

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.01.027

欢迎按以下格式引用:范雅娜. 政社合作困境及其症结探讨[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016(1):209-216.

Citation Format: FANYana. Crux of the dilemma of government and social cooperation: Behind of a "Community Inclusion" project[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2016(1):209-216.

政社合作困境及其症结探讨

——社区共融项目“内卷化”现象分析

范雅娜^{1,2}

(1. 上海大学 社会学院, 上海 200444; 吉林师范大学 经济学院, 吉林 四平 136000)

摘要: S市P区“社区共融”项目的产生是建立在需求契合基础上的政社互动合作的结果。项目前期所取得的显著成效证实了统战领域“政社合作”的初步成功。然而,随着项目的逐步推进,该项目的运作困境逐渐显现,出现“内卷化”现象:购买形式不统一;项目目标大而化之;权责关系不明确;统战社工定位模糊;项目开展专业空间不足;统战社工人才流失率较高,难以保持稳定的专业团队。进一步分析,发现政社合作困境源于三个不足,即基层政府部门的认识不足、社会组织的公信力不足、社工人才队伍及专业空间不足。构筑政府与社会组织健康、良性的合作互动关系,需要双方共同努力。

关键词: “社区共融”项目; 政社合作; 困境; 症结

中图分类号: F062.6

文献标志码: A

文章编号: 1008-5831(2016)01-0209-07

一、问题的提出

近年来,政社合作作为中国公共管理领域的重要发展趋势之一,受到政府和社会各界的普遍关注。所谓政社合作,是指政府与社会组织基于实现共同认可的公共目标而建立和维护的相互依赖关系^[1]。从世界范围内看,政社合作主要包括两种基本形态,即购买服务与合作治理。其中,政府购买服务是中国政社合作实践发展的主要形态,因此,对于这一形态的研究不仅有助于了解政府与社会组织关系的现状,而且也向政社合作的更高形态——合作治理的转变奠定良好的基础。

当前,随着政府治理及职能转变的提出,各级政府开始逐步探索职能转变的新路径,其中,政府向社会组织购买公共服务作为政府提供公共服务的一种新模式获得了快速发展。政府购买服务是公共服务供给体制改革的一项重要举措,政府在社会服务领域引入竞争机制,以多种方式向社会组织购买事务性管理服务。政府购买服务本身既是政社合作的重要体现,更是促进政社合作的重要途径,由此引发了学界对政府购买服务与政社合作的相关理论探讨。从当前学者的研究视角及内容看,主要集中在两方面:一是强调政府购买服务对重构政社关系的影响,部分学者认为,政府购买服务的兴起与发展重塑了传统政府的行动逻辑,为政社关系的重构提供了新契机,它使政社关系从单向依赖转为双向互动、从行政指令转向契约合作^[2],还有学者指出,政府购买服务是消解政社关系困境的重要途径,有助于达成政社之间的良性互动与协同^[3];二是强调政社互动对政府购买服务的影响,部分学者基于契约化的理论视角,在对沪、深两种政府购买服务模式所存在的共性约束进行深入探讨的基础上,指出政府购买服务存在的问题根源在于“政社不分”^[4],此

修回日期:2015-06-19

基金项目:吉林省社会科学基金项目“群体性事件的网络舆情政府治理研究”(2014B133)

作者简介:范雅娜(1984-),女,河北保定人,上海大学社会学院博士研究生,吉林师范大学讲师,主要从事社会工作和社会政策研究。

外,有学者从基层政府购买服务运行角度出发,强调构建良性的基层政社关系是保障政府购买服务有效运作的基础和前提^[5]。

上述学者的相关研究为理解当前政府购买服务与政社合作的基本状况提供了丰富的信息,但当前研究主要集中于对政府购买服务与政社合作两者之间关系的探讨,且更多是基于理论视角的分析和总结,从政府购买服务的具体运行角度探讨政社合作关系的相关文献尚不多见。此外,中国的社会组织类型十分多样,不同类型的社会组织与政府的关系不尽相同,政府购买服务的形式更是存在诸多差别。因此,从实践角度出发,选取特定类型的社会组织,通过对政府购买服务运作过程中存在的具体问题进行呈现,以深刻反映政社合作所面临的困境显得尤为必要。鉴于此,本文以L社工机构所承接的“社区共融”项目为例,在具体呈现政府购买服务运行状况的同时,深入探讨政府购买服务过程中政社合作关系建构面临的主要障碍,在此基础上进一步提出构建良好的政社合作关系的有效策略,以保障政府购买服务制度的良性运作。

