

中图分类号: D632.9 文献标识码: A 文章编号: 1009-3176(2025)01-098-(14)

社会组织参与跨域治理的效能与限度*

——基于环保组织的多案例比较

刘 晔 张锦松

(复旦大学, 上海 200433)

摘 要: 社会组织本应在跨域治理中发挥弥合行政边界、倡导跨域政策、纾解诉求差异、赋能公众参与等效能, 却在现实中普遍受限。已有文献从结构性和自主性视角丰富了相关理解, 但是它们或者停留在应然层面, 或者只是在实然层面关注到了社会组织的策略行为, 没有对不同类型社会组织参与跨域治理受限的具体原因做出有针对性的分析。作者通过构建“政治关联—组织网络”的分析框架, 对武汉市四家环保组织展开比较, 发现社会资本在纵向与横向的禀赋差异, 使社会组织参与跨域治理效能受限, 既包括社会资本掣肘下的资源中转、资源与合法性困境下的弱政治化、专业缺失下的行政依附和生存压力下的风险规避, 也面临地域限制和组织碎片化等共同障碍。应当通过差异化合作形成跨域治理合力以增强其效能。

关键词: 跨域治理; 社会组织; 社会资本; 政治关联; 组织网络

由于行政辖区内的公共事务向毗邻自然区域外溢和渗透, 跨域治理成为解决跨域公共事务的可行路径^[1]。作为一个多谱系概念, 跨域治理存在区域治理 (regional governance)、网络治理 (network governance)、多中心治理 (polycentric governance) 等相关概念, 可以提取出跨区域、跨部门、跨领域、跨主体治理等多维意涵。本文所谓的跨域治理是指在特定区域范围内, 统合多个不具有隶属关系的行政区域的治理需求, 通过协商合作的方式对域内相关机构和组织进行资源整合与重组, 实现跨越多个行政辖区的公共事务治理。

对跨域治理的理论探讨主要源于传统改革派和公共选择派的长期争论^[2]。传统模式下跨域治理突出行政主导, 即中央与各级地方政府通过政治动员推动跨域治理, 但地方政府在效率优先的逻辑下难免陷入合作不畅、地方保护、跨域污染等困境^[3]。在新区域主义理念影响下, 除中央政

*本文系国家社会科学基金项目“城市包容性治理的权利变迁逻辑与实践路径研究”(23BZZ047)的阶段性成果。

收稿日期: 2024-08-26

作者简介: 刘 晔 男 (1973—) 复旦大学国际关系与公共事务学院副教授

张锦松 男 (1999—) 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生 通讯作者

府主导、平行区域协调, 还出现了对接型合作、撬动型合作和跨越型合作等^[4]。治理模式的更新反映出跨域治理的新特征, 即政府主导之外的不同主体(包括社会组织在内)参与地位渐趋平衡, 合作方式从府际合作、公私合作到全方位合作不断拓展深化。

在国家—社会分野的逻辑下, 西方理论强调社会组织相对于国家的独立性与自主性, 预设了对公共权力的质疑和通过公民社会制衡国家的愿望^[5]。中国语境下的国家与社会组织关系呈现出更加多元复杂的特征, 尤其在跨域治理问题上, 强调社会组织独立性与自主性不易形成其有效参与的路径。党的十八大以来, 政府对社会组织的管理模式由原本的政府单一控制向双方合作互动转变, 进而达成一种“调适性合作”^[6]。这一转向既强调政府的主导作用, 也肯定社会组织自身的积极建构, 旨在形成跨域治理的合作共强关系。

一、社会组织参与跨域治理: 文献述评

跨域治理的发展趋势更多体现在社会组织等第三部门主体由有限参与转为深度参与。我国长三角、珠三角、京津冀等地区的跨域治理已成为区域合作的重要内容, 随着城市与区域一体化的迅速推进, 包括社会组织在内的多主体合作势在必行。以跨域治理中较为典型的环境保护为例, 2020年3月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》, 要求构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系; 《“十四五”规划纲要》指出, 要健全现代环境治理体系, 引导社会组织和公众共同参与环境治理。

(一) 社会组织在跨域治理中的效能

跨域治理需要不同类型主体互动来构建合作治理模式, 而非仅凭政府的作为来处理^[7]。就本质而言, 跨域治理可被视为一个不同主体相互作用的系统。社会组织是第三部门, 在跨域治理体系中可发挥多重效能。

一是弥合行政边界。地方政府对处于纵向发包程度高、横向竞争低的公共事务往往缺乏介入激励^[8], 同时跨域治理涉及跨行政边界的公共事务, 具有区域合作的纵向弱激励属性, 因此, 横向协同的失效与纵向激励的缺失导致跨域治理的政府失灵。在当前我国流域、大气污染等跨域治理实践中, 避害型府际合作普遍存于各类治理场景中^[9]。而社会组织在跨域治理中不为固有的行政边界所阻隔, 基于其公益追求的普遍性与利他性, 不仅能打破行政区划的限制、弥补市场的缺陷和政府供给的不足, 还可以在跨域合作中以社会组织的身份发挥桥梁作用。

二是倡导跨域治理政策。由于跨域治理兼具跨界、复杂与整体性, 传统的治理理念与被动的服务难以满足区域整体发展的需求, 专业信息的供给有助于提高跨域治理的效能与水平。社会组织作为推动公共事业发展的专门机构, 在跨域治理中可以凭借其“社会技术性”提供独立的第三方信息和专业服务^[10]。还可以运用新媒体发声、构建公共议题, 使组织的专业信息在更大范围内传播^[11]。由此, 社会组织凭借其专业性能够有效推动跨域治理政策的出台。

三是纾解诉求差异。企业因跨域问题而整改、搬迁或关闭, 会带来生产成本增加、经济收益降低的风险。地方政府在跨域治理中会面临因未妥善处理跨域问题而导致社会不稳定与公信力下降的风险。地方政府既需关注社会公益取向, 又得考量地方经济增长目标, 两者因目标与诉求差异存在内在张力。以社会组织为代表的公共参与主体能够较好地弥补企业的负外部性市场缺陷, 纾解地方政府与企业因诉求差异而产生的紧张关系。

四是赋能公众参与。在跨域治理中, 公众往往居于弱势地位, 个体能力与跨域治理的复杂性往往不相匹配。社会组织不仅能够帮助公众有效发声, 赋能公众参与, 消除个体和弱势群体的参与无助感^[12], 还能够帮助公众培育参与意识、提升参与素质和增强自我效能, 并提高公众参与

