

找回公众的参与权

——一个超大城市公众立法参与的全域协同民主分析框架

王逸帅

摘要 立法中吸纳民意民智、促进公众参与是良法善治的核心要义。在公众参与权利普遍虚置、立法效能与民主价值脱节的现实背景下，立法过程中如何实现广泛有效的公众参与是中国立法方面亟待回应的一个制度难题。研究表明，通过共识性理念协同、制度性主体协同、增量性机制能力协同以及平台性载体协同的合力驱动，全域协同民主将顺利运转起来，并对公众立法参与的广度、范围和深度产生正向影响。中国超大城市市场域中生长出的全域协同民主，既找回了公众参与权，又走出了一条超越西方模式、以协同制度供给激活公众立法参与需求的组织驱动型民主之路。

关键词 公众参与权 全域协同民主 超大城市 组织激发

作者王逸帅，华东师范大学政治与国际关系学院副教授（上海 200241）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)07-0102-15

一、问题的提出

良法是善治的前提。良法的产生，离不开立法过程中公众的广泛参与和民意民智的有效融入。这一公众参与权的实现和立法民主目标的达成通常取决于立法机构与公众的互动互构程度。在卡罗琳·埃文斯（Carolyn Evans）和西蒙·埃文斯（Simon Evans）看来，“现代国家中立法机构既是公众参与公共事务和政府提供机制的代议机构，也是促使政府对其行为负责的重要论坛，更是具备审议互动功能的立法机构。在这些功能的履行过程中，公众权利的实现程度都会受到深刻影响”^①。对于中国来说，将公众广泛地纳入立法过程、确保其有效的参与是立法民主改革的重要目标。这一目标所蕴涵的民主价值，与法理学上“未经人民参与而制定的法律是无效的”的基本原则阐释、《立法法》关于“保障人民通过多种途径参与立法活动”的规范定位、以扎根民意的立法民主方式化解超大城市“急难愁盼”问题的功能定位以及党的二十大报告提出的“健全吸纳民意、汇集民智工作机制，建设好基层立法联系点”的时代要求是高度契合的。

然而，在现实的立法实践中，民主功能的“虚置化”问题依旧突出。公众参与不仅面临着“部门立法”对博弈主体多元性的排斥，特别是在法案审议过程中难以充分反映民意，使立法过程难以有效承担分配正义的职责^②，还存在公众参与立法的积极性不高、参与成效不明显等现实挑战。^③ 这一“虚置化”进而与立法透

^① Evans, C. & Evans, S., “Evaluating the Human Rights Performance of Legislatures,” *Human Rights Law Review*, Vol. 6, No. 3, 2006, pp. 545–569.

^② 许章润：《从政策博弈到立法博弈——关于当代中国立法民主化进程的省察》，《政治与法律》2008年第3期。

^③ 陈赛金：《中国公众参与立法的新路径探析——以人民团体为视角》，《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》2020年第6期。

明度形成相互制约的局面。2022 年有关全国人大常委会和 31 个省级人大常委会立法透明度的评估显示，在立法工作信息公开、科学立法信息公开、民主立法信息公开以及立法优化信息公开四个维度上，全国人大常委会和北京市人大常委会分别以 92.37、84.85 分位居第一和第二，广东、四川、贵州、江苏、江西、宁夏、上海、青海分列第三至第十位，30 多个被评估对象的平均得分为 66.17 分。尽管各地有立法权的人大常委会相继设立了基层立法联系点，拓展了线上线下多种渠道，在一定程度上提高了公众立法参与的频次和比例，但评估结果也显示，当前公众参与依旧面临着积极性不足、立法专业性较强、法规草案宣传力度有限和意见征求时间不足等问题，制约了立法透明度的进一步提升（见表 1）。^①

表 1 2022 年全国人大和省级人大立法透明度评估

公开指标	立法工作信息	科学立法信息	民主立法信息	立法优化信息
评估排名	全国人大常委会（92.37）、北京市人大（84.85） 广东、四川、贵州、江苏、江西、宁夏、上海、青海			
突显问题	* 各地公众参与立法热情不高	* 专业性强 * 地方对于法规草案宣传力度不足	* 地方性法规公开存在延迟	* 部分法规征求意见时间不足

资料来源：李林、田禾：《中国地方法治发展报告 No.8（2022）》。

一些超大城市在破解立法参与困局、确保公众权利实现方面已展开了积极的先行改革探索。这为我们观察现有制度结构中公众如何广泛有效地参与立法提供了一个良好窗口。一方面，超大城市具有独特复杂的民意特征。它主要表现为民意构成的高度复杂性与流动多变性、民意表达的低依附性与公共领域的弱关联性，以及民意影响的高裂变性和国际联动性。^② 这些多元异质的民意需求与有限的民意表达渠道供给之间的张力，时常会成为推动改革的“倒逼力量”。另一方面，超大城市具有人口规模庞大、人口密度高、风险因素集中，以及承载的经济社会功能复杂多元等特征，难以完全寄希望于上位法的统一规定和传统的“红头文件”治理模式加以解决，有必要通过推进立法的体系性、前瞻性、灵活性建设以积极回应新时代出现的新矛盾、新挑战和新理念，对社会问题进行预防，以此来推进超大城市的发展和有效治理。^③ 其中，公众立法参与是提高立法质量和推进良治的关键支撑；此外，超大城市在公众参与等方面的改革具有显著的区域辐射力与示范带动效应。这种改革实践在政府与公众关系、公共事务治理、公共舆论引导三个方面呈现出超前意义的独特性，使得超大城市的治理实践超越了地方性的意义，成为新时代国家治理的重要前沿。^④

在上海市 16 个区中，经济发展水平和人口总量均位居前列的闵行区，以区人大为主平台、七宝镇人大（市人大常委会基层立法联系点）为主渠道，启动了以“全域协同激发公众广泛参与”为特色的立法民主改革，并取得了初步成效。^⑤ 本文以这一实践创新为考察对象，阐释其所代表的超大城市全域协同立法参与新模式的生成机理，并结合代表性法规和条例，分析该模式下公众尤其是基层公众广泛有效的立法参与何以可能。2016—2024 年，笔者以专家顾问身份，深度参与了上海市立法意见征询、七宝镇人大基层立法联系点的立法联系工作、闵行区人大法制委员会牵头的 14 个街镇（含工业区）的参与立法联系创新实践。^⑥ 在此过程中基于实践者知情同意前提下获得了大量一手资料，包括与立法参与相关的党委政府文件、政策决定文本、法规条例的意见建议及采纳情况、人大内部工作提示、基层立法联系动态信息、代表议案和会议记录等。此外，笔者还与区镇人大领导、专家、人大代表、参与立法征询的公众、群众智囊团成员进行了多次座谈。这些资料共同构成了本文的主要信息来源。

① 参见李林、田禾：《中国地方法治发展报告 No.8（2022）》，北京：社会科学文献出版社，2022 年，第 37—49 页。
② 王逸帅：《民意采集与立法输出：全过程人民民主在超大城市的实践》，《探索与争鸣》2022 年第 4 期。
③ 李兰冰、高雪莲、黄玖立：《“十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望》，《管理世界》2022 年第 11 期。
④ 赵孟营：《超大城市治理：国家治理的新时代转向》，《中国特色社会主义研究》2018 年第 4 期。
⑤ 周辰：《参与立法人人可及，闵行区全域化协同推进基层立法联系工作》，《文汇报》2023 年 9 月 11 日。
⑥ 七宝镇人大是上海市人大第一批、闵行区第一个市级基层立法联系点；2024 年 9 月 19 日上海市十六届人大常委会第 33 次党组会议新增了上海市虹桥国际中央法务区为市级基层立法联系点，它的定位在于专业性创制立法和新兴领域立法的参与。截至 2025 年 1 月该联系点仍在建设中，尚未进行立法参与，故不包括在本文的探讨之中。

二、相关文献述评

社会转型引发了权力结构的深刻变迁,伴随信息时代公众权利意识的觉醒,催生了多元公众立法参与实践,相关的理论探讨和学术争论也随之展开。从中国立法权力结构和核心决策主体的历史演进来看,学术争论的焦点主要在于立法权力在政治系统内外的分配格局。具体而言^①,一方面,在立法权力结构和决策过程中处于相对边缘地位的人大,能否以及如何发挥新时代《立法法》所要求的在立法工作中的主导职责,另一方面,面对高度专业化的立法分工,普通公众究竟应被排除在立法决策圈之外,还是应当参与到以人大立法程序为依托的立法决策过程中,成为一个亟待回应的重要问题。围绕这些学术争论,形成了三种主要的研究范式。

