

# 浮动控制与分层嵌入<sup>\*</sup>

## ——服务外包下的政社关系调整机制分析

徐盈艳 黎熙元

**提要:**当前对政社关系的研究主要集中于政府对社会组织的分类控制、制度约束与社会组织的依附及嵌入式发展等方面,强调政府对社会组织单一向度的影响、宏观政府制度约束下社会组织的不同发展形态。对于不同时期多层级地方政府内部与社会组织的互动及关系运作还欠缺深入的分析,从而导致单一化和静态化的结论。本文基于G市近十年政策文本和社会组织访谈资料,提出政府即便是针对同一类社会组织,也会依据政策目标和风险控制,通过不同时期控制权所包含的不同要素在层级政府之间的分配,实现对它们的浮动控制,而专业社会组织也具备反诉的能力和空间,它们会针对政府控制权分配的不同层级进行分层嵌入。

**关键词:**服务外包 浮动控制 分层嵌入 政社关系

中国一直处于强国家—弱社会的情境中,国家控制社会依然是当前政社关系的主要特点,分类控制是政社关系分析的一种理想类型(康晓光、韩恒,2005)。近二十年来,中国的社会治理策略从整体性控制到行政发包制、项目制与嵌入式治理,发生了细致的调整,政社关系也随之变化。2000年后,中国政府开始行政职能改革,试图将一些社会服务职能转移给社会,开始尝试以服务外包的形式,由政府出资、社会组织承接来转移政府职能,社会组织逐渐成为社会服务的主要供给者(景天魁,2012)。公私部门之间的合作伙伴关系是社会福利服务供给的有效方式(萨拉蒙,2008;Bradford,2003)。服务外包是现阶段国家—社会治理策略变迁的重要手段。呈现技术治理特征和策略(黄晓春,2010)的“模糊发包”构成了中国社会组织发展面临的主要制度情

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金项目“政府购买公共服务与社会组织发展研究”(13BSH073)和国家社科重大招标课题“我国城市社区建设的方向与重点研究:基于治理的视角”(15ZDA046)的阶段性成果。感谢黄晓星、王宁、王星、肖林、黄晓春、张玉、丁惠平等诸位老师的建议。感谢匿名评审人的评议。本文初稿曾在中山大学举办的“城市社会研究前沿论坛(2017):城乡社区治理与城市社会变迁”上宣读,感谢与会老师的意见。文责自负。

境(黄晓春,2015),社会组织则呈现嵌入式的发展特征(王思斌,2011)。上述研究在单一的时间节点上,或侧重强调政府对社会组织治理的运作机制以及社会组织产生的影响,或强调社会组织在目前的制度环境中的发展策略,但对于不同时段、多个层级政府和社会组织的互动交织的分析不足,尤其对于服务外包下的政社关系的变动解释不足。

G市是政府购买服务的先行先试地区,购买综合项目、成立家庭综合服务中心(后文简称“家综”)就是其中一个重要尝试。该项目主要由市、区两级财政依据各区财政状况按不同比例出资200万元,在全市范围内的每条街道至少成立一个家综,由社会工作类社会组织承接服务,为社区居民,尤其是弱势居民提供服务。G市的政策实践大致经历了试点、全面铺开和规范调整三个阶段,不断尝试如何更好地推进政府购买服务以转移政府职能和深化社区治理体系改革。本文以G市近十年政府购买服务的政策演进及社会工作类社会组织发展为切入点,基于近五年对政府官员、社会组织负责人、项目负责人等的访谈资料、参与式观察及对十年来政策文本的分析,针对既有研究的不足,将多层次、时间维度加入到政社关系的研究中。尝试修正、推进分类控制和嵌入的概念,提出浮动控制与分层嵌入这一对概念,以动态地呈现现阶段服务外包模式下政社关系的发展状况,揭示在不同时间段、不同层级政府的政策意图和决策者偏好不同所导致的对社会组织的浮动控制,以及在此机制下社会组织因应不同层级政府而采取的分层嵌入。它们共同形塑着不同阶段的政社关系。

## 一、文献回顾与分析框架

改革开放后,中国社会经历了从总体性支配向技术治理的转变(渠敬东等,2009),社会组织大量涌现。社会福利和服务领域开始实施双轨制的改革模式,改革存量,发展增量,试行以政府购买服务的形式向社会转移政府职能,将部分应由社会供给的服务职能还给社会。服务外包和社会工作专业被作为社会服务供给和社区治理的有效体系引入到中国语境,催生了一种新的社会工作类社会组织。与西方国家的社会组织不同,这类组织基本上是服务外包政策的产物,它们在政府

服务职能转移与社会服务需求激增的背景下产生,一经产生就被赋予承接政府购买、提供专业服务的职能。因组织尚未发展成熟、缺乏独立的发展目标和发展能力,在政府投入资源多、服务外包迅速推进的大势下,随即产生了许多独特的组织行为和策略,生成独特的政社关系。

### (一)分类控制、嵌入与政社关系的变迁

以往学界对于中国政社关系研究,归纳出国家—社会关系的各种模式,如国家—社会良性互动论(邓正来,2002)、国家与社会“共栖”(刘建平,2001)、粘连模式(桂勇,2007)、含混—谋略型国家—社会关系(黄晓星,2012)、“行政吸纳社会”(唐文玉,2010)等。政府与社会组织之间可能存在“利益契合”关系(江华等,2011)、合作中的竞争关系(郭小聪、文明超,2004)、“非对称依赖”(徐宇珊,2008)、“非协调约束”(田凯,2004)或者“非协同治理”(黄晓春、嵇欣,2014)的依附式关系、“管家关系”(敬义嘉,2011)、“正当妥协”(陶庆,2006)等。“国家控制社会”是根本特征,国家处于主导地位,控制着公共领域,垄断着集体行动的各种资源(康晓光、韩恒,2005)。考虑到情境的复杂性,国家针对不同的社会组织类型采取了限制、鼓励和支持、不干预、反对、禁止和取缔等分类控制策略(康晓光、韩恒,2005,2008),社会组织呈现依附式发展状况(康晓光,2011)。分类控制体系正是针对政社关系划分提出的一种理想类型(康晓光、韩恒,2008;刘鹏,2011b)。

在国家治理策略研究中,基于中央和地方关系随着控制权分配的不同,组合衍生出了科层制、行政发包制、项目制等不同的治理模式(周雪光、练宏,2012)。行政发包制是国家治理的一种常态机制(周雪光,2014),它强调自上而下的发包体系及运作与政府纵向控制的发包策略(周黎安,2014)。在行政发包制的治理模式下,地方政府可能会因为晋升压力而自愿加码(周黎安,2007)。这二者结合,从纵向和横向上解释了中国政府治理的现象和特征。周雪光在行政发包制的基础上,基于合同剩余控制权的分配不同提出了“集权—分权”模式的治理机制,剩余控制权在中央与地方之间的调节会对统治风险和地方政府的积极性产生不同的影响。集权与分权之间的权重和角色在国家治理过程中随条件变化而不断调整,执政者基于效率与降低统治风险的偏好,在集权和分权之间不断摆动,以寻求平衡(周雪光,2014)。

