

# 非政府组织参与

## ——我国行政管理现代化中的角色参与\*

曹兰英

(湖南师范大学 公共管理学院,湖南 长沙 410081)

[摘要]行政管理的高效化、民主化、法治化是行政管理现代化的必然走向。但客观实际中由于行政管理客体选择的缺失,行政管理主体地位的优越性,我国的行政管理还跟不上现代化步伐。非政府组织参与到行政管理中来,是我国行政管理现代化的路径选择。

[关键词]非政府组织;角色参与;行政管理

[中图分类号]D638 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2007)01-120-03

有了国家,就有了国家意志的执行,就有了行政。随着国家职能重心的转移,行政出现了新的内涵。此时,作为国家意志表达的行政,如何和现代化国家一起走向高效化、民主化和法治化,这既是现实问题,也是理论研究的前沿问题。

### 一、行政管理现代化内涵

行政管理现代化是相对于以往的单纯追求效率、重执行轻制定,管理方法单一的行政管理工作而言的。它主要包括两方面的内涵:其一、一般意义上的现代化指行政管理理论适应每个国家的国情,理论呈现多样化。这些理论之间不存在优劣问题,只是适不适合的问题。中国作为一个发展中国家,行政理论还不成熟,实践经验还不够多的情况下,尤其不要在行政理论丛林中迷失自我,应该在理论多元化的情况下,从本国国情出发,找到自己的特色之路。其二、行政管理现代化具体指西方80年代改革以来,国家行政职能的转变即“治道”的变化,以及行政文化的变化。行政文化的现代化又可以分为两个层面,上层指制度,而下层表现为决策方式、组织方式、政府能力等。单纯就“治道”来说,我国就经历了三个阶段:统治型行政——治理型行政——服务型行政。从“治道”理念沿革来看,我国的行政越来越体现人本化,“官本位”意识

日趋弱化,凸显人与人之间的平等。

### 二、我国行政管理现代化的困境

行政管理实践中由于行政主体地位的优越性,往往不能广采众意,不能制订符合实际情况的公共政策;在政策的执行过程中,由于公务员对自身公仆地位认识的不足,受自身利益驱使,往往执行草率;政策的评估常在政府内部进行,政府既是运动员又是裁判员,评估常不够科学。其次,还有研究理论和方法的缺位。我国重经验轻理论分析,虽然行政管理的相关文章比较多,但基础理论成果多是“舶来品”。不能从我国的实际情况出发来研究行政管理,也就不可能很好地指导行政管理实践。我国行政管理现代化的困境源于三个原因。

#### 其一、历史遗留影响

行政系统中行政文化受历史影响最大。奴隶社会、封建社会的长期延续,形成了政府的权威心态和政府为尊的状况,体现在现代就是“官本位”和“顺民”意识,政府忽视公共利益,公众没有参与热情。同时建国初期恶劣的国际国内环境,苏联高度集中的政治经济模式的示范性效应,以及马克思主义强调的专政理论,加上我国缺乏市场运作下的政府理念,害怕一放就乱,所以一直强调权力的集中,不敢让广大的民众参与。如文革时期的“一言

\* [收稿日期]2006-11-08

[作者简介]曹兰英(1978-),女,汉,湖南省益阳人,湖南师范大学公共管理学院行政管理系,硕士研究生,从事行政理论研究

堂”,公众没有发言权,更不用谈参与权、监督权。“官本位”思想的存在,民众政治热情的缺失,或者独立的政治意识的缺乏,形成了一种“听话”政治。民众在行政行为中不知权,主动弃权,权力被剥夺时不争权,对行政行为不参与,或者只是及其有限的参与。这样的背景下,学者热衷于研究统治艺术,而忽视公共政策的高效化、民主化和法治化。

### 其二、行政主体的优越性

行政管理主体是指在整个公共政策的运行周期中,在政策的制定、实施与评估等阶段上对政策目标、政策目标实现过程、政策目标群体主动施加影响的人员,也是公共政策的主体。不论从哪种角度,以哪种标准对行政管理主体做何种界定,行政管理主体基本上都由立法机关、行政机关、政党组织、利益团体和公民等要素所构成,而其中占主导的是拥有公权的国家机关。

行政管理主体地位的优越性首先表现为权威性。行政管理系统中,行政管理主体利用的主要是公权,有国家强制力作为后盾,按照戴维·伊斯顿的说法,公共政策是对全社会的价值作权威的分配。其次权责分离。权责一致是管理的基本准则。在行政管理实践中,行政管理主体使用的公权具有相对稳定性,即一旦被某人拥有,很难再被剥夺。尤其是由于我们以往对政府官员实行的是“无过即是功”的绩效制,因此很多官员在行政管理行为当中,追求的并不是公益,而是在不违背法律的情况下,追求自身利益的最大化。同时,集体负责制的原则也使责任分化,出现问题人人有责,却没人负责的局面。

### 其三、行政客体的选择缺失

行政管理客体即公共政策客体指公共政策发挥作用时所指向的对象。它可分为三个层面,应改变的状态,应调节的利益,以及直接作用的人与事。应改变的状态是由民众的期望值和实际情况的差异引起,是民众认定的,已经威胁到民众生存的状态。应调节的利益也是相对于民众而言,显然行政客体的关键在人。而行政管理中的人除了政府机关内部人员外,主要是民众。作为政府机关内部人员,由于地位的优越性,官员无过即是功的绩效制,在行政管理中责任不够。民众名义上是国家公共法权的主人,拥有绝对的决定权,但实际行为中,由于权力的实际拥有和现实拥有的差距,对政府制定的公共政策难以参与,导致缺乏兴趣,或者是有兴趣而缺乏参与途径。他们也没有选择接受或不接

