

迈向协商共治：人民建议征集何以驱动城市治理创新

——基于S市的案例分析

●宋晔琴,顾丽梅,张志强

(复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要:伴随人民城市和全过程人民民主等理念发展,如何促进政民协同并构建协商共治格局,已成为城市治理创新的关键议题。本文以S市人民建议征集为案例,采用探索式单案例研究方法,从“过程-机制”视角剖析人民建议征集驱动城市协商共治的过程逻辑和作用路径。研究发现,在过程维度,人民建议征集通过议题有效甄别、信息高效沟通、主体共同在场以及公共利益保障,推动治理问题生产、治理边界联动、治理共识凝聚以及治理价值共享。在机制维度,人民建议征集基于民意驱动与治理情境重塑、结构调整与协同网络建构、功能强化与复合价值创造的耦合路径塑造城市协商共治的情境性起点、结构性支撑与功能性目标,进而勾勒出城市协商共治的整体图景。基于此,本文进一步建构“民意驱动-党领共治-复合价值”的整合性框架,旨在解释人民建议征集驱动城市协商共治机理路径的基础上,为理解中国情境下城市协商共治模式提供理论启示与实证参考。

关键词:人民建议征集;协商共治;城市治理;政民互动;治理创新

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1672-6162(2025)04-0067-12

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.20250911.001

1 问题提出

政民关系是政治学和公共管理研究的重要议题。在国家治理现代化进程中,如何推动城市治理中政府与民众的有效互动与协同,已成为衡量治理能力与决策智慧的关键尺度^[1]。伴随当前城市数字化转型程度加深、经济社会结构调整以及价值目标日益分化,民众对城市治理的需求呈现高度多元化、异质化、动态化等特征。这种新的社会需求不仅要求政府提供更为精准、便捷和高效的公共服务,也强调政民间形成更为有序和深层的协商沟通^[2]。然而,传统政民互动模式往往受制于参与门槛高、信息传递壁垒、协商沟通不充分、回应碎片化等困境,难以敏捷地捕捉和回应民意,也无法有效整合民意助力科学民主决策,影响了社会共识的达成与

政策有效性提升,进而导致民众不满和信任危机,影响执政合法性与社会的和谐稳定。

面对上述挑战,党的二十大报告明确指出要畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道。党的二十届三中全会作出的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》也强调要健全协商民主机制;健全吸纳民意、汇集民智工作机制;拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道等改革举措。立足系列战略部署不难发现,党和政府坚持人民至上的发展理念,强调民众参与和政民协商对现代化治理的重要性。以此为背景,各地方积极创新民众参与和政民协商的路径,强调突破传统单向度的话语权威和决策方式^[3],打造政民有效沟通与互动的治理格局。其中,人民建议征集作为联通国家与社会的民意制度与治理机制,通过“政府主动征集+公众有序参与”的制度安排,建立起常态化、低门槛、有序化的民意表达与协商平台,推动个体诉求向公共议题转化,并促进个案问题的批量性解决^[4]。相较于人民代表大会、政治协商与信访等渠道,人民建议征集更强调日常性参与、程序化协商与结果反馈的闭环。就制度预期而言,其有望在参与拓展、协同增效、社会整合与政策改

收稿日期:2024-12-05

基金项目:国家社会科学基金重大项目(23ZDA095)

上海哲学社会科学规划研究专项课题(24VQH034)

作者简介:宋晔琴(1995-),女,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,研究方向:数字治理、城市治理;顾丽梅(1972-),通信作者,女,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师,研究方向:城市治理、数字治理,Email:17844532322@163.com;张志强(1987-),男,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,研究方向:城市治理、数字治理。

进等方面发挥独特作用。但田野调查却发现,部分城市的人民建议征集在实践运行中依然存在参与渠道不畅、民众动员不足、信息沟通不够、协商深度有限、建议采纳率和转化率不高、反馈与评价机制缺失等问题,削弱了以制度为支撑推动政民互动与协商共治的能力,进而呈现制度预期与治理效果之间的张力。

针对上述悖论,本文关切的学术问题也随之浮现:即在中国城市治理情境中,人民建议征集究竟如何有效运转并推动政民有效互动和协商共治?其背后的驱动机理和作用路径如何呈现?进一步地,何种因素会影响其运转效率和治理效能?为回应上述关切,本文以S市人民建议征集为例,采用探索式单案例研究方法,系统分析其在驱动城市协商共治中的运作逻辑及路径机制,以此为基础建构具有本土化解释力的理论框架,以期深化对中国特色民意制度与协商共治逻辑的理解,并为完善人民城市治理体系与提升人民建议征集制度的治理效能提供经验启示。

2 文献综述

2.1 协商共治的理论脉络及概念理解

作为一种新型的公共治理模式,协商共治的理论与实践来源于协商民主理论及其在公共治理领域的应用^[5]。早在1980年,美国政治学家约瑟夫·毕塞特在《协商民主:共和政府的多数原则》中首次使用协商民主概念,强调通过协商达成理性共识来弥补代议制民主的不足。随后,伯纳德·曼宁、乔舒亚·科恩、詹姆斯·博曼、哈贝马斯等学者也相继关注协商民主议题^[6]。而就当前研究而言,学者们对协商民主的界定还存在差异,主要围绕决策形式、治理形式、民主形式以及组团或政府形式等视角进行阐述。尽管概念界定尚未统一,其关键要素却较为聚焦,主要落在协商参与者、偏好转换、讨论与协商、公共利益与共识等内容之上^[7]。由此来看,协商民主可被视为一种追求善治的民主治理模式,主张公民在平等、自由、理性的条件下围绕公共事务进行讨论与对话,从而明确利益主体责任,使作出的公共决策得到普遍认可。协商民主倡导“对公共利益的承诺、促进政治话语的相互理解、辨别所有的政治意愿,以及支持那些重视所有人的需要与利益的具有集体约束力的政策”^{[8]30}。

伴随协商民主理论与实践发展,协商共治模式也应运而生。协商共治是基于协商民主的实践方

式,强调在公共事务治理中为各利益相关者提供平等、理性的对话、沟通和谈判的平台,通过协商实现对公共利益分配的共识,进而在公共决策中发挥重要作用的治理方式。其核心价值体现了公共事务治理的民主真实性、公民参与性以及公共决策合法性等内容^[9]。就特点而言,协商共治不仅含有民主治理的特征,也强调依法治理和多元共治等行动内核,呈现主体多元性、权力多向性以及决策民主性等内在价值^[10]。与协作治理和协同治理等相比,协商共治具备一定的差异性:(1)协商共治并非仅以任务分工与横向协作为导向^[11],其追求民主价值,要求以协商民主的方式组织公共事务管理,强调通过对话、沟通、协商等方式确保各主体平等参与和自由表达,进而在良性互动中达成公共理性和主体认同^{[12]20};(2)协商共治内嵌依法治理内核,注重基于制度规则和法律保障对公权力进行规范和约束,并制定具有预期性、操作性特点的程序规则来提升沟通效率,推动政策输出的合法性;(3)协商共治凸显了多元共治的特征,其要求吸纳社会各方主体广泛参与公共事务治理,以实现治理权能的分化转移,推动政府、企业、社会主体之间的良性互动与合作。

