

制度、能力与服务绩效： 社会组织社区服务的三维分析框架

郭梓焱 李 青

【摘要】通过构建制度—能力—服务绩效的分析框架,揭示了制度环境和组织能力要素对服务绩效的作用机制。影响社会组织社区服务绩效的制度由正式制度和非正式制度构成,正式制度可以划分为管控型制度和支持型制度,非正式制度包括社区共同体意识、政府以及公众对社会组织的认同度。将社会组织能力解构为使命驱动能力、内部治理能力、服务供给能力以及资源链接能力,四大能力彼此耦合,既深受制度环境的影响,又决定着社区服务绩效。制度环境与社会组织能力可相互支持、相互促进,伴随着制度环境的优化和组织能力的增强,社会组织社区服务绩效将随之提高。

【关键词】社会组织;制度环境;组织能力;服务绩效

【作者简介】郭梓焱(1994-),男,湖南长沙人,中国人民大学公共管理学院博士生,主要从事社会资本与基层治理研究(北京 100872);李青,中南大学公共管理学院(湖南长沙 410075)。

【原文出处】《湖南科技大学学报》:社会科学版(湘潭),2022.5.133~143

【基金项目】国家社会科学基金一般项目(20BSH003)。

伴随共建共治共享社会治理理念和社区治理实践的深入,社会组织在中国社区治理中扮演着独特且日益重要的角色。社区服务的核心价值在于整合社区资源,建设社区共同体,满足社区居民的多元化需求,因此社区服务供给构成社区治理的重要内容和关键环节^①,有助于实现“在服务中治理,在治理中服务”的社区治理新格局。社区服务绩效直接关系社区居民的获得感、幸福感、安全感,进而影响社会治理创新乃至国家治理体系建设和国家治理能力现代化。自20世纪80年代社会组织参与社区服务,至今已经走过四十多年的历程。社会组织在社区服务供给方面具有贴近社区需求和专业化优势。然而,目前社区服务体系建设主要由政府主导,社会组织参与社区服务的空间有限、能力不足,服务绩效堪忧^②。已有研究显示,社会组织社区服务呈现悬浮,于社区的尴尬状态^{③④⑤},因此,有必要探寻社会组织社区服务绩效的影响因素及其作用机制。

一、文献回顾:制度、能力视角下的社会组织社区服务绩效

(一)社会组织社区服务绩效

社区服务是一种具有物性特征的活动,其核心功能就是向服务对象提供问题的解决方案^⑥。社会组织社区服务体现为社会组织正式员工或志愿者的社区日常服务和帮助服务对象的公益行动。它不仅包含物质层面的传统型照顾服务以及行为层面的赋权、环保和社区营造类服务,更多的是基于信任、同情、关怀、抚慰等精神层面的情感和认知型服务。其服务绩效从词义上我们可以理解其基本含义——成果和效益,具体是指社会组织在服务生产过程中投入人、财、物等资源所产生的一定数量和质量的服务。当然,社区服务绩效不仅限于服务本身,社会组织在社区服务供给过程中会对社区居民和社区氛围产生影响,优质的社区服务能有效提升社区居民的生活质量和福祉,增进邻里和谐,促进社区命运共同体的形成,由此推动社区乃至整个社会的文化发展

和社会主义精神文明建设。

由于服务的无形性和复杂性,社区服务绩效的测量注定是模糊的。此外,社会组织社区服务绩效衡量的难点还在于其非营利性特征,在社会组织财务中通常缺少利润这一指标,这使得服务绩效评价的系统性受到损害。尽管如此,绩效衡量的困难无法阻挡理论界和实务界探究社会组织服务绩效的兴趣,社会组织的服务供给以及组织成长依赖于政府、企业、其他社会组织和公众为其提供公共资源,众多的利益相关者为其助力的同时需要了解组织的服务是如何提供的,他们提供的资源是如何使用的,产生了什么样的结果和影响。德鲁克指出,财务账目的盈亏不能反映社会组织服务是否卓有成效。社会组织的使命是组织一切服务的出发点^⑦。因此,任何组织都必须重新审视“绩效”的意涵,除了需要考虑服务是否满足了服务对象的需求之外,社会组织社区服务绩效更应体现服务带来的公共价值,实现服务有形价值和无形价值的统一。由于服务本质上是一种委托代理行为,具有复杂性和信息不对称等特点,顾客很难对服务的公共价值作出准确评价。因此,组织大多采用“有形化”策略,通过服务场景和服务设施的舒适性、便利性和服务标准化、微笑服务和承诺等方式使其提供的服务更加具象化,促进服务对象对服务价值的感知,增强顾客满意度和顾客忠诚度,由此提升组织的社区服务绩效。已有研究发现,有形化可以降低顾客对服务判断的不确定性并改善顾客对服务的认知和评价,顾客通过与服务人员接触、交流及互动能提升服务效果并有效感知服务所带来的理念和价值。基于此,Obed Pasha 构建了服务绩效评价指标体系,包括工作量指标、产出成果指标、资源获得指标、服务质量指标、成本—效益指标和客户满意度指标^⑧。服务绩效研究中最具代表性的学者 Gronroos 也通过测量服务工作的产出以及服务人员提供服务的态度和方式来衡量服务绩效^⑨。此外,PZB 的 SERVQUAL 评估体系是全世界运用广泛的服务质量评价模型,该模型经过多年的研究,其测量维度经历了扩充、精简与优化,将可靠性、有形性、响应性、保证性和移情性作为其测评指标^{⑩⑪⑫}。综合现有研究成果,本论文从

服务成效和服务满意度两个维度衡量社会组织社区服务绩效。

(二)研究社会组织社区服务绩效影响因素的制度与能力视角

我国社会组织社区服务实践得到了有序推进,然而其服务绩效问题却并未受到理论界应有的关注,关于社会组织社区服务绩效影响因素的直接相关研究成果并不多见。当然,我们仍然可以从服务绩效影响因素的一般性研究与社会组织生存和发展影响因素的研究中汲取营养,寻找社会组织社区服务绩效的影响因素。相关研究主要通过制度环境以及组织能力两大视角展开。

