

# 基层政治参与单元有效运行的中国方案

——浙江省打造“基层单元”实践经验的理论解读<sup>\*</sup>

肖 滨

**内容提要:**在中国基层社会中,扩大人民有序政治参与面临的难题之一,是如何让民众政治参与的基层单元切实有效地运转起来。浙江省“打造人大践行全过程人民民主基层单元”的实践经验,在一定程度上回答了这一难题:就理论意义而言,在“点线面体”的运行路径中,参与单元的小型化、秩序保障的制度化、呼吁效能的双强化、回应流程的一体化和技术支撑的数字化,是让基层参与单元切实有效地运行起来的五大关键因素;从实践价值看,这也是基层政治参与单元有效运行的一个中国方案。

**关键词:**有序政治参与 基层政治参与单元 浙江经验 中国方案

党的二十大报告再一次提出扩大人民有序政治参与的重大命题:“我们要健全人民当家作主制度体系,扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,发挥人民群众积极性、主动性、创造性,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。”<sup>①</sup>显然,在人类追求民主的历史上,一个超大规模的国家致力于扩大人民有序政治参与,这将是一项伟大的实践,不仅在时间上是长过程的,而且在空间上是大范围的。仅就中国的基层社会而言,这一范围就极为广大。显然,在中国基层社会,如此大范围地扩大人民有序政治参与必然面临不少难题,其中的难题之一就是如何让民众政治参与的基层单元切实有效地运转起来,例如,虽然许多地方都搭建了基层人大代表联络站的平台,但“戏”却唱不起来,一年也开展不了几次工作,没有真正发挥作用<sup>②</sup>。面对这些难题,各级地方党政系统勇于探索,以各种创新的举措破解这些难题。叙述这些鲜活的故事,分析这些来自地方的实践经验,是理解和把握扩大人民有序政治参与这一重大命题的最好方式。基于此,本文以浙江省“打造人大践行全过程人民民主基层单元”为例,分析其激活民众有序政治参与的基层单元并使之切实运行起来的实践经验,以揭示这一经验的理论意义和现实价值。

<sup>\*</sup> 2022年6月浙江省人民代表大会常务委员会提出“以数字化改革推动代表联络站迭代升级,培育打造人大践行全过程人民民主基层单元”。为论述简便,标题与文中对其表述进行了相应的简化。特此说明。

<sup>①</sup> 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第37页,人民出版社,2022年版。

<sup>②</sup> 此处关于本文研究问题的文字表述直接吸纳了匿名评阅人的宝贵意见,特此致谢。

## 一、小型化基层单元有效运行的内在轨迹：“点线面体”的路径

民主参与理论发现,民主通常面临一个所谓参与单元的规模选择难题:“民主的单位越小,公民参与的可能性就越大,公民把政府决策的权力交给代表的必要性就越小;而单位越大,处理各种重大问题的能力就越强,公民把决策权移交给代表的必要性就越大。”<sup>①</sup>在地方或基层的民主以及自治实践中,其实没有多少选择的空间:选择小规模的基本单元是不可避免的。正如徐勇教授所言,基本单元是与人们生活联系最为直接的单位,也是人们参与公共生活、承担国家责任的基本单位<sup>②</sup>。“人民如果要学会自治之术,要维护平等的法律和平等的权利与特权,那就必须从基本单元开始。”<sup>③</sup>然而,实践中面临的问题是如何激活小型化的基层单元并推动其切实运转起来。

简单的文献梳理表明,国内学术界对基层单元大致有两种不同的理解,对上述问题相应地也给出了两种答案。

一是着眼于基层群众自治,把基层单元归结为村(居)民自治单元(以下简称“自治单元”)。针对这种自治单元如何才能真正运转起来的问题,学者们认为自治单元小型化有助于其发挥作用,因为实现居民自治有赖于适度的规模,如果规模相对较小,那么自治效率、自治效能以及自治效力都将更为明显<sup>④</sup>。由此出发,学者们主张自治单元要进一步“下沉”,亦即“微型化”,例如徐勇认为根据利益相关、地域相近、文化相连、规模适度和便于自治这五大原则,自治单元需要下沉到社区居委会以下的层面<sup>⑤</sup>。有学者甚至认为自治单元下沉后的自治形态如院落自治、门栋自治作为“微自治”(“微观自治”的简称)更能发挥广大基层单元的民主自治功能,将人民群众的自治水平提升到一个新高度<sup>⑥</sup>。还有学者从集体行动理论出发认为,“微自治”因其自治单元小、文化认同高、利益联结紧、激励有选择,与集体行动理论符合度高,自治有效性也更高<sup>⑦</sup>。

