

# 社会组织参与乡村社会治理的合法性获取策略研究

刘蕾<sup>1</sup>,董欣静<sup>2</sup>,蓝煜昕<sup>3</sup>

(1. 中国矿业大学公共管理学院,江苏徐州 221116;2. 华中科技大学公共管理学院,湖北武汉 430074;  
3. 清华大学公共管理学院,北京 100084)

**摘要:**在社会治理背景下,社会组织作为政府重要的伙伴是参与乡村建设的重要力量,但新进入乡村的社会组织要嵌入地方权力与社会结构并有效发挥影响需要获得合法性认同。从合法性视角出发对社会组织参与乡村社会治理的典型案例分析进行细致考察,研究发现:社会组织在参与乡村社会治理过程中面临的合法性挑战主要有规制合法性、认知合法性、规范合法性,以认知合法性获取最为重要也难度最大。社会组织需要综合采取适应型策略、选择型策略、操控型策略来获取合法性认同,未来合法性获取仍面临制度和能力挑战。因此,政府要从主体价值认可的角度给予社会组织合法性获取更多的支持,社会组织则要将合法性获取策略和治理行动策略有机结合,重塑行动路径。

**关键词:**合法性;社会组织;乡村社会治理;合法性获取策略

**中图分类号:**C912.82;D632.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2020)03-0082-08

当前,社会治理,尤其是农村社会治理备受关注。如何因地制宜地加强和创新农村社会治理,关系到农业的发展、农村的兴旺、农民的高质量生活,更关系到能否顺利实现乡村振兴和脱贫攻坚任务的完成。目前,乡村治理改革仍面临多元主体参与不够、内容亟待进一步明确规范、体制机制需要不断创新等现实困境<sup>[1]</sup>。2017年12月,《国务院扶贫开发领导小组关于广泛引导和动员社会组织参与脱贫攻坚的通知》强调了社会组织在“脱贫攻坚战”中的积极作用,这为农村社会合作治理提供了新思路,也为

社会组织参与乡村治理提供了政策支持。合作治理的背景既为社会组织参与乡村治理提供了政策土壤,也为社会组织带来了挑战。在进入乡村工作的过程中,由于缺乏信任和社会认同等原因,社会组织在参与治理过程中容易面临合法性危机。因此,社会组织迫切需要获取更多合法性资源以破除参与障碍,从而成为好的政府伙伴,共同为乡村提供公共产品和服务。在以往研究中,对社会组织参与乡村治理的作用和机制着墨颇多,却鲜有学者从合法性获取的视角研究社会组织如何克服困难、有形有效地

收稿日期:2020-03-03

基金项目:清华大学公共管理学院社会创新与乡村振兴研究中心项目资助和清华大学自主科研计划资助(20185080049);中国矿业大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(2020ZDPYSK07)

作者简介:刘蕾(1985—),女,江苏徐州人,副教授,从事社会组织与社会创业研究。

真正参与乡村建设。因此,笔者从社会组织在参与乡村治理过程中希望获得更多合法性资源的现实背景出发,以 SG 市振兴公益基金会(以下简称 SG 公益基金会)参与 SG 市乡村治理项目为研究对象,从规制、规范、认知 3 种合法性入手,考察社会组织的合法性资源获取过程。重点关注两个问题:一是在乡村社会合作治理背景下,新进入乡村的社会组织希望获取的合法性资源是什么;二是为获取这些合法性资源,社会组织如何选择不同的合法性获取策略并与治理策略相融合。

## 一、文献综述及研究框架

### 1. 社会组织参与乡村社会治理

在当代中国的背景下,社会治理是“在党和政府的主导下,多方面的社会力量共同参与,以激发社会活力和法治保障为手段,以保障改善民生和追求社会和谐为目的,以社会共同体(社区)为载体的治理社会的活动”<sup>[2]</sup>。全面贯彻实施乡村振兴战略,除了要以经济基础为支撑,还需要有效的治理工具。党的十九大报告明确提出要全面实施农村乡村振兴战略,打造“共建、共治、共享”的社会治理新格局,就必须创新乡村社会治理<sup>[3]</sup>,提高乡村治理水平。在乡村振兴的过程中,需要多元主体共同参与,与政府协同,贡献资源,可持续地支持乡村社会治理。

社会组织是非政府成立的具有非营利性、民间性、志愿性、组织性特征的在民政系统登记注册的组织,主要承担和使命愿景相关的公益资源动员、公益活动组织、社会政策倡导等职能。现阶段,我国社会组织发展呈现出数量持续增长、组织生态逐渐优化、组织发展呈网络化与国际化趋势等新特点,通过动员社会资源、提供社会服务、参与社会事务管理,不断提升社会整体的参与性、自主性和创新力<sup>[4]</sup>。本案例中的社会组织是基金会,是我国社会组织的一种类型,是利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照《基金会管理条例》的规定成立的非营利性法人,具有公益性、非营利性、非政府性和基金信托性等特征。基金会是社会公益的“蓄水池”,其核心任务是吸纳善款,通过项目执行实施公益服务。

