

社会组织参与社会治理的标准化： 体系构建与路径优化

徐越倩 吴丹阳¹

【摘要】 标准化不仅仅是促进社会组织规范有序参与社会治理的政策工具，也是促成政府与社会组织良性互动、协同共治的制度安排。当前各地社会组织参与社会治理的标准化建设呈现碎片化特征，亟待构建系统性的标准体系框架以指导实践。基于此，从政府发展监管社会组织、社会组织自主治理以及政社合作三个维度，构建了社会组织参与社会治理的标准体系框架。以浙江长兴县为个案，探讨其标准化建设的效度、限度及其内在机理。研究发现，当前社会组织参与社会治理的标准化建设提升了政府发展监管社会组织、社会组织自主治理以及政社合作的规范性与有效性，但未能从制度安排层面撼动政社力量博弈格局。进一步优化社会组织参与社会治理的标准化建设应超越工具主义取向，将技术革新放置于当代治理转型的总体脉络之中，关注标准化与推进政府行政体制改革、营造宽松的制度环境、培育社会组织公共性与主体性等改革进程的衔接配套问题。

【关键词】 社会组织 社会治理 标准化 体系构建 路径优化

【中图分类号】 :C916 **【文献标志码】** :A **【文章编号】** :1007—9092(2020)06—0088—010

当前，我国社会组织正处于从追求高速度的发展阶段向追求高质量的发展阶段转型¹。在转型关键期，既要求政府处理好培育发展和监督管理的辩证关系，同时也呼唤社会组织提升内外部治理能力。党的十八大以来，国家高度重视标准的制定、实施与推广。2012年，国家标准化管理委员会等27个部委联合印发了《社会管理和公共服务标准化工作十二五行动纲要》，提出要建设包括“社会组织管理标准”在内的15个标准子体系。自此后，标准化日益成为“政社分开”“去行政化”等政策导向下，厘清政府职能边界以让渡社会组织自主发展空间，同时加强党和政府对社会组织的规范、引导的治理工具。

总体而言，当前我国社会组织参与社会治理的标准化实践⁽¹⁾逐步从碎片化发展阶段迈向整体性建设阶段。然而在理论研究层面，既有研究主要从实操层面对各地涌现的标准化实践进行了案例刻画，探讨了各地开展标准化实践的意义、经验、不足及对策建议，但对于如何构建科学性、系统性、协同性的标准体系以及背后的理论逻辑思考不足，这使得当前标准体系建设缺乏顶层规划指导。为此，本文试图从理想类型意义上构建社会组织参与社会治理标准体系的总体性框架，包含政府发展监管标准化、社会组织自主治理标准化、政社合作标准化三个维度。在此基础上，以浙江省湖州市长兴县为个案，一方面探讨标准化推动形成有效的政府治理、自主治理、合作治理的内在机理，另一方面分析标准化建设不足的深层原因。最后，基于“理想类型”与“实际现状”之间的差距，提出进一步优化社会组织参与社会治理标准化的理论思考。

一、文献回顾与问题提出

现代标准与标准化的概念起源于工业革命时期，泰勒提出在工业生产中应用标准化管理方法⁽²⁾，大大提高了工业企业组织的

¹作者简介：徐越倩，浙江工商大学公共管理学院副院长、教授；

吴丹阳，浙江工商大学公共管理学院硕士研究生。

基金项目：国家社科基金项目“城市治理转型中异地商会与地方政府的策略性合作机制研究”（编号：18BZZ094）；2020年浙江省民政政策理论研究规划课题“社会组织参与基层社会治理标准化体系研究”（编号：ZMKT202029）；2020年浙江工商大学研究生科研创新基金项目。

生产效率,开创了科学管理的新时代。20世纪中叶,法约尔将标准化从工业技术领域延伸至经营管理领域,开创了组织管理的标准模式——“组织图”模式⁽³⁾,实现了组织制度的规范化和标准化。受法约尔的启发,韦伯进一步将标准化的技术理性融入到政治领域的组织制度中⁽⁴⁾,建立了标准化统治模式——科层制⁽⁵⁾。20世纪70年代末,西方发达国家为了适应由第三次产业革命引发的公共服务需求的变化,将标准化等先进的企业管理技术引入公共部门改革。该时期霍哲提出的政府公共部门绩效管理理论⁽⁶⁾、奥斯本和盖布勒提出的“重塑政府”理论⁽⁷⁾等,均提倡利用标准化手段提升公共部门绩效,改进公共服务质量。在标准化实践中,英国在1991年开展了“公民宪章运动”,以宪章的形式把公共服务的内容、标准、责任公之于众。1993年,克林顿政府发起的“重塑政府运动”明确提出了“顾客第一”的口号,并出版了服务标准手册《顾客至上:服务美国民众的标准》等。历经二十余年,促使所有提供公共服务的组织向着服务日益标准化的方向前进,已成为好的公共管理原则所要达成的核心目标⁽⁸⁾。纵观标准化发展历程,其经历了从工业生产和经营领域逐步渗透到政府管理、社会治理和公共服务等领域,从一项纯粹的技术手段延伸为一种创新的社会治理机制,从单纯强调技术理性发展到进一步关注公共理性的过程。

