

中国具体语境下的社会协商内涵探析

安格格

(湖南大学, 湖南省、长沙市, 410000)

摘要: 在我国具体语境下社会协商有三种主要的表现形式: 一是作为协调社会利益矛盾的社会协商, 主张不同利益主体在平等的基础上, 通过对话与协商整合平衡利益, 以达到化解社会利益矛盾和促进和谐社会建设的目的。二是作为正确处理政府与市场关系的社会协商, 强调社会协商在促进政府角色转换、培育自主经营的市场主体及构建政府与市场合作共生关系中的作用。三是作为培育社会力量的社会协商, 旨在培育独立自主的社会承担力量, 提升社会组织和公民个体的自我管理、自我服务、自我协调的能力, 发挥社会组织的修复功能, 促进社会建设和国家建设共同且均衡地发展。这三种表现形式既打上了社会协商的时代烙印, 又蕴藏着它的深刻内涵。

关键词: 协商民主; 社会利益矛盾; 政府与市场; 社会力量

中图分类号: D0 **文献标识码:** A

作为制度层面的“社会协商”, 首次出现在 1987 年党的十三大报告中提出的“建立社会协商对话制度”里, 当时的目的是提高党政机关的开放性, 加强领导与群众及不同群众之间的沟通协商, 同时协调不同社会主体间的利益矛盾。今天, “社会协商”作为构建社会主义协商民主体系的五种基本协商民主形式之一提到政策议程的高度, 并赋予了独特的时代意蕴。因此, 探讨不同时代与不同语境下的“社会协商”内涵, 就显得尤为必要。

一、作为协调社会利益矛盾的社会协商

在一个利益分化的社会里, 我们“用利益导向行为取代了价值导向行为”[1], 毫无疑问, 利益驱动所带来的利益冲突在所难免, 如何解决利益冲突, 协调利益矛盾应是当前社会状态下亟待解决的难题。

有人认为, “人们完全不可能通过回避矛盾和压制冲突来谋求多元利益通向一致的道路。”[2]在通常情况下, 处理利益冲突的主要手段有两种: 一是暴力压制; 二是对话协商。前一种手段一般存在于专制政府或运用于敌我性质的矛盾冲突中, 而对于人民内部的利益冲突则应采取对话协商的方式予以协调解决。

众所周知, 改革开放后的所有制结构调整与制度安排引发了不同地域与社会阶层间的利益分化, 由此带来的诸多矛盾如政策性矛盾、地域性矛盾、产业结构性矛盾等在短时间内难以化解。正如十三大报告所言, 我们正处在新旧体制的转换阶段, 原有的封闭化、行政化、一体化的社会逐步走向开放化、市场化和多元化。现代化的变迁激发了市场和公民社会发展的活力, 但与之相伴也出现了中央和地方、政府和市场、政府与民众以及不同群体之间的利益矛盾和纠纷。在新旧体制转轨的时代背景下, 尤其要“正确处理和协调不同的社会利益和矛盾, 这是社会主义条件下的一个重大课题。”[3]

在笔者看来, 我国社会的利益矛盾集中凸显在三大方面: 一是复杂多元的社会主体利益的分化—整合的问题。改革开放初期, 我们选择了先增长、后分配的发展战略, 在坚持“效率优先”的发展战略下, 经济确实取得了举世瞩目的成就, 但也忽略了以“维稳求快”而压制的不同阶层、不同地区的利益分化和冲突。据国家统计局 2016 年发布的数据表明, 我国的基尼系数早已突破国际公认的贫富差距警戒线 0.4 的标准, “2015 年达到 0.462, 还创造了自 2003 年以来最低值,”[4]城乡之间、地区之间以及社会各阶层之间的贫富差距越来越大, 不同群体的利益纠纷越来越多。

二是不同利益群体的利益表达和利益实现能力失衡的问题。强弱势群体在利益表达和利益实现上存在很大的鸿沟。强势利益群体往往是在政治资源、经济能力或社会地位上占优势的精英群体, 他们凭借掌握的资源和自身条件的优势主导公共政策的制定和实施, 而既没有

