



政府购买社会工作 服务项目实施问题研究

范雅娜/著



科学出版社

政府购买社会工作 服务项目实施问题研究

范雅娜/著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书以上海市 L 社会工作机构的项目实施过程为基本材料,探讨在项目实施场域这样一种行动空间层面,在由诸种约束条件构成的初始结构的基础上,项目社工的项目实施逻辑。项目实施过程中,购买方、社会工作机构、第三方机构、基层社区及服务对象各自对项目社工产生哪些影响?面对各方力量的影响,项目社工如何有效地进行应对?在此过程中,项目社工产生了哪些行动策略?项目社工的行动及权力边界在何处?通过对这些问题的探讨,从基层政府行动逻辑、项目社工与服务对象的关系、项目社工的行动策略等方面揭示政府购买社会工作服务实践中存在的不足,并在此基础上提出有待进一步解决的几个问题。

本书适合国内各类高校、研究机构等学术界人士阅读,亦可供政府相关部门人员及社会工作实务界人士使用。

图书在版编目(CIP)数据

政府购买社会工作服务项目实施问题研究 / 范雅娜著. —北京: 科学出版社, 2018.10

ISBN 978-7-03-059113-5

I. ①政… II. ①范… III. ①社会服务-政府采购制度-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 240126 号

责任编辑: 徐 倩 / 责任校对: 贾娜娜
责任印制: 吴兆东 / 封面设计: 无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 10 月第 一 版 开本: 720 × 1000 1/16

2018 年 10 月第一次印刷 印张: 9 1/2

字数: 191 000

定价: 72.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

近年来，中央和地方政府积极探索政府职能转变，建设服务型政府，一种新的社会管理创新机制——“政府购买服务”应运而生，政府通过公开招标、定向委托、邀标等形式将原本由自身承担的公共服务转交给社会组织、企事业单位履行，以提高公共服务供给的质量和财政资金的使用效率，改善社会治理结构，满足公众的多元化、个性化需求。2013年9月26日，国务院办公厅发布的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》中强调：“地方各级人民政府要结合当地经济社会发展状况和人民群众的实际需求，因地制宜、积极稳妥地推进政府向社会力量购买服务工作。”中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次提出“加大政府购买公共服务的力度”。

从中央和地方政府的层面来看，在中央宏观政策鼓励之下，各地持续加大政府购买服务力度，逐步完善购买服务机制。各地方政府在购买服务目录的拟定、购买服务计划的确定、购买服务工作的指导监督及社会组织的培育等方面均有很大突破。政府购买社会工作服务隶属于政府购买服务机制，政府通过向专业社会工作机构购买服务的方式，将部分公共服务转移给专业社会工作机构来做，社会工作机构通过激烈的市场竞争方式获取服务的生产权，通过自身的专业优势为需要的群体开展多样化的服务。政府购买社会工作服务的发展和完善，不仅有利于专业社会工作机构的发展壮大和社会工作发展模式的创新，而且更有利于提高政府公共服务效率，从而有利于服务型政府的建设。

上海市作为中国内地最早推行社会工作专业化、职业化探索的城市，在国内率先实施了政府购买社会工作服务机制。从2003年内地第一家专业社会工作服务机构——上海乐群社工服务社——成立至今，上海市政府购买社会工作服务已经走过了十多个年头，十多年之后的今天，上海市政府购买社会工作服务成效如何，这成为笔者关注的问题。目前，上海市政府购买社会工作服务主要采取项目化的购买方式，作为委托方的政府将服务打包，通过委托购买或公开招标的方式选择社会工作机构提供服务，社会工作机构成为代理方。社会工作机构将服务承接之后，派驻项目社工到一线并按照项目书中的指标承担实际服务工作，项目社工成为终极代理者。政府则委托第三方评估机构对项目社工的工作进行监测和评估。