组织能力视角强调服务绩效建立在组织能力基础之上。Campion 等人指出组织技术环境、组织架构、组织服务输送过程对服务效果和顾客满意度产生影响^⑬。Jackson D K, Holland T P 等指出组织治理结构的有效性对社会组织服务有效性具有复杂的影响。任何服务都是员工尤其是一线服务人员应用其专业能力(知识、技能)的行为、过程和表现,显然,员工服务行为与服务绩效直接相关。高水平的员工服务有助于提升服务质量并改进组织整体服务绩效,进而对顾客满意度产生积极影响^⑭。值得一提的是服务者并不仅限于一线服务人员,组织内部的所有人员相互支持,共同贡献于服务绩效。大量研究指出资金短缺是困扰社会组织发展的普遍性瓶颈问题^{⑮⑯},资金匮乏造成社会组织服务绩效下降,服务难以维系。亦有研究者探讨了社会组织运行能力与组织绩效的相关性,发现社会组织运行能力(规章制度、人员构成、知识与能力、资金构成、网络支持)越是得到发展,就越有利于其取得良好的绩效^⑰。

制度环境视角关注服务绩效与制度环境的关系。基于中国情境的独特性,我国社会组织面临的制度环境具有典型的过渡性特征。在这种背景下,制度环境对组织的生存发展及其服务绩效尤显重要。迄今制度环境影响社会组织社区服务绩效的研究成果并不多见,但学界围绕制度环境对社会组织生存和发展的影响进行了大量研究,其研究成果主要体现在以下两方面。其一,制度环境的特征。何

增科(2006)归纳了我国社会组织在注册、定位、人才、资金、知识、信任、参与以及监管等方面的制度困境。王晨(2005)概括了三大不利性制度因素:控制型登记管理制度的约束、资助型税收制度的缺失、社会监督机制的不健全。王名等认为制度环境通过提供合法性支持,让渡公共职能、建立社会支持体系、形成社会监督体系,从而有助于社会组织获取外部资源,并发挥其积极的服务功能^⑧。其二,制度环境的结构。从纵向结构来看,俞可平区分了社会组织的宏观制度环境和微观制度环境,认为社会组织的宏观制度环境的激励性与微观制度环境的约束性形成鲜明的对比,进而形塑了社会组织的发展^⑨。刘春湘等认为社会组织参与养老服务具有宏观制度环境开放鼓励、微观制度环境渐趋宽松、制度执行环境模糊约束的混合性特征,激励因素与约束因素并存的状态对社会组织服务形式与服务效果造成了复杂的影响^⑩。从横向结构来看,制度环境可区分为正式制度和非正式制度。正式制度虽具有较强的强制性,但执行成本高,且稳定性不足;非正式制度具有较强的认知性,执行成本低且具有相对稳定性^⑪。曾丽敏等认为社会组织参与城市社区治理的非正式制度嵌入与社会组织社区治理绩效呈正相关关系^⑫。

综上所述,制度环境和组织能力构成社会组织社区服务绩效的外驱力和内驱力。制度环境视角揭示了社会组织服务绩效的外因,但忽视了社会组织的主观能动性,对制度环境与社会组织社区服务绩效的因果机制的认识比较有限。组织能力无疑是服务绩效的重要变量,但组织能力视角割裂了制度环境与社会组织社区服务绩效的联系^⑬。中国社会组织有着与国外不同的独特发展历程与参与社区服务的复杂情境,离开了制度环境和组织能力研究的融合就无法真正理解中国社会组织参与社区服务的实践。

二、框架阐释:制度—能力—服务绩效三维分析框架

既有研究对社会组织社区服务绩效的分析,往往陷入了单一的制度环境或组织能力视角,但社区服务绩效往往是制度环境和组织能力二者相互作用

的结果。本研究将克服上述单一视角的不足,在已有研究基础上提出社会组织社区服务绩效分析框架:制度—能力—服务绩效(如图1)。该框架认为制度环境与社会组织社区服务绩效存在显著正向关系。制度环境的构成要素包括正式制度和非正式制度。正式制度包括管控型制度和支持型制度;非正式制度包括社区共同体意识、政府以及公众对社会组织的认同度。制度环境对社会组织社区服务绩效的影响通过社会组织能力系统的中介因素发挥作用。社会组织能力被解构为使命驱动能力、内部治理能力、资源链接能力以及服务供给能力,四大能力彼此融合,既深受制度环境的影响,又决定着社区服务绩效。制度环境与社会组织能力相互支持、相互促进,共同对服务绩效产生影响。

(一)制度环境与社会组织社区服务绩效

制度主义理论认为,制度环境是组织运营过程中所面临的约束集,将影响组织能力与组织绩效的提高。制度环境充当着“土壤”的角色,对于组织的服务绩效具有至关重要的作用。当土壤适宜时,社会组织健康成长并实现高绩效;当土壤不适宜时,社会组织的发展承受阻力而导致服务成效和服务满意度双重降低。尽管学者们日益认同制度环境在服务绩效中所扮演的重要角色,但是对于制度如何发挥作用以及在什么条件下发挥作用的问题依然缺乏深入的研究。

因为制度环境体现为存在一定结构性的约束

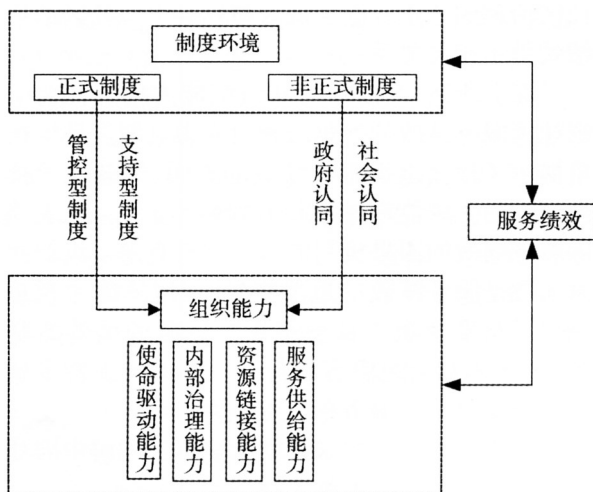


图1 制度—能力—服务绩效三维分析框架

集,因而有必要进行解构以解释其与社区服务绩效的相关性。本文之所以选择正式制度与非正式制度两个维度的划分,是因为它相比于宏观与微观的划分,更契合我国社会组织社区服务的实际情境。正式制度代表制度环境的实体层面,非正式制度代表制度的非实体层面。

