

# 制度、行动者与行动选择\*

## ——L市妇联改革观察

毛丹 陈佳俊

**提要:**妇联在2015年前的改革中出现“钟摆”现象,有时主要像党政部门一样工作,有时又向社会组织趋近。从历史文献和田野工作的角度看,这是因为妇联在制度变迁过程中采取以保持妇联机构和干部既有地位为中轴的、波动式的有限改革策略,在政策导向强调妇联政治先进性和担当桥梁纽带时,注重承揽党政部门业务,其结果是与党政机关的区别变得日益模糊;而在政策导向强调向枢纽型社会组织转型时,他们则愿意增加社会组织的功用和色彩,但却抵御完全转型为社会组织,结果只是趋近后者。所以,过往中的“钟摆”既是制度安排以及上级改革指令的阶段性的变化使然,也是妇联干部群体的行动使然。妇联今后的改革需要同时从制度与行动者两个方面寻找方向。

**关键词:**妇联改革 钟摆 行动逻辑

### 一、问题和研究方法

中华全国妇女联合会(以下简称妇联)是我国22个群团组织中群众联系面最广的组织之一。<sup>①</sup>改革开放后,妇联为发挥密切联系妇女群众的功能,做好桥梁与纽带,进行了五个阶段的全国或地方性的探索和

---

\* 本文为国家社科基金重点项目“社会建设中的政府规制研究”(11ASH005)、浙江省哲学社会科学重点研究基地课题“多重制度逻辑下的中国群团组织转型研究——以浙江省为例”(14JDDF02Z)的研究成果。

① 本文所讨论的群团组织是指22个依据中央机构编制委员会办公室颁布的相应编制规定,由中央建立或改组而成的大型人民团体和群众团体(简称群团组织),包括:中华全国总工会、中国共产主义青年团、中华全国妇女联合会、中国文学艺术界联合会、中国作家协会、中国科学技术协会、中华全国归国华侨联合会、中国法学会、中国人民对外友好协会、中华全国新闻工作者协会、中华全国台湾同胞联谊会、中国国际贸易促进委员会、中国残疾人联合会、中国红十字总会、中国人民外交学会、中国宋庆龄基金会、黄埔军校同学会、欧美同学会、中国思想政治工作研究会、中华职业教育社、中华全国工商业联合会和中国计划生育协会。

改革。第一阶段:1988年妇联依据“十三大”提出的政治体制改革要求,提出妇联组织体制改革的基本设想,但是1989年《党中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作的通知》(中发〔1989〕12号)基本停止了这个设想。第二阶段:1993年后,依据《中共中央关于印发〈关于党政机构改革的方案〉和〈关于党政机构改革方案的实施意见〉的通知》(中发〔1993〕7号)精神,各级妇联相继在职责关系、组织机构与机构编制等方面进行改革。第三阶段:2000年后,依据中央两办发布的关于《21个群众团体机构改革意见》(中办发〔2000〕31号)的要求,妇联在领导体制、管理方式、运行机制以及机构编制等方面进行改革。第四阶段:2008年,在提倡社会建设而社会组织又很弱小的情况下,一些地方党政部门对群团组织作出地方性转型尝试,推动工青妇等群团组织来担当社会组织的角色。其中,北上广三大城市的党政部门明确提出推动工青妇组织向枢纽型社会组织转型,并且分别认定了几十家枢纽型社会组织,很多城市纷纷效仿。<sup>①</sup>第五阶段:2015年,党中央召开首次群团工作会议,强烈批评脱离群众的机关化、行政化、贵族化、娱乐化问题,强调要保持党的群团工作和群团组织的政治性、先进性、群众性。妇联系统目前正在进行贯彻落实。从这五个阶段的改革看,第一阶段的改革只是一个设想,这里暂且忽略不说;2015年以后最新一轮的改革情况有待展开,也可主要留待以后观察。从第二、三、四阶段的改革政策导向看,几乎所有改革都强调了密切联系群众,反对机关作风和行政化倾向以及精简机构、提高效率。当然,这三个阶段的改革方向或者重点有所不同,其中二、三阶段都明确强调妇联要担当桥梁纽带,保持作为群团组织的政治先进性,保持党和政府领导妇联并通过妇联联系妇女群众的渠道和机制的有效性。而第四阶段的政策导向则是推动妇联向社会组织方向转型,要求妇联发挥历史悠久、系统庞大、机构人员众多、制度化程度高等优势,盘活妇联的社团功能,甚至成为社会组织的龙头之一,以适应社会建设和社会组织建设的需要,即着重强调妇联凸显其社团属性或功能。在这个方向上力度最大的改革目标就是把妇联建设成为枢纽型社会组织。

<sup>①</sup> 枢纽型社会组织大致被界定为“在同类别、同性质、同领域社会组织中,政治上发挥桥梁纽带作用,业务上处于龙头地位,管理上担负业务指导职能的联合性社会组织”(沈荣华、鹿斌,2014)。

然而,妇联在上述各阶段的改革完成度似乎都不尽如人意。究其原因,第一,机关化、行政化几成顽症,去机关化、去行政化的效果一直不明显(金一虹,2000;肖扬,2004;孔静珣,2009),这被认为是降低了妇联对妇女群众的动员力、号召力、影响力(沈跃跃,2015),甚至被认为有脱离妇女群众的危险倾向(李源潮,2015)。第二,出现了某种“钟摆”:妇联对如何作为群团组织去联系群众一直没有明晰答案和制度安排,大多数时候像党政部门一样运作,而有时又像社会组织那样介入社会事务。从阶段性角度看,当第二、三阶段的改革强调妇联担当桥梁纽带时,妇联实际上更多地把自己当成负责做妇女群众工作的党政机关,而不是作为党领导下的去行政化、去机关化的妇女群众组织那样去工作,不仅注意力更多集中于完成党政直接交付的任务,而且经常承揽一些原本属于党政部门职责范围、这些部门又不太愿意做或做不太好的工作;在工作路径与方式上,则明显习惯和依赖于科层制度,采取机关化的工作方式,如使用层层开会、用文件推动、形成行政化的层级传导,等等,并且首先看重上级党政部门的评价。当第四阶段在北上广以及多个城市的党政部门明确要求妇联向社会组织方向改革时,这些地方的妇联则调头趋近社会组织,纷纷像社会组织一样去争取项目,直接开展社会组织范围内的业务工作,捕捉群众中生发的兴趣和需要,在工作方式上为了更多切入基层、减少或克制科层化运作而采用社会组织的工作手段。当然,所谓趋近是有明确边界的,这些地方的妇联并没有真正像一个社会组织那样去取消科层机构设置、实行扁平化架构、不用国家编制、不领“皇粮”薪水,而是不愿意改变妇联机构的规模、设置以及干部待遇,可谓是边向社会组织摆动边抵御跨过边界。如果再从妇联的日常工作看,这种摆动不是阶段性的,而是日常化的。至少在最近的十多年里,不断改革创新是党政部门对妇联的常态化要求。大多数地方的妇联每年都需要接受绩效考核,改革创新举措是其中必考项目。妇联一般总是在两个方向上推出新举措,一个是越来越多地协助党政部门工作和直接承揽党政部门的业务;另一个是开拓社会组织范围内的业务。虽然在理论上说两个方向的拓展可以并举,不过实际上妇联没有那么大的力量,只能经常交替选择其中一个作为重点方向,妇联也就显得经常在类党政部门与类社会组织之间来回摆动。所以,可以说妇联始终保持着担任党联系妇女群众的桥梁纽带的姿态,但从未成功消除机关化、行政化;有谋求大幅度增加社会团体属性与功能的行动,

