

“可治理的民主”何以兑现：基层公共事务治理民主的实现路径*

——以广东省横沥镇为例

高新宇¹ 武永超²

摘要：作为一个极具包容性和开放性的理论范式，“可治理的民主”推动了公共事务治理结构革命性变革，逐渐得到学界的认可，然而在实践中却遭遇了各种挑战。本文基于广东省横沥镇基层公共事务治理实践具体案例，借助后现代公共行政话语理论，试图构建一个具有操作性的分析框架来阐释可治理民主的实现路径。本文认为，基层公共事务治理民主的实现路径包括倡导“部分人对话”的理念路径、构建“公共能量场”的技术路径、确保“话语正当性”的制度路径。上述路径涉及多元主体不断互动的建构过程。本文的研究发现不仅验证了后现代公共行政话语理论在中国场景的适用性，也诠释了治理民主的现实应用路径，对当下的基层治理实践具有重要的启示意义。

关键词：后现代公共行政话语理论 治理民主 公共事务 新型城镇化

中图分类号：D630 **文献标识码：**A

一、问题的提出

一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层^①。近年来，伴随着国家治理体系和治理能力现代化的不断深入，基层公共事务治理越来越重视内涵式发展，对治理质量要求的提高使得既有的治理模式面临巨大挑战。在以往学界对基层公共事务治理之道的探求中，大致有三种治理模式被先后提出并被广泛应用于实践：第一种是基于政府威权的理性视角，以韦伯科层制为支点，提出的政府管理模式（周庆智，2016）；第二种是基于基层自主的社会基础，借用奥斯特罗姆的公共

*本文系国家社会科学基金青年项目“地方政府智慧型环境治理的驱动机制与优化路径研究”（项目编号：20CSH077）、安徽高校优秀青年人才支持计划项目的阶段性成果。本文涉及的所有调查资料和相关数据均来自笔者针对东莞市社会治理建设专题开展的田野调查，在此要特别感谢东莞市政法委、市委办以及相关镇街对笔者资料搜集和调研工作的帮助。感谢外审专家的宝贵意见，文责自负。

^①参见《吉林之行，习近平这五句话涵义极其深刻》，http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2020-07/26/c_1126286928.htm。

池塘理论，创设的公共事务自治治理模式（Bell and Hindmoor, 2010）；第三种是基于多元主体比较优势，借用多中心治理理论，构建的政府、市场、社会合作协同的治理模式（刘红等，2018）。这三种治理模式都曾在中国基层治理实践中发挥了重要作用，时至今日，依然深刻影响着基层社会治理。但不可避免的是，以上三种模式分别面临着政府失灵、社会失灵与合作失灵的困境，三种治理模式基于“国家与社会二分法”的治理思路，也在一定程度上割裂了国家与社会的关系（De Zwart, 2002）。

面对上述困局，治理民主的异军突起可谓提供了一个解决问题的全新视角。所谓治理民主，意为“可治理的民主”（governable democracy），是民主与治理融合的产物，是实现民主价值理念的实践模式（杨光斌，2013）。西方学者认为，现代公共事务的日益复杂化和多样化、政府在社会事务领域介入范围的不断扩大，使得传统民主体制的功能发生了重大变化，以制约权力和保护自由为制度安排核心原则的“保护型民主”正逐渐转化为“可治理型民主”，民主越来越被视为一种公共事务的治理模式，而不再仅仅是从结果上对公民自由权利进行保护（赵成根，2000）。治理民主的提出，不仅使得民主的社会治理和公共服务的功能属性被极大地发掘出来，也为构建具有本土特色的治理民主体系、实现“善治”目标提供了一个全新的发展思路（何显明，2012）。在治理内容上，治理民主强调国家与社会、民主与治理、公平与效率的有机统一，既注重发扬多元自主治理的民主活力，又主张汲取政府行政治理的高效和秩序，使公共事务治理呈现充满活力而有序的均衡状态（唐兴霖和马亭亭，2014）。这些优势促使治理民主被当作一种有效的治理技术和治理机制应用到公共事务领域（周直，2016）。

中国新型城镇化进程的演进为治理民主模式推广应用到基层公共事务场景提供了难得的历史契机。任何一种治理总是在特定环境中运作并深受环境影响的，新型城镇化进程重构了基层治理环境。这种环境变化使得基层社区呈现开放化、多样化、智慧化等重要特征，基层社区治理与传统城乡割裂的二元社会治理结构体制产生巨大张力，导致基层治理面临一系列困境：一是基层社区定位不清诱发无序化治理。陌生人社会的价值基础缺失使得联结社区成员的新的社会基础和关系纽带无法有效建立起来，而以政府为代表的治理主体不能很好地从治理环境独特性出发做出具有针对性的制度安排。二是对基层民众的需求识别不准造成治理偏误。民众需求的日益增长和分化使得对需求的识别存在极大难度，加之传统需求识别普遍依赖领导个人经验和主观判断，由此可能会造成政府提供的服务与真实需求不相适配的问题。这就直接导致对需求的识别陷入对长官意志的依赖，并由此产生了形式多样的“被需求”的问题。三是基层民主治理能力相对薄弱使得治理面临失灵的风险。新型城镇化进程中涌现的城乡融合等方面的治理任务都需要强有力的治理资源和人才支持，而有些治理任务超出了现有基层民主治理能力的范围。上述治理任务以及新型城镇化建设奉行的“以人为本”的价值理念，都推动着治理民主的实践发展。在这一现实场景下，治理民主的内涵被进一步延展，不但包括“将民主寓于治理”，还包含“对民主进行治理”，借由国家治理手段形塑有序、规范、有力的民主（杨光斌，2013）。治理民主概念所体现出的强大解释力，使其逐渐成为解决基层公共事务治理困境的一个重要思路。

