

# 社会服务内卷化及其发生逻辑： 一项经验研究\*

吴月

**摘要：**在国家主导的社会服务供给方式的变革过程中，契约外包或合作治理的精神并未得到真正落实，社会服务走向了内卷化。在推进政府购买社会服务这一改革过程中，社工主动或是被迫地卷入政府部门的行政事务中，或者在提供社会服务的名义下从事并承担政府的行政性任务，虽然在表面上看来社会组织完成了合同规定的一系列服务指标，但是这种服务提供方式在实质上并非有内涵的发展，社会服务的专业精神并未得到体现，并表现出“没有发展的增长”态势。导致社会服务内卷化的主要因素有来自基层政府的权力约束、自上而下的压力型体制、非对称的资源依赖关系、组织成员的理性约束等。

**关键词：**社会服务；内卷化；发生逻辑

**中图分类号：**C916.2；D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X(2015)06-0131-07

## 一、问题的提出

随着我国进入治理转型时期，国家意识到社会建设的重要性，强调应该创新政府管理方式，加强与社会的合作共治，变革传统的由政府主导的社会服务供给模式。在这一背景下，社会组织被吸纳加入社会服务供给过程，承担了大量政府购买社会服务项目。该项制度创新行为的蓬勃发展及其呈现的实践困境，也逐渐进入研究者的视野之中，并累积形成了一定数量的文献。这些文献涉及的问题包括：社会服务购买与国家治理结构转型之间有何关联性？政府购买社会服务的制度形态是怎样的？政府购买社会服务的实践运作呈现出哪些特性，遭遇到什么困境和现实问题？有研究指出，社会组织正在成为中国社会经济生活中不可或缺的新角色，这些组织作为行政机构的合作对象，在保护生态环境、扶助弱势群体等方面作出了贡献。一方面，随着社会治理转型的不断推进，越来越多政府无法独立处理的失灵情境不断涌现，社会组织可以发挥拾遗补缺的重要作用；另一方面，资源紧张的压力驱

使社会组织向政府谋求生存的空间，并凭借政府的权威地位和经济力量发展自身，这意味着社会组织和国家形成了一种“共生生态”的协作关系。<sup>①</sup>

同时，很多研究也关注到，在我国行政权力仍然居于中心地位，公民社会远未发展成熟的条件下，居民日益提高的社会服务预期以及自上而下发起的政府购买社会服务的改革政策，在某种程度上并未实现改革初衷，反而可能强化了行政体系对社会施加控制的能力，甚至为其攫取部门利益提供了便捷途径。<sup>②</sup>在上述情境下，社会组织已经具备法律规范的形式要求，但是在实际运作过程中却具有高度行政化的特点，在资源汲取以及人事安排等重要事项上严重依附于政府部门，很大程度上相当于行政职能的外部延伸。支配着很多社会组织的甚至还不是抽象意义上的国家，而是具体的部门利益，社

\* 本文系广东省高等学校优秀青年教师培养计划项目“政府购买服务背景下社会组织能力提升研究——以珠三角为例”(YQ2014113)、国家社会科学基金重点项目“我国地方政府大部制机构改革模式跟踪研究”(10AZZ007)的阶段性成果。

社会组织依附于官僚部门，沦为职能部门争夺市场资源以及行政权力的工具。落实到政府购买的末端环节——社会服务上，则是很多社会组织未能像具备自主权与独立性的合作伙伴一样提供专业化的社会服务，而是像政府雇佣的职员一样忙于协助行政机构应付上级政府交办的各项行政任务。社会组织以合同规定的各项指标为标准提供社会服务，但是专业化服务的基本技巧和理念却未能有效融入进去。社会组织没有成为政府的伙伴，而是变成了伙计。<sup>③</sup>为什么政府购买社会服务政策的实践效果并不理想？社会服务未能遵循专业化的轨道运行的深层次原因是什么？这些问题对于所有希望国家与社会之间能够实现良性互动，推动我国从一个“总体性社会”走向更为开放、多元、民主的社会的人而言，构成了必须加以认真回应的追问。