但从未真的变成枢纽型社会组织;作为组织机构,在功能上始终处在党政机关与社团二者边界之间,哪边被强调就往哪边摆动。

为什么会出现上述情况?关于群团组织的研究可以提供一些启发,这些研究主要认为群团组织不是一般的社会组织,而是由中央设置的“类党政机构”,又兼理了社会组织的角色(Alex & Ruble, 1986;王颖等, 1993; Taylor & Li, 2007; Hsu & Jiang, 2015),具有在群众中贯彻党和国家政策与反映群众意愿的双重功能(Spires, 2011),通常前一种功能是主导性的,这甚至决定了群团组织的自我身份认同一直固定在准党政组织上而不是偏向社会组织。这类研究虽然主要讨论群团组织与一般社会组织的区分,但是间接论证了妇联的出现与党政机构的强大作用有关,其改革亦同样有赖于国家的制度安排。在研究视角上,这些研究主要集中在组织制度与制度环境适配性、组织制度约束组织行为的角度,都强调了国家制度安排决定了群团机构的功能与行为特征。这些研究虽然不是直接解释钟摆现象,但是我们实际上可以从中引申出一个结论:妇联以往改革的“钟摆”式变动很可能是一种受制度约束的组织行动;妇联作为党领导的重要群团组织,在改革中有时像党政部门那样发挥作用,有时又像社会组织那样进行工作,很大程度上是跟随和配合党政部门特别是地方党政部门工作方向的阶段性变化的结果。然而,本文认为,如果从中进一步引申出简单判断,把妇联改革的“钟摆”式变动完全归因于听从党政部门要求和制度决定,不免过于粗犷。那样看问题意味着单边强调制度塑造组织行为,无视制度结构为行动者提供的行动机会和空间以及行动者对于制度结构所具有的能动作用(Giddens, 1979; Burns & Dietz, 2001; 克罗齐耶、费埃德伯格, 2007; 伯恩斯, 2010)。<sup>①</sup>因此,本文认为需要一般性地假设改革的“钟摆”式变动是由制度与行动者共同塑造的,需要在不否定制度约束、外部政策导向约束的前提下,研究组织机构人员作为行动者的行为选择及其与改革的“钟摆”式变动之间是否存在关系。

<sup>①</sup> 组织机构与一般集体有别,组织机构的行动虽然可视为集体行动的一个类别,但是集体行动的一般理论不一定适合直接用来分析组织行动。它的行动虽然大部分以正式决定、文件和有组织地贯彻等方式呈现,但是组织机构的成员行动选择对组织决策的形成、执行和效果影响都较复杂。本文在这个具体题材中没有引入复杂的关于组织行动与集体行动的区分讨论(将另择机会和合适题材进行这方面的研究辨认),暂时只把重点放在说明一系列制度塑造出了妇联干部群体,并具体区分了其中两类行动者,试图说明其行动对保持妇联的基本地位与改革边界发生了作用。

本文主要采取两种方法进行研究验证。第一是研究档案、公开文件等文献,从总体上考察妇联组织形成以及妇联干部群体作为行动者的一般特点。第二是选择L市妇联作为个案研究对象,在L市妇联进行田野工作,观察它如何参与改革;集中工作时间为2016年6-8月。本文得出了以下研究结论。

第一,妇联较早就形成了组织机关科层化,长期处在既非党政部门也非社会组织的中间位置;妇联机构人员则经历了向“干部型职业中间人”角色的持续强化。他们相对于妇女群众而言是职业干部,相对于党政机关干部是“参公待遇”的亚公务员,地位高于普通群众而亚于党政机关公务员,向上进一步流动成为完全公务员群体无可能,向下流动为普通妇女群众更非其所愿。因此,妇联在行动选择上比较注重保持机构和干部既有的中间地位。

第二,通常中间人在关系结构上处于一种有弹性的中间地位,显著的行动特征就是有中轴的摆动,即以保持中间人存在为中轴,视需要而偏向、摆向关系链中的一端。妇联要担当桥梁与纽带,就意味着需要让党政部门和群众都满意,对党政部门和群众的需求都要沟通和满足。由于妇联的主要资源供给来自于国家一端,因而更注重听从党政领导的指令、配合党政部门的工作,总体上会跟随党政部门关于妇联改革指令的阶段性变化而发生阶段性摆动。然而,妇联在中间位置上具备自由裁量空间。在一般情况下,自由裁量权会被妇联更多用于向党政机关一侧摆动,使自己与党政部门之间的界限变得模糊。当面临向社会组织转型的指令,或因妇联认为有需要而向社会组织一侧摆动趋近时,自由裁量权则又被用来控制边界、排拒过界而混同于社会组织。

第三,如果仅有压力和需要而缺乏策略,据中轴而摆动也不可能实现。妇联积累和形成了一系列充分依托组织合法性的行动策略,通常会采取四种经常性、模式化的策略,在不断摆动中既适应不同方向的改革需要,又尽可能保持妇联机构与干部的既有地位。这四种策略包括:(1)积极捕捉、承揽党政部门业务工作,特别是一些部门干不好甚至不愿干的有难度的工作。采取这一策略通常能彰显妇联的力量与地位,但是也常常会模糊妇联与党政部门的差别。(2)积极捕捉和解决妇女群众中一些现在需要解决,但是困难环节有可规避性的问题。采取这一策略,通常会直接彰显妇联在界别群众工作方面的不可替代性;妇联为强化这种不可替代性,还会在行动策略上注意与其他社会组织、慈善

机构的区分度。(3) 妇联内部分化而成的无晋升可能性的群体,会留意和运用机关规则,少做或不做分外事,并且规避分内事少做不做却可免责的事。采取这一策略,使得安于现状、但求平稳成为妇联内部的某种“怠政”文化,隐蔽地支持了以维持机关和干部既有地位为中轴的行为策略。(4) 用大量承揽社会组织业务范围内工作的改革方式提高密切联系群众的成效,但是以不缩小妇联机构规模、不改变机构结构和干部“参公”性质与待遇为改革边界,一旦面临改变可能性,则采取寻找上位(政策法规)保护、板块保护(要求与其他群团组织一致对待)的策略抵御过界。采取这一策略,通常能够延缓、减轻或阻止妇联因发挥社会组织功能而混同于社会组织。上述四种策略在妇联的日常工作与常态化改革举措中被熟练地交替运用,妇联也就因此而呈现出日常化的“钟摆”式变动。

总的看来,妇联在过往改革中出现“钟摆”式变动,但是始终两边不摆过界,一方面与群团组织制度安排以及上级改革指令的阶段性的变化有关,另一方面也是妇联干部行动的结果。<sup>①</sup> 妇联今后的改革也就需要同时从制度与行动者两个方面寻找改进的办法。

## 二、妇联干部群体的形成

我们先从历史文献角度观察妇联干部群体的一般性质与特点。

### (一) 妇女群众干部的聚集过程

从历史文献看,党领导的妇女群众运动始于20世纪20年代,妇女运动一直以来是党领导革命与政权建设的重要途径,依靠妇女团体去组织和动员妇女群众则是党开展妇女运动的基本手段。在领导妇女团体参与革命的过程中,作为党组织与群众连接者的“干部”的数量和质

<sup>①</sup> 本文讨论的群团组织是一种特殊性质的组织,但是一般组织社会学的既有理论模式、研究工具对本文提出上述解释是有启发的。上述第一个讨论实际上依托了理性模型,即“假定人们采取理性行动有前后一贯的目标,追求效率的最大化”。而第二个讨论主要受启发于组织过程模型,即“特别强调正式组织内部过程中普遍存在的机制,如有限理性、满意原则、风险规避以及建立在规章制度之上的组织行为等”(周雪光、赵伟,2009)。同时,本文也希望以下具体讨论能为研究组织变迁与组织固化现象提供一些新的经验。

量显得极为重要。建党初期,党建立了妇女部及妇女委员会,主要通过委派干部来组织妇女团体及其分支机构,但在实践中发现主要以委任方式配备妇联等群团组织干部越来越困难,因此,我党较早就转向在群众中发现群众骨干,培养群众干部,最后通过群众干部去领导群众。