政府购买社会工作服务项目的实施，在更深层次上体现的是政府与社会组织（成员）之间的关系，虽然政府提供了购买服务的关键资源，并拥有绝对支配权力，

但在项目实施过程中，社会组织与社会组织成员仍然有着自己的运行逻辑。本书所要研究的问题正是一线社工服务项目的实施逻辑。在政府购买社会工作服务过程中，为了便于管理和评估，政府将对服务的要求变为一系列可操作的、具体的量化指标，项目书则更多地体现为一系列指标的叠加。被派驻到一线的项目社工需要严格按照指标内容为指定的服务对象提供服务。根据笔者初步走访，社会工作机构负责人和一线项目社工普遍反映的问题是，指标量大且硬化，完全按照项目指标操作很难完成任务，而第三方评估机构则严格按照项目指标进行评估。那么，项目社工是如何进行项目的实际操作并通过评估的？本书尝试以L社会工作机构的项目实施过程为基本材料，探讨在项目实施场域这样一种行动空间层面，在由多种约束条件构成的初始结构的基础上，一线社工服务项目的实施逻辑。

具体来看，本书围绕以下几个具体问题进行探讨。

1) 项目实施过程中，购买方、社会工作机构、第三方机构、基层社区及服务对象各自对项目社工产生着哪些影响？项目社工被派驻到项目点之后，便进入到由项目实施所构成的实际行动体系中。在项目实施过程中，他们会受到购买方、社会工作机构、第三方机构、基层社区及服务对象等多方力量的影响，这些不同的力量在权力、规则、资源等方面对项目社工的行动产生着不同的影响，从而在一定程度上折射出它们与项目社工的关系。但由于在项目实施过程中，这些行动力量或隐或现，因此，它们与项目社工的关系并非直观可见。本书通过回答这一问题，尝试厘清这些关系。

2) 在项目实施过程中，面对各方力量的影响，一线社工如何有效地进行应对？在此过程中，产生了哪些行动策略？项目的实施通过项目社工的具体行动得以体现，因此，理解和解释项目社工的行动就成为研究的关键所在。而在项目实施过程中，项目社工的行动往往是围绕具体问题，在特定的立体场域展开的具体行动，因此，笔者通过进入项目社工的“工作”世界，即项目实施场域，从日常工作场景中抽取真实的事件，以考察其中所蕴含的项目实施逻辑。

3) 在项目实施过程中，项目社工的行动及权力边界在何处？从行动角度来看，项目实施系统中的其他各方力量在通过其自身方式对项目社工的行动进行制约的同时，也为其行动创造了或大或小的自主性空间，正是在这种或大或小的自主性空间中，项目社工得以展开行动，完成项目实施。这种制约性和自主性会生发出项目社工的行动边界，使他们的行动在一定的边界范围内进行，揭示这一行动边界成为本书的重要任务之一。从权力视角来看，项目实施系统是由各方力量共同构成的，表现为权力特征的相互依赖关系，每一位行动者在系统中都拥有相应的权力，而其权力的行使又会受到其他行动者的影响。本书通过对项目社工的行动进行经验观察，以揭开项目社工的权力来源及边界。

通过对上述问题的探讨，从基层政府行动逻辑、项目社工与服务对象的关系、

项目社工的行动策略等方面揭示政府购买社会工作服务实践中存在的不足，并提出三个有待进一步解决的问题，一是通过政府购买社会工作服务建构起来的利益格局，如何由“双赢”转变为“三赢”；二是民间社会工作机构如何在寻求政府支持与维护独立性之间找到平衡；三是应当如何把好“项目评估”这一关。

当前，政府购买社会工作服务在我国尚处于探索阶段，无论是在理论上还是在实践中均存在诸多不足之处，需要社会各界共同努力、一起把关，这是一个逐步推进的过程。我们有理由相信，伴随相关理论的不断成熟及实践的不断探索和创新，政府购买社会工作服务这一机制将会发展得越来越好！

