

# 新时代赋能基层治理的地方政协探索

## ——基于浙江“请你来协商”实践的分析

董明<sup>1</sup>

**【摘要】**在我国七种协商民主渠道中，政协协商和基层协商的实践推进相对最显著，而在推动社会治理重心向基层下移的新时代，两种协商各自的优势与不足又有较清晰的互补性。浙江省政协在基层推进的“请你来协商”创新实践，是推动两种协商实现互补的有益探索，迄今已取得较显见的初步成效。文章运用协同治理理论，对其取得成效的内在机理予以解析，并提出，在当前浙江省正践行习近平总书记寄望其成为新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性“重要窗口”的努力中，倘若坚持从协商民主“公共性”特质出发不断创新，该实践有望成为展示中国特色政治制度优越性的一个重要经验支撑。

**【关键词】**协商民主 公共性 协同治理 重要窗口

**【中图分类号】**:D628 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2021)04-0071-011

### 一、问题缘起：政协协商与基层协商实现耦合的现实必要性

大国治理，基层是“压舱石”，难亦主要在基层。中共十九届五中全会明确要求：“推动社会治理重心向基层下移，向基层放权赋能。”但“放权赋能”显然不会是简单的一减一增之间的机械算法，而是一个关乎治理理念与资源恰当整合的系统性问题。此间一个已清晰的行动向度，就是对协商民主地位作用的持续制度化推进。2015年中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，首次在顶层设计高度对协商民主制度化建设提出了完整构想与具体要求，规定了七大协商渠道，并强调不同渠道间的衔接配合。到党的十九大又有更高定位：视协商民主为“实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”<sup>1</sup>。就实际进展来看，其中政协协商和基层协商的实践推进相对最显著。如有学者评价：它们“从不同的路径嵌入既有的国家治理体系中，补充了现有治理体系的缺陷和不足，谱写了新时代协商民主的‘二重奏’，推动了国家治理体系的内涵式发展”<sup>(1)</sup>。但也要看到，在我国社会主要矛盾已发生深刻变化、利益冲突日趋复杂的新发展阶段，政协协商和基层协商也亟需继续拓展，以恰当的资源整合实现各自功能更充分有效的发挥。

#### (一)政协协商的拓展向度

作为我国唯一的专门协商机构，人民政协不仅自身要积极协商，亦当在吸纳尽可能广泛的利益主体参与协商上拓展作为。全国政协主席汪洋强调，必须有序有效推进人民政协专门协商机构制度建设，要“努力使专门协商机构‘专’出特色、‘专’出质量、‘专’出水平”，还特别指明，政协是协商载体而不是协商主体，是“在”政协协商而不是“和”政协协商。<sup>(2)</sup>这就把政协作为专门协商机构的“公共性”特质提炼了出来。

所谓“公共性”，即“公共利益与公共价值的凝聚、抽象和规范化，是多元共识和社会整合的‘最大公约数’”，<sup>(3)</sup>是协商民主在国家治理复杂性条件下推动精英治国和普通公民良性互动的旨归所在。在协商的图景里，既要促使国家权力更好地实现公

<sup>1</sup>作者简介：董明，中共浙江省委党校（浙江行政学院）政治学（科社）教研部副主任、教授。

基金项目：浙江省统一战线智库2020年“统一战线与‘重要窗口’建设”重大专项招标课题（编号：2020ZYCK003）

---

共利益，同时也离不开公民从私人领域迈向公共领域，因而是一个相向而行的动态过程。所以哈贝马斯才倡言：合理的协商政治必须是双轨的。<sup>(4)</sup>尤其在日益众说纷纭的当下社会，公共性既是协商民主的目标，也是检验协商民主成色的“试金石”。<sup>(5)</sup>作为政协协商的新目标，应以恰当的结构化形式理性，确保达到更广泛有效协商的实质理性。

循此考察多年来人民政协的基本组织架构及运行实效，确有值得改进之处，尤其在广大基层政协，由于一直存在“两个薄弱”的自身结构性难题，即：“基础工作薄弱、人员力量薄弱”，<sup>(6)</sup>客观上既难以发挥上级政协专业精英之间理性对话与智囊的作用，而同时又因长期以来与上级政协之间并无实质差别的职能定位，导致基层政协虽身处基层却往往并不习惯或擅长做基础性的基层工作，以致造成基层政协在结构与功能上的某种“悬浮”性背离与张力，影响其作为基层专门协商机构作用的发挥。特别在当下，基层政协已经置身习近平总书记强调的“涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层，要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商”<sup>(7)</sup>的新发展阶段，持续推动政协协商向基层延伸，已“是协商民主制度建设的重要举措，是实现国家治理现代化的重要路径”<sup>(8)</sup>。因此，“紧盯时代之问、实践所需”<sup>(9)</sup>，努力开创政协工作新局面，成为广大基层政协能否在新时代安身立命的重大考验，而倘若能将触角向基层恰当延伸，则又可能蕴藏莫大机遇。

## (二) 基层协商的拓展向度

经过 20 多年的探索，我国基层协商民主实践不断创新并向纵深发展。2015 年 7 月中共中央办公厅、国务院办公厅正式发布《关于加强城乡社区协商的意见》，随后各省(自治区、直辖市)也都出台相关实施意见，可谓对基层协商的进一步正名和赋权。各地协商实践因此“呈现出四面开花的弥散化发展态势，……渗透到基层治理的骨架和血肉中去，成为最具活力和影响力的民主实践”。<sup>(10)</sup>

