

市政协“融协商”体系的 构建:框架与方法

王国勤 汪雪芬¹

【摘要】: 在网络信息技术得到广泛运用的背景下,为了更好地发挥政协作为专门协商机构的功能,特别是在市域治理体系中政协作为“国家治理第一线”的功能,本文提出政协“融协商”的理念以及基于该理念的市政协“融协商”体系的制度设计。具体而言,政协“融协商”是指依托于政协这个专门协商机构,通过流程优化、平台再造,将涵盖政协内部和外部的众多分散的协商平台、组织、资源、机制和功能融合起来,实现数据共享、整体协同、资源整合、程序合理和效能导向,从而更好地将协商民主制度优势转化为治理效能。市政协“融协商”体系的构建,就是根据上述界定的内涵与要求,围绕“融平台”“融组织”“融资源”“融机制”和“融功能”等五个方面的制度建设打造一个优势互补、简约高效和全面提升的“融协商”体系,目标是更好地将协商民主制度优势转化为市域治理效能。

【关键词】: 人民政协 融协商 市域治理 制度设计

【中图分类号】: D628 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1007-9092(2020)06-0041-013

“一旦某物成形,它就已经过时。”¹这句话可以用来描述本文所做的努力,即根据还没有成形的实践来设计一个“运行完备”的制度框架。在网络信息技术得到广泛运用的背景下,为了更好地发挥政协作为专门协商机构的功能,特别是在市域治理体系中政协作为“国家治理第一线”的功能,我们提出政协“融协商”的概念。政协“融协商”这个提法既表达了一种新的理念,也反映了一系列正在发生的新实践。首先,关键在“融”,“融”就是将众多分散的协商平台、组织、资源、机制及功能“打通”和“融合”起来。其次,政协“融协商”主要是围绕着“协商”这个中心任务展开、由政协牵头做“融”的事情。最后,为了积极稳妥地推进政协“融协商”从理念到落地,需要进行科学的制度设计,并且首先在市政协层面进行试点。因此,当前应该致力于市政协“融协商”体系的构建,即依托于市政协这个专门协商机构,打造一个助力于市域治理现代化的优势互补、简约高效和全面提升的“融协商”体系。

实证概念通常有两种类型,一种是对特定经验的概括,目的是用于一般的理论分析,这种概念与经验是反映与被反映的关系;另一种是根据部分经验而构建出来的,目的是用于指导对经验的构建,这种概念与经验是建构与被建构的关系。“融协商”概念属于后一种类型的实证概念,它来源于现实,又构建现实,即是对经验中出现的一些“融协商”现象进行理论概括,然后用于指导实践,让“融协商”的概念与体系成为完整的现实经验。鉴于此,本文研究的核心问题就是:科学构建市政协“融协商”体系的制度设计是怎样的?以及采取怎样的方法去构建?本文所做的努力一方面是对近年来浙江省大量政协协商创新实践的总结与提升,另一方面为进一步发挥好政协协商推进市域治理现代化的制度优势与治理效能提供了新的知识基础。进而言之,本文的主要目标不在于修正或完善某个具体理论或观点,而在于提供一个全新的制度设计,期待能够为优化现有市域治理体系与治理能力提供一个前瞻性的、具有可操作性的知识框架。

作者简介: 王国勤,浙江传媒学院社会治理传播研究所所长,教授;
汪雪芬,浙江农林大学文法学院讲师。

基金项目: 浙江省教育厅科研资助项目“数字治理背景下的政协凝聚共识机制研究”(编号:Y202044992);浙江农林大学科研发展基金项目“基层政权建设视角下的乡镇治理研究”(编号:2019FR008);衢州市政协2020年专项课题项目“人民政协作为专门协商机构在市域治理体系中发挥作用的机理”。

一、市政协“融协商”体系建构的背景与缘由

当前提出建构市政协“融协商”体系建设是新时代政协工作的新目标新定位所需、推进市域治理现代化的任务所需、大数据时代技术治理的转型所需,同时它也是随着政治协商理论和实践创新与积累到了一定阶段后顺势而为的产物。

(一)市政协“融协商”体系建设是新时代“把政协作为专门协商机构的职能、性质和定位突出出来”的需要

2014年习近平总书记首次提出“人民政协要发挥作为专门协商机构的作用”⁽¹⁾,这是对人民政协在功能上的全新定位,表明其主业就是“协商”,即把协商民主贯穿履职全过程,同时它是专业化的、权威性的协商平台,承担着其它部门无法替代的重要职能。2019年总书记又进一步提出“要沿着正确方向推进专门协商机构制度建设,以健全有效的制度,保障这一特点和优势的发挥。”⁽²⁾可见,政协协商的制度建设是当前以及今后一段时期的一项重要工作。当前推进专门协商机构制度建设的一个重要任务是要“把政协作为专门协商机构的职能、性质和定位突出出来”。⁽³⁾在新时代,政协协商的制度建设,还需要适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,把人民政协制度优势转化为国家治理效能,因为“这(政协协商民主)是一种实质性的、建设性的、植根中国社会土壤的人民民主,并在国家治理中发挥了重要作用。”⁽⁴⁾因此,政协“融协商”体系的建设与完善恰逢其时,可以担当此任,更好地为实行中国式民主发挥作用、做出贡献。

(二)市政协“融协商”体系建设是发挥政协协商在推进市域治理现代化中的治理潜能与优势的需要

在2019年十九届四中全会提出加快推进市域治理现代化的背景下,新的政协工作部署也强调了新时代“人民政协处于凝心聚力第一线、民主决策第一线、协商议政第一线、国家治理第一线”,⁽⁵⁾进而要“落实协商职能、完善协商机制、丰富协商形式,推进地方政协特别是市县政协履行职能制度化、规范化和程序化。”⁽⁶⁾这些部署旨在通过科学有效的制度建设来充分发挥政协协商在推进市域治理现代化中的治理潜能与优势。市域治理是国家治理在市域范围的具体实施,具有承上启下的枢纽作用⁽⁷⁾,因此被认为是加强和创新社会治理的一个突破口和发力点。具体而言,从纵向治理结构看,市域既是国家治理大政方针的执行者和落实者,又是基层社会治理的引导者和推动者。⁽⁸⁾市域比县域有着更完整的治理平台、更丰富的治理资源、更强大的统筹协调能力;同时,与省域相比,市域有着更贴近基层治理的视野与操作能力,掌握着更精细而具体的治理策略,又有着高效运转的行政体系。因此,在市域治理的平台中,可以在区域之间、城乡之间更为高效地配置资源和协同发展,更有力地推进市域、省域的治理现代化和国家治理现代化。

