

基于协同演进理论的社会组织培育和发展研究

——以浙江省红十字救援队为例

左玉珍¹,董敬畏²

(1.浙江同济科技职业学院,浙江 杭州 311231;2.中共浙江省委党校,浙江 杭州 311121)

摘要:社会组织是“国家—社会”之间重要的载体,是治理格局中的重要组成部分。对中国社会组织发展路径的梳理、提炼是促进社会组织进一步蓬勃发展的必由之路。为此,以浙江省红十字救援队为例,梳理其发展历程,提炼出政治性、制度性与专业性三重要素,并以协调演进理论为视角,探索三重要素之间的演进逻辑,进而提出社会组织发展培育应以强化政治对标为基础,以巩固制度为主体,以拓展能力范畴为目标,实现培育路径的不断优化。

关键词:社会组织;协同演进;发展

中图分类号:C916 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-9303(2022)03-0079-10

一、问题的提出与文献综述

近年来,我国社会组织蓬勃发展。据民政部最新数据统计,截至2022年第一季度,我国社会组织总数高达90万个(其中,社会团体37.0万个、民办非企业单位52.1万个、基金会0.9万个),社会组织已经步入发展的快车道。虽然社会组织规模在不断发展壮大,但难以掩盖其发展历程中的一系列问题,比如陷入过于独立或过于依附的困境,抑或过于依赖西式理论导致与实践脱钩,难以走好中国特色社会组织发展道路等。因此,通过梳理中国社会组织的发展路径,提炼、建构符合中国实践的发展

模式,是推动中国社会组织进一步发展的题中应有之义。当前,国内外学界对社会组织的研究成果丰硕,大致分为三个方面。

(一) 对社会组织定位与功能的研究

在相关研究成果中,大多认为社会组织是社会治理体系的重要组成,具备双重的角色定位,即服务提供者与公民社会的建设者^[1]。将社会组织定位为服务提供者的研究从市场失灵、政府失灵出发,侧重于社会组织对公共产品的生产与提供^[2];将社会组织定位为公民社会建设者的研究从社会运动模式出发,强调社会组织对公民社会的促进作用^[3]。在西方语境下,社会组织是市

收稿日期:2022-05-17

基金项目:2021年度浙江省民政政策理论研究课题“基于协同演进理论的社会组织培育和发展研究——以浙江省红十字救援队为例”(ZMKT202129)

作者简介:左玉珍(1976—),女,福建浦城人,浙江同济科技职业学院讲师,研究方向:马克思主义理论、社会组织。董敬畏(1977—),男,陕西西安人,中共浙江省委党校社会学文化学教研部副主任,教授,研究方向:社会学。

场与国家之间的桥梁,是社会结构的基本要素,是由社会群体出于特定目标与利益结合起来的次级群体^[4]。若缺乏社会组织吸纳个体至社会主流,国家的基石将不复存在^[5]。其目标既非经济利润,也非政治权力^[6],而是传达民意,宣扬公共价值^[7]。在中国语境下,社会组织通常被置于“国家—社会”的范式下考量,即社会组织处于社会与国家的互动情景中,其产生的目的在于弥补国家治理过程中的漏洞,提供社会公共服务^[8]、整合社会多元主体^[9]、创新社会治理机制^[10]、推动政社关系转型^[11]等。由此可见,社会组织区别于政府机构下属的各类“官方”或“半官方”性质组织^[12],具备一定的独立性与公益性。本文认为,社会组织虽然是为特定社会群体服务,以公益性、自主性为主要特征的一种非政府组织,但是也具有某种政治性^[13]。

(二) 社会组织能力发挥的前置因素研究

在国内学界,对于社会组织能力发挥的研究主要基于“国家—社会”背景。一是社会组织能力价值认知。社会组织作为“社会”的载体,填补了政府治理的缺失,因此倾向于从国家视角解读社会组织发展。二是从政府制度层面解释社会组织发展的意义。尤其在“国家—社会”的视角下,对于社会组织发展所遇到的活力匮乏、自主性弱等问题,常就现行制度的制约展开讨论^[14],并归纳出加大政府制度鼓励、制度投入力度等研究结论^[15]。显然,这一认识与推论具备逻辑自洽性与严密性,并形成了广泛的认知框架。但是,我们也应看到,面对大量处于特殊情境的社会组织,单纯从制度文本出发进行考量,不足以将其思考从“应然”推向“实然”。近年来,部分学者已认识到,社会组织能力的理想化发挥,需要具备一系列复杂的前提条件^[16],甚至单以制度政策为视角进行阐释,也需控制变量,将基层政府的利益价值纳入政策执行分析框架

