强政府场域下公益组织的行动自主性与实效性研究
——以天津市 T 社区为例

孙晓冬

(南开大学周恩来政府管理学院，天津，300071)

摘要：自主性与实效性之间的契合程度是决定公益组织与政府部门互动形式的关键，以自主性为核心的传统分析范式容易忽视组织行动的实效性。通过对公益组织运作形式由民办到官办的个案研究发现：实践层面的“国家—社会”关系是在政府与公益组织的互动与冲突中演化发展的，政府信任是影响公益组织行动自主性与实效性的重要因素，由此勾勒出官办公益模式，即由地方政府设立并提供主要运作资金，在不干预组织具体实践的情况下对其进行监督与评估。在总体性结构特征明显的强政府场域，官办公益能有效协调政府与公益组织间的信任关系，平衡自主性与实效性的冲突，是社区公益发展初期的一种理性选择。公益组织参与社区治理不可能一步跨入民办公益类型，官办公益或许是复杂转变过程中的第一步。

关键词：强政府场域；民办公益组织；官办公益组织；自主性；实效性

中图分类号：C916 **文献标识码**：A **文章编号**：1672-3104(2015)05−0118−09

一、导论

(一) 问题的提出

改革开放以来，中国人均收入逐步增加，在跨入中等收入国家行列的同时也面临着陷入“中等收入陷阱”的风险。“中等收入陷阱”的后果，表现为一系列经济社会问题，其中过度城市化和公共服务短缺成为当前城市社会治理的核心问题①。而市场经济的发展、计划经济体制的解体以及传统的“单位”制度逐渐的瓦解，在推动经济社会体制转型、改善资源配置与权力运作效率的同时，也使得类似职工的社会保障与再就业、流动人口、新旧城区改造与建设等众多问题从单位转移到社区。然而体制改革带来的基层管理权力真空，造成短时期内社会问题大量涌现且难以解决，城市社会结构呈现出“碎片化”与“原子化”特征，上述问题引发了学界的关注，并以社区为核心开展社区治理与公益组织研究。城市社会治理的基本单位是社区，我们不妨将实践层面的社会治理称为社区治理，在社区内部建立完善的公共服务体系以及多元主体共治制度成为当前社区治理的重点。

社会组织作为第三部门的重要组成部分被认为是社区治理的重要力量[1−4]。随着后工业社会的到来以及现代性的全球化扩张，政府越来越难以在保证维持国家机器高效运转的同时支付日益增长的社会福利费用，于是政府将部分公共服务转移给第三部门以应对可能出现的突发事件与不断膨胀的公用支出[5]，社会组织研究随之兴起，其中公民社会与法团主义视角以自主性为核心分析组织的实践策略，前者强调发挥社区中非政府组织(NPO)、非营利组织(NPO)与行业协会的自组织能力，在处理社会问题与突发事件等方面填补政府机构的不足[6, 7]；后者强调发挥国家的引导作用，在维持社区秩序稳定的前提下将社会组织整合入国家政权网络以推动政策施行。[8]学界对以上两种经典范式的反思推动了新的“国家—社会”理论分析视角的出现，主要表现为米格代尔的“社会中的国家”视角[9]、康晓光的“分类控制”视角[10]以及江华与王星的“利益契合”与“利益分化”视角[11, 12]。这些研究无论是理论梳理、概念辨析还是实证检验都逐渐摆脱了单纯二元对立视角，转而追求理论解释的综合性。

自主性是学界分析社会组织参与社区治理的核心概念，重点关注权力制约下的组织自由运作能力。虽然中国政府强调对社会组织的控制，但是在治理权力逐渐下移的情况下，国家与社会组织的互动显示出社会自组织的自主性正逐渐增加。[13]王诗宗、宋程成综

收稿日期：2015−05−19；**修回日期**：2015−07−09

作者简介：孙晓东(1989−)，男，山东枣庄人，南开大学周恩来政府管理学院博士研究生，主要研究方向：城市社会学，家庭社会学

合结构性与能动性的互依理念，提出中国社会组织在独立性与自主性模式上呈现出“依附式自主”特征，即在方方面面依赖国家的情境中，社会组织依旧享有实际上的自主性。[14]自主性作为核心分析概念广泛应用到实地调查和量化研究中，邓宁华通过个案分析发现，体制内社会组织在国家控制的情况下，以“寄居蟹”的行动策略寻求合法性与经济资源的平衡，有利于获取组织发展的自主空间[15]；黄晓春、嵇欣基于个案分析方法提炼出“非协同治理—策略性应对”的组织自主性生产机制[16]；顾昕等通过两千多个社团的调查数据分析发现，增强社会团体的代表性和独立自主性有利于政府服务效能和公众服务效能的提升[17]；王诗宗等通过量化分析的方式发现，社会组织的资源独立性以及社会组织作为第三部门这一理念的认同度会影响组织自主性[18]；齐久恒、刘国栋对“自然之友”的个案分析发现，在本土环境下民间环保组织通过“有所为、有所不为”的策略获得政治合法性，以此增强组织行动自主。[19]

综观上述以自主性为核心的理论与实证研究，笔者发现社会组织的自主性(Autonomy)被等同于实效性(Effectiveness)，即研究者普遍认为自主性越高的社会组织就具有越高的服务能力。然而实效性与自主性具有不同的含义，自主性更注重自我的评估，而实效性则来自于他人的评价。对社会组织实效性的研究有两大范式，一是多元构成论视角，这一理论视角认为，社会公益组织领导者应当由多种类型的董事会或者股东成员构成，这样就可以为评估组织行动有效性提供不同的意见，这些股东应当包括不同职业类型的人，由此汇聚多元利益格局，从而为组织目标和组织行动方案进行论争。[20]二是社会建构论视角，这一视角导源于社会建构理论，即认为人们会根据不同的利益或情境来判断自己对社会现象的看法。其研究者认为，组织的实效性在于股东基于行动意义和协商互动的评价，可以看出，社会建构论视角下的组织研究强调情境与互动的重要性。[21]笔者认为，实效性是互动的概念，是双向或者多向度的评价，实效性是自主性的重要基础，社会组织不能脱离实效性而单纯强调自主性。本文将以实效性为基础并结合个案分析方法，综合分析变迁中的公益组织实践自主性与实效性问题。

