

新中国成立 70 年社会组织协商的实践探索与发展趋势

毛佩瑾

摘要 社会组织协商是中国特色社会主义协商民主体系的重要组成部分。新中国成立以来,我国社会组织协商经历了五个发展阶段,在协商渠道、协商领域和协商能力等方面均取得了积极效果。然而,社会组织参与协商民主也面临着一些“失灵”困境,包括制度失灵、机制失灵、认知失灵和组织失灵四个方面。因此,新时代社会组织协商需要良好的制度环境,完善的机制保障,正确的协商意识,以及成熟的组织架构和专业能力,进而为提升公共政策的科学化水平贡献专业智慧,进一步推动国家治理体系和治理能力现代化。

关键词 新中国成立 70 年 社会组织协商 协商民主 失灵困境

DOI:10.16240/j.cnki.1002-3976.2019.03.008

一

随着社会利益分化和公共性事务增多,个人或组织公共参与的热情逐渐高涨,多元化、常规性的协商民主体系亟待进一步优化。习近平总书记在十九大报告中指出,要推动协商民主广泛、多层、制度化发展,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,为社会组织参与协商民主提供了重要的发展机遇。

当前,我国社会组织已逾 80 万个^①,是重要的社会参与主体,也是协商民主的关键“场域”^②。社会组织协商是指,在党的领导和政府依法管理前提下,由社会组织发起、组织或参与的协商民主活动^③。相比其他协商渠道,社会组织协商具有独特优势,能够及时预防和化解社会矛盾,推动公共政策科学化、民主化。新中国成立 70 年来,我国社会组织在参与协商民主方面不断探索,积累了大量的实践经验,也面临着一些“失灵”困境。新时代社会组

织协商需要良好的制度环境、完善的机制保障、专业的组织能力,从而有效链接行政权力和社会权力并实现两者之间的平衡。本文主要探讨新中国成立以来我国社会组织协商的发展历程和实践经验,从制度失灵、机制失灵、认知失灵和组织失灵四个方面分析社会组织协商遇到的阻碍,并提出相应的完善路径。

受到国家政策条件、经济发展水平和组织发育程度等方面的影响,新中国成立 70 年来我国社会组织协商主要经历了以下几个阶段。

^① 参见《2017 中国社会组织总数量突破 80 万个》,人民网,2018 年 6 月 22 日。

^② 康晓强:《社会组织:我国协商民主建设的新生长点》,《理论视野》2016 年第 5 期。

^③ 谈火生、于晓虹:《社会组织协商的内涵、特点和类型》,《学海》2016 年第 2 期。

(一) 社会组织发育缓慢, 协商民主缺乏土壤 (1949—1977)

新中国成立后, 政府对社会实行完全的主导和控制, 社会组织发展几近停滞。新中国成立之初, 政府对民国时期的民间组织进行了清理整顿。50年代初颁布的《社会团体登记暂行办法》和《社会团体登记暂行办法施行细则》严格要求社会组织去政府部门登记、接受政府指导, 初步建立了国家政权领导下的民间组织分级登记管理制度。随后的“反右”运动和“文革”十年, 社团登记管理全面停滞, 社会组织发展近乎瘫痪。在此阶段, 社会高度同质化, “单位”代替了其他类型社会组织, 承接了社会管理和资源分配等大多数职能。由于进入全面计划经济时代, 我国社会组织成为体制内一部分, 发展受到严重制约, 在参与协商民主方面很难有自主发声空间。

(二) 社会组织恢复发展, 协商民主开始萌芽 (1978—1991)

