

身源不清流浪乞讨人员安置保障研究

——跨部门协同的视角

杨嘉莹

(中国社会科学院 研究生院, 北京 102488)

摘要: 社会政策的实施往往需要跨部门多方协同来实现,在跨部门协同过程中,协同失灵问题的出现是影响社会福利产出的重要因素。运用质性研究方法,以S市身源不清流浪乞讨人员的安置过程为例,从“跨部门协同”的视角,重点探讨了S市身源不清流浪乞讨人员安置过程中,各福利责任部门之间的协同关系,即市、区两级民政部门之间的等级式纵向协同关系,并对协同安置过程中出现的“搭便车式协同”困境进行解读,并从制度结构、行动策略两个方面对跨部门协同失灵背后的逻辑进行探讨,认为协同失灵的原因在于我国条块结构的矛盾,制度精细化不足,路径依赖的抵触,权责非专属性以及理性选择的制约,提出了缓解跨部门协同困境的路径:政府各级部门应该树立起公平正义的观念,完善制度供给,明晰各部门的权责,建立跨部门协同机制,为身源不清流浪乞讨人员提供更为完善的安置保障。

关键词: 身源不清流浪乞讨者; 跨部门协同; 协同失灵; 行动策略

中图分类号: C 916

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2018)03-0022-08

一、问题的提出

社会政策,因其具有综合性、复杂性的特点,在社会政策实施过程中往往需要多方合作,跨部门协同完成。中国共产党的十七大报告中指出:要加大机构整合力度,健全部门间协调配合机制。十八大进一步要求稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系。随着中国共产党十九大的胜利召开,深化机构和行政体制改革,形成科学合理的管理体制的要求再次给予强调。由此可见,新时代加强政府部门间的协调配合,以跨部门协同的方式来解决社会问题已经引起国家和社会的关注。身源不清的流浪乞讨人员,他们是社会弱势群体中更为弱势的人群,他们是因为年老、年幼、残疾等原因而导致无法查明身份信息,在救助管理机构滞留时间一般超过3个月的流浪乞讨人员。他们中大部分是智障残疾人,从小被父母遗弃,或者因为智力障碍走失或被拐卖。他们无法清楚地表明自己的出身,长期滞留在救助管理机构,需要给予妥善安置。由于救助工作的复杂性和难度,身源不清流浪乞讨人员的安置工作往往需要跨部门协同完成,而在跨部门协同

过程中,一旦出现各部门衔接不畅等协同失灵问题,将直接影响身源不清流浪乞讨人员的安置保障。目前,针对身源不清流浪乞讨人员安置保障的政策文件主要有2003年国务院令第381号《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,民政部令第24号《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》,以及2015年8月20日由民政部、公安部印发的《关于加强生活无着流浪乞讨人员身份查询和照料安置工作的意见》,但是这些文件中,对于身源不清流浪乞讨人员安置的跨部门协同问题较少涉及,更多是指导性意见。那么在社会政策实施过程中,即在实际安置过程中,各个地区身源不清流浪乞讨人员的安置状况将呈现不确定性样貌。因此本文以S市身源不清流浪乞讨人员的安置过程为例,探讨在身源不清流浪乞讨人员安置的过程中,社会福利责任部门间的关系是怎样的,各部门间是否实现了有效的衔接,哪些因素影响了社会福利责任部门协同安置的实施,如何更好地实现跨部门协同安置,希冀通过对以上问题的回答,引起人们对于身源不清流浪乞讨人员安置保障问题的关注。

收稿日期: 2018-01-11

作者简介: 杨嘉莹(1990—),女,辽宁沈阳人,中国社会科学院研究生院博士生

二、文献回顾

(一) 跨部门协同的理论与实践研究

跨部门协同及相关理论研究在国外如火如荼进行中,而在我国还刚刚起步。跨部门协同,有广义和狭义之分,广义指的是政府部门、私人部门、第三部门之间通过协力、公私伙伴或者契约等联合方式解决难以处理的问题;狭义的跨部门协同,不涉及政府组织与外部的协同关系,主要是指不同政府部门间的跨部门协同问题。跨部门协同有很多相近的概念,如“跨部门合作”“协同政府”“跨界合作”等,纵观国内外学者的研究,并没有将“跨部门协同”与这些相近概念作明确区分来进行独立研究^[1]。严格讲,“跨部门协同”中“协同”的内涵不同于“合作”,其“协同”突出了系统内部各部门之间协调配合而产生的整体效果^[2],而“合作”是联合行动的方式,对合作结果产生的效应未做明确的规定。跨部门协同有多种表现形式,孙迎春指出:发达国家跨部门协同是在整体政府改革实践的长期互动中逐渐形成和发展的^[3]。发达国家的跨部门协同有多种表现形式,包括同级政府不同职能部门之间的横向协同,上下级政府之间的纵向协同,政府公共部门与非政府部门之间的内外协同等形式^[4]。周志忍等认为:在这些协同形式中,我国的跨部门协同主要以权威为依托的等级式纵向协同为主^[5]。

