

国家社会科学基金项目成果

SHEHUI ZUZHUIHUA FAZHAN  
YU GONGGONG GUANLI GAIGE

# 社会组织化发展与 公共管理改革

胡仙芝等 著

 群言出版社  
Qunyan Press

国家社会科学基金项目成果

# 社会组织化发展与 公共管理改革

---

胡仙芝等◎著

 群言出版社  
Qunyan Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织化发展与公共管理改革/胡仙芝, 余茜,  
陈雷等著. —北京: 群言出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 80256 - 046 - 8

I. ①社… II. ①胡… ②余… ③陈… III. ①社会  
团体—发展—研究—中国②公共管理—体制改革—研究—  
中国 IV. ①D66②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 184933 号

## 社会组织化发展与公共管理改革

---

出版人 范 芳  
责任编辑 陈 佳  
出版发行 群言出版社 (Qunyan Press)  
地 址 北京东城区东厂胡同北巷 1 号  
邮政编码 100006  
网 站 [www.qypublish.com](http://www.qypublish.com)  
电子信箱 [qunyanCBS@126.com](mailto:qunyanCBS@126.com)  
总 编 办 010 - 65265404 65138815  
编 辑 部 010 - 65276609 65262436  
发 行 部 010 - 65263345 65220236


---

经 销 全国新华书店  
读者服务 010 - 65220236 65265404 65263345  
法律顾问 中济律师事务所  
装帧设计 美信书籍设计工作室  
印 刷 北京市耀华印刷有限公司

---

版 次 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷  
开 本 880 × 1230mm 1/32  
印 张 10.75  
字 数 241 千字  
书 号 ISBN 978 - 7 - 80256 - 046 - 8  
定 价 28.00 元

---

 [版权所有, 侵权必究]

# 后全能主义时代： 国家与社会合作共治的公共管理 (代序)

## 一

毋庸讳言，改革开放以来，在过去短短的十几年中，中国的社会发生了巨大的变化——突出表现为中国公民社会的成长。看一个国家的公民社会发展情况，我认为有以下几个标准：第一看公民意识觉醒的状况和程度；第二看公民利益表达和权利维护的状况和程度；第三看公民对公共事务参与的状况和程度；第四看公民社会自助、自救、自律的状况和程度。对照这些指标，这些年中国公民社会的发育程度还是很显著的。究其深层原因，各种社会和政治力量之间的复杂的相互博弈引起了党的政策变化，而党的政策变化成为社会和政治变革的起点，它就像是一个闸门，这个闸门赋予由它所启动的一切社会和政治变化以合法性。中国公民社会的成长也是以党的政策的相应变化为起点的。

中国公民社会成长的过程具有很大的特殊性，它是在原有的全能主义的政治框架之下众多因素相互作用的结果，这种变化也体现为行政管理本身的变革，那就是从全能主义的行政管理逐渐走向国家和社会合作共治的公共管理。我们把公民社会

分成有组织的部分和无组织的部分：所谓无组织部分是指以个人或家庭为单位的一切行为和关系。包括个人的生活、消费、享受、兴趣、休闲、娱乐、交往，以及个人的某些社会的和政治的参与行为，等等，这是一个纯粹私人的领域。公民社会的有组织部分是指各种民间组织，也就是各种社会团体。社会团体内部的活动既不同于私人的活动，也不同于与公共权力相联系的公共活动，而是介于私人活动与公共活动之间的一种活动。相对于纯粹的私人活动来说，它是一种有组织的活动，人们在组织内部活动的内容已经具有了某种公共性。但是相对于纯粹的公共活动来说，它的活动又具有某种私人性。中国公民社会的这两个部分是通过不同的途径平行地生长起来的，但他们的生长背景都可以说是与后全能主义时代的共同背景密切相关。这个过程也就是社会组织化的过程，同样也是国家与社会关系及其行政管理的变革过程。胡仙芝研究员的课题《社会组织化发展和公共管理改革》的研究成果对这个问题进行了集中的研究和精到的阐述。该书从逻辑演绎和实证分析的角度对社会组织化发展与公共管理改革之间的内在逻辑关系进行了探讨，提出了社会组织化发展与公共管理改革之间是一种相互促进、相互协调、共同发展的关系，并在中国由全能政治的行政管理到国家和社会共治的公共管理的历程回顾基础上，提出从行政管理到公共管理的发展趋向于国家与社会合作共治的公共管理。这与我们对公民社会的研究具有异曲同工之妙。

