


当代中国公共行政转型丛书 丛书主编 赵晖

国际制度环境下中国政府 与非政府组织关系研究

DANGDAI
ZHONGGUO
GONGGONG
XINGZHENG
ZHUANXING
CONGSHU

崔开云 著

 南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

当代中国公共行政转型丛书 丛书主编 赵晖

国际制度环境下中国政府 与非政府组织关系研究

崔开云 著

 南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

国际制度环境下中国政府与非政府组织关系研究/崔开云著. —南京:南京师范大学出版社,2011.4

(当代中国公共行政转型/赵晖主编)

ISBN 978-7-5651-0360-5/D·115

I. ①国… II. ①崔… III. ①国家行政机关—研究—中国 ②社会团体—研究—中国 IV. ①D630.1 ②C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 070483 号

书 名 国际制度环境下中国政府与非政府组织关系研究
作 者 崔开云
责任编辑 何黎娟
出版发行 南京师范大学出版社
地 址 江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话 (025)83598077(传真) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址 <http://press.njnu.edu.cn>
电子信箱 nspzbb@163.com
印 刷 兴化印刷有限责任公司
开 本 787×960 1/16
印 张 15.25
字 数 272 千
版 次 2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5651-0360-5/D·115
定 价 30.00 元

出 版 人 闻玉银

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换

版权所有 侵犯必究

主编前言

新中国建立 60 多年来,经济、政治、文化、社会等各方面均发生了巨大的变迁。我们以改革开放为分水岭,把这 60 余年分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行了一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。就行政体制而言,中国建立了一种以计划经济为基础,以中央集权为基本特征的行政体制。在党政关系方面,党的各级组织与国家行政机构关系不明确、不稳固,执政党在国家权力机关、司法机关和行政机关的各项事务中起决定作用;在政治与行政关系方面,坚持政治挂帅,经济、社会事务让位于政治工作;在政府与社会关系方面,政府权力没有边界,政府集中了过多的企业和事业单位的管理权,社会组织 and 经济组织缺乏自我管理、自我发展和自主经营的权力;在政府系统内部,权力过分集中于中央政府,下级政府缺乏必要的自主权,地方缺乏因地制宜的灵活性。另外,人事制度缺乏科学的选拔、录用、考核、退出机制,行政监督不力,监督机制流于形式,种种弊端逐渐显现。新中国的行政体制经过 30 年的曲折发展,越来越不适应经济社会发展的需要。

改革开放以来,中国确立了市场经济的目标,随着经济改革的不断深入,行政改革也逐步推进。30 年来,中国行政体制经历了几次改革。1982 年开始的行政体制改革,主要集中在以下几个领域:一是国务院机构改革,减少了副总理的人数,设置了国务委员,精简了国务院机构,国务院工作部门由 100 个减少到 61 个;二是干部人事制度改革,打破干部领导职务终身制,建立干部退休制度;三是地方政府机构改革,精简机构,紧缩编制,推行“市管县”体制改革。1988 年的行政体制改革,明确提出转变政府职能这一行政体制改革的关键问题,包括由微观管理转向宏观管理,由直接管理转向间接管理,由部门管理转向全行业管理,由管理转向服务监督,由机关办社会转向机关后勤服务社会化。1992 年邓小平南方讲话之后,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的经济改革目标。1993 年开始的行政体制改革,把适应社会主义市场经济发展的要求作为基本目标,改革的任务是精简机构、转变职能、理顺关系,改革的重点是加强宏观调控和监督,将一部分专业经济部门转变为行业管理机

构或经济实体,减少具体审批事务和对企业的直接管理,宏观上管好,微观上放开,并进一步明确事业单位改革的原则,即政事分开和社会化。1998年,按照中共十五大要求,中国行政体制改革进入一个新的时期。这次改革的目标是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,完善国家公务员制度,建设高素质、专业化的行政管理干部队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的中国特色的行政管理体制。改革在政企分开方面取得了突破性进展,国务院组织机构的设置及其职能配置更趋于合理,在理顺中央政府与地方政府关系方面有新的进展。2003年开始,行政体制改革按照党的十六大要求进一步推向深入。这次改革更加注重转变政府职能,提出“决策、执行、监督”三权相协调,要求改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本。这一时期,地方政府在管理创新方面也取得了许多成效,如服务型政府建设、政府绩效评估体系建立、责任政府建设、政府信用体系建设等,一些地方政府将行政业务流程优化、行政审批上网工程、电子政务发展结合在一起,不断推进政府现代化与信息化。在事业单位改革方面,按照公共财政的要求对事业单位进行定位、分类,实行政企分开,事企分开,优化事业资源的配置。2008年以后,根据中共十七大和十七届二中全会部署开始了新一轮行政体制改革。这次改革在一些关键领域迈出重要步伐,提出按照“精简、统一、效能”的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,着力优化组织结构,规范机构设置,完善运行机制。改革突出了三个重点:(1)加强和改善宏观调控,促进科学发展。(2)着眼于保障和改善民生,加强社会管理和公共服务。(3)积极探索职能有机统一的大部门体制。

