

# 协商民主在新时代城市治理中的应用研究

张毓真, 牛俊伟

(闽南师范大学马克思主义学院, 福建漳州 363000)

**摘要:** 城市是当代国家治理的关键场域, 而协商民主则是实现治理现代化的重要路径。进入新时代, 我国城市治理中还存在城市治理体系不够完备、城市治理缺少双向沟通渠道、民众参与城市治理素养不高等问题。完善协商制度建设, 增强城市治理创新驱动能力、拓宽协商渠道, 加强政府与公众在城市治理中的良性互动、提升协商参与素养, 推动多元主体参与城市治理, 是进一步提高城市治理现代化水平, 开创人民城市建设新局面的必由之路。

**关键词:** 协商民主; 城市治理; 治理现代化

**中图分类号:** D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513(2023)-01-32-06

## 引言

城市治理是国家治理的重要构成, 实现城市善治是推进国家治理现代化的必然要求。在2015年的中央城市工作会议中, 习近平总书记将“人民城市”这一字眼首次应用于党和国家的工作部署中。这进一步强调了发挥人民在城市发展和治理中的主体性作用, 而“协商民主是中国特色社会主义民主政治的特有形式和独特优势”。因此, 考察协商民主与城市治理之间的内在逻辑, 将习近平协商民主思想落实到城市治理之中有着重要的现实意义, 能为新时代中国特色社会主义的城市治理工作提供新的思路和基本遵循。

## 一、协商民主与城市治理的耦合关系

协商民主是践行社会主义人民民主的内在

要旨, 而城市治理是国家治理理论在城市中的实际运用, 其目标是“人民城市为人民”。由此可见, 城市治理与协商民主在价值取向等方面十分契合, 二者之间存在紧密的耦合性, 相互嵌入、相互作用。

### (一) 价值理念上具有一致性

城市治理与协商民主在价值指向上都是“以人民为中心”为追求目标。一方面, 十八届三中全会对推进国家治理体系和治理能力现代化的部署, 以及《国家新型城镇化(划(2014—202)年)》的实施。尤其是习近平总书记在中央城市工作会议上, 提出坚持人民城市为人民的重要论断, 预示着我国进入“以人民为中心”的城市治理新阶段。随着国家治理现代化的不断推进, “城市治理”取代了原有的“城市管理”成为我国执政兴国的新理念、新趋

**收稿日期:** 2022年05月18日

**作者简介:** 张毓真(1996-), 女, 福建莆田人, 硕士, 主要研究方向: 马克思主义社会发展理论。

牛俊伟(1978-), 男, 内蒙古卓资人, 教授, 博士, 主要研究方向: 马克思主义民主政治理论。

**基金项目:** 国家社科基金西部项目“新时代美好生活的空间研究”(21XZX024); 福建省中国特色社会主义理论体系研究中心2020年度项目“习近平总书记关于社会主义协商民主的重要论述研究”(FJ2020ZTB002)。

势。治理比管理从本质上强调了多层次利益均衡、多元主体协同参与的时代内涵。随着中国特色社会主义进入新时代，特别是大城市病凸显和新冠肺炎疫情肆虐之下，更加需要将人民群众这个关键因素放在城市治理的核心位置。在发展理念上，共建、共治、共享理念已然成为人民参与城市治理的普遍价值追求，以人民为中心的城市治理信念日益增强。另一方面，十八大以来，习近平同志不断拓展深化社会主义协商民主理论，尤其是进一步突出了“以人民为中心”的理念追求。在协商覆盖人群上，从以人民政协为主的民主参与方式扩展到全范围人民民主参与方式。在协商应用范围上，从政治协商为主延伸至治理的全方位全过程之中。党中央始终强调协商民主在社会治理中的重要作用，坚持“众人的事情由众人商量”，在协商中保障最广大人民群众的根本利益。所以，城市治理与协商民主在理念上具有高度的一致性，只有充分认识城市治理与协商民主的良性互动关系，才能真正做到让最广大人民群众参与到人民城市的建设中来。