然而，作为一种治理范式，治理民主在基层公共事务治理实践中究竟如何兑现？实现它的路径到底是什么？目前学术界和实务界对此知之尚少，这也成为治理民主范式推广道路上一个不容忽视的障碍和缺憾。令人欣慰的是，后现代公共行政话语理论的提出和成熟，为治理民主在现实层面的落地提

供了一个可供探讨的框架。后现代公共行政话语理论与治理民主在理念追求上的一致性，使得前者对后者具有较好的适配性。鉴于上述分析，本文尝试借助后现代公共行政话语理论，构建起适用于中国本土基层公共事务治理民主的解释分析框架，并基于具体案例的分析，为新型城镇化背景下基层公共事务治理民主实践提供参考。

二、后现代公共行政话语理论：一个操作性的理论分析框架

伴随着 20 世纪 80 年代以来社会上以碎片化、差异化、多样化等为特征的后现代文化思潮的兴起以及西方规范伦理学说的强力张扬，承继了亚里士多德到阿伦特一脉政治哲学衣钵、秉持着古希腊民主实践核心价值主张的后现代公共行政话语理论逐渐受到更为广泛的关注，成为全球治理民主理论的一个重要转向。这一理论最初是由福克斯和米勒（2002）在《后现代公共行政：话语指向》一书中率先提出并发展的，是一套以对后工业时代多元主义文化困境深彻反思和对传统官僚制元叙事颠覆性批判为基础而形成的替代方案。它将治理视为一种对话机制，以西方传统话语理论、社群主义、结构化理论为理论基础，力图突破封闭式政府结构的治理限度，开拓性地对传统官僚行政文化进行全面解构，重构现代政府与民众沟通的平等对话与合作机制，以此推进社会对公共利益共识的达成，消除社会分歧（颜昌武，2018）。

后现代公共行政话语理论发展至今，业已形成一个成熟的理论框架，并表现出强大的理论解释力。有学者认为，作为实现“可治理的民主”目标的一个重要实践框架，后现代公共行政话语理论使得主流民主理论视野之外的社会生活的微观民主一跃成为丰富民主内容、拓展民主渠道的关键途径（何显明，2012）。它打通了体制内外的对话壁垒，以广泛的参与协商来弥合传统程序民主的体制缺陷，重塑了政府与公民的关系，适应了公共权力资源分散化、事务需求多样化和个性化的治理现实（井敏，2006）。而基于这一理论路径，国内学者开始尝试在具体实践环节将后现代公共行政话语理论操作化应用，如在社区层面转变传统单向度的话语惯习，鼓励外部自主性表达实践，建立有效对话机制和平台，推动公共对话参与，完善参与规则和参与手段以确保对话的正当性。上述建议对基层公共事务治理民主产生了启示意义，具有理论上的路径自治性。

作为实现基层公共事务治理民主的一种操作化理论，后现代公共行政话语理论的核心在于寻求政府与社会在平等合作的协商和对话中实现基层政府系统的开放化和民主化，以及以基层社区为基本组织单位的社会系统的组织化。因此，如何建构政府与社会之间的互动与依存机制，如何提升基层民众参与的组织化程度，成为后现代公共行政话语理论所要探寻的重大议题。为了回应这一重大议题，福克斯和米勒创造性地提出三个关键命题假设，描绘了一个将治理民主操作化的理论分析框架（如图 1 所示）。

衡是话语正当性丧失造成的，为了避免政策话语表达陷入虚假陈述和无政府主义的窠臼，应对话语意义的真实性做出严格的规定。为此，福克斯和米勒提出确保对话的正当性和合法性的四个规则：真诚、切合情境的意向性、自主参与以及具有实质性贡献。真诚的对话规则要求参与者双方建立信任机制，除此之外还强调对不信任情形进行规避和惩戒。切合情境的意向性要求参与主体对具体政策情境做出细致规划和切实反应，具有鲜明的目的导向，始终明确下一步需要完成的目标和任务。自主参与要求参与主体保持积极主动的参与精神，在充分尊重和接纳他人合理观点的基础上，密切把握政策对话进程。实质性贡献要求参与主体切实提升参与对话所必备的技能 and 能力，同时不排斥新兴力量参与，懂得权力共享，确保治理民主真正落地。