予以分析^[17]。

(三) 社会组织发展因素的研究

当前,学界对社会组织发展的影响因素研究主要可分为三类。

一是对政府因素的研究。中国社会组织的发展有着浓厚的国家色彩,所以政府因素是组织发展的首要条件。一方面,对公众而言,尚未形成认知非政府组织效用的传统^[18],唯有政府能以权威赋予的形式推动公民参与^[19]。另一方面,政府的激励性政策与支持性态度将有效促进资源流动,促进社会组织发展。

二是对制度环境的研究。社会组织的发展并非一蹴而就,而是在组织结构与文化系统的背景下运行^[20]。所以,此处的制度环境意指政府固定体制以及相关的非正式制度^[21],甚至在大部分情形下,这些默认的潜行规则是直接影响组织活动的重要条件。如在社区中的社会组织,如何建构起社区居委会、居民、物业及组织之间的信任网络是社会组织制度建构的关键,也是决定社会组织活动成效高低的关键^[22]。此外,社会组织党建也是对组织环境的制度性塑造。党组织通过党建将社会组织纳入党的组织体系,进而形成地方政府与社会深度合作的制度网络^[23]。因此,正是此类制度契合赋予了社会组织长效发展的动力,成为组织存在的决定性要素^[24]。

三是对社会组织能力提升的研究。毫无疑问,社会组织的专业能力水平直接关系其发展的可持续性。在中国,社会组织作为理论形态虽较为成熟,在实践过程中却仍处于发展初期^[25],存在专业性弱、活力差、自主性低等“依附式”问题^[26]。然而,研究其能力提升的文献较少,已有的相关文献多关注社会资源的注入或政治体制的吸纳^[27]。

基于上述文献的分析可以发现:第一,目前对社会组织的研究视角较为广泛,但主要是单要

素或双要素研究,缺乏整体性视角的观察。第二,具体到当前研究聚焦的制度、党建领域,一方面,虽有制度主义的实证分析,但其视角较多位于政府一侧,缺乏来自社会组织本身的阐释;另一方面,问题分析的研究较为丰富,但提出具体应对的机制、措施较少,尤其是专业能力的研究更为稀少。第三,较多成果基于西式理论聚焦社会组织独立性研究,难以得出契合中国特色社会主义制度的社会组织理论与实践成果,致使形式化的理论设想与体制相脱嵌。基于此,本文以协同演进理论为基础,结合浙江省红十字救援队(下称救援队)的发展历程,在整体性视角下着力阐释我国社会组织相关发展问题。

二、政治性、制度性与专业性： 中国特色社会主义组织的分析框架

从治理角度看,在中国,社会组织存在的主要目的在于参与社会治理,发挥社会组织服务国家、服务社会、服务群众、服务行业的作用。办好中国事情,关键在党。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。因此,我国社会组织参与社会治理主要取决于党委政府对社会组织的嵌入程度、支撑程度以及组织本身的专业程度三个重要维度。这三个维度可凝练为“政治性、制度性、专业性”,即社会组织培育和发展的三个核心特性。在借鉴相关研究成果基础上,本文系统研究这三个核心特性对我国社会组织发展及其能力提升的相关影响。

(一) 政治性与社会组织发展

《中共中央关于加强党的政治建设的意见》规定,贯彻落实宪法精神,制定和修改有关法律、法规,要明确党领导相关工作的法律地位。这一政治逻辑决定了社会组织的首要特性是政治性。

社会组织的政治性,主要体现在社会组织中党的建设发展程度,体现为把坚持党的领导内嵌到社会组织内部治理结构中。通过加强社会组织党的建设,以党的政治建设为统领,把社会组织吸纳进党领导的社会治理体系之中,使其牢牢地团结在党的周围。借此,一方面,明确党组织在社会组织中的功能定位,发挥党组织的政治核心作用;另一方面,支持社会组织充分发挥作用,促进社会组织真正成为提供服务、反映诉求、规范行为、促进和谐的重要力量。因此,政治性维度即指社会组织坚持将讲政治的首要原则融入社会组织制度体系中,强调的是社会组织同党委政府的政治要求之间的契合程度。