二是立足国家民主政治,将基层单元定位为民众的政治参与单元(以下简称“参与单元”),例如人大代表联络站。关于人大代表联络站,国内学术界已有不少研究,主要关注点集中在以下几个方面:一是人大代表联络站产生的根源,例如,有学者将其产生归结为国家整合、组织吸纳的产物<sup>⑧</sup>;二是人大代表联络站的功能定位,诸如民众参与的渠道、协商民主的平台<sup>⑨</sup>、人大代表的履职路径<sup>⑩</sup>;三是人大代表联络站有效运行的条件,例如葛薇等认为,包括组织管理制度、代表履职管理制度等在内的制度化建设是人大代表社区联络站有效运行的根本保障<sup>⑪</sup>。

① 罗伯特·达尔:《论民主》,第119页,商务印书馆,1999年版。

② 徐勇:《将基层带入国家:单一制、基层社会与国家建设》,《国家现代化建设研究》,2022年第2期。

③ 路易斯·亨利·摩尔根:《古代社会》(上),第316页,商务印书馆,2009年版。

④ 白雪娇:《规模适度:居民自治有效实现形式的组织基础》,《东南学术》,2014年第5期。

⑤ 徐勇、贺磊:《培育自治:居民自治有效实现形式探索》,《东南学术》,2014年第5期。

⑥ 赵秀玲:《“微自治”与中国基层民主治理》,《政治学研究》,2014年第5期。

⑦ 谢正富:《集体行动理论视角下的“微自治”有效性分析》,《云南行政学院学报》,2015年第6期。

⑧ 陈文、黄卫平、汪永成:《“组织(机构)吸纳”的现实运作——以深圳市南山区月亮湾片区“人大代表工作站”为例》,《云南行政学院学报》,2007年第2期。

⑨ 杨波、黄卫平:《协商民主:和谐社区的现实选择——以深圳市A社区人大代表工作站为例》,《探索》,2007年第1期。

⑩ 郎友兴、孙娟文、张学明:《让人大代表履职更有效——温岭人大代表工作站研究》,《江苏行政学院学报》,2014年第5期。

⑪ 葛薇、黄鹤子:《人大代表社区联络站有效运行的制度内核分析——以深圳市罗湖区为例》,《人大研究》,2019年第11期。

上述两类研究虽然关注的问题有所不同,但基于的不同角度都发现,基层单元规模的小型化、微型化、运行的制度化等是影响基层单元有效运行的重要因素。不过,它们都没有从更为系统化、理论化的层面来讨论和分析影响基层政治参与单元有效运行的系统性因素。因为经验观察表明,无论参与单元规模的小型化,还是其运行的制度化,都只是其有效运行的必要条件,而非充分条件。这就要求我们立足基层参与单元的实际运行过程,分析其中每一环节所涉及的因素以及它们之间的内在关联性,最后揭示影响基层参与单元有效运行的内在轨迹和基本路径。为了论述方便,我们不妨将其运行路径归结为“点、线、面、体”的四大环节,并以此为论述框架。

1. “点”。这是参与单元有效运行的逻辑起点,涉及参与单元的选择、设置、布局、组织、管理等,例如人大代表联络站就是这样的“点”。人大代表联络站是人大代表在人民代表大会闭会期间“联系群众”的工作场所,是设有组织机构、配备专门人员和具有专门管理制度的人大代表小组的工作室。<sup>①</sup> 人大代表联络站作为人民代表大会制度运行的末梢,充当代表民众、吸纳民意并赋能参与的“扩音器”。因此,如何设置布局、组织管理这些民众政治参与的基层单元,是扩大有序政治参与的基础性工作。如果不能将这些基层单元建立起来,扩大民众有序政治参与就是一句空话。然而,仅仅设立这些“点”是远远不够的,倘若没有适当的形态布局、有效的组织方式以及制度化的管理,那么这些“点”不仅无法运转起来,而且很有可能因内容的空洞化、形式的同质化而形同摆设,起不到应有的作用,最后沦为“昙花一现”的政策创新产品,难以成为持续供给制度化参与的民主通道。