范雅娜

2018年3月23日

目 录

前言

第一章 我国社会组织与社会工作发展概述	1
第一节 我国社会组织发展概述	1
一、“行政吸纳”取向的社会组织发展	1
二、“组织行动”取向的社会组织发展	4
第二节 我国社会工作发展历程与现状	8
一、社会工作的发展历程：政府选择的结果	8
二、社会工作发展的特征与问题：双重制约下的嵌入性发展	9
三、研究基点的转换：从项目实施看社会工作发展样态	10
第三节 上海市 L 社会工作机构的基本介绍	11
一、L 社会工作机构简介	11
二、三个项目的基本介绍	13
第二章 新项目的实施与应对：“城中村”项目	15
第一节 项目实施体系的确立	15
一、购买方需求及指标的建立：项目需求书的发布	15
二、具体形式规则的建构：承接方服务项目书的指标再设定	16
三、项目实施体系的形成：各方力量的角色承担	18
第二节 行动者出场：项目组进驻社区	19
一、初期博弈：场地与办公设备的协调	19
二、Y 机构的首次“现身”：项目评估说明会的召开	22
第三节 项目的正式实施：行动策略的展现	23
一、机构行政性任务的完成：上海市 P 区公益月活动的举办	23
二、与服务对象的接触策略	30
三、针对其他力量的行动策略	33
第三章 行政与专业的权衡：社区共融项目	37
第一节 社区共融项目简介	37
一、项目的源起与发展：统战领域的政社合作	37
二、项目的购买方：“一个项目，九份协议”	38
三、项目的实施体系	39

四、项目的员工管理与考核机制	41
第二节 行政抑或专业：个人与项目组的行动策略	42
一、行政性困境及其产生	42
二、主动迎合与被迫离职：统战社工的个人选择	44
三、逐步打开专业市场：特色项目的创建与发展	45
第三节 项目的内卷化困境及其应对	48
一、项目面临的内卷化困境	48
二、项目运作模式的调整及其搁置	49
三、专业空间的再次争取	51
第四节 服务、信任与支持：与服务对象关系的建立	52
一、积极寻找方法，打开关系	52
二、运用专业方法，提供贴近的服务	54
三、服务对象的认可与支持	57
第五节 评估结果的呈现：项目评估报告的研判	59
一、资料的集中收集：评估方法的使用	60
二、突出正向评价：服务内容及项目成效	61
三、强调外部因素：存在问题及建议	62
第四章 日间服务中心托管项目	64
第一节 项目简介	64
第二节 终止合作风波：紧张关系下的积极争取与迎合	66
一、紧张关系的产生：第三季度监测的始末	66
二、终止合作的提出与积极争取	68
三、抓住机会：末期评估显成效	70
第三节 从服务到配合：人情与专业伦理关系的建立	77
一、老年人与 ZQ 老年人日间服务中心结缘	77
二、项目组针对老年人的行动策略	78
三、认可、理解与配合：老年人对项目社工的回报	82
第五章 项目实施策略的塑造：基于行动视角的解读	85
第一节 行动理论的研究路径	85
第二节 妥协与争取：对购买方的行动策略	89
一、项目社工的妥协	89
二、为保项目，多次争取	93
第三节 评估指标的调整与改善	94
一、刚性指标压力下的指标调整	94

二、日常缺场与指标改善	95
三、评估资料的收集与准备	97
四、评估报告突出项目成效	97
第四节 非对称性依赖下的迎合	98
一、资源的非对称性依赖	98
二、项目社工的迎合行为	100
第五节 服务与配合	101
一、服务对象的固定性	101
二、人情与专业伦理基础上的关系演进	102
三、服务对象对项目社工的配合	104
第六节 独立利益与共存利益：机构的弱管理与强维系	105
一、社会工作机构对项目社工的弱管理	105
二、独立性利益团体的形成及行动策略	106
三、维系项目运作：双方的共存利益	107
第七节 行动策略与边界的塑造：关系图的构筑	109
一、关系性思维的引入	109
二、关系图的构筑与行动边界的塑造	110
第六章 项目社工的权力运用及其边界：基于权力视角的解读	113
第一节 社会学视角下权力理论的演进理路	113
第二节 项目社工的权力来源及其运用	116
一、专业服务：项目社工的权力来源	116
二、不可预估性：项目社工的权力空间	118
三、信息不对称：项目社工可利用的优势	119
四、非正式规范行为	120
第三节 项目社工权力边界的形成	121
第七章 结语	124
第一节 几个研究发现	124
一、政府购买社会工作服务背后的逻辑：“介入”强于“改善”	124
二、政府的政绩导向与需求的被设计	125
三、项目社工与服务对象之间的关系存在合理性与悖论性共存的特征	127
四、项目社工策略性地寻求并强化自身的专业性	128
第二节 有待进一步解决的问题	130
一、利益格局如何由“双赢”转变为“三赢”	130
二、民间社会工作机构如何在寻求政府支持与维护独立性之间找到平衡	131

