

妇联项目管理的政府化逻辑：制度性同构的角度

——以L市妇联“好苏嫂”项目为例*

唐德龙 史秋媛**

摘要：近年来，J省L市妇联建立“好苏嫂”家政服务门店。在此项目管理过程中，当地妇联作为群众组织，强化了政府化特征，对政府依附性强，固化了项目运作中的强制性同构、模仿性同构和规范性同构三种机制。为了改变这一局面，要进一步深化政社分开，强调妇联组织的社会服务功能；强化妇联组织的社会性、独立性和自主性，打破同构压力；加强妇联组织内部治理结构建设，促进良性循环；把握项目运作的各个环节，提高项目管理能力。

关键词：妇联 项目管理 政府化 制度性同构

* 本文是民政部政策研究中心“社会组织承接政府转移职能研究”（项目编号：2016MZRL010 217）、中央高校基本科研业务费“社会转型背景下公共治理体制与机制创新深化研究”（项目编号：FRF-BR-15-017B）的阶段性成果。

** 唐德龙，北京科技大学文法学院副教授，研究方向为公共管理改革与创新、非营利组织管理，E-mail: tangdelong@ustb.edu.cn。史秋媛，北京科技大学文法学院硕士研究生。

一 问题的提出

2013年以来,全国妇联推进“巾帼家政”服务职业技能培训、标准化建设、诚信体系建设和品牌化发展等工作,探索公益型服务与市场化运作相结合的发展模式,创建具有地域特点、妇联特色的家政服务品牌。^①各级妇联因地制宜,创建了具有地域特点、妇联特色的家政服务品牌。事实上,各级妇联对于保障妇女就业权利、增进妇女创业就业的工作有很多相似的做法。比如,引导妇女群体从事家政服务行业,创立家政品牌,本质上都是依靠妇联的帮助和扶持建立起来的,基本运作模式都是汇集有就业需求的妇女,为其提供有关家庭服务方面的专业培训资源,以增进其家政服务能力,提高其就业率。这种模式以行政化为运作逻辑,过于追求统一、控制与秩序,并不利于妇联的创新性、独特性发展,引发了社会学制度主义中所讨论的制度性同构问题。要想打破这种行政化逻辑的限制,必须分析妇联组织制度性同构的表现和原因,找出解决的对策。

基层妇联组织作为党联系妇女群众的桥梁和纽带,担负着把国家的妇女发展目标与任务落实到基层的重要责任。妇联属于群众组织的范畴,是“……党-国家体制的一部分,起到党和某些社会团体之间桥梁或传送带的作用”,“从属于党,工作人员是国家干部,职能是在各自领域执行官方政策,并将各自领域的需求反馈给党”。尽管“不能算作公民社会的一部分”,但讨论妇联,有助于理解其“在一个转型期国家中的作用和未来变革的可能性”(华安德,2007)。

相对于“第三部门”说、“非政府组织”说,学术界更为关注妇联的“官办性”,妇联的初始创建受到了党的启蒙和帮助;其组织网络建

^① 廖亮 《全国妇联加快巾帼家政服务健康发展推进会在济南召开》,2014,齐鲁网, <http://news.iqilu.com/shandong/yuanchuang/2014/0327/1928514.shtml>。

设依托党和政府的行政架构；其在事实上受同级党政机关而非上级妇联的直接领导（周健，2004）。虽然妇联有着“半官半民”的性质，但执政党的执政地位不可避免地造成妇联双重角色的不平衡发展，并导致组织忽视妇女的主体性、与其他妇女组织联系松散等弊端（雷水贤，2002）。这是由相关利益集团阻挠、女性自主结社意识淡薄、主体性观念缺失以及计划体制中政府主导一切的思想造成的（黄粹，2011）。组织的实际运作方式与组织形式严重不一致，称作“组织外形化”，这是组织面对制度环境压力时采用的生存策略，是法人行动者理性选择的结果（田凯，2004）。其实，在我国“强政府、弱社会”的背景下，非政府组织或多或少带有政府的特征，这种现象可称为“非政府组织的政府化”，社团组织的政府化程度较强且组织绩效普遍低下（尹海洁、游伟婧，2008）。当然，党对自身与群团的关系进行调整，不断改变自身的领导方式、执政方式，为妇联独立自主地开展工作，承担其代表、维护职能让渡了一定的空间（肖扬，2004）。根据不同时期的公共政策制定环境，全国妇联也会采取非程序化策略、社会动员、资源集聚和舆论宣传等手段，确保妇女解放运动以来所获得的劳动权利，使自身的政治影响力最大化（徐家良，2004）。另外，妇联等人民团体除“官办性”之外，具有更明显的“社会性”特点（陆春萍，2014）。

项目管理在社会组织的运作中日益流行，而政府将公共服务外包给这些具有项目管理经验的组织也有利于提高资金使用率、培育社会组织和满足社会需求，有一举多得的效果（陈为雷，2014）。项目管理的经验与做法也给妇联带来了启发。妇联工作推行项目化管理可创新妇联工作的模式，提高妇联组织的影响力，并整合资源，吸引社会力量参与妇女工作，提高妇联组织的凝聚力和工作效率（吕玉芹，2011）。而妇联选取划分项目，最主要的作用在于能够体现未来的服务重心，同时实现同类别服务内容中督导、评估、培训等方面的规范化，对于提高妇联项目的可持续性和建设品牌化项目具有重要的作用（曹祖峰，2015）。

