

技术赋能基层直接民主的新生机遇、实践形式与优化进路

杨德山 李少杰

摘要: 技术赋能基层直接民主,是物质技术和思维技术对基层直接民主的基本要素进行改造与重组,孕育新的方法、路径或可能性,激发参与主体能力、加速民主进程并释放民主效能的过程。伴随科学技术革命性突破与人民政治素养的提升,我国基层直接民主事业迎来了新的历史机遇。技术通过赋能民意表达、议事协商、决策制定、执行参与以及监督评估等结构性要素,帮助人民群众实现了更为直接的民主参与。但在实践中,技术悬置、失真、滥用等问题对基层直接民主构成了严峻挑战,可能引发更深层次的政治风险。推动技术手段在基层直接民主事务中得到更好应用,必须在坚持党的领导的基础上,对技术要素进行妥善把控,同时平衡好实践创新与厚植基础的关系、追求效率与妥善监管的关系、制度存量与制度增量的关系。

关键词: 民主政治;全过程人民民主;直接民主;基层治理;民主技术

中图分类号: D621 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)12-0014-09

人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。在人民当家做主制度体系之中,基层直接民主具有基础性地位和功能,它既是扩大人民有序政治参与的基本方式,也是理解与研究全过程人民民主的重要切入点。党的二十大报告提出了“完善基层直接民主制度体系和工作体系”^[1]的要求,进一步提升了基层直接民主在中国特色社会主义民主政治中的地位。

学界既有研究主要从哲学省思^[2]与形式比较^[3]的层面对直接民主展开探讨,并就其在中国的思想渊源^[4]和实践成果^[5]进行了梳理与归纳,还有从“价值—技术”二分的视角理解民主的实现路径^[6],对于技术赋能民主问题展开了诸多探讨。然而,既有研究主要聚焦于“数字技术”或“信息技术”之上^[7],窄化了对民主技术的理解视角。此外,在中国这个14亿多人口的超大规模国家,技术要素参

与基层直接民主的生动实践正以丰富多样的形式展开,但理论界对于这些实践还未能形成系统认识,也尚未有研究深入探讨技术要素对于直接民主的价值所在。在廓清基本概念的基础上,对技术赋能基层直接民主的现实价值、实践形式与优化进路进行探讨,不仅是为实践发掘新的论证资源的理论需要,也是推动基层直接民主释放治理效能、彰显全过程人民民主制度优势的实践需要。

一、技术赋能基层直接民主的概念廓清与现实背景

直接民主是实现民主目标的重要形式。随着人类社会的不断进步,技术的应用场景日益丰富,已经深刻影响民主事业进程,拓展着直接民主的深度与广度。中国共产党掌握历史主动,把握技术创新与

收稿日期:2024-09-22

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“党的建设理论体系研究”(21&ZD040);中央社会主义学院高端智库项目“坚持党对全过程人民民主的全过程领导”(ZK20210202)。

作者简介: 杨德山,男,复旦大学马克思主义学院教授、博士生导师(上海 200433)。李少杰,男,中国人民大学中共党史党建学院博士生(北京 100872)。

普及的时代潮流,充分发挥其对直接民主的赋能作用,使全过程人民民主焕发出新的生命力。

1. 民主的技术之维:问题来源与概念廓清

“民主”概念最早可以追溯到古希腊时期,用于描述公元前5世纪的雅典与其他城邦政府的运行模式。民主从字面上理解即由人民来统治。亚里士多德在《政治学》中就提出,所谓民主政体即“平民政体的治权寄托于平民”^[8]。然而,简单的“人民统治”依旧是一个模糊且有争议的概念。古往今来,人们对于何为人民以及如何统治等问题有各种各样的理解。在实现多数人统治的形式上,直接民主与间接民主是最为重要的概念分野,二者在“政治共同体内大多数成员能否直接行使权力”这一问题上形成差异,前者是公众持续、直接参与政府工作的民主形式,后者则是公众周期性选择代表其利益的中介间接实施统治的民主形式。

民主既是一种价值或待实现的目标,也是一个技术性问题。进入现代社会,无论采取何种政体形式,民主制早已是“一切形式的国家制度的已经解开的谜”^[9],成为世界上绝大多数国家追求的终极政治价值。“要不要”民主的争执早已尘埃落定,以“何种方式实现”民主才是政治学者持续思考的命题,民主的技术性问题因而进入研究者的视域。所谓民主的技术,“主要是指国家在民主的实践中,为确保民主原则和民主价值的实现而采取的种种方法和手段的总称”^[6]。民主价值原则与民主技术是道与器的关系,前者为后者提供目标牵引,后者是践行前者的重要保障。

民主政治对技术的运用是一个受客观条件约束的过程。“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^[10]每一个历史时期由法的设施和政治设施所构成的全部上层建筑,归根到底都是由社会经济结构形成的现实基础来决定的。受参与者规模、地理区隔、通信手段等因素的限制,直接民主原本只适用于“小国寡民”的共同体范围。正是在技术持续赋能的历史进程中,直接民主才得以克服传统意义上的局限性,重新回归现代民主国家的视域,成为执政者创造民主绩效的有力工具。一方面,从古希腊时期的辩论与抽签,到现代国家普遍采用的投票与选举,再到如今深度嵌入政治生活的信息数字媒介,采用何种技术手段服务于民主,取决于不同时代的基本物质条件以及物质条件影响下的民众政治和文化素养。以互联网、大数据、人工智能为代表的信息数字技术,极大提升

