



# 民主创新与基层治理\*

——以深圳盐田民意畅达工作室为例

■ 陈家喜

**【提要】**我国社会转型所带来的治理危机急需政治结构的调适与改造，形成有效的利益回应与吸纳机制。深圳市盐田区的民意畅达工作，尝试将党代表、人大代表、政协委员集合起来进入社区，开展民情收集和政策输送，实现了对社会利益诉求的有效聚合。民意畅达工作是关于基层民主创新实现基层治理的探索，对于转型中国的国家治理具有积极的实践意义。

**【关键词】**民意畅达 两代表一委员 民主创新 基层治理

**【中图分类号】**D26

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-1747(2013)06-0057-05

在社会利益分化和政府治理危机凸显的背景下，如何激活体制内的民主基因，实现对社会利益诉求的有效吸纳？中国改革三十年不仅导致急剧的市场转型与社会转型，也带来了社会利益格局的深刻调整以及公民利益观念的快速觉醒。然而，政治结构与政府治理却未能随之进行相应的调适，社会利益调适机制未能有效建构，中国进入了“黄金机遇期与矛盾凸显期”并存的时期。如何建构稳定而有效的政府治理机制，是转型中国必须面对的重大命题。

从2010年开始，深圳市盐田区开展民意畅达工作，通过组织党代表、人大代表、政协委员（简称“两代表一委员”，下同）进入社区，走访群众，开展民情收集和诉求代理，畅通社情民意表达的渠道，这一做法探索了新形势下通过民主创新优化基层治理的有效路径。本文尝试以盐田民意畅达工作的探索为个案，对基层民主创新推动基层善治的机制、过程与成效进行评估，并回答如何通过民主结构的重塑实现社会善治的具体路径。

## 一、转型社会与治理危机

中国正处于快速现代化的转型时期，当前面临着

转型危机与治理危机的并存格局。<sup>[1]</sup>不断上升的社会抗争事件，日趋高涨的网络议政行动，高居不下的信访维稳数量和经费支出，等等，都在凸显社会治理危机的严峻挑战。然而，拨开这些乱象与迷雾，当前治理危机的形成无外乎是社会利益多元化与紧张化，同政治消解能力单一化与有限性之间的矛盾关系。

从治理危机的形成机理来看，中国朝向现代化的转型所带来的社会分化，不仅仅体现在社会阶层间的分化，更重要地体现在社会利益结构的分化及其紧张关系。这一利益分化又分为三个维度：一是不同社会阶层间的分化集中展现在利益上的分歧，而社会冲突也可以从利益冲突中找到源头。例如当前城市基层社会冲突集中在业主维权行动，而冲突的各方——维权业主及业主委员会、地产开发商、物业管理公司、社区居委会及基层政府等，在利益诉求上明显具有自身的立场，维权行动的背后是利益关系的协调与平衡。二是社会利益分化出现延续、固化与强化现象。社会地位、政治资源、物质财富以及职业选择也延续到下一代，进而出现强弱鲜明的两个“二代”：强势二代阶层包括富二代、官二代、垄二代；而弱势二代阶层则是指穷二代、农二代、拼二代。<sup>[2]</sup>三是经济分化、政

\*基金项目：本文系广东省哲学社科项目（GD10YZZ01）和深圳市哲学社科项目（125C027）的阶段性生活成果。

治分化与心理分化现象相互交叠，“仇官、仇富、仇贵”心态广泛滋生和蔓延，社会公众对于基层干部权力寻租、官商勾结、涉黑涉恶、侵吞公共财产等行为，对于富豪的炫富耀富、为富不仁、欺凌弱者等行行为普遍愤慨，使强弱阶层之间的心理鸿沟加大。随着这些利益分化与冲突的加剧，利益诉求开始转化为政治诉求，进而形成政治参与的压力。

与此相对应的是，当前政府在处置社会矛盾与冲突过程中过于依赖于单一的体制内渠道——信访维稳。而这一制度渠道又具有权力单一与工作泛化的特点，凡是所有影响稳定的事件都可以纳入到维稳部门的管理范围，出现一个部门来解决所有社会矛盾的维稳现象。这一制度安排导致信访维稳机制多是走入两个极端：或是消极被动应付，拖延、推诿直至矛盾持续扩大；或是简单粗暴地压制，出现“摁下葫芦浮起瓢”的越维稳越不稳的恶性循环。<sup>[3]</sup>越来越多的研究者对这一体制的刚性、僵性和脆弱性提出了批评，质疑僵化固性的维稳体制，强调管控和防护，在屏蔽社会自主表达与自发参与的同时，进一步增加了社会政治危机的风险性。<sup>[4]</sup>