## 二

与西方的社会组织发展途径不同，中国的社会组织发展

很有自身的特点。以社会团体为例，各种不同类型的民间组织，其形成的过程也不相同。如对于官办民间组织来说，与社会经济生活联系最密切的行业性协会和某些专业性协会的形成主要是在政府的主导下进行社会动员的结果，主要是在市场经济的冲击之下政府各部门为了适应当时转变政府职能潮流的要求而又不会产生政府管理的失控所采取的一种措施。中国共产党的十一届三中全会以后的1982年、1988年、1993年、1998年、2003年，连续进行精简政府机构和转变政府职能的机构改革。这种改革的动因是原有的政府管理模式与市场之间的严重不协调。一方面是政府权力干预的范围太宽，窒息了市场发展的空间；另一方面是政府权力参与市场交易破坏了市场规则。因此从1988年的机构改革开始便强调以转变政府职能为中心，把不该由政府管理的事务转移给社会中介组织，以利于市场的发展。于是便开始了各个政府部门办社会中介组织的潮流。首先是中央政府把一些专业部改成规模巨大的垄断全行业管理的行业协会，如纺织工业协会、建筑工业协会等等。其次，是各个政府部门都纷纷把自己管辖领域中的一些非核心的职能的管理部门转变为中介组织。例如工商管理部便把对个体工商户的管理转变为“个体工商户协会”，把对私营企业主的管理转变为“私营企业主协会”，把对消费者事务的管理转变为“消费者协会”，等等。这样，在很短的时间内，便掀起了一个成立各种行业协会的高潮。几乎每一个政府部门都成立一个至几个由该部门控制的行业协会或专业协会。这些社会中介组织的建立，一方面适应了中央政府关于机构改革的要求，又能安排精简下来或退休下来的干部，甚至还能以此来建立各个单位的预算外的

小金库。这些行业协会或专业协会的成立首先是为政府管理服务的，是政府对于这些管理对象的一种新的管理方式。但是，既然这些中介组织涉及到管理对象的利益，所以它也不能不承担起为管理对象服务的义务。这样，这些中介组织从一开始便具有两种职能，即为政府服务和为成员服务的职能。

又如，对于一些市场内生的社会组织来说，一些市场性社会组织的发展是市场和行政管理发展的沟通结果。随着市场的发展，各种市场主体为了维护本行业的利益，为了规范本行业的发展，也产生了成立行业协会或专业协会的要求，这是与来自政府的动力不同的来自民间的动力。在来自民间动力的推动下，各种自发成立的行业协会和专业协会便很快在各地发展起来，特别是那些市场经济比较发达的地区，发展得更快。但是，从政府对社会进行管理的角度来说，必须使民间自发成立的各种协会置于政府权力的控制范围之内。为此，通过两个途径来实现：一是加强民政部门的管理；一是要求每一个社会团体必须挂靠在一个主管单位之下。通过这样的措施，由民间自发组织起来的各种社会团体便与官办的社会团体没有本质的区别了。也就是说，虽然这种行业性和专业性的社会团体建立的动力来源不同，但在政府的双重甚至三重的管理与控制之下，在性质上基本趋同。当然，自发成立的社会团体在自主性方面一般会强于官办的社会团体。对于社会团体的成员方面来说，政府对于社会团体的强控制，虽然有不利于自主性发挥的一面，但是也有能利用政府资源和受到主管单位保护的一面，这又使他们愿意接受这种强控制。人们希望随着社会团体与政府机构逐渐脱钩，社会团体的自主性将会逐渐有所加强，从而使社会团体与政府的关系

