

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2021.05.008

地方政府的权宜性治理与基层治理组织变迁 ——以S市社区事务工作站功能演化为例^{*}

吴永红¹ 梁波²

(1. 上海海洋大学海洋文化与法律学院, 上海 201306; 2. 南昌大学公共管理学院, 南昌 330031)

摘要: 本文在考察基层治理组织功能转型的经验基础上, 结合组织决策分析学派及相关理论进行了研究, 发现地方政府的权宜性治理是推动基层治理组织变迁的重要动力。基层治理组织的变迁, 并不是一个按照事先设计的“终极目标”而自然实现的过程, 而是地方政府随着制度实践中出现的新挑战, 权宜性地调整治理策略, 回应这些挑战的过程。这一过程充满了相关行动者的策略性行动与建构。基于对基层治理组织变革的双重认知, 地方政府在权衡不同组织的差异性诉求之后, 建构了基层治理组织变革的目标。通过权宜性治理的方式, 从治理结构、治理机制和治理导向三个方面推动了基层治理组织的转型。

关键词: 权宜性治理; 地方政府; 基层治理; 组织变迁

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2021)05-0111-14

一、问题提出与研究路径

近年来, 党和国家高度重视社会治理。党的十八届三中全会做出了“创新社会治理体制”的重大战略部署, 将社会治理体制创新作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。党的十九大报告指出, 要建立共建共治共享的社会治理格局。党的十九届四中全会提出要加强和创新社会治理, 完善社会治理体系, 建设社会治理共同体。这一系列政策理念的提出, 凸显了党和国家对社会治理的高度重视。作为基层社会治理的基本空间, 城市基层社区对于这些政策理念的贯彻落实, 具有重要的微观基础意义(李友梅, 2007; 王思斌, 2019)。在党和国家关于社会治理认识逐步深化的背景下, 城市基层社会治理领域在近年来发生了一系列重要的组织与制度变革, 这些变革涉及治理格局、治理体系与治理组织的变化, 学界对此也给予了许多关注, 本文聚焦于以“居站分离”模式为代表的基层治理组织变迁的研究。

过去一段时间以来, 为创新基层治理, 全国许多城市推动了街道社区的居委会与社区事务工作站(下文简称“社工站”)的制度性分离, 这一方式被称之为“居站分离”制度。“居站分离”的制度创新一定程度上代表了地方政府对基层治理体制变革

^{*}基金项目: 本文受江西省社会科学研究规划项目“地方政府产业政策的变迁逻辑研究”(项目编号: 19SH05)的资助。

的理性化决策，然而该制度的实施却并没有实现决策者最初设定的目标预期。相反，在引入社工站为基层社区服务的过程中，原来的居委会日益被边缘化，社工站似乎成为了居委会的替代性组织而逐渐行政化。为此，许多居站分离的组织制度变革总体上被认为走向失败，大多数社区又重新回到了“居站合一”的体制。总之，“居站分离”模式中制度设计初衷与最终实践之间存在明显差距。针对这一问题，学界的研究主要集中在以下三个方面。

首先，是关于“居站分离”模式的制度绩效研究。这类研究主要关注该模式到底在多大程度上能够有效破解基层治理的困境。有研究认为，该模式有效破解了基层社区治理的困境，作为一种新型的社区治理模式，该模式基本解决了居委会过度行政化的问题，也推进了社区服务专业化发展（李璐，2010；史云贵和彭涌，2010）。另一些研究则对其推进城市基层社会治理创新的积极作用持怀疑态度（侯利文和张宝峰，2014）。尽管对“居站分离”制度绩效仍有争议和讨论，但学界的研究已认识到“居站分离”模式在实践中的多样性与差异性。

其次，是影响该模式制度绩效的宏观体制特征及其逻辑。此类研究关注制度设计层面“居站分离”模式所处的宏观制度及其制度逻辑具有何种特征。在宏观体制方面，由于该模式仅在基层展开，并未触及“政社不分”“政社混淆”的社会体制本身，因此该制度并未超越传统的“体制障碍”，故而效果有限（王星，2012）。同时，该制度模式本身所蕴藏的“纵向到底”的行政逻辑与政府购买服务的市场化逻辑之间的内在紧张，导致该模式在实践中无法真正解决社区治理的诸多问题（杨成虎，2013）。总之，受体制变革的路径依赖影响，该制度模式中的行政逻辑强于市场逻辑，进而影响了该模式获得理想的制度绩效。

再次，是影响该制度模式绩效的中观制度要素及其逻辑。这类研究主要关注基层治理场域的结构特征与基层组织的运作方式如何影响了该模式的制度绩效。一方面，基层社区作为“居站分离”制度的实践空间，处于政府治理体系的末梢，其治理权最低。在此情境中，社会组织承接服务的专业化治理逻辑往往让位于社区组织综合治理逻辑（陈家建和赵阳，2019）。在组织运作方面，社工站在运作中与街道、居委会形成了一种边界模糊的嵌入关系，而这种组织边界的模糊，也离不开地方政府的强力介入（朱健刚和陈安娜，2013；黄晓星和杨杰，2015；黄晓春和周黎安，2017；徐盈艳和黎熙元，2018）。以上研究从政社关系的角度，提出了政府治理权力结构、政府治理机制、治理嵌入等要制度要素，推进了学界对影响“居站分离”制度模式制度实践复杂性的认识。

