

制度吸纳 – 社会整合：县域社会 优抚的结构及其政治过程*

程坤鹏 苏晓丽 周文星**

【摘要】在中国现代化转型过程中，乡村社会矛盾日益凸显，研究因应治理之道显得极为重要和紧迫。本文以 D 县为个案，运用 SFIC 框架，梳理和剖析了 D 县“皮”与“毛”的社会优抚模式，彰显了一套制度吸纳和社会整合的中国乡村治理叙事。研究进一步发现，在压力型体制下，基层官僚将维稳视为一项政治任务，因社会资本和组织间协作等要素的催化，封闭性体制的窗口被打开，使科层官僚得以吸纳社会组织和地方精英，共同建构了以社会整合为特征的协同治理过程。

【关键词】社会优抚 制度吸纳 社会整合 政治过程

一 引言

一种现代化的思潮认为，经济发展自然而然推动教育的普及，乃至影响社

* 特别感谢上海社会科学院苑莉莉博士、上海交通大学博士生张其伟和博士生王昱晨在调研写作过程中提供的帮助。文责由本文作者自负。

** 程坤鹏，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生，宾夕法尼亚大学社会政策与实践学院访问学者，中国公益发展研究院研究助理；苏晓丽，上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生；周文星，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生，哈佛大学肯尼迪政府学院亚洲研究员（Asia Fellow），尚道社会研究所研究员。

会价值的变化,进而促进现代化的政治发展。然而在现代化进程中,政治衰退和政治发展一样可能发生,即政治秩序不是现代化想当然的结果。从新兴国家的发展史可以看出,短期高速发展或可缩短甚至跨越英美国家现代化所需的百年时间,但维持经济和社会发展及平衡的政治秩序不可或缺(Huntington, 2006)。从传统农业社会向现代工业社会和信息社会转型的过程中,政治系统如何调节来自社会的政治参与,是对国家治理能力的一种考验。本文将研究范围聚焦在县域乡村社会,主要基于以下几点考量。其一,我国当前仍有高达约六亿的农村常住人口^①,“三农”问题依然是最为重要的社会政治问题之一;其二,以城镇化为核心的经济发展模式产生诸多问题,在未来一段时间,乡村及乡村振兴是对过度倚重城镇化的纠正;其三,现代化过程中,由于城乡单位制和集体制的解体,新的替代性的个体与社会的关联通道尚未建立(张静,2016),现有政治体制无法有效回应急剧涌现的社会利益表达,进而导致乡村社会失序。

优待抚恤(special care)是我国社会保障制度体系的重要组成部分。《中华人民共和国宪法》第45条规定,国家和社会保障残废军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属。^②自1949年10月中华人民共和国成立以来,我国逐步建立了优抚制度,如资金补助、就业安置、褒奖纪念、双拥慰问等。但随着社会经济的发展,优抚制度的缺陷也日益显现,包括:抚恤金支出增速滞后于经济增速,保障水平较低;优抚金主要依靠地方财政,因此优抚城乡差异和中西部差异较大,特别是贫困地区优抚对象的医疗、就业等困难无法得到较好解决;对参战军人的心理需求缺乏关注,在优抚方式上存在思想认识偏差、方式方法陈旧等问题(何兴,2009)。因此,由复杂的现实与个人因素导致的群体上访事件频发,一定程度上,这些事件成为影响社会稳定的隐患。据不完全统计,新中国成立至今累计约有5700万退役军人,截至2017年底,全国重点优抚对象有857.7万人。^③如果考虑退役军人家庭,优抚涉及的人口总量将更加庞大。2018年4月,中华人民共和国退役军人事务部正式挂牌成立,为我国退役军人的管

① 数据来源于国家统计局,截至2017年末乡村常住人口57661万人。

② 《军人抚恤优待条例》规定优抚对象包括现役军人、现役或者退出现役的残疾军人以及复员军人、退伍军人、烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、现役军人家属。一般意义的优待是指对优抚对象给予物质上和精神上的关怀照顾,而抚恤的对象较狭窄,包括伤残和死亡抚恤,是对重点优抚对象的物质抚慰形式。

③ 数据来源于民政部《2017年社会服务发展统计公报》。

理体制由“碎片化”走向“整合化”，运行机制由“行政化”走向“法制化”，待遇标准由“差别多元化”走向“公平规范化”提供了契机（陈成文等，2018）。因此，做好军人优待抚恤工作，对于维护群体权益和维持社会稳定具有重要的现实意义。

二 既有研究与问题的提出

国外较有代表性的文献主要涉及对西式民主政体的回应性研究。传统选区服务的经典研究展示了选举动机如何激发和塑造官员对公众的回应，但这些研究对于解释非西式民主国家地区服务的政治逻辑并无助益。公共服务诉求回应的质量主要受经济现代化和社会稳定水平这两个因素的影响（Distelhorst & Hou, 2017），那些回应性更高的地区通常是经济发展水平更高和社会冲突更多的地区。此外，非民主国家的回应性存在三个基本假设：第一，非民主国家将公众服务转化为国家能力层面的议题，地方政府被上级赋予过多的解决公民诉求的责任；第二，经济现代化带动了公民公共服务需求的增加；第三，政府回应性受到管理社会冲突的驱动，因为通常频率高的诉求更指向了导致公民不满的公共政策领域。对中国大调解制度的研究（Hu, 2011）指出，政府具有强烈维稳的愿望并且寻求多种冲突解决机制将社会矛盾消弭在基层和萌芽状态，“零上访”常作为地方官员政绩考核体系中的“一票否决”选项。大调解联动机制包括民间调解、行政调解和司法调解，整合多种资源和权力，将社会纠纷和冲突消解在基层。大调解是中国社会控制最为重要的方式之一，它一般是在各级党委政府和司法行政部门的领导下，由政法委综治部门统筹，由信访办等负责纠纷调解的政府部门参与；法院在大调解机制中被授予了领导权，在司法调解中既是责任主体也是重要参与者。还有一些关于农村上访防控的研究（Hurst et al., 2014），一些农村非正式社会组织在吸收和稀释社会矛盾（如大规模上访事件）的过程中发挥着强大的调解和缓冲作用。

当前优抚相关研究主要聚焦在以下几个方面。一是优抚问题分析和策略研究。优抚安置攸关社会稳定，军人接受过严格的国防训练与系统的爱国主义教育，具有维护政治稳定的较强意识。但近来发生的优抚群体性事件以及长期存在的退役军人越级上访等问题，引起学界乃至社会各界的关注。齐炳文等（1998）