“社区共融”项目最初是一项少数民族社会工作项目,是S市P区统战部民族宗教委员会通过政府购买服务的方式,在民族工作领域引进社会组织和社会工作专业力量,开展社区工作服务,探索社区服务模式的项目,后随着项目的逐步推进,扩展为服务对象涵盖统战领域五大类人群的统战社会工作项目。政府推动该项目的初衷是实现统战领域的政社合作,从而为统战群体提供多元化的专业服务,项目前期取得了显著成效。然而,随着项目的逐步推进,该项目的运作难题逐步显现,那么,诸多难题之间存在着怎样的关联?这些难题的背后,呈现出政社合作关系中存在的何种症结?面对这些症结,我们又应当如何努力?本文通过对该项目的总结和梳理,尝试对这些问题逐一进行解答。

二、需求契合基础上政社合作成效的凸显:项目的源起与初步发展

S市P区是少数民族散居地,随着社会快速转型,社会互动空前加强,P区人口大量导入,少数民族人口逐年增多,民族工作任务日益繁重。探索解决市场经济条件下城市民族工作面临的新情况和新问题,以创新的方式推动民族团结进步受到P区政府的高度关注。P区政府长期以来一直坚持“小政府、大社会”的理念,积极推进政府行政管理体制改革和政社合作互动,为社会组织的发展创造了良好的空间,在此基础上,社会工作在P区得到快速发展,P区曾在中国大陆最早开启社会工作职业化探索之路。而社工机构的成长则为“社区共融”项目的试点推行提供了良好的载体。2007年6月,S市P区政府根据区综合配套改革要求和S市市委统战部及市民族和宗教事务委员会的有关工作精神,经区政府第10次常务会议审定,在S市P区民族工作领域尝试引入社会组织和社会工作专业力量,以设立项目的形式,由政府向专业组织购买专业服务,以P区J功能区5个街道为试点,开展社会工作专业服务,畅通少数民族和政府职能部门的诉求渠道,以专业方法满足少数民族人士的需要,建立和发展民族工作的体制外模式,以达致维护民族团结、保持社会稳定、促进社会和谐的目的。

政府推行购买民族社会工作服务,迫切需要有相应的社会组织承接。该项目的承接方L机构成立于2003年,是中国大陆早期的非营利性民间专业社会工作服务机构,竞标成功后,负责该项目的具体实施工作,包括社工的招聘、管理、服务活动的开展等,机构总部组织派出社工至各试点街道独立开展工作。L机构通过承接该项目,其自身也有了很好的发展机会与实践平台。

由此可见,“社区共融”项目的产生是政社互动合作的结果,需求契合则成为政社双方合作的基础。政府向社会组织购买公共服务,是政府供给公共服务方式和机制的转变,是政府为了向公民提供更多、更优质的公共服务而将其生产过程让渡给社会组织。

“社区共融”项目的产生是统战工作与社会工作相结合的产物,是将党的统一战线政策转化为社会服务的重要载体和机制,而统战社工的实践反过来又会推动公共政策和公共管理方式的深刻变化。L机构自承接“社区共融”项目以来,在购买方的积极支持下,坚持“人性化服务、柔性化管理、社会化运作”的专业优势,开拓了民族社会工作的新局面,探索了民族社会工作的新机制,取得了显著的成效。该项目于2007年8月正式启动,名称为“少数民族社工项目”,实施范围为P区J功能区5个街道,服务对象为少数民族人士。项目实施半年便取得了十分显著的成效,服务人口超过全体服务对象的40%。通过一年多的探索,2009年,项目名称正式更名为“社区共融项目”,项目拓展到了11个街镇,全年个案服务1376人次,小组工作服务1609人次,社工工作服务7451人次,总计服务10436人次。2010年,总服务人次则达到了49936人次,该项目获得了“全国民族社会工作创新奖”。通过三年试点,项目取得了良好成效。2011年,随着试点工作的结

束,该项目正式升级为统战社工项目,项目服务范围和服务对象进一步扩大,服务层次进一步提升,由最初的5个街镇发展至20个街镇(其中包括12个街道和P区南片的8个镇),服务覆盖群体也由最初的少数民族及宗教人士拓展至少数民族、侨胞侨眷、台胞台属、无党派人士、宗教人士等五大类服务群体,全年总计服务中仅12个街道就高达56 915人次。