但仍应看到，迄今就其制度化程度而言，严格说来可能并非“看上去那么美”。有学者指出，“总体上讲，全国范围内的探索还是比较零散的。……也缺乏系统的、深入的研究和总结”<sup>(11)</sup>。分析个中原因，大概至少有：第一，由于基层协商多为“矛盾冲突和治理困境倒逼的结果”<sup>(12)</sup>，协商就意味着基层社会中个人权利的直接博弈，但协商主体的草根性再加利益的纠缠性，使基层协商容易出现讨论议题的走样不聚焦，有碍协商共识与结果的最终达成；第二，有别于政协协商的强制度保障，前述政策文件主要体现在原则指导层面，基层协商的实操制度保障仍然欠缺，“利益相关者范围及其边界较为模糊，参与者具有不确定性，……制度化程度不一样，协商对话的形式具有较大的可变性”<sup>(13)</sup>。这些特点不同程度会影响其协商结果的最终落实，进而反过来可能减损基层协商的公信力与可持续性，不利于基层治理实质效能的提升。概言之，要实现基层协商的更好推进，有待切实改变其相对“低制度化”<sup>(14)</sup>的现状。

## (三) 两者耦合的现实可能

比较以上两种协商形式面临的新挑战，不难发现，“挑战”中其实蕴含新机遇，两者至少在制度形式与议题产生机制方面具有较清晰互补性，若能实现有机耦合，则有望促成两种协商形式的双向赋能而“激活”，既彰显协商的公共性、合法性与权威性，又有效提升基层治理现代化水平，探索出一条切实可行的适合社会主义大国治理的协商民主道路。是故，近年来已有学者明确提出了“政协协商和基层协商融合发展”的洞识，倡言探索能够容纳多种协商渠道和发挥协商民主合力的协商体系，<sup>(15)</sup>是值得尝试的恰当路径。只是在过去的时段里，现实中并未真正产生有较大影响力的经验实践，直至近两年来浙江“请你来协商”的探索与推广。这就引出了本文关注的核心问题和研究议程：探察政协协商与基层协商实现耦合的具体样貌，剖析其形成机理及进一步成长的可能性。毕竟，“案例研究并非仅仅关心知识的独特性，它还关心一般性知识的积累，以及特定知识与一般知识的关系。”<sup>(16)</sup>

# 二、浙江政协“请你来协商”的制度创设：实践探索及初步成效

作为改革发展的先行地，浙江面临着诸层面全新挑战，包括地方政府同时也承受着愈益显著的来自自己惯于表达林林总总复杂经济社会利益诉求的基层民众的“民情”<sup>(17)</sup>压力。能否成功化解“先行的烦恼”，助力新发展阶段的改革向纵深继续推进，成为浙江发展中绕不开的一道中国式“时代之问”。2018年是本届浙江省政协的开局年，在“推动社会治理重心向基层下移”的大背景下，破解政协“越往基层越弱化”的难题被列为“头条”使命。省政协在充分调研基础上，“请你来协商”——将政协协商与基层协商制度化地有机连接、融合发展的县级专门协商平台创新实践被推到了前台。浙江省政协主席如是介绍，“为此，我们设想打造‘请你来协商’平台载体，拟在部分县级政协开展试点，然后全省面上推开，更好彰显县级政协作为专门协商机构的优势作用。”<sup>(18)</sup>

### （一）“请你来协商”的创设：赋能基层治理的新探索

2018年7月，浙江省政协选择在6个县级政协的试点工作正式启动，历经半年多摸索，便勾勒出了“请你来协商”如下的基层运行轨迹图：

#### 1. 议题选择：重在实效。

无论从旨在为基层群众与党政部门搭建常态化协商平台的初衷，还是充分发挥政协协商与基层协商相融合的最大价值考量，试点单位都首先以“小切口关联广”的协商议题定位作为创新求实效的第一要务。因为有效的治理既需协商，更需协作。<sup>(19)</sup>只有切口小，才能议题聚焦宜协商；而只有关联广，才能吸引关注促协作。各地政协主要通过“党政交题、委员荐题、各方征题、政协选题”等多途径联动，将协商议题的确定首先锁定在党政中心大事、改革发展要事、民生改善实事、社会治理难事等焦点话题，旨在达成：既为党委政府拓宽问政于民、问计于民、问需于民的渠道，也为基层委员履职尽责搭建舞台，更为广大基层群众表达诉求、实现利益提供平台，以有利于快速有效打造有事好商量、众人的事情由众人商量的基层社会有序共治新秩序。

#### 2. 平台重构：统筹集成。

如果说协商议题是“水”，那么协商平台便是“渠”，两者缺一不可。“请你来协商”实践初衷便是要打造成基层社会专门的协商集成平台之“渠”，各试点单位在这方面也作了相应探索。首先，对传统形式“做减法”，即梳理并整合政协自身原有的多种协商形式，将其“一体”并入新平台，以利协商资源的统筹发力。其次，新平台上“做加法”，即充分发挥政协权威性、公共性、精英性、开放性 etc 制度品质优势，力求最大范围邀请到与具体协商议题相关的党政负责人、社团、界别群众等多方人员，最大限度“吸收”原本散见于其他渠道的协商活动，使之成为“立体协商、一线协商、开放协商”常态化的基层社会协商集成平台，力求发挥出基层整体协商的效能优势。

