·社会学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2024.02.011

项目制下社会组织“中标”的合法性获取机制

——基于双重生产视角的一种分析

向　颖,卫　松

(贵州民族大学 社会学院,贵州 贵阳 550025)

[摘　要]项目制下国家日益重视社会力量在基层治理中的重要作用,项目中标成为社会组织获取合法性身份的行动起点。不同于既有结构限制说或行动区隔论,从双重生产视角探究社会组织项目中标的合法性获取机制。研究发现:作为合法性来源的招标制度对中标具有促动性,有利于社会力量的生长发展;社会组织合法化追求的应标行动,亦为最后中标开辟了建构空间,并重塑了结构关系。进一步研究表明,“草根出身”的社会组织更具社会性本质,更有利于推进项目制下社会治理体系的结构完善。

[关键词]双重生产视角;合法性获取机制;项目制;社会组织;中标

[中图分类号]C916　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2024)02-0124-10

一、问题缘起

随着社会转型中国家治理方式与政府职能的转变,项目制以超越传统行政管理的技术治国特点,成为我国主导性的体制运作机制,更是身涉其中的各种主体施展行动的思维决策模式①。社会组织亦通过承接项目,被纳入国家治理的整体制度框架。从制度主义的合法性意义看,项目中标成为社会组织获取合法性身份的行动起点。而在项目招投标现实中,一方面由于地方政府之间存在“锦标赛体制”②,有意将社会组织发展纳入属地性竞争指标;另一方面社会组织出于扩张意图,在争取项目过程中积极构建自身合法性,最大范围追求“中标”以真正进入项目治理场域获取发展资源,如此使得社会组织何以“中标”的合法性获取机制显得愈加复杂又关键。

既有研究关于项目制下社会组织中标的合法性获取过程存在二分讨论。其中,占主导分析地位的“圈内购买机制”,是指作为资方的地方政府更偏好向本地社会组织购买服务项目③,但这一观点突出结构限制因素的影响,显然遮蔽了社会组织追求合法性的能动意义;另有研究则提出情景合法性,认为社会组织需在跨区项目承接的具体情境中,获取基层精英等相关主体的认可和支

[基金项目]国家社会科学基金重点项目“社会组织参与社会治理共同体建设的‘制度阻滞’及对策研究”(项目编号:21ASH015)。

[作者简介]向颖,贵州民族大学社会学院博士研究生,邮箱:51483154@qq.com;卫松,贵州民族大学社会学院教授、博士生导师。

①渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

②周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》,2009年第3期。

③黄晓春:《当代中国社会组织的制度环境与发展》,《中国社会科学》,2015年第9期。

持[①]。后一进路针对某类情境条件下特定的行动分析，却忽略了结构关系之间的转化和交互影响，造成一定的“行动区隔”。不同理路的研究分歧恰恰说明，社会组织的项目中标过程，既不是资方政府的单方出品，也不是承接机构的独特呈现，而是双方在互动过程中，基于彼此了解、考量之上的一种相互调试和共同构建。正因如此，需要从“结构控制”或“行动区隔”转向“双重生产”视角，探索社会组织如何获取项目中标的合法性机理，或可成为学界考察社会生长的重要观测点，并有助于考证社会力量崛起的事实源起。

基于此，本文尝试在结构化理论双重生产的合法性框架下，于2021年6月至2023年3月通过观察并分析一个社会工作组织参与S省“离离草”项目招标、应标直至最后中标的行动过程，来揭示项目制下社会组织如何“中标”的合法性获取机制，因其牵涉到较多复杂的变量关系，故采用案例研究方法。首先选取S省C社会工作机构作为主要分析对象，该机构属于典型民间组织，符合本文的研究意向，同时将T、X、Y等机构纳入比较分析，以起到补充、驳斥、检验等作用；其次，通过收集不同数据来源形成“证据三角形”[②]，以保证研究效度和可信度[③]；而在数据分析上，则主要采用扎根理论等方法，从资料本身提取概念、范畴，发展因果关系的轴式编码，以完整呈现项目制下合法性获取机制的证据链。

二、文献回顾与分析框架

（一）合法性获取与项目中标

“合法性”是社会学中的重要分析概念，主要用以讨论国家统治或社会秩序等宏观议题。而将合法性引入组织社会学的新制度学派，则强调合法性获取机制对组织行为的重要影响，指出这一机制可以帮助组织获取社会承认而促进资源获取[④]。由此，国内多数研究认为获取合法性是社会组织最基础的生命线，从中可以窥探社会力量的生存智慧[⑤]。然而，前期研究主要限于一种“场域搁置”的学理申论，后续则转向“项目制”下更可落地的经验分析。更进一步，有论者将社会组织如何获取“在地合法性”，以实现跨区项目中标的过程纳入分析视野[⑥]，这种将项目中标与合法性获取进行理论勾连的分析视角值得借鉴，对本研究具有启发意义。

（二）项目制下“双重生产”的合法性获取机制

自韦伯以来的合法性理论极力论证行动者如何建立与合法性来源的联系，即合法化过程。因此，讨论项目制下社会组织中标的合法性获取机制，一是在于探析社会组织中标的合法性来源是什么，二是在于揭示社会组织采取怎样与合法性来源相符的合法化行动。

