
基层协商民主中的公共理性培育：

实践逻辑与发展理路——

以浙江省深化“请你来协商”平台建设为例¹

胡贵仁

（华东政法大学，上海 201620；浙江义乌干部学院，浙江金华 322000）

【摘要】当前我国语境下的基层协商民主尚处于民主政治运行的探索时期，有关社会风险化解、参与平台构建以及意识能力强化等方面要素仍不健全。地方政府作为制度建构与执行的主要载体和城乡社会治理模式创新的核心力量，必须加强对基层协商民主的现实主张。事实证明，我国基层协商民主中公共理性的成长发育是一个较为长期的实践发展历程。基于权力主导与权利本位互嵌整合的发展逻辑，地方政府应通过转变认知取向、寻求价值认同以及塑造公共精神等多维路径，来积极培育公共理性，推动协商民主广泛多层制度化发展，切实建立起程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，进而将人民政协的制度优势转化为治理效能，实现国家治理体系和治理能力现代化的发展目标。

【关键词】基层协商民主；公共理性；请你来协商

【中图分类号】D621 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-7168（2021）01-0023-10

DOI: 10.16326/j.cnki.1008-7168.2021.01.003

一、问题的提出与文献回顾

民主是国家形式和国家形态的一种^{[1] (P201)}。作为我国人民民主的重要实现形式和对竞争性选举民主的一种修正补充，协商民主的价值功能在人民政协履行基本职能、强化制度规范建设的过程中得到了较为充分的彰显和催化。早在2007年，国务院新闻办就在公开发行的《中国的政党制度》一书中提出了“协商民主”的概念。2012年，党的十八大报告首次对“协商民主”进行了概念确认，同时系统阐释了“健全社会主义协商民主制度”的核心要义。十九大报告进一步强调，“加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”^[2]。在此基础上，党的十九届四中全会明确要求“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”。

习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上指出：“协商民主是保证人民当家作主的重要制度设计……要发挥人民政协专门协商机构作用……重点解决市县政协基础工作薄弱、人员力量薄弱的问题。”^[3]事实证明，基层社会有着践

¹收稿日期：2020—08—21

作者简介：胡贵仁（1994-），男，安徽滁州人，华东政法大学政府理论研究所研究助理，浙江省人民政协理论研究会理事，浙江义乌干部学院教师。

行推广社会主义协商民主的广阔空间和群众基础。从国家治理现代化的角度来看，公民权利归根结底需要在城乡社会这一基层空间场域予以确立和巩固。作为社会主义协商民主中最活跃也最具创新力的一种实践表现形式，基层协商民主不仅有力改变了当代中国的民主理念和治理结构，而且对于培育公共精神和社会资本以及塑造成熟理性的公民社会大有裨益^[4]。

近年来，在宏观政策环境的大力倡导和积极推动下，各地如雨后春笋般涌现出一些颇具革新意义的基层协商民主实践，并取得了一定的现实成效。但总体而言，目前我国基层协商民主的应用扩散较为有限，大规模规范化发展局面尚未形成。其在省级层面的政策设计、参与平台的常态化运转、协商成果的落实应用以及公民话语权的实现保障等方面仍存在诸多突出问题。就基层协商民主实践来说，浙江省蕴含着天然适宜协商民主落地生根的制度土壤和文化传统。1999年温岭市松门镇召开“农业农村现代化教育论坛”，拉开了“中国式民主恳谈”的序幕，2000年义乌市开始探索社会化维权的模式，当前浙江省正在集全省之力深化推进“请你来协商”平台建设，这些案例从多个维度彰显了浙江省作为基层协商民主先发地的区位优势。

从现有文献来看，目前有关基层协商民主的理论研究主要集中于如下几个方面：一是围绕宏观制度层面的理论思辨^[5]，二是地方治理模式的转型创新^[6]，三是对微观实践案例的深入剖析^[7]，四是国家与社会互动空间中的基层民主发展^[8]，五是传统文化视野下基层协商民主包容差异性的建构逻辑^[9]。总体而言，现有文献借助的理论范式对基层协商民主过程复杂性和结果不确定性的把握存在一定的认知偏差，且聚焦“如何凭借公共理性培育提升基层协商民主治理效能”等领域的相关成果较少，这也为本次研究的进一步开展提供了深化反思的空间。笔者认为，在基层普遍缺乏系统成熟的制度环境条件下构建新的理论话语并不容易，但将基层协商民主的规范化建设与公共理性的有效培育二者置于同一分析框架中进行统筹考虑，应是该领域未来研究的重要趋向之一。