2. “线”。“点”是静态的,“线”则是动态的,它是“点”开始运行的标志。因为,“点”能否激活并开始运转起来不仅依赖点的选择、设置布局、组织管理等,而且在很大程度上取决于“线”的联结。所谓“线”的联结,是指基层参与单元发挥其功能所涉及的诸多环节的贯通与整合,是参与过程中从输入到输出程序链的完成。“除非公民参与能够把他们对于公共政策的偏好和态度准确地传达给所有影响决策的人,并且决策者顺利地对这些政策输入进行了令人满意的回应,否则,公民还不能说是有效能的。”<sup>②</sup>因此,有效的政治参与既涉及民众意见和建议在信息上的准确传递,也包括决策者在了解民意之后对民众意愿切实的回应,用通俗的话说,这是“民呼我应”的过程。例如,民众与人大代表如何利用人大代表联络站进行“下联”和“上联”就属于“线”的联结:“下联”指人大代表与选民、与民众保持密切联系,了解民众的心声,以及民众通过联络站与人大代表沟通、表达意见、建言献策;“上联”则指由人大代表联络站传递上来的意见能准确地上传到决策部门并形成权威性的决策方案,相关部门落实这些方案以体现决策者对民众需求的回应性。“下联”和“上联”构成人大代表联络站双向运行的前后两端,二者贯通成一条“线”,表明人大代表联络站这种基层参与单元切实运行起来,开始有效发挥其各种功能作用。

3. “面”。作为“点”的基层参与单元为民众有序政治参与提供了众多单个的活动平台,“线”的联结以基层单元为基点,从纵向贯通了有效参与的各个环节,“面”则从横向展开,是民众依托基层单元(点)就公共权力运行的某一方面(如地方性法规的制定、司法作业、行政运作等)以及对民生事项、公共议题进行参与活动所呈现的“界面”,例如民众、人大代表依托人大代表联络站进行预算监督的界面。随着基层参与单元在某一层级(例如街道/乡镇、区县等)联成一片、合为一体,各个基层单元不再是孤立的,“面”的扩展也意味着在一定层级上民众有序参与国家

① 宋显宗:《代表社区联络站的涵义、保障与创新价值——以深圳创新人大代表社区联络站工作为例》,《人大研究》,2019年第11期。

② 罗伯特·达尔:《规模与民主》,第63页,上海人民出版社,2017年版。

公共权力运作的广度不断扩大。

4. “体”。如果说“线”的联结与“面”的展开分别从纵横两个维度为民众依托基层单元进行政治参与提供了基础,那么,在此基础上,“体”——政治参与的共同体的构建则是基层参与单元有效运行的最终目标:在国家层面,它是民众有序有效参与国家权力运行的格局;在社会层面,它体现了政府治理同社会调节、居民自治的良性互动,是一种“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”<sup>①</sup>。在扩大人民有序政治参与的实践中,随着参与单元的广泛设立、参与链条的纵向贯通、参与界面的横向展开,由点及线、由线扩面,最终形成一个人民广泛参与的国家治理共同体和社会治理共同体。

总之,在扩大民众有序政治参与的地方实践中,上述“点、线、面、体”是一个缺一不可、环环相扣的运作过程:只有“点”的设立,各种“点”会流于碎片化、零星化,散落在基层社会,起不到真正的参与平台的作用;激活“点”并使之有效运行需要依托点以联结线,以“线”贯通纵向的“上”和“下”;以“点”和“线”为基础,从横向扩展为不同的参与“界面”;最后,在上下联结、纵横交错的网络中,建设一个民主参与的治理共同体。

## 二、浙江省“打造基层单元”的实践:“点线面体”的运作过程

2022年4月,浙江省人大常委会提出推动人大代表联络站“迭代升级”,培育、打造人大践行全过程人民民主基层单元。浙江省目前共建基层单元1507个,涉及人大代表87316人,覆盖镇街1363个<sup>②</sup>。在一定意义上,浙江“打造基层单元”的实践提供了“点线面体”运作框架的典型范例。

### (一)“点”的组建:设立、定位与组织

在大范围的中国基层社会中,各地差异很大、情况复杂,在扩大民众有序政治参与的实践中,组建规模适当的参与单元至关重要。以人大代表联络站作为基层参与单元为例,在不同的基层社区,其形态布局、功能定位、组织管理等如何选择、安排颇为关键。在打造民主基层单元的实践中,浙江对此进行了有益的探索,我们试举其中两例,它们分别涉及地市和基层的创新与经验。