鉴于此,为了充分发挥政协协商在推进市域治理现代化中的治理潜能与优势,需要将政协的议政协商功能与市域治理体系融合在一起,一方面市域治理需要对全市资源进行整合与统筹,另一方面,政协协商的功能和平台也需要进行融合。因此,迫切需要市政协参与到市域治理过程中,建立市政协“融协商”体系,为市域的协商搭建统一的平台,为市域发展的决策提供更科学的依据,加速市域治理现代化的进程。

(三)市政协“融协商”体系建设是顺应从“互联网+”到“融+”的社会治理现代化趋势的需要

数字时代,将“各种沟通模式整合入一个互动式的网络中”⁽⁹⁾,这也是一个智能化时代,“数据和智能技术将全面重塑政府的决策、服务、治理模式,治理将越来越智能,基于网络和服务的平台将全面普及”⁽¹⁰⁾。而在政府治理数字化转型中,“融”这个字最形象地反映了从“互联网+”到“融+”的时代变革。“融+”的运用首先体现于2009年“融媒体”概念的提出,而在实践上,2014年《光明日报》“融媒体中心”的成立是个标志性事件,2018年“县级融媒体中心”开始在全国范围内普及。浙江省走在全国前列的技术治理和数字政府建设的理论与实践创新,本身也是深刻体现了“融”的含义,并且催生了“融协商”体系的实践萌芽。2014年浙江构建政务服务“一张网”——浙江政务服务网,2016年建立“四个平台一张网”,2017年正式实施“一窗受理、集成服务”的“最多跑一次”改革,2020年提出把政府数字化转型打造成“重要窗口”标志性成果等。在这个意义上,可以说在信息技术广泛运用的基础上,随着市政协“融协商”体系的建立,更加有助于推进简约高效的市域治理现代化。

二、市级政协“融协商”体系建构的实践萌芽与理论对话

当前在市级政协及县区政协层面涌现出具有“融协商”特征的诸多创新实践,也正是这些实践萌芽构成了本文所做的关于市级政协“融协商”体系建构研究的经验基础。同时,近些年来关于治理研究的诸多理论成果也为这个大胆的制度设计提供了理论支持,也构成了其理论对话的对象。

(一)市级政协“融协商”体系建构的实践萌芽

本文所依据的案例材料均来自近些年作者及团队在浙江省各市区县政协所做的系列调研。其中,观察到浙江一些市县区政协所进行的创新实践中,已经出现了本文所称的“融协商”体系的萌芽,分别在协商平台、组织、资源、机制和功能等维度均有不同程度的“融合”探索。

首先,在融协商平台的探索中,各市政协及其区县政协做了较多有益的尝试。其中,代表性的做法,2020年6月11日,西湖区政协“数字驾驶舱”正式上线,它是浙江省第一个搭建在城市大脑上的政协数字驾驶舱,这样可以在城市大脑平台上整合政协履职数据,从而实现提案、社情民意、履职等相关数据信息的实时输入和展示。例如,提案模块展示了经济科技、民生保障、城建环保等类型的提案办理进度,以及委员对提案的满意度评价,社情民意模块也可以实时展示报送数据,并可以按照不同的主体进行分类,大大提高了政协履职的数字化水平与效率。此外,政协的会议和履职活动也可以在数字驾驶舱里得到呈现。“请你来协商”活动和“我要来协商”活动所涉及的协商议题、形式,调研的次数人数与报告等内容都可以直观地呈现在驾驶舱中,委员还可以通过“我要来协商”平台在线发布热点议题或评论其它委员的议题。同时,这些议题经过政协的筛选,有的会被纳入“请你来协商”板块,进入网络协商程序。可见,政协数字驾驶舱的建立,是一种借助城市大脑平台来整合、处理、运用数据信息的尝试,将有助于政协协商效率的提高。此外,网络平台的广泛推广也大大促进了协商平台的融合,尤其是近年浙江省在网络议政和远程协商方面的探索与发展,为融协商的发展奠定了良好的基础。对此,各个市级政协在不断完善政协门户网站的基础上,致力于开发手机APP等掌上协商平台,以及各类公众号、微博、抖音账户、微信群、钉钉群等,不但使政协委员和人民群众可以更加便捷地参与到协商之中,而且也便于将政协协商相关的各类信息都统一整合到网络平台之上。

其次,在融协商组织方面的探索中,部分市政协也做了一些尝试。尽管融合力度有待提高,但也是有益的开端。例如,义乌市建立了市委、市政府、市政协联动机制。具体而言,在“请你来协商”的平台运行中,不但联合出台了《“请你来协商”年度活动计划》,而且各个组织、部门之间达成明确的分工与顺畅的协作,并组成活动的领导小组,由政协分管主席负责,市委办、市府办、市政协办有关领导作为小组成员参与其中进行筹备,市委、市政府领导参加活动。衢州市将本市政协协商工作系统化地融入了“主”字型市域治理体系,即以党建引领基层协商为“顶点”,市政协统筹推进作为“顶线”,县(市、区)政协具体组织实施作为“中线”,基层村、社区、企业开展基层协商作为“底线”,实现政协协商直达基层单元作为“竖线”。这种“主”字型协商和治理模式就是强调了融组织的模式。为了发挥这种模式的效果,衢州建立了政协与各级党委政府、基层自治组织的联系制度。建立常委会定期听取政协工作汇报制度,规定召开包括研究政协协商与基层协商有机结合工作在内的政协工作会议的频次;建立党委会同政府、政协制定协商计划制度,明确协商计划中应有政协协商与基层协商相结合的具体内容和方式。其中,2019年龙游县按照“不建机构、建机制”原则,逐步在乡镇(街道)设立政协乡镇(街道)民情联络站。该联络站承担了学习宣传、社情民意、联络联谊、基层协商、凝聚共识等五大职责。在这基础上龙游县政协把“先协商后决策”的治理方式延伸到乡镇(街道)、村(社区),开创了乡村版的“请你来协商”模式。

第三,在融资源方面的探索中,各市级政协与县区政协在积极组织动员政协委员、智库与专家资源方面也做了诸多尝试。例如,衢江区政协从2016年开始充分发挥“委员工作室”平台作用,充分发挥工作室成员专业优势和资源优势,收集反映社情民意,积极参加专题协商和基层协商,并积极开展法律援助、心理疏导、疫情防控、扶贫帮困、法制教育、家事调解等为民服务活动,取得很好的社会效果。在政协智库建设方面,还普遍存在智库建设重视不够、专业研究人才缺乏、智库研究创新不足、工作水平参差不齐等短板和问题。对此,龙游县政协提出要充分挖掘和整合县域智力资源,物色一批有较强研究能力的专家学者、党政干