#### 3. 程序规范：“标准”加持。

协商民主是一项可操作的现代政治实践，国内有学者明确呼吁：“实操民主是中国社会治理现代化的当务之急”<sup>(20)</sup>。就此而言，规范就是制度的“生产力”，标准则是品牌的“说明书”。“请你来协商”平台建设伊始，浙江省政协对此就有清晰的目标指引，明确要求做足“专”的文章、突出“专”的规范。<sup>(21)</sup>试点单位之一的安吉县政协在此拨得了头筹。2019年1月，安吉政协在试点半年后正式对外发布了全国首个基层政协的《政协协商工作规范》。文本共16页，按照GB/T(推荐性国家标准)起草，分9大条40余小条对安吉县政协协商的主体、内容、机制、场所、形式、评价体系等内容进行了分门别类的归纳规范，并配有各类协商形式的详尽工作流程图，既体现协商共性，也突出基层政协协商的个性，是迄今全国最完整的基层政协工作规范“流程再造书”，因此同年6月21日获得了全国政协主席汪洋的肯定性批示。依托这些规范化标准的加持，“请你来协商”的可辨识性与可操作性得以较显著提升，也为确保其可预期性及可复制性奠定了较扎实基础。

在试点单位积累了以上基本经验后，赋予其权威的正式制度保障便是推进实质性扩散的必要前提。2019年3月26日，浙江

省委专门印发《县(市、区)政协开展“请你来协商”平台建设工作的指导意见》，明确要求在全省推开这项工作，更好发挥政协专门协商机构作用。省政协则顺势力推建章立制、规范运行，制作操作手册，统一平台标识，创作主题歌曲，推动该实践由“盆景”变“风景”，使其成为浙江基层治理实践新的标志性品牌。藉此，该实践在浙江的全域推广具备了正式制度的合法性确认，保证着今后平台有效运行中需要调动或吸纳包括人员与资源等各类协商要素的必要“支配权”，使“请你来协商”作为基层“唯一专门协商平台”享有了权威性、公共性和持续有效性的结构性保障条件。

有赖于基层实践探索与上级政府政策供给的互为促进，“请你来协商”正成为浙江有效提升基层治理效能的“明星”平台。据不完全统计，截止2020年全省市县政协组织开展的“请你来协商”活动达3100多场，提出2.5万多条具体建议，大部分被吸收采纳。<sup>(22)</sup>图1呈现了截止2020年底全省各地市“请你来协商”平台实践的开展情况，较直观地展示了该实践在浙江基层的活跃程度及其较显著的效度。

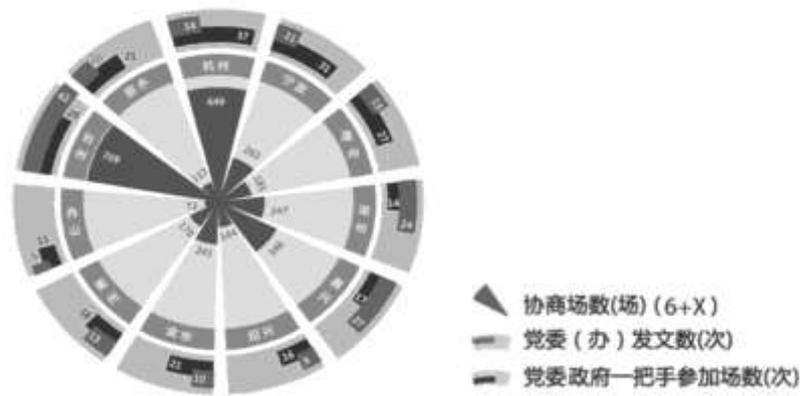


图1 2020年浙江省各地“请你来协商”开展情况<sup>(23)</sup>

## (二) “请你来协商”已取得的初步成效

自2019年4月在全省推广至今，“请你来协商”作为浙江基层“专门”协商平台的形象基本确立，在全国政协领域的影响力日隆。<sup>(24)</sup>其主要成效可大致归纳为以下三方面：

### 1. “协商在政协”，已开始形成可信赖协商平台的心理预期与行为指向。

两年多来的全省推广实践，一个由党政领导人、职能部门与政协委员、基层群众面对面协商的常态化高质平台已较清晰，又因有了标准化操作流程的规范保障及全省统一标识的氛围烘托，“要协商到政协”正在成为浙江基层治理实践中越来越内化于心、外化于行的上下“共识”。这一“共识”取得主要有赖两个机制化程序的坚实支撑，即：协商议题之“实”以及一旦启动必得结果的流程闭环之“实”。诸如停车难、老旧小区改造、垃圾分类等涉及群众切身利益的关键小事、老大难“旧事”因此登上了“请你来协商”的“大雅之堂”，成为解决当下基层社会越来越错综复杂利益纠纷的便捷高效渠道。这样既有助于逐渐改变基层政协“软、大、空、虚”的传统形象，提升政协影响力，作为专门协商机构的作用得到应有发挥，同时也能因此更好收获民众对政府的理解、信任和满意度的提高，成为一座沟通党委政府、基层群众和政协委员的“连心桥”。

### 2. “关键决策需协商”，助推“以人民为中心”执政理念在基层的落地生根。

基层协商是距离民众最近的一种协商，与其美好生活需求的实现紧密相联。但基层政府通常出于担心任内政绩不彰、发展效率受影响、与中心工作构成矛盾等诸多顾虑，以对话沟通的过程形式理性为基本标识的协商民主较难成为基层行政的重要抓

手。但“请你来协商”以前述“实”的议程设置反而成为了解决基层复杂矛盾纠纷的高效“转换器”：聚焦具体而微的客观事件，整合地方党政领导和各相关职能部门、利益相关方到一个权威的共有平台，依据明晰的议事规则，通过面对面摆事实讲道理、充分且理性地沟通协商，实现使殊殊多样的偏好向共识汇聚转换，最终找到满足最大公约数的解决方案，使党的领导与公众利益实现达成相互成就的“双赢”均衡。也正是在这种“可见”协商成效的显著激励中，目前已使浙江的基层政府及官员越来越“偏爱”上了协商的方式：党政主要领导几乎每场必到，将其视为拉近政府与民众距离、关键问题问计于民、找到解决问题良方的优质高效平台。<sup>(25)</sup>又在这种“偏爱”中，从政府行政的协商“品质”进而到执政党的执政宗旨，于一场场可触摸的具体协商中“润物细无声”地得以提升，直至落地生根。

