
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

肖滨（中山大学政治与公共事务管理学院教授）

袁进业（中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生）

党的二十大报告指出，要“加强人民当家作主制度保障。坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度，拓展民主渠道，丰富民主形式，确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。^[1]这为我国的民主政治建设指引了方向。在智能化时代的背景中，通过数字技术推动民主建设俨然成为一种前沿性的途径和形式，我们不妨称之为“数字化民主建设”。

在各地数字化民主建设实践中，成效、特点和领域各不相同。有的聚焦基层民主领域，探讨数字技术如何促进民众的公共参与；^[2]有的聚焦协商民主领域，探讨数字技术如何促进多元主体在公共事务治理中达成共识；^[3]有的聚焦民主监督领域，探讨数字技术如何规范公共权力的行使；^[4]等等。数字化民主建设的迅速发展引发了众多的研究问题，其中之一是，驱动数字化民主运转起来的动力是什么？

一、从已有的解释出发：一个新的分析框架

针对上述问题，学术界主要有以下三种解释。

技术决定论认为技术是数字化民主建设的核心影响要素。技术、经济、社会、政治和文化相互联结，形成一个由“异质的”行动者组成的网络，技术对社会的形态和结构会产生重要的作用，^[5]深刻地影响着人类对于民主政治的思考，改变着民主政治的制度形式与实践路径。^[6]技术提供了丰富的工具和先进的手段，为民主的发展提供了基本的动力。^[7]在技术的支撑下，数字化民主建设将处于不同时空的利益主体连接于同一虚拟平台，实现充分信息条件下的民主协商、民主决策、民主监督，从而提升民主的质量。

行政过程论认为数据资源的行政整合制约数字化民主建设的成效。数字化民主建设最为重要的资源就是数据，然而，数据与“事权”密切相关，^[8]以分工为基础、各司其职和层级节制为特征的官僚制导致数据在政府各部门之间、各行政层级之间、行政业务之间处于分散化、“碎片化”的状态，若缺乏数据资源的行政整合，数字化民主建设则难以推进。

民众参与论认为如果缺少民众广泛有效的政治参与，数字化民主建设不仅丧失动力，也将失去应有的价值和效果。民主的价值之一就是民众的有序政治参与。^[9]因此，数字化民主建设的动力来源就是民众参与的推动。^[10]只有扩大有序政治参与，将公众融入决策过程，并对公众的诉求做出有效回应，^[11]数字化民主建设才能获得长足发展的动力。

显然，上述解释为理解数字化民主建设的动力提供了有益的思考，但也存在一些不足。技术决定论肯定了技术是推进数字化民主建设积极的手段，但显然夸大了技术的作用；行政过程论看到了数据资源行政整合对数字化民主建设的重要性，但忽略

了数据资源在政府各部门之间共享的可能性；民众参与论强调了大众广泛参与对数字民主化的促进作用，但忽视了数字鸿沟导致人们在数字技术接入、使用和知识获取等方面产生的极大差异性，^[12]这种差异性将影响大众运用数字技术进行公共参与的程度。更重要的是，就理论逻辑而言，数字化民主建设的基础在于基层实现数字化民主，而上述解释恰恰无法说明基层数字化民主建设的动力来源何在。

为进一步理解基层数字化民主建设的动力根源，基于当代中国党政体制多层级的互动关系，本文尝试提出一个“上层（省）—中层（副省级市/地级市）—下层（区/县、乡镇/街道）”的结构性驱动框架（图1），以揭示基层数字化民主建设的动力机制。

