

社会扶贫中多方协作的互动式治理

——一个乡村创客项目的案例研究

彭云¹ 韩鑫² 顾昕³

(1.《中国行政管理》编辑部 北京 100017; 2.美国匹兹堡大学 公共与国际事务研究院 宾夕法尼亚州 匹兹堡 15260;
3.浙江大学 公共管理学院 浙江 杭州 310058)

[摘要] 社会扶贫项目成功的关键 在于政府部门、社会公益组织、基层社区组织和纯市场化组织建立网络型协作关系, 其行动协调有赖于互动式治理发挥作用。作为一种新治理范式, 互动式治理致力于推动国家行动者、市场主体和社会行动者之间的制度化互动, 让社群机制、市场机制和行政机制以互补增强的方式嵌入在一起, 从而在公共治理中发挥协同之效。其中, 国家行动者发挥合法化和元治理的作用, 助推项目的启动和实施; 社会公益组织扮演着跨界者的角色, 同多层次、多部门的国家行动者以及社会行动者和市场行动者进行互动; 本土的市场行动者和基层自治组织利用其经济信息与社会资本优势, 促成关系型契约的制度化。以社群机制为主导, 让行政机制和市场机制发挥补充作用, 互动式治理的形成才能理顺社会扶贫实践中的政治、社会和经济行动逻辑, 真正达成政府主导、社会协同的“大扶贫”格局。

[关键词] 社会扶贫; 互动式治理; 民间组织; 社群治理; 关系型契约

[基金项目] 2018年度国家社会科学基金重大项目《政府培育发展社会组织的效应研究》(18ZDA166)

[作者简介] 彭云(1989—)男, 甘肃庆阳人, 中国行政管理学会助理研究员, 《中国行政管理》编辑, 主要从事县域治理、地方政府行为研究。

韩鑫(1992—)女, 山东济南人, 美国匹兹堡大学公共与国际事务研究院博士生, 主攻公共管理、国际发展。

顾昕(1963—)男, 北京人, 浙江大学公共管理学院教授、博士生导师, 浙江大学社会治理研究院首席专家, 浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员, 主要从事社会政策、治理理论、医疗卫生政策、非营利组织研究。(通讯作者)

[中图分类号] C913.7 [文献标识码] A [文章编号] 1003-7071(2019)03-0166-12 [收稿日期] 2018-10-11

一、导论

中国农村的扶贫开发是一项国家、市场和社会多方主体参与的社会事业。自2013年以来, 中国执政党和政府不仅将扶贫开发工作定为实现全面建成小康社会目标的重点工作之一, 而且还就扶贫开发中市场力量和社会力量的参与提出了一系列新的设想。2013年12月, 中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》, 提出“创新社会参与机制”, 建立和完善广泛动员社会各方力量参与扶贫开发的新制度。2015年11月, 中共中央、国务院颁布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》, 提出要坚持政府主导、社会协同的原则, “构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大

扶贫格局”。“大扶贫格局”设想的提出, 意味着市场化组织和非营利性组织等重要的社会力量理应在社会扶贫中拥有更大的作用空间。

然而, 从各地的实践来看, 政府扶贫仍在扶贫开发中占据主导地位, 社会扶贫仍在发育成长, 大扶贫格局的形成依然有待时日。研究者发现, 即便在方兴未艾的社会扶贫中, 中央政府各部门和东部地区的各省、市政府依然发挥主导性作用, 而社会组织的参与仍存在运作成本很高、效率优势未能显现、组织规模普遍过小、总体贡献有限等问题^[1]。一份相关研究报告指出, “民间组织在政府‘社会扶贫’政策框架中的主体性及资源供给严重缺失, 在‘社会扶贫’中的参与度和地位缺乏政策层面的支持”^[2]。关于扶贫治理的文献, 一般会提及市场机制的积极作用,

但往往会把市场机制与社会企业的作用等同起来^[3]。至于并非具有社会企业性质的企业(纯市场化组织)在社会扶贫中的角色,尚未得到应有重视和讨论,即便是在相关学术研究和政策分析报告中亦鲜有论及。

社会扶贫成功的关键,在于政府部门、非营利性组织、基层社区组织、社会企业和纯市场化组织建立网络型协作关系,而多方行动主体间的行动协调有赖于互动式治理发挥积极有效的作用。作为一种新的治理范式,互动式治理(interactive governance)是指利益多元的多方行动者通过动态的互动以达成共同目标的复杂过程,在此过程中,他们动员、交流和利用一系列理念、规则及资源^[4] (P85—88, 15—16, 131)。互动式治理的兴起,是全球性公共管理变革大潮中的第三波发展,它超越了广泛运用市场机制的新公共管理运动的第一次浪潮和高度重视社群机制的网络治理的第二次浪潮。这一新治理范式,致力于推动国家行动者、市场主体和社会行动者之间的制度化互动,让市场机制和社群机制与行政机制以互补增强的方式嵌入在一起,从而在公共治理中发挥协同之效。

社会扶贫治理,是公共治理的重要内容之一。由于社会扶贫本身就是由多元行动者共同参与并实施的面向贫困人群和弱势群体的各种社会经济救助项目所组成,互动式治理的形成和制度化,对于社会扶贫项目成败而言,显得尤为重要。然而,在国内学术界,尽管有学者已意识到行动主体的网络互动、行动目标的价值理性、行动内容的需求导向以及行动方式的内源发展对于社会扶贫的重要性^[5],但迄今尚未出现从互动式治理的新视角对社会扶贫的治理模式进行系统性理论探索和经验研究的学术风潮。总体而言,互动式治理的新范式在国际学术界正处在方兴未艾阶段,但在中国学术界有关诸多社会服务、社会发展和社会治理领域的研究中并未得到应有重视。

本文基于互动式治理这一新的范式,选择全国性公益组织黑土麦田的乡村创客在山东夏津县开展的扶贫项目作为案例^①。黑土麦田创客在夏津县的社会扶贫实践,涉及政府多部门、社会公益性组织、

基层社区组织、市场化组织和农户等五方行动者的网络建设与互动协同,为互动式治理范式提供了宝贵的中国本土经验,并据此深化了互动式治理理论。

二、多方协作中的互动式治理:分析框架概要

作为国家、市场和社会行动者多方协作治理新范式,互动式治理有三个要素:(1)多方行动者必须通过频密的互动凝聚信念和价值观,以达成共同努力的目标和愿景;(2)多方行动者共建规范和制度,通过网络建设和维护,形成互动制度化;(3)多方行动者动员各自所拥有的优势资源,将目标和愿景现实化^[6] (P20—21)。不同于传统的、韦伯式的、自上而下式的、以政府为中心的行政化治理模式,互动式治理具有非中心性的特征,即既非以国家为中心,也不以市场或社会为中心。它基于国家、市场和社会行动者之间的动态交流及积极回应,这个过程由行动者的集体行动所推动,形成网络并追逐共同的目标^[4] (P14—15)。简言之,互动式治理的核心在于社群治理在其中发挥主导性作用。