公共管理领域一般侧重从大部制、整体政府、协同政府的角度来研究跨部门协同的理论与实践。在社会政策领域的跨部门协同研究方面,学界主要从社会政策实施层面进行探讨。迈克尔·希尔指出:在社会政策实施过程中,任何组织机构都处在一张关系网中,因问题的不同,彼此间的交涉程度也会有区别,有些情况需要机构的通力合作^[6]。关于政策实施过程中组织机构间关系的研究,在政策实施理论中有一些分析。米切尔·黑尧总结这些研究的重点在于分析组织内部因素(组织结构和成员的社会属性),组织内部的关系(组织内部交换与组织利益)以及外部环境对于组织机构间相互协调的影响^[7]。这其中,传统的分析方式为制度、结构分析取向,近年来,学界逐渐关注各实施主体“自由裁量权”问题以及社会政策实施中的“利益共同体”的作用,将分析视角转向了对社会政策实施主体的行动分析。例如马伊里分析了上海市在社区建设推进过程中,政府机构间普遍存在的不合作、扯皮等“孤岛”现象,并从行动的视角探讨了“有组织的无序”合作困境

的生成机理^[8]。郭小聪等以广州市农村社会养老保险政策执行过程为个案,提出建立合作治理的行动机制对于减少社会成本的重要性,并指出多个治理主体的意愿和能力会影响社会政策执行效果^[9]。

(二) 流浪乞讨人员安置问题研究

自2003年8月1日《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》实施以来,我国对流浪乞讨人员的管理实现了由收容遣送向救助管理制度的转变。《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》中也强调,应对身源不清的流浪乞讨人员给予妥善安置。根据政策要求,各地开展了安置实践。目前国内身源不清流浪乞讨人员主要安置于敬老院、福利院等官办救助机构,或是由民办福利机构代养、家庭寄养、慈善收留等。流浪乞讨人员的后续安置是救助管理工作的重点,然而我国在安置工作上仍存在着亟待解决的问题。刘功认为:目前的安置工作存在安置政策上下不配套,上下政策不衔接的社会政策协同难点,导致安置难以落实^[10]。赵雄从国家政策、安置渠道、社会资源等方面剖析了重庆市流浪乞讨人员长期滞站的原因,其中指出了部门间配合衔接不够,安置合力不足,导致了长期滞站流浪乞讨人员的救助安置呈现出零散非系统状态^[11]。

在救助对象方面,张霁雪等认为:与流浪儿童的研究相比,学界通过具体调研发现对智力障碍的流浪乞讨人员的研究依旧空白,大多是在流浪乞讨问题的整体描述中被一笔带过,很大程度上这一群体在主流社会中处于无声的状态^[12]。周志军认为:对这类特殊困难对象的救助面临“部门难配合、救助难彻底、经费难保障、区域难合作”4个难题,要解决“四难”,出发点是以人为本,重点是部门配合,关键是政府协调,难点是妥善安置^[13]。

总体看,在上述相关研究中,学界普遍认识到了社会政策实施中跨部门协同的重要性,并对跨部门协同的影响因素有一些理论上的回应。然而运用质性研究的方法,来深入分析社会政策实施中的社会福利责任部门间的协同关系的研究略显不足,并且这些研究缺乏一定的综合分析框架。身源不清流浪乞讨人员的安置保障是一个被遗忘的社会问题,对其妥善的安置属于社会救助政策的实施过程,在身源不清流浪乞讨人员的安置过程中,各福利责任部门之间能否实现有效的衔接,哪些因素影响了跨部门协同的实现,对这些问题的研究目前仍处于表层状态。有待结合经验事实,对内在的运行逻辑进行深入的分析。

三、研究方法资料来源

本研究以S市Y区身源不清流浪乞讨人员安置过程作为个案研究对象,以深度访谈的方法收集资料,通过实地调研和深度分析,从跨部门协同的视角,呈现S市Y区身源不清流浪乞讨人员的跨部门协同安置状况。目前S市共有4家安置机构,其中3家安置智障成年残疾人,另外1家安置未成年儿童。S市Y区社会福利院是S市为身源不清流浪乞讨人员提供长期安置的福利机构之一,福利院主要收容身源不清的智障成年残疾人。

经熟人介绍,笔者分别于2015年和2017年2次进入调研场域,分别对Y区社会福利院院长、Y区民政局副局长、S市民政局社会事务管理处负责人、S市救助站原站长进行了深入访谈,每次访谈时间长达2小时,访谈内容涉及S市针对身源不清流浪乞讨人员安置的具体措施,各部门的职责,安置中存在的困难,出现的问题等方面内容。在访谈过程中,笔者与访谈对象交流互动,观察对方的语气、神态,在一个动态的互动过程中,获得了丰富生动的定性资料,并从中归纳和概括出本文的结论。

