

试探与博弈：权力让渡过程中的 社会组织行动空间与边界^{*}

——以 A 市某社会组织为例

梁 晨

提 要：近年来，我国社会组织发展迅猛，政府成为促进其发展的主要推手。本文以苏南地区 A 市一个社会组织为例，描述其在所处的制度环境中如何拓展行动空间和自主性的过程。通过对政府组织与社会组织各自行动空间和特征的描述，以及二者重塑边界可能性的探讨，本文认为在一个国家占主导地位的制度环境中，政府让渡出一定的权力和行动空间对社会组织的发展将会产生一定的积极影响。

关键词：社会组织 行动空间 行动边界

一、导 言

近些年来，我国的社会组织发展迅猛，其发展路径及其与政府的关系引起了很多学者的关注。从实践来看，我国社会组织的发展主要有三种表现形式。第一种表现为政府直接让渡部分公共管理职能，交由社会组织来实现，即自上而下的非营利组织所产生的社会机制，它是政府改革和政府职能社会化的产物；第二种表现为政府让渡一定的市场空间，待其发展到一定阶段，一些自下而上的非营利组织或者草根组织便随之应运而生，它们与市场经济发育的程度密切相关；第三种则表现为政府顺应市场的趋势，引导和促进社会自治模式的形成（贾西津，2003）。其中第一种是社会组织发展初期最主要的形式，尤其在政府较为强势的地区，政府直接参与、培育、主导和推进社会组织发展的情况比比皆是。最可能出现的后果则是社会组织

^{*} 感谢王春华、杨善华二位教授对本文的指导和建议。本文若有疏漏之处，文责自负。

在“强政府”的制度环境下，采取与西方截然不同的行动策略。

有研究注意到了社会组织的策略性行为（王信贤，2006），还有研究提出了“非正式政治”（张紧跟、庄文嘉，2008）等注重行动策略的分析视角。以上视角给后来的研究以很大的启迪，它们都试图阐释政府组织和社会组织之间的互动关系。政府对不同社会组织的管理方式、支持程度不同，社会组织应对其的行动策略和对其产生的影响也就有所不同。对于官方和草根社会组织与政府的关系以及行动策略，怀特（White，1993）指出官办社团通过牺牲结构自主性换取了实际影响力；鲁依依（Lu，2007）也认为，看似没有自主性的官办社会组织拥有“实际自主性”，当它们“嵌入”在政府机构中，就能发挥很好的动员资源和实现目标的能力。

以上研究梳理了社会组织的研究视角、发展路径和行动策略。这些文献或从政府与社会组织的关系角度阐明社会组织的行动特征；或强调社会组织独立于政府而存在，表现出与政府组织对立的姿态；抑或强调社会组织依附于政府而存在，是政府行政力量向社会渗透的结果。其中，“非协同治理—策略性应对”（黄晓春、嵇欣，2014）这一理论框架把社会组织的发展置于当代中国国家治理转型的时代脉络中去把握政府的治理逻辑对社会组织的影响，同时也阐释了制度环境多样化实践的特征。这是对复杂而多样化的现实进行全面关注的一种尝试，在一定程度上弥补了社会组织研究的视角缺失，还有可能挖掘出政府与社会组织的复杂关系。尽管如此，以上研究仍然缺少对政府与社会组织之间行动空间与边界的讨论。而我们认为，政府组织与社会组织拥有各自的行动空间，也有各自的行动边界，它们既可以主观地坚持自己的底线，也必须因客观条件的限制而坚守其底线。我们希望探讨的是在何种情况下，社会组织的行动空间和边界及其自主性能得以拓展，以及其所能拓展的程度和特征。

本文以苏南地区A市的城南社会工作服务社为个案^①，通过考察其所处的制度环境及其应对策略，本文试图分析在一个国家占主导地位的制度环境中，社会组织如何与各级政府博弈而拓展其行动空间、获得自主权的过程；进而探讨政府组织与社会组织之间行动的空间和边界、特征以及其与自主性的关系。本案例中的社会工作服务社只是社会组织中的一种类型，是在政府主导下建立的，受政府资助和支持

① 本文以城南社工服务社为个案，使用深度访谈与参与观察的研究方法对其进行个案分析，使用资料包括本人及课题组成员对A市城南社工服务社和相关政府部门以及社区居委会工作人员的访谈记录，城南社工服务社工作人员的工作日志。

的社会组织，因而具有一定的独特性和代表性。这类社会组织在“强政府”的制度环境下比较多见，政府出于种种考虑需要培育和孵化这类社会组织。但是，由于对政府资源的依赖性较强，它们所提供的服务内容限制了它们在市场上获取资源的能力。

二、政府权力让渡与社会组织的行动空间

（一）权力的让渡和面临的困难

A市是一个位于苏南地区的县级市。在20世纪90年代，随着乡镇企业的蓬勃发展，A市成为“苏南模式”的代表。到了90年代中期，大多乡镇企业利用长三角地区的区位优势大力开展招商引资，实现了由单一所有制结构向民营、外资和新国资等企业性质和类型的转变，其经济发展水平一直位于全国百强县的前列。在过去的三十多年里，从兴办社队企业和乡镇企业，到乡镇企业改制、招商引资，A市政府积极行动的身影在这些转变里都有所体现。

面对市场化进程中产生的问题，A市政府实施了一系列以行政手段为主导的行动，如城乡一体化、公共服务均等化、撤乡并镇和撤村并村等。但是这些社会行动在大多数领域存在着行政逻辑替代社会逻辑的现象（王春光，2013）。政府强力推动，一方面削弱了社会联结纽带和社会共同体的自主与自治能力；另一方面也模糊了政府与社会的分工，这有可能将政府推向与社会和民众的对立面，加大政府与社会的摩擦和冲突。

