

中国治理转型过程中社会需求回应的组织形式及其演变机制

宋锴业 徐雅倩

【摘要】政府组织如何回应复杂社会需求的增长一直是中国式现代化过程中所面临的结构性难题之一,也是学界关注的经典理论议题。通过对G省的实证分析发现:政府在回应复杂社会需求过程中逐渐衍生出脱耦型、直控型、间质型3种不同的组织形式。从早期将社会组织编织在科层组织链条中的脱耦型组织,到以专业化运作为主、强化条线控制的直控型组织,再到通过弱化“条线控制”、强化“点块运作”的间质型组织,社会需求回应的组织形式发生了显著的转变。特别是间质型组织打破了典型科层组织的基本特征,一方面,以“结构缺失”促进政府科层组织与组织环境交换,降低科层组织在新的社会制度环境中所面临的组织创新风险;另一方面,组织目标和任务具有灵活性,分工的自主性也较强。由此,通过聚集大量原科层组织的人力、物质等资源,促进社会需求回应创新。研究结论表明,多重组织机制的交织构成政府应对复杂社会需求的动态调适机制,这一机制呈现出“向上趋同、近地变异”的演变特征,更能适应复杂制度环境,这些不同的组织策略与类型在不同阶段促进了政府组织的长期发展,有效回应了社会需求的发展与变化。

【关键词】中国式现代化;国家治理;社会治理;社会需求;需求回应;组织形式;演变机制;政府

【作者简介】宋锴业(1992-),男,山东大学政治学与公共管理学院助理研究员,山东大学社会治理研究基地博士,主要从事复杂社会治理、算法与数字平台研究,E-mail:kysong92@163.com(山东 青岛 266237);徐雅倩,中国海洋大学国际事务与公共管理学院(山东 青岛 266100)。

【原文出处】《河海大学学报》:哲学社会科学版(南京),2024.1.72~83

【基金项目】国家社会科学基金青年项目(23CGL052);山东省自然科学基金青年项目(ZR2023QG058)。

一、问题提出:中国式现代化与社会需求回应难题

党的二十大报告指出,“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”^[1],而科层组织治理的刻板思路难以有效应对复杂的社会需求增长。因此,政府组织如何转型以适应巨大人口规模的社会需求增长,一直是中国国家治理转型过程中的一个重要的理论和现实问题。围绕这一问题,政府与社会互动出现了各种新的方法和机制,形成了诸多独具特色、形式多样的治理经验:在许多地区,政府组织在回应社会需求的显著压力下,表现出了积极发展社会组织的热情,如在不改变政府自身组织形式和结构的前提下,将社会组织作为政府的派生型机构来运作^[2];还有大

量研究则发现,政府通过购买服务、项目制等其他治理技术与官僚组织相结合,实现了对复杂社会需求的回应^[3]。这些经验解释均有助于加深对社会需求回应过程中呈现出的基本组织机制的理解,且这些机制的背后有着近似的组织逻辑:一方面,无论广泛关注的政府购买服务还是项目制,主要受制于整体科层结构的影响,其中,“科层为体,项目为用”^[4]形象地描绘了这种组织逻辑;另一方面,无论是通过发展社会组织来解决政社互动灵活性不足的问题^[5],或者是通过发展慈善组织来缓解制度环境变迁所带来的问题与挑战^[6],社会组织大多是嵌套在科层组织体系中发挥作用的。上述学理讨论的共性在于,其通常

预设了宏观一体化的制度环境,假设了“整体政府”在不改变自身组织形式的前提下如何借助其他治理机制或另外一个组织实现回应复杂社会需求的目标。

既有研究虽然在一定程度上能够解释目前中国社会需求回应的经验及其组织机制,但总体而言,目前学术研究的深入性与实践层面的丰富性仍不匹配:首先,学界对政府回应需求的讨论往往解释政府在宏观环境下如何促进政社互动,其设想“国家”具有清晰一致的发展和引导政府与社会互动和回应的战略思路,因此,自上而下地设计政府组织所处的稳定的制度环境。在此假设下,研究者强调改革国家的宏观制度设计并引入更为积极的政府与社会合作理念,但没有关注折射宏观环境的地方过程^[7]。上述预设近年来已遭到一些精细研究的挑战,研究者注意到,政府面临的制度环境是跨层级的、复杂的不确定性环境^[8],在复杂制度环境下,上述框架的解释力减弱。

其次,政府组织被高度一体化与抽象化,组织内部形式在复杂社会治理中的不一致性和复杂性趋于淡化。当前,关于社会需求回应的主流理论,无论是政府购买服务还是社会组织嵌入的讨论均隐含地假设了整体性政府的概念,然后“铁板一块”地回答政社互动的组织机制与效果。这些研究颇有洞见,但容易形成一种“谬误印象”,即政府内部遵循着同一种逻辑,同一种组织轨道,形成近似的组织结果。然而,政府如何回应社会需求的逻辑并不是由一个作为整体的上级政府裁定的,而是依赖于“条块”所处的具体制度环境,执行者偏好、地方治理情境的变化都可能导致政府的组织形式发生变化。

最后,既有研究侧重于从政府与社会组织的关系层面来观察国家利用和嵌入社会的组织实践。由于前述的对宏观环境和整体政府的关注,学界的研究工作主要聚焦于政府如何借助外部的组织回应社会需求并与社会互动,由此得出的“分层嵌入”^[9]等概念能够很好解释政府组织外部的变动,特别是社会组织如何通过弹性方式进入治理体系,但其忽略了政府组织的主体性。也就是说,大量研究仅从政府的角度来考察政府在不改变自身逻辑的情况下对社会进

