

社会救助

协同创新:社会救助中的政社互动 ——基于异质资源禀赋的案例分析*

晏子 黄剑锋 章晓懿**

【摘要】 政府与社会力量在社会救助领域的协同合作是完善社会救助体系的重要路径。本文基于协同理论,以社会力量参与社会救助为研究对象,对三类协同治理模式进行了综合分析。研究发现,以上海市为代表的依附式协同、温州市为代表的插件式协同、泉州市为代表的独立式协同,之所以取得较好的协同效果,关键在于拥有相同的张力化解机制,具体表现为:地方政府对当地资源禀赋的挖掘和适度干预;社会组织在合法性、独立性和自主性不断增强基础上,善用良性资本,协作性互换。三地在社会救助领域的协同创新,对我国地方政府如何在社会救助中发掘固有治理资源和形塑政社关系具有重要借鉴意义。

【关键词】 政社互动 协同创新 异质资源禀赋 社会救助

Coordination Innovation: Government-Society Interaction in Social Assistance Scheme —Based on In-depth Case Analysis of Different Resources Endowments

Zi Yan Jianfeng Huang Xiaoyi Zhang

Abstract Cooperation between government and social forces in the field of social assistance scheme is an important way to improve the social assistance system. Based on theory of coordination, this paper compares three representative cases in social assistance experimental cities of China by dis-

* 基金项目:本文为民政部社会救助司《完善社会救助托底保障机制研究》(编号:2016MSJ16-008)、国家留学基金委公派奖学金资助(编号:201706230194)的研究成果。

** 晏子,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生、日本早稻田大学联合培养博士;黄剑锋,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生;章晓懿,上海交通大学国际与公共事务学院教授。

cussing the different interaction modes and coordination patterns of government-society interaction. The key to successful coordination of the dependent coordination of Shanghai, the plug-in type coordination of Wenzhou and the independent coordination of Quanzhou lies in the similar tension resolution mechanism, which is embodied in the following aspects: the local government's mining and appropriate intervention in local resource endowment; On the basis of increasing legal independence and autonomy, social organizations have made good use of benign capital and exchange cooperation to make collaborative innovation. The coordination innovation of the three cases in the field of social assistance scheme have important reference significance for local governments in China to explore inherent governance resources and shape government-society interaction.

Key words Government-Society Interaction, Coordination Innovation, Different Resources Endowments, Social Assistance

一、问题的提出

2015年7月,民政部、财政部出台了《关于在全国开展“救急难”综合试点工作的通知》,首次在全国范围内确定了300个社会救助“救急难”综合试点单位和地区。通知颁布以来,试点工作在各地全面推行,各试点地区因地制宜,先行先试,积极探索“救急难”的实现路径、工作机制和保障措施,积累了不少具有地方特色的实践经验(章晓懿,2017)。2016年9月,本文课题组针对全国300个“救急难”综合试点单位进行了为期半年的深入调研。调查研究过程中发现,以上海市、温州市、泉州市为代表的试点单位,急难救助卓有成效,不仅化解了急难救助中资金匮乏、制度刚性不足、救助绩效低下等难题,更协同了不同的社会力量,实现了政社合作的协同创新。

社会救助本质上是一项涉及不同层级、不同领域的多元主体政策参与和实践的系统工程。如何增强社会救助制度的灵活性和精准度,政府如何协同市场和社会力量有效参与社会救助不仅深受各级政府的广泛关注,更是当前社会救助研究的重点。无论理论政策分析还是行动实践探讨,本质上都嵌套在“政社关系”这一经典理论命题中。国内学术界就当代城市治理中的政社关系进行了丰富且深入的研究,经历了不同的演进阶段。从对“西方学者理论的证实”到对“西方理论范式对中国适用性的探讨”,以及对不同时期互动模式的阐释,不仅展现了国家治理模式的转变,更勾勒了治理实践的发展趋势。学者

先后从新权威主义(刘军、李林,1989)、市民社会(邓正来,2006)、法团主义(张静,2005;顾昕、王旭,2005)、治理与善治(俞可平,2000)、分类控制(康晓光、韩恒,2005)、组合主义(颜文京,1992)、行政吸纳服务(唐文玉,2010)、利益契合(江华等,2011)、协同治理(燕继荣,2013)等角度对转型时期的政社关系进行阐释,亦有从地方政府创新(何增科,2013)和治理实践探索(杨和平,2013)等视角展开的研究。

但尚有几点缺憾:(1)有关中国情境下政社关系的研究大多关注应急管理、府际协同、基层治理等议题,从社会救助角度理论结合案例的探讨较为有限;(2)关注中国地方政府协同创新的研究对社会保障领域的创新关注度明显低于其他领域;(3)作为托底保障机制,多数救助服务递送都遵循“自上而下”的推进轨迹,现有研究对地方政府救助实践中“自下而上”“平等对接”的互动博弈和关系形塑尚且缺乏系统深入的探讨。针对这三方面的缺憾,本文撷取救急难试点单位上海市、温州市和泉州市三地的典型个案,借助“社会力量参与社会救助”这一窥镜,对救急难工作中三类协同模式进行综合审视。研究方法上,遵循定性研究的研究范式,在系统深入把握经验材料后反观理论。主要关注一个核心的问题:为什么在相同的体制背景下,地方政府在社会救助中协同了三类不同的社会力量,却均取得了较好的协同效果,影响成功协同的关键机制是什么,即殊途何以同归?

