

行政借道社会:基层治理创新中的 政府调适行为研究

——基于Z省S区的经验案例分析

刘天文

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘要:在一个现代化快速转型的国家,政府调适能力是保证基层治理体制稳定运行的必然要求。近年来,随着基层治理体系规范化的不断推进,基层问责的强化以及创新压力的增大,基层治理正面临体制刚性化的转型困境,基层行政体制内部的调适空间也在逐渐缩小。为了化解科层体制压力、再造自主行政空间,基层政府会主动突破行政科层体系边界与社会组织展开“策略性合作”,通过“行政借道社会”强化自身的调适能力。“行政借道社会”是基层政府做出的一种新型外部调适行为,其不仅超越了以往的“策略主义”“共谋”“避责”“工作机制创新”等的理论解释框架,还深化了政社关系中的嵌入性视角,是重新认识基层治理体制保持弹性和适应性的重要切入点。为此,应该积极透过“行政借道社会”的复杂实践过程与机制的阐释分析,拓展基层政府调适能力下体制弹性与适应性维持的中国经验和理论命题,同时为当前实现基层治理现代化提供方法论启示。

关键词:基层政府;体制刚性化;调适行为;政社互动;借道机制;嵌入理论;治理现代化

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)03-0066-14

一、问题的提出

近年来,国家相继提出“构建基层社会治理新格局”^[1]、“推进基层治理创新”^[2]、“加强和创新社会治理”^[3]、“完善社会治理体系”^[4]作为加强基层治理体系和治理能力现代化建设,以及推动基层治理社会化、法治化、智能化、专业化的重要举措。“政府购买服务”作为基层社会治理创新的重要机制^[5],在推动政府职能转变的同时,也积极引导社会力量参与基层治理。在此背景下,基层政府与社会间的互动日趋密集,越来越重视社会组织在基层创新中的作用。已有研究中“分类控制”^[6]和“行政吸纳”^[7]理论虽然对政社关系的形成及演变进行了较好阐述,但对微观层面基层政府行为的关注较少。实践中,社会组织的形成以及多样化实践都与基层政府的行为息息相关。

“基层政府行为”是组织社会学和政治学关注的重要领域。大多数研究借鉴了“经济人”假设,将基层政府和干部群体看作是追求政治和经济收益最大化的理性行动主体。面对中国行政

作者简介:刘天文,华中师范大学中国农村研究院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“县乡治理现代化的制度架构与运行机制研究”(23&·ZD139),项目负责人:徐勇;中国博士后科学基金第72批面上项目“村庄改造中的风险生产与韧性治理研究”(2022M721295),项目负责人:金江峰。

组织结构上的“压力型体制”^[8]以及“政治锦标赛”^[9]下的强竞争机制,基层政府会主动做出调适行动,为自身创造出政策执行、任务完成和压力转化的自主空间,提高工作的灵活性和适应性。基层政府形成的调适行为包括:一是“变通”行为。应星发现基层政府往往采取“变通”国家政策和上级指示以缓和基层矛盾^[10]。欧阳静发现当基层政府难以实现压力型体制中的目标任务时,容易塑造“策略主义”^[11]。二是“共谋”行为。周雪光发现基层政府间常常通过“共谋”行为应付政策执行过程中的各种检查^[12]。米恩广、张莹丹认为“共谋行为”是基层政府行为的逆向选择,其目的是应对上级的政策法令和检查监督,该行为是压力型政府体制下的产物^[13]。三是“避责”行为。倪星、王锐发现在上级和社会的双重压力下,政府官员容易产生忙而不动、纳入常规、隐匿信息、转移视线、找替罪羊等避责行为^[14]。田先红发现在属地管理强化属性下,基层政府因缺乏完成上级治理任务的资源和权力,而被迫选择形式主义、欺上瞒下等消极避责行为^[15]。四是“工作机制创新”行为。杨华认为“不变体制变机制”下的工作机制创新是基层政府组织进行自我调适和革新,并实现体制内在张力和矛盾转化的关键^[16]。田先红认为基层政府通过工作机制创新可以整合体制资源、激发体制活力,最终能更好地应对体制压力和社会环境的变化^[17]。袁明宝发现“管区制”作为一种工作机制创新,其能够借助激励动员和组织重构整合有限资源应对任务压力,最终增强基层政府的自主性^[18]。综上所述,基层政府出现的“变通”“共谋”“避责”等行为属于非正式的消极调适行为,而“工作机制创新”行为则属于正式的积极调适行为。这些调适行为是基层政府创造自主行政空间的关键,也是理解基层治理体制具备较强适应能力的重要视角。

已有研究具有以下特点:一是关注压力型体制下纵向的基层政府调适行为,分析基层政府如何通过自我调适行动化解行政体系内部的张力。然而,随着基层治理体制运作中过程管理强化^[19]、责任泛化^[20]、体制刚性化^[21],基层政府的自主调适行为受到严重束缚。过程管理的强化使得基层政府的非正式调适行为逐步变少。责任的泛化使得基层干部为了避责而很少追求主动创新。体制的刚性化则会强化行政体系内部的压力,造成体制的僵化,使基层工作的变通性和灵活性下降。总之,基层行政体制内部的调适空间在逐渐缩小。二是侧重于探讨基层行政体系内部做出的调适行为,而忽略了基层行政体系外部的调适行为。在实践中,基层政府除了采取内部调适行为,还通过外部调适行为,即借助于行政体系之外的力量增强自主行政空间。因此,基层政府外部调适行为的形成逻辑及复杂实践机制,同样值得深入探讨。

值得注意的是,当前在体制刚性化和内部的调适空间压缩的背景下,基层体制仍然保持着较强的韧性和适应能力,原因在于基层政府并非被动地受制于既有的制度环境和结构性压力,而是主动突破行政科层体系边界,并通过“行政借道社会”这一外部调适行为重塑基层政府组织的灵活性和弹性空间。“行政借道社会”的出现,揭示出基层政府从内部调适机制向外部调适机制的转变,这一转变在一定程度上强化了基层政府组织的适应能力。黄晓春、周黎安最早关注到了“行政借道社会”现象,指出基层政府为了应对行政发包体系内的繁杂发包任务而引发了基层行政“借道”社会组织的行为^[22]。徐选国、王曼曼认为“行政借道组织”强调政府与社区基金会之间具有利益契合性,是激发社会活力和破解行政发展困境的一种创新策略^[23]。这些研究为我们认识和理解“借道”机制在基层治理中的作用提供了重要的启示,但这些研究并未对“行政借道社会”的复杂实践过程与互动机制进行探讨,也未关注到基层政府调适行为的变化。

