

【当代政治】

社会组织协商：价值、问题与提升路径*

张 铤

摘要：推进社会组织协商不仅有助于培养公民参政能力、维护社会和谐稳定，而且有助于优化政府公共决策、完善协商民主体系。当前，社会组织协商存在协商能力参差不齐、相关法律法规缺失、机制建设薄弱等问题。在明确角色定位的基础上，通过提高社会组织协商能力、加强立法工作、构建协商机制和创新协商方式等路径，广泛深入推进社会组织协商，有效提升新时代我国社会组织协商的质量。

关键词：社会组织协商；价值；路径

中图分类号：D621

文献标识码：A

文章编号：1003-0751(2020)03-0021-05

社会组织协商是指由社会组织发起、组织或参与的协商民主活动。2015年中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确提出，逐步探索社会组织协商。2017年党的十九大报告强调，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。近些年来，社会组织协商获得了广阔的实践探索空间。那么，当前我国社会组织协商发展现状如何？存在哪些问题？如何破解？为此，笔者对H市和L市部分社会组织及有关政府部门工作人员进行了走访调查。其中，向社会组织成员发放问卷323份，回收有效问卷301份，有效问卷回收率为93.19%。结合实证调查，本文在探讨推进社会组织协商的多维价值基础上，深入分析当前社会组织协商存在的主要问题，进而提出新时代我国社会组织协商质量提升的基本路径。

一、推进社会组织协商的多维价值

近些年来，我国社会组织发展迅速，对公众生活的影响也越来越大。相较于政党协商、人大协商和政协协商等协商类型，社会组织协商具有专业性、社

会性强等独特优势。多年的实践证明，推进社会组织协商不仅有助于培养公民参政能力，维护社会和谐稳定，而且有助于优化政府公共决策、完善协商民主体系，具有多维价值。

1. 有助于培养公民参政能力

政治参与不仅是实现公民政治权利的重要形式，而且是衡量一个国家政治民主化程度的基本标准。20世纪90年代以来，协商民主逐渐兴起，公民政治参与的价值在协商民主实践中更加显现。协商民主强调通过讨论、协商、对话以达成共识、弥合差异。“作为对民主的规范描述，协商民主唤起了理性立法、参与政治和公民自治的理想。”^①在公共协商场域中，公民有表达个人利益诉求的权利，也需要与人进行积极沟通和讨论，通过有效协商达成共识，这对公民的参政能力提出了更高的要求。公民在积极参与社会组织协商的过程中，民主、权利、参与、责任、包容等现代公民意识逐渐内化于心，现代公民人格得以塑造，公民的参政能力也得到锻炼和提升。

2. 有助于维护社会和谐稳定

协商民主倾向于建立较为包容、平等、公正、自由的讨论沟通机制，以求达致公共利益基础上社会

收稿日期：2019-11-06

* 基金项目：教育部人文社会科学研究项目“中国协商民主制度特征与发展方向研究”（15JDSZK056）。

作者简介：张铤，男，浙江工商大学公共管理学院副教授，南京大学政府管理学院博士后研究人员（南京 210023）。

成员广泛接受的共识。^②当代中国正处于社会转型期,随着全面深化改革的推进,社会结构逐渐分化,公众利益诉求更加多元,社会冲突风险也增大了。社会组织扎根于社会,具有民间性、非营利性和公益性等特征,是党和政府沟通社会、联系群众的重要渠道。社会组织协商的开展为政府处理公共事务提供了可选择性方案,扩大了公众对公共事务的知情度和参与度,为不同群体理性表达利益诉求、有序参与社会治理提供了组织化的平台和渠道。在此次调查中,某位社会组织成员言道:“社区有了社会组织,有问题集体找(社会)组织反映的多了,个人直接去找政府信访的少了。”在社会组织协商的框架内,公民基于公共利益进行平等对话、自由讨论和广泛协商,能最大程度吸纳、协调和平衡参与方的利益诉求,从而缓解社会矛盾,减少群体性事件的发生。例如,H市鼓励和引导社会组织广泛参与协商,推广建设“社区和事佬协会”等民间调解类社会组织,把民间纠纷化解在基层,取得了积极效果。L市在城乡接合部广泛建立社会组织,通过社会组织协商参与社区治理,为维护社会稳定发挥了积极作用。

