• 行政学研究 •

协商致“公”
——基层协商民主与公共性的重建

肖 林

(中国社会科学院 社会学研究所,北京 100732)

摘要:中国社会从传统走向现代的过程中始终贯穿着公共性重建的根本命题,公共性阙如是当下社会治理面临的深层困境。发展基层民主是培育公共性的重要途径,公共性是协商民主的目标和“试金石”,协商致“公”为两者的统一。公共性体现在个体、社会和国家这三个不同层面,基层协商可以按照是否涉及决策和决策权力主体划分为四种类型,它们在促进不同层面公共性的成长上作用也有所区别。基层协商的主体确定、议题选择、程序设计等环节均蕴含着公共性的载体发育及建构途径问题。新的公共性既保障个体权利和自由,又超越个人偏好,利益指向公共理性和公共利益。公共性的重建一方面需要国家权力更好地实现公共利益,另一方面也需要公民从私人领域迈向公共领域。

关键词:协商民主;基层协商;公共性;重建

中图分类号:D035 文献标识码:A 文章编号:1009-8860(2017)04-0104-10

协商民主理论的兴起和中国基层协商实践的迅速发展要求我们必须回答协商民主和公共性的关系这一重要问题。在国内学界,对于公共性内涵及其不同载体(政府、社区、社会组织、媒体等)均有涉及,但它与协商民主特别是基层协商之间关系的探讨还不够充分。本文试图回答以下几个问题:何为“公共性”?它有哪些层次和形态?公共性与协商民主特别是与基层协商的内在关系?如何提升基层协商的品质以培育出新的和更为充分的公共性?

一、公共性缺失:社会治理之困境

1. 公共性的基本内涵

在政治哲学、社会学、传播学和公共政策等学科中,公共性(publicity)都是一个核心概念甚至是一个“元问题”。人们从不同角度在不同层面使用它,但始终离不开如何理解公共与私人的关系。公共性与私人性、个人性、私密性等概念相对而言,它强调的是某种事物与公众、集体或共同体相关联的一些性质。有人把公共性视为社会公共生活何以可能的关键,有人将

收稿日期:2017-04-20

作者简介:肖林(1974—),男,安徽六安人,博士,中国社会科学院社会学研究所组织与社区研究室副主任、副研究员,主要从事城市社会学和基层治理研究。

基金项目:本文系国家社科基金项目青年项目“网络时代的社区参与和社区治理研究”(12CSH052)的阶段性成果。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

其看作处理公共事务的基本规范和原则，有人把它看作公共权力和法律的基本属性，还有人则把它理解为个体因其社会性存在而获得的体验。虽然侧重点不同，但却分享着最低限度的共识，即“公共性”是相对于“私”领域的封闭性、排他性安排而言的，意指一系列维系公共生活的基本结构和法则，体现出共有性、包容性和公开性的特点。[1] 有学者将“公共性”视为社会建设的根本性论题，它既是社会建设的重要目标又是其支撑性条件之一，并将其基本特点概括为：特定空间范围内人们的共同利益和价值，参与者在公开讨论和行动中实现自己从私人向公众的转化，参与程序的公开、开放和公平，个体基于理性参与公共活动以及维护公共利益和价值取向的精神。[2]

我们大致可以从个体、社会和国家这三个层面来理解公共性。在个体层面上，它意味着个人的公共意识和公共精神，个人在社会生活中获得对于“己”与“群”、“私”与“公”关系的正确理解。就个体而言，公共性意味着在一个敞开的公共领域因他者的存在而获得的辩证自我体验和一种“为他”的属性，体现为具有公共精神并愿意承担公共责任的理性参与主体。在社会层面上，它意味着形成参与公共事务的公众和公共理性以及具有交往和批判功能的公共领域，这包含了保障公众参与的规则、机制和程序以及普遍主义而非特殊主义的社会规范，也体现在具体的社会群体或组织载体上。在国家层面，公共性意味着公共权力来源于全体公民，遵循公平公正原则并为了公共利益而加以运用。这涉及国家权力（执政党和政府）和公共政策的合法性问题，同时也体现在官员的职业伦理上。

“公共性”既有描述功能属于历史范畴，又有规范功能属于理想范畴，因而是一个集描述性、概括性和评价性于一体的哲学范畴[3]。我们既要关注历史和现实中公共性的各种存在形态及其演变，也要探讨公共性的规范功能及其实现途径。

2. 公共性的不同形态

公共性的存在形态是多元的，在不同的文化传统、地理范围和历史阶段内存在着不同类型的公共性。人们通常用一系列二元对立的概念来概括公共性的各种形态，诸如古典的和现代的（民族国家的）、市民性的和国家主导的、对抗型和共生型公共性。也有学者将公共性抽象划分为多元型、权威主义型、权力主义型、权限主义型等理想类型。[4]

