

# 基层政府的现实需求与社会组织的生长空间

——一项国家治理现代化视域下的考察

文/王迪 梁钰婷

**摘要：**政策环境变化、任务持续增加、群众需求分化、人户分离严重等一系列结构性因素，凸显了基层政府队伍规模间歇波动、专业能力相对不足、服务范围狭窄固化等实际困境，通过引入社会组织力量以寻求人力补充、借助专业能力、提供灵活服务成为化解行政工作困境的必然选择。这一过程既有助于提升政府公共服务能力、满足社会需求，也有利于社会组织发现、发展并发挥自身优势，提升自我价值，增强服务能力，赢得生长空间。对基层政府与社会组织关系的考察，对于反思政府行为及相关领域的研究、正视社会组织角色及制度环境的现状，都具有重要的意义。

**关键词：**基层政府；社会组织；社会救助；购买服务

**中图分类号：**C912 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2020)05-0088-08

88

2020.5

## 一 对政府角色与社会组织作用的重新认识

推进国家治理体系和治理能力现代化是目前我国全面深化改革的总目标，也是完善和发展中国特色社会主义制度的需要。近年来，随着国家治理和社会治理的创新需求不断提升，各级政府愈发注重社会组织的作用，逐步加大资源投入力度、探索系统性的购买服务制度以支持社会组织发展。<sup>[1]</sup>政府和社会组织的互动日趋频繁，学界对二者关系的讨论也逐渐增多，主要可以概括为两种解释角度。

一是“全能型政府”视角下的栽培与扶植。即政府在行政体系的内部运作逻辑和层级间互动的过程中形成了理性选择和制度安排，对社会组织进行筛选、培育、吸纳或“借道”。<sup>[2]</sup>有赖于学界对于政府角色理解的不断推进，<sup>[3]</sup>这类观点将抽象国家的概念具体化为政府及其内部的“中央和地方关系”“条块关系”“地方法团主义”等来使用，也更为关注“自主性”“控制权”“需求动机”“非正式操作”等概念，无疑具有重要的贡献。然而其存在的风险可能包括：第一，“只见机制难见人”，虽然在解释方式上建立“全景式理论视角”的尝试取得了一定成功，但忽略了“对机制中的人”的复杂性、流变性、灵活性的考察。观察政府内部结构的“显微镜”到了“上下级”层面便不再

---

**作者简介：**王迪，北京大学社会学系副教授，北京市，100871；梁钰婷，北京大学社会学系学生，北京市，100871。

调焦,未能将“细分”进行到底,假定层级内部的部门、科室或公务人员具有极强的同质性、是“铁板一块”的,从而对特定层级的整体进行了“去人格化”的处理,依然是传统官僚制的研究路数,将“人”视作科层体系和官僚机构中的“岗位”。第二,近年来的一些研究开始将眼光下移至基层干部、甚至“街头官僚”及其工作弹性,<sup>[4]</sup>但无论是对政府哪一层级的讨论,都主要从“全知”或“高能”假定出发,默认政府部门具有完备的理性思考能力、情势权衡能力、决策选择能力,从主动的一面讨论“行为人”之“逻辑”“策略”“选择”,而忽视了其可能存在的弱点、面临的困境,以及在处境中的被动应对。从上述风险中我们看到,不能简单地把政府与社会组织的关系视作前者对后者“为所欲为”的安排——对政府一端的考察需要留意其内部政治环境、具体工作处境、公务人员(特别是基层人员)的构成与生境。