3. 有助于优化政府公共决策

近些年来,随着我国社会组织双重管理体制的改革和统一直接登记的推进,社会组织与政府业务部门的联系减少,社会组织协商有利于社会组织与政府部门之间建立新的制度化纽带。经由社会组织协商,社会组织的意见建议纳入政府公共决策程序,使得政府公共决策更具有相关利益群体协商和共识的基础,公共决策的合法性和科学性得以提升。在政府公共决策信息处理过程中,作为第三方的社会组织发挥专业优势,能比较客观真实地向政府部门反映实际问题,有利于政府部门作出科学决策。正如此次调查中某位基层公务人员者所言:“在街道办召集的座谈会上,社会组织向街道办反映了一些实际问题,提了不少好建议。”同时,社会组织作为群体利益的聚合平台,代表和反映了部分群众的利益,经过社会组织协商渠道,这部分群众的利益诉求进入政府公共决策程序,有助于增强政府公共决策的民意基础。

4. 有助于完善协商民主体系

协商民主理论的重要代表人物哈贝马斯认为,协商民主体系主要包括公共领域中的协商民主与正式政治制度中的协商民主。他指出,理想的民主决

策模式是在公共领域中通过沟通协商提炼出成熟的公共舆论,再由它来引导正式政治制度的议程设置,并通过制度化的协商制定决策。^③作为公共领域协商的应有内容,社会组织协商吸纳了广泛的社会力量,是协商民主体系不可或缺的一部分。社会组织协商并不是属于某个特殊领域的民主协商,而是在内容上覆盖众多领域的民主协商。^④它贯穿于协商民主体系,在政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、基层协商等协商渠道中,都能以特定的方式嵌入。尤其在基层协商过程中,社会组织的嵌入有助于发掘公共议题,激发基层活力,提升基层治理水平,促进多元社会主体共治格局的形成。应当讲,社会组织协商是协商民主的重要形式,是协商民主发展新的增长点。推进社会组织协商,对于架构协商民主网络,建设中国特色协商民主体系,具有极为重要的价值。

二、当前社会组织协商存在的主要问题

进入新世纪,在党和国家的高度重视下,我国社会组织协商发展迎来了良好的历史机遇,也取得了较大进步。但是,我国社会组织协商发展毕竟起步晚,在某些方面仍然存在一些问题,制约了其深入发展及价值实现。

1. 社会组织协商的定位认知存在偏差

现代社会治理需要发挥政府的主导作用,也需要激发社会组织活力,提升社会自我治理的能力。在传统的政府治理模式下,社会组织在政府的控制之下,处于从属地位,是政府的“助手”。在国家治理体系与治理能力现代化的背景下,社会组织在社会治理中的作用越来越重要,政社合作共治已成为现代社会治理发展的必然趋势。然而,由于受传统政府治理模式和“政府本位”思想的影响,一些政府部门工作人员对社会组织协商的认知存在偏差。如,有的人把社会组织看作被管理对象,对社会组织发展存有戒备心理,担心社会组织协商的扩大会影响社会稳定。在此次调查中,某位政府部门工作人员曾言:“有些社会组织规模大,涉及群众广,群众的利益诉求如被煽动,很容易与政府形成对抗。”也有人对社会组织协商的重要价值认识不到位,认为社会组织协商可有可无。

