
虚拟连接：社会组织为何组织化

——来自经济发达 A 区的个案研究

王清 张楠¹

【摘要】 出于发展和稳定的双重考虑，国家促进社会服务类社会组织的发展，但同时通过分级管理和限制竞争等方式防止社会组织组织化。然而，近年来社会组织之间出现虚拟连接。虚拟连接是指社会组织之间仅建立了关系网络，并没有推动议程设置。政府有效治理的逻辑与社会组织完成任务的逻辑，导致社会组织虚拟连接。一方面，政府基于有效治理的策略挑选社会组织，出现一部门一社会组织的现象；另一方面，社会组织为完成任务，依托政府纵横结构建立联系。社会组织间虚拟连接应政府需求而出现，依政府结构而发展，并没有与国家意志相冲突，但是仍然存在一定风险。

【关键词】 社会组织 虚拟连接 有效治理

【中图分类号】 :C23 **【文献标志码】** :A **【文章编号】** :1007-9092(2022)04-0077-010

市场化改革后，社会组织获得了更大的生存和发展空间。然而社会组织作为一种组织利益的代表，其表达利益诉求的功能直接与政治系统相关，可能会影响政治系统的稳定性。出于发展和稳定的双重考虑，中国对社会组织的态度较为复杂，一方面，国家需要大力发展公益慈善、社区服务类的社会组织。但是，另一方面，国家对社会组织实行分类管理，采取了防止其组织化的制度设计，通过立法规制，防止社会组织的利益化表达。比如对社会组织进行分类管理，将其纳入不同的系列进行登记管理，采取不同的政策和制度形式加以规范引导；又如采用分级设置、限制竞争等，限制社会组织之间建立横向联系。总之，在社会组织的管理策略上，国家通过分类控制、归口管理、分级设置、限制竞争，打散社会组织，限制社会组织联合。

基层政府同样意识到社会组织联合带来的挑战，但又需要社会组织协助提供公共服务和社会服务。那么，如何既能使社会组织为己所用、又能使其不脱离政府管理的轨道，是一个迫切需要解决的重大问题。然而，在经验观察中却发现，社会组织之间产生了广泛的连接，各种类型的社会组织合作频频。比如环保领域的联盟，“怒江反坝事件”和“26度空调节能行动”；比如减灾的联盟，2008年汶川地震中社会组织合作组建的“5·12民间救助服务中心”“NGO四川地区救灾联合办公室”等社会组织联合平台，2013年雅安芦山地震中成都本土公益组织联合发起的“4·20”联合救援行动。除联盟形态外，还有社会组织组建的聊天室以及非正式接触中的信息交流、资源支持等常态化联系。可见社会组织连接是客观存在的现象。基于此，本文的研究问题是国家促使社会组织分散化，尤其2012年党的十八大之后规范社会组织的发展，但为何社会组织还是出现连接？本文将通过经济发达A区的个案研究，呈现社会组织连接的具体形态，分析社会组织连接的逻辑。

一、社会组织合作：已有研究与理论争鸣

社会组织连接是社会组织合作的一种类型，要回答社会组织连接的形成原因，就要回到社会组织合作这一根本问题，中国社

¹**作者简介**：王清，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授、博士生导师；张楠，中山大学政治与公共事务管理学院研究生。

基金项目：2021年广东省委宣传部委托课题“粤港澳大湾区协同发展治理创新”；中山大学高校基本科研业务费专项资金青年教师重点培育项目(编号：19wkzd25)

社会组织之间的合作关系都有哪些类型?有哪些因素影响社会组织间合作?