在结构性因素既定的情况下，不同的社区治理理念对公益组织运作有什么影响，又引发何种实际效果？对上述问题的回答不仅需要借鉴现有的理论模型，还有赖于更为深入的调查与实证分析。本文将通过对一个流动人口社区内先后出现的民办公益组织N与官办公益组织Y的调查为主线，结合已有分析框架与社会结构特征，深入考察社区内部国家、社会组织两种力量的连续互动过程，探索自主性与实效性的冲突如何形塑了社区中的“国家—社会”关系，从实践层面呈现公益组织的运作逻辑与实际效果。

(二) 调查点与资料收集

2013年2月，笔者与团队成员对天津市一青年流动人口公寓(下文简称T社区)中的某民办公益组织(下文简称N组织)展开调研，考察其在流动人口社区的生存与发展状况，至2013年8月调查任务结束。然而在后续的联系中笔者被告知N组织在T社区的项目未能续签合同，至2013年11月底被政府部门设立的官办公益组织Y接手。这场意外的组织运作形式变迁引发了笔者的兴趣，于是我们进行了二期调研，至2014年5月调查结束。

T社区是天津市B开发区(下文简称B区)政府为满足产业园区内员工住宿与管理而修建的基础设施之一，占地面积约115 000平方米，属于典型的流动人口社区②。T社区于2010年正式投入使用，运营初期主要由B区政府委托的物业公司进行管理，在社区起到管理作用的，一是以文本形式出现的一系列制度，如进出打卡制度、管理条例等；二是以权力执行者身份出现的保安人员，他们在社区入口、文体中心等公共场合维持着社区治安，这种行政命令式的管理模式明显带有单位制色彩。然而物业毕竟不是单位，它并不负责社区内的公共服务，造成了社区内公共服务资源使用率极低、社区生活枯燥单调，容易引发社区内青年群体的心理与情感问题，笔者从居住时间超过两年的被访者口中了解到当时T社区内打架斗殴、偷盗等事件频发，抑郁、自杀现象也偶尔出现。这些社会问题使得B区政府认识到，作为配套设施建立的T社区并不是一个结构完整的组织，它需要一系列治理手段和技术的干预才能达到有序状态。于是B区政府决定以T社区为试点采纳“政府购买服务”的治理方案，解决T社区内出现的一系列社会问题。

本文分析主要基于访谈与文献资料。访谈资料分为四类：N组织工作人员(一期5份，二期2份)与志愿者(共5份)，B开发区政府职员(共2份)，Y组织工作人员(共2份)，T社区居民(一期16份，二期10份，居民访谈资料未直接引用)。调研员在获取受访者同意后录音并整理成文字资料。文献资料共两类：N组织与Y组织的内部刊物与调查报告，T社区文体中心各类规定。本文所有访谈资料均获得被访者知情同意并由访问员录音整理成文字，所使用的文献资料亦获取组织负责人的许可。

二、民办公益：愿景与现实

(一) 愿景

总部位于上海的民办公益组织——N 组织与民政部、地方政府、大型基金会以及各类企业都有合作关系，它已经在北京、南京、成都、深圳等 7 个城市建立办事处，以资源与信息共享的方式促进各分支机构协同发展。N 组织驻天津负责人对于 T 社区项目有自己的双重构想，首先是完成 B 区管委会要求的组织社区活动之任务，更重要的是推动以“孵化”为核心的组织发展理念之实现。所谓“孵化”，其运作方案为：N 组织首先与政府部门合作获取社区治理项目，然后通过宣传与谈判从政府、企业与公益基金等处获得项目执行资金，随即招募与审核相关民办公益组织进行合作，在其起步与初创时期提供技术与资金支持，等到它们能独立支撑这一社区的公共服务后，N 就撤出这一社区并另寻他处开展新的项目、培育新的民办公益组织。“孵化”需要实现三个组织目标：一是由居民自发参与形成的社区组织；二是由多方资金链构成且能支撑组织独立运作的复合支持网；三是组织行动的自主性程度较高。

N 组织希望通过以建立志愿者核心网络的方式实现第一个目标。其负责人制定了长期的“志愿者发展规划”：先把社区内的公益爱好者“引进来”，通过为志愿者灌输志愿意识和长期交流互动培育他们对 N 的认同感，用组织认同的力量稳定志愿者网络结构，再用三到五年时间在 T 社区中“孵化”自治组织以初步实现社区自我管理。“我们想要的是公民意识的觉醒，不光是项目本身。我们更关注(志愿者)内心的改变……让他们有这个意识萌芽。”(W，N 组织天津负责人，女，29)

对于所有民办公益组织来说，物质支持(包括资金、设备、场地等，最主要的是资金支持)是参与社区治理的重要保障。随着国内外经验的积累，当前中国的民办公益组织虽更加重视政府提供的支持，却也越来越警惕自身对政府资源的过度依赖。N 组织清醒地意识到，一旦政府资源占据支持网的绝对多数，民办公益组织将无法摆脱政府无形的权力渗透，会不自觉地变成政府的附庸而难以保持自身行动的自主性。因此 N 组织倾向于建立复合型支持网络，其负责人希望通过与 T 社区周边产业园内的大型企业建立互惠合作关系，整合政府、企业、公益基金等多方资金链，尽力控制自身对政府资金的依赖性，以保证 N 组织生存与发展的独立性。