改革开放以后,中国行政体制改革呈现若干特点:(1)经济体制改革推动行政体制改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2)行政体制改革经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3)政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府转向一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。(4)政府的管理水平、服务质量、公务员的素质和能力都有了很大提升。

历次行政体制改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本的解决。当前的主要问题在于:(1)建设服务型政府的意识不强,政府职能转变相对滞后的局面没有改变,重管理、轻服务的现象还大量存在,社会管理、公共服务意识相对薄弱,尤其是地方政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化、质量不高。(2)强调经济政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在经济增长论英雄的观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题,一些亟待解决的重大民生问题被忽视,形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。(3)尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制还基本是“建设财政”和“吃饭财政”,其中用于经济建设的费用明显偏高,而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和营利性领域,而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。(4)机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府部门设置过多,部门之间职能交叉、权责不清,部门利益比较突出。

中国公共行政正处在转型时期,任重而道远。中国行政体制改革应着力在以下方面展开。

1. 进一步转变政府职能。总体上,政府职能就是处理公共问题,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等,大量非公共性的问题应让位给市场,让位给社会。因此,必须转变政府职能,推进政府治理创新,从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系,提高政府管理的绩效,即提高公共物品供给的能力、效率和质量。

2. 建设服务型政府。政府职能是“掌舵”,而不是“划桨”,政府职能转变的目标是建设服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。

3. 建设责任政府。责任政府意味着必须要有责任控制机制,要加强对行

政权力的监督和制约,这其中重要的途径就是要有效推进问责制度。行政问责制的逐步推行和完善,是建设责任政府,进一步转变政府职能,提高政府执行力和公信力的关键和重要环节,包括明确问责范围、问责主体、问责客体和承担的责任,规范问责程序和问责方式等。

4. 建设法治政府。目前,各级人民政府的行政权力已经逐步纳入法治化的轨道,规范政府权力取得和运行的法律体系基本形成,公民的法治意识、权利意识等日益增强,在实践中政府依法行政也取得了长足的进步。今后仍需要进一步规范和限制政府的权力,要求政府管理从重权力轻责任,转向权力和责任的平衡和良性互动,进一步完善行政决策和执法的责任制、公开制,重大行政事项集体决策、专家咨询论证、听取民意和社会公示,强化和完善对政府权力的监督。

5. 提升政府应对公共突发事件的管理能力。我国正处在公共突发事件的多发期,加强政府公共危机管理迫在眉睫。危机管理是对政府管理能力的全面考察与综合鉴定,是衡量和反映政府管理能力的重要方面。越是在危机时刻,越是能够显示出一个政府机构的整体素质和综合实力。政府危机管理是一种具有较强操作性的管理思想和管理模式,这需要我们的政府必须把危机管理当作政府工作的一部分,而且是最重要的部分之一。

20世纪70年代以后,西方国家为了政府机构的庞杂僵化和效率低下等问题,兴起了新公共管理理论。以奥斯本为代表的学者,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性,倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者又提出了新公共服务理论,认为政府的职责是服务而非掌舵,追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心,推崇公共服务精神,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治,试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一,为当代中国公共行政转型,建设服务型政府的战略目标提供了有力的理论支撑。

基于以上考虑,我们不揣浅陋,编写《当代中国公共行政转型》丛书,内容涉及当代中国公共行政转型和改革的一些重大问题,如政府绩效管理与绩效评估、当代中国行政伦理、政府公共危机管理、非政府组织与政府关系、当代中国政治参与、当代中国公共政策转型、政府公共利益、当代中国女性参政等,作

