

项目为王、专业为用:绩效式微的社会工作服务项目何以可持续?

侯利文 刘妍涵

摘要:政府购买社会组织服务中成效较低的项目会在竞争中被淘汰。但从实际情况来看,仍有部分成效较低的项目实现了持续性被购买。那么,绩效式微的项目何以可持续?基于此,以西路街道社区工作者赋能项目为例,采用组织与制度的分析路径,重点关注基层政府和社会组织在面临制度环境时的策略行为。研究发现,在项目执行过程中,基层政府会基于科层理性的逻辑,在项目程序中注入科层意志,基于关系信任和专业认可在项目服务中有所让步,以治理创新吸引上级政府的注意力。对于社会组织而言,在适当妥协、跟随基层政府注意力的“顺势而为”中遵循“生存理性”的行为逻辑。两者基于项目合作的共谋“超越”了对项目目标的追求,进而促成了绩效式微的政府购买社会工作服务项目的可持续。基层政府与社会组织对“项目”的追求和对“专业”的让渡,遵循了“项目为王、专业为用”的行为逻辑。

关键词:绩效式微;科层理性;生存理性;项目为王、专业为用

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.04.011

一、问题的提出

党的十六届六中全会以来,随着社会体制的不断改革,政府购买服务已然成为政府进行社会治理的有益尝试和制度实践。然而,当前政府购买服务项目面临诸多困境。一是政府购买服务仍存在购买范围模糊不清、政策规定实操性不强、立法层次偏低等“低治理权”^①所引发的系列问题,导致在实践层面的不确定性^②。二是购买服务领域中的竞争有限。这表现为购买过程中“圈内购买”^③、庇护主义下“形式性购买”^④、软预算约束下“关系式购买”等现象并存,社会组织沦为绩效指标的被动执行者,缺乏洞察和回应居民需求的动力和能力。社会组织为求生存,以获取项目的数量而展开竞争,忽视了服务质量,不规范的市场竞争愈演愈烈^⑤,专业化发展的偏离等问题突出。上述问题导致政府购买的某些服务项目成效有限^⑥,与理想目标之间存在明显差距。购买社会工作服务机构服务的可持续性、稳定性面临挑战。

一个有趣的现象是,服务成效有限的项目在实践中却持续存在,并不断进行着项目的再生产。该现象可能会造成社会对政府购买服务项目“非专业”的印象,也会造成政府对社会工作服务评价上的“边际效应递减”,影响社会工作的专业化发展,造成社会治理现代化和专业化迟滞。由此,核心问题在于:绩效式微的政府购买社会服务项目何以延续?其机制和逻辑如何?参与其中的基层政府和社

基金项目:国家社科基金一般项目“社会组织高质量发展的生态建构与治理创新研究”(23BSH159)。

作者简介:侯利文,华东理工大学社会与公共管理学院教授,博士生导师(上海 200237; houliwen@ecust.edu.cn);刘妍涵,华东理工大学新时代国家安全研究中心研究助理(上海 200040; 13163247336@163.com)。

① 陈家建、赵阳:《“低治理权”与基层购买公共服务困境研究》,《社会学研究》2019年第1期。

② 项显生:《我国政府购买公共服务边界问题研究》,《中国行政管理》2015年第6期。

③ 黄晓春:《中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角》,《社会学研究》2017年第1期。

④ 李春、王千:《政府购买养老服务过程中的第三方评估制度探讨》,《中国行政管理》2014年第12期。

⑤ 王清:《项目制与社会组织服务供给困境:对政府购买服务项目化运作的分析》,《中国行政管理》2017年第4期。

⑥ 刘舒杨、王浦劬:《政府购买公共服务中的风险与防范》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2016年第5期。

会组织分别遵循何种行动逻辑以达成“项目持续”共谋？这种共谋会给项目成效带来什么影响？

二、文献综述与分析框架

（一）互动关系与行为策略：政府购买社会工作服务项目的主导性范畴

政社合作关系影响购买社会工作服务项目的可持续性，因而对政社互动及其合作行为的研究构成相关研究的重要议题。制度合法性理论认为，政府购买社会组织服务是现代社会治理的重要发展方向^①，项目制作为一种新的国家治理体制^②，常态化了社会组织与政府的合作关系。资源依赖理论认为，政府与社会组织之间的合作以资源的相互依赖为重要目标^③，通过发挥各自比较优势，获得任何单方都无法获得的资源。但在中国制度环境下，政府和社会组织之间往往会形成非对称性依赖关系^④。在政府对社会组织“分类控制”^⑤以及社会组织“与国家商榷”^⑥过程中，两者的“利益契合”程度决定了政府对社会组织选择支持还是限制^⑦，而达成合作的前提是“共识性认知”的形成^⑧。此方向下学者重点探讨了政府和社会组织的行动策略。

在基层政府行动策略层面，存在多种策略逻辑：一是街道为降低磨合成本，倾向于形式性或指定性购买社会组织服务^⑨，在未出现明显问题的情况下不会频繁变动或引导社会组织^⑩。二是街道将发展社会组织视为服务模式创新和绩效指标，倾向于扶持辖区内的社会组织，即“圈内购买”^⑪。基于此，街道将社会组织视为伙伴或伙计，成果共享，同时也会积极提供协助，帮助其链接资源、通过考核等^⑫。政府会依照行政任务的轻重缓急对项目服务内容进行重新排序和新增^⑬。在社会组织行动策略层面：为获取支持，社会组织围绕政府偏好采取策略，进行选择服务提供^⑭，把服务目标置于次要位置^⑮，增强项目的通用性，保持专业化的适度发展；尝试与政府人员或学界专家发展私人关系，理解各部门偏好和所处制度环境^⑯。在项目执行过程中，基层政府和社会组织为了获取各自所处制度环境的合法性而采取的策略行为会有机匹配，最终在项目服务的部分环节达成共谋。共谋是两者关系的建构过程^⑰，也是两者关系所形塑的结果。

① 王名、孙伟林：《社会组织管理体制：内在逻辑与发展趋势》，《中国行政管理》2011年第7期。

② 渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。

③ Salamon L. M., Toepler S., “Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2015, 26(6), pp. 2155-2177.