大体从1928年中共六大通过《职工运动决议案》开始(中央档案馆,1991:367),工青妇等群众组织根据党组织要求(中共中央组织部等,2000:410;彭真,1981/1941:140;中华全国总工会中国职工运动史研究室编,1981a:129,1981b:55-58),逐渐转向采取选举制选拔群团组织的干部。或许与党内女性干部数量较少有关,妇女组织更加迫切需要通过选举制从群众中选拔干部(中华全国妇女联合会妇女运动历史研究室编,1991a:31,45)。在苏维埃政权建设期间,中国共产党已经初步形成了整合党、政、群三大要素的妇女组织框架,即隶属于党工作系统并负责指导妇女工作的妇女部、妇女运动委员会;设立于苏维埃政权系统内,联系苏维埃政权和妇女群众的妇女生活改善委员会;同时,还按照苏维埃政权的层级,在政权基层构建了城乡基层妇女代表大会的组织动员体系,作为“传达共产党及工会的影响到女工及农妇群众中去的最好的组织形式”,并通过民主选举产生的妇女群众中的积极分子担任村妇女主任等(中华全国妇女联合会妇女运动历史研究室编,1991a:302,392)。抗日战争时期,中国共产党调整了阶级关系判断,努力建立统一的妇女团体,并相应扩大了妇女干部的阶级来源。其中,陕甘宁边区在乡以上成立了各界妇女联合会,作为不分阶级、不分党派的妇女抗日统一战线组织。这实际上从组织形式、工作任务等方面为新中国的全国妇联奠定了基础(中华全国妇女联合会妇女运动历史研究室编,1991b:15-17)。实行“三三制”后,大批非党妇女领袖或积极分子加入到妇联领导机关工作,共产党员则不超过1/3(中华全国妇女联合会妇女运动历史研究室编,1991b:602-604),主要以选举制作为干部选拔形式。1948年12月,党中央颁布《关于目前解放区农村妇女工作的决定》,确认妇女代表大会是更广泛、更民主联系妇女群众最好的组织形式,由此基本确立了以民主集中制为原则、从中央到基层代表大会为组织形式的妇联制度。新中国成立以后,妇联根据毛泽东关于培养无产阶级革命事业接班人的五个条件和“三要三不要”的基本原则,继续从工人、贫下中农和在职干部中选配妇联干部。

总的来看,妇联组织的产生与运行过程是一个注重发现妇女群众

骨干、从中培养妇女干部、最后通过妇女干部领导妇女群众的过程。而早期的妇女群众干部选举制的主要意义不是强调选举的程序化；与委任制相比，其重大不同首先是被选举人和选举人的资格都被主要放在群众范围内，至少从设计原理上说，当选者固然获得了群众干部身份，但落选了就要回归群众身份。因此，从群众中选拔干部的早期选举制与后来主要在妇联干部范围内部选举显然有重大差别。早期选举制更多地是有利于保障群众干部的群众性，通过它产生的群众干部的群众属性要大于职业干部属性。

## （二）职业性妇女干部群体的形成

早期的妇联干部群体本身并不一定是职业型干部群体，后者的出现与党对群众干部的奖励保障措施升级有关。

在战争时期特别是抗日战争时期，党在较为稳固的根据地对党政军干部实行低水平的分级供给制。参照此例，群众选拔为群众干部时一般由相应层级的政府提供政治与生活待遇。稳定地向群众干部提供相应的生活待遇，有利于保障党对群众干部的影响，也有利于保持群众干部队伍的稳定。供给水平取决于党对群团干部队伍规模与性质的要求以及财政供给能力。新中国成立后国家财政稳定，有关待遇的解决办法迅速明朗。1953年11月，党中央颁发《关于加强干部管理工作的决定》，将党、群工作干部纳入中央及各级党委统一领导和分部分级管理中的一类。后来，随着带有平均主义色彩的供给制向等级差距较大的职务等级工资制转变，党政机关工作人员的职级被分为29级。妇联从中央到基层都有自己的组织，是党联系妇女群众的主要桥梁，历史上一贯是党在妇女工作方面的重要助手，因而也把它中央领导机构确定为相当于党和政府的部一级单位，下属各级妇联干部待遇按照相应层级标准给予。妇联等群团组织机构的科层设置、群团干部队伍的规模化与职业化，应该就是以此为正式起点。改革前30年间，这一政策和格局没有大的变动。改革开放后，随着酝酿和实施党政机关干部公务员制度改革，群团组织机构职级与群团干部队伍性质也相应明确。国务院工资制度改革小组曾专门就人民团体工作人员的职务工资问题做出规定，原来已经明确为中央部一级单位的人民团体参照部级待遇标准；其余和以后成立的人民团体，其兼职领导的政治、生活待遇由本单位解决，专职人员则由代管部门根据实际情况商请主管部门解

决。1983年,中央组织部有关文件(中央组织部组〔通字11号〕)明确规定,省级妇联主任的人选要相当于省部、委级主要负责人的条件;照此标准明确省以下各级妇联主任及机关、科教文卫等事业单位党委直接领导下的妇女工作委员会主任的人选,要相当于同级党委所属部门主要负责人的条件,在任职期间享受相应政治、生活待遇。1993年,《国家公务员暂行条例》颁布后,经中央批准,妇联等使用行政编制或由中央机构编制部门直接管理机构编制的人民团体和群众团体先后列入该条例范围。1994年中组部下发妇联机关参照《国家公务员暂行条例》管理的实施方案,在职务设置、人员分级、工资制度、招考与选调、任免与交流等方面做出了相关规定。2006年,中共中央组织部、人事部印发了《工会、共青团、妇联等人民团体和群众团体机关参照〈中华人民共和国公务员法〉管理的意见》的通知(组通字〔2006〕28号),明确妇联等22个人民团体或群众团体成员参照公务员法进行管理。可见,在公务员制度改革过程中,妇联组织机构的机关性、妇联干部的职业化和类公务员性质都得到了固定。依据2012年国家统计局公布的数据,进入这个系列的全国各级妇联机关干部总人数为7.8万人。

综上,从历史过程看,妇联作为党联系妇女群众的组织性质逐渐强于了一般妇女群众自组织的性质,中华人民共和国成立后则稳定地保持了前一性质;妇联机构有了成系统、有规模的机关;妇联的组织机构最终获得了明确的机关级别和岗位编制,妇联机关干部则获得了明确的干部级别和类公务员待遇;妇联在组织架构、人事管理、工资待遇等方面与常设党政部门几无差别,形成了一套形式上与党政部门相似的科层结构;早期选举制保障从妇女群众中推选妇女干部的功能,也主要替换为依民主程序在妇联干部体系内部推选各种职位的功能;新人进入妇联干部队伍的主渠道也相应地采取了与公务员招考几乎一样的路径和程序。

### (三) 干部型职业中间人群体及其行动取向

机构和身份都固化后的参公管理的妇联干部群体,大致可以用干部型职业中间人群体的概念进行界定。首先它是指妇联机构中的干部群体是职业性的。其次是指它处于公务员与一般民众之间、官与民之间,具有非官非民的政治、经济、社会地位;同时还是指由此塑造出的特定的角色期待,以及角色担当者的特定的、模式化的心理取向与行

动选择。<sup>①</sup>

一般而言,中间人在关系结构上处于一种有弹性的中间地位,需要依据交往交换的另外两方的地位和力量的变化调整自己,以保障实现双方交换的同时也实现自身利益的最大化(佐伯富,1964;杜赞奇,2008)。中间人在行为调整中根据促成交换的具体需要,可能偏向交往交换双方中的某一方,但是任何调整始终要以保持中间人的存在为前提。需要分辨的是,虽然处在相似的中间位置,但中间人与一般所谓代理人、代表人的性质仍有不同。代理人通常主要是受信托处理委托人委托的事务;代表人通常是只由一方被代表者推举或推选出来与他方打交道,只代表被代表者的利益和要求。我们具体来看妇联,它一方面是群众组织,妇女干部的群众工作主要方式是说服教育,所以它并不具备国家授权下的代理人特点(Siu,1989),也不是由妇女群众授信而与党政部门打交道的代理人。另一方面,国家虽没有将妇联机构完全纳入党政机关,但是允许或规定了其配置一套自上而下的垂直管理体系,并参照党政机关待遇和公务员法管理,保持和强化妇联与党政机构的高度一致性。因此,妇联也不是一般的妇女群众代表,它的保障条件主要靠党和政府提供,在绩效考核上则取决于党政部门、群众双边是否都满意。