就合法性来源看，迈耶为主的新制度主义强调组织的合法性来源于制度环境，包括规制合法性与规范合法性[⑦]，前者源自政府等正式部门制度的承认，后者则符合传统惯例及社会文化规范的认可。而在中国当前项目治理下，项目招标等政策制度成为社会组织获取生存条件的合法性来源

①邓燕华：《社会建设视角下社会组织的情境合法性》，《中国社会科学》，2019年第6期。

②Yardley L. , J. A. Smith, Demonstrating Validity in Qualitative Psychology, *In Qualitative psychology: A Practical Guide to Research Method*, Los Angeles: Sage, 2009, pp. 235-251.

③本文数据来源分为直接资料和间接资料，前者包括对各类项目评估会议、政府工作会议的观察以及对社工机构法人、政府官员的深入访谈，后者主要来自机构内部文件及政府官方文件等。

④周雪光：《组织社会学十讲》，北京：社会科学文献出版社，2003年版，第75页。

⑤高丙中：《社会团体的合法性问题》，《中国社会科学》，2000年第2期。

⑥侯利文，李昂：《社会组织在地合法性的逻辑建构与治理突围》，《深圳大学学报》（人文社会科学版），2023年第1期。

⑦Scott W. R. , *Institutions and Organizations*, Los Angeles: Sage, 2014, p. 74.

和依据[①],尤其基层政府的“属地主义”治理逻辑,成为社会组织项目中标的制度壁垒[②]。此外,作为合法性来源的制度环境不仅关涉政府正式制度,也包括各种非正式规范,如项目制场域中的“熟人关系网络”,对社工组织项目中标造成了压力和困境[③]。因此,社会组织为了努力使自身与合法性来源要求一致,就需要在项目情境下主动采取合法化策略[④],从正式管制与非正式规范层面努力“契合”合法性标准,以获取项目情境中基层权力精英的承认[⑤]。上述合法性来源有正式与非正式之分,但更多体现为一种规训制度对社会组织的约束和要求,忽略了项目制度对中标行动的促动生产性,陷入一种结构限制说;而关于合法化的行动分析,则由于强调社会组织在特定项目背景下的应对策略,又使得这种“有限自主”具有明显边界[⑥],进而无法从行动区隔中推及再生产。

如何突破结构限制与行动区隔对社会组织项目“中标”所造成的制度和能力挑战[⑦]?结构化理论强调结构与行动的双重生产机制[⑧],为本文提供了适切的分析视角。要言之,结构化理论主张结构与行动的交织互化,即社会实践的动力来源于结构促动性与行动能动性两方面的合力生产。具体化至项目制下,社会组织“中标”的合法性获取过程,也应当是一种结构与行动双重作用的生产机制:一重生产在于讨论社会组织追求怎样的合法性来源及其促动性,即政府根据项目正式和非正式制度施行的“招标”过程;二重生产在于探索社会组织采取怎样的合法化行动及其建构性,即组织为努力响应招标制度而主动开展的“应标”行动;最后是在合法性来源和合法化建构双重推动下,组织通过“招标”和“应标”最终“中标”以获取项目合法性,即构成本文的基本分析框架。

三、第一重生产:政府招标

结构层面的制度框架,为社工组织行动提供了合法性基础,成为其获取项目的规制合法性来源[⑨],因而讨论项目制度对于社会行动的促动性,首先需考察政府采购项目的制度设计及其相应的招标条件。

2018年,S省发起“离离草”项目意在通过全省社工站建设提升民政经办服务能力;更重要的是,全覆盖式的社工站“刚需”有助于社会工作的发展,推动了社工机构的规范服务和迅速成长。因此,“离离草”在实现行政意图的同时,也具有促动“社会生长”的溢出效应。那么这种项目政策的落地,即政府“招标”制度作为机构获取项目的合法性来源,对于机构“中标”具有怎样的认可意义和促动性呢?