本文的基本观点是：在国家主导的政府购买下，社会服务表现出内卷化倾向。自上个世纪90年代以来，“内卷化”概念在中国受到热烈追捧，特别是在学术研究领域，该词使用频率较高，影响范围较广泛。美国人类学家戈登威泽最早运用内卷化概念分析社会文化问题，他指出：当一种文化模式发展到某种终极状态时，它既不能进入稳定状态，也很难转变达到一种新的状态，唯有不断在内部变得更加复杂。<sup>④</sup>美籍华人黄宗智将内卷化概念应用于分析中国经济发展与社会变迁，指出将大量劳动力投入到有限的土地上，进而获得的总产量的增长是一种“没有发展的增长”。<sup>⑤</sup>印度裔美国人杜赞奇参照西欧国家转型的特征来研究中国近代社会政治，提出了国家政权内卷化这一重要概念，其意指不成功或有悖于现代国家政权建设目标的无效行为，换言之，虽然在数量上国家政权的正式与非正式机构表现出同步增长态势，但是国家呈现出徒有扩张，却无收益的窘境。<sup>⑥</sup>本文将内卷化概念用于分析说明社会组织承接的社会服务供给状况。本文所指的社会服务内卷化是：在推进政府购买社会服务这一改革过程中，社工主动或是被迫地卷入官僚体系的行政事务中，或者在提供社会服务的名义下从事并承担政府的行政性任务，虽然在表面上看来社会组织完成了合同规定的一系列的服务指标，但是这种服务提供方式在实质上并非有内涵的发展，社会服务的专业精神并未得到体现，甚至被伤害了，结果呈现出“没有发展的增长”的趋势。

本文选取的案例为A社团承接J街道的社区服务项目<sup>⑦</sup>，通过对该案例进行深度调研，本文希望对如下核心问题予以反思与回答：在社会服务项目

化的运作过程中，政府采取了什么行动策略？这些行动策略对于社会组织产生了什么影响？与之相对应，社会组织又开展了哪些策略性的实践活动给予回应？以上述剖析为基础，本文将进一步探究社会服务内卷化及其背后的发生逻辑。相关资料的主要来源是笔者的参与观察、会议记录、个案访谈以及相关政府文件等。

## 二、个案分析

在政府购买社会服务的具体运作过程中，基层政府作为提供社会服务的第一战线，与社区居民最为接近，构成观察社会服务效果的绝佳窗口。此外，作为社会服务体制转型支柱的各种社会组织，在基层最为集中，发挥的作用也最为充分。因此，面对社会服务内卷化这一问题，基层政府开展的政府购买行为无疑构成一个十分恰当的微观样本。

### （一）责能困境：政府购买社会服务的动力

随着经济建设的强力推进，我国也进入了治理转型的新时期，国家意识到社会建设的重要性，强调应该创新政府管理方式，加强与社会的合作共治，变革传统的由政府主导的社会服务供给模式，从这个角度看来，社会服务购买是在政府管理方式不断创新的大背景下发展起来的。除了自上而下的推动力之外，政府购买社会服务政策的推进，与目前普遍存在于基层政府的“责能困境”密切相关。一方面，在社会利益分化不断加剧、公民的权利意识逐渐觉醒的现实情境面前，上级政府及社区普通居民都对基层政府提出了更多要求，希望其承担起更加繁重的社会服务责任；另一方面，由于基层政府处于行政体系的末梢，这决定了基层政府的权力和资源储备是比较有限的，而其社会服务供给能力则更是存在不足。为缓解上述困境，以理性逻辑为牵引，基层政府往往会在体制弹性给予的有限自主范围内，调整行政体系的行动方式，加强应对外界需求的能力。除此之外，在上级行政机构的推动及帮助下，利用外部力量，与社会组织合作提供社会服务就成为基层政府的首要选择。