④ 徐宇珊：《非对称性依赖：中国基金会与政府关系研究》，《公共管理学报》2008年第1期。

⑤ 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。

⑥ Saich T., “Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China”, *The China Quarterly*, 2000, 161, pp. 124-141.

⑦ 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》，《社会学研究》2011年第3期。

⑧ 张舜禹、郁建兴、朱心怡：《政府与社会组织合作治理的形成机制——一个组织间构建共识性认知的分析框架》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2022年第1期。

⑨ 陈天祥、郑佳斯：《双重委托代理下的政社关系：政府购买社会服务的新解释框架》，《公共管理学报》2016年第3期。

⑩ 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。

⑪ 黄晓春：《中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角》，《社会学研究》2017年第1期。

⑫ 张钟汝、范明林、王拓涵：《国家法团主义视域下政府与非政府组织的互动关系研究》，《社会》2009年第4期。

⑬ 黄晓春、周黎安：《“结对竞赛”：城市基层治理创新的一种新机制》，《社会》2019年第5期。

⑭ 文军、何威：《社会工作“选择性服务”现象及其反思》，《学习与探索》2016年第7期；黄晓星、熊慧玲：《过渡性治理情境下的中国社会服务困境 基于Z市社会工作服务的研究》，《社会》2018年第4期。

⑮ 陈为雷：《政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑——对政府购买社会工作服务项目的社会学分析》，《公共管理学报》2014年第3期。

⑯ 宋雄伟：《社会组织参与城市社区治理的制度环境与行动策略》，《江苏社会科学》2019年第2期。

⑰ 郁建兴、沈永东：《调适性合作：十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革》，《政治学研究》2017年第3期。

以上研究在宏观制度环境、中观组织层面和微观行动层面均有所涉及。但存在以下缺憾:第一,悬置位势谈互动。将政府和社会组织放到同一界面谈“合作”,忽视了两者的“位势差”,导致解释力有限。第二,预设问题谈原因,用理论裁剪现实。现有研究大多基于理想的政府购买服务逻辑展开对实践的比附式分析,忽略了项目运转过程中的多样性策略行为。基于此,分析需要同时纳入关系位势和具体实践两个维度,在关注基层政府和社会组织所处制度环境现实的同时,聚焦基层政府的行为策略以及社会组织的能动性。

(二)理论视角与分析进路

分析进路上,采用组织与制度相结合的视角(见图1)。基层政府和社会组织均为情景理性的“组织”,理性的行动者会结合自身对周围环境的理解和判断,选择合适的策略,既要追求技术环境所强调的组织效率,又要满足制度环境的要求和期待。由于专业社会组织数量较少,且水平参差不齐,单纯的效率原则难以回应基层治理需求,基层政府因而更倾向于依循科层规则采取策略性行为。

社会组织面临的制度环境则较为复杂。基层政府掌握了服务资源和场域准入权,因此社会组织对基层政府形成强依赖,这是两者的位势差,也是社会组织所处制度环境的核心构成。同时,基层政府希望社会组织的嵌入能够提升公共服务水平,转化为治理绩效,并借助项目实现约束和管理。在此背景下,社会组织为获取资源和合法性,往往在项目运转中采取策略行为,以获得基层政府的支持和信任,从而保证能够持续购买项目。

由此可见,理性组织需要满足制度环境的期待,这种期待通常与组织效率存在张力。由此,问题的焦点转向政府购买服务的制度环境,关注基层政府与社会组织在不同制度环境约束下的策略行为,发现二者如何通过策略互动维持低绩效项目的持续运作。

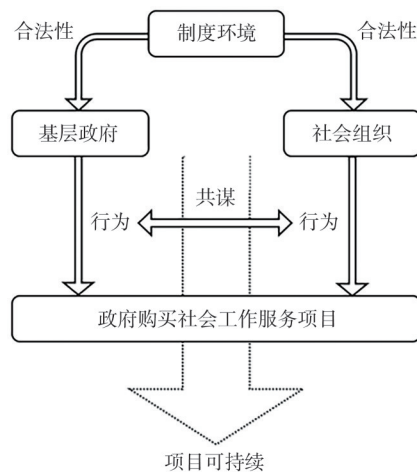


图1 本文分析框架

三、西路街道赋能项目的现实图景

(一)赋能项目的缘起

为提升社区工作者的能力,西路街道^①拟购买社区工作者赋能项目。2019年年初致远团队(某高校T教授领衔,此时致远社会工作机构还未成立)在S市某区实施的同类项目受到街道关注,街道希望引入相关经验。在西路街道扶持下,致远社会工作机构正式成立,并在成立之初承接了该赋能项目^②。项目自2019年落地实施,至2022年已持续三年(2023年仍在继续)。三期项目均围绕社区工作者赋能展开(见表1)。