B 区政府管委会与 N 组织签订的是为期一年的短期合同，作为合同的甲方，管委会负责为 N 组织提供资金、硬件设备、场地以及必要的行政权力支持，同时负责监督其社区实践能否达到政府的要求；作为合同的乙方，N 组织人员负责运用自身专业技术为社区提供公共服务。N 组织对双方关系的理解为：既然双方签署了合同，那就构成了合作关系而非上下级隶属关系，管委会是 N 组织的合作伙伴而非上级领导，无权干涉组织的自主行动。这种方案可以正如王诗宗等的研究发现一样，N 组织负责人对社会组织的理解是社会第三部门，这种理解影响她对组织行动自主性的看法，即资源多元化而非单纯依赖政府供给。

(二) 现实

现实并不像愿景一样美好，N 组织从进驻社区伊始就遭遇到“强政府—弱社会”的难题。相比于广州、深圳等最先发展市场经济的地区，天津市 B 区社会结构的总体性特征非常明显[22]，单位制时代的管理经验根深蒂固，使得政府部门在社会治理理念上更新缓慢，习惯于行政命令式管理。长期固化的理念使得社会治理高度依赖地方政府，社区周边企业对于企业社会责任感、社会创新缺乏认同感。诸多合力构成了 N 组织生存与发展面临的“强政府场域”，即地方政府对于社会资源与权力的控制较强，社会力量的自主性较弱，民办公益组织可调用的资源极为有限，政府对后者的能力亦不信任。N 组织的前期调查显示，天津市民办公益组织仅有 20 到 30 家，最早 T 社区有几家公益机构，但是后来全部撤走。民办公益组织想要生存就不得不依赖政府的支持、按政府的意志行事。

对地方政府来说，维持社会安定有序是探索职能转型与服务型政府建设的前提条件，社区治理与公共服务实践必须在稳定的基础上进行，任何潜在的不确定性因素都会被视为对政府权威的挑战，进而引起政府的质疑和顾虑。尽管 N 在不同地域的公益实践已经积累了一定的社会声望，但是对于 B 区政府来说依然是“外来户”，作为公共服务权力获得者的 N 组织成为权力让渡者的 B 区政府眼中的“他者”，后者对前者的认同感和初始信任度都很低。此外，由于国家并未制定一套具体化与标准化的选择与评测指标，政府内部对管委会把 N 组织纳入社区治理体系的决策也存在争议：“这边的领导还不是很同意政府购买服务这种形式，领导之间也是有这种争议的，有的领导赞同，有的反对。”(J，管委会工作人员，女，27)

在社会治理理念转型的初期，政府的谨慎态度是可以理解的，为了确保作为“他者”的 N 组织在提供

公共服务的同时不会挑战政府权威，B 区管委会设定了一系列具有法团主义特征的限定方案，试图将 N 组织整合进政府主导的多元社区治理体系中来。在空间层面，将 N 组织的活动范围限定在 T 社区内部，不允许 N 进驻周边社区与企业；在时间层面，以为期一年的短期合同来增强政府在合作中的灵活性与主动性；在符号层面，对外主要以政府名义宣传社区治理效果，在合作初期控制 N 组织的对外影响。由于 B 区政府对 N 组织的服务效力始终存有争议与质疑，管委会对 N 的监督强度与频率都较高，要求 N 组织以书面形式定期向管委会汇报其成果。

N 组织负责人很快发现，他们引以为荣的实践经验与支持网络在强政府场域中几无用武之地，因为政府从源头上控制了组织的资金渠道。N 组织原本希望将 T 社区周边工业园内的企业资金纳入复合支持网中，然而这一努力从一开始就受到政府权力的制约，管委会在合同中明确将 N 的行动空间严格限定在在 T 社区内部："不是我们不想往这方面(企业)发展，是因为甲方(管委会)他不希望你去往外发展。"(W，N 组织天津负责人，女，29)

这一限制条件使得 N 组织难以从外部获取资金支持，N 组织的复合支持网规划无法实现，只能依赖政府单方面的资金开展社区实践。天津市 N 组织资金支持网的理想类型与实际运作如图 1：

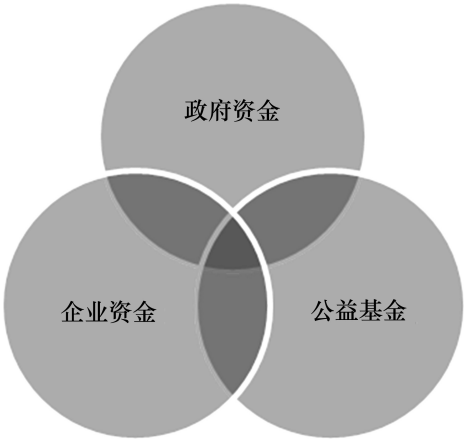

图 1　复合支持网的理想类型

政府提供的资金分为两个方面，一是技术输出的资金，二是项目行动经费。前者是给予 N 北京办事处派遣至天津市工作人员的工资和补助等，后者是在 T 社区组织社区活动的经费。由于 N 是"外来户"，政府的信任度较低，所以其项目审批非常严格，政府部门内部也需要沟通协调，如果某个部门提出异议，项目审批就会卡壳，这时候双方的交流互动就更为重要，