因此，转型社会的治理危机是社会结构分化所形成的利益冲突，与现有政府治理能力不足所形成的紧张关系。这一治理危机的持续与恶化会降低政治公信力和政治合法性，形成大规模的社会政治危机，甚至可能会导致政局不稳与政权更迭。化解转型社会的治理危机，既需要社会资本的再造与重构，通过发挥社会中间组织的力量实现社会冲突的自我修复；同时也需要进行政治结构的调适，增强政治体制对社会矛盾的吸纳与消解能力。挖掘体制内的制度存量，进行民主结构的调适与创新，增强现行政治结构的适应性、灵活性和主动性，吸纳多元社会利益诉求，消解社会冲突与治理危机，是转型中国政治发展所面临的重大课题。

## 二、民主创新的基层设计

地方政府所面临的社会矛盾既具有普遍性，也具有相似性。为了缓解社会矛盾所引发的信访维稳的压力，从2010年初开始，深圳市盐田区先后颁布了《关于完善民意畅达机制促进基层民主政治建设的实施意

见（试行）》和《关于完善民意畅达机制促进基层民主政治建设的工作方案》，开展以“民意畅达机制”为主题的基层民主创新。这一创新的做法是充分动员党代表、人大代表和政协委员这些政治存量资源，让他们进入社区进行利益疏导与聚合，畅通民意表达和参与的渠道。具体做法包括：

（一）开展组团式活动，推动代表进社区收集社情民意。民意畅达工作的基本立意是将党代表、人大代表和政协委员——这三个代表主体集合起来，进入社区开展组团式的民情收集活动。盐田区将辖区内327名市区两级党代表和人大代表、政协委员登记造册，根据各社区人口规模、企业数量以及代表委员的构成情况配置代表资源，确保每个社区至少保证各有1名党代表、人大代表和政协委员。“两代表一委员”采取“包干到户”的方式，网格化联系到辖区9746个户籍家庭，近3万名户籍居民，72家规模以上非公企业，130个社区党支部，近1千名社区党员，基本实现对民意表达的“全覆盖”。

（二）构建集约化的组织平台，协助代表开展活动。为了便于“两代表一委员”在社区开展活动，盐田区在各社区设置“民意表达工作室”，同时加挂区党代表工作室、人大代表社区联络站、政协委员工作室牌子。社区民意表达工作室统筹安排“两代表一委员”联系党员群众工作，制定和公布年度联系计划；落实联系党员群众的各项事务；收集、整理群众意见建议；提交民意诉求，通报办理情况；对挂钩代表、委员提出履职意见等。该工作室设主任1名、专职秘书1名，主任原则上由社区党（总）支部专职副书记担任，进而使民意表达工作具有了组织依托和机制保障。

（三）开展一体化部署，推动民意畅达工作规范化。盐田区民意畅达工作采取流水线和连锁化的方式，统一标识，统一配置，统一流程，推动民意畅达工作在短时间内步入制度化轨道。“两代表一委员”采取“四个一”的工作模式：“一线”即各社区民意表达工作室开通社情民意专线电话。“一访”即每位“两代表一委员”有自己固定的走访日和接访日，确保每半年至少访问一次所联系的家庭或企业，每月至少安排半天时间到所属社区民意表达工作室接访群众。“一



卡”即“两代表一委员”向党员群众发放服务工作卡，方便党员群众随时与之联系。“一表”即根据基层党员群众提出的意见和建议，整理形成《社情民意登记表》。对所收集的意见和建议，能当场答复或予以解决的，应当场答复或予以解决；不能当场答复或解决的，通过民意表达工作室报送区委群众工作部。

