

民政部 2014 年社会组织理论研究部级课题报告

社会组织协商民主机制构建研究

蓝煜昕

清华大学公共管理学院

2016 年 1 月 18 日

社会组织协商民主机制构建研究
(修订版)

蓝煜昕 (清华大学公共管理学院 男 助理教授)
李朔严 (清华大学公共管理学院 男 博士研究生)

摘 要

继党的十八届三中全会提出要“构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”后，中央政治局于2014年12月29日审议通过的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确提出要“逐步探索社会组织协商”。随着社会组织在我国公共服务与社会生活中的主体性越来越凸显，构建制度化的社会组织协商民主机制有利于拓展协商渠道、加强我国社会主义协商民主建设。同时，随着社会组织双重管理体制的改革和统一直接登记的推进，政府业务部门与社会组织的联系断裂，社会组织协商民主机制有利于建立政府业务部门与社会组织新的制度化纽带。

本研究通过文献与案例研究，在梳理协商民主相关理论、总结国内外社会组织参与协商民主相关经验后试图回答以下问题：（1）从理论上理清社会组织协商民主是要协商什么？与谁协商？与既有的政治、政策协商渠道是什么关系？（2）国内外实践中有哪些社会组织协商的机制安排和经验？（3）我国的社会组织协商有何特殊的背景？机制应该如何构建？社会组织管理部门在其中如何发挥作用？

研究得出三个基本观点：（1）社会组织协商民主机制建构应基于双重目标，既要发挥社会组织政策参与功能、拓宽我国民主协商渠道，也要作为统一直接登记后政府业务部门保持与社会组织联系的制度性纽带。（2）行业治理、社区治理、决策协商、应急协商是社会组织协商民主的四大重点领域。（3）协商民主的机制设计必须以协商主体的权责对等为原则，必须结合社会组织的专业领域和代表性。

在厘清社会组织协商民主基本理论问题的基础上，本研究构建一个关于社会组织协商民主机制的制度框架，并试图为社会组织登记管理机关培育发展、规范管理社会组织的工作提出有针对性的政策建议。

关键词：社会组织 协商民主 现代社会组织体制 政策过程

目 录

一、社会组织协商民主的内涵与理论基础	1
(一) 什么是社会组织协商?	1
(二) 社会组织协商的类型?	2
(三) 为什么需要社会组织协商?	3
二、国内外社会组织参与协商民主的实践型态	4
(一) 我国社会组织协商的实践型态	4
(二) 国外社会组织协商的实践型态	9
(三) 比较视野下的小结	11
三、社会组织协商民主机制构建中的关键问题	12
(一) 发展社会组织协商的目标定位	12
(二) 社会组织协商民主机制的构建原则	13
(三) 社会组织协商适合的领域	14
(四) 社会组织协商的合法性以及问责问题	15
(五) 社会组织协商民主的机制选择	17
(六) 我国社会组织协商民主机制构建的路径	18
四、促进社会组织协商的具体政策建议	18

一、社会组织协商民主的内涵与理论基础

(一) 什么是社会组织协商?

党的十八届三中全会提出要“构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”后，中央政治局于2014年12月29日审议通过的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确提出要“逐步探索社会组织协商”。对社会组织协商这样一个新的概念，目前的探讨还很不充分，只是散见于一些文献中。总体来看，目前对社会组织协商的界定范围较为宽泛，有些将只要有社会组织出现的协商就将其界定为社会组织协商，这种过于宽泛的理解导致可操作性很弱，实际上不利于建立社会组织参与协商的制度和路径。因此，本部分首先对社会组织协商的概念和内涵进行梳理。

社会组织协商虽然是一个崭新的概念，但其内涵实际上深深地根植于建国以来协商民主的理论与实践之中¹。协商民主在民主性质、基本原则以及功能定位方面与西方的选举民主存在相当大的差异，总的说来，选举民主是刚性民主，而协商民主是柔性民主²。作为选举民主的重要补充，协商民主坚持求同存异、包容体谅、既追求共识又包容不同的意见，体现出广泛性与代表性相统一以及多样性与一致性相统一的原则³。社会组织协商是协商民主的重要组成部分，也是中国特色社会主义民主的重要体现。对于社会组织协商的界定可以从广义和狭义两个方面来考虑，广义的社会组织协商主要是指社会组织参与或组织的协商，这里面既包括社会组织参与各级党委、人大、政府、政协及其有关部门发起的决策协商，又包括社会组织与社会、社会组织与企业乃至社会组织内部的协商。狭义的社会组织协商主要立足于公共政策的视角，强调社会组织在公共事务和决策中的协商参与，包括作为协商主体参与由各级党委、人大、政府、政协等发起的协商，以及作为平台吸纳社会主体参与各级党委、人大、政府部门的协商⁴。因此从狭义的概念上说，一些社会组织内部的协商以及其他不涉及公共事务事项的协商，并不属于社会组织协商。

对于一个具有深刻理论内涵但在实践层面相对较弱的命题，有必要将社会组织协商的制度建设作为当前社会组织战略的重要一环。在此背景下，较为宽泛的、广义层面的社会组织协商界定并不可取，而狭义的社会组织协商由于对象主题明

1 王道坤. (2006). 协商民主在中国的适用性条件及其前景. *华中师范大学学报: 人文社会科学版*, 45(4), 39-45.

2 卢瑾. (2008). 当代西方协商民主理论研究: 现状与启示. *政治学研究*, 5, 16.

3 郑慧. (2012). 中国的协商民主. *社会科学研究*, 1, 44-48.

4 雷明贵. (2015). 社会组织协商: 内涵与价值. *湖南省社会主义学院学报*, 16(3), 33-35.

确、理论视角清晰，再加上构建和谐政府与社会组织关系的现实需要，其内涵更加符合当前的需求。因此，本部分将社会组织协商限定为社会组织在公共事务决策过程中的协商和讨论参与。接下来的分析将围绕狭义的社会组织协商概念展开。

（二）社会组织协商的类型？

在狭义的社会组织协商概念的基础上，依据不同的视角，我们可以将社会组织参与协商进行不同类型学的划分。依据社会组织与现有协商渠道所对应的领域来划分，可以分为**政治协商、立法协商、政策协商、行业协商、社区协商、决策协商、应急协商**等。**政治协商**在现有体制中与党的统战工作有一定对应关系，强调社会组织作为一种代表社会利益的政治力量与各级党委、政府的协商，其中包括社会组织的负责人作为政协委员参与政协会议以及社会组织作为代表参与政治大政方针的讨论和建议过程。**立法协商**主要是指作为公共利益代表的社会组织通过制度化的方式参与到中央或地方人大立法前期的意见征集过程中，这种制度化的方式有多种，包括政府或人大举办的协商座谈会，也包括通过政策让社会组织的负责人担任人大代表来使他们参与到立法过程中。由于法律在社会生活中的至高无上性，让社会组织参与立法协商是社会主义协商民主发展水平的一个重要体现¹。**政策协商**主要是指社会组织在一些具体政策议题上与作为行政主体的政府及其相关部门的协商，作为公民与政府间的桥梁，社会组织通过参与协商发挥中介的作用，不仅有助于将公民的意见传递到政府，促进政府决策的科学化和合理化，也有助于将政府的意见和看法传递给公民，以缓和社会矛盾，增强公民对政府的信任。**行业协商**主要是指作为市场利益团体的社会组织与政府的协商，这种社会组织包括行业协会以及各种商会，它们通过参与政府会议或书面建言献策的方式为行业的发展争取利好的政策空间。由于这类社会组织有比较强的利益链接，因此其参与政策协商的广度和深度一般也超过其他类型的社会组织。**社区协商**更强调社会组织在基层治理中的协商，社会组织通过与居委会、楼长、小区居民等群体的协商，来帮助社区更好地解决公共问题。在这一过程中，社会组织更多扮演一个引导者或是合作者的身份，在社区治理的过程中利用协商凝聚共识并对公共问题加以解决²。**决策协商、应急协商**是两类非常态的、政府在特定时刻引入社会组织等主体参与的协商类型，与政策协商相比它们具有临时性、时效性。**决策协商**的主要场合包括预算决策、规划决策、重大工程决策等，社会组织主要作为利益相关方或主体缺位下的第三方公益团体参与决策过程，提升决策的民主化、公平化、科学化。**应急协商**则是在重大危机发生的情况下，为了动员社会各界的充分、有序参与，从而由政府、社会组织等共同参与的决策、执行方案协商。