通过对现有文献的梳理，笔者发现多数研究在政府与妇联的关系带

来的双重特性上达成了一定共识，也为如何解决官办性导致的妇联发展困境提出了宏观解决思路。尤其是其他类型社会组织不断提升的管理和运作模式也有利于妇联学习、吸取项目管理的相关内容，强化其社会性功能。其实，官僚制与社会学制度主义的相关理论为解释群众组织的政府化逻辑提供了理论资源，但这方面的研究较少被引入妇联组织的项目管理中来。韦伯将对官僚制的研究发展到极致。而社会学制度主义发端于社会学组织理论 20 世纪 70 年代以来的革新。马奇和奥森于 1984 年在《美国政治科学评论》上发表论文《新制度主义——政治生活的组织因素》，标志着新制度主义在政治科学中的兴起（马雪松、周云逸，2011）。社会学制度主义认为，个人不能被单纯地看作“经济人”或“理性人”，而应被视为受到不同制度环境影响的“社会人”，他们所处环境的规范、习俗塑造了他们的思维方式和行动方式，并且必定符合制度所赋予他们的身份要求（任丙强，2003）。如何运用制度性同构的发生机制来解释妇联的官僚制理性化问题，如何针对三个机制提出改变妇联项目管理政府化倾向的对策，目前仍需要深入探究。

本文以 L 市妇联“好苏嫂”项目为例，论述其项目缘起、基本的组织设计与行为、项目运作的基本模式和目前取得的成绩，归纳 L 市妇联在项目运作过程中所表现出的政府化特征及问题，并运用社会学制度主义制度性同构理论进行深层原因的解釋，从而为改变政府化、同构化局面，帮助妇联组织提高自身能力和工作效率提出策略，最后得出基本结论。

二 妇联的项目管理：L 市妇联“好苏嫂”项目概况

2009 年 7 月，J 省妇联在“巾帼家政”项目的基础上创办“好苏嫂”家政就业服务中心项目。J 省 L 市自 2011 年引进“好苏嫂”品牌，内容涉及月嫂、育儿嫂、保姆、钟点工、陪护等。在家政行业中，就业人员多为受教育水平较低的高龄妇女。她们在求职中处于弱势，适宜从

事学历门槛低、工作时间相对灵活的家政工作。为了整合家政市场资源、激发市场潜能，L市妇联将“好苏嫂”项目运作模式向加入联盟的家政公司输出管理经验，并以L市家政服务业联盟的会员单位为平台，通过培训和就业无缝对接，有效拓宽家政服务业就业渠道，推动家政行业规范、健康地发展。^①

L市妇联一直以来把家政服务业作为促进农村妇女就业、帮助城乡妇女增收、支持职业妇女发展的特色产业。L市妇联在“公司化运行、社会化运作”理念下，寻找社会独立法人出资。作为“好苏嫂”家政就业服务中心门店的经营者，人力资源和社会保障部门提供辅助培训，推动全市家政服务业多元化、专业化、规范化发展。L市妇联不仅提供一定的政策优惠，而且免费将市妇女儿童活动中心的场地借与门店使用两年。2014年，L市妇联把“巾帼家政”公益培训列入年度重点工作，投资20余万元，打造了200多平方米的省级巾帼示范培训基地，实现理论教学和实际操作的一体化培训。学习结束后，市妇联组织学员参加人力资源和社会保障部门组织的家政职业技能等级考试（见图1）。

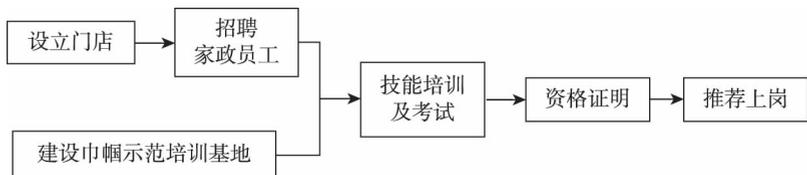


图1 L市“好苏嫂”项目运作流程

现今，L市妇联已是J地区开展“好苏嫂”项目工作最为成功的地方妇联，并在该省妇联大会上作为典型案例进行经验交流。2014年，L市妇联共举办了9期免费家政、月嫂培训班，500多名有就业需求的城乡妇女参与了培训，就业人员平均月工资达到了4000元。2015年，L市妇联举办各类家政、月嫂培训班12期，培训妇女400余名，其中260

^① L市妇联《L市妇联2015年部门预算信息公开》，2016，L女性网，<http://fl.liyang.gov.cn/default.php?mod=article&do=detail&tid=242679>。

