

【社会政策】

超越行政雇佣制和项目外包制？

——复合型政府购买公共服务策略研究

王学梦 董国礼

【摘要】间接控制的“项目外包制”和直接控制的“行政雇佣制”是近年来地方政府购买公共服务的两种基本策略,分别代表了分权与集权的逻辑进路。对广东和杭州两地的经验案例分析发现,随着社会转型期加快,广东正在经历由“项目外包制”下的“家综模式”向“行政雇佣制”下的“双百计划”过渡,杭州正在遭遇由“行政雇佣制”下的“全能社工”向“项目外包制”下的“项目社工”转型。二者在行政体制内外的渐进式演化是地方政府放权和收权适度平衡、政治和社会有机统合的产物,代表了一种复合型政府购买公共服务模式的兴起。这一模式确立了一种由体制、市场、社会三轨运行的治理逻辑,兼顾了社会福利、行政控制与专业价值多重利益诉求,加快了基层社会治理的结构重组和功能再造。

【关键词】行政雇佣制;项目外包制;复合型政府购买公共服务

【作者简介】王学梦,华东理工大学社会与公共管理学院博士生;董国礼,华东理工大学社会与公共管理学院教授、博士生导师。

【原文出处】《中国农业大学学报》:社会科学版(京),2020.4.72~81

【基金项目】浙江省2017年度民政政策理论研究规划重点课题(ZMZD201713)。

国家如何连接市场和社会?对这一问题的不同理解,决定了社会福利领域不同的政策响应机制和创新路径。既有研究表明,在新治理情境下,地方政府基本沿着代表集权方向的“行政雇佣制”和代表分权方向的“项目外包制”两种逻辑进路展开公共服务社会化的在地探索。这两种进路不仅体现了公共服务供给中集权与分权的不同思路,也构成为当前政府供给公共服务方式的两种重要的理想型。本文着眼于对“行政雇佣”和“项目外包”两种不同的政府购买服务模式在社区公共服务供给中的演化机制进行探讨和研究。

借用契约经济学中有关雇佣制和项目制的概念^[1],所谓“行政雇佣制”,是指代表国家行使公共权力的政府部门以委托人身份,设置专门岗位编制,雇佣具有特定岗位资质和职业能力的基层代理人,以完成行政任务、提供社会服务的一种制度安排。中

国明清时期的保甲长、里甲长、乡约组织、士绅精英、首事地保等^[2],民国时期的营利型经纪人^[3],以及新中国成立后以体制代理人身份出现的农村地方精英、村组干部^[4-5]和城市社区居委会干部、城管、辅警等半正式化群体^[6],作为地方基层政府的代理人,是对行政雇佣制逻辑的具体实践。毋庸置疑,在上述行政雇佣人群中,基层政府充当了有别于私人企业的、多任务的、具有多重委托代理关系的委托人角色。由于学界对基层“代理人”的身份和指代问题众说纷纭,为便于研究,本文所聚焦的基层代理人特指在“行政雇佣制”前提下由地方政府设岗定责,直接聘用的、非正式编制内的社区(社会)工作从业人员,主要指社区工作者或社会工作者这一新型的社区代理人^①。由于行政雇佣制特别注重从业人员的原生日和本土性,这一群体被赋予了一定意义上的“保护型经纪人”角色。

21世纪以来,在新型社区代理人大规模推广的同时,“项目外包”作为国家提供公共服务产品的一项基本政策工具,也成为地方政府优化服务供给的另类选择。所谓“项目外包制”,是指国家实施分税制改革后,以政府“条线”部门为依托,以“项目”外包为载体,自上而下地分配和转移财政资金^[7],旨在提高公共服务效率和社会福利水平的一种机制,这种机制具有浓厚的新公共管理主义色彩。有学者指出,项目外包制“不单指某种项目的运行过程,也非单指项目管理的各类制度,而更是一种能够将国家从中央到地方的各层级关系以及社会各领域统合起来的治理模式,是新双轨制的增量部分^[8]”。在运作模式上,项目制包括国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和村庄的“抓包”机制等,不同的制度机制有着不同的制度逻辑和行动策略^[9];在具体内容上,项目外包涉及的主体、层级和领域颇为广阔,上至中央、下至街道(镇)政府,大到国家脱贫攻坚、小到社区空间营造,似乎都可大显身手。本文所聚焦的项目外包领域仅指地方政府向第三方社会力量购买社区公共服务(社会工作服务)的组织机制和政策行为。由于承包内容的特殊性,社会公共服务项目外包下的受托方多为非营利性的民办非企业单位,在某种程度上充当了“非营利型经纪人”的角色(相对于杜赞奇的“营利型经纪人”概念)。

一、“行政雇佣制”与“项目外包制”的比较优势及困局

一个有趣而值得探讨的问题是:同样是政府购买公共服务,为什么会存在“行政雇佣制”与“项目外包制”两种截然不同的形式?换言之,“行政雇佣制”和“项目外包制”各体现了什么样的制度优势?它们对地方公共服务带来了何种程度的影响?