表1 三期赋能项目的“变”与“不变”

	第一期 (2019—2020年)	第二期 (2020—2021年)	第三期 (2021—2022年)	“变”与“不变”
项目目标	提升社区工作者问题解决能力与团队凝聚力	提升社区治理能力,建设社区工作者能力建设培训基地与评估指标	分层培训,提升换届后的履职能力、统筹协调能力与职业技能	目标逐年升级,有计划搭建赋能平台

① 按学术规范,机构和街道均已匿名化处理。

② 赋能项目是一项致力于加强社区工作者队伍建设以完善基层社区治理体系和治理能力的政府购买服务项目。其服务对象主要面向西路街道下辖社区的居民区书记、社区主任和社区工作者。2023年年初该项目已实施至第三期(2021—2022年)。

续表 1

	第一期 (2019—2020年)	第二期 (2020—2021年)	第三期 (2021—2022年)	“变”与“不变”
项目 核心产出	5个社区自治项目	社区工作者成长档案	3个不同社区样态的楼组 建设项目	根据街道本年度核心工作 确定
服务对象	年轻社区干部	社区主任和居委干事(与 第一期的30位学员非同 一批,但有部分重合)	辖区社工骨干全覆盖,包括 居委会委员、居委会主任 和副主任、骨干社工组成	覆盖面逐渐扩大
服务对象的 筛选主动权	街道全权负责,直接安排			不变
活动形式	专家讲座、实地参访、沙龙讨论、场景模拟			不变

资料来源:根据赋能项目三年的项目计划书整理。

(二)绩效式微的赋能项目

政府购买社会工作服务项目绩效的考量是在公共价值的引导下,对项目服务质量和效果的评价,考察项目服务是否满足了服务对象的真实需求,是否实现了公共价值的增长。具体而言,对服务质量的测评,主要基于对项目服务参与情况的考核;对服务效果的测评,则主要以服务对象的评价作为主要考量,并辅之以项目社工对项目服务效果的评价^①。基于上述分析,资料收集主要采用半结构式访谈和参与式观察,访谈对象包括西路街道工作人员、致远社工机构社会工作者和7名社区工作者(服务对象)等12人;同时,分析还纳入参与式观察日志、评估报告以及档案文书等资料进行分析。第二作者全程参与了第三期项目的落地实施,能够较为直接地观察项目运行过程和服务对象的参与情况。

赋能项目的绩效式微主要体现在三个方面。第一,服务对象参与不理想。第三期赋能项目多以专家讲座或嘉宾分享的形式展开。活动中学员睡觉、随意进出、私下交流、玩手机的现象较为常见,整体参与度不高。在楼组建设板块中,部分学员对重点打造楼组的选择较为被动,甚至希望避免楼组建设项目在本社区落地,项目社工反而成为项目推动、设计、实施的主角。此外,互动讨论环节常常变成一对一答题和最终展示,参与过程流于形式。第二,服务对象反馈偏负面。部分社区工作者将项目视作额外工作,认为其增加了工作负担,也有学员认为获得感不强。此外,专家讲座、嘉宾分享等形式重复出现,也降低了服务对象的新鲜感和参与积极性。第三,项目社工推进困难。项目社工认为,第一期以自治项目为抓手,学员目标感和参与积极性较强,但后两期活动形式重复,协作氛围减弱,项目推进难度增加。

由此观之,2019年到2022年赋能项目的服务绩效呈降低的态势。活动形式重复性较高,服务对象的参与积极性、主动性逐年下降,项目推进困难,创新不足。然而,该项目仍将继续进入第四期。由此需要进一步追问:服务绩效逐年降低的赋能项目何以可持续?下文将从基层政府和社会组织的实践逻辑出发,分析双方如何在项目推进中形成策略匹配并共同推动项目的持续购买。

四、科层理性:基层政府在项目购买过程中的行为逻辑

在项目运行过程中,作为购买方的基层政府,拥有较大的话语权,能够深度参与到项目设计、项目执行、项目评估的各个环节,并在项目程序和项目内容中适恰地嵌入其需求,借项目之手完成制度环境的期待。

(一)项目服务中的科层意志注入

一是项目指标嵌入行政任务。从项目发展逻辑而言,项目每年的目标和内容应是基于对服务对

^① 鉴于此研究中服务绩效更多是从服务对象和服务提供者的角度进行判断,因而作为服务购买方的甲方被排除在“绩效式微”的界定之外。但从下文甲方的行动策略看,项目本身绩效不理想也可以得到佐证。

象(社区工作者)需求的了解和有效回应。但从项目计划书和活动过程记录来看,项目每年的核心目标和产出是按街道的工作安排进行设计的。

我们每年项目的重点都是提前确定好的,在项目开始前和街道开会沟通确定。像我们第一年接到这个项目,他们就想我们第一年主要把大家的凝聚力提上来,主要是做这个方向的。(20220511SWXY)

赋能项目每年的项目目标和内容主要由致远社工机构与西路街道商讨确定,且这些内容的确定与街道年度重点工作相匹配。通过查阅赋能项目三年的项目书可以发现,第二期和第三期的项目设计中明确融入了西路街道当年的重点工作内容(见表2)。