随着政治经济体制改革的推进,公共产品和服务供给的部分职能被政府释放出来,这为社会组织发展提供了重要契机<sup>[5]</sup>,使社会组织成为党和政府

为农村社会提供公共服务的重要补充力量成为可能<sup>[6]</sup>。从社会治理的多个层面来看,在政治建设方面,社会组织可以重塑农民集体化的观念,调动农民全方位参与治理的积极性,培育公民精神<sup>[7]</sup>;在经济建设方面,社会组织能为村民提供更多的就业机会,培养平民型和精英型新乡贤参与乡村振兴<sup>[8]</sup>,协同构建扶贫济困的农村社会保障体系;在文化和社会建设方面,社会组织可通过兜底性服务、发展性服务与预防性服务,传播农村慈善文化、完善农村教育体系,促进乡村的社会振兴和文化振兴<sup>[9]</sup>;在生态文明建设方面,社会组织着力促进乡村绿色发展,打造人与自然和谐相处的新格局<sup>[10]</sup>。

然而,社会组织在参与乡村治理的过程中还面临诸多困境:第一,社会组织在参与乡村社会治理过程中难以处理与政府关系。受外部制度环境的制约,社会组织面临“行政官僚化”困境,对政府存在“绝对依赖”<sup>[11]</sup>。一方面,受政府管治思想影响,在成立、市场准入等方面,社会组织对政府具有高依赖性<sup>[12]</sup>;另一方面,乡村治理成熟度较低,存在公共协同治理机制不完善、领导干部的综合能力不高、群众公共参与的意识不足的问题<sup>[13]</sup>。部分官员对社会组织的认识存在偏差,存在忽视、防范甚至抑制社会组织参与治理的现象<sup>[14]</sup>,这就导致社会组织后续发展乏力,在参与乡村治理过程中受到很大阻力<sup>[15]</sup>,采取与政府政策相匹配而非与乡村社区治理需求相匹配的行动策略<sup>[16]</sup>,从而限制了社会资源进入到乡村<sup>[17]</sup>。第二,乡村地区社会组织发育不足,普遍存在着发展不均衡、规模小、能力不足、公信度不足等特点<sup>[18]</sup>,难以满足动态乡村治理的需要。第三,社会组织参与乡村治理面临着来自政府和社会公众的信任危机。受到乡村道德认同等社会关联的影响,农民心理预期与社会组织治理实践产生脱节<sup>[19]</sup>。第四,社会组织参与乡村治理缺乏制度保障。不健全的相关规章制度和法律法规,使得社会组织无法获取来自乡村社会多元公共权威的合法性认可。

### 2. 合法性视角下的社会组织参与

#### (1) 合法性及合法性获取策略

学者对合法性概念的研究经历了从政治学领域扩展到社会学领域的过程。政治学领域对合法性的研究最早可以追溯到马克思·韦伯提出的传统型、魅力型、法理型 3 种合法性统治类型<sup>[20]</sup>。李普塞特在论证自由民主政体时提出合法性与国家的政治文

化有关,他认为合法性是“评价性”的,是“政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力”<sup>[21]</sup>。哈贝马斯的合法性扩展到社会系统层面合法性,他认为合法性是“认同性”的,这种认同来源于真理、传统、认知伦理、规范结构等合法性系统<sup>[22]</sup>。在此之后,组织合法性逐渐成为社会科学领域的核心分析框架<sup>[23]</sup>。

国内学者对组织合法性类型的探讨主要集中在法学和政治学领域,但随着我国公民社会的逐渐崛起,合法性开始被用来分析社会组织。最早社会组织的合法性按照认可是否来自官方群体被分为官方合法性和非官方的合法性<sup>[24]</sup>。其中,非官方组织<sup>[25]</sup>的合法性又分为政治合法性、行政合法性、法律合法性、社会合法性4种类型<sup>[26]</sup>,社会组织行政合法性的获得要以社会合法性为基础<sup>[27]</sup>。按照组织的权威结构所获得的承认、支持和服从来源,可将合法性分为组织内部合法性和组织外部合法性<sup>[28]</sup>。按照合法性的性质不同,合法性的分类标准又包括法律性、正当性、合理性<sup>[29]</sup>、有效性、人民性以及正义性<sup>[30]</sup>。

