

# 策略性自主: 社会组织与国家商酌的关系

范 斌, 朱媛媛

(华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237)

**摘要:** 本文从动态的角度考察 G 市社会组织的策略性“行为”, 通过呈现策略性行动者与他们所处其中的“脉络”之间的互动关系, 解读社会组织的自主性在与政府的互动关系中是如何产生和成长起来, 并进一步得出中国社会组织对其所面对的复杂性脉络的能动回应是一种“与国家商酌”的“策略性自主”关系。

**关键词:** 策略性自主; 与国家商酌; 社会组织

中图分类号: C912.2 文献标识码: A 文章编号: 1000-579(2017)03-0017-07

## Strategic Autonomy: Social Organizations' Relationship Negotiated with the State

FAN Bin, ZHU Yuanyuan

(School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

**Abstract:** This paper examines the strategic “behavior” of the social organization of G City from the dynamic perspective, and explains how the autonomy of social organizations is produced and grown up in its interaction with the government by showing the interaction between strategic actors and their strategic context. And the dynamic response of the Chinese social organizations to the complexity of the institutional environment is the “strategic autonomy” relation “negotiated with the State”.

**Key words:** strategic autonomy; negotiated with the State; social organizations

2010 年下半年开始, G 市政府着手引进具有境外成功经验的综合类社会工作服务项目, 并在全市挑选 20 个街镇开展此类项目试点工作, 试点项目金额在 60 到 120 万元不等。在此基础上, 2012 年 4 月根据 G 市政府下发的《关于进一步做好街道家庭综合服务中心建设工作的函》要求, 当年 6 月底前 G 市所有街镇须全面铺开此类项目的建设, 项目经费标准为每个镇街每年 200 万元。至此, G 市政府投入购买社会工作服务项目财政资金从 2009 年的 2066 万元暴涨至 2016 年的 14 亿元, 如此大手笔地推动政府购买社会服务, G 市成为全国进行社会体制改革, 社会治理创新的排头兵。得益于上述发展前景可观, 政策环境大好的背景, G 市催生出一批数量庞大、背景各异的社工类社会组织。调查显示, G 市社工类社会组织由最早 2008 年的 9 家暴涨至 2015 年的 365 家, 在 G 市承接政府购买社工服务项目的 86 家社工类社会组织中, 具有高校背景的占 22%, 企业背景占 58%, 志愿者组织转型的占 7%, 其他背景的占 13%。<sup>[1]</sup>

收稿日期: 2017-02-20

基金项目: 广东省质量工程专业综合改革试点(社会工作)教改课题“养老服务应用性本科人才培养”(编号: 粤教高函 2015-133 号)

作者简介: 范 斌(1964-), 女, 上海人, 华东理工大学教授, 博士生导师。研究方向为社会福利与社会政策。

朱媛媛(1983-), 女, 广东广州人, 华东理工大学博士生, 广东工业大学讲师。研究方向为社会工作理论与实务。

本文的调查对象是G市7家社工类社会组织及其项目所在区域的政府。其中,7家社会组织背景不一:2家具有高校背景,2家具有企业背景,1家具有高校和企业双联合背景,1家具备境外组织背景,1家是半官方背景。这几家均是G市成立较早的社会组织,社会知名度较高,承接的项目较多,是项目运作所在区域里的排头兵,是一批具有典型性和代表性的个案。

表1 个案概况表

| 机构编码 | 成立时间(年) | 组织背景   |
|------|---------|--------|
| A    | 2008    | 高校     |
| B    | 2009    | 高校     |
| C    | 2010    | 企业     |
| D    | 2009    | 企业     |
| E    | 2011    | 企业高校联合 |
| F    | 2011    | 境外组织   |
| G    | 2014    | 官方背景   |

本文使用的资料,是笔者2012-2016年间通过访谈法、观察法和文献法收集得到。主要包括以下几个部分:一是对G市7家社会组织负责人及骨干成员的访谈资料;二是对7家社会组织项目运作所在区域的基层政府相关人员的访谈资料;三是实地观察资料;四是相关文献档案及网络可证实资料。