二、理论框架:迈向协同的政府与社会关系建构

(一) 社会救助中的政社关系

在社会救助领域,政社关系结构不仅事关救助政策的顶层设计,更深刻影响救助行动的地方实践,是一个蕴含宏观政策与微观行动双重价值的理论命题。静态来看,社会力量参与社会救助研究主要有两种研究取向:法团主义理论和公民社会理论。法团主义强调政府对社会的控制和社会对政府的依附(顾昕、王旭,2005);而公民社会理论则强调社会在治理中的独立性和自主性(陈为雷,2013)。现实治理实践中,中国情境下的政社关系则一直处于变化和调整中。

从时间维度看,我国社会救助领域的政社关系先后经历了从“控制—依附”向“合作—自主”关系,再向“对称性互惠”的关系变迁(刘风、向德平,2017)。作为社会救助的主体,早期救助目标、救助工具和救助具体方案的实施均是由政府“一手操办”;政社关系呈现明显的“行政吸纳社会”特征(唐文玉,2010;汪大海、刘金发,2012)和“控制—依附”关系(康晓光、韩恒,2008;康

晓光,2011);为了获得物质资源、制度资源和权力资源,社会往往“边缘性参与”社会救助,自主性和独立性都受到很大的限制。改革开放后,伴随社会经济结构的深刻变迁,政社关系形成了以项目合作为依托的互惠型协同治理关系;政府开始鼓励社会参与共同制定反贫困政策,克服政府在技术靶向等方面的不足;社会组织地位也逐渐由“工具性支持”向“主体性支持”转变,逐渐体现出在社会救助领域的自主性和独立性。在政府的“收放耦合”间,救助格局由曾经的“政府一家救助”走向了“多元主体协同”。“8+1”社会救助体系的构建,正体现了国家救助体系“多层次、跨部门、强基层”的协同特征和优化思路。

从公共物品供给维度看,面对社会贫困问题的多维性和复杂性,政府无法摆脱救助资源供给过程中资金、人力、物力等公共资源供给上的不足;一方面必须提升兜底保障的社会化程度,将适合市场和社会承担的社会治理任务通过职能转移、购买服务和招投标等方式交给市场和社会承担;另一方面,也需要通过协同治理构建共治共享的社会救助格局,通过多层次兜底增强家庭的能力及发展性。现有文献指出,在社会救助体系发展中,政府通过购买社会救助服务,将部分事务性、临时性、服务性的工作委托、承包给社会组织、专业社会工作机构和竞争性市场主体承担,有助于实现社会救助方式的多样化、组合化、专业化和个性化,最大程度发挥社会救助的综合效用(林闽钢,2018)。急难救助具有突发性、个案性、严重性及复杂性的特点,而政府救助的兜底性、广泛性、单一性特征恰好会极大阻碍“救急难”功能的实现,而社会力量“反应快、机制活、服务方式多样,资源调动能力强”,正好弥补政府作用的不足(蒋悟真、李其成,2016)。

(二) 协同治理视角下的社会救助

作为最能体现当前政社关系及协作思想的理论范式,协同理论为本文提供了一个可能的分析框架。协同理论既强调主体结构的多元化,又强调治理的机制化,是与治理理论内涵最为相近、内在耦合性最强的理论。协同治理(synergistic governance)强调政府、民间组织、企业、公民个人等社会多元要素相互协调,合作治理社会公共事务,以追求最大化的治理效能。

在救助实践中,协同治理即以贫困者需求为导向,政府、市场与社会协同参与社会救助,将政府制度化救助与社会灵活性救助有机融合,有机整合体制内和体制外多重资源,变“政府唱独角戏”为“社会大合唱”。传统救助以往以政府强制型输入为主,而多元协同强调将外部输入与内源发展相结合,充分挖掘社会力量的救助潜力。不再“盯住上层”,而是“眼睛向下”,关注国家之外的社会领域。各主体间没有明显的从属关系,实际运作也不依赖自上而下的行政指令。

