

社会建设视角下社会组织获取“情境授权”的基本遵循

董敬畏

摘要:在共建共治共享国家治理背景下,社会组织作为参与公共服务治理的多元主体之一,不仅需要国家的“总体授权”,还需要具体治理场景中的“情境授权”。国家通过宏观政策和法律法规对社会组织参与服务治理进行“总体授权”,促进政府职能转移改革。然而,随着基层群众对社会组织公共服务能力和水平要求的不断提升,在“总体授权”的基础上,社会组织还需要在具体公共服务治理场景中获取来自基层党组织、地方各级政府以及社区群众的认可和支持,即“情境授权”。授权理论既体现了社会组织发展的中西差异,也为社会组织参与基层公共服务治理提供了新的理论生长点。从“情境授权”理论出发,目前中国社会组织参与公共服务治理面临政策上下分际、组织能力悖论以及地方性知识冲突等困境。在知识体系自主化语境下,社会组织须在党建统领下,提升自身能力,重塑行动伦理,融汇地方性知识,实现价值共创,以更好获得来自基层的“情境授权”。如此,才能构建社会组织参与公共服务治理的长效机制。

关键词:社会组织;服务治理;职能转移;情境授权;基本遵循

中图分类号: D632.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)07-0078-09

党的二十大报告提出,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体^[1]。这既指出了社会组织参与基层服务治理的方向,也是社会组织获得国家“总体授权”的依据。作为构建共建共治共享格局的多元主体之一,社会组织在社会结构发生深刻变化,新兴领域迅速发展,新经济组织、新社会组织大量涌现,新就业群体规模持续扩大的背景下如何发挥更大作用,扮演好有序承接政府职能转移的主体角色,走出一条中国特色社会组织发展之路,这是政界和学界需要深入思考的问题。

社会工作部的组建既标志着中国特色社会主义社会治理之路的探索与初步成型,也为社会组织在知识体系自主化和走出中国特色发展道路等理论和实践方面提供了新的机遇。知识体系自主化和走出中国特色社会组织发展道路的时代之需要求学界重新梳理社会组织参与服务治理的行动逻辑。这就需

要基于中国语境(而非照搬西方概念)探析社会组织参与服务治理的动机、目的、功能沿革等行动机理,进而归纳出社会组织发展的中国逻辑。

一、从“总体授权”到“情境授权”： 社会组织行动的中国阐释

1. 政府职能转变与社会组织发展

回顾改革开放以来中国社会组织的发展历程,不难发现,社会组织参与服务治理既与国家改革开放和现代化建设有关,也与民众对美好生活的追求和向往有关。在这两方面基础上,本文所涉及的社会组织并非民间自组织,而是在国家改革开放过程中,基于政府职能转变能够承担政府部分转移职能(即帮助政府为民众提供部分社会公共服务)的社会组织^[2]。概言之,中国社会组织的兴起、发展与

收稿日期:2025-03-19

基金项目:国家社会科学基金重点项目“农民工中学阶段随迁子女阶层认同及其生成机制研究”(23ASH017)。

作者简介:董敬畏,男,中共浙江省委党校(浙江行政学院)研究生部主任、教授(浙江杭州 311121)。

三个因素相关:一是国家治理理念的现代化转向,二是社会发展要求和民众需要,三是社会组织自身调适的内在要求。

在行政体制改革背景下,政府职能转变主要包括两个方面:一是将原本属于社会领域的职能还给社会,二是以共治方式推进社会建设。政府推进职能转变的目的是将技术治理手段辐射到社会公共服务涉及的民生领域,不断满足人民群众日益增长的各种需要,进而获得各级各类行政主体和广大群众的双重认可^[2]。然而,在治理实践中,技术作为治理工具或手段也具有双面性,即其在带来方便的同时也显著增加了政府行政成本。因此,政府开始尝试将部分社会管理和公共服务职能通过职能转移还给社会,并“授权”给具有一定资质的、政府审批通过的社会组织来承担。这里的“授权”主要是指政府将部分社会治理、公共服务和决策权转移或委托给社会组织,使其在特定领域内承担相应的职能,从而减轻政府财政压力,推进政府职能转型。政府向社会组织“授权”通常通过法律、政策、资金支持、合作机制等方式实现,呈现出“总体授权”模式,这是中国社会组织从发展之初即与西方社会组织最大的不同,这种路径差异需要在理论层面进行进一步的辨析。

2. 中国社会组织发展的理论溯源

众所周知,“合法性和正当性”作为西方学界阐释社会组织发展的重要理论工具,尽管其使用范畴和内涵不断拓展,但其核心内涵并没有发生根本性改变:一是其内含的“命令—服从”关系结构,二是其概念生成的西方语境。国内曾经也有部分学者单纯照搬使用这一概念来分析中国社会组织的发展。在本研究看来,这有两方面不妥:一是中国社会组织与政府、民众关系并非简单的“命令—服从”关系。中国社会组织的行动逻辑是依托服务调动民众参与,生成基层多元主体协同合作的治理模式。二是中国社会组织的发育发展环境不是西方世界的公民社会,而且中国社会组织也没有与政府平权的诉求或意愿,其组织目标是在政府委托背景下为服务对象提供公共服务,不断提升人民群众的生活水平。因此,“合法性和正当性”的解释概念不适用于中国社会组织的发展逻辑,而“授权”理论可以更好地解释中国社会组织发展的本土逻辑。

