

# 群团组织的改革行动策略及其逻辑

——基于企业科协改革的个案研究

于君博 王国宏

**摘要:** 群团组织的改革行动策略关系到群团改革的成败,是群团组织研究中的重要议题。对组织内部因素的作用和群团组织的策略性行为的研究尤其需要引起关注。纵向追踪企业科协改革行动策略后可以发现,行动者偏好追求企业科协组织覆盖、吸纳企业优秀科技工作者和重视服务企业技术创新。针对这一策略性行为,组织分析的新制度主义理论无法提供满意的答案。引入组织技术这一扩展性视角,可以为行动者选择耦合抑或脱耦策略提供进一步的解释。行动者在平衡组织自身技术禀赋与外部合法性约束的过程中选择行动策略,而社群化组织技术缺失是导致行动策略脱耦的重要诱因。这些发现有利于归纳群团组织在治理能力现代化中面临的共性挑战,同时也有助于弥补组织分析的新制度主义理论在解释组织行动策略时缺乏微观基础的不足。

**关键词:** 群团改革;制度环境;组织技术;行动策略;企业科协

**中图分类号:** C912.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)03-0091-09

党的十八大以来,群团工作和群团组织的重要性被提升到了一个新高度。相较于党组织、政府和军队,同样作为国家治理体系重要组成部分和组织动员重要载体的群团组织,它的工作对象相对宽泛、模糊,其正规化、行政化的组织形式有时难免同灵活、广泛发动群众的任务不相协调,由此产生的脱离群众问题<sup>[1]</sup><sup>189</sup>愈加成为群团组织在新时代提升治理能力和效能的挑战。2015年1月《关于加强和改进党的群团工作的意见》的出台和同年7月党的首次群团工作会议的召开,拉开了新一轮群团改革的序幕。增强“政治性、先进性、群众性”(以下简称“三性”),去除“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”(以下简称“四化”),成为新时期群团组织深化改革面临的制度环境约束。

在创新成为驱动中国经济高质量发展的新时代

背景下,为响应党中央深化群团改革的决策部署和适应国家治理现代化建设的需要,群团组织相继制定深化改革实施方案。2016年3月,《科协系统深化改革实施方案》的印发,标志着作为国家重要科技力量的中国科学技术协会(以下简称“中国科协”)<sup>①</sup>成为首个详细公开自身改革行动策略的群团组织。在这一方案中,企业科学技术协会(以下简称“企业科协”)<sup>②</sup>改革是深化基层群团组织改革的重要内容,关系到其是否能将广大企业科技工作者更加紧密地团结在党的周围、为中国式现代化建设凝聚磅礴的科技力量。A中心<sup>③</sup>作为落实这项改革的关键行动者,采取何种行动策略事关其能够在多大程度上将广大企业科技工作者组织动员起来,进而服务经济和科技领域的现代化建设。笔者在对近年来企业科协改革的观察和追踪调研中发现,相

收稿日期:2022-08-31

基金项目:教育部直属高校重点研究基地重大项目“企业行政负担的测量方法”(2020XXJD05)。

作者简介:于君博,男,吉林大学行政学院教授、博士生导师(吉林长春 130012)。王国宏,男,吉林大学行政学院博士生(吉林长春 130012)。

较于增强企业科协组织活力、吸纳和组织动员广大企业科技工作者,行动者更加追求企业科协组织覆盖、吸纳企业优秀科技工作者和重视服务企业技术创新。由此产生的困惑是:为什么同样能够满足合法性约束的改革行动策略,有的发生了耦合,有的却脱耦(decoupling)<sup>[2]</sup>? 本文将对此展开讨论,以期对群团改革提供一些思路。

## 一、研究基础和研究方法

### 1. 文献综述

围绕上述研究问题,既有中国群团组织的改革行动策略研究可以归纳为结构性和能动性两种视角<sup>[3]</sup>。

在结构性视角下,一些研究认为群团组织处于国家与社会之间,其改革行动策略缺乏自主性和独立性<sup>[4]</sup>。在群团改革中,共青团的绝大多数工作都是在完成党交付的任务,而其主体性未得到充分彰显<sup>[5]</sup>。妇联的改革行动策略总体上会跟随党政部门的阶段性指令和政策发生“钟摆”<sup>[6]</sup>。因此,大部分研究观察到,群团组织在改革中采取积极满足国家或社会治理需求的行动策略取向。例如,在组织建设方面,工会采取组织吸纳、扩张和延伸的改革行动策略<sup>[7]</sup>;在活动开展方面,全国妇联发起了“乡村振兴巾帼行动”<sup>[8]</sup>,地方妇联致力于“解决家庭纠纷”<sup>[9]</sup>,地方科协积极服务经济高质量发展<sup>[10]</sup>。上述文献将群团组织视为合法性的遵从者,并强调制度环境对群团组织改革行动策略的影响。它们为分析群团组织的行动策略提供了宏观视角和重要解释变量,并认为各种外部制度压力和需求“超越了任何单个组织有目的的控制”<sup>[11]</sup>,但较少检视并解释群团组织在改革中的策略性行为。

与认为群团组织的改革行动策略缺乏自主性和独立性的结构性视角不同,能动性视角下的研究认为群团组织在改革中的行动策略选择具有自主性。有研究指出,中国官办非营利性组织拥有“实际自主性”<sup>[12]</sup>。在经验层面,少部分研究观察到,群团组织有自利意识<sup>[13]</sup>和自己的利益诉求<sup>[14]</sup>以及谋取自主性的倾向<sup>[15]</sup>。具体来看,在群团改革实践中,妇联在行动策略选择上具有弹性空间<sup>[16]</sup>,秉持于已有利的妇联干部群体通过利用或修改制度规则转移外部压力,策略性地抵制部分改革任务<sup>[6]</sup>,或在理性驱使下采取目标替代的行动策略<sup>[17]</sup>。这些文献在承认群团组织具备自主性的前提下,研究它