了当今民主政治的运作效力,但也仅仅是在科技革命不断更新迭代过程中服务于民主的当下主流样态,远未到完成时。另一方面,民主技术不仅仅局限于物质层面,也能够以思维方式的样态呈现。民主运作过程中的程序安排、议事规则、博弈技巧、票决方案,均是思维技术方法的体现。

因此,讨论技术赋能基层直接民主的前提,是对技术的内涵形成全面的认知。服务于民主政治的技术手段,不仅存在于物质层面,也存在于思维之中。对二者的有效结合与运用,方可使直接民主释放最大程度的效能。

2. 技术赋能我国基层直接民主的新生机遇

无论是直接民主还是间接民主,都是服务于人民主权的实现手段。从中国的实践看,中国共产党自诞生以来就为实现人民当家做主进行不懈奋斗,领导人民在有着几千年封建传统、近代成为半殖民地半封建社会的国家实现了人民民主专政,创造出全过程人民民主的政治文明形态。中华人民共和国成立后,中国共产党始终重视发挥直接民主在民主政治事业中的作用,从1953年建立城市街道居民委员会起,基层直接民主的实践就已展开;1982年宪法将居(村)民委员会确定为城市和农村的基层群众性自治组织,进一步将基层直接民主推广至农村。全体人民不仅通过人民代表大会制度有效行使国家权力,还可以“通过群众自治实行基层直接民主”^[11],实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。基层直接民主是基层治理的重要基础,衔接着基层群众自治与基层政府的行政管理。通过践行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,基层群众得以全方位地参与到基层政治生活和社会生活之中,最大限度地表达自己的意愿。习近平总书记强调,我国全过程人民民主实现了“直接民主和间接民主”^[12]相统一,充分彰显了中国民主的广泛性和真实性。

技术赋能我国的基层直接民主,是物质技术和思维技术对基层直接民主的基本要素进行改造与重组,孕育新的方法、路径或可能性,激发参与主体能力、加速民主进程并释放民主效能的过程。从革命根据地利用“豆选”“烧香燃洞”等方式进行投票,到中华人民共和国成立后基层选举对差额原则的逐步运用,中国共产党在领导人民当家做主的探索进程中高度重视技术手段在基层直接民主中的价值作用。需要强调的是,坚持党的领导、人民当家做主与依法治国有机统一是我国社会主义政治发展的必然

要求。不断创新的民主技术作为一种辅助性因素对人民当家做主维度的改进与提升并不能突破当今中国的基本政治框架,即坚持党和政府作为整个国家和社会政治生活的核心和主导力量,坚持依照宪法、村民委员会组织法、城市居民委员会组织法等国家法律法规开展民主活动。

进入新时代,基层直接民主在技术加速创新与普及的形势下迎来了新的机遇。一方面,以移动互联网、云计算、人工智能、大数据、区块链为代表的新兴信息通信技术,越来越多地被运用到基层治理的各种场景,并且得到了党和政府的高度认可。2021年7月,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,明确将“加强基层智慧治理能力建设”^[13]列入重点任务,要求完善基层智慧治理的基础设施,整合数据资源并拓展智慧治理的应用场景。2023年2月,中共中央、国务院在《数字中国建设整体布局规划》中进一步要求以数字化驱动国家治理方式的变革^[14]。新兴技术的蓬勃发展与技术治理规划、政策体系的日益完备,为基层直接民主充分引入技术手段提供了坚实的物质和政治基础。另一方面,以“小院议事厅”“线下圆桌会”“四议两公开”为代表的基层治理创新,充分凝结了人民群众的智慧与创造力,为广大群众直接参与基层事务管理开辟了形式多样的方法与渠道,为推进基层直接民主提供了更多有效方案。总之,新技术的革命性突破与人民政治素养的提升,为我国人民民主事业的发展创造了新的机遇。

二、技术赋能基层直接民主的实现模式与价值意义

在技术愈发深刻嵌入我国基层社会治理的大背景下,基层直接民主领域涌现了诸如“参与式民主”“阳光参议”等新理念,形成了包括“社区议事厅”“电视问政”在内的新机制,建设了以“‘码’上议工程”“乡村在线”等为代表的社会治理信息平台。在这些创新中,技术通过赋能民意表达、议事协商、决策制定、执行参与以及监督评估等结构性要素,帮助人民群众实现了更为直接的民主参与。