在政社关系中,政府横向的部门权威与利益矛盾和纵向的多层级

政府结构交错形成碎片化的治理结构(Spires,2011),政府控制通过不同的策略进入社会领域(黄晓星,2013)。但中央政府和地方政府的行动并不完全一致,这为社会组织提供了生存机会,同时基于自身工具性的逻辑形塑了与社会组织之间的关系(黄晓春、嵇欣,2014)。社会组织领域的政策执行具有行政发包制的普遍特点,但是由于政策执行分配中地方政府承担较大的风险,政策的制定者不会一蹴而就制定清晰的改革路线图,为了防止社会危机的出现,也不会配置强激励,在控制权行使的方式上,自上而下的检查验收和评估多是低强度的,所以社会组织领域的政策执行呈现“模糊发包”的状态(黄晓春,2015)。政府购买服务呈现以体制内需求为导向、就近圈内购买以及悬浮于社会治理网络等特征,使社会组织赖以发展的重要制度条件处于缺位的状态(黄晓春,2017)。不同政府部门多重治理逻辑及多层次互动结构催生了不稳定的社会组织自主性生产空间。

“分类控制”或“行政吸纳社会”是研究中国政社关系的一种理想类型(刘鹏,2011b),但这两个概念对于项目制下的服务外包治理模式下的社会组织发展的解释度较低。部分学者认为在这种服务外包模式下,政府不再是以控制和功能治理的方式来对待社会组织,而是通过政治嵌入、功能嵌入和结构嵌入的方式对社会组织进行嵌入式的治理(吴斌才,2016)或“嵌入性的监管”(刘鹏,2011a)。承接政府购买服务的组织大部分具有国家背景,有非常显著的反向嵌入性,即国家嵌入到社会。通过这种反向嵌入性,国家与社会关系在政府购买服务中得到强化(管兵,2015)。

模糊发包的制度规制使得社会组织的发展呈现出以公共服务型社会组织为主体、制度的“权宜性”和“碎片性”、以政府目标而非社会诉求、高度嵌入地方行政网络为导向的特征(黄晓春,2015)。有学者认为,在服务外包的治理方式下,社会工作类社会组织的发展改变了政府与社会组织之间的关系,政府与社会组织应是在支持与独立中寻求平衡,即政府既要给予社会组织经费、场地的支持,也要保障社会组织的民间性和独立性,给予其发挥专业性的平台和展示专业价值观的空间(罗观翠、王军芳,2008)。政府与社会组织之间应建立一种“合作伙伴”关系,社会服务机构则通过专业化、灵活和创新式的服务回应政府的支持(王思斌,2007)。但也有学者认为,由于组织边界模糊,缺乏独立强大的非营利组织,合作伙伴关系并不适合中国国情(黄晓星、杨

杰,2015)。中国的社会组织和社会工作的发展是嵌入于当前的行政治理体系之中的(王思斌、阮曾媛琪,2009;徐选国等,2014),在服务具体开展的社区层面必然会面对强制度约束(黄晓春,2015)、街区权力的强吸纳(朱健刚、陈安娜,2013)和“组织边界模糊”(黄晓星、杨杰,2015)等问题,政府购买服务推进与现有的社区管理体制存在冲突(黎熙元、徐盈艳,2011)。社会组织更多是一种嵌入式的发展,嵌入于原先的社会治理体系或社区管理体制之中。

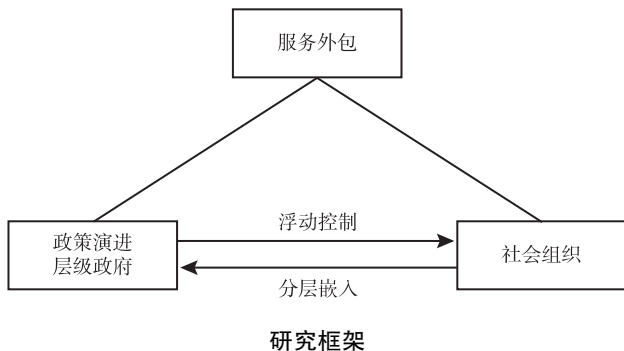
## (二)研究框架:跨层级的发包、浮动控制及分层嵌入

在已有的研究中,分类控制的理论概念暗含的假设是政府对于同一类型的社会组织采取一致的控制方式,暗指政府对于社会组织的偏好保持稳定,忽略了政策意图、执行者偏好、社会治理情境和治理策略的变化可能会导致政府对同一类型组织的控制在不同时间节点上也会发生变化。“行政发包制”、“模糊发包”等概念能够解释政府内部的变动、政社关系的情境,但却未关注到作为新的结构的一部分的社会组织如何通过弹性的方式进入到治理体系中来。“模糊发包”等概念强调政府对社会组织的单向度约制,但并未细致地分析政府与社会组织的互动,且同样也未关注到作为新的结构的一部分的社会组织是如何通过弹性的方式进入到治理体系之中的,忽略了社会组织的主体性与能动性。对于社会工作和社会组织而言,强调独立性、自主性空间的研究难有大的突破,嵌入性的研究本身更多是在一个横截面上去讨论整体的嵌入或反嵌入,没有考虑服务外包政策运作中社会组织对于不同层级政府的嵌入。

政府购买服务是以自上而下的一整套政策体系推进,涉及项目的发包方、打包方和作为承包方的基层政府与社会组织之间的互动,这并非仅是一个横截面问题,而是一个从上到下不同层面的规制问题;同时,在不违反上级指示的前提下,下级政府可以制定自己的实施或控制方式。在社会服务领域,政府购买服务涉及地方政府多层级内部的发包及控制问题,如G市的政府购买服务虽是市、区两级财政购买,但在实际运作中购买方及管理方是街道办事处(黄晓星、杨杰,2015),这属于跨层级的“模糊发包”。社会工作类社会组织属于分类控制中被支持的一类。一方面政府通过创造良好的制度环境以及财政补贴加快社会工作类社会组织的发展,但另一方面也通过组织等级评估和对承接

项目的控制等规制组织的发展。引入时间和层级的维度之后我们能够发现,政府在不同阶段促进组织发展、控制社会组织之间的偏好,以及在层级政府之间控制权不同要素的分配比重是不同的,控制权在不同层级的政府之间游动。本文使用“浮动控制”的概念对这一类型进行解释,意指政府对于社会组织的控制权是在不同层级之间上下游动,从而实现政策调整和控制社会组织发展的意图。浮动控制也是控制权理论在政社关系研究中的一个拓展性分析,形塑了层次性的政社关系。

以往对于社会组织的研究更多强调其嵌入于街区权力结构或行政管理体系之中,或是在文本规范意义上谈嵌入问题,并未涉及分层级的嵌入问题,尤其是在浮动控制下,社会组织如何嵌入到原有的结构中?本文引入“分层嵌入”的概念来解释服务外包情境下社会组织的策略及关系形态,主要是指针对层级政府的浮动控制,社会组织通过不同的策略进入不同层级的治理结构中,同时或不同时进行不同类别的嵌入。在服务外包情境下,政府对社会组织的控制并非是以整体性的形式进行约制,而是通过不同政府部门之间控制权不同要素的分配实现对社会组织和服务外包项目的控制。相应地,社会组织会依据政府不同层级之间控制权分配的不同,采取不同的策略嵌入到不同层级的政府之中。本文的研究框架如下:



## 二、政策演进与浮动控制体系的形成

作为社会服务供给和国家福利体制的末端,社会工作类社会组织获得了国家政策的大力扶持和资源倾斜。在最近十多年的发展过程

中,服务外包政策不断调整,市一级政府对不同层级政府之间的职责进行配置,对招投标权和评估权进行调适,对社会组织发展、组织功能的发挥及服务职责进行规制,使政策实践与政策意图相匹配。这种政策演进促成了浮动控制体系的形成,外包项目的政策规制、招投标(合同)和评估监管<sup>①</sup>三个层面能够清楚呈现这一过程。

G市自2007年开始推行政府购买服务以来,出台的系列文件都明确提出承办的组织必须是民办社会工作服务机构,以社会工作专业人员为主体,将服务外包的竞争明确限定于社工类社会组织之间,这就限制了其他类别社会组织的进入。政府既希望这类组织能够为社区居民提供专业化的服务,也希望能借助政策对社会组织进行有效的规制,尤其是通过对合同剩余控制权的掌握来渗透政策意图,引导社会工作类社会组织的规范化发展,使之符合政府期待。2009年以后,市级政府尝试在制度层面规范服务外包政策的推进。到2016年10月底,G市共出台23个相关政策用以规范社会工作和家综项目的发展,主要涉及社会组织登记、社会工作人才培养、政府财政支持、招投标规范和评估指引等多个方面,充分体现政府对于该类组织的政策支持与资源倾斜。政策的出台并非是连续均衡出现的过程,而是呈现阶段性井喷式的特性,在试点初期和每一合同周期结束时,政策就会发生调整。不同阶段出台的文件对于不同层级的政府对社会组织的控制权限的分配存在明显区别。前期主要是以促进社会组织的发展为主,降低承接项目的门槛,其控制权或上浮集中在市区两级,或下沉于区与街道两级。后期则主要关注对社会组织的软约束和规范化,提高承接项目组织的资质要求,控制权出现上下分层,架空了区一级政府。

### (一)“试验”逻辑与上浮的项目控制(2009-2011年)

2010年,为了更好地实现社会管理改革创新,G市加快街道社区治理体系改革,建立社区综合服务中心(简称“社综”)。<sup>②</sup>市民政局在全市范围内选择了20条街道,通过财政激励手段鼓励街道开展试点。

<sup>①</sup> 招投标(合同)、监管和竞争氛围被视为服务外包的激励机制。G市的服务外包限定了承接主体,而本文讨论的又是已经承接了政府购买服务的社会组织,从而限定了竞争的范围,所以本文重点讨论招投标和监管这两个维度。

<sup>②</sup> 试点阶段建立社区综合服务中心,本文简称社综,全面推行后更名为家庭综合服务中心,本文简称家综。

该阶段,政府购买服务和街道间接管理<sup>①</sup>两种模式并行:9家社综采取政府购买服务的方式,11家社综采用街道间接管理的模式。关于组织培训,一方面市政府通过降低门槛、简化程序,建立政府购买服务机制、设立社会组织培育基地、落实优惠政策等措施,市政府为社会组织的发展创造良好的制度环境和成长空间。<sup>②</sup>另一方面,努力加强专业建设,从香港引入专业力量提升组织的专业化能力,如借鉴香港的制度、采用香港资深社工督导等;积极动员高校社会工作专业教师注册成立社会工作机构,来承接试点阶段外包的社综项目。试点阶段项目控制权主要在市、区两级,购买服务的协议甲方主要为区民政部门,市级政府积极主动地推动服务外包政策实施、社会组织的登记注册与组织专业能力的提升,而街道仅为项目的实施方及监管方。

在评估方面,市一级政府出台《关于印发〈G市政府购买社会服务考核评估实施办法(试行)〉的通知(G民[2010]221号)》和《关于印发G市街道社区综合服务中心试点建设期间三个工作规范的通知(G民[2010]320号)》,规定项目的考核主要从专业服务标准、服务量及服务成果标准、服务质量标准、服务项目和机构管理标准四个层面进行,对购买服务操作流程、各领域服务质量标准<sup>③</sup>、中心运营管理标准、中心服务对象权利保障标准、中心协调沟通机制、考核评分标准等,委托市社工协会作为第三方自行组建专业队伍,依据上述标准对试点社综进行评估。初期阶段,各级政府、评估机构对于项目的运作、社会工作专业和社会组织尚未有清晰的认知,项目运作存在人员、经费使用不规范,评估的指标不清晰等情况,但市、区政府,社会工作类社会组织及评估专家几方力量致力于社会组织的发展、外包项目的实施与社会工作专业能力的提升,在组织规范和专业能力建设中摸索前行。

然而,这一阶段市一级政府的意志在执行的过程中并没有得到很好的贯彻。在试点中,部分街道期望将下拨的资源转化为自己可用的资源,部分街道只是迫于区政府的压力及增加经费的激励被迫将项目

① 政府购买服务是指社综由区(县级市)民政局,以项目管理和购买服务的方式向社会招投标,社会组织通过竞投取得社区综合服务中心的经营权。街道间接管理是指由街道办事处作为主管部门,成立民办非企业(独立法人)单位进行管理。

② 出台《G市扶持发展社会工作类社会组织实施办法(试行)(G民[2010]222号)》,G市的社会工作类社会组织迅速发展,从2010年的43家发展到2011年的71家。

③ 家综主要采用“3+2”的服务模式,其中老年人服务、青少年服务和家庭服务是必选模式,另外两个模式则根据街道的特色自行设计,可以是外来工服务、残疾人服务或义工服务等。



外判给民办社工机构。基层政府的行政干预力量很强,抑或是基于自身资源的有限性,不能为社会组织提供良好的支持条件。即便是最终采取服务外包的家综中,基层政府也是有各种限制,包括对经费的使用、日常工作的安排以及场地的管理等进行各种干预。如 B 街道家综主任在访谈中提及,他们不仅要交纳租金,而且街道的干预也比较多,街道甚至对于场地内一把椅子的摆放、社工的日常工作安排等内部事务都会干预(20110713B 街家综主任访谈记录)。

在试点阶段,购买服务的经费由市区两级财政出资,对项目的监管也主要在市区两级政府。市一级政府让渡空间较大,大力支持社会组织的发展与鼓励推行服务外包的治理策略。街道迫于试点时期上级政府的压力和专业知识的欠缺,最终只能将服务外包,且只能在事务性工作上进行干预,而不能在招投标和评估这两个关键环节进行干预。此阶段的社会组织具有较大的自主权,与街道的谈判空间较大,社综处于街道与社会组织合作共建的范畴之内。

## (二)资源投入与下沉的项目控制(2012 - 2015 年)

《中共 G 市委 G 市人民政府关于全面推进街道、社区服务管理改革创新的意见(G 字〔2011〕14 号)》将家庭综合服务中心作为深化街道服务管理体制的重要方面纳入基层社区治理体系,要求 2012 年底前,G 市每条街道至少要建立一个家庭综合服务中心,明确以合约的形式,由政府出资,具备相应资质的民办社会工作服务机构按要求提供专业服务,是一种“政府出资购买、社会组织承办、全程跟踪评估”的公共服务供给方式,取消了街道间接管理<sup>①</sup>的转化模式。截至 2012 年 12 月,全市共建成 150 个家庭综合服务中心。在组织登记管理方面,政府进一步加大对社会组织的支持力度,除了之前采取的措施之外,还以“一次性资助”和“以奖代补”的形式对登记注册的机构进行资助。<sup>②</sup>同时,为了更好地发展社会组织,使其能获得承接服务的资格,政府官员还为社会组织承接政府购买服务提供便利,将承接的门槛放低(方英,2016:33),这进一步促进了社会工作类社会组织的发展。