具体到本案例中，自2008年以来，S市全面推进社会管理体制创新，提倡转变社会治理方式，将政府与社会力量相融合，提升社会主体的自治能力。从政治高层开始推进的社会转型使J街道面临服务供给方面的责能困境。随着街道财力不断增强，居民需求日益增多，J街道需要承担更多社会服务事项。然而，J街道的资源调动能力不足、社

区工作人员社会工作专业水平有限，致使其难以有效回应居民诉求。J街道办副主任Z就指出：

上面千条线，下面一根针，我们目前就是这种工作状态，很多工作挤压到基层，我们需要完成的工作太多了，单靠街道、社区居委会的同志，很难完成，压力很大。而且养老、助残、青少年服务、社区矫正这些服务项目，需要为特定服务对象提供专业帮助，这些对于我们来说是弱项。工作做不好，不仅考核的时候通不过，社区居民也有很多意见，对我们的工作不满意，影响基层的稳定。现在提倡政社合作，把有些专业性比较强的服务事项外包出去，交给社会组织做，我们街道也在探索这方面的工作。

因此，在面临责能困境时，基层政府将外部社会力量作为增强自身服务能力、回应社会和上级政府需求的重要资源加以利用，这种路径符合“小政府、大社会”的治理理念及基层政府的切身利益。然而，在选择合作对象时，基层政府又有另一番考量。J街道办副主任Z直言：

社会服务属于政府的新兴职能，引入社会组织来承接这块工作，并不意味着我们要把这块工作完全交出去，放开也有很多风险，不是我们自己的人，也不好管控。我们更多的是希望把零散的外部力量集中在一起，好好地利用起来，发挥社会功能的同时，为政府服务，让我们能更好地开展管理工作。

从这个角度加以审视，社会组织经由政府认可并承接社会服务项目，并不代表行政体系愿意与其他组织共享权力，政府吸纳外部环境中的新兴因素，在某种程度上是为了延伸管理半径，加强自身的社会监管能力。

## （二）被动性入场：政府的主导性地位

如上所述，为缓解责能困境，基层政府希望将社会力量引入社会服务的供给过程中来。然而，为了在利用异质性资源的同时保持对社会的管控能力，减少管理风险，基层政府在政府购买的“入场”环节更多扮演的是一个主导型的角色。

1. 成立外源性社会组织——A 社团。以自发生成抑或外力推动产生作为衡量标准，可以将组织划分为内源性组织和外源性组织。外源性组织是由外力推动成立的组织，例如由政府出面投入各种资源成立的社会组织就可以被归为这种类型；内源性组织的发起人就是组织成员，他们为了实现某项目目标自发成立的组织可以被称为内源性组织，例如某些

公益活动家集结在一起，为了实现某个公益目标而成立的社会组织就可以被归为这种类型。通过实地考察可以发现，A 社团并非组织成员出于公益目的自发成立的，而是在J街道的倡议与支持下自上而下成立起来的外源性组织。J街道的工作人员M谈道：

2008年年底，依据上级政府的相关政策，我们街道牵头成立了一个民办非企业性质的社团。街道为社团的成立投下了很多心血，包括支付了启动资金，办理社团注册，帮助社团招聘社工。街道领导还出任A社团的理事会成员。可以说，A社团能够比较顺利地成立，跟我们街道的大力扶持与投入密不可分。

2. A 社团对街道的资源依附关系。在J街道的扶持下，A 社团顺利地成长起来。然而，由于J街道成立、孵化社会组织是为了实现“为我所用”的目的，因此A 社团在形式上是独立于科层体系的社会组织，其本质仍然是一种体制内力量。更为重要的是，在社团成长期间，从办公场所到运作资金，从章程制定到合法性获取，A 社团都需要J街道的帮助，这导致A 社团先天生长存在很多缺陷，缺少独立意识和自主能力，最终演变成为“准政府”或“二政府”，与行政机构之间的同一性程度越来越高。A 社团负责人L就指出：

街道给我们出经费、找办公室，的确在社团发展上给了很大帮助，但这给社团也带来了一定问题。我们很多资源都指望街道给，作为社团，也需要在街道工作中起到一些辅助性作用，像政府购买社会服务，就需要我们的支持，帮助街道做好。

