

非协同治理与策略性应对*

——社会组织自主性研究的一个理论框架

黄晓春 嵇欣

提要:当前中国社会组织发展的宏观政策领域存在多种政策信号,从而导致不同政府部门多重治理逻辑并存的现象,继而引发社会组织采用各种组织策略来拓展自身资源并获得发展机遇。正是这种多层次互动结构催生了一个具有内在不稳定性的社会组织自主性生产空间。本文在已有研究基础上,发展出了“非协同治理—策略性应对”这一理论解释框架。文章以当前快速发展的公共服务型社会组织为例,展现出其在既有制度环境下策略性行动的复杂机制,以及由此可能产生的社会后果。在此基础上,文章进一步讨论了这种自主性生产机制对中国社会组织发展可能产生的深远影响。

关键词:社会组织 自主性 非协同治理 策略性应对

一、问题意识

近年来,中国社会组织的发展日益受到学界关注。学术界的共识是,社会组织在当代中国社会发展中具有重要功能:它们可以弥补政府和市场的不足,提供各类社会服务(王名、孙伟林,2010;葛道顺,2011;景天魁,2012);也可以促进多元社会的整合,推动社会管理创新(高丙中,2006;刘振国,2010;关信平,2011;冯钢,2012);还是推动当代中国国家与社会关系转型的重要力量(高丙中,2008;王名,2009;郑杭生,2011)。且研究者都共享同一理论假设,即社会组织得以发挥上述功能的基本前提是其具有一定的自主性。正因如此,分析当代中国社会组织自主性特征及其约束条件,对于理解中国社会组织发展中的许多独特现象、中国社会力量生长的轨迹都极具理论和现实意义。

* 本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时期加强社会组织建设研究”(11JZD027)的阶段性成果。在写作和修改过程中,本文得到李友梅教授、周雪光教授、肖瑛教授以及渠敬东教授的批评和建议,上海大学社会学系研究生虞锦美、叶珩等在案例收集集中承担了大量工作。特致谢意!文责自负。

要从总体上回答上述问题,其中所蕴含的复杂性可从三个维度来解读。首先,要注意到当代中国社会组织所处的宏观政策环境具有较高的含混性特征。改革以来,中央政府在不同时期相继释放出关于社会组织发展的不同政策信号,比如:强调对社会组织进行有序管控并构建“双重管理体制”^①;“重视社会组织建设和管理”;^②强调社会组织在现代社会管理体系中相对于国家的辅助地位;^③重视社会组织在多元治理中的主体性地位,^④等等。上述政策信号着力点各不相同,彼此间甚至暗含一定的张力,但却共存于社会组织发展的宏观政策框架内。迄今为止,它们之间的关系仍缺乏整体性的梳理。^⑤这使得各级政府部门在与社会组织打交道时面临一定的不确定性,也为社会组织形成长期发展预期带来了一定的困难。在此情境下,研究者要理解社会组织发展自主性所面临的机遇与约束就极为困难,这也使相关领域中以政策一致性为前提开展的研究解释力大为削弱。

其次,这种政策环境引发了实践中政府部门普遍的“灵活治理”。宏观政策信号的模糊性导致不同政府部门在与各类社会组织打交道时缺乏系统的政策指引,它们会根据自身的治理逻辑工具性地处理与社会组织间的关系。这种“技术主义”的治理方式意味着社会组织在实践中所遇到的制度环境是高度复杂和非系统性的。这超出了已有研究基于整体国家视角而发展出的诸如“分类控制”(康晓光、韩恒,2005)、“宏观鼓励、微观约束”(俞可平,2006)和“利益契合”(江华等,2011)等理论的解释力。人们要深刻理解社会组织自主性所受到的复杂影响就必须发展出更具穿透力的理论视角。

第三,上述制度环境进一步诱发了社会组织采用各种组织策略来发展自主性。近年来的一些研究已经注意到了社会组织的策略性行为

-
- ① 所谓“双重管理体制”,即由民政部门负责登记管理、上级业务主管单位负责业务管理。
 - ② 党的十六届四中全会提出“发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用,形成社会管理和社会服务的合力”;之后,党的十七大、十八大报告中都有类似的提法。
 - ③ 十六届四中全会以来,党的历次重要文件都强调要形成“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”的社会管理新格局。其中社会组织是“社会协同,公众参与”的主要组织载体。
 - ④ 党的十八大报告强调“加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”;十八届三中全会进一步提出要“激发社会组织活力”。
 - ⑤ 比如,党的十八届三中全会提出四类社会组织“成立时直接依法申请登记”,但迄今为止1998年的《社会团体登记管理条例》中关于社会组织登记时需寻求上级主管单位的相关条例并未被修正,由此为下级政府的操作制造了困扰。

(王信贤,2006;Lin,2007;Spires,2011),论者基于此发展出了“非正式政治”(张紧跟、庄文嘉,2008)、“嵌入式行动主义”(何、安德蒙,2012)等注重行动策略的分析视角。但现有研究仍无法揭示社会组织行动策略的实质内涵,尤其是无法厘清不同策略的条件和约束。

正是在上述三个层次的互动结构中,当代中国社会组织形成了极为复杂的自主性特征。我们认为,以上的梳理主要有两点启示:第一,当前中国社会组织自主性的生产嵌入在一系列不同层次互动过程中,各种约束条件与策略行为相互交织、互为因果。研究者要理解这种自主性生产机制就需要超越“结构约束”或“策略行动”的单一视角,形成一种更具解释力的分析框架,较好地将来自制度环境的激励、约束以及社会组织的策略放在一个因果解释链条中予以分析。第二,制度环境塑造社会组织自主性的机制极为复杂。各种明文规定背后隐藏着具有不同治理逻辑的实践制度生产者,它们为社会组织提供了不尽相同的预期、约束与激励,导致后者为控制不确定性发展出种种组织战术(汤普森,2007)。基于此,研究者欲理解当前中国社会组织的自主性生产机制,就必须理解政府部门的实际治理逻辑。

本文试图提出一个从总体上理解当代中国社会组织自主性生产机制的分析框架,并希望在两个方面有所突破:首先,在中观层次进一步剖析“自主性”和“制度环境”这两个高度抽象的概念,使其具有实质性的分析效能。其次,展现社会组织在既有制度环境制约下策略性行动的复杂机制,以及由此可能产生的社会后果。

本文以近年来快速发展的公共服务型社会组织为例来展开分析,但这并不意味着我们认为此类社会组织能直接代表中国社会的整体特征。事实上,当前中国的社会组织构成极为复杂,诸如行业协会、维权型团体、传统乡谊组织以及活跃在兴趣领域的公众结社组织都有各自特殊的行为逻辑,难以一概而论。之所以选取公共服务型社会组织来展开讨论主要基于两点考虑:一是由于近年来各级政府都将此类社会组织作为扶持的重点,聚焦此类组织的分析可以折射出当前宏观政策背景下社会组织生长的结构性空间;二是这类组织频繁与各政府部门互动,以其为切入点的分析可以更为清晰地凸现有制度环境中蕴含的约束、激励机制以及社会组织策略行动的核心逻辑。

二、非协同治理的制度环境：一个新理论视角

(一) 分析概念的操作化

“自主性”(autonomy)在语义学上有三种含义:独立性(independence)、自我管理(self-government)和自我决定(self-determinate)。国内学者在讨论社会组织的自主性时往往有独特的问题意识,指的是政治社会学意义上相对于“强国家”的社会自主行动空间。但在研究中,论者对社会组织自主性的操作化分析则显得较为随意,往往是在案例分析后笼统地概括某个组织的自主性程度。由于每个经验案例都有各自的关注点,因此研究者对自主性的操作化定义也有所不同,有研究将自主性视为社会组织有选择地确定服务项目的过程(姚华,2013);也有研究将自主性呈现的过程看作是社会组织自主决策和自主决定内部事务的过程(范明林,2010);还有研究从社团领袖的产生、日常活动的独立性及财政独立等角度来理解自主性(陈健民、丘海雄,2002)。由于既有研究对自主性的构成疏于定义,因此相关案例间也就很难横向比较。