党的十一届三中全会后, 政策环境逐渐开放, 社会组织开始恢复发展。国家颁布了一系列社会组织管理条例, 包括《基金会管理办法》、《社会团体登记管理条例》等, 从秩序管理和制度建设上给予社会组织相应保障。1987年, 党的十三大提出“须使社会协商对话形成制度”, 为社会组织参与协商民主奠定了基础。该阶段的一大特色是以行业协会为代表的社会团体兴起。国务院在上个世纪80年代初期相继批准成立了中国包装技术协会、食品工业协会等一系列全国性行业协会。80年代中后期, 大批行政性公司被撤销, 随后成立的行业协会在职能上取代了前者。1986年, 中国计划生育协会开展组织内部协商, 对组织《章程》进行了讨论, 成为社会组织协商的早期案例。这一时期行业协会慢慢成为沟通政府和企业的桥梁, 在政策制定过程中日益受到公共部门的重视。社会组织成立主要基于政府部门转制、代替行政性公司、政府直接牵头等原因, 有浓厚的官方色彩, 是政府主动选择和打造的结果^①。政府和社会组织呈现隶属和强依附关系, 组织的自主管理和服务意识薄弱。1989年国务院颁布的《社会团体登记管理条例》规定社会组织要实行登记管理机关和业务主管单位双重管理, 这虽然有利于规范社会组织, 但也加剧了第三方机构对行政部门的依附。总的来说, 该阶段社会组织有了初步发展, 但依然深

深嵌入政府体制内, 尚未树立起自主表达群众诉求、参与政策协商的意识。

(三) 社会组织不断壮大, 协商民主逐步加强 (1992—2001)

党的十四大提出从计划经济向市场经济转变的改革路线, 经济体制和政府职能双重转型为社会组织发展提供了有利的外部条件。一方面, 市场经济对平等和公平的追求形塑了公民独立自主的意识; 另一方面, 政治体制改革则强调还权于市场和社会。中共十四届五中全会通过的《关于制定国民经济与社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》, 要求“把不应由政府行使的职能逐步转让给企业、市场和社会中介组织”。社会组织在提供服务的过程中愈发扎根基层, 因而更加注重民意搜集和诉求表达; 政府也需要社会组织参与协商, 从而更好地了解民情、提高政策接受度。与此同时, 国内民间组织的自发成立与一批国际社会组织“走进来”开展公益活动, 也为我国社会组织增强协商民主意识奠定了基础。

这一时期社会组织得到了进一步发展, 许多社会组织的协商民主意识不断强化, 但参与协商的能力和效果仍十分有限。1998年国务院颁布的《社会团体登记管理条例》(修订)和《民办非企业单位登记管理暂行条例》^②对双重管理体制做了进一步规定, 政府对社会组织的“工具性”功能认知和“控制性”管理手段, 导致社会组织仍极大地受制于政府相关部门, 难以拥有参与协商民主的动机和途径。

(四) 社会组织快速发展, 协商民主初步形成 (2002—2012)

国家政策支持和制度空间扩大为社会组织协商创造了有利的发展条件。党的十七大报告提出要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用, 增强社会自治功能”。党的十八大报告进一步指出, 要发展“社会主义协商民主”、“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”, 这也为我国社会组织发挥积极作用提供了方向

^① 张良、刘蓉:《治理现代化视角下我国地方行业协会外部治理体系重构研究》,《华东理工大学学报》2015年第4期。

^② 参见中华人民共和国国务院令第251号《民办非企业单位登记管理暂行条例》, 中国社会组织公共服务平台, 1998年10月25日。

性指导。这个时期一些地区开始尝试推行社会组织双重管理体制改革,纷纷颁布相应的政策法规,将登记管理由原先的“双重”变成“一元”,给予社会组织更多的自主发展空间。社会组织频繁参与国际交流也为其提升协商意识和能力提供了契机。中国加入WTO后,社会组织通过参与国际规则和标准制定、协调国际贸易争端,锻炼了议事能力,掌握了协商技巧。同时,互联网等信息技术的发展和普及,不仅使社会参与意识更加深入人心,也为公民参与提供了新的媒介和平台。

在此阶段,社会组织积极参与协商民主,其协商地位也愈发受到政府重视。例如,围绕2003年的“怒江事件”,政府召集了环保专家和环保类社会组织参与协商,最终该项目被叫停。2008年中国家用电器行业协会和电子影像行业协会等社会组织通过列席会议,针对中央政府推行的“家电下乡”政策提出改进意见,最终扩大了家电下乡的种类,改变了家电下乡产品的最高限价。社会组织在参与政策制定过程中利用自身的专业性和整合性优势,为政府提供了专业的咨询和政策建议^①,不仅维护了社会和行业利益,也增强了公共政策的科学性和权威性。

