



中国政法大学危机管理研究中心
公共危机管理研究丛书

丛书主编 李程伟
副主编 翟校义

非政府组织与政府的合作机制： 公共危机的应对之道

FEIZHENGFU ZUZHI YU ZHENGFU DE HEZUO JIZHI
GONGGONG WEIJI DE YINGDUI ZHIDAO

● 王冬芳 著

 中国社会科学出版社

中国政法大学危机管理研究中心

公共危机管理研究丛书

主 编：李程伟

副主编：翟校义

非政府组织与政府的合作机制： 公共危机的应对之道

王冬芳 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

非政府组织与政府的合作机制：公共危机的应对之道/王冬芳著.
—北京：中国社会科学出版社，2009.10

（中国政法大学危机管理研究中心·公共危机管理研究
丛书/李程伟主编）

ISBN 978-7-5087-2874-2

I. 非… II. 王… III. ①社会团体—行政管理—研究—中国
②紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. C232 D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 188992 号

书 名：非政府组织与政府的合作机制：公共危机的应对之道

著 者：王冬芳

策划编辑：王紫千 杨春岩

责任编辑：柳 旭

出版发行：中国社会科学出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话：(010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部：(010) 66060275 电传：(010) 66051713

网 址：www.shcbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm×240mm 1/16

印 张：12.75

字 数：190 千字

版 次：2009 年 11 月第 1 版

印 次：2009 年 11 月第 1 次印刷

定 价：25.00 元

总 序

2007年9月中国政法大学危机管理研究中心正式成立，至今不过一年半的时间。在这很短的时间里，中心的年轻人怀揣社会责任感，勤奋踏实地开展研究工作，取得了良好的成绩。我看成绩主要就体现在两个方面，其一是立足现实需要，组合研究力量，承担了多项政府部门委托的重要课题，研究成果获得委托单位的肯定和好评，其中的“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法草案研究”还在社会面上获得良好反响；其二就是组织撰写了这套八卷本的公共危机管理研究丛书。这套书的选题贴近实践需求，涉及突发事件应对的地方法律规制、食品安全监管机制、安全生产监督管理体系、自然灾害类突发事件的恢复重建政策等公共危机管理研究的前沿，理论和实践结合得比较好，是到目前为止国内危机管理研究的第一套多卷本丛书。作为这套丛书主编的老师，我是非常高兴的。

我认为在当前形势下，成立危机管理的研究机构并积极开展学术研究是十分必要和及时的。任何历史的进步同时都会带来一定的负面的东西，这是人类历史发展的规律，谁都无法摆脱。而这些负面的东西如果处理不好便会造成社会的危机。这是人类历史发展的常态。因而危机管理可以说是一直伴随着人类历史发展的各个时期的。而在我国当前时期，危机管理的问题尤为迫切。由于改革开放和市场经济迅猛发展的同时，未能及时地发现和处理好其所带来的负面的东西，致使许多方面的问题和矛盾长期积累起来。目前，正是这些矛盾集中爆发的时期，从而使社会面临着多方面的严重危机。因此便将危机管理问题迫切地提到了议事日程上来。这就充分地显示出危机管理研究的极端重要性。这套丛书正是在这一背景下应运而出的。

当然，就这套丛书而言，由于作者队伍比较年轻，开始危机管理学术研究的时间还不长，且在跨学科研究的环节上尚显薄弱，故而还会存在这样或那样的缺点和不足。但是有学术界的关心和支持，有他们自己的学术自觉和勤奋，相信他们在今后的研究中一定会不断有新的收获和进步。

愿这套丛书对中国和谐社会的建设能作出一定的贡献。

李景鹏

2009年2月

目 录

导 论	1
第一章 冲突抑或合作——公共危机管理中的政府与 NGO	7
第一节 国家? 市场? 与公民社会? ——理论与现实的选择	7
第二节 公共危机管理中的政府与 NGO	24
第二章 国外公共危机管理中政府与 NGO 的合作模式	48
第一节 英国框架式的公共危机合作模式	48
第二节 美国与日本制式化的公共危机合作模式	62
第三章 从沉默到爆发——汶川大地震所引发的思考	84
第一节 汶川地震中的政府与 NGO	85
第二节 我国公共危机管理中政府与 NGO 的合作问题——基于 对汶川地震的思考	99
第三节 日本阪神大地震的经验与启示	126
第四章 制度阻碍与变革——立足中国现实的策略选择	148
第一节 我国社会转型中的政府与 NGO	149
第二节 立足现实的策略选择——我国公共危机管理中政府与 NGO 合作机制的构建	171
参考文献	190