在我国,社会组织参与社会治理的标准化起步相对较晚。2010年民政部正式提出“要在社会组织等标准化基础较好的领域研究制定一批等级评定和合格评定标准”。此后,中央陆续出台政策文件以逐步细化推进标准体系建设,各地政府因地制宜地开展了标准化创新实践,同时学者也展开了相关研究。文献梳理发现,当前关于社会组织参与社会治理标准化的研究中,研究取向大致有三类:一是探讨开展社会组织参与社会治理标准化的重要性。其观点主要有:对于党和国家而言,标准化可以推动国家治理现代化⁽⁹⁾和法治化⁽¹⁰⁾、促进政府职能转变⁽¹¹⁾、约束自由裁量权⁽¹²⁾等。对于社会组织而言,标准化可以推动建立现代社会组织体制⁽¹³⁾、规范社会组织竞争⁽¹⁴⁾、激发社会组织活力⁽¹⁵⁾等。对于社会公众而言,标准化可以提升社会管理与服务效能⁽¹⁶⁾,为公共服务供给提供政治化、管理化与制度化价值⁽¹⁷⁾等;二是对社会组织参与社会治理标准化的个案介绍。学者对各地社会组织管理⁽¹⁸⁾、党建⁽¹⁹⁾、评估⁽²⁰⁾、内部治理⁽²¹⁾、参与社会治理⁽²²⁾、政府购买社会组织服务⁽²³⁾⁽²⁴⁾等标准化的做法、成效、不足进行分析,并提出相应的对策建议;三是反思标准化给社会组织带来的消极影响。例如,有学者通过对公益创投标准化的多案例研究发现,标准化内含过多的外部规制干扰了社会组织的内部运行机制,对支持型社会组织产生了“挤出效应⁽²⁵⁾”等。

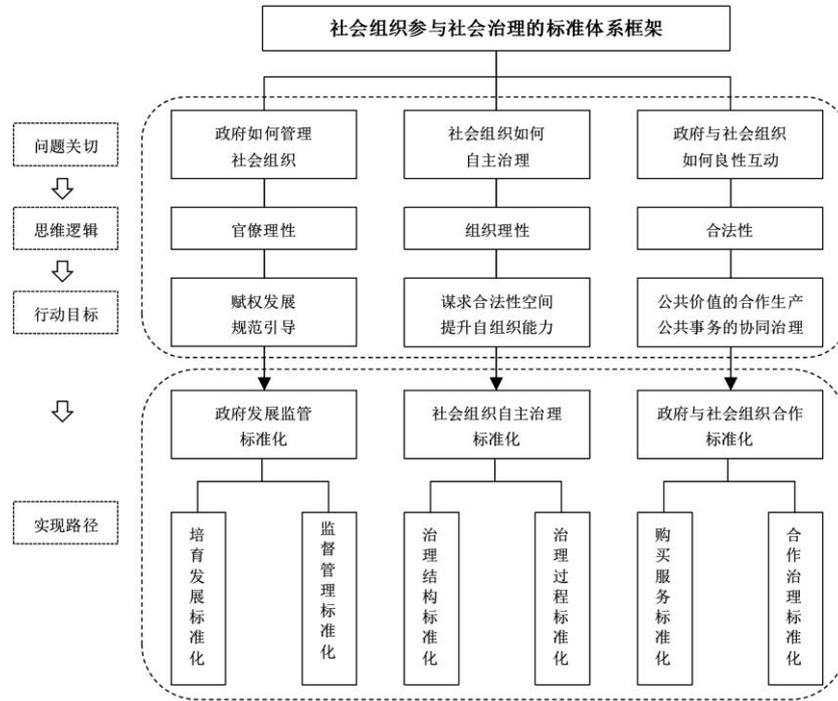
总体而言,目前社会组织参与社会治理标准化研究大多聚焦于标准化的实操层面,主要存在以下两方面的不足:第一,个案经验的碎片化。已有研究主要对各地涌现的标准化实践进行了案例刻画,但对于如何构建具有科学性、系统性、协同性的标准体系以及背后的理论逻辑思考不足;第二,大多数研究仅仅停留在“就标准化谈标准化”,即对社会组织参与社会治理标准化的重要性进行论证,对各地成功经验进行梳理,或者对面临的问题进行破题,但却未涉及内在机理探讨及理论解释。这使得部分政策建议仅着眼于问题表象,但难以从根本上破解标准化建设困境。那么,针对碎片化的标准化建设现状,如何构建社会组织参与社会治理的标准体系以推进整体性治理?针对实践中涌现的问题,如何进行路径优化以更好地发挥标准化工具的效用?以上成为本文重点关注与探讨的问题。

二、社会组织参与社会治理的标准体系构建:一个分析框架

标准体系是一定范围内的标准按其内在联系形成的科学的有机整体⁽²⁶⁾。因此,意图构建社会组织参与社会治理标准体系,首先要界定社会组织参与社会治理的范畴。在社会组织参与社会治理的相关研究中,学界不外乎围绕着“政府如何管理社会组织”“社会组织如何自主治理”以及“政社如何良性互动”三个问题展开讨论。因此,社会组织参与社会治理标准体系的构建应对以上问题作出回应。同时,标准体系的科学性强调准确识别各子标准间的内在联系,并按科学规律进行安排。因此,在编制各子标准的过程中,应研判政府与社会组织这两大主体的行动逻辑,力图缓解不同逻辑导向下制定的标准之间的张力,从而使标准化发挥推动实现良好的政府治理、社会组织自主治理、合作治理的最大效用。

在参与社会治理过程中,政府与社会组织的行动逻辑存在差异:对于政府而言,社会组织作为一种新生的结构性力量,具备提升社会治理绩效与挑战政治稳定的双重潜在可能⁽²⁷⁾。作为国家利益的代理人,官僚科层的逻辑要求政府要在“赋权”和“控制”⁽²⁸⁾之间进行平衡;对于社会组织而言,作为自身利益以及社会利益的代表者,组织理性的逻辑促使其不断谋求最大化的合法性与自主性空间⁽²⁹⁾,提升自组织能力。同时,政府与社会组织均生存于“制度化的环境”⁽³⁰⁾中,合法性的逻辑要求政府承担起提供

