

精准扶贫中的多元主体合作策略

——基于大病医保巴东模式的扎根研究

刘 蕾,周翔宇

(中国矿业大学公共管理学院,江苏徐州 221000)

摘 要:新时代背景下,社会组织被赋予了更多的使命,在公共服务的提供、社会救济的开展等方面贡献了新做法和新力量。其中,扶贫类社会组织积极参与国家精准扶贫战略,逐渐开展了一系列具有影响与实效的活动。在社会组织与政府合作的过程中采取何种合作策略是理论和实务界关注的议题。基于单案例的扎根研究,选取具有代表性的大病医保公益基金与湖北巴东县实行的“巴东大病医保模式”为研究样本。通过分析发现扶贫类社会组织同政府的具体合作策略有3种:信任策略,构建无利益的伙伴关系;行动策略,调动双方人力共同行动;协调策略,及时根据政策更新调整合作。以此来实现扶贫类社会组织与政府的良性互动,发挥社会的治理功能与辅助作用。研究发现,3种策略间存在时间先后关系;合作策略推进过程中其价值能产生附加值;在不同的策略阶段,政府与社会组织的角色定位产生更替变化。因此,扶贫类社会组织同政府合作策略应遵循“互益共进”的行动逻辑。

关键词:扶贫类社会组织;政府与社会关系;扎根理论

中图分类号:D632.1

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2019)02-0087-08

一、引 言

1. 研究背景

20世纪末以来,“全球结社革命”^[1]兴起,各种类型的社会组织大量涌现,并在社会治理中扮演着日益重要的角色,推动中国多元共治的实践探

索^[2]。2015年11月27日,习近平总书记提出要调动各方力量,加快形成全社会参与的大扶贫格局,要更加广泛、更加有效地动员和凝聚各方面力量。社会组织参与公共服务的提供逐渐被政府所接受与提倡,政府也通过购买服务、行政授权、行政委托等途径加强与社会的合作,这为扶贫类社会组织参

收稿日期:2018-11-07

基金项目:国家社会科学基金青年项目(CIA150190)

作者简介:刘蕾(1985—),女,江苏徐州人,副教授,博士,从事社会组织、公益创业研究。

与到国家精准扶贫的治理中提供了更多思路。

中国政府与社会组织关系的策略性变革不断深化。从之前对社会组织采取双重管理、限制竞争等策略到新时期政府对社会组织进行“调适性合作”，一方面，政府主动调适自我角色，并在微观制度上做出安排，确保与社会组织开展合作实践；另一方面，社会组织采取策略性行动，倡导政社合作政策的出台，并在执行过程中推动合作政策的有效执行^[3]。

学界现有的关于政府与社会组织合作的研究多为宏观层次上的国家与社会关系研究，多运用市民社会理论与法团主义理论等舶来品展开分析，此外还衍生出本土理论框架“国家在社会中”“行政吸纳社会”等，从中观层次研究的学者多采用资源依赖理论、社会资本理论与新制度主义理论探究，而微观层次的研究较少，缺少理论上的深度提炼。笔者在梳理文献过程中发现在已有的研究中，“政府与社会组织合作”多遵循“国家与社会关系”的分类模式，在本研究中，笔者尝试使用新的分类方式对其进行划分。因此，本文的研究具有一定的理论和现实意义。

2. 研究问题

从微观层次的社会组织与政府合作来看，政府与社会组织都是实践中的具体行动者。在精准扶贫的过程中，“社会组织与政府合作关系有哪些类型”“如何使用合作策略优化政府与扶贫类社会组织的关系？”等问题仍待学者予以解答。基于此，本文首先对现有政府与社会组织合作的相关理论进行梳理，分宏观、中观与微观 3 个层次明确当前中国语境下的社会组织与政府合作已有理论框架，然后基于扎根理论，从大病医保巴东模式中得出扶贫类社会组织与政府合作策略的机制框架。

因此本文主要回答以下问题：

扶贫类社会组织与政府的合作关系类型有哪些？

能否从个案中发现优化扶贫类社会组织与政府合作关系的策略及二者之间是何种角色定位？

二、文献梳理

1. 概念界定——何为扶贫类社会组织

扶贫类社会组织是指开展提高贫困人口的经济收入、为社会弱势群体提供基本的社会服务等活动

的社会团体、社会服务机构、基金会等国内外民间组织主体^[4]。王名则提出中国的社会组织所开展的关于扶贫开发的活动聚焦于生存扶贫、技术扶贫、教育扶贫、幸福工程、人口扶贫、合作扶贫、文化扶贫、实物扶贫与环保扶贫九大方面^[5]。