西方世界在民族国家建构的历程中，学者所主张的“公共性”是一个汇集着激烈政治论辩的公共领域。西方的“市民性公共性”往往具有“对抗性”，用以制衡政府权力和市场对于社会生活的侵蚀力量。[5] 哈贝马斯将与“公共领域”与“公共性”与看作通用的概念，将其与私人领域、公共权力领域区分开来并强调其批判和对抗作用。“公共领域是介于国家与社会之间进行调节的一个领域，在这个领域中，作为公共意见的载体的公众形成了，而就这样一种公共领域而言，它涉及公共性的原则……这种公共性使得公众能对国家活动实施民主控制”。[6]（P126）“有些时候，公共领域说到底就是公众舆论领域，它和公共权力机关直接相抗衡。”[7]（P2）

东亚社会的公共性明显不同于西方，它起到为公共权力赋予正当性的作用。由于独特的社会和文化构造，“官”所承载的公共性在东亚相当长的历史时段占据着主导地位，特别是在中日两国走向现代化和建构现代民族国家的进程中，“官”始终扮演“公共性”承载者的角色。[8] 公共性一直被国家垄断和所定义，学者将之称为“国家性公共性”或“行政主导的公共性”。在战后的日本，这种“国家性公共性”的神话逐渐受质疑而动摇，在地方分权、社区建设和居民运动中逐渐转换为“市民性公共性”。[9] 20 世纪 90 年代，为了应对新自由主义的全面扩张，日本社会掀起了“公共性复兴运动”。这场运动对“行政主导”的公共性和市民社会的“对抗式公共性”提出了质疑，主张建立一种兼顾基于共生理念的新公共性，[10] 主张由“灭私奉公”（行政管理型的公共性）、“灭公奉私”（市民的公共性或市民运动的公共性）转变为“活私开公”（从个体“私”的行为中开出实践的公共性），特别是兼顾“私利”和“为他”的志愿行为和组织被寄予厚望。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

3. 中国历史与现实中的公私关系

中国思想史和社会史中的“公”“私”内涵及两者关系比较复杂。在中文里，“公”有公正的、平等的、共同(体)的、公开的等含义，也指代表“公”的权威实体，而“私”有个人的、不公开的、暗地的等意思。在不同历史时期对于“公”的理解有所不同。

传统中国的主流思想是崇“公”抑“私”。“私”主要是作为“公”的对立面而被置于否定或低下地位的。有学者详细分析了历代重要思想家对公私关系的认识演变：先秦思想偏重于存公灭私，至少也是先公后私。公与“义”相联系，私与“利”相联系，推崇舍利取义的义利观。“大公无私”、“存公去私”主要是一种对君、臣的职业道德要求，要求君、臣处理政事时公正不偏。宋明时期，“公”、“私”关系紧张对峙。“公”为天理代表“善”，“私”为人欲代表“恶”，推崇“去人欲存天理”。到了晚明清初，思想家而为“私”正名使其合理化，反对人为夸大“公”、“私”的对立更重视公私协调。[11] 但相比于西方，中国传统思想里的“公”缺乏保护私人之共同的内涵，“私”也没有尊重个人的意思。[12]

与主流思想形成鲜明反差的是，传统中国人在现实社会生活表现出相悖行为：有私无公或者公私不分。费孝通指出“私的毛病在中国实在比愚和病更普遍得多，从上到下似乎没有不害这种毛病的”[13](PP22-23)。严复、陈独秀、林语堂、梁漱溟、鲁迅等都曾指出过中国人严重缺乏公德、公共观念或公共精神。[14] 传统中国人为何在观念上宣扬“大公无私”而在行为上又以私为本？原因主要有二：一是政治上的原因。严复认为“国家之事，惟君若吏得以问之，使民而图社会之事，斯为不安本分之小人”。也就是说，古代中国人私己而不私国，并不在于缺乏“公”心，而在于国家不允许人们关心国事，用君主之“私”取代了天下人之大公(“朕即国家”)。在严复看来，古代中国人以自私为务，正在于国家在制度上没有规定民众的权利，用君主之权利取代了天下之权利。[11] 二是社会结构和文化上的原因。传统中国社会是伦理本位的，公私观念受到伦理本位和差序格局的根本性影响。一切社会关系被家庭化，皇帝是最大的家长，以“天子”之名义行“家天下”之实。“在我们传统里，群的极限是模糊不清的‘天下’，国是皇帝之家，界线从来就是不清不楚的，不过是从自己这个中心里推出去的社会势力的一圈而已。”“在这种富于伸缩性的网络里，随时随地是有一个‘己’作为中心的，这并不是个人主义，而是自我主义”，“在差序格局里，公和私是相对的，站在任何一圈里，向内看也可以说是公的。”[13](PP26-30) 而这里的“己”也并非具有独立人格的个体，而是为家庭和血缘和人伦关系所包裹着。[14] 可见，差序伦理是特殊主义而非普遍主义的伦理精神。在此基础上自然难以孕育和生长出真正的公共精神。