一些研究注意到社会组织的自主性更像是一种多层次的结构。怀特(White,1993)就指出,许多官方背景的社会组织通过牺牲结构自主性来获得实际自主性;张沁洁等(张沁洁、王建平,2010)发现政府与行业协会的关系强度虽会影响后者的人事、财务等自主性,但却并不影响其活动自主性。这些研究启发我们注意社会组织自主性的不同层次,并关注制度环境与不同层次自主性之间的因果机制。

本文认为,已有研究关于社会组织的自主性讨论实际上涉及了两个不同层次。第一个层次是政治结构意义上的自主性问题,指涉的是国家的结构性制度安排所允许的社会组织自主性水平;第二个层次是行动策略与技术层次的自主性问题,涉及社会组织在日常运作中通过各种策略来创造的自主性。着眼于以上任一层次的分析都难免陷入以偏概全的困境,因此,如何将两者有效结合起来展开分析就极为重要。在我们看来,这两个层次常常是相互交织的:结构约束往往是社会组织策略行动的背景与动因;而策略行动又可影响结构约束的实际演化。因此,可行的方案是找到这两个层次间的交汇与互动节点,并以此为观察的切入视角。

上述节点构成了我们观察社会组织自主性的关键维度,这些节点通常处于控制体系的核心位置。本文梳理了当前涉及公共服务型社会组织的主要法规和政策文件,最终提出以下三个维度的自主性。每种维度的自主性形态背后都隐含着深远的社会与政治意义。

维度1:在多大程度上可以自主决定提供产品的范围(以下简称“活动领域”)。

改革以来,政府对提供不同社会产品的社会组织采取不同的控制手段(康晓光、韩恒,2005),这种结构性安排影响了公共服务型社会组织在选择活动领域时的自主性生产。与此同时,作为基层社会诉求的承载者,公共服务型社会组织又试图根据自己的意愿或所代表群体的预期来提供产品。就此而言,维度1呈现出了制度约束下公共服务型社会组织自主性生产的重要脉络,其所折射出的是公共服务型社会组织与社会的价值、需求之间的关联——这一维度上的自主性越强,这些组织基于社会诉求自主提供社会产品的能力就越强,因而具有较强的“社会本位”发展特征;反之,则表明这类组织更具政府需求导向的发展逻辑。

维度2:在多大程度上可以自主决定组织活动的地域范围(以下简称“活动地域”)。

以1998年颁布的《社会团体登记管理条例》为标志,当代中国形成了具有较强国家法团主义特征的社团管理体系(顾昕、王旭,2005)。在此体系中,国家对社会团体行使控制权,而活动地域上的管理则是制度控制的重要内容。^① 维度2的社会意义在于:首先,它决定了公共服务型社会组织的规模和社会动员能力。如果此类组织由于受到制度环境约束仅能在有限的地域范围内活动,那么其通常只能保持较小的社会影响力,也无法跨区域与其他社会力量互动,以形成更大规模的社会动员。这种状况显然无法推动中国社会中横向联结机制的发展,而这种横向联结机制恰恰是中国社会有机团结的重要支持条件(高丙中,2006)。其次,它决定了公共服务型社会组织在公共空间中的竞争水平。如果这些组织在维度2上的自主性水平较低,那么跨区域活动现

① 《社会团体登记管理条例》规定,正式登记的社会组织都需要由登记管理部门核定其章程,尤其是“宗旨、业务范围和活动地域”,并据此进行管理。根据这一条例,如果某个社会组织超出了其章程规定的活动地域,社团管理部门会对其进行必要的管理。此外,《条例》还在第十九条中明确规定“社会团体不得设立地域性的分支机构”。

象发生的机会就较小,组织间的竞争水平也就较低。

维度3:在多大程度上可以自主决定组织内部运作过程(以下简称“运作过程”)。

政府部门和党群组织都试图引导公共服务型社会组织发展,这种引导通常表现为对后者内部运作过程施加影响。因此维度3呈现了多重力量交织下公共服务型社会组织的内部治理结构和治理过程。如果这两者都易受到外部干预,该维度的自主性水平就较低。维度3实际上揭示了这类社会组织保持其社会性目标、方法和运作过程一致性的能力,这种能力对于此类组织保持社会属性具有重要意义。

上述三个维度不仅勾勒了公共服务型社会组织自主性的基本轮廓,而且还能折射此类组织的深层组织属性。这些组织既可能在三个维度上都具有自主性,也可能仅在某个维度上具备自主性。借助上述视角,我们可以识别出更为复杂的公共服务型社会组织自主性结构,而不会用“强自主性”或“弱自主性”这样的概述来进行标签式解读。

(二)构建理论解释框架

尽管已有“制度主义”文献对制度的定义与作用机理存在许多分歧,但人们都认同制度有多种表现形式,可以是规则、程序、指令,也可以是风俗习惯,还可以是“重复互动中的规律”(Shepsle, 1986; Ostrom, 1986; North, 1986)。本文所指涉的制度环境,不仅包括专门的法规和相应的文件,而且还包括政府部门实际上采用的各种习惯性做法。当这些做法在一定范围内被公共服务型社会组织接受并“默会”时,它们就成为后者制度环境中的重要构成,指引这些组织采取相应的策略。由于在社会组织发展领域中,许多正式制度模糊不清,因此理解不同政府部门的实际偏好就具有重要意义。

当我们确定上述研究重心后,首先遇到的难题是:如何选择进入分析框架的制度生产主体?中国的国家治理体系极为复杂,随着近年来中央政府宏观制度导向趋向于鼓励发展社会组织,这一复杂治理体系中的多数部门都可能与公共服务型社会组织打交道。采用列举的方法加以讨论既不可能也显得累赘,因此本文通过分类法,将诸多政府部门类型化为治理逻辑相似的制度生产主体。据我们的观察,决定不同部门治理逻辑的两个核心变量是其对公共服务型社会组织的认知取向以及部门的组织监管能力。不同制度生产者对公共服务型社会组织的认知

取向决定了它们会在何种意义上理解后者的功能,并藉此生产制度安排。当然,这种认知并不是在一个真空的组织环境中演化出来的,而是与不同政府部门的治理任务及其所处的科层环境密切相关,例如:作为专业治理部门的绿化市容环卫局往往把公共服务型社会组织定位为“服务外包承接者”,而党委组织部门则倾向于将其定位为“党的群众工作载体”。不同的认知取向导致不同政府部门在与这些组织打交道时从宏观政策中选择不同的信号作为治理的依据。不同类型政府部门的组织能力有显著差异,比如:党委组织部门并不具有很强的专业治理能力,但却可以通过党员组织网络较为有效地动员基层社会;而司法、交通、卫生等部门虽然具有较强的专业技术治理能力,但其所能动用的组织网络则相对有限,在缺乏基层政府配合时,前者甚至无法“落地”。这种组织能力上的差异最终会影响不同政府部门对公共服务型社会组织的监管能力。

根据以上维度,我们可以忽略不同部门间的差异,在地方行政治理的结构中识别出三类制度生产主体,即“条”、“块”和党群部门。

1. “条”的制度逻辑

所谓“条”,指的是从中央到地方各级政府中业务内容性质相同的职能部门(周振超,2009),包括公安、劳动、绿化、民政等部门。^①“条”上部门往往都有相对具体的业务领域,强调的是标准化和技术化的行政职能履行。