名妇女取得职业技能资格证书，通过培训的妇女在门店供需信息有效对接下，实现100%推荐上岗。同时，妇联“好苏嫂”项目顺应“互联网+”的时代要求，开启了微信公众号：“好苏嫂家政一站式服务”和“好苏嫂放心家政云平台”。这个24小时不断线的“互联网+家政”平台几乎囊括了百姓平时的所急所用所需，也为广大城乡妇女提供了更为广阔的就业空间。^①在L市妇联的大力推动下，“好苏嫂”项目鼓舞了很多未就业女性，对于提升全市妇女群体的自信和自主意识有着重要意义，也带动全市家政行业的进一步发展。目前，L市“好苏嫂”项目所支持的家政机构已为3000多个家庭送去了贴心细致的家政服务，客户满意率达95%以上，^②获得了社会各界的普遍好评。

三 妇联项目管理的政府化逻辑：基本特征与问题表现

政府化是妇联项目管理和运作中的类似政府行为的逻辑。尽管同是基于公共利益，但从组织结构上，妇联机构设计较为严密和行政化，行为方式是主要依赖自上而下的行政权力推动，具有一定的权威性和强制力，且上下级妇联间的“指导与被指导”往往被演绎为“领导与被领导”。这种政府化的逻辑也是妇联成为韦伯意义上的官僚制机构的规律及过程，即组织为了追求高效率，不断地对组织内部施压，使得层级结构日益严格化、员工要求专业化、人格特征削弱化，以效用最大化为目标，进而导致组织呈现理性建构的倾向。从案例中可以发现，妇联组织的项目运作具有明显的政府化特征，逐渐为组织带来了僵硬化的工作思维和机械化的工作氛围，有损项目运行的效率。

① L 妇联 《L 好苏嫂举办家政服务员“回娘家”座谈会》，2015，L 女性网，<http://fl.liyang.gov.cn/default.php?mod=article&do=detail&tid=29>。

② L 好苏嫂家政服务中心网，<http://www.lyjz123.com/?list-1487.html>。

（一）组织理性：项目管理官僚化的核心特征

妇联组织项目管理的政府化是以权力化为核心特征的运作逻辑。

一是职责行使的权力化。在女性问题的关注和女性权利的维护上，妇联的组织设计具有优势。但在实践中，妇联被当作党政部门的附属机构，依赖党政资源，“对上负责”，反映权力偏好，以回应党政部门对政绩的追求。项目的推动并不完全以妇女的实际需求推进，而是以党政部门和妇联组织本身的政绩为出发点，这造成部分项目实用价值不高。例如，J省妇联强力推动“好苏嫂”网络体系建设，并将该系统的若干家庭服务技能培训机构纳入劳动、商务部门的定点培训机构，还与人社、财政等部门联合发文，提供专项培训资金。L市同样依据上级部门的安排开展该项目在本地的工作。这种自上而下的“对下动员”方式，让妇联扮演了党政部门所要扮演的角色，指令性地要求基层妇联组织按党政部门的要求行事，放大了权力运作逻辑，约束了公益运作逻辑。

二是组织层级结构明确和严密。妇联组织的结构为纵向的层级式树状结构，这种体制模式方便妇联将“巾帼家政”的项目目标有效传递到最末端的组织，也有利于上级妇联在项目运行过程中对下级妇联进行控制和指挥。在“好苏嫂”项目中，L市妇联内部层级关系明确，保证了项目指令的快速上传下达。这种组织结构容易将上级妇联和基层妇联的“指导和被指导关系”演化成“领导和被领导关系”，进而将本来属于妇女群体的权力进行了转移和集中，限制了妇女作用的有效发挥，造成了妇女主体角色的边缘化。

三是项目人员严格依照规程办事。妇联组织的工作来自党政部门的统一安排，应当由妇联自身决定的事务或是由妇女参与而形成的决策，也大多要得到党政部门的批准和认可。妇联日常工作和党政部门看齐，呈现机关化和办公室化的特征。在项目管理方式上，L市妇联依照相关的规定，有一整套严格的办事运作规程，组织内的所有成员开展工

作时必须按照规章行事。“好苏嫂”项目有着完整的规划方案和执行流程，并且定期召开项目讨论会，保证项目的行进符合预先设计的方案，维护组织的工作秩序和内部稳定。

四是项目管理者的公职化与专业化。L市妇联作为官办的群众组织，参照公务员法管理，其工作人员招录必须通过正式的公务员考试，对于参与项目运行的人员也有着能力素质等方面的明确要求。考虑到项目目标人群的性别特征，妇联在选拔人才时以女性为主，并且，近年来强化了项目参与者的正式甄选程序。L市妇联员工享受公职人员的福利待遇，凭工作绩效和资历获得升职，有着看得见的晋升路径。一方面，妇联作为党政干部锻炼基地，为很多部门输送了领导人才；另一方面，职位常任减少了他们对于职业稳定度的担忧，降低了人才流失率，有利于项目的稳定性。L市妇联的工作人员都是受过相当程度的教育、经历了同等社会化过程的人，追求专业化的用人方式帮助妇联员工在推进项目的过程中认清了自身工作职责，对项目运作中的问题做出规范的处理行为。另外，L市妇联定期开展工作培训，例如，在“好苏嫂”项目启动之前，员工需要了解家政服务业现状以及学习市场资源整合的相关知识。

