张国磊，陈佳莹，李如欣. 基层协商共治的行动逻辑、价值取向与优化路径——基于浙江省小古城村的“村里的事情大家商量着办”分析［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（2）：32-42.
ZHANG Guolei，CHEN Jiaying，LI Ruxin. The action logic， value orientation and optimization path of grassroots consultation and co-governance——an analysis of "village matters are discussed by everyone" based on the practice of Xiaogucheng Village in Zhejiang Province［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（2）：32-42.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.02.005

基层协商共治的行动逻辑、价值取向与优化路径

——基于浙江省小古城村的“村里的事情大家商量着办”分析

张国磊，陈佳莹，李如欣
（广东金融学院 公共政策与治理创新研究中心，广东 广州 510521）

摘 要：基层治理是国家治理的重要组成部分，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的着力点。浙江小古城村以“村里的事情大家商量着办”打造共建共治共享的基层治理体系，所形成的基层协商共治的核心要义是：以协商民主消除多元利益纷争、以多元参与破解单一治理弊端、以合作共治打破各自为政秩序，同时强调增加平等对话、促进社会公正、增强参与感的价值取向。由于多元主体利益取向差异化而导致协商过程难以规避协调难、多分歧、弱参与等问题，地方政府应采取政社互动与及时回应相结合、正式沟通与非正式沟通相结合、上下衔接与跨部门协作相结合的方式，持续提升多元主体合作共治意识，使基层协商共治走向制度化和规范化。

关键词：基层治理；协商共治；村里的事情大家商量着办；共建共治共享
中图分类号：D638 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）02-0032-11

一、问题的提出

基层是中央政令的实践场域，也是国家治理的重要基石。如何实现基层“治理有效”，提升基层组织治理效能是学术界与实践界关注的重要议题。党的十九大报告指出“发挥社会主义协商民主重要作用。有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛”。2020年国务院发布《关于加强社区治理工作的指导意见》强调“要充分发挥社区居民自治、社会协商、法治化社区管理的重要作用”。2021年国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确“建立起由党组织统一领导、各类组织积极协同、群众广泛参与的基层治理体系，并最终能够基本实现基层治理体系和治理能力现代化水平的显著提高”。2022年党的二十大报告提出“健全各种制度化协商平台，推进协商民主广泛多层制度化发展”。2023年国务院印发《关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出“需支持并帮助居民群众培养协商意识、掌握协商技巧、提高协商能力，推动城乡社区建立既民主又集中、既尊重多数人意愿又保护少数人合法权益的协商机制”。浙江省杭州市余杭区的小古城村以“村里的事情大家商量着办”打造共建共治共享的基层治理体系，政社互动与协商共治成效显著，并逐渐成为其他地区借鉴的经验样本。基层协商共治意味着地方政府将治理重心下移，在积极吸纳民意的基础上动态调整治理策略，使国家治理任务与基层治理诉求高度契合，进而形成政府与民众良性互动格局。在国家加强基层治理情境下，厘清小古城村的基层协商共治的行动逻辑、价值取向与优化路径，不仅在实践层面凝练经验样本，为各地区政府提升基层治理效能提供指导建议，

收稿日期：2023-10-07 **修回日期：**2023-11-03
基金项目：国家社科基金青年项目：“党建引领乡村治理的效能提升研究”（23CDJ009）
作者简介：张国磊，研究方向：基层社会治理研究。

也在理论层面丰富基层治理理论，为构建共建共治共享的基层治理体系提供理论支撑。

基层协商共治旨在通过多元主体平等对话与协商等方式促进政社联动与政民互动，以形成广泛参与、平等协商与齐抓共管的基层治理体系。现有研究从三个层面展开：一是分析协商治理的制度背景。协商治理是以“有事好商量”和“群众的事由群众自己商量”相结合[1]，呈现出协商民主在基层生根发芽的中国特色[2]，其治理目的与发展中国特色社会主义制度目标相吻合[3]。通过协商对话的体制机制，可以实现各类型基层组织的协同，发挥政府治理与居民自治双边治理的效用[4]，进而拓展参与主体结构，即吸纳社会组织、精英群体、大众传媒等主体参与治理，第三方力量在协商程序中有所“激活”[5]。协商治理是具有科学性、民主性、审慎性的决策过程，需要协调多数参与者的利益，以确保政府决策的合法性[6]，做出带有集体约束力特征的决策[7]。二是展示协商治理的实践模式。在基层治理的地方实践中，形成了各具特色的创新模式，具体如“社区共营”[8]、“回应前置”[9]、“包容性协商”[10]等方式。但这些创新的治理方式具有浓厚的“悬浮型”色彩，即协商主体之间的平等对话与合作共治并未达成共识[11]。在应然和实然层面，协商治理能够在机制上和规范上塑造公民意识与加强决策共识的程度，作为我国治理模式创新仍在追求的目标[12]。三是探讨协商治理的优化之策。协商治理主张将“共建”过程与“共享”目标结合起来，以优化基层治理样态构建社会共同体[13]。党政部门在引领、嵌入和联动方面扮演着重要角色，应带头推行协商式共治，引导多元主体参与议事，并通过“赋能”、“还权”等方式增强群众参与能力，重塑基层运作机制[14]。此外，采取社会自治与互动的路径构建基层主体合作机制，增强群众合作意识，共同解决社会问题[15]，切实发挥社会整合功能，进而强化社会凝聚力[16]。