二是“无力型组织”视角下的妥协与依附。即社会组织在自身发育不健全、资源渠道不畅通、专业能力有待提升的情况下,缺乏规范运作、独立生存、发挥专业、践行理念的可能性,只能借助“购买服务”“项目制”等形式而成为政府部门的附庸。<sup>[5]</sup>这类观点部分解释了社会组织的阶段性发展不足,但可能存在的问题在于:第一,在“强国家—弱社会”的传统视角下,形成了政府恒强、社会恒弱的刻板印象,将社会组织形象“脸谱化”地界定为“行政社会”框架下的孕育产物,认为其无法摆脱其原生的支配关系,亦无能力建立并逐步改善合作互惠、反哺共赢的政社关系。第二,从更一般意义上的“主观能动性”的角度来看,传统结构主义中的决定论显得过于强势,忽略了行动者在外部环境和既存条件下的积极面向,及其对制度、结构、规范的再次建构甚至重新塑造。结合上述思考,对社会组织的考察应从具体工作领域及社会组织实际作用的动态表现入手(而非笼统讨论静态的“角色”),讨论其优势发挥和价值提升的空间,及其与政府部门之间关系的变化趋势。

本文资料来自对北京市A区下辖13个街道<sup>[6]</sup>社会救助工作情况进行的调研,包括与街

道领导、工作人员、社会组织成员进行访谈和座谈所获得的资料,以及相关档案文件等。通过对这些资料的分析,我们试图回答:基层政府与社会组织<sup>[7]</sup>之间的关系是如何在开展某项工作的实际情境中被生产、改写、重塑的?基于行政环境和公务人员的细致实情,政府对社会组织的选择究竟是一种裁量空间较大的制度安排和主动选择,还是在情势逼迫与限制下缺乏自主性的应对策略与必然路径?从已经参与、以及未来可能协助政府部门开展的公共服务来看,快速发展的社会组织对于政府工作的重要性体现在哪些方面?其定位究竟是一种可替代性很强的依附性和工具性角色,还是独具社会价值和重要意义的存在?

## 二 政府人员配置不足与社会组织弹性化的人力供给

遵循韦伯式官僚制“因事设职”“专人专职”“各司其职”<sup>[8]</sup>的要求,科层体制似乎会成为一部性能良好、运转正常的机器,并不存在功能失调、力有不逮的问题。然而现实情况是,随着组织任务体量和外部环境的变化,官僚体系、尤其是与社会群众紧密相接的基层政府越来越难以实现“人职匹配”的理想状态。

(一) 行政任务持续增加背景下的组织规模间歇波动

以本文所讨论的社会救助工作为例,因应国家治理理念现代化与社会转型的需求,社会救助政策覆盖范围在不断扩大且口径屡有放宽,惠民项目渐趋丰富和完善,执行方式日益规范化、标准化,纸质档案留存与电子信息报送的相互叠加,更促进了工作的系统化、程序化。上述种种,都使得该领域的行政负荷成倍增加。同时,居民福利意识的提升、对社会保障要求的提高、对政策理解能力的增强、新出台救助政策或本辖区福利信息的传播速度加快与传播渠道增加,共同造成了提出社会救助申请的城市居民数量持续攀升的结果。这些正在发生的变化,从“自上而下”的行政工作和“自下而上”的百姓需求两个角度加大了基层政府社会救助工作的任务量和难度。

与迅猛增加的工作量形成鲜明反差的是,

我国基层政府机关的行政、事业编制的调整是非常复杂且缓慢的过程，有研究显示：受到行政、经济、法律等手段的调控，乡镇街道层级的行政编制和事业编制均已受到有效控制，增速缓慢甚至不升反降。<sup>[9]</sup>而在名义上的编制数量已然不足的情况下，具体岗位的“实际战力”削弱是基层政府所面对的更为直观的困境。

从社会救助领域的经验事实来看，“战力削弱”是由这样一些因素造成的：一是政策的波动性和任务的阶段性，使得基层工作的重心不断在各个领域之间游走和切换，由此造成对原有工作人员的征调。以社会救助工作主要涉及的街道民政科与社保所为例，A区G街道和B街道民政科都只有4人编制，G街道民政科科长被调往该街道某社区做党总支书记一年，同时参与人大换届选举等阶段性工作；B街道民政科有2人被抽调离开，支援人口疏解、“棚改”、治理“开墙打洞”等重点工作。X街道社保所有60多个编制，原本比较充裕，但有很多人员被抽调到街道其他科室“应急”“补缺”，只剩下38人在岗。