在相关研究的基础上,本文试图将“行政借道社会”行为置于基层政府购买社会服务的治理体制中理解,并尝试通过分析基层政府组织与社会组织之间的互动关系以探讨基层政府的外部调适机制,以进一步回答如下问题:基层政府如何“借道”社会?社会组织如何反向“借道”基层政府?基层政府与社会组织间的互动如何生产出自主行政空间?通过对“行政借道社会”的阐释分

析,不仅可以更加深刻地理解基层政府与社会组织间关系的实践逻辑与形成机制,还能进一步拓展和延伸基层政府调适行为的研究空间。

二、“行政借道社会”:理解基层政府调适行为的一个分析框架

(一)理论基础与分析框架

理解基层政府“借道”社会这一行为现象必须将其置放在基层政府与社会组织间的互动关系之中,以充分认识这一行为产生的现实环境和形成机制。近现代以来,在社会科学界中卡尔·波兰尼最早提出“嵌入理论”探讨市场与社会之间的互动关系^[24]。马克·格兰诺维特对该理论进行了拓展,强调行动者之间最核心的互动机制是社会网络^[25]。在此基础上,国外学者针对不同的嵌入性和嵌入的类型提出了结构嵌入性、制度嵌入性、关系嵌入性、认知嵌入性、文化嵌入性等众多概念^[26]。“嵌入理论”对学界产生了重要的影响。在中国研究领域,研究者借鉴了“嵌入理论”,探讨政府与社会组织之间的互动关系,并建构了“嵌入性发展”的理论分析框架^[27]。但是,既往研究主要用“国家镶嵌在社会中”形容当前的政社关系,其中的行政控制关系、依附性关系和服务关系等都只是局限于对单一主体进行单一维度的嵌入关系解释,而忽视了基层政府与社会组织之间持续的双向、多维的互嵌机制。同时,对政社关系的研究多从“国家—社会”分析框架展开,从基层政府行为的切入还比较少。

鉴于此,本文对“行政借道社会”的阐释分析,具有一定的理论创新性。一是可以深化政社关系中的嵌入性视角。在已有的政社关系研究中,嵌入性视角大多受制于“国家—社会”分析框架的影响,使其偏向于从宏观层面出发将各级政府抽象为整体化的“国家”,以探讨国家与社会力量的互动关系,进而忽略了基层政府自身的行为逻辑对社会组织的影响和关系形塑。因此,大多数关于政社关系的研究多停留在外在的关系形式,而缺乏深入对其本质的探索。本文提出的“行政借道社会”分析框架则可以有效弥补这一不足,从中观层面深入剖析基层政府与社会组织之间形成的“结构—功能”“关系—利益”多维互嵌耦合机制,跳出原有的单主体、单维度嵌入性视角,有助于深入理解当前政社关系的复杂化和多样性,以及背后的形成原因与机制,丰富政社关系的多样性解释。二是可以延伸基层政府调适行为的研究空间。“行政借道社会”下的基层政府调适行为跳出了行政科层体系边界,超越了以往的“策略主义”“共谋”“避责”“工作机制创新”等的理论解释框架,进一步深入到基层政府体制外部的调适行为层面。在与行政体系内部调适机制分析视角比较下,基层“行政借道社会”被赋予了新的理论价值和现实意义,是重新认识基层治理现代化过程中基层治理体制始终保持弹性和适应性的重要切入点。

在实践中,“行政借道社会”行为内含了基层政府与社会组织的互嵌机制,呈现出从“基层政府主动嵌入社会组织”到“社会组织反向嵌入基层政府”再到“基层政府与社会组织间的互嵌”的多维互动过程。一方面基层政府对社会的嵌入主要表现在其会主动发展与自身工作需要相适配的社会组织,并灵活调整其与社会组织间的互动关系,积极创造自主行政空间,实现基层行政对社会的“借道”。另一方面,社会组织作为能动的主体,也会积极在承接基层政府项目时凭借自身的人力资源、服务功能和专业技术等方面的优势逐渐形成对基层政府的反向嵌入,进而为自身创造生存空间,塑造出社会组织“反向借道”基层政府的实践形态。最终,基层政府与社会组织的互嵌机制,使双方在“相互借道”的过程中达成“策略性合作”,形成长期稳定的互动联合关系。

综上所述,本文基于基层政府购买社会服务的经验案例考察,试图在依照“嵌入理论”的基础上,建立“行政借道社会”的理论分析框架(如图1)。在该分析框架的统揽下,本文将从“行政借道社会”“社会反向借道”以及“政社间的耦合”三个方面呈现其复杂的形成机制与实践互动关系,

这对理解基层政府的外部调适方式具有重要启示作用。

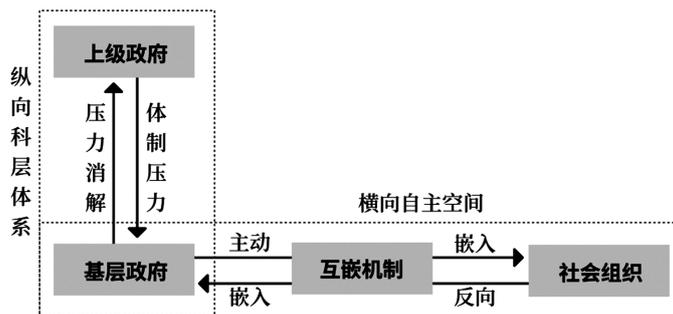


图1 “行政借道社会”的理论分析框架

（二）研究方法与案例简介^①

本文主要采用案例分析法，对Z省S区政府通过购买社会服务“借道”社会的调适行为过程展开分析。S区位于Z省东北部，共辖7个街道、13个乡镇，包括281个行政村、21个改居村、65个社区。2021年S区在民政部依法注册登记的社会组织一共773家，2023年增加到831家，另外还有近千家在社区备案的社会组织，如志愿服务队、兴趣爱好组织和文娱类组织等。

S区在基层治理创新与创建活动的需求导向下，产生出一批社会组织帮助政府完成创建、创新工作或是一些行政任务，而很少提供专业化的社会服务。例如，L社工服务社和Y社工服务中心分别成立于2016年、2021年，是S区民政局批准注册的民办非企业单位，主要负责承接和实施政府各类项目，具体包括微公益创投、基层治理创新、调研评估服务、公益性项目、政务服务、信访社会工作服务，等等。调查发现社会组织的产生与基层政府的行为密切相关，S区政府通过购买服务的方式将一些创建工作、创新活动和行政性任务以项目的方式打包给社会组织完成，并通过签订合同的方式把工作职责和治理责任转移给社工组织。在这一过程中，基层政府与社会组织之间出现了“行政借道社会”的现象。