资源优势也没有能力利用资源的弱势群体则被排斥在政治决策的边缘。由于没有正常有效的途径来进行利益的表达，弱势群体往往会采取非正常的、过激的手段来表达利益诉求，从而导致了社会矛盾的爆发。近些年频繁发生的群体性事件，很多就是弱势利益群体对利益分配不公的反抗。

三是国家、集体和个人三者的利益协调问题。受集体主义文化传统和我国民主发展路径选择的影响，国家建构先于民主社会的建构，国家和集体利益在很长时间里占据着支配地位，从大局出发的整体思维和决策模式往往压抑个人的正当权益。另外，改革开放使人从封闭的自然关系走向开放的市场关系中，“驱利最大化”致使个人利益膨胀，忽视集体与国家利益的存在，甚至为满足一己私欲，损害集体和国家的利益。由此产生的个人、集体与国家三者的利益矛盾冲突在所难免。

鉴如此，作为协调社会利益矛盾的社会协商，笔者认为，首先要化解不同利益主体尤其是社会性强弱势群体之间的利益矛盾。其次是协调国家、集体和个人之间的利益冲突，促进局部利益和整体利益的均衡发展，缓解民众与政府之间的对立冲突。党的十三大报告早就提出建立社会协商对话制度，要求“发扬‘从群众中来、到群众中去’的优良传统，提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论。”[5]这就为弱势群体的利益诉求打开了制度通道，不同利益主体在平等的基础上进行公共讨论与协商对话，不论最终是否达成共识，至少它使政治决策向社会公众，尤其是弱势群体开放，促进了不同利益主体间的相互理解，无疑有利于化解社会矛盾。另一方面，社会协商对话是双向的信息沟通机制，它改变了传统自上而下的单向信息灌输机制，不仅可以让党和政府的政策方针更好地为群众所理解和接受，也能够将群众反映强烈的社会问题直接准确地反映到政治决策层中去，增强了决策的合法性和有效性，亦有利于缓解官民之间的矛盾。

有学者曾阐明，“社会协商对话主要是从个人、集体、国家三者利益的协调方面，从个人、集体的情绪、心态与整个社会的发展相和谐方面来推进社会的良性运行的。”[6]由此看来，在国家、集体与个人利益矛盾日益凸显的今天，社会协商是政府与民众以及不同民众之间上情下达、下情上达、彼此沟通、相互理解的对话协商机制。它拓宽了普通民众参与公共事务的渠道，为弱势群体提供了表达利益诉求的平台，既有利于民众发泄不满情绪和维护自身合法权益，也有利于国家的大政方针更好地为民众理解和接受。“社会协商通过不同社会群体的和平互动，实现社会利益分配的相对均衡，它是社会主义和谐社会建设的助推器。”[7]

总之，社会协商既是一种利益表达的机制，为普通民众提供了利益诉求的机会和渠道；又是一种利益补偿机制，将社会性弱势群体纳入协商过程中，照顾其利益。更重要的是，它营造了多元利益主体和谐共存的局面，从利益协调的角度推进我国社会协调发展。

二、作为正确处理政府与市场关系的社会协商

查尔斯·林德布洛姆认为：“一个政府同另一个政府最大之不同，在于市场取代政府或政府取代市场的程度。”[8]由此推断，国家现代化的一个重要表征就是，政府和市场共同配置社会资源，共同控制利益分化，共同协调利益矛盾。党的十八届三中全会指出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”现在的问题是，如何处理好政府与市场的关系？怎样使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用？笔者认为，广泛的社会协商是解决这一问题的有效途径之一。

首先，社会主义市场经济体制下的政府角色转换需要社会协商。

众所周知，计划经济时代的政府不仅控制着所有社会资源，而且以行政命令的方式分配这些资源，公共政策的制定和执行一般以政府便于管理为导向。市场经济体制下则要求政府以向市场主体，并以激发市场活力为宗旨，为其提供优质“服务”。如此一来，“管制型政府”就必须向“服务型政府”转变。如何完成这一转变呢？