行整合,缺乏对科层组织主体意识的关注。在很多情况下,为了生存和发展,科层组织会策略性地寻求变革,这里不只是被动抗拒,也有主动变革的过程。

那么,从组织视角来看,在中国人口规模巨大的现代化进程中,为了回应复杂社会需求的增长,政府与社会互动发展出了哪些类型的组织形式?这些不同类型的组织形式有什么样的演变机制?不同的组织形式对政府之于复杂社会需求回应有何影响?这是本研究所关注的核心问题。为回答上述问题,以G省2008–2021年的政策制度演进以及政府与社会互动的创新经验为切入点,通过实证分析与深度访谈,以揭示在不同时间段、不同层级的多元化制度环境下政府回应社会需求的不同组织策略与演化逻辑。

二、破解复杂社会需求回应:两种代表性的理论

在中国式现代化进程的理论经验探索中,如何破解巨大规模人口的需求回应难题形成了两种代表性的理论视角。

第一类讨论聚焦于“市场机制”的视角,关注政府如何通过购买服务或结合其他的治理机制来回应复杂的社会需求^[10]。在研究者们看来,随着社会需求的不断增长,科层组织的应对趋于低效,政府购买服务成为其提供公共服务的重要机制和手段,通过购买服务有助于提升效率,激发社会活力^[11]。特别是在上级政府“绕开存量走增量”的改革思路影响下,考虑到弱激励的现实情况,政府通常没有足够的动力对科层组织形式进行调整,从而建立与复杂性社会需求相匹配的组织机制。所以,其大多采用兼具科层与市场特征的政府购买服务来回应复杂的社会需求并与社会互动。基于类似的逻辑,政府部门近年来还通过项目制回应复杂的社会需求^[12]。由于临时性的、目标导向的项目制本身具有“增量改革”和“一事一议”的特征,以此方式既不容易与既有体制相抵牾,又可以最大限度地降低可能的政治社会风险。因此,科层组织常寄希望于将组织结构性问题化约为行政技术的问题,把关乎社会多元需求表达的结构问题化约为项目运作^[13]。

第二类讨论则聚焦于“社会机制”。大量研究细致观察了社会组织如何嵌入常规的科层体系,使其

在公共服务供给过程中能够处于结构性位置^[14]。研究发现,社会组织与政府存在一定的互补性,可以提供多元、异质的公共产品^[15]。此外,社会组织将重要的利益群体纳入理事会,以帮助组织提升公众形象,吸引更多社会成员参与,是一种合法性较高的组织形式,因此政府部门会寄希望于培育社会组织来实现回应社会诉求的既定目标,以提升组织绩效。但在实际组织运作过程中,由于政府与社会组织之间不对等的关系,社会组织在承接服务时会与政府形成一种边界模糊的嵌入性的关系^[16],它们表面独立于科层之外,但又高度附属于政府组织,实际上是“政府非正式的下层序列”^[17]。社会组织受到政府的介入,可能产生迎合领导偏好、放弃专业标准等问题^[18]。

综合上述两种研究视角可以发现,两种研究视角的共识在于,它们都假设了一个稳定的宏观制度环境,进而分析整体性的政府与社会的互动机制。之所以形成这种解释思路,事实上是受新制度主义理论的影响较大。作为一种长于宏大环境叙事和组织同构性分析的一种理论框架^[19],组织社会学的“新制度主义”分析范式被很多学者用来思考政社关系及其互动机制的分析。新制度主义的分析隐含地假设了一体化的、稳定的宏观制度环境,其观点的独特之处在于强调将制度概念化为广泛的社会文化背景下形成的利益、身份和实践模式。反过来,这些广泛的背景从根本上塑造了组织的认知、规范和调节压力。为了获取合法性,组织会将制度环境的多元要素纳入实践以使组织获得更多的社会认可^[20]。受其影响,现有研究强调用国家塑造的制度环境条件解释政府如何借助社会组织等应对复杂社会需求^[21]。

首先,在本研究中,组织分析的关照点从宏观的制度环境转移到中观的实践。中国政府组织所处的宏观环境具有高度的含混性特征,即政府组织在社会建设实践中所面临的制度环境实际上是高度复杂和非系统性的。从中央政府、省级政府到地方,不同层次的制度环境为政府组织提供了不尽相同的目标约束、激励与风险,导致政府组织在多元的制度环境下发展出不同的组织逻辑——即借助不同的组织形

式的调适来达成组织目标。其次,本研究将重点探讨政府组织在地方的异化逻辑。在政府组织中,跨部门的组织之间往往存在着自由裁量权、自治权和地方权力,具体的组织也必然生存于特定地方情境中,而关于民众大量多元的和异质的需求常常分散在地方政府的经验场景中。因此,对于社会需求回应机制的研究迫切需要关注被既有研究忽略的地方因素,关注政府组织在地方实践中组织形式变化及这种变化对民众差异化需求的回应能力。最后,本研究更关注政府如何从官僚组织内部解决政社互动中的需求对接问题,并对政府本身的组织形式变革以及变革背后的深层次原因进行分析,旨在提供一种动态的、过程的解释。为了形成对社会需求回应过程中政府组织策略的“总体认识”,本研究将结合G省的实证案例,集中阐明政府组织回应社会需求过程中呈现的组织形式的选择与演变机制。

三、政策制度的演进与社会需求回应逻辑

自党的十七大报告提出,更加注重社会建设之后,从中央到地方对社会需求回应的日渐聚焦,其目的在于强调政府对社会民众日益增长的多元化、异质化需求的有效回应。在中央顶层设计下,G省政府与全国各地政府一样,注重推动社会组织使其承接政府回应复杂社会诉求的诸多任务,针对社会组织的培育和发展稳定进行。2008年以来,G省就率先将行业协会商会、异地商会、公益服务类社会组织及部分经济类社会组织的业务主管单位改为业务指导单位后,还在全国率先提出逐步将社会组织业务主管单位改为业务指导单位,实现了社会组织直接登记制度改革的纵深发展。截至2011年,G省的社会组织发展势头良好,但也存在社会组织发育不充分、“小马拉大车”等比较突出的问题。