从2011年到2012年两年期间，A市对其南部郊区重新进行了规划，计划将其建成科、教、文、卫为主的新区，因此政府对该区的农户进行了大规模的征地拆迁。为了快速完成拆迁任务，新成立的城南镇政府在加大拆迁力度的同时承诺为拆迁上楼的居民缴纳物业管理费，结果全镇每年仅在物业管理费上的支出约1000万元。这种做法不仅为政府财政增添了负担，还模糊了政府、社会与居民的责任边界，直接导致了征地拆迁之后新建立的B社区所面临的重重矛盾。

作为城南镇建成的第一个城市社区，2012年底，B社区正式成立，面积116万余平方米，预计入住总人口1万人，目前已入住4000人。该小区是个典型的失地农民动迁安置小区，其主体由三个动迁安置小区和四个商业开发小区组成，目前商业

开发小区入住率较低，而“洗脚上楼”的农民则占社区总人口的81%。由于这次征地拆迁推行速度过快，产生了许多不可避免的矛盾，居民与政府的紧张关系直接体现在被征地拆迁之后集中居住的居民与社区居委会的关系上。在居民眼中，社区居委会代表政府，整个征地、拆迁和上楼的过程是由政府主导的，因此他们在生活中遇到任何问题都会去找社区居委会解决，其中最突出的矛盾集中在小区会所的使用问题上。已经搬上楼的新居民，他们的婚丧嫁娶依然沿用农村习俗，小区里仅有的会所经常遇到“红事”和“白事”使用冲突的状况，这些都需要社区居委会出面来调解。

最大的矛盾是婚丧嫁娶。谁家有喜事都提前几个月去会所预约，丧事没法预约啊，撞到一起就有矛盾。……其实镇上找了原来的厂房改造成专门的办丧事的地方，但是人们都不去，嫌远，嫌条件差、不气派，亲戚朋友也不方便去帮忙，都说那里‘人少鬼多’，贴钱都不去。在会所办丧事实在太吵了，应该提倡文明风俗，但是群众压力太大，都要场面，都要在会所办。每次有矛盾都会到我办公室拍桌子，……有一次死人了没地方办，把人抬到社区办公室，说为什么当时不造两个会所，还是晚上来的，我都吓死了，还有一次把我办公室都砸坏了。（B社区居委会前主任L女士访谈，编号FTLJ20130108）

居委会干部对此感到非常委屈，他们认为居委会干部和居民之间相互不理解，矛盾逐渐加深是由于“农转居”的村民个人素质不高、“不领情”造成的。这时B社区的居委会更像政府的下属机构，已经无法站在居民的立场上实现居民自治的工作目标。

同时，A市政府也在努力调整政府角色，试图让渡出部分权力和空间以培养社会组织自行运转和自行解决问题的能力：政府职能逐渐从“主角”转变为“导演”、“监制”和“保证人”；他们期望完成从“运动员”到“裁判员”的角色转换，避免直接参与一切具体事务，从大包大揽到选择战略、制订规划、监督协调和服务保障，他们同时也期望发挥“仲裁者”的功能而保持其超然的权威性。2008年，A市民政局在全国率先推行“政社互动”和“三社联动”的社会管理体制变革，试图通过推动社会自治和培育自组织的方式来让渡权力和空间，以扭转政府过于强势和包揽一切的局面。

但这种治理方式的转变在推行过程中遇到了困难。第一个困难是政府“找不到社会”。A 市的社会组织并不发达,2011 年,除去民办非企业和基金会之外,A 市共有社会组织 175 家,其中发展最快的是行业协会和学术性社团,前者反映了企业的诉求,后者的行政色彩较浓,他们都难以在社会建设和社会服务方面发挥其真正的作用。在社会服务类组织中,以民办非企业注册的教育类组织居多,此类组织多数从事打工子弟学校的教育工作或职业培训;而由民间自发组建的社会服务和慈善公益类的社会组织却很少见,专业社会工作组织则更为缺乏。2012 年,A 市拥有持社会工作者职业资格证书的社工 80 位,但是大部分都是社区居委会和街道的工作人员,唯一的一家专业社会工作机构是 2011 年在某大学社会工作专业教师的协助下成立的社工事务所。在最初的“三社联动”设计中,社区组织、社会工作者和社会组织将三位一体、联合行动,当社区组织面临着社会组织缺位的困境,他们找不到社会组织和专业社会工作者来承接工作,只好找社区居委会,而“政社互动”也主要是政府与社区居委会的互动。但是,社区居委会更像是政府的派出机构,承担了多项行政职能,并不能完全代表“社会”。

第二个困难是“社会不动”。在“政社互动”和“三社联动”开展初期,民政局的工作人员都在抱怨“社会不动”,“无论怎样努力地撬动,社会都不动”^①。在缺乏社会组织和专业社会工作者的情况下,政府将社区视为社会的代表,而让社区“动起来”却显得十分困难。如前文所述,当时的社区居委会都有行政化的趋势,无法真正带动社区居民参与自治,所以才出现了“社会不动”的景象,这让渴望与社会互动的 A 市政府部门感到很苦恼。试图改变角色、让渡权力和行动空间的 A 市政府找不到让渡的对象,社会也不像他们希望的那样“动起来”,因此他们迫切希望能培育出社会组织,尤其是社会工作服务组织来承接“三社联动”的服务项目,撬动社会参与的行动,解决日益尖锐的社会矛盾。

(二) 空间的冲突和边界的确立

Z 研究单位的一支研究团队在此期间来到 A 市调研。这个单位与 A 市有着多年的合作关系,在了解到 B 社区的情况之后,他们主动提出可以协助 A 市成立社工社会组织,从“需求导向”和“能力建设”的思路出发,为城南镇政府提供社区服

