

# 行政“圈层”社会： 新兴社会组织的三种类型及其比较

王学梦

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

**摘要:**转型期情境下,由于成立背景、角色功能、结构规模、职业形态、运作机制、资源依附度等的不同,在基层社会治理领域产生了三种新兴社会组织类型:枢纽型社会组织、专业性社会组织和社区社会组织。这三类社会组织分布于“行政性”和“社会性”的两端,呈现出一种渐进赋权、双向汲取、互惠共生、此消彼长的连续统,形成了一种介于行政“吸纳”和“借道”之间的,类似于“圈层”而又边界模糊的开放性政社关系图谱。这一关系图谱的实质在于,国家借助更为弹性、迂回、柔和的社会控制手段,构筑了一个行政与社会之间需求满足和利益表达的“缓冲带”与“减压阀”。

**关键词:**枢纽型社会组织;专业性社会组织;社区社会组织;行政性;社会性;圈层

**中图分类号:**C912 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2021)01-0148-13

**DOI:**10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2021.01.013

## 一、引言

改革社会组织登记管理制度、大力培育社会组织,是党的十八大以来党中央赋予的历史重任,也是完善公共服务体系、建设新型社会治理共同体、提升社会治理效能的“助推器”。受到国家治理传统的影响,我国社会组织与政府之间存在着异常紧密的联系,政府在推动、扶持和孵化社会组织的发展过程中发挥了巨大作用。同样在学术界,二者间复杂而微妙的联系历来也是社会学、管理学、政治学等学科研究的焦点,取得了大量极富见地的研究成果。

就社会学的有关研究来看,关于政府与社会组织间关系的论述,主要沿着“单向支配论”与“双向互动论”两种脉络展开。在“单向支配论”者看来,政府在与社会组织的关系中居于主导性地位,社会组织对政府具有较强的依附性。如康晓光率先提出政府为了自身利益,根据社会组织的挑战能力和提供的公共物品的性质差异,对不同类型的社会组织建立了一套分类控制体系,呈现出行政“吸纳”社会的

**收稿日期:**2020-09-28

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目“城市社区社会工作理论创新及整合行动体系构建研究”(17CSH051);中央高校基本科研业务费专项基金项目“共建共治共享视域下的基层社会治理创新研究”(JKE022024003)

**作者简介:**王学梦,女,华东理工大学社会与公共管理学院博士生、助理研究员,主要从事基层社会治理与社会政策、社会工作理论与实务研究。

逻辑<sup>[1]</sup>。陶传进认为,政府与社会组织间存在着一种既控制又支持的“双轴”关系<sup>[2]</sup>,但其对支持性关系的强调本质上并未改变国家的支配性地位。黄晓春则关注了基层政府对社会组织控制机制,认为在行政发包制下,基层政府开始迈向一种通过发展社会组织而重建自身灵活性和弹性的行政“借道”社会的现象<sup>[3]</sup>,政府购买服务继而呈现出以体制内需求为导向、就近圈内购买以及悬浮于社区治理网络等特征<sup>[4]</sup>。

持“双向互动论”的观点则认为,国家与社会组织间是一种彼此支持、良性互动的政社关系。如邓宁华的研究表明,没有社会基础的体制内社会组织凭借国家的特殊合法性支持,能够顺利进入到社会领域中汲取资源,从而适应其对国家与社会的不同依赖,这便是“寄居蟹的艺术”<sup>[5]</sup>。纪莺莺认为,社会组织在资源、合法性、制度支持方面嵌入于国家,而国家的意志与目标却嵌入于社会组织的运作中,这种“双向嵌入”的结构使得国家与社会双方的权力都得到了提升而形成“双向赋权”<sup>[6]</sup>。段雪辉、李小红则运用“制度环境—行动策略—行动目标—行动任务”的分析框架,指出社会组织通过“双向汲取”的行动策略,能够实现行政性目标与社会性目标的双重目标达成<sup>[7]</sup>。在这类政社关系研究中,社会组织的主体性地位得到凸显,政社关系较以往更加积极与灵动。

虽然“单向支配论”与“双向互动论”在观点上存在差异,但二者却有一个共同的逻辑前提,即将政府与社会组织分别视作“国家”与“社会”的两端,进而在一个较为传统的“国家—社会”二分的逻辑框架下研究两者间的关系。但是,既有研究似乎忽略了这样一种社会事实:1949年以来,我国社会组织在与国家的互动关系中逐步由“社会国家化”<sup>①</sup>向“国家—社会共治”迈进<sup>[8]</sup>。而随着国家对共建共治共享社会治理格局的倡导与重视,近年来一大批新兴社会组织开始由隐性蛰伏期迈向显性释放期<sup>[9]</sup>,多元主体参与社会治理活力迸发,社会组织新生概念层出不穷。如强调平台孵化功能的枢纽型社会组织大量涌现,由企业、高校和慈善界等社会精英举办的专业性社会组织异军突起,由社区能人发起的社区社会组织活力纷呈。这些新兴社会力量在性能机制上,已很难将其理解为一种纯粹的地方政府或社会力量的代表。譬如,枢纽型社会组织主要以政府代理人的身份履行行业管理职责,专业性社会组织充当了行业倡导者和能力促进者的角色,社区社会组织则起到了发展便民利民社区公益事业的作用,组织与组织之间虽有明显的分化或分层但却难以断然掰开。

这就提示我们,单纯地以“政社二分”的视角来理解政府的治理机制转型和社会组织发展尚且不够周全。各种新兴社会组织在概念上的复杂性和功能上的多样性,在客观上提示我们必须切换研究领域,引入和聚焦更为微观的社会组织类型化研究范式。概言之,本文的研究问题是:在行政“吸纳”和“借道”社会之外,政社关系是否存在其他可能?新兴社会组织又是以何种功能和姿态参与基层社会治理的?基于此,本文先提出新兴社会组织的三种“理想型”,再以SC区为例对三种社会组织的现实图景、功能定位、逻辑关系进行探讨,最后提出行政“圈层”社会的基本观点。

## 二、政社二分基础上社会组织的三种“理想型”

国家与社会之间的关系一直是社会组织研究领域老生常谈的话题,早期的研究重点围绕市民社会与法团主义两个维度展开学术讨论<sup>[10]</sup>。社会转型期到来后,催生了国家与社会从“二分”转向互动、从对立走向合作的社会治理格局,社会组织研究开始进入国家与社会“二元对话”时代。有关“二元对话”的研究主要围绕两条线索展开:一是对政社关系进行反思,二是对社会组织的发展进行反思,并逐渐将两者合并起来思考<sup>[8]</sup>。中国特定的社会历史国情,决定了国家与社会既非传统意义上市民社会与