三、案例呈现：横沥镇基层公共事务治理民主实践

横沥镇地处广东省东莞市东部，是东莞市管辖的32个镇（街道）之一，辖区面积44.76平方千米，常住人口20.81万人，户籍人口4.9万人，下辖16个村和1个社区，各类住宅小区40个，是中国著名的模具制造基地，2019年更是跻身全国综合实力千强镇前100名，是中国“外向型城镇化”发展模式极具代表性的地区之一。

随着新型城镇化的推进，作为传统的经济大镇和人口倒挂大镇，横沥镇始终面临外来流动人口多、出租屋多和企业多的“三多”治理压力。这给横沥镇的基层公共事务治理带来了较大挑战。一方面，近年来，伴随着权力下放和基层改革，各项事由逐级加码后，压力传导到基层，使得基层尤其是社区（村）一级工作负担较重，难免超出其承受能力，呈现“小马拉大车”的状况。与之形成鲜明对比的是，横沥镇的基层治理能力长期处于疲软状态，社区（村）干部治理能力弱，整体学历不高，工作积极性和素质有待提升。与此同时，部门联动能力欠缺，部门和社区仍存在“大门一闭、自成体系”的“单兵作战”思维，缺乏有效的协调对话机制。治理能力与治理需求之间巨大的张力使得基层公共事务治理民主陷入危机。另一方面，社会力量介入基层公共事务治理程度不够，更使得上述矛盾愈加凸显。受传统观念、知识水平以及政府“独白式对话”等因素制约，社会力量参与治理对话的热情不高、民主意识不强、对话能力不足，加之本地人口与外来流动人口之间较强的文化异质性，致使跨群体对话往往存在不可通约性，群众对公共事务普遍持“事不关己，高高挂起”的态度，让基层公共事务治理民主实践更加举步维艰。除此之外，相关制度和标准以及技术平台的缺失，限制了治理效能的发挥，更是给原本就已困难重重的基层公共事务治理民主实践蒙上了一层浓重的阴影。

面对基层公共事务治理民主出现的难题，横沥镇开始寻求突破，试图探索出一种具有地方特色且切实有效的基层公共事务治理模式。2014年，横沥镇开始在全镇试点社会治理协同创新工程，将政府的支持引导、社会组织的活力、专业人才的思维理念以及群众的需求真正整合对接起来，探索多元合作对话的新路径。2017年，横沥镇社会治理协同创新中心投入试运营，以“多元协同、共治善治”为理念，坚持问题导向和需求导向，按照培养社会治理人才、为社会组织增能、对接社会资源和创新治理项目的工作思路，努力营造共建共治共享的社会治理新格局，积极对标群众实际需求，不断创新治理民主方式。2018年，镇政府制定了以“社区营造”助推乡村振兴工作方案，将公共服务资源下沉到

最基层，通过社区营造理念充分调动多元主体进入基层公共事务治理的“能量场”。2019年，镇党委印发《横沥镇关于营造共建共治共享社会治理格局的意见》，提出“健全党领导下的基层治理体系”“健全村（社区）民主自治体系”“健全农村集体资产监管体系”“健全社会治理多元参与体系”“健全社会服务管理体系”“健全基层依法治理体系”“健全公共服务供给体系”等七项重点任务，全面助力“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体形成。

横沥镇一系列基层治理协同创新的探索实践在基层公共事务治理民主方面发挥了巨大功用。一是基层公共能量场的建立从体制机制层面打破了部门各自为政的局面，同时又为外部力量参与治理提供了现实载体，增强了基层公共事务协同共治的合力。二是基层公共事务治理中传统对话模式实现转型，话语权下放使得资源被有效激活，借助“平台+项目”的治理形式，一切可资利用的资源被有效调动起来，并实现广泛下沉和精准对接，这极大提升了治理资源的配置率和转化率，增强了基层公共事务治理效能。三是基层公共事务治理的正当性得到极大巩固，群众参与热情被极大激发，制度愈加健全，安全稳定、公平民主、法治优良的社会环境逐渐形成，群众的获得感、幸福感、安全感大幅提升，对当地的认同感和归属感不断增强，治理红利持续释放，有力促进了横沥镇的平安、和谐、稳定。

四、部分人对话、公共能量场、话语正当性：基层公共事务治理民主的实现路径

（一）倡导部分人对话：实现基层公共事务治理民主的理念路径

1. 转变“独白式对话”话语思维，打破“话语霸权”。在后现代公共行政学者看来，权力与话语存在着紧密的关联，权力控制了话语，话语不仅是交流沟通的工具，更是权力的言语陈述形式，是话语者权力的自然流露，是特定场域内权力结构的具象和利益表达的手段。受制于传统体制的惯性效应，以往的基层公共事务场域内，基层政府拥有强大的话语权，强势的话语地位往往令基层公共事务治理成为政府的“独角戏”，政府与公众对话互动程度不足，损伤了治理民主。