综上所述，笔者将扶贫类社会组织定义为专门从事扶贫事业、以为社会底层民众谋福利为宗旨的社会组织。扶贫类社会组织参与到精准扶贫事业中有自身的优势：以公益价值为取向，与扶贫开发对象联系密切，可以更好地根据贫困户的需求精准帮扶，且扶贫效率较高，执行力强，专业性突出，“通过开展项目和培训，扶贫类社会组织将信息和技术技能传授给受益人”^[5]。同时，其具有资源再配置及资本投入的挤出效应，提高资金支持密度，具备比政府更加强烈的内在创新冲动^[6]。

2. 扶贫类社会组织与政府合作关系的理论基础

笔者依据风笑天提出的宏观层次、中观层次以及微观层次 3 类社会研究层次^[7]对前人关于社会组织与政府合作关系的研究进行了文献梳理（表 1）。

表 1 扶贫类社会组织与政府合作关系的
研究层次及代表理论

研究层次	代表理论
宏观层次	市民社会理论、法团主义理论、行政吸纳社会、行政吸纳服务、国家在社会中等
中观层次	资源依赖理论、新制度主义理论
微观层次	信任理论

(1) 宏观层次

代表性理论有市民社会理论、法团主义理论与“行政吸纳社会”理论、“行政吸纳服务”“国家在社会中”等理论模式。市民社会理论认为扶贫类社会组织在保障个体自由和维护基本权利、促进公民社会的培育方面发挥了重要的作用^[8]。Jonathan 等认为中国是朝国家法团主义发展的，目前中国的国家与社会关系是“合作主义模式”，政府所起到的应是减少管制的作用^[9]。“行政吸纳社会”主张使用控制与功能替代两大核心机制，继续垄断政治权力，消除自治的社会组织存在的必要性^[10]。“行政吸纳服务”的核心互动机制是“支持”与“配合”。扶贫类社会组织需要配合政府的工作，响应政府的组织、号召与政策执行，在社会建设过程中贡献力量^[11]。邓燕

华等则认为在“国家在社会中”的框架下,基层国家力量可能被社会组织整合^[12]。

(2)中观层次

社会组织与政府在获得资源的途径方面具有结构性的差异,因此社会组织对政府资金的依赖并不决定其自主性是否丧失,也不一定形成依附性关系。田凯则提出“非协调约束下的组织运作”作为研究社会组织与政府关系的理论框架^[13]。

(3)微观层次

田凯运用委托人与受托人-信任理论指出政府通过建立某种社会结构、创立严格的进入制度、惩罚和奖励机制,来监督和约束社会组织的运行^[14]。何艳玲等发现扶贫类社会组织经常选择合作与不合作的策略以规避风险,会采取拒绝、避免、默许、欢迎4种性质的行动策略^[15]。

这些理论从3个层面为我国基层组织和政府的合作互动关系提供了观察视角,也是本文的扎根研究的重要基础。

三、研究设计

1. 研究方法

本文是一篇以扎根理论为基础的单案例研究。本研究使用Strauss等创造的“斯特劳斯与科宾路径”——即开放式编码、轴心编码和选择性编码^[16],这是因为三层次编码的路径限制更少且更具有可操作性,编码的3个步骤是逐步深入的,后面的编码都是在前一个成功编码的基础上建立的。

2. 案例选择

经过调查与深入分析,本文选取巴东县大病医保模式作为研究对象。湖北省巴东县为国家级贫困县,儿童7万多人。2016年国家建档立卡的数据显示,巴东县因病致贫、返贫的贫困对象占到贫困人口的29.5%,在重大疾病面前脆弱的儿童,沉重的医疗负担会把患儿整个家庭拖向贫困的境地。2016年1月1日正式启动大病医保巴东项目,该项目是首个由政府与公益组织共同筹资成立的试点项目。同年,大病医保公益基金共为71529名0—16周岁的适龄儿童免费提供了一份在新农合/社保之外的大病医疗保障,实际减轻大病患儿的费用负担。而每年结余的保费,以及结余产生的利润则自动转入