表2 赋能项目年度目标

项目时间	项目目标	街道年度重点工作
第二期 (2020—2021年度)	建立社区工作者能力评估指标,在社工学院建设推进过程中对社区工作者表现进行考核打分,为2021年换届选举做准备	居民区的换届选举工作
第三期 (2021—2022年度)	结合“零距离楼组”创建和自治项目推进等工作,引导学员通过理论+实践,打造美丽楼组,挖掘楼组邻里故事,培育楼组骨干,提升社区治理自治活力	区要求辖区各街道制定未来三年楼组建设计划,三年依次建设完成所在辖区内20%、50%、30%的楼组,并进行年终打分评审

由此可见,政府购买服务项目是载体,借项目实施之机,利用增量服务,完成上级下达的行政指标。西路街道将本年度有关社区治理的区级任务以项目的形式打包,指标化地转嫁到致远社工机构身上。而机构也会主动迎合,设置和调整项目目标和内容,以匹配街道工作安排。

二是项目服务内容上的选择性偏好。在项目服务过程中,西路街道会根据实际情况调整服务的优先级。除此之外,街道也会实时根据部门工作情况,对项目的服务内容进行动态调整,优先完成与街道的政治绩效相关的重点工作内容。这体现出目标责任制下基层政府的选择性执行逻辑。街道对项目不同内容的关注度有所差异:对重点任务要求高,致远社工机构的自主空间小;对非重点内容注意力投入较少,社工机构则拥有相对更大的操作空间。

三是正式合同之外的隐性契约。西路街道辖区内19个社区每年均有自治项目指标,由社区自行提案、设计、实施,街道提供资金和技术支持。2022年第三期赋能项目的楼组建设工作落地在西路街道的三个社区。经街道和社区的商议,三个社区当年自治项目也以楼组建设为主题,由此形成了同一项工作同时对应“赋能项目”和“社区自治项目”两套任务属性的情况。这使致远社工机构在完成合同规定的楼组建设设计、实施及项目文书外,还需承担社区自治项目体系中的套表填报等行政文书工作。尽管这些内容并不属于正式合同范围,但为了维护与社区和街道的关系,项目社工最终选择承担相关任务。

由此可见,在政府购买服务的正式合同之外,还存在随时可能的隐性契约。正式合同通过明确的文本说明和责任界限来约束签约双方的行为,但实践中,隐性契约才是签约双方在互动过程中默会的共识。购买方倾向于以行政逻辑来形塑双方关系,在正式合同之外,构筑隐性契约管理模式,以约束服务提供方帮助其完成行政任务^①。

(二)专业在地资源的积极吸纳与基于关系信任的策略让步

其一,专业在地资源的积极吸纳。致远社工机构背后有高校专业教授团队的支持,且该团队长期扎根于西路街道所在区县,对街道的基本情况和基层社区治理有专业化的深耕。

对街道来说始终都需要创新性工作的支持,创新性工作对专业支持的要求是非常高的,专业支持就来自我们(高校教授)的力量。我们依托高校,还有自己的研究,跟全市各个部门都能建立关系,

^① 陈天祥、郑佳斯:《双重委托代理下的政社关系:政府购买社会服务的新解释框架》,《公共管理学报》2016年第3期。

到各个地方去学习都没有问题，各个地方的资源都能打通。像这些报告方案，你换一个专家他写不来的，他对这里的情况不了解。我们这个团队长期深耕这里，各个街道各个部门关系都很好，情况太了解了，这就是在地性。(20221017SWPT)

致远社工机构背后的专业在地资源能够满足西路街道对创新性工作的需求。三期赋能项目均包含工作法提炼和社区优秀案例总结，这些内容由专业团队结合年度项目主题完成。对街道而言，这些工作法和治理创新都是街道工作成果的可视化呈现，能够帮助其在“晋升锦标赛”中占据优势。因此，街道通过项目，与专业力量建立持续合作关系，以稳定输出创新性成果。

其二，基于关系信任的相对宽容。受疫情影响，第三期赋能项目进度有些滞后。街道督促致远社工机构及时复盘并做好规划，在评估方面也在发现机构完成任务存在困难的时候主动让步，帮助其合理规划时间。与此同时，街道在深知赋能项目服务成效不佳的情况下，并没有选择中断服务项目。

致远是我们街道自己培养起来的社会组织。这么多年了，我们和燕子（机构项目社工）相处挺好的，我们是看着燕子成长起来的，挺不容易的。(20220927GWY)

虽然机构是在全市开展服务，但是从源头上讲，心理上、情感上、关系上有认同。这个组织本来就是在地，对这个社区的情况很熟悉，对我街道情况也了解，当然你背后也是有专业力量的。长期跟你这个组织合作，大家就知根知底，交易成本就低呀。(20221017SWPT)

可见，街道对机构的宽容，一方面是基于情感性因素的考量。机构是街道一手培养起来的，属于自己辖区的社会组织，这种“血缘关系”加深了街道对机构的关照，在机构遇到困难的时候会予以支持，具有一定“圈内购买”的逻辑。同时街道与机构多年合作所积累起来的信任和默契，也会强化双方的情感联结和责任伦理。另一方面，对街道而言，选择并培育合作的社会组织需要投入较高成本。前期需考察组织背景和合作适配性，合作过程中也需持续提供支持、引导并防范风险。因此，在交易成本约束下，基层政府往往倾向于形式性或指定性地购买社会组织服务^①，只要合作的社会组织未出现明显问题，通常不会轻易更换。