2011年7月,G省颁发了《关于加强社会建设的决定》及7个配套文件。文件要求,G省要整合行政资源,设立省、市、县(含县级市、市辖区,下同)党委和政府社会建设工作机构;要在省、市、县三级成立社会工作委员会。2012年,三级社工委在21个地市全面设立;在部分区(县),镇街一级也设立了社工委;而部分地市由于之前已在市委设立了社会管理工作部

(与政法委合署办公),就没有再专设“社工委”机构。“社工委”既是党委,又是政府工作部门,各地市基本上也都照此办理,但也有部分区县设区委常委专任社工委主任,以示对社会建设的超常规重视。在组织设计方面,省社工委设立了3名专职副主任,负责日常的管理工作;下设的3个处分别为社会建设指导处、公共服务促进处(群众工作处)、社区处(社会组织处),其中的社会建设指导处负责调查了解全省社会工作的综合情况、起草社会工作方面的法规、新闻发布和信息公开等,公共服务促进处主要负责做群众工作、协调处理信访、民政等事务,社区处主要负责社区建设等事宜。省社工委成立后,G省各地市、区(县)也依此类推,大多设2至3名专职副主任以及相应的下设部门。

2017年以后,党的十九大报告提出,“打造共建共治共享的社会治理格局”^[22]。在政策制度的调整下,G省提出了为期三年(2018-2020年)的建设方案。在该方案中,组织层面发生了重大变化:一方面,在前一阶段,省、市、县三级分别成立的社会工作委员会大部分进行了合并与撤销。比如,G省YC区将区社工委并入区委政法委,重新组建政法委,社工委与政法委机关实际是一个机构、两块牌子,实行一体化运作;HZ市的区社工委与区委政法委合署办公,人、财、物由政法委统一管理。按照G省制定的《在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列实践创新项目实施方案》,共建共治共享由各级政法部门

牵头组织,公安、人社等部门按照实施方案分工执行,由此充分发挥了政法委牵头抓总、协调各方的职能作用,强化了政法部门在“共建共治共享”改革创新中的日常检查和业务指导。另一方面,少数地区的社工委却并没有合并到政法委,特别是南溪区的社工委已经蜕变为G省推进社会建设尝试的特殊形式。南溪区社工委自2012年成立后,按“基金、基地、机构、机制”的四基(机)模式设计了“1+8+N”的创益体系,并联合工、青、妇、民政等部门打好了南溪区社会服务的基础。由于“摊子”越铺越大,在G省机构改革后,南溪区社工委逐渐“独立运作”。2017年,南溪区社工委提出了“双研三联”的社会建设目标,在此基础上开始了创益中心的实体化工作、区级社会服务类财政资金的统筹工作、新型特色社会动员体系的试点探索工作。

整体上,政府对社会需求回应的组织机制有两次重大调整,导致了3个阶段的产生。根据组织特点,可将其分为脱耦型组织、直控型组织与间质型组织3种组织形式(图1)。

四、复杂社会需求回应的组织策略与演化方向

1. 脱耦型组织:破解需求回应难题的常规解决之道

早期,政府对社会需求的应对往往倾向于采取脱耦型的组织形式。也即,让“科层组织-社会组织”构成实质的等级治理架构,社会组织以分层嵌入的方式进入组织治理结构和行政治理体系;政府科层

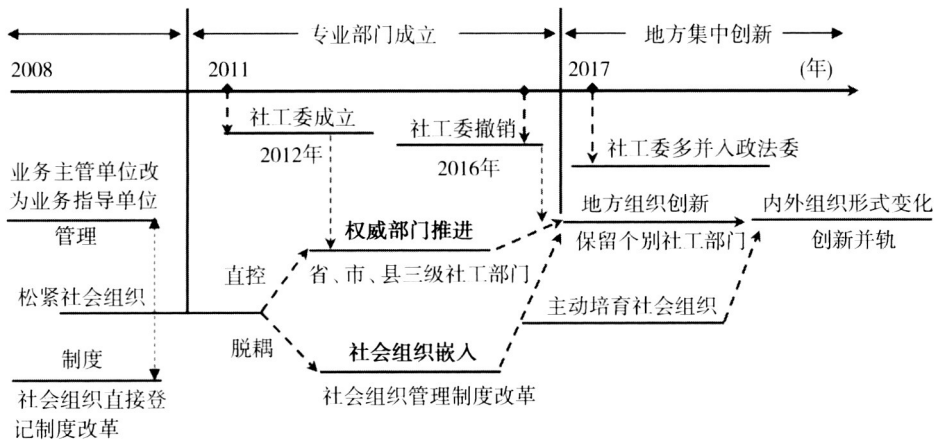


图1 社会需求回应的组织演进逻辑

组织在不断通过不同阶段控制权的分配,实现对社会组织规范化管理,使其在可控制范围内完成目标,这样,既借助社会组织满足了合法性要求,又通过其与提升效率的政府科层组织的分离而延续了既有目标。换言之,脱耦型组织形式是指将合法性相关的组织结构与提升效率相关的组织实践有意识地分离,组织会对特定的制度环境要求给予仪式上或象征性的承诺,与此同时仍然保留属于自己的核心目标,这是组织协调冲突性制度要求所采用的一种常见战略。从组织特征来看,这种组织形式并不是对政府组织内部进行调整,而是根据社会条件变化,借助合法性程度较高的社会组织形式调整政社关系(图2)。