总的来说,协商共治起源于协商民主理论,是融合民主、法治、多元共治等特征的新型公共治理模式。本文从主体、过程和结果等三个维度对其进行整合性阐述:在主体维度,协商共治强调推动党委政府、职能部门、社会组织、企业、专家学者、民众等多元主体平等、有序地参与,形成良性互动与合作格局;在过程维度,协商共治要求通过协商民主方式来组织、管理公共事务,以规则与法治保障程序的正当性与合法性,以在多主体理性协商与良性互动中实现公共理性和共识凝聚;在结果维度,协商共治强调工具理性和价值理性的综合培育,并注重推动公共价值的共创共享。

2.2 人民建议征集的研究聚焦与研究进展

人民建议征集作为中国特色的民意制度与治理机制安排,其价值和功能定位贯穿于国家治理与党群互动的变迁之中。当前,学界主要围绕制度属性、运作机制与治理功能等维度对其展开探讨。

(1)制度属性维度,学者们强调人民建议征集制度具备政治与治理的双重属性。从政治属性看,人民建议征集贯穿党的群众路线内核,既是党和政府践行全过程人民民主、做好群众工作的制度渠道,也是保障人民主权,维护民主权利,推动公众有序参与的制度安排,具有明确的宪法依据^[13];从治

理属性看,人民建议征集制度是规范化、常态化的民意表达与吸纳制度,在民意表达与政府决策回应间构建了制度化衔接机制^[14]的同时,人民建议征集制度作为政府主动征集民意、汇集民智的渠道,具备推动公众参与、维护社会稳定、强化决策科学性与民主性等价值定位。(2)运作机制维度,学者们主要从政民互动、民众参与、民主驱动等视角展开分析。如黄敏璇和孟天广强调,人民建议征集制度是国家与社会间的信息机制,通过将自上而下政府征集与自下而上公众表达相结合,实现了国家与社会间的信息交换与共识回应^[15]。汪仲启和杨洋认为,人民建议征集是具有独特民主功能的参与机制,其依托赋权、平台、主体与资源的互动与整合,推动公共议题从发起到落实的闭环流转^[15]。此外,陈亮和程竹汝强调,在全过程人民民主发展情境中,人民建议征集通过民意表达、民意识别及民意吸纳驱动民主发展优化^[16]。(3)治理功能维度,学者们主要关注人民建议征集在提升民主效能、增强政策回应以及促进多元共治等方面的效用。如陈水生和罗丹指出,人民建议征集通过理念创新、制度协同及多元手段的融合推动治理的“人民性”回归^[17]。凌燕认为,人民建议征集制度增强政府感知、决策与回应能力,缓解了信息不对称与政策误判风险^[18]。何易则提出人民建议征集为推动共建共治共享格局提供了重要支撑^[19]。

综合而言,既有研究为理解人民建议征集提供了重要启示,但也存在有待拓展之处:第一,既有研究多偏重制度与价值层面的宏观阐释,对城市治理语境下的过程和运行逻辑缺乏系统性的实证分析;第二,研究视角较为分散,缺少衔接微观过程、中观机制与宏观制度的整合性框架,难以揭示其制度优势向治理效能转化的实践路径与内在机理;第三,理论与案例的互动不足,制约了中国治理故事叙事与知识积累的深化。据此,本文尝试锚定 S 市人民建议征集案例,从“过程-机制”维度对其展开分析,并在此基础上建构整合性的理论框架,旨在讲好中国故事的基础上凸显中国的制度优势和治理智慧。

3 研究设计与案例呈现

3.1 研究方法

本文的研究目的是对人民建议征集如何驱动城市协商共治的过程和机制进行探索性研究,这一现象目前缺乏学理性提炼和分析。由此,本文采用探索式

单案例研究方法。探索式单案例研究适用于新的或研究不充分的领域,适合解答“如何型”问题^[20]。该研究方法既能帮助检验案例内部效度,也有助于挖掘因果机制,增强对现象、互动行为以及事件的解释力^[21]。同时,探索式单案例研究允许研究者在纷繁复杂的经验证据中深入、细致地探究案例整体发展并提炼理论要素,有助于增强解释维度的深度并构建探索性的概念或理论框架。

3.2 案例选择

考虑到探索式单案例研究对于资料可得性与完备性具有高度要求,本文选取 S 市人民建议征集作为案例。

具体原因如下:(1)案例典型性与代表性。S 市是较早开展人民建议征集的城市,是人民建议征集制度创新的启航之地。其于 2020 年设立省级挂牌办公室并同步建成区级机构体系,于 2021 年出台了《S 市人民建议征集若干规定》,将主动征集置于重要位置,形成“征集-研究-转化”的运行机制与“七步工作法”办理流程,为观测人民建议征集“从民意到公意、从公意到转化”的完整链条提供了较为成熟的情境。同时,S 市人民建议征集在驱动政民有效互动和共建共治共享等方面取得了较好成效,形成了可感知的治理绩效。2024 年各级人民建议征集部门共收到群众建议 9.8 万件,按期办理、转送、答复率 100%,报送重要建议摘报 181 篇,重要建议采纳率 98.5%,在教育、医疗、住房、养老、交通等各领域形成较好的治理成果。《人民日报》、新华社等官方媒体都对 S 市人民建议征集进行专题报道,指出 S 市“在实现社会治理人人尽责方面,又一次走在全国前列”。(2)案例完整性与资料可及性。课题组对 S 市人民建议征集发展及人民建议征集与城市治理的互动融合进行广泛调研,掌握大量一手及二手资料,能对 S 市城市治理过程中人民建议征集驱动政民良性互动与协商共治的内在逻辑及作用机理进行较为深入地刻画和剖析。

3.3 资料收集

课题组通过深度访谈、参与式观察以及收集二手资料等途径获取研究资料,遵循三角互证原则,利用多种资料类型保证信息间的相互补充与交叉核验(见表 1)。

具体说明如下:(1)深度访谈。课题组依照职能相关性、过程参与性等标准,于 2023 年 4 月至 2024 年 12 月间,对 S 市、区两级人民建议征集办公室领导和工作人员、相关职能部门负责同志、部

分优秀建议人和专家学者等进行多轮半结构化访谈,以确保访谈样本的广泛性和代表性。访谈形式多采取面对面和电话访谈,每轮面对面访谈时长保持在1小时以上,以确保访谈内容的深入性与真实性。(2)参与式观察。课题组在2023年4月至2024年12月间,多次深入S市人民建议征集的实践现场,参与线下征集活动、面对面沟通互动、实地调查督查、优秀建议人座谈等活动,形成观察笔记。(3)权威官方资料。课题组收集了包括政府部门工作汇报、领导批示文件、调研报告和改革文件等内部资料,并通过S市官方网站、公众号、主流媒体等渠道搜索相关报道评论,确保数据的丰富性与资料的可信度。

3.4 案例呈现:S市人民建议征集的改革历程

S市作为较早开启人民建议征集的城市之一,持续推进制度化、规范化与法治化建设,将人民建议征集作为促进政民互动与协同的重要抓手,带动城市协商共治格局创新。以时间为轴,S市改革历

程大体可分三个阶段(见图1)。

第一,初步探索阶段(2011—2019年)。为继承和发扬党的群众路线的优良传统,也为缓解信访压力,S市于2011年在市信访办增设人民建议征集处,作为专职机构负责梳理和分类群众意见建议与投诉请求等。2014年发布《S市人民建议征集工作规定》,为人民建议征集发展奠定制度基础。该阶段求决类信访数量减少,意见建议类的谏言数量增多,在“一增一减”中群众的参与度和满意度得以提升。

