

新制度主义视角下乡镇政府与社会组织的互动

——基于四川省 S 县政府购买

居家养老服务项目的考察

唐宇 张蓓 周雪¹

(四川轻化工大学 法学院, 四川 自贡 643000)

【摘要】: 在老龄化背景下, 我国地方政府开始向社会组织购买居家养老服务, 这一制度安排逐渐成为积极应对人口老龄化的重要举措之一。S 县作为四川省农村养老服务体系试点地区, 县级政府承担了购买农村居家养老服务的主要职能。乡镇政府并不是直接的购买主体, 但在购买农村居家养老服务项目落地的过程中, 作为直接面向农村老年人的乡镇政府, 与社会组织也存在着互动空间。从组织社会学的新制度主义出发, 并结合 S 县的实际情况, 可以发现乡镇政府与社会组织在互动过程中面临着一定的制度困境, 构建乡镇政府与社会组织良性互动关系需从制度环境层面来破解这种困境。

【关键词】: 新制度主义 乡镇政府 社会组织 互动关系

【中图分类号】 D630.1; D638 **【文献标识码】** A

1 问题的提出

近年来, 为提高农村居家养老服务供给的质量与效率, 我国政府开始学习西方国家社会治理的经验, 通过引入市场机制, 向社会组织购买农村居家养老服务。从全国各地购买农村居家养老服务的情况来看, 购买主体在各地区存在差异, 有些地区是县政府承担购买职能, 而有部分地区是由乡镇政府直接进行购买。作为购买方的政府主要以合同来约束自身和社会组织的行为, 主要体现在购买主体对社会组织的资金提供、监督评估等方面; 而社会组织作为承接方, 在提供农村居家养老服务的过程中会与政府形成一定的互动关系。从实际情况看来, 在由县级政府及其职能部门购买农村居家养老服务的地区, 乡镇政府虽不是直接购买主体, 但在购买农村居家养老服务项目落地的过程中, 作为直接面向农村老年人的乡镇政府, 与社会组织也存在着互动空间, 会通过对社会组织进行一定的协助和事中监督, 来促进农村居家养老服务的有效开展。由此看来, 乡镇政府在县政府购买农村居家养老服务的实践过程中, 起着不可或缺的协同作用。

组织社会学的新制度主义作为探讨组织间互动关系的重要理论视角, 认为组织所处的制度环境对组织的生存和发展产生影响, 并关注组织作为行动者在现存的制度环境下所采取的行为策略。鉴于此, 本文立足于 S 县政府购买农村居家养老服务为个

¹**作者简介:** 唐宇(1998-), 女, 四川南充人, 学士;张蓓(1999-), 女, 四川资阳人, 在读硕士研究生;周雪(1998-), 女, 四川德阳人, 在读硕士研究生。

基金项目: 教育部人文社会科学青年基金项目(18YJC810001);教育部人文社会科学青年基金项目(19YJC710091);四川省大学生创新创业训练计划项目(S201910622039);四川轻化工大学大学生创新创业训练计划项目(cx2019076);自贡市哲学社会科学规划项目(2016Z04)

案，从组织社会学的新制度主义角度出发，去构建乡镇政府与社会组织互动的分析框架。探讨的研究问题是：在县级政府购买农村居家养老服务的背景下，乡镇政府和社会组织在农村居家养老服务的提供过程中，面临着怎样的制度环境？乡镇政府与社会组织在面临制度环境时可以采取哪些行为策略来化解制度困境？

2S 县政府购买农村居家养老服务项目的的基本情况

S 县是四川省民政厅在全省范围内开设的养老服务体系试点县之一，根据《四川省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》，自 2017 年以来，S 县民政局统筹安排向符合条件的社会组织公开招标购买农村居家养老服务，再由中标的社会组织每年主要为 60 岁以上的五保老人、低保老人、孤寡老人、经济困难老人、以及失能、半失能老人提供 2~3 次包括日常生活照料服务、医疗服务、家政服务在内的农村居家养老服务。从 S 县 2017-2019 年购买农村居家养老服务状况来看，2018 年 S 县提供农村居家养老服务的共有 2.053 万人次，相比 2017 年的 1.991 万人次，增长了 620 人次，2019 年的服务人次高达 2.0587 万人次。由此可见，S 县政府在全县范围内大力推动向社会组织购买农村居家养老服务，积累了一定的实践经验，取得了一些阶段性的成果。

