

# 治理结构转型与 NGO[1]的角色

[作者] 贾西津[2]

[单位] 清华大学公共管理学院

[摘要] 中国正面临着公共管理模式的转变和治理结构的转型。与国际趋势相适应，“治理”模式意味着不仅是政府，而且是一系列公共行为主体以多元的方式共同承担起对其公共事务管理的责任。其中，非政府组织（Non-Governmental Organizations，简写 NGO）作为治理的主体之一，正扮演着越来越重要的角色。论文讨论了 NGO 的特性及其在公共管理中具有的独特优势和重要角色，同时阐述了中国 NGO 目前发展的困境，最后指出，要形成一个良好的治理结构，需要政府、NGO 及其它主体间合理分工、合作制约，形成良性伙伴关系，在社会转型时期还应该特别注意政府的角色和作用。

[关键词] NGO，治理转型

## 公共部门管理变革与中国的治理结构转型

20 世纪 70 年代西方公共部门管理的危机引发了普遍的行政改革浪潮，“公共管理”被作为继传统公共行政和公共政策分析之后的第三种公共部门管理模式提出，与之相应的是“治理”的概念，它意味着公共事务不再仅是政府统治的范畴，人们认识到，包括非政府组织甚至私人部门在内的一系列公共行为主体必须以多元的模式承担起对其共同事务管理的责任。

从根本上说，公共管理范式的兴起是公共部门管理理念的革命，核心是打破了公共部门与私部门在管理理念上的截然分界，但它引起的不简单是一种管理手段的变革，同时也是对整个公共管理部门格局的重新认识，它由公共行政学对组织内部的关注转向外部，开始探讨实现公共部门有效管理中不同的实施主体，各自的定位、分工和各自适当的角色，它反映了整个公共管理格局的变化。

正如世界银行 1992 年一份报告中说：Governance 的核心涵义是政府的职能应该从“划船”向“掌舵”转变。换言之，有更多的对公共事务管理的职能将从政府权威转移到其他社会公共部门甚至私营部门，不同部门的权力相互依赖，彼此形成“伙伴关系”，在一种持续的、互动的过程中达成公共秩序，增进公共利益。这是一种理念的转变，而当这种理念一旦为人们所认可和接受，“赋权”的过程一旦产生，不同的管理主体便会体现出其各自的能动性，参与到管理过程，也就影响着治理的效果。

中国正在经历着一场深刻的社会变革。中国的改革始于从农村开始的经济体制的突破，逐渐向市场经济体制转轨，经过 20 年的发展，市场经济体制的框架已经初步形成，进入改革的深化阶段。进入 21 世纪，随着市场经济体制的不断健全，和国际上治道变革的趋势，“政府改革”也逐渐被提上日程，其核心是政府职能的转变，逐步形成政府、企业、各种社会组织等多元主体互动的、政治民主化、社会自治化的新格局。这不仅是政府机构的调整，而且是整个社会结构和社会性质的变迁，中国社会在由国家集权的“整体性社会”向社会自治的现代“公民社会”发生结构性的变动。在这个过程中，NGO 作为公民社会的基础结构，将发挥越来越重要的作用。中国新时期的公共管理格局，必须是基于已有改革和社会发展的基础，面向世界、面向未来的，尤其在加入 WTO 以后，面对更多的挑战与机遇，中国将进一步走向从经济体制改革到社会改革和治理结构转型的发展道路。促动中国公共管理格局变化的因素至少有以下五个方面：

首先，始于 1978 年的经济体制改革释放了蕴涵在中国社会各个层面的巨大的能量和多样化的需求，原有的政治化、行政化、一体化的社会走向了开放化、市场化和多元化。随着社会私部门的形成，对社会自我管理和社会监督的需求不断增高，为整个社会走向自我服务、自我管理的多元治理模式奠定了基础。

