规范化形态、非正式运作与政策区隔

——对一个政府购买社会服务项目的个案分析

吴　月

摘要：中国的社会治理转型推动了社会服务方式的调整与变革，政府购买社会服务成为极具代表性的实践标本之一，围绕政府购买展开的各项研究也成为学术界着重关注的热点议题。本文从个案入手，分析具体政府购买过程，认为其规范化的运作形态易被政社双方的非正式运作行为异化，进而呈现出政策区隔的景象。

关键词：政府购买　社会服务　规范化形态　非正式运作　政策区隔

一、问题的提出与文献回顾

改革开放40多年，中国的社会结构发生了巨大改变，总体性支配[①]的治理模式被新型的社会治理模式所代替，强调为诸领域赋予一定程度的自主权，来释放基层社会的活力。在不断向社会赋权的同时，政府也在调整自身的行政治理模式。具体到社会服务供给领域，则是吸纳新兴的社会组织力量加入服务供给过程，以解决社会服务供给的数量不足及能力低下等问题。[②] 有研究指出，从2002—2004年，三分之一的中国政府服务支出是利用政府购买或类似的方式实现的。[③] 后续研究也发现从2005—

① 总体性支配主要指的是中国改革前的社会结构的一个基本特征，即国家几乎垄断着全部重要资源，这种资源不仅包括物质财富，也包括人们生存和发展的机会及信息资源。具体可参见孙立平，王汉，王思斌，林彬，杨善华：《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》1994年第2期；渠敬东，周飞舟，应星：《从总体支配到技术治理基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

② Jing, Y. and E. S. Savas. *Managing Collaborative Service Delivery: Comparing China and the United States*. Public Administration Review (Special Issue), 2009, pp. 101-107.

③ Rosenbloom, D. and T. Gong. Coproducing "Clean" Collaborative Governance: Examples from the United States and China. *Public Performance and Management Review*, Vol. 36, No. 4, 2013, pp. 544-561.

〔基金项目〕本文为2015年度教育部人文社会科学研究青年项目"社会组织'三维一体'能力体系建设研究：基于政府购买服务的视角"（编号：15YJC630136）、2018年广州市哲社一般项目"粤港澳大湾区基层社会治理的协同创新机制研究"（编号：2018GZYB87）的阶段性研究成果。

〔收稿日期〕2018-06-29

〔作者简介〕吴月，管理学博士，广东外语外贸大学社会与公共管理学院副教授，研究方向：政社关系、政府购买服务研究。　广东广州　511430

2006 年，上述比例上升到 33%～44%之间。①

政府购买社会服务强调的是以公开招投标或直接拨款的方式，将原本由行政机构提供的社会服务交由有资质的社会组织提供，并根据服务供给的数量和质量，依照合同规定来支付服务费用，其目的是实现政府与社会组织提供服务的契约化协作模式。② 换言之，政府从社会服务的生产过程中摆脱出来，主要承担起服务规划、资金筹集、服务监管等职能，社会组织则是将政府的部分公共职能转接过来③。可以说，政府购买社会服务的核心要义是推进政府与社会组织在服务供给领域发展和合作的关系，力图达成以下目标：一方面增强政府的“掌舵”职能，使其从社会服务的“直接提供者”、“直接生产者”转为“购买者”、“监督者”，从而降低服务成本、提高服务质量；另一方面，培育社会力量，培育民主自治，进而构建多元化的社会服务供给主体。

然而，在当下中国，规模巨大的政府购买社会服务在释放社会能量的同时，也由于其缺乏创新性、过度行政干预以及服务质量欠佳而面临着广泛的批评。也有学者已经注意到了这一点，并指出在实践中，政府购买的非正式运作仍然是普遍存在的。④ 目前，在中国的政社合作实践中，大多数政府购买都可以被归类为“非独立非竞争性”型，⑤ 政府购买社会服务依赖于潜在的关系合同，合作方的行为受暗含的而非明文确定的条款和理解的调整和约束。⑥ 这些非正式行为的负面效应很明显，易于产生闭锁效应，会倾向于回避竞争压力，因而难以做适时调整，由此导致的偏好甚至合谋会带来低下的绩效和目标置换。⑦ 社会组织对政府资金和项目持续增加的依赖可能削弱其组织认同和使命。⑧ 这不仅不利于项目管理，而且使得外部监督十分困难，使得合作关系的正式问责性不足。⑨ 社会组织所提供服务的质量不高，且没有惠及公众，表现出悬浮的特征。⑩