客观上，这些研究为理解“居站分离”制度实践提供了启发性的解释。但这些研究及解释更多地强调了宏观层面的结构因素和中观层面的制度要素，对该制度变迁中相关行动者的策略性行动关注较少。也有研究关注到了该制度实践中行动者的策略行为，但由于着眼点的不同，该类研究无法较好地面对和回应“居站分离”的制度安排

并非完全走向终结的现实。在本文的田野调查中发现一个特殊案例，即当S市大部分街道的“居站分离”探索基本上都走向“居站合一”时，唯独L街道继续推行“居站分离”模式，形成了较为成功的基层治理组织变革经验。^①

在同一个区其他街道的“居站分离”改革几乎都不太理想的情况下，为什么该街道的改革依然能够继续推行？本文研究发现，社工站的转型是该模式得以继续推行的关键因素。在制度形式上，该街道的社工站模式经历了从“一站多居”模式向“一居多站”模式的转变。在这一转变过程中，L街道的社工站通过准市场化运作，以政府购买的方式为社区提供公共服务，实现了功能转型，即从承接政府行政性事务转变为提供社区公共服务。也正是这一组织功能的转型，使得L街道以“居站分离”模式来变革基层社会治理格局的探索得以继续。这一现象意味着，仍然有一些“成功”的案例标示着这一制度创新的合理性和可行性，且所谓“居站分离”的制度在实践中也并非一成不变。基于这一发现，本研究提出如下两个问题：其一，社工站功能转型的过程是如何发生的？其二，影响社工站功能转型的动力是什么？

相比于既有研究，本文认为对这一现象的解释亟需引入新的更具有解释力和洞察力的研究视野和分析框架。社会学的历史制度主义学派认为，制度的起源和演化都是特定情境和政治斗争的产物。制度创设的过程，并非仅仅是一个效率达成的过程，而是一个冲突的信念和认知达成的过程。制度创设后的实践过程，也并非能被行动者普遍接受认可，它依然是一个冲突和斗争的过程。因此，无论是制度创设的过程，还是制度实践的过程，都会牵涉到追求不同利益的行动者。制度变迁则发生在由这些行动者集结及其所面临的行动环境所构成的“场域”之中。总之，制度变迁的过程，既不是简单地“追求效率”的过程，也不只是“合法性需要”的过程，而更多的是一个“权力冲突”的政治过程（Kathleen, 2004；弗雷格斯坦，2008；高柏，2008）。

同样，法国组织社会学决策分析的视角也认为，由于形式组织的存在，行动者不是完全自由的。但处于既定情景和约束中的行动者的行为从来不会被完全限定，为了达到其目标而追求理性决策的行动者拥有一定的自由。要了解行动者的决策制定和决策实施过程，最关键的是认识行动者在制定决策方案时所基于的思想方式和在实施这个决策方案时所使用的手段，即行动者为何出场与行动者如何出场（费埃德伯格，2005；李友梅，2009）。

“居站分离”制度的变革本质上受到特定制度化组织“场域”的影响，在城市基层社会治理的组织与制度场域之中，不同的参与者会带着不同的认知和利益参与进来，并在特定的制度条件下会策略性地采取行动，实现自身的利益目标，并达成组织最低限度的合作。为此，本研究在汲取既有研究知识的基础上，尝试建构起地方政府的“权宜性治理”的理论概念，并重点从行动者的决策、互动行为等维度深入考察

^① 需要说明的是，随着S市新一轮基层治理改革的启动，“居站分离”模式在该街道的基层社会治理格局中的作用有所淡化。但本文的研究集中关注的是从2003年到2009年期间，“居站分离”模式在该街道的制度实践过程，故该研究的资料收集重点也集中在2003到2009年。

和解释“居站分离”制度实践中社工站功能变迁的逻辑。受相关研究启发（钟海，2016），本研究中的“权宜性治理”特指地方政府的行为特征，主要强调地方政府作为重要决策者和执行者，在基层社会治理组织与制度变迁中行动的权宜性特征。作为基层社会治理组织与制度创新的关键行动者，地方政府需要不断地在多重利益目标及方案间做出理性的权衡与选择，以达成治理目标的实现。

这意味着“居站分离”治理目标的实现，并不是以一种不变的方式来应对制度实践中发生的新问题，而是一个权宜性地调整治理策略的过程，即地方政府会随着制度实践中产生的新问题而权宜性地改变治理策略以回应这些新挑战。当然，这些挑战并不是在制度设计之初就一定能全部预见到的，而是需要在制度实践的过程中发现并回应。从这个角度看，社工站功能变迁的过程，实际上是地方政府不断地发现挑战和回应挑战的过程，且在发现和回应挑战的过程中，总是充满了相关行动者间的策略性的互动与建构。正是这种权宜性的治理与行动者间的策略性互动，构成了基层治理组织变迁的深层动力与逻辑。

二、从“一站多居”到“一居多站”：社工站的模式及功能变迁

L街道社工站的组织模式在L街道的实践经历了两个阶段的变化，即从“一站多居”模式到“一居多站”模式。^①相应地，其功能也经历了两个阶段的演化，即从承接政府行政性事务，到提供社区公共服务。