## （二）协商民主推动新时代下的城市治理

民主治理是实现城市善治的重要驱动力，而协商民主是践行民主治理的主要实践形式。新时代下城市发展境况更加错综复杂，尤其是在经济新常态和疫情常态化之下社会矛盾日益凸显，这就对治理民主化和城市公民意识培育上提出了更高的要求。首先，在促进城市治理民主化上，协商民主具有独特的优势，它有助于表达和实现人民群众的利益诉求，将人民所急所需实现于城市发展之中，落实以人民为中心的城市治理思想，加速城市治理民主化进程。具体表现在，协商民主能够畅通人民群众的沟通渠道，令城市化进程中的人民群众实现利益诉求的表达。围绕“民主”开展“协商”，以尊重差异和平等交流为行动原则，在多元协商中逐步汇聚人民力量，使得城市治理方向和决策在社会面上达成最广泛的共识，从而增强城市治理相关议案议题的实效性。其次，在培育

城市公民意识上，一方面能够增进民众对城市治理行为的认同。通过协商民主的方式进一步落实人民群众有序参与城市治理，做到在决策前公众参与不缺位、决策中对治理行为认知准确及时、决策后治理成效与群众根本利益相一致。进而让人民群众内心地关切城市发展，踊跃参与城市治理，为推动城市治理民主化进程作出积极贡献。另一方面有利于培育城市居民的集体意识。在协商民主的互动过程中能够促进城市多元主体间的沟通交流，让其意识到城市治理共同体下的每个公民即是城市发展中至关重要的成员，公民自身个体福祉的增进又需要以其承担对应的集体责任为前提。以期在城市公民的责任意识培育中形成群体性共识，进而通过群体性共识实现城市治理中的整体公共利益最大化。所以说，协商民主是推进新时代下城市治理现代化的重要途径。在不断满足人民美好生活需要中实现城市善治。

## （三）城市治理促进协商民主更新迭代

城市是协商民主的重要实施场域，城市治理则是协商民主体系构建的关键环节。社会主义协商民主力求通过协商的方式，协调并理顺基层人民利益关系、促进和化解人民内部矛盾，协商民主能否有效开展和运行，其实施场域是重要影响条件。第一，城市治理为协商民主建设提供了方向保障。目前我国处于城镇化的中后期，是“推进以人为核心的新型城镇化”的关键阶段，当下人民城市治理的目标是发现和解决人民群众在城市发展中的有关问题、回应人民群众在城市发展中的相关利益诉求，实现人民群众共享城市发展成果。事实上，城市治理呼唤一种能够充分考虑生态价值、公共利益、可持续性、基层权力的民主制度。在我国城市社区协商是协商民主开展的重要形式，城市社区协商的议题和聚焦点来源于城市治理过程，城市治理过程中显现出来的尚未解决的矛盾问题也就是协商民主需要发展方向。第二，城市治理能够提升协商民主效能。社会主义协商民主本质上是全过程人民民主，其贯穿于决策和

实施的全过程，而提升决策和实施的科学性则需要城市治理的紧密配合。在城市治理之中，通过国家 - 社会 - 居民之间的良性互动，能将城市系统内的诸多要素整合起来，汇集全方位治理力量和智慧，更好地将协商民主议题的结果落实到城市建设各领域中，在解决具体城市发展问题中进一步完善和发展协商民主理念、制度和技术，进而加速协商民主的更新迭代。第三，城市治理可以增强协商民主的公信力。在我国城市治理实践中基于“共商共建共享”理念，一方面，能够增强人民群众参与城市发展议题主动性，吸纳更广阔社会力量参与到协商议程之中，使得协商民主制度有了进一步深化与推进的空间。另一方面，还能在提升城市治理的同时为协商民主提供人力和智力上的支持，在协商民主与城市治理现代化的良性活动中，推进协商民主系统内部诸要素的高效运行，进而在不断满足人民群众对美好生活的憧憬中增强协商民主的公信力和实效性。

## 二、新时代下城市治理的挑战

城市治理是我国当前社会矛盾的一个重要焦点。新发展阶段下，随着城市治理改革的逐步深入，城市治理面临的问题日趋多元化。我国在实践过程中逐渐暴露出城市治理体系不够完备、城市治理缺少双向沟通渠道、民众参与城市治理素养不高的治理困境。