---

①朱兴涛,李琳琳:《合法性建构:民办社会组织的行动策略研究——以吉林省Y志愿者协会为例》,《社会工作》,2019年第3期。

②方劲,赵翔:《内外有别:属地主义与社会组织的生存空间拓展——基于Z组织发展历程的案例分析》,《社会工作》,2019年第6期。

③黄小菲,闵晓阳:《社工机构项目管理的困境及对策》,《中国社会工作》,2023年第6期。

④刘玉焕,井润田,刘芳妹:《混合社会组织合法性的获取:基于壹基金的案例研究》,《中国软科学》,2014年第6期。

⑤黄晓星,李学斌:《社会组织参与社区治理何以可能?——一项基于情境合法性视角的个案研究》,《中国研究》,2021年第1期。

⑥唐文玉,马西恒:《去政治的自主性:民办社会组织的生存策略——以恩派(NPI)公益组织发展中心为例》,《浙江社会科学》,2011年第10期。

⑦刘蕾,董欣静,蓝煜昕:《社会组织参与乡村社会治理的合法性获取策略研究》,《河海大学学报》(哲学社会科学版),2020年第3期。

⑧向颖:《双重超越:结构化理论“化”之意涵及再审视》,《东南学术》,2024年第1期。

⑨[美]W. 理查德·斯科特著;姚伟,王黎芳译:《制度与组织——思想观念与物质利益》(第3版),北京:中国人民大学出版社,2010年版,第61页。

（一）“意向握手”：分类控制下的非正式认可

根据政府采购规定，政府购买服务项目的招投标，需委托招投标公司代理实施公开发标、磋商等一系列行为。这一中介环节的设置，是为了避免采购方与供应商直接联系，滋生“寻租”等利益输送现象。然而，政府作为项目招投标的采购主动方，可通过“分类控制”来施加影响[①]。具体而言，政府采购项目一般分为公开招标、竞争性磋商和竞争性谈判三种形式。第一种需投放到规定的交易中心进行公开招标，遵循公允的“综合评分标准”；后两种虽然形式公开，但无须进入交易中心，这样就为自主招标留有空间。而在项目规格上分类更为明显，200万以上的项目必须进入交易中心实施公开招标，200万以下的不进入交易中心，尤其是45万以下的项目可控性更强，则基本可由政府单向指定机构承接[②]。因而，政府可通过“不进入交易中心”的分类操作，来直接控制“标向”。

这一招标意向背后实则隐含着所谓“意向握手”的中标操作。这种“握手”导向的项目一般具有操控性，且相对来说服务成本小、收益可观。如社工站项目大体可分为两种：一种是落地到基层街镇提供直接服务的实务项目，需承接机构付出大量服务成本却“费力不讨好”；另一种则是不与服务对象直接接触，而是作为第三方平台，代表资方对承接机构进行监管等间接服务的“平台项目”。后者规格不大无须进入交易中心，且不必担心成本盈亏而具有“事少来钱快”的特点，被竞标机构视为一项“肥差”。此外，还有各种由政府直接“戴帽”下来，具有“内网”性质的非公开项目[③]。这些项目由于存在较大操作空间，常表现为“截标”“围标”等多种“握手”形式。

分类控制下的“意向握手”中“截标”现象并不鲜见，亦可通过“围标”给其披上合法性外衣；甚或利用制度缝隙——机构通过不同法人的登记证明，同时承接服务和评估项目，以致出现“既当裁判又做运动员”这种形式合法、实质却不合理的中标产物。这些招标方式所促动的中标，因受合法性来源中“关系”等非正式规范的影响，可视为“非正式认可”下的促动生产。与之相对应的，则是正式认可下的招标促动——标书设置。

（二）项目标书设置：分类控制下的正式认可

上述显示了招标分类控制下的意向中标过程，那么当招标项目不在直控范围内，比如社工站项目规定必须三年一起招，无法避免公开招标的情况下，又会怎样处理呢？

> G科长说：“其实在公开招标书里是可以‘设槛’的。比如在业绩方面我有意向于T，就可以在评分标准中按照她的条件来设置；还有一个比较模糊的整体设计评分，有20分空间，我就可以直接给T满分。”（参与观察G20220719YHY）

综上，从合法性来源的项目招标看，采购资方可通过“分类控制”推动项目中标。一方面，对于不进入交易中心的项目招标，在非正式规范认可下采取“意向握手”进行直接控制；另一方面，对于必须进入交易中心公开招标的项目，则可对标书进行特殊设置，按照意向机构相关条件“量身”设槛，或直接参与评分，就是为了“筛选出”符合意向的社工机构，使其更有可能获得项目中标。而后者促动的项目中标，因必须走公开招标的正式制度流程，可视为“正式认可”下的生产过程。由此，可呈现项目中标的第一重合法性生产过程，其轴式编码如下。