(二) 制度性与社会组织发展

制度是社会组织得以发展的支撑性要素,关系着社会组织的稳固。制度性要素既包括国家的正式制度,也包括社会认可的非正式制度。具体来讲,社会组织的运行背景包括组织网络与文化系统,正式、非正式的制度相互交织,形成复杂、多变的制度环境。在制度体系中,社会组织作为节点与末梢,既是现有制度的延伸,也是新制度的载体。所以,制度性维度即指社会组织对现有制度的继承程度及与新创制度的匹配程度。

(三) 专业性与社会组织发展

专业是社会组织发展需要的自身素质、能力与技术等方面的综合。如果说政治性维度关系社会组织的合法性,制度性维度关系社会组织的合理性,那么专业性维度则关系着社会组织的长效性。社会组织作为填补治理缺失、满足公众多样化需求的存在,专业性能力是其存在的根基。因此,专业性维度是指社会组织在专业化能力建设层面所制定执行的相关准则。

基于此,政治性、制度性、专业性三大要素构成了社会组织发展的核心,三者的关系并非简单的叠加或汇总,而是相互影响又相互合作的协同

关系,进而产生整体效应或集体效应。为此,本文引入协同演进理论,以此为理论依据,结合三大要素及其相互间关系的协同逻辑构建起社会组织培育与发展的分析框架。该理论认为,协同与演进并非平行发展,两者存在较大区别,前者是指要素之间必须存在能协同改变外部环境的因素关系,后者指双方共同适应同一环境^[28]。

三、典型案例:三重要素协同演进逻辑下救援队的探索与实践

(一) 案例选取

本研究选取救援队作为调查对象,主要基于三方面原因:

首先,救援队的培育与发展历程契合三重要素的协同演进逻辑。浙江省红十字会是参与救灾救援工作的生力军,肩负着保护人民群众生命财产安全的重要责任和使命。换言之,红十字救援队具备显著的填补社会治理空间的价值。自2012年救援队建设开始,就始终强调将党的领导、政治建设等政治性要素嵌入救援队的治理结构之中。2017年,浙江省红十字会开展“党建引领救援队建设”的实践探索,坚持以政治建设为统领,实现以高质量党建引领救援队建设高质量发展。2019年,救援队基于两年的发展成效,进一步提炼出“一核两翼”赋能计划。“一核”即坚持党建引领,推动救援队建立党组织。目前,在全省的救援队中,共建立党支部52个,基本实现应建尽建。“两翼”即提高救援队的规范化和专业化建设水平,从而提高全省红十字救援队整体工作质量。

其次,救援队数量较多,且发展路径各不相同,这种现实情况能较为有效地呈现三重要素协同演进的逻辑。浙江省红十字会以省一级为统领,带动市、县两级迅速发展。至今,全省红十字

系统已建立起省、市、县三级,涵盖山地、水域、心理、赈济、大众卫生与供水等多个领域的救援队119支,其中在民政部门注册登记的97支。此外,救援队基本实现省内区县全覆盖,从而能够更为全面、系统、直观地体现不同地域环境、文化背景、基层态度对社会组织发展的影响。

最后,救援队的发展成果较为突出,能较好地提供社会组织培育与发展的经验。具体而言,浙江省红十字会应急搜救队入选中央文明办“四个100”最佳志愿服务组织,荣获第五届“浙江慈善奖”志愿服务奖。其中,先后有13支红十字救援队、75名救援队员和红十字工作者获得省政府三等功以上行政奖励,更有18人或团体荣获“中国好人”“浙江好人”“浙江骄傲”“感动浙江”殊荣。

(二) 案例呈现

1. 政治对标:制度塑造、价值引领与能力提升。社会组织的政治性通常表现为对地方政府制度网络的嵌入,即在党委政府的组织、动员与领导下,在各种正式、非正式的网络下,搭建起“强关系的联络结构”,进而获取各类生存与发展所需的资源^[29]。党建无疑是这类结构最为有效、稳定的延伸。但是,仅靠党建所获取的政治、行政合法性难以推动组织的长效发展或维系组织的存在价值。对此,救援队以党建引领带动制度塑造与能力提升。