第二，在以“小政府、大社会”为目标的政府职能转换过程中，大量公共管理职能从政府部门转移出来，随着政府改革的深化，将会进一步触动原有单位体制的核心，一些原来由政府直接承担的职能逐渐社会化，走向政企分开、政事分开、政社分开的道路。地方政府创新将在总结经验的基础上继续推进，加速整个社会的民主化和多元化进程，这些分化出的资源和公共职能需要由公民有组织的自我管理、自我服务的体系来承接。

第三，社会改革必然出现的一些新的社会不公平，尤其在对弱势群体的利益维护方面，是政府所顾不及的，需要形成新的模式来提供社会服务，促进社会公正。

第四，2001 年中国正式加入 WTO 以后，与国际社会接轨，对政府部门的冲击也是较强的，单一自上而下的行政管理模式将难以应对来自国际社会的方方面面冲击，这使得社会组织与多元主体的治理模式与国家利益结合起来。

第五，在经济市场化和社会多元化的进程中，公民参与的热情越来越高，公民自由、自主、自治和志愿服务的意识逐步培养和觉醒起来，这也为社会自治，向多元治理模式的转型奠定了文化基础。

## NGO 的特性及其在多元治理结构中的角色

中国社会的开放和治理结构变革也与国际趋势相适应。20 世纪最后的 20 年中，NGO 作为一个部门在全球范围内得以快速发展，引发萨拉蒙（Salamon，1999）教授所谓的“全球性社团革命”。非政府公共部门的发展，也是全球治理变革的一个重要组成部分。

正如前述分析，中国社会正面临着比以往更多的挑战与机遇，有些属于中国社会转型过程中的特色，有些也是全球社会面临的问题。在这种情况下，NGO 之所以引起了广泛的关注，从根本上是由它的特性所决定的。

NGO 至今并不是一个被严格定义的词汇，但它们在总体上被称为“第三部门”，显示了在官僚体制的政府体系和利润导向的企业部门之外的社会组织的力量。萨拉蒙教授将 NGO 概括为 5 个特性，即组织性（formal organization）、非政府性（nongovernmental）、非营利性（nonprofit-distributing）、自治性（self-governing）和志愿性（voluntary）[3]（Salamon，1994）。它反应了 NGO 的根本特质：与政府机构相比，它是一种独立的社会组织，其组织形式不同于政府机构自上而下的官僚体系，组织的运作也不是按照行政指令机制，而是扎根于社区的、权力流动双向或多向的、独立运作的组织；与企业组织相比，它又具有非营利性；同时，与政府机构和企业组织的组建都不相同的，非营利组织的构建具有较强的志愿性，是公民自发形成、志愿参与的。NGO 的根本特质也决定了它在公共管理中与政府部门和企业部门不同的角色和地位。

首先，NGO 在提供公共物品中具有效率优势。有理论认为第三部门是提供公共物品的私营机构（王绍光，1999），这句话事实上表达了非政府组织的两方面特性：它具有政府部门的提供公共物品的功能，同时又以更类似于企业的方式运行。NGO 是多元的、平等参与的、竞争的、相互独立的，由各种不同关注、不同取向、不同动机的人群发起的组织构成的，因而这种组织形态更加灵活、应变力强，能够及时到达社会生活方方面面的细节，同时它们有强烈的使命（Mission）特性，在提供某些公共物品时比政府更加低成本、高效率。

其次，NGO 在公共管理的某些方面具有特殊优势，主要概括为：

1) 在制度建设方面具有倡导功能：非政府组织不能最终完成社会制度、法律和政策的

建设，但是它们在制度、法律的制定过程中具有推动和政策建议的作用，非政府组织可以反应社会各方的信息以及代表广大民众的需求，有利于政策制定的合理性。

2) 作为一种社会自治机制：非政府组织在维护市场秩序、提供社会服务满足社会需求等方面发挥的作用，与政府部门的机制不同，是通过自律、志愿服务等机制实现的，反应了一种社会自治机制。它们在履行这些功能时，具有较强的社会参与性，扎根于基层社区，进行广泛社会动员，自我行动，自我管理，自我约束，完成自己的事情。