① 引自《中共 G 市委办公厅 G 市人民政府办公厅印发〈关于加快街道家庭综合服务中心建设的实施办法〉的通知(G 办〔2011〕22 号)》。

② 引自《G 市民办社会工作服务机构公共财政基本支持实施办法(试行)(G 民〔2012〕271 号)》。

在经费支持和日常监管方面,购买家综服务的项目经费仍然采用市、区两级财政按比例分配的形式,但是由于全面铺开及经费限制给各个区民政系统所带来的工作压力,最后对于项目招投标和日常监管的权力下沉到了街道一级。街道成为合同的甲方,负责制定项目的用户需求书,监管家综项目的日常运作及协助进行项目评估。区民政部门在合同中则作为丙方,负责审核项目的用户需求书及协助监督项目的日常运作。在财政拨款上,明确社会组织购买经费的获得要通过街道的用款申请拨付,这进一步扩大了街道对于项目运作的行政管理权限及剩余控制权,属地管理逻辑明显呈现,社区治理体制对家综的吸纳力增强。

在项目评估时间和评估标准的制定方面,项目的评估权限也如监管权限一样从市一级下沉到区一级,主要是由各个区与评估机构商议自行制定评估标准,自行招投标确定评估机构对本区内的家综项目进行评估。这个阶段全市共有7个机构采用不同的标准负责对188个家综进行评估,因此也就存在7套不同的评估标准,主要是由区民政局与评估机构协商确定。评估结果与组织的项目竞标资格直接挂钩,区级民政部门通过对评估标准的规制来实施项目控制权,评估标准对于家综服务具有较强的引导作用,家综项目的发展呈现区域特色。

基于基层政府的意图,招投标中的合同规制和指标设置具有较大的调整变动空间。除了试点街道外,家综项目第一次进入社区,许多基层政府和社会组织都并不清楚项目该如何运行。基于财政压力或自身利益,部分街道仍然希望将家综纳为己用,但因为其承接的组织是外来的,有其专业性作为支撑,所以与街道不同部门之间的合作会存在冲突(黄晓星、杨杰,2015)。为了减少冲突,部分街道采用自主注册社工机构的方式来承接本街区的服务,家综主任由原来街道工作人员担任,20名工作人员除了部分外请的社工之外,主要由居委会工作人员兼职担任。由于居委会工作人员的社区性事务较多,缺乏专业知识,这样的机构在工作中往往面临较大的困难,难以符合评估的专业要求或难于提供有效的服务,最终也只能将服务外包。在外包的项目中,街道对于家综项目的指标设置、社会工作的专业知识、项目的运作方式及上层的政策意图并不熟悉,其设置具有随意性,某些服务指标、某些基础条件设置分值或权重太高,有些指标的设置指向性明显。人际关系、贪腐等影响招投标的因素在这个阶段普遍存在(方英,2016:36)。

下沉的项目控制方式加强了街区权力对于家综项目和社会组织的吸纳,基层政府往往对社会组织的行政干预较强,对家综采取严密的监管,建立了日常沟通机制。很多街道将家综主任拉入到街道的民政事务科微信群、QQ群中,要求其参加街道的例会,使其能够尽早地获知街道的工作安排并与街道、居委会相互配合开展日常工作。在评估中也在加强街道的话语权,“在评估中街道的分值和我们(区)的分值同样重要”(20170706T区社区服务中心主任访谈记录),这些都凸显基层政府对于项目的管理权。项目的购买虽然依循的是市场逻辑,有明确的合同指标的规定,但在合同之外,基层政府仍然有大量的行政事务性的工作需要家综配合完成,这无疑增加了家综的负担,加大了街区权力对项目的吸纳,使其嵌入于原来的治理体系之中。

与试点阶段相比,市、区、街道三级政府都参与到项目的发包、打包和承包运作中,项目的控制权发生了变化。项目招投标的控制权下沉,街道通过合同扩大了自身的关系权限,与社会组织之间由原来的“类合作伙伴关系”演变为甲方与乙方的“伙计关系”,三级政府的意图在项目的运作中都需要得到贯彻落实,家综疲于应对。基层街道具有较大的控制权,使其在招投标过程中设置用户需求书时有较大的灵活性,“萝卜标”<sup>①</sup>的现象广泛存在。

基于上述的政策规制和政府行为,该阶段各类背景的社会组织迅猛发展,并呈现多元发展的态势。控制权下沉使得基层政府对项目的行政干预过强,将家综视为自己的一个行政部门,未能发挥其转移政府职能和提供专业服务的功能,也没有发挥出整合社会资源提供公共服务的优势,反而逐渐被吸纳进政府的街区权力之中。

### (三) 上下分层的项目控制(2015 - 2018年)

2015年后家庭综合服务的发展进入了一个新的调整时期。一方面市级政府加强了对社会组织的管理,出台了《G市社会组织评估管理办法(试行)(G民[2013]399号)》,要求社会组织参与全市的社会组织等级评估,规范组织运作与加强政府意志对社会组织的渗透,并以

<sup>①</sup> “萝卜标”是业界对于某类型标的的形象称呼,主要是指在正式招投标或缔结合同之前,街道政府与社会组织已经就标的达成初步合作意向,甚至社会组织已经在辅助街道进行需求调研,制定用户需求书及拟定项目合同等,标的如无意外,该街道家综就由这个社会组织承接。

组织等级来区分是否有资格承接以及可承接什么类型的政府购买服务项目。G市对于项目的投标与评估进行了进一步调整,出台了《G市民政局关于印发G市家庭综合服务中心项目招标文件有关文本设定指引(试行)的通知(G民[2015]213号)》,进一步规范了G市家综的招投标工作,对机构的资质、可承接的项目数量上限、项目的基本规范设置等进行了清晰的指引,规定社会组织等级评估在A以上的组织才具有承接服务的资质,同时限制了基层政府的行政管理权限。但为了激励街道推进项目实施,政策仍赋予其一定的自主权。如在招投标技术指引中明确规定,符合街道特色的项目设置分值占5分,这无形中为社会组织的进入设置了隐性壁垒,社会组织必须要符合街道的期望与要求。政策通过对服务工时的限定(服务工时界于22852-30184工时之间),遏制了承接服务的社会组织之间的恶性竞争,有利于保护组织和提升组织的专业性。上层政府通过政策调整划分了基层政府与社会组织、家综项目之间的边界。但基层政府对社会组织的吸纳依然存在。

实际上在现实操作中,可能很多街道还是习惯于把它当作自己的一个下面的部门来对待,工作没有计划性的安排经常会有。没有跟他(家综)协调商量的一些工作布置也有。(20170706T区社区服务中心主任访谈记录)

在评估方面,市民政局委托市社工协会制定统一的评估标准,将评估权限向上聚拢,将全市的家综项目委托给三家机构<sup>①</sup>进行评估,从而有利于上级政府更好地规制项目的执行,增加“社区发展”部分,从而将零散化的服务整体化,凸显家综实现参与社区治理的角色与发挥整合社区发展的功能。但标准化导致了服务及活动内容的趋同,也促使组织走向一种强制性趋同。不同区域、不同街道、不同项目的运作并不能完全呈现地区特色、符合居民的需求。合同逐渐成为政社之间关系的制约因素。