者均是南京师范大学公共管理学院行政管理系的教师。本丛书第1辑包括《政府绩效管理与绩效评估》、《国际制度环境下中国政府与非政府组织关系研究》、《当代中国行政伦理透视》、《政府危机管理理论与实践》4本。本丛书出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助；南京师范大学出版社徐蕾女士、林荣芹先生和朱海榕女士，对丛书的出版给予了大量的支持、关心和帮助。本丛书吸收了学界同仁的研究成果，在此一并表示衷心的感谢。

丛书历经多次修改，然而囿于学术水平，存在诸多疏漏和不当之处，我们热忱欢迎广大读者和学界同仁给予指正。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2011年5月15日于随园

目 录

主编前言	1
导 论	1
第一章 国际制度环境与政府行为间关系	39
第一节 社会观念与组织行为体	39
第二节 政府的制度化解释	49
第三节 国际制度环境与政治合法性	67
第二章 政治权威性需要与中国非政府组织发展	75
第一节 政府干预过程中的合理性压力与权威性危机	75
第二节 制度的合法化功能及其不足	85
第三节 非政府组织实现合法化功能的主要途径	89
第三章 社会观念变迁与中国非政府组织发展	102
第一节 一元主义权威观的演变与中国非政府组织发展	103
第二节 公私观的变迁与中国非政府组织发展	113
第三节 差序格局的社会变迁与中国非政府组织发展	121
第四章 国际制度环境与中国非政府组织发展	128
第一节 国际制度环境与发展中国家非政府组织	128
第二节 中国参与国际制度的主要表现和成因	137
第三节 国际制度因素对中国非政府组织发展的促进	145
第五章 压力下的中国政府策略选择	160
第一节 非政府组织的政治挑战	160

第二节	制度压力下的中国政府一般行动策略·····	167
第三节	中国对非政府组织的制度化策略·····	180
第六章	中国非政府组织的策略选择·····	195
第一节	非政府组织策略行为何以可能·····	197
第二节	政府规制下非政府组织的一般性策略行为·····	199
第三节	特殊的非政府组织策略:参与和利用跨国倡议网络·····	209
结 语	·····	223
参考文献	·····	229
后 记	·····	234

导 论

一、选题的由来与关注的问题

20 世纪 70 年代以来,一场有组织的志愿运动和创建各种私人的、非营利的及非政府的组织运动,正成为席卷全球的最引人注目的运动。它对 20 世纪晚期的意义如同民族国家的兴起对 19 世纪晚期的意义一样重大。^① 面对如此深刻和广泛的社会结构变迁,人们对于它的关注也迅速提升。在 1978 年,非政府组织在当时的美国学术界还是一个“被忘记的经济领域”^②,如今,这方面的研究文献则“出现了爆炸式的增长”^③。

这场结社革命同样也发生在中国。20 世纪 70 年代末,与中国经济领域中发生的重大变革一样,社会其他领域也涌动着一股变革的潮流,非政府组织逐渐形成并得以勃兴。20 世纪 90 年代以来,随着中国社会主义市场经济体制的开启,以及中国政府进一步融入国际社会,中国非政府组织的发展逐渐兴盛,并延续至今(见表 1)。

表 1 1994 年以来中国民间组织历年统计数据

年份	社会团体 (万个)	民办非企业 单位(万个)	基金会(个)	社团年增长 率(%)
1994	17.5			4.2
1995	18.1			3.3
1996	18.5			2.2

① [美]萨拉蒙著:《第三域的兴起》(代译序),见李亚平、于海主编《第三域的兴起:西方志愿工作及志愿组织理论文选》,复旦大学出版社 1998 年版。

② Burton A. Weisbrod. The Forgotten Economic Sector: Private but Nonprofit. Challenge/ September-October, 1978.

③ [英]D. 露易斯:《非政府组织的缘起与概念》,载《国外社会科学》2005 年第 1 期。

续表

年份	社会团体 (万个)	民办非企业 单位(万个)	基金会(个)	社团年增长 率(%)
1997	18.1			-2.2
1998	16.6			-9.0
1999	13.7	0.6		-9.0
2000	13.1	2.3		-4.6
2001	12.9	8.2		-1.6
2002	13.3	11.1		3.1
2003	14.2	12.4	954	6.8
2004	15.3	13.5	892	7.7
2005	17.1	14.8	975	11.8
2006	19.2	16.1	1 144	12.3
2007	21.2	17.4	1 340	10.4
2008	22.0	17.8	1 390	3.8

