

● 公共管理

公共管理的重要主体:迅猛崛起的第三部门

吴 湘 玲

(武汉大学 社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 吴湘玲(1967-), 女, 湖北通城人, 武汉大学社会保障研究中心博士生, 政治与公共管理学院副教授, 主要从事农村社会保障问题、地方政府管理研究。

[摘 要] 政府是现代社会大量公共事务管理活动的核心主体, 但除政府之外还必须有许多第三部门参与其中。第三部门不仅能有效补充市场机制和政府机制的内在缺陷, 而且具有许多独特的社会作用与政治作用。第三部门在迅猛发展的同时, 也逐渐显示它的不足与局限性, 这要求我们完善第三部门发展的制度框架。

[关键词] 第三部门; 公共管理职能; 第三部门发展的制度框架

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2004)05-0613-05

一、第三部门在世界各国的崛起及其研究

在现代社会, 存在着大量的公共事务管理活动, 政府是这些管理活动的核心主体, 但政府从来没有也不可能提供全部的公共服务与产品, 除政府之外还必须有许多第三部门参与其中。第三部门是有别于政府组织(第一部门)、营利组织(第二部门)的各种非政府、非营利组织的总称, 它提供部分公共物品与服务, 强调个人奉献、成员互益等价值观念, 具有非营利性、民间性、自治性、志愿性、非政治性、非宗教性等重要特征。第三部门是为满足公众需要而不是为了积聚私人财富而成立的组织, 这是它能成为公共管理主体的重要依据。它与企业的主要区别不在于是否营利, 而在于它不能为了组织营利而损害公共利益, 并且所得利润不能用于分红, 只能用于发展和扩大符合组织目标的公益项目。为了鼓励第三部门发展, 目前许多国家都采取了对第三部门的经营收益免税的做法, 而且一些国家还将此载入了法律。第三部门的出现和迅速发展不是偶然的, 它的快速增长被认为是对市场失灵、政府失灵的一种反应。第三部门可以使个人群体集中资源, 满足市场机制无法满足的公共物品需求。作为公共物品的提供者, 第三部门又可以克服政府垄断机制的内在局限性。第三部门弥补了市场缺陷与政府缺陷。美国、英国等西方国家在始于 20 世纪 70 年代、目前还在进行的政府改革中, 许多政府职能就转移给了第三部门。

目前, 世界大多数国家都存在着庞大的第三部门, 美国约翰·霍普金斯大学的著名学者莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)这样描述世界上的第三部门发展: 一场有组织的第三部门发展的运动, 正成为席卷全球的最引人注目的运动。从北美、欧亚等发达国家到非洲、拉美等发展中国家, 民众正在创建各种第三部门, 去提供人道服务, 促进基层社会经济发展, 防止环境退化, 保障公民权利。这场运动所产生的影响将大大超出它们提供的物质性服务范畴。美国几乎所有重要的社会运动, 如民权运动、环境保护、消费者运动、妇女运动等, 都扎根于第三部门中。

我国的第三部门由于 20 世纪八九十年代经济体制的转轨和政府职能的转变而得到了迅猛的发展。我国第三部门主要包括社会团体和民办非企业单位(如民办的学校、医院、福利院等)两种形式。据民政部统计, 2002 年底, 我国已登记注册的县以上社会团体达 13.3 万家, 民办非企业单位约 11.1 万家。

随着第三部门的兴起, 国内外对第三部门的研究也开始了, 尤其是 20 世纪 80 年代以后, 第三部门的研究成果非常丰富。国外的研究以莱斯特·萨拉蒙为代表。1990 年, 他主持了一个在全球范围内对第三部门开展比较研究的大型国

际合作项目。1990—1994 年,该项目在美国、英国、法国、意大利、德国、匈牙利、埃及、日本、泰国、印度、巴西、加纳等 12 个国家进行了大规模的调查;1995—1999 年,调查范围扩大到 41 个国家。该项目的主要成果集中反映在《崛起的部门》(1994)和《全球公民社会》(1999)两书中,主要研究了第三部门的含义、分类等基本理论问题,同时也注重实证研究世界各国第三部门发展的数量、规模、影响等问题。