为了扭转政府在基层公共事务治理中的“独白式对话”局面，横沥镇近年来进行了一系列尝试，奉行“改革事业，思想先行”的思路，在体制机制改革铺开之前率先对干部队伍进行了一场深刻的思想洗礼，提升了干部的觉悟和素质。首先，借助系统内教育培训提升政府治理队伍的素质和认知。如横沥镇在2019年3~4月按照《广东省加强党的基层组织建设三年行动计划（2018—2020年）》精神，委托深圳经济特区社会工作学院开展“头雁工程培训班”，该培训以行动学习为理念，采取“集中授课+工作坊+外拓学习+小组研习分享”方式，针对基层治理专业化思维不足、对治理缺乏清晰明确思路等问题，以“怎么想”“怎么说”“怎么做”为三大训练板块，对参训干部进行精准的引导和培训，使其思想观念得到升华，杜绝官僚作风，强化“以人为本”的执政理念，深化其作为基层干部的责任感和使命感。这一举措对改善干部对话思维起到了一定促进作用。其次，依托经验学习方式促进观念快速升级。如2018年2月和12月，横沥镇镇委副书记带队先后到深圳市凤凰社区和佛山市黄连社区参观学习社区营造经验；2018年4月，镇总工会组织到深圳市上围艺术村和鳌湖艺术村学习边角花园打造经验，同期，镇政法办组织分别到寮步镇良平社区和佛山市大沥镇学习住宅小区治理和协商共治经验，之后还召开专题座谈会组织集体学习。一系列外出考察学习举措，不仅让干部及时掌握先

进地区的治理经验，更重要的是，基层治理民主新价值观念的引入可对干部的思想产生潜移默化的影响，使其思想境界得到较大提升。除上述举措外，上级政府和主要领导对横沥镇推动治理民主做法的批示和指导（如东莞市委书记2018年专门批示和2019年实地指导等行为）通过传递出“领导重视”的支持信号，形塑和提升了横沥镇基层干部的治理民主观念。

2. 倡导“部分人对话”治理理念，消除“政治冷漠”。毋庸置疑，基层公共事务治理民主对于基层公共事务发展的规范意义以及该如何实践，都必须基于一种民主的意志形成过程。因此，后现代公共行政话语理论推崇开放性的思维方式。在后现代公共行政学者看来，日益复杂的、动态的和多元的治理环境和治理需求，对于政府治理能力是巨大的挑战和考验。而要避免矛盾积压的一个有效途径即是广开言路，通过与社会上积极参与公共事务且有创见的力量进行有价值和有秩序的交流与互动以凝聚共识，形成理性话语来实现治理民主。

近年来，横沥镇为达成这一目标，积极创设条件与社会力量展开交流对话。首先，以“邀请式”经验交流的方式，打破了政府与社会力量之间的对话壁垒。比如，横沥镇政府依托自身区位优势和社会资源禀赋，于2017年5月采取“走出去，请进来”的策略，先后与镇台商投资协会、镇外商投资协会、镇太极功夫协会、镇女企业家协会、香港东莞社团总会妇女委员会、东莞理工学院以及其他东莞市内外公益机构等展开交流，消除分歧、增进共识。其次，以完善社区（村）议事规则为突破口，在干部与群众之间建立对话通道。一方面，在社区层面，以横沥镇恒泉社区2017年推行的“萝卜规则”^①民生议事会为例，该议事会由社区共治示范点建设项目组牵头，围绕社情民意调研组和恒泉共治协会收集回来的需要解决的民生实事问题，组织社区居民通过共同议事等方式参与社区治理。与会人员包括居委会代表、热心居民和社工等有参与能力的群体，各方开展广泛交流和实质性商讨，有力助推了社区问题的妥善化解。另一方面，在村级层面，全面落实重大事项决策“四议两公开”^②，制定协商事项清单，切实推进民主协商和民主决策。这些举措都在一定程度上改善了民众的政治淡漠感。最后，借助资源对接和扶持手段提高公共事务能力。横沥镇2019年12月注册成立的全市首个社区发展基金会较好地承担了这一职责，政府借助基金会通过社区公共服务项目的资源对接等途径无形之中将话语权赋予“一部分”有能力、有热情的社会力量，顺利完成了权力让渡和权力交接，这些社群和民众因此也实现了公共事务治理的角色切换，逐渐对基层公共事务治理拥有充分的话语表达权甚至主导权。而政府则从其中抽离出来，完成了由基层公共事务统管者到协调者的角色转型。

（二）构建公共能量场：实现基层公共事务治理民主的技术路径

^① “萝卜规则”是“罗伯特议事规则”在中国的俗称。该规则最早于1876年由美国将领亨利·马丁·罗伯特提出，将讨论问题的基本原则归纳为12条，其精神就是权力制约、充分辩论、一事一议、多数裁决，其特点就是对事不对人、不无限上纲道德问题、不预设立场、绝对中立。

^② “四议两公开”又称“4+2”工作法，是指村党组织领导下对村级事务进行民主决策的一套基本工作程序。“四议”是指村党支部会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议；“两公开”是指决议公开、实施结果公开。