---

①这里对康晓光、韩恒提出的“分类控制”概念进行了延伸引用，此处主要是指根据项目规格和采购形式进行分类，从而达至对意向性中标的控制目的。

②访谈资料F20230315ZL。

③此类项目一般不进入交易中心，发标时也需公开，但其发标时间短、知晓范围窄，而被业界称为“内网”性质的非公开项目。

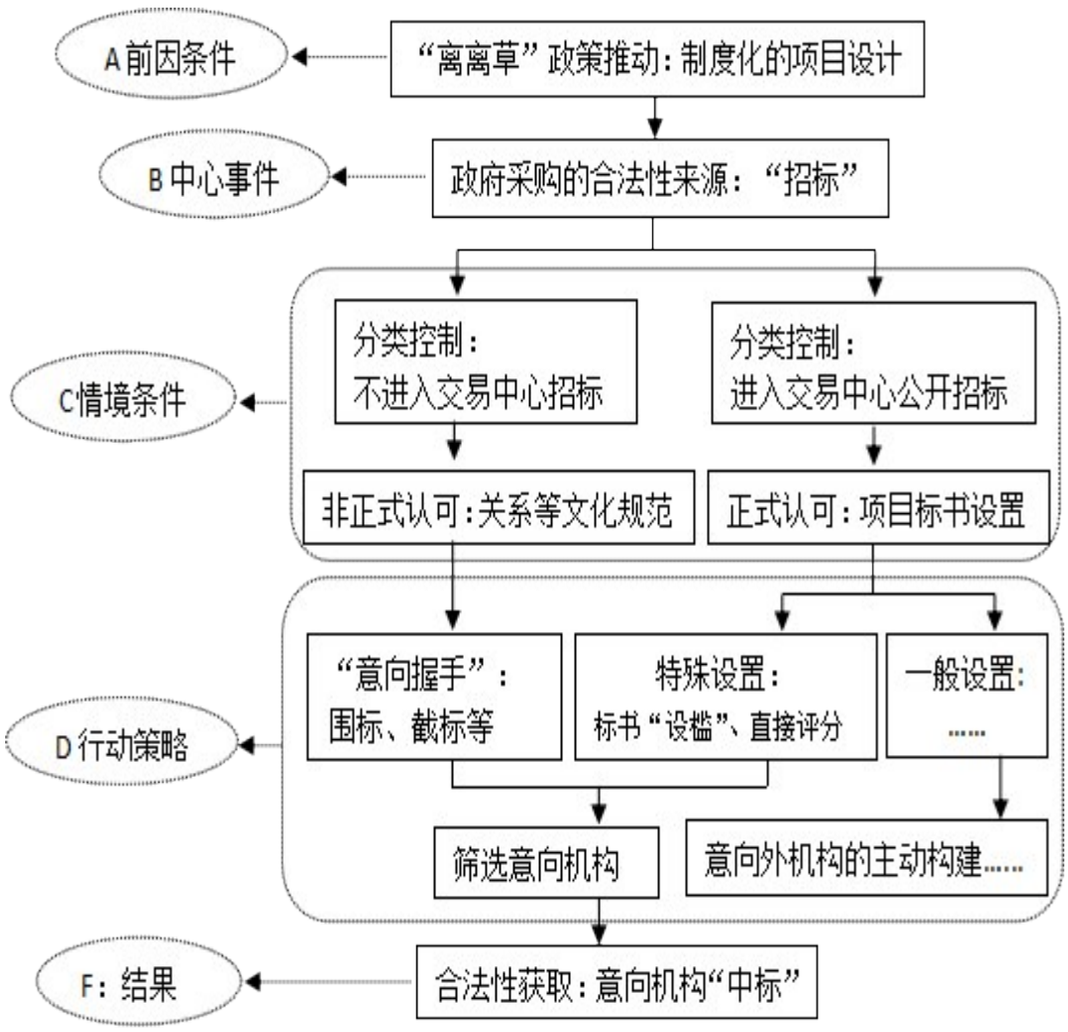


图1　合法性获取的第一重生产：政府招标

从招标为推力的生产方向看，主要反映了意向机构的中标过程。但从结构化的双重视角看，招标制度作为一种规则条件，不仅对行动者具有管束要求，同时也具有“意义构成性”，即规则所提供的是对范围不确定的社会情境给予行动者做出反应和实施影响的能力①。可见，合法性来源的促动生产性就在于招标制度作为规则的意义构成性。而社工机构作为行动者，也并非被动接受“被筛选”的命运，而是会为了项目中标主动采取一系列合法化行动。正如图1，标书特殊设置是推动意向中标的主要策略；而正式规制下的标书“一般设置”所具有的促动性，也就为意向之外机构的主动构建开辟了另一重生产空间。

四、第二重生产：机构应标

项目招标作为合法性的结构来源，蕴含着丰富多样的促动性；而从组织层面来看，社工机构则会努力回应政府招标制度的合法性要求，为使自身“合法化”而开展一系列的“应标”行动。

①[英]安东尼·吉登斯著；李康，李猛译：《社会的构成：结构化理论纲要》，北京：中国人民大学出版社，2012年版，第20页。

（一）“写标书有讲究”：正式认可下的应标行动

被影响群体广泛接受的产生程序可视为符合程序合法性[①]。从程序合法性来看，政府与机构招投标沟通的正式程序就集中体现在项目标书上的彼此响应。换言之，“标书”可看作是项目正式制度认可下，行动主体之间的合法性对话形式，同时在社工机构最终中标时，也体现了重要的话语权力，因而是社工机构发挥应标能动性的重要手段。

> 招投标讲起来其实就是个填空文件，但“空”里面填什么还是蛮关键的。也就是说，对照招标文件，我们写标书是有讲究的。就像两个人对山歌一样，资方提出来的要求，你到底该怎么响应。（参与观察G20211012HY）

政府采购服务项目的招标文件，对于社工机构的应标行动来说，最重要的是评分标准部分，因其完整囊括了更为细致的采购要求。社工机构应标时，务必结合评分标准中的采购需求来写标书，并策略性地加入自己的合法化意图，才更可能获取项目中标。评分标准分为“商务”“技术”和“报价”三部分。

