



南开公共管理研究丛书

# 共生理论视域下政府与 社会组织关系研究

Research on the  
Relationship between  
the Government  
and Social Organizations from  
the Perspective  
of Symbiosis Theory

刘志辉◎著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



南开公共管理研究丛书

# 共生理理论视域下政府与 社会组织关系研究

Research on the  
Relationship between  
the Government  
and Social Organizations from  
the Perspective  
of Symbiosis Theory

刘志辉 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

共生理论视域下政府与社会组织关系研究 / 刘志辉  
著. -- 天津: 天津人民出版社, 2017.8  
(南开公共管理研究丛书)  
ISBN 978-7-201-12305-9

I. ①共… II. ①刘… III. ①国家行政机关—关系—  
社会组织—研究—中国 IV. ①D630.1②C912.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 209841 号

## 共生理论视域下政府与社会组织关系研究

GONGSHENGLILUNSHIYUXIA ZHENGFU YU SHEHUIZUZHIGUANXIYANJIU

出 版 天津人民出版社  
出 版 人 黄 沛  
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦  
邮政编码 300051  
邮购电话 (022)23332469  
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>  
电子信箱 [tjrmcbs@126.com](mailto:tjrmcbs@126.com)

策划编辑 王 康  
责任编辑 郑 玥  
特约编辑 王 琤

印 刷 高教社(天津)印务有限公司  
经 销 新华书店  
开 本 787毫米×1092毫米 1/16  
印 张 23.5  
插 页 2  
字 数 350千字  
版次印次 2017年8月第1版 2017年8月第1次印刷  
定 价 69.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)



## 总 序

改革开放以来,中国行政学恢复研究已经历了三十多年。三十多年来,行政学伴随着改革开放的发展而发展,在与行政改革和行政发展实践的互动中奠定了理论根基,并不断地开拓自身的研究疆域,在中国社会科学的学术土壤中茁壮成长,如今已成为最富有生机和活力的学科之一。

作为学科,其建设至少包含研究队伍、科学研究、人才培养和学术声誉四个要素,它们综合水平的高低体现着该学科的整体实力。从较为宏观的角度来看,行政学作为社会科学重要的组成部分,其研究队伍从改革开放初期的从无到有、从弱到强,已经完成了从“转行”出身到“科班”出身的转换,一大批中青年的专业研究人才崭露头角,成为行政学研究领域的重要力量。在科学研究方面,各个梯次的研究队伍伴随着当代中国行政改革实践的发展,深入地探讨了行政系统各个内在要素及其相互之间的关系、行政系统与其环境之间的关系,全方位地探讨了与行政发展相关的重大问题,并形成了较为丰富的研究成果。这些成果源于行政改革实践,并对行政改革实践发挥着重要的指导意义。从人才培养来看,随着中国行政管理专业人才需求的增长,高等学校陆续设置了相关专业,至今已经形成了包括本科、硕士(专业硕士)和博士在内的完整的人才培养体系,为行政学的学科发展培育了一大批新生的学术力量,也为提高政府机关的整体素质提供了有力的保障。在学术声誉方面,行政学科自恢复研究以来,以其理论与实际相结合,积极构建中国特色行政学科,主动参与行政改革实践,努力解决当今中国行政发展与发

展行政的重大问题,而在中国的社会科学领域确立了自己的地位,并赢得了良好的学术声誉。

如今,中国的经济、社会和人们的社会生活发生了巨大的变化,国内外的行政学科也取得了很大的进展。具有社会性、综合性、动态性特点的行政学,应当对这种变化给予更大的理论自觉。在以后的理论研究中,应当突出需求导向和前沿导向。所谓需求导向,就是行政学的研究要瞄着国家发展中的战略课题,运用新理论、新方法和新技术解决经济、社会进步和政府自身发展中的重大问题。马克思曾经指出:“理论在一个国家的实现程度,决定于理论满足这个国家的需要的程度。”邓小平也曾指出:“深入研究中国实现四个现代化所遇到的新情况、新问题,并且作出有重大指导意义的答案,这将是我们的思想理论工作者对马克思主义的重大贡献。”行政学能否取得其应有的学术地位,关键因素之一就是它在多大程度上研究了行政管理自身以及社会发展中的重大问题,并且为政府提供了多少富有创造性的、行之有效的对策。所谓前沿导向,即追寻国外行政学发展的最新趋势和最前沿课题,将其与中国行政改革和社会发展实践相联系,努力形成新观点,构建新理论,积极推进我国行政学科的发展。