对优抚安置的问题进行了较为全面的分析,指出导致优抚安置难的因素主要有社会就业压力大、经济结构调整、科学技术广泛应用、择业观念陈旧、执法不严等。一般认为,政府应该是优抚安置的主要责任主体,但因为各类复杂原因,政府统包的模式产生很多问题。江治强(2017)提出在我国当前发展阶段,发展优抚保障服务要改进服务的供给方式:通过引入合同外包、公私合作、服务券等方式,依托社区、社会组织探索政府“购买项目”的机制,支持发展面向优抚对象的互助性、公益性服务;通过政府购买服务的方式,在优抚服务领域引入社会工作者的专业性服务;社区公益服务、志愿服务、群团组织的服务需要充分吸纳群众性优抚服务。二是优抚问题中的政府作用研究。在我国,政府无疑是权力中心同时也是资源提供者。由于军人领域的政治性与敏感性,长期以来相关信息与服务都由政府统一管理。无论是官方还是民间,我国都尚未成立类似美国退伍军人组织^①、美国黄丝带(Yellow Ribbon America)^②等与军人相关的社会组织。孙绍骋(2002)指出在解决退役士兵安置问题上有三种思路。首先,鉴于退役士兵安置关系社会和军队稳定,应强化政府指令性安置就业。其次,应该采取市场和计划相结合的办法,在加强政府计划安置的基础上,采取“供需见面、双向选择”和“安置任务有偿转移”等多种方式。再次,退伍安置应该全面走向市场。三是以史学研究视角进行的优抚研究。优抚研究的主要理论或分析视角是以史学的方法进行的,这方面的代表性研究主要集中在对封建社会的两宋(郭文佳,2006)和明清优抚(李良品、李思睿,2014),土地革命时期(吴红英、朱红英,2009)、抗日战争时期(魏彩苹,2011;吴云峰、房列曙,2011)和新中国成立初期(张望,2016;余翔,2007;尹传政,2018)的优抚研究。

社会优抚需要简要梳理政社互动相关的知识积累,如“市民社会”(White, 1993)、“法团主义”(Chan, 1993)、“社会中间层”(王颖,1993)、“分类控制”(康晓光、韩恒,2005)、“利益契合”(江华等,2011)和“行政借道社会”(黄晓春、周黎安,2017)等。对政府和社会组织关系的研究,需要分析

① 退伍军人组织是美国规模庞大的利益团体,通过游说、公众压力、法律诉讼和媒体舆论等方式,为退伍军人发声,从而影响政府政策。

② 美国黄丝带(Yellow Ribbon America)是由美国退伍军人组织的慈善协会,其目标是依托全国各地的社区对本社区的军人及其家属提供直接的帮助。

和比较研究单位或关键介质的选择对结论的影响。之所以出现如此众多的关于国家与社会关系的解释概念，源于研究者选择社会组织类型的差异，抑或将政府管理社会组织的方式作为研究分析对象。由于不同类型的社会组织（如社会服务、政策倡导和社会运动等）在结构和功能方面具有很大差异，研究者聚焦于政社互动的某一层面，都可能产生局部的经验与认知。具体来看，康晓光等（2005）提出的“分类控制”和“行政吸纳社会”在学界具有较大的影响。政府根据组织结构和功能的差异采取或支持或限制的应对策略，符合常识理性。其他相关研究试图将控制权（周雪光、练宏，2012）、模糊发包制（黄晓春，2015）等概念用于细化政府内部层级差异和分析社会组织主动回应策略，这些理论尝试是十分必要的。程坤鹏、徐家良（2018）将政府购买项目作为研究政社关系的介质进行模糊集合分析，提出“策略性合作”概念，试图在公共服务以及更为广泛的社会治理领域，超越“行政吸纳”及其衍生的相关范式，提出学界忽视或弱化政府和社会组织达成策略性合作的社会事实，及其对政治体制和社会治理的影响。如果将政府和社会组织作为政社关系光谱上的两极，那么我们就理解“行政吸纳”与“市民社会”等之间的理论张力以及其他变体，更不难理解价值较为中立的，以各取所需为特征的“策略性合作”概念及其要义。但在强化社会组织党建的体制压力下，部分学者所乐见或期待的“市民社会”几乎没有足够的成长空间。因此，本文认为，理论分析需要回归经验研究，分析其间发生着的社会事实。

总体而言，当前有关社会组织参与优抚的研究较为匮乏。从研究内容上，该领域现有的研究主要集中在优抚安置的概念、优抚安置问题分析及策略分析、优抚安置中政府作用、政府调解制度、非正式组织调解等方面。从研究方法上，该领域研究方法的主流是史学研究，即通过对史料的诠释，分析不同时期优抚政策、优抚制度、优抚过程、优抚作用等。从研究类型上，当前研究大多属于描述性研究，缺乏对诸如因果关系、过程机制、行为策略、互动关系等的解释性研究。通过文献分析，本文认为透视社会优抚过程中的政社关系具有一定的理论价值与实际意义。首先，研究社会优抚的政策过程，有助于人们更好地理解与治理相关的社会群体性事件，具有重大的现实意义；其次，现有研究视角过于单一，尚停留在描述性研究层面，这为相关性分析或因果机制的解释性研究保留了一定的空间；再次，研究方法具有进一步创新的可能，本文采用实地

调研、访谈、参与式观察等方法,可以更加细致深入地剖析社会优抚的发生机制及其过程;最后,社会优抚是相对于行政优抚的一种新治理模式,它吸纳了社会组织和没有注册登记的草根组织,具有较强的整合功能,是观察政社互动关系的新的学术切口。在敏感的政治性场域中,政社合作依然具有相当的技术空间,有助于引发新的学理思考。

三 理论框架: SFIC 及其适用性

协同治理是当前公共管理领域研究的热点,并被用于研究我国政府和社会关系(Jing & Hu, 2017)。Ansell 和 Gash (2008) 在定义协同治理的概念和边界时强调,“治理过程中的多元主体不仅仅是作为被政府咨询或寻求意见的对象,而是会直接参与政策决策过程或者公共项目执行”。目前对协同治理范式的讨论过于强调主体多元参与,而忽视了治理主体间的互动关系,特别是对主体间达成良性互动的关系所应当具备的条件及可选择的有效路径等缺乏深入细致的论证(刘伟忠, 2012)。协同治理是自然科学的协同学和社会科学的治理理论结合的交叉理论,具有不同于其他理论范式的一些特点。除了治理主体的多元化,还包括各子系统的协同性、自组织间的协同、共同规制的制定(李汉卿, 2014)。实现基层社会协同治理,政府要避免在网格化管理中出现强势的“他组织”,需主动认可和培育社会治理主体;构建协同治理体系的关键是培育多元主体的议事平台,在议事程序中充分表达民意,达成共识(张树旺等, 2016)。而在“互联网+”背景下实现城市社区协同治理需要注重治理理念、体制机制、平台建设和资源保障四方面(叶林等, 2018)。由此,协同治理的本土化应用需从分析范式、制度环境、社会关系、主体间权力、资源等多方面加以优化。

有学者尝试为复杂的协同治理过程提供可操作的分析工具。Ansell 和 Gash (2008) 基于 137 个案例提出 SFIC 框架(见图 1),该框架被许多学者认可与应用(Emerson et al., 2012; 刘小泉、朱德米, 2016)。SFIC 将协同治理分为初始条件、制度设计、领导方式和协作过程四个部分,每个部分都包括更具体的影响因素,并且协作过程主要受前三个部分的影响。初始条件(starting conditions)包括权力、资源和知识的差异以及各主体间合作或冲突的历史。权力、资源和知识的差异,一方面成为多元主体选择协同合作的动机,另一方面也意