跨域治理的意识和能力。

(二) 社会组织参与跨域治理的限度与缘由

从政策趋向来看,鼓励社会组织发展的制度环境正在形成。然而社会组织在跨域治理中普遍处于缺位或受限的状态,面临政府管理体系限制、活动范围相对狭窄、工具主义发展逻辑、专业能力发展缓慢等问题^[13],尤其表征在环境公共事务的跨域治理上。作为典型的准公共物品,生态环境在空间上具有较强的外部性与延展性。西方环保组织往往采取媒体造势、信息交流等方式,形成契约式的跨域环境治理^[14]。而目前我国环保组织的定位难以与复杂的跨域环境问题解决相适配,尤其在面对跨域环境事件时,环保组织往往保持观望乃至“主动划清界限”^[15]。同时,环保组织与政府之间的合作存在分野,部分环保组织采取嵌入体制或在体制许可范围内进行活动的嵌入式环保主义策略^[16],还有部分环保组织则选择与政府保持“若即若离”的关系^[17]。

究其缘由,一方面,在结构性维度上,不同于西方基于竞争性民主政治框架的社会组织发展,中国语境下社会组织的自主性更多依赖于与政府权威的紧密程度和资源供给,其风险控制与在多元治理中主体性的发挥共存于社会组织的宏观政策框架内。同时,不同属地内的社会组织结构相似,高度嵌入地方行政网络,以属地为活动的主要边界^[18]。发展路径的依赖与合法性压力促使大多数社会组织不会将自身的服务供给拓展或转向本地边界之外。另一方面,在自主性维度上,当地方政府较多考虑社会组织在公共服务上“帮助之手”的角色时,便会允许其保持较高的独立性和自主性^[19]。但这种独立性与自主性的生发逻辑是社会组织对政府的依附而非契约关系。当这种自主性向跨区域拓展时,便会出现排斥跨区域的社会组织竞争,甚至为竞争者设置“隐性竞争壁垒”^[20]。究其本质,这是地方政府借社会组织之力来解决行政体系内部张力的一种方式,但这在跨属地边界层面显得极为困难^[21]。

已有文献对社会组织参与跨域治理的探讨侧重于结构性和自主性两个视角,前者注重规范层面的讨论,后者关注经验层面的策略行为,这些文献丰富了对社会组织参与跨域治理的理解,但是它们或者停留在应然层面,或者只是在实然层面注意到了其策略行为,并没有对不同类型社会组织受限的具体原因做出有针对性的分析。因此,仍然要追问的是,所有社会组织参与跨域治理受限的原因都一样吗?为何理论上应该发挥的作用实际上受到很大限制?作者试图超越结构性和自主性的视角,基于社会资本理论在经验材料的基础上构建一个类型学分析框架,从政治关联与组织网络的维度,探讨不同社会组织参与跨域治理的效能与限度。

二、政治关联—组织网络:分析框架

(一) 理论建构

社会资本理论认为,社会组织的行动很大程度上受其所嵌入的社会网络影响,帕特南(Putnam R.)区分了纵向社会资本与横向社会资本的不同作用,前者代表一种“庇护—附庸”关系,后者代表公民合作的促进^[22]。社会组织参与跨域治理的策略行为,在结构层面既受到与政府部门关系网络影响,也与组织关系网络的丰富程度有较大关联。也就是说,影响社会组织参与跨域治理的社会资本要素存在纵向与横向两个维度,作为纵向社会资本的政治关联,可解决跨域治理中的合法性压力与资源依赖问题;作为横向社会资本的组织网络,类似于科尔曼(Coleman J. S.)提出的通过关系的改变促进工具性行为的“生产性社会资本”概念^[23],在跨域治理中意味着在特定的制度环境下寻求信任与合作。作者在社会资本理论视角下,选取政治关联和组织网络作为社会组织参与跨域治理的分析维度,探讨不同社会组织参与跨域治理行动策略的生成逻辑。

1. 政治关联:一种纵向社会资本。社会组织的正式治理结构能否发挥作用,很大程度上取

决于组织内外非正式关系网络的嵌入程度^[24]。政治关联作为纵向关系网络,在中国语境下一般指向组织的高管与政府官员建立的联络关系,或是组织的高管因担任人大代表、政协委员而与政府建立的关系^[25]。在缺乏正式法律制度支持的情况下,组织的高管倾向于通过培养私人关系作为替代品^[26]。当前制度环境下,与政府建立政治关联已成为社会组织广泛采取的策略^[27]。我国社会组织面临物质资源与合法性的双重约束,并因此形成对国家与社会的双重依赖^[28],政治关联成为观察社会组织参与跨域治理可行的考量维度。在西方国家,社会组织的政治关联大多代表社会组织与政府的资源依赖关系。在中国,政治关联不仅影响社会组织获得政府补贴与物质支持的规模,还影响其行动空间与合法性^[29]。作者将政治关联界定为社会组织负责人或核心成员基于政府关系网络的特殊性而获取便利的一种非正式制度,并尝试从资源依赖和合法性压力两个维度进行阐释。

社会组织参与跨域治理很难脱离对政府资源的依赖,主要体现在三个方面:一是资金依赖,社会组织的资金状况是影响其生存能力的首要因素,而政治关联的强弱很大程度上影响政府输入的资金量,如具有官方背景的社会组织往往能获得更多的资金支持^[30]。二是项目依赖,在政府购买服务过程中,往往倾向于选择领导层有体制工作经验或由本部门退休人员发起成立的社会组织合作^[31]。在跨域治理中,官方背景的强弱影响着政府购买方式和选择对象。同完全“草根”的社会组织相比,政治关联强的社会组织往往可以优先享受税收优惠和政府购买服务。三是隐性组织形象依赖,政治关联可以提高社会组织的社会认可度和公信力,社会组织与政府构建的非正式反馈渠道更有利于其实现组织目标,提升组织有效性^[32]。从合法性维度考量,政治关联的强弱决定社会组织面临不同程度的制度约束。社会组织的政治关联与其政策倡导等功能之间并非简单的正向或负向的线性关系,过高的政治关联可能阻碍社会组织有效性的提升,使其难以形成专业化的发展态势^[29]。社会组织的生存与发展不能没有合法性支撑,亦不能完全解除与政府的资源依赖关系,两者的共同作用决定了政治关联对于不同类型社会组织的跨域治理行动具有较强的解释力。

2. 组织网络:一种横向社会资本。如果说政治关联是影响社会组织参与跨域治理的结构性制约因素,组织网络则是影响其参与跨域治理范围、水平、方式的自主性激励因素。组织网络代表着社会组织利用自身关系网络资源,围绕组织使命与目标,为社会提供非营利性质的产品和服务,确保组织可持续发展过程中体现出来的潜能和素质^[33]。社会组织领导者的社会网络及其知识构成对组织行为和特征也会产生重要影响^[34]。