3) 在政府与市场之间进行协调的中介功能：非政府组织具有中立性和中介性质，在政府与市场之间进行协调活动，这在经济活动领域体现最为突出，即行业协会的作用，在发达国家，行业协会一般都非常发达，行业的自律、竞争维护、行业管理等许多功能通过行业协会而不是政府直接进行。

4) 在社会服务方面的独特优势：很多非政府组织以社会弱势群体或边缘性社会群体为服务对象，恰能在政府无暇顾及的方面发挥作用，增进社会福利，促进社会公平。

5) 在公共部门自身建设中的作用：通过增加透明性、社会公开度，发挥社会监督作用，有利于制约腐败的产生，增进公共利益；它们也在制度创新中扮演重要角色。

当然，非政府组织在充当公共管理者角色时也可能产生一些问题。除了其行为具有局部性、难以完成需要达成社会一致的任务外，很关键的一点是由于这个部门的复杂性而带来的混乱，“非政府公共部门”或“第三部门”不象政府部门有严密的等级体系，也不象企业组织有明确的经济标准作为评价依据，它们的内涵不明确，边界模糊，没有一个公认的评估标准，因而在这个名词之下，良莠皆存，调动了社会的自身生命力，也隐藏着大量的社会问题。

## 中国 NGO 的发展道路及其困境分析

NGO 的种种特性和优势，表明它们在中国的转型时期所蕴涵的巨大发展潜力，NGO 发展面对的经济、社会、制度、文化、国际等各方面环境都是富有挑战性的，也充满了机遇；反过来，NGO 的发展又将成为中国经济体制改革、社会改革和政治体制改革的助推器。

中国的非政府组织在 80 年代呈现出迅猛的发展势头，90 年代又形成新的发展高峰。回顾改革开放以来中国 NGO 发展所走过的道路，可以清晰地看到：随着政府改革和市场经济的推进，NGO 越来越成为解决许多社会问题时必不可少的组织机制，但是，分析一下就会发现，就其能够和应当发挥的作用言，特别是，和国外 NGO 的发展相比，和正在兴起并益趋完善的市场经济的发展相比，和改革开放中社会巨大变迁带来的需求相比，我国的 NGO 的发展是远远不够的。它们面临着自身能力建设和外部法制、政策环境等方面的双重制约，在这些问题的背后，是处在转型时期的整个中国社会。可以说，中国 NGO 发展中出现的问题实际上是社会结构变迁的结果，反映了整个社会在转型过程中价值观念、治理模式与体制的根本转变。

一方面，在 NGO 自身的特性和运行机制上，我国 NGO 存在于资源不足、能力欠缺、缺乏自治的状况下。相当一部分 NGO 严重缺乏资金、人才，这种资源的匮乏又与其筹款、组织、活动能力等的局限形成恶性循环。而这些从根本上言，与我国 NGO 的独立性不足密切相关。前述 NGO 的五个特征属性，无论非政府性、非营利性，还是自治性、志愿性或组织性，在中国的 NGO 身上表现得都不鲜明。归结到一点，最根本的原因在于缺乏自治。中国有相当一部分 NGO 是通过获取自上而下的资源建立和发展起来的，它们或者由各级党政机构所直接创办，或者本身就从党政机构转变过来，或者由原党政官员及与党政关系密切的知名人士所创办。这些组织，不仅其主要的资源来源于党政机关，且在观念上、组织上、职能上、活动方式上、管理体制上等各个方面，都严重依赖于政府，甚至依然作为政府的附属机构发挥作用。即使民间自发建立的 NGO，由于要挂靠在业务主管单位上，也会受到政府各方面的限制和干涉。从而，中国的 NGO 缺少这种组织形态最重要的激励：理念。它们缺少内在的行动动力和