在“条”的认知结构里,公共服务型社会组织主要被定义为服务承接者。随着中央政府对“简政放权”的强调,“条”上部门往往认为公共服务型社会组织贴近社会需求且组织形式灵活,因此可以更好地协助政府提供公共服务。当“条”主要从公共服务角度而非政治的角度来考量此类组织时,它们倾向于以较为宽松的态度来对待这些组织。然而除民政部门外,多数“条”都没有培育社会组织的职能。因此在它们的认知结构中,只要社会组织的能力足够强,其主管单位、注册地等问题都不重要。

“条”主要通过“项目制”购买服务的方式与公共服务型社会组织合作。虽然“块”也向这些组织发包项目,但相比而言,前者在项目的技术指标体系设置、规范化评估等方面比后者更专业。一方面,“条”

^① “条”又有垂直领导和非垂直领导之分,前者包括海关、国税等部门,后者则包括劳动、民政、绿化等部门,两者差别在于人、财等决策权是否完全独立。当前与公共服务型社会组织接触较多的主要是与民生关联较多的后者,因此本文所谓“条”的部门主要指后者。

在发包项目时,普遍会引入招投标等竞争机制,这导致与“条”合作的社会组织要跨越一定的专业竞争“门槛”。另一方面,“条”的组织监管能力相对有限。大多数“条”在区以下没有直属的下级机构。这决定了它们实际上很难对公共服务型社会组织承接服务的运作过程进行有效监管,因而普遍允许这些组织在服务时充分发挥自主性。

“条”在面对公共服务型社会组织时的制度逻辑如下。

(1)仅支持这类组织在有限领域活动。由于每个“条”都有相对清晰的业务领域,因此“条”仅支持社会组织在与自身业务相关的领域开展活动。这意味着,与“条”关联的这些组织在自主设计活动领域方面具有较低自主性。以上海市民政局为例,其所推动的公益招标项目必须围绕养老、扶幼、济贫和助残领域,对于那些虽关乎民生但不在上述范畴的项目,市民政局通常不予支持。

(2)对这些组织自主选择活动地域持宽容立场。“条”关注的是引入社会组织后的管理和效能,因此它们在用自己的业务经费或合法性来支持社会组织活动时,通常并不关注这些组织是否跨注册区域活动。如:上海市司法局早在2007年就开始资助注册于XH区的H组织在全市多个区开展活动;绿化与市容环卫局也长期资助注册于CN的Y机构在多个区县跨区开展“垃圾不落地”公益宣传活动。

(3)鼓励这些组织在运作过程中自主决策。由于组织动员能力有限,“条”实际上很难实时监督公共服务型社会组织。它们与社会组织间就服务外包的内容、要求形成合约后,工作重心就变为督促后者按合约提供产品,这意味着与其合作的公共服务型社会组织在运作过程中有较大的自主决策空间。

2. “块”的制度逻辑

所谓“块”,指的是由不同职能部门组合而成的各个层级的地方政府,通常包括省、市、县、乡(镇),城市的街道办事处作为区政府的派出机构通常也被视为城市基层管理的“块”上机构。

“块”对公共服务型社会组织的认知更为复杂。在其看来,发展社会组织不仅意味着公共服务模式创新,而且还是重要的工作绩效指标。在此背景下,不同“块”之间常围绕发展社会组织展开竞赛,由于这种竞赛背后隐含着排他性关系(周黎安,2007),因而“块”倾向于扶持辖区内“自己的”公共服务型社会组织。

在组织监管能力上,“块”的能力要强于大多数“条”。前者可以动

用由居委会、社区积极分子等整合而成的组织网络。这意味着:如果需要,“块”可以动用这一组织网络来监督和引导公共服务型社会组织的运行。但“块”所整合的这张网络常忙于应付上级布置的工作,因此除非这些组织的发展出现了明显问题,否则“块”通常不会频繁动用组织网络来引导这些组织发展。

“块”在面对公共服务型社会组织时的制度逻辑如下。

(1)允许这些组织自主决定活动领域。在这方面,“块”给予公共服务型社会组织的自主空间比“条”更大。一方面,由于“块”需要对区域的整体经济社会发展负责,这意味着它们所提供的公共产品要更为宽泛;另一方面,在社区自治水平整体有限的背景下,“块”自下而上发现、提取公众需求的能力也相对不足。因此它们大多鼓励辖区内社会组织基于实际需求而确立活动领域。

(2)倾向于控制这些组织的活动地域。这一制度逻辑主要依赖两种机制:一是区别性的公共资源供给机制,指的是“块”对辖区内、外的社会组织采用不同的公共资源供给标准。对于区内社会组织不仅提供更多的资源而且给予更多的发展机会;对于区外社会组织则相对冷淡。二是区别性的合法性支持机制,指的是“块”为辖区内、外的社会组织提供不同的合法性支持。当前,公众对许多公共服务型社会组织仍心存疑虑,此时,“块”是否为这些组织提供合法性证明就对其能否成功扎根社区具有重要意义。借助于这些机制,“块”上政府能有效地控制相应公共服务型社会组织的活动范围。

(3)象征性地引导此类组织的运作过程。“块”承担了管理社会组织并保证其有序发展的职能,但要真正承担这些职能,就必须使自身组织网络有效渗透到公共服务型社会组织内部,从而对后者的决策及时加以干预——而这在现实中极难做到。多数“块”上政府会象征性地行使“引导”此类组织发展的职责,比如:街、镇政府会设立“民间组织管理服务中心”,以示“引导”功能之履行。但实际上此类“中心”大多仅行使社会组织登记、年检之类的简单职能。

3. 党群部门的制度逻辑

这一制度生产主体常被忽视。国内社会学研究在分析政府行为时并不辨析党委和政府有组织行为上的区别。但加入这一维度后又容易引起争议,因为党群部门并不构成与“条”、“块”并置的序列。前者通常嵌入于后者内,如“条”和“块”都在同级党委领导下开展工作,其构

成也都包括了组织、宣传、统战及工青妇等党群部门。本文认为,应将党群组织看作独立的制度生产主体,因为其对公共服务型社会组织的发展有极为特殊的认知结构和影响机制。

党群部门并没有明确的公共服务目标,它更侧重通过组织建设逐步加强党对基层社会的价值引领和组织领导(林尚立,2000)。这决定了在其认知结构中,社会组织实际上被视为开展党的群众工作的重要载体。换言之,党群部门更关注的是如何通过对公共服务型社会组织的引导来有效提升自己影响社会的能力。

在组织监管能力方面,党群部门要显著强于前两个制度生产主体。组织部门、团委等都发展出了相互叠加的组织网络。这些网络可以嵌入到社会组织内部。藉此,党群部门具有较强的能力来影响这些组织的内部运行。

党群部门面对公共服务型社会组织的制度逻辑如下。

(1)对此类组织自主选择活动领域持宽松态度。由于党群部门通常以政治性或社会性目标为主,缺乏清晰定义的公共服务目标,因此,其一般允许与之关联的社会组织在不违法的前提下自主选择活动领域。在此方面,党群部门展现出比“条”、“块”更宽松的态度。

在活动地域的维度上,党群部门与其所嵌入的“条”或“块”具有相近的制度逻辑。比如,“块”上的党群部门基于属地管理原则通常不鼓励与它关联的社会组织跨区活动,而“条”上的党群部门则对其支持的社会组织是否跨地域活动多持无所谓态度。

(2)以引导这些组织内部运作过程为工作重心。党群部门倾向于对公共服务型社会组织的内部运作过程进行高水平控制。它们较为重视建设党的工作网络,以更好地对其发育进行“政治引领”。表1以上海某区社会组织党建网络为例来展现党群部门的组织能力。

表1 上海某区社会组织党建网络

类型	党组织覆盖及工作覆盖情况						党员情况	
	党总支	党支部	联合党支部	临时党支部	党小组	政治指导员	党员数量	占从业人员(%)
社会团体	1	4	5		2	97	182	32.68
民办非企业	4	37	16	2	18	217	709	12.67
合计	5	41	21	2	20	314	891	14.48