依据协商影响决策的程度分为附带表决权的协商、建议型协商两种。其中第

1 Dryzek, S., 王大林. (2005). 不同领域的协商民主. *浙江大学学报: 人文社会科学版*, 35(3), 32-40.

2 张爱军. (2015). 社会组织协商及其构建路径. *社会科学研究*, (3), 52-57.

一种协商对决策的影响程度最强，建议型协商次之。附带表决权的协商不仅给予社会组织发表意见的空间，更进一步赋予其决定的表决权，这大大增加了社会组织在决策过程中的影响力。由于协商最后的结果很有可能会形成政策或法律，因此带有表决权性质的协商最有可能将社会组织所代表人群的利益反映到决策中，目前这种性质的协商在实践中较少出现。建议型协商是目前在实践中呈现较多的协商类型，其更多强调社会组织在决策过程中表达利益、建言献策的作用，社会组织通过参与协商进而优化政府的决策。由于只是建议性质，因此政府是否采纳取决于政府在通盘考虑之后的态度，所以其对决策的影响程度不如附带表决权的协商，但这种协商由于不涉及表决，因此在协商的规模和效率上更具有优势。随着社会的多元开放和现代化治理体系的推进，附带表决权的协商和建议型协商这两种类型的协商在我国都有广泛的适用空间。

依据协商在一个政策过程中所处的阶段，可以将社会组织协商分为三类，分别是**政策形成阶段的协商**，**政策执行阶段的协商**以及**政策反馈阶段的协商**。在政策形成阶段，社会组织参与协商有助于将政策所涉及的利益群体的意见纳入考虑之中，进入促进决策的科学化和民主化，使其更容易被接受和落实。而政策执行阶段的协商则有利于对政策进行及时适当的调整，让政策的弹性和适用性更强。在政策的反馈阶段，社会组织通过收集政策执行过程中的经验材料，对政策的得失进行总结并将其反馈给政府，为政府以后政策的改善提供重要的依据。

（三）为什么需要社会组织协商？

社会组织协商是我国发展到当前阶段的时代要求。一方面，社会组织在我国成长使其已经成为不可忽视的社会、政治力量。随着社会组织数量和规模的增长，它们在人们日常生活中的影响越来越大，其作为民意代表和表达渠道的功能也越来越凸显。另一方面，社会组织协商与政党协商、人大协商、政协协商等其他协商渠道相比，具有社会性强、专业性强等独特优势，是其他协商民主渠道的重要补充，也是培养公民精神的重要场域。

1、社会组织协商有助于培养公民精神，推进和谐社会建设

社会组织是群众利益的聚集体和公众意见的汇集器，社会组织协商有助于培养公民平等、公开、理性、包容的协商精神，推动和谐社会建设。社会组织是公民结社的主要形式之一，社会组织协商则成了公民表达自身意愿、参与国家治理的重要渠道、也是实现公民权的重要载体。公民意识与臣民意识相对，指一个国家的民众对社会和国家治理的参与意识。公民意识一方面是指公民积极参与公共事务。积极地参与公共事务既是公民的权利，也是公民的责任¹。正如斯托克指出的：“公民精神之复兴关键是使人们在他们的社区事务中有更强的参与感，在事关他们生活的事务中有更大的发言权。”另一方面，公民意识还要求公民具有良好的公民美德。公民之间应乐于助人和相互信任，尽管他们在具体事情上的意

1 张爱军，高勇泽。(2010). 公民社会与协商民主. *社会主义研究*, (3), 58-63.

见有别。良好的社会组织协商机制是有利于培养公民参与精神和塑造公民美德的。

2、社会组织协商有助于公共决策科学化和民主化

社会组织协商有助于将社会组织所代表的群体意见纳入决策程序，让公共决策建设具有相关利益群体协商和共识基础，以增强决策的科学性和合法性。在公共决策信息处理当中，社会组织协商有助于广泛客观和真实地反映情况，并通过社会组织内部协商，将信息进行整理分析归纳，将有价值的信息传递到公共决策当中，以利于作出科学的决策。同时社会组织作为群体利益的聚集点，其反映和代表了一部分群众的愿望和需求，这部分意见通过社会协商进入决策程序，可以增强公共决策的合法性，增进决策效果。

3、社会组织协商是完善国家协商民主体系的基础

作为国家民主政治进程的重要组成部分，社会组织协商因其动员和吸纳了广泛的社会力量，成为协商民主体系建设的重要基石¹。社会组织协商与其他协商渠道的衔接成为协商民主体系建设的关键，直接影响到协商网络的形成。社会组织协商民主是国家协商民主体系中的重要环节，是“继续重点探索”的协商民主领域。在国家协商民主体系中，社会组织协商具有非常关键的地位：其一，社会组织协商贯穿协商民主体系的各个层次。在其余协商渠道当中，社会组织协商都可以以特定的方式介入，社会组织协商的推进，对这些协商渠道的建设关系重大；其二，社会组织协商主要在基层协商过程中开展，对激活基层活力，促进基层治理具有重要意义，是开展基层协商的必要基础。其三，社会组织协商重视基层民主建设的创新点和生长点，有助于协商民主理论研究和实践探索，对协商民主体系的发展具有重要理论和实践价值。

二、国内外社会组织参与协商民主的实践型态

（一）我国社会组织协商的实践型态

近几年来，我国一些地方政府在财政预算、重大工程决策、行业发展、政策实施等过程中积极吸纳社会组织参与，一些地方人大、政协也有意识地吸纳社会组织负责人作为代表、委员参政议政，参与各种形式的立法协商、专题协商、专题调研。相比之下，在发达国家和地区中，从法团主义传统的欧洲大陆国家到政治多元主义的美国，社会组织参与协商民主也存在多样化的形式和各有不同的特征。这一部分将在整理收集国内外社会组织协商民主案例的基础上对其进行归纳和分类，尝试从不同的视角对国内外的协商实践进行提炼和总结。

依据第一部分对社会组织协商的分类，我们对2001年至2015年“中国知网”

1 李涛，王新强.(2014). 协商民主，选举民主与民主政治建设. *政治学研究*, (3), 73-81.