### （一）城市治理体系不够完备

随着我国城镇化的快速推进，每年新增城镇人口在 2000 万左右，平均每个街道办管理服务人口达 10 万人，平均每个社区居委会服务 8 千人，城市基层管理幅度普遍偏大，城市结构日益复杂，面临的社会群体利益多样、诉求多元。而城市治理体系不完备，城市空间规划不合理，城市公共服务配套不协调，城市群之间的发展不平衡等问题不断涌现，原有城市治理模式难以满足大部分群众的多元化利益诉求。特别是公民参与城市治理的保障制度缺失，有关城市治理中公众参与的专门法规条例只是散

见于其他相关立法，公众参与的范围和程序也没有准确的明文规定，这些都制约了公民参与城市治理的进一步发展。同时，在城市治理观念和制度建设上相对滞后，缺少对城市发展状况进行具体考察和分析，难以应对新形势下城市发展的需要。政府机构往往习惯用一套治理模式处理所有城市治理中的问题，无法面对日趋多元化的城市发展，反而事倍功半，达不到预期的效果，从而产生城市治理体系部分更新不足、相对滞后的社会现象。在具体实践中，城市治理还存在着随意性和形式化，如城市治理的决策制定过程透明度不足、城市决策与城市发展实际相脱节、城市治理主体参与范围存在局限、城市治理流程秩序失调、城市治理平台利用不充分等问题，这些都严重加剧了城市治理的困难。

### （二）城市治理缺少双向沟通渠道

通畅的双向沟通渠道是提高城市治理效能的重要条件，但当前城市治理的发展阶段上受主客观条件的制约，在双向沟通渠道上还有待完善。在新时代下的城市治理中，公民参与意愿与政府组织力度之间的矛盾进一步凸显。城市治理主体高度集中于政府部门，多元主体参与程度明显不足，这就导致了在治理运转中，自上而下的单向度运作方式成为治理决策主要传导手段。而单向度的顶层规划会阻碍治理的运转效率：首先，极易导致政府权力的膨胀与滥用。具体表现为，其一，在城市基层治理中权力分配结构失衡，行政力量主导的居委会所占比重过大，严重缺乏地方政府与人民群众之间的双向沟通。其二，地方政府受到政绩意识支配，普遍存在依照行政指令方式管理城市，用权力来影响和管理公共事务，只重项目效益性而不注重规划合理性，部分官员只会“一言堂”、“拍脑子”做出相关决议。其次，会使人民群众参与城市治理的主动性和自主性受到抑制。一方面，单向度的城市治理机制之下，大部分公众既没有充分表达意见的机制，也没有参与规划决策的渠道，导致在治理过程中现有

渠道对于群众利益诉求的表达和实现上力有未逮，人民群众参与城市规划决策的主体性地位严重缺失。另一方面，少数参与其中的人民群众提出的意见得不到有效的反馈，影响作用也有限，人民参与感极弱。特别是公开征求意见只上不下，只征不求，所谓的发布城市规划信息往往流于形式主义。这就导致了公众参与治理的效果不理想，既没有实现群众利益诉求，也未能增进群众对治理行为的理解和认同。所以，双向沟通渠道的缺乏严重制约着城市治理效能的提升，成为当前国家治理所面临的紧迫任务之一。

### （三）民众参与城市治理素养不高

治理主体的参与素养是城市治理成效的重要影响条件。当前民众参与城市治理素养还不足以应对新时代下的城市发展需要，具体表现在两个方面。第一，民众参与认知依附性强。由于我国广大人民群众在历史上长期处于专制统治之下，中央掌控着社会绝大部分的资源，在地方管理层面，地方士绅和中央委派官构成了管理的主体。在这种巨大的政治资源差异下，社会底层的广大人民群众对自身意愿的表达不得不依附于官僚体系。所以，从古至今逆来顺受的“臣民”地位，不利于人民群众产生独立的主体认知，严重缺乏社会参与责任和公共权利意识。第二，民众参与能力不均衡。总体而言，当前人民群众的资源获取能力有待提高，普遍掌握的城市治理信息量相对匮乏，对社会庞杂事件的把控力不足。当涉及跨地区跨社群的情况时，由于教育水平和经济地位参差不齐，个体自身的能力和效果也呈现出较大的差异。同时随着技术进步，城市治理技术不断更新，但群众大多不具备对新技术熟练的应用能力，较难使用复杂的社会治理技术，如大数据、智能云端等新兴技术参与城市治理。且群众即使想参与城市治理过程，也大多难以快速地找到参与途径。因此，群众在面对参与治理过程中往往是有心无力，并且容易对参与城市治理产生抵触情绪。人民参与城市治理的素养不足，