总体而言，现有研究从制度层面、实践层面与对策层面对基层协商治理进行多维度分析，在为优化基层治理架构提供思路的同时，也为本文进一步探索提供理论支撑。从各地区典型样本来看，基层协商共治现已成为社会治理中一种重要的创新形式。但在诱因复杂化的基层社会问题治理中，很可能因多元主体利益冲突而导致基层协商共治陷入协调繁琐化、意见多样化与参与形式化的困境。在基层社会治理过程中，由于多元主体利益取向差异化而导致协商过程难以规避协调难、多分歧、弱参与等问题。小古城村地处杭州市西郊，辖区12平方公里，现有22个村民小组，1075户和3800余人。近年来，该村先后评为全国乡村治理示范村、全国民主法治示范村、国家级生态村、全国妇联基层组织建设示范村、全国“五四”红旗团支部等80余项荣誉。2022年，村集体经济总收入超1000万元，农民人均可支配收入52 760元，较2005年分别上涨31.47倍，7.94倍。十余年来村里未发生一起治安、刑事案件，无一起越级访事件。课题组于2023年6月对该村进行实地调研，在总结经验材料的基础上，多维度展示基层协商共治的行动逻辑与价值取向，并针对现存问题提出对策建议，以期优化基层协商共治体系，增强基层治理的有效性。

二、基层协商共治的行动逻辑：村里的事情大家商量着办

随着社会的发展与变革，基层治理情境日趋复杂化，仅靠政府单方力量已很难有效应对，亟需构建多元主体参与模式，让基层社会从被管理一方转变为主动治理一侧。为避免基层治理出现“真空”现象，需要全社会各方力量通力合作，采取“众人商量、众人参与、众人协作”的协商共治模式，在尊重多元化差异的基础上，营造良好的治理氛围，让基层群众“有事可说，有难可提”，让干部“心系于民，有责敢当”，由此形成政民互动的协商共治体系。小古城村的民主协商程序按照工作由“群众提”——方案由“网格议”——决策由“代表决”——事情由“众人干”——过程由“专人督”——结果由“群众评”的六个步骤进行，由此形成了众人协商、众人参治与众人协作的行动逻辑。

（一）众人商量：以民主协商消除多元利益纷争

小古城村以“村里的事情大家商量着办”的众人商量形式来消除多元主体利益纷争。一方面工作由“群众提”，基层协商的首要任务是从广

大群众中收集和提取问题、意见等信息，并通过广泛听取群众的声音来确定工作重点和方向，这意味着协商的议题应围绕群众的实际问题安排部署，满足群众的真实需求。另一方面方案由“网格议”，在收集到群众的问题和需求后，需要采用网格化管理方式展开协商讨论，促进不同部门、不同利益相关者之间交流与合作，集聚多方意见和建议，生成有效可行的社会问题解决方案。协商民主与选举民主相比更贴近人们的日常生活，并以各种形式融入生活的各方面[17]，主要是指协商主体围绕某一议题，采用平等对话的方式，使各主体达成合作共治的共识[18]，是全过程人民民主的重要形式[19]。在基层治理过程中，受利益主体多元化与资源配置非均等化的影响，不同主体之间的矛盾与冲突呈上升趋势，各主体深陷利益冲突而难以达成合作的共识。如何消解多元主体利益纷争则成为当前基层治理的一大难题，小古城村以协商民主理念为指导，通过众人商量的方式在不同利益主体之间建立对话和合作，逐渐成为消解多元主体利益纷争的重要途径。

随着经济社会的快速发展，各方内驱行为的差异衍生出群体间的利益纷争问题，这些纷争主要来自地方政府、社会团体、基层群众等代表不同立场的协商主体。在基层治理过程中，各主体以利益最大化为原则，趋利避害的行事作风有时会为了谋求私利而牺牲“他者”的切身利益，导致基层治理的价值取向有失偏颇。而通过众人商量的协商民主方式可以有效化解多元利益矛盾，一定程度上确保基层治理政策制定和执行的公正性与合理性。因而小古城村的协商民主以“众人商量”为民主实现模式，相较于其他带有竞争色彩的利益博弈方式，更加注重民主、平等、公正的原则。小古城村按照“议什么”，“谁来议”，“怎么议”的协商逻辑展开，使各利益主体的发言权以及参与基层治理的有效性能够得到实现。通过多维度协商来找寻基层问题的治理方案，以最大限度满足各主体的利益诉求，进而形成众人商量解决众人问题的良好氛围。此外，在众人商量的协商民主下，基层治理各主体间的利益达到动态平衡，进而形成合力，共同推进小古城村治理。因此，通过协商民主，可以消解多元利益纷争与化解矛盾在基层，进而维护基层治理秩序，促进基层社会稳定和可持续发展。

总体而言，通过众人商量的协商民主方式不仅能向基层群众提供诉求回应的沟通渠道，也能营造公平公正的治理环境，消解基层治理过程中的多元主体利益纠纷。同时，在众人商量的过程中吸纳多方治理意见，制定与各主体利益相符的基层治理方案，并按照“协商于民、协商为民”的要求，化解多元主体分散化而凝聚力不足的问题，通过众人商量切实解决基层问题，提升基层群众对基层治理成效的获得感。

（二）众人参治：以多元参与破解单一治理弊端

小古城村以“村里的事情大家商量着办”的众人参治来破解单一主体治理弊端，一方面决策由“代表决”，最终方案的确定需通过具有代表性的决策过程落实，决策权应当由代表群众利益的人士或团体行使，各方代表就议题进行深入讨论、积极协商，确保决策结果能够真实反映群众意愿。另一方面事情由“众人干”，政府积极作为、引导基层，群众有序参与、合理反馈。参与主体的多元性与包容性是基层问题得到协商治理的关键，也是各主体需求与协商结果落到实处的必然路径。多元参与意味着由政府单一主体独自承担基层治理责任的现象逐步弱化，社会组织与其他社会力量不断发挥自治功能[20]，即参与到公共事务管理活动过程中的主体多元化[21]。作为基层协商共治的重要实现形式，多元参与能够满足地方政府决策过程中吸纳民意，也可以满足基层群众对基层问题治理的参与需求。但在以往的基层治理实践中，单一主体管控意味着以地方政府为主导，过度排斥基层群众的主体性作用，因参与渠道过窄而对基层政府的动员响应不足，甚至“冷漠化”阻碍基层治理政策的实施。