(一)“行政雇佣制”及其制度后果:由“保护型经纪人”沦为社会控制的工具

主张“行政雇佣制”的观点认为:在大城市基层治理任务要求高、考核零容忍、资源软约束、经济强激励背景下,社区党委、居委会、公共服务工作站“三位一体”的行政雇佣制模式对于实现社区工作者的角色复合和政府公共服务资源的集约利用具

有综合优势^[10]。为了提高服务绩效,地方政府通过组织管理、财权上移、群众监督、自我规训及经济激励等方式,有效解决了非正式干部群体的代理人困境^[5]。其在更高层面的战略意义则在于:作为社区运转的主体和居民利益的代言人,社区工作者是我国专业人才培养的重要组成部分,可从个体专业品质、专业服务、构建政社沟通机制多个层面提升社区工作者的能力,塑造一个能够集结“最美社区工作者”“专业社工”和“社会工程师”形象的基层代理人^[11]。

与正面支持者相比,更多学者则表达了对“行政雇佣制”内含的角色身份上官民二重性的隐忧。在中央政府不断强调社区公共服务和居民自治,地方政府不断强化对社区工作者重组和控制的双重政策诉求下,社区工作者既是所谓的专职工作者,又是居民自治的领袖,还是街道聘任的合同工,多重身份拉扯下只能发展出一套突破建制力量的工作策略^[12]。这种“策略”一方面表现在社区工作者的“情绪劳动”上。社区工作者因其“准行政化”的组织身份承载着社区居民对基层政府的服务诉求,同时又承载着政府期望并受其委托向社区提供公共服务,其角色和功能的官民双重性决定了社区工作者情绪劳动的复杂性,包括表层扮演、谋求组织发展中的深层扮演和邻里社会里的真实表达^[13]。另一方面表现在社区工作者的相机权变上。地方政府透过行政化的收编,不断增加对社区居委会的任务下派,身处其中的社区工作者面临作为居民“头”和政府“腿”的实质困境,通过“假戏真做”、编造文本和人情手法应对社区治理情境。国家企图用专业证照考试规训社区工作者,使其成为专业性的基层官僚,但这一设想与社区的实际工作相去甚远^[14]。

质言之,由于地方政府直接参与管理,“行政雇佣制”势必会产生对官僚制的路径依赖。在强有力的行政监控下,社区代理人肩负着社区稳定的管理者、行政任务的执行者、社区发展的建设者、社区服务的供给者、居民利益的代言人、社区各组织关系的协调者等多重角色。各种功能的叠加和超载促使社区代理人只是披着“保护型经纪人”的外衣,最终沦为国家遥控社会的工具。

(二)“项目外包制”及其制度后果:从“非营利型经纪人”滑向“营利型经纪人”

公共服务项目外包被认为是伴随新公共管理主义浪潮而兴起的现代社会治理趋向,近年来在经济、政治、文化和社会领域大有高歌猛进之势。支持“项目外包制”的论者指出:分税制改革导致地方政府的“财权”与“事权”不对等,国家解决此问题的关键是实行公共服务的项目化运作,让大量地方建设以专项资金的方式操作,形成以财政为核心的项目管理机制^[15]。由此出现了政府向社会组织购买公共服务行为,即政府将原来直接提供的公共服务事项,通过直接拨款或公开招标方式,交给有资质的社会服务机构完成,最后根据择定者或中标者所提供的公共服务数量和质量,来支付服务费用^[16]。由于项目制注重对既有科层体制的超越,其竞争性授权有别于计划体制下的固定分配^[17],因而具有权责归属清晰、技术性强、灵活性高、适用范围广等优势,通过服务外包,有助于提升效率,激发社会活力,为社会治理能力拓展新的空间^[18],有利于扭转政府主导社区建设进而过度行政化的局面。

公共服务“项目外包”风靡一时,但其在治理目标专项化、权责运作条线化、程序规范技术化之外也衍生了一系列“意外后果”,同样需要引起重视。其一,项目外包运行机制不健全。公共服务采购管理制度、购买过程、绩效评估标准、服务监督体系等均存在不同程度的缺陷,大部分项目外包公共服务成效一般^[19]。其二,项目外包过程受到既有权力侵蚀。复杂的街区权力关系限制了专业社工深度嵌入社区治理,使得专业社工被吸纳到街道的权力网络过程中产生了外部服务行政化、内部治理官僚化和专业建制化过程^[20];政府购买服务呈现出以体制内需求为导向、就近圈内购买以及悬浮于社区治理网络等特征,致使社会组织赖以发展的重要制度条件缺位^[21]。其三,项目外包落地过程遭遇“水土不服”。由于参照技术治理的运作逻辑,社会组织承接项目在落地实施过程中与社区拼凑应对的综合治理逻辑迥然有别,继而产生了结构张力^[22]。

质言之,“项目外包制”更加强调事本主义原则,从目标设定、规则制定、项目发包到验收方案都有一

定的标准和规范,力图做到“专项目标明确、资金分配平衡、预算结构清晰、过程管理严格、程序技术合理、审计监督规范,具有明显的专家治国倾向”^[18]。一方面,正是这些约束性条件,在一定程度上反而遮蔽了其逐利倾向,极易发生滑向“营利型经纪人”的危险;另一方面,其过于刻板僵化的指标评价体系、项目资金的滞后性等问题,使其往往“脱嵌”于地方知识语境和社会结构“场域”,割裂了基层治理与地方社会的嵌入性关联,呈现出偏离社会治理目标的意外后果。