一是价值导向的研究范式,强调公众参与所承载的多元价值。在政治层面,公众参与不仅关乎民主制度的基本品格,也是民主建设的重要推动力。^②它有助于优化决策和治理效能,同时能够将无序抗争纳入制度化 and 有序化的轨道,从而化解潜在的社会风险^③;沿着这一逻辑路径,亦有学者指出,在立法权力结构中,公众参与既有助于限制部门立法的弊端,又能够稀释立法官僚的集权倾向^④;通过制度化机制促使弱势群体以“决策当事人”的身份参与立法活动,从而改变在立法程序中行政权“一家独大”的结构性格局。此外,社会弱势群体的广泛参与,有助于抑制其因缺乏话语权而引发的非理性抵抗行为。^⑤聚焦治理层面,超大城市有限的公共资源供给能力与日益增长的公众权益诉求相矛盾,为公众提供合理的参与和表达渠道,有助于推动超大城市决策的科学化与治理的精细化。^⑥一些海外学者指出,政治参与是实现政治系统民主化与高效运行的基本要素,是社会群体和个人达成目标的重要手段^⑦;它可以促使相关部门直面公众的不信任,增强立法机构与公众利益的相关性,保障公众讨论的空间,并确保所有的呼声能够被听见。^⑧

二是制度导向的研究范式,侧重于公众参与在立法过程中的制度变迁与参与渠道的机制创新。公众亟需健全、制度化的参与路径,这一共识已在学界逐步达成。西方国家构建了公众与社会组织听证、立法协商、公众立法提案、公众议会请愿等在内的一系列制度化参与机制。^⑨就中国立法场域而言,自 1978 年以来,尽管立法过程呈现“多阶段、多场域”的特征,但推动其朝着制度化、法律化与民主化方向演进,始终是中国立法改革的核心目标。^⑩公众多大程度上成为推动法律改革的新动力,关键取决于多元公众参与制度的建设与完善。^⑪有学者以广东为例,系统考察了公众意见征集、公众直接参与法案起草与修改、立法论证及立法评估等制度体系的创新实践。^⑫2014 年之后,通过“地方试点—全国推广”的模式,基层立法联系点制度得以建立并不断完善,成为近年来公众参与立法的重要制度焦点。^⑬作为超大城市的深圳,依托人大代表联络站设立基层立法联系点,为普通公众参与立法提供了坚实的制度平台。^⑭在部分研究者看来,基层立法联系点是激发公众参与立法积极性的重要制度举措。^⑮该制度作为全过程人民民主探索中的关键载体,通过多元制度嵌入与

① 20 世纪 80 年代国家立法过程中,全国人大及其常委会通常只是在最后的阶段才开始介入立法过程,处于决策圈子的最外缘。详见韩丽:《中国立法过程中的非正式规则》,《战略与管理》2001 年第 5 期。

② 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。

③ 蔡定剑:《公众参与:风险社会的制度建设》,北京:法律出版社,2009 年,第 13 页。

④ 王理万:《立法官僚化:理解中国立法过程的新视角》,《中国法律评论》2016 年第 2 期。

⑤ 赵玮:《通过参与地方行政立法保护弱势群体自身权益》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2013 年第 6 期。

⑥ 狄凡、周霞:《超大城市治理公众参与演变历程与现状分析——基于国内外比较的视角》,《上海城市管理》2019 年第 6 期。

⑦ 塞缪尔·P. 亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,北京:华夏出版社,1989 年,第 174—184 页。

⑧ Inter-Parliamentary Union, *Global Parliamentary Report 2022 Public engagement in the work of parliament*, Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme, 2022, <https://www.ipu.org/GPR22>.

⑨ 姚岳绒:《公众有序参与立法的国际经验与对策性建议》,《上海法学研究》集刊 2021 年第 17 卷。

⑩ Tanner, Murray Scot, “How a bill become a law in China: Stages and processes in lawmaking,” *The China Quarterly*, Issue 141, 1995, p. 39.

⑪ 王锡梓:《公众参与和中国法治变革的动力模式》,《法学家》2008 年第 6 期。

⑫ 姚小林:《地方立法中的公众参与:广东样本、规范与模式转换》,《广东行政学院学报》2020 年第 1 期。

⑬ 姚聪聪:《基层立法联系点运行制度的完善——基于 22 个“国字号”基层立法联系点运行现状分析》,《人大研究》2022 年第 4 期。

⑭ 秦博文:《地方立法中的公民参与机制述评——以深圳经济特区为例》,《深圳社会科学》2023 年第 3 期。

⑮ 许士光:《“基层立法联系点”激起公民参与立法积极性》,《人大研究》2021 年第 2 期。

基层民主平台整合，具有延伸参与链条、扩大参与主体与提升参与平等性的功能。^①

三是质效导向的研究范式，着重探讨影响公众参与质效的多元因素。首先，制度设计与参与绩效密切相关。《全球议会报告》（GPR）对议会公众参与的跨国比较指出，建立公众参与反馈循环机制是激励参与与提升民主质效的重要策略。^② 在立法领域，议会在法律草案二读与委员会审议阶段，通过官方网站设置公众审读平台（PRS Forum），将公众意见以草案评议的形式嵌入正式立法过程，有助于提升公众意见的制度化表达能力。^③ 针对中国立法后评估中公众处于被动型或功能性“虚置”状态的参与现象，有研究提出应从制度机制与参与效果两个维度建构更具实效性的参与路径。^④ 其次，行动者及其支持性结构直接影响参与的有效性。无论在立法决策还是行政—立法关系中，政党的作用被普遍认为是影响最为显著的因素之一。^⑤ 具体到中国国家立法实践，研究发现普通公众在面临普遍利益受损时，能够通过制度内渠道采取维权行动。其之所以具有实效性，在于个体维权过程中逐步建立起的法律动员支持结构。^⑥ 此外，增加制度供给、发挥人民团体在立法参与中的积极作用，也被视为推动公众有效参与的一条现实路径。^⑦ 在浙江省杭州市，公众、治理者和媒体协同回应民意有助于在地方治理的合法性与有效性之间搭建桥梁。^⑧ 再次，部分学者从权力结构视角切入公众参与质效的研究。公众参与“阶梯模型”根据公众是否具备足够的信息与权力影响决策，将其区分为无参与、象征性参与与实质性参与三类^⑨；有学者指出在中国实现公众有序政治参与的前提在于构建共享性权力结构^⑩；在立法实践中，有学者以S市实践为例，从组织行为学视角出发，指出基层立法联系点不仅是对公众的制度性赋权，同时也是通过“工作丰富化”策略强化基层人大履职能力的一项重要制度创新。^⑪

既有研究普遍肯定公众参与立法所承载的多元价值及其制度意义，强调基层立法联系点是新形势下公众参与立法的重要制度创新，并由此展开了关于制度设计、行动策略、权力因素等单一变量对参与质效影响的相关研究。相比之下，国外学界对中国立法过程的关注主要集中于党政与立法机构之间非均衡的权力分配，较少直接探讨公众在立法过程中的参与，但强调了“政治信任下滑倒逼议会将会公众引入立法过程”的西方立法民主改革动因，以及激励导向的公众参与反馈循环评估模式。这些研究为理解超大城市背景下的公众立法参与提供了理论基础。然而，现有研究在回应“立法如何实现民主化，以及如何提升公众参与的质效”这一核心问题时，往往过于强调碎片化制度、单一行动体或个别要素的静态作用，而忽视了公众参与所依托的复合制度结构及其动态互动过程。少数有关“协同回应民意”和“集成式创新”的研究具有一定的启发性，但不以立法参与为核心旨趣。如果分析仅停留在价值维度或制度导向，且过度强调单一变量的影响，便难以对公众在立法过程中的广泛而有效参与进行深入的经验性解释与机制性阐释。

三、找回公众的参与权：一个全域协同民主框架的新解释

“公众广泛而有效的参与如何可能”是超大城市立法民主进程中一个重要且紧迫的问题。为回应这一问

① 严行健、贾艺琳：《后发优势与制度嵌入：“全过程民主”探索中的基层立法联系点》，《人大研究》2021年第3期。

② Christine Sheldon, “Closing the gap: establishing a ‘feedback loop’ for effective parliamentary public engagement,” *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 29, No. 3, 2023, pp. 425–441.