一方面，中国传统思想中颂扬公而贬低私，近代以来的思想家更是鞭挞国民性中缺乏公共精神，但另一方面，“民可使由之，不可使知之”的思想根深蒂固，老百姓难以参与真正的公共生活。实际上，真正的公共生活或私生活在古代中国都是不存在的，或者说没有孕育出现代意义上的“公共”与“私人”观念。传统中国人无论是在家族生活还是社会生活中，都缺乏独立的人格。由于中国传统中公私两个领域的混乱和边界模糊，造成个人主义和公共精神都不能得到合理发展。

1949 年之后到改革开放前的中国，公私关系又再次走到了事物的对立面，甚至一度被推向极端(如“狠斗私字一闪念”)。公共性的内涵也随之发生改变，表现为几个特点：一是属于高度集权型的公共性；二是党、国家、社会的一体化使公共性成为国家的附属物，失去了独立发展的空间；三是社会政治化导致公共性服从于政治的需要和逻辑。[15] 随着公有制和高度集权制度的建立，国家和集体至上的意识形态具有与其相应的经济基础和组织基础(城市单位制、农村人民公社)，国家和集体成为“公”的垄断性载体，个体是被高度组织化的社会成员。

随着市场经济体系的建立，公私关系再次发生重大逆转，为国家和集体所垄断的旧公共性被打破，但新的公共性又远未建立起来。近代化以来悬而未决的公共性问题一直延续至今，甚至愈发突出。培育和发展公共性不

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

仅是当下时代的迫切任务，更是历史的未竟事业。

4. 基层治理中的公共性困境

当下社会治理的根本性问题在于公共性的阙如。国家与社会公共性的双重不足构成了制约社会治理的深层困境。阻碍公共性发育的因素既来自历史与现实，又来自国家与社会，重重障碍交织在一起。

从历史来看，从传统社会到社会主义集体主义时期，虽然“公”的形式不同，被皇权和官府或者国家和集体所垄断，但相同之处在于都缺乏现代意义上建立在独立个体基础上的“公共性”。从现实来看，随着市场化的发展，利益高度分化、阶层差别显著和文化价值多元都是公共性发展的难题。伴随着全面市场化改革，个人主义被极大地释放了出来，人们甚至存在对社会“原子化”的普遍忧虑。理性批判的公众尚未建立起来又在消费主义的侵蚀下有沦为消费大众的危险。

从国家层面来看，政府未必就是公共利益的天然代表者，同样有追求自身利益最大化的冲动。更有甚者，公共权力还面临着被异化和资本化的危险，公权力的部门化和私人化问题更加剧了政府公共性的危机。从社会层面来看，市场经济条件下，原有意识形态逐渐被消解，取而代之的是金钱崇拜和个体主义盛行。现代社会的个体化和高流动性，使得社会治理难度不止在于个体之间缺乏熟悉和信任，更在于承载着公共性的组织、规范、制度的严重缺失。

总之，当下中国的公共性问题面临着更为复杂的格局。一方面个体性、私人性得到发展甚至是过度扩张，社会出现以邻为壑的局面，凸显出公共性的缺失；另一方面，在公共事务领域个人性和私人权利仍然受到很大抑制，政府和公共政策的公共性也不断受到质疑。因此，公共性的重建不能简单地理解为私人性的复活。这在基层社会治理中表现得尤为明显。在“陌生人社区”中，公共事务不受关注，为一己私利侵占公共利益的现象屡见不鲜；同时，正当的私利又缺乏有效的表达和保护，本属于自治范围的事情被行政力量所干预替代。

二、协商民主与公共性的关系

1. 以公共性审视协商民主的品质

协商民主是自由平等的公民通过公开讨论和理性对话形成合法决策的民主形式。协商民主理论认为公民的偏好不是既定的，而是可以通过理性对话和讨论而被改变的；它寻求公共利益和共识的形成，而非个人利益的简单加总或者讨价还价的利益交换。协商民主提倡通过深思熟虑和理性对话达成共识，提高立法和决策的质量与合法性，因此被视为是对自由主义民主模式的必要补充和修正完善。“作为协商民主的核心，协商过程是对当代自由民主中流行的个人主义和自利道德的矫正。协商过程不是政治讨价还价或契约性市场交易模式，而是公共利益责任支配的程序。”[16]

协商民主是民主与协商的混合物，两者缺一不可。尽管对协商民主的理解有所不同，但所有人都同意：集体的决定应该由所有那些将受其影响的人或其代表参与做出，这是其民主的一面。同时，集体决定是有认同理性和公正价值观念的参与者通过争论做出的，这是其协商（或审议）的一面。

协商民主有时也被称为“对话民主”。有公议才可能产生公意，也才可能促进公益。这种“公议”体现在所有受决策影响的个体或组织都有机会参与表达。何包钢提出将协商界定为日常交流，或者定义为一种以说服为基础的言说。他认为，不同于西方的民主式协商，中国传统社会一直存在遵循公共性和崇公抑私原则的“威权式协商”，由此把西方协商民主理论中的协商与民主两种相联系的成分区分了开来。[17]