目标方向，许多仍然只是在变相地行使政府的职能，这使得它们难有拔地而起的能动性、创新性和艰苦创业的自觉性，并从而带来被动、盲目、短视、缺乏坚忍不拔的精神和动力不足，使组织发展难有后劲。这种状态随着政府改革的进一步深入，不仅束缚了自身的手脚，也严重束缚了政府的手脚。解决这种政社不分的问题，需要实现体制的转变和观念上的革命，充分认识到 NGO 的性质、地位、作用，使其成为真正具有自主性的自治组织。

另一方面，在政策和社会文化环境上，中国的 NGO 面临社会转型中基本价值与制度构建的双重缺陷。首先是来自现行法规和政策上的制度制约。当前我国在民间组织管理上的基本特点是：门槛高、限制多、监管不力。现行的双重管理体制[4]、分级管理原则[5]和非竞争性原则[6]，都与传统的计划经济管理体制相关，在相当程度限制了 NGO 通过登记注册来获得合法地位，也难以落实有关公益事业的减免税待遇。但是同时，一个组织一旦登记成立，除了统一的“年检”之外，几乎没有必要的评估和社会监督机制制约，对组织的基本制度建设，如理事会制度、社会监督机制、财务公示制度等方面，现行法规和政策上也没有具体明确的要求，使得整个第三部门内部良莠皆存，实际上损害了真正的公益组织。

再者是来自文化方面的挑战。在中国，NGO 是一个外来语。西方 NGO 的发展有着来自文化方面的深厚积淀，包括与市场经济相适应的普遍的公民意识、自治观念、法制观念、契约精神、公益精神等，而中国缺少这些方面的文化背景。同时在迅速发生的社会转型过程中，旧的社会价值体系和道德伦理观念受到巨大冲击，社会中原有的公益观念也变得模糊，这使得 NGO 发展所必不可少的志愿精神、公益精神和社会公信严重不足。这一切，都成为中国 NGO 发展中的无形的障碍。

中国的治理结构转型需要 NGO 发挥更大的作用，面对上述种种困境和挑战，需要不同管理主体的共同努力，逐渐形成一种基于各自不同特性的、良性的“伙伴关系”。下面是基于中国的国情，对这种“伙伴关系”形成的几点建议：

首先是合理分工，针对中国的国情而言，很大程度上就是合理赋权。一种流行的观点用“拾遗补缺”来概括非政府组织的作用，这有一定的道理，但它只表达了政府和非政府组织关系的一个方面，另一方面还应看到，在政府和非政府组织均能履行的许多功能上，依靠社会自治机制（非政府组织的作用）往往能取得更好的效果，如在行业管理的许多方面，政府依靠行政手段也可以达到维护市场秩序的效果，但国际上的诸多实践表明，依靠行业协会进行行业自治管理，更有利于促进行业的发展，在社会服务、社区治理领域也是如此，依靠民众自我组织、志愿参与的力量，将更加有效率和收到更好的社会效果。因而，非政府公共部门具有“拾遗补缺”的作用，但不仅仅具有“拾遗补缺”的作用，在社会政治观念已经在从“统治”向“治理”转变时，在新型的“公共管理”范式中，非政府组织的作用应该受到更大的关注。根据非政府组织的特色，一种可能的分工思路是：在政府不能或不愿做的事情上发挥非政府组织的作用，政府予以充分的赋权和支持（例如采取购买服务的方式）；在政府行政手段和社会自治方式都可以完成的事情上，尽量发挥非政府组织的作用，而政府只去履行市场和公共部门都无法完成的职能。大体上，政府在宏观或全局上的关键事件中承担更多的责任，微观的管理更多地交给社会其它公共管理完成，愈是接近基层方面的公共事务，愈有可能让相关的非政府部门来完成。

第二是合作与制约，互相监督、互相促进，共同增进社会公共利益。具体言，NGO 承担一部分原来政府的职能，同时需要从政府获得相应的资源；政府则有责任为 NGO 的发展和规范创造良好的法律政策环境，并在宏观上对经济发展和公共物品的提供进行调控；NGO 通过增加公开性、透明性、竞争性等，实现对政府的社会监督；NGO 内部也要完善自律和互律机制，并接受社会的评估和监督。