面对诱因复杂化的基层社会问题，如单靠政府的行政力量嵌入式治理，所耗费的成本将会加大，但过度依赖群众的自觉参与，那很可能因群众“冷漠化”而无法达到治理预期。基层治理所涉及的利益相关主体包括党政部门、社会组织与基层群众，基层问题的治理是“众人的事情”，因而需要多元主体参与。从基层主体的功能来看，小古城村的党政部门发挥引领者作用，主要

负责构建协商民主平台，使其他主体能够在党政部门引领下积极参与基层治理全过程。社会组织发挥协作者作用，主要承接基层政府“处理不好”或者“做得不到位”的基层事务，通过向基层政府供给服务来提升自主发展的能力。基层群众发挥参与者作用，主要在党政部门动员下积极参与到基层治理过程中，充分发挥基层治理主体的角色作用。如要实现基层治理效能的最大化，治理决策不应该受到“官本位”思想的影响，将决策过程演变为不愿意与基层民众对话而选择“一家独大”，使基层协商共治流于形式。而小古城村所采取的“村里的事情大家商量着办”，旨在通过广泛听取众人意见、众人商量与众人参治的方式来寻求基层合作治理的共识，以此增进基层群众对政策的理解程度和支持力度。

总体而言，基层治理的关键在于实现政府主导与社会调节、民众自治的相互补充、相辅相成。通过加强多元主体的有序参与和积极调动其相互沟通意愿，稳步构建“众人事”由众人参与解决的基层治理格局，以增强民主决策的代表性，并充分发挥社会组织及其他社会力量的自治功能，弥补单一主体治理失灵的困境。将百姓的“身边事”放在政府的“头等大事”位置上，以“小”成“大”，着力推动政社良性互动与协作共治。

（三）众人协作：以合作共治打破各自为政秩序

小古城村以“村里的事情大家商量着办”的众人协作来打破各自为政秩序，一方面过程由“专人督”，由于政府内部监督与群众监督存在一定程度上的局限性与主观性，专业化的第三方力量介入显得尤为重要。科学有效的监督能够保证协商事项在过程中受到实时监测与及时纠偏，以免背离协商结果和政策目标。另一方面结果由“群众评”，群众的眼睛是雪亮的，唯有经得起群众考验的结果才是有效的。群众的评价不仅是协商程序的总结，为后续工作的开展提供了宝贵的参考依据与改进建议，还为协商程序与结果的尽善尽美打下坚实基础。基层治理是“众人之事”，理应由全社会各方力量通力协作、共同推进。合作共治是指在政府的引领下，各类型的社会组织与基层群众，通过协调各方利益的基础上[22]，遵循平等合作原则进行基层治理的过程[23]。由于不同主体利益取向具有差异化，很可能因利益冲突而导致部分主体采取单方面或僵化的行动，施行“偏好式”治理，忽视其他主体的利益诉求，造成治理者和被治理者之间的割裂与对立。

各主体合作意识的强弱直接影响协商民主的实施效果。在科层制体系中，由于职能与分工各异，各部门呈现“各自为政”的现象，导致基层治理过程缺乏协同性、高效性和灵活性，具体表现为决策过程繁杂化、矛盾处置滞后化与群众诉求回应慢。对此，小古城村通过众人协作的方式促进平等对话和共商决策，让各主体在基层治理决策过程中充分表达意见，增进彼此认识，在消除误解的基础上，增强各主体间的协作性。以“政府部门牵头，多元主体协同”的方式促进政府行政力量与社会自治力量协同参与基层治理的共同体。为构建有效的基层治理机制和打破各自为政的秩序，小古城村秉持“村里的事情大家商量着办”理念，采取政社联动与政民互动的“合作共治”的方式，在确保各主体权益的前提下进行多维度沟通交流、达成共识，实现“贡献一己所能，受益各方共赢”的局面。从治理过程上看，各主体的参与和合作能有效地拓展基层矛盾的解决方法，众人协作治理使决策程序更为透明、高效。从治理效果上看，基层协商组织者和参与者之间协同合作，共同制定并执行方案，解决难题，使基层治理决策结果能够有效反映利益诉求的多样性和确保基层决策与问题处理的公正性。

总体而言，秉持“村里事情商量着办”的理念推动合作共治，在加强党政部门、社会组织和基层群众之间的互动基础上，构建共同负责、共同参与、共同探索的基层协商共治模式，能够让民主合作在基层社会中有效地运转起来，促成多方协同共治基层社会问题的局面，实现“各自为政”向“协同合力”的转变。

三、基层协商共治的价值取向：构建政社联动与政民互动体系

基层治理成效直接关系到人民群众实现美好生活的程度，同时也与社会的和谐稳定密切相关。基层协商共治作为一种有效的基层治理方

式，旨在通过政府、社会组织和民众之间的合作与协商，构建政社联动与政民互动体系以加强基层群众的民主治理意识，引导民众自觉参与解决基层社会问题，积极表达自身意见与诉求。概言之，基层协商共治为民众塑造了公平公正的治理环境，增进了多元主体之间的平等对话，促进了社会公平正义感和群众参与感，在基层治理的有效推进中实现了人民群众对美好生活的追求。

