

互依结构中的枢纽型社会组织*

——以浙江省“Y中心”为例

邓志锋 陆圣杰

(东华大学人文学院, 上海 200051)

[摘要] 枢纽型社会组织作为在政府与社会组织间起桥梁纽带作用的特殊主体, 在实践中逐步发展出适合自身的功能定位和行动方式。在此过程中, 体现了国家与社会关系变化的新情况。本文以浙江省H市枢纽型社会组织“Y中心”为个案, 分析其创建和发展历程, 以及如何获取治理结构中的“枢纽”性位置, 并与政府、社会组织等其他主体共同构建“互依”式治理结构。Y中心建设“枢纽”位置的方式是围绕社会组织培育、第三方评估、标准化服务、社区社会工作服务等核心业务的运作, 建构起以自身为纽带的基层社会治理共同体。伴随着政府、Y中心、社会组织以及其他主体共同参与治理过程, “结构互依”式的新型政府与社会互动治理关系逐步形成。在此结构中, 枢纽型社会组织在产生组织增能、治理提升与平台建设效果的同时, 也面临着行政化、功能受限与创新难的现实困境。

[关键词] 枢纽型社会组织 政府购买服务 政社关系 项目制

[中图分类号] C912.21 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2022)02-0071-10

一、引言

在社会组织快速发展壮大的背景下, 枢纽型社会组织作为“桥梁纽带”的特殊类型社会组织进入国家治理体系。近年来, 党和政府给予社会组织发展充分的支持和引导。在社会组织作用方面, 党的十八届三中全会决议中提出, “要创新社会治理体制, 激发社会组织活力, 正确处理政府和社会关系, 加快实施政社分开, 推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”, 确立了社会组织在社会治理中的角色。在社会组织发展方面, 2016年, 《关于改革社会组

织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》出台, 提出培育社区社会组织, 并降低准入门槛、建立综合性服务平台、完善资金和人力资源, 支持社会组织参与基层治理。伴随着政府职能改革, 枢纽型社会组织成为政府职能的重要接盘手和社会力量集体行动的组织载体,^[1]兼具官方合法性与社会组织代表性的枢纽型社会组织广泛参与社会治理。在此过程中, “枢纽”如何运作与形成, 通过何种方式成为社会治理中的“纽带”, 其在国家与社会关系中占有的独特位置和所面临的现实困境成为值得深入思考的重要议题。

收稿日期: 2021-09-14

*基金项目: 东华大学2019年度人文社科繁荣计划预研究项目“购买公共服务中政府与社会组织的关系优化研究”(20190103)

作者简介: 邓志锋, 副教授, 硕士研究生导师, 主要从事公共政策研究; 陆圣杰, 硕士研究生, 主要从事公共政策研究。

二、文献综述和研究意义

中国社会组织具有类型、功能、组织结构和组织关系等多个层面的复杂性。因此,学界尝试从不同理论视角解释中国社会组织发展过程中体现的国家与社会关系。分析政社关系时主要在国家与社会二分的基础上采用“社会中心”或“国家中心”视角。前者表现为强调社会力量和社会组织自主性,突出国家与社会边界的“多元主义”,^[2]而后者表现为主张政府对各种社会力量进行政策性引导,并走向一种政社协作关系的“法团主义”。^[3]

近年来社会组织的实践不断发展,越来越多的学者发现,我国政府与社会的边界感明显弱于西方社会,“多元主义”与“法团主义”难以准确描述中国社会组织发展中政府与社会关系的实际情况。^[4]我国政府与社会关系既非彼此独立基础上的相互制约,也非彼此分立后的融合,而是各种社会力量在现有制度框架下通过与国家合作来逐步获得自主性的动态过程。^[5]伴随社会发展与转型,国家的治理需求与“政府失灵”“市场失灵”等现象为社会组织发展提供了契机。^[6]在治理需求推动下,国家与社会的互动空间逐步敞开,社会组织获得存在和发展的可能。立足于我国实际情况,学者们尝试突破国家与社会的二分,理解并阐释我国社会组织实际运行情况。一些学者以国家视角分析政府处理社会组织关系的行动逻辑,康晓光和韩恒提出“分类控制”模式,即国家利用“非政府方式”,根据社会组织提供公共物品和面对挑战的能力,对不同类型社会组织采用差异化的控制策略。^[7]刘鹏提出中国政府的社会组织管理体制在分类管理和行政吸纳不断加强的情况下,出现了由分类控制到“嵌入型监管”的逐步转向。^[8]唐文玉提出的“行政吸纳服务”,进一步强调“行政吸纳”中国的主导性地位,并分析国家与社会融合的核心互动机制是通过让社会组织“支持”与“配合”政府来实现的。^[9]江华等依据转型时期中国的国家主导地位 and 较高