国内的研究以清华大学非政府部门研究所王名教授、南开大学国际商学院张金成教授等为代表,他们在介绍国外第三部门研究最新成果的同时,也作了许多国外理论中国化的工作。

国内外的研究主要是从理论上探讨第三部门的含义、特征、分类、结构、形成、管理和活动规律等等,这为该领域的进一步研究提供了良好的基础。但是,在实践上探讨我国第三部门发展的现状、存在的问题,并进而构建完善我国第三部门发展的制度框架,如成立制度、独立法人制度、法律监管制度、政府评估制度等,从而对我国第三部门的发展提供某种指导与预测,这类研究成果不是很多,本文在此着重探讨这些问题。

二、第三部门的公共管理职能

第三部门不仅可以有效补充市场机制和政府机制的内在缺陷,具有许多独特的社会作用与政治作用,而且在我国社会转型时期担负着一些特殊的职能。

(一)第三部门的基本社会作用

第三部门的社会作用是指它的社会服务、社会沟通、社会评价裁断、社会调节、社会协调代理和倡导社会文明功能。

1. 社会服务功能。第三部门的基本功能就是为社会服务,它主要为社会成员提供两种服务,即中介服务和直接服务。中介服务是将需要者和提供帮助者连结起来,如各级工会组织提供的就业咨询及指导服务,将希望就业者与用人单位连结起来。直接服务就是为有服务需求的人士提供直接的服务,包括为老年人、残疾人、少年儿童及普通居民提供的各项服务。

2. 社会沟通功能。第三部门通过沟通政府与企业、政府与社会、政府与市场,使社会在市场机制的作用下形成新的整合,从而发挥其桥梁和纽带作用。它一方面向政府反映企业、社会的意见、建议,供政府制定政策、法律时参考;另一方面可以协助政府做好宣传、指导、监督工作,使其更好地实施法律、法规和政策。

3. 社会评价、裁断功能。在市场经济中,社会需要具有专业知识、专门设施的机构对生产、消费产品做出客观、公正的评价,需要不受地域限制、当事人可以自由选择公平独立裁断的组织,非营利组织能承担这种评价、裁断的职能。

4. 社会调节功能。在市场经济体制下,市场在资源配置中起主导作用。但市场不是抽象的,它必须有物化的场所,又必须有支持市场体系的组织机构起具体的调节作用。

5. 社会协调、代理功能。在市场经济条件下,多元的利益格局需要有专门的机构来协调,纷繁的经济、社会事务有时靠自身的力量难以完成,需要有专门的机构来代理,行业协会、同业公会、商会等第三部门就承担起社会协调、代理功能。

6. 倡导社会文明功能。面对市场原则带来的“金钱至上”风气,面对政府科层体制造成的人际关系疏远,第三部门所倡导的关心人类、坚守人道主义精神及它所推崇的“我为人人,人人为我”的社会价值观,具有提高公民素质、倡导社会文明的积极作用。

第三部门发挥社会作用的主要途径有两类,即传统途径与现代途径。传统途径是指第三部门以宗教名义、以地方具有名望的组织的名义,或直接布施,或为乡里造桥修路,这种途径的种类与作用相当有限。现代途径是指第三部门以契约外包、特许权、辅助制、购买券、志愿服务、自助服务等形式提供各种服务,这种途径的作用更广泛、影响更深入。

(二)第三部门的基本政治作用

第三部门不仅在经济活动和社会生活中能够承担部分政府职能,而且在保障公民权利方面发挥着积极的作用,它具有以下基本政治功能:

1. 政府合法性的资源供给者。在资本主义以前的社会,政府的合法性主要来源于传统和个人魅力。在现代社会里,由于政府的合法性资源既不是靠传统、个人魅力来提供,也不是靠政府自己来提供,而是来自于广大民众的共同支持,所以,政府的合法性基础是法律制度,是民众对制度的认同,“政府合法性”作为一种公共物品是由包括第三部门在内的社会提供的,“第三部门”是政府合法性的资源供给者之一。