在跨域治理场景中,社会组织网络包括组织内部、组织间和组织与公众三个层面。组织内部网络意味着社会组织内部成员联结的紧密程度,在很大程度上关涉跨域治理行动中专业性的发挥和服务供给的质量。内部网络紧密的社会组织能够更好地实现组织内部整合、资源协调、专业管理等^[35]。组织间的网络代表着跨行政边界的不同组织间的关系水平,在政策刚性的限制下,这种组织间网络通常表现为组织核心成员将私人影响力转化为社会网络资源优势的能力。社会组织与公众的网络,代表着社会组织通过跨域公共服务,获取社会合法性的过程。通过横向社会资本的构建,社会组织在跨域治理中亦可增加自身行动的自主性,并在此基础上形成与政府的协作关系^[36]。

(二) 社会组织参与跨域治理的分析框架

作者从政治关联和组织网络两个维度建构起分析框架,力图在纵向与横向社会资本的相互关联与印证中,为理解社会组织在不同禀赋下跨域治理的效能和限度提供解释视角(见图1)。

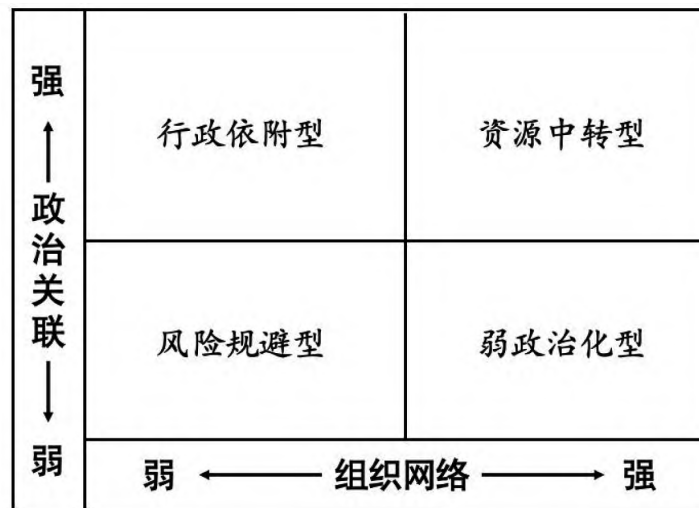


图1 社会组织参与跨域治理的分析框架

第一种是资源中转型。这类社会组织同时具有较强的政治关联和组织网络，一般以发展成熟的合作型组织为主。如果强大的政治关联能够与组织网络形成良性互动，不仅可以有效地影响和推动政府的跨域治理政策，还能够带动并赋能其他同类型社会组织参与跨域治理。但现实中，政治关联和组织网络“双强”的社会组织并不意味着其在跨域治理中一定能够发挥重要作用，一旦社会资本在横向与纵向间发生掣肘，即当社会组织无法有效平衡多重资源依赖下的利益失衡困境时，往往选择将基于自身政治关联与组织网络所获取的资源中转到其他社会组织或投入跨域治理的宣教倡导中，因此，从资源中转向资源中枢的转化始终存在较大的距离。

第二种是弱政治化型。这类社会组织政治关联程度较弱但组织网络较强，一般为自发成立的社会组织。丰富的组织网络赋予其和政府沟通的一致性力量，在跨域治理中与政府保持若即若离的关系，利用社会网络的链接或专业化评估等对跨域治理产生实质性影响。但该类组织面临的最大障碍是合法性问题，特别是当自身的跨域治理行动对本行政区域内的地方政府产生负面影响时，在资源与合法性的双重压力下，只能选择避免直接接触及与政治高度关联或高敏感性的议题，通过弱政治化的方式来降低跨域治理中的对抗性成分，进而换取组织的持续发展。

第三种是行政依附型。这类社会组织具有较强的政治关联但组织网络发展不够充分，通常以官办或半官办的社会组织为主要代表，在跨域治理中能够依托府际合作较好地发挥自身效能，充当政府跨域公共服务供给的助手与“补充器”。强政治关联使其参与跨域行动具备一定的合法性基础，但同时也会削弱其与相关政府部门合理博弈的动力。受制于组织网络发展不充分，它们往往倾向于关注本行政区域内的公共事务。对于跨域事务，或是在专业限制下显得心有余而力不足，或是依托本地政府的主导在其中发挥辅助或宣传作用。

第四种是风险规避型。这类社会组织横向与纵向的社会资本均不突出，主要以“草根”社会组织或处于萌芽创立阶段的社会组织为主。从效能来看，该类组织往往可塑性与创新性较强，在跨域治理的政策倾向下，存在向专业型跨域治理组织转型的可能性。就限度而言，该类社会组织关注的核心问题更多是组织自身的存续与发展，对跨域治理问题往往持观望态度，谨慎评估跨域治理可能带来的政策与资源风险，以避免在早期发展阶段承担不必要的压力。

需要指出的是，上述四类社会组织并非基于跨域治理优劣差异的划分，而是在跨域行动策略上对具有不同社会资本禀赋的社会组织进行区分，不同类型社会组织均能够在跨域治理中发挥各

自所长。

三、环保组织参与跨域环境治理的多案例比较

武汉市作为长江中游城市群的龙头,着力健全都市圈生态环境协同共治机制,推动长江、汉江、梁子湖等重要流域的跨域治理。作者基于社会组织成立时间、服务领域、行动项目、规模大小等多因素考量,选取武汉市四家环保组织作为典型案例,它们都或多或少参与了跨域环境治理,且在不同程度上面临效能发挥的限度问题。案例资料来源包括三方面:一是关于地方政府和各环保组织的内部文件材料;二是对环保组织负责人、核心成员和志愿者的深度访谈和参与式观察;三是涉及环保组织跨域环境治理的权威媒体公开报道和官网资料。前后调研时间跨度三年多。

(一) 社会资本掣肘下的资源中转: B基金会

B基金会的成立源于二十世纪九十年代国家科委领导的提议,目的是给白鱀豚和江豚的研究保护工作提供比较稳定的经费来源。在官方牵头下,B基金会理事会邀请部分知名人士组成了一支专业江豚保护团队。由此,B基金会属于政治关联和组织网络都较强的一类环保组织。

B基金会资金来源稳定,基金会理事长、监事长等均有一定的体制背景或与政府部门人员多有交集。同时,B基金会在业务上接受所属地区管理委员会和中科院水生生物研究所的业务指导,获取了相应的社会资源。B基金会成立以来,凭借其强大的组织网络在开展跨域江豚科学考察工作中发挥专业优势,通过承担长江流域调查、举办珍稀水生野生动物保护研讨会等,一定程度上弥补了政府失灵。

