

社会组织界别协商：分层建构与多层互动

王 栋

(重庆工商大学重庆廉政研究中心, 重庆 400067)

摘要:社会组织界别是指政协体系中以社会组织名称命名,以社会组织身份的成员作为主要来源,以社会组织本身及其关注领域的问题为主要协商议题的界别类型。社会组织界别及其协商民主的发展对于优化政协界别结构、扩大统一战线、增强党的执政基础、促进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。社会组织界别协商建设是一项长期的系统性工程,应遵循“循序渐进-重点突破”“协同发展-区别对待”“双向推动-多元支撑”的辩证性发展逻辑,本着“深化改革-基层创新-中层搭建-顶层设计”的路径稳步有序推进;在分层逐步建构基础上,通过各个层级之间资源对接和条件共筑,从而形成上下层级相互促进的中国特色社会组织界别协商发展局面。通过多层协商民主体系以及各层之间畅通互联机制的构建,可以进一步促进各层次各领域人民有序政治参与的发展,为健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系、有效推进全过程人民民主的发展提供可行路径。

关键词:社会组织;界别协商;政协;分层建构;多层互动

中图分类号:D 621

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2022)02-0000-00

一、社会组织界别协商设置的现实与理论背景

截至2020年底,全国共有社会组织89.4万家,是建国初期的2万多倍,改革开放初期的180倍^[1]。全国社会组织固定资产4785.5亿元,吸纳就业1061.8万人。各类社会组织广泛参与脱贫攻坚,实施扶贫项目超过9.2万个,投入各类资金1245亿元;积极参与疫情防控和复工复产,累计接受社会各界捐赠资金约396.27亿元。全国性社会组织参与制定3.3万项国家标准、2100多项国际标准^[2]。社会组织是除政府第一部门、企业第二部门之外的社会第三大部门,是政府简政放权、职能转移、购买

服务的重要承接载体,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手,也是巩固党执政基础和增强党执政能力的重要支持力量。为了更好地发挥社会组织的积极作用,亟需发展社会组织参政议政的制度化渠道,将社会组织纳入政协体系成为当前研究的重要课题。习近平总书记指出:“要适应经济社会发展和统一战线内部结构的变化,深入研究更好发挥政协界别作用的思路和办法,扩大团结面、增强包容性,拓展有序政治参与空间。”^[3]《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出,必须积极发展全过程人民民主,健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系,构建多样、畅通、有序的民主渠道,丰富民主形式,从各

收稿日期:2021-10-16

基金项目:国家社科基金一般项目“新形势下我国社会组织界别协商建设研究”(15BZZ075);重庆市重点人文研究基地项目“社会组织参与第三方反腐的作用与机制研究”(KFJJ2017018)

作者简介:王栋,政治学博士,重庆工商大学教授、硕士生导师,重庆廉政研究中心研究员,主要从事社会组织、社会智库研究。

层次各领域扩大人民有序政治参与,使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造^[4]。总体来说,社会组织界别协商有利于实现人民参与协商民主的广度、深度、精度和高度。其一,有利于拓宽民众参与协商民主的广度。社会组织几乎覆盖所有行业领域,涉及多方利益群体,增设社会组织界别将拓宽公民有序表达诉求的渠道。其二,有利于实现民众参与协商民主的深度。社会组织来自民间、扎根民间、熟悉民间,社会组织委员深入民众公共生活,了解民众最需要最迫切最关心的问题,主动代言民众心中想要却难以表达的各种诉求。其三,有利于体现民众参与协商民主的精度。面对人口多、地域广、阶层复杂、利益多元化等各种现实问题的压力,社会组织界别将为民众参与协商提供空间、秩序和平台。其四,有利于提升民众参与协商民主的高度。社会组织界别有利于最大限度地整合、协调、平衡各种利益诉求,将局部的、分散的个人或团体利益转化为公共利益,让多元利益经由协商程序上升为国家利益。

但是,当前社会组织界别协商建设进入“进退两难”的境地。“进难”是因为没有顶层政策的具体条文可依,以致各级各地政协的相关工作不能实质推进。佛山顺德区、惠州博罗县、宜宾南溪区等地试点都于2017年相继撤销。“退难”则体现在社会组织协商民主作为中国特色社会主义协商民主的重要组成部分,是目前唯一没有与制度渠道接轨的协商类型^[5],亟需加强社会组织协商的制度化建设以发挥其更大作用。当前社会组织界别协商建设的相关政策性改革虽然得到党政部门的支持,但是改革创新性不强、推广试点面窄、层次不连贯,在省部一级实施较为谨慎,在地市区县一级执行更是力度不足。而实验性改革虽然接地气,得到许多利益相关者的支持,但是由于缺乏上级政策尤其是国家层面政策的支持,也很难取得实质性进展。

虽然学界对社会组织界别协商的重要性、构成、内容等各个方面,都进行了认真严谨的论证,但是相关研究宏观性和理论性有余而政策性和可行性不足,研究与实践之间缺乏系统联系,无法进行对比并形成互证效果,雷同研究较多,但又各自为政,未形成切磋学习的环境。一是社会组织界别协