社群治理(community governance),意指相互密切关联的个体组成正式或非正式的社群,基于对共同价值与规范的认诺与遵从(commitment and compliance),以协调其集体活动^[7] (P474—501)。社群治理与诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)领军的布鲁明顿学派所深入研究的自我治理(self-governance)是同义的^[8]。自我治理,是指在没有政府干预的情况下,多方非国家行动者经过自发演进过程而逐渐形成的一系列组织模式和制度结构,以管理其共享资源,协调其集体行动^[9] (P101—102) [10] [11] (P404—417)。自我治理具有多中心的特征,因此也被称为“多中心治理”^[12]。

社群治理是人类生活的三大治理机制之一,另外两个常见的治理机制是行政治理(bureaucratic governance)和市场治理(market governance),分别基于命令与控制 and 选择与竞争^[7] [13]。对于所有私人和公共事务的治理,三种治理机制独自发挥作用以实现善治的情形,即便不是根本不存在,也是极为罕见

^①黑土麦田由耶鲁大学和哈佛大学的中国毕业生联合创办,2014年在民政部登记注册为“民办非企业单位”,旨在培育杰出的乡村创客。2015年,黑土麦田开始在各地选择合适的项目,翌年设立了“乡村创客计划”,从顶尖学府的优秀毕业生中招募志愿人员成为“乡村创客”,并为入选创客提供薪资福利、履职支持、出路选择等多方面保障,到国家级贫困县的乡村从事精准扶贫和创业创新。

的。这三种治理模式既具有一定的运行自主性,又具有互补嵌入性,其嵌入和协同方式的不同将影响治理绩效。在传统的韦伯式公共行政中,行政治理模式主导着公务事务的治理,而市场治理和社群治理均处于从属、边缘的位置。在日渐兴起的互动式治理模式中,社群治理占据核心位置,但市场治理和行政治理分别在日常互动的促进及治理的治理(即所谓“元治理”)上发挥着不可或缺的重要作用。

首先,互动式治理的核心在于动态的网络建设和维护。网络呈现为多方行动者的横向关联,其参与者相互依赖,而又独立自主^[14]。网络建设所涉及的事项多种多样,包括信任关系的培育、共同目标的确定、各自资源的动员、分散知识的共享、解决方案的形成和联合行动的协调等;网络维护的核心事项是社群共同规范和组织结构的维护,并对可能有损于网络持续的情况加以处置。

互动式治理主要呈现为多方行动者之间通过动态的网络建设和维护而实施的横向治理。在此过程中,即便政府领导人和政府官员之间以及他们与其他行动者之间的关系也不再以行政化的命令与控制为特征,而是转变为相对平等的理念沟通、相互依赖和协同合作。当然,纵向治理也在一定程度上存在于互动式治理之中,尤其当受治理事务涉及处在不同层级的机构和组织之时,但上层机构对基层机构并非只是自上而下地运用行政命令,而是更多地采用因势利导型的助推方法。而助推型有为政府的治理方法,是由诺贝尔经济学奖得主、行为经济学家理查德·塞勒(Richard H. Thaler)和行为法律经济学开创者Cass R. Sunstein加以总结并弘扬的^[15]。

就网络建设和维护来说,非营利性社会公益组织的积极参与是至关重要的。在中国非营利部门的发展过程中,国家与社会零和博弈的思维定式一度左右着社会行动者的选择以及学术界的相关论说^[16],致使曾在发展政治学和发展社会学中占据主流地位的国家与社会相互赋权的思想^[17]难以在中国落地。由此,民间组织的独立性研究成为中国学术界的关注重点^{[18][19]}。由于其具体行动必然发生在由地方政府所主导的政治社会结构中,因此在这一关注下,民间组织被认为存在着“入场悖论”,即不合作难以入场,而合作则又有失去独立性原则的风险^[20]。因而,引入互动式治理新范式,有助于破解民间组织的“入场悖论”。政府、公司、社会组织以及家

庭以独立自主的身份共同建构并维护网络,形成多中心的互动场域,实现对相关事务的协作治理。

非常重要的一点是,互动式治理的具体实践不再局限于横向和纵向治理这两个维度,而是出现了更多的对角治理(diagonal governance)或蜿蜒治理(zig-zagging governance),即多方行动者之间的动态互动发生在跨国、市场、社会三个部门的不同层级的行动者之间^[4]。因此,除了参与网络建设和维护之外,非营利性社会公益组织还需要扮演工商和公共管理学界日趋重视的跨界者(boundary spanner)角色^{[21][22]},即在政府部门之间、政府与企业之间、政府与基层组织之间、政府与社会组织之间进行穿梭协调。

其次,在互动式治理中,市场机制和社群机制的互补性嵌入在促进多方行动者之间的利益契合上发挥着重要作用。行动者之间的利益契合使得市场力量推动的策略性多方协作成为可能^[23],而多方协作从策略性行动转化为可持续性行动则需要利益契合制度化,这其中的关键在于互动各方在某些特定政策环境所创造的行动空间中,基于各自的资源禀赋开展稳定的合作,从而实现各自权益最大化。这种功能互补性合作的制度化,呈现为某种社群组织或社会企业(如战略联盟或合作社)的形成。在此过程中,市场治理中选择与竞争机制对于多方行动者的参与发挥着协调作用,而社群治理中认诺与遵从机制对于降低多方行动者在战略联盟或合作社中的交易成本发挥着积极作用。

互动式治理的具体操作之一在于准市场机制的运用,即在多方行动者之间建立关系型契约,而此种契约嵌入在以联盟和合作社为代表的社群组织或社会企业之中。实际上,与交易成本不菲的经典性市场契约不同,关系型契约的订立有助于降低交易成本,而在诺贝尔经济学奖得主奥利弗·威廉姆森(Oliver Williamson)所建立的“交易成本经济学”中,关系型契约是一种举足轻重的制度安排^[24]。然而,交易成本经济学未能阐释清楚而经济社会学加以强调的是,关系型契约的本质在于将社群机制引入市场机制,或者说让市场机制嵌入在正式或非正式的社会关系或社会网络之中^{[25][26]}。互动式治理的新范式对准市场机制加以更加完整的改造,通过引入社群机制并使之进一步嵌入在发挥元治理作用的行政机制之中,让订立和执行契约的过程建立在制度化互动所产生的信任基础之上,从而形成一种制度