各级党组织通过社会组织党建,发展出了较为系统的党建网络以覆盖各类社会组织。党群部门通过这一组织网络,以党内协商、派出政治指导员等形式对这些组织的日常运作进行引导。

综上所述,由于“条”、“块”和党群部门的治理目标与组织能力有显著差异(详见表2),因此它们在面对公共服务型社会组织时展现出了截然不同的制度逻辑(详见表3)。

表2 “条”、“块”和党群部门的认知结构与组织能力对比

	“条”上部门	“块”上部门	党群部门
对社会组织的认知	公共服务供给者	公共服务供给者治理竞赛中的重要政绩指标	公共服务供给者群众工作重要载体
组织与监管能力	较弱	象征性监督与管理	具有较强组织监管能力

表3 不同制度逻辑下公共服务型社会组织的自主性空间

政府部门/ 自主性维度	活动领域	活动地域	运作过程	制度后果
“条”上政府部门	低自主性	高自主性	高自主性	推动政府目标导向的社会组织发展
“块”上政府部门	中等自主性	低自主性	中等自主性	推动区域性社会组织发展
党群部门	高自主性	同所在“条”或“块”	低自主性	推动“符号生产”类社会组织发展

表3呈现出了当前公共服务型社会组织所处制度环境中的不同制度逻辑。由于缺乏更为详尽资料的支持,表3中所列出的自主性空间水平(高、中、低)只是粗略的和比较意义上的,本文的这些分析更多是为了凸显出不同部门制度逻辑的差异。由是观之,每种制度逻辑都有不同的侧重点,但彼此间缺乏协调与对接,它们共同构成了一种“非协同治理”的制度环境。这里所说的“非协同治理”,是为了区别于长期以来研究者将各类党政部门视为一体,协同管理社会组织的研究预设。这一分析概念勾勒出多种逻辑相互交织影响社会组织自主性生产的制度结构。由于这种结构内含较高的不稳定性,因此其可能引发公共服务型社会组织缺乏稳定制度预期的复杂行为逻辑。

上述制度逻辑可能塑造出三种不同的公共服务型社会组织自主性

形态。(1)“条”的制度逻辑倾向于塑造这些组织基于政府目标的、“事本主义”特征的自主性形态。在此形态中,公共服务型社会组织缺乏选择活动领域的自主空间,但有追求经营效果的充分自主性。(2)“块”的多目标治理逻辑塑造了这些组织基于区域性需求的自主性形态。除非这些组织的跨区域活动能为地方政府带来显著的政绩效应,否则多数“块”倾向于鼓励这些组织扎根本地社区,并给予其在识别本地社会需求方面一定的自主性空间。(3)党群部门的独特偏好决定了其更倾向于塑造这些组织基于“主流符号”生产过程的自主性形态。以上制度环境塑造了当前公共服务型社会组织许多独特的发展特征,比如,专业服务能力提升,但公共性缺失(李友梅等,2012);服务组织数量众多,但难以形成跨地区的合作网络等。

(三)进一步的讨论

非协同治理的制度生产情形在许多领域都存在。但现有文献对这一组织现象的内在机理及形成机制的分析仍显不足。我们认为,这一现象背后有复杂的组织学肇因。

首先,非协同治理现象与宏观政策信号的模糊性以及相关领域制度执行中的弱激励密切相关。中国幅员辽阔且地区差异较大,因此在许多治理领域——尤其是需要地方社会参与的领域,中央政府通常仅提出一些模糊、抽象的政策信号,把治理的灵活性赋予地方政府。这些模糊政策信号可从多个角度来解读,由此导致处于治理结构不同位置的政府部门形成不同的治理逻辑。此时,省、市级的地方政府是否有动力通过强有力的制度整合来推动跨部门协同治理就显得格外重要。在社会组织发展领域,中央政府并未设置强激励措施,因此地方政府普遍缺乏上述动力。此时,不同部门以自身逻辑“技术主义”地发展社会组织的现象就极为普遍——这是非协同治理的结构性根源。

其次,多重治理逻辑借助科层体制形成了日趋封闭的不同治理单元,这成为非协同治理现象的重要组织肇因。迈耶和罗恩在《制度化的组织:作为神话与仪式的正式结构》一文中曾设问:当制度环境是多元的,且现代组织不同构成部分从制度环境中吸纳了不同的制度逻辑后,组织如何解决这种结构性矛盾?他们在考察了多种方案后认为,现代组织最有可能采取的是“脱耦”战略,即“组织回避整合过程,并使不同结构之间彼此脱耦”(Meyer & Rowan, 1977)。现实中,中国政府

的治理体系也体现出了这种特征,遵循不同治理逻辑的专业管理部门借助不同的标准、信息渠道建设,形成了自上而下日趋封闭的治理单元。这种结构安排使许多非协同治理现象变得日趋常态化。

因此,如何理解具有一定普遍性的非协同治理现象,并观察这些制度逻辑相互交织时对治理对象所产生的复杂影响就极为重要。我们认为,在诸如社会组织发展、基层民主等领域,许多深层次的问题都源于非协同治理的制度结构,亟需研究者深入分析。

本文把制度生产者分为“条”、“块”和党群部门的分类法只是一种初步探索,严格说,这种分类法禁不住严谨的推敲。有时候“条”与“块”的界限并不特别清晰,尤其是在基层层面。未来更细致的研究还需要把行政层级纳入到分析架构中去。

三、制度环境作用下的行动策略

面对上述实践制度环境,公共服务型社会组织会采取哪些行动策略以增进自主性?本文结合案例分析来呈现不同策略的条件与边界。

2012年底,我们在上海进行调研时,意外发现了以X先生为核心的公益团队(以下简称X团队)的发展线索。考虑到与其合作的这些政府部门的属性、职能跨度较大,我们对X团队皆能与其良好合作很感兴趣,因此试图理解其行为策略。从2013年开始,研究团队多次对X先生及其团队成员进行深入访谈,并收集了该组织发展中的许多一手资料。与此同时,我们根据整理出的X团队大事记,访问了与其合作的各政府部门负责人,并调阅了X团队承担公益招标项目的相关存档资料。通过交叉对比分析资料的方法,X团队在制度环境的作用下发展自主性的机制逐步呈现出来。这些田野研究作为本文“深描”X团队的行动策略提供了重要支持。

(一) 案例背景

党的十七大以来,上海市各政府部门显著加强了对公共服务型社会组织的扶持力度。从这一时期开始,公共服务型社会组织单纯依赖其上级主管单位的资源依赖格局开始发生转变——依托“项目化”购买服务机制而形成的新型多边依赖格局开始成型。在此背景下,大量

公共服务型社会组织涌现。其构成主要有两类：一类实际上是政府部门“孵化”的社会组织，具有很强的体制内特征。另一类则具有初始的社会“原生”特征，通常都由体制外人士基于社会需求或某种价值而建立，但随着发展阶段的演变，这类组织对各类资源的需求度逐步提升。在来自市场和社会的资源总体有限的情境下，它们开始努力寻求政府部门的支持。X 团队就属于典型的第二类公共服务型社会组织。我们认为，以这类组织为切入点进行深入观察，更能体现出当前制度背景下社会力量成长所遇到的激励与约束。