中的报纸数据库以篇名为关键字段进行了组合关键词搜索，把“社会组织”、“NGO”、“非政府组织”、“民间组织”和“协商”、“参与”、“参政”这两组关键词分别进行了组合搜索，并对所有的结果进行筛选，最终选出了关于社会组织参与协商的报道共 36 篇，包含 38 个案例。在之前分类的基础上，我们对这些案例进行了归纳和总结，具体如表 1。

表 1 2001 年-2015 年来媒体报道中的社会组织协商案例

案例	省份	领域	决策的影响程度	政策的阶段
异地务工人员服务组帮助务工人员当选人大代表、政协委员	广东	立法协商和政治协商	附带表决权协商和建议型协商	形成阶段
环保志愿者协会通过内参向政府部门反映自己的意见以推动政府决策	福建	政策协商	建议型协商	形成阶段
省妇联推动有关的社会组织建立妇工委，加强社会组织与妇联的联系	广东	政治协商	建议型协商	三个阶段
全国性行业协会 2013 年提出政策建议 1729 项	全国	立法协商和政治协商	建议型协商	形成阶段
1+1+X 基层治理模式	上海	政治协商	建议型协商	形成阶段和执行阶段
省政协举办社会组织对口协商座谈会	山东	政治协商	建议型协商	形成阶段
省环保厅召开“征求环保社会组织意见会”	四川	政策协商	建议型协商	形成阶段
黄浦区政协举行“社会组织建设”专题提案协商活动	上海	政治协商	建议型协商	形成阶段
合肥市政协组织社会组织协商，完善调研成果	安徽	政治协商	建议型协商	形成阶段
海宁市政协调研协商社会组织发展	浙江	政治协商	建议型协商	形成阶段
南通市消费者协会与多部门联合处理协调纠纷	江苏	政策协商	建议型协商	形成阶段
雅安市创新协调社会组织与志愿者机制	四川	政策协商	建议型协商	形成阶段
朝阳区五联工作法	北京	社区协商	建议型协商	三个阶段
杭州市上城区的三社行动	浙江	社区协商	建议型协商	三个阶段
济南市四社合一	山东	社区协商	建议型协商	三个阶段
湘潭市政协举办社会组织发展协商会议	湖南	政治协商	建议型协商	形成阶段
肇庆市的志愿者联合会将民情反应给社工委及有关部门	广东	政策协商	建议型协商	形成阶段
天津市双周座谈会邀请社会组织代表就激发社会组织活力发	天津	政治协商	建议型协商	形成阶段

表意见				
上海市“推动社会组织发展”专题座谈会	上海	政治协商	建议型协商	形成阶段
社会组织参与扶贫经验座谈会	广东	政策协商	建议型协商	形成阶段
青浦区政协召开“社会组织发展”课题协商会	上海	政治协商	建议型协商	形成阶段
省环保厅主动与各类环保组织对话协商	浙江	政策协商	建议型协商	形成阶段
江西省非政府组织参与政府具体扶贫规划	江西	政策协商	建议型协商	形成阶段和执行阶段
郑州市政协邀请环保组织参与座谈会	河南	政治协商	建议型协商	形成阶段
乐施会与政府水利部门合作参与水资源管理分配	云南	政策协商	建议型协商	形成阶段和执行阶段
鹤壁市行业协会乡政府反应行业会员诉求	河南	行业协商	建议型协商	三个阶段
宁波北仑小港社区社会组织参与社区协商	浙江	社区协商	建议型协商	形成阶段
苍南县五水共治	浙江	政策协商	建议型协商	形成阶段、执行阶段
苏州市妇女社会组织推动妇女参与妇女建设工作	江苏	政治协商	建议型协商	形成阶段、执行阶段
乐从镇行业协会参与政府行业发展协商	广东	行业协商	建议型协商	形成阶段
门头沟的大工委制度	北京	社区协商	建议型协商	形成阶段
义联劳动法援助与研究中心参与职业病防治法修改	北京	立法协商	建议型协商	形成阶段
中山市社会组织参与保障性住房分配	广东	政策协商	建议型协商	形成阶段
深圳市社会组织代表参加两会	广东	立法协商和政治协商	附代表决权协商和建议型协商	形成阶段
东城区车主代表会议	北京	社区协商	建议型协商	形成阶段
合肥市社区共治理事会	安徽	社区协商	建议型协商	形成阶段
注册会计师行业协会推动行业内人大代表、政协委员参政	全国	立法协商和行业协商	附代表决权协商和政治协商	形成阶段
杭州市文晖街道“和事佬”协会参与纠纷协调	浙江	社区协商	建议型协商	形成阶段

本研究在总结上述案例的基础上，对数据进行了统计。从类别上看，目前媒体报道的国内社会组织协商案例中，在领域上集中于政治协商（36%）和政策协商（26%），二者加起来超过了总数的一半，其次是社区协商占 19%，立法协商占 12%，最少的行业协商占 7%（图 1）。之所以政治协商和政策协商在分布上最多，主要是与现有体制中这两方面的制度建设比较完善有关，即社会组织经常参

与政治协商会议以及政府召开的民主座谈等，这从侧面体现出立法协商、社区协商以及行业协商在制度建设方面还有待加强。从对决策的影响力方面来看，现有的协商大部分是建议型协商，占了总数的 93%，附带表决权的协商只占了 7% (图 2)，这说明政府虽然会听取社会组织的建议和意见，但最终是否采纳依然取决于政府。附带表决权的协商还比较少，现有的属于这种类型的案例大部分都是在立法协商中，即社会组织负责人作为人大代表参与立法过程。从政策过程的阶段来看，目前的协商更多聚焦于政策的形成阶段，也就是事前协商较多，占了 72%，在政策过程中和政策结束后的协商较少，其中执行阶段占 19%，反馈阶段占 9% (图 3)。之所以会出现这样的分布，与社会组织在政策过程中所扮演的角色紧密相关，虽然目前社会组织在社会生活中正发挥着越来越重要的作用，但总体上看，社会组织在政策执行方面所发挥的作用还比较小，远远不能和公共部门相比。虽然现在很多政府都通过政府采购等方式逐步转移政府职能，但是很多政策的执行依然是由政府及其相关机构来完成。所以社会组织协商也难以分布在政策的执行阶段和反馈阶段。

