
服务购买中的“政社互动陷阱”： 发生机理与治理路径 ——基于四川省 C 市 W 区的实证分析

何卫平，刘滨¹

（西华师范大学管理学院，四川南充 637009）

摘要：创新社会治理模式、转变政府职能、创建服务型政府都离不开对“政社互动”关系的探讨，“政社互动”已经成为基层社会治理的重要命题，而政府购买服务的兴起恰为“政社互动”搭建了一个新的平台。以“政社互动”为切入视角，对 C 市 W 区政府购买服务过程进行解构发现，“政社”在互动过程中暗藏陷阱，即存在“异化合作”“组织趋同”“合作内卷”“行政依附”等问题，究其根源在于“政社互动失灵”。由此，政社互动陷阱的生成逻辑根源在于购买服务实践的双向形塑，理想形态是实现双方的良性互动，形成一种合作治理的格局。

关键词：服务购买；政社互动；异化互动；内卷化；趋同化；行政化；合作治理

中图分类号：D630

文献标识码：A

文章编号：1007 — 8487(2017) 06 — 0054 — 11

一、问题的提出：陷阱抑或合作

自党的十七大以来，党和政府不断强调建立政府与社会组织之间有效衔接机制与良性互动机制的重要性，这充分证实了政社互动的必要性，更为两者提供了合法性的互动基础。在社会治理转型期，政社互动成为“基层社会组织自治与政府行政管理的有效互动和衔接”的一种社会管理创新模式，为转变政府职能、弥补政府供给服务缺陷、培育社会组织独立性和自主性提供了有效的途径。当前，政社互动主要包括两种基本形态，即购买服务与合作治理，其中，政府购买服务是政社互动的主要形态^[1]。对于这一形态的研究，不仅有助于了解政府与社会组织的互动现状，更可以为我们建立政社合作治理框架奠定良好基础。但近年来政府不断加大政社互动的意图提醒我们，政社互动可能不只是地方政府为改善公共服务供给水平所进行的策略选择，而是另有“陷阱”。如果说上世纪 90 年代地方政府默许社会组织在公共服务领域参与供给尚可以理解为治理压力下的理性选择，那么，今天不同地区普遍推进的政社互动实践则不应完全解读为效率原则下的社会治理创新^[2]。随着政府购买社会组织服务的力度不断加大，政社在互动过程中暗藏着的陷阱也不断涌现与暴露，政社互动正在悄然地发生着一些变化。

¹收稿日期：2017 — 03 — 02

基金项目：国家社科基金青年项目“当代中国公民政治认同研究”（12CKS013）。

作者简介：何卫平（1980 — ），男，湖北黄冈人，西华师范大学管理学院副教授、硕士生导师，主要从事基层治理研究；刘滨（1990 — ），男，山东临沂人，西华师范大学管理学院硕士研究生，主要从事政府购买服务研究。

本文基于政府购买公共服务过程中政社互动现象的探讨，试图回应以下几个问题：政社互动合作供给公共服务是否存在陷阱抑或真实合作？服务购买中的政社互动是如何异化的？服务购买中为何会出现组织趋同及内卷化等现象？有鉴于此，笔者于2016年7月到9月暑假期间，和研究团队一起先后几次深入到C市W区，采用参与式观察与深度访谈的方法对该区政府购买居家养老服务展开了深入调研，获得了大量的一手资料，力图呈现出政府购买服务的具体运作过程，揭示政府购买服务中政社互动中的主要陷阱，并试图构建良性互动的政社合作治理路径，以化解政社互动中的诸多陷阱，形成政社合作治理的良好格局。

二、“政社互动陷阱”的实证考察：以C市W区政府购买居家养老服务为例

C市W区下辖13个街道办事处和87个社区居委会，人口密度达到14451人/平方公里，居全市之首。从W区民政局调研数据得知，截至2015年末，W区户籍人口总数为635664人，其中，60岁以上的老年人口占总人口的比例高达17.74%，约为10.88万人，老龄化程度呈现出较为严重的态势。根据第六次人口普查数据，W区家庭结构正呈现出小型化趋势，全区仅为2.44人/户，低于全国3.13、全省2.95、全市2.77的水平，“四二一”的家庭结构使家庭养老负担不断加重，不利于传统家庭养老的持续。“银发浪潮”的迅速逼近，老人不断增大的养老服务需求与当前政府服务供给严重不足的矛盾日益激化，而政社互动合作供给居家养老服务为解决当前养老难题提供了重要的路径参考。