党的十八大在新的社会历史条件下对我国的行政改革提出了新的要求。在政府和社会的关系方面,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开;在政府建设方面,构建职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府;在政府职能及其转变方面,深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变;在行政体制改革方面,稳步推进大部门体制改革,健全部门职责体系;在行政技术方面,创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力;在管理效率方面,严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本;在事业单位改革方面,推进事业单位分类改革;在改革部署及其实施方面,完善体制改革协调机制,统筹规划和协调重大改革。

此外,党的十八大报告提出在改善民生和创新管理中加强社会建设,加强和创新社会管理,加快推进社会体制改革,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制,提高社会管理科学化水平,推动社会主义和谐社会建设。

以上论述为中国的行政改革和社会管理发展指明了方向,也为行政学科的研究提出了新的课题。行政学应当按照上述新的要求迈向新的研究征程,争取为我国的经济、社会发展提供理论指导和应用支撑。

南开大学的行政学科建设起步于 20 世纪 80 年代中期,在新的世纪取得了长足的进步。除了设有行政管理本科专业之外,还设有公共管理一级学科硕士点和一级学科博士点。在公共管理一级学科硕士点下设行政管理、社会保障、教育经济与管理三个二级学科硕士点;在公共管理一级学科博士点下设行政管理、教育经济与管理两个二级学科博士点。多年来在教学和科研中,不仅培养出一批优秀的专业人才,而且发表和出版了一批优秀的科研成果。为进一步推进行政学科的理论研究,我们和天津人民出版社一道策划了南开公共管理研究丛书,搭建南开行政学科教师和学生科研成果的展示平台。希望通过我们的努力,为中国行政学科的发展做出我们应有的贡献。

沈亚平

2013 年 3 月于南开园

## 前 言

改革开放以来,伴随着我国经济体制改革、政治体制改革和社会管理创新的推进,政府逐步退出社会生活的微观管理领域,社会自由自主力量在不断增强。政府与社会组织在互动中共同发展。政府的体制改革为社会组织的兴起和发展创造了条件,社会组织的发展也为政府改革创造了社会条件。因此,对两者关系的研究成为社会组织理论研究中的焦点问题。

对于社会组织及其与政府关系,可以在借鉴国内外相关研究的基础上,从生物学共生理论视角来展开,即以共生理论的框架和方法分析作为逻辑起点,提出研究和解释政府与社会组织关系的新框架——政府与社会组织共生关系。政府与社会组织共生不仅有坚实的理论基础,还有着充分的现实依据。政府与社会组织的共生是政府转型的需要,社会组织是政府职能转变、简政放权的重要承接主体,是公共服务供给多元化的重要机制,同时也是政府与公民沟通的桥梁和纽带。政府与社会组织共生也是社会组织自身发展的需要,社会组织的发展需要政府为其提供生存的空间。此外,共生也是社会转型重塑政府与社会组织关系的必然要求。共生关系的本质是共生关系主体之间基于各自功能优势而形成的资源依赖关系。从生物学共生到经济学共生再到公共管理领域共生,共生关系主体的属性跨越极大。因此,针对政府与社会组织共生关系构建“资源相互依赖性—组织自主性”分析框架,据此分析框架对政府与社会组织共生关系的应然类型——寄生、非对称性共生、共栖、对称性互惠共生所具有的特征进行界定。共生关系的演