（三）科层理性：基层政府的行为逻辑

由此观之，在绩效与合法性之间，基层政府通过在项目程序中注入科层意志，在项目内容中嵌入行政任务、根据工作偏好调整服务重点，并通过正式合同之外的隐性契约扩展项目任务等策略影响项目运行。同时，也会吸纳专业在地资源，通过信任关系和专业认可进行策略性让步，引导项目服务更好地服务于自身治理目标。

这些都是“科层理性”逻辑下的策略行为，反映了基层政府所处制度环境的要求。科层理性是一种以事务为根本的运作逻辑^②，在“科层理性”下，基层政府需要降低交易成本和风险，维持治理生态稳定，同时存在完成行政绩效指标和获取上级政府注意力的需求，而“项目”这一媒介恰好是回应这一需求的重要工具。对此，一些基层政府会以牺牲政策执行效率和公共服务绩效为代价，而保持服务关系和服务模式的相对稳定。在政府购买社会工作服务领域，这体现在行政对项目的“过度干预”以保障其符合政府的预期。这就是说，即使社会组织提供的服务在专业性和有效性上都存在折扣（但不至于完全没有效果或存在负面效果）的现象，一些基层政府为实现制度环境的合法性要求也会选择与其继续合作。

此外，项目是跑赢政治锦标赛的重要工具，基层政府通过购买项目来满足创新性需求。对于处于低治理权结构的基层政府而言，常规工作内容已经占据较大比重，对于上级下达的其他任务，特别是创新性任务指标，缺乏专业能力和人员来完成。对此，基层政府会适恰地将其行政绩效指标嵌入政府购买服务项目当中，借助项目来完成上级行政任务。加之，公共服务成效难以量化的特性，上级政府

① 陈天祥、郑佳斯：《双重委托代理下的政社关系：政府购买社会服务的新解释框架》，《公共管理学报》2016年第3期。

② 折晓叶：《县域政府治理模式的新变化》，《中国社会科学》2014年第1期。

因而更依赖“印象政绩”进行考核^①。公共服务成效可视性较低,为获得上级政府注意力,基层政府对项目产出的治理创新和工作亮点也会更重视,以便在政绩竞争中占据优势,而公共服务领域工作亮点的产出更多源于项目,需要“借道”社会。

五、生存理性:社会组织在服务购买中的行为逻辑

基层政府在政府购买服务项目中的“科层理性”构成了社会组织所处的基本制度情境。本部分将聚焦项目购买过程中社会组织的行为,下面从社会组织的被动妥协和主动迎合两个方面展开研析。

(一)价值排序中的妥协

1. 目标置换:完成项目指标超越专业目标。在项目运作过程中普遍存在目标异化的现象,即社会组织将项目目标异化为考核指标,首先追求考核指标的完成,而将服务目标置于次要位置^②。第三期赋能项目中的“楼组建设”板块就存在明显的目标异化。

从专业角度来看,楼组建设的有效推进至少包含三个关键:一是选择居民呼声较高的楼组进行打造;二是不仅要改善楼组的外观环境,更要促进邻里互动和互助,营造和谐友爱的邻里环境;三是除了楼组内部的互动和关系建构之外,还需要引导居民参与楼组事务和社区共建,实现居民的社区参与。也就是说,楼组建设并非简单的环境美化,而是一个由空间改善、关系培育到社区参与逐步推进的过程。但在第三期赋能项目“楼组建设”的落地实践中,以上三个方面的内容鲜有涉及,项目社工主要围绕“三个楼组建设完成”的指标要求,设计了一场居民意见征询会、两场邻里互动活动、一场居民公约讨论会和一场评估展示会,希望通过五场活动完成楼组建设的项目目标。仅从这一简单且仓促的项目设计可见,项目实施更侧重于完成指标,而非实现楼组建设的深层治理目标。

(在楼组建设项目其中一场居民意见征询会上)

社工:咱们对接下来的楼组打造有什么需求吗?有什么想法都可以提出来,咱们一起讨论讨论。

居民A:都可以都可以,你们看怎么好看怎么弄,我们没什么意见的。

居民B:没啥需求,我们现在这样挺好的,不好搞得花里胡哨的,简单一点最好。^③

这种项目设计将楼组建设的真正目标置换成了完成几场社区活动,将“达成项目目标”异化成了“完成项目指标任务”。毫无疑问,这种缺乏楼组居民的声音、按部就班地完成项目指标的方式,最终并不能达到楼组建设的真正目标。

2.“做项目”中“过程”被悬置。在赋能项目第三期的楼组建设上,服务对象(社区工作者)需要团队协作完成三个楼组建设项目的设计与实施,并制定《社区楼组建设手册》。整个过程项目社工全程跟进,并提供技术支持。这一设计的初衷是通过团队协作完成整个项目提升社区工作者的统筹协调能力和解决问题的能力。但在实际操作过程中,楼组建设的项目设计和组织实施完全由项目社工代为完成,服务对象反而成了参与者。

虽然(策划书)写的是他们来做,但是(楼组建设的)方案还是我们来写,写的时候跟社区多沟通了解一下情况……项目书写完给他们分工吧,每两个人负责一部分,我们协助他们来做,但是也有可能就是我们自己做,项目不能拖……他们(服务对象)平时工作也挺繁琐的,不可能填(《社区楼组建设手册》)的,这个只能我们后面来写,他们(社区工作者)给我们提供素材。(2021124SWXY)

① 黄晓春、周黎安:《“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制》,《社会》2019年第5期。