部和业内人士,形成当地政协智库高层次的骨干队伍;同时探索建立“1个界别+若干智库专业人才”模式,为界别小组委员履职提供人才智力支持。2018年义乌市在第一场“请你来协商”活动中,由于演播厅场地的限制,灵活采用了线上加线下参与的方式,鼓励尽可能多的委员和专家参与协商,集思广益,除了90多名委员在演播厅参加协商之外,还有200多名委员在场外进行图文直播。此外,义乌市政协还在中国义乌网发布公告,邀请网友们也参与到“请你来协商”活动中,并且收到了100多条建议。2019年湖州市政协举办了“大力推动湖州建设长三角物流中心——市长与政协委员‘面对面’”活动不但邀请中国物流与采购联合会副会长胡江潮等专家提供指导并进行座谈协商,还邀请湖州市内的智库成员,包括湖州师范学院、湖州市委党校、湖州市发展规划院等单位的学者来共同参与论证湖州市的城市发展方向。

第四,在融机制方面的探索,也有代表性的案例。例如,湖州市政协近年来不仅制定了《关于着力构建人民政协协商议政新格局,切实提高协商民主制度化规范化程序化水平的实施意见》,而且建立了“1246+X”的政协协商议政模式,它主要是在全体会议集中协商的基础上,实行市委书记、市长与政协委员“面对面”高端协商、政协常委会会议专题协商、双月座谈协商等多种方式综合的运用。而在协商规则与程序的完善方面,一方面,市政协要求在每次进入正式协商程序以前,都要做好充分详实的调查,不仅要广泛收集政策法规、领导讲话和先进案例的相关资料,还要前往议题相关的区县、部门、乡镇和企业进行深入的调研,使委员能够充分了解实际情况,以助于做出更深刻又贴合实际的思考与建言;另一方面,在协商成果的落实考核方面,每一次协商活动结束后,市政协都要在第一时间将《协商纪要》报送给市委市政府领导,并且相关领导要在第一时间做出批示,要求相关部门采纳建议并付诸于行动。同时,政协也会组织各民主党派和界别以及政协委员对协商建言的采纳、反馈与成效进行监督,促进协商成效的提升。

最后,在实现融功能的目标上也有一些卓有成效的探索。例如,近年来衢州市政协注重发挥其在资政建言和凝聚共识功能上的特长,积极广泛地参与社会治理。以龙游县政协为例,近年来围绕县委、县政府中心工作,聚焦社会治理的难点、堵点、痛点,在平安建设、法院执行难、安全生产、行业监管、基层组织建设、平安考核、城市管理、城乡生活垃圾分类等方面,组织各界别委员积极开展调查研究和专项集体民主监督。其次,龙游县政协还在“请你来协商”过程中不仅广泛吸纳利益相关者、专业人士和广大群众的参与,而且还将该议题可能涉及的执行部门的代表也邀请过来参与协商,这样就打通了决策和执行之间可能出现的较大落差,不仅提高决策质量,也提高了执行效率。最后,在对委员会客厅和政协论坛等平台的功能发挥上。例如,江山市政协非常注重参与者的广泛代表性与专业性相结合,把社会各界人士和精英聚集起来,对市域治理中的重要问题或热点问题协商,切实发挥各党派团体和社会各界人士建言资政的作用,不断增进发展共识和价值共识。

(二) 市级政协“融协商”体系建构的理论对话

本文所使用的“融协商”概念首先是用来描述一种制度设计,但在理论渊源或对话上可以与社会治理的诸多理论相接轨。社会治理虽然具有中国特色的概念,但是吸收了国外关于治理的丰富理论资源,本身也是在理论与理论、理论与实践的持续对话中不断发展的。社会治理可以简约地界定为由多个行动者参与的、以解决集体问题为目标的集体行动。这种界定展示了社会治理的实践价值,即从以往以政府为单一中心的社会管理模式中走了出来。这里的“社会”,不是指与国家对应的那个社会概念,而是指包括了国家与社会等诸多行动者在内的“共同体”概念,这样就摆脱了社会治理概念容易产生的“社会中心主义”的误会。在中国的语境中,社会治理成为治国理政的重要任务始于2013年中共中央十八届三中全会,当时提出“加快形成科学有效的社会治理体制”。2017年十九大提出“打造共建共治共享的社会治理制度”,一个系统性的社会治理发展战略部署基本形成。2019年十九届四中全会进一步提出了“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”,把“社会治理格局”提升为中国特色社会主义制度的一个重要组成部分。这里展示了社会治理在国家发展战略中的地位(从体制、格局到制度)与理念(“共建共治共享”)不断提升与优化的过程。而与之相伴随的是社会治理研究的不断深入,以及持续地发挥着这些研究在指导实践、解释经验和预测未来的功能。

社会治理的研究议题也非常丰富,但大致上都是沿着行动者、互动过程(集体行动)和共同体目标三个观察点展开。值得一提的是,前文提到的“共建共治共享”,作为当前构建社会治理格局的顶层设计,其实也分别对应着上述三个观察点,其中“共建”

指在行动者的构成上体现为“一核(党委)多元”的诸多主体共同参与治理,“共治”指在集体行动互动模式上体现为采取诸种分工明确又协同合作的公共治理方式,“共享”指应该由全民共享作为共同体目标的治理成果。关于社会治理的各种学术主张与观点,包括它们之间的各种分歧与争论也可以看作是沿着这三个维度展开的。本文提出的“融协商”体系的理论支持与对话主要是围绕这三个维度展开。但是鉴于第三个维度“共享”的问题理论上的争议相对比较少,接下来主要就前面两个维度展开述评。

1. 针对社会治理中的“参与主体有限”的问题,主要从社会治理的行动者的构成(或行动者结构)问题来展开理论对话。社会治理首先意味着治理行动主体的多元化,对此官方表述是一核(党委)多元(多种组织和个体),而学界讨论涉及的议题更加丰富。首先在问题意识方面,一个共识是需要改变过去政府包揽社会一切事务的做法⁽¹¹⁾,因为它已经无法有效应对现代社会日益复杂的治理状况,甚至出现“能力不足、应接不暇的状态”。⁽¹²⁾张静则从结构的视角回应这个问题,认为由于国家制度对于体制外社会成员和组织的整合度较低而造成了一系列的治理困境。⁽¹³⁾这种形势,需要社会治理建构一个更加开放、包容的系统或制度,可以发挥政府以外的社会成员和组织作为社会治理行动主体的积极作用。