五是项目运行中的非人格化倾向。L市妇联层级节制的组织结构，主要追求可操作性和高效率，而忽略了身在其中的个体的价值。员工在开展“好苏嫂”项目时，行为必须符合规章制度的规定，这种忽略个人主观性的做法，可以最大限度地维持组织的理性，但也易于导致组织的保守性和员工的盲从性。

（二）项目管理政府化的问题表现

首先，项目选择与设计的“逆市场化”与“逆社会化”。妇联组织依托党政部门生存，其自身运作也充满政府化逻辑，在为妇女代言与为政府代言的冲突中，将妇女视为被动的受教育者和服务接收者。项目的选择和设计不是从女性权利和价值的角度出发，而是以行政干预的方

式，主导项目的选择与设计，进而以运动化的方式进行大规模推广。例如，L市妇联依照J省妇联要求，依托“好苏嫂”门店，建立家政实训基地，对家政服务人员进行职业化、专业化技能培训，借以实现家庭服务质量的提升。L市“好苏嫂”每年免费培训近400名家政服务人员，每名家政服务员的培训成本在300元左右，这个费用都由政府承担。L市妇联把位于闹市区的门面房拿出来免费提供给“好苏嫂”，在L市妇女儿童活动中心二楼专门设立家政实训室（茹希佳，2015）。尽管这种方式在一定程度上有助于家政服务质量的提高，但这种政社不分、政企不分、角色错位的方式，替代了市场和社会的自主选择，项目选择与设计带有一定的盲目性，容易导致项目与市场和社会脱节，阻碍市场和社会的发展。

其次，项目营销的行政化与运动化。妇联推广和推进“好苏嫂”项目，采用的是传统的政治号召发动方式。通过权力推动、传媒宣传、网站建设、项目培训等方式，妇联组织发动当地妇女投身该项目之中，并试图由此传播理念、获取政绩，并得到社会的认同。J省确定了三年建成100家“好苏嫂”门店的目标，“通过系统内外双管齐下的合作模式”，形成覆盖全省各市“纵向联动、横向联合”的“好苏嫂”家政服务网络体系（J省妇联，2014）。同时，项目的营销活动，以“上下一条线”的渠道，以“运动化”的方式，统一部署，动员不同层级的妇联组织积极参与，所营造的社会观感似乎是轰轰烈烈的。但这种方式覆盖面较为单一，无法获得全体女性的认可和参与，造成项目设计的预期和结果差距较大。

再次，项目运行的格式化与低效率。“好苏嫂”项目被标准化处理，统一名称和标识，以依托J省妇联的就业服务中心（“好苏嫂”公司）为样板，形成相同的规格和样式。层级森严的制度并不能保证项目运作中员工的严格遵从，由于员工的个人需求被忽视，他们“没有‘憎恨’和‘激情’，因此也没有‘爱’和‘狂热’，处于一般的义务概念的压力下”（王强，2000）。在这种情况下，员工对于职业的热爱

与积极性极易遭到破坏，项目任务可能无法被实质性地执行。其实，L市妇联推行的“巾帼家政”项目的单一性使其无法满足所有妇女对就业领域和就业层次的需求。互相模仿的做法并不利于妇联跳出思维的限制和制度的框架，反而会阻碍组织整体的进步和发展。妇联组织中的人长期受到规则、程序的限制，容易缺乏主动性和革新性，进而失去创新的动力和能力。L市妇联的运动式运作模式具有明显的官僚制色彩，其严格的等级制度无法对环境变化做出快速有效的反应。

最后，项目评估的形式化。L市妇联工作人员对于组织制度和组织发展有着共同的理性化认知，普遍维护着妇联的规范化。这种从组织内部催生的群体压力比外部的压力更大，社会性外力难以打破内在的僵化体制。例如，缺乏对项目评估的激励，员工极少表达自己对于“好苏嫂”项目的想法和意见，一般以数字报表、检查考核、开会动员等方式取代真正的第三方监督，导致人浮于事。此外，尽管有一些针对工作人员的业务培训，但这些人对于公益组织项目管理的专业知识也较为缺乏，仅能满足于日常交流活动，难以进行有效的项目评估。妇联在“好苏嫂”项目运行过程中的困境不是由单一的原因造成的，固守成规不仅不能在错综复杂的情况下立即解决问题，反而可能错过解决问题的最佳时期。

四 妇联项目管理的政府化原因：制度性同构及其风险

各种组织在面临相同的生存环境时，受到文化期待、社会规范、观念制度等因素的影响，它们为了获得合法性地位而做出相同的组织行为，逐渐形成组织的同质化。同构性最能反映同质化的过程，而制度性同构“不是一个仅仅考虑效率，而是更考虑文化、政治的合法性和权力的过程”（Carruthers，1995），是“一个理解浸入了大多数现代组织生活之中的政治与仪式的非常有用的工具”（迪马奇奥、鲍威尔，2007）。妇联项目管理的政府化，受到制度性同构的三种变迁机制的影