### 3. “协商有我”，提升民众身份获得感与政治认同感的一个“重要窗口”。

马克思曾指出，人民民主不仅在国家层面上，而且在社会层面上展开，人民不仅仅决定国家事务，而且决定个体事务，民众在社会生活上也具有统治的地位。<sup>(26)</sup>“请你来协商”平台既让浙江地方政府逐渐从中领悟到协商民主作为新时代践行党的群众路线新途径的必要性和有效性，从而更有意愿乃至冲动“俯身向下”主动拆除原先与民众之间有形无形的各种距离“屏障”；在另一端，广大基层民众借助这种更显平等开放的参与平台，在与政府官员的平等对话乃至质询中，作为“国家主人”的身份获得感被清晰地感知并带入进来。透过这个“协商有我”的“重要窗口”，一种被重新带回到政治过程的实在体验感，既使民众的利益诉求得到有效表达与实现，更能由此提高其所置身政治结构与体制的认同感，有助于缓解此前与现有体系之间不同程度存在的张力，促进政治稳定和社会的有序发展。

美好生活绝非空洞的说教，它离不开民众从具体的生活需求满足中获得真实感受，而可及的政治参与和公共生活正是基本的制度前提。阿伦特认为，人(man)乃复数性存在(men)，“复数性是人的基本境况……它构成了积极生活的全部条件”。<sup>(27)</sup>人只有进入社会交往和公共对话，被公域之光照亮，自身独特性和对他者的意义才得以唤醒和生长。<sup>(28)</sup>否则，其政治影响力难免被边缘化，遑论实现人民主权。<sup>(29)</sup>在我们这个正处于快速推进治理现代化的最大发展中国家，一旦给民众提供了必要的参与之“渠”，就不仅具有“让人民群众近距离体验与观察中国特色社会主义制度优势”<sup>(30)</sup>的工具理性之“效”，而且更具有凝聚共识、促进有效治理、维护制度优势的独特价值理性之“美”。

概言之，从“请你来协商”已取得的初步实效审视，可大致得出：它既是基层政协在“社会治理重心向基层下移”新常态下的一种功能性“自我救赎”探索，通过议题下沉的方式更好地回归到协商的“主责主业”，并有望成为带动整个基层社会治理水平在理念、制度、行动、效能等多维度上协同提升的公共“路由器”和“提升机”；同时，也是在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，把政协协商与党委和政府工作有效衔接、使政协制度优势进一步转化为国家治理效能的宝贵探索。

## 三、“请你来协商”实践的运行机理及进一步完善的拓展讨论

“从一般意义上看，制度与技术是现代国家治理的两根基本支柱。”<sup>(31)</sup>检视我国过往实践，相当程度正是由于相应技术设计不到位而导致较常见的协商形式化与随意化，民众参与政治生活的舞台被不同程度“悬置”。“请你来协商”一开始便注重“专”的价值与功能发挥，在制度与技术的相互促成上做了一定尝试。在此，本文借助协同治理模式，进一步解析其内在运行机理，探寻实现扩散可能性的潜力。

### (一)协同治理模式内涵及其适用性界定

20世纪80年代以降，“协同治理”(Collaborative Governance)取代了政策制定和实施的对抗和管理模式，成为一种以参与共识为决策导向的新型治理模式：<sup>(32)</sup>它主要围绕特定治理情景中的公共性问题，一个或多个公共机构直接与非政府利益相关方进行正式的、共识导向的和协商的集体决策，旨在制定或执行公共政策。它不仅是咨询，还为各利益相关方提供对话机会，要求机构和利益相关方必须共同参与到协商和多边的集体进程中，实现双向沟通并相互影响。所以它不是“赢家通吃”，而是将

对抗关系转化为更具合作性的关系，“协同”也因此意味着非政府利益相关方对政策的结果同样负有相应的实际责任。<sup>(33)</sup>

当然，该模式倡导者们也清醒地指出：它很大程度上提供的是一种系列因果关系的渐进态“情境”理论，不可能完整无缺或完全有效，且协同治理还确定是一个不能操之过急的耗时过程。但同时，由于“信任”和“相互依存”又是人类的内生性禀赋，且“无论是积极还是消极的，信任和相互依存都是由协作过程本身塑造的”，<sup>(34)</sup>由此，决定该模型有效与否的终极变量，也就转换为基于“时间、信任和相互依存”而来的持续互动与互构，<sup>(35)</sup>即重要的是能够不间断地持续运行，在过程中实现动态均衡。这也吻合著名的政治学比喻：“民主就像一个旋转的陀螺，重要的是旋转的过程。离开了这个旋转的过程，民主政治这个陀螺就会倒下。”<sup>(36)</sup>

本文认为，该模式虽然提炼于西方国家的经验实践，但其中所揭示的基于人伦常识之上的一般运行机理，仍存在某种超越特殊性之上的较普遍适用性。就中国这个拥有超大规模人口与疆域的国家治理而言，一个毋庸置疑的根本前提：首先需要统一而强有力的权威，在当下，就是必须坚持中国共产党的集中统一领导，但这不妨碍“也需要灵活而具有适应性的治理技术”<sup>(37)</sup>，因此在我国基层实践中，顶层设计不仅允许、且倡导构建涵括多层次良性互动的“社会治理共同体”<sup>(38)</sup>，唯有如此，才可能回应大国治理条件下“一统体制与有效治理之间的矛盾”<sup>(39)</sup>。易言之，在确保领导核心这一根本前提下，具体的治理实践过程是一般方法论技术可以、也应当进入的相对开放场域。鉴此，本文对协同治理模式具有一定普遍意义进而适用性的理解，正是定位在其作为具体操作技术的“家族相似性”层面。