B基金会虽然具有参与跨域治理的效能,但同样面临参与不充分的问题,主要体现在跨域保护性治理的组织宗旨与偏重公益宣教的实际行动之间的落差。从官网公布的组织章程来看,该基金会的宗旨是动员社会力量支持长江豚类的研究和保护,将研究保护白鱀豚和江豚作为首要工作指向,具有明显跨域治理特征,但在资金使用方面呈现出与组织宗旨不同的行动偏向。该组织2021年度的审计报告表明,在重大慈善项目大额支付方面,用于科普宣传等的支出比例达69.09%,而用于作为跨域治理目标的江豚保护监测等支出比例仅有22.88%^[37]。《B基金会未来五年建设发展规划报告(2021—2025)》共列出筹款和主要资助内容7项,推进跨域法规政策制定、加强江豚研究保护、形成多条筹资渠道、扶持各类草根社会组织发展等跨域治理内容是其关注的重点。虽然江豚研究保护的公益宣教仅是其中一项工作,但是已成为该组织资金支出的主要方面,表明其参与跨域治理的其他效能还有较大的提升空间(见表1)。

表1 B基金会2021—2025年筹款及主要资助内容

序号	筹款及主要资助内容
1	推进制定淡水和海洋鲸豚及其自然栖息地保护的法律法规和政策
2	联合多方力量,推动编写和定期发布《中国鲸豚生命力报告》《中国鲸豚保护绿皮书》
3	丰富和拓展线上线下筹款项目的内容和形式,形成多条重要且相对稳定的筹资渠道
4	积极承接鲸豚保护机构、主管机构和其他公益机构的鲸豚宣教和生态公益项目,并提供内容更丰富、形式更多样的专业服务
5	公益宣教对象从幼儿园、中小学、大学,到企业、社区,实现宣教对象全年龄段覆盖
6	实施星星点亮小额基金项目,积极支持各类江豚保护协会等草根社会组织的专业发展

(续表)

序号	筹款及主要资助内容
7	实施鲸豚保护小松计划, 积极培养鲸豚研究和保护的未來“凌云木”

资料来源: 作者根据《B基金会未来五年建设发展规划报告(2021—2025)》整理制作。

从组织宗旨、活动范围和发展规划来看, B基金会具有明显的跨域治理属性, 但在实际行动层面未充分发挥跨域治理效能, 主要原因是该组织的社会资本积累在纵向与横向上相互掣肘, 未能形成良性互动。该组织虽然将白鱀豚和江豚的研究保护这一跨域工作作为首要指向, 但资金来源地方化限制了其参与跨域治理的意愿和能力。从1996至2020年底的企事业单位捐款情况来看, 捐款范围集中于东湖开发区管辖的企事业单位和中科院武汉分院管辖的研究所, 市域范围外仅有北京九龙公司一家捐款单位^[38]。社会组织资金来源越单一, 就越容易受到资助机构的单向影响。B基金会虽然凭借强大的社会资本获取了足量的资源, 但在各类资源的运用上更像资源中转站而非资源中枢, 资源的输出并未被跨域治理的发展取向充分赋能, 发展与行动偏好不断向资助方倾斜, 跨域治理的多重目标被单一的公益宣教形式所遮盖, 政策倡导和监督功能未得到充分发挥, 与其他环保组织进行资源中转和供给合作的效能转换也时高时低。

(二) 资源短缺与合法性困境下的弱政治化: X环保公益发展中心(“X中心”)

X中心的关注重点是消除水汽废渣等工业废料带来的环境影响, 创始人D具有丰富的环保项目调研经验, 吸纳培养大量专业人员, 与其他环保组织密切合作, 在武汉及周边地区实现了较好的环保效果。但作为独立性较强的社会组织, X中心与政府的互动存在较大的提升空间。

X中心重点关注工业、内河航运业的减污降碳及环境信息公开, 凭借专业优势, 利用调查监督、法律倡导、公众活动等方式推动跨域环境治理(见表2)。X中心基于D丰富的社会关系网络, 开拓了跨域环境治理项目。2021年, X中心对恩施、宜昌、荆州、咸宁、鄂州、武汉、黄冈、黄石等8个城市长江干流周边5公里内污水处理厂及大型企业排污口或雨水排口进行现场走访排查, 甚至参与巴塞尔、鹿特丹、斯德哥尔摩(BRS)国际化学品环境公约的有关事务。

表2 X中心主要跨域公益项目信息

序号	项目名称	项目内容
1	行众举, 澈荆楚	关注长江湖北段沿江污水处理厂及入河排污口信息公开情况、流域周边工业企业的大气及水污染物环境合规情况
2	《长江保护法》化学品船舶污染防治立法调研及倡导	了解长江危险化学品船舶洗舱的具体情况, 通过数据分析及立法倡导建议, 促进《长江保护法》或相关化学品船舶洗舱制度的完善
3	绿色奖励引领计划	对全国省级以上5个环保奖项开展指标及获奖企业合规分析, 完成绿色奖励第三方观察与调研, 推动奖励方完善评奖指标
4	钢铁行业超低排放推动	与上海青悦环保合作, 就全国钢铁行业超低排放改造进行实地探访
5	环境政策法律倡导行动	通过环境信息公开、公益诉讼、环境监督, 针对工业、内河航运业开展行业监管政策研究分析, 提出完善政策法律建议

资料来源: 作者根据X中心2021年度报告整理制作。

弱政治化型社会组织往往面临较大的资源短缺和合法性压力。D表示,该组织的主要资金来源是环保基金会赞助或企业购买服务,近三年内该组织没有获得任何政府购买服务或财政补贴。以X中心2021年度报告为例,其收入来源主要为提供服务所得(53%)和捐赠收入(46%),政府补助为零^[39]。当X中心的行动触及政府环境治理效能的评估或检测时,基于维稳逻辑的地方政府往往会采取严控措施。特别是当此类环境信息公开评估超越地域界限,地区间的竞争与比较思维进一步促使地方政府为环保组织设限,这就一定程度上制约了环保组织参与跨域环境治理:

官方的阻碍也有很多,包括打电话告诉我们说在网上发表了不良言论……2017年我们在做流域环境信息公开评估的时候,环保部门专门把我们约到民政局谈话。因为环保局并不是我们的业务主管单位,所以那个时候我们也没太放在心上,但是后来环保局直接发函说我们从中诋毁,并要求民政局对我们做出相关的约谈。当年,我们的机构年检是属于基本合格的一个状态。(访谈记录:20210210DQ)