的自由裁量权,提出决定国家对社会组织选择支持或限制的行动逻辑取决于“利益契合”程度。^[10]与上述理论相对,部分学者站在社会组织角度分析其自主性在国家主导下逐渐加强的现象。邓宁华使用“寄居蟹的艺术”这一形象比喻在国家的特殊合法性支持下体制内社会组织进入到社会领域中汲取资源的过程,并以此解释社会组织自主性的行动策略。^[11]管兵研究发现政府购买服务使国家反向嵌入社会,带来了社会组织在传统条件下未曾发展的竞争性。^[12]纪莺莺提出一种政府与社会组织间“双向嵌入”结构使国家与社会双方在“双向赋权”过程中都得到了能力提升。^[13]

近年来,以上两种视角的研究成果逐步走向融合,实践中也表现为国家更多使用非直接性控制策略,赋权方式上也走向多类型多方位,社会组织发展策略逐步多元化。^[14]中国社会组织在国家与社会关系的不断变化中,实现政府与社会组织的合作。此外,依附、分立、嵌入等不同互动形式也正走向交叉融合。^[15]

在政府与社会关系框架下的社会组织研究主要从静态的政社关系结构或动态的社会组织行动逻辑两种视角出发,探讨社会组织所处地位和发展中面临的外部环境与内部因素,但这也容易陷入“二元化”陷阱,将政府与社会视作分别独立的两个整体并预设了社会组织是“被整合”“被吸纳”的消极角色。^[16]枢纽型社会组织作为一种“游走”在政府与社会组织之间的角色,发挥桥梁纽带作用,^[17]并拓展出国家与社会关系的新层次。同时,作为具有独特合法性与资源优势的主体,枢纽型社会组织在建立与发展过程中不断将自身整合进政府政策制定与执行的结构中。在目前对枢纽型社会组织的各种研究中,虽然从不同方面分析其理论价值和现实意义,但对其“半官方化”与“枢纽性”特征下的行动逻辑与现实困境未能深入挖掘。本文通过选取枢纽型社会组织的案例进行剖析,描述其身处政府与社会组织之间的具体情境,探讨社会组织成为“枢纽”的条件与方式。

三、获取“枢纽”性位置：治理主体“互依”的前提

随着社会组织不断发展,如何将不同类型和功能的社会组织规范管理成为政府调整国家与社会关系的一个重要议题。在早期“分类控制”或“行政吸纳”等社会组织管理模式基础上,推动建设“中心型”或“支持型”的社会组织成为政府在社会组织登记注册制度实施后,面临新的社会管理需求的情况下,更好地承接政府对社会组织培育工作,减轻政府管理压力的必然选择。^[18]国内率先提出“枢纽型社会组织”建设构想的是北京市社工委。2009年3月,北京市《关于构建市级“枢纽型”社会组织工作体系的暂行办法》定义了枢纽型社会组织:

“由市社会建设工作领导小组认定,在对同类别、同性质、同领域社会组织的发展、服务、管理工作中,在政治上发挥桥梁纽带作用、在业务上处于龙头地位、在管理上经市政府授权承担业务主管职能的市级联合性社会组织。”近年来,枢纽型社会组织肩负的使命主要是解决社会力量“碎片化”问题和缓解政府与社会双重失灵,^[19]在制度构建、组织架构、治理主体与治理方式等方面进行探索,并实行政府购买服务^[20]和项目制运作的模式。枢纽型社会组织的产生和发展能解决政府有限的管理能力和庞大的社会组织的结构性矛盾。在建设枢纽型社会组织的过程中,从原先由政府单一主导的社会治理体系中获取“枢纽”性位置是实现“互依”式治理结构的必要前提。

本文以案例研究方式对浙江省H市的枢纽型社会组织“Y中心”进行个案研究,笔者于2020年11月至2021年2月通过参与式观察和深度访谈收集资料,尝试为以上问题提供实践经验与学理解释。

(一) 案例选择

H市位于浙江省北部,截至2019年末,常住

人口298万。近年来,H市党委和政府都注重社会组织和社会工作,出台多项政策文件,从资金、宣传、人才、技术等方面给予支持,培育各类社会组织和社会工作人才。H市Y公益组织发展中心(以下简称“Y中心”)于2014年成立,主要业务包括社会组织培育、第三方评估、标准化服务、社区社会工作服务等,作为H市社会组织发展的支持型与枢纽型中心组织,拥有11所高校和20多家同行枢纽型机构的督导支持,还有5位资深社会工作或NGO研究专家作为督导顾问。目前中心团队成员15人,涵盖社会工作、心理学、医学、财务管理学、企业管理等专业人才,主要业务模块包括社会组织培育、第三方评估、标准化服务、社区社会工作服务四大领域。Y中心于2017被H市民政局评为品牌社会组织和“5A级社会组织”。Y中心是H市民政标准化技术委员会秘书处单位,是H市重要的枢纽型社会组织,在市域社会治理结构中起到“纽带”作用。