第一，通过社会协商规范公权力运行的边界。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验，有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”[9]权力的扩张性和在缺乏有效监督情况下自我膨胀的特性极易使公权力异化成个人谋取私利的工具。在协商治理的社会背景下，社会协商是协商民主治理的基本形式，它从以下两个方面促进政府“无限权力”向“有限权力”的转变。一方面，社会协商扩大了民众参与公共事务管理的机会和渠道。它将社会组织、民间团体、公民个体等看作平等的国家治理主体，改变了政府一元化的行政管理模式，有利于限制行政权力的扩张；另一方面，社会协商是动态的决策过程，有利于实现政府决策的民主化和科学化。动态的决策过程首先表现为决策过程向公民开放，也就意味着政府要倾听和采纳民众的意见。另外，政府决策的合理性要能够被审议和重新检验。社会协商要求政府阐明公共政策的合理性，以提供说服民众支持的理由。在决策出台之后，民众也有对决策评估和反馈的权利。社会协商增强了政府的回应性和责任心，有利于防止政府权力的自我膨胀。

第二，通过社会协商改变公权力运行的方式。以往政府行政的方式是自上而下的行政命令方式，在社会矛盾复杂、群体性事件频发的现代社会，行政强制手段显得单一而粗暴，很容易激发官民之间的矛盾和冲突。2007年6月福建厦门上千市民游行反对PX项目及2011年9月广东乌坎村民集体上访事件都印证了这一点。不同的是厦门市政府在短短的几天内就平息了“民怨”，而乌坎事件则反反复复历时三个月之久才逐渐恢复乌坎的社会管理秩序，其中的经验教训值得我们总结。厦门市政府在市民游行的当天就采取积极主动的沟通方式，先发布公告和批文说明PX项目的安全性和合法性，在公告没有成效、民众游行示威，群情激愤的时候，厦门市政府没有采取强制手段压制民意，而是决定暂缓建设PX项目缓和民众的情绪。接着对项目进行二次环评，通过厦门市人民建议征集办公室这一正常的民意疏通渠道，听取民众的意见和建议。从项目的环评、公民投票到最后迁址，厦门市政府始终都保持公开透明的姿态，加强与市民的互动合作，有效防止了事态的扩大化，维护了社会管理的正常秩序。广东乌坎事件当地政府也出面协调，但是在矛盾升级的前半时期，政府是消极管控的姿势，并未对村民诉求作合理的解释，也未向外界及时发布相关信息。当地政府公信力和公开性的缺失是导致事态反复、扩大的重要原因。社会协商采取对话协商，而非行政强制的方式，给予了社会主体表达、参与和监督的权利，有利于疏通民意和增进官民之间的互信。同时社会协商也提高了政府的公开性和回应性，促进了官民之间的交流互动，有利于缓和官民矛盾，提高政府执政的效能。需要强调的是，社会管理不是不需要行政强制，只是在高度复杂、高度异质的社会，并非所有的社会矛盾和社会问题都可以通过强制性的行政权力加以解决。非强制性的对话协商方式不仅可以缓和官民矛盾，而且还能激发了多元主体自治的潜力，促进“管制型政府”向“服务型政府”的转变。

其次，自主经营的市场主体培育需要社会协商。

毫无疑问，在市场从事经济活动、享受权利与承担义务对等的个体和组织应具有主动性、创造性、灵活性和独立性等特质，唯有这样，才能在满足社会需要的前提下，实现自身利益最大化。那么，如何使市场主体拥有这些特质呢？

一方面，通过社会协商强化市场主体的交往权利，有效抵制行政权力的不当干预。市场的盲目性和滞后性是造成“市场失灵”的两大根源，而这根源背后的一个重要原因就是市场主体掌握信息的闭塞落后。社会协商是横向的信息沟通机制，它促进了市场主体之间的沟通和合作，加速了信息的流通和反馈。市场在资源配置中起多大的作用很大程度上依赖市场主体掌握市场信息的程度。要发挥市场在资源配置中的决定性作用，首先意味着包括信息在内的资源要素按照市场价值规律自由流转。社会协商促进了市场主体间的协商合作，增强了社会交往的权利，它是抵御行政权力过度干预市场运作的有效机制。