(一) 社会组织合作的类型

已有研究关注到社会组织之间的合作关系，并且发现组织间的多种合作方式。¹根据合作意愿和制度空间两个维度，本文将我国社会组织间合作形态分为以下四类。

表 1 我国社会组织间合作形态

合作意愿制度空间	高	低
大	战略型合作关系	自由型合作关系
小	支持型合作关系	松散型合作关系

第一类，意愿低、空间小的松散型合作关系。在国家管控下，当前我国社会组织间合作的空间小，社会组织间合作仍处于初级阶段，绝大部分的社会组织间合作关系都属于此类形态。同一区域存在竞争关系的社会组织多属于此种类型，它们有时会采取双赢的合作方式达到某一共同目标。但是它们之间的合作多为一次性的短期合作，合作内容单一，合作程度浅，合作基础较弱。第二类，意愿高、空间小的支持型合作关系。已有研究主要集中在此类合作形态上，它是近年来出现在我国的一种新的合作形态，多以两种方式存在。一是社会组织间“委托-代理”式合作，比如社会组织和公募基金会的合作，公募基金会为草根组织设立专项基金，草根组织提供专门的社会服务。第二类更为常见的合作模式是社会组织联盟，不同的社会组织为了解决某些特定问题，协同工作、共同利用资源、共同决策以及共享最终成果。²这种类型常见于有共同使命的社会组织间关系，如四川雅安“4·20”联合救援行动，社会组织联合起来的目标是整合救援资源，提高救援效率。然而，这类联盟比较容易引起政府的担心，合作空间很小，在这种形态下，联盟规模比较小，结盟时间短，表现出一定的临时性、随意性和不稳定性。第三类，意愿高、空间大的战略型合作关系。这类合作关系是最为理想的社会组织间合作状态，本文研究的社会组织间连接即为战略型合作关系。社会组织间有较为强烈的合作意愿，主动建立长期的合作关系，合作的领域、范围、内容较为全面，合作基础牢固。第四类，意愿低、空间大的自由型合作关系。这种类型与松散型合作关系相似，不同的是社会组织间合作受限制少，有较大的合作空间。但此类合作关系在我国较少存在。总体而言，我国社会组织间合作较少，现有的合作更多的是意愿高、空间小的支持型合作关系。

(二) 社会组织合作的影响因素

社会组织间合作形态受哪些因素影响呢?已有文献从外生性因素和内生性因素两个角度解释社会组织合作的影响因素。

第一，外生性因素：

情境因素。情境因素是促成社会组织间合作的重要因素。³当社会组织遇到某一共同关注的议题之后，为达成共同目标而发起联合行动，形成社会组织联盟这种合作形态，常见于减灾环保等领域。一是因为大部分社会组织的使命是推动灾害治理、消除贫困、保护环境、保护弱势群体等，解决某些情境下产生的问题。但我国各类社会组织发育不成熟，这些拟解决的问题对应所需要的能力、专业和资源等超过单个社会组织可驾驭的范畴，因此联合各方力量成为社会组织的必然选择。联盟能够集合多个组织的力量，形成在民间动员、理念传播、资源整合、信息共享、技能提升、风险抵御等方面的协同放大效应。二是为解决问题，政府需要社会组织的合作来提供帮助。因为许多情境是突发性的，危害极大，必须立即采取行动，而政府应对非常规突发事件的能

力不足，需要借助社会组织力量共同解决突发性问题，这为社会组织间合作提供了空间。

第二，内生性因素：

组织因素。组织共识、组织能力、政策企业家等因素都是影响社会组织合作的因素。首先，组织达成共识是组织间合作的前提，共识包括相同的价值偏好、共同的目的以及彼此间的信任。社会组织基于共识，当面对复杂动态的环境时，在实现组织目标、达成组织使命方面形成相互合作的共同愿望，愿意将某些自身利益相关的事务托付给对方。⁴其次，组织能力是决定合作能否实现的关键。组织能力由规模、资源、专业能力等因素决定。其一，组织规模与合作的建立有显著关联。通常小型联盟比大型联盟更活跃，参与小规模合作的社会组织成员更容易受到物质和社会回报的激励。集体行动理论表明，组织越大，成功组建和持续运作的可能性越小，较大联盟的成员难以相互认同，这削弱了组织间联盟的动机。其二，资源也会影响社会组织合作的形成与持续。资源依赖理论将合作视为一种根据资源禀赋控制外部环境不确定性的策略行为。⁵在一个开放的系统中，组织需要通过交换获取外部资源来维持生存与发展。⁶有不同资源诉求的组织愿意与其他组织合作，以换取其所缺乏的资源。⁷其三，专业能力是社会组织间达成合作的重要动力。这种专业能力通常来自组织在原有工作领域中积累的品牌效应、工作经验、知识和人才网络。这些因素是获得合作伙伴信任的关键所在。政府在应急防控过程中面临各种挑战，社会组织可以基于专业优势构建合作网络，减缓突发性事件对于社会运行的不确定性冲击。⁸最后是政策企业家因素。具有企业家特质的社会组织领导者，会快速发现与分析问题，形成一个远大的愿景，充分链接资源，加上他们自身拥有的道德和专业能力、受信赖度等，使得他们能够在合作形成过程中充分调动参与者的积极性实现共同愿景。因此，政策企业家对社会组织合作形态产生影响。⁹