1.建立公共能量场式平台。治理民主目标的实现基于这样一个前提，即除了治理理念上的突破，还需要治理技术的创新。如果缺少治理技术的推动，治理民主就很可能沦为乌托邦式的幻想。而治理技术的一个关键要素就是平台，它为实现治理可操作化提供了必要的环境和条件(欧黎明和朱秦,2009)。在治理平台这个空间维度的场域内，各种治理资源和力量被整合和使用，治理理念被具体化为真实的活动或行为。然而，在后现代公共行政学者看来，传统平台往往被那些控制着媒介组织或能够购买到广告权的人掌握着，其结果并不能促进对话程度的提高(福克斯和米勒,2002)。对此，福克斯和米勒提出了“公共能量场”的创新性构想，意欲凭借技术上的优化来弥补现有治理方面存在的不足，实现治理主体对话效率的最大化。

回归到横沥镇自身的治理实践，在推动基层公共事务治理民主的过程中也能看到构建公共能量场的实践。横沥镇于2017年开始运营社会治理协同创新中心，以其为平台载体，打造公共事务治理民主的“公共能量场”。作为多中心、互动式、开放型的治理平台，该中心依托“三个子中心、四个平台”^①的架构设计，给社会力量提供公共对话的场所，用多元对话方式推进公共事务治理共识的达成。除此之外，在实体平台建设的同时，基于网络技术搭设的社会资源对接系统平台使得对话更是突破了时空限制，提升了对话的精准性和实时性。在虚实结合的公共场域内集合了五大结构性“能量体”：以镇社工委、镇政法办、镇司法公安为代表的官方力量，以恩派公益组织发展中心、普惠社会工作服务中心为代表的社会组织力量，以深圳经济特区社会工作学院、华东理工大学为代表的高校力量，以镇台商投资协会、捷荣集团为代表的企业力量，以村(社区)退休干部、乡贤能人、活跃居民组成的公民力量。各“能量体”彼此之间话语地位平等，可以就某些公共议题自由发表看法，充分阐释自己的主张。“公共能量场”为治理主体增能赋权的方式，在某种程度上改变了传统的单向度的自上而下的权力运作模式，并创设出一种上下互动、多元协同的治理关系，有效解决了公共事务自治治理的核心问题，即相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来，进行自治治理，从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下，取得持久的共同收益(奥斯特罗姆,2000)，进而保证公共事务治理效能。

2.发挥项目制“助推器”作用。福克斯和米勒(2002)指出，只有恰当的机制驱动，才能使得公共能量场高效运转起来。如前文所述，本质上，公共能量场是带有机械色彩的治理结构，需要灌注“动力燃料”，生成动能，这样才会源源不断生产出治理产品，满足治理需求。治理者需要根据历史情势和社会条件，选择适合本地区的治理运行机制。近年来，项目制已经渗透到中国经济生活的方方面面(渠敬东,2012)。究其原因，主要在于项目制具有天然的资源整合性和适度约束性，能够有效衔接和汇聚资源，并在这个过程中起到一定权力监督约束作用。而这又恰与公共能量场的结构特性相契合，二者具有良好的适配性。

回顾横沥镇的治理创新，它基本上也能体现上述机制。在横沥镇基层公共事务治理创新过程中，

^①“三个子中心”即智慧中心、资源中心、枢纽中心，“四个平台”即社会治理人才培养平台、社会组织培育增能平台、社会资源整合对接平台、创新社会治理项目平台。

六成以上都是依托社会治理协同创新中心平台，以项目制的方式推进，基本形成了“平台建设+项目运作”的治理技术格局。以几大典型的治理创新项目为例，“公益咖啡学院”项目实现了以镇社工委为代表的政府与以捷荣集团为代表的企业之间的对话与合作；“汇丰社区伙伴计划”项目促成了以汇丰银行（中国）有限公司为代表的企业、以恩派公益组织发展中心为代表的社会组织、以镇社工委为代表的政府、有参与意愿的公民等四方力量的对话；“公益导师库”项目通过导师资源对接和下沉的形式，打通了个人参与治理对话的途径，推动了公益服务进村、进社区、进工业园区，有效促进了政府、企业、公民、志愿者组织等“能量体”的深度融合与互动；“瑞康花园小区党建”项目通过建立以基层党组织为核心的多元协同治理体系，提升了外来人口的话语权，强化了居委会、物业公司、社工机构、常住居民等“能量体”参与社区公共事务治理的对话能力。总之，横沥镇在基层公共事务治理中广泛使用项目制的方式，不仅显著提升了横沥镇社会治理协同创新中心这一“公共能量场”的效能，更借助不同能量体之间实质性的互动与业务合作，升级了对话的品质。

