

从“科层式供给”到“合作化供给” ——街区公共服务供给机制的个案分析

何 艳 玲

(中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 何艳玲(1975-),女,湖南郴州人,中山大学行政管理研究中心副教授,博士,主要从事公共管理研究。

[摘 要] 就经验层面而言,政府在很长一段时间内都是街区公共服务的直接供给主体,或者由政府先将服务分配给其代理组织——单位,然后再由单位直接分配到个人。这种基于政府科层体系的供给机制可称为“科层式供给”,其特征是供给渠道的垂直性和单向度性。在街区公共服务供给短缺甚至缺失的困境下,寻求可能而可行的街区公共服务供给机制便有了必然性。个案研究表明,目前的街区公共服务供给机制,已经从原来建立在行政权力基础上的“科层式供给”趋向于街区组织在资源交换基础上的“合作化供给”,并达成共同治理或共同生产的效果。

[关键词] 街区公共服务;科层式供给;合作化供给

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)05-0655-06

如何更有效地提供公共服务,是公共管理学和公共政策领域研究的主要课题,也是牵涉到社会成员公共生活水平、社会福利和社会稳定的重要问题。本文的重点是揭示街区公共服务的供给机制转变及其特征。“街区”在此是指以街道办事处和居委会为基础的城市基层社会,而街区公共服务是指“在街区范围之内,由政府或其他代理者向居民提供的、能够提高居民福利水平的各种服务和设施”。

一、街区公共服务“科层式供给”的困境

作为一般意义上的公共产品,传统经济学理论认为公共服务的供给主体就是政府。这主要是由公共产品的两个特征决定的:首先,公共产品如果由私人企业来提供而不是由政府来提供,则私人企业必然会对该产品收费,但由于公共产品具有消费上的非竞争性,所以任何收费都会阻止人们购买这种产品,并导致公共产品闲置,造成资源浪费。其次,因为公共产品在消费上的非排他性,当私人认为供给该公共产品无利可图或得不偿失的时候,他会等待别人来供给,即“搭便车”。搭便车心理的结果是造成公共产品供给的不足。当然,政府之所以适合于供给公共产品,还在于政府具有私人或其他组织所不具有的公共权力,政府利用公共权力可以方便地通过强制性征税来支付公共产品供给成本。

就经验层面来说,我国街区公共服务的供给也一直以政府作为其惟一主体。当然,很多时候我们可以看到,由于单位制的存在,政府往往会先将资源分配给其代理组织——单位,然后再由各类单位直接分配到个人。在此分配过程中,不同科层级别的单位享有不同数量和质量的公共服务,而个人所能够最

终享有的公共服务,也根据个人在单位中的科层级别来确定。与此同时,少数没有单位的“体制外群体”,则通过政府各种形式的福利措施得到最基本的供给量。

笔者将这种基于政府科层体系的供给机制称为“科层式供给”,其特征是供给渠道的垂直性和单向度性。在科层式供给机制下,政府对街区公共服务供给的投入很高,但由于科层体制条块分割管理的惯性,管辖权层级分解,造成公共服务的供给过程有许多环节,公共服务供给效率低下;而且,单位制的封闭性也限制了街区公共服务供给正外部效应的“外溢”,这就使供给效率显得更为低下。

在经济体制转变和单位制日益解体的过程中,政府作为单一的街区公共服务供给角色,越来越难以满足社会成员的需要,并日益受到新的挑战。这主要体现在:其一,由于单位制逐渐解体,下岗失业人员增多,越来越多的城市居民从单位转移到社区,这一部分人对公共服务的数量要求大大增加。当出现公共服务严重短缺的时候,他们可能越过“单位”这一层级直接与政府谈判。其二,社会的多元化和居民分层使居民对公共服务的供给要求日趋多元化,传统的科层式供给在这种多层次的要求面前日益感到难以招架。其三,街区公共服务供给的低效也使居民对公共服务的需求得不到充分满足,并激发了城市居民不同程度的不满。

由此我们看到,在当前的中国城市社会,一方面,由于经济和社会发展导致居民对街区公共服务的需求扩张;另一方面,由于单位制趋向解体和基层政权的财政困难,又导致政府提供公共服务的短缺甚至缺失。在这样的双重困境下,寻求可能而可行的街区公共服务供给机制便有了必然性。本文的讨论将以 G 市^①的一个街区慈善会作为分析对象。选择这一个案,一方面是因为通过个案观察可以使复杂的社会情境得到刻画和展示;另一方面是笔者从 2001 年开始就进入该地区进行田野调查,并积累了一定的资料。