化关系型契约化模式^[4]。

网络建设也好,关系型契约的订立也罢,其要害是在多方行动者之间建立合作伙伴关系。无论是基于非正式的社会关联,还是基于正式的契约化关联,合作伙伴关系中不同的行动者拥有不同的资源,发挥不同的作用,从而建构出一种“结构化的合作”^[27]。在此过程中,合作伙伴通过社群治理所建构的协作规范和所培育的社会资本,正是结构化的体现。

最后,互动式治理重新界定了国家行动者(即政府)的角色,即元治理者和合法化者的角色。与日常事务的治理和游戏规则的治理相比,元治理是一种高阶的具有反思性的治理实践,涉及:(1)在互动网络中生产和传播主导性规范和理念;(2)在不同的低层阶治理模式之间进行选择;(3)对互动的制度化进行战略管理,以防止功能失调,推进共同目标的达成^[4]。而且不止于此,在互动式治理中,多方行动者互动所涉及的事项,既有政治性的,也有行政性的,政治家和行政者的传统分界在互动式治理中被打破。

此外,国家行动者通过行政机制在互动式治理中扮演的一个重要角色,就是合法化非国家行动者的行动,尤其是社会行动者的跨界协调活动。作为互动式治理新范式的思想渊源之一,奥斯特罗姆的自我治理理论往往被视为古典自由主义传统的一种传承^{[28] P1-18}。即在强调社群治理积极作用的同时弱化了国家的作用,这同各种版本的新自由主义对市场治理积极作用的弘扬有异曲同工之妙。可是,在奥斯特罗姆《公共资源的治理》一书中,她给出了社群自我治理摆脱失灵的八个制度性条件,其中包括社群组织的组织权利至少得到政府的认可(即赋予合法性)以及分层治理的制度化^[9]。尽管未能得到充分的阐释,但这两个条件,实际上都涉及本文将要强调的“社群治理的行政性嵌入”,即政府一方面扮演着社群治理合法化者的角色,另一方面也在社群机制运作中不可避免将会出现的分层治理中扮演制度化化者的角色。

三、个案研究:黑土麦田乡村创客扶贫项目中多部门行动者间的互动式治理

在黑土麦田所开展的乡村创客扶贫项目中,涉及多部门行动主体间的多阶段互动。在这一节,将

通过对各个阶段多行为主体间互动的深描,揭示互动式协作治理的运行机制。本文的经验材料主要采取参与式观察与深度访谈来搜集。本文第二作者黑土麦田所派的四位乡村创客之一,在此作了为期一年(2016年8月至2017年7月)的志愿服务,也完成了充分的“局内观察”。深度访谈资料的收集则是第一和第二作者于2017年3—7月间完成的。依照学术惯例,本文对所涉及的一些人名和地名进行了化名处理。

2016年5月下旬,黑土麦田的领导团队前往夏津六和农牧有限公司(以下简称“六和公司”)就“现代高效种猪场+合作社”的精准扶贫项目展开座谈。在座谈交流中,夏津县政府、六和公司以及黑土麦田三方达成了初步的合作意向,借鉴六和公司在当地合同养猪的产业发展经验,结合黑土麦田提供的人才资源和当地基层自治组织力量,创新精准扶贫模式,带动和引导农民致富。六和公司承诺提供资金赞助,黑土麦田派驻四名山东籍“乡村创客”进驻夏津,组织和动员当地农民参与六和公司“生猪家庭代养”项目,通过“企业+公益组织+代养户”三方合作开展精准扶贫。由此,夏津县政府、六公司和黑土麦田三方以国家行动者、市场行动者和社会行动者的身份形成了一个稳定的互动式网络,确立了共同的行动目标,这是乡村创客项目能够得以实施的基础。

大致来说,项目实施可分为以下三个阶段:

(一) 创客入场

2016年8月底,在中共夏津县委组织部有关人员陪同下,黑土麦田的四位创客到该县下辖的苏留庄镇政府报到。同时,县委组织部授予他们“扶贫专员”的身份,以便在当地开展公益扶贫。

基于参与性观察可以获知,项目乡镇级实施地点由县委组织部推荐,黑土麦田没有选择权。黑土麦田项目部负责人2015年在当地考察时,曾有两个项目镇的选择,即苏留庄镇和毗邻的雷集镇。从客观条件上说,苏留庄镇是夏津县内贫困村较为集中的乡镇,有桑葚等农特产品可开发,而且六和公司夏津分公司驻地也在苏留庄镇,有利于创客入驻后开展合作。

但项目地点选择的影响因素,其实主要还是政府机构中人的因素。县委组织部负责对接黑土麦田的孙主任是苏留庄镇东韩村人,交谈中也着重推荐苏

留庄镇 甚至具体到了几个村。还有 苏留庄镇扶贫办公室张书记在接待黑土麦田项目部负责人实地考察时 对于乡镇扶贫工作的认识给人留下了深刻印象 这一点也有助于苏留庄镇成为项目的最终实施地点。

对黑土麦田而言,公益扶贫项目的顺利开展是其核心目标,但由于黑土麦田组织自身的力量有限,只能借助外部力量的协作才可能顺利完成项目。除了来自六和公司提供的资金支持外,更离不开县政府在各方面的扶持,特别是在用地审批、惠农政策(如政策性贷款)以及创客当地生活的部分津贴等方面。因此,黑土麦田的理性选择就是附议县政府的推荐。

当然,对县政府而言,选择苏留庄镇不仅缘于县领导的乡土认同,也出于对该镇多项禀赋优势的综合考虑:(1)该镇毗邻县城,具有地理优势;(2)作为六和公司夏津分部驻地所具有的区位优势;(3)在农业发展方面的资源优势。

简言之,在创客入场阶段,三方互动在价值认同、目标建构和资源动员上达成了共识,在此过程中,作为国家行动者的县政府领导扮演了主导性的角色。尽管县政府需要黑土麦田提供高端人才资源开发和创新当地农村产业扶贫项目,也可借力黑土麦田的媒体影响力提高社会各界对该县贫困村的关注,但在二者的关系上,黑土麦田实际上更依赖县政府所提供的政策便利和行政支持。在有关国家与社会关系的既有中文文献中,国家行动者与社会行动者之间的互动被描述为“非对称性依赖”^[29],成为社会组织依附性或独立性不强的证据。但从互动式治理的范式来看,国家与社会之间的非对称性相互依赖,只是某一方更多地扮演了跨界协调者的角色。

(二) 选定项目村

乡村创客在村一级项目实施点的选择,具有一定的自主性。苏留庄镇有54个行政村,其中有16个贫困村,县委组织部推荐了其中的4个贫困村。

根据黑土麦田的工作要求,四名创客在进驻项目地的第一个月开展了综合调研和入户访谈,摸清项目地的基本概况,涵盖当地的生产、生活方式、资源禀赋、经济来源、人口结构、产业基础等方面,并在调研中询问了村民对六和公司生猪家庭代养项目的合作意愿。四名创客采取“包村”的形式,每人分别进入一个贫困村进行入户访谈。经过一个多月的综