1. 以民意表达式技术赋能畅通态度诉求的传递渠道

民意即人民群众的思想或意愿,既包括针对特定现象的政治态度,也包括对于特定目标的利益诉求。评价一个国家的政治是否民主,必须要看人民

群众能否畅通地表达诉求与态度。在推进基层社会治理的过程中,各类数字化工具为人民群众提供着高效的利益诉求与政治态度的传递渠道,增强了直接民主生活的便捷性。

承载民意的信息是民主实践得以开展的基础,信息的流动与交换决定了公共事务决策是否能够有效制定以及决策执行效果是否能够得到及时反馈。然而,依靠人力手工、面对面征集民意的传统渠道不仅耗费基层工作者的时间精力,还会在逐层传递过程中产生信息错漏风险;信息在治理主客体之间的单向度流通,也存在民意征集的不透明、重复等问题。现代化的信息技术主要从两个方面助力民意的畅通:一是提升了采集效率。以福建省厦门市集美区“智慧集美”社会治理指挥中心线上平台、江苏省南京市溧水区“社会治理大联动”平台、河南省商丘市夏邑县“五治统筹、四防融合”智慧指挥平台等为代表的信息平台,为群众设置了“随手拍”“电话热线”等通道,不仅满足了个体“急难愁盼”需求的表达,而且调动了群众参与基层事务管理的积极性,强化了其“主人翁”意识。二是便利了民意的分析。“大数据是人们获得新的认知,创造新的价值的源泉;大数据还是改变市场、组织机构,以及政府与公民关系的方法。”^[15]在大量收集完整、真实民意的基础上,前述平台还能对数据进行迅速且精准的加工整理,助力公共决策的主体理解和研判民意,如根据问题反映的数量形成社情民意热力图,对于集中反映的问题进行风险甄别,提前干预化解。

走好新形势下的群众路线,做好基层工作,必须“善于通过互联网等各种渠道问需于民、问计于民,更好倾听民声、尊重民意、顺应民心”^[16]。民意表达式技术赋能模式呈现鲜明的服务性特征,释放了群众的建议权与表达权,能够引导其更好地养成民主习惯与意识,避免因信息不对称、传递不及时产生的民意悬置现象,降低由此造成的政府群众信任断裂风险。

2. 以议事协商式技术赋能拓宽利益群体的沟通空间

民主决策只有得到最大范围的认同,才能获得合法性进而有效实施。议事协商活动为相关利益群体创造沟通机会,使决策受众在充分讨论的基础上形成对他人利益诉求的认知与理解,反思并超越个体自我利益的局限,生成对公共利益的认同。技术手段不仅影响到这一过程的效率,更影响着这一过程的质量。

协商治理已经在当代中国政治生活中得到了广泛应用,但也面临新形势的挑战:经济体制改革的推进加速了社会利益分化,不同利益群体之间有效化解分歧、寻求共识的难度正在增大;由于存在知识与财富等要素的差异,各群体在协商中的话语权也有区别;以面对面话语交流为主的传统协商形式越来越难以克服市场经济条件下人员高速流动的“在场困境”;制度设计的滞后难以保障协商有序开展,使部分基层民主协商流于形式。民主技术主要从两方面对这些难题进行破解:一方面,信息技术将议事协商的政治过程与抽象的数字媒介链接。例如,河南中原银行开发的乡村在线手机、电脑端应用,将“四议两公开”的议事工作法植入其中,为在外务工的党员和村民线上审议村务提供了便利,破解了基层治理中存在的“开会难、决定难、解释难”的问题^[17]。互联网技术拓宽了议事协商的公共空间,使群众能够突破时空限制施加对基层事务的影响力,让数字化的直接民主成为可能。另一方面,议事方式与程序的变革,使各种利益群体不仅能坐在一起,更可以聊到一起。“民主的程式化使民主由主观权利要求逐渐转变成一种客观的权利实现过程,人们从中达到对民主过程的技术影响、调节和控制。”^[18]例如,安徽南塘基于罗伯特议事规则创造的“南塘十三条”^[19],北京市东城区菊儿胡同社区引入的“开放空间会议”技术^[20],均将变革的目光聚焦于议事流程和规则之上,最大限度地减弱参与主体身份地位差异对于协商过程的影响,旨在训练各类主体重构议事协商的思维,提升协商的平等性、包容性和理性导向,使直接民主经由有序的协商讨论达成实质效果。

人民民主的真谛,即“有事好商量,众人的事情由众人商量”^[21]。涉及基层群众利益的事情,只有在充分与有效协商的基础上找到意愿的最大公约数,才能够统一思想、凝聚共识。议事协商式技术赋能模式并不局限于对民意的倾听与回应,更侧重于为民意搭建主动交互与碰撞的平台,以协商的广泛性、即时性、平等性推动集思广益的过程,从空间规模、讨论深度层面助力直接民主成为现实。

3. 以决策制定式技术赋能助力集体意志的合理生成

制定决策是直接民主的核心要义。只有为政治行为主体明确政策目标、制定可行方案,民意的汇集与碰撞才能真正转化为有效配置资源、推动经济社会发展、改善人民生活的实际办法,向着“善治”的

目标切实靠近。

基层治理工作中的决策主体是多元的,党组织、国家机关及利益相关个体或群体都有权参与到决策当中。然而在实际中,基层治理的行政化倾向仍较为明显^[22],群众对决策的影响更多体现为建议,作为民意代表的公共活动管理者在决策中占据强势地位、“为民决策”的情况依然存在。该现象背后反映的是规模与时效对决策质量的限制:一方面,参与到决策制定环节的人数越多,能力与素质的分布越复杂,形成一致意见的难度越大,越有可能在事实上造成行政官员或专家群体等少数人对决策的主导;另一方面,一些决策还受时机的影响,会因时间、条件的改变而变动其有效性,要求决策者减少“议而不决”的风险,果断拍板定案。技术要素只有在克服前述难题的基础上,才能更好地为直接民主决策赋能。例如,山西长治市潞州区通过设立“网上超市”搭建物业企业供需选择平台,区物管中心仅对进入“超市”名单的物业企业做资质审查筛选,同时引入互联网技术将物业服务的选择权交还给小区居民,使其能够通过平台直接表达偏好,选聘自己心仪的物业企业,妥善预防和化解了物业矛盾纠纷,提升了服务群众生活的质量。

