

# 制度性终结：社会组织的终结机制分析\*

——以一个应急性社会组织为例

张旖旎

**提 要：**社会组织的终结是一个新的研究议题。既有研究多关注常规型社会组织，却忽视了任务型社会组织；多关注社会组织如何实现“永继经营”，却忽视了社会组织的终结结果及终结机制。本文结合质性访谈材料，通过描述一个应急性社会组织的终结过程，分析社会组织的终结的制度性要素，以及制度性要素如何发挥作用。研究表明，社会组织的终结涉及组织目标、组织调适和组织发展路径三类制度性要素，合称制度性终结。最后，本文试图阐述“有终结无终点”的社会组织发展意义。

**关键词：**制度性终结 应急性社会组织 终结机制 嵌入 路径依赖

## 一、问题的提出：社会组织的“终结困境”

2013年，党的十八大第一次提出“现代社会组织”概念，要求建立形成“政社分开、权责明确、依法自主”的现代社会组织管理体制，将现代社会组织体制与社会管理体制、基本公共服务体系和社会管理机制并列起来，作为社会建设和社会体制改革的四大重要目标。2000年以来，我国社会组织从数量到类型皆发生质的变化。在数量上，从解放初期的44个社会团体增长到现如今的76.03万个<sup>①</sup>；在类型上，从社会主义改造时期的五类社会团体拓展到教育、养老、卫生、农业、科技等各个领域（葛道顺，2011）。尽管一直面临诸多阻碍，如合法化困境（高丙中，

---

\* 本文曾在“第九届中国社会福利年会”和“第四届北京大学博士生论坛”交流，感谢葛道顺研究员的悉心指导，感谢黄晨曦老师、张春泥老师、丁建文老师的批评和建议。感谢杨欣萌、李春南、胡婕婷、邓雅丹等师友的帮助。文责自负。

① 数据来源：中国社会组织网，网址：<http://www.chinanpo.gov.cn/search/orgindex.html>。

2000; 顾昕, 2004), 缺乏主体地位 (葛道顺, 2011), 资源匮乏 (石国亮, 2011; 朱健刚, 2014), 社会组织并未停下发展的脚步, 仍然通过各种途径获取生存、发展资源, 利用时间、环境和政策的变化不断寻求生存空间。但是, 类型学、社会学、管理学等层面的讨论多关注社会组织的“发展过程”, 却忽视了组织终结的结果。

长久以来, “终结”一词给人们带来的多是负面感受, 在讨论“历史终结”(福山, 1998: 383)、“村落终结”(李培林, 2002)、“文化现代性终结”(张颐武, 1994)等话题时, 透过文字, 我们感受到苏格拉底式的无力反抗的悲剧情感。因此, 无论在哪个领域, “终结”始终是一种困境。比如, 在公共政策领域, 政策的制定者和执行者常常会将“终结”等同于“失败”或“错误”, 即使某一政策早已斑痕累累, 也极少被“终结”, 使用更多的策略是“减化”或“合并”到新的政策中。同样的情况也发生在社会组织领域。笔者在上海市调研时发现, 截至2017年, 上海市J区注册登记的社会组织有600多家, 其中活跃的社会组织有200家, 300多家组织一般性运转, 还有100多家社会组织是停滞多年的“僵尸组织”。国内学界关于“僵尸组织”的讨论发源于经济领域的“僵尸企业”, 其存在严重阻碍了行业创新, 影响企业效率, 并不断催生着资金链断裂等危急(何帆、朱鹤, 2016)。

假如换一种思路, 将苏格拉底之死视为自我反思的萌芽, 那么“终结”又何尝不意味着一种新生力量的诞生? 让我们把视野继续转回社会组织领域。早在2003年, 北京大学袁瑞军教授指出, 我国登记注册的社会组织约1/3活跃、1/3半死不活, 还有1/3不组织任何活动<sup>①</sup>。从2003年到2017年, 我国社会组织发展态势总体上实现质的飞跃, 但是我们仍然可以明显地感受到大规模“僵尸组织”的存在为社会组织管理带来的负担, 主要包括: 第一, 降低组织效率。与企业组织相比, 公益组织的发展程度相对年轻, 许多公益组织因为缺乏自我造血机能而难以维持。许多研究鼓励政府或企业为这样的组织加大注资, 但实际上, 社会组织生态圈也需要形成淘汰机制, 即生物有机体意义上的“优胜劣汰”, 淘汰机制能够为高效率高产出的社会组织腾让发展空间。第二, “僵尸组织”有可能异化为滋生腐败的温床。2017年, 新的《企业所得税法》规定: “企业的捐赠支出超过年度利润总额12%的部分, 准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除”, 换句话说, 新税法规定的企业免税额度由原来的12%提高到超过12%。这项新政对于正常运作的社会组织

<sup>①</sup> 资料来源: <http://news.sina.com.cn/c/2003-06-18/1910231242s.shtml>。

而言是重大利好，但是对于处在法律和公益的边界模糊地带的“僵尸组织”而言，则有可能成为偷税漏税、贪污腐败的避风港。第三，过度“美化”社会组织行业发展现状。“木桶效应”提醒我们，木桶能够装多少水取决于最短的那块木板，同样的道理，社会组织行业发展取决于薄弱环节，“僵尸组织”无疑是那块“短板”。

我国当前的社会组织管理制度并未对“组织终结”做出明确规定，唯有年检可视为组织注销的制度性约束。社会组织年检条例要求社会组织每年递交年度报告，报告的主要内容包括业务活动、财务管理和组织内部结构。实际上，年检制度并不能够精确地筛选和过滤“僵尸组织”。从行政管理的角度设置一套筛选和清退“僵尸组织”的过滤机制需要精密的设计和筹划，但这不属于本文的讨论范畴。本文阐述的观点是，社会组织作为提供公益服务的主体，需要建立一套内生性的终结机制。这种终结理念是双重构建的，需要政府和社会组织共同参与。我们始终鼓励社会组织培育和发挥组织自主性，以此为前提，组织内部需形成一套“终结文化”，使终结成为组织的制度性要素，即制度性终结，以保证社会组织的构成“精而不滥”，构建公益组织的良性循环发展路径。