二、公共服务在街区组织资源交换基础上的“合作化供给”

该慈善会位于 G 市 F 街辖区内。F 街处于 G 市的老城区,虽然 G 市这些年来的城市建设发展迅猛,但是这一地区至今仍然保留了横街窄巷和大杂院似的传统西关老宅的风格,因此街区内旧民居密集,人口密度较大。整个街道辖区面积 0.78 平方公里,人口就有 6.52 万多。其中 60 岁以上老人有 1.1 万多,孤老、残疾、特困等民政对象将近 2000 人。为了帮助辖区的老人和特困人口解决生活困难,1996 年,F 街街道办事处主任 W 倡导成立了以社区筹款互助为目标的慈善会。慈善会自成立以来,发起并开展了大量活动。主要有:

其一,以结对、发慈善卡、发粮油实物补助、建立社区敬老院、志愿服务队为居家老人服务等多种形式,为整个街区范围内的孤老、残疾、特困、孤儿提供各类援助和服务。

其二,通过资助各种兴趣协会、兴办社区互帮互助的大型活动、管理社区服务中心、招募社区志愿者以及邀请香港社会福利团体兴办公共服务等方式对全区居民开展了社区文化娱乐、教育科普、体育健身、卫生保健、居民再就业、计划生育、小区环境卫生等各项服务。

其三,发动社区居民以自愿组织为原则,组建了十几个社区群众组织,如社区志愿服务队、松柏艺苑、太极辅导站等等。这些组织由居民自行管理开展活动,慈善会给予资金支持。

其四,建立了完善的邻里互助的志愿者组织制度。目前 F 街辖区内已有包括 2700 多人的社区志愿服务队,成员来自各行各业。志愿活动的范围包括清洁卫生、协助社区居委会工作、调解纠纷、帮助购物、探视老人、收集废品、设备维修、送餐、医院陪护、补习文化、家庭修缮、理发等等。

这些活动,宣传了慈善会的宗旨和理念,也改善了辖区内孤寡老人和特困人口的生活水平。由于慈善会这些卓有成效的活动,F 街也因此被团中央命名为“全国青年先进社区”。

如果进一步观察该慈善会的运作机制,我们会发现它的运作实际上暗示了街区公共服务供给机制的新思路,也就是从原来建立在行政权力基础上的“科层式供给”转变到街区组织在资源^②交换基础上

的“合作化供给”。这里所说的街区组织,主要是指以F街街道办事处和党工委为主的政府组织以及以慈善会为主的非政府的、不以营利性分配为目的的街区非营利组织。街区组织通过各自行动以及组织间的互动构成了一个在街区范围内的组织网络。

一方面,作为体制外组织,街区非营利组织的日常运作在很大程度上都必须依赖基层政权的体制内权威来实现。街区公共服务供给,流程复杂而且成本较高。作为体制外组织,慈善会在提供街区公共服务的过程中首先有必要获得供给主体的合法地位和居民的认同。这种认同,虽然有可能通过慈善会坚持不懈的活动积淀而成,但在很多时候,街区非营利组织往往会借用基层政权的体制内权威资源,以谋求在组织成立之初就迅速获得认同和合法性。具体而言,这种“借力”表现在:

其一,慈善会的合法性由政府赋予。无论是登记注册还是正式活动的展开,慈善会都要取得辖区内有关政府管理机构的许可。失去这一支持,可以说在现有的体制框架之内,慈善会不可能成立,更不可能发展。

其二,慈善会的管理形式在某种程度上具有“官民合作”的意味,这一点也表现在慈善会最高决策机构——理事会——的人员构成上。慈善会理事会现有33名成员,街道干部中,来自于辖区各正式官方机构的成员有17个,其中重要职位几乎都由体制内正式成员担任,如会长、三位副会长、总干事、两名副总干事等等。如果单看理事会成员名单,甚至会给人以街道、慈善会“合署办公”的印象^③。在访谈中,笔者也注意到理事会成员对此都表现坦然,他们认为正是要借助街道办事处的行政力量“撑腰”,才能充分发挥慈善会的作用。