^① 资料来源: A 市民政局副局长 Z 女士访谈 (FTZHY20120319)。

务，A 市政府和民政局对此欣然接受。经过他们的牵线搭桥，A 市政府和民政局聘请了 G 省专业社工机构对本市进行摸底调查，协助其招聘和培训 A 市的本地社工。2014 年 6 月，在 A 市民政局与城南镇政府的多方沟通和努力下，“城南社工服务社”正式挂牌成立。它主要针对 B 社区开展社区建设，其经费主要来源于城南镇政府的购买项目（初步定为每年 12 万元）；除此之外，城南镇政府还会预留一部分财政预算设置招、投标或奖励的项目目录，方便社区自组织（主要包括兴趣组织、互助合作组织和社区服务组织等）进行申请。

城南社工服务社的服务对象是 B 社区全体居民，其主要工作目标是满足居民需求、提供服务、培养居民自治能力，通过面向居民的服务和自治能力的培养来缓解居民与政府之间的矛盾。法律规定，社区居委会是居民自治组织，负责居民自治和服务工作，但 B 社区居委会和大多数社区居委会一样，将大部分精力放在完成上级布置的、报表和台账等工作上。所谓“上面千条线下面一根针”，居委会更像一个“准政府部门”，再加上与社区居民关系紧张，他们实际上并没有太多的精力和能力去发挥自治组织应该发挥的作用。城南社工服务社弥补了社区居委会的工作缺失，分担了本应归属社区居委会的一部分工作，在政府对其缓解社会矛盾的期待中获得了较为自主的行动空间。

作为专业的社会工作组织，城南社会工作服务社与传统居委会在工作方法上有所不同，它主要从“需求导向”和“能力建设”这两方面入手开展工作和强调社会工作专业性。首先，“需求导向”强调改变过去自上而下的决策和配置资源的方式，从群众的实际需求出发，引导和支持他们自下而上地参与决策，甚至自我服务。“能力建设”则强调让社会组织、社区和居民都具备自我发展和自我管理的能力。尽管 A 市有部分居委会工作人员通过了社会工作者执业资格考试，但他们的工作性质限制了他们对社工实务的应用，无法在社区建设和社会建设中发挥应有的作用。相反，城南社工服务社强调社会工作专业性，他们的目标是培养出一支独立的、本土化的专业社会工作人才队伍，发展出一系列具有本土适应性的、有效的社区工作方法，建立起一整套可传递和可复制的社区工作实务模式。城南社工服务社的两个工作目标得到了市级政府和民政局的认可，使其获得了很大的行动空间：独立的社会组织、撬动社会参与去缓解社会矛盾。但城南镇政府的工作重心依旧是征地拆迁和经济建设，出于维护社会稳定的考虑，他们对社工服务社的实际工作有一定的限制，这对社工服务社实现其工作目标和拓展其行动空间

产生了一定的负面影响。

于是我们看到，A 市政府通过培育城南社工服务社这一专业的社工社会组织，将原属于社区居委会的社区服务和自治职能让渡给社工服务社去执行，以期达到撬动社会参与、缓解社会矛盾的目的。但源于 A 市政府的现实需求而被孵化和培育起来的城南社工服务社，其独立性和自主性本身存在先天不足，其行动空间也受到了不同层级政府的限制，所以它必然会通过不懈的努力去逐步取得更大的自主性和独立性以及更大的行动空间。

三、试探和博弈：城南社工服务社的行动

（一）不同政府部门的多重逻辑和诉求

有学者指出改革中的中国政府结构具有两大重要特征：一是横向上部门间的权威与利益矛盾；二是纵向上多层级的政府结构。这种复杂而特殊的政府结构也为社会组织的运作提供了背景（纪莺莺，2013）。黄晓春、嵇欣（2014）等用“非协同治理”概念对“条”、“块”和党群部门面对公共服务型社会组织时的制度逻辑进行了更为细致的分析。“条”的制度逻辑倾向于塑造这些组织基于政府目标和“事本主义”特征的自主性形态；“块”的目标治理逻辑倾向于塑造了这些组织基于区域性需求的自主性形态；而党群部门的独特偏好则决定了其更倾向于塑造这些组织基于“主流符号”生产过程的自主性形态。可以看到，不同层级和不同部门的政府机构之间存在着不同的诉求和制度逻辑，而正是这些不同的诉求和制度逻辑使得他们在面对社会组织时会持有不同的态度，并因此采取不同的对策。在本案例中，城南社工服务社的试探和博弈对象不仅仅是政府，而是存在于不同层级和部门中的多个行动主体。

A 市政府对专业社会工作的工作方法和团队有所期盼，希望他们用新方法去解决目前的社区困境。一般来说，地方政府在社会治理方面进行创新的动力有两个：一个是基于政绩考虑的创新要求，希望做出亮点；另一个是基于现实的倒逼，需要用创新的方法去解决现实问题。这两个动力在 A 市政府的行动逻辑中都有所体现：在与邻市的经济竞争中处于落后地位的 A 市需要一张“社会建设”的名片来打造自己的特色；同时城南镇 B 社区由于快速征地拆迁所产生的社会矛盾以原