学界当下普遍认可的是萨奇曼提出的合法性定义,即在特定的信念、规范和价值观等社会化建构的系统内部,对行动是否合乎期望的一般认识和假定<sup>[31]</sup>。目前,学术界存在多种多样的合法性分类,有的根据来源不同,将合法性分为内部合法性和外部合法性两部分<sup>[32]</sup>;有的根据性质不同,将合法性分为实用合法性、道德合法性、认知合法性;有的根据产生机制不同,将合法性分为规制合法性、规范合法性、认知合法性<sup>[33]</sup>,该分类方法是目前学界普遍采用的(表1)。其中,规制合法性建立在强制性制裁和奖惩基础上,规范合法性建立在对社会价值观和道德规范遵从的基础上,认知合法性来源于人们既有的知识、共同信仰系统和公共行为逻辑。

表1 合法性分类

概念	主体	表现形式	评价标准
规制合法性	具有强制功能的政府机关、专业机构、审批单位、行业协会	规章、规则、标准、制度	规章制度、政策法规
规范合法性	媒体、专家、社会公众	大众普遍接受的社会价值观、道德规范	惯例、非强制性
认知合法性	组织的利益相关者	主观评价	公众熟悉程度

资料来源:作者根据文献整理所得。

合法性获取策略是指组织为了证明自身存在的

合理性,获取生存发展所需合法性所采取的一系列措施。萨奇曼将合法性获取策略划分为适应型策略、选择型策略和操控型策略。其中,适应型策略是指遵循已有的认知框架和制度逻辑,使得组织自身的经营符合相关的规则制度、与社会公众的道德规范和价值观保持一致,通过适应外部的制度环境(法律、制度、社会价值观),从而使得组织及组织行为易于被社会公众所广为接受,获取合法性;选择型策略是指组织在一些制度背景下通过主动选择对自身发展最有利的环境来经营以寻求合法性,避免被动适应环境;操控型策略是指组织通过操控规范、主动地改变现有的社会价值观、道德规范标准,或是改变组织现有的理念、行为模式,创造新的规则、规范、价值观等方式来影响环境,获取合法性<sup>[33]</sup>。

## (2) 社会组织与合法性

目前,学者关于社会组织合法性的研究,从政治层面来看,社会组织的合法性困境来自双重管理体制、政府责任边界外溢、行业不正当竞争、政府对社会组织筹募资格的限制,可以通过适应环境、选择环境与控制环境3种策略来解决以上合法性困境<sup>[34]</sup>。从外部制度环境角度出发,制约社会组织发展的重要因素包括制度环境(社会组织登记管理制度等)、捐赠方(如企业和政府)、政府与组织关系等。从社会组织的利益相关者角度来分析,其合法性实质是不同利益相关者对组织的认可<sup>[35]</sup>。由于社会组织既有政治层面的合法性约束,也有社会层面、市场层面的合法性限制,因此其利益相关者既包括政府、企事业单位,也涉及同行组织、合作伙伴、社会民众等,但鲜有学者从社会组织参与乡村治理的角度进行研究。社会组织如何克服新进入工作场域面临的合法性获取困境,与服务地的利益相关者进行良好的互动,是需要关注的议题。

虽然社会组织参与乡村社会治理顺应了国家制度环境的要求,但缺乏基层政府信任和乡村社会认同等“新进入缺陷”的存在使得社会组织在参与乡村治理初期很难取得成效,此时的社会组织便面临合法性危机。为了更好地为乡村提供公共产品和服务,实现组织愿景和使命,社会组织必须获得政府政策支持、社会价值观的承认和利益相关者的认同。为此,可以从规制合法性、规范合法性以及认知合法性3个维度来研究社会组织在参与乡村社会治理的过程中,如何处理利益相关者关系,通过获得合法性来实现有效的乡村治理。基于文献梳理,笔者在乡

村社会治理,特别是乡村振兴战略的研究背景下,分析社会组织在参与乡村治理时如何获取合法性资源,获取了哪些合法性资源,从而更好地实现乡村治理。社会组织参与乡村治理的过程同时也是社会组织获取合法性的过程,乡村作为社会组织的利益观察者,在承接社会组织所提供的产品和服务后,也将对社会组织产生更大的认同,实现社会组织规制、规范、认知合法性的提升。

## 二、社会组织参与乡村社会治理的行动实践

选取 SG 市乡村振兴公益基金会参与乡村社会治理作为典型案例,所采用的资料分为两部分:一部分是 2017—2020 年研究团队多次前往 SG 市对基金会核心成员的访谈资料以及对资料的编码分析;另一部分是相关政策文本、文字材料及媒体报道。