2. 政府权力的监督者。在民主政府里,对政府的监督,除了需要政府体制内的权力制衡机制外,还需要体制外的强大权力制约,这种体制外的力量就是授权给人民。然而单个的个人只有结成有机的整体即社会组织,才有可能有力量监督政府,实现制约政府的目的。第三部门为人们的自由结社提供了自我组织的空间,通过有组织的活动唤起民众的公共

意识,影响政府的公共决策,使政府实现为大多数人服务的宗旨。第三部门是制约政府权力的重要社会力量。

3. 公民参政素质提高的促进者。在大量的第三部门的民主参政实践中提高公民参政素质,是被实践证明了的行之有效的办法。首先,第三部门活动有利于培养公民正确的参政观念。公民参政必须拥有正确的参政观念,他必须懂得主动参政是他自己的事情,并自觉参与到民主建设中去,否则,即使民主制度再完美,也不过是一件美丽但不能御寒的外衣罢了。第三部门的活动能培养公民正确的参政观念,能改变公民参政的冷漠态度,培养积极热情的参政态度。其次,第三部门活动有利于提高公民参政的技能,引导公民理智地进行参政实践。在第三部门活动中,公民对涉及自己切身利益的经济、政治、社会生活问题拥有自主权,公民将行使公民权利与维护自己利益联系起来,而有利于利益支撑的参政行为,是能够长久、稳定、持续、有节制的,相反,则极易走向两个极端,即要么政治参与冷漠,要么政治参与狂热,这两者都不利于提高公民的参政素质。

4. 民主价值观的培育者。在现代社会里,人们的民主价值观很大程度上不是靠政府和市场来培育,而是在第三部门的自由结社、自我管理的社会生活中逐步养成的。由于第三部门的民主性、自治性等特点,民主已融入第三部门成员的日常生活中。正如一些学者所言,美国的民主得益于“新英格兰的乡镇精神”,这种精神体现的是一种自觉的自治原则。

三、第三部门在发展中出现的问题

(一)国外第三部门在发展中出现的问题

目前,第三部门在世界各国的发展,可谓方兴未艾,但随着它的深入发展,也表现出一些局限性,这主要表现为:

1. 志愿组织的非志愿性。这主要表现在第三部门开展非营利活动所需的开支与其能募集到的资源之间存在着一个巨大的缺口,萨拉蒙称之为“慈善不足”。人们通常以为第三部门的活动经费主要来源于民间捐助,但是,事实并非如此。在美国,私人志愿捐款只占资源总量的不到 1/5;在瑞典,第三部门近 2/3 的经费来自政府,而荷兰则高达 90%。在美国,1980 年,联邦政府对第三部门的直接资助高达 410 亿美元,相当于第三部门总收入的 35%,这还不包括州及州以下政府资助的 80—100 亿美元。另外,随着第三部门变得越来越专业化,许多工作人员不再是志愿者而是职业受薪者,他们惰性很强,逐渐发展成为类似政府的官僚人员。

2. 独立组织的非独立性。第三部门理论上应该是独立于企业和政府之外的,但现实的情况是,三者之间的界限趋向于模糊。例如,美国威斯康辛州一家非营利医院建造的俱乐部有 7 万多平方英尺大,耗资 1000 万美元,这给俱乐部带来了巨大的利润,这类第三部门与企业的活动没有什么区别。在许多国家,第三部门没有政府财政上的支持就无法生存,这就使得政府与第三部门的界限也很模糊。一些第三部门受资助者的影响,被资金这只看得见的手拉着去开展体现资助者价值观的活动,明显失去了第三部门自身的独立性。

3. 政府职能转移的不确定性。第三部门的兴起表面上看是政府职能转移的过程,但事实上,政府职能的转移存在着不确定性,它在某一特定时期也许因政府过度干预社会带来社会效率低下而临时缩小政府的干预范围,也许因竞选的政治需要而许诺下放部分政府职能。