社会组织难以借助政治关联获取资源,其发展会在一定程度上受限,组织领导者个人的品质、风格和能力将会决定其政策能力甚至生存和发展空间。在面临资源窘境时,D凭借丰富的人际关系网络,帮助X中心对接了阿里巴巴公益基金会,先后开展了多项污染防治项目,对长江中游城市群的工业大气排放、污水处理排放情况进行调研与信息公开。S市环保服务中心的负责人同时也是X中心理事之一,两个机构以伙伴关系进行了有关污染防治工作的信息互通:

看到一个值得进行公益诉讼的案例,我们会一起进行调研和协作。其他方面也会有一些定期的沟通,两个机构都比较小,所以如果个人层面的关系较好,机构层面也会有较好的关系。(访谈记录:20210204GS)

为避免触碰底线,此类社会组织通常采取弱政治化策略调整其政策倡导或公共参与功能。2012年,武汉市汉阳区锅顶山垃圾场焚烧事件,除全国性的环保组织如自然之友外,武汉本地没有一家环保组织“掺和”其中,而是保持观望或“主动划清界限”^[40]。面对政治关联较弱带来的合法性压力,该组织只能选择在某些跨域治理领域间接发挥其专业优势,从第三方视角发现问题并反馈给政府部门,由政府部门推动治理整改,并作为公众与政府、企业之间的对话桥梁。

(三) 专业缺失下的行政依附: J湖泊水环境保护协会(“J协会”)

J协会理事长C从小在T湖边长大。2012年,退休不久的C自费买船义务打捞T湖绿藻和垃圾,感动、吸引了儿时的玩伴与周边的志愿者。2016年11月,在湖北省委宣传部建议下,J协会正式在其所属区民政局登记备案。J协会在成立备案过程中得到了区水利局的大力支持,其主要资金来源为水利局的购买服务,从而保证了J协会的资源获取相对充足、便利。在跨域治理行动上,J协会主要配合相关水务部门开展定期的水质监测工作:

跨域的环境保护项目也有,我们主要配合区水务局和市水务局以及相关环保部门做一个湖泊水质的采样检测,他们出人,我们出工具。在湖泊上的各个点采水样,监测水质。每个月做两三次采样。(访谈记录:20210218CDJ)

J协会资源获取的来源比较单一、固定,这种单向的资源关系使其更易丧失组织自主性^[41]。J协会与政府部门建立了良好关系,在运作层面也经常受到业务主管部门的指导与监督,其跨域治理的相关行为只能在主管部门既定框架内进行:

其实我们不太需要跨域的水质治理这一方面的专业人士。因为我们能力有限,深层次治理如水质这一块是系统性的工程,我们参与不到那块去,只能给政府建言由哪些单位来搞这些事,哪块主要由企业和政府来操作。我们更缺能让协会正常运作、正规化发展的人。(访谈记录:20210218CX)

由于J协会在组织网络层面积累不足,其成员数量相对有限,流动性也比较大,少有志愿者

能够向组织核心成员转化,宣传、财务等专业人士的匮乏成为J协会进一步发展的障碍。近年来J协会逐渐将工作重心转移到环保宣教板块,在区社会组织孵化中心的指导下,致力于对小学生开展环保科普知识宣教活动。

政府对社会组织的强制性和结构性权力影响越大,社会组织越会表现出依赖与服从的特征^[42]。J协会作为武汉市某区的湖泊保护型环保组织,其环保行动局限于本区域湖泊流域内,少数的跨域治理行动也依托政府部门进行,并只充当配合者角色。加之J协会在组织网络方面积累不足,组织成员较高的流动性以及自身的专业性缺失,使其原本的专业性、优势不断被消耗,难以利用强大的政治关联在跨域治理议题上与政府进行有效沟通,进而沦为旁观者角色。

(四) 生存压力下的风险规避:Z公益发展中心(“Z中心”)

Z中心以一次青年环保组织研讨会为契机,创始人L以较低的注册资金成立了该组织。Z中心没有能力提供政府所需的公共物品,无法从政府部门得到资源,并且因缺乏稳定薪资而无法吸引专业人员,因而难以搭建较为稳定、规范的组织架构,属于典型的政治关联与组织网络均较低的草根社会组织。凭借着主流媒体最初对环保研讨会的报道与关注,Z中心在成立初期开展了一系列倡导宣教属性较强的跨域治理行动,先后在武汉、咸宁、襄阳、黄冈、神农架等地开展环境保护公众宣传教育和环境调研活动,在跨域范围内评选最佳和最差湖泊等。

Z中心发起者和核心成员以青年人为主,大多缺乏社会组织运营管理的成熟经验,因此,在历年评估中,Z中心在内部治理、业务活动等方面很难取得3A以上的综合评级结果。Z中心无论在纵向还是横向社会资本的积累上都面临难题,作为缺乏一定的官方背景与体制资源且发展相对不成熟的社会组织,在业务主管部门那里往往并不讨喜,难以获取相关资源,Z中心负责人L常常陷入巧妇难为无米之炊的窘境。由于无法形成一定数量的核心成员,治理结构呈现“1+N”的松散状态,Z中心逐渐失去了承接政府购买服务、资金扶持的竞争资格。

风险规避型社会组织还面临合法性缺失的问题。我国社会组织登记制度普遍采用双重管理方式,即必须经过业务主管单位与民政部门的双重审核,导致社团登记难、缺乏活力成为长期难题。党的十八届二中、三中全会提出,包括公益慈善类、科技类等在内的四类社会组织,可以不经上级机关批准,由民政部门直接办理。然而当前对社会组织加强管理是政府的主要做法,社会组织需要先找好业务主管单位,才能在民政部门登记。Z中心面临合法性的巨大压力,一方面环保组织并不在民政部支持直接申请登记的范畴,另一方面部分环保部门也不愿担任环保非政府组织的业务主管单位。在合法性压力下,Z中心选择另谋主管单位,获得了一定程度的合法性,但在失去最初的社会关注和相应的资源优势后,Z中心在其曾经开展的跨域治理行动上只能采取风险规避的策略行为以避免跨域治理可能对组织生存所带来的冲击。面对资源供给、信任危机等多重压力,Z中心逐渐淡出跨域治理的社会视野。

四、社会组织参与跨域治理的限度:政治关联—组织网络视角下的双重逻辑

当前社会组织在跨域治理实践中的限度表现为一种缺位或辅助状态,即采取观望或保持界限的策略行为。基于社会资本在纵向与横向上的禀赋差异,不同类型社会组织采取策略行为的动因不尽相同。同时,在政策刚性限制与社会组织碎片化发展的现状下,也面临着普遍的制度障碍与现实矛盾。这种双重逻辑的叠加,造成社会组织在跨域治理中的应然角色和实然角色相悖离。