基于对上述问题的考量，本文以个案研究的方法，解剖一个应急性社会组织的终结，分析这个组织的终结过程中蕴含的制度性机制。个案研究的优点在于，着重对一个过程、事件或行动进行深度描述，这是理解和解释社会事实的优选途径。处于正在运作和发展过程中的社会组织的资料相对容易获取，而已经注销的社会组织的资料则难以搜集。笔者在参与 X 基金会工作过程中，有幸接触到这样的珍贵材料。本文搜集的质性资料一部分源于参与观察过程中的半结构式访谈，一部分源于内部资料和公开文献。通过对个案案例的分析，本文试图回答如下问题：社会组织的终结机制包含哪些制度性要素？这些要素如何发挥作用？怎样理解社会组织“有终结无终点”的观点？

## 二、制度性终结：一个理论分析框架

为了分析社会组织的终结机制，本文引入一套制度分析框架。我国学者在研究国家宏观组织和制度变迁议题时，曾以“硬核与保护带的互动、嵌入性、路径依赖和意识形态”为理论工具分析我国组织与制度变迁的过程，制度在这里被视为在意

意识形态及其价值观念基础上确立起来的、得到认可和强制执行的、并内化为相应的社会角色的某些相对稳定的行为规范和取向（李汉林等，2005）。这套分析宏观制度和组织的理论工具被用来分析一个微型社会组织，看起来有些“大材小用”了，因此，在分析应急性社会组织的终结机制之前，我们首先要理清这个分析框架的概念和指涉，辨析哪些层次能够用来分析本文的案例。

第一，制度硬核和保护带的互动。组织和制度的硬核，指区别于其他组织和制度的特征属性，既抗拒变迁也不易变迁，具有隐含性、抗逆性和稳定性，制度硬核可理解为制度化的文化（institutionalized culture）和制度化的行为取向两个方面（李汉林等，2005）。究其本质，是要求人们强制执行那些被合法化了的规则。对于应急性社会组织而言，其硬核应视为“承担紧急任务”，这是它与其他类型的社会组织相比最大的区别。保护带指的是围绕在特定制度周边的相关政策和措施以及由此引发的或直接对应的组织行为和规范。保护带具有调试功能，根据外部环境的变化主动调整和适应政策、行为或规范，目的在于避免硬核受到冲击。

第二，社会结构的嵌入。从卡尔·波兰尼提出“经济的社会嵌入”理论开始，嵌入性理论开始广泛应用与经济行为和社会行为的分析。在分析组织行为时，李汉林等（2005）认为，组织行为不是简单地照搬制度规则，而是按照自身所处的社会结构环境做出相应的修正和改变。制度创新的目的是重新调整组织关系和制度安排，重新规范组织行为，不过制度变迁离不开现实的社会结构和社会文化，成功的嵌入需要按照当下的社会结构环境做出“制度变通”和“制度适应”，避免产生“排异反应”。“制度变通”指对外部制度移植的修正和改变，“制度适应”指行为逐步地适应嵌入社会结构的外部制度或规则的变化过程。与常规的社会环境不同，应急性社会组织面临的社会环境是急剧压缩的时空和混乱紧张的氛围，如自然灾害环境、意外事故环境、人为骚乱环境等。不管面临哪种紧急情况，应急性社会组织需要以最快的速度做出最恰当的行为选择，这里的“最恰当”指的就是组织面对紧急环境做出的相应变通和适应，也就是对环境的嵌入，这不仅考验了组织的专业性，更考验了组织的硬核——应急性。

第三，路径依赖。路径依赖理论主要描述了过去的制度对现在和将来的制度、人们过去的行为对现在和将来的行为产生影响的过程和机制。其意涵在于，一种现存的制度及其塑造的行为具有“惯性”，这种惯性为进一步的路径选择制造出依赖结构。路径依赖具有不确定的方向性，一旦走上一个方向便会自我强化，如果走入

正确的轨道则实现优化，如果走入错误的轨道则会产生负效果，并且难以改变（李汉林等，2005）。抛去应急性社会组织，我国几乎所有的公益性组织都在追求“永继经营”的理想状态，并尝试各种发展模式，“永继经营”已经成为我国各类社会组织的生存生态。如果将“永继经营”视为一种路径依赖，那么社会组织似乎走上一条永不终止的循环道路。再回到应急性社会组织，按照前文的定义，应急性社会组织以“应付紧急情况”为使命，作为一种任务型组织，在任务完成后，组织便可启动解散程序（张康之、李圣鑫，2007a）。如果应急性社会组织仍然追求“永继经营”，是否会产生负效果呢？

我们讨论应急性社会组织的制度性终结，并不是要刻意让某个组织停止运作，或是遏制其发展。关键问题是：应急性社会组织的边界在哪里？客观意义上她的终点是什么？这类社会组织的发展方向是什么？本文的观点是，应急性社会组织诞生于灾难突发时刻，生于应急任务，并将终结于应急任务。如果将终结视为一种组织行为规范，那么应急性社会组织的终结可以被当做一种制度性的规范，内化于每一个应急性社会组织。在我国，应急管理的主导者是国家和政府，因此应急性社会组织的诞生与终结始终离不开公共政策的过程。应急性社会组织的生产需要一定的制度空间，突发事件可能导致的社会后果是难以预料的，政府在保证社会稳定、人民生命安全之余，让渡部分空间使应急性社会组织发挥作用，同时规范这部分空间的横向容量和纵向时间，这是政策制度为应急性社会组织设置的边界，同时也是政府为应急性社会组织提供服务的过程。当应急性社会组织完成应急使命，组织便可终止服务，走向终结。不过，终结不是组织生命的结果，而是组织意义的延伸，即“有终结无终点”，文章的最后将讨论这个问题。