资源依附的现实决定了A 社团参与政府购买社会服务的初始条件，A 社团与J街道更多的是服从与被服从的关系。为了能顺利地获取项目资源，A 社团采取了主动配合J街道的行动策略。在汲取政府更多支持的动力推动之下，A 社团甚至违背了政府购买社会服务的基本原则，协助政府进行某些暗箱操作，这为政府购买社会服务的异化埋下了伏笔。

## （三）形同质异：政府购买执行过程

作为社会管理体制改革的重要内容之一，政府购买社会服务的核心要义是以招投标与合同管理制度为基础，对政府与社团组织间关系予以重塑。J街道以招投标方式将政府购买服务项目外包给A 社团，并在合同管理的约束条件之下对政府购买的全过程施加必要的监管，然而，在政府购买的实际操

作过程中，一些与相关制度规则、运作方式和实践逻辑相悖的异化情境被不断揭示出来，这些异化情境主要表现为如下三个方面：

1. 设立隐形进入门槛。出于维系自身利益的考量，作为社会服务购买方的J街道希望将“自己人”——A社团作为承包商的首选。但是，上级政府相关政策文件中明确规定，选择承包方需要通过竞争性的招投标程序。为了规避招投标程序给合作双方带来的程序性约束，减少交易成本，J街道采取了设立隐形进入门槛的行动策略，该策略最集中的表现是在服务需求设定上的高度针对性。在对项目进行设计的前期阶段，J街道并未优先考量服务对象的需求，而是通过调研、协商等沟通渠道深入了解A社团的业务领域，同时，在摸清社团发展方向的基础之上撰写项目需求书。此外，为增加中标几率，J街道还指导甚至直接代替A社团撰写标书。这样一来，即便有竞争性招投标程序予以约束，在对彼此情况十分熟悉的前提下，A社团自然也能被打造成政府最理想的合作对象。

2. 形式化的竞标与评标。在隐形进入门槛的限制下，J街道与A社团业已达成合作默契，竞争性招投标的实质意义被有意无意地忽视了，其形式化的作用被凸显出来。换言之，竞争性招投标更多是形式上的要求，为了顺利履行招投标程序，J街道与A社团实施了变通性的行动策略。例如，根据政府采购法及相关规章制度的规定，在招投标过程中至少需要有三个以上的竞标者，否则政府购买项目会自动流标。为规避上述风险，J街道暗示甚至鼓励A社团采取包括陪标策略在内的一些规避措施。而已和J街道结成统一战线的A社团，则主动寻得另外两家社团参与陪标。又如在评标阶段，项目评审委员会一般由项目需求方、评审专家等人员构成，但项目需求方在其中的话语权更大，其偏好会对评标结果带来直接影响。因此，即便已有政策对政府购买公共服务的操作规程进行了严格的规定与约束，但是其实际操作系统仍然是一个缺少规制能力的软约束系统。

3. 规避合同管理的约束。在2010年以前，上级政府相关部门并未出台政府购买的制度规定，A社团与J街道的合作并未签订规范化的合同。然而，随着政府购买规章制度的完善，上级政府大力推进项目化管理模式，合同就成为需求方与供给方合作的一项必要条件。为了不受合同条目的过多制约，合作双方签订的合同十分简洁，基本不涉及服务技术标准、服务数量与质量等内容。此外，政府购买

合同规定，A社团需要依据标书列出的条目提供社会服务，然而，招投标只是走过场式的行为，双方签订的标书内容简单，且不成熟，这种标书一经实践，错漏在所难免。即便双方合作有明晰的合同条文予以规范，A社团遵守履行的可能性也很小。其原因在于约束政府与社团的并不是实质性的书面合同，而是双方的隐性合作关系。在这一隐性关系的支配之下，A社团只能拨出部分资源完成书面合同预设的工作内容。