四、跨部门协同安置现象解读

(一) 安置方式的探索:跨部门协同安置

《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》第十五条具体规定:“对因年老、年幼或者残疾无法认知自己行为、无表达能力,因而无法查明其亲属或者所在单位,也无法查明其户口所在地或者住所地的,由救助站上级民政主管部门提出安置方案,报同级人民政府给予安置。”2015年民政部、公安部印发的《关于加强生活无着流浪乞讨人员身份查询和照料安置工作的意见》中进一步规定:“对超过3个月仍无法查明身份信息的滞留人员,救助管理机构应当及时向所属民政部门提出安置申请,由民政部门提出安置方案,报同级人民政府予以安置。”S市根据以上文件的有关要求,制定了本市《对身源不清、无家可归的流浪乞讨人员安置的通知》,其中规定对于无法查清其亲属或者所在单位和户口所在地,在救助站受助时间超过2个月的流浪乞讨人员给予妥善安置。由于S市的市属福利院无法容纳下全部的身源不清流浪乞讨者,而S市又没有新建其他的安置机构,S市探索出了由市、区跨部门协同安置办法。

隶属于Y区民政局的S市Y区社会福利院,是

其中一个以安置身源不清成年智障残疾人为主的办公益性福利机构。原先这里仅供养Y区五保户智障残疾人,在S市无法解决繁重的安置任务的情况下,S市民政局与Y区民政局做了沟通协商,允许将一部分身源不清成年智障残疾人安置于此。在安置过程中,各区、县救助站的身源不清流浪乞讨者先被送往S市救助站,接受身体检查,等待市救助站统一安置。在市救助站向市民政局申请批示通过后,市救助站与社会福利院双方签订协议,身源不清成年智障残疾人被送往社会福利院供养。这样S市身源不清的智障残疾人与Y区五保户智障残疾人都生活于此,福利院对他们的管理采取不分出身,统一管理的办法。然而,因养员来源不同,相应的福利院的资金来源渠道也就不同,这也为跨部门协同失灵的出现埋下了隐患。S市跨部门协同运作关系见图1。

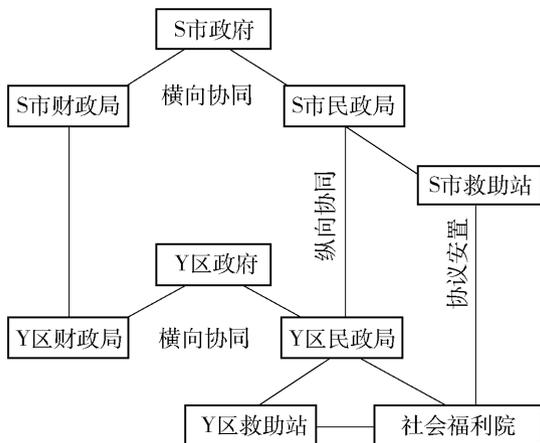


图1 S市跨部门协同运作关系

(二) 协同失灵现象:搭便车式协同

在S市身源不清流浪乞讨人员安置实践中涉及到了市救助站、市民政局、市财政局和区民政局、区财政局与社会福利院之间跨部门的横向、纵向协同关系。本文重点研究市民政局、区民政局等级式纵向协同安置关系,对于民政局与财政局之间的横向协同关系在文章行文中会有涉及,但不作为讨论的重点。本文认为:因为身源不清流浪乞讨人员的安置工作,主要由民政部门和救助站合力开展,最终由福利机构集中供养,因此在跨部门协同安置过程中,相比于横向协同关系,起关键作用的在于市民政局与区民政局以权威为依托的等级式纵向协同关系,在这种纵向的跨部门协同安置过程中,如果市级与区级都选择做一个搭便车者,那么协同失灵的现象难免发生。

“搭便车理论”最早由美国经济学家曼瑟尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》(1966)中提出。搭便车理论的中心观点是,公共物品的外溢性特性决定了当一群理性的人聚在一起,想为获取某一公共物品而奋斗时,其中每一个人都可能想让别人去为达到该目标而努力,而自己则坐享其成^[14]。正如奥斯特罗姆所说:任何时候,一个人只要不被排斥在分享由他人努力所带来的利益之外,就没有动力为共同的利益做贡献,而只会选择做一个搭便车者,如果所有的参与人都选择搭便车,就不会产生集体利益^[15]。给予身源不清流浪乞讨人员妥善的安置,并在安置后给予其必要的生活护理,保障其身心健康的发展,这项社会救助事业是政府为流浪乞讨人员提供的公共物品。社会救助事业,特别是身源不清流浪乞讨人员的安置工作,因其所具有的公益性质以及人员的特殊性,因此是一项只有投入,而无短期直接经济收益的事业。在各部门协同完成身源不清流浪乞讨人员安置工作中,各部门会试图避免自己在合作中的成本,而将一些成本转移到其他部门,在履行由国家强制性规定的部门职责,行使自身所在的管辖范围内义务的基础上,往往选择做一个搭便车者,缺乏动力为整个安置工作的可持续性发展贡献力量。