首先,党建带动规范塑造,将社会组织纳入有序的治理格局之中。事实上,社会组织党建嵌入早已有之,但收效甚微,存在党社分离、业务党建相脱离等问题^[30]。因此,党建嵌入的前提必须是制度规范的嵌入,由单一的合法化向制度网络节点更替。如杭州市赈济救援队由早期的县级自发性社会组织成长为杭州市“5A”级社会组织与省级红十字救援队,关键在于党建规范化与工作机制创新化。浙江省红十字会出台《设区市红十字会重点工作评估细则》文件,明确要求新

晋救援队员党员优先。同时,红十字会在救援队年度考核要求中,明确加入党支部建立、支部书记表现、党员队伍整体水平等重要考察指标,确保救援队活动范围、活动规则、活动目的纳入地方政府指导,实现治理方向、应急方向与党建工作步调一致,有效解决队伍内部管理失灵、管理散乱等问题,即党建嵌入促使规范性制度出台,形成高效的规范化管理网络。

其次,制度塑造保障价值引领。目标设置理论认为目标自身具有激励作用^[31],促使个人将需要转为动力^[32]。党建规范如“主题党日”“三会一课”“党员发展”等能有效强化党员政治思想,充分发挥党员的先锋模范作用。嘉兴市红十字红船救援队将支部工作与红船精神学习教育相结合,实现常态化价值塑造,以此凝练党员共识。更为重要的是,救援队常常不得不面对重大突发事件,承受重大风险。而根据内在激励理论^[33],党员队伍受价值观激励,个体的积极性平均水平显著高于非党员队伍,更能发挥示范带头作用。如在面对新冠肺炎疫情威胁时,仙居红十字应急搜救队中的党员纷纷请缨,表现突出,所在支部被台州市委组织部评为“战疫表现突出基层党组织”。

最后,政治对标推动能力提升。应急救援队作为高专业性队伍,队伍训练环境、培训课程、设备新旧都直接影响救援效果。因此,政治对标使各救援队一方面被纳入制度网络,享受制度资源,另一方面显著提升组织权威性,为能力提升提供相关保障。以救援队资金为例,当前的来源主要有两方面:一是组织分拨。通过承接红十字总会任务、参加全国性竞赛等方式获得上级财政专项资金。浙江省财政厅设立人道救助专项资金,至今已投入近500万元。此外,2018年以来,共有6支救援队伍获得总会资金52万余元。二是社会筹措。如康恩贝集团有限公司出资250万元,与省红十字会联合设立“康恩贝应急救援

队建设专项基金”,并且每年另外捐赠50万元用于支持省红十字救援队装备建设等。同时,2016年以来,省红十字会每年在腾讯“99公益日”活动期间发起筹资计划,2016—2019年分别筹集13万元、65万元、72万元、96万元。由此可见,党建嵌入对社会组织专业化能力的提升起到了显著的推动作用,为社会组织的发展打下了坚实的基础。

2. 制度塑造:治理格局中的节点与末梢。社会组织作为制度环境中的一个环节,依靠党建嵌入治理格局之中,并以此推动组织的发展。然而,党建仅决定发展的起点,制度才决定发展的持续性。在治理格局中,制度维度是指社会组织对现有制度的继承程度与对新创制度的完善程度,制度作为节点巩固党建的嵌入,作为末梢促进能力的提升。

首先,作为治理节点,对现有制度规范的继承推动社会组织由网络嵌入转型为组织关系的建构交融。结构功能主义认为,在社会系统中,组织的功能作用取决于要素与结构,所以结构的交融程度决定社会组织的发展。不容忽视的是,由于历史原因,救援队的创建基本源于民众的自发组织,所以救援队的管理存在一定的散漫性、非时效性。而党建嵌入更多地在于接入政治网络提升资源获取能力,但对救援队仍缺乏较强的约束性,所以需要严格的规章予以规范。因此,浙江省红十字会坚持建章立制,制定出台全国首个针对省、市、县三级红十字救援队的管理办法,不仅理顺了组织管理体制,更将救援队发展与地方政府需求牢牢结合,实现正式与非正式关系的平行建构。如在《红十字救援队应急救援宣传工作规范》中明确规定,对于灾害原因、情况决不透露,必须由地方政府职能部门统一发布,从而降低舆论风险,从侧面抬高政府公信力。此外,严格落实救援队述职报告制度、救援队考核评估机制等规范,对于不服从上级指挥、作用发挥不明