2. 社会组织协商能力参差不齐

社会组织成员掌握协商民主基础知识,具有一

定的协商能力,是社会组织协商有效开展的必要条件。据调查,多数社会组织成员对协商民主有一定的了解,但也有一些社会组织成员对协商民主知之甚少。如问及“你是否了解协商民主的知识?”,表示“了解”的被调查对象占51.8%,表示“一般了解”的占23.6%,表示“不了解”的占24.6%。在参与协商民主的积极性方面,大部分社会组织成员有较强的参与意愿,如问及“作为社会组织成员,你是否愿意参与民主协商活动?”,表示“很愿意”参与的占54.8%,表示“一般愿意”的占27.9%,表示“不愿意”参与的仅占17.3%。调查发现,当前社会组织协商能力参差不齐,总体偏低,主要表现为:一是有些社会组织独立性弱,内部管理松散,组织涣散。二是有些社会组织项目运作能力不强。如此次调查中某位社会组织负责人所言:“政府有时推出大的招标项目,资金支持也多,但是社会组织承担不了。”三是不少社会组织存在资金困难。调查显示,社会组织主要经费来源于“服务收费”的占46.2%,来源于“会费”的占21.3%,来源于“政府拨款”的占19.6%,来源于“捐赠”的占12.9%。由于“服务收费”和“会费”是当前社会组织的主要经费来源,必然造成一些社会组织运营资金困难。如调查中某位社会组织负责人指出:“资金不足使得社会组织面临生存危机,希望政府的拨款能更多一些。”四是社会组织专业人才缺乏。调查数据显示,社会组织从业人员中“专职人员”占50.8%，“兼职人员”占49.2%,兼职人员过多会影响社会组织专业优势的发挥,降低社会组织协商的效能。五是社会组织成员培训较少。调查显示,仅有48.5%的成员参加过所在社会组织的专业培训。

3. 相关法律法规缺失

当前关于我国社会组织协商的相关规定散见于会议报告和政府文件中,相关规定或是原则性的,或未上升到法律的高度。一是社会组织协商缺乏实体性法律法规。虽然党的十九大报告明确提出将社会组织协商列为七大协商渠道之一,但是何谓社会组织协商,社会组织协商的功能定位是什么,有哪些制度化参与途径,参与方的权利和义务有哪些,法律法规并没有作出明确说明,导致社会组织协商活动零散化、碎片化,社会组织被动参与协商多,主动参与协商少。如调查中某位政府部门工作人员言道:“哪些公共事务需要社会组织参与协商没有明确的

规定,主要是根据部门领导的意见,需要邀请社会组织参加,那就去邀请。”二是社会组织缺失程序性法律法规。例如,哪些社会组织可发起协商,协商程序有哪些,协商结果如何运用,这些问题均缺乏详细的法律法规依据。相关法律法规的缺失,在很大程度上影响社会组织协商的规范开展。

4. 社会组织协商机制建设薄弱

无论哪一领域的社会组织协商,都面临“什么时候协商”“谁来组织协商”“什么方式协商”“协商结果如何运用”等问题。具体来说,社会组织协商需要构建协商启动机制、协商召集机制、协商方式选择机制和协商结果反馈机制。然而,当前社会组织协商这四个层面的机制建设都较为薄弱。以协商方式选择机制建设为例,近年我国社会组织协商形成了不少灵活而有效的参与方式,如恳谈会、听证会等方式,但是相较于日益复杂的公共事务,社会组织协商方式仍然不够多,选择余地不大。因此,需要创新社会组织协商方式,增加社会组织协商方式“选项”。随着互联网技术的快速发展,如何将社会组织协商与互联网技术结合起来,构建“互联网+社会组织协商”模式,创新社会组织网络协商方式,有待进一步探索。协商反馈机制建设也很有必要,我国的社会组织尤其是一些草根社会组织,缺乏制度化的协商途径。即使有的社会组织参与了协商,相关意见和建议能否得到政府部门采纳,随意性较大。因此,亟须建设社会组织协商反馈机制,确保社会组织协商结果能及时反馈,协商成果得到有效应用。

三、新时代我国社会组织协商质量提升的基本路径

针对当前社会组织协商发展中存在的主要问题,要“对症下药”,多措并举。在明晰角色定位的基础上,通过多种路径,广泛深入推进社会组织协商,有效提升新时代我国社会组织协商的质量。