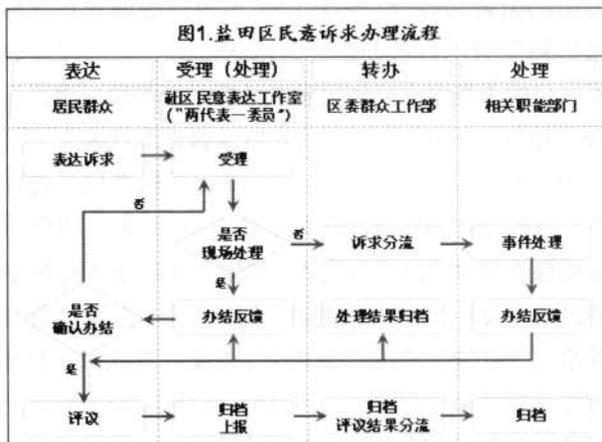
从盐田区民意畅达工作来看，其探索的价值就在于在基层政治结构中进行民主资源的组合与重构，通过设计民意畅达的工作机制，实现社会善治的效应。民意畅达工作将“两代表一委员”集合起来，在社区层面开展走访调研、收集民意、纾缓民怨，督促政府解决民生问题，有利于畅通群众利益表达的途径。此外，与信访维稳的政治沟通渠道相比，民意畅达机制是通过还原“两代表一委员”的“代表”角色，通过他们定期联系基层党员、群众和企业，实现社会利益的代理和上传，利用制度赋予的职权督促政府解决问题，因而更具有合法性和合理性，实现了体制内的民主创新。而信访维稳只是行政系统内部开辟的利益表达渠道，信访部门虽然受理群众问题多，但只有转办职责却无督办权力，解决问题的能力有限。

### 三、从表达到监督的运行机制

在运行流程设计上，盐田区民意畅达工作从“两代表一委员”进社区联系党员群众开始，构建了从“利益表达——利益综合——问题解决——监督评价”的闭合系统，“两代表一委员”的履职情况与政府部门的问题处置状况都能够得到有效监督，进而确保民意畅达的实际效果。参见图1。

第一，利益表达与诉求代理。社区民意表达工作室是党员群众利益表达的“第一站”，为隶属“两代表一委员”与其挂钩的居民家庭、企业和党员牵线搭桥，约定访谈时间，做好双向沟通，发挥着桥梁纽带作用。作为诉求代理人，“两代表一委员”对辖区范围内的矛盾纠纷、群众诉求和信访事项，积极协助调解、处理或向有关部门反映并及时向群众反馈处理进展情况。按照各有侧重的原则，党代表侧重联系党员，人大代表侧重联系选区选民，政协委员侧重联系相关界别群众和企业。在收集意见过程中，不同社区的“两代表一委员”还会联合接访；通过约请程序向

区委群众工作部提出，约请相关职能部门领导共同接访，遇到特别重大的事项，约请区委区政府领导参加，现场答疑，现场分析，现场处理，提高效率。



第二，利益综合与督促办理。区委群众工作部是设在区委组织部下面的一个机构，具体负责社情民意的转办督办。在具体运作中，区委群众工作部负责落实区委加强联系基层党员群众的有关工作，负责提出推进措施；统一接转社区民意表达工作室提交的事项，对《社情民意登记表》进行梳理、汇总、分类，转交有关责任单位办理；督促检查转办事项的处理和反馈；提出对各转办单位和民意表达工作室的奖惩建议；对社区民意表达工作室的工作进行指导等。

第三，问题解决与意见反馈。借助于《社情民意数字化管理系统》，盐田区还实现了问题解决与意见反馈的及时化。按照“谁主管，谁反馈”和“谁提出，反馈谁”的原则，政府相关责任单位向基层党员群众落实反馈工作。办理情况应在收到意见建议后，一般问题10个工作日内答复当事人，重大问题30个工作日内答复当事人，遇特殊情况可在60个工作日内答复当事人，同时还要向区委群众工作部、收集意见建议的“两代表一委员”和所属社区民意表达工作室反馈。反馈形式可以根据实际情况，采取多种方式进行，可通过公文、电话回复、上门回访等形式进行沟通反馈，也可召开情况通报会等形式进行解答。反馈意见应征询当事人的意见，如当事人对处理意见有异议，由“两代表一委员”进行复核，必要时可重新调整处理方案，完善处理结果。