选择 GD 省 SG 公益基金会作为案例的原因如下:首先,针对性强。2018 年 6 月,基金会在 SG 市民政局部门注册成立,使命愿景是致力于解决三农问题,参与乡村治理。该基金会投入两亿元专项资金推动 SG 市乡村振兴整体规划方案的实施,重视程度较高。其次,典型性好。该基金会是外部新进入乡村进行社会治理的组织,面临的合法性问题既突出又典型。再次,社会反响强烈。该基金会的乡村社会治理项目受到了各级领导人的普遍关注和媒体的广泛报道,是深刻践行十九大提出的“乡村振兴战略”“多元主体参与社会治理”的典范。与此同时,通过多次调研发现,基金会在乡村工作的过程中面临多重的合法性困境,需要通过一定的策略获取合法性,为更好地参与乡村治理奠定基础。

### 1. 项目村及基金会基本情况

SG 市地处 GD 省北部,素有“三省通衢”之称。此次研究的乡村振兴案例共涉及 SG 市的 9 个项目村,这些项目村有以下共通点:第一,均在省道沿线上,交通便利。第二,人居环境较差,排水工程、防灾工程、环境保护与卫生设施工程均不健全。第三,典型的客家文化村落,老建筑、古树较多。第四,村民收入主要以劳务输出、务农为主。第五,旅游资源丰富。第六,缺少文娱设施,村民文化生活不丰富。第七,学校的师资力量薄弱。与 GD 省的其他城市相比,自然、历史资源丰富的 SG 市发展相对落后,该市的脱贫攻坚工作在省内受到重视。SG 市乡村振兴公益基金会正式注册于 2018 年,是在 GD 省慈善基金会支持下成立的社会创新平台。为响应十九大

提出的乡村振兴战略,积极参与 GD 省扶贫开发办公室提出的 GD 省 2 277 个省定贫困村新农村示范村建设号召,GD 省 HD 慈善基金会先后捐赠 2 亿元人民币用于支持 SG 市精准扶贫和乡村振兴事业,并通过成立 SG 市乡村振兴公益基金会这一在地组织来执行项目并整合地方资源。第一期 1 亿元捐赠款项用于开展 9 个项目村的新农村建设、社区营造和产业发展;第二期 1 亿元捐赠款项用于教育、医疗、养老、民生福利等方面的公共服务需求,提升相关服务基础设施和配套建设。在此基础上,基金会整合跨界资源,在 SG 市委市政府的指导下,提出“慈善筑底、跨界合作、文旅为纲、产业驱动”的项目整体规划方案。2017 年起,项目落地在 SG 市的 9 个村。SG 市乡村振兴公益基金会定位于兼具乡村治理项目执行和公益生态培育的混合型基金会,并整合跨界资源致力于长期开展 SG 市乡村振兴、乡村治理相关公共服务事业。

### 2. 社会组织的乡村振兴实践及合法性困境

SG 公益基金会在参与乡村治理的过程中实施了以下行动:首先,顺应“三清三拆”的政策,按照国家、地方政策规定,对土地资源、森林资源、水资源进行合理开发与保护,修复项目村生态。其次,重建或修缮项目村基础设施,如建立篮球场、建设新民居、综合改造中学、复建村牌坊、修复村夯土墙等。再次,支持村民自主创业,发展文化旅游餐饮产业,为居民提供更多的就业机会。如基金会发起“SG 市风物节”活动,把当地的特产好物进行整合包装,通过相应的渠道发展为供港蔬菜。最后,积极开展公民精神文明建设,完善村民自治,如重塑姓氏文化、民俗文化、村落精神、民间信仰,利用村民之间的氏族纽带促进村民自治决策等。

在项目落地过程中,基金会面临大量具体障碍:在工作过程中,基金会一些具体工作方式不易获得基层政府部门认可或基层干部的理解,比如资金投入的领域、实施的步骤等。因此,基金会需要获得规制合法性,即组织拥有来自政府、专业机构等相关部门的认可,组织架构(权力结构、监督机构、人力资源机构)符合法定程序、具有国家政策和法律规定的支持,组织行为有政府人员的认可。此外,基金会还容易遇到当地习俗的挑战,比如一片空地究竟是建篮球场还是晒谷场。因此,基金会需要获得规范合法性。规范合法性体现为组织获取来自社会价值观、道德规范、职业标准和惯例传统的认可。更重要

的是,基金会需要获得利益相关者的合理评价。在工作过程中,经常会遇到很多群众不知道基金会,以为是政府或者企业来做的事情,对基金会这种组织形态不了解,也会给基金会工作人员带来挑战。因此,基金会需要获得来源于利益相关者的认知合法性,体现为社会公众对组织行为的认知和评价。在参与乡村治理过程中,SG市乡村振兴公益基金会只有获得合法性认可和支持,才能更好地调动乡村资源,完成乡村建设的使命和愿景。