味着不平等，这种不平等很可能影响协作中处于劣势地位的主体的参与热情。各主体间合作或冲突的历史会成为协同的初始信任基础。信任是协同治理的黏合剂，将有效推动社会治理的实施。制度设计（institutional design）是指达成合作的制度性规则，它是形成合作过程合法性的重要保证。为达成有效协作，制度应该具有足够的包容性，使诸多的利益相关者都有机会参与；需建立清晰的规则体系，保证合作过程的透明，消除各主体间的顾虑，在协同领域内有效共事。领导方式是促成各利益相关方协作并达成共识的关键因素，其中促进型领导（facilitative leadership）是指通过有效的方式促进协同合作的领导；促进型领导具有管理与控制的能力，在出现冲突时能有效协调与沟通，从而使各方达成一种平衡的权力关系。协作过程（collaboration process）是一个由面对面交流—建立信任—承诺—达成共识—阶段性成果组成的闭环。面对面交流是协同治理的必要条件，各方通过深度沟通建立信任，并承诺占优势地位的权力者分享决策权，各参与者对决策共同负责，最终就协作的目标、价值、问题等达成共识。如果阶段性成果符合各方预期，则协作过程就更倾向于朝着积极有效的方向发展直至结果产出。

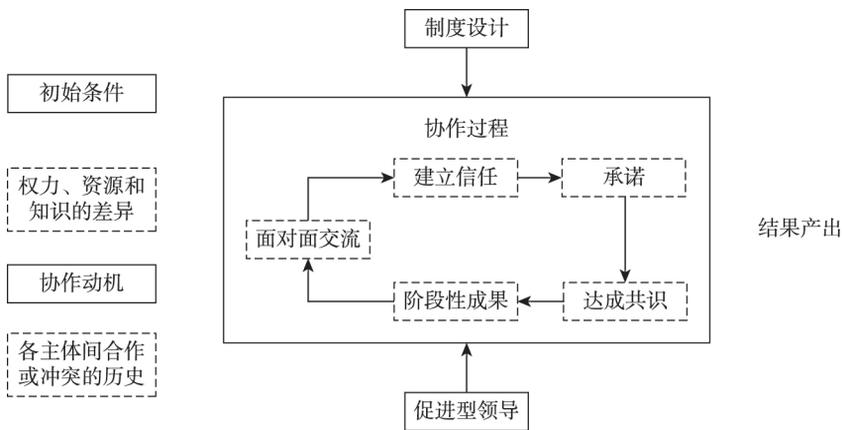


图1 SFIC 分析框架

资料来源：作者根据原文献（Ansell & Gash, 2008: 550）解释绘制。

SFIC 框架在分析政社关系的具体案例中具有较强的适用性，因为该框架的初始条件、制度设计、促进型领导、协作过程四个要素将政社关系融入“组织互动系统分析”的逻辑之中，基本涵盖了宏观制度环境分析、中观组织间关系的分析和微观协作过程的分析。因此，SFIC 协同治理的四要素分析是一种较为

系统和具体的可操作框架。但该框架需要进一步的优化，主要源于以下几点考量。其一，现代化进程中的地方政府无论在推动经济发展还是在维护地方秩序的过程中都占据主导地位，政府和社会之间的协同到底是何种性质的协同？其二，地方社会结构主要由地方政府、有组织和分散的社会力量构成，在“强政府-弱社会”的情景中，所谓的“弱社会”是如何被整合进政府优抚治理网络中的？回答上述问题，客观上需要对初始条件、制度设计、领导方式和协作过程进行合乎逻辑和情境的分析和讨论。

四 D 县的社会优抚：结构及其过程

在 2010 年后，D 县政府主动引导社会组织参与公共服务，为社会组织发展创造良好的政策环境，通过体制建设和搭建平台为社会组织发展提供全面的支持。D 县建立了县—镇（街道）—村（居委）社会组织三级服务网络体系，并于 2014 年成立社会组织培育发展中心作为社会组织的孵化基地。在政府支持下，D 县社会组织快速发展。截至 2016 年底，全县共登记社会组织 318 家，备案的社区社会组织 921 家。组织类型层面，D 县有志愿服务组织 70 余家，注册志愿者 35800 余人，常态化开展志愿服务项目 120 多个。社工机构层面，该县共有 14 个社工机构，其中 C 社会工作服务中心被评为“民政部社会工作服务示范单位”。乡贤参事会层面，D 县有 56 个村成立类似组织，成为颇具地方特色的社会组织。考虑到个案研究的典型性，本文选取 D 县作为研究对象，分析该县优抚治理中的政社互动机制、过程和逻辑。本文的主要研究问题聚焦于优抚过程中的政社互动关系，即基层政府如何吸纳、运用社会力量开展优抚治理。进一步的，该问题延伸为三个层面：第一，在社会敏感领域，如退伍军人上访，基层政府基于怎样的逻辑吸纳体制外力量？第二，乡村社会力量参与社会优抚的动机及具体路径是怎样的？第三，在敏感的治理场域中，政社关系是否仍旧难以超越传统“吸纳”范式（Kang, 2018），抑或回应了两者各取所需式的“策略性合作”（程坤鹏、徐家良, 2018）的话语逻辑？本文资料来源于与 D 县政府合作的相关课题资料，课题组自 2016 年 11 月至 2017 年 2 月对 D 县进行了田野调查，分别在 D 县民政局、L 镇民政办、C 社会工作服务中心、Y 村乡贤参事会开展实地调研和访谈，收集了有关社会优抚的一手资料。

D县于2016年底开始探索社会优抚，通过引导县域社会组织参与优抚，吸纳分散的民间力量参与。D县在乡村和城镇社区采取了不同的社会优抚，分别为乡贤参事会模式和专业社工模式，两者在社会组织类型、服务对象所属地、服务领域背景等方面都有所区别。

（一）政策窗口 “稳定压倒一切”逻辑下的“皮”与“毛”

协同治理框架下的初始条件的内核是“协作动机”，优抚作为政府的一项基本职能，关系到社会秩序的稳定，政府为什么愿意以社会化的方式，即创造一定的条件让社会组织、基层草根组织参与优抚？是否因为政府响应“职能转变”的上层改革要求，进而将行政化的优抚转变为社会化的优抚？一个较为合理的解释是，地方政府难以应对日益膨胀的维稳压力，一方面，经济社会发展给个体、城乡之间带来巨大的、无以弥补的利益鸿沟，时时刻刻影响着个体和社会心理；另一方面，网络社会让社会交往和信息传播更加便捷，更赋予原子化个体、分散群体甚至某种共同社会情绪以虚拟结社的可能。这种压倒一切的社会张力让压力型体制和向上负责制下的地方政府无所适从，不得不想方设法，以更务实的态度面对优抚矛盾，这为吸纳更多的社会力量提供了绝佳的“政治机会”。此外，我国科层制善于将行政问题转化为政治问题，优抚本身是常规行政工作，但地方政府将其纳入“一票否决”考核指标后，优抚转化成为一项必须完成、无法变通的政治任务。