二是数字化的评价体系和权重赋予，使得一些领域在整个街道工作的评价体系中占据相对弱势的地位，因而成为人员征调时的“重灾区”。换言之，在需要从原有编制中抽调人手的时候，并不是均匀地分配名额的，而是会让“减员”尽量发生在原本就“不显山不露水”的科室中。在N街道民政科科长看来，社会救助工作就是典型的“弱势”领域，因为“在街道工作考核评价体系中只占总分值的0.3%”。T街道的民政科科长则更直观地介绍了工作权重与人员抽调的关联：“民政工作在街道办事处年终总结中就（只有）一句话，还是跟社保所合在一起说的。这工作不显政绩、很不讨好、只是社会底线。所以换届、人口普查、‘创卫’等临时重点工作，都会从（我们）科室抽调人手。”

三是由于整体制度环境的变化，行政人员在个人选择、家庭决策等方面的安排会出现相应变化，致使有效工作人数进一步减少。刚刚提到的“被抽走了9个编制”的D街道社保所，另有5人在同时休产假，实际在岗人员只

有28个，仅占应有编制（42人）的三分之二。Z街道民政科有5个编制，其中1人在休产假、1人马上退休。J街道情况类似，5个编制中，科长是人大换届选举片区的联络员，另有1人休产假、1人休病假，只能从新招聘的社区工作者中截留3人支援社会救助工作。

四是体制中的身份差异带来的工作投入程度不同。在编制已经偏少、人员时常被抽调的情况下，在编在岗的工作人员又会因为行政隶属、身份序列、福利待遇、晋升机会的差别而产生心理上的割裂，进而产生实际工作态度和精力投入上的微妙变异。在社会救助工作的街道执行部门中，民政科对应区民政局、是公务员编制，社保所对应区低保中心、是事业编制，由此在部分街道造成了协调不顺畅、工作相互推诿等问题，每当新任务到来时，就更加分工不明、缠杂不清。

受到这些因素影响（且常常是在交互过程中强化了的影响），基层政府非但不能做到“因事设职”或“事增职增”，反倒经常表现出“事增职减”的倾向，其工作安排的捉襟见肘、在岗人员的任务压力均可想而知，行政效率和服务效果更难以保障——就像N街道民政科科长所说：“区里分工很细，一项工作至少有一个人专门负责；街道没有分工，所有事情布置下来都由这几个民政干部承担，所以只能做急的、必须马上做的、上头催得紧的（工作）。”

#### （二）社会组织作为“蓄水池”和“劳力行”

基层政府的“人手”短缺为社会组织的规模扩大和重要性提升创造了需求端的条件，而近年来社会组织雇佣人数的上升，也使其具备了匹配政府需求、填补持续性或间歇性人员缺口的供给能力。

针对社会救助工作岗位常态化编制不足的问题，A区各街道办事处采取向社会组织购买岗位的方法，填充到信息传达、窗口服务、申请受理、材料整理、结果回复等非决策性岗位中去，以使民政科和社保所“缺编”的情况得以缓解。前面提到严重“缺编”的D街道社保所从社会组织雇佣协管员来辅助入户调查、单据送达、就业服务、为老服务、两节慰问等工作；同样严重减员的T街道民政科也以“养老助残

员”的名义聘请了一位“外援”参与社会救助工作。在这些做法中，社会组织所吸纳的从业人员队伍，成功地扮演了基层工作者“蓄水池”的角色，政府部门可以在需要时从中获得补给、提供人手方面的保障。

然而，在社会救助工作人员间歇性和阶段性流失的问题面前，向社会组织购买岗位便不再是合适的选择——假如民政科或社保所原岗位人员由于临时性工作被调离三个月，却要为此购买一年的岗位显然是对人手和资源的双重浪费。在这种情况下，政府部门通过短期项目的方式向社会组织寻求“替补人员”的支持，就成为更合理的解决方案。因循这种思路，Z、N等街道的民政科纷纷向社会组织“借兵”，在办理老年证、双拥和慈善等工作中启用“短工”——用Z街道民政科科长的话来说就是“养项目不养人”。社会组织之于基层政府的“劳力行”<sup>[10]</sup>作用也正是由此发挥出来的。