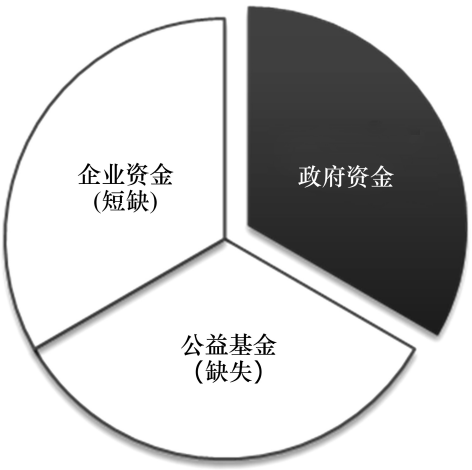

图 2　实际运作中的单一支持网

正如 N 组织负责人 W 所说，她的大多数时间都放在了"和政府的沟通"上。一些短期内难以做出效果的项目，其经费就难以申请，N 组织最为看重的志愿者服务项目就属于这一类型，政府的态度是"不反对、不支持、不给钱"；另外可能引发社会问题的项目如相亲类活动就不予批准，而这恰恰是"职工真正需要的东西"。(D，N 组织实习生，博士生在读，女，29)政府场域下的 N 组织不得不重新思考实现组织目标的新方案。

三、冲突

愿景与现实的冲突让 N 组织在 T 社区的发展陷入困境，一方面不愿放弃"孵化"的发展模式，一方面又缺乏可供调用的资源。N 组织负责人认识到，要想在 T 社区扎根发展、推动市民社会的进程，必须先按照政府意志参与社区实践，短期内让政府看到公共服务效果。然而对政府同化与收编的警惕已经深深植入组织成员的思维方式中，他们担心一旦按照政府意志行事，将从根本上改变民办公益组织的第三部门性质。因此 N 组织不断强调组织目标与组织行动的自主性："我们要跟政府既合作又要独立，并不是所有事情都依着他们，他们没有权力命令我们，我们是要坚持我们的立场的。"(M，N 组织正式工作人员，男，27)

这种近乎固执的坚持使得它经常"越轨"，即使缺乏资源也要坚持做孵化项目，甚至不惜"拆东墙补西墙"。

"孵化"志愿者组织是 N 组织市民社会理念中最不可或缺的实践环节，管委会对这一环节的沉默与不

支持无异于令 T 社区项目对于 N 失去了核心意义，对于其工作人员来说，他们并不想在这一领域做出让步。客观而言，N 组织的志愿者孵化工作取得了显著的成效，它从一开始就着力把社区内的公益爱好者“引进来”，通过培育志愿意识和长期交流互动促进他们对 N 组织的认同感，运用心理认同形构组织凝聚力和建构同心圆网络，这种方案是可持续、可复制且有实效的。然而以认同联结的纽带更加依赖人情关系，民办公益组织无法为志愿者提供足够的物质利益，也没有通过规章制度建立上下级隶属关系，使得志愿者对 N 组织的认同实际上是对某一负责人或者工作人员的认同。换言之，由于没有明确的层级关系与利益保障，这种表面上看似“同心圆”的网络本质上是由一个个独立的“树状连带”构成的，各连带之间的关系并不紧密。由上述认同特点连接的同心圆网络，各树状连带内部关系亲密、彼此存在互惠动机与行为，而各树状连带之间缺乏交流、联系薄弱，使得整个同心圆网络虽充满人情味却较为脆弱。一旦出现组织人员调动，这一树状连带就容易从整体网络中脱离，因此短期内的孵化并不能形成一个完善的组织，它需要大量的时间、精力去维护。强政府场域下的 N 组织显然不具备维持这一网络的条件，而且受限于资金与组织规模限制，N 组织在 T 社区只有 3 名正式工作人员(实习生数量不固定，通常不会多于两名)，为了给志愿者孵化工作留出精力，少数活动甚至只能由对公益事业尚不熟练的志愿者独立完成，致使不少活动只能流于形式。在自主性与实效性的冲突中，N 组织选择了前者。即使没有政府专项资金的支持，N 组织也没有减少对“孵化”活动的投入，其负责人在其他活动中能省就省、甚至放弃某些已经获得政府支持的项目(如兴趣班、外语补习班等)，将资金转移到志愿者网络建设中来。

小 T 是 N 组织招募来的实习生，他向访问员提供了一部分关于活动经费流向的内容。小 T 到 N 组织不久，就在文体中心图书馆认识了一些在日本企业工作的志愿者。该企业有规定如果员工能获得日语四级证书就能涨工资，因此当这些志愿者知道小 T 已经考过日语四级证书时，他们就希望能够抓住这次提升收入水平的机会，想让小 T 开一个补习班。小 T 认为这是一项很好的公益事业，同 N 组织负责人商量后提交了项目申请与预算，希望能够获取政府资金支持以购买教材。然而这个项目拖了很久都没有回复，在小 T 的一再追问下 N 工作人员告诉他培训的资金已经拿到了，但是已被用作志愿者项目中去，这个日语培训班开不起来了。

N 组织每月的社区活动有数十次，虽然被取消的项目所占比例较少，但是这种“拆东墙补西墙”的方式毕竟对于社区公共服务效率有一定的负面影响。

冲突还存在于 N 组织工作人员对政府任务的态度上，他们既希望承接社区项目以获取信任与资源，又刻意与管委会保持距离。后者表现为对政府要求的接待与评估任务态度冷淡，在 N 组织工作人员眼中，管委会通过活动经费审批制度严重干预了 N 组织的工作效率，管委会通过哪些项目能够获得支持、哪些项目不能获得支持向他们施加政府的意志，甲方从“委托人”“监督者”变成了“管理者”，他们则无可奈何地从“合作者”变成了“被管理者”。N 组织也不得不承担一些政府接待任务，其内容却是向参观者宣传那些本来是 N 设计并组织的“政府业绩”。“在他们看来只要给我们几千块钱，我们活动接待什么的都做了，然后还可以让他们对外宣传”(W，N 组织天津负责人，女，29)。