下一年,保证保费都用在了孩子身上。项目运行至今效果极佳,展示了政府与扶贫类社会组织良性合作的高效率。

综上所述,大病医保巴东模式作为扶贫类社会组织与政府良性合作的特色项目,为本文提供一个典型案例,用以研究扶贫类社会组织与政府间的创新合作关系。

3. 资料收集

在案例研究中,为了有效提高研究信度和效度,并提高研究资料的准确性,本文采用三角交叉的方法,从3个来源收集数据,使之相互印证。一是深度访谈,主要是对大病医保基金会巴东试点负责人、巴东县大病医保工作小组负责人、保险公司巴东项目对接人员及受助儿童家长进行访谈;二是参与式观察,参观中国乡村儿童大病医保公益基金办公室(杭州),以更好地了解大病医保的愿景与工作流程,同时参观巴东县医保局,为研究积累原始资料;三是文档材料收集,主要包括大病医保项目的年报与关于大病医保巴东模式的相关报纸、网站的报道。由于这些二手数据外生于本研究,因而更为自然,有助于还原事实^[17]。

四、案例研究

1. 编码过程

(1)开放式编码

开放式编码又称一级编码,是扎根理论编码过程的第一步。Glaser提出,在开放式编码阶段,研究者需要尽可能不遗漏任何重要信息,且需要尽可能保持随意、开放的态度^[18]。本研究采取对访谈资料与相关新闻报道按句子、段落进行编码的方法,并且尽可能将资料中原始语词引入概念,避免编码中受主观因素影响。表2是笔者进行开放式编码的基本方式,显示了对原始访谈资料进行逐句定义现象和引入概念的过程。

基于扶贫类社会组织与政府合作关系的理论,笔者根据大病医保基金会巴东试点负责人、巴东县大病医保工作小组负责人、保险公司巴东项目对接人员及受助儿童家长共4人的访谈记录以及关于大病医保的相关新闻报道进行了开放式编码,最后引入了95个概念:捐款入户、共同配资、签署合同、三方合同、签约落地、协议前提、政府出资、企业捐款、财政预算拨款、目的纯粹、保障儿童利益、公益服务……

表 2 开放式编码的基本方式

访谈记录例句		引入概念
例句 1	现在职务的话是乡村儿童大病医保公益基金项目运营部总监,现在基金项目全职工作人员只有三人。	人员精简
例句 2	人员是这样分工的,主要是两大块内容:一块是项目的运营,一块是品牌传播。同时我们所有的员工要分管不同的试点县,刚好巴东试点也是我负责的。	分工明确
例句 3	巴东县他们是主动带了一批政府的人,然后他们自己去合同地考察,考察了之后,然后觉得这个项目挺靠谱的,可以合作,来找上我们说想跟我们合作。	实地考察 主动合作
访谈记录例句		引入概念
⋮	⋮	⋮

数据来源:扎根理论开放式编码,下同

(2) 轴心编码

通过对开放式编码中得出的概念进行反复地对比和检验,我们进一步发掘了更高层次的概念并且归纳出了 20 个归类于扶贫类社会组织与政府合作关系的类别,各类别、类别性质和所包含的概念如表 3 所示。

(3) 选择性编码

选择性编码又称核心编码或三级编码,选择性

编码的过程即将各个类别联系起来,构建核心类属,并且探究各个类属与所研究问题间的运作机理,从而能够成功地搭建框架和获得理论。基于轴心编码中获得的 20 个类别及其性质,归类总结了 3 个核心类属,如表 4 所示。这 3 个核心类属是对轴心编码中所整理出的类别进行的归纳和梳理,核心类属和这些类别是包含与被包含的关系。