公共产品与服务的职能,要求社会组织发挥生产专业服务和公共言论的功能。资源依赖理论认为,组织功能的发挥需要资源,但没有任何组织能够完全自给自足,为此需要从环境或环境中的其他组织中进行汲取⁽³¹⁾。因此,政社双方有动力进行资源的交换与共享,从而实现各自的行动目标。由此可见,政府与社会组织在合作生产与协同共治方面存在目标同构,同时政府的行政嵌入诉求与社会组织的自我发展诉求之间存在一定的张力。因此,标准体系的构建应同时对政府行为和社会组织行为进行规范,以实现不同价值诉求之间张力的平衡。



循此思路,本文从政府发展监管社会组织、社会组织自主治理以及政社合作三个层面构建了社会组织参与社会治理的标准体系框架。其中,政府发展监管标准化包含培育发展标准化与监督管理标准化两方面,前者侧重于为社会组织参与社会治理提供外部支持,包括制定社会组织培育孵化、培训发展、基地建设等标准,后者侧重于加强对社会组织的政治领导与监督管理,包括制定社会组织党建、登记、年检、执法、评估、信息公开等标准;社会组织自主治理标准化包括内部治理结构与内部治理过程标准化两方面,前者指对社会组织法人治理结构进行规范,后者包括对档案证章管理、人力资源管理、财务资产管理、公益营销与公关管理、筹募资源管理、诚信自律管理、会员管理、项目管理等治理过程进行规范;政社合作标准化包含购买服务标准化与合作治理标准化两方面,前者强调对政府向社会组织购买服务的范围、程序等进行明确规定,后者则侧重对政社合作制定公共决策、治理公共事务的过程,如咨询、倡导、参与、协商、评议等进行规范化建设。

三、社会组织参与社会治理的标准化:湖州长兴的实践

通过挖掘与分析典型案例,可对研究问题管窥一斑。本文以湖州市长兴县为例,呈现该县推进社会组织参与社会治理标准化的实践全景,主要基于以下两点考虑:第一,该案例的做法具备典型性。2016年以来,长兴县积极推动社会组织参与社会组织的标准化,目前已从制定碎片化的单个标准的阶段迈入构建系统性的标准体系的阶段,其经验做法在浙江省乃至全国均具有首创意义;第二,该案例反映的问题具备一定代表性。与其他众多社会组织一样,长兴县域内的社会组织正从追求高速度的发展阶段向追求高质量的发展阶段转型。在探索社会组织参与社会治理标准化的过程中,涌现出的问题具有普遍性。通过将理论结论进行“个案

的外推”⁽³²⁾,可以为其他地区开展标准化实践提供借鉴。自2018年始,笔者长期跟踪该县社会组织参与社会治理标准化建设进展,并亲身参与了5项标准的制定、论证、发布与落地的全过程。2019年12月,研究团队对当地标准制定相关部门进行了半结构化访谈,包括县民政局、社会组织综合党委、组织部、统战部、群团部门等。同时,对社会组织参与社会组织标准化的落地情况与实施效果开展了实地考察。

(一)标准体系构建的效度

目前,长兴县围绕政府发展监管社会组织、社会组织自主治理、政社互动合作三个方面,共制定发布了9项市级标准,3项县级标准,初步构建了社会组织参与社会治理的标准体系(见图2)。调研发现,标准化在推动形成有效的政府治理、自主治理、合作治理三方面发挥了重要作用。

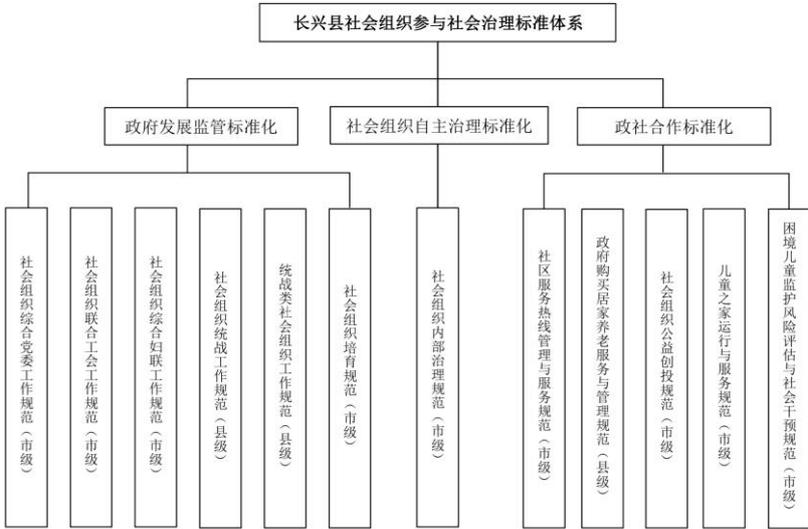


图2 长兴县社会组织参与社会治理的标准体系

1、推动形成有效的政府治理

党的十八大以来,党和政府加快推进政社分开,要求行政权力逐步从社会组织的微观运作层面退出,代之以党建的形式对社会组织进行吸纳嵌入与赋权增能⁽³³⁾。在长兴实践中,标准化清晰界定了党和政府管理社会组织的权责边界,规范了其发展与监管社会组织的行为,推动实现了有效的政府治理。具体而言:

一方面,标准化具有“界权”的制度逻辑,推动政府培育发展社会组织走向规范化。以《社会组织培育规范》为例,该标准的“界权”功能主要体现在三个方面:首先,放权的制度逻辑,以标准化容纳政府职能转变。该标准明确了“以社育社”的培育模式,将社会组织培育发展工作委托于平台型社会组织运营。这一规定将政府从具体的技术性培育工作中解放出来,使其从“划桨者”转变为“掌舵者”与“服务者”,推动政府职能归位;其次,限权的制度逻辑,为政府嵌入提供边界管理工具。该标准对培育相关方职责、培育模式、培育内容、培育流程、服务跟踪、评估考核等进行了明确规定,清晰的流程设计有效防止了公权力越位挤压公共空间;最后,赋权的制度逻辑,为社会组织自主治理拓展发展空间。该标准明确了政府各部门均承担培育社会组织的职责,需要为平台型社会组织提供资金、人才、项目、场地等方面的赋能。在标准引领下,长兴县妇联每年引入女性社会组织培育项目、长兴县雒城街道每年引入社区服务型社会组织培育项目等。经过两年的社会组织培育标准化探索,长兴县形成了民政搭建平台,政府各部门链接资源,平台型社会组织发挥专业作用的培育格局,两年中共成功培育出壳6家社会组织,培育成功率位居湖州市首位。

另一方面,标准化将抽象的党建要求转化为具体的“使用说明”,使党的引领落到实处。2014年,长兴县在全省范围内率先成立社会组织综合党委⁽³⁴⁾,专门负责社会组织党建工作,同时其秉承“党建带动群团建设,群团促进党建发展”的理念,促进党组织与群团组织联动“发育”。近年来,长兴县出台了社会组织党建、群团、统战工作的系列标准,从意识形态、章程制度、组织建设、人员管理等多个方面加强了党对社会组织的政治嵌入,促进党建工作由繁到简、由零散到系统、由经验到科学的转变。同时,标准化有效推动了党、群团组织的实体化运行。在标准引领下,长兴县社会组织综合党委以每年三家社会组织党组织主动覆盖的频率推动社会组织党组织实体覆盖,每年有20多名社会组织从业人员主动填写入党申请,其中长兴县众公益志愿者协会不仅建立了党组织,还健全了社会组织的群团组织。此外,党建群团工作的标准化进一步激发了公益创投的活力。长兴县在全省率先通过党建群团工作引入社会资本参与公益创投等工作,建立了综合党委总协调下多部门联动的公益创投机制,目前已经实现年统筹200万元以上的创投资金规模,2019年共资助50余个创投项目。

2、推动形成有效的自主治理

制度空间的扩展赋予了社会组织更多的自主治理空间,进而对其自主治理能力提出了更高的要求。《社会组织内部治理规范》的出台促使社会组织进一步健全了法人治理结构与内部权力制衡机制,规范了内部治理流程。以长兴县南太湖社会创新中心⁽³⁵⁾为例(下称“中心”),该标准对中心内部治理能力的提升主要体现在以下三个方面:

第一,标准引导党建与业务融合。针对社会组织党建与业务“两张皮”的问题⁽³⁶⁾,中心实行理事会成员与党组织成员复合化,即由党组织成员担任理事会成员,以化解策时领导者角色冲突问题,确保党组织与理事会决策意志的一致性。此外,根据标准对社会组织党建的要求,中心将组织内部中层以上的负责人全部吸收为党员,实现了管理层与决策层的党员全覆盖,促进了社会组织党建与业务从“刚性嵌入”走向“柔性融入”⁽³⁷⁾。

第二,标准引领专业化能力提升。针对社会组织内部治理不规范的问题,中心设立了“专业成长和评价委员会”,由中心副理事长担任执行长,相关主营业务部门负责人担任成员。在具体执行过程中,中心根据标准要求为各项内部治理活动设立“专业成长指标”,以月或季度考核各部门及成员的专业成长程度。在“专业成长治理”模式的带动下,80%的成员获得了社会工作者资质,一名成员更是在省级督导考试中获得第一名的佳绩,这有效增强了组织成员专业化能力,进而推动组织内部治理绩效的提升。

第三,标准推动监事会职能落地。针对社会组织的监事会职能“虚设”的问题,中心设立了“督查和标准技术委员会”,由监事长担任执行长,行政部相关监事担任成员。该委员会主要承担两项职能:其一是将监事工作和入场督查相结合,根据标准要求对“专业成长与评价委员会”作出的“成长指标”进行专业督查与数据分析;其二是将督查积累的经验进行归纳、总结与提炼,形成内部治理的标准化流程。该委员会的成立使得监事会职能由“虚”走向“实”,中心在探索标准化的内部治理过程中形成了40余项制度体系,使内部治理走向制度化,增强了组织的自我“造血”能力。

3、推动形成有效的合作治理

政社合作是政府和社会组织基于共同的公共目标而建立和维护的相互依赖关系。购买服务与共同治理是政社合作存在的两种形态,前者指由财政资金推动合同外包,将社会组织引入到公共服务提供过程中,实现服务供给与生产的分工与协作;后者指社会组织经由制度化渠道进入到政府决策与治理过程,对公共事务实施共同治理⁽³⁸⁾。在长兴实践中,标准化以一种制度化的形式向社会组织赋权,推动构建合作治理格局。

一方面,标准化推动了公共服务的合作生产。在推动合作供给公共服务方面,标准化的作用主要有两点:其一,保障公共服务质量。标准化具有兜底保障与提升引领的双重作用,以标准的形式将购买公共服务的要求具像化和明细化,可以提升政府购买服务质量,增强政府购买服务的信心。同时,承接服务的过程中,社会组织被纳入到了标准化的规则体系中,迫使其按照现代规则实现自我改造与提升,而上述良性作用进一步保障了政社合作生产公共服务的可持续性。在实践中,政府购买服务标准化的成效显