客观条件的约束限制不是基层治理主体代替民众自己决定政策的理由,基层民主归根结底还是要使人民群众更加广泛、更加充分、更加健全地行使当家做主权利,“切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象”^[23]。决策制定式技术赋能并非绕开党组织和行政力量搞决策,而是旨在提升互动便捷程度,平衡传统决策主体之间的话语权力,使基层治理由简单的政府主导模式,向党—政—社—群多元共治的方向发展。在基层党组织和政府的领导下抓住关键议题,在科学与可行的方案范围内由人民群众做出决断,既避免了未经加工的个体偏好对决策的干扰和扭曲,确保基层民主决策的有序性和高效率,又为直接民主开放了更多的施展空间,彰显人民当家做主的真实性。

4. 以执行参与式技术赋能推动管理队伍的发展壮大

政策执行是对民主决策目标与指令的贯彻环节,是将制定好的方案进一步转化为行动,进而产生理想政策效果的过程。在基层直接民主中,人民群众不仅有权利在决策制定时直接表态,更应当在表决后广泛持续地参与政策执行过程,将民主实践融入日常工作和生活。

基层治理工作具有一定的专业性,涉及村(居)民切身利益的住房、医疗、教育等千头万绪的问题,对于从事基层工作的治理队伍提出了极高的要求。然而,基层在中国自上而下的治理权分配体系中又掌握着最低的治理权限,基层政权和自治组织往往以极为有限的权力、资源承担着极为庞大的治理责任,所谓“上面千条线、下面一根针”仍然是一个待解决的难题^[24]。这就要求作为基层治理最终受益者的人民群众要在治理实施过程中充分发挥主体作用。但专业治理队伍之外的群众往往受限于忙碌的工作生活,难以有足够的时间、精力投入公共生活之中;且由于参与权力、能力、定位的缺失^[25],群众更多的是作为基层治理的依赖者出现,“人民的事人民办”的实现效果较为有限。实现技术赋能,既要探索共享治理权力的有效路径,也要缓解群众在公共与个人事务之间的选择性难题,解决治理参与不平衡的问题。北京丰台区大井社区创设的“新闻直播间”机制,将基层共建的参与边界拓展到线上,以每月开播一次、遇突发事件随时开播的频率,对居民呼声最高的事件进行直播,吸纳与社区居民事务密切相关的社区工作者、热心居民、社会组织、社区民警以及辖区企业单位参与直播,协同管理社区事务,共享个体和组织所附带的职业与专业资源,探索出了社区、居民、企业多主体共建小区的长效管理机制^[26]¹⁶⁻²⁰。湖南岳阳以“群英断是非”的工作法,在牵涉公众利益纠纷的问题上寻找基层中能够有效影响当事人的关键人物作为“群英”,评议利益相关方的是非,引导各方沟通解决方案^[27]。基于“群英”在社会网络中的信任存量以及在职业领域的专业技能,他们具有较高的信服力,在化解基层纠纷中处于主导地位,相关职能部门仅起到辅助作用,这打破了传统依靠行政力量调解纠纷的“官本位”惯性思维。

执行参与式技术赋能将聚焦目光与话语权赋予人民群众,确保了更多利益相关主体的“在场”,使参与管理与发挥个体价值的过程并轨同行,让群众在各尽其能的过程中增强对基层事务的认同和支持,“保证那些德才兼备、办事公道、深受敬重的基层精英成为法定的治理权威”^[28],为其直接参与民主管理,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,提供了新的内生动力。

5. 以监督评估式技术赋能保障公共权力的有效约束

全面有效的民主监督,是保证政策执行者权力

得到制约,进而确保民主决策得到完整落实的必要环节。群众监督是党和国家监督体系的重要组成部分,各种技术手段让人民群众对政策执行的结果有了更多的评估话语权,为民主监督权的延展提供了更多想象空间。

既有的群众监督仍存在许多待改进的问题:一方面,有些群众对身边的小微权力腐败现象见怪不怪,或认为监督费时费力,提出问题也难以解决,因而降低了监督的积极性;另一方面,有的基层领导干部对于群众监督的敬畏程度不足,或对监督意见不重视,或通过权力压制监督信息,使群众在行使监督权时有所顾虑。监督渠道的不畅、线索转化的低效会使前述问题更加恶化,进而挫伤群众监督的积极性。在信息技术的支持下,个体借助互联网工具得以壮大监督力量。在过程监督方面,辽宁省纪委监委搭建的“阳光三务”基层监督系统平台,要求全省村社将党务、村(居)务、财务等70个事项置于平台进行公开,群众只需点开小程序便能实现实时监督,通过留言功能及时提出疑问,线索分发至相关部门调查与回复。该平台仅上线一年多就跟踪解决群众反映的问题4.9万个、预警问题27.6万个,查处腐败、责任和作风问题1766个^[29]。在结果评估方面,杭州市富阳区在“村社智治”平台中加入了考核反馈功能,建立“量化评、基层评、群众评一体化评价体系”,允许群众评价为民服务的事项,将满意率等评价结果与考核成绩挂钩,以压实基层治理队伍的责任^[30]。