1. 正式制度与社会组织社区服务绩效

正式制度是权力机构有意识制定的成文规范,具有规范性、强制性和约束性等特点。无论是在社会组织法律地位的确定,合法性的约束,还是在资源的支持与运行规范性的建构上,正式制度均影响着社会组织社区服务绩效。具体而言,正式制度通过管控型制度和支持型制度发挥作用。正式制度在影响服务绩效的过程中,组织能力发挥了中介作用。

(1)合理的管控制度能推动社会组织规范运营和社区居民的认同和参与,进而推动其服务绩效的提升。不当的管控极易出现独立性和自治性缺失^①,导致社会组织无可避免地缺乏服务提供所需要的资源和发展空间。鉴于社会组织的多样性、复杂性以及政府管控力量的有限性,管控制度的合理性应体现在以下几方面:首先,在价值取向上,管控制度的目标是推动社会组织的健康发展服务的有效提供。其次,在管理程度上应坚持适度原则。应该通过制度协同充分发挥各主体的优势,推动社会组织规范运营与改善服务。再次,要坚持“最简限度”。政府管控遵循底线原则,在确保底线的前提下,管控的强度与享受税收优惠和政府财政支持相关联,管控的职权和责任明晰。目前,我国管控型制度主要包括登记制度、年检制度、信息公开制度与评估制度,但均存在一定程度的不合理性。

登记制度是法律框架下旨在通过准入登记调控社会组织发展的管控型制度,通过“归口登记、双重审批、双重负责、分级管理”的体系来达到管控的目标。它存在两个关键特征,一是门槛高,存在资金、人数、场所等方面的严格限制,并需要登记管理机关和业务主管部门的双重审批;二是登记程序繁琐。由于我们有以政治取代行政,以政治运动代替行政管理的历史,受历史惯性影响,政府对社会组织的

自主发展心存疑虑,这种谨慎且保守的态度在基层实际工作中往往表现为两个极端:要么过多地干预社会组织的内部事务,要么对社会组织放手不管,放任主义盛行,长期不履行主动监管职责。过多的干预与放任主义均无法促进社会组织改善管理和加强能力建设,无益于社区服务绩效的改善。尽管在地方创新的推动下,实施四类社会组织直接登记工作,社区自组织亦可以通过备案制度变通性地获得合法身份(非法人),但依旧没有改变社会组织登记制度的高门槛属性。

年检制度是社会组织登记管理机关依法按年度对社会组织遵守法律、法规、规章和章程开展活动情况实施监督管理的制度。在年检制度的实际运行中,年检工作粗放,年检时间过于集中。且鉴于年检内容多,部分内容涉及财务、审计、法律等相关专业知识,年检的工作人员在短时间内无法做到逐一深入审查。在社会组织因年检不合格而面临行政处罚的情境下,监管部门进入执法程序,仍然需要其他行政部门进行协同,但相关法律具体规定阙如,导致后续执法受阻。在多重因素的共同作用下,年检工作流于表面化与形式化,年检制度未被置于其应有的地位,不规范的年检内容、不明确的程序、不确定的结果公布与运用,以及与其他制度安排的低契合性,严重降低了政府管控的有效性,难以有效实现引导社会组织规范化发展的制度目标。

信息公开制度能推动社会组织主动信息公开,促进各界对社会组织及其社区服务予以客观公正的监督。但当下信息公开制度的不健全降低了社会组织主动进行信息披露的积极性,间接助长了不当的信息披露行为,不利于社会组织透明度的提升,制约了社会组织的能力建设而有损社区服务绩效。现行法律框架确立了信息公开的基本制度规范,但尚存在诸多制度缺陷:首先,信息公开制度模糊,缺乏制度执行的具体规则以及违反信息公开制度的法律救济途径。规范社会组织运行的三大条例仅提出了信息公开的原则性要求,未能有效划分信息公开责任,容易造成信息公开主体之间责任推诿的现象^②。其次,信息披露的范围设置过于宽泛,

过于宽泛的强制性信息披露导致对社会组织运营的不当干预以及不合理增加社会组织运营成本,亦大大增加了政府管控成本,构成了对政府管控能力和管控有效性的挑战。再次,模糊了强制性信息公开与自愿性信息公开的界限。由于强制信息公开的内容、格式、程序、方式与适用对象的模糊性,强制性信息公开的非强制性明显。在制度运行中,社会组织信息不公开不透明的现象十分普遍,且大量公开的信息难以达到真实、准确、及时、恰当的标准,信息质量和有用性值得怀疑,致使信息公开制度未能有效发挥管控功能。

社会组织评估旨在通过测评—信息公开—激励与失信惩处机制推动社会组织能力建设和服务绩效提升。在第三方评估制度尚不成熟的情况下,目前的评估制度可以归纳为登记管理机关主导的等级评估。社会组织以自愿方式参与评估,但必须获得登记证书满两个年度,每五年为一个评估周期。评估结果分五个等级,获得3A以上的社会组织可以享受承接政府职能与政府购买服务的优先权,更容易获得政府奖励和政府购买项目等资源。当前,评估制度无论从评估主体、准入标准、评估标准与指标、评估程序与评估结果的运用等方面都存在较大的非规范性,很难确保评估的客观性和质量。此外,评估结果的运用不足亦不利于社会组织更好地参与到社区服务中。

(2)政府出于治理需要,建立社会组织的支持培育制度,这种支持主要体现在资源支持、组织激励和有利于社区服务的政策环境的建构上。政府通过支持型制度使社会组织在提供社区服务时,能获得政府资金支持和其他外部资源,包括人才、场地、信息、技术、知识与合法性等方面的资源,缓解社会组织资源匮乏的压力,并有助于优化和整合自身拥有的资源,提升社区服务绩效。支持型制度有效性的重要前提是制度设计的合理性和公正性,不合理的支持型制度无法有效实现其制度初衷,反而容易导致社会组织的强功能化、弱联合化、非均衡化发展^⑤,不利于社会组织自主运用合作与竞争策略,也不利于创造性地提供与社区需求相契合的高品质社区服务。目前,我国社会组织支持型制度的两大支柱为人才