现有文献指出,协同治理视角下社会救助模式构建,应当做到四方面的整合:“政府制度性救助”与“社会力量非制度性救助^[1]”的整合;“物质性救助”与“服务型救助”的整合;“社会救助制度”与“社会救助网络”的整合;分散救助与协同救助的整合;以及四个方面的创新:体制创新、机制创新、过程创新和方法创新(周沛,2017)。但从治理实践看,现实中的“社会参与”通常止步于零散的个体行动,源于公民制度化参与和社会组织化协同带来救助绩效提升的案例非常有限(靳永翥、丁照攀,2016)。社会力量承担的更多是“自上而下”的项目执行,受到行政部门较多的控制,缺乏牺牲独立性和自主性,“自下而上”“平等对接”的协同关系较为鲜见。

根据300个“救急难”综合试点单位和地区的问卷调查及访谈^[2],基于“干预—协作”的理论维度,社会力量在社会救助领域参与协同治理存在三种模式(详见图1):(1)依附式协同:以官办社会组织为协同主体,通过契约协作形成边界模糊的同构化层级结构,救助实践中受到较高程度的政府干预,自主性和独立性较低,协作稳定性和持续性较高;(2)插件式协同:以企业为协同主体,资金和服务即插即用,通过政策引导形成功能嵌入性的网络化结构,救助实践中政府适度干预,自主性和独立性较高,协作呈现非连续性和非常态化;(3)独立式协同:以草根自治组织为协同主体,基于目标一致性形成包容式独立结构,救助实践中政府干预程度极低,自主性和独立性高,协作稳定性和持续性高。三类协同中,依附式协同政府干预程度和组织协作程度最高,独立式协同干预和协作程度最低,插件式协同政府干预和协作程度适中。接下来,本文将撷取三种模式中的典型案例,对社会力量协同参与社会救助的机制和过程展开深入探讨。

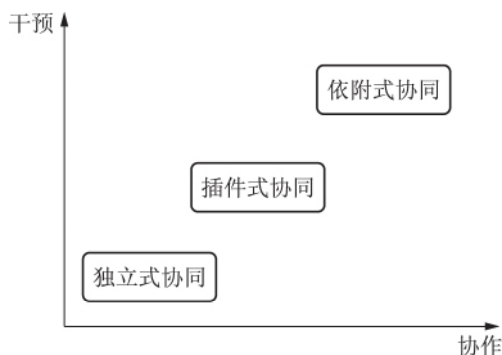


图1 社会力量参与贫困协同治理的关系类型

[1] 非制度性救助与制度性救助相对应,救助原则是相对的,标准是非刚性的、不统一的、灵活的。

[2] 抽样对象为当地的民政干部及负责人,采用非随机抽样,样本的有效率为92.3%。

三、殊途:社会救助中协同治理的不同图景

在案例研究的过程中,本文主要以非结构性访谈作为基本工具,与三个调查点相关职能部门的工作人员、社会民众等超过20人进行正式访谈。同时,以官方文献、资料搜集等方式为辅助,强化深度访谈的效果,并对搜集到的资料进行整理与评估。基于对参与者无害与匿名原则,文中出现的地名、机构名称及人名均做匿名的编码处理。接下来,将从协同动机、组织体系、制度模式及协同特征四个方面,进一步勾勒三地社会救助中政社互动的不同图景。

(一) 依附式协同

1. 协同动机:制度刚性与组织社会资本诉求

作为中国的经济中心和人口密集型特大型城市,上海市拥有得天独厚的社会组织资源,是中国社会组织发展较为迅速、制度环境较为优化的地区之一。目前,上海市基本上形成了拥有严格准入和退出机制的发展型“9+1”社会救助体系。^[1]虽然多元化、阶梯式的社会救助制度体系已经能够覆盖大部分城乡困难群体,但相对贫困长期存在,多维度贫困日益凸显,制度刚性导致部分困难群体未能被纳入现有的社会救助体系中,且政府也无法直接提供相应的救助服务。因此,上海市政府一直在探索建立一个更为机动、精准、灵活,运用各种资源实施帮扶的项目。社会组织在提供专业服务、整合信息、人力和财力等方面具有天然优势。因此,2003年在上海市民政局的推动下成立了“上海市帮困互助基金会”,正如基金会秘书长所言:“政府看重的是基金会在处理社会事务上的灵活性与主动性,基金会也愿意多为政府提供政府所不能够提供的服务,替政府分忧解难。”(FYP20160713)

2. 组织体系:层级结构与边界模糊化

上海市帮困互助基金会由“退居二线”的党政领导担任历届基金会的理事长,通过与民间综合帮扶组织签订合约,按照“政府倡导、社会参与、依托社区、社团运作、综合帮扶”的模式运行社区市民综合帮扶项目,在全市形成了“1(上海市帮困互助基金会)+17(区、农场局帮扶服务社)+X(各街镇帮扶组织)”三