C市W区政府购买居家养老服务经历了两个阶段的摸索。2015年是第一次购买，区政府依托社区居家养老服务平台（颐居通）为信息载体，通过手机订单为老人提供居家养老服务。具体情况如下：W区为80岁及以上老人免费发放老年手机，手机上有两个特殊的按键，一个是绿色的，可以为老人提供送餐上门、房屋清扫、理发修面、家电维修、水洗衣物以及为失能或半失能老人提供助浴等服务；另一个红色按键是SOS紧急救助按钮，当老人发生紧急情况时，可以长按此键，服务平台接到信息后可以迅速定位，为老人提供及时有效的救助。该平台集智能呼叫系统、健康档案管理系统、服务资源整合系统为一体。但是，经过一年的试点工作，W区的居家养老服务情况并没有取得预期效果，最终以失败告终。当被问及原因时，YL街道JRC社区LYZ老人是这么回答的：

“本来对政府给予我们的这种关怀和照顾非常感动，特别感谢我们的党与政府，但是我领的这个手机前几个月还能打通，后面就直接不能用，打也打不通，也没人接，即使打通了也没人过来，所以我现在对这个‘颐居通’项目失去了信任。”（访谈资料：20160710YJ2）

2016年W区开展了第二次购买居家养老服务。为了挽回公众对W区政府的认同及信任，区政府引入了“枢纽型社会组织”来管理和监督老年服务中心，此项目的名称依然是W区“颐居通”社区居家养老综合服务信息平台（简称“颐居通”项目）。根据《中华人民共和国政府采购法》等相关法律法规的要求，W区通过公开竞标的方式选择了一家具有一定行业资质的企业作为服务提供商，由其继续为老人提供“颐居通”养老服务。中标的企业扮演第三方监控平台的角色，类似于“枢纽型社会组织”，之所以说是类似于“枢纽型社会组织”，是因为它是民办企业性质而不是非营利性社会组织，但功能与“枢纽型社会组织”相似。所谓“枢纽型社会组织”即通过政府有关部门认证，在现有社会组织体系中处于枢纽地位，基于先进的科学技术手段，具有统筹协调与纽带联系功能，实现对同类社会组织的协调指导，在政治上起到上传下达的作用，在业务上处于领先地位，在管理上负责监督、评估、指导同类组织的社会组织。从2016年7月到12月底，W区政府共投资160万元用于居家养老服务购买的试点工作，通过引入“枢纽型社会组织”嵌入理念来平衡治理主体以求改进治理方式。“枢纽型社会组织”在治理中发挥着枢纽作用，通过物色出四家资质尚可的民办非营利性社会组织即养老服务中心来执行线下任务，并将资金平均分配给这四家养老服务中心，具体运作机理如图1所示。

这四家社会组织根据“枢纽型社会组织”划定的地区开展工作，在每个社区居委会摆点宣传，并与老人预约服务。初次为老人提供服务时要在老人家中贴上企业为老人专门设计的二维码。服务前，社会组织的一线员工首先要用手机登录派工助手客户端，扫描老人家中的二维码，并对服务前、服务中及服务后的工作过程进行拍照上传，在服务完成后请老人对服务情况做出满意度评价。期间，“枢纽型社会组织”会派人对社会组织的摆点情况以及养老服务工作进行指导和监督，民政局Y局长及老龄

委 R 主任会带领工作人员不定期进行查访，同时居委会的工作人员也会协调配合社会组织的工作，从而实现了政府—企业—社会组织的完整互动。项目从 2016 年 7 月开始运行，虽然不是很顺利，但也在实践中不断地调整与推进。表 1 是笔者经过两个月的实证调研得到的四家养老服务中心的服务数据记录。从表 1 可以看出，两个月以来 W 区居家养老服务的主要内容为房屋清扫、理发修面、心理慰藉、护理（修脚）、助浴及推拿，全区内服务总次数共计 1745 次，服务总积分合计 139315.02 分。