上述成效的凸显,证实了统战领域“政社合作”这一新模式的初步成功。从购买方角度看,在政社合作的顶层设计理念指导下,政府以整体打包的形式购买服务,将社工服务推至街道、镇等基层单位,使得社工在“体制内”被逐步认知和关注,在全区范围内营造社工队伍建设及服务发展的氛围和平台。从承接方角度看,L机构充分发挥社工专业优势与特色,采用个案、小组、社区、社工督导、项目开发与管理等多种专业工作方法,并积极联动社区、社团的力量,挖掘各种社会资源,建立以社区为平台,以社工为核心,以社会组织为载体的“三社联动”机制,为服务对象提供差异性和个别化的服务,搭建政府与服务对象的沟通桥梁,充分发挥协调和缓释作用,一定程度上弥补了政府为满足这些需求可能产生的制度和政策供给的不足,充分发挥了社会组织在社会服务与社会管理中的优势。“社区共融”项目,为社会组织提供了实务操作的空间和平台,社会化、专业化的运作对社会组织提出了更高的要求,更提升了社会组织的生存信心。

三、政社合作困境的显现:项目的“内卷化”效应

“社区共融”项目的出现实际上标志着一种新的有别于传统的单位制统战模式的诞生。作为统战工作的一种新的尝试,由于没有相关的经验可循,在经历了前期的迅速发展之后,从2012年开始,该项目的运作困境逐渐显现,出现了“内卷化”现象:专业服务数量呈逐年下降趋势,2012年、2013年和2014年的服务总人次分别为76 326、55 112、50 421;社工的专业能力逐渐弱化,非社会工作专业的统战社工数量增多;统战社工的年平均离职率达到20%,2013年甚至超过35%,离职人员中更多为社会工作专业的社工;街镇层面对项目成效褒贬不一,2014年3个镇明确表示不再续约;L机构则陷入了项目应该如何继续运作的难题。

(一) 购买形式不统一:项目购买抑或岗位购买

在政府购买社会工作服务的过程中,目前主要有两种购买方式:一是项目购买,即购买方以项目打包的方式,委托承接方为服务对象提供服务,这是一种社会化的运作模式,双方是一种契约化的合同关系,是平等的伙伴关系,但由于项目本身具有周期性,因此,这种运作方式容易造成服务的短期效应,购买方财力中断或承接方运作不利等原因都可能造成项目被迫中断;二是岗位购买,即购买方委托人才服务公司或相应机构招聘社工,社工按照岗位职责开展工作,其工资、奖金、福利等均参照党群工作者的标准执行,这种方式的社会化运作程度较低,社工工作的行政化倾向较高,不利于专业服务的开展。

从“社区共融”项目看,以项目全面铺开的2011年为例,该项目的经费总计261万,其中社工平均人员经费为每人每年5.87万元左右,合计为258.28万,占总费用的98.9%。购买方涉及区统战部和镇两个层面,其中区统战部负责12个街道的项目经费,总计为165万,除此之外涉及到的相关经费由各个街道配合出资,社工的日常工作由各个街道统筹安排。镇出资部分为96万,由8个镇单独出资购买,其中包括2名社工的工资,社工的日常工作则由镇直接安排。用L机构社区部主任Z的话来说,就是“一个项目,九份协议”。由此看来,该项目的项目性并不是很清晰,虽然购买形式为项目购买,但按照资金的拨付方式看更贴近岗位购买。从管理模式看,目前该项目的社工基本为派遣制,每个街镇派驻2名社工,这与岗位购买的派遣形式基本一致,而这种模式容易导致项目进展缓慢、社工工作积极性低、专业工作难开展、专业服务量少、资源整合度低、社工工作行政化、员工难以管理、社工缺乏归属感和专业支持等。L机构社区共融项目主管Y:“我所接的镇,人家领导明确表示,我是真的需要人,才和你签的。”Z镇的社工Q则很肯定地说道:“我们就是岗位购买呀!镇里一个社工给机构6万多,除了给我们发工资,剩下的是机构的管理费用。”L机构主任也表示,该项目的项目性并不强,而团队工作性质较强。

由于该项目涉及到多个出资方以及工作安排方,且购买形式不统一,各部门对项目的认识存在较大差别。从街道层面看,由于资金拨付主要由区负责,各街道对项目的看法以及对社工的工作安排略有差别,部分街道给社工的专业空间相对较大,因此,社工的专业服务开展相对顺利。而按照镇里的出资方式,实际上为岗位购买,镇政府从岗位购买的角度看待社工也就不足为奇,他们将社工作为“统战干部的助手”看待,各镇派给社工的行政工作量虽有所差别,但行政性工作成为社工的主要工作内容却基本相同。