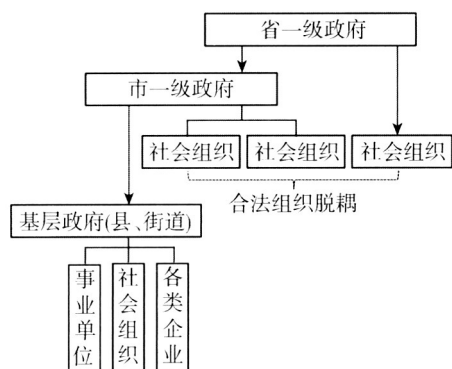


图2 社会需求回应的脱耦型组织形式

之所以形成这种组织应对形式,其有着隐蔽的逻辑在驱动。科层组织借助社会组织这一合法性组织形式来达到需求回应目标,又能兼顾经济建设的效率追求。换言之,其有助于缓解外部制度环境给组织造成的压力,使组织在获得合法性的同时又兼顾效率^[23]。组织往往通过松散耦合纳入更广泛的文化规则所提出的要素,同时又使组织的技术活动在很大程度上不受影响。然而,中国社会的巨变意味着在社会条件变动后的情况下,政府科层组织单靠从组织外部借助“合法性机制”进行脱困的方式陷入了困境,科层组织在新的社会条件与制度环境下的调适不应当只是组织外部的调适过程,而是整个科层组织的重新调适,政府迫切需要找到新的组织形式,而不是因袭传统的脱耦型组织形式。从这一角度来看,如何重构一种新的与复杂社会条件相匹配

的组织体系,就成为一个困境。

2. 试验逻辑与直控型组织的并行

在解决这一问题的制度设计过程中,G省提供了一个生动样本。在脱耦型组织之外,采取直控型组织形式来加强社会互动,回应社会需求,即依托省、市、区(县)等级式的组织结构,将创新型的公共产品项目沿着新增的对口部门(即“社工委”)自上而下传递。具体而言,改革主要在3个方面做出了重要调整。

首先,在政府组织体系中,成立职责明确的专业化部门社工委。组织达成上级目标最为常见的套路是当中央或上级部门提出某项政策目标时,就赋予现有部门中的一部分职责;当政策目标弱化时,又减少对部门相应任务的考核。但社会建设任务分散在不同的专业部门,很难进行专业化的管理,各部门之间的统筹协调也比较复杂。田野访谈中一位工作人员说道,“民政部门也负责一部分的社会管理和培育的事情,他们从上往下推社区幸福院,就是在社区里面要有这样一个老年人的公共空间,但走访的时候发现按照民政系统要求做的幸福院却并不允许青少年也在这活动”(访谈记录:NH20180828-01)。2011年,G省改革的第一步就是成立省、市、区三级社会工作委员会,将社会建设的方方面面纳入一个盘子考虑。每个上级部门基本有下级相应对口部门,社会建设具体任务有了权威的组织依托。

其次,确定社工委的服务范围和具体事项。鉴于社会事务复杂多样,G省在社会建设过程中将社工委的具体事务分为党团、自治、公共服务共三大块内容。社工委的主要职责是按照“党委领导、政府负责”的要求,牵头制定并组织实施社会工作总体规划和重大政策,协调相关部门起草社会工作方面的政策法规;宏观指导和综合协调全省社会工作,督促检查工作落实情况;参与拟定劳动就业、社会保障、教育、卫生、文化等方面的政策;推进和创新群众工作,协调建立健全群众利益协调、诉求表达、矛盾调处、权益保障机制;配合推进社会领域党建工作;研究推动社会建设和管理体制改革创新。

最后,制定相应的管理机制,保证社会建设政策意图的有力执行。为了推进社会建设的进行,省社

工委确立了80项任务,然后由各个市委、市政府自行挑选申报,最终评选出23个创新项目。与此同时,根据项目的创新性、社会效果、可持续与复制性等,推选出全省试点项目,以此来推进G省的社会建设,这其实是一种项目制的手段。所谓项目制,是按照上级政府的意图,自上而下的以专项化资金方式进行资源配置的一种组织运作的特定方式,其基本意图是力图在正式部门之外,超脱完成一项目标。项目制作为一种竞争性资源授权,让发包部门有更强烈的意志实现渠道。同时,上级政府可以通过项目制使下级政府主动参与到其政策意图的落实与推动^[24]。可以说,G省社工委的项目化的运作过程并不单纯是平衡资源分配,其根本用意在于优化直控型的组织形式。

总的来看,G省采用的直控型的组织形式本质上是通过科层组织“条”逻辑的强化来调整社会建设的组织结构,提高组织与复杂性社会需求要求相匹配的综合性的制度设计。这种组织形式有利于突破传统部门的目标壁垒,毕竟部门都有其部门思维或者部门利益,这些部门之间的协同性保持着复杂官僚体制通常具有的低水平状态。而社工委所承担的职责是明确的、有限的,有相对明确的评价标准。这样,通过专项的资源配给和专业部门的运作来提升社会建设的效率与质量,以应对与缓和顶层制度环境下沉中的外部压力。需要说明的是,在实际的治理实践中,脱耦型组织与直控型组织往往是交织在一起的,并扮演了不同角色(表1)。

事实上,大多数的研究关注社会服务类社会组织是一种脱耦型的组织形式,但是鲜有研究注意到在政府科层组织内部的组织调适。如果说把分散的各类社会组织通过“分层嵌入”的方式编织在科层组织的治理链条上,对其进行实质控制,这是组织在新的社会条件下的一种“外部性调适”。那么,在组织内部发展对口设置、职责同构的特定部门组织,对社

会需求进行自上而下的输送,又构成了组织对新的社会条件的“内部性调适”。

3.直控型组织形式的“式微”