们在改革中的策略性回应及其过程。然而,这些研究相对缺少探讨弹性空间如何产生以及哪一(些)微观因素以什么样的机制影响群团组织在改革中的策略性行为。这导致既有解释往往脱嵌于细节丰富的群团改革现实,不能提供理论的想象空间和扎实的解释。

此外,在中国群团组织的改革行动策略研究中,讨论工会、共青团和妇联的行动策略占绝大多数,而对其他群团组织改革行动策略的深度个案研究相对较少。这不利于不同群团组织的改革行动策略之间形成对照,进而概括和探究这些策略的异同以及背后的理论逻辑。下一步的研究既需要突破片面强调制度环境的影响,又需要更加注重组织内部因素,如行动者的认知<sup>[18]</sup>和组织的禀赋,对群团组织的改革行动策略的塑造以及相应的作用机制。这些研究缺口为本文以及后续群团组织的改革行动策略研究留下了空间。

### 2. 研究方法

为回答研究问题和弥补研究缺口,本文选择在深描和深化理论方面具有比较优势的个案研究方法。这是因为案例研究更适用于“主要问题为‘为什么’”<sup>[19]</sup>。加之,个案研究方法的目的“不是证伪而是提问和解释”<sup>[20]</sup>。选择企业科协改革个案是综合考虑案例的典型性<sup>④</sup>、田野的可进入性和数据的可及性、丰富性的结果。本文将处于直接负责企业科协改革任务执行的A中心作为重点观察和研究对象。

在数据收集方面,本文运用访谈法、参与式观察法等收集了丰富的数据。第一,文档数据。笔者收集了2015—2019年官方公开和内部文件,如党和国家出台的关于群团改革的文件、中国科协和A中心制定的与企业科协改革相关的文件。第二,访谈数据。从2017—2020年,围绕企业科协改革有待解决的问题及其成因,笔者团队对A中心、地方科协和企业(园区)科协直接负责人进行了半结构化访谈,访谈基本情况详见表1,并在此基础上形成访谈记录。访谈记录的编码由访谈时间、科协名称和序号组成。第三,观察数据。2019年5—8月,在A中心蹲点调研期间,笔者围绕组织运行、成员认知等方面,撰写观察笔记。观察笔记的编码由观察时间和序号组成。第四,其他数据。除这些非结构性数据外,本文还收集了结构化数据,如针对地方科协企业工作负责人的调查问卷数据和中国科协事业发展统计公报数据。

表1 访谈的基本情况

访谈日期	访谈形式	访谈对象	时任职务
2017.08	书面访谈	Y*	某国有企业科协副主席
2017.10	集体访谈	L*	某园区科协秘书长
2018.03	集体访谈	Z*	某民营企业科协秘书长
2019.07	集体访谈	T*	某市科协副主席
2019.07	集体访谈	S*	某市学会部部长
2020.03	电话访谈	K*	A中心某处业务主管

资料来源:作者自制。

在数据分析方面,本文立足于经验事实,呈现和解释行动者在企业科协改革中的行动策略。首先,通过公开文档数据,梳理新时期党和国家对基层群团组织改革提出的要求,并将它们视为评价行动者采取行动策略的参照基准。其次,基于文档、访谈和参与式观察数据,以时间为主要线索开展叙述分析,深描企业科协改革中的关键事件和行动者采取的策略,并主要利用结构化数据呈现这些实际行动策略取得的成效,使用非结构化数据论证行动者的行动策略与制度需求的差距。最后,在这些数据的基础上,提炼影响改革行动策略的关键因素,以解释行动者在企业科协改革中的行动策略逻辑。

## 二、案例呈现:企业科协改革中的行动策略

在新一轮群团改革中,为增强“三性”、去除“四化”,党和国家部署了“扩大有效覆盖”“密切联系群众”和“组织动员”<sup>[21]</sup>等基层群团组织改革的目标及任务。为将增强“三性”贯穿到企业科协改革中,中国科协专门制定了《关于进一步加强企业科协建设的意见(征求意见稿)》。在“扩大有效覆盖”方面,该意见中与之相关的行动方案有“加大组织覆盖、激发组织活力和探索企业科协组织新形态”;在“密切联系群众”方面,该意见明确了“完善企业科技工作者参与机制,帮助企业科协开展群众性技术创新活动”的任务;在“组织动员”方面,该意见提出“企业科协要把广大企业科技工作者更加紧密地团结在党的周围”<sup>⑤</sup>。在此基础上,A中心积极学习领会新一轮群团组织改革文件和会议精神,贯彻中国科协关于企业科协改革要求。相较于增强企业科协组织活力、吸纳和组织动员广大企业科技工作者,A中心实际采取了追求企业科协组织覆盖、吸纳企业优秀科技工作者和重视服务企业技术创新的行动

策略。

### 1. 追求企业科协组织覆盖

在新一轮群团改革周期内,“群团组织要以扩大有效覆盖面为目标……立体化、多层面扩大组织覆盖”<sup>[21]</sup>。这要求群团组织在基层群团组织日常运作中,设计出符合群众需要的活动,并以他们喜欢和接受的方式开展这些活动,进而提高基层群团组织的亲和力和认同度。为完成企业科协组织建设维度上的政治任务,中国科协确定了“推动科协组织向基层延伸,扩大有效覆盖”<sup>[22]</sup>的改革目标,并将基层组织建设作为重点、难点任务之一。为解决“企业科协的工作特色不明显,活力不足”<sup>⑤</sup>的问题,A中心在企业科协组织建设目标维度的改革行动策略是分类、分步在企业(园区)实现科协组织和工作全覆盖。

