共组织理论	(64)
第一节 第三部门	(64)
一、第三部门的基本含义.....	(64)
二、第三部门参与公共管理的理论依据.....	(66)
三、第三部门的分类与结构.....	(69)
第二节 非政府组织	(71)
一、非政府组织的含义.....	(71)
二、非政府组织的分类和作用.....	(73)
第三节 非政府公共组织	(76)
一、非政府公共组织的含义.....	(76)
二、与非政府公共组织相关的几个概念.....	(77)
三、非政府公共组织的特征及分类.....	(82)
 第四章 社会中介组织的发展对公共管理社会化的影响	(84)
第一节 改革开放以来政府与社会关系的变化	(84)
第二节 社会中介组织发展现状及其对公共管理 社会化的影响	(87)
一、改革开放以来中国社会中介组织的发展.....	(87)
二、社会中介组织发展对中国公共管理社会化 的影响.....	(92)
第三节 中国社会中介组织发展中存在的主要问题	(94)
一、社会中介组织的“官办性”及其后果.....	(95)
二、社会中介组织自身素质不高,严重影响了 中介服务的质量.....	(96)
三、政府对社会中介组织的管理缺乏严格的规范 及其后果.....	(97)
第四节 促进中国社会中介组织健康发展的途径	(98)
一、深化行政体制改革,从政府的组织结构、	

职能配置规范政府行为·····	(99)
二、要创造条件,认真清理、整顿官办的社会 中介组织,实现“政中分离”·····	(102)
三、要加强有关社会中介组织的立法,规范社会 中介组织的行为·····	(104)
四、政府要为社会中介组织加强自我约束与管理, 提高自身素质,创造良好的社会环境·····	(105)
第五章 政治类非政府公共组织 ·····	(107)
第一节 政治类非政府公共组织概述·····	(107)
第二节 政治性党派组织·····	(108)
一、政治性党派组织的类型·····	(108)
二、政治性党派组织的性质及其特点·····	(111)
三、政治性党派在公共管理中的功能和作用·····	(113)
第三节 政治性群众组织·····	(115)
一、政治性群众组织的内涵及特征·····	(115)
二、中国政治性群众组织的类型·····	(118)
三、政治性群众组织在公共管理中的作用·····	(123)
第六章 准行政组织 ·····	(126)
第一节 准行政组织概述·····	(126)
一、准行政组织的含义和特征·····	(126)
二、准行政组织的分类·····	(128)
三、准行政组织在公共管理中的功能·····	(129)
第二节 中国准行政组织职能分析·····	(132)
一、准行政组织职能配置个案·····	(132)
二、由部委管理的国家局职能配置个案·····	(135)
三、对行政机关与准行政组织职能配置的 比较分析·····	(135)

第七章 事业组织	(141)
第一节 事业单位的主要特征	(141)
一、从事社会专业服务是事业单位的主要职能.....	(141)
二、绝大多数事业单位都是以脑力劳动为主的 知识密集型组织,提供的服务以知识和精 神产品为主.....	(142)
三、在管理体制上,绝大多数事业单位依附于 党政机关,实行条条管理.....	(143)
第二节 中国事业单位改革	(143)
一、事业单位发展中存在的主要问题.....	(143)
二、事业单位改革的基本思路.....	(146)
三、事业单位改革的主要内容.....	(149)
第三节 事业单位改革对公共管理社会化的影响	(157)
第四节 促进科学、教育、文化等事业发展的社 团组织	(160)
一、促进科学、教育、文化等事业发展的社团 概述.....	(160)
二、学会、协会、研究会的主要功能.....	(161)
三、基金会.....	(163)
第八章 社区管理与服务组织	(166)
第一节 社区与社区管理	(166)
一、社区、社区管理与社区服务.....	(166)
二、社区服务体系及其具体内容.....	(170)
第二节 社区服务模式与社区服务组织	(174)
一、社区服务模式.....	(174)
二、社区服务组织.....	(178)
第三节 社区组织管理	(185)