组织社会学认为“授权”是复杂背景下实现有效管理的一种契约式运行机制^[3]。通过任务转移和权力授予的方式,组织得以增加管理的幅度,提升

组织理念和目标的辐射范围,提高组织层级之间的沟通效率。在政府管理中,除了通过科层体系实现上级对下级的“授权”之外,还能够通过购买服务的方式将社会服务领域的治理权限授予社会组织,从而在政府与社会组织之间形成“委托—被委托”的关系。党建引领背景下,政府通过向社会组织授权,不仅能实现政府职能转换,而且能够推动多元共治格局的生成。“授权”关系不仅存在于上下级政府之间,也存在于政府与社会组织、民众与社会组织之间,是一种广泛存在的权利义务委托关系。

3. 中国社会组织的“总体授权”与“情境授权”

前文谈到,中国社会组织的发展缘于国家改革开放和现代化建设过程中的政府职能转变。在这个过程中,政府不仅为社会组织提供法律和政策层面的“总体授权”,而且在社会建设领域为社会组织出让活动空间。当然,中国社会组织得到“总体授权”并不意味着政府与社会组织之间是平等合作的关系,这一方面缘于中国社会组织先天发育不足,另一方面也与社会组织对政府资源的依赖有关。政府对社会组织“总体授权”所涉及的主要内容:一是政府职能转移,即政府出让部分服务治理职能,将其转移或委托给社会组织,使被委托的社会组织在特定领域内拥有一定的自主权限,当然这种自主性是有限度的,是一种“依附式自主”^[3]。二是法律和政策规定,即通过正式法律法规和政策规定社会组织的责、权、利,从而确保社会组织在规定框架内履行职责。三是责任与义务履行,即法律和政策规定社会组织的责任与义务,并将政府资源或自身链接的资源用于法定范畴,同时接受政府和群众监督。四是技术治理与监督,即政府通过技术治理方式,以多重指标和量化考核的方式确保社会组织的行为符合政府委托目标和社会公共利益。五是组织职能拓展,即社会组织在法律与政策框架内充分拓展自身职能,包括社区治理、环境保护、扶贫助困等社会建设和民生服务领域。

除中央政府“总体授权”外,人民群众对美好生活的追求和向往使得社会组织在具体服务治理场景中也需获取必要的“情境授权”。由于社会组织为民众提供相应的公共服务是发生在特定时间和空间之中的,所以作为一种外部嵌入式服务模式,社会组织的服务供给在具体治理场域中需要获得基层政府和民众的认可和支持,这种认可和支持即是本文定义的“情境授权”。从某种角度而言,社会组织参与服务治理需要双重授权:除了中央政府层面的

“总体授权”外,“情境授权”也很关键,因为它涉及社会组织参与服务治理的成效和评价。

随着社会结构的变迁和新兴社会群体的快速扩大,社会组织参与服务治理的“情境授权”越来越显示出其重要性。中国式现代化的一个基本要求是社会结构的现代化,而社会结构的现代化主要体现为中等收入群体规模的扩大,即通过扩大中等收入群体规模改变中国传统的金字塔型社会结构,从而真正实现现代社会结构所要求的橄榄型社会结构。国家统计局最新数据显示,截至2024年年底,中国中等收入群体规模已突破4亿人,占全国总人口的28.5%左右^[4]。中等收入群体的壮大不仅反映了中国经济发展的成果,也意味着社会结构正在向更加均衡的方向发展。随着社会结构的不断优化和新兴领域的快速发展,新就业群体(如网约车司机、快递员等)规模迅速扩大,社会组织需要充分发挥自身优势,服务新兴领域和新就业群体,并通过自身作用发挥引领新就业群体参与社会建设与治理,因此,在新兴领域和新就业群体中获得认可和支持是社会组织发挥自身作用的内在要求。

而且,随着我国社会主要矛盾的变化,人民群众的基本需求标准在不断提高且越来越多样化、个性化,民众的权利表达意愿越来越强烈,社会组织成为满足人民日益增长的美好生活需要的另外一支重要力量。党的二十届三中全会提出,健全社会工作体制机制,加强党建引领基层治理,加强社会工作者队伍建设,推动志愿服务体系建设^[5]。新时代,政府通过对社会组织授权持续推动服务治理重心下移。具体到社会组织,则必须改变自身以往“很少与普通百姓产生关联、无法深入社区而‘隐身’于民众生活”^[6]的行动样态,而要采用扎根的方法,熟悉和把握基层民情,掌握地方性知识^①,并在此基础上发挥专业优势,如此,才能真正实现政府服务民众的目的。具体而言,中国社会组织参与服务治理的“情境授权”具有两层意涵:一是授权主体的接续与转变。这里,接续表现为无论是“总体授权”还是“情境授权”都是国家行为,社会组织都要在法律和制度框架范围内活动。转变表现为“总体授权”的主体是中央政府,“情境授权”的主体为基层政府和民众;“总体授权”的方式是法律法规与政策规定,“情境授权”的方式是基层政府与民众的支持和监督。中央政府与社会组织的关系在“总体授权”下是法律授权关系,而在“情境授权”下则是协同合作关系。二是社会组织行动目标的接续与转变。这里,