从上述研究可以看到，政府购买社会服务的实践伴随了政策文本与政策实践断裂的议价过程，表现出明显的“政策区隔”现象。即在政策的正式采纳与具体实施之间维持一定距离。本文在上述研究成果的基础上，讨论政府购买社会服务从“规范化形态”到“非正式运作”进而导致“政策区隔”的变化轨迹：政府试图通过设置各类规章制度与审批流程将购买社会服务这一行为予以规范化管理，政府购买在外观上的确呈现出更加科层化与标准化的特征，科层体系的控制力度得以强化。⑪ 但是，政府购买社会服务中出现的种种非正式运作情景，都表明政府购买并未实现其预期目标，这一创新型政策形态在执行中呈现出形同质异的“政策区隔”特征。简言之，论文将在检视政府购买社会服务规范化形态特征的基础上，深入描述在该政策的执行过程中，政府与社会组织表现出哪些非正

---

① Jing, Y. “Outsourcing in China: An exploratory Assessment.” *Public Administration and Development*, Vol. 28, No. 2, 2008, pp. 119-128.

② 王浦劬：《政府向社会组织购买公共服务研究：中国与全球经验分析》，北京大学出版社，2010 年，第 4 页。

③ Ostrom Vincent, Charles M. Tiebout, Robert Warren. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, No. 4, 1961, pp. 831-842.

④ Gazley, B. “Beyond the Contract: the Scope and Nature of Informal Government-Nonprofit Partnerships.” *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 1, 2008, pp. 141-154.

⑤ 韩俊魁：《当前我国非政府组织参与政府购买公共服务的模式比较》，《经济社会体制比较》2009 年第 6 期。

⑥ Macneil, I. R. *The New Social Contract: An Inquiry into Modern Contractual Relations*. New Haven, CT: Yale University Press, 1980.

⑦ DeHoog, R. H. Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting. *Administration and Society*, Vol. 22, No. 3, 1990, pp. 317-340.

⑧ Brooks, A. C. Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits? *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 3, 2000, pp. 211-218.

⑨ Jing, Y. and Chen, B. Is Competitive Contracting Really Competitive? Exploring Government-Nonprofit Collaboration in China. *International Public Management Journal*, Vol. 15, No. 4, 2013, pp. 405-428.

⑩ 李春霞，巩在暖，吴长青：《体制嵌入、组织回应与公共服务的内卷化——对北京市政府购买社会组织服务的经验研究》，《贵州社会科学》2012 年第 12 期。

⑪ 渠敬东，周飞舟，应星：《从总体支配到技术治理》，《中国社会科学》2009 年第 6 期。

式运作行为，进而分析“政策区隔”现象是如何形成的。

本研究运用深度个案的质性研究方法，选取的个案是S市司法局与A机构合作的社区矫正服务项目。2004年，社区矫正服务成为S市政府借鉴国外经验推广政府购买服务的试点领域，A机构是该服务项目的承接方。本文所使用的资料是笔者2013—2014年通过访谈法、观察法和文献法搜集得来的。资料主要包括以下部分：一是来自司法局与A机构工作人员的访谈资料；二是实地观察资料；三是相关文献档案。