(三)进一步的研究空间

学术界对社会组织间合作的研究为下一步研究提供重要的基石。但是，已有关于社会组织间合作的研究存在以下两点发展空间。第一，研究对象大多是临时的、短期的支持型合作，缺乏对长期的战略型合作关系的关注。第二，在对影响社会组织合作因素的研究上，已有分析看到了内生性和外生性两个维度，但没有看到二者的关系，也就是没有看到政府与社会的互动对社会组织间合作的影响，忽略了政府对社会组织的管理恰恰为社会组织间合作提供了空间。本文试图从政府与社会组织双向联系的角度，分析社会组织连接的形成逻辑，阐述政府与社会组织之间的互动如何塑造社会组织的合作形态。

二、虚拟连接：A区社会组织的连接

本文发现社会组织的战略型合作形态——虚拟连接。虚拟连接至少具有如下三方面的特征。第一，在合作主体上，同一区域内与政府有合作项目的多个社会组织之间发生虚拟连接。第二，在合作形态上，社会组织间的连接具有短期性与事务性的特征。社会组织是基于具体事务建立起连接，事务结束后连接就可能中断。第三，在合作程度上，社会组织间的合作程度较弱，它们只是建立了关系网络，共同应对政府交办的任务，并没有通过关系网络组织起来，也没有出现政策倡导。正是在这个意义上，本文将社会组织的这种合作提炼为虚拟连接。

在研究方法上，本文采用案例研究法，选取A区社会组织的虚拟连接作为研究对象。首先，A区地处改革开放前沿地带，是经济发达的沿海城市。2020年A区所在的地级市F市生产总值为10816.47亿元，¹⁰其中A区实现地区生产总值3177.55亿元，全年地方一般公共预算收入247.90亿元，地方一般公共预算支出287.84亿元，全年全区税收总额538.76亿元，¹¹收入规模居五区之首。其次，政府对社会组织的培育和扶持力度加大，A区社会服务的购买规模较大，全区社会组织数量稳居F市首位。2021年6月，全区社会组织1369个，其中民办非企业单位798个。¹²社会工作发展走在全市最前列。因此，A区社会组织具有数量多、政府购买规模大的特点，为社会组织间的虚拟连接奠定了基础。

本文的经验材料来源于笔者2017年6月到2021年6月间的多次田野调查，采取座谈、访谈、蹲点、参与项目评估、查阅案宗记录和公开资料等方式。一是座谈和访谈。其一，访谈地方政府。走访调查了该区的政法委、信访局、司法所，A区L镇街司

法所、A区D镇信访办，与其负责人进行访谈，并参与D镇司法所2019年矛盾调解项目的末期评估和调研，与派出所、诉前和解中心、人社局进行接触与调研，收集了大量一手材料，对A区综治信访工作以及政府与社会组织的关系有了细致的了解。其二，访谈虚拟连接的主体——社会组织。通过对B机构负责人、项目总监进行10次以上访谈，对督导、社工和区、镇街及社区的兼职调解员等进行追踪调研，笔者了解到B机构的整体情况、运行状态、与各政府部门的合作情况。二是查阅政府报告、社会组织的个案案宗记录。通过查阅政府网站和官方新闻的公开资料，整体把握A区综治信访等工作及相关制度的创新实践。通过查阅B机构的案宗记录，获取更具体生动的案例。

（一）虚拟连接的主体：承接政府服务的社会组织

虚拟连接的主体是承接政府服务的社会组织。在A区，社会组织的虚拟连接主要发生在承接政法类服务的社工机构之间，其中B机构规模最大，研究以它为中心，分析其如何与其他社会组织产生连接。B机构现有专职员工130人左右，其中约有110人分布在服务部下的项目组。根据服务领域、内容、对象的不同，服务部下面划分了不同的项目组，大的类别包括社矫项目、调解项目、信访项目等。按照项目类型划分，B机构承接综治维稳业务的项目组共23个，社工90名，其中调解类6个项目，社工37名；社矫类4个项目，社工26名；信访类13个项目，社工23名。这些项目组分布在不同层次多个政府部门中。

B机构与其他社会组织的连接主要是指为完成政府任务时，承接政府部门服务的社会组织之间会发生连接。在完成政府交办的任务时，B机构与其他社会组织发生紧密的连接，如在完成D镇调解任务时，其与该镇的多个社区的社会组织发生连接；在完成区信访社工（2013-2020年）项目时，B机构与学社联等多家社会组织发生连接。总体而言，虚拟连接的主体是承接政府购买服务的社会组织。

（二）虚拟连接的场域：同一区域内的政法系统

社会组织在政法业务系统内发生连接。政法业务系统内的项目具有两个特点：一是每个职能机构都涉及信访事务，政府购买服务的市场非常大，具有项目多、分布广的特点。二是政法业务系统的项目需要处理的问题较复杂，具有跨部门的特点。这两个特点为社会组织在政法系统内的连接提供了可能性。概括起来，社会组织之间的虚拟连接发生的场域具有如下两种类型。