将导致城市治理决策在实施过程中面临更大的治理成本和阻碍，严重降低城市治理效率和效果。

## 三、协商民主融入城市治理的路径

在城市治理中推进协商民主制度化发展，可以通过完善协商制度建设，增强城市治理创新驱动能力、拓宽协商渠道，加强政府与公众在城市治理中的良性互动、提升协商参与素养，推动多元主体参与城市治理这三个途径来实现。

### （一）完善协商制度建设，增强城市治理创新驱动能力

协商民主作为公民参与民主治理的一种方式，是建构城市治理体系的重要组成部分。在城市治理过程中想要落实“人民城市”的目标，则需要一系列制度、程序、机制的保障。构筑贴合中国现实、体现中国特色、彰显中国道路的城市治理体系，采取民主协商的形式稳步推进基于共同利益的人民群众多元化诉求。做到协商于民、协商为民，坚持以人民为中心，进而不断向实现共建共治共享的社会治理目标迈进。

在城市治理过程中充分落实协商民主机制，结合协商民主七大平台等多元化、全方位的协商渠道，积极发展全过程人民民主。决策前，要保障城市治理信息公开透明。在组织阶段，及时发布协商议题，确保城市利益相关群体提前获知协商活动的开展计划。让协商内容能够吸引广大人民群众，使他们主动参与城市治理议案的制定，进而让协商话题更加贴近民众的现实需要。同时，要注意参与群众在生产生活上的时间安排，尽量不影响其正常工作生活，最大限度实现民众广泛参与；决策中，加强协商引导，避免协商过程中的无序参与，提高协商的有效性。其重点在于要以基层党建引领为抓手，发挥城市政企单位和社区街道中党组织的功效，党员干部在协商过程中要起到积极引导作用。一方面，可以通过党员广泛联系群众，汇聚多方意见。党员干部在协商中主动发言，

调动群众协商积极性,从而激发广大人民群众在协商过程中敢于畅所欲言,使协商充分汇集城市集体智慧。另一方面,党组织要引导群众的讨论方向,保证协商讨论中的聚焦性。党员干部注意把控居民的发言尺度,让民众着眼于城市发展议题展开讨论,对无关协商主题的言论及时发现和纠偏,避免协商话题的过度发散。决策后,要把城市治理协商结果落到实处。首先,在充分汇集民意的基础上,通过合理合法的程序,达成协商议题的统一意见并及时发布城市公告。其次,对于城市治理协商结果的落实,要实时更新,步步反馈,让人民群众看得见摸得着,增进他们对于城市治理决策的理解,提高人民群众对城市治理的信任感。

## (二) 拓宽协商渠道,加强政府与公众在城市治理中的良性互动

所以,面对城市治理中出现的问题,除了需要应有的制度安排和程序设计,还需要具体、可操作性的方法即城市治理新兴技术来支撑。也就是政府要发展“互联网+服务平台”及时更新城市公共事务信息,同时为群众积极参与城市问题的商议提供其他必要的技术支持。而协商民主承载着“平等参与”“理性对话”“协商共识”等价值理念,契合政府与公众在城市治理中良性互动的需求。显然,协商民主与城市治理的结合打破了以往单一的顶层设计模式,能够打通立体化多元化的渠道,保障人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利,最终实现高效畅通的城市协同治理格局。

第一,以智能科技为抓手带领城市居民协商共建新家园,聚焦“自治”这一入口,政府主导提供技术训练、应用的资源支持,并授权社会组织对技术研发和培训。通过电子信息技术搭建政府与居民的互动平台,以移动互联网、智慧云计算等最新科学技术为手段,对城市治理中存在的问题进行系统的信息采集。进而准确提取和数字化汇总,让信息资源在一体化大数据平台有序流动,使人民群众能够充分共享城市最新资讯,打破“信息孤岛”的壁垒。