下文将通过一个应急性社会组织的个案——A市社会资源协调平台，解释社会组织终结的制度性机制。

### 三、案例分析：一个应急性社会组织的制度性终结

#### （一）应急服务中的组织终结意涵

为了解释社会组织的制度性终结机制，本文以个案研究的方式，剖析一个应急性社会组织的终结过程。关于应急性社会组织的界定，还需要做出一点说明。



应急性社会组织在紧急救灾过程中一直发挥着重要作用，是一类需要被挖掘、被关注和被研究的社会组织。在中国，张康之、李圣鑫（2007b）较早地引入“任务型组织”概念，可将其视为应急性社会组织的“母体”。人类生活的组织可划分为两类：常规型组织和任务型组织。常规型组织承担人类社会生活中的那些重复出现的常规性任务，在结构及程序的合理化设置中以一种例行的方式和习惯处理常规性的任务，是一种较为稳定的组织结构，一旦出现就会以自身的存续为目标。任务型组织以任务为导向，因为某一特定任务而设立，承担重大的、紧迫的、突发性的任务，时间特征强，当任务完成或消失后，组织失去存在价值，走向解散。公益类组织也有常规型和任务型的区分，应急性社会组织应被视为任务型组织的一个具体类型，应急性意味着其具有任务型特征。当然，除了任务型的特征，应急性社会组织有其独特性。应急性社会组织一定是公益性组织，且组织的目标、任务单一，即回应紧急事件，所以应急性社会组织的任务周期一定是短期的。所以，任务型组织的研究为应急性社会组织的终结提供了基础，在组织目标、组织任务设定之时，就为组织的终结埋下了伏笔，任务完成之时，就是组织终结之时。

由于应急性社会组织没有被作为社会组织中的一种具体分类而得到关注，学界关于它的讨论并不广泛，故更少得到组织理论研究方面的反馈，相对而言，应急管理中的组织行为更受关注。从社会组织参与汶川地震救援至今，我们必须肯定其在应急救灾中发挥的作用，但是仍需理性批判其中存在的问题。比如，对比国际 NGO 和国内 NGO 在紧急救灾中的参与，国内 NGO 在灾害发生后的应急反应较慢、且行动迟缓（熊雪如、安树伟，2009）；大多数民间公益组织没有被纳入到国家救灾管理体制之内，因此这些组织缺乏参与紧急救灾的正式法律地位，利用私人关系进入救灾过程的许多社会组织相继引发了灾区救援的无序和混乱（邓湘树，2014）；社会组织参与救灾时面临角色定位不清、救灾准备不足、救灾资金和物资调配混乱等诸多问题（石奎，2011）。即使面对诸多批评，学界仍然积极推动政府将社会组织纳入应急管理体制，陶传进（2008）将民间组织参与救灾应急视为“公民权利”和“公民需要”；朱健刚、赖伟军等（2013）提倡“官民合作”，呼吁政府整合民间救灾力量，构建民间联合体，相互沟通配合、开放合作。

以“社会力量参与应急管理”为话题的研究近几年逐渐受到重视。在国家层面的应急管理体系建设完善后，社会力量的参与便有了抓手。如何鼓励社会力量参与到应急管理过程？钟开斌（2009）提出“主体外移”，建议形成“共治网络”，让

个体归位、政府到位、社会力量补位，形成多元合力；薛澜等从顶层设计角度建议扭转“无限政府”观念，建立协调机制、培育机制和合作机制，鼓励社会力量参与应急管理（薛澜、刘冰，2013；薛澜、陶鹏，2013）；王光星等（2010）从“多中心治理”角度建议政府与参与应急管理的社会力量平等互动。在理论层面，关于应急管理体系和社会力量参与应急管理的讨论为应急性社会组织的研究夯实了基础；在现实中，甘肃、湖南、广东等地也开始制定具体办法，引导社会力量在应急救灾中发挥实质性作用<sup>①</sup>。不过，这些研究和实践的重点多是围绕“政府如何做”，较少关注“社会组织本身如何做”，更少关注危机结束过程中的组织行为，缺乏危机管理的终结机制探讨。

无论是国家层面的应急管理体系研究，还是社会力量参与应急管理研究，人们都将眼光放在组织存续的过程上，忽视了组织的终结。本文将从微观视角出发，分析一个应急性社会组织的终结机制，力图阐释终结对于社会组织发展的意义。

## （二）应急性社会组织终结的制度性要素

### 1. 制度硬核和保护带：应急性社会组织的目标与调适

民间力量的迸发需要机遇的催生。2008年突发的汶川大地震，激发了潜伏已久的民间力量。地震发生后，A市是受灾最为严重的地区之一，当时，上百家NGO聚集于此，A市由此被称为“志愿者圣地”，2008年也被称为中国社会组织元年。然而，大量民间组织和救灾物资涌入A市灾区，缺造成了组织混乱、重复工作、资源浪费等情况。X基金会在重灾区提出倡议，搭建一个资源协调平台，将各类社会组织及募捐物资进行统一统筹和安排，及时向社会发布灾区需求，有秩序地接收救灾物资，帮助救灾主力工作有序进行，这是平台的“硬核”。这一倡议立即得到聚集与A市的社会组织和A市政府的响应和支持，2008年7月，社会资源协调平台成立运作。作为在地震重灾区临时组成的社会组织，在救灾初期，社会资源协调平台为

<sup>①</sup> 2013年7月，甘肃省民政厅委托甘肃省社会组织促进会牵头联合省内13家社会组织成立甘肃社会组织联合应急平台，提供甘肃省救灾协调服务。2016年11月，湖南省民政厅出台《关于支持引导社会力量参与减灾救灾工作的实施意见》；2017年4月，湖南省省发展改革委和民政厅联合印发的《湖南省综合防灾减灾规划（2016—2020年）》，为引领社会力量依法、有序参与减灾救灾工作提供了重要政策依据。2017年11月，广东省江门市减灾委、江门市民政局和江门市应急救援志愿服务总队联合举行应急救援演练，模拟渡船失火致人员落水、汽车落水、登山旅客失足坠崖等突发险情救援，这次演练为江门市政社协同开展防灾减灾救灾工作营造了良好的环境。