（一）社工站的设立：“居站分离”制度中的组织创新

社工站起源于基层社区治理创新中的“居站分离”制度。所谓“居站分离”，指的是在基层社会治理中，为了让居委会更好地履行其自治功能，街道对居委会承担的功能进行梳理，把其中的一些政务类工作剥离出来，交由政府为减负而专门设立的社工站来承接。这一制度创新最开始在上海、深圳等城市试行，到2006年左右这一制度由政府推动，在全国的许多城市社区都开始实行。

从组织形态来看，根据社工站与居委会、街道办事处不同关系，社工站的发展经历了两个阶段。2006年前社工站的组织模式主要有三种：分设模式、下属模式和专干模式（詹成付，2005）。分设模式以深圳的做法为代表，其特点是社区工作站完全独立于居委会，社区工作站和居民委员是两个并行的组织，分担不同的职能。在这种模式下，社区工作站的工作人员由各个区政府配备，实行公开招考制度，社区工作人员考核、评议由街道办事处指导成立的考评委员会来进行。下属模式以北京的做法为代表，其特点是设置隶属于社区委员会领导和管理的若干社区工作站，作为居委会的工作机构，完成原来由居委会承担的工作。在实践中，居委会和社工站是领导与被领

^① 本文的实证分析材料来源于笔者从2006到2009年间，对S市L街道实行“居站分离”模式的长时段深度田野观察以及相关的政府档案。2019年，笔者又联系到了当时推进这一模式的街道负责人，从历史回顾的视角再次进行了访谈，补充了相关资料。

导的关系。专干模式以宁波的做法为代表，其特点是由基层人民政府或街道办事处出经费聘用社区专干，并与居委会共同办公。社工站工作人员由居委会聘用，主要承担居委会交办的自治性工作以及政府下达的相关的公共管理和服务工作。

2006年后社工站的发展进入了第二个阶段，其组织模式也呈现为派出、民办、并设、内设四种模式（吴群刚，2009）。在以深圳等城市为代表的派出模式下，社工站实质上成为街道办的派出机构，其主要职责是在街道办领导下，承办政府职能部门在社区开展的工作。在以上海等城市为代表的民办模式下，社工站是政府出资购买其服务的非营利性服务组织，要求办理民办非企业单位法人登记。在以苏州等地为代表的并设模式下，社工站设立在社区层面，作为街道办在社区的工作平台，承接政府部门在社区的事务性工作，提供面向基层的公共服务。在以广州为代表的的内设模式下，社工站下属于居委会，与居委会一起办公，在居委会领导下从事某项工作。从2000年起S市的L街道就开始筹划建立社工站，2003年6月L街道社工站挂牌成立，并注册为民办非企业，成为独立法人。总体而言，L街道的社工站模式，在组织性质上属于民办模式，即社工站作为非营利性社会组织，登记注册为民办非企业。在组织设置上属于分设模式，即社工站独立于居委会，分别承担不同的职能。

（二）承接行政事务：“一站多居”模式下的社工站及其功能

2003年S市L街道改变原来“一站一居”的格局，构建起“一站多居”的社区管理模式（如图1所示），社工站的服务范围以“街区”为单位。街道按照人户规模和社区事务总量，按地域就近、事务相当的原则，将辖区划分为四个街区，作为社工站的服务范围。在组织设置方面，社工总站设置了4个分站，每一个社工分站与街道职

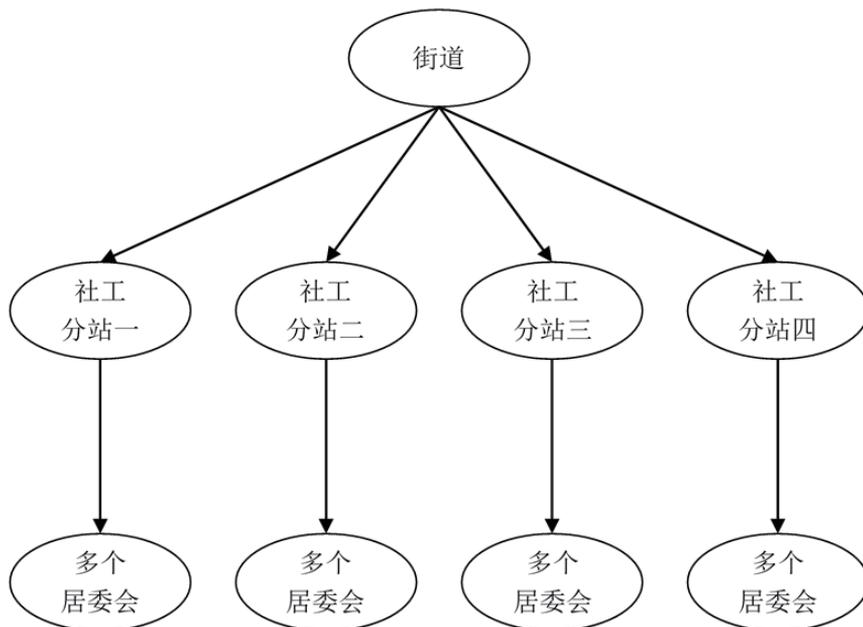


图1 “一站多居”模式下的组织架构

能科室、居委会工作条线相对应，共5名社工。在经费保障方面，社工站的人员工资由街道支付，办公经费等由街道拨付，业务经费由各相关职能科室负责核定后，由街道拨付。在组织功能方面，社工站的职责主要是完成街道交办的各项任务和协助居委会开展工作。在某种程度上，社工站实际上成为了一个承接行政事务的政务类组织，具有较强的行政性。

