

社会组织协商的夹层角色与共治路径

——基于制度环境与社会参与的类型学考察

文/徐家良 吴晓吁

我国公共服务类型日趋丰富，服务质量已达到较高水准，民众基础需求得到满足，但政府公共服务供给尚不能充分满足公众民生需要。为切实解决发送和接收双向阻滞、上限于政策下不接民生的公共服务供给矛盾，党中央提出依靠全过程人民民主以推进基层服务水平提升，协商民主是实践全过程人民民主的一个重要形式，十八大以来，国家明确将社会组织列为协商主体，社会组织协商成为整体协商民主体系的重要组成部分。党的二十大报告指出，“全面发展协商民主”“统筹推进”包含社会组织协商在内的七类协商形式。党和政府呼吁社会组织协商发挥兼具专业性和社会性的优势，成为政府与其服务对象之间的有机动员中介。

在经验观察中，社会组织一方面需要感知行政部门注意力，结合政策内容落地布置到会员单位服务于所在地居民；另一方面也需要激活包括界定问题、提出政策建议、促进政策执行的政策过程。本文将视线聚焦到公众、社会组织和政府三者之间互动关系的研究，在讨论这种联结方式形成过程、形态特征以及介入协商方式的基础上，提出不同环境中的社会组织协商治理模式，分析其在当下中国城市公共服务供给系统中进行多民主协商发展和制度硬化的动态路径。

社会组织协商：夹层角色形成的根源

从近年我国公共服务实践经验观察中可获知，社会基层治理者通过各种制度安排和组织建设追求社会动员的全面性和多样性，但同时，也在避免社会力量深度进入产生跨越生活领域的议题事件或风险活动，此种由约束和机会构造的在政府与社会之间所形成的活动空间就是社会组织所处的夹层。

(一) 制度环境—社会参与：政社之间的治理夹层

社会组织协商的过程受到两个维度的影响：其一是行政机关推行政策的意愿和民主协商进入的开放度，即制度环境；其二为公众对于政策执行结果和民生需求提升制度化预期的反馈，即社会

参与。张圣、徐家良曾提出夹层治理的概念，将社会智库视为夹在政社治理实践层之间提供治理支持的技术中间层，本文在此概念上作进一步拓展，化约出制度环境和社会参与此两层外部因素，关注其对社会组织协商行动的影响。制度环境是社会组织协商的外部情境因素，其影响主要体现在多维度、异质化和复杂化三个方面。社会组织通过将问题与办法相联系的方式推动社会参与，凭借知识和技术专长推动政策创新及发展，成为撬动地区现有资源和政府注意力分配方式的行动者。

(二) 社会组织协商：夹层治理模式

在特定的制度环境中，行政机关产生推动公共服务的动机与意愿，流向社会系统，社会组织联系起政府与社会，其协商行为在夹层中的能动性体现在制度联结能力以及社会动员能力，具体过程为社会组织在感知生活需求域的焦点事件后界定公共议题，建立起政策话语体系，流向政策执行与制定流程。整套系统需要社会组织通过合法性获取、话语策略和社会网络建立路径。社会关系网络有助于组织获取合法性且调动资源，因此，社会组织需要与政府部门、社会部门等其他主体保持联系。对社会组织而言，这些关系能够帮助组织克服制度环境的结构性障碍或暂时性尚未完全开放的问题，为社会组织成为积极行动者和参与政策制定提供有利的条件。其中，与政府的纵向互动是目前研究重点之一。此外，社会组织与公众或其他社会组织之间汇聚起来进行利益表达有助于其获取社会资源。纵向的政社互动与横向的组织间交流共构社会组织的社会网络。

案例分析：不同“制度—参与”情境下的社会组织协商

本文尝试通过三个案例资料，利用探索性多案例研究方法揭示社会组织协商如何协助城市区域多元民主治理。依托“制度环境—社会参与”的分析框架，以制度环境对社会组织开放度的高低和社会参与意愿的强弱为标准，将社会组织所处的环境分为“制度开放—积极参与”“政府赋权—参

与薄弱”和“争取赋权—动员参与”三类夹层环境，对应环境生成双向沟通型协商、党务交织型协商和主动动员型协商三类社会组织协商治理模式。

案例内部分析对三则案例单独开展，分析不同区域内的组织类型、互动模式、社会组织协商民主场域、协商嵌入机制、议程设置模式与协商绩效等，并与理论框架进行比对，从不同协商模式以及不同政策倡导策略等角度对比分析案例间的差异。直接归属管理部门分属区委组织部、统战部与民政局，这三个部门涵盖了当前最为主流的社会组织直属管理部门。