有鉴于此，本文立足于社会科学的基本立场，尝试建构一个权力主导与权利本位互嵌整合的二维分析框架，通过把握我国基层协商民主长时段演化的功能属性，来系统审视浙江省基层协商民主建设中公共理性成长的现实样态，同时以“请你来协商”平台的深化推进为案例，全面探讨基层协商民主实践与公共理性体制性塑造的耦合困境，力求从更深层次和更广阔的理论视野，挖掘出公共理性培育对于基层协商民主持续有效运转的驱动逻辑与内在机理。

需要强调的是，文中所讲的“公共理性”是指各类主体在政治社会的框架体系中，以公正、责任和平等的身份理念对区域内公共事务展开充分深入的互动合作，进而达到协同共治效果的一种能力^{[10] (P46)}。此外，对于哪些价值诉求为公共理性从萌芽到成熟的发展提供了阶段性动力、公共理性如何内嵌并作用于基层协商民主实践、公共理性的成长又存在哪些潜在挑战等问题，都需要我们进行全面系统的研讨与思考。

二、理论证成：我国基层协商民主长时段演化的

属性特征与功能定位

我国基层协商民主呈现出丰富多样的实践表现形态。从长时段演进序列来看，我们可以将这些实践概括为嵌入式生长、规模化发展和制度性规范三种理想类型。为更好地理解这三种理想类型，笔者在归纳现有文献基础上，概括出了基层协商民主实践的特征差异与功能比较分析表（参见表1）。

（一）单向运作：地方政府权力支配下基层协商民主的嵌入式生长

协商民主在基层社会的适配运转并非是一蹴而就的，可以说我国基层协商民主从落地生根到茁壮成长经历了一个较长时段的实践探索过程。在计划经济时期，地方政府按照“单位办社会”的思路，借助行政权力等手段对基层社会实施全方位管控。与之相适应，各级政府对于基层协商民主的发展也倾向于采取谨慎保留的价值立场。改革开放以来，虽然市场经济体制取代了计划经济模式，但地方政府对于基层协商民主的观念认知并未得到及时有效的转变。事实证明，我国基层协商民主的生长轨迹是

在权力逻辑的影响下向前推进的，它并不直接冲击国家与社会既有的二元权力配置格局。相反，作为一种化解社会矛盾的重要策略，其往往是通过嵌入式的生长路径来内生地影响基层社会治理实践。总的来看，我国早期的基层协商民主成长很大程度得益于政府主动释放的体制性空间，但这一时期基层协商民主过多聚焦于党政机关中心工作，相对忽视民生领域重要议题，使得该阶段的基层协商民主总体处于低水平徘徊的现实状态。

表 1 基层协商民主实践的特征差异与功能比较

多重实践样态	嵌入式生长
行为主导逻辑	行政权力支配
核心驱动力量	强势部门牵头
议题关注范畴	党政中心工作
重点目标任务	缓解社会主要矛盾
价值中心取向	秩序、效率导向
相关路径依赖	刚性手段管控
现实发展成效	较低水平徘徊
规模化发展	制度性规范
权力与权利互嵌	权利本位逻辑
“一轴多元”结构	多方主体合力
党政与民生并重	民生服务领域
积极培育公共精神	努力塑造公民社会
秩序与自由兼顾	平等、自由导向
刚性与柔性整合	柔性方式引导
中等水平参与	较高水平运作

（二）行动依赖：“一轴多元”结构供给下基层协商民主的规模化发展

在党委政府营造的有关民主建设的政治环境背景下，基层协商民主较为顺利地实现了从无到有的渐进式发展。全面审视当前我国基层协商民主的实际运作程式就会发现，以市场、社会组织等为构成单元的非政治主体仍然对以各级政府为主要代表的政治主体保持着较高程度的行动依赖性，这就催生了“一轴多元”式的结构关系，“一轴”是以各级政府为代表的政治主体，“多元”是以市场、社会组织等为构成单元的非政治主体。伴随着社会治理模式的转型创新和传统价值理念的逻辑转换，“一轴多元”式的结构供给不仅日益成为基层协商民主规模化发展的深层次动力，且对于现有主体间权力地位格局的塑造也产生了深远的现实影响。具体而言，在中国语境下，基层协商民主虽然总体实现了规模化发展的阶段性目标，但由于公众的公共精神尚处于萌芽状态，他们自觉参与制度安排的主动性相对缺失，同时，秩序与自由的价值取向以及刚性管控和柔性引导等手段方式尚未得到有效的调节均衡，因此，基层协商民主的规模化发展仍要继续仰赖地方政府的制度性供给和“一轴多元”结构的实际功能发挥。