第二,制度完善阶段(2019—2021年)。S市围绕人民城市、全过程人民民主等理念指引,强调提升人民建议征集能级,发挥人民建议征集在超大城市治理中的作用。2020年,S市成立全国首个省级挂牌人民建议征集办公室,并于同年设立16个区级办公室,2021年出台全国首部地方性法规《S市人民建议征集若干规定》,将主动征集放在重要位置,要求明确程序规则与职责分工,夯实法治与组织基础。

表1 资料汇总统计表

资料类型	资料来源	获取方式
一手资料	S市人民建议征集办公室主任、征集处处长	半结构化访谈、圆桌会议、电话访谈
	S市各区人民建议征集办公室主任	半结构化访谈、圆桌会议、电话访谈
	S市、各区信访办公室主任	半结构化访谈、面对面访谈
	S市热线办公室主任	半结构化访谈、面对面访谈
	优秀建议人、专家学者	半结构化访谈、圆桌会议、电话访谈
	参与式观察	以专家组身份参与S市人民建议征集的建设及优化
二手资料	政策文件	市、区官网、政策内部文件
	权威新闻报道	权威媒体端及报纸的新闻和报道
	内部档案资料	相关职能部门内部档案资料文件

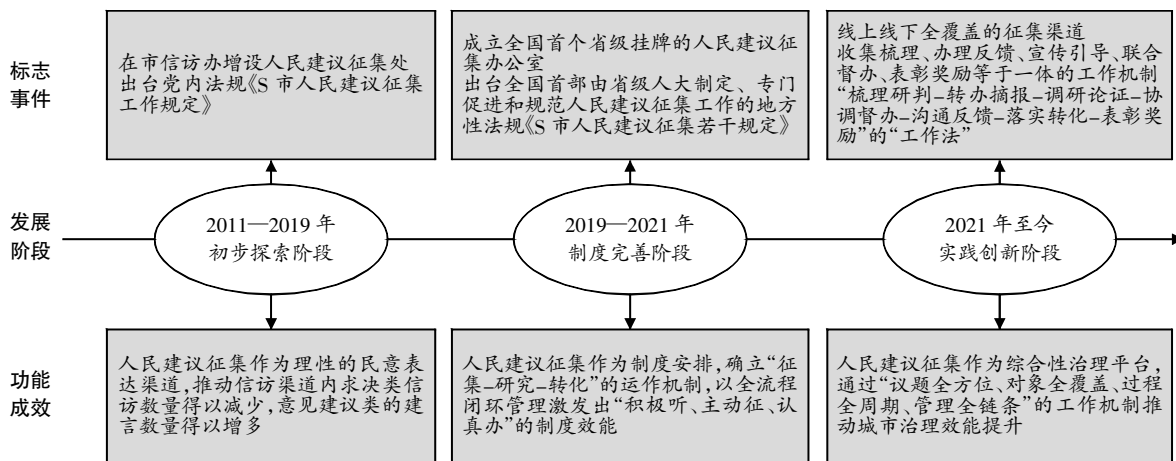


图1 S市人民建议征集的改革历程

第三,实践创新阶段(2021年至今)。在制度与技术双轮驱动之下,S市形成具有推广意义的发展样本。具体而言,在征集渠道方面,S市线下将建议征集触角延伸至16个区、215个街镇、6100多个村居“家门口”服务体系,同时在部分党群服务中心、基层社区及企业组织和高校等场所设立1000多个征集联系点、布设800多个建议征集红色邮筒;线上除依托已有的人民建议征集信箱、市委、市政府领导信箱、投诉受理信箱以及12345市民服务热线等渠道以外,还积极推动市、区两级建议征集信箱入驻“随申办”以及“一网通办”好差评和人民网领导留言板等数字化平台,各区也在政府门户网站以及政务公众号等设置了人民建议征集专区。在工作机制和流程方面,S市探索出集收集梳理、办理反馈、宣传引导、联合督办、表彰奖励等于一体的工作机制和“梳理研判-转办摘报-调研论证-协调督办-沟通反馈-落实转化-表彰奖励”的工作方法。总体而言,该阶段通过“议题全方位、对象全覆盖、过程全周期、管理全链条”的机制和流程安排,推动了城市协商共治过程质量与结果效能的提升。

本研究时间段主要聚焦于2019年之后。此前,国家顶层设计及地方实践探索尚不完善,人民建议征集也尚未成为独立的制度体系,S市只能进行有限的改革尝试,难以观察人民建议征集推动城市协商共治的复杂面向。经过十多年的改革发展,S市不断促进人民建议征集的制度化 and 数字化建设,在逐渐发展的过程中推动了人民建议征集与城市治理的互动融合与双向赋能。

4 案例分析:人民建议征集驱动城市协商共治的过程与机制

本部分以调研资料为基础,依循“过程-机制”的研究脉络展开。一方面,聚焦过程逻辑,梳理“议题有效甄别-信息高效沟通-主体共同在场-公共利益保障”的实践链条(见图2),回答“如何驱动”的问题;另一方面,转向作用机制,以“情境-结构-功能”为分析视角,阐明“何以驱动”的问题。二者相互印证、互为补充,为后续理论框架建构提供经验基础与实证支撑。

4.1 人民建议征集驱动城市协商共治的过程逻辑

4.1.1 议题有效甄别:民意吸纳和治理问题生产

民意是广大人民群众的共同意愿和普遍诉求。精准感知和识别民意并将其转化为治理问题,是推动城市协商共治的前提和基础。在传统治理情境中,城市治理问题的形成多依赖自上而下的权威部门主导,缺少或难以有效吸纳群众自下而上的双向互动,导致政策与民意之间存在偏差。S市人民建议征集的设置,降低了民意诉求表达的门槛,推动人民意志与政府决策的有效对接。民意吸纳是人民建议征集的逻辑起点,也是联结党委政府和社会各界的桥梁纽带。正如调研中S市人民建议征集办公室相关负责人所言:

“过去群众有意见,要么是反映不到位,要么是中间环节被卡主,没法反映到相关领导那里。现在有了这个平台,不管大事小情,群众都能直接提出建议意见。”(访谈记录:20230922ZJB-Z^①)

实践中,S市人民建议征集塑造了民意吸纳和

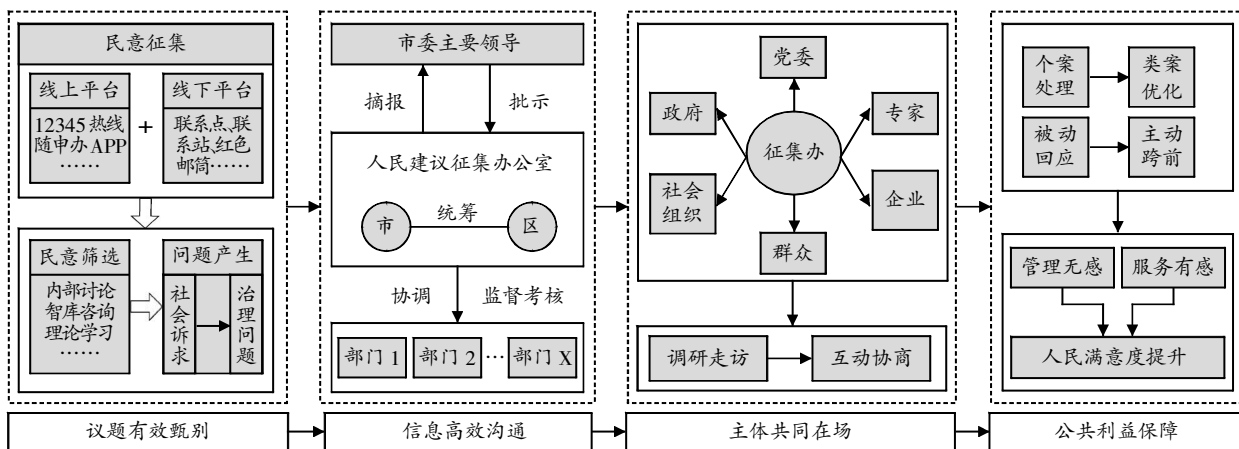


图2 人民建议征集驱动城市协商共治的过程

① 访谈记录编码规则:访谈时间+被访者身份信息首字母缩写+被访者姓名汉语拼音首字母(访谈时间八位数字,前四位为年份,后四位为日期,如20240101为2024年1月1日)。