导 论

一、问题的提出与研究视角

地震、海啸、SARS、金融风暴、全球变暖、恐怖主义……“危机”这样一个带有紧张感和不安感的“不受欢迎”的字眼，在人类进入 21 世纪之时却成为一个为人所熟知的问题。实际上广义而言，人类时时刻刻都处于危机之中。可以将危机看成是一种状态，一种不同于常态的、不稳定和不确定的、充满矛盾与冲突的、超出人们正常可控范围与接受范围的由危机事件而引发的状态。也可以说，危机是一种客观存在，一种源于变化与未知而产生的客观存在。所以无论是个人、组织、社会，都会时常处于一种人与人之间的、人与自然之间的、人与社会之间的、组织与组织之间的矛盾冲突状态。但作为一种客观状态，有些危机爆发显露了出来，有些则一直隐藏积蓄等待着，还有一些则在变化过程中自行消亡了。而有些危机是良性可控的，有些危机则是恶性不可控的。当危机的影响范围仅限于个体、个别组织或少量组织之间，并且其破坏程度在个人或者组织可承受范围之内，那么这种危机就可以称为是“个人危机”或是“组织危机”，这样的危机并不在本书的研究之列。本书所研究的危机应该具备两个基本特性：一是公共性，也就是危机的影响范围广泛，危机波及公共领域；二是严重的破坏性和危害性，即危机爆发的后果是可怕的，产生了大规模的破坏性，并且已经对公共领域的生产、生活秩序，以及基本价值和行为准则架构产生了严重的破坏与危害。在这种情况下，个人以及组织个体的力量已经不足以应对并解决这种危机状态，政府必须承担相应的危机管理职责。具备这种特性的危机可以称之为“公共危机”，而采取一些行动最大程度地避免或减少危机所造成的损害，以提高对公共危机发生的预见能力、危机发生后的救治能力以及事后的恢复能力，就可以称为是公共危机管理。危机管理体现的是一种人与危机之间的关系，是人类不断认识危机的过程，是人类面对危机不断提升治理能力的进程。

从目前的研究来看，对于公共危机管理的理论研究、法律研究、管理体系与体制研究、比较研究以及个案分析等方面成果颇丰。如果说2003年所爆发的SARS危机引发了有关政府危机管理体系（或称应急管理体系）建设问题的研究热潮，那么2008年汶川大地震的爆发以及在汶川大地震应对过程中所爆发出来的前所未有的社会力量以及志愿激情的这种社会现实，则引发了理论界有关公共危机管理治理体系与治理结构方面的热烈讨论。吸纳多元主体参与，建立网络化的公共危机治理体系成为焦点问题。而在治理结构的讨论中有大量的研究是有关非政府组织主体的参与问题的，主要集中于研究非政府组织在公共危机管理中的功能与作用，非政府组织参与公共危机管理的可能性、必要性、灵活性以及持续性等方面。就如日本的阪神大地震，台湾地区的“9·21”大地震中所爆发出来的社会参与和志愿激情成为日本与台湾地区的“志愿者发展元年”一样，很多人也开始预测汶川大地震中的志愿激情能否成为激发我国志愿者发展的“志愿者发展元年”。但是对于公共危机治理体系与治理结构的研究，大都还停留在论证打破政府单一主体，吸纳多元主体参与，以及有关非政府组织参与的合理性与必要性的理论研究层面。虽然政府与非政府组织的关系研究是非政府组织研究中的重要内容，但是针对具体的公共危机管理领域来讨论政府与非政府组织的关系，并结合我国具体国情深入探讨我国公共危机治理体系中各主体之间的关系与运行机制的研究却明显不足。