[1] 上海市“9+1”社会救助体系由三大类共9项制度和社区市民综合帮扶共同构成。三大类分别是指基本生活类救助、专项分类救助和临时应急类救助。基本生活类救助包括最低生活保障制度、特困人员供养制度和支出型贫困家庭生活救助制度;专项分类救助包括医疗救助、教育救助、住房救助和就业救助制度;临时应急类救助包括受灾人员救助和临时救助。市民综合帮扶则体现了上海市社会力量在社会救助中的参与程度。

级民间组织构架。在市级层面,基金会作为综合帮扶项目总策划、运作、管理的组织主体,资金筹集主要来源于福利彩票公益金、社会捐款、两级财政资助,基金会每年与各区帮扶组织通过签订协议,提供帮扶专项资金。区、街镇等民间组织则是实施项目的主体,以个案帮扶为主,以项目帮扶为辅,实施经济物质帮扶、心理慰藉等。在组织上呈现出同构化和边界模糊化的特征——帮困互助基金会巧妙地扮演了政府科室的职能,成为政府部门内部功能和职权的延伸,发展、规划都听命于政府。

3. 制度模式:定向购买与常规化运作

帮困互助基金会的成立最初源于救助资金的筹资困境,具有“半官营”身份的基金会与基层政府长期保持着良好的合作协同关系,具有专有性地位,不需要和其他社会组织竞争,生存和发展资源有制度化保障,同时还扮演着基层政府购买社工服务质量监督者的角色。以上海市Y区为例,Y区政府为了将社会救助落实到社区,通过向HT爱心服务社定向购买社会工作服务内容,将政府无法提供的服务内容转介给HT爱心服务社,爱心服务社按照个案帮扶的方式开展社工介入救助,满足困难家庭的需求。如,救助那些由于制度刚性、户籍问题无法享受医疗救助和低保政策、因病返贫的外地人口,HT爱心服务社通过制定个案帮扶方案,为其提供经济上的帮扶,社工还会定期上门慰问,提供心理慰藉及疏导。此外,基金会还承担着每年采购社工服务的审计工作,以此作为来年的资金划拨依据。

4. 协同特征:高合法性、与低独立性、自主性

政府与基金会建立了互利共赢的伙伴关系,既有效弥补了救助资金的缺口,又通过购买专业的社工服务提升了救助绩效;政府所赋予的“半官营”身份给予了帮困互助基金会较强的行政动员能力和政治合法性,在推动资金筹集、活动宣传等公益事业中,发挥着不可或缺的重要角色。随着社区活动的增多,HT爱心服务社的组织能力和社会影响力也得到了极大的提高,一方面通过政府购买公共服务给予资源上的支持,另一方面,依靠政府的背书增强了自身汲取资源的能力。基金会和社工组织的合法性来源于对政府部门规制的服从和政府行为的支持,是典型的规制合法性。^[1] 尽管基金会和社工组织已成为政府在社会救助领域的枢纽型组织,但由于知名度不高、自身造血能力不足,更加关注的是自身存活问题,因此一直积极选择与政府进行合作,但尚缺乏足够的自主性和独立性。因此,协同特征呈现出高契合性、稳定化和常态化。

[1] 规制合法性包括:组织合法登记注册,组织遵守行业规范,组织成员以及组织所从事活动不违反法律。

(二) 插件式协同

1. 协同动机:筹资困难与企业形象资本诉求

温州市位于浙江省的东南部。改革开放以来,温州市的民营经济快速发展,以个体民营经济为主导的“温州模式”,成为中国经济发展的标杆,涌现出了大量愿意投身慈善事业的民营企业家,他们往往热衷于慈善捐赠和建立公益性非公募基金会,将有形的货币资本转化为关系性社会资本、体现企业精神的文化资本和标示企业地位声望的形象资本。近几年来,温州市的社会救助制度不断发展,在一定程度上保障了弱势群体的生存,但在救助队伍、救助资金来源等方面依然还存在不足。为了解决救助资金缺口,温州市政府注意到了民间的公益性非公募基金会。于是,相较于其他地区以政府强力动员的劝捐模式,温州市政府依托乡镇(街道)“爱心驿站”,通过企业冠名、引导社会慈善捐助、建立企业志愿服务联系点等形式,鼓励和引导社会企业参与到困难群众突发性救助中,以解决“救不够”的部分。这样既满足了民营企业的形象资本诉求,也解决了政府筹资难的困境。