商研究的“被推动”现象与特征突出。2015年中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》正式提出探索社会组织协商^[6],之后有关社会组织协商的研究便接踵而至,而中央尚未正式出台关于社会组织界别协商的政策文件,这方面研究也就未能引起学者足够重视。二是社会组织界别协商研究的“被跟风”现象与特征突出。综述性研究较多,缺乏实务研究,学者们主要是对社会组织协商的重要性、框架、类型、路径等方面进行初级阶段的论证阐述,没有上升到实践问题研究层面。三是社会组织界别协商的“被研究”现象与特征突出。社会组织界别协商研究多被视为社会组织协商这个研究问题的一个组成部分,没有被单独拿出来进行论证分析。四是社会组织界别协商研究“被关注”现象与特征突出。社会组织界别协商的研究还限于学者呼吁层面,而作为社会组织本身,虽然其规模较大、实力较强,对于协商的需求也很迫切,却未能从研究角度展开有影响力的讨论。五是社会组织界别协商在相关地区发展的“被诉求”现象与特征突出。从研究者地域分布来看,主要研究者大都来自于北京,其他学者分散于东部地区,而在广大中西部地区,对相关议题展开积极关注和研究的学者较少。通过梳理当前大量研究文献和实践材料来看,当前主要问题在于研究未能深入挖掘中国基层民主实践中的新生产物,未能敏锐捕捉影响我国民主发展的潜在要素;研究呈碎片化状态,各成果之间难以构成体系;研究注重结果效应,缺乏积累性过程;各个研究目标和论证环节之间缺乏联系,没有搭建起传承、过渡、负载的“桥梁”。“九层之台,起于累土”。必须对社会组织界别协商已有研究进行重新梳理,在长期跟踪研究和不断切换路径的基础上,打通政策与实践、研究与方法、理论与实际、初衷与目标之间的障碍,提出实现社会组织界别协商可持续发展的路径和方法。

二、研究社会组织界别增设的技术路径

《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调,要推进社会主义协商民主广泛

多层制度化发展,形成中国特色协商民主体系^[7]。李修科、燕继荣基于逻辑、场域和议题分析来论证中国协商民主的多层次性,将中国协商民主层次化为宏观层面的政治协商、中观层面的政策协商、微观层面的社会协商,以期能够明晰中国协商民主的层次化立体图景^[8]。关于社会组织协商民主的层次化建设方面,康晓强指出社会组织协商应从中央、地方、基层3个层面展开。中央层面重点从国家和党的重大决策、法律法规的制订以及重大民生问题等方面进行深入协商;地方层面主要从地方经济社会发展的中长期规划等方面进行协商;基层层面则围绕群众关心的热难点问题等方面进行协商^[9]。金太军等认为各层次的目标和任务相互衔接,“中国式协商民主应基于系统性和统驭性的视角,通过顶层政治构建重塑协商民主的制度基础,中层政策创制提升协商民主的主体效能,并以基层治理民主开辟协商民主的实践进路,从而以多元化、多中心的社会治理模式有效应对现代异质性社会的复杂治理需求”^[10]。社会组织协商多层制度化衔接发展的传统路径是“基层—顶层”双层互动框架,“由上到下”或“由下到上”的进路,已经成为学界和实务界的经典分析范式。杨卫敏提出以顶层设计和基层探索的互动来推动社会组织协商发展^[11];朱永新尝试探索政协协商与基层协商有机衔接的制度规范^[12]。

但是,在基层协商与高层协商衔接过程中面临着现实困境。谈火生指出,西方国家公共领域的协商很发达,而我国则是高层领域的政治协商发展较为成熟。我国需要将政治协商和基层协商结合起来,特别是要在政治协商中重视公民参与的实现程度^[5]。有学者强调公民在协商民主中的主体角色,认为公民在公共论坛中就公共利益进行平等协商,最终赋予公共决策合法性。高奇琦认为,这一观点基本上承袭了西方学者对于协商民主的论述,但是并不完全适用于我国实际。这是因为在此协商情境中党的主体角色还没有完全切入进来,尽管有的地方基层协商活动有党员的参加,但还没有上升到重大决策共同协商的地步,这意味着这一形式的公民协商往往只在较低的政治层面上展开,很难上升为公共政策^[13]。另一类观点则试图在西方理论和中国实际中寻求结合点。林尚立用“协商政治”一词

来表达与“协商民主”相同的内涵,认为“政治协商”不等于“协商政治”,因为“政治协商”运作的主体是党派与界别组织,所以不能直接运用于日常性的民主政治生活。“协商政治不是政治协商和社会协商的简单相加,协商政治在本质上超越了政治协商与社会协商之间的机械分野,是作为整个社会主义民主政治运行的原则而存在的。”^[14]再者,已有研究的关注点仅限于高层与基层之间的互动范式,已经难以满足当前社会阶层分化较细、国家行政阶层较多、事件涉及领域较广的复杂情形。“基层”与“顶层”之间跨度太大,如果将所有发生的事件及主体都纳入这两个范畴,会导致负荷重、界限不清晰、层次不分明,有些问题即使勉强纳入,也不利于开展研究。而且,现阶段仍然存在弱势群体政策参与意愿不强、政策博弈力量不均衡、双层互动决策模式的制度化程度不高等问题,大大制约了决策民主化、科学化的优化功能^[15]。在双层互动政策模式中,社会组织处于双层中的底层界面,如果双层之间空间距离较大,或者缺乏沟通渠道,那么社会的政策建议就难以到达高层。一般来说,政策交流的基础是双层之间有着相互沟通的需要,即双层之间能够形成互动的基础动力和需求,如果双层之间地位或资本差距过大,二者就难以达成产生互动的基础条件。周晓虹指出,目前我国社会结构正在向“差距格局”转变,既表现于不同的社会阶层之间,也同样呈现在新社会阶层不同的职业群体之间^[16]。