<sup>①</sup>“社会国家化”由韦克难、陈晶环于2019年提出,是指国家对社会的控制,国家压倒社会,表现为国家全面浸入到社会各个领域,国家全盘控制社会;整个国家就是一个行政单位,统一计划、统一号令、统一行动。

法团主义的非此即彼,亦非纯粹意义上国家与社会的互动合作,而存在着更为隐秘、弹性和复杂互动的可能。由是,本文遵循第二种研究理路,着重探讨政社关系基础上社会组织内部类型演化机制。

通常而言,在国家与社会二元解释框架下,代表国家力量的地方政府与代表社会力量的社会组织是一种彼此独立、水油分离的关系,各自按照自身的运行规则展开内外部互动。但实质上,在某些情况下,国家与社会还可能表现为一种水乳交融、浑然一体的组织样态。为了实现行政渗透和有机融合,国家并非直接与社会发生联系,而是借助某些精心设计的组织界面和制度通道来进行深度勾连,进而消融国家与社会之间的区隔。这些常见的组织界面和制度通道主要涵括了两种情形:第一种是社区居委会,学界通常将其视为国家与社会、行政与自治兼而有之的复合体,在国家与社会的统合面占据主导性地位(既有著述颇多,此处不再赘述);第二种是社会组织,在国家和社会治理转型的客观情势下,社会组织开始活跃于社会历史舞台,并被赋予了社区治理结构转型后主体补缺的角色期待<sup>[11]</sup>。但与总体上整齐划一、正式严谨的社区居委会相比,同样作为政社联结复合体象征的社会组织却呈现出参差不齐、体系庞杂的面相。不同类型社会组织在结构、功能、规模、使命等方面差异悬殊,以至于知识界在探讨这一现象时,衍生出了种类繁多的划分标准和类别。除了最为常见的在法律意义上将其分为基金会、社会团体和民办非企业单位以外,学术界还从知识讨论的角度展开了如下分类研究:

首先,基于合法性基础的划分。包括:高风险高收益、高风险低收益、低风险高收益、低风险低收益的社会组织<sup>[12]</sup>;正式注册类、备案类、发育中的社会组织<sup>[13]</sup>;强制性、诱致性和自发性社会组织<sup>[14]</sup>;体制内和外来专业性社会组织<sup>[15]</sup>等。其次,基于功能意义上的划分。如:社会资源型、公益服务型、社会协调型、政策倡导型<sup>[16]</sup>;居民参与型与非居民参与型<sup>[17]</sup>;市场导向和共同体导向的社区组织<sup>[18]</sup>;治理型与非治理型社会组织<sup>[19]</sup>等。最后,基于权力关系的划分。如:分类控制的功能性组织、社区性组织、宗教组织、NGO、非正式组织及政治反对组织<sup>[1]</sup>;分属外生权力和内生权力的社会组织<sup>[20]</sup>;独立型、合作关联型、依附型与隶属型社会组织<sup>[21]</sup>;全面控制、控制性发展、选择性发展和自由发展型社会组织<sup>[22]</sup>;依附型、自治型和合作型社会组织<sup>[23]</sup>等。

上述分类研究既表明转型期中国社会组织发展尚未进入到一种成熟定型阶段,也说明了社会组织运行机制的多样性。比较而言,基于政社关系角度对社会组织内部的逻辑关系和运作机制进行的相关研究仍较为薄弱。而在多元主体共建共治共享理念不断深入的今天,我国社会组织在发展数量、规模、结构和功能上都有了新的嬗变和突破。在这一情境下,基于社会组织内部的运行机制和社会参与的视角,建构一个由“行政性”发端,逐步向“社会性”发端过渡,并将二者加以桥接和延展的社会组织“理想型”尤为重要。鉴于“行政性”和“社会性”是两个比较抽象的概念,为了更直观地透视二者在不同类型社会组织中的渗透程度和消长关系,笔者将之概念化和操作化如下:“行政性”可以从韦伯的官僚制理论中寻求获益,主要是参照科层管理的程序 and 标准,包括上级对下级人财物等资源的层级控制,下级对上级行政命令的绝对服从,来维系组织的日常运作和管理,因而理性化、专门化、权力等级、规章制度等是其基本特质;“社会性”可以从滕尼斯意义上的“共同体”角度来诠释,是人们基于血缘、地缘、业缘、趣缘而建立起来的关系、情感和文化等社区公共生活共同体,因而情感性、平等、团结、互助是其基本面向。

按照上述对于社会组织“行政性”和“社会性”的具体诠释,我们发现,目前在基层社会治理领域,至少有三类社会组织大体分布于“行政性”和“社会性”的两端并在其中发挥要用。其一是枢纽型社会组织(A),又称支持型社会组织,是指将同类别、同领域、同地域的社会组织联合起来,通过服务和管理辖区内众多的其他社会组织,从而在政府及其主管部门、一般社会组织之间发挥桥梁和纽带作用,形成一个有效、有序和畅通的有机整体的中间组织<sup>[24]</sup>,这类社会组织涵盖了市、区(县)、街(镇)等多个行政层级,如各级社会组织联合会、社会组织服务中心、社区基金会、行业协会等。其二是专业性社会组织(B),是指具有一定专业技术知识和相对规范的内部治理结构,并由特定服务领域的社会精英

主导,以市场化运作为主,承担社会组织服务能力促进、社区公共空间托管、社会治理品牌创新和特殊人群服务的社会组织,如公益事业发展中心、评估中心、社工机构等。其三是社区社会组织(C),是指“由社区居民发起成立,在城乡社区开展为民服务、公益慈善、邻里互助、文体娱乐和农村生产技术服务等活动的社会组织”。<sup>①</sup>