(三)迈向“第三条道路”:复合型政府购买公共服务的诞生

由此看来,无论是“行政雇佣制”抑或“项目外包制”,都不可避免地存在某些内在缺陷和痼疾。鱼和熊掌不可兼得吗?显然,学术界对此尚未有有力回应。上述比较分析启示我们,“行政雇佣制”适用于常规设置的组织机构,在追求社会治理的地方性、政治性、常态化、综合性、稳定性(基层政权)方面更具优势;“项目外包制”则适用于非常规设置的组织机构,在强调临时性、紧急性、专业性、灵活性、规范化服务方面更有优势。基于此,“行政雇佣制”依附于原有的制度体系,地方政府在区域公共服务供给中除了专业治理需求,还有行政权威和基层政权稳固的制度考量,因而内在地蕴含了社区代理人多重身份和角色的冲突。“项目外包制”嫁接于既有的官僚体制,其对于规范化、标准化、理性化的过度追求,使其难以融入地域社会文化结构,最终虎头蛇尾、华而不实。可见,两种模式均有可取之处,但又都存在不同程度的制度失灵。如何在不同的政府购买公共服务模式间平衡和取舍?是否存在一种更为契合多方诉求的“第三条道路”?抑或在既有模式的基础上,交汇融入其他模式的新鲜元素,以弥补现有模式的不足?

笔者将这一“理想型”称之为复合型政府购买公共服务模式(此处主要指政府购买社区社会工作服务)。所谓复合型政府购买公共服务,是在既有“行政雇佣制”和“项目外包制”模式基础上,通过对社区基础组织机构进行功能重组和主体再造,建构一种能够集合岗位和项目双重优势,植入行政和专业双股力量,同时释放市场和社会多重活力因子的制度

设计。复合型政府购买公共服务模式的出现和兴起,是近年来地方政府在对已有治理经验进行总结、反思和改进的基础上,推动基层社会治理结构的“二次”转型和升级。后文将以广东“双百计划”和杭州“项目社工”为例,对复合型政府购买公共服务的社会背景、演化路径、运作机制和组织优势展开详述。之所以选择两地,在于二者兼具“行政雇佣制”和“项目外包制”双重特质:广东“双百计划”正在经历由“项目外包制”向“行政雇佣制”的过渡,杭州“项目社工”则遭遇着由“行政雇佣制”到“项目外包制”的转型,二者总体上都呈现出一种治理结构的包容度和多样性。

二、案例呈现与比较

(一)广东“双百计划”:由“项目外包”向“行政雇佣”过渡

1. 项目外包时期的家庭综合服务中心(以下简称“家综”)模式

广东省政府购买公共服务的地区发展模式最具代表性的是广州家庭综合服务中心。广州2008年首次推出政府向社会组织购买社会服务,起初以购买专项服务为主。2010年,在考察新加坡、中国香港等地经验的基础上,提出建设“家庭综合服务中心”,购买“综合服务”的本土社会工作发展策略。2011年广州市出台《关于加快街道家庭综合服务中心建设的实施办法》,正式从制度层面规定了“家综”建设的合法性。主要做法:政府根据财力和社会需求,划分不同的服务区域,设定相应的服务指标、人员配备、经费标准等,向社工机构购买“113X”综合服务项目。即:“1”个核心项目——强化党建引领社会工作服务,“1”个重点项目——突出辖区居民群众最迫切、最需要、最直接的社会工作服务,“3”个基础项目——夯实家庭、长者、青少年社会工作服务,“X”个特色项目——提供多样化的社会工作服务^[23]。按照相关政策要求,中标机构至少配备14名专业服务人员,以街道“家综”为依托,以项目为媒介,以社区为平台,整合社区资源,提供专业服务。2019年之前每个“家综”每年配备200万元经费,之后每年配备240万元,每5年为一个服务周期^②。截至2014年,广州完成了政府购买社会工作服务的第一个3年周期,全市

“家综”共计171个,分布在各个街道^[24]。在“家综”服务模式中,政府是发包方,社工机构是承包方,“3+X”综合服务项目是发包内容,地方政府设计出了一套从财政预算、政府采购、合同签订、资金拨付到财务审计的总体制度。这种由地方财政设立专项经费,通过培育专业社会服务组织,进而介入社区治理场域的间接控制策略,呈现出典型的“项目外包制”特点。

然而,已有研究表明,经过多年发展,“家综”服务成效似乎并不理想。在过渡治理情境下,消极的自由裁量权与社会工作的半专业化发展结合在一起,社服组织选择了“活动化”和“指标化”服务供给,令社会服务处于创新和碎片化之间,导致社会服务陷入困境^[25];王燊成、岳经纶的研究表明,社会组织不同起源对其服务递送效果影响显著,街道背景的自主性、专业性不足,高校背景的灵活性欠缺,企业背景的居民认同感、信任度低,似乎没有一类组织能够完美胜任^[24]。白锐、郑一凡则指出,在政府购买社会服务初期,合法性约束强,资源约束弱,政社关系疏离;后期,资源约束强,合法性约束弱,政社关系转变为嵌入,但权力与控制的约束则贯穿全程,政社关系呈现出“疏离—嵌入”的状态^[26]。同样实施项目外包模式的深圳也遭遇了社工高流失率、社工机构欠薪等政策失灵^[27]。可见,政府购买公共服务产品“公共性”的扩散,极易被市场运作的趋利性和科层规制的合法性悄然拆解,继而带来“责任空心化”风险^[28]。