三、异化互动：政社合作陷阱的发生机理

政社在国家与基层治理实践中的互动本应遵循合作双赢的共治逻辑，然而，政社互动的实践显示，当前日益增多的政社互动却呈现出不断异化的互动关系，政社互动中的诸多陷阱也不断浮出水面。

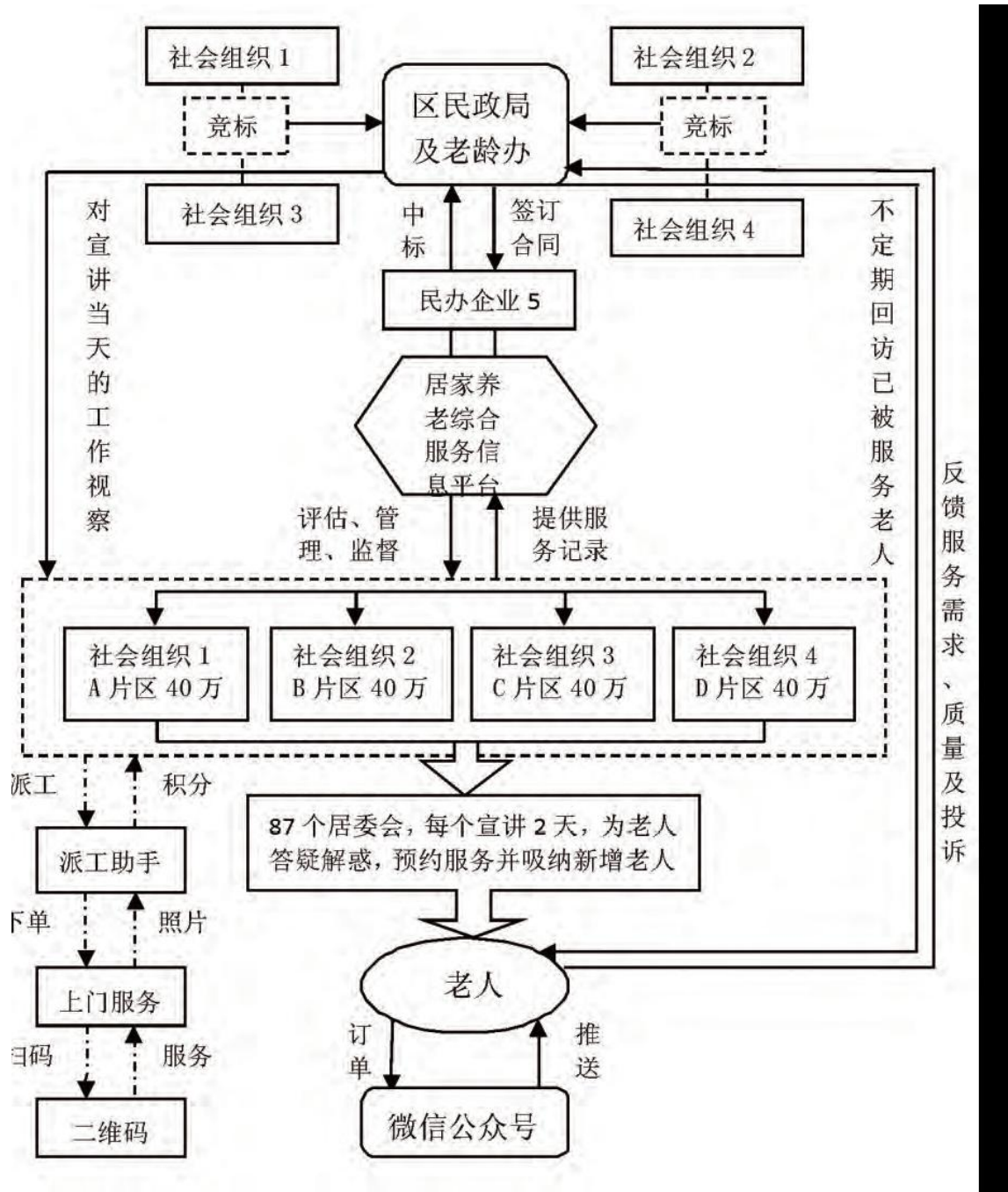


图 1 C 市 W 区政府购买居家养老服务的运作机理

资料来源：根据调研资料作者自制

表 1 C 市 W 区四家养老服务中心提供服务的数据对比

社会组织	服务项目	服务次数	服务积分	服务月份
社会组织 1	房屋清扫、理发、推拿、心理慰藉、 休眠、护理、助浴（半失能）	139 次	15480.37 分	7 月
		346 次	34079.09 分	8 月
社会组织 2	房屋清扫、理发、修面、推拿、心理慰藉、 休眠、护理、助浴（半失能）	146 次	12883.22 分	7 月
		493 次	26636.46 分	8 月
社会组织 3	房屋清扫、理发、修面、推拿、心理慰藉、 生活护理、上门洗涤	52 次	5508.56 分	7 月
		412 次	21777.4 分	8 月
社会组织 4	房屋清扫、生活护理、心里慰藉	60 次	8849.98 分	7 月
		97 次	14099.94 分	8 月

资料来源：Q 智能养老服务平台

（一）合谋化：政社互动过程中的“利益媾通”

政府与企业或社会组织的合谋通常也被称为政府俘获（State Capture），是指企业或社会组织通过各种手段或方式干扰政府决策，以使其政策有利于本企业或社会组织的发展^[3]。政府一旦被俘获，政府与组织中的少数人就可能从中获益，最终影响到公共利益的实现。社会组织同其它组织一样，也有着自身的利益诉求，在参与政治活动与经济活动时同样也会遵循“经济人”的前提假设，一旦缺乏监督，它们就可能为了谋取个人私利或部门利益而出现失范行为。调研发现，在公开招标之前，“枢纽型社会组织”就已经与 W 区民政局达成合谋，其他几家企业与民办非营利组织基本上就是“陪标”走个过场而已，这也就是通常所说的形式性购买。