

基层共治何以形成？党建引领与社会组织价值理性重塑

孙梦婷 王 茜

内容提要: 党建引领多元主体共建共治共享基层是新时代国家现代化建设的一项重要制度安排。文章旨在拓展并深度刻画“国家—社会”框架中政党维度的机理分析,通过三个城市基层共治的案例比较揭示出基层党建引领社会组织参与基层共治的三种机制:合法性机制是基础,依托内嵌于政府条块部门的制度化党建合作网络是关键机制,此外,党组织与社会组织的互动不断形塑着社会组织的理性思考与行动价值,这一韦伯意义上的价值理性重塑机制才是党建引领社会组织参与基层共治的核心。最后,文章提出一个在新型党建背景下的社会组织基层行动框架,即对三种党建机制进行不同组合与程度的发挥,以消解此前政社合作中的风险与不确定性,拓展基层共建,探索基层共治。

关键词: 党建 社会组织 基层共治 重塑价值理性 制度化合作网络

中图分类号: D267

文献标识码: A

文章编号: 1003-3947(2022) 04-0133-11

一、引言

基层治理是国家治理的基石。社会转型期中基层治理格局的调整是社科领域学者关注的焦点。尤其在党的十九大以后,强调基层公共服务功能发挥、鼓励社会力量等多元主体参与成为新的基层政策取向(黄晓春,2015)。北京、上海、成都等一线城市迅速响应,将“去行政化管理”“放宽社会组织注册门槛”“加强政社合作”等一系列微观创新机制落地基层,社会组织开始越来越多地参与基层治理。但社会组织“公共性”在基层的发挥呈现出边界受限与绩效平平的情况(李友梅等,2012;朱健刚、赖伟军,2014)。对此,以康晓光和韩恒(2007)、纪莺莺(2016)、黄晓春和周黎安(2017)、朱健刚和赖伟军(2014)等为代表的学者,已从“国家—社会”理论框架出发,在宏观结构、中观政府多层级互动和微观社会组织行动中挖掘出了丰富且有意义的机制解释。

制度环境形塑着社会组织参与基层治理的行动边界与功能发挥。党的十八大以来,基层党组织逐渐从幕后走向台前,党建引领成为推进基层共建共治共享格局的一项制度性安排。最新的研究开始强调政党维度的重要性(景跃进,2019)和新型党建对基层多元主体治理行动的影响(黄晓春,2021;吴晓林,2020;朱健刚、王瀚,2021)。但现有党建研究多将党建视为外生制度因素,而缺乏对基层党组织与社会组织的行为互动作深入的刻画与详细的机制分析。本文力图通过多案例的对比研究,分析新时代的基层党建对社会组织参与基层治理的行动带来的影响,以及其背后的作用机制,并尝试构建一个党建引领社会组织的基层行动框架。本文尝试从理论层面上更深入地挖掘新时代国家治理体制改革中“政党—政府—社会”关系的变迁,以及从实践层面探讨实现党引领社会组织迈向基层共治格局的常态化方案。

作者简介: 孙梦婷,清华大学公共管理学院博士研究生。王茜(通讯作者),清华大学公共管理学院博士研究生。

二、文献综述

社会组织是基层治理的一大行为主体,对基层共治格局建立的讨论还需放至社会组织参与基层治理的研究中。已有文献多从组织个体特征与制度环境两类视角出发进行研究。

个体性视角多关注社会组织内部能力和外部交往能力对其参与基层治理的影响。首先,丰富的理论与实证研究不仅细化了组织内部能力的分类,包括政策开发与动员能力、组织专业性、组织内聚性、组织应急反应机制等,也证实了其与社会组织参与基层治理绩效间的正相关关系(张潮、张雪,2020;郑准镐,2004)。其次,学者们提出社会组织与政府的关联程度越高,就更容易获得来自官方的行动许可(高丙中,2000;Mason,2016)和各类行政资源支持,如参与机会、政策、资金、专业人员等(马立、曹锦清,2014;Pfeffer & Salancik,1978)。但这一研究视角对社会组织参与基层治理的个体特征与互动行为的微观解释难以应对宏观制度环境与中观治理情境的经常性变动状态。

制度性视角则从“国家—社会”理论视域中探讨制度环境对社会组织基层行动的影响,一定程度上弥补了个体视角研究的缺陷。以康晓光、韩恒(2009)、王名、贾西津(2002)等学者为代表的早期研究多从宏观层面抽象叙述政策对社会组织管理方式的变迁及其对政治参与空间的影响。近年来的研究焦点则深入至中观微观层面的行动者机制挖掘。中国学者在一系列扎实的田野研究中,突破了西方学界常用于分析西方政社关系的两大范式(法团主义、公民社会),提出了“双向嵌入”(纪莺莺,2016)、“调适性协作”(郁建兴、沈永东,2017)与“行政借道社会”(黄晓春、周黎安,2017)等对中国更具解释力的机理。但这一研究缺陷在于未将国家主体作区别讨论,多以政府代表国家,对政党功能与影响机制关注不足。尤其从党的十八大以来,党组织在基层共建共治共享格局建立中重要性凸显,呈现出一种深入基层、广泛参与的新特征(王浦劬、汤彬,2020;Shen et al.,2020)。