于是，政府人员配置的匮乏与波动的问题，以及由此带来的工作困境，在很大程度上被社会组织弹性化的人力供给方式所解决——这其中既有政府向社会组织购买岗位的长期契约，也有社会组织向政府提供项目服务的短期实践。从基层政府的角度而言，既完成了行政工作任务，又不至于造成人员膨胀的问题；而对社会组织来说，从业人员规模的扩大、人员流向的增加不仅意味着数量意义上的做大做强，更重要的是，原有研究中所讨论的特定政府部门培植、吸纳一个（或多个）专属社会组织，进而造成社会组织对政府部门依附的情形，将随着社会组织能够以多种方式、多种去向、较大规模地输出劳力的供给趋势而发生改变。在新的形势下，社会组织的服务对象完全可能是跨科室、跨街道、跨区甚至跨城市的，而某个政府部门也可以更广泛地在市场上或者社会组织信息库中“货比三家”，选择最适宜的社会组织来提供服务——“多社会组织对应多政府部门”的格局使得二者之间的“绑定”或“依附”关系开始发生“剥离”与“解锁”，这未必会立竿见影地为社会组织带来与基层政府完全平等的博弈关系，但对于其地位提升无疑是具有积极而显著的效果的。

### 三 政府服务方式单一与社会组织多样化的专业能力

基层政府中“人职不匹配”的问题不仅仅表现在数量和规模上，同时还表现在人员能力与职位需求之间的关系上。众所周知，默顿在对官僚制的职能失调进行评价的时候，讨论了何为“训练有素的无能”，指出“在已经发生变化的条件下，过往的成功行为也可能变得不适当”。<sup>[11]</sup>我们所关注到的政府人员能力相对不足，正是在这样的条件变化当中逐渐突显出来。

（一）群众需求参差多态背景下的专业能力相对匮乏

在政府工作的认识与实践，传统社会救助具有“窄而粗”的特点，即基本理念是狭窄的“救急难”，救助手段是粗放单调的货币补贴、实物发放和年节慰问等，相应地，对工作人员的要求相对较低。但随着国家福利观念和政策环境的变化，社会救助的特点开始转变为“宽而精”，即在范围上扩大覆盖面积、强调“应保尽保”，在方式上强调精准救助、“一户一册”、“因户施策”等等——这就给基层政府的社会救助工作提出了更高的能力要求：要兼顾各种类型的“困境”（而不仅仅是经济意义上的贫困），针对不同的成因，制定相应的对策，实施专业化的干预。

在这样的转变过程中，越来越多的城市居民群体成为了社会救助的对象，他们既包括传统意义上的政策对象，如低保户，也包括正式政策覆盖不到的低保边缘户、有实际困难的孤寡老人和困境儿童等，还涉及到随着城市更新而产生的新困难群体，如在“棚改”、拆违整治、取缔摊贩、疏解人口的过程中丧失工作机会和生计来源的辖区人群等。愈发广泛的社会救助对象存在着日渐参差多态的需求，除了旧有的经济救助之外，政策宣讲、教育救助、住宅修缮、就业扶持、养老服务都成为了社会救助工作必须要回应的群众诉求。

在政策口径与群众需求的环境已发生巨大变化的情况下，基层政府工作人员的能力就显得“不进则退”了。应该看到，目前A区各街道社会救助工作队伍，年龄结构已经比较合理、

文化素质也有一定保障,但仍然存在相对意义上的专业能力匮乏,即,办事人员的能力虽可胜任以往的政策尺度、救助方式、行政需要,但在政策跟进和自我提升方面尚存差距,无法适应新的社会救助形势对多元化专业能力的要求,暂时还很难对救助对象进行心理慰藉、就业培训、健康鉴定、伤残评估、法律援助、危房改造等一系列专项化或综合性的服务,所以,从外部寻求专业支持和力量补充就显得尤为必要了。