接续表现为无论是在宏观层面还是具体场域中,社会组织都必须提供服务治理领域的有效公共服务。转变表现为社会组织的行动从符合宏观层面法律法规规定到获得具体服务治理场景中的支持和监督,而且人民群众幸福感和获得感的实现是社会组织行动目标的根本所在。

4. 社会组织获取“情境授权”的历史必然

在我国社会组织发展的总体历程中,学界一般将2000年前后视为一个重要的分水岭,社会组织的管理体制在此之后逐渐优化完善,如《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998年)、《基金会管理条例》(2004年)、《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》(2014年)、《中华人民共和国慈善法》(2016年)等重要文件和政策法规相继出台。随着社会组织管理体制的不断优化完善,社会组织的发展数量也一度激增。截至2020年年底,中国社会组织由1997年年底的18.1万家增长到了89.4万家。可以说,在1997—2020年这20余年间,社会组织的快速发展既是现代化建设的成果,也是社会组织通过自身建设获取“授权”的证明。社会组织的不断完善和发展使得政府和民众对社会组织参与服务治理的角色认识不断提升。具体表现为:一方面,政府以法治化方式在宏观层面通过法律法规、政策文件和管理机制等制度安排,为社会组织的注册、运作和监管提供总体框架,确保社会组织在地方的活动有法可依、有据可循;另一方面,社会组织参与服务治理的领域越来越广泛,社会和民众对其认知越来越深入,近年来包括行业协会、社工组织、环保组织、慈善组织等组织的兴起,即为证明。同时,政府还不断出台相应政策,鼓励社会组织实现数量和质量双提升。

2021年,民政部印发的《“十四五”社会组织发展规划》指出,要推动社会组织发展从注重数量增长、规模扩张向能力提升、作用发挥转型。2023年,按照《党和国家机构改革方案》要求,组建社会工作部,这既是对社会组织在社会建设中角色与地位的更高承认,同时也对社会组织发展提出了更高要求。2024年,习近平总书记对社会工作做出重要指示:“坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路,健全社会工作体制机制,突出抓好新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设,不断增强党在新兴领域的号召力凝聚力影响力;抓好党建引领基层治理和基层政权建设;抓好凝聚服务群众工作,推动新时代社会工作高质量发展。”^[7]党和国家最高领导人的

指示要求社会组织在具体服务治理情境中充分发挥组织效能,不断推动社会组织成为社会建设和治理专业化的具身实践,进而强化国家与基层社会和民众之间的有效联结,不断重构新时代基层社会治理秩序。而要重构新时代基层社会治理秩序,社会组织必须获取“情境授权”。

二、社会组织获取“情境授权”的主体性条件

尽管中国社会组织获取“情境授权”具有历史必然性,但历史必然性并不能代表社会组织在服务治理情境中能够自动发挥主体性,天然获取基层政府和民众的承认与支持。社会组织要发挥自身主体性并在具体服务治理场景中获取“情境授权”还必须具备以下条件:一是党建统领社会组织创新发展与结构完善,二是社会组织不断提升服务能力和水平,三是社会组织融汇地方性知识并与服务对象协同实现价值共创。

1. 党建统领社会组织的创新发展与结构完善

党的二十届三中全会在提出“健全社会工作体制机制,加强党建引领基层治理,加强社会工作者队伍建设,推动志愿服务体系建设”的同时,强调要“探索加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设有效途径”^[5]。可见,党建统领是社会组织实现自身创新发展的要件。发挥党建统领的核心作用,推动社会组织创新发展与结构完善,重塑基层治理和民生服务格局,是国家的基本政策要求。

首先,党建统领是优化社会组织创新发展的基本制度性条件。按照中国社会组织的发展逻辑,社会组织是由政府“双重授权”而生成,那么社会组织创新发展的制度环境也需要由政府创制。当前,社会组织充分发挥其服务治理的角色是嵌入在国家整体性治理框架当中的,并以此得到来自基层协商、资源配置、政府运行机制优化等多领域改革的配套和支持^[8]。然而,部分基层政府在涉及民生服务治理项目的模糊发包过程中为规避政策创新风险,选择在技术治理范畴内推动社会组织参与服务治理,其后果是破坏了社会组织整体性治理框架。要纠正基层政府的这种避责行为,只有充分发挥党建统领的作用。在社会组织参与服务治理项目过程中,党建统领不仅可以为社会组织提供中央政策与基层治理一盘棋的制度背景,还能够为其提供因地制宜参与基层服务治理的创新路径,进而为社会组织打破