X 团队在过去 5 年中经历了一个极为快速的转型与发展过程。X 先生在 2009 年就创立了“FY 高雅艺术推广社”（以下简称“FY 推广社”）。该组织具有典型的学生社团色彩，主要致力于通过推广高雅艺术来影响社会和公众。初期该组织结构较为松散，成员也主要以志愿者为主。在与其他公益组织联手举办了几次大型活动后，X 开始意识到，单纯依靠高雅艺术并不能实现其服务社会的目标，因此开始推动 FY 推广社向志愿者组织方向转变。2011 年开始，X 团队逐步向具有一定专业能力的公共服务型社会组织转变，并正式在民政部门登记注册。经过短短 3 年的发展，X 团队目前已经打造为依托一家母机构和三家独立注册分支机构的复杂社会组织网络。该团队目前有核心骨干成员 22 人，可动员规模较大的外围志愿者团队和专业服务力量，并形成了由项目总监、执行主任、项目专员等组成的专业化职业体系。其服务已覆盖上海中心城区 9 个区县。回顾 X 团队的发展历程，我们可以发现许多组织策略，这些策略成功地帮助其从现有制度环境中获得资源与支持。以下讨论中，为使相关线索更为清晰，我们将使用结构化叙事的方式来勾勒出该组织的诸多策略及其组织条件。

（二）初期的生存策略

对公共服务型社会组织而言，如何获得政府的支持是一个事关生存境况的基本问题。但多数体制外的此类组织要应对这个问题并非易事。因为政府机构一旦成为其支持者，就意味着它要为这些组织的行为承担一定的连带责任。许多政府机构都出于“多一事不如少一事”的心态不愿轻易提供支持。在此大环境下，几乎所有的体制外公共服务型社会组织在发展初期都会围绕着如何获得政府部门支持而发展出各种生存策略。我们所观察的案例也清晰地展现出这一行为逻辑。

X 先生于 2009 年底开始致力于组建以青年公益事业为目标的公共服务型社会组织。随着组织规模的扩大, X 团队开始谋求正式的社团登记注册。在此过程中, 不同政府部门治理逻辑的差异性逐渐浮现出来。X 团队与政府部门多次接触后形成以下感受: 第一, 由于团队初创期的活动领域显得相对随意且宽泛, 因此他们所从事的公益事业难以被纳入任何一个政府“条”上部门的职能范围, 这导致了在民生领域通常积极支持社会组织发展的民政、劳动等部门都不太可能作为其上级主管单位。其次, 由于 X 团队的活动地域跨度较大, 且在最初并没有扎根于某个社区, 因此“块”上的街、镇政府也不太可能承担上级主管单位的角色。第三, 比较而言, 与他们打过交道的团委系统最有可能为其注册提供支持, 因为团的工作领域主要是引领青年人发展, 在这一相对宽泛的目标下, 它们乐于支持各类公共服务型社会组织举办活动。但 X 团队同时意识到, 团系统也有自己的偏好——它们相对热衷支持那些形式新颖又有较大社会反响的活动。

基于上述认知, X 团队开始加大与各级团组织的联系, 并致力于打造具有品牌效应的社会活动。在这一策略下, 他们寻获了重要的发展契机。2010 年, 在 X 团队与上海某高校合作举办的青年公益活动中, 被邀请为活动嘉宾的 XH 区团区委领导觉得 X 团队这种将社会公益组织与高校青年组织对接的活动很有意义, 进而提议将这一活动在 XH 区全面推广。以此为契机, 2011 年 X 团队寻求到 XH 区团区委作为其上级主管单位, 正式注册了“上海市 XH 区 FY 青年公益事业发展中心”(以下简称 FY 中心)。至此, X 团队获得了体制内的合法性认定, 并开始与团委长期合作。谈到这种合作的特征, X 说道:

团委系统对于我们的支持是很大的……我们的长期合作有偶然的地方, 也有必然的地方。因为团的工作要载体啊! 这个和其他的政府部门很不一样……所以它比较容易为我们这类社会组织提供注册登记的支持。另一方面, 团的工作主要是引领青年人发展, 在这个目标下, 它容易接受你提出的各类公益活动……所以我要做更多的公益项目, 就会长期建立与团委的合作, 后来我在另外两个区注册的社会组织也是找团区委为上级主管单位。(访谈资料: 20130419)

作为党群部门,团区委的管理逻辑体现出了前文所述的鲜明特征:首先,只要在合法的范围内,团委通常不干涉 X 团队选择活动领域。其次,团委特别偏好通过公共服务型社会组织的活动来扩大社会影响,它们往往会介入 X 团队的组织、策划与活动发起过程。在与当事团委相关负责人访谈中,后者也多次提到“团委就是要通过这种沟通和介入来引导社会组织的运作,在扩大社会影响的同时不断提高青年人的公益参与意识”(访谈资料:20130426)。作为这种诉求的策略性回应,X 团队会在举办各种青年活动时主动穿插团建的相应要素。

由于 X 团队注重在活动中与团系统沟通,并总能以创新的形式帮助团委开展活动(X 先生称之为“为政府定制解决方案”),因此与团委建立了稳固的长期合作。这为其持续获得体制内支持奠定了重要基础。

回顾 X 团队发展初期的策略,我们可以发现:这些策略都是围绕着 X 团队争取活动领域上的自主性而形成的。为此,其形成了与党群部门合作的互动格局。案例也表明,只有当公共服务型社会组织围绕某个政府机构的偏好采取针对性策略时,它们才能获得这些部门的支持;同时,一旦社会组织与这些部门间建立起依赖关系,其行为就会受到相应制度逻辑的约束。概言之,每种策略的效能都有既定的边界。

(三)进一步的发展策略

当公共服务型社会组织获得最初的生存支持后就开始谋求更多的资源和自主性。由于现阶段这些组织的资源主要来自政府,而每个政府部门在向社会组织投入资源的同时都会施加相应的约束,因此,理性的公共服务型社会组织会尝试同时发展与多个政府部门间的合作。此时,该组织与多个制度逻辑关联,并策略性地利用不同政府部门所提供的自主空间以拓展自主性。这不仅是发展的需要,也是这些组织在现有制度环境下建立长期自我保护机制的重要方法。近年来,许多公共服务型社会组织开始采取此类策略。我们观察到几种多边依赖策略。

1. “找项目”

所谓找项目指的是公共服务型社会组织同时从多个政府部门承揽项目,并藉此获得附着于项目上的资源以及自由活动空间。这一策略在一定程度上改变了过去 10 多年来社会组织通常只与单一政府部门关联的依赖格局,但这一策略的有效实施有赖于复杂的能力结构。

首先,这一策略实施的基本前提是公共服务型社会组织能较为准确地识别出不同政府部门发包项目的制度逻辑。FY 中心于注册当年就从上海市民政局申请了两个公益项目——“XH 区困难家庭子女综合扶助项目”和“XH 区 L 街道独居老人关爱项目”。此后它成功地保持了与民政部门的长期合作,这都取决于 X 团队对作为“条”的民政部门偏好有较好理解。访谈中,X 先生谈道:

要和民政部门合作,首先要知道它关注什么……事实上,作为业务部门,民政局和团委的态度很不一样,它更关注的是服务的实效和你的专业化水平,不像团委主要关注的是你的社会影响力有多大……此外,它更关注的是最后的项目评估,这和团委都有很大的差别,你要学会针对不同部门的关注来设计项目,这样获得项目的可能性就会大大增加……(访谈资料:20130419)

可见,实践中不同政府部门对公共服务型社会组织的预期与诉求有较大差异,因此这些组织要成功地“游走”于不同部门间,就必须清晰理解不同部门的偏好。由于这些知识在很大程度上都属于默会知识,只能在频繁的沟通以及非正式交流中获得,许多公共服务型社会组织都会尝试与政府部门的工作人员以及学界专家发展私人关系,或积极参加各类研讨会,以增进自身对所处制度环境的理解。

其次,成功找项目的公共服务型社会组织需要策略地发展自身专业化能力。这里所说的“策略”具有微妙的内涵:一方面,这些组织必须具备一定的专业化能力——这是其成功竞标获得政府委托项目的基础;另一方面,随着这些组织在专业化上投入资源的递增,它们灵活切换活动领域,承接其他政府部门项目的能力反而会锐减,^①这意味着其在专业化上要保持好“度”。简言之,它们必须保持专业化能力的适度发展和较高的通用性。