我们要求按照我们的计划书、合同书(进行评估)……因为我

---

<sup>①</sup> 这三家机构仅负责项目实施和服务专业性的评估,财务部分则统一委托会计师事务所进行评估。

们(计划书)里面要求的和合同里要求的内容是家综在做(的),但是评估专家在评估的时候他觉得这个东西不重要。我就纳闷了,合同不重要那什么重要呢?(20170706T区社区服务中心主任访谈记录)

由此上下分层的控制机制开始形成,但这种控制机制架空了区民政局的权力,使之对家综的日常管理变得更为艰难,区一级政府的意见难以得到有效地贯彻落实。T区社区服务中心主任反映,其在全区范围内推进社区志愿者专业化队伍建设、社区慈善等特色项目,得到了区领导的认可,但却在推进的过程中被评估专家否定。关于服务推进和评估分值、评估标准的设定及前述关于评估依据的不同看法也反映出市、区一级存在的内在矛盾。

我们以前自己评估的时候,所有评估的指标哪项多少分、评估的过程,全部都(是)公开的,我们都是发给家综,发给街道,发给所有的相关的部门……而且街道的分值跟我们民政局的分值都比较重要,但是现在的评估就不是这样的,所有的东西我们都不清楚。(20170706T区社区服务中心主任访谈记录)

在经费支持和资源链接方面,该阶段通过限制购买经费的增长,将招投标和评估中所承接的项目的资源链接和资源整和能力作为一项明确指标,迫使社会组织从纯粹依靠政府购买的环境中脱离出来,提升组织的资源整合与资源链接能力,以减轻政府的财政压力。

上下分层的控制体系使得政府对社会组织的规制出现了缝隙,政府的条块分割消解了区级民政部门对于街道和家综的监管权,市一级的政府部门又难以实现跨层级的监管,上下分层的控制体系与资源链接的市场化运作逻辑为社会组织自主性的发展提供了更大的空间和可能。

在服务外包的政策实践中,政府通过政策制定、资源倾斜大力促进该类组织的发展,但这同时也是一种更精细化的治理方式,通过对组织所承接的项目的政策规制、评估和招投标等方面的控制来实现对社会组织的软约束。基于对社会组织领域制度创新的不确定性及其控制社会风险的考虑,地方政府在政策制定和执行中主要通过“模糊发包”的机

制、不同时期控制权在层级政府之间的浮动分配来保留政策调整的灵活性,实现社会组织在提供公共服务的功能发挥和规制社会组织发展的意图。正是政府对社会组织的浮动控制为组织的发展制造了空间和缝隙,社会组织才可能针对不同层级的政府采取分层嵌入的策略。

### 三、分层嵌入与政社关系变迁

政府控制精细化导致社会组织发展空间窄化。组织自主性获得的关键在于通过一系列制度、经济和个人因素的复杂互动,进而与政府建立某种协商和妥协的机制(Lu,2007)。政府对社会组织的浮动控制使得社会组织在争取自主性时会因规制方式不同而采取不同的应对方式,呈现分层嵌入的关系样态。

#### (一)上浮控制与向上嵌入:组织萌芽

截至2009年底,G市注册成立的社会工作类社会组织仅有13家,其承接能力和专业能力都较弱。“最开始的时候大家都只是按照白皮书去做的,大部分的中心都是在探索怎么做,到第二年的时候才开始逐渐好转”(20140422Y区G街道家综主任访谈记录)。

社会工作类社会组织供不应求,“像2009年、2010年试点的时候,那个时候也没什么机构可以选择,只要成立了社工机构一般都能拿到项目的”(20171226Y区民政科负责人访谈)。市、区两级的试点压力迫使街道逐步采取服务外包的形式,有限的注册社会组织获得了较大的政府支持并享有一定的话语权。

我们做的是最早的,最早的两家街道级的家综都是我们做的,L街、B街是20个试点中的。签合同的时候,B街算是最早的……我要按照我的战略去对接,根据战略部署来选这个点。(20170609Z社工服务中心理事长访谈)

试点街道或由上级政府部门选择一些社区服务设施相对较好的街道,或由希望通过专业服务解决社区问题的街道主动报名。各街道对于试点的推进都比较积极。最初政府和社会组织对社会工作和购买服

务如何推进都不很清楚,处于摸索与试验的阶段。承接家综项目的社会组织主要是以高校背景的社会组织为主,对于引导政府政策制定与购买服务的方向方面有较强的话语权。

那个时候协商的机制是比较好的,大家还是有很多商量的空间的。民政也好、街道也好都是以社会组织为主的,很多东西都是以社会组织的建议为主,然后再跟街道的实际情况相结合。(20171226Y 区民政科负责人访谈)

在评估方面,家综项目需要接受市、区两级的评估及日常工作的监管,评估专家由高校教师组成,主要依据政府购买服务的相关政策进行,标准比较笼统,财务、人员等各方面监管都不是很严格,对于试点街道的规范性指引不是很强烈。

街道基于自身的意图和需求希望对家综项目的发展进行干预,但控制权上浮限制了基层政府的权力,导致对家综项目的实际控制权较弱。初期成立的社会组织积极参与试点项目的经验总结及区、市一级政府相关政策文件的制定商讨,从而对市一级政策的制定和出台及家综服务的整体发展产生影响。市区两级政府对于政府服务外包的规制和对街道的限制使得社会组织在与基层政府谈判时有更多的话语权。

这个阶段政府与社会组织之间的关系比较模糊,在经费投入和行政制度上,社会组织依赖于政府,但在项目规划的专业知识和项目实施中,政府又会依赖社会组织,街道办事处虽有干预但对整体的发展并不造成实质的影响,政社之间倾向于一种类“合作伙伴”关系。

## (二)下沉控制与向下嵌入:组织竞争式发展

政府购买家综项目在全市范围内实施后,要求所有的家综都必须外包给社会服务机构来施行,社会组织在这一时期得到了迅猛发展,从2011年底的71个迅速增加到2014年底的267个。由于工作量的急剧增加及市、区民政部门的岗位和经费限制,市一级政府只能将权力下放,扩大区和街道的行政管理权限。由于不同街道的自主权及对购买服务的重视程度不同,进入门槛低,政府扶持力度大,不同类型的组织纷纷注册了新的社会工作类社会组织,进入到承接政府购买服务的体系中来。除了最初发展的高校背景和基层政府背景的社会组织之外,

还有企业背景的社会组织、社会团体转型注册登记的社会组织、宗教背景的社会组织,甚至还有境外引进在中国注册的组织,呈现出多元化的发展趋势。对于试点之外的街道来说,该阶段都是第一次实施引入专业社工开展服务外包的模式,他们对于专业知识和项目实施的步骤都缺乏较为清晰的认识,下放的属地管理权限使得街道可以依据自身的意图来推进项目的实施。下沉的控制权规制也使得社会组织服从于更多的基层政府的规制。G市家综项目承接组织与服务开展的专业化水平呈现百花齐放的状态。

在这一阶段,社会组织基于控制权的不同采取的发展策略也有所不同,呈现出如下特点。

1. 社会组织放弃其他项目,积极承接家综项目。该阶段政府的投入资金量不断加大,社会组织可获得的项目较多,部分社会组织因为家综的购买资金量大,初期阶段竞争小,在面对承接家综项目与基金会的项目选择时往往会选择承接家综项目,放弃基金会的项目(方英,2016:31)。这一方面能使社会组织获得稳定的资金来源,但同时也在进一步加大社会组织对政府的依赖。