4. 公益目标的非公益性。第三部门成立的初衷是为了公益事业,然而随着组织的发展,其结构和人员往往朝官僚化方向发展,最终导致组织的公益目标被置换成组织自身的利益追求。一些第三部门,特别是那些规模较大、时间较长、资金较多的组织,普遍存在公共责任缺乏的问题。比如,美国的一些全国性的慈善机构在募捐和管理上花费太多,而只将收入中不足 50% 的部分用于为公众服务。

(二)我国第三部门在发展中出现的问题

我国社会正在经历重大的变革和转型,第三部门已经开始积极介入社会发展的重大领域并在其中发挥有效的作用,必将在社会协调、社会评价、民主价值观培育、政府权力监督、自律性的社会秩序形成等方面发挥更大的作用。在第三部门的发展及其积极推动下,中国必将成为一个市场经济发达、能够包容各种社会力量、保障全体公民权益、实现公民政治参与和发挥公民自主性的现代社会。

当然,我国第三部门的发展也还存在许多问题。在宏观方面,第三部门发展所必要的法律制度、社会支持、文化背景还不够健全;市场经济发育程度较低,社会的自治传统与公民参与意识、权利意识较差。微观方面,第三部门严重依赖于政府,官办性质浓厚,自主性和自治性不足;经费严重不足,部分组织无法开展正常的活动;组织的管理能力、创新能力较差;条块分割严重,各类第三部门分属于政府不同单位,分头管理,自成系统,资源难以整合。具体来说,当前我国第三部门发展中的问题主要表现在以下几个方面:

1. 政社不分。我国社会团体由于受传统的高度集中的计划经济体制的影响,官办体制仍是其主要形式,它们无论是

在观念、组织、职能上,还是活动方式、管理体制上,都严重依赖于政府。社会团体大多类似于国家机构,享受国家财政拨款,并被纳入行政组织系统,具有行政性,将社团挂靠于某个主管部门,定行政级别,按行政级别确定福利待遇和隶属关系。这使社会团体失去了民间性特征,不但增加了政府的财政负担,而且导致它的作用未得到应有的发挥。解决这种政社不分的问题,关键在于政府尊重回归第三部门的独立性、民间性。

2. 经费不足。我国的第三部门有许多是由政府全额资助或差额资助,一部分处在名存实亡的“休眠状态”,还有一些组织为了维持生存,在开展与其自身业务范围不符的经营活动或违法活动,但不管哪种情况,都面临着资金不足的问题,部分组织无法开展正常的活动。

3. 能力不足。在市场经济条件下,第三部门应该在企业与政府间发挥桥梁纽带作用,但由于目前我国第三部门的自身、外部制度的缺陷,其能力远远没有充分表现出来。

4. 法制的缺陷。尽管我国政府正在积极建立有关第三部门登记管理的较为完整的法律制度框架,但现行法规中的许多规定在很大程度上不利于第三部门的发展。同时,各种不同的法制制度之间以及其实施主体之间经常出现摩擦和不协调,这些都限制着第三部门的发展。例如,关于第三部门的法规内容庞杂,透明度较低,实际运用中多以民政部及其他部委的相关规定作为管理的依据,而且,大多数行政机关的内部文件是上级对下级机关工作的指示。又如,关于第三部门民事关系调整的法律比较薄弱。第三部门是民间组织,但其内部组织关系、财产关系是民间的契约无法调整的,因而要求政府通过完善的民事实体法加以规定和制约,但我国很少有直接针对第三部门内部组织、财产关系等的规定,这显然不利于第三部门形成一个稳定的组织框架,不利于解决第三部门内部的纠纷。

5. 政策实施中的不足。我国第三部门政策在实施中存在培育和监督管理脱节、重登记管理而疏过程监督的现象。如一些地方政府在登记第三部门时控制严格,而培育措施很少。又如,在第三部门注册登记后,主要是运用行政手段进行管理,而这种管理常常只是在年终进行审查,而对第三部门的整个活动过程缺乏必要的监督管理。