有的方法已经不能被有效化解。因此，A 市政府对城南社工服务社的支持态度是有现实依据的。

同样对社工服务社表示支持的是带有强烈“事本主义”逻辑特征的“条”部门，A 市民政局。前文提到，2008 年 A 市民政局在全国创新性地实践了“政社互动”和“三社联动”，但是苦于没有社会工作者和社会组织与政府互动，这个创新实践活动无法切实开展起来。他们以及他们下属的社会组织服务中心最希望建成城南社会工作服务社并发挥其在创新实践中的主体作用。社会组织服务中心的主要任务是孵化和培育社会组织。从 2012 年开始，该中心每年投入 200 万元用于此项工作：支持社会组织开展项目、增加员工，还专门设置了孵化基地提供给入驻机构免费使用，同时还从上海等地请来专家对其进行专业培训和授课。在他们的努力下，A 市各类社会组织数量明显提高，从 2011 年的 180 家增加到了 2016 年的 807 家，每万人拥有社会组织数量达到 11.23 个，初步形成了门类齐全、层次各异、覆盖广泛的社会组织体系。像城南社工服务社这样专业能力有保障，在启动阶段有固定经费支持的社会组织最容易被“孵化”成功。后来的事实证明，社会组织服务中心将资源投入到社工服务社上获得了相对较大的收效，这也成为他们对城南社工服务社表示支持的现实依据。

而案例中的城南镇政府，作为“块”部门的基层，他们的诉求和逻辑与市政府和市民政局有所不同，其主要任务依然是完成辖区内其他区域的征地拆迁工作，“维稳”在年终考核中的权重足以“一票否决”镇政府一年的工作绩效。对于他们来说，陌生的社会工作方法可能会带来风险，必须谨慎对待。市里将项目放到城南镇 B 社区，城南镇将其视为上级派下来的一项任务，为此他们可以在购买经费上保障到位，在经费支持上保证顺畅，但他们对社会工作的理念和方法以及城南社工服务社本身持观望态度。城南镇在机构改革之后下设 5 个局，分别是经济发展局、规划建设局、招商局、人力资源与社会保障局和社会事业局，其中社会事业局有 7 个人，负责民政、计生、残疾人、文教体、司法、综治、信访、市场监督、卫生和维稳等工作。

我们社会事业局只有 7 个人，要管这么多工作。说实话，我们主要的精力都在应付综治和维稳，应付（社会）矛盾。目前我们的管理水平还跟不上，还有历史遗留问题都搅在一起，矛盾就集中爆发了。维稳的工作压力特别大，特

别大，……整个城南镇工作主要围绕着招商和建设，还有拆迁，我们当然需要社会组织来帮我们解放双手，但是对社会组织的建设和帮助顾不上……，（我们在）民生方面的工作是停滞的。（城南镇社会事业局丁科长的访谈，编号FTCJ20150916）

征地拆迁重点地区的敏感性和属地管理责任制，让城南镇把经济发展和社会稳定放在第一位，他们需要的是一个能快速见效并能带来社区团结稳定的工作方法，但对这个方法背后的理念却并不在意。

刚刚挂牌成立的B社区居委会对社工服务社的行动则更加紧张。与城南镇的状况类似，作为刚刚“拆迁上楼”的新社区，稳定和“不出事”是镇政府要求居委会完成的首要任务；同时被居民认为是“政府的代表”的社区居委会在直接面对居民提供服务时感受到了来自居民的巨大压力。基于这双重压力，社区居委会对社区内的任何变动都感到非常紧张，对以“挖掘群众主体性”为主要工作方法的社会工作者持怀疑态度，担心他们激发居民的对立情绪，破坏社区的稳定。

由于各自不同的制度逻辑和诉求，各级政府职能部门对城南社工服务社这一新生事物产生了不同的看法。城南社工服务社在与他们互动的过程中，分别采取了试探和博弈的行动策略，逐渐寻找到拓展行动空间和提高自主性的可能性。

（二）在试探和博弈中拓展空间，提高自主性

在成立之初，社工服务社希望在社区中招募居民志愿者来发动居民参与，同时宣传自己。他们想出的办法是在社区内最热闹的主干道旁边“摆摊”招募志愿者。B社区居委会对此并不十分赞同，时任居委会主任的L女士还特别提醒他们，这样做有可能会引来“刺头儿老百姓”制造“乱子”。然而，社工服务者却选择在下午4:30—7:30到主干道旁边“摆摊”。这个时间正值居民下班高峰，社工指着胸前佩戴的“社工身份卡”和手中的宣传材料向围观的居民介绍自己和社工服务社。居民的报名热情大大出乎社工们的意料，摆摊第一天就招募到志愿者三十多名，包括英语老师、幼儿园老师、拉丁舞教师、从事消防工作的专业人士和愿意赞助公益活动的私企老板等。有一位阿姨表示“我们居民都是有爱心的，但是就是没

有人来组织我们”^①，社工们为此很感动。经过几次“摆摊”招募，不仅社区志愿者数量逐渐增加，而且社工服务社的知名度也大大提高，同时社区居委会对社工服务社的工作性质和工作方法也有了更深刻的了解。“摆摊招募志愿者”是社工服务社与居民的第一次正式互动，他们向居民展示了社工独特的身份和专业性，也在社区居民中初步了解到现有的资源和存在的需求；这也是社工服务社对B社区居委会的第一次试探，他们向居委会展示了自己的工作方法，并让居委会认识到专业工作方式行之有效，使其逐渐放弃之前对社工服务社的质疑态度并赢得了初步认同。