进与共生关系的存在一样都具有普遍性,自然生态系统和社会系统都不例外,所不同的是共生关系演进机理存在差异性。基于社会系统共生关系具有人为的主导性和目标的导向性,将此领域共生关系演进的机理分为三个层次——共生环境、共生制度、共生机制,三个层次之间相互联系、相互影响。共生演进机理的提出对于优化现阶段政府与社会组织非对称性共生关系,进而构建对称性互惠共生关系是至关重要的。

我国社会组织的兴起与发展,是改革开放以来经济体制、政治体制和社会管理体制改革的必然结果。社会组织的发展体现出“自上而下”和“自下而上”两条不同的发展路径。“自上而下”的官办社会组织和“自下而上”依法在民政部门登记注册的民办社会组织,由于都受双重管理体制的束缚,将其视为体制内社会组织,未登记注册的草根社会组织被视为体制外社会组织。我国政府与社会组织共生关系的现状如何?根据“资源相互依赖性—组织自主性”分析框架对我国政府与社会组织共生关系现状进行研判。在分析过程中运用案例、访谈和理论分析相结合的方式,选取草根环保组织——绿色北京作为体制外社会组织的代表进行个案分析,对六个体制内社会组织开展焦点座谈会,并对民政部门和街道工作人员进行访谈。在此基础之上提出我国政府与社会组织现阶段共生关系为共栖和非对称性共生并存,体制内社会组织与政府共生关系表现为非对称性共生,体制外社会组织与政府共生关系表现为共栖。

政府与社会组织现阶段共生关系的成因是多方面的。其形成既受国家与社会、政府与市场关系的共生宏观环境影响,也与政府管理的价值取向、政府对社会组织管理制度过剩与制度短缺并存、政府职能转变不到位、政府对社会组织选择性信任等政府因素有关,更离不开社会组织内部治理失当、掌控资源有限,以及公信效用短缺等组织自身因素。这种共生关系的现状对社会组织的发展造成一系列不利影响,包括社会组织发展不均衡、社会组织功能的偏离、社会组织公共责任缺失、治理主体地位式微,甚至延缓公民社



会的发育和成熟。因此,优化现阶段政府与社会组织共生关系显得愈益迫切。在对西方国家政府与社会组织关系考察和借鉴的基础上,重新定位我国政府与社会组织共生关系,提出构建对称性互惠共生关系是两者关系发展的必然趋势。

新型关系的构建需要从三个方面着手:首先,需要思路的改善。平衡政府与社会组织之间的权力、责任、利益,平衡两者之间的资源相互依赖关系,更需要社会组织自主性的成长。其次,需要确定共生关系的发展路径。实现政府理念由政府取向型向社会取向型转变。借鉴国外社会组织登记管理制度改革经验,改革社会组织管理体制,为对称性互惠共生关系提供体制保障。变革共生制度,通过加强和完善社会组织法制建设来规范政府与社会组织关系,维护社会组织发展的合法权益。同时,以新形势下政府大力推进政府向社会组织购买服务为契机,规范政府向社会组织购买服务,实现购买服务的制度化、竞争性和购买双方的相互独立,推进政府与社会组织平等基础上契约关系的形成。新型共生关系的构建不仅需要政府的努力,社会组织也应通过坚定信念和使命、完善内部治理结构、拓展资金来源渠道、加强组织自律和行业自律等方式提高自身能力。最后,对称性互惠共生关系的构建还需要建立健全促进共生关系演进的共生机制,包括信任机制、监督机制、责任机制、沟通与协调机制以及竞合机制。

