

社会服务递送的网络逻辑与组织实践

——基于美国社会组织的个案研究

邓 锁

摘 要: 在新公共管理思想的影响下, 西方许多国家的社会服务递送呈现出民营化或者福利契约化的趋势, 传统单一组织体系内的管理逻辑日益向以服务连接与组织合作为特点的网络逻辑转变。在美国社会服务组织的个案中, 政府购买服务催生了难民社会服务递送中的网络逻辑的形成, 并对组织实践策略产生较大的影响, 包括遵从与制度化、松散连接以及协商与影响等, 实践策略同时也影响到了服务工作者的自由裁量权以及社会服务的效果。美国社会组织的这一案例分析对中国当前的社会服务体制变革和服务递送实践具有积极的启示。

关键词: 社会服务; 福利契约; 管理逻辑; 网络逻辑; 组织实践

中图分类号: C916.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2014)06-0084-09

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2014.06.010

作者简介: 邓 锁, 北京大学社会学系副教授 (北京 100871)

西方国家在近半个世纪以来经历了深刻的公共管理和服务供给方式的变革。在社会政策运行层面日益呈现出多维度混合福利的特点, 福利的供给被认为可以与融资和规制分开, 国家的角色则从传统的福利“提供者”向“规制者”或者“审计者”转变^①。在此背景下, 20 世纪 70 至 80 年代起始于新西兰的新公共管理运动逐渐形成了全球范围的改革浪潮。以购买服务为核心的公共服务民营化趋势日益明显, 政府让渡福利的生产和供给, 而主要承担委托和监管的职责。新公共管理思想试图超越韦伯的科层式结构范式, 公共服务的递送越来越跨越政府与其他组织的边界, 通过政府购买等方式建立了一种新的政策运行机制。政策的形成和执行则日益依赖于多元组织的合作以及服务的整合, 网络由此成为现代国家治理的核心概念。

新公共管理的变革思想也在中国社会经济转型和政府职能转移的背景下得到现实回应。过去十多年里, 民间组织在中国社会蓬勃发展, 提供救灾、养老、儿童、精神健康等各种领域的社会福利服务, 对政府主导的服务供给形成较好的补充。与此相伴随, 中央政府也下决心对事业单位体制进行改革, 试图重建政府与社会组织之间的良性互动关系, 创新社会治理、提高公共服务递送的效率。近年来, 政府相继出台了针对社会组织登记管理、建立“枢纽型”组织以及完善政府购买服务等制度措施, 体现出与西方福利国家转型相似的公共服务民营化以及政策实施网络化的方向。不过, 针对政府购买服务的运行与评估模式目前还存在许多争论, 特别是在社会服务

收稿日期: 2013-11-07

① [英] 马丁·鲍威尔编 《理解福利混合经济》, 钟晓慧译, 北京大学出版社 2010 年版。

领域, 由于服务需求和价值取向的多元化、质量评估的复杂性等都会对福利契约的运作和效果产生较大的影响^①, 需要更多的经验性研究来推动政策发展的方向。而由于这种公共服务体制的变革在中国尚处于初期, 我们也有必要了解、借鉴或者反思西方福利国家的相关政策及服务实践。本文以美国一家难民服务组织为个案, 通过考察组织实践的具体过程来研究新公共管理背景下社会服务的网络逻辑及其影响, 以期对中国目前的社会治理体制创新带来积极的启示。本文的讨论主要围绕两个层面进行: 一是社会服务网络逻辑的形成及对相应的服务组织实践所产生的影响; 二是组织实践的特点及其对政策实施和社会服务效果的影响。论文最后简要讨论美国社会服务的案例对中国社会服务递送的启示。

一、文献回顾

社会服务递送是社会政策实施的重要构成, 它是一个从政策决定到服务需求满足的连续过程, 这一过程常常是由一般的社会服务工作者或专业的社会工作者来执行的^②。早期的政策研究者将政策实施或社会服务递送看作是一个自上而下的、自然而然的政策落实过程。但研究者很快发现: 由于政策实施特别是社会政策实施的复杂性, 社会服务的递送并非简单的完成任务, 而是一个“合作生产”(co-production)的过程^③。其中, 服务使用者积极地参与到与其相关的服务工作中, 服务对象与工作者的相互合作程度、方式和特点等对服务效果产生重要的影响。政策的执行也因而是一个权变性的、包含了各种因素的影响以及多元行动者的参与过程。