这种背景下,源于上世纪90年代的参与式治理(Participatory Governance)理论近年来被引介到国内,参与式治理被普遍认为是“指与政策有利害关系的公民个人、团体和政府一起参与公共决策、分配资源、合作治理的过程”⁽¹⁴⁾。在西方国家语境中,参与式治理主要解决的问题是怎么克服代议制民主下政治的种种弊端,而在中国语境中主要是起到一种证成多元主体参与治理的建构作用。但是张康之认为参与式治理并没有改变参与主体之间的“中心—边缘”权力结构特征,进而提出一种更加强调治理主体之间平等关系的合作治理模式。⁽¹⁵⁾但是就合作治理这个概念本身也有不同的界定方法。例如库曼(J. Kooiman)依据治理主体的不同,把社会治理模式划分为三种基本类型:社会自治(Self-Governance)、合作治理(Co-Governance)和科层治理(Hierarchy-Governance)⁽¹⁶⁾,其中合作治理是指国家与社会对公共事务的合作管理或联合行动。唐文玉采用了库曼的类型学方法,忽视了张康之所强调的参与主体之间的平等关系,而“把合作治理划分为权威型合作与民主型合作这两种基本类型”⁽¹⁷⁾。其他的学者对参与主体之间的关系主要界定为“合作伙伴关系”⁽¹⁸⁾,目标是要确保有效的协调和控制活动,而对他们之间是不是平等关系以及如何实现平等这些问题语焉不详。这可能是社会治理研究一直要面临的问题。但是就当下中国社会治理状况而言,可能这个问题意识更为突出,即“社会治理的主体越来越多元,但绝大多数参与治理的主体作用有限,存在主体功能虚化的现象”⁽¹⁹⁾。这种背景下,如何解决这里提出的这些参与主体难题?本文认为“融协商”作为一种制度设计,试图通过建构一个融平台将各种组织和主体融进来,有助于从实践层面来推进这些问题的解决。

2. 针对社会治理中的主体如何进行互动与合作的问题,主要就社会治理的集体行动互动模式来展开理论对话。对此官方表述是“共治”,即采取诸种分工明确又协同合作的公共治理方式。“共治”的提出也是针对一些明确的问题意识。例如,李友梅提出多元治理模式中政府治理与社会自我调节的良性互动缺乏衔接性的保障机制,而且社会活力的深层激发缺乏系统性的制度安排,⁽²⁰⁾此外政府的各个部门之间依然存在“以内耗冲突与分散隔离为特征的碎片化问题”⁽²¹⁾。对此,我们需要进一步思考,“共治”所要求的“分工明确又协同合作”又是如何落在治理实践中的?对此,诸多的概念与理论纷至沓来。

讨论这个环节的理论资源最为丰富,除了前面提供的参与式治理、合作治理之外,还有民主治理、协同治理、整体性治理、网络化治理和数字治理等。这些理论均把研究的重心落在多元主体之间的互动过程和模式上。例如学者使用民主治理的概念来强化社会治理中的民主过程与方式。具体议题上,包括民主治理中以政策议程为中心的回应力特征⁽²²⁾、问责制的构建⁽²³⁾以及民主治理对公共行政改革提出的诸多要求⁽²⁴⁾等。比较而言,对该议题研究最为丰富的是从国外引入的协同治理(Collaborative Governance)理论,也常常译作协作治理。协同治理理论是在反思西方新公共管理理论的基础上形成的,主张“通过主体间的有效协调和整合,提升资源效率,推进组织改革,满足治理需求,实现治理目标”⁽²⁵⁾。尽管问题意识的语境不同,但是该主张也比较适合拿来解决中国当前社会治理中的难题,例如,郭道久认为协作治理是适合中国现实需求的治理模式,并认为“协作是较合作更高的形式”⁽²⁶⁾。国内学者对协同治理的讨论有两个视角,一是社会协同治理,强调国家与社会之间的协同⁽²⁷⁾;二是政府协同治理,强调政府的不同组织与部门之间的协同。⁽²⁸⁾

整体性治理和网络化治理等理论其实具有相同的问题意识,区别仅在于关注点的不同。整体性治理理论顾名思义就是为了政

府治理碎片化而提出的治理理论,旨在“通过制度化以落实政府各机关间的沟通协调”⁽²⁹⁾。网络化治理被视作是一种建立在关系网络基础上的治理模式,关注“参与者之间是一种平等的相互依赖以及执行过程中独立自主的横向联结”⁽³⁰⁾。有学者把网络化治理与数字治理等同起来,用来描述数字时代各主体可以“依托信息技术的运用进行的参与、互动与合作,构建融合信息技术与多元主体参与的一种开放多元的社会治理体系”⁽³¹⁾。

这类研究虽然很热,但是这些理论主张与现实状况还是有点距离。不仅体现在“中国的协同治理研究在某种程度上是一种‘观念’或‘理念’,忽视了协同治理在不同领域、不同主体间的内在差异”⁽³²⁾,还因为现有治理体制还比较滞后于这些理念。在缺乏体制深度调整和理顺情况下,如何推进“共治”的有效落地?孙柏璞在一项案例研究中提出运用信息技术整合协同治理机制无疑是一项有益的探索。⁽³³⁾而本文提出的“融协商”体系最关键的环节就是建立统一的融协商大数据平台,显然这项努力可以很好地推进解决当前“共治”理论与实践的脱节问题。

综上所述,行动者结构与互动方式是紧密交织在一起的问题,体现在所有行动主体作用的发挥决定着他们在治理中的关系与地位,反过来这种关系结构的确定也应该考虑是否更有利于发挥主体作用。在这两个维度上,诸多理论成果无疑为“融协商”体系建构提供了丰富的理论资源与技术参考。另一方面,在这两个维度上都存在一些理论问题需要进一步厘清或解决,例如,在“一核多元”的结构中,多元行动主体之间究竟是什么关系?是平等优先还是效率优先?二者又如何实现?在现有体制尚且缺乏深度调整和理顺的背景下如何实现协同治理或整体性治理?建立在数字网络技术基础上的数字治理在社会治理的变革中能够发挥什么样的作用?以上诸多问题,也是“融协商”体系建构试图去回应的问题。当然,就本文而言,并没有这么大的理论雄心,仅仅是在这些理论资源的滋养下,同时也带着这些问题投身于一项具有实践萌芽的制度设计中。

三、市级政协“融协商”体系建构的框架与方法

市级政协“融协商”体系的建构,旨在依托于政协这个专门协商机构,通过流程优化、平台再造,推动众多协商平台、组织、资源、机制和功能的融合发展,实现数据共享、整体协同、资源整合、程序合理和效能导向,打造一个优势互补、简约高效和全面提升的“融协商”体系,从而更好地将协商民主制度优势转化为市域治理效能。该体系的主要特征有以下三点:(1)构建政协“融协商”体系的主体是政协,因为政协是专门协商机构,即专门组织和承担协商任务的机构,主体责任非政协莫属。这里,政协作为构建融协商体系的主体,旨在搭台,因此和政协本身不是协商主体的定位并不冲突。(2)“融协商”的关键在“融”,“融”是指将原来分散的、甚至割裂的协商平台、组织、资源、机制和功能等“融合”起来,而“融”的方法主要是通过“融合发展,实现数据共享、整体协同、资源整合、程序合理和效能导向”等。(3)其目标在于,不仅将政协协商自身,更是要将社会主义协商民主体系中的政党协商、人大协商、政府协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商等和政协协商在各个维度上“融”起来,形成既保持差异又整体协同的融协商体系,实现“优势互补、简约高效和全面提升”的融协商目标。