制度和财税制度,但两者均存在妨碍社会组织参与社区服务发展的约束因素。

社会组织人才制度涉及人才发展的多个层面,其中关键在于职业资格制度和人才激励制度的建立与完善。社会组织职业资格制度在推动社会组织专业化过程中具有举足轻重的地位。检索中国社会组织公共服务平台的法律法规数据库,社会组织宏观人才政策屈指可数,所有的通知及意见均只针对一类社会组织人才——社会工作者。虽然目前已经把社会工作纳入了社会职业体系,但职业资格认证和评价制度仍处于过渡期,并不具备限定就业准入的法律效力等,使社会组织专业人才缺乏社会地位和职业认同感。其他如筹资管理和项目管理等专业人士的职业资格制度仍未建立,严重妨碍了社区服务的专业化,进而影响了社区服务的绩效。社会组织人才激励制度涉及运用公平合理且符合社会组织人才成长规律的制度设计和制度实施来最大限度地调动社会组织人才的积极性和创造性。社会组织人才的社会保障在人才激励体系中处于核心地位。一直以来,社会组织人才的社会保障激励处于滞后状态。2000年《民政部、人事部关于全国性社会团体专职工作人员人事管理问题的通知》是第一个涉及社会组织人才社会保障的政策文件,实现了社会组织人才社会保障制度“零”的突破。2008年涵盖社会组织所有专职人员的《关于社会组织专职工作人员参加养老保险有关问题的通知》就养老保险作出了详细规定,但其他方面的社会保障未能落实。目前,我国社会组织人才社会保障的政策总体来说数量少,体系单薄,且常常伴有交叉重叠情况,说明国家对社会组织人才激励的重视程度明显不足,难以为社会组织社区服务提供有效的人才制度支持。

社会组织财税制度作为支持型制度包括三个方面的内容:即政府对社会组织的财政支持、政府购买制度和税收制度。这里的财政支持主要是财政的直接支持,其中财政补贴是政府对社会组织财政支持的基本方式。政府对社会组织的直接财政支持在一定程度上推动了社会组织的发展,但已有研究发现政府直接资助对社会组织可能产生负面影响,如导

致组织独立性降低、社会组织行政化及目标偏离,由于政府直接支持模式往往以政府的偏好和需求为主,容易加剧社会组织的非均衡发展,并影响服务与社区真实需求的契合性^⑥。政府购买社会组织服务是21世纪以来政府通过出资购买社会组织项目转移部分政府职能支持社会组织发展的方式。实践表明,制度对于社区服务绩效的积极效应初显,但仍存在妨碍社区服务绩效的两大因素:第一,碎片化的供给结构。目前,政府购买服务呈现碎片化的地方实践状态,购买目录、购买内容以及购买程序随意性大。第二,规范性不足。制度运行过程中的非规范性包括缺乏规范的工作机制和工作流程,对服务内容、服务效果缺乏科学有效约束;购买服务的预算编报不规范,透明度不足;承接主体选择不规范。政府购买制度缺陷导致社会组织承接服务的权益缺乏有效保障。当过于依赖政府部门的项目支持时,社会组织独立性丧失的风险不断增长,在社区服务过程中缺乏主动改善服务绩效的动机,进而降低了服务质量和满意度。社会组织税收制度是世界上通行的集管控与支持于一体为社会组织建构支持型环境的制度。税收制度对社会组织的支持主要有两个方面,一是对社会组织的税收优惠(减免);二是鼓励个人和企业公益捐赠的税收优惠。税收优惠的获得是对社会组织公共服务贡献的激励,其减免税地位的获得是政府支持和社会认同的强烈信号。社会组织在享受减免税待遇的同时,必须接受严格的管控,公众的支持也正是建立在这一信赖的基础之上,由此社会组织税收制度兼具支持性和管控性。目前我国关于社会组织的税收规定仍然颇具“过渡时期”特征。关于社会组织地位的确定,总体来说是由政府登记机关决定,而且身份一旦确定,就自动具有免税资格,无须纳入税务部门管理。有关的税收优惠制度散见于所得税、流转税、财产税等的实体法的规定中,且征收与减免的界限清晰度不足,容易造成相互之间缺乏衔接,甚至存在矛盾。至于公益捐赠的税收优惠制度,当前接受慈善捐赠的社会组织税前扣除资格不仅条件多而严格,程序复杂。社会组织身份与税收优惠绑定并“一刀切”的做法无法发挥税收优惠制

度的激励作用,反而会增加社会组织的不公感^⑦,挫伤其参与城市社区服务的积极性。

2. 非正式制度与社会组织社区服务绩效

非正式制度是指在长期的社会生活中或无数次的博弈中逐步形成的日常惯例、习惯风俗、伦理道德、文化传统、价值观念、意识形态等。这些非正式约束的规则或非正式网络往往体现为正式权威结构之外的行为模式并对社会组织社区服务绩效产生影响。当前,嵌入社区网络中的非正式制度安排主要包括社区共同体意识、政府和公众对社会组织的认同度。社区共同体意识的强化可以为社会组织带来社会资本的逐步累积,从而进一步提升对社会组织的政府认同和社会认同。

建设人人有责、人人尽责以及人人享有的社区治理共同体需要发挥社会组织的主体作用,但社会组织作用的充分发挥需要社区共同体意识的催化。社区共同体意识是社区居民基于长期互动中,在社会文化、价值因素积淀下凝聚而成,主要体现为居民的社区归属感和志愿精神。社区归属感是社区居民在社区生活中形成的对作为社区成员(身份)的自我认同。社区的频繁互动使社区居民彼此熟识,积极的社会交往形成共享的信念、价值和习惯,产生社区归属意识和主体意识。这种社区认同反过来不断强化社区居民对社区生活品质和社区公共议题的关注,增强了社区居民积极融入社区生活共同体,积极参与共同体行动的意愿和遵守社区道德的责任感和义务感。志愿精神是社区居民在参与社区服务中所体现的服务他人、奉献自我的精神,本质上是时代精神与互帮互助的习惯传统的有机结合。社区居民不仅是社区服务的受益者,也是参与社会组织服务的志愿者。助人自助的社区服务使社会组织的社区服务更加充满人情味与更高满意度,也使得社会组织更能融入社区,获得政府认同和社会认同。社区居民和社会组织的良好互动进而推动社区共同体建设和社区服务绩效的提升。

政府认同是社会组织获取合法性与政治资源的必要途径,同时对社会组织获取其他资源产生影响。作为非正式制度的政府认同,体现社会组织与政府及其相关部门的联系,注重理念、态度和政府行