（三）提供社区公共服务：“一居多站”模式下的社工站及其功能

从2007年下半年开始，社工站的组织架构变革为“一居多站”模式（如图2所示）。所谓“一居多站”是一个居委会对应若干个具有社会组织的性质的专业工作站。

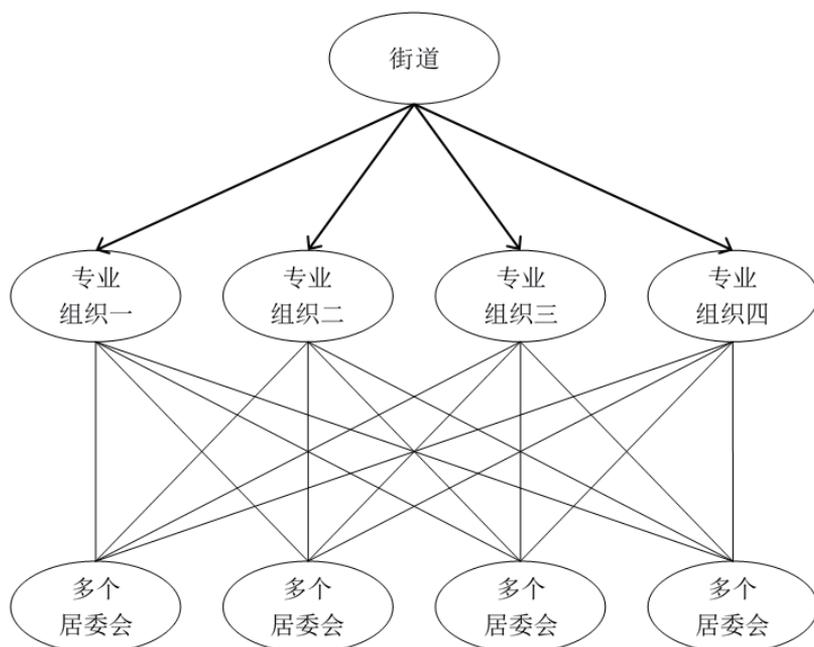


图2 “一居多站”模式下的组织架构

该模式下的社工站在以下三个方面发生了变化。首先，社工站主要通过承接项目的方式获得项目服务经费。其次，社工站以项目化方式运作，拥有了一定的资金和项目决定权。再次，社工站通过开拓服务项目实现了功能转型：一方面承接了一些政务服务类项目，如各类会务服务（如街道召开的社区代表大会、街道首届妇女代表大会、街道残疾人代表大会等、老年艺术节开幕式、安全社区文化艺术节开幕式）、外事接待活动（如特奥接待活动、国际健康大会接待活动等）、各类调查和普查（如安全社区问卷调查、全国污染源普查工作、育龄妇女问卷调查、老人家庭生活问卷调查、社会评议问卷调查、安全社区问卷调查、外来人口计划生育问卷调查）以及征兵登记、数据录入和实有人口信息核查、登记、录入电脑等工作；另一方面，还承接了一些可持续性较强的社区服务项目，如“车轮食堂”（解决社区老人就餐问题）、

“健康小屋”（为居民提供健康生活理念和知识，引导健康生活方式，提高自我保健预防的能力）和“少儿驿站”（解决社区双职工家庭子女在三点半放学后无人看管的问题）等项目。

总体而言，社工站的功能演化经历了这样一个过程：在“一站多居”模式下，社工站承接由居委会原有的功能中剥离出来的政府行政性事务；在“一居多站”模式下，社工站转变为以项目运作的方式承接政务类事务，并作为重要主体参与到社区公共服务的供给中。

三、地方政府对基层治理组织变革的认知与目标建构

社工站的转型既隐含着地方政府面对基层治理的现实挑战所形成的压力型认知，也隐含着地方政府通过识别基层社会治理创新话语导向所形成了机遇型认知。在权衡双重认知的基础上，面对社工站和居委会的差异性诉求，地方政府始终从战略行动者和理性决策者的角度出发，审慎而适当地建构了基层治理组织变革的目标，从而为社工站的顺利转型起到了关键性的影响。

（一）地方政府关于基层治理组织变革的双重认知

社会学的组织与制度研究认为，组织变迁会受制度性因素的深刻影响，而其中以认知、思想等表现出来的观念性制度具有基础性和前提性。“一站多居”模式变革的变革，受到了地方政府决策者的双重认知因素的重要影响。

1. 挑战型认知：传统治理模式的弊端及变革的迫切性

2000年以来，S市的基层社区治理体系就开启了持续的制度变革，这一阶段变革的主要路径是加强基层民主建设。在S市，这一变革主要体现在居委会直选以及为提升其自治能力而配合推进的“居站分离”制度。L街道所在的Z区在全市试点的“一站一居”模式基础上先行一步，推行了“一居多站”模式。这一制度的初衷是通过设立新的组织——社工站，承接居委会的部分行政事务，从而为居委会减负并提升其自治能力。然而，“一站多居”模式在实践中却并未达到其设计初衷，社工站先后经历了行政化和边缘化的双重挑战，其生存合法性岌岌可危。