2015年以来,伴随由“Z专门委员会”“Q办公室”和A中心共同构成的企业工作体系的搭建,地方科协也相继设立对应负责企业工作的部门。这一条纵向工作体系开辟后,中国科协率先启动科协组织向国有企业覆盖的计划,与国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)联合颁布《关于加强国有企业科协组织建设的意见》。一年后,《企业科协组织建设近期规划(2017—2020)》在每个时间节点上均设定了企业(园区)科协覆盖的具体量化目标,如2020年实现省级层面成立科协组织的国有企业占比从20%增加到80%<sup>⑤</sup>的目标。在选择国有企业科协作为改革突破口和确立新时期企业科协组织建设目标后,经过多部门精心筹备,2017年8月,全国企业科协建设推进会召开。此次会议再次明确提出企业(园区)科协组织覆盖和工作覆盖的具体任务指标。会后,A中心与商务部和科学技术部相关部门对接,推动科协组织向国家级园区覆盖。与此同时,在园区科协、企业科协联合会和企业科协创新联盟等被纳入广义的企业科协范畴后,A中心持续通过立项的形式,大力培育这些企业科协组织的新形态。据统计,2019年A中心某处70%的项目经费用于加强园区科协和企业科技联合体建设<sup>⑥</sup>。这开拓了追求企业科协组织覆盖的新的增长点。此后,追求企业科协组织覆盖的改革行动策略一直未改变。

经过近年来持续的资源投入,A中心的改革行动策略扩大了企业科协组织覆盖面。2016年,上述策略迅速取得了新增企业科协3016个的效果;此后,2018年新增1789个,2020年新增4339个,2021



年新增 3843 个,企业科协总数达到 25692 个<sup>⑦</sup>。同时,包括园区科协、企业科协联合会等在内的企业科协新形态的规模也在不断扩大。这些嵌入企业(园区)的科协组织为行动者后续开展相关工作奠定了重要基础。

在企业科协组织规模不断扩大的同时,行动者也不能忽视增强企业科协组织活力的问题。主观调查问卷数据显示,三级地方科协企业工作负责人对新经济组织科协活力的评价偏低,均值仅为 2.93 分<sup>⑧</sup>。对于这一问题,Y 副主席建议:“‘管种’又要‘管收’,这应当是(企业科协)组织建设必须面对的问题。”<sup>⑨</sup>T 副主席直言:“我们建了(企业科协)组织,但很多情况下,大多数我们还服务不到。‘僵尸型’企业科协是没有用的。”<sup>⑩</sup>这些经验证据表明,A 中心围绕“扩大有效覆盖”采取的实际改革行动策略与制度规定存在一定落差,未将追求企业科协组织覆盖与有效覆盖辩证统一起来。

## 2. 吸纳企业优秀科技工作者

在新一轮群团改革中,党和国家明确指出群团组织“要以群众为中心,让群众当主角”,“必须克服重精英轻草根的倾向,更多关注、关心、关爱普通群众”<sup>[1]196-197</sup>。这要求其在联系和服务群众中,实现对他们的有效吸纳,从而解决脱离群众的问题。为增强群众性,解决“不亲”“不紧”的问题,“改革联系服务科技工作者的体制机制”<sup>[22]</sup>成为重要目标。作为回应,在企业科协改革实践中,A 中心采取较多的行动策略是吸纳企业优秀科技工作者。

在平台搭建方面,A 中心的实际操作是与科学技术部相关部门联手推广创新方法、培养一线创新工程师,目的是探索企业优秀创新人才培养模式。在同样作为企业科协改革重要内容的激励方面,专门针对广大企业科技工作者的常态化“讲理想、比贡献”活动<sup>⑪</sup>在 2015 年被取消后,A 中心主要通过设立年度项目的形式,不定期选拔和宣传企业优秀科技工作者。在 2018—2021 年的企业科协项目设计中,A 中心在 2018 年专门设立了“企业创新人才培养项目”和“企业科技工作者宣传项目”。其中包括规定选拔 250 名企业科技工作者进行创新思维能力的拓展演练和对 4 名企业科技工作者的先进创新事迹进行宣传<sup>[23]</sup>。由此可见,在培养和激励方面,吸纳企业优秀科技工作者成为 A 中心在新一轮企业科协改革中的主要行动策略。

通过上述实际改革行动,A 中心在吸纳企业中的优秀科技工作者方面获得一定成效。例如,近些

年来,通过开展创新工程师活动,A 中心为企业培育了一线创新骨干 8000 多名<sup>⑫</sup>;2021 年全国层面的创新方法大赛通过一二三等奖项表彰了 123 个项目团队,共计 369 名优秀科技工作者<sup>[24]</sup>受到表彰。这些针对企业中优秀科技工作者开展的活动,为他们搭建了成长成才和学习交流的平台,并在一定范围内有利于形成社会示范和引领效应。

相比之下,“参加培训的毕竟是少数,如何让广大科技人员都能应用其方法”<sup>⑬</sup>需要 A 中心采取实际的行动策略予以回应。在表彰企业科技工作者方面,K 业务主管指出:“‘讲理想、比贡献’活动取消了……没有给普通(企业)科技工作者任何奖项。”<sup>⑭</sup>对此,L 秘书长提出:“希望给(企业)科技工作者带来看得见、摸得到、感受到的利益和好处。”<sup>⑮</sup>S 部长也认为:“要给企业科协,包括企业科技工作者一定的荣誉。目前,这个也是我们开展工作非常困惑的一些地方。”<sup>⑯</sup>这表明 A 中心在改革行动策略选择上需要处理好“先进性”与“群众性”的辩证统一关系,尤其是采取行动策略有效响应“密切联系群众”相关的制度要求。