A市灾区救灾资源协调发挥了巨大贡献，灾区的各类民间物资很快从混乱无章变得井井有条，资源重复和浪费的情况也大大减少。

社会资源协调平台发挥的是稳定救灾、救援工作的大后方的功能。然而，当危机局面缓解、救灾任务进入尾声后，政府最初为社会组织开放的资源空间开始慢慢收缩。2008年年底，政府对灾区社会组织的监管开始收紧，乃至愈发严格。2008年10月，A地政府对社会组织采取紧缩政策，接手“社会资源协调平台”，此时，有部分志愿者离开，未离开的志愿者继续留在由政府领导的新机构工作。2009年4月，A市团委下发《关于加强志愿服务团队和个人管理的通知》，这一文件中罗列的限制性条件使得当时许多民间志愿者团队和个人不得不退出A地区的救灾行动（朱健刚，2014）。除了政策上的收紧，政府还对灾区社会组织提供服务的时间设下界限，其中便包括社会资源协调平台：

因为当初在成立社会资源协调平台时，A政府就提出一个时间节点——5年，后来由5年缩短为3年，再后来又提出“3年任务2年完成”的口号，到2012年实际上已经超过这个时间节点了。（访谈对象：志愿者 TZY）

政策收紧与时间节点的设置为社会资源协调平台带来了生存困境，不过，平台并没有很快被瓦解，而是一直延续到2011年，保护带机制发挥了不小作用。

为了使组织继续合法地存续，社会资源协调平台尽最大努力与当地政府保持良好关系。政府一方面需要社会组织发挥作用，另一方面又担心对社会组织失去控制（田凯，2016）。汶川地震发生后，为保证灾区稳定有序救援，中央政府、地方政府纷纷下发社会组织及志愿者管理文件。由于当年还没有正式颁布《慈善法》，政府只能以条例和公告的形式规范社会组织行为。这些文件将抗震救灾的主导方向政府倾斜，指定政府部门及社会部门在救灾中应充当的角色，政府机关多数部门被委以重任，而以社会组织为代表的社会力量则被限制在行政法规框架内。

合法性的获得是多年来困扰我国社会组织的“痛点”，在严格的准入制度和双重管理体制下，草根组织举步维艰（田凯，2003；葛道顺，2011）。合法性机制的基本思想是，社会的法律制度、文化期待、观念制度成为人们广为接受的社会事实，具有强大的约束力量，规范着人们的行为（周雪光，2003：75）。放到中国的政治环境中，合法性往往指向对政府指令的服从。在“父子关系”下，作为政府的“新



生儿”（刘继同，2007），社会组织必须在政治、法律和社会行政等多方面得到政府的认可，才能够获取合法性（高丙中，2000）。基于对这一点的认识，A市社会资源协调平台在筹建初期设计了基本定位——政府主导、社会参与，作为开展工作的底线，也成为其在巨灾背景下获取生存合法性的基础。为了巩固这种合法性，平台于2011年注册成立民办非企业组织，称“A市社会工作服务中心”。如此一来，平台获取了合法身份。实际上，注册民非仅仅是组织制度的保护带的自我调适而已，作为一个应急性社会组织，其组织硬核始终是“应急”，当应急任务完成后，不论保护带如何调整，最终都会走向终结。

## 2. 寻找保护伞：应急性社会组织适应变化中的社会环境

社会资源协调平台的建立虽然获得政府的认可，但想要真正发挥应急救灾的功能，使受灾地区的群众接纳，却远非易事。出于顺利开展救灾服务的目的，社会资源协调平台选择借用政府名义的办法扎根灾区、推进工作。在当地政府的协助下，社会资源协调平台将办公地点安放在A市政府政务服务中心，简称“政务中心”。

社会资源协调平台的工作很多要与政府挂钩，我们是在政务中心办公的，设备也是政府提供。不止这些，我们在这边做很多事都要借助政府的名义，如果不这样，就很难开展工作。而且平台借用政府的名义开展工作，也会给政府带来正面影响力，政府当然愿意我们这么做了。后面我们每年都举办一次联席会议，期间所有的费用都是政府出的。（访谈对象：志愿者HY）

以政府之名，行民间救灾服务之事。由于社会资源协调平台的性质属于自发性的民间组织，自身没有行政权，临时成立的组织在当地也还没有形成威望，想要自行开展行动的难度极大，能够推动其进行有效行动的途径就是依附当地政府的权力。这种依附式的行动，从韦伯的视角来看，既具有目的理性的特征，也涉及了价值理性的概念范畴。

作为一种目的合理性行为，社会资源协调平台以“实现组织目标”为行动基准，选择以依附政府的名义融入灾区服务，这种目的合理性行动着重考虑的是手段对达成特定目的的能力或可能性（苏国勋，1996：74；杨善华、谢立中，2005：185），在当时混乱的情况下，这种方式，无疑是最为高效和便捷的。因为在黄金救灾的几十个小时内，即使是最有经验的社会工作者或心理疏导专家，也无法做到灾

民对外来人群的接纳，而借用当地百姓熟知的“政务中心”的名义，则会使这项工作启动阶段事半功倍，进而继续推进社会资源协调平台在灾区进行的资源汇总、调配、配合政府救灾的工作。作为一种价值合理性行为，社会资源协调平台将紧急救灾作为行动指南，组织行动的公益性和利他性是首要的也是最核心的要求，即不管遇到什么困难都要完成救灾任务，行动符合救灾价值，是社会资源协调平台全力关注的问题，至于达到价值目的做需运用的手段，便可因势而为了。

