

和而不同:基层购买公共服务中的合作治理

郑佳斯

(中共广东省委党校/广东行政学院行政学教研部,广东 广州 510003)

摘要:政府与社会组织的关系是国家与社会关系的缩影。对我国基层公共服务购买项目的实证分析发现,政府与社会组织之间往往策略一致但目标存在差异,呈现“吸纳关系”模式。与西方社会中吸纳关系双方容易走向完全依赖或冲突状态不同,伙伴意义上的“吸纳型合作”普遍存在于我国政府和社会组织的互动过程中。其背后机制在于,在目标不一致的情况下,部分社会组织会借助减少资源依赖、提升独立性,增强专业性、强化核心竞争力,以及日常的灵活行动策略等途径,在生存需要与自主性之间达到“微妙的平衡”,即在保证实现自身组织目标的基础上具备一定的“讨价还价”能力,从实质上使得互动关系朝着伙伴或协作性关系的方向发展,而不走向冲突或者完全依赖的关系状态,从而在政府与社会组织之间形成相对有效的合作治理格局。

关键词:合作治理;吸纳型合作;政府购买服务;政社关系;社会组织

中图分类号:C 916

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)04-0116-09

一、问题的提出

改革开放40年来,社会异质性不断增强,利益主体的需求日趋多元化,公共治理的复杂性也显著增加,公共服务提供领域呈现出一个明显的变化趋势:政府不断改革传统一元单向的治理模式,以构建“有效政府、有序市场、活力社会”^[1]为目标,不断完善政府与市场、政府与社会的合作机制,公共服务治理朝着更具包容性的方向发展。学界普遍承认合作治理是新形势下解决公共问题和提供公共服务的有效路径,有助于更灵活地应对复杂多变、高度不确定的治理环境。如张康之就提

出“合作治理是社会治理变革的归宿”^[2];康晓光认为合作主义是社会自治组织的未来目标模式^[3];萨拉蒙则指出,在国家、社会和市场之间建构高度合作和相互支持的关系,有助于促进民主和经济增长^[4]。作为一种新治理战略,合作治理已成为公共行政的重要方向和研究内容。

合作治理中的一个无法回避的问题,在于如何正确处理政府与其合作者以及其他利益相关者之间的关系。在以往关于合作的研究中,学界往往将“共同目标”作为政府与社会组织合作关系的“逻辑起点”,认为如果没有共同目标,即使双方存在功能优势也不可能展开合作。但是现实生活中合作

收稿日期:2019-05-15

基金项目:中央宣传部马克思主义理论研究和建设工程重大项目“广东省营造共建共治共享治理格局实践经验研究”(2018MSJ019);广州市社会科学联合会2018年度“羊城青年学人”资助研究项目“社会服务项目制下‘内卷化’困境与应对策略”(18QNXR28);2019年中共广东省委党校一般课题“广东加快推动乡村振兴综合改革试点研究”(XYB201919)

作者简介:郑佳斯,管理学博士,中共广东省委党校(广东行政学院)行政学教研部副教授,主要从事政社关系与基层治理研究。

治理的主体往往是非同质性的,其治理目标在很多情况下是有所不同的。与旧的协调理念不同,合作治理并不必然要求行动者在目标上保持一致,相反,它面对的是多目标共存甚至目标存在冲突的情况^[5]。那么,当目标不一致甚至相互冲突的时候,政府与社会组织之间如何达成有效合作,进而实现真正意义上的合作治理,就构成了本文重点关注的问题。

二、分析框架

针对本文的研究问题,西方学者 Najam 的研究给我们提供了有益的启示。Najam 认为,政府与社会组织的关系模式取决于双方的战略性制度利益(strategic institutional interests)。基于目标(Goals)和偏好的策略(Preferred Strategies),可以将政社关系分为合作型、冲突型、互补型和吸纳型四种关系类型,其中当政府和社会组织拥有相似的策略,但偏好不同的目标时,就可能形成“吸纳”关系^[6]。由于关系一方或者双方都试图改变对方的目标偏好,因而这种关系状态是不稳定的,具有暂时性和过渡性。“吸纳”关系有可能在相互持续性的操控中演变为直接的对抗和冲突关系,也有可能某一方被说服,而服从于对方的目标,双方形成不对等的合作关系。Najam 指出,吸纳关系是权力的函数,权力决定了谈判中讨价还价的能力,权力的不对称将决定哪一方让步或放弃,当关系移动到合作、互补或冲突等模式时,关系状态才趋于稳定。因而,合作双方的力量强弱对比显然是重要的影响因素,在少数情况下,一方或双方能够改变对方的目标,以便达成共同立场,从而促使双方进行合作。但在大多数情况下,这种尝试会失败,双方关系会恶化,进入对抗阶段^[6]。