A和B机构均为枢纽型社会组织，主要收集各会员单位的意见，进行提案与反馈。A机构成立较早，建立关系较长类型为社会组织联合会，其成立目标为帮助解除A区社会组织在协商民主沟通上的发展限制。负责人出身于企业，为区级人大代表，组织资源来源基本等同于负责人社会关系。A机构成为政府部门与社会部门之间的连接，建立起定期专报呈送、双向沟通会议以及直接联系微信群等机制，这些渠道反映居民与组织诉求，参与治理协商。A机构所服务区域的社会参与呈现出强参与的氛围。A机构的会员社会组织活动领域涉及教育、医疗、住房等城市居民生活领域中常见维度。在政府所能提供的标准化公共服务产品之外，根据不同人群提供针对性的专业服务。作为枢纽社会组织，承担了培育、联合社会组织的功能，解决区域内社会组织提供服务时所遇到的矛盾与瓶颈，擅长通过试点项目进行价值放大。

B机构是在区委统战部指导下成立的新的社会阶层人士联谊会，会员为各民主党派人士，其设立目标是联络四类人员，专业性极高而内聚性较差，各会员之间鲜有合作。新联会是统一战线建设工作组织，承担政治协商功能，且会员单位负责人基本为政协委员，先天具备政治功能。主要沟通形式为年度会议和定期交流会，各会员在会上就本职工作相关问题与不同专业行业的人交流，以求建立在更广阔的视野基础上凝聚共识，以议事为主，共同实践合作较少。

C机构是公益发展与评估中心，与前两个组织有所不同的是其为草根组织，主要服务范围是提供社区治理和专项人群服务。因缺乏政治关系，C机构以高专业性的社区治理营造等公共服务供给形成与政府的长期合作。C机构扎根社区，面临着基层政府难以支持、街道及区级政府难以跨条块管理的棘手问题，整体制度环境相对受限。该社会组织协商体现为社区民主协商，直接收集城市社区居民意见，并协助社区工作人员建立直接民主参与机制。

通过区域和组织特征、制度环境开放度以及社会参与意愿是否生成的判断，我们勾勒出不同的协商模式。A机构进一步健全政府部门与社会组织的常态化沟通交流机制，积极向上反映真实情况，帮助会员单位、企业、公众解决实际困难，研究提出务实的政策优化举措；加强上下联动，推动各地加快落实已部署的各项任务，因地制宜创造性开展工作；加大政策宣传解读和推介力度，为基层诉求的表达提供有序的平台化渠道，从而规避和化解在政社张力加大形成的治理罅隙；以社会组织为中介拉近政社关系，夯实全过程人民民主的实际参与。B机构协商的基本方式既有中国共产党同各民主党派、无党派人士开展的协商，即政党协商，也有与各行业企业家、负责人开展的协商，总结为实务协商。机构的协商正集合此两种协商形式，集合民主党派人士在认识上统一高度，在面对根本问题与重大问题时同情同态，同时又为各行业的垂直问题探讨提供一个沟通平台，使会员单位能直接反馈存在问题。C机构采取的方法为专注于与公众建立关系和信任，为了获取行政认同，通过合法性获取、话语策略和社会网络进行协商。

社会组织协商的优化路径

在复杂的制度环境中，扮演夹层角色的社会组织想要利用协商致力或协助提供高水平公共服务，其协商行动路径也须展示出社会组织与制度环境和社会参与两个层面的积极互动。强政府端的执行型协商以政策路径推动服务执行，强社会端的获取组织合法性和参与合法性，双向赋能环境下以凝聚共识转化为政治话语体系，形成长期稳定的双向社会网络。

（一）引导组织自我赋能

在政府赋权型的社会组织协商中，社会组织协商历经组织构建和参与构建两个阶段，组织构建包括向外联系的工作机制和沟通渠道，引导社会组织有序参与协商，组织合法性的取得也应顺势而为。参与机制包括项目制、合作制的参与进程与各种制度化协商平台相结合，共同推进协商民主广泛、多层、制度化发展。既要求社会组织利用其组织专业性和内聚力达成在公共服务供给格局中的组织合法性，也需生成拓展资源和建立多维渠道的参与合法性。

（二）增强行政赋权

居民能动型的协商需要获得更多的支持。在制度环境开放度差异化明显、行动者利益多元的背景下，社会组织作为民主协商的重要主体，需要

借助多元主体的共同力量去趋向公共价值目标，需要发挥“共有观念”的作用，在多元主体之间形成共有利益和共有身份，最终形成“具有相似观点的共同体”。塑造共同观念需要多元主体之间有能够稳定畅通的对话体系，使得各主体自身观念能够充分阐释。要实现自身力量的放大，社会组织需要集聚起来，形成枢纽借助组织化方式扩大自己的力量，争取自身的发言权。但话语联盟需要与利益集团进行切割，体现更广泛的主体需求。