2011年,统战社工服务的城区片和郊区片呈现出较大差异,这一方面是由于郊区片基本为镇,签约仅一

年,而城区片为街道,项目运作相对较成熟,另一方面,郊区片由于各镇单独购买社工服务,社工“落地”后面面临与镇党政工作的衔接问题,专业服务空间受到一定制约,统战社工的服务出现了“城区服务多,郊区服务少”的状况。2014年专业服务统计中,B镇则出现了没有任何专业服务记录的情况。除此之外,个别镇领导甚至认为社工的招聘也应该由其负责,于是镇里向L机构推荐统战社工,名为推荐,实为自主安排招聘,然后在L机构挂名为统战社工。镇里自主推荐的社工,一般为非社会工作专业,其专业服务水平也就可想而知。面对此种情况,L机构也只能默认。2012年,L机构向P区统战部提交了一份研究报告,报告中提出了“区域中心管理模式”,建议将12个街道划分为A、B、C三个区域中心,每个区域中心设立一支统战社工服务队,由8名社工组成,服务队内部分工合作,以提高项目的运作水平。但是,该模式遭到了镇层面的反对,他们认为若采用区域项目制,社工便不再受街镇的约束。

(二)项目目标大而化之,可操作性不强

项目目标是项目顺利开展的依托,更是考核社工工作的基线。但“社区共融”项目的计划中制定的目标并不清晰。项目最初实施时,项目目标为“推广社工专业服务理念,把社会工作价值观、专业知识和理论广泛应用于服务中,为更多的少数民族人士提供个性化、人性化服务,为他们构建和谐、健康的生活环境,促进社区和谐建设;宣传和普及关于少数民族的法律、法规、政策,使服务对象了解相关内容,以维护和保障其合法权益;协助少数民族群体与政府建立一个沟通的渠道和模式,通过加强沟通,促进服务对象对政府政策的动态了解,也加强政府对少数民族的了解和掌握;以小组和社区工作方法,组织策划各类主题活动,并根据实际情况每季度开展1~2个大型活动,鼓励服务对象参与社区建设,以增强对社区的认同和归属,促进社区互动和融洽;通过个案工作方法,为有特殊需要的个人和家庭,提供支持和帮助,提升他们应对困难的信心和勇气。”在整个项目目标中,只有“每季度开展1~2个大型活动”为清晰而具体的目标,其他目标均为模糊性目标。项目扩展至五大类人群后,仍以少数民族服务为例,目标为“建立专业关系、回应合理需求:(1)来沪经商人员:保持长期联系,构建城管、安监办等共同参与的社区支持体系,引导其文明经商,遇到相关需求或冲突能够主动求助;(2)社区弱势群体:针对弱势群体的社区支持服务,包括物质帮困与精神支持、志愿者陪护等;(3)青少年发展:来沪适应、成长、发展、亲子关系、家庭教育能力培养等。”这一目标虽然比项目最初期的目标相对清晰,能够针对不同人群开展服务,但仍然具有模糊性。由于项目目标界定过于宽泛,不仅使项目缺乏可操作性,更易导致购买方与承接方之间的权责不明确。

(三)权责不明确:人才派遣抑或工作成效

在政府购买社工服务的过程中,清晰明确的权责关系是连接购买方、承接方以及服务对象的重要纽带,更是政社合作关系健康发展的关键。目前,P区的“社区共融”项目主要通过党政部门推动,基层政府主要出于对上级命令的遵守而向第三方购买服务。这使统战社工与基层政府的权责关系比较模糊,不少干部认识不到统战社工的专业性。此外,统战社工服务与传统的基层统战工作存在交叉和重叠,导致部分基层政府把社工当成“助手”加以对待。对于L机构来说,由于购买形式不统一以及项目目标的模糊性,使其与购买方的权责关系模糊不清,从而导致L机构的无限责任制,既要满足购买方人才派遣的需求,又要保证项目成效,而这对于目前发展尚不成熟的社工机构来说,是很难做到的。L机构主任无奈地说:“这个项目几年做下来,我们有一个不断探索与妥协的过程。现在的难题是,他们既要人才派遣,又要工作成效。”项目主管Y说:“现在为难的是,完成政府的想法还是实现我们的价值。区里也不清楚他到底想要什么,区里的评价来自街道,但街道又评价不一,区里要求并不明确。”由于难以满足购买方的需求,大大削弱了L机构与政府合作的积极性。

(四)统战社工定位不清晰:统战助手抑或专业社工

目前,关于“社工是统战工作的助手吗?”“社工到底是为街道办、镇政府做事情,还是为服务对象服务?”等问题没有明确答案。L机构主任说:“这是一个老问题,统战社工的定位是项目社工?岗位社工?各个镇的认识都不统一。有的镇就是需要社工去做体制内的行政工作,有些镇需要做一些专业工作。导致社工角色尴尬,体系外的人员在做体系内的行政事情。”由于对统战社工定位理解的不一致,也会出现街镇宣统层面给社工安排任务与社工专业服务定位不一致,导致机构工作要求与在地工作要求不一致,社工无所适从,工作难以推进,机构也不便于管理的情况。在此过程中,社工也渐渐模糊了自身职责,定位界定不清。