三、如何把好“项目评估”这一关	132
参考文献	134
后记	141

第一章 我国社会组织与社会工作发展概述

第一节 我国社会组织发展概述

社会组织的发展和培育，不仅是社会发展的客观需要，而且更是重塑国家与社会关系、创新社会管理体制、推动公共服务型政府转型的重要前提。党的十六大以来，国家高度重视社会组织建设，党的十七大报告明确指出，要重视“社会组织建设与管理”，党的十八大报告强调，要加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制，党的十九大报告指出，应加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，这充分表明国家对社会组织的重视。社会组织发展的重要性逐渐成为社会各界的共识。实践表明，社会组织在动员社会资源、提供公共物品和服务、缓和社会矛盾等方面发挥了不可替代的作用。从研究领域来看，迄今为止，国内外学界关于社会组织的研究可谓汗牛充栋。本书意在探讨社会组织成员在项目实施过程中，在各方力量的影响下所采取的项目实施策略，其背后所呈现出的是社会组织与政府力量的博弈过程。结合本书研究主题及当前学界关于社会组织研究的基本状况，本书选取“国家”和“组织”两种研究取向对当前研究进行梳理和总结。

一、“行政吸纳”取向的社会组织发展

这一类研究的中心点在于解释和说明在“强国家、弱社会”的特殊体制背景之下，国家在对待社会组织方面所表现出的强大的控制和吸纳特征，以及与社会组织互动中所处的主导性地位。当前学术界关于社会组织的研究主要采取这一取向，无论是理论性研究，还是实践研究，绝大多数研究者均强调政府力量对社会组织发展的影响，强调社会组织的运行和发展受政府的限制及体制性约束。因此，笔者将这一研究取向称为“行政吸纳”取向。

这一类研究的典型代表为法团主义。法团主义的研究价值在于其对国家主导角色的凸显，同时，法团主义能够适用于多种政体形式，从而受到诸多研究学者的青睐。部分学者认为，法团主义因其强调国家控制社会组织影响力而更适用于解释我国的现实(Whiting, 1991; Goldstein, 1995)。陈佩华(Chan, 1993)

和安戈 (Unger, 1996) 明确了国家法团主义作为我国政社关系的主体形态。顾昕和王旭 (2005) 通过对专业社团的研究也证实了这一点。张钟汝和范明林 (2010) 在法团主义和市民社会的理论背景下, 通过对四个不同类型的非政府组织与政府关系的个案分析, 提出了非政府组织与政府关系的四种类型, 即“强控性的国家法团主义关系”, “依附性国家法团主义关系”“梯次性国家法团主义关系”“策略性国家法团主义关系”, 并明确提示到, 在分析我国的国家与社会关系时, 我国的国家与社会的分离不是源自社会的力量, 而是国家的主动撤离, 二者的关系主导权始终掌握在国家一方。但法团主义在解释政社关系时, 也存在一些缺陷, 其过于关注国家的主导性地位和绝对权力, 从而可能低估或忽视了社会组织的能动性, 此外, 其并不能完整体现转型时期国家与社会组织之间的关系形态。例如, 其无法解释草根性社会组织的运作策略等 (Chan, 2010; Spires, 2011)。