2. 行政雇佣时期的“双百计划”模式

“双百计划”或许正是对“家综”服务模式反思的产物^③。“双百计划”是“广东省双百镇(街)社会工作服务五年计划”的简称。广东省自2017年起连续5年,每年投入5000多万元,在粤东西北地区和惠州市、肇庆市、江门市等地建立200个镇(街)社工服务站,设置近1000个专业社会工作岗位,孵化200个社会工作与志愿服务组织,培育10000名志愿者,开展社会工作服务^[29]。在制度设计上,依靠行政力量自上而下推动,贯通了省、市、县(区)、镇(街)、村(居)五级,并通过专题培训、工作指示、视察调研、带头示范等强化组织动员;在站点选择上,坚持“落在村居、问题导向

向和方便群众”三个原则；在服务方式上，强调驻扎社区，融入群众，与群众同吃、同住、同劳动（简称“三同”）；在服务执行上，按照“53111”模式（五年愿景、三年规划、年度计划、月计划和周计划）反向设计；在专业质量上，由高校专家提供资源支撑，强调“协同行动者-社工”双重能力建设^[30]；在社工任用上，参照公务员招考模式，由广东省民政厅统一发布招聘信息组织招录后，与当地乡镇（街道）政府依法签订劳动合同，组建社会工作服务队伍，设立社工站^[31]。仅就劳动和人事关系而言，“双百计划”具有浓厚的“行政雇佣制”色彩。三年来，广东省1737名社工和近100名专兼职督导穿上“双百蓝”，奔赴全省19个地市407个社工站，共探访走访30万人次，协助核准民政帮扶对象8万多人，推动群众参与公共事项6万余项，培育志愿者5万多人，打通了为民服务的“最后一米”^④。

图1展示了“双百计划”的大体组织实施路线图，由原来“家综”时期的“地方政府→社工机构→社会工作者→家综中心→社会公众”路径向“地方政府→社会工作者（专业督导机构）→社工服务站（点）→社会公众”路径演化。

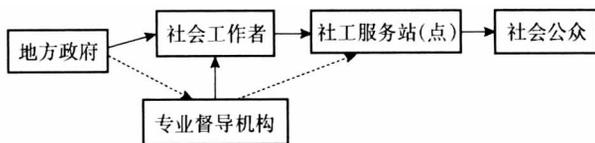


图1 “双百计划”组织实施路线图

由于这一模式刚起步，学界著述不多。仅有的文献资料表明，作为一种崭新的“行政雇佣制”模式，“双百计划”已经初步彰显出其无可比拟的制度优势。陈涛指出“双百计划”突出社区路线，回归了社会工作的社区传统，社工们在社区落地生根，从群众中来、到群众中去，是新时代群众工作的一种形态^⑤。卓志强等则认为，“双百”社工在乡村社会治理中发挥了政策输送者、个案管理者、社会整合者、阵地盘活者、服务整合者及参与引导者六种角色，具体涉及“服务治理”和“社区发展”两个维度，前者聚焦于民政困难群体，通过“个案管理”，逐步辐射一般人群，召唤集体意识；后者围绕社区公共议题，盘活服务阵地、重建社区关系、引导公共参与等，推动居民

的主体性生成^[30]。

（二）杭州“项目社工”：由“行政雇佣制”向“项目外包制”转型

1. 行政雇佣时期的“全能社工”

杭州2008年全面启动了社区组织体系改革，实行社区党组织、居民委员会、公共服务工作站“三位一体”的社区管理模式^⑥。该模式对社区工作者的决策层实行交叉任职、分工负责，即社区党组织书记兼公共服务站站长，居委会主任兼副站长；社区工作一般成员实行全员全职、一岗多能，居委会成员和专职社区工作者都是公共服务工作站人员，承担社区管理和服务的双重角色^[10]。受这一模式影响，社区工作者在基层实践中经常被官方赋予“全能社工”的角色期待。2009年杭州出台的《关于加强社区工作者队伍建设的若干意见》，将社区工作者纳入“社会工作者”职业序列，规定新入职的社区工作者均须参加“社会工作者职业水平考试”，并在两年内取得《社会工作者职业水平证书》，以加快本土社区工作者的专业化进程。2011年《关于调整杭州市社区专职工作人员工资福利待遇的通知》规定，对取得高级、中级和初级社会工作职业资格证书，并从事社区社会工作（每年有个案研究）的人员，每月分别给予600元、400元、200元职称津贴。在人事和组织关系上，社区工作者由下属各区自行组织公开招聘，由具体用人单位街道办事处按照企业合同工进行管理，但与此同时他们又是市、区组织部门和民政部门共同设定的社区“在编人员”，属于典型意义上“行政雇佣制”下的社区代理人。