中标后，“枢纽型社会组织”将“陪标”的四家养老服务中心纳入旗下，这四家养老服务中心不仅要听从民政局及老龄办的命令，也要听从“枢纽型社会组织”的差遣。通常情况下，“枢纽型社会组织”为了让四家养老服务中心的工作开展得更为顺利，还会与它们达成共谋。这事实上已经达成两个层级的合谋，即 W 区政府 ↔ “枢纽型社会组织” ↔ 四家养老服务中心。从调研结果可以看出，政社之间存在“配合默契”的合谋行为，W 区民政局为了“花完”当年的养老财政预算，不得不与“枢纽型社会组织”更好地配合，毕竟民政局也不想重蹈第一次购买失败的覆辙。显然，如果这种政社互动方式缺乏制度化的监督，其结果必将导致政社互动过程的异化，即“利益媾通”。

（二）内卷化：政府与“枢纽型社会组织”的过度嵌入

内卷化源于美国人类学家吉尔兹（Clifford Geertz）1963 年出版的《农业内卷化》（Agricultural Involution）一书，是指在一定时期内，一种社会或文化模式发展到一种固步自封的阶段，内部体制出现僵化而无法实现向更高层级模式的转变^[4]（P80）。其后，美国学者黄宗智提出在中国农村经济与国家政权关系中亦存在内卷化现象，即持续发展的农村经济商品化却并未带来经济社会的显著提升^[5]（P11）。之后，另一位美国学者杜赞奇用“政权内卷化”来描述上世纪初国家政权向基层社会的不断扩张^[6]（P96）。笔者认为，当前政府购买服务也存在着内卷化的现象，即政府购买公共服务的项目、资金、合同等日益精细复杂，但政社互动供给公共服务的现实运作机理并未发生本质变化，与改革的预期目标还存在一定差距。C 市 W 区政府自购买居家养老服务以来，老年服务中心的数量在逐步递增，但提供的服务却乏善可陈，服务内容单一且缺乏多样性。从表 2 可见，服务次数最多的是房屋清扫、心理慰藉及推拿这三种，服务内容单调，服务质量及多样化欠缺，与政府约定好的其他服务基本上都停留在纸面上。而且提供服务的目的就是老人一年的 150 元养老积分一次性消费完，几乎从不提供那些价格低廉但人力成本较高的服务。尽管社会组织的规模与收入以及政府财政预算都在不断增加，但服务质量却没有实质性的提高，其结果必然导致服务供给内卷化，即陷入“没有发展的增长”困境中。