正是基于对汶川大地震中非政府组织现实状况的持续关注，以及深入研究公共危机治理体系中非政府组织问题的理论饥渴，促使我开始涉猎以往并不熟悉的非政府组织的研究领域，而且将非政府组织的研究范围限定在公共危机管理领域。之所以会选择这样的题目展开研究与写作，实际上根源于一个简单的问题：既然建立多元主体参与的公共危机治理网络已经成为公共危机应对的必然之选，而且非政府组织凭借其独特的功能优势成为公共危机治理体系中除政府之外的另一个重要的主体，那么在这样一个公共危机治理体系中政府与非政府组织作为两个重要的主体应该怎样展开合作，共同治理公共危机？在此基础上才产生了其他的一系列问题，也就是公共危机管理作为一种独特的非常规性管理完全区别于其他领域的管理，因此在实践与理论上都特别强调政府的公共危机管理职能，那么在公共危机管理领域的治理模式建构中，政府与非政府组织是什么关系？二者能在哪些领域通过什么方式展

开合作？这种合作的前提和基础又是什么？在中国，这种合作的可能性又有多大？为此，本书选取了合作机制作为研究的重点，从治理的角度具体探讨公共危机治理体系中政府与非政府组织的合作问题。所谓机制，汉语词典中对其有三种解释：有机体的构造、功能及其相互关系；机器的构造和工作原理；机器制造的。从中可见，结构、功能与相互关系成为机制研究的三要素。如果将公共危机管理看成是一个有机体的话，本书则将这个有机体中的功能构造限定在两个主体之间，因此其结构也就是政府与非政府组织之间的结构安排问题。虽然公共危机治理网络或者治理体系中不仅包括政府与非政府组织，还包括公民个体、市场主体等，而且这些主体在公共危机治理中的作用也不可忽视，但并不在本书的研究框架之内。所以按照机制的解释要素，本书政府与非政府组织在公共危机管理领域的合作机制研究则集中于关系定位、功能划分、合作方式方法三个方面的问题。可以说公共危机管理中政府与非政府组织的合作机制主要是指政府与非政府组织在公共危机管理中的相互关系、相互作用以及相互作用的方式方法。

二、本书的思路与框架

在具体讨论公共危机管理中政府与非政府组织的合作机制问题之前，必须厘清这样两个问题：首先，治理理论的兴起、全球结社革命、福利国家的改革所带来的政府与非政府组织的关系变化，即由对立、制衡走向合作伙伴的关系定位是否适用于公共危机管理。其次，立足于中国实际，这种合作伙伴关系又会有怎样特殊的表现与要求呢？因此本书则首先探讨了公共危机管理领域政府与非政府组织合作的必要性，这是具体探讨合作机制问题的前提基础。之后则结合国外公共危机管理中政府与非政府组织的合作经验，以及我国汶川地震应对中政府与非政府组织合作所表现出的具体问题，来说明合作机制中的基本要素以及我国在危机应对的合作中所突显出的主要问题。最后，则结合我国的实际来具体探讨建立公共危机管理中政府与非政府组织合作机制的可选之路。因此，本书不仅探讨了公共危机管理中政府与非政府组织合作的必要性，还结合实际来探讨我国政府与非政府组织在公共危机管理领域合作方面的阻力、功能定位以及怎样展开合作的问题，并尝试着提出一些建立合作的可行策略。