2. 家综项目嵌入于街区之中,模糊了项目与街区之间功能与权限的边界。基层政府的自主权、迅速扩大的市场需求及迅速发展的组织规模导致了服务外包中的恶性竞标。由于公共服务具有特殊性,主要是通过提高服务工时来获得标书,在2012-2015年,标书中最高的服务工时达到38200小时,完全超出了家综所配备的人员的工作量(黄晓星、杨杰,2015)。外包项目整体性地嵌入于街区权力之中,同时受到街区权力和专业规制对于项目的影响,家综与其他社区组织之间的边界模糊且不断变化(黄晓星、杨杰,2015)。

3. 应付评估,组织下放项目的管理权限。由于各区各自统筹辖区内的评估,社会组织跨区域承接服务必然会面对评估标准不一致的问题,加上大组织承接项目较多、小组织能力有限,难以兼顾,难以对家综提供有效的支持,组织权限逐渐下放,项目主任的管理权限进一步增强。在评估意见和评估结果反馈方面,社会组织也并不是完全被动地接受评估意见,部分社会组织会依据自身情况对评估给出的意见予以反馈,希望能争取更好的结果。尤其是一些以专业见长的社会组织,他们会针对评估的意见给予较具体的反馈,促使评估机构严谨地对待评估分数,加强对评估队伍的管理,使评估的指标与家综的实际运营情况



结合更加紧密,更贴近项目运作的逻辑。

4. 社会组织参与项目的竞标,关注项目的获得。家综项目的迅速扩张使得社会组织将更多的注意力放在项目的获得上,再加上社工人才紧缺(方英,2016:32),使得社会组织的专业能力未得到明显提升。基层政府迫于各方面的压力不断地调整自身的策略,加强对于家综项目的监管,政府与社会组织、行政指令与专业制度之间的冲突在社区层面凸显,服务更多地是在完成项目的量化指标和回应街道的行政需求。

5. 社会组织参与区一级评估标准的制定。为了更好地推进政府购买服务的项目,发挥专业服务的优势,T区民政部门在该阶段经常召集家综项目的负责人和社会组织的负责人(总干事或理事长)商讨评估标准的内容、家综项目推进的情况、服务的困境等,家综项目、社会组织的负责人都会积极参与,不断地将有关项目的推进和专业化建设方面的思想对区级民政部门的相关领导进行渗透,共同影响家综项目的发展与推进。各个评估机构的负责人也会积极地与区一级的政府部门进行协商。

下沉的控制权使社会组织可嵌入的层级主要集中于区、街道层面,对市一级政府的嵌入较少。社会组织忙于拓展项目,需要与街道、区政府部门建立良好的关系。根据基层政府的态度、社会组织的定位以及组织自身意图、谈判能力、专业能力、战略发展规划的不同,基层政府与社会组织之间的关系呈现不同的类型,既有相对独立的类合作伙伴关系,也有完全嵌入式的发展,或在两极之间摆动,但更多是一种吸纳与嵌入的关系。

### (三) 上下分层控制与多层嵌入、脱嵌:组织的差异化发展

经过三年的运行,承接家综的社会组织经历了一次“洗牌”。基于社会组织发展战略、关系运作等原因,部分社会组织被合并或主动、被动退出了购买服务的行列。截至2016年底,G市承接政府购买服务项目的86家社会组织中,具有高等院校专家学者背景的占22%、企业背景的占58%、志愿者组织转型的占7%、其他背景的占13%,<sup>①</sup>社会组织背景多元且企业背景的组织逐渐增多。

<sup>①</sup> 相关数据引自《G市社会工作发展十年报告》(<http://mzst.mca.gov.cn/article/ssgzssn/jlcl/201611/20161100887281.shtml>)。

统一化、标准化的制度规制和评估要求迫使社会组织朝着规范化、标准化的方向运作,但不同类型的社会组织基于自身的资源和组织优势,在具体策略的选择与发展意图上呈现出不同的发展趋势。部分成立较早、承接项目较多、社会影响力大的社会组织的话语权逐步增强,而一些主要依赖基层街道关系生存的社会组织则更倾向于配合街道的工作,与街道建立紧密的联系。QZ 家综项目由 HM 社会工作服务中心承接,这是该中心承接的唯一一个项目。街道负责人对该家综服务的评价特别高,原因在于街道领导认为 HM 社会工作服务中心的总干事会经常到街道来,与领导进行沟通,家综能配合街道开展一些工作,这些都是大机构,尤其是高校背景的机构所不能及的(20170825QZ 街道家综参与观察笔记)。同样,SY 街道<sup>①</sup>负责人也认为,现在由社会组织承接家综在社区资源整合方面的能力是比较差的,原因在于他们与家综进行合作时,还要与家综承接的社会组织进行沟通协调,街道的工作不能通过家综贯彻落实,与家综之间不再是直接的隶属关系(20171122SY 街道家综参与观察笔记)。由此可见,社会组织的策略开始分化,一部分社会组织更深地嵌入于层级政府之中,也有另一部分社会组织开始有脱嵌的趋势。

项目评估主要是通过制定统一的标准,委托第三方机构进行,一方面促进项目服务专业性的提升和监管项目的完成情况,另一方面也是通过评估对基层政府的相关工作人员进行渗透。在正式的评估之前,第三方评估机构会对所有的购买方(街道)进行一次培训,使其了解家综的项目运作并梳理家综与街道之间的关系,强调家综项目的专业性及其在社区治理体系中的独立性;在评估过程中设置购买方访谈,除了了解街道对项目运作的评价之外,也通过进一步的沟通,借助第三方的力量影响街道对于项目运作的意图和思维,促使基层街道的管理方式发生转变。

面对政府各项要求,社会组织也发展出了一系列策略,利用政府层级间的自主性和碎片化的治理方式谋求生存的空间。

### 1. 组织负责人利用身份资源、政治资源向市级政府反映情况,以期

---

<sup>①</sup> 该街道家综自筹建以来一直持续参与项目的实施,直到 2015 年之后才完全外包给社会组织承接。街道负责人在评估过程中向评估人员表达出对于家综工作安排要与社会组织进行协调的不满。

影响政策决策。H 机构的理事长告诉笔者,他会借助其民主党派的身份,选择一些政府在短时间内可以解决的问题向上级政府提出,使领导知道社会组织在发展过程中所面临的困难,同时也会对这些问题进行详细的分析并提出可能的解决思路,以展示社会组织在处理这些问题的过程中所付出的努力,试图使上级政府更了解基层的运作,从而影响政策决策(20170516H 社工机构理事长访谈记录)。

2. 家综项目配合街道的工作。在项目运作中,家综项目会更更多地配合街道工作,在制定项目年度计划之前,主动了解街道的年度工作重点,配合制定家综的年度计划。在日常工作的开展中,主动与街道、居委会合作,参与街道的民政会议和居委会日常会议,建立沟通机制。社工固定对接居委会,定期跟进了解居委会的日常工作情况,寻找合作的空间。