（一）以协商民主增进多元主体平等对话

小古城村所打造的共建共治共享的基层治理体系，实质上通过建立政社与政民互动平台，推动协商共治走向规范化与制度化。基层协商共治强调所有参与主体在基层治理过程中的地位平等和合作精神，以此鼓励多方增进平等合作、平等对话，在充分尊重各主体的独立性与选择权的基础上，减少单向话语“独白”管理掌控的强迫性，让协商决策更贴近基层社会实际，更容易被多元主体所接纳。基于此，地方政府将协商民主制度化，通过众人参与的协商来确保多元利益平衡和最大公约数的实现。

作为基层协商共治的核心环节，增加平等对话可以消弭基层治理参与者之间的阶级鸿沟和权力差距，确保每个人的利益得到平等地代表和关注。对此，政府不再采取单向决策的专断做法，而是将基层治理视作“众人的事情”交由各方共同商讨和解决。不论基层群众、社会组织还是其他利益相关者都享有参与基层治理的权利和机会，通过跨领域、跨层级与跨部门深度交流和集中讨论，共同寻求解决基层问题的最优方案，并在此过程中通过平等对话来权衡各方利益诉求，以降低利益冲突的可能性。平等对话是协商民主的前提，能够使各主体充分理解对方在基层治理过程中的立场，加强对基层治理现状的了解。通过平等对话，使基层问题能够得到充分讨论，进而快速处理基层矛盾，将矛盾及时化解在基层。此外，平等对话还是增强参与者共识感的关键。在基层治理决策过程中，各主体受到平等对待，自身立场得到充分尊重，才能主动有所作为，发挥自己的优势作用，进而提升基层治理效能。根据不同治理场域下的参与者意愿，按照平等对话原则层面，协调各主体间的关系，使基层治理决策获得更为广泛的社会性支持，进而稳步推进基层治理政策走向底层实践。

总体而言，协商共治制度主张让多元主体通过平等对话的方式参与基层治理决策过程，即在党政部门引领下，社会组织与基层群众能够充分参与到基层治理体系中。这意味着基层治理不再局限于依赖政府行政权力的单方面行使，而是扩展为涵盖广泛基层群众参与和合作决策。同时也意味着只有通过加强各主体间平等对话，才能构建相互信任的基层治理体系与提高基层治理决策的科学性，进而推进基层治理模式创新。

（二）以政社联动营造社会公平正义氛围

小古城村通过“村里的事情大家商量着办”，可以让更多的“他者”充分参与基层治理全过程，进而形成政社联动的基层协商共治格局，促进社会公平正义。社会公正旨在积极推动机会公正、程序公正和结果公正三者有机结合，以创造更多公平公开的沟通机会、公正有序的治理程序和公平公正的资源配置结果[24]。在这种民主决策的方式下，将基层治理的参与者、其他利益相关者、决策制定者等相关方连接在一起进行协商，以期寻求基层问题治理的最优解决方案，让基层群众切实感受到基层治理的公正与平等。

以政府为主导的传统社会管理模式将群众排斥在基层治理体系外，群众对基层治理的参与度有限，导致诸多基层治理的决策难以全面反映群众多元化诉求。而协商民主更加注重各主体在基层治理过程中达到利益动态平衡，参与者不再单纯被动执行上级政府的决策，而是拥有与地方政府进行合作治理的权限。作为促进社会公平正义的一种方式，协商过程所涉及的利益主体多元化，不仅有国家治理“代理人”的基层政府，也有地方治理“辅助者”的社会组织，更有基层治理“参与人”的广大群众。如各方利益难以协调，很可能导致协商结果难以达成共识。一方面，协商参与者需要考量影响决策的利益动因，以确保基层治理的协商过程透明化。另一方面，公平正义是基层治理决策的基石，在基层协商治理中需要确保各参与者处在平等对话地位。基层协商共治还意味着确保满足基层社会更公平地分配，能实现对各类群体的公正关注。如此一来，协商民主决策不仅要满足个别利益，更注重整体公平性和长远利益。对此，协商共治机制更加注

重合作治理体系的构建，在面对基层治理格局中多元利益主体间的结构性张力时，需要各主体强化信息公开的广度与信息共享的深度，避免因信息差而造成其他主体处在劣势地位，以期减少各主体间的冲突对基层治理决策的干扰，合理平衡不同利益主体的差异化诉求，进而营造公平正义的基层治理样态。

总体而言，以多元主体协商共治的方式实施基层治理政策是促进社会公平正义的前提。在“众人商量”下共同治理基层社会事务，不仅可以避免基层治理决策过程中被少数人或特定利益集团垄断的弊端，还能提高基层群众的参与度和基层治理决策的公正性。在基层治理过程中强化政社联动，充分吸纳各主体的意见和建议，不仅有助于解决政社之间的分歧，还能增强广大群众在基层治理过程中的获得感，进而提升基层治理的公正性和有效性。

（三）以政民互动增强群众参与感

基层协商共治可以增强基层群众的参与感和自治意识，使其能够在基层治理过程中回归主体性角色。通过党政部门引领，激发基层群众参与基层治理的积极性，进而增强其对协商共治的认同感。“参与”并非可有可无，而是在全过程让基层群众作为主动承担者，深入了解基层治理的方式与进展，更好地提供社会性支持，使基层协商共治机制“运转起来”。小古城村的“村里的事情大家商量着办”强调在“大家商量”处理“村里的事情”过程中可以让不同立场的行动主体参与进来，通过政民互动消除分歧和建立互信，从而形成合作共治的理念。