### (二) 社会组织作为“专家库”和“工程队”

从当下的功能来看,社会组织对基层政府工作能力不足的现状可以起到两方面的补充作用。一是以“专家库”的姿态供政府部门按需选择,进而提供专业化的特定服务,填补基层政府工作中的技能盲区。A区各街道社会救助工作从各类社会组织中获取的专业化支持主要涉及职业教育、养老服务、心理疏导等领域。如B街道引入职业教育机构,为低保人群提供定制化、个性化的就业推荐和就业培训;引入专业社会工作者,对低保户进行情绪和心理干预,促进其思想和态度转变,主动回归社会。二是以“工程队”的角色与政府部门开展合作,进而提供复合型、立体化的多元服务,避免基层政府工作中的手段僵化。如H社会工作事务所的服务人员在B街道购买服务的项目中,一方面,完成社会救助政策的解释工作,起到引导、指导和解答的作用,承担诸如临时救助、教育救助、特困供养等十余项事务性、重复性的工作;另一方面,总结工作中的经验,提出想法和建议,比如如何精细化认定救助标准、如何引入第三方评估进行困难鉴定、如何为社区家庭提供法律援助等等。

就未来的趋势而言,政策覆盖方向的扩展,促进了社会服务品类的增容,继而激发群众需求意识的觉醒,又回过头来推动政策领域的新一轮变化。在这样周而复始、循环迭代、叠加强化的周期中,社会组织因其自身的禀赋和态度不同,会面临三重不同的境遇:一是“一技傍身”的专业化组织,或者“技多不压身”、兼具多种专业能力、整合多类服务资源的复合型社会组织无疑会在更多领域中为政府所需要,

随着其不可替代性的增长,也将获得更大的发展机遇和自主地位。二是专业优势尚不明显的社会组织,会在与政府互动的过程中看到专业发展方向和能力提升空间,根据政社之间不断变化的供需关系,完成有针对性的学习和成长。三是不具备专业素养且无力或无意愿自我升级的社会组织,将随着政府购买服务和效果评估程序的愈发公开透明而逐步被筛选、淘汰,或继续在人数投入的意义上为政府部门提供初级服务。

## 四 政府覆盖范围有限与社会组织跨区域的灵动服务

在人手不足和能力缺失等问题得到了部分解决之后,基层政府的行政困境并未就此彻底缓解。上述讨论都建立在一个重要前提下展开,即服务对象相对稳定、清晰且分布较为集中,才能够以明确的人力投入和专业能力提供服务或进行治理;而如果这一前提被打破、基层政府的服务对象变得模糊、分散且可达性较差的话,行政工作所面临的挑战就不仅仅是数量和专业意义上的了。

### (一) 救助对象流散分布背景下的服务区域狭窄固化

社会服务与公共产品供给中的户籍管理和属地管理之辩是研究领域和政策领域争论不休的难题:如果要求人口流入地政府根据属地管理的原则进行服务供给,会造成“高流动社会”中的重大问题;<sup>[12]</sup>但如果情况相反,要求人口流出地政府根据户籍管理的原则来确保行政工作到位,也会存在严重障碍。以社会救助工作为例,其中包括大量必要的入户工作,如针对新申请低保家庭100%入户审核、低保获批之后的定期回访、针对申请临时救助的困难家庭进行入户并填写走访表、再次入户或入院核对救助效果等。诸如此类的入户项目,种类繁多且难度巨大,这首先就难在:那些户籍在本街道辖区的居民,他们都住在哪里?