他们认为这种接待任务不仅对日常工作构成了负面影响而且明显带有行政命令色彩，是对公益组织自主性的侵犯。在笔者看来，强政府场域下市民社会进程的推动需要民办公益自治主动适应当地的社会结构，在取得政府信任的基础上才能生存下去并展开长期规划。然而 N 组织过于警惕政府对组织自主性的潜在干预，他们无时无刻不在防备行政权力对民办公益组织行动自主性的入侵，在互动过程中未能展现身为他者的顺从与风度[23]，最终也没能改变它在政府眼中的“外来户”形象。

双方最大的分歧在于对 N 组织参与社区治理实效性的评价。N 组织认为他们在 T 社区最主要的成就莫过于孵化志愿者网络组织，这是一项具有深远影响的工作，与之相比社区活动则是次要的，然而社区活动的规模、形式与质量却是 B 区政府对 N 组织工作评估的主要内容。N 组织成员相信所谓的兴趣小组、社区比赛、心理辅导等都是表面的服务，其背后的市民意识觉醒才是公共服务的核心内容，而这一点是无法对政府言明的，因为他们始终认为政府对市民社会的理解是市民对国家的反抗而非制约。B 区政府领导则认为在 T 社区的资金投入与服务效果不成比例，尽管 N 组织的工作受到部分政府人员的肯定③，但是它的工作并无创新性可言。政府领导的质疑最终演化为对“政府购买服务”实效性的否定，在最终的评估会议中，与政府保持距离、缺乏话语权的 N 组织在权力交锋的评估环节没能得到辩护机会，最终不得不撤出 T 社区。

显然，根据社会组织实效性研究的建构论视角来看，B 区政府和 N 组织的关系类似股东与组织的关系，股东具有对组织实践实效性评价的权力，组织实践需

要反映股东利益和需求的变化，因此二者之间的良性互动协商是评估组织实效性的重要方案。N 组织强调自主性，反对 B 区政府的评估和监督，导致政府对 N 组织的实践效果缺乏认知和了解，二者缺乏良性协商与互动，其后果是双方的不信任：N 组织难以从政府那里获得足够的资源支持，进而限制了组织自主性发展，从社会中获取资源的能力降低；B 区政府对 N 组织“保持距离”的态度感到不满，进一步限制了 N 组织发展范围，最终导致部门领导认定组织实践的实效性不足。N 组织在上海、广州等地积累的经验在强政府场域中失去了可操作性，它对民办公益组织自主性的坚持与对政府的警惕使得自身难以顺利嵌入当地的社会结构，未能获取政府的信任与支持，导致其发展空间始终受限，所获取的资源难以支持它在组织目标与政府期望中取得平衡，为了保证自主性而损失了实效性，最终未能消除政府的不信任，政府内部质疑的声音转化为对合作决策的否定。

四、官办公益：扩权与功能替代

虽然 B 区政府最终放弃了政府购买服务的社区治理方案，但这并不意味着政府放弃了对职能转型与服务型政府的探索，T 社区的治理难题最终又回到 B 区政府手中。为了填补社区公共服务的空白，同时消解外来公益组织可能带来的不确定性，B 区政府决定以行政权力干预社区治理实践。“我们真是认为他们那种公益机构提供的东西我们暂时也用不上，至于社区住户的这种文化娱乐什么的，自己也可以承担。”(J，管委会工作人员，女，27)

两个月后，管委会在 T 社区设立 Y 组织全面接手与发展原有的社区活动，其扩权与功能替代运作逻辑也明显带有行政吸纳的特征。

(一) 扩权

当代中国社会仍处于从总体性社会向多元治理型社会转化的初期，政府在公共服务资源与权力方面居垄断地位，民办公益组织的发展处初创期，其自身发展尚不完善。天津市多数公益组织参与社区治理的实际效果并不理想，就目前来说，仅仅依靠民办公益组织尚不能填补后单位制时代社区公用服务供给的空白。为了推动社区公共服务建设，由地方政府扩大管理职权、承担部分公益组织职能，从人员构成、资金来源、行动目标方面消解了社区治理的不确定性，成为可行的社区治理方案。

B 区管委会设立的 Y 组织就是政府扩权的结果，与 N 组织相比，前者具有更明显的“官办”特征。Y 组织与政府在等级上是隶属关系，其人员由管委会指派并对其负责，经费则完全由政府提供：“我们拿的是政府工资，做的是政府工作，来(T 社区)就是给在职职工提供服务的。”(H，Y 组织负责人，女，23)

由于掌握了 Y 组织的人事、财政与监督权，它的一切行动对政府来说都是透明的，这种透明状态消解了潜在的不确定性，Y 组织成为完全意义上的“自己人”而不是“他者”，因此政府对它的初始信任程度就远高于 N 组织。此外，与 N 组织对评估汇报、宣传接待任务的反感与应付态度不同，Y 组织工作人员主动完成了这些任务，其积极的态度获得管委会的认可，为其后续各类实践的展开争取了资源与自主权。于是我们看到了如下情形：相比于 N 组织，由政府扩权组建的 Y 组织反而能获取更多的行动自主性，后者在申请活动、获取项目经费上比前者容易得多，甚至在与前者合同中严格限定的不许在 T 社区以外发展的规定也不复存在，Y 组织可以自由地同周边企业沟通参与宣传事务。作为政府职能部门的延伸，Y 组织完全不必考虑自身生存与发展问题，加之政府在财政上的支持，使得它在提供社区公共服务方面更具实效性。