显的队伍实施清退,确保救援队伍的“红色属性、政治本色”,以此稳固救援队与政府间的正式关系。

其次,作为治理末梢,红十字救援队是抢险救灾重大任务的最终执行者,其能力高低直接关系到民众安危。创新制度规范则有助于救援队厘清职责,明确职权范畴,进而促进能力提升。如省红十字会与省应急厅签订《应急联动工作机制协议》,建立应急联动工作机制,明确规定在非应急时期,强化信息互通、资源共享,根据实际情形与社会发展动态更新救灾和物资保障各项预案;在抢险救灾期间,根据工作协议,及时传递灾情数据、打通救灾款物运输通道、调遣闲置救援队伍、规定现场调度权等;更可依靠“数字红会”网络平台,实现远程指挥辅助决策系统,提高队伍管理的信息化水平。

最后,制度规范不仅能从环境优化层面提高专业能力,更能从个体激励层面促进能力提升。压力认知交互作用理论认为,当个体判断一项工作对其成长和利益有潜在作用、投入时间精力会获得回报时,即构成挑战性压力评估^[34]。救援队员在面对挑战性压力评估时,更有动力去学习、创新。如仙居红十字救援队的两位党员,在全国社会应急力量技能竞赛中分别获得全国个人第五、第七的成绩,省红十字会对此进行宣传、嘉奖,既提高了队伍荣誉感和归属感,又激发了各个成员锻炼专业能力的积极性。

3. 能力提升:多样化需求与制度建构。社会组织存在的核心价值在于其以多样化的能力弥补政府治理缺失,因此组织的能力水平决定组织发展的高度。但能力水平往往难以精确体现,因此本文以准则维度的确立予以清晰化。

首先,高效、多样的能力是制度关系建构交融的“催化剂”。当前,政府对社会组织参与的关注点已从其组织主动权向组织专业优势转变^[35],因此社会组织基本充当政府“帮助之手”

的角色^[36],尤其是具备浓厚官方色彩的社会组织,其与政府建构交融的中心就在于“利益契合”下的“互益性依赖”关系^[37]。所以,如何满足政府的多样性需求、社会发展的多样性需求就成为社会组织发展的关键。对此,救援队融入各地的防灾减灾体系和基层网格化管理体系,提供搜寻失踪人员、重大赛事活动安全保障等服务;积极组建心理救援队、水(海)上救援队、无人机救援队等,进一步满足浙江省应急救援体系完善发展的需求,稳固正式关系网络。

其次,能力的提升意味着准则的确立完善,更意味着制度规范的进一步建立。如救援队邀请高校、医院、党政机关的专业人士,组建应急救援专家小组,不仅发挥专家人才在培训、救援等方面的作用,更以此为根基组织教材编写、制定行业标准,推动制度规范从内部系统向外部环境扩散,巩固组织在治理格局中的角色,提高其在治理格局中的地位。

四、三重要素协同演进逻辑下救援队的发展限度

救援队发展成果显著,多支救援队伍先后荣膺全国“四个100”先进典型、浙江慈善奖、最美救援队、见义勇为先进集体等荣誉或称号。然而,不容忽视的是,部分救援队伍发展缓慢、能力微弱。究其根本,党建、规范、准则三重要素的失衡,直接影响组织的长效发展,具体表现为政治“弱嵌入”、制度“伪节点”以及专业“模糊化”等问题。

(一) 政治的“弱嵌入”

政治性是社会组织发展培育最为重要的要素,其对政治网络嵌入的稳固度决定组织能否可持续性发展。在全省105支救援队中,仅有52支队伍建立党支部,组织关系在救援队的党员人

数不足 300 人。基于此,救援队的党建政治嵌入存在一定的“薄弱环节”。

第一,党员规范不明确致使党支部职能“空悬”。部分救援队伍并非全部由专业人员组成,而是存在一定数量的兼职人员。兼职人员的党组织关系并未转入社会组织,即便队伍按照上级要求组建党支部,党支部身份定位也不明确,职能权限也不清晰。因此,支部堡垒的作用难以发挥,使得党建活动流于形式。

第二,党建活动“浮于表面”。受制于救援队成员的个人能力与思想觉悟,开展的党建活动难以与业务工作紧密结合,存在着一定的“生活化”“无视化”倾向。而开展党建活动的主要目标在于政治、行政的嵌入,因此贯彻落实好政治理论学习、三会一课等制度是基础,更关键的是,通过党建方式构建正式、非正式的关系网络。所以,对该目标的偏离致使政治嵌入不足,党建活动与业务工作极易“脱钩”。