著,《政府购买居家养老服务与管理规范》发布以来,县居家养老服务时长突破 20 万小时,没有出现 1 起因为服务质量投诉事件。《社区服务热线管理与服务规范》的制定实施,提升了县社区服务热线整体服务质量,近年来服务满意率超过 99%。此外,幸福邻里会、桑榆晚晴之鱼巷老人真人图书馆等公益创投项目的规范化开展为居民构建了多元便民服务体系。其二,激发公益创投活力。《社会组织公益创投规范》清晰界定了主办方、承办方、实施方的权责边界,并明确了开展公益创投的具体流程。清晰的职责界定与流程设计将有效防止公权力过度挤压公共空间、滋生寻租腐败,同时也降低了社会组织滥用公共资源的可能性,优化了公益创投资金的使用绩效。该标准的落地增强了开展公益创投的规范性与科学性,有力提振了出资方的热情与信心。近两年来,该县一女企业家协会持续认领项目 10 余个,投入资金 60 万元。此外,先后吸引 10 余个部门出资近 400 万元,投入创投项目近 100 个,其资金量和项目数都位居湖州市各县区之首。

另一方面,标准化撬动了公共事务的合作治理。在推动协同治理公共事务方面,标准的作用主要有两点:其一,为社会组织参与政府决策提供制度化渠道。标准制定是相关社会主体不断互动,明确各自责任边界以达到博弈均衡的过程。就此而言,标准化为改变权力单向度的运行过程,加强政社双向互动,锻造出共同遵守的理性化公共规则,以达成多元主体共同协商、国家与社会双向互动的治理目标⁽³⁹⁾建立了制度形式和操作程序。在相关标准制定过程中,南太湖社会创新中心作为社会组织代表发挥了重要作用。其基于社会组织的立场表达利益诉求、开展协商评议,将社会组织自治愿望与政府行政嵌入愿望进行博弈,为社会组织的自主发展争取空间;其二,固化、推广社会组织参与社会治理经验。标准化是对现实问题或潜在问题确立共同使用和重复使用的条款以及编制、发布和应用文件的活动⁽⁴⁰⁾,将社会组织参与社会治理的成功经验进行归纳与提炼,可以促进创新成果的普及。近年来,湖州市积极探索政府、村社公共服务机构、社会组织共同携手关爱留守、困境儿童的创新模式。一方面着力推进各村社“儿童之家”建设,打通儿童与家庭服务的“最后一公里”。另一方面,积极探索政社协同的困境儿童监护风险评估与社会干预模式,逐步形成了成熟的治理模式。基于此,长兴县进一步将经验凝练为《儿童之家运行与服务规范》《困境儿童监护风险评估与社会干预规范》两大市级规范以供其他地区参考,这大大降低了政策扩散的学习成本,并为社会组织参与困境儿童救助提供制度化保障。

(二) 标准体系构建的限度

标准化在本质上是一种治理工具,使用主体的意志与目的决定了工具的性质与效果。标准化具有约束政府权力和向社会赋权的天然属性,但其效用的发挥建立在科学管理和专家政治⁽⁴¹⁾的基础之上。调研发现,当前长兴县政府在使用标准化工具时,主要是基于“便于管理”工具主义思维而非“利于治理”合作伙伴思维,使标准化偏离了“价值中立”的属性,成为强化国家嵌入的工具。具体而言:

首先,标准化对政府权力的规制容易被隐性消解。技术治理的一大悖论在于,技术的使命是通过化简的方式处理复杂问题,那么它必然为操作者预留了指引化简方向的权力⁽⁴²⁾。以《社会组织公益创投规范》为例,从标准层面上看,该标准清晰界定了主办方、承办方、实施方的权责边界。政府作为主办方,其职责被限定为起草制度、提供资金、确定承办方、开展协调、处理投诉,而无权干预项目的运行过程,项目承办方则有权决定创投项目是否立项实施,跟进项目实施进展等。但在实际操作中,标准对政府权力的规制很容易以一种隐性的方式消解。例如,政府部门可以通过选择合意的承办方(如政府自建的社会组织)来间接决定中标项目,影响社会组织的具体运作,这难以根本上改变购买行为“内部化”,消除对社会组织的“隐形控制”等。

其次,标准化可能会损害社会组织的自主性品质。“治理”意味着主体对客体的“照料”与“指引”,当政府通过技术手段打量社会组织的过程中,必然会将自身的价值诉求植入其中。相较于僵化笨重的官僚组织,社会组织能够对社会需求作出灵活反应,并自主地直接服务于社会群体,这些先天优势使得社会组织承接越来越多的公共服务⁽⁴³⁾。然而调研发现,标准化可能会给社会组织带来过多的外部规制和诱导,从而难以发挥社会组织的灵活性和自主性优势。在政社合作标准化建设过程中,社会组织生产公共服务、参与公共事务治理的每一步行动都被纳入规范化框架,并受到政府设定的各类量化指标的考核。为了最大程度匹配政府的偏好以获得合法性认可和资源支持,社会组织不得不根据评估指标而非服务对象需求调整工作内容,这在一定程度上扰乱了社会组织的内部运行机制,伤害了其自主性品质。