军人最主要的就是稳定，怎么做好稳定。……，稳定压倒一切。（2016
1111 D县L镇民政办访谈）

政府建立的优抚制度并未减少与之相关的信访，优抚政策和行政体制既没有办法回应基础性的需求，也无足够的精力满足优抚对象高层次的诉求。社会组织并没有直接进入优抚治理及其他政府管理领域的渠道和机会，在稳定压倒一切的地方治理逻辑下，协同治理才获得一定的制度空间。因此，“稳定”和“协作”是“皮”与“毛”的关系，皮之不存，毛将焉附，即地方政府为了不折不扣地完成优抚维稳的政治任务，协作才得以发生。从县、乡镇到村，基层社会具有一定的封闭性，社会优抚之所以得以成为这种封闭性体制中的一个窗口，是因为地方政府行政化优抚模式失灵，即以层层加码、行政发包的方式无

法有效解决逐渐升级并且十分复杂、敏感的军人优抚维稳问题。

除此之外，政府和社会组织在权力、资源、合法性等方面具有显著的差异，两者建立协作的意愿以及达成协作的基础也得益于 D 县具备一定的社会资本。良好的社会资本积累，是社会协同治理实现的前提和基础（何水，2008；刘卫平，2013）。文化传统是社会资本的影响因素之一（奂平清，2009），D 县源远流长的慈善文化培养了人与人之间的互助意识，其表现不局限于助弱扶贫，在优抚领域也涌现出不少民间人士自发的拥军活动，如“拥军大姐”多次自费赴西藏、新疆等地慰问边疆战士；办厂致富的退伍军人自发出资设立“志国拥军奖”等。^①同时，互惠社会资本的自我积累与强化，成为 D 县近年来能够广泛建立乡贤参事会的软性支撑。将社会资本概念从社会学领域引入政治学研究的先驱学者帕特南（Putnam，2001：199-200）认为，“社会资本是指社会组织的某些特征，例如信任、规范及网络，它们能通过促进合作行为提高社会的效率”。已有大量研究表明社会组织能够增强社会资本（何水，2008；刘卫平，2013；赵罗英、夏建中，2014），它通过建设互惠的规范与合作的关系网络，将社会成员连接起来，在互动中传递尊重、友好的价值观念，增强社会的普遍信任。

社会资本充当了乡村社会自治的润滑剂，而组织间的交往和信任则作为酵母，直接催化了多元主体的正式协作。D 县社会优抚的社会组织，无论是 Y 村的乡贤参事会还是专业社工模式中的 C 中心都与 D 县政府部门有过多次的合作，为组织协作积累了良好的信任根基。虽然 D 县民政部门没有与 Y 村乡贤参事会直接合作的历史，但是乡贤参事会自成立就与基层政府密不可分：秘书长由村党支部书记担任，乡贤在沟通村民不同诉求、化解村民矛盾、促进乡村发展等方面发挥着“智囊团”的作用。Y 村乡贤参事会经过两年多的发展已形成了以村党组织为核心，村民自治组织为基础，乡村精英骨干为纽带的模式。与基层政府密切交织的治理经验为 Y 村乡贤参事会赢得 D 县民政部门信任发挥了重要作用。而 C 中心自成立起就得到政府和企事业单位的大力支持，承接多个政府购买服务项目，覆盖幸福邻里中心、社区矫正、社会救助、社会优抚、特殊老人、新居民服务等多个领域，且成效显著。发起成立 C 中心的 4 个领导都曾是

^① D 县县志（1986—2005）。

居委会中的书记、副书记，该中心还返聘了3位退休老干部，其工作人员拥有与政府合作的丰富经验。已有的研究已经显示，社会组织与政府的既往合作是影响政府的重要因素，政社合作史是影响社会组织获得政府购买项目的必要条件（程坤鹏、徐家良，2018）。

（二）开明政府 “这是一个很英明的决策”

随着公共服务体制改革的推进，政府对社会组织已经从严格控制到鼓励发展，并赋予其在社会治理中的参与权、表达权、决策权，激发其参与社会治理的热情。郁建兴、沈永东（2017）用“调适性合作”来概括十八大以来中国政府与社会组织的关系，政府是关系中的主导者，但是社会组织并不是被动的接受者，而是能够通过一定的策略积极地建构彼此的关系。于是在成功的政府购买服务中，作为代理人的社会组织不会沦为政府这个委托人的附庸，而是维持平等的契约关系（吴磊、徐家良，2017），能够保持独立、具有使命感且专业的运作模式（卢玮静、张丛丛，2018）。

我感觉社会力量参与军人优抚是很英明的一个决策。虽然是社会组织在具体做事，但是他们感觉到是政府在关心他们，也是政府在主导，因此改变对政府的一些看法。（20161111 D县民政局C访谈）

D县政府在创新社会治理方面一直走在该省的前沿，D县政府的科层文化比较自由开明，愿意尝试和探索新的治理方式。政府赋予乡贤参事会、专业社工组织、志愿者组织及公众参与优抚服务权利，目的是实现有效的治理，毕竟维稳是政绩考核的重要指标。因此，D县政府不只是单纯从表面上开放社会参与通道，也通过相关的资源支持与激励机制推动社会力量在政府搭的“架子”下运转。优抚对象对政府的情感态度较为复杂，特别是参战退伍军人一方面对党和政府的角色认知有深切的革命情怀，认可政府的形象；另一方面他们因为受伤或对于荣誉的心理落差，往往面临的现实困境也更加复杂，而寻求政府的帮助未达到理想结果，由此产生抵触情绪。正是由于优抚对象的特殊性，在社会优抚的过程中，政府既要搭建桥梁做好支持又要坚持原则。D县建立的自上而下的“（县）服务中心—（镇/街道）工作站—（村/居委）服务队”三级优抚组织体系，有助于社会组织顺利进入乡镇社区以及完成优抚项目。政府还针

对社会组织需求调研的结果，提供优抚政策培训与讲座支持，动用政府力量联合相关企业解决个别优抚对象的就业问题。开明的政府领导，也意味着在合作中充分尊重社会组织的专业性。在调研中，C 中心特别强调他们和政府是平等合作的“伙伴关系”而非“领导与被领导”关系。

政府本来就人手不够，关注不过来，社区居委行政事务也比较多，做了很多面上的事情，而且在价值观上、工作手法上可能他们也把自己当作政府官员，而且本来他们的角色就是政府在基层的一个延伸。我们是纯粹的社会组织，虽然是政府购买了我们的服务，但是我们和政府站的角度和立场，运用的方法和技巧是不同的，我们会保持中立的价值观去理解他们^①。（20161111 C 社会组织服务中心 G 访谈）

（三）制度设计 “要抓个典型出来，把活干好，干出亮点”