本文的经验案例得益于笔者及团队在Z省S区B街道开展为期20天，从2022年7月5日到7月25日的田野调查，调查的方式主要是采取深度访谈，访谈的对象包括乡镇（街道）干部、村社干部、社会组织负责人、社会工作者、老干部、党员以及村民（居民）等。同时还搜集了大量的政策、规章、法律和制度等国家和地方政府规范性文件，以及社会组织的相关历史资料、工作日志，等等。此外，为了确保田野调查的持续有效性，笔者于2023年陆续通过微信、电话回访等方式进行补充调查。

三、行政借道社会：基层政府对社会组织的主动嵌入

基层行政“借道”社会组织的动因与体制刚性化下的行政体系压力以及创新政绩驱动密切相关。一方面，基层政府在体制刚性化的背景下，希望借助社会组织创造基层政府内部工作的弹性空间；另一方面，社会组织在参与基层治理时具备创新性功能，符合基层政府的治理创新需求。基于此，基层政府会主动嵌入到社会组织的产生、运行和发展过程当中。

（一）结构性嵌入机制

“结构性嵌入”关注的是行动主体之间关系的整体结构特征^[25]。基层政府主要通过制度、资源和组织等结构性嵌入机制实现与社会组织的结构性耦合，最终建立一种新的关联结构。

^① 根据学术惯例，本文将涉及的地名、人名等进行了技术性处理，皆为化名。

1. 制度结构嵌入

制度结构嵌入是基层政府与社会组织间展开互动关系的基础,强调行动主体间需要通过制度建立起互动关系和约束机制。近年来,不少社会组织产生都与基层政府购买社会服务中的“项目化制度”有着密切联系。通过项目的制度化运作,使基层政府与社会组织间建立起横向的委托代理关系,这是基层行政“借道”社会得以实现的重要制度机制。

2022年,Z省提出“2022年城乡社区治理创新行动计划”,并建立起一套详细的考核评价体系对社会治理创新项目进行评比。为了完成治理创新任务,B街道政府在S区民政局的指导下,通过“政府购买服务”尝试引入第三方社会组织探索社区治理创新模式,L社工服务社承接了该项目,并以B街道的D社区作为试点,打造公益性社区治理创新园。此外,B街道还成立了社会组织服务中心,并通过项目化的方式把政府不擅长的、无暇顾及的社区服务转包出去,让专业社工机构来运营,同时负责培育社会组织。例如,Y社工服务中心就承接了基层政权科的社区自治探索项目,主要是在一些没有物业的老旧社区培育本土化的社会组织,并引导小区通过自治的方式解决环境差、停车难等问题。

上述案例表明,项目制成为基层政府与社会组织间的重要连接枢纽,借助于项目化的方式,基层政府能够将工作内容和治理目标“发包”给社会组织,并给予社会组织一定的剩余控制权,以此建立制度化的互动关系。

2. 资源结构嵌入

资源结构嵌入是基层政府与社会组织间展开互动关系的保障,主要强调行动主体间的互动需要一定的资源作为支撑。资源嵌入的关键在于激励机制,基层政府购买社会服务时,不仅会配套充分的资金,还会给予社会组织一定的“项目剩余索取权”^[28],以此激发社会组织承包基层政府工作的积极性。

近年来,S区政府为保障社会组织的作用发挥,开始不断强化资金支持。S区政府每年会给社会组织100万,多的时候有150万的资金支持,以鼓励社会组织引导群众开展基层治理、民主协商、文化服务、政策宣传(垃圾分类)等微公益项目,涉及的社会组织有10多个。其中,B街道在2023年已实施项目18个,由Y社工服务中心承接,投入资金20万元,已开展各类活动112次。而对于专业性较强的公益项目,如对困难群体的救助与关爱,S区政府的资金支持则会更多。例如,L社工服务社从2022年开始承接S区政府的公益性项目,涉及3个乡镇(街道)、300多个村(社),主要是开展社区居家养老服务,负责相关的活动开展、政策解释等工作,并不提供专业的养老服务,每年都有专门的项目资金补贴。其中,Z镇一共41个行政村,项目资金补贴每年有200多万。这些资金,10%只能用于开展活动,剩下的90%则是用来购买社工服务,即由社工来为老年人提供服务,代跑腿、代办事情、陪医等。

总之,资源的嵌入为社会组织参与基层政府各项工作注入了强大的动能,通过资源的激励和利益上的吸纳,在一定程度上润滑了基层政府与社会组织间的互动关系。这是基层行政“借道”社会得以实现的重要激励机制。

3. 组织结构嵌入

组织结构嵌入是基层政府与社会组织展开互动关系的基础要素,其强调整合、组织化或改变原有的组织规则体系与功能,使其纳入新的制度结构与组织体系。在基层行政“借道”社会的过程中,组织嵌入主要通过组织再造和组织吸纳等方式实现。

一方面,基层政府积极引导和培育一大批服务于基层治理创新工作的社会组织。S区成立了第一个实体化的社会组织服务中心,并建立社会组织促进会、社会组织发展基金会、公益创投

机构,以及降低准入门槛、加快审批程序等方式培育和孵化更多的社会组织。目前,S区培育的专业性社工组织已经有10多家,而在社区备案的社会组织,如志愿服务队、兴趣爱好组织和文艺类组织等有上千家。

另一方面,基层政府会通过购买社会服务的方式将社会组织吸纳进政府行政体制内工作,以此弥补自身力量的不足,同时化解工作压力。S区各乡镇的工作人员非常短缺,特别是民政这条线仅有1名民政专干,很难完成婚姻登记、养老服务、困境儿童、退役军人等多项工作。再加上当前政府通过劳务派遣、临时聘用的空间逐渐缩小。S区政府便通过购买服务请了3个社工人员专门帮政府处理政务,其中1个专门帮政府做材料,另外2个就在乡镇设立的社工站值班,每周下村2~3天。此外,2023年S区为探索“五社联动”新模式,打造了“1+20+N”社会治理新平台,其中“1”为社会工作总站,“20”为20个乡镇(街道)社会工作站,“N”为N个村(社区)社会工作室,并引入7家社工机构负责平台的运营,开展涉及20个乡镇(街道)、363个村社的社会服务。