表 3 类别及包含的概念

序列	类别	类别性质	所包含的概念
1	协议基础	指本研究中社会组织同政府合作前签署的关于合作任务等方面内容的合同	捐款入户、共同配资、签署合同、三方合同、签约落地、协议前提
2	公益导向	指本研究中社会组织与政府合作的公益目的与设计	政府出资、企业捐款、财政预算拨款、目的纯粹、保障儿童利益、公益服务、健康扶贫
3	任务导向	指本研究中社会组织与政府合作的任务及安排	任务导向、分工明确、三方机制、分配任务、职责划分
4	无利益关系	指本研究中社会组织与政府构建的不牵涉两方利益的关系	主动合作、主动承保、无利益关系、无利益牵扯、无偿服务、利益纠葛
5	伙伴关系	指本研究中社会组织与政府的合作关系及其表征	资源引入、互相尊重、互敬互重、伙伴同行、行政支持、合作策略
6	共同担责	指本研究中社会组织与政府承担公共服务的责任	共同担责、责任承担
7	高层推动	指本研究中政府中的领导人员对同社会组织合作推进的内容	高层认可与推动、一把手点头、高层会谈、高级会议、领导指示、县长领导
8	工作小组	指本研究中政府专门成立的用于同社会组织合作的主体	建立工作小组、多部门联动支持、机构短小、人员精简、高规格领导小组、统一工作
9	直接联系	指本研究中社会组织与政府的联系方式	季度结算、直接联系、随时反馈、工作交流、电话沟通
10	实地走访	指本研究中社会组织同政府共同实践的方式	实地考察、地方走访、行程接待、定期走访、受助者探望
11	沟通会议	指本研究中社会组织与政府的问题解决途径	定期开沟通会、高层领导出席、会议主导工作、多方参与
12	专家反馈	指本研究中社会组织引入的第三方评估	专家精算、数据分析、专业反馈、理论支撑、技术问题
13	普惠保险	指本研究中的社会组织设定的一种保险性质	普惠救助、条件满足、保险全覆盖、随时出生,随时加入、数量重视
14	个案救助	指本研究中的救助方式,区别于普惠救助	请求多组织介入、个体助力、目录外儿童拯救、质量重视
15	日常提醒	指本研究中社会组织与政府的沟通形式	随时沟通、日常提醒、多渠道工作
16	快速通道	指本研究中政府为社会组织开设的便利通道	数据调取、绿色通道、向上协调数据、特别安排
17	方案沟通	指本研究中社会组织与政府就合作方案进行商议的内容	协商沟通、工作定期联系、工作连贯、方案调整
18	政策更新	指本研究中政府的政策	精准扶贫、嫁接当地医保、随时更新掌握政策、更新换代
19	设计调整	指本研究中社会组织根据政府政策进行的设计调整内容	融入制度、配套合作、独特设计
20	服务输出	指本研究中社会组织与政府合作的输出内容	特殊活动分享、后续救助、保险到人、减少负担

表 4 主要范畴及其包含的范畴

核心类属	包含类别
信任策略	协议基础、公益导向、任务导向、无利益关系、伙伴关系、共同担责
行为策略	高层推动、工作小组、直接联系、实地走访、沟通会议、专家反馈、普惠保险、个案救助
协调策略	日常提醒、快速通道、方案沟通、政策更新、设计调整、服务输出

2. 案例分析

经过对现象进行编码和分析,大病医保巴东模式的扶贫类社会组织与政府合作策略也逐渐明了。本研究发现,扶贫类社会组织同政府建立合作关系应从 3 种策略着手,即信任策略、行动策略及协调策略,具体见表 5。

(1)信任策略

信任策略指扶贫类社会组织与政府进行合作的过程中为使两者合作更加紧密与稳定而进行的共同目标、愿景等思想上的统一以及签署合同等实际操作。笔者认为,扶贫类社会组织与政府合作的信任策略的关键是构建伙伴关系。

实施信任策略首先需要建立协议基础,在本案例中巴东县人民政府与中华儿童慈善基金会大病医保公益基金、宜昌人福药业相关负责人签订了三方协议,确立了协议基础。同时需要明确政府与社会组织合作的公益导向与任务导向,从而搭建一种无利益关系。在本案例中,巴东县政府通过到鹤峰县实地考察其政府与大病医保基金会的合作,证实了合作的可行性。主动同大病医保基金会进行联系。经过半年的协商,确立了双方共同为保障当地儿童健康权益与健康扶贫的公益目标,并根据组织机构划分了相应的任务。由于二者的性质——政府与扶