第一，社会组织依托政府层级建立连接。

在条块结构下纵向层级业务内容与性质相同的职能部门内，不同的社会组织发生连接。例如对于A区信访工作计划，A区信访局局长提出：

信访工作将在纵向和横向板块上共同发力。纵向上，要求镇街也引进社工机构，今年发了镇街全覆盖的指导方案，明年各个镇街都会立项来做这个事，引进社工团队，达到镇街全覆盖。（访谈编号20191204AC）

在此背景下，镇街合作的社工机构都需要先进行培训，区信访局便选择合作9年的B社工机构给镇街的社工机构做培训。通过培训、督导等互动形式，B机构与服务镇街的其他社会组织建立连接。再比如司法领域的社矫项目，从2017年至2021年，区司法局与B机构合作开展社矫工作，21名社工在区司法局及7个镇街司法所开展工作。社矫项目的社工和镇街关爱监狱服刑人员的未成年子女的驻镇街社工，都在7个镇街开展工作，两个社会组织因为区司法局对社矫工作的部署而发生连接。上述两个例子是科层制的层级结构导致社会组织的纵向连接。

第二，社会组织跨越政府层级建立连接。

基于项目的实际需要社会组织之间跨层级跨部门发起连接。这种情况一般发生在上级政府的项目涉及范围广，承接上级政

府服务的社会组织向承接下级政府服务的社会组织寻求帮助之时。市、区、镇街社区都有购买 B 机构的项目。因政法业务联系频繁，B 机构为了完成任务，就会连接其他社会组织的资源开展工作。例如开展维稳工作时，承接 F 市政法委满意度项目的社会组织为了完成任务，就会自发去寻求社区的帮助，找到驻社区社工，这些社工既有 B 机构的社工，也有来自其他社会组织的。这就是纵向上 B 机构项目组跨越政府层级出现连接。再比如 A 区及其下辖 D 镇和 X 镇建立的 3 个矛盾纠纷调解中心（以下简称“矛调中心”），矛调中心联动同级政府部门形成合力。司法局、信访局、人社局、住建局等部门都从 B 机构购买了社工服务，所以他们派到矛调中心的工作人员全部是 B 机构的社工，这就使得 B 机构分布在各个职能部门的项目组的社工借由矛调中心这个平台，与区多个职能部门、镇街服务生产的其他社会组织连接起来，进行信息沟通、资源共享、合作互助，合力化解矛盾纠纷。

（三）虚拟连接的方式：线上线下相结合

社会组织间采取以线上为主，线上线下相结合的形式建立连接。这主要是由于社会工作的流动性特征，社工的工作场域常常在“田间”与“地头”。个案、小组与督导是社工的基本工作机制。这些特点使得社工机构更多在服务购买方办公，不同项目组的社工分散在各个办公地点，一小部分在各个政府部门内办公，更多的社工分布在各个社区。因为政府的项目关联多个部门，再加上政府与社会组织建立的一些机制，使得不同社会组织之间有了建立连接的契机和渠道。概括来说，社会组织之间通过线上建立微信群和线下互动的方式建立连接。

第一，社会组织通过政府建立的联席会议建立连接。

信访领域的很多案例往往涉及多个部门，对此 A 区建立了信访联席回应制度作为解决问题的机制，由联席会议发挥牵头或主导的作用。如果几个部门争论不出结果就由信访部门确定最终牵头处理的部门，然后由牵头部门召开联席会议，涉及的部门都来参加，协调解决。需要联席解决的事项大多是难啃的“硬骨头”，政府部门大多派出承接服务的社会组织参加。因此，部门间的联席会议使得承接服务的社会组织之间有了联系的契机。比如开会的时候涉及相关案例的部门购买的项目社工也会列席联席会议，不同的社会组织间有了建立联系的机会；当镇街要解决问题的时候，会依托社工机构推动横向部门的连接，社会组织间建立联系则更为容易。

第二，社会组织通过线上微信群建立连接。

社会组织通过微信群建立信息沟通机制。因为社工分布相对较为分散，占机构 1/5 左右的岗位小组嵌入到政府部门内，而项目社工的自由度更大，他们的工作区域大部分在各个职能部门与社区。分散在不同部门和社区的社工主要通过互联网和智能手机跨越组织鸿沟，相互联系。A 区的社会组织有几个大微信群，主要建立于社会组织洽谈会时期，行政人员发布一些全员通知，而社工自己在处理具体事务时，为了方便沟通，也会建立微信群，小群比大群更为活跃。例如司法局社矫项目社工坦言：