政党在场的基层治理主体关系与行为模式亟待重新梳理。最新研究开始关注新型党建对基层治理形态的影响,提出与政府依靠权力和资源的控制方式不同,新时代基层党组织更多地采用价值引领、政治吸纳的软性机制,来实现基层治理社会建构与再生产的功能(李朔严,2018;吴晓林,2020;朱健刚、王瀚,2021)。但上述聚焦于党建的研究仍将党组织作为社会组织所面临的外生因素,缺乏对政党与社会组织在具体情境中互动机制的分析。此外,现有研究大多遵循功能主义研究路数,把社会组织与国家的互动解读为权力的此消彼长,先入为主地存有一套国家权力分配运行的最优解(罗祎楠,2019)。本文试图将党建引领社会组织参与基层治理的这一互动过程作为研究对象,从学理上探讨社会组织的基层治理行为何以在新时代被党建所形塑,而多元主体的行动又是如何在社会组织自主性与党组织价值引领的双向形塑中反过来推动基层共治格局的形成。

三、研究设计与方法

(一) 研究方法选择

本文基于研究问题与对象的特征采用多案例研究方法。案例研究法善于从田野资料中捕捉核心问题与关键细节,再于情境中多角度、多维度提炼概念、重塑理论大厦(Berg,2001)。本文聚焦党组织引领社会组织参与基层共治的机制研究,是具有情境化特征的构念。采取求同法的研究设计,试图在最不相似体系的案例中寻找导致相同结果的共同因素,以探究自变量与因变量之间的因果联系,即当其他自变量都不一样,仅有一个共同X,就出现了一致的结果Y,由此证明X是Y出现的必要条件。同时,多案例比较法中的“复制逻辑”和过程分析还能帮助挖掘出潜在的因果机制(Yin,2003)。此外,相比单案例研究,多案例研究的内外效度更高,研究结论更具稳健性与普适性(Eisenhardt & Graehner,2007)。

(二) 研究样本选择

本文基于理论抽样在34家开展了党建与基层治理的社会组织中选择了3家社会组织作为本研究

的案例。备选案例中,大部分社会组织都能够积极地将党建作为一种促进基层共治的资源要素。针对研究问题,我们在社会组织能积极地利用党建的机制参与基层治理的案例之中进行选择。选择标准如下:第一,案例的多样性与代表性。三家社会组织在组织能力、政治关联、制度环境方面各不相同,能够较好地反映出中国社会组织的基层参与境况。第二,案例的对比性。三家社会组织都是在2015年中央关于党建全面铺开的要求下达后才开始密集地开展党建工作,且在2015年前后均有连续性地开展基层服务项目,能够为研究问题提供前后的对比情境。此外,三家社会组织在内外部环境均不相同的情况下,都存在“开展党建”这一关键自变量以及“参与基层共治”这一因变量,符合求同法的案例设计要求。第三,案例的完整性。研究对象(包括社会组织党建与基层项目的组织者参与者、上级党组织成员,以及相关的基层政府人员、社区群众)愿意接受访谈,并能提供田野机会与详实的内部资料(详见表1)。在三家社会组织的案例研究之后,研究者又选取两家社会组织进行理论饱和度检验。

表1: 案例社会组织的基本情况

案例编码	社会组织名称	成立时长	组织规模	组织架构完整性	开展的基层项目内容	党支部成立时间	近年党建活动频次
A	T地经济学会	30年	30~50 全职人员	完备	乡村农业发展服务; 旅游产业规划; 城市环保服务	2010年	8~12次/年
B	S地物业协会	13年	20~40 全职人员	完备	社区环境服务; 城乡精准扶贫项目	2016年	6~10次/年
C	P地志愿者协会	15年	10~20 全职人员	理事会筹备 建立中	社区老人服务; 困境儿童帮扶服务; 社区文明精神建设项目	2018年	4~7次/年

(三) 资料收集与分析

本研究主要采用访谈法与非参与式观察法进行三家社会组织案例的资料搜集,并通过三角验证保证资料的真实性与有效性。研究人员在2018年至2020年间持续追踪案例组织动向,开展了4次田野调研和27次线上、线下半结构化访谈,访谈对象共18人,包括三个社会组织的决策层(理事会成员)、管理层(秘书长或副秘书长)、执行层(项目官员等),累计一手的田野资料与访谈逐字记录稿约15万字。资料收集以深度访谈为主,以焦点小组和补充访谈为辅,一般持续20~40分钟,多采取线上形式。在第22次左右的访谈中,研究者即发现访谈信息已趋近相同与饱和,后续5次的访谈则重在检测是否有遗漏和新维度的信息。所有访谈都征得了受访者的口头同意,并在研究中以匿名形式出现。此外,本研究还收集到了大量社会组织案例的二手资料与档案材料,包括社会组织年报、财报、党建活动汇报材料、基层项目报告以及组织各类活动新闻等信息(见表2)。在资料分析过程中,研究者对质性资料所呈现出的主题进行总结(基层行动主体、社会组织行动情境、互动机制、行动成效)与分类编码,以更合理地展示与分析案例。