因此,应该细化政治协商民主的发展层次,减少各层之间互动的隔阂。结合我国政治和社会发展实际以及学术研究的基本规律,本文提出“深化改革—基层创新—中层搭建—顶层设计”的研究路径框架(图1),即在“基层”与“顶层”链式结构中插入“深层”与“中层”,以打通层间隔阂和促进层间互动。“中层”理论(theories of middle range)概念是美国社会学家R.K.默顿在《社会理论与社会结构》一书中提出的,它是指介于抽象综合性理论和具体经验性命题之间的一种理论,其宗旨在于架设一条社会理论“实用化”的桥梁,指导人类的经验实践,特别是调查^[17]。“深层”是相比“基层”更为下沉的层面。如果拿房屋建筑结构作为比喻,“深层”是指地面以下的地基部分,是房屋的承重层面,决定着房

屋的大小和体量。当前,社会组织界别协商建设的深层部分已经发挥作用,但是出于形势变迁和社会发展需要,深层部分也需要加以改造以保障社会组织界别的正常运行,而对原有基础的深层改革比重新建造则更为困难。

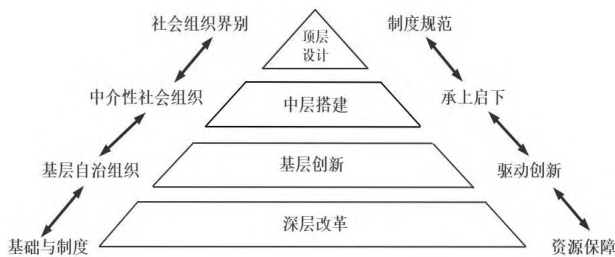


图1 社会组织界别协商分层建构路线图

本研究将社会组织界别协商建设纳入分层建构框架中进行分析,通过任务分解、功能分工、角色定位等方式,细化原本较为笼统的宏伟目标,挖掘和培育动力基础,构建编织联系网络,架设上下沟通渠道,从而使得社会组织界别协商目标与任务相一致,最终实现界别协商的顶层设计和地方推广。

三、增设社会组织界别应遵循的理论逻辑

社会组织界别协商建设涉及的层面多、事务广、人员杂,既有历史性和体制性的背景影响,也有社会性和文化性的基础要求,还有时代性新生事物所催发的新境遇。必须依据辩证性发展逻辑,深刻把握时代发展的基本脉搏,基于中国特色社会主义道路建设的本质要求,在协同全面可持续发展战略基础上,有重点、有规律、有计划地进行。

(一)循序渐进且重点突破

习近平指出改革是循序渐进的工作,既要敢于突破,又要一步一个脚印、稳扎稳打向前走^[18]。就社会组织界别增设而言,循序渐进要把握3个原则。首先,社会组织界别的增设需要经过一个从低到高、环环相扣的推进过程。顶层制度的改革牵一发而动全身,涉及的利益较为复杂、敏感,如果没有扎实的基础保障,顶层设计就如同无源之水,缺乏社会合

法性。其次,在由低到高的顺序基础上还应把握先易后难的原则。深层改革涉及到政治、文化、社会诸方面更为根本性的问题,实施起来更为困难,不能一蹴而就,需要逐步深入。而基层到中层的社会协商民主建设与社会需求紧密结合,且能深入人们的日常公共生活领域,可以广泛迅速地全面铺开。再次,由点到面逐步展开。习近平强调抓好各项重大改革举措,应善于抓关键主体、关键环节、关键节点,以重点带动全局^[19]。社会组织界别的增设需要从地区和行政层级两个方面确定试点,在地区选择上,要重点考虑经济发展较好、社会组织较为活跃以及政府公开性和回应性较强的地区;在层级选择上,则优先考虑联系群众紧密、服务覆盖面适宜、操作性强的行政层级。

(二)协同发展但区别对待

在社会组织界别增设工作的推进中,深层、基层、中层和顶层4个层次是协同进行的,只是有的层次开始得晚,发展有些滞后;有的层次开展得早,且与群众的日常生活紧密相连,所以改革的覆盖面较广;而有的层次虽然还没有具体开展,但是相关政策的酝酿与铺垫工作已经展开,部分地区的试点也已有有序推进。因此,各个层次在工作上的推进是有选择、有重点、有针对性地开展的。各个层次协同发展的局面,减少了发展的时间等待,缩短了改革的时间空间间隔。但有些缓冲带和过渡阶段没有很好地得以体现,因而使得问题变得复杂,这一过程特别需要协调好各方面的利益关系,提前预防和及时化解潜在的问题。在关键问题上既要有啃硬骨头的干劲,也要防止急功近利的心态,要注意问题的解决是否有助于实现可持续发展的基本目标。在多种要素同时发展的情况之下,要及时将试点的经验总结成文本继而上升到制度化层面,通过制度引领来规范后续改革的顺利进行。

(三)双向推动而多层支撑

习近平在2014年中央全面深化改革领导小组第七次会议上强调,推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合^[20]。社会组织界别协商体系构建的每一个层次都有特定的目标任务,深层改革提供基

基础性保障,基层创新激发人民集体智慧,中层搭建稳固发展的承重载体,顶层设计提供改革方向指引。4个层面为社会组织界别增设分别构筑了文化合法性、社会合法性、现实合法性和政治合法性基础,而且各个层面的功能既相互独立,又互补衔接。深层和基层是中层和顶层的基础保障及动力来源,而后两者是前两者的政策来源和目标导向。4个环节缺一不可、相互印证并相互支持,形成了有机联系的“实践共同体”。

四、中国特色社会组织界别协商的分层建构路径

按照从低到高的原则,社会组织界别协商应该遵循“深层-基层-中层-顶层”的建构路线,尽管深层改革是最为基础和根本性的举措,但是相比顶层设计来说却更为复杂,所涉及的各方面问题更多,影响的范围更广,实施起来难度也更大,因此本文将深层改革放在最后进行阐述,但这并不意味着深层改革必须在最后时间阶段进行。相反,深层改革更应该先行,只是相对而言这个层面的改革需要一个更为长期、渐进的过程。其实,各个层级的改革既有先后顺序,也在某种程度上需要携手并进,共同发展。