也逐渐发生着一些变化，即在原来的控制与被控制的关系中逐渐生长出某些相互合作的关系来。

与大量的行业性和专业性社会团体产生的同时，学术性的社会团体也大量出现。学术性社会团体的产生的过程与行业性和专业性社会团体有所不同。学术性社会团体的产生一般是由某些学科的学术精英发起，并联络同行，然后寻找挂靠单位。在这些准备工作完成以后，再向民政部门登记，宣布学会成立。因此，这一类的社会团体的成立的动力主要来自下面。按道理说，应该自主性很强。但是由于学术性的社会团体，实际上受到三重的控制：一是民政部门，二是主管单位，三是综合管理部门即社会科学联合会和自然科学联合会。特别是社会科学方面的学术性社会团体还受到强大的意识形态的控制。所以，其自主性反而不如行业协会和专业协会。

此外，大量的联合性的社会团体的成立则主要是出于人们之间的兴趣、爱好、友谊、以及人们之间的其他社会联系，因此这类社会团体成立的动力主要是来自民间。这类社会团体由于其活动性质的中立性和非意识形态性，所以它们所受的控制力度较弱，从而自主性较强。

胡仙芝等人的课题对我国社会组织发展的过程也有较为全面的描述和分析。尤其是实践部分，他们结合我国的经济转型、社会转型的需要，考察了我国当前社会组织的发展概况，对我国社会组织发展的规模和分布、社会转型期我国社会组织在经济和社会发展中的独特功能、我国社会组织的管理体制和法律体系概况进行了概括性的研究，同时细分研究了社会团体、民间非企业组织、社会中介组织、社区组织及农村社会组织的发展状况，然后在此基础上归纳了我国社会组织化发展存



在的共性问题。我觉得她们的分析和很多学者的分析基本思路是一致的，他们对于社会组织的发展中，突出了对非公募基金会等新兴社会组织形式的研究，对于深入分析社会组织发展的内在动因和路径的分析实在是独辟蹊径。另外他们对国外社会组织化发展进程和国际现行的社会组织管理体制，力图从国际社会组织发展中发现基本规律，借鉴相关经验，其中也有不少惊喜的发现。

### 三

中国公民社会生长的过程实际上是在改革开放和市场经济的压力下，国家不断放松对社会的控制权而又以新的形式继续保持对社会的控制的过程。也可以说就是国家不断改变和调整社会控制形式的过程。这在某种意义上说也就是国家社会组织管理体制的变革过程。我们可以用后全能主义模式来概括国家与社会的关系，也可以在这个背景下考察新模式下的公共管理。正如美籍华裔政治学家邹谠先生认为，中国在改革开放以前的国家政治权力框架是全能主义的，这就是指国家政治权力对政治、经济、文化、意识形态和一般社会生活的全面控制与干预的那样一种政治局面。随着改革开放和市场经济的发展，原来的全能主义模式正在向着后全能主义模式转化。这种后全能主义的特点如是：1. 政退市进。就是说，随着市场经济的发展，政府权力在经济生活中控制和支配的范围在逐渐缩小，政府权力在经济生活中控制和支配的力度在逐渐减弱，政府权力在经济生活中控制和支配的方式在逐渐转变。但政府在整个经济发展中仍处于主导地位，形成政府主导下的市场经济。

2. 政退社进。即是说政府权力对社会生活的开支和支配的范围和力度都在不断缩小和减弱，政府权力对社会控制和支配的形式也变得更加灵活多样。这样不但形成了一个很大的私人生活领域的巨大空间，而且还为各种民间组织的发展提供了有利的时机和适宜的空间，使各种民间的组织以很快的速度在全国各地发展起来。3. 政退民进。在改革开放和市场经济发展的推动之下，社会主义民主有了进一步的发展，政府行为的合法性问题对政府权力形成有力的挑战，这一方面使人民代表大会对政府的制约作用不断地加强，另一方面在以人为本的理念之下，也使政府不断地向着责任政府和服务型政府的方向转变，从而大大地冲击了官本位和小团体利益。4. 权退法进。随着国家法治化的发展，权大于法的状况正在逐渐有所改变，政府的行为不断地受到宪法和法律的制约，而司法的独立性也不断地有所加强。从而使原来的人治状况逐渐有所改变。5. 政退党进。由于政府在许多领域的不断退出，以及经济、政治和社会生活中一些增量因素的发展，便使各个领域中出现了许多政治控制的真空地带。这种真空地带会对国家的政治发展构成许多不确定的因素。在这种情况下，只能由党的控制来把这个真空地带填补起来。于是便形成党的权力不断扩展的形势。例如加强对城市和农村自治组织的领导，在私营企业中建党，在外企中建党，以及加强对各种民间组织的领导等等。6. 社会文化多元化。7. 政治意识形态淡化。把以上各点综合起来，便形成后全能主义的政治控制框架。