## 目 录

### 第一章 导 论 / 1

#### 第一节 问题的提出及研究意义 / 1

#### 第二节 国内外研究现状 / 5

#### 第三节 研究思路与研究方法 / 27

#### 第四节 研究的创新与不足 / 32

### 第二章 政府与社会组织共生的理论阐释 / 35

#### 第一节 共生关系的理论依据 / 35

#### 第二节 共生关系形成的现实依据 / 61

#### 第三节 共生关系解析 / 71

#### 第四节 共生关系演进机理 / 82

### 第三章 社会组织的兴起与发展 / 91

#### 第一节 社会组织的界定 / 91

#### 第二节 我国社会组织兴起的原因 / 110

#### 第三节 我国社会组织发展的历程与特性 / 118

### 第四章 我国政府与社会组织共生关系的分析 / 124

#### 第一节 组织自主性和资源相互依赖性维度 / 125

#### 第二节 非对称性共生 / 127

#### 第三节 共栖关系 / 168

**第五章 我国政府与社会组织共生关系的成因及影响 / 196**

第一节 政府与社会组织共生关系形成的环境因素 / 196

第二节 影响政府与社会组织共生关系的政府因素 / 211

第三节 影响政府与社会组织共生关系的社会组织因素 / 220

第四节 政府与社会组织非对称性共生关系的影响 / 232

**第六章 国外部分国家社会组织管理和政社关系经验借鉴 / 248**

第一节 英国社会组织 / 249

第二节 美国社会组织 / 259

第三节 德国社会组织 / 265

第四节 日本社会组织 / 271

**第七章 构建我国政府与社会组织新型共生关系的路径选择 / 280**

第一节 政府与社会组织共生关系改善的思路 / 280

第二节 优化政府与社会组织共生关系的发展路径 / 293

第三节 建立促进共生关系演进的共生机制 / 316

**结 语 / 337**

**附 录 / 342**

**参考文献 / 354**

**后 记 / 364**

# 第一章 导 论

## 第一节 问题的提出及研究意义

### 一、问题的提出

改革开放以来,我国在经济、政治和社会领域都发生了深刻的变化,国家与社会的关系也发生了转变,从计划经济时期诸领域合一的“整体性社会”向市场经济时期诸领域相对分离的社会演进。政府体制改革为社会组织的发展创造了条件。中国的社会组织在经济体制改革和政府职能转变中曲折成长,时至今日,无疑已成长壮大为一支不可忽视的组织力量。<sup>①</sup>社会组织作为相对于政府和市场之外的社会力量,成为承接政府转移职能的重要主体、公共服务供给的重要力量,其参与公共事务治理的领域日益拓展,发挥着不可替代的作用。

然而与其发展壮大形成鲜明对比的是,政府对社会组织的管理定位和取向,虽然从计划经济时期的全面禁止转变到改革开放以后的控制型监管,并逐步走向社会管理创新时期的监督管理和培育发展并重,但是由于政府

---

① 李国武. 公共服务领域政府与社会组织关系研究. 科学决策, 2011(7):31-48.

对社会组织管理“路径依赖”的存在和社会领域改革的相对滞后,致使相对于政企分开、政事分开所取得的成绩而言,政社分开的调整显得滞后,且效果不显著。当然,现今我国社会组织发展中存在的问题是多种因素交互作用的结果,但是从社会组织兴起、发展的历史来看,社会组织的生存和发展与政府的态度和行为密切相关,其在生成路径、资源获取、管理体制等方面都与政府紧密相连。进一步讲,社会组织与政府之间的关系是影响其能力建设、功能发挥的最为重要的因素。概言之,社会组织与政府的关系决定了社会组织的现实处境,也决定了社会组织的未来,从更深远意义上也决定了我国公民社会的未来发展。因此,政府与社会组织关系成为一个异常重要而迫切的研究课题。目前,人们已经认识到了政府与社会组织关系的重要性,对此进行了有益的探索,并取得了一定的成果。但是当下对政府与社会组织关系的研究更多的只停留在表层,人们对口号的关心更甚于关心行动和背后的实质,例如如何将发达国家的“伙伴关系”引入中国,因此也就形成了关于两者关系的研究无法深入下去,出现重宏观叙事轻实践研究、观念变革倡议多于行动策略指引等现象。

学者杨团在总结我国社会组织研究困境时指出:“研究目前还基本上停留在总结社会事实的层面,在局部研究上已经开始运用价值观工具进行NPO行为背后的理性分析,但是一是没有找到一个可以牵一发而动全身的研究方位,二是没有找到在一定价值观基础上的适用的理论工具,所以从研究的理论角度看,难以上升到一个较为完善的经验研究层次,从研究的实践效果看,难以回答复杂而丰富的改革实践中的大量问题。”<sup>①</sup>由此,无论是基于政府与社会组织关系在社会组织发展中的重要地位,还是基于学界对政府与社会组织关系研究中尚存的不足,都促使我们继续关注和深入研究政府与社会组织关系问题。

---

① 杨团. NPO 类型界定与理性选择. <http://www.chinanpo.gov.cn/1835/15740/preindex.html>.