上述案例表明,无论是组织再造还是组织吸纳都是基层行政“借道”社会实现的重要机制,能够实现对行政力量的有效补充,创造行政工作的灵活空间。

(二)关系性嵌入机制

关系性嵌入主要关注行动主体间的关系网络^[25]。实践中,基层政府主要通过主体关系、信任关系和互惠关系等关系性嵌入机制与社会组织搭建起稳定的关系网络,以实现持续性的互动。

1. 主体关系嵌入

主体关系嵌入是指在基层政府与社会组织之间建立人员关系网络进而实现互动关系的建构,从而避免关系破裂致使“借道”行为失败或不稳定的情况。

一方面,基层政府主要通过精英主体俘获和组织引导等方式与社会组织积极构建关系网络。基层政府在与社会组织建立关系时需要合适的连接点,而社会组织中的精英主体便起着重要的作用。S区政府通常会结合个人条件与能力识别、筛选出一批精英人才培养对象,并将其发展成为社会组织的负责人,进而与社会组织建立关系网络。这些精英主体通常具备较强的组织能力、资源获取能力以及社会影响力,能够及时满足政府的合作需求。另一方面,基层政府还会通过人员关系的嵌入实现对社会组织的隐形关系建构。例如,基层政府也会将退休干部或者老党员等群体招募到社会组织当中担任要职,以此维持和延展基层政府与社会组织间的关系。

现实中,绝大多数的社会组织与基层政府的关系还处于不稳定状态。因此,基层政府需要与社会组织的各类主体建立新的社会关系网络,关系嵌入的过程也是实现稳定与融合的过程,这是保持“行政借道社会”稳定运行的关键。

2. 信任关系嵌入

一般而言,信任关系建立是行动主体之间合作行为得以形成的前提。在与社会组织的互动过程中,基层政府会主动与之建立起信任关系,以促成双方的合作。有研究也指出基层政府与社会组织间的关系正在从分类控制不断走向信任合作^[29]。

信任关系的嵌入包括价值认同和过程信任两个层面。价值认同是指基层政府对社会组织参与创新工作、行政事务以及社会治理等功能价值属性的期待和认同,这是信任关系建立的起点。根据调查发现,S区政府对社会组织的功能价值认同度高,并且在社会组织参与社会治理方面给予了充分的信任。在互动的过程中,S区政府对社会组织不仅展现出了积极的回应态度,还通过提供培育引导、项目和资金支持等方式,形成良好的信任互动局面。

过程信任体现为基层政府在与社会组织互动过程中建立起的契约关系和依赖关系。一方面,基层政府会主动与社会组织建立契约关系,双方基于契约信任原则进行互动,通过契约明确

各自的权利与义务,进而便于展开各类活动。另一方面,信任关系的建立也基于相互间的依赖关系^[30]。在实践中,基层政府部门会积极成立自己管辖下的社会组织,并通过为其提供正常运转所需的各种资源而建立的依赖关系,以此获得社会力量的支持和信任。

3. 互惠关系嵌入

互惠关系是社会关系网络维系的核心要素,有利于提升行动主体间互动合作的效率^[31]。基层政府与社会组织双方会从各自的需要出发建立一种工具性的互惠关系。

实践中,互惠关系包括显性的互惠关系和隐性的互惠关系。显性的互惠关系表现为,基层政府积极通过政策和项目支持的方式与社会组织建立互惠关系。例如,S区政府通过免费发放教材、提供考前培训、报销考试报名费、提供考试服务等优惠政策鼓励社会组织成员考取社工证,并对取得社工证且符合有关奖励规定的人员给予1 000~5 000元的奖励。此外,S区财政每年安排300万元的专项资金补贴,主要用于各类社会组织的培育发展、品牌建设、人才培养、能力提升、党建工作等。隐性的互惠关系则表现在,基层政府在购买服务的过程中倾向于将项目发包给关系好的社会组织,或通过“轮流坐庄”“增加隐性规则”等方式建立稳定的互惠关系。

总之,互惠关系嵌入是加强基层政府与社会组织互动关系的重要策略,不仅使社会组织获得政府的认可与信任,还使基层政府获得体制外的力量,使基层行政的灵活性得以提升。

四、社会反向借道:社会组织对基层政府的反向嵌入

社会组织的自主性与自利性是理解基层政府与社会组织互动关系的社会视角。中国社会的形成与发展受到明显的行政力量约束,但实践中其能够根据自身需求和实际情况能动地选择不同要素、方式展开行动,这构成了社会组织自主性的表征^[32]。社会组织的自利性表现为除了具备社会治理功能的本质属性之外,还有为组织生存和发展创造有利条件的自利属性。在自主性与自利性支配下,社会组织会主动“反向嵌入”基层政府的行政功能与体制通道,通过“社会反向借道”实现自我增能^[33]。这是基层政府“借道”社会组织得以形成的重要社会基础。

(一) 功能性反嵌机制

功能性反嵌强调社会组织通常依赖于组织角色、组织功能和组织能力等方面创造功能自主性,以实现对其行政体系的功能性反向嵌入,并获得合法性和活动空间。

1. 组织角色的反嵌

组织角色的反嵌是指社会组织会主动将目光聚焦于基层政府的政策目标、治理需求以及行政的局限性量身打造自身的角色属性,通过塑造自身服务角色在基层治理体系中的重要性和价值性引起基层政府的重视,从而为其反向嵌入基层行政体系创造机会。

一是突出公共服务的供给者角色。实践中,社会组织想要在项目竞争中获得基层政府的重视和注意,就必须将自身打造成具备种类多元化、内容创新性、方式灵活性和强回应性等特点的公共服务提供者,以成为政府公共服务必要的补充。Y社工服务中心在发展的过程中其服务内容也不断从专业化、单一性走向多元化、综合性,拓展了社区服务、社会组织培育、公益创投项目、公共空间托管等服务。

二是强化公共活动的服务者角色。社会组织会通过优化服务理念、专业知识和工作方法等方式强化服务者属性,努力在公共活动展开、社会关系协调和联系群众的过程中将自身塑造成基层政府与人民群众之间的重要沟通桥梁和联系纽带,最终成为基层政府联系群众和化解社会矛盾不可或缺的力量。L社工服务社在组织动员群众参与过程中,会主动向政府反映群众的需求,同时也会向群众宣传政府的相关政策,并利用自身优势参与社会矛盾纠纷调解,从而吸引政府的