(二) 成为“枢纽”: 优势条件、能力建设与资格获取

1. 先期优势: 制度环境下的内外双向驱动

Y中心的创立来自于H市政府创新社会组织管理体制的需求和社会组织发展研究机构品牌扩散的双重驱动力。2013年,为加强对社会组织的标准化管理,浙江省民政厅印发《浙江省社会组织评比达标表彰活动管理实施细则(试行)》。在此背景下,H市民政局开始积极寻求实现全市各类社会组织统一协调管理的新方式。最终,建设枢纽型社会组织成为主要实践方向。同时,H市Y中心的创立缘起于长沙Y公益组织发展与研究中心的学者与负责人到H市进行培训指导,初步设想拓展机构。^①在建立初期,H市内部政府治理改革的现实需求、外部理论支持和品牌经验拓展需要的双向驱动,赋予Y中心先期优势,为其成为治理结构中的“枢纽”提供了支撑条件。

^①长沙Y公益组织发展与研究中心成立于2012年3月,在长沙市民政局登记注册,致力于社会治理创新和专业服务提供;是集评估、督导、研究、服务功能为一体的枢纽型社会服务机构。

2.能力建设: 社会组织培育为核心

在H市政府与长沙社会组织发展研究机构的合力下, Y中心成立并不断发展升级, 通过社会组织培育为核心领域的能力建设, 获得内部能力提升和外部治理资源。社会组织培育结合第三方评估、标准化服务、社区社会工作服务等工作共同构成了Y中心能力建设的体系。社会组织培育是Y中心贯穿始终的核心工作, 以社会组织服务中心托管运营为主要载体进行社会组织孵化工作, 连续5年承接4个平台运营。同时, 在Y中心担任政府购买服务的评估方, 对社会组织承接公益项目进行全流程督导, 以第三方身份, 作为政府与社会组织间的“中间人”。此外, Y中心担任市民政标准技术委员会秘书处单位, 参与基本公共服务和基层社会治理等方面的标准化建设。从2019年至今, 参与管理社会组织公益创投标准、社会组织党建、幸福邻里中心建设与管理服务标准, 起草《社会组织参与社区协商议事》《社区社会工作站建设与服务标准》《社会组织参与社区矫正》等地方标准。参与标准制定让Y中心获得了一般社会组织无法拥有的政策制定参与权, 提升Y中心将管理和培育社会组织的实践经验理论化、制度化能力, 以及从市域层面与政府部门共同规划社会工作和公共服务的能力。科学、合理地参与社会组织管理工作, 不仅需要宏观理论视角, 还需要微观实践经验。社区社会工作方面, Y中心承接“社区幸福邻里中心”试点项目, 以派驻工作人员的方式, 开展社区社会服务工作, 进行社区协商议事、社区社会组织培育和社区居民服务等工作。直接管理经验让Y中心直面与其培育、督导的社会组织在社会服务中面临的相似困境, 能更直观地了解一线情况, 更好帮助社会组织进行社区工作。

在能力建设中, Y中心将“发展社会组织、创新社会治理”视为核心任务, 通过全流程的帮扶、指导、评估项目运行, 参与政策制定, 获取一线经验等方式, 形成社会组织培育循环结

构, 并有效促进政府、社会组织及志愿者实现广泛合作。Y中心被H市民政局评为5A品牌社会组织, 为“枢纽”位置的获取提供了坚实基础。

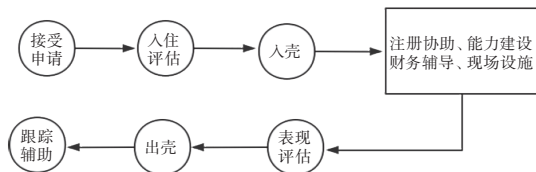


图1 Y中心社会组织孵化流程

3.资格获取: 实现政社关系的双向整合

Y中心以能力建设为“枢纽”位置的获取构建起基础, 而真正实现成为政府与社会组织“纽带”的目标还需要双向整合政府部门与社会组织职能。在创立初期, 借助外部理论指导, 借鉴成熟枢纽型社会组织的运行模式, Y中心将“社会组织培育、第三方评估、标准化服务、社区社会工作服务”四大核心业中所涉及的不同层级、不同属性的主体逐步联结成为社会治理网络, 使自身成为一个积极主动且不断获得内外双向赋权的行为主体。

枢纽型社会组织能有效缓解政府对社会组织管理“一放就乱, 一管就死”的矛盾, 这也使政府对包括Y中心在内的官办^①枢纽型社会组织给予更多信任与赋权, 让它们“集权威性、统筹性和协调性于一身”且在“官管民”到“民管民”的过程中带有极强的行政色彩。^[2]H市政府在职能转移与推动社会力量发展的过程中, 主动选择了具有党政部门支持并获得长沙Y中心专业支持的H市Y中心作为同全市社会组织进行连接的纽带。官方基于促进政府与社会组织间职能耦合的目标, 将原本政府直接管理的部分社会职能交由社会组织承接。2016年, H市发布《开展政府职能向社会组织转移试点工作实施意见》, 以转变政府职能为目标, 简政放权, 将社会能自我管理、行业组织能自行解决的事务转移给社会组织, 《H市政府职能向社会组织转移事项目录》规定了政府部门职能转移的事项名单。关于职能转移方式, H市根据不同职能事项的属性, 安排“直接转移”和“委托转移”两