最后,标准化建设中政社互动机制未能有效生成。在标准制定过程中,尽管长兴县做到了形式上的充分开放、透明,但社会组织基于自身理性表达利益诉求的意愿与动力较为微弱,而官僚理性不断渗透乃至支配标准制定的全过程,这使得标准化成为国家权力沿着科层体系自上而下延伸的重要手段。社会组织消极参与标准制定的后果是,标准对社会组织的限制逻辑多于激励逻辑,形式意义大于实际效用,社会组织倾向于排斥或被动采纳标准而非主动接受,大多数标准最终将难以有效落地;此外,在标准执行过程,尚未形成自下而上畅通的反馈机制。由于对社会组织的实质性赋权不足,对于标准中不合理的地方,社会组织缺乏利益诉求表达的渠道。随着实践发生新变化,已有标准将产生适用性不足等问题,进而会影响社会组织采纳标准的积极性。

四、反思与超越:社会组织参与社会治理标准化的优化路径

标准化作为一项政策工具,是政府为实现特定政策目标而采用的特定手段⁽⁴⁴⁾。就此而言,社会组织参与社会治理的标准化反映了当前“放管结合”的政策图景下政社关系的一个面向。个案研究发现,长兴县制定标准的过程中,官僚理性逻辑超越了组织理性逻辑,政府嵌入控制的愿望压制了社会组织自主发展的愿望,政社力量对比始终处于失衡状态。因此,当前标准化建设反映了国家对社会组织的控制策略从“强硬控制”到“柔性控制”的转变⁽⁴⁵⁾,是国家不断放松对社会的控制权而又以新的形式继续保持对社会的控制的过程⁽⁴⁶⁾,使政府权力以一种更为隐蔽和精巧的方式在社会组织发展中渗透得更深、更广。尽管标准化在一定程度上提升了政府发展监管社会组织、社会组织自治治理以及政社合作治理的规范性与有效性,但未能从本质上改变“非对称依赖”⁽⁴⁷⁾“依附式合作”⁽⁴⁸⁾的政社关系。以上分析表明,当前社会组织参与社会组织的标准化建设只触及了行政体制的工具革新层面,而未从制度安排层面撼动政社力量博弈格局。

从深层次而言,这种以工具革新为导向的社会治理创新与当前社会组织领域高风险、弱激励的制度环境⁽⁴⁹⁾密切相关。作为一种新生的结构性力量,社会组织具备提升社会治理绩效与挑战政治稳定的双重潜在可能,这使得国家难以设定清晰的改革路径,转而以“模糊发包”⁽⁵⁰⁾的治理机制来鼓励地方政府开展社会治理创新⁽⁵¹⁾。对于身处政治锦标赛的地方政府而言,“创新当然要搞,但更要安全第一”⁽⁵²⁾。为了在“横向竞争”中吸引上级政府的注意力⁽⁵³⁾,同时规避制度生产风险,理性的地方政府往往会采取“绕道行为模式”⁽⁵⁴⁾,即避开体制性难题,而将治理创新长期锁定在风险系数较低的行政技术层次⁽⁵⁵⁾。

技术治理范畴下的标准化建设充满了工具主义色彩。地方政府希冀以标准化工具实现自身的政绩目标,为此其更注重技术嵌入对治理程序和流程的再造之“形”,而非对社会与制度价值提升之“实”⁽⁵⁶⁾,一味追求技术工具层面的革新,而忽略了工具发挥作用的先决条件与制度要素。标准化在一定程度上具备对组织结构进行系统性重构的效能,但要将其充分嵌入到治理过程中以推动政社关系的变革,还需根植于特定制度环境与制度要素的土壤之上。这就需要超越标准化的工具主义取向,将技术革新放置于当代治理转型的总体脉络之中,不仅要关注单一改革进程内的技术问题,还应该关注多个改革进程的相互关联与衔接。基于此,为进一步优化社会组织参与社会治理标准化建设,本文认为有以下三大改革着力点:

第一,推进政府行政体制改革,形成协同性的整体治理模式。在我国整体政府行政管理体制机制没有大的变革的情况下,社会组织参与社会治理的标准化仅仅只是作为政府管理与服务社会组织的一种技术手段创新,而几乎无法改变行政权力运行的机制与布局,进而未能建构起制度化的新型政社关系。就政府购买服务标准化建设而言,尽管其在一定程度上勘定了行政职权的运行边界、优化了运行流程,但由于缺乏转变管理思路与方式的体制保障,因而未能从根本上改变购买行为“内部化”,消除对社会组织的“隐形控制”等问题。如学者黄晓春所言,除技术革新外,公共服务外包的有效实现依赖于一些中观制度条件,如形成超越部门主义的总体性、透明性的制度框架以保障信息的公开性,形成一套行之有效的合同监督执行和定价制度以保障合同外包的规范执行,设计公共服务外包听证制度等以确保服务外包与公众需求的有效衔接等⁽⁵⁷⁾。因此,标准化建设的进一步推进需要遵循整体性的改革逻辑,为标准化发挥“界权”功能提供行政管理体制改革的配套支持。

第二,营造宽松的制度环境,拓展社会组织自主成长的空间。政府利用标准化手段对社会组织的发展进行规范引导十分有必要,否则社会组织就会陷入无序化发展的困境⁽⁵⁸⁾,但该技术工具的适用性具有前提限制,即社会组织的充分发育成长。目前,对于大多处于培育成长期的社会组织而言,其首要面临的是如何继续生存和发展下去,其次才是如何进行规范化运作。正所谓“水至