协同治理的有效性在于不仅仅是搭个花架子，更要重视多元主体在政策落实阶段的参与，使其能够在制度设计与决策阶段发挥实质性作用。

我得抓个典型出来，以点带面，带动发展，要把活干好，干出亮点。
（20161111 L 镇民政办访谈）

D 县政府在县级层面成立了关爱优抚对象社会化服务中心作为社会优抚的组织，中心的 8 名核心成员分别来自 D 县民政局的不同科室及拥军协会、社工机构等。成员的多元化构成有助于打破部门科室隔阂，协同了各利益相关者，相互影响，相互制衡，明确各自的权利义务关系及后期的顺利合作。基于制度设计，社会组织参与社会治理多通过政府购买服务的方式实现，且自 2013 年以来，政府购买服务制度体系愈加完善。D 县通过政府购买服务引入社会组织参与优抚服务，只是城镇和乡村的服务供给主体不同，具体的运作模式也有所差异。

乡贤参事会模式是指在村镇建立、依托乡贤参事会为农村优抚对象提供服

^① 他们即优抚对象。

务的模式（见图2）。乡贤指本乡本土的品德、才学、成就为乡人推崇敬重的人。乡贤参事会是以参与农村建设、提供决策咨询、民情反馈、监督评议以及开展帮扶互助为宗旨的基层社会组织。参事会在村党支部领导下开展工作，会长、副会长由理事会议选举产生，秘书长由村支部书记担任。成立于2014年的Y村乡贤参事会，由各领域的50名Y村乡贤组成，组织架构成熟，基于Y村乡贤参事会在日常运行过程中树立的良好口碑，2016年底，D县民政局与其签订了为期3个月的“贤系功臣”社会优抚服务试点项目。“贤系功臣”项目依托五支“贤系优抚工作队伍”，通过建立家庭档案、开展个案服务、组织丰富多彩的集体活动等方式开展优抚服务。五支工作队伍依据乡贤群体的特质与服务对象的需求不同进行分类，覆盖领域十分广泛。

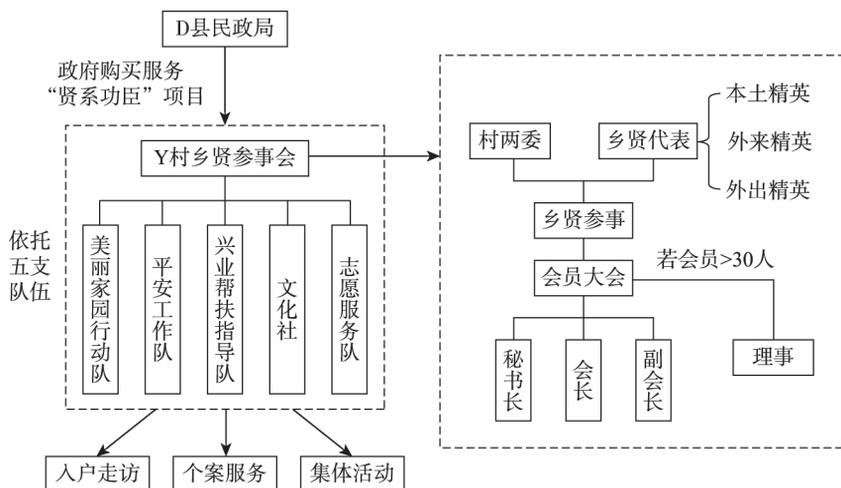


图2 乡贤参事会模式的运作结构

资料来源：作者根据Y村乡贤参事会及“贤系优抚”项目相关资料自制。

专业社工模式是指依托于专业社会工作组织及其成员开展优抚服务的模式，主要在街道社区进行（见图3）。成立于2012年的C社会工作服务中心是D县首家也是最大的专业社工机构。基于C社会工作服务中心的丰富经验，D县民政局以购买服务方式与其签订“情系优抚”项目。“情系优抚”项目是当地政府主动找到C社会工作服务中心洽谈合作，而非投标项目（因为项目金额在10万元以下）。该项目从2016年3月开始筹备，4月开始走访，5月开始正式试点，是D县社会力量参与优抚的试点项目。项目运作有三个载体，包括民政局、

C 社会工作服务中心、幸福邻里中心。

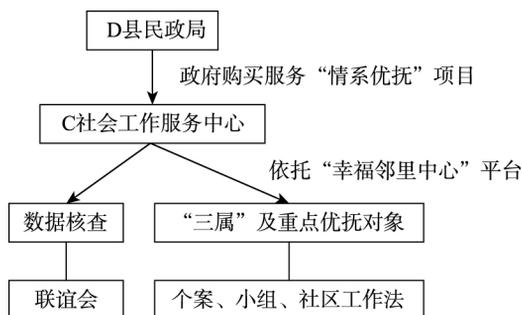


图3 专业社工模式

资料来源：作者根据 C 社会工作服务中心及“情系优抚”项目相关资料自制。

C 社会工作服务中心借助联谊会开展数据核查，通过个案、小组等专业工作手法服务重点优抚对象，形成了以全县幸福邻里中心为平台，联结社工、心理咨询师、志愿者等开展多形式活动的运作模式。

C 社会工作服务中心通过召开联谊会活动联系 561 名优抚对象，打破以往冰冷的行政核查模式，为优抚对象创造了一个相聚与交流的平台，使其真正从心里感受到温暖的关怀。这得益于社工，因为他们秉持仁爱、互助的价值观开展工作，擅长站在服务对象的角度思考问题。除了普查数据，C 社会工作服务中心通过入户走访的方式与 60 名重点优抚对象进行面对面的交流，建立档案，针对优抚对象的情况进行分类统计，并制定个性化服务方案。C 社会工作服务中心借助幸福邻里中心^①平台，在每个幸福邻里中心站点派驻 2 名专业社工，负责本区域内的优抚服务，主要是关注“三属”及重点优抚对象，“三属”包括烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属。

我们非常好的一个地方在于，我们的理念很不一样，比如核查，政府的核查，就是用机器核查一下，而为什么核查一定要是冷冰冰的核查？能不能带有一种关怀温暖的核查？这就是观念、意识的不同。（20161111 C 社会组织服务中心项目总负责人 Y 访谈）

^① 幸福邻里中心是 D 县民政局推出的社区服务项目，由政府投资在各个社区及村庄进行建设，并通过政府购买服务的方式委托社会组织运营。目前 C 社会工作服务中心是幸福邻里中心的运营方。

社会优抚不同合作模式的确立是基于广泛的前期调研。D县在对31家不同地域层级有能力参与优抚服务的社会组织进行调研后，选定了其中4家^①作为社会优抚的试点组织，并基于各自优势资源在城乡形成了不同的运作模式。

（四）协作过程 “乡贤有头有脸，有面子，好做工作”