——地市的探索:浙江省金华市。在浙江省人大常委会对代表联络站进行顶层设计的基础上,金华市人大常委会就人大代表联络站制定并落实了“一站、两员、三码、四场所、五大功能、六项基本制度”为主要内容的“123456”体系标准。“一站”:建立线上线下融合的代表联络站,设置统一的代表联络站标识;“两员”:设立专职管理员(即联络站站长,一般由乡镇(街道)人大主席担任,负责联络站建设、运行和管理工作)和联络员队伍(一般由乡镇(街道)专职人大工作人员担任);“三码”:在代表工作单位、居住地村居人口集聚点合理布设代表码、联络站码和人大微信公众号码,方便群众联系代表;“四场所”:站内设置须能满足代表接待群众、参与督政议事、学习和宣传展示人大制度等需要;“五大功能”:发挥人大代表联络站作为基层单元“联、商、督、促、智”的五大功能;“六项基本制度”:建立健全代表亮身份联系群众、参与立法监督、意见建议处理、学习交流、履职激励评价、领导干部代表和地方国家机关工作人员进站等人大职能下沉规

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》,第4卷,第338页,外文出版社,2022年版。

<sup>②</sup> 浙江人大:《全省数字化改革推进会上,省人大作基层单元场景演示》,《浙江人大》公众号,2022年8月31日,<https://mp.weixin.qq.com/s/R7FwvfmLLIAzPK9G3xvMbw>,2023年1月24日。



范制度,以制度建设推进常态长效。<sup>①</sup>

——区街的创新:嘉兴市南湖区。以东栅街道代表联络站为例,作为浙江省首批人大践行全过程人民民主基层单元培育对象之一,他们积极响应迭代升级代表联络站的部署,线上依托南湖区委人大的“一屏四端”载体,推进数字民主:“一屏”即基层单元数字互动屏,“四端”即手机的浙政钉代表工作端、浙里办“我要找代表”群众联系端、微信公众号小程序端和南湖人大App应用服务端。代表联络站借助“基层单元”的数字平台,可将议案建议、督政议事、代表履职、民生实事、民情民意、参与立法等多功能板块集成为一体。他们还线下组织区人大代表与“一长两官”(局长或副局长、法官或检察官)同步进站,联系选民群众。他们每月定期接待选民,有利于为常态化听取社情民意作出制度性安排。<sup>②</sup>正是这些创新发挥了“点”的优势,使人大代表联络站成为家门口的“中转站”,密切了代表与选民联系,既方便将社情民意上传,又有助于“一府一委两院”采取向下接地气的政策举措。

不难发现,在大范围扩大民众有序政治参与的地方实践中,基层参与单元组建的方向是规模的小型化、微型化。这在一定程度上表明,“在已经是大型或巨型的体系中,保存或者创建小规模单位的努力和尝试被认为更能有效地实现某些特殊价值的最大化”<sup>③</sup>,更准确地说,更能有效实现有序政治参与的民主价值的最大化。当然,“在这些较小规模的单位中,民主的性质将会取决于由于逐渐减小的规模而遭受的各种限制和可能性”<sup>④</sup>。从上述实践来看,打破这些限制的措施是:一方面,借助场所空间的设置、人员及经费的配备,在结构上使这些小规模的参与单元实体化,同时,制定相应的制度以保证其运作的规范化;另一方面,更为富有特色的举措是,通过信息沟通上的数字化,例如采用代表码、联络站码等,使得规模很小的参与单元成为信息沟通、意见表达便捷有效的参与平台。这些探索在一定程度上打破了小规模参与单元对民众参与所带来的限制。

## (二)“线”的联结:从“民呼”到“我应”

无论理论逻辑还是实践探索都表明,小规模参与单元能否有效发挥作用,“线”的联结是关键。如上所言,“线”的联结是参与单元发挥其功能、作用的过程,也是从输入到输出即所谓“民呼我应”的运作流程。因此,精准定位参与单元的功能并以相应的作业环节、操作方式将这些功能落实到位则是要害所在。

浙江省人大常委会打造“基层单元”,旨在搭建保障人民当家作主、将人大制度优势转化为治理效能的基层实践平台和重要窗口,其功能定位是“联商督促智”<sup>⑤</sup>。“联”指密切人大代表同人民群众的联系,这是民意表达和民意收集的起始点,也是“民呼”的出发点。浙江省人大常委会要求人大代表走进基层单元,因地制宜、形式多样地听取、征询群众意见,收集社情民意。“商”是指国家权力机关在公共权力运行的各个环节与人大代表和民众开展会商,这既是对协商民主精神的落实,也是汇聚民智的体现。在听取民意、多方会商、科学决策的基础上,“督”与“促”乃是人大代表所开展的联手作业,旨在推进国家权力机关对民意的有效回应:“督”是人大