真正实现直接民主监督,必须保证人民对公权力有足够的了解。如果没有掌握足够的情况,人民对于公共政策的执行和公共权力的运用就难以做出正确判断。监督评估式技术赋能,将基层治理的行动进行全过程留痕,将信息进行全方位公开,面向群众开放监督接口,使民主监督得以贯穿整个基层治理过程,进而防止政策变形走样、公共权力谋私异化,增强了人民主权的权威性和严肃性。

前述五种技术赋能模式只是理想类型。实践中的诸多案例往往兼具多种类型,例如,江苏省淮安市的“‘码’上议”机制贯穿于“多元参与—议题确定—协商对话—共识决策”环节,数字技术的优势在民意表达、议事协商、决策制定等层面均能得到施展^[31]。北京市东城区和平里街道设立的“社区议事厅”,通过“议题征集、议题确定、议事程序、议后实施、议题备案和跟踪、公开评估”等环节使居民参与议事全过程^[26]³⁻⁵,也包含了前述所有模式的技

术性规则方法。只有综合运用多种技术赋能模式,才能够推动基层直接民主的美好畅想成为现实。

三、基层直接民主利用技术面临的现实困境与优化进路

技术赋能基层直接民主的影响是系统性的,在丰富民主手段、提升民主效能的同时,也带来了新的风险和挑战。“科学技术的发展只是民主政治的有利条件而非充分条件,过度强调科学技术的决定性作用只会导致唯科学主义和人类理性的自负,其结果必将摧毁民主赖以生存的文化土壤,把民主推向不归之路。”^[32]如果对于技术风险处理不当,极有可能引发社会矛盾和利益冲突,扰乱基层直接民主的正常秩序,最终阻碍全过程人民民主的发展进程。

1. 技术赋能基层直接民主面临的现实困境

从现实中看,基层直接民主仍存在不用、乱用以及滥用技术三个方面的问题,这些问题还影响到党对民主政治建设事业的领导。

第一,技术悬置倾向。在技术赋能的背景下,日益兴起的直接民主理念与潮流对传统思维方式和基础设施提出了新的挑战。一是由于本领恐慌和工作思维惯性,传统基层治理结构对民主技术依然存在抵制或不信任心态;部分群众与干部或因知识结构滞后,不具备运用技术思维表达态度意见、收集民意信息、感知治理态势和辅助科学决策的素质;或拘泥于旧的治理传统,探索创新工作方法和程序规则的自觉意识与创造力不强;或固守自上而下、行政权威主导治理的惯性方式,难以接受技术产生的民主效能。二是信息化治理的城乡、地区发展不平衡现象较为明显,部分地区信息基础设施建设滞后,限制了大数据、互联网等技术的应用场景,基层治理只能沿循线下沟通、面对面交流等方式;群众参与民主政治的训练不足,进行议事协商、监督表达的能力有限,这些问题均阻碍着直接民主效能的释放。三是基层单位推进数字化治理的热情高涨,但缺乏统筹协调。多头创建、自成体系的技术项目不能互联共通,信息数据储存方式与技术标准的不同、使用权限的混乱,使跨部门、区域数据的互联共享、深度整合面临重重阻碍,造成“信息孤岛”和“信息壁垒”。技术悬置问题体现了基层治理工作滞后于现代物质技术与民主思维创新发展的“掉队”现象,由于不会用、不能用,导致技术对直接民主的赋能效果不能有效释放。

第二,技术失真倾向。一方面,即使信息能够在

互联网和大数据的支持下高速流通,但民意表达的样本也存在局限性。线上讨论可能出现个体被舆论裹挟,进而跟风从众的现象;个体因网络空间的虚拟性容易释放更多情绪化、非理性乃至极端化的偏见;公众需求与民众意见可能被简化为数字、化约为平均数,增大个体声音被忽略的可能性。这些问题均可能为基层治理呈现不全面的决策信息。另一方面,数字化治理在客观上为信息伪造提供了机会。一是个别机构借助信息流媒体将符合自身利益导向的信息投放其中,使原本因资源禀赋支撑的话语权被进一步放大,从而引导群众做出错误的判断或决策。二是过于依赖甚至完全使用线上监督与信息公开渠道在客观上会造成监督者与被监督者的隔膜,为后者伪造关键信息提供契机,治理者在技术光环的笼罩下不加分辨地全盘接收信息,忽视了中间可能存在的信息扭曲问题。民主技术作为一种工具,无法自行决定所服务的对象、所传递的内容是什么,技术失真倾向的背后依然指向了人的主观能动性。技术使用者只有在确保自身主体意志、甄别信息质量的前提下,才能发挥技术的正向效益,否则就会被技术驯化。