本案例中,在财政支持方面,S市财政主要负责安置于福利院的身源不清流浪乞讨人员的生活费用和医疗护理费用。生活费用按照农村五保户标准每人每年7440元,医疗护理费用每人每年1000元。Y区财政主要负责本区五保户的生活费用以及福利院工作人员的工资待遇。对于Y区而言,因为福利院养员的构成中有超过一半(养员共146人,其中身源不清者85人)的身源不清流浪乞讨人员,其生活费来自于市财政。当福利院的资金支持主体由单一的Y区财政变成了由市、区两级财政共同承担时,本该由Y区民政部门与Y区财政部门合力承担的,针对整个福利院的服务水平的提高和基础设施完善等软环境以及硬环境的改善工作却迟迟难以落实。Y区民政部门与Y区财政部门在履行了对于本区五保户养员基本生活费用的支持后,不愿意将更多的资金用于整个福利院的长期可持续发展上。“区级”因为“市级”的加入,而选择做一个搭便车者,对福利院的整体发展作为较少。

同样地,市级也选择做一个搭便车者。S市民政局部门和S市财政部门基于部门本位考虑,将身源不清流浪乞讨人员安置于区级单位,对他们提供了可以满足基本生活需要的经费后,便“甩手”将全部

任务交给了区里。S市民政局部门和S市财政部门是S市身源不清流浪乞讨人员安置政策制定的主体,本可以兴建新的福利机构,对市内身源不清流浪乞讨人员进行统一管理和科学护理,却因为社会福利院并不由S市民政局直接领导,导致本该由S市民政局部门制定的完善安置方式和提高服务标准等政策便缺少了动力,对于安置了身源不清流浪乞讨人员的区级福利机构的整体发展也没有政策资金的支持。这样,在“搭便车式协同”之下,福利院的长远发展、服务水平的提高、流浪乞讨人员多种需要的满足处在了市、区两级协同中的灰色地带,呈现出了“似管非管,管不到位,最好不管”的状况(见图2)。

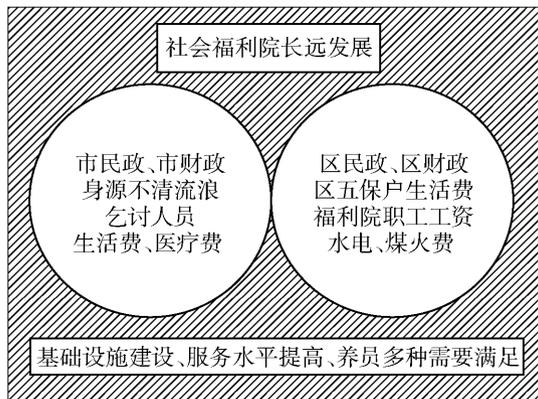


图2 协同中的灰色地带

五、跨部门协同失灵原因分析

(一) 条块结构的矛盾

制度结构提供社会的共同基础,成为公共理性的基点,对于人们的行为具有预设性的作用,决定着人们的行动选择。在跨部门协同过程中,制度结构直接影响着协同是否可以顺利进行。条块结构是我国政府行政组织的基本结构。马力宏认为:条块结构的一个基本特点是“双重从属制”,即地方各级政府的职能部门在纵的方面从属于上级职能部门,从而可以保证管理同一系统的“条条”的行动统一;在横的方面从属于本级政府,从而可以保证全面管理本地区的“块块”能形成一个整体,这种“双重从属制”一方面保证了条块结构的正常运行,另一方面却留下了产生条块矛盾的隐患^[16]。

在跨部门协同中,协同失灵的出现也来自于我国条块结构的矛盾。在对身源不清流浪乞讨人员安置保障上,S市采取“条包块管”的协同方式。对身源不清流浪乞讨人员的安置,在条上由S市民政局和Y区民政局协同完成。“条”上承担着整个S市

身源不清流浪乞讨人员的后续安置任务;“块”上,Y区社会福利院属于Y区民政局直属单位,由Y区直接管辖,其长远发展也由Y区民政部门和Y区财政部门提供支持。然而Y区社会福利院不属于S市“块”上的事,仅属于Y区“块”上的事,由此造成条线因块上的分割“管不到底”的局面。在访谈S市民政局社会事务管理处负责人时,他表示Y区社会福利院不归市民政局管理,市里对其只是业务指导。

像Y区社会福利院这个问题吧,市里不研究,首先它不归我们管。我们只对直管单位负责。你比如说,像市救助站,要发展规划什么的,那局里就研究了。现在是这么回事,拿我们说,流浪人员安置到哪,我只是安置,完了之后由区里来承担流浪人员安置生活的保障。我们市里也不能两下子管,那不就乱套了。市里直接管的话,那区里不就生气吗,本来是区里的,市里指手画脚的不行啊。

协同失灵的出现,不仅在于块块间的分割,还在于“条”上的工作受到“块”上力量的制约,这里主要体现在块上财政力量的制约。S市民政局社会事务管理处负责人对“区块”上的财政情况做了表述。