第四，结果评价与三重监督。为了确保民意表达

的实效性，盐田区还将民意表达结果作为考核政府部门和“两代表一委员”的重要指标，形成多重监督和交叉监督的制度体系。(1) 居民对于政府部门和代表委员的监督与评价。各社区民意表达室设立评议台帐，每宗居民诉求办结后，由居民对相关的代表委员、民意表达室、处理过程和处理结果等四项进行评分。盐田区还出台了《深圳市盐田区党代表、人大代表、政协委员联系基层党员群众工作考核暂行办法》，对“两代表一委员”履职情况进行考核，并将考核结果运用到区级“两代表一委员”的候选人酝酿推荐过程。(2) “两代表一委员”对民意表达室的监督与评价。“两代表一委员”对民意表达室、处理过程和处理结果等三项进行评分，评分结果由区委群工部定期汇总，并在一定范围内进行通报。(3) “两代表一委员”对政府部门的监督与评价。盐田区在年终部门绩效考核和公务员年度考核中，增设“两代表一委员”和基层党员群众评议环节，其评分按一定权重计入考核总分。区委选拔任用重要干部考察和公示阶段，也要征求“两代表一委员”和群众的意见。如2010年11月，两次处级领导干部公推公选工作中，抽选“两代表一委员”和群众代表作为面试考官，比例均占考官总数60%以上。

从民意畅达的运行机制来看，它不仅建构了代表走访基层代理民意的工作机制，还尝试建立代表对公共部门权力行使的监督机制，以及“政府——代表——公众”的回应机制。由于“两代表一委员”有权对办理群众意见的政府部门打分测评，因此在接到群工部转办的群众建议诉求后，政府部门大多主动听取建议，积极认真办理，按照规定时间反馈，办理效果得到了保证。2010—2011年间，盐田区民意表达工作室累计受理诉求类事项1371项，占民意表达受理量70.5%。其中，社区建设、城市管理、道路交通三方面诉求类事项，比重依次为27.3%、26.0%、14.4%，办结率分别为91.2%、90.8%、91.7%。对比2010年上半年与2011年上半年民意受理数量，平均每月下降了50%左右。<sup>[5]</sup>辖区居民长期积压的建议、诉求得到集中释放和有效收集，并且通过各主办单位集中办理，绝大部分得到了解决。此外，根据基层群众对代表委员、对表达室、对事件处理过程、对事件处理结果等

评价指标的统计，群众对代表委员满意度94.4%；对表达室满意度94.7%；对事项处理过程满意度90.9%；对事件处理结果满意度90.2%，满意度综合评价为92.1%。<sup>[6]</sup>随着民意畅达工作的持续开展，党员群众的意见和诉求明显降低。

#### 四、结论与讨论

转型社会的危机治理推动政治结构的调适，这一调适不仅需要顶层政治制度设计，也需要基层的制度改造与创新。实际上，基层民主创新因其影响小，成本低、范围有限，操控性好的特点，更易于实施。<sup>[7]</sup>盐田区民意畅达机制可以看成是民主制度的基层创新，这一探索实践中具有两个方面的重要意义：一是有利于“两代表一委员”在基层社会拓展自己的履职空间，使“民主运转起来”。“两代表一委员”不仅仅是在会议期间行使议事权、表决权、选举权，还在会期结束后行使代表功能，走访基层群众，聚合社情民意，排解社会矛盾，监督政府运行，实现了从“会议代表”向“民意代表”的转变。二是突破了“两代表一委员”之间的制度边界，实现权力行使的协同化，有助于代表资源的集约使用。从政治功能的定位来看，党代表、人大代表和政协委员分属不同的权力体系，担当着不同的政治角色。如果党代表、人大代表和政协委员单独进社区收集民意，互不沟通和协作，则势必可能出现民意的重复表达和重复代理现象，形成代表活动的无效化和公共资源的浪费现象。民意畅达工作并非党内民主、人大民主与政协民主的单项实验，而是通过组织“两代表一委员”组团进社区行使利益聚合功能，推动“两代表一委员”“组团式”履职，实现党内民主、人大民主与政协民主的整体推进和协同发展。

民主是价值与工具的统一。民主不仅是一种价值诉求，也是一种实现特定政治目标的制度安排。盐田区的民意畅达工作，可以看成通过民主创新来发挥治理效应的探索。它建构起制度化的平台和完善的运行机制，推动“两代表一委员”走访社区活动，拓展了“两代表一委员”的履职领域，为基层群众的利益表达提供了制度渠道，有助于社会矛盾的疏导与化解。据统计，盐田区“两代表一委员”所收集的社情民意当