第三,价值意识的分歧。作为政治权威性的延伸,社会组织必然也是“主流价值”的延伸。但民众多出于个人兴趣或价值实现加入社会组织,他们对于党建活动呈现“涂鸦”式接纳,一旦出现与个人志趣相背离的情况就会衍生出疏远心理,导致具体工作中出现执行偏差。

(二)制度的“伪节点”

虽然制度规范是治理格局的节点与延伸,但受党建“弱嵌入”的影响,救援队所处的节点并不稳固,甚至是“虚隐”的,即存在规范不完善与执行不彻底的现象。

一方面,救援队自 2017 年强调党建引领并出台相关规定至今不足五年,势必存在一些规范上的漏洞。首先,日常管理不规范。一些救援队不重视装备和人员的日常管理,不重视工作宣传,不重视救灾救援资料的积累和梳理归档。其次,重大事项报告不及时。一些救援队开展跨区

域救援,或者上级部门领导来访、开展培训演练活动等,不能及时向主管单位红十字会报告。最后,着装、旗帜不规范。一些队伍参加重大活动不穿总会统一的红十字救援队服装,不打红十字救援队旗帜,容易引起误会。另一方面,规范执行,尤其是对应急救援体系的执行不彻底。《应急联动工作机制协议》是各大救援队伍开展具体工作时提升专业能力的首要工具,但受思维限制,不少市、县红十字会和救援队对于主动对接应急管理、民政、消防等政府部门的意识较弱,更未形成重大自然灾害和突发事件部门联动工作机制,甚至个别省级队伍未被纳入当地市级应急管理部门支持队伍序列。由此可见,即使存在强大的专业能力、完善的指导守则,制度“节点”的“缺失”或“虚设”,也会导致组织难以可持续发展。

(三)能力的“模糊化”

专业能力决定社会组织发展的高度与速度,因此,要以数据与准则精准把握组织发展。但在实际中,受制于主观与客观因素,部分救援队伍的能力发展缓慢、专业水平较低。

首先,规范执行偏差,致使培训强度不足。尽管当前全省红十字救援队骨干队员应急救援员取证率达到 100%,但非骨干成员仍然缺乏专业的应急救援技能,相应的救援理论知识储备和实操技能训练强度远远不够。其次,救援队能力的提升存在行政依赖与队员自主意识间的矛盾。当前,救援队伍的发展主要围绕地方政府的需求,但救援队是一支志愿性的补充队伍,成员兴趣是队伍发展的决定性因素。当两者产生矛盾时,即便可以按照行政需求设立队伍框架,但相关成员仍然难以招募。最后,虽然数据是描述队伍专业能力最为直观的方式,但相应的佐证、比较也同样重要。换言之,党建嵌入可以提供组织发展的资源,但对资源的整合、利用要依靠组织

管理层。而浙江省内救援队大多以“小”“弱”“散”为主,影响力十分有限。此外,即便有部分队伍获得相关荣誉、名次,但难以将其转化为具备示范性、影响力的品牌,从而导致后续党建的嵌入不足,正式关系的打造不够彻底。

五、三重要素协同演进逻辑下 社会组织发展培育的优化路径

专业性、政治性、制度性三大要素的协同演进缔造了社会组织的快速发展。就救援队的发展历程而言,三重要素的演进逻辑是卓有成效的,但仍需重视其中存在的风险与挑战。笔者认为,社会组织发展培育的优化路径必须遵循三大要素的演进逻辑,以强化政治对标为基础,以巩固制度为主体,以拓展能力范畴为目标,消除逻辑中的薄弱环节,平衡好社会组织发展的自主性与依附性,实现政治、行政、社会三个合法性的统一。

(一) 党建强化:政治属性的增添与顶层设计的细化

在我国当前的政治环境下,党建基本成为社会组织发展的前置性条件。社会组织不仅要响应党组织的号召,更要主动向其靠拢。党建要素强化的关键在于细化顶层设计框架,积极凸显政治属性。

首先,突出政治属性。政治属性的加强主要体现在成员思想建设领域。思想指导实践,实践反馈思想。因此,各救援队不仅要注重日常训练,更要注重理论学习。即紧跟党内新理论、新知识,开展固定频率的党史学习、理论学习。此外,创新党建活动,探索开放式、多样化的活动形式,使党建策划更贴近业务职能。如对于应急类救援队,将重温党史与体能训练相结合,寻找抗战时期的崎岖山路作为训练场地,既能提高训练成效,更能增强思想建设。