区里不愿意承担是有原因的。钱是最主要的,没有钱,谁也不会研究这个事。就像自己家,只有有钱之后,才能想到吃点好的,不就这么回事吗。钱是决定这件事的最主要因素。

条与块的分割,是我国行政结构的特殊形态。条与块之间往往处于一种非对称的资源依赖结构中,块上工作的顺利开展,对条上的资源有较强的依赖性。在S市民政局没有提供政策和资金支持的情况下,Y区在块上的工作往往因财政力量制约而不予落实。结果造成了“条”线因“块”上的分割“管不到底”,“块”上因力量不足“管不到边”。

(二) 制度精细化不足

过于简单化的制度是一种“无制度”的制度,有效贯彻落实只能等待奇迹的出现^[5]。在S市身源不清流浪乞讨人员的安置过程中,制度中存在的精致化不足也制约了救助安置的顺利实现。《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》第十一条规定:救助站对受助的残疾人、未成年人、老年人应当给予照顾;对查明住址的,应及时通知其亲属或者所在单位领回;对无家可归的,由其户籍所在地人民政府妥善安置。民政部令第24号《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》第十五条也规定:对因年老、年幼或者残疾无法认知自己行为,无表达能力,因而无法查明其亲属或者所在单位,也无法查明其户口所在地或者住所地的,由救助站上

级民政主管部门提出安置方案,报同级人民政府给予安置。在这2份文件中,针对救助站为流浪乞讨人员开展的前期临时救助给予了具体的规定,而针对身源不清流浪乞讨人员后续安置仅仅给予指导性要求。至于如何安置,安置工作的配套政策,资金保障,各部门的职责划分等具体内容,没有给出可操作的细致性的政策依据。2015年,由民政部、公安部印发的《关于加强生活无着流浪乞讨人员身份查询和照料安置工作的意见》出台,提出了建立滞留人员多元化照料安置渠道,并通过加强组织协调,加强经费保障,整合各方资源,加强评估监督等一系列保障措施,但是这份文件中也未明确安置工作中各部门的职责划分以及安置机构管理标准等事项。

访谈Y区社会福利院院长时,他表示对于身源不清流浪乞讨人员安置机构,没有专门的政策文件,主要是参照养老服务机构的相关政策文件执行。

我们这没有专门文件,都是参照养老办法,只不过费用不太一样。养老机构有专门文件,社会救助管理也有专门文件,专门要求怎么管。但就是没有像我们安置机构的专门政策文件,都是参照养老服务机构执行。我们这种身源不清的,怎么管,怎么养吧,有参照标准,没有专门的标准。我这有个市财政局和市民政局的协议,具体有怎么管理,怎么给钱的办法,但那都不叫文件了,仅仅是市财政和民政有个文,这就是制度上的不完善,没协同好呗。

因为缺乏安置机构管理的明文规定,在福利院院长向上级争取设施更新、人员培训、护理等列项开支时,便缺少了政策依据,Y区民政局以此为由而置之不理。

(三) 路径依赖的抵触

赵晓男等指出:诺斯的路径依赖理论强调,制度变迁存在着正反馈机制,这种机制使制度变迁一旦走上某条路径,它的既定方向就会在以后的发展中得到自我强化,从而形成对制度变迁轨迹的依赖^[17]。然而路径依赖的制度变迁很可能带来负效应。制度在不断变迁的过程中,不可避免地产生一些损害公共利益的制度,尽管制度逐步呈现出了阻碍社会发展的负面效应,但是由于路径依赖的存在,无效的制度变迁可能一直延续,直至形成路径闭锁的局面,强烈地抵制新的制度变革。在对身源不清流浪乞讨人员的安置问题上,制度的路径依赖体现在国家长期以来形成的“以经济建设为中心”“经济增长第一”的发展路径,传统的“经济增长第一”的发展观认为:困难群体、弱势群体的困境是经济发展

的,并不希望但又不可避免的代价^[18]。

在S市身源不清流浪乞讨人员安置过程中,Y区民政局是福利院的直接上级部门,承担对于福利院的领导与监督工作,Y区财政局为福利院提供财政支持,当市级与区级共同作为福利供给部门的时候,受到路径依赖思维的抵触,Y区往往选择作为搭便车者,对于福利院整体发展不予重视。从Y区民政局副局长的谈话中,可以反映出传统的路径依赖思维。

我们想支持它,但是资金要考虑财政的预算,财政的预算受限制的,一共就这些钱,你也要,他也要,要的都很多。比如就50个亿,大伙需求加起来80个亿,那就得往下砍,砍30个亿,那砍谁啊?那就要看谁是必要的,今年可做可不做的就砍下去了,主要是受到财政预算的制约。那你说那么大的区就差福利院吗?因为这个钱是若干个地去花的,比如建一个大项目,拆迁一个大地块,或者说Y区修多少个立交桥等等,那个肯定要比福利院外墙的保温、防水重要。

身源不清流浪乞讨人员的安置是一项“费力不讨好”的任务,投入资金的同时,却很难收获较大的政绩回报,更不会带来部门的利益。Y区更愿意将资金用于带来显著经济效益的项目,而不选择将所谓“有限”的资金用于福利院的建设发展和养员生活服务水平的提高上。由于社会救助事业的制度变革至今仍受到传统的“经济增长第一”的路径依赖的抵触,因而缺乏改革突破的动力。