此三类社会组织在基层社会治理中位势结构的不同决定了其功能定位和治理资源的差异,进而呈现出组织数量由少到多、行政层级自上而下的“扇形”圈层结构。它们均以能动主体的角色参与到各种社会治理场域之中,并构成了一组优势互补、不可分割的整体,成为在社区居委会之外勾连国家(行政)与社会的“三驾马车”,笔者称之为新型政社关系下社会组织的三种“理想型”(详见图1)。在这一“理想型”中,三类社会组织呈现出一种类似“扇形”的圈层结构,即枢纽型社会组织位于核心层,数量最少;专业性社会组织位于中间层,数量次之;更具社会自治性特征的社区社会组织位于最外围,数量最多(后文将以杭州市SC区社会组织培育发展的经验样本予以佐证)。三者不仅存在位势结构的层级性,还暗含着组织系统的开放性,即在A→B→C方向,基于情感性、平等、团结、互助的社会性目标趋增,而基于理性化、专门化、权力等级、命令服从的行政性目标递减,反之亦然。A、B、C三者并非完全封闭独立、各自为营,而是在一定时机和条件下会动态转化、互惠共生。

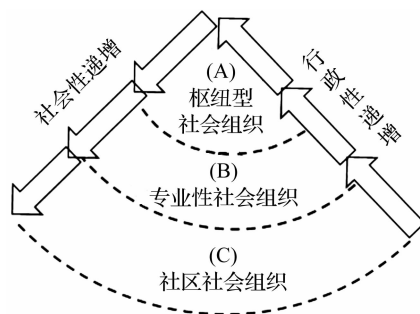


图1 行政与社会二分基础上社会组织的三种“理想型”

### 三、社会组织三种类型的现实图景

SC区地处长三角发达地区,下辖6个街道54个社区,常住人口35万人,是国内最早实现社区建制化的城区之一,有着优良的社会组织发育土壤。近年来,SC区先后被评为全国社会组织建设创新示范区、中国社会治理创新奖“优胜奖”、中国社区治理十大创新成果等“国字号”荣誉,同时还是浙江省现代社会组织体制建设创新示范区和“三社联动”示范观察点。

党的十八届三中全会后,SC区积极响应中央号召,按照“以社孵社、以社促社、以社助社”的“三社”建设思路,集中出台了助推社会组织培育发展的“2+5”文件。<sup>②</sup>通过创新性推出社会组织成长的

<sup>①</sup>民政部门户网站.民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见[EB/OL].[2017-12-27].<http://www.mca.gov.cn/article/gk/wj/201801/20180115007214.shtml>.

<sup>②</sup>即2个纲领性文件:《SC区社会组织发展三年规划(2013—2015)》《SC区关于加快推进社会组织培育发展和规范管理的指导意见(试行)》;5个操作性文件:《SC区关于加强社会组织建设工作的行动计划》《SC区社会组织登记备案管理办法(试行)》《SC区关于政府购买社会组织服务和绩效评估的实施意见(试行)》《SC区社区社会组织公益创投指导意见(试行)》《SC区社会组织发展扶持激励办法(试行)》。资料来源:该处及后文相关资料均为笔者在SC区民政局调研所得。

本土战略,对不同类别、不同层级的社会组织“量身定制”不同的扶持办法,SC区初步建构起了枢纽型社会组织、专业性社会组织和社区社会组织的三种“理想型”。截至2019年底,SC区共有各类社会组织1691家,每万人拥有社会组织数量约48家。其中枢纽型社会组织63家(区级2家,街道级7家,社区级54家),专业性社会组织277家,社区社会组织1251家(注册类171家,备案类1080家)。相较于2013年,枢纽型社会组织新增45家,年增长率达23.22%;专业性社会组织新增97家,年增长率达9.35%;社区社会组织新增489家,年增长率达8.61%。三类社会组织均有不同程度的攀升,其中枢纽型社会组织增长率最高。

### (一) 搭建枢纽型社会组织服务平台

在政社分开、政府职能转移的要求下,中央密集出台《关于规范退(离)休领导干部在社会团体兼职问题的通知》《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》等政策文件,以加快政府职能、机构、人员、财务、办公场所等“五脱钩”,着力破解政社不分、收费不合理、干部兼职多、社团能力弱等问题。但脱钩并不意味着脱管。为了尽快填补党政干部退场后社会组织行业监管的“空白”,迫切需要催生一种既能代表国家力量行使管理职能,又能代表社会力量培育新兴主体的“替身”。在此情境下,北京、上海等地陆续出台支持枢纽型社会组织发展的地方政策,浙江省2016年出台的《关于进一步加强社区社会组织建设的指导意见》提出:“在街道(乡镇)、城乡社区大力推进社区发展协会、社区社会组织联合会、社区社会组织服务中心、社企共建理事会、乡贤参事会、邻坊中心、社区发展基金会等枢纽型、支持型社会组织建设”。在自上而下的政策刺激下,SC区按照以大带小、以点带面、上下联动的培育方式,早在2014年便建起涵盖区、街道、社区三级的“2+7+54”枢纽型社会组织框架体系,即1个区级社区发展基金会、1个区级社会组织服务中心、7个街道级社区社会组织服务中心和54个社区社会组织联合会(后改称“社区发展协会”)。

在总体功能上,三级平台主要承担管理、指导、孵化和兜底四大职责,但依照“分级负责,属地管理”原则,在具体分工上又有细微差别。如社区发展基金会主要提供社区公益项目经费资助,区级社会组织服务中心集中行使社会组织党建工作“双覆盖”、初创期社会组织孵化、业务咨询、公益创投项目管理等职责;街道社区社会组织服务中心着重接管备案类社区社会组织,培育社区综合环境改善类项目,并承担社区需求反馈、社区自组织培育、公益项目日常监管等任务;社区社会组织联合会则集中挖掘民生需求,为在地专业性社会组织和社区社会组织链接场地、人力等资源,同时履行一定的服务质量监测职责。借助三级社会组织管理体系,SC区弥补了管理和服务真空,充实了监管力量。

在人员配置上,三级社会组织服务管理平台各配备1—3名专(兼)职工作人员。具体而言,在区和街道级枢纽型社会组织的人员配置上,全部从现有的社区工作者中以“挂职社工”形式抽调填充。被抽调的社区工作者在原有身份、待遇不变的情况下,专职从事社会组织管理和协调工作。而对于社区层面的社区社会组织联合会,则将权限下放到社区,由社区居委会和公共服务工作站安排社区工作者兼任,类似于政府条线工作的一部分。

在经费来源上,与一般社会组织不同,枢纽型社会组织极少以市场竞争形式参与到政府的项目委托或招投标采购中来,即使偶尔承接了公共服务项目,也不允许以人员工资的形式出现,因为这部分人的工资已从既有的其他财政预算中列支(如SC区的专职社区工作者的人头经费本身已由市、区两级财政每年按各50%比例拨付)。凡是涉及教育培训、办公用品、物资采购等资金使用,枢纽型社会组织不是遵照法人内部治理规则,而是必须严格履行业务主管单位的行政审批手续。