从表面上看,直控型的组织形式给科层与社会互动、回应社会需求提供了巨大的操作空间,激发了各级政府组织的“工作热情”,但是,这种组织形式也有局限。

第一,直控型的组织形式没有解决在地方复杂的社会条件和制度环境中,组织所面临的弱势问题。2011年以来,G省通过省、市、区三级社会工作委员会,将社会建设的方方面面纳入一个盘子考虑,这种强化的“条线控制”让社会建设的具体任务有了权威的组织依托,但在实际运作过程中,与民众诉求距离更近的地方与基层政府的组织生态几乎没有什么显著变化。一位工作人员就提到,“2012年的时候,省里对全省的社会建设非常重视,围绕着社会建设出台了很相关的政策文件。但是,因为是从上至下推的社工部门,到了县、区级层面的时候力度就很薄弱了”(访谈记录:NH20180828-06)。某街道副书记甚至提到,“这些任务到了街道层面就很难贯彻下去,虽然上面力度挺大的,但是没给我们配置人和资源,我们基层拿不出充分的精力去搞这个社会建设”(访谈记录:DF20180807-HJB)。

第二,独立于科层组织意志的社会诉求表达难以成行。社会需求被行政诉求所吸纳、裹挟,明显脱离了委托方的原始意图。一般来说,“直控”的组织形式尽管在推动经济建设方面作用显著,但面临着多层级中的信息不对称与民众异质性偏好的集成问题^[25],这一问题在社会建设中更为突出。委托方的意图是满足公众日益增长的异质性的偏好,但在实际运作中,组织内部的程式化执行恰恰挤压了需求表达。一位基层干部的描述就表达了这一困境。“市里的社会建设方案是把省里的行动方案改了下。区里的具体方案则是按照市里的文件修改补充的”(访

表1 社会需求回应过程中两种组织形式的交织与比较

组织形式	组织能力	组织调适手段	任务设定	组织形式演变
脱耦型	外部专业化	分层嵌入科层	有限设定	与统属社会组织趋同
直控型	专业/全面	新增条线部门	程式执行	与经济建设部门趋同

谈记录:LH20180724-02)。此外,采用项目制的本意是提高直控型组织的执行力并灵活地回应社会需求,但在实际运作过程中,省社工委在全省开展的诸多项目的申报、使用多由业务部门定义,审批也主要由组织内部完成。

第三,部门利益导致直控型组织对社会诉求回应的弱化。由于每个“条”上的部门都有相对清晰的业务领域,因此“条”上的部门大都支持社会建设目标与自身业务相关的范畴和领域内展开活动,这意味着这些部门在社会建设领域的动力比较低。以民政部门为例,其通常也会负责一些比较传统的社会建设工作,但该部门也要发展培育社会组织。一位工作人员表示,“民政部门在全省范围内推行社区幸福院,就是社区里面要有这个公共空间,但当地工作人员去走访(幸福院)时发现。他们说这个是民政系统要求做的,不能要其他青少年也在这活动”(访谈记录:NH20180828-01)。

总的来看,直控型的组织形式容易使组织运作过程脱离委托方的治理意图,上述问题导致直控型组织形式的日渐式微,表现为:经过四五年的运行之后,许多社工委被合并或撤销。2017年,党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”,对社会建设提出新目标和新要求。G省随即制定《关于在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列的行动方案(征求意见稿)》。中央政府新的政策出台和省级政府对此的高度重视为G省的社会建设提供了新的时机,该省的社会建设也随之开始了新一轮的改革与调整。

五、如何与地方制度环境弥合:一项组织创新

1. 两个方向上的调适:组织形式的调适转型

2017年后,G省政府与社会互动的组织形式发生了重要转变,一种可能的原因是直控型组织形式存在的问题,另一个原因是组织所处的制度环境发生了改变。十九大后,G省率先提出将营造共建共治共享的社会治理格局走在全国的前列。按照官方文件的提法,这是一个系列三年行动计划的开始。之后,各个市、区(县)明确提出要以此为突破口推进治理转型,借助于省政府的高度重视,改革主要在两个层面进行了调整(图3)。

一方面,G省的社会建设的承接部门从上一阶段成立的“专业部门”又分散到了其他职能部门。改革的一个核心就是部门的调整与转移。2017年以后,G省的大部分社工委都撤销或者合并到政法委。按照G省拟定的《关于在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列的行动方案》(以下简称《行动方案》),原本负责政法工作和社会治安综合治理工作的政法委成为新一轮社会建设的主要承接者。民政、公安等其他部门也都参与到社会建设任务。但在组织层面的规模调整之后,《行动方案》提出了以下目标:第一,加强平安G省建设,包括健全社会治安防控体系、健全维护公共安全体系等;第二,加强多元共治,包括健全基层治理体系、健全社会治理人人参与体系等;第三,加强社会治理法治保障。