①官办枢纽型社会组织包括各类社会组织服务中心、行业协会与其他群团组织及其下属机构。

种形式向各类社会组织转移。2016年至今，H市各类社会组织服务中心、行业协会与其他群团组织直接或间接地承接政府转移的社会职能。

在政府强有力支持的有利形势下，Y中心借助市政府的社会职能转移的政策导向推动国家与社会关系的调整。通过双向整合，“粘合”起政府部门与社会组织，实现组织间上下联动和功能上内外粘合的结构性优势。^[22]以创建时期的优势条件为发端，依靠社会组织培育中建设起的综合能力，Y中心推动政府与社会组织间的双向整合。由于政府需要减轻对社会组织直接管理的负担；而社会组织也需要联系政府获得治理资源。因此，Y中心实现了社会治理体系中“枢纽”位置的获取，“互依”式治理结构也在此基础上展开。

四、增能、治理与平台化：“互依”结构产生的作用

依托自身定位和在实践中获得的各项资源优势，Y中心通过以社会组织培育为核心的能力建设实现自身联结各基层治理主体的“枢纽”性质。“枢纽”位置的获取是Y中心参与并改变政府、枢纽型社会组织、其他社会组织三者间关系，促进三方形成“互依”性治理共同体的前提。治理主体在行动中调整政府与社会的关系结构，而增能、治理与平台机制是“互依”结构产生的附加作用。

（一）标准化项目制下的组织增能

“项目制”与“行政发包制”是近年来分析我国国家治理体系和政府运行模式的重要理论。行政发包制在政府内部上下级间形成发包关系并成为介于韦伯提出的科层制和外包制之间的一种混合形态。^[23]项目制则表现为政府提供公共产品和公共服务，通过对民生性事务的财政转移支付，强化国家的再分配能力以显示社会公平。^[24]这种“行政发包制”和“项目

制”下的政府购买公共服务方式也成为目前政府管理社会组织并调配社会资源的流程和内核机制。^[25]Y中心成为承接H市政府购买服务的主体，为政府职能转型搭建国家与社会合作平台。在联结政府与各社会组织的过程中，Y中心将自身打造成多方利益契合的交汇点：一方面，政府购买服务能避免政府在社会事务方面投入过多精力和非财政资源；另一方面，以公益项目培养社会组织能力，给予有行动意愿和专业潜力的社会组织团队至关重要的资金和政策合法性支持。同时，Y中心不仅成为了政府社会事务的承接者，还通过“项目”吸引和监管本地区社会组织。正如Y组织负责人在访谈^①中所提及：“只有这样才有培育的作用，‘虾兵蟹将’先培养一批，撒一点组织资金，300万，在H市整个市区300万其实很少。但有些社会组织看到了，来报（申请项目）。报了以后，他就会学习，逐渐的正规化。”^②（访谈20210226）

Y中心以举办“H市社会组织公益创投会”的方式承接政府服务项目。截至目前，H市共资助700多个社会组织公益项目，累计投入3000多万元福彩公益金。如果说项目制的政府购买服务方式满足了政府职能转型和实现组织外扩张的目标，那么对枢纽型社会组织来说则获得了来自政府的合法性支持和社会的组织管理权限，而参与公益项目的社会组织则获得权威背书、资金支持，三方通过彼此组织间的治理资源交换与共享，实现了组织“增能”。

在2021年的“第六届H市社会组织公益创投会”中，Y中心延续了此前对社会组织参与公益项目的全流程监管与督导，并加强了H市政府着重要求的社会组织“团队管理制度”与“经费审计监督”。政府民政部门为规范社会组织管理，制定统一的项目管理标准，所有参与项目的社会组织都需要签署《公益创投项目协议书》，协议规定项目需提供详细的执行情况及佐证材料，以保证项目的规范化。

①该访谈对象为现任H市Y中心主任，领导并负责Y中心各方面工作。

②2021年H市政府给予Y中心进行公益创投项目的资金共300万元，来自H市福利彩票收入。

“前两年有些组织做到一半出现问题，就是因为管理团队交接有问题，因为前面的管理制度没搞好，大家不清楚自己干什么。”（第六届H市社会组织公益创投会项目签约仪式2021.2.26）