对这一现实挑战的研判显然进入到了地方政府的认知层面。面对“一站多居”模式实践初期，社工站行政化的问题，街道主要负责干部谈到，“社工站对应条线设置，其实还是行政化很浓的，社工站那个时候就变成科室的一条腿了，那不是我们追求的”。^①在某种程度上，社工站发展所遇到的现实挑战，意味着传统治理模式的深层次挑战。街道在一份关于“一站多居”模式改革的意见中明确提出，随着社区居民在公共需求上的差异性和多样性日益显著，基层社区治理的体系逐渐显露出以下缺陷：第一，政府提供大部分公共服务，社会参与少；第二，政府提供的往往是针对全

^① 笔者根据L街道访谈资料整理。

体居民的无差别服务，无法满足居民的差异化需求；第三，从对公共服务需求信息的提取到实现服务供给往往会有一个较长的过程。^①

如果说对传统治理模式弊端的认识，是地方政府决定变革的显性认知，那么传统治理模式的弊端所带来的另一个潜在挑战，则更凸显出“一站多居”模式的变革的迫切性。作为S市基层社区治理的明星街道，L街道的“一站多居”模式是在S市的基层社会治理创新中具有标杆意义。如果这个模式最终因为社工站的生存危机，而像其他街道那样最终走向“居社合一”的方向，那么该街道在基层社区治理方面的标杆形象也将面临挑战。

2. 机遇型认知：作为创新形式的治理模式变革

历史制度学派的研究认为，政策制定离不开流行的思想观念等环境，这些思想集中在一起构成了一个国家的政治话语，这种政治话语提供了描述政策的语言和对政策进行评判的条件（Hall, 1989）。在调查中，L街道的负责干部谈到，“当时还没有这个气候，后来中央提出了‘社会建设’，要求推进社会体制改革和政府职能转型。这个文件精神出来之后，还没有等市里和区里出政策，我们当时的领导，就提出了要变革的概念”。^②从这里可以看到，L街道的领导层敏锐地看到了基层社会治理领域的政策话语导向，并意识到发挥社会组织在基层治理中的作用将是基层社区治理变革的新方向。

基于这一认知，2007年底L街道就已经着手进行社会组织参与基层社会治理的探索，当时这一改革也的确是领先了一小步。2008年S市开展了“社会建设”专题调研，L街道也被多次考察。在前期调研的基础上，2009年S市审议通过了进一步加强社会建设工作的“1+X”政策性文件框架，并召开了社会建设工作会议。L街道的基层治理创新，之所以能够领先一小步，也是因为街道领导层认识到了基层治理政策话语的导向，并在时机恰当时抓住了变革的机遇。国家和市级层面所倡导的社会治理理念和政策话语，直接影响着基层社会治理组织场域的相关行动者，尤其是关键行动者——作为治理创新决策者的街道，如何看待基层社会治理的方式并框定着他们的角色。它既包括基层治理创新的实践，也包括街道关于基层社区治理的目的、手段及两者之间关系的理解。总之，国家和市级层面的治理理念和治理政策范式，不仅为地方政府的基层治理创新提供了较为稳定的预期，还为基层治理组织场域的相关行动者提供了理解基层社会治理创新的方式。

（二）差别性诉求下地方政府的权衡与目标建构

1. 维持权威性：居委会的目标

“一站多居”模式的组织与制度创新，客观上使得居委会在传统基层社区治理格局中的地位被相对化，但并未松动其既有的资源汲取方式和认知。一方面，居委会的

^① 笔者根据L街道档案资料整理。

^② 笔者根据L街道访谈资料整理。

财权、物权、人事权都从街道获得。另一方面，作为一个在基层社区治理场域中存续了几十年之久的传统治理组织，相较于其他社区组织，居委会也获得了其在基层社区治理场域中的垄断性权威。与其它组织相比，民众也倾向于更认可居委会的权威。换言之，居委会在基层社区治理场域中被视为理所当然的权威，这已然构成了基层治理组织场域中的不言自明的共识性认知。基于此权威性，居委会也形成了其自身的独特组织文化与认知——居委会的主动行政化倾向与希望被完全纳入体制的期待（吴永红和梁波，2017）。

因此，面对基层社区治理场域中的新兴组织，居委会有非常明确的利益诉求，即尽可能地保护自身在基层社区治理场域中的权威性优势不被社工站冲击。值得注意的是，尽管“一站多居”模式重新设定了居委会与社工站的分工，但是该模式只是在街居制范围内的变动，居委会作为政府的“脚”，在S市以“两级政府、三级管理、四级网络”为特征的城市基层社会治理体系中依然具有该制度所赋予的合法性权威。

2. 获得合法性：社工站的目标

与居委会在基层社区治理场域中“继续垄断性权威”的目标诉求不同，社工站设立之初是作为承接居委会行政事务的角色出现的，而在“一站多居”的制度实践中，社工站实际上成为了连接街道科室和居委会的中介组织，被居委称之为“甩包袱的二传手”。由于和街道科室的联系更为紧密，社工站又被称之为“科室的脚”。然而随着基层治理场域中“条”的力量的下沉，社工站出现了“没活干”的窘境。可以看出，社工站有其明确的目标及利益诉求，即在基层社会治理中谋得一席之地，寻求街道的合法性支持。同样是在社工站的存废之争中，面对居委认为社工站没必要存在的看法，及“门难进，脸难看”的排斥和拒绝，社工站表现出了一定的低姿态，并希望获得街道的合法性支持。在低姿态的背后是社工站明确的利益诉求，即先谋定生存，找到适合的角色，用社工站负责人的话语就是“我们社工依靠居委会，但不依赖它”。^①