由于处于上述地位,妇联干部群体会产生两种基本行动取向:一种是由于向上流动仍有通道,因而服从党的指挥、紧跟党政部门领导。妇联作为党的“外围组织”处于党政政治格局中的相对边缘位置(林尚立,2008),整个妇联机构要升级为党政机关显得不现实,但是,妇女干部不仅有在妇联内部晋升的机会,还有流动进入公务员队伍和党政机关的通道。部分干部会因为能力强、表现好以及别的需要而被抽调到党政部门任职。在强调各级党政机关要有明确的妇女干部配比的情况下,妇联尤其是妇联的中上层干部还自然地成为了党政部门女干部的重要来源。因此,妇联干部特别是中上层领导在行动取向上,不会天方夜谭般奢望整个妇联机构上升为党政机关,但是一般会力争在任职期

<sup>①</sup> 在讨论过去三十多年间的政府结构特征时(Qing & Xu,1993),一些研究者发现在官员晋升锦标赛中地方官员以本地财政最大化为追求目标的特征(周黎安,2007)。这些官员被界定为“干部经营者”(Shue,1988)、“政权经营者”(张静,2000)、“代理型政权经营者”和“谋利型政权经营者”(杨善华、苏红,2002)。本文并不在上述意义上使用干部型中间群体的概念。

间围绕党和政府要求,努力创造最佳绩效而增加续任或晋升的概率,争取向上流动到党政机关做更为重要的党政干部。绩效好坏的标准既来自党对妇联的一般性要求和妇联章程制度的一般要求,更来自党和政府在各个阶段对妇联机构和妇联干部制定和提出的具体要求。妇联干部十分重视这些标准和要求。另一种行动取向是由于向下流动非其意愿、难以接受,因而特别注意保持其既有身份和地位。干部人数众多,在“晋升锦标赛”(周黎安,2007)中胜出者是其中的很少部分,而且能否晋升并不单纯取决于个人绩效,<sup>①</sup>大部分人的晋升空间随年龄增长变得越来越小,到了某个职位就面临所谓“天花板”,失去了晋升的条件和意愿。但是,妇联机构的类党政机关的地位又远远高于一般社团,干部类公务员身份也远比一般妇女群众更为优越,所以,不能晋升并不意味着会转化成向其他社会位置流动的动力,更不会变成推动妇联机构转变为社会组织的动力。就妇联的中低层干部而言,一旦向党政机关和党政干部流动变得渺茫,保持既有身份地位就变得格外重要,通常会倾向于选择谋求安全的行动取向,以稳定、安全和便利为第一选择。

谋求向上晋升与谋求安全两类行动选择交叉发生,会产生模式化的行为。首先,妇联干部会尽一切努力抓住干部绩效考核、晋升、任免等激励机会。由于类机关、类公务员的地位和待遇首先且主要来自于党政系统,在向上流动以及内部向上晋升方面来自上级的评判显得尤为重要,揣摩上级意图作为一般官僚组织内官员的行为(周雪光,2012,2013),这也自然会在妇联干部群体中发生。其次,在晋升机会匮乏时采取策略转而谋求稳定现状,以求安全。由于向上流动机会偏少,稳定组织与个人的现状成为日常的重要考虑,而努力保持既有经费、权力、编制等类党政机关的地位和利益,依赖行政命令和文件传递指示等行政化手段则是保持组织和个人地位稳定的最便利的日常路径,妇联的机关化、行政化因此获得了维持的动力。再次,如果增加和扩大妇联的社会组织职能的改革任务来自于上级党政部门的要求,并且有利于增加妇联的地位、权力与资源时,就会激发妇联干部在相应方向上行动。同时,妇女群众满意度作为上级考核妇联干部的绩效标准也需要重视,受重视程度与该内容占考核的权重相对应。最后,任何实

<sup>①</sup> 有些研究表明政治关系网络也是影响政治晋升的一个要素,而绩效特别是经济绩效对于晋升的影响在某些条件下并不显著,甚至可以忽略不计(Landry,2003;陶然等,2010)。

质地地削弱妇联机构类党政机关地位、妇联干部类公务员身份这两大边界的改革都很难获得妇联干部的支持,反而会激发各种直接或变相的抵制行动。

这些行为看似眼花缭乱,实则以保持妇联机构和干部的既有性质地位为行动中轴线,分布在中轴线的两侧波动区内。在一侧波动区内的行动大致属于突出妇联政治性的行动,这些行动在一定程度上会造成模糊妇联机构与党政机构、妇联干部形象与党政干部形象的区别。当党政指导的改革更为强调妇联的政治属性时,这些行动就从妇联内部支撑了这一方向的改革。在另一侧波动区的大致属于突出妇联联系群众以及强化社会组织功能的行动,这些行动在一定程度上会模糊妇联与社会组织的区别。当党和政府要求妇联强化社会组织功能、性质或色彩,甚至明确要求它成为枢纽型社会组织时,这些行动也从妇联内部支撑了这一方向的改革。行动中轴则限定行动限度,决定波动的幅度,即在一侧波动区的行动不会变成主动谋求妇联升级成为党政机构,在另一侧波动区的行动则是抵御将妇联真的变为社会组织,哪怕是枢纽型社会组织。从这个角度而言,妇联过往改革的“钟摆”式变化几乎可以被视为地方党政领导指导妇联改革的方向或重点在突出政治先进性和群众性之间的阶段性摆动,而妇联及其干部群体也围绕着自己的行动中轴线进行相应的摆动。

以下,我们以L市妇联为个案,进一步观察究竟哪些模式化的行动策略使得这种“钟摆”式变动可以具体实现。

### 三、L市妇联的案例

#### (一)L市妇联的基本情况

L市为Z省省会,1949年以前处在国民党政权的核心地带,没有其他一些城市那样有规模的妇联组织与活动。有文字记载的妇联活动主要始于1953年1月L市妇联组织正式成立之后,此后其基本发展历程与全国其他同类城市妇联的情况一致,2015年以前也大致经历了四轮改革调整,可以说是一个典型的副省级城市妇联组织。

L市妇联成立之时,在政策和法律意义上明确定义为全市各界妇女为争取进一步解放和发展而联合起来的群众组织,是在市委领导下

的人民团体,是党和政府联系妇女群众的桥梁和纽带,是国家政权的重要社会支柱;其基本职能是代表和维护妇女权益,促进男女平等。在管理上,妇联受市委领导,参照正局级单位管理;同时还作为上级妇联在L市建立的市级地方妇女组织,接受省妇联的工作业务指导。1994年L市成为副省级城市,L市妇联的级别相应上升半级,党组书记和主席的行政级别为副厅级。目前,L市妇联机关依据常规内设了妇联党组与妇联常务委员会,下设办公室、组织宣传部(简称组宣部)、城乡工作部(简称城乡部)、权益部、儿童工作部(简称儿童部)和市政府妇女儿童工作委员会办公室(简称妇儿办)6个职能部室;同时,依照国家行政区划设立了下辖地方各级组织,下属有13个区县(市)妇联、5个妇工委(市级机关、市经济技术开发区、市个私协会妇工委等)、2个直属单位(市妇女活动中心、市实验幼儿园)、4个协会组织(市女企业家协会、市妇女研究会、市家庭教育学会和市女知识分子联谊会),以及相应的各基层组织。到2013年,L市有区(县、市)、乡镇(街道)、村(社区)妇女组织3244个,机关、企事业单位妇女组织9211个,团体会员及民主党派(工商联)妇委会18个,此外,还在“两新”组织中建立各类妇女组织3.55万个。<sup>①</sup>

2015年底,L市妇联市本级机关共有在职人员29人,平均年龄51岁,其中在编干部24名,劳务派遣性质人员5名。工作人员以女性为主,共24名,占总人数的82.8%,男性仅5名,占17.2%。在职级分布上,中层及以上干部20人,其中主席、副主席4人,正处级9人,副处级7人,且皆为女性干部。以上人员来自三种途径:一是由选举产生的机构领导。L市妇联领导机构是L市妇女代表大会和它所产生的执行委员会。在妇女代表大会闭会期间,执行委员会执行上级妇联的决定和市妇女代表大会的决议。执委会选举主席1人、专兼职副主席若干人、常务委员若干人,组成常务委员会,领导妇联日常工作。二是妇联内的党组织成员,特别是党组书记、副书记等人选由批准其成立的上级党的领导部门任命,并受其领导。三是妇联机关中层及以下工作人员一般来源于公务员招考或复转军人,现有人员中有11人是从部队转业而来。