如果是线上交流的话，我们现在这个项目下面还有 3 个组长，1 个组长管 2-3 个镇。那组长会把这几个镇日常的一些情况在群里进行分享，分享频次也比较多。其他线比如调解线的负责人也会把握各个小项目的方向和动态，并在相应的群里进行分享。另外日常有什么疑问，也会问其他镇的一些社工，问他们的经验和他们的处理方式。（访谈编号 20210508BT）

由上可见，相关项目的人员建立微信群，一些情况会在微信群及时沟通。这样有利于社工在第一时间获取信息，并和政府部门商量处理方式。比如某位社工从市政法委那里得知在哪些镇有群体性事件或者越级上访事件发生，社工便会通过微信群共享此消息，这样对应镇街的社工就能第一时间得知消息，然后和政府部门沟通，获取消息的速度快于政府的下达通知的速度。

三、虚拟连接的形成逻辑

为何社会组织之间会产生虚拟连接呢？本文认为政府与社会组织的双重逻辑使得社会组织产生虚拟连接。一方面，基于有效

治理的逻辑，政府部门通过购买服务，将跨部门协调的事务交给社会组织，使得几乎每一个政府部门都有对应的社会组织与之合作，这些社会组织相对比较固定。另一方面，社会组织基于完成任务的逻辑，依托科层制的纵横体系，通过相互连接完成政府交办的任务。以上两点客观上造成社会组织之间的虚拟连接。

(一)有效治理的逻辑：一政府部门—社会组织的现象

有效治理的逻辑是在中国独特的制度约束条件下，从治权的角度，地方政府通过各种策略实现地方发展与稳定。学术界对有效治理的制度环境和具体策略做了大量的分析。在已有文献基础上，本文讨论的是在有效治理的逻辑下，基层政府购买服务的行为出现的意料之外的结果，呈现承接政府部门的组织相对固定的结果，笔者将其概括为一政府部门—社会组织的现象。

A区常住人口366.72万人，其中户籍人口165.85万人，呈现人口倒挂现象。人口结构复杂加剧了矛盾纠纷的复杂程度，对政法综合领域的治理带来更大挑战。A区司法局负责人提及他们面临的压力：

除了教育整顿、社区矫正案件交叉评级、矛盾纠纷的化解排查等等日常业务工作外，社区矫正有大量的工作要做。全区今年1月到4月入矫500人，和去年比数量将近翻了一倍。社区矫正这条线，从分管领导到我们科室再到一线员工，大家普遍感到压力很大，很多一线同事，他们是在超负荷工作。（访谈编号20210508AC）

面对无限扩张的社会矛盾与有限规模的政府编制的张力，A区政法部门通过购买服务，向社会借用人手。从2008年开始推动购买服务以来，该地政府购买服务迅速发展。地方财政充盈，为政府购买公共服务提供了资金保障。购买服务的理念深入各个部门的意识之中，使得服务购买具有持续性。该区几乎每一个政府部门都购买过社工服务，包括政法系统。政法系统政法业务是一种特殊的服务购买领域，它以什么标准挑选承接项目的社会组织呢？安全和方便是政法部门挑选社会组织的两个维度。

1. 基于安全的考虑，政法部门希望与可信任的社会组织合作

第一，政法业务比较敏感，有些业务涉及很多保密工作，部门内有独特的运作模式。因此它需要可信任的社会组织在理解政府做法的前提下处理好与民众的关系。社会组织在提供服务的过程中有很多注意事项，要与政府做好紧密的配合，尽量满足政府和群众双方的需求。

我们做很多事情的时候要考虑很全面，某些时期做某些工作，要跟政府做好配合。哪些服务对象需要经常去探访，哪些需要以冷处理的一些方式去对待，都是根据政府对这项工作的部署……所以为什么延续到今天有很多部门都会向我们购买社工，是因为他们（政府，笔者注）不敢轻易地启用一个新的机构去接触这一块。因为这一块确实比较敏感。（访谈编号20210506、20200107BY）

政法业务主要包括信访、综治维稳、禁毒等，是国家强制性权力的一部分，因此社会组织在权力使用上要有“度”，要在政府领导的前提下发挥自主性。这对于政府来说面临很多风险，所以必须选择可信任的社会组织。基于此，政法业务的特殊性导致社会组织进入门槛高。

第二，政府综合考虑社会组织的背景，从而选择让人放心的社会组织。从2019年以来，党建是服务竞标中一票否决的内容。在A区所在的省，购买服务的总分是200分，其中党建占50分，超过150分才能进入候选名单，社会组织是否建立党支部，并持续开展党建工作，对项目承接具有一票否决的功能。A区信访局负责人坦言：