我们在观察中发现,X 团队逐渐发展出了新的组织策略来找项目并拓展机遇。首先,他们开始在民生服务中有广泛需求的领域发展专业化的服务力量(比如养老服务和为白领服务),由于这些领域涉及到多个“条”的职能范围,因此在这些领域发展专业化力量可以避免完全

^① 这其中的道理与威廉姆森提出的“资产专用性”原理相通。

被一个“条”上部门所左右。其次,他们并不致力于在更精细的层次发展这种专业服务能力,而是努力提高专业化服务能力的“通用性”。这样,他们可以通过灵活调整专业化力量的配置来承接相近的项目,比如用“独居老人关爱团队”来承接其他为老人服务的项目。第三,发展与其他社会组织间的合作,以确保落地项目得到更大支持。通过这些策略,X 团队逐渐在与各类政府部门打交道的过程中变得“游刃有余”。

2. 多行政区域注册战术

我们发现,从 2012 年下半年开始,X 团队开始了不寻常的组织发展策略。他们开始在上海其他区寻求注册,先后在 YP、CN 和 HP 注册了另外 3 家社会组织。自此,X 团队逐步建立起覆盖 4 个区的组织网络(如表 4 所示)。

表 4 X 团队运营的组织网络

组织名称	注册区域	主管单位	业务领域
FY 中心	XH	团区委	青年公益人才与公益组织培养;青年志愿者招募与培训;青年公益项目与活动开展
ZY 中心	YP	团区委	青年志愿者招募与管理;青年志愿者团队与组织的培育与发展;社会公益项目与活动开展
NA 中心	CN	团区委	志愿者招募与管理;志愿团队与组织的培育与发展;社会公益项目与活动开展
PA 中心	HP	区委宣传部	社会组织志愿者团队的孵化与培训;志愿者招募、培训、管理与评定;公益项目设计、管理、实施与评估

从表 4 可以看出,X 团队编织的组织网络中,至少有 3 家的业务领域高度接近:FY、ZY、NA 的组织目标都与志愿者团队的发展有关。X 团队为什么要在 3 个区设立组织目标相近的机构呢?如果抛开当前公共服务型社会组织所处的制度环境,X 团队的上述行为是难以理解的:因为每个独立注册的组织都需要应付年检和相应繁琐事务,而且还会产生相应的税费,组织间的合作成本也较高。更为理性的方法是依托一个总部,同时在 3 个区开展活动。但是如果把上文关于“块”的制度逻辑纳入分析,我们就会发现 X 团队的上述行为是高度理性的行动策略。

随着上海 2009 年开始在全市推动社会建设,各区县纷纷出台社会组织扶持政策,比如,YP 区在 2010 年出台了《关于进一步加强我区社会组织建设的实施意见》,对新办公共服务型社会组织提供降低注册资金、开辟绿色通道、发放开办补贴等一系列优惠。上述政策都很诱人的。

但要享受到上述政策有一个基本前提——注册在 YP。换言之,在当前的制度环境下,虽然不同“块”都有类似的社会组织扶植政策,但核心逻辑却是“自家孩子自家管”,所以为了进入不同的“家庭”,就必须成为这个“家庭”的“孩子”。X 团队在多区分别注册显然是对这种制度环境的策略性回应。此外,在执行 2011 年度的公益招投标项目过程中,X 团队清晰地感受到街道和区的“块”上政府对辖区内外社会组织有截然不同的态度:对于前者,相关政府总显得较为友善;对于后者,这些政府部门则显得相对冷淡。由此看来,在不同区登记注册不仅意味着能得到该区的优惠政策,而且也意味着可以依托该区申请更多的公益招投标项目。我们通过与有关部门的访谈发现,X 团队于 2012 年在 YP、CN 注册后,很快都拿到了落地于这两区的公益招标项目(见表 5)。

表 5 X 团队获得的 2012 - 2013 年公益招投标项目一览

组织名称	注册区	获得的公益招投标项目	落地区
NA 中心	CN	CN 区外来女性关爱项目	CN
ZY 中心	YP	YP 区贫困青少年心理健康服务	YP
FY 中心	XH	XH 区 C 街道、K 街道低保困难家庭培训助学	XH

上述多区注册策略不仅帮助 X 团队获得了更多的项目和资源,而且也使其自主选择活动区域更具自主性。从深层次来看,这种“多区注册”战术实际上是公共服务型社会组织面对“块”的制度逻辑时生产的策略。

3. 发展复合型组织结构

“条”要求社会组织具有较强的专业化能力;“块”要求社会组织嵌入社区公共生活;党群部门要求社会组织具有较强的社会影响力。面对这种差异化的制度要求,成功建立多边依赖关系的公共服务型社会组织需要使自身组织结构映射前述要求(Pfeffer & Salancik, 1978)。我们可以从一些高端服务型社会组织,如 NPI、“映绿”身上清晰地看到这种组织结构趋于复杂化的过程。X 团队在进入发展高峰期后,也开始采用这一策略。

X 团队于 2012 年注册了 PA 中心。按照发展战略,PA 中心将成为支持型社会组织。中心成立以来,X 团队的内部治理结构开始朝着多层次、复合型组织架构的方向发展。具体表现为:(1)PA 中心负责集中发展与多个政府机构之间的合作关系。就此而言,PA 中心在 X 团

队的组织网络中处于上层位置。(2)FY、ZY、NA 中心依托所在区,形成了密切合作的横向组织网络。(3)X 团队针对具体的服务项目形成了专业化的项目团组,这些团组接受 PA、FY、ZY、NA 中心的管理。这种治理结构可以看做是 X 团队为了更好地维护与多个党政部门多边依赖关系而形成的新型策略。藉此,X 团队具备了更强的自主性和资源汲取能力。

成功建立并维持上述多边依赖结构对社会组织提出了极高的要求,导致了此类组织的“金字塔”式生态结构。这可以解释为何近年来尽管中国政府不断加大对社会组织的扶持力度,但大型的公共服务型社会组织仍寥寥无几。

4. 发展跨界资源汲取能力

一些公共服务型社会组织会进一步拓展资源汲取渠道,尝试从企业、基金会和公众中获取资源,从而更好地发展自主性。由于许多企业宣称在环境保护、扶贫、健康宣传等领域负有“企业公民”责任,因此活跃于前述领域的公共服务型社会组织有可能采取这一策略。

以 X 团队为例,其在走向成熟期后,也开始努力从大企业中获取项目和资源。但同理,它会受到市场资源供给者的预期影响。正如 X 所言:“企业并不像专家们想象的那样无私,它们资助社会组织也有自己的预期,比如扩大企业的社会影响力等……就此而言,与它们打交道本质上和政府部门是一个道理”(访谈资料:20130429)。由于当前还缺乏对企业捐赠的预期及监督机制的研究,我们尚不能简单说在此情况下公共服务型社会组织的约束最小,但可以肯定的是,这种策略可以为这些组织在政府部门聚焦领域外发展自主性提供支持。

综上所述,面对多维的制度环境,成功发展的公共服务型社会组织会运用诸多组织策略来与多个政府部门构建多边依赖关系,进而最大化地拓展自身自主空间。与以往重在描绘策略的研究不同,本文结合制度环境的分析,可以相对清晰地勾勒出不同策略与制度环境之间的因果机理。比如,多区域注册战术与“块”的制度逻辑高度相关。