为进一步了解 S 县购买农村居家养老服务中乡镇政府与社会组织的互动现状，我们运用访谈法，在 2019 年 7-8 月期间，分别对 S 县 12 个乡镇的民政办主任以及 3 个社会组织进行了结构式访谈，收集到有效访谈记录 15 份。访谈关注的焦点是 S 县购买农村居家养老服务项目的运作情况如何，乡镇政府与社会组织在为农村老年人提供居家养老服务过程中产生了怎样的联系和互动。从访谈结果来看，S 县政府向社会组织购买农村居家养老服务大都是由县政府直接拨款，社会组织再根据老年人的个人状况提供有针对性的服务。在农村居家养老服务的监督和评估方面，S 县主要由县政府引入第三方评估机构，采用电话回访、地方上门、图片对比、满意度调查等途径对社会组织提供的农村居家养老服务质量进行监督评估。

由于 S 县是由县政府购买农村居家养老服务，在社会组织的资金支持、监督评估等方面，主要是通过县政府与社会组织产生直接联系。而乡镇政府在购买居家养老服务项目落地的过程中，会对社会组织进行一定的协助和事中监督，但我们发现乡镇政府对于社会组织的了解程度和信任度不高，而且沟通不到位，也正是由于存在这样一些情况，导致对 S 县农村居家养老服务提供的效率和质量产生了一定的影响。

3 乡镇政府与社会组织互动的实践特征与制度环境

组织社会学的新制度主义指出，要从组织环境的角度去认识和解释各种组织行为和组织现象，而组织面临的环境包括技术环境和制度环境，技术环境要求效率，而制度环境要求组织服从合法性机制，制度环境是指组织所处社会中的法律制度、社会规范、文化期待、观念制度等作为人们“广为接受”的社会事实。组织面对外界制度环境的压力时，通常会采取默认或遵守策略、妥协策略、回避策略、反抗策略等多种应对策略。

在 S 县政府购买农村居家养老服务的实践中，县政府承担购买职能，乡镇政府不是直接的购买主体，但乡镇政府与社会组织实际上也会受制度环境的影响，从而形成一定的互动关系。本文结合组织社会学的新制度主义理论，分析乡镇政府与社会组织之间的互动关系，侧重剖析乡镇政府和社会组织所面临的制度困境，以及乡镇政府与社会组织面临制度环境采取的行为策略。

3.1 乡镇政府对社会组织缺乏足够的协助和事中监督

S 县是由县政府直接承担购买农村居家养老服务的职能。对于乡镇政府而言，虽不直接作为购买主体参与到农村居家养老服务的购买过程中，但作为直接面向农村老年人的基层政府，和社会组织也会存在互动空间，理应与社会组织保持一种“协同”的互动关系，为社会组织承接政府居家养老服务项目营造良好的制度环境。据此，我们访谈了部分乡镇政府和社会组织的主要负责人，以下为部分访谈记录。

“在社会组织向老年人提供居家养老服务之前，县政府会提前告知我们，请我们安排相关人员进行引导，我们便会与村委会进行沟通，使各村的队长为社会组织充当引路人的角色。但是对社会组织的事中监督是比较困难的，一般是县政府在负责事后监督评估工作，比如对社会组织做年检。我们由于人手不够，很难在县政府购买农村居家养老服务过程中对社会组织进行事中监督，我们只是在社会组织居家养老服务完成后进行签字确认，证明他们提供过居家养老服务。”（HY 镇民政办主任，2019 年 7 月 16 日）

“在去到各村为老年人提供居家养老服务时，有些村的村委会对我们置之不理，不太配合我们。由此导致农村居家养老服务开展不顺利，效率不高，老年人对我们服务的满意程度也降低了。我们认为可能是由于乡镇政府与村委会没有沟通好。”（TQ 服务机构工作人员，2019 年 7 月 25 日）