中央与地方政策分际的执行壁垒提供可靠支持。

其次,党建统领具有构建社会组织与其他参与主体协同合作关系的条件优势。多样化的治理需求和多元化的协同治理体系要求社会组织必须与其他参与主体协调联动,构建合作关系。然而,面对社会结构的急剧变化,社会组织尚未完全建立与之相适应的多元化协同机制,社会组织大多是单打独斗或单兵作战。只有依托党建统领“东西南北中”的组织条件优势,才能构建社会组织与其他主体“纵向到底、横向到边”的协调联动体系和合作关系,从而使其更好地参与服务治理。只有坚持党建统领,社会组织参与服务治理的各种要素和资源才能有效运作,各服务治理主体间才能实现高效协同,也才能充分发挥社会组织服务治理的系统效能。唯此,社会组织才能有效嵌入多元治理网络,共享多元主体交流协作、互动共生的协同治理平台。

最后,党建统领为社会组织形象再造与价值重构注入内生力量。党和政府的根本宗旨是“为人民服务”,而承接政府职能转移的社会组织,其生存和发展的价值也在于参与服务治理,二者的价值指向具有一致性。党和政府从宏观政治层面界定自身价值指向,而社会组织则是在微观技术层面界定自身价值所归。随着社会结构的急剧变迁和政府职能转移的逐步加快,社会组织的数量也得到快速增长。中国社会组织在从量的扩张向质的提升进程中,重塑自身服务治理形象,重构组织价值,是其获取“情境授权”的基本前提。在社会组织发展过程中,有些社会组织未能从事法律规定的职能,或者组织运转不规范,在政府和民众心目中形象不佳,导致基层政府和民众对所有社会组织敬而远之或避而远之,造成“情境授权”流失。党建统领能够将政府的权威赋予社会组织,从形象再造和价值重构层面将基层政府、民众和社会组织联结成为服务治理共同体,从而形成事实上的“情境授权”。同时,社会组织加强自身党的建设,将党建与业务充分融合,则既能通过党建重塑社会组织价值理性^[9],纠正社会组织实践中的价值偏离,确保社会组织服务目标实现,还可由此再造社会组织形象。

2. 社会组织强化自身服务能力

随着我国社会主要矛盾的变化和社会结构的变迁,新就业群体、新经济组织大量涌现,社会建设领域的服务治理任务相当繁重。政府迫切需要社会组织在打造共建共治共享格局过程中能够充分发挥组织效能。然而,由于中国社会组织发展路径的特殊

性,社会组织作为多方治理主体之一,如何通过发挥自身组织的独特优势参与社会建设领域的服务治理,目前仍处于实践探索和理论构建阶段。在实践中,基层政府对社会组织参与服务治理受限于所处层级位置,民众对社会组织参与服务治理的角色认知依然模糊。作为一种外部嵌入式服务模式,社会组织的服务供给和治理参与属于在地化服务,对此,部分民众仍怀有刻板印象甚至负面认知。这种负面认知的形成源于中国社会的自我再生产逻辑。尽管从鸦片战争以来,中国传统社会的自我再生产逻辑和地方性知识在国家层面已经被工业文明的逻辑冲击得七零八落,但在微观村(社)层面,其运作方式依然部分地延续着传统农业社会的“自给自足”传统,地方性知识依然在社会组织服务民生的具体场域中具有影响力。对此,有学者言,“地方层面孕育社会文化主体的地方性”^[10]。因此,社会组织以一种外部嵌入的方式参与地方社会服务治理,必须首先强调基于地方性知识的在地化主体认知,重视地方性知识的作用,这是社会组织提升自身服务能力和水平的前提条件。在实践中,社会组织对于地方性知识的感知、适应和吸收对于获取“情境授权”则更为重要。

社会组织参与服务治理是在地化的,这种在地化服务既是“情境授权”的来源,同时也要求社会组织不断提升服务能力和水平,尤其是将服务治理要求转换成为在地化的需求和话语体系,如此,社会组织的服务治理模式和内容才能获得地方认同^[11]。对于在地化服务治理而言,无论是外部嵌入的社会组织(如环保组织、社工机构),还是内生的社会组织(如业委会、志愿者团队),都承接了部分的政府职能。这些社会组织与传统基于血缘的宗族组织、村社组织等不同,其成员往往不是土生土长的当地人。因此,社会组织在服务治理中提升能力和水平,就需要不仅熟悉宏观政策,还须深谙地方性知识,并努力寻求组织行为与地方性知识的链接。这种链接具体表现为对组织理念和行为进行在地化的转化,使其契合地方性知识的价值理念,如此,才能实现社会组织的扎根服务,也才能受到当地民众的认同和支持。

3. 社会组织在地化与价值共创

近年来,社会组织参与服务治理的价值指向往往落在社会公共性议题上,这既体现出社会组织的人文关怀,也是其建构组织“文化—认知”的重要来源。当前,政府和学界颇为关注的公共性议题是共

同富裕的理论构建阐释及其实践层面可操作化。这也是社会组织实现价值共创的重要着眼点,其过程亦体现着社会各界在共同富裕理论和实践层面的共识。然而,当前部分社会组织秉持“事本主义”理念参与服务治理^[12],未能在宏观层面实现价值共创,凝聚社会共识。究其文化根源,在于传统中国人对于“公”和“私”范畴的相对性界定,即面对不同事务和不同对象,公私领域的界定不同,甚至可以在二者之间自如转换^[13]。