如果说社工站由于其专业理念和能力，较好地承担了一部分居委会做不好的政策性较强的事务，由此获得了一定的合法性。那么，社工站还通过街道管理层的支持，逐渐摆脱了“科室的脚”的传统角色。社工站工作人员谈到，“条线科室他不能调动我们社工了。你条线里有什么任务，首先就是到总站，总站派单。这样就打乱条线，就改变了社工是条线的一只脚的角色”。^②经过一段时间的发展，社工站已经具备了一定的专业性。随着其能力的提升，在获得街道领导层的支持后，社工站和科室的关系也逐步从原来的领导与被领导，转变为委托与被委托的关系。

3. 机制性创新：街道的目标

制度变迁的相关理论认为，制度变迁的实质是一个不同的行动者及其目标之间实现最低限度的协调与合作的过程（李友梅，2009）。面对社工站和居委会的差异性目

^① 笔者根据L街道访谈资料整理。

^② 笔者根据L街道访谈资料整理。

标诉求，作为决策者的街道，始终以一个权宜性的行动者角色出场，通过理性的权衡和判断，较好地协调了两种差异性的目标诉求。街道清楚地意识到，通过社会组织参与公共服务提供的机制创新，既能提升传统基层自治组织的自治能力，又能做强社区公共服务体系，从而实现基层社会治理的机制转型。

社工站建立的出发点，既是为居委会减负，也是建立居委会与社会组织合作，政府与社会组织合作的一个模式。在关于“一站多居”模式中出现的关于社工站是否有必要的争论中，面对居委提出的非正式抗议，以及社工站谋求“同情”与合法性的支持性诉求，街道慎重而理性的表明了自己态度和治理目标。街道在内部文件中明确提出，“形成行政管理与社会自治互联、政府工作与社会工作互补、政府力量与社会资源互动的良性机制”。^①可见，街道以强调体制和机制创新的回应方式，缓和了制度实践中的这场组织冲突。

四、权宜性治理：地方政府的行动策略

在双重认知权衡和目标建构的基础上，地方政府以权宜性治理的方式，通过政府购买服务的治理结构变革、组织协同的治理机制变革、项目运作的治理导向变革，推动了社工站的转型，并建构起了新型基层社会治理格局。

（一）权宜性的治理结构变革：从科室派单到项目购买

社工站设立初期，街道根据条线科室来设置社工，每个社工负责某一个条线的事情。在运作一段时间后，随着基层治理场域中“条”的社工队伍下沉到社区，属于“块”的社工站面临“没活干”的窘境。在关注到这一挑战的同时，街道敏锐地意识到，中央提出的“社会建设”和“政府职能转变”的政策话语，以及当时S市在基层社区治理中提出的“两化一覆盖”理念，实际上传递了这样一种信号，即S市新一轮社区治理的一个重要战略目标是“做实社区管理服务工作，优化行政组织的社会管理和服务功能，加强对民间服务组织和专业社会工作队伍的培育和管理”。

作为基层政府部门，街道的领导层关注的是如何在操作层面上实现多种力量共同参与社区治理的体制结构？而以项目为载体，引导社会组织参与公共服务供给则成为了街道选择的突破点。在此背景下，具有专业优势的社工站，被街道视为参与社区公共服务供给的重要承载者。为此，街道率先在全市试行“政府购买社会组织服务”的新型公共服务供给方式。通过这一新的制度结构安排，引导社工站以项目服务为载体，作为中介性服务组织，链接居民需求与社区公共服务供给。

为保证项目化的有效运行，街道在组织架构层面，先后组建了项目化工作的管理、监督机构（社区管理与公共服务委员会）、项目化工作的指导、评审机构（市政管理委员会、社会治安综合治理委员会、社会事业发展委员会、社区服务和保障委员

^① 笔者根据L街道访谈资料整理。

会、社区财政经济管理委员会)、项目化工作的协调机构(民间组织服务中心),并明确了项目管理过程中各部门的权利职责。

2008年在前期试点的基础上,街道发布了《年度社区服务和项目公告》《年度社区服务和项目汇总表》和《项目化工作操作手册》。这三个政策性文件推出了一批政府委托项目,并提供了项目化运作的相关操作流程和文本要求(立项意向表、项目策划书、项目申请书、合同范本、项目评估表等)。至此,街道从社区公共财政、组织架构、工作流程三个方面,再造了政府购买服务的新型公共服务供给方式。

(二) 权宜性的治理机制变革:从竞争到协同

面对“社工站与居委会职能边界不清、关系不顺”的挑战,街道采取了两方面的措施。一方面,再造工作流程,有针对性的梳理任务分工。为此,街道成立了一个团队,专门处理社工站和居委会在实际工作中遇到的分工问题。另一方面,再造组织关系,将“一站多居”模式变革为“一居多站”模式。在新的模式下,居委会具有良好群众基础的优势和组织权威得以继续,而社工以项目为载体,更多地体现出了其在社区服务领域的专业性。随着两者之间职能分工、工作领域和工作流程的边界逐渐理清,社工站与居委会之间形成了优势互补和错位发展的互动机制,两者以协同与合作的方式,在社区公共服务供给中发挥了各自的优势。