关注。

三是成为基层行政体系中的非正式力量。在基层行政力量不足的背景下,社会组织会积极通过承接项目的主动策略选择将组织人员反向嵌入基层行政体系,使其获得行动的合法性成为非正式的治理主体,以作为基层行政力量的重要补充。例如,Y 社工服务中心承接 G 镇的入户探访项目时,就会安排 3~4 个社会工作者入村(社)对特殊人员和特困群体进行走访慰问,同时协助政府完成相关工作。

2. 组织功能的反嵌

组织功能的反嵌是指在“治理社会化”背景下基层政府更强调社会力量在社会治理中的作用,社会组织借此机会积极完善自身治理功能、提升治理水平以适配治理社会化需求,从而实现基层行政的反向嵌入,最终获得新的生存和发展空间。

实践中,社会组织会主动对接政府的社会治理需求,及时调整自身的业务和功能,积极参与到社会治理的事务之中,使自身成为重要的社会治理主体,以实现功能上的反嵌。目前,社会组织的服务一般分两条线:一条线是做专业服务的,即提供专业化的社工服务,如青少年和养老服务;另一条线是做管理服务的,即提供第三方支持。从调查来看,S 区超过 80% 的社工机构都在做第二条线,即专门为政府提供运营和管理服务,其所涉及的都是社会治理相关的项目,而做专业社工服务这条线的很少。如 L 社工服务社早期主要是负责承接 S 区政府的“公益创投”和“信访社工服务”项目,而后在 S 区政府的治理创新需求导向下,开始转向“基层治理探索”和“政府公益性服务”项目的承接,承担大部分的治理创新任务,同时还负责政府的一些行政任务,如扶贫调研评估、基层政务服务等。

可见,社会组织通过不断地进行功能调适与拓展反向嵌入基层行政之中,成为基层治理的多元主体之一。组织功能反嵌的核心是社会组织通过发挥组织功能优势以弥补政府在社会治理中的缺失,最终为自身的生存与发展创造合法性空间。

3. 组织能力的反嵌

组织能力强调社会组织提供服务中的专业性,包括品牌打造能力、资源整合能力与项目运营能力^[34]。组织能力的反嵌是指在资源稀缺、专业人才不足,以及治理需要高度专业化的背景下,社会组织会积极强化自身的组织能力,以创造反向嵌入基层行政的行动空间。

为了能与政府建立稳定的合作关系,增加政府对组织能力的认可和支持,这些社工机构会积极培养组织内部人员的专业能力和项目管理能力,特别是在平台管理、治理创新、社会动员以及社会组织培育等方面。例如,S 区的 10 多个社工机构,它们一方面会主动根据社会和群众的需求,不断整合、创新服务项目和提供方式,增强组织的综合服务能力,以获得政府的认可;另一方面,它们还会积极通过专业机构入驻乡镇社工站的方式,为困难家庭、留守空巢老人、困境儿童、残疾人、流动人口等困难弱势群体以及其他需要帮助的人群提供心理疏导、人文关怀、能力提升、生计发展、关系调适、社会融入等专业化个性化服务,积极创造与基层政府合作的空间。

可见,社会组织通过整合专业服务、汇聚社会力量将自身的专业能力反向嵌入基层行政体系当中,以专业性和社会力量为特色,与基层政府共同合作实现专业化治理。

(二) 利益性反嵌机制

自利性广泛存在于组织之中,无论是政府部门还是社会组织都具备为组织生存与发展创造有利条件的属性^[35]。社会组织的自利性表现为社会组织在积极承担政府项目的同时会将组织目标、组织利益、组织声望等利益性追求反向嵌入基层行政体系的互动过程中,以寻求组织生存与发展的有利条件。

1. 组织目标的反嵌

社会组织是围绕某一特定目标而建立的,所以其组织目标很明确。组织目标是组织展开活动的灵魂,表明了社会组织的性质与功能。社会组织在承接基层政府项目时,会主动将自身的组织目标反向嵌入为基层政府提供服务的结构和行动,进而在持续的互动过程中实现组织目标。

L 社工服务社和 Y 社工服务中心都是 S 区民政局主管下的利用自有资产、自愿举办的民间非营利性专业社会工作服务机构。L 社工服务社的目标宗旨是“为民解困、助人自助”。为了践行这一目标,L 社工服务社积极自主开发“幸福之家”妇女儿童标准化服务项目、“善益家”慈善基地运营项目、“为爱助力”农村失智失能家庭援助项目等,并将这些服务内容融入政府的购买服务项目之中,借助基层政府的资源力量实现自身的组织目标。Y 社工服务中心为实现“服务社区,助人自助”的目标宗旨,积极对接“政府机关、社区、社会组织、当地乡贤、志愿者”等力量,开展“同心向党,暖心社工”系列活动。

上述案例表明,在组织目标导向下,社会组织会表现出与基层政府寻求合作的积极行为,以此借助行政资源和力量创造出组织目标实现的积极条件。

2. 组织利益的反嵌

社会组织虽然具有非营利性特征,但在实践中有着自身的组织利益诉求,主要体现在社会组织会想方设法掌握维持组织存续所需要的资源。在组织利益的驱使下,社会组织会积极反向嵌入到基层行政体系之中,以获得基层政府的资源支持。

在实践中,L 社工服务社和 Y 社工服务中心所承接的项目资源绝大多数都是来自于政府的支持,只有少部分资源是来源于乡贤等社会力量的捐助。这些社工组织的相关负责人都表示,整个社工机构的营运、维持以及人员工资的发放主要依赖于承接政府项目。S 区类似的机构有 10 多个,其中 L 社工服务社是全区最大的社工团队。为了实现组织利益并维持自身运转,L 社工服务社试图通过不断拓展与政府的合作来获得更多的资源支持。到目前为止,其承接项目涉及 6 个乡镇街道,包括民政局、团委、妇联、共青团、公安局、检察院等部门。

可见,社会组织中组织有效运转、人员积极性调动、功能和目标达成等利益的实现很难通过自身力量实现,而是需要依赖于一定的资源支撑。因此,社会组织会积极与基层政府各部门建立广泛的业务关系,并通过组织利益的反嵌以形成对基层政府的资源俘获,最终创造出更多的生存空间。

3. 组织声望的反嵌

社会组织对于组织声望的获取具有较强的自觉性,这是因为组织声望关系着社会认同、政治合法性和社会资本等的获取与实现。实践中,社会组织积极承接基层政府项目是为了在提供公共服务过程中借助行政力量提高自身的组织声望,这一过程内含组织声望的反向嵌入机制。

