

# 服务型政府建设中非政府组织参与能力的提升

刘春湘, 姜耀辉

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

**摘要:** 非政府组织参与服务型政府建设具有客观必要性和现实可能性。随着服务型政府建设的推进, 我国非政府组织参与呈现出地位由补充助手到合作伙伴、范围由社会边缘到政治中心、面临的机遇和挑战由潜藏到凸显的发展趋势, 非政府组织的公共服务、政策倡导和监督调解等角色扮演也更加多元, 这些都对非政府组织的自身参与能力建设提出了新的要求, 即: 树立合作伙伴的参与理念, 积极培育公共理性; 加强自身建设, 提升参与实力; 完善合作机制, 拓宽参与范围。

**关键词:** 公共服务; 服务型政府; 非政府组织; 参与能力

**中图分类号:** D632

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2012)02-0035-06

本世纪初, 建设服务型政府的实践开始在各级地方政府展开, 并取得了一些令人瞩目的成果。温家宝强调: “我们要把政府办成一个服务型政府, 为市场主体服务, 为社会服务, 最终为人民服务。”经人大批准建设服务型政府成为国家意志。然而, 由于未能完全摆脱传统管制型模式的束缚, 服务型政府出现背离宗旨的异型发展局面。为确保服务型政府建设免于偏离正确的轨道, 需要来自社会领域的紧密配合。如果没有非政府组织的发展与积极参与, 服务型政府将会是可望难及的海市蜃楼。在社会转型与社会矛盾凸显的关键时期, 我们必须创造条件, 推动非政府组织快速、健康发展, 不断提升其参与能力, 为服务型政府建设提供良好的民生和社会环境。因此, 在多元合作治理的背景下, 建设服务型政府要正确处理好政府与非政府组织的关系, 努力促使双方优势互补, 共同合作, 形成合力, 加快推进服务型政府建设的进程。

## 一、服务型政府建设需要 非政府组织参与

服务型政府把为人民提供公共服务和物品, 促进社会稳定和谐作为政府存在、运行、发展的基本前提和宗旨<sup>[1]</sup>。它是在整个社会民主秩序的框架下, 通过法定程序, 按照公民意志组建起来的以为为人民服务为宗旨并承担服务责任的政府<sup>[2]</sup>。由于政府提供公共服

务的有限性, 因此需要社会管理主体的多元化。作为公民自治力量重要载体的非政府组织, 它能够充分发挥自身优势为实现公民与政府的良性互动搭桥架梁, 成为政府的重要合作伙伴。服务型政府是以公民服务为导向的参与式政府, 公民与政府的良性互动是建设服务型政府的基础。

建设服务型政府意味着摒弃管制型政府, 破除“全能政府”神话, 相信政府的有限性。政府管制是国家权力根据一定的规则和程序对个人或组织施加某种程度的影响和控制。作为政府管理社会、经济事务的一种工具, 管制是政府有效管理的必要手段, 因此服务型政府并不排斥管制, 然而, 管制必须服从于为人民服务的宗旨。如果将管制泛化, 将手段视为目标, 就有蜕化为管制型政府的危险。管制型政府具有高度集权、管制常态化、命令行政等特征, 容易造成政府权力的急剧膨胀, 社会活力无法彰显而形式主义盛行。服务型政府虽不排除使用管制工具, 但其使用目的是为了能够更好地维护和增进公共利益, 这决定了政府的权力是适度的, 政府职能是有限的而非包揽一切; 政府责任有限, 政府不应该也不可能承担一切责任; 同时, 政府规模和成本也是有限的。正如 B·盖伊·彼得斯所说: “不论是公共部门还是私人部门, 没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需的那部分知识与信息, 也没有一个个体行动者有足够的知识与能力去应用所有的工具。”<sup>[3]</sup>因此, 服务型政府建

收稿日期: 2011-09-25; 修回日期: 2011-12-15

基金项目: 2010年湖南省社科基金项目(2010YBB342)