本表根据中华人民共和国民政部相关统计数据绘制,来源为民政部网站(注:2003年以前基金会数量没有进行单独统计,而是放在社团部分一并统计)。

此外,正如我们所看到的那样,全球化正日益成为我们这个时代的新标志,是20世纪70年代以来发生在人类社会中的最为重大的事件之一。全球化所带来的不仅是更加自由、更加开放的经济贸易体系,同时对全球范围内的政治和文化领域亦构成重大影响,其表现形式之一就是,主权国家的政府与社会间关系因全球化的缘故发生了重大调整。

社会学家默顿认为,研究者应当对于社会生活中不期而遇的、异乎寻常而且关乎全局的社会事件给予充分关注,因为这些异常现象往往有可能成为新的理论研究的起点。^①毫无疑问,全球化以及非政府组织的勃兴俨然成为了20世纪末、21世纪初对中国社会可能产生重大影响的两大社会事件,它们正属于那种异乎寻常而又关乎全局的社会事件。

在当前文献中,对于这两件重大事件的关注既有令人欣慰的地方,也有不

^① [美]罗伯特·K.默顿著:《经验研究和社会学的理论》,见[美]赖特·米尔斯等著《社会学与社会组织》,浙江人民出版社1986年版,第62—64页。

尽如人意之处。欣慰的是,无论是全球化还是非政府组织的发展,都引起了中国学人的关注,相关的研究文献大量出版^①,甚至一度成为人们日常生活中的谈资及大众读物和电视媒体节目的主题之一。不尽如人意之处则主要在于,很少有人将这两个重大事件结合起来进行讨论和研究。研究全球化的人很少讨论中国非政府组织的发展,而其他人在讨论中国非政府组织发展状况时又往往忽视了全球化的背景。本书则试图在这方面作出某种尝试,以弥补现有研究之不足。本书主要研究全球制度背景下中国政府与非政府组织间的关系。具体来说,主要关注以下问题:①中国非政府组织是在政府的默许甚至支持下发展起来的,政府为何有如此行为,其动力是什么;②国内外社会观念和制度规范是如何通过影响中国政府的行为选择来推动中国非政府组织发展的;③面对国内外的制度要求和压力,中国政府除了妥协之外,还有哪些策略选择;④面对政府的制度化要求,中国非政府组织又主要采取了何种策略来加以应对,以试图将这种关系朝着有利于自身组织的方向发展。

二、研究意义

(一) 学术研究意义

首先,本书试图在全球化的框架下对中国政府与非政府组织间关系进行比较深刻的探讨。正如选题由来部分所示,在中国当前学术界,研究全球化的学者鲜有关注非政府组织,同样,研究中国非政府组织的学者很多时候对全球化的影响言之甚少,这两个研究群体之间较少发生交集。事实上,中国当下的社会转型是在整个全球化的背景下进行的,那么,作为其表征之一的非政府组织的崛起,及其所带来的国家与社会间关系的转变就很难避免全球化的影响。本书从一定意义上讲就是试图在这两者之间建立一座桥梁,将中国的国家与社会关系重新纳入全球化的背景下进行讨论,以填补当下理论研究之不足。

其次,在当前关于中国政府与非政府组织关系研究的文献中,绝大多数的研究从本质上讲都是一种关于权利分配状态的研究,或者说是一种比较静态

^① 有关全球化相关研究文献在中国出版的概况可参见蔡拓:《全球化观念在中国的传播》,载《经济社会体制比较》2008年第4期;有关非政府组织在中国的早期研究概况可参见崔开云:《近年来我国非政府组织研究述评》,载《东南学术》2003年第3期。最近的研究概述可参见本书接下来的相关阐述以及杨建英:《近十年我国关于非政府组织问题的研究综述》,载《国际关系学院学报》2008年第1期。

的研究。而在那些少数以动态关系为研究视角的学术文献中,政府的管制或者是选择性行为也占据绝对多数,而对于非政府组织可能采取的策略行为的讨论却少之又少。与之相比,本书不仅探讨了全球化背景下政府对非政府组织的策略行为,同时也探讨了非政府组织对于政府的策略行为。本书结合使用社会学中的新制度主义理论、建构主义理论、符号互动理论等相关理论来探讨中国政府与非政府组织间的关系,并将双方策略选择行为视为对于外在环境影响的回应性行为,从而提出了一种新的、动态的、开放的理论解释和研究思路。