### 3. 社会组织的合法性获取策略

通过对SG公益基金会在乡村治理过程中面临合法性困境的分析可知,为了更好地参与乡村社会治理,其必须获得村民和当地政府的认可、适应政策制度环境、选择合适的组织行为、影响群众对组织自身的态度,即需要根据不同的环境和面对的不同主体来调整自身的行动策略,以期获得更多合法性支持。因此,从适应型、选择型、操控型3种合法性获取策略维度剖析SG公益基金会是如何在进行乡村建设的同时获取合法性。

#### (1) 适应型策略下基金会合法性的实现

作为新进入的组织,SG公益基金会参与乡村治理为乡村提供公共服务,首先要做的就是采取适应型策略,适应国家、地方政策规定为组织获取规制合法性资源。同时,为了达到“慈善筑底、跨界合作、文旅为纲、产业驱动”的组织目标,基金会充分利用项目村丰富的土地资源、森林资源,发展文化旅游,引入乡村民宿,建立特色小镇。在工作方式上,采取“政府负责、公众参与”的方式,深入群众、倾听群众意见,利用村民之间的氏族纽带促进决策。以上适应型策略都为组织带来了规范合法性资源。在参与乡村振兴的过程中,基金会对村居、文史办走访考证,尊重历史的基础上复建牌坊。针对村民想要修复MW祠堂周边夯土墙延长其使用寿命的意愿,基金会建议村居以古法修复,混合黄泥、糯米浆、石灰并夹板制型嵌入墙中。以上适应型策略都为组织带来了认知合法性资源(表2)。

#### (2) 选择型策略下基金会合法性的实现

为了更好地服务乡村,基金会采取选择型策略,建立了完善的项目运行结构:SG市政府统筹协调,SG公益基金会、MD公司(基金会的主要捐赠方)、基金会项目工作办公室在项目中各司其职、相互助力、协调合作完成项目既定目标(表3),为组织带来了规制合法性资源。

表2 适应型策略下基金会合法性的实现

基金会参与乡村振兴的措施	获取合法性策略
顺应国家、地方政策规定	规制合法性
顺应“三清三拆”的政策	规制合法性
处理生活垃圾、生活污水	认知合法性
进行土地、森林、水的开发与保护	规范合法性
改造TY农贸市场	认知合法性
发展文化旅游、乡村民宿、特色小镇	认知、规范合法性
发展特色餐饮(鹅王店)	认知、规范合法性
培育HF村擎狮队	认知合法性
复建JW村牌坊	认知合法性
修复TY村夯土墙	认知合法性
提倡广场舞	认知合法性
政府负责、社会协同、公众参与	规范合法性
利用村民之间的氏族纽带促进决策	认知、规范合法性

表3 SG公益基金会各方角色和职责

角色	职责
SG市政府	政策协调、机制保障、管理支持
SG公益基金会	资源协调、设计统筹、督导评估
MD公司	产业投资、规划设计、资源导入、建设运营
基金会项目工作办公室	落地执行、项目跟进、运营保障

基金会工作人员着眼于农村社会关切的问题,重视教育教学环境的优化,对中学进行改造、扩建,为孩子们营造更好的教育环境,符合当地村民的迫切要求,通过采取选择型策略为组织带来了规范合法性资源。基金会选择对项目村的祠堂等公共空间进行修复,不仅保留了传统的建筑风貌和客家文化回忆,而且为人们提供了公共活动场所。在决策过程中,基金会成员尊重项目村的姓氏文化,根据姓氏文化确定活动小组,极大地方便了与村民之间的沟通。以上选择型策略都使得社会公众和组织内部人员对组织更加信任,为组织带来了认知合法性(表4)。

表4 选择型策略下基金会合法性的实现

基金会参与乡村振兴的措施	获取合法性策略
修建MW祠堂晒谷坪	认知、规范合法性
综合改造RH中学	规范合法性
启动“SG风物节”线上线下推广	规制合法性
与名建筑师合作	规范合法性
发展供港蔬菜,采摘、旅游	规范合法性
修复祠堂、姓氏文化	认知合法性
根据姓氏文化确定活动小组	认知合法性
与清华大学等高校合作	规制合法性
合理选择合作伙伴	规制合法性
完善组织结构和监督机构	规制合法性

#### (3) 操控型策略下基金会合法性的实现

在参与乡村社会治理过程中,SG公益基金会深化村民自治,对能人、村干部进行社区营造的培训,

建立乡村社会治理机制,获得了更多的规制合法性资源。针对 LP 村缺水问题,SG 公益基金会捐赠 3 万元用于购买抽水机。同时,基金会与村委沟通,倡议村民参与水渠清理活动,不仅促使基础设施提档升级,也提升了村民对公共事务的参与感,发挥了村民主导作用,加强了乡村凝聚力,进而获得了规范合法性。针对项目村普遍存在用地紧张、公共空间小甚至缺乏的现象,基金会回应居民利益诉求,建设若干篮球场,用于晒谷、运动、聚会,满足村民基本农业生产、娱乐健身需求,为基金会带来了社会大众的信任和支持(表 5)。