① 陈玲玲:《在全市人大数字化改革暨基层单元建设推进会的讲话》,金华人大网,2022年11月11日, [http://www.jhrd.gov.cn/art/2022/11/11/art\\_1229442034\\_14769.html](http://www.jhrd.gov.cn/art/2022/11/11/art_1229442034_14769.html),2023年1月24日。

② 南湖人大:《打造全过程人民民主基层单元特色品牌》,嘉兴人大网,2023年1月7日, [https://www.jxrenda.gov.cn/dbzc/dbgz/202301/t20230111\\_1098265.shtml](https://www.jxrenda.gov.cn/dbzc/dbgz/202301/t20230111_1098265.shtml),2023年1月24日。

③④ 罗伯特·达尔:《规模与民主》,第126页。

⑤ 浙江人大:《全省数字化改革推进会上,省人大作基层单元场景演示》,《浙江人大》公众号,2022年8月31日, <https://mp.weixin.qq.com/s/R7FwvfmLLIAzPK9G3xvMbw>,2023年1月24日。

代表所开展的各种监督活动,“促”则是人大代表促进各项公共决策、民生事项的具体落实;“督”与“促”相互支撑,以督促国家权力机关对民意的有效回应。“智”则是指以数字化支撑基层单元和人大代表发挥其功能和作用,是“联商督促”的技术保障。

浙江全省各地都按照浙江省人大常委会的要求,积极探索如何让基层单元有效实现“联商督促智”五大功能。其中,浙江台州市等地的相关做法就颇有代表性:台州市采取了五项措施确保基层单元实现其功能。一是“联”必畅,具体做法是推行“代表有约”面对面、代表“亮码”进村入户等有效做法,让群众意见一键直达。二是“商”必诚,具体做法是将重大投资、水价气价、司法救助等一批事项放进人大代表联络站听取意见,会商解决,发挥基层单元的汇民智作用。三是“督”必效,具体做法是针对重点工程征迁安置、村校班车等民生事项的解决,发挥人大代表和群众的监督作用。四是“促”必实,具体做法是实行人大代表参与巡回审判旁听、检察公益诉讼办案听证等措施,促进社会治理。五是“智”必聪,具体做法是建立“e线知政”模块与“和事堂”“回音壁”等,数字赋能乡镇街道人大工作。<sup>①</sup>

浙江省这些实践与探索生动地呈现了“线”是如何联结的,鲜活地揭示了如何从“民呼”到“我应”的过程:“联”是启动点,听取“民呼”、吸纳民意开启“线”的联结;“商”是转化点,与民会商、汇聚民智不仅助力决策科学化、民主化,也为精准把握民意提供了保障;“督”与“促”相互联动,二者一起构成回应民意的促成点;“智”则是从“民呼”到“我应”的技术支撑点。随着基层单元五大功能的实现,“五点”依次相连,联结成“线”,贯通了“下联”与“上联”,走完了切实回应民意的全过程。

### (三)“面”的扩展:参与界面的呈现

如上所言,在基层参与单元,“线”的联结致力于纵向贯通从“民呼”到“我应”的各个环节,“面”的扩展重心在于呈现基层民众有序参与国家公共权力运作的现实场景,其具体情形涉及民众参与地方性法规的制定、司法行为的实施、行政作业的推进以及民生事项的处理等。

在浙江打造的基层单元中,各种参与界面的展开层出不穷,涉及公共权力运作的各个层面。例如,海曙区人大常委会依靠基层立法联系点、代表联络站等基层单元,全面推动立法核心业务下沉;线下,选取重点法规条款,组织工委委员、专业领域代表走进联络站,面对面听取选民群众意见建议;线上,依托“参与立法监督”模块开展问卷调查,发挥立法信息征集“微单元”的毛细血管作用,建立分类下沉、定向征集、会商讨论、汇总分析、整理反馈的工作机制,拓宽人民群众全过程参与立法的渠道。<sup>②</sup>在此,无法一一再现基层单元中各种参与界面的扩展画面,只能集中叙述其中最为典型的温岭“参与式预算”的新进展。