## 3. 重视服务企业技术创新

在中国,“群团组织承担着组织动员广大人民群众为完成党的中心任务而共同奋斗的重大责任”<sup>[1]193</sup>。这要求群团组织在深化改革中,将特定群众广泛地组织并凝聚起来,发动和引导他们参与到中心任务中去。在“创新驱动发展战略”“建设世界科技强国”的背景下,为贯彻上述政治任务,作为国家科技事业重要组成部分的中国科协提出“团结带领广大科技工作者助力创新发展”<sup>[22]</sup>。具体来看,在企业科协改革中,A 中心一面紧跟国家创新战略,一面强调创新资源下沉。

在企业科协改革启动阶段,中国科协首先在组织机构和职能设定上做出适应性调整,创设的自上而下的企业工作体系与创新紧密结合,以归口负责的方式执行来自党政机关布置的技术创新任务。在这一工作体系下,A 中心依托下设的职能部门,将高端智力资源、国内外专利信息和创新方法输送到企业中。2019 年 6 月,A 中心正式推出“创新资源共享平台”,试图将它打造成为科技界的“淘宝”,通过汇聚专家、技术和专利信息等创新资源,帮助企业解决创新中遇到的技术难题。这开启了 A 中心对体制内科技创新资源市场化运作的探索。2020 年,这一平台成为促进科技和经济融合的“科创中国”平台的子平台,并更名为“科创中国”中小企业服务平

台。这些实际行动被其视为服务国家创新战略和加强“网上群团”建设的重大改革创新。由此观之,无论是在组织治理结构革新上,还是在服务创新平台搭建上,都凸显出A中心重视服务企业技术创新的改革行动策略取向。

A中心采取的加强向企业供给科技类公共服务的改革行动策略取得了不错的成绩。截至2022年8月31日,全国已认证企业院士专家工作站3437个、园区院士专家服务中心75个<sup>⑮</sup>;已建科技信息服务总站28个、科技信息服务子站171个<sup>⑯</sup>。在介绍公司成立企业科协后取得的成绩时,Z秘书长指出:“将高端技术和人才引进企业,公司专利产品、重点新产品工艺上进一步改良提升,提高了生物有机肥的市场占有率。”<sup>⑰</sup>通过接入科协系统内这些“下沉”的优质专家和丰富的专利信息等创新资源,企业的自主创新水平和能力得到一定程度的提升。

然而,单纯以技术创新为结果导向的改革行动策略,难以产生长期坚持和持续转化为服务企业技术创新的内生动力。就此,中国科协党组书记W曾指出:“没有企业科技工作者的积极参与和鼎力支持,科协服务创新驱动发展在很大程度上就会成为一句空话。”<sup>⑱</sup>A中心某处S处长也认识到:“科技创新在很大程度上依赖于科协组织多大程度上将科技工作者组织起来,将科技工作者的积极性和创造性发挥出来。”<sup>⑲</sup>也就是说,理想的企业科协改革行动策略就是将服务国家阶段性创新战略与组织动员广大企业科技工作者紧密结合起来。通过比较可以发现,A中心的实际改革行动策略与“组织动员”的相关要求还有一定距离。

### 三、案例解释:企业科协改革中行动策略的逻辑

组织分析的新制度主义理论揭示:“组织是嵌入在为其提供合法性的制度情境中,并设法遵从‘适当性逻辑’,<sup>[25]</sup>下的制度期望。”<sup>[26]</sup>这一主流理论为分析行动者在新一轮企业科协改革中的行动策略逻辑,提供了制度环境这一重要的解释变量和“合法性机制”<sup>[27]</sup>。处于党和国家领导下的群团组织理应在改革实践中采取默许<sup>[11]</sup>或遵从环境的策略<sup>[28]</sup>,从而满足组织生存和发展的需要。然而,该理论无法充分解释同样为满足具有合法性约束需求所采取的改革行动策略,有的却发生了脱耦。与此同时,这一理论也没能进一步解释行动者是怎样把

自身偏好的、那些高度可见的和显著的做法<sup>[29]</sup>同复杂的制度环境约束最终捏合在一起的。这是因为运用该理论解释行动者的行动策略时,“组织通常被去中心化,以强调环境的中心地位”<sup>[30]</sup>。同时,该理论还刻意突出制度环境的统一性和一致性<sup>[31]</sup>,相对忽略制度环境的复杂性可能给组织带来的“非协调约束”<sup>[32]</sup>和自主选择空间。本文认为,解释行动者的行动策略需要回答两个紧密相关的问题:其一,行动者为什么能够自主行动;其二,在自主行动的空间内,哪一(些)关键因素以何种机制影响行动者的策略选择。

#### 1. 复杂制度环境与弹性空间产生

在新一轮企业科协改革中,增强政治性要求行动者积极服从党和国家的阶段性需求。具体来讲,当党和国家的注意力聚焦于阶段性创新战略时,积极服务这些中心工作就成为行动者增强政治性的优先选择。所以,行动者在企业科协改革中非常重视服务企业技术创新的相关工作,并将相关行动上升到政治高度。当党和国家把注意力放在“眼睛向下”和解决“脱离群众”上时,资源下沉、夯实基层基础,联系服务企业科技工作者就成为行动者响应政治性的重要内容。这些举措为行动者提供了合法性前提。增强先进性需要行动者在改革中,树立典型,选拔、培养和宣传企业优秀科技工作者。增强群众性要求其秉持“以群众为中心”的理念,并通过走“群众路线”的方式,整合、吸纳和组织动员广大企业科技工作者。在操作层面,不同阶段的行动之间可能存在不同程度的紧张感。