政策实施研究经历了从早期的制度取向到行为取向再到网络取向的范式变迁过程。从 20 世纪 80 年代开始, 公共政策研究者日益关注政策制定和实施过程中组织之间的合作、互动以及网络连接关系, 它反映了新公共管理思潮的发展以及相伴随的西方国家公共治理方式、官僚组织等的变迁。网络区别于科层制与市场, 它通过互惠、信任、相互支持的行动等机制来进行资源的安排和运作(区别于权力和价格机制)^④。政策网络理论假设政策是发生于行动者之间网络内的复杂互动过程, 它可以被界定为围绕着政策问题或政策项目所形成的独立行动者之间稳定的社会关系模式^⑤。在这一意义上, 政策网络与组织网络是有区别的。贺恩(Hjern)等对“执行结构”(implementation structure)的分析即突破了组织的传统边界, 将组织围绕特定功能所形成的互动机构当作一个新的分析单位, 强调功能性的行动、结构以及过程而非正式的制度化权力机制^⑥。

政策实施网络的研究在过去二十年来获得蓬勃发展, 其中有三个方面的研究值得注意。一是讨论网络与治理。从治理的角度探讨不同类型的网络构成, 一般来说是政府和利益团体的网络关系对治理的政策结果的影响, 如罗茨(Rhodes)认为治理就是对网络的管理^⑦。在这一脉络下, 公共政策研究者日益关注组织间网络关系的分析、协调和控制。第二个方面更多地从政策实施效果出发来讨论网络结构。米尔沃德(Milward)和普鲁梵(Provan)在 1995 年的研究开创了对网络效果的分析, 他们主要关注的是网络的结构如中心性、密度以及网络的结构稳定性等对组织绩

① 参见韩俊魁《当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较》,《经济社会体制比较》2009 年第 6 期; 岳经纶、郭英慧《社会服务购买中的政府与 NGO 关系研究》,《东岳论丛》2013 年第 7 期。

② 王思斌《社会政策实施与社会工作的发展》,《江苏社会科学》1998 年第 6 期。

③ Taco Brandsen, Victor Pestoff, "Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction", *Public Management Review*, Vol. 4, 2006. pp. 493-501.

④ Walter W. Powell, "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, 1990. pp. 295-336.

⑤ Fritz Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Colo: Westview Press, 1997. p. 130.

⑥ Benny Hjern, David Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, Vol. 3, 1981. pp. 211-228.

⑦ Raw Rhodes, "The New Governance, Governing without Government", *Political Studies*, Vol. 4, 1996. pp. 652-667.

效、案主服务效果等的影响^①。第三,近年来也日益有研究者将网络与制度研究相结合,尤其是新制度主义对组织合作网络的解释^②。经济学的新制度主义讨论网络行动者之间的协商、博弈等过程及结果,而社会学的新制度主义更加关注网络行动者对制度意义的解释和实践,将网络看作是一个建构的结果以及制度化的过程。从新制度主义的角度来研究政策网络日益引起关注,但现有的研究对网络的制度意义还缺乏较深入的讨论,尤其是作为制度构成的网络中制度信仰、价值、规范等如何影响组织的结构和实践等。另外,对政策实施网络中的组织实践过程还缺乏较为细致的分析。研究者较多将网络看作是一个技术客体,分析其结构特征,但往往忽略组织的具体实践策略和服务递送过程在政策实施网络中的表现及其对社会服务效果的影响。

本研究沿着新制度主义理论视角,将政策实施网络作为具有制度构成性的组织域,即一种围绕特定政策和服务目标而建构的功能性组织网络,它包含了参与网络的组织行动者的共同制度信仰、规则约束和价值,并对组织行动者产生合法性约束^③。我们认为,在新公共管理的福利契约化背景下,社会政策的实施和递送逐渐从管理逻辑转向网络逻辑,而组织实践者包括社会服务工作者在服务递送的过程中受到网络逻辑的约束,同时也通过其行动建构和影响网络的构成,社会组织中的服务工作者对网络的认知、解释和实践策略是社会政策实施的重要环节。本研究试图以一个特定组织的个案分析为基础,讨论政策实施网络的制度意义,包括制度构成如何影响前线的组织服务实践。