从对 HY 镇民政办主任和 TQ 服务机构工作人员的访谈中可以了解到，由于 S 县是由县政府购买农村居家养老服务，所以社会组织与乡镇政府并不是直接的委托代理关系，在 S 县现存的有关农村居家养老服务的制度中，没有从制度层面对乡镇政府在县政府购买农村居家养老服务中的权责进行明确的分配，导致乡镇政府对社会组织的协助程度参差不齐和事中监督缺位，影响农村居家养老服务的效率和效果。从表面上看，是由于乡镇政府事务多、人员少，使得乡镇政府对社会组织协助不够和缺乏必要的事中监督。但更深层次的原因是制度的真空，未将乡镇政府的协助和事中监督职责进行明确规定。新制度主义认为，制度环境是影响组织间互动关系的重要因素。由于制度是制度环境的重要组成部分，因此制度缺位会导致乡镇政府与社会组织之间无法形成良性的互动关系，进而使得农村居家养老服务效果与理想目标存在差距。

3.2 社会组织对乡镇政府采取被动式行动策略

由于 S 县购买农村居家服务的购买主体为县政府，社会组织为了从县政府那里获取自身发展所需要的各种资源，社会组织主要是与县政府保持紧密的依附关系，而与乡镇政府的依赖性不强。据此，我们访谈了部分乡镇政府和社会组织的主要负责人，以下为部分访谈记录。

“社会组织 and 县政府直接签订的购买合同，招标投标工作都是属于县政府的业务范围，所以社会组织很少就服务的相关事项和我们进行沟通，我们和社会组织真正建立联系的机会很少，对社会组织具体提供了哪些居家养老服务也不太清楚。我们要主动去问他们(社会组织)开展些什么居家养老服务项目，他们(社会组织)才会给我们说，时间长了我们也懒得问了。”（SX 乡民政办主任，2019 年 7 月 17 日）

对以上访谈材料进行分析可知，在县级政府承担农村居家养老服务购买职能的制度安排下，社会组织主要是依附县政府的支持而获得发展，而对乡镇政府的依赖性不强。从新制度主义的视角来看，任何组织都处于一定的制度环境之中，外在制度环境会对组织的生存和发展产生影响，反过来组织自身也会有一些适应外在制度环境的行为策略。对于社会组织来说，要想生存和发展，必然需要政策和资金支持，而这些主要是县政府来提供。所以，现存的制度环境体现出的是县政府对其生存和发展的重要影响，社会组织对待乡镇政府与县政府的行为策略也因现存的制度环境的差异。社会组织对于乡镇政府的依赖性不强，态度也比较保守，对乡镇政府采取的是被动的行为策略，很少主动与乡镇政府交流或是反馈服务效果，社会组织难以与乡镇政府建立良好的协同合作关系。

3.3 社会组织所面临的合法性问题突出

S 县政府向社会组织购买农村居家养老服务尚处于探索阶段，社会组织的专业服务能力也还不够强，难以获得乡镇政府的信任，公信力比较低，所以社会组织在承接农村居家养老服务项目的实践中，获得合法性的难度较大。据此，我们访谈了部分乡镇政府和社会组织的主要负责人，以下为部分访谈记录。

DX 镇民政办主任指出：“我觉得购买社会组织的服务没有太大的作用，因为老年人最后还得靠政府。并且社会组织做的居家养老服务很表面，一年就来那么一两次，满足不了多数老年人的需求。”（DX 镇民政办主任，2019 年 7 月 18 日）

CN 服务机构人员表示：“乡镇政府对我们缺少足够的宣传，有些老年人根本不了解我们，甚至觉得我们是骗子，拒绝我们提供的服务项目，导致服务很难进行下去。”（CN 服务机构人员，2019 年 7 月 24 日）