作为基层自治力量的代表者，基层群众的集体行动能力不容忽视，理应获得平等参与基层治理的机会，以将自己的利益诉求和意见传达给决策者，基层政府需要拓宽信息反馈渠道，并鼓励更多的基层群众参与基层治理全过程，以增进其对基层治理方式和结果的认可度。如若缺乏基层群众参与的协商民主机制，则陷入政府部门“统揽一切”的“唱独角戏”的困境，很可能在执行基层治理政策时遭到基层群众的反对而难以落地，或是因为基层群众响应不足而导致政府动员失灵。如基层群众的发言权受到限制，将会导致村庄发展的需求和群众的利益诉求难以契合，以致基层治理的价值取向偏离政策目标。反之，提升基层群众的参与感，能够使其更好地理解基层治理政策，深入了解基层政府的行动逻辑与治理方式，进而充分参与基层治理的每个环节，并有针对性地提出可行性建议。在基层治理中不断提升基层群众的主人翁意识与责任担当意识，在强化其自我治理能力的基础上，营造政府主动吸纳意见，群众积极反馈意见的政民互动氛围。通过基层协商共治，让基层群众拥有更多的发言权和话语权，在持续性的政民互动过程中增强参与感。

总体而言，实现基层治理的多层协商、多方共治和多元参与，需要保障和回应基层群众的权益和诉求，更要在基层治理决策过程中提高政民互动的频次与质量。基层群众参与感的提升不仅意味着基层治理政策与基层群众诉求高度契合，也意味着政民互动是提升基层治理民主化与有效性的关键所在。小古城村以“村里的事情大家商量着办”来增强政民互动，不仅可以整合政府部门资源，回应群众诉求，还可以凝聚村庄自治力量，提升群众参与度，使双方在基层治理场域中充分发挥各自的优势，进而推动基层“治理有效”。

四、基层协商共治的优化路径：持续提升多元主体合作共治意识

小古城村以“村里的事情大家商量着办”所打造的基层协商共治体系是提升基层治理有效性的关键举措，也是强化多元主体协同治理理念的价值追求。然而，在基层治理场域中，由于多元主体利益诉求差异化而导致协商过程难以协调，由于平等对话渠道过窄而导致群众反馈的意见得不到及时回应，由于政府部门之间联动不足而导致政策传递受阻，以致诸多基层治理政策“悬浮化”而难以落地。因此，地方政府应强化多元化互动、多渠道对话及多层级联动等方式来提升协商共治的民主性、广泛性与协同性，进而推动基层治理体系和治理能力走向现代化。

（一）多元化互动：政社互动与及时回应相结合

在基层治理过程中，多元化互动目的是通过政社互动来消解各个主体之间的利益纷争，在协

调各方利益的基础上，达成合作治理的共识。一方面，党政部门赋予基层一定的权、责、利，使其具备能力承担政府的转移职能，并逐步将政民间“命令式”的管控关系转变为一种“合作式”的互动关系[25]。另一方面，在政社互动过程中，政府能够有效地整合社会资源，及时回应群众诉求，推动基层治理决策的民主化和科学化，同时增强政府的公信力[26]。因此，优化基层协商共治机制，需要基层政府将“村里的事”当做“自己的事”，及时回应村民的诉求，在权衡各主体利益的基础上，强化政社之间的合作意识。

首先，优化政社协商机制，提高基层政府的回应力。一方面，采取“共商式”治理策略回应多元主体诉求。基层政府应通过定期例会、意见征集与实地调查等方式与基层群众开展有效沟通，以此高效获取群众意见，进而快速回应群众诉求，以避免因群众“冷漠化”而导致基层治理政策执行陷入“梗阻”的困境。另一方面，开展“共论式”政社互动环节提高群众对基层治理政策的知晓度，使其能够充分了解协商民主程序，并积极参与基层治理。同时，政府部门需要及时处置基层群众反映强烈的问题，着力将矛盾化解在基层，以增进政社之间的良性互动。其次，破除政社信息壁垒，提高群众对政策的知晓度。地方政府应打破信息共享壁垒，提高政务信息传播速度，促进政社间平等对话、友好协商，增强基层群众的主体意识。让广大群众充分了解基层治理政策的决策过程与执行情况，以减少因信息获取不足而出现诸多意见和分歧。最后，健全政社互动平台，提高群众的话语权。在基层治理决策过程中，让基层群众对决策反馈时“用实力说话”，在社会问题前“用行动表达”，使基层政府能更好地倾听社会声音和需求，充分发挥政社互动作用。

总体而言，在基层治理场域中，不同主体所拥有的权威、资源与技术等条件具有差异性，很可能因价值取向不一致而引发利益冲突，因而需要在基层政府引领下拓宽政社互动渠道。在确保各自权益的基础上，消除利益纷争，同时需要整合各主体的优势资源，通过技术赋能为基层治理注入新的驱动力。需要注意的是，多元主体互动不能以单方面主张为标准，而是在权衡各主体利益的基础上，秉持公平正义的原则，保障基层群众的话语权，使其所反馈的问题得到及时处置，进而提升基层治理政策的社会性支持力度。

（二）多渠道对话：正式沟通与非正式沟通相结合

正式沟通和非正式沟通是基层协商共治的重要组成部分。正式沟通一般指在组织内部，依据规章制度明文规定的原则进行信息传递与沟通交流[27]。非正式沟通多发生于层级较低的组织，当行为出现在非正式场合、采用非正式途径与非正式语言时，均可称之为非正式沟通[28]。其中，正式沟通主要以政府部门通过召开会议进行政策宣传和组织动员，通常具有明确的议程和程序，为讨论和解决基层问题提供科层体系互动平台。而非正式沟通较为灵活，主要由政府部门与社会组织或基层群众利用社交媒体、网络平台等非正式平台进行多渠道交流，以增强基层群众的参与感。