议题筛选机制。第一,S市依托制度保障与技术赋能,构建线上与线下结合、日常和专项征集交互的民意集成体系。与聚焦个体利益诉求类信息不同,其征集议题的范围覆盖政治、经济、文化、社会等各领域,面向不同阶层、年龄、职业乃至不同国籍的常住人口,以保障民众平等的参与权益和公平的表达机会。民众可通过线上线下立体化、多元化的渠道反映意见、提出建议。人民建议征集办公室也会联合各职能部门及时主动的公开征集信息,围绕城市治理和民生关切问题主动向民众征集建议意见,通过自上而下与自下而上相结合的动员方式快速识别与回应民意。调研中,人民建议征集办公室工作人员提到:

“以前信访人是来吐槽抱怨的,现在建议人是来参与政府工作、参与城市治理的。当我们敞开大门、敞开心扉听老百姓的建议意见,就会有惊喜、有收获。‘坐在办公室都是问题,走出去就会有办法’,智慧在民间。”(访谈记录:20240606ZJB-Q)

第二,在广泛征集民意的基础上,“市-区”两级人民建议征集办公室坚持技术和价值判断结合,通过内部讨论、智库咨询、理论学习等方式对收集到的建议进行分类筛选,依据民众偏好对需求进行排序,并将具备政策性、普遍性、代表性的建议事项纳入行政系统。同时,针对群众提出的真问题、好问题,通过线上线下等形式与建议人进行沟通互动,进而推动个体需求向治理问题的转化。总结而言,S市人民建议征集通过制度与技术协同,构建自上而下与自下而上相融合的治理问题生成渠道。依托“走出去”与“请进来”相结合的民意吸纳机制,推动传统“被动集”的诉求逻辑向“主动征”的群众工作逻辑转型。同时,通过民众导向的议题筛选机制对民众偏好进行排序,避免精英垄断议程设置的弊端,使治理问题能够更加契合公共利益并具备广泛社会基础。

4.1.2 信息高效沟通:提级反馈与治理边界联动

信息是科学、民主决策的重要基础,没有充分的信息沟通互动,就难以形成高质量的公共决策,也无法塑造协商共治格局。在中国“上下分治”的金字塔型治理体制中,信息边界较为明显^[2]。民众诉求和建议往往需要经过多层级传递才能到达管理决策部门,容易出现扭曲和失真现象。对S市这样的超大城市而言,其组织结构复杂、信息链条较长,加大了党委政府识别和处理基层民意的难度,造成信息获取不畅、政民沟通效率下降。S市人民建议征集作为一种正式、直接的意见征集机制,使民众

偏好和意愿不被替代,党委政府能直接快速地获取民意信息,掌握社会真实需求与公共关切。

从具体实践看,S市不断完善民意提级反馈与摘报批示机制,充分发挥人民建议征集办公室的信息枢纽作用,通过建议征集信箱、领导留言板、12345市民服务热线等线上线下渠道,广泛征集民众对城市治理和民生问题的意见建议,并定期梳理相关议题,在反复论证与协商沟通中,形成包含“建议背景、建议事项、解决方案”的结构化摘报,直接向上级党委政府传递和反馈。正如调研中,S市人民建议征集办公室的相关人员提到:

“老百姓提出的建议有时是带方案的,有时是不带方案的,只是提出了一个真问题。那我们跟他沟通的时候就会引导他去想解决方案。最后我们把问题和方案一起报给领导,这个也是人民建议征集和其他摘报不一样的地方。”(访谈记录:20230411ZJB-Q)

过程中,S市人民建议征集塑造了民众与党委政府间双向互动、直接沟通的机制,助力政府与民众间的政社边界跨越。不同于以国家为中心、自上而下的信息沟通形式,其以制度化、常态化的民众参与推动公共决策的科学性与民主性^[4]。同时,S市人民建议征集办公室联通官僚系统层级和部门,依托自上而下的领导批示机制传达政治意志,协调跨部门合力,以“立督件”形式将建议事项转交相关职能部门办理和回应。这不仅打破了行政体系中信息传递的条块边界与部门壁垒,也实现了从信息反馈到跨部门联动的闭环运作。如调研中S市人民建议征集办公室相关负责人提出:

“无论信访还是人民建议,都是行政机关自我纠错的重要渠道。但要自我纠错并不容易,需要整套机制设计。首先,要有一个启动按钮。这个启动按钮在哪里?在老百姓手上。为政得失群众最有发言权。按钮启动后怎么办?我们其实是借人民建议摘报市领导的途径,推动问题很好解决,事实上也能起到示范带动作用。”(访谈记录:20230411ZJB-Q)

4.1.3 主体共同在场:多元参与和治理共识凝聚

共识是一种多样化团体在不发生冲突情况下做出决策的方法。协商共治作为寻求共识的治理策略,强调推动多元主体在治理过程中有序参与、理性沟通和平等对话。然而,囿于技术及科层层级限制,传统协商治理要么由于主体信息不对称导致“形式化协商”“精英主导”等困境,要么难以实现话语表达主体的广泛性和过程的平等性^[23]。S市人民

建议征集作为衔接民意表达与公共决策的制度化渠道,充分发挥技术治理和情感治理优势,坚持“有事好商量,众人的事情由众人商量”的理念,邀请多主体共同参与调研论证和决策过程,旨在推动信息对称与加深沟通对话的过程中挖掘建议事项背后的本质性问题,并在多元互动与协商中凝聚共识和推动问题整改。如调研中,S市人民建议征集办公室相关负责人提到:

“传统信访工作中,更多是就个案论个案,结果就是会哭的孩子有奶吃。现在人民建议征集强调以个案映射类案,强调与老百姓进行沟通对话,在大家互动商量的过程中推动政府决策和治理项目的优化。”(访谈记录:20230418ZJB-Z)

具体而言,S市人民建议征集积极创新互动协商机制与共识凝聚机制,强调各相关职能部门协调联动,积极与建议人进行沟通互动,并邀请建议人、专家学者、群众代表以及媒体等,围绕建议事项开展实地走访、问卷调查等形式的调研,在解决一件事的基础上深入挖掘事项背后的关键信息和本质问题,以个案映射类案。这有助于消除主体间信息不对称,推动治理主体对建议事项和治理问题有更为清晰的了解把握,进而提升沟通和互动的深度与有效性。同时,S市在开展人民建议征集实践中,充分发挥数字化优势,搭建线上线下双域空间,依托“市民大家谈”“云上交流会”“调研座谈会”“部门面对面”等多种形式,拓宽主体话语表达渠道,吸纳尽可能多的群体参与决策过程,进而在平等沟通与协商对话中实现分散化民意向共识性公意的转变,旨在以群体智慧和开放式决策推动公共决策科学化与民主化。如调研中,S市一位优秀建议人提到:

“我提交建议后,市人民建议征集办与我多次沟通研究,探讨建议合理性和可行性。最终这则建议送到市领导案头得到批示,我非常高兴。后面,相关部门局长专程带队来了解情况,召开调研座谈会,当面听取我的意见,并研究改进方案。这是我第一次面对面向市领导汇报,代表老百姓和基层反映困难和建议。”(访谈记录:20230922JYR-C)

4.1.4 公共利益保障:共识回应与治理价值共享

维护公共利益,推动治理价值共享是城市协商共治的价值旨归,其核心在于回答“治理为了谁”的根本命题。在民主情境下,公共决策必须立足最广泛的人民利益,并通过制度化程序加以落实。然而,既有层级治理体系中,政策执行容易呈现碎片化倾向,跨部门协调不足,且在晋升考核逻辑下,政府及

其官员更容易将“对上负责”作为准则,弱化了对公共利益的整体回应。S市人民建议征集通过构建共识回应机制,将共识性民意落实为惠民利民的政策举措和治理成果,推动公共价值得以普惠共享。

实践中,S市人民建议征集创新“征集-研究-转化”的闭环运行机制和民意办理的“七步工作法”,将民众意见和建议引入治理过程,推动公共决策立足于真实的民意基础之上,从而增强执政合法性和治理有效性。从办理过程来看,S市人民建议征集强化制度保障和法治引领,依托规范化建议办理、落实转化、督查督办、内外考核、表彰激励机制以及高层注意力聚焦,推动各职能部门将“对上负责”和“对下负责”相统一,把集中会商和各方协同结合起来,推动民意落实,以实现从“个案处理”到“类案优化”、“被动回应”到“主动跨前”的转变,努力让“管理无感、服务有感”,推动民众公共利益的共建共享。正如调研中S市一位从事城管工作的优秀建议人提到:

“我提交建议后收到三个意外惊喜。一是相关部门收到建议后,专门邀请我参与他们制定《指导意见》现场讨论;二是相关部门不仅内部听还开门征,在市人民建议征集平台、政务平台等多个渠道广泛征集群众对《指导意见》的建议;第三个惊喜也是我最大的收获,就是当初群众反映比较集中的问题都在正式出台的《指导意见》中得到了回应。这不仅从源头上减少了违规设摊行为的发生,也让我们的执法工作得到市民群众更多的理解支持。”(访谈记录:20230922JYR-X)

同时,S市人民建议征集通过线上线下信息公开、满意度评价和社会监督等举措,推动各类群体都能平等享受政策红利,使治理成果从个别受益扩展到普惠共享。如调研中得知:

“采用‘自评+公众满意度’双轨考核方式,要求部门提交自评报告,接受市民满意度评价。此外,采取累积加分制,并在政府内部会议及媒体平台上对优秀案例表彰,以形成正向激励,提升部门落实民意的积极性。”(访谈记录:20230606ZJB-Q)

总的来看,S市人民建议征集增强了民众实际参与感和公共责任感,增进其对党委政府的关系信任与情感认同,形成从民意表达达到价值共享的良性循环。

4.2 人民建议征集驱动城市协商共治的机制阐述

4.2.1 民意驱动与治理情境重塑

当前,社会交往资源要素交织,使城市政府面

临纷繁复杂、动态变化的社会问题和矛盾冲突。在传统城市治理中,更多强调由公权力部门在权力驱动下自上而下地设定与解决问题,依托科层体系推动行政任务运转和落实。然而,这种问题设定权掌握在官僚系统内部的模式,容易弱化对真实民意的感知,导致公共议题偏离与需求回应偏差。S市人民建议征集坚持以人民为中心原则,强调以民意作为起点,通过制度化程序将民意转化为公共议题,并通过“民意发包”方式交由党委政府及相关职能部门办理^[24]。在此过程中,S市人民建议征集构建了双向调适的民意集成机制,主动征集民意,并将其传递到官僚体系内部,以达成政民的有效协商和共识凝聚。这实质上是将民意作为第一信息源,由民众“发包”问题,政府“接单”回应,在广泛的互动和协商中获得最大公约数,更好地回应广大人民群众对美好生活的需求。

在社会情境理论下,“情境”被界定为各种在场和不在场交织关系,所有的社会生活都发生在这种交织关系中,也通过这种交织关系得以构成^{[25][23]}。基于此,治理情境被理解为“涵盖内外部环境、合作信任与主体互动等元素的场域”。就S市人民建议征集驱动的城市协商共治情境来看,其不仅包含基于民意的治理问题,也涵盖围绕治理问题的传递、协商、解决和反馈等所需要的规则、技术和信息符号等。S市人民建议征集治理中民意驱动的城市协商共治情境具有四方面的特征:一是开放性。依托线上线下征集网络,民众可跨时空、低门槛地表达意见和建议并直达党委政府。二是包容性。建议征集面向各阶层、职业、年龄、国籍利益群体,保障民众平等参与的权利。三是互动性。通过“走出去”和“请进来”的双向互动方式,增强民众与政府之间的沟通交流,确保摘报和决策能够反映真实民情民意。四是回应性。通过结构化的反馈机制,确保民意不但被听取,而且能够转化为切实可行的政策和方案,实现惠民利民。总的来看,民意驱动的治理情境塑造,使得城市问题的识别与解决更加贴近民众关切,避免了治理资源的错配,有效提升了城市治理的响应能力和公平性。

4.2.2 结构调整与协同网络建构

在结构化理论中,结构被理解为循环往复体现在社会系统再生产中的规则与资源。治理结构作为跨部门、跨主体协作的组织载体,限定了行动空间和运行边界。治理结构通常不能脱离治理情境单独存在,治理情境触发治理结构重塑,也影响治理整

体方向。如果现有治理结构无法适应既定治理情境,那治理主体唯有通过主动搭建与治理情境匹配的治理结构,才有可能推动治理目标整体实现^[26]。有学者指出,治理结构包含治理所依循的制度结构、治理所凭借的技术结构、治理所需要的组织结构以及治理所牵涉的主体结构,治理结构间的相互催化与彼此交互建构出了特定行动网络^[23]。

在S市案例中,人民建议征集的“民意发包”逻辑推动了城市协商共治情境建立,触发制度、技术、组织和主体等多个维度的结构调整,并形成了与治理情境相契合的协同行动网络。具体而言,在制度维度上,S市制定《人民建议征集工作规定》《人民建议征集若干规定》等规范性文件,并配套形成“七步工作法”“征集-研究-转化”运行机制等,这些制度化规则作为行为导向、依据和标准,规范了认同准则并约束行为边界,为稳定有序的协同行动奠定基础。在技术维度上,S市不断拓展线上参与空间,延伸政民沟通的空间界面;同时,借助人民建议征集信息系统的智能化功能,确保了征集信息及时收集、转送和汇总,从而为协同网络构建提供了技术联结。在组织维度上,S市在市、区两级设立人民建议征集办公室,并在基层街镇、村居等设置联系点、联系站等“家门口”服务体系,人民建议征集办公室上通党委政府领导、下联各职能部门,形成以人民建议征集办公室为核心的纵向贯通、横向联动的组织架构,有效避免既往治理模式中“条块分隔”“踢皮球”等问题,为建构党委领导下的“协调型”政府协同网络提供了组织支撑。在主体维度上,S市坚持党委领导、政府负责原则,将党委政府领导、职能部门负责人、建议人、专家学者、群众代表、媒体等多元主体纳入治理情境中,在党委政府组织动员下推动多元主体的良性互动与协商,进而构建党政主导、社会各方协同参与的“统合型”主体协同网络。上述行动网络的建构推动了不同利益代表与权责归属的主体在同一协商平台上平等对话、各展所长,达成公共利益与个体关切之间的平衡。