政府与社会组织关系应当如何发展才能有利于政府和社会组织各自功能优势的发挥?什么样的关系才能更好地促进社会组织良性发展和能力的提高?为了突破政府与社会组织关系理论研究的瓶颈,同时更是为了促进实践中两者关系的优化,亟需以新的理论、新的视角、新的分析框架来形成对政府与社会组织关系的重新认识,并理性地构建政府与社会组织关系的理想形态。借此,在前人已有研究的基础之上,本书尝试将生物学共生理论引入政府与社会组织关系研究中,以共生理论的研究框架和分析方法来研判我国政府与社会组织关系,提出政府与社会组织共生关系的研究命题。

共生理论为政府与社会组织关系研究提供了崭新的视角。社会组织的发展离不开各类共生关系主体,因为其发展是以各种共生关系为基础的。社会组织的发展过程就是不断处理与各类共生关系主体的关系,以获取资源、寻求合作与发展的过程,其持续的演进与各种共生关系主体的关系紧密相连。政府作为最重要的共生关系主体,对社会组织的成长与发展起着至关重要的作用。基于共生理论来界定和分析社会组织与其他社会主体之间的关系,尤其是与政府之间的关系实现了研究视角的转型——由宏观的国家与社会关系视角到中观甚至是微观层面的组织之间视角的转变。共生理论相对于其他解释模式而言,对社会组织与政府之间的关系具有更强的解释力,其可以囊括社会组织与政府关系的主要范畴,清晰地揭示两者关系发展的历史、现状以及未来的走向。因此,该理论的研究和实践,不仅有助于推动社会组织良性发展,同时也可以促进政府转型。

那么什么是共生关系?政府与社会组织共生关系有哪些类型?当前政府与社会组织共生关系的现状为何?影响共生关系形成的因素有哪些?政府与社会组织共生关系发展的未来走向及如何构建两者关系发展的理想形态等问题,是开展本研究需要回答的问题。

## 二、研究意义

政府与社会组织共生关系问题既是我国社会组织发展建设中一个重要的实践问题,同时也是值得学术界重点关注的理论课题,尤其是在当前学术界对政府与社会组织共生关系问题关注不够、系统性研究尚属空缺的情况下进行研究,无论是对于现实中优化政府与社会组织关系,促成两者对称性互惠共生关系的构建,还是在公共管理研究中引入新的理论视角,都具有重要的研究价值和重要意义。

### (一)理论意义

本书试图超越传统的政治学、行政学、社会学关于政府与社会组织关系所进行的研究,引入生物学的共生理论、管理学的资源依赖理论,运用多学科的研究成果开启两者关系的探究之旅。本研究具有重要的理论意义:

首先,在研究中引入跨学科的理论——共生理论。共生理论发端于生物学,后在农学、医学、经济学等学科得到了广泛应用。公共管理学研究中应用共生理论的研究还处于起步阶段,已有的研究对共生理论的引介还停留在概念的阐发阶段,没有系统地讨论共生理论在公共管理学科研究中的适用性问题,更没有系统地就公共管理实践中的问题进行分析 and 论证。本书在这方面尝试着进行突破。

其次,丰富了公共行政学理论体系。公共行政学是综合性、边缘性的独立学科,这是其最大的学科优势也是最突出的特点。因此,行政学在发展过程中需要不断借鉴来自各个学科的知识来丰富和完备自身的理论体系,本书研究中应用多学科理论知识的尝试,无疑会对公共行政学理论体系的发展起到促进作用。