根据上述的概念与特征,市级政协“融协商”体系建构包括了“融平台”“融组织”“融资源”“融机制”和“融功能”五个方面的制度建设,而且五个方面“融”也是相互融合的,具有整体化和系统化的特征,如图1所示。

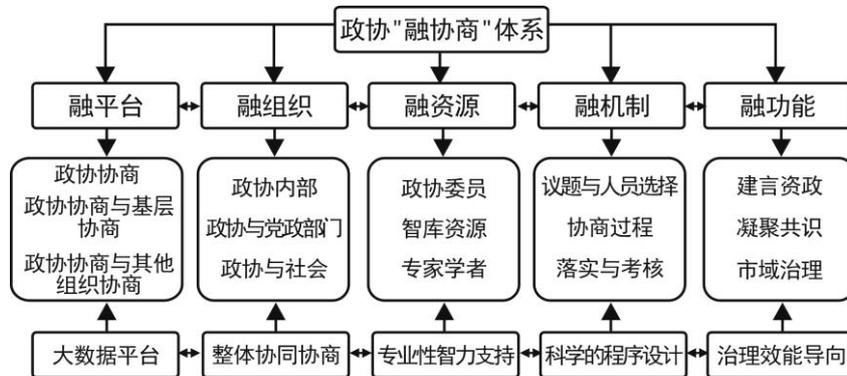


图 1 市级政协“融协商”的体系建构

(一) “融平台”：建立融协商大数据平台

融平台,即融协商平台,指由市政协牵头把市域范围内的政协协商平台、基层协商平台和其它正式组织协商平台(政党协商、政府协商、人大协商、社会团体协商等)打通并整合起来,打通的方式是建立一个全市统一、系统的融协商大数据平台。可以说,融平台的“融”取决于一个整合和协调各方的大数据平台的搭建。可以利用这个大数据平台把市域治理中与协商有关的诸多方面的信息全面地整合在一起,并运用大数据进行运算与处理,从而提高信息的识别、选择与使用效率,进而提高政协协商的品质与绩效。一个完整融平台的建构不仅需要打通政协协商平台和基层协商平台,还要打通政协内部的协商平台以及政协协商平台与其他正式组织的协商平台。为了实现这个目标而构建的融协商大数据平台至少要进行以下三类信息的收集与整合:

1. 整合政协内部的协商信息。这要求不仅要将会协商、界别协商的相关信息,例如调研材料、提案信息、会议材料、社情民意等统一汇聚在融协商平台上,还需要将“请你来协商”“委员会客厅”这两大新的协商平台上的信息,例如每一次协商会议的缘起、过程、会议记录、结果反馈等信息,也完整地整合到融协商平台。

2. 整合政协协商与基层协商的信息。这要求在政协协商嵌入基层协商的基础上,将各县区、乡镇、社区、村庄的协商事项信息统一整合到融协商平台上。在操作层面上,可以通过协商触角的延伸与信息统筹处理,在基层公共服务的相关 APP 中设立基层协商板块,使社会组织或群众可以通过这一板块将诉求或问题反映到平台上,继而,协商平台工作者将上述情况及时在网上分派给相关负责人,并由其联系乡镇(街道)、村(社区)、委员会客厅(室),组织线下协商活动,活动结束后,将协商主题、内容过程、结果等相关资料上传到平台,形成协商信息输入与输出的闭环。这样在提高基层协商效率的同时,也可以有效避免多部门牵头主持的基层协商可能会出现议题重复情况。

3. 整合政协和其它正式组织的协商信息。在市域治理中,除了政协协商之外,政党协商、政府协商、人大协商、社会团体协商等也发挥着重要作用。对此,一方面,上述协商相关部门及其纵向层级的各部门可以将相关资料,尤其是涉及民生与公共服务的协商上传到“融协商”平台上,进行信息共享;另一方面,具体到某一个协商事项,可以围绕协商目标与主题,从政党、政府、人大、社会团体等组织中抽调与议题相关的人员,形成专业的协商团队进行合作,并把调研、协商的过程和成果也上传到平台,由不同部门共享,如此可以避免重复劳动,高效整合协商资源。

因而,“融协商平台”的运行需要运用网络信息技术,建立一个类似于“融协商大脑”的平台,将市域治理中不同层级与领域的协商事务及相关资料、信息、数据都统一收录到这一平台,由此,不同部门所收集的多样化信息可以在网络平台上汇聚连通,并在合理划分信息使用权限的基础上,实现信息使用的开放与共享。也就是说,“融协商大脑”是中枢系统,发挥着指挥、信息采集调度、高效协调、信息沟通等功能,其核心技术支撑平台是“融协商数据中心”,包括协商工作平台、技术支撑体系、协商内容管理体系、协商效果反馈系统四个组成部分。在此基础上,通过数据的不断采集和完善,来满足数据需求与业务需求,进而在融协商平台中推进协商深度融合,提高协商效率。

(二) 融组织:实现跨部门的整体协同协商

融组织,即融协商组织,指在政协协商事务中,需要打通政协内部、政协与党政部门之间,以及政协与社会之间的壁垒,使各个组织与部门之间能够顺畅沟通,进行整体性的协同协商,并且能够融合到统一的平台上共享资源,达成共同的协商目标。这是因为在网络信息技术广泛运用的今天,协商的绩效不仅来自内部的协同也来自外部的协同,只有集合更多组织的资源与智慧,才能获得整体的力量。为了更加系统地进行融组织的制度建设,至少需要在以下三个方面就提高融协商绩效而加强组织内部与组织之间的协同合作。

1. 政协内部各部门的协同合作。

这要求在政协全委会、常委会、专委会和界别之间,建立更加通畅的互动机制。一方面,建立政协常委会定期听取政协工作汇报制度,以及党委会同政府、政协制定协商计划制度,以及时了解、掌握政协协商的内容与进展;另一方面,全委会、常委会、专委会和界别之间,平时也需要就协商工作、成果运用等内容开展交流与协作,使得政协协商更具有全面性和多层次性。

2. 政协与党政部门的协同合作。

这要求在围绕党委和政府中心工作、党政各部门年度协商计划、经济社会发展重大问题,以及涉及人民群众利益的重大问题进行协商的过程中,要尽可能打破政协与党政部门之间的壁垒,实现充分的协同合作。一方面,政协要针对调研或协商主题以及协商成果的运用,及时与党政部门联系沟通,建立信任,明确沟通目标;另一方面,党政部门需要根据议题,以开放、共享的态度,为政协提供充分、详实的材料,以保证调研与协商的准备工作得以顺利、高效地展开。