（三）确保话语正当性：实现基层公共事务治理民主的制度路径

与“部分人对话”和“公共能量场”相同，探讨“话语正当性”也是在寻找实现治理民主的方法。所不同的是，基于真诚、切合情境的意向性、自主参与以及具有实质性贡献的话语正当性更多寻求的是一种治理民主在制度层面的实现路径。后现代公共行政话语理论指出，治理民主中的很多失衡是话语正当性丧失造成的，因此，对话和治理应当遵循参与的制度化以及理性商讨的原则。福克斯和米勒（2002）将制度定义为被资源配置和规则所维持的“重复性实践”。在他们看来，治理民主的过程就是各种话语对抗性交流的过程，也是不同意向性话语在某个实践语境中为获取意义而相互斗争的过程，如何引导这个过程并使之最终呈现有序、稳定且具有活力的状态，则需要制度来实现。鉴于此，托马斯（2005）指出，公共管理者面对的真正问题是力图将公民参与制度化。横沥镇的治理创新实践在某种程度上同样体现了这一制度路径。

1.以信任制度来确保治理主体真诚对话。区别于传统熟人社会中基于文化延续和伦理本位表现出的强人际信任关系，新型城镇化进程中，半熟人社会更多地表现出基于契约的强制度信任和弱人际信任关系，这也使得通过制度建设来建立信任关系成为横沥镇实现基层公共事务治理民主的必由之路。以横沥镇推行的“社区共融”项目为例，一方面，借助社工力量组织社区居民签订自治公约，协助社区制定安全防范管理制度，强化治理主体依靠特定制度进行真诚对话沟通的意识；另一方面，以社区网格化为基础，推进完善诚信档案管理系统，探索以出租屋管理、信用商圈评价、住宅小区社会信用、园区行业信用为核心内容的信用标准制度建设，将信用标准应用到基层公共事务的各个领域，逐步形成守信激励与失信惩戒机制，促使治理主体在遵守制度的同时，形成了对制度的信任感。

2.以规划制度来强化公共对话的目标导向。通俗地讲，切合情境的意向性原则就是在阐释这样一个问题：下一步我们应该做什么？在公共对话场域内，倘若治理主体没有围绕一个可持续的目标展开交流，那么这种交流就可能滑向“多数人对话”的深渊，成为无意义之战。而要摆脱这个困境，一个行之有效的方式就是建立规划制度。横沥镇广泛引入智力支持，借助政校合作的方式，强化顶层规划对公共对话的方向引领。2015年横沥镇就与华东理工大学合作，瞄准现实治理诉求，进行了情境式调

研论证，最终形成《横沥镇社会建设与社会治理中长期规划（2017—2020年）》，明确了规划期内公共事务治理民主的工作路线和具体任务及其目标，使得各类对话者都能把关注力聚焦到有意义的议题上，降低了无效对话的概率。

3.以激励制度增强对话者的自主参与精神。后现代公共行政话语理论将自主参与表达为一种“积极主动甚至热情参与”的精神。同大多数精神表达一样，自主参与精神的生成，既受到自发性因素的影响，也需要外部刺激的诱致。一般来讲，前者对应的是以公民意识自觉性参与的表现形式，后者则对应的是以正向激励诱发性参与的表现形式。梳理横沥镇的治理创新实践，主要在后者上下足功夫。以横沥镇“社区发展基金会”项目和“公益导师库”项目为例。在“社区发展基金会”项目中，组织方通过对诸如“文明家园”计划等社区治理项目的资金扶持，借由资金激励的撬动作用，最大限度地激发公共对话者的参与意愿。而在“公益导师库”项目中，通过为受聘导师颁发证书、协助其成为志愿者，将导师志愿服务计时作为其子女升学、就业、晋升、贷款、评优的重要参考依据，充分调动了这一群体参与公共事务的积极性。总的来说，激励制度对参与的促进作用较为明显，更重要的是，上述正向激励无形之中也培育和提升了公民的自觉意识，为公民参与精神的养成打下了基础。

4.以培训制度促使对话者产生实质性贡献。后现代公共行政学者认为，话语正当性的获得需要借助个体贴近现实的知识和能力的支持，在他们看来，“没有知识领域的相关构成就没有权力及其权力运作中各种技术的使用”（福克斯和米勒，2002），参与者想要在公共对话中实现平等交流，对公共事务做出实质性贡献，自身就必须具备一定的素质和能力。目前，横沥镇在这一方面的探索主要集中在对社会组织和治理人才的培育增能。一方面，横沥镇与东莞理工学院、深圳经济特区社会工作学院等专业院校合作，对社工和志愿者群体开展社区管理、项目策划、人际沟通等专题培训，提升这些对话者的参与能力；另一方面，借助大讲堂和主题沙龙等形式，围绕社区营造、社会工作服务、基层维稳、依法行政、外来人口社会融入等主题为镇街社区干部、社工、志愿者等开展专题培训。截至2019年底，培训已覆盖全镇镇村干部队伍，累计培训人次达到618人次。应当说，横沥镇对于社会组织 and 治理人才的培育增能，一定程度上增强了特定群体的对话技能，可为后续公共事务治理共识的达成做出实质性贡献。