首先，商务评审主要涉及机构人员配备、近三年承接项目数量及其所获荣誉等业绩评分，这里也具备一定的运作空间。虽然资方可对照意向机构条件进行标书“设槛”，但机构方面则可通过“知己知彼”的业界判断，预估竞标结果，并根据自身条件来对应设置标书。

其次，技术评审占分比重最大，也是拿分关键。这部分主要考察竞标机构的“服务方案设计”。一是要仔细解读“采购需求”的每项要求，并将解读到的内容呈现在服务方案的具体设计中，尤其要突出社工站所要求的特色品牌；二是要结合省厅相关文件来设计方案，也是不可忽视的加分技术。此外至关重要的是，还需在服务方案中主动呈现乡村振兴、基层治理创新等体现大政方针的字眼，如此设计则更有利于中标[②]。

最后，关于价格评审，也非常讲究技术含量。不仅需比对各方价格，进行全面摸底分析，还要适时对成本、风险和利润进行评估，同时考虑不同资方在采购“性价比”和绩效上的不同追求。

> 报价我们都要做技术分析，去评估行业谁来跟你竞标，摸清他的底牌。像M县社工站项目我就是低价中标。这里的讲究就是：第一，我的报价总价格低，报价得分高是不是？第二，我用最高的人员工资、最低的报价来做，性价比高嘛！但我们也有高价拿标的，市里的示范项目就是最高价中标。这就要看它是什么样的资方。比如市民政局还是主要看专业性，有没有特色产品才是重点。（参与观察G20210920XB）

可见，“写标书”是关键的应标行为。项目标书作为合法性来源，为行动生产带来了一定的促动性资源，同时也为机构开辟了相应的应标空间。商务部分为机构带来了可以竞标的机会资源，机构可通过业界判断，并根据自身条件对应设置标书。技术部分一般要求突出特色品牌，也给了机构发挥专业特长、打造拳头产品的技术空间，并要求运用行政话语撰写标书。而报价部分则促动机构对资方、对手及自身进行“摸底”分析，并迎合项目绩效要求，才可能在标书中报出更具竞争力的应标价格，最终以标书胜出中标。

然而，不论是政府招标促动，还是机构“写标书”的应标行为，实质反映了一种双向交涉的关系缔结。也就是说，身处项目关系场域和传统规范影响下的社工机构，除了“写标书”这种正式制度认可的合法化行为，还积极采取另一种与“关系”等非正式规范相符合的应标能动行为。正如民政专干ZW所说，“现在环境复杂，竞争力也大。就私底下说，社工机构的生存发展，拿标嘛更多还是一个关系社会。”

---

①赵鼎新：《国家合法性和国家社会关系》，《学术月刊》，2016年第8期。

②访谈资料F20221118CL。

(二)缔结关系社会:非正式认可下的能动行为

如果把项目制视作一个特定场域,那么它就是由各种关系交织的型构[①],这些交织关系也就成为影响机构应标的一种场域力量。同时,“关系”这种中国传统文化,属于非正式规则范畴,其合法性来源于社会文化价值规范体系[②],影响着社工机构的行动选择。因而,机构为了中标而广泛缔结关系的这种活动,可视之为非正式认可下的能动行为。以下从C机构如何从“草根”立足到打造关系、地位的生长历程可见一斑。

2015年我回到A市,省里刚开始搞政府采购。刚开始其实很难,亏死的项目也得接,因为我的价值观认定了社工是我的专业和职业,也为了塑造机构品牌。终于2017年中了一个32万的标,其实当时我们是没资格的,但后来又接到电话说去开一个银行资信证明就可以。嘿!你看我就是靠一个服务方案设计拿的标,从此也有了点儿名气。别人都以为我们有关系,其实我们出身草根,真没有。(访谈F20221118CL)

在这里,C机构首先发挥主动性抢占商机,而项目采购初期,政府求才若渴和急于收益的绩效思维,亦为其提供了相对公平的“进入”机会。其次,机构并非就此躺平,而是抓住生存机会,坚守社工专业信念以“塑造服务品牌”,充分发挥自身专业优势连续夺取项目中标,以此在项目制场域中“站稳脚跟”而发挥作用。同时,这一主动作为也引起了结构环境方面的注意,该场域力量影响了机构的后续行为;而由结构影响的机构行动又反过来改变和重塑了原有的场域关系。

这些年来在关系维护上,我们一直坚持“有所为、有所不为”!比如市民政局这里,就是纯粹通过突出专业才能(维护关系)。但在街道层面,你就利用人情关系就可以了。而跟区里的关系,主要还是伴随机构的成长好起来的。要说专业,还得是我们C机构,因为社工站项目是区里的大头,我专业过硬。而在基层我们做事扎实,又主动跟社区分享采集信息。更重要的是,在服务方面他们也受益。比如我们被评选的优秀案例,街道党支部、社区每一条线都把这个成绩拿进去了,所以今年又来了。(访谈F20221208CL)

可见,C机构与各级政府部门打交道的关系维护,就必须“有所为”,同时更需懂得用专业实力说话,通过服务成效和利益共享来缔结关系,则可成为对方绩效追求中不可或缺的项目合作者。此外关系维护不仅包括各级政府,也涉及第三方评估专家。因为第三方实际充当了政府“代理人”的重要角色,这种关系维护相当微妙,既有顶风而上、“求生存”的抗争行为,也有顺势而为、“求发展”的伏低示弱,即所谓“有所不为”。