② 陈为雷:《政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑——对政府购买社会工作服务项目的社会学分析》,《公共管理学报》2014年第3期。

③ 在2022年1月7日召开的居民意见征询会上,居民就楼组打造问题的讨论。

项目社工虽然对这种现象很无奈,但为了项目不受影响、顺利完成任务,最终也选择帮助服务对象完成项目内容。由此可见,对于项目社工而言,在“做项目”的逻辑中完成项目任务的“结果”大过“过程”。

街道终期评估的时候主要还是看财务,服务内容的话主要就是核对一下服务量,看看做没做够,街道包括他们请的第三方评估都不太懂专业性上的东西,今年中期评估街道找的评估机构就是个律所,他们只关心财务和服务量,对于具体是怎么服务的呀、服务效果呀,他们都是不看的。而且说实话,如果真的按照专业的标准一点点抠(细节),我们可能很难完成量上的任务,量上如果没有完成,钱就不能到位。(20220914SWYZ)

在量化指标考核和行政意志不断嵌入的压力下,社工机构往往会在专业标准和评估要求之间寻求平衡^①,甚至压缩部分专业性以确保项目指标完成。这种结果导向虽有助于社会组织如期完成任务,却可能削弱服务质量。公共服务具有“生产结果的非储存性”特征,“服务供给和服务消费同时同地发生,不能储存,也不能错期消费”^②。同时“从社会服务的基本属性上看,它是一种高度量身定做的个性化服务”^③,提供服务的劳务必须体现在服务过程中。虽然公共服务最终可以产出一些有形的成果,但是总体而言,过程还是比结果更为重要,其价值也更多体现在过程当中,由此,“做项目”成为必然。

(二)注意力分配中的“顺势而为”

1. 项目社工与服务对象的类科层关系建构。在赋能项目的实施过程中,致远社工机构会经常与西路街道进行沟通交涉,对项目内容或实施细节进行商讨。相较于西路街道之间的密切互动,项目社工与服务对象的互动则较少。通常在活动前,社工会与街道沟通确定活动流程和细节。随后,通过微信告知服务对象活动安排。活动结束后的各项工作也是与街道进行互动,社工与服务对象的互动仅限活动前的通知和活动现场的引导安排。除此之外,社工与服务对象的互动也包括对街道重要精神指示的传达。互动形式呈现为“上传下达”,缺乏深度交流和了解。这种“类科层”的互动关系,是在与街道的长期互动中逐渐习得内化的,与社会工作专业价值观所强调的专业服务关系明显不同。

对于基层政府而言,它倾向于将社会组织视为自己行政职能的延伸,通过“行政吸纳社会”^④的方式同化社会组织,导致社会组织的“类科层化”。由此,社工机构在与街道互动合作的过程中,拟制了行政体系的行事风格,在面对项目服务对象时,也将这种“类科层”的行为逻辑进行复制,以便得到服务对象更好地配合,继而有利于高效率完成项目指标。

2. 在街道重视的内容上投入更多。在第三期赋能项目实施过程中,西路街道尤其重视活动宣传与专家邀请。活动结束后的微信推送需由机构项目主管、街道对接人员及街道领导逐级审核,反馈意见再逐层传回修改,往往需要多轮调整后方能发布。由于审核周期较长,项目社工不得不在微信推送上花费更多的时间和精力。街道也偏好社区治理的专家能够参与到赋能项目当中,这不仅能够拓宽社区工作者的视野,也能够为后续街道与各位专家学者的合作奠定基础。因此,在第三期赋能项目的活动设计上,社工将更多的精力投入到筛选和邀请专家学者上,而将较少的精力投入到活动形式和内容的丰富、创新上,以至于项目活动的形式单一,内容单薄。

(一次专家讲座结束后,项目社工对此次活动的评价)

他们好多人都在睡觉,专家讲的内容可能跟他们的实际操作是有差距的,他们听不懂也不感兴趣。但是专家邀请的是好的,只是学员们不太适应这种方式。街道对H教授(本次讲座的专家)也很感兴趣,我们专门推迟了一下活动时间,让街道跟H教授聊了聊。(20221104SWYZ)

致远社工机构在与西路街道的长期互动中,已经深谙其偏好,进而有选择地投入注意力,以获取

① 许小玲:《生存压力与行动理性:民办社会工作机构策略行为研究》,《中州学刊》2016年第3期。

② 江小涓:《服务外包:合约形态变革及其理论蕴意——人力资本市场配置与劳务活动企业配置的统一》,《经济研究》2008年第7期。

③ 吴月:《吸纳与控制:政府购买社会服务背后的逻辑》,《学术界》2015年第6期。

④ 康晓光、韩恒:《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》,《中国社会科学》(英文版)2007年第2期。

更多的边际效用。这不仅能够获得西路街道的认可,也能够有效节省机构在项目上的成本投入。这就导致了机构在赋能项目中的某些方面做得更好,某些方面效果不甚理想。

(三)生存理性:社会组织策略回应的主导逻辑

社会组织在其所处的制度环境之下所采取的策略行为具有明显的“生存理性”^①特征。对于社会组织而言,承接项目、维持项目可持续并争取更多项目是社会组织存续的关键,专业能力提升处于次要位置。社会组织对购买方的“妥协”、机械化完成项目指标、在专业问题上的“让步”都是基于“生存理性”的逻辑而展开的。尤其是对刚成立的社会组织而言,专业的使命相比于生存而言更像是“未来理想”。服务购买的不稳定性以及竞争带来的不安全感常常推动社会组织采取理性行为。因此,社会组织对购买方的妥协、对项目指标的机械化完成,以及在专业标准上的让步,均可理解为其在资源依赖和竞争压力下的理性选择。