③ Leston-Bandeira, C. and Thompson, L., “Integrating the view of the public into the formal legislative process: public reading stage in the UK House of Commons,” *Journal of Legislative Studies*, Vol. 23, No. 4, 2017, pp. 508–528.

④ 张德森、杜仆：《立法后评估中的公众参与“虚置”及治理路径研究》，《北京行政学院学报》2021年第1期。

⑤ M. L. Mezey, “Parliaments and Public Policy: An Assessment,” in *Parliaments and Public Policy*, David Olson and Michael Mezey (eds.), Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1991.

⑥ 管兵、岳经纶：《立法过程中的公众参与：基于〈物权法〉和〈就业促进法〉立法参与的研究》，《政治学研究》2014年第4期。

⑦ 陈赛金：《中国公众参与立法的新路径探析——以人民团体为视角》，《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》2020年第6期。

⑧ 肖滨：《协同回应民意：在地方治理的合法性与有效性之间搭建桥梁——以杭州“民意直通车”为例的分析》，《西华师范大学学报（哲学社会科学版）》2021年第2期。

⑨ Arnstein, S., “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, 1969.

⑩ 贾西津：《中国公民参与：案例与模式》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第17页。

⑪ 宋道雷、黄昊峰、熊易寒：《工作丰富化与基层人大的自我赋权——基层立法联系点的组织行为学考察》，《学术月刊》2024年第11期。

题,本文立足于既有研究范式,结合中国立法体制的现实特征,并引入立法民主、协同民主与协同治理等理论资源,尝试构建一个以“组织激发—公众参与”为导向的全域协同民主分析框架。本文旨在阐释在公众参与与普遍虚置、权利保障不足的制度情境下,如何通过结构性组织制度的创新,激发公众在立法过程中的广泛而有效参与,揭示其内在机理与逻辑路径。需要说明的是,本文所讨论的公众立法参与,区别于公众对行政立法的参与,主要是指公众对地方立法机关制定地方性法规、规章的意见表达和诉求建言,并在一定程度上影响立法结果的过程。^①

(一) 立法民主理论视域下的协同民主

作为立法民主理论的重要组成部分,公众参与理应以实现参与权为核心目标,以参与式民主倡导的平等、理性、协商与对话为基本原则。公众个体或组织通过多元渠道进行表达意见与诉求,在协商互动中参与立法过程、影响立法决策。毕竟,只有那些真正“穿鞋”的普通人,才能切实判断鞋子是否合脚、哪里不适;若无法了解具体的不适之处,即便是最睿智的立法者,也难以制定出良法善治。^② 公众参与权并不应被狭义地理解为仅具有意见表达的权利。从应然功能定位来看,它至少应包括决策信息的知情权、参与资格的享有权、意见表达权,以及处理结果的反馈权,构成一套完整的参与权利链条。^③

中国的立法参与体制呈现出复杂而多层的结构。一般而言,直辖市或设区市下辖的区、县人大通常不具备立法权。随着立法过程日益呈现专业化、精细化与复杂化趋势,横向层面中亟需整合的多元行动者,以及纵向层级中职能分立的人大机构,共同塑造了公众参与的制度结构,并进一步加剧了参与实践中的困境。这一制度复杂性决定了公众参与不仅需要依托多层次、多部门的制度平台支撑,还必须依赖跨层级、跨部门的多元主体协同推进。

在这一意义上,“协同民主”(Collaborative Democracy)可被视为现代立法机构在快速变化的公众诉求背景下推动公众参与、回应民主治理挑战的重要制度创新。该模式将参与式协商民主的要素嵌入传统民主结构之中,强调开放式决策流程的制度设计,侧重通过如基层立法联系点等机制,促成利益组织与公众在立法过程中的协同合作,进而在提升审议质量、集体智慧与制度合法性方面发挥积极作用。协同民主模式至少包括以下三个核心组成部分:第一,其制度核心在于协同式决策流程的设计,强调各方主体在互动中的平等与共识生成;第二,开放性特征体现为信息公开、过程透明、官员问责以及数字平台赋能等开放政府机制在决策过程中的深度嵌入;第三,其价值目标在于通过实质性协同参与,增强审议的深度与合法性,作为对传统民主的补充与完善,而非替代。^④

(二) 一个尝试性的分析框架:“组织激发—公众响应”导向的全域协同民主

在中国立法民主的制度情境中,公众参与呈现出跨层级、跨部门、跨议题的多元特征,这一复杂性需要以全域资源整合与协同民主机制的有效供给加以回应。在此基础上,全域协同民主可被视为协同民主理念与纵向多层次治理结构的有机融合,旨在通过协同机制能力的构建,有效激发公众在立法过程中的参与实践,作为对传统民主的一种制度拓展与功能延伸。综合超大城市公众立法参与的制度实践与协同治理理论框架所强调的“一般系统环境”(General system context)、“协同治理机制”(Collaborative governance regime)、“协同动力及行动”(Collaborative dynamics and actions)等要素^⑤,激发公众立法参与的全域协同民主框架至少应包括以下四个核心支撑要素(见图1)。

① 邓佑文、张恒:《地方立法的公众参与:功能、困境及其突破》,《浙江师范大学学报(社会科学版)》2023年第4期。

② 科恩:《论民主》,聂崇信等译,北京:商务印书馆,2005年,第220页。

③ 章楚加:《重大环境行政决策中的公众参与权利实现路径——基于权能分析视角》,《理论月刊》2021年第5期。

④ Alberto Bitonti, “The potential of collaborative democracy,” in *Democracy and Disintermediation: A Dangerous Relationship*, Antonio Campati & Damiano Palano (eds.), EDUCatt, 2022.

⑤ Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S., “An Integrative framework for collaborative governance,” *Journal of Public Administration*, Vol. 22, No. 1, 2022, pp. 1–29.

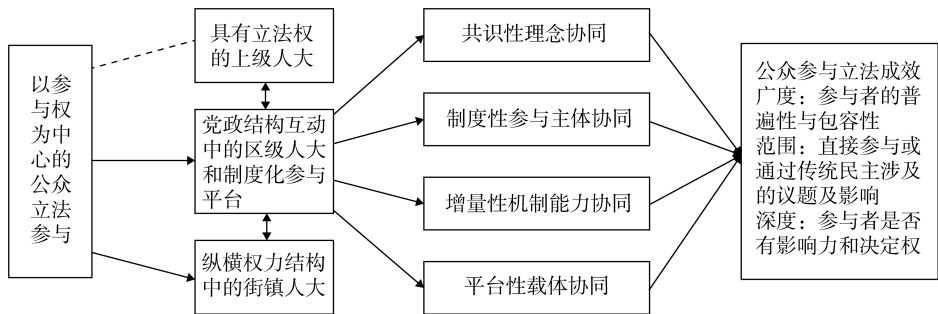


图1 超大城市公众立法参与的全域协同民主分析框架

1. 共识性理念协同。

理念影响制度场域中核心行动者对公众参与立法问题的理解，决定其如何界定共同行动的目标并明确其中的价值取向。理念不仅是建立共同承诺的纽带，也是促成协同行动获得广泛支持的前提条件。在当代超大城市的立法体制中，多层次之间良性互动关系的建立，有赖于党政机构与各级人大之间，以及同一层级人大内部对立法民主的基本共识。多元行动者通过理念协同实现共识凝聚，从而共同重塑民主治理的方向与系统性的政治支持环境。

2. 制度性主体协同。

超大城市的立法过程涉及多场域、多舞台的多元行动者，包括具有立法权的上级人大机构、区级党政人大、街镇层级的党政与人大组织，以及普通公众与具有多样诉求的边缘群体等。仅依赖区域内数量有限的基层立法联系点，难以实现实质性的全域参与动员，为此，需要通过制度创新更有效地吸纳多元主体，拓展公众参与立法的广度与深度，推动立法民主机制的包容性与协同性发展。毕竟，参与者与公共机构在权力与能力等资源配置上往往存在不对等关系，为防止协同过程因资源失衡而被强势主体主导，或使参与流于形式，协同实践应致力于构建积极的赋权机制，增强弱势或处于不利地位参与者的代表性与影响力。^①