本书第一章主要是在对政府与非政府组织关系叙述的基础上，宏观地来

讨论公共危机管理中政府与非政府组织的关系定位问题，以此来论证公共危机管理中政府与非政府组织合作的必要性与必然性。治理理论的兴起对政府的治理秩序提出了严峻的挑战，也将政府的公共管理推向了从统治到治理的变革进程之中。作为理论方面的实践回应，全球结社革命的兴起，使公民的自由结社以及在此基础上大规模兴起的非政府组织成为国际社会和各国所关注的焦点。当西方国家政府面临着福利国家的现实冲击、理论上的严峻挑战以及非政府组织的大规模发展时，如何改革政府与非政府组织之间的关系则成为政府突破困境、推动变革的关键之举。因此从其他国家的理论研究以及具体实践来看，政府与非政府组织之间的关系都由传统的“竞争范式”走向了“合作伙伴的关系范式”。这种范式变革所带来的是重塑政府、重塑非政府组织的治理结构变革。政府不再是统治中心和单一主体，非政府组织方面的志愿者失灵问题也使非政府组织重新看待发展问题以及与政府的关系问题。实际上合作伙伴的关系范式所探讨的是如何在保证政府与非政府组织相对独立以及相互平等的基础上，发挥各自的功能优势，增强二者之间的信任，寻找到一种展开合作的方式方法。而在公共危机管理领域，由于公共危机管理的特殊性，政府往往占据了绝对的优势地位，并且从我国的发展进程以及危机管理观念来看，依靠政府的政治动员与行政动员来应对公共危机已经成为广为接受的一种事实与管理方法。但是在经历了 SARS 危机以及汶川大地震之后，尤其是美国的“9·11”事件引发了全球性的公共危机管理体系变革的背景下，政府依靠组织优势与权力优势所展开的公共危机管理虽为必要，但却也出现了效率悖论、有组织地不负责任以及公共服务与特殊服务之间的矛盾等问题。由此，非政府组织在公共危机管理中的功能优势才映入人们的眼帘，基于这种功能互补、资源互补基础上的合作也就成为必要，并且与复杂性和全球化背景下的公共危机新特点以及公共危机管理的新趋向相一致。

第二章具体讨论了其他国家在公共危机管理中政府与非政府组织的合作模式，以比较研究为基础，为具体研究我国合作机制问题提供研究思路。依据公共危机管理中政府与非政府组织合作的正式化程度，也就是二者的合作是否在专门的危机管理法律中予以规范，是否建立了制式化的合作路径以及合作保障为依据，可以将国外的合作分成两种模式：一种是框架性的合作模式；一种是制式化的合作模式。前者的合作是基于一般性和整体性的政府与非政府组织之间的合作框架或是相互间签订的合作契约，以此为基础展开在

公共危机管理领域中的合作。但是，具体的制度性规划方面与后者相比则没有那么突出。而制式化合作中的典型代表是美国，美国公共危机管理中政府与非政府组织的合作不仅在其国家应对计划中有了具体明确的规定，同时政府还发挥了积极的推动作用、培育作用、扶持作用，展开各项合作计划和支持计划来保障非政府组织参与公共危机管理并与政府展开合作，同时提升非政府组织的行动能力。虽然是两种模式的划分，但是这两种模式中的共同点就是非政府组织比较发达，这是政府与非政府组织展开合作的组织基础；同时政府的合作态度非常积极，在鼓励合作以及推动合作过程中，在法律、政策、资金、人员等各方面都发挥着积极的作用。由此可见，公共危机管理中政府与非政府组织合作机制的构建需要非政府组织的高度发达、政府的积极推动和制式化的建设作保证。

第三章对我国汶川地震应对中政府与非政府组织的合作情况做出了简要介绍，同时通过对具体事例的分析，从合作的制度性规范、合作的渠道与方式、合作的内容方面具体分析了其中存在的问题。而本章的分析主要是从政府职能研究的视角展开的。因为在公共危机管理中政府与非政府组织的合作，最为核心的问题是政府的职能转变问题，如果政府的职能转变无法进行或是出现问题，必然会影响到合作机制的构建。本章最后还对日本阪神大地震后政府与非政府组织的合作机制构建进行了研究，专门对阪神大地震后日本非政府组织的持续发展以及转型、政府的支持政策以及具体支持做法、制度壁垒的打破等方面来总结阪神大地震之后政府与非政府组织合作机制构建中的一些经验，希望对我国能有借鉴之意。从分析中可以看出，汶川大地震可否成为“志愿者发展元年”，关键还是要看政府之后的支持政策以及非政府组织在地震应对之后的持续发展。而日本与我国相类似的地方就在于基于传统观念所制定的有关非政府组织的法律法规对非政府组织的发展形成了制度性障碍，但是日本在阪神大地震之后采取了果断的措施对其非政府组织的管理制度进行了改革，虽然仍存在一些问题，但却为合作机制的构建清除了一些制度性障碍。

第四章则针对我国的具体国情探讨了合作机制的构建问题。任何制度的变革都是在“先赋博弈”结构中展开的，具有路径依赖的特征。因此如果脱离了中国的实际去谈公共危机管理中政府与非政府组织的合作问题则会显得苍白无力。我国从总体性社会向后总体性社会转变的转型期结构特征，限定