(一)基层创新以激发集体智慧

如果说“中层理论”有利于实现从“基层”到“顶层”顺利过渡的话,我们也应该对涵盖内容繁杂、跨度过长的“基层”环节进一步拆分细化。根据现实情况,可以将基层协商划分为“群众自治协商”和“业主自治协商”两部分。基层群众性自治组织包括村民委员会和居民委员会,业主自治组织则是指业委会、业主大会等围绕物业和业主私产形成的自我管理的组织形式。基层群众性自治组织与业主自治组织的根本区别在于,前者是国家政治权力的基层延伸,无论是乡镇、村居等最基本的基层民主主体部分,还是村民小组、院落、门栋等层面更为细致的自我管理单元,都一定程度上体现了政府的行政安排。而后者以自我治理作为目的和任务,从成立之始到实际运行,基本都是由业主自发、自主和

自治。2007年出台的《物权法》从人大立法高度确立业主大会和业主委员会的法律地位,将原本最基层的农村(社区)民主治理单位延伸到以家庭为单位的业主私产自治,将原来的集体政治生活空间引入个体社会生活领域。在我国基层民主的大熔炉内,延伸出以私产自治、物业自主,具有明显结构、功能、性质、任务,不同于以往基层民主的,发生面更为下沉的民主形式。

业主自治协商的发展增进了基层协商治理体系的完整性,以业委会、业主大会为代表的业主自治组织是居民协商的重要场所。然而,结构科层化与功能科层化的分离成为城市基层社会治理的严重障碍,导致业主自治组织很难承担精细化治理的重任^[21]。目前基层群众自治组织的行政性任务过多,导致其在居民日常性事务服务中的角色重心失衡,并造成基层群众自治组织与业主自治组织在服务范围上的严重脱节。同时,物业管理的营利性倾向,割裂了基层群众自治组织与业主自治组织公共协商的联系。因此,促进业主自治组织与基层群众自治组织在协商体系中的有效衔接是目前亟需解决的问题。党的十九大也强调推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动^[22]。我国有些地区和部门已经进行了这方面的改革尝试,如重庆市南岸区试行基层群众组织行政权上收,促使居委会等基层组织协商治理直接下沉到民众生活中间,而且定期召开社区、业委会、居民三方联席会议,建立民众自治组织协商系统与街道社工委治理下的基层组织协商之间的联通渠道(图2)。基层自治协商的创新模式为社会组织界别在更高层面的增设提供了基础动力和活力来源。

(二)中层搭建以稳固发展的承重载体

“中层”社会组织协商起到承上启下的作用,在顶层与基层之间搭建了互通的桥梁。这类社会组织包括支持型社会组织、治策型社会组织、代表性社会组织3类。尽管3类社会组织都在决策层和民众之间扮演政策枢纽型角色,但由于自然禀赋和政治资源各不相同,它们在政策过程中所发挥的具体功能、执行政策协商的技术路线、收集民意的方

式以及在政民之间的传输政策链都有明显的差异。

一是支持型社会组织,其政策链包含“民众-社会组织-支持型社会组织-决策层”四级。支持型社会组织大多数是由政府牵头创办,如社会组织学院、社会组织促进会、社会组织总会、社会组织联谊会等。在关于社会组织政策以及相关工作领域的政策协商中,社会组织促进会以准政府的角色参与进来,能够从体制内获得协商的优势资源,对相关政策的出台或完善起到直接影响作用。支持型社会组织并没有直接面对民众,它以孵化、扶持和培训能够代表民意的社会组织为途径,通过所联系的社会组织来收集、调查或者征询民众意见,起到一种“组织民意”的作用。

二是治策型社会组织,主要是指以政策问题研究并向政府建言献策为主业的社会智库。相比官方智库,我国社会智库缺乏向政府政策系统提供建议的有效机制和渠道,其大多数建议很难进入决策层面。有时社会智库刻意追求成为政府决策的社会智囊,过于关注宏观、高层、宽泛的“高大上”问题,在某种程度上忽视了民间的诉求,在收集民意上更多是“借鉴民意”而不是主动“征求民意”。社会智库的政策由此处于“政策两难性”的尴尬境地,既得不到政府的充分重视,又得不到群众的普遍认可。

三是代表性社会组织,主要是指代表群众投身公益事务,或者受群众委托从事某项业务的社会组织。一般包括参与公益诉讼的环保性社会组织、监督某项公共事务廉洁运行的观察性社会组织、参与国家部门政策和法规起草论证的法律类社会组织、拟定行业自律规则的行业协会商会以及协助化解信访矛盾的信访类社会组织等等。代表性社会组织在与政府进行政策协商方面,注重专业性的知识和协商技术,用事实和证据说话,遵循政策和制度约束,因此协商结果具有可证性。由于代表性社会组织积极为民众代言,以专业和行业的职业规则作为指导,因而成为我国社会组织协商职业化发展之路上的重要组织类型。

从图3中3类以社会组织为中介的“政社民”政策链来看,支持型社会组织某种程度上更多地贯彻政府相关部门的政策,且因为其与民众之间隔着“普通类社会组织”这个环节,所以导致从支持型