(二) 功能替代

康晓光曾提出过“功能替代”的行政吸纳社会方式，他认为：“‘功能替代’是通过实施‘延续’‘新建’‘收编’‘合作’‘无支持’等策略，发育出‘可控的’社会组织体系，并利用它们满足社会的需求……从功能上替代那些‘自治的’社会组织。”[24]笔者借鉴上述分析方法考察扩权后的官办公益组织对民办公益组织的继承与发展。

2013 年 11 月底，Y 组织入驻 T 社区后通过重建志愿者网络、开展社区活动、树立品牌效应三项工作，在人员结构、互动网络、组织行动以及文化符号方面替代并优化了 N 组织的社区服务功能。

首先，在志愿者建设上，虽然 N 组织的撤出使得其以认同维系的志愿者网络随之解散，但是它的志愿者建设经验被 Y 组织继承与借鉴。除吸收 N 组织在宣传手段、同心圆模式等方面的优点外，Y 组织充分运用政府的资金与权力支持，对志愿者团队建设投入了大量精力与经费，通过组织旅游、换取免费球场时间、免费兴趣班时间等方式为其提供物质奖励，也联合企业为核心志愿者提供表彰，结合物质利益与认同力量增强志愿者结构的稳定性。仅用不到半年时间，Y 组织就建立起一个比之前规模更大、结构更稳定、凝聚力更高的志愿者网络，一些曾经的 N 组织志愿者也加入其中。

其次，在社区活动上，相比于 N 组织对政府任务

的排斥，Y 组织积极承担了政府的宣传与接待任务，其工作态度受到 B 区管委会的认可。N 组织原有的电影小组、心理培训、舞蹈小组、球类运动比赛等都完整地保留了下来。Y 组织还利用其人员特长优势③开设了书法、绘画、音乐、瑜伽等培训班，之前 N 组织难以申请到的足球场也被管委会批准投入使用。除此之外，Y 组织还针对 T 社区入住职工特点开展了免费体检、日语培训、外出团购以及相亲等活动，切实解决了部分居民对医疗、教育、消费与情感的需求，受到他们的欢迎。

再次，在品牌效应上，Y 组织更注重“作为 T 社区的 Y”这一文化符号的塑造，无论是内部活动还是外出比赛都注重结合流动人口社区的特色进行宣传。其工作人员设计出新的树叶状徽标，寓意青年流动工人新的起步；推出 Y 组织的微信二维码与公共账号，向关注者随时推送最新的活动信息；结合平面、网络、志愿者扩散三种方式在 T 社区公共服务建设中打上自己的符号烙印。

相比于 N 组织来说，Y 组织的活动形式更加多元化，以笔者参与观察的最后一个月为例，在 2014 年 5 月 1 日到 31 日之间，Y 组织共举办 32 场活动。其中包括 N 组织不被允许开展的相亲类活动 2 场；为期一周的职工篮球联赛，共 12 支队伍参与；N 组织未能开展的免费日语培训活动 3 期，Photoshop 图形培训 1 期；舞蹈类、书画类、篆刻类等活动共计 24 次；天津精神志愿者活动 1 次。由于这些活动受到社区职工的欢迎，Y 组织很快就超越了 N 组织之前的影响力并迅速融入社区治理环境中。尽管组织人员、运作资金都来自于政府，但是 B 区政府并未如预想中的那样干预 Y 组织的社区实践，官办公益组织 Y 出乎意料地获得了更多的行动自主性，其服务更为高效。N 组织在深圳、广州以及北京的部分地区以“购买服务”形式参与社区治理，是在政府信任程度较高的前提下进行的④，然而在强政府场域下，初始信任较低的 N 组织未能通过积极沟通与高效运作提升政府的信任程度，故没能获得实现其长远目标的机会。

Y 组织的设立与运作为我们提供了一个不同社区公益运作方案，当我们跳出理念冲突与权力关系而以实效性为核心分析社区治理时，就可以理解政府在实践层面的选择。地方政府要承担维护社会秩序稳定的职责，其理念创新与职能转型必然会更加慎重，也必然存在对不确定性的质疑与否定，处于这些地区的民办公益组织想要参与社区治理就必须考虑上述情况。当作为“他者”的民办公益组织不能高效运作时，由政府扩权介入、建立官办公益组织承担社区公共服务任务，既能满足社区治理的紧迫需求，又能消除潜在的不确定性。官办公益组织继承了民办公益组织的优点，以积极的态度与高效的服务获取政府的支持与信任，反而获得了更多的行动自主性。B 区政府并非贪婪的权力持有者而是权衡利益的理性人，无论民办公益组织前期积累了何种服务经验、支持网优势以及社会声望，如果不能在短期内适应当地社会结构并提供高效的社区公共服务，都难以获得政府的信任与支持。这种政府扩权介入公益组织发展方式，并不单纯为了干预与控制公益组织发展，而是在保证社区结构稳定的前提下监督公益组织社区实践的理性选择。前后两个公益组织的运作表明，在“国家—社会”关系上具有行政吸纳特征的官办公益组织并不一定是自然演化的结果，它更也可能是政府通过实践冲突与利益权衡后的理性选择。

五、强政府场域下公益组织的实效性

本文通过对天津市 T 社区内先后出现的民办与官办公益组织的比较，得出如下结论。

第一，实践层面的“国家—社会”关系是在政府与社会组织的互动中演化发展的，自主性与实效性的冲突是其关键影响因素。实效性是双向或者多向度的评价，是自主性的重要基础，社会组织不能脱离实效性而单纯强调自主性。