在新一轮改革过程中,政府更强调通过多个部门协作完成。这就产生了一个问题:这些部门都有其部门利益,部门之间的协同性也保持着复杂官僚

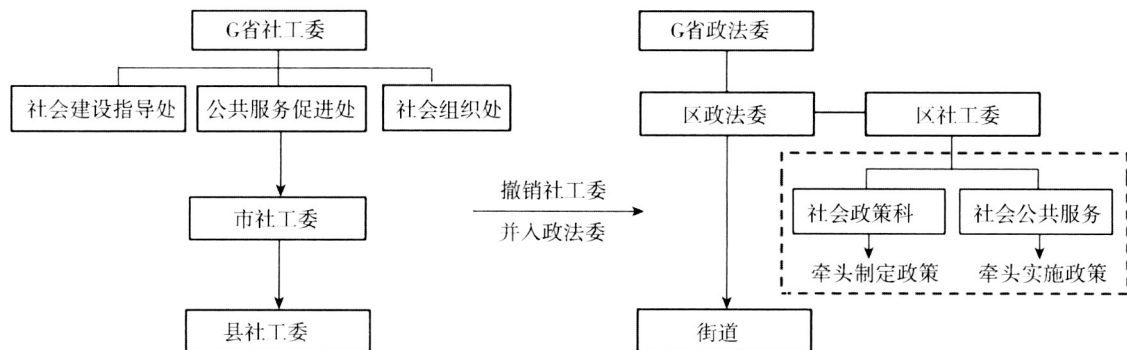


图3 组织架构的变革:从直控型到间质型的组织演变

体制通常具有的低水平状态。在田野调查中笔者发现,政法部门是做“减法”的,其工作目标中与社会建设有核心关联的任务是被排除到其他部门的,考虑的首要问题是维持社会稳定。一个典型表现是,省和市里的《行动方案》是政法委在做,其将政法系统负责的稳定这一块放在前面;在市一级,市委政法委牵头的重点是严防社会风险等政法任务;而“创新工青妇等群团组织参与社会治理”等任务则由市委办公厅、市政府办公厅等部门牵头。上述转变的组织学意义在于,原有的社会建设过程是一个由专业化的政府部门实施公共服务和社会建设的公共过程,现在则转变为一个职能部门通过行政功能调整来提高质量的内部过程,这实际上是弱化了社会建设在“条线”上的执行强度和力度。

另一方面,将个别区(县)的社工委府科层组织的“条线控制”体系中切割出来。在前一阶段,社工委虽然名义上是专业部门独立运行,但各级社工委完全把自己当成直控型组织的一部分,服从“条线”上的上级领导部门的工作安排。各级政府部门的领导也将社工委当成下属单位,可以指挥更多的人完成各种工作任务。2017年,G省改革的一个调整就是在将大部分地市、区(县)的社工委合并撤销到其他职能部门后,在少数地方(区、县)施行社工委独立运作,这些独立运作的社工委专业负责该地社会建设的相关职能。在实行社工委独立运作的南溪区调研时,该区社工委一位副主任指出,他们要“将南溪区社工委打造成社会建设领域的‘发改委’”。这种说法其实隐含了这种组织设置的优势,即既能弥补新一轮社会建设过程中“条”上专业化社会建设部门的缺失,又能在“块”上保持社工委作为社会建设专业化部门的能动性。

南溪社工委专职副主任说明了这种运作的来源:我们社工委这个部门其实是2012年以后才设立的,就是2012年省社工委从上至下设立……后来省里面进行机构改革把社工委吸纳到政法委里面去了。但因为我们南溪区从12年到现在还有一些历史性的工作,摊子铺得比较大,我们这里资金也有,人员编制也有,都是独立运作的,所以根基稍微深一

点,在机构改革的时候,包括政法委,他们也觉得我们的工作他也没法接手,他们比较支持让社工委独立做,所以目前南溪社工委跟省里其他地方不一样(访谈记录:NH20180828-06)。其组织运作体现在:①在组织关系上,南溪区社工委是区委、区政府的职能机构。跟省里其他地方不一样,南溪社工委的人、财、物是独立运作的,区委、区政府也不能像对待社区那样实行“压力型体制”直接管理社工委运作。按照社工委领导的说法,“这种形式可以让我们自己和社会建设方面的一些理念传承一些,可以去坚持,去传播,调动社会力量参与社会治理”(访谈记录:NH20180828-06)。换言之,独立运作的社工委可以在一定程度上从“条线控制”的直控型组织中脱离出来,着重于社会工作的开展。②在组织任务方面,承接社会建设任务的社工委有明确的目标定位,即:对社会问题进行研究,对服务项目进行研发,并联合政府部门、联盟社会组织、联动社会资源,共同推动社会问题的解决。在此基础上开始新型特色社会动员体系的试点探索工作。③在业务管理方面,社工委专责承担社会建设事项,可以提升专业化的能力,增进服务质量。与传统依靠行政考核、物质奖励等手段维持主体参与积极性的方式不同,社工委以解决社会问题作为考核的重要指标,其考核与评价强调的是成效性的指标。按照社工委领导的解释,“所谓成效性指标就是指推动了什么样的改变。社区环境改变、服务对象改变、社区干部改变,以及解决了哪些问题,满足的需求是不是迫切”(访谈记录:NH20180828-01)。上述转变的组织学意义在于,通过“剥离”专业化部门(社工委)在进行社会建设过程中的“枷锁”,弥补了“条线”控制可能忽略或者难以触及的地方因素,这实际上是强化了社会建设在“点块”上的执行强度和灵活性。

2. 改革结果:间质型组织的萌芽及其治理绩效

通过上述组织层面的调整,G省实质上是吸取了上一阶段组织形式的弊端,其新一轮组织调整的主要导向是将加强组织与地方环境相契合。在G省新一轮的改革过程中,由上至下的“条线控制”虽然存在,但其运作强度与治理绩效明显被弱化。此时,

“点块运作”的执行力反而不断增强,以更适应地方环境。这种改革过程实际形成了一种新组织形式——间质型组织。在韦伯的理想模型中,典型的科层组织应该是一套正式、理性的体系,按制度规范运作来完成公共事务的治理目标,其具有几个典型特征:其一,从组织结构层面讲,等级权威是科层制组织的核心特征。在中国政府科层体系中,等级权威表现为“条块体制”,横向的块与纵向的条交织错落。每个上级部门基本有下级相应对口部门,并且上下级部门间的职责大致相同。其二,从组织分工角度看,典型科层组织会把实现组织目标所需的工作以正式的职责分配到每个岗位。这种明确有边界的分工体现在横向(块)的组织体系中,即不同部门在任务分配、管理中具有明确部门边界。其三,科层组织有详尽的规章制度,并要求组织成员严格遵守^[26]。其四,在严格规章制度之下,明确的岗位职责又划定了个人的活动范围。由此,专业化、权力等级、规章制度和非人格化是科层组织的基本特征。