合调研,最终选择了苏留庄镇南部的M村作为生猪代养项目首批合作的试验点。

根据参与者观察,创客组选择M村作为项目村的原因主要有三:

一是该村村委会的组织动员能力强,在当地有权威性。刚上任的村支书是村里的致富能人,他常年做生猪贩卖的生意,对这个行业比较了解,参与兴趣很高,也希望通过组织村民实施该项目作出一定的政绩。其他领导班子成员也对村支书的工作比较配合,文书(村会计)家也从事养殖业,眼界较为开阔,对此项目也很支持。

二是村民自组织能力强。村民们的致富意愿强烈、思路开阔,有经济实力参与项目前期基础投资的村民人数较多。

三是客观条件的约束。根据夏津县国土局现行的土地政策,基本农田是不能用于养殖的。因此,养殖用地就是林地或一般农田,并且在进行土地性质的转换之后才可以使用。我们联系了县国土局,对四个村子进行了土地测绘,只有镇南M村和镇北S村的土地性质、养殖规模和环评条件(距离居住区500米以外)等,满足县国土局对养殖业的用地政策规定。但S村不具备前两个优势,M村无疑是最佳选择。

项目村的确立,实际上是黑土麦田与四个备选村之间基于经济逻辑的双向选择过程。从黑土麦田的角度来说,以项目实施的最大可能性和最小成本为前提,M村无疑是最佳选择;从四个备选村的角度来说,则要结合本村客观条件、村委会的协调动员能力、村民致富意愿以及项目本身的风险和投资回报周期等,作全盘考虑。从黑土麦田与备选村村委会的互动过程来看,二者呈现出平等互惠的合作特征,也为日后关系型契约的达成奠定了基础。

项目村确立以后,由于对接企业六合公司的决策变化,生猪代养项目只能被暂时搁置。在这段时间中,创客们为当地村民办了三件实事:一是化肥团购,通过网上团购的方式为村民买到价廉质优的正规化肥;二是利用电子商务模式开发小麦面、玉米面等当地特色农产品网上销售项目,并利用售卖盈余为村民购买香椿树苗以利用闲置宅基地发展“边角经济”;三是开展一些公益性活动,如为当地村民拍摄全家福、组织村里的孤寡老人吃年夜饭等。一系列的暖心创收和公益项目从2016年9月持续很长

时间,创客们赢得了村委会和村民的信任,为随后开展的生猪代养项目夯实了信任基础。由此,黑土麦田与基层自治组织之间的合作伙伴关系建立起来,而在此阶段,这种社会关系具有非正式性。

(三) 项目实施

1. 成立合作社

2017年3月初,黑土麦田、六和公司与夏津县政府之前达成的生猪代养精准扶贫项目重新启动,但采取何种组织和制度形式来搭建项目村与六和公司之间的有效合作,成为创客们亟待解决的现实问题。经过共同商议,黑土麦田、村委会及村民代表于2017年3月22日召开设立大会,成立由黑土麦田、村委会主要成员及部分村民参与的“山东夏津县田予种养农民专业合作社”,黑土麦田创客之一的D君被选为合作社法人代表,办公地设在M村村部。在此过程中,作为社会组织代表的黑土麦田创客们扮演了多方行动者合作网络制度建设者的角色。

实际上,合作社扶贫的口号已喊了很久,但在此之前,当地其实并没有真正意义上农户参与分红共建的合作社,而是某个老板买下一块地,雇佣当地农户经营。挂名“合作社”,只是为了获取农资代购的税收减免,或套取国家扶贫政策中的其他优惠。所谓的“合作社”其实是独资私营企业,代养户只是领取固定工资的雇佣工人。而黑土麦田发起的才是真正意义上的合作社。按照该合作社《章程》,农户入社自愿、退社自由,并给社员颁发社员证书,实行自主经营、自负盈亏、利益共享、风险共担,盈余按照农户与合作社的交易量(额)以及出资额、公积金份额等按比例返还。

成立初期,合作社社员主要包括黑土麦田创客、村委会主要领导成员、部分村民,共计12人。为扩大惠及面,合作社积极扩社,吸纳了更多农户,包括12户贫困户。因为根据黑土麦田与六和公司达成的合作意向,“企业+合作社+代养户”三方参与的生猪养殖项目既是商业性质的合作,也具有精准扶贫的公益性质。因此,在代养户的甄选上,合作社既要考虑有一定经济基础的普通农户,也要兼顾贫困户,并从年龄、家庭结构、经济信用情况、村内民情评价四个方面对其代养资格进行评定。由此,六合公司与合作社的关系型契约正式达成。

从六和公司的角度来说,与合作社而不是单个村民达成关系型契约,具有四个好处:(1)由黑土麦

田负责协调村委会并动员有合作意向的村民参与,能够有效降低六和公司直接与村民逐个进行谈判的合作成本;(2)所有代养户与六和公司所产生的交易,均由合作社统一规划管理,确保了六和公司前期借贷资金的安全回收;(3)充分利用黑土麦田丰富的媒体资源为六和公司树立和推广良好的社会公益形象,节约了企业的宣传成本;(4)积极响应国家精准扶贫的政策号召,有助于六合公司营造与项目地政府的良好政商关系。

从黑土麦田的角度来说,通过合作社的制度模式建立多方合作伙伴关系有三个优势:(1)合作社使村委会主要成员与黑土麦田结成利益战略联盟,能够充分利用村委会主要成员的威望,在动员、组织和协调村民方面发挥关键性角色,便于生猪代养计划在项目村的实施和推广;(2)根据项目实施方案,合作社可以抽取利润的一定比例作为公共服务基金,用于合作社基本运营及村内公共服务,确保了黑土麦田在当地开展公益活动所必需的资金来源;(3)通过进一步扩社,吸纳更多的村民入社,通过合作社培养本土创客,为黑土麦田在当地公益项目的持续开展储备丰富的人才资源,逐步将合作社的日常运营过渡给当地村民(访谈记录20170319DFG,受访者:创客小组组长)。

从入社村民的角度来说,合作社模式也有三个优点:(1)根据生猪家庭代养的项目方案,在项目盈利后,代养户每头生猪可获得140元以上的代养费,除去所有成本,每年可获净利润大约12.5万元,收入将显著增加;(2)通过合作社,六和公司将给代养户提供猪苗、饲料并进行防疫,并提供3年本息还清的基建扶持资金,从而有效降低代养户前期投资的压力,同时合同代养也有利于消除因滞销而潜在的市场风险;(3)合作社还吸纳了12户建档立卡的贫困户,根据山东省“农户贷”政策,这些贫困户每户可获得5万元“免抵押、免担保”金融贴息贷款,贫困户可以此入股参与合作社分红。