其三,体制内成员(尤其是行政领导)是慈善会活动主体之一。例如就筹款而言,慈善会刚成立的时候,所得到的第一笔款项就是由街道干部每人拿出一个月的工资汇集而成,以后每年街道的主要干部都会主动捐献一个月的全部收入(包括工资、补贴等)。近3年来,街道投入共18.5万元,街道干部、居委基干捐款21万多给慈善会。在开展孤寡老人助养和认养的活动,街道、居委会基层干部和区委主要领导也是第一批助养和认养人士。在调查中我们看到,慈善会的实际操作主要就是通过街道办事处的民政科和辖区内各个居委会协助完成的。

由于在居民中普遍存在的“相信组织”的心理,也因为体制内成员的示范作用,F街的慈善会才得到了更多的认同和信任;在某种意义上,慈善会已经被居民当做“准政府组织”而具有了更多的权威性。

另一方面,由于解决了街区公共服务供给的短缺,街区非营利组织的行动也促进了基层政权的合法性重建。从慈善会产生的最初动因来看,该组织的产生很大程度是由于政府提供街区公共服务的能力有限而造成的街区公共服务短缺,这一点也是慈善会能够自始至终得到体制内力量支持并最终发展壮大的主要原因。

比如,就针对街区特定居民群体的福利而言(例如助养、助孤、扶残和济困),按照我国的有关规定,政府提供福利的对象只限于民政对象。但是,由于财政紧张等方面的原因,这类被政府部门所确认的民政对象资格审批非常严格且数目有限。慈善会成立之前,原F街辖区范围内只有18人被列入民政救济名单,但实际上该街道有近300人都处于赤贫状态。另一方面,随着经济发展,尤其是G市物价上涨幅度较大,即使是受到体制内政府救济的人士,由于救济收入或退休金收入增长滞后也往往会陷入实质上的贫困状态,有时候甚至连基本的生活需求都无法满足。慈善会会长W告诉我们:当他在本辖区内发现有老人傍晚去市场捡烂菜叶子做菜的时候,其心灵震动之大难以言喻,这一点促使他开始为成立慈善会而奔波。

慈善会成立后,服务的重点首先由原来的民政对象扩大到辖内所有孤老、残疾、特困人口;同时,在抓好特殊对象服务的基础上,慈善会还通过各种形式将服务对象进一步扩大,从原来的弱势人群拓展到有各种特殊需要的普通居民,形成了一个覆盖整个街区的社会支持网络。慈善会还将服务内容从原来政府救济所提供的单纯扶贫济困、解决温饱向提供精神文化、医疗保健、体育康复等更多层次的公共服务转变。比如:增设文化娱乐及其他服务设施,建成儿童活动中心、托儿所、托老中心、文化中心、康复中

心、健身室、棋牌室、阅览室、慈善门诊等等机构和设施;组织一系列有利于居民群众身心健康的活动,开设“松柏之声”,请专家、医生为街区中的老人讲授保健知识,交流长寿秘诀;慈善会下属的“邻舍康龄社区服务中心”还组织会员开展各种兴趣小组活动,谈政治、阅报刊、学书法、学跳舞、唱粤曲、学英语、开生日会等。这些形式多样的活动,吸引了更大范围的街区居民的参与。

由此可以看到,作为体制外组织,慈善会以提供养老服务这一类公共服务为主体,弥补了政府供给街区公共服务的不足,舒缓了体制内供给渠道的压力,有效地提高了街区居民的生活质量,并由此而促成了基层政权在转型时期的合法性重建。

在相当长一段时间内,我国基层政权的权力运作指向的都是其自身利益的获得,具体表现类似于戴慕珍所说的基层政权“法团化”^[1](第 99-126 页),即以街道办事处为首的基层政权直接介入经济,担任企业的管理角色,并使政府、政党与所辖企业形成一个类似“大企业”的利益共同体。这种组织权力的错位成为基层政权在街区丧失权威的一个重要原因。因此,对于许多基层政府来说,如果要重建权威,首要任务便是去除这种“坏形象”的影响。而通过与街区非营利组织不同程度的合作,街区居民可以获得更多的、更优质的公共产品,以此而使基层政权获得了新的信任与合法性。

自从慈善会正式运作后,由于居民对街区公共服务供给的现状相对满意,居民与街道办事处等政府部门发生冲突的概率大大降低,居民对于基层政府的评价也相对提高。在笔者与合作伙伴对 F 街所作的调查问卷^④中,有 88.2% 的人对街道办事处的工作表示满意或者比较满意,这一数据远远超过同期对于其他街区的调查。另一方面,基层政府工作人员也普遍觉得工作压力减小。慈善会会长 W 就说:当初倡导成立这一组织首先是被孤寡老人的生活现状所震动,另外还有一个私心则是要借此减轻自己体制内的工作任务,这可以算是他的自谦,但也从另一个侧面表明街区非营利组织作为政府组织的补充,在某种程度上已经可以起到与政府组织相辅相成的功效。这恐怕也是这一组织很快被有关部门赋予充分合法性,其知名度几乎与辖区内政府组织同等的重要原因。