协商民主在理论上与公共性内涵高度契合，在实践上与公共性建构密不可分。没有公共性就没有协商民主，公共性是检验协商民主成色的“试金石”。协商民主的理想状态就是围绕公共事务，通过公民参与公开平等和理性的讨论，加深对公共利益的理解，形塑自身的公共精神，从而影响公共决策并实现公共利益。这实际上就蕴含着“公共性”的要求。协商民

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

主本身既有工具价值也有规范价值，直接目标是达成共识和增强决策合法性，而深层目标是促进公共性发育。在协商民主的各个环节都蕴含着建构公共性的前置条件。

公共协商的过程就是形成公共性的过程。以公共性来衡量基层协商民主，不仅可以区别其“真假”（性质）而且可以判断其“好坏”（品质）。但两者之间并不能画上等号，因为协商民主指向做出公共决策，而培育公共性则对此并无硬性要求。换言之，平等理性的协商有助于公共性的成长，但却未必能实现“由民做主”。同时，协商本身与公共性之间也不能画上等号，有些协商并无助于公共性的发展而只是为了强化权威。

2. 基层协商发展状况及其特点

在政策话语中，“基层协商”包括了乡镇/街道协商、行政村/社区协商、企事业单位协商和社会组织协商这四种。在实践层面，它更多指涉在城市街道办事处以及农村乡镇政府以下开展的民主协商活动。其中，城乡社区协商是基层协商的主体部分，也是整个协商民主体系的微观基础。地方上多年的实践探索，其中蕴含了协商民主的部分要素，广为人知的如浙江温岭的“民主恳谈”及其后来发展出来的“参与式预算”。近年来，各地先后探索了村/居民代表会议、社区居民常务会、村/居务监督委员会、村/居民议事会①、社区理事会、乡贤参事会、市民/居民论坛、民情/民主恳谈会、社区论坛、社区对话、社区评议会和民主听证会等多样化的城乡社区协商载体和协商形式，为基层民主自治发展提供了新的生长点。其中，制度化程度比较高的有成都的村/居民议事会、北京东城区的社区居民会议常务会、北京朝阳区街道的党政社群共商共治制度、发源于河南邓州村级重大事务“四议两公开”制度等经验。

城乡基层协商在不同方面均有所进展。参与协商的主体不仅包括村（居）委会、社区的经济组织和社会组织、村（居）民代表和普通居民，还包括了基层政府职能部门、辖区企事业单位以及其他利益相关者。协商议题小到邻里纠纷矛盾、社区环境治安、社区文化活动，大到政府的实事工程、拆迁改造和公共服务设施等。在协商机制上，既有结构化的常设议事机构，也有“一事一议”的灵活机制。在协商程序上，有些地方制定了包括议题征集筛选、讨论协商、结果公示和执行监督等较为规范和完整的程序。在协商技术上，罗伯特议事规则、“开放空间”会议技术、审议式民调等都有所运用。在协商层次上，向下延伸到村（居）民小组、小区、院落或楼栋，协商解决更小自治单元内的公共事务；向上扩展到乡镇和街道，推动了基层公共事务中的多方共商共治。在协商效果上，有的深化了村（居）民自治事务的自主决策和自我管理，有的为群众提供了表达意见和利益诉求的平台，有的加强了群众对自治组织和基层政府工作的监督评价、改善了基层政府公共事务的决策质量。这些实践的共同之处在于：在基层公共事务的讨论、决策、管理、实施和监督等不同环节中，在决策前和决策中或多或少地引入了协商民主元素；逐渐打破了行政权力和自治组织对于社区公共事务的垄断，扩展了居民表达利益诉求和参与公共事务的渠道。

以城乡社区协商为主体的基层协商有着自身的一些显著特点，包括协商主体的草根性、广泛性和参与的直接性，协商议题的日常性和可接近性，与群众切身利益直接相关，协商形式的灵活多样，正式协商和非正式协商并存等。[18] 非精英化的普通群众参与协商意味着公众参与机会的扩大，能够直接参与基层公共事务而无须“被代表”。“接地气”日常化的议题意味着参与公共讨论的门槛较低同时受到权力干预的程度也小。正式与非正式的协商多样形式意味着协商的结构化和弹性化可以互补。较小的协商范围也有利于对微观公共事务达成共识。这些特点更有利于公共性在基层社会的成长。

然而现实中，各类社区协商的具体组织者是社区党组织/社区居委会。党组织负责人（往往也兼任村/居委会主任）对“民主”的态度尤为关键，直接影响到社区协商的发展水平。

①各地社区议事会定位不同，有的只是普通协商议事，根据议题不同成员也不固定。有些则经过相应授权而具有一定决策功能，成员固定并通过相应程序（如选举）产生。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

上级组织不放心的心态也是基层协商民主“公共性”发育的重要制约。议题的如何筛选/进入、确定参与协商的主体是否有倾向性、议程受何种程度的控制、信息是否充分透明等因素无不影响到基层协商的品质和能否生长出公共性。在不少地方，基层协商依然是经过多重筛选和受到高度控制的“半公共领域”，由此体现出的也是“伪公共性”。