二、研究方法及个案介绍

对特定组织的个案研究能够更深入地分析组织运行方式以及组织实践者的行动^④。我们选择了美国亚特兰大的一个难民服务中心 R 作为研究个案。R 中心为难民提供一系列内容广泛的福利服务,同时与其他组织建立了较为紧密的服务连接关系,是研究政策实施网络与组织实践比较合适的对象。2009 年 1 月到 6 月,笔者有机会在 R 中心实习,获得较好的参与式观察机会,除了对 R 中心组织管理人员、项目主管、个案工作者、社会服务督导以及案主等的深度访谈外,笔者还收集了相关的社会服务政策文件、数据材料、个案工作报告、评估报告等文献材料,这些都为分析 R 中心这一个案提供了较充分的经验基础。

R 难民服务中心位于美国佐治亚州的亚特兰大市,成立于 1979 年,在它建立至今的三十多年里,共接收和安置了三十多个国家的超过 17000 名难民,提供安置、教育、移民与归化服务、青少年发展、就业培训与发展、精神健康等一系列的社会福利服务。R 中心的成立及发展与美国难民服务体系的制度安排有密切的关系。美国是世界上最大的难民接收国,每年接收超过 6 万名难民,约占全球难民接收总数的 70%。1980 年美国在已有的移民法案基础上修定了《难民法案》(Refugee Act),要求对难民提供综合性的安置服务,将难民服务纳入普通公民的福利服务体系。在《难民法案》基础上,美国成立了难民事务协调办公室(OCRF)与难民安置办公室(ORR)。目前美国健康与社会服务部是主要负责难民安置项目的联邦政府机构,提供从移民归化到就业教育等较为广泛的社会福利服务,同时,美国国务院也提供短期的难民安置服务项目。

三、福利契约与难民服务递送的组织网络形成

(一) 难民服务的政府购买方式

政府购买是美国难民服务资金拨付以及服务体系运行的主要方式,也是难民服务组织网络形

① Brinton Milward, Keith G. Provan, "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems" *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, 1995. pp. 1-33.

② Jens Blom-Hansen, "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks" *Public Administration*, Vol. 4, 2002. pp. 669-693.

③ Paul DiMaggio, Walter Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality" *American Sociological Review*, Vol. 42, 1983. pp. 726-743.

④ Robert Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2003. p. xiii.

成的主要推动因素。美国难民服务的资金拨付主要有三种渠道。一是联邦政府与较大规模的非政府社会服务组织签订购买合约, 主要包括短期移民安置服务项目, 一般是难民入埠 30 天或 60 天之后的现金补助以及专门针对就业服务的配款项目。第二种渠道是联邦政府通过整体拨付的方式将资金拨给各州政府, 州政府可以根据难民服务项目的提供申请资金返还。在这种情况下, 州政府实际上提供了大部分的难民服务项目。第三种渠道是州政府通过购买合约将资金拨付给地方社会服务组织。绝大部分的难民服务资金是通过政府向社会服务组织购买, 由较大规模的非政府组织或地方社会服务组织来提供具体服务。