（三）硬化协商体制

双向赋能型的社会组织协商具有高赋权和高社会参与的特性，其寻求的发展路径为将已有的协商体制机制硬化为制度化的行动归依。其具体体现为将个人关系网络积极转化为组织社会网络。社会组织网络拓展的主要思路是根据不同的环境偏好与发展动机，通过契约治理和关系治理，设法将行政和社会层面的潜在行动者转化为长期支持者。在此过程中，社会组织的任务是识别问题、传达议题和建立规则。第一，识别网络中利益相关者的关切问题。社会组织扁平化的结构与立足基层的现状使其能接触到社区居民、社工、其他社会组织、行业会员单位等主体所面临的最紧要问题。第二，将行动网络的内部问题转化为政策议题。社会组织汇聚群体利益诉求信息，再向上传达，与决策者形成话语联盟，协助转换成可落地的政策话语。第三，社会组织与其他参与主体通过博弈制定相关规则，规范协商民主实践中各主体的行动，从而实现民主协商的稳定性。

结论与讨论

随着全过程人民民主的发展和构建多主体共建共治共享格局，社会组织参与民主协商愈发重要。以往对于社会组织协商的研究多从社会组织主体出发，对于公共服务供给这一复杂系统下的主体间关系研究尚未深入。本文通过三个案例探讨了不同类型社会组织协商治理的模式及其运作逻辑，对进一步理解社会组织协商在不同情境下协商的类型和在政社夹层之间的作用，以及如何更好地利用多主体协商民主进行软性城市服务建设有一定的理论意义与实践价值。

在理论价值上，依托“制度环境—社会参与”的四象限分析框架，以制度环境对社会组织开放度的高低和社会参与意愿的强弱为标准，将社会组织所处的环境分为“制度开放—积极参与”“政府赋权—参与薄弱”和“争取赋权—动

员参与”三类夹层环境，而对应组织则从合法性获取和资源获取两个维度形成双向沟通型协商、党务交织型协商和主动动员型协商三类社会组织协商治理模式，以此分析不同情境中三类协商模式如何推进形成夹层治理，系统理解协商民主的整体格局。在双向沟通型协商中，社会组织与城市治理的关系是分工的同盟，动力机制是“商量办事”的长效稳定制度机制，结果是“政策执行稳固落地，居民及组织反馈直接传达”，需要维持合法性获取途径，建立通配型话语策略，将强个人关系网络转化为组织社会网络。在“政府赋权—参与薄弱”情境中，政府与社会组织形成“党务交织”的协商，动力机制是“多党派民主协商和行业协商的综合”，结果是“政策执行效能强，组织反馈不集中”，需要提升参与合法性，运用共识性话语策略，强化组织间社会网络。在“争取赋权—动员参与”情境中，政府与社会组织的协商是社会组织“主动争取”的结果，社会组织与公众之间的互动为“主动动员”，整体动力机制是“居民生活需求不满足下的参与意愿”，结果为“政策执行效能不显著，居民民主参与强”，其需将组织结构合法性更好地与参与合法性结合，将公众共识融合主流政治符号，在制度环境中构建网络。

进而言之，夹层治理模式既受到多重因素影响，也多维改变着城市民主协商环境，不能简单按照两种关系的强弱判定协商成功与否。在民主协商日益受重视的背景下，立足城市的不同治理场域，因地制宜地探讨在不同的制度环境和社会参与下，协商治理采取何种路径变迁。政府应从宏观着眼，在制度安排中加入社会组织的角色承担，提供对社会组织专业性、资源禀赋和互动结构的形塑的开放制度环境，建构与政府部门和成就特点相符合的协商治理模式，通过建设区域内多主体间的战略伙伴关系以形成治理合力。同时，社会组织参与民主协商需要把握外在环境和组织内部以及服务对象的变化，改变政府部门与社会部门之间的摩擦系数，减轻政社夹层双边的沟通张力，实现协商治理模式的迭代升级，解答全过程人民民主参与命题。

总之，实践经验有助于归纳出社会组织协商的形成条件和协商路径，在政社互动的复杂系统中具有提升民主参与程度的实际价值，也有完善全过程人民民主路径的理论意义，探索不同夹层中协商模式以何种方式弥合，能更好地促进社会力量参与国家治理体系建设。□

〔徐家良系上海交通大学国际与公共事务学院特聘教授，吴晓吁系上海交通大学国际与公共事务学院博士生；摘自《学习与实践》2023年第11期〕