为的关联。通过政府认同,社会组织能感知到参与社区服务的机会和有利于自身发展的有效信息。政府认同亦向利害相关者传递积极信号,推进社会组织合作网络的建立、维系与拓展。而合作网络所蕴含的社会资本有利于实现社区服务的知识、信息和经验的共享,并推动社会组织优化配置资源,完善服务流程,实现服务绩效提升。对于提供社区服务的社会组织而言,政府认同主要包括党和政府对社会组织的认知和态度、基层政府的态度和社区两委的信任和支持。当前,党和国家大政方针上对社会组织社区服务总体上持鼓励、支持的态度。但一些地方政府对社会组织的发展仍然心存疑虑,既想促进其成长又担心其发展。在这种两难情景下,理想中的“多元共治”模式难以在基层实现,社会组织或者难以参与到社区服务中,或者参与其中却受到直接的干预而沦为“二政府”。社会组织这种依附地位降低了其改善服务的动力,致使其悬浮于社区居民并脱嵌于社区。社区两委对社会组织的认识还不到位,定位不准确,习惯性地采取行政性手段推进社会治理。甚至有些基层政府或社区在购买社会组织服务的过程中,出现了“肥水不流外人田”的现象,倾向于购买本辖区或本社区的社会组织服务,将其他社会组织排除在外。部分社区对社会组织采取排斥的态度^⑨,唯恐社会组织给社区管理添麻烦。如此一来,社会组织在参与城市社区服务的自主性和积极性受到极大影响,服务绩效难以提升。

作为非正式制度的社会认同,体现了公众对社会组织及其服务的认同与信任,这种认同和信任是社会组织能够有效提供社区服务的前提条件。社会认同是一个认知评价体系,主要涉及社会组织的合法性、诚信度、使命感、行动能力等要素,其核心在于对社会组织合法性和公信力的认知。从某种意义上,公众认同反映包括媒体、合作伙伴、第三方评价机构、捐赠者、社区等多元利益相关者的认同度。公众认同和信任反过来能够成为全面提升组织能力的强大动机,激发员工和志愿者的奉献和创新精神,创造更高的服务绩效。公众认同和信任也是社会支持的不竭源泉,使社会组织拥有与企业及

其他社会组织如枢纽型组织、基金会、孵化组织等合作的更多机会。已有研究表明,当前公众对社会组织尚未形成信任感,严重影响了社会组织的服务绩效。

(二)组织能力与社会组织社区服务绩效

社会组织能力,即社会组织利用资源,制定并实施组织战略目标,形成组织与环境的良性互动,为社会提供公共服务,获得核心竞争优势的过程中体现出来的潜能。关信平认为社会组织能力包括服务能力、运行效率与竞争能力、自主性、创新能力、规范性、社会价值引领力和贡献水平。曾维和则划分为责任承担能力、服务提供能力、信誉维系能力。张冉以行业协会为例建构了社会组织能力的三个维度,即结构能力、运作能力和关系能力。通过文献回顾发现,既往关于组织能力的分类基本从组织内部管理与外部环境应对两个维度展开。基于内外环境的匹配,本文将社会组织能力划分为使命驱动能力、内部治理能力、服务供给能力以及资源链接能力,四大能力并非截然分立,而是相互影响、相互促进,共同作用于社区服务绩效。

1. 使命驱动能力

使命驱动能力是社会组织的首要能力,组织的一切内部治理、资源链接、服务供给行为都是在其使命的驱动下进行的,因此,使命驱动能力是组织存续的基础和核心。强大的使命信念能感染并召集到更多人,而微弱的使命信念容易导致组织使命漂浮,组织涣散。使命驱动能力可以分解为组织凝聚能力以及文化营造能力。

如何衡量无形但无处不在的使命驱动能力?由于使命涉及组织的理想和奋斗目标,强有力的使命就像一个磁场,将董事会的活动、高层管理人员的管理活动及组织成员的活动有机地联系在一起,产生了使组织充满活力的组织凝聚力,因而组织凝聚力构成界定使命驱动能力的首要指标。德鲁克指出使命应该简单明确,能够反映组织独特的机会、能力与投入感。换言之,它应能使员工以及公众从心里油然而升起一股对该组织的认同。这种认同反过来形塑、固化和强化员工与组织荣辱与共的集体意识,激发员工的内在动力。使命驱动能力不仅体现为组织

凝聚力,还体现为以公益精神为核心的文化营造能力。社会组织公益精神具有两方面的基本意涵,一是以人为本,二是奉献精神。以人为本的理念注重人文关怀,其核心是肯定员工的价值,确立员工的主体地位,追求员工价值和组织价值的有机统一,在组织中营造关爱、尊重、信任、接纳以及承诺,从而激励员工发挥出最大的潜能。社会组织中的人文关怀还致力于创造有助于激发志愿者工作动机的环境,并对志愿者的工作给予适时的肯定和回馈。得到人文关怀激励的员工和志愿者,进而把人文关怀传递给服务对象,让社区服务更加有温度,因而能带来更高的满意度。奉献精神是公益精神的自然延伸,凝聚着员工的崇高使命感,使大家一道为社区共同体建设竭诚奉献并赢得公信力。可见,使命驱动能力对社区服务绩效的贡献体现在相辅相成的两方面,一方面赢得利益相关者的信任与支持,另一方面可以为全体组织成员指明努力的方向,能够使他们搁置狭隘的自我,去共享愿景,创造出难以置信的协同力量,从而实现卓越服务绩效。

2. 内部治理能力

即组织自我治理、自我控制的基础性能力,体现为内部治理结构的有效性和组织规划与评估能力。内部治理结构是组织内部控制能力的物化形式,也是组织公信力的首要源泉。良好的内部治理结构需要形成董事会、高级管理层、监事会的相互分立与制衡的格局。在这一格局中,董事会与监事会功能的发挥状态可以成为衡量组织规范化管理能力的首要指标,直接影响到社会组织的治理状况,决定着组织的社会公信力。组织内部规章制度是组织规范化管理的前提和保障,具体体现在组织选举、决策、监督、信息公开及日常管理等方面的制度建设。其中,规范化的自愿信息公开制度和保持公开透明是社会组织规范化管理的重要标志,同时也是社会组织赢得公众信任的必要途径。唯有以规范且严格的自愿信息公开制度来保障组织的透明度和包括财务信息在内的组织信息的质量,公众才能在获得公正、足够信息的条件下,做出理性的判断,正确选择是否对其提供的社区服务采取支持行动。