借用政府的名义启动救灾行动，是社会资源协调平台与当地政府互动的开始，也是其作为应急性社会组织扎根灾区、发挥应急功能的“技巧”。后来的事实证明，这种做法理性且有效，成功推动了社会资源协调平台在救灾过程中继续利用政府这一特殊身份作为保护伞募集自身需要的社会资本，在灾区开展应急救灾行动。

前文提到，紧急救灾过后不久，政府开始收缩民间组织在地震灾区的生存空间，为了避免被完全挤压，平台借助当地政府的社会资本开展救灾行动，并同时为自己设定了“不逾矩”的工作原则，避开诸如资金、权力等敏感部位，在社会行动的话语权和掌握社会资源的经济权等方面主动让位，这使得其行动能力和行动范围在政府采取收紧政策后再度萎缩。

那时候，平台工作人员与政府公务员一起办公，当时叫“合作办公”。一开始我们的想法是，社会资源协调平台与政府开展合作办公，可以发现政府办公存在的问题，提出一些改进的建议，也可以协助政府处理灾后救工作。平台的工作人员都是抗震救灾时表现优异的年轻志愿者，他们愿意留下来继续工作，所以平台就接收了他们。可是你说我们的志愿者在政府能干什么？都是打杂的，根本做不了事，政府也不会听他们的，设计这个项目的初衷是好的，但是没能继续下去。（访谈对象：项目官员 LC）

在紧急救灾初期，作为重灾区的 A 市十分需要社会资源协调平台这样的民间力量作为补充，平台为顺利开展救灾工作而依附当地政府权力，借用“政务中心”的名义开展工作，这是巨灾背景下政府和社会组织做出的双向理性选择。紧急救灾过后，灾区灾情稳定，政府的工作重点从救灾转向灾后重建，此时社会资源协调平台已经完成组织使命，即使政府在设立平台初期已经设计了“时间节点”。但是，政府和社会资源协调平台本身都在后期规划了组织的未来发展走向，例如田野资料中

提到的“合作办公”的工作形式。“合作办公”的本质，一是推动政府职能与社会组织服务的双重转型，二是保存平台力量、避免被瓦解。这种社会治理理念放在当下的环境中也是具有进步意义的，但更重要的问题是，这种规划方案是否符合社会组织的使命？是否符合当时的社会大背景？答案显然是否定的。因此，“合作办公”的工作方法并未延续很长时间。实际上，因为社会资源协调平台的使命已经完成，无论在组织目标还是在支持性政策方面，这个应急性的组织需要走向终结。

### 3. 永继经营：应急性社会组织的路径依赖

成立一个组织的目标不是终结，而是延续其发展，并壮大实力，这似乎已成为一种常识，我们称其为“永继经营”的理念。社会资本是社会组织实现“永继经营”的重要因素。科尔曼在他的理性行动理论中强调社会资本的重要性，在科尔曼看来，社会资本是个人拥有的、表现为社会结构资源的资本，主要存在于人际关系和结构之中，为结构内部的个人行动提供便利（侯钧生，2001：385）。社会资源协调平台也没有为自己设定终结的目标，在危机结束之后，它希望继续参与灾后重建。而社会资源协调平台的社会资本聚焦于组织的人力资本。社会组织的领导人对组织发展常常发挥重要作用，挑选站长也是一项“技术活”。社会资源协调平台在救灾前期虽然以“应急”的角色出现地震重灾区，但是组织领导人的挑选却“不能着急”，“既不逾矩，也可高效”称得上是组织领导人的定位。故而，社会资源协调平台的站长选拔标准是严格按照组织定位设计的：

年龄区间为18~70周岁，有丰富的管理经验，政府相关部门退休干部，退伍军人等优先；熟悉灾区情况，特别是贫困社区的基本状况、需求；善于协调各利益相关方关系；身体健康，能适应艰苦的工作环境；认同基金会及扶贫志愿者公益理念，自愿参与志愿服务；有2个推荐人，其中必须含当地政府科级以上（含科级）工作人员。（X基金会内部资料）

除了在当地拥有较高社会声望，平台站长还要与当地政府“处好关系”，或者具备这样的公关能力。资料显示，社会资源协调平台的首任站长ZY，先后在A市共青团、A市委办、A市科技局、A市妇联、A市人大常委会研究室工作，由A市政府推荐担任其担任平台站长。第二任站长TR，在担任站长前是MZ某汽车修理厂厂长，汶川地震时来到A市，经推荐、筛选担任平台站长。对于平台站长的工作情

况，志愿者是这样的评价：

站长（TR）在 A 市一直做全职志愿者，他 40 岁左右，看起来软绵绵的，但工作执行力很高，我对站长的工作十分认可，不然也不会在那里那么久，他很会处理公关关系，跟基金会、跟政府的关系好得没话说。（访谈对象：志愿者 HY）

林南认为，社会资本是个体为了从嵌入性资源获取回报而在社会网络中进行的投资。作为一种可以增值的资源，社会资本包含物质资本、文化资本和人力资本；社会资本作为一种投资活动，离不开个体行动的参与。个体是拥有一定社会地位、占有一定社会资源的行动者，嵌入社会网络中的资源只有通过动员才能成为现实的社会资本，而能够动员社会资源的只有那些为了得到回报而积极努力的行动者（Nan Lin et al. , 2001: 8; 刘少杰, 2004）。X 基金会对平台站长的选拔，显然是看中站长作为一个个体自身附带的社会资本含量。在双方力量不均衡的情况下，社会资源协调平台需要进行长期的社会资本投资，来换取更多生存和发展的资源，能够启动社会资本投资的行动者的最好人选，便是一位“与政府关系密切”的组织领导人。平台站长与政府关系密切，利用个体的社会资本，在搜集信息、获取政府信任、树立权威等方面占据优势。在传统的社会结构中，社会资本主要由家庭、邻里、社区等原始组织提供；而在现代社会，传统社会资本遭到侵蚀，想要得到外界的信任和支持，必须通过各种途径搭建个体的社会资本（侯钧生, 2001: 385），或是利用社会网络争取社会资源（边燕杰、张文宏, 2001; Lin et al. , 2001: 29），这是符合现代个人和组织行为特征的理性选择。