表 5 操控型策略下基金会合法性的实现

基金会参与乡村振兴的措施	获取合法性策略
修复 LP 村生态	规制合法性
建设 ZZ 村新民居	规范、认知合法性
建设 HF、LP 篮球场	认知合法性
留住年轻人、提供就业机会	认知合法性
清理水渠、捐赠水泵	规范、认知合法性
改造 Z 江水利	规范、认知合法性
发展村民自主创业	规范、认知合法性
开展 HF 村趣味运动会	认知合法性
捐赠篮球架、体育设施	认知合法性
重塑民俗文化、村落精神、民间信仰	认知合法性
建设公民精神	认知合法性
开展村民自治	规制合法性
培训能人、村干部	规制合法性

### 三、社会组织参与乡村社会治理的合法性获取策略选择

通过案例可以看到,社会组织在参与乡村治理的过程中可通过整合策略多途径实现合法性获取(表 6)。为了获取规制合法性,应采取顺应国家政策法规、自主规划组织结构、主动改变组织行为的策略;为了获取规范合法性,应采取顺应开发地特色、合理选择项目内容、发现乡贤代表的策略;为了获取认知合法性,应采取加强调查沟通、继承地方文化、创新村民价值观的策略。

表 6 合法性与合法性获取策略的对应关系

合法性	适应型策略	选择型策略	操控型策略
规制合法性	顺应政策规定	优化组织架构	改变行为模式
规范合法性	顺应地方特色	选择项目内容	发现乡贤代表
认知合法性	加强调查沟通	继承地方文化	创新村民价值观

#### 1. 规制合法性获取策略

社会组织积极和政府沟通,争取作为治理伙伴的政策支持和法律保障。通过争取,政府优化与社

会组织的关系,积极引导社会组织进行项目投资<sup>[36]</sup>,释放了为乡村提供公共产品和服务的职能,制定并完善有利于社会组织参与乡村振兴的法律法规,降低了准入门槛,为社会组织提供参与乡村社会治理的机会;对深入乡村的社会组织从业人员进行政策上的倾斜,在住房等方面予以补贴;借助互联网等信息平台加强对社会组织的宣传力度,增强社会组织的“存在感”,帮助提高社会组织在乡村中的影响力。

为了更好地参与乡村社会治理、为乡村提供更好的公共产品和服务,社会组织应加强自身建设,通过完善组织人力资源机构、组织监督机构,形成现代组织体系,提升治理能力。同时,在内外监督合力作用下,建立健全信息公开制度,定期向社会公示乡村治理过程中社会组织项目实施的资金分配明细,提高公信力。

面对乡村治理的特殊性,社会组织吸引熟悉乡村工作的专业人员,调整工作模式,提升社会服务的专业化水平。通过改变行为模式,获得更多的信任,从而打破合法性壁垒,更顺畅地开展工作。

#### 2. 规范合法性获取策略

社会组织参与乡村治理需要理解服务地的文化和规范,顺应地方特色。中国乡村的习惯、风俗、规律不尽相同,熟人社会的底色使得社会组织进入乡村进行服务的时候首先要“打成一片”,不同地区有不同的“原则”和“潜规则”,只有熟悉、接纳、尊重才能获得进入的“通行证”。

通过案例可知,社会组织进入乡村,村民最希望看到的是“村容改善”“收入提升”“文化丰富”,因此社会组织需要从这 3 点入手,以“需求侧”为出发点,设计项目内容,有计划、有层次地实施行动。案例中的社会组织先帮助村民修水渠,解决了村民最迫切的问题,也获得了村民的初步认可。

除了通过良好的项目运作来使自己“有口皆碑”之外,社会组织还要重视“借力”,即发现和培育当地的乡贤力量,或其他组织进行合作,共享乡村治理经验,这不仅能为社会组织带来合作伙伴的帮助和支持,还能够提升组织的公共形象,更好地符合当地的价值习俗。同时,社会组织还可以借助大众传媒树立自身形象、扩大组织影响力,从而吸引更多的社会资源<sup>[37]</sup>。

### 3. 认知合法性获取策略

进入乡村工作,社会组织需要了解农村,并让村民了解自己,因此入户走访调查应成为项目开展的前置条件。项目开始前的专题培训、项目进展中定期抽查工作日志都是让社会组织工作人员加强与村民沟通的有效手段。同时,考虑到服务乡村的特殊性,社会组织应加强组织文化建设,定期开例会,调动工作人员的工作热情;宣传慈善文化,培养工作人员的同理心,增强工作人员的社会责任感,促使他们用真诚的服务建立与村民之间的和谐关系。在接纳和适应的前提下,社会组织将当地的优秀文化继承和传播也是获得村民认知合法性的重要方式。案例中的社会组织修缮当地特色遗迹,进行文化宣传、旅游景点打造,提升了当地的知名度。随着村民的自豪感、满足感的提升,对组织的认同也逐步提升。