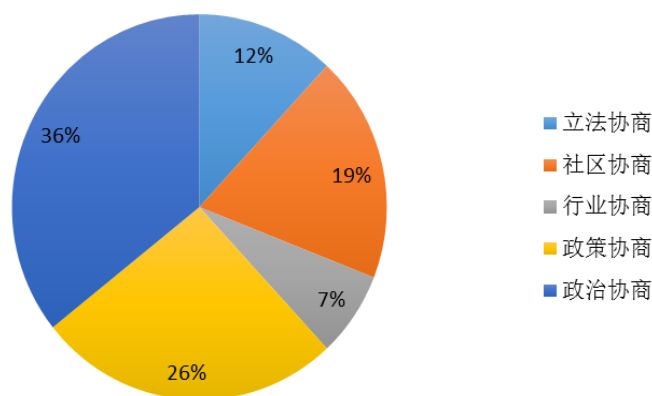


图 1 社会组织协商的领域分布

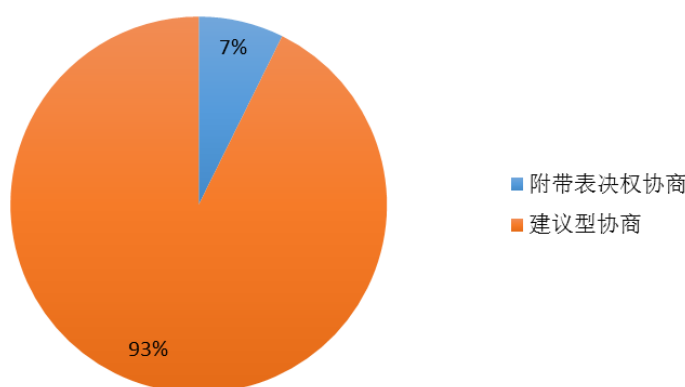


图 2 社会组织协商的决策影响程度分布

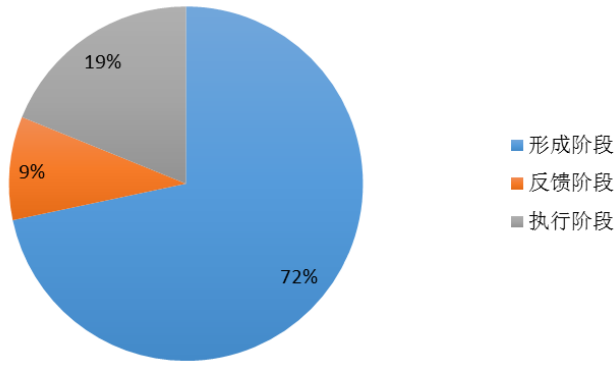


图3 社会组织协商的政策阶段分布

从收集到的资料来看，全国34个省份中，有14个省份初步出现了社会组织协商的实践形态。已有的14个省份可以分为三个梯队，第一梯队是以广东和浙江为代表，社会组织协商比较活跃，处于全国领先地位；第二梯队以北京和上海为代表，这些地方在社会组织协商实践方面虽然低于广东和浙江，但依然要高于全国平均水平；剩下的10个省份属于第三梯队，在这些地方虽然已经出现了社会组织协商的实践，但总体上还比较初步和零散（图4）。从数据上看，社会组织参与协商比较多的大多是经济发达的省份，尤其是民营资本或是外资较为活跃的地方，比如广东、浙江、上海等。而其他省份的实践相对较少，尤其是欠发达地区如新疆、甘肃等地几乎不存在社会组织参与协商的案例报道。由于相比于提供公共服务，社会组织参与协商属于社会治理发展程度更高的体现，不仅需要社会组织具备较强的能力，也需要政府对社会组织有更加开放和包容的态度。因此经济的发展水平与经济成分与协商发展的程度紧密相关。这也从侧面体现出我国目前社会组织参与协商发展程度的不平衡状态。

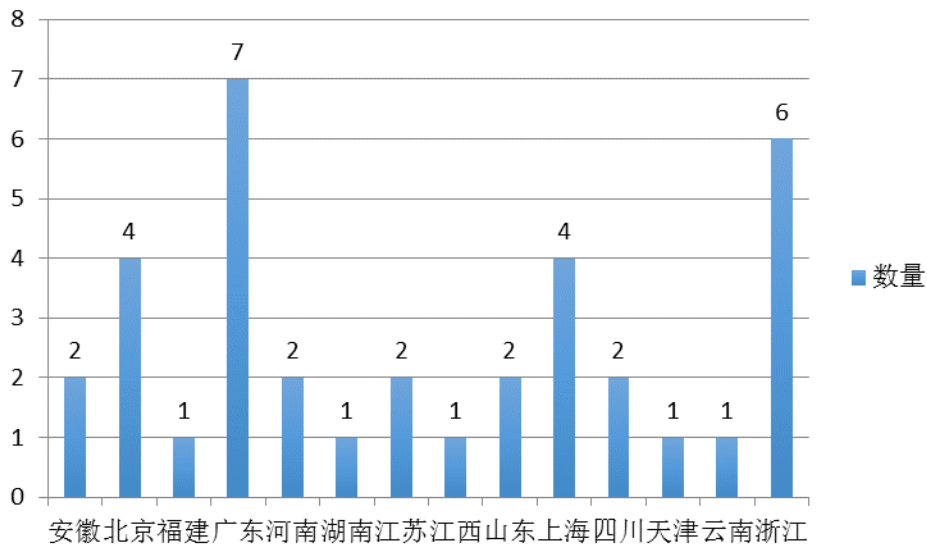


图4 各省社会组织协商的实践分布形态

值得注意的是，从现有的案例来看，目前社会组织参与民主协商更多依托于

已有的形式，比如政协的双周民主座谈会、政府机构组织的民主座谈等。社会组织参与这些形式的协商并没有制度上的保障，协商也缺乏可持续性和稳定性。政府需要的时候会邀请社会组织参与协商，不需要的时候就可以不邀请，顶层设计上存在缺失。因此目前国内的社会组织参与民主协商发展的程度还比较低，存在很大的进步空间。

（二）国外社会组织协商的实践型态

与国内的现状相比，国外发达国家都将社会组织参与协商作为社会治理体系中不可或缺的内容，同时也将其视作为选举民主的重要补充。社会参与民主协商不同于政府的科层式治理，也不是让社会组织独自参与公共事务的社会自治，而是政府与社会多元主体基于共同目标和多元机制的共同治理。社会组织参与民主协商是工具理性的体现，也是公民社会发展程度的重要标志，在国际上有着普遍的实践经验。从西欧、美国到亚洲，再从发达国家到发展中国家，社会组织参与民主协商都在国家、社会、社区等不同层面上被实践。

在美国这种典型的多元主义的国家，政府相对较小，依靠社会组织参与协商是解决社会问题的一个重要途径。在制度设计上，这些国家主要有两方面的保障，一是法律给予社会主体充分的空间，社会组织在不违反宪法及相关法律的基础上可以充分地介入社会事务的管理；二是政府职责范围内的事务与社会主体建立合作伙伴关系，中央或联邦政府极大地通过市场和非营利机构来提供公共服务和社会福利。其中美国有着深刻的多元主义根基和“先社会、后政府”特征，经过数百年的发展，美国自治团体、非营利组织及其从业人员、志愿者等数量庞大而多样，很多社会组织通过社区协商，为解决社区问题和提供更好的公共服务做出了很大的贡献。比如美国的 NSC (National Safety Council) 组织就通过“Safe Community America”这个项目，鼓励和支持社区参与到安全社区的鉴定当中，每个社区都可以申请参与 SCA 项目，将自己社区的学校、商店、公共设施、政府机关纳入到整个安全网络中，NSC 会对这个网络存在的安全隐患进行排查并用它们自己的模式进行改造，同时也对网络中的居民和机构进行日常的指导和培训。在这一过程中，NSC 会时常组织并参与到社区的协商中，以完善社区的安全体系。NSC 的这些措施被证明是比较有效的，在 NSC 自己的研究报告中指出，参与了 SCA 项目的社区在意外伤亡方面要比没有参加项目的社区低了近 10 个百分点¹。