最后要特别注意政府在转型初期的作用。新型的公共管理模式将是一个互动的、发展的、多元主体的模式，在转型时期，NGO 扮演着承接政府逐步退出并转交给社会的部分社会职能

的角色。这个过程并非简单的职能移交，而反映着整个社会治理结构与观念的根本转变。但在社会变革、公共部门管理模式从原有的政府为单一主体向新模式转变的时期，不能完全按照理想的模式来考虑问题。无论如何，政府仍然是公共管理的重要主体，尤其在转型初期，基于资源优势 and 权力优势，政府必然在许多方面处于主导地位，从而增加了其对社会转型负有的责任。有研究指出，20 世纪的后发现代化国家中，有不少在其现代化进程的初期阶段，常常需要通过国家的强制力量执行原始积累的职能，执行相当部分社会物质资源的配置职能，执行推进体制改革的职能，执行从外部整合社会和稳定秩序的职能（严翅君，2000）。

可以认为，政府改革的滞后是当前制约中国 NGO 发展的最为重要的因素之一。从国外的经验看，如日本、韩国等，其 NGO 在 90 年代中期的兴起，都以法律政策环境的改变为转折点。整个第三部门的发展是一个长期而曲折的历史过程，法律政策环境的营造和政府角色行为的合理定位，是 NGO 发展的重要前提。在这个过程中，政府的态度越是积极和大度，就越能够抓住时机，减少损失，推动 NGO 走向与政府之间实现合作与互动的良治之道。

法制和文化建设是一个需要时间的过程。其中不仅要有来自政府的自上而下的努力，还要有 NGO 自下而上的积极推动。例如在日本，政府长期以来对国内 NGO 采取的是谨慎和限制的态度，1995 年阪神大地震中数以万计的 NGO 在抗震救灾中发挥了政府所发挥不了的积极作用，唤起了整个社会对 NGO 的重视，政府也改变了观念。在 NGO 的直接参与和大力推动下，日本国会在 1998 年通过了《特定非营利活动促进法》，从根本上改变了 NGO 发展的法律环境。

当然，随着社会的发展、人们观念的转变，“赋权”的过程一定在逐渐进行，公共管理的新的模式、新的格局逐渐形成，也是一个全球的趋势。政府部门能够及时地认识到这一趋势，通过不断调整自身的定位来积极影响社会进程，同时有意识地营造良好的政策环境，培育公民和 NGO 的自治能力，进而有选择地逐步退出直接控制的社会领域，实现在政府有效治理基础上的多元治理结构，是明智而重要的。

## 参考文献

- B·盖伊·彼得斯，《政府未来的治理模式》，中国人民大学出版社，2001。
- Barry Bozeman & Jeffrey D. Strecsman. *Public Management Strategies*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1990.
- J. L. 费尔南多, A. W. 赫斯顿, “国家、市场和公民社会之间的非政府组织”, 载于: 何增科主编, 《公民社会与第三部门》, 社会科学文献出版社, 2000: 270 - 286。
- Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992.
- Perry, J. L. & Kraemer, K. L. *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing Company, 1983.
- Salamon, Laster M & Anheier, Helmut K. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. U. S. A.: The Johns Hopkins University Maryland. 1999.
- Salamon, Laster M. *The Emerging Sector*. U. S. A.: The Johns Hopkins University Maryland. 1994.
- 鲍德威·威迪逊著, 邓立平主译, 《公共部门经济学》(第二版), 北京: 中国人民大学出版社, 2000。
- 薄贵利, “中国公共管理中的公民参与”, 《国家行政学院学报》, 2000. 5: 27 - 29。
- 陈庆云, “公共管理基本模式初探”, 《中国行政管理》, 2000. 8: 31 - 33。
- 陈庆云, “公共管理研究中的若干问题”, 《中国人民大学学报》, 2001. 1: 22 - 28。
- 陈庆云, “关于公共管理研究的综合评述”, 《中国行政管理》, 2000. 7: 14 - 17。