3. 家综项目对基层政府的忽略或拖延。对于家综项目中不能配合街道或超出项目服务范围的事务采用忽略或拖延的政策。

比如说有些事情是要求中心员工的,员工可以往主任那儿推,主任可以往总干事推,总干事可以往我那儿推,我这边你拿我来说话就行了,就这个事现在我要问问 L 老师,看 L 老师同不同意?提前去做一些铺垫,当对方再找我的时候,通常就应该是他一定是想解决问题的时候,如果对方不找我了,其实这件事情也就是没有了。(20170516H 社工机构理事长访谈记录)

故意拖延加上基层官员流动性较强,往往事情还没有解决,对接的官员已经发生了流转,其问题也就搁置或不了了之了。

4. 社会组织对基层政府的嵌入。部分社会组织机构的总干事或理事长会定期去家综项目所在的街道、区,与家综主任、街道的负责人、区级民政部门的相关工作人员进行会谈沟通,了解项目的运作情况及街道、区民政部门对于项目的看法和意见,这会进一步推动项目实施与街道年度规划的配合。社会组织也会积极地参与街、区举办的一些比较重大的活动,表示对街道、家综的互相支持(20170609Z 社工服务中心总干事访谈记录)。

5. 组织之间暂时的非正式联盟。社会组织之间更倾向于非正式互动。部分社会影响力比较好、美誉度比较高的社会组织在“和平时期”

(非招投标年份)会进行活动层面的正式合作,并逐步扩大社会组织在各级政府层面的影响力。

6. 组织的行业倡导与政策制定。部分较大规模的社会组织有机会参与到政府的行业机制、行业发展规划等文件的执行中,从而能够对政府决策产生影响。行业协会也会积极地培育本土的社会工作专业人才,同时为市级民政部门提供政策建议及参与行业标准化建设,推动市级政府的政策制定和出台。

7. 组织的跨地域、多类型业务发展模式与“品牌化”、“产品化”建设。B 社会工作服务中心、P 社会工作服务中心都是较早成立且承接了较多家综项目的社会组织。在笔者 2017 年进行的关于组织发展规划的访谈中,负责人都会提及目前在重新调整组织的框架和发展战略,开始向周边地区甚至周边省份拓展业务,在承接综合服务的同时也在拓展专项服务,如企业社会工作、自闭症儿童发展项目、社区营造项目等,打造自身的组织品牌和特色服务。在服务产品的开发上,除了提供服务之外,开始往研发方向发展,成立研究中心,参与行业标准化建设、评估或参与一些制度性建设工作(20170524P 社会工作服务中心总干事访谈记录、20170704B 社会工作服务中心总干事访谈记录)。

家综项目被认为是社会组织与基层政府共建的项目,社会组织在项目的实施、服务计划的制定、日常工作的推进方面都会与街道进行协商,也会根据街道的意见进行修改,街道对家综运作和日常监管负有属地管理的责任。在这种运作逻辑下,街道被认为需要与社会组织共同承担家综发展的责任,而且家综项目作为社区治理体系创新的重点建设部分,也被打包进基层政府考核指标体系之中,所以街道在进行行政干预时也会适当地考虑给予社会组织一定的运作权限,尤其是在服务供给的专业性与专业方法的选择上。项目的发展促使政府吸纳社会工作人员成为自身的工作人员,提升了政府工作的专业化水平。市、区和街道层面都积极设立社会工作岗位,招聘具有专业背景的人员负责运作和监管辖区内的家综项目运作,尤其是在街道层面,这为组织发展、项目实施创造了空间。

综上,社会组织对于市、区级政府部门、街道存在着多层嵌入方式。一些较大规模的社会组织既有对各级政府部门的分层嵌入策略,尤其是针对上下分层的控制体系,对上层政府提供倡导、政策建议以及诉苦;也有针对下层政府加强联络、服务中融入街道的工作,同时又有脱

嵌行为的产生,如退出、拖延、跨区域发展等。而对于纯企业背景的社会组织或小规模的社会组织来说,与街区建立良好的关系、配合街道的工作是其生存发展的重要策略,这也使该类社会组织更深地嵌入到街区权力体系之中。

跨层级发包使得市一级政府对社会组织、家综项目的控制权扩大,统一的投标文本和统一的评估指标、受限制的属地管理也使项目朝着规范化、统一化的方向运作。上下分层控制体系导致政府监管体系的断裂,这为社会组织的运作提供了空间,后者利用层级政府之间的这些间隙,对层级政府进行分层嵌入。社会组织通过跨区域、多项目承接,获得了自筹资金和自筹资源的空间和能力,一定程度上改善了组织对政府的财政依赖,为组织的发展在资金和资源上提供了独立于政府的可能性,使社会组织有了脱嵌的可能。该阶段,政社之间是一种控制—嵌入关系的重构,社会组织会依据自身所拥有的组织资源、发展规模、专业话语权等对不同层级的政府进行多层嵌入,或形塑一种互嵌的关系,或出现脱嵌的趋势。

#### 四、结论与讨论:政社关系的调整机制分析

浮动控制与分层嵌入是服务外包模式下政社关系调整的重要机制,一方面呈现政府治理的精细化,以及对社会组织的柔性及隐性控制;另一方面也呈现社会组织的主体性与灵活性。在社会服务外包过程中,项目运作涉及多层级政府,控制权在不同层级之间浮动,形成社会组织领域的浮动控制体系。与之相应,社会组织并非一体地嵌入于街区权力结构或行政管理体制之中,而是通过不同的方式分层嵌入,形成了中国社会组织发展的特殊情景。基于以上研究,本文归纳出由多层级政府规制与社会组织策略所构成的政社关系变迁,如下表所示:

服务外包模式下政府规制、社会组织策略及政社关系变迁

	阶段一:试点	阶段二:铺开	阶段三:规范
政府控制	上浮	下沉	上下分层
组织策略	向上嵌入、组织萌芽	向下嵌入、竞争式发展	多层嵌入、互嵌、脱嵌、差异化发展
关系类型	类“合作伙伴关系”	吸纳与嵌入关系	控制—嵌入关系重构

浮动控制解释了不同层级(省市以下)政府对于社会组织发展的控制权问题,这种控制权是分割的,蕴含着政府内部的安排以及对社会组织控制的灵活性。政府发包可以遵从市、区、街道逐级实现,也可以跨层级,从市一级越过区直接到街道进行管理。

政策实施第一个阶段(2009 - 2011 年),市一级民政局作为购买方享有绝对的控制权,上层政府对于组织的让渡空间和支持力度都较大,虽然基层政府对于组织的干预较多,但由于市民政局本身的绝对控制权及社会组织本身较强的话语权,基层政府并不能对项目的运作产生实质性的影响。

政策实施第二个阶段(2012 - 2015 年),控制权重新分割,街道成为实质的“购买方”,即使街道并未有资源投入,也因属地管理而享有较大的控制权。区民政局成为组织评估的主体——通过第三方实施评估实现,但市政府(实际的资源投入者)却因项目的具体运作方式而丧失了对项目的控制权与话语权。

政策实施的第三个阶段(2015 - 2018 年),市民政局通过重新设置招投标、评估标准与评估方式,统一全市的家综项目评估,使得区一级对项目监管权力上浮,也限制了基层的招投标权限,规范了组织的运作,限制了恶性竞争与“萝卜标”现象的出现。但由于区一级控制权的丧失,政府的控制链断裂,从而为社会组织提供了更大的发展空间。