（三）双向赋权：多方主体合力驱动下基层协商民主的制度性规范

从行政权力的单向支配到“一轴多元”的结构供给，再到治理权力的空间让渡，科层体制原有价值理念和行为逻辑的深刻转换在一定程度上反映了我国基层协商民主从嵌入式生长到制度性规范的实践发展历程。结合基层协商民主的长时段演化轨迹，在地方政府与其他非政治主体信任关系建立以及实质性平等地位初步形成的共同作用下，基层协商民主的制度性规范已然成为该领域未来发展的重要趋向，这里所说的“制度性规范”，就是合理规定政府、公众、社会组织等主体的权力边界，使其可以在制度、规则允许的范围内独立自主地表达观点、行使权力。事实上，民主的持续繁荣既需要国家的合理、适当放权，也需要

社会与公民群体的内在重构。地方政府通过权力让渡等形式推进各类非政治主体的成熟完善是一个双向赋权的实践运作过程，也就是说，后者的有效培育以及二者间社会信任关系的积极建构可以为彼此带来更多的权力生长空间。与之前的实践形态相比，该阶段的基层协商民主坚持权利本位的基本逻辑和公正平等的发展导向，有利于从根本上激发社会群体的参与认同感和权利意识。因此，我国基层协商民主实践的制度性规范建设将是该领域未来较为主流的发展方向。

三、现实样态：浙江省基层协商民主建设中公共

理性成长的系统审视

民主是公共领域中调节国家与社会二元结构关系的一种手段，作为基层民主实践的先发地，浙江省基层协商民主建设中的公共理性成长大体经历了“权利诉求表达—利益取向反思—责任意识彰显”的三段式演进历程。从已有文献来看，学者们大多立足于社会治理变迁等维度，对我国的基层协商民主保持高度的本土自觉，但却相对忽视了其中所蕴含的培育公共理性成长的积极性建构力量。因此，本文尝试以权力主导与权利本位的互嵌整合为逻辑起点，通过梳理“请你来协商”平台深化建设的发展脉络来探讨公共理性从萌芽到成熟的行动契机与运作基础。以下是笔者绘制的关于基层协商民主中公共理性培育的分析框架图（参见图1）。

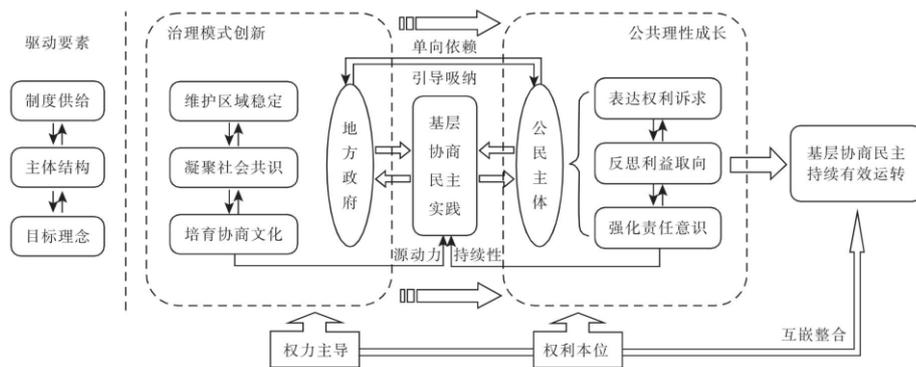


图1 基层协商民主过程中公共理性培育的逻辑分析框架

（一）公共理性萌芽：维护区域稳定与权利诉求的催化

随着社会主义市场经济迈入转型发展的快车道，基层社会治理结构的内在变迁愈加明显，各类主体利益诉求呈现出多元化的演变趋势，社会整体长时间处于中高强度的运转状态。在此背景下，为有效化解经济社会发展中衍生出的矛盾冲突，调和多元主体间可能存在的利益分歧，进而实现区域社会和谐稳定的价值目标，地方政府往往倾向于借助多重形式的治理机制和手段方式来努力实现与自身预期相符合的结果。其中，基层协商民主因其维护稳定和解决难题的显著优势而日益受到政府部门及其他行为主体的关注重视。2018年7月，浙江省政协在杭州市江干区、宁波市鄞州区等6个县级政协试点建设并运行“请你来协商”工作平台，希望通过程序规范的价值理念和制度设计来维护区域社会的长治久安，解决市县政协普遍存在的基础工作薄弱、人员力量薄弱的“两个薄弱”难题，推动政协协商与基层协商二者间有机衔接，释放政协组织作为专门协商机构的潜能效用。