中，道路绿化、路灯管理、市政设施维护、社区安全隐患、交通噪音扰民、社区环境改造等群众身边的民生问题占据了近70%。通过这些群众利益直接相关问题的解决，“两代表一委员”拓展了自身的政治功能，而政府也获得了群众的认可和信任，民意畅达机制实现了基层社会的善治。在这一意义上，民意畅达工作可以看成通过民主制度的基层设计与改造，实现对社会利益诉求的吸纳、消解与回应能力，从而增强了政治结构的弹性、韧性和合法性。

进一步深化民意畅达工作，尚需进行三个方面的延伸与修正：其一是在拓展代表委员关注民生功能的同时，如何进一步充实民主功能，是民意畅达工作的发展方向。可以尝试将民意收集和利益聚合有机结合起来，“两代表一委员”及时将在基层发现的普遍问题凝聚成有价值的议案提案，向党委会、人代会和政协会议提出，转化成重要的公共决策。同时，增强“两代表一委员”对于重大决策、重要干部任用和党委政府的监督权力，使民主权利真正落到实处。

二是如何增强“两代表一委员”履职的内生动力。民意畅达工作一定程度上存在着组织动员和行政推动的色彩，“两代表一委员”进社区开展活动被纳入绩效考核和留任评优的范畴之中，这一工作机制难免使“两代表一委员”进社区活动流于形式。如何让这一工作长期持续以及富有成效，需要从“两代表一委员”自身挖掘内生性动力。通过开展属地化的竞争性选举，有助于增强代表履职的主动性和积极性。在“两代表一委员”的选举或者推荐过程中，引入差额竞选方法，提高个人自荐提名和党员群众联名提名的代表数量；允许代表候选人在本选区开展竞选宣传和动员、竞选演说、候选人走访群众等活动；鼓励那些有时间、有热情、有能力的人积极参选，不断提升代表委员的素质结构和履职能力。推进“两代表”的属地化和专职化进程。可以选择若干试点地区进行代表的属地化选举，即党代表和人大代表由辖区党员居民选举产生，自然成为本选区的民意代表。

三是构建灵活的工作协调机制。当前，盐田区的民意畅达机制构建了两个工作平台：一是社区民意表达工作室，作为“两代表一委员”进入社区联系党群的场所；二是区委群众工作部，作为负责分流、转

办、督办群众集中反映的问题和典型事件的部门。然而，在具体运行中，区委群众工作部不仅负责分流和督办“两代表一委员”收集的社情民意，实际上还监督着“两代表一委员”的工作表现，从而与现行的法律框架构成冲突关系。作为党的工作部门，区委群众工作部（区委组织部）毕竟只是一个工作平台，而非高于党委、人大和政协之上的协调机构，它不仅无权督办人大代表和政协委员收集的群众意见，实际上也无权监督政府部门的工作实效，以及人大代表和政协委员的履职表现。因此，理顺机制成为优化民意畅达工作的首要任务。应当在群众工作部的基础上，再增设更高规格的民意畅达联席会议，作为协调民意畅达工作的经常性机制。它应当由区委、区政府、区人大、区政协等部门领导构成，就一段时间内的民意畅达工作，“两代表一委员”履职情况，政府部门办理社情民意情况，进一步推进社情民意畅达的思路等事项进行沟通交流，协调开展工作。民意畅达联席会议的工作部署与日常指示可以具体落实在区委群众工作部和区人大常委会，由它们协同督促政府办理问题解决的情况。

#### 注释

- [1] 徐湘林：《转型危机与国家治理：中国的经验》，《经济社会体制比较》2010年第5期。
- [2] 陈家喜、黄文龙：《分化、断裂与整合：我国“二代”现象的生成与解构》，《中国青年研究》2012年第3期。
- [3] 唐皇凤：《转型进程中的中国社会政治稳定：新模式与新战略》，《当代中国政治研究报告（第10辑）》，社会科学文献出版社2013年版，第169~193页。
- [4] 清华大学社会学系社会发展研究课题组：《以利益表达制度化实现长治久安》，《领导者》2010年总第33期。
- [5][6] 盐田区委组织部：《盐田区民意畅达工作运行情况分析报告》。
- [7] 俞可平：《应当鼓励和推动什么样的政府创新——对中国地方政府创新奖入围项目的评析》，《河北学刊》2010年第2期。

（作者为深圳大学当代中国政治研究所副教授，复旦大学公共管理在站博士后）

责任编辑 吴新华