4.2.3 功能强化与复合价值创造

基于“结构-功能”主义理论,治理系统的结构影响功能输出。功能是治理系统内要素及其结构的最终体现,也是在一定结构下治理系统内各要素存在的目的和理由。结构与功能相互依存,结构特征的权变调整会对功能输出产生影响,从而推动社会成员价值取向再规范。S市人民建议征集驱动的城市协商共治在辩证吸收协商民主价值内核的基础

上,融入中国特色城市治理经验,将结构与功能紧密集合,推动民主、治理与社会等多维度价值产出,进而提升城市协商共治的结果和效能。

在S市实践中,人民建议征集通过功能优化推动了效率、民主、信任与公平、满意度等复合性价值创造。首先,S市创新主动征集机制,通过主动跨前的“开门问计”打破了传统被动接收诉求的局限,使民意能直接、真实地进入党委政府领导视野。这一民意感知功能强化,不仅实现了问题的早识别、早介入,还引导了民众有序参与和理性表达,提升了源头治理的效率。同时,这也拓展了民众直接、平等参与的渠道,增强了民众对政府的信任和满意度。其次,S市跳出“头痛医头、脚痛医脚”工作模式,依托线上线下交互平台,在事前、事中、事后全过程推动多元协商与沟通互动,将分散化民意诉求转化为可供协商的公共议题,并在寻找“最大公约数”过程中凝聚社会共识。这不仅打破了精英垄断式决策弊端,提升了决策公开性、透明性和科学性,也增强了民众参与的实质性、深入性、广泛性与有效性,进而提升了民众的满意度水平。最后,S市注重将民意成果转化为政策举措或治理项目,通过跨部门、跨主体信息沟通与资源整合,形成高转化率的回应链条。这一功能强化了政府政策执行与回应效率,让民众在成果落地中切实提升了获得感与成就感,进一步增强了民众对城市治理的责任认同与情感归属。正如调研中,一位优秀建议人提到:

“人民建议征集平台让我能真参与到城市治理中,在提建议和与领导互动沟通的过程中让我有满满的获得感,真正体会到自己是城市的主人。”(访谈记录:20230921JYR-C)

总的来看,S市人民建议征集通过民意感知、协商互动、资源整合、民意转化和政策回应等功能强化推动了民主、治理、社会等多维价值创造,并基于民意落实推动了公共价值的普惠共享。

5 基于案例分析的框架建构与理论对话

5.1 “民意驱动-党领共治-复合价值”:一个整合性的框架

基于前文对案例的过程逻辑和作用机制分析,本文建构面向人民建议征集驱动下城市协商共治的整合框架(见图3)。该框架既能揭示人民建议征集驱动城市协商共治的机制和路径,也能在外推基础上为理解中国人民建议征集情境下城市协商共治模式提供理论参照和启示。

首先,民意驱动是人民建议征集推动下城市协商共治的情境性起点。在传统治理模式中,政府往往依赖自上而下的权力驱动和“行政发包”机制,即由政府主导设定治理问题和解决方案,民众需求和意见作为第一信息源,并基于“委托-代理”关系构建开放包容的决策系统。在民意驱动情境下,政府不仅通过完成行政任务来获取合法性,更通过转向

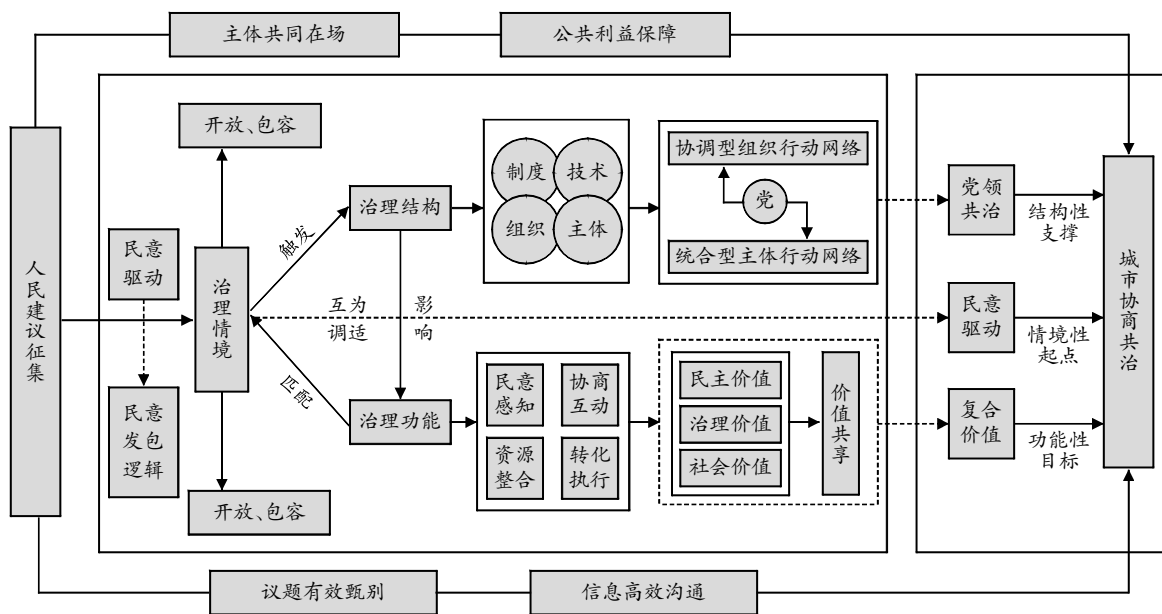


图3 人民建议征集驱动下城市协商共治的整合框架

为民众负责来证明其合法性。这突出了中国治理实践中国家权力来自人民的逻辑^[7]。民意驱动不仅代表“以民意作为起点”进行治理,更标志着从政府本位到人民本位的转变,推动了人民主体性地位的实现。同时,通过制度化程序,民众被赋予了治理主体地位与治理权能,推动民众从被动接受者向积极的参与者和决策贡献者转变。在此过程中,人民建议征集的民意驱动逻辑推动了城市协商共治的治理情境重塑,赋予治理情境更加开放、包容、互动和回应性等特征。

其次,党领共治是人民建议征集驱动下城市协商共治的结构性支撑。在以民意驱动为核心的治理情境下,要求通过协商对话、开放决策等方式将分散化的民意转化为可治理的公共议题,并在多元主体的互动与沟通中达成共识,推动公共决策形成。党领共治作为适应治理情境的结构性安排,通过“制度-技术-组织-主体”等结构间分工协作,为党委政府和社会各方提供了协同与合作的支撑与框架。党委领导在此结构中处于核心地位,人民建议征集办公室发挥信息沟通和资源协调作用,政府职能部门、建议人、专家学者、媒体平台、普通民众、社会组织等为代表的广大人民群众是必然的治理主体。这种“一核多元”的结构性安排不仅有助于政府与社会力量的动员与整合,也能够推动行政系统内部资源协调与优化。总的来看,党领共治的协同网络结构能够平衡权力与权利的内在张力,缓和公共利益与个人利益冲突,使不同权责归属、利益代表的主体能理性对话、有序协商和共同发力。