依照全国妇联章程和L市工作要求,L市妇联在章程上将以下工作列为基本职责:坚持正确的政治方向,宣传马克思主义妇女观和男女平等基本国策,代表妇女参与对国家和社会事务的民主管理、民主监

<sup>①</sup> 资料来源:L市地方志编纂委员会主办,《L市年鉴》,1991,1998,2007,2014。

督,指导全市各级妇联开展工作,负责指导市妇联机关所属事业单位及学会、协会的工作,加强与各族各界妇女的联系和团结,承担市政府妇女儿童工作委员会办公室的工作,承担市委、市政府交办的其他有关工作,等等。

## (二)两类干部及其行动取向

1. 两类群体分化。L市妇联市级机关的29名成员大致可分为两类。第一类有条件向上晋升甚至向党政部门流动,这包括L市妇联的4位主要领导、常委,7名副处级干部和若干年轻科员。根据《公务员法》相关领导干部交流规定以及历年领导干部的流动情况(见下表),L市妇联现有的4位主要领导都具有向上或平级向党政部门流动的通道和可能性,其中相较于主席W某(53岁)和L某(51岁),WL某(44岁)、D某(37岁)在年龄上更符合干部选拔年轻化的标准。而7名副处级干部则有可能在妇联内部晋升为正处级。这一群体因而显得比较有工作动力。另一类是不可能再晋升的干部,工作动力则显得较弱,这包括8名中层正处级干部(5名正处级领导干部和3名退居二线的调研员)、4名军转干部。5名正处级干部的平均年龄近50岁,虽然在年龄上未到晋升限制,但5人皆明确知悉妇联另有1名中层干部已作为党组成员列入后备干部名单,未来只有她有可能晋升并且处在第一顺位,而她们5位已无晋职可能(此外,市妇联历任主要领导多从外单位调入,很少有从妇联内部选拔的,妇联中层干部整体上不具有晋升空间。详见下表)。因此,处闲位而闲散成为一种微妙文化,外界多认为L市妇联一直都处于党政部门序列的边缘,是“吃吃馒头,举举拳头”的闲散机构,复转进妇联的干部甚至从一开始就是抱着选择悠闲、自在而来。这类干部在妇联日常运行过程中更为关心既有地位、利益的稳定维持。

2. 在一般工作章程制度规定之外,上述两类干部一般依据实际制度结构条件来选择自己的行动方向和策略。除了妇联章程等成文制度之外,L市妇联还受以下一些重要制度的直接影响和约束。

(1)上级党政领导对于妇联干部职业发展具有决定性作用。具备“干部”身份的L市妇联工作人员,在获取“参公”的工作薪酬时,也同样参照公务员职位晋升、交流等制度。根据“党管干部”原则,妇联领导的职级晋升受同级党委主管、上级协管。在任用妇联干部时,同级党委需要事先征求上一级妇联的意见,但是仍以同级党委的意见为主,如

L市妇联主要领导成员调任情况(2007年-至今)

姓名	外部曾任职务	在妇联的职务	调任
W某	L市直属机关工作委员会办公室主任(2002年调入妇联)	现任L市妇联主席、党组成员	
L某	L市档案局副局长(2014年调入)	现任L市妇联副主席、党组成员	
WX某	L市人力资源和社会保障局局长公务员管理处处长(2013年调入)	现任L市妇联副主席、党组成员	
D某	共青团L市委员会区县部部长(2015年调入)	现任L市妇联副主席、党组成员	
C某	L市X区常委,组织部部长	2001年起任L市妇联主席、党组成员	2012年任L市人大常委会秘书长
Z某	F市(县级市)里山镇党委副书记(2010年进入妇联任办公室主任)	2012年起任L市妇联副主席、党组成员	2015年调任J市(县级市)组织部部长
Y某	L市劳动和社会保障局纪委书记	2004年起任L市妇联副主席、党组成员	2014年调任L市政协办公厅副主任
WY某	L市妇女联合会组宣部部长、常委、办公室主任	2003年起任L市妇联副主席、党组成员	2014年调任L市政协教育科技文化卫生体育委员会副主任

两者意见不一致,部门正职的任免报上级党委组织部门协调,副职的任免则由主管方决定。妇联内设职能部门的干部任免也采取相同的办法和原则,凡妇联党组直接管理的干部都由党组会议研究决定。<sup>①</sup> 上级领导的意见对于妇联干部的职业生涯具有重要影响,获得同级党委或上级主管党组织的认可不能不成为前述第一类妇联干部的首要选择。对前述第二类干部而言,要维持既有岗位同样也要获得上级认可。因此总的看来,妇联干部会更关注上级领导的认可或要求。

(2)下级评价对于上级领导职业发展有制约作用。上级的认可具有决定性作用并不意味着可以忽略下级的态度与评价。依据《党政领导干部选拔任用工作条例》等相关规定,对领导干部的考察需要与所在单位有关部门或内设机构和直属单位主要领导进行个别谈话、征求

<sup>①</sup> 资料来源:L市妇女联合会规章制度汇编,2013。

意见。此外,L市妇联主要领导到年末虽由市委组织部进行考核,但考核也包括进行机关中层部门人员民主测评等环节,内设机构中层干部对于妇联主要领导的评价显得比较重要。妇联干部特别是主要领导在行动策略上会注意兼顾下级意见和利益,减少上下级之间的矛盾。而中低层干部则会有意识地运用这些权限的显在、潜在影响力,保护和扩大自己的行动自由度。所以,妇联中低层干部看似不直接影响妇联决策或影响甚小,但实际上他们的行动取向与行为也会牵制整个妇联工作的展开方向与展开程度。

(3)人少事多,需要妇联干部权衡工作的轻重缓急,这在制度上给妇联干部留出了一些自由裁量和自主行动的空间。妇联章程所规定的基本工作已属浩繁,虽然有时也强调妇联以代表和维护妇女权益为最突出的本位职能,但实际上很难说其他哪些职能不重要或相对不重要,而且承担L市党委和政府“交办的其他有关工作”更不可能是可以缓办或不办的。<sup>①</sup>相对于事务多、职能范围扩张、党政交办事务的随机性和工作量很大的现状,妇联机构工作人员并无明显增加。1981年,L市妇联曾提交《关于要求增设部门和增加编制的请示报告》,说明24名在编人员无法满足实际工作需要,但到了2015年底机构人数仅增加到29名(在编仍为24人),妇联一直认为本机构任务量大、种类多而人员配备不足。在这种情况下,妇联各层级干部实际上需要在规定的职责范围内识别和确定具体事项的轻重缓急,需要识别和确定阶段性的工作方向与重点。所谓自由裁量权就大体表现为可以做工作选择。只要选择不越出职责规定范围就无风险;在职责范围内具体选择做什么最多有可能存在低风险;而且由于在职责范围内很多具体事项无法一一给定的标准,做到什么程度也就视当事人如何权衡责任风险了。所以,妇联究竟做哪些事、用什么方式做事,并不受制度刻板控制,经常是妇联干部主动行动的结果。

<sup>①</sup> 例如,2005年L市市委要求党委引导工青妇组织服务城市建设大局,明确对妇联提出:不断深化“双学双比”、“巾帼建功”、“五好文明家庭”创建三项主体活动,认真实施科技致富、社区服务、家庭文明和女性成才工程,以“姐妹帮扶工程”、“农村妇女素质培训和富余劳动力转移工程”等为载体,推进城乡妇女统筹发展,充分发挥妇女在全市三个文明建设中的“半边天”作用(《中共L市市委关于加强和改善党对新时期工会、青年团、妇联工作的意见》,市委[2005]6号)。2012年,市委再次发文要求工青妇组织在3-5年内,努力在服务经济转型升级、建设平安社会、建设文化名城强市、服务基层群众、推动创先争优以及加强工青妇自身建设(基层网络、干部能力、阵地、规范化)等方面作出贡献。