二、政府购买的规范化形态特征

为了回应社会治理转型的要求，行政机构推行政府购买社会服务这项重要的改革政策，以求改变自身与社会组织关系。从其规范化状态①来看，政府购买社会服务强调运用市场化机制，借助专家的论证与评估技术，将服务外包给合适的承接方，该行为最重要的目标之一是实现服务供给的效率、理性和专业化。② 从西方国家来看，在政府购买社会服务的规范化状态下，政府购买的具体操作遵循的是公开透明的运作流程。③ 首先，明确需求、制定规划。确定需要向社会组织购买的服务项目、质量和数量，并制定财政收支方案，确保社会服务的有效供给。其次，公开招标、签订合同。政府部门应秉承公开、公正、平等的原则，向社会公开需求信息和资金预算，并进行招标，从中选择最优项目方案，与中标机构签订购买合同。再次，项目实施、监督管理。一方面，社会组织应依据合同约定进行服务生产，另一方面，政府也应加强对项目进展状况和社会服务生产状况的监督管理。最后，评估服务、后续跟进。当项目方案所规定的服务内容全部完成时，作为出资方的政府应邀请第三方进行项目评估。

作为向西方国家学习的制度创新行为，我国在推进政府购买的过程中，也在参考国外经验的同时设置相关规章制度，以求实现政府购买社会服务的规范化管理。具体到本案例中，S市政府在推行政府购买社会服务时，通过推行一系列政策文件，明确了政社合作的基本规程，也在形式上实现了政府购买的规范化运作。根据S市《关于规范政府向社会组织购买服务的实施意见》的相关内容，政府主管部门要求各级各部门依照公开、公平、公正、竞争原则，建立健全信息公布、项目购买、履约管理、验收结算的规范化流程。在项目的提出阶段：政府应将购买服务的资金安排、服务标准、评价方法等内容信息及时通过政府网络平台或相关媒体向社会公布。在项目评审阶段：政府应该成立项目评审委员会，评审工作需要严格遵守公平公正、财力平衡的基本原则，选择符合条件的承接方。在履约管理阶段：购买主体应与承接方签订合同，合同需要明确购买服务的内容、期限、数量、质量、价格等要求，以及资金结算方式、权利义务事项和违约责任等内容。购买主体跟踪监管服务全过程，督促承接主体严格履行合同。在绩效评估阶段：政府要建立由购买主体、服务对象及专业机构组成的综合性评审机制，对服务数量、质量和资金使用绩效等进行考核。

2004年开始，A机构就与S市司法局等行政机构开展政府购买合作试点；2009年以后，政社双方开始创新合作方式，招标方需要在了解服务对象基本需求的基础上设计政府购买服务项目，并采取招投标方式选择合作对象。A机构对外公开宣称自己是自主运作的非政府部门，是非营利性的、从事专业社会服务的民办非企业单位，政府部门也宣称是通过公开择优的合同竞标与A机构达成契约化合作关系，双方的合作过程是严格遵循合同管理的相关规定的。S市司法局的一位工作人员T也提

① 在界定政府购买社会服务的规范化状态时，一方面依据的是政府制定和出台的各项政策对购买服务的一系列约束与规定；另一方面是指现有理论研究对政府购买的界定与分析。受新公共管理理论的影响，目前主流理论在分析政府购买服务的应然状态时，也认为购买服务应以效率层面的考虑作为主要标准，强调竞争机制和合同管理的作用。

② 吴月：《政府购买公共服务的异化》，《天府论坛》2014年第6期。

③ 本部分资料主要来源于2009年世界银行与民政部合作完成的研究报告《政府向社会组织购买公共服务的国际经验》，该研究报告分析并总结了西方国家在推行政府购买服务时遵循的基本操作流程。

到："从项目的整个运作过程上看，我们做得是比较规范的，从项目申报到绩效评估，中间包括了很多步骤，每一步都有不同的规定和更为细化的程序，必须按照要求走。在选择合作对象的时候，我们是按照竞争性的招投标的相关要求去做的，确定合作对象之后，每一步怎么做，程序上的要求也很多，其中有一个很重要的经费问题，也就是在项目实施中的预算和开支，要严格按照要求报批预算数据、结合绩效评估分期拨款，我们都按照相关政策文件的要求来。"