我们可以看到，这一政治控制框架与原来的全能主义的政治控制框架已经发生了很大的变化，如何顺应和实现这个变化，行政管理管理体制的变革是首当其冲的研究范畴。胡仙芝

研究员率领的课题组基于促进社会组织化发展、加强社会组织的培养和规范管理的研究目的，提出了促进我国社会组织发展和推进公共管理改革的战略对策及建议。课题组提出我国的社会组织化发展要在市场经济、民主政治、和谐社会的背景下设计和安排社会组织化发展的总体战略；要在行政管理体制改革的框架下具体考虑社会组织化发展战略，在政府职能转变、行政管理体制改革和社会组织管理制度的变革中实现发展，与行政管理体制改革的整体思路相衔接，相配套；要在强化自身发展的战略前提下重视社会组织化的协调发展，要在发展的战略和策略上要实现政府引导与自愿发展相结合、独立自主与国际合作相结合、突出重点与平衡发展相结合、制度建设与文化培育相结合、外部环境创造与内部管理优化相结合。并针对发展中存在的具体问题，从政府职能转变，放松准入规制、加强运行监管、重点机制培育、完善治理结构等方面提出了发展措施和规范建议，对现实中的行政管理工作也具有积极的参考价值和实践指导意义。

#### 四

正如我国公民社会的发展还刚刚起步，我国社会组织化的发展也才初现端倪。在这个时节，我欣喜地看到以胡仙芝为首的这批七零后的年轻人及时推出了《社会组织化发展与公共管理改革》这本书。这是国家社会科学基金资助的青年项目的研究成果，它给人的启迪应该说是具有前沿性的，在某种意义上具有一定的超前性。出于一种研究同道者的爱好，也是一种难得的师生情缘，我很乐意在这里为本书作序并向广大读者

推荐。这本书对于我国公民社会与政治发展的研究者、对于公共管理改革的研究者、对于社会组织管理的实践部门工作者以及政治学、公共管理学、社会管理学的大学师生定会起到应有的帮助。

李景鹏

2010年5月于北京西郊

## 摘要

本书从逻辑演绎和实证分析的角度对社会组织化发展与公共管理改革之间的内在逻辑关系进行探讨，试图证明社会组织化发展与公共管理改革之间相互促进、相互协调、共同发展的关系，并探求促进我国社会组织发展和推进公共管理改革的战略对策及建议。

全书的逻辑结构安排如下：研究主要分基本理论研究和实践与对策研究两个部分。

基本理论部分：第一章概述了社会组织化的基本理论，即社会组织和社会组织化的概念、社会组织的特征功能、分类、理论模型，以及各国当前的社会组织管理模式等。第二章介绍公共管理改革的基本理论，首先梳理了公共管理的概念、特征、公共管理改革的理论基础。在此基础上，回顾了中国由全能政治的行政管理到国家和社会共治的公共管理的历程，由此总结出从行政管理到公共管理的发展趋向于国家与社会合作共治的公共管理。这种新的模式离不开社会组织的参与和大力培育。循着这一逻辑思路，本书第三章重点探讨了社会组织化发展与公共管理改革两者之间的相互关系，提出了社会组织化与公共管理改革需要相互促进、相互协调、共同发展的关系。

实践与对策部分：第四章主要介绍国际社会组织发展的基本规律和经验。在介绍了国际社会组织化发展进程和国际现行的社会组织管理体制的基础上，得出国际社会组织管理的几点启示。第五章结合我国的经济转型、社会转型的需要，首先考察了我国当前社会组织的发展概况，即我国社会组织发展的规模和分布、社会转型期我国社会组织在经济和社会发展中的独特功能、我国社会组织的管理体制和法律体系概况，同时细分研究了社会团体、民间非企业组织、社会中介组织、社区组织及农村社会组织的发展状况，然后在此基础上归纳了我国社会组织化发展存在的共性问题，并进行相应的原因分析。第六章从社会组织化发展的角度探讨，并结合我国社会组织的发展实际和行政管理体制改革的基本目标，提出我国的社会组织发展和推进公共管理改革的战略对策及建议。附录部分以法国非营利社团组织法为例，介绍了国外社会组织管理的相关法律。同时，在案例分析部分，以四川自贡市社会组织失信行为惩戒制度和英国注册会计师协会为例，介绍了社会组织的产生、发展和监管模式。