正式沟通和非正式沟通相结合的方式能够在多个维度上提升协商共治进程的效率和效果。首先，加强政策宣传与组织动员。基层政府通过召开会议与座谈会等方式，提升基层治理决策的透明度与加强基层治理政策的宣传力度。让基层群众对决策过程和结果进行监督，在保障其利益不受损的基础上，提升参与基层治理的积极性。其次，提升政社内部沟通效果。非正式沟通可以弥补正式沟通的不足，将政社之间的分歧转化为合作机会，以共同找寻基层问题的解决方案。基层政府需要通过政策倾斜培育各类型的社会组织，以凝聚社会组织力量，与其建立起长期合作伙伴关系，共同探索和创新基层治理策略。如利用互联网和新媒体平台增进政社内部交流，通过创建政社互动在线论坛或微信公众号，使基层群众能够快速反映情况。基层政府则利用这些互动平台及时回应群众诉求，以消除其对基层协商共治的偏见。通过多渠道对话促进政社关系，以包容的态度接纳群众意见，以权威的方式落实基层治理政策。最后，促进政民互动与多元共治相结合。基层政府应优化信息发布机制和舆论监督机制，及时向群众公开基层治理的重要内容，以提升其

对基层治理政策的知晓度。通过营造良好社会舆论环境，鼓励群众对基层治理过程和结果进行全方位评价，以纠正基层治理的形式主义之风。在强化“众人之事由众人评”的基础上，促进政民之间的信任度，以期形成基层互动治理格局。

总体而言，正式沟通和非正式沟通相结合的方式能够在多个维度上提升协商共治进程的效率和效果。政府内部的正式沟通旨在强调议程和程序，以确保基层治理决策的有效性；而政府外部的非正式沟通较为灵活，可以使政社之间与政民之间的意见传达与信息反馈高效化，通过多渠道沟通，共同找寻基层治理问题的最优解决方案。因此，基层政府应借助互联网和新媒体等多渠道加强政社之间的互动，以增强多元主体协商共治的意识，进而推动基层治理走向现代化。

（三）多层级联动：上下衔接与跨部门协作相结合

在科层制体系中，按照职能划分部门，政府层级多元化且各司其职，而上下级政府衔接是确保政策落地的前提。由于我国政府治理具有行政发包制的特征，政策目标需要依靠多层级政府间的传导与分解[29]。从府际关系来看，上级政府以指令调度，下级政府需要及时响应[30]，以确保各项事务有效衔接。而协作治理理念的建立是多个部门间、多个主体间建立良好关系、形成共识的基础。在基层治理过程中，如各层级政府之间缺乏有效沟通和协作，很可能因任务重叠而加大体制内资源的耗散程度，进而导致政策执行陷入“梗阻”的困境。因此，各层级政府应在吸纳民意的基础上，通过跨部门联动来提升基层治理政策执行效率，打破部门之间的信息壁垒，使基层问题能够快速上传与及时处置。

首先，从纵向层面提升政令传递速率。基层政府应优化纵向政令传递机制，打破因层级节制而导致上下级衔接失衡的困境。在明确上下级权责边界的基础上，不断提高各部门的组织协调能力，以减少政令传递过程中可能出现的责任推诿与执行低效的情况。其次，从横向层面强化跨部门协作意识。一方面，依托智能协同办公平台，实时跟进各部门在基层治理进程中的行动取向，在互动交流不断提升其协作共治意识，由此引导跨部门之间的良性互动，避免因协调不足而出现“错位”和“缺位”的现象。另一方面，依托大数据信息反馈平台，确保各部门及时掌握基层问题发展趋势，并快速整合各部门优势资源，调动人力、物力、财力投入到基层治理，以提高其快速响应、快速决策等治理能力，实现高效便捷的协同治理。最后，从整体层面达成部门协作共识。基层问题是众人的问题，理应由众人协商治理而非个体“独挑大梁”。在基层协商共治的过程中，基层政府应根据地方实际及时调整基层治理决策内容，并促进纵横部门之间的沟通与交流。通过完善多层级联动机制，以确保各主体充分发挥各自的优势作用，进而有效回应多元主体诉求。

总体而言，在基层协商共治的过程中，通过强化上下级政府衔接和跨部门协作，使各部门之间的优势资源得到快速整合和实现共享，提升基层治理的高效性。因此，基层政府应建立多层级联动机制，打破纵向与横向部门之间的技术、信息和资源壁垒，在优化跨部门组织架构的基础上，增强集体协作治理能力，提高基层治理的有效性。

五、结论与讨论

基层协商共治是通过协商民主、多元参与及合作共治相结合，以有效解决基层治理难点问题。小古城村以“村里的事情大家商量着办”打造共建共治共享的基层治理体系，通过政社互动与及时回应相结合、正式沟通与非正式沟通相结合，以及上下衔接与跨部门协作相结合等方式，推动基层治理政策走向底层实践。从行动逻辑来看，协商共治的最终目的是以民主的形式有效化解多方利益矛盾、解决单一治理弊端与破除各自为政的管控弊端。其中，通过工作由“群众提”、方案由“网格议”的众人商量形式使多元主体诉求得到平衡与回应，营造出公平正义的治理环境，并优化了基层治理秩序。在决策和施策环节则分别由“代表决”和“众人干”，采用众人参治的形式对决策代表性与基层自治功能完成同步提升，实现了治理参与者来源的扩大化，进而为政策目标与治理预期的达成奠定基础。而“专人督”和“群众评”相结合发挥出了众人协作形式