同时,项目是组织存续的重要载体。项目立项之初,社会组织就被赋予了对服务绩效和专业能力的追求,但是在项目的运转过程中,基层政府和社会组织的互动又会带来很多不确定性,基层政府想要在项目中获取政治绩效,而社会组织的妥协和“顺势而为”也是为了能够顺利完成项目,最初对于服务绩效和专业能力的追求在互动过程中发生了转移和置换,在结果导向下,项目任务指标的完成替代了项目所要达致的目标,成为做项目的重点。

概言之,社会组织的策略行为主要受“生存理性”支配。为顺利完成项目并维持与基层政府的合作关系,社会组织往往会适度妥协,跟随基层政府注意力调整行动重点。在这一过程中,专业关注可能被压缩,项目执行也容易出现目标异化和结果导向倾向;同时,社会组织可能复刻基层政府与社区工作者的科层关系,将服务对象置于相对被动的位置,并为了获得基层政府的满意而忽视了服务对象的声音。

需要说明的是,生存理性与专业理性并非简单对立。在理想条件下,服务质量和专业效果本是社会组织的首要追求。但在目前购买的不确定性、短周期和关系性的服务体制下,两者常常存在一定的张力。当这一张力接近阈值时,生存理性往往会占主导地位,社会组织更容易将“拿项目”这一任务指标和手段前置成为社会组织领域竞争的核心聚焦。

六、项目为王、专业为用:项目可持续的一个分析性解释

(一)项目为王、专业为用:绩效式微项目的可持续逻辑

基层政府和社会组织都为获取其所处制度环境的合法性认可和治理参与,而采取系列策略性行为。回应过程中以项目为载体,机构的生存理性与街道的科层理性实现了行为上的共谋和逻辑上的耦合。二者以项目为媒实现了生产与再生产,现实实践中的表征即绩效式微的赋能项目得以可持续。

在赋能项目推进过程中,降低交易成本和交易风险,尽可能控制一切可能的风险因素,维持组织生态和社会秩序的稳定;同时完成政治绩效指标,达成对专业在地资源的有效吸纳,以治理创新吸引上级政府的注意力,这是基层政府的“科层理性”。项目是达成以上目标的媒介和载体,且通过这一载体,政府才可以实现“借道”社会,继而在治理创新锦标赛中胜出。“专业”此时也需要借助于“项目载体”进入治理范畴中,倾向于创新目标的实现过程。而对于社会组织而言,获取基层政府的信任与支持,顺利承接项目保证组织的资金链可持续,进而能够有效存续,是社会组织的必然追求。“项目”对于社会组织而言是生存和发展的重要工具,不断承接项目以保证组织资金链的持续性是组织存续和发展的关键和第一位的战略考量。而“专业”是社会组织获取基层政府信任和青睐的敲门砖,当信任关系逐渐建立起来,基层政府对于专业性的要求则逐渐让渡给社会组织裁量。实践中,在已有的制度环境和基层政府的“科层理性”策略逻辑下,社会组织的“生存逻辑”始终存在,伴随着组织规模的扩大

^① 侯利文:《发展性国家能力与社会建设——一个社会组织影响与建构治理生态的发展实践》,《学海》2024年第3期。

(特别是资金来源的多元化尚未实现的情况),这一生存逻辑的压力也愈大。由此,“专业”在“生存逻辑”的压力以及同质竞争的环境中逐渐沦为社会组织的行为装饰和背后非关键性力量。

就政府购买服务项目而言,“项目”是服务落地的媒介。专业理念和技巧是支撑和充实项目的实体和关键。项目评估是对项目目标进行考量,其实质是对服务质量和专业水平的考评。在理想状态下,服务质量和专业水平是项目可持续的关键性考量因素,逐渐下降的服务质量和专业水平是项目不可持续的原因。但是在现实情况下,基层政府和社会组织都受制于其所存在的制度环境,两者在项目目标之外还有制度环境赋予他们的其他要求,甚至这些要求的重要性已经超越了项目服务绩效这一目标。这即是说,服务绩效已不是两者关注的焦点,至少不再是首要追求,那么以服务绩效作为项目可持续与否的决定性判准就存在认知偏误。双方都能从“项目”这一载体获取完成制度环境赋予他们的任务要素,“项目”就成为基层政府和社会组织的共同目标追寻。

由此观之,“项目”本身成为第一要义目标,即“项目为王”。“项目”本身以及借助项目而建构的关系及其稳定再生产、增量和创新性宣称构成了两者合作的主线和核心聚焦。而“专业”成为完成制度合法性任务的手段,甚至是锦上添花的工具,而不再是目标和初衷,即“专业为用”。只要双方以项目为载体有效达成了制度合法性要求,则项目就可持续。以上基层政府与社会组织基于项目的共谋即书写了“项目为王、专业为用”的合作逻辑。这种共谋对“项目”的本体关注和对“专业”的策略忽视,改变了项目可持续与否的评判标尺,继而成为绩效式微的政府购买服务项目的“再生产”的关键。需要说明的是,对于项目可持续与否来说,服务绩效和专业水平不代表没有影响作用,它还是考量的一项重要因素,只是不再是决定性因素。