可见,枢纽型社会组织遵循的是“科层控制”原则。从形式上看,枢纽型社会组织已经与行政机关基本脱钩,具有独立的法人地位,但实际上无论是工作内容还是人事安排抑或经费来源,这类社会组织都具有浓厚的官方控制色彩,难以从根本上摆脱“科层制”的束缚。

## (二) 扶持专业性社会组织发展壮大

随着社会治理体制改革迈入深水区,基层政府的职能重心从倚赖传统的经济发展“一条腿走路”转向经济社会并重的“两条腿走路”,各地创新社会治理的热情空前高涨;而转型期面临的利益主体分化、社会流动性加大、价值取向多元化等诸多不确定性也在客观上呼唤社会治理沿着专业化和精细化方向发展。在体制内外多重力量的“上下夹击”下,一批主要由社会精英与核心人物创办并主推的专业性社会组织开始崛起。

出于对专业性社会组织参与社会治理的崭新期待,SC区早在2014年即提出每年引进和培育30家品牌社会组织,并多方位地优化其生长环境。首先,加快专业性社会组织改革进程。按照“降低门槛、简化程序、突出宽进、重在培育”的发展思路,SC区推动实施了直接登记制、减免开办资金、放宽登记管理、明确产权所有权等六大促进机制,确保专业性社会组织“引得进、用得上、留得住”。其次,强化硬件投入。财政每年投入上千万元,用于社会组织服务购买、能力建设、公益创投、绩效评估等;同时设立We创客计划、好邻居基金、社区伙伴计划、社会工作发展计划等社会组织孵化载体,对初创期和中小型专业性社会组织提供动能支持;区、街道和社区分别配置不少于1000m<sup>2</sup>、2000m<sup>2</sup>和600m<sup>2</sup>办公活动场地,免费向社会组织开放共享。最后,培养专业人才。针对专业性社会组织人才匮乏、能力建设滞后的现状,逐步建立起政社校三方合作、对口见学、特色课程开发、项目执行督导等教培机制,以打造一支骨干人才队伍。

政策“松绑”后,专业性社会组织如雨后春笋般涌现出来。这些社会组织的发起人大多活跃于政治、经济和文化领域,并具有企业、高校或基金会等工作背景,在专业技术、市场运作和团队管理方面经验老道,社会动员和组织能力突出。如SC区新近几年成立的明德公益事业发展中心、至善社会组织评估中心发起人具有资深的恩派工作背景;晴雨公益事业服务中心、家宝兔社区环保服务中心的创始人本身便是青年企业家;雨露社会工作则由在地高校教师领办。在社会精英的感召带动下,专业性社会组织一般享有专业话语权,在区域社会治理中被赋予行业领跑者、品牌创新者、能力促进者、社会动员者多重角色功能,因而代表了社会组织的高级形态和发展方向。

在经费来源上,专业性社会组织通常以公益创投、定向委托、公开招投标等市场化机制参与到社区服务的总体策划和项目承接中来,具有浓重的新公共管理主义倾向。如在养老服务领域,SC区每年向养老类社会组织购买服务高达1000余万元;一些经常活跃于社会治理前沿的专业性社会组织每年受到政府经费资助少则几万元,多则上百万元。尽管政府会就服务项目的参与人群、活动频次、经费使用、受众满意度等,以合约管理、指标明示的形式进行量化和明确,但对于组织内部如何发展、人员如何分工、经费详细使用等并不过度干预,而以年检、审计、第三方评估等方式进行外部督查。因而,与枢纽型社会组织相比,专业性社会组织的行政化色彩淡化了许多。

在人事安排上,相对于枢纽型社会组织,专业性社会组织亦享有充分的自主性,能够依照市场竞争原则择优聘用学历高、能力强、素质佳的社会工作者。这一比较优势,使之成为三种社会组织中规模优势最突出的一种。如SC区目前的专业性社会组织少则几人,多则几十人,如在水一方养老服务集团、护佰岁养老服务中心、亲民社会工作服务中心的专职员工多达数十人,明显多于“单枪匹马”的枢纽型社会组织或兼职公益的社区社会组织。在上海、深圳、广州等地,专业性社会组织的人员规模甚至动辄数百人,规模化特征愈发显著。

总而言之,专业性社会组织遵循“优胜劣汰”的市场竞争规则。专业性社会组织利用其在组织愿景、服务领域、人员聘用、发展策略等方面的自主性和灵活性,一方面能够更加精准地识别和对接基层的民生服务需求,但另一方面也要警惕其在“大鱼吃小鱼”的竞争过程中,侵占其他组织的社会参与空间,损害多元主体参与社会治理的良性生态。

### (三) 引导社区社会组织参与社会治理

社区社会组织具有促进居民有序参与、纾解社区矛盾、繁荣社区文化的基本功能。2017年民政部出台《关于大力培育发展社区社会组织的意见》后,各地紧跟其后,将社区社会组织作为加快政府职能转移、提升社区服务品质、再造社区善治氛围的有力抓手,社区社会组织呈现出勃发之势。

SC区在社区社会组织培育发展中,树立社区建设和社区社会组织建设“一盘棋”理念,提出每年培育百家社区能人(特色)工作室的发展目标,并从三方面加以推进:一是明确发展重心。该区分管领导在2017年中组部和民政部党政领导培训班上发言时强调,“培育发展社会组织的重点要放在社区,因为社区是基层社会治理的重心,立足于社区成长起来的社会组织才会接地气、有实效,社会才能真正转起来。”二是突出“微自治”属性和方向。SC区坚持社区需求发现和社区社会组织动能激发“双轮驱动”,专设以倡导居民自治为目的的邻里互助类和议事协商类“微自治”项目,以此吸纳社区能人参与社区公共事务。三是灵活运用政策考核“指挥棒”。SC区将社区社会组织培育列入到美好社区创建、部门年度工作目标考核中,充分调动政府机构的能量,助力社区社会组织发展。如在2017年社区工作评价办法中,要求各单位“积极整合和协调社区公共服务资源,为社会组织开展服务提供场地、设施等支持,将社区事务性工作及居民自治活动以费随事转方式交由社区社会组织或能人工作室承接完成”。