在个体层面、组织层面的良性互动的基础上实现持续发展，是组织发起者和参与者乐于看到的画面，也是他们的期许。本文认为，社会资源协调平台在某种程度上已经实现了与环境的良性互动，这种优化惯性表现的是路径依赖的正功能（诺斯, 1994: 123—148）。在抗震救灾初期，社会资源协调平台合理调配救灾资源，帮助政府稳定后方情势；灾后重建阶段，平台继续发挥“拾遗补缺”功能，开展多样性社会服务，如心理援助、教育、养老、儿童服务等。2011 年年底，社会资源协调平台在 A 市登记注册为“A 市社会工作服务中心”，正式成为实体社会组织。注册民非后，社会资源协调平台在技术层面的优势更加显著，资金来源也更为广泛，除

了X基金会，医院、企业、慈济会等多家机构均购买过社会资源协调平台的服务项目，灾后重建的社会服务项目越做越多。

但是，因为政策收紧、人力资源的损耗而造成的社会资源的消耗逐渐推动社会资源协调平台走上一条具有负效果的路径。

后期，我们主要做的就是灾后的一些后续处理工作，加上我们站长那段时间生病中风，后来治好了就回老家休养了，我们这些虾兵蟹将撑不起大梁。灾后又招了一些人进来，他们过了实习期之后就不是很努力做事，政府看不到成效肯定不支持，所以政府这边就让我们撤了。（访谈对象：志愿者HY）

总而言之，社会资源协调平台所开展的系列救灾、灾后重建、扶贫工作皆属于“政府主导下的社会参与”的一部分，包括“合作办公”的工作模式，也是平台试图为政府在紧急救灾前线拾遗补缺的工作方式。社会资源协调平台选取的快速进驻灾区的方式，是借用当地政务中心的名义，在政府政务中心办公，获取合法的行政性身份。在救灾初期，平台依托政府紧急救灾政策让渡的部分空间，在大后方承担协调工作；在灾后重建阶段，政府更多地开始从宏观角度考虑城市重建问题，此时的社会资源协调平台已经完成其紧急救灾的组织使命，她面临的发展路径有两条——转型或终结。从过程视角看，作为社会资源协调平台的主要出资方，X基金会希望将平台扶植成一所独立的民办非企业单位，继续服务灾区的灾后重建工作；但从结果来看，X基金会对平台的支持仍然扭转不了其被撤销的命运，政策收紧、使命终结和人力流失三重因素的堆叠使社会资源协调平台走向卷入负效果的路径依赖，最终形成了组织终结的结果。这一结果是被动消极的，必然给组织成员带来冲击，也给尚处于路径依赖中的各项工作带来负面效应。我们可以想象，处于社会资本链条中的应急性社会组织的被动终结，将会引发一系列的反应，对服务对象、合作方等产生影响。所以，与其被动的等待组织消亡，不如在组织战略目标、发展规划设计伊始就考虑到任务终结时的状况，探索组织终结的制度性要素。

#### 4. 走出“理据困境”：制度性终结的合理性、合情性和合法性

在公共政策领域，政策终结始终面临“无法终结”的难题，政策的制定者和实施者不愿意对某项政策实行终结，他们认为终结代表了失败或错误（刘伟伟，2015）。在社会组织领域，公益组织或公益团体更加不愿意走向终结，他们也将终



结视为一种失败。所以，应急性社会组织的终结面临着“情感性障碍”。借用涂尔干的理论，我们在这里将意识形态视为“通过价值整合来实现社会存在基础的集体意识”（涂尔干，2000：42）。新的制度安排和行为规则必须或必然要替代旧的制度安排和行为规则，解释这种必然现象的理据的过程被称为“理据困境”。意识形态作为一种工具则能够从合理性、合法性和合情性三个方面突破“理据困境”。我们可以从本文的案例——一个应急性社会组织的终结来认识社会组织制度性终结的合理性、合情性与合法性。

首先，制度性终结的合理性和合情性。在巨灾背景下，政府作为应急管理的主要行动方，的确需要民间组织的帮助，对于民间组织而言，无论是引进志愿者帮助救灾，还是像A市社会资源协调平台这样协调灾区资源，都属于临时救助类角色，发挥的是应急救灾功能。这意味着，当前期救灾工作结束后，救灾志愿者和民间力量便可以同政府救灾队伍一同撤出灾区，当然，这并不是说政府不再做后期的灾后重建工作了。实际上，紧急救灾和灾后重建的服务内容差别很大。紧急救灾往往更多地依靠政府指挥部队和医疗队进入灾区抢救重伤员，与死神抢时间。我国的民间组织，在救灾技能和安全措施方面远未能达到部队和医院的水准，因此，绝大多数的民间组织进入灾区所做的工作是接替部队和医院救灾工作的“尾巴”，还有许多民间组织主要负责运送救灾物资客观地说，社会资源协调平台在紧急救灾阶段为政府稳住了灾区的“大后方”，使政府能够将救灾的主力放在救人上。如果不存在社会资源协调平台这样的组织，各类民间人士、民间组织在灾区一旦发生混乱，其产生的后果将是不可逆的。社会资源协调平台对灾区民间组织的协调和调配，使政府的压力大大减轻了。紧急救灾结束后，救灾过渡到灾后重建阶段。经济损失和人员伤亡给灾区带来难以弥补的伤痛，此时的灾区不宜再进驻更多的外部力量，重伤后的灾区是无法容纳大量人与物的，就像一个缺口的布袋无法承受满载的物品，少放一点，破口也许不会撕裂，但强行塞满，破口会越撕越大。灾后重建也是同样的道理，刚刚从死神手掌中挣脱出在灾民，他们对于外来能量的承受力非常有限，志愿者和民间组织的爱心和善意确实能够给灾民和灾区带来温暖，但是此时的他们更需要的是专业支持，经过专业培训的社会工作者和心理疏导专家在灾后重建阶段发挥主要作用，政府在基础设施建设、医疗卫生、安全保障方面则要继续发挥主导作用。显然，社会资源协调平台这样的应急性社会组织此时可以同救灾部队等组织退出一线灾区，这种退出的过程具备合理性和合情性。