进一步,“项目为王、专业为用”是一个逻辑整体,社会工作服务项目的现实运作、逻辑操演以及是否持续都可以在这一范畴中得到解答。项目为王,表征为实践中以项目为载体的政社合作实践、以项目为方法的关系建构、以项目为目标的行为策略;专业为用,则表现为合作关系中的专业符码、非对称关系实践中的专业在场,以及制度环境中的专业合法性象征。实际上,“项目为王”也是一种具有一定理论意涵的分析视角。在当下,项目制已经从一种总体性的制度背景,转化为一种具有明确程序和操作流程的服务供给体制。科层理性下有限的服务购买市场(卖方市场)也造成社会组织发展生态中的“生存逻辑”主导性。社会组织是以专业见长的服务提供者,但项目化的财政拨付制度使得其有意无意地选择了以项目为主渠道的专业演绎。社会组织以项目为给养,以项目为平台进行自我发育和专业展演,专业作为“用”的意涵和象征明显。尽管专业并不从属于项目,但专业需要项目来包装、认同和实施。当项目被视为社会建设和发展中的治理工具后,社会组织所凭借的“专业现代性”则必然向其靠拢。由此,“专业为用”也就顺理成章。

(二)实用主义下的专业消解抑或本土发展?

上述研究发现,基层政府和社会组织达成了“项目为王”的共谋“超越”了对于项目原本专业价值的追求。反讽的是,如果社会组织不断内化和认同这种假象的“专业”反馈,将“不做专业”视为专业,这对于社会工作而言,无疑是一种专业的自我消解。即“专业为用”也进一步导致了社会工作专业性的自我消解和目标替代。甚者,社会组织在这种“假良性”反馈的刺激下,将逐步降低对专业性的认知。这典型地体现在社会工作发展“实用专业主义”^①中,最终呈现出一种合作共赢、欣欣向荣的美好“假象”。

实际上,实用主义对中国社会工作的消极改造只是本土化的一种策略^②,会造成社会工作及其机构的发展可以不提价值、不提社会性,只要有用就行。继而导向对“服务绩效”(共谋的可持续关系)标准的过度强调,即“如何提供有效的专业服务不仅成为社会工作者关注的核心议题,而且也成为服务利益相关方共同关注的社会焦点”^③。事实上,该标准也成为当前政府购买服务领域中的主导性话语实践,成为社

① 雷杰、黄婉怡:《实用专业主义:广州市家庭综合服务中心社会工作者“专业能力”的界定及其逻辑》,《社会》2017年第1期。

② 殷妙仲:《专业、科学、本土化:中国社会工作十年的三个迷思》,《社会科学》2011年第1期。

③ 童敏:《空间思维的实践转向:本土社会工作专业化何以可能》,《社会科学辑刊》2020年第4期。

会工作表明“合法性”的关键以及面临“合法性危机”的缘由。在具体的社会工作服务实践中,“有用”成为唯一的判准,然而社会工作服务实践中对“有用”的界定和评估存在极大的模糊性和非对称性,导致“有用与否”转换为“主体话语之争”,由此社会工作与政府互动中的弱势地位被不断强化和再生产出来。

进一步地,以有效性来代替或判断专业性,是一个带有根本性缺陷的问题。“有效”本质上是一个功能论范畴的概念,而专业服务与实践是一个本体论意义上的实践范畴,加之实用主义对“本体论承诺”的弱化,“问题—回应”模式就成为政社合作过程中基本分析思路与核心关注。那些可以解决具体情境中实际问题的理论、技术和行为策略是最重要的,至于这些理论与技术是不是专业的,是否符合社工的价值观和基本伦理则是次要的,绩效合法性实现了对专业合法性的置换与替代,这样无论是为回应“有效性”的主动“拥抱”,还是发展中的被迫变通,社会工作实践在“有效性逻辑”的支配下变成了一场“价值异化”的服务购买。

Project Primacy and Professional Instrumentality: Why Can Low-Performing Social Work Service Projects Be Sustained?

Hou Liwen¹ Liu Yanhan²

(1. School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, P. R. China;

2. Center for National Security Studies in the New Era, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, P. R. China)

Abstract: In the government procurement of social organization services, projects with low effectiveness should be eliminated in competition. However, in reality, some low-effectiveness projects still achieve continuous procurement. Then, why can projects with declining performance achieve sustainability? Based on this, taking the community worker empowerment project in Xilu Subdistrict as an example, this paper adopts an organizational and institutional analytical approach, focusing on the strategic behaviors of grassroots governments and social organizations when facing the institutional environment. The study finds that in the process of project implementation, grassroots governments, based on the logic of bureaucratic rationality, embed bureaucratic will into project procedures, make concessions in project services based on relational trust and professional recognition, and attract the attention of higher-level governments through governance innovation. For social organizations, the behavioral logic of “survival rationality” is followed in the “adaptive behavior” of making appropriate compromises and following the attention of grassroots governments. The collusion between the two parties based on project cooperation “transcends” the pursuit of project goals, thereby promoting the sustainability of government-purchased social work service projects with declining performance. The pursuit of “projects” and the concession of “professionalism” by grassroots governments and social organizations follow the behavioral logic of “Projects as the Priority, Professionalism as the Instrument”.

Keywords: Diminishing performance; Bureaucratic rationality; Survival rationality; Projects as the priority, Professionalism as the instrument

[责任编辑:陆 影]