在我国,政府与社会组织之间的力量通常是不对等的,后者往往处于对前者的依附和服从状态。那么从“不对等依赖”如何发展到“合作伙伴关系”呢?这一过程显然不是一蹴而就的,尤其是当缺乏真正意义上合作伙伴关系的条件时,政府与社会组织的有效合作就需要找到一个“平衡点”,可惜 Najam 并没有讨论这个介于不对等依赖和伙

伴关系的中间地带。然而,在这种复杂的关系形态中,厘清从不对等依赖发展到合作伙伴关系背后的机制逻辑是至关重要的。在本研究中,笔者将按照 Najam 的 4C 理论模型所提出的目标与策略两个维度,对我国公共服务购买中基层政府与社会组织的互动状况展开实证考察,探究政府与社会之间实现密切合作以有效应对合作治理下各类问题的机制。

家庭综合服务项目显然是一个适宜的研究对象。家庭综合服务项目购买已成为我国大部分地方的政策实践,它运作于社区层面,而社区不仅是我国政府提供公共服务的一线,也是行政机构和社会组织、市场组织在公共服务领域中互动最为密切的场域,因此成为观察正在演化中的国家和社会关系转型的绝佳窗口。广州市家庭综合服务中心的试点建设工作始于 2010 年,笔者从 2012 年开始进入实地调研,并持续进行了长达 7 年的跟踪调研,整理了近 40 万字的访谈资料。实证调研发现,基层政府与社工机构之间的关系符合 Najam 所定义的“吸纳关系”模型,但是部分案例中政府与社工机构之间并没有由吸纳关系转向冲突或者不对等的合作关系,社工机构在生存需要与自主性之间达到了“微妙的平衡”。那么社会组织如何才能规避“目标替代”,在生存需要和自主权需要之间保持“微妙的平衡”,从而与政府之间达成“和而不同”的合作关系呢?

三、政府购买服务中的“吸纳”关系

家庭综合服务中心指的是在本市各镇(街)设置的,以服务困境群体为主,以家庭为本,以社区为基础的专业社会工作服务平台^[7]。在这个自上而下的制度设计中,项目购买经费按每年 200 万元由市、区两级财政共同承担,各街道确立项目后,通过公开招投标的形式选择社会服务机构,由区民政局、所在街道和中标机构三方签订合同。在项目的运行过程中,虽然区民政局作为项目主管部门,有权对服务项目进行全方位、全过程的监督管理,但是服务购买项目的真正“落地点”在街道,街道作为服务的购买方,直接指导社会服务机构的

日常运行,并帮助协调各方面关系,调动支持力量,因此街道与社工机构的互动关系贯穿于整个公共服务购买过程中。与 Najam 所提出的政府与社会组织之间的“吸纳”(Co-optation)关系相似,街道与社工机构双方虽然策略一致,但是目标却有所差异。

(一)策略一致

根据 Najam 的定义,策略(preferred strategies)指的是关系双方为达成各自目标所偏好的方法或手段。就这个意义而言,在我国的家庭综合服务购买项目中,街道与社工机构的策略是一致的,双方都偏好于利用社工机构的专业手法和专业技能来达成目标,这也是双方缔结关系的重要前提。随着“风险社会”中社会问题的日益复杂化,社会管理对专业知识和技能的依赖性越来越大,决策过程高度集权、投入主要依赖财政资源、执行以行政机构自身力量为主、服务落实以等级权威为主要保障的政府提供公共服务的传统机制越来越明显地表现出力不从心的状态,“硬手段”在现代社会的治理中表现出了极大的局限性,在这种情况下,社工机构所特有的“春风化雨式”的专业手法无疑是最好的补充,因此政府购买服务实际上也是购买社工的专业技能,双方在策略偏好上是一致的。

具体而言,一方面,随着经济体制改革的推进,我国城市的单位体制逐渐走向解体,越来越多的“单位人”变成“社会人”,社区属地社会管理职能日益凸显,对社会服务管理的需求也不断增长。然而,在现行政府主导的社会管理服务框架中,由于行政工作量大且人力资源紧缺,街道往往只是根据职能部门的具体要求,有针对性地向社区部分人群(如老人、残疾人、青少年)提供有限的服务,服务覆盖面较窄,服务层次较低,远远未能满足社区居民群众日益增长的需求。另一方面,相对于政府“批发式”的服务方式,社工机构的服务往往更为人性化、个性化,其倾向于运用专业方法为有需要的人群提供包括困难救助、矛盾调处、人文关怀、心理疏导、行为矫治、关系调适、资源协调、社会功能修复和促进个人与环境相适应等在内的专业服务,这有利于将服务真正做实做深,实