了我国政府与非政府组织的现实状态。对于合作的两个主体而言，我国转型期的结构特征直接影响到了我国政府对非政府组织的管理体制，以及与非政府组织的合作意愿。转型期的结构特征再加上政府限制性的管理体制，使我国非政府组织的发展状态呈现出发展不足和发展畸形的状态，这些因素成为阻碍建立我国公共危机管理中政府与非政府组织的制度性障碍。虽然之后还具体探讨了我国政府与非政府组织合作的阻力、动力问题，以及怎样在现有的框架内建立合作的路径，但是从长远看来如果制度性障碍不能破除，一些妥协性的合作方式与合作选择也不会真正解决我国公共危机管理中的问题，所谓的“志愿者发展元年”也只能是一种美好的愿望。

本书的写作是以政府为重点的，主要关注并分析了政府的职能转变以及政府在构建合作机制中的积极作用。这与我国政府在改革进程中的主导作用，以及政府作为合作伙伴关系中的核心组织定位直接相关。然而，合作机制中的很多问题都是需要针对个别情况、具体问题而进行特别讨论的，因此这成为本书研究的难点之一。受到研究能力所限本书的研究还有很多不足之处，还请批评指正。

第一章 冲突抑或合作——公共危机管理中的政府与 NGO

“全球结社革命”与“治理理论”的兴起掀起了社会治理方式的变革之幕，在几经政府失灵与市场失灵相互解救的循环之路后，非政府组织作为社会治理的重要组成部分跃入人们的眼帘，让人们从政府与市场之间非此即彼的选择进入到政府、市场与社会三方治理主体的治理结构变迁之中，从而也引发了政府与非政府组织之间关系定位的大讨论。最后建立政府与非政府组织的合作关系甚至是合作伙伴关系，成为理论论证和福利国家改革实践所得出的答案。本章则试图对公共危机管理这一具体领域中的治理关系进行深入探讨，从公共危机管理的特性以及新的变化趋向、政府在公共危机管理中的功能优势与劣势、非政府组织在公共危机管理中的功能优势等角度来展开论述，试图确立政府与非政府组织在公共危机管理中的关系定位，这种关系定位直接决定了公共危机管理的治理结构，从而直接限定了政府与非政府组织在公共危机管理合作机制中的结构关系、相互作用以及功能定位。

第一节 国家？市场？与公民社会？——理论与现实的选择

一、从“统治”到“治理”：政府与非政府组织的关系范式

（一）“统治”与“治理”的异同

1989年世界银行在《撒哈拉以南的非洲：从危机到可持续发展》的报告中首次提出了“治理危机”的概念，之后各个学科都对“治理”展开研究。作为一种阐释现代社会与政治秩序和结构变化的分析框架与概念体系，“治理”的内涵颇为丰富，从来也没有确切的定义，可谓众说纷纭、莫衷一是。但可以肯定的是，“治理”往往被作为一个与“统治”相对的概念加以理解。还有学者认为从“统治”到“治理”的模式转变是一种范式变迁，虽然目前

对于这种新型的治理范式还存在着模糊并不确定的理解。^① 因此，治理理论往往成为一条分界线，在此之前的被称为是传统模式，在此之后的被称为治理模式。^② 从词源上看，治理的英文“governance”与“governing”（统治）和“government”（政府控制）在传统上并无本质区别。但是伴随着时代的变迁，在经历了政府与市场从古典自由主义的经济自由与“守夜人政府”，到“市场失灵”的经济危机与凯恩斯主义下的“行政国”，再到“政府失灵”与“新自由主义”的回归的往复循环之后，人们开始对笃信不疑的政府能力产生质疑，尤其伴随着福利国家危机、全球化以及诸多社会问题等，人们开始重新思考获得秩序的方式与制度模式。因此，治理概念被赋予了丰富的内涵并明显区别于传统的“统治”概念，也可以说治理理论成为一套解释现代国家与社会结构变化特征的规范性理论分析框架。罗兹认为治理意味着“统治的含义有了变化，意味着一种新的统治过程，意味着有序统治的条件已经不同于以前，或是以新的方式来统治社会”。^③