(四) 权责的非专属性

社会政策常常具有综合性特点,在政策制定和实施过程中需要多个部门合作,当社会政策不是专属某一部门责任的情况下,对于具有本位特征的各职能部门来说,精诚高效的合作并不容易^[18]。身源不清流浪乞讨人员的安置工作,市民政部门与市财政部门“有事权”,但“无责权”。区民政部门与区财政部门“无责权”,但“有责权”。因为“事权”和“责权”的分离,带来了双方权、责划分的模糊不清。至于福利院未来的长远发展规划和身源不清流浪乞讨人员多种需要的满足,究竟应由哪一级政府部门管辖负责没有清晰的界定,从而出现“三个和尚没水吃”的局面。

在谈到市、区两级民政部门的权责问题时,社会福利院院长这样表述:

总体来看,这是转型中出现的问题。原先都是各管各的,现在社会福利院虽然是区政府建的,但是市里也来,都成开放式的了。说互相充分利用资

源配置,但有些责任就缺失了,权责不对等了。市里是大头,但是咱养活它的,它图现成的了,而且它的权力还大,占据着经济资源、政策资源,还要求Y区来负责。三分之二的人,让区里养活,区里能爱管吗?有钱也不能使劲投。

“权责的非专属性”,降低了相关职能部门的责任意识和协同的主动性。当责任意识不足和内在动力缺乏时,协同往往流于形式。市级各职能部门作为上级主管单位,承担着身源不清流浪乞讨人员安置的“事权”,无论在政策制定,还是资源配置上都占有优势地位,若市级将后续管理的责任完全推给了区级,而不顾及安置的后续衔接问题,不顾及区级在安置工作上是否顺畅,那么协同失灵现象难免发生。

(五) 理性选择的策略:拖延与消极作为

在跨部门协同过程中,制度结构直接影响着协同是否可以顺利进行。然而,制度结构往往是相对稳定的,这就意味着协同失灵也是必然发生的。但是为什么在跨部门协同中,协同失灵以时隐时现的方式出现,也就是说,某些协同会出现失灵,而其他的协同过程会顺利进行,因此,仅仅从制度结构角度分析协同失灵背后的逻辑运作是不充分的,需要转向行动者视角的分析。一般而言,规章制度设定时会留有一定的“弹性”,这个“弹性”是由具体的赋予行动以意义的行动者所把握的,因为“弹性”的存在,部门负责人在实际操作中的行为往往具有不确定性。各部门作为“理性经济人”,若在个人利益、部门本位的驱动下,策略性地采取“工具理性”的行动方式,就会阻碍跨部门协同的顺利进行。

身源不清流浪乞讨人员跨部门协同安置过程中,市级领导的意志走向,直接影响着全市安置工作的开展。对于市级民政部门、市财政部门来说,承担过多的安置责任,是一件“费力又麻烦”的工作,因此从部门本位出发,对身源不清流浪乞讨人员的安置工作不予重视。在对S市民政局社会事务管理处负责人的访谈中了解到,虽然领导们主观上意识到福利院未来的发展需求,并有了长远的科学规划,但是限于部门领导的重视程度,限于程序上以及财政上的考量,在工具理性的驱动下,采取了不予理会,维持现状的行动方式。S市民政局社会事务管理处负责人这样表示:

从社会福利院这个单位看,未来是没有发展前景的,因为这个单位人员太杂,不符合未来发展需求。未来发展需求,应该是科学护理,营养膳食,集多种功能于一身的。想建成那样的安置机构,关键

在领导研究这个问题。实际上,就流浪乞讨问题,放在整个民政救助当中,是比较小的一块,根本不重视。

除了市级部门领导的不重视之外,区级部门领导也以财政紧张为由,采取了尽量拖延的办法。在对社会福利院院长的访谈中,院长说:

区里一说到钱这个问题就折了,没钱了先不给,不说不给,说明年再给,到了明年还是不给。不就是拖吗,就是不想给吗,想给能不给吗。我这块吧,本身就是要钱单位,而且不单是要钱单位,这的养员呢,也是不招人待见的人员。比如养老院,领导就重视,总往那看,这坏了,那坏了,赶快修,报纸宣传也有,走访慰问也去,我这儿就差,为什么呢,领导就是来了,他们也不会说,记者采访,也不会表达,还没有亲亲故故的,也没有社会影响,体现不出政绩效应来,所以能基本保障生活就完事了。

因为福利院本身是“要钱单位”,投入也无法带来回报,而养员又因为智障而无法表达,即使福利院做得再好,也体现不出政绩效应。当福利院面临资金困难时,区级领导从个人利益出发,不会为了这些智障残疾人向上级反映情况。而市级又不愿意承担过多的安置责任。各级民政部门领导在工具理性的观念下,采取的“不予重视,尽量拖延,消极作为”的行动策略,是协同失灵的重要原因。