第三,技术滥用倾向。部分基层治理者在解决某些问题时过度使用信息技术,背离了基层直接民主的初衷。一是形式主义问题。部分基层治理者热衷于运用信息技术搞量化考核、打卡定位等“面子工程”,重留痕轻实用,不仅起不到解决民众实际需求的效果,还会加重基层工作者数据填写、上报的负担,挤占实际开展社会治理和公共服务的精力。二是技术挪用问题。一些具有重要公共产品属性的信息平台,在吸引群众加入使用的同时,变相成为少数基层治理者的“维稳”工具,使发扬民主的技术成为限制个体自主空间的手段。三是脱实向虚问题。基层通过技术手段将治理场域由现实扩展到虚拟空间,在追求高效、便捷性的同时也产生了搁置传统民主渠道的问题,现实交流让位于虚拟问政,线上征集取代实地调研,加剧了治理主客体间的陌生感与距离感,助长了部分基层干部的怠惰思维,消解着普通民众的公共参与精神,反而造成现实公共生活的日益衰退。四是信息安全问题。大量信息数据经由个体自由表达、系统检测采集而汇入基层治理平台的同时,也面临着被泄露和滥用等隐患。人民群众表达意见、议事协商、监督检举行为如果得不到切实保护,就会产生安全顾虑,造成信任危机。技术滥用倾向下的种种问题并非因技术赋能而产生,而是技术

手段与形式主义、官僚主义等旧的不正之风在新形势下的结合,使老问题以新面孔出现,侵害基层政府的公信力,同样需要得到慎重应对。

技术悬置、失真与滥用等存在于表层的问题不仅会侵蚀基层治理的根基,还会经由“能力—绩效—合法性”维度逐层传导,影响党对民主政治事业的领导地位,酝酿更深层次的政治风险。一是能力型恐慌。不断提高领导水平和执政能力,是中国共产党应对国内外政治经济格局深刻变化、确保经得起任何风浪考验的前提基础。而技术悬置的种种倾向表明,基层党组织对于民主技术的接纳程度尚未完全匹配基层直接民主事业的旺盛需求,这是当前执政队伍“本领恐慌”在基层治理领域的具象化表现。二是绩效型难题。在人民群众日益增长的民主热情面前,作为领导核心的基层党组织,如果不能妥善运用技术扩大群众对基层治理事务的发言权与决定权、不能提升群众参加公共事务管理的便捷性,就会降低基层治理的绩效、削弱群众在基层直接民主中的“获得感”。三是合法性问题。中国共产党作为社会主义民主政治理念的创造者、理想的传播者、实践的指挥者,其自身能否认识技术要素对民主事业的赋能意义,掌握民主技术的运用要义,将其作为扩大人民主权、促进政治平等、达成善治绩效的有效工具,直接影响着国家民主政治的发展质量,最终影响到人民群众对执政党的评价。

2. 基层直接民主利用技术的优化路径

实现技术手段在基层直接民主事务中的更好应用,必须针对既有问题开展专项整治,加快实现体制、设施与制度等方面的改进,在平衡好三对关系的基础上,强化党对技术赋能直接民主的领导。

第一,针对技术悬置倾向,必须平衡好实践创新与厚植基础的关系。基层治理实践创新的热情是应当给予充分肯定的,但也要意识到,技术与基层直接民主相结合的过程是漫长的,不仅需要具备长期探索的耐力,应对可能出现的反复与失误,还要注重持久的积累,为接纳技术打下良好基础。一是对于基层在利用技术手段时出现的多头建设、无序参与等问题,应当建立有效的退出机制和整合机制。中央网信办和各地网信部门应当定期会同各级地方政府,统一部署对基层治理技术平台的排查摸底,对使用频率低、实用性不强的项目及时关停,对功能相近或重复的进行整合迁移。二是以专项整治为契机,应当自下而上逐级整合基层地区和部门的数字系统,统筹信息技术基础设施建设,提高基础数据互联

共享水平,优化民意表达、反馈和协商的服务供给界面,建设一网统管的平台,对接更多涉及民生事项的职能部门接口,满足人民群众日益增长的利益表达诉求。三是应当建立基层治理参与者的素质提升机制,将技术应用纳入党政干部教育体系、各级党委(党组)理论学习中心组学习内容、各级党校(行政学院)教学内容和领导干部任职培训、在职培训的必训课程;开展基层治理人员的数字技术安全和伦理教育轮训;依托基层互联网平台向人民群众宣传利用信息技术参与基层民主事务的知识技能。推动理念革新是参与者素质提升的重中之重,必须使基层治理者敢于、愿意迎接技术对基层治理带来的全方位提升,依托技术红利实现基层社会民主意识的增强与民主能力的发展。

第二,针对技术失真倾向,必须平衡好追求效率与妥善监管的关系。应对技术赋能基层直接民主可能出现的信息扭曲、左右民意等隐患,必须拓展对技术利用的监管手段,确保民主活动妥善开展。一是应当建立审核备案机制,加强新建、改建、购买信息技术项目的立项审核,纳入信息化项目审批范围,要求主办单位履行互联网信息服务备案等手续,必要时设立法律和伦理审查委员会,举行公开听证会,从源头上把控信息技术项目的供给质量。二是应当设立民主技术的参与门槛,引入用户实名制、大数据舆情监测等措施,规避可能出现的负面舆情及其对直接民主的干扰,便利基层治理者把控舆论导向以及采集、分析真实详细的群众意见。三是应当建立全过程的监督反馈机制,针对基层治理的技术创新和运用,设立常态化的网信部门抽查评估制度、群众监督投诉渠道、项目绩效追踪考核体系,及时发现存在的问题和短板并督促整改纠正,不仅使民主实践走向技术化,更要使技术运用走向民主化。四是应当及时整治直接民主活动中扰乱公共秩序的不法行为,遏制少数利益群体借助技术平台和算法裹挟民意、刻意引导舆论的不良倾向。