(四)策略行动的社会意义

当我们讨论公共服务型社会组织的自主性生产机制时,仅仅勾勒策略行动的轮廓是不够的,还需要更为深入地讨论其社会意义。

当前这些组织的策略行动是在一个极为特殊的社会情境中展开

的。首先,公共服务型社会组织赖以生存的资源供给结构具有很强的单中心性——除政府外,来自市场与公众的资源相对有限。在此背景下,大多数公共服务型社会组织的策略行动主要围绕如何从不同政府部门中获取资源而展开,因此这些策略的运用本质上都强化了这些组织与政府之间的联系。其次,政府部门供给公共服务型社会组织资源的过程又具有体制内封闭决策的特征。这意味着各政府部门可以在缺乏公众参与的背景下,根据自身治理目标来发展社会组织。这种政府向公共服务型社会组织输入资源的模式与通常所讨论的“多元主义”或“法团主义”制度环境中的政府行为有着根本的差异。公共服务型社会组织由此而发展出的各种策略与当代中国社会的基层自治、公共治理乃至公共性生产之间也并没有建立起紧密的关联。

基于上述认识,我们需要更为理性、谨慎地评估上述策略行动的社会意义。一方面,我们不应低估这些策略在当前中国渐进式社会变革中的积极意义。正如近年来许多经验研究所发现的那样,公共服务型社会组织借助各种策略成功地在现有制度环境中寻求到自主性不断再生产的空间(姚华,2013;何、安德蒙,2012),从而在一个“强国家”的时空背景下推动了体制外力量的生长。另一方面,我们又看到这种策略行动的时代局限性以及事本主义特征,因此不应过高估计其对中国社会力量生成与发展的作用。正是在这个意义上,当论者在思考当代中国治理转型等宏大问题时,不能简单地以上述策略行动为据,推论出当代中国社会发展的方向和态势。

四、结 语

在我们看来,本文中所应用的“非协同治理—策略性应对”分析框架同样适用于分析其他类型社会组织的自主性生产机制。前提是我们需要进一步扩展分析的范畴,把这些社会组织活动场域中的其他制度生产主体(如市场部门、基金会)对社会组织的预期与约束条件考虑进来。藉此思路,我们可以对当代中国各类社会组织的发展特征与行为逻辑进行更为精致的解读,而不是简单沿用从“国家 vs 社会”理论中衍生出的宏大理论预设来推论社会组织的行为逻辑。循着这一思路,研究者对当代中国社会组织发展面临的机遇和约束将

有更深的体察。

(一)理论框架的解释力度与局限

本文所发展出的“非协同治理—策略性应对”理论框架本质上继承了从“分类控制”到“利益契合”理论所蕴含的研究思路。这一思路有两个基本特征:一是把社会组织的发展置于当代中国国家治理转型的时代脉络中,进而把握制度生产者的治理逻辑对社会组织的影响;二是强调制度环境的多样化实践特征。我们进一步拓展了前述理论思路,将以往研究中视为整体的“国家”分解为具有不同治理逻辑的制度生产者,并在一定程度上发展了分析社会组织策略行为的研究思路,更为清晰地展现了社会组织的策略与制度环境之间的因果机制。借助这一理论框架,我们得出了一些理论启示,在此我们尝试着将这些启示总结为以下命题。

命题1:与“块”密切合作的公共服务型社会组织容易出现高度嵌入地方行政网络的组织特征。

这一命题对于理解许多从“块”上获取资源的公共服务型社会组织发展特征具有重要的意义。由于“块”具有属地工作思维并身处排他性的横向治理竞赛中,因此其倾向于使服务型社会组织紧密嵌入于自身的行政治理网络中,并保持一定的封闭性。

命题1.1:对“块”高度依赖的公共服务型社会组织跨区域活动面临一定挑战。

命题1.2:试图扩大自身活动地域的公共服务型社会组织会努力降低其对单一“块”的依赖。

命题2:对“条”紧密依赖的公共服务型社会组织更容易发展出较高的专业水平,但其紧密嵌入地方社会的可能性较小。

命题2展现出了与“条”密切合作的公共服务型社会组织较为独特的行为逻辑。这些组织通常已经发展出了一定的专业化能力,并在提供某类服务方面表现出了较好的水平,因此获得了相应“条”的支持。另一方面,由于“条”的治理任务往往具有专项、技术化的特征,承接这些任务的服务型社会组织大多仅注重在技术化和操作化的层面完成目标,通常不会紧密地嵌入地方社会的公共空间之中。

命题3:那些活动领域“溢出”现有政府职能体系的公共服务型社会组织更倾向于从党群部门寻求支持。

命题3解释了为什么当前在维权、青年兴趣爱好等领域活动的公共服务型社会组织往往会寻求各级党委及其下属部门(组织部、宣传部等)的支持。作为对这种支持的积极回应,此类组织在开展活动时,会努力生产一些与党群部门价值观、宣传目标相匹配的制度化符号。

命题3.1:对党群部门依赖度较大的公共服务型社会组织,更倾向于开展有较大社会影响力的活动。

命题3.2:这些组织的治理结构与党群部门的组织网络间会形成衔接的工作“结点”。

命题4:中国不同区域的治理模式对公共服务型社会组织的发展特征会产生不同的影响。

近来的研究已注意到区域治理结构对社会组织发展具有显著效应(管兵,2013)。事实上,在中国的不同地区存在不同的治理模式:中西部地区存在显著的“条强块弱”现象;东南沿海等经济发达地区大多“以块为主”;上海、北京等城市注重以“区域化党建”来整合其他行政力量。在不同的治理模式中,由于“条”、“块”和党群部门间的力量对比与公共部门整合模式不同,公共服务型社会组织所处的实践制度环境也会有较大差异,因此可能形成不同的发展特征。命题4的进一步发展仍有待于更多经验研究的支持。

本文所提出的分析框架也有许多局限。这种局限尤其表现为我们对“条”、“块”和党群部门治理逻辑的梳理仍较为简单和形式化。以往研究领域主要集中在纵向的“央地关系”以及地方政府横向竞争领域,学界对作为地方治理主体的“条”、“块”和党群部门间关系及各自行为逻辑仍缺乏深刻的理解。在此背景下,本文的许多提炼仍不够精确,还需要后继研究进一步深化。

(二)拓展讨论:社会组织自主性生产的结构特征

公共服务型社会组织是当前中国社会组织的重要构成,其与政府部门互动生产自主性的机制能部分地折射出当前社会组织的某些总体性境遇。我们认为,非协同治理的制度环境映射的是当前社会组织发展的宏观政策领域缺乏系统梳理和顶层设计的现状。在这种背景下,地方政府和各职能部门很少从总体上考虑社会组织发展的长远思路,也很少将其与基层治理创新、社区自治等社会领域密切相关的议题联系起来进行整体制度设计。这种独特的制度环境导致了当前中国社会

组织自主性生产中的一些深层特征。

首先,在非协同治理的制度生产框架下,社会力量作为制度生产的主体处于缺位状态,由此导致了社会组织自主性的生产与社会主体性发展相互脱节的现象。由于多年来我国社会力量参与民主管理和自治实践的尝试主要都局限在最基层的村、居层面,很少进入更高层次的公共资源配置领域(李友梅,2013),因此不同政府部门在运用公共资源发展或引导社会组织成长时社会主体的偏好和意见很难显现出来。在此背景下,社会组织的自主性生产过程更多受到政府治理逻辑的影响,社会的诉求和价值难以得到较好呈现。

其次,这种制度环境强化了以项目为载体、“一事一议”的事本主义发展导向,这导致社会组织的自主性生产长期停留于技术层面。科层体系中的不同部门在设计项目时大多以短期需求为导向,许多项目的可持续性有限。这种资源投入现状客观上诱导社会组织花费大量精力“找项目”和“找资源”,但却缺乏在更长远和实现社会价值的层次来探求自主性。

在上述制度环境的影响下,社会组织形成了相应的“策略性应对”。从形式上看,这些策略在许多情形下都可以帮助社会组织在获取资源的同时提升自主性水平;但另一方面,由于来自社会和市场的制度生产主体呈现出结构性缺位的状态,因此这种策略性应对的过程本质上是以灵活地呼应政府部门偏好为核心特征的,如果缺乏社会主体价值的指引,这些策略有可能强化工具主义的发展逻辑。