在以往革命以及建设中，发动和组织群众成为中国共产党成功的不二法宝。在革命时期，群众路线促进了中国共产党对群众利益的聚合，并成为政策执行和政治动员的手段；在新中国成立后30年的政治中，群众路线成为领导人政治表达、权威建构及调控内输入模式弊端的工具。在改革开放以来的政治中，中国共产党通过对群众路线的再运用，一方面打开制度之门，实现从内输入到有限政治参与的转变，以此来适应社会经济环境的变化；另一方面用来调适自身以应对治理挑战，同时重塑国家、政党、社会与群众之间的关系，以达到新的政治平衡（刘伟、吴友全，2016）。在D县社会优抚的过程分析中，地方政府到底如何发动这些“有头有脸”的乡贤，如何看待体制外的社会组织？

县政府—乡镇民政办—村工作站的科层组织所能调动的体制内资源显然是十分有限的，特别是应对上万的优抚对象。“上访”等问题经过传统体制吸纳无法解决，需要新的组织形态来吸纳和缓解（徐家良，2008）。对于D县政府优抚问题而言，社会优抚不是为了调节来自社会的政治参与，而是要吸纳社会力量治理优抚安置，维持基层稳定。在这个层面上，专业社工和乡贤各自有特长，前者具有一定的专业性，如一定的志愿热情、规范的服务流程、较多的志愿者等；后者是由县域的各类精英构成，拥有丰富且多元化的社会资源，又因为乡音、乡俗、熟络等地缘关系，更便于动员和宣传。

乡贤也是个社会组织，但它跟其他组织不一样。它的成员全部是精英，掌握大部分资源，反馈给优抚对象的东西很多。其他社工要政府给它钱才能去服务，乡贤不一样，自己有资本，愿意做，自己也有能力做好，优势多。像一些乡贤是老板，优抚对象失业了，给他介绍工作很简单的，但要志愿者社工去介绍一个工作，这是相当难的。另外，乡贤是当地精英，做

^① 另外两家未在文中提及，是因为它们都属于专业社工模式。

优抚工作使优抚对象感觉到有面子。(20161202 D 县民政局访谈)

乡贤中的地方精英大多是 D 县土生土长的本地人,如民营企业老板、高校教授、公司高管、个体老板、医生等。他们之所以愿意加入乡贤理事会,至少存在以下几个方面的原因:一是中国传统社会讲究“衣锦还乡”,即个体取得一定的社会地位以后大都要与家乡保持联系,以彰显其在外打拼后所获得的社会地位、身份或财富;二是中国社会形态仍然难以超脱“强政府-弱社会”的格局,政府在社会资源分配和社会规则制定中的垄断地位造就了一种吸附效应,即距离政府越近,获得资源的概率越大,这些乡村精英也想借此结识并汲取更多的政治资源和社会资源;三是这些地方精英开始具有较高的权利意识,加入乡贤参与乡村治理可以实现某种较低层次的政治参与以及可以满足其改善乡村社会的需求。

乡贤会除了从政府了解情况,也通过走访更加深入地了解情况,到底是什么困难。有的人到办公室装穷,乡贤会走访摸底就能排查这种情况。……,让真正困难的人得到救助才是好的。(20161111 Y 村乡贤参事会 M 访谈)

在具体的项目运作过程中,D 县政府也不是当“甩手掌柜”,而是继续与社会组织保持密切有效的沟通。D 县民政局优抚科领导与社会组织部分工作人员相当熟识,并且对于访谈中谈及的重点优抚对象情况非常清楚,说明政府和社会组织在项目运作时会及时沟通,互相支持。虽然政府和社会组织的立场与角度不同,但是社会优抚的目的是达成共识,帮助优抚对象解决个人困难,增强社会融入,维持社会稳定。因此,在遇到极为特殊或复杂的个案时,多方会共同协商,寻找可能的有效途径。

大部分情况下我们工作自主性较强,政府把购买的项目打包给我们,除了要看成果,平时的工作进度也会告诉他们,如果进度上不如意,也会和我们沟通。……,与优抚对象相处,最重要的是信任关系的建立。所以我们会保持电访和上门的频率。近一点的上门频率会高一点,还有问题多一些的,也会重点关注。另外,节假日也会有祝福。(20161111 C 社会组织

服务中心 Y 访谈)

(五) 效果或产出 “上访的少了”

D 县的社会优抚模式在该县所在的省具有首创示范性，得到分管副市长和省民政系统领导的认可和批示，从而作为地方政府管理创新案例在全省进行宣传、复制和推广。

最大的改观是优抚对象来民政局上访提要求的明显少了，他们对我们优抚工作的满意度也是明显提升。

——D 县民政局

D 县的乡贤参事会模式和专业社工模式是该地社会优抚的主要构件。在乡镇层面建立乡贤参事会模式，是由于乡村普遍自组织水平较低，缺乏孕育成熟的专业社工组织，“一枝独秀”的乡贤参事会成为理想的合作对象。乡村熟人社会下的血缘、人情、文化等非正式制度具有更大的影响力，乡贤的权威更容易得到优抚对象的认可与信服。同时，乡贤模式的运作资金中除了政府购买制度支持以外，还有乡贤的资源，两者的结合使得基层政府的控制和支配更加“在地化”。在街道层面，政府不用担心社会组织资源不足，通过吸纳专业社工，便于发挥其专业性优势。就优抚对象而言，他们在心理健康和社会支持与融入等方面的需求是最难满足且急需满足的，而这正是社工及社工组织所擅长的。同时，城镇中社会组织借助政府搭建的社区公共服务空间如幸福邻里中心能够更有效率地实施项目，三者资源的相互利用，实现了基层政治的“和谐”。为便于更直观的观察，下文描绘两个优抚个案。

个案一。老李，他是带病回乡的退伍军人，一直在部队患皮肤病现无法治愈为由而多次上访反映。作为特殊时期的重点维稳对象，政府和社工组织联合介入，全程采取“尊重、接纳不批判、价值中立”等原则，耐心倾听了解其提出的诉求。社工组织对此设置的目标是帮助老李整合资源，搭建平台，与相关部门建立起良好的沟通桥梁，帮助其消除过激思想，建立理性信念，以期协助政府做好特殊时期维稳工作。经过一个多月的介入，

NP

制度吸纳—社会整合：县域社会优抚的结构及其政治过程

249

老李感受到了社工的“真诚付出”以及支持，对社工有所认同，白天经常带着孙子来幸福邻里中心玩，晚上去广场摆摊，他逐步恢复了合理的生活方式，也没有想着去上访，遇到困难会主动跟社工商量，并曾经介绍战友的女儿到 C 工作。

个案二。老方，1979 年参加对越自卫反击战，后手臂受伤，转业到 D 县丝绸加工厂工作。他在 1999 年失业之后，尝试做生意但是失败了，亏掉了很多钱。于是，他卖掉原先的住房，现在一直在打零工，租房子住。他每个月收入是 600 元。因为没有住房，他对此非常介意，一直希望能有自己的房子，也去政府多次反映。社工组织刚介入的时候，他甚至都不愿意社工上门探访，理由是自己是租房子住的，后来社工通过多次电话沟通，他才愿意与社工接触。社工介入之后，一方面帮助老方提交材料，申请廉租房，改善住房环境，减轻经济负担；另一方面鉴于老方已离婚，父母身体都不好，外部支持较弱，所以社工邀请老方参与社工组织的各类活动，增强来自社会外部的支持。现在老方已经成功申请了廉租房，对政府的态度也转变了。