3. 政协与社会的协同合作。

这要求从人民群众的根本利益出发,在政协委员与人民群众之间建立直接而稳定的联系通道和协商机制,使政协委员能够及时掌握社会需求与社会声音,同时做到与基层协商无缝隙地衔接起来,通过协同合作,组织广大人民群众就大家关心的社会或民生问题开展形式多样又行之有效的民主协商活动。一方面,政协委员通过联系走访界别群众、到村走访群众等方式,进行调查研究,既可以收集社情民意,及时传达群众的意愿与诉求;另一方面,政协需要在调研、提案、协商和成果落实等各个环节实现与社会的协同合作,真正做到“从群众中来,到群众中去”。

总之,融组织中的“融”,主要是通过达成政协内部,政协与党政部门、社会的组织整体性与协同性,这就强调协商所涉及到的界别、党政部门、社会领域、利益相关者等,是一个完整统一的整体,通过整合组织内部资源,打破各部门之间的壁垒,⁽³⁴⁾减少沟通层级,促成不同层级与部门之间的高效沟通与协作,这一方面可以降低协商与活动成本,另一方面可以提升协商的质量与效率,从而更好地凝聚共识,维护社会利益。

(三)融资源:用好专业性的智力支持

融资源,即融协商资源,指把有用的人才和专业资源都吸引和整合到政协平台上来,用好人才,提高协商质量。这要求充分融合政协协商的行业人才与专业精英的智力资源和社会资源,建设具有政协特色的高水平参政议政人才库。这样,可以打破这些资源在原有的部门、职能、界别、专业领域等方面的区分,将它们整合在市域治理的协商过程之中。尤其是遇到一些社会关注的热点和难点问题,更加需要用协商的方式聚合各方力量和资源来进行头脑风暴,做出最优方案。总之,融资源的目标是调动和整合精英资源,整体高效地发挥这些资源在政协协商中的智力支持、凝聚共识和团结社会的功能。具体来说,融资源要通过制度创新有效地融合以下三个方面的协商资源和优势。

1. 充分发挥好政协委员的协商优势。

一方面,政协委员是各行业、各界别的精英人士,有着扎实的专业知识与丰富的协商经验,可以在资政建言方面提出相对科学、合理的建议;另一方面,这些委员又同时联系着社会各阶层、各族、各界,通过密切的沟通与互动,委员们既可以将社会各界的诉求及时反映给党委政府,也可以发挥自身的专业优势与联系职责,更好地凝聚社会共识。

2. 充分发挥好政协智库的协商优势。

除了政协内部的委员资源之外,在社会的各行各业还分布着大量的人才资源,对此,要充分挖掘市域内的人才资源,把各领域具有专业知识和协商意愿的人才与精英都聚集到融协商智库之中,并依照具体的协商活动目标与主题而取所需、尽其才。

3. 充分发挥好专家学者的协商优势。

随着经济的发展与社会的转型,在社会各行各业的运行中,对专业知识的需求越来越高,而市域范围内的委员和智库未必能够涵盖所需人才的所有领域和行业。因此,一方面,除了政协委员和智库成员之外,在市域内的大量具有特殊技能或知识的人才中,选择一些有较强研究能力的专家学者、党政干部和业内人士,聘任他们成为融协商的专家组成员;另一方面,有必要结合政协在调研走访和专题座谈中收集的共性问题,邀请市外的专家学者作为融协商资源库的特邀嘉宾,在需要专业知识指导的领域开展公益授课、公益讲座、答疑解惑,或者对相关行业进行技术指导。

总之,融协商资源的做法主要是打通政府智库、政协智库和社会智库中的人才区分,将其融合到市域治理的融协商平台之上,充分挖掘、发挥上述人才资源的专业性,因为他们是各行各业的精英人士,具备丰富的经济、社会、政治、科技等专业知识,对协商议题的理解与把握会更具有针对性,也更能保证协商的质量。因而,专业人士广泛而深入的参与,有助于提高政协协商的水平与质量,从而更好地满足党委政府的要求与社会需求。

(四)融机制:设计好一套科学的协商程序

融机制,即融协商机制,指需要制定一套完整的、科学的协商程序,至少按照逻辑顺序包括议题选择机制、人员选择机制、协商过程、协商落实机制与协商考核机制五个部分的内容,而且要求这五个部分的程序设计能够前后相衔接、内容相统一,能够融合于共同的协商主题与标准化的程序设计之中。“程序是协商民主有效运行的必要条件”⁽³⁵⁾,即政协协商民主的有效运转依赖于一整套特定的操作程序。在政协协商的制度建设中,程序设计是亟需规范和完善的部分。因此,融机制所聚焦的问题,就在于如何设计好一套符合上述要求的完整的、科学的协商程序。融机制所要“融”的机制主要包括了以下五个方面。

1. 议题的选择机制。

该机制的具体设计要求政协协商的议题必须是经过充分的调研,在整合了党委政府、政协委员、专家学者、社会团体和民众的广泛的意见与意愿的基础上而提炼出来的,需要最大程度地体现公共利益,与广大人民群众所关切的问题或公共事务息息相关,反映了社会上某一群体所共同关注的某一问题。

2. 协商人员的选择机制。

该机制要求确保挑选出有责任心有专业能力的协商参与者,需要结合协商议题,从委员、智库成员、专家学者、政府部门、利益相关者之中去选择合适的代表参与协商。对此,可以充分发挥政协的“团结”功能,广泛联系社会各界参与协商,提升协商会议质量。在这一阶段需要至少解决好以下四个问题:协商参与的公共性、协商代表的代表性,如何结合公共性与代表性,以及如何平衡代表性与协商专业性之间的张力。

3. 协商过程的程序设计。

在协商会议阶段,在程序设计上需要做到保证协商平台的开放、有序,保证会议程序的规范流畅,保证会议氛围的平等、理性,保证参与平台的公平、开放,最后在包容与妥协中达成共识。

4. 协商结果的落实机制。

落实机制通常有两种类型,第一类是将协商结果及时反馈给协商主体。这里的反馈对象包括两类主体,一是对协商参与者的反馈,即向参与者介绍所协商议题的去向;二是对社会和利益相关者的反馈,政协需要及时与决策部门沟通,督促其尽快通过媒体和其它渠道向社会公布决策结果,并告知利益相关者。第二类是政策执行,主要是促进将最终形成的协商共识转化为公共决策,再将公共决策高效地转化为公共服务和公共利益。尽管政协不是决策机构,无法左右决策的执行,但是可以利用自身“民主监督”的职能,通过开展具有监督性的履职活动,推动相关政策的落实。

5. 政协协商的考核机制。

除了要解决由谁、以何种方式去评价绩效之外,还要提出明确的衡量绩效的标准。这具体主要可以从协商过程和协商结果两个方面出发来考察。首先,从协商过程的角度,考量协商的所有参与者是否在自主、平等、理性、规范的情况下进行了充分的对话和互动,进而形成共识。其次,从协商结果的角度,考量其是否形成共识,是否将共识转化成合法的政策,政策是否得到有效执行,最后是否维护了公共利益。