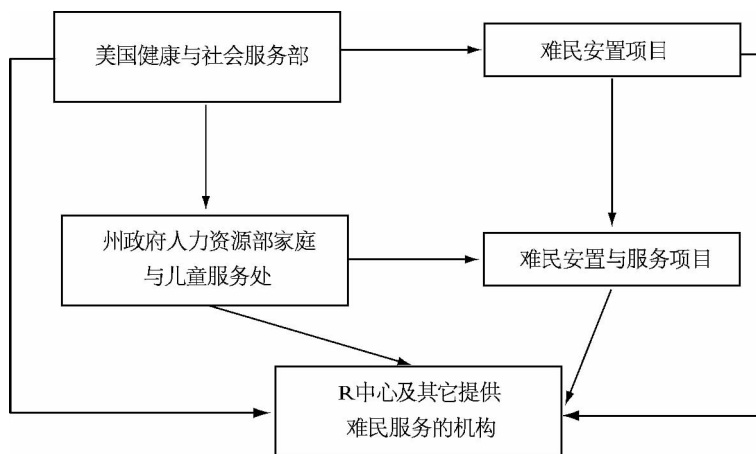


图 1 难民服务的政府购买渠道

图 1 反映了佐治亚州难民服务政府购买和资金拨付的特点, 政府的资金通过购买合同的方式流向 R 中心等提供具体难民服务的社会服务机构。因而, 这些机构是难民服务的最终具体提供者和实践者。佐治亚州政府与共计 12 家社会组织签订难民服务购买合约。这十二家组织提供的服务类型各有不同, 如亚特兰大技术学院可以提供语言和技术培训服务; 亚特兰大天主教会提供语言培训、就业服务、公民与归化服务; 亚特兰大迪卡布 (DeKalb) 地区卫生局提供医疗与卫生转介服务; 地方社区服务中心提供社会调试服务、青少年服务、就业服务等。R 中心可提供的服务内容更为多样化, 包括就业安置、移民身份获得、青少年发展、社会调适等。尽管单个的社会服务组织可能提供的服务种类比较有限, 但这十二家组织被要求通过组织合作和连接的方式提供服务, 因而它们实际上构成了一个服务网络, 回应一个难民家庭在五年或更长时间内的各种社会福利和服务需求, 政府则通过福利合约的方式对服务的内容及结果进行监督、评估。

在许多社会服务领域, 比如对老人、儿童以及移民等脆弱性群体的服务, 由于服务对象往往面临较为复杂的问题, 需求多元化, 单一组织常常不能提供整合性或持续性的服务, 需要多个组织合作, 政府购买实际上催生了服务网络的形成。作为购买方的政府通过策略性地购买可以有效整合社会组织的异质性资源, 形成网络化的关系, 从而更好地满足服务对象的需求。

(二) 从管理逻辑到网络逻辑: 难民服务网络的制度构成与意义

在对 R 中心社会服务递送的调查中, 我们发现难民服务的组织网络也是一个难民社会政策实施的网络构成, 它是多元组织或组织内的部门为了实现社会服务目标而形成的相互依赖的结构形态。这种结构区别于传统的单一组织的科层机构, 主要基于合作、信任、互动为基础, 这种政策实施的组织网络具有了制度构成的逻辑和意义^①, 它主要体现在服务合作的制度共识、服务连接的规范以及服务技术的趋同等三个方面。

^① Roger Friedland, Robert R. Alford, "Bring Society Back in: Symbols, Practices and Institutional Contradictions", in W. W. Powell and P. J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991. p. 232.

在 R 中心的难民社会服务中, 笔者发现几乎所有的工作人员都将实现难民的就业以及经济自立放在最重要的位置, 其主要考虑是不能让难民及其家庭长时间地依赖社会福利, 这种“工作优先”的价值已经成为 R 中心在服务递送中的指导理念。对社会服务对象就业的强调与美国 1996 年克林顿政府所推动的福利改革密不可分。福利改革从以前不受限制地对低收入家庭的福利提供转变为对福利接受对象的劳动就业要求, 政策层面则体现为“困难家庭临时援助计划 (TANF)”对“抚养未成年子女家庭援助计划 (AFDC)”的替代。低收入家庭如果接受福利救济需要在社会服务工作者的协助下提出工作申请, 进行相应的就业技能培训。这实际上是“应得” (deserving) 和“不应得” (underserving) 的一种福利价值或意识形态的变迁。从福利 (welfare) 到工作福利 (workfare) 的转变对服务整合提出更高的要求。以往的福利发送被认为是可以在单一组织内部完成的资格认定过程, 而将福利与工作相联系则要求与多个组织的服务, 包括技能培训、就业信息、工作保险以及儿童照顾、社区支持等连接, 服务连接和整合的重要性体现出来。接受访谈的几乎所有的组织工作人员都认为: 组织连接与服务整合是必要的、积极的, 是实现现有福利递送的“适当的”方式, 最终还是要实现难民的工作自立, 这也可以说是难民服务领域中大多数组织所遵循的制度共识。

组织网络制度意义的第二个体现是政府合约中具有对难民社会服务组织连接的规范性指导。如在佐治亚州政府的“难民安置 2008 年服务购买合约”中明确注明“合同申请者须考虑到当地难民安置机构所提供的各种服务项目, 在项目设计中考虑并利用这些资源, 并确保服务提供是协作性的和整合性的, 避免服务的重叠。”又指出, “不同的组织也可以通过协作共同申请政府合同, 以一家组织作为合约方, 另外一家或几家组织作为次级合约方, 但是每一家组织的任务、责任分工需要明确地注明”。合约也注明了对服务整合的要求, 其中服务的转介和连接是服务评估的一个重要指标。如“服务必须为难民家庭提供转介到联邦/州/地方政府资助的各类机构和项目的指导和帮助, 这些项目包括——但不限于——食物券、医疗救助、能源补贴、低收入住房补贴、儿童照顾救助以及社区服务类项目等”。在政府购买服务的背景下, 购买方实际上扮演着网络管理者的角色, 对服务提供机构进行监督、指导和约束。