(一) 社会组织参与跨域治理限度的个性缘由

社会资本掣肘下的组织自主性挑战是影响资源中转型社会组织跨域治理的主要因素。这类组织往往同时依赖政府、企业或其他社会组织的资金支持。资源依赖的多重结构冲突导致社会资本

在纵向与横向上的相互掣肘, 在纵向上既难以摆脱对政府的依附, 又无法完全满足横向主体的利益需求。不同维度的诉求差异使其陷入平衡多重利益的困境, 并在资源依赖关系下产生一定程度的“外部控制”。由此, 自主性挑战使该类社会组织成为跨域治理资源的中转者而非操盘手。

资源与合法性困境是决定弱政治化型社会组织参与跨域治理行动的关键动因。该类社会组织的自主性与独立性被限定于一定框架内, 尤其是在资金与资源的压力下, 当跨域治理行动超出相应界限, 在风险与压力下, 这类组织往往主动选择弱政治化的策略, 以宣教倡导、跨域交流等方式间接达成组织自身的目标, 逐渐习惯根据政府部门的支持决定其行动策略。这种习惯的形成自然而然在社会组织的跨域治理中产生策略行为倾向, 一定程度上影响跨域治理目标的实现^[43]。

专业性缺失导致行政依附型社会组织在跨域治理中裹足不前。这类组织虽然凭借地域效应与政府支持在发展初期能够吸引公民参与跨域治理行动, 但由于政治关联过强、资源依赖单一, 随着发展高峰期退去, 资源再生能力的不足便会导致入不敷出, 往往只能在行政主导下参与一些本区域内公共事务的治理。面对错综复杂的跨域治理议题, 这类组织因欠缺组织网络和专业能力而难以在治理过程中发声, 更多时候只能选择充当“传声筒”角色。

生存压力让风险规避型社会组织在跨域治理中难以为继。这类社会组织虽然在成立之初可能凭借初生牛犊不怕虎的勇气, 组织成员参与一些跨域治理行动, 但是在专业人员稀缺、缺乏与各类跨域治理主体博弈的资本等关乎组织存续与发展的关键问题未能得到解决的情况下, 其可持续发展始终难以保证。组织的低能状态也使其无法获得社会和民众的充分信任。因此, 生存危机往往是该类组织面临的首要难题, 在跨域治理中只能采取风险规避的策略行为。

(二) 社会组织参与跨域治理限度的共性障碍

一是地域限制与跨域治理合法性之间的矛盾。合法性障碍始终是悬在社会组织参与跨域治理头上的一把达摩克利斯之剑。在当前制度刚性的制约下, 几乎没有社会组织能够在没有一点政治关联的情况下获得发展空间, 更遑论参与跨域治理。2018年8月, 民政部发布的《社会组织登记管理条例(草案征求意见稿)》明确提出“社会组织不得设立区域性分支机构”, 将社会组织设立分支机构的最大范围限定在登记地行政辖区内。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》规定, 跨行政区的环境污染和环境破坏的防治工作, 由有关地方人民政府协商解决, 或者由上级人民政府协调解决。由于治理理念和治理能力的非均衡性, 地方政府协商解决跨域问题的能动性较弱, 对社会组织参与跨域治理往往持谨慎态度, 采取强干预方式实施控制战略, 服务于地方稳定目标^[44]。地方政府从组织关系、名称规范、注册资金等方面做出严格规定。2018年, 武汉市民政局印发的《关于开展全市社会组织集中排查整治专项行动的实施方案》中明确要求严格登记审查, 重点查找超地域范围活动, 对超地域开展活动的行为加大处罚力度。在法律法规的限制下, 社会组织的跨域治理存在“民不告, 官不究”的隐性合法性问题。社会组织参与跨域治理需要在参与有效性和地方发展目标、维稳底线之间把握合适的度, 正是对于度的自我考量会不断提醒乃至限制社会组织参与跨域治理的积极性。社会组织参与跨域治理的优势就在于其独立性、专业性和公益性, 如果因为合法性压力和资源依赖等过度考量而丧失这些特征, 那么其在具体的行动策略上就会首鼠两端, 陷入缺位状态。

二是组织碎片化现状与跨域治理公共价值之间的矛盾。组织碎片化是制约社会组织参与跨域治理的现实因素。社会组织的公共性追求受制于行政边界的约束, 在实践中往往陷入短期、脆弱不稳定的泥淖, 造成公益服务的碎片化。当前, 社会组织参与跨域治理的方式相对有限, 主要依赖组织负责人的关系网络或短期性的跨域治理论坛, 难以达成机构之间的稳定与常态化合作。一方面, 跨域治理的碎片化与跨域公共产品的供给不足密切相关, 政府在我国跨域公共物品的供给上发挥着主导作用, 社会组织处于依附业务主管部门充当配角的状态, 公共产品供给能力相对有

限。另一方面，社会组织合法、正式的跨域治理表达渠道尚不畅通，因而只能利用非正式的表达渠道，部分或间接达成跨域治理的行动目标。组织碎片化是当前我国社会组织网络较弱的具体体现，客观上限制了社会组织参与跨域治理的能力，也是其在跨域治理中效能受限的动因。

五、结论与讨论

在国家—社会合作共强的逻辑下，应当构建一种社会组织参与跨域治理的差异化合作模式，使其参与从有限转向有效。资源禀赋的差异导致不同地方政府在对待社会组织的跨域治理时具有不同的行为动机与支持力度，如东部经济发达省份对社会组织的发展政策强于中西部省份；同一省份的经济发达地区对社会组织的支持力度也与欠发达地区存在明显差异^[45]。在资源有限的前提下，差异化合作有利于地方政府基于自身的资源禀赋对社会组织参与跨域治理进行优化配置。在由区域行政向区域治理的转型中，每一种类型的社会组织都有其存在的合理性，关键是要各尽其职，有效破解各类社会组织面临的限度问题，形成参与跨域治理的合力（见图2）。