为了提升专业服务水平，早期在社区工作者的培养上，杭州采取了“存量提升”（将社区居委会原生人员视为准社会工作者，通过在岗在职培训和继续教育转化为专业社会工作者）和“增量引进”（在社会化招聘中实施专业加分政策，优先聘用具有专业背景和持证的社会工作者）两种路径，后期尝试在社区居委会下内设社区社会工作室。据统计，2017年杭州11304名专职社区工作者中，取得社会工作职业资格证书人数达5082人，总体持证率达到44.96%，占全市持证人数70%，注册和备案的社区社会工作室达1128家。但这不过是一种“假象繁荣”。由于一岗多

能、交叉任职的岗位设置方式,内在地期待社区工作者朝着全能方向发展,这与专业社会工作者的发展要求背道而驰,极易混淆社区工作者的角色认同。尽管杭州对持证社区工作者每年发放职称津贴,但受行政化影响,真正从事专业服务的人寥寥无几;社区工作室基于行政命令创设而成,并且由社区工作者兼任,大多空转而沦为“僵尸型”社会组织。如侯利文所言,国家为了实现有效治理,通常采取理念渗透、组织渗透、程序渗透和服务渗透等多种路径不断将触角伸向基层,将居委会改造成为自己在社区的“代理人”^[2],杭州“全能社工”正是采取了一种本土化和行政化色彩都较为浓厚的“行政雇佣制”形式,具有显著的行政吸纳和社会控制意图。

2. 项目外包时期的“项目社工”

为了摆脱行政管控对专业服务的侵扰,2015年起,杭州市下城区率先在全市探索“项目社工”的转型之路。所谓“项目社工”,是对项目社会工作者的简称,指政府出于优化社区治理体制、丰富社区服务供给、回应社区多元诉求的政策考虑,将社区工作者作为发展社会工作的生力军,以政策倡导和待遇保留方式,对“行政雇佣制”下社区组织体系中的社区工作者进行转化提升,鼓励其利用社会工作知识和技能,创办社会组织,组建专门团队,认领服务项目的一种孵化方式,被业界誉为“戴着救生圈游泳”。该区《关于推进社区工作者向社会工作者转型有关工作的通知》提到,“各街道按照专职社区工作者总人数的8%~10%确定转型社工总人数。同时,结合社区工作实际以及居民群众服务需求,形成若干个转型项目,以政府购买服务方式交由转型社区工作者组成的社会组织或专业工作室承接。转型社工的项目经费按实际情况确定,人员经费按每人每年10万元标准配备。保留转型专职社区工作者身份、培训、疗休养、体检以及有关政治待遇,从事转型项目工作时间计入社区工作时间”。政策推行以来,下城区共有43名转型的项目社工,由其成立的社会组织和专业社工机构共17家。通过“专业化+市场化+社会化”的运作模式,项目社工承接了市、区、街道级社区公共服务和公益创投项目200来个,项目资金上千万元,打开了社区工作者向专业人才转型

的另一绿色通道。如下城区CLYJ社会工作发展中心和QDYX社会工作发展中心的发起人均由社区工作者转型而来,机构成立后,先后开展了各种社区服务和活动上千场,受益人群上万人次,取得了良好的社会效应。

图2展示了“项目社工”的组织实施路线图,由原来“全能社工”时期“地方政府→社区居委会→社区工作者→社区服务中心→社会公众”路径向项目外包时期“地方政府→社工机构→社区工作者→社区服务中心→社会公众”路径演化。

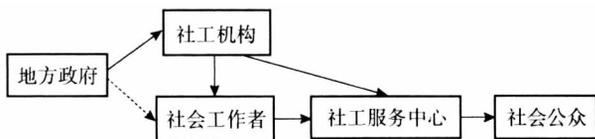


图2 “项目社工”组织实施路线图

长期以来,由于“行政雇佣制”的社区发展模式在杭州广为推行,当地社工机构普遍规模较小,呈现原子化、碎片化发展样态,组织发育度与广州、深圳不可同日而语。杭州经常活跃于社区治理一线,能够常态化、规范化运作的社工机构屈指可数,平均专职人数寥寥无几,仅能勉强维持生存。在社工机构发展普遍羸弱、自我造血功能不足、社会工作认知度不高的情况下,地方政府借助政策杠杆,实现了政府、社区工作者、社工机构的联动共建和多方共赢,政策的“松绑”也在无形中激发了社会活力。对地方政府而言,既优化了本土社会组织的服务规模和质量,提高了社区服务的专业性,还确保了社工机构发展的政治方向;对于“项目社工”而言,福利待遇以政策文件的形式予以保障,既解除了后顾之忧,又摆脱了来自行政的干扰,使其能够心无旁骛做服务;对社工机构而言,由于当事人大多具有居委会工作背景,长期的群众工作经验使其对社情民意了如指掌,天然的本土色彩和民意基础令之在社区服务中比外引的社工机构更接地气、更有底气。