## (二)契合协同治理变量约束条件的“请你来协商”运行机理解析

据协同治理模式的流程设计，其实施主要由初始条件、制度设计、领导力和协作过程等多个基本变量构成，具体可阐释为共同支持一项协同过程得以展开的如下三组约束条件：<sup>(40)</sup>

一是起始条件：即协同何以发生。利益相关方之间通常存在着权力/资源的失衡，如果在一个特定的可信平台及机制安排下，能影响并引导各方产生有利于问题或冲突解决的“期待”，则可望吸引其形成相应的参与激励诉求，从而使协同过程得以启动。二是制度设计：通过一个确定且有效的协作流程设计，保证参与各方利益诉求得到充分讨论，并在取得互信过程中获得必要共识，进而促成问题解决方案的达成，而经此，也让平台自身在持续有效的运行中赢得解决问题“唯一游戏”即具有“排他性”方式的应有尊重，维系平台持续影响力。三是领导力的推动：这是确保协同治理能够持续开展且收获成效的重要掌控力保障。该模式认为，“领导力的推动对于将利益相关方聚在一起并相互发扬合作精神意义重大”<sup>(41)</sup>。尤其当面临参与动机不强、权力和资源分布不对称或者既往敌意严重时，领导力就更为重要，对协同治理成功与否的影响权重也更大。

比照以上三组条件，“请你来协商”的确与其有着较清晰的契合性，可从中解析出该实践有效推进的如下过程逻辑：

### 1. 较充分的起始条件。

基层政协、地方党政领导及相关职能部门、利益相关方等，是参与到该实践的基本主体，他们来自不同领域，客观上存在着多种权力/资源失衡而致的信息不对称，从而妨碍民众合理利益的“被看见”进而满足。这时，位置相对超脱、且已立意率先主动对接基层治理的政协机构，就成为撬动基层协商资源整合、拓面提效的制度化“第一行动力”。而在新时代愈益被中央政府要求凸显以人民为中心宗旨的地方执政者——地方党政机构，置身日渐错综复杂民众诉求的持续压力下，亦有动力进入一个以“聚焦小切口、做实大文章”为基本议程的“公共”平台，有意在这个更大范围的理性协商场域中谋求可能的“管用”解决方案。至于进入平台的利益相关者和民意代表，他们在近20年来浙江各地不断“走向公共性”的基层治理现代化实践中已得到各种政治参与的历练，<sup>(42)</sup>通过有序“说理”而非滋事“聚众”更利于解决问题的现代理念正被广泛接受，对“协商说理”也有着从认知到参与能力的基本素养保障。正有赖各方对有效性期待的上述“原初立场”激励，一场公共协商有序展开的前提条件基本就绪。

## 2. 流程的场景化再造。

有学者指出：“在现代社会建设和社会治理中，协商民主的一个中轴性问题就是如何‘形成完整的制度程序和参与实践’”，一旦离开可操作化的程序，就没有真正的治理效率。<sup>(43)</sup>“请你来协商”突出的创新及显在价值正是对协商流程的再造。在实践推广中，一方面，全省统一要求完成“6+X”年度协商基本任务，尤其刻意以“去中心化”的统一会议场景布置，提升该平台的社会形象辨识度，力求搭建“支持而非控制”的公共协商平台；另一方面，注重通过严格的平台流程设计，借助已广泛应用的互联网技术，台上与台下、场内与场外、线上与线下相融合，以“制度技术含量”确保该平台成为一款中立、平等、开放、包容的可信协商“公共产品”，不断提升其作为专门协商机构的公认定度。

## 3. 机构信用的保障。

作为向全省推广的重要环节，就是浙江省委正式发文再到基层党委制定出台相应的平台建设实施意见，此间深层的意涵是：以党委权威及其政策信用接力赋能“请你来协商”。这在“党统领一切”的新时代治国理政背景下，其对实践的强政策保障进而推进落实功能确切。进言之，这不仅是协同治理模式的设计要件，是中国治理的最大特色，也是具有一定普遍意义的规律之道。派伊基于其对多国政治发展的客观把握，早就给出其洞察：“大多数新国家要获得民主生活的实质，需要一个漫长而艰难的过程”，而在此过程中，“强有力的控制和有效的行政管理不应被看作是民主发展的对立面，倒是权威和参与在现代国家的建设上应该携手共进。”<sup>(44)</sup>

总括上述，“请你来协商”作为一项将政协协商与基层协商有机链接、以“利益嵌合+标准公信+政策赋能”为组件的集成式基层创新，不仅取得了初步实效，由此在已转向高质量发展的新历史阶段，也具备成为助推我国基层治理现代化必要“安全阀”与“凝合剂”的潜质，从而有着向更大范围扩散的样本价值。

### (三)存在不足及可能的完善：一个拓展性讨论

“请你来协商”在浙江省域范围已堪称一个“现象级”基层治理创新品牌，特别是它能同时关联地方党委、政府部门、政协委员、基层群众等各界的横向贯通力以及覆盖全省的影响力，是以往诸多创新实践所较难比拟。但对于一项涉及面如此广泛的全新探索，仅两年多时间，不可避免存在有待完善的问题，尤其置于习近平总书记2020年3月正式提出其寄望浙江成为“全面展示新时代中国特色社会主义制度优越性重要窗口”嘱托的高度来衡量，以打造权威的基层协商平台为目标的“请你来协商”，至少还需在具备更可持续发展的相应观念与制度逻辑方面继续努力。

