

政府治理机制转型与社会组织发展^{*}

黄晓春 周黎安

摘要：既有研究在讨论当代中国政府与社会组织关系时普遍忽略了行政体系内部运作逻辑对社会组织发展的作用。通过聚焦不同层级政府治理机制间的互动及其对社会组织的影响，发现当上下级行政部门以“层层发包”模式运行时，基层政府更多在权衡社会组织的公共服务功能与潜在治理风险后设计相应制度安排，并形成鼓励发展或风险控制型的制度环境。但在上下级治理模式出现张力，下级灵活性与弹性不足时，基层政府会更注重通过发展社会组织来解决自身遇到的难题，进而形成“借道”机制。由此在一个新的研究视角下重新考察转型期政府与社会组织关系，揭示社会组织制度环境多样性之深层机理。

关键词：行政发包制 多层级政府 “借道”机制 “吸纳”机制

作者黄晓春，上海大学社会学院副教授（上海 200444）；周黎安，北京大学光华管理学院教授（北京 100871）。

一、研究问题

十八届三中全会以来，国家先后提出“创新社会治理体制”、“激发社会组织活力”等政策目标，进一步强调了社会组织在促进经济发展、繁荣社会事业、创新社会治理、扩大对外交往等方面的积极作用，^① 日益注重“加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”。^② 在此背景下，中国社会组织的制度环

* 本研究得到上海市浦江人才计划（14PJC049）、上海市教育发展基金会和上海市教育委员会“曙光计划”（15SG37）的资助，是上海市哲学社会科学规划课题“当代中国转型理论与实践的国际比较研究”（2016WZX017）的阶段性成果。本文写作中得到来自“城市化背景下的社会建设”研究小组的诸多建议，周雪光教授对文章修改多次提出重要意见，一并致谢。文责自负。

① 中共中央办公厅、国务院办公厅印发：《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》，中办发〔2016〕46号。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013年，第50页。

境正朝着发展型环境快速转变，突出表现为：随着四类社会组织直接登记制度的实施，^① 社会组织发展的准入“门槛”趋于宽松；各级政府开始探索系统性的购买服务制度以支持社会组织发展，社会组织资源供给不足的现象得到显著改善；政府部门更注重社会组织在创新社会治理中的作用，政社互动日趋频繁。这种制度环境的深刻转变与优化要求理论界超越建立在 20 世纪 90 年代社会组织制度体系特征之上的传统理论框架，形成更具针对性的当代中国政府与社会组织关系研究视角。

最近的研究发现，在社会组织宏观制度环境优化的同时，基层治理实践中的政府与社会组织关系表现出了多样性特征：在许多地区，地方政府在日趋显著的公共服务压力下，表现出了积极发展社会组织的较高热情；^② 另一些情境下，地方政府在发展社会组织时更注重风险控制；^③ 此外，在特殊情况下，一些处于行政末梢的基层政府由于在治理转型中自由裁量权不断上收，开始出现通过发展社会组织而重建自身灵活性和弹性的基层行政“借道”社会现象。^④ 面对中国转型实践中政府与社会组织关系的这种多样性，传统的源自西方的“国家与社会”理论因其总体在宏观层次讨论“国家”与“社会”的力量对比与互动，^⑤ 难以呈现出这种多样性背后的演化机理。国内理论界发展出的“行政吸纳”、“分类控制”等理论也仅能对其中的部分现象做出解释，^⑥ 难以形成更贴近中国转型实践的政府与社会组织关系全景式理论视角。

-
- ① 十八届三中全会提出，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。
 - ② 李友梅：《我国特大城市基层社会治理创新分析》，《中共中央党校学报》2016 年第 2 期。
 - ③ 黄晓春：《当代中国社会组织制度环境与发展》，《中国社会科学》2015 年第 9 期。
 - ④ 这类基层行政部门“借道”社会组织的现象虽然目前仅出现在一些个别的基层治理案例中，但由于其中涉及的一些运作机制与国家“政社分开”的宏观改革目标有一定距离，因此已引起了相关职能部门的高度重视：如财政部于 2017 年下发《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87 号），强调指出：“实施政府购买服务改革，要坚持费随事转，注重与事业单位改革、行业协会商会与行政主管部门脱钩转制改革、支持社会组织培育发展等政策相衔接，带动和促进政事分开、政社分开”。民政部下发《关于加强社会组织反腐倡廉工作的意见》（民发〔2014〕227 号），明确指出“社会组织不得将自身经费收支与行政机关及企事业单位经费收支混管，不得将收入用于弥补行政经费不足或发放行政机关工作人员各项补贴”。这些制度安排都表明，国家已经注意到了基层实践中存在行政部门“借道”社会组织发展自身灵活性与弹性的现象，并努力探寻化解此类问题的制度路径。
 - ⑤ 传统的西方“国家与社会”理论强调国家与社会之间的二元对立以及彼此间在力量上的此消彼长互动机制。相关研究可见纪莺莺：《当代中国的社会组织：理论视角与经验研究》，《社会学研究》2013 年第 5 期；肖瑛：《从“国家与社会”到“制度与生活”：中国社会变迁研究的视角转换》，《中国社会科学》2014 年第 9 期。
 - ⑥ 具体来说，这些理论都很难解释基层行政部门发展社会组织解决行政体系内部难题的行政“借道”社会现象。

以上讨论表明,政府与社会组织关系的演变存在多样化的机制,其中蕴含的逻辑与不同治理情境有着密切关联。本文试图在一个统一的理论框架下揭示这种机制演变的深层组织学机理。我们通过引入政府行为研究领域的前沿研究,揭示不同治理情境下基层政府^①对待社会组织发展问题的认知取向,从而构建一种新型理论视角。需要指出的是,本文理论框架中,不同的政府与社会组织关系都与特定条件、约束有关,离开了这些条件和约束,分析框架中的每种政府与社会组织关系形态都不具备普遍推论意义。我们认为,这种在解释机制上进一步向中层理论方向发展的新研究视角,不仅具有更强的分析效力,^②而且还由于揭示了政府与社会组织关系演化背后的具体因素,因而对社会组织领域的政策优化具有重要意义。

下文分三个层次展开论述:首先,我们回到具体的治理转型情境,用多层级行政体系取代对抽象政府的简单想象,探讨社会组织发展对于行政体系改革的复杂作用。我们通过借鉴和拓展“行政发包制”理论,强调多层级行政发包体系在不同改革阶段会遇到不同难题,导致基层改革行动者对社会组织形成不同的功能定位。其次,我们运用这一视角深入分析处于治理转型前沿的S市T街道近三十年来政府与社会组织关系的变迁,从中探求基层政府在发展社会组织时从更注重“吸纳”机制到转而强化“借道”机制背后的转变机理。最后,我们对本文理论框架及相应启示展开进一步讨论。

二、多层级行政发包理论视域下的政府与社会组织关系

长期以来,理论界对于中国社会组织发展的讨论更侧重于“应然”和规范层次。^③国内政治社会学“分类控制”及“行政吸纳”理论的重要突破是在“实然”层面剖析了社会组织对于政府的“双重属性”——既具有挑战能力,又是公共服务的辅助力量。^④在此基础上,相关研究引入政府理性选择理论,构建了更为细致的政府与社会组织关系理论框架。但这些理论仍有两点不足:第一,其对政府的分析总体上是抽象的,忽略了政府行政体系内不同行动者在具体治理情境下对待社会组

① 本文指涉的基层政府主要是直接面对一线公共服务与管理压力,处于行政体系末梢的政府机构。在城市地区主要是街道办事处,在农村地区则是乡镇政府。

② 李友梅:《中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角》,《学术月刊》2012年第7期。

③ 李友梅等:《中国社会生活的变迁》,北京:中国大百科全书出版社,2008年,第3—5页。

④ 康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005年第6期;康晓光:《行政吸纳社会——改革开放时代中国大陆国家与社会关系初步研究》,2008年7月31日, http://www.lishiyushehui.cn/modules/topic/detail.php?topic_id=26#_Toc205220242, 2017年3月2日。