社工服务社对居委会的第二次试探是关于是否在社区内组织大型活动。社工服务社根据从社区内部调查了解到的社区基本情况和资源设计了三项工作内容：孵化和培养社区社会组织、组织社区大型活动和举办社区大讲堂等系列活动。但是L主任出于安全和稳定的考虑，对“组织社区大型活动”这一项工作内容坚决反对。反对的原因，L主任在访谈中也委屈地谈道“在30岁之前，我都是在赞扬声中成长的。但是自从我做了B社区居委会主任以来，承受了无数的委屈和谩骂。我确实不敢搞任何大型活动，就怕有居民来闹事，B社区揭牌的时候都差一点出事。”^②在“稳定压倒一切”和属地管理负责制的双重压力下，社区居民一旦在社区大型活动中发泄其不满情绪且引起严重后果，社区居委会将承担不可推卸的责任，所以，居委会工作人员对社区居民和社区活动那种小心翼翼的态度便在情理之中。但是社工们依然顶住居委会的压力，说服L主任顺应老百姓的要求举办一次元宵节晚会，甚至表示他们会对突发事件负责。经过双方的协商，最终由招募来的居民志愿者和社区积极分子等共同参与筹划的“欢乐庆元宵”晚会在居委会活动厅成功举办。活动当天，L主任要求请来警察维持秩序，遭到社工们的坚决反对。晚会期间，并没有出现让L主任害怕的“乱子”，这就给居委会吃了一颗“定心丸”。之后，社工服务社又在一年之内相继策划了“三八妇女喜乐会”、“五月大联欢”、“暑期狂欢节”等几次大型活动，活动场所逐渐由室内移至室外，吸引了更多的居民观看和参与。居民们认真准备节目，还有观众即兴登台表演。多次成功举办的活动使B社区的氛围变得越来越好，社区志愿者的数量也越来越多，社区内部还由此孵化出姐妹编制

① 资料来源：社工服务社负责人的工作日志（RZCWX20140514）。

② 资料来源：B社区居委会前主任L女士的访谈资料（FTLJ20141109）。

社、社区舞蹈团等兴趣型社区自组织。活跃的 B 社区成为附近社区居民羡慕的对象，城南社工服务社的工作在得到居民和居委会认可的同时，也在与居委会的试探和博弈中逐渐突破了居委会对他们的限制。他们也将居委会的底线强化于心：只要能够维护社区的稳定，居委会对居民参与和能力培育这些工作是非常欢迎的，而且可以为此做出相应的妥协。

社工服务社用自己的实际行动改变了 B 社区居委会干部的态度，赢得了赞许和支持，但却并没有得到城南镇政府的理解和全力支持。城南社工服务社的负责人和社工借助政府部门的不同逻辑和诉求与镇政府博弈，为自己扩大了生存和发展的空间，同时也不断试探到基层政府的底线。

首先，城南社工服务社需要向镇政府争取独立的人事权。在挂牌成立前，社工招募和培训工作已经开始进行。由于社工服务社的项目是由城南镇政府出资购买的服务性项目，当时社会工作者的岗位工资也由城南镇政府支付，因此，镇政府希望新招募的社会工作者经过培训后直接成为居委会干部。而负责本次社会工作者招募和培训工作的社会工作机构负责人则坚决反对。他们认为社会工作者只有保持服务社的雇员身份才能够持续保持第三方的客观性和专业性，因此他们主张社会工作机构必须拥有独立的人事权。G 省社会工作机构负责人找到当时牵线搭桥的 Z 研究团队成员一起去说服 A 市政府和民政局，甚至还找到了 A 市负责社会建设的副市长，获得了他们的一致支持。最终社工服务社保住了他们独立的人事权，招募来的社会工作者们经过培训之后，成为社工服务社聘用的专业人员，很快就在社工服务社中发挥了骨干作用。

这个来之不易的人事自主权奠定了城南社工服务社独立自主的基础，这种独立自主还体现在自主决定业务领域方面。在城南镇政府负责社会事业的 J 科长眼中，社工服务社的主要工作是在社区里“搞活动”，以此来丰富老百姓的文化娱乐生活。从“维稳”角度，他们并不希望社工服务社脱离镇政府的控制而独立地开展其他领域的业务，尤其是在社区自组织中引入参与和治理的因素。2014 年底，居民提出在社区建立义务巡逻队。在社工的指导和组织下，B 社区“义务相帮队”成立了。由十几个居民组成的“义务相帮队”每天傍晚分组在社区巡逻，发现坏掉的公共设施就记录下来汇总上报给相关部门，发现社区中的公共空间被占用或其他坏人坏事便主动制止，后来发展到巡逻的时候顺路探望该社区里的空巢老人。“义务相帮队”的工作让镇政府看到自下而上的反映渠道畅通，居民互助互利，他们开始对“治理

型”居民自组织有了新的认识，其态度也从原来的警惕转变为接受并予以支持与帮助。

通过与 B 社区居委会和镇政府的博弈和试探，城南社工服务社的工作方法和工作能力都得到了认可，被誉为“不会带来社会矛盾的放心组织”。由此，他们也获得了更多的自主空间和资源，可以顺利地举办大型社区活动，协助居民成立多渠道参与的治理型社区自组织，其业务范围扩展到城南镇的其他 3 个城市社区；同时他们还走出城南镇，在 A 市扩大服务范围，对 A 市政府产生了不小的影响。

经过 A 市民政局社会组织服务中心介绍，城南社工服务社的服务领域在 A 市范围内得以扩大，城关镇和柳湖镇都表示希望购买他们的服务。城关镇是一个老城区，社区格局拥挤、人员构成复杂，其需求日渐多样化，为此城关镇政府深感缺乏有效的社区服务手段，所以希望城南社工服务社对其居委会进行专业社会工作方法的指导，并向其提供社区自组织的孵化和培训服务。2016 年，柳湖镇在每个社区建立“邻里家园”，他们向城南社工服务社购买专业服务来维护其日常运作。一般来说，作为“块”部门的基层政府倾向于控制这些组织的活动领域，不希望他们跨地域开拓业务，由基层政府购买的服务型社会组织也会尽力维持与基层政府的关系，按照基层政府的要求完成工作。但是城南社工服务社打破了地域约束，走出城南镇，在 A 市甚至苏州地区开展工作，使其获得了更多资源和行动空间，逐渐演变成 A 市的一张名片。