从合作社的成立到扩社完成,标志着黑土麦田与村委会及入社村民之间建立了实现共同利益的正式社群组织——合作社,从而将不同组织间的非正式合作转化为社群组织内部的协调,这有效减少了黑土麦田与村委会、村民之间的沟通成本。

2. 签订土地租赁合同

在提交土地申请、联系夏津县国土局实地测绘

以后 养殖小区的选址在 2016 年 12 月就基本确定了。但由于对接企业的政策调整 养殖小区前期的基础建设一直没有开始。2017 年 3 月 项目重新启动以后 黑土麦田创客在村委会的协助下与村民开始了土地租赁的谈判。根据规划 养殖小区建成共需 35 亩土地 而符合土地政策规定、养殖场规模的这 35 亩土地属于 11 户人家。谈判事宜主要涉及土地租赁费用、迁坟补偿、林木补偿等三个方面。

从土地租赁合同的文本来看 甲方是作为土地出租方的村民 乙方是作为承租方的合作社 而丙方是作为见证机构的村委会。从逻辑上讲 谈判应该是在合作社与村民之间展开。然而 我们在参与观察中发现了一个有趣的现象 即实际谈判的过程是在以村支书为主导的村委会的名义下展开的。这意味着 在实际谈判中 村委会与黑土麦田之间发生了角色转换 即作为丙方见证机构的村委会转变成成为合同中的乙方 而本来作为乙方的黑土麦田却转化为见证方的第三方协助者。在访谈中 村民也认为他们是在与村委会 而不是与合作社或黑土麦田谈判。根据本文第二作者的参与式观察 黑土麦田创客一致认为 由于涉及租金、迁坟、林木赔偿等经济利益 以村里比较有权威性的村委会参与集体谈判更为有效 因为 M 村村民总体上对村委会比较认可。尽管黑土麦田在 M 村开展了能赢取信任的公益服务 但对于村民来说 毕竟还是外部力量 时间也短 与村民没有多深的交情 一旦涉及利益分配与协商 不占优势。这就是说 创客们认为让村委会而不是黑土麦田作为谈判方 主要是因为村民对二者的信任程度不同。

我们也就此访谈了 M 村的村支书:

一开始我就建议由村委会出面来谈。要是让他们跟老百姓谈 那租金就不只这个数 拖得时间也会很长。市场经济嘛 老百姓也很精明。我们都是一个村子的 每户的家底、人品、土地的市场行情都掌握些 也经常跟这些人打交道。村委会出面 一般他不好意思“狮子大开口” 有个脸面问题。再说 猪场办起来对村子也有好处 真把事情弄坏了 谁心里也过不去(访谈资料 20170318HZS 受访者:村支书)。

由此看来 在同村民的谈判中 黑土麦田与村委会不仅是在公信力上有差异 更重要的是二者所拥有的社会资本不对等。黑土麦田仅在对接企业这一重要外部资源以及与县镇两级政府打交道方面发挥着村委会无法取代的桥梁作用 但村委会则在村一级拥有人脉、认同、信任和内部信息优势。简言之 在与村民签订土地租赁合同的过程中 在当地拥有更多社会资本的村委会发挥着主导作用 而作为外部力量的黑土麦田只有与村委会结成互惠的战略联盟才能以最小成本完成其公益扶贫项目的关键一步。在此过程中 黑土麦田与当地村委会之间的互动 实现了各自资源优势的最大程度动员。

3. 申请政府小额贷款

在推进土地租赁谈判的同时 项目前期基建资金也需要进一步筹措。除了合作社社员自筹、六和公司赞助、黑土麦田总部给予的部分资金支持外 仍然面临着一定的资金缺口。由于合作社在扩社过程中吸纳了 12 户建档立卡的贫困户 利用精准扶贫的政策性贷款成为解决资金缺口的可能途径。根据《夏津县创新发展扶贫小额信贷工作实施方案》(以下简称“方案”) 县金融机构(农村信用合作联社、农商行) 可以给予建档立卡贫困户以及带动贫困户脱贫致富的新型农业经营主体一定额度的扶贫小额贷款。贷款条件如下:

申请扶贫贷款的贫困户必须是建档立卡并符合“四有两好二一项目”(有劳动能力、有致富愿望、有贷款意愿、有收入保障、信用观念好、遵纪守法好 参与扶贫产业开发或自主选择了较好的小型生产经营项目) 条件且没有不良信用记录的贫困农户。申请扶贫贷款的新型农业经营主体必须与县扶贫办签订扶贫责任书、与建档立卡贫困农户书面签订带动脱贫协议 有良好发展项目 无不良信用记录。其中农业合作社需注册成立 1 年以上^①。

由于该合作社成立时间不足一年 不符合《方案》规定的新型经营主体的贷款条件 故而只能尝试以合作社吸纳的 12 户贫困户的名义来申请扶贫小额贷款。事实上 之前为了争取到六和公司的资金赞助和项目扶持 入社的贫困户是依据四个评价标

^①《关于印发〈夏津县创新发展扶贫小额信贷工作实施方案〉的通知》(夏办发[2016]3号) 夏津县政府网(<http://www.xiajin.gov.cn/n708922/n914438/n27249920/n27250644/c27402209/content.htm>)。

准择优录取的: (1) 每户至少要有两名完整的劳动力; (2) 入社的贫困户要有脱贫致富的主观愿望; (3) 经济信用情况良好, 无不良信用记录; (4) 村内民情评价良好, 有责任心, 与村内居民没有不良纠纷^①。可以说, 具备上述四条的贫困户也基本满足了《方案》所规定的小额扶贫的贷款条件。

尽管整个申请严格依照《方案》规定的贷款程序进行, 然而以贫困户个人的名义申请小额贷款的过程却并不顺利。我们访问了专门负责协助贫困户申请贷款的黑土麦田创客 D 君, 访谈内容如下:

访问者: 在申请小额贷款的过程中遇到过什么阻力吗?

D 君: 贷款最开始受阻是在县扶贫办。县里对发放扶贫贷款非常谨慎, 担心贷款放出去, 贫困户无法按期偿还, 成为坏账。资金不到位, 大家都很焦虑。但是说实话, 贫困户缺乏与县政府交涉的经验和技能, 就只好由我们与县扶贫办沟通。我们多次去扶贫办争取, 最后分管县扶贫的副县长、扶贫办主任批复了贷款申请。

访问者: 你觉得为什么他们会批复?