织的态度差异。^① 第二，由于对政府内部治理机制的演变关注不足，这些理论对社会组织之于政府行政系统的作用讨论较为简单，假设了政府部门对社会组织的稳定偏好和策略。事实上，政府部门对社会组织的角色认知可能比“双重属性”更复杂且会动态调整。本文在借鉴“行政吸纳”等理论洞见的基础上，试图结合不同的治理情境和条件、约束来讨论行政体系对社会组织认知的动态演变机制，从而推动政府与社会组织关系研究领域解释机制的纵深化发展。

（一）政府治理机制转型与政社关系变迁

当代中国社会组织发展紧密嵌入在社会治理体制创新的宏观改革脉络之中，而社会治理体制改革是政府主导的一次重大制度变迁。在此政府主导有两层含义：其一，政府是改革推进者，会从总体上规划社会组织发展的制度蓝图；其二，在改革实践中，政府行政体系会根据自身遇到的挑战来灵活定义社会组织的功能与角色，进而影响政府与社会组织的互动关系。已有研究中，第一层含义得到了充分阐释，但最富实践意蕴的第二层含义却鲜有讨论。

实际上，第二层含义对于理解政府与社会组织关系演变尤为重要。在中国这样广土众民的国家实施有效治理，难免会面临一些“两难困境”式的治理挑战，如：权威体制与地方灵活性间的张力、^② 总体支配与技术治理间的徘徊等，^③ 这些治理问题的不同应对机制都会引发政府体系内的周期性权力与资源结构调整，也会引发政府部门对社会组织的不同认知。

这种反思促使我们从总体上审视政府行政体系运行的基本机制及其周期性问题，这需要一种贯通多层次政府结构并能恰当描述其内在问题的分析框架。近来的一些重要研究作为本文提供了启发，尤其是“行政发包制”及其理论拓展为我们观察上下级政府治理模式以及政府与社会间的“行政外包”提供了重要理论基石。^④ “控制权”理论也提供了一个观察多层次政府行为的中层理论。^⑤ 但这些理论用来分析

① 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》，《社会学研究》2014年第6期。

② 周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011年第10期。

③ 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期；黄晓春、嵇欣：《技术治理的极限及其超越》，《社会科学》2016年第11期。

④ 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期；冯仕政：《政治市场想象与中国国家治理分析：兼评周黎安的行政发包制理论》，《社会》2014年第6期；周黎安：《行政发包的组织边界：兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》，《社会》2016年第1期。

⑤ 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012年第5期。

本文的研究问题仍有不足，如：已有的行政发包理论主要是对单一层次的委托—代理关系进行勾勒，难以分析多层次政府治理结构中的问题；“控制权”理论虽对多层次政府行为进行分析，但难以分析政府与社会组织关系。

本文试图进一步拓展“行政发包制”的理论视域，建立多层次行政发包理论框架，深入诠释政府行政体系内部治理机制的调整及其对社会组织发展的影响。本文强调：行政发包制是一个多层次连续体，可以在政府的不同层次以及政府与社会组织间同时出现和延伸。由于不同层级的发包方受到的外部冲击和压力不同，相应层级的行政发包制可能沿着不同方向调整治理机制，由此带来的治理难题及其化解机制就会导致政府部门对社会组织进行不同的角色“锁定”，进而引发政府与社会组织关系的变化。

1. 多层次行政发包制运行的基本形态

已有研究指出，行政发包制在行政权的分配、经济激励和内部控制上与韦伯式科层制之间有清晰差异：前者在上下级权威体系中允许下级留有一定的自由裁量权，而科层制则强调法定职权；在经济激励上前者强调下级拥有剩余索取权及面对强激励，而后者强调上级政府全额财政保障及下级依预算行事的弱激励安排；在内部控制上，行政发包制强调结果导向的控制机制而科层制强调按部就班的规则作用。^① 相比于科层制对经济社会运行环境的要求，^② 行政发包制赖以实现的组织条件要相对简单。此外，由于行政发包制赋予了作为承包方的地方政府在应对地区差异上的极大灵活性，使“权威体制”与“灵活治理”间可以较好衔接，因此很容易在辽阔疆域中成为层级制政府运行的重要组织机制。由此，不难理解行政发包制为何会在中国国家治理的漫长历史实践中成为一种重要治理机制。

最近的研究进一步指出，行政发包制实际上是“行政”与“发包”两种治理机制的混合体。“发包”有助于控制治理成本，同时为承包方政府提供了有效的激励和较大的自由裁量权，但又可能因承包方滥用自由裁量权而引发治理风险；因此“行政”设置就显得必要，其实质在于约束“发包”在政府内部可能造成和放大的扭曲和负面效应，表现为一系列自上而下的收权与管控机制。^③ 由于“行政”与“发包”

① 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。

② 科层制对一国的货币经济与财政条件、行政事务质与量的扩展、行政技术的进步（事本主义工作伦理），尤其是社会差异的“齐平化”都有很高要求。此外，有时科层制的快速发展还与政治结构中反特殊利益集团的独特安排密切相关。相关研究参见马克斯·韦伯：《支配社会学》，康乐、简惠美译，桂林：广西师范大学出版社，2010年，第31—64页；彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，马戎等译，上海：学林出版社，2001年，第28—30页。

③ 周黎安：《行政发包的组织边界：兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》，《社会》2016年第1期。

这两种治理机制在行政权分配、内部控制以及激励设置上有着相反的配置要求，且往往难以达成恰当的均衡点，因此行政发包制常在“行政”与“发包”两极间周期性摆动，并形成“行政”或“发包”主导的治理模式。^①

上述钟摆运动不仅存在于每一政府行政层级内，而且在多层级政府行政体系内还有更复杂的演化方式：不同层级行政发包制既可能朝同一方向摆动，又可能朝不同方向演化，从而使政府行政体系面对不同的改革难题。我们讨论其中两种最主要的情形：

第一种情形，上、下级行政发包制相互匹配、同向运行，主要表现为“层层发包”。^②这时上下级政府行政机构的运行都以“发包”机制为主导，在逐级向下“发包”任务的同时赋予下级政府较大行政自由裁量权，实施结果导向的控制机制。此时，政府行政体系可能遭遇两种不同难题：一是治理任务层层放大导致的基层政府压力剧增。当上级将治理任务“层层发包”，同时又在下级政府间启用围绕任务绩效的锦标赛机制时，就会形成强大的激励效应，^③导致下级政府为赢取锦标赛而不断放大逐级发包的压力。^④二是治理任务“层层发包”，但该治理任务在绩效考核中属于“软指标”，导致基层政府对发包任务注意力不足。此时，虽然任务被层层分解，但由于基层政府通常不会在这些领域重点攻坚，因此会导致治理任务难以“落到实处”。

第二种情形，上下级行政发包制朝着不同方向摆动，突出表现为上级政府治理机制仍以“发包”制为主，但基层政府治理机制却开始向“行政”一端摆动。这种现象的出现主要与渐进式改革中上下级政府改革不同步相关。近年来，国家在社会治理和行政改革领域提出了多方面的改革目标，这些目标与全面推进依法治国、加强社会主义民主政治制度建设等宏观改革相结合，必然要求各级政府进一步增强对公众负责的意识，不断提升规则、制度在政府行政事务中的主导地位。出于平稳推动改革的考虑，国家采用的是可控的渐进式改革路径，^⑤即先从基层