在基层协商过程和结果中的最佳效用，由此达成多维度协同，能够有效提升基层治理决策效率与群众满意度。在基层协商共治下，将协商办事、民主治理的原则融入基层治理全过程，既能优化基层议事协商体系，也能打造民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。基层协商共治需要动态权衡多元主体利益，以达成合作治理的共识，并在基层治理中充分发挥各自的优势作用。

在基层治理决策过程中，基层政府应充分吸纳各方的意见和建议，在优化基层治理方案的基础上，消解多元主体利益冲突而导致的分歧，还要赋予基层群众一定话语权，使其反馈的问题能够得到及时回应和解决，以促进多样化的群体智慧的开发与有效联动，进而塑造多元主体协商共治的基层治理格局。协商共治既有“协商”，也有“民主”，更有“合作”，不仅体现出全过程人民民主的基层治理本质，也彰显出基层治理的核心价值取向。其一，以协商民主增进多元主体平等对话。协商共治强调参与主体的平等性和合作化，注重政、社、民三大主体间互动平台的搭建，以此缩减个体差距，使各主体充分表达诉求的基础上获得充分尊重与理解，并逐步减轻基层治理的单方依赖程度、减少基层决策的单方拍板情况。进而拓宽协商范围与协商主体。其二，以政社联动营造社会公平正义氛围。参与协商主体之多，但有效的协商强调各方均能够得到真切与公正的关注，否则将仅实现了协商程序上的公平而结果却仍是不公正平等的体现，失去了协商的实质意义。促进各协商主体间利益的动态平衡，提升非官方主体的参与程度与效用，以此确保治理决策的公正性。其三，以政民互动增强群众参与感。积极的互动能够盘活基层共治机制的运转，分歧与矛盾在互动中化解，权益保障与信任建立在互动中实现，让基层治理各程序中不再只有一个“主人”。“人民对美好生活的向往”一直是小古城村的奋斗目标。因此，广大人民群众的意见与需求不容忽视。是否在协商过程中充分反映其自身想法，是否理清并实际参与进协商共治的全流程，将直接影响到全过程人民民主的具体实践效果是否显著。唯有坚持以“议什么”“谁来议”“怎么议”“议的效力”为顶层逻辑，持续迭代创新协商共治实践，才能将群众的参与感落到实处。

地方政府应强化多元化互动、多渠道对话及多层级联动等方式来提升协商共治的参与度、普及性与协作性。首先，多元化互动的方式旨在通过促进基层政社互动，消解各利益主体间矛盾与纷争，力图在多方利益协调的基础上达成合作治理共识。政府应采取“共商共论”式的治理策略优化政社协商机制，对基层群众进行有效沟通、合理回应，避免大众漠视阻碍基层社会治理进展。同时，应破除政社信息壁垒、健全政社互动平台，让群众掌握话语权，提升基层治理效能。其次，以多渠道对话推动正式沟通与非正式沟通相结合，确保基层治理平稳有序、高效运行。政府需通过正式沟通加大政策宣传力度，在提升群众对治理政策知晓度的前提下，促进政民信任感以推动基层治理共同协作。还需通过非正式沟通方式优化政社内部沟通效果，构建各主体间长期合作伙伴关系以寻求共治基层问题的合作机会。最后，强化上下衔接能力，促进跨部门协作的可能可行，消除纵横部门之间的技术、信息和资源壁垒，继而提高基层社会治理效果。在纵向层面，政府应优化政令传递机制，提升基层社会治理的执行效率；在横向层面，应依托大数据智能平台加强跨部门协作意识与数据共享，实现快速响应和果断决策的治理能力；在整体层面，倡导“从众治理”触达治理共识，以多层联动协作促进纵横部门沟通与交流，充分发挥各主体优势、回应多元主体诉求。

总体而言，小古城村积极探索党建统领在基层协商共治中的引领作用，推动“众人的事情由众人商量”的全过程人民民主先行实践。通过基层协商共治增进多元主体之间平等对话、共商决策，以集中、交流、碰撞各方意见有效化解利益分歧与资源纷争。此外，在秉承“做事多商量，遇事好商量”原则的基础上，将选择权赋予民众、主动权交由群众，真切实现民生项目由众作择、由民做主，促进各方凝聚共识、合作共治，并打破多元主体各自为政的现象。本文的边际贡献在于通过对浙江省小古城村实地调研，在总结经验材料的基础上，试图从多维度展示在国家深化基层治理的背景下，小古城村的民主协商何以

进行（行动逻辑），小古城村为何采取协商共治制度落实基层治理（价值取向），并针对现存问题提出具体对策建议（优化路径），以期加强基层协商民主建设，推动基层在“议什么”、“谁来议”、“怎么议”中相互理解、寻求共识，构建共同商议、共同建设、共同治理、共同分享的良好格局，切实提升基层社会治理成效。

参 考 文 献

[1] 张贤明. 民主治理与协商治理：基层治理现代化之道[J]. 行政论坛，2023，30（1）：27-32.

[2] 赵秀玲. 中国式基层协商民主的成功经验与未来发展[J]. 甘肃社会科学，2022（3）：9-17.

[3] 王岩，魏崇辉. 协商治理的中国逻辑[J]. 中国社会科学，2016（7）：26-45.

[4] 王浦劬. 中国协商治理的基本特点[J]. 求是，2013（10）：36-38.

[5] 张锋. 乡村振兴背景下农村社区协商治理机制研究[J]. 上海行政学院学报，2019，20（6）：82-90.