3. 基层协商的类型划分及公共性发育

林尚立划分了四种形态的公民协商：决策性、听证性、咨询性和协调性公民协商，并比较了它们在主体、主题、性质和动力上的区别。[19]前两种分别涉及基层自治决策和地方政府决策，后两种不直接涉及决策，主要用于征集意见、集中智慧或者协调利益矛盾。对论坛和恳谈会①两种协商实践形态的比较分析表明，参谋型协商和指向决策型协商在培育公民美德、受众广泛性、影响决策效度和提高决策质量等不同方面的作用也是不同的。[20]

本文按照是否需要决策可以划分非决策型和决策型协商。前者侧重于加强协商主体之间的沟通和讨论，可以追求达成某种共识但并不要做出正式决策；后者则在追求共识的基础上必须做出具有约束力的决策，无论这种决策是基层群众还是基层政府做出的。需要指出的是，非决策性协商能够为决策性协商提供基础并有可能转换为后者。按照公共事务范围和最终决策主体可以将基层协商分为两类：一是群众自治类协商，这类协商主要在法定的基层群众自治范围内发生，决策主体是社区全体成员而非公权力，即所谓“民事民议民决”。二是官民共治类协商，这类协商主要是地方党委和基层政府就地区公共事务与本地居民以及利益相关者进行沟通对话，程度不同地将民意和协商结果纳入最后决策之中。当然，如此划分并非绝对，在自治类协商中依然或多或少地有国家权力的“在场”。通过相互交叉，我们又细分出四种基层协商抽象类型，进一步探讨它们与不同层次公共性发育之间的关系（表1）。

公共性的不同层次（个体—社会—政府）与基层协商的类型之间存在着内在关联。权力涉及程度越少的基层协商越有助于培育微观个体和基层社会的公共性，权力较多涉及的基层协商则（在前者基础之上）更为直接地指向国家权力（党政）的公共性转型。

表1　基层协商类型与公共性培育

	群众自治类协商（社区公共事务，决策主体为基层群众）	官民共治类协商（地区公共事务，决策主体为基层政府）	对公共性的作用
非决策性协商（侧重表达、沟通和讨论）	Ⅰ 协商多于民主，或达成弱约束力的群众共识，如普通议事、居民论坛、开放空间讨论等	Ⅱ 听取意见建议，民主成分弱，或间接影响决策，如民情恳谈、对话会、评议会、圆桌会等形式	深化对问题理解，形成公共舆论和公共理性，以话语方式塑造社会公共性或影响政府公共性
决策性协商（力促共识并做出决策）	Ⅲ 协商与民主成分并重，通过村民/居民（代表）会议、业主大会表决，体现民主决策，约束力强	Ⅳ 协商与民主成分都较弱，公权力在决策前需要通过法定的公众参与程序，典型如听证会	促进权力组织（群众自治组织和基层政府）公共性转变，实现公共利益
对公共性的作用	在微观层面培育个体公共精神和团体/社区组织的公共性	在更大地域范围培育社会公共性，同时促进政府和政策公共性的转型	

在上述类型划分中，居民自治类协商，其中协商与民主的意味均较强，既通过小共同体成员内部平等协商达成共识，也能够做出对成员具有约束力的决策，它有助于形成基层社会公共性的发育。官民共治类协商，其协商成分浓于民主成分，虽然并未达到严格的协商民主标

①民主恳谈形式在早期并不涉及决策，主要是疏通意见表达渠道，后期发展为通过协商影响决策。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

准，但有助于提升政府决策的科学性和开放性，有助于基层政府公共性的转变。以公民为主体而展开的公民协商是基层民主的重要形态。

哈贝马斯认为，合理的协商政治必须是双轨的，协商不仅存在于非正式的公共领域，而且存在于正式的公共领域。协商政治的双轨模式依赖于“非正式的意见形成”与“民主的制度化的意志形成”的有效互动[21]。按照哈贝马斯“双轨协商”理论，非决策性协商主要发生在非正式公共领域，其制度化水平较低，属于“非正式的意见形成”，有助于弱公共性的发育。决策性协商的制度化水平较高，主要发生在正式的公共领域，属于“民主的制度化的意志形成”，有助于强公共性的形成。四种类型比较而言，群众自治的非正式协商最易实现，有助于弱公共性的发展；官民共治的决策性协商难度最大，对制度设计和实践操作的要求也最高，但可能带来强公共性的出现。