3. 增量性机制能力协同。

在纵横交错的层级体系中，供给多元协同机制不仅有助于降低公众与其他立法参与主体之间的协调成本，也为协同运作提供了关键的制度与资源支撑；然而，立法事务本身高度专业化、精英化的特征，与民主理念所倡导的生活化、公意化参与诉求之间存在显著张力，正因如此，提升公众与组织机构等多元主体之间的“联合行动能力”（capacity for joint action）显得尤为关键，它有望整合协同治理所需的核心要素，释放制度运作的有效性潜力。^②

4. 平台性载体协同。

民主的发展依赖于物理公共空间的可达性以及多元平台之间的互联互通。在新时代，公众参与立法与表达民意的渠道呈现出自上而下、自下而上以及线上线下交织的多元格局。然而，由于条块分割、各自为政，民意信息在不同系统之间的流通仍面临显著壁垒。例如，政府设立的基层立法联系点、基层法治观察点，以及党政与人大系统各自建设的线上线下公众联系平台，往往缺乏统筹协调。在数智时代，推动多平台在民意采集与反馈机制中的融合协作，已成为推进立法民主不可或缺的重要支撑要素。

总之，超大城市公众立法参与的全域协同民主框架，旨在以重构公众参与权为核心，以连接多元立法主体的人大系统与制度化参与平台为主要通道，并以共识性理念、制度性主体、增量性机制能力与平台性载体四大核心协同要素为支柱，激发区域内具有不同目标诉求的公众、团体、部门与组织，协同参与上级人大及

① Chris Ansell, Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, pp. 1–30.
② “联合行动能力”是协同理论框架中的一个核心概念，详见 Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S., “An Integrative framework for collaborative governance,” *Journal of Public Administration*, Vol. 22, No. 1, 2022, pp. 1–29.

其常委会的立法过程，围绕立法规划、立法计划、法律法规草案及其他立法事务提出意见和建议。公众立法参与的主体广度、议题覆盖范围与实际影响力，是衡量立法民主成效的关键维度。

四、超大城市公众立法参与新模式的生成：上海市闵行区的经验

超大城市人口结构与利益诉求的多元与复杂性，深刻形塑了立法参与的制度特征。相较于传统的公众参与与机制，基层立法联系点在多层级立法体系中具有基层性、立法性和上下联通等属性，被视为“民意直通车”的重要制度创新。这不仅为立法机关采集民意提供了新路径，也为破解公众参与上级立法的难题开辟了新图景。然而，作为一种以代表性“点”而非全面“面”覆盖为特征的制度设计，其在实践中仍面临诸多挑战，包括参与主体不够广泛、运行机制稳定性不足、功能拓展受限以及制度效能存疑等问题^①，以及公众参与积极性受困、参与主动性受挫、立法意见专业性受阻等困境。^②为更好回应新时代超大城市公众立法参与的现实诉求，上海市闵行区以区人大常委会设立的参与立法联系点和市级基层立法联系点为主要渠道，深入拓展民主空间资源，强化结构性协同理念与机制能力建设，探索构建了一种以“组织激发—公众回应”为导向、由点向面推进的全域协同立法参与模式。

（一）以点为依托的民意采集与代表性公众参与

上海市闵行区七宝镇人大是 2016 年上海市人大常委会设立的首批基层立法联系点之一。为契合新时代人大工作的总体要求及上海市人大常委会对基层立法联系点的新部署，该联系点相继制定了《七宝镇基层立法联系点工作规则》《七宝镇人大代表联系站（基层立法联系点信息采集站）工作制度》等制度文件，持续优化基层立法联系的制度供给。在多措并举推进公众参与与立法民主体系建设的实践中，七宝镇基层立法联系点呈现出以下几个鲜明特征。

一是民意采集组织架构的优化。2017 年，七宝镇人大基层立法联系点建立了一个专家顾问团，一支基础保障队伍和一批基层采集点的“1+1+1”模式。一个专家顾问团是指聘请了 6 名专家为顾问团队，旨在提升联系点法律意见的专业化和科学化水平。一支基础保障队伍指以镇人大办作为基层立法联系点领导小组的下设机构，以镇司法所、财政所、审计办等职能部门作为配合单位，以一批有法律、财政预算监督专业的人大代表骨干作为支撑，以上三者形成一支职责明晰、高效运作的工作队伍。一批基层采集点即 36 个居村采集点、1 个学校采集点、1 个园区采集点、1 个企业采集点，每个采集点有一名负责人、一名专职联络员，及时将公众的意见建议进行汇总，下情上传。

随着实践的不断推进，七宝镇在原有基础上拓展深化为“5+7+X”组织架构，“5+7+X”是指 5 支队伍（基础保障、专家顾问、群众智囊团、人大代表、采集点联络员队伍）、7 个信息采集站（代表之家、党群服务中心、皇都邻里中心、天豪邻里中心、航南邻里中心、生态商务区党群服务站、九星家园党群服务站）、一批基层采集点（多领域）。该组织架构为人大代表参与立法联系和在民意采集中发挥主体作用提供了制度空间，并为多元基层民主空间的联动提供了可能。

二是基层民意信息采集点的深度拓展。一方面，七宝镇使立法走进园区、校区、景区、厂区等各领域，例如新增了世纪出版集团、七宝实验中学、“春英”老舅妈工作站几个采集点；另一方面，拓展居村采集点。根据代表分布进行居村采集点的拓展，使基层采集点总数从 39 个增加至 58 个，进一步拓展了民主参与网络。

三是基层立法联系中民意代表和专家代表的立法参与。七宝镇新增群众智囊团队伍至 492 人，从中甄选出 78 名核心成员组建新的“云上议事会客厅”，大幅度提升智囊团参与立法的便捷度和活跃度。另外，借力镇党委“益智荟”专家顾问团为立法征询和地方发展提供精准化、专业化的意见。

① 周天泓：《深化基层立法联系点建设：理论预设、现实问题与应对路径》，《决策与信息》2023 年第 3 期。

② 张祝圆：《公众参与立法路径的发展与困境——以基层立法联系点为视角》，《人大研究》2023 年第 8 期。

(二) 从点到面拓展的全域协同型公众参与

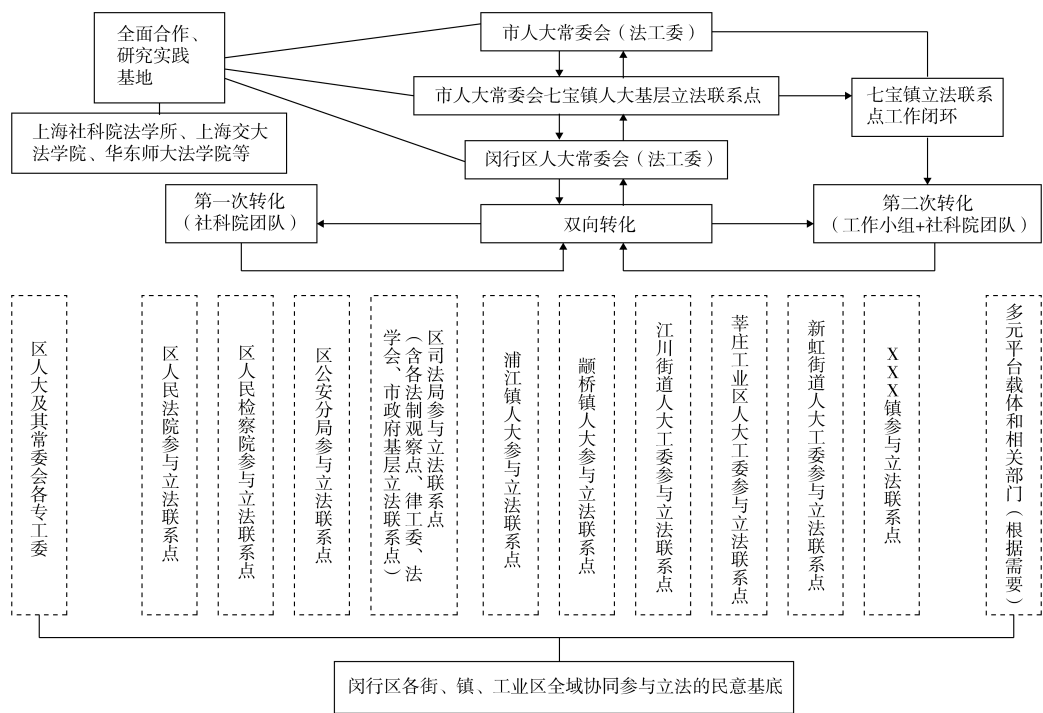


图2 上海市闵行区公众参与立法联系的全域协同民主框架及机制流程

资料来源：闵行区人大法制委：《闵行区全域化协同推进基层立法联系工作》，2023年8月。

1. 跨层级权力结构下共识性理念的协同达成。

立法权是一种民主为根本价值取向、反映民意和体现公意的国家权力。在跨层级的复合立法权力结构体系中，由于多元主体间的信息和资源的不对称，各级党委、政府、人大及其常务委员会等科层组织内的决策主体所秉承的立法民主理念，关乎公众参与权以何种方式得到保障以及公众参与立法联系如何实质性落地。跨层级的共识性理念协同勾勒出了政党驱动下的“自上而下一交叠互动”的图景。