在人员构成上,社区社会组织多由乐善好施的社区能人、离退休居民、志愿者和居民骨干等“土著人”发起,因而民间性、自发性和本土性成为其最大特色。理想情形下,由于内嵌于特定的地方知识语境,熟悉当地的人情、民情和社情,社区社会组织能够凭借其类似于传统熟人社会的人缘、地缘和业缘优势,积极参与到社区的义务巡逻、文明劝导、家电维修、文体娱乐等便民利民服务中来,从而较好地对接和回应居民的生活化需求,打通人性化服务的最后“一纳米”。

但就经费来源而言,微小且不稳定是其主要掣肘。由于社区社会组织在合法性依据上多以备案类社会组织形态存在,在职业性质上主要是离退休人士或个别自由职业者兼任,因而组织结构具有原子化、松散性和不规则性。受这些内在约束影响,社区社会组织大多仅在社区内部展开自助与互助服务。这也意味着一方面其对资金体量的总体需求不高,另一方面又难以得到常态化的运营经费和专业支持。加之政府近年来对于公共服务项目从需求调研到方案设计,再到资金使用上不断加紧规范化要求,这也使得不少本就缺乏“正式”身份的社区社会组织“望而却步”。如SC区在社区社会组织培育中,坚持“微自治、微公益和微循环”原则,资助额度通常不超过3万元。对于经费的具体使用,通常由所在街道的社区社会组织服务中心实报实销,对台账资料的整理归档也由属地街道协助打理。

简言之,社区社会组织坚持能人自治原则,其终极使命在于构建熟人社会的生活共同体,因而受到的行政化困扰最少。通过组织贴近群众、贴近生活、贴近现实的公益性服务,社区社会组织确立了自身的权威基础,增强了社会粘合度、信任度与亲密度,而社会资本的丰富反过来又有助于降低社区服务提供的交易成本<sup>[15]</sup>。

## 四、三种类型社会组织的基本比较

作为新兴的社会组织形态,枢纽型社会组织、专业性社会组织和社区社会组织三种类型在发起背景、价值取向、角色功能、组织结构、人事安排、运作机制、资源依附、行业自主性等方面均有殊异。笔者重点从角色功能、组织结构、运作机制三个比较有代表性的维度横向比较。

### (一) 角色功能的差异性

由于不再允许党政领导兼任社会组织负责人,但政府又不得不稳妥应对由此带来的监管“真空”

和管理风险,因此枢纽型社会组织是在官方的强势推介下而被推上社会治理前台的,在某种意义上成为党政领导退场后的“替代品”和官办社会组织的“代名词”,相应地亦成为衔接国家末梢与社会前端的一个中间结点和另类通道。出于行政管控和秩序维护的制度考量,枢纽型社会组织在成立之初即选派了更为可信的“自己人”,如社区工作者或临聘人员作为管理人员。就其正面功能而言,专业性社会组织因被赋予了供需对接与跨界合作的平台功能,专门提供政策咨询、项目指导、信息交流、能力培训等服务,这一积极的角色定位弥补了行政体制改革后基层政府所面临的人力、物力等治理资源的不足,并在与其他类型社会组织的互动中相对处于价值中立地位。就其消极功能而言,政府对于枢纽型社会组织的垄断性授权又使之具备了超越常规意义上的组织权威性,而过于内部化的操作方式极易使其深陷行政“借道”囹圄,产生“就近圈内购买”和“权力寻租”现象。

与枢纽型社会组织受到行政力量驱使“被动”产生不同,专业性社会组织对社会政策具有天然的敏锐度和洞察力,它们善于捕捉外部政策环境信息据此顺应和调整组织发展战略,以寻求组织外部品牌形象与政策导向的匹配度,因而兼具诱致性社会组织 and 外生型社会组织双重特性。专业性社会组织并不满足于在日常管理和服务中“原地打转”,而是孜孜以求标准化、高品质、创新性的社会公共服务,具有明显的“专家治国倾向”<sup>[25]</sup>。就其正功能而言,枢纽型社会组织能够利用其技术和话语优势,破解社会治理中的一些复杂社会问题,成为引领行业发展和服务品质的一个“风向标”。但就其负功能而言,专业性社会组织为了加快自身的发展壮大,亦有可能采取急功近利的、浮于表层的“专业实用主义”策略,以“创新”之名行“逐利”之实,成为基层政府“结对共谋”的目标和对象。

与枢纽型社会组织和专业性社会组织的正式化与刻板性相比,社区社会组织在成立背景上是民间自发的,其组织形态是非正式的。活跃在社区中的一些小群体可能出于某些兴趣爱好或利益诉求聚集到一起,在某(几)位社区领袖的带领下,在社区内部从事一些自益性和互益性的公共活动。而随着团队成员“滚雪球”式壮大,社区自组织的活动频率愈来愈高,并进入到居委会和基层政府的工作视线时,社区社会组织便以注册或备案形式获得了身份合法性。就正面意义而言,社区社会组织的自发性和本土性决定了其充分的在地资源优势,能够凭借熟络的社会关系网减少沟通障碍和活动成本,为属地居民提供实实在在的服务。就其不利的一面而言,社区社会组织的非正式、非专业性意味着其不可能提供面广量大的跨域服务,更不可能在社区的突出矛盾和问题上进行深入系统的介入。

简而言之,枢纽型社会组织具有“被动发起”色彩,专业性社会组织具有“政策诱致”色彩,社区社会组织则具有“本土自发”色彩,三者角色功能上各有特点,各有侧重。

## (二) 组织结构的差异性

从社会组织的结构剖面来看,专业性社会组织在三类组织中处于“正态分布”的中间,与法律所要求的法人治理结构最为接近,机构的服务宗旨、业务范围、法定责任、理事构成、资产管理在组织章程中均受明确约束,组织框架通常涵盖战略规划层(理事会)、执行决策层(总干事制)、项目实施层多个治理层级和模式,并因循理性、契约精神规范治理。因而,在较大规模的专业性社会组织中,从业人员往往具有年龄结构轻、学历层次高、组织活力强等特性,组织内部不同部门、不同成员之间分工也相对明确,权责关系清晰,类似于现代意义上的公司治理结构。