六、缓解协同失灵困境的路径探讨

(一) 树立公平正义观念,打破路径依赖的抵触

尽管近年来在国家深化改革的背景下,社会救助事业取得了显著发展,但是由于长期以来制度设计的路径是“以经济增长为中心”,社会救助事业的制度变革仍然会一定程度上受到传统路径依赖的抵触。景天魁指出:社会公正存在于社会发展之中,它是社会发展的内在属性,不可以脱离社会公正谈发展,社会的发展不能仅仅将振兴经济与GDP的增长放在首位,经济是基础,但发展的价值含义不可以被忽视,要转向人的全面发展,转向社会的协调发展^[19]。身源不清流浪乞讨人员是社会弱势群体中更为弱势的一方,他们作为社会中的一员,应该与其他社会成员一样享有平等权利。按照罗尔斯提出的正义的“差别原则”,作为弱势群体,他们更应该获得社会给予的更大支持,这是社会公平正义的体现。因此应该树立起公平正义的价值观念,打破传统的路径依赖的抵触,不可等到经济发展了,再来发展社会救助事业,再去关注社会弱势群体的多种需要的满足,应积极推动新的制度供给与完善,让社会政策

向身源不清流浪乞讨人员倾斜。

(二) 完善制度供给,明晰各方权责

中国的改革实践证明,只有顶层制度的推动,才能更有效地唤起地方政府改革的内在动力,实现社会救助事业的完善和发展,因此缓解跨部门协同失灵的困境,应完善制度供给,在国家层面对身源不清流浪乞讨人员的后续安置保障给予足够的重视,不仅应对身源不清流浪乞讨人员安置问题做出更为细化的制度设计,同时还要做好跨部门协同中的制度衔接和政策配套设计等。通过顶层制度的推动,加快各地方针对身源不清流浪乞讨人员安置保障的具体政策方案的出台。在具体的制度设计上,各地方应综合考虑身源不清流浪乞讨人员在生活、护理、医疗、个人发展等方面的多元需求,尽快建立起身源不清流浪乞讨人员安置保障的动态科学标准,设立对于身源不清流浪乞讨人员安置管理机构的管理标准和管理要求,当福利提供主体是多方的时候,应明晰各福利提供责任部门间的权力与职责,使得具体的安置工作有章可循。本案例中,当福利提供主体是市、区两级的时候,安置机构的整体发展、设施更新、人员培训等方面的管理工作可以明确规定由区级单位负责,市级财政给予相应的资金补助,以减轻区级财政的负担,保证市级在政策和资金上提供支持,区级在项目 and 资金上给予落实,福利机构在具体管理实践中有所作为。

(三) 建立跨部门协同机制,提供高水平福利供给

身源不清流浪乞讨人员的安置工作,往往需要跨部门协同来解决,因此是一项相对复杂的救助工作。为了缓解因为协同安置而导致的福利责任部门的搭便车行为,除了应该在公平正义的观念下完善制度设计,还需要通过跨部门协同机制的建立,使各福利提供责任部门在协同框架体系内密切配合,减少协同失灵的出现。各地方应该建立完善的合作激励机制、协调机制和监督机制,可以由省级来制定奖惩激励办法,充分利用绩效管理的激励办法,对工作突出的部门和机构领导给予各种奖励和职位的晋升。此外,要建立起必要的协调机制,以制度的形式确立部门相关负责人沟通交流的渠道和周期,当前可通过会议等形式,将身源不清流浪乞讨人员安置过程中涉及的相关福利责任部门的负责人召集起来,交流讨论,表达诉求,共同决策。同时发挥监督机制的作用,使督查工作例行化,当在协同安置中出现行动主体“不作为”情况时,对不作为者以及相关责任人

进行问责。通过福利供给制度的完善和跨部门协同机制的建立,促进各福利责任方行动策略的转变,更加积极的作为,从而为身源不清流浪乞讨人员提供全面的专业化的和高水平的福利服务。

七、结束语

身源不清流浪乞讨人员的安置工作是国家和地方社会救助政策的落实现体,因为安置工作的复杂性,往往需要涉及多个福利责任部门协同解决。在众多协同关系中,对于社会政策实施效果起关键作用的在于市民政局、区民政局以权威为依托的等级式纵向协同关系。传统分析取向侧重于从制度结构对跨部门协同问题进行研究,本文认为在协同安置的过程中,制度结构以及行动主体的行动都将对福利责任部门之间的协同关系产生影响。由于制度结构中存在固有矛盾以及制度供给不足,各部门不会因为采取了资源整合利用的跨部门协同安置办法而获得任何激励,他们也不会承担因不作为而带来的责任追究。加之身源不清流浪乞讨人员的边缘化地

位以及安置任务的“费力不讨好”,在没有强制性制度约束的情况下,市、区两级福利责任部门在工具理性的驱动下,策略性地采取拖延与消极作为的行动方式,试图减少为身源不清流浪乞讨者后续安置保障做出努力,导致福利责任部门之间无法实现有效的衔接,造成搭便车式协同失灵的困境,影响了受助对象的福利产出。