第三,针对技术滥用倾向,必须平衡好制度存量与制度增量的关系。我国已经形成以宪法、村(居)民委员会组织法、各类行政法规以及村(居)民规约为主要内容的基层直接民主制度体系,对于实践的开展起到了重要保障作用。面对技术嵌入民主的新形势、新要求、新挑战,必须尽快制定技术利用行为的支撑性规范,将其纳入基层直接民主制度体系之中。一是从规范性文件或行政法规层面制定遏制技术利用乱象的负面清单,突出防治重复建设、强制留

痕、滥用排名、伪造信息、依赖算法、决策脱实向虚等重点问题。二是制定从国家法律到自治规章的一系列规则,包括信息数据安全管理办法、群众直接参与民主事务的议事规则程序等,将有益的探索经验巩固为明文制度。三是尽快由国家网信办牵头编制“数字化基层治理行为规范指引”,明确服务对象、应用场景、使用要求和监督管理等内容;同时发挥基层政府和科技服务供给企业的作用,制定适应各地实际情况的技术应用行为准则,以标准化规范化促进基层民主的效能提升。

第四,党的领导是支持和保证人民实现当家做主的根本保证。评判技术赋能基层直接民主的效果,既要技术能否支持民主事务在基层治理中发挥更大的实际效用,也要看技术能否辅助基层党组织更好地稳固领导基层治理的“坚强战斗堡垒”地位。前述技术赋能困境衍生的风险,不同程度地影响着基层党组织的领导地位,因此要求党组织顺势而为,不仅要以开放包容的心态顺应技术赋能时代的到来,更要以有力的举措引导技术为党的领导所用。中国共产党应当在技术“之上”,而非在技术“之中”,党组织不能成为被动等待技术安排的客体,而是要切实发挥政治领导力、思想引领力、群众组织力与社会号召力,对技术要素进行妥善把控,始终掌握领导民主事业发展的主动性。基层直接民主的行动主体众多,牵涉层级广泛,需要发挥各方的积极性与创造性,也必须确保基层社会既充满活力又和谐有序。实现活力与秩序平衡的关键在党而不在技术。具体而言,解决好多元共治与统一领导的关系,必须完善党领导下的技术赋能体制,逐步构建各级党委统一领导、网信部门牵头抓总、有关部门各司其职、社会力量广泛参与、分层分类分级处置的数字化基层治理工作格局。在纵向上,县(区)、乡镇(街道)、村(社区)、网格是基层直接民主能够施展的层级,应当重点强化这些层级的技术应用系统开发与建设,理顺各级应用系统的关系,并在保证数据脱敏、安全的前提下,尽可能将信息数据的使用权限赋予更多层级与部门,使其在机关履职、公共服务、社会治理等领域发挥更大的决策效用。在横向上,应当加快建立党委(党组)数字化治理工作责任制,按照“谁主办谁负责,谁使用谁负责”的要求,压实主体责任,将技术赋能基层直接民主的建设工作写入本辖区内信息化、数字化总体规划和年度计划,加强顶层设计。党还要领导并推动基层行政主体统筹信息技术项目建设,引导自治组织、企业单位、人民群

众广泛参与到各级治理平台的建设和运用当中。总之,要在党委领导、政府统筹、基层社会普遍参与的基础上,将政治优势与技术优势更好地结合,最终转化为基层直接民主的治理效能。

结 语

作为人类政治文明所要追求的目标,民主既是一种价值理想,也是一种必须生根落地的技术性现实。直接民主实践对技术的运用,归根结底是由参与其中的人来完成的。对于践行民主的主体而言,技术的价值体现于它的辅助作用而非主导作用。发挥技术的助益作用,为人民群众学习民主、发展民主、实行民主创造了更为有利的环境和条件,使其在实践中积极推动民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,将民主协商贯穿其中,进而能够在更好地发展民主和巩固民主的同时,实现个体民主意识的养成、民主能力的提升^[33]。

以物质技术和思维技术为表现形式的技术手段,通过民意表达式、议事协商式、决策制定式、执行参与式以及监督评估式等赋能进路,对基层直接民主的基本要素进行整合与提升,孕育了一系列激发参与主体能力、加速民主进程并释放民主效能的实践方案,对于我国基层直接民主事业的影响是显著且持久的,尽管这种影响在一定情况下可能是一把双刃剑。更好地发挥技术赋能的正向作用,就应当允许并鼓励基层地区对直接民主实践进行探索,在学习、比较、反思的过程中逐渐积累新的民主形式的经验基础,同时正视现阶段探索中显露的各种风险,预防民主技术对既定民主价值目标的修正。