贫类社会组织之间并不存在利益冲突,其之间形成了一种无利益关系。从而使得政府与扶贫类社会组织间形成了伙伴关系,使得二者共同筹资、共同担责。

(2)行动策略

行动策略指扶贫类社会组织与政府进行合作的过程中具体采取的行动实践,双方通过这些实践达到公共服务的共同目的。笔者认为,行动策略需要调动扶贫类社会组织与政府两方的人力共同行动。通过行动策略,能够有效理顺政府和社会横向关系,明确二者角色定位,实现公共价值^[19]。

政府实施行动策略需要高层通过工作小组的形式积极推动项目进展。在本案例中,为推进大病医保工作,巴东县政府多次召开专题会议,并成立一个高规格的领导小组,由常务副县长担任组长,相关单位的负责人参与其中,其他各单位部门联动支持其工作。宣传部门负责配套发布新闻与视频,教育部门开展儿童疾病的筛查工作,医保部门则负责大病儿童的报销单据收集,多部门同大病医保巴东试点县负责人直接联系,减少环节,力求高效。而社会组织同政府既要有日常合作工作机制,又需要有集中解决问题的机制。在本案例中,大病医保基金会敦促保险工作按季度进行赔付,将日常联系中出现较多的问题记录下来,每季度到巴东当地实地走访,同

表 5 扶贫类社会组织与政府合作关系的代表性引证

政府与社会组织合作策略	代表性引证
A. 信任策略	A1. “与政府的信任度算较高的,因为双方有协议,我们作为一个公益组织,在运作过程中也没有任何的利益可拿到,基本上是纯粹为孩子。一方面提供资金,一方面提供方案,一方面提供人员的服务,所以他们非常信任我们,我们对他们也不会说不信任,因为这中间没有涉及利益的问题。” A2. “首先大病医保基金会是一个公益基金会,他们招标的保险公司主要以做慈善为主,并不是通过这个项目来赚取一定的利润。第二个就是保费当年赔付不完可以结余至下一年继续使用。”
B. 行动策略	B1. “我们实际上运作工作的话,主要是跟医保部门、医疗中心有工作上的一些来往,但这个工作实际上最终是需要得到县委县政府的认可和推动。我们定期会到当地去开沟通会议,他们的县领导都会出席,由他们来主导工作,在当地建立了工作小组来推动工作。” B2. “实施大病医保项目过程中一些实际的情况与巴东所需的保费的预算,我们和大病医保基金会会直接对接,把我们的需求、领导的好的建议和他们进行沟通。”
C. 协调策略	C1. “工作环节跟巴东工作小组进行协商沟通,记录下来,每季度到当地进行会议协商,同当地的负责人进行协商,如果能够决定的话,可以继续。不能决定的话,则听取公益组织内部的专家意见。” C2. “公益组织尽量地不让我们当地政府有更多负担,我们这些经办机构,还有患病儿童的家长,也不会过多地找麻烦。我们给他们提的需求,他们尽量地解决,不能解决的就会把情况给我们讲清楚,大家都能够相互理解。”

当地的工作小组与领导举行沟通会议进行协商,讨论出大多数问题的解决方法,少数难以解决的问题听取基金会内部的专家意见,从而做好普惠保险与后续的个案救助。

(3) 协调策略

协调策略指扶贫类社会组织与政府进行合作的过程中为减少两者间工作分歧,推进工作高效有序进展而进行的一系列制度设计。笔者认为,协调策略应互通有无,双方及时更新调整合作方案。

实施协调策略需要根据政策的更新不断调整设计。在本案例中,首先由巴东县政府及当地医保局为大病医保基金会提供当地的医保个案,具体包括报销比例与报销条件,使大病医保基金会设计出嫁接在当地基本医保之上的一套大病医保体系,接着巴东县政府针对方案与大病医保基金会进行沟通,按照方案展开日常工作,大病医保基金会试点负责人员会定期提醒巴东当地工作小组材料的准备,巴东县工作小组也为其调取当地的医保数据提供便利通道。大病医保基金会随时掌握当地医保政策的更新,根据政策调整方案设计,并询问专家的意见,在此之后同巴东县政府磋商,执行此项设计,进行持续合作。

综合而言,信任策略主要需要构建扶贫类社会

组织与政府无利益的伙伴关系,行动策略则需要调动扶贫类社会组织与政府双方的人力共同行动,协调策略为互通有无,及时根据政策更新调整合作设计方案。通过以上3种策略,扶贫类社会组织能够与政府进行良性互动,从而更好地发挥社会力量的治理、公共服务提供功能与辅助作用。