另外，财务制度监管也是公益项目创投中的另一核心重点。2020年受疫情影响，各级政府必须节约开支，在全市创投总资金被削减46万元的情况下，Y中心运用其与政府部门的联络优势保障了市区公益创投经费额度不被缩减。但政府部门也要求Y中心加强对项目资金运用的全流程标准化监管，更强调各社会组织根据项目通知书做好经费使用情况的记录。

“前面几年，我们只是总分不及格才停止或者追回。但是今年，财务不及格，也是要追回的。”

（第六届H市社会组织公益创投会项目签约仪式2021.2.26）

公益创投项目要求社会组织将所负责项目的财务凭证资料保留30年，机构负责人或法人代表即使更换或离职，出现问题也可追责。这种接近终身负责制的财务负责制度，能够确保财务报告和财务材料的完整及时。在政府给予的经费额度收紧并对Y中心提出严格管理项目资金的要求下，Y中心使用更为标准化、流程化的项目资金监管制度，加强了对各社会组织的指导和控制力度，政府、Y中心与社会组织在更严格的要求下从相对孤立走向了互相依赖下的组织能力协同提升。

“请别的单位的人讲课，一下打给他5000块钱或者1万块钱，这是不对的。只是把合作单位的这些老师或专业力量请过来，需要全权委托并建立协议书，明确具体内容。不是平白无故的做了一件什么事情，就拿多少钱整个打给他。你根据你的项目里面的具体需求就一项一项打给他，这样就比较清晰。”（H市第六届社会组织公益创投项目签约仪式2021.2.26）

综上，在“项目制”运作的政府购买公共服务背景下，Y中心不仅将“项目”作为其承接的必要任务，还将严格标准化的项目制作为推动专业性社会组织培育的方式，力图使承接项目的

社会组织在“公益创投会”所要求的项目全流程督导下走向人事、规章和财务等多方面的专业化和标准化。在此过程中，Y中心与最具潜力的社会组织形成共生关系，在实践中相互依赖。

“开始我们就把这个创投的工程搞得好好复杂，每一个环节都是督导、评估、建议、指引，非常标准化的。从申报书开始，就要开大会培训，网上申报加上线下申报。我们对怎么进行社区调研，调研检查表怎么弄，然后你那个最终的社区调研的报告要盖章。第二部分申报完后我们进行初筛，之后让修改4到5次，是面对面修改。”（访谈20210226）

（二）多元化社区公共服务实现治理目标

社区社会工作服务是Y中心作为治理结构“枢纽”，在与基层社区相关的居委会、业委会、物业和居民等多方主体的互动中，通过执行政府社区服务政策的方式参与基层治理。在设置重点项目、进驻试点社区、社区协商议事、社区社会组织培育等服务中，Y中心同样与政府、社会组织形成“互依”关系，推动基层社会治理效能不断提高。

1. 重点服务项目

社区综合治理类项目被选中为H市民政局年度重点推动的社会工作运营内容。作为重点考核项目，Y中心每月会对承接服务项目的社会组织进行例行检查，出现无法有效解决的困难，社会组织可与Y中心对接，由Y中心会协助社会组织与相应政府部门进行协调。在社区综合治理类项目中，Y中心重点选取“居家养老”项目，配合社会组织推进实施。在社区开展社会服务需要社会组织深度参与，并在基层社会治理中体现社会工作的专业性力量。为此，Y中心在引导社会组织进入社区前会进行一些前期准备，获取居民关注，实现对社会组织的初步了解和早期互动。Y中心通过明确的分阶段规划，在先期工作中，使居委会、物业、社区居民等社区主体习惯Y中心与社会组织的存在，实现走向深度参与式的社会服务，提高社区工作质量。通过开展文化娱乐类居民活动，增加居民对社会

组织工作人员的了解。随着专业社工逐步获得居民认可,居委会、业委会也对社会组织参与社区治理充分理解后,多元化且有重点的社区公共服务得以展开。

“居家养老”项目以社区老年食堂建设和志愿者上门服务为先期准备逐步推进。在Y中心的推动下,试点社区建设起老年食堂,后改为社区食堂。社区食堂兼具公益与盈利双重属性,拥有“造血”功能。对行动困难的老人,由志愿者提供基本生活照料服务。Y中心在与社会组织、社区内部各主体“互依”合作的基础上,对经济困难、失能、失智、失独、独居等特殊老年人,进行居家养老服务。通过将“居家养老”作为重点服务项目推进,Y中心帮助承接项目的社会组织同社区进行联结,并在具体公益服务中牢固自身枢纽功能。

2. 进驻试点社区

Y中心派出人员常驻YJ社区,并在社区所辖的6个小区范围内开展社会组织参与社区治理试点工作。Y中心常驻的试点社区成为Y市2020年度8个五星级幸福邻里中心之一。通过派驻人员进驻试点社区并参与运营“幸福邻里”中心的相关社区公共服务,Y中心、同社区居民、居委会、物业公司等交往更为紧密,通过直接参与社区治理,Y中心获得社区治理一线实践经验,并与目前的社会组织政策和管理模式进行比较,获得调整、弥补不足的可能性。与社区基层组织和社会组织的“互依”和互助,为社区提供了成为样板模范的机会,让试点模式下的社区治理创新得到实践检验。