上述形同质异的政府购买执行过程，在一定程度上反映出行政体系在自上而下的压力型体制下所实践的一种变通性行动策略，即在形式上挑选社会组织承接政府转移的职能，内里却是在拓展自身的行为边界。在这里，社会力量在形式上进入了公共服务供给领域，但是，在本质上仍然是行政体系通过“代理人”在自行运作。

### 三、后果的呈现：社会服务内卷化

政府购买社会服务以及由此而引起的社会组织变革，其本来目的是要转变政府职能，打破政府单一服务主体状态，通过重构国家与社会、政府与市场的关系探索社会服务供给的新机制。然而，J街道在2008年推进政府购买社会服务后运行至今，我们所观察到的情况与政府购买社会服务的基本意蕴存在诸多矛盾之处。社会组织并未体现其专业化优势，社会服务陷入了内卷化情境中，主要体现在以下三个方面：

#### （一）专业社工服务让位于行政任务

在我国，以政府购买公共服务的方式实现社工机构的创建及运作是一种重要的制度创新，但在具体落实过程中，各级政府及其职能部门的认识和理解却并不一致。很多基层政府并没有摆脱统管一切的传统思维，仍然将社会组织作为附属单位或下属部门，并且对它们的内部事务和自主权利进行干预。基层政府官员认为社工是自己管的人，既然花了钱，社工就得听从政府部门的指挥。在这种思维的指引之下，A社团被动吸纳加入到行政任务的执行过程中。特别是面临“创文”、“创卫”、举办大型活动等工作的时候，J街道需要额外组织大量的人力和物力加以实施，这时A社团及其社工就成为一股重要的支持能量。<sup>⑧</sup>除此之外，经常会有兄弟单位、上级部门到A社团进行参观和视察，这一类型的行政任务往往会被强制性地布置给A社团完成。这些额外工作，挤占了社工的本职工作时间，

稀释了原本应当用于社区矫正服务的资源，也经常使他们感到苦不堪言。然而，社工在本职工作之外的这些辛劳，并没能换取街道的重视与信任。如果将社工与居委会、社保中心的工作人员以及政府一些科室的协管员相比，街道似乎更倾向于将后者看成是“自己人”。社工将理应贡献给专业性社会服务的时间和资源投放到完成政府的行政性事务上，这也为专业服务的非专业化和形式化埋下了伏笔。

### （二）专业服务的非专业化

作为针对弱势群体提供的专业性工作，社会服务需要在社工与服务对象之间搭建起专业联系与信任关系。要做到这一点委实不易。一方面，A 社团大部分社工是从社会上招聘而来，在其所服务的社区缺乏根基，难以进入当地的服务网络。因此，社工倚靠个人或社团很难获取服务对象的相关信息，需要高度依赖基层政府。然而，在基层政府将社会服务交由 A 社团完成的过程中，双方工作如何实现顺利衔接和互动配合，尚无相关规章制度出台。针对这一情况，社工要么通过各种方式获取基层政府的信任与支持，要么利用私人关系完成专业工作任务，这种人情式的非常规工作方式让很多社工颇感困扰与不便，也不利于社会工作的深入有效开展<sup>⑨</sup>，同时也对社会工作的专业属性产生了侵蚀。另一方面，政府购买社会服务合同将案主的重新就业率、户口、证明、低保及补助办理等非专业化工作设置为绩效考核指标，而服务对象在接受个案辅导之后能否重新树立自信，真正做到自立自强并且回归社会等专业性内容则没有得到重视。这样一来，社工的专业化特点逐渐被消解和隐化，社工最终和居委会的工作高度重叠。

### （三）专业服务的形式化

书面管理、文牍主义、形象工程、数字化政绩等是当今政府科层机构存在的流弊。作为政府一手扶持起来的社会组织，A 社团深受政府运作模式的影响，并在与政府的经常性交往过程中不可避免地沾染了政府组织文牍式管理、过于追求形式化、例行公事、缺少责任感等问题。首先，强调文书工作，忽视实际工作。考核表中，社工应完成的文书工作要求占考核总分数的比重有 1/3 多，A 社团要求社工在工作完成之余填写各项表格清单，如果不遵照执行，将受到扣奖金等惩罚。其次，重视数字化指标，忽视实际工作效果。考核表对于社工的服务人数、招募志愿者人次等数量化指标尤为强调，然而对服务对象在社工的服务下是否取得了进步，进步了多少却没有关注。考核指标还十分重视社工