另一方面，通过社会协商培育自觉、自律的市场主体，这是竞争合作的前提条件。“竞争”是市场经济的灵魂，充分的市场竞争是调动市场主体积极性，实现资源优化配置的关键。

社会协商不是普通的对话协商，它对协商双方平等、理性、包容等品质提出了要求，协商合作需要遵守“公共对话”的原则和程序。“市场失灵”的实质是市场主体不遵守市场规则而导致竞争中的失序状态。社会协商主张培育理性、自律的市场主体，平等、理性、包容、对话等是市场主体竞争合作的前提要件，也是实现市场经济持续健康发展的关键。

最后，通过社会协商构建政府与市场的合作共生关系。

政府和市场都是资源配置的手段，但二者在资源配置上各有利弊，只有加强彼此的分工和合作，相互取长补短才能实现社会资源的优化配置。政治决策不是政府单方面的决定，“民主是某种形式的公共协商，如果决策不是强加给公民的话，公民之间的协商就必不可少的。”[10]“社会协商是国家和社会之间或政府与民众之间进行直接互动的民主协商过程”[11]，它一手牵着国家，一手牵着社会，它从以下三个方面促进政府与市场的双向互动：

第一，社会协商有利于改善市场逐利弊端，实现社会的公平正义。优胜劣汰是市场经济的本性，但是实现共同富裕才是社会主义市场经济的本质要求。市场经济的逐利性一方面导致市场竞争的失序，社会矛盾频发；另一方面也加速了社会的两极分化。社会协商是在党和政府的领导下，通过加强包括党和政府在内的各社会主体间沟通和协商，促进社会利益配置的相对均衡，实现社会的公平正义。

第二，社会协商有助于提高政府公共服务的质量。政府是公权力的委托者，加之市场主体逐利和排他的特性，决定了政府是提供公共服务的主要主体。社会协商将民众反映强烈的社会问题、利益诉求传达到政策讨论的议程中，使公共政策更有针对性，也更能提供令民众满意的公共服务。

第三，社会协商有助于产权的协商与界定。科斯的产权理论认为，“在交易成本存在的现实情况下，清晰的产权界定对资源配置和经济活动效率产生重要影响”[12]。在现代产权结构下，企业和个体创造了社会财富，他们是生产的组织者；政府不直接创造财富，它充当社会经济活动裁判者的角色，通过界定产权为市场主体提供公平竞争的环境。社会协商加强了市场主体的自主性，增强了市场的竞争性，但社会主义市场经济的持续健康发展还需要公平的竞争环境，需要政府将社会利益冲突控制在社会秩序范围内。社会协商就是为营造这样一个公平、和谐的环境产生。社会协商离不开党政机关的引导和支持，但协商的过程和结果却是集体审议的呈现，政府在协商活动中充当“中立”的角色。它既要协调不同市场主体的利益矛盾，在公共裁决中做到不偏不倚，也要明确政府与市场的边界，做到不越位、不错位和不缺位。

政府与市场的关系，实质是国家与社会关系的具体和延伸。社会协商是连结国家和社会的纽带，社会协商一面着力打造“服务政府”的形象，一面又努力增强“多元市场”的自主性，“社会协商政治的实质是国家、政府与社会多元主体合作共建公共政治。”[13]

三、作为培育社会力量的社会协商

哈贝马斯基于交往的话语民主理论认为，“话语理论提倡的是交往过程中的更高层次的主体间性—交往过程指的是立法机关和公共领域的非正式网络的运作过程。”[14]由此看来，协商民主有两大场域：一是正式制度领域，如立法、司法、行政等国家正式制度领域的协商；二是非正式制度领域，包括社会运动、利益集团、工作场所等公共领域的协商。正式领域的协商固然重要，但民主亦需要培育和珍视非正式领域的协商民主，这是抵御不正当强制权力，保障公民合法权利的重要手段。所以，通过社会协商培育国家体制之外的社会组织、利益团体、公民等社会自主力量，将有助于建立国家与社会、政府与民众以及民众之间的良性互动关系，推动社会建设与国家建设共同且均衡地发展。