当然，D 县社会优抚也存在许多问题，在项目执行过程中，政府设置了数目字的考核方案，但是由于经费的限制，社工组织无法对每一个优抚对象开展深度的介入，此外，对于整个优抚群体特质与需求的把握还存在困难。因此，如果要对优抚对象进行更长期深入介入，实现广泛的服务覆盖，需要增加政府购买服务的经费。在联动合作方面，C 机构作为外来的社会组织，即使有能力获取政府项目，在项目实施过程中依然需要当地乡镇政府及村干部的协助，两者关系十分微妙。在当地政府看来，外来者的介入意味着乡镇政府本职工作没有完成好，因此，乡镇干部的地位是很尴尬的，一方面，他们要积极配合上级政府的工作；另一方面，也不想因为社工组织介入后抢了自己的风头。在社会认同方面，除了民政部门和社区居委的人对社会工作比较了解和认同外，其他居民和优抚对象对社会工作的认同感还不是很。如优抚对象会把社工的角色定位成政府，以致社工多次强调其角色及持有的价值中立原则。

五 结论与进一步讨论

行文至此，文章基本回答了开篇提出的问题，即社会优抚过程中政社互动关系的结构、过程及其逻辑。但回归理论层面而言，我们当如何理解社会优抚中的政社关系？在实现国家现代化的进程中，新兴发展中国家需要一个强大的政府以维持政治秩序。正如本文所呈现的，地方政府努力克服行政化优抚的弊端，基于维稳逻辑，政府在敏感领域开放了一个合作窗口的同时，不断吸纳乡贤理事会、社会组织等，借以完成乡村社会整合，从而提升治理效能。在此过程中，D县以制度吸纳的方式动员乡村社会精英，调配其地缘关系和资源，实现了有效的政社协作。文章提出了“社会整合”的概念，对乡村社会进行中的社会事实予以抽象归纳，并借由SFIC框架和思路，梳理制度吸纳和社会整合的内在机理和具体过程。

在对D县社会优抚过程的剖析中，本文捕捉到了压力型体制下的政府应对策略，即政府主动开启了社会优抚之窗，打造“贤系功臣”和“情系优抚”等项目，以制度吸纳的方式建构了延展性和开放性兼备的政社合作模式。同时，SFIC框架的引入，使得本文的分析不止步于传统政社互动二元简化论的窠臼，协同治理是一个十分复杂的政治过程而非管理过程。进一步的，本文从初始条件、制度设计、领导方式和协作过程四个层面对D县社会优抚过程进行了细致的描绘，这其中提炼出了压力型体制下的维稳逻辑、社会资本或信任、行政领导决策、社会组织合作、乡贤地缘关系等诸多要素。透视D县社会优抚，到底是什么因素影响着县域社会整合？本文认为最重要的因素是政府主导的制度吸纳，正如文中多次提及的“这是一个英明的决策”，倘若没有主要领导的支持，所谓的地方优抚模式无法持续且获得更高层级政府的认可。紧随其后的则是地方精英和组织的主动合作，本文谨慎地指出主动被吸纳的地方精英和组织远非停留在文本上的统治对象，他们也是具有一定利益理性的行动主体。很遗憾的是，本文在地方精英和组织的策略性合作方面并没有足够的论证和展示，这需要进一步的研究。总之，敏感领域的政社互动是一种以政府为主导的制度吸纳和地方合作的政治过程：政府建构了政治机会，并吸纳具有一定利益理性的地方行动主体，这些共同为更加精妙的社会整合提供了基础。

N^o

制度吸纳—社会整合：县域社会优抚的结构及其政治过程

251

若进一步以现实关切的视角观之，乡村社会优抚到底应该如何治理？在“强政府－弱社会”格局中，D县主动引入社会组织参与优抚并取得了一定的成效，为该领域的协同治理模式的构建和后续社会化改革提供了建设性思路：社会优抚模式的实现，一方面需要政府转变治理理念，通过社会组织培育和政策支持等手段，形成优抚领域政社协作治理关系；另一方面需要政府承担治理系统的“基石”角色，在激活社会优抚所需制度框架的同时，仍有必要保持政府的引导或主导地位。通过上述两方面的努力，政府和社会力量形成治理合力（任泽涛、严国萍，2013），可以为协同治理创造条件。

基于SFIC框架，通过对D县社会优抚的过程分析，我们认为，基层协同治理的实现既需要宏观的社会资本的积累，也需要中观的制度设计（充分向社会赋权的政府力量以及清晰的运作模式），还需要微观的主体间良性互动（基于沟通和共识的协作过程）。县域社会资本与主体间成功的合作历史为协同治理创造了良性初始环境，处于主导地位政府给社会组织赋权增能，避免了过度行政干预。清晰的制度与不同的合作模式为顺利合作提供了保障，而双方在实践过程中的有效沟通，促进了协作过程的良性循环。

首先，在宏观环境层面，传统慈善文化对于公民意识的培养是长期积累的过程，对于某个地区而言具有特殊性，难以复制。研究表明，社会资本和社会组织发展是双向促进的过程，因此在市民社会发育较为薄弱的地区，政府要建立健全激励机制、大力培育社会组织，乡村精英的吸纳是乡村治理的丰富资源。同时，优抚需要创新宣传形式，提升优抚对象本身及社会大众对社会优抚的认同感。其次，在中观制度层面，政府向社会力量的赋权增能构成协同治理的制度基础。以此为基础，同时考虑城镇和乡村的现实情况，可建立不同运作模式。相较于基本相互独立的D县专业社工模式和乡贤参事会模式，可以尝试构建多元合作模式。因为乡贤和社工各自存在优劣，乡贤缺少社工的专业性在工作中难免碰壁，而社工缺乏乡贤的亲缘、地缘优势，在与服务对象的前期沟通中容易存在距离与障碍，这种在资源、知识上的差异为协同合作提供了契机。因此，政府搭建一个优势互补、协调有序、覆盖广泛的多元合作联动平台显得尤为重要。最后，在微观沟通层面，由于现实的复杂性，多元合作的主体间的关系与状态不是静止的而是动态的，需要保持关联通道的开放和畅通。协同治理的顺利开展建立在稳固的社会基础之上。随着社会力量被

吸纳进治理格局中，政府需要做好对不同社会主体的意见吸收及回应，既动员群众，也回应群众。

透视 D 县社会优抚，人们可以观察地方政府在应对日益复杂的社会矛盾中的紧张。为了建构制度吸纳的框架，盘活、动员有限乡村资源，地方政府努力构建一套整合乡村社会与基层治理的叙述话语。个案研究允许我们深挖某个具体案例的内部机理，却不能过度解读个案所承载的政社关系的理论寓意与解释边界。但可预见的是，在现代化浪潮中，类似本研究的乡村叙事中的“皮”“毛”还将继续上演，这种叙事或将继续游走在政社关系理论的边缘。