现需求满足在社区、矛盾化解在社区、关系融洽在社区。

(二)目标不一致

已有研究已经注意到,政府购买服务过程中,政府与社会组织之间存在目标差异,社会服务管理中存在管理主义与专业主义的冲突和张力,呈现强管理主义与弱专业主义的状态^[8]。具体到家庭综合服务项目的购买,在核心目标上,社工机构是社会需求导向的,其使命是以利他主义为指导,以科学的知识为基础,运用科学的方法进行助人服务活动^[9],而其面向的服务对象主要是被主流社会组织体制所忽视或排斥的边缘性社会群体,也就是社会弱势群体。虽然与街道办事处要应付上级派发的行政任务类似,社工机构也要应对民政部门制定的指标任务,然而考核指标是与社工的日常工作内容息息相关的,对社工机构的核心目标并不会造成影响。与社工机构不同,街道是行政任务取向的,购买社会服务之后,街道通常希望社会组织能够成为它履行各种行政任务以及化解社会矛盾和风险的辅助力量,试图以自身的行政任务需要替代社会组织提供社会服务的自我定位。作为政府行政管理和社会服务的最末端,街道办需要承接大量的行政职能和应对层出不穷的突发性任务,人力资源长期处于捉襟见肘的困境。当社工机构下沉到社区时,街道有较强的动力将其作为完成行政目标的“得力助手”。具体而言,一是将社工机构视为附属单位,直接将社工当成社区干部使用,希望社工机构可以分担日常的行政事务;二是让社工配合完成上级布置的各种指标任务、专项工作和一些突发性任务,如创文创卫工作等;三是基于政绩的考量,希望社工机构可以帮助街道做出工作亮点。调研中,大部分社工机构都表示,街道倾向于“热热闹闹、轰轰烈烈的大型活动,目的是扩大影响力,而不是从居民的切身需求考量”,这与社工机构的专业取向是相悖的,社工更倾向于可以取得实质效果的小组和个案活动。一位街道的分管领导道出了一个普遍现象,“政府第一件事就是完成行政任务,其次是做出亮点工作,如果还有余力的话再做点实事”(访谈资料:

GZL20120910)。

在实践中,街道与社工机构之间目标的差异是客观存在的,虽然街道与社工机构之间都偏好利用社工专业能力的策略,但是双方却追求着不同的目标,两者的关系符合 Najam 的吸纳关系模型。事实上,这种“吸纳”关系普遍存在于中国本土的公共服务购买中,政府与社工机构的目标和使命并不一致,政府往往试图将社会工作者当成自身的人力资源进行使用,把社会工作当成政府职能的延伸,将社工机构置身于行政工作体系当中,社工机构则常常由于缺乏自主性而无法实现自身的目标与使命。

四、走向“微妙的平衡”： 社会组织的策略

在吸纳关系下,与 Najam 的假定——即关系双方容易走向完全依赖或冲突状态——有所不同,部分社工机构能够借助积极的行动策略,与政府实现有效合作,达致一种“微妙的平衡”状态。所谓“微妙的平衡”,是指社工机构既能保障自身生存需要,又能掌握一定的自主权;既不触碰到政府底线,又能对政府产生一定影响,虽然与政府之间并没有达致完全的平等,但是至少能够获得政府对其组织目标的认可,并且在保证自身组织目标的基础上掌握一定的“讨价还价”的资本,从实质上使得互动关系朝着对自身有利的方向发展,而不走向冲突或者完全依赖的关系状态。以承接 JSH 街道家综项目的 YG 社会工作事务中心(以下简称 YG)为例,作为一个外来机构,YG 与 JSH 街道办事处已经合作了近 10 年之久,机构与政府之间基本处于“微妙的平衡”状态。YG 项目主任在访谈中就提到:

“从 2009 年开始我们第一个项目就选择 JSH 街,之后一直扎根在这里,合作一开始也有碰撞和摩擦,因为我们侧重于专业和人性的工作目标,街道更加注重行政和硬性的指标。但磨合下来,目前我们已经基本形成一个较为和谐的伙伴关系,大家在合作的过程中已经感觉到没有上下级或者隶属的关系,