3. 社区协商议事

协商议事是基层社会民主的重要形式,在社会成员“原子化”的时代,有效的社区协商议事需要对社区居民进行长期培养,实现社区基层社会再组织化。为此,Y中心与各街道、区级民政部门合作,建立社区“邻里中心”并通过社工组织活动,让居民从家里“走出来”,打破居民间的关系隔阂。随着居民间关系的拉近,社工组织帮助居民组建团队进行自我管理,参与

社区公共事务。“幸福邻里中心”成为H市基层治理品牌项目,逐步实现了社区、社会组织和社会工作的整体性运作。

由Y中心组织社区居民、物业公司、社会组织等多方参与,在多个社区进行协商议事,主题包括垃圾投放驿站选点、社区绿化、社区污水管道整治等社区公共生活领域。在社区两委的引领和第三方的协商议事规则下,根据《幸福邻里中心建设与服务管理规范》的要求广泛征集社区居民意见,最后,根据“少数服从多数”原则,确定最终方案并予以公示。社区居民协商议事过程中,Y中心、社区工作人员、社区居民等多方共同参与下,依赖各自优势的治理资源,形成社区多元共治治理结构。

4. 社区社会组织培育

Y中心对社区社会组织的培育目标相较于承接政府购买服务项目的专业性社会组织有很大不同,按照Y中心规划:“在老年人较多的社区,我们中心进行社会组织培育,很多老年人喜欢唱唱跳跳,那么我们也支持他们组建了合唱队、舞蹈队。”(访谈20210222)Y组织进行社区社会组织培育的目标是实现居民自组织,并逐步在自我管理中加强社区居民凝聚力,构建和谐社区人际关系氛围,为协商议事和社区社会服务开展提供人际关系支持。

同时,Y中心也将社区社会组织作为发展专业性社会组织的摇篮。一方面表现在并未对“僵尸组织”进行清理,因为绝大部分非专业社区社会组织未承接项目,也未使用公益资金,支持此类居民自组织存在。另一方面,对具有专业性社会组织发展潜力的社区社会组织,Y中心鼓励其按照“公益创投”要求参与项目申报,引导它们向专业化发展。Y中心与居民自发形成的社区社会组织间形成了“互依”关系,基层治理也产生了稳定的组织“孵化池”。

(三) 标准制定与第三方评估建立平台

参与地方标准制定与进行第三方评估是Y中心同政府部门联系的主要方式。Y中心作为政府与社会组织间的第三方,对承接项目的社会

组织进行监督并评估项目的执行过程和结果。同时, Y中心陆续参与制定地方规范性文件, 包括设计社区治理的社区矫正、社区协商议事、社区社会工作站建设等。此外, Y中心参与制定的《社会组织培育规范》《社会组织公益创投规范》《社会组织综合党委工作规范》等市级地方标准也在全省范围内率先发布。

在协助政府进行涉及社会组织与社会工作的地方标准制定过程中, Y中心既加强了与政府的联系, 成为政府获得相关标准制定的专业机构, 又能汇聚社会组织、社工和服务对象的意见和建议, 凝聚共识后并向政府反馈。这一过程突破了传统“上传下达”式的行政部门工作模式, 使Y中心的连接枢纽作用进一步加强。同时, Y中心也在参与标准制定的过程中让自己的工作方式和发展目标获得了规范性文件的支持, 增强了合法性。在系统化、综合性的工作历程中, Y中心将治理结构的几条线状流程串联为治理网络, 建立起以自身为枢纽的政社互动平台, 结构性地实现政府、枢纽型社会组织、社会组织间的资源互补和能力提升。

五、行政化、功能受限与创新难: 结构互依的现实困境

在社会治理共同体建设过程中, 包括“Y中心”在内的枢纽型社会组织借助“政府代理”者身份,^[26]嵌入社会治理各环节中, 在与政府、社会组织形成互依结构、增强社会治理能力的同时, 也面临现实困境, 具体表现在“项目标准化”与社会组织培育的矛盾; 条块关系下的“纽带”功能限制; “形式化”带来的社会治理创新困难等问题。

(一) 行政化后果: 重“项目”轻“培育”

互依结构中, 枢纽型社会组织天然带有的政府支持也导致其“行政化”程度在政府购买服务的“项目制”的运行和监管中不断提高, 成为培育社会组织培育的主要途径。“项目”的全流程监管有助于社会组织实现标准化和专业