表2: 案例资料获取方式、时间和对象

案例组织	获取方式	时间	资料获取对象、次数与资料内容
T地经济学会	非结构化访谈	2019年10月至2021年2月	深度访谈:学会秘书长兼党支部成员(3次),学会项目负责人(1次),学会的上级党委成员(2次),学会的业务主管单位联络人(1次)
	实地调研	2020年12月	党建活动室(1次),办公部门(1次)
	二手材料	2020年10月至12月	组织简介(1份),组织年报(4份),项目材料与新闻报道(16份),党建材料(7份),党支部书记人物专访(4份)

续表 2

案例组织	获取方式	时间	资料获取对象、次数与资料内容(份)
S地物业公司	非结构化访谈	2020年6月至2021年3月	深度访谈:协会秘书长兼党支部书记(1次)、副秘书长(1次)、项目部组长(1次)、项目部成员(2次)、所在城区环保局科员(1次)、社区居民(1次) 座谈会焦点访谈(1次):协会会长兼党支部书记、副会长、副秘书长、秘书长助理
	实地调研	2020年11月	党建活动室(1次)、办公部门(1次)、项目地社区(1次)
	二手材料	2020年10月至2021年3月	组织简介(1份)、项目材料与新闻报道(8份)、党建材料(4份)
P地志愿者协会	非结构化访谈	2018年8月至2020年6月	深度访谈:协会会长兼党支部书记(2次)、秘书长(2次)、社区项目负责人(3次)、所在城区民政局办事员(1次)、市政协代表成员(1次)、受助老人(1次)
	实地调研	2018年8月与2019年10月	党建活动室(1次)、项目地社区(1次)
	二手材料	2018年8月至2019年6月	组织简介(1份)、社区项目材料与新闻报道(13份)、支部党员专访(2份)、党建材料(6份)

表 3: 构念、测量变量与编码情况

主类别	一级构念	二级构念	测量变量	编码	条目数
基层行动主体	党组织	上级党组织、社会组织党支部、政府部门中的党组织	—	p	45
	行政组织	基层政府、街道/社区办事处	—	g	26
	社会组织	—	—	s	38
社会组织行动情境	组织能力	—	组织人数;组织结构;项目数量	i	26
	政治关联	—	认识政府官员的数量与交往频率	c	18
	基层政府环境	支持发展、风险控制、行政借道	基层政府对社会组织合作的态度与执行方式	e	34
互动机制	合法性	政治合法性、社会合法性	政府是否认可组织行为、社区百姓是否认可社会组织开展的项目	l	33
	合作网络	沟通网络、资源链接	是否有定期沟通、是否有通过网络获取资源与信息、是否感受到网络中的竞争压力	n	55
	重塑价值理性	精英吸纳、价值沟通、行动指导	社会组织成员入党数量、党建活动频次、前后观念变化	r	67
行动成效	社会组织参与基层治理的效果	基层共建、基层共治	社会组织参与基层治理的内容范围、政策参与的环节范围、政社合作的深度	o	74

四、案例分析

在对三个社会组织参与基层治理案例的对比研究中,我们发现:尽管三个社会组织的初始情境大不相同,但都在开展党建工作后,拓展了与基层政府的合作范围,并开始参与到当地基层社区政策的规划与制定过程中,实现了从“合作生产”到“合作治理”(Cheng 2018)的跨越。以社会组织开展党建工作作为

分隔点,下文将对三个社会组织在开展党建工作前后参与基层治理的情况,以更加清晰地展现党建这一新变量的作用。

(一) 社会组织参与基层治理: 差异化的初始情境

积极参与基层治理,开展公共服务项目,是T地经济学会、S地物业协会和P地志愿者协会近十年来的工作重点。但在2015年基层党建工作在社会组织内铺开、助力社会组织参与基层治理之前,三家社会组织在基层的发展境况又大不同,其差异性主要体现在组织自身条件、政治关联、基层制度环境,以及参与基层治理的现状。而这四方面差异也正是此前大量文献证实过的影响社会组织参与基层治理有效性的重要因素(黄晓春 2015; 张潮、张雪 2020)。

第一,组织能力的差异。T地经济学会是一个成立时间超30年、治理结构完备、人才队伍强大、组织能力优秀的全国性社会组织。S地物业协会与T地经济学会情况类似,成立时间早,组织建构完善,组织内常年保持一支30~50人的专职队伍,基层服务项目设计与执行经验丰富,组织能力较强。相比前两者而言,P地志愿者协会的组织能力稍逊一筹,成立时间不足15年,治理机构仍在完善之中,是一家年轻的地方性社会组织。尽管该组织有2000位注册志愿者,但核心团队只有15人左右,以退休的公务员和事业单位职工为主,年龄结构偏大,社会组织活动和项目组织经验都处于积累之中。

第二,政治关联的差异。T地经济学会是一家全国性的社会组织,此前多年以提供政策性研究为主,与地方政府机构的联系不多。尽管学会历任领导人中不乏退休后的政府要员,但其私人政治资源多集中于中央层面,即使通过中间关系转介获取了地方性私人关系,这一关联程度也是相对松散的。S地物业协会则多年来一直采取本土化发展策略,跟区政府和街道办事处人员都有不定期的工作往来与互动。P地志愿者协会则由于创始团队成员中有多位P市机关事业单位退休领导和领导家属,至今与P市民政部门领导和下属行政区领导都有频繁互动。当然,志愿者协会与当地基层政府间密切的政治关联度很大程度上得益于组织领导人与政府部门人员间的非正式关系,具有不稳定特征(李朔严 2018)。