三、非正式运作：政府购买社会服务的实际图景

从司法局与A机构的合作形式上看，政府购买社会服务符合政策文本提出的规范化运作的基本要求。但是，经过田野调查，笔者发现，该组织并没有保持机构的独立性与自主性，而且在政府购买社会服务的实际运作过程也没有遵循规范化的运作程式，各种非正式运作行为充斥其中。

（一）定向合作的"内部化"[①] 购买

在投标环节，政府在选择服务承包方时具有很强的偏好性，即倾向于挑选与政府有密切关系的社会组织作为合作搭档，这导致政府购买社会服务往往成为"指定"或"定向"购买。具体到A机构，它是在S市司法局的积极培育和大力扶持下成立的，其成立的目的就是承接政府指定的购买服务。为了使A机构顺利入选，政府还会在购买招标环节设置条件，制定类似于"萝卜招聘"式的资格要求，甚至干脆采取定向招标方式。2012年3月16日，S市政府采购中心发布公告，将A机构作为购买社区矫正服务的单一采购来源。对此，S市司法局的一位副主任在接受访谈时说："我们之所以成立A机构，就是为了有一个承接社区矫正服务的主体，我们希望入选的服务方是体制内的社会组织，他们跟我们关系密切，而且非常好控制。如果是比较独立的社会组织承接了，在合作中出现意见不一致的情况，应该怎么处理?"

A机构总社的一位工作人员也认为：

"我们的使命是什么？就是把政府交代的事情办好。这个购买服务，就是政府指派的任务，竞标是文件要求，实际上这里形式上的意义多于内容，最后还不是上头说了算。而且，这个事情，除了我们，还有谁能干？市司法局也只相信我们能做好它。"

特别要指出的是，从组织经费构成来看，A机构的经费来源渠道具体包括：机构组建时S市委、政法委的资金注入；机构正式运作后市司法局、各区（县）司法局、各街（镇）司法所给予的拨款、A机构开展日常业务工作的收入；社会各界的捐赠收入；其他合法性收入。由于目前我国的社会捐助体系并不健全，A机构以捐款形式获取的社会收入很少，因而政府投入的资金与购买经费实际上成了A机构主要的资金来源。这导致政府基本上控制着A机构的经济来源。因此，A机构也力图加强与各级政府主管部门的联系，获取对方的信任，以便汲取物质资源，维系组织生存。

（二）合同的形式化

政府购买社会服务口头协议居多，正式的文本合同少；即使有正式合同，内容也十分简单。对于政府购买的产品细目与技术标准，合同上基本没有提及。从2004年起，A机构每年都在承接政府购买的社区矫正服务。在合作的早期阶段，市司法局通过签订合作协议的方式与A机构达成购买社会服务的相关共识。随着S市相关制度的规范化程度日益提升，从2009年起，市司法局与A机构开始签订正式合同文本来约束对方的合作行为，但是文本内容极为简单，无法对双方起到实质约束作用，更像一个应付上级政府检查的文件材料，A机构的副总干事指出："合同这个东西，我们以前都是没

① 王浦劬等通过调查认为购买行为"内部化"，官办社会组织成为政府部门的延伸，在实际运行中缺乏对双方都有约束力的契约关系，社会组织随时接受政府下派的任务。参见王浦劬，莱斯特·M. 萨拉蒙，等：《政府向社会组织购买公共服务研究》，北京大学出版社，2010年，第27页。

有的，只签订过合作协议，对，没有正式合同文本。遇到要开展活动，上面口头通知，打个电话，我们就知道要做什么事情了。最近几年开始签订合同了，不过合同规定的条款很简单，这个（签订合同）主要是为了应付上级检查，备案要用的。”

（三）购买目标的错位与偏离

政府购买社会服务的一个核心目的是为了精简政府职能，更好地满足民众对于社会服务的多元化需求。但是，在具体实践中，A 机构承接的政府购买社会服务，表面上是为了追求经济上的效率，其实质却是为了满足政府在政治上，如维稳的需要。因此，A 机构承接的购买项目也出现了目标上的错位与偏离。A 机构的副总干事直言：“过去这个工作归政府管，出了事情也归政府负责。特别是社区矫正服务，它针对的服务对象也很特殊。管得好，那就是很好的事情；管得不好，就要承担很多不利的后果，包括影响社会稳定、社会治安等。这些以前是政府承担的，但是现在挪到我们这儿，这些矛盾不也就转移到我们这里了么。”