在中国的治理结构中，执政党是结构的构建者与结构运行的主导者，结构中的任何一个组成部分的职能变化都深受执政党的规定和影响。^① 新时代以人民为中心的全过程人民民主为立法民主治理和基层立法联系的制度创新提供了理念指引，它一方面以党的文件精神 and 法律形式在中央层面得到了明确。党的二十大报告把建设好基层立法联系点作为“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”的重要内容进行部署。2023年新修订的《中华人民共和国立法法》第六条指出，“立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，坚持立法公开，保障人民通过多种途径参与立法活动”，并把人大在立法工作中的主导地位 and 基层立法联系点以立法的形式固定了下来。另一方面，在纵向层面的理念传导中，上海市人大常委会党组贯彻中央和市委精神，出台了《充分发挥人民代表大会重要制度载体作用 助力打造全过程人民民主最佳实践地的意见》，聚力实施通过基层立法联系点的扩点提质、提升立法民主质量在内的“十大行动”。

在此结构化背景下，上级秉承的立法民主理念向基层的输入与协同参与共识的达成进一步呈现出政党引领和文件治理的特性。2021年中共闵行区第七次党代会报告提出了“高质量推进基层立法联系点建设”的要求，2022年12月闵行区委向各镇党委、各街道工业区党工委、区委各部、委、办、局，区人民政府各委、办、局党组（党委），区级机关党组、各人民团体党组、区各直属单位及有关部门党组织印发了《关于充分发挥人民代表大会制度重要制度载体作用 积极打造具有闵行特色城乡并举全过程人民民主最佳实践地的工作方案》，其中

① 杨雪冬、闫健：《“治理”替代“代表”？——对中国人大制度功能不均衡的一种解释》，《学术月刊》2020年第3期。

“推进立法联系工作”被列为践行全过程人民民主的重点项目之一，强调“着力保障公众对立法过程的知情权、参与权、表达权、监督权，不断丰富民主立法渠道途径，有效扩大立法联系覆盖面”。以此为引领，横向层面区党委、政府职能部门与人大在立法民主参与制度的上下联动、整体协同方面初步达成了理念协同。

在纵向维度上，改革理念通过党委文件的方式传导到最接近基层公众的镇、街道科层组织。鉴于这些基层组织中的党政精英与区级党政人大系统有着立体化的多元身份交叠，通常会在上级要求和法定职能范围内根据新的理念调整改革议题关注点，来回应党的改革期待。当权力结构中的多元行动者接受了新理念的输入或一段时期内就广为传播的共同理念达成共识，在既定的制度结构下就会产生出原制度框架下不可能产生的某些新改革举措。

2. 制度化场域中参与主体的协同整合。

在理念达成基础上，相对分散的多元主体聚合力的提升和参与权的保障需要协同性制度渠道的支撑。相较其他立法参与主体，处于中间层级的人大因横向权力结构中联结党政系统、根据上级人大常委会要求协同推进基层立法联系点建设以及密切联系公众的法定职责所在，具有推进纵横主体协同的比较制度优势。处于上海这一超大城市立法民主治理结构中间层级的闵行区人大，在推动公众在内的多元主体协同参与立法过程中进行了一系列的制度化探索，发挥了规则供给、多元整合和特色创设的功能。

一是全域协同导向的规则供给。无立法权的闵行区人大在 2020 年通过的《上海市人大常委会基层立法联系点工作规则》基础上，开创了全市首例以决定的形式对协同推进基层立法联系工作的制度性安排。2023 年该区人大常委会审议并通过了《关于全面开展基层立法联系工作的决定》（以下简称《决定》），明确了以区人大为主平台、七宝镇人大（市人大基层立法联系点）为主渠道，以“为各类主体参与立法过程提供服务保障，为上级人大开展立法工作提供有效支持”为基本定位进行协同推进的改革理念，标志着闵行区基层立法联系制度步入了全域协同发展的新阶段。在该区人大法制委的一位负责人看来，他们此项改革的创新动力主要来自各级党委推进全过程人民民主的文件精神、党政人大民主理念的协同和对超大城市公众对立法参与需求的研判：

有党中央和上海市委推进全过程人民民主的相关文件精神、闵行区委把推进立法联系工作列为践行全过程人民民主的重点项目以及党政人大对于公众立法参与的理念协同，我们现在这项改革创新做起来就比较有底气和没有太多后顾之忧。更为重要的是，超大城市公众的立法需求会越来越多，我们应把工作做到前面，让参与立法成为人人都可以享有的一项公共服务。^①

二是组织激发的参与主体的协同整合。一方面，《决定》明确规定了多元主体的参与职责和协同整合，比如立法联系工作在市人大常委会指导下，在同级党委领导下，由区人大常委会统筹组织，街镇（工业区）人大（工委）全面参与，形成城乡并举、上下联动、条块结合、整体推进的工作格局；区人民政府、区监察委员会、区人民法院、区人民检察院应当根据各自职能，积极支持和参与立法联系工作；区人大法制委负责牵头推进本区立法联系工作，各街镇（工业区）人大（工委）负责本区域的立法联系工作等；另一方面，在实际运作中，处于中间层级的区人大之所以能横向整合和纵向依托各基层人大推动区域内的立法联系工作创新，在于科层组织中有利的政党支持环境和基层精英多元身份交叠带来的激励相容。正如一位基层人大主席所言：

我们作为基层人大，聚合到区人大等主渠道周围、参与到立法联系过程中来的动力主要至少来自两个方面：一是政党体系中上级党委的文件精神和工作要求，它为基层党政人大工作提供了“风向标”；二是身份交叠激励，比如街道党工委书记兼任同级人大主席，街镇党政人大一把手通常是区人大代表。^②

三是以广泛性和包容性嵌入的特色创设。超大城市立法具有明显的领域广泛、议题多元和利益多维的特性。为贯彻《决定》第七条的规定，“立法联系工作坚持平等参与原则，保障各类群体平等享有参与立法的权利”，闵行区在推进全域协同参与立法联系制度中引入了“人群光谱”的概念，比如分为国际友人、外来人口、农村人口、社区人口、老年人、青年人、残疾人、少数民族、妇女儿童、企业职工、科创群体、商务

① 上海市闵行区人大法制委领导访谈，2023 年 7 月 28 日。

② 上海市闵行区 Z 镇人大主席访谈，2023 年 8 月 1 日。

人员、灵活就业人群等，旨在拓展立法民主参与主体的广度及与多领域立法差异化的匹配度。与此同时，区人大结合各街镇参与立法联系点的特色，确定其重点参与群体、特色参与渠道，打造“一镇（街道、工业区）一品”特色亮点，以街镇的“特”来对接全区参与立法人群结构和利益代表的“全”（见表2）。例如，莘庄工业区借力企业服务平台和工会组织，以企业员工为主体，畅通企业参与立法途径；古美街道人大工委依托社会组织和手语、法律服务志愿者，开展“心语行动”，助力聋哑人群体参与立法无障碍；华漕镇人大以国际化社区为重点，开展“双语征询”。