基层直接民主是具体的、发展的、系统的,技术只是推动我国民主事业发展的要素之一。在以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的新征程上,必须紧扣基层直接民主的政治、技术与制度面向,在发挥技术对基层直接民主赋能作用的同时,凸显党建对基层直接民主的引领作用,坚持制度对基层直接民主的保障作用,坚定不移推进民主实践,以广阔基层迸发的活力滋养人民民主之树,助力其根深叶茂、永远常青。就此而言,基层直接民主的实践与理论探索仍具有广阔的发展前景。

参考文献

- [1] 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[M].北京:人民出版社,2022:39.
- [2] 韩水法.直接民主与间接民主[J].天津社会科学,2011(2):10-16.
- [3] 范进学.论民主的实现形式:直接民主与间接民主比较[J].文史哲,2002(1):150-155.
- [4] 王兆刚.20世纪20年代中国的“直接民主”思潮探析[J].首都师范大学学报(社会科学版),2008(6):140-145.
- [5] 王波.论我国的直接民主建设[J].四川师范大学学报(社会科学版),2000(5):46-52.
- [6] 桑玉成,施玮.论民主的技术[J].政治学研究,2000(3):12-17.
- [7] 郑曙村.论网络技术革命对民主政治的五大促进作用[J].齐鲁学刊,2001(4):121-125.
- [8] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:133.
- [9] 马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,2002:39.
- [10] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:364.
- [11] 彭真文选[M].北京:人民出版社,1991:606.
- [12] 习近平.习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022:261.
- [13] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[M].北京:人民出版社,2021:11.
- [14] 中共中央国务院印发《数字中国建设整体布局规划》[N].人民日报,2023-02-28(1).
- [15] 迈尔-舍恩伯格,库克耶.大数据时代[M].盛杨燕,周涛,译.杭州:浙江人民出版社,2013:9.
- [16] 习近平就研究吸收网民对党的二十大相关工作意见建议作出重要指示[N].人民日报,2022-06-27(1).
- [17] 龚金星,毕京津.河南新野县探索线上运用“四议两公开”工作法[N].人民日报,2022-01-18(11).
- [18] 钟宜.民主的技术分析及其现实意义[J].求实,2008(4):70.
- [19] 翟明磊,吴达.“罗伯特议事规则”的南塘试验[N].南方周末,2009-04-02(A4).
- [20] 袁方成,张翔.使协商民主运转起来:技术如何可能:对“开放空间会议技术”及其实践的理解[J].甘肃行政学院学报,2015(4):55-71.
- [21] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:295.
- [22] 梁玉柱.压力型体制下基层政府的调适行动与社会治理的行政化[J].社会主义研究,2018(4):105-113.
- [23] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:290.
- [24] 陈家建,赵阳.“低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J].社会学研究,2019(1):136-138.
- [25] 蒲新微,衡元元.还权、赋能、归位:群众制度化参与社区治理之路[J].南京社会科学,2021(2):70.
- [26] 本书编写组.基层协商民主典型案例选编[M].北京:人民出版社,2015.
- [27] 王云娜.湖南岳阳创新基层治理工作法:良策聚民意 实干惠邻里[N].人民日报,2023-03-30(4).
- [28] 陈家刚.基层治理:转型发展的逻辑与路径[J].学习与探索,2015(2):52.
- [29] 辽宁搭建“阳光三务”平台:推进事项公开 完善基层治理[N].人民日报,2024-01-02(4).
- [30] 杭州富阳创新建立“调研一件事”工作机制 切实做好群众服务[N].人民日报,2023-11-01(11).
- [31] 陈家刚,张翔.数字协商民主:制度规范与技术路径:江苏省淮安市“‘码’上议”实践探索[J].江海学刊,2022(6):135-142.
- [32] 张爱军,孙贵勇.科学技术与民主政治二重关系[J].自然辩证法研究,2006(10):76.
- [33] 陈家刚,吴悠.基层直接民主制度体系建设:实践价值、内在张力与发展路径[J].中州学刊,2024(10):5-12.

The New Opportunities, Practice Forms and Optimization Approaches of Technology Empowering Grassroots Direct Democracy

Yang Deshan Li Shaojie

Abstract: Empowering grassroots direct democracy with technology is the process of transforming and reorganizing the basic elements of grassroots direct democracy through material technology and thinking technology, nurturing new methods, paths, or possibilities, stimulating the abilities of participating subjects, accelerating the democratic process, and unleashing the effectiveness of democracy. With the revolutionary breakthroughs in science and technology and the improvement of people's political literacy, China's grassroots direct democracy has ushered in a new historical opportunity. Technology has helped the people achieve more direct democratic participation by empowering structural elements such as public opinion expression, deliberation and consultation, decision-making, participation in execution, and supervision and evaluation. However, in practice, issues such as technology suspension, distortion and abuse pose serious challenges to grassroots direct democracy and may lead to deeper political risks. To promote the better application of technological means in grassroots direct democratic affairs, it is necessary to properly control technological elements on the basis of adhering to the leadership of the Party, while balancing the relationship between practical innovation and strengthening the foundation, the relationship between pursuing efficiency and proper supervision, and the relationship between institutional stock and institutional increment.

Key words: democratic politics; whole-process people's democracy; direct democracy; grassroots governance; democratic technology

责任编辑:思 齐