由于购买社会服务中社会组织倾向于优先满足政府需求，与行政体系的关联度更高，与服务对象的联系较为松散，因此也难以满足多元化的服务需求。

（四）A 机构对合同之外行政事务的承担

根据与政府部门签订的合同规定，A 机构完成合同规定的要求即可。然而，政府总会自觉不自觉地将社会组织当做自己的附属机构或下属部门，这种惯性管理思维导致政府部门认为既然已经给予社会组织经费支持，社工就应听从政府部门的领导，直接服从政府部门的工作指挥与任务安排。在这里，政府遵循的是“我出了钱，就要你办事”的行为逻辑。因此，除了政府购买项目的内容之外，政府部门往往会通过“下发红头文件”或者其他直接、间接形式介入社会组织内部事务，让 A 机构承担了很多合同之外的行政工作，一些社工甚至被戏称为“治安协管员”、“二警察”。在这里，社会组织被培养成了政府的“一只脚”或者是“二政府”。由于需要额外承担行政机构所指派的一些“份外”事务，这导致社工大量的本职工作时间被挤占，还经常使他们感到疲于奔命、苦不堪言。A 机构下属 P 区社工站的一位工作人员也谈到：“尤其到年终，街（镇）政府各个部门都要考核，社工更是经常被各个部门揪来揪去。……（为了便于独自占用社工的劳动）其中一方还振振有词地对社工说，你们归我部门直管，不要听其他人的。可是，我们哪敢啊？得罪了其中的任何一个部门，我们以后的工作就不好做了。我们做过一次内部的抽样调查，一共有 100 多位社工，有将近 80%的人都认为我们现在和上级政府之间更多的是领导和被领导的关系，这和组织章程里规定的指导和被指导的关系实际上是互相矛盾的。”

A 机构接受上级或同级政府部门的指令和考核，并代替政府承担了许多职能，这导致 A 机构在组织结构和功能上逐渐向行政机构靠拢。这一问题也影响了社工的自我定位。在调研中，有很多社工都对自己的身份产生了怀疑，认为自己本质上是“二警察”。

（五）对违约行为的处理

在合同执行过程，由于政府在资源分配领域的权威性地位，A 机构对政府的依赖性很强，在政府购买社会服务中也没有足够的能力和地位与政府处于平等的谈判和协商地位。因此，针对合同执行过程中出现的违约行为，包括政府让一些 A 机构承接了购买服务之外的工作，延期支付项目的配套资金等，A 机构也不会使用法律手段追究。此外，如果 A 机构延期完成合同规定的相关事项，政府一般也不会采取惩罚措施，双方都倾向于通过非正式机制解决纠纷。A 机构的副总干事指出：“矛盾肯定是有的，（政府）经常性让我们做些份外的事情，有时候也会出现经费没有按时拨付的情况。但是，这些都是小问题，政府肯定不会拖欠（经费），这些还用不上（打官司）那么严重，没必要。再说，很多工作的开展都离不开政府的支持，我们还是需要和他们保持一个良好的关系。如果真有矛盾，我们可以通过开会、打书面报告等形式来进行协商解决。”

（六）“走过场”的绩效评估

如前所述，根据政府购买社会服务的相关政策文件规定，应针对政府购买设置一定的质量控制机制，即采取内外部结合的方式进行绩效评估。然而，“走过场”式的绩效评估甚至跳过评估，直接结项的并不少见。笔者进行的田野调查也证明了这一观点。A 机构的副总干事一针见血地说：“评估？基本上是走走过场。我们跟市司法局合作这么多年，从来没有绩效评估不过关的时候。第三方评估是最近几年才提出来的，他们也要给我们打分。政府的确对这一块也越来越重视了。不过，我们到底做得怎么样，主要还是政府说了算，跟他们没有太大关系。”