陈振明,“公共管理的视野”,《中国人民大学学报》,2001.1:7。

陈振明,“公共管理范式的兴起与特征”,《中国人民大学学报》,2001.1:8-14。

陈振明主编,《公共管理学:转规时期我国政府管理的理论与实践》,中国人民大学出版社,2001。

邓正来,《国家与社会:中国市民社会研究》,四川人民出版社,1998。

格里·斯托克,“作为理论的治理:五个论点”,载于俞可平主编,《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000:31-51。

何增科主编,《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社,2000。

黄灵荣,申佳陶,“法治:政府治理的理性”,《理论与改革》,2001.2:101-102。

季明明,“当代公共行政改革实践与公共管理学科的崛起”,《北京行政学院学报》1999.3:5-10。

莱斯特·萨拉蒙,赫尔穆特·安海尔,“公民社会部门”,载于:何增科主编,《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社,2000:257-269。

罗伯特·罗茨,“新的治理”,载于俞可平主编,《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000:86-106。

毛寿龙,李梅,“重理政府:90年代西方行政发展的重要趋向”,《政治学研究》,1997.2:87-93。

毛寿龙、李梅、陈幽泓,《西方政府的治道变革》,中国人民大学出版社,1998。

欧文·E·休斯,《公共管理导论》,(第二版),中国人民大学出版社,2001。

钱振明,“论现代西方政府公共管理职能的变化:轨迹与特征”,《中国行政管理》,1998.12:85-88。

史蒂文·科恩,威廉·埃米克,《新有效公共管理者:在变革的政府中追求成功》,(第二版),中国人民大学出版社,2001。

唐代望,“中国公民参与国家管理的特色”,《理论与改革》,1998.5:112-115;《中国行政管理》(本刊特稿),1999.1:9-12。

王乐夫,“论公共管理的社会性内涵及其他”,《政治学研究》,2001.3:78-84

王绍光,《多元与统一——第三部门国际合作比较研究》,浙江人民出版社,1999。

王玉明,“公共事务管理主体的多元化”,《江西行政学院学报》,2001.2:17-19。

吴锦良,《政府改革与第三部门发展》,中国社会科学出版社,2001。

夏书章,《现代公共管理导论》,长春:长春出版社,2000。

严翅君,“现代化进程中公共管理者的角色转换”,《南京社会科学》,2002.9:42-47。

俞可平,《权利政治与公益政治:当代西方政治哲学评析》,社会科学文献出版社,2000。

俞可平主编,《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000。

张成福,党秀云,《公共管理学》,中国人民大学出版社,2001。

张良等,《公共管理导论》,上海:上海三联书店,1998。

张梦中,“论公共行政(学)的起源与范式转变(上)”,《中国行政管理》,2001.6:22-25。

赵黎青主编,《非营利部门与中国发展》,香港社会科学出版社,2001。

## 注释

- [1] NGO, Nongovernmental Organization 的缩写,即非政府组织。
- [2] 清华大学公共管理学院博士后,研究方向:NGO与公民社会
- [3] 首用于萨拉蒙教授主持的霍布金斯大学非营利部门国际比较项目。最初还有非政治性(nonpolitical)和非宗教性(nonreligious),共7个属性,萨拉蒙教授在后来的研究中

特意去掉了这两个限制，而将前 5 个属性认为是界定非政府组织的特征性要素。

[4] 指业务主管单位和登记管理机关实行双重管理的体制。

[5] 即对非营利组织按照其开展活动的范围和级别，实行分级登记、分级管理的原则。

[6] 即为了避免非营利组织之间开展竞争，禁止在同一行政区域内设立业务范围相同或者相似的非营利组织的原则。

<http://www.wiapp.org/spapers/jjaxj10.html>