换言之，随着涉及决策权力层次的上升，基层协商实践愈发可能变得更精英化、受到更多控制也更形式化。从公共性层次的角度来看，一是从“己”到“群”、从“私人”到“公共”的跨越和转变，所体现的公共性也较弱，主要发生在更小的生活共同体范围内，比如院落/楼栋、小区、村/居民小组的层面，或者社区社会组织内部，围绕的是居民自治或业主自治范围内的议题，参与主体是社区居民/业主、社区社会组织以及社区居委会、物业服务企业等。在这个层面，通过直接的民主协商达成共识，从而实现自治。所涉及的公共利益范围窄，所能达成的公共性层次也低，但却较少受到国家力量的干预而不至于变形。二是从“共”到“公”的跨越，以及行政的公共性重构，所体现的公共性也较强。这主要发生在社区和街道层面，围绕的是涉及公权力和自治权力交叉地带的议题，涉及主体变得多样。由于发生在社区及以上的层面，国家干预多，地位间不平等明显，容易扭曲和控制。但公共利益涉及范围大，可能达成的公共性层次也高。对于第二类，则主要是文件中所说的“党和政府的方针政策、重点工作部署在城乡社区的落实”。“公共性”在这里体现为政府目标和群众需求的匹配，体现在政府以公平公正立场对于协商过程的原则把握。

三、协商致“公”的实现路径

无论是哪种类型的基层协商，要想真正地促进公共性的发育，实现从可能性到现实性的转变，必须通过相应的途径才能达成。基层协商实践必须回答如何培育公共性即何以“致公”的问题。

1. 保障话语权推动公共议事

对于公共协商而言，“话语权”是首要的。这种话语权既是权利(right)也是权力(power)。作为权利的话语是协商民主的前提，作为权力的话语则是协商民主的效果。一方面，要在协商中保障话语权利，就必须着眼于机会均等、言论自由、发言平等和信息充分。传统社会“防民之口甚于防川”的观念与协商民主格格不入。另一方面，作为“交往权力”的公共舆论对于行政权力起到约束作用。在基层协商中，必须把群众自治组织和基层政府的权力运行同时纳入公民自由言论的监督之中，通过保护个体言论权利实现对公权力的约束。“议”是协商民主的核心。第一，“议”是多层次的。它可以分为建议、提议、评议、审议、决议等不同层次，涉及公民的知情权、表达权、监督权、管理权和决策权。没有对这些基本权利的保障就没有协商民主。第二，“议”是公开和开放的。议事必须在公共平台上开展并对所有受决策影响者开放。协商本身就是一个公开的意见交换过程，只有通过公议才能促进公益。公议有助于克服个体和小群体私利的局限，促进社会的公共性；同时起到约束监督政府权力的作用，促进政府的公共性。第三，“议”是双向的，而不能把单向渠道的信息传递(如上对下的听取意见)泛化为协商民主。第四，“议”是理性的。沟通协商过程注重说理、论证和辩论，用通常语言表达就是要“讲事实、摆道理”。第五，“议”是非正式与正式、线上与线下的结合。“议”并不局限于正式平台和规范程序之中，还有自发和非正式的途径。对于后者而言，小广场、大树下以及街头巷尾的日常闲议和讨论也必不可少，并且能够影响正式讨论。信息社会和网络媒体的兴

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

起则极大地扩展了言论空间和公共领域可能的范围，这意味着协商民主必须把线下协商和线上协商充分结合起来。

2. 以合理程序设计保障协商品质

协商民主的品质体现在议题产生、议事主体确定、议程设置、议事规则与方法等环节，涉及“议什么”、“谁来议”和“怎么议”的问题，这就需要有结构化的协商程序、合理的议事规则和相应的技术手段来加以保障。

多元代表性是协商民主实践获得正当性的根基。确定协商主体时不仅参与主体要具有人口学上的代表性，在特定议题上也要具有不同观点的代表性，确保各类参与者的机会平等而不能厚此薄彼。如果有意偏向选择具有优势社会特征或者积极参与的群体，或者人为设定身份门槛，协商的公正性和多样性就无法保障，即便达成某种“共识”也很难在更大范围内得到认同。从基层协商的实践来看，参与主体的确定大致包括随机抽样、自愿报名、主动邀请、推选产生等方法，需要结合协商议题的性质而运用。

参与协商以充分知情为前提，有效的协商必须解决信息不对称问题。在基层协商中，居民对于与自身利益相关的公共事务应该有充分的知情权，村/居务公开、相关的政策信息以及法律或专业知识对于有质量的协商来说都是必不可少的。在协商过程中，必须尽量避免各种不平等的因素阻碍参与者（尤其是弱势和边缘群体）自由地表达真实观点和彼此平等对话，特别是要克服普通民众在权力和权威面前的“寒蝉效应”。主持人必须保持中立和公正，使参与者获得平等的表达机会。

在自治性协商中，议题可以由基层党组织和自治组织研究提出，也可由群众自行讨论提出，或者两者相结合。实际上，在议题提出环节就有必要引入协商，运用诸如开放空间等会议技术引导群众通过讨论筛选出在重要性和紧迫性上的问题排序。换言之，协商议题本身就是需要协商的。