本文试图探究的问题在于,在当前看似一片繁荣的政府购买服务过程中,社会组织作为行为主体在极其复杂多变的制度环境下所采取的策略性行为,动态分析政府与社会组织之间的互动关系,并在此基础上观察社会组织自主性的产生、发展及程度,以及国家和社会力量是如何交互影响的问题。试图在国家中心和社会中心的解释之间寻找一条中间道路,一种超越“结构”与“能动性”二元论的可能路径去探讨社会组织与国家的互动关系。杰索普指出,策略关系研究路径中最主要的关系,并非“结构”与“能动性”之间的关系,而是策略性行为者与他们身处其中的策略性环境或脉络之间更为直接的互动关系,并以“策略性选择脉络”与“策略性行为”置换了“结构”与“能动性”的概念,以一组新的概念消解了“结构”与“能动性”的二元论。<sup>[2]</sup> P162-165

“策略关系”的研究路径强调“脉络”与“行为”之间的动态关系,关注脉络主体与行为主体之间的相互形塑,即脉络主体如何处理行为主体产生的自主性,同时行为主体在应对脉络主体时采取的应对性策略行为。基于此,笔者提出“脉络-策略性自主-行为”的分析框架,该分析框架除了关注微观的策略性行为外,还兼顾行动者身处其中的脉络及与其中的互动关系,将宏观的脉络,中观的关系及微观的行动都收纳其中,通过动态还原行动主体与脉络主体的互动关系进而揭示社会的力量对于国家所产生的影响。因此,本文的分析框架中有三个核心分析概念,即脉络、行为、策略性自主。其中,脉络指涉的是社会关系与政治关系的秩序性-政治制度及其背景环境;行为则是行为者有意识地采取行动以实现自己意图的能力;<sup>[3]</sup>策略性自主是指社会组织在日常运作中通过各种策略来创造的自主性(包括:独立性、自我管理、自我决定和改变脉络的影响力)。<sup>[4]</sup>

## 一、脉络下的策略性行为

与其他地市相比,G市政府购买服务已经发展了近10年,不论是政府购买服务的制度建设,还是资金投入都较为完善和稳定,参与政府购买服务的社会组织的背景和规模也相对更加多元和丰富。有鉴于此,本文将以G市的实践为背景,对G市7家社工类社会组织<sup>①</sup>策略性选择脉络下的策略性行为进行跟踪研究,尝试诠释在此过程中社会组织自主性的产生与发展及其与国家之间的互动关系。

### (一) 从无选择被动到有选择承担

对于目前中国的社工类社会组织而言,如何获得政府的支持是事关生存的头等大事。因为政府一旦成为社会组织的支持者,那么不论是身份保障,还是资金来源,亦或是服务合作渠道,都将极大拓展。一方面是项目规模扩张和项目金额巨大的诱惑,一方面是G市顶层制度设计的不断推进和完善,在此

<sup>①</sup> 本文的社工类社会组织是指通过登记注册的合法的社工服务机构。

脉络下,G市几乎所有的社工类社会组织都在围绕着如何获得G市综合类社会工作服务项目而进行各种策略性应对行为。

A组织是在响应G市社会服务体系建设,促进社会管理创新背景下创办最早的第一批社工类社会组织,也是最早在社区层面提供和开展社会工作专业服务的机构之一。为了能够在社会服务领域谋得长期发展的“一席之地”2011年,A组织无选择地被动接受了区里给其安排的一个街道综合类社工服务试点项目,尽管这个试点项目的地理位置相对偏远,而且离A社会组织注册所在地相去甚远。

“区里希望我们能够承接这个项目,因为没有其他选择,能够提供社工专业服务的机构只有十几家,而我们是做得最早的一批,所以他们觉得找不到其他合适的,那么就是你去做了。”(访谈记录2011-03-27)

以G市在20个街镇开展综合类社工服务试点项目为契机,C组织于2010年成功注册。相比于第一批成立的20多家社工类社会组织,C组织已然被排斥在综合类试点项目之外。为了分得政府购买社工服务的“一杯羹”,C组织不得不接受其他类型的服务项目购买,甚至有些服务类别是与C组织的服务远景背道而驰,也与其成立初衷所规划的服务设计相去甚远。

“只要能打开局面,让机构能够生存下去,不管项目多少金额,我们都可以不顾一切去尝试承接。”(访谈记录2012-05-10)

而与此同时,由于资金来源90%以上依赖政府,一旦政府资金到位不及时(尽管资金拖欠并非政府有意为之,但却无法避免拖欠事件时有发生),社会组织就容易出现发不出工资、社工流动与流失等一系列影响项目正常运营的严重问题。为了维持项目的正常运作,扩大自身资金规模成为社会组织的应变策略。在访谈中,D组织的负责人如是说:

“拆‘东墙’补‘西墙’总好过那些抵押(私人)房产的…肯定知道这么做不合规,但没办法,曲线救国吧,项目能够稳定运作才是最重要的。”(访谈记录2010-12-16)

Kramer的研究表明借助政府购买服务的经费资助,很多非政府组织得以维持或扩大规模,并能够使常规服务变得更加多元,如果没有政府资助,这些都不大可能实现。<sup>[5](P33-60)</sup>由于社会组织极少能够拓展除政府之外的其他资金来源,使得社会组织施展“七十二变”来应对政府资金拨款延缓机制的“不变”,变相形成社会组织之间不断恶化竞争以拓展自身项目数量和金额以求“补窟窿”的吊诡现象,初衷本是试图摆脱“债主困境”,但却往往陷入对政府资金更深的依赖,部分学者由此提出社会组织对政府的“依附性生存”格局,即社会组织的资金困境在一定程度上削弱了其自主性的增长。

随着G市政府购买社会服务的不断铺开,“蛋糕”在不断变大的同时,“盘子”的数量也在猛增,有趣的是365家社工类社会组织中真正承接政府购买社会服务的只有86家,资源被牢牢把控在有限的几十家机构手中,为了打破这一资源垄断的僵局,G市政府在2015年7月24日出台《项目投标机构基本条件设定指引》,规定G市同一法人举办的社工机构在全市承接的综合类项目不得超过6家,且不得同时参加同一综合类项目的招投标。

回顾G市社工类社会组织发展初期的策略,我们可以发现:初创期社会组织不遗余力追求项目金额和项目数量,不惜代价承接政府购买服务(寻租、私下转/承包、恶性竞标、分包、挂靠投标等),以求谋得组织生存的“一亩三分地”的行为,随着《项目投标机构基本条件设定指引》的出台而宣告结束。这一政策的出台,也折射出G市政府对社会组织不断应变过程中产生的自主性的担忧,是政府试图将社会组织重新纳入制度制约体系中的策略性选择。进入新阶段后的社工类社会组织对于G市政府出台的相关制度所采取的策略行为就是:有所为、有所不为,即不是什么项目都会去接,会按照项目金额和自身承接能力进行甄别,有选择、有目的地去做。当然,社工类社会组织还无法毅然决然对于政府出台的制度限制说“不”,毕竟一年200万的综合类项目仍然是社会组织承接政府项目的主流,这也表明每种策略的效能都有其既定的边界。访谈中,B组织的负责人提及:

“现在我们自己的项目很多,做不完,所以有一些项目,我们没想去抢,也没必要去抢,怕招人难,最重要资金跟不上!”(访谈记录2014-06-20)

“现在和以前刚刚成立的时候不一样了,不是什么项目都做,以前为了生存,现在虽然生存还是第一位,但是我们也要谈发展,有些项目如果做得不好,我们情愿不做,项目做得不好,容易砸自己招牌。”(访谈记录2015-05-13)

尽管资金来源上仍旧依附于政府,但社会组织在结合自身服务能力及品牌声誉的情况下从最初的“无选择被动”到如今的“有选择承担”这一策略性行为一定程度上体现了G市社会组织自主能力的增强。

## (二) 打造多重身份走出去

当社会组织获得最初的生存支持之后就开始谋求更多的发展空间。新制度主义认为,组织的外部环境不仅包含资源环境还包括制度环境,这两者的共同作用,形塑了组织的结构和行为。<sup>[6]</sup>那么从这个意义上来看,中国的社会组织不仅资源上高度依附政府,而且受到政府制度的较大约束。因此,社会组织如何在资源依附和制度制约的脉络中寻求自身的发展空间,如何策略性地应对来自于脉络的约束和限制而主动拓展自身的自主性,成为我们关注的焦点。

“之前试点的时候没有那么多机构,基本都是在洽谈会上觉得彼此还行,就走招投标流程,今年开始的第二轮招投标可以说是血流成河,不是机构多了多少,而是大家都在绞尽脑汁地想做项目,多做项目,瘦子想喂胖,胖子想更肥,分包、挂名、报高工时、市场运作……整个行业暗流涌动,人心惶惶,有项目的怕被人抢,或是想抢更多,没有的又想抢人家的,一团乱!”  
(访谈记录 2015-06-29)