Z镇的社工Q自来镇工作的两年时间里,没有开展过专业性的活动。一方面,行政性工作非常多,另一

方面, Q 已经习惯这种行政性的辅助工作, 镇里的领导曾向 L 机构负责人表示, 希望 Q 能开展一些专业活动, 但其一直没能开展, 两年时间里, 和 Q 一起工作的社工换了几个, 现在和 Q 一起工作的社工是镇里自己安排的, 没有专业社工基础。由于 Q 和镇里的领导相处得很好, 行政性工作做得不错, 镇里的领导尽管不是很满意, 但也没有太大的反应。

(五) 专业空间不足: 行政抑或专业

统战社工一旦“落地”, 就会面临社会工作专业方法与党政工作方法的衔接问题。从理论角度来说, 专业性应始终是统战社工的本质属性之一。但对于统战社工来说, 由于工作环境的特殊性, 社工必须辅助街道做行政工作, 如文案、材料整理、参加会议、出谋划策等。这些事务占据了社工大量时间, 使得他们与服务对象接触的机会与时间减少, 专业工作难以正常开展。尤其是在一些街镇, 社工与街镇工作人员合署办公, 更加剧了社工独立开展工作与发挥专业优势的难度。

表 1 统战社工协助性工作情况表

时间	行政工作内容
2007 - 2010 年	1. 2009 年“民族团结进步优秀社区”评选
2011 年	1. 基本侨情调查 2. “同心同行”统战品牌创建
2012 年	1. “民族团结进步优秀社区”评选 2. “同心同行”统战品牌创建
2013 年	1. 民族联、侨联分会成立、改选 2. 部分街镇“特色侨之家”评选(轮流做) 3. “同心同行”统战品牌创建
2014 年	1. “民族团结进步优秀社区”评选 2. 民族联、侨联分会成立、改选 3. 部分街镇“特色侨之家”评选(轮流做) 4. “同心同行”统战品牌创建

由表 1 可知, 2007 至 2010 年间, 社工仅在 2009 年协助街镇参与“民族团结进步优秀社区”评选工作, 自 2011 年开始, 行政性工作逐渐增多, 2014 年仅一年时间社工就承担了 4 项行政性工作。项目的深度与专业化的程度紧密相关。作为专业化的项目, 深度就是生命, 运用了何种专业方法, 具备怎样的专业理念, 又提供了怎样的专业服务, 是服务购买方、服务对象以及社工最关注的问题。而在当前国内社会工作发展本身就不十分成熟的情况下, 该项目中的行政性工作又占据了社工大量工作时间, 很容易导致专业服务逐渐弱化。

(六) 人才流失率较高, 项目的专业执行能力降低

“社区共融”项目自开始执行以来, 统战社工的年均流失率约占 20%。造成统战社工人员流动较大的因素包括社工待遇低压力大、社工目标不明确、工作安排较零散、社工与党政干部沟通少、不适应党政工作的思路、磨合困难、部分街镇行政工作压力与专业工作压力的取舍等方面。以项目全面铺开的 2011 年为例, 统战社工总计 43 人, 离职 8 人, 离职人员中, 硕士 1 名, 本科 6 名, 专科 1 名, 平均工作年限为 1.5 年。该区 J 街道的干部曾反映, 该街道统战社工一年就换了三批次 6 人, 一方面是因为 L 机构的人事安排, 另一方面也因为社工不适应街道的党政工作体系, 党政工作行政化氛围让社工处于夹心位置。2007 年项目的首批社工队伍 10 人, 目前留下者仅有 5 人。社工人员的流失一方面给项目的开展和服务的衔接带来一定影响, 另一方面也影响了实务经验的积累和团队的凝聚力。因此, 如何保持统战社工的稳定性需要认真对待。

S 市 P 区“社区共融”项目面临的上述六大问题并非独立存在, 而是相互之间存在一定的关联性。首先, 由于购买形式不统一, 项目目标过于宽泛, 导致 P 区统战部、街道以及镇统战部门与 L 机构的权责难以清晰界定; 其次, 由于权责关系不明确, 导致 L 机构的无限责任制, 既要满足购买方人才派遣的需求, 又要满足项目成效, 进而影响到 L 机构与政府合作的积极性, 对于统战社工来说, 由于权责不清晰, 统战社工在日常工作中难以界定其身份, 在“统战助手”与“专业社工”之间徘徊; 再次, 由于统战社工定位模糊, 专业空间不足, 不仅在一定程度上导致人才流失, 而且会影响到项目成效, 进而影响到购买方对项目的评价。

四、政社合作困境的症结：“三个不足”