英国虽然属于传统的盎格鲁-撒克逊的国家，但与美国多元主义不同，英国政府在二战后强化了与社会组织的关系，让社会组织扮演了英国小政府触手的角色。比如英国的非官方机构 HSE (Health and Safety Executive) 就通过一系列措施使得英国成为生产方面最安全的国家之一，这些一系列的措施包括制定和审查相关的规制条例、相关数据的统计和研究、法律的执行甚至有时候参与立法，为安

1 资料来源于：<http://www.nsc.org/pages/home.aspx>

全生产的相关法律建言献策。这些措施里面有不少都是和英国的议会和政府机构直接联系，通过这些制度化的协商渠道，HSE 在发挥自身专业性的同时，也使得自己得到了英国政府的大力支持，现已成为英国国内最大的安全生产方面的服务机构¹。

而德国、法国、荷兰等典型的欧洲大陆国家更是在国家层面呈现出政府与社会主体关系紧密、共同治理的法团主义传统。社会组织或者行业协会参与民主协商是这种协作型资本主义的一个典型特征。在这些国家中，工人、雇主、企业、教徒等个体都基于各自属性或利益融入高度组织化的网络，这些网络一方面在社会具有高度的影响力，另一方面也统一了与政府协商的渠道，政府通过与全国层面上的工会、雇主协会、行业协会、宗教团体等联盟组织的协商能够较好地实现社会群体内部协调整合、政社关系调节等方面目的。例如德国在行业标准制定方面，极大地依赖德国标准化协会(DIN)、德意志工程师协会(VDI)等组织协调行业内部利益，政府在其中更多扮演的是一个协调者的角色²。在这种治理体系中，政府与标准化协会等组织之间就形成了一种互惠且相互制约、依赖的关系。事实上德国的商会、行业协会更有特点，是法律强制企业必须参加的，政府几无工商管理部门，主要通过这些组织来管理。

在挪威、芬兰、瑞典等政府主导社会福利供给的北欧福利国家，即便私人慈善在社会服务中的参与相对有限，但社会组织依然在一些领域通过协商发挥着自已的作用。一方面，福利性社会组织被吸纳为政府的一部分，在社会服务中与政府形成稳定的关系，比如瑞典的民主党会员组织，作为瑞典提供公共服务的第三部门，已经融入成为国家正是体系中的一部分，时常可以通过参与议会立法、政府协商等形式介入公共事务。另一方面，社会组织在市场监管、集体表达以及公众文化娱乐生活中发挥不可替代的作用。例如挪威的 GreeNudge 组织，通过与政府还有企业的协商，向消费者公布了关于家用电器生命周期总成本的信息，在企业 and 消费者之间建立起信息联系，降低了能源消耗、提升了环境效益。在环境保护、能源使用这类以消费者为取向的社会主体参与对政府的产业政策、市场监管行为起到了极大补充作用，并正悄然改变着以社会运动为基础的公民社会结构。

在日本、韩国等东亚的发达国家，尽管有中央集权和强势政府的传统，社会主体规模相对较小，但社会主体发育和社会组织参与一些领域的协商也成为新的趋势。例如在应急救援领域，日本自 1995 年阪神大地震之后，社会组织蓬勃发展，政府在保障社会组织遵从政策导向的同时也为社会组织提供了更多作用发挥空间，尤其在对外的国际援助政府与社会组织的协商机制表现突出。作为对外援助的大国，日本的 NGO 在跨境志愿行动中通过直接财物捐赠、向政府机构开展公关或进口支援对象产品等形式，成为了日本政府的有力补充。在安全生产领域，建设业劳动灾害防止协会(JCOSHA)在厚生劳动省的指导下，负责设置建筑行业工业事故的预防条例、为工人的安全和健康措施提供援助和指导，同时通过组

1 罗仲伟, & 冯健. (2006). 国外建立安全生产投入体系的经验. *经济管理*, (9), 12-16.

2 周志家. (2009). 公益性非政府组织的组织能力及政府的作用——以德国环境标准化协会为例. *德国研究*, (2).

织相关的志愿活动来防止工业意外,敦促用人单位对职业事故的预防工作开展有效的组织活动以达到预防建筑行业工业事故的目的。不仅如此,JCOSHA 在建设业职业健康安全管理体系和风险评估方面会与厚生劳动省保持密切的联系,利用自身的专业性将所收集的材料和建议第一时间反馈给政府部门,为他们的决策做出重要的参考¹。

在我国香港、台湾地区,社会组织参与民主协商也是社会保持活力的一个很重要的因素。由于发达的宗教和慈善机构存在,香港政府自上世纪 70 年代担负起社会福利职责以来很快就开始把部分公共服务以合约形式转移到非营利机构提供,确立了政府与非营利组织间的合作伙伴关系。在社区层面,香港的社会组织更是通过参与协商、提供公共服务等方式完善社区的治理体系。如果说香港已受其独特的地理位置和中西文化交融的影响,台湾则在文化上与大陆更为接近。台湾社会部门自上世纪 80 年代末解严以来快速发展,目前已经成为政府非常倚重的社会问题解决、社会服务和社会发展力量。例如在解决乡村和城市社区发展问题上,非营利组织和学者共同参与,形成了一系列的政策建议,为政府的决策提供了必不可少的依据,为社会关系和社会信任的重建做出了重要贡献。此外,港台的社会主体在宽松的环境下激发出强大的活力,在很多公共管理和社会服务领域创造出新的模式,并产生了大量生动的社会企业、社会创新案例。

(三) 比较视野下的小结

从世界各国各有特点的实践经验来看,社会组织参与民主协商在国家层面体现为一种国家与社会伙伴关系的实践型态,在社会层面体现为针对特定公共议题的策略性主体、机制安排,在社区层面则体现为公众的权利、责任意识 and 参与习惯。建立社会组织参与民主协商机制不仅仅是参与式民主、协商民主等理念的实践,更是促进社会和谐、增强公共服务能力的工具理性体现。同时,好的治理需要社会力量与国家能力相长,需要一个有活力的社会创造性地解决社会问题、提供社会服务,也需要强有力的国家提供参与空间和平台、保障社会主体有序发挥作用。

国内的上述地方创新对凝聚共识、协调利益、化解矛盾起到了积极作用,但还处于起步阶段,制度化不足。而在西方发达国家,社会组织的协商参与作为选举民主的补充,其既有广阔的空间,也受到必要的限制,同时对社会组织的问责(accountability)也成为被广泛关注的议题。因此一方面我们在推进社会组织参与协商民主的同时,也要关注其限度,关注社会组织的代表性及其问责机制。

¹ 资料源于建设业劳动灾害防治协会官方网站: <http://www.kensaibou.or.jp/association/construction.html>