最后,复合价值是人民建议征集驱动下城市协商共治的功能性目标与价值旨归。复合价值是在民意驱动和党领共治双重作用下的价值产出。从人民建议征集驱动城市协商共治的本质来看,其不仅是一个以民意作为起点的治理过程,还是一个结合了民主与治理的制度安排。与传统治理模式中仅侧重价值理性或工具理性不同,城市协商共治通过理论与实践的结合、经验与知识的交流,推动了治理价值、民主价值和社会价值的多维度发展。它实现了工具理性与价值理性的统一,注重促进效率、民主、责任与公平等多元平衡,旨在通过回应广大人民群众对美好生活的需求,提升城市治理的现代化水平。

5.2 理论对话:基于中国情境的理论阐述

本文以中国特色人民建议征集实践为研究切入点,揭示其驱动城市协商共治的过程和机制,并在此基础上尝试提炼具有本土化解释力的城市协商共治

框架。该框架与西方治理理论的对话点如下:

(1)在治理情境维度,西方协商民主思想来源于自由主义。自由主义思想强调个体自由与权利,导致西方社会和政治领域在个体权利、国家权力、公域与私域、公民社会与国家等多重维度上形成对立。为削弱这些对立并缓解代议制民主缺陷,西方协商民主应运而生。西方在协商民主的过程中更注重把个人偏好特别是利益诉求充分表达出来,强调在公共领域的理性对话以实现公共理性。尽管这种理性对话有助于协调不同主体的利益,但往往也会因各方的强烈利益对立而陷入激烈争论。与此不同,中国协商民主植根于传统文化中的“民贵君轻”“政在养民”等民本思想,同时受到马克思主义人民民主理论、群众路线和全过程人民民主的深刻影响。基于此,中国协商共治更加强调人民立场和人民主权,重视通过党政主导下的集体协商和有效互动来吸纳和聚合人民意志,最终实现公共利益。与西方通过“公共领域理性对话寻找妥协和共识”的情境塑造不同,中国协商共治更加注重人民主体性的制度化运作,并通过民意驱动构建开放、包容、互动和回应性的治理情境。S市人民建议征集实践表明,通过“民意发包”的逻辑,推动了政府与民众之间的双向互动和共识凝聚,并在寻求最大公约数的过程中保障了人民的主权和公共利益。

(2)在治理结构维度,衍生于西方世界的合作治理理论强调多元主体共同治理,突出政府、市场与社会等多元主体间的平等协作。但如果缺乏规则,其往往容易陷入低效与失灵的泥潭。在中国语境下,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是中国之治的必然要求。作为一种“使命型”政党,中国共产党与人民群众紧密相连,建立起能够吸纳不同社会群体意愿与利益的政治机制,进而联结各类社会力量、整合多元治理资源,形成政党统合的治理网络。在此网络中,党通过自上而下的科层动员与自下而上的社会动员^[28],将党政关系与党群关系有机结合,实现了对多元治理主体的有效协调,也确保了治理资源、利益与权力的统合,从而塑造出区别于西方的“党领共治”结构模式。在S市人民建议征集实践中,通过党政领导的协调与组织,有效整合了政府各职能部门、民众、专家和媒体等多元主体力量,形成了一个既能平衡政府与社会关系,又能促进资源高效整合的双重协同行动网络。

(3)在治理价值维度,西方学者穆尔等提出的公共价值理论强调“价值”是植根于个人期望和感

知的,公共价值是公民对政府期望的集合^[29]。此后,有学者在总结经典文献基础上,提出公共价值可以从服务交付质量、效率、信任、合法性、成果成就等多维度进行衡量^[30]。这为中西方治理实践提供了重要的理论启示。然而,值得注意的是,在西方资本主义制度下,由于权力分立、自由主义偏好以及内部多元竞争等因素的影响,西方往往更加注重效率实现、个体权力和自由保障,其公共价值的实现常局限于个人主义价值或特定群体的利益追求。这与中国治理情境形成鲜明对比。中国的协商共治深刻蕴含“天下为公”“和合共生”等传统文化思想,追求“大我”观念,强调集体主义价值追求,并秉持共建共治共享的理念^[31]。在推动多元主体广泛参与协商的过程中,中国更注重工具理性与价值理性相结合,追求通过“最大公约数”的方式平衡公共利益、集体利益和个人利益,从而实现更全面、普惠的公共价值创造和共享。正如在S市治理实践中,人民建议征集推动了参与、合法性、民主、效率、公平、信任、满意度等多个维度的复合性公共价值创造,并通过党的领导优势、技术赋能和制度保障优势等推动治理价值和治理成果的普惠共享。

6 结论与讨论

本文立足S市案例,从“过程-机制”视角阐明人民建议征集何以驱动城市协商共治的问题。结论主要有三点:第一,人民建议征集以“议题有效甄别-信息高效沟通-主体共同在场-公共利益保障”为运行链条,贯通了民意吸纳、公意转化与共识回应闭环,进而促成治理问题生产、治理边界联动、治理共识凝聚以及治理价值共享。第二,在机制路径层面,人民建议征集通过民意驱动与治理情境重塑、结构调整与协同网络建构、功能强化与复合价值创造的耦合路径驱动城市协商共治图景的建构。其具体机理为:以民意驱动为起点、以“民意发包”为基础逻辑,重塑开放、包容、互动、回应的治理情境,并通过“制度-技术-组织-主体”结构调整,建构党领共治的协同网络,进而以民意感知、协商互动、资源整合与执行转化等功能强化,实现民主、治理与社会等复合性价值的创造与共享。第三,基于案例分析提出“民意驱动-党领共治-复合价值”整合性框架,用以揭示中国情境下城市协商共治的运行机理与本土模式。

但需注意的是,该机理路径的有效运转也需要一定的边界条件。如在制度维度上,需要稳定的高

位政治支持与法治化程序供给,保障“积极听-主动征-认真办-有效转”的常态化与规范化;在组织维度上,需要专门管理机构与跨部门协同能力,支撑社会动员、议题甄别与资源统筹;在技术维度上,需要依赖坚实的数字基础设施与数字治理能力,以确保信息留痕、数据安全与流程可追溯;在环境维度上,离不开政治信任、良好的互动氛围与较强的民众参与素养和参与能力等。若上述条件不足,则容易引发民众参与形式化、议题代表性不足、数字鸿沟扩大、协商场域精英化、民意办理程序化及跨部门协同失灵等风险,从而削弱人民建议征集对城市协商共治的驱动效能。

本文的研究贡献主要体现在以下几个方面:(1)从“过程-机制”双重视角揭示人民建议征集驱动城市协商共治的作用机理和路径,较为完整地打开了制度优势转化为城市治理效能的“黑箱”,并具体化呈现了其中的关键环节与运行节点。(2)以“情境-结构-功能”为主线,扎根中国实践案例,建构面向城市协商共治的本土化解释框架,提出“民意驱动-党领共治-复合价值”的整合性治理模式,串联起研究话语中的微观过程、中观机制与宏观制度,丰富了中国情境下城市协商共治研究的模式提炼和案例支撑。(3)锚定S市人民建议征集运行过程与实践路径,抽丝剥茧讲好中国故事,能够为其他城市人民建议征集的发展及其与城市协商共治的双向赋能提供经验参考与实践启示。

诚然,本文也存在有待拓展之处:(1)作为探索性单案例研究,S市属于超大城市,制度与技术基础雄厚且长期获得高位关注,情境优势可能放大人民建议征集的治理效应。故本文所得结论的外部效度尚需在不同规模与发展阶段城市的多案例比较中进行检验与修正。(2)受限于行政数据的可得性,本文对“协同程度”“协商深度”“价值共享”等概念的量化操作还有待深化,后续研究中可结合过程追踪与准实验设计等深化因果机制阐述并充实研究结论。

参考文献:

- [1] 翁士洪,叶笑云.网络参与下地方政府决策回应的逻辑分析——以宁波PX事件为例[J].公共管理学报,2013,10(4):26-36.
- [2] 赵萌琪,张友浪.民众诉求驱动的基层政民互动模式创新——以北京市“未诉先办”为例[J].中国行政管理,2024(9):121-133.
- [3] 王学军,王子琦.政民互动、公共价值与政府绩效改进——基于北上广政务微博的实证分析[J].公共管理学报,2017,14(3):31-43.