结合基层协商民主早期发展的实践经验来看，地方政府出于效率思维和科层体制运作惯性等方面的考虑，通常容易将基层协商民主视为维护社会整体秩序的策略创新和手段工具。例如，所谓的“民主工具”视角就认为，以“民主恳谈”为主要表现形式的基层协商民主其实是党委政府及其官员在承受来自上级与公民双重压力时选择的一种新型政治工具口门。实践表明，虽然地方政府对于基层协商民主的推动遵循了自上而下的权力管控逻辑，且严格限制了其他要素的自由生长，但不可否认的是，其在吸纳并引导公民主体广泛参与的实际过程中也相应促进了后者权利意识的觉醒。如浙江省在诸多社会现实问题难以得到及

时有效解决以及制度层面矛盾化解机制缺失的复杂背景下，依托行政权力推进“请你来协商”平台试点建设，直接激发了公民主体对个人利益表达的热情，而公民对于自身权利的关注也极大促动了公共理性的萌芽。

（二）公共理性生长：凝聚社会共识与利益取向的反思

如前所述，科层体制主导的基层协商民主不仅在化解社会结构性矛盾、创新地方社会治理模式等实践过程中发挥了至关重要的作用，同时也有效激发了公民主体意识和权利观念的觉醒，公共理性的萌芽状态就此形成。而在借助传统“刚性管控”手段消解社会风险日渐式微的背景下，地方政府开始转变以往单向度依赖行政权力解决社会问题的思维定势，更加注重通过凝聚社会共识、改善政治环境以及调和多元主体利益差异等方式来实现基层治理效能提升的深层次目标。如2019年3月，中共浙江省委在试点取得初步成效的基础上，制定出台了《县（市、区）政协开展“请你来协商”平台建设工作的指导意见》，提出要在全省范围内推开“请你来协商”平台建设，以发挥公民主体的能动作用，凝聚多元社会共识，进而探寻政协协商与基层协商互融共促以及公民群体有序参与基层协商民主的可能途径。

通过剖析基层协商民主长时段演化样态的属性特征可以发现，地方政府行动逻辑由“权力”向“权利”的深刻转变，某种程度也凸显了公民主体从权利诉求表达达到利益取向反思的发展。约翰·罗尔斯（John Rawls）指出：“在政治生活中，想要在基本问题上达成全体一致的效果是极为罕见的。”^{[12] (P417)}在基层协商民主实践中，公民群体在自身综合素质等方面参差不齐，这使他们很难仅仅通过平等的交流互动达到高度一致的群体性共识。因此，一些务实理论家认为，以一定形式的妥协与让步获得较弱的多数性共识，形成被各方主体所接受的政策是有可能的。^[13]据相关数据显示，2019年浙江省市县政协组织共开展600余场“请你来协商”活动，征集意见建议7500多条，近4600条得到采纳落实^[14]。而在参与平台活动的过程中，一些公民主体逐渐由过去单方面强调权利诉求，开始转变为对自身利益取向进行深入反思，并在关注自身所应履行的公共义务的同时致力于达成一定的社会共识。在此期间，公共理性得到了较快速度的生长发育。

（三）公共理性成熟：培育协商文化与责任意识的彰显

从基层协商民主发展的实践样态来看，地方政府推动协商民主的关注点开始从维护区域稳定与凝聚社会共识转向大力培育协商民主文化。较之于以往行政权力的管控和思想意识的整合，政府部门在推进治理重心下移以及基层协商民主扎根生长的现实过程中将更加注重运用“柔性治理”方式（如培育协商文化、强化价值认同、营造公共精神等）来开拓中国民主政治的发展空间，消解各类潜在的社会风险。当前，浙江省“请你来协商”平台建设已从全面推开的数量布局阶段迈入提质增效的深化发展阶段，相伴而生的则是对该平台工作质效与影响力要求的提高，即政府对平台建设的关注点从以往聚焦于“做了什么”和“做了多少”向今后聚焦于“做出了什么效果”深刻转变。而在推进“请你来协商”平台深化建设的过程中，党委政府往往尝试通过培育公正理性、平等互助、开放包容等要素在内的协商民主文化，来保障平台常态化持续运转的有效实现。