表 2 6 所社区日间照料中心的功能构成与利用情况

功能布局		日间照料服务中心利用情况					
		A	B	C	D	E	F
生活服务用房	休息室	2	3	1	1	0	
	沐浴间	0	0		1		1
	理发间					1	1
	餐厅	4	7	3	9		
保健康复用房	康复训练师	0	1	0	0	0	0
	医疗保健室	0		0	0	0	
	心理疏导室	0	0	0	0	0	0
娱乐用房	多功能活动室	0	0	0	1	0	0
	阅览室	0	0	0	3	1	1
	网络室			1	0	1	
	麻将室	12	16	4	28	12	8

注：灰色代表每个日间照料服务中心共有此功能用房，数字代表每次调研时老人活动平均人次。

资料来源：根据调研资料作者自制

（三）行政化：权力与资源的双重控制

理想中的政社互动是建立在平等对话与资源互换的基础之上的，然而现实中的政府购买居家养老服务往往难以实现公平交换的互动关系。政府在整个服务供给过程中都控制着主要的资源，社会组织在构建服务供给框架时对政府部门的依附远远大于项目运作时的自主性与独立性。莱斯特·M·萨拉蒙将政府购买社会组织公共服务潜在的风险归纳为三类：一是社会组织独立性缺失；二是社会组织以政府的意志为自身使命；三是过度的官僚化，使社会组织逐步蜕变成“准政府组织”^{[7] (P115)}。调查发现，当前社会组织没有自我“造血功能”，其资金来源完全依靠政府拨款，一旦政府停止拨款，这个社会组织就将陷入难以继续运营的尴尬境地。社会组织对政府资源的严重依赖，导致社会组织的行政化运作，而行政化的管理与控制势必会损坏社会组织的灵活性与专业性，使其变成越来越僵化的“准官僚组织”。政府作为位于科层结构顶层的委托方，控制着政策制定过程，为代理组织设置短期及长期的任务目标，长此以往，便会出现服务供给不足，继而造成服务效果的严重异化。虽然地方政府在推进购买服务的广度上不断拓展服务面，深度上不断加大实施力度，但从目前的实践来看，政府财政在大规模向社会组织开放的过程中出现了一些地方政府与社会组织勾结合谋的现象，由“行政化”依附促成“合谋化”进而造成服务供给的内卷化。

（四）趋同化：政社互动内生的组织趋同

组织趋同化是指由于政府对社会组织的合法性与资源的双重控制，社会组织不得不“自上而下”地改变组织类型与功能进而导致趋同取向。政府与“枢纽型社会组织”嵌入的不断深化，内生出三种组织趋同模式，即强制性趋同、模仿性趋同和规范性趋同^[8]。强制性趋同是指国家或其他外部组织强加给社会组织的一种外部压力，强迫组织变迁导致其行为与结构均被形塑。本文选取调研中的6所日间照料中心，对其功能区的设置及利用情况进行了分析（见表2）。调研发现，C市民政局规定，每个日间照料中心都必须设有按政府要求设计和布置的功能区，但事实上很多功能区并不受老年人欢迎，从而造成资源的严重浪费，这就是来自科层制下强制命令导致的组织强制性趋同。模仿性趋同是指社会组织在设立之初首先考察同类型成功的社会组织，模仿构建相同或近似的组织形式以减少失败的可能性。由于W区“枢纽型社会组织”的嵌入，承接W区居家养老服务的社会组织在其带领下，经常相互交流与模仿，导致服务方法与功能存在模仿性趋同。规范性趋同则是指社会组织借鉴同行的管理手段及规章制度对员工进行管理，以保证自身“合法性”的存在^{[9] (P211)}。调研结果显示，C市W区的社会组织人员结构、章程与规范基本相同，具有高度的趋同性。显然，无论是强制性趋同、模仿性趋同还是规范性趋同都会对多样化的公共服务供给产生排斥效应，其结果就是无法满足当前市民对公共服务多样化的需求。

四、服务购买中政社“互动陷阱”的化解之道

从长远看，政社“互动陷阱”最终会损害政府和社会组织的共同利益，造成一种双输的格局，不利于构建良性的政社互动关系，也不利于基层社会治理的创新。笔者认为，化解服务购买中的政社“互动陷阱”应该从以下几个方面入手。