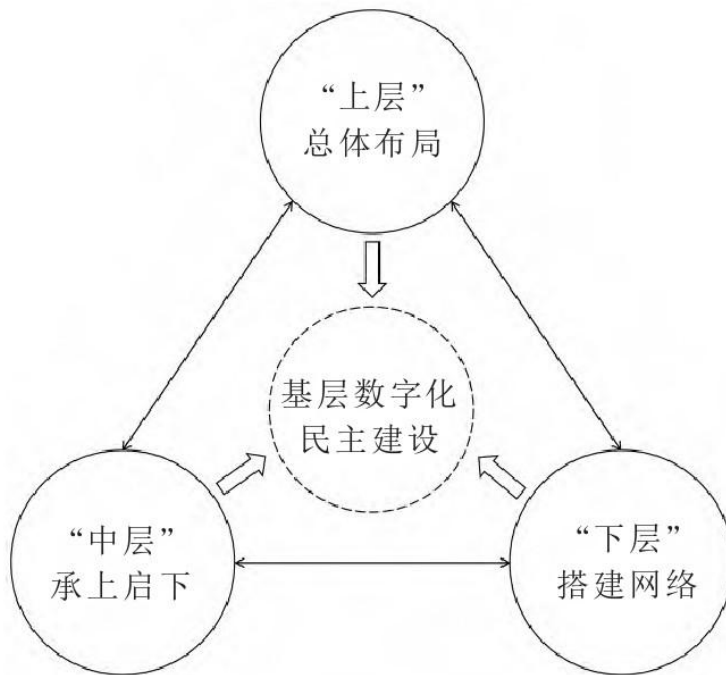


图1 “上层—中层—下层”的结构性驱动框架 下载原图

如上图所示，就地方党政系统而言，省级党政部门是“上层”，拥有对“中下层”（副省级市/地级市、区/县、乡镇/街道）的强大约束力，负责对数字化民主建设进行总体布局；“中层”（副省级市/地级市）根据“上层”确定自己的行动重点，既遵照“上层”的改革要求，也对“下层”（区/县、乡镇/街道）进行规范、指导；“下层”根据“上层”的精神和“中层”的指导进行操作落实。在以上三层结构性驱动下，位于草根性微观场域的“基层末梢”（例如社区中的人大代表联络站、村社中的人大代表联络点等）得以激活，基层数字化民主由此运转起来。

二、浙江案例：在结构性驱动中激活基层末梢

运用上述解释框架，我们以浙江省“打造人大践行全过程人民民主基层单元”（下文简为“民主基层单元”）为案例，分析浙江省人大如何在结构性合力中激活基层末梢，以揭示驱动基层数字化民主建设的动力机制。

随着2020年11月浙江数字化改革的启动，人大数字化改革随之跟进，实践探索步伐加快。2022年4月初，浙江省人大常委会提出，驱动人大代表联络站的“迭代升级”，打造人大践行全过程人民民主基层单元，使之成为保障人民当家做主、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。5月，省人大常委会办公厅发布通知，公布首批112个“民主基层单元”

培育对象名单，并对省市县乡四级人大工作人员 1200 多人进行了培训。6 月，省人大常委会办公厅出台《关于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的指导意见》（下文简为“指导意见”），细化明确了“民主基层单元”的目标定位和职能作用。在省人大常委会出台指导意见后，各地因地制宜开展了打造“民主基层单元”的实践活动，有效激活了基层末梢的人大代表联络站。

依据上述结构性驱动的解释框架，在浙江省人大打造“民主基层单元”的实践中，正是通过三层合力协同的结构性驱动，激活了作为基层单元^[13]的人大代表联络站，基层数字民主化开始运转起来。

（一）“上层”总体布局：从技术标准、层级协同到功能整合

浙江省人大立足全过程人民民主的全局视野，着眼于对数字化民主建设的技术标准、层级协同和功能整合等要素的统筹考虑和通盘布局，精心设计打造“民主基层单元”，通过将技术标准统一、层级结构协同和功能运行整合融为一体，为激活“民主基层单元”并发挥其作用提供了系统性的支撑。

1. 统一技术标准。

浙江省人大常委会根据业务需求，为“民主基层单元”制定了统一的数据接口和数据资源目录标准，并依靠各地数字化专班、信息中心、技术公司等力量畅通省市县乡四级人大工作中产生的业务数据，打造一体化智能化共同数据平台。在技术平台的支撑下，各设区的市人大常委会可结合实际，根据本地数据共享和系统对接方式，开展常态化数据处理工作，实现数据互通和共享，^[14]这就为激活人大代表联络站奠定了坚实的数字技术条件。

2. 打破层级壁垒。

中国政治体制是一种多层级的制度架构，不同层级的机构在治理目标^[15]和角色定位^[16]等方面不仅具有一定的差异性，而且存在一定的层级壁垒。作为“上层”，省级人大以拓展深化代表联络站功能、提升代表联络站的运作效率为目标，创设省市县乡四级人大联动工作模式，如在 2022 年 6 月，浙江省人大常委会开展“四级人大八万代表助力八大攻坚行动”^[17]，这种四级人大联动的工作模式不仅打破了层级之间的信息壁垒，有效整合了不同层级的人大代表，而且为发挥人大代表联络站的“基层单元”作用确立了前提条件。