如果行动者在企业科协改革中只是拘泥于在复杂的合法性约束内进行优先级排序,那么不免陷入已有研究所描述的“钟摆”式行动策略<sup>[6]</sup>的困境。在本文观察的改革期间内,行动者面对的企业科协改革的制度环境是复杂的,它的行动策略在时间上是持续和稳定的,在结构上是互为支撑的,在逻辑上也是连贯和一致的。行动者利用复杂制度环境所产生的操作空间,为自己的行动策略寻找合法性依据。如此,它可以根据自身的资源禀赋和技术偏好,在多维合法性的弹性空间里选择自己擅长的行动策略。

#### 2. 组织技术与改革行动策略选择

在实地调研中,S部长曾向A中心反映:“我们目前困惑的事情就是,缺少一些好的活动载体……这个叫得响的活动载体最好能够自上而下地创设出来。”<sup>⑳</sup>同时,笔者在参与式观察期间也发现,A中心缺乏常态化洞察广大普通企业科技工作者需求的机



制和有效回应需求的活动<sup>⑩</sup>。加之,相关证据显示,行动者对自身的改革行动策略有待改进的内容比较清楚。这说明在控制认知因素的情况下,工作抓手是影响行动者改革行动策略的关键因素。行动者反复强调的工作抓手是为实现企业科协改革目标及任务,针对特定对象开展各类活动所搭建的载体或平台<sup>⑪</sup>。它们是推动“群众工作卓有成效的机制”<sup>[33]</sup>。

从学理层面,本文将访谈中涌现的实践术语——“工作抓手”抽象为“组织技术”这一学术概念。曼海姆认为,组织技术涉及社会关系和人本身以及人类协作形式<sup>[34]</sup>。该概念与工作抓手背后所揭示的深层次内涵相一致。基于以上分析,本文认为组织技术是指与组织实现宗旨、目标或任务紧密相关的、稳定的协调机制,即一种达到组织生产目标、有效动员和管理集体行动的机制。组织技术作为组织实现预期目标的协调机制,属于“目的”与“手段”这对哲学关系中的“手段”范畴。从两者的辩证关系来讲,只有响应组织制度或满足制度需求与组织技术高度统一和适配,才能取得良好的组织声誉和绩效;若两者倒置或错配,就会出现“目标置换”<sup>[35]</sup>、组织偏离原初目标和行为偏差<sup>[17]</sup>等现象,进而使组织可能陷入合法性危机。这表明在运用组织技术落实改革目标或组织制度前,组织必须充分掌握这些目标或制度的特征、针对的对象、适配或需要储备的组织技术及其优劣势。案例显示,完成企业科协改革的目标及任务涉及分散在不同场域的三类行动主体,即科协系统(人员)、企业(家)和企业科技工作者。每一类主体对应的领域内都有各自达成集体行动所固有的协调机制。依据这些主体间关系运作的基础——权威、交换和说服<sup>[36]</sup>的不同,组织技术应包括行政机制、市场机制和社群机制<sup>[37]</sup>,分别对应行政化、市场化和社群化组织技术。其中,行政机制依托科层制组织网络,强调对科层制顶端组织权威的维护,并以权威、服从和惩戒为最主要的治理方式<sup>[38]</sup>;市场机制崇尚自由和竞争,供给主体和需求主体之间依据平等交易或者契约<sup>[39]</sup>达成合作;社群机制凸显特定群体的主体性,注重广泛的社会化动员、平等的参与以及组织成员之间基于身份、认同和自愿达成的集体行动<sup>[40]</sup>。这些组织技术及其组合直接影响着组织的行动策略选择。

既然行动者无论采取什么样的改革行动策略都可使之或至少显得合理和正当<sup>[41]</sup>,那么它会转向

有组织技术保障的策略,向组织内外部释放明确的行动信号,确保组织看起来有产出、有效率。所以,理性的行动者自然会把对政治任务完成情况的考核同组织自身擅长的组织技术挂钩,忽略那些组织技术无法支撑的政治任务。如此,在短时间内,行动者以相对可控的成本高效地完成部分政治任务。相应地,组织绩效指标的设计也要配合组织所擅长的技术,力争突出组织技术对组织效率和改革绩效的贡献,从而赢得党政机关的认可。基于上述分析,本文提出解释组织行动策略的命题:面对复杂的制度环境,组织会依据自身擅长的组织技术,选择多维合法性约束中与之相契合的部分进行耦合,并对不适合的部分予以脱耦。结合上述命题,可以对行动者在企业科协改革中的行动策略予以新的剖析。

(1)行政机制强化对部分合法性约束的耦合。中国科协自上而下形成了相对严密的科层体系,与地方科协之间是指导与被指导的关系。这种“形式层级”结构的特点是等级分明<sup>[42]</sup><sup>138</sup>。A中心借助体制内身份、主导性地位和体系内权威,影响系统内各类组织和群体的行为。加之,设计考核指标、强调明确责任和加强过程控制等进一步强化了行政机制。在企业科协改革中,行政机制所能匹配和支撑的生产目标是市场商业价值不明、操作性强、可量化和有明确产出的方案。行动者频繁熟练地使用行政化组织技术,如文件加持、指标设定、节点控制等,不断进行改革任务的量化生产。具体来讲,行动者开展了两个方面有效的行动策略生产。第一,追求企业科协组织覆盖的行动策略耦合。虽然A中心不拥有行政权力,但其充分利用体制内的地位和身份,并凭借科协组织体系内外的科层力量,进行内部管理、资源控制和关系协调<sup>[43]</sup>,以完成企业科协组织建设方面的政治任务。具体而言,其借助国资委、科技部和商务部的行政权威和力量,推动科协组织嵌入企业(园区),不断扩大企业科协的覆盖面。与此同时,行动者也积极依托自上而下专业化的企业工作体系,建立相对紧密的集体行动网络,并通过提升任务级别、开会统一思想、发文下达和分解任务、明确指标和项目等手段,发动和激励地方科协。如此,其实现了科协系统内外力量相对充分且有效的利用,这为“扩大组织覆盖”这一任务的有效生产提供了有力支撑。正如案例中所呈现的,企业科协数量在多个时间节点上都有显著增加,企业科协组织新形态逐渐多样。这些成绩向党和国家显示了行动者的作为和效率。第二,吸纳企业优秀科技工作者和