开展的活动次数，然而对活动是否取得预期效果，存在哪些要改进的地方等问题却没有规定。考核表还将社工与案主谈话的次数、内容进行了要求，但是忽视了对谈话中社会工作方法和技巧运用的要求。更为重要的是，虽然工作考核表对社工开、结个案的数量进行了明确规定，却忽视了个案的特点以及社工工作难度。第三，强调结果，忽视过程。社会服务是根据专业价值观念、运用专业方法帮助有困难者走出困境的长期性活动。从这个角度而言，绩效考评应重点引入过程性变量，例如案主心理和行为的改变等。但在实际操作过程中，考核指标主要集中在结果变量上，过程变量则退居其次。

在上述三个方面的影响下，政府购买社会服务这一制度创新在名义上指向政社关系的重构，但实际上不仅未能实现政府职能的有效转变，而且更深刻地、更全面地强化了官僚机构的社会控制能力，而社会组织提供的社会服务呈现内卷化倾向。从形式上看，政府为社会服务购买设置了相关规章制度，然而，其在实际运作过程中并未得以有效实施，反而表现为一种象征性的东西。社工在政府部门的指挥下，被吸纳进入行政任务的执行过程中，社会组织提供的社会服务在形式上符合合同的相关指标要求，但正如前所述，这种服务提供方式在实质上并非有内涵的发展，社会服务的专业精神并未得到体现，甚至被伤害了，结果呈现出“没有发展的增长”的趋势。

## 四、社会服务内卷化的发生逻辑

要分析社会服务内卷化的发生逻辑，可以从社会服务供给的合作双方来进行剖析。一方面，政府的科层体系带有极强的行动惯性，基层政府极为强大的权力架构、行政导向的工作作风渗透至尚不成熟的社会工作领域，导致后者受到行政思维和行动模式的影响，其独立性、专业性的工作方式未有良好凸显。另一方面，社会组织与基层政府关系十分密切，其对行政体系的资源依赖程度较高，而在理性选择的约束和引导下，社工也逐渐被科层体系同化，甚至主动融入其中。具体而论，导致社会服务内卷化的主要因素有：

### （一）来自基层政府的权力约束

组织不是一个封闭的体系，它受到所处环境的影响。社会组织作为承接服务的供给主体，其本身蕴含着专业自主的社会工作精神。然而，社会组织提供的服务表现出内卷化趋势，其原因除社会组织

自身存在缺陷，还可能是受到外在力量的控制而呈现出的反应。<sup>⑩</sup>这个外在的、强大的组织实施控制的目的在于，通过强力和诱导使社会组织的一切活动按照它所规定和期望的方式进行，从而保持两个组织之间的目标一致性。<sup>⑪</sup>站在社团的立场，这股强势的外部能量来源于行政机构。J街道作为单一属性的权力运作中心，从本质上而言，它具有高度科层化的典型特征，其核心职能是在维持社会稳定和公共秩序的基础之上推进基层治理。J街道在管理与社团的合作关系时，更加愿意在传统的行政关系框架下执行购买项目，而社团本身也很弱小，难以对其形成强有力的约束。出于权力的控制性惯习，以及维护自身利益范围的动机，基层政府会不遗余力地将自身的规程、行为范式向社会组织复制。这就是社会服务内卷化的核心动力。