### (二)现实意义

在我国经济体制、政治体制和社会体制改革的大环境下,政府逐渐从部

分社会领域中退出,政府退出后大部分管理职能主要由社会组织来承接,这势必会给社会组织的发展带来更多的空间和机遇。我国体制改革为社会组织的发展提供了强大的动力,使其逐渐与政府、企业形成现代社会组织结构的“三足鼎”,在整体上发挥功能互补的作用。社会组织日益成为社会管理与社会建设的重要力量,承担着提供服务、规范行为、反映诉求等功能。但在社会组织数量上不断发展壮大的同时,出现了许多令人担忧的问题,例如社会组织发展不均衡、功能偏离、公共责任缺失、治理主体地位式微等。因此,社会组织持续健康发展的问题被提上了议事日程。社会组织在社会治理中功能和作用的发挥要依托政府与社会组织关系的改进与优化。易言之,政府与社会组织的共生关系的类型决定着社会组织自身发展和功能作用发挥的整体状况。因此开展关于政府与社会组织共生关系的研究是理顺政社关系、激发社会组织活力和有效发挥其功能、开展政社合作的现实且迫切的需求。甚至从更高的层面上来说,政府与社会组织共生关系如何牵涉着政府机构改革和职能转变的顺利进行,进而关乎着整个社会转型能否顺利进行。本书分析了我国政府与社会组织共生关系的现状,指出了共生关系未来发展的趋势,并在考察、借鉴西方发达国家社会组织管理经验基础上提出了完善的思路 and 具体路径,这为我国加强和改进社会组织管理提供了实践指南。

## 第二节 国内外研究现状

### 一、国外相关文献

非营利组织历史源远流长,而对非营利组织的研究却一直处在社会科学中被遗忘的角落,这种被“冷落”的状况直到最近三十年才得到改观。社会组织研究热潮是在西方福利国家危机背景下兴起的,是对“全球结社革命”



趋势的学术回应和对西方国际福利制度重构过程中非营利组织作为政府行动的替代性工具的学术关怀。国外非营利组织的研究始于 20 世纪 70 年代的美国,至 20 世纪 90 年代,非营利组织研究的浪潮已经影响到欧洲和其他发达国家,专门从事非营利组织研究的机构和人员在日趋增多,研究成果日益丰富。梳理已有的研究成果发现既有的研究主要围绕以下四个方面展开:

### (一)非营利组织形成与发展动因问题

#### 1. 市场、政府失灵理论

政府失灵又称政府失败或政府缺陷,为英文“government failure”一词的中文译文。另外英文中还有“nonmarket failure”一词,中文译为非市场失灵、非市场失败或非市场缺陷,在有关政府失灵理论中几乎是与前者相等同的概念。政府失灵理论的提出经历了一个发展过程。人们通常认为,政府失灵的产生是政府在克服市场失灵的过程中产生的。因为现代市场经济是一种混合经济,市场经济的发展既不能单纯依靠市场,也不能单纯依靠政府,而是在政府与市场两者结合之间的选择。换言之,在市场经济的发展过程中政府终归是要发挥作用的。早期自由主义经济学家认为经济发展无须政府干预,只要通过市场这只“看不见的手”调节就足够了,因此主张“大社会,小政府”,政府只要做好“守夜人”的工作就足够了。但是从西方市场经济发展的实践来看,单靠市场的力量无法解决公共物品、外部性、自然垄断和信息不对称等问题,因为市场机制要发挥作用是需要一定前提条件的,即只有存在理想化的完全竞争才可能达到帕累托最优。<sup>①</sup>

20 世纪 30 年代以后,凯恩斯理论成为西方经济学界的主流理论。西方国家遵从凯恩斯理论加大了对经济和社会发展的干预,尽管在某些领域取得了成功,一定范围和程度上纠正了市场失灵。但是伴随着政府对经济和社会发展的干预,政府职能和规模不断扩大,其结果是政府机构膨胀、公共政

<sup>①</sup> 张建东,高建奕. 西方政府失灵理论综述. 云南行政学院学报,2006(5):82-85.