我们要审查社会组织的背景，有党员或有党支部，会加很多分。我们的部门很特殊，有很多上访人的信息，我们也要与他们（社会组织）签保密协议，我们不希望经常换人。（访谈编号20190514AC）

B 机构非常重视党建工作，机构成立之初便成立党支部，目前机构有 17 名党员，其中 80%的管理者都是党员。B 机构非常配合党委的相关工作，也获得“F 市模范党支部”等荣誉，这些强化了政府对该社会组织的信任。

2. 基于方便的考虑，政法部门希望合作的社会组织具有稳定性

社会组织通过与某一政府部门合作，更容易获得同辖区内其他政府部门的信任。B 机构通过与多个部门的合作，获得了其他政府部门的信任，A 区及其下辖镇街不同层级的不同部门不约而同选择 B 机构来为他们提供服务。因此，市政法委虽然此前从未与 B 机构有过交集，但当它需要寻找社会组织时，就选择了 B 机构。政府部门解释为，考虑有效性的因素，如果换新的机构来做，就要重新去适应和了解一些规矩，A 区的 7 个镇街都要重新介入，而且每个镇街都有自己的特殊性，这样就需要花费一些时间精力，成本非常高。如果项目总是由不同的机构做，可能会有不同的工作手法，令政府的一些意图不能很好地执行。而 B 机构经验非常丰富，通过多年的摸索慢慢熟悉了如何与群众打交道，如何与政府打交道。A 区司法局局长也给出与 B 机构合作多年的原因：

主要是 B 机构的社工能力很强，对各个镇街的情况也很熟悉，缓解了我们社矫工作的压力，我们配合得很默契。（访谈编号 20210508AH）

安全与便利的逻辑，使得政法系统承接服务的社会组织相对固定化。在 A 区政法系统内，最早有几个社工组织承接服务，但是经过几年的发展，B 机构成为当地承接政法系统服务的最大的社工机构，B 机构在综治信访类服务中发展专业化的服务力量，如表 2 所示，从 2012 年至今，B 机构承接了 F 市、A 区及其多个镇街的政法业务，市一级的项目 6 个，项目类型包含信访、综治满意度调查；区级项目 9 个，项目类型主要是信访、调解、社区矫正；镇街有 13 个，项目类型包括信访、人民调解、司法协助、社区矫正。

表 2 市、区和镇街向 B 机构购买政法类社会服务

政府层级	服务购买方	服务内容	社工人数
市级 (F 市)	政法委	社会治理创新中心建设项目 (2020-2021 年) ; 满意度调查项目 (2020 年至今)	6 人
	信访局	信访案件标准化调查服务项目 (2020-2021 年)	7 人
区级 (A 区)	区信访局	信访社工 (2013-2020 年) ; 信访事项第三方群众满意度评价工作室服务项目 (2020 年)	8 人
	区司法局	社区矫正 (2017-2020 年) ; 区直部门调解社工服务项目 (2020-2021 年)	33 人
镇街	D 镇司法所	人民调解项目 (2019-2020 年)	18 人
	L 镇司法所	“党建引领融冰行动”法律调解服务项目 (2019-2020 年) ; 社区矫正及预防未成年人犯罪社工服务项目 (2019-2020 年) ; 法治文化公园社工项目 (2020-2021 年)	6 人
	S 镇司法所	社区矫正项目 (2020 年)	1 人

	X 镇司法所	信访社工服务项目 (2019-2020 年)	2 人
--	--------	------------------------	-----

数据来源：根据社会组织内部资料和访谈整理所得，统计截止到 2021 年 7 月。

综合上述因素，政法业务的特殊性导致 A 区内的政法部门大多选择和 B 社工机构合作。政府部门向 B 机构购买的社工都分布在信访、调解这类的科室中，负责接待群众、处理矛盾纠纷等事务。与各部门的长期合作使得 B 机构的社工逐渐成为了部门的业务骨干。

(二)完成任务的逻辑：社会组织的行动策略

社会组织为完成政府交办的任务，建立组织间的连接。这一过程发生在科层制内部，政府内部的纵横体系为社会组织连接提供了条件与平台。

1. 社会组织依托政府横向部门建立连接

第一，综治信访业务涉及多个部门。以调解为例，各个部门都有调解任务；再如信访工作，每个部门除了本职工作外，都有信访的职能，信访事项需要多个部门协同完成。访谈中一位受访者对笔者说：

例如有一个投诉是绕城高速扰民。老百姓投诉到区信访局，但是我们解决不了啊，我们区也解决不了，管辖权在省交通厅。老百姓如果闹，出了事，公安要介入，还是我们区的事。(访谈编号 20190622AC)