五、合作策略与角色定位

1. 多元主体的合作策略模型

综上所述,基于对大病医保巴东模式的研究,笔者总结出了微观层次上扶贫类社会组织与政府合作的策略,具体策略如图1所示。扶贫类社会组织与政府作为公共服务提供的具体实践者,通过信任策略、行动策略与协调策略3种策略展开合作,针对精准脱贫服务领域的具体问题发挥两方力量,引入多方资源,同时通过绩效评估不断学习和改进^[20],从而实现社会问题的解决。

笔者运用扎根理论总结出了微观层次上扶贫类社会组织与政府合作策略模型,这一结论与唐文玉的“行政吸纳服务”模式有类似之处,即社会组织在政府实施脱贫战略过程中能够响应政府的政策号召,并发挥专业优势。但有所不同的是,本研究中,扶贫类社会组织与政府是基于协议签署上的平等关系,政府并非通过“购买服务”“合同外包”等形式将

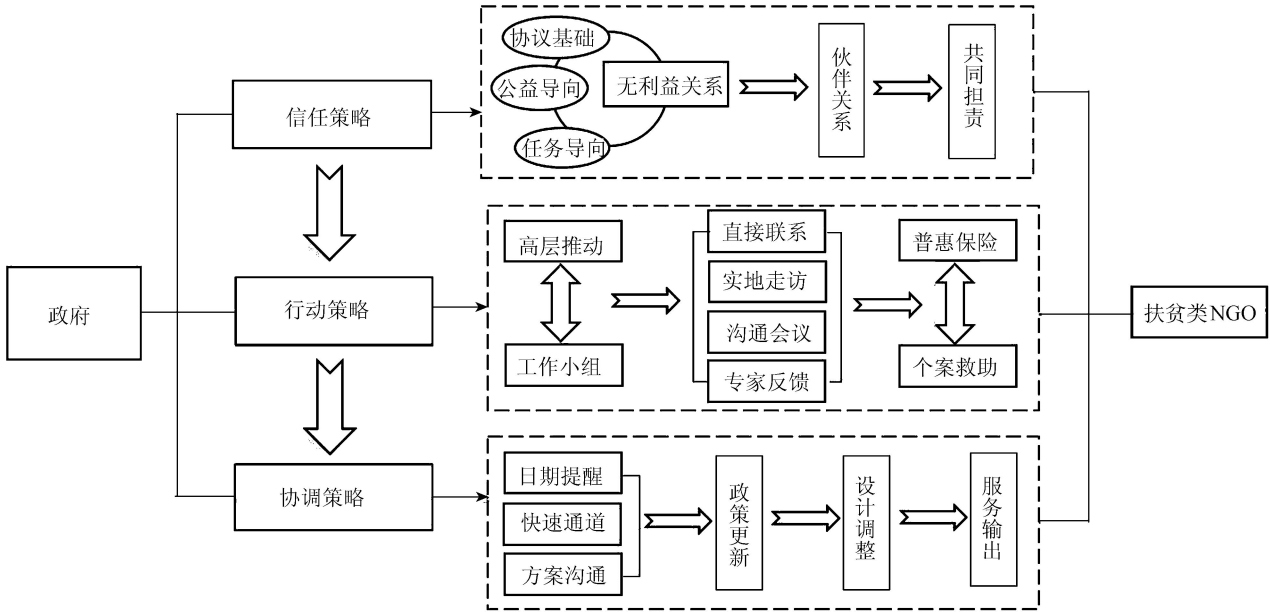


图1 扶贫类社会组织与政府合作策略模型

社会组织作为政策行为的行动下属,而是将社会组织作为一个法律层面上的法人主体来与其对话合作。合作模型中仍然有一些需要深入讨论和挖掘的内容,例如3种合作策略间是否存在先后关系、策略是否存在冲突或者价值观的变动、是否出现了合作主体权责利划分的演变。为了解释上述的问题,笔者根据扶贫类社会组织与政府合作的相关理论,试图在此对合作策略模型做进一步的分析与预测。