(五) 社会组织有序发展,协商民主不断深入(2013—2018)

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》特别提出,应进一步拓宽社会组织协商渠道,健全决策咨询制度,激发社会组织活力。2015年,中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》出台,指出要探索社会组织有序协商。由此社会组织协商被社会所接纳。在这一阶段,社会组织在不同层面积累了协商经验,取得了积极的协商效果,具言之,主要体现在三方面:

第一,制度化参与渠道不断拓展,协商途径更加多元。(1)熟悉业务领域和专业知识的社会组织通过参与立法协商,提升了法律的科学化和民主化水平。(2)政协领域不断为社会组织协商提供制度化渠道。一方面,社会组织通过工商联参与政协协商;另一方面,具有行业背景和社会组织身份的代表委员直接向各级人大政协提交议案、反应会员单位诉求。广东等一些省份尝试在政协增设专门的社会组织界别,鼓励社会组织制度化参与政协协商,为群众和组织发声。(3)社会组织通过参与政策制定协商

座谈会、研讨会,表达组织诉求,为政府提供政策建议。2016年,湖州市对全市的社会组织协商民主工作进行决策部署,指出要力争建立社会组织型“智库”,为社会组织和政府协商搭建平台。此外社区协商的制度化水平也逐渐提升,特别是在广州、深圳、成都等地纷纷成立的社区业委会及在此基础上召开的业主议事大会,不仅激发了居民参与基层协商的热情,也提高了其社会参与和治理能力。

第二,涉猎议题日渐丰富,协商领域更加广泛。简言之,一方面,社会组织针对具体议题参与协商以提升组织绩效,并为公共政策制定提供政策性建议。另一方面,诸多公共性社会问题均是由社会组织最先倡导并积极参与议题协商的,例如垃圾焚烧、水质污染、弱势群体权益维护等,加之媒体和互联网的助力,最终影响了政策议程。此外,在“一带一路”倡议影响下,越来越多的社会组织“走出去”,为维护健康的市场秩序和营造良好的贸易环境进行沟通、参与协商,对保护国内企业在国际市场的地位和运营起到了举足轻重的作用。

第三,信息化发展助力社会组织协商,使其协商能力不断提升。许多社会组织借助互联网平台,刊登网络新闻、建立组织官网和APP、出版电子刊物,增强了组织的社会影响力和业内知名度,为社会组织参与协商奠定了基础。与此同时,社会组织的专业能力不断提升,同时也向政府相关部门提供行业信息和专业技术知识,由此获得了更多参与协商的机会。组织的整合和代表能力也是间接参与协商民主的关键凭证^②。以行业协会为例,作为企业会员的代表,其通过规范市场行为和强化行业自律,营造了良好的市场环境、有效地推动了社会治理,在协商过程中发挥重要作用。

我们看到,社会组织协商效果既反映了国家—社会关系状态,也折射出社会组织的能力建设水平。我国社会组织协商多年来经过不断探索取得了诸多经验和成就,但也面临着四种“失灵”困境,为社会组织进一步发挥协商功能带来了阻碍。

^① 李辉杰:《我国行业协会公共政策参与的现状、问题及对策研究》,上海师范大学硕士学位论文,2015年。

^② 纪莺莺:《商会的内部分化:社会基础如何影响结社凝聚力》,《公共管理学报》2015年第1期。

制度失灵。一是社会组织协商缺乏法律依据和制度保障。一直以来关于社会组织协商的概念、标准、功能定位等内容均没有明确规定。法律与制度缺位直接影响了社会组织协商主体地位的确立,导致社会组织协商极易受到决策者意志和政策倾向性的影响,也降低了群众对社会组织参与协商民主的认可度。二是社会组织协商的规范性不足,政策参与的被动性明显。目前我国社会组织协商的形式往往缺乏规范流程,难以兼顾效率和公平、保证协商民主的最终效果。一些社会组织参与政策协商并非是自主意识和自愿行为,而是源于政府的直接委托,相比真正意义的参与还有一定距离。三是社会组织监管评估体系有待进一步完善,其对组织参与协商的重视程度仍显不足。正是由于缺乏社会组织协商的监管和责任机制,许多社会组织不履行协商职能,或违背了协商民主的秩序和原则。