3. 整合运行功能。

此即为深化和拓展代表联络站的“联、商、督、促、智”功能。“联”是联系群众听民声；“商”是民主会商定政策；“督”是依法监督惠民生；“促”是多方协同促治理；“智”是数智赋能增实效。^[18]打造“民主基层单元”为整合上述五大功能奠定了重要基础：基层单元内部集成人大核心业务，通过改善民情民意收集、分析、处理机制，以数据流打通决策流、业务流、执行流，切实增强基层单元的凝聚力、感知力、服务力，将精细化和分散化的功能整合到特定的框架结构内，依托数字场景构建协同效应，^[19]这为提升代表联络站的效能提供了良好的运行条件。

（二）“中层”承上启下：从组织架构到联络体系

在中国多层次的体制结构中，下级政府会时刻体察上级政府的偏好，根据上级偏好的变化及时做出行动选择和策略调整。^[20]在浙江省人大提出“民主基层单元”的建设方案后，处于“中层”结构的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，成为打造“民主基层单元”承上启下的连接枢纽。我们不妨以杭州市人大为例：杭州市人大积极落实“上层”布局的任务，出台了《关于迭代升级人大代表联络站打造全过程人民民主基层单元的意见》（下文简为“市意见”），全面启动

打造“民主基层单元”。

1. 组织架构。

杭州市构建了市、区（县、市）、乡镇（街道）、村（社区）四级人大代表联络站（点）组织架构。依托这套组织架构，杭州市人大不仅搭建了一个由人大常委会、人大代表和联络站组成的三元联动体系，而且健全完善了联络站运行管理、参与立法监督等相关制度，提升了人大代表进站活动的频次和实效，强化了联络站工作与常委会核心业务的紧密对接，^[21]实现了人大系统内部的协同运作。

2. 联络体系。

在上述组织架构下，杭州市人大强化代表联络站的功能，形成上下贯通、一贯到底的“1+13+191+N”的基层单元联络体系。13个区、县（市）人大常委会因地制宜采取多种方式设立数字联络总站，强化中枢功能，负责统筹、指导、服务、管理辖区内代表联络站的工作和建设，负责做好辖区内代表联络站收集反映社情民意的汇总梳理、分析处理工作。191个乡镇（街道）人大按照管用、实用、便民原则，通过新建、改建或者整合提升等方式，设立乡镇（街道）中心站，鼓励依托中心站在村庄、社区等草根区间延伸设立N个代表联络站（点）。^[22]总站、中心站、站（点）层级分工，构成了一个覆盖全域的体系，有效推进了市级人大数据舱与各区、县（市）人大及相关站点的信息互联和资源共享。杭州市人大以上述方式构筑起“民主基层单元”的联络体系，为“承上启下”夯实了运行基础。

（三）“下层”搭建网络：运用场景全覆盖

“市意见”提出，各级人大的重要工作依托代表联络站，积极探索具有辨识度的应用场景。随后各区县人大积极响应，全面承接省市人大应用场景的建设任务。从覆盖范围来看，这种响应不只是某个区、县的单独行为，而是实现了区域范围内的全部覆盖，杭州市的10个市辖区、2个县、1个代管县级市的人大均有各种创新的应用场景。在技术通约性的支撑下，下层根据自身所在场域的特点开展技术创新，拓宽了“民主基层单元”的覆盖范围，从而推动建设成效的叠加。

如西湖区人大常委会创新开发了“西湖人大智联线”应用场景，借助这一应用场景，选民、代表、镇人大、镇政府四方手机端横向可实时互联互通，意见建议收集、研判、办理、反馈数据，纵向则可看可审可查；^[23]上城区人大常委会将“街道人大工作”数字化应用场景优化升级，实现“街道人大工作”与“基层单元”的贯通与融合；^[24]转塘街道人大中心站建设“线上线下同步接待”模式，联动组织其他联络站点作为分会场，通过线上方式与主会场连线，活动接待人数和意见建议征集数量显著提高；^[25]余杭区建设代表联络数字总站应用场景1.0版，接入全区12个基层单元（中心站）^[26]；等等。