2. 组织体系:网络化结构与功能嵌入性

温州市政府通过“爱心驿站”,以社区或村(居)为单位,为社会力量构筑了一个集物资交流、政企互动、困难帮扶、志愿服务为一体的慈善救助服务平台,本着“政府搭台、社会唱戏”的宗旨,形成了“1(市民政局)+X(社区爱心驿站)”的网络化组织构架。截止到2017年年底,温州市共建有爱心驿站155家,并通过市级的绩效评估和质量评价体系,引导基层爱心驿站规范化和常态化发展。在爱心驿站中,政府和企业通过建立志愿服务联系点,定期开展具有企业特色的帮扶活动,运行机制呈现多样性和功能嵌入性,例如有的驿站协同了眼科医院开展定期义诊,有的驿站嵌入了爱心企业开展结对帮扶项目,这些多样化的服务内容和运行机制不仅化解了筹资困难的困境,还扩展了组织的服务边界。

3. 制度模式:政府引导与“商业+公益”的运作方式

温州市政府基于当地企业主投身慈善公益事业的意愿,通过税收优惠政策、颁发荣誉称号等形式,积极号召企业家参与慈善救助。在市政府的引导下,利用当地商业优势推出“商业+公益”的地方企业运作模式,充分调动当地企业家反哺家乡的积极性。每个爱心驿站均号召企业冠名,如旺旺集团温州分公司冠名的“旺旺救急难基金”,通过不定期发起爱心义卖,定期开展困难对象微心愿收集和认领,实现爱心驿站的“自我造血”;建设银行温州支行出资冠名的“全城发现”公益品牌,通过扶助社会组织深入基层主动瞄准困难群体,并提供及时的救助。

4. 协同特征:中合法性、高独立性与自主性

温州的插件式协同模式主要体现在对地方企业经济资源的协同,地方政府注意到企业家热心公益、建立文化资本、形象资本的动机,通过爱心驿站的平台,积极协同地方企业,弥补救助资金缺口。案例中爱心驿站的合法性来源于对社会规范和价值观的遵守,是典型的规范合法性。^[1]地方企业的独立性和自主性均高于“依附式协同”,社会救助的运作资金主要依赖企业,政府是否能争取到企业的资金赞助,取决于地方企业的公益目标和年度预算,而企业嵌入爱心驿站的服务内容也取决于企业的功能和性质。所以,协同模式契合度低于“依附式协同”,呈现出非连续性、非常态化特征。正如温州市民政局相关单位的领导所说,“如今企业在参与社会救助与慈善救济的项目中,他们有很多创新性的想法和理念,不像过去那样只是出钱、出力,他们特别(企业家)有市场意识、服务意识,知道做什么样的产品能满足什么样的社会需求,因此跟不跟你合作,其实也不完全由我们(政府)说了算”(YGF20160719)。

(三) 独立式协同

1. 协同动机:瞄准率低、资金困境与宗族政治资本诉求

泉州市地处福建省东南沿海中部,是国家“一带一路”倡议“21世纪海上丝绸之路”的先行区,是我国宗族传统保存较为完整的地区之一。近年来,随着社会救助政策的实施,泉州市发现在困难群体的瞄准和救助资金的筹集方面都存在较大困难,一直寻求破解这一瓶颈的有效途径。泉州市政府发现在同一地域中的宗亲对于生活场域中的困难群体更为了解,对救助对象更具精确瞄准的优势。因此,泉州市政府决定有效利用宗亲人力资源和瞄准优势,组建一支志愿服务队伍,通过宗亲内部社会网络,动员和鼓励宗族内部成员加入。同时,一些资本雄厚的宗族会建立单族姓的非公募基金会,如黄良庵慈善基金会,渊源于紫云黄氏族裔,致力于帮困助学,为族内宗亲提供教育、医疗方面的救助。宗族组织与政府的救助目标不谋而合,双方自发性地协同开展困难群众的救急、救难行动。

2. 组织形式:独立结构与包容性关系

宗族基金会完全独立于政府存在,除受政府组织上的监管,相较于上海的政府劝募和温州的企业捐赠,其资金筹集完全依赖宗族成员的自愿捐赠。组织结构是主要由一名会长、若干名副会长、一名监事长和一名秘书长组成的核心团队,负责基金会的资金筹集和活动执行。政府与宗族基金会存在着包容

[1] 规范合法性包括:组织行为符合公益组织的职业道德与社会期待,组织管理团队行为符合职业操守和行为准则,组织机构构成、技术操作流程达到业内标准,组织或者工作人员获得过专业评测机构评测与认可。

性互动关系,一方面,基层领导定期出席基金会的相关捐赠仪式和活动,并在政务平台上积极宣传,为慈善基金会背书,扩大慈善基金会的社会影响力;另一方面,基层政府相关的救助活动也会邀请基金会的核心领导共同商议,进行活动策划与责任分工。地方政府充分认识到宗族作为“本土资源”的可贵性,通过对民间基金会的肯定和支持,在协同民间草根资源的同时,给予其充分的自由裁量权,不仅节约了治理成本、规避了政治风险,还收获了民众的认可。更重要的是,原本基于社会救助而构建的协同关系外溢,让宗族成为政府在基层治理中的“得力助手”。