难民服务组织网络中还体现了一种服务技术的趋同性。除了政府购买合约中对服务方式的强制性要求 (要求服务的阶段和合作模式等) 之外, 组织的服务递送模式也通过不同服务组织之间相互的模仿和学习而形成。在难民服务中, 整合性的个案管理 (integrative case management) 已经成为相关服务递送的主要工作模式, 工作者着眼于整合组织网络内可用的服务资源, 以满足服务对象的多样化和阶段性的需求。整合性的个案管理服务包括对案主多元需求的评测和认定、资源链接、服务转介、服务监测与服务后评估等一系列的服务方法与技巧。对个案管理的运用同样来自于政府购买合约的要求, 如合约中注明服务提供方“必须运用综合的服务管理方式, 系统地保存项目和服务的各类数据, 以便于监督、评估和报告”。这一要求使得 R 中心十分强调记录服务对象每一个阶段的服务项目。每一个移民及其家庭需要建立单独的档案, 跟踪其五年安置服务的各项内容, 其中也包括就特定服务对象所进行的服务协调与跟进。另一方面, 个案管理也成为不同组织之间进行服务连接和转介的统一的、约定俗成的模式。笔者在对一个来自南亚的难民家庭进行住房安全和补贴服务的转介申请时, 被督导要求一定要参考对方的个案管理程序, 包括申请表格的格式、服务内容的协调方式、家庭信息的准确和统一等。这种在个案管理模式上的协调与统一也可以较大程度上避免机构之间相互转介案主时所发生的服务重叠现象。

从 R 中心在难民服务提供中的这种服务连接共识、规范要求以及技术趋同中看出, 难民服务领域凸显出一种制度逻辑, 我们可将其称为“网络逻辑”, 它区分于以前单一组织或系统内 (如政府) 对社会服务的管理、递送与控制——“管理逻辑”, 而更强调组织之间在服务递送上的连接及服务整合, 强调组织围绕特定社会服务领域的网络合作。社会服务网络逻辑的形成一方面由难民服务的政府购买所推动, 也即合约的压力: 政府与不同的服务类型组织订立合同, 并通

过合约方式促成以服务为基础的组织分工与合作; 另一方面, 在难民服务这一组织域内, 组织行动者通过互动而相互模仿学习, 并逐渐形成共识、合作规范以及趋同性的服务技术, 更加强化了组织网络逻辑的制度构成性与合法性。

需要指出的是, 难民社会服务的网络逻辑更多地反映于组织之间功能性的服务连接, 体现社会服务递送方式的变迁, 但它并没有消除组织的传统边界, 这与组织之间关系的特征及强度有关。列欧兹 (Leutz) 认为组织相互关系从弱至强可以分为四个层级: 自主 (autonomy)、合作 (cooperation)、协调 (coordination) 以及整合 (integration)。这四个层次是一个连续谱, 也反映了组织关系正式化的程度^①。自主是指组织的行动尽管可能会相互影响, 但保持较强的独立性。合作是指一种简单的连接关系, 是组织保持独立但以一种自愿的方式进行沟通和连接的努力。协调则是一种更为系统性的计划、审慎的协作行动以最小程度地避免资源和活动重叠, 组织可能失去一定程度的独立性。而服务整合则是组织边界的完全打破, 形成新的、制度化的单位或系统以更有效地递送服务。包括 R 中心在内的难民服务领域中的组织网络关系更多地处于合作和协调的层面, 机构虽然倾向于进行服务连接与合作, 但并未完全实现合作的制度化 (如成立独立的协调委员会等), 组织之间依然具有比较明显的边界。

四、社会服务网络逻辑下的组织实践

(一) 网络逻辑下的组织实践策略

组织实践和组织结构的概念相对, 后者指组织的目标与正式结构, 前者指组织行动者的认知、互动和行动选择策略。社会政策实施中的组织实践是组织提供和递送社会服务的具体行动过程, 它可以说是连接福利服务与需求的一个重要的中间环节。