正因为如此,妇联的工作方向、过往的改革出现摆动等,就不可能完全是地方党政部门导向的阶段性变化所决定的。妇联无论是像党政机关那样运作,还是像社会组织那样活动,应该都是妇联干部依托群团组织制度框架自主采取行动的结果,而且其行动是有策略的和日常性的。这些策略具有一些可观察到的模式。

## (二)四个案例

案例一:L市党政部门近年来有一些新的工作难题。例如,L市是世界旅游名城之一,但是垃圾分类处理多年没有落实,党政部门的压力很大。2011年,L市党政部门下决心解决该问题,为此专门成立了垃圾分类工作协调小组,由一位市委常委任组长,成员单位包括市城管委、市委宣传部、市文明办、市教育局、市住保房管局、市商务委、市城投集团、团市委、市科协、市妇联等单位。工作启动后,市委市政府很快发现牵头部门市城管委在宣传、组织和动员居民方面面临较大困难,所以开始考虑可否转交给妇联牵头。L市妇联得到消息后积极回应并立即接手了牵头的工作。

领受任务后,L市妇联设计和实施了各种各样的借势借力办法。他们经常邀请上级部门来指导工作,组织职能处室成员和各区县市妇联赴上海、北京两地学习经验。在2011年6-9月间,L市各级妇联赴基层调研、组织各类活动达155次;列入垃圾分类家庭总户数迅速达到361735户。除了动员妇联组织机构人员外,妇联还以制定《L市家庭生活垃圾分类三年行动计划》为抓手,以破解家庭生活垃圾分类理念转变难题为主题,建立与其他党政部门之间的联动机制,获得了市领导支持。他们联合教育、机关工委等部门,开展“小手拉大手”宣传活动;与机关妇工委合作,发动广大机关干部开展“做一天垃圾分类志愿者”活动;与“文明办”联手,开展“文明创建从垃圾分类起步”等主题活动;同时还策划了“千场家庭教育知识下基层”活动、“纳凉晚会”、社区“一区一课”等,大张旗鼓地开展垃圾分类的宣传发动工作。这一连串工作在客观效果与妇联自我评价上,都被认为是高效完成了市委市政府下达的任务。2012年,时任L市市长对妇联垃圾分类工作作出批示:

在推进市区生活垃圾分类工作方面,市妇联做了大量卓有成效的工作,很具体,很扎实,深表感谢。2013年,这项工作推进的

任务还是非常繁重,特别是要建立长效机制,使分拣分类成为市民的习惯,还要做很多工作,请妇联继续给予支持。

有市长批示,妇联进一步获得了 L 市党政部门,特别是财政部门的配合和支持。妇联领导为此总结说:

主要领导的批示,不仅是领导对于妇联工作的肯定,而且有利于以后妇联开展工作。

特别是上级领导的批示,对于我们下级妇联,具有重要意义。有了批示,我们也可以获得同级党政领导的关注和重视,并给予更多的资源。(X 区妇联主席访谈资料)

这一案例是一个妇联主动承揽党政业务范围内工作的典型案例。妇联在其中呈现出的行动策略是:明确认定妇联在政治上有作为才会有地位,必须紧跟党政领导、主动捕捉和承揽党政工作领域中的难题,以此充分体现妇联的政治性、号召力和战斗力。为此妇联有必要改变传统固守本职工作的风格,积极主动地去承接市委市政府想要妇联帮助的棘手项目。妇联在这一点上可谓意图与认识明确、态度积极主动。具体牵头落实垃圾分类这个项目有一定偶发性,但是其中的必然性是党政部门经常有一些需要多部门协作解决或是处于两个以上部门业务交叉地带的工作,各个部门通常视之为吃力不讨好的工作,主动性积极性一般不高,即使想做也可能措施不多。妇联只要积极用心,一定是能够捕捉到替代这些部门进行工作的机会。在替代其他部门进行工作的过程中,只要有效的工作办法都有可能被创造和使用,依靠妇联既有机关体系进行层级传导则是必备的手段,这一手段越是有效,越是容易模糊妇联与其他党政部门的界限,不一定有益于妇联减少机关化、行政化倾向。此外,我们还可以看到这个案例被妇联内部自觉视为通过积极工作赢得更多尊重、更多资源、有利于提高或保持妇联地位的典范,因此,只要有需要,替代党政部门解决党政工作难题这个行动策略还会被举一反三地使用,可谓一个模式化程度较高的行动策略。

案例二:L 市的社会事务,包括妇女界的社会事务较多。L 市妇联准备在这方面发起一些较大型工作项目。2013 年 3 月,L 市妇联联合本省妇女儿童基金会合作设立了 L 市“美丽基金”,用以支持“扬帆启

航——女大学生助学行动”等活动。妇联的设想是一方面帮助学习成绩优异但家庭困难的女大学生完成学业,另一方面则彰显 L 市女企业家的社会责任感。L 市妇联、Z 省财智女人会和 L 市新生代企业家联谊会联合主办了该项目。L 省财智女人会负责联系愿意出资的女企业家会员,出资 9000 元一对一资助贫困女大学生。L 市新生代企业家联谊会 2014 年加入帮扶行动,每年捐赠 10 万元爱心基金,帮扶女大学生。2013 - 2015 年,共举办了三届助学活动,结对资助了 110 名贫困女大学生。“扬帆启航——女大学生助学活动”是 L 市妇联近年来的创新亮点,受到社会关注和好评。

L 市妇联作为“美丽基金”行动发起人赢得了声誉,而妇联在实施这项工作时似乎既不十分繁乱,也不需要再在组织结构、工作方式上进行调整,他们主要是在彰显对象独特性、工作形式创新性等方面多花了不少精力。原因是 L 市春风办、教育局、工会、共青团以及区县市的其他一些单位也有帮扶大学生活动,一些企业也开展助学活动,妇联不这么做就没有了显著标识度。同类活动多造成了内容同质化,每个资助行动都要求资助对象“未接受过类似助学援助”,可资助的对象变得越来越稀缺,妇联助学行动可资助的女大学生来源显得很有限。X 区一名相关工作负责人透露,2015 年,X 区妇联总共就推荐了两名贫困女大学生。在这种情况下,妇联真正的工作重点应该是努力去发现遗漏的贫困女大学生,并且要注意确定受助对象是否真的合乎标准。不过,妇联工作人员似乎对此不很在意,认为推荐审核应归下级妇联机关负责,既然下面推荐上来就说明程序合法。即使在资助过程中发现有些受助者可能并不贫困,例如有一位受助对象,申请材料中明确表示家庭年收入为 2 万,却使用 iPhone、苹果电脑等高端电子产品,工作人员似乎也无意去审核、追究,而且要追究也没有具体明确的办法。一位工作人员说:“既然通过下面审查,那么我们也不好说什么,可能这些东西都是亲戚朋友送的,这种事情又无法考证。”

上述案例表明,妇联注意基于对象特殊化主动创新的社会服务形式,以表现妇联在社会职能方面的不可替代性,从而保障妇联的地位。妇联很清楚,对于趋近社会组织的业务工作,如果界限守持得当,同样也是彰显妇联能力的另一个基本选择,有利于稳固妇联以及“干部”身份的既有地位。L 市是开放程度较高、注意推动社会组织办社会事务的城市。妇联主动出击找事干并不限于党政工作领域,而是也注意面

向社会领域,并且特别注意依托妇女对象群的特殊性以及妇联工作领域性质,相应去设计和创造其他组织没有条件做的工作形式,在这一点上可谓意图明确、意识清晰。其行动策略的基本要素则大致包括:挖掘妇女这个独特对象领域,选择的问题有一定解决难度但又不是特别难,或者特别难的环节可以被规避;注意妇女工作形式创新上的标识度;但凡能用现成的机关化方式运作的尽量使用。依此策略行动,既可相当程度上满足特定妇女群众的一些需要,也能满足妇联追求改革创新标识度、扩大妇联影响力、汲收更多社会资源以及获得上级认同的需要,因而这个策略会被妇联经常使用。不过,这类行动显然不足以构成对妇联机构去机关化、去行政化的重大推动,反而呈现为用机关化方式做社会组织可以做的事。