为了说明治理区别于传统统治的全新之处，有必要从治理的概念出发梳理治理概念所包含的核心要件。对于治理的概念学者们从不同的角度对其进行阐释，有的学者从不同的角度和层次对治理加以区分和界定；有的学者从治理的特征出发对其进行界定；有的从环境变化与治理发展的角度来论证治理意义；也有从公共政策的结构和过程的变化角度来讨论治理的含义；还有与传统公共行政相对比的角度来界定治理含义的。^④ 在众多的治理定义中，全球治理委员会的定义最具代表性和权威性，该委员会在 1995 年的《我们的

① 张欣：《转型中国的治理与发展》，北京：中国人民大学出版社，2007 年版。

② 这里仅仅是以治理理论为分界点进行了概括性的区分，并没有将传统模式以及治理模式展开细化研究。但有很多学者都对此展开了深入研究，并提出了相应的模式概念。例如，罗兹将支撑人类社会的三大制度体系分为市场模式、政府模式和治理模式；莱斯特·萨拉蒙也认为当今的治理是一种与传统政府统治迥然不同的新范式，因此以传统的公共行政与新治理范式为分类进行了比较；还有学者提出了韦伯的官僚制国家与后现代国家概念进行了范式比较，但其中的共同之处都是将治理理论作为一项区分标准。

③ 俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000 年版，第 2 页。

④ 孙柏英：《当代地方治理——面向 21 世纪的挑战》，北京：中国人民大学出版社，2004 年版。英国学者罗伯特·罗兹认为可以从六个相对独立的角度或层次来理解和使用治理概念，即作为最小国家的治理模式；作为公司治理模式的治理；作为新公共管理的治理；作为善治的治理；作为新的社会控制论系统的治理以及作为自组织网络的治理。英国学者格里·斯托克从五个方面归纳了治理的特征。瑞士政治学家皮埃尔从环境变化与治理发展的角度论证了治理的意义。韦勒则从公共政策结构和过程的变化角度来探讨治理含义。美国的库依曼、范·弗利埃特以及莱斯特·萨拉蒙则在与传统公共行政进行比较的研究中对治理加以界定。

全球伙伴关系》中对治理作出了如下定义：“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的政治制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。”^① 因此，治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者；治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性；治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖；治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络；治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府发号施令或运用权威。^② 由此可见，治理与统治的根本区别在于：

第一，统治是单中心的，而治理是多中心的。统治意味着国家只能有一个权力中心，政府组织依据其所具有的强制性权力成为统治主体。但是治理却强调，虽然权威是不可或缺的，但是政府并不能成为垄断性的治理主体，除了政府组织之外，治理的主体还可以是公共机构和私人机构。可以说，这是治理区别于统治的根本所在，在此基础上扩展出其他方面的区别。

第二，统治的权力运行方向是单向的，而治理的权力运行方向却是双向互动的。政府的政治权威是通过自上而下的发号施令、政策的制定与执行等手段来对社会公共事务进行单向度的管理。但与此不同，治理是上下互动的管理过程，是通过合作、协商、建立伙伴关系以及目标认同等方式对公共事务进行管理。“治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威，而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的。”^③

第三，统治强调控制，而治理则强调合作与协调。政府作为统治主体实现社会管理的基础是其所具有的国家强制力，依据国家强制力实现对社会的

^① 全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，英国：牛津大学出版社，1995年版，第23页。转引自俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000年版，第4~5页。

^② 俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000年版，第3~4页。

^③ 同上，第6页。

控制以及塑造。国家权力的性质使得政府具有不可取代性和不可侵犯性，政府在国家强制力和资源分配上具有优先性，因此统治是通过控制来实现秩序。与统治所强调的这种国家凌驾于社会之上的概念不同，治理所强调的权力多中心，破除了政府在权力配置和资源配置上的优先性以及垄断性。多元主体的治理体系中，各个主体之间存在着权力依赖，致力于集体行动的主体必须依据一定的规则和情境与其他的组织进行交换、谈判、合作，通过彼此的合作、协商和伙伴关系来实现目标。可以说，治理并不是要否认或是取代政府权威，而是强调多元主体间的合作，也就是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府组织的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。并在合作的基础上形成一个自主的网络，这种自主网络明显区别于统治语境下非此即彼的界限划分，国家与社会、公共部门和私人部门之间的责任与界限不再成为不可逾越的鸿沟，而是变得日益模糊。因此各种非政府组织以及私人部门才能承接国家所转移的职能，与政府在特定领域中展开合作，分担政府行政管理责任。