康晓光和韩恒 (2005) 通过考察国家对不同类型社会组织控制程度差异, 提出了“分类控制”理论。其认为“分类控制”体系是国家在改革开放以来所采取的支配社会的新模式, 国家根据社会组织不同挑战能力和社会功能, 采取了不同的控制策略及控制程度, 从而更好地维护了国家权威。此后, 又提出了“行政吸纳社会”的概念, 认为在我国的社会转型过程中, 由于政府积极应对, 采取“社会的方式”进入社会, 在社会自治不断扩大的过程中成功地重建了行政控制, 从而形成以国家与社会融合为特征的“行政吸纳社会”的制度模式。限制、功能替代和优先满足强者利益被认为是这种模式的三大机制 (康晓光等, 2008)。江华等 (2011) 在康晓光等提出的“分类控制”理论基础之上, 以行业组织政策参与为例, 提出了“政府控制下的利益契合”这一新的分析框架, 并指出, 转型时期我国政府对社会组织采取的是“控制下的支持”逻辑, 政府对社会组织给予支持还是进行限制, 取决于两者之间的利益契合程度。这是对康晓光等的“分类控制”理论的进一步拓展, 因为康晓光等的理论仅仅解释了社会组织基于不同类型所导致的发展空间的差异性, 而江华等则进一步揭示了, 即使是同一类型的行业组织, 政府也会根据利益契合程度而采取有差别控制。但是, 江华等仍然是从国家的视角出发, 将论述的核心放在控制上, 并认为转型时期, 国家依然在政社互动中处于主导地位, 可以根据其强势地位及较高的自由裁量权, 对社会组织采取策略性的支持或限制。

唐文玉 (2010) 通过对一个乡镇基层文联成立与运作的个案研究, 发现了当前中国国家与社会之间的一种新的关系形态, 即“行政吸纳服务”。这一关系形态强调国家与社会之间的融合, 其核心互动机制是“支持”与“配合”。其后, 又以长三角 J 街道“睦邻点”建设作为经验分析材料, 具体考察了国家介入对社会组织公共性生长的影响, 研究发现, 国家介入对社会组织公共性生长具有重要作用, 但是

“行政吸纳服务”的国家介入方式，会导致社会组织公共性的断裂，要促进社会组织公共性的良性生长，还需要在政治结构中进一步地导入民主价值(唐文玉, 2011)。刘鹏(2011)使用“嵌入性监管”一词来形容国家对社会组织的干预和调控行为。其认为随着国家对社会组织管理水平的提升及吸纳能力的增强，国家通过利用各种机制，采取多种手段，对社会组织的运行进行“嵌入性”的干预和调控。“嵌入性监管”模式的产生，首先，源自政府职能转移的需要，当然，政府具备较强的成本和风险控制能力；其次，社会需求的多样化与社会组织的自利逻辑，使该模式的产生具备了良好的社会条件。肖小霞(2012)从社会政策的角度探讨了政府对社会组织的限制性问题，其认为政府在管理社会组织方面制定的相关政策会直接影响到社会组织的生存和发展，而当前我国政府所制定的关于社会组织的政策却在很大程度上限制和约束了社会组织的生存与发展，使社会组织由于过度依赖政府而呈现出“官民二重性”。张杰(2014)则将我国社会组织所面临的制度环境概括为“宏观鼓励为主，微观限制居多”“区别性对待，选择性支持”“重目标设计，轻设计执行”。

此外，还有学者阐述了社会组织由于受政府的控制和约束而呈现出的特征。这部分研究虽然直接阐述的是社会组织的发展状况，但其研究旨趣却落在政府对社会组织的影响上，所以，本书也将其归为“行政吸纳”取向的研究范围。

费梅苹(2006)指出，在社会转型中，作为承接政府职能转换的社会组织主要有两种类型，一种是社会领域内已经存在并较为成熟的社会组织，具有一定的独立运作能力，它并不在政府原有的行政体制内，与政府的边界比较清楚。它与政府的关系是一种服务提供者和购买者的关系。另一种是政府为实现职能转换而专门扶持和创建起来的，这类社会组织因为承接政府职能转换而产生，由政府予以扶持成长，在理论上是可以与政府建立合作契约关系的自治组织。本书以第二类社会组织为例，经过对该类社会组织运行的经验分析，发现政府与社会组织的关系呈现以下一些特征：政府的职能转移和政府机构设置及行政功能扩张并存；政府的服务购买和资源控制角色并存；社会组织的职能替代和关系依附并存；政府与社会组织关系的契约合作和行政隶属并存。崔月琴(2009)指出，在我国新的公共性构造转换过程中，社会组织的发展面临严重的体制性障碍，包括管理制度的阻碍、社会组织成立的非竞争性及地区限制的阻碍、重大活动请示报告及年检制度的阻碍等。这些体制性障碍使我国的社会组织难以获得健康和良性的发展，从而导致其公信力缺失。王名和孙伟林(2010)在谈及我国社会组织发展的特点时，指出“对党政机构的模仿”及“制度化过程的作用”是我国社会组织发展的明显特征。夏建中和张菊枝(2014)同样指出，我国社会组织的发展呈现出“强政府主导、社会力量不足”的模式，这表现在绝大多数社会组织由政府自上而下推动成立，其资金来源主要为政府经费支持，且社会组织领导人多为政府人员兼职或者任命。