D 君: 主要还是我们这个项目的模式很新颖。“企业+合作社+代养户”的扶贫项目至少在山东省的县一级政府来说算得上创新的。加上黑土麦田在全国有一定的媒体影响力, 这个项目做成了, 在当地的产业扶贫上也是个亮点。媒体肯定会报道, 这对领导的政绩会有帮助。

访问者: 之后的贷款还需要走什么程序?

D 君: 虽然通过了县扶贫办的审批, 但要从农商行拿到贷款, 还得有县担保公司的担保才行。但是县担保公司觉得风险太大, 以没给贫困户担保为由不愿意做担保。我们跑了好多次, 但发改局的态度很坚决, 我们一度以为没啥指望了。副县长这大领导都批了, 没想到在这又给拦住了。

访问者: 你能介绍下这个担保公司吗?

D 君: 担保公司是县发改局下设的^②。所以我们托关系找了发改局的局长, 他也给我们说了他的难处。因为县担保公司要为全县所有

的扶贫贷款进行担保, 如果在担保中出现有的贷款收不回来, 就会影响整个县里政府贷款的信誉, 会对后期的政府申请贷款有重大影响。所以担保公司对于农户贷款担保非常谨慎, 农户的信用系数太低。风险赔偿金里有 100 万是县里配套的, 其实就是县里的几个职能部门拿的。不过最后我们也是软磨硬泡, 动用了很多关系, 还承诺以合作社做担保, 并设置了安全的还款模式, 才总算拿到了担保。目前 60 万的贴息贷款申请已走完前面的程序, 扶贫办、县担保公司、农商行都已考核通过, 等猪场主体建起, 60 万贴息贷款就可到位 (访谈资料 20170728DFG, 受访者: 创客小组成员)。

上述访谈内容表明: (1) 从黑土麦田与入社贫困户的关系而言, 在协助贫困户申请小额贷款的过程中, 黑土麦田承担了贫困户代理人的角色, 贫困户与黑土麦田之间形成了某种隐而不见的实际“委托—代理”关系; (2) 从县政府内部的关系而言, 体现了县政府的多主体性, 即地方政府内部“地方主要领导”与“职能部门领导”之间利益诉求的差异性。

政府不同部门之间的差异性造成了两种不同的政府行动逻辑: 一种是偏好政绩逻辑; 另一种是偏好避责逻辑。申请小额贷款 12 户贫困户只要经过核确实符合县里相关政策规定的贷款条件, 批复申请就不存在责任问题, 加之引进项目的初衷就是希望能做出成绩, 打造一个精准扶贫的样本, 这对于偏好晋升逻辑的县政府领导来说是适用的, 因此, 在其权限范围内提供有据可依的批复就不存在太多顾虑。然而, 这一点对于负责担保的政府职能部门并不适用。为了解决农村“贷款难”、“贷款贵”问题而出台的《方案》, 尽管减少了金融机构贷款的风险, 但这种政府与金融机构风险共担的模式却增加了职能部门(即作为国有企业的县担保公司)的责任。一旦贫困户无法还贷, 作为担保方的政府职能部门不仅要承担政策规定的风险赔偿金, 还可能影响其担保的其他政府项目的贷款信誉。因而, 对于职能部门的领导而言, 出于避责的逻辑, 自然不愿为信用系数

^①《六和公司生猪家庭代养项目资金申请书》2016 年 10 月 19 日。

^②根据《夏津县创新发展扶贫小额信贷工作实施方案》, 担保公司应该是县财政局、扶贫办委托夏津县经济开发投资中心来承担。所以从法律关系上讲, 担保公司与县财政局、扶贫办是委托—代理关系, 而不是行政隶属关系。D 君所描述的是县担保公司的实际运作, 它是由县发改局直接领导的, 所以二者实质上构成了上下级的行政隶属关系。那么, 担保与否就取决于县发改局的一把手领导。

极低的贫困户提供担保。换言之,在批准贷款的过程中,县级政府存在着主要领导与职能部门领导之间的利益诉求差异,政府内部不同行动主体或基于政绩逻辑或基于避责逻辑所造成的行动空间,既为黑土麦田争取项目贷款设置了障碍,也为其提供了可能的机会。黑土麦田的创客在贫困户、合作社、村委会、县担保公司、发改局、扶贫办以及副县长等多方不同部门的行动者之间开展了频密的对角和蜿蜒式互动,而且在不同国家行动者之间还呈现出横向和纵向治理的纠结,这集中体现了互动式治理的多维特征。

四、讨论与结论

通过对黑土麦田乡村创客社会扶贫案例的深入观察,我们发现,社会扶贫项目涉及到多方行动者,既有多重的国家行动者(包括县政府领导、政府职能部门如扶贫办和发改局、国有银行和县担保公司),也有民间社会组织(包括外来的黑土麦田和当地的村委会)企业(六合公司)和农户(尤其是其中的贫困户)均有各自利益诉求。在项目开展的不同阶段,不同行动者之间形成互动网络,营造信任、凝聚目标、动员资源、分享知识、解决问题、协调行动。在项目运行全过程中,这些行动主体既不会同时出现在每一个阶段,也不会单独出现在某个阶段,因而总会发生互动。这些互动合力一方面影响着单个行动主体的行为选择,另一方面也对项目本身进程乃至结果产生影响。

在动态的网络建设中,以社群机制的运作为核心的横向治理始终发挥着主导作用。互动网络的参与者由于各自拥有的知识、能力和资源不同,在不同阶段扮演不同角色。社群治理具有行政嵌入性,即社群机制充分发挥其积极作用有赖于国家行动者以社会增进型的方式发挥行政力量的作用。国家行动者当中的政治领导人在项目形成的初始阶段和项目融资过程中扮演着社群行动合法化者的角色,运用行政手段赋予外来社会公益组织在当地从事社群活动的合法性,从而有力推动了互动网络的形成,并在战略性决策(项目选点)和关键性实施(贷款融资)上发挥主导作用。在项目实施的过程中,行政化的纵向治理也经常发挥着不可或缺的、助推性的、补充作用。可以说,社群机制的作用依赖于能促型国家(the enabling state)的出现,即通过政府促进社会行

动者的能力建设,以因势利导的方式强化社群治理的运行^[16]。

在项目实施的过程中,外来的社会公益性组织黑土麦田的创客们主要在对角治理和蜿蜒治理上扮演跨界者的角色,发挥着积极主动的作用。他们不断地同多层次、多部门的国家行动者(县政府、扶贫办、发改局、县担保公司、国有银行等)以及多层次的社会行动者(村委会、农户)和市场行动者(六合公司)进行多维、多向的互动,在项目实施的每一个阶段,推动着一个个小目标的实现。