3. 制度模式:亲缘援助与自愿性参与

泉州市的独立式协同基于中国特色的血亲和地缘关系,宗亲直接参与救助。泉州市Q区的统计数据显示,2016年登记在民政局社会公益名册中的志愿者占辖区总人口的0.5%,累计参与公益活动的人次达到总人口的2.6%,绝大部分的志愿者来自宗族内部,主要在自己所处社区、村落服务于本族宗亲。同时,宗亲力量往往还能破解那些政府无法触及和化解的救助困境,如救助对象的不配合^[1]等。宗族基金会弥补了社会救助筹资的不足,截止到2015年9月,黄良庵慈善基金会用于奖励宗祠内新入学新生、补助患重大疾病宗亲和慰问患残疾宗亲,共捐赠441.6405万元。依靠亲缘治理和行政治理相结合的救助方式,独立式协同不仅提升了救助对象的瞄准率,也充实了社会救助的资金能力。

4. 模式特点:高合法性、高独立性与自主性

独立式协同是三类协同中自主性和独立性最高的,原本就具有极高社会合法性的宗族,具有典型的认知合法性^[2],在得到地方政府认可的情况下,合法性持续增强。历史上就自行建立并发展完善的宗族,本质上独立性就非常高;不仅运作资金完全自给自足,内部的治理结构也非常完善,完全具备内部自我管理的能力,拥有“教化权力”的宗族领导人一直以来都是基层社会与政府沟通的桥梁。稳固而坚实的宗族文化基础保障了独立式协同模式的稳定性,宗族贡献了组织凝聚力,外加政府的权威性,因此,呈现出稳定和常态化特征。正如基金会秘书长所说,“在救助困难群众方面,族内族外大家都同气连枝,谁也不会不管不问,宗亲都很愿意出钱出力”(HMJ20160725)。

[1] 案例说明:有位高龄母亲不愿将患有精神病的儿子送至医院进行救治并封锁在家中,在患者的生活和健康得不到有效的保障时,社区试图进行解救却遭到了母亲的阻拦。最终,社区通过动员与其熟悉的宗亲,让宗亲不断游说患者母亲,最终成功救助了该患者。(LKN20160713)

[2] 认知合法性:组织的行为以及该领域活动被新闻媒体多次报道,组织从事的行业被政府部门与社会公众理解和接受,组织的宗旨、服务、团队被相关领导部门了解和接受。

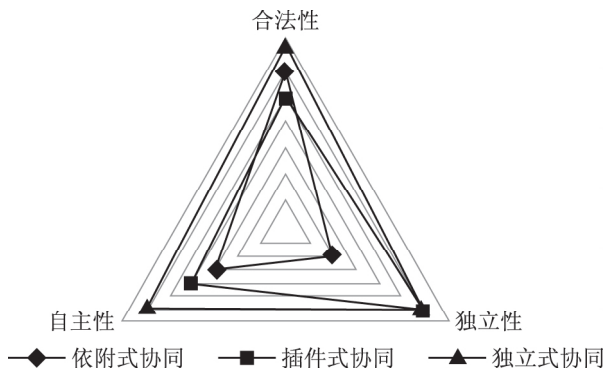


图2 基于协同主体差异对协同模式的比较

通过对三个案例的细致描述,可以发现,上海市、温州市和泉州市不仅资源禀赋、协同动机、组织体系各异,制度模式及协同特征也差异显著(详见图2)。但从调研结果看,三类协同模式在机制构建的过程中,均采用了相同的策略有效化解了协同主体间的张力。不仅提高了救助绩效,更带动了社会力量制度化参与,构建了共治共享的社会救助格局。接下来本文将进一步剖析三类异质资源禀赋下的协同张力化解机制,回答本文提出的核心问题——成功协同的关键机制是什么,殊途何以同归?