在此基础上,社会组织的终极目标是提升村民参与意识,提升村民治理能力。为了提升居民参与度,社会组织助力村民自治,鼓励村民不仅要积极参与组织开展的活动,更要积极主动地参与乡村建设,成为志愿者。社会组织参与乡村社会治理的终极使命愿景就是打造自治能力强的乡村治理环境,产生良性自循环。获取认知合法性的过程也是乡村治理意识和能力教育培养的重要过程。

## 四、结论与展望

### 1. 社会组织参与乡村治理面临复杂的合法性环境

复杂的合法性环境来源于基层社会治理中相关利益主体的多元性和多层次性,即社会组织的行动既要符合国家宏观政策方向,又要与不同政府层级、各条线上的政策执行进程相契合;既要与乡村振兴其他参与主体的利益相协调,又要符合乡村居民的文化、规范并得到其认可。社会组织参与面临的困境在很大程度上源于这些主体对外来者在认知和期待上的张力。从规制合法性、规范合法性、认知合法性3个维度对案例的合法性环境梳理表明:社会组织面临的规制合法性困境主要在地方性政策的政策执行层面,如基层政府和干部对工作重点、时间节点的期待与基金会项目规划之间的矛盾;认知合法性困境则包括基层干部和村民对基金会的身份和策略认知存在偏差,如将基金会的项目等同于“自上而下”的传统扶贫项目等;相比之下,习惯、风俗、地方“潜规则”等规范合法性带来的挑战较小。

2. 社会组织针对不同的合法性需求采取不同的合法性获取策略并各有侧重

社会组织介入乡村治理的过程需要尽可能地获得各类主体的认同,但这种合法性获取过程必须符合自身的使命、愿景和战略选择,不可能满足所有人的初始期待,因此,社会组织回应合法性需求时倾向于在对象上有所侧重,并综合运用适应型、选择型和操控型策略。此次案例分析表明:针对来自政策和政府的规制合法性需求,基金会采取了顺应政策规定、优化组织架构、改变自身行为模式等方式,适应型策略占据主导位置,并在适应宏观政策方向、协同地方政策执行的同时,尽量回避基层政府政策措施已经很明确的领域,通过形成补充和“锦上添花”来规避与基层政府的政策执行产生冲突;针对来自本土文化、风俗的规范合法性需求,采取了顺应地方特色、选择项目内容、挖掘乡贤并合作等策略来回应,这类策略与基金会的工作理念较为契合;针对来自基层干部和村民的认知合法性需求,加强调查沟通、继承地方文化、创新村民价值观等方式,其中的操控型策略占据更重要位置。

### 3. 社会组织合法性获取仍面临能力挑战

由于社会接受“公益慈善教育”的氛围不足,社会组织参与乡村治理,需要花费很多的人力、精力进行公众教育,公众抑或不知道什么是社会组织,为什么要来做,抑或以为社会组织所做的是政府做的,或是企业做的。同时,国家对社会组织参与乡村治理仍未有政策方面的倾斜,导致人员流动性大、组织难以发展等制度性难题,这是制度环境下的压力。社会组织自身的组织结构、行为规范、工作方式等需要与乡村实际产生契合也需要一定的过程,这既是社会组织要解决的结构性问题,也是作为好的治理伙伴需要解决的有效性的问题。社会组织希望更好地参与社会治理,一是要政府给予更多政策支持,给予合作空间;二是社会组织自身要有在行动中的能力,即社会组织提供服务的能力专有性。

此次研究表明,从国家治理体系和治理能力现代化的角度出发,为推动社会组织更好地发挥在乡村振兴和乡村治理中的作用,政府要给予社会组织合法性获取更多的支持,认同、宣传、赋权给社会组织,培养社会组织参与乡村治理及合法性获取的能力。对社会组织来说,要同时关注组织内部治理效能、注重绩效的可测性以及服务的专业性,综合运用

适应、选择、操控策略在合法性获取的前提下参与乡村社会治理,并将合法性获取策略和治理行动策略有机结合,重塑行动路径。

## 参考文献:

[1] 袁金辉,乔彦斌.自治到共治:中国乡村治理改革40年回顾与展望[J].行政论坛,2018(6):19-25.

[2] 李强,卢尧选.社会治理创新与“新清河实验”[J].河北学刊,2020,40(1):175-182.

[3] 陈成文,陈静.论基层社会治理创新与推进乡村振兴战略[J].山东社会科学,2019(7):73-80.