#### 1. 认知(观念)层面：从积极参与到成为更好公民的教育平台

哈耶克曾断言：“在社会演进中，没有什么东西是不可避免的，使其成为不可避免的是思想”，“观念的转变和人类意志的力量，才塑造了今天的世界”。<sup>(45)</sup>古老中国能够一路走到今天，可谓其例。具体到人民政协的发展，从“和”政协协商到“在”政协协商的嬗变，便是政协自身的一次观念变革。以此充分挖掘“请你来协商”的价值意蕴，首先在观念层面，应形成涵括两个相互紧密嵌套功能属性的理解：一是吸纳多方参与以解决具体问题的“决策”平台；二是通过理性协商能够达成共识、进而相互形塑成为更好公民的“教育”平台。

就具体议题经由各方充分协商并找到有效解决方案，实现即时决策，这是目前该实践能够短时间里成功启动并赢得口碑的重要原因。这好比将原先各种利益关系紊乱纠缠的冲突“堰塞湖”被一体有序导入至宽阔平顺、“进出口”设计较均衡的现代化“水渠”之中，使平台的决策成效立现，也因此激励着各方参与的积极性。但是，如果在平台运行更长时间后，那些眼前棘手的“关键小事”“陈年旧事”已被“去库存”，而更深层次的难事或全新问题却会随时浮现，通常这类议题又很难即时找到某个万全之策，甚至也难以仅靠政府官员的“权力谦卑”或以人民为中心的情怀得以切实解决。当此情形，首先让各方既能充分

---

发表己见、同时也充分倾听他方异见的理性协商过程本身就成为达成共识以至消弭冲突不可或缺的重要制度前提。毕竟公共协商的价值“不单是达成一时一事之公共偏好，且应在整体社会进程中推动公共性的创生和再生产”<sup>(46)</sup>。

以此考量目前“请你来协商”实践。应该说，各方的认知与初衷的确主要注重其“决策”功能，甚至已形成了某种“路径依赖”式思维锁定，被一种绩效型的工具理性所支配。在我们的调研中，诸如究竟谁请谁？谁的平台？协商次数包括议题数量多好还是少好？是否有评价标准？如何评价？会否沦为“新瓶装旧酒”等问题被多次提及。

鉴此，如果说，通过切实解决一个个具体问题，使“请你来协商”承担起基层群众和党政部门之间常态化“决策平台”的角色是首要功能，那么其另一个同样重要的功能还应体现在：通过制度化的持续公共协商实现参与者偏好调适或转换、并逐渐养成公共理性，进而聚合成某种地方性文化的内核，成为该社会每个成员“社会化”过程中的“路标”，简言之，成为一个促使个体从私人领域迈向公共领域、成为更好公民的“学校”，成为一个嵌入治理体系现代化构成要件的“公共教育平台”。当这两个平台的“实质”功能与“形式”功能相互嵌套时，才能真正可持续地达成国家与社会、政府与民众协同治理的良性秩序。

## 2. 机制完善层面：从主动吸纳的可控协商转向“开放协商”的公共“说理”平台

与观念迭代相适应，机制完善亦需推进。目前该平台实际运行中，围绕着“议什么”即选题“准”这个核心而渐次展开整个过程，基本依照“议什么—谁来议—如何议—落实‘议’—反馈‘议’”的可控闭环流程推进。在以“有效决策”为要旨的观念支配下，普遍采用的是基层政协主动遴选协商人员的吸纳机制，因此也确保了迄今浙江各地该实践基本实现了“建言资政”和“凝聚共识”双向发力的协商初衷。

然而，以协商治理的拓展性认知考察，其中，将“请你来协商”的主动之“请”转向赋予更广大民众自主参与的“开放协商”之“形式理性”功能也应当提升。协商民主作为操作性技术，“协”是前提，重心在“商”，以“协”求“商”，在当下社会，值得在以下两方面尝试可能的拓展：

### (1) 以参与主体的多元代表性呈现“协”之必要性。

多元代表性堪称协商治理获得正当性的根基，若事先偏向选择具有优势社会特征或积极参与的群体，或者人为设定身份门槛，协商的公正性与多样性或难保障，毕竟“公共性首先是可见性(visibility)”<sup>(47)</sup>。按照公开、平等和包容等协商原则，向所有利益相关者及“围观者”开放，一起做决定，并一起承担责任。虽然不同经济社会发展条件下的推进程度及具体方式必然有别，也会一定程度“牺牲”协商的决策效率，但这却已是难以违忤的发展趋势。在民众利益诉求高涨的当下，“参与政治”这个事实本身就已一定程度上成为“富有想象力的教育途径”，可以让公民从中得到不同程度的“手段性和感情上两方面满足”，进而“可能会增加它的公民的‘红利’”<sup>(48)</sup>。而这也正是治理体系现代化成为现实图景里的一项重要“基础性设施”。

### (2) 以“商”的可及性与充分性激活“说理”的“过程之美”。

英国逻辑学家 L. S. 斯泰宾在其《有效思维》一书中指出，“说理”是一个好社会的标志，就是每个人要学会讲道理。在“请你来协商”平台上接纳、训练多元主体积极表达、热烈交锋的自由意志和行动，同时“对地方政府的实用主义取向进行适当的抑制”，<sup>(49)</sup>缓解其过度的“舆论论癖”，逐渐把“协商办事”滋养成社会生活的观念常识与行动常态，厚植政府与民众双向的合作治理体系，如此才能在更高层次彰显并实现“请你来协商”作为“公共教育”平台的制度供给能力及凝聚共识的独特创新价值。责任、温度、激情以及惊喜，这些“商”之元素不断往前传递的时候，就有望最终演化成一个真正属人的马克思主义终极“理想国”：自由人的自由联合体。