在京津冀协同发展重要战略思想指引下,北京城市发展的思路和进程在过去几年里出现了明显转变,疏解非首都功能、棚户区改造与拆迁等做法带来了大量“人户分离”的情况,

这种情况在需要获得社会救助的困难群体中尤其多见。如 X 街道现有 500 多低保户、共计 700 多人,其中有 400 多户是人户分离的。J 街道低保户约有 50% 居住在本辖区,另有 50% 为人户分离的情况,其中住在郊区或者外地的为数不少。还有一些城市发展的历史原因,甚至造成了城市“飞地”,如天津 C 县有一座从北京外迁并由北京直管的监狱,刑满释放人员在当地安家生活、户籍却仍在北京,因为生存技能和文化程度等原因,其中很多人都要靠社会救助维持生活,B 街道就有 135 户、300 多人在此之列,占该街道低保总人数的 20% 以上。这部分人的材料如何收取、情况如何审核,构成了基层政府开展社会救助工作的极端难点。

面对服务对象的流散分布,基层政府人员主要以这样两种说法来解释“无法到达”的困境:一是在行政事务繁多而队伍又不整齐的常规状况下,时间和精力都不足以支持远距离的入户审核工作;二是在“八项规定”出台之后,基本杜绝了超编制、超标准配备和使用公车的情况,街道办事处的民政科和社保所自然也没有使用公车的权限和条件,包括 N 和 T 街道民政科长在内的多位负责人都提到,“入户审查很难开展,(公车改革后)得自己坐公共交通去,赶上住郊区的,一去一回这一天就没了,别的工作都不用干了”——这其中或许有托辞的成分,但对象距离远、活动半径短、入户审核难也确实确实是客观的事实。

## (二) 社会组织作为“游骑兵”和“千里眼”

关于社会组织的发展趋势,很多学者都强调其“本土化”<sup>[13]</sup>以贴合中国土壤;对于具有社会工作等专业背景的社会组织,研究者更期待通过“在地化”<sup>[14]</sup>的方式实现其社区融入和局部深耕。相比之下,社会组织与其服务的基层政府或社区产生空间上的距离(即“不在地”)和关系上的距离(即“不黏着”)则越来越被视为社会组织的重要弊病之一。然而,社会组织“在地化”的优劣问题并不能一概而论:在社区层面,由于“属地管理”的特征,服务对象应囊括本辖区范围内的全部单位、居民和场所,社会组织在社区中落地生根、熟悉环境、建立关系网络、亲近社区文化,有助于更好地开展社

区活动、参与社区治理、解决社区问题;在街道层面,以社会救助工作为代表的行政事务具有“户籍管理”的特征,前已述及的“人户分离”所造成的服务对象流散分布是工作中的重大难点,如此一来,社会组织的“在地化”努力就不合需求了,反倒是打破地域限制、从时间和空间两个维度上弥补基层政府工作灵活性的不足,显得更为必要。

从时间的延展性来看,政府工作时间相对固定,如果由他们进行入户核查、心理疏导、困难慰问、就业培训等,通常只能在工作时间来完成;而从 A 区社会救助工作的实际操作来看,社会组织可以利用包括晚上、周末、假期在内的各种时段,为救助对象提供更丰富的服务选择。当然,这并不是说社会组织可以全时段地投入人力成本、透支人员精力,而是在灵活运用弹性工作制、安排轮休等人性化工作方式时,社会组织比政府具有更明显的优势。

从空间的跨越性来看,基层政府因辐射区域狭窄固化而造成的无法到场、到位的问题,也可以由社会组织来加以解决。人户分离情况非常严重的 X 街道就采取聘请社会组织进行入户调查的方式,来协助完成初审、复核、清退、追缴等工作;社会组织因其较少地受到区域性制约,从而起到“游骑兵”的作用,确保工作“到场”。J 街道则采取组合的方式:对于居住较为偏远的低保家庭的入户工作,有约 20% 由社保所工作人员自行完成,另外 30% 由社会组织开展,为确保审核的规范、公正、透明,入户人员在走访时携带平板电脑对低保家庭进行实景拍照并实时上传,扮演基层政府的“千里眼”的角色,确保观察“到位”。上述做法并不是孤例,A 区多个街道的社会救助工作均有类似实践。

## 五 结论与讨论

从上述几个方面我们可以看出:基层政府与社会组织关系的形成过程是由政策环境变化、任务规模增加、群众需求分化、人户分离严重等一系列结构性因素肇始,带来行政工作中队伍规模波动、专业能力不足、活动范围受限等实际困难,进而产生了寻求人员补充、专业外援、灵活服务等实际诉求,最终使得借助社会