响，此外，对于党政部门的绝对依赖，也强化了妇联项目管理的同质化倾向。

（一）强制、模仿与规范：制度性同构机制

L市妇联项目运作政府化的问题，主要来自组织所处制度环境的趋同化。正如迈耶所指出的，相同的制度环境可以导致组织的趋同化，包括法律制度、文化期待、社会规范、观念制度等人们认为顺理成章的社会事实（孙同全，2004）。任何一个组织只有适应了其所在的制度环境，才能得到外界的认可。这种合法性机制的定义是，“诱使或迫使组织采纳具有在外部环境中具有合法性的组织结构或做法这样一种制度力量”（周雪光，2003），其规范着组织的行为。妇联的存在和发展同样需要得到合法性地位，其对政府的依赖性加深了它的官僚制特性，进而导致它走进“理性牢笼”。该种同质化的现象可以用制度性同构的三种机制来解释，即强制性同构、模仿性同构和规范性同构。

一是强制性同构。这来源于组织所处的社会环境及其所依赖的其他组织所带来的正式的或非正式的压力，这种压力可以是强力、说服或邀请共谋。在一个社会环境中，组织的大多行为并非为了提高绩效，而是为了迎合政府的政策或法律规定，获得组织存在的合法性，否则就会受到惩罚甚至无法生存。L市妇联项目是由J省统一部署的，J省之所以推动它，其强大动力来自全国妇联的号召。通过权力的层级节制、细致安排与强势推进，加之官员对上负责的政绩考量与考核压力，该项目得以产生、发展和维系。L市妇联项目所受到的强制性压力由两个原因造成：一是党和政府部门是妇联活动资金的来源，若妇联不以政府工作重心为自己的工作重点，则很有可能得不到财政部门的拨款，项目也将无法开展；二是国家权威的影响，有着公共权力优势的党和政府在国家政治生活中占有绝对主导地位，妇联对政府的依附性越强，其在结构、风气和行为上也就越类似于政府。

二是模仿性同构。当组织无法快速设计出解决问题的方案时，倾向

于模仿先前其他组织处理此类困境的方法，以减少不确定性。J省妇联就业服务中心（“好苏嫂”公司）的“市场化运作”“连锁化经营”，为L市妇联项目管理提供了模板。从L市妇联自身的角度来看，其职责是有章可循的，为了妇女群体更好发展的目标也是明确而统一的，因此，各级组织都倾向于在党和政府的引导下响应全国妇联的号召，推进相同的项目活动来完成工作任务。为了更快地达成工作目标，组织倾向于模仿上级妇联以及业已获得成效的项目。从另一个角度考虑，各级妇联工作项目的一致性有利于各级党和政府的全面部署和统一控制。并且，各级妇联大会也强化了经验交流以及模仿行为的发生。

三是规范性同构。该项目在初始阶段，就得符合J省统一名称，统一品牌思路，统一“品牌化推进、规模化经营、产业化发展、专业化管理、标准化服务”的发展战略。其具有职业化、专业化和标准化的特征，这一方面是因员工在大学的正规学习而建立的认知基础上的合法性，另一方面则在于职业网络中人员的流动使得新的组织模式得以在组织之间得到传播和交流。L市妇联员工对于妇联在女性发展工作中的重要地位以及如何发挥妇联社会职能有着相近的专业化看法。另外，妇联开展项目前，需要寻求社会学领域的专家、妇幼发展的相关学科学者和非营利组织研究者的帮助，邀请他们对项目方案的制订和执行提出专业性建议。

（二）同质化与权力渗透：制度性同构风险

迪马奇奥和鲍威尔等认为，当前社会组织所发生的结构变迁似乎已经越来越少地是因为竞争或效率需求的驱动，更多的是为了取得组织存在及组织行为的合法性，为了能够在相同的社会环境中得到认可，组织的同质化程度在不断加强，有着趋同于理性—法律形式的官僚制发展的趋势。在复杂环境中，组织会遵守已定的制度规范并朝着正式结构发展。同构性是这样一种约束性过程，即在同样的环境条件下，会有一股力量促使总体之中的某一单位与其他单位变得极为类似（迪马奇

奥、鲍威尔,2007)。制度影响着个体的自我印象和身份认同,这些都会受到社会环境承载的制度形式、符号标签的影响,符号功能越强的制度对行为的影响越显著。不同的组织面对相同的文化环境时会采用相同的制度以提高组织自身和参与者的稳定性,帮助组织提高社会地位和社会认可度(吴晓文,2008)。

本案例中,L市妇联作为较基层的妇联组织,其行为活动必须听从从各级党委、政府和妇联的多重领导,按照权力部门的统一规划,接受其全方位的权力渗透,从而失去独立思考能力和单独决断权力,无法专注于承担自身职责。在社会化运作之外,L市妇联对“好苏嫂”项目投入的时间、精力和资源颇多,但作为群众组织,它在妇女工作领域处于一个较为尴尬的地位,仅仅听从党和政府的指令性工作安排并不能完全满足当地妇女群体日益丰富化、复杂化和多层次化的需求,而想要推进真正代表妇女利益的项目,又无法获取足够的资源。同时,L市妇联对于党和政府资源的依赖性过强。在“好苏嫂”项目中,L市妇联能够得到来自党和政府提供的场地和经费支持,获取设施和经济的双重保障。妇联必须按照党政部门要求完成工作,才能够继续依附政府,维持生存。政府不仅控制着妇联组织的资金,还对其拥有人事权力,这也加重了妇联对于政府的依附性。