3. 拓展公共性的多元组织载体

基层协商中的参与主体是多元的，既有个体又有组织。地域性居民自组织和社会组织作为公共性的组织载体尤为重要，这两者都是社会学意义上的“中间组织”（intermediate group），它们是“私”与“公”的媒介，横向连接民众和社会内部，纵向连接国家与公民。没有这些主体的发育，协商民主无从发展，公共性也无法生产出来。国家权力对于社区社会组织的控制会抑制其公共性成长，而予以合理支持和引导则在一定程度上有助于其在“共同性”的基础上发展出“公共性”。[22]

当下社会组织直接提供社会服务的功能广受重视，而对其公共性生产的价值有所忽略。当然，目前社会组织的合法性基础还很薄弱，不足以让居民充分信任。党组织和基层自治组织仍然具有相当的公共性和合法性。但严密层级体系下的基层党组织和高度行政化的社区居委会已难独自承担公共性培育的重任。社区社会组织、业主委员会等新的公共性载体显得愈发重要。

另一个生产公共性的组织途径是微型自治组织。在越是小的利益共同体（城市以居民小组、院落或小区为基本单元，农村以自然村或村民小组为基本单元）里开展自治，越是能够提升其协商民主的含金量。原因不仅在于其成员之间相对平等、人数规模小更容易达成共识，做出的决策也更容易得到执行，还在于成员拥有共同的集体财产及共享的文化传统和情感因素。有学者揭示了早在20世纪90年代偏远村庄、城市化村庄和国有企业通过村民小组会议、公开座谈和职工大会等既有平台开展协商民主的最直接形式。[23]

需要指出的是，无论是社区社会组织、业主委员会还是其他居民自组织，都并不天然地带有“公共性”。不少社会组织具有准行政性或是潜在的商业性，有些社区社会组织也只是代表了小圈子和小团体的利益。这也提醒我们，公共性的生产不是靠单方面可以实现的，只能在多方平等交往的过程中生产出来。

4. 搭建支持而非控制的公共协商平台

重建的公共性依然离不开国家，只不过不再为其所垄断。党组织和基层政府在公共协商平台搭建中的作用尤其关键。城乡社区协商往往由基层党组织具体领导，地方党委和基层政府起着引领和支持作用，这有助于降低协商的

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

组织成本，有助于实现群众的有序政治参与，也有助于把协商共识转化为决策成果。反过来，城乡社区协商的发展也对改善和加强党的领导提出了更高要求，这种领导作用应该体现在通过有效引导来激发基层社会活力上，而不是严格控制和过度干预。基层政府既要为协商提供必要支持（场地、人财物和技术方法等），同时又不在参与者、议题、程序上做过多干预，最重要的是制定公平的协商规则。国家对基层协商的高度控制会使“民主协商”变成“官主协商”（由政府来定谁来议、议什么和怎么议），“协商民主”变成“协商官主”（你议你的，我决我的）。

5. 依托并嵌入于法律制度基础

基层协商的发展迫切需要走制度化和法治化之路。目前还缺乏充实的法律依据。群众自治型协商主要是依托并嵌入在现有的基层民主制度（尤其是基于村/居民委员会组织法）的法律框架之内，因而能够直接影响自治组织的决策。浙江温岭的经验表明，从开始村庄层次民情恳谈发展到乡镇层次的财政预算审议，逐渐结合并嵌入在人大制度之中，从体制外转入了体制内。而官民共治型协商目前尚缺乏充分的法律基础。而离开了法治基础保障，协商民主容易成为“技术治理”的时髦外衣和装“旧酒”的“新瓶”，一系列有其内在要求的协商程序也可能成为官方主导的一种“表演仪式”。另一方面也需要通过基层的不断创新摸索积累，为未来的法律修改和完善打好基础，把成熟的经验上升为法律。

结　语

就社会建设或社会治理而言，协商民主可以看作“器”或“道”，公共性则可被视为“核”或“魂”，前者是载体和途径，后者是内核和指向，通过恰当的道路达到所欲之目标。以公共性来审视基层协商民主可以检验其真伪和成色，反过来基层协商的健康发展则有助于培育公共性。

中国传统社会“公—私”关系问题经历曲折仍然未得到有效解决。公共性的重建是当下社会治理的核心问题，也是历史的未竟使命。新的公共性同时涉及“群”与“己”、“公”与“私”、“共”与“公”、“官”与“民”的关系，需要从个体、社会与国家三个层面共同推动。发展协商民主应该始于“私”（个人权利和个体利益），而至于“公”（公共理性与公共利益）。一方面，离开对个人权利充分保护的基点，现代公共性仍然无法真正发育起来。从这个意义上看，重建公共性意味着对于“官”要抑“私”（约束政府及官员权力），对于“民”要扬“私”（保护公民个体权利）。另一方面，在建构新“公共性”道路上也并非简单地“官退民进”，而应该是国家公共性与社会公共性的共生互促关系。在基层协商中，党组织和基层政府更多的是要支持和引导而非控制，为开展公共协商搭建平台，提供体现公平公正的制度设计。