总之,上述协商机制与程序的融合,是通过科学的调研来促成其实现的。通过详细、充分的调研,不但有助于形成合理、精准的议题,还可以发现一些具有专业知识或者协商能力的人才,从而吸纳他们成为当次协商活动的协商人员,并在协商会议中参与发言讨论。而协商的落实与考核,也立足于前期的调研工作是否扎实,从而可以更准确地判断协商效果。通过这样的程序设计,为政协民主协商提供了标准化、规范化的操作指南,也有助于对协商效力进行科学、合理的评估。融机制的上述种种努力,不仅在于促使政协协商民主程序形成完整而科学的闭环,而且有助于我们去深入考察,经过合理程序设计的政协协商民主,其协商绩效如何影响市域治理的效能,以及效果如何。

(五)融功能:将政协的制度优势转化为治理效能

融功能,即融协商功能,指在上述的融协商组织、融协商平台、融协商机制得到顺畅运行、融协商资源得到充分使用的前提下,政协的建言资政、凝聚共识以及助力市域治理现代化功能可以得到良好的发挥,而且这三个功能之间也可以做到相互融合、相互促进。

1. 建言资政有用。

这首先要求委员们结合自身专业知识与经验,通过提案与协商,针对党委政府的中心工作和社会关注的重大问题提出相关建言,供决策做参考。在此基础上,通过融协商组织的协同、融协商平台的技术、融协商资源的专业性,以及融机制的科学调研与合理程序,可以大大提高提案与协商质量,从而促进建言资政功能更好地发挥。

2. 凝聚共识有效。

这要求政协一方面通过融协商平台,更高效地协助党和政府做好解释疑惑、汇聚力量、理顺情绪、化解矛盾等工作,从而广泛地凝聚人心,另一方面,通过在政协协商中邀请职能部门负责人、政协委员、界别代表、专家学者、镇(街道)村(社区)代表、乡贤代表、村民代表、利益相关者等各种人员,在充分的协商与讨论过程中凝聚社会共识。

3. 市域治理实现善治。

这要求政协融协商体系的建设与运行有助于将政协的制度优势转化为治理效能,进而推进市域治理的现代化。市域治理的“合作性”特征强调多方面的治理主体要进行协同合作,既包括政府部门、群团组织、经济组织、社会组织、自治组织、公民等行动主体,也包括地市局、区县层、镇街层等市域社会治理的层级范畴。为此,市域社会治理要整合多元力量、构筑协作平台,实

现市域空间范围中多元力量的合作,在横向上构建共治同心圆。^{③6}政协融协商的整体性、协同性、专业化与智慧化等特征也贯彻了这种“合作性”要求,即通过技术支撑,打通各个部门、领域之间的壁垒,通过多元主体协同合作,来提高治理效率,实现善治目标。

综上所述,政协融协商的建言资政、凝聚共识和推进市域治理三大功能都是按照提高治理效能的逻辑来实现“融功能”目标的。而治理效能的提高取决于治理主体的多元化水平、治理机制的制度化水平和治理结构的扁平化水平等三个维度的提升,同时,在这个过程中,建言资政功能发挥好了,意味着参与者广泛、协商充分,这本身就是一个有效的凝聚共识的过程。反过来一样,凝聚共识是否有效也是衡量建言资政水平的内在标准。而建言资政和凝聚共识本身又是市域治理实现善治的题中之义。所以不论是理念上,还是实践中,都应该把这三个功能融在一起思考和运作,而且只有三者都得到较高度度的实现,才能更好地将政协的制度优势转化为治理效能。

小结

市政协“融协商”体系既是多维度、多层面又是整体化、系统化的“融协商”体系,其中,多维度、多层面是“融”的对象,整体化、系统化是“融”的目标。一是其多维度、多层面特征,首先表现在参与组织与平台的广泛性,涉及到党委政府、人大、政协、人民团体、社会组织和基层组织等,以及社会主义协商体系中的政党协商、人大协商、政协协商、政府协商、人民团体协商、社会组织协商和基层协商等七大协商平台。其次是具体的协商资源、机制和功能的多样性特征,包括各个领域和各个行业的智力资源、协商机制中的议题选择、人员选择、协商程序、成果落实与考核等诸多环节和协商本身的建言资政和凝聚共识功能与助推社会治理功能等。二是其整体化、系统化特征,是通过“融”来实现的,而且这个“融”是在两个相互交融的层次上展开的。首先是“融平台”“融组织”“融资源”“融机制”和“融功能”等五个方面的制度建设。其次是这五个方面“融”的制度建设之间相互嵌入和融合的特征。例如,“融平台”将大多数的协商平台融在一起的努力,所依靠的就是协商大数据平台,而这个协商大数据平台也是其他所有类型“融”的基础,并且可以借此将大家融在一起。“融组织”的实现依靠所有组织的整体协同,而整体协同也依赖于统一的数据平台、资源、机制和功能等方面的融合。最后所有方面的“融”都是落脚于怎样有效地将融协商的制度优势转化为治理效能,即“融功能”上。鉴于此,很明确的是,对它们分开阐述是为了更加逻辑清晰地展开研究和指导实践的需要,而在实践中,它们是互嵌互融在一起的,共同构建了一个整体化、系统化的“融协商”体系。

建构市政协“融协商”体系的关键环节是打通全市众多协商平台,建立统一的融协商大数据平台。因为“融协商”所涉及的所有维度和层面之间实现“融”的基础是数据和信息的交换与共享,没有这个基础,大家将仍然停留在碎片化与相互割裂的状况。这个大数据平台的建立,从网络信息技术的成熟程度来看,是没有困难的,即通过各个政府职能部门或社会团体、组织的系统软件和服务软件围绕协商业务在结构上实现联通,不仅是实现协商数据的交换与共享的“数据联通”,还是实现多部门间协同进行协商业务流程再造的“流程联通”。这样可以做到“信息处理完全可以由处在不同业务处理流程中的人员完成,通过业务流程再造确立源头一次捕获信息,确定每个流程应该采集的信息,并通过信息系统的应用,实现信息在整个流程上的共享使用”。⁽³⁷⁾而且这些不断得到采集、处理、交换、共享与使用的信息与数据最后汇成了一个大数据,而对“融协商”大数据进行云计算的处理又可以产生新的知识和洞见。因此,建立统一的融协商大数据平台,不仅是实现“融协商”的基础,而且可以整合协商资源与流程,来培育数字协商,创新生态体系,这也是政府数字化转型的重要组成部分,据此可以更好地发挥中国特色社会主义协商民主在构建共建共治共享的社会治理新格局中的重要作用。