作者简介: 刘春湘(1966-), 女, 湖南湘乡人, 中南大学公共管理学院教授, 主要研究方向: 非政府组织与地方治理; 姜耀辉(1988-), 男, 河南禹州人, 中南大学公共管理学院2010级社会保障专业硕士研究生, 主要研究方向: 社会保障与社会组织。

设需要非政府组织的积极参与,政府应当将工作重心由“权力”转向“责任”,由“管制”转向“服务”,对于自己不该管,也管不好的事,应当下放给非政府组织,为非政府组织的发展创造良好的空间。

学术界多数学者接受美国约翰·霍普金斯大学萨拉蒙教授关于非政府组织具有五种特征(组织性、私有性、非营利性、自治性和自愿性<sup>[4]</sup>)的观点。非政府组织以提供公共服务为其核心角色,与此同时具有推进民主政治,维护特定群体利益尤其是弱势群体利益的功能,能够分担社会风险、化解社会矛盾、维护社会的和谐与稳定。服务型政府以公民为本位,强调政府与公民的良好互动与合作,但是这种合作必须依赖一定的组织载体来发挥政府与公民之间的中介桥梁的作用。代表公民利益的非政府组织的存在恰好解决了政府与公民之间交易成本高的问题,突破了公民个人因为时间、物质、能力、精力等的局限性,为实现彼此合作提供了条件。非政府组织作为影响政府决策的重要因素和推动政府改革的重要动力源泉<sup>[5]</sup>,其作用也不容小觑。

非政府组织在服务型政府建设中的作用主要体现在:构筑和维持社会网络,培育公民参与的互助协作精神和社会责任感,从而提升政府公共服务的供给效率,推动政府理念由“政府本位”向“公民本位”的回归;表达与整合民众利益,为政府决策反映民意提供依据,增强政府对公民需求的回应性;有效监督政府,非政府组织的发展不仅将政府和政府官员置于公民的监督之下,而且使公民的监督具有组织化的保证,能够确保服务型政府建设不致偏离法治化、民主化道路;提供公共服务,作为政府的合作伙伴,非政府组织在直接提供公共服务方面有着独特的优势,成为政府公共服务供给的有益补充;非营利性,使命感强,能够把公平和效率有机地结合起来;服务方式灵活,专业人才聚集,提供的服务能满足不同公民、不同层次的需求;贴近基层群众和成本低效率高等优势<sup>[6]</sup>。

## 二、非政府组织参与服务型政府建设的潜在趋势

### (一) 非政府组织参与地位由补充助手到合作伙伴

一直以来,政府都把非政府组织的参与理解为“发动群众”,即通过非政府组织将政府的意图有效地传达下去,并通过非政府组织的动员使政策得到更好地执行,以提高政府行为绩效,实现社会公众对政府的认

同。非政府组织在某种意义上确实有“发动群众”的功能,起到了政府的补充助手作用。但随着非政府组织力量的壮大,尤其是其相对优势的发挥——促进政府向公共服务型政府转型,其作为进行公共治理、代表公共利益和实现公共价值的独立社会主体地位也逐渐得到认可。同时,随着政府对“参与”内涵的深入理解,政府也开始有意识地与非政府组织合作。

伴随着政府的职能转移和权力下放,服务型政府逐渐从直接控制的领域退出来,将那些以社会自治方式可以完成的事情,转给非政府组织处理,从而为非政府组织发展提供了广阔的生存和发展空间,营造了宽松的行政环境。而非政府组织的发展也为政府职能转变的深化提供了社会支撑和外在推力。政治国家与非政府组织通过合作、协商,确立和认同共同的目标,来实施对公共事务的管理和公共服务的供给,只有这样才能最大限度地推动社会发展。政府与非政府组织的平等合作关系实质上反映了“政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态”。由于政府的公共服务供给能力有限,全社会的公共需求难以得到满足,目前在公共服务领域政府与非政府组织的合作十分明显,非政府组织作为政府合作伙伴地位突显,双方的合作范围几乎覆盖了公共服务的各个领域,并朝着公共政策领域方向延伸发展。