3. 服务供给能力

该能力本质上是社会组织将组织资源转化为社区服务的能力,它决定着组织使命的实现程度。服务供给能力可以分为人力资源管理能力和服务流程管理能力。人力资源管理能力反映组织的专业能力,因为专业化服务需要具有专业知识、技能和职业资格的专业员工遵循以人为本的服务理念,运用所在行业通用的专业服务标准和方法向服务对象提供规范性社区服务。专业知识既包括外显的知识,也包括内隐的难以复制的知识。如果一个组织拥有其他组织难以学习和复制的内隐知识,则该组织具有确保组织可持续发展的核心竞争力。人力资源管理能力主要考察专业力量和服务团队的稳定性。专业人才数量反映专业力量,而离职率可以表征服务团队的稳定性。

服务流程管理能力则是组织在提供服务的过程中体现出的专业性和根据实际情况实现使命的能力。服务流程管理能力直接决定社会组织服务绩效,主要表现如下方面:坚持以社区居民需求为导向,在提供服务前期,社会组织能够深入基层,汇聚基层群众的愿望和需求,以对话、讨论、审议等方式发掘社区公共议题,在此基础上从专业的视角对议题进行清晰界定,进而形成切合社区居民需要的解决方案,在服务内容、服务方式与服务效果等方面进行理性选择与规划,提供“民之所需”的服务。在服务供给中,能够根据居民对服务需求的变动进行灵活和适当的调整,确保服务流程的完整性和科学性,满足社区居民个性化、多样化、专业化的服务需求,打造具有组织特色的服务品牌。

4. 资源链接能力

资源链接能力是指社会组织运用组织内外资源、能力及策略从社会中获取稀缺而有价值的资源以维系社区服务的组织技能。资源链接是社会组织提供社区服务的生命线,社会组织资源链接能力越强,社会组织就越能有效获得自身运营所必需的资源,这些资源包括组织的资金、项目、志愿者、信息等。社会组织的资源越充足,社会组织就越有可能调动组织成员的积极性,开发人力资源,开展组织革

新,扩大服务规模,改善服务绩效。社会组织的资源链接能力主要从两个方面得到体现。一是财务资源获取规模和渠道,财务资源获取的规模,包括资产规模、年度收入和项目数量。这些属于社会组织重要的资源特质,在一定程度上反映组织的经营状况和运营能力,因而构成社会组织从环境中获取资源的基础和风向标。财务资源获取的渠道涉及渠道的多元化和稳定性。单一的筹资渠道容易使组织变得脆弱,并存在失去自主性和灵活性的风险,渠道的不稳定性亦无法为社区服务提供稳定的资金支持。二是社会组织为了支持自身战略规划的实施以及组织有效运作,与政府、企业、其他社会组织建立和发展协作关系的能力,即合作能力。社会组织为了生存与发展,需要建立和发展稳定的、多样化的关系网络,以此汲取资源并促进组织的发展和服务供给。社会组织的合作能力体现为合作关系状态、合作关系强度与合作关系稳定性。

三、案例研究:三维框架下“心翼会所”的实践

长沙心翼会所引入国际领先精神康复理念“会所模式”,遵循国际通用会所服务准则,依照完整规范的服务流程,为康复期精神障碍人士(会员)提供心理疏导、就业服务、社交活动、社区支援和辅助教育支持。会所职员和会员共同制定一对一的康复计划,实现连续、便捷、全面、有效、个性化服务,帮助会员重拾自信、重获友谊、融入家庭和社区、再获教育就业机会等。

长沙心翼会所提供社区精神康复服务的同时,全面打造特色服务体系。会所以医院为后盾,以社区为依托,整合各类社会资源,搭建了精神康复的支持平台。通过推行社区计划,将密切合作的社区列为心翼社区,由职员、会员、志愿者和社区专干共同实施,对潜在会员进行调查和推荐,对社区重点人群开展心理及行为干预,并策划开展精神健康知识培训讲座和设置社区公益性岗位。通过多措并举,打造出独具特色的社区康复组织和服务体系,为精神疾病患者搭建了“医院—会所—社区—家庭”四位一体的康复平台。

长沙心翼会所曾经历大多数社会组织一样的注册困境,但在医院、残联和市级政府的合力支持下最

终得以成立。但在运作的过程中,依然面临社会组织社区服务的制度困境以及自身能力困境,会所的社区精神康复服务并未充分发挥效能。

(一)制度迷思

1. 非正式制度:社会认同不高

社会公众对精神康复组织的认同度不高,源自对精神病患者本身的偏见,甚至是排斥。近年来,由于发生过多起精神病患者袭击公众的事件,导致精神病患者在普通群众中一定程度被固化为暴力形象。公众普遍害怕与精神病患者接触,从而对其开展的社会帮扶更少。长沙市作为省会城市,从事社区精神康复服务的社会组织也不足10家,而且普遍获得社会捐赠力度有限,由此,可以看出社会对于这部分群体的关注度不够。此外,由于社会对该类人群的包容度有限,在国内需要花费更多的时间与精力去唤醒、激发社区居民对会所会员的帮扶,以及有效引导会所会员融入社会。由于社会公众对精神疾病、精神障碍人士的不了解或误解,使得会所难以获得企业的赞助和帮扶,缺少了社会资源的注入。

2. 正式制度:配套政策不完善

一是年检制度形式化。一方面长沙市民政局部门受人员、时间等限制,对长沙心翼会所等社会组织的年检无法做到深入细致的调查了解,一定程度存在走过场、走形式现象。民政部门为了节省时间和提升效率,要求会所等社会组织根据细则自行评估打分,不能有效发挥监督促进作用。民政部门主导下的评估,缺乏从全过程对会所进行合理准确的评估。另一方面,第三方评估机制不完善。第三方评估机构由于独立性较强,往往评估会更加客观、高效和准确。但长沙市民政局部门并未真正将会所等社会组织的评估工作交由第三方机构负责,仍由机关工作人员主导评估工作。

二是资金支持制度不足。政府往往只追求社会组织的数量,但对其后续的成长服务不足,往往导致社会组织刚刚成立就面临“死亡”,不能形成长效发展机制。目前,社区精神康复机构的运营经费来源于民政、残联等政府部门财政拨款,但政府的补贴按照省级市级的级别划分,而不是根据实际支出和运