### （二）自上而下的压力型体制

激励机制和任务环境是解读基层政府行为逻辑的关键，科层制当中的压力型体制、向上负责制和晋升机制使得基层官员对来自于上级的指令十分敏感。<sup>⑫</sup>基层政府位于行政体系的末端，它需要回应上级政府下达的多样化、高强度的任务要求，提供面向居民的社会服务只是其中之一。然而，基层政府能够动员的资源却是十分有限的，与需要完成的行政性任务之间存在持续性的紧张关系，因此基层政府需要将稀缺的资源投放到对其而言最为关键的领域。如果购买的社会服务属于基层政府认可的重要领域，那么政府与社会组织就可以达成以社会服务为主导的共识。在基层政府与社会组织的合作中能否做到这一点，取决于基层政府对社会服务重要性的认知。如果居民对社会服务的意见和态度对于基层政府而言是非常重要的外在约束机制，那么社会服务的重要性就只取决于它对于居民的价值，即能否为有需要的弱势群体提供帮助。然而，在我国，基层政府仍然是向上负责而非向下负责的，基层政府的任务、指标是上级部署下达的，检查、评审是上级组织的，激励、处罚是上级安排的。在上述情境之下，社会服务对于基层政府的重要性就取决于这些服务能在多大程度上帮助它们回应上级政府重点关注的指标和任务。如果社会服务难以与上级政府的关注点相契合，则纷繁复杂、期限紧迫的行政任务就会成为基层政府的优先选项。更有甚者，则是基层政府将社会组织作为一种辅助性力量运用于执行行政性任务，从而导致社会服务走向内卷化。

### （三）非对称的资源依赖关系

在资源依赖理论看来，一个组织的生存在某种程度上取决于它的资源获取能力。对资源的需求构成了组织对外部环境的依赖，资源的重要性和稀缺性决定组织依赖性的本质和范围。A社团要维系自身正常运作，也需要资源支持。其首先要获取的资源即为经济性资源，在这一点上，A社团主要依赖的是政府购买社会服务的经费。在经济性资源之外，A社团还需要政府在人员、服务对象、制度环境等多个方面提供支持。政府作为A社团的强力后盾，为促进A社团的快速成长提供了不可或缺的重要支撑，但在客观上也引发了诸多不良后果，包括社团先天发育不良、缺乏自主意识和自治能力，这也使得A社团被吸纳进入行政架构之中，成为科层系统的编外人员。在社会服务之外，社工还需要完成团建、党建、应付检查等行政性事务。其服务越来越多地反映了政府的意志，以服务对象的需求为本的专业使命受到威胁，实现社会善治的专业承诺受到怀疑。<sup>⑬</sup>

### （四）组织成员的理性约束

社会服务表现出内卷化还在于A社团组织成员表现出“准行政化”的倾向与色彩。理性选择理论认为，组织成员为了自身的生存和发展，会在一定的制度条件下选择某些利己行为。如前所述，A社团在成立之初，J街道为其提供了许多发展的有利条件，其中就包括人力资源的输入。现在A社团主持工作的L是S市司法系统的一位退休干部，具有体制内成长起来的背景。此外，A社团一部分社工也是从J街道借调过去的，拥有公务员或事业单位编制。当然，将内部人派驻至A社团，可以帮助缓解其组建初期社工队伍数量不足的困境。然而，在开展工作的过程中，来自于体制内的选调社工带有政府部门的行动惯性，特别是当政府的行政任务与社会服务发生矛盾时，他们往往倾向于服从政府的安排。选调社工的工作方式也会对社会社工（从社会招聘而来）带来一定的影响，特别是在资源依赖非对称的情境下，即便社会社工最能体会到“社会服务”呈现出“没有发展的增长”的趋势，但为获取政府、A社团管理层的支持与认可，这些社工仍然会在无奈和自愿的矛盾心情中配合甚至强化这种趋势。

总之，通过赋予社会服务新的主体要素，社会服务供给方式发生了改变，但这种变化在具体执行过程中，囿于基层政府的治理结构、自上而下的压力型体制、非对称的资源依赖结构和组织成员的理性约束，社会组织像传统事业单位一样成为政府行