组织之间在社会服务中的网络连接与合作获得 R 中心的社会服务工作者的认可与遵循, 它表现在实践中认可、接受相应的规范, 并在其服务递送过程中建立较为常规化和制度化的组织连接形式。这些实践方式主要包括信息交换、服务转介 (其中有转入或者转出)、对特定案主服务的组织协调与合作、针对特定服务项目的协作行动等。这几种实践形态体现出网络连接的程度差异, 但都在服务递送过程中被常规化或制度化。如在深入访谈中, 许多难民服务工作者认可并实践个案管理的模式, 社会工作者在入职初的首要任务是学习如何进行案例记录和管理。R 中心根据难民服务合约的要求, 编写了一本系统的难民个案服务工作手册, 包括难民家庭的分期服务内容和项目、如何进行案例转介等。例如, 每一个难民家庭的身份档案材料需要至少复制三份, 分别留存于就业、家庭支持、医疗等机构部门, 以便于转介时使用。此外, 在机构之间进行服务协调时都有统一的案例记录格式。

对组织社会服务网络连接与规范的遵循以及制度化与组织受到政府购买合约的压力有关。每年五月份州政府都会对 R 中心进行定期的审计和评估, 确保难民服务项目可顺利完成, 同时也会对组织的工作规范提出要求。州政府要求难民服务应该是综合性的 (comprehensive) 与整合性的 (integrative), 对 R 中心的组织合作与个案管理规范都提出十分具体的要求, 这种合约压力对于 R 中心的工作具有较强影响, 可以说是其认可和遵循网络逻辑的强制合法性要求^②。

不过, 社会服务工作者尽管认可以及遵循组织网络连接的服务运行规范, 但当外部规范与组织内部要求存在不一致时, 他们也可能采取松散连接的策略, 工作者倾向于将网络连接的规范性要求形式化, 在服务的实际操作层面则相对灵活。R 中心的工作者会将服务项目进行分类, 一些合约规定和评估标准相对不很明确的项目如文化知识培训、语言辅导等, 工作者会投入较少的精

^① Walter N. Leutz, "Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and United Kingdom", *The Milbank Quarterly*, Vol. 77, 1999. pp. 77-110.

^② Paul DiMaggio, Walter Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, 1983. pp. 726-743.

力和资源去进行组织连接的努力,对于这些项目,R中心会大量地使用志愿者来进行协助。如在调查中笔者发现,许多志愿者被指派提供难民及其家庭的文化适应性辅导、人际关系培训或语言服务。尽管政府购买合约中也强调组织之间进行志愿者协调以开展联合辅导的服务,但在实际操作中,组织较多地依赖志愿者来自安排辅导方式和内容,而不会投入较多的精力去安排组织之间正式层面的合作。相反,在合约要求比较严格的领域,如福利救助项目申请、就业申请等领域,服务工作者会详细地进行案例记录,进行服务协调,确保在规定期限内完成服务内容。新制度主义研究者讨论过组织的这种策略,认为这是组织规避外来不确定性并保持组织合法性的一种有效策略^①。

组织实践的另一个策略是协商与影响,它体现在R中心的服务工作者试图通过协商与影响的方式调整政府合约的某些规定,减少政府合约的压力。在调查期间,R中心的青少年发展项目运作并不顺畅。由于难民青少年的差异性比较大,目前青少年发展项目主要通过提供奖学金的方式让难民青少年到各个机构中去实习,提供给他们了解难民政策以及帮助其他难民的服务机会。但R中心以及另外几家组织认为对青少年的动员存在不足,导致青少年自身参与性不高,而且各个组织在时间上常常难以协调。在R中心等组织与地方政府的协商后,青少年的暑期培训项目从集中式学习调整为间断性或零散式实习,且只保留语言学习及机构见习等基本项目。另外一种方式是R中心试图在一些服务项目上确立新的规范,如社区支持是R中心一个新的服务项目,工作者依靠社区社会网络将多种服务提供给多个家庭构成的自组织,而非让单个案主直接到机构来寻求服务。虽然政府合约中有关于社区为本的服务内容,但并没有给出具体的规范指导,R中心试图通过家庭自组织这种方式确立这一服务连接和整合的一个新的模式。组织采取协商等策略的动力一方面来自组织试图在网络连接中确立主导地位;同时另一方面也有利于缓解机构所受到的评估压力,可以使工作者相对自由地安排服务内容和项目。