(二) 经验对策意义

如果说,社会转型是当下中国人所面临的最为重要的社会基本事实,那么,全球化则为这种社会转型提供了最为重要、最为宏观的社会背景。全球化带给中国人的既有机遇,亦有挑战,其影响遍及中国社会各领域。就中国政府的社会政策而言,如何在与国际社会展开充分合作、积极利用国际资源的前提下保持自身决策的自主性,如何在充分利用非政府组织可能带来的各种资源的前提下,将非政府组织的潜在挑战降至最低,都是中国政府所面临的重要问题。对于中国非政府组织而言,如何利用全球化背景以及中国政府改革过程中所带来的诸多有利条件来壮大自身力量,是其首要任务。而如何实现政府与非政府组织间的双赢,则不仅是政府与非政府组织实践者所要考虑的问题,同时也是整个学界需要关注的问题。本研究无论是对于政府的政策选择,还是非政府组织的战略活动都具有一定的参考价值。

三、研究综述

(一) 政府与社会间关系的基本研究范式

1. 规范研究

政府与社会间关系的规范研究主要包含以下几种观点:

第一,公民社会制衡政府。这一观点主要来自于自由主义的传统。根据这一思想传统,政府是必要的。政府之所以必要,主要在于它能够帮助人们解决相互间的冲突,以及提供那些仅仅依靠私人无法提供或提供成本相当高昂的公共利益。但是,政府权力具有自我扩张的趋势,如果得不到有效的制衡,它将会对公民社会本身造成伤害,威胁到个人的权利和自由。因此,一个强大的公民社会将会对政府权力的扩张趋势构成有效的制衡。

第二,公民社会与政府共生共强。该观点认为,理想的状态应该是政府与公民社会之间和谐共生。一个强大的政府不仅能够有效履行保护社会和公民免于伤害的职能,而且在提供公共利益方面也会更具有力量。而一个强大的社会不仅能够在相当程度上实现自足,而且还应能够有效发挥政府权力,保护公民权利免于伤害。无论哪一方权力过于弱小,对于民主政体而言,都会带来严重的后果。

第三,公民社会与政府合作。双方合作主要发生在以下两个领域中:一是在政治领域,公民社会通过政治参与来影响政府的公共政策;二是在行政领域,公民社会与政府之间通过合同关系提供公共物品。就前者而言,公民社会参与政府的途径又可以主要分为以下两种模式:一是多元主义的模式,公民社会通过利益集团游说、私人接触以及其他的方式来影响政府的公共决策;二是法团主义的模式,在这种模式下,国内少数大型的社会和职业团体在本行业内具有垄断地位,并获得了制度化的参与渠道,政府则借助于这些团体来实现治理社会的目标。

第四,公民社会反抗政府。这一观点的支持者主要来源于自由主义传统中的激进派。他们认为,政府再好也是一种恶,最小的政府就是最好的政府。诺齐克是这一观点在当代的主要代言人。

2. 实证研究

实证研究主要是对当下政府与公民社会间关系的一种现实考察。总体说来,主要有以下几种模式:一是“强政府—弱社会”模式;二是“强政府—强社会”模式;三是“弱政府—强社会”模式;四是“弱政府—弱社会”模式。

“强政府—弱社会”模式。该模式下的政府又可以称之为科层式的权威主义政府。这种模式意味着政府对于社会的全面胜利。东亚的一些政府,大体可以说适合这种模式,如韩国、新加坡、马来西亚、泰国等,独立之初的拉丁美洲国家也可以归入这一类型。

“强政府—强社会”模式。该模式下的社会特点是,政府的强度很高,但社会群体的力量也很强,如墨西哥、印度、埃及以及当代发达资本主义国家政府等。这种“强政府—强社会”的模式中又有两种具体的类型,一种是上面所说的墨西哥、印度、埃及等国家政府,这些政府的共同特点是,政府在经济发展中处于一种很突出的地位,但同时又面对强有力、高度组织化、而且有自己的经济利益的社会群体;另外的一类则是西方比较发达的资本主义国家。虽然在这些国家,政府的内部也存在着不同程度的差异,但大体可以归入“强政府—强社会”的类型。也就是说,一方面,其政府机构具有明显的自主性,有较强的制