1. 明确角色定位,彰显社会组织协商的多维价值

明确社会组织协商的角色定位,是深入推进社会组织协商的前提。一方面,政府部门工作人员应转变“政府本位”思想,“合理界定政府和社会组织的权力,充分发挥社会组织在社会治理中的主体作用,给社会让渡出更大的权力和空间”^⑤。要充分认识到,政府处理的公共事务日益复杂,仅仅依靠选举民主,是无法实现善治的。因为选举民主是“刚性

民主”,不同群体利益诉求容易互相排斥,造成零和博弈结局。协商民主是“柔性民主”,“以尊重多数、照顾少数和求同存异为原则,不仅注重民主的结果而且注重民主的过程,既强调决策前也注重执行中各种利益的博弈和融合,可以最大限度地形成最大公约数”^⑥。政府部门工作人员要有合作意识和信任心,鼓励和倡导社会组织积极参与协商民主,为社会组织协商创造良好条件,从而发挥其应有的积极作用,彰显其在经济社会发展中的多维价值。另一方面,社会组织自身要增强信心,在协商民主中扮演好“整合者”“协调者”的角色。具体来说,就是要发挥社会组织的整合和协调功能,将单个公民组织起来,开展形式多样的社会组织协商,有效协调不同群体的利益冲突,在政府与公民个人之间搭建起制度化的对话平台。

2. 提高协商能力,增强社会组织协商的服务功能

社会组织协商能力建设是社会组织协商有效开展的基础。增强社会组织协商能力,一是要优化社会组织内部治理。社会组织要合理设置机构、科学分工,健全运行、财务、监督和人事管理等制度,促进规范化管理,为社会组织协商发展打下坚实的基础。二是要提高社会组织成员协商能力。社会组织应积极开展专业培训,提高成员的专业素养,增强成员的民主协商和组织协调等能力。三是要加强社会组织评估与监督。近年,少数社会组织因组织和管理松散,“丑闻”频发,降低了公众对社会组织的信任度,也不利于社会组织协商的发展。因此,要加强对社会组织的评估、监督,提升社会组织的公信力。四是要加大对社会组织的资金扶持。资金匮乏是当前社会组织协商发展的一个制约因素。政府部门应加大对社会组织的资金扶持力度。需要指出的是,对社会组织的资金扶持并不是直接向社会组织提供资金帮助,而是通过政府购买、奖励资助等方式提高社会组织的“造血”功能,促进社会组织的可持续发展,正如此次调查中某位社会组织负责人所言:“希望与政府加强项目合作,这样既保证社会组织有充足的经费来源,也能锻炼员工,提高(社会)组织的管理能力。”

3. 加强立法工作,强化社会组织协商的法律保障

目前,我国社会组织领域的制度安排往往具有

很强的“权宜性”和“碎片化”特征。^⑦社会组织协商的深入发展离不开法律法规的有效保障,当前我国社会组织发展的法治环境需要改善,社会组织协商法律体系亟待构建。国家层面,应在依法治国的构架下,推动社会组织协商地位、资格、渠道和程序等法治化,为社会组织广泛深入参与协商民主提供法律依据。如《民事诉讼法》确立了社会组织的公益诉讼主体地位,为社会组织参与公益事业提供了法律支持。我国应制定统一的《社会组织法》,提高社会组织立法的位阶,对社会组织的性质、权利和义务及社会组织参与协商的总体要求等作出规定。地方政府层面,应努力促进地方社会组织协商的法治化、标准化和长效化。可在政协中增加社会组织界。例如,广东省 2011 年出台了《关于加强社会建设的决定》,提出“鼓励有条件的市、县(市、区)政协设立新社会组织界别”,这是社会组织协商制度化的有益探索。总之,要在完善现有协商民主制度基础上,加强社会组织协商立法,明确社会组织协商主体地位,从实体和程序两个层面规范和促进社会组织协商更好发展。