当然,现实中基于资源优势和权力优势,服务型政府在社会管理和公共服务供给中仍处于主导地位。从政府的角度出发,非政府组织更多的是作为承载政府转移职能和提供公共服务的补充助手,但不可否认,政府已认识到非政府组织强大的专业化优势和社会服务中的积极作用。随着非政府组织的不断发展,它将和市场、政府形成一个“金三角结构”,三者相互制衡,相互依存,整个社会将在这个三元结构下形成发展、治理、服务三位一体的功能系统。

### (二) 非政府组织参与范围由社会边缘到政治中心

从目前非政府组织参与的情况看,非政府组织的社会参与较多,但是政治参与较少。非政府组织参与的领域是政治敏感性低,权力和利益含量低的社会边缘领域。这些领域主要涉及环境保护、文化教育、扶贫开发和社会服务等。从一定意义上讲,目前政府开放非政府组织参与领域是基于适应政府管理体制方面的自我改革和出于转嫁治理危机的考虑<sup>[7]</sup>。

非政府组织的非均衡参与,源于计划经济下管制型政府对社会事务统包统揽的旧格局的惯性作用,也

与非政府组织自身在长期处于政府的严格管理和控制之下社会参与能力不足直接相关。这种非均衡参与格局既与服务型政府建设要求相悖,也不利于服务型政府建设的推进。服务型政府追求善治政府与公民合作管理公共事务并达到最佳状态。显然,参与式治理是服务型政府建设题中应有之义。我国政府在从统治到管理再到治理的过程中,非政府组织由社会边缘走向政治中心,其参与范围将会突破传统的文体娱乐、治安维护、低碳环保和社会互助等传统的社会领域,通过各种方式影响政府公共政策的决策和执行,从而在公共政策中体现多元利益集团的价值,促使决策的公共合理性和执行的公正合法性,督促政府责任的实现。由提供公共服务到参与公共决策,由社会领域到政治领域,体现了代表公民权力的非政府组织和代表着行政权力的政府在社会管理能力上的相互嵌合的特点,扩大了非政府组织的参与范围和生存空间。

### (三) 非政府组织参与面临的机遇和挑战由潜藏到凸显

非政府组织在中国社会尚处在发展的起步阶段,普遍规模偏小,力量偏弱,公信力不强,社会资源占用量和社会影响力有限,在区域社会、经济和文化建设中的总体功能体现还不明显。同时由于缺乏长远的发展规划,非政府组织与政府之间以及非政府组织之间缺乏必要的协作,大部分都处于一种“单打独斗”的隔绝状态,因此,非政府组织的生存发展空间和面临的参与机会和挑战都受到了一定的限制。

随着服务型政府建设进程的大力推进,非政府组织迎来了重大的发展机遇和挑战。首先,政府职能转变,为非政府组织带来了政府部门让渡的重要公共资源和社会管理职能,为非政府组织在提供公共服务,表达利益诉求,倡导公共政策和参与社会管理过程中提供着更多的机会。其次,各级政府在改革实践中不断探索和创新同非政府组织的合作模式,正在试点推广的事业单位改革将更多参照和借鉴非政府组织的管理制度和运行机制<sup>[8]</sup>。再次,法律法规的不断健全完善,民众谋求社会公正、倡导民主自由的自治意愿和结社热情日益高涨,互联网和通信技术的发展拓展了民众利益表达途径,进而为非政府组织的发展带来更加广阔的生存发展空间和机遇。但与此同时,非政府组织的参与过程也将面临更加艰巨复杂的困难和问题,例如现行内部制度构造和治理能力尚显不足,外部生长环境尤其是法律政策环境亟待改善,社会体系的支持力度不强,自我管理和参与合作能力也有待加强,这些问题都对非政府组织的健康快速发展提出了巨大的挑战。