① 下文中以引号标注的“行政”或“发包”都有特殊含义，指的是行政发包制下两种不同取向的治理机制。

② 这种情形理论上还包括了上下级行政发包制都向“行政”这一极摆动的现象，这意味着不同行政层级都开始朝注重规则、弱激励、低度自由裁量权的方向发展，趋向于理想类型意义上的科层制。当前政府改革开始强调这种目标与趋势，但现状与这种要求仍有一定距离，因此本文集中讨论“层层发包”现象。

③ 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

④ 参见荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社，1998年。

⑤ 韩博天（Sebastian Heilmann）：《中国异乎常规的政策制定过程：不确定情况下反复试验》，《开放时代》2009年第7期；刘培伟：《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》，《开放时代》2010年第4期。

试验开始,再逐步总结经验向更高政府行政层级推广。这样一来,就很容易导致基层政府改革速度、深度走在上级政府之前。在一些改革创新的前沿地区,基层政府行为受到越来越多的约束,行政自由裁量权大幅缩小,基层的行政发包制开始向“行政”方向调整;而上级政府部门的改革却并未同步推进,仍按属地管理“守土有责”的逻辑强调“发包”的一面。这样,政府内部不同层级的行政发包制就开始出现不协调的问题。^①

这种情况带来的最大挑战是导致下级政府在面对上级的“发包”任务时,缺乏足够的灵活性和弹性以应对问题。举例来说,当基层政府财政自由裁量权全面弱化,更注重规则和程序的刚性作用时,经济激励和内部控制两个维度的改革客观上要求行政权配置这一维度也朝着职责清晰的方向改革。但由于上级仍强调“发包”主导的治理机制,因此基层政府还需要承担“守土有责”的无限职责。当基层政府面对各种突如其来的“发包”任务时常常遇到灵活性和弹性不足的难题。

多层次行政发包制运行中遇到的上述难题,会促使基层政府寻找相应的应对机制。当国家宏观制度环境日益强调“激发社会活力”时,基层行政部门就会通过强调社会组织不同功能角色以解决改革中遇到的问题。

2. 不同治理情境下政社关系演变机理

在“层层发包”的治理机制下,每一政府层级都允许下级握有较大的自由裁量权,这也意味着基层政府无需“走弯路”就能获得治理实践中的较大灵活性和弹性。这些政府部门没有太大动力通过发展社会组织来获得额外的灵活性和弹性空间,其更多是权衡社会组织的治理绩效和可能引发的治理风险后实施相应制度措施,这一逻辑与“分类控制”理论观察到的现象一致。但借助于多层次行政发包理论框架,我们可以更清晰地识别出政府部门权衡所依据的要素与逻辑。

如果上级在“层层发包”的同时还推动基层政府间围绕公共服务展开锦标赛竞赛,那么就会导致基层政府把公共服务效能放在一个重要位置上。随着激励效应的逐级放大,基层政府会更关注社会组织的公共服务功能,对其潜在治理风险的宽容度则会适当放宽。在提升服务绩效这一前提下,基层政府会鼓励社会组织发展出一定的自主性和独立性,也会为其快速成长提供多方支持。相反,如果上级政府在“层层发包”的同时并未围绕公共服务提供有效的激励举措,由于基层政府在发展社

^① 在中国多层次政府体系中,主要是基层政府直接与公众打交道。行政发包制的一系列特征,如自由裁量权、预算包干和结果导向的考核,虽然赋予基层政府处理事务的自主性和灵活性,但也容易引发基层政府与社会之间的冲突,尤其当基层政府拥有招商引资权之时,其公共服务职责让位于经济发展和创收,更容易导致基层政府与社区的紧张关系。当这些社会矛盾和冲突不断出现,高层政府反应更敏感。这就解释了中国的基层改革常常由较高层级政府跳过中间层级政府直接推动而成。这种改革路径导致了多层次行政发包体制中的不衔接现象。

会组织中要承担相应的治理风险，就可能形成“风险控制”导向的制度设置，比如筛选社会组织发展领域、保持社会组织发展与公共权力领域的分割等。^① 总体来看，层层发包治理模式下，基层政府主要根据风险和激励的权衡来设置社会组织不同的制度环境。在此过程中，政府虽然始终保持着从制度上对社会组织的行政“吸纳”，但两者间仍存在一定的组织边界。

但在上下级行政发包制运行出现张力的情况下，政府与社会组织关系就会出现新变化。当上级政府采取“发包”主导的治理模式时，作为承包方的下级政府必须一揽子应对辖区内各项治理问题。考虑到政府治理中存在一定的动员式特征，这意味着许多新治理目标和专项活动的资源配套常常滞后，客观上就要求下级政府有很强的灵活性和弹性空间加以应对。但当基层政府的治理机制因改革约束从“发包”向“行政”摆动时，传统的灵活运作空间大大削减。基层政府会特别关注社会组织作为行政体系灵活性与弹性来源的角色。其会以购买服务等方式扶持、发展一批社会组织或专业机构，并使后者成为承担行政治理任务的重要助手。

此时，基层政府发展社会组织的动机、方式与“层层发包”治理机制下的情况有根本差异，其重要目标是“借”社会组织之“道”以化解行政体系内部改革难题。基层政府不仅规划社会组织的运行领域，还会通过人员控制等机制主导社会组织的运行，因此在其看来社会组织的潜在治理风险已得到有效控制，基层政府对社会组织的风险认知会大大下降。另一方面，基层政府行政“借道”社会的过程中，社会组织的公共服务功能也会得到一定程度的强调，因为“公共服务助手”的角色为“借道”机制提供了重要的合法性依据。质言之，基层治理中出现的行政“借道”社会现象本质上是一种以解决行政体系内改革难题为目标的变通策略。在这种情境下，基层政府发展和培育出的社会组织在形式上具有独立性，但实质上更像行政末梢，主要围绕基层行政部门的治理目标开展活动，其与政策部门和理论界预期的具有社会属性、代表社会诉求的社会组织角色有很大区别。此时，基层政府与这种形式上的社会组织间边界较为模糊，两者属性趋同。近年来，国家宏观政策部门对此类现象已有关切，并不断强调“政社分开”的改革方向，但仍鲜有研究揭示微观实践中“政社不分”的深层缘由。本文透析多层级政府运行的内在机理，对基层政府“借道”现象的条件与机理做出了清晰勾勒。

上述讨论表明，当多层级行政发包制面临不同问题时，政府部门会动态调整对社会组织角色与功能的认知。“层层发包”模式引发了基层政府对社会组织的“吸纳”，而上级“发包”下级“行政”的格局则引发基层政府的“借道”机制（见表1）。这两种不同的政府与社会组织关系区别在于：从社会组织发展的目标指向来看，后者比前者更注重以行政体系内的治理问题为导向；从“政社分开”的发展方向来

^① 黄晓春：《当代中国社会组织制度环境与发展》，《中国社会科学》2015年第9期。

看，后者面临的挑战更大；在行政机制控制水平上，后者的强度超过前者。

表 1 多层级行政发包制与政社关系形态

多层级行政发包体制运行形态	难题与挑战	基层政府对社会组织的定位	政府与社会组织关系	
层层发包	强激励条件下，基层政府治理压力剧增	强调公共服务助手角色，兼顾风险控制	行政部门鼓励社会组织发展一定的自主性和独立性	基层政府的行政“吸纳”社会
	弱激励条件下，基层政府对发包任务注意力不足	强调风险控制，适度发挥公共服务功能	行政部门更强调对社会组织的有效管控	
上级“发包”、下级“行政”	下级政府灵活性与弹性不足	重塑行政体系灵活性与弹性的重要来源，公共服务的助手	基层政府的行政“借道”社会：行政部门与社会组织之间边界模糊、组织属性趋同	

上述讨论对于深化中国转型期的政府与社会组织关系研究具有重要启发：第一，政府与社会组织关系并不是一种总体性的静态格局，而是随着治理转型中政府体系改革所遇到的难题而动态调整；第二，由于不同地区的政府行政体制改革处于不同阶段，因此中国社会组织发展的制度环境和机会结构存在一定的区域差别，政府与社会组织关系也表现出相应的多样性；第三，政府与社会组织的边界受到行政体制内多层级代理人互动及调适的影响，并非整体国家理性规划和策略选择的直接产物。