在社会性不足、独立性严重缺失的情况下,妇联在开展项目时,只能够妥协于同构的压力,按照政府化逻辑运作“好苏嫂”项目,权力的渗透加剧了妇联组织的同质化过程,而同质化又很好地回应了权力的渗透。权力与资源的双重依赖,加之对组织宗旨的特定考虑,L市妇联和其他地区的妇联一样,在组织结构上依托党政部门建立起官僚体制,试图体现效率和秩序的刚性特征,重视内部的正式结构,而忽视非正式结构。官僚组织特定的运行逻辑,加之一定的物质及精神保障,使得妇联的工作人员并不排斥组织的理性化特性,员工的人格特性容易被忽略。根据韦伯的论述,理性是官僚制的核心,并使得官僚制成为最有效的组织发展形态,“官僚化的行政系统意味着基本上是通过知识来

支配。它之所以那么理性化，乃来自这项特征。一方面，专业性的知识本身即足以保证非常的权力地位；另一方面，官僚组织，或利用官僚组织的支配者，又可能以处理政治事务所累积的经验和知识，来增强其权力”（韦伯，2004）。然而，理性的极致又容易造成“去人性化”，个人被理性官僚体制所支配，自主意愿被秩序和纪律所取代，人类的未来将被束缚在“理性牢笼”之中，即人类原始的创新精神和自主意识不但被“驯服”，而且只能循规蹈矩地“运转”（林锺沂，2001）。在L市妇联“好苏嫂”项目的生命周期中，项目从开始就按照J省妇联的部署，完全接受上级的指令性要求，并在考核压力中完成指标性任务，在识别需求、提供方案、执行项目等过程中缺少自主性安排，工作人员以绝对服从和“贯彻落实”的态度推动项目管理，缺乏创新的动力，从而在自上而下的政府化管理中实现项目的本地化发展。

受到权力和资源的约束，脱离基层，缺乏实地调研，上级组织的指令也有着与妇女群体实际需求不对应的风险，这降低了妇联组织目标的实现程度。“好苏嫂”项目无法适应多样性的社会需求，千篇一律的形式使得其特色缺失、目标模糊，以及资源浪费，并不能解决地方最突出的妇女问题，其项目管理的模式在可复制性、创新性上需要更多的考量。

五 改进建议与基本结论

（一）改进建议

解决妇联组织在项目运作过程中的政府化问题，要调整其与党政部门的关系，增强其独立性与社会性，构建党政部门和妇联的合作机制及妇联与其他社会组织的协同发展机制，并且借鉴社会组织的有益经验，提高组织自身的项目化运作能力，实现品牌效用和社会效益。

首先，调整党政部门与人民团体的关系，推进政社分开。政府要建

构一个多元参与的公共治理新格局，减少对妇联这类群众组织工作的干预，使其能够针对妇女群体的实际需求而非政府的意愿开展项目活动。突出妇联项目的社会性而非官方性，将凌驾于社会之上的统治关系转型为治理合作、谋求互惠的关系（孙柏瑛，2010）。政府还可以通过购买社会组织服务等创新性方式，增强二者的互动合作，将公共服务项目化、规范化与具体化，调动其参与公共治理的积极性。

其次，强化妇联组织及其开展项目的社会性、独立性和自主性。为了打破强制性同构带来的缺陷，妇联组织要实现社会化和项目化运作，减少对党和政府部门资助的依赖，争取组织自身在项目过程中的话语权；针对模仿性行为的问题，妇联组织必须重视当今社会妇女利益群体多样化和妇女非营利组织兴起的现象，制订真正有利于本地区妇女发展的创新性项目方案；释放规范性压力需要增强组织内部的民主，为项目加入新鲜血液，保证组织及个人的不断成长。从组织外部民主的角度来看，妇联应逐步形成妇联与民间妇女组织平等互助的横向网络体系。例如，在本文的“好苏嫂”案例中，L市妇联应当与家政行业协会等机构加强互动与交流，强化社会参与性。

再次，加强妇联组织内部的治理结构建设，促进良性循环。第一，妇联组织需要提高其在妇女群众中的亲和力和感召力，成为真正有效满足女性利益诉求的社会性机构；第二，各级妇联应把握妇女工作的全局，主动开展关于妇女群体需求的调查，针对调查结果进行项目设计；第三，在项目营销时期，妇联应吸引各种企业团体提供更多的公益性捐赠或营利性投资。例如，L市妇联可以依托项目，联络家政相关行业的厂家，获得免费赞助。但同时要注重信息公开，形成项目资金运营的良性循环。总体而言，要提高合作意识，注重协调互助，构建一个善于学习、精益求精的开放系统。