参考文献

陈成文等（2018）：《新时代“弱有所扶”：对象甄别与制度框架》，《学海》，（4），92~100。

程坤鹏、徐家良（2018）：《从行政吸纳到策略性合作：新时代政府与社会组织关系的互动逻辑》，《治理研究》，（6），76~84。

郭文佳（2006）：《论宋代军人的优抚保障政策及影响》，《河南大学学报》（哲学社会科学版），（3），22~27。

何水（2008）：《协同治理及其在中国的实现——基于社会资本理论的分析》，《西南大学学报》（社会科学版），（3），102~106。

何兴（2009）：《对我军参战军人优抚制度的相关构想》，《科技信息》，（28），45。

免平清（2009）：《社会资本的影响因素分析》，《江海学刊》，（2），128~132。

黄晓春（2015）：《当代中国社会组织制度环境与发展》，《中国社会科学》，（9），146~164。

黄晓春、周黎安（2017）：《政府治理机制转型与社会组织发展》，《中国社会科学》，（11），118~138。

江华等（2014）：《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》，《社会学研究》，（3），136~152。

江治强（2017）：《优抚制度改革顶层设计的若干思考》，《行政管理改革》，（1），52~56。

康晓光、韩恒（2005）：《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，《社会学研究》，（6），73~89。

李汉卿（2014）：《协同治理理论探析》，《理论月刊》，（1），138~142。

李良品、李思睿（2014）：《明清时期西南地区土司士兵优抚政策研究》，《西南民

族大学学报》(人文社科版), (8), 17~22。

刘伟、吴友全(2016):《政治过程视域下群众路线的功能演化》,《华中科技大学学报》(人文社会科学版), (5), 23~25。

刘伟忠(2012):《我国协同治理理论研究的现状与趋向》,《城市问题》, (5), 81~85。

刘卫平(2013):《社会协同治理:现实困境与路径选择——基于社会资本理论视角》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版), (4), 20~24。

刘小泉、朱德米(2016):《协作治理:复杂公共问题治理新模式》,《上海行政学院学报》, (4), 46~54。

卢玮静、张丛丛(2018):《行政依附、资源依赖还是合作伙伴——政府购买中政府与社会组织的关系研究》,《中国第三部门研究》, (1), 102~123、201~202。

罗伯特·帕特南(2011):《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,南昌:江西人民出版社。

齐炳文等(1998):《“城镇退伍军安置难”的解决办法》,《中国社会工作》, (6), 32~33。

任泽涛、严国萍(2013):《协同治理的社会基础及其实现机制——一项多案例研究》,《上海行政学院学报》, (5), 7~80。

孙绍骋(2002):《制度创新是解决退役士兵安置难问题的根本途径》,《理论前沿》, (9), 38~40。

王颖(1993):《社会中间层:改革与中国的社团组织》,北京:中国发展出版社。

魏彩苹(2011):《民生视角下的陕甘宁边区抗属优待救济》,《甘肃社会科学》, (4), 158~161。

吴红英、朱红英(2009):《论中央苏区农村合作社运动对红军优抚的历史贡献》,《农业考古》, (3), 56~58。

吴磊、徐家良(2017):《政府购买公共服务中社会组织责任的实现机制研究——一个利益相关者理论的视角》,《理论月刊》, (9), 130~136。

吴云峰、房列曙(2011):《论华中抗日根据地的优抚工作》,《安徽史学》, (4), 86~93。

徐家良(2008):《新组织形态与关系模式的创建——体制吸纳问题探讨》,《北京大学学报》(哲学社会科学版), (3), 103~108。

叶林等(2018):《协同治理视角下的“互联网+”城市社区治理创新——以G省D区为例》,《中国行政管理》, (1), 18~23。

尹传政(2018):《抗美援朝期间北京市优抚对象就业情况考察》,《当代中国史研究》, (2), 102~110、128。

余翔(2007):《试论建国初期的社会优抚安置制度》,《华南师范大学学报》(社会科学版), (1), 142~144。

郁建兴、沈永东(2017):《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》,《政治学研究》, (3), 39~41。

张静 (2016) : 《社会治理为何失效》, 《复旦政治学评论》, (1), 229 ~ 255。

张树旺等 (2016) : 《论中国情境下基层社会多元协同治理的实现路径——基于广东佛山市三水区白坭案例的研究》, 《公共管理学报》, (2), 119 ~ 127。

张望 (2016) : 《新中国初期川陕老区红军军烈属的优抚工作》, 《求索》, (8), 173 ~ 177。

赵罗英、夏建中 (2014) : 《社会资本与社区社会组织培育——以北京 D 区为例》, 《学习与实践》, (3), 101 ~ 107。

周雪光、练宏 (2012) : 《中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论》, 《社会学研究》, (5), 69 ~ 93。

Ansell, C. & Gash, A. (2008), “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, (4), 543 - 571.

Chan, A. (1993), “Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (29), 31 - 61.

Distelhorst, G. & Hou, Y. (2017), “Constituency Service Under Nondemocratic Rule: Evidence from China”, *The Journal of Politics*, (3), 1024 - 1040.

Emerson, K., et al. (2012), “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, (1), 1 - 29.

Huntington, S. (2006), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.

Hu, J. (2011), “Grand mediation in China”, *Asian Survey*, (6), 1065 - 1089.

Hurst, W., et al. (2014), “Reassessing Collective Petitioning in Rural China: Civic Engagement, Extra-State Violence, and Regional Variation”, *Comparative Politics*, (4), 459 - 482.

Jing, Y. & Hu, Y. (2017), “From Service Contracting to Collaborative Governance: Evolution of Government-Nonprofit Relations”, *Public Administration & Development*, (4), 191 - 202.

Kang, X. (2018), “Moving Toward Neo-Totalitarianism: A Political-Sociological Analysis of the Evolution of Administrative Absorption of Society in China”, *Nonprofit Policy Forum*, (9), 1 - 8.

White, G. (1993), “Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City”, *Australian Journal of Chinese Affairs*, (29), 63 - 87.

Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York City: Simon and Schuster.

Institutional Co-option , and Social Integration: The Evidence From the Special Social Care of D County

Cheng Kunpeng , Su Xiaoli & Zhou Wenxing

[Abstract] Social contradictions and conflicts in China's rural areas loom large during the process of modernization transformation. Against this backdrop , it has been increasingly important and urgent to study and search for solutions to achieve good governance. Utilizing the collaborative governance framework of SFIC , this article studies the case D County's special care story of "Pi" and "Mao ," highlighting a narrative of rural governance featured with institutional co-option and social integration. The study finds that the logic of grassroots stability has opened the policy window in the authoritarian regime. Being catalyzed by social capital and inter-organizational cooperation , bureaucrats are able to co-opt social organizations and local elites , jointly constructing the collaborative governance process characterized by social integration in rural areas in China.

[Keywords] Specially Social Care; Institutional Co-option; Social Integration; Political Process

(责任编辑: 李娟言)