案例三:妇联中也不是所有人在所有工作上都积极以创新去谋求保持妇联以及“干部”的身份地位。上述“女大学生助学活动”由L市妇联内的市妇儿工委办公室负责,它是L市妇女儿童工作委员会下设在妇联的办公室,部门编制、人员安排归属妇联。这个部门主要承担市政府妇女儿童工作委员会日常的协调、督办和服务等工作。牵头制定《L市妇女发展规划》、《L市儿童发展规划》,并组织实施、检查督促和监测评估。市妇儿工委办公室有工作人员3名,其中副主任1名(正处级,47岁),正处级调研员1名(59岁),复转军人1名(41岁)。正处级调研员因病休假,日常工作由其他两人承担。他们在完成本职工作之外,亦要承担妇联安排的其他工作,包括承接“扬帆启航——女大学生助学活动”、“珍爱生命‘两癌’妇女救助行动”等妇联创新项目的具体任务,“人少事多”的特点很突出。这两位工作人员对于这些活动并没有太大的主动性、积极性。成员之一Q某47岁,打算“过两年再换个部门轮换一下,然后以高一级的待遇退休”(Q某访谈记录)。C某是复转军人,当年选择到妇联来就是认为工作轻松、可以混混日子,从来没有过多关心晋升。

女大学生助学活动是上级分配的任务,Q某没有直接拒绝或抗拒执行,不过也没有很主动地承接相关的全部工作,能推则推。某次完成助学资助活动后,分管主席要求Q将相应的报道、新闻稿写好,并做好宣传,Q说这是组宣部的工作而不是自己的职责所在,推脱不做。后在分管领导强烈要求下,Q表示可以接受工作,但强调说:“由于自己并没有写新闻宣传稿的经验,这方面能力有所欠缺,质量无法保证。”分管主席最后只能作罢。Q本人对于偶尔抵制领导的风险程度有清楚预

估,她认为自己不必太过担心:

在部门职责上明确表明,组宣部负责宣传妇女和妇联工作,这就不是自己的分内工作,做不好么也是正常的,再说部门职能有界,职责分工都写在那里,怎么可以职责不分。

我只要有理有据,又不用担心会怎么样,领导考核的时候还需要我打分呢,所以也不要紧。(Q某访谈记录)

妇联的干部不一定都有开拓工作的积极性,无论开拓方向是向党政部门摆动还是向社会组织趋近。当妇联在党政工作、社会工作两个不同领域内以及妇联内部事务方面面临过多、过重、过界的工作要求时,前文所述的第二类成员会权衡责任风险,采取各种消极抵御策略。基本策略主要是依托科层机关的特性(例如分工鸿沟、无明文制度规定的事可以不办,等等),以及所掌握的对上级干部的评价影响力,作为两重免责屏障,少干、不干不愿干的事。从这个案例看,妇联内部一些缺乏激励的干部的确有条件,也有能力充分运用制度,有分寸地采取自我维持和自我保护的行动。而希望消除组织惰性并渴求扩张的主要领导在面对绩效考核等制度时,也会对过于显在的内部冲突有所顾忌,以免影响自己的绩效考评。领导的分寸感与部下的分寸感一旦形成相互配合,组织内矛盾与工作冲劲当然也同步受到降解。这种抵御是日常化的,有人群基础、有规则可依,不但表明了妇联机关化的制度程度,而且对妇联的改革冲劲形成日常冲淡和牵制作用,不过,它在文化上又似乎强化了一切行动有利于保持妇联及其干部既有地位的价值标准,一定程度上起到了在改革摆动中加固中轴的奇特作用。

案例四:来自地方党政机构关于妇联改革的要求以及具体措施,并非每一项具体内容都有利于妇联干部。2015-2017年,根据全国妇联和所属省级妇联的改革意见,特别是全国妇联的改革方案,L市的组织改革措施要明确落实在干部编制数减少、部门职能调整、加强基层组织力量等方面。其中,减少编制数等措施对妇联的压力很大。相关的方案在原则上拟通过干部编制“减上补下”、基层组织“会改联”等方式增强妇联基层组织力量,同时通过优化整合部门职能,最终实现去“四化”目标。但是可以预计,如果关于精简干部编制数等涉及部门核心利益的改革压力过于激烈,就有可能在实际操作过程中被策略地抵制。

首先,妇联会利用“制度规则”来“合乎情理”地转移外部压力。全国妇联章程明确指出:“妇女联合会要按照干部革命化、年轻化、知识化和专业化的方针……深化干部人事改革,建立健全科学干部任用机制”,而L市妇联的现有干部队伍呈现出典型的年龄老化特征,全会工作人员平均年龄51岁,要实行精简部门编制数以实现“减上补下”的目标,出于年龄、资历、职级等因素的考虑,无法精简年纪大且级别较高的副处级以上干部,只能精简年轻的妇联干部,但是精简年轻干部又不符合妇联章程所要求的干部年轻化要求。L市妇联会整合引用这些规定,要求党政部门暂缓处理本部门编制等问题。L市妇联主席介绍说:

我去开会就说,现在妇联一共24个编制,编制数里面55岁以上的有4个人,40岁以下4个人,你让我减编制,把年轻的放到基层,那市妇联还怎么运行,本来年纪大的动力就不足,这不符合全国妇联对妇女组织干部年轻化的要求。把年纪大的放到基层去,都是处级干部,放到基层让她们当“婆婆”供着吗?……这都不利于市妇联开展工作,本来事情就多,再减编制,市妇联又该怎么运转呢,因此,我建议市委就不要减妇联编制了。(L市妇联主席访谈记录)

其次,妇联一般会寻求群团组织板块的联动效应。群团组织改革转型并不单单涉及L市妇联一家单位,还应囊括所有群团组织。L市妇联有充分理由根据同类性质同样对待的原则,与上级部门讨价还价。关于减少部门编制的问题,L市各群团组织都不希望本组织的编制数减少,在讨论各自具体改革方案和方向时,都会注意相互依存关系,各组织之间往往会互相协商,寻求对方组织的认同和支持。L市妇联主席曾说道:

对于干部编制数的精简问题,市团委、市总工会、市妇联等组织彼此之间都是通过气的,在讨论具体方案的时候,对于干部编制的减少以及部门职位数的变化等问题,我们是有基本共识的,一定要减,可以适当减干部编制数,但是部门调整中,组织整体的领导职位数等,我们并不希望减少。(L市妇联主席访谈记录)

妇联还通过横向比较来努力修正规则。L市妇联通过搜集周边各市妇联的编制数来比较衡量,作为向上级申诉的理由和佐证。在A市

妇联看来,同为副省级城市,L市和N市在编制人数以及下属妇联组织数、下属妇联编制总人数上并未有多大差别;与其他市级妇联相比,虽然L市本级的编制人数远远超过周边市妇联,但是下属妇联编制总人数以及平均人数又远远不及周边几个城市。按L市妇联领导的解释:

我们市本级人数多是因为我们下属的事业单位等直属单位人数较多,如果仅仅从机关出发,我们的人数未必比他们多。J市的市妇儿工委办在编人数7人,而L市这一部门仅有3人,当然这与相关领导重视有关。但可想而知,(在)机关的整体运行上,他们的可用人数比我们多,横向对比的情况下,我们市的妇联本来就处于相对弱势的地位。(L市妇联主席访谈记录)

这一案例大致表明,妇联特别是主要领导对减小妇联机构规模、向社会组织方向改变妇联性质、降低妇联地位的风险,始终保持着敏感和警惕。就行动特点看,妇联在依中轴而摆动的过程中,对向一侧摆动过界而成为党政机关,未必有此奢望,但是对向另一侧摆动过界而变成社会组织有明确戒心,一旦面临风险,则自觉、积极地寻求制度保护与板块保护,并且对可以依托的保护资源比较自觉。从这个案例看,其基本策略大致是选择性地理解和解释既有制度,抵制或降低外部施加的不利于保持妇联既有地位的一些要求。在这方面,不仅中央从未提出枢纽型社会组织的构想,而且L市也的确从未明确提出过类似的地方性要求。这给了L市妇联保持机构以及“干部”身份的性质和地位很充分的余地。同时,妇联还会努力发动相关群团组织成员形成一致的集体行动以造成声势和压力,强调“不动人家也不能动我、要动大家一起动”,等等,用以保持妇联的既有格局。从行动结果看,采取这个策略在一般情况下都是相当有效的。所以这个行动策略一般也会被反复运用。