(二) 基层政府认知中的社会组织角色图谱

以上讨论表明，基层政府对社会组织角色的认知是动态演化的。这挑战了将社会组织静态理解为“服务之手”和潜在风险来源的传统观念。在社会组织的角色认知上，基层行政部门基于多层级行政发包体系的不同运转状态常面临下列三种选择。

1. 行政部门灵活性与弹性的来源

中国社会组织研究很早就注意到了行政部门会通过发展社会组织来解决改革中诸如部门裁撤后的人员安置、职能调整等问题，^① 如：1993 和 1998 年两次政府机构调整中产生了近 4 万家行业协会，^② 这些社会组织多有一定的行政级别与行政授权，成为行政体制改革的重要伴生物。但早期研究大多简单地将此类现象看成是社会组织发展中的“异化”现象，很少意识到这类现象背后的复杂动因。

本文理论框架认为：当上级“发包”、下级“行政”的政府多层级行政发包体系

^① 参见王名：《中国社团改革：从政府选择到社会选择》，北京：社会科学文献出版社，2001 年。

^② 谢菊、马庆钰：《中国社会组织发展历程回顾》，《云南行政学院学报》2015 年第 1 期。

运行出现张力，且下级部门缺乏其他灵活性来源时，基层政府部门就可能会通过发展社会组织来重塑灵活性与弹性空间。就此而言，基层行政部门“借道”社会不能简单地理解为一种“异化”现象。

进一步来看，社会组织被塑造为行政部门灵活性与弹性的来源取决于一些特殊的条件：首先，行政部门以购买服务等方式向社会组织转移资金和资源时约束较小。当前部门预算制的“低度透明”运作特征^①决定了行政部门可以根据自己的治理目标和所处情境自由决定购买服务项目的设置及资金安排。其次，不存在一个充分竞争的公共服务外包市场，行政部门有较大自由裁量权选择社会组织承接项目，可以便利地与社会组织间形成“特殊主义”的“借道”机制。最后，公共服务外包的质量监控总体是在体制内完成的。唯有如此，行政部门才能用自己的目标和偏好引导承接服务的社会组织。如果没有这些条件，基层政府就很难以发展社会组织之“名”行重塑灵活性和弹性之“实”。

另一方面，基层政府“借道”社会也产生一定的组织成本。这种“借道”机制建立在前者对后者实现直接控制的条件之上，通常高度依赖于领导岗位的交叉兼职机制。在当前宏观制度约束行政领导兼职社会组织负责人，^②且社会组织负责人身份意味着体制内晋升链条中断的背景下，基层政府寻找社会组织代理人的难度越来越大。此外，基层政府通过社会组织来实现自身治理目标有时还意味着额外的协调和组织成本。这些额外成本的存在意味着基层政府会控制“借道”机制的边界和范围。

2. 公共服务的帮助之手

现有研究普遍强调社会组织对公共服务有效供给的重要作用。与政府部门不同，社会组织在提供公共服务时更具创新性、^③更适应多样化的社会需求。本文理论框架则进一步指明了基层政府优先考虑社会组织公共服务助手角色的条件，即：公共服务被“层层”发包，且存在强激励机制。

一旦基层政府优先考虑社会组织的帮助之手角色，就可能允许社会组织保持较高的独立性与自主性，^④同时减少行政干预的水平，并鼓励社会组织形成与公众需求快速对接的机制。这意味着，社会组织将在较高水平上嵌入基层治理体系，成为

^① 陈潭、马箭：《从部门预算走向公共预算》，《人民论坛》2010年第14期。

^② 国家一直对党政机关领导兼任社会组织负责人有严格的规定，尤其是近年来出台的一系列制度（如《中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》、《中共中央组织部关于规范退（离）休领导干部在社会团体兼职问题的通知》）进一步强化了这方面的约束。

^③ E.S.萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，周志忍等译，北京：中国人民大学出版社，2002年，第86页。

^④ 王诗宗、宋程成：《独立抑或自主：中国社会组织特征问题重思》，《中国社会科学》2013年第5期。

多元治理结构的重要构成。

此外，在基层政府行政“借道”社会的情境下，前者也会在一定程度上注重发挥社会组织的公共服务功能，但此时其更多是从工具主义和技术的层次强调提升社会组织处理事务的能力，而对社会组织提升自主性与社会性缺乏热情。

3. 治理风险的不确定来源

在基层政府看来，社会组织还是治理转型中不确定风险的来源——这也是社会组织制度环境中始终存在强调引导和管控制度要素的重要缘由。但此前研究对政府的这种风险认知一直“泛泛而言”，难以勾勒其机理。

在多层级行政发包理论视域下，不同层级政府对社会组织的风​​险认知是在反复权衡中建构起来的。理论演绎表明：在上下级行政发包体制出现张力，下级开始“借道”社会时，基层政府对社会组织的风​​险顾虑最低。因为此时基层政府已对社会组织实施了高水平的内部控制，以至将其视为“自己人”，也就不过多担心其引发治理风险。在公共服务任务“层层发包”但存在强激励机制时，基层政府对社会组织的风​​险顾虑也较低，因为强激励引发的竞争压力使其更倾向于将社会组织作为合作伙伴。但在“层层发包”公共服务任务，又不存在强激励的背景下，基层政府就会显著强化对社会组织的风​​险认知。此时，制度环境中的风险控制机制会得到不断强化。

以上分析表明，随着多层级行政发包制的运作形态不断变化，基层政府对社会组织的角色认知亦会调整。这种角色优先排序的变化，会导致社会组织所处的制度环境出现微妙变化。这种理论视角将我们对当代中国政府与​​社会组织关系的理解从一种“静剖面”的白描逐步引入一种动态演化的复杂情境中去。

三、从行政“吸纳”社会到行政“借道”社会：一个微观案例

本文以 S 市 P 区 T 街道的治理转型历程为线索，呈现了城市基层政府发展社会组织的复杂制度逻辑。研究团队收集了 T 街道 1984—2016 年的系统档案资料，并在长达 4 年的驻街调研过程中展开了系列深度访谈，由此形成了此项微观考察的基本框架。为进一步勾勒治理转型中一些微妙机制，团队成员还持续 3 年观察了街道购买社会组织服务的全流程。这些资料从多个维度揭示了基层治理体系在面对社会组织时从注重“吸纳”到强化“借道”机制转变的复杂机理。

由于我们的理论框架强调不同层级行政发包制的相互作用对于政府与​​社会组织关系演变具有重要意义，因此案例观察并不限于单一治理层级的描述，而是将追溯“区—街”关系以及街道治理体系的共时性变化。其中：“区—街”关系代表中国城市行政发包的主要层级，指的是区政府及其构成部门将治理任务部署至街道的过程；街道治理体系则是城市基层治理的最基本单元，涉及街道办事处将任务转至居委会、

各类事业编制的“中心”、^① 辖区内“条”上职能部门以及社会组织的过程。

1. “层层发包”治理模式下的基层政府行政“吸纳”社会（1984—2006）

S市20世纪80年代以来即面临着基层治理的较大压力，90年代初更是在城市经济转型、功能调整等多重压力下努力探索重塑城市基层社会治理体系的改革路径。进入21世纪以来，S市一直试图以创新基层治理为改革线索提升城市管理能力，由此在“区—街”和街道治理体系层次推动了大量改革。T街道1984年4月1日正式挂牌，地处S市经济发展的重要功能区，最初隶属于N区，后于1993年划入P区。可以说，P区是S市乃至全国的改革试验区，而T街道则属于P区经济发展和社会治理创新的重点区域。