(三)“双百计划”和“项目社工”的比较优势透视

总体而言,广东省的政府购买公共服务模式经历着由“项目外包”的家综模式向“行政雇佣”的“双百计划”转变。就其酝酿和诞生历程来看,属于政府

与社会协力、行政与专业合作的产物^[30]。诚然,“双百计划”有着诸多政策考量,但其精神要核仍然是“项目外包制”和“行政雇佣制”的高度合体,在更深层面的意义或许在于政府借助直接控制专业技术人员嵌入社区治理的方式,来实现社会工作专业化、本土化以及建制化的集合优势。政府由原来向社工机构发包转向直接聘用和管理社会工作者,并辅以代表专业力量的高校专家作为督导支持,体现出自外而内、向体制内嵌入的特点,在某种程度上具有复归体制内传统的倾向。与“双百计划”相比,“项目社工”仅在杭州的一个城区进行试点(目前正酝酿向全市推广),尝试从“体制内”走向“体制外”,颇有“螺蛳壳里做道场”味道,但无疑这也代表了一种新生力量的破土而出。其跳出既有的“行政雇佣制”窠臼,带动了一股自内而外冲破既有建制藩篱的力量,催生了一批兼具本土特色和市场属性的社工机构,为社会组织的地化和社区服务的专业化注入了新鲜元素(二者对比详见表1)。

尽管两地在具体的演化脉络上看似南辕北辙,但都蕴含和折射了地方政府丰富的改革设想与决策智慧。首先,二者都没有完全否定既有的政府购买公共服务模式,而是在原有的基础上进行嫁接或改良,体现出社会工作发展“双轨并行”。如广东省对社会工作发展的母体“家综”模式依然保留,杭州“三位一体”的“全能社工”模式也仍然占据主流。其次,与旧有模式相比,新的服务模式更加富有灵活空间,如广东的“双百计划”对于专业督导力量的重视与保留,杭州的“项目社工”则保留了社区工作者的福利待遇和岗位编制,都是代表科层组织的政府与代表社会力量的社会组织空间让渡,从而达成一种弹性调适和协同共变。最后,两地政府购买公共服务的演化路径提示我们,无论“行政雇佣制”还是“项目外包制”,既往过于单一、集中、僵化的政府购买服务模式也许已经不再能完全胜任经济社会转型期新型政社关系的运转需要,建设一种全新的政社关系生

态链势在必行。

三、超越抑或扬弃:复合型政府购买公共服务何以兴起?

增进和改善民生福祉、实现社会福利最大化是市场化改革后政府购买公共服务的天然使命。但在政策转换过程中,“行政雇佣制”和“项目外包制”显然均未能完满兑现其初始“承诺”,进而呈现出一定程度的“制度失灵”。实践证明,过度强调行政化和全能式服务,市场和社会参与主体的活力将被抑制,社会福利供给可能面临重复低效、死水一潭;反之,如若脱离政府主导和行政支撑,社会福利供给又将陷入舍本逐末的境地。

导致这一现象产生的根源在于:政府购买公共服务所直接面对的社区服务场域,有着最为庞大、异质、广泛的社群结构和利益复合体,其蕴含了包括受众——安居乐业、政府——政权稳固、社会组织——市民社会生长等在内的多种价值诉求。相应地,在政府购买公共服务的实然场域中,社会福利、行政控制与专业价值成为制约和影响其制度生成的三个重要因素,同时也构成了看似一致实则矛盾的三维互动体。社会福利对应居民群众这一利益主体,代表社会受众的广泛利益,在国家宏观层面表现为社会公共资源的公正有效配置,在微观个体层面则表现为特殊领域或特定人群服务需要的满足,它遵循公平普惠原则,追求社会总体福利水平和公共价值的最大化。社会福利既是政府购买公共服务的客观动因,也是主观目标。行政控制对应于地方政府这一利益主体,代表了政府的组织和决策意图,遵循效率最大化和政治合法性原则。无论是广东代表“项目外包制”的“家综模式”还是杭州代表“行政雇佣制”的“全能社工”,其制度初衷是公共服务质量的显著优化,但现实中行政管控往往成为更加重要的制约性因素。专业价值对应于社工机构(社会工作者)而言,代表的是公共服务的行业自主性,遵循知识权威性原则;作为培育市民社会专业力量的代表,社工机

表1 两种不同类型政府购买社会工作政策演化比较

亚类型	母体	复合体	演化策略	复合路径	运作模式
项目外包制	家庭综合服务中心	双百计划	体制内嵌入	自外而内	行政雇佣+专业督导
行政雇佣制	“三位一体”社区组织体系	项目社工	体制外分流	自内而外	项目外包+行政保障

构(社会工作者)以自身的技术知识和专业理想作为安身立命之本,但若过度以“专业”自居,势必面临“皮之不存,毛将焉附”处境。概言之,社会福利、行政控制和专业价值分别对应居民群众、地方政府和社工机构(社会工作者)三类不同的利益主体,并沿着普惠公平性、效益最大化和政治合法性、知识权威性逻辑进路在各自的场域里发挥作用。