定和执行政策的能力；另一方面，其社会力量组织化的程度也是相当高的，能够以强有力的地位与政府在制度框架之内进行对话。

“弱政府—强社会”模式。这些政府的特点是，政府处于很软弱的状态，但却面对着与政府同样强度或比政府更强的社会。这样的政府往往不是在对经济危机作出反应时形成的，而是在革命、独立运动或权力的非正常转移的过程中形成的。其中有相当一批国家政府是作为高度分化的实体进入后殖民时代的。在这些实体中，像种族、部落以及封闭性的庇护网络等传统力量占据着支配地位。在这种“弱政府—强社会”的模式中，虽然政府的自主性并非完全不存在，但这些政府的能力是相对较低的，政府的科层官僚机器常常是以个人关系为基础的，规模过分庞大，专业知识不够，而且缺少财政资源。有关经济发展的研究表明，这些政府的自主性的低水平和能力的缺乏，使政府很难指导经济增长。那些自主性和能力非常低的政府更加关心的是维持统治精英的权力，其经济政策往往会主动地去阻止某一经济部门的发展。

“弱政府—弱社会”模式。某些非洲国家政府大体就属于这种类型。在这样的政府中，缺少发达的官僚系统，甚至也缺少现代民族国家所必需的社会基础。而且，由于阶级发育的程度较低以及部族政治的作用，强有力的社会力量也难以形成。

（二）西方文献中的非政府组织研究的主流理论

1. 市场、政府失灵理论^①

该理论是由美国经济学家威斯布罗德所提出的。他从传统的“需求—供给”经济学范式出发研究非政府组织存在的问题，基本分析过程如下：

首先，市场在提供某些物品上存在失灵现象。私人的、以营利为导向的市场，尽管在很多方面都能够以高效的方式满足消费者的多种需求，但是，它不能对于那些消费者无法加以有效监督其质量的物品进行有效供给，同时也不适合对于公共产品的提供。

第二，政府同样存在失灵现象。上述市场失灵本来可以通过政府来加以弥补，但政府本身也存在失灵现象。这种失灵主要体现为人们需求的多样化与政府提供服务的同质性特征之间的矛盾。在现代社会中，个人由于在收入、

^① Burton A. Weisbrod. *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector In Three-Sector Economy*, in E. Phelp. ed. *Altruism Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage, 1974.

财富、教育水平、宗教与种族背景方面存在不同,他们对于公共产品的需求也不尽一致。而在现代民主体制中,公共物品的供给一般都是通过政治决策过程来决定的。在没有选票交易的简单模型下,投票结果往往只能反映中位选民的偏好,而留下大量不满意的选民团体。换言之,某一项公共物品的供给只能满足社会中某些群体的需求而不能满足其他人的需求,尽管后者在绝对人数上可能超过前者。如果考虑到公共物品种类的多样性,那么,社会中的不满意群体就相当巨大。因为,在某种公共物品供给中,一个人可能属于中位选民,而在其他产品供给中,则有可能成为边缘群体中的一员。这样,在一个异质性社会中,如果所有的公共产品都由政府来供给,那么,任何的社会群体都是不满意群体。

第三,既然市场存在失灵现象,而政府对于这种失灵只能实现有限的弥补,那么,非政府组织作为一种制度安排就有其存在的必要。根据该理论,政府与非政府组织之间在公共物品供给方面存在着此消彼长的关系,非政府组织的发展与社会的异质性程度紧密相关。“一旦政府可以提供这些服务,并在形式上及数量上符合公民需求时,则非营利组织可扮演的角色将所剩无几。虽然在人口组成相当歧异时,满足多数人的需求可能会使少数人不满,但此时,非营利组织却可以顺理成章地成为提供公共形式服务的替代机制。社会的同质性愈高,其公民的偏好就愈相似,则对非营利组织的需求就愈少。”^①

2. 合约失灵理论^②

合约失灵理论是由美国经济学家汉斯曼所提出的。与威斯布罗德的分析方法一样,汉斯曼也是以主流的经济学理论作为其基本分析工具的。他认为,市场经济能够按帕累托最优(Pareto Optimality)的方式运行,营利性厂商会以体现社会效率最大化的数量和价格来提供商品和服务,其前提条件在于消费者能够在不付出较大成本的情况下做到以下几点:第一,在购买之前能够对不同厂商的商品和价格进行精确对比;第二,能够在价格上与所选厂商达成一致;第三,能够判断厂商是否按合约行事,如果违约,则可获得赔偿。在多数情况下,市场体制能够基本满足上述条件,因此,市场总体来说是有效率的。

但是,由于信息不对称的存在,上述理想状况可能无法实现,于是出现合

^① [美]Burton A. Weisbrod:《非营利产业》,智胜文化事业有限公司2003年版,第3页。

^② Henry B. Hansmann. The Role of Nonprofit Enterprise. In: The Yale Law Journal. 1980,89(5).