（一）利益调适：理顺政社的互动关系

当前政社互动之所以存在诸多问题及陷阱，本质上是由于缺乏利益的调适机制。政社互动最为核心的部分即是双方的利益关系，但政府和社会组织各自代表的利益又具有重叠的部分，总体上应该是包含与被包含的关系。根据委托—代理理论，政府首先代表的是委托人（公民）的利益，但由于政府居于“政治链”的最顶端，所以，政府又应该代表社会组织的利益。社会组织的宗旨及其本质属性决定了其必然是为某一特定群体或组织服务的，代表的是一种公共性的产品与服务，维护的是特定群体的利益。由于政府与社会组织之间存在科层式命令—服从的关系，政府要求社会组织做什么，社会组织基本上是无反抗的，因为反抗将带来得不到政府资金再投入的后果。由于两者在利益代表人方面有一部分是处于重叠状态，即均是为公民提供公共服务，两者是命运共同体及关系密切的合作伙伴，所以从某种意义上说，两者的矛盾又是可以化解的。上文在讨论政社互动陷

阱的发生机理时已经说明，政府是为了完成上级下达的任务，而社会组织是为了拿到政府的财政拨款，于是两者在相互依赖的路径下开始双方的合作。社会组织在服务过程中“挑选”出一批老人，这批老人往往是社会组织的老顾客，他们配合社会组织拿到政府的拨款，老人与社会组织又构成了一种合谋。政府—社会组织—老人三方存在共同的利益需求，而这种需求即是三方的“利益契合点”。所以说，应该从这个“利益契合点”中培育三者之间的共同利益，构建利益调适机制，使各方的利益能够在理性的规则之下得到均衡满足。而利益调适机制主要包括“利益协商机制”“利益凝聚机制”“利益诉求机制”以及“利益仲裁与调解机制”等内容。构建这些机制的主要目的是将政府、社会组织与民众的利益加以凝聚和提炼，保障政府与社会组织间的平等协商，当两者间的利益发生冲突时有良好的仲裁与调解机制；同时汇聚民声，使公民的合理诉求有一个顺畅的表达渠道，以实现利益的均衡发展，保障公民社会沿着多元化与独立、自主、自治的发展轨道不断推进。

（二）厘清边界：明晰政社的职能关系

明晰政社职能关系是调适政府与社会组织间“模糊性职能边界”的前提，是推动政社合作以及政府向社会组织购买服务等转变政府职能行为健康发展的前提，是实现政社分离和社会组织自主治理的基础。政府和社会组织在提供公共服务时，有很多异同掺杂在里面，由于两者的职能和功能不同，必然导致服务边界的不同。奥斯本和盖布勒认为，政府在社会宏观上的调控要占集聚优势，而社会组织在详尽和繁杂的服务上更有耐心^{[10] (P23)}。政社“互动陷阱”的发生原因在于政社互动的边界模糊不清，造成政府职能本末倒置。政府权力的干预，会导致社会组织承接政府职能转移过程中的不公平竞争、低效率或虚假转移等问题。政府在应该放宽管制的方面严加干预，而在需要加强管理的方面却没有切实履行其应有的职责，如在培育和引导社会组织发展、为社会组织创造公平的法制环境等方面。调研发现，W 区养老服务中心在提供服务时，由于缺乏公众信任，很难进入到老人家中；进去之后按政府要求拍照取证，又造成老人反感从而留下走形式的印象。以下是政府通过“枢纽型社会组织”向四家养老服务中心下达的公告：

“政府在一季度结算时，严格履行监督职能，要求各社区工作人员抽查服务记录，核实准确后才予以结款。政府抽查发现主要问题如下：

服务上传照片模糊；服务内容和项目不吻合；有老人否认接受了服务；鉴于以上存在的问题，政府要求服务企业提供更有力的证据，特需调整上传照片内容”（资料来源：QS 健康养老咨询公司的综合服务信息平台）