四、推进我国第三部门发展的措施

为推动我国第三部门进一步发展,需要在以下方面采取有力的措施:

1. 改革第三部门的成立制度。目前世界各国第三部门的成立制度,主要是登记备案制度和登报声明制度。我国成立社会团体实行的是许可批准制,成立民办非企业实行的是有限制条件(如需有政府部门作为业务主管部门等)的登记制度,这使第三部门成立的手续繁琐,发展受到一定限制。为保障公民结社自由、保证第三部门真正发挥最大作用,我国应逐步取消第三部门的成立许可批准制,改为实行登记备案制度。

2. 取消“挂靠制”,保证第三部门具有民间性等特性。我国第三部门在申请成立、运行管理方面,必须接受其业务主管单位的审查同意与监督,这是传统计划经济体制下分配有限资源的需要。在市场经济体制下,人们获取利益的渠道已来源于市场,第三部门不应再成为政府分配利益的对象。因此,应逐步取消第三部门的“挂靠制”,改变其官办或半官办性质,而使之成为真正的民办的独立的组织。

3. 建立完善的行政管制和司法管制制度。第三部门的活动如缺少正确的引导、监督,就有可能对国家安全、社会公共秩序、公共利益及他人权益造成侵害。因此,建立、完善对第三部门的管制和追惩制度十分必要。当今世界各国在法律中大多有类似规定,我国也很有必要建立完善的行政管制和司法管制制度。

4. 制定监督与评估政策。第三部门从事的是社会公益事业,它与企业管理的不同点就在于工作的高度透明公开。第三部门只有依靠这种社会信用才能生存和发展。同时,只有凭借这种社会信用,才能区分那些借非赢利之名行赢利之实的机构。为此,社会需要形成一股强大的力量推动第三部门建立社会信用。政府的监督与评估政策应该起到引导作用。根据法律政策实施监督与评估,应该成为政府管理第三部门的主要手段。

当前,中国社会正在经历重大的变革和转型,一个建立在市场经济基础上的利益多元化的现代化中国正在逐步形成,第三部门的健康发展必将积极推动这一进程。只要政府对第三部门管理定位得当、方法科学,那么政府管理和第三部门之间必将形成一种良性循环关系,即政府充分保障公民结社自由,保障第三部门充分发育和正常合法地开展活动,第三部门不但可以成为自立、自治、自养的社会组织,功能得以有效发挥;而且政府的许多社会事务可以由第三部门承担起来,政府的公共管理压力和财政负担因之得以减轻,政府能够逐渐把自己从划桨型政府转向掌舵型政府。

[参 考 文 献]

[1] 黎 民. 公共管理学[M]. 北京:高等教育出版社, 2003.

- [2] 叶华治. 公共管理[M]. 台北: 千叶出版公司印行, 2000.
- [3] 谢 岳. 后现代政府“第三部门”运动评析[J]. 复旦学报(社科版), 2000, (4).
- [4] 唐东生. 近年来国内 NGO 研究述评. 改革[J]. 2003, (2).
- [5] 林 震. 非营利组织的发展与我国的对策[J]. 国家行政学院学报, 2002, (1).
- [6] 王 名. 中国的非政府部门(上)[J]. 中国行政管理, 2001, (5).
- [7] 苏 力, 等. 规制与发展——第三部门的法律环境[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.

(责任编辑 叶娟丽)

The Important Part of Public Administration: the Rising Third Sector

WU Xiang-ling

(Center for Social Security Studies, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: WU Xiang-ling (1967-), female, Doctoral candidate, Center for Social Security Studies, Associate professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in social security and local government administration.

Abstract: There are many public affairs in contemporary society, and the government is the key part of dealing them. However, the third sector is also the important one. Not only can the third sector make up for a loss of market and government system, but also it can assume much more function in public administration. With the development of the third sector, its disadvantages are cropping up, so some measures must be taken at once.

Key words: third sector; function of public administration organization; system frame of the third sector development