比较而言,枢纽型社区组织和社区社会组织则位于“正态分布”的两侧。对于枢纽型社会组织而言,其内部治理的规范化和专业化要求让位于行政化和形式化要求。枢纽型社会组织的法人更像是一个形同虚设的“傀儡”,在事关组织发展、经费使用和人事安排等关键性决策上,因实质上未被授予法律规定的话语权而处于缺位和失语状态。尽管在用工性质上已经具备了职业化的要求,但由于受到政府的行政干涉,枢纽型社会组织的专业化和灵活性远低于专业性社会组织。权责利关系的非对称性在一定程度上又决定了枢纽型社会组织的结构规模不可能庞大和完备。



对于社区社会组织而言,非正式成分超越了其正式成分。尽管在政府的大力倡导下,具有公益服务能力和满腔热情的居民领袖按照相关法律条文,向属地民政部门提交了资质证明、活动章程、业务范围等相关材料,取得了正式授权。但这些居民大多为离退休人员或自由职业者,仅凭兴趣爱好参与社区事务。如果缺乏持续深入的督导跟进,他们大多停留于自娱自乐的社群性活动,或者仅仅满足于做好眼下的公益性事务,而对于组织的使命愿景、功能定位、战略规划等缺乏清醒、深刻、明晰的自我认识和反思。因而,社区社会组织的成员规模可能较大,内部结构却松散无章,活动内容和形式亦是随兴而发,具有明显的服务自助性和地域局限性特点。

### (三) 运作机制的差异性

由于三种社会组织产生的背景不同,它们分别遵循科层控制、市场竞争和能人自治的运作逻辑。如前所述,枢纽型社会组织在人事聘用上选派了更能体现政府施政意愿和目标的“自己人”,在经费来源上主要利用既有的财政预算进行巧妙安排,在业务活动中凡事履行工作报告制和官员决策制,在目标考核上也同样对照行政任务来量化执行。这虽然保证了枢纽型社会组织日常运作的“衣食无忧”和持续稳定性,但也意味着其对行政资源的高度依附,因而在三类社会组织中,其行动自主性和社会参与度最低。

与枢纽型社会组织相比,专业性社会组织的行动自主性和市场能动性得到了巨大释放。专业性社会组织在服务宗旨、业务范围、理事构成、战略规划等方面基本不再受到行政控制和干扰。尤其在资源摄取和链接上,专业性社会组织利用自身的能力优势:一方面能够多方摄取公共资源加快组织成长,如既可借助公益创投、定向委托、公开招投标等行政途径获取政府资助,也可借助社区基金会、企业赞助、社企合作等市场手段获取各种资源;另一方面能够结成行业联盟促成业界共识,如通过举办主题论坛、小组沙龙、义仓义集、项目路演等丰富多彩的公益活动,链接优势资源,扩大社会参与,营造一种服务倡导和社区善治氛围。

如果说专业性社会组织代表了市场化的发展方向,社区社会组织则代表了社会性的发展方向。与专业性社会组织的“虚张声势”相比,社区社会组织的服务更为亲民、实在和集约。由于组织成员的兼职性和内部结构的松散化,社区社会组织既无需过度依赖政府获取经费和行政支持,也不必顾虑优胜劣汰的市场风险,因而能够专心致志地提供更具人情味、亲和力的社区共同体服务,真正弘扬睦邻互助、助人为乐的公益价值理想。

由是,社会组织三种类型分属不同的位势结构,其中枢纽型社会组织是行政资源配置的主角,专业性社会组织是市场资源配置的主角,社区社会组织是社会性融入的主角。为了更清晰地呈现三者的内在差异,笔者将其置于同一表格中加以比较(见表1)。

表1 社会组织三种类型的横向比较

组织类型	产生方式	角色功能	结构规模	运行机制	资源依附性	自主性
枢纽型社会组织	“被动”产生	秩序维护	单一刻板	科层控制	单一政府资助	无自主性
专业性社会组织	政策诱致	行业倡导	正式规范	市场竞争	政府购买服务为主	适度自主
社区社会组织	本土自发	社会黏合	松散无章	能人自治	自筹为主	完全自主

## 五、政社关系视域下社会组织三种类型的逻辑关系

综上,社会组织的三种类型既有其积极显性的一面,也不可避免地存在某些内生缺陷,但它们在本质上却代表了转型期新型政社关系的不同向度,回应了基层社会治理的不同需要,进而彼此间构成

了一组有机联系、互为借力的“连续统”。这一“连续统”突出地表现在以下三个维度。

### (一) 位势结构的渐进赋权关系

由社会组织的三种“理想型”可知,枢纽型社会组织、专业性社会组织和社区社会组织具有明显的层级递推性,这种层级递推既包含了“分类控制”的组织意图,更表明了不同社会组织间的权能程度和政社距离。在某种程度上,类似于费孝通提出的“差序格局”概念,<sup>①</sup>即表现为一种以“行政性”为中心,逐层逐级向外递推,行政性趋于淡薄,社会性趋于稠密,政社关系界限走向模糊难辨的“圈层”格局。

枢纽型社会组织是这一格局的中心,主要由地方政府控制,承担包括专业性社会组织和社区社会组织在内的行业监管、综合协调与服务指导,具有行政性最强、自主性最低、专业性较弱的特点,突出表现在基层政府对于枢纽型社会组织的人事控制和经费审批上,以及身份尴尬带来的激励不足问题。而这一特殊性又决定了枢纽型社会组织只能严格遵循政府意图维系组织的生存和发展,而演化为行政体制改革后的一种“类科层”或“准科层”组织。

与枢纽型社会组织相比,专业性社会组织的行政化程度锐减,自主性程度跃升,其自主权能的最大体现是基本实现了财务和人事自由。政府只对其购买的公共服务项目负责,通过评估、督查、审计等方式规范专业性社会组织的经费使用;对其使命愿景、业务范围、理事构成等,只在注册登记时加以审查,而非频繁地插手组织内部事务。这种充分的决策自主权赋予了专业性社会组织前所未有的新动能,专业性社会组织的数量和规模近年来都得到了大幅增长。<sup>②</sup>

由于组织边界的不清晰、组织规模的原子化和组织结构的松散性,社区社会组织是三类社会组织中行政性最低、专业性最弱、社会化程度最高的一类,充分代表了在地居民的利益诉求。除了在登记备案环节和承接“微自治”项目时受到政府高度干预,需要与行政机关发生联系外,多数情况下,社区社会组织能够自主决定其会员规模、服务内容、活动频率、时间地点等。高度的自主性使得社区社会组织在社会粘合度与嵌入性方面拥有其他组织难以比拟的优势,而社区能人及其团队一旦接受了规范专业的能力训练,促成其参与意识、协作意识和规则意识的不断强化,他们将对自身的使命愿景产生更加清晰的定位,并将公益热情与专业服务有机结合,实现从松散的“原子化”状态迈向紧密务实的社区集体行动。