R中心组织实践的不同策略也反映了服务工作者自由裁量权的空间。在服务网络的模式下,难民工作者裁量权的发挥并非完全“自由”,而是根据项目本身的特点以及合约所允许的不确定性程度呈现出不同特点。比如对于某些合约中明确规定的核心服务项目,如各种移民证件的申请、现金补助、规定的就业申请期限等,工作者多采用比较常规化的实践策略。而某些相对规范不明确或比较创新的项目,则多表现在松散连接或协商的策略,在自由裁量权的运用上,这些项目上工作者拥有较多的个人判断和行动的自由。

(二) 组织实践的社会服务效果

应当说,难民服务网络对于满足难民家庭多元化的需求具有较积极的作用,服务的效率比较高,也在较大程度上避免了服务的重叠。比如一个工作者告诉笔者,通过常规化、服务的协调和组织连接等方式,难民服务网络内的各个机构可以共享服务对象的基本资料,难民不需要进行重复登记或在服务中被重复接案,难民个人以及家庭、社区等多方面的需求都会获得较快速回应。机构之间的服务资源共享也增加了难民及其家庭在社会福利服务上的可及性。由于许多移民家庭的需求以及面临的问题是多方面的,如就业、语言、子女教育、医疗等,通过组织在服务递送上的网络连接,可以缩短他们的适应期,促进社会适应和融入。此外,R中心的管理者也表示,服务连接能够减少机构运行的成本,由于存在网络合作的制度共识,机构之间在服务协调和转介上的渠道相对比较畅通,减少了组织协作的交易成本。不过,一些研究也发现,网络的服务效果与网络自身结构以及所处环境的特点有关联,如在资源缺乏的环境或者不稳定的合作网络关系中,服务效果也会受到较大影响^②。当然由于缺乏对整体网络结构以及跨组织的对比,本文中组织实

^① John W. Meyer, Brian Rowen, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, 1977. p. 353.

^② Brinton Milward, Keith G. Provan, "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems" *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 1, 1995. pp. 1-33.

践对于难民服务的效果还需要更多的经验材料。

与传统管理逻辑相比,工作者在网络逻辑下具有更多的自由裁量权。从管理逻辑向网络逻辑的转变与美国福利政策的变迁具有密切的关系。在美国 1996 年的福利改革之前,社会福利递送主要依据资格审查,社会工作者比照贫困资格标准来进行福利发放。社会福利项目以现金补贴形式为主,缺乏服务性项目。而在新的福利政策框架里,福利支出权下放到各州,福利部门和机构享有更多自主权。面向多元化社会救助和服务支持的项目获得极大发展,贫困家庭与就业、儿童照顾、辅导性服务等相关的社会服务性项目成为社会安全网中更为重要的构成^①。

另一方面,受到新公共管理思想的影响,美国的社会服务项目更加强调产出和效果。随着政府购买和服务外包越来越普遍地运用在社会福利服务的递送中,对机构服务质量的监督、管理和要求成为普遍的趋势,工作者提供服务的能力和服务效果受到更多重视。在网络逻辑下,社会工作者需要进行福利和工作之间的连接,更进一步加强了工作者在资源链接和组织合作的角色,工作者在服务过程中获得较多的自主决断空间。关于新公共管理对于社会服务的影响,早期的研究强调管理主义的主导性,认为前线工作者的自由裁量权运用会导致社会政策实施的目标偏离^②。近年来则有研究者指出,在社会服务领域,专业主义 (professionalism) 也扮演着重要的、积极的角色,它在一定程度上消减了管理主义的压力,福利契约化在某种程度上赋予工作者更多的专业决断自由^③。不过,在我们的案例中,工作者仍然受到合约对服务产出压力的较大影响,尽管社会工作者的专业能力得到强调,但政府部门对福利开支的限制使得工作者不可能完全发挥专业自由以满足福利对象的深层次需求。需要指出的是,尽管服务工作者也需要与服务对象签订服务合同书,但这一合同主要是满足知情同意的服务规范要求,与政府合约相比较,它对于工作者的压力相对较小。我们调查中发现,服务工作者与服务对象在对服务效果上的理解是有差异的。在访谈中,几位难民安置服务工作者告诉笔者他们对服务效果的判断,认为经济自立、具有连续性的工作以及教育和语言是服务有效性的重要指标。而对难民的访谈中,许多难民认为连续性的福利项目、非正式社会支持对于他们的适应和安置来说是最为重要的。可以看出,工作者更多受到福利合约中对服务整合、工作优先等福利价值观念的影响,而服务对象的判断则更多基于自身的社会处境,对稳定且具有可持续性的福利项目有更多的要求。这一方面反映了“工作福利”的价值观与多元福利需求之间的张力,另一方面也反映了服务网络逻辑下工作者的精力更多地放在应对服务合约、进行资源和组织链接,而难以与案主建立更为持续的关系以及真正了解、满足案主的内在需求。