## 三、非政府组织参与服务型政府建设的能力要点

### (一) 公共服务能力

高效政府是服务型政府建设的一个重要目标,政府和非政府组织在提供公共服务上的优势互补,整体局部相配合,形成相互督促的发展两翼,更能提高公共服务的效益。因此,非政府组织必须能够对社会成员提供一定标准的公共服务。非政府组织的服务能力直接决定其能否提供令公众满意的高品质高水平的公共服务,主动向公众表明作为政府平等合作伙伴的正当性。

随着我国经济的发展和社会的转型,社会利益日益多元化,社会阶层分化凸显,人们对公共服务的要求不仅越来越高,而且日益多样化、差异化。汪玉凯认为政府公共服务能力包括公共服务的决策能力,公共服务的投入能力,以及公共服务的提供能力。考虑到非政府组织与政府的共性与特殊性,本文认为适应时代要求的非政府组织服务能力主要应体现在以下三方面:第一,公共服务的决策能力。公共服务决策能力充分利用其能够深入基层,贴近社会弱势群体的优势,把握时代的脉搏,洞察公众多样化的新需求,并为满足这些需求寻求解决的方案,做出合理的公共服务决策。第二,资源动员能力。非政府组织的公共服务能力与它的资源动员能力有关,在其它条件不变的情况下,组织所获得的资源数量决定组织的服务能力。非政府组织具有并行不悖的资源动员开发系统和服务提供系统。为有效提供公共服务,非政府组织需要投入大量的人力、财力等组织资源从事募款,动员与开发资源。一般而言,非政府组织的资金主要来自政府资助、企业或个人捐赠、境外资助,而人力资源需要与企业在同一人才市场上竞争<sup>[9]</sup>。第三,资源整合能力。资源的整合同样不可忽视,斯科特认为,组织从来就不会自动地凸现出来,它需要资源的聚集和利用,这些资源包括物质、能量、信息和人员等<sup>[10]</sup>。在此种意义上,任何非政府组织都是一定内外资源的集聚地,既包括组织的员工、志愿者、资金及设备等有形资源,也包括组织的结构、资源网络、管理能力等无形资源。组织最重要的并非占有多少资源,而在于将这些资源有效整合,转化为组织的行动能力。

### (二) 政策倡导能力

政策倡导指非政府组织是在政治、经济和社会系统和制度内将其成员的利益诉求传达给政府决策方,提出建议,影响公共政策和公共资源分配决策的过

程。作为政府和企业之外的谋求公共利益提供公共服务的独立主体,非政府组织所扮演的倡导者角色不容忽视,正如萨拉蒙所说:“该部门的倡导功能也很重要,包括发现被忽视了的问题并提请公众的关心、保护基本人权、帮助人们就各种各样的社会、政治、环境、民族、社区的利益和关注畅所欲言。”<sup>[11]</sup>诚然,非政府组织具有智囊团、思想库的功能,积极与政府有关部门沟通协调,参与涉及服务型政府的决策、论证咨询,为政府的宏观决策和微观政策提供必要的智力支持。同时,政策倡导是以非政府组织作为载体的公民权力的表达机制,它体现了各种利益团体的不同价值取向,通过多元利益主体的表达和参与治理,使得公共政策在各方博弈过程中体现各种社会力量的均衡。显然,政策倡导有利于社会网络联结和公共服务的供给,扩大公民民主参与。

政策倡导能力是非政府组织的核心能力之一,反映非政府组织透过政策倡导所发挥的影响力,体现非政府组织能否以一种合乎道德、透明而有效的方式表达组织的信仰和意愿,推动相关法律的修改及公共政策的调整、鼓励参政议政,追求政治、经济、社会大环境的变迁。由于政策倡导本身所具有的公共性、无形性、复杂性与利益相关性的特点,人们很难对政策倡导能力做出全面的、有效的评价,但至少我们可以从开展政策倡导活动的有无及普遍程度以及政策倡导的影响以窥视之。对于政策倡导的影响,多数非政府组织关注政策倡导是为了提高公民对他们所珍视的理念和价值的接受度和认同度,设法将相关的政策议题融入到公共议程和政策议程之中,使自身所提出的政策建议能够为政府所吸纳。