其次,加强顶层设计。省红十字会党组开展救援队“赋能计划”,将党建纳入救援队的年度考核之中。虽然其呈现出浓厚的鼓励、支持色彩,但对于各救援队伍具体的党建方案实施、活动策划仍模糊不清。换言之,《浙江省红十字救援队管理办法》之中并无关于救援队内党支部的专门规范条例,尤其是未明确这些支部的定位、职责、组织架构等。因此,必须在顶层设计之中对其予以区分,尤其是正式党支部、临时性党支部、功能型党支部等。

最后,明确制度细则。救援队伍人员复杂、情况多样,多数成员因个人志趣投身其中。一方面,一些成员思想政治意识淡薄,对党建重视不够;另一方面,繁杂的事务直接制约各支部书记工作的开展。因此,制度设计的细化亟须推进,如明确党支部在队伍重大事项决策、重大业务开展、重大经费支出等方面的引导、监督与管理权力。更为重要的是,明确支部党员发展规定,明确处理兼职成员党组织关系、发展新党员等事项,保证队伍支部建设有法可依,增强党建“底气”。

(二) 制度巩固:管理质量的提升与政策制度的落实

诺斯认为,制度规范是人为设计来约束人际互动的制约因素^[38],并且会随着时间发生变化。因此,规范设计的完善性、执行的彻底性,直接决定规范要素的稳固性。一方面,针对不同类型社会组织特点制定章程示范文本。社会组织要依照法规政策和章程建立健全法人治理结构和运行机制,以及党组织参与社会组织重大问题决策等的制度安排,完善会员大会(会员代表大会)、理事会、监事会制度,落实民主选举、民主决策和民主管理,健全内部监督机制,成为权责明确、运转协调、制衡有效的法人主体,独立承担法律责任。同时,应根据实际情况动态调整,突出党建指标、明确奖惩措施、固定总结频率等。另一方

面,要加快修订出台社会团体、基金会和民办非企业单位登记管理条例。研究制定志愿服务和行业协会商会等方面的单项法律法规,鼓励和支持有条件的地方出台地方性法规、地方政府规章。

(三) 专业提升:多样需求的满足与发展空间的开辟

当前,随着制度透明度提升、政府采购规范更加完善,政府对社会组织提供服务的专业性要求也越来越高,政府愈发重视社会组织的能力发挥、等级评价、项目经验等。可以说,谋求能力范畴的拓展、满足社会多样性需求,是社会组织实现自主性与依附性的平衡,“自我造血”的必由之路。一方面,要拓展社会组织的能力范畴。围绕社会组织的核心业务,积极拓展相关领域的能力,组建相关领域专家团,探索编写社会组织建设的教材、制定行业标准等。另一方面,救援队应积极参考国外成熟经验与地方政府的特色需求,组建特色救援队。如省红十字赈济救援队、无人机照明救援队等组织的成立运转,不仅贴合政府部门所偏好的公共服务领域,而且符合社会细化分工下的要求。

参考文献:

- [1] SALAMON L M. *America's Nonprofit Sector: A Primer* [M]. New York: Foundation Center, 2014:10.
- [2] FISHER J. *Nongovernments: NGOs and the Political Redevelopment of the Third World* [M]. West Hartford: Kumarian Press, 1998:109.
- [3] PAXTON P. *Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship* [J]. *American Sociological Review*, 2002(2):254-277.
- [4] ZHAO R, WU Z S, TAO C J. *Understanding Service Contracting and Its Impact on NGO Development in China* [J]. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2016(5):2229-2251.
- [5] 埃米尔·涂尔干. *社会分工论* [M]. 北京:三联书店, 2000:23.
- [6] FLORINI A M. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* [M]. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000:177-209.
- [7] HILHORST D. *The Real World of NGOs: Discourses, Diversity and Development* [M]. London: Zed Books, 2003:43-44.
- [8] 景天魁. 在社会服务体制、机制的改革与创新中发展非营利组织 [J]. *教学与研究*, 2012(8):6-12.
- [9] 冯钢. 论社会组织的社会稳定功能——兼论“社会复合主体” [J]. *浙江社会科学*, 2012(1):66-73 + 157.
- [10] 刘振国. 中国社会组织治理创新——基于地方政府实践的分析 [J]. *经济社会体制比较*, 2010(3):137-144.
- [11] 郑杭生. 社会建设和社会管理研究与中国社会学使命 [J]. *社会学研究*, 2011(4):12-21 + 242.
- [12] 檀雪菲. 关于新社会组织党建研究的若干问题 [J]. *当代世界与社会主义*, 2007(1):68-71.
- [13] 刘蕾, 邱鑫波. 社会组织党建:嵌入式发展与组织力提升 [J]. *北京行政学院学报*, 2019(6):31-38.
- [14] 严振书. 现阶段中国社会组织发展面临的机遇、挑战及促进思路 [J]. *北京社会科学*, 2010(1):12-17.
- [15] 梁昆, 夏学銮. 中国民间组织的政治合法性问题——一个结构—制度分析 [J]. *湖北社会科学*, 2009(3):44-47.
- [16] 纪莺莺. 转型国家与行业协会多元关系研究——一种组织分析的视角 [J]. *社会学研究*, 2016(2):149-169 + 244.
- [17] SPIRES A J. *Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs* [J]. *American Journal of Sociology*, 2011(1):1-45.
- [18] HSU J Y, HSU C L, HASMATH R. *NGO Strategies in an Authoritarian Context, and Their Implications for Citizenship: The Case of the People's Republic of*