受基层协商民主驱动逻辑的动态转换（“政府权力主导一权力迈向权利—公民权利本位”）影响，公民主体的公共理性培育大致呈现出从萌芽阶段的权利诉求表达达到生长阶段的利益取向反思再到成熟阶段的责任意识彰显的“三段式”演进脉络。从现阶段基层协商民主的实践进展来看，公民主体在自身偏好得以满足、认知偏差反复修正的基础上，逐渐开始思考自身对维护区域社会和谐稳定所应承担的公共责任。事实表明，公民参与民主协商的过程需要实质性平等的政治影响机会，因为不同协商主体只有保持彼此间平等互动的状态，才能非强制性地提出或接受一些合理的观点意见^[15]。浙江省在推进“请你来协商”平台从试点建设到深化发展期间，以公民为代表的参与主体从最初纯粹关心个人利益到后来逐渐关心区域社会发展，这一过程反映了公共理性的渐进式成长规律。总的来看，相对于单方面依靠地方政府行政体制的强力推动而言，公民主体责任意识与公共理性的成长发育将成为促使基层协商民主可持续运转的重要动力支撑。

四、耦合困境：浙江省基层协商民主中公共理性

体制性塑造的潜在挑战

上文分别从理论证成和现实样态等维度出发，深入剖析了基层协商民主长时段演化的属性特征及其对公共理性的渐进式培育过程。其实，国家治理现代化的核心要义在于确立并构筑以公民权利本位为导向的制度运作逻辑口句。需要强调的是，基层协商民主实践与公共理性成长二者间始终保持着相互作用、彼此协调的动态耦合关系。作为推动实现国家与社会良性互动的一种重要资源，公共理性不仅是基层协商民主持续有效运转的价值内核，而且对于创新地方社会治理模式以及广泛传播民主观念也具有重要意义。以下是笔者绘制的关于“请你来协商”平台建设中公共理性培育的多样态逻辑演化图（参见图2）。

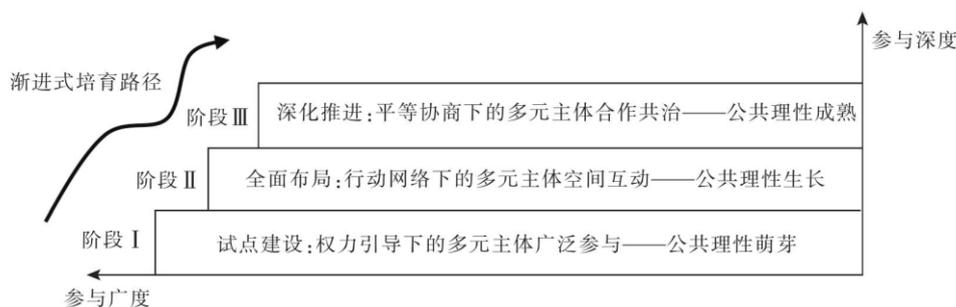


图2 “请你来协商”平台建设中公共理性有效培育的多样态逻辑

（一）政府工具主义的行为倾向与公共精神培育的缺失

在社会治理形势复杂严峻、多元主体非对称格局趋向明显以及个体利益诉求千差万别的时代背景下，以基层协商民主实践为依托推进民主政治体系的建构完善，具有将民主协商制度优势转化为治理效能、调节社会结构性矛盾和激发基层社会治理活力等政治价值。事实上，作为一种体制性资源，协商民主在我国基层的落地生根总体遵循着嵌入式的实践模式，加之基层协商民主在“生长—发展—规范”的实践轨迹中始终依赖行政权力的推动，因此难免会受其价值理念、组织架构以及行为方式等要素的深刻影响。长期以来，我国基层社会治理奉行权威型的“命令—服从”管控模式，地方政府始终在其中占据主导地位，公民则常常扮演被动接受的角色。而受传统“权威型”思维惯性的影响，政府部门在处理区域内公共事务、化解社会矛盾纠纷的过程中也通常容易将基层协商民主视为一种维稳策略和工具创新来加以落实运用。

出于提高行政效率和维护协商秩序的现实考虑，以地方政府为中心的基层协商民主往往把精力过多聚焦到对协商程序和过程的掌握上，其结果会限制以普通公民为代表的参与主体自身功能的有效发挥，进而可能造成有价值的民情民意难以得到充分表达，协商主体间的社会信任难以充分建立口门。此外，公民主体综合素质的参差不齐以及基层协商民主即时性制度效益的缺失等，也共同导致了地方政府及其官员倾向于将公共精神培育视为一项额外的工作负担而缺乏驱使其成长的持续动力。浙江省衢江区通过把“请你来协商”平台嵌入当地“村情通”“政企通”与“邻礼通”，来尝试化解农村地区“土地开发整治”“农民饮用水保供水”等现实难题，取得了良好的发展成效。但其在推动协商民主向基层延伸过程中未能同等重视公共精神的培育，这在某种意义上也凸显了衢江区政府对待“请你来协商”平台的工具主义行为倾向。