转情况等来发放补贴,省级的补贴来源多并且金额高,而市级或区级的补贴来源少并且金额有限。此外政府在购买服务时,不能确保资金支持的可持续性,往往很多政策的资金支持来源于政府多个部门,不能有效整合,出现资金支持政策的碎片化、多头管理,造成资金使用效率不高。对于相关服务项目的开展,政府部门主动性不强,在缺乏上级部门的号召或者强制性要求下,本级政府不会创新性地给予社会组织一定的支持。

三是人才培养制度不足。一方面,待遇不高导致人才流失。目前社会对社工,特别是精神康复机构社工的认同度不高,同时由于会所是非营利机构,社工待遇低,导致人员流动性较大。精神康复机构的岗位付出与回报不成正比,社工需要在服务项目中投入较大精力,但服务对象的恢复程度往往低于预期,由此,对于社工来说无论是精神还是物质上,其获得感、成就感较低。导致社工队伍缺乏稳定性。另一方面,培训不足导致专业性缺乏。社区精神康复行业的人才匮乏,从事社区精神康复行业的工作人员专业能力、业务能力参差不齐,大部分学历不高。政府以及会所自身缺乏对人才队伍进行培育和规划,使得专业性人才始终缺乏。

(二)能力困境

1. 使命驱动能力不强

组织成立之初面临着使命不清晰的问题,未制定明确的组织发展规划,也未明确界定组织发展的个性化增值服务模式,导致始终未形成核心竞争力。使命不明确在后期发展过程中给组织带来了较大的困扰。当会所日趋发展壮大,由于成员间缺乏明确的组织文化认同,不能有效化解组织内部分歧,导致组织内耗严重制约了组织的可持续发展。

2. 内部治理能力欠缺

一是内部治理结构不合理,理事会未能发挥应有的作用。在人才结构方面,目前会所人员整体综合能力不强。精神康复领域有别于其他社工领域,其从业者除了需要具备社工专业技术知识,还需要了解精神疾病知识、精神康复服务知识和心理健康等知识,但目前该类人才普遍不足。二是缺乏全面

的规范化管理。会所对于自身的信息公开不及时、不完善,每年的信息公开只会限定于主管部门要求的内容,缺乏主动公开信息的意识。由于信息公开不充分,导致公众了解会所的渠道狭窄,抑制了双方开展有效互动,进一步导致了会所的社会边缘地位。

3. 资源链接能力不足

社会组织的资源链接能力与其服务能力一般呈正相关。政府对长沙心翼会所等精神康复服务组织的扶持有限,会所需要每年向上争取项目,以努力维持运转。目前,会所运营成本远远高于财政拨款,只能尝试向政府额外申请项目以补贴机构的运营,缺乏稳固的资源获取渠道。此外,由于社会认同度不高,公众对精神疾病的恐惧和排斥导致了大量的社会资源无法进入组织,会所难以获得企业、爱心人士的赞助。会所每年主要是依托政府的补贴以及法人的捐赠,但缺乏社会及爱心人士的捐赠渠道。会所每年的补贴扣除房租、水电等刚性经营成本后已所剩无几,但每月往往还需要完成民政部门安排的各种活动,资金缺口始终难以解决,严重影响了工作人员的职业满足感和会所服务绩效。

4. 服务供给能力欠缺

在服务供给上,一方面,服务对象覆盖有限。依然有不少精神障碍患者和家属对会所服务不了解,从而降低了服务广度。另一方面,浅层次服务辅导偏多。精神障碍患者病情和家庭情况比较复杂,社工采取个案管理形式,主要联合心理治疗师、志愿者、家属、工作人员为其提供情绪疏导、家庭关系调适、社会资源链接和经济援助等服务,因此项目更多个案为咨询式或是即时辅导的形式,比如一次性的情绪疏导等。但对于精神障碍患者的帮扶,缺乏深入挖掘个体的深层次需求,较少结合实际,为其制定精准性、科学性和持续性的帮扶措施,服务的深度与广度不够。

心翼会所作为湖南省提供社区服务的标杆型社会组织,其面临的绩效困境并非是孤立的个案。调研发现社区精神康复类社会组织普遍存在社区服务绩效不高和公众满意度较低的问题。为突破服务困境,该类社会组织需要从优化制度环境和提升组织

能力入手,切实提升服务绩效,进一步推进社区服务与社区治理能力现代化。

(三)协同优化

1.全面优化制度环境

一要加强宣传,提升社会认同。一方面,社区精神康复服务类社会组织要加强自身宣传。着力开展精神康复宣传工作是推进社区精神康复事业的关键,社会组织可以开展贯彻全年的“精神残疾政策进万家”宣讲活动,对精神残疾人的相关政策进行梳理汇总,归纳整理并配图为通俗易懂的问答式条目文字和流程示意图,制定规范的宣传手册。通过对精神障碍人士家属进行政策培训,选出家属“政策宣讲师”,再定期组织家属与精神康复专家到各个社区进行政策宣讲,让精神疾病家庭对相关政策、福利制度入脑入心,懂得善用社会资源和保障权益的有效渠道。另一方面,政府要加大对精神康复组织的宣传力度,增进社会认同度。相关部门可以积极策划家属互助会和开展社区精神康复年度宣传推广。宣传部门与新闻媒体共同为精神康复组织宣传搭建平台,努力将社区精神康复工作形成系列特色经验报道,并有效推广创新服务方式。抓住重要宣传节点,与主流媒体共同策划助残日和精神卫生日等关键节点的大型活动,全方位、多角度和立体化展示精神卫生福利事业的新面貌,增强社会组织精神康复品牌的影响力。

二要加大扶持,完善政策体系。良好的制度环境能够激发社会组织活力,有利于社会组织健康发展。一方面,要建立合理的管控制度,优化社会组织登记程序,通过“简政放权、规范审批、优化服务”减少社会组织行政开支。推行网上年检制度、“弹性审计”制度,提高社会组织管理的质量和效率。加强对社会组织信用信息管理、共享、公开,健全社会组织“活动异常名录”“严重违法失信名单”制度,建立信息公开体系。另一方面,要建立完善的支持培育制度,政府部门要从人才、资金、场地、项目等方面给予社会组织扶持。针对精神康复类的社会组织要开展专业化培训,提升组织服务能力、提升人员专业素质。同时,政府部门可以加大向社会组织购买服务力度,为社会组织的长效发展提供资金支持。