通过对“社区共融”项目的运作困境进一步追溯,发现该项目中政社合作面临的困境源自“三个不足”。

(一)基层政府的认识不足

S市P区首次尝试通过购买专业社工服务从事统战工作,作为试点区域,在相关政策和工作机制不完善的情况下,部分基层政府部门对于政府购买统战社工服务的实质认识不清,没有充分意识到社会组织在公共服务领域的重要性,对于政社合作的重要意义认识不够充分。尤其随着改革的深入,社区工作任务越来越繁重,基层单位忙于抓管理,对“社区共融”项目缺乏足够的认识和重视,对该项目是搞好社区工作的重要力量认识不足,对社工的接纳程度较低,主动配合的意识和积极性不强。

政府与社会组织合作关系的建立以及合作的有效性很大程度上取决于双方合作意愿。对于“社区共融”项目来说,基层政府认识不足会影响到其对项目的评价以及与社会组织合作的意愿,2014年3个镇明确表示不再续约,一方面是由于镇政府要精简财政,另一方面则是因为镇政府认为社工的工作可有可无,当“不需要人”的时候,就会停止购买。此外,由于基层部门认识不足,还会影响到社工开展专业服务的空间。由于基层工作安排方与社工的工作机制不明确,导致部分基层政府将社工等同于传统意义上的社区工作者,忽略了其专业资质,还是以行政化管理方式对待社工,将其当成普通工作人员甚至“打杂的”加以对待,以行政指令安排他们参与行政事务,相当程度上影响了服务的送达及绩效。

(二)社会组织的公信力不足

社会组织的健康发展需要依靠一系列制度、资源的支持以及政府和公众的广泛关注。目前,中国的社会组织发育相对滞后,而由于相关制度建设不完善,资源供给不充沛,其公信力不足的状况在短期内难以改善。以社工机构为例,由于社会工作长期以来发展相对较弱,现有的专业社工机构都是近几年才成立的。目前,P区虽然已经通过开展社工节、社工运动会、优秀社工评选、公益大赛等活动,不断宣传社工服务,但是社会各界对“社会工作”理解程度仍然较低,对社工机构在社会建设过程中的作用仍持怀疑和观望的态度。

由于社会组织公信力不足,导致其与政府合作过程中始终处于弱势地位,在一定程度上影响了基层政府对社会组织的看法。当政府提供资金购买社会组织服务时,很容易将社会组织当作“伙计”看待,出现主体关系的“契约性”流失现象,甚至单方面提出较高要求,而社会组织由于处于绝对弱势地位,缺乏合同协商能力,只能被动而无奈接受。在“社区共融”项目中,P区以及镇政府作为购买方,在该项目的发展过程中始终处于强势地位,对于P区来说,虽然契约中明确了项目购买的性质,但是,街道层面作为工作安排方会逐渐增加统战社工的行政性工作,镇政府则直接按照岗位购买的方式安排统战社工的工作。2012年,L机构提出的“区域中心管理模式”,直接遭到了镇层面的反对,他们认为若采用区域项目制,社工便不再受街镇的约束,实际上是想将社工牢牢抓在手中为其所用。在该项目的发展过程中,L机构之所以处于两难境地,是由于其在强势政府面前缺乏话语权,这与当前社会组织因公信力不足而所处的弱势地位密切相关。L机构既要满足购买方人才派遣的需求,又要保证项目成效,由于难以满足购买方的需求,进一步影响了L机构与政府合作的意愿。

(三)社工的人才队伍及专业空间不足

政社合作的成效在很大程度上取决于社会组织承接服务的能力,而高水平的专业队伍是体现社会组织能力的核心因素之一。在“社区共融”项目中,政府从政府购买服务的角度希望将社工抓在手中为我所用,而社工则希望保持相对独立性与扩展专业服务的空间,当社工不能很好地处理这种关系时,部分社工便选择了离职。J街道之所以一年换三个批次6名社工,很大程度上是因为社工不适宜该街道的党政工作体系,党政工作行政化氛围让社工处于夹心位置。社工的专业空间不足是导致人才流失的重要因素之一,人才的流失又会影响到社工人才队伍的稳定性。对于“社区共融”项目来说,要体现工作成效,就要积极培育服务好、可持续性高、专业水平高的品牌项目,而品牌项目的培育离不开优秀的项目团队。该项目自实施以来,社工的人才流失率一直较高,稳定的专业团队难以建立,尽管统战社工自2011年开始创立了一些品牌项目,但由于没有稳定的专业人才,品牌项目的层级较低,执行力也较弱。当项目成效不佳时,购买方对项目的评价自然不高,这又会进一步影响到购买方的合作意愿。