第三,制度环境的差异。黄晓春与周黎安(2017)根据上级政府与基层政府间或“发包”或“行政借道”的关系将社会组织面临的基层制度环境分为三类,本研究选取的三个社会组织即分别处于这三种制度环境下。一是在上级政府向基层“发包”模式下,基层政府希望积极发挥社会组织的公共服务功能,由此形成“基层发包强激励”制度环境。在T地经济学会项目地T市,城市经济发展程度中等,常住人口超过800万,产生了大量公共服务需求,基层面临繁重的公共服务任务与考核压力。市委市政府自党的十七大以来就陆续发文支持基层社会组织的发展,党的十八大后更鼓励主城区探索政社合作模式,借助社会力量拓展公共服务范围和提升治理能力。二是在上级政府向基层“发包”前提下,基层政府权衡社会组织的公共服务功能及其可能带来的潜在治理风险时,更加强调对社会组织的严格管理与风险控制,由此形成“基层发包弱激励”的制度环境。在S地物业协会项目地S市Q区,城市经济发达,常住人口上千万,公共服务需求旺盛,市委也曾发文鼓励社会组织参与基层治理,但基层政府一直通过提高区政府、街道社区内部治理效率的方式来提供基层公共服务,对与社会组织合作事项持谨慎态度。三是上级政府向基层政府“发包”,基层政府“借道”社会组织完成上级指派的基层公共服务任务,形成“基层行政借道”的制度环境。在志愿者协会项目地P市,城市经济活力低下,面对老龄化人口和基层公共服务压力的增加,基层政府和街道社区机构在自身人力物力无法负荷的情况下,多采取给辖区内社会组织分派任务的方式,社会组织行政化色彩浓厚。

第四,三个社会组织在参与基层治理的过程中都遭遇重重困难,但组织能力、政治关联和制度环境三方面的差异使得其所面对的困境各有不同:(1)在“基层发包强激励”的制度情境中,政府多采取公开招标的方式“发包”基层服务项目,但政治关联的缺乏让T地经济学会无法通过私人渠道获取政府对项目的要求和成果预期等非公开信息与资源,仅仅只能争取到很少的基层服务项目,遑论获得参与政策制定的机会。(2)在“基层发包弱激励”的制度环境中,S地物业协会参与基层治理的机会很少。S地政府只有在基层任务超负荷时期才会向社会组织开放公共服务项目合作的机会,且会严格控制合作可能产

生的政治风险,使得社会组织在基层项目执行中的自主性和灵活性受到影响。(3)在“基层行政借道”社会组织的制度环境中,街道办会直接分派公共服务项目给志愿者协会,还会在撰写年度工作计划时召开座谈会,邀请志愿者协会代表参加,询问其建议,但P地志愿者协会更多是作为一个治理末端的协助者角色参与基层政策的执行与治理,同时组织自身能力不足也使其无法胜任那些要求更高治理能力的基层工作。

小结以上,当三个社会组织在组织情况、政治关联、基层制度环境、基层治理参与境况各不相同时(详见表4),挖掘其随后成功拓展与基层政府合作的广度与深度的共性因素,便成为我们解释社会组织何以构建基层共治体系的核心变量。

表4:三个社会组织参与基层治理的初始境况对比

	组织能力	当地政治关联	基层制度环境	社会组织参与基层治理的情况
T地经济学会	强	弱	发包强激励:支持发展	基层制度环境持支持态度,具有行动合法性和有限的参与基层治理的实践机会,但缺乏参与政策制定的渠道。
S地物业协会	强	中等	发包弱激励:控制风险	基层制度环境严控政社合作的风险,缺乏参与政策实践和政策制定的机会,以及在有限的合作项目中缺乏自主性。
P地志愿者协会	弱	丰富	基层行政借道社会组织	合作模式以“分派指令与完成任务”为主,行政化色彩浓厚,沟通渠道顺畅,但项目执行过程中缺乏自主性,且治理能力较弱。

(二)从“共建”到“共治”:共性转折中的多元党建机制

在田野调查与案例对比研究中,研究者发现:三个社会组织参与基层治理的发展境况在2015年前后共同迎来了一个重大转折,即党建工作在社会组织内全部铺开。三个社会组织都在积极开展党建工作的过程中,促进了与基层政府的互动与合作,拓展了社会组织参与基层治理的广度与深度。那么,案例研究的关键就在于:三个社会组织是如何通过党建工作来化解此前面临的不同困境,从而实现更加深度的基层“共建”和“共治”。本文选取合法性、合作网络以及价值理性三个方面进行考察:当基层党建这一新变量发生作用时社会组织参与基层治理的变化。

其一,合法性机制。在中国语境下,社会组织的合法性危机主要体现在公权力支持与社会性认可两方面(高丙中,2000)。社会组织在此前多通过承接基层政府购买服务项目的方式获得公权力的背书与基层群众的信任(徐家良、许源,2015)。2015年9月,中共中央办公厅发布《关于加强党的社会组织建设工作(试行)的意见》,要求扩大党在整个社会组织中的组织网络、深入推进党建工作。T市、S市和P市党支部都在2016年至2017年间先后发文要求市直属机关党委积极联系本地社会组织,建立制度化的联系,保证党建工作在全市所有社会组织内部全面铺开。处于“发包弱激励”基层环境中的S地物业协会迅速意识到党建工作能够帮助社会组织获得官方的合法性认可和基层群众的社会信任,是社会组织在基层发展的重大机遇(见表5)。但党建提供合法性这一机制并未在T地经济学会和P地志愿者协会中受到特别的重视,因为这两家社会组织已经处于政府支持其参与基层治理的制度环境中。