## 四、结语：以文明对话展示“重要窗口”的中国之治

---

恩格斯曾指出：“马克思的整个世界观不是教义，而是方法。”<sup>(50)</sup>人类社会历史长卷展演至今，各种理论学说“工具箱”之丰裕自不必说，但其有效性却永远只能接受实践检验。面对愈益复杂纠缠的当代社会治理，要求我们更加关注地方性的实践知识。中国是唯一延续至今的文明古国，尤其改革开放40多年来伟大实践带来的再度复兴，彰显其国家制度逻辑之坚韧，因此，近几十年来关注其实践进展的理论研究已成为“最活跃和最紧缺的前沿研究领域”，“但可惜的是，当前很多人不愿意从中国的案例中归纳出一般化的理论”。<sup>(51)</sup>而只有上升至一般化理论才有利于更好对话与辨析，也才有利于在比较视野中探寻发展特性以提供人们对政治的更丰富理解。因此，习近平总书记多次强调：要“主动讲好中国共产党治国理政的故事，……让世界更好了解中国”<sup>(52)</sup>，并指出具体路径：“从中国和世界的联系互动中探讨人类面临的共同课题，为构建人类命运共同体贡献中国智慧、中国方案。”<sup>(53)</sup>

重视地方创新经验的扩展一直是我国改革开放以来治国理政的基本经验。将地方经验上升到国家制度层面，既构成推进我国相应制度革新的纵向扩展路径，同时也提供向外展示我国制度实践方式及独特价值的可供对话和研究的典型样本。近40年来在持续发展贡献的诸多浙江经验或案例，既具有较浓郁的“在地化”辨识度，是中国特色社会主义实践的“模范生”，<sup>(54)</sup>但其底层逻辑仍有着与人类文明共有规律相通的基本意涵。比如，纵观浙江迭代式推进的地方创新实践，从“四张清单一张网”“最多跑一次”到近来以系统观念系统方法建立健全“整体智治”现代政府形态等一系列公共行政自我革命，其实践内涵各有侧重，也映衬出可辨析的中国特色，但底蕴都指向权力运行集成式主动开放的现代性逻辑，因而才能成为“以讲好中国故事为着力点，创新推进国际传播，加强对外文化交流和多层次文明对话”要求<sup>(55)</sup>中有重要价值的介质型分析范例。

“请你来协商”是浙江实践的又一项新探索，其理论与实践脉络契合当今时代更强调“交往理性”、谋求共识政治的发展趋势，因此本文借助协同治理模式对其过程逻辑予以解析成为可能，同时它又嵌入了可见的“地方性知识”，是在中国本根性谱系中实现国家与社会之间制度化良性互动的积极努力。今后，端赖其在深化与推广实践中持续提升协商的“公共性”品质，同时在此过程中也注重充分发挥数字治理时代的智能技术之利，则有望成为把中国特色政治制度优势转化为治理效能“重要窗口”里的中国之治重要经验。

#### 注释：

1 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》，《人民日报》，2017年10月28日第1版。

2 韩志明：《理性对话与权利博弈：政协协商与基层协商的比较分析》，《探索》，2018年第5期。

3 汪洋：《在全国政协十三届二次会议闭幕会上的讲话》，《人民政协报》，2019年3月14日第1版。

4 胡百精：《公共协商与偏好转换：作为国家和社会治理实验的公共传播》，《新闻与传播研究》，2020年第4期。

5 哈贝马斯：《在事实与规范之间：关于法律和民主法治国的商谈理论》，童世骏译，三联书店2003年版，第378页。

6 肖林：《协商致“公”——基层协商民主与公共性的重建》，《江苏行政学院学报》，2017年第4期。

7 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》，《人民政协报》，2019年9月21日第2版。

8 习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立六十五周年大会上的讲话》，《十八大以来重要文献选编（中）》，人民出版社2016年版，第78页。

- 
- 9 陈家刚:《持续推动政协协商向基层延伸》,《人民政协报》,2021年4月14日第8版。
- 10 汪洋:《努力开创新时代人民政协理论研究工作新局面》,《人民政协报》,2019年7月25日第1版。
- 11 韩志明:《灵活的适应性机制——基层协商民主的弥散化发展及其效能》,《广西师范大学学报》(哲社版),2021年第1期。
- 12 陈家刚:《协商民主:制度设计及实践探索》,《国家行政学院学报》,2017年第1期。
- 13 韩志明:《理性对话与权利博弈:政协协商与基层协商的比较分析》,《探索》,2018年第5期。
- 14 韩志明:《灵活的适应性机制——基层协商民主的弥散化发展及其效能》,《广西师范大学学报》(哲社版),2021年第1期。
- 15 赵树凯:《基层治理要解决低制度化问题》,《南风窗》,2018年第25期。
- 16 韩志明:《理性对话与权利博弈:政协协商与基层协商的比较分析》,《探索》,2018年第5期。
- 17 张静:《案例分析的目标:从故事到知识》,《中国社会科学》,2018年第8期。
- 18 “民情”是引自托克维尔的著名概念。在托克维尔看来,它是“一个民族的整个道德和精神面貌”,是一个国家的民主制度得以真正保全的重要保障。详见托克维尔:《论美国的民主》(上卷),董果良译,商务印书馆1988年版,第332页。
- 19 浙江省政协主席葛慧君:《学习贯彻习近平总书记重要指示精神和省委要求努力推动我省政协工作走在前列》,《政策瞭望》,2018年第9期。
- 20 H. K. 科尔巴齐:《治理的意义》,载王浦劬、臧雷振编译:《治理理论与实践:经典议题研究新解》,中央编译出版社2017年版,第3页。
- 21 韩福国:《复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节》,上海人民出版社2021年版,第2页。
- 22 沈吟:《更好发挥政协专门协商机构作用——“请你来协商”平台建设工作推进会举行》,《浙江日报》,2019年4月3日第1版。
- 23 《2020省政协高分履职报表:“请你来协商”金字招牌越擦越亮!》,《联谊报》,2021年1月24日第4版。
- 24 《2020省政协高分履职报表:“请你来协商”金字招牌越擦越亮!》,《联谊报》,2021年1月24日第4版。
- 25 《2020省政协高分履职报表:“请你来协商”金字招牌越擦越亮!》,《联谊报》,2021年1月24日第4版;刘红祥、张樱樱:《政在协商的浙江实践——浙江省创建县级政协“请你来协商”平台纪实》,《中国政协》,2019年第8期;刘红祥、张樱樱:《“政在协商”的浙江实践——浙江省探索政协协商与基层协商互融共促纪实》,《团结报》,2019年5月11日第1版。
- 26 具体数据详见《2020省政协高分履职报表:“请你来协商”金字招牌越擦越亮!》,《联谊报》,2021年1月24日第4版。