综合四个案例看,L市妇联干部针对不同改革要求所采取的行动策略又可以归为两类。第一,在常态下即在强调保持妇联担当党联系妇女群众之桥梁与纽带的情况下,妇联干部通常倾向于选择一种显著的行动策略,即重视理解上级党政要求,选择党政机构重视的任务重点贯彻执行,甚至承揽党政部门感到棘手的难题,并不顾虑妇联与党政机关的区别。这在内设机构负责人上下级干部层级中表现得均很突出。第二,在非常态下即强调妇联顺应和参与社会管理或社会治理,大幅度

增加妇联的社会功能或属性甚至向枢纽型社会组织转型的情况下,妇联干部为了配合上级,同时也是为了扩大妇联的权能,会相当积极地采取增强社会职能的行动,但同时以独有方式恪守妇联类党政机关、干部类公务员的界限,抵御越限越界改革。相对而言,强化妇联的政治属性,甚至拉近妇联与党政机关差异的改革,一般较为容易得到妇联行动的高度配合,虽然妇联自身似乎并未有谋求升级为党政部门的意愿。而把妇联推往社会组织的改革却更易激发妇联干部的边界感,并激发其抵御越界改革的行动。

如果说地方党政部门以往在领导和指导妇联等群团组织的改革中,在强化妇联的政治性与社会性两边有一些阶段性的侧重甚至摇摆,那么这种摆动显然也得到了妇联干部上述两类日常化、模式化行动的呼应和支持。这大致构成了妇联过往改革钟摆的主要机理。

#### 四、余 论

很难说在国家基本体制下妇联机构不具有存在合理性,很难说妇联工作不努力、成绩少,也很难说妇联没有努力改革以跟上中央要求和社会需求。但是,受制度约束的妇联机构与妇联干部群体的位置与行动逻辑,为妇联钟摆式改革提供的动能要远远大于为妇联系统主动进行突破式制度创新所提供的动能。改变这一不尽如人意的状况是必要的。2015年,中央发布《关于加强和改进党的群团工作的意见》,并召开了首次党的群团工作会议。2016年9月,全国妇联发布《全国妇联改革方案》,在机构运行、干部选任管理、基层组织建设等方面进行改革。

L市及全国各地的妇联未来改革情况仍有待继续观察。在目前,如果考虑历史经验和逻辑上的可能性,妇联作为重要群团组织的改革或许可以有两种改革方向。一是在维持现有格局的前提下继续探究局部改革设计;二是在坚持党的群团工作会议再次强调的群团组织是党联系群众的桥梁纽带的方向下,在党政部门系列中固定设置妇女工作机构,分流部分妇联干部进入这个部门的公务员系列,同时在法律和政策层面上更加明确或强化妇联作为群众组织的属性,属于后一个层面的干部应该恢复周期性的从群众中来、回群众中去的性质。后一种方向并非不可考虑。其原因在于,群团组织作为党联系群众的桥梁纽带,

首先应该是一种党需要坚持的政治性质和所要追求的功能作用,这种性质和功能一直都需要适当的落实技术,而两者本身是需要区分的。作为桥梁纽带的组织要保持,但具体机构及其干部的中间人现象可能需要重点改变。就妇联而言,设置党的妇女工作机构,现有参公管理的妇联干部转为正式党政部门公务员序列,同时强化妇联选举制中的其他妇联干部从群众中来、回群众中去的性质和路径,这几乎就是在历史上曾经使用并且有效的技术落实方法。

### 参考文献:

- 伯恩斯,汤姆,2010,《经济与社会变迁的结构化:行动者、制度与环境》,周长城等译,北京:社会科学文献出版社。
- 杜赞奇,2008,《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 金一虹,2000,《妇联组织:挑战与未来》,《妇女研究论丛》第2期。
- 克罗齐耶,米歇尔、埃哈尔·费埃德伯格,2007,《行动者与系统——集体行动的政治学》,张月等译,上海:上海人民出版社。
- 孔静珣,2009,《论妇联组织参与社会管理和公共服务的机遇和障碍》,《妇女研究论丛》第2期。
- 李源潮,2015,《认真贯彻落实中央党的群团工作会议精神 大力推进妇联工作改革创新——在全国妇联十一届三次执委会议上的讲话》7月22日,《中国妇运》第8期。
- 林尚立,2008,《轴心与外围:共产党的组织网络与中国社会整合》,《复旦政治学评论》第11期。
- 彭真,1981/1941,《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》9月,北京:中共中央党校出版社。
- 沈荣华、鹿斌,2014,《制度建构:枢纽型社会组织的行动逻辑》,《中国行政管理》第10期。
- 沈跃跃,2015,《深入学习贯彻习近平总书记在中央党的群团工作会议上的重要讲话精神,以改革创新精神开创妇联工作新局面——在全国妇联十一届三次执委会议上的讲话》7月23日,《中国妇运》第8期。
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭,2010,《经济增长能够带来晋升吗——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》,《管理世界》第12期。
- 王颖、折晓叶、孙炳耀,1993,《社会中间层——改革与社会团体》,北京:中国发展出版社。
- 肖扬,2004,《对妇联组织变革动因及其途径的探讨》,《妇女研究论丛》第4期。
- 杨善华、苏红,2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第2期。
- 张静,2000,《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。
- 中共中央组织部、中共中央党史研究室、中央档案馆,2000,《中国共产党组织史资料》第8卷,北京:中共党史出版社。
- 中华全国妇女联合会妇女运动历史研究室编,1991a,《中国妇女运动历史资料(1927-

- 1937)》,北京:中国妇女出版社。
- ,1991b,《中国妇女运动历史资料(1937-1945)》,北京:中国妇女出版社。
- 中华全国总工会中国职工运动史研究室编,1981a,《中国工会历史文献4》,北京:工人出版社。
- ,1981b,《中国工会历史文献5》,北京:工人出版社。
- 中央档案馆,1991,《党中央文件选集》第4卷,北京:中共中央党校出版社。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 周雪光,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- ,2013,《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》第3期。
- 周雪光、赵伟,2009,《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》第6期。
- 佐伯富,1964,《清代的乡约与地保》,《东方学》第28期。
- Alex, Pravda & Blair A. Ruble 1986, “Communist Trade Unions: Varieties of Dualism.” In Alex Pravda & Blair A. Ruble (eds.), *Trade Unions in Communist States*. Boston: Allen & Unwin.
- Burns, T. R. & T. Dietz 2001, “Revolution: An Evolutionary Perspective.” *International Sociology* 16(4).
- Hsu, C. L. & Yuzhou Jiang 2015, “An Institutional Approach to Chinese NGOs: State Alliance versus State Avoidance Resource Strategies.” *China Quarterly* 221.
- Giddens, Anthony 1979, *Central Problems in Social Theory*. Berkeley: University of California Press.
- Landry, Pierre 2003, “The Political Management of Mayors in Post-Deng China.” *Copenhagen Journal of Asian Studies* 17.
- Qing, Yingyi & Chenggang Xu 1993, “Why China’s Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector.” *The Economics of Transition* 1(2).
- Shue, Vivienne 1988, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford: Stanford University Press.
- Siu, Helen 1989, *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Spires, Anthony J. 2011, “Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China’s Grassroots NGOs.” *American Journal of Sociology* 117(1).
- Taylor, Bill & Qi Li 2007, “Is the ACFTU a Union and Does it Matter?” *Journal of Industrial Relations* 49(5).

作者单位:浙江大学社会学系、  
 地方政府与社会治理研究中心(毛丹)  
 浙江大学公共管理学院(陈佳俊)  
 责任编辑:张志敏