上述阶段变化反映出政府在不断地通过不同阶段控制权的分配实现对社会组织的规范化和标准化管理,并使其在政策框架内开展服务。在实施服务外包之后,政府积极促进具有社会服务供给功能的社会工作类社会组织的发展,并且以“合同”的形式在政府与社会组织之间缔结契约关系,以指标形成硬性的约束,并通过对于合约及合约之外的浮动控制社会组织及项目达到一种更加精细化的治理与规制,以使其在自身可控制范围内并完成政策目标。

控制权在上下层级之间不断调整,可以视为我国政府自我纠偏、控制制度创新风险、规制社会组织的一种方式。同时,权力变化和要求差异也给社会组织留出了一定的发展空间,社会组织相应地趋向于分别对待不同层级的要求,以分层嵌入的方式进入治理结构中。社会组织利用这种空间不断完善自身的组织结构,强化社会认受性,增强资源筹集和自我成长能力。虽然相同的制度要求使社工组织具有相似的外观,但仍然能够发展出差异特色。社工组织的发展及其与不同层级政

府的互嵌关系更在某种程度上促使政府部门发生变革,设立专门部门、引入专业人员对接家综的监管与评估工作、基层政府的相关工作越来越多聘用社工来开展等。

上述结论可以引申出两个更一般性地讨论。

第一,社会服务外包政策执行过程某种程度上反映了政府政策执行的一般性逻辑。一项新政策出台允许有更多的探索和实验空间,政策主体有更多的自主性和自由空间。随着政策制定者对政策内容的认识逐步清晰,政策便进入校准、修正阶段,如本研究中第二阶段对服务外包政策提出更细致的要求。但是,由于修正可能会导致矫枉过正,使得彼此的关系出现新的问题,从而会进入新的进一步的调整纠正,最终进入更精细化的阶段,政策进入常态,如本研究中第三阶段的调整。这一周期好的结局是进入负反馈阶段,前期的问题得到解决,政策进入良性运行轨道。但也有可能进入正反馈阶段,即问题不断积累,进入恶性循环,这也是后续研究的一个可能方向。

第二,从组织社会学的角度讲,在西方国家的制度环境下,非营利组织的合法性机制的作用呈现同型化。中国的社工组织身处变化的制度环境,“天生同型”的社工组织因浮动控制—分层嵌入的机制实现差异化发展,证明组织同型的道路并非唯一,不同的机制能够产生出不同的组织形塑力,需要融合时间和结构的维度对制度和组织的变化进行更细致分析。进一步来说,中国政府购买社会服务与美国政府购买社会服务具有完全不同的效果。在后者的情境中,政府与组织的关系始终依循合约及平等伙伴原则,而中国的政府与组织之间的关系更多的是合约之外在浮动控制与分层嵌入机制调整下的政社关系,从而导致层级政府角色和控制权不同,社会组织采取不同的策略,社会服务供给的方式与成效也会不同,这也从政社关系的角度一定程度上解释了中国社会工作组织的发展及社会服务的成效问题。

#### 参考文献:

- 邓正来,2002,《国家与社会——中国市民社会研究的研究》,邓正来《市民社会理论的研究》,北京:中国政法大学出版社。
- 方英,2016,《政府培育下的社工机构发展》,北京:社会科学文献出版社。
- 管兵,2015,《竞争性与反向嵌入性:政府购买服务与社会组织发展》,《公共管理学报》第3期。
- 桂勇,2007,《邻里政治:城市基层的权力操作策略与国家—社会的粘连模式》,《社会》第

6期。

郭小聪、文明超,2004,《合作中的竞争:非营利组织与政府的新型关系》,《公共管理学报》第1期。

黄晓春,2010,《技术治理的运作机制研究——以上海市L街道一门式电子政务中心为案例》,《社会》第4期。

——,2015,《当代中国社会组织制度环境与发展》,《中国社会科学》第9期。

——,2017,《中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角》,《社会学研究》第1期。

黄晓春、嵇欣,2014,《非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》第6期。

黄晓星,2012,《市民社会的“间隙生产”——南苑“社区代理权”系列诉讼的拓展分析》,《开放时代》第5期。

——,2013,《国家基层策略行为与社区过程——基于南苑业主自治的社区故事》,《社会》第4期。

黄晓星、杨杰,2015,《社会服务组织的边界生产——基于Z市家庭综合服务中心的研究》,《社会学研究》第6期。

江华、张建民、周莹,2011,《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》第3期。

景天魁,2012,《在社会服务体制、机制的改革与创新中发展非营利组织》,《教学与研究》第8期。

敬义嘉,2011,《社会服务中的公共非营利合作关系研究——一个基于地方改革实践的分析》,《公共行政评论》第5期。

康晓光,2011,《依附式发展的第三部门》,北京:社会科学文献出版社。

康晓光、韩恒,2005,《分类控制:当代中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》第6期。

——,2008,《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《开放时代》第2期。

黎熙元、徐盈艳,2011,《政府购买公共服务与社区管理的制度冲突》,首届社会建设论坛论文。

刘建平,2001,《世纪之交的问题意识与新范式探索——日本学者对中国“结构变动”的研究》,《当代中国史研究》第2期。

刘鹏,2011a,《从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新》,《中国人民大学学报》第5期。

——,2011b,《嵌入性控制:当代中国国家—社会关系的新观察》,康晓光编著《依附式发展的第三部门》,北京:社会科学文献出版社。

罗观翠、王军芳,2008,《政府购买服务的香港经验和内地发展探讨》,《学习与实践》第9期。

渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。

萨拉蒙、莱斯特·M.,2008,《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,北京:商务印书馆。

唐文玉,2010,《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》,《公共管理学



- 报》第1期。
- 陶庆,2006,《地方政府与民间组织“正当妥协”的宪政维度——南方市福街草根商会的“民族志”视角》,《国际政治研究》第3期。
- 田凯,2004,《非协调约束与组织运作》,《中国行政管理》第5期。
- 王思斌,2007,《和谐社会建设迫切需要社会工作的参与》,《河北学刊》第3期。
- ,2011,《中国本土社会工作实践片论》,《江苏社会科学》第1期。
- 王思斌、阮曾媛琪,2009,《和谐社会建设背景下中国社会工作的发展》,《中国社会科学》第5期。
- 吴斌才,2016,《从分类控制到嵌入式治理:项目制运作背后的社会组织治理转型》,《甘肃行政学院学报》第3期。
- 徐选国、杨君、徐永祥,2014,《政府购买公共服务的理论谱系及其超越——以新制度主义为分析视角》,《学习与实践》第10期。
- 徐宇珊,2008,《非对称性依赖:中国基金会与政府关系研究》,《公共管理学报》第1期。
- 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。
- ,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- ,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周雪光,2014,《行政发包制与帝国逻辑——周黎安〈行政发包制〉读后感》,《社会》第6期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 朱健刚、陈安娜,2013,《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目目的个案分析》,《社会学研究》第1期。
- Bradford, Neil 2003, “Public-Private Partnership? Shifting Paradigms of Economic Governance in Ontario.” *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique* 5.
- Lu, Yiyi 2007, “The Autonomy of Chinese NGOs: A New Perspective.” *China: An International Journal* 2.
- Saich, Tony 2000, “Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China.” *China Quarterly* 161.
- 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* 1.

作者单位:中山大学社会学与社会工作系(徐盈艳)  
中山大学港澳珠江三角洲研究中心、  
中山大学社会学与社会工作系(黎熙元)  
责任编辑:张志敏