（二）基层协商民主实践与公共理性二者间关系的能动失衡

基层协商民主不仅是社会主义民主政治体系中最具活力的实践表现形式，其内在还蕴含着培育公共理性成长的积极性建构力量。目前来看，我国基层协商民主与公共理性成长二者间仍处于耦合作用的能动失衡状态，而这也相应构成了现阶段对于公共理性体制性塑造的潜在挑战。具体而言，公共精神是实现公共理性成长的价值前提，良好的公共精神是公共理性发育成熟的

内在基础。由于基层协商民主对有关公共精神培育问题采取了选择性忽视态度，公共理性的成长发育缺乏适宜的生存土壤和宽松的制度化空间。此外，基层协商民主实践的有效开展会耗费大量的人力、物力、财力，尽管短期内在一些显而易见的领域会产生较好效果，但公共理性成长并非是一蹴而就的，它需要经历长期不断的培育过程，这使得地方政府的短期投资很难在公共理性培育上显现出效果。

阿尔伯特·布莱顿（Albert Breton）认为：“民主制的好处与成本是一体的，如果只看好处而忽视成本将会导致严重的错误。”^{[18] p222}，基层协商民主中的公共理性培育也不例外。事实证明，任何发展阶段的公共理性只有在稳定的政治环境、合理的组织架构以及良好的文化氛围中才能产生较好的效益。因此，在各方面时机尚不成熟的发展背景下，公共理性即使一定程度地存在于社会之中，也很难在基层协商民主的实践过程中发挥出预期的正向激励效果。浙江省义乌市出于行政成本的考虑，在深化“请你来协商”平台建设过程中，更多关注的是协商成果的有效转化及其落地生根，同时尝试通过定期的跟踪督查以及建立“交办—领办—督办”的工作机制来保障协商活动的效果。但深入分析发现，当地政府在“请你来协商”活动的多次筹划开展中并未将公共理性的培育纳入考核范畴，而仅仅依赖于科层体制的强力推动和政治权威动员，这种做法在推动基层协商民主持续有效运转上到底能取得多大的现实成效，还是一个值得反思和商榷的问题。

（三）公民理性参与的源动力不足与传统文化的“内生性”影响

由上文分析可知，地方政府作为一种现实主导力量，为基层协商民主的生长与发展提供了不可或缺的原初动力。但长远来看，我国基层协商民主实践的制度化规范可能更需要来自公共理性成长的深层驱动。现阶段公民主体的参与意识薄弱、能力素质不齐，这给基层协商民主的持续有效运转带来了诸多潜在挑战。而受基层协商民主实践的属性特质和功能定位的影响，行政官员们通常容易将其视为额外的工作负担而刻意“规避”，公民主体则大多将其作为一项繁重的强制性任务进行“被动式”参与。诚如马克思所言：“人们努力奋斗所争取的一切，都同他们的自身利益相关。”^{[19] (P82)}当前我国的基层协商民主实践过度将注意力聚焦于党政机关分配的工作，相对忽视民生服务领域重要议题，这一行为逻辑也进一步降低了公民群体参与基层协商的热情。因此，一些公众对于基层协商民主实践并未抱有强烈的期待，而更多采取了一种可有可无的参与态度。

在我国传统的“崇公抑私”文化中，个人往往作为集体的对立面而被置于否定和次等地位。加之公私领域间存在着关系混乱与边界模糊的问题，这些都导致个人利益与公共精神没能得到合理有效的调和。总的来看，传统思想文化的内在张力一定程度上增加了基层协商民主实践中公共理性体制性塑造的现实难度。浙江省温州市、淳安县和桐庐县为实现经济社会结构的转型升级、推动区域特色产业的高质量发展，分别将科创走廊规划建设、休闲旅游目的地打造以及快递物流集采中心的功能完善等设为“请你来协商”活动主题，并相应开展了多次对话交流。然而，上述议题未能与公众的日常生活建立起直接的相关性联系，在“多一事不如少一事”等传统观念的影响下，公众容易产生一种“搭便车”心理，其结果造成他们参与地方事务源动力不足以及公共理性成长缓慢的现象。

五、发展理路：基层协商民主实践中公共理性

有效培育的多维行动取向

从历史与现实的角度来看，基层协商民主作为社会主义民主政治现代化的重要逻辑指向，为大力推动地方治理模式的转型创新、进一步激活我国存量民主与建设增量民主提供了较为广阔的发展空间。事实上，基层协商民主的持续有效运转不仅需要各类主体依托多种参与形式协同发力，而且也要以解决民生问题为价值导向，着力改善各协商主体间的非对称性地位格局。这就要求政府部门在转换传统权力管控思维的同时，更加重视对公共理性的常态化培育。鉴于此，笔者将从认知取向的转变、价值认同的寻求以及公共精神的塑造三大维度入手来深入探讨我国基层协商民主实践中公共理性培育的路径取向。