在城南社工服务社的影响下，A 市政府对社会工作的重视程度也在逐年提高。2012 年，A 市拥有社会工作者执业资格证的社会工作人员仅 80 名，大部分都是社区居委会和街道的工作人员，专业社工社会组织也只有一家。2014 年以后，A 市引进专业社会工作者的数量逐年提高，社会工作专业的领军人才另外享有 10 万元以上安家补贴。此政策吸引了社会工作专业硕士以及其他相关专业如社会学、社会政策的博士等近 40 余人来 A 市开办社工机构。除了人才引进，A 市政府对本土人才的培养也加大了力度。从 2015 年起，本地学生本科就读社工专业的，每人每年奖励一万元。2015 年全市共计 10 名本科生选择社会工作专业，2016 年的数量更有所增加。

有学者认为，社会组织的自主性可以分为三个维度：在多大程度上可以自主决定提供产品的领域范围；在多大程度上可以自主决定组织活动的地域范围；在多大

程度上可以自主决定组织内部的运作过程（黄晓春、嵇欣，2014）。城南社工服务社通过与镇政府的博弈获得了独立的人事权，自己可以独立决定人员招聘、调配和安排人事；其服务范围也扩展到了A市其他乡镇社区甚至其他城市；还主动争取到了红十字会和残联等部门的项目支持。

城南社工服务社在与各级政府的试探和博弈中赢得了政府的信任，拓展了行动空间，从一个在居委会和镇政府监督下解决社区矛盾、搞好社区活动的组织转变为一个可以不被干涉地自由使用工作方法、确定业务内容的组织；其工作范围从只在B社区扩大到A市其他社区甚至其他城市；其工作方式从被动提供服务走向主动影响居委会和镇政府，甚至引起市政府对社会工作专业和人才的重视。他们在与各级政府的互动中试探底线、改变行为、重塑边界。

四、试探和博弈中形成的边界和自主性

作为第三部门，社会组织与政府组织的行动逻辑和空间都存在差异，他们在互动中认识到各自行动的可能性和局限性，因而产生了社会组织与政府组织之间的边界。这个边界在双方的相互试探和博弈中会发生变动，甚至可能会被重塑。我们从本案例中可以分析出这个边界的特征。

第一，边界在社会组织与不同层级的政府组织之间互动产生。在本案例中，A市政府原本是苏南模式中“强政府”的集中体现，在征地拆迁的实践中包揽一切，并没有行动边界和自我约束行动空间的意识。在认识到自身局限性之后，A市政府培育了城南社工服务社这一社会组织，在互动的过程中对自己的行动局限性和能力产生了一定的认识，逐渐形成了边界意识，这就给社会组织提供了更多的行动空间。城南社工服务社也在与不同层级政府的互动中扩展其行动空间，同时也对自己行为的局限性和政府行动的底线有了进一步的认识，以至于他们不去触碰底线，而是去与政府建立良性的互动关系。

第二，边界是有弹性的，在双方的试探和博弈中会不断发生改变。在本案例中，最初B社区居委会对社工服务社一直保持提防抵触的态度。居委会必须维护社区稳定，所以他们不同意社工服务社举办大型社区活动。但是随着几次大型活动的成功举办，居委会有所妥协，社工服务社由此获得了更多的行动空间。城南镇政府试图

控制社工服务社的人事权和资源以及业务种类，对社工服务社发动居民参与治理的活动也很警惕。但是通过双方的博弈，社工服务社获得了人事自主权，他们协助社区居委会组织起来的治理型社区的自组织——“义务相帮队”也让镇政府看到了居民参与社会治理的好处，于是镇政府对其有所妥协和退让，这也给社工服务社让渡了更多的自主空间。市政府的诉求也在发生变化，从最初仅仅培育和孵化社会组织变成重视社会工作的专业性和社工人才的培养，给社会组织提供了更好的土壤。可以看出，城南社工服务社在与各级政府的不断博弈中重新认识到自身的能力和局限性，在提高自主性，扩大业务领域和拓展行动地域等方面都有所突破，甚至走出A市范围去获得更广阔的行动空间和更多的资源。

第三，边界是分层的，社会组织与不同层级政府之间的边界会有所不同。居委会虽然经常被居民视为政府部门的代言人，自身带有强烈的行政色彩。但就实质而言，居委会是自治组织，他们与社会组织之间的边界很模糊。在本案例中，B社区居委会主任对社工服务社的态度一开始很警惕，但由于实际工作中与之接触较多，她最能理解社工服务社的工作理念、服务精神和工作方法。他们的制度逻辑偏向于实用主义，只要社工服务社的工作能产生实际的效果，他们就会做出相应的妥协和退让，这使得他们与社会组织之间的行动边界变得更加模糊。市级政府的制度诉求与社工服务社类似，所以他们容易对自己的行动空间做出适度的调试。相比之下，镇政府则更加保守，虽然通过双方互动，他们能够认识到社工服务社的工作能力，把人事自主权和业务领域自主权还给社工服务社，但是他们依然对社工服务社保持警觉，给予社工服务社的行动空间最小，其边界也最明显。在多次试探和博弈过程中，双方有妥协、有退让、也有坚持，各自的边界在其间形成和改变，这使得社会组织和各级政府慢慢了解到各自行动的底线和局限性以及突破的可能性。

第四，自主性及其与边界的关系。前文提到社会组织自主性的三个维度，社会组织的自主性与行动的边界息息相关。自主性是社会组织获得自信、试图突破政府设定的边界。换言之，自主性是社会组织获得更多行动空间，突破边界的基础，自主性的提升可以帮助其确定边界并拓展空间。如果社会组织的能力和自主性提升，其行动空间就有拓展的可能，与政府之间的行动边界也有可能被重塑。