社会组织到民众之间政策传导的虚弱状态。支持型社会组织因为具有政府和民间组织的双重代表身份,所以能够聚集两方面的资源,从而使得政策任务的执行也更加顺利。这种“交叠身份性质”使得支持型社会组织不仅可以在政社之间进行“双向采粉”而且可以“双向授粉”,从而成为政社之间政策协商的枢纽。治策型社会组织所在的政策链“箭头”一致向上,但在民众与治策型社会组织之间缺乏连接,表现出虚弱的关系状态。代表性社会组织则体现了完整的政策链关系,既代表民意又对话政府,表现出双向的治策取向。

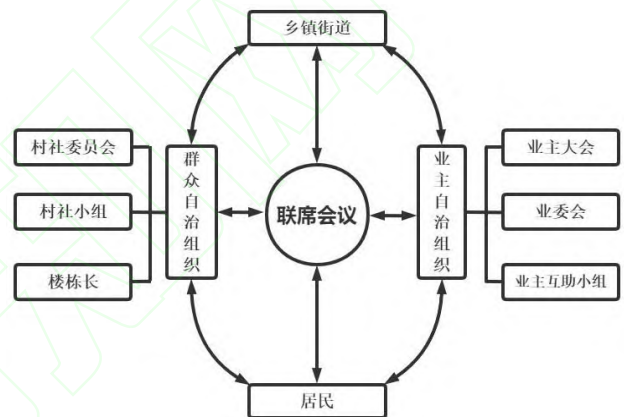


图2 群众自治组织协商与业主自治组织协商的衔接体系

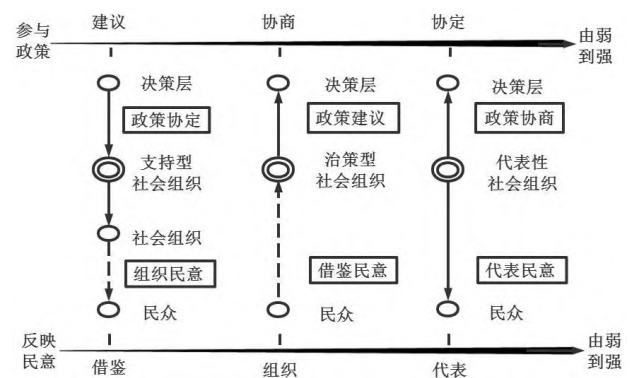


图3 以支持型社会组织、治策型社会组织、代表性社会组织为中介的政策链

(三)顶层设计以指引改革方向

社会组织界别的增设及运行实践是整个体系分层建构的最高层面。这个过程从两方面展开,首先是宏观层面,即“基础理论-基础条件-路径选择-机制构建”路线。“基础理论”从社会组织界别设置的主体结构、民主完整性、民主的发展历程等角度,

论证其重大意义。“基础条件”是通过讨论社会组织界别的代表性、设置依据、政策合法性、政协变迁现实需求、统一战线拓展等方面的内容,增强社会组织界别设置的可行性基础。“路径选择”从当前境内外社会组织界别设置试点的情况、应在哪些地区增设以及应在哪些层级增设等方面深入论证,探索社会组织界别增设的可行路径。“机制构建”则具体化了社会组织界别设置及运行的规范机制,既包括社会组织界别设置的原则、服务范围等基本要求,还包括确定委员产生的途径、相关部门的职责等准备工作;继而探讨界别的职能形式、界别运行的具体机制;最后对社会组织界别设置的制度化、规范化和程序化等方面工作进行细化和总结。

微观层面,则从政策枢纽、政策联盟、政策网络3个层次递进展开。社会组织界别首先扮演着政策枢纽的角色,这是政协岗位职责和机构性质赋予的任务。社会组织界别关注本领域的信息,收集相关建议和提案,向政协办公室传送重要提案,将相关部门办理的结果反馈给原提案者。社会组织界别也是民众、普通社会组织、支持型社会组织、代表性社会组织、草根类社会组织、治策型社会组织与党的领导机构、政协、政法委等相关部门之间的重要政策枢纽,构建了“基层+界别(协商层)+决策层”的政策链条。同时,社会组织界别还应进一步发展政策联盟功能。相比其他界别,社会组织界别有着独特的本体特征和界别特色,它秉持社会组织公益性、第三方、民间化的理念,在与其他部门、界别、群体、组织等主体的沟通中,体现和发扬这些优秀理念,促进社会服务和公益事业的发展,推动社会形成良好的舆论氛围,推进政协或政策机构形成政策向心力。社会组织界别的功能作用还不止于此,它不仅代表社会组织行业和领域积极发声,作为政协的组成部分,它还应站在国家、人民、民族的高度,以更宽广和宏观的视野审视问题;它所提出、研究和解决的问题不能只限于本领域范围,而是要扩展到国家全域,在其代表性、主体性和公共性之间进行认真权衡。基于这种导向,社会组织界别应该与其他机构、群体、组织和个体之间建立起政策网络体系,除了体现自身的特征优势以外,还应以大局、总体、全域的视角与其他主体形成合作互动关系。“政策

枢纽-政策联盟-政策网络”是“点-线-面”的层次发展体系,“点”是社会组织界别这个枢纽平台,“线”是社会组织界别所服务的领域和范围,“面”则是社会组织界别代表的利益和空间。