表5:合法性的资料举例

BI15,S地物业协会 副秘书长访谈	我们希望积极将党建同基层项目实际工作结合,特别想传递出一个信息就是:我们协会作为一个党支部想在基层开展项目,是抱着为人民服务的想法的,是跟着党的精神走的,希望基层政府能给予我们更多为人民服务的机会,让我们开展更多基层项目。
BI26,S地物业协会 党支部书记访谈	以前我们想联系街道开展服务项目,街道总觉得我们不可靠。实地开展社区消费扶贫项目后,老头老太担心我们是骗子。自从我们把党建跟业务相结合,效果非常好,完成党建任务的同时又促进了扶贫项目的开展。所以党的大旗一定要高举,人民信任呀。

具体而言,组织层面上,社会组织开展党建活动的行为本身就意味着获得了官方的合法性认可。这一政治意蕴能够打消基层政府和公众对政社合作可能引发政治风险的种种顾虑,进而赢得政治信任(Guo & Musso, 2007)。个人层面上,在新一阶段的党建活动中,S地物业协会管理团队开始以党员身份开展基层治理项目(管理团队中部分成员此前就是党员,部分成员是新近被吸纳为党员的),其身份从基层政府的潜在风险控制对象到基层治理参与者的转变,不仅提升了S地物业协会领导者的政治资本,也让其获得了更多来自政府和社会的信任,实现了巩固组织合法性的效果(李朔严, 2018)。

其二,合作网络机制。党建工作为社会组织提供了一个政社合作的制度化网络,同时具有正式化组织沟通与网络化资源竞争的两大属性。首先,党建工作通过链接内嵌于政府条块部门中的党政系统资源,无形中为社会组织构建了与党组织和政府部门之间正式化、制度化的信息沟通机制。此前,社会组织在“脱钩”改革后与基层政府部门间多维持一种行政事务申报办理的弱关联。权力真空地带的出现(黄晓春、嵇欣, 2014)与政府同社会组织间的信息不对称,共同导致了基层非协同治理的困境与基层政府对社会组织治理策略的不确定性。而党组织在一定程度上具有鲍威尔意义上多重链接组织的特征,即能够链接组织域内多种资源,具有高度内聚力和多元性,能够形塑整个组织域演进过程和扩张逻辑(Powell et al., 2005)。案例中的三地基层党组织都扮演着跨政府部门及政府层级的协调整合角色,通过党政联席会议、上下级党组会议等机制打破科层制组织边界,促进正式化的沟通协调,促进社会组织与党组织、基层政府部门之间的信息资源交流与协同治理(见表6)。

表 6: 合作网络机制中沟通属性的资料举例

An8, T地经济学会项目负责人访谈	我们一方面会借助支部共建活动与地方政府部门的党委建立联系,探讨党建与基层项目的结合内容,另一方面又会利用党政联席会、支部活动等机会去向政府部门介绍我们的项目,增加双方的了解,才能促成合作。
Bn15, S地物业协会副会长访谈	每年我们一般会准备多个基层项目策划,那么到底执行哪一个,能做成哪一个,与党支部和政府部门的沟通很重要。比如我们今年做的社区河流污水治理项目就是我每次参加政协会议、党建活动,跟环保局领导沟通后的想法。

相对于已有稳定基层政府沟通渠道的P地志愿者协会,党建合作网络机制中的沟通属性对T地经济学会和S地物业协会发挥了更大的影响与作用,即助力两者大大拓展了参与基层治理的“共建”空间和探索出基层“共治”的可能途径。具体而言,一方面,两家社会组织都在开展党建的过程中通过增加与基层政府的沟通与互动,获取更多参与基层治理实践的合作资源与组织自主性,拓展了参与基层“共建”的空间,例如T地经济学会借助“支部共建”的契机,开拓了与T地社区党组织的合作,在区党委的支持下,策划了许多融合了党建内容的基层服务项目,如红色旅游产品设计与规划、农产品社区营销等。此外,党建活动更强调价值引领而非具体业务干预的模式,也给予了S地物业协会更多的基层服务项目策划与执行的自由空间。另一方面,两家社会组织能够以党员这一“内部人”身份在内嵌于行政系统的党建合作网络中进行更积极有效的政策倡导,形成参与基层“共治”的制度化渠道。例如两家社会组织负责人能够通过参与党组织生活会、当地政协会议等来表达此前难以反馈的基层治理建议(见表7)。

表 7: 合作网络机制对社会组织参与基层治理的成效资料举例

Ao4, T地经济学会党委书记新闻访谈材料	做好党支部共建对我们带来最实际的影响就是,地方党委和政府部门真正愿意拿出资源和资金跟我们合作了。
Ao17, T地经济学会秘书长访谈	我们增加了很多写党建汇报材料的工作量,但我们有很高项目自主权,党组织对项目内容和执行细则干预很少,我们就会根据自身发展和社区需求自主设计和选择开展合适的项目。
Bo25, S地物业协会副会长访谈	党系统里开会,书记会说“关起门来,就是让大家畅所欲言、大胆提意见的”。有一次和环保局搞支部共建活动,我们提出社区周边的河流污染环境问题和我们能做的解决方案。会后环保局的副书记就安排下属联系我们了。