由上可见，该信访事项至少涉及省、市、区三级政府：省政府交通厅是高速噪音的管理者，市、区政府是该段高速的所在地，实行属地化管理。与此同时，该事项涉及交通管理部门、公安部门、信访部门等，需要多部门协同才能推进解决。但是，信访事项都是难以解决的麻烦事，政府部门之间并无动力推动合作，存在严重的碎片化与难以合作的困境。

第二，跨部门事项具有负外部性，是难以解决的棘手问题，一般情况下，政府部门会派承接其服务的社会组织负责沟通。在跨部门协调沟通时，社会组织倾向于与政府部门内承接服务的社会组织联系。这就为社会组织连接提供了条件。典型的案例是该区矛调中心为社会组织的连接提供了平台。A 区于 2019 年实行信访矛盾调处集中化处理，即各个条和口的信访事项全部集结起来，成立信访矛盾综合调处中心，将区信访局的接访大厅改造为综合大厅，由各个条口派驻常驻人员在该大厅接访。但是，对于各个条口的职能部门而言，外出接访并非本单位的重点工作，负责该项事务的部门还兼任其他工作，也不愿外出办公。因此，为了完成任务，各个条口将购买的信访社工外派过来负责该项事务，信访协同事项逐渐转移给社会组织承接。B 机构 Y 总监以矛调中心为例论证这一点：

矛调中心由 A 区信访局牵头建立，联动各区直部门在矛盾调解中心形成合力，司法局、信访局、人社局、住建局等部门派到矛调中心的工作人员全部是社工，这些社工所在的社工组织借由矛调中心这个平台连接起来了。(访谈编号 20210311BY)

从上述访谈内容可以看出，当政府需要抽调人马进行跨部门协调合作的时候，政府通常优先将社工派驻出去，这就将原本政府间的合作转化为社会组织间的合作。作为编外人员，社工很难从其他政府部门那里寻求帮助，也很难得到及时的回应。因此，社会组织成为他们寻求资源链接的首选。在沟通过程中，首先，社会组织也会获得其所服务的政府部门的同意，请政府部门通过电话、打招呼等形式，为其获得下级政府中承接服务的社会组织的支持提供合法性依据。其次，督导机制使得督导熟悉每个条口上的社会组织，社会组织间通过督导机制建立连接。

督导承担上传下达的任务，了解他所负责领域的所有项目，督导最了解整个项目走向和一线社工实际的进度以及他们的需求，给一线社工一些支持或者资源，搭建一些信息或资源的链接。（访谈编号 20201216BY）

督导熟悉每个项目的进度，有助于实现项目间的资源衔接。在社会组织外部跨项目资源链接上，若社工想开展普法宣传活动，督导会帮他联系同样开展法律宣传活动的社工，共享宣传手册的设计等资源。在资源匮乏的情况下，督导会向其他社会组织的负责人寻求资源帮助。再如访调对接过程中调解项目的社工遇到信访领域的案件，督导会帮他联系信访领域的社会组织的负责人，让社工可以了解并收集到更多的信息，这进一步促进了社会组织连接。

2. 社会组织依托政府纵向体系进行连接

政府纵向体系是不同层级的上下政府间结构。在纵向维度上，上下级政府之间是委托与代理关系，上级的政令需要下级执行，下级也希望得到上级更多的关注，从而获得更好的经济回报和政治激励。在此背景下，承接了市级检查类项目的社会组织，更容易得到区和镇街政府的支持。例如，B 机构承接 A 区所在的 F 市的满意度调查项目，要对全市各区的政法业务进行满意度测评，这个项目得到下级政府的大力配合。A 区也引进 B 机构承接该区的满意度调查。这说明在纵向层级上，承接上级政府评估检查类服务的社会组织，更容易获得下级政府的支持。

新技术为社会组织连接提供了条件。在 A 区司法局大调解项目中，11 个社工在政法、司法所、人社部门、派出所、法院等 11 个部门工作。又如 D 镇聘请了 18 名社工参与矛盾纠纷多元化解项目，D 镇司法所牵头建立“D 镇矛盾纠纷调解中心”，将调解队伍派驻到调解中心、安监局、人社局、法庭、社区民警中队、村居开展矛盾纠纷调解服务，落实矛盾纠纷调处联动机制。上述两个调解项目需要链接其他调解资源参与调解工作，发动各部门、社会律师、村（居）五老人员等共同参与社会矛盾纠纷化解。在这个调解过程中，分布在 A 区、D 镇和社区中的社工组织之间互相联系。新技术为连接提供了便利，他们通过参加线下联席会议、参加调解一线现场，有了建立联系的机会。他们互借资源，通过线上微信群等方式，沟通工作信息；通过电话，了解对方部门的态度；通过吃饭进一步了解工作信息。这些非正式互动，促进了社会组织的连接。