D 社会组织的管理人员在提及现下社会服务行业中的“黑箱”操作时,表现颇为反感,并对社会组织能否有效承接政府购买社会服务并推动行业发展持保留态度,这也折射出社会组织尽管获得了一定的生存空间,但当其想获得持续性发展时,必须围绕某些政府部门及其代理人的偏好采取一些针对性的策略,建立起资源的相互依赖关系(其中某些行为可能属于违规),才能获得持续性的支持,这从另一方面也反映出社会组织的行为受制于政府甚至是某些政府部门的代理人。2014年中G市陆续展开第二轮综合类项目的招投标工作,政府也意识到上述现象和问题的存在,为有效遏制社会组织的恶性竞标、垄断式发展,进一步规范和完善G市购买社会服务的机制,确保项目的可持续性发展,2015年G市政府出台一系列指导文件和制度保障,譬如规定G市同一法人举办的社工机构在全市承接的综合类项目不得超过6家,且不得同时参加同一综合类项目的招投标。访谈中,A社会组织的负责人就表示:

“我们在S市承接了7个综合类项目,如果按照这个文件指引,接下来7个综合类项目还有2个面临新一轮招投标,意味着我们必须二选一,放弃其中的一个,我们肯定吃大亏了!”  
(访谈记录 2015-09-16)

E 社会组织的管理人员则如释重负:

“还好我们机构的综合项目都是在指引出台前完成的招投标,要不然也会很纠结,下一步我们会有意识地去成立和培育区一级的法人。”(访谈记录 2015-08-24)

被调查的7家社会组织中,不符合此项规定的远不止A组织一家。根据调查显示,2015年同一法人承接超过6个综合类项目的社会组织在全市范围内共有4家,基本都属于最早注册、规模较大的一批社会组织。4家受限的组织如何“各显神通”应对这一新《指引》的规定?以曾承接超过8个综合类项目C组织为例,早在制度落地之前,C组织就采取“走出去,引进来”的策略,通过在其他区级层面注册2个不同法人的分支机构,拥有了不同实体,同时也拥有合法的新投标身份,意味着C组织可以根据不同的需要在3个身份与角色之间自由互换,不用担心因为合法性造成的项目丢失。A组织为何不可以效仿C组织的做法,避免陷入二选一甚至多选一的两难局面?这是因为G市的系列文件还规定了投标机构的专职人员数量和资质,以及近三年来社会工作服务项目运营能力,社会参与及资源整合能力等,意味着成立符合招投标资质的新法人至少要有一年的时间去筹备、建立及运营,对于A组织而言简直措手不及,最终只能选择放弃。

在这一点上,C组织其实是早有洞见的,2010年成立市级机构之初,C组织就已经开始谋划成立不同区级的法人,以期获得政府更多财政支持。<sup>①</sup>这一方面来源于基层政府的要求,另一方面也是C组织寻求多元发展的一种策略,“多重身份”成功地帮助其从有限选择的脉络中获得进一步的资源与支持。这一事例反映出社会组织在面对脉络压力的同时,能够主动地在有限的制度空间里不断“嵌入”,打造多重身份以求发展,这是社会组织进行自我设计、自我选择及自我管理的自主性表达,亦反映出政府在

<sup>①</sup> 2012年出台的《G市民办社会工作服务机构公共财政基本支持实施办法》规定,每家新开办的社工机构均可获得一次性开办资助10-20万元不等。

职能转移的过程中对社会组织承接政府购买社会服务的“不放心”和“不信任”。又因专业资源上对社会组织的依赖更加凸显,只能通过出台相应文件或采用“惯习”做法(合同监管、指标监控等)进行干预,这也进一步表明“脉络”和“行为”之间的关系是一种相互影响且不断建构的动态关系。

### (三) 从只做加法到增减有持

机构在运作初期,无论项目何种类型,都“照单全收”:综合服务、专项服务、孵化服务、评估支持、咨询培训等,只要对方想要,而我们又能够给的,那么就“一锅捞”;甚至我们不能给的,也都绞尽脑汁寻找外部力量达成。(访谈记录 2012-11-24)