综上，基层公共事务治理民主借助“理念+技术+制度”的路径支持得以实现，三重路径之间渐次关联，呈现动态化的运作图景（如图2所示）。

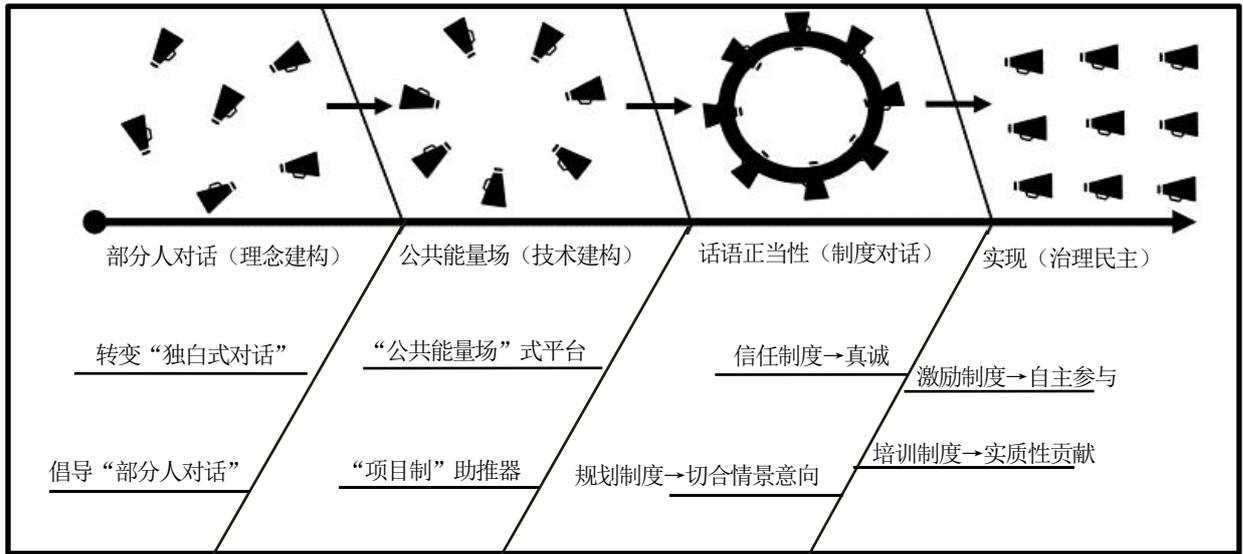


图2 基层公共事务治理民主的实现路径

五、结论与启示

当前，中国已进入城镇化建设提质增效的关键时期，大规模的人口迁移冲击了传统的社会形态，给基层公共事务治理带来了新的挑战。有效激发不同身份的群体参与基层公共事务治理是推动基层治理民主建设的关键，也是缓解基层过度行政化的途径。本文借助后现代公共行政话语理论，构建了一个适用于中国本土基层治理民主的分析框架，以东莞市横沥镇社会治理创新实践为例，系统剖析了基层公共事务治理民主的实现路径。本文的研究显示，横沥镇的基层公共事务治理民主作为中国众多基层社会治理实践的一个案例，其治理民主目标是基于倡导“部分人对话”的理念路径、构建“公共能量场”的技术路径、确保“话语正当性”的制度路径这三重路径实现的。本文的研究发现不仅验证了后现代公共行政话语理论在中国场景的适用性，也诠释了治理民主的现实应用路径。

除此之外，本文相关研究发现也对当下的基层公共事务治理民主实践具有重要的启示意义，具体表现在以下几个方面：

第一，基层公共事务治理民主实践要把官僚系统理念革新放在优先位置考虑。横沥镇治理实践经验的一个重要启示就是理念是一切改革行动的先导，一定的发展实践都是由一定的发展理念指导的，治理理念很大程度上决定了治理者的行动思维和行为方式。对比中国基层公共事务治理民主实践，拥有相似资源禀赋的地区为什么最后治理民主实践效果大相径庭，梳理其间症结可以发现，基层干部持何种治理理念发挥了关键性的作用。换个角度讲，能否在改革中推动治理民主的实现，不仅取决于技术和制度的更新，还须依赖思想观念的同步升级，且后者要被放在优先地位予以考虑。而理念优先落脚到操作层面，一方面，要将“以人为本”和“共建共治共享”为核心的治理理念建设视为一项系统工程重视起来，制定具有针对性的方案持续推进；另一方面，在新理念的引入上要坚持扬弃思维，充分评估新治理理念的场景适用性。

第二，基层公共事务治理民主实践要注重平台载体的打造。要素齐备的平台载体是实现民主对话、确保治理民主走向成功的关键因子。为此，要重视对话平台载体的建设和利用。首先，加大对平台载体建设经费的投入力度，对平台载体的地位和功能要做好统筹规划布局，确保平台载体定位清晰、指向明确。其次，强化平台载体的日常管理，配备专门管理团队进行运营，保证平台载体高效运行。再次，加强平台载体的立体化建设，充分利用科技智能手段，构建“线上线下、虚实结合”的立体化平台载体，实现线上线下无缝衔接，实时联动。最后，发挥好对话平台的桥梁作用，做好平台推广和传播工作，使其成为保障不同身份公民民主权利、实现公共对话和群体融合、提升基层自治水平的重要载体。