整体观之,中国非政府组织的政策倡导能力明显短腿。调查发现,无论是“自上而下”官办型还是“自下而上”的草根型均没有把政策倡导作为组织的重要活动,它们对政府政策的影响甚微,即使是政策倡导组织如行业协会等,其政策倡导也未形成一种普遍现象<sup>[12]</sup>。这种状态在很大程度上也折射出中国非政府组织的整体发展水平与服务型政府建设对公民参与的期待水平极不协调。

### (三) 监督调解能力

任何公共权力都需要制约,不受制约的权力是危险的权力。它往往趋于滥用,并随时可能对公民的自由和权利构成侵犯。对政府权力的监督不外于体制内和体制外两种方式,政府内部分权制衡是必要的,但最重要的制约来自政府之外的社会。非政府组织作为社会力量的重要载体,有着较强的社会参与性,对政府权力发挥着社会监督的作用,有利于防止腐败。非

政府组织可以将一个个分散、孤立的公民个体,特别是弱势群体组织起来,引导民众在制度化范围内积极参与,形成一种能够对公共权力进行有效监督的社会权力,以达到政府与公民的良性互动。随着政治民主化的发展和经济市场化的推进,非政府组织作为体制外力量的地位日趋突出,这有力地制约了政府公共权力的无限扩张,促进了权力行使的公平性与开放性,为服务型政府的建设提供了重要的组织保障,有效地规范了政府行为。

服务型政府建设是一个多元利益主体参与的系统工程,不同利益群体之间不可避免地要产生摩擦、对抗和冲突,因此需要一个中介机构来调解和平衡各方关系,而这一主体由非政府组织担任最具效率和公信力。随着我国社会主义市场经济体制的完善发展和社会的骤然变革,原有的利益分配秩序被打乱,既定的社会利益格局得以重构,社会阶层日趋分化,新的经济组织和职业群体不断“管涌”。在这种背景下,基于不同价值观念和利益诉求的社会主体之间的关系盘根错节,矛盾错综复杂,社会存在巨大的失谐风险。在服务型政府建设纵深推进的同时,多方利益趋于明朗,而非政府组织既能为不同主体提供相互协商、合作和制衡的渠道和机制,又能成为不同阶层和群体表达意愿和缓解矛盾的组织平台,且其能够弥合社会分歧,化解社会矛盾,促进社会稳定,使各方利益主体形成合力共同致力于服务型政府的构建。

## 四、非政府组织参与服务型政府建设的能力提升路径

### (一) 树立合作伙伴的参与理念,积极培育公共理性

#### 1. 增强独立自治意识,减少外部依赖

独立自治性作为非政府组织的特点之一,它是非政府组织能否真正代表公民利益、表达公民意愿的前提条件,在参与能力表现上就体现为自治决策能力。这就要求组织具有独立的决策和运作作用,具有制度化的治理结构与治理程序,其经营与运作不接受外部的领导和管理。自治决策能力是否健全直接影响着非政府组织的公共服务能力、政策倡导能力和监督调解能力的建设,而这些是非政府组织生存和发展的第一营养线。在服务型政府建设中,非政府组织作为代表社会力量的参与主体,必须要保持自身的民主自治和独立自主特性,只有这样才能与其他参与主体在合作中贡献自己的独特智慧,发挥自己的优势,也只有这样才能更好地代表群众的公共利益,履行其公共服务

职能。

## 2. 加强参与文化建设, 培育公共理性

非政府组织参与服务型政府建设实际上是一种政治参与。从文化的视野看, 任何政治的行动都是一种文化行动, 都不能脱离文化的制约。当前中国的政治文化还不是真正的参与型政治文化, 公共决策经常漠视公众真实意志的表达, 在这种文化氛围中, 非政府组织的社会动员能力受到很大的限制。