(1) 合作策略模型的时间序列

值得注意的是,合作策略模型中的3种策略并不是并行关系,其间存在时间先后顺序。信任策略最早实施,它也是搭建扶贫类社会组织与政府合作的基础所在,通过信任策略,专注于扶贫领域的社会组织同政府先进行好目标、任务、绩效等内容的分配,再而建立起稳固的伙伴关系,从而能够共同提供公共服务与承担责任;行动策略则是扶贫类社会组织在同政府建立合作关系后长期采取的策略,也是三大策略中最为重要与持久的一环,行动策略的涵盖内容较其他两种策略更广泛,在合作期间两方建立专门工作小组来专事专办、多种途径推动项目推进,通过行动策略,社会组织与政府构建普惠救助图谱,从而能够实现组织的使命,帮助当地精准扶贫;协调策略居于时间上的最后一环,通过对行动的协调沟通,加强扶贫类社会组织与政府的联系,将合作方案不断地更新调整,以达到公共服务持续输出的目的。

(2) 合作策略模型的价值变动

在合作的过程中,扶贫类社会组织与政府秉承着的“公益导向、健康扶贫”的目标及价值是否会产生变动值得深思。但由于选取的案例运行两年有余,此项变动尚不明晰。不过在合作过程中,价值产生了附加值:即政绩的加分、工作作风的整治、县域知名度的提升以及经济的增长等。

价值的增加推动扶贫类社会组织与政府进一步采取措施以完善合作联系。政府从明确自身定位出发,健全环境社会组织治理机制、完善人才吸纳政策、实现与扶贫类社会组织双方资源的结构平衡,而扶贫类社会组织则运用组织的慈善资源、扩大项目经验优势,积极引导地方政府与之合作,以实现福利资源的合理配置和有效使用。

(3) 合作策略模型的合作主体演变

合作策略模型中扶贫类社会组织与政府是两大

主要的合作主体,以本案例为例,实际合作过程中还存在商业保险公司以及保管政府、社会组织注入资金的基金会组织等主体。笔者预测在项目运营更为成熟后,合作模型内将加入过程监管机构以及评估组织,对合作分别承担监督与监测追踪的功能。

2. 合作主体的角色定位

不同策略的演进与交叉促进了项目的规范化发展,也可以看到,在不同的策略阶段,政府与社会组织发挥了不同的作用(表6)。

表6 合作策略模型中政府与扶贫类社会组织角色定位

角色	信任策略	行动策略	协调策略
政府角色	牵头者 (主导地位)	执行者 (平等地位)	主动配合者 (支持地位)
扶贫类社会组织角色	主动配合者 (从属地位)	执行者 (平等地位)	牵头者 (主导地位)

多元主体在信任策略期间,政府扮演了主导性角色。在引入社会资源合作治理与提供公共服务时,政府主动地平衡社会效益与工作绩效,提供优惠政策,竞争性地引入专业性强的社会组织提供公益服务。落实公共服务,挖掘组织自身与扶贫类社会组织的服务功能,给予社会组织以合法性、资源从而达到二者的共同服务使命。扶贫类社会组织则扮演主动配合者的角色,居于从属地位。在与政府的非对称性依赖关系中寻求更多发展空间,发挥组织的慈善功能与专业能力来“互益”合作。

在展开行动策略期间,政府与扶贫类社会组织共同扮演执行者角色,居于平等地位。政府各部门联动工作,展现“一站式”服务与政府治理的精细化。扶贫类社会组织则发挥组织柔性主体性,通过在不同的关键环节嵌入项目工作,对项目的具体运行与发展进行规范化和标准化导向管理,形成更为精细的治理模式,在有限资源范围内完成目标。

在展开协调策略期间,政府与扶贫类社会组织的角色置换。扶贫类社会组织扮演了牵头者的角色,占主导地位。扶贫类社会组织呈现出了自身的差异特色与专业能力,及时、灵活地随宏观政策的更迭而实现工作细节的策略性变更。同时利用发展空间完善项目的内容、升级组织结构,从而增强存活能力与社会公信力。政府则扮演了主动配合者的角色居于支持地位。为扶贫类社会组织提供所需的政策信息,推动政府部门内部的合作变革,纵向加深多元