- China [J]. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2017 (3) : 1157-1179.
- [19] CHRISTENS B D. Targeting empowerment in community development: a community psychology approach to enhancing local power and well-being[J]. *Community Development Journal*, 2012(4) :538-554.
- [20] CAROLYN L. Hsu and Yuzhou Jiang. An Institutional Approach to Chinese NGOs: State Alliance versus State Avoidance Resource Strategies [J]. *The China Quarterly*, 2015 (221) : 100-122.
- [21] 黄晓春, 嵇欣. 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[J]. *社会学研究*, 2014(6) :98-123 + 244.
- [22] 赵罗英, 夏建中. 社会资本与社区社会组织培育——以北京市 D 区为例[J]. *学习与实践*, 2014 (3) :101-107.
- [23] 张小劲, 李春峰. 地方治理中新型社会组织的生成与意义——以 H 市平安协会为例[J]. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2012(4) :37-44.
- [24] 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[J]. *北京行政学院学报*, 2019(6) :13-21.
- [25] 张康之. 在完善社会管理体制中降低行政成本[J]. *行政论坛*, 2007(1) :5-10.
- [26] 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 + 205.
- [27] CAREY G , BRAUNACK-MAYER A , BARRAKET J. Spaces of care in the third sector: understanding the effects of professionalization[J]. *Health*, 2009(6) :629-646.
- [28] MURMANN J P. Knowledge and competitive advantage: The coevolution of firms, technology and national institutions[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2003:123.
- [29] 黄六招, 尚虎平, 张国磊. 双重吸纳与空间扩展:社会组织的一个生存模型——基于 S 市 M 区的多案例比较研究[J]. *公共管理与政策评论*, 2021(2) : 113-128.
- [30] 肖金明, 杨伟伟. 从“嵌入”走向“嵌合”:社会组织党建模式创新探析[J]. *中州学刊*, 2021(4) :14-20.
- [31] LOCKE E A. The Nature and Causes of Job Satisfaction [M]. Chicago: Rand McNally, 1976:1297-1343.
- [32] NEUBERT M J, DYCK B. Developing Sustainable Management Theory: Goal-setting Theory Based in Virtue[J]. *Management Decision*, 2016(2) :304-320.
- [33] 马君, 王迪. 内外激励协同影响创造力:一个被中介调节模型[J]. *管理科学*, 2015(3) :38-51.
- [34] LEPINE M A, ZHANG Y, CRAWFORD E R. Turning Their Pain to Gain: Charismatic Leader Influence on Follower Stress Appraisal and Job Performance [J]. *Academy of Management Journal*, 2015 (3) : 1036-1059.
- [35] 陈书洁. 合作治理中社会组织吸纳专业人才的制度环境与路径分化[J]. *中国行政管理*, 2016(9) : 59-64.
- [36] 何艳玲, 周晓锋, 张鹏举. 边缘草根组织的行动策略及其解释[J]. *公共管理学报*, 2009(1) :48-54 + 124-125.
- [37] 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(3) :136-152 + 245.
- [38] NORTH D C. Institutions, institutional change, and economic performance [M]. New York: Cambridge University Press, 1999:3.

(责任编辑:马 速)