纵观“行政吸纳”取向的研究，学者基本上秉持两个核心观点：其一，在政

社互动关系中，国家始终处于主导性地位；其二，国家在对待社会组织方面表现出强大的控制和吸纳特征。这符合我国目前的部分基本现状。但是，这类研究存在的不足也十分明显，因为过于关注国家的主导地位和对社会组织的控制，所以可能低估或忽视了社会组织的能动性，导致“控制性有余，能动性不足”。此外，这类研究难以解释政社关系的其他形态。

二、“组织行动”取向的社会组织发展

这类研究从社会组织的角度出发，或描述性地谈论社会组织的发展趋势、重要性及促进社会组织发展的应然对策，或解释性地研究社会组织在宏观体制之下的行动策略。此类研究相较于“行政吸纳”取向的研究更具生动性和丰富性。当然，这一研究取向也会谈及政府对社会组织的控制与限制，但是并未将其作为核心内容来谈，而是为促进社会组织发展方案的提出做铺垫。在此，本书将从以下两个方面对此类研究进行总结和梳理。

（一）行动研究：社会组织的行动策略与逻辑

这类研究主要是从行动视角出发，对社会组织自身的行动策略进行解释和说明，因此更多是采取个案研究的方法，通过对某一个或某一类社会组织的行动策略和逻辑进行分析与阐述，得出一定的结论，这种研究方法对于揭示社会组织的行动策略非常有利，因为社会组织的行动策略是在行动过程中展开并得以体现的，所以，这类研究更为丰富和生动。当然，这也就决定了这部分研究所得出的结论的有限性，由于是针对某一个或某一类社会组织进行研究，其结论并不具有普遍的推论意义。这类研究又分为两类，学者基于社会组织的不同属性，分别针对草根组织和具有官方性质的社会组织的行动策略展开研究。

早在 20 世纪 90 年代，王颖等（1993）便对浙江省萧山县的社会组织进行了经验观察，并提出“社会中间层”的概念，其认为这种新型的社会组织在政府与社会之间起到了中介与沟通的作用，且这种社会组织与政府在观念、行为及目标方面具有一致性，并详细描述了其与政府在人事、经费及成立动力等方面的联系。但这一研究仅对社会组织进行了不同类型的划分，并未上升到一定的理论深度。正如景跃进（1996）所指出的，这项研究的分类方法失之笼统，过于宽泛的研究对象损害了分析的焦点和穿透力。后人的研究则逐步深入和丰富。

赵秀梅（2004）选取纯民间组织，从弥补合法性不足、实现自身组织目标及影响政府行为三个层面对纯民间组织改变与国家关系的种种手段进行了深入分析，这些手段包括：自我克制、通过国家权威的支持和认可来获得自身合法性、