社会组织参与服务治理的在地化是价值共创在微观层面的另一面。社会组织的服务治理只有依托一定的时空条件才能发生,这决定了社会组织服务供给的在地化要求。因此,社会组织从外部嵌入地方基层社会,参与服务治理,必须熟悉地方性知识,唯此,才能获得基层政府和民众的支持,与民众打成一片,整合多元社会力量,推动服务治理事项真正落地。即,社会组织只有通过在地化服务治理,融汇地方性知识,才能充分发挥其服务民众、满足民众需求的目的。社会组织参与服务治理不仅是完成在地化的民生服务治理事务,回应公共议题,更是“以共、平、均为特点的总体的公”实现国家、地方社会、基层政府和民众的一致性。从这一角度而言,社会组织在地化价值共创既能推动国家政策落地,增强国家在基层的权威,同时也是社会组织识别民众需求,调和基层矛盾,进而获得基层政府和民众认可、支持的重要基础。

三、目前社会组织获取“情境授权”面临的主要困境

“情境授权”是社会组织获取其他参与主体信任与支持的重要基石和基本要求。然而,在实践中,社会组织获取“情境授权”尚存在一定的条件局限和困难。

1. 基层政府对社会组织项目运行的谨慎态度

虽然社会组织在国家层面已经获取了政府一定程度的认可和支持,即“总体授权”,但由于当前中国发展仍然存在不平衡不充分的问题,城乡之间、地区之间、各个群体之间对于社会组织的认同和支持程度不尽相同,部分地区基层政府对社会组织项目运行持谨慎态度,所以社会组织的“情境授权”在地区之间存在显著差异。在地化是社会组织参与服务治理的内在要求,社会组织的项目开展需要在地基层政府的各种支持,这些支持在实践中更多地表现

为在地政府的政策性许可,如果在地基层政府不许可,社会组织的在地化服务治理项目就无法开展。即使在地基层政府持中立态度,社会组织的在地化服务治理项目都可能很难落地。只有获得在地基层政府的大力支持,社会组织的在地化服务治理项目才能顺利推进。因此,对于社会组织而言,是否能够获得在地基层政府的支持十分关键。

既然社会组织参与服务治理需要在地基层政府的支持,那么社会组织在服务治理项目开展前就必须事先与在地基层政府进行良好的沟通和联系,就服务治理项目的价值、开展方式、影响等与在地基层政府进行充分的沟通,并获得支持。然而,实际操作情况并不乐观。在实践中,社会组织与在地基层政府的关系存在某种程度的隔离,学界将这种现象概括为“上下分际”^[14]的政策执行,这种政策执行的分际意味着社会组织在实质上并未完全获取基层政府的“情境授权”,基层政府对社会组织参与服务治理项目持谨慎甚至警惕态度,仅在绩效增量逻辑上通过工具性地“使用”社会组织来给予社会组织不稳定的在地化“情境授权”。既有关于社会组织授权困境的研究大多都认识到了这一点,本文在此不再赘述。

2. 社会组织的声望与能力影响项目成效

既有研究表明,组织声望是在满足利益相关者期望过程中所获得的关于组织品性的长期、整体性的价值判断,可帮助组织获取长期竞争优势,实现组织宗旨与使命^[15]。组织获得声望的前提和基础是要有授权,授权是组织的生命线,社会声望则是组织展现其实力、获得良好发展前景的重要依托^[16],对此,社会组织也不例外。社会组织的声望既有可能是在参与服务治理实践中积累的,也有可能是社会组织基于先天禀赋而具有的。作为一种价值判断,组织声望的维持需要社会组织的行动符合政府期望、社会期待、民众需求和行业伦理,这是社会组织不断积累自身社会声望的必要条件。部分学者也讨论过组织声望与“情境授权”之间的辩证关系^[2]。一般而言,较高的组织声望能够帮助社会组织更容易获得基层政府的许可和其他社会主体的支持,即“情境授权”相对容易获取;同时,较高的组织声望也容易使其他社会主体对社会组织形成较高期待,而当社会组织的治理成效未能满足这种期待时,其“情境授权”就可能流失或被收回。

享有较高社会声望的社会组织往往在项目初期具有较强的议价能力和自主性^[2]。然而,在实践中

部分拥有较高社会声望的社会组织,其参与服务治理项目的成效却未能得到很好的彰显,原因何在?何雪松等学者的研究发现,“情境授权”并不直接作用于服务治理项目的成效,而是经由协同治理这一机制发生作用,只有在参与服务治理的主体间达成深度协同的情况下,社会组织的服务治理行动才能展现优良绩效。也就是说,社会组织必须在“情境授权”过程中,以在地化服务回应基层政府和民众的服务期待,这就意味着要在社会组织参与服务治理的能力和水平与基层政府和民众的期待之间建立或形成因果关联。这一方面是由社会组织的内在组织属性所规定的,是其优势所在;另一方面也是因为如果社会组织无法恰当运用组织声望(如在实践中持居高临下的态度而引起其他主体反感),就会出现组织声望能力与治理成效不一致,好事变坏事的尴尬局面。社会组织的大部分组织声望生成于其在地化服务治理过程中。从这个角度而言,组织声望是“情境授权”的前提,同时“情境授权”又是组织声望得以实现进一步累积的基础。因此,社会组织的组织声望、能力水平都要符合在地政府和民众的预期,否则会在很大程度上影响其服务治理成效,进而影响“情境授权”的获取。