重视服务企业技术创新的行动策略耦合。在企业科协改革中,行动者依靠科协自身的科层组织网络、项目和奖励资源,偏重选拔、培育和宣传企业中的优秀科技工作者。在服务国家创新战略方面,行动者利用并发挥全国学会中的技术资源和高端人才优势,在全国范围内为企业调配和输送体制内优质的科技资源。这种行政化组织技术在内部控制、“自上而下地进行动员、迅速集中资源和整合力量方面非常有力”<sup>[42]</sup><sup>139</sup>。行动者正是使用这种擅长的组织技术,将少数优秀企业科技工作者吸纳到科协组织中并将各种创新资源下沉到企业中和整合到“创新资源共享平台”上,从而达成上述企业科协改革目标及任务的有效生产。总体而言,以上这些行动策略都被上升到了服务党和国家战略决策的高度,并在实践中被较好地执行。这是因为“在理性准则下,复杂组织对那些重要的任务环境要素所最容易观察的标准会保持高度警觉,并强调在这些标准上获得好评”<sup>[44]</sup>。这种动机在行动策略上的直接映射是,行动者在企业科协改革中积极捕捉和敏锐洞悉多维合法性约束中的显性需求,并运用行政化组织技术,驱动学会和地方科协相对高效地完成对应的改革目标及任务。这背后是行动者立足组织自身行政化组织技术禀赋,并在效率机制驱动下产生的结果。

(2) 社群机制缺失对部分合法性约束的脱耦。社群机制要求行动者突出企业科技工作者的主体性,并通过“调动非纯粹的功利考虑因素”<sup>[45]</sup>,激励、引导他们的行为。因此,在促进集体行动的微观基础上,它不同于行政化和市场化组织技术。这要求行动者在兑现改革目标的过程中,运用“群众化、社会化、民主化的工作方式和方法”<sup>[46]</sup>,开展日常活动,吸纳和组织动员广大企业科技工作者参与科技创新。然而,正如经验证据揭示的那样,行动者缺少与有效执行这些改革任务相适配的社群化组织技术。这不利于其适应新时期开展基层整合、吸纳和组织动员工作的需要,是导致企业科协改革制度性规定与具体实践发生脱耦的重要原因。第一,增强企业科协组织活力的行动策略脱耦。在企业科协改革中,社群机制缺失使行动者难以及时、有效地获取广大普通企业科技工作者的真实想法和需求,也就难以有针对性地设计出符合他们需要的活动。目前,自上而下式地设计企业科协活动并推动活动的开展,如创新方法培训和创新人才的选拔、培养,对广大企业科技工作者的吸引力不够。这些活动未能形成双向、持续、良性的互动关系,进而也较难增强

他们对科协组织的信任与认同。这影响了企业科协日常活动的有效开展和组织活力。“扩大有效覆盖”和“激发组织活力”也因此并非行动者优先级最高且有效的回应策略,所以产生了被访谈者所描述的“僵尸型”企业科协、“管种”与“管收”脱节的问题。第二,吸纳和组织动员广大企业科技工作者的行动策略脱耦。在培养、宣传、表彰企业科技工作者的活动设计和实施中,社群化组织技术的缺失使行动者不注重活动参与的广泛性和平等性。同时,行动者未能通过建立社群机制,吸纳体制外广大企业科技工作者与科协组织保持紧密的联系和互动。这不利于有效说服和动员他们广泛参与到企业技术创新乃至国家创新战略中。也就是说,行动者难以借助企业科协培育和积累集体行动所需的“观念、利益和情感”<sup>[41]</sup>,进而也就较难有效吸纳广大企业科技工作者和开展技术创新组织动员工作。这正是一些被访谈者建议增加对企业科技工作者激励的初衷。因此,在企业科协改革中,行动者并未优先选择那些试图增强群众性的行动方案。总之,社群化组织技术缺失使行动者无法有效激活企业科协,并发挥它们在吸纳和组织动员等方面的作用。这意味着在企业科协改革中,不同主体间持续、密切的互动合作网络难以形成,行动者在增强群众性这一政治任务上较难进行有效的行为生产和完成改革目标。这反过来也迫使其积极寻求能够带来更多确定性、显著性和有效性的行动策略。最终,行动者只能优先执行有组织技术保障且能够带来效率的实际行动,而另一些制度需求因社群机制的掣肘难以有效生产被束之高阁。

## 结论与讨论

通过对企业科协改革的个案分析,本文得出如下结论:组织技术是影响行动者采取耦合抑或脱耦策略的关键变量;在复杂制度环境情境下,行动者偏好有组织技术保障的改革行动策略;社群化组织技术的缺失限制了行动者在满足制度需求时的行动策略选择,脱耦也因此发生。总之,在社群化组织技术难以有效完成与企业科技工作者相关任务提供支撑的情况下,行动者更加倾向于依靠行政化组织技术耦合党和国家部署的部分制度需求。这容易导致企业科协改革效果同初衷若即若离,也是造成群团组织陷入“四化”困境的重要原因。为破解上述困境,行动者在未来企业科协活动设计和实施中需要