(四) 深化改革以提供基础性保障

社会组织界别的增设不能一蹴而就,“厚积薄发”是对其增设过程的最好诠释。社会组织界别的增设不仅需要充分准备,满足一些基本条件,而且在这些要素背后,还要进行深层体制改革。深层改革主要包括文化改革、社会改革、政治改革、经济改革等方面。国家或地方经济发展直接影响着社会组织的发展状况,尤其是行业协会商会等与经济要素联系紧密的社会组织,是市场经济发展的重要力量,而市场经济的发展及其诉求反过来又推进了社会组织的发展。按照改革的难易程度和现实需求,经济改革应该放到最前面,其次是作为经济改革推动器的政治改革。但也有学者认为迫切需要加紧推行的是社会改革,“因为经济改革的成功,中国基本的经济制度已经建立起来,而社会改革各方面的制度还没有建立起来。前面的经济改革所产生的收入分配差异、社会分化和环境污染等负面问题,都要由社会改革来消化。社会改革也是下一波经济增长的最主要来源。同时,社会改革对未来的民主化也有积极的意义,就是要用民生促民主。”^[2]当前有关社会组织的社会改革和政治改革都在进行,其中政社分开就是重要的社会改革任务之一,通过对社会组织去行政化改革,推进社会组织社会化身份形成,从而使其在社会服务和社会治理中发挥主动性。而社会组织政治改革主要表现在社会组织权力的现代化建设方面。政府通过向社会组织赋权,激发社会组织的能动性,同时也有效规范和约束社会组织权力的正确执行,以免陷入新官僚主义的陷阱。对于社会组织界别建设来说,两类改革都很重要,没有社会化的社会组织就不能真正代表民众的切身利益,而没有权力的社会组织也不能较好地行使代表的职责,因此两者需同步进行。除此之外,文化改革是更为重要的基础性工程,“如果没有某些人性的和社会的价值观支持,就算是最优良的法律,构思的最好的民主机制,也无法保证任

何它们预期实现的价值。”^[24]社会组织文化是社会组织界别代表性的重要基础,只有具备正确价值观和世界观的社会组织委员才能真正站在国家整体利益的立场,以全局的视野处理复杂问题。由于深化改革的复杂背景和发展的不确定性,每完成一项改革任务都应及时通过制度予以规范,并将其上升到国家合法化层面,使其进入主流事业建设领域,以更好、更顺利地推动社会发展。

五、推进社会组织界别协商发展的 多层互动机制构建

党的十九大报告指出,要统筹推进政党协商、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^[25]。在党的重要决议中,社会组织协商被正式列为七大协商形式之一。社会组织协商应该积极与其他协商形式联系配合,以更好地融入到社会主义协商民主建设体系中。因为无法保证一个单一的协商平台拥有足够的协商能力使得决策和政策合法化,因此还需要采用“协商系统的方法”,探索整体的协商支持系统以及不同协商平台之间的互动^[26]。

其一,构建“界别+”的政策协作体系。组织开展“界别+基层”活动,将社会组织界别与基层社区(农村)以及社会组织等主体联系起来,实现政协协商与基层协商的有机对接,基层社会各主体的建议可以就地通过社会组织界别的委员直接反映到相关政协部门。由于社会组织与基层群众联系紧密,服务内容也是群众日常关心的问题,因此社会组织界别协商不仅指代在政协正式场所内的规定性动作,而且还应包括在社会公共领域中的各种非正式政治协商活动。例如江苏省太仓市政协办公室制定了《关于探索政协协商与社会组织协商相衔接助力社会治理现代化的实施意见》,优先选取8个界别小组与16家社会组织进行结对,建立了“市政协领导+政协专委会+界别小组+政协委员+社会组织”的挂钩联系机制^[26]。政协社会组织委员应该积极参加乡镇、街道、农村、社区等组织的议事协商活动,还应参加各地创新的社日活动、党日活动、社区议事会、农村联席会等群众与政府各级部门举办的

协商活动。社会组织界别也可以发挥自身优势,组织相关的基层政治协商活动,包括与社工委、社会组织党委、地方政法委等机构合作举办政治协商活动。

其二,构建承上启下的政策沟通渠道。首先,支持型、代表性和治策型社会组织应该和社区基金会、政协社区联络站、社区居委会等实现联动,和街道办事处、志愿者小组、文化服务所等进行工作衔接。作为与政府层面距离最近的社会组织类型,3类社会组织应充分发挥其在政府与基层民众之间的中介协调作用。其次,它们自身也要积极探索本业务领域的制度体系建设。如上海市静安区社会组织联合会向上建立了区级党委、政府、人大和政协专报制度,横向建立了与区统战部门、民政局的联席会议制度,向下建立了新注册社会组织对口联系制度、每月负责人对话制度等,构建了多向、全面的联络沟通机制^[27]。再次,应当建立这3类社会组织与国家政策系统衔接的正式渠道。在政策网络体系中,为完成某一具体的工作任务,3类社会组织与政府相关部门建立起工作上的沟通渠道。然而这些社会组织除了需完成自身业务以及党政部门交给的委托事务外,还肩负着代表和反映广大社会组织以及人民群众利益诉求的重大责任。因此,还需建立这些社会组织反映整体行业和服务领域诉求的发声渠道,包括将社会组织纳入党代会、人大、政协等国家政策制定和协商的重大会议机制,从而使得政策协商网络更加完善。

其三,搭建多层协商融合的议事平台。我国基层大量社会组织协商活动的顺利开展离不开其他协商形式的支持。“从各地的实践探索看,基层民主决策中的协商活动、基层民主管理中的协商活动、基层民主监督中的协商活动、基层民主自治中的协商活动,这其中,基层协商与社会组织协商是你中有我、我中有你,很难截然分开。”^[28]应该建立相应平台以保障这些协商活动更好地融合互动。例如广东省佛山市顺德区建立了“社会观测站”,这是一种社会组织在其中通过提案来反映民众意见的重要形式;佛山市南海区建立了“参理事会”,社会组织以民众代表身份参与公共议事,模拟“政协”界别协商的模式,设立了社会组织等4个界别;重庆市