第三，基层公共事务治理民主实践要重视发挥制度效力。制度建设是确保民主对话走向规范化、程序化、科学化的重要抓手，要借助制度建设把制度优势更好地转化为基层公共事务治理的效能（陆聂海，2019）。而要做到这些，至少需要关注以下几点：其一，制度建设要遵循一定的原则，这些原则包括内容的正义性、实施成本的低廉性、运行的协调性、设计的可操作性等。其二，高度重视反向制度预设。任何制度都有缺陷。要完善配套制度以抑制负面效应的发生，避免对公共对话造成损伤。其三，在强化制度刚性的同时，也要注意增进制度韧性。要注意制度的合理性并给予对话者必要的回旋余地和自由裁量权。其四，注重制度的动态更新。制度运用要做到与时俱进，在尊重地方实际情况不照搬照抄的前提下，不断借鉴反思、兼收并蓄，以提高制度的质量和效能。

值得注意的是，基于后现代公共行政话语理论建构的基层公共事务治理民主框架作为实现“可治理的民主”目标的一条可能路径，究竟能在多广范围或多大程度上真正被复制推广？在推进以人为核心的新型城镇化进程中，这一问题还有待大量实践来检验。但从横沥镇基层公共事务治理民主实践来看，完全有理由期待这种带有浓厚直接民主色彩的治理形式在未来中国“末梢治理”中的发展潜力。

参考文献

- 1.埃莉诺·奥斯特罗姆，2000：《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海：上海三联书店，第51页。
- 2.查尔斯·J.福克斯、休·T.米勒，2002：《后现代公共行政：话语指向》，楚艳红、曹沁颖、吴巧林译，北京：中国人民大学出版社，第1-3页、第56-80页、第82-115页。
- 3.何显明，2012：《治理民主：一种可能的复合民主范式》，《社会科学战线》第10期，第157-164页。
- 4.井敏，2006：《公共行政的新思维——后现代公共行政理论的理论贡献》，《行政论坛》第3期，第5-7页。
- 5.刘红、张洪雨、王娟，2018：《多中心治理理论视角下的村改居社区治理研究》，《理论与改革》第5期，第153-162页。
- 6.陆聂海，2019：《治理民主：内在机理、表现维度和实现基础》，《海南大学学报(人文社会科学版)》第2期，第37-43页。
- 7.欧黎明、朱秦，2009：《社会协同治理：信任关系与平台建设》，《中国行政管理》第5期，第118-121页。
- 8.渠敬东，2012：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》第5期，第113-130页、第207页。

- 9.唐兴霖、马亭亭, 2014: 《效率与公共性的平衡: 治理民主的视角》, 《理论探讨》第5期, 第154-159页。
- 10.颜昌武, 2018: 《公共行政学中的后现代主义: 一个理论述评》, 《南京社会科学》第9期, 第86-90页。
- 11.杨光斌, 2013: 《超越自由民主: “治理民主”通论》, 《国外社会科学》第4期, 第9-18页。
- 12.约翰·克莱顿·托马斯, 2005: 《公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略》, 孙柏瑛等译, 北京: 中国人民大学出版社, 第25页。
- 13.赵成根, 2000: 《民主与公共决策研究》, 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 第16-31页。
- 14.周庆智, 2016: 《论中国社区治理——从威权式治理到参与式治理的转型》, 《学习与探索》第6期, 第38-47页、第159页。
- 15.周直, 2016: 《以治理民主推进更程度的社会公平》, 《南京社会科学》第9期, 第73-79页。
- 16.Bell, S., and A. Hindmoor, 2010, “The Governance of Public Affairs”, *Journal of Public Affairs*, 9(2): 149-159.
- 17.De Zwart, F., 2002, “Administrative Practice and Rational Inquiry in Postmodern Public Administration Theory”, *Administration & Society*, 34(5): 482-498.

(作者单位: ¹安徽财经大学财政与公共管理学院;

²华南理工大学公共管理学院)

(责任编辑: 王 藻)

How to Realize “Governable Democracy”? The Realization Path of Democracy in Governance of Grassroots Public Affairs Based on Case Study from Hengli Town, Guangdong Province

GAO Xinyu WU Yongchao

Abstract: As a very inclusive and open theoretical paradigm, “governable democracy” has promoted the revolutionary reform of the governance structure of public affairs. It has gradually been recognized and accepted by the academic circle. However, it has encountered various challenges in practice. Based on the analysis of concrete cases of grassroots public affairs governance in Hengli Town, Guangdong Province, this article attempts to construct an operational framework of analysis to explain the realization path of governable democracy with the help of postmodern public administrative discourse theory. The research points out that the realization path of grassroots public affairs governance democracy includes the idea path of advocating “partial dialogue”, the technical path of constructing “public energy field”, and the institutional path of “ensuring the legitimacy of discourse”. The above path involves the construction process of the constant interaction of multiple subjects. The research findings not only verify the applicability of postmodern public administrative discourse theory in the Chinese scene, but also explain the practical application path of governable democracy, which has important enlightenment significance for the current grassroots governance practice.

Keywords: Postmodern Public Administrative Discourse Theory; Governable Democracy; Public Affair; New Urbanization