通过对“社区共融”项目存在的问题以及症结进行进一步总结和梳理,可以得出如下结论:(1)政府对购买服务的认识会影响到其对项目的评价、与社会组织合作的意愿以及社工的专业空间;(2)社会组织的公信

力会影响到政府对社会组织的认知以及政府与社会组织合作的意愿;(3)政府购买形式、项目目标会影响到双方的权责关系、社工的定位以及社工的专业空间;(4)权责关系会影响到社会组织所承担的责任以及社工的定位;(5)社工的定位以及专业能力会影响到项目的执行成效,社工的专业空间不仅直接影响到项目的执行成效,还通过影响人才流失率而间接影响到项目的执行成效;(6)项目的执行成效会影响到购买方对项目的评价,购买方与承接方合作意愿及购买方对项目的评价会影响到项目的持续性。详见图1。

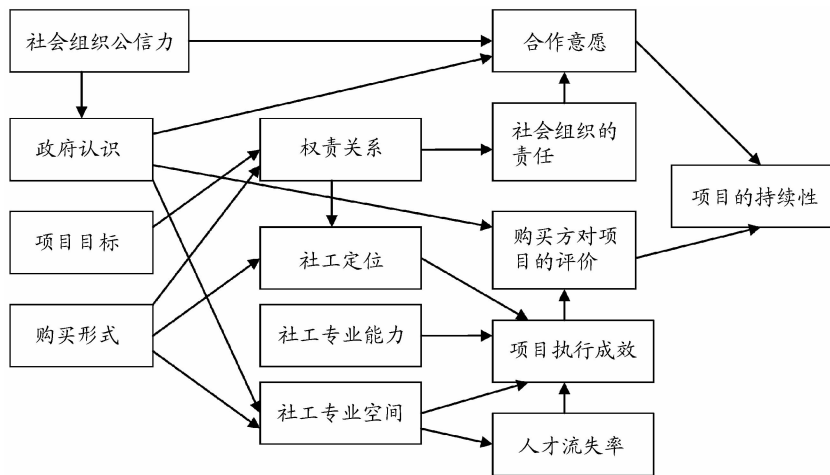


图1 “社区共融”项目问题总结图

五、完善政府购买服务机制中政社合作关系的政策建议

对“社区共融”项目运作过程中存在的问题及其所反映出的政社合作关系困境进行分析和呈现,目的在于纠正政社合作关系建构中存在的问题,从而构筑双方健康、良性的合作互动关系,使社会组织成为政府购买服务及政府职能转变过程中的有效承接力量,最终实现建立现代社会治理结构的目标。而实现这一目标,则需要政府与社会组织双方的共同努力。

第一,政府应转变观念,合理界定自身角色。政府作为购买服务的主导方,在政社合作关系的建构过程中起主要作用。社会组织的良性发展离不开政府的支持和信任,因此,政府应当首先转变对社会组织的认识,提高对社会组织的信任度。政府要认识到,社会组织由于其所具有的贴近基层的优势,能够更加得心应手地为服务对象提供服务,从而弥补政府在社会管理与服务中的不足,政府既然将服务生产交给社会组织,就应当充分相信其能力,给予其更多的专业空间,对社会组织在实施过程中提出的合理化建议,应当慎重考虑,不应当仅仅出于自身利益的考量而拒绝采纳。其次,政府应当合理定位自身角色。在政社合作过程中,政府作为主导者,对社会组织的发展具有至关重要的影响,因为政府掌握着社会组织生存与发展所需要的资源。但政府对资源的掌控不应当成为控制社会组织的资本,而应当成为促进社会组织发展的重要载体,因此,政府应当做到不直接干预社会组织的服务实施过程,以防止“越位”现象的产生。

第二,政府内部层级部门之间应加强沟通与协调。政府作为公权力的行使者,在满足公共利益的同时,还会考虑到自身利益,政府内部不同的层级与部门之间同样如此。从“社区共融”项目看,虽然区统战部购买统战服务的初衷在于为统战对象提供服务,但是街道作为基层部门有着自身的利益考量,在项目实施过程中,由于统战社工的工作安排由街道负责,街道会出于满足自身利益而将统战社工作为助手,以缓解行政工作压力。因此,政府内部层级部门之间必须加强沟通和协调,防止出现政府购买的“形式化”。

第三,实现政社真正分开。“分离是合作的前提,合作是分离的目的”,政社合作互动的前提是政社分开。在购买服务过程中,政社分开的目的是为社会组织提供服务让渡空间。“社区共融”项目从区层面来看,采取的是层级购买的方式,区统战部主要划拨项目的人员经费,街道层面负责该项目的活动经费。如此,街道则实现了对统战社工的“再控制”,其对统战社工的约束力自然更强。因此,政府应当进一步强化该项目的购买形式,既然为项目购买,那么政府提供的经费就应当包括服务所需的各项支出,包括人员经费以及活动经费等,防止项目社工由于经费的限制而成为基层部门的“行政助手”。此外,还应当实现“人”的分开,保证统战社工工作地点的独立性,以避免由于合署办公所导致的统战社工“体制内化”现象的发生。