三、社会组织协商民主机制构建中的关键问题

基于国内社会组织参与协商的现状和国外的经验,考虑到我国社会组织民主协商的特定背景和目标选择,建构社会组织协商民主机制需要回答六大关键问题。

(一) 发展社会组织协商的目标定位

建立和健全社会组织协商机制,应该从宏观和微观两个层面进行定位。

在宏观层面,应该将社会组织协商作为国家民主政治进程的重要组成部分,随着社会组织在我国公共服务与社会生活中的主体性越来越凸显,社会组织协商在动员和吸纳了广泛的社会力量方面有着巨大的优势,因此构建制度化的社会组织协商民主机制有利于拓展协商渠道、加强我国社会主义协商民主建设,稳定协商民主体系建设的基石。西方的历史经验证明,紧紧依靠选举民主是无法实现善治的目的的,由于选举民主本身所具有的刚性特点,不同利益诉求之间有着很强的排斥性,因此选举民主很容易造成零和博弈的结局。当社会群体之间利益诉求差异巨大,而体制又缺乏比较好的机制去弥合这种裂痕的时候,就很容易造成社会动荡进而影响整个国家的稳定¹。中国特色社会主义民主不仅需要选举民主,也需要协商民主,目前中国正面临着前所未有的社会问题,贫富悬殊、拜金盛行、权力腐败……这些问题如果处理不佳,很容易造成社会群体之间的分裂,而社会组织恰恰能够在这些群体与国家之间扮演一个有效的缓冲和中介角色,因此建立健全社会组织协商机制,让社会组织充当社会分裂的粘合剂,不仅是发展中国特色社会主义民主的需要,更是回应当下现实问题的务实之举。

在微观层面,随着社会组织双重管理体制的改革和统一直接登记的推进,政府业务部门与社会组织的联系断裂,社会组织协商民主机制有利于建立政府业务部门与社会组织新的制度化纽带。双重管理体制和统一直接登记制度在很大程度上限制了社会组织的活动领域和范围,很多其他的政府部门基本很少有机会可以与社会组织有制度化的渠道进行联系,这一方面不利于政府部门决策的科学化和民主化,另一方面也不利于构建和谐稳定的政社关系。西方国家的历史经验已经充分说明,政社关系的和谐稳定直接关系到国家的繁荣、人民的福祉。如果社会组织缺乏制度化的渠道表达自己的意见,就只能通过非制度化比如社会抗争等形式去对抗国家,很多东欧国家以及拉丁美洲国家的惨痛教训充分说明了这一点,而将社会组织进行有效整合的国家则通常十分稳定,例如作为法团主义代表的德国,其成功地将社会组织的意见表达纳入到制度化的轨道中,不仅提升了政府的合法性,也促成了和谐协作型的政社关系。

因此,社会组织协商民主机制建构应基于双重目标:既是发挥社会组织政策

1 陈家刚.(2008). 协商民主研究在东西方的兴起与发展. 毛泽东邓小平理论研究, 7(6), 19.

参与功能，拓宽我国民主协商的渠道，也是统一直接登记后政府业务部门保持与社会组织联系的制度性纽带。

（二）社会组织协商民主机制的构建原则

良好的社会组织协商民主机制能够推动中国特色社会主义的发展，相反，如果在构建社会组织协商民主机制时遵循了错误的原则，则协商很容易成为一个“空架子”，无法发挥应有的作用，甚至有可能起反作用。在构建社会组织协商民主机制时应当遵循以下几个方面的原则：

1、自愿原则

自愿原则指的是社会组织有权利决定自己是否参与协商。协商民主的内涵要求各协商主体之间必须秉持相互尊重、地位平等的原则，因此依靠自身意志来决定是否参与协商是协商民主精神内涵的重要表现。随着时代的发展，社会组织在政治生活中正发挥着越来越重要的作用，在这个背景下，社会组织参与民主协商是大势所趋。但这并不代表所有的社会组织都具备能力参与公共事务的协商中，也不代表参与民主协商是社会组织的义务。如果在某一次具体的协商时后强行要求社会组织必须参与，这不仅有可能导致协商由于主体过多而增加协商成本，也违反了协商过程中的自愿原则，不利于构建和谐的政治关系。

2、公开原则

公开是协商民主的内在本质要求，没有公开，社会组织协商就会变成少数人的特权，协商就会转变成潜规则，最终流于形式。这种公开应该包括三个方面：协商内容的公开，协商的过程公开，协商的结果公开。协商内容公开就是要将协商的主题、协商的内容、协商的主体这些关键信息及时向社会公开，增强协商的合法性。同时，协商过程也应该公开，协商不能成为另一种闭门决策，对协商过程公开，不仅是对社会组织的成员负责，也是对广大人民群众负责，通过媒体、网络等形式将协商过程及时反馈到社会不仅有利于获得公众的认可，同时也可以起到监督社会组织的作用。协商结果公开，在协商之后，应当在规定期限内把协商之后的决策结果向社会公开，而不是把协商仅仅作为一个获得决策权威性和公正性的形式。

3、回应原则

一个健康的社会组织协商机制应当能够激发社会组织的责任感且在制度上能保障社会组织长期参与协商的热情。这要求其他协商主体与社会组织之间要形成十分良好的互动和协作。这不仅要求在协商之前以及协商过程中给予社会组织充分的尊重和机会，更要求在协商之后需要对协商的结果有充分的反馈。协商只是一个手段，最终的目的是要形成共识，这也是社会组织参与协商的初衷，因此应当合理的吸纳协商过程中社会组织所提出的意见，优化自身的决策，同时将结果及时反馈给社会组织，保障社会组织的能动感和主人翁精神，这也有利于鼓励社会组织参与以后的协商，形成良性循环。

4、分类协商原则

社会组织协商应当遵循分类协商的原则，公共事务的复杂性和专业性决定了不是所有的社会组织都适合参与到协商过程中。分类协商可以从两个方面理解：一是领域的分类，不同的社会组织有自己擅长的活动领域，如果让一个社会组织参与自身并不了解的领域的协商，是必然起不到协商的效果的，因此政府及其相关部门在组织协商的时候，应当考虑到社会组织活动的领域，让社会组织参与自身最擅长的协商；二是能力的分类，有些公共事务问题涉及发展的战略和规划，较为宏观，在这种情况下，邀请一些历史悠久、经验丰富、实力较强的社会组织无疑是明智的选择，而对于一些具体的政策以及涉及基层治理的微观层面的问题，则适合邀请一些草根社会组织参与协商，这些社会组织长期在第一线工作，对基层存在的问题有比较多的实践经验以及较为充分的思考，让这些社会组织参与协商有利于为政府提供有效的信息，提升政府决策的科学性。

5、权责对等原则

权利和责任永远是对等的，社会组织拥有参与协商的权利，也就意味着它们也有必要承担相应的责任。无论是建议型协商还是附带表决权的协商，社会组织应当秉持客观中立以及为公众负责的态度行使自己的权利。社会可以通过媒体、网络等形式来监督社会组织在协商过程中的行为，来判断其是否拥有参与协商的实力和代表性。对于那种在协商过程中引起社会极大争议、无法凝聚社会共识的社会组织，政府及其相关部分应当在以后的协商过程中谨慎对待，以保证社会组织协商的有效性。

（三）社会组织协商适合的领域

社会组织的社会性、专业性等特征决定了社会组织协商民主适合特定的领域，而非所有领域。从前文的统计数据来看，目前国内社会组织协商的发展尚不充分，总数较少且分布不够广泛。政治协商作为发展最多的协商，主要还是依托于政治协商制度在发挥作用，由于政治协商并不对具体政策议题或是法律进行讨论，因此这种协商所发挥的作用只是一个方向性的指引，对实际公共治理的影响十分有限。结合社会组织的民意代表特征和资源特征（尤其是其专业性），未来应当将行业协商、社区协商、决策协商和应急协商作为发展社会组织协商民主机制的四大优先领域。