一直走在全国前列的温岭参与式预算改革,近年推行“部门预算进基层单元”,拓展了参与式预算的新界面:融合参与式预算与代表联络站,探索“线下全过程监督+线上数字化应用”的参与式预算模式。一是“部门预算进站全覆盖”,即将全市所有一级预算单位的部门预算下沉到基层单元,由全市17个镇(街、经开区)人大代表联络中心站进行分站审查监督,实现基层单元全方位参与预算审查与监督。二是线下依托代表联络站开展部门预算征询恳谈。例如,2022年,全市43个代表联络站通过征询恳谈共征集到针对部门预算的意见建议162条,市政府对人

① 陈金彪:《深化人大数字化改革 打造践行全过程人民民主基层单元》,台州市人民政府网,2022年8月19日, [https://www.zjtz.gov.cn/art/2022/8/19/art\\_1229188345\\_59063307.html](https://www.zjtz.gov.cn/art/2022/8/19/art_1229188345_59063307.html),2023年1月24日。

② 海曙人大:《宁波市海曙区人大“四抓四促”系统推进基层单元建设》,浙江人大网,2022年11月7日, [https://www.zjrd.gov.cn/sxrd/nbs/202211/t20221107\\_93861.html](https://www.zjrd.gov.cn/sxrd/nbs/202211/t20221107_93861.html),2023年1月24日。

大代表和选民提出的意见建议逐条进行回应,共吸收了意见建议16条,涉及预算资金157.4万元。三是依托温岭市人大常委会以部门预算(镇级为项目预算)为切入点的“参与式预算数智在线”,开发“选一选、谈一谈、改一改、督一督、评一评”五大应用场景,实现部门(项目)选择格式化、数据采集网络化、预算信息可视化、审查监督智能化、公民参与便捷化,形成具有温岭辨识度的全链条、全方位、全覆盖的预算审查监督数字化应用场景。<sup>①</sup>

总之,随着基层单元在某一层级的全覆盖,民众依托它们不仅广泛介入基层治理的各个环节,而且直接参与国家公共权力的运作,由此呈现出全方位的参与界面或场景,展示了基层扩大民众有序政治参与的广度和深度。

#### (四)“体”的构造:形成参与式的国家治理共同体

随着“点”的设置布局全覆盖、“线”的联结贯通全链条、“面”的扩展呈现全方位,点、线、面三者不再是零散孤立的,而被整合为一个参与式的国家治理共同体。

从整合的动力看,浙江省人大以“上层—中层—下层”三个层级的结构性驱动为“点线面”的整合提供了关键动力来源。<sup>②</sup> 位于结构“上层”的省级人大对“民主基层单元”进行总体布局,着眼于统一技术标准、打破层级壁垒和整合运行功能;位于结构“中层”的地市级人大通过构建组织架构和联络体系响应“上层”的布局要求,成为承上启下的联结枢纽;位于结构“下层”的各个联络站则具体负责实现各种应用场景。在“上层—中层—下层”三层结构的协同合力下,激活的“点”、联结的“线”和扩展的“面”具备了整合为一体的内在动力。

就整合的结果而言,“点线面”整合起来形成了一个结构与功能的复合体。如果以区县为例,在结构上,这一复合体纵向上是人大代表联络站的网络体系,从社区层面的站(点)、乡镇层面的中心站到区县层面的总站,它们覆盖了整个基层场域,为民众的政治参与提供了广泛的草根性平台;横向上是人大和“一府一委两院”听取民意、吸纳民意及与民会商的作业空间系统,它们为公共权力机关回应民意奠定了组织结构基础。功能上,这一复合体集民意的表达、传输与治理者的回应于一体,涉及包括立法、行政、监察、司法在内的国家公权力运行的各个领域。

总之,这是一个民众参与公共权力运行的共同体,我们不妨称之为参与式的国家治理共同体。

### 三、为浙江经验定位:基层政治参与单元有效运行的中国方案

上述分析叙述了浙江省依托基层参与单元,在“点线面体”的运作路径中,扩大民众有序政治参与的故事。如何从理论上解读这一故事?或者说这一来自地方实践经验所蕴含的理论意义是什么?回答这一问题首先需要回到本文开篇提出的问题:在扩大民众有序政治参与的实践中,让基层单元切实有效地运行起来的关键因素或者基本条件是什么?就此而言,浙江的实践经验以如下五大元素回答了这一问题。

1. 单元规模:小型化。就政治参与单元规模的选择而言,可能确实不存在最优的单元。然而,浙江依托“基层单元”的经验表明,在超大规模的国家和社会中,尤其在基层社会中,选择小