其次,党建帮助社会组织之间形成了一个网络化的资源竞争平台。由于越来越多的社会组织借由党建打通了基层治理参与渠道,而党组织和基层政府的资源与注意力有限,这自然倒逼了社会组织合作能力及党组织与政府治理能力的提升。这一竞争属性对于P地志愿者协会的影响尤为明显。在P地要求党建活动在基层社会组织中全面铺开并配备搭载更多党建资源后,P地的一些社会组织也开始希望借助党建渠道获取P地基层政府合作项目资源,社会组织之间对于党建资源的竞争开始出现,基层党组织和政府也开始压缩政治关联因素的考量,更倾向于选择那些实力强劲的社会组织。因此,P地志愿者协会也不得不努力提升组织能力与绩效,以保持其能够持续地获得政府购买服务的资源。T地经济学会也在党建资源的争取过程中感受到逐渐浓厚的竞争氛围,从而更加重视组织竞争力的巩固与加强。

其三,价值理性。相比于合法性和合作网络两大机制发挥的针对性作用,党建引领社会组织参与基层“共治”的影响机制中还存有一条更为核心的共性机制:党与社会组织在党建的双向互动中也在不断重塑彼此的价值理性,从而形成实质上的基层共治格局。这一机制也是党组织与基层政府相对社会组织基层治理行为施加影响的核心区别。

首先,党的十八大以来,全面深化改革的进程重塑着国家治理实践中的权力结构(罗祎楠,2019),又进一步驱动了社会组织精英群体将一般性的“政社合作”观念转化为“共建共治”的价值认可。2010年前后“服务型政府”与双重管理体制的改革在实现政府职能舒压减负的同时,也造就了基层政府与广大群众之间、行政部门与社会组织之间的管理真空地带(黄晓春、嵇欣,2014)。党正是在这一制度情景下开始走向台前。制度环境的变化,让社会组织中的精英群体开始意识到私人政治关联对组织开展的重要程度正在下降,形成正式的制度性合作机制才是社会组织与政府合作发展的趋势,而党组织则是社会组织获取合法性、政治空间和正式合作机制的新途径(王浦劬、汤彬,2020)。再加之社会组织领域精英群体的更迭,80后与90后的社会组织领导者的价值取向同前辈相比有了根本性的转变:依赖政治关系庇护的心态逐渐被“共建共治”的意识所取代。

其次,党组织通过党建活动对社会组织及其精英群体进行价值引领,逐渐驱动其将“共建共治”这一价值观转化为基层治理行动,进而实现价值理性的重塑(见表8)。对比社会组织与基层政府间或就事务规则的沟通、或就私人关系的情感沟通,社会组织与党组织的沟通更加频繁、深入与制度化。双方在定期的党政联席会议、党组织生活会中,讨论党的思想、党建如何结合社会组织业务等内容,潜移默化地形塑着彼此的价值观念和对基层治理的考量。社会组织对于党建工作的态度不再是基于韦伯意义上的成本收益计算的工具理性的考量,而是趋于价值理性的塑造(韦伯,2010),将对于党的认同、对于“共建共享共治”理念的认同融入到组织行动之中,成为组织价值认同的一部分。党组织也增加了对社会组织参与基层治理的价值取向和行动需求的理解,从而支持其活动。各行动主体在价值理性重塑后取得的观念共识也重塑了基层制度环境,工具主义和机会主义导向的基层政府治理模式逐渐转型为党领导下社会组织与基层政府横向互补的基层共治新格局。

表8:党建重塑社会组织价值理性的过程与成效资料举例

Ar62,T地经济学会的上级党委成员访谈	我们在支持经济学会党建工作过程中跟学会的沟通非常频繁,不仅帮助学会链接了当地资源,很好地完成党建深入基层的目标,也增加了很多对学会、对社会组织思想和行动内容的了解,这也促使我们思考如何与时俱进地开展受老百姓欢迎和支持的基层党建工作。
Ao12,T地经济学会秘书长访谈	我们以前觉得没什么归属感,全是自己闷头干。党支部共建活动让我觉得我就是国家的人了,我们做的项目是在为人民服务。
Bo35,S地物业协会秘书长助理访谈	几个项目下来,我们协会成员真是觉得很有自豪感,实实在在地感受到我们就是国家的主人、要发挥党员的先锋带头作用参与社区治理。