- 
- 27 转引自林尚立:《中国民主的政治逻辑:以人民政协为中心的考察》,《中国政协理论研究》,2012年第1期。
- 28 Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago: the University of Chicago Press, 1958, p. 7.
- 29 胡百精:《公共协商与偏好转换:作为国家和社会治理实验的公共传播》,《新闻与传播研究》,2020年第4期。
- 30 孟锐峰:《“同意”与“公意”之辨——论实现人民主权的两种原则的区别、困境及融贯》,《教学与研究》,2019年第11期。
- 31 张敏:《协商治理与美好生活实现:基层协商的归宿及其时代意义》,《党政研究》,2020年第4期。
- 32 王家峰:《现代治理需实现制度与技术良性循环》,《国家治理周刊》,2020年第20期。
- 33 Chris Ansell & Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4, 2008, pp. 543-571.
- 34 克里斯·安塞尔(Chris Ansell)、艾莉森·加什(Alison Gash):《协同治理:理论与实践》,转引自王浦劬、臧雷振编译:《治理理论与实践:经典议题研究新解》,中央编译出版社2017年版,第332-335页。
- 35 克里斯·安塞尔(Chris Ansell)、艾莉森·加什(Alison Gash):《协同治理:理论与实践》,转引自王浦劬、臧雷振编译:《治理理论与实践:经典议题研究新解》,中央编译出版社2017年版,第355页。
- 36 克里斯·安塞尔(Chris Ansell)、艾莉森·加什(Alison Gash):《协同治理:理论与实践》,转引自王浦劬、臧雷振编译:《治理理论与实践:经典议题研究新解》,中央编译出版社2017年版,第352页。
- 37 俞可平:《民主与陀螺》,北京大学出版社2006年版,第24页。
- 38 韩志明:《灵活的适应性机制——基层协商民主的弥散化发展及其效能》,《广西师范大学学报》(哲社版),2021年第1期。
- 39 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《人民日报》,2020年11月4日第1版。
- 40 周雪光:《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,《开放时代》,2014年第4期。
- 41 克里斯·安塞尔(Chris Ansell)、艾莉森·加什(Alison Gash):《协同治理:理论与实践》,转引自王浦劬、臧雷振编译:《治理理论与实践:经典议题研究新解》,中央编译出版社2017年版,第338页。
- 42 克里斯·安塞尔(Chris Ansell)、艾莉森·加什(Alison Gash):《协同治理:理论与实践》,转引自王浦劬、臧雷振编译:《治理理论与实践:经典议题研究新解》,中央编译出版社2017年版,第343页。
- 43 王国勤:《走向公共性的农村治理现代化——以浙江省为例》,《科学社会主义》,2014年第5期。

- 
- 44 韩福国：《复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节》，上海人民出版社 2021 年版，第 119 页。
- 45 鲁恂·W. 派伊：《政治发展面面观》，任晓、王元译，天津人民出版社 2009 年版，第 106、107 页。
- 46 弗里德里希·奥古斯特·哈耶克：《通往奴役之路》，王明毅、冯元兴等译，中国社会科学出版社 1997 年版，第 51、19 页。
- 47 胡百精：《公共协商与偏好转换：作为国家和社会治理实验的公共传播》，《新闻与传播研究》，2020 年第 4 期。
- 48 汤普森：《意识形态与现代文化》，高銛译，译林出版社 2005 年版，第 262 页。
- 49 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》，徐湘林等译，东方出版社 2008 年版，第 435、448 页。
- 50 张敏：《协商治理与美好生活实现：基层协商的归宿及其时代意义》，《党政研究》，2020 年第 4 期。
- 51 《马克思恩格斯选集》（第 4 卷），人民出版社 1995 年版，第 742-743 页。
- 52 蔡欣怡：《中国的政治经济学与政治学》，张春满译，《国外理论动态》，2014 年第 4 期。
- 53 习近平：《习近平谈治国理政》第 3 卷，外文出版社 2020 年版，第 314 页。
- 54 习近平：《正确认识和把握中长期经济社会发展重大问题》，《求是》，2021 年第 2 期。
- 55 基于浙江自中共诞生以来直至改革开放至今的独特贡献，近年来对浙江有“三个地”的规范标识定位，即：中国革命红船的起航地、中国改革开放的先行地、习近平新时代中国特色社会主义思想的重要萌发地。
- 56 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，《人民日报》，2020 年 11 月 4 日第 1 版。