清华大学王名教授认为, 非政府组织的产生和发展离不开社会公益心、公信度、慈善和利他精神等公共理性在内的社会资源。公共领域正是培育、展示公共理性的温床, 它来自公民社会, 其根基是具有公民价值理念和公民道德的公民个体。在公共决策中, 公共理性是公共权力主体所坚持的基本价值标准, 非政府组织必须从公共利益出发, 按照有效增进公共利益、扩大公共物品有效供给的原则提出应对方案, 并通过拓宽公民参与途径来完善相关方案, 提高公众对公共权力体系的理解和支持。

## (二) 加强自身建设, 提升参与实力

### 1. 加强组织内部治理

由于管理制度不完善、自律机制不健全、相关法律责任和经济责任不明确, 导致部分非政府组织内部管理松散, 自律机制不严密, 行业管理不规范, 服务标准不统一。非政府组织主要从事的是社会公益活动, 道德驱动下的自律是非政府组织内部主要的自律机制。因此, 非政府组织应按照法律、法规、政策的规定, 不断强化自律机制和创新机制。在行业自律方面, 要强化其社会公共责任和行业责任, 引入行业认可制和行业规制。在内部监督方面, 主要是建立健全各项规章制度, 使非政府组织的各项活动有章可循; 建立和完善财务会计制度, 做到收支规范、账目清楚、公开透明, 保证非政府组织的廉洁性。通过加强非政府组织的自身建设, 形成自我管理、自我约束、自我发展的内部运行机制, 增强非政府组织自我组织、自我管理和自我发展能力, 提高非政府组织的社会公信度。

### 2. 注重专业队伍建设

非政府组织的专业人才建设是关系到非政府组织长期稳定发展的一个突出问题。目前非政府组织在社会生活中的地位太低, 同时由于社会待遇、经济收入和生存等问题, 优秀的人才很难进入。整体而言, 我国非政府组织从业人员的素质不高, 大多数没有经过专门培训, 缺乏必要的专业知识; 非政府组织中的年轻人、特别是高学历者所占比例仍不高。专业人才匮

乏十分不利于非政府组织充分发挥组织的能力以实现其使命。因此提高吸纳人才、培训人才的能力是提升非政府组织参与能力的当务之急。

首先, 要通过制定导向性政策和激励机制, 提高工作人员的社会福利待遇, 面向社会公开招聘非政府组织工作人员, 择优录用, 促进队伍年轻化、专业化, 并创造一个人尽其才、才尽其用的良好环境。其次, 通过组织的使命和愿景来对员工进行激励, 培育一种组织文化来吸引人才。员工加入组织后, 组织要为他们提供良好的环境, 对他们进行培训, 提高他们的政策理论水平、专业化水平和工作能力。最后, 要为个人才能的施展提供足够空间, 让他们用积极的心态提供志愿服务, 从而为提升非政府组织的参与能力提供良好的人才保障。

### 3. 多方位筹集资金

非政府组织自身活动所需要的开支与其能募集到的资源之间有着巨大的缺口, 各国的非政府组织都面临着资金不足的问题, 而对于我国处于初期发展阶段的非政府组织来说这个问题更为突出, 已经成为严重制约其发展的瓶颈。

非政府组织的筹资市场大致包括六部分: 个人市场、企业市场、基金会、国际资助组织市场、政府市场和联合劝募市场, 对各市场依赖程度的不同反映了非政府组织不同的筹资战略。随着我国公民社会建设进程的加快和个人志愿捐赠意识的增强, 非政府组织今后应主动适应这一形势, 建立多元化的筹资渠道, 调整筹资战略, 挖掘市场潜力, 适当开发联合劝募市场, 为非政府组织的运行和发展提供充足的资金保障。

## (三) 完善合作机制, 拓宽参与范围

从社会资本角度来看, 合作是基于制度化网络、信任和规范基础上关键要素间的联结。为此, 非政府组织合作能力主要体现在与政府的合作、企业的联盟和互动, 即基于多元合作框架的互动建构。