我们的工作街道不会完全干涉,也会听取我们的意见,我们也会在专业领域内充分考虑街道的意见,当然这也需要一些能力和工作技巧”(访谈资料:GZY20120913)。

通过实地走访多家社工机构,笔者认为,要达致“和而不同”的关系状态有赖于社工机构自身的能力建设和对外部关系的处理水平,关键要素在于解决社会组织的独立性和专业性问题,在此基础上获取自主性。但当下由于社会组织的资源依赖,以及全能政府理念根深蒂固的影响^[10],社会组织的这种自主性是有限度的,呈现一定程度的“依赖式自主”,这使得社会组织在寻求独立性和专业性的同时,也要在日常的行动中采取灵活的策略性应对,以此在生存和自主之间获得更好的平衡。具体而言,社会组织的策略可以归为 3 类,即减少资源依赖,寻求机构独立;提高专业服务水平,获取社会认同;塑造巧妙行动策略,灵活应变。

(一)减少资源依赖,寻求机构独立

1. 拓展资金来源,提高机构自我造血能力

家综服务项目的资金由市区两级财政拨款,在资金的支配上,社会组织受到多重限制,无法自主安排资金的调配。资金的依赖和资金使用的条件限制,使得社工机构从一开始就具备强烈的生存导向,因为如果无法真正以独立的身份扎根于社区,将面临被传统公共部门同化的风险。在这种背景下,提高社会组织的自我“造血能力”就显得格外重要。对此,部分社工机构专设资源筹款部,负责资金的筹集工作,“因为我们也不想单单依赖政府那 200 万,你拿了政府的钱也要为他做事,自主度和自由度就没有了”(访谈资料:GZQ20151230)。资金和资源主要通过企业、公益创投、募捐、基金会等方式获得。

第一类是通过与基金会或企业合作而获得资源。如 BDBY 社工机构的理事长就谈到:

“资源平台型项目一直是我们追求的,我们也在积极与服务型基金会合作。因为基金会本身也要把资金输送出去,我们可以通过项目设计,把资金的输送渠道做得更好,实现社会效益的最大化”(访谈资料:GZB20170110)。

第二类是通过申请公益创投项目的方式获得项目资金。广州市从2014年开始举行公益创投活动,截至2018年6月,四届公益创投活动累计投入福彩公益资金超过7000万元,资助创投项目530个^[11],这为社会组织带来新的机遇。公益创投项目的申请一般有配套的人员及设备要求,社工机构往往可以依托现有的固定资产和人员,在申请上具备一定优势。

第三类是在取得募捐许可证之后进行网络或者街头募捐,一般采取定向项目的形式。如QZ社会工作服务中心就申请了募捐许可证,可以进行街头募捐,该机构也在“腾讯乐捐”等网络平台进行募捐活动。按照有关规定,通过基金会或募捐形式取得的资金需用于特定的项目,不能直接作为服务经费,但是资源最终也是投放于社工机构所在辖区和街道,服务于当地的居民。

2. 整合辖区资源,提升存在感

政府购买家庭综合服务之后,社工机构进驻街道,通过积极嵌入街道原有的服务体系,链接外界资源,并与辖区内各科室单位保持良好的合作关系,从而有效地整合资源,汇聚行政和服务资源。

“在街道,社工机构是一个枢纽,能够整合街道所有的社会服务,人财物都可以得到很好的展现。街道通过这样一个平台,完成服务目标。有了这个平台之后,所有涉及到民生的工作,比如妇联、团委、工会,所有部门基本都可以往里面整合”(访谈资料:GZX20151231)。

街道辖区的各个部门一般都有专项项目经费,但囿于人力不足,在项目策划和实施方面存在困难,而社工机构则拥有活动策划的能力和服务要素,容易形成互补的合作关系。因而社工机构在驻点街道之后,一般会加强与辖区内组织的互动,通过提供活动策划和人力资源支持等方式,与辖区内团委、妇联等单位形成合作关系,争取资金,并以此获得一些政治资源支持,如通过与团委建立联系,为走进学校和联系青少年带来便利等。

3. 充实人力资源,壮大社会服务队伍

从社工配置的数目来看,目前每个社工机构中标之后配置到各个街道的员工是20名,其中14

名是提供专业服务的社工,其他6名是行政和财务人员。这14名提供专业服务的社工,如果做个案,每个人一年一般只能完成6~7个,一个家庭综合服务中心全年最多只能完成100多个个案。这对于拥有几十万人口的街道而言,实属杯水车薪。

面对这一困境,目前机构正在探索“社工+志愿者”的模式,正如广州社协秘书长朱静君所言,“社工最大目标就是让社会不再有社工,让每个人都可以发展为社工。”^[12]为此,“社工+志愿者”的服务模式是一个可行的方向,通过社工的加入和志愿文化的传播来壮大社会服务队伍。以青年志愿者协会起家的QZ社会工作服务中心工作人员指出:

“一个街道几十万人,单靠几个社工能力再强,服务的面也有限,所以我们就想通过社工+志愿者的模式,社工就做专业的个案,剩下很多社区层面的大活动就可以交由志愿者,社工带着志愿者去做”(访谈资料:GZQ20151230)。

在具体的人力资源拓展方面,一般是先通过策划系列活动,鼓励居民走出家门积极参与,然后从中挖掘一些较为活跃和能力较强的骨干,免费为其提供各类能力提升课程,并根据其意愿逐步将骨干发展为志愿者,鼓励他们参与并承担一些社区事务。

(二) 提高专业水平,获取社会认同

1. 向街道展示能力,赢得街道依赖

合作关系持续下去的一个重要因素,在于双方之间互有所需,相互依赖,当合作一方对于另一方而言可有可无的时候,双方的关系是极度不稳定的。根据资源依赖理论,当A对B的依赖大于B对A的依赖时,权力就变得不平等^[13]。对此,部分机构强调通过展示能力,塑造自身无可替代的地位而赢得街道的依赖。其中一个重要的策略就是拉开其作为专业机构与政府在提供社会服务上的区分度。比如面对夫妻不和案例,居委会一般采取一次性调解方式,对于妻子有关丈夫打人的投诉,首先会支持其维权,其次会以打电话或者其他方式告知其丈夫让其多加注意,最后对妻子进行劝

解,个案到此结束。但是如果是社工机构,这个个案至少要做6次以上,首先是了解家庭暴力的频率;其次是了解丈夫情绪发泄的方式;再次是走访居委会,走访邻居,走访单位,了解丈夫的压力源,再根据不同的压力源进行疏解。

显然这种个案处理方式的效果与居委会的处理效果是截然不同的,社工机构善于从“人在情境中”出发,聚焦于人与环境的互动去理解问题,将个人问题、社区问题与社区周围的环境、社会制度和社会系统密切联系起来^[14],有助于个案矛盾的根本性解决,也在一定程度上缓解了困扰街道的社区稳定问题,而社工机构也在这个过程中彰显了自身不可替代的存在价值。

2. 发挥第三方作用,助力缓解基层社会矛盾

第三方的身份标签对于社工机构取得政府的认同并赢得政府一定程度上的依赖具有很大的帮助,以民间身份出现的专业社会工作可以缓解政府、单位与利益受损人士及群体之间的紧张关系,促进沟通和理解,抑制事态恶化^[15]。当社会问题发生或社会矛盾集聚的时候,居民更容易接受客观中立的第三方,成熟的社工机构意识到这一点并努力去扮演好第三方的角色。一个很典型的例子是在解决因小区连续多日停水而有居民要上访的问题上,街道负责人上门劝说却遭到拒绝,上访居民甚至把全部责任推给街道,而街道也有自己的困难,因为产权责任本属于小区,街道无法给予充分的支持。双方一度矛盾尖锐,YG在这个时候及时以第三方身份出现进行问题调解。

“我们这个第三方的身份起到一个很关键的作用,让他感觉到我们不是偏向哪一方的,他会很真实地告诉我们想法,如果是街道的话他会认为是在哄他是在骗他。因为这么长时间他认为你们街道没出面,他会把那个矛盾指向街道,无形中将街道置于对立面”(访谈资料:GZY20120913)。

在客观公正地针对问题知晓利害之后,居民也明白了责任归属以及街道的难处,最后由街道帮助那些低保户出钱,一般的住户自己出钱,共同把问题解决了。第三方角色的介入起到一个润滑的作用,成功将矛盾解决在萌芽状态。

3. 进行社区营造,培育自组织

现阶段,社工机构意识到仅依靠社工的力量无法真正全面解决社区问题。相对于拥有几万到几十万人口的街道,一个仅有20位工作人员的家庭综合服务中心提供的服务只能覆盖到小部分居民,因而需要进行社区营造,帮助社区培育自组织。具体而言,社区营造和自组织的培育方式包括新团体的孵化和对已有组织发展的推动,尤其是要帮助提升社区自组织领袖的领导力和解决问题的能力,并引导社区自组织在自主运作的过程中,吸纳更多的社区居民参与,进一步服务社区居民,扩大社区居民的社交网络。在这个过程中,社工机构的角色主要是创造沟通交流平台、对自组织领袖的挖掘和培育、对自组织成员关系的协调、矛盾的调解等。在自组织建立之后,社工机构进一步引导这些组织扩大队伍,为辖区提供服务,提升全体居民的社区认同和福祉。