由于现阶段社会组织的资源集中来源于政府,而每个政府部门在向社会组织投入资源的同时都会施加相应的约束,因此社会组织一般不会“在一棵树上吊死”,往往会尝试同时发展与各级政府及职能部门间的合作。姚华在 NGO 研究中首次提出“做加法”<sup>①</sup>的策略,他认为在“强国家弱社会”格局下开展的双方合作中运用“做加法”策略,既是一种无奈的妥协,也是一种智慧的选择。<sup>[7]</sup>笔者认同这一“做加法”策略的运用,但与姚华的观点不同,笔者所说的“只做加法”策略更多指涉社会组织与多个服务购买主体<sup>②</sup>打交道,并策略性利用不同购买主体所提供的行动空间来拓展自身自主性,<sup>③</sup>这在组织生存为本的初创期和危机四伏的发展期,不失为上策,通过“只做加法”,有些组织避免了成为光杆司令、孤家寡人的尴尬处境,又能够在试错的路上不断甄别出自身的理念和目标。和境外的社会组织不同,中国的社会组织多是在项目发展的过程中去重新定位和思考组织的使命、愿景和价值观。访谈中, E 机构负责人就表示:

“拿不到大的综合项目,有其他类型的项目,我也愿意接,总不能光有壳没有肉,有比没有好,小而美也是美嘛!”(访谈记录 2013-11-04)

“虽然综合类项目依然是机构立命之本,但我们还在不断拓宽业务范围,不仅仅局限在原有的项目类型,我们还提供孵化和专项等服务,不仅仅局限在提供直接服务,我们还提供咨询、评估、督导、培训等间接服务。”(访谈记录 2014-10-30)

然而“只做加法”策略在 2014 年中 G 市进行第二轮综合类项目招投标时面临危机,被调查的 7 家组织中有 5 家社会组织承接的综合类服务项目已经被部分替换,而其他类别的项目更是因为相关制度设计的不可持续性或戛然而止或有头无尾,其中 F 组织便从最初运作成熟的 3 个示范性综合类项目到最后只剩下 1 个。笔者在此不去细究 F 组织项目减少的内外部因素,而是尝试分析在“只做加法”策略失灵的情况下,社会组织会如何应对新的形势和变化。G 机构负责人就在掌握既得资源渠道的基础上提出坚守初衷原则:

“我们机构创立的初衷就是只做培训咨询服务的,虽然成立时间不长,但有官方背景,背靠大树好乘凉啊,不愁没有项目。”(访谈记录 2014-12-22)

F 机构在项目锐减的背景下,重新布局并提出:

“我们现在只保留做一个综合类项目,一方面是机构所在董事会(境外称谓)的决定,一方面我们想尝试多元类型的服务。”(访谈记录 2014-01-21)

“看定位吧,有些项目(丢掉的)我们确实做不来,我们机构的负责人都是从境外定期抽调过来,成本高,本身在境外也是有职位的,没有精力顾及这边的项目,现在这样挺好,能够把手上的项目做好,做出品牌,以后才会有更多项目来找你,而不是你去找它们。”(访谈记录 2015-10-16)

经历“大浪淘沙”的社会组织不再一味追逐规模化发展效应,也不再一揽子全包什么都做,单纯的“只做加法”已不再适应新时期 G 市社会组织的发展之需,在有限选择的空间里,“增减有持”成为社会

<sup>①</sup> 姚华提出的“做加法”策略,即:保留全部既定的服务项目,让委托方自己去看是否有需求;同时根据居民不断变化的实际需求,增加新的服务项目;待委托方逐渐看清事实后,再做项目的删减。

<sup>②</sup> 本文所指的购买主体主要是指各级政府及相关职能部门,含市级政府、区级政府、镇/街道办事处、残联、妇联、老龄办、禁毒办、防范办等。

<sup>③</sup> 本文提出的“只做加法”策略指社会组织抛开自身的目标与使命,承接各类服务项目,拓展多元渠道,应对资金依赖,谋取生存空间以促发展,在发展中不断完善目标,减少购买方的受制影响,增强行动力。

组织新的策略选择,即合理分析现状,重新调整布局,积极争取符合自身定位的品牌项目,逐步减少与组织理念相悖、非持续性、吃力不讨好的项目,对于起支撑性的传统类可持续项目保持稳定持有,这成为目前大部分社会组织采取的策略性行为。

在经历了项目易主、换角、重新“洗牌”的风波之后,越来越多的社会组织重新思考自己与政府的关系定位,这不仅是发展的需要,也是社会组织在现有制度环境下建立长期自我保护机制的重要方法。<sup>[2] P113</sup>在“强国家弱社会”的背景下,社会组织要获得更多生存和发展空间,势必要处理好和政府的关系,那么有没有可能建构一种关系,既能够稳定获得政府的资源支持,又能够最大化地拓展自身的自主空间?只有这样,才有可能推动社会组织和政府之间的相互建构,形塑彼此,推动社会组织 and 政府的良性互动。