作为在当地拥有更多社会资本的民间自治性社群组织,村委会在互动网络的制度化过程中,即在合作社的组建和运作上,发挥着主导性的作用。合作社本身是一种社会企业,兼具营利性和非营利性组织的特性,在互动式治理中市场机制发挥积极作用上扮演重要的角色。但与此同时,市场机制在互动式治理中充分发挥作用,还有赖于纯市场化组织的积极性。在本文的案例中,作为在当地拥有更多经济知识和能力的纯市场行动者,六合公司在动态的互动网络中,不仅传播着市场信息,而且还承担着相关产品的收购和销售。没有乡村合作社与六合公司之间所形成的准市场性关系型契约,社会扶贫项目显然无法具有可持续性发展的能力。

尽管社会扶贫项目实施的结果可能会有所不同,但其主要行动机制却是可以辨识的。基于上述经验观察和理性行动者的基本预设,我们提出跨部门协作治理的多重行动机制,即“政绩/避错”的政治机制、“以利养善”的公益机制和“效益最大化”的经济机制。

(一) “政绩/避错”的政治机制

作为社会扶贫项目的关键行动者之一,地方政府的影响力是不言而喻的。然而,深入到地方政府内部来看,却并非是“铁板一块”。近年来,学术界已经充分关注到地方政府的多元主体性特征。冯仕政指出,学术界有关国家多元主体性特征的刻画愈发精致,尤其体现在对地方政府的多元理论观照,以及同一地方政府内部“地方主要领导”与“职能部门领导”之间在效用追求和行为逻辑上的差异分析^[30]。田凯则指出,作为制度空间的主要塑造者,地方政府或公共部门(包括非行政机构的国有企业和事业单位)的内在张力使得民间组织处在“非协调约束”的制度环境中,会对社会公益项目的实施产生一定的

负面影响^[31]。

但是,在涉及地方政府行为的文献中,多数研究关注的焦点仍在于地方“一把手”领导追求政绩以及晋升的行动逻辑^[32],对于职能部门领导的行动逻辑则着墨不多。特别是在同一政策情境中,当地方行政首长的行动逻辑与职能部门领导的行动逻辑发生矛盾时会对具体政策或项目的执行乃至地方政府行为产生何种影响,还尚未引起足够的重视。经验表明,职能部门领导的行动逻辑对于政策的实际执行乃至整个地方政府行为都会产生相当的影响。因此,与政绩/晋升逻辑不同,“避错/避责逻辑”^{[33][34][35]}正成为分析实际政策执行中作用于地方政府行为的另一个框架,即在某一政策的实际执行中,负有直接责任的职能部门领导基于责任风险选择风险或责任最小化执行路径的行动逻辑。地方行政首长与职能部门领导或基于政绩或避责逻辑所采取的不同行动,既为政策的顺利实施提供机会,也可能造成政策执行的内生性制度障碍。

面对政府或公共部门本身的多主体性,互动式治理对社群机制作用的重视有可能为破解上述的内生性制度障碍开辟一定的空间。互动式治理首先强调在多元国家行动者之间建立横向治理的关系,淡化传统韦伯式公共行政的自上而下式命令与控制的色彩,缓和纵向治理的行政化色彩,更多地引入行为经济学所开发的助推模式。更重要的是,互动式治理新范式致力于通过社会行动者的积极行动推进对角治理和蜿蜒治理,从而在不同层级、不同部门的行动者之间开展有效的协商和互动,促成其共同目标的实现。

对角治理或蜿蜒治理的发生都需要跨界者的积极作用。在任何地方,当地的多方行动者之间往往存在着一定的等级关系,无论这种等级关系是行政性的还是社会性的,因此本土行动者,无论来自政府、企业家还是基层社区,在扮演跨界者的角色上有一定的困难。因此,本文的案例研究发现,外来的社会公益组织往往在扮演跨界者的角色上拥有足够的作用空间。这使得外来社会公益组织与本土自治性社群组织在互动式治理中的角色有所差异。

(二) “以利养善”的公益机制

民间社会公益性组织作为现代社会中介于政府与企业之间的一种社群组织形式,不以营利为目的,而是为不特定的公众提供某种志愿性的社会服务,

从而弥补了现代社会中“政府失灵”与“市场失灵”所造成的公共服务真空^{[36] (P171-195)}。一个普遍的看法认为,非营利性是民间组织的基本特征,但非营利性是就民间组织的目的而言,而不是说具体运作的手段。所谓“以利养善”的公益机制,就是指民间组织采取公司化运作模式,发挥其组织协调和资源整合能力,通过社会责任和共享价值,协同政府、社会、市场三者关系,在政府、民间组织、企业三大主体间生成公益主导的跨部门协作的行动机制。当然,这里的公司化运作模式完全有可能采用社会企业的模式,在本文所研究的案例,就采用了合作社的形式。

从功能上讲,“以利养善”的公益机制具有二重性:一是向内的资源供给,能够为民间组织的日常运作和公益项目提供相对持续、稳定的资金支撑;二是对外的谈判筹码,即一个具有良好自我运行能力的民间组织在寻求与企业、政府的合作时更可能获得关注,从而实现地方政府、民间组织、企业、基层自治组织“跨界融合的新公益”模式^{[37][38]}。从运行上看,“以利养善”的公益机制体现了社群治理的市场嵌入性。

(三) “效益最大化”的经济机制

孙飞宇等在对一个国际民间组织扶贫实践的观察中发现,民间组织具有“科层制性质的理性化态度”,这意味着民间组织对扶贫项目的基本评估仍然是以“投入—产出”比作为考核标准^[39]。这一点,无论是对于外来的社会公益组织还是对于当地的社群组织来说,都是一样的。这种效益不仅是经济上的,更具有作为标杆的示范性。因此,民间组织的效益最大化体现在基于组织的经济理性挑选那些“能够扶得起来”的村庄、农户作为扶助对象。在项目制的逻辑下,项目进村分配呈现“两极化”,其中富裕村由于“基础较好、有能力进行项目的前期投入,可以快速、较好地完成任务”,因而能够获得更多更具有发展潜力的项目^[40]。这一现象在社会扶贫项目中同样存在,其项目地点的选择取决于当地政治资本、社会资本和经济资本的相对雄厚程度。通过观察发现,对于“中间村”而言,作为当地社群组织的资源和禀赋,即村委会的组织动员能力及其私人关系网络,才是项目落地的决定性因素。

从村治主体的角度来看,由于其在村庄中的经济和政治地位都较高,相比于脱贫,他们更为在意项目所能创造的经济效益。企业作为市场主体,以最

小成本获取最大利益,既是这一组织类型的本质属性,也是其核心的行动逻辑。然而,由于企业并非是在完全市场的环境中运行,而是受限于特定的政治社会体制和具体政策环境,为实现利益最大化,企业会在组织外部寻求与其他政府和社会力量的合作来降低成本。从国家行动者的视角看,出于政绩要求,地方政府原则上也愿意为社会扶贫项目的运作提供相当程度的支持,但如何为国家行动者找到尽可能规避风险和错误的行动路径,是互动式治理多方参与者(尤其是其中的跨界协调者)的主要工作。