<sup>①</sup> 温岭人大:《温岭市人大“三个一”推进参与式预算数智在线应用场景建设》,浙江人大网,2022年11月4日, [https://www.zjrd.gov.cn/sxrd/tzs/202211/t20221104\\_93857.html](https://www.zjrd.gov.cn/sxrd/tzs/202211/t20221104_93857.html), 2023年1月24日。

<sup>②</sup> 肖滨、袁进业:《让基层数字化民主运转起来——浙江省“打造人大践行全过程人民民主基层单元”的案例分析》,《浙江社会科学》,2023年第1期。



型化、微型化的政治参与单元是适当的,也是合理的;无论人大代表联络站,还是联络点,它们都是小规模的基础单元。一方面,小规模的参与单元有利于激发民众参与的动力,“公民参与政治最恰当的领域是与人们生活息息相关的领域,如社区或工作场所,因为这是人们最为熟悉也最感兴趣的领域。只有当个人有机会直接参与和自己生活相关的决策时他才能真正控制自己日常生活的过程。”<sup>①</sup>另一方面,在小规模的参与单元下,参与的人数较少有利于保障参与的基本秩序,参与单元的范围较小有助于增强普通民众参与的效能感,同时,小规模的参与单元也有利于国家治理者真实掌握民众需求并给予精准的回应。

2. 秩序基础:制度化。在超大规模的国家和社会,扩大政治参与面临的风险是:参与的急剧扩大可能导致参与爆炸,这可能激发社会秩序的瓦解和政治秩序的崩溃。因此,扩大政治参与的基本前提是确保参与的有序性,即“通过国家的引导,把公民的政治参与行动整个地纳入到民主和法治的轨道上来,通过有效的制度设计和公民教育保证公民政治参与在民主和法治的制度框架下良性运行。”<sup>②</sup>这意味着富有约束力的制度安排是确立参与有序性的根本保障,正如著名政治学家亨廷顿所言,“在缺少具有适应力强和强有力的政治制度的情况下,参与的扩大就意味着不安定和暴乱。”<sup>③</sup>在上述“点线面体”的运作框架中,如果说参与规模的小型化以较小的空间与较少的人数为实现参与的有序性提供了有利的条件,那么,相关法规、工作规范和党的权威性领导则以制度化的方式化解了扩大政治参与所面临的失序风险。一方面,相关法规具有制度化的规范性。例如,早在2018年浙江省宁波市就制定和实施了《人大代表联络站基本规范》(DB3302/T 1102—2018)的地方标准,该标准规定了人大代表联络站的基本要求、建设要求、接待要求、学习要求、活动要求、工作保障以及质量管理<sup>④</sup>;浙江省衢州市则以立法方式制定了《衢州市人大代表联络站工作条例》,这是全国首部关于人大代表联络站工作的地方性法规,于2023年1月1日起正式施行<sup>⑤</sup>。另一方面,党的领导既有政治权威性,也有制度化的约束力。上述“点线面体”的整个运作过程都是在浙江省各级人大常委会的统一布局和组织下展开的,党的领导的政治权威性体现在人民代表大会制度化的运行过程之中。总之,正是相关法规的制度化规范和政治权威领导的制度化运行,为实现参与的有序性提供了坚实的制度保障。

3. 呼吁效能:双强化。“民主制度的健康运作离不开人民群众的敏锐嗅觉、主动参与和大声呼吁”。<sup>⑥</sup>然而,呼吁不仅要大声,而且还要有力;呼吁不仅能使民众能够“发表他们的看法,以便政治精英们能知其所想、明其所需”<sup>⑦</sup>,而且能对政治精英们的决策有足够的影响力,即满足达尔的“公民效能标准”。因此,我们将提高呼吁效能视为“双强化”的作业过程:一是强化呼吁的传播力,二是强化呼吁的影响力。前者的重点是民呼之声的强度,故此需要在信息传输过程中降低呼吁成本(如时间等)、拓宽参与渠道、缩短沟通链条等;后者的关键是民呼之声的力度,因而要使民众与治理者之间就公共问题的解决进行协商、沟通,民意最终被治理者所吸纳、接受。在“点线面体”的运作过程中,提高呼吁效能的双强化体现在:一方面是“联必畅”,民众不仅依托小