组织服务成为一种被动而又具有必然性的选择。在这个过程中，与其说是政府主动让渡权力和行动空间，促进社会组织发展，<sup>[15]</sup>不如说政府的实存特征与综合性、全面性、机动性的公共服务需求之间的“缝隙”和“张力”，需要引入社会组织的力量加以弥合和缓解，其客观后效是在一定程度上化解或缓解了基层政府的困境，同时也有利于社会组织获得参与机会、发挥专业能力、彰显灵活优势，从而在组织规模、专业能力、覆盖范围等层面不断提升自我价值，赢得生长空间。基层政府与社会组织相互成就、共生发展，对于提升基层治理和社会治理能力、进而在总体上实现我国国家治理体系和治理能力现代化，具有重要的时代意义和实践价值。

有学者曾指出，中国官僚制度的特定形式常常会导致常规机制的失败。<sup>[16]</sup>本文对基层政府与社会组织关系的讨论，特别是在社会救助领域中基层政府困境的经验资料，为这种“失败”提供了一种可能的解释，即理想的科层体系意味着均质性的行政领域、特定的工作任务、稳定的服务对象、渐变的社会环境，而现实的官僚体系则要面对不均衡的国家能力、综合的行政环境、撕裂的社会群体、剧烈的城乡变迁，二者之间存在着巨大反差，自然很容易带来实存官僚制度运作的实际困难。从这类经验景象反观政府研究的现状，我们应该清楚地意识到，对于政府的“全知”或“高能”假定并不总是适用的，而需要观察“活”的政府及其行为，尤其要看到社会变迁情境下的政府局限性，看到基层政府人员面临的压力、遭遇的社会情境、同事的期望和眼光、科室或部门利益与现状等等。<sup>[17]</sup>当然，对这一层面的考察并非意味着研究的“还原论”，也就是说，并不是从个别性的原因、局部的非正式操作、不规范的行政作为，甚或道德与素养的角度来解释基层政府的困境，而要看到，这种困境之发生是由制度变动所带来的设计之中或意料之外的后果、由社会分化所带来的症结与需求的多样性、由城市发展的郊区化进程和人口流动性增加、由政府内部的考核方式和序列设置等一系列颇具普遍性、整体性、结构性的问题所导致的。从制度变迁、社会分化、人口流动、政府管理等

要素来看，本文所讨论的情况，并不是北京市A区所独有的现象，也有相当大的可能性在其他城市和地区的基层政府中重复上演。

需要强调的是，引入并借助社会组织、弥补政府工作缺陷，只是基层政府与社会组织关系发展中的片段式缩影和阶段性特征，并不是二者之间关系的终极理想形态；从长期来看，要警惕社会组织工具化、权宜化、碎片化的倾向，避免社会组织被嵌入到甚至禁锢于地方行政网络之中的情况发生，从而保留社会组织自我学习、自我协调、自我规划的能力和长远发展的预期。当然，对于社会组织参与公共事务的决策、监督以及推动社会变革这些更具公共性的角色，我们不必过于悲观、更不宜操之过急，而应该看到：在社会组织发展传统和社会土壤都难言理想的情况下，在政府的孵化和支持中起步、在满足政府和社会需求中成长、在造血能力增强和专业能力提升之后崛起，逐步摆脱行政依赖性、形成社会自主性，不失为我国社会组织发展的一条独特而又稳健的路径。