始终突出企业科技工作者的主体性,并以社群机制培育为重点,补齐自身组织技术上的短板,从而始终在与广大企业科技工作者密切互动、合作中有效增强“三性”,助力经济和科技领域的现代化建设。

本文的理论贡献是主张在解释中国群团组织的改革行动策略时,不能过度强调制度环境的影响,而应引入组织技术这一关键因素。这是因为在中国组织学所面向的组织中,挑战组织生存的不确定性来源是合法性因素,组织内用以调适不确定性冲击的因素是组织技术这个变量。将组织技术纳入组织分析的新制度主义理论,有利于降低解释变量的维度,从而更好地解释组织的行动策略逻辑。此外,本文仅截取A中心推进企业科协改革这一个片段的经验数据开展个案研究,缺乏更长时段的经验观察以及不同时段内行动者的改革行动策略的比较分析。同时,企业科协改革仍处于进行时,行动者的改革行动策略脱耦是否会走向耦合,仍有待实践观察。这些局限有待后续研究进一步深入讨论。

#### 注释

①中国科协是人民团体,由全国学会、协会、研究会,地方科学技术协会及基层组织组成,所属机关单位中的在编工作人员参照《中华人民共和国公务员法》进行管理,经费来源主要是财政拨款。因此,它在组织性质、人事管理和经费来源上都不同于一般意义上的社会组织。②企业科协是在企业党组织领导下,由企业科技工作者自愿组成的群众组织,主要履行为企业科技工作者服务和企业技术创新服务的职责。它是中国科协的基层组织,不需要在民政部门注册登记。③它是中国科协直属事业单位,致力于服务企业科技创新和服务企业科技工作者,经费主要来源于财政拨款,下设四个核心业务部门。2020年,这四个部门共计23人。④其他群团组织(工会、妇联、共青团)与中国科协一样,面临同样的体制环境,处于同样的结构位置,具有相同的组织体系和政治任务。⑤资料来源于2016年8月至2019年7月A中心提供的资料。⑥数据是笔者根据A中心提供的资料计算得到。⑦数据是笔者根据中国科协2015—2021年度事业发展统计公报计算得到。⑧1~5分依次对应非常弱、比较弱、一般、比较强和非常强,有效样本188个。数据来源于“针对地方科协企业工作负责人的调查问卷”,2019年5月。⑨资料来源于笔者访谈记录201708HDZHKX001。⑩资料来源于笔者访谈记录201907NBSKX001。⑪“讲理想、比贡献”活动是激励广大企业科技工作者参与技术创新的群众性活动和重要工作抓手。⑫资料来源于笔者访谈记录202003ZGKX003。⑬资料来源于笔者访谈记录201710CDYQKX001。⑭资料来源于笔者访谈记录201907HZSKX002。⑮数据来源:院士专家工作站认证建设平台, <http://gzz.scei.org.cn/index.php?g=&m=rz&a=index>, 2022年8月31日。⑯数据来源:“科创中国”中小企业服务平台, <https://www.qiyekexie.com/portal/zkx/6/patentInformation.action>, 2022年8月31日。⑰资料来源于笔者访谈记录201803LLQYKX001。⑱资料来源于笔者观察笔记201905001。⑲资料来源于笔者观察笔记201906003。

#### 参考文献

- [1] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017.
- [2] MEYER J W, ROWAN B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony[J]. *American Journal of Sociology*, 1977(2): 340-363.
- [3] 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.
- [4] CHEN F. Union power in China source, operation, and constraints[J]. *Modern China*, 2009(6): 662-689.
- [5] 康晓强. 国家治理视域下的群团组织转型: 逻辑路线与突出短板: 以改革开放40年来的中国共青团为例[J]. *人文杂志*, 2019(1): 1-9.
- [6] 毛丹, 陈佳俊. 制度、行动者与行动选择: L市妇联改革观察[J]. *社会学研究*, 2017(5): 114-139.
- [7] 余茜. 结构性位置与能动性作用: 作为枢纽型社会组织的工会组织[J]. *行政论坛*, 2019(6): 77-83.
- [8] 陈义媛, 李永萍. 农村妇女骨干的组织化与公共参与: 以“美丽家园”建设为例[J]. *妇女研究论丛*, 2020(1): 56-66.
- [9] 任大鹏, 尹翠娟, 刘岩. 粘性与弹性: 妇联组织参与基层社会治理的路径研究[J]. *中州学刊*, 2022(3): 73-79.
- [10] 陶建群, 王克, 金雄伟. 科协建设助力新时代经济高质量发展: 群团改革的浙江探索[J]. *人民论坛*, 2019(28): 106-108.
- [11] SUCHMAN M C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches[J]. *Academy of Management Review*, 1995(3): 571-610.
- [12] LU Y Y. The autonomy of Chinese NGOs: a new perspective[J]. *China: an international journal*, 2007(2): 173-203.
- [13] 石汀松. 国家与社会之间的自主科层: 以残疾人专用机动车运营冲突中的某地方群团组织为例[J]. *中国非营利评论*, 2020(2): 115-136.
- [14] CHAN A. Revolution or corporatism? Workers and union in Post-Mao China[J]. *Australian Journal of Chinese Affairs*, 1993(29): 31-61.
- [15] 王向民. 准官僚组织的自主性: 义乌工会研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2014: 2.
- [16] 陈伟杰. 政法传统背景下的妇联妇女权益维护(1980—2016)[J]. *社会学研究*, 2021(2): 181-203.
- [17] 杨柯, 唐文玉. 路径依赖、目标替代与群团改革内卷化: 以A市妇联改革为例[J]. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2022(3): 80-88.
- [18] 王珍宝. 中国工会转型及其困境: 以上海社区工会组织运行为例[M]. 上海: 上海大学出版社, 2015: 17.
- [19] YIN R K. Case study research: design and methods[M]. Los Angeles: SAGE Publications, Inc., 2014: 2.
- [20] 折晓叶. “田野”经验中的日常生活逻辑: 经验、理论与方法[J]. *社会*, 2018(1): 1-29.
- [21] 中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见[N]. *人民日报*, 2015-07-10(4).
- [22] 中办印发《科协系统深化改革实施方案》[N]. *人民日报*, 2016-03-28(1).
- [23] 关于申报中国科协2018年产研学融合技术创新服务体系建