最后，提高妇联组织的项目管理能力。以往妇联单纯采用思想动员、政治号召等活动方式，对妇女群体的影响日益下降。作为具有实事化、科学化、效益化特点的管理方法，项目化管理不仅有助于妇联更好

地履行职责，而且可以有效解决其资金来源单一化、基层组织力量薄弱带来的同构性问题。这需要加强以下几项工作。

一是优化项目设计。按照项目化管理单位全覆盖和项目管理内容全覆盖的要求，妇联组织应做好对年度重点工作、阶段性工作、常规工作和特色工作的梳理和汇总（吕玉芹，2011）。在设计项目之前必须深入女性群体中开展针对性调研，以促进妇女发展的职责为准，以广大妇女群体的基本实际需求为先，结合妇女工作研究者的意见形成完整严谨的项目方案。注重项目的细节设计，明确项目的名称、目标、主体、执行办法以及其他具体要求，将项目主要任务分解为子任务，形成“项目包”，打造更多类似于“好苏嫂”连锁店的品牌，发挥品牌效益。项目设计过程中尤其要明确项目负责人、项目制度和项目流程，确保分工的准确性和合理性，以便所有工作可以有效地按照计划展开。

二是促进项目营销。项目营销有两个重点工作：筹措资金和吸引目标人群。妇联组织有着非营利性的特点，应将项目目标与政府工作重点相结合，争取政府部门的专项拨款；同时要主动设计符合时代特点、满足更为广泛的妇女群体需求的项目，丰富服务内容、拓展服务领域，吸引其他多种类型社会机构的资金投入。在对项目进行宣传前，妇联需要明确项目目标人群，按照年龄、学历、职业等标准对妇女群体进行划分，在考虑目标人群的特点之后选择适当的宣传方式。尤其应当重视网络自媒体的兴起带来的技术便利，加强个体间的传播强度。本文案例中，“好苏嫂”项目已开发微信公众号，通过这个密切联系市民的平台，项目相关的信息可以得到更为广泛的传播，有利于扩大项目的规模和知名度。

三是严格项目运作。项目管理要贯穿于妇联项目运作的始末，严格实施过程控制，切忌虎头蛇尾。具体要做到：对项目涉及的每项子工作的起止时间、当前进展等进行有效监控，及时掌握项目推进的情况；在每一个具体的项目任务完成后，按照项目计划、项目目标进行总结，对

项目实施过程中发现的问题进行调查、分析,适时调整、修正,确保项目按照预定的计划有效执行,参照突发的现实情况灵活执行。例如,应在每一期“好苏嫂”家政人员能力培训之后评估培训的质量和效果,及时调整培训计划,以促进项目目标的达成。

四是重视项目评估。合理、可评估的硬性指标是检验项目成果的一大标准,也是评价妇联是否真正为妇女群体提供了服务、为妇女发展做出了实际贡献的依据。对项目的评估可以通过开展工作座谈会、进行问卷调查以及信息反馈表等多种方式进行,与此同时,在评估的过程中应当注重保证评估指标的全面性及客观性、评估者的中立性,以及评估报告的科学性。并且,评估不应当仅仅停留在项目目标的实现程度上,而应同时对其资源利用率、目标群体影响力、社会效益等可持续性的指标做出判断,为今后项目工作的顺利开展积累经验。从“好苏嫂”项目来看,项目评估不能仅从项目服务对象——家政从业妇女的相关情况进行判断,家政行业的顾客也能够从侧面反映项目效果。

(二) 基本结论

通过对L市妇联“好苏嫂”项目案例的分析可知,妇联组织之所以出现比较严重的政府化与同质化问题,在很大程度上是由其独特的群众组织性质所导致,其依附于政府而生存的特性产生了强制性同构,高度一致的组织结构和权力体系导致了模仿性,工作人员的相同录用途径及晋升渠道带来了规范性压力。这些问题迫使妇联组织固守现有的行为模式,行事风格保守刻板,缺乏与外界环境的交流,组织日渐僵化,程序化、制度化特征明显,缺乏人文关怀,这限制了项目的顺利运行及组织自身职能的有效发挥,组织的官僚制理性化特征却越发明显,这将限制组织的持续成长和良性循环。

要想稳定、长期发展。首先,要调整妇联组织与党和政府的关系,使其跳出完全依赖政府供给经费的困境,主动与外界环境互动,力求获得丰富的社会性资源,将与政府的领导关系改良为合作关系。其次,妇

女发展的重要性、妇女工作的复杂性要求妇联多走基层多做调研，加强组织内部建设，在掌握实际情况的基础上真正地以解决妇女群体最迫切的诉求为项目目标。再次，妇联组织不能局限于自身体制框架，为了紧跟时代步伐、把握最新时势，必须多对其他非营利性团体展开的项目进行了解与学习，达到互利共生。最后，其他非营利组织的经验启发了妇联组织针对妇女群体的利益诉求进行项目化工作，要合理设计项目方案，严格把关项目执行，做好项目总结工作。