这次评估被挑了刺,扣了分。要是以前我就会跳起来跟专家叫板,现在嘛就算了。叫板的后果会扣分吗?只要争得理由就不扣分,但就算不扣分,后面评估也不好了。以前不争,就没有生存机会就得死;现在有了生存再求发展,就要顺势而为避免冲突。(参与观察G20220621PG)

综上,从正式制度的认可规范看,社工机构通过“写标书”来响应政府,并适时加入自己的应标行动意图;而从非正式的认可意义看,社工机构则根据结构环境特征和要求,能动性地与场域中的其他行动者缔结关系,以打造自身地位。这些伺机行为,关键视自身在场域中所具有的“位势”裁定。如果为了争取生存机会,则可以无所畏惧,进而突出专业、开展利益合作;如果为了谋求发展,则需适当退让、避免冲突,正可谓“有所为、有所不为”,无论进退都是为了缔结关系以争得项目中标。因此合法性获取的第二重生产机制如下:

①[法]皮埃尔·布迪厄,[美]华康德著;李猛,李康译:《实践与反思:反思社会学导引》,北京:中央编译出版社,2004年版,第134页。

②[美]帕森斯著,梁向阳译:《现代社会的结构与过程》,北京:光明日报出版社,1988年版,第161页。

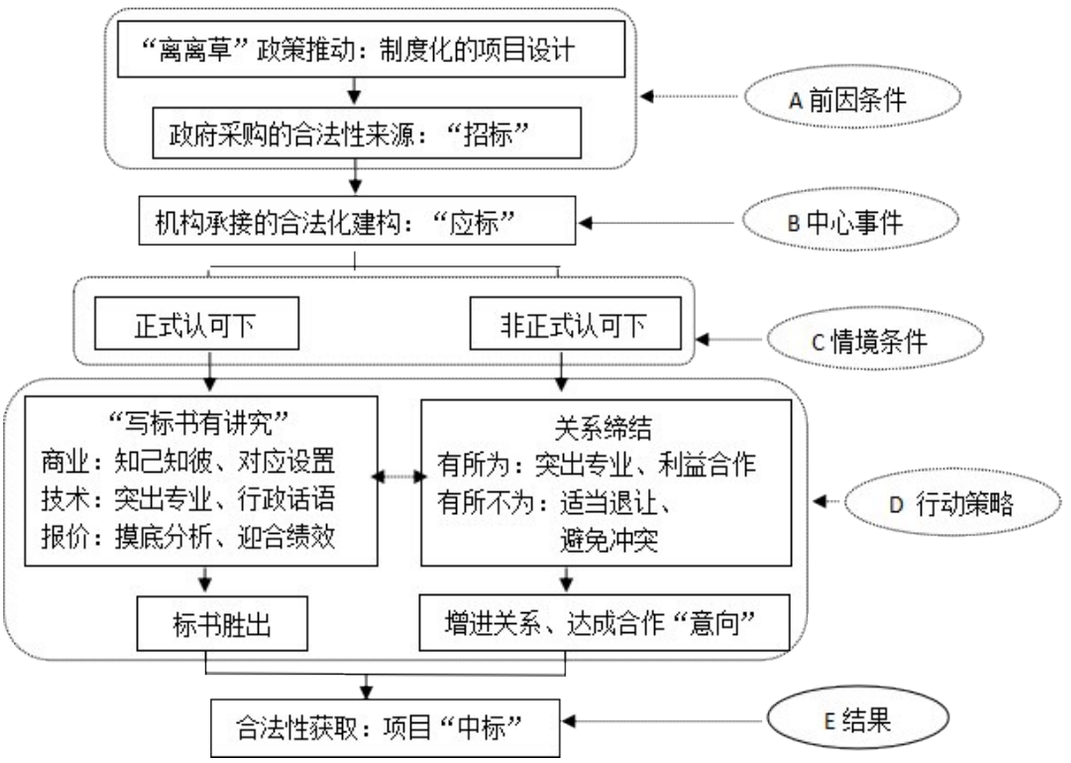


图2　合法性获取的第二重生产：机构应标

可以看到，相较于招标的促动生产，社工机构的应标行动显得更为复杂。从行动表象看，机构采取写标书和缔结关系等策略以获取中标合法性；从深层关系看，这二者之间存在渗透影响——机构与政府日渐熟识的关系交涉，可更清楚地了解资方采购偏好和需求“痛点”，也就更能指向性地将其融入标书撰写中，为加入自身发展意图开辟空间；反观之，更符合政府口味、运用专业特长撰写标书，又能进一步促动政府倾向专业组织的理性选择，增进彼此关系，也就更可能合法性地获取项目中标。这种深层转化的渗透关系，实质反映了结构与行动“双重生产”之间的互构互生。