第一，社会协商有助于培养理性、自主的社会力量。当前，我国公民政治参与面临两大难题：一是参与渠道的狭窄和参与机会的有限；二是参与政治过程中的非理性行为，表现为公民政治冷漠和过激政治参与。社会协商提高了党政机关的开放性，为普通公民参与国家公共事务的管理提供了机会和平台，但“政治参与的主要功能是教育，即培育民主社会所需要

的公民品质和公共精神。” [15]平等、参与、理性、包容、互惠的公共品质和公共精神是公众为公共利益而行动的气质特征，它能够引导公众自主而理性地作出判断和选择。社会协商不仅要扩大公民的政治参与，而且还要求实现公民参与的有序性和有效性。社会协商对话要求协商主体在平等、公开的基础上展开反思性的讨论，互相阐述说服对方的理由。“政策过程的政治合法性不仅仅是出于多数的意愿，而且还基于集体的理性反思的结果。” [16]

第二，社会协商有助于唤醒和重塑传统社会秩序。秩序是人类赖以存在和发展的前提，也是人类孜孜追求的目标之一。我国正处在传统社会向现代社会的转型过程中，转型的基本特征是旧的社会秩序遭遇瓦解，而新的社会秩序尚未形成，出现了“现代秩序的断裂与失衡”。传统互惠型的社会关系逐渐被自利性的货币关系所侵蚀，人与人之间变得陌生、冷漠和不信任，而自利和不信任是产生社会矛盾的重要原因。培育社会力量的社会协商主张加强社会组织、公民团体的力量，一定程度上可以发挥社会组织整合社会力量、加强社会主体间的交流和合作的功能。另一方面，较强权生成的秩序，社会主体协商合作生成的秩序更具稳定性和持久性。培育社会力量的社会协商能够唤起和重塑传统社会自治、自律、信任、合作的品质，有利于传统社会向现代社会稳定过渡。

最后，社会协商有助于推进社会民主与政治民主的衔接互动。社会民主是指公民在基层社会或工作场所的一系列民主活动，如社区评议会、劳资恳谈会等。政治民主则上升到国家制度范围的民主原则、制度、程序等，如人民代表大会制度、政治协商会议等。培育社会力量的社会协商立足于基层社会，有学者认为“社会协商是公民在村民自治和居民自治范围内，自主解决公共问题、公民权益和社会矛盾的一种社会自治形式。” [17]它调动了基层民众参与社会治理的热情，但如何将集体审议通过的议题和结果落实到政策议程中去，这就需要加强广泛、多层和制度化的协商民主体系建设。社会协商立足于基层，但又不仅限于在基层社会发挥作用。社会组织、公民团体、个人和党政机关等都是社会协商的主体，尤其是在社会组织、理性公民发育还不完全的情况下，加强党政机关的引导和支持十分必要。以培育社会力量的社会协商立足基层社会，力图实现基层社会和国家的有效互动，从下而上促进社会民主与政治民主的有效衔接，以实现更加宏大的社会主义民主。

总之，以培育社会力量的社会协商的重点在“社会”，它为培育理性的现代公民提供平台；为发挥传统社会秩序团结功能创造合作的机会；为推进更广泛的社会主义民主注入动力。以培育社会力量为重点的社会协商不仅可以使紧张的干群关系引导为群众之间利益的磋商问题，降低行政的成本，维护统治的权威；而且还可以让民众担当起社会建设的责任，为理性而成熟的公民社会做准备。社会协商是联结国家和社会的纽带，它既促进社会力量的成长，同时也将社会力量融入到国家建设中去，它是实现社会建设和国家建设共同且均衡发展的有效民主形式。现在的民主恳谈会、乡镇街道民主评议会、社区议事会以及企事业单位的工资集体协商和劳资关系恳谈会等都属于这一形式的社会协商，社会协商已逐渐融入公民的日常政治生活中。