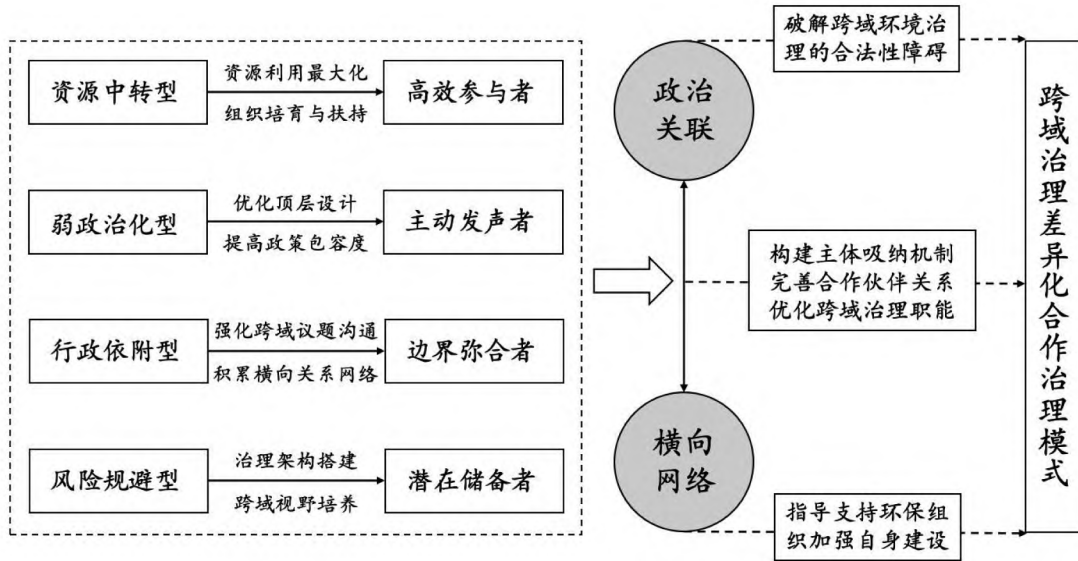


图2 社会组织参与跨域治理的差异化合作

资源中转型社会组织应使其政治关联与组织网络达成良性互动，成为跨域治理的高效参与者。可以在政府牵头下，采取专业知识培训、人员交流、组织建设经验传授等形式，帮助社会组织成长，培养社会组织的跨域治理协同意识。针对跨域治理的相关项目进行专项资助，以网络直播、线上会议、虚拟产品打造等新形式，提升跨域治理行动的有效性。弱政治化型社会组织应当加强和优化顶层设计，以更大的政策包容度充分释放其参与跨域治理的潜力，成为主动发声者。可采取“府际协作，多方参与”的跨域治理模式，从制度设计、专业评估、人才交流、平台搭建诸方面提升社会组织参与跨域治理的政策包容度。行政依附型社会组织应充分发挥其政治关联的优势，在跨域治理中发挥弥合边界的效能。在与政府的直接沟通中积极灌输和践行跨域治理多元主体合作理念，同时激励其不断拓展自身的组织网络以满足跨域治理的需求。风险规避型社会组织作为跨域治理的潜在储备力量，应当发挥吸引更多公众参与的优势，调整有序发展和发挥作用的空间，倾力支持公众参与赋能；充分依托政府购买与资源支持，平衡好道德热情与理性治理

的关系, 发展成为具有参与跨域治理能力的社会组织。

构建差异化合作治理的关键还在于破解跨域治理的地域限制和组织碎片化状况。首先, 着力破解社会组织参与跨域治理的合法性障碍。一方面, 在当前制度环境下, 社会组织面临政策匮乏与政策剩余并存的问题。要充分发挥政府的制度创新和政策供给能力, 制定更具统合性的跨域治理法规政策, 为社会组织的效能发挥构建良性的制度空间。另一方面, 地方发展的差异可能导致不同类型的社会组织在区域间的比重不尽相同, 经济发达地区通常拥有更多资源中转型社会组织, 欠发达地区的风险规避型社会组织则往往较多, 地方政府需要因地制宜优化已有政策框架或探索实施临时许可、跨域备案等灵活管理机制, 实现对合法性障碍的精准破解。其次, 指导和支持各类社会组织加强组织建设。通过完善治理结构、拓展组织网络等, 使其具有承接政府转移职能、反映诉求的能力, 为跨域治理储备新生力量。最后, 实现社会组织政治关联和组织网络的合理适配。完善跨域治理中社会组织的参与机制, 将一些新的治理要素吸纳到组织领导和决策过程中来, 引导社会组织在跨域治理中进行能量、技术、信息的交换。通过委托、授权、淡出等方式将跨域治理的部分公共产品交由社会组织提供。积极转变跨域治理中的政府职能, 以合同外包、特许经营等手段引导社会组织履行职能, 形成利益共享和责任分担机制。

本文的局限在于, 虽然环境问题因其跨越边界的外部性与不可分割的公共性使其在跨域治理中具有较高代表性, 但这并不排除社会组织在面对其他类型的跨域治理问题时可能呈现出不同的行动策略。同时, 对四类社会组织的划分只是关于其跨域治理效能与限度在特定时段的静态描述, 然而, 现实映射出社会组织在跨域治理中的实际行动处于纵向与横向社会资本的动态变化中, 伴随着资源链接、组织发展与政策调整, 社会组织的类型可能会发生转化。

参考文献:

- [1] 武俊伟, 孙柏瑛. 我国跨域治理研究生成逻辑、机制及路径 [J]. 行政论坛, 2019, 26 (1): 65-72.
- [2] 曹海军, 张毅. 统筹区域发展视域下的跨域治理: 缘起、理论架构与模式比较 [J]. 探索, 2013 (1): 76-80.
- [3] 叶林, 赵琦. 城市间合作的困境与出路——基于广佛都市圈“断头路”的启示 [J]. 中国行政管理, 2015 (9): 26-31.
- [4] 王佃利, 滕蕾. 流域治理中的跨边界合作类型与行动逻辑——基于黄河流域协同治理的多案例分析 [J]. 行政论坛, 2023, 30 (4): 143-150.
- [5] 白平则. 如何认识我国的社会组织 [J]. 政治学研究, 2011 (2): 3-10.
- [6] 郁建兴, 沈永东. 调适性合作: 十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革 [J]. 政治学研究, 2017 (3): 34-41, 126.
- [7] KUBLER D, HEINELT H. Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place [M]. London: Routledge, 2005: 188-201.
- [8] 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014, 34 (6): 1-38.
- [9] 赵晔, 许思琪. 跨域环境治理中的“避害型”府际合作: 研究框架与生成逻辑——以广佛合作治理水污染为例 [J]. 理论探讨, 2022 (3): 87-95.
- [10] 葛道顺. 中国社会组织发展: 从社会主体到国家意识——公民社会组织发展及其对意识形态构建的影响 [J]. 江苏社会科学, 2011 (3): 19-28.
- [11] 胡新丽. 环保社会组织利用社交媒体参与政府治理的应用研究 [J]. 电子政务, 2014 (2): 29-37.
- [12] SOLOMAN B. Black empowerment: social work in oppressed communities [M]. New York: Columbia University Press, 1976: 34.
- [13] 欧阳帆. 中国环境跨域治理研究 [M]. 北京: 首都师范大学出版社, 2014: 111-114.