创设“三事分流”制度,建立了宏观问题由政府解决、中观问题由社会组织解决、微观问题则由群众自己解决的三层分流机制;而深圳市龙华区选择优秀社会组织人士担任“聚力联络员”,在政府和民众之间构建了统战协商新渠道。基层大量社会组织参与地方事务和解决群众困难的协商,是社会组织界别协商在基层的重要延伸,也是社会组织界别培育优秀人士和推动自身发展的基础动力。

其四,建立多层协商互动的长效机制。应推进政府、社会组织、民众之间的合作互动关系,建立三者正常性工作联系机制,为社会组织反映民众和建言政府提供稳定性服务渠道。当前政府购买社会组织服务中引入公民参与式预算是促进三者合作共进的重要机制。政府购买社会组织服务领域重点分析购买主体和承接主体的行动逻辑,而参与式预算领域着重分析服务主体的行动逻辑,二者的理论联合将推动形成多元主体联动的行动逻辑。政府、社会组织、民众分别在其中扮演“管理”、“供给”和“需求”的角色,通过3个角色的融合,以建构“政社民”协商活动的公共空间,为社会组织界别协商提供制度环境方面的重要保障。参与式预算通过“政府-纳税人”关系的法律界定^[29],将购买行为的“共谋”转变为普遍参与、公开协商的机制。参与式预算是一种整体化多元治理模式,打通了政府、社会组织、公众在治理中各自为政的隔阂,明确了各主体的责任和角色,形成分工明确、合作互动的治理机制;打通了“委托-代理”链上多层之间的隔阂;打通了社会协商、诉讼协商、政治协商的关系,公民的职责由监督上升为表达,再到决策;打通了个体、政府与社会之间的责任分割,将治理主体范围大大拓展;打通了个人自主、公共领域与政治系统的关系,实现公民参与式预算治理的政治化渠道^[30]。

其五,构建公共政策分析市场。市场化的运行机制为社会组织政策参与提供了更为宽松、公平和开放的发展空间,其主要包括政府与社会组织之间形成的信息资源共享机制、购买政策服务的公开公平竞争机制、第三方独立客观的评估机制、资源配置的信息对等机制等。公共政策分析市场是对于深化改革的积极回应,它首先会触及传统的决策方式,并对社会组织等各种社会力量的话语权形成有

力保障。其次,社会组织思想产品的市场化运行模式,将会带动社会民众公共交流领域的兴起,激发民众参政议政的积极性。再次,不同层级的政策产品可以进入共同的竞争平台,参与市场机制的筛选过程,从而为社会组织代言的诉求和建议提供更多表达机会。社会组织背后代表的是更为广泛的群众、更为突出的社会问题、更为值得关注的社会弱势群体以及更容易被忽视的潜在问题等。通过市场公开宣传,更容易引起政府和社会关注,从而利于这些议题及时地进入政策渠道。

六、结 语

总观目前社会组织界别协商建设的状况,一面是社会组织的良好发展局面以及社会组织界别增设的重要性日益突出;另一面则是社会组织界别增设工作停滞不前,各地相关实践不温不火。要解决这种“冰火两重天”的矛盾状态,必须重新理清思路,规划路线,将社会组织界别设置工作当作一个系统工程来推进。社会组织界别的增设既不是最终目的也不是最主要目的。尽管社会组织界别设置后所产生的效应主要体现为政协工作的辐射范围扩大,但是在社会组织界别增设的前期工作中,需要展开对于深层次基础问题的改革,这将促动社会综合体制的持续优化,继而有利于基层社会治理的资源整合和活力激发,其创新动力将驱动社会治理体系和治理能力的现代化进程。而介于中层空间的治策型、代表性和支持型社会组织的协商体系构建,将成为顶层协商与基层协商的支柱和纽带。社会组织界别协商最后所形成的犹如一棵参天大树,社会组织界别如同树顶的果实,而树枝、树干和树根,才是支撑整个国家和社会协商体系的主体力量。社会组织界别体系建设的整体过程就是分层建构与多层互动的过程,层层递进与协同发展的关系穿插其中,共同形成社会组织界别设置工作的网络体系。

在后续研究中,我们既要进一步深刻领会社会组织界别协商在国家治理体系和治理能力现代化建设总体布局中的重要位置,也要考察社会组织界别协商之于全过程人民民主体系建设目标的重要

角色。在高层对协商民主进行整体性政策设计以外,也应深入了解社会组织参与协商政治的真实愿望,清晰把握政协会议增加社会组织界别的政治空间和结构合理性。有必要对政治协商会议中社会组织委员的数量、提案、分布、分类、成分、层次等进行全面梳理,并且对社会组织委员与其他身份委员的比例关系和业务关系等进行脉络分析,从而呈现社会组织界别设置的必要性和可能性框架,把握政协界别设置当前所存在问题的真实面貌,找准社会组织界别设置的准入点。而在更广阔的基层协商领域,需要进一步挖掘群众参与协商政治的历史逻辑和行动规律。例如佛山市顺德区于1984年增设个体劳动者协会界别,2012年增设新社会组织界别,又于2018年取消新社会组织界别,通过对这三个时期的纵向历史社会学分析,将界别发展与当地改革背景、社会经济发展、基层创新实践等结合起来,有助于发现社会组织界别增设的规律性问题。除此之外,在高层和基层之间不应忽视迅速壮大起来的支持型、代表性和治策型社会组织的政治智慧。当前从事社会治理研究的治策型社会组织十分缺乏。同时,治策型社会组织运行模式的相对独立导致其存在与基层联系不足的问题,而支持型社会组织 and 代表性社会组织正好弥补了这一不足。而且支持型社会组织和代表性社会组织数量众多,联系各行各业的范围较广,与基层群众和政府部门关系紧密,因此应该积极发掘它们在引导社会舆论、激发社会智慧、聚焦社会问题以及掌握大量社会基础信息的优势。在各层主体协商体系建设的基础上,大力发展公共政策分析市场,通过市场化的社会思想融合空间,有效推进各层之间共商、共建、共治、共享的协商民主体系的形成。基于系统性、深层性和相互支撑的政策环境,社会组织界别协商也就具备了有效实施的政治支持、社会支持和文化支持基础。