【参考文献】

- 迪马奇奥，保罗·J. (DiMaggio, Paul J.)、鲍威尔，沃尔特·W. (Powell, Walter W.)，2007，《重温铁笼理论：制度的同构性与组织场域中的集体理性》，载《新制度主义政治学译文精选》，何俊志、任军锋、朱德米编译，天津人民出版社，第258~276页。
- 曹祖峰，2015，《从行政化到专业化：生态系统视角下的妇联工作项目化运作》，华东理工大学社会与公共管理学院硕士论文，第52页。
- 陈为雷，2014，《政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑——对政府购买社会工作服务项目的社会学分析》，《公共管理学报》第3期，第93~105、142~143页。
- 华安德，2007，《转型国家的公民社会：中国的社团》，《中国非营利评论》第1期，第34~61页。
- 黄粹，2011，《妇联组织官办性的成因分析：一种路径依赖》，《大连理工大学学报》（社会科学版）第2期，第75~79页。
- J省妇联，2014，《“好苏嫂”：打造家庭服务响亮品牌》，《中国妇运》第5期，第18~19页。
- 雷水贤，2002，《双重角色对妇联履行职能的影响》，《妇女研究论丛》第6期，第11~13页。
- 林锺沂，2001，《行政学》，三民书局，第106页。
- 陆春萍，2014，《妇联组织横向合作网络的建构》，《甘肃社会科学》第3期，

第126~129页。

吕玉芹, 2011, 《妇联工作项目化管理研究》, 山东大学政治学与公共管理学院
硕士学位论文, 第23、36页。

韦伯, 马克斯, 2004, 《经济与历史支配的类型》, 康乐、简惠美译, 广西师范
大学出版社, 第320页。

马雪松、周云逸, 2011, 《社会学制度主义的发生路径、内在逻辑及意义评析》,
《南京师大学报》(社会科学版)第3期, 第61~65页。

任丙强, 2003, 《社会学新制度主义述评——政治学研究的社会学新途径》,
《社会科学家》第4期, 第63~67页。

茹希佳, 2015, 《“互联网+家政”打响“好苏嫂”品牌》, 《中国妇女报》11
月6日。

孙柏瑛, 2010, 《反思公共行政的行动逻辑: 理性建构与社会建构》, 《江苏行
政学院学报》第3期, 第107~111页。

孙同全, 2004, 《组织趋同现象的社会学新制度主义解释——评介周雪光〈组
织社会学十讲〉》, 《北京工商大学学报》(社会科学版)第6期, 第90~
92页。

田凯, 2004, 《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》, 《社会学研究》第4期, 第64~75页。

王强, 2000, 《全球行政改革浪潮与中国行政现代化——从官僚制的角度思
考》, 《江苏社会科学》第2期, 第58~63页。

吴晓文, 2008, 《政治学视野中的社会学制度主义学派: 一个文献综述》, 《四
川师范大学学报》(社会科学版)第3期, 第23~26页。

肖扬, 2004, 《对妇联组织变革动因及其途径的探讨》, 《妇女研究论丛》第4
期, 第39~45页。

徐家良, 2004, 《利益表达: 社会团体对公共政策的影响力》, 《天津行政学院
学报》第1期, 第32~36页。

尹海洁、游伟婧, 2008, 《非政府组织的政府化及对组织绩效的影响》, 《公共
管理学报》第3期, 第71~81、125页。

周健, 2004, 《妇联所处网络关系的厘清——对妇联定位及其路径选择的一点思

考》，《妇女研究论丛》第1期，第35~41页。

周雪光，2003，《组织社会学十讲》，社会科学文献出版社，第78页。

Carruthers, Bruce G., 1995, "Accounting Ambiguity and the New Institutionalism", *Accounting Organizations and Society*, 20 (4): 313-328.

(责任编辑: 任晓霞)

The Project Management of Government Organized Non-governmental Organization (GONGO): Hierarchy and Institutional Isomorphism

Tang Delong Shi Qiuyuan / 62

Abstract: In recent years, the Municipal Women's Federation of L county-level city in a southern province established "Good Nanny" housekeeping service stores. This is the case for reviews the government organized non-governmental organizations' project operation as the breakthrough point. The article analyses the bureaucratic characteristics in the operation of "Good Nanny" project. The key reason comes from the government intervention on the organization, hierarchy and humanity oppression. It is fundamentally due to the Women's Federation's nature as a GONGO, which makes its strong dependence on the government. It deepens the presence of coercive isomorphism, imitation process, and normative pressure on the project operation. In order to change this challenge, we must further deepen the distinction between the government and society, emphasize the social function of the Women's Federation, develop its sociality, independence and democracy, break the isomorphic pressure, strengthen the construction of its internal management to promote the virtuous circulation and grasp all aspects of operation to improve the ability of project management.

Keyword: women's federation; project management; bureaucracy; institutional isomorphism

The Current Situation and Context of the Government Procurement for Public Service in China: A Study of Bibliometrics Analysis

Han Xiao Cheng Kunpeng / 82

Abstract: The government procurement for public services is an important part of social governance in China and it is a hot topic in recent years. This article is based on the overall grasp of the research in status, trend, and