表 2 上海市闵行区参与立法联系点的参与主体和特色示例

街镇（部门）	特色
七宝镇	市级基层立法联系点、闵行区立法联系工作标杆，与代表工作全面融合
浦江镇	体现涉农特色，重点做好面向农村地区、农民群众的立法征询工作
颛桥镇	体现立法联系与基层社区治理融合特色，积极探索探索社区治理“七彩”工作法与参与立法联系工作有机结合
江川路街道	体现科创和智能制造特色，征询对象覆盖“大零号湾”科创集聚区、闵开发园区等重点区域
新虹街道	体现虹桥商务区和中央法务区特色，与区内企业楼宇服务平台、相关法律机构合作，为立法联系工作提供支撑
莘庄工业区	体现涉农特色，整合辖区内各类企业服务平台和网格，嵌入式开展立法联系工作，重点做好面向企业、职工的立法征询
吴泾镇	以高等院校、职业院校为重点，提升青年学生和专业人士的立法参与度
马桥镇	以妇女儿童权益保护为重点，发挥妇联在立法过程中的作用
莘庄镇	以康城超大型社区为重点，探索特大型社区以党建引领参与立法的新路径
梅陇镇	以中庚、百联商圈为重点，在商业中心积极营造参与立法氛围，创新商圈场景与参与立法融合的路径，从法治源头保障优化营商环境
虹桥镇	以港澳台同胞为重点，结合港澳台企业发展，发挥商会组织、律所等在立法联系工作中的积极作用，体现民主立法大融合
华漕镇	以涉外社区为重点，探索国际社区中的参与立法路径，彰显中国式全过程人民民主的优势
古美路街道	以残疾人群体为重点，探索为视障、聋哑等群体参与立法提供必要服务（如手语服务），推动各类群体平等参与立法
浦锦街道	以阵地建设为重点，推动新型应用场景（医院、公园等）与参与立法有机融合，拓展参与立法“流量入口”，扩大社会知晓度和影响力
政法单位	在参与立法联系工作中，发挥区法院、区检察院、区公安分局、区司法局法律共同体专业优势
区融媒体中心	通过“今日闵行”微信、微博、客户端、视频号、抖音等系列政务新媒体以及“学习强国”闵行融媒体号等新媒体渠道，扩大立法征询覆盖范围，提升区基层立法联系工作知晓度和便捷化水平
区工商联	在制定涉及特定经济领域的法律法规提供专业的见解，使立法建议更具针对性和可操作性
区消保委	吸引和带动广大的消费者群体参与立法

资料来源：闵行区人大法制委：《基层立法联系工作提示》（2025）1号。

3. 增量性机制能力的协同构建。

参与机制和参与能力是影响公众参与的重要指标。^① 闵行区在多元实践基础上，逐步构建了旨在增强多元主体联合行动意愿和参与能力的“民意采集—双向转化—整理反馈—动态公开”全过程闭环机制。

民意采集是全域协同立法民主的首要环节和重要根基。在以点见长的市级基层立法联系点基础上，闵行区通过在全区域范围内设立“参与立法联系点”、信息采集站，拓展多元渠道，逐步扩大了民意采集和公众参与的覆盖范围。截至 2024 年 1 月，已设立包括政法单位在内的 17 个区人大常委会“参与立法联系点”，实现了街镇（工业区）全覆盖。各街镇（工业区）结合自身特点，明确参与立法联系点工作专班人员和顾问团队，并将立法联系终端进一步向基层延伸，在机关、企事业单位、村居、园区、楼宇等，设立了将近 400 个立法信息采集站。^②

鉴于法律专业技术知识薄弱带来的公众参与羁绊，区人大法制委在深化与法学研究机构合作的基础上，创设了立法征询中的“双向转化”机制。这一机制着重根据基层需求，为其开展立法征询提供法规草案的通俗性说明、法规解读，以及立法建议的整理转化等服务。为进一步增强转化成果的实用性和针对性，双向转化过程中又融入了立法参与成效导向的双次转化：“第一次转化”主要提升一法一说明、一法一问卷、一法

① 蔡定剑：《公众参与：风险社会的制度建设》，第 130 页。

② 上海市闵行区人大法制委：《闵行区基层立法联系工作动态信息》，2024 年 1 月。

一提纲与基层实践的适配性；“第二次转化”要在有限时间内提升转化效率和质量。通过原汁原味的群言群语与法言法语的双向转化，帮助普通公众更好地理解法律和参与立法。

立法专业队伍的建设与强化是增强各参与联系点能力协同的重要举措。区人大常委会积极引入高校立法专业“外脑”，各参与立法联系点陆续组建了符合辖区运作模式的专业队伍，2023 年全区共聘请顾问 92 人，其中律师 32 人、高校教师 21 人、企业高管 10 人、干部 14 人、司法所长 6 人、法官 4 人、检察官 2 人、调解员 2 人、其他 1 人。各参与立法联系点均设了专班人员，配备 3 名以上的专家顾问团队帮助各联系点开展工作（见图 3）；推动区内法律职业共同体参与立法征询，区公安、法院、检察院、司法局等政法单位作为区人大常委会挂牌的“参与立法联系点”。

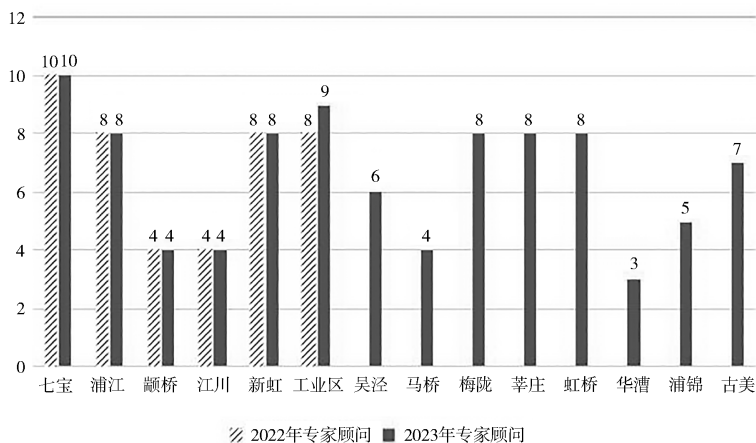


图 3 上海市闵行区各街、镇、工业区参与立法联系点专家顾问情况

资料来源：闵行区人大法制委：《闵行区基层立法联系工作情况通报》，2023 年 8 月。

在整理反馈与动态公开阶段，立法征询中各参与立法联系点参与情况按照“法规名称、区域或单位名称、原法条、意见内容、意见人”整理后，通常经由区人大和市基层立法联系点七宝镇人大汇集上报到市人大。正式法规条例出台后，区人大会同市基层立法联系点，进行公众参与采纳信息的识别、整理及汇总。公众建议被采纳的，会向提意见人反馈，通过发放采纳证明等方式给予一定形式的认可，并依托“三公开”机制（征询公开、渠道公开、反馈公开）中的反馈公开，在区人大网站开设“立法建议展示平台”，展示立法建议及采纳情况，以此提升公众参与效能感。

4. 平台性载体的协同发力。

民主运转取决于物理公共空间载体的可用性。^① 全域协同民主更是如此，它的良好运作有赖于多元平台性载体的协同发力。闵行人大一方面注重加强法治观察点的参与协同，根据观察点发现的法治类问题，确定参与立法征询重点项目，提早启动专项调研，使基层执法困扰在立法源头得到有效回应。2023 年全区有 15 个基层法治观察点参与了立法联系工作，将法治问题的梳理、立法需求的发现与参与立法征询、开展普法宣传进一步融合，形成闭环；参与立法联系点、基层法治观察点、人民建议征集点“三点融合”已进入探索推进阶段；另一方面，它在前期建成的全覆盖式的人大代表联系群众“家站点”——代表之家（14 个）、代表联络站（79 个）、代表联系点（180 个）——平台载体布局中，叠加了公众参与立法联系在内的多项人大功能。

为顺应信息社会与智能时代的发展态势，区人大常委会、各街镇（工业区）在与党建服务中心、社区事务服务中心、企业服务平台、文体中心、科创中心等多元民意载体协同整合的过程中，构建了多元化、数字化、立体化为特征的线上线下同频共振的立法参与平台渠道，创新了立法征询数字化应用场景。据统计，各参与立法联系点开展网络和数字化立法征询的活动占全部活动的 45.86%、座谈会占 36.4%、调查问卷占 1.18%、其他占 16.56%（主要是散发宣传折页、小卡片等宣传品）。^② 譬如，马桥镇依托司法所的微博平台，

① John R. Parkinson, *Democracy and Public Space: The Physical Sites of Democratic Performance*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 6–18.