建构市政协“融协商”体系需要足够的组织保障。首先是发挥好党委在这个过程中领导和协调作用。其次,党委、政府、人大、政协、人民团体、社会组织和基层组织等需要围绕“融协商”功能进行相应的机构或职位设置,做到专事专办,提高效率。但是为了避免机构冗余,尽可能“设职不设岗”,不增加编制,而是在相应的机构增加融协商的一些业务。但是对于政协而言,本身的机构与编制比较少,但是功能在不断强化。而且作为专门协商机构,是搭建融协商体系的牵头者和主体,应该在充分调研基础上,按照合理高效原则,重新设置机构并且适当增加机构和编制。当然,这些工作涉及到国家机构的顶层设计,需要通盘谨慎地考虑。

最后, 市政协“融协商”体系的建构作为新事物, 无论理论还是实践上都有广阔的想象和创新空间。政协“融协商”的概念与体系建构的知识框架, 由于它们本身的复杂性与新颖性, 还有待更加清晰的界定。同时, 在反复的试点、总结和推广过程中不断地建立科学统一的“融协商”规则、标准和体系, 这样才能实现该项制度更加成熟更加定型的目标。鉴于此, 市政协“融协商”体系的建构其实涉及到“融协商”的知识生产和“融协商”的制度生产的双重目标, 而且它们交融在一起, 互相建构和互相促进。这双重目标的实现, 就需要继续发挥推动者的想象力和创造力。同时, 在这个过程中, 还有很多的理论和实践方面的问题与困难需要去解决和克服, 所以还需要推动者在理论创新和实践创新上的决心与勇气。

注释:

1① [加拿大]罗伯特·洛根:《理解新媒介:延伸麦克卢汉》,何道宽译,复旦大学出版社2012版,前言第1页。

2 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的重要讲话》,《人民日报》,2014年9月22日第2版。

3 习近平:《中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话》,《人民日报》,2019年9月21日第2版。

4 《全国地方政协工作经验交流会在京召开汪洋出席并讲话》,2019年5月21日,来源:新华网,网址:www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/21/c_1124524740.htm。

5 汪洋:《在全国政协十三届三次会议闭幕会上发表的讲话》,2020年5月27日,来源:新华网,网址:www.xinhuanet.com/politics/2020-05/27/c_1126041907。

6 全国政协机关党组:《人民政协是具有中国特色的制度安排》,《求是》,2018年第22期。汪洋:《在全国政协召开的习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想理论研讨会上发表的讲话》,《人民日报》,2018年10月1日第4版。

7 《全国地方政协工作经验交流会在京召开汪洋出席并讲话》,2019年5月21日,来源:新华网,网址:www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/21/c_1124524740.htm。

8 陈一新:《推进新时代市域社会治理现代化》,《人民日报》,2018年7月17日第7版。

9 陈一新:《着眼把重大矛盾风险化解在市域打造社会治理的“前线指挥部”》,全国市域社会治理现代化试点举行首次工作交流会发言,2020年10月21日。来源:中国长安网,网址:www.chinapeace.gov.cn/。

10[美]曼纽尔·卡斯特:《网络社会的崛起》,夏铸九等译,社会科学文献出版社2001年版,第406页。

11 张建锋:《数字政府2.0》,中信出版集团2019年版,第41-42页。

12 这是使用了政府广义的概念,包括党政机构与部门。

13 燕继荣:《社会变迁与社会治理:社会治理的理论解释》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2017年第5期。

14 李连江等:《中国基层社会治理的变迁与脉络:李连江、张静、刘守英、应星对话录》,《中国社会科学评价》,2018年第3期。

-
- 15 陈剩勇、赵光勇：《“参与式治理”研究述评》，《教学与研究》，2009 年第 8 期。
- 16 张康之：《合作治理是社会治理变革的归宿》，《社会科学研究》，2012 年第 3 期。
- 17 J. Kooiman. *Governing as Governance*. London: Sage Publication, 2003, pp. 79-131.
- 18 唐文玉：《合作治理、权威型合作与民主型合作》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》，2011 年第 6 期。
- 19 蔡岚：《合作治理:现状和前景》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》，2013 年第 3 期。
- 20 文军：《社会治理的认识困境及其未来转向》，《上海城市管理》，2019 年第 1 期。
- 21 李友梅：《中国社会治理的新内涵与新作为》，《社会学研究》，2017 年第 6 期。
- 22 谭学良：《整体性治理视角下的政府协同治理机制》，《学习与实践》，2014 年第 4 期。
- 23 王家峰：《民主治理中的议程回应性—范式重构与理论阐释》，《天津社会科学》，2014 年第 1 期。
- 24 顾肃：《民主治理中的责任政府理念与问责制》，《学术界》，2017 年第 7 期。
- 25 孙柏瑛：《走向民主治理—公共行政精神再思考》，《公共行政评论》，2008 年第 5 期。
- 26 季曦、程倩：《国内外协同治理研究比较分析与展望—以〈中国行政管理〉与〈公共行政研究与理论〉的相关文献为样本》，《南京邮电大学学报(社会科学版)》，2018 年第 4 期。
- 27 对协作与合作的区别的讨论, 参见 Green, Andrew and Ann Matthias. *Non-Governmental Organizations and Health in Developing Countries*, New York: St. Martin's Press, 1997, p. 67. 转引自郭道久：《协作治理是适合中国现实需求的治理模式》，《政治学研究》，2016 年第 1 期。
- 28 郁建兴、任泽涛：《当代中国社会建设中的协同治理:一个分析框架》，《学术月刊》，2012 年第 8 期。
- 29 易承志：《大都市社会转型与政府治理协同化:一个分析框架》，《中国行政管理》，2016 年第 4 期。
- 30 韩兆柱、单婷婷：《网络化治理、整体性治理和数字治理理论的比较研究》，《学习论坛》，2015 年第 7 期。
- 31 陈剩勇、于兰兰：《网络化治理:一种新的公共治理模式》，《政治学研究》，2012 年第 2 期。
- 32 黄建伟、陈玲玲：《国内数字治理研究进展与未来展望》，《理论与改革》，2019 年第 1 期。
- 33 季曦、程倩：《国内外协同治理研究比较分析与展望——以〈中国行政管理〉与〈公共行政研究与理论〉的相关文献为样本》，《南京邮电大学学报(社会科学版)》，2018 年第 4 期。
- 34 孙柏瑛：《突破“碎片化”：构建“回应性”城市政府协同治理框架——基于杭州上城区“平安 365”的案例分析》，《地

方治理研究》,2018年第1期。

35 唐红玉、田湘波:《“无缝隙政府”理念在我国的运用及其完善——基于无缝隙政府内涵的视角》,《湖南行政学院学报》,2015年第4期。

36 郎友兴、万苑:《基层协商民主的系统构建与有效运行——小古城村“众人的事由众人商量”的经验与扩散》,《探索》,2019年第4期。

37 陈成文、张江龙、陈宇舟:《市域社会治理:一个概念的社会学意义》,《江西社会科学》,2020年第1期。

38 张君君、顾凡:《地方政府政务流程再造的理论探析——基于无缝隙政府理论视角》,《前沿》,2010年第19期。