2.切实提升组织能力

全面提升组织能力,有利于完善组织规范管理和优化服务,持续提升公众满意度。首先,明确组织使命愿景。德鲁克曾经说过:“非营利组织要有一个明确的使命,它能够推动该组织的各项工作”。因此,社区精神康复服务社会组织可以建构“精障无碍、社会有爱”的愿景;明确“助力精障人士自理、自立、自强”的使命;树立“尊重每个会员的意愿,提供平等参与的机会”的价值观。凭借强有力的使命愿景,推动组织突破发展瓶颈,吸引更多的人才加入组织,为组织补充新鲜力量。使命愿景并非简单悬挂在墙上,需要积极落实到行动上。要让组织使命在全体成员中形成共识,确保每项活动紧密围绕使命展开;要及时总结反思,通过对照年度计划与年度总结来复盘工作,使组织时刻围绕实现组织使命这一主线。

其次,加强组织内部治理。要建立合理的内部治理人员架构,加强对内部人员的专业能力培训、使命价值的塑造,进一步推动人才队伍建设,提升内部治理专业性。要建立风险防范和化解制度,积极完善理事会制度、监事会制度、财务制度,有效实施组织自愿信息公开制度,推动社会组织可持续发展。

再次,强化服务供给能力。打造坚持党建为引领的服务供给体系,充分发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。应坚持做到党的政治建设与精神康复服务工作紧密结合、相互促进,提高政治站位,强化政治担当,全面提升党建引领力。将党的建设与业务发展紧密结合,遵循会所服务准则,通过就业率、会员总数、活跃人数、日平均出席率、会员满意度调查和自我检讨等方式,不断提升服务水平。全心全意帮助有需要的群体融入美好生活,把党和政府的关心和温暖传递到每一位服务对象。努力搭建“医院—会所—社区—家庭”为一体的社区康复服务体系,为精神障碍社区康复服务发展提供支持。

最后,提升资源链接能力。一是拓宽资金获取渠道,加强与政府部门的紧密协作,积极争取政府购买服务项目,通过项目开展惠及更多弱势群体。在

获得政府部门资金支持的同时,积极搭建与社会企业、爱心人士沟通平台,争取获得更多的社会资源。通过加强自身宣传、打造标准化服务样板和邀请社会人士参观等形式强化社会认同,增进与社会各界联系。二是吸引更多人才,通过提升待遇、增强社工成就感等方式吸引更多的高校毕业生加入社会组织,积极与对口专业的高校签订合作协议,为学校提供实习基地,联合培养专业化的社工人才。

注释:

①张邦辉,吴健,李恬漩:《再组织化与社区治理能力现代化——以成都新鸿社区的实践为例》,《中国行政管理》2019年第12期。

②李有发,辛广楠:《欠发达地区社会组织参与城市社区服务的特点、问题与对策建议——基于甘肃省的调研》,《社团管理研究》2010年第8期。

③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》,《社会学研究》2017年第1期。

④李春霞,巩在暖,吴长青:《体制嵌入、组织回应与公共服务的内卷化——对北京市政府购买社会组织服务的经验研究》,《贵州社会科学》2012年第12期。

⑤倪咸林:《政府购买社会组织服务“供需适配偏差”及其矫正——基于江苏省N市Q区的实证分析》,《中国行政管理》2018年第7期。

⑥Gronroos, C. Service Management Marketing: Managing the Moments of Truth in Service Competition. Lexington Books, 1990.

⑦彼得·德鲁克:《管理新现实》,吴振阳译,机械工业出版社2019年版,第85页。

⑧Pasha O, Poister T H. "Exploring the Change in Strategy Formulation and Performance Measurement Practices under Turbulence", Public Performance & Management Review, 2017, 40(3): 504-528.

⑨Gronroos C. "An Applied Service Marketing Theory", European Journal of Marketing, 1982, 16(7): 30-41.

⑩Parasuraman A, Zeithaml V A, Berry L L. "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research", Journal of Marketing, 1985, 49(4): 41-50.

⑪Parasuraman A, Zeithaml V A, Berry L L. "SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality", Journal of Retailing, 1988, 64(1): 12-40.

⑫Parasuraman A, Berry L L, Zeithaml V A. "Understanding

Customer Expectations of Service", Sloan Management Review, 1991(32): 39-48.

⑬Campion M A, Medsker G J, Higgs A C. "Relations between Work Group Characteristics and Effectiveness: Implications for Designing Effective Work Groups", Personnel Psychology, 1993, 46(4): 823-847.

⑭Jackson D K, Holland T P. "Measuring the Effectiveness of Nonprofit Boards", Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly, 1998, 27(2) 159-182.

⑮田凯:《我国公共服务领域政府与社会组织合作关系的发展》,《国家行政学院学报》2018年第5期。

⑯孙发锋:《依附换资源:我国社会组织的策略性生存方式》,《河南社会科学》2019年第5期。

⑰陈祝平,杨涛:《民间社会组织的资源、绩效及与外部主体良性互动——以恩派为个案》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2015年第1期。

⑱王名,李健:《社会管理创新与公民社会培育:社会建设的路径与现实选择》,《当代世界与社会主义》2013年第1期。

⑲俞可平:《中国公民社会:概念、分类与制度环境》,《中国社会科学》2006年第1期。

⑳刘春湘,姜耀辉:《社会组织参与养老服务的逻辑框架:制度环境·主体类型·实践方式》,《吉首大学学报(社会科学版)》2020年第5期。

㉑周雪光:《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》2013年第3期。

㉒曾丽敏,刘春湘:《非正式制度对社会组织参与城市社区治理的影响》,《北京社会科学》2021年第11期。

㉓曹海军,鲍操:《社区治理共同体建设——新时代社区治理制度化的理论逻辑与实现路径》,《理论探讨》2020年第1期。

㉔胡琦:《法治与自治:社会组织参与建构社会治理“新常态”的实现路径》,《探索》2015年第5期。

㉕何华兵:《〈慈善法〉背景下慈善组织信息公开的立法现状及其问题研究》,《中国行政管理》2017年第1期。

㉖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”》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2019年第4期。

㉗郁建兴,滕红燕:《政府培育社会组织的模式选择:一个分析框架》,《政治学研究》2018年第6期。

㉘陈成文,黄开腾:《制度环境与社会组织发展:国外经验及其政策借鉴意义》,《探索》2018年第1期。

㉙高红,宫雪:《AGIL框架下社区社会组织的功能系统与提升路径》,《南京师大学报(社会科学版)》2018年第3期。