（一）转变认知取向：从工具理性到交往理性

现代国家治理绝非传统意义上单向度依赖行政权力建构与执行的制度模式，而是多元主体合力作用的一个动态政治过程。具体到我国语境，基层协商民主的嵌入式生长与规模化发展总体呈现出追求更好的基层社会管理的工具理性特征，即地方政府通常将基层协商民主视为化解社会结构性矛盾以及维护区域长治久安的一种手段工具。然而，当前各地积极推动的基层协商民主实践的制度化规范则大多体现了对于交往理性的合理追求。其实，在社会主要矛盾发生现实转换的背景下，虽然政府部门的权力逻辑有效缓和了多元主体间的利益冲突，维护了基层社会内部的相对稳定繁荣，但由于单纯的权力逻辑未能充分将合作、参与等要素纳入考虑范畴，这使得行政思维往往容易转化成限制基层协商民主持续有效运转的重要因素。实践表明，现阶段基层社会治理创新的主要方向是在重视行政手段的常态化运用的同时，注重借助公民主体的理性能力来解决诸多现实问题^[20]。这一点恰恰契合了哈贝马斯（Habermas）阐释的交往理性：根据交往主体之间的相互同意、彼此认可以及自觉服从等建立起来的某种行动规范可能更加适配于我国基层协商民主制度化规范的实践探索过程^[21]。

协商民主在城乡基层社会的扎根生长离不开科层组织制度创新，其关键在于地方政府积极有为的行动参与，而非被动应付式地回应民意。因此，为在我国基层协商民主中进一步推进公共理性的成长发育，实现治理重心下移以及国家治理现代化等发展目标，政府部门首先需要从思想观念的角度入手，通过转变传统价值取向、制定积极的政策制度等方式，来更好地实现公共利益，推动基层协商民主领域的价值导向从工具理性转向交往理性。

（二）寻求价值认同：从双向分离到互嵌融合

受社会治理复杂性程度与多元化特质的深刻影响，长期以来，我国地方政府对于基层协商民主实践与公共理性成长发育二者关系总体保持了彼此分离的价值立场，即认为前者与后者间并不存在相互协调的动态耦合关系。基于上述认知偏差，基层社会也相应衍生出了公共责任观念缺失和信任资本萎缩等一系列现象。事实证明，作为一种颇具成效的民主实践形式，我国语境下的基层协商民主不仅是驱动城乡社会治理变迁的重要资源，其内在更是蕴含了培育公共理性成长的积极性建构力量。就其实质而言，公共理性成长发育的核心要义在于社会资本的有效积累，因为如果缺乏必要的交流互动和社会信任资本，任何形式的民主协商都将演化成无谓的争论和情绪的发泄，最终可能难以达成一定的社会共识，更无法达到理想状态的协商效果^[22]。因此，基层协商民主制度化规范运作的关键前提即在于公民主体间相互信任的建立，这会对公共理性的成长产生深层次驱动效应。

一项制度要想真正在基层社会扎根生长，不仅需要来自上层合理完善的制度设计，更需要来自正式或非正式领域中公民主体持续长效的心理认同与行为支持。“因为只有当人们察觉民主制度进展顺利的时候，他们才会产生对该制度持久深厚的内在支撑基础。”^[23]^[99]这就要求地方政府在推动基层协商民主的实践过程中，既注重对治理主体和参与方式的多元化培育，推进基层协商民主与公共理性间的互嵌整合，同时也应以大多数公民自身利益紧密相关的民生服务问题为现实导向，通过积累雄厚充裕的社会资本、强化公民对于基层协商民主的广泛制度认同等方式，来推动公众参与基层协商、优化最终的协商议题^[24]。

（三）塑造公共精神：从“消极公民”到“积极公民”

除了上文所探讨的关于认知取向的转变和价值认同的寻求等发展理路以外，我国基层协商民主实践中公共理性的有效培育同样还要注意加大对当前公民主体公共精神的塑造。人的现代化是国家治理现代化进程中不可或缺的基本因素之一，它并非是现代化过程完成后所产生的副产品，相反，它更是现代化政治制度与社会经济得以长期稳定繁荣的先决条件^[25]^(p.8)。目前来看，在经历权利诉求表达与利益取向反思等发展阶段之后，公民个体的行为认知已逐渐上升到对国家和社会责任意识强化层面。结合我国基层协商民主的发展经验不难发现，虽然地方政府也都在努力尝试塑造公民主体的公共精神，但总体而言，地方政府在公共事务中过于强调资金补贴，相应淡化和忽视了公众应有的责任，其结果导致公共理性的培育仍处在初级阶段，很难从根本上促进公共精神整体水平的实质性提高。