透过基层政府与社会组织的关系，乃至二者与更广义上的制度背景和社会环境之间的关系，我们可以看到的是：在宏大的结构约束之下，特定的行动主体之功能定位、活动方式、角色关系并不是稳定而一成不变的——政府部门并不总是在互动关系中占据绝对的主导地位，社会组织也并不一定因其在资源关系中的“乙方”身份而无力发展、裹足不前，二者之间的关系也终有平等博弈、合作共生的当下契机和长期图景。从经验角度而言，片面认为社会组织生长空间不足、发展环境恶劣的声音，其实是忽略了社会组织在适应能力、服务能力、专业能力、学习能力上的分异；换言之，不能完全归咎于制度环境不友好，只是部分社会组织没有更好地利用环境下的生长空间，需要多从自身角度寻找原因。从研究层面来看，对于政社关系的僵化判断或消极观点也令人遗憾地陷入了“制度决定论”的窠臼之中，将政府官员、社会组织均视作结构功能体系中的“占位符”，将其互动方式视为“命令输入与运算输出”式的必然结果，而无视经验的丰富性与事实的可塑性。本文仅以基于有限资料和局部观察得到的研究结论，试图对这类视角进行初

步回应,未来还有待于将更多议题置放于“客观性与主观性”之间,“场域与惯习”之间,“制度、结构、规范”与“主观意愿、行动抉择”之间,“社会事实的强加性、稳定性”与“人的反思性和能动性”之间的关系的理论脉络中,进行更具开放性的讨论。

#### 注释:

[1] 崔正、王勇、魏中龙:《政府购买服务与社会组织发展的互动关系研究》,《中国行政管理》2012年第8期;李培林:《我国社会组织体制的改革和未来》,《社会》2013年第3期;黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期,等。

[2] 康晓光、韩恒:《行政吸纳社会——当代中国大陆国家与社会关系再研究》,《中国社会科学》(英文版),2007年第2期;唐文玉:《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》2010年第1期;黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年11期,等。

[3] 如 Oi, Jean, “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, vol.45, no.1, 1992; Andrew Walder, “Local Governments As Industrial Firms”, *American Journal of Sociology*, vol.101, no.2, 1995; 杨善华、苏红:《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》2002年第1期;周雪光:《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年;周飞舟:《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》2019年第3期,等。

[4] 彭云、冯猛、周飞舟:《差异化达标“作为”:基层干部的行动逻辑——基于M县精准扶贫实践的个案》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2020年第2期。

[5] 严振书:《现阶段中国社会组织发展面临的机遇、挑战及促进思路》,《北京社会科学》2010年第1期;王向民:《中国社会组织的项目制治理》,《经济社会体制比较》2014年第5期,等。

[6] 本文所使用的区、街道、地名、机构名称,均已进行过匿名化处理。

[7] 本文的讨论限定在直接面对一线公共服务与社会治理压力、处于行政体系末梢的基层政府机构,主要指街道办事处。本文讨论的“社会组织”在范围上主要是指民办非企业单位,从功能上讲,主要是指“城乡社区服务类社会组织”。

[8] 马克斯·韦伯:《支配社会学》,桂林:广西师范大学出版社,2004年,第25页、45—54页。

[9] 周敏、赵子建:《基层政府人员编制隐性膨胀问题研究——以A省YZH市CHD区乡镇街道机关为例》,《中国行政管理》2010年第12期;赵亮、杨国栋、沈荣华:《论我国地方政府机构编制调控的基本思路》,《理论导刊》2010年第9期,等。

[10] 关于“劳力行”的概念及其在信息技术产业中发挥的相似作用,参见项飏:《全球“猎身”——世界信息产业和印度的技术劳工》,王迪译,北京:北京大学出版社,2012年。

[11] 罗伯特·K.默顿:《社会理论和社会结构》,唐少杰、齐心译,南京:译林出版社,2008年,第299页。

[12] 周建明:《高流动社会与属地化管理体制下的公共产品供给》,《学术月刊》2014年第2期。

[13] 向德平、申可君:《社区民间组织的本土化及其发展模式》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2013年第5期。

[14] 张乐:《植入、嵌入和融入:社会工作的“在地化”路径》,《社会工作》2019年第2期。

[15] 梁晨:《试探与博弈:权力让渡过程中的社会组织行动空间与边界——以A市某社会组织为例》,《社会发展研究》2016年第4期。

[16] 周雪光:《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》2012年第9期。

[17] 詹姆斯·威尔逊:《官僚机构:政府机构的作为及其原因》,孙艳等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2006年。

责任编辑 刘秀秀