无论如何,多方行动者之间建立运作良好的互动式治理,以社群机制为主导,让行政机制和市场机制发挥不可或缺的补充作用,才能理顺社会扶贫实践中的政治、社会和经济行动逻辑。社会扶贫的成功与否,依赖于多方行动者互动式治理的运作。在互动式治理中,社群治理发挥核心作用,但社群治理的作用必须嵌入在市场治理和行政治理之中,让市场机制和行政机制强化社群机制的运作。唯有大力挖掘互动式治理运作的机理,才能为中国政府了解社会扶贫领域民间组织的组织行动提供有效、可靠的经验证据,并推动那些有志于从事扶贫事业的民间组织纳入到各级地方政府减贫的政策框架中。在为民间组织带来更多的政策参与空间和政府扶贫资源的同时,进一步增进政府与民间组织和企业在扶贫领域的跨部门协作,从而架构起由政府主导、社会协同的“大扶贫”格局。

[参考文献]

- [1]李周.社会扶贫的经验、问题与进路[J].求索 2016(11).
- [2]李爱玲.中国社会组织扶贫现状、类型及趋势(2015-08-26) [EB/OL]. <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-17932.html>.
- [3]覃志敏.民间组织参与我国贫困治理的角色及行动策略[J].中国农业大学学报(社会科学版) 2016(5).
- [4]Torfing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, Eva S? 隹 rensen. Interactive Governance: Advancing the Paradigm [M]. New York: Oxford University Press, 2012.
- [5]苏海,向德平.社会扶贫的行动特点与路径创新[J].中南民族大学学报(人文社会科学版) 2015(3).
- [6]Kooiman, Jan, Svein Jentoft, Roger Pullin & Maarten Bavinck (eds.). Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries [M]. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.
- [7]Bowles, S. Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution [M]. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- [8]Cole, D. H., & McGinnis, M. D. Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis [M]. New York: Lexington Books, 2017.
- [9]Ostrom, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action [M]. New York: Cambridge University Press, 1990.
- [10]Ostrom E, Walker J, Gardner R. Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible [J]. American Political Science Review, 1992(2).
- [11]Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. Rules, Games and Public Common-pool Resources [M]. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994.
- [12]Cole, D.H., & McGinnis, M.D. Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: Polycentricity in Public Administration and Political Science [M]. New York: Lexington Books, 2014.
- [13]Le Grand, J. The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition [M]. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- [14]Sørensen, Eva, & Jacob Torfing. Theories of Democratic Network Governance [M]. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2007.
- [15]Thaler, Richard H., Cass R. Sunstein. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness [M]. New Haven: Yale University Press, 2008.
- [16]顾昕.公民社会发展的法团主义之道——能促型国家与国家和社会的相互增权[J].浙江学刊 2004(6).
- [17]Wang X. Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanisms, and Limits [J]. Comparative Politics, 1999(2).
- [18]Lu. Y. Non-Governmental Organizations in China: The Rise of Dependent Autonomy [M]. London and New York: Routledge, 2009.
- [19]王诗宗,宋程成.独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J].中国社会科学 2013(5).
- [20]郭占锋.被动性“入场”与依附性“运作”:对一个国际NGO在中国工作过程的社会学分析[J].中国农业大学学报(社会科学版) 2012(1).
- [21]Williams P. The Competent Boundary Spanner [J]. Public Administration, 2002(1).
- [22]Jemison, D. B. The importance of boundary spanning roles in strategic decision-making [J]. Journal of Management Studies, 2007(2).
- [23]江华 等.利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个

- 分析框架——以行业组织政策参与为案例[J].社会学研究 2011(3).
- [24] Williamson, O. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting [M]. New York: The Free Press, 1985.
- [25] Baker W E, Faulkner R R, Fisher G A. Hazards of the Market: The Continuity and Dissolution of Interorganizational Market Relationships [J]. American Sociological Review, 1998(2).
- [26] Uzzi B. The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect [J]. American Sociological Review, 1996(4).
- [27] Koppelman J.F.M. The Formation of Public Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands [J]. Public Administration, 2005(1).
- [28] 马克·彭宁顿·埃莉诺·奥斯特罗姆: 公共池塘资源和古典自由主义传统[A]. 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共资源的未来: 超越市场失灵与政府管制[C]. 北京: 中国人民大学出版社 2015.
- [29] 徐宇珊. 非对称性依赖: 中国基金会与政府关系研究[J]. 公共管理学报 2008(1).
- [30] 冯仕政. 政治市场想象与中国国家治理分析——兼评周黎安的行政发包制理论[J]. 社会 2014(6).
- [31] 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).
- [32] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究 2007(7).
- [33] Weaver R K. The Politics of Blame Avoidance [J]. Journal of Public Policy, 1986(4).
- [34] Hood C. The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government [M]. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- [35] 倪星 王锐. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究 2017(2).
- [36] Weisbrod, Burton A. Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy [M]. Edmund S. Phelps (ed.). Altruism, Morality and Economic Theory. New York: Sage Publications, 1974.
- [37] 王名. 中国公益慈善: 发展、改革与趋势[J]. 中国人大, 2016(7).
- [38] 唐悦. 跨界融合 新公益搭上“顺风车” [N]. 新华日报, 2017-09-12.
- [39] 孙飞宇 等. 生产“社会”还是社会的自我生产? ——以一个 NGO 的扶贫困境为例[J]. 社会 2016(1).
- [40] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学 2011(4).

Interactive Governance of Multi-party Cooperation in Social Poverty Alleviation ——A Case Study of a Rural Creator Project

PENG Yun¹ HAN Xin² GU Xin³

(1. Chinese Public Administration Society Beijing 100017, China;

2. Graduate Public and International Affairs, University of Pittsburgh, Pittsburgh 15260, America;

3. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058 China)

Abstract: The key to the success of social poverty alleviation projects lies in the establishment of network-based collaborative relationships among government departments, social public welfare organizations, grass-roots community organizations and purely market-oriented organizations. As a new governance paradigm, the community mechanism, market mechanism and administrative mechanism are embedded in a complementary and enhanced way so as to play a synergistic role in public governance. Governments play the role of legalization and meta-governance. Social welfare organizations play a cross-border role. Local market and grass-roots autonomous organizations promote the institutionalization of relational contracts. The formation of interactive governance can rationalize the logic of political, social and economic action in the practice of social poverty alleviation, and truly achieve the “Great Poverty Alleviation” pattern led by the governments and coordinated by the society.

Key Words: social poverty alleviation; interactive governance; non-governmental organizations; community governance; relational contract

[责任编辑、校对: 冯金忠]