(三)塑造巧妙行动策略,灵活应变

除了资源的拓展和专业性、治理能力的提升之外,有效的政社合作还需要社工机构在日常工作中采取积极的行动策略,灵活应对政府的各项要求,下文再次以YG为例进行分析。

1. 进行目标拆分

街道办事处在日常的运转中,面对上级下发的行政任务或者一些突击检查,经常会出现人手不足的问题,这种情况下街道一般会要求社工机构予以配合和参与。面对“不合理”的要求,YG善于采取分类和转化的方式,将有可能延伸的项目顺势而为拓展为专业服务。

“这个项目如果我们觉得能做,我们直接把它转为我们的服务内容,但我们会跟街道说按我们的方法来做,你们变成配角我们变成主角。那么有些我们觉得我们做不来的,我们就主动配合,我们是配角,这个就是主角和配角的关系。这样还真没出现过比较明显的碰撞或意见不一致,我们会坐下来商量,有些东西就他们为主,我们来配合,比如有一些像宣传的,他们作为一个政治任务,我们就是配合”(访谈资料:GZY20120913)。

YG 乐于将街道交派的任务作为一个主题来看待,关键点在于主题下的策划和设计,当组织之间大目标发生冲突的时候,YG 最重要的策略就是对大目标进行拆分,将其划分成一些小目标,然后再从里面选择符合自己目标使命的部分,运用社会工作专业的方法来实现,将其成功转化为自身的服务领域,由此既回应了政府需要,又拓展了社工专业服务。

2. 采用迂回战术

当面对街道下发的与社工机构组织目标完全相悖的任务,而这项任务又无法进行目标拆解的时候,YG 并没有果断拒绝,而是采取迂回战术,成功将工作任务推还给街道。所谓迂回战术,即对于与自身目标相悖的任务,不直接予以拒绝,而是通过一定的方式让对方提供力量支持,借此将对方的人力和资源动员起来,实质上还是由对方来主导完成任务。

比如在街道创卫工作中,有一项任务是要将宣传册子挨家挨户送过去,街道以居民不开门而社工机构有进行家访这个便利为由,希望 YG 将此事承接下来。YG 负责人便采取了迂回战术进行回应,她告诉街道负责人,既然是因为居民不开门而无法完成工作,那机构就帮街道做培训,教他们怎么去家访发册子,随后街道负责人表示同意并将街道办的人全部召集起来,培训之后宣传册子成功派发下去,街道动起来,机构也没有违背自身工作目标与使命,皆大欢喜。实际上这个培训过程也是社工机构向政府传递一些服务理念的过程,他们希望用一种柔性的方式来说服居民,而不是采用政府行政命令式的要求,从而让居民自愿接受请求而使政府工作顺利完成,这种管理智慧也会影响到基层政府的行为逻辑,从而有利于机构与政府的进一步关系磨合。

3. 保持敏锐的嗅觉

政府的认可是社工机构保持目标使命的关键一环,一个理性的社工组织往往会在日常工作开展中避开有争议的或敏感的问题^[16],而以政府所期望的方式发挥作用,这需要社工机构保持对政府行为逻辑的敏感度,主动出击。YG 对于协议指标涵盖不了而社工又能发挥专业作用的领域也会积

极去做,比如主动参与垃圾分类工作,紧跟政策形势进行专业的项目设计,这个过程既坚持了社工机构的专业取向又取得了与街道宣传相结合的叠加效果,做到了优势互补、互惠互利。访谈中,YG 理事长就认为,社工并不是天外来客,肯定要和社会发展以及民政工作结合起来,服务方案也就一定要切合弱势群体和政府等主体的需要。

正是这种“整体观”使得 YG 在社区需求评估过程中也始终能够照顾到政府的具体需求,他们会跟街道定期碰头,了解政府意图再结合实际情况做出合适的功能定位。他们赋予每一条街道不同的定义,例如将 JSH 街定义为“共建发展型”社区,“共建”源于在培育党义工总支加油站过程中,社区也参与了很多实质工作;“发展”则在于希望通过社区互动达成携手发展的局面。而对于 KQ 街,他们则将其定义为“共融共生型”社区,因为该街道有较多的外来流动人口,机构希望可以在促进本地人和外地人融合的同时,实现彼此共同生活亲如一家的愿景。对政府意图的充分了解,目标的正确定位,让 YG 争取到了较大的施展空间,掌握了主动权,与街道保持默契和紧密的联系。