在“一居多站”组织架构下,社工站以项目的方式承接了一些街道委托项目,这些是以往由居委会做,而居委会无法胜任的服务性工作。比如,社工承接了污染源普查和经济普查项目。主体工作由社工完成,社工站直接向街道负责。居委会负责提供一些基本信息,配合社工做好普查工作。这样的工作流程,不仅提高了工作效率,也保障了工作质量。社工站还承接了一些居委会无法胜任的任务,如相关会务服务或者接待活动。此外,社工站还以项目协调者的角色承接了一些居民区项目(诸如楼组建设、关爱独居老人等)。通过这些项目,居委会得到了居民和街道的好评,也挖掘了更多的志愿者来参与到居委会的工作中。

总体来看:通过组织关系的再造,社工站在街道项目中居于主导地位,但也需要居委的协同;在居民区项目中,居委会则相对更有决定权,社工更多的是协同。对居委会而言,社工可以在项目运营和监督过程中培育社区领袖和积极分子,这样也使得其自身的自治能力得以提升,自治组织的角色定位更加明晰。而工作流程的再造,不仅理清了社工站和居委会的组织边界,更确立了社工站在社区中的服务型组织身份,由此拓展了社工站的功能,让社工站可以通过与居委会之间协同合作,更多地参与到社区公共服务的供给中去。

(三) 权宜性的治理导向变革:从封闭到开放

在以条线设置为特征的“一站多居”模式下,社工站实际上成为了“科室的

脚”。社工站的设立、发展过程及后续的工作内容都与街道科室密不可分，街道科室与社工站之间是领导与被领导的关系，这也不利于社工站专业性功能的发挥。这一问题的始终存在，实际上指向了社工站发展中一个更深层次的问题：由于缺乏相应的激励机制，社工站具有一定的封闭性，即只是局限在条线科室的资源供给和任务派发中，只是在体制内应付性地完成行政事务。

为此，街道以“项目化”运作的方式，再造了社工团队的激励机制。在政府购买服务和项目化运作的新架构下，社工站开始被赋予更多的项目管理权，社工站更多地承担了类似于“项目经理”的角色。角色的变化也让社工有了更多的工作动力，不再仅仅局限于科室派发任务的应付性完成，而是开始主动与社区内的其他社会组织（如老年协会等）合作，进行需求评估和项目策划，通过链接多方资源，并发展出了一些具有可持续性的长期项目。比如在为社区高龄老人和独居老人提供送餐服务的“车轮食堂”项目中，社工站作为项目协调人，和老年协会共同合作，了解老人用餐需求，联系配餐企业，协商设计套餐种类，并组织送餐队伍和评估老人用餐体验和意见的志愿者队伍，链接了市场、政府、社会等各方的资源，并带动了老年协会等社会组织参与社区公共服务。在此过程中，社工在需求评估、方案设计、资源动员、效果评估等方面都发挥了其专业性。

总体来看，项目化的运作，拓展了社工站的资源汲取模式，它既链接到了体制内的组织和资源，又链接到了体制外的组织和资源。在内部治理方面，项目制也对社工队伍产生了“鲶鱼效应”，社工开始以“项目负责人”的身份重新审视自身价值，明确了为居民服务的方向，增强了主动性。

五、结论与讨论

通过深入考察和分析L街道社工站的功能转型过程，本研究发现社工站的功能转型有其深层制度逻辑。社工站的转型是地方政府通过权宜性治理，建构基层社会治理新型格局的结果。作为重要决策者的地方政府，一方面考虑到居委会作为传统治理组织的利益诉求，以保证基层社会治理变革的基础稳定、另一方面又需要积极回应社工站作为新型治理组织，谋求合法性发展空间的利益诉求，并借助社工站的转型来促进基层社会治理的持续变革，即在提升居民自治的同时，也做强社区公共服务体系。在认知层面，一方面地方政府对传统治理模式更多依赖行政手段而导致的效率不足，以及治理模式变革的紧迫性有清醒的认识，另一方面也对社工站的专业服务性组织功能给予积极认可。在此基础上，地方政府理性地建构起了促进社工站转型的权宜性治理策略。通过政府购买服务的治理结构再造、组织协同的治理机制再造、项目运作的治理导向再造，地方政府从工作方式、工作流程和工作思维三个方面推动了社工站的转型，并建构起了新型治理格局。概言之，只有关注到了地方政府的权宜性治理这一关键因素，才能真正理解社工站转型的深层逻辑。

通过对社工站转型的制度逻辑考察，我们也得以透视地方政府的权宜性治理与基

层治理组织变革的关系。社工站转型的过程表明,基层治理组织的变革,并不是一个按照事先设计的“终极目标”而自然发生的过程,而是地方政府不断面对制度实践中出现的挑战,权宜性地调整治理策略,回应这些挑战的过程。值得注意的是,地方政府的权宜性治理得以发生,受到一些特定条件的约束,尤其是制度实践过程的内在张力与地方政府所处的制度环境激励。