① 卡罗尔·佩特曼:《参与和民主理论》,推荐序言,第IX页,上海人民出版社,2018年版。

② 林尚立:《上海政治文明发展战略研究》,第239页,上海人民出版社,2004年版。

③ 塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,第47页,华夏出版社,1988年版。

④ 宁波人大:《关于对〈人大代表联络站基本规范〉地方标准征求意见的公告》,宁波市人民代表大会常务委员会网,2018年7月19日, [http://www.nbrd.gov.cn/art/2018/7/19/art\\_1229575856\\_23138.html](http://www.nbrd.gov.cn/art/2018/7/19/art_1229575856_23138.html), 2023年3月26日。

⑤ 衢州人大:《衢州市人大代表联络站工作条例》,北大法宝网,2022年12月5日, <https://law.pkulaw.com/chinalaw/d21490188f6683a32493b8491dc2734bdfb.html>, 2023年3月26日。

⑥⑦ 阿尔伯特·赫希曼:《退出、呼吁与忠诚》,第26、27页,格致出版社,2015年版。



规模的基层单元,而且采取线上线下相结合的沟通方式,这就大大降低了呼吁的成本、拓展了参与的渠道、缩短了沟通链,尤其是“代表有约面对面”“群众扫码说事”等线上一键直达的数字化手段,极大地提高了呼吁的便捷性、保障了信息传输的畅通,增强了民呼之声的传播力;另一方面,在重大公共事务的决策过程中,治理者不仅从线下线上听取、知悉“民呼”之声,而且按照“商必诚”的要求与民众沟通、会商,这种会商增强了民众呼吁的力度,其影响力的强化有助于治理者改进、优化其制定的决策,使呼吁切实有效。

4. 回应流程:一体化。这是实现政治参与有效性的关键。简单地说,政治参与的有效性体现在民众呼吁的效能上,但更为关键的是,它意味着将民众的政治参与“嵌入国家治理的过程中”<sup>①</sup>,使国家治理者对民众的呼吁给予程序性和实质性的回应。从政治系统论的角度看,治理者回应的实质是权威当局的输出行为:“权威当局所产生的输出包括约束性决策、实施这种决策的行为”以及某些相关的行为。<sup>②</sup>因此,作为输出的回应其实是一个包括决策、执行、监督、反馈等环节在内的运作流程,切实有效的回应意味着回应流程的一体化,即各个环节依次推进、环环相扣。从这一角度来看,在上述“点线面体”的运作框架中,回应的有效性得益于以下诸多环节的一体化:如果说与民会商有助于治理者决策的科学化,那么,上述“督”与“促”两大环节的相互支撑则有力地提升了治理者回应的有效性:“督必效”表明人大代表和民众监督到位,“促必实”体现了民众驱动治理者积极落实民意诉求的推进力量。

5. 技术支撑:数字化。如上所言,在扩大民众参与过程中,小型化的参与单元无疑有其优势,但也有其短板,例如它们一般位于基层,基层的民意传输会受到纵向上的层级限制,等等。数字化技术是打破这些限制的重要手段:数字化的技术不仅能够改变过去难以克服的地理空间限制,打破组织结构中纵横维度的分割与阻隔,而且可以“拓宽公民参与民主活动范围,并且可以跨越之前看似不可逾越的文化藩篱”<sup>③</sup>。在上述“点线面体”的运作过程中,无论“点”(基层单元)的搭建、“线”(从民呼到我应的连线)的联结,还是“面”(参与界面)的展开和“体”(参与式的治理共同体)的构建,数字化技术提供了强大的支持。正是数字化技术极大地激活了基层单元的活力,让民众的政治参与既依托基层单元又在一定程度上克服了基层单元固有的局限性。

上述五大元素的演绎清楚地表明,浙江经验就本文开篇所提出的问题给出了一个系统的答案:参与单元的小型化、秩序保障的制度化、呼吁效能的双强化、回应流程的一体化和技术支撑的数字化,是让基层参与单元切实有效地运行起来的五大关键因素或基本条件。在扩大人民有序政治参与的实践中,如果把这些理论逻辑元素(小型化、制度化、双强化、一体化和数字化)与上述实践运行路径(“点线面体”)整合为一体,那将是一个基层政治参与单元有效运行的中国方案。

作者:肖滨,中山大学政治与公共事务管理学院(广东省广州市,510275)

(责任编辑:孟令梅)

① 臧雷振:《变迁中的政治机会结构与政治参与》,第179页,中国社会科学出版社,2015年版。

② 戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,第332页,人民出版社,2012年版。

③ 史蒂芬·科尔曼:《互联网与民主》,第45页,商务印书馆,2022年版。