社会福利、行政控制和专业价值之间的内在张力在“行政雇佣制”和“项目外包制”中均有不同程度的体现。一方面地方政府通过购买公共服务提供社会福利,另一方面则依赖基层代理人或社工机构对社会尤其是弱势群体进行管控。地方政府需要借助社会力量向下渗透自身的行政权力,社会力量则需要依靠地方政府向上汲取资源发展壮大,双方构成了互相仰赖、互为借力的关系。就政府购买公共服务的根本性质而言,无论从“行政雇佣制”转向“项目外包制”,抑或从“项目外包制”转向“行政雇佣制”,无一不体现了政府公共权力“收”和“放”的自动伸缩过程。广东由“项目外包制”下的“家综”模式向“行政雇佣制”下的“双百计划”过渡,体现的是行政权力从“放”到“收”的过程,杭州从“行政雇佣制”下的“全能社工”向“项目外包制”下的“项目社工”转型,意味着行政权力从“收”到“放”的过程。在一“收”一“放”中,复合型政府购买服务模式得以催生,新型政社关系得以调适。

政府购买公共服务复合型治理模式的兴起,是地方政府在不断试错的过程中,在新的社会历史条件下重新审视社会福利、行政控制、专业价值三者间的内在关系,充分考虑社会化、行政化和专业化多方利益诉求所做出的政策响应。具体实践中,往往以原有运作成熟的模式为主导,再整合性导入其他模式的某一个或某几个关键要素,“嫁接”到原有模式中去,形成以协作为基础的包容性联动服务供应格局。就基层实践而言,这一模式至少蕴含以下优点:一是购买方式机动化。将常态化服务与临时性需求相结合,灵活采用市场化、非市场化、行政雇佣、项目发包等多种手段,推动政府购买公共服务结构要素的交叉融合与最优组合。二是资金来源多样性。将公共财政收入的二次分配与三次分配相结合,依托

专项资金、福彩公益金、民生微实事、公益创投、社会募集等多种筹资渠道,逐步扩大公共服务资金来源,拓展了社会服务领域和空间。三是权力中心多元化。由于混合、多元、弹性的政府购买服务模式更能适应转型期社会发展的现实需求,在复合型治理模式中,政界、商界、实务界、学术界多方话语主体积极寻求社会福利、行政控制和专业价值的利益平衡点和最大公约数,各司其职、优势互补,协同推进社会治理和服务的转型升级。

四、结束语

治理结构扁平化、治理目标多重性、治理主体多元化是现代发展的主流,社会治理情境的复杂性决定了政府购买公共服务模式的多样化诉求。由社会治理的需求端到服务端,再到资源端,除了财富(资源)的分配以外,还伴随着有公共权力的演化和再分配。长期以来,“一收就死,一放就乱”成为地方治理的难题。国家不断在“收权”和“放权”之间取舍,似乎陷入了一种治理“怪圈”,于是形成了“强国家-强社会”“强国家-大社会”的理论呼声。

面对集权与分权的两难困境,如何另辟蹊径,在两者之间建立一种新的动态平衡?复合型政府购买公共服务模式的兴起,确立了一种由体制(行政雇佣)、市场(项目外包)、社会(社会组织参与)三轨运行的治理逻辑,进而推动基层社会的结构性变迁,是对既有经验模式的纠偏和扬弃。本文所呈现的“双百计划”和“项目社工”案例,在一定程度上即是放权和收权高度统一、政治和社会有机统合的产物。其所诠释的新型政社关系,不是非此即彼、一一对应的,而是并行不悖、多元共生、互促共荣的治理生态链;其所体现的新型“三轨制”及其治理逻辑,也将逐步渗透到更多的社会生活领域,为我们解密基层治理“黑箱”提供一个新的窗口。

尽管政府购买公共服务复合的具体路径不一,但其内在价值与精神内核殊途同归、异曲同工。尽管其背后仍然不可避免地蕴含着基层治理结构的兼容性、代理人角色身份的矛盾性、社会公共服务的专业性等复杂困境,但从“收权”到“放权”,再从“放权”到“收权”,历史总是在周期性地循环与往复。而每一次循环与往复都不可能再踏进“同一条河流”,而

是在一个新的历史起点上再出发。

注释:

①学界对于社区工作者和社会工作者的概念辨识多有分歧,考虑到社区工作者在地区发展中的重要性以及地方社会工作政策对社区工作者的倾斜力度,本研究将社区工作者视为中国特色社会工作者的一部分。

②广州市人民政府.广州市社工服务站(家庭综合服务中心)管理办法(穗府办规[2018]13号).2018-06-22, http://www.gz.gov.cn/zwgk/fggw/sfbgtwj/conten/post_4758878.html。

③现有文献将“双百计划”出台背景归因于破解地方社会工作区域发展不平衡、加强基层民政能力建设,由于其运作主体和服务供给方式发生了重大变化,笔者认为既有家综模式的深陷囹圄亦是重要诱因。

④省民政厅党组成员、副厅长陈奇在2019年度广东社工“双百计划”督导项目年度总结会上的讲话.2020-06-09, <http://www.shuangbai-plan.org/protal/17192/>。

⑤陈涛.广东社工“双百计划”意义初探.中国社会学报,2017-11-22。

⑥有关杭州的研究资料主要来源于研究者从杭州及其下属地市等民政部门获得的田野调查。

参考文献:

[1]Hart, Oliver, Andrei Shleifer and Robert Vishny. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 1997(4): 1127-1161.

[2]渠桂萍.二十世纪前期中国基层政权代理人的“差役化”——兼与清代华北乡村社会比较.中国社会科学,2013(1): 95-112.