## 二、社会组织“与国家商酌”的关系

当我们讨论社会组织的自主性是如何产生和发展时,仅仅勾勒出策略性行为的轮廓是远远不够的,还应该看到其背后所反映的政府与社会组织之间深层次的关系问题。政府和社会组织的关系是伙伴还是伙计的争论在学术界由来已久。笔者认为伙伴是建立在平等合作共识的基础之上,尽管当前中国正在大力推行政府职能转移,但由于强国家的存在,制度环境一贯以政府主导,资源也牢牢掌握在政府手里,对社会组织的形成和发展自然造成较强的脉络限制和制约,两者注定是不平等的契约关系。赵秀梅就提出在当前中国社会,社会组织扮演的是政府希望它们扮演的角色,提供政府需要提供但是无力提供的公共服务,解决政府需要解决但是解决不了的社会问题,社会组织不可能反对政府,甚至连形成利益团体来抗争政府也是不可能的。<sup>[8]</sup>所以笔者认为伙伴之说只是某些学者构思的理想。来自于D组织的街道负责人就表示:

“政府购买服务,政府出钱,政府就是老板,老板说什么就要听,就要做!要不,出钱找你做什么?”(访谈记录 2013-1-15)

D机构的管理人员也是有苦说不出:

“一方面是政府的政绩需要,一方面是社群的服务需求,两边都要符合,也是头大,只要政府不满意,项目就做不好,就可能会被换,要是完全按照政绩去做,下面的社工觉得是擦鞋,是造假,不是服务群众,是政府的下属,是走狗。”(访谈记录 2013-12-03)

既然不是伙伴,那是伙计吗?首先,社会组织属于独立法人,不属于政府的下设单位,若自我定义为政府的伙计,就意味着默认为政府打工,照说照做,完全依附;其次,萨德尔认为,社会组织与政府之间的关系并不完全是单方面的顺从和服从的关系,而是彼此相互依赖的关系,这是由于他们都掌握着某些重要的资源。<sup>[9] P543-553</sup>正如前文所述,尽管政府主导了制度环境,是资金的主要供应方,但是由于专业资源的匮乏,使得政府不得不依赖于社会组织提供专业服务。这就意味着,社会组织不仅仅是作为一个被控制、被影响的对象,而是本身也在对政府发挥自身的实质影响力,并且在有限的空间里不断通过自身的行动能动“嵌入”的存在。访谈中,E机构负责人提出:

“以前做项目靠关系,现在不仅靠关系,项目本身做得好不好也是关键,能在社区扎根,你中有我,我中有你,别人想替换你都难,就算领导换届了也没辙。”(访谈记录 2015-07-03)

E机构所在街道的居委会工作人员表示:

“说实话,他们也不容易,都是小伙儿小姑娘,很多都是刚毕业就来为咱们社区服务,以前社区搞活动,都是一群大爷大妈在张罗,自从他们来了,咱社区都有活力多了,搞得红红火火。上次那边社区的拆迁户问题,也是这些社工帮助一块解决的,多亏有他们帮忙,要不肯定闹大了,现在私底下我都喊他们叫宝贝,宝贝宝贝叫着,大家感情都深多了,现在年轻人也不容易。”(访谈记录 2015-10-21)

目前中国的社会组织只能在通过获取政府的信任和支持得以生存的基础上,不断通过提升行动力来增强自身的自主性,谋求更多的发展空间。需要明确的是社会组织通过嵌入政府的策略来谋求政府的资源支持,并不是一味地完全依附政府,而是呈现出一种“策略性自主”特征。

为什么提出策略性自主关系?笔者认为中国的社会并不是独立成长起来的空间,在“强国家”的背景下,国家权力无处不在,社会是在国家内部让渡出来的空间,社会组织是在国家关照下的“自主性”生

存, 尽管社会组织在此过程中表现一定的“策略性行为”的博弈, 但这种与国家商酌的关系仍旧是在国家对社会策略性选择“脉络”下的有选择支持和有目的培育的结果。“策略性自主”恰恰能够回应当下的现实: 国家与社会界限模糊, 不管是社会中的国家, 还是国家中的社会,<sup>①</sup>政府与社会组织均未能形成平等的双向选择竞争机制, 社会组织的专业优势无法与政府的制度结构相抗衡, 社会组织只能根据自身所处的脉络主动或被动地选择适当的策略行为来发展自身的自主性。