第二,政府部门应充分把握和利用新媒体平台,建立公众广泛参与的城市网站和公众号等新媒体媒介。以新媒介赋能群众意见表达权、建议权、监督权,建立网上议事厅,开通民生服务热线、设立城市留言板等。将城市议事协商深入街道、楼房、住宅等小微治理单元,通过广大人民群众建言献策,及时获取群众需求,实现城市治理中矛盾的化解和问题的及时解决,真正做到群众的事情交给群众商量办,集体的事情发动群众干。

## (三) 提升协商参与素养,推动多元主体参与城市治理

切实提升协商民主的群众的参与素养,培植群众参与城市治理的共同体意识,做到参与主体人人尽责,才能更好地推动城市治理进程和提升城市治理效能。具体来说可以从以下几个方面入手:

一是通过宣传教育培养公民意识。在各城市地区开展讲座、论坛、培训,邀请专家分享协商民主的理念以及城市治理的优秀案例和经验,使民众形成对政治环境、经济水平、文化传统、社会境况的整体认知。进而明晰城市治理中的协商应以多数人的公共利益的满足为出发点,知晓自身拥有的城市参与权利及与之相对应的义务。以此激发群众参与城市治理的动机和信心,增强人民群众在城市治理中的共同体意识,并使其初步形成参与思路,逐渐调动人民群众的参与热情和支持力度的提升。二是充分发挥社会团体的桥梁纽带作用。由政府购买专业社会工作机构的服务,以城市民生项目为支撑,发动人民群众运用专业思路和方法更加有效地参与城市治理,从而提升群众自身的参与能力,使得各方主体在参与治理过程中增进彼此沟通与理解。同时,党和政府要重视对城市治理中积极参与者的引导,强化对其基层群众自治能力、应急管理能力的培育。可以通过开展城市治理模范的相关评选活动,对群众骨干、城市团体等进行多种形式的表彰和激励。使城市治理中的积极参与者感受到政府与社会

对其参与精神和公共责任感的认可，激励他们更好地投身于城市治理中，更广泛地反映和代表群众的呼声。进而在议事协商过程中，提升公众城市参与素养，共同推进人民城市的建设。

#### 参考文献：

- [1] 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 [J]. 求是, 2022 (6): 4-11.
- [2] 习近平. 在浦东开放 30 周年庆祝大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2020-11-13 (2).
- [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 [J]. 求是, 2022 (6): 4-11.

- [4] 胡雯. 治理精细化视域下的城市社区协商民主之路——基于江苏省扬州市新盛街道的思考 [J]. 社会与公益, 2020, 11 (11): 46-47.
- [5] 吴晓林. 当前市域社会治理的问题短板与政策建议 [J]. 国家治理, 2021 (21): 11-14.
- [6] 马克思恩格斯全集: 第 3 卷 [G]. 北京: 人民出版社, 2002: 39.
- [7] 习近平. 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话 2016 年 4 月 19 日 [M]. 北京: 人民出版社, 2016: 6.

## Research on the Application of Deliberative Democracy in Urban Governance in the New Era

ZHANG Yuzhen, NIU Junwei

(School of Marxism, Minnan Normal University, Zhangzhou, Fujian 363000, China)

**Abstract:** Cities are the key fields of contemporary state governance, and deliberative democracy is an important path to realize governance modernization. In the new era, there are still some problems in China's urban governance, such as the incomplete urban governance system, the lack of two-way communication channels in urban governance, and the low quality of people's participation in urban governance. Improving the construction of consultation system, enhancing the innovation driving ability of urban governance, broadening consultation channels, strengthening the positive interaction between the government and the public in urban governance, improving the quality of consultation and participation, and promoting the participation of multiple subjects in urban governance are the only way to further improve the modernization level of urban governance and create a new situation of people's urban construction.

**Keywords:** deliberative democracy; urban governance; governance modernization

(责任编辑: 黄艳超)