化, 但“项目创投”和不断加码的“留痕”要求下, 以公益项目运作来培育社会组织的形式逐步显现出形式主义的特征。这种情况从所有参与项目的社会组织都需签署的《公益创投项目协议书》中就有所体现: 每月执行情况、活动的照片和文字记录、财务凭证、资金额度与使用方式、负责人追责制等。可见, 自从“项目制”被确定为Y中心培育社会组织的主要形式后, 社会组织在“全流程督导”要求下, 其人事、规章和财务等多方面标准化获得巨大提升。但与此同时, “项目”主导的社会组织培育模式很难完全涵盖目标和效率之外的许多潜在指标, 譬如相关社会组织成员的实际心理感受、工作获得感与压力等。此外, 在公益项目走向标准化的过程中, 基于奉献与服务的社会工作理念, 可能在形式主义和目标至上的各项标准之下产生动摇, 这将对社会组织长期发展产生负面影响。未来, 需要为枢纽型社会组织寻找“项目”之外, 有效培育社会组织, 将标准化与自主性有机结合, 保持社会组织公益活动的志愿性, 减轻“行政化”带来的弊端。

(二) 功能受限: 部门利益与属地化

在互依结构中, 政府不同职能部门的利益差别与社区事务的属地化管理也限制了Y中心作为枢纽型社会组织进一步发挥纽带作用。职能部门利益差异给“纽带”作用带来的限制体现在社区业委会与物业的矛盾中。H市《物业管理条例》内容的发起方是建设局, 且作为物业公司的主管单位, 建设局在条例制定中偏向管辖的物业公司一方。在条例征求意见的过程中, 社区业委会认为物业条例应向社区居民开放, 而Y中心由于与建设局在组织关系和职能划分上有紧密联系, 因此仅能在组织协调各方的过程中尝试影响政策。在这个过程中, Y中心与居民、业委会开会讨论, 打市长热线, 最终不得不邀请城建局、物业公司、街道等各方开展调解会议解决社区业委会与物业的矛盾。可以说, 部分间条块分割让治理资源的充分共享和各主体间协同行动受到了限制, 提高了基层社会治

理的成本。

社区事务的属地化管理方面,资金、人力限制了公共服务质量。例如,“幸福邻里”项目经费标准是每个社区2万元,在资金、人力有限的情况下,Y中心不得不采取自己成员参与,由社会组织承接并且提高志愿者补贴的方式完成项目,这让公共服务质量受到不利影响。

“招不到人,听到工资就不来了,基层(工作人员)工资才(每月)3000多。”^①(访谈20210226)

社会组织的社会认识不足。2021年K社区开展的元宵节社区活动中,由于K社区居委会与居民间关系并不密切,信息传达出现偏差,导致现场较为混乱,严重影响了活动的实际效果。^②居民不了解社会组织参与,将社会组织工作人员误解成居委会或政府部门工作人员;同时,部分社区居委会工作人员也会将志愿者当成下属,或因社会组织举办活动地点为社区属地开展而加入额外要求。社区工作人员对于社会组织重要性的认识,目前仍然依赖上级政府的推进才能提高。2019年到2020年,随着H市全市推开社会组织参与社区治理,社区工作人员的观念才有了明显转变。但对社会组织和社会工作了解较少的基层社区干部在实际工作中,仍然带有对社会组织的许多误解,加大了Y中心帮助社会组织融入社区治理的困难,“纽带”的联结效果进一步受限。

Y中心通过理念倡导协助社会组织进入社区服务并带动社区、街道干部的观念转变,还需要更长的时间。街道、社区对社会组织参与常表现出抵触,把社会组织当成一种不可控的外来力量。对社区工作来说,社会组织进入社区增加责任风险和工作量。同时,一些资金原本可能划拨社区,社区可自行调配或链接社区外资源,但由社会组织使用后,社区工作人员还需配合社会组织开展工作,这也加大了社区工作人员对社会组织的不理解。可见,亟需进一步深化政府职能部门“简政放权”,并自上而下推

动社区工作人员学习社会工作知识,突破条块分割和属地化管理中不利于枢纽型社会组织发挥“纽带”作用,推动多元治理参与主体走向组织互助和功能互补。

(三) 创新难: 形式主义加重工作负担

Y中心在社会组织参与社区治理的创新中都体现出一定程度的“创新困难”与“形式化创新”。在民政局层面,由于部门权力限制和责任规避的行政心理,涉及多部门权力限制或具有高责任风险的活动,如老年人的集体活动项目在实践中很难执行。在各社会组织与社区居委会层面,由于自身资源、权力有限,且需耗费大量精力记录、留痕各类“台本”“账本”的要求,导致很多日常性的、不利于留下文字、图片、影像资料的社区服务被压缩和搁置。社区治理和公共服务的创新形式被局限在“形式化”创新或“碎片化”创新。“元宵节灯谜游园会”等居民参与度高,便于影像留痕、时间、地点固定,经费易规范化管理的活动成为多方满意的“创新”项目。但这样的社区治理与公共服务“创新”,往往流于表面,不够深入。在一定程度上,这类“创新”能逐步调动居民参与,但也因为其改变微弱,难以深入并常态化地帮助居民解决实际困难,难以对社区治理的真正难点、痛点进行针对性地解决。