[3]杜赞奇.文化、权力和国家:1900-1942年的华北农村.南京:江苏人民出版社,2003.

[4]徐勇.村干部的双重角色:代理人与当家人.二十一世纪,1997(8): 151-158.

[5]狄金华.从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究.社会学研究,2014(5): 73-97.

[6]王向阳.非正式干部的正式化:大城市基层社会的治理密码——基于苏州市相城区C街道的驻点调研.华南理工大学学报(社会科学版),2017(5): 70-83.

[7]狄金华.项目制中的配套机制及其实践逻辑.开放时代,2016(5): 113-129.

[8]渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制.中国社会科学,2012(5): 113-130.

[9]折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对项目进村案例的社会学分析.中国社会科学,2011(4): 126-148.

[10]陈雷.关于专业社会工作本土化的构想和实践——以浙江省杭州市为例.社会工作(学术),2011(5): 42-46.

[11]汪鸿波,费梅苹.新中国成立70年来我国城市社区工作者形象的变迁与重构——基于上海的历史考察.内蒙古社会科学,2019(5): 163-169.

[12]郭伟和.地方性实践知识:城市社区工作者反建制力量的隐蔽领域——基于B市莲花社区的个案研究.学海,2016(2): 143-152.

[13]孙璐.城市社区居委会工作者的情绪劳动研究——以扬州市荷花街社区居委会为个案研究.理论月刊,2019(6): 155-160.

[14]施旦旦.从“居委会大妈”到“社区工作者”:国家治理性在城市社区.台湾政治大学博士论文,2018.

[15]周飞舟.以利为利:财政关系与地方政府行为.上海三联书店,2012.

[16]王浦劬.政府向社会组织购买公共服务研究.北京大学出版社,2010.

[17]陈家建,等.项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响.社会,2015(5): 1-24.

[18]叶敏.政府购买服务的边界异化与治理风险——以S市的“第三方管理”为例//敬又嘉主编.购买服务与社会治理.上海人民出版社,2016.

[19]蔺丰奇,李佳航.论政府购买公共服务的规范化建设——基于社会学制度主义的分析视角.经济与管理,2014(2): 88-94.

[20]朱健刚,陈安娜.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的个案分析.社会学研究,2013(1): 43-64.

[21]黄晓春.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,2017(1): 101-124.

[22]陈家建,赵阳.“低治理权”与基层购买公共服务困境研究.社会学研究,2019(1): 132-154.

[23]广州市民政局慈善事业促进和社会工作处.《广州市社工服务站(家庭综合服务中心)项目评估办法》解读.中国社会工作,2019(22): 10.

[24]王燊成,岳经纶.社会起源理论视角下的社会组织与社会服务递送——以广州市家庭综合服务中心为例.社会建设,2017(1): 75-89.

[25]黄晓星.过渡治理情境下的中国社会服务困境:基于Z市社会工作服务研究.社会,2018(4): 133-159.

[26]白锐,郑一凡.疏离与嵌入:政府购买社会服务中的政社关系——以街道办事处与家庭综合服务中心为例.广州大学学报(社会科学版),2018(3):32-41.

[27]王学梦,施旦旦.市场化与嵌入:政府购买社会工作服务模式的再思考.社会工作,2018(4):74-84.

[28]陈伟,黄洪.政府购买公共服务的“公共性拆解”风险——以新公共管理为解释框架.河北学刊,2019(2):187-194.

[29]卓志强,等.社会工作参与乡村社会治理的路径及角色研究.社会政策研究,2018(4):90-102.

[30]廖其能,张和清.社会工作督导范式转向研究——以“双百计划”协同行动为例.社会工作,2019(1):54-63.

[31]叶金鑫.第二批广东社工“双百计划”启动.中国社会工作,2019(5):5.

[32]侯利文.行政吸纳社会:国家渗透与居委会行政化.深圳大学学报(人文社会科学版),2019(2):112-121.

Beyond Administrative Employment Pattern and Project Outsourcing Pattern? —A Research on the Compound Strategy of Government Purchasing Public Service

Wang Xuemeng Dong Guoli

Abstract: Direct domination of "Administrative Employment Pattern" and indirect domination of "Project Outsourcing Pattern", which represent the logical approaches of centralization and decentralization, are the basic strategies for the local governments to purchase public social services. Based on the empirical case of Guangdong Province and Hangzhou City in China, we found that under the rapid social transformation progress, Guangdong Province is experiencing the transition from "Integrated Family Service Center" under "Project Outsourcing System" to "Guangdong's Five-year Social Service Plan" under "Administrative Employment Pattern"; At the same time, Hangzhou City is experiencing the period from "Versatile Social Workers" under "Administrative Employment Pattern" to "Project Social Workers" under "Project Outsourcing Pattern". The gradual evolution of both patterns in and out of the administrative system is the product of the proper balance of state decentralization and power collection, and the organic integration of politics and society, which represents the rise of a Compound Strategy of Government Purchasing Public Service. This strategy has established the logic of governance including the administrative system, market and society, which takes into account the multiple interests of social welfare, administrative control and professional value, and finally speeds up the structural reorganization and functional reconstruction of social governance at the grassroots level.

Key words: administrative employment pattern; project outsourcing pattern; compound strategy of government purchasing public service