利用国家权威和借助政府的行政网络、利用制度性渠道或动员社会参与等。总之,通过各种制度性和非制度性的方式,纯民间组织做到了与国家之间的积极互动。张紧跟和庄文嘉(2008)以广州业主委员会联谊会这一草根 NGO (non-governmental organization, 非政府组织) 作为研究案例,认为在制度和资源的双重挑战下,草根 NGO 采取非正式政治行动策略,想尽办法在“夹缝”中寻求生存空间。和经纬等(2009)以珠江三角洲农民工维权 NGO 为例,探讨在民间组织面对制度和资源的双重约束下,草根性农民工维权 NGO 的一系列生存策略。陈天祥和徐于琳(2011)以广州启智队为例,运用资源依赖理论,探讨草根志愿组织为了获得其生存和发展所需的各种资源及提高自主性所采取的行动策略。以上研究的共同点在于,民间组织均采取了与政府部门及其他组织的“合作”方式,何艳玲等(2009)则指出,草根组织并非总是采取与这些组织“合作”的方式,在许多情况下,为了避免不必要的风险,草根组织往往会采取“不合作”的策略。唐文玉(2011)以恩派(NPI)公益组织发展中心为例,探讨了具有“合法”身份的民间组织的行动策略——“去政治的自主性”,主要表现为“回避政治”而专注公共服务,在公共服务领域培育和支持社会组织。由于 NPI 在公共服务领域具有较强的自主性,使其不仅能够获取生存空间,甚至可以对政府产生一定的影响力,因为政府对 NPI 也存在一定程度上的资源依赖,需要通过其来发展公共服务领域的服务力量。这种“去政治的自主性”的生存策略,既是对政府的“选择性支持”的适应,又是其获取生存和发展资源的结果。

在体制内社会组织的行动研究方面,邓宁华(2011)认为,现有的社会组织研究忽略了体制内社会组织所具有的两个关键点——合法性和资源支持,以及一定的行动能动性。本书未沿袭当前以市民社会或合作主义为理论基础的研究范式,而是从资源依赖理论和新制度主义作为研究的切入点,在此基础上,对体制内社会组织的双重依赖逻辑进行分析和判断,并通过天津市的两个体制内社会组织的个案,重点揭示其在对国家和社会的合法性与资源支持的双重依赖背景下的平衡策略。首先,社会组织为获得国家的合法性支持而采取了庇护性的策略,包括根据国家的规制要求建立组织,对政府使命的自觉表达等,以此展示与国家立场的一致性;通过对政府和社会各界的人事吸纳,使其更好地从国家和社会获得合法性和资源支持。其次,通过“国家合作主义”的行动策略,体制内社会组织进入并管理社会领域,从而实现对国家和社会的合法性和资源支持的双重获得。通过这种“寄居蟹”式的行动艺术,体制内社会组织更加适应了“国家-社会”环境。

(二) 发展研究: 社会组织的重要性、面临挑战与应然对策

研究社会组织发展问题的学者,主要是对社会组织的发展趋势、特征、重要

性进行较全面的梳理,并在此基础上提出应然对策,其研究的最终目的在于促进社会组织的发展,从而实现“形成现代社会组织体制”的应然诉求。当然,这就决定了这部分研究主要是描述性的研究,在理论深度上有待进一步提升。事实上,“行政吸纳”取向的研究者同样认可这一点,只是由于其探讨的核心在国家的控制方面,而非突出社会组织的重要性和意义。

王名和孙伟林(2010)曾乐观地指出,改革开放30年来,社会组织的发展呈现出良好的态势,并对中国的经济、政治与社会的发展产生越来越重要的影响。社会组织的内部建构也趋于成熟,社会组织能够和善于吸取国外NGO的先进经验与模式,并且通过不断的交流和学习,将国际上NGO的管理经验和模式消化、吸收到自身的组织建构中,从而逐步形成自身的制度形式。此外,为了增强社会组织的公信力,行业性的社会组织大胆创新并积极探索,通过各种方式搭建制度平台,创新自律形式,并预测到“如同改革开放的历史趋势不可逆转一样,这已经启动的社会组织发展之巨轮,以及因之而繁盛起来的结社生态系统,也势必将继续发展和繁盛下去”(王名和孙伟林,2010)。

与王名和孙伟林的研究思路所不同的是,更多学者从当前社会组织发展面临的挑战出发,从而针对性地提出解决对策,以促进社会组织的发展。严振书(2010)认为,当前中国的社会组织发展面临四大挑战,即政府的支持与限制的两难、社会组织的准政府特征、管理体制的弊端,以及社会组织自身的不足。为此,首先应当强化政府的扶持力度;其次,要逐步推进管理体制的改革;最后,社会组织应当努力完善自身,树立良好形象。遵循这一研究思路的学者还包括:周春霞(2010)对社会组织所面临的资金、人员和政府支持力度不足等问题的分析及对策建议;祝建兵和向良云(2011)关于社会组织面临的行政化困境及治理的研究;文军(2012)对中国社会组织发展的角色困境及其出路的探讨;胡薇(2012)对政府购买社会组织服务面临的制度现实的呈现;曾永和(2013)对近年来我国社会组织发展面临的观念变革、合法性和独立性及公信力等方面的问题与对策;等等。