相比与其他渠道协商（政党、政协和政府协商）而言，基层协商具有自身特点。我们不妨将前者形容为协商于“庙堂之高”，而把后者称之为协商于“江湖之远”。基层协商无论在参与的人员规模和直接性、议题的可接近性、成员地位平等性以及共同利益和共享情感等方面均具有有利于公共性成长的特殊优势。因此，“江湖”虽“远”却是培育公共性的“乐土”。高品质的基层协商对于在个体和社会层面的公共性都有直接的促进作用，也间接地有助于推动党政层面的公共性转型。影响基层协商品质和公共性发展的因素是多重的。从社会层面来看，传统“差序格局”仍然还在一定范围和一定程度上对公共性发育起到制约作用，参与协商的个体从自己“小圈子”出发，以与自身的远近亲疏来考虑公共事务而不是遵循公共利益的原则。同时，市场化改革中加剧的社会不平等对有效协商的负面影响也无处不在。为此，需要通过保障话语权促进公议、进行合理的协商程序设计、拓展公共性的组织载体、将协商嵌入法律和制度基础等途径来提升基层协商的品质，以促进公共性的发育和重建。

参考文献：

[1] 吕方. 再造乡土团结：农村社会组织发展与“新公共性”[J]. 南开学报（哲学社会科学版），2013，（3）.
[2] 李友梅，肖瑛，黄晓春. 当代中国社会建设的公共

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

性困境及其超越[J].中国社会科学,2012,(4).
[3] 张雅勤.从"公共性"到"行政公共性"——基于共同体视角的阐释[J].甘肃行政学院学报,2013,(4).
[4] 李明伍.公共性的一般类型及其若干传统模型[J].社会学研究,1997,(4).
[5] 今田高俊.拓展新的公共性空间[J].社会科学,2007,(7).
[6] 哈贝马斯.公共领域[A]//汪晖,燕谷.文化与公共性[C].上海:上海三联书店,2005.
[7] 哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东译.上海:学林出版社,1999.
[8] 田毅鹏.东亚"新公共性"的构建及其限制[J].吉林大学社会科学学报,2005,(6).
[9] 黑田由彦.日本现代化进程中的公共性构造转换.吉林大学社会科学学报[J].2005,(6).
[10] 俞祖成.战后日本公共性的结构转型研究[J].太平洋学报,2011,(12).
[11] 李承贵,赖虹.中国传统伦理思想中的"公"、"私"关系论[J].江西师范大学学报,2007,(5).
[12] 任剑涛.公共与公共性:一个概念辨析·马克思主义与现实[J].2011,(6).
[13] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,1998.
[14] 袁祖社.中国传统社会的"伦理本位"特质与民众"公共精神"的缺失——立足于现代普遍主义的公共性社会信念的反思[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2007,(9).
[15] 许耀桐,傅景亮.当代中国公共性转型研究[J].上海行政学院学报,2007,(4).
[16] 陈家刚.协商民主:概念、要素与价值[J].中共天津市委党校学报,2005,(3).
[17] 何包钢.儒式协商:中国威权性协商的源与流[J].政治思想史,2013,(4).
[18] 肖林.城乡社区协商:基层民主自治的生长点[J].中国发展观察,2014,(10).
[19] 林尚立.公民协商与基层民主发展[J].学术月刊,2007,(9).
[20] 黄振辉.论坛与恳谈会:谁更接近协商民主的理想——中国协商民主实践形态的比较分析[J].学术探索,2009,(2).
[21] 汪玮.哈贝马斯与双轨协商民主模式[N].中国社会科学报,2014-07-25.
[22] 唐文玉.国家介入与社会组织公共性生长基于J街道的经验分析·学习与实践[J].2011,(4).
[23] 乔纳森·安戈,陈佩华,钟谦,王可园,毛建平.中国的基层协商民主:案例研究[J].国外理论动态,2015,(5).

责任编辑　黄　杰

Deliberation to Publicity

——Grass-root Deliberative Democracy and the Rebuilding of Publicity

XIAO Lin

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: The Chinese society has moved from the traditional stage into the modern stage, during which the fundamental proposition of rebuilding publicity has been running for the entire process. The insufficient supply of publicity is the deep-level plight of social governance in contemporary China. The development of grassroots democracy is an important way to cultivate publicity, which serves as the goal and "touchstone" of deliberative democracy. Deliberation to "publicity" constitutes the unity of the two. Publicity is embodied on three different levels: individual, social and national. Grassroots deliberation can be divided into four different types according to whether they involve decision-making and decision-making power. They are also different in their roles of promoting the growth of publicity on different levels. The determination of main body of the grassroots deliberation, the choice of motions, and the designing of procedures contain the development of the carrier of publicity and the construction paths. The new publicity protects both individual rights and freedom, yet it also transcends personal preferences and interests to point to public rationality and public interests. The rebuilding of publicity, on the one hand, requires the power of the state to better realize the public interests; on the other, it requires citizens to move from the private sector to the public sector.

Key Words: deliberative democracy; grassroots deliberation; publicity; rebuilding

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net