- 项目的通知[EB/OL].(2018-05-09)[2022-09-06].[https://www.scei.org.cn/tzgg/2018/05/09/detail\\_2018050933029.html](https://www.scei.org.cn/tzgg/2018/05/09/detail_2018050933029.html).
- [24] 2021年中国创新方法大赛获奖公告[EB/OL].(2021-12-16)[2022-09-06].<http://cxffds.scei.org.cn/portal/scds/newstext.action?id=41175>.
- [25] MARCH J G, OLSEN J P. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics[M]. New York: Free Press, 1989: 160-162.
- [26] CHRISTENSEN T, LÆGREID P, RYKKJA L H. Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy[J]. Public Administration Review, 2016(6): 887-897.
- [27] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 74.
- [28] OLIVER C. Strategic responses to institutional processes[J]. Academy of Management Review, 1991(1): 145-179.
- [29] ASHFORTH B E, GIBBS B W. The double-edge of organizational legitimation[J]. Organization Science, 1990(2): 177-194.
- [30] SCOTT W R. Institutions and organizations: ideas, interests and identities[M]. Los Angeles: SAGE Publications, Inc., 2014: 262.
- [31] SCOTT W R. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory[J]. Theory & Society, 2008(5): 427-442.
- [32] 田凯. 非协调约束与组织运作: 中国慈善组织与政府关系的个案研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 54-56.
- [33] 刘玉瑛, 甘守义. 群众工作实用大辞典[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2014: 9.
- [34] 曼海姆. 重建时代的人与社会: 现代社会结构研究[M]. 张旅平, 译. 南京: 译林出版社, 2014: 190.
- [35] WARNER W K, HAVENS A E. Goal displacement and the intangibility of organizational goals[J]. Administrative Science Quarterly, 1968(4): 539-555.
- [36] LINDBLOM C E. Politics and markets: the world's political-economic systems[M]. New York: The Basic Books, Inc., 1977: 12.
- [37] BOWLES S. Microeconomics: behavior, institution and evolution[M]. Princeton: Princeton University Press, 2004: 473-501.
- [38] 顾昕. “健康中国”战略中基本卫生保健的治理创新[J]. 中国社会科学, 2019(12): 121-138.
- [39] 赵静, 薛澜. 探究政策机制的类型匹配与运用[J]. 中国社会科学, 2021(10): 39-60.
- [40] 郑浩峻, 于君博, 舒志彪. 企业科协发展报告(2018)[M]. 北京: 中国科学技术出版社, 2018: 89.
- [41] 郑维伟. 从组织架构到微观行动: 20世纪50年代的党群组织与社会统合[J]. 开放时代, 2018(5): 118-140.
- [42] 柏志英. 战略机遇期妇女发展与妇女工作[M]. 南京: 南京大学出版社, 2003.
- [43] 王颖, 折晓叶, 孙炳耀. 社团发展与组织体系重构[J]. 管理世界, 1992(2): 192-202.
- [44] THOMPSON J D. Organizations in action: social science bases of administrative theory[M]. New York: McGraw-Hill, 1967: 90.
- [45] 汪卫华. 群众动员与动员式治理: 理解中国国家治理风格的新视角[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2014(5): 42-53.
- [46] 王景林, 刘广贤, 王鹏飞, 等. 企业科协工作研究[M]. 沈阳: 东北大学出版社, 1997: 7.

## Action Strategy and Logic of the Reform of People's Organizations — A Case Study Based on the Reform of Enterprise Association for Science and Technology

Yu Junbo Wang Guohong

**Abstract:** The reform action strategy of people's organizations is related to the success or failure of its reform, and it is an important topic in the research of people's organizations. The research on the role of internal factors and the strategic behavior of people's organizations needs special attention. After longitudinally tracing the reform strategy of Enterprise Association for Science and Technology, it is found that the actor prefers to pursue the organizational coverage of Enterprise Association for Science and Technology, attract outstanding scientific and technological workers from enterprises and attach importance to serving technological innovation of enterprise. In view of this strategic behavior, the new institutionalism theory of organizational analysis cannot provide a satisfactory answer. The introduction of the novel perspective of organizational technology can provide further explanation for the choice of coupling or decoupling strategies for actors. Actors choose action strategies in the process of balancing the organization's own technological endowment and external legitimacy constraints, while the lack of social organization technology is an important inducement to the decoupling of action strategies. These findings are conducive to summing up the common challenges faced by people's organizations in the modernization of governance capabilities, and also help to make up for the lack of micro-basis in the interpretation of organizational action strategies by the new institutional theory of organizational analysis.

**Key words:** reform of people's organizations; institutional environment; organizational technology; action strategy; Enterprise Association for Science and Technology

责任编辑: 海玉