L 社工服务社承接了 30 多个政府公益服务项目,包括为失智老人、困境儿童、残疾人等困难弱势群体提供帮扶,其中“We 课堂”隔代教育社会工作服务项目、“为爱助力”农村失智失能老人家庭照护者援助计划、“同行者”微公益创投督导计划等项目受益人次逾万,其先后被评为 S 区先进社工机构、4A 级社会组织、市级社会组织品牌项目等。在这一过程中,L 社工服务社的知名度、声誉、社会认同都得到了大幅度提升,发展成为 S 区最大的社会组织。Y 社工服务中心是 G 镇社工站的入驻机构之一,通过开展入户探访项目、老年人服务项目、未成年人服务项目、民生事实项目、节日慰问活动等被区级媒体报道 15 次,其中“困难家庭帮扶案例”被评为区优秀案例,G 镇社工站获评五星级乡镇(街道)社会工作站。在这一过程中,Y 社工服务中心大大提升了自身的知名度和影响力。

组织声望对于社会组织来说至关重要,不仅影响着组织的社会价值实现,还在一定程度上决定着组织能够获得的资源和合作机会。因此,在实践中它们会积极与基层政府建立合作关系,并希望借助行政力量来进一步提高组织声望,进而获得政府和社会的认可。

五、政社间的耦合:基层政府与社会组织之间的互嵌

耦合是指两个或多个主体之间联合起来并且彼此产生影响的一种状态,反映的是各主体在良性互动过程中,相互依赖、相互协同、相互促进的动态合作关系^[36]。基层政府在体制刚性和基层治理创新双重压力、自主行政空间缩小的背景下,逐渐形成了对社会组织的主动嵌入。同时,社会组织在自主性与自利性的驱动下,也会积极“反向嵌入”基层政府的行政功能与体制通道之中。由此,基层政府与社会组织之间形成一种互嵌机制,使得双方在持续的互动过程中逐渐建立起耦合关系。在耦合关系下,基层政府与社会之间不仅达成了策略性的合作,还实现了自主调适能力的重塑。

(一)策略性合作的形成

相关研究指出,新时期基层政府在积极扶持社会组织发展的过程中,双方的互动关系逐渐由行政吸纳演化为制度化的“策略性合作”关系^[37]。实践中,这种策略性合作关系的形成,一方面依赖于基层政府与社会组织间互嵌耦合机制的建立,另一方面还需要在互嵌耦合的过程中谋求策略合作的合规化。

1. 建立策略性的合作机制

在基层行政“借道”社会的过程中,无论是基层政府还是社会组织都形成了一套有效的合作策略,并通过构建正式或非正式的合作规则,实现基层政府与社会组织的互嵌耦合,最终形成稳定的策略性合作关系。

一是“结构—功能”互嵌机制下的正式合作关系。基层政府通过制度、资源和组织等结构性嵌入机制与社会组织建立起新的正式关联结构,以获得社会组织的力量支持。而社会组织则通过角色、功能和能力的塑造等方式实现对基层政府的功能性反嵌,进而获得合法性和活动空间。在这一过程中,结构—功能互嵌机制的形成使得基层政府与社会组织之间实现了制度化的结构性耦合,双方在新的关联结构中展开正式的互动合作。

二是“关系—利益”互嵌机制下的非正式合作关系。在正式的合作关系之外,基层政府还会通过主体关系、信任关系和互惠关系等的关系性嵌入机制与社会组织搭建起稳定的非正式关系网络,以实现持续性的互动。同时,社会组织也会主动将自身的组织目标、组织利益、组织声望等利益性追求反向嵌入基层行政体系的互动过程中,以寻求组织生存与发展的有利条件。在这一过程中,关系—利益互嵌机制的形成使得政府与社会组织之间实现了非正式的关系性耦合,双方通过非正式的利益关系网络维持合作的稳定性与长久性。

总之,“结构—功能”互嵌机制下的正式合作关系与“关系—利益”互嵌机制下的非正式合作关系在一定程度上强化了政社间的互嵌耦合程度,进一步推动双方形成相互依赖、相互协同、相互促进的动态“策略性合作”关系。

2. 谋求策略性合作的合规化

基层政府与社会组织间的“策略性合作”正是基层“行政借道社会”得以实现的重要机制。但实践中,策略性的合作不仅涉及了正式的合作关系,也包括非正式的合作关系。因此,为了维持政社间耦合关系的稳定,还需要在政策文件、会议精神、法律制度中寻找策略性合作的合法性基础,以推动策略性合作的合规化,进而避免问责风险。

根据田野调查,S区B街道政府工作人员表示,现在政府很难通过劳务派遣、临时聘用等方式增加非正式工作人员。因此,只好通过购买社工服务的方式增加编外临时工作人员。其可行性和政策依据在于,政府新增公共服务支出通过政府购买服务安排的部分,向社会组织购买的比例原则上不低于30%^[38]。另外,当地还要求购买社会服务的支出要达到总财政支出的5%。在这些政策支持下,基层政府通过购买社会服务增加临时性编外工作人员的合作方式便具备了合法性基础。

可见,基层政府与社会组织在展开策略性合作时,如果缺失合法性依据便会使合作关系很难达成。因此,推动策略性合作的合规化是基础政府与社会组织间耦合关系实现长期维系的重要条件,这也构成了基层行政“借道”社会的合法性基础。

(二)重塑自主调适能力

基层政府不仅作为上级政策和任务的执行者,同样也是国家体制与基层社会交互作用的真正“接点”。因此,基层政府需要具备一定的自主调适能力以应对各类自上而下的任务压力和自下而上的治理需求,以保持体制的稳定性与灵活性^[39]。实践中,基层“行政借道社会”这一行为就是基层政府积极做出的调适行为。整个“借道”过程历经了从“基层政府主动嵌入社会组织”到“社会组织反向嵌入基层政府”再到“基层政府与社会组织间的互嵌”的变化。在这个过程中,基层政府通过“策略性合作”实现了对社会组织的“借道”,重塑了自主调适能力,不仅有利于自主行政空间的再造,还有助于科层体制压力的化解。

1. 再造自主行政空间

自主行政空间是基层政府在完成各项行政任务和治理事务过程中保持灵活性与适应性的关键。基层政府在“借道”社会的过程中,通过主动发展与自身工作需要相适配的社会组织,并灵活调整与社会组织间的互动关系,最终实现自主行政空间的再造。具体而言,自主行政空间的再造主要体现在下述两个方面:

一是通过“策略性合作”将自身行政工作或治理任务“外包”给社会组织。当前在基层治理创新压力下,基层政府越来越重视社会组织在基层治理中的作用,积极推动相关社会组织的培育与发展,并通过“策略性合作”的方式动员社会组织承担一部分政府的创新工作。这在一定程度上可以缓解基层政府的创新工作压力,增强基层行政的灵活性与机动性。

二是通过“策略性合作”将社会组织成员吸纳到政府行政体制中工作。近年来,基层政府一方面要完成大量自上而下的行政任务,另一方面人、财、物的匮乏限制了基层行政自主性的发挥。因此,基层政府会与社会组织积极展开“策略性合作”,并将社会组织成员吸纳至行政体制内分担部分行政事务,从而提升基层政府可调动的非正式人员力量。

总之,基层政府在与社会组织达成“策略性合作”的过程中,通过“治理任务外包”和“非正式人员扩张”等方式实现了自主行政空间的再造,不仅提升了基层政府工作的灵活性,还强化了自身的调适能力。

2. 化解科层体制压力

基层政府积极通过各种调适行为以维持体制的弹性是化解科层体制压力的重要方式。在面对自上而下的科层体制压力时,基层政府需要具备调适能力,使其能够在压力环境中不断调整治理结构、治理策略与治理行为以提高体制的弹性和适应性,从而实现压力的消解^[40]。

为了缓解当前基层体制刚性化所产生的高强度政治和行政压力,应对基层治理创新中的“中心工作”任务压力,提高基层行政的灵活性和效率,基层政府开始尝试“借道”社会。在这一过程中,基层政府改变了原有的内部调适方式,如条块关系协调、工作机制创新等,开始主动突破行政

科层体系边界,并通过“行政借道社会”这一外部调适行为重塑基层政府组织的灵活性和弹性空间。由此一种嵌入社会(“借道”社会)的行政体制弹性化运转机制应运而生。总之,基层政府通过“借道”社会强化了自身的自主行政空间,提高了体制的弹性与适应性,使其能够将一部分压力导向社会,借助社会的力量化解科层体制压力。

六、结论与讨论

本文从基层治理创新过程中基层政府购买社会服务这一经验案例出发,在“嵌入理论”框架下对基层“行政借道社会”的复杂实践过程与互动机制进行深入分析探讨。研究发现,在体制刚性和基层创新压力背景下,基层政府会通过结构性嵌入机制和关系性嵌入机制实现对社会组织的“借道”。同时,在组织的自主性与自利性驱使下,社会组织会利用组织的功能性和利益性“反向嵌入”基层政府的行政功能与体制通道,以实现对其的反向“借道”。最后,基层政府与社会组织之间形成一种互嵌机制,并逐渐建立起耦合关系。在耦合关系下,基层政府与社会之间不仅达成“策略性合作”,还实现了自主调适能力的重塑,提升了体制的弹性与适应性,最终有效化解了科层体制运转中的各种压力。

调适行为是理解中国共产党和中国政府能够始终保持强大生命力和活力的一个重要视角。王绍光^[41]、阎小骏^[42]等国内学者从“学习型政权”的视角出发,认为学习调适能力是中国政治体制在复杂的环境中保持稳定运行的关键。Andrew Nathan 等国外学者发现中国政治体制的适应能力源于国家实施的一系列制度化改革调适^[43]。总而言之,学界的一个基本共识就是中国政治体制的适应性得益于一系列的学习调适机制。在微观实践中,基层政府的调适行为更加复杂多样,既包括“变通”“共谋”“避责”等消极调适行为,也包括“工作机制创新”等积极调适行为。这些内部调适机制是认识和理解中国体制弹性和适应性的关键。然而,随着国家治理体制规范化的不断推进,加上基层监督与问责的强化在一定程度上抑制了基层干部进行创新的积极性^[44],使得基层行政体制内部的调适空间在逐渐缩小。

因此,如何在推进治理体制规范化进程的同时,又继续保持必要的体制弹性,赋予基层自主空间,是实现基层治理现代化必须面对的难题^[17]。不同于以往理论关涉的基层政府内部调适行为面向,本文从“行政借道社会”的实践互动分析中展开,关注到在基层行政体制刚性化、内部调适空间压缩的背景下,基层政府做出的一种新型外部调适机制。表现为基层政府会主动突破行政科层体系边界与社会组织展开“策略性合作”,进而通过“行政借道社会”强化自身的调适能力。