在这里，外部（第三方）绩效评估处于失语状态，社会组织承接的购买项目绩效如何，仍然由政府判定。在这里，绩效评估已然成了政府控制社会组织的一种手段。

四、政策区隔：政府购买服务的结果呈现

规范化治理的政策导向与实际运作的非正式行为相共存的图景可以用“区隔”一词来概括，即组织有意识为了获得合法性而采纳正式的政策，但是在政策与实践之间进行隔离。① 通过维持政策与实践之间的距离，区隔一方面迎合在环境中的制度压力，另一方面避免了严格执行政策可能导致的毁坏性后果。② 作为组织实践，区隔③策略导致对正式策略的折中，会导致不同程度的绩效赤字。政府购买社会服务要求承包方在申报及实施项目时，应遵循标准化和程式化的规范要求，注重竞争性，强调合同管理的必要性，并应依据绩效评估的要求实施严格的事后监管。对程序、规范和步骤程式化的强调，在保障上级监管和科学决策等方面起到一定的作用，亦能够提高项目的可控性。但是，在具体实践过程中，规范化的程式要求只是构成项目运作的理想化目标，其原则只是被当作体现在文字材料上的程序规范而被遵守，而并没有真正实践作用。④ 这主要是由于以下几个方面的原因造成的：

（一）制度压力下的强制性政策执行

制度同构主义认为组织会倾向采纳取得社会合法性的实践和结构，从而展现出同构化的趋势⑤。中国地方政府部门正在更多地与企业、社会组织和其他政府部门签订购买合同来应对不断增长的服务需求。和西方的地方政府一样，这些行动后面的推动因素是基于经济和政治上的双重考量⑥。来自上级的政策指示、临近或类似地方政府的卓越实践以及专业协会或学术社区的建议都可能推动地方政府去忽略在需求方和供给方上面存在的不完善，而急忙采纳政府购买政策。

---

① Meyer, J. and B. Rowan. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, 1977, pp. 340-363.

② Bromley, P. and W. Powell. “From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World.” *The Academy of Management Annals*, Vol. 6, No. 1, 2012, pp. 1-48.

③ 政策区隔这一现象具有普遍性。有研究指出，英国的地方政府在实施欧洲质量管理基金会的优秀商业模式过程中，政策实施本身与模式要求出现重大区隔（Bowerman, 2002）。区隔在中国的公共管理实践中也存在。例如，多年来进行的公务员制度改革，一方面对西方公务员制度实现了正式采纳，一方面又保持了原有的干部人事制度（Chan& Li, 2007）。具体可见：Bowerman, M. Isomorphism Without Legitimacy? The Case of the Business Excellence Model in Local Government. *Public Money & Management*, Vol. 22, No. 2, 2002, pp. 47-52; Dong, L., T. Christensen, and M. Painter. A Case Study of China's Administrative Reform: The Importation of the Super-Department. *American Review of Public Administration*, Vol. 40, No. 2, 2010, pp. 170-188; Chan, H. S. and S. Li. “Civil Service Law in the PRC: A Return to Cadre Personnel Management.” *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3, 2007, pp. 383-398.

④ 李祖佩：《项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析》，《开放时代》2015 年第 2 期。

⑤ DiMaggio, P. and W. Powell. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, 1983, pp. 147-160.