显然，如果养老服务中心按照公告的要求，因照片质量问题再去老人家里重新拍照取证，必定会给老人带来不便进而造成不良影响。服务内容与项目不吻合的原因在于社会组织为老人提供了政府当前还没设置的服务项目，而且把一些相似项目划归到同一大类之中。有些老人否认接受服务则可能是因为老年人记性不好，不记得接受了服务。因此，在社会组织的细化领域，政府过多的监管可能抑制社会组织的积极性，造成服务效率的低下。同时，政府应该摒弃以推迟拨款来“威胁”社会组织的做法，否则社会组织一线服务员工将很难留住。总之，只有厘清政社互动的权力关系和职能关系，才能明确各自权限范围和服务领域，政府与社会组织才能各司其职，各尽其能，避免政社“互动陷阱”的发生。

（三）去行政化：权力与资源的理性配置

党的十八大提出，建立现代化的社会组织体制，必须加快去行政化的进程。这里所谓的“去行政化”并不是严格意义上的完全摆脱政府嵌入，而是需要政府大力支持与配合的“去行政化”。调研发现，C 市 W 区社会组织在入户预约服务时，65% 以上的老人不敢开门，除非有熟人或者社区居委会的工作人员带领。当被问到为何不愿意接受入户预约服务时，HPL 街道 TP 社区 LYQ 老人是这样回答的：

“我们其实是很想接受政府给我们的关爱的，不愿意开门接受服务一是怕说不收费但是服务完了之后又问我们要钱，二最主要还是不相信会为我们免费提供居家养老服务，怕是骗子。上次有个小伙子说是燃气公司的过来检查燃气装置是否安全，结

果他说为了确保安全必须安装一个安全阀，安装后，问我们索要了 3000 块钱，后期再问根本没有这种事情，才发觉被骗了，所以现在只要不是熟人基本都不敢开门的。”（访谈资料：20160802724）

事实上，很多老人并非不愿意接受养老服务，而是怕上当受骗。可见，社区居委会的配合和动员对社会组织提供居家养老服务的顺利开展至关重要。社区作为关键要素，重塑了地方政府与社会组织的关系格局，在实践中促进了国家与社会从二元对立向二重共生的关系转变^[11]。因此，这里的“去行政化”是建立在政社良性互动以及相互合作治理基础上的“去行政化”。要确保政社之间的平等独立关系，尊重社会组织在法律范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等。社会组织在彻底“脱钩”之前，政府要防止“脱管”带来的风险。因此，必须把坚持对社会组织的监督评估与尊重社会组织的独立性和自主性有机结合起来，积极构建政社在法律上的平等独立关系。一是完善《政府采购法》和《政府采购法实施条例》，明确政府购买公共服务的范围与程序，规范相关主体的权利与义务，为政社平等互动提供法治保障。二是确保资金供给的稳定性，将政府购买公共服务的资金纳入财政预算之中。三是支持和规范社会组织的部分营利性活动。社会组织除了依靠政府的财政补贴之外还要增强自身的造血功能，通过创新，在为公众提供免费服务的同时为有需求的特定群体提供特殊的服务并收取一定费用，以保持社会组织的持续健康运转。四是构建“混合体”的非营利性组织。所谓“混合体”的非营利性组织本质上是传统的非营利性组织，但在资金吸纳上它是一个商业组织^[12]。虽然“混合体”的非营利性组织所具有的“非营利精神+商业手段”值得称道，但也要加强对它的监管，否则，非营利性组织的服务精神可能出现异化。总之，对社会组织的经营活动要加以引导与监督，对其经营方式、经营规模、经营领域等做出明确规定，防止其经营活动异化为组织谋利的手段^[13]。