“下层”响应的行动集合之所以能够实现联动效应，主要原因在于其技术平台的开放性与标准的统一性。“民主基层单元”本质上是一个开放的数字系统（场景），只要符合该系统的标准体系，其他应用均可在这一系统（场景）中运行。这些应用场景分别聚焦于“代表联系群众、人大监督政府、民生事项监督、代表履职管理”等不同的人大工作范畴，在不同方面提升“民主基层单元”的成效与质量，推动各区、县（市）人大及相关站点的信息互联、资源共享、业务集成，从而编织出一张星罗棋布的密集网络，实现了“民主基层单元”的广泛覆盖。

（四）基层末梢激活：让人大代表联络站有效运转起来

浙江省共有1507家代表联络站，覆盖全部乡镇街道。“民主基层单元”通过“上层—中层—下层”三层结构的协同合力，有效激活了数字化民主建设的基层末梢，打通了代表联系群众的“最后一公里”。在技术层面而言，“民主基层单元”是一套便捷的“输入—反馈”系统，实现了民意采集与回应的智能化。在这一系统中，每个联络站和代表都有一个二维码，民众通过

扫码可以不受时空限制反映问题，系统则将民众的诉求采集到“民主基层单元”的数据库中。然后，将收集到的意见建议转交相应的机关部门，推动意见和建议的效果转化。最后，“民主基层单元”通过特定的算法模型和数据分析，构建评价体系和形成民情专报，为党委政府决策和人大履职提供参考。

1. 代表进站履职积极。

“民主基层单元”推动联络站网格化、数智化、闭环化发展，通过技术将地理上处于不同时空的人大代表和民众进行连接。“民主基层单元”为代表履职搭建了更加广阔的舞台、提供了更加丰富的载体。代表在“亮身份”“亮代表码”中增强了责任意识，在参与可视化的数据对比中激发了履职积极性，在入网履职、数智履职、闭环履职中提升了效能，实现“民有所呼、我有所应”。

2. 民意诉求表达畅通。

“民主基层单元”通过强化代表联络站民意表达功能，把代表联络站建设成为民主协商的重要平台、民主决策的重要支撑、民主管理的重要渠道、民主监督的重要力量。其依托技术手段，将联络站构建为“线上+线下”相结合的模式，对收集到的民意转交至相应的机关部门，对民意进行精准回应。在技术平台的支撑下，“民主基层单元”实现了“去时空化”融入民众生产生活，民意表达平台和载体不断完善，吸纳民意、汇集民智的工作机制不断健全。

三、基层数字化民主运转起来：以结构性协同合力为驱动

本文基于对浙江省人大以数字化改革打造基层单元的案例分析，发现“上层—中层—下层”三个层级的结构性驱动为基层数字化民主建设推进提供了关键的动力来源。如果将基层数字化民主建设比喻为古代的战车类型，那么“上层”、“中层”和“下层”则是驱动战车前进的三匹战马。要使战车能够驰骋沙场，三匹战马必须相互配合、协同发力，进而形成一种结构性的驱动力量。

首先，“上层”总体布局为结构性驱动提供了“第一推动力”。“上层”对“中层”、“下层”具有结构性的约束力，位于“上层”结构的省级人大对“民主基层单元”进行总体布局，将纵向多层级结构纳入建设过程之中，以技术协同促进层级联动，实现了技术、制度之间的有效链接。

其次，“中层”承上启下为结构性驱动锻造了协同枢纽。“中层”积极承接“上层”布置的任务，并对任务进行细化分解，落实层级责任。一方面，稳步推进现有技术的升级和推广，放大数字化改革整体效应；另一方面运用自身的约束力敦促“下层”推进行动，从而发挥承上启下的作用。

再次，“下层”搭建网络为结构性驱动提供切实的着力点。位于“下层”结构的区、县人大在接收“上层”布局、“中层”推动的信息后开展因地制宜的探索。统一的技术规范和技术标准为众多的特色应用场景提供了协调性的支持。“下层”探索实践在不同方面完善、提升了“基础单元”的成效与质量，实现了良性叠加。

最后，基层末梢激活是结构性驱动的合力结果。在技术支撑下，“民主基层单元”以“去时空化”和“去中介化”为特点，精准有效地回应了民意诉求，进一步拉近了人大代表与人民群众的距离，激活了人民代表大会制度内的微观民主元素。

浙江省人大打造“民主基层单元”的案例表明，基层数字化民主建设的动力来源是“三匹战马”拉动而成的整体合力。从更为广阔的理论视野来看，这一判断对于理解数字化民主建设动力来源的价值体现在以下三个方面。