而在G省社会建设过程中,科层组织形式的典型特征在地方发生了异化(表2),形成了间质型组织这一特殊的组织形式。

这里的间质型组织是典型科层组织的一个独特的、嵌入式的子系统^[27]，“独特性”在于其组织实践往往与所属的科层组织的总体性组织目标或行为相悖,但仍然“嵌套”在原科层组织治理体系^[28]。间质型组织的组织形式打破了典型科层组织的基本特征,表现为:①间质型组织形态强调了“结构性缺失”作为促进政府科层组织与组织环境交换的能力,这是其基本特征,表现为“块”上的某个部门并没有严

格的上级或者下级相应的对口部门。这种组织结构实际上降低了科层组织在新的社会制度环境中所面临的组织创新风险。②组织目标和任务具有灵活性,分工的自主性也较强。组织成员围绕复杂的社会诉求展开工作,这意味着他们提供的公共物品既需要更为宽泛,同时也要更为精准。因此,其大多是根据提取的公众需求而自主地进行公共物品的供给。③强调通过聚集大量原科层组织的人力、物质等资源,促进社会建设创新,从而实现与原组织系统相偏离的目标或价值。

就组织的治理绩效而言,间质型组织的微妙之处在于其具有的双重功能:一方面,能通过组织的在地化运作,缓解纯粹直控型组织形式所面临的信息难题。以南溪区为例,自2017年起,南溪区社工委推动超过30支团队到基层社区研究专项问题,2018年又推动了超过20支队伍到社区开展专项调研,社会治理取得了显著成效。另一方面,为新型组织的发展提供可能,促成社会空间的成长。自2017年起,社工委孵化、培育社会组织56个,并按区社会创益园—各街镇创益中心—社区党组织推动社会组织建设。

六、讨论:当前中国社会需求回应的3种组织类型

立足于前述较强的经验基础,提出了政府对复杂社会需求回应的3种典型的组织形式选择,建构了一个较为开放的理论解释(表3)—即政府科层组织将会通过脱耦型、直控型再到间质型的组织形态革新更好地回应复杂社会需求的增长,呼应不同阶段的政社关系变化。值得注意的是,3种组织形式在实践中存在混合。比如,第1个阶段主要以脱耦型的组织

表2 直控型与间质型组织形式的比较

组织形式	组织能力	组织调适手段	任务设定	组织形式演变
直控型	专业/全面	新增条线部门	程式执行	与经济建设部门趋同
间质型	内部专业化	块上部门强化	自主设定	偏离典型的科层组织

表3 中国治理转型过程中社会需求回应的组织形式

组织类型	组织环境	变形方式	可能结果	变革动力	代表类型
脱耦型	宏观环境	组织本身链条延长	忽略组织内部调适	满足合法性要求	部分社会组织
直控型	中观实践	组织“条”逻辑强化	忽略地方治理情境	满足上级组织要求	政法委/三级社工委
间质型	地方环境	组织“块”逻辑强化	条线控制减弱	适应地方制度环境	地方社工委

形式为主,即让社会组织嵌入行政治理体系,政府组织借社会组织满足了合法性要求,又通过其与提升效率的科层组织的分离而延续了既有组织目标。随后,脱耦型组织形式几乎贯穿了全部阶段。到了第2个阶段,随着国家和省级层面对社会回应力度的强化,省政府要求下辖的各市、区(县)政府成立社工委来承接相关任务,这一阶段实际上是以直控型组织为主。在第3个阶段,除了脱耦型组织的延续,政府组织为了缓解与地方环境的不自洽,弱化了“条线控制”,强化了“点块运作”,进而发展出间质型的组织形式。经过上面几个阶段的调整,G省实现了社会回应的组织形式的变革,从以培育社会组织为基础的脱耦型的组织形式发展到以“政法委+社工委”为基础的“条块相济”的混合组织模式,这种新的模式尚未完全形成,但其轮廓已初现端倪。

前述分析将围绕着政社互动逻辑的一系列琐碎、看似互不相关实则具有相互关联的研究与现象统一起来,从而引申出更为一般性的讨论——这些不同的社会需求回应的组织策略与类型在各个阶段促进了政府组织的长期发展,回应政社关系的发展与变化。

一方面,社会组织嵌入科层组织的脱耦型组织形式是科层组织应对社会条件变化的最重要的组织机制之一。对中国这样人口规模巨大的超大型国家而言,政府组织如何回应复杂社会需求是最有挑战性的命题之一。既有研究和实践多从科层组织外部地给出这一挑战性命题的解答,并产生了一系列卓有洞见的认识^[29]。不过,当视野回转到政府组织内部发现,组织内部在新的制度环境中所面临的弱势问题可能更为严峻。其中,既有传统直控型组织形式的“无力”,更有顶层制度环境下沉过程中与地方性诉求之间的矛盾,政府组织只能在动态中寻求一种结构性的平衡。

另一方面,在这种多元制度环境下,政社互动的组织形式,特别是局部组织形式的改变会产生怎样的治理效果成为一个关键问题,然而,这一问题在复杂系统中几乎是不可预测的。既有研究从不同的维度佐证了上述命题,研究发现,组织形式既有可能趋

同,也有可能特定环境中异化。本研究延续了上述讨论的同时,试图总结出政府组织在多元制度环境中调适的一般规律:从国家到地方层面,组织的同质化逐渐降低,异质化趋势逐渐增强,形成“靠上则趋同、近地则变异”的特征。如在本案中,在中央制度设计下,脱耦型组织形式逐渐向具有统属关系的社会组织靠拢,而非合作关系的社会组织;省级层面通过社工委这一直控型组织形式本质上也是与传统的经济建设部门的组织形式趋同;但当进入地方情境后,纵向近地性与横向竞争性促使组织异化,形成多样的组织应对机制。