五、结 语

城南社工服务社的创立是 A 市政府实际需求的产物。政府从自己的需求出发,让渡部分权力和行动空间,培育了城南社工服务社这一社区社工组织。在初创阶段,城南社工服务社是 A 市政府自上而下主导和推行的产物,处于“强政府”的制度环境中,对政府的依赖程度很高,政府对其控制也较强。即便是这样,培育社会组织的制度环境也充满了缝隙,不同层级政府部门的制度逻辑和诉求有所不同,使得社会组织可以针对不同层级的政府部门采取不同的试探和博弈的行动策略,以谋求生存和发展的机会,拓展更多的行动空间,获得更大的自主性。社会组织与各级政府部门之间存在行动边界,边界在双方互动中形成,表现出弹性和分层的特点。随着双方的坚持、退让或者妥协,社会组织有可能在与各级政府的互动中试探到政府的底线,重塑与政府的边界。

然而,在行政逻辑替代社会逻辑时,什么要素在政府让渡权力和空间上起主导作用?回答这个问题,社会组织需要从政府行政逻辑的角度切入去考虑自己的运行方式。“强政府”制造的社会行动,一方面,源于工作开展中逐渐意识到的社会多元需求和压力;另一方面,源于从政绩角度考虑的创新需求。但无论从哪方面出发,“强政府”对社会组织的培育都会让渡出一定的权力和空间;不同政府部门让渡的空间不同,与社会组织之间的边界也有所不同。其中,乡镇基层政府对社会组织的态度最“顽固”,而民政部门对其态度最“开放”。后者容易理解,因为社会组织的发展程度与其政绩直接相关;然而前者却有较为复杂的原因。一方面,来自“维稳”“一票否决”的压力和属地管理负责制度让乡镇政权面对可能存在风险的一切事务都持审慎态度;另一方面,这类社会治理方面的改革创新通常以县级政府或“条”部门为主体来开展,乡镇级政府很难动员足够的资源去进行社会治理和改革创新。在没有好处反会承担风险的情况下,他们对待社会组织的态度便符合情理,所以本案例中的城南镇政府对社工服务社的态度最冷淡。城南镇政府做出的选择更像是机会主义的权宜性选择,秉承着“不出事逻辑”(贺雪峰,2010),只选择眼前能看到的好处。基于各个部门各自不同的制度逻辑来考虑,不同层级和部门的政府组织释放的行动空间有所不同,从社会组织的行动空间和自主性生产的角度也可以反思政府行政逻辑对社会组织的影响。

由此看来，政府购买的能力建设类社会组织生产自主性的路径，有可能是自上而下与自下而上的复杂结合。关于社会组织的自主性生产机制，有学者认为“非协同治理—策略性应对”的双重机制塑造了一种极为独特的，当代中国社会组织自主性生产机制。在“非协同治理”的制度生产框架下，社会力量作为制度生产的主体处于缺位状态，由此导致了社会组织自主性的生产与社会主体性发展相互脱节的现象。同时，这种制度环境强化了以项目为载体和“事本主义”的发展导向，导致社会组织的自主性生产长期停留在技术层面，变成权宜的选择（黄晓春、嵇欣，2014）。这就是我国当代社会组织发展的困境，对于城南社工服务社这类由政府培育而建设起来的社工社会组织来说，政府的孵化和培育造就了其本身自主性的先天不足；同时由于提供服务的种类限制了其进入市场的可能性，其自主性生产便受到了更多的限制。

但是在行政体系的不同制度逻辑中，拥有专业知识、技能和理念的社会组织会从自身诉求出发去采取试探和博弈的行动策略。在与各级政府互动的过程中，其自有的公共性可能会将社会组织带进自主性生产的轨道，自下而上地影响行政体系。赛奇（Saich，2000）为此提出了“与国家商榷”。他认为社会组织会运用策略来抵抗国家控制以寻求自身利益，拓展出因组织而异的生存空间。我们似乎可以认为，从社会组织的角度来说，除了“与国家商榷”、运用策略抵抗国家控制并试图拓展生存空间之外，他们的行动对政府部门也产生了自下而上的影响；从政府部门的角度而言，政府让渡出一定的权力和行动空间，社会组织就可以在某种程度上对其行动空间和自主性有所拓展，甚至潜移默化地对政府的行动逻辑产生影响。这种由政府自上而下建立，又由社会组织自下而上地对其产生影响的复杂结构造就了社会组织复杂的自主性，同时也体现了政府组织与社会组织之间关系的复杂性。

所以，本文存在的局限性有二。首先，我们只讨论了东部地区政府购买的能力建设类社工社会组织，对其他地区、其他类型的社会组织，如财政相对紧张的西部地区，以及直接提供公共服务的社会组织并无涉及，因此本文的讨论存在一定特殊性。就其类型所言，正如前文中提到的，能力建设类社工社会组织主要从事社区居民参与、能力培育和社区建设等业务，不直接面向群众提供公共服务。这类组织由于业务内容所限，对政府资源依赖较多，在市场中获得资源能力较差，因此对与政府的博弈较为重视。而那些直接提供公共服务的社会组织，如养老服务组织，它们在市场上获得资源能力较强，可以从被服务对象手中获得收入。对政府资源各自不