② 上海市闵行区人大法制委：《2023 年度闵行区基层立法联系工作情况通报》，2024 年 1 月。

把微博的粉丝发展为公众参与的基础，仅《上海市土壤污染防治条例》一次征询就有 1.7 万次的阅读量。以上举措旨在以平台渠道的便利化提升公众参与的积极性，并力求在多元意见建议采集中萃取民意的“最大公约数”。一位公众在谈起立法参与渠道感受时指出：

我对公共事务与治理相关的立法比较关注，但以往提意见都要费尽周折去找哪里能够反映，参与成本比较高，再加上工作忙，就不了了之。现在我所在区域的参与立法联系点有越来越多的常态化线上征询渠道和立法信息公开，这与我的参与习惯很匹配，就近就便随时都可以参与感兴趣的立法。^①

五、基于全域协同民主的公众立法参与效度分析

立法参与的核心在于参与实效，正如卡罗尔·佩特所言，“真正的法治政府稳定运行，不是少数精英积极地投入和多数公众的政治冷漠，而是富有实效的公众参与”^②。在全域协同民主结构释放出的立法参与制度空间和参与动能激发下，上海市闵行区的公众立法参与从以点见长的低阶层次逐步向从点到面、具有明显立法影响的高阶阶段位移。

（一）立法参与主体的广度

帕里（G. Parry）提出评价参与效度的核心变量包括参与方式（如投票、听证、游说）、参与程度（参与人数、广度与频率）及参与质量（实际影响力）。^③ 闵行区自推动全域协同立法参与改革以来，立法参与主体的广度、参与频度和参与质量比仅仅依托市基层立法联系点七宝镇人大时有了显著提升。据统计，2016—2021 年间分别上报公众立法建议 55 条、31 条、55 条、50 条、196 条和 336 条，全年参与人数在 300 到 1.2 万人次之间；2022 年全域协同民主逐步开启后，闵行公众共参与了 22 部法律法规的意见征集，其中各参与立法联系点参与的法规有 12 部，全年上报建议 1087 条，被采纳 96 条，参与人数超 3.8 万人次；2023 年全区各立法联系点共参与 15 部涉及多元议题的法律法规立法征询，参与立法人数 12.4 万人次，收集立法建议 2463 条，经整理提交立法建议 1982 条（占全市 22.7%），共被采纳建议 268 条（占全市 24%），建议数和采纳数均排在全市首位（见表 3）。

表 3 上海市闵行区 2022—2023 年度公众参与上级立法与采纳情况概览（按法规统计）

序号	参与时间	参与法规名称	建议数量	全市排名	采纳数量	全市排名
1	2022. 11	《上海市学前教育与托育服务条例（草案）》	142	1	33	1
2	2022. 12	《上海市就业促进条例》	68	1	4	3
3	2022. 12	《上海市无障碍环境建设条例》*	80	1	13	2
4	2023. 3	《上海市制定地方性法规条例修正案》*	78	1	20	1
5	2023. 4	《上海市野生动物保护条例》	70	3	5	3
6	2023. 4	《上海市促进浦东新区融资租赁发展若干规定》	21	4	0	/
7	2023. 6	《上海市土壤污染防治条例》*	81	1	1	6
8	2023. 7	《中华人民共和国粮食安全保障法》	26	/	/	/
9	2023. 8	《上海市爱国卫生与健康促进条例》*	598	1	156	1
10	2023. 8	《上海市种子条例》*	99	1	7	1
11	2023. 9	《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》	376	1	17	1
12	2023. 9	《上海市体育发展条例》*	151	1	24	1
13	2023. 9	《上海市推进国际商事仲裁中心建设条例》	44	2	6	3
14	2023. 11	《上海市科学技术进步条例》	158	1	/	/
15	2023. 11	《上海市推进国际贸易中心建设条例》	92	4	6	5
16	2023. 11	《上海市发展方式绿色转型促进条例》*	55	5	9	4

注：打“*”号的为“双向转化”项目，资料来自参与式观察、访谈和闵行区人大法制委 2024 年 1 月的《闵行区基层立法联系工作动态信息》。

① 上海市闵行区 M 镇公众访谈，2023 年 6 月 25 日。
② 卡罗尔·佩特曼：《参与和民主理论》，陈尧译，上海：上海人民出版社，2006 年，第 7—15 页。
③ Parry G., Moyser G., “A map of political participation in Britain,” *Government and Opposition*, Vol. 1, No. 19, 1990.

（二）参与的范围

具体的法规条例为更深入地审视公众的参与范围和参与影响力提供了可能。莱斯通·班德拉（Leston-Bandeira）在对英国把公众带入议会立法过程的试点法案——《儿童与家庭法案》——的分析中指出，以新媒体网络为主渠道和通过议会网站专门设计的公众参与论坛吸引了超过 1000 条的公众评论，但基于公众评论的内容分析、对议员的访谈以及最后定稿的法条比照发现，公众意见对法案修改的实质性影响有限。^① 相比之下，以闵行区为代表的中国公众立法参与实践对公众参与范围和立法影响给予了较多关注。譬如，在 2022 年 11 月上海市人大对《上海市学前教育与托育服务条例（草案）》进行公开意见征集的两周时间内，闵行区人大在其官网进行公众意见征集的同时，着力动员区域内以学前教育为特色的区级参与立法联系点与市基层立法联系点七宝镇人大协同进行民意采集。在向市人大提交的 142 条立法建议中，最后被采纳的公众意见有 33 条，创下了当年单部法规公众意见被采纳数量的全市最高纪录。^② 被采纳的公众意见内容信息表明，普通公众、具有学前教育研究特长的高校人员、专家顾问是参与的主力军。他们从体制机制的完善、人财物管理的供给、责任职责的落实、对妇女产妇产的政策支持与倾斜等多维面向提出了意见建议，对条例的修改完善产生了实质性的影响。比如有公众提出第 22 条建议增加一款：“幼儿园和保育机构应当建立食物中毒及传染病传播等突发事件的应急预案，并报有关部门备案”、第 36 条建议增加“不得组织幼儿参与商业性活动”等，最后被吸纳到正式的条例文本中。^③

（三）影响的深度

公众立法参与效度的增强是全域协同民主的理念共识、多元主体的平等参与、机制能力的协同提升、立法平台渠道的日趋丰富等要素交互作用的结果。以《上海市爱国卫生与健康促进条例（草案）》的公众参与为例，在 2023 年 7 月上海市人大公开征集意见的两周时间内，闵行区各街镇（工业区）的参与立法联系点与市基层立法联系点七宝镇人大在十天不到的时间，共开展网络征询、座谈、调查问卷等各类征询活动 200 余场，参与人数超过 3.3 万人次，收集立法建议 926 条，经“双向转化”机制转译整合后向市人大提交立法建议 598 条，共被采纳 156 条。其中，古美街道参与立法联系点包括残障人士在内的公众提出了 63 条立法建议。这一成效得益于该参与立法联系点对多元主体平等参与和机制能力提升的重视，也尤为强调给予聋哑群体立法意见表达的机会和平台。一方面根据聋哑群体习惯与需求设计立法意见征询形式，了解聋哑群体需求，依托社会组织和手语、法律服务志愿者开展“心语行动”，助力聋哑群体“无障碍”参与立法；另一方面，组建参与立法专家顾问团时，邀请手语老师加入，与法律专家、司法工作者等共同提升立法意见的专业化与科学化水平。相比之下，颛桥镇参与立法联系点在运用线上线下多平台渠道协同方面具有一定的特色和成效。它依托“3+1”阵地（社区事务中心、卫生中心、文体中心和党群服务中心）开展立法信息的传播，在《爱国卫生与健康促进条例》的公众参与活动中进一步提升社会知晓度，打通了立法征询的“最后一公里”。该参与立法联系点最后采集了来自普通公众、社会组织、社区居委、律师等多元参与者的 161 条立法建议，与市基层立法联系点七宝镇人大（110 条）和其他区级参与立法点呈现增量互构关系；被采纳的建议内容包括“鼓励餐饮服务提供者对食品的热量和主要营养成分进行标识”“鼓励企业事业单位向市民开放体育健身设施”“动员市民积极参加创先争优活动”“各级人民政府及有关部门应当加强社会心理服务体系建设”等多个议题，并对立法带来了实际的民意影响。^④

① Leston-Bandeira, C. and Thompson, L., “Integrating the view of the public into the formal legislative process: public reading stage in the UK House of Commons,” *Journal of Legislative Studies*, Vol. 23, No. 4, 2017, pp. 508–528.