行业协商既发挥社会组织作为利益代表的功能，又发挥其专业性功能。行业协商是调节政企关系的重要手段，在经济发展的过程中，政府需要找到一个比较好的平衡点，一方面能够为企业良好投资环境和公共基础设施，另一方面政府又不能过于强大对市场干预过多，进而影响到企业的利益。这就需要政府和企业之间有一个很好的沟通机制和平台，行业协会作为企业群体的利益代表，在整合企业意见、行业自律等方面发挥着重要的作用。将行业协会纳入到协商体系，不仅减少了政府与企业沟通的交易成本，也有利于政府在经济发展的过程中更好

的发挥自己的作用。

社区协商发挥社会组织作为社区利益代表者和资源提供者的角色。社区协商是培养社区居民公民精神，推进社会和谐的重要手段。作为基层治理的最底层单位，社区的安定直接关系到整个社会的稳定和谐。社区协商是协商民主体系的重要组成部分，是基层协商的重心所在。社区协商的核心是社区内外平等主体间基于理性的公共协商，实质在于扩大社区居民有序的政治参与、维护社区居民合理诉求和合法权益。推进基层协商制度化，需要系统总结我国社区协商的发展现状，分析存在问题，不断完善社区协商制度和程序，切实提高社区公共决策的民主性、科学性和实效性。

决策协商发挥社会组织作为利益相关者、代言者功能及其专业性。决策协商是推进政府决策合法性的重要手段。改革开放以来，中国经济、社会、文化、科技等各方面的发展使得协商民主的存在和发展具有了现实意义，要求协商民主成为代议制民主的补充形式以提升公共政策合法性。随着社会主义市场经济机制的建立和不断完善，新的利益阶层、组织群体不断涌现，各种经济实体有平等的权利和机会表达自身利益要求。现代社会结构的多元化与利益分化，使协商民主发展的社会基础不断扩大。社会生活方式、社会组织形式和价值观念的多样化进一步发展，为公民追求和增进合理合法的利益提供了前所未有的广阔空间，要求协商民主模式来扩大有序的政治参与，形成利益的协调与整合机制，缓冲不同利益群体要求，以达成一致和协调，提升政策的认可度。从协商民主的研究视角可以看出自由参与、理性对话、平等协商、合法性以及包容性对提升政策合法性具有重大意义。

应急协商发挥社会组织的专业性及其资源能力。自汶川大地震以来，社会组织在重大自然灾害、重大事故的应急过程中所发挥的作用越来越突出。社会组织所代表的人道主义救援力量、自助互助功能以及所能动员的社会资源都是政府单独应对所无法比拟的。然而在过去的经验中，由于缺乏协调，出现了大量应急供给和需求不匹配、人员拥堵等现象，因此如何保障应急管理中各个主体的有序参与非常重要。社会组织参与应急协商既能最大程度上动员社会资源，也能保障危机应对过程的有序性。在应急领域必须考虑和建立社会组织参与协商的机制，这一领域也是社会组织协商大有可为的领域。

社会组织在以上四种协商过程中所发挥的作用并不是一样的，行业治理、社区治理、应急协商中社会组织可作为协商平台发挥主导性作用，而在决策协商中社会组织应充分融入现有的、制度化协商渠道中。

（四）社会组织协商的合法性以及问责问题

社会组织协商的合法性与问责问题也是在构建社会组织协商机制时应当重点关注的问题。合法性（Legitimacy）最早是政治学的概念，用来探讨政府与法律权威为民众所认可的程度。随着学科的不断融合与发展，合法性这个概念的内

涵所涉及的领域也从一开始的政治、法律领域变为更加宽泛的社会领域，更加强调对社会秩序的探讨。从广义上看，合法性表明某一事物具有被承认、被认可的基础，而这一基础既可以是法律，也可以是社会道德等其他东西。社会组织的合法性可以从以下几个方面去理解：

首先是社会组织协商的法律合法性问题，社会组织协商必须在法律的框架下进行。社会组织协商本质上是公民运用自由结社的权利凝合为社会力量参与公共事务的讨论，在这一过程中应当遵循法治的原则。虽然目前还没有专门的法律对社会组织协商作出规定，但无论是宪法还是与社会组织相关的法律都在一定程度上规定了社会组织在社会生活中的活动空间。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调社会组织必须以宪法作为根本活动准则，离开宪法这一根本活动准则，社会组织协商就失去了依存的根本。没有宪法这一根本准则的指引，社会组织协商反倒可能破坏社会秩序，影响社会和谐与稳定。宪法和法治为社会组织的活动规定了基本的秩序，在秩序之内，社会组织才能行使其基本权利，对公共权力进行有序而有效的制约。

其次是社会组织协商的社会合法性问题，也就是它的代表性问题。由于在我国只要符合国家法律规定的团体都能够注册为社会组织，这一过程并不需要得到公民的认可，但由于社会组织参与民主协商涉及更广泛的公众利益，这意味着社会组织参与协商的行为还必须在社会层面被认为。社会合法性主要有三种基础，一是地方传统，二是当地的共同利益，三是有共识的规则或道理¹。当一个地区的民众给基于以上原因认可了参与协商的社会组织的代表性时，社会组织协商才能得以可能且发挥出有效的作用。如果一个社会组织本身在该地区缺乏社会对其的信任，那么这种怀疑会直接影响社会组织协商的过程，进而影响协商结果的权威性和社会可接受度，也就达不到社会组织协商的目的。

最后就是社会组织协商的政治合法性问题。政治合法性是一种实质合法性，它涉及的是社会组织协商过程中的内在的方面，如社会组织的宗旨、社会组织协商的意图和意义；它表明社会组织在协商过程中必须符合某种政治规范，即“政治上正确”，因而被判定是可以接受的²。社会组织可以通过订立自己的宗旨，并在开展协商的过程中阐发活动的意义。政治合法性对于社会的存在和发展都是至关重要的，如果一个社会组织在协商过程中所表现出来行为不能被现有政治体制所接受，那就意味着这个协商在实践层面不具备可操作性。

社会组织协商的合法性问题要求我们必须关注社会组织的问责。一旦社会组织协商过程中违反了政治合法性、法律合法性以及社会合法性的问题，应该追究其相应的责任。社会可以通过媒体、网络等形式来监督社会组织在协商过程中的行为，来判断其是否拥有参与协商的实力和代表性。对于那种在协商过程中引起社会极大争议、无法凝聚社会共识的社会组织，政府及其相关部门应当在以后的协商对象选择和协商程序中谨慎对待，以保证社会组织协商的有效性。

1 高丙中. (2000). 社会团体的合法性问题. *中国社会科学*, 2, 100-109.