3. 社会组织缺乏促进在地化的地方性知识

中国社会组织在发展过程中一直受到西方理论的影响,尽管其承载着知识自主化的使命,但在其诞生之初部分学者对其寄予“承载公民意愿和诉求、行使公民基本权利”等西方社会组织才有的使命愿望^[17]。同时,在地基层政府、地方社会和民众对社会组织的异域化组织理念、服务价值既不熟悉,也不感兴趣。随着中国社会结构的急剧变迁,新经济组织、新就业群体大量涌现,社会组织理论与实践本土化的要求越来越迫切。作为政府职能转移和“双重授权”的承载主体,社会组织参与服务治理必须是在地化的。在现实中,单纯照搬西方社会组织理论的社会组织在基层参与服务治理过程中明显表现出“水土不服”的窘境,即社会组织既在组织价值层面不能本土化,又在实践层面不能在地化,缺乏地方性知识,无法与在地政府、民众等主体形成价值共创,这是当前中国社会组织发展面临的内在性约束。

社会组织之所以缺乏地方性知识,根本原因在于其行动伦理的文化认知张力。目前,社会组织基本采用项目化方式嵌入地方社会,参与服务治理,项目结束后就撤出。这种“一锤子买卖”的服务治理模式很难让社会组织长期扎根地方,使其熟悉地方

性知识并提供在地化特色服务。由于中国社会的行动伦理既不能秉持传统熟人社会的伦理,也不能采纳西方社会组织的市民社会伦理,在传统伦理和市民社会理论假设之下的社会组织成员在个体层面往往需要面对文化认知的张力矛盾,这种张力最终会影响社会组织的在地化服务和地方认同,导致“情境授权”的流失。

四、社会组织获取“情境授权”的进路

中国社会的自主化需要在中国语境下通过“情境授权”不断增强社会组织在中国式现代化进程中的积极作用。而要获取“情境授权”,社会组织必须直面困境,不断夯实地化服务基础,增强自身社会声望和能力,熟稔地方性知识,推进价值共创。

1. 夯实社会组织在地化服务基础

所谓“打铁还要自身硬”,夯实社会组织在地化服务基础就必须加强社会组织自身建设。在中国社会结构急剧变迁的当下,社会组织自身建设更是重中之重。社会组织自身建设主要包括着力推进社会组织基层党组织建设,强化社会组织与在地基层政府的沟通,加强组织内部监督等。首先,着力推进社会组织基层党组织建设。前文已述,党建统领是中国社会组织发展的核心要义。党建统领要求社会组织党建工作全覆盖。社会组织党建全覆盖能够“搭建党和离散于体制外的社会民众的组织化联系通道”^[18],能够有效地把社会组织及其从业人员紧密凝聚在党的周围,不断增强党在社会领域的影响力和凝聚力,巩固党的阶级基础、群众基础和执政基础^[19]。在党建基础上,社会组织党建还需要大力开展党的组织生活活动,并将传统党建工作方式与社会组织能力培育、活力激发等内容联系起来,使党的组织建设不仅局限于组织结构的形式上,更要落实到组织行动的内容之中,形成社会组织以党建带业务的良好发展氛围。

其次,强化社会组织与在地基层政府的沟通。“情境授权”主要是在地基层政府和民众对社会组织参与服务治理的认同和支持,其中在地基层政府处于主导地位。因此,以项目方式进入地方社会的社会组织在参与服务治理时,必须加强与在地基层政府的沟通,获得其认同和支持。社会组织与在地基层政府沟通时,需要向在地基层政府说明服务项目的依托方、服务项目人员构成、服务项目所需时间、服务项目主要内容、服务项目预期成效等,使其

对服务项目具备充分了解和认知,以取得共识和支持,从而顺利进场并开展相关服务治理。如果遇到紧急情况,社会组织须与在地基层政府及时沟通,寻求相应帮助。只有与在地基层政府保持良好沟通,社会组织的服务治理才能真正落地,切实造福当地民众,提升自身社会声望和影响力。

最后,加强社会组织内部监督。社会组织的良性运行不仅需要政府授权和社会监督,社会组织自身的内部监督也是非常重要的。在社会组织由量提质的发展进程中,发展质量成为决定社会组织健康发展的关键变量。社会组织的发展质量不仅取决于外在制度环境,更取决于组织能否实现对自身的有力监督,严格将组织行为、活动边界限定在相关法律法规的要求范围内。具体而言,社会组织的自身监督包括法律法规监督、财务监督、人员监督等。法律法规监督是社会组织严格依照法律法规限定的范围和内容提供服务,不能有任何不法行为。财务监督是社会组织在服务民生和参与基层治理过程中严格按照财务纪律开展活动,不能出现任何违反财务纪律的情况。人员监督是社会组织通过自身工作人员的监督,确保组织目标不偏离、组织活动内容有成效、组织活动形式很丰富等。