[4] 杨丽,赵小平,游斐.社会组织参与社会治理:理论与政策选择[J].北京师范大学学报(社会科学版),2015(6):5-12.

[5] 谢红.民间组织参与化解社会矛盾路径分析[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2010,12(4):35-38.

[6] 沈费伟.培育农村慈善组织是乡村振兴战略落地的重要抓手[J].政策瞭望,2018(9):34-35.

[7] 吴蓉,施国庆.后税费时代乡村治理问题与治理措施——基于文献的讨论[J].农业经济问题,2018(6):117-128.

[8] 高万芹.新乡贤在乡村振兴中的角色和参与路径研究[J].贵州大学学报(社会科学版),2018,36(3):127-134.

[9] 颜小钗,黄耀明,廖晓义,等.社会工作参与乡村振兴的路径支持[J].中国社会工作,2018(28):12-13.

[10] 段继业.论中国社会治理的多元力量[J].青海社会科学,2015(3):55-62.

[11] 马立,曹锦清.社会组织参与社会治理:自治困境与优化路径——来自上海的城市社区治理经验[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2017,19(2):1-7.

[12] 尹广文.官民二重性:社区社会组织参与社区治理的困境分析[J].宁夏社会科学,2016(1):107-111.

[13] 陈潭,严艳.基层治理成熟度的理论范式与实践逻辑[J].北京行政学院学报,2019(6):39-46.

[14] 廖鸿,石国亮.中国社会组织发展管理及改革展望[J].四川师范大学学报(社会科学版),2011,38(5):52-58.

[15] 赵晓雷.社会组织参与乡村治理:现实困境与路径设计[J].河北民族师范学院学报,2019,39(4):103-110.

[16] 段雪辉,李小红.双向汲取:社区社会组织的行动路径分析[J].求实,2020(3):57-68.

[17] 王俊程,李达.秩序重构:乡村社会治理中的新轨迹[J].重庆三峡学院学报,2019,35(1):74-82.

[18] 黄婷.共建共治共享语境下社会组织协同参与基层社会矛盾治理研究[J].农村经济与科技,2020,31(5):264-265.

[19] 史晓浩,孙丽华.乡村劳动力价值萎缩:现实、固化机制

与干预策略——兼论乡村振兴规划的渐进性改革[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2019,21(4):51-61.

[20] 陆阳.双重合法性困境中的社团组织适应机制研究[D].上海:上海大学,2009.

[21] 江玉婷.公民、公民意识与政治生活的关系——基于李普塞特《政治人:政治的社会基础》的分析[J].山西青年管理干部学院学报,2013,26(1):51-53.

[22] 尤尔根·哈贝马斯.合法化危机[M].刘北成,曹卫东,译.上海:上海人民出版社,2000.

[23] 吴磊.“合法性—有效性”框架下社区基金会发展的影响因素分析——基于上海和深圳的案例[J].社会科学辑刊,2017(2):65-71.

[24] 艾强.新制度主义视角下社区社会组织合法性问题研究[D].西安:西北大学,2018.

[25] 康晓光.创造希望——中国青少年发展基金会研究[M].桂林:漓江出版社,广西师范大学出版社,1997.

[26] 高丙中.社会团体的合法性问题[J].中国社会科学,2000(2):100-109.

[27] 刘耀东.行政合法性抑或社会合法性:农村社区服务类社会组织发展模式选择[J].中国行政管理,2017(4):83-87.

[28] 赵孟营.组织合法性:在组织理性与事实的社会组织之间[J].北京师范大学学报(社会科学版),2005(2):119-125.

[29] 谢海定.中国民间组织的合法性困境[J].法学研究,2004(2):17-34.

[30] 杨光斌.合法性概念的滥用与重述[J].政治学研究,2016(2):2-19.

[31] SUCHMAN M C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches [J]. Academy of Management Review, 1995, 20(3):571-610.

[32] SINGH J V, TUCKER D J, HOUSE R J. Organizational legitimacy and the liability of newness[J]. Administrative Science Quarterly, 1986, 31(2):171-193.

[33] SCOTT W R. Institutions and organizations [M]. CA: Thousand Oaks, 1995.

[34] 臧其胜.合法性与能力约束下社会组织活力激发的策略[J].南通大学学报(社会科学版),2017,33(1):98-104.

[35] 范斌,朱志伟.差异性互补:我国社区基金会合法性获取的比较研究——以两个不同类型的社区基金会为例[J].社会主义研究,2018(3):88-97.

[36] 孙自愿,李腾,雄伟.地方官员更替、高管变更与地方国企投资效率——来自地方国有企业的经验证据[J].北京工商大学学报(社会科学版),2018,33(4):75-83.

[37] 李鹏飞,范斌.发现需求:增强社会组织活力的策略选择[J].求实,2015(8):61-67. (责任编辑:高虹)