2 同上。

（五）社会组织协商民主的机制选择

无论哪一领域的社会组织协商,都面临“什么时候协商”、“选谁来协商”、“什么方式协商”、“如何落实反馈”、“如何问责”五大关键问题。对应五大协商机制的选择:

一是协商启动机制,即明确什么时候需要引入社会组织协商。启动机制存在两种类型:一类是定期协商机制,在政府协商、行业协商、社区协商中涉及类似机制,协商的目的主要是提供咨询,影响一个时期的政策议程;另一类是临时协商启动机制,通常涉及重大政策、重大工程在决策前的协商,以及危机事件发生后的应急协商。定期协商机制需要政府部门、相关行业性组织、社区居委会在年度工作计划中制定协商计划,明确召集机制。临时协商启动机制必须做到有法可依,需要由国务院完善相关决策参与法规,由政府各部门制定协商事项目录及启动程序,并向社会公布。

二是协商召集机制,即明确由谁召集、召集哪些社会组织参与。召集机制需要充分考虑到协商议题的性质。政策议程设定型的协商需要考虑社会组织的多样性,召集不同类型的社会组织参与;涉及利益调节类的决策协商议题,需要考虑社会组织的代表性,召集能充分代表利益相关者的社会组织参与;涉及专业化程度较高的决策,需要召集在相关领域具有专业威望的社会组织参与。召集机制必须事前设定得到充分认同的参与标准,必须充分考虑到对象的公平参与权利。社会组织协商的召集适合采取定向召集或委托枢纽型社会组织召集的形式。

三是协商形式选择机制。社会组织协商必须确定明确的形式标准,针对不同的协商目的、议题类型设计一套协商形式与规则工具箱。作为保持与社会组织沟通、了解存在的问题及社会关注焦点、确定政策议程的社会组织协商,宜采取定期座谈、专题讨论等形式;作为决策参考、争鸣、凝聚共识的社会组织协商,可采取公开辩论、圆桌对话、电视问政等形式。作为决策过程的社会组织协商,则采取听证、内参、专家研讨等形式,借鉴欧美合作治理相关的协商决策技术、机制。

四是协商反馈机制。议而不决或决而不执行,或对协商意见没有充分反馈可能大大地挫伤社会组织参与民主协商的热情,必须借鉴人民政协协商等经验,建立社会组织参与民主协商的反馈机制。对于附带表决权的协商,需要建立政策执行情况的反馈制度;对于建议型协商,需要反馈建议处理情况。

五是协商问责机制。社会组织作为协商主体参与政策制定或决策也需要权责对等,负责任地参与。由于协商参与很难有正式的事后问责机制,信息公开则成为最重要的监督与问责方式。因此,社会组织参与民主协商需要做到公开、透明,所提供的建议意见要接受公众的监督。

（六）我国社会组织协商民主机制构建的路径

探索社会组织协商民主机制，必须遵循循序渐进原则，有步骤、有重点地推进，在探索中促进政府与社会组织的学习过程，逐步走向多领域参与、常规化参与。社会组织协商民主机制构建要遵循以下几个方面的路径：

一是要从既有的协商民主渠道出发进行拓展。首先要探索将社会组织纳入既有的人大、政协、政府协商体系中，包括：在人大、政协中设立社会组织界别，吸纳社会组织精英进入既有协商民主体系；在立法研讨、政策听证等协商机制中，有意识地纳入行业性社会组织、专业社会组织。

二是要由点到面，从鼓励试点开始。包括两个层面：一方面由于社会组织在我国的发展极不均衡，需要在社会组织相对发达的省份先进行试点，探索社会组织参与民政协商的各种形式；另一方面要从一些重要的、适合社会组织参与的领域入手，包括行业协商、重大工程决策协商、社区治理协商、危机事件中的应急协商。

三是要从民政系统做起，带动其他部门。各级民政部门是社会组织的登记管理机关，对社会组织的特征和情况更熟悉，更有条件开展社会组织协商民主。可率先在慈善、救灾救助、社会服务等领域的政策讨论与决策中纳入相关社会组织参与，探索协商机制，形成经验后带动其他业务主管部门开展社会组织协商。

四是要率先发挥枢纽型社会组织作为民主协商和意见表达平台的功能。在社会组织作为渠道的民主协商中，首先要构建社会组织协商的平台。尤其注重发挥枢纽型组织的平台作用。各级政府、各部门要充分重视枢纽型组织的建设，积极参与枢纽型组织发起的协商活动，并尊重枢纽型组织作为意见表达和共识凝聚平台的独立性。

四、促进社会组织协商的具体政策建议

社会组织协商是一个崭新的命题，不同于政协、人民团体协商等渠道，社会组织协商面临的是非常复杂和多元化的主体，各地发展水平不一，涉及的议题领域也千差万别，不适合制定统一的协商参与标准。由此，社会组织登记管理机关在探索和推进社会组织协商这一议题上的作用非常关键。

结合国内外社会组织参与民主协商的经验和前文对我国社会组织参与协商民主关键问题的分析，本部分特别针对社会组织登记管理机关提出以下政策建议：

（1）在适当的目标和角色定位下推进社会组织民主协商机制。在目标定位上，基于双重目标推进社会组织协商民主机制构建，即既要发挥社会组织政策参与功能，拓宽我国民主协商的渠道，也应作为统一直接登记后政府业务部门保持与社会组织联系的制度性纽带。在角色定位上，社会组织登记管理机关应作为

促进社会组织协商的倡导者、引导者和示范者。社会组织登记管理机关是社会组织协商最应然的推动者，但社会组织的多样性属性决定很难从全局、立法的层面进行统一规范和要求，而更适合通过知识创造和实践示范来推动一些与社会组织相关性较强的业务部门学习和建立社会组织协商机制。

(2) 从已有民主协商渠道的拓展入手，尤其从已经有试点基础的社会组织参与人民政协的机制入手。推动各级人民政协增设社会组织界别，吸纳社会组织精英参与政治协商。增设政协界别在广东等地已经有不少试点，程序和机制都相对比较成熟，可向全国政协以及社会组织数量较多的省份和地区进一步推广。

(3) 推动社会组织业务主管单位建立社会组织定期协商制度，尤其行业协会、商会业务主管部门建立定期协商机制。在统一直接登记推进，以及行业协会、商会与政府部门脱钩的背景下，建立更有效的沟通与监管机制。业务主管单位应定期召集本领域的行业性社会组织进行协商，与社会组织交流年度工作规划，设置政策制定或修订议程。业务主管单位也应将协商参与情况看作是了解和监督社会组织的机会，并通过政府购买服务、政策讨论邀请等方式激励社会组织主动参与。

(4) 推动重点领域推动一系列社会组织协商民主的制度建设。优先考虑行业协商、社区协商、决策协商、应急协商四大领域的制度化建设。行业协商要多部门联动，明确召集和反馈机制；社区协商依托民政基层政权建设部门开展社会组织纳入社区议事会等相关试点工作并在各地分享；决策协商优先在重大工程建设的环境影响评价、社会稳定风险评价等领域建立规范化的参与机制；应急协商则联合应急管理部门出台相关指导性文件，将社会组织参与协商纳入应急管理、危机管理的预案制定标准中。

(5) 充分发挥社会组织促进会、社会组织联合会等各级枢纽型组织作为协商平台、渠道的功能。通过示范也推动其他部门推进枢纽型组织的建设，或积极参与枢纽型社会组织的协商活动。

(6) 将社会组织协商民主与社会组织党建工作衔接起来。将党建工作作为社会组织参与民主协商的重要载体，将党组织拓展至作为社会组织进行利益表达、推动政策议程设置的重要渠道。这一衔接一方面丰富党建工作的内容，另一方面增强社会组织党建工作对社会组织的吸引力。

(7) 组织开展社会组织民主协商相关研究，开发社会组织协商技术的工具箱，编制并向各级政府部门发布社会组织协商手册，为社会组织协商民主机制的推广和应用提供技术支持。