### 1. 纵横联动, 开展跨层级跨领域合作

非政府组织的活动范围遍及保健、教育、环保、妇女权益、儿童和老年护理等多个领域, 各领域性质迥异且规模庞大, 造就了非政府组织的丰富多样化形态, 决定了单个非政府组织不可能拥有独立提供这些公共服务的所有资源。非政府组织需要纵横联动, 开展跨层级跨领域合作。就纵向而言, 非政府组织在管理运行上要上级和下级一致, 保持上通下达, 信息畅通, 资源合理调配, 从而达到组织内部的有效合作。就横向而言, 同质行业间的非政府组织通过共享管理经验、人才自由流通、信息对称通畅, 异质行业

间的非政府组织通过跨领域合作,整合资源,统合社会资本,形成一个网络化的整体力量,促使社会力量规模化达到一定量的积累,从而达到组织间的高效合作,为非政府组织参与服务型政府建设提供质和量的保证,这样更有利于推动非政府组织参与能力的提升。

## 2. 政企社三方互动,拓展参与范围

伴随全球化趋势和信息技术的快速发展,国际国内公共服务日益复杂化,单凭政府力量的公共服务体系无法满足公众日益增加的期待和需求,能够有效连接起政府、企业与社会,能弥补政府失灵、市场失灵带来的社会失衡的非政府组织因此得以迅速发展。当然非政府组织的发展始终面临着资源匮乏的困境,因此必须扩大外部联系,通过与政府、企业和社会三方良好的、长期的合作关系,建立广泛的社会支持网络,提升与积累社会资本,以增强资源动员能力和整合能力。首先,非政府组织应积极主动与政府保持良性互动,主动地与政府建立正式的,甚至制度化的沟通联系网络,及时的向政府部门报告组织相关情况,获取政府信任和支持。其次,非政府组织可以强化与企业的关系,在企业社会责任日益成熟的时代,企业的长远利益与社会公共利益的对立逐渐缓解,契合点日益增多。企业关注于社会公益来提升企业形象和品牌的号召力,这正是非政府组织可以利用的<sup>[13]</sup>。

## 参考文献:

- [1] 张康之. 限制政府规模的理念[J]. 人文杂志, 2003(1): 55-60.
- [2] 刘熙瑞. 服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J]. 中国行政管理, 2002(7): 5-7.
- [3] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明译. 北京: 人民大学出版社, 2001: 68.
- [4] 莱斯特·M·萨拉蒙, 等. 全球公民社会: 非营利部门视界[M]. 贾西津译. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 495.
- [5] 齐海丽. 服务型政府建设中的社会组织参与[J]. 学会, 2010(3): 9.
- [6] 刘丽华, 余敏江, 丁知平. 论服务型政府的有限性与非营利组织的补充作用[J]. 甘肃行政学院学报, 2005(1): 33.
- [7] 王名, 刘培峰. 中国民间组织 30 年——走向公民社会(1978-2008)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 77.
- [8] 王名, 刘求实. 中国非营利评论(第一卷)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 140.
- [9] 刘春湘. 非营利组织治理结构研究[M]. 长沙: 中南大学出版社, 2007: 48-49.
- [10] SCOTT W R. Organizations: Rational, Natural and Open System. New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1992.
- [11] 萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门国际指数[M]. 陈一梅译. 北京: 北京大学出版社, 2007: 27.
- [12] 周俊. 行业组织政策倡导: 现状、机制与问题建设[J]. 中国行政管理, 2009(9): 91-96.
- [13] 刘春湘, 邱松伟, 陈业勤. 社会组织参与社区公共服务的现实困境与策略选择[J]. 中学学刊, 2011(2): 106-110.

# On Nongovernmental Organizations' Participation Capacity in the Process of Building a Service-oriented Government

LIU Chunxiang, JIANG Yaohui

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** It is of objective necessity and realistic possibility for nongovernmental organizations to participate in the process of building a service-oriented government. This paper explores the trend of nongovernmental participation, and states that nongovernmental organizations should improve their participation capability facing the new challenges. The suggestions are made as follows: constructing the concept of participation; fostering public spirit; strengthening self-building; perfecting cooperative mechanism, etc.

**Key Words:** Public service; Service-oriented government; Nongovernmental organizations; Participation capacity

[编辑: 汪晓]