机制失灵。在协商渠道方面,我国社会组织协商存在严重失衡。一方面,官方背景社会组织比民间社会组织拥有更多与政府直接沟通协商的机会,后者只能通过组织代表的特殊政治身份获得协商议事权利,存在较大的偶然性。另一方面,大型社会组织比中小型社会组织占有更多、更强有力的政策倡导渠道,大多数社会组织的诉求很容易被忽视。可见,协商机制缺失导致社会主体无法拥有在公共领域平等表达诉求的权利,以至于决策结构有失偏颇,协商结果有失公平,社会组织协商发展不平衡不充分。在协商范围方面,我国社会组织主要集中在行业调研、行业自律、专业培训等领域,协商的范围和类型均有待进一步扩展。在协商成果转化方面,如何通过相关机制建立将社会组织的专业化成果转化为政策建议,并通过制度化渠道得以反馈,也需要进一步考量。

认知失灵。首先,政府对社会组织的价值认识不到位。一方面,一些政府部门过分担心社会组织的负面效应,对其缺乏信任。另一方面,一些政府部门往往把社会组织看作客体和管理对象,对社会组织在协商民主中的地位没有给予充分重视,征求意见图形式、走过场,即使社会组织提了政策建议也未必能得到有效回应,极大地影响了其参与协商的积极性。其次,社会组织协商意识有待进一步加强。许多社会组织负责人没有认识到参与协商民主是组

织的一项重要职能。由于社会组织公信力尚在培育中,一些组织对自身的职能定位不清、能力评估不足,在参与协商方面表现出“无所谓”或“没信心”的态度。这无疑加剧了社会组织公共责任感的缺失,也导致社会组织之间形成了“孤岛效应”,由此进一步产生了协商民主中社会组织整体缺位的问题。

专业性失灵。简言之,一是社会组织内部治理结构不完善导致协商动机不足和效果不佳。组织的内部治理结构是产生意见共识、采取共同行动、增强组织代表性的前提和关键。许多社会组织因内部结构不完善,在搜集有效信息、代表会员利益、表达群众诉求等方面没有受到制度规范,协商职能发挥效果不理想,出现了功能缺位的现象。二是社会组织的专业服务能力亟需进一步加强。当前社会组织参与政策协商的能力不足,缺乏议事协商经验和专业技术培训,在资源动员、沟通协调、合作联盟、社会参与等方面均表现得力不从心,极大地影响了社会组织协商效果。三是社会组织缺乏独立性导致对群众和会员的需求关注不足。受到路径依赖等制度性因素影响,中国社会组织和政府的关系体现为“嵌入”“依附”等特点^①。这种纵向依赖关系使社会组织容易忽视会员和群众的利益诉求,也不利于与其他组织进行横向合作交流。

探讨今后一个时期中国特色社会组织协商的路径,概言之,主要包括以下几点内容:

第一,加强制度建设,提高社会组织协商的合法性与规范性。首先,强化中央指导,完善法制保障。中央层面需重视、明确社会组织协商的性质和地位,指导地方进行协商民主制度体系建设,为社会组织协商提供合法性基础。在法律法规中进一步明确社会组织的职责、权利和义务,以立法形式保障社会组织在协商民主中的主体地位。其次,加强地方规划,提升协商规范性。省市县层面需对社会组织协商进行科学的规划设计,在实施过程中精准选择协商对象、设定协商议题、制定协商方式、控制协商流程,使社会组织协商更加合理化、标准化。同时要充分发挥社会组织党组协调各方的领导核心作用,对社会组织协商加强引导和管理,使之符合党的重大决