第四,社会组织应努力提升自身能力与自信心。社会组织的公信力来源于其自身较高的能力与服务水

平。对于社会工作机构这类社会组织来说,专业服务能力是其生存与发展的关键因素,也是其应当具备的最基本的能力,因此,社会工作机构首先应当努力提升专业服务质量,善于发现需求、凝练服务成效、打造专业品牌,以提升其社会影响力。其次,应当重视专业人才的培养,通过各种有效途径帮助作为服务提供者的专业社工提升价值理念、知识能力,以避免由于专业能力不足所导致的“专业服务停滞”现象的发生。此外,在服务提供过程中,社工机构及社工应当提升自信心,防止以优先满足购买方的利益来换取自身存在的合理性与生存资源。

第五,调整利益格局,达至“三赢”。在政府购买服务过程中,政社合作困境的出现,最终的牺牲者是服务对象,导致公共服务的公益性受到损害,社会公众难以获得应有的服务,这也背离了政府购买服务的初衷。在项目运作过程中,政府通过雇佣社工来增加行政工作助手,社会组织则选择优先满足购买方的需求,最终导致服务对象利益的“悬置”。鉴于此,政府与社会组织首先都应当意识到,即使双方都能够在合作中赢得自身的利益,最终目的仍尚未达到,因为政府购买服务的初衷是为公众提供服务,公众的利益应当始终考虑在内,否则,就会失去政府购买的意义。无论是政府还是社会组织,其服务对象均为社会公众,服务的最终目的也都是满足社会公共需求,保障和促进公共利益的最大化,这正是两者合作的重要基础。政府与社会组织在对合作目标——服务公共利益认同的基础上,通过不断努力调整利益格局,最终达至政府、社会组织、公众“三赢”的局面。

参考文献:

- [1] 敬义嘉. 从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展[J]. 中国行政管理, 2014(7): 54-59.
- [2] 彭少峰, 张昱. 政府购买公共服务: 研究传统及新取向[J]. 学习与实践, 2013(6): 94-101.
- [3] 张劲松. 政社关系的时代困境与协同途径[J]. 人民论坛, 2014(1): 34-37.
- [4] 彭少峰, 张昱. 迈向“契约化”的政社合作——中国政府向社会力量购买服务之研究[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2014(7): 161-166.
- [5] 费梅苹. 政府购买社会工作服务中的基层政社关系研究[J]. 社会科学, 2014(6): 74-83.
- [6] 叶响裙. 政府购买服务中“政社合作”关系的建构[J]. 新视野, 2014(3): 29-33.
- [7] 吴辉. 政社关系的探索与前瞻[J]. 中国党政干部论坛, 2013(5): 66-68.
- [8] 黄晓雪, 刘亚丽, 鞠明明. 社会管理多方参与与合作机制研究——从政社关系入手[J]. 湖北社会科学, 2013(4): 55-57.
- [9] 岳经纶, 邓智平. 依附、分立、嵌入: 中国社会组织发展的三种逻辑[J]. 探索与争鸣, 2014(10): 67-70.

Crux of the dilemma of government and social cooperation: Behind of a “Community Inclusion” project

FAN Yana^{1,2}

(1. School of Sociology and Political Science, Shanghai University, Shanghai 200444, P. R. China;
2. School of Economics, Jilin Normal University, Siping 136000, P. R. China)

Abstract: The “Community Inclusion” project in S City P District is the result of government and social cooperation which built on the basis of demand fit. Remarkable results achieved in pre-project confirmed the initial success of “government and social cooperation” in the United Front field. However, with the gradual progress of the project, the project gradually appeared operation dilemma, a phenomenon called “involution”: purchasing form is not uniform; project objectives bold aesthetic; accountability relationship is not clear; social workers in the United Front field are left in an ambiguous position; the project is undertaken by the lack of professional space; the wastage rate of social workers in the United Front field is higher and a stable professional team is difficult to maintain. Through further analysis, we find that the dilemma of government and social cooperation stems from the “three deficiencies”: lack of knowledge of grassroots government departments; lack of credibility of social organization; lack of social work personnel and professional space. Government and community organizations need to make joint efforts in order to build a healthy, positive cooperative interaction.

Key words: “Community Inclusion” project; government and social cooperation; dilemma; crux

(责任编辑 彭建国)