综上，虚拟连接是社会组织在承接政府交办的事项过程中，依托政府内部的横纵体系而发展出来的社会组织间的联系。在这个意义上，虚拟连接因政府而起，是为解决问题而生，也在政府的管控范围之内。

四、结语与启示

本文通过 A 区的案例研究，发现社会组织间虚拟连接的现象，分析这种现象的形成逻辑。

第一，社会组织间虚拟连接的表现与形成逻辑。

其一，在与政府长期合作的过程中，多个社会组织间通过线上和线下互动的形式，形成广泛的虚拟连接，虚拟连接发生在政府系统内部。其二，政府有效治理的逻辑与社会组织完成任务的逻辑，这是虚拟连接的产生基础。一方面，地方政府为了应对矛盾无限扩展与人员编制有限的张力，购买社工服务，为社会组织的虚拟连接提供平台与条件。另一方面，社会组织为了完成任务，自发或被动与政府纵横体系中承接服务的社会组织发生关联，进行频繁的互动，建立大量非正式关系，由此形成社会组织间的虚拟连接。

第二，社会组织间虚拟连接的影响。

社会组织的连接具有虚拟性。一是组织间只是形成了联系网络，但并没有形成集体目标，也没有组织起来开展类似于政策倡导的集体行动，这种虚拟连接依旧在政府管理之下。二是因为这种连接因政府需求而生，也依政府结构而产生，虚拟连接仍在政

府的管控范围之内。虚拟连接取决于政府是否继续购买服务，具有不稳定性，随着政策的变化，例如政府采取“双百社工”计划，停止向社会组织购买服务，那么社会组织间虚拟连接就会随之发生变化。

然而，虚拟连接仍然可能带来一些风险。社会组织间建立的这种关系网络，为未来进行合作提供了组织纽带。也就是说，社会组织间虚拟连接有演变为社会组织间团结的可能。虚拟连接为实体连接提供了条件，为社会组织的组织化提供组织基础，这与国家采取归口管理、分级设置、限制竞争等一系列管理措施促使社会组织分散化的目的相悖，仍然存在一定的风险。

总之，政府有效治理的逻辑与社会组织完成任务的逻辑，共同促使社会组织出现虚拟连接的组织形态。在与政府的合作中，社会组织的确发展了自己，但这种发展仍有限度。国家如何平衡对社会组织依赖与管控的关系，仍是一个值得思考的重要课题。

注释：

1 王小增、杜兴艳：《社会组织间合作：当前我国社会组织发展的理性选择》，《社团管理研究》，2012年第12期。

2 Guo, C., Acar, M., “Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 34, no. 3 (2005), pp. 340-361.

3 Tang, G., Wang, F., “What Contributes to the Sustainability of Self-organized Non-profit Collaboration in Disaster Relief? A Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis”, *Public Management Review*, vol. 24, no. 3 (October 2020), pp. 466-488.

4 刘春湘、谭双泉：《非营利组织合作网络及其联结机制》，《求索》，2008年第8期。

5 Yanacopoulos, H., “The Strategies That Bind: NGO Coalitions and Their Influence”, *Global Networks*, vol. 5, no. 1 (February 2005), pp. 93-110.

6 马迎贤：《组织间关系：资源依赖理论的历史演进》，《社会》，2004年第7期。

7 Richards, J. P., Heard, J., “European Environmental NGOs: Issues, Resources and Strategies in Marine Campaigns”, *Environmental Politics*, vol. 14, no. 1 (February 2005), pp. 23-41.

8 徐浩、张永理：《灾害救援中非营利组织的自合作趋势及其行动逻辑》，《中国行政管理》，2014年第10期。

9 杨柯：《社会组织间自合作成功的关键因素探讨——以“5·12”汶川地震陕西 NGO 赈灾联盟为例》，《中国行政管理》，2015年第8期。

10 F市统计局：《2020年1-12月F市经济运行简况》，2021年2月14日，http://www.foshan.gov.cn/gzjg/stjj/tjfx_1110960/content/post_4698799.html。

11 F市A区统计局：《2020年F市A区国民经济和社会发展统计公报》，2021年5月17日，http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/bmdh/zfbm/qtjj/tjgb/content/post_4810418.html。

12 F市A区民政局：《2021年6月A区社会组织基本情况》，2021年7月5日，<http://www.nanhai.gov.cn/fsnhmzj/gkmlpt/>

content/4/4869/post_4869969.html#2074。