同的依赖程度可能会影响到这两类不同类型社会组织与政府博弈的动力、姿态和具体方式。就其所处地域而言，A市所处苏南地区，地方政府有充足的财政资金用于购买社会组织提供的服务；而在广大的中西部地区，地方政府往往缺乏购买社会服务的经费，或者财政资金相对紧张，因此这类社会组织与地方政府的关系也就有可能呈现出不同的特征。其次，对于行动边界特征的分析及其与自主性的关系还有进一步挖掘的空间。本文只对行动边界特征做了初步的分析，但就形成这些特征背后的原因，以及边界与自主性之间的深层关系的分析还不够，需要更加深入的研究。

参考文献：

- 范明林，2010，《非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究》，《社会学研究》第3期。
- 葛道顺，2011，《中国社会组织发展：从社会主体到国家意识——公民社会组织发展及其对意识形态构建的影响》，《江苏社会科学》第3期。
- 贺雪峰、刘岳，2010，《基层治理中的“不出事逻辑”》，《学术研究》第6期。
- 黄晓春、嵇欣，2014，《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》，《社会学研究》第6期。
- 纪莺莺，2013，《当代中国的社会组织：理论视角与经验研究》，《社会学研究》第5期。
- 贾西津，2003，《中国公民社会发育的三条路径》，《中国行政管理》第3期。
- 康晓光、韩恒，2005，《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，《社会学研究》第6期。
- 王春光，2013，《城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑》，《社会学研究》第3期。
- 王信贤，2006，《争辩中的中国社会组织研究：国家——社会的视角》，台北：韦伯出版公司。
- 张紧跟、庄文嘉，2008，《非正式政治：一个草根的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例》，《社会学研究》第2期。
- 周雪光、艾云，2010，《多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架》，《中国社会科学》第4期。
- 周雪光、练宏，2012，《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》第5期。
- Lu, Yiyi 2007, "The Autonomy of Chinese NGOs: A New Perspective." *China: An International Journal* 5 (2).
- Saich, Tony 2000, "Negotiating the State: The Development of Social Organization in China." *The China Quarterly* 161.
- White, Gordon 1993, "Perspective of Civil Society in China: A Case Study in Xiaoshan City." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29.

作者单位：中国社会科学院社会学研究所

责任编辑：张彦

later turn shows that his argument of the ethic foundation of the society has turned from the structural system to the ethic relation , and further to the level of the nature of mind (xin-xing) .

Worries of the ‘Outsiders’: Reflecting on Dong Shijin’s Tactics on Rural Construction
..... *Qin Pengfei* 136

Abstract: As a member of the rural construction school , Dong Shijin had an ambition of eliminating poverty and ignorance. Dong’s view was typical in those days representing a path logically different from that of the old days. This path takes cooperation as an important method even though it perishes the importance of patriarchal clans and families in the production process in traditional society , and thus encounters the resistance of more , with stronger rural portraits in rural areas. Because the intellectuals , as Dong , occupied no significant positions at that time , the method never worked. On the contrary , new intellects , rural gentries and state power began to enter a complicated and ambiguous relation. Without the guarantee of national power , it is hard for the intellectuals , as outsiders , to execute the external constructing methods and sustain the rural construction. The problems in rural areas during that time still exist today , which makes Dong’s thoughts reasonable.

Private Advisors: The Intellectuals’ Participation in Politics and Bureaucratic System in Qing Dynasty *Chen Wei* 151

Abstract: There should be more attention on the question how the intellectuals had participated in politics and the improvement of the capability of the bureaucracy in Qing dynasty , in view of the modernization of Chinese state. This article describes private advisors as a form for the intellectuals’ participation in politics in the late Qing dynasty. The author thinks private advisor a way for the intellectuals to participate in politics and argues that it helped a lot in cultivating the administrating capability of the Qing government. Nevertheless , all these efforts of administrating ability building failed in modernizing the bureaucratic system of Qing government or well controlling the local governments. On the contrary , the local governments grew fast with improved administrating ability through hiring private advisors , which resulted in challenging the central authority of the empire.

SURVEY REPORT

Penetration and Game: the Action Space of Social Organization and Its Boundary in the Context of Power Release by Government *Liang Chen* 164

Abstract: Countless social organizations have emerged with fast development recently in China , with the push and support of government. Based on a case study of social organization in City A ,in the south of Jiangsu province ,this paper studies the institutional environment and its strategies in coping with the challenges ,and explores the process of expanding action space and working for autonomy. Thus the author analyzes the impacts of power and action space released by government ,discusses the boundary of action spaces of government and social organizations and its basic character ,and explores the complex relationship between government and social organizations in a government-dominating institutional environment.

The Social Relationship and Vision Fitting: the Community Entering of NGOs in Multiple Governance *Gao Yingce* 181

Abstract: Based on the resource dependence theory ,this paper proposes that the asymmetric resource dependence exists between the community residents’ committees and NGOs. It makes the former ones gain the power to control the latter ones. Based on a field research on 21 community construction projects in Beijing , this research finds that the process of community entering reflects this power relation. This process can be adjusted by the strength of social relationship and the degree of vision fitting between NGOs and community residents’ committees , and this process shows 4 forms in the reality: cooperating , capturing , ignoring and excluding. The process of community entering shows a control model of “intervening-being intervened” , which goes against the development of community multi-governance.

SOCIAL STUDIES FOR MARXISM

A Sociological Thinking about the Governance and Development of Mass Organization:
Studying the Spirit of the Series of Important Speeches of Xi Jinping
..... *Ge Daoshun* 197

Abstract: Based on Xi Jinping’s speech about the work for mass organizations at CCP’s conferences and the preliminary studies of the principles of Xi’s serial speeches , this article summarizes Xi’s views on governance and the development of mass organizations. Mass organization is “an important driving force that encourages the modernization of the state’s governance system and governance capability”. In the new era , the political , advanced , and mass nature of the mass organizations has to be constantly reinforced. The above two views , along with “developing mass organizations continuing on the path of