六、结语

枢纽型社会组织作为基层社会治理体系与治理能力现代性建设中重要的参与主体,对调整政社关系,特别是在政府与社会组织关系中起到纽带作用。为此,枢纽型社会组织需要适合自身功能定位的发展方式和行动空间。Y中心借助制度环境所赋予的资源优势,通过核心业务的运作发展机构并与政府和其他社会组织形成社会治理的“互依”结构,但也存在因资源不足和多元主体利益差别而产生的困境和挑战。

^①该访谈内容来自Y中心驻YJ社区试点中心两位一线工作人员和一位退休并长期参与Y中心社区服务的老年志愿者。

^②笔者于2021年2月参与了Y中心对YJ社区3个小区的元宵节居民活动。

参考文献:

- [1]沈荣华,鹿斌.制度建构:枢纽型社会组织的行动逻辑[J].中国行政管理,2014(10):41-45.
- [2]高海虹.中国社会组织政治参与的现代法团主义路径研究[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2019(3):77-83.
- [3]Philippe C. Schmitter. Still the century of corporatism?[J]. The Review of Politics, 1974, 36(1): 85-131.
- [4]吴建平.理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性[J].社会学研究,2012(1):174-198,245-246.
- [5]罗婧.他山之石,却难攻玉?——再探“第三方”改造困境的源头[J].社会学研究,2019(5):217-241,246.
- [6]范明林,程金.城市社区建设中政府与非政府组织互动关系的建立和演变:对华爱社和尚思社区中心的个案研究[J].社会,2005(5):118-142.
- [7]康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005(6):73-89,243-244.
- [8]刘鹏.从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新[J].中国人民大学学报,2011(5):91-99.
- [9]唐文玉.行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J].公共管理学报,2010(1):13-19,123-124.
- [10]江华,张建民,周莹.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,2011,26(3):136-152,245.
- [11]邓宁华.“寄居蟹的艺术”:体制内社会组织的环境适应策略——对天津市两个省级组织的个案研究[J].公共管理学报,2011(3):91-101,127.
- [12]管兵.竞争性与反向嵌入性:政府购买服务与社会组织发展[J].公共管理学报,2015(3):83-92,158.
- [13]纪莺莺.从“双向嵌入”到“双向赋权”:以N市社区社会组织为例——兼论当代中国国家与社会关系的重构[J].浙江学刊,2017(1):49-56.
- [14]敬义嘉.控制与赋权:中国政府的社区组织发展策略[J].学海,2016(1):22-33.
- [15]岳经纶,邓智平.依附、分立、嵌入:中国发展社会组织的三种逻辑[J].探索与争鸣,2014(10):67-70.
- [16]杜平.如何成为枢纽?一个社会组织探索内在性自主的个案研究[J].广东社会科学,2019(2):213-219.
- [17]余永龙,刘耀东.游走在政府与社会组织之间——枢纽型社会组织发展研究[J].探索,2014(2):154-158.
- [18]葛亮,朱力.非制度性依赖:中国支持型社会组织与政府关系探索[J].学习与实践,2012(12):70-77.
- [19]沈荣华,鹿斌.制度建构:枢纽型社会组织的行动逻辑[J].中国行政管理,2014(10):41-45.
- [20]徐双敏,张景平.枢纽型社会组织参与政府购买服务的逻辑与路径——以共青团组织为例[J].中国行政管理,2014(9):41-44.
- [21]詹轶.社会组织治理中“同心圆”架构及其“委托—代理”关系——基于S市枢纽组织的研究[J].公共管理学报,2018(3):129-141,160.
- [22]王川兰.中间层和“双面胶”:枢纽型治理视角下政社关系的创新与重构——基于上海市J区基层社会治理实践的考察[J].西北师大学报(社会科学版),2021(6):98-106.
- [23]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [24]渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130,207.
- [25]纪莺莺.治理取向与制度环境:近期社会组织研究的国家中心转向[J].浙江学刊,2016(3):196-203.
- [26]张荆红,丁宇.互依联盟何以可能?——中国枢纽型社会组织与国家之关系及其改革走向[J].北京师范大学学报(社会科学版),2018(6):131-140.

【责任编辑 史敏】

Pivotal Social Organizations in Interdependent Structure: Taking “Y center” in Zhejiang Province as an Example

DENG Zhifeng & LU Shengjie

Abstract: As a special subject that acts as a bridge between the government and social organizations, hub social organizations have gradually developed their own functional orientation and mode of action in practice. In this process, it reflects the new situation of the changes in the relationship between the state and society. Taking the “Y center” of the hub social organization in H City, Zhejiang Province as an example, this paper analyzes how to obtain the “hub” position in the governance structure in its creation and development, and realize an “interdependent” governance structure together with the government, social organizations and

(下转第105页)