也有学者从某一理论视角出发,进行理论框架的搭建,并进行相对深入的分析。石国亮(2011)在谈及我国社会组织成长困境时,以文化为基点,以资源、制度为两翼,以政党、政府、社会三者为主体,构建出我国社会组织发展困境的解释框架,将文化缺失和不足、资源供给不足、制度建构滞后分别对应于社会组织成长的先天困境、动力困境、发展保障困境。并从文化、资源、制度三个层次提出了相应的解决对策。岳经纶和郭英慧(2013)借助福利多元主义的三维分析框架,从递送、融资、规制三个维度对G市政府购买服务过程中政府与NGO之间互动进行分析。其指出在目前政府购买服务缺乏竞争的情况下,政府与NGO的互动在三个维度分别存在机构异化及服务投机化(递送)、制度

缺陷与资源依赖（融资）、合同管理能力不足与行政干预（规制）问题。要突破这一困局，从政府方面来看，系统内各级政府间应就政府购买服务的目的、理念等重建共识；着力培养作为服务监督方的街道的合同管理能力；进一步完善资助制度并考虑将“蛋糕”切细；更重要的是转变观念，给予 NGO 足够空间与信任。同时，NGO 应当回归和反思机构的使命，认清社会服务最终要回归人的需要和社会价值；转变观念，参与社会福利服务制度建设；以平等、尊重的态度进行跨专业的合作。梁莹（2013）从社会政策视角出发，探讨了环保社区社会组织在社区建设方面的作用，认为环保社区社会组织在推动环境、参与生态社区建设中发挥了重要的功能，但由于环保组织资金不足，缺乏相关法规的支持，与政府之间存在资源的非对称性依赖，使其成长面临诸多障碍，并从双方的角度提出了相应的解决对策。

“组织行动”取向的研究，更多注重社会组织发展的趋势、重要性及应然对策，或对社会组织的行动策略进行解读和分析，此类研究相较于“行政吸纳”取向的研究更具生动性和丰富性。但是，这类研究似乎忽视了一个重要的关注点，即社会组织可能存在的负面作用，白平则（2011）曾指出，这容易使人们对社会组织产生不切实际的幻想，社会组织在政治功能方面具有两面性，当前的研究，尤其是持公民社会理论的学者，过于强调社会组织的积极作用，而忽视了社会组织所具有的政治上的负面作用，对此，相关学者提示，必须对社会组织有一个全面的认知。

从以上社会组织研究的两种取向来看，以“行政吸纳”为取向的研究，突出国家对社会组织的控制和约束，而忽略了社会组织自身的能动性和自主性；以“组织行动”为取向的研究，或突出社会组织发展的重要性及应然对策，或揭示社会组织的行动策略，而对于社会组织可能存在的负面作用忽略不计，容易导致对社会组织的不切实际的幻想。与当前研究所不同的是，本书并非将“行政吸纳”取向或“组织行动”取向作为研究的主体，而是将其作为研究背景，探讨在当前以国家控制为主导的制度环境中，在社会组织发展蔚然成风的趋势下，作为社会组织重要成员之一的项目社工如何采取行动，完成机构赋予的使命。在项目社工的项目实施过程中，政府作为一方重要力量，其对社会组织的态度会直接影响到其对项目社工的态度，从而影响到项目社工的行动逻辑，从这一点来看，“行政吸纳”取向隐含于其中；而项目社工针对以政府为主导的影响力量，在有限的自主性空间内，采取行动予以应对，又在一定程度上体现了社会组织的自主性，从而对应于“组织行动”的研究逻辑。需要澄清的是，本书将项目社工作为研究主体，而项目社工的行动并非等同于社会工作机构的行动，因为在项目实施过程中，社会工作机构实际上是作为影响项目社工行动的一方力量存在的。由此看来，以项目社工的行动逻辑这一微观视角为主体的研