⑥ 吴月：《政府公共服务合同外包研究的进展与热点主题：评述与前瞻》，《天津市委党校学报》2012 年第 6 期。

政府购买社会服务是国家开展社会治理转型，吸纳社会力量进入服务供给过程的重要决策之一，政府高层在也从顶层设计上对服务供给体制的变革进行了一系列规划，要求各个地方政府予以执行。加之S市地处沿海发达区域，历来被认为是改革的排头兵，其承载的制度创新压力更大，可以说，多重制度压力是S市大力推进政府购买政策的主要原因。类似的，当社会组织受到外部强令的驱使而参与时，它们对政策的信任和参与的动机都可能减弱。由于绝大多数社会组织都有业务主管单位，它们参与政府购买可能是对行政机构的劝说甚至是命令的消极回应。A机构作为官办社会组织，其合法性及物质资源均来源于政府机构。当司法局要求A机构在政府购买社会服务上予以配合时，无论A机构在主观上是否愿意，为了获取生存和发展的空间，它都必须积极配合政府的行动。

（二）嵌入性逻辑下规范性目标的偏离

在“压力型体制”下，行政体系需要在经济发展和政治稳定上取得一定成绩，以应对政绩考核指标带来的约束。这种经济发展、政治稳定的逻辑，也体现在政府对待社会组织的态度上。为实现政治和经济上的双重目标，政府在与社会组织合作时，会有意无意地将自身的行动逻辑渗透进入社会组织。囿于汲取资源的生存和发展性需求，社会组织也被纳入行政体系的行动逻辑之中，进而服务于政府需要。

对于司法局而言，政治稳定也是绩效考核的重要方面。为了顺利完成绩效考核目标，司法局将政治稳定逻辑也植入社会组织之中，要求A机构协助其完成作为各项行政事务。而由于A机构自产生当天，就不可避免地带有双重属性（即官民二重性）：它既具备一定的志愿性特征，又带有一定的行政属性。在双重属性的制约条件下，A机构所承接社区矫正服务表现出双重功能：既作为半官方组织承担着S市政法系统涉及维稳的行政性事务，又作为社会组织，利用专业知识为社区矫正人员提供社区矫正服务。由于A机构的办公经费、社工的工资待遇都是市司法局及基层司法部门以政府购买社会服务的形式提供的，市司法局及基层司法部门会习惯性地把A机构当做其“编外机构”，政府部门也会经常将一些行政、维稳事项下派给A机构完成。

（三）过高的交易费用导致规范化的程式要求难以实现

任务复杂性、市场竞争程度与专用型投资造成在政府购买社会服务中存在大量的交易费用。为了减少交易费用，规避承包方的机会主义行为，并为自身机会主义行为提供便利条件，政府会更加倾向于实施更加强调控制的关系管理策略，即以内部生成、内部购买的方式来实现社会服务的供给。换言之，当最低程度的服务绩效得以实现时，政府会不太情愿更换合作伙伴。这就导致在政府购买社会服务的实际运作过程中，为了减少交易费用，维系合作双方之间的不平等或准行政的关系，政府会选择规避包括竞争性招投标、严格绩效管理等规范性程序要求。

具体到本案例中，A机构与司法局的合作也是内部化合作的一个典型范例，社区矫正服务作为一项个性化服务，其标准化程度低，具体服务内容以及绩效考核指标很难予以准确的界定与衡量。即便能够标准化，也需要耗费人力、专业知识、时间和资金等交易费用，这将增加司法局的管理负担。外加A机构与司法局缺乏相关经验，竞争性市场也没有建立起来，严格实施相关政策规范会降低A机构投标的积极性甚至将其排斥出合作系统之外。为确保合作的顺利持续，A机构和司法局随后都采取了最小化交易成本的行动策略，坚持非正式化的合作方式，逃避规范化程式的要求。

由此导致的后果是，司法局没有能力也不愿意对政府购买的各个环节进行有效监控，而只能将精力更多地放在应付上级项目管理的各种数字材料和程序化考核上。正因为如此，在政府购买服务的运作过程中，出现了以“形式”应付“形式”的做法。前一种“形式”是指做材料，就是为应对上级检查，突击完成项目过程中所需要的各种材料，或是在项目实施验收后，为项目材料统一上交而集中突击完成材料编纂工作；后一种“形式”即指规范程式所追求的形式理性。

（四）非正式协调方式对正式规范的弥补

合作中的非正式运作并不意味着合作的随意化，而是调整了合作关系的沟通方式，即合作需要依靠社会关系来进行协调。政府购买中的社会关系主要强调政府与社会组织在市场交易关系之外形成的