在可追溯的档案资料中，S市在“区—街”治理层次一直强化“发包”主导的治理模式。T街道最初所属的N区早在1988年就明确提出“核定基数，收支包干，超收分成，超支自负，一定三年”的街道财政管理体制，^② 把经济发展任务全面“发包”给街道，并鼓励街道通过放手发展经济来提升自身财力，以此提升自身公共服务能力。在这种“发包”特征明显的财政体制下，区政府仅用较少的投入就可以推动街道办事处有效运行。

1996年以来区对街的“发包”趋势变得更明显：从行政权配置上看，区政府把大量治理职能赋予了街道办事处，主要涉及：（1）部分城区规划的参与权；（2）综合协调权；（3）属地管理权。其中后两项都属于蕴含较大自由裁量权的职能，这些行政权力被明确“发包”给街道办事处，意味着作为承包方的街道职能、权限得到较大扩充。

从激励模式来看，区政府赋予了街道办事处及相应工作人员较大的税收返还奖励，这种强激励机制是“发包”制的又一特征。根据P区“十五”财政管理体制对街道经济工作的相关规定，区对街道招商引资的纳税资金实施分成制度，即街道招商引资额越高，相应的税收返还金额也越高。这一时期街道招商引资税收返还资金已成为社区建设中的主要资金来源。可见，区通过“发包”机制，运用财政激励手段，使承包方的街道办事处自筹了大量经费以应对发包的治理任务。与行政配置和经济激励相匹配，区政府在内部控制维度上也很少插手街道的工作。可以说，在“区—街”层次，“发包”制成为主导的治理机制。

这一时期来自外界的压力尚不显著，多层级发包体系主要按照自身的演化规律发展。当“区—街”关系以“发包”为主要特征时，街道治理体系也向“发包”的方向同步演进。内中的变化主要在于街道治理体系“发包”的重心随着宏观制度的变化而有所调整：1984—1995年间，街道主要把治理任务发包给居委会，街道赋予

^① 如常见的“一门式政务服务中心”、“社区综合治理中心”等。

^② 资料来源：N区颁布《关于改革街道财政管理体制的意见》，1988年。

居委会处理行政事务的大量自由裁量权并允许居委会自办各种盈利项目，以从中提取利润用于开展卫生整治、便民服务等。在内部控制维度，街道办事处对居委会的内部运作基本不做太多干预，街道主要对“发包”给居委会的事项进行结果导向的绩效考核。但这种过度倚重于对居委会“发包”的治理模式很快就引发了负面后果，由于居委会把工作重心都放在发展经济等经营性事务上，弱化了公共服务与管理上的投入，引发了居民的不满。于是 S 市于 1996 年正式发文，将居委会的经济职能上收至街道办事处，强调居委会逐步回归群众自治组织的角色。此后，街道对居委会的全面“发包”情形有所弱化，作为替代，街道开始强化对其下属各类服务中心及“条”上派驻机构的任务导向“发包”。^①

概括来看，1984—2006 年间 T 街道治理体系处于一种“层层发包”的治理格局中，这时街道一方面需应对自上而下的各种层层加码的治理任务，另一方面又手握较大的自由裁量权，尤其是拥有税收返还资金的灵活运用权，后者为街道应对来自上级的各种不确定任务提供了重要支持。街道掌握的资源及可调动的力量与上级布置的治理任务间大体匹配。

在这种情形下，T 街道大约从 1993 年开始面对发展社会组织这一新问题。那么，T 街道当时如何看待社会组织呢？研究发现，由于这一时期街道内部的“发包”体系就足以应对各种治理任务，因此街道最初总体上以一种“可有可无”的态度来看待社会组织，一位当年的街道领导对此回忆：

基层政府是务实的，在整个 90 年代，（公共）服务要求没有今天这么高，管理的精细化要求也不高，街道自己的力量就足够了。换句话说，大家对发展社会组织没有急迫感……所以我们当时的态度就是，如果有社会组织能参与社区建设更好，没有问题也不大……（访谈资料：20170316）。

街道保存的档案资料对于基层政府这种“可有可无”的态度提供了一个更具说服力的例子：我们翻阅了 1993—2000 年间街道向上级政府和职能部门提交的所有汇报材料，虽然从其他记录中可以清晰地看到这一时期已有一些社会组织开展了具有较大社会影响力的服务活动，但街道却从未把这些活动作为“亮点”向上级汇报，也未纳入年底的创新工作总结。从统计数据上看：2000 年前，注册地在 T 街道的社会组织仅有 5 家，且这 5 家社会组织的上级主管单位都属于上级“条”上机构，作为属地政府的 T 街道并无“孵化”任何社会组织，这也表明早期 T 街道对发展社会组织没有太大兴趣。

^① 1996 年以后，街道开始重点建设一批具有独当一面能力的服务中心。街道每年把大量治理任务直接“发包”给各中心，并赋予后者实施治理的自由裁量权。而对“条”上派驻机构的“发包”则常以街道额外给这些机构提供“活动经费”、“补贴”等非正式方式实现。通过这些额外的经费补助，街道可以“绕过”这些部门的上级向其“发包”一定的工作任务。

2000年后,情况有了一定变化。S市和P区政府都开始对基层政府的公共服务能力提出更高要求,将公共服务绩效作为考核指标鼓励基层政府间展开竞争,此外还把发展社会组织看作社区建设的重要评估指标。这时,街道开始鼓励社会组织围绕上级强调的公共服务领域开展活动,并以“购买服务”的形式对社会组织实施扶持。资料显示:2001—2006年间,T街道辖区内又出现了21家社会组织,这些社会组织在科普、养老服务、文化教育等领域先后承接了一批服务项目,并在街道治理体系中占据一定位置。

进一步来看,这一时期基层的政府与社会组织关系呈现以下特征:

首先,街道以项目为载体鼓励社会组织发展并实现对其的引导与“吸纳”。正如一位长期在T街道民政领域工作的领导所言:

街道怎么来管社会组织?怎么让它们与你(街道)同心同德?基层政府又没有太多的管理力量,民政科长期就2、3个人,怎么管的过来?我们的体会是要用好“项目”这个载体,我们希望社会组织往哪些方面和我们保持一致,我们就多往这些领域发包一些项目。我们从2003—2004年左右就开始形成了这些经验,所以当时有句话,叫“以项目管(社会)组织”……(访谈资料:20161219)

项目化的引导机制保证了街道对辖区内社会组织的有效“吸纳”。同时也为社会组织发展政府预期的公共服务能力提供了重要的支持。

其次,上述“吸纳”机制又是有限度的。表现为街道较少对社会组织的内部运作进行干预和控制。原因在于,“层层发包”治理情境下,街道及下属各科室手中都有足够的灵活性与弹性以发展出可直接控制的力量来应对各种治理难题,因此没有哪个部门有兴趣大费周章控制社会组织内部运作。一个典型的例子是:这一时期社会组织法人的“内部人化”水平最低,在全部26家社会组织中仅有2家社会组织中存在法人来自街道内部的现象。

再次,街道对社会组织的活动领域有严格的限定。主要鼓励社会组织在公共服务领域发挥作用。这一时期T街道辖区内所有社会组织主要都沿着政府公共服务职能及其延伸领域开展活动,基层社会组织发展格局呈现出了鲜明的“分类控制”特征。

最后,街道向社会组织投放资源的主要依据是公共服务能力。与这一依据相比,其他因素对于社会组织能否获得项目扶持的影响都不甚显著。如:街道发包项目时并不过多考虑是否优先向自己为主管单位的社会组织倾斜,一些挂靠单位不是T街道的社会组织在与挂靠于T街道的社会组织竞争时,都顺利胜过后者从街道拿到了服务项目。再比如:一些跨行政区域活动的社会组织因其表现出的较高服务能力而从T街道获得了资助,这表明在这一时期属地这一具有特殊主义纽带意义的因素对街道的社会组织扶持制度影响较弱。