其次，制度性终结的合法性。社会资源协调平台始终以“政府主导、社会参与”为基本定位，表达了社会组织对政府在救灾行动中的主导地位的支持。作为民间力量，以这种方式承认政府是唯一的发起者和重要的决策者、策划者和执行者，默认了市场和社会只有在符合政府统一规划的前提下，才被允许按照各自的机制发挥作用，否则就要按照政府的意志做出调整（康晓光，2011：30）。这是社会组织获取合法性的基石，也是组织终结的合法性基础。在应急救援的整个过程，政府都要发挥主导作用，确保灾区工作的有序运转，社会资源协调平台需要配合政府的指挥棒，搜集灾区信息、民间组织的情况，调配各类救灾物资，为政府、民间组织和灾民提供系统的、相对精准的信息，使民间救灾系统有序进行。紧急救灾结束后，灾区的治理方向需要转型，由应急救援转向灾后重建，所以，灾区社会环境的稳定有序是治理的基础，相应地，应急救援的任务终结了，而重建的组织任务则产生了。如果该组织有能力有意愿承担重建的任务，并且将服务重心转移到重建工作中来，那么，它已经通过组织任务的转移而自然而然地完成了应急性社会组织的终结，与此同时，它也在参与重建工作的过程中获得政府赋予的合法性，并且在服务过程中表达出新的组织任务的合情、合理性；如果它没有能力且没有意愿承担重建的任务，那么则需要有一些必要的人员安置、服务转介等终结性的制度来实现真正的组织终结。

#### 四、“有终结无终点”：社会组织发展的理想型场域

回顾全篇，本文的研究旨趣有三：第一，呼吁关注应急性社会组织这类一直存在却始终被忽视的社会组织类型。透过本文的案例，应急性社会组织在紧急救灾中发挥重要作用：整合内外资源，快速配合政府，双向协调救援。早在2008年，陶传进（2008）曾提出将社会力量纳入中国特有的应急救援行动体系。实际上，社会力量的涵盖范围比应急性社会组织要广得多。本文将应急性社会组织视为一种独有的社会组织类型，意在突出其应急性、专业性和短暂性，如果未来培育一批批应急性社会组织，那么在紧急灾害发生后，其发挥的作用将不再是简单的“参与”，而是专业性的救援。

第二，从“终结困境”这一普遍性难题出发，本文尝试一个新的研究转向，即社会组织的终结研究，本文重点探讨社会组织的制度性终结，指出三个制度性要素：

组织目标、组织调适和组织发展路径。本文认为，社会组织的制度硬核是组织目标，是制度化的行为取向，在任何情况下不会变更；组织调适是社会组织按照当下的社会结构环境做出的制度性调整，以适应环境的更新，做出恰当的组织决策；在组织发展路径选择上，本文认为，有的社会组织不需要“永继经营”，也有的社会组织没有能力“永继经营”，还有的社会组织并没有“永继经营”的规划，但是几乎所有的社会组织都在“永继经营”的依赖结构中循环往复，显然，这并不是一个健康的社会组织发展生态。因此，制度性终结将成为社会组织摆脱“终结困境”和“永继经营”依赖的途径之一。

第三，本文在开头讨论社会组织的“终结困境”，在结尾讨论社会组织的“永继经营”，但当我们回过头来思考，两类难题结成了一对悖论：试图实现“永继经营”，却面临“终结困境”；试图终结组织，却不舍“永继经营”的理想。这样的悖论又指涉了社会组织生长和发展环境的问题，即本文试图构想的一个理想型的社会组织发展场域——“有终结无终点”。“有终结”可以从两个层面理解：任务终结和组织终结。社会组织以任务为核心，任务完成意味着组织使命完成，组织一方面可以随着任务的完成而宣告终结，另一方面也可以伴随任务的转型、变化而存续。因此，作为制度硬核的组织任务，在组织终结的选择上发挥了决定性作用，故而“终结”不再是困境，“永继经营”也不再是路径依赖。“无终点”指的是社会组织发展环境的开放性和包容性。弗朗西斯·福山曾指出，一个好的政治制度需要具备的三个要素：第一，拥有一个能够产生权力并使用权力的国家；第二，实施法治，以此限制国家并使其依据某些规则运行；第三，实行民主责任制，这是一种平衡。如果拥有太多的权力而没有足够的限制，将出现问题；如果有太多的限制而没有权力，也会出现问题（西村博之，2016）。我们将福山的观点部分地挪用到社会组织领域，则是这样一种形态：一个引导正确社会治理方向的权威政府，一条开放民间参与的路径和一套维持政府和民间社会平衡的行为规范。在这样的社会治理环境中，社会组织既不必担心“终结”，也不必在“永继经营”上耗费力气，仅仅需要关注任务、达成使命，在“生长—终结—再生”中循环往复。这是本文对“有终结无终点”理想型场域的解读，也是对社会组织制度性终结的回应。