其实，我国基层协商民主实践的常态化运转归根到底仍要依赖公民个体自发产生的理性行为。汉娜·阿伦特（Hannah Arendt）曾指出，秉持公共精神、关心社会领域、主动参与社会政治生活的“积极公民”将关系到民主制度运行的成败与否。这里强调

的“积极公民”，更多是指有富有思想和判断力的公民，他们在关注公共生活的同时，往往致力于采取积极的行动策略⁽²⁾而血。鉴于此，地方政府可以通过大力提升公众政治参与意识、合理塑造公共精神以及积极培育协商文化等“柔性治理”方式来开拓社会主义民主政治的发展空间，进一步彰显基层协商民主实践的功能效用，推动公民主体从“消极”的私人领域迈向“积极”的公共领域，真正实现从“请我来协商”到“我要来协商”的价值观念转型。

参考文献：

- [1]列宁选集(第3卷)[M],北京:人民出版社,2012.
- [2]习近平:决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[DB/OL].http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm,2020-07-28.
- [3]习近平:在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[DB/OL].<http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/20/c1125020851.htm>,2020-07-30.
- [4]何包钢.协商民主和协商治理:建构一个理性且成熟的公民社会[J].开放时代,2012,(4).
- [5]李德虎.基层协商民主的制度性追求与制度化路径[J].探索,2019,(4).
- [6]卢芳霞.协商民主化解基层社会矛盾的功能与实现路径——基于浙江基层协商民主经验的研究[J].中共浙江省委党校学报,2017,(4).
- [7]朱圣明.基层民主协商的实践与探索——以浙江温岭民主恳谈为例[J].中国特色社会主义研究,2014,(2).
- [8]林尚立.公民协商与中国基层民主发展[J].学术月刊,2007,(9).
- [9]陈亮.和合文化视野下我国基层协商民主的包容性建构及其限度[J].行政论坛,2018,(2).
- [10]舒炜.公共理性与现代学术[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2000.
- [11]何俊志.民主工具的开发与执政能力的提升——解读温岭“民主恳谈会”的一种新视角[J].公共管理学报,2007,(3).
- [12][美]约翰·罗尔斯.政治自由主义[M].万俊人.南京:译林出版社,2000.
- [13]王卫.中国基层协商民主共识形成机制研究——基于“温岭模式”实践的分析[J].社会主义研究,2017,(4).
- [14]中国人民政治协商会议浙江省委员会:“请你来协商”真管用[DB/OL].http://www.zjzx.gov.cn/zxyw/content_89046,2020-08-10.
- [15]董石桃.基层协商民主中公民参与模式的理论模型与实践样态[J].探索,2019,(4).
- [16]夏志强.国家治理现代化的逻辑转换[J].中国社会科学,2020,(5).
- [17]韩志明.基层协商民主的过程性叙事及其反思[J].河南社会科学,2018,(6).

-
- [18] [加]阿尔伯特·布来顿, 等. 理解民主 经济的与政治的视角[M]. 毛丹, 等. 上海: 学林出版社, 2000.
- [19] 马克思恩格斯全集(第1卷) [M], 北京: 人民出版社, 1960.
- [20] 唐皇凤. 协商治理的中国实践: 经验、问题与展望[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, (1).
- [21] 郑召利. 交往理性: 寻找现代性困境的出路——哈贝马斯重建现代性的思想路径[J]. 求是学刊, 2004, (4).
- [22] 许开轶, 朱晨晨. 基层协商民主的制度认同论析[J]. 政治学研究, 2018, (4).
- [23] [美]马克-E-沃伦. 民主与信任[M]. 吴辉. 北京: 华夏出版社, 2004.
- [24] 尹利民, 邱观林. 民主促民生: 精英引领下的基层协商民主治理实践——基于 SQ 村协商民主实践的案例研究[J]. 中国行政管理, 2018, (2).
- [25] [美]阿历克斯-英格尔斯. 人的现代化——心理-思想-态度-行为[M]. 殷陆君. 成都: 四川人民出版社, 1985.
- [26] [美]汉娜-阿伦特. 公共领域和私人领域[C]//汪晖, 等. 文化与公共性. 北京: 生活-读书-新知三联书店, 2005.