党的二十大报告指出,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴^[45]。实践中,推进基层治理体系和治理能力现代化是中国式现代化实现的重要基础,而基层治理现代化的一个核心要求就是要具备调适能力以保证基层治理体制的稳定运行。当前,中国正在进入现代化快速转型时期,如何增强基层政府的调适能力以保持基层治理体制的弹性和适应性,使其能够适应“压缩型现代化”^[46]过程中的各类风险与挑战,是基层治理现代化过程中所面临的重要现实问题。“行政借道社会”作为基层政府的一种新型外部调适机制,构成了理解当前基层治理体制稳定运行的重要视角,对当前基层治理现代化的实现具有重要意义。需要指出的是,“行政借道社会”这一外部调适机制并不局限于基层政府与社会组织之间的互动,还隐藏于更加广泛的基层治理实践之中,诸如“简约治理”^[47]、“半正式治理”^[48]、“双轨治理”^[49]等都内含“行政借道社会”的逻辑。为此,应该积极透过“行政借道社会”的复杂实践过程与机制的深入阐释分析,拓展基层政府调适能力下体制弹性与适应性维持的中国经验和理论命题,为当前基层治理现代化提供方法论启示。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[M]. 北京:人民出版社,2021:152.
- [2] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[M]. 北京:人民出版社,2021:14.
- [3] 李克强. 政府工作报告——二〇二二年三月五日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上[N]. 人民日报,2022-03-13(1).
- [4] 李强. 政府工作报告——二〇二四年三月五日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上[N]. 人民日报,2024-03-13(1).
- [5] 宋国恺. 政府购买服务:一项社会治理机制创新[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2013(6):10-16.
- [6] 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.
- [7] 尹广文. 从“行政化控制”到“体制性吸纳”:改革开放以来中国社会组织治理问题研究[J]. 南京政治学院学报,2016(2):53-60.
- [8] 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:中、英文对照[M]. 北京:中央编译出版社,1998:28.
- [9] 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究,2009(3):54-77.
- [10] 应星. 大河移民上访的故事:从“讨个说法”到“摆平理顺”[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2001:389-391.
- [11] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [12] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究,2008(6):1-21.
- [13] 米恩广,张莹丹. 政府“共谋”现象的生成机理——基于组织社会学理论的一种思考[J]. 理论探索,2014(1):86-90.
- [14] 倪星,王锐. 从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究,2017(2):42-51.
- [15] 田先红. 属地管理与基层避责:一种理论解释——基于理性选择制度主义的分析[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2021(2):53-62.
- [16] 杨华.“不变体制变机制”:基层治理中的机制创新与体制活力——以新邵县酿溪镇“片线结合”为例[J]. 公共管理与政策评论,2022(1):55-71.
- [17] 田先红. 适应性治理:乡镇治理中的体制弹性与机制创新[J]. 思想战线,2021(4):116-127.
- [18] 袁明宝. 非正式治理的制度化运作:管区制与乡镇治理现代化的路径选择[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(1):79-88.
- [19] 田先红. 从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J]. 探索,2020(4):26-36.
- [20] 杜姣. 基层服务型政府建设中政府责任泛化困境的生成逻辑及破解路径——推进农村厕所改造的案例研究[J]. 中国农村经济,2023(2):168-184.
- [21] 李尧磊. 从弹性化走向刚性化:压力型体制运作变化的表现、影响与优化[J]. 宁夏社会科学,2022(1):45-53.
- [22] 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.
- [23] 徐选国,王曼曼. 行政借道与浮动生长:政府主导型社区基金会参与社区治理的双重逻辑[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023(1):12-23.
- [24] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007:54.
- [25] 马克·格兰诺维特. 镶嵌:社会网与经济行动[M]. 罗家德,译. 北京:社会科学文献出版社,2007:126.
- [26] GRANOVETER M. Economic action and social structure: The problem of embeddedness[J]. American journal of sociology, 1985(3):481-510.
- [27] 齐久恒. 从“分类控制体系”走向“嵌入性发展”——政府与社会组织之间互动关系及其优化[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2015(2):26-33.
- [28] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):1-38.
- [29] 李永忠. 论我国政府与社会组织之间的互信合作关系及其构建[J]. 湖南社会科学,2012(1):109-112.
- [30] 翟学伟. 从社会流动看中国信任结构的变迁[J]. 探索与争鸣,2019(6):20-23.
- [31] 罗伯特·帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列,赖海榕,译. 南昌:江西人民出版社,2001:201-207.
- [32] 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.
- [33] 赵吉,彭勃. 社会借道行政:后脱钩时代行业协会自我增能的有效机制[J]. 治理研究,2021(1):37-46.
- [34] 姜秀敏,李月.“非正式权威”塑造:社会组织嵌入社区治理的三重路径——对山东省 Q 市 F 组织开展社区服务的个案分析[J]. 北京行政学院学报,2022(2):55-62.
- [35] 金太军,张劲松. 政府的自利性及其控制[J]. 江海学刊,2002(2):106-112.
- [36] 杨亚东,杜娅婷,杨万青,等. 资源禀赋与乡村产业的耦合评价——基于市场化视角[J]. 农业经济问题,2023(4):134-144.
- [37] 程坤鹏,徐家良. 从行政吸纳到战略合作:新时代政府与社会组织关系的互动逻辑[J]. 治理研究,2018(6):76-84.
- [38] 财政部 民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见[J]. 中华人民共和国财政部文告,2017(2):44-46.
- [39] 易卓. 行政调适性:理解乡镇“组线治理”机制创新的一个分析视角——基于湖南省 C 镇的案例研究[J]. 经济社会体制比较, 2022(5):79-89.

- [40] 吴理财,王为. 乡镇治理韧性:多维表征与生成逻辑——基于G省乡镇调查的案例分析[J]. 内蒙古社会科学,2023(2):30-37.
- [41] 王绍光. 学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示[J]. 中国社会科学,2008(6):111-133.
- [42] 阎小骏. 中国何以稳定:来自田野的观察与思考[M]. 北京:中国社会科学出版社,2017:16.
- [43] ANDREW N. China's changing of the guard: Authoritarian resilience [J]. Journal of democracy,2003(1):6-17.
- [44] 田先红,刘天文.“循证式治理”:基层干部避责行为下的乡村治理实践及效应[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版),2023(3):112-122.
- [45] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [46] 贝克,邓正来,沈国麟. 风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J]. 社会学研究,2010(5):208-231.
- [47] 欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学,2022(3):145-163.
- [48] 黄宗智. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代,2008(2):10-29.
- [49] 谢小芹.“双轨治理”:“第一书记”扶贫制度的一种分析框架——基于广西圆村的田野调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):53-62.

**Administration Piggybacking Society:
A Study on Government Adjustment Behavior in Grassroots Governance Innovation**
——Based on the Empirical Case Analysis of S District in Z Province

LIU Tianwen

(China Rural Research Institute, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: In a rapidly modernizing country, the adaptability of the government is an inevitable requirement to ensure the stable operation of the grassroots governance system. In recent years, with the continuous advancement of the standardization of the grassroots governance system, the strengthening of grassroots accountability and the increasing pressure of innovation, grassroots governance is facing the transformation dilemma of institutional rigidity, and the adjustment space within the grassroots administrative system is gradually shrinking. In order to resolve the pressure of the bureaucracy and rebuild the autonomous administrative space, the grassroots government will actively break through the boundary of the administrative bureaucracy and engage in “strategic cooperation” with social organizations, and strengthen its own adaptability through “administration piggybacking society”. “Administration piggybacking society” is a new type of external adjustment behavior undertaken by the grassroots government. It not only exceeds the previous explanatory framework of “strategism”, “collusion”, “avoidance of responsibility” and “innovation of work mechanism”, but also deepens the embeddedness perspective in the relationship between the government and the society. It serves as a crucial entry point for reinterpreting the resilience and adaptability of the grassroots governance system. Therefore, we should actively share the Chinese experience and theoretical proposition of institutional flexibility and adaptivity maintenance under the adjustment ability of grassroots governments through the interpretation and analysis of the complex practical process and mechanism of “administration piggybacking society”, and provide methodological insights for the modernization of grassroots governance.

Key words: grassroots government; system rigidity; adjustment behavior; government-society interaction; piggybacking-mechanism; embeddedness theory; governance modernization

责任编辑 高阿蕊 蒋秋
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>