为了缓解跨部门协同失灵的困境,有必要树立公平正义的观念,打破路径依赖的抵触,通过顶层制度的推动,运行机制的保障,促使各福利责任部门行动策略的转变,积极的作为,从整体长远的角度出发,为身源不清流浪乞讨人员提供高水平、专业化的福利保障。限于篇幅,本文中更多地探讨了制度结构对于各部门负责人行动的影响,未来有必要进一步探讨具有能动性的行动者,特别是福利院的负责人是如何策略性地打破僵化的制度结构,这些行动的支持条件是什么以及对制度结构的重塑发挥的作用,以期通过研究更好地推动身源不清流浪乞讨人员跨部门协同安置的顺利实现。

参考文献:

- [1] 叶灵杰. 跨部门协同: 行政执法权限冲突的消解路径[D]. 重庆: 西南政法大学, 2012.
- [2] 赫尔曼·哈肯. 协同学: 大自然构成的奥秘[M]. 凌复华, 译. 上海: 上海译文出版社, 2005: 5.
- [3] 孙迎春. 发达国家整体政府跨部门协同机制研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2014: 17.
- [4] 斯蒂芬·戈德史密斯, 威廉·D·埃格斯. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 孙迎春, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008: 2.
- [5] 周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013(1): 91-117.
- [6] 迈克尔·希尔. 理解社会政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 125.
- [7] 米切尔·黑尧. 现代国家的政策过程[M]. 赵成根, 译. 北京: 中国青年出版社, 2004: 145.
- [8] 马伊里. 合作困境的组织社会学分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 15.
- [9] 郭小聪, 李洪涛. 社会政策执行过程中的合作治理研究——以广州市农村社会养老保险政策为个案[J]. 学术研究, 2010(10): 74-81.
- [10] 刘功. 安置: 救助管理工作的重中之重[J]. 社会福利, 2008(1): 54.
- [11] 赵雄. 长期滞站流浪乞讨人员救助安置系统研究——以重庆市为例[D]. 重庆: 西南政法大学, 2015.
- [12] 张霁雪, 田毅鹏. 近年来学界关于流浪乞讨问题研究述评[J]. 人口学刊, 2011(1): 67-76.
- [13] 周志军. 特殊困难对象救助的“四难”与“四解”[N]. 中国社会报, 2009-01-20(003).
- [14] 赵鼎新. 集体行动、搭便车理论与形式社会学方法[J]. 社会学研究, 2011(1): 1-21.
- [15] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012: 8.
- [16] 马力宏. 论政府管理中的条块关系[J]. 政治学研究, 1998(4): 68-74.
- [17] 赵晓男, 刘霄. 制度路径依赖理论的发展、逻辑基础和分析框架[J]. 当代财经, 2007(7): 118-122.
- [18] 王思斌. 我国社会政策的弱势性及其转变[J]. 学海, 2006(6): 25-30.
- [19] 景天魁. 社会公正理论与政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 2-4.

(下转第37页)

Predicament of Property Management in Urban Residential Area and Its Cause Analysis

ZHANG Xuelin

(Huazhong University of Science and Technology Center for Rural China Governance, Wuhan 430074, China)

Abstract: In recent years, China's urban property management disputes show explosive growth. In order to effectively break the plight of property management, we need to analyze the causes of contradictions. Based on the field investigation and mechanism analysis method; it is found that there are five contradictions in the process of property management of urban residential area in China. The combined effects of conflict cause the plight of cities ordinary residential district's property management. From a legal relationship, China's property management has the three-dimensional properties of private, collective and public nature. The generating mechanism of property management contradiction resulted from no public morality individual, owner autonomous power shortage and the absence of government. To break these contradictions needs to build the tripartite cooperation condominium property management mechanism, which is the joint participation by the government, market, social under the guidance of government.

Key words: city residence community; property management; versatile property; owners committee; owners autonomy

(责任编辑 刘 健)

(上接第29页)

Research on the Placement of Homeless People: Cross-agency Synergy Perspective

YANG Jiaying

(Department of Sociology, Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

Abstract: Cross-agency synergy is frequently applied to the implement of social policy. However, the cross-agency synergy is not completely smooth, which brings about synergy failure, leading to welfare-reducing. The paper takes the placement of homeless people in S city as a case. With qualitative research method, from a perspective of cross-agency synergy, the paper introduces the synergy relationship of different departments, especially the hierarchical longitudinal synergy relationship, analyzes the phenomenon of free-riding synergy in the process of the placement of homeless people, and explains the reason of synergy failure by two analysis frameworks, institution analysis and action analysis. The paper puts forwards that Tiao-kuai relation confusion, institution supply insufficiency, path dependence, ambiguity of power and duty, and instrumental rationality action are significant reasons of synergy failure. The paper proposes the way to alleviate the cross-agency synergy failure that the government departments should establish the concept of fairness and justice, complete the institution, clarify the responsibilities of different departments, establish the cross-agency synergy mechanism and provide more comprehensive welfare for homeless people.

Key words: homeless people; cross-agency synergy; synergy failure; action strategy

(责任编辑 刘 健)