- [14] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice [J]. *Journal of public administration research and theory*, 2008, 18 (4): 543—571.
- [15] 郇庆治. “政治机会结构”视角下的中国环境运动及其战略选择 [J]. *南京工业大学学报 (社会科学版)*, 2012, 11 (4): 28—35.
- [16] SIMA Y. Grassroots environmental activism and the internet: constructing a green public sphere in China [J]. *Asian studies review*, 2011, 35 (4): 477—497.
- [17] 李朔严. 政治关联会影响中国草根 NGO 的政策倡导吗? ——基于组织理论视野的多案例比较 [J]. *公共管理学报*, 2017, 14 (2): 59—70, 155.
- [18] 黄晓春. 当代中国社会组织制度环境与发展 [J]. *中国社会科学*, 2015 (9): 146—164, 206—207.
- [19] 王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思 [J]. *中国社会科学*, 2013 (5): 50—66, 205.
- [20] 敬义嘉. 社会服务中的公共非营利合作关系研究——一个基于地方改革实践的分析 [J]. *公共行政评论*, 2011, 4 (5): 5—25, 177.
- [21] 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, 206—207.
- [22] 帕特南 R. 使民主运转起来 [M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 203—207.
- [23] COLEMAN J S. Social capital in the creation of human capital [J]. *American journal of sociology*, 1988: 95—121.
- [24] GRANNOVETTER M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness [J]. *American journal of sociology*, 1985 (3): 481—510.
- [25] LI S X, YAO X, CHAN C S. Where do social ties come from; institutional framework and governmental tie distribution among Chinese managers [J]. *Management and organization review*, 2011, 7 (1): 97—124.
- [26] XIN K K, PEARCE J L. Guanxi: connections as substitutes for formal institutional support [J]. *Academy of management journal*, 1996 (6): 1641—1658.
- [27] CHENG Y, WU Z. The contingent value of political connections on donations to Chinese foundations: exploring the moderating role of transparency [J]. *Administration & society*, 2021 (1): 36—63.
- [28] 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, 8 (3): 91—101, 127.
- [29] ZHAN X, TANG S Y. Understanding the implications of government ties for nonprofit operations and functions [J]. *Public administration review*, 2016 (4): 119—126.
- [30] 魏娜, 陈俊杰. 政府购买服务视角下的政社关系再审视——基于 A 市“市级社会建设专项资金”(2013—2016) 的实证研究 [J]. *北京行政学院学报*, 2020 (2): 26—37.
- [31] 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, 244.
- [32] 蔡宁, 张玉婷, 沈奇泰松. 政治关联如何影响社会组织有效性? ——组织自主性的中介作用和制度支持的调节作用 [J]. *浙江大学学报 (人文社会科学版)*, 2018 (1): 61—72.
- [33] 李青霞. 制度环境、组织能力与社会组织参与社会治理的有效性——基于定性比较分析方法的研究 [J]. *学习论坛*, 2021 (1): 91—98.
- [34] 宋程成, 蔡宁, 王诗宗. 跨部门协同中非营利组织自主性的形成机制——来自政治关联的解释 [J]. *公共管理学报*, 2013, 10 (4): 1—11, 137.
- [35] REID W, TURBIDE J. Board/staff relationships in a growth crisis: implications for nonprofit governance [J]. *Non-profit and voluntary sector quarterly*, 2012 (1): 82—99.
- [36] 汪锦军, 张长东. 纵向横向网络中的社会组织与政府互动机制——基于行业协会行为策略的多案例比较研究 [J]. *公共行政评论*, 2014, 7 (5): 88—108, 190—191.
- [37] 武汉白鱀豚保护基金会. 武汉白鱀豚保护基金会 2021 年度审计报告 [EB/OL]. (2022-03-17) [2024-03-23]. <http://www.ibaiji.org/news/lists/id/7.html>.
- [38] 武汉白鱀豚保护基金会. 武汉白鱀豚保护基金会财务工作报告 [EB/OL]. (2021-07-23) [2024-03-23]. <http://www.ibaiji.org/news/lists/id/6.html>.
- [39] 武汉行澈环保公益发展中心. 2021 年行澈环保年度报告 [EB/OL]. (2022-06-28) [2024-03-23]. https://mp.weixin.qq.com/s/7mi7YY_UN94uiVYROQ38aQ.
- [40] 李蒙. 武汉锅顶山环境诉讼难立 [EB/OL]. (2014-08-23) [2024-03-23]. http://e.mzyfz.com/mag/index_1630_220_2.html.
- [41] MOZOS I, DUARTE A, RUIZÓ. Resource dependence in non-profit organizations: is it harder to fundraise if you di-

versify your revenue structure? [J]. *Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations*, 2016, 27: 2541–2665.

[42] 许鹿, 钟清泉. 协同还是控制: 社会组织参与公共服务质量改进机制研究 [J]. *贵州社会科学*, 2015 (2): 50–56.

[43] 朱健刚, 赖伟军. “不完全合作”: NGO 联合行动策略以“5·12”汶川地震 NGO 联合救灾为例 [J]. *社会*, 2014, 34 (4): 187–209.

[44] 王磊. 国家策略中的社会资本生长逻辑——基于环境治理的分析 [J]. *公共管理学报*, 2017, 14 (4): 64–77, 156.

[45] 张文礼. 合作共强: 公共服务领域政府与社会组织关系的中国经验 [J]. *中国行政管理*, 2013 (6): 7–11.

The Effectiveness and Limits of Social Organization's Participation in Cross-Regional Governance —A Multi-Case Comparison Based on ENGOs

Liu Ye / Zhang Jinsong

Abstract: This paper explores the limitations faced by social organizations in cross-regional governance, where they are expected to bridge administrative boundaries, advocate for cross-regional policies, mediate demand disparities, and empower public participation. Existing literature has expanded our understanding from structural and autonomy perspectives; however, it often remains theoretical or solely focuses on the strategic behaviors of social organizations without a targeted analysis of the specific constraints faced by different types of organizations in cross-regional governance. By constructing an analytical framework based on “political affiliation - organizational network,” and conducting a multi-case comparison of environmental organizations in Wuhan, this paper finds that the differentiated endowment of social capital along vertical and horizontal lines constrains organizational effectiveness in cross-regional governance. These constraints include resource transfers hindered by social capital, weak politicization due to resource and legitimacy challenges, administrative dependence due to a lack of expertise, and risk aversion from survival pressures, along with common barriers of geographic limitations and organizational fragmentation. The paper suggests forming differentiated cooperative strategies to foster synergy in cross-regional governance and enhance organizational effectiveness.

Keywords: Cross-Regional Governance; Social Organization; Social Capital; Political Affiliation; Organizational Network

(责任编辑 熊易芳)