清则无鱼”，若对社会组织进行严密的技术控制，其将耗费大量精力应对检查任务，而无力进行专业和资源的拓展，这将制约“社会”的超越性发展和公共性扩展，导致其表现出“无发展增长”的状态⁽⁵⁹⁾。基层社会治理创新的实现，不仅需要行政体系自上而下地推动，更取决于社会内部自下而上的自主性和公共性的生长。为此，应进一步推动我国公民社会的制度环境从“宏观鼓励、微观约束”⁽⁶⁰⁾向更为宽松自由的方向转变，为社会组织的成长壮大提供更为优质的“土壤”。

第三，培育社会组织公共性与主体性，构建政社双向互动机制。标准化的效力不仅仅来源于科学性，还来源于相关利益主体协商一致形成的权威。当前标准制定与执行过程中，尚未形成多元主体共同参与的制度化格局，其根本原因在于社会组织的公共性发育和主体性生产不足，这与当前制度环境下，政府遵循“工具主义”而非“公益价值”的发展策略密切相关⁽⁶¹⁾。为此，构建标准制定的政社双向互动机制，可以从以下两方面入手：其一，构建开放性的治理网络。社会组织的公共性产生于参与社会治理的过程中，为此应建立配套的安排为社会组织进行实质性赋权，保障其深度嵌入到开放的治理网络中，提升社会组织配置公共产品、参与制定公共决策、调适公共秩序的能力，进而提升社会组织在标准制定中的话语权地位。其二，转变工具主义的发展思维。当前以政府为权威主体、以规范管理诉求为导向的标准供给模式实质上反映的是一种“单中心”的治理思维，即政府未将社会组织视为平等的合作主体，而是一种延伸政府手臂的工具性组织。为此，应转变政府发展社会组织的思路，赋予社会组织参与标准制定平等的主体性地位，从工具主义走向合作治理⁽⁶²⁾。

综上所述，标准化不仅仅是促进社会组织规范有序参与社会治理的政策工具选择，更是促成政府与社会组织良性互动、协同共治的制度安排。标准化效用的发挥需要超越工具主义取向，立足于政府改革与社会转型的高度，处理好与多项改革进行的衔接与配套问题。进一步利用标准化手段规范和界定政府嵌入的边界和形式，为社会自治的生长腾出空间，从而为政府和社会的良性互动创造条件，推动公共管理在秩序与自由之间权衡，形成共建共治共享的社会治理格局。

注释：

1① 社科文献：《社会组织蓝皮书：中国社会组织报告（2019）》，<https://www.ssap.com.cn/c/2019-07-17/1079376.shtml>，2019年。

2 鉴于当前各类政策文件中对社会组织领域标准化的称谓尚未统一，且未能完整概括社会组织领域标准化建设的全貌（如社会组织管理标准化、社会组织管理与服务标准化、社会组织建设标准化、社会组织标准化等），本文使用“社会组织参与社会治理标准化”的概念，具体内涵见分析框架部分。

3 弗雷德里克·泰勒：《科学管理原理》，胡隆祖等译，中国社会科学出版社1984年版。

4 亨利·法约尔：《工业管理与一般管理》，迟力耕、张璇译，机械工业出版社2007年版。

5 陆江兵：《非人的“人”：从“组织图”到科层制——论M.韦伯科层制模式对人性的背离》，《学海》，2005年第2期。

6 马克斯·韦伯：《经济与社会（下）》，林荣远译，商务印书馆1997年版，第278-281页。

7 丁煌：《西方公共行政管理理论精要》，中国人民大学出版社2005年版，第369-391页。

8 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，周敦仁等译，上海译文出版社2006年版。

9 Smith S.R., Smyth J., The Governance of Contracting Relationships: Killing the Golden Goose—A Third-sector Perspective, The New Public Governance : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance,

Routledge, 2009:271.

- 10 俞可平:《标准化是治理现代化的基石》,《人民论坛》,2015年第31期。
- 11 刘亚男:《标准化与法治国家治理关系的研究》,《标准科学》,2016年第9期。
- 12 唐明良:《标准化与行政审批制度改革:意义、问题与对策》,《中国行政管理》,2013年第5期。
- 13 王猛、毛寿龙:《自由裁量、标准化与治道变革——以杭州市上城区为例》,《上海行政学院学报》,2016年第1期。
- 14 夏红:《王名委员:完善我国社会服务标准化工作,建立现代社会组织体制》,《中国社会组织》,2017年第6期。
- 15 田丰韶:《社会组织竞争的理论逻辑、现实情境与规范化之路》,《领导科学》,2018年第29期。
- 16 柳成洋:《社会管理和公共服务标准化概论》,中国质检出版社中国标准出版社2014年版,第106页。
- 17 马俊达:《社会管理视阈下的标准化问题研究》,《经济社会体制比较》,2012年第6期。
- 18 郁建兴、秦上人:《论基本公共服务的标准化》,《中国行政管理》,2015年第4期。
- 19 郑碧强、黄序和:《民政标准化实践的“福建模式”探索》,《东南学术》,2015年第1期。
- 20 中共武侯区委党校课题组:《新时期社会组织党建工作困境与出路——以成都武侯区为例》,《中共成都市委党校学报》,2016年第5期。
- 21 李彭源:《规范化评估与评估规范化——社会组织评估实践断想》,《社团管理研究》,2012年第3期。
- 22 高一村:《天津市社会组织法人治理结构准则地方标准发布》,《中国社会组织》,2016年第12期。
- 23 李忻祖、王卫东、霍荣棉等:《标准化在社会救援组织治理中的作用研究——从〈阜阳公约〉到〈德清宣言〉》,《中国标准化》,2019年第5期。
- 24 郭春甫、闫妍:《政府购买扶贫服务标准化治理体系研究:制度规范、工具选择与行动框架》,《新疆大学学报(哲学·人文社会科学版)》,2019年第4期。
- 25 张晶、张韧、张鑫等:《政府购买公共服务标准化管理研究》,《标准科学》,2019年第11期。
- 26 李姝璇:《公益创投标准化对支持型社会组织的挤出效应分析》,暨南大学硕士学位论文,2018年。
- 27 中华人民共和国质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会:《GB/T 13016-2009 标准体系表编制原则和要求》,2009年。
- 28 康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》,2005年第6期。