化合作治理的实际成效。

本文结论可以引申出更一般性地讨论:即政府与社会组织应当建立什么样的伙伴关系作为互动形式?政府与扶贫类社会组织具有共同的任务导向与公益导向,故而二者应是“互益共进”式的互动。政府应当摒弃“竞争性功能替代”的思路,给予社会组织合法性和资源,不对其在项目进展中进行限制及收编,对其进行浮动控制,尊重其组织的主体性与独立性。扶贫类社会组织则分层嵌入工作项目内,在专业服务领域内充分发挥组织的自我服务能力,实现优势互补,支持并参与政府在公共服务提供方面的建设,始终遵循合约与平等伙伴原则。这一互动形式,同样适用于解释其他情境下的政社合作策略。

六、不足与展望

本研究运用了质性研究方法,通过扎根理论,以大病医保巴东模式为典型案例,在对访谈、新闻等资料进行3级编码后得出了3个核心类属并针对扶贫类社会组织与政府合作创建了模型,同时结合案例进行分析。

研究发现,扶贫类社会组织同政府建立合作关系应从3种策略着手,即信任策略、行动策略及协调策略,且这3种策略间存在时间序列,即遵循信任—行动—协调的先后顺序。这其中,信任策略主要需要构建政府与社会组织间无利益的伙伴关系,行动策略则需要调动政府与社会组织两方的人力共同行动,协调策略为互通有无,及时根据政策更新调整合作设计方案。

此研究结论也给予了政府、扶贫类社会组织微观层次的具体实践以启示,为扶贫类社会组织与政府合作推进公共服务提供了可供借鉴的新思路。而为了能给出更具有一般性的研究结论,本研究未来应采用多案例研究或定量分析加以补充,辅证现有结论,从而弥补扎根理论研究方法运用过程中的信度缺陷。

参考文献:

- [1] SALAMON M. The rise of the nonprofit sector[J]. Foreign Affairs, 1994, 73(4): 109-122.
- [2] WANG S, HE J. Associational revolution in China: mapping the landscapes[J]. Korea Observer, 2004, 35(3): 485-532.
- [3] 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[J]. 政治学研究, 2017(3): 39-41.

- [4] 洪大用. 中国民间组织扶贫工作的初步研究[J]. 江海学刊, 2002(2): 100-105.
- [5] 王名. NGO 及其在扶贫开发中的作用[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2001(1): 75-80.
- [6] 匡远配,汪三贵. 中国民间组织参与扶贫开发:比较优势及发展方向[J]. 岭南学刊, 2010(3): 89-94.
- [7] 风笑天. 社会学研究方法[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2009: 20-23.
- [8] 朱健刚. 草根 NGO 与中国公民社会的成长[J]. 开放时代, 2004(6): 36-45.
- [9] JONATHAN U, ANITA C. China, corporatism, and the East Asian model[J]. The Australian Journal of Chinese Affairs, 1995, 33: 29-53.
- [10] 康晓光,卢宪英,韩恒. 改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会[M] //王名. 中国民间组织 30 年——走向公民社会. 北京:中国社会科学出版社, 2008: 30-35.
- [11] 唐文玉. 行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J]. 公共管理学报, 2010, 7(1): 13-19.
- [12] 邓燕华,阮横俯. 农村银色力量何以可能? ——以浙江老年协会为例[J]. 社会学研究, 2008(6): 131-140.
- [13] 田凯. 组织外形化:非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架[J]. 社会学研究, 2004(4): 64-75.
- [14] 田凯. 政府与非营利组织的信任关系研究——一个社会学理性选择理论视角的分析[J]. 学术研究, 2005(1): 90-96.
- [15] 何艳玲,周晓锋,张鹏举. 边缘草根组织的行动策略及其解释[J]. 公共管理学报, 2009, 6(1): 48-54.
- [16] 李贺楼. 扎根理论与国内公共管理研究[J]. 中国行政管理, 2015(11): 76-81.
- [17] GIAIO A, PRICE N, HAMILTON L, et al. Forging an identity: an insider-outsider study of processes involved in the formation of organizational identity[J]. Administrative Science Quarterly, 2010, 55(1): 1-46.
- [18] GLASER G. Basic of grounded theory[M]. Mill Valley, CA: The Sociology Press, 1992: 33-35.
- [19] 翟军亮. 公共价值:行将崛起还是面临崩塌? ——基于综合性构念生命周期模型的分析[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2017(3): 21-28.
- [20] 马亮. 第三方评估提升政府绩效的理论框架与研究展望[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2018, 44(2): 68-78.

(责任编辑:吴 玲)