^① 张华:《连接纽带抑或依附工具:转型时期中国行业协会研究文献评述》,《社会》2015年第3期。

策和工作部署;依据民主集中制原则保证社会组织协商有序开展,形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的协商民主新格局。

第二,完善体制机制建设,拓宽社会组织协商的参与渠道。简言之,一是要推动社会组织参与国家机关发起的制度化协商民主。对政府而言,在决策、审批、政策实施前的各环节,以及在行业发展、环境保护、社会民生等不同议题领域,应设立制度化渠道邀请社会组织代表列席参与。对人大来说,立法协商应建立社会组织议案征询和意见反馈的常态化机制。政协协商需设立社会组织界别,使社会组织通过政协渠道发表意见、递交提案,反映社会各界的利益诉求。另外,借助群团组织的渠道优势,充分发挥其服务和政治引领功能,为社会组织搭建参与协商的中介平台。除了拓宽制度化参与渠道,还需关注成果转化工作,将组织的政策性议题成果转变为行业标准,强化社会组织自律。各级党政领导干部对社会组织的政策建议要及时批复、狠抓落实,建立社会组织利益诉求的反馈、转化和落实机制。

二是搭建社会组织之间的协商民主渠道。加强不同行业和领域社会组织间沟通协商,可以充分掌握不同的社会群体的意见诉求,拓展社会组织协商覆盖面。同时,加强相近行业和领域社会组织间的对话沟通,推进业务交流,对共同的利益诉求进行集体磋商。条件成熟的社会组织还可与国际社会组织加强合作协商,参与国际标准制定和策划。

此外社会组织可以运用网络平台对政策议题广泛征询意见、开展讨论,寻求不同利益群体间的观点平衡,最终达成共识,提供行之有效的政策建议。政府应进一步建立网络协商民主平台,满足社会组织愈发强烈和多样化的参与需求,使社会各方能够在平等有序的基础上沟通协商。

第三,强化思想认识,提高多元主体对社会组织协商的支持与重视。党政领导干部应给予社会组织协商高度重视,充分认识到社会组织参与协商民主是推动国家治理体系建设的关键内容。政府部门还

应认识到,社会组织职能发挥有助于降低行政成本,使政府更加充分地了解社会各界利益诉求,提高社会治理效果和社会稳定系数。对社会组织而言,一方面需强化其对于参与协商重要性的认知,通过理论学习和专业培训了解协商民主的经典案例与规则技术;另一方面要培养参与协商的自觉意识。例如,社会组织应具备求同存异的包容精神,在充分倾听的基础上有序协商。社会组织还应拥有平等意识,让参与者互相尊重、平等协商,最终达成共识。

第四,加强能力建设,提升社会组织协商的专业性和有效性。要言之,首先,完善内部治理结构,推进社会组织内部协商。权力配置是组织内部治理的关键,也是最容易被忽视的环节。需在会员大会、理事会、监事会等层面针对组织的重要事项、重大决策、财务报告等展开充分的组织内协商。同时,促进内部成员间沟通交流,就行业发展、会员间利益协调等事项进行磋商,按照议事规则和决策程序凝聚成员意志。其次,深化政社分开,保障社会组织独立性。政府应进一步加快职能转移,把不该管、管不好的事项剥离出去交由社会组织承接,有效提升政府行政效率,激发社会组织活力。同时还要提升专业化程度,提高社会组织代表性和影响力。社会组织应加强工作人员培训,提高人才队伍的专业化水平和综合素质;培养组织的沟通协调能力,积累协商经验,扩大协商影响力;积极与社会其他组织进行合作,例如与学术机构共同举办研讨会和论坛,不仅有助于更新前沿知识,还可以扩充社会组织人才队伍;建立激励机制,鼓励高质量政策成果产出,为提升公共政策的科学化水平贡献社会组织的专业智慧。

本文受国家行政学院科研项目“社会组织参与新时代协商民主的要素与机制研究”资助。

(本文作者:毛佩瑾 中共中央党校社会和生态文明教研部讲师)

责任编辑:钟 河