政职能的外部延伸，其所提供的服务在某种程度上陷入内卷化，服务的专业性和有效性并未得到实质性提升，其象征意义要远远大于实质意义。

## 五、结论

社会建设时代的基层政府陷入“责能困境”而亟需社会管理创新，从实践来看，政社合作提供社会服务是社会管理创新的重要举措。我国越来越多地在社会管理体制方面开展创新与变革，吸纳社会力量加入社会服务过程。有研究认为这意味着中国依托基层行政体系的创新性行为，逐步摆脱威权垄断体制的约束，正在累积社会监督能量，以进一步增强国家的政治合法性。<sup>⑩</sup> 本文观察的案例对上述判断有所质疑，基层政府正在利用社会力量创新社会服务的供应方式，但是这个过程并非昭示政府逐步放权，相反，在这个过程中，政府对社会服务供给的垄断性权力不断扩大。这主要是通过科层体系掌控决策权，并促使社会组织行政化运作得以实现的，其结果是导致社会服务陷入了有增长无发展的内卷化境地。

更进一步分析，社会组织承接的社会服务呈现内卷化倾向，其根源在于政府和社会组织之间没能在相互独立自主的基础上建立起良性的合作关系，行政机构依然延续着支配和控制的行为方式，并且在合作的实施过程中习惯性地以行政任务目标排挤和替代社会组织为民众提供服务的基本目标。从这个角度来说，政府购买社会服务这一旨在转变政府职能、创新社会管理方式的制度创新行为，并未真正推动行政机构实现从全能型政府向有限职能政府的转变，甚至在某种意义上导致行政机构社会控制能力的进一步强大，“政府在场”的范围更加广阔了。

需要指出的是，在社会建设的另一面向，也存在大量政府购买社会服务的案例，社会组织具有相对独立性，与政府关系界限比较清楚，所提供的服务专业性较强。这些社会组织在既有资源和行动能力的范围内，也会与基层政府展开“讨价还价”，坚持社会服务的专业精神，致力于满足服务对象的真实需求，提升社会服务的供给效率。这些案例实际上已经对政府购买社会服务走向形质合一提供了良好的榜样，但在我国这样一个刚刚从总体型国家

转型过来的制度环境中，要真正推动国家与社会之间的良性互动，调整现有的某些偏差性行为，还取决于以下两个条件：一是政府是否能做到真正割舍自身的管理情结和管理惯性，允许社会自主性力量生根发芽；二是社会自治力量是否能更大程度地滋生出与国家进行对话的力量。

注释：

① 李锐铨：《市民社会与第三部门现代化》，《社会主义研究》2003年第6期。

②⑨ 吴月：《嵌入式控制：对社团行政化现象的一种阐释——基于A机构的个案研究》，《公共行政评论》2013年第6期。

③⑬ 朱健刚、陈安娜：《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买公共服务项目的个案分析》，《社会学研究》2013年第1期。

④ 张红、李航：《新失业群体的社会地位及其社会流动：以内卷化为分析视角》，《青年探索》2006年第4期。

⑤ 黄宗智：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局1992年版，第56页。

⑥ 杜赞奇：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》，江苏人民出版社1994年版，第112页。

⑦ 作为一个沿海发达地区的官办社会组织，A社团的服务项目主要涵盖社区老年人服务、家庭服务、青少年服务、外来流动人员服务、义工发展服务、社区特色服务等六大类。

⑧ A社团的社工帮助J街道处理文书工作、出黑板报、布置会议场所、节假日顶班等。

⑩ 何艳玲、蔡禾：《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》，《中山大学学报》（社会科学版）2005年第5期。

⑪ 田凯：《非协调约束与组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架》，《中国行政管理》2004年第5期。

⑫ 周雪光、艾云：《多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架》，《中国社会科学》2010年第4期。

⑬ 何增科：《政治合法性与中国地方政府创新：一项初步的经验性研究》，《云南行政学院学报》2007年第2期。

作者简介：吴月，女，1983年生，湖北武汉人，管理学博士，广东技术师范学院政法学院副教授，日本早稻田大学政治经济学术院访问学者，广东广州，510260。

（责任编辑 刘龙伏）