参考文献:

- [1] 王爱文,詹成付,高晓兵.新担当 新作为 新图景——国新办扎实做好民政在全面小康中的兜底夯基工作发布会摘要[J].中国民政,2021,(18):10-16.
- [2] 《“十四五”社会组织发展规划》解读[J].中国民政,2021,(19):46-47+51.
- [3] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[N].人民日报,2014-09-22(002).
- [4] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[M].北京:人民出版社,2021.64.
- [5] 谈火生,苏鹏辉.我国社会组织协商的现状、问题与对策[J].教学与研究,2016,(5):25-33.
- [6] 中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》[J].中国政协,2015,(4):8-11.
- [7] 习近平.关于《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》的说明[J].求是,2021,(23):4-8.
- [8] 李修科,燕继荣.中国协商民主的层次性——基于逻辑、场域和议题分析[J].国家行政学院学报,2018,(5):23-29+187-188.
- [9] 康晓强.社会组织:我国协商民主建设的新增长点[J].理论视野,2016,(5):43-47.
- [10] 金太军,张振波.论中国式协商民主的分层建构[J].江苏社会科学,2015,(2):115-120.
- [11] 杨卫敏.关于社会组织协商的探索研究[J].重庆社会主义学院学报,2015,18(4):77-86.
- [12] 朱永新.探索政协协商与基层协商有机衔接[N].人民政协报,2018-11-21(008).
- [13] 高奇琦.中国协商民主的内核:在党际协商与党群协商之间[J].探索,2009,(2):57-90.
- [14] 林尚立.协商政治:对中国民主政治发展的一种思考[J].学术月刊,2003,(4):19-25.
- [15] 钟裕民.双层互动决策模型:近十年来中国政策过程的一个解释框架[J].南京师大学报(社会科学版),2018,(4):53-61.
- [16] 周晓虹.再论中产阶级:理论、历史与类型学 兼及一种全球化的视野[J].社会,2005,(4):1-24.
- [17] (美)R.K.默顿.社会理论与社会结构[M].唐少杰,齐心译.南京:译林出版社,2008.60.
- [18] 完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化[N].人民日报,2014-02-18(001).
- [19] 全面贯彻党的十八届六中全会精神 抓好改革重点落实改革任务[N].人民日报,2016-11-02(001).
- [20] 鼓励基层群众解放思想积极探索 推动改革顶层设计和基层探索互动[N].人民日报,2014-12-03(001).
- [21] 唐皇凤.我国城市治理精细化的困境与迷思[J].探索与争鸣,2017,(9):92-99.
- [22] 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-19(002).
- [23] 张飞岸.社会改革比政治改革更重要——郑永年教授专访[J].国际社会科学杂志(中文版),2009,26(1):29-35.

- [24] (美)唐·E.艾伯利.市民社会基础读本:美国市民社会讨论经典文选[M].林猛,施雪飞,雷聪译.北京:商务印书馆,2012.495.
- [25] Mansbridge J.Deliberative Polling as the Gold Standard [J].The Good Society,2010,19(1):55-62.
- [26] 江迪,朱自元.推进政协协商与社会组织协商有效衔接 [N].人民政协报,2021-10-11(008).
- [27] 赵敬丹,徐猛.枢纽型社会组织功能定位分析与启示——以北京、上海、广东地区为例[J].沈阳师范大学学报(社会科学版),2016,40(6):73-76.
- [28] 杨卫敏.基层协商民主应是我国协商民主建设的重中之重[J].中央社会主义学院学报,2014,(5):20-24.
- [29] 马骏,王浦劬,黄严.中国公共预算研究[M].北京:中央编译出版社,2016.71.
- [30] 王栋.政府购买社会组织服务中参与式预算的作用、困境与对策[J].中国非营利评论,2019,(2):90-110.

【责任编辑:龚紫钰】

Social Organization Sector Negotiation: Layered Construction and Multi-layer Interaction

WANG Dong

(Chongqing Anti-corruption Research Center, Chongqing Technology and Business University, Chongqing, 400067)

Abstract: The social organization sector refers to the sector type in the CPPCC system, which is named after the social organization, takes the members of the social organization as the main source, and takes the problems of the social organization itself and its areas of concern as the main negotiation topics. The development of social organization sectors and their deliberative democracy is of great significance to optimize the structure of CPPCC sectors, expand the United Front, enhance the party's ruling foundation, and promote the modernization of national governance system and governance ability. The negotiation construction of social organization sectors is a long-term systematic project, which should follow the dialectical development logic of "step by step - key breakthrough, coordinated development - differential treatment, two-way promotion - multiple support", and advance steadily and orderly along the path of "deep reform - grass-roots innovation - middle-level construction - top-level design". On the basis of hierarchical and gradual construction, through the docking of resources and co-construction of conditions at all levels, a development situation of mutual promotion between the upper and lower levels is formed. Through the construction process of multi-level deliberative democracy system and smooth interconnection between all levels, it further promotes the development of orderly political participation of people at all levels and in all fields, and provides a feasible path for improving the comprehensive, extensive and organically connected people's ownership system and effectively promoting the development of people's democracy in the whole process.

Key words: social organization; sector consultation; the Chinese People's Political Consultative Conference; layered construction; multi-layer interaction