五、结论与讨论

（一）招标与应标下的项目中标：双重生产的合法性获取机制

在S省“离离草”项目政策推动下，政府开始普遍购买社会服务项目，也促进了省内社工组织的迅速发展。政府和社会组织作为招投标的项目双方，均进入到这一制度场域中，共同为社会组织的项目中标提供了生产推力。

第一，政府层面的招标制度，构成了社工机构中标的合法性来源。政府通过分类控制，采取不同规制认可下“标书设槛”“意向握手”等策略手段，筛选、推动意向机构的中标，成为其合法性获取的第一重生产推力。但招标规制对行动主体不仅具有管束性，而且具有生产性；此前有论述发现政府购买服务存在模糊性等“需求方缺陷”[①]，也反映出项目招标本身具有很大的不确定性和生产性。因而在这重生产空间里，除了意向机构的项目中标，也交织了意向外机构的应标行动，特别是公开招标书中的一般设置，为不同机构的合法化建构开辟了进一步生产的空间。

①詹国彬：《需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道》，《经济社会体制比较》，2013年第5期。

第二,就组织层面而言,社工机构并非被动接受“被筛选”的命运,而是主动采取与合法性来源一致的合法化行动。机构通过正式公开招标制度获取竞标机会,并充分运用专业技术撰写标书,同时积极缔结关系,以赢取标书胜出或达成合作意向而中标。可见,这些应标行动不仅仅是机构寻求“契合”项目规制合法性的应对策略[①],更是一种加入自身合法化意图、具有生产性的构建活动,因为组织在面临制度要求时,合法性会成为一种可操控的资源[②]。因而应标行动推动项目中标,则成为合法性获取的第二重生产力量。

正是合法性来源的“招标”促动与合法化追求的“应标”建构推动了社会组织的项目“中标”。这种“双重生产”的合法性获取机制突出反映了结构制度与行动构建之间的交织渗透,如图3所示。

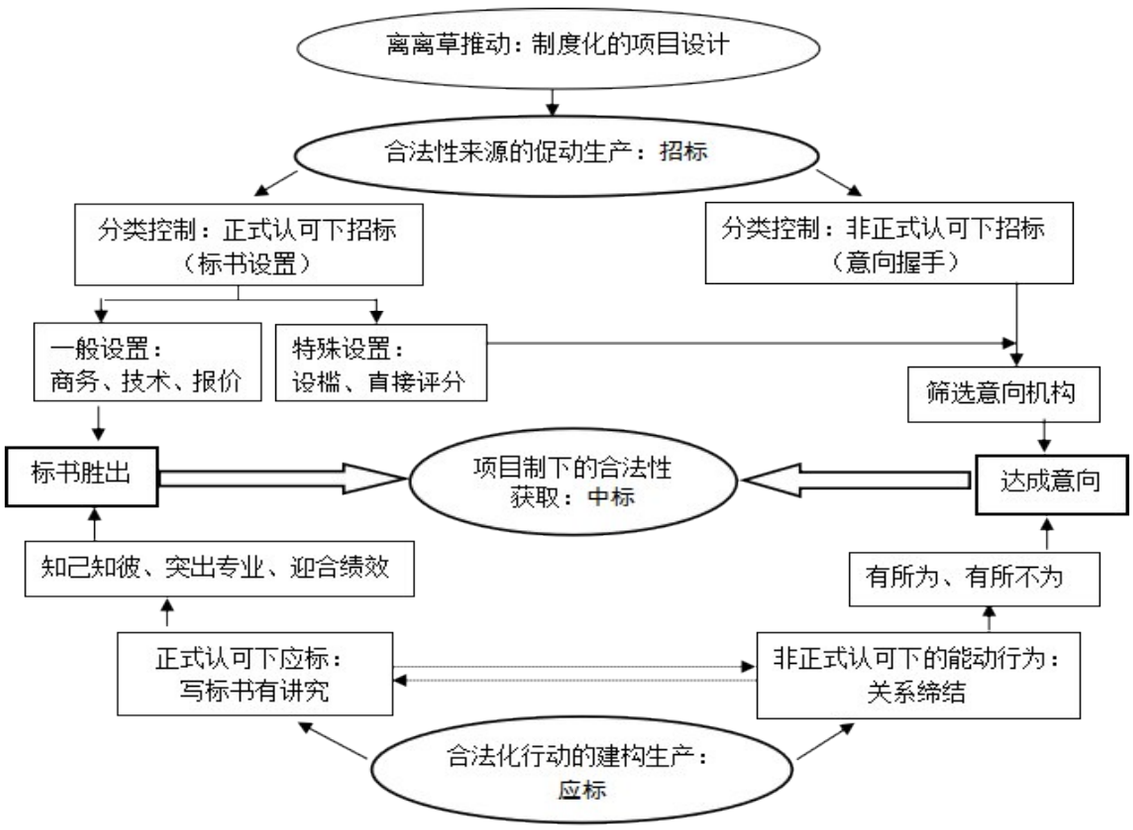


图3　招标与应标下的项目中标:双重生产的合法性获取机制图

(二)制度促发与行动重塑:制度建设下的社会健康发展

既往分析认为,制度层面的“属地壁垒”使社会组织的生存发展受到较大行政限制[③],社会组织的自主行动受制于基层政府释放的有限空间[④],如此使得基层有效治理沦为形式主义[⑤]。而本研究发现,制度层面的促动有利于社会力量的生长发展,尤其是正式公开招标制度,为社工组织获取公

①黄晓星,李学斌:《社会组织参与社区治理何以可能?——一项基于情境合法性视角的个案研究》,《中国研究》,2021年第1期。

②Monica A. Z. , Gerald J. Z. , Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy, *Academy of Management Review*, Vol. 27, No. 3, 2002, pp. 414-431.