本书的结论是：社会组织化是近代工业化、现代化进程中国家与社会发展的一种伴生状态，也是政治民主化与技术信息化发展的一个必然结果。对于我们这样的发展中国家来说，社会组织化也是现代化、民主化和信息化发展的一条必由之路。因此，促进社会组织化发展、加强社会组织的培养和规范管理是我国市场经济建设和民主政治建设的基本内容，也是我国政府实现社会良好管理的职责所在。

【关键词】社会组织；社会组织化；公共管理；行政改革

# 目 录

<b>第一章 社会组织的基本理论</b> .....	1
<b>第一节 社会组织的概念界定</b> .....	1
一、组织与社会组织的涵义.....	1
二、社会组织相关概念的辨析.....	3
三、社会组织概念界定.....	7
四、社会组织化的概念.....	9
<b>第二节 社会组织的特征和分类</b> .....	10
一、社会组织的特征 .....	10
二、社会组织的分类 .....	13
<b>第三节 社会组织的功能分析</b> .....	17
一、社会组织的政治功能 .....	18
二、社会组织的经济功能 .....	19
三、社会组织的文化功能 .....	20
四、社会组织的社会功能 .....	20
五、社会组织的国际功能 .....	21
<b>第四节 与社会组织化相关的理论模型</b> .....	23
一、组合主义 .....	24
二、新法团主义 .....	28
三、新公共管理主义 .....	30

四、治理和善治理论 .....	32
五、社会资本理论 .....	36
第五节  社会组织的监管模式 .....	49
一、自我管理模式 .....	50
二、政府管制模式 .....	52
三、独立管制模式 .....	54
<b>案例：</b>	
会计社会组织的产生、发展及监管模式变迁 ——以英国注册会计师协会为例 .....	56
<b>第二章  公共管理改革的基本理论 .....</b>	<b>63</b>
第一节  公共管理：概念与特征 .....	63
一、公共管理的概念 .....	64
二、公共管理的特征 .....	68
三、公共管理改革的理论基础 .....	70
第二节  转型期的中国公共管理：从行政管理到 公共管理 .....	74
一、从行政管理到公共管理转变的意义 .....	75
二、从行政管理到公共管理：中国的实践 .....	79
第三节  国家社会合作共治下的公共管理 .....	86
一、多元化的共治主体 .....	87
二、合作互补的共治职能 .....	88
三、民主、法治的合作方式 .....	88
四、高效率的公共管理过程 .....	89
五、渐进的组织培养构建途径 .....	90
六、明确规范的改革目标和方向 .....	91



<b>第三章 社会组织化与公共管理改革的关系</b> .....	93
<b>第一节 公共管理改革中政府组织所面临的困境和         挑战</b> .....	94
一、组织系统的封闭性与开放性社会之间的 矛盾 .....	95
二、组织权力的单元控制与信息化网络化发 展之间的矛盾 .....	96
三、政府管理方式权力化特征与民主化及 公民要求之间的矛盾 .....	96
四、社会风险管理复杂化与权力单中心化 之间的矛盾 .....	97
五、社会资源整合需求与政府组织特性之间的 矛盾 .....	98
<b>第二节 社会组织发展在公共管理中的重要作用</b> .....	99
一、社会组织发展可以促进社会组织化和组织的 合理化，为公共管理创造和谐的改革氛围 .....	99
二、社会组织参与公共管理，有利于加强民意 沟通，提升公共管理的公共性.....	100
三、社会组织通过对成员的约束和管理，激发 社会与个体的潜能，有利于提升现代公民 的各项素质.....	100
四、社会组织发展优化公共空间的结构，加强 了社会整合能力，提高了公共管理的整体 效能.....	101