综上所述,“非协同治理—策略性应对”的双重机制塑造了一种极为独特的当代中国社会组织自主性生产机制。借助于这种机制,大量社会组织在当前中国国家行政治理体系极为强大、社会主体性发育水平较低、公共性生产面临困境的时代背景下获得了发展空间与机遇。然而,这种发展空间具有很强的内生不稳定性,因此它可能引发的社会后果也是高度不确定的:既可能在催生社会组织快速发展的同时,逐步形成当代中国社会自我管理、自我协调的能力,最终塑造国家与社会良性相倚的格局;也有可能导致行政体系对社会力量的重塑,使当代中国社会多元治理结构的建设遭遇重重挑战。就此而论,学界与公共政策部门在讨论中国社会组织发展的议题时,不能仅仅就事论事地把目光聚焦在诸如社会组织管理制度、公共财政支持机制等技术性问题上,还需要从深层次着眼思考社会组织与公共性、社会多元诉求之间的契合

纽带。如此,我们才可能立足长远,充分发挥社会组织在当代中国社会发展和治理转型中的正向作用。

参考文献:

- 陈健民、丘海雄,2002,《广州的民间社会组织:生存与依附》,魏伯乐等《当代华人城市的民间组织:台北、香港、广州、厦门的比较分析》,香港:香港中文大学亚太研究所。
- 冯钢,2012,《论社会组织的社会稳定功能——兼论“社会复合主体”》,《浙江社会科学》第1期。
- 范明林,2010,《非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的个案研究》,《社会学研究》第3期。
- 管兵,2013,《城市政府结构与社会组织发育》,《社会学研究》第4期。
- 顾昕、王旭,2005,《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》,《社会学研究》第2期。
- 高丙中,2006,《社团合作与中国公民社会的有机团结》,《中国社会科学》第3期。
- ,2008,《中国的公民社会发展状态——基于“公民性”的评价》,《探索与争鸣》第2期。
- 葛道顺,2011,《中国社会组织发展:从社会主体到国家意识——公民社会组织发展及其对意识形态构建的影响》,《江苏社会科学》第3期。
- 关信平,2011,《社会组织在社会管理中的建设路径》,《人民论坛》第11期。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第5期。
- 江华、张建民、周莹,2011,《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》第3期。
- 景天魁,2012,《在社会服务体制、机制的改革与创新中发展非营利组织》,《教学与研究》第8期。
- 纪莺莺,2013,《当代中国的社会组织:理论视角与经验研究》,《社会学研究》第5期。
- 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》第6期。
- ,2007,《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》, *Social Sciences in China* 2。
- 李友梅,2013,《深刻认识当前中国社会体制改革战略意义》,《探索与争鸣》第3期。
- 李友梅、黄晓春、张虎祥,2011,《从弥散到秩序:“制度与生活”视野下的中国社会变迁(1921-2011)》,北京:中国大百科全书出版社。
- 李友梅、肖瑛、黄晓春,2012,《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》第4期。
- 林尚立,2000,《社区党建与群众工作:上海杨浦区殷行街道研究报告》,上海:上海大学出版社。
- 刘振国,2010,《中国社会组织的治理创新——基于地方政府实践的分析》,《经济社会体制比较》第3期。
- 何,皮特·瑞志·安德蒙,2012,《嵌入式行动主义在中国》,李婵娟译,北京:社会科学文献出版社。

- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 泰勒,查尔斯,2006,《市民社会的模式》,邓正来、J. 亚历山大主编《国家与市民社会:一种社会理论的研究路径》,冯青虎译,上海:上海人民出版社。
- 汤普森,詹姆斯,2007,《行动中的组织——行政理念的社会科学基础》,敬义嘉译,上海:上海人民出版社。
- 王名,2009,《走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势》,《吉林大学社会科学学报》第3期。
- 王名、孙伟林,2010,《我国社会组织发展的趋势和特点》,《中国非营利评论》第1期。
- 王信贤,2006,《争辩中的中国社会组织研究:国家—社会的视角》,台北:韦伯出版公司。
- 姚华,2013,《NGO与政府合作中的自主性何以可能?——以上海YMCA为个案》,《社会学研究》第1期。
- 俞可平,2006,《中国公民社会:概念、分类与制度环境》,《中国社会科学》第1期。
- 郑杭生,2011,《社会建设和社会管理研究与中国社会学使命》,《社会学研究》第4期。
- 张紧跟、庄文嘉,2008,《非正式政治:一个草根NGO的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例》,《社会学研究》第2期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 张沁洁、王建平,2010,《行业协会的组织自主性研究:以广东省级行业协会为例》,《社会》第5期。
- 周雪光、艾云,2010,《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第4期。
- 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》第5期。
- 周振超,2009,《当代中国政府“条块关系”研究》,天津:天津人民出版社。
- Lin, The-Chang 2007, “Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: A Social Movement with Chinese Characteristics.” *Issues and Studies* 4.
- Meyer, J. W. & B. Rowan 1977, “Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology* 83.
- North, Douglass C. 1986, “The New Institutional Economic.” *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142.
- Ostrom, Elinor 1986, “An Agenda for the Study of Institutions.” *Public Choice* 48.
- Pfeffer, J. & G. Salancik 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- Shepsle, Kenneth A. 1986, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions.” In H. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Aathon.
- Spires, Anthony 2011, “Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China’s Grassroots NGOs.” *American Journal of Sociology* 117(1).
- White, Gordon 1993, “Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City.” *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29.

作者单位:上海大学基层治理创新研究中心(黄晓春)

上海社会科学院生态经济与可持续发展研究中心(嵇欣)

责任编辑:张志敏

lifeworld and strategic capital logic carried out by credit cards system, and the former is embedded in the latter.

Non-synergetic Governance and Strategic Response: A theoretical framework on Chinese NGOs' autonomy *Huang Xiaochun & Ji Xin* 98

Abstract: There are several policy signals under the macro policy of current Chinese NGOs' development, which leads to the phenomenon that different government sectors have multiple governance logics and NGOs take organizational strategies to expand their own resources and get development opportunities. Thus, the complicated multi-level interactions make the NGOs' autonomy production intrinsically unstable. Based on the existing researches, this paper develops a theoretical framework on "non-synergetic governance—strategic response". Then it shows the complicated mechanism of strategic actions under the current institutional environment and its potential social consequences, taking NGOs in public services as examples. Finally, this paper further discusses the far-reaching influence of autonomy production mechanism on Chinese NGOs' development.

Fertility Effects on Parents' Subjective Well-being *Mu Zheng & Xie Yu* 124

Abstract: Using data from the 2010 Chinese Family Panel Studies (CFPS), this paper utilizes the instrumental variable (IV) approach to estimate the fertility effects on parental subjective well-being, with gender of the first child serving as the IV for the likelihood to have a second child. Results show that fathers gain self-confidence in both career and the future, and mothers are happier, more satisfied with life, more confident in the future, and report better social ability. This gendered distribution of the fertility effects reveals within-household gender-role specialization. Moreover, since the right to fertility is a fundamental human right, those who can have more than one child may have enjoyed more options and thus better subjective well-being than those who can only have one child. Our results suggest that along with China's gradual transition to a universal two-child policy, individuals' subjective well-being will be further improved.

"Yan Mu Ci Zu": The intergenerational collaboration and conflicts in childrearing among urban families in contemporary China *Xiao Suowei* 148

Abstract: This article examines the collaboration and conflicts in "intergenerational parenting coalitions" which are prevalent among contemporary urban Chinese families. The author argues that a pattern of "yan mu ci mu" (mother-as-disciplinarian-and-