社会协商的内涵十分丰富，协调社会利益矛盾、正确处理政府与市场的关系以及培育社会力量这些都是社会协商的基本价值，也是中国语境下社会协商不同时代意蕴的具体表现形式。从十三大的维护社会稳定，处理社会利益矛盾的社会协商对话机制到如今作为公民日常政治生活方式，促进国家建设和社会建设共同发展的民主协商治理形式，社会协商实现了从工具手段向规范价值的发展蜕变。随着政治体制改革的深入和协商民主的纵深发展，社会协商在联结国家和社会，沟通政府与民众和加强民众之间的交往上的作用将凸显出来，彼时社会协商的内涵和价值也将更明朗和具体。

参考文献

- [1] [德]尤尔根·哈贝马斯. 合法性危机[M]. 刘北成, 曹卫东译. 上海人民出版社, 1998年, 第29页
- [2] 季燕霞. 博弈的天平—当代中国社会的利益格局与利益制度研究[M]. 中国社会科学出版社, 2011年, 第2页
- [3] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编(上)[M]. 人民出版社, 1991年, 第43页
- [4] 2015年中国基尼系数为0.462创12年来最低[R]. 中国经济网, 2016年1月19日
- [5] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编(上)[M]. 人民出版社, 1991年, 第43页
- [6] 郑杭生, 张建明. 试论社会协商对话制度[J]. 中国社会科学, 1988年第2期, 第178页
- [7] 王中汝. 利益分配、社会协商与和谐社会[J]. 中共福建省委党校学报, 2007年第7期, 第40页
- [8] [美]查尔斯·林德布洛姆. 政府与市场: 世界的政治-经济制度[M]. 王逸舟译, 上海人民出版社, 1994年, 第1页
- [9] 孟德斯鸠. 论法的精神. 上册[M]. 张雁深译, 商务印书馆, 1978年, 第154页
- [10] 何包钢. 协商民主: 理论、方法和实践[M]. 中国社会科学出版社, 2008年, 第17页
- [11] 阎孟伟. 社会协商与社会治理[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2015年第5期, 第7页
- [12] 胡代光, 高鸿业. 西方经济学大辞典[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000年, 第119页
- [13] 杨弘. 试论社会协商政治制度的构建—以政治制度化过程为视角[J]. 内蒙古大学学报, 2009年第1期, 第91页
- [14] [美]塞拉·本哈比. 民主与差异: 挑战政治的边界[M]. 黄相怀 严海兵等译, 中央编译出版社, 2009年, 第28页
- [15] 陈尧. 西方参与式民主: 理论逻辑与限度[J]. 政治学研究, 2014. 3, 第20页
- [16] Jorge M. Valadez : Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self- Democracy in Multicultural Societies, USA, West view Press, 2011, p. 32.
- [17] 房宁. 发展协商民主是中国民主建设的重点[J]. 中国政协理论研究, 2014年第1期, 第14页

Analysis of connotation of social deliberation in the specific context of China

An Gege

(Hunan University, Changsha/ Hunan, 410000)

Abstract: In the specific context of China, there are three main forms: one is the coordination of social benefit contradictory social deliberation, claims on the basis of equality, the different stakeholders through dialogue and consultation to integrate balance interests, in order to solve social interest conflicts and promote the construction of a harmonious society. Second, as dealing with the relation between the government and the market's social deliberation, emphasis on social deliberation in promoting the

transformation of the government's role, foster the subject of the independent market and build the role of symbiotic relationship between the government and the market cooperation. The third social deliberation is as the cultivation of social power, aiming to cultivate an independent social bear force, improve social organizations and individual citizens the ability of self -management, self -service and self -coordination, the repair functions of social organizations, promote social development and national construction common and balanced development. The three forms is marked by social deliberation brand of The Times, and contains its profound connotation.

Keywords: Deliberative democracy; Social interest contradictions; The government and the market; Social forces