② 祝越：《联系群众回应民生 立法智囊团涵纳各方智慧》，《文汇报》2023 年 3 月 26 日。

③ 该条例中公众参与情况的文本来自上海市基层立法联系点七宝镇人大：《2022—2023 年度公众意见征集与采纳情况汇总》，2023 年 12 月。

④ 该条例公众参与成效的分析资料来自上海市基层立法联系点七宝镇人大：《2022—2023 年度公众意见征集与采纳情况汇总》，2023 年 12 月。

六、结论与讨论

公众的权利福祉是最高的法律。在公众参与立法经常被“虚置”的时代情境下，以上海市闵行区为代表的超大城市何以能够初步实现公众广泛有效的参与？已有研究多基于价值或制度导向进行探讨，过于强调基层立法联系点等单一制度或单个行动主体的作用，未能深入阐明以质效为导向的公众立法参与何以实现、有何逻辑。相比之下，“全域协同民主”的分析框架则侧重于将公众参与立法置于复合立法权力结构与制度体系中进行系统考察。研究发现，通过“共识性理念—制度性主体—增量性能力机制—平台性载体”四大支柱合力驱动的全域协同结构性制度创新，能够在立法组织驱动力嵌入与公众参与动力激发的互动中，重新找回并保障公众权利，以立法参与的有效供给推动更多元公众实现平等、有效的参与。这一研究视角为回应上述重大现实命题，提供了更具中国实践场景适应性的新视野和新解释。

全域协同民主实质上是一种以立法组织驱动力嵌入和公众参与动力激发为两翼的互构型民主。“政治机器不会自行运转，正如它最初是由人制定而成的，同样还须由人，甚至由普通的人去操作。它需要的不是人们单纯的默从，而是人们积极的参加。”^①一方面，现有权力结构下，党政理念协同基础上嵌入的动力机制，激励着无立法权的闵行区人大依托市级基层立法联系点，通过全覆盖式的参与立法联系点制度设置和相关机制创新把分布在不同层级的多元主体“黏合”起来。该动力机制进一步传导到人大代表和镇街道党政人大组织后，与基层人大接近公众的制度优势和代表联系人民群众的职责对接，就容易内化为支持公众立法参与的组织驱动力；另一方面，共识性理念、制度性主体、增量性能力机制以及平台性载体的合力协同，为公众立法信息知情权、参与资格享有权、意见表达权以及获得处理反馈权一套完整权利链条提供了系统性支持，有助于激发公众的参与回应，使碎片化的多元民意汇集为有立法影响潜能的公意。

全域协同民主是在推进多元公众平等参与过程中找回权利的参与型民主。在这一理论视角下，公众已不再是一个整齐划一“打包式”的概念，而是具有多元利益面向的鲜活行动者、立法参与者和受益者。上海市闵行区通过全覆盖式参与立法联系点的设立和各联系点特色优势的差异化定位，不但按区域把核心参与主体细分为多元人群光谱，而且还重点关注了妇女儿童、残疾人、老年人等弱势人群，以及灵活就业群体、科创群体、电子商务群体等与新业态立法相关的职业群体代表。在此基础上，区人大根据《决定》，牵头推进上下级人大联动和全域协同，为多元公众提供与其立法需求契合的机制支撑、专业化的能力辅助、丰富多元的立法参与渠道和应用场景，着力保障各类主体平等享有立法参与的权利。这一立法参与主体利益代表机制与权利保障机制的创新，既是对传统区域代表制的补充，又识别出传统立法参与中很少被关注的少数关键公众、弱势人群和新兴职业群体，拓展了参与主体的广度。

全域协同民主是注重对公众参与的法规条例进行阶梯化分类组合的操作型民主。全域协同民主最大价值之一在于通过组织激发，使超大城市治理过程中生根于生活化智慧化的多元公众认知和诉求期盼融入并有效影响立法。为增强参与成效，超大城市人大首先可以考虑按照立法涉及的领域与公众优势的匹配性，激发公众关注最具参与优势的、与提升高品质生活以及营造高效能治理环境相关的立法。《上海市学前教育与托育服务条例》和《上海市爱国卫生与健康促进条例》中超大城市立法者与基层公众的“双向奔赴”为此提供了鲜活例证。其次，在分类组合基础上鼓励公众进行高阶化的立法参与。参与本身就是公众根据信息做出判断、发展合作协商立法技艺的过程。以前期参与实践为基础，超大城市人大可以通过集成式协同制度的创新，支持公众参与相对专业化的立法，比如为强化高端产业引领功能、强化科技创新策源功能以及强化全球资源配置功能提供法治保障的立法项目等。

总之，全域协同民主是在中国超大城市场域中生成的一种以公众权利为核心，兼具互构性、参与性和操作性的立法民主实践新形态。在参与方式上，它超越了西方实践中的投票、游说、网络评论，以及中国实践中已有的立法听证会、座谈会、基层立法联系点等单一静态形式，通过结构性权力制度的创新，“黏合”了

① 密尔：《代议制政府》，汪瑄译，北京：商务印书馆，2008年，第7页。

跨层级、多元化的行动主体，并嵌入了组织驱动的动力机制。在参与主体的拓展、机制能力的支撑，以及民意表达渠道的“破圈融合”过程中，有效地推动了公众立法参与的提质增效。它所蕴含的“组织激发—公众回应”式的立法民主逻辑，既不同于传统的“挑战—回应”型立法模式，也区别于西方自发型法治化路径，而是一种组织化、前瞻性、通过参与供给激发公众潜在立法需求的新型民主模式。这种模式有助于使组织动员式的立法参与行为逐步转化为有序有效的公众自主参与行为。“与许多国家自发性、碎片化的公众参与不同，中国式民主是通过顶层设计发展起来的，走的是一条系统化、组织化、以民主供给带动民主需求的建构路径。”^①

需要指出的是，全域协同民主虽然为公众权利的找回提供了良好的结构支撑和要素保障，但鉴于中国立法体制下公众参与立法高度依赖上级人大及其常委会制定的五年立法规划与年度立法计划，为更深入地保障公众的参与权利，应逐步将公众参与阶段从单纯的“法规草案意见征集”，拓展为贯穿“立法规划、计划编制、法规草案意见征集及法规实施后的效果评估”全过程，进一步强化民意在立法规划、立项决策等关键环节的创制权和影响力。此外，全域协同民主这一理论模式是基于以上海市闵行区为代表的超大城市改革创新经验进行提炼和概括的，其在多大程度上能够解释中国其他地区、其他类型城市的公众立法参与生成模式，尚需更多实证研究的检验与理论的进一步修正。

〔本文为国家社会科学基金一般项目“人大预算监督制度运行及其质效优化研究”（23BZZ089）的阶段性成果〕

（责任编辑：王胜强）

Reclaiming the Participatory Rights of the Public

—— An Analytical Framework of Holistic Collaborative Democracy for
Public Legislative Participation in Mega-city

WANG Yishuai

Abstract: The inclusion of public opinions and wisdom and the promotion of public participation in legislative processes are among the basic principles of good governance. Against the backdrop of public participatory rights being largely nominal and a disconnect between legislative efficacy and democratic values, how to achieve broad and effective public participation in the legislative process constitutes an institutional challenge that China's legislative system urgently needs to address. The findings show that collaborative democracy successfully enhances the breadth, scope and depth of public participation in law-making through the synergy of consensus-based approaches, institutional actors, incremental capacity-building mechanisms and platform-based vehicles. The regional collaborative democracy emerging in China's megacities not only reclaims the participatory rights of the public, but also demonstrates an organizationally-driven democratic path that transcends the Western models and activates legislative participation demands of the public through collaborative institutional arrangements.

Key words: public participatory rights, Holistic collaborative democracy, Mega-city, Organizational activation

① 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。