在此情境下,间质型的组织形式的出现,就是对这一问题解决方案的组织创新:一是间质型组织形式可以通过在地化的组织运作保证地方社会建设的有效进行,缓解直控型组织形式所面临的信息难题。另一方面,在维持较低水平的制度创新风险的前提下,间质型组织形式可促成新的社会空间成长。国家也愈来愈明晰这一道理,特别是进入21世纪以来,各地区进一步强化社区的公共服务资源配置水平,大量管理资源的“下沉”,使城乡社区成为就近供给公共产品的最重要治理层级^[30],这从侧面说明政府回应社会需求的组织形式事实上一直在呼应政社关系的变化。

社会科学中的一个长期传统声称,在不同的社会中,走向现代性的社会变革都将以相对一致和线性的方式发生。然而,发生在中国治理转型中实践已然对国家、社会与组织之间的多层次、多样化互动提供了不同于西方经验基础之上形成的政社关系的认知框架。随着国家治理转型与社会向复杂性的转轨,在未来的治理中,政府组织如何通过不断革新以面对未来的多重挑战,将是公共管理等社会科学领域研究者们需要直面的重大理论议题。

参考文献:

[1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.

[2]史普原,李晨行.派生型组织:对中国国家与社会关系

形态的组织分析[J]. 社会学研究, 2018, 33(4): 56-83.

[3] 句华. 社会组织在政府购买服务中的角色: 政社关系视角[J]. 行政论坛, 2017, 24(2): 111-117.

[4] 史普原. 科层为体、项目为用: 一个中央项目运作的组织探讨[J]. 社会, 2015, 35(5): 25-59.

[5] 黄晓春, 周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展[J]. 中国社会科学, 2017(11): 118-138.

[6] 田凯. 组织外化形: 非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架[J]. 社会学研究, 2004(4): 64-75.

[7] BROWN R H. Bureaucracy as praxis: toward a political phenomenology of formal organizations[J]. Administrative Science Quarterly, 1978, 23(3): 365-382.

[8] 向静林, 张翔. 创新型公共物品生产与组织形式选择——以温州民间借贷服务中心为例[J]. 社会学研究, 2014, 29(5): 47-72.

[9] 徐盈艳, 黎熙元. 浮动控制与分层嵌入——服务外包下的政社关系调整机制分析[J]. 社会学研究, 2018, 33(2): 115-139.

[10] 魏娜, 陈俊杰. 政府购买服务视角下的政社关系再审视——基于A市“市级社会建设专项资金”(2013-2016)的实证研究[J]. 北京行政学院学报, 2020(2): 26-37.

[11] 陈家建, 赵阳. “低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J]. 社会学研究, 2017, 34(1): 132-155.

[12] 史普原, 李晨行. 从单位制到项目制: 中国国家治理机制沿革[J]. 公共管理学报, 2023, 20(1): 20-30.

[13] 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[J]. 社会学研究, 2017, 32(1): 101-124.

[14] 管兵. 竞争性与反向嵌入性: 政府购买服务与社会组织发展[J]. 公共管理学报, 2015, 12(3): 83-92.

[15] 朱光喜, 王一如, 朱燕. 社会组织如何推动政社合作型政策创新扩散? ——基于“议程触发—实施参与”框架的案例[J]. 公共管理学报, 2023, 20(4): 26-37.

[16] 刘帅顺, 张汝立. 嵌入式治理: 社会组织参与社区治理的一个解释框架[J]. 理论月刊, 2020(5): 122-131.

[17] 张钟汝, 范明林, 王拓涵. 国家法团主义视域下政府与非政府组织的互动关系研究[J]. 社会, 2009, 29(4): 167-194.

[18] 孙飞宇, 储卉娟, 张闫龙. 生产“社会”, 还是社会的自我生产? 以一个NGO的扶贫困境为例[J]. 社会, 2016, 36(1): 151-185.

[19] DAVIS G F, MARQUIS C. Prospects for organization theory in the early twenty-first century: institutional fields and mechanisms[J]. Organization Science, 2005, 16(4): 332-343.

[20] MEYER J W, ROWAN B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony[J]. American Journal of Sociology, 1977, 83(2): 340-363.

[21] LOUNSBURY M. Institutional rationality and practice variation: new directions in the institutional analysis of practice[J]. Accounting Organizations & Society, 2008, 33(4-5): 349-361.

[22] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.

[23] GREENWOOD R, RAYNARD M, KODEIH F, et al. Institutional complexity and organizational responses[J]. Academy of Management Annals, 2011, 5(1): 317-371.

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

[25] 鲁建坤, 李永友. 超越财税问题: 从国家治理的角度看中国财政体制垂直不平衡[J]. 社会学研究, 2018, 33(2): 62-87.

[26] 韦伯. 韦伯作品集(Ⅲ)支配社会学[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.

[27] 宋锴业. 科层组织如何回应复杂社会需求? ——G省共建共治共享中的组织形式创新[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2022, 24(5): 57-66.

[28] MCDONNELL E M. Patchwork leviathan: how pockets of bureaucratic governance flourish within institutionally diverse developing states[J]. American Sociological Review, 2017, 82(3): 476-510.

[29] 徐选国, 王曼曼. 行政借道与浮动生长: 政府主导型社区基金会参与社区治理的双重逻辑[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023, 25(1): 12-23.

[30] 李友梅. 当代中国社会治理转型的经验逻辑[J]. 中国社会科学, 2018(11): 58-73.