因而,从位势结构来看,社会组织三种类型自上而下、自内而外呈现出一种行政性递减,社会性递增,自主性权能随之渐进的格局。三者并非一种严格意义上的对称性关系,而是通过波纹式的逐级递推,构成了一组权能渐进的角色图谱。

### (二) 公共资源的双向汲取关系

从层级上看,社会组织的三种类型分别隶属不同的位势,每一类社会组织都在其所属的层级内,按照自身的运行规则发挥效能,具有明显的分层效应。但这并不意味着不同层级之间的界限牢不可破,组织与组织之间“势不两立”。实质上,即使在每种社会组织“理想型”内部,仍然存在多种分层分类与外部联动的可能。如在内部分层上,枢纽型社会组织同时涉及市、区、街道、社区甚至更多层级,专业性社会组织囊括了能力建设、民生服务、绩效评估等多种专业支脉,社区社会组织内部又衍生出注册类社区社会组织、备案类社区社会组织、正在发育过程中的准社区社会组织等;在外部合作上,三类

<sup>①</sup>费孝通认为,传统中国在社会关系网络上,表现为一种以“自我”为中心、逐圈向外递推、公私界限模糊的“差序格局”,有别于西方国家“扎得很清楚的一捆捆柴”的社会团体格局。参见:费孝通.乡土中国[M].北京:人民出版社,2008:25-34.

<sup>②</sup>参见:张超.风险控制与治理绩效:改革开放以来中国社会组织管理体制变迁的制度逻辑[J].浙江工商大学学报,2019(5):120-127.

社会组织时常以项目路演、公益嘉年华等形式组团协作,以集合总体优势和实现多方共赢。

因而,社会组织三种类型之间,不同类型社会组织内部之间,必然涉及多层次、多类别政社关系的复杂互动。而在这一复杂互动中,不同类型社会组织面临诸多中间环节和发展变数。对于处于新型政社关系建构中的社会组织而言,由于国家对不同类型社会组织采用了不同的资源倾斜力度,这就为各种社会组织的要素流通和相互转化提供了可能(图1用虚线来表示这一流动性),这在专业性社会组织的培育策略上尤为突出。一方面,由于枢纽型社会组织过于僵化的管理模式和有限的专业指导能力,近年来开始出现了由枢纽型社会组织让渡部分专业服务职能,如社会组织服务中心、党群服务中心、邻里服务中心等,转由专业性社会组织承接运营的现象;另一方面,专业性社会组织的创办者往往具备强大的社会动员力和丰富的市场资源,代表了社会治理的走势和动向,这种示范效应将感召和辐射更多的社区社会组织提升专业水准,加快社会治理的更新迭代。除此,国家公务员离开体制创办专业性社会组织,专业性社会组织承接具有行业监管功能的绩效评估项目,社区社会组织转型为精于某一领域特色服务的专业性社会组织,也都代表了不同类型社会组织的进化方向与可能。

可见,专业性社会组织可从枢纽型社会组织身上汲取行政资源,枢纽型社会组织和社区社会组织也可从专业性社会组织身上摄取专业资源。随着资源的双向汲取和流动,社会组织三种类型之间表现为一种能上能下的自动伸缩系统,充满了包容度和开放性。在地方政府的因势利导下,不同类型社会组织通过资源的双向汲取,实现了各自的“赋权式”发展<sup>[7]</sup>,达成了一种新型政社关系的默契与统合。

### (三) 角色功能的互惠共生关系

总体而言,政府通过构建制度化的参与平台和沟通渠道,赋予了社会组织以社会矛盾调解、公共福利促进、民众利益代言等角色功能。但社会组织三种类型互动机制的复杂性和多样性却意味着其在功能定位和治理能力上的巨大差异,如枢纽型社会组织充当了秩序维护的角色,政府对于组织内部人事和财务的高度介入决定了其行政性面向远高于社会性面向;专业性社会组织具有话语引导的功能,充分的内部治理权和自由裁量权使其能够在市场竞争中脱颖而出,并在基层社会治理创新和疑难社会问题解决中占居要位;社区社会组织是在社区内部生根发芽、土生土长的社会组织,遵循“居委会一居民积极分子一居民”的社区动员模式,具有社会黏合的功能,高度的社区嵌入性和行动自主性决定了社区社会组织的社会性面向远高于其行政性面向。

因而,社会组织三种类型的逻辑关系启示我们:一方面,要注重发挥不同类型社会组织的比较优势。不同类型社会组织代表了不同的角色功能和社会参与度,对于枢纽型社会组织而言,应凸显其在本社会组织结构体系中的资源整合、组织孵化、价值中立和行业规范地位,避免因过度行政化和能力缺陷性丧失应有的生命力。对于专业性社会组织而言,应强调其在本社会组织结构体系中承上启下的技术普及优势,要善用先进的服务理念、专业的技术能力和丰富的治理经验,对上影响政府公共决策,把脉专业发展方向;对下攻克社会治理的疑难杂症,引导社区社会组织迈向专业化之路;对于社区社会组织而言,应突出其在本社会组织结构体系中的亲和性优势,通过学习掌握社区需求发现、资源链接和团队协作等实用技巧,承担基层社会治理的一般性、基础性任务,避免基于行政任务考核而产生大量徒有虚名的“僵尸型”组织。

另一方面,要强化政策杠杆的因势利导。社会组织三种类型的结构性差异,意味着地方政府要综合政治风险、社会效益和利益契合度等因素,利用“有形之手”有的放矢培育不同类型的社会组织,使其在新型政社关系建构中达到均衡发展、质优量足和效能最佳。具体而言:要进一步预见社会组织三种类型的发展态势和角色功能,通过理顺相互间的权责关系,优化公共服务资源的配置结构,以实现不同类型社会组织的归位赋权;要在分立运作的基础上,策略性寻求能够兼容不同类型社会组织使命愿景的“最大公约数”,建设一个彼此间能够协同发展、互惠共生、相互增能的伙伴式关系和利益共同体。