其一，中国数字化民主建设动力来源的结构性。事实上，数字化民主建设作为一种改革方案，其产生、运行和落实皆内嵌

于我国的党政体制结构之中。然而，现有的各种观点都在不同程度忽视了其所处的结构性背景。上述“上层—中层—下层”的解释框架通过对基层数字化民主建设动力来源所作的结构性分析，清楚地说明这种多层互动的结构性力量是解释中国数字民主建设关键性的动力因素。

其二，中国数字化民主建设动力因素的叠加性。中国数字化民主建设的驱动力不是任何单一的力量——无论数字技术、行政运作或民众参与，而是来自多种动力因素的叠加。在上述结构性的合力驱动下，数字技术、行政运作和民众参与叠加起来，才能在不同程度上发挥各自的影响作用。

其三，中国数字化民主建设动力作用的协同性。当代中国党政体制在纵向上具有多层级的制度特征，在横向上则存在复杂的部门分割。数字化民主建设既涉及不同的层级，也横跨相异的部门。只有通过数字技术从纵向上贯通各个层级和横向上联结各个部门，由此协同而成的动力作用才能打破层级和部门之间的壁垒，推动数字化民主运转起来。

注释

[1] 中国共产党中央委员会：《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》，2022年10月16日。

[2] 参见袁进业、陈文：《城市物权空间治理的权力嵌入与技术赋能——基于S市物业管理电子投票系统的案例分析》，《行政论坛》2022年第1期。

[3] 参见邬家峰：《数字协商民主与基层治理民主化——基于江苏淮安“码上议”协商平台的实践考察》，《新疆社会科学》2022年第5期。

[4] 参见顾日红、胡广伟：《“权力阳光”驱动政府自我革命：江苏的实践》，《电子政务》2014年第2期。

[5] 莫少群：《技术社会学研究的兴起与现状》，《南京师大学报》（社会科学版）2003年第4期。

[6] 陈家刚：《数字协商民主：认知边界、行政价值与实践空间》，《中国行政管理》2022年第1期。

[7] 赵春丽：《网络民主发展研究》，经济科学出版社2011年版，第28页。

[8] 王伟玲：《中国数字政府形态演进和发展瓶颈》，《行政管理改革》2022年第5期。

[9] 陈尧：《建构民主：全过程人民民主的发展路径——基于公民参与的视角》，《人民论坛·学术前沿》2022年第5期。

[10] 宋迎法、肖洪莉：《电子民主构建的条件分析——基于SHEL模型》，《理论与现代化》2007年第6期。

[11] 金太军、袁建军：《西方电子民主研究及启示》，《马克思主义与现实》2011年第3期。

[12] 韦路、张明新：《第三道数字鸿沟：互联网上的知识沟》，《新闻与传播研究》2006年第4期。

[13] 在浙江省“打造人大践行全过程人民民主基层单元”的案例中，基层单元包括：1. 区县层面：总站；2. 乡镇层面：中心站；3. 社区层面：站（点）。因此，浙江省“打造人大践行全过程人民民主基层单元”是要把这3个层面的联络站都要激活。本文主要聚

焦于解释社区层面的基层单元,即文中所指的“基层末梢”。

[14][18][19]浙江省人大办公厅:《关于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的指导意见》,2022年6月。

[15]贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

[16]周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第4期。

[17]《四级人大代表助力八大攻坚行动》,《浙江日报》2022年6月15日。

[20]冯猛:《上下级政府互动模式中的“指令式创新”——以K市精神文明创建试点活动为例》,《经济社会体制比较》2021年第3期。

[21]杭州市人大办公室:《市人大坚持双轮驱动推动“基层单元”应用场景实战实效》,内部文稿,2022年。

[22]杭州市人大常委会:《杭州市人民代表大会常务委员会关于迭代升级人大代表联络站打造全过程人民民主基层单元的意见》,2022年6月。

[23]《杭州这个人大代表联络站“美”入民心》,《杭州日报》2022年8月10日。

[24]《上城区人大:数字化改革赋能街道人大工作提质增效》,《浙江日报》2022年12月2日。

[25]《让民意畅通直达让民主可感可触》,《杭州日报》2022年10月27日。

[26]《余杭先行试点代表联络数字总站建设》,《余杭时报》2022年12月9日。