五、基层“共建共治”格局下的社会组织行动框架

党建制度影响着社会组织参与基层治理的行动策略,而多元治理主体间的互动又再生产出新的基层共治格局。基于上述提出的党建对社会组织参与基层治理的三类影响机制,本文试图进一步构建出新时代党建情境下社会组织应对不同基层治理情境的行动框架(见图1)。社会组织参与基层治理的常态化难点在于难以协调、处理基层政府制度情境中的复杂性和不确定性。宏观层面的政策目标调整与中观层面的上下级政府间差异化的任务分配模式,使得基层政府不得不根据约束条件的变化而采取动态调整的、工具主义倾向的治理措施(黄晓春、周黎安 2017)。上级政府与基层政府间“行政一发包”的匹配程度和基层政府对“发包”的激励强弱都会影响基层政府对社会的合作偏好。党建机制的引入改变了社会组织与基层政府之间的互动关系。新型党建通过重塑价值理性、增强合法性、建立制度化合作网络三个机制在不同基层政府制度环境中不同组合、不同程度地发挥,帮助社会组织(大大)减少了基层政府制度环境的不确定性,提升了社会组织参与基层治理的广度与深度。具体而言:

(1) 在基层政府将社会组织视为分担基层治理压力的合作者情境下,党建机制对于社会组织的影响更多体现在合作网络机制的建立和参与政策制定环节的政治空间拓展。党建为社会组织与政府之间搭建沟通桥梁,使得双方信息互通,并在这一过程之中融入价值引领,实现党建对于社会组织方向性的引导。T地经济学会即为这一行动模式的案例典型。

(2) 在基层政府视社会组织为治理风险的情境下,获取合法性成为社会组织参与基层治理的当务之急。社会组织通过将党建内容与基层项目融合,获得了官方的行动认可与人民群众的社会认可。党建机制中的价值理性塑造与制度化合作网络又能进一步助力社会组织拓展基层治理的参与空间。S地物业协会即为这一行动模式的案例典型。

(3) 当基层政府将社会组织视为基层行政的末梢,即处于“行政借道社会”(黄晓春、周黎安 2017)情境时,党建对社会组织参与基层治理最重要的影响机制则在于:通过制度化合作网络的构建,加强具有行政特征的社会组织间的竞争和基层政府选择合作者方式的改进,从而提升治理绩效。P地志愿者协会即为这一行动模式的案例典型。

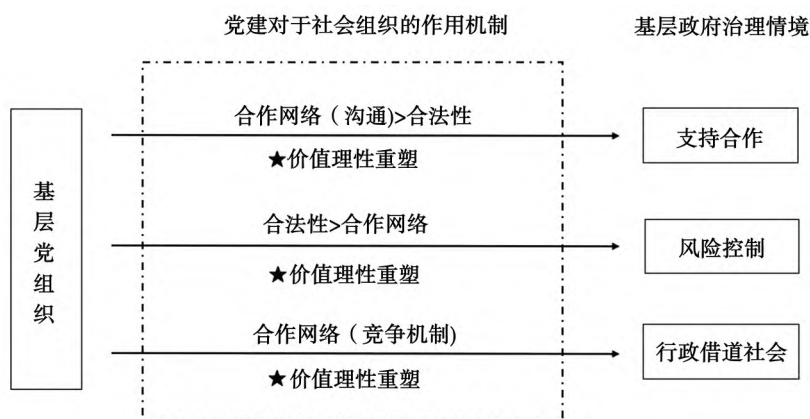


图1: 不同基层政府制度环境下党建对社会组织参与基层治理的影响机制

六、结论与讨论

基层治理体系和治理能力现代化是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。新型党建的全面铺开、服务型政府职能的深化改革,以及社会组织的蓬勃发展都在不断形塑着变迁中的国家—社会关系与基层治理格局。本文关注党的十八大以来党政角色的调整,尤其是基层组织从幕后走向台前的变化对社会组织参与基层治理的影响。通过多案例对比研究,本文发现:提供合法性、构建制度化合作

网络和重塑价值理性是党借助党建工作统合社会组织并助力其参与基层治理的三大影响机制,其中重塑价值理性是核心且具有共性影响,合法性与合作网络两大机制则会根据不同的基层政府制度环境进行不同组合与不同程度的发挥,以消解基层制度环境中的种种不确定性,拓展社会组织参与基层治理的深度与广度。

本文的研究贡献在于进一步深化了从行政发包制理论出发分析不同层级政府间互动的理论视域,同时拓展了“国家—社会”关系中“国家”公权力主体的概念外延,采用“党—政府—社会”三分框架中的“政党”视角,并挖掘出党在不同基层治理情境中引领社会组织参与基层“共治”的独特影响机制。此外,本文也为基层党组织如何通过创新体制机制创建链接与引领社会组织,从而构建常态化的基层共建共治共享治理格局提供了生动的现实启示。

最后,后续的研究还可以在有条件的基础上采用大样本数据进行实证检验,以期加强研究结论的推广性。此外,党建统合社会组织参与基层治理的机制发挥是否存在约束条件?当社会组织将党建平台视为其参与基层治理的新大陆,有限的党建资源又会如何分配,与此前政府的分配机制有何区别?以及党建与基层治理实践的融合是否会导致基层党组织与政府职能边界的模糊和自身职能的超载?这些问题都尚待后续研究考察。

参考文献:

- 黄晓春 2015 “当代中国社会组织制度环境与发展”,《中国社会科学》2015 9: 146—164。
——2021 “党建引领下的当代中国社会治理创新”,《中国社会科学》2021 6: 116—135 + 206—207。
黄晓春、嵇欣 2014 “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”,《社会学研究》2014, 6: 98—123。
黄晓春、周黎安 2017 “政府治理机制转型与社会组织发展”,《中国社会科学》2017 11: 118—138。
高丙中 2000 “社会团体的合法性问题”,《中国社会科学》2000 2: 100—109。
纪莺莺 2016 “治理取向与制度环境: 近期社会组织研究的国家中心转向”,《浙江学刊》2016 3: 196—203。
景跃进 2019 “将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构”,《探索与争鸣》2019 8: 85—100。
康晓光、韩恒 2007 “行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究”,《中国社会科学: 英文版》,2007 2: 116—128。
李朔严 2018 “政党统合的力量: 党、政治资本与草根 NGO 的发展: 基于 Z 省 H 市的多案例比较研究”,《社会》,2018 1: 160—185。
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》2012 4: 125—139 + 207。
林尚立 2005 “执政的逻辑: 政党、国家与社会”,《复旦政治学评论》2005 1: 1—17。
罗祎楠 2019 “中国国家治理‘内生性演化’的学理探索——以宋元明历史为例”,《中国社会科学》,2019 1: 123—136。
马立、曹锦清 2014 “基层社会组织生长的政策支持: 基于资源依赖的视角”,《上海行政学院学报》2014 6: 71—77。
王浦劬、汤彬 2020 “基层党组织治理权威塑造机制研究——基于 T 市 B 区社区党组织治理经验的分析”,《管理世界》,2020 6: 111—124。
王名、贾西津 2002 “中国 NGO 的发展分析”,《管理世界》,2002 8: 30—43。
吴晓林 2020 “党如何链接社会: 城市社区党建的主体补位与社会建构”,《学术月刊》2020 5。
徐家良、许源 2015 “合法性理论下政府购买社会组织服务的绩效评估研究”,《经济社会体制比较》,2015 6: 187—195。
郁建兴、沈永东 2017 “调适性合作: 十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革”,《政治学研究》2017 3: 34—41。
张潮、张雪 2020 “组织能力、合作网络和制度环境: 社区非营利组织参与社会治理的有效性研究”,《经济社会体制比较》2020 2: 90—99。

- 郑准镐 2004 “非政府组织的政策参与及影响模式”,《中国行政管理》2004 5: 32—35。
- 朱健刚、赖伟军 2014 “‘不完全合作’: NGO 联合行动策略以‘5·12’汶川地震 NGO 联合救灾为例”,《社会》, 2014 4: 187—209。
- 朱健刚、王瀚 2021 “党领共治: 社区实验视域下基层社会治理格局的再生产”,《中国行政管理》2021 5: 6—14。
- 马克斯·韦伯, 2010 《经济与社会(第1卷)》阎克文译, 上海: 上海人民出版社。
- Berg, B. L., 2001. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences(Fourth Edition)*. Boston: Allyn & Bacon.
- Cheng, Y. D., 2018. “Exploring the Role of Nonprofits in Public Service Provision: Moving from Coproduction to Cogovernance.” *Public Administration Review*. 79(2): 203 – 214.
- Eisenhardt, K. M. and M. E. Graebner, 2007. “Theory Building from Cases: Opportunities & Challenges.” *Academy of Management Journal*. 50(1): 25 – 32.
- Guo, C. and J. A. Musso, 2007. “Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations: A Conceptual Framework.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 36(2): 308 – 326.
- Mason, D. P., 2016. “Common Agency in Nonprofit Advocacy Organizations.” *Nonprofit Management and Leadership*. 27 (1): 11 – 26.
- Pfeffer, J. and G. R. Salancik, 2003. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Powell, W., D. White, K. Koput, and J. Owen – Smith, 2005. “Network Dynamics and Field Evolution: The Growth of Interorganizational Collaboration in the Life Sciences.” *American Journal of Sociology*. 110(4): 1132 – 1205.
- Shen, Y., Yu, J., and J. Zhou, 2020. “The Administration’s Retreat and the Party’s Advance in the New Era of Xi Jinping: the Politics of the Ruling Party, the Government, and Associations in China.” *Journal of Chinese Political Science*. 25(1): 71 – 88.
- Yin, R. K., 2003. *Case Study Research: Design And Methods(3rd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

What Makes Co – governance Possible in Primary – Level Governance? Strengthening the Party and Remolding the Value Rationality of NGOs

Sun Mengting & Wang Qian

(School of Public Policy and Management , Tsinghua University , Beijing)

Abstract: Ensuring strengthening the Party leads diverse participants in primary – level governance on collaboration, participation, and common interests is a major institutional arrangement for the modernization of the country in the new era. Based on a multi – case comparative study, this paper finds three major influential mechanisms through which Party organizations work with NGOs and improves their participation in primary – level governance: Providing legitimacy is the fundamental mechanism; The institutionalized cooperation network for strengthening the Party embedded in government departments is the main mechanism. In addition, the core mechanism named the value – rational reshaping mechanism in the Weberian sense is that the interaction between primary – level Party organizations and NGOs reshapes the value rationality of NGOs. Finally, this paper proposes an action framework for NGOs to participate in primary – level governance: the three mechanisms for strengthening the Party will be used with different combinations and to different degrees in order to dissolve the risks and uncertainties in the institutional environment and to expand the depth and breadth of NGOs’ participation in primary – level governance.

Key words: Strengthening the Party; NGOs; Co – governance; Remolding Value Rationality; Institutionalized Cooperation Network

(责任编辑: 思 齐)