三、分析:街区公共服务“合作化供给”何以可能

为什么在街区内,代表正式组织的基层政权和代表非正式组织的慈善会会构成这种合作化关系?在前面的论述中,笔者分析了二者基于“资源交换”基础上的合作,在此我们可以在组织行动动机层面进行更进一步解释。

按照组织行动理论,社会需求日益增多,单一组织的专业和资源将不足以满足社会群体的各类需求,于是有了组织与其他组织之间的资源互换。在交换过程中,组织会考虑到彼此间的利益,所以这种互动关系可以被维持并且累积。

同时,资源交换以组织的理性行动为前提,不同组织会依据特定的条件来选择合作对象以构成合作网络。比如,组织的结构地位就是影响组织资源获取和交换能力的一个关键因素。组织所处的结构层级越高,则获得其他组织资源交换机会就越大。在街区公共服务的“合作化供给”中,相比较慈善会这类非政府组织而言,代表国家权力并有渠道连接其他各类组织的基层政权实际上就处于街区组织中的高层级地位,所以在街区公共服务的合作化供给机制中,我们经常看到的是政府的“高调在场”和慈善会民间组织身份的“淡化”。

可以进一步推断,一个在组织网络中处于弱势地位的组织,如果想要得到更高层级组织(例如政府)的青睐,则必须投入一些政府并不具备的资源以显示其独特性。从某种程度上,慈善会的民间身份比起政府组织的正式身份更容易整合许多街区范围外的资源。该慈善会成立以来就吸纳了为数众多的境外善款。比如香港邻舍辅导会资助了 30 万港元,香港居民几年来共捐赠 12.55 万港元。这一成果,如果是街道办事处的正式组织身份来运作是不太可能实现的。

慈善会成立以前,F 街街区资源整合的核心是街道党工委和街道办事处,这种模式由于其内在的单

一性和封闭性而只能配置有限的行政资源,社会资源难以进入街区,基层政府只能给为数不多的民政对象提供十分有限的政府救济。慈善会作为社区资源配置机构进入街道后,原来封闭的街道资源组织体系被打破,并转变为开放的社会资源整合系统以吸纳更多来自于正式体系外的社会资源。

同时,慈善会这样的街区非营利组织所开展的一系列活动还解决了面向“小众市场”提供服务的问题。政府面对的顾客涵括各个阶层、团体,其需求彼此不同,甚至互相冲突,因此政府的公共服务输出面向的常常是经过“平均值处理”后的大众顾客需求,而不可能顾及持有特殊利益的“小众市场”顾客。而在政府提供公共服务的过程中,也常常会出现“响应的偏见”(responsiveness bias)^[2](第247-281页)。例如政府对于不同的群体(在职者与退休者),经常会由于这些群体利益表达能力和资源聚集能力的不同而表现出政治上的不平等。而非营利组织,由于其服务都有特定的目标群体,因此容易掌握顾客的特质与需求,也可以较好地解决向小众市场顾客提供服务的问题。在此意义上,街区非营利组织的存在成了城市社会中弱势阶层获得其应有权利的一种力量。而它们开展的有组织的慈善活动和专业行为则成为一种开放体制,用于缓和处于社会紧张状态下可能被引发的社会冲突。

四、进一步讨论:“合作化”模式下的地方治理

20世纪90年代,欧洲许多国家的中央政府由于遭遇财政危机而削减了对地方政府的财政拨款,这一点促使地方政府放弃传统的管理办法,转而寻求不同领域和不同层次力量的参与和责任分担。结果是,地方政府逐渐从福利型政府向分权的、形式多样的政府形式转变,以最大限度地收集和利用分散在社会的其他资源,地方管理由此变成了地方治理。

相对传统的政府管理,地方治理强调除了地方政府以外,还应该有其他多元参与主体。在治理过程中,地方政府与其他组织或团体经由资源的交换和相互依赖,一起承担工作 with 责任,达成共同治理(co-governing)或是共同生产(co-production)的效果^[3](第652-667页)^[4](第223-242页)。就本文的个案而言,街区公共服务的“合作化供给”似乎也昭示着同样的地方治理进程正在我国发生。这一模式的启示是:

其一,有效地方治理必定发生在网络中,这一网络由政府、私人部门、非营利组织等治理参与者构成;

其二,治理参与者在网络中的行动基础是建立在信任基础上的资源共享与资源交换;

其三,治理的参与者发生资源交换的前提是政府必须要提供资源交换的空间,也即,虽然治理意味着政府与其他治理参与者应该趋于平等,但是在非营利组织发育滞后的后单位制转型时期,无论是治理网络的建构还是持续,都需要政府的推动,政府仍然需要享用更多的优势地位。

然而,虽然在目前的制度情境下,非营利组织和基层政权的这种合作化供给方式不失为解决目前街区公共服务供给困境的一条较好路径;但是在此过程中,应该警惕的是在资源交换背景下非营利组织自主性生长的停滞甚至退化。从资源依附的角度来看,如果非政府组织对政府有较强的依赖关系,则随之而来的各种责任要求(accountability requirements)也将成为它们接受这种依赖关系的副产品。这样做的结果是:在政府规范约束与监督下,非营利组织应该标榜的公共性、独立性与自立性将成为换取政府组织资源的代价;最后,他们相对于政府组织过度科层化与缺乏回应力的优势也将受到损害。就目前的观察来看,这无疑是在倡导政府与非营利组织进行合作时必须警醒的一点。

注 释:

① 本文中部分地名、人名已做了匿名化处理。

② 资源包含有形资源和无形资源。有形资源为组织设施、财务状况与场地,无形资源则包括专业人力、知识技能、组织认同、权威等等。

③ 后来有的基层政府将这一类慈善会的成立看做是基层政府的一个绩效考核指标,结果许多地方一哄而上,所成立的

慈善会大多与街道办事处是“一套班子,两块牌子”,而且几乎没有实质性的运作,这其实已经偏离了这一类组织成立的初衷。

- ④ 本次调查采取多阶段抽样的方式,先从 F 街 13 个社区居民委员会中随机选取 6 个作为样本子群,再以等距抽样方式每隔 40 户以入户面访的方式发放问卷。对调查对象的要求是在 F 街居住半年以上且满 14 周岁的该街居民。问卷一共发放 300 份,有效回收 293 份,回收率为 97.7%。

[参 考 文 献]

- [1] Oi, Jean. Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism[J]. World Politics, 1992, 42.
- [2] Schumaker, Paul D. & Russell W. Getter. Responsiveness Bias in 51 American Communities[J]. American Journal of Political Science, 1977, 21(2).
- [3] Rhodes R. A. W. The New Governance: Governing Without Government[J]. Political Studies, 1996, 44(4).
- [4] Peters, B. G. & J. Pierre. Governing without Government: Rethinking Public Administration[J]. Journal of Public Administration and Theory, 1998, (8).
- [5] Kooiman, J. Modern Governance: New Government-Society Interactions[M]. London: Sage, 1994.
- [6] Aldrich, Howard E. & David Whetten. Organization-Sets, Action-Sets, and Networks: Making the Most of Simplicity[C]. Nystrom, P. & W. Starbuck (eds.). Handbook of Organizational Design. New York: Oxford University Press, 1981.
- [7] Salamon, Lester M. Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations[C]. Powel, W. W. (eds.). The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press, 1987.
- [8] Kooiman, J. Modern Governance: New Government-Society Interactions[M]. London: Sage, 1994.
- [9] Welch, J. R. The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition[M]. New York: The Foundation Center, 1990.
- [10] 陈晓春. 非营利组织中的人本管理探讨[J]. 中国行政管理, 2005, (6).
- [11] 郁建兴, 等. 中国民间组织的兴起与国家社会关系理论的转型[J]. 人文杂志, 2003, (4).

(责任编辑 叶娟丽)

From Bureaucratic providing mode to Cooperative providing model

HE Yanling

(Center for Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: HE Yanling (1975-), female, Doctor, Associate professor, Center for Public Administration, Zhongshan University, majoring in public administration.

Abstract: The providing model for urban community service is a bureaucratic providing mode in Danwei times. That means the government is the only provider of the community service or offers the community service to the individuals through Danwei system. However, because of the limited providing capacity and the fiscal crisis the government must find one new way to increase the output of community service. Through the case study of one philanthropy organization the author argued that there occur one new cooperative providing model based on the resource exchange between the local government and grass-rooted nonprofit organization to provide community service in the Contemporary China.

Key words: urban community service; bureaucratic providing mode; cooperative providing model