（四）信守契约：优化政社互动的治理路径

契约精神缺失是导致政社“互动陷阱”发生的重要原因。政社互动主要是以合同的方式进行的，合同能否得到切实履行直接关系到两者的契约能否得到遵守。其中，合同中最为重要的就是经费开支报销项目，因此，合同经费要尽可能地包含社会组织为老人提供服务的所有开支，以降低社会组织对政府财政上的强依赖性，避免其沦为政府行政事务的“助手”^[14]。政府在购买服务过程中，为确保双方信守契约，应做到以下几点：第一，构建统一的招投标机制，消除购买服务的“内生模式”，加大力度培育草根型社会组织，向更具活力的“体制外购买”“竞争性购买”模式转变；第二，通过“枢纽型社会组织”来评估社会组织的服务质量及其绩效，改变公共服务由政府行政评议的做法，但评估机构与社会组织应没有上下级之间的业务来往，以免评估组织变质；第三，转变依赖科层制下运用控制一命令的权威手段进行管理的传统观念，避免单方更改或中止契约；第四，通过制定规范化的契约模板，建立一个合理化、规范化的契约管理模式，以确保契约双方减少争议、增加信任，进而使契约管理过程更加顺畅；第五，推进政府购买服务的法治化进程，不断完善政府采购法及其相关法律制度，逐步形成政府购买服务的可持续发展机制。总之，要从以上五个方面不断优化政社互动的治理路径，在坚守契约要素（公平、合同、平等）的基础上真正实现政社良性互动的契约化关系。此外，部门“封闭化”与资源“碎片化”也阻碍了当前居家养老服务的供给能力和水平的提高，各种养老资源互不共享，养老组织鱼龙混杂。为此，政府应搭建一个资源整合平台，让各种社会组织在同一平台内接受管理与指导，实现不同政府部门与不同社会组织的有效衔接，为老人提供急需且优质的各项养老服务。政府购买公共服务契约化的最终表现是实现了政社互动的平等化与合作过程的稳定化，是对“政府失灵”“市场失灵”及“服务失灵”的修正，是实现了公共服务供给主体从政府向社会组织的转变，是促进政府职能转变以及建设服务型政府的保障，进而实现社会权利的回归。

五、结论与展望：政社互动的未来走向

政社互动问题是当前社会的热点问题，政社互动的质量在某种程度上直接影响着社会治理创新的绩效。然而，从笔者的调研情况看，当前的政社互动正在异化为一种“陷阱”：一方面是政府为了政绩，为了完成上级下达的任务指标，凭借自身的权力以及对资源的控制，致使社会组织“被行政化”和“被趋同化”，违背契约精神与社会组织“利益沟通”；另一方面是社会组织为了生存，为了得到更多的财政拨款，违背“志愿精神”“服务精神”，甚至希望“被行政化”，与政府合谋导致购买服务“内卷化”。当前政府购买服务与政社互动正处于一种流变的互构过程之中，两者相互嵌入与形塑，不可孤立而谈^[15]。政府购买服务的嵌入引发了政社互动变迁，并不断形塑政社互动的结构与形式。政社互动的未来走向应是朝着政社互动合作治理的方向迈进，

而实现这一目标的首要前提是政府治理观念与方式的变革,借助于委托、契约、服务购买等方式来有效实现政社之间的良性互动与合作。同时,在政府购买服务的过程中,政社互动的关键应是合作而非冲突,在合作行动中推动“政社平等互动”向更高层级的“政社合作治理”转化,这就是政社互动合作治理的建构图景^[16]。

参考文献:

- [1] 敬义嘉. 从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展[J]. 中国行政管理, 2014, (7): 54 — 59.
- [2] 袁泉. 政社合作中的政府行为及其制度逻辑——以C区的“结对帮扶”项目为例[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2016, (2): 79 — 85.
- [3] 李琼, 徐彬. 利益集团的政府俘获、行政腐败与高行政成本[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2011, (3): 86 — 91.
- [4] Clifford Geertz. Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia. [M]. Berkeley, CA: University of California Press, 1963.
- [5] [美] 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 上海: 中华书局, 2000.
- [6] [美] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900 — 1942 年的华北农村[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1996.
- [7] [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴: 现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M]. 田凯, 译. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [8] Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields [J]. American Sociological Review, 1983, (2): 147 — 160.
- [9] 唐兴军. 嵌入性治理: 国家与社会关系视阈下的行业协会研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2016.
- [10] [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [11] 孙柏瑛. 城市社区居委会“去行政化”何以可能? [J]. 南京社会科学, 2016, (7): 51 — 58.
- [12] 褚松燕. 中外非政府组织管理体制比较[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2008.
- [13] 孙发锋. 中国民间组织“去行政化”改革: 反思与建议[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2014, (1): 38 — 41.
- [14] 彭少峰, 张昱. 迈向“契约化”的政社合作——中国政府向社会力量购买服务之研究[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2014, (1): 161 — 166.
- [15] 高丽, 赵环. 契约精神与友善制度: 善治视角下新型政社关系的构建[J]. 浙江工商大学学报, 2016, (4): 121

— 128.

[16] 张康之, 向玉琼. 走向合作的政策问题建构 [J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2015, (4): 13 — 23.