上述特征表明,在“层层发包”的治理情境下,街道围绕公共服务体系的完善,

逐步发展出以项目为切入点的“吸纳”机制以发展社会组织。

2. 行政发包治理机制的张力凸显与基层政府的行政“借道”社会（2007 年以来）

2007 年，P 区在市委、市政府的推动下开始了基层治理体制的深化改革。这项改革有双重含义：一是藉此推动街道办事处将工作重心全面调整至公共服务、公共管理、公共安全领域；二是由于 P 区经济进入新发展阶段，客观上需要在更高层次统筹经济布局，因此上收街道招商引资权。这项改革对“区—街”以及街道治理体系的运行都产生了较大影响，在一定程度上改变了“层层发包”的传统运行模式。

这一时期的“区—街”关系总体可以概括为“发包”为主但内涵一定“行政”要素的治理机制。一方面，区政府在推动各项治理任务时，总体上仍以“发包”方式部署至街道。突出表现为两点：一是在行政权的配置上，区政府及其下属部门把更多的治理任务以及相应的行政执行权与实际决策权下放给街道。P 区编制办公室 2012 年的一份调研报告指出：

各部门向街镇下放大量的事务性工作，将责任明确分解在基层。有些下放经过了区委、区政府同意，有些则是有关工作部门根据行业管理要求下放，并纳入条线对街镇的考评内容。据统计，各部门对镇绩效考核指标达 79 项，对街道的考核指标达 70 项。（资料来源：P 区编办 2012 年内部调研课题稿）

二是在内部控制机制上，区政府及其职能部门在自上而下部署治理任务时只看最终成效，对处置过程和规则关注不多，表现出了结果导向的控制理念。这一时期，上级部门开始设计出林林总总的考核与评估方法对“发包”至街道的治理任务进行结果考核，但考核体系鲜有涉及治理的具体流程与程序。这表现出了鲜明的“发包”特征。

另一方面，这一时期“区—街”关系中又开始出现了一些强调收权与控制的“行政”要素。这主要与激励模式的转变有关：传统的建立在招商引资税收返还基础上的强激励制度随着街道经济职能的上收而消解，取而代之的是区政府对街道实施上级全额拨款的部门预算制。这意味着街道所有的资金都在上级的控制与监督下。从这个维度来看，街道治理的灵活性与弹性空间得到了一定的抑制，体现了自上而下监管的“行政”特征。此外，受宏观政策的影响，“区—街”行政发包制中还有其他一些具有“行政”意味的机制开始浮现。其中最显著的当属编制控制机制。

在前一阶段的治理实践中，基层政府普遍以招收编外雇佣人员的方式来扩充自身队伍，导致政府实际雇员规模快速膨胀，引发了上级政府的顾虑，于是，从 2009 年开始，P 区开始核定街道的各类人员总额，尤其是对政府雇佣人员总数进行严格核定。以 T 街道为例，其下属的各专业服务中心计划配置人员 119 人，但经编制控制后只能配置 107 人。这种编制控制机制使得街道办事处的灵活性和弹性有所缩减。

上述改革使“区—街”治理机制从典型的“发包”治理模式向“发包”主导但

蕴含一定“行政”要素的治理模式转变。同时，这一时期传统的街道“发包”治理机制所依赖的条件不断弱化，逐步向“行政”主导的治理机制转型。

首先，街道对居委会的“发包”受到越来越大的约束。由于S市上收了居委会的经济权，这意味着街道很难再通过经济承包来使居委会成为基层治理中弹性和灵活性的主要来源。此外，从2007年开始，S市多次发文要求强化居委会的自治组织属性，并先后于2010、2012、2014年三次由市有关部门推动发起了居委会“减负”活动，以制度化方式约束街道办事处任意向居委会部署任务。这些做法在一定程度上改变了街对居的任意“发包”格局。

其次，街道对下属事业机构的“发包”也变得越来越难。由于上级政府的编制控制，街道已不能像以往那样通过扩大编外人员数量来不断强化下属事业机构的“接包”能力。此外，大约从2010年开始，S市从市级层次出台了街道下属服务中心的运作规范。这些做法都使街道下属事业机构越来越回到一个依规运作的境况，传统的目标导向“发包”机制难以维系。

最后，街道对“条”上机构的“发包”基础不断弱化。街道有经济权时，会通过给“条”上机构提供补贴等非正式方法实施“发包”。但随着街道经济权的上收，所有开支都需向上级申请财力保障，而这种介于“灰色”地带的“发包”所需资金不可能得到上级支持。此外，2007年以后，许多“条”上机构进一步加大了对下级机构依法依规运行的督查力度。这些都进一步弱化了街道“发包”的运作基础。

街道政府的运行方式在上级政府的推动下开始向依法依规的“行政”治理机制转变。但“区—街”层次仍以“发包”为主，这导致了上下级治理机制间衔接难题。于是，街道治理体系必须找到新方法以重塑弹性与灵活性空间。

正是在这种情境下，基层政府发展社会组织的态度有了微妙的转变。T街道从2011年开始实施远超历史水平的公共服务外包活动。我们根据T街道各部门的档案资料，大体推算出2010年以来街道购买社会组织服务的资金总量（如表2所示）。

表2 T街道历年购买社会组织服务资金量（万元）^①

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015
街道购买社会组织服务资金	217	1200	2000	1300	1450	1517
年度支出预算总额	14363	15083	17681	16536	17339	16864

上表中，T街道自2011年来在购买社会组织服务上进入了“快车道”。据统计，

^① 在当前的购买服务体制下，购买资金大多由科室从自身的部门预算中抽离出来。因此，在街道的总体开支记录中无法获得购买服务资金的总数，只能将每个部门的购买资金相加估算出总数。受档案资料记载详细程度所限，有些年份的资金总数可以较为精确地记录，有些年份则只能请当事部门根据回忆约略估算。

T 街道辖区内共有 26 家以街道为业务主管单位的社会组织，其中 22 家的登记时间在 2007 年以后。T 街道辖区内活动的社会组织总数自 2009 年以来一直保持着高速增长，到 2015 年已有 112 家。街道在多个重要的发展规划中都明确提出，要快速发展社会组织。

那么，T 街道快速发展社会组织的原因是什么呢？是根据上级要求执行的结果吗？从时间上来看，国家宏观政策明确提出“激发社会组织活力”以及四类社会组织直接登记要到十八届三中全会（2013），有关部委连续推出发展社会组织的系列文件要到 2014 年，S 市以市委名义下发文件鼓励发展社会组织要到 2015 年初，T 街道进入社会组织发展高峰期比这些政策信号都早，这说明这一现象背后还有着其他的现实原因。此外，研究团队还对比观察了与 T 街道同处 P 区的 L 街道和 W 街道的情况，这两个街道随着经济权的上收和上级编制控制措施的实施，分别于 2009 年和 2010 年都进入了社会组织的快速发展期；而同一时期我们在未上收经济权的 Z 区 LF 街道却并未观察到相近的态势。^① 这些都表明 T 街道快速发展社会组织与其所处的改革情境有着直接关系。

田野观察发现，T 街道的做法实际上有更隐蔽的逻辑在驱动——这就是通过发展社会组织来解决基层政府灵活性不足问题。街道 X 书记在一次访谈中提到：“改革要学会借‘势’，以前我们比较看重向‘条’上部门借力，现在要学会向社会组织借力。发展更多社会组织来承担我们的工作，那么行政部门就不要老提编制不足这些问题……”（访谈资料：20140711）。街道长期分管社会组织的 Y 主任更是进一步指出了发展社会组织对于街道行政体系的意义：