第九章 社会中介组织——行业自律组织	(188)
第一节 行业自律组织概述	(188)
一、行业自律组织的性质.....	(188)
二、行业自律组织的类型.....	(189)
三、行业自律组织设立的条件.....	(191)
第二节 行业自律组织的组织制度及其在公共 管理中的作用	(193)
一、行业协会.....	(193)
二、商会.....	(197)
第三节 政府对行业自律组织的管理	(202)
一、社团管理机关的职能.....	(203)
二、业务主管部门的职责.....	(204)
三、行业自律中介组织的人员管理.....	(205)
 第十章 社会中介组织——监督社会运行组织	(213)
第一节 监督社会运行中介组织概述	(213)
一、监督社会运行中介组织在公共管理中的 地位.....	(213)
二、监督社会运行中介组织的主要类型.....	(215)
第二节 律师事务所与公证机构	(217)
一、我国的律师制度与律师事务所.....	(217)
二、律师事务所的职责范围和法律责任.....	(219)
三、律师事务所的组织制度.....	(221)
四、政府对律师业的管理.....	(224)
五、公证机构.....	(226)
第三节 会计师事务所	(230)
一、会计师事务所的产生及其功能.....	(230)
二、会计师事务所在公共管理中的职责范围	

6 公共管理与非政府公共组织

和法律责任·····	(232)
三、会计师事务所的组织制度·····	(235)
四、政府对注册会计师与会计师事务所的管理·····	(238)
第四节 审计事务所·····	(243)
一、审计在公共管理中的主要职责·····	(243)
二、审计事务所的业务范围和审计准则·····	(244)
三、审计事务所的组织制度·····	(248)
四、政府对审计事务所的管理·····	(248)
第五节 资产评估机构·····	(258)
一、中国资产评估业的兴起与发展·····	(258)
二、资产评估在公共管理中的主要职责和业务 范围·····	(259)
三、资产评估机构的组织制度·····	(261)
四、政府对资产评估机构的管理·····	(262)
第六节 维护消费者权益中介组织·····	(265)
一、维护消费者权益是市场活动的必然要求·····	(265)
二、维护消费者权益中介组织在公共管理中的 作用·····	(268)
三、维护消费者权益与 3·15 活动 ·····	(271)

第十一章 社会中介组织——直接为市场活动服务的

组织·····	(276)
第一节 直接为市场活动服务的社会中介组织概述·····	(276)
一、直接为市场活动服务中介组织的分类·····	(276)
二、直接为市场活动服务中介组织的性质与特征·····	(277)
三、直接为市场活动服务中介组织在公共管理中 的作用·····	(279)
第二节 直接为市场活动服务中介机构的组织制度·····	(281)
一、代理中介组织·····	(282)

二、经纪中介组织.....	(290)
三、咨询中介组织.....	(295)
第三节 对直接为社会服务中介组织的管理与监督.....	(296)
主要参考书目.....	(299)

导 言

公共管理、非政府公共组织以及社会中介组织等，是我国近年来社会经济生活中出现的新概念。前者是我国开展公共管理硕士（MPA）教育后，从国外引进的一门新兴学科；后者、特别是社会中介组织则是中国市场化进程中出现的新的社会组织形态。不过，在1997年党的十五大以前，我国的官方文件中多称“市场中介组织”，自从党的十五大强调要“大力发展社会中介组织”以后，这一概念才得到广泛的流行。

正如西方社会对“第三部门”、“非营利机构”以及“非政府组织”这类概念，有着各种各样的理解一样，中国对非政府公共组织、社会中介组织这类概念，同样也是见仁见智。至于公共管理，同样也有这个问题。在人们的日常生活和工作中，大多数人对政府的行政管理也许并不陌生，但要说到公共管理，多数人对此并没有多少了解。

其实，无论是非政府公共组织、社会中介组织，还是公共管理，与整个社会、乃至老百姓的个人工作和生活，都是密切相关的。比如，一个企业要进行股份制改革，就必须请资产评估机构对该企业的资产进行评估；一个上市公司要公布它的年报，就要请会计师事务所对它的业绩的真实性进行审核；一个有爱心、有社会责任的人，可以参加各种各样的志愿者组织；一个人要买房，免不了要找房产中介机构；一个人要打官司，要找律师为自己辩护；一个人要签订合同，要找公证机构进行公证；一个人准备出国留学，要找留学代理机构帮他联系有关学校，如此等等，不一而足。可见，说非政府公共组织、社会中介机构就在你的身边，大概一点也不