## 六、结 语

2013年以来,随着国家行政和社会治理体制改革步伐的加快,社会组织在被赋予政治合法性的同时也得到了飞速发展,并在结构功能上不断进化。一大批新兴社会组织喷涌而出,枢纽型社会组织、专业性社会组织和社区社会组织便是其中的典型代表。它们分别遵循了科层控制、市场竞争和能人自治的运作逻辑,蕴含了国家、市场与社会有机统一、互为支撑的治理境界和功能设想。尽管三种社会组织内外部特征千差万别,但它们均服务并统合于新型政社关系的建构之中,并或多或少地从属于某一政社关系的“制度节点”,指引着未来社会治理的变迁方向,本质上是国家对不同社会治理需求的策略性回应。

这一策略性回应表明,政社关系本身是一个动态、多元与开放的体系,必然涉及不同阶段、不同层级、不同主体、不同面向的复杂互动,因而国家对社会的统合不只体现在政府与社会组织间的互动关系上,更多地还体现在政府对于社会组织内部的制度设计和运作机制的干预,以及不同类型社会组织间的互动关系上。为了更好地弥合“权威体制”与“灵活治理”之间的罅隙,国家借助更为弹性、迂回、柔和的社会控制手段,对不同类型社会组织采取渐进赋权、双向汲取、互惠共生的差异化发展策略,构筑了一个行政与社会之间利益表达和需求满足的“缓冲带”和“减压阀”。

因而,本文的理论价值在于,通过对新兴社会组织的类型化研究,提出行政“圈层”社会的主旨观点。因为在这一“理想型”中,政社关系不再是纯粹意义的对立或二分,而表现为不同社会组织在不同维度的结构促动的交缠耦合。位势结构的不同,决定了社会组织使命愿景和治理权能的不同,进而表现出行政性和社会性的此消彼长,在总体上形成了一组政社关系的复合体或连续统。这种连续统既非传统意义上的行政“吸纳”社会逻辑,也非纯粹意义上的行政“借道”社会逻辑,而是一种介于“吸纳”和“借道”之间的、类似于“圈层”却又边界模糊的政社关系图谱。这一观点既是对“单向支配论”的延展,也是对“双向互动论”的深化,为读者提供了一个重新透视政社关系的解释框架。

### 参考文献:

- [1]康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005(6):73-89.
- [2]陶传进.控制与支持:国家与社会间的两种独立关系研究——中国农村社会里的情形[J].管理世界,2008(2):57-65.
- [3]黄晓春,周黎安.政府治理机制转型与社会组织发展[J].中国社会科学,2017(11):118-138.
- [4]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[J].社会学研究,2017(1):101-124.
- [5]邓宁华.“寄居蟹的艺术”:体制内社会组织的环境适应策略——对天津市两个省级组织的个案研究[J].公共管理学报,2011(7):91-101.
- [6]纪莺莺.从“双向嵌入”到“双向赋权”:以N市社区社会组织为例——兼论当代中国国家与社会关系的重构[J].浙江学刊,2017(1):49-56.
- [7]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.
- [8]韦克难,陈晶环.新中国70年社会组织发展的历程、成就和经验——基于国家与社会关系视角下的社会学分析[J].学术研究,2019(11):46-54.
- [9]王学梦,黄鹏进,董敬畏.浙江省社区社会组织培育发展和作用发挥研究[C]//浙江省民政厅.浙江省民政政策理论研究成果选编(2019),杭州:浙江省民政事业发展中心,2020:258.
- [10]郁建兴,关爽.从社会管控到社会治理——当代中国国家与社会关系的新进展[J].探索与争鸣,2014(12):7-16.
- [11]刘杰,李国卉.“伙伴关系”何以可能?——关于社区居委会与社区社会组织关系的案例考察[J].江汉论坛,2019(11):123-127.

- [12]王信贤. 争议中的中国社会组织研究:国家-社会关系的视角[M]. 台北:韦伯文化国际出版有限公司,2006.
- [13]夏建中,张菊枝. 我国城市社区社会组织的主要类型与特点[J]. 城市观察,2012(2):25-35.
- [14]陈尧,马梦好. 项目制政府购买的逻辑:诱致性社会组织的“内卷化”[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2019(8):108-119.
- [15]叶敏,奚建武. 社会组织类型与服务承接的差异性困境——以上海市奉贤区Z镇政府购买服务经验为例[J]. 中国第三部门研究,2017(13):84-100.
- [16]王名. 非营利组织的社会功能及其分类[J]. 学术月刊,2006(9):8-11.
- [17]陈洪涛,王名. 社会组织在建设城市社区服务体系中的作用——基于居民参与型社区社会组织的视角[J]. 行政论坛,2009(1):67-70.
- [18]彭兵. 合法性、策略和组织局限:国外社区组织的生发逻辑[J]. 浙江社会科学,2015(4):63-68.
- [19]陶传进,张欢欢. 分类支持:社会组织管理的一个新视角[J]. 新视野,2020(2):95-101.
- [20]孙秀艳. 从外生权力到内生权力:我国社会组织的演化机制研究[J]. 中共福建省委党校学报,2009(6):49-55.
- [21]闫东. 西方政党与社会组织关系:功能、类型及变革[J]. 广州大学学报(社会科学版),2011(9):39-45.
- [22]王向民,鲁兵. 社会组织治理的“法律-制度”分析[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2019(5):43-52.
- [23]刘小钧. 社会组织的治理类型及其发展路径[J]. 改革与开放,2019(3):63-66.
- [24]范明林. 枢纽型社会组织与社区分层、分类治理研究——以上海市枢纽型社会组织为例[J]. 社会建设,2015(3):11-19.
- [25]渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学,2012(5):113-130.

## Administration “Circles” Society: Three Types of New Social Organizations and Their Comparison

WANG Xuemeng

(*Social and Public Administration School, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China*)

**Abstract:** In the context of transition, due to the differences of background, role function, structure and scale, occupation form, operation mechanism and resource dependence, three new types of social organizations have emerged in the field of grassroots social governance: hub type social organizations, professional social organizations and community social organizations. These three types of social organizations are distributed at both ends of “administrative” and “social”, presenting a continuum of gradual empowerment, two-way absorption, mutual benefit and symbiosis, and forming an open map of political and social relations between administrative “absorption” and “borrowing”, similar to “circle” but with fuzzy boundary. The essence of this relationship map is that the state, with the help of more flexible, circuitous and gentle means of social control, has constructed a “buffer zone” and “pressure reducing valve” between administration and society to meet the needs and express the interests.

**Key words:** hub social organization; professional social organization; community social organization; administration; society; circle



(责任编辑 彭何芬)