一方面,制度实践中的“理性设计”与“非预期性后果”之间的张力,为地方政府权宜性行动得以发生提供了空间。制度一旦产生,在实践中就会形成其特有的约束力量,这种力量并不是“理性设计”能完全设计到的,而往往以“非预期性后果”的方式呈现。而地方政府的权宜性治理行为正是对制度实践中的“非预期性后果”的回应方式。从这个角度而言,地方政府的权宜性治理具有必然性。另一方面,地方政府的创新竞争,为权宜性行动得以发生提供了诱因。出于为竞争而创新的考虑,地方政府的治理行为不仅要顺应基层治理场域的话语和政策导向,还要恰当地领先一小步,但又不能因为太超前而无法被认可。因此在某种程度上,权宜性治理是地方政府在创新竞争中恰当把握创新方式和创新程度,保持优势的过程中所产生的实践智慧。

需要说明的是,本文重点考察的“居站分离”模式中的社工站,由于其内源性组织属性,其独立性和自主性相对较低,而更多依赖地方政府。由于该类组织更容易受到地方政府治理策略的影响,所以本文集中关注于地方政府在特定制度结构下的行为特征如何影响了基层治理组织的功能转型,因而没有更多地讨论基层治理组织自身的行动策略。在后续的研究中,如果能继续探讨地方政府的权宜性治理在独立性和自主性较强的社会组织中如何发挥作用的,并比较地方政府的权宜性治理对体制内和体制外社工组织的差异化影响机制,将有助于进一步认识地方政府的权宜性治理策略在不同治理情境中发挥作用的条件和机制。

参考文献

- [1] 埃哈尔·费埃德伯格. 权力与规则——组织行动的动力[M]. 张月等,译. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [2] 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, 2019(1): 132-155.
- [3] 高柏. 中国经济发展模式转型与经济社会学制度学派[J]. 社会学研究, 2008(4): 1-31.
- [4] 侯利文, 张宝峰. 网格化与居站分离: 逻辑、困局与反思[J]. 学术论坛, 2014(12): 102-108.
- [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] 黄晓春. “结对竞赛”: 城市基层治理创新的一种新机制[J]. 社会, 2019(5): 1-38.
- [7] 黄晓春. 当代中国社会的制度环境与发展[J]. 中国社会科学, 2015(9): 146-164.
- [8] 黄晓星, 杨杰. 社会服务组织的边界生产——基于Z市家庭综合服务中心的研究[J]. 社会学研究, 2015(6): 99-121.
- [9] 李璐. 制度与价值: 解读社区组织管理创新的两个视角[J]. 云南行政学院学报, 2010(2): 88-91.
- [10] 李友梅. 社区治理: 公民社会的微观基础[J]. 社会, 2007. 27(2): 159-159.
- [11] 李友梅. 组织社会学与决策分析[M]. 上海: 上海大学出版社, 2009.
- [12] 尼尔·弗雷格斯坦. 市场的结构: 21世纪资本主义社会的经济社会学[M]. 甄志宏,译. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [13] 史云贵, 彭涌. “一站多居”: 成都市别墅群治理的探索[J]. 中国行政管理, 2010(10): 121-123.

- [14] 王思斌. 新中国70年国家治理格局下的社会治理和基层社会治理[J]. 青海社会科学, 2019(6): 1-8.
- [15] 王星. “居站分离”实践与城市基层社会管理创新[J]. 学海, 2012(3): 31-36.
- [16] 吴群刚. 关于北京市社区服务平台设置体制的综合分析与建议[J]. 北京行政学院学报, 2009(2): 52-58.
- [17] 吴永红, 梁波. 制度结构、非均衡依赖与基层治理困境的再生产——以居委会减负悖论为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(4): 52-60.
- [18] 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(2): 115-139.
- [19] 杨成虎. 居站分离的逻辑与改革向度[J]. 公共管理与政策评论, 2013(2): 45-50.
- [20] 詹成付. 社区建设工作进展报告[M]. 北京: 中国社会出, 2005.
- [21] 钟海. 城市社区居委会权宜性治理行为探析及对策研究[J]. 广西社会科学, 2016(2):139-143.
- [22] 朱健刚, 陈安娜. 嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析[J]. 社会学研究, 2013(3):43-64.
- [23] Hall, Peter, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989.
- [24] Kathleen, T., *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany*, Britain: Cambridge University Press, 2004.

【作者简介】吴永红：上海海洋大学海洋文化与法律学院讲师，社会学博士。研究方向：社会治理、社会组织。

梁波：南昌大学公共管理学院教授，社会学博士。研究方向：社会治理、产业社会学。

The Contingent Governance of Local Government and the Change of Grassroots Governance Organization ——Taking the Functional Evolution of Community Affairs Workstation in S City as an Example

WU Yong-hong¹ & LIANG Bo²

(1. School of marine culture and law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. School of public administration, Nanchang University, Nanchang 330031, China)

Abstract: Based on the experience of functional transformation of community-level social governance organizations, using the analysis methods of organizational decision making analysis school and related theories, this study finds that the contingent governance of local government is an important driving force to promote the change of community-level social governance organizations. The change of community-level social governance organizations is not a process of natural realization according to the "ultimate goal" designed in advance, but a process in which local governments adjust their governance strategies and respond to the new challenges in institutional practice. This process is full of strategic action and construction of relevant actors. Based on the dual cognition of the community-level social governance organization reform, the local government constructs the goal of community-level social governance organization reform after weighing the different demands of different organizations. Through the way of contingent governance, it promotes the transformation of community-level social governance organizations from three aspects of governance structure, governance mechanism and governance orientation.

Keywords: contingent governance; local government; community-level social governance; organizational change

(责任编辑：马莹)