2. 增强社会组织的社会声望和能力

具有较高社会声望的社会组织在在地化服务治理过程中一般会首先了解服务项目所在地的地方性知识,并通过地方性知识的学习充分了解在地基层政府和民众的需求,理解地方社会内部的文化习惯和运行规则,从而寻找契合在地民众认知、满足在地民众期待的服务模式和治理策略。只有熟稔地方性知识,社会组织才能够实现在地化发展,调动民众积极性,从而获取稳定的“情境授权”。

首先,重视自身名誉和声望。前文谈到,良好的社会组织声望是社会组织获取“情境授权”的重要影响因素。在各级政府通过多种方式鼓励社会组织发展的大背景下,除了承接政府职能转移的社会组织获得较快发展,诸多社会(区)自组织(如社区兴趣小组、志愿队伍)也在蓬勃发展。随着各种类型社会组织的快速发展,不同社会组织的社会声望必然会因各种原因而存在差异,有些社会组织在民众心中社会地位和声望很高,有些社会组织就很低(如郭美美事件就对红十字会的组织声望一度产生严重冲击)。因此,在党建统领下,社会组织增强自身组织声望,获取“情境授权”,就显得尤为迫切。

其次,精准把握社会需求变化。新时代,人民日

益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为社会主要矛盾。在新经济组织、新社会组织、新就业群体不断涌现以及人民群众基本需求标准提高、多样化需求不断增多、个性化需求逐步凸显的发展背景下,仅仅依靠政府提供公共服务是不现实的,社会组织在满足人民群众多元化服务需求方面具有不可替代的作用。社会组织只有深刻、精准把握这些变化,才能使服务供给有的放矢,事半功倍,否则就会影响服务效能的发挥。

最后,社会组织能力水平的提升离不开地方精英的支持。在社会组织在地化服务开展过程中,地方精英的参与往往是推动项目顺利开展的重要依托。而且,社会组织的声望提升除了离不开基层政府和民众的认可和支持,也需要地方精英的评估、评价发挥增强效应。社会组织在地化服务如果能够与地方精英实现密切配合,他们能够带领社会组织快速进入当地社会(区)的内部圈层,获得民众的信任和支持,为社会组织提供强大的地方资源。除此之外,社会组织要扎根地方,也需要加强对地方精英的社会工作知识培训和公益精神培育,并在此基础上,建立与地方精英的长效合作机制,这对于增强社会组织同地方政府、公众间的信任协同关系具有事半功倍的效果。

3. 通过凝聚共识推进价值共创

社会组织参与服务治理的在地化要求内在规定着社会组织须熟稔地方性知识,明确组织的本土定位,如此,才能与基层政府和民众协同推进价值共创,增加组织获取“情境授权”的机会。

首先,熟稔地方性知识。地方性知识是对特定社会场景、生活实践及其体验认知的概括和表达。尤其是改革开放以来,中国不同地区依据自身特点逐渐形成了各具特色的发展样态。了解地方性知识是社会组织提供在地化服务、获取民众认可、增强组织声望的重要前提和准备。作为承接政府职能转移的外来社会组织本是以嵌入和项目化运作的方式进入地方社会,要使其服务当地民众,就内在需要社会组织以“扎根”方式对地方社会进行深入调研,并与在地基层政府、民众建立紧密联系,从而摆脱社会组织的悬浮之困。只有立足体现特殊性、差异性、情境性的地方性知识,社会组织才能够深入了解在地社会结构的演变逻辑和内在张力,将服务治理深度融入在地民众的日常生活实践,与民众建立深层次的文化联系和认同。

其次,推进以价值共创为目标的在地化服务。

在熟稔地方性知识的基础上,推进以价值共创为目标的在地化服务能够推动社会组织将道德治理、关系协调等行动导向落地到在地化服务过程中,使其服务实现从关注“事务”向关注“人”的转变,而这也正是社会组织最大限度实现价值共创的依托。社会组织通过与服务治理参与者之间达成价值共创,能够使自身发展成为连接国家政策制度与基层民意诉求的组织载体,并从中创造出新的社会意义和伦理状态,达致社会组织“情境授权”与社会伦理之间的深度融合。

最后,以社会主义核心价值观为引领发展社会组织行动伦理。中国社会组织参与服务治理的具体场域是中国基层社会,其服务对象是基层民众,其服务资源来自政府、市场和民众,服务内容是社会建设,服务导向是构建共建共治共享的社会治理格局。从“双重授权”角度而言,中国社会组织的行动伦理既是授权逻辑下的制度性规制,又是在在地化服务治理所依托的地方性知识的认同外显。社会主义核心价值观是评判社会事务时依据的是非标准和行为准则,是充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。中国社会组织的行动伦理必须以社会主义核心价值观为依据进行重塑,在中国本土语境中生成具有中国特色的社会组织行动伦理,不能单纯照抄照搬西方社会组织的行动伦理。

结 语

新时代,民生服务和社会治理是社会建设的重要内容。作为构建共建共治共享治理格局的多元主体之一,社会组织以其能够承接政府转移职能的特征而成为政府服务治理的伙伴。构建社会组织参与服务治理长效机制是提升社会建设效能的重要途径。在推进中国知识体系自主化进程中,社会组织的知识体系也需要自主化。本文正是从知识体系自主化的角度,以“双重授权”尤其是“情境授权”作为中国社会组织知识自主化的起点,思考其未来发展。