受公共政策的权力,或者说即使法律上有,实际中也很难付诸实施。换句话说,行政管理中的客体缺乏选择性,处于被动地位。

## 三、非政府组织的角色参与是行政管理现代化的路径选择

在现代社会中,非政府组织即 NGO 活跃在环境保护、扶贫发展、权益保护、慈善救助等领域,并发挥着非常重要的作用。在不同的国家,非政府组织称谓不同,如第三部门、非营利组织、志愿者组织、公民社会组织、免税组织、草根组织等。非政府组织的定义很多,比较普遍的用剩余法来界定非政府组织。政府为第一部门,企业作为第二部门,剩下的即为第三部门,也即非政府组织。我国学者王名认为非政府组织是不以营利为目的,主要开展各种志愿性的公益或互益活动的非政府的社会组织。它有三个属性:非营利性、志愿性和非政府性。

### 其一、非政府组织的参与是行政管理高效化的必然要求

当前,政府机构改革中政府职能的转变为非政府组织的发展提供了很大空间,需要非政府组织承接过去由政府包揽的本应由社会承担的职责和功能,提供多种社会服务。非政府组织和行政管理主体——政府相比,虽然权威性有所减弱,但能够深入民间,凝聚社会资源,获取正式途径所不能获取的信息,从而提高治理绩效。

市场经济的优越性就在于有竞争,竞争是活力之源。有竞争才有压力和动力。以往由于行政管理主体——政府拥有的是公权,有国家强制力作为后盾,行政行为缺乏竞争,行政主体没有压力和动力,因此行政行为效率低下。非政府组织参与到行政管理中,既分化了政府的一部分权力,又给政府的行政行为提供了比较压力。

### 其二、非政府组织的参与是行政管理民主化的客观需要

行政是国家意志的执行。我国作为社会主义国家,国家的意志应该体现公益。行政管理民主化,就其实质而言,就是民主政治在行政管理中的实现。

塑造民主参与型的政治文化是行政管理现代化的内涵。随着民主观念的深入人心以及人们自主管理能力的逐步增强,人们会追求更多的参与管理,从而更有效地实现和保护自身的民主权利。而非政府组织发展的基本前提就是有现代民主政府。非政府组织也能积极地推动一国政治民主化的进程。非政

府组织在公共事务治理过程中可以有效地吸纳相关民众的利益要求,并向政府组织输入这些利益要求。民众可以通过直接参与非政府组织开展的各项公共活动,间接影响政府决策的制定与执行。非政府组织可以通过其现实的治理活动搭建起一座沟通政府与公民的桥梁。政治民主要求现代参与型的公民文化作为其心理支撑平台,而非政府组织能够为民主政治体系构筑起这样一个坚实的平台。人们的民主自由理念在很大程度上不是靠政府和市场来培育,而是通过在第三部门中的自由结社和自我管理的社会生活逐步养成的,非政府组织实际上已经成为民主价值社会化的重要途径。

### 其三、非政府组织的发展是行政管理合法化的路径选择

现代社会政府的合法性受到挑战,政府公信力下降。传统和个人魅力的合法性资源让位于法理型权威,这种合法性资源是由一系列法律制度构成,而法律制度之所以能成为政府合法性的基础,其根本原因乃是民众对规范自己的制度的认同。现代政府的合法性资源既不是来源于传统习惯,也不是靠个人魅力来提供,更不是靠政府自己来提供,是来自于广大民众的共同支持。非政府组织的产生基本上是人们自觉行动,是以人们的自治精神为基础的,非政府组织是政府合法性资源的供给者。非政府组织的发展壮大有利于增强政府权威,为行政管理的顺利开展提供条件。很多非政府组织以社会弱势群体或边缘群体为服务对象,它能在政府与市场之外,增进社会福利,促进社会公平,从而可以为政府提供更坚实的权威基础。

中国非政府组织的发展是我国行政管理现代化的必然要求,非政府组织的活动能够有效地促进

行政管理的高效化、民主化和法治化。它能塑造民主参与型的政治文化,有利于增强政府权威。但当前我国非政府组织在发展中存在着官办色彩浓厚,规模较小,筹集资金能力较低,管理落后等问题。为此,我们需界定政府与非政府组织的边界,摆正两者的关系;加强政府对非政府组织的指导与管理,优化非政府组织的运作机制;对非政府组织进行统一规划,使其健康平衡发展;制定和完善有关非政府组织的法律法规,对非政府组织依法管理。

#### [参考文献]

- [1] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999.
- [2] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [3] 陈潭. 公共政策学[M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2003.
- [4] 张国庆. 现代公共政策导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1997.
- [5] 夏书章. 行政管理学[M]. 广州: 中山大学出版社, 1998.
- [6] 海伦. 英格蘭姆, 斯蒂文 R. 史密斯 新公共政策——民主制度下的公共政策[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2005.
- [7] 邓国胜. 非营利组织评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [8] 王绍光. 多元与统一[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.
- [9] 何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

(责任编辑:杨 睿)

## On participation of non - governmental organizations

On participators' participation in China's administrative modernization

CAO Lan - ying

(School of Public Administration, Hunan Normal University, Hunan Changsha 410081, China)

**Abstract:** High efficiency, democracy and legalization of administration are inevitable trends of administration modernization. However, China's administration can not follow the pace of modernization because of the defect of administrative object choice in objective reality and the advantages of administrative subject. The participation of non - governmental organizations in administration is the path choice of China's administrative modernization.

**Keywords:** non - governmental organization; participator's participation; administration