#### 参考文献：

阿隆·雷蒙，2013，《社会学主要思潮》，葛志强、胡秉诚、王沪宁译，上海：上海译文出版社。

- 边燕杰、张文宏, 2001, 《经济体制、社会网络与职业流动》, 《中国社会科学》第2期。
- 陈振明, 2010, 《中国应急管理的兴起——理论与实践的进展》, 《东南学术》第1期。
- 邓国胜、褚湜婧, 2014, 《现代社会组织的基本特征》, 《开放导报》第5期。
- 邓湘树, 2014, 《大型自然灾害应对中政府与社会组织的合作》, 《人民论坛》, 第4期。福山, 弗朗西斯, 1998, 《历史的终结》, 本书翻译组译, 呼和浩特: 远方出版社。
- 高丙中, 2000, 《社会团体的合法性问题》, 《中国社会科学》第2期。
- 高丙中、何循祥, 2015, 《社会领域及其自主性的形成》, 《北京大学学报》(哲学社会科学版)第9期。
- 顾昕, 2004, 《公民社会发展的法团主义之道——能促型国家与国家和社会的相互增权》, 《浙江学刊》第6期。
- 国务院发展研究中心课题组, 2008, 《我国应急管理行政体制存在的问题和完善思路》, 《中国发展观察》第3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。
- , 2013, 《被代理的社会: 脱嵌与发展》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 候钧生, 2001, 《西方社会学理论教程》, 天津: 南开大学出版社。
- 何帆、朱鹤, 2016, 《僵尸企业的识别和应对》, 《中国金融》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。
- 刘继同, 2007, 《转型期中国政府与慈善机构关系的战略转变》, 《甘肃理论学刊》第1期。
- 康晓光, 2011, 《依附式发展的第三部门》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 李汉林、渠敬东、夏传玲、陈华珊, 2005, 《组织和制度变迁的社会过程——一种拟议的综合分析》, 《中国社会科学》第1期。
- 李培林, 2002, 《巨变: 村落的终结——都市里的村庄研究》, 《中国社会科学》第1期。
- 李圣鑫, 2010, 《大型赛事组织机构的解散及其路径选择——以北京奥组委为例》, 《北京体育大学学报》第10期。
- 刘少杰, 2004, 《以行动与结构互动为基础的社会资本研究——评林南社会资本理论的方法原则和理论视野》, 《国外社会科学》第2期。
- 刘伟伟, 2015, 《政策终结的多源流分析——基于收容遣送制度的经验研究》, 《公共管理学报》第4期。
- 诺斯, 道格拉斯, 1994, 《制度、制度变迁与经济绩效》, 刘守英译, 上海: 生活·读书·新知三联书店。
- 石国亮, 2011, 《中国社会组织成长困境分析及启示——基于文化、资源与制度的视角》, 《社会学研究》第5期。
- 石奎, 2011, 《社会组织参与救灾应急的作用研究》, 《人民论坛》, 第9期。
- 苏国勋, 1996, 《当代西方著名哲学家评传·第十卷, 社会哲学》, 济南: 山东人民出版社。
- 陶传进, 2008, 《民间组织积极参与救灾应急是公民社会的需要》, 《中国社会报》10月13日第B03版。
- 田凯, 2003, 《机会与约束: 中国福利制度转型中非营利部门发展的条件分析》, 《社会学研究》第2期。

- , 2004, 《组织外化: 非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架》, 《社会学研究》第4期。
- , 2016, 《发展与控制之间: 中国政府部门管理社会组织的策略变革》, 《河北学刊》第2期。
- 涂尔干, 埃米尔, 2000, 《社会分工论》, 渠东译, 北京: 生活·读书·新知三联书店。
- 王光星、许尧、刘亚丽, 2010, 《社会力量在应急管理中的作用及其完善——以2009年部分城市应对暴雪灾害为例》, 《中国行政管理》第7期。
- 熊雪如、安树伟, 2009, 《大力发展非政府组织——雪灾和地震之后的思考》, 《城市》, 第3期。
- 熊跃根, 2009, 《社会政策: 理论与分析方法》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 薛澜、刘冰, 2013, 《应急管理体系新挑战及其顶层设计》, 《国家行政学院学报》第1期。
- 薛澜、陶鹏, 2013, 《从自发无序到协调规制: 应急管理体系中的社会动员问题——芦山抗震救灾案例研究》, 《行政管理改革》第6期。
- 西村博之, 2016, 《历史的终结、中国模式与美国的衰落——对话弗朗西斯·福山》, 嵯明亮译, 《国外理论动态》第5期。
- 杨善华、谢立中, 2005, 《西方社会学(上卷)》, 北京: 北京大学出版社。
- 张颐武, 1994, 《“现代性”的终结——一个无法回避的课题》, 《战略与管理》第6期。
- 周雪光, 2003, 《组织社会学十讲》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 张康之、李圣鑫 a, 2007, 《论任务型组织的解散》, 《中国行政管理》第1期。
- , 2007b, 《论任务型组织的解散程序和策略》, 《学海》第3期。
- , 2008, 《论任务型组织的解散及其动力》, 《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)第2期。
- 张丽珍, 2012, 《我国政策终结的困境及其治理——基于组织创新的视角》, 《行政论坛》第6期。
- 赵忠杰, 2013, 《公益绩效评估的理论与实务——解构台湾 NPO 的现况与挑战》, 台湾: 台湾人文教育研究发展学会。
- 钟开斌, 2009, 《回顾与前瞻: 中国应急管理体系建设》, 《政治学研究》第1期。
- 朱健刚、赖伟军, 2013, 《灾害管理体系: 从政府主导型转向“官民合作”模式》, 《中国社会科学报》2013年6月21日第B01版。
- 朱健刚, 2014, 《不完全合作: NGO 联合行动策略——以512汶川地震 NGO 联合救灾为例》, 《社会》第4期。
- 朱巍巍, 2013, 《建立现代社会组织体制: 社会建设和社会体制改革的重要目标——建立现代社会组织体制专家座谈会综述》, 《中国民政》第1期。
- Lin, Nan, Karen Cook & Ronald S. Burt 2001, *Social Capital: Theory and Research*, NY: Aldine-de Gruyter.

作者单位: 中国社会科学院研究生院社会发展系  
责任编辑: 姜宁宁