（二）政府与非政府组织的关系范式

1. 国家与公民社会之间的关系模式

20世纪90年代，治理理论的兴起对公民社会的研究产生了重要影响，尤其对于公民社会研究的重要内容“公民社会与国家”的关系而言，治理意味着要重新调整二者之间的关系。也可以说，治理理论的兴起拉近了公民社会与非政府组织之间的关系，非政府组织的发展程度成为衡量一个国家公民社会的成熟度以及社会资本与公民精神的关键指标。帕特南曾指出：“公民社会性的一项关键指标是社团生活的活跃程度。”^① 国家、市场和公民社会被看作是现代社会公共治理领域治理的三种机制，公民社会被看作是介于国家和市场之间的领域，其主要行为者是各类非政府组织和非营利组织。就公民社会的功能而言，一般认为公民社会具有四项基本功能：一是填补了国家和市场机制所遗留或无法达到的领域；二是充当了公共权力与私人领域连接的过渡带，减少了公共权力直接干预到私人生活，同时也把私人领域中形成的共识通过言论、行动转达给公共权力；三是公民社会减少了市场对社会的过度侵入；四是自律的功能，因为公民社会的发育水平体现了一个社会的自组织

^① [美] 罗伯特·D. 帕特南：《使民主运转起来》，南昌：江西人民出版社，2001年版，第104页。

能力和信任程度。^①就国家与公民社会的关系而言，既是公民社会理论研究中的重要内容，也是存在众多争议的问题之一，国家与公民社会的关系定位将直接影响政府与非政府组织之间的关系模式。

何增科先生指出公民社会的定义可以归为两类：一类建立在国家和社会的二分法基础上，公民社会在此指独立于国家但又受到法律保护的社会生活领域及与之相关联的一系列社会价值或原则。另一类定义则建立在国家—经济—公民社会的三分法基础之上，公民社会在此指介于国家和家庭或个人之间的一个社会相互作用领域及与之相关的价值或原则。^②从中可以看出，对于公民社会的理解要么强调社会空间与国家之间的独立与分权制衡，从社会权利的角度界定国家权力的边界；要么以国家、市场和社会三元分立模式为分析框架，公民社会被用来强调是建构在国家、市场、家庭关系中的社会领域，特别是指国家权力和市场利益之外的社会组织系统。20世纪90年代以来，以三分法为基础的公民社会概念被广泛接受，并且从多元主义的角度来解释社会治理结构，强调权力的分散并打破单一集团的控制，通过社会自发组织的多元利益和价值群体获得权力平衡，并达到善治。^③但这也受到了法团主义的批评。法团主义认为经济、社会、政治行为不能仅仅根据个体选择和偏好，或者仅仅根据公共机构的习惯和指令来理解。法团主义认为“国家是影响利益构成和团体作用的决定性力量，应当寻求在利益团体和国家之间建立制度化的联系通道”。^④具有垄断地位的国家机构具有最高代表性和重要性，社会团体处于利益成员和国家机构之间，起到协调作用，它们与国家的关系应当是互动合作、互相支持的，社会团体与国家构成制度化合作。因此，依据以国家或是社会为主导，法团主义又形成了“国家法团主义”和“社会法团主义”两种模式。

公民社会与国家的关系是公民社会理论研究的一项重要内容，其模式多种多样，何增科将其概括为五种模式：公民社会制衡国家、公民社会对抗国家、公民社会与国家共生共强、公民社会参与国家、公民社会与国家合作互补。^⑤

① 杨雪冬：《风险社会与秩序重建》，北京：社会科学文献出版社，2006年版，第52～53页。

② 何增科：《公民社会与第三部门》，北京：社会科学文献出版社，2000年版。

③ 贾西津：《第三次改革——中国非营利部门战略研究》，北京：清华大学出版社，2005年版。

④ 张静：《法团主义》，北京：中国社会科学出版社，2005年版，第24～25页。

⑤ 何增科：《公民社会与第三部门》，北京：社会科学文献出版社，2000年版。