社会性联系，凭借关系网络内部的声誉机制、共享的群体文化以及潜在的集体制裁，政府能更加有效地处理由服务内容、服务评价的不确定性以及市场发育不足所引起的交易费用问题。将市场交易行为嵌入社会关系网络，依靠关系网络内部的信任和互惠预期来化解合作中的风险，为政府购买社会服务的非正式运作提供保障。

作为外源性组织，A 机构与司法部门之间有着交缠复杂的既有关系存量。在合作过程中，双方也会有意识地发展这种关系。双方在缔结合作契约时，A 机构与司法部门之间不再是单纯的买家与卖家的关系，而是彼此之间具有超越纯粹的市场交易、带有社会性联系的关系。这样一来，A 机构在承接社区矫正服务时，面对服务内容的不确定性、发育不充分的市场条件，双方就可以依靠合同条款之外的关系网，如内部的声誉机制、行为规范、互惠预期以及未来可能发生的集体制裁，以确保合作各方信守承诺、约束行为中的机会主义行为。① 质言之，运用非正式的社会关系来协调合作进程中发生的矛盾与纠纷，导致政府购买的实践过程与制度设置的规范化要求之间的张力不可避免，当实践中表现出的灵活性与丰富性不可避免时，死板的以“形式理性”为标榜的规范程式的有效性也就大打折扣。

五、结　论

20 世纪 80 年代以来，在全球公共管理革命的背景之下，政府与社会组织开展跨部门协同的价值在理论和实务上都获得了佐证，真正意义的协同是建立在二个组织自由缔结契约的基础上的，它十分注重政府与社会组织间的平等主体关系。② 然而，通过个案研究发现，相关政策文件针对政府购买的过程予以了规范性的制度约束。在实际执行过程中，政府购买社会服务的相关制度要求的“表皮”被遵守了下来，合作双方都遵循规范化程式开展合作。但是，正如有研究所指出的，政府通过购买服务等方式来资助社会组织，只是因为其有利于解决政府自身行政管理中的问题。因此，尽管规范化的表皮被保留下来，政府购买中却存在很多形同质异的矛盾情境，政府购买的制度要求被大量搁置起来，其精神实质并没有被完全遵守。

质言之，规范化的治理逻辑虽然形塑和强化了政府购买的运作规则，但是没有能够遏制和杜绝各种表里不一的非正式运作，从而导致政府购买社会服务出现了政策区隔现象。这一现象与我国行政体系自身的特性具有密不可分的关系。正如有研究所指出的，行政科层化有其缺陷之处，即行政机构越是在责任目标方面追求行政效率的提高，则需要支付高昂费用设计更加复杂的程序技术；越是在制度报表及绩效考核指标上追求细致化和周密性，越会暴露科层监管存在的缺陷，导致寻租活动的隐蔽化，进而为不同领域的经营行为留存活动余地。③

另外，本文认为，政府购买社会服务不断规范化的发展趋势，在形式上不断完善的规范化取向，在执行上不断呈现的非正式运作行为，对于社会治理转型难以具有实质的变革意义。进而言之，虽然政府购买已经具备规范化的特性形态，但在实际的社会治理过程中，国家与社会仍然倾向于使用变通手段。可以说，无论是表面上呈现出来的规范化特性，抑或是实践中发生的非正式运作情景，其重要目标都是希望将社会控制在行政体系之下。政府购买社会服务作为一项旨在创新社会治理模式，减少行政机构运作成本，满足公众多元化服务需求的制度创新行为，尚未在实质上发挥其应有作用。

（责任编辑：谢莲碧）

① 关于社会关系能够促进信任、遏制机会主义行为的相关研究可参见 Granovetter. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, No. 91, 1985, pp. 481-510.

② 宋程成，蔡宁，王诗宗：《跨部门协同中社会组织自主性的形成机制——来自政治关联的解释》，《公共管理学报》2013 年第 4 期。

③ 周雪光：《基层政府间的共谋现象：一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008 年第 6 期。