五、结论与讨论

公共治理面临越来越复杂的场景,全国各地都在积极探索政府职能转移和向市场、社会购买服务,政府与市场、社会之间的边界和壁垒被逐渐打破,这为行政实践带来了翻天覆地的变化^[17],因而公私部门的有效合作治理和合作关系走向就成为需要探讨的重要时代命题。政府与社会组织的关系是国家与社会关系的缩影,政社之间实现密切合作、有效应对合作治理下的各种新生和衍生问题的机制和逻辑,对于讨论国家与社会关系的未来走向,构建共建共治共享社会治理新格局,有较好的启发作用。

根据 Najam 的 4C 理论模型,当政府与社会组织拥有相似策略,但偏好不同目标时,双方会形成“吸纳”关系。这种关系状态在 Najam 的理论假设中是不稳固的,容易走向完全依赖抑或冲突状态,而较少出现伙伴意义上的合作。本研究发现,“吸

纳”关系普遍存在于我国政府与社会组织的互动中,然而在实践中,部分社会组织会借助有效的行为策略,在与政府的合作中找到一个平衡点,游离于非对称依赖和完全平等伙伴关系的中间地带,并逐步形成相对有效的合作治理格局。究其根源,社会组织发展的逻辑起点在西方国家与中国是不同的,前者建立在社会福利保障体系相对完善,公民意识与社会力量基础良好的条件之上,而后者则是在社会力量孱弱以及政府福利供给不足的“二元缺失”情况下发展起来的。在此逻辑起点下,西方国家的政府与社会组织之间的关系相对松散,更容易走向平等的合作抑或彼此对立,而较少在合作与冲突的中间地带徘徊。而中国的政府与社会组织的关系则相对比较紧密,社会组织源于政府自上而下的培育和扶持,成长到一定程度之后才试图提升自身的自主性和独立性,双方更多呈现“我中有你,你中有我”的状态,因而会在一定时间内停留于“吸纳”的关系状态,在动态的关系变迁中寻找最佳平衡点。逻辑起点的不同,使得我们不能简单套用国外的某一理论直接去解释国内社会组织管理的现象,对中国国家与社会关系模式的讨论应该回归到中国的特定语境中。

相比于国家与社会对立的研究视角,目前学界普遍认为中国的国家与社会关系更多是一种“国家在社会中”的关系状态,广州的政府购买服务秉承的也是“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的理念,这意味着社会组织自主的前提是置于“党委领导”和“政府负责”之下的。已有研究也表明,社会组织与政府之间正形成一种新的资源依赖关系,呈现出从制度性资源依赖到行政支持性资源依赖的变化态势^[18],因而社会组织始终需要面临生存与自主之间的平衡。政府的购买服务活动催生了广州市社工机构的发展,但是当成长起来以后,社工机构就大力拓展自身的业务和服务区域,与此同时也在不断强化自身治理能力,从而与政府合作过程中达致“微妙的平衡”,为进一步通向有效的合作治理奠定基础。在中国特有的制度环境下,政府与社会组织的合作治理有其独特的生成机制和孕育土壤,双方的互动将不仅仅停留在“行政吸纳社会”,而是会更多呈现出“策

略性合作”的变化特征^{[19][20]}。本文提出的社会组织的策略性行为将是有意义的经验启示,核心是社会组织通过减少资源依赖、提升独立性,增强专业性、强化核心竞争力,以及日常的灵活行动策略获取更多的自主性和行动空间。

本文认为,即使在目标不一致的情况下,政府与社会组织之间有效的合作行为也是可以达成的。政府与社会之间并不是“你强我弱,你弱我强”的关系,合作意味着双方在资源和权力方面的共享,而非借助某一方的退出或让步而使得另一方的力量增强,“强政府,强社会”才是我们追求的目标。政府将公共服务外包并不意味着政府退出,而是同样要承担责任,尤其是在社会组织发展还不够规范的情况下。如果政府引入社会组织之后只是将其作为处理事务的工具,那么对于政社关系的推进其实并无实质意义,只是实现了物理上的结合,只有从工具性关系转变为伙伴或协作性关系,才真正意味着政社关系的转型和发展。合作治理要求社会组织具备治理资源和基于自身使命的价值取向,能够在有效提供公共服务的同时进行政策呼吁。正如卡蓝默所指出的:“治理的艺术在于通过最大限度的倡议自由、团结一致和多样性达到最大的和谐”^[21]。治理模式的转型一方面要求多元竞争、权力分化,另一方面又强调多元合作、权力整合,最终达到“和而不同”的“和合”政治哲学境界^[22],这必将是一个漫长的过程。现阶段我们对于政府购买服务过程中政府与社会组织合作关系的讨论,正是朝着这一目标迈进的努力之一。

(感谢中山大学陈天祥教授、聂勇浩博士及华南师范大学颜海娜博士对论文提供的宝贵建议)

参考文献:

- [1] 李培林.我国社会组织体制的改革和未来[J].社会,2013,33(3):1-10.
- [2] 张康之.合作治理是社会治理变革的归宿[J].社会科学研究,2012,(3):35-42.
- [3] 康晓光.权力的转移——1978-1998年中国权力格局的变迁[J].中国社会科学季刊,2000(夏季号):45-62.
- [4] Kettl, Donald F. The Job of Government: Interweaving Public Functions and Private Hands[J]. Public Administration Review, 2015, 75(2):219-229.