从社会建设视角分析中国社会组织的“双重授权”,并在此基础上探析其发展独特性,对新时代社会组织参与服务治理进而推进中国式现代化具有重要的理论和实践意义。在社会工作新的总体格局下,中国社会组织自主化发展需要“双重授权”尤其是“情境授权”。而且,构建社会组织参与服务治理长效机制不仅需要“情境授权”,还需要进一步探索社会组织在社会建设中的独特定位和角色,即社会

组织要在服务民生的在地化过程中,在国家与社会的“衔接处”,培育具有中国特色的、能够推动社会公共性生长的组织行动伦理。

注释

①地方性知识是人类学和社会学的一个基本概念,关注知识生成的特定历史情境、社会生活和体验认知,具体到方法论上,主张立足社会生活实践设身处地开展调查和分析,而不是依据抽象的一般原理去研究问题。在漫长的历史发展中,中国形成了独特的社会结构、文化传统、制度体系,积淀了具有自身特色的、蔚为大观的地方性知识。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 渠敬东,周飞舟,应星.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[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [3] 郭剑鸣.解决利益不对称:行政授权改革的基本路径[J].社会科学战线,2015,(07):163-173.
- [4] 中国中等收入群体已超4亿 中等收入大军如何“扩群”[EB/OL].(2021-09-24)[2025-02-16].https://www.ndrc.gov.cn/fg-gz/jyysr/jysrsbxf/202109/t20210924_1297381_ext.html.
- [5] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22(1).
- [6] 王诗宗,宋程成.独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J].中国社会科学,2013(5):50-66.
- [7] 习近平对社会工作作出重要指示:坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路 推动新时代社会工作高质量发展[EB/OL].

- (2024-11-06)[2025-02-16].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6985137.htm?_sid_for_share=95263_3.
- [8] 朱亚鹏,易敏,崔雨鑫.党建引领如何破解中国基层治理的三重困境?——基于广州市南沙区的实践[J].治理研究,2024(3):61-78.
- [9] 黄晓春.中国社会组织成长条件的再思考:一个总体性理论视角[J].社会学研究,2017(1):101-124.
- [10] 孙梦婷,王茜.基层共治何以形成?党建引领与社会组织价值理性重塑[J].经济社会体制比较,2022(4):133-143.
- [11] 王春光.地方性与县域现代化实践:基于对太仓与晋江持续近三十年的调查[J].社会学研究,2023(3):1-22.
- [12] 钟兴菊.地方性知识与政策执行成效:环境政策地方实践的双重话语分析[J].公共管理学报,2017(1):38-48.
- [13] 吕方.再造乡土团结:农村社会组织发展与“新公共性”[J].南开学报(哲学社会科学版),2013(3):133-138.
- [14] 王铭铭.溪村家族[M].贵阳:贵州人民出版社,2004:74.
- [15] 张兆曙.新制度落实:单位内部的上下分际及其运作[J].社会学研究,2012(3):113-138.
- [16] 张冉.社会转型期我国非营利组织声誉研究:危机溯源与重塑路径[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2014(1):100-112.
- [17] KING G B, WHETTEN A D. Rethinking the relationship between reputation and legitimacy: A social actor conceptualization[J]. Corporate Reputation Review, 2008(3):192-207.
- [18] 徐东涛,汪真诚.常规扎根与动态回应:外包式社工站参与基层治理的多重逻辑与运作机制[J].浙江社会科学,2023(7):69-80.
- [19] 胡小君.党建科学化视角下基层党组织设置模式的变迁与趋势[J].马克思主义与现实,2011(6):191-196.

Basic Principles for Social Organizations to Obtain “Contextual Authorization” from the Perspective of Social Construction

Dong Jingwei

Abstract: In the context of co construction, co governance, and shared national governance, social organizations, as one of the diverse subjects participating in public service governance, not only require the “overall authorization” of the state, but also the “contextual authorization” in specific governance scenarios. The state authorizes social organizations to participate in service governance through macro policies and laws and regulations, promoting the reform of government function transfer. However, with the continuous improvement of grassroots people’s requirements for the public service capabilities and levels of social organizations, on the basis of “overall authorization”, social organizations also need to obtain recognition and support from grassroots party organizations, local governments at all levels, and community residents in specific public service governance scenarios, that is, “contextual authorization”. The authorization theory not only reflects the differences in the development of social organizations between China and the West, but also provides new theoretical growth points for social organizations to participate in grassroots public service governance. Starting from the theory of “contextual authorization”, current Chinese social organizations’ participation in public service governance faces challenges such as policy hierarchy, organizational capacity paradox, and local knowledge conflicts. In the context of an autonomous knowledge system, social organizations must enhance their own capabilities, reshape their action ethics, integrate local knowledge, and achieve value co creation under the guidance of party building, in order to better obtain “contextual authorization” from the grassroots. Only in this way can we establish a long-term mechanism for social organizations to participate in public service governance.

Key words: social organizations; service and governance; functional transfer; contextual authorization; fundamental principles

责任编辑:翊 明