[6] 陈家刚. 协商民主概念的提出及其多元认知[J]. 政治学研究，2008（3）：63-70，124-125.

[7] 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，2020，24（1）：79-86.

[8] 韩福国，胡春华，徐晓菁. 协商式共治：“社区共营”的中轴性程序及其创新价值[J]. 新视野，2020（3）：65-72.

[9] 张航. 回应前置：农村基层协商走向治理有效的路径探析——以天长市“农村社区治理实验区”为例[J]. 农村经济，2021（5）：91-98.

[10] 张大维. 包容性协商：中国社区的协商系统模式与有效治理趋向——以天长市“11355”社区协商共治机制为例[J]. 行政论坛，2021，28（1）：105-112.

[11] 付建军，张春满. 从悬浮到协商：我国地方社会治理创新的模式转型[J]. 中国行政管理，2017（1）：44-50.

[12] 王滢淇，翁鸣. 协商治理：当前中国社会治理创新的方向与路径[J]. 社会主义研究，2016（1）：85-90.

[13] 陈荣卓，刘亚楠. 共建共享：十八大以来农村社区治理机制的优化路径[J]. 社会主义研究，2016（4）：106-113.

[14] 蒲新微，衡元元. 还权、赋能、归位：群众制度化参与社区治理之路[J]. 南京社会科学，2021（2）：68-73.

[15] 熊易寒. 社区共同体何以可能：人格化社会交往的消失与重建[J]. 南京社会科学，2019（8）：71-76.

[16] 王立峰，潘博. 社会整合：新时代推进党建引领城市基层治理的有效路径[J]. 求实，2020（2）：26-36.

[17] 张力伟. 走向日常生活：社会主义协商民主的特质探源[J]. 社会主义研究，2023（2）：103-110.

[18] 张宪丽. 协商民主、公共善与辩证行动主义[J]. 行政论坛，2023，30（1）：44-51.

[19] 王红艳. 全面发展协商民主的深刻意涵、内在动因与现实进路[J]. 探索，2023（2）：76-89.

[20] 杨丽，赵小平，游斐. 社会组织参与社会治理：理论、问题与政策选择[J]. 北京师范大学学报(社会科学版)，2015（6）：5-12.

[21] 顾丽梅，李欢欢. 行政动员与多元参与：生活垃圾分类参与式治理的实现路径——基于上海的实践[J]. 公共管理学报，2021，18（2）：83-94.

[22] 张博. 合作共治视角下的现代服务型政府建设[J]. 行政论坛，2016，23（1）：58-61.

[23] 丁文，戴凯. 合作共治：三治融合视阈下的村民自治转型——基于W村的实证调查[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2021，60（5）：1-11.

[24] 李强. 社会分层与社会空间领域的公平、公正[J]. 中国人民大学学报，2012，26（1）：2-9.

[25] 张国磊，张新文. 基层社会治理的政社互动取向：共建、共治与共享[J]. 内蒙古社会科学(汉文版)，2018，39（3）：131-137.

[26] 龙献忠，赵优平. 善治视域下我国政府回应能力提升探析[J]. 湖南大学学报(社会科学版)，2017，31（4）：85-89.

[27] 张莉，林与川，迟冬梅. 组织沟通方式对沟通满意度的影响：沟通认知与沟通倾向的调节作用[J]. 科学学与科学技术管理，2012，33（2）：167-175.

[28] 李荣志. 中国政策组织内部沟通的类型化分析[J]. 新视野，2017（5）：72-76.

[29] 杨华，张丹丹. 沟通式动员：县域上下级政府间政策协商机制及其功能[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2022（5）：59-67.

[30] 冯猛. 上下级政府互动模式中的“指令式创新”——以K市精神文明创建试点活动为例[J]. 经济社会体制比较，2021（3）：119-128.

The action logic， value orientation and optimization path of grassroots consultation and co-governance ——an analysis of "village matters are discussed by everyone" based on the practice of Xiaogucheng Village in Zhejiang Province

ZHANG Guolei，CHEN Jiaying，LI Ruxin

（*Research Center for Public Policy and Governance Innovation*， *Guangdong University of Finance*，*Guangzhou* 510521， *China*）

Abstract：Grassroots governance is an important part of national governance，and it is also the focus point for promoting the modernization of national governance system and governance capacity. The village of Xiaogucheng，Zhejiang Province，has built a grassroots governance system of common construction，common governance and common sharing by "discussing and handling the village′s affairs together"，and the core essence of grassroots consultation and common governance is to eliminate the disputes of multiple interests by consultation and democracy，to solve the shortcomings resolve the drawbacks of single governance by through multiple participation，and to break the disorder of separate administration by through cooperation and common governance. ，which emphasizes It highlights the value orientation of increasing equal dialogue，promoting social justice，and enhancing the sense of participation，and emphasizes the importance of social justice. It also emphasizes the value orientation of increasing equal dialogue，promoting social justice and enhancing participation. As the consultation process is difficult to avoid the problems of difficult coordination，faces challenges such as coordination difficulties，multiple disagreements，and weak participation due to the differentiation of the interests of multiple subjects，the local government should adopt the methods of combining the interaction between the government and society and timely response，combining formal and informal communication，combining upper and lower levels of articulation and cross-sectoral cross-departmental collaboration，and continue to continually enhance the awareness of the multi-subject cooperation and shared governance of the multiple subjects，so as to make leading grass-roots consultative and shared consultation and co-governance governance move towards the systematization institutionalization and standardization.

Keywords：Grassroots governance；Consultative shared co-governance；Village affairs are discussed discussing and handling village affairs together；Shared co-construction and shared co-governance and shared benefits

（编辑：牛晓霞）