③朱健刚,陈安娜:《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析》,《社会学研究》,2013年第1期。

④何欣峰:《社区社会组织有效参与基层社会治理的途径分析》,《中国行政管理》,2014年第12期。

⑤方劲,赵翔:《内外有别:属地主义与社会组织的生存空间拓展——基于Z组织发展历程的案例分析》,《社会工作》,2019年第6期。

平竞争机会、发挥专业优势开辟了能动性空间。在这个生产空间里，社工组织灵活运用不同的合法化策略，积极打造专业地位和场域关系以夺取最终的项目中标，从而获取更多的生存、发展机会。这也印证了此前一项实证研究，即政府采购就像一只“看得见的手”，推动了社工机构等专业组织的不断扩张，是一种可复制的制度安排[①]，成为社会力量发展的动力之源。而本研究则作出了更深入细致的情境分析，探究招标制度在不同情境条件下对社会力量的促发原因。因而这里的政策启示是，政府需加强正式公开招标制度建设，修正不规范的非正式招标操作，才能激发项目治理中社会组织创新所带来的有效性。

与既有研究偏好特殊主义机制揭秘“圈内购买”等社会事实不同的是，前者强调先赋结构优势，忽略了社会建构对结构层面的重塑力量，而本研究从招标与应标的双重生产机制，探寻社会组织更普遍、更稳定的中标行动起点：一是来自制度层面的促动而非“限制”，有利于社会力量生长发展；二是社工组织的应标行动，更具专业技术含量的标书撰写有益于获得项目中标，并促成政府合作关系。这一意义发掘表明，“草根出身”的社会力量，因其更稳定的行动起点，为自身发展注入了更强大的动力源泉，这一生长逻辑决定其具有更高的专业自主性水平[②]，能敦促政府越来越倾向选择专业突出的社会组织为基层治理贡献力量。这是因为社工机构的应标行动与政府招标之间，并非静态化的一一对应，而是在不断调试的相互作用中动态发展，进而在双重生产之间搭建一种互构互生的沟通桥梁。此研究的启示是，政府在加强制度建设的同时，需进一步引导社会组织的健康发展，使其能真正运用专业技长发挥“技术治国”的有效作用；而社会组织也须注意培养自身“打铁还需自身硬”的核心力量，才能获得长足发展。

（三）冲突发展：双重生产张力带来的反思

由制度促动与行动构建相互交织的双重生产并非一定“琴瑟相和”，其中某一条件的放松，会为双重生产的合法性获取带来一定张力冲突，致使社会力量朝向不同方向发展。

这一张力突出反映为行业发展与社会生长之间的“消长悖论”。案例分析显示，政府采购推行初期，社会组织趁着“制度春风”进入项目场域获得利好发展；但当整个行业日趋成熟时，社会组织发展却越来越深陷“关系标”等结构限制。这一结构与行动之间此消彼长的生产冲突，对社会力量的生长产生了影响。然而，社会行动也无不实时反思着结构条件，其社会性的本质就体现为敢于“打破秩序”的“活跃性”[③]。正如哈贝马斯所言，在追求是否符合“合法性事实”的随波逐流中，一定会有人质疑“合法性价值”[④]。当现有的合法性获取机制出现合法性危机时，“社会”则不再做“沉默的大多数”，而是发挥应有的调节作用。如果说“既当裁判又做运动员”这一社会失范现象是社会规制缺席所致[⑤]，那么以C机构为代表的社会力量的发声与反抗，进而引起政府重视而取缔这种不合理的中标合法性，就反映了社会力量的成长发展对结构规制的修缮。从某种意义上说，正是社会力量的发育和觉醒，对合法性价值的追求，使得双重生产张力的冲突暴露；而从社会冲突观看来，这未必不是一个推动制度完善、调整结构环境的发展契机。

［责任编辑：王文娟］

①管兵：《竞争性与反向嵌入性：政府购买服务与社会组织发展》，《公共管理学报》，2015年第3期。

②徐东涛，汪真诚：《常规扎根与动态回应：外包式社工站参与基层治理的多重逻辑与运作机制》，《浙江社会科学》，2023年第7期。

③冯仕政：《社会治理与公共生活：从连结到团结》，《社会学研究》，2021年第1期。

④［德］哈贝马斯著，徐崇温主编，张博树译：《交往与社会进化》，重庆：重庆出版社，1989年版，第188-189页。

⑤［法］埃米尔·涂尔干著，渠敬东译：《社会分工论》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017版，第366页。