第二，强政府场域下，地方政府在探索职能转型过程中为维护社区秩序稳定对“政府购买服务”倾向于采取保守的态度，以期引导和干预民办公益组织的治理实践。民办公益组织在与政府合作的过程中，如果过于坚持行动自主性而未能获得政府的信任，就会在社区治理实践中受到制约，客观上降低其公共服务的实效性。

第三，在总体性特征明显、治理理念相对固化的强政府场域，由政府扩权建立官办公益组织参与社区治理，既提高了社区公共服务效率又避免了潜在的不确定性，是在民办公益组织发展尚不健全的情况下的一种理性选择。

长期以来，学界对“公共品”的理解更偏向于公共服务或公共福利，如社会保障、教育资源、公共环境卫生等。但是在更广义的视角下，公共品也涵盖社会安全与社会秩序等多个方面，它们更为基础也更需要优先满足。当前中国社会正逐步从注重身份与控制的总体性结构向开放型、分化型结构转化，社会力量的自主性也不断增强[25-27]，然而多数地区尚处于转型初期，“强政府”特征明显，地方政府对公共品的理解是在保证社会安全与社会秩序的前提下提供社会最需

要的公共服务。强政府场域下的民办公益组织无论怀有怎样的愿景，都不能忽略地方政府在资源与权力上的垄断优势以及对安定有序的重视，这就要求民办公益组织必须有效地嵌入当地社会结构，通过高效的服务获取政府信任，才有获得实现愿景的可能。

当前学界重点研究的公益组织，其所在地普遍为广州、深圳、上海等市场经济相对发达、政治环境与治理理念相对开放的地区，民办公益组织在政府、企业与民间资金的支持下发展顺利。现实情况是，国内多数地区社会结构的总体性特征明显、治理理念相对固化，强政府场域下自发形成的民办公益组织无法满足社区公共服务的迫切要求，从外地引进的民办公益组织往往难以嵌入当地社会结构而寸步难行。就目前情况而论，多数学者在国内少数几个市场化程度较高的地区总结出来的民办公益组织运作模式与经验在我国大多数地区缺乏可复制性。因地制宜地讲求实效当是公益组织的发展准则，相应地，公益组织研究也要从规范转向实证、从理念转向实效，从而需要勾勒出一种适应强政府场域的公益组织理想型。T 社区公益组织运作形式的变迁提供了一个意外的机会，使我们可以动态地比较两个组织的社区治理效果，以及其中反映出来的“国家—社会”关系变化过程。本文据此提出官办公益的理想型：由地方政府设立并提供主要运作资金，在不干预组织具体实践的情况下对其进行监督与评估。在总体性结构特征明显的地区，这种官办公益既能获得政府信任与支持，又能保证组织行动自主性从而提供高效的社区公共服务，是社区公益发展初期的一种理性选择。

发展官办公益组织是否会压缩民办公益组织的生存空间，从而抑制市民社会力量的发育？笔者认为不会。首先，国家层面的市民社会发育需要特定的制度与文化环境，在强政府场域强行推动市民社会建设和对民办公益组织“揠苗助长”，不仅不能推动公民社会力量的发育，还会对社会安全与社会秩序带来负面影响。其次，社区层面的官办公益组织是在“政府购买服务”方案失败时出现的功能替代性组织，官办公益是主动寻求职能转型的地方政府为推动社区治理进程而承担的职责，官办公益组织是为了提供社区迫切需要的公共服务并不应是为了限制民办公益组织而产生的，也不应当阻碍后者的生存发展。此外，日常生活世界的官办公益组织也会在运作过程中以志愿精神培育、网络建构等形式推动社区居民的合作与互助行为，它们入驻社区并提供公共服务不是行政权力对生活世界的殖民与入侵。最后，本文认为官办公益是一种过渡性方案，政府和社会还应当在民办公益组织发育上采取更多的合作，推动社会治理的主体多元化。

当代中国公益组织的现实目标是提供高效的公共服务，公益组织无论是官办还是民办，都要依地方社会结构具体而论，这也是强政府场域下公益组织运作自主性与实效性研究的意义所在。社区公益组织从无到有、从民办到官办，表面上看是运作形式的变迁，实则是国家与社会关系的磨合与调整。抛开实效性的自主性是理念上的空谈，无论是何种公益组织运作都需要经受实践的检验。在由总体性社会向分化性社会变迁的当代中国，公益组织与政府的信任关系构建仍是一个重大现实问题，公益组织参与社区治理不可能一步跨入民办公益类型，它需要经历一系列复杂的转变过程，而官办公益或许是迈向民办公益的第一步。

注释：

① 2010 年，人民论坛特别策划组在十余位权威专家讨论的基础上，提出陷入“中等收入陷阱”国家的主要特征：“经济增长回落或长期停滞、严重的贫富分化、过度城市化、增长转型困局、腐败问题突出、社会冲突加剧、金融体系脆弱、民主乱象。”详见《人民论坛》2010 年第 19 期。

② 人员构成方面，社区内现有约 110 家企业的 13000 名员工入住，其中八成以上是一线青年工人，每日工作时长在 10~12 小时左右(周末经常加班)，平均月收入约为 2500 到 3500 元。地理位置方面，T 社区位于天津市东部郊区，距市中心商业区约 25 公里(单程约 2.5 个小时)。服务设施方面，则具有明显的“单位”倾向，即内部的食堂、浴室、超市、理发店、服装店、小型露天运动场能满足员工的日常生活需要，位于社区中央的文体中心设有图书馆、羽毛球场、乒乓球场、台球室等娱乐设施。与之相对的则是 T 社区周围清一色的公司工厂，数公里内除了几个小饭馆外再无其他休闲场所，形成了一个封闭性的社会空间。