现在的改革有很多地方还存在脱节的地方。比如说，这几年在人、财等方面上级的控制越来越严，但很多时候它自己又管不住其他部门往下扔任务……相当一部分任务下来了，保障却不下来，都要街道干，我怎么干？现在各个科室也聪明了，它也不问你要编制，因为要了也批不下来。那它就建个社会组织来替它干活……有些科室在做预算的时候实际上就把这块考虑到了，它把一部分经费都打到社会组织那去了……这样子方便应对各种任务……（访谈资料：20150417）

以 T 街道组织科孵化的社会组织 XFS 为例，其负责人曾有长期的体制内工作背景，组织成立以来主要承接的项目都由组织科委托，实际上承担的是组织科现有人力和资源难以应对的各类“溢出”事务，如：社区党员教育、党建宣传等。在成立以来的最初三年里，XFS 的最主要经费来源都来自组织科，其负责人也曾多次在访谈中抱怨过无法承接街道其他科室发布的项目，因为这些项目大多都给了这些科自

^① LF 街道在 S 市素有善于激发社会活力的声誉，但即使如此，2009—2012 年间社会组织发展速度也逊于 T 街道。

己成立的社会组织。XFS 承接项目时，主要以组织科的工作目标为导向，即使是超出项目协议的内容也会主动承接。街道其他科室也孵化出了类似于 XFS 的社会组织，这些社会组织的分布情况如表 3 所示：

表 3 各部门发展外围社会组织的情况

职能科室①	民政科	市政科	宣教科	团委	监察审计科	组织科	劳动科	卫生服务中心
下属社会组织数	5	3	3	2	2	1	1	1

注：合计 18 家社会组织，占 T 街道为上级主管单位的社会组织总数的 69.2%。

换言之，T 街道试图以购买社会组织服务的策略来应对行政发包体系内的繁杂发包任务。经验观察揭示了这种外包的深层特征：

首先，行政部门掌握着对承包方的较强控制能力，两者间事实上处于一种从属关系而非市场意义上的平等状态。这种控制关系往往通过人员控制而非契约来实现。我们仔细研究了 T 街道下属 26 家社会组织的法人资料，发现其中有 16 家社会组织的法人曾有过 T 街道体制内工作经验，占总数的 61.54%。这种人格化的控制机制可以确保多数社会组织围绕街道及其职能部门的需求开展工作。T 街道职能部门实际上常把这些社会组织看作“自己人”。

其次，购买服务的“契约”始终处于次要位置，具有弱约束性。与典型的市场外包不同，我们在 T 街道观察到的服务外包是围绕行政部门的工作要求和应对各种不确定发包任务而产生的。因此发包方和承包方实际上都清楚发包任务的边界是模糊的，承包方常会应发包方的要求增加或调整工作事项。

再次，由于这种外包具有服务于属地行政发包体系的作用，因此其中蕴含着特殊的信任机制和依赖关系，发包方偏好在属地内选择主要合作伙伴。据跟踪观察，T 街道购买社会组织服务的项目绝大部分都在属地内社会组织中选择承包方，如 2013 年街道 9 个科室申报了 31 个项目外包给 18 个社会组织，其中 16 个社会组织是街道科室培育的。这就清晰地表明了这种服务外包中蕴含着“自己人”特殊主义选择机制。

最后，由于这种外包的核心目标是解决行政发包体制内的问题，因此承包方往往会被赋予一定的“准行政权威”，甚至获准使用行政部门的内部权力运行管道。我们收集了 T 街道 NC 居委会自 2013 年以来的“台账”资料，发现“台账”准确地记录了“街一居”间行政任务的流转轨迹。经详细比对，我们发现 2013 年 NC 居委会记录的工作台账中，约有 32.12% 的工作任务实际上由各类“社会组织”所部署。社会组织与居委会间本是平等关系，但前者能向后者发布工作任务就表明前者由于承包了体制内的各种任务因而具有一定的权威地位。

① 2015 年后，T 街道职能部门根据市有关部门要求进行了“大部制”整合。这里列出的是 2015 年前未整合的职能科室。

上述特征表明，T 街道越来越倾向于把“购买”社会组织服务当作重塑自身灵活性与弹性的策略。在这种思路下，基层政府表现出了很高的发展社会组织的积极性，这种做法也确实提升了基层政府的公共服务供给能力，但在社会组织总量快速增长的背后却隐蔽地出现了基层政府“借”社会组织之“道”以解决自身治理问题的新逻辑。这种背景下快速成长的社会组织实际上“社会”属性总体不足，其与基层政府之间的组织边界日趋模糊。

回顾 T 街道政府与社会组织关系的演变轨迹，我们可以清晰地发现其受到“区—街”与街道治理体系互动机制的影响。无论是行政“吸纳”社会还是行政“借道”社会，都不是某种社会理念或宏观政策的简单映射，而是基层政府面对不同压力时所做出的策略性选择。

四、结 语

本文的理论演绎表明：中国的政府与社会组织关系存在不同表现形态，这种多样性与政府体系内部的改革进程有着密切关联。研究表明，在特殊的情况下，一些基层政府会用灵活的“借道”机制来迂回解决体制内改革面临的挑战——这些策略也会在一定程度上改变政府与社会组织间的关系特征。这些发现充分说明在中国识别政府和社会组织的边界，必须深入研究两者关系的本质特征，^①而不能仅停留于资产所有权意义上的外部特征分析。

总体而言，本文提出的多层级行政发包理论在分析政府与社会组织关系时提供了一种与既有理论不同的视域，值得进一步梳理。

首先，本文理论框架和“国家与社会”理论之间存在显著的差异。学术界常用“国家与社会”理论来分析中国的政府与社会组织关系，该理论把各级政府整体化地看作“国家”，并设想“国家”具有清晰一致的发展和引导社会组织的战略思路，因此自上而下地设计了社会组织所处的制度环境。在此假设下，论者大多强调改革国家的宏观制度设计并引入更为积极的“国家社会合作理念”，^②从而整体性地推动社会组织制度环境优化。多层级行政发包理论则认为社会组织的制度环境在很大程度上受到政府内部运作逻辑与过程的影响。行政发包制内部多层级政府代理人之间的互动、冲突与调适决定了基层政府对社会组织的功能定位的认知。概括而言：传统

① 行政发包制理论强调国家和社会边界不能简单地根据资产所有权识别，而是更强调晋升序列作为主要的判别标准。参见周黎安：《行政发包的组织边界：兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》，《社会》2016 年第 1 期。

② 梁昆、夏学奎：《中国民间组织的政治合法性问题——一个结构—制度分析》，《湖北社会科学》2009 年第 3 期；严振书：《现阶段中国社会组织发展面临的机遇、挑战及促进思路》，《北京社会科学》2010 年第 1 期。

的“国家与社会”理论更多体现了委托人的机制设计视角，而本文的理论更侧重于代理人的视角，强调多层次政府代理人之间的互动关系与内在张力如何塑造社会组织的功能与特征；前者更注重对政府与社会组织间的力量对比进行宏观讨论，后者则强调对政府与社会组织关系的演化及其机理进行中观维度的推演。

在改革思路上，多层次行政发包理论主张应基于行政发包制的运行现状重新考察社会组织的制度环境，而不认为单纯调整宏观制度安排就足以解决治理转型中社会力量不足的问题。本文的理论思路更强调通过合理的方式推动多层次治理转型的同步化和协调化进程，同时以制度化方式明晰行政权的配置边界，缩减行政发包中的自由裁量权空间，改革激励模式鼓励基层政府探索以社会机制解决治理创新问题。

其次，本文理论与新公共管理运动中服务外包理论也有显著差异。新公共管理理论主张用市场机制推动政府改革，让私营部门与其他社会主体参与公共服务的供给，在公共部门与私人部门之间、社会组织之间引入竞争机制，从而提高服务供给的质量和效率。^①在这一理论看来，运用政府外包的方式来发展社会组织既可以提升服务的效率和质量，又可以降低公共服务的成本。因此该理论假设了改革方向是塑造竞争性的公共服务外包市场。