四、同归:异质资源禀赋下协同张力的化解机制

对政府而言,社会力量具有“双重属性”:它是一种挑战力量,因为它是最有力的集体行动载体之一;它又是一种辅助力量,因为它可以提供政府所不能提供的公共物品(康晓光、韩恒,2008)。对社会力量而言,政府也具有“双重属性”:政府是合法性资源的提供者,拥有绝对的资源优势;政府又是职权机构,拥有强大的行政力量。政社之间如何共生、消解协同张力,取决于各自采取的行动策略,尤其取决于政府的行动策略。

(一) 政府的行动策略:主动协同,供给政治资源

权威介入、主动协同是化解张力最为关键的策略。在政府单一主体供给体制资源已不足以满足社会救助需求的制度环境下,上海市、温州市和泉州市地方政府均通过主动协同,挖掘了体系中固有的治理资源——社会组织、地方企业、宗族,并充分利用资源禀赋提供公共物品的能力,策略性构筑了不同的协同模式,变潜在的“挑战者”为潜在的“合作者”,使社会力量发挥了“拾遗补缺”的作用。通过对非正式制度内在运作机制和潜在功能边界的探索,采用“干预性策略”,而非法团主义的“控制性策略”,实现双向增权。

上海市的“依附式协同”通过对“组织资源”和“政治形象资源”的供给,对组织进行了严格监管,将资金和职能在“自己人”中进行转移:首先,是对政治形象资源的供给,基金会理事长的任命是由民政局指定的,作为“退居二线”的市政领导,其具备政府所信赖的贯彻落实能力、领会精神能力以及政治觉悟;其次,是对组织资源的供给,社会组织的资源是由街道推介的,包括社会综合帮困项目的组织架构、工作机制、活动场地等都与街道挂钩。

温州市的“插件式协同”将“制度资源”供给潜在的协同者,职能和资源的转移尽管充满不确定性,但通过赋权的方式,创新了公益慈善的理念和做法:如对“建立公募基金、参与公益企业给予税收优惠和颁布荣誉称号”等方面,对“商业+公益”等商业模式的推广及企业创新性公益理念的采纳和学习。

泉州市的“独立式协同”通过对“组织资源”和“政治形象资源”的供给,将中国人情社会中国有的自组织体系融入了现代化治理框架中,保证了对资源的汲取和基层社会秩序的维系:首先,宗亲作为“民情观察员”实现了自下而上的民情沟通渠道,依靠宗亲志愿者搜集舆情,及时掌握居民的需求,居民通过参与公共治理,使宗族成为基层政府的“千里眼”和“顺风耳”;其次,是对民间救助基金的有效盘活,有效弥补了救助资金缺口,让宗族直接承担起了社区公益事业建设的角色。

(二) 社会力量的行动策略:善用良性资本,协作性互换

社会力量的适应性行动策略不仅是化解张力、回应政府需求的关键,更是实现组织生存发展、资源汲取的题中之义。不同于以往社会组织的“依附性策略”,案例中的三类社会力量,通过不同程度的协作,实现了“自下而上”和“平等对接”的协同创新。

社会力量之所以能够被地方政府所“器重”,不仅在于它们拥有政府在社会救助中所需的“治理资源”——专业技能、财政资金、动员能力,更在于它们善用良性资本——政治资本(上海市)、社会资本(泉州市)、经济资本(温州市),懂得凭借资源禀赋,协作性互换,实现优势互补。具体来说,上海市的社会组织具有很强的知识性能力,使政府对其产生资源上的依赖;温州市的各类企业拥有雄厚的经济实力,是政府一直想要吸纳的市场力量;泉州市的宗族在与政府协同前,就已建构起了广泛的社会基础,赢得了普通民众的支持和信任。

三类组织都参与到社会救助权力资源的分配和良性资本的利用格局中,与政府协作性互换。上海市的社会组织通过政府搭建的平台获得了良好的声誉和稳定的合作资源(社会资本),温州市的民营企业通过参与公益获得了企业形象资本,而泉州市的宗族得到国家对自身身份的识别、地位的认同和价值

的肯定,获得了政治资本(详见表1)。

表1 回归:协同张力化解机制

	依附式协同	插件式协同	独立式协同
地方政府行动策略:主动协同,供给政治资源	组织架构 (组织资源)、 领导权威 (政治形象资源)	税收优惠政策 名誉表彰 (制度资源)	组织资源; 出席活动,协助宣传 (政府形象资源)
社会力量行动策略:善用资本,合作性互换	获取社会资本 (合作资源)	获取形象资本 (公益形象)	获取政治资本 (政治认可)

资料来源:作者自制。

五、结论与讨论

社会救助作为基本公共服务中的民生性服务,是社会保障体系中的最后一张安全网,发挥着托底的作用,对于实现社会公平、维护社会和谐稳定起着重要作用。西方发达国家将发展政府与市场、社会力量在社会救助领域的合作关系作为推动社会救助体系完善的一条重要途径,并取得了良好的实践成效。相比之下,我国在社会救助领域的协同合作尚且处于探索阶段,还未形成稳定的、多方位的互动。