4. 构建协商机制,完善社会组织协商的运作机制

构建有效协商机制是社会组织协商发展的重要支撑。当前社会组织协商应加强协商启动、协商召集、协商方式选择和协商反馈机制等系列机制建设。协商启动机制建设要明确引入社会组织协商的条件和时机,做到协商启动有法可依。协商召集机制建设要明确协商由谁召集、哪些社会组织参与,既要保证社会组织协商的效率,又要保障其公平参与的权利。要针对不同的社会组织协商议题、要求和重要性等,采取相应的、合理的协商形式,完善协商方式选择机制。协商反馈机制建设要明确协商结果反馈的部门、责任方、时间、渠道和反馈方式等。社会组织协商机制建设应有步骤、有重点地推进。社会组织协商发展要鼓励试点,由点到面。可在慈善、救灾救助等领域,在行业协商、重大工程决策协商、危机事件应急协商等方面开展社会组织协商试点,探索有效的社会组织协商机制,形成经验后予以推广。

5. 创新协商方式,拓展社会组织协商的渠道和平台

创新协商方式有助于拓展社会组织协商渠道和平台,扩大社会影响力。一方面,延续传统的社会组

织协商渠道。人大、政协是传统的协商民主渠道,其中,“提案—解决—反馈”是传统的协商民主运作程序。政府部门和社会组织要利用好这些传统的协商渠道和程序,进一步深化社会组织协商。另一方面,探索创新协商方式,拓展新的协商平台。近年,我国一些地方政府和社会组织开发了恳谈会、听证会、“圆桌会议”等行之有效的协商方式,在搜集民意,参与民主决策等方面发挥了积极作用。要继续利用好恳谈会、听证会、“圆桌会议”、协商民意测验、民主评议会和市民对话等有效方式,激发社会组织成员的参政热情,发挥社会组织在协商民主尤其是在基层协商民主和社会治理中的应有作用。当前,尤其要重视运用互联网技术推进社会组织协商。互联网已成为公众表达利益诉求、反映社情民意的重要工具。“网络空间的特性与协商民主的实践要求有着天然的耦合。”^⑧政府部门和社会组织应与时俱

进,探索社会组织开展网络协商的方式,拓展社会组织协商渠道和平台,为社会组织协商民主发展开辟新的空间和广阔舞台。

注释

- ①[美]詹姆斯·博曼、威廉·雷吉:《协商民主:论理性与政治》,陈家刚等译,中央编译出版社,2006年,第1页。②陈剩勇:《协商民主理论与中国》,《浙江社会科学》2005年第1期。③[德]尤尔根·哈贝马斯:《在事实与规范之间》,童世骏译,三联书店,2003年,第445页。④庞超:《社会组织协商的成长逻辑、学理分析与完善路径》,《学习论坛》2017年第3期。⑤邢振江、刘太刚:《政府在社会治理中的问题、原因与对策》,《宁夏社会科学》2016年第5期。⑥包心鉴:《国家治理现代化语境中的社会主义协商民主》,《学习与探索》2017年第3期。⑦黄晓春:《当代中国社会组织制度环境与发展》,《中国社会科学》2015年第9期。⑧张星:《网络空间的协商民主实践:现状与问题》,《电子政务》2015年第8期。

责任编辑:浩 森 文 武

Social Organization Consultation: Values, Problems and Promotion Path

Zhang Ting

Abstract: Promoting social organization consultation is not only helpful to cultivate citizens' ability to participate in politics, maintain social harmony and stability, but also helpful to optimize government public decision-making and improve the democratic system of consultation. At present, there are many problems in social organization consultation, such as uneven consultation ability, lack of relevant laws and regulations, and weak mechanism construction. On the basis of clarifying the role orientation, through improving the consultation ability of social organizations, strengthening the legislative work, constructing the consultation mechanism and innovating the consultation mode, we can widely and deeply promote the consultation of social organizations, so as to effectively improve the quality of the consultation of social organizations in the new era.

Key words: social organization consultation; value; path