- [4] 黄敏璇,孟天广.从群众路线到全过程人民民主:人民建议征集制度的政治逻辑[J].社会科学,2024(6):112-123.
- [5] 张敏.协商治理:一个成长中的新公共治理范式[J].江海学刊,2012(5):137-143.
- [6] 齐卫平,陈朋.协商民主:城市基层治理的有效模式——基于上海H社区的个案分析[J].理论与改革,2008(5):9-13.
- [7] 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):54-60.
- [8] VALADEZ J M. Deliberative Democracy, and Self-democracy in Multicultural Societies[M]. Colorado: Westview Press, 2001.
- [9] 王树义,赵小姣.长江流域生态环境协商共治模式初探[J].中国人口·资源与环境,2019,29(8):31-39.
- [10] 顾向一,曾丽萱.从“单一主导”走向“协商共治”——长江流域生态环境治理模式之变[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020,19(5):24-36.
- [11] 颜佳华,吕炜.协商治理、协作治理、协同治理与合作治理概念及其关系辨析[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2015,39(2):14-18.
- [12] 何包刚.协商民主:理论、方法和实践[M].北京:中国社会科学出版社,2008.
- [13] 汤啸天.政府重大决策事先征集公民建议的制度构建[J].法学,2014(3):26-34.
- [14] 高艳.公民参与视阈下的人民建议征集制度[J].理论导刊,2011(12):26-28.
- [15] 汪仲启,杨洋.全过程人民民主视域下民意表达制度化的路径机制研究[J].中共天津市委党校学报,2023,25(6):43-52.
- [16] 陈亮,程竹汝.发展全过程人民民主场景中人民建议征集的驱动效应:作用机制与优化路径[J].行政论坛,2025,32(3):58-68.
- [17] 陈水生,罗丹.找回治理的“人民性”:人民建议征集的价值共创与运行机理[J].理论与改革,2023(5):122-137.
- [18] 凌燕.人民建议征集制度:民意表达走向制度化的路径[J].上海商学院学报,2014,15(6):102-105.
- [19] 何易.上海:人民建议征集成全过程人民民主生动实践[N].文汇报,2022-01-07(5).
- [20] YIN R K. Discovering the Future of the Case Study Method in Evaluation Research[J]. American Journal of Evaluation, 1994, 15(3):283-290.
- [21] 任勇,周芮.公共管理研究中的因果过程追踪法应用及其拓展空间[J].中国行政管理,2023(2):96-107.
- [22] 曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011,25(1):1-40.
- [23] 周其鑫.“效率”与“公平”的协奏:基层数字协商治理的运行逻辑与机制阐发——以“码”上议为例[JOL].电子政务,1-12 [2025-09-04]. <https://link.cnki.net/urlid/11.5181.TP.20250409.1519.004>
- [24] 孙柏瑛,周保民.民意发包:驱动政府工作的新方式——以S县民生实事项目人大代表票决制为例[J].中国行政管理,2023(4):30-37.
- [25] [英]安东尼·吉登斯.社会的构成:结构化理论大纲[M].李康,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,1998.
- [26] 张晓杰,王丽丽.结构重塑与关系嵌入:跨层跨域环境治理中平行部门间协作的实现逻辑[J].公共管理学报,2025,22(1):74-87.
- [27] 林尚立.论以人民为本位的民主及其在中国的实践[J].政治学研究,2016(3):2-12.
- [28] 毛寿龙,肖敏.公共领导力供给:党建引领社区治理共同体建构的内在机理[J].求实,2025(2):4-16.
- [29] 何艳玲.“公共价值管理”:一个新的公共行政学范式[J].政治学研究,2009(6):62-68.
- [30] FAULKNER N, KAUFMAN S. Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value [J]. Australian Journal of Public Administration, 2017, 77(1): 69-86.
- [31] 郭红军.中西协商民主:比较与启示[J].中州学刊,2018(12):1-12.

mental responsibility allocation in China, and revealing its generation logic also helps to expand the research on institutional isomorphism theory and institutional complexity.

Article Type: Research Paper

Key Words: Co-Responsibility and Mixed Structure, Government Affairs Management Department, Responsibility Allocation, Institutional Environment, Organizational Choice

(6) Towards Consultative Co-Governance: How Does Citizens' Proposal Solicitation Drive Urban Governance Innovation?

—A Case Study of City S

Song Yeqin, Gu Limei, Zhang Zhiqiang^{b·67·}

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai, 200433, China)

Abstract ID: 1672-6162(2025)04-0067-EA

Abstract: Against the backdrop of evolving concepts such as the "People's City" and "whole-process people's democracy," fostering government-citizen synergy and constructing a framework for consultative co-governance has become a pivotal issue in urban governance innovation. Taking the citizen's proposal solicitation program in S City as a single-case study, this study analyzes the procedural logic and pathways of influence through which this program drives urban consultative co-governance from a "process-mechanism" perspective. The study finds that, from a processual perspective, citizen's proposal solicitation drives the formulation of governance problems, fosters linkage across governance boundaries, builds governance consensus, and promotes shared governance values. This is achieved through effective issue identification, efficient communication, the co-presence of stakeholders, and the safeguarding of the public interest. From a mechanistic perspective, the practice shapes urban consultative co-governance by establishing contextual starting point, providing structural underpinnings, and defining functional objectives. This is achieved through three coupled pathways: linking public opinion-driven forces with governance context transformation, structural adjustments with collaborative network building, and functional enhancements with synergistic value creation. In doing so, it delineates a holistic landscape for urban consultative co-governance. Building on this analysis, the study further constructs an integrative framework of "Public Opinion-Driven-Party-Led Co-Governance-Composite Value." This framework not only aims to explain the mechanisms through which citizen's proposal solicitation drives urban consultative co-governance but also offers theoretical implications and empirical references for understanding urban consultative co-governance model within the Chinese context.

Article Type: Research Paper

Key Words: Citizens' Proposal Solicitation, Consultative Co-governance, Urban Governance, Government-Citizen Interaction, Governance Innovation

(7) Research on Institutional Change and Mechanisms in Rural Public Goods Provision under Multiple Institutional Logics

—Evidence from the Water Supply System in Village D, Western China

Zhu Xunhong^{abc}, *Wang Dawei*², *Hu Junyi*³, *Zhang Liping*^{ab} ·79·

(1a. College of Public Administration, Huazhong Agricultural University, Wuhan, 430070, China;

1b. Research Center for Rural Construction and Grassroots Governance, Huazhong Agricultural University, Wuhan, 430070, China;

1c. College of Informatics, Huazhong Agricultural University, Wuhan, 430070, China;

2. School of Government, Sun Yat-Sen University, Guangzhou, 510275, China;

3. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing, 100084, China)

Abstract ID: 1672-6162(2025)04-0079-EA

Abstract: The institutional change in public goods provision represents a profound transformation unfolding in rural societies. From the theoretical perspective of multiple institutional logics, this study conducts a longitudinal case analysis of the water supply system evolution in Village D, western China, systematically examining