### 三、结语

本文运用“脉络-策略性自主-行为”的分析框架, 从对G市社会组织调查获取的经验资料和文献资料入手, 对社会组织与政府互动的过程进行动态考察, 通过揭示策略性选择“脉络”下G市社会组织的策略性“行为”, 呈现社会组织自主性生长和发展的情况, 并对互动过程中社会组织与政府之间的“策略性自主”关系进行解读。

在强国家弱社会仍旧主流的今天, 社会组织必然对政府有所依附, 但这种依附随着组织采取的多元策略性行为而发生改变, 进而迫使与政府之间“镶嵌式自主”、<sup>[10]</sup>“依附式自主”<sup>[11]</sup>的关系变成更为微妙的“策略性自主”关系。党的十八届三中全会《决定》提出了创新社会治理体制的一系列新观点, 并特别强调“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项, 交由社会组织承担。政府向社会力量购买服务, 是转变政府职能、创新社会治理的重要表现”。“我国中央顶层设计的路线图已完全向民生问题倾斜, 从‘民生救国’到‘民生治国’已经成为中国共产党民生政策制定与执行的基本准则。”<sup>[12]</sup>但因为地方政府和各职能部门对宏观领域的顶层设计缺少系统的梳理和解读, 在执行中呈明显的碎片化<sup>[2] (P110)</sup>现象, 加之政策执行者的利益、地方保护主义、风险控制等复杂因素的交互作用, 社会组织在承担政府职能转移过程中明显显得力不从心, 我们应该看到在此背景下, 社会组织作为社会力量参与社会管理和社区自治所发挥的作用有限。但值得欣喜的是, 从G市的经验来看, 社会组织借助各种策略成功地在现有制度环境中寻求到自主性不断再生产的空间, 从而推动了体制外社会力量的生长, 这也使得社会的因素得以培育和成长。

综上, 我们得出政府应该充分发挥自身在“脉络”中的策略性选择和主导作用, 创设有利于社会组织健康发展的制度环境, 并能渐进持续地推动社会组织长期稳步发展, 同时社会组织应主动发挥自身的能动性, 不再局限于为迎合政府及各级职能部门的不同偏好而采取的多种策略性行为, 应该积极寻找与政府良性互动的更多契合点, 寻求更多自主性的发展空间, 最终塑造当代中国社会的多元治理格局。

#### 参考文献:

- [1]王思斌, 邹文开. 回顾 反思 展望 - 中国社会工作辉煌发展的十年 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [2]Colin Hay. 政治学分析的途径: 批判导论 [M]. 徐子婷译. 台北: 韦伯文化国际出版有限公司, 2008.
- [3]肖扬东. “策略关系”国家理论: 走向“结构-能动性”的辩证 [J]. 现代哲学, 2002 (4).
- [4]黄晓春, 嵇欣. 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 [J]. 社会学研究, 2014 (6).
- [5]Kramer, R. M. Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare? [J]. *Social Services Review*, 1994, 68(1).
- [6]王诗宗, 宋程成, 许鹿. 中国社会组织多重特征的机制性分析 [J]. 中国社会科学, 2014 (12).
- [7]姚华. NGO 与政府合作中的自主性何以可能? [J]. 社会学研究, 2013 (1).
- [8]赵秀梅. 基层治理中的国家-社会关系 - 对一个参与社区公共服务的 NGO 的考察 [J]. 开放时代, 2008 (4).
- [9]Judith R. Sidel. “Resource Interdependence: the Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations” [J]. *Public Administration Review*, 1991 (6).
- [10]王信贤. 争辩中的中国社会组织研究: 国家-社会关系的视角 [M]. 台北: 韦伯文化国际出版有限公司, 2006.
- [11]Lu, Yiyi. *Non-Governmental Organizations in China: The Rise of Dependent Autonomy* [M]. New York: Routledge, 2009.
- [12]陈浩天. 民生政治: 国家治理体系建构的合法性向度与发展理路 [J]. 行政论坛, 2016 (6).

(责任编辑: 余小江)

<sup>①</sup> 侯利文在《基层社会治理中的“国家与社会”: 变迁、现状与反思》中提出“社会中的国家”与中国的实际不符。在中国的基层社会中, 可能“国家中的社会”是更为真实的存在。