多层次行政发包理论则提醒我们注意新公共管理理论在中国服务外包领域的适用范围。在本文看来，一旦出现行政“借道”社会情形时，该理论想象的市场竞争逻辑即不适用。在这种境况下，政府购买服务核心目标并不在于控制成本及提高效率，这种购买服务体现了基层政府以“曲线”方式重塑自身的弹性和灵活性空间的努力。一个典型的例子是，许多研究都发现基层政府在购买服务时常排斥跨区域的承包方竞争，甚至为竞争者设置“隐性竞争壁垒”^②——这类现象在新公共管理理论的服务外包视角看来是不合理且需要改革的。但在本研究看来却是“借道”模式下基层政府的选择。基层政府之所以排斥跨区域的承包方竞争就在于其要通过“外包”来解决行政体系内部的张力，因此必须和承包方之间形成特殊主义的关系纽带，而跨属地边界的承包方与基层政府间形成此类纽带则更为困难。

在改革方向上，多层次行政发包制理论并不过于强调引入市场竞争机制来推动基层政府的公共服务外包改革。本文的理论倾向于改变购买服务的模式，强调基层政府购买服务必须以社会的实际需求而非行政部门诉求为依据，这就需要形成公共服务外包与基层民主、社区自治之间的良性对接。

立足于进一步推动社会组织健康有序发展的国家改革宏观战略目标，本文认为

^① 参见王浦劬、莱斯特·M. 萨拉蒙等：《政府向社会组织购买公共服务研究：中国与全球经验分析》，北京：北京大学出版社，2010年。

^② 敬嘉：《社会服务中的公共非营利合作关系研究——一个基于地方改革实践的分析》，《公共行政评论》2011年第5期。

当前社会组织发展中的一些深层问题实际上与基层政府缺乏长期战略的技术主义发展思路有着密切关联。而这种情况的出现在较大程度上与基层政府所面对的治理条件、约束复杂多变有关——如果缺乏一种长期、稳定的保障机制，那么基层政府在这种多层次治理体系运转方式不断调整的影响下，就倾向于实施短期、工具主义的制度措施，进而导致社会组织难以形成长期发展预期。针对这一深层问题，我们认为当前较为可行的改革思路包括两个方面：首先，通过强化党建对基层治理体系的引领与统筹作用，推动基层政府形成治理创新的长期战略。由于党建组织网络是当前基层治理中跨政府部门、跨不同组织体系以及上下级联动的重要整合力量，因此充分发挥党建引领作用有助于提升不同层级行政改革的协同度，也有助于帮助基层政府控制治理实践中的不确定性，进而形成长期的社会组织发展思路。其次，通过法治手段，为政府与社会组织间的良性互动提供重要保障，从而使基层政府在发展社会组织时面对一些刚性的、立足长远的制度约束，提升政府治理与社会自我调节良性互动的水平。

总体而言，本文的理论分析有助于研究者对当前中国政府与社会组织关系的多样性及其背后的决定因素形成总体研判。这将为新时期进一步推动政府治理与社会自我调节良性互动提供重要的理论和政策依据。与传统的宽泛研判不同，我们识别出了社会组织领域政策执行中三种不同的制度环境，即：强激励政策背景下“鼓励发展”、弱激励背景下“风险控制”以及行政体系内部改革出现张力时的行政“借道”社会。这种理论视域为国家相关政策部门“精准发力”的政策优化提供了更具针对性的类型学框架，从而超越“一刀切”式的传统治理模式。此外，本文也注意到，在治理转型的时代背景下，基层政府行政“借道”机制的微妙之处在于其双重功能：一方面能解决行政体制面临的改革难题；另一方面又为新型组织的出现和发展提供了可能——因为一旦改革的不协调问题得以解决，基层政府就可能减少对对这些“借道”组织的隐蔽控制，此时后者已经具备一定规模，并有可能在新的起点上发展自主性，进而促成新的经济社会空间成长。就此而论，从长周期看，基层治理中的行政“借道”机制也是一种特定情境下的政府与社会组织互动机制。

〔责任编辑：李凌静 责任编审：冯小双〕

protection of these rights requires that they be classified, specified and quantifiable in criminal legislation. Such legislation also requires effective identification and measurement of legal interest and meticulous execution of justice. The criminal law guarantee of ecological civilization is subject to the influence and constraints of the overall value of rule of law; hence criminal law, in conjunction with the constitution, administrative law and environmental law, should take on the mission of protecting the legal interests of the environment. The organic unity of criminal law techniques and environmental science will be conducive to the realization of human value under criminal law in an ecological society.

(5) Constructing a Public Governance Model Regulating Government Power

Hu Shuigen and Weng Lie'en • 99 •

Against the background of the modernization of the national governance system and capacity, the oversight and restraint of public power has become a significant topic of current governance reform. Therefore, embedding an analytical framework of power regulation in the government's new governance system not only makes for improved oversight and constraint mechanisms within the sphere of political power, but also helps explore the mechanisms behind the normative operation of power in terms of public governance, as well as promoting the construction of rule of law government and service-oriented government. Regulatory theory discusses the governance framework of the regulation of government power, including regulation of the confirmation, exercise, assessment and oversight of power. On this basis, we can design the formal and informal institutional arrangements that regulate the operation of power, building up effective mechanisms of constraint and control over public power and promoting the regulation of power as a means of governance. This will enable us to realize the normative operation of government power within the framework of the rule of law, so as to create a new governance model of government power regulation and provide a continuous impetus for the further reform of the government management system.

(6) Transition in Governmental Governance Mechanisms and Development of Social Organizations

Huang Xiaochun and Zhou Li'an • 118 •

The existing research generally ignores the function of the internal operational logic of the administrative system in the development of social organizations when it discusses relations between the contemporary Chinese government and social

organizations. By focusing on the interaction between the governance mechanisms of governments at different levels and their impact on social organizations, we find that when upper- and lower-level administrative departments operate in a “multilayer contract” mode, base-level governments tend to weigh social organizations’ public service functions against potential governance risks before designing the corresponding institutional arrangements; they thus create an institutional environment conducive to development or one stressing risk control. However, when there is tension in the upper-level/lower-level governance mode and the lower levels lack flexibility and elasticity, subordinate governments will pay more attention to developing social organizations as a means of solving their own problems, in a “piggybacking” mechanism. Therefore, we need adopt a new research perspective to reexamine relations between government and social organizations in a transitional era and reveal the diverse underlying mechanisms in the institutional environment of social organizations.

(7) Cultural Confidence and the Development of Contemporary Chinese Literature

Wang Yao, Li Jianjun and Chen Jianhui • 139 •

Strengthening cultural confidence is an issue repeatedly emphasized by General Secretary Xi Jinping. In contemporary Chinese literature, lacking self-confidence has always been a salient problem. As to the root causes of it, some think that it is the unduly influence of Western culture and literature that has led to the attitude of rejection of contemporary Chinese literature to traditional Chinese culture and literature. But others hold just the opposite view, who argue that cultural confidence is always imbedded in contemporary Chinese literature, since it can never sever itself from traditional Chinese culture and literature. How, then, can we understand the issue of cultural confidence in contemporary Chinese literature, and what is its development direction? Here three famous scholars have been invited to make a discussion on these questions. We hope it can help establish the confidence of contemporary Chinese literature. Professor Wang Yao, from the School of Humanity of Soochow University, believes that contemporary Chinese literature has established its confidence through both inheriting and creatively transforming the fine traditions of Chinese culture. To both the “old” and “new” traditions before and after the May 4th Movement, contemporary literature displays a mixed state of both “rupture” and “connection.” Its confidence is mainly manifested in the close relationship between fine tradition and its outstanding features of people orientation, its revolutionary nature and narrative, as well as its China story. Li Jianjun, a research fellow from