三地政府在社会救助领域的协同创新向我们展示了:在当前我国治理资源配置严重“内卷化”、正式组织制度难以应对高速运转的社会机制、社会主体需求无法得到满足、服务供给严重“缺氧”的困境之下,地方政府在公共服务递送过程中如何形塑政府与社会的关系,如何发掘固有治理资源,如何顺应传统和特色,协同社会力量、创造良性资本,破解治理难题。同时,通过对三地政府与社会在救助领域协同图景的刻画,本文亦完整呈现了社会力量如何根据自身组织特征和业务资源,合理定位协同关系,与政府合作性互换。此外,本文亦呈现了政府和社会如何通过恰当的行动策略化解合作张力——“(政府)适度干预—(社会)策略性协作”,从而实现“自下而上”和“平等对接”的协同创新。

在当前“强国家、弱社会”的基本框架下,社会参与地方治理在相当程度上取决于地方政府的激励与约束强度,因此,合作协同成功的关键就在于政府的主导。政府责任贯穿协同的各个环节,政府移交的不是服务责任,而是服务项目(叶响裙,2009)。因此,作为合作协同的主导者,政府的主导有助于推动多元主体的参与从碎片化走向整体;地方政府一方面要对多元行为主体的资源进行汲取和配置,以实现资源交换、优势互补,还要对既有资源进行培育和扶

持;另一方面要进行体制协同、经济引导和监管规制,激发社会的社会功能、经济功能和文化生态功能,抑制其政治功能,从而让社会成为一个合作协同者,而不是一个“听话”的伙计。

作为协同重要的合作者,社会并不是完全自主的,而是在政府划定的议题范围及特定环节中参与。在无法完全获得组织独立性和自主性的情况下,要充分利用社会关系、项目合作巩固合作基础,维护依赖关系,要先去巩固和强化合法性,而不是消极被嵌,应该充分发挥自身在社会动员等领域的资源优势,增强自身议价能力,在政府让渡和给予的合法性空间内与政府互栖共生(晏子,2018)。但必须指出的是,这种策略性应对本质上是以灵活呼应政府部门偏好为核心的,因此如果缺乏主体价值的指引,这类策略反而会强化工具主义的发展逻辑。

参 考 文 献

- 陈为雷,2013,《从关系研究到行动策略研究——近年来我国非营利组织研究述评》,《社会学研究》(第28卷)第1期,第228—240、246页。
- 邓正来,2006,《关于“国家与市民社会”框架的反思与批判》,《吉林大学社会科学学报》第3期,第5—9页。
- 顾昕、王旭,2005,《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》,《社会学研究》第2期,第155—175、245页。
- 何增科,2013,《国家和社会的协同治理——以地方政府创新为视角》,《经济社会体制比较》第5期,第109—116页。
- 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26卷)第3期,第136—152、245页。
- 蒋悟真、李其成,2016,《社会救助“救急难”机制构建问题探讨》,《广东社会科学》第6期,第236—242页。
- 靳永鑫、丁照攀,2016,《贫困地区多元协同扶贫机制构建及实现路径研究——基于社会资本的理论视角》,《探索》第6期,第78—86页。
- 康晓光、韩恒,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,第30—41页。
- 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。
- 林闽钢,2018,《我国社会救助体系发展四十年:回顾与前瞻》,《北京行政学院学报》第5期,第1—6页。
- 刘风、向德平,2017,《贫困治理中政府与社会组织关系的变迁及走向》,《中国农业大学学报(社会科学版)》(第34卷)第5期,第111—118页。
- 刘军、李林,1989,《新权威主义:对改革理论纲领的论争》,北京:北京经济学院出版社。
- 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7卷(第1期),第13—19、123—124页。

- 汪大海、刘金发,2012,《慈善组织参与扶贫领域社会管理创新的价值与对策》,《中国民政》第12期,第25—29页。
- 颜文京,1999,《调整国家与社会关系的第三种模式——试论组合主义》,《政治学研究》第2期,第85—93页。
- 燕继荣,2013,《协同治理:社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考》,《中国行政管理》第2期,第58—61页。
- 晏子,2018,《走向合作治理:转型国家基层治理中的政社互动——马哈拉与乌兹别克斯坦基层治理实践》,《经济社会体制比较》第3期,第102—112页。
- 杨和平,2013,《社会协同——中国式社会治理的新模式》,《中共济南市委党校学报》第5期,第85—88页。
- 叶响裙,2009,《公共服务多元主体供给:理论与实践》,天津:天津人民出版社。
- 俞可平,2008,《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社。
- 张静,2005,《法团主义》,北京:中国社会科学出版社。
- 张勇,2011,《基于SWOT分析法的中国非政府组织扶贫模式探讨》,《桂海论丛》(第27卷)第3期,第74—78页。
- 章晓懿,2017,《“救急难”托底保障的机制构建与地方实践》,《中国民政》第16期,第43—45页。
- 周沛,2017,《协同治理视角下社会救助模式与机制创新》,《江淮论坛》第1期,第121—126页。