五、结论和讨论

本文以一家美国难民社会服务组织为个案,分析了福利契约的新公共管理背景下社会服务的网络逻辑及组织实践。难民社会服务网络可以被当作是一种制度构成,其所包含的制度共识、规范、服务技术等构成组织实践的合法性约束,社会服务递送从依靠传统单一组织体系内的管理逻辑转换为强调组织服务连接与合作的网络逻辑。工作者在服务递送过程中形成特定的服务策略,而这些策略也在不同的服务项目上呈现不同的差异。网络逻辑下,R 中心的组织实践对社会服务效果产生一定的积极影响,工作者在网络逻辑下获得相对较多的自由裁量权。不过,这种自由裁量权仍然受到福利合约的较强压力,从而阻碍了服务对象深层次需求的满足。

① Mismatches Allard, “Unmet Needs: Access to Social Services in Urban and Rural America”, in J. P. Ziliak (eds.), *Welfare Reform and its Long-term Consequences for America's Poor*, Cambridge, UK: Cambridge University Press 2009.

② Michael Lipsky *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.

③ Tony Evans, “Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-level Bureaucracy” *British Journal of Social Work*, Vol. 41, No. 2, 2011. pp. 368-386.

这一基于美国的组织案例研究对于中国社会福利体制变迁及社会服务递送模式有一定的启发意义。首先,受到新公共管理主义的影响,中国政府在社会服务领域内的购买以及组织网络等问题正受到越来越多的关注,公共服务外包被认为是提升政府治理能力,提高服务递送效率、责任、效果的一个重要改革方向^①。但在福利合约的制度设计上还有很多因素值得考虑,最主要的是政府购买如何考虑到服务整合的需求,考虑到组织之间的网络连接问题。政府购买服务的主要目标应该是通过福利服务的契约式外包连接更为广泛的组织资源,实现服务对象多元化的需求满足,并以此为出发点来强化政府购买服务的能力,包括决策能力和合约的制定和评估能力。美国的难民服务案例显示出,不同的非营利组织可以围绕难民家庭的服务形成相互补充和依赖的服务网络,这一网络较好地满足了服务对象的多层次需要,同时避免了服务重叠。

另一方面,政府购买服务还需要对影响服务整合的组织结构因素予以重视。如同许多研究者指出来的,服务递送的方式和效果在较大程度上受到特定福利意识形态和组织网络结构的影响,更广泛层面的政府体制改革显然具有重要的影响。缺乏制度层面的变迁,实际社会服务工作者很难发挥较好的资源和组织连接的角色。政府购买服务目前较多地在部门系统内进行,但由于政府部门之间的分化,实际服务递送中难以实现跨部门的合作与资源动员。由于社会服务领域内的服务群体常常具有多重需求,这种部门之间的利益分割严重阻碍了服务递送的效率及效果。最后,在具体的服务连接模式上,社会工作可以提供较强的专业支持,如个案管理是社会工作中处理服务整合的核心工作模式,但在具体的服务方式的运用上,工作者如何协调服务管理的要求与服务对象需求的关系、工作者在政府购买服务下的自由裁量权等问题都还需要更多的经验研究。

(责任编辑:薛立勇)

Network Logic of Social Service Delivery and Organizational Practice: A Case Study of Social Service Agency in the United States

Deng Suo

Abstract: In the context of New Public Management movement, social service delivery in the West has increasingly relied on privatization or contracting out. This article argues that the conventional management logic within the bureaucratic framework has been shifting toward the network logic characterized by inter-organizational service connection and coordination. In the past decade, China has witnessed the similar transition of public service delivery from the West. Based on a case of refugee service agency in the United States, this study analyzes the formation of social service network logic and describes the consequent organizational practice strategies characterized by obeying and institutionalization, loosely coupling and negotiation. Further discussions are focused on the practitioners' discretion and its impact on service outcome.

Keywords: Social Service; Welfare Contracting-out; Management Logic; Network Logic; Organizational Practice

^① 敬义嘉 《中国公共服务外部购买的实证分析:一个治理转型的角度》,《管理世界》2007年第2期。