③ 地政府工作人员认为：“其实他们在这里所做的工作还是有些作用的，给社区里的住户提供了业余文化生活也给我们带来了新的思路。”(G，社会发展局工作人员，男，32)由于不必考虑成本问题， Y 组织的人员构成相比于 N 组织更为合理，共有 7 位员工，除了一位政府派遣的领导外，其余各负责人都选择具有一技之长且组织、表达能力较强的年轻人，他们曾受过相对专业的舞蹈、乒乓球、书法等训练，在开展兴趣小组和培训班过程中具有优势。

④ 正如 N 组织负责人所言：“这边(的发展)有很多教训，怎么说呢，沟通出了问题，双方都存在问题吧。在中国就是这样，区域性太严重了，北京是工委和区民政(局)对 N 认可了，有些行政命令配合，这都第五年了才能够扎根到社区去。我们刚开始拿北京的那套经验来的，但是发现根本就不行，根本执行不下去，最后没办法就做调整。”

参考文献：

[1] White Gordon. Prospects for civil society in China: A case study of xiaoshan city [J]. The Australian Journal of Chinese Affairs, 1993(29): 63−87.

[2] Putnam Robert. Making democracy work: Civic traditions in modern italy [M]. Princeton: Princeton University Press, 1993.

[3] Ehrenberg John. Civil society: The critical history of an idea [M]. New York: New York University Press, 1999.

[4] 管兵. 城市政府结构与社会组织发育[J]. 社会学研究, 2013(4): 129−153.
[5] 孙晓莉. 西方国家政府社会治理的理念及启示[J]. 社会科学研究, 2005(2): 7−11.
[6] Shieh Shawn, Guo Shengdeng. An emerging civil society: The impact of the 2008 sichuan earthquake on grass-roots association in China [J]. The China Journal, 2011(65): 181−194.
[7] 贾西津, 沈恒超, 胡文安. 转型时期的行业协会——角色、功能与管理体制[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
[8] 顾昕, 王旭. 从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变[J]. 社会学研究, 2005(2): 155−175.
[9] 乔尔 •S•米格代尔. 社会中的国家: 国家与社会如何相互改变与相互构成[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2013.
[10] 康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究, 2005(6): 73−89.
[11] 江华, 张建民, 周莹. 利益契合: 转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例[J]. 社会学研究, 2011(3): 136−152.
[12] 王星. 利益分化与居民参与——转型期中国城市基层社会管理的困境及其理论转向[J]. 社会学研究, 2012(2): 20−34.
[13] Ma Qiusha. The governance of ngos in china since 1978: How much autonomy? [J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2002(31): 305−328.
[14] 王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学, 2013(5): 50−66.
[15] 邓宁华. 寄居蟹的艺术: 体制内社会组织的环境适应策略——对天津市两个省级组织的个案研究[J]. 公共管理学报, 2011(3): 91−101.
[16] 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[J]. 社会学研究, 2014(6): 98−123.
[17] 顾昕, 王旭, 严洁. 公民社会与国家的协同发展——民间组织的自主性、民主性和代表性对其公共服务效能的影响[J]. 开放时代, 2006(5): 103−112.
[18] 王诗宗, 宋程成, 许鹿. 中国社会组织多重特征的机制性分析[J]. 中国社会科学, 2014(12): 42−59.
[19] 齐久恒, 刘国栋. 中国特色公民社会组织自主性发展的智慧觉察——基于“自然之友”的个案分析[J]. 科技管理研究, 2015(7): 253−258.
[20] Zammuto F. Raymond, A comparison of multiple constituency models of organizational effectiveness [J]. Academy of Management Review, 1984(9): 606−616.
[21] Herman D. Robert, Renz O. David, Nonprofit organizational effectiveness: contrasts between especially effective and less effective organizations [J]. Nonprofit Management & Leadership, 1998(9): 23−38.
[22] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2): 47−62.
[23] Randall Collins. Conflict sociology [M]. New York: Academic Press, 1974.
[24] 康晓光, 卢宪英, 韩恒. 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.载王名主编. 中国民间组织 30 年——走向公民社会[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
[25] 何海兵. 我国城市基层社会管理体制的变迁: 从单位制、街居制到社区制[J]. 管理世界, 2003(6): 52−62.
[26] 陆学艺. 中国社会结构的变化及发展趋势[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2006(5): 28−35.
[27] 李路路. 社会结构阶层化和利益关系市场化——中国社会管理面临的新挑战[J]. 社会学研究, 2012(2): 1−19.

Research on the autonomy and effectiveness of non-profit organizations in the field of the strong government: A case study of T Community in Tianjin

SUN Xiaodong

(Zhou Enlai School of Administration, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: The alignment degree between autonomy and effectiveness is the key influencing factor in the relationship between non-profit organizations and government departments. Through a case study on the running of non-profit organizations ranging from the civilian-run to the government-run, the present essay shows that the relation between the state and the society synchronizes with the interaction and conflicts between the government and social organizations in practice, that government trust is an important factor in influencing the autonomy and effectiveness of non-profit activities. Hence, the mode of government-run public welfare is sketched, which means that the local government establishes the organization, sponsors major portion of the capital for its business, and supervises and evaluates it without interfering in its practice. In the field of strong administration, government-run non-profit activities can coordinate effectively the relationship between the government and the non-profit organization, balance the conflicts between autonomy and effectiveness, and serves as a rational choice of preliminary development of non-profit organization in the community. Non-profit organizations cannot step into the civilian-run non-profit type in participating in community governance, and government-run profit may be the first step in this complicated transformation process.

Key Words: field of strong administration; civilian-run non-profit organization; government-run non-profit organization; autonomy; effectiveness [编辑: 胡兴华]