-
- 29 敬义嘉:《控制与赋权:中国政府的社会组织发展策略》,《学海》,2016年第1期。
- 30 王名、张雪:《双向嵌入:社会组织参与社区治理自主性的一个分析框架》,《南通大学学报(社会科学版)》,2019年第2期。
- 31 Meyer J. W., Rowan B., Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, American Journal of Sociology, 1977, 83(2):340-363.
- 32 Pfeffer J., Salancik G. R., The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective, Stanford University Press, 2003.
- 33 王宁:《代表性还是典型性?——个案的属性与个案研究方法的逻辑基础》,《社会学研究》,2002年第5期。
- 34 沈永东、虞志红:《社会组织党建动力机制问题:制度契合与资源拓展》,《北京行政学院学报》,2019年第6期。
- 35 社会组织综合党委是从事社会组织党建工作的专门机构,主要负责管理不适合属地管理、行业主管部门不能归口管理、没有业务主管(指导)单位以及处于培育阶段的社会组织的党建工作,并对属地管理和业务主管(指导)单位归口管理顺畅的社会组织的党建工作进行指导。
- 36 长兴县南太湖社会创新中心成立于2010年,是湖州市成立最早、规模最大、功能最全、作用发挥最充分的5A级平台型社会组织(民办非企业单位),承担着全县社会组织党建创新与社会组织综合党委实体化运行、社会组织和社会工作的培育培训、团体标准研究和实践、社会组织和公共服务标准化制定与研究、政府履职辅助类服务(政府购买服务)转移承接和公共服务开发运营、基层社会治理实践等方面工作。
- 37 徐越倩、张倩:《社会组织党建与业务融合何以可能——基于动力-路径的分析》,《北京行政学院学报》,2019年第6期。
- 38 徐宇珊:《刚性嵌入与柔性融入:社会组织党建工作路径探索》,《中共福建省委党校学报》,2017年第4期。
- 39 敬义嘉:《从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展》,《中国行政管理》,2014年第7期。
- 40 陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》,2015年第3期。
- 41 中华人民共和国质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会:《GB/T 20000.1-2014. 标准化工作指南第1部分:标准化和相关活动的通用术语》,2014年。
- 42 刘永谋:《技术治理的逻辑》,《中国人民大学学报》,2016年第6期。
- 43 彭亚平:《技术治理的悖论:一项民意调查的政治过程及其结果》,《社会》,2018年第3期。
- 44 徐选国、杨君、徐永祥:《政府购买公共服务的理论谱系及其超越——以新制度主义为分析视角》,《学习与实践》,2014年第10期。
- 45 陈振明等:《政府工具导论》,北京大学出版社2009年版,第6页。

-
- 46 徐越倩、楼鑫鑫：《政府与商会关系的理论进路与政策演化》，《治理研究》，2019年第1期。
- 47 李景鹏：《后全能主义时代：国家与社会合作共治的公共管理》，《中国书评》，2011年第2期。
- 48 徐宇珊：《非对称性依赖：中国基金会与政府关系研究》，《公共管理学报》，2008年第1期。
- 49 彭少峰：《依附式合作：政府与社会组织关系转型的新特征》，《社会主义研究》，2017年第5期。
- 50 章高荣：《高风险弱激励型政策创新扩散机制研究——以省级政府社会组织双重管理体制改革为例》，《公共管理学报》，2017年第4期。
- 51 “模糊发包”区别于“行政发包”，是指由上级政府发出抽象、模糊的政策信号，把治理的灵活性授予地方，并配之以低强度的检查验收和评估，同时为防止出现“激励扭曲”而诱发社会危机，以“弱激励”取代“强激励”的治理机制。
- 52 黄晓春：《当代中国社会组织制度环境与发展》，《中国社会学》，2015年第9期。
- 53 刘培伟：《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》，《开放时代》，2010年第4期。
- 54 练宏：《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》，《社会学研究》，2016年第4期。
- 55 付建军：《当代中国社会治理创新的发生机制与内在张力——兼论社会治理创新的技术治理逻辑》，《当代世界与社会主义》，2018年第6期。
- 56 黄晓春、嵇欣：《技术治理的极限及其超越》，《社会科学》，2016年第11期。
- 57 张福磊、曹现强：《城市基层社会“技术治理”的运作逻辑及其限度》，《当代世界社会主义问题》，2019年第3期。
- 58 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》，《社会学研究》，2017年第1期。
- 59 黄建军、梁宇、余晓芳：《改革开放以来我国政府与社会组织关系建构的历程与思考》，《中国行政管理》，2016年第7期。
- 60 解胜利、吴理财：《从“嵌入-吸纳”到“界权-治理”：中国技术治理的逻辑嬗变——以项目制和清单制为例的总体考察》，《电子政务》，2019年第12期。
- 61 俞可平：《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》，2006年第1期。
- 62 李友梅、肖瑛、黄晓春：《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年第4期。
- 63 唐文玉：《从“工具主义”到“合作治理”——政府支持社会组织发展的模式转型》，《学习与实践》，2016年第9期。