从访谈资料中可以得知，乡镇政府对于购买农村居家养老服务这项政策的了解程度不够深入，加之社会组织提供农村居家养老服务的频率较低，从而导致乡镇政府对社会组织的认同度和信任度较低，在项目落地的过程中乡镇政府对社会组织缺少足够的宣传，这使得乡镇政府与社会组织难以构建协同合作的良好互动关系，进而使得社会组织提供农村居家养老服务的合法性问题突出，最终影响购买农村居家养老服务的质量和政策效果。新制度主义强调，制度环境不仅包括法律规范等制度，还包括各种象征系统、道德模板和认知模式等非正式制度，组织对制度环境的关注和适应就是其获得社会合法性的过程，没有任何一个组织可以脱离制度环境而存在，所以制度环境对于组织获得合法性来说是至关重要的。只有当社会组织被信任、接受、认同，才代表社会组织获得了实质上的合法性，提供农村居家养老服务的过程才会更加顺利。因此，合法性是社会组织重要的制度基础之一，能否从乡镇政府那里获得合法性，对于社会组织的生存和发展至关重要。

4 构建乡镇政府与社会组织良性互动关系的策略

新制度主义强调组织受到制度环境的重要影响，而从 S 县购买农村居家养老服务的实践来看，在县级政府承担购买职能的前提下，乡镇政府在社会组织提供农村居家养老服务的过程中，忽视了制度环境对乡镇政府与社会组织互动过程产生的效应和影响，结果使得 S 县政府购买农村居家养老服务处于低效率甚至无效率的困境之中。所以，本文结合组织社会学的新制度主义理论，从以下三个方面探讨构建乡镇政府与社会组织良性互动关系的策略。

4.1 完善法律制度和规范，明确乡镇政府的监督职能

在县政府承担农村居家养老服务购买职能的前提下，需要在正式的法律和规范制度层面对政乡镇府的角色定位进行明确规定。县政府和乡镇政府作为一个上下联动的整体，不仅要强调县政府的购买主体责任，而且应该对乡镇政府在县政府购买农村居家养老服务中的权责进行明确分配，要明确乡镇政府该做什么不该做什么，而不是在县政府购买农村居家养老服务后，一切都交给社会组织去完成。在社会组织承接农村居家养老服务的过程中，不仅需要乡镇政府为社会组织提供必要的协助，保证农村居家养老服务的顺利进行，乡镇政府还应对社会组织提供居家养老服务的过程进行事中监督，以此来弥补县政府事后监督的不足。因此，需要将乡镇政府对社会组织的协助和事中监督职责纳入正式制度中，从而为社会组织承接 S 县政府居家养老服务项目营造良好的制度环境。

4.2 积极开展制度创新，提高社会组织主动性

在当前购买农村居家养老服务的实践中，社会组织受制度环境的影响更大。在现存的制度环境下，社会组织对乡镇政府采取被动策略，未能有效发挥其能动性。鉴于此，县政府应积极开展制度创新，更加注重社会组织的主动性，赋予社会组织与乡镇政府之间平等沟通的地位，使社会组织在提供农村居家养老服务的过程中，有向乡镇政府主动求助和反映情况的渠道。此外，社会组织需要一定的资源来使自身获得发展，县政府可以利用制度创新来影响社会资源分配的方式，在社会组织提供农村居家养老服务的过程中，使乡镇政府能获得一定的资源来为社会组织提供帮助，增强社会组织对乡镇政府的依赖，从而提高社会组织的主动性，使社会组织能够与乡镇政府之间建立良好的合作关系。

4.3 协助增强公信力，促进社会组织获得合法性

观念制度作为制度环境的重要组成部分，对于组织获得合法性至关重要。因此，社会组织要想获得合法性，就必须获得乡镇政府和农村老年人认可和信任，进而获得实质上的合法性。首先，乡镇政府对于购买农村居家养老服务这项政策，应开展深刻的理论学习，增强对政策的了解和认知，摒弃对社会组织的偏见，加强对社会组织的了解和信任。其次，乡镇政府应向老年人开展关于购买农村居家养老服务的政策宣传，进而使社会组织获得农村老年人的认可，促进社会组织合法性的获取，提高农村居家养老服务的质量和效果。

参考文献:

[1]王才章. 政府购买公共服务中政府与社会组织的关系——一个组织社会学的新制度主义视角[J]. 2016(03): 62-66.

[2]周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.

[3]徐选国, 杨君, 徐永祥. 政府购买公共服务的理论谱系及其超越——以新制度主义为分析视角[J]. 学习与实践, 2014(10): 96.

[4]李娟. 社会组织承接政府养老服务项目面临的制度困境——以新制度主义为视角[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2020(02): 23-26.