- [5] 敬义嘉.从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展[J].中国行政管理, 2014,(7):54-59.
- [6] Najam A. The Four-C's of Third Sector - Government Relations [J].Nonprofit Management & Leadership, 2000, 10(4):375-396.
- [7] 广州市人民政府办公厅关于印发广州市社工服务站(家庭综合服务中心)管理办法的通知[EB/OL]. <http://www.gz.gov.cn/gzgov/s2812/201806/6aee5bbdf78249d482b2949e7554d1cf.shtml>,2019-04-05.
- [8] 岳经纶,王燊成.社会服务管理中的管理主义与专业主义张力:基于政府购买社会服务的分析[J].行政论坛, 2018,(1):34-42.
- [9] 王思斌.社会工作导论[M].北京:北京大学出版社,2004. 1.
- [10] 李迎生,方舒.中国社会工作模式的转型与发展[J].中国人民大学学报,2010,24(3):101-108.
- [11] 广州 162 个公益创投项目落地[N].新快报,2018-6-21 (A06).
- [12] 撬动社会力量服务社区[EB/OL].http://news.ifeng.com/a/20151104/46107530_0.shtml,2019-03-21.
- [13] 徐宇珊.非对称性依赖:中国基金会与政府关系研究[J].公共管理学报,2008,(1):33-40.
- [14] 朱静君.督导手记——社区公共问题的介入[J].社会工作,2011,(7):21.
- [15] 王思斌,阮曾媛琪.和谐社会建设背景下中国社会工作的发展[J].中国社会科学,2009,(5):128-140.
- [16] Brettell, Anna, Environmental Non-governmental Organizations in the People's Republic of China: Innocents in a Co-opted Environmental Movement [J].The Journal of Pacific Asia, 2000(6): 27-56.
- [17] 王峰.寻找平衡之美:评《合作治理:再造公共服务的逻辑》[J].公共行政评论, 2010,(5):195-201.
- [18] 陈天祥,郑佳斯.双重委托代理下的政社关系:政府购买社会服务的新解释框架[J].公共管理学报,2016,(3): 36-48.
- [19] 程坤鹏,徐家良.从行政吸纳到策略性合作:新时代政府与社会组织关系的互动逻辑[J].中共浙江省委党校学报,2018,34(6):76-84.
- [20] 郑佳斯.策略性回应:社会组织管理中的政府行为及其逻辑[J].学习与实践,2019,(3):84-94.
- [21] (法)皮埃尔·卡蓝默.破碎的民主:试论治理的革命[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2005.101.
- [22] 徐勇.治理转型与竞争——合作主义[J].开放时代,2001,(7): 25-33.

【责任编辑:龚紫钰】

Harmonious but Different: Cooperative Governance in Government Purchasing Public Services at the Grassroots Level

ZHENG Jia-si

(Party School of Guangdong Provincial Committee of CPC/Administration Department, Guangdong Institute of Public Administration, Guangzhou, Guangdong, 510003)

Abstract: The relationship between the government and social organizations is the epitome of the relationship between the state and society. The empirical analysis of public service purchasing projects at the grassroots level in China shows that the government and social organizations have the same strategies but different goals, presenting the mode of “co-optation relationship”. Different from the Western society in which the two sides in the co-optation relationship are prone to be totally dependent upon or conflicting with each other, partnership relationship is common in the interaction between the government and social organizations in China. When the goals of the government and social organizations are different, some social organizations try to achieve a “delicate balance” between survival needs and autonomy through reducing resource dependence, improving independence, enhancing professionalism, strengthening core competitiveness, and taking regular flexible strategies. That is to say, social organizations can, to some extent, bargain on the basis of ensuring the realization of their own goals, and essentially make the interactive relationship develop towards partnership or cooperative relationship, rather than conflicting or completely dependent relationship, so as to form a relatively effective cooperative governance pattern between the government and social organizations.

Key words: cooperative governance; co-optation cooperation; government purchasing public services; relation between the government and social organizations; social organizations