

# 民意发包:驱动政府工作的新方式\*

——以 S 县民生实事项目人大代表票决制为例

孙柏瑛 周保民

**[摘要]** 政府工作动力的驱动来源研究一直受学界关注,旨在解释科层组织行动何以发生并有序运行。然而,目前的研究未能充分呈现全过程人民民主框架下地方治理实践创新现状,也未能全面叙述地方政府工作的驱动机理。据此,本文提出民意发包的概念,描述以人大制度建设为依托,由民意驱动政府工作的治理方式,同时与行政发包的解释路径进行比较分析。通过对江苏省 S 县民生实事项目代表票决制的分析,文章认为,民意发包体现了双向调适的民意集成、规范提格的民意认证、民意贯穿的项目监督以及多维并重的结果评价四个机制。在此基础上,本文还从制度、价值、效果、变革四个维度分析了民意发包的创设逻辑,即将民意发包作为围绕科层制特征进行研究叙事方式的补充,为刻画我国地方民主政治建设和政府治理创新实践提供启示。

**[关键词]** 民意发包;代表票决制;民生实事项目;行政发包

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2023) 04-0030-08

## 一、研究背景与问题提出

政府组织在为谁工作? 政府工作行动是如何被驱动的? 围绕这一基于政府行为促动逻辑的思考,现有研究形成了一些具有代表性的解释。“压力型体制”说影响力较大,为解释我国科层组织关键运行特征提供了重要的分析框架,即各级党委、政府为完成上级下达指标,将任务层层量化分解给下级并责令在规定时间内完成,使各级组织处在评价体系的压力下运行。<sup>[1]</sup>从政府多层级结构视角来分析,最具启发意义的当属行政发包制理论,它认为政府上下级之间保持一种介于韦伯的科层制和纯粹的外包制之间的混合形态关系,上级通过行政权分配、经济激励及内部考核控制支配下级行动。<sup>[2]</sup>在此基础上,控制权理论则指出,中央政府和中间政府依靠目标设定权、检查验收权及激励分配权控制基层政府行为,三种权力的不同分配组合形式,构成了特定的政府治理模式。<sup>[3]</sup>

既有的理论为认识政府<sup>①</sup>行动的动力来源提供了重要的分析理路。但相关研究的视角多放置在行政组织系统内纵向的运行过程,较多关注行政机关内部目标及任务的配置、传导和激励、控制机制,而对同一级立法、行政、司法监察等机关之间关系模式的研究关照不够,少有文献呈现作为我国国家权力机关的人民代表大会与由其产生、向其负责的作为执行机关的人民政府之间的工作与互动关系形式,也少有理论聚焦于在地方人民民主实践过程中,人民代表大会对同级人民政府工作促动所发挥的引导和驱动作用,以展示在双重委托下人民意愿贯穿于地方政府工作行动中的动力传导机制。事实上,伴随着党和国家对民主政治建设持续推进,地方人民代表大会在政治、经济、社会管理中的重大作用不断凸显,以地方人大主导的公共参

<sup>①</sup>“政府”一词在不同语境下有特定含义,本文的“政府”概念指行政机关这类“狭义政府”。

\* 基金项目:中国人民大学校级重大项目“中国特色城市基层社会治理共同体的多元共治模式研究”(编号:20XNL004);中国人民大学“中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金”

作者:孙柏瑛,中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师,国家发展与战略研究院、首都发展与战略研究院研究员;周保民,中国人民大学公共管理学院博士生,北京 100872

与制度化建设赋予了政府工作的创新意涵。地方公共治理实践演化需要理论给予关照,发掘理论的拓展资源,阐释“发展全过程人民民主,保障人民当家作主”<sup>[4]</sup>的思想。

本文以S县地方人大“民生实事项目的代表票决”案例为研究对象,试图进一步说明政府工作驱动的来源及其机制这一理论问题。近年来,在浙江、江苏、福建等地推行地方人民代表大会民生实事项目人大代表票决制(以下简称代表票决制),S县的试点是其中之一。透过对S县试点的实地观察,本文探讨民意如何被有效汇集并纳入政府考量,如何通过制度化方式激励和控制政府后续工作。具体理论问题是,与行政发包制相比,由民意驱动的治理具有怎样的内涵特征?它在实践中包含哪些运行机制?蕴含了何种制度逻辑?

## 二、民意发包的内涵:基于和“行政发包”的比较

本文对地方人大驱动政府工作的内在机理研究,本质上是对现实中地方人大与政府关系的深入考察。纵观地方人大与政府关系研究,大致分为两种范式:一是基于宪法和法律文本所做的规范研究,二是基于经验证据开展的实证研究。前者重在解读制度内涵,围绕产生与被产生、决定与执行、监督与被监督三组关系表述进行法理层面的演绎说明,关注的是两者的应然关系。后者强调从现实中把握人大与政府关系。<sup>[5]</sup>本文遵循后一种研究范式,试图发掘实然状态下两者关系的重要属性与细节特征。

文中使用的“民意发包”一词,是指以人民的意愿作为发端,地方人民代表大会通过一系列程序来规范和助推政府行政任务的执行,确保人民意愿得以实现的一种治理方式。在研究议题意义上,民意发包属于政府工作的一种驱动机制。有关我国科层组织运作机制研究,行政发包制理论富有概括力和拓展的解释力。基于对经济学经典和中国官僚体制特征的深入考察,周黎安教授融合了科层制和发包制两种组织形态特征,提出行政发包制概念。<sup>[6]</sup>为明确民意发包概念内涵及其学术意义,本文以行政发包制的基本理论为参照,试图从主体、关系、目标、偏好等分析维度的特征比较,对民意发包概念以及呈现的运作机理作出初步的解释。

首先,将“发包”作为“民意发包”概念的核心要素,是因为,它具有发包制的特定属性。在企业管理理论中,发包制(subcontract)用于形容委托方与生产方相互分离的关系模式,与公司提供生产性资料并雇佣工人进行生产的雇佣制(employment relations)概念形成对应。<sup>[7]</sup>对政府组织的研究来说,发包制不同于科层制之处在于,委托方和承包方之间保持相对平等的约定关系,而非由权力地位差异带来的支配关系。实

际上,民众、人大(代表)、政府之间保持了“双重委托”的关系结构:民众先通过直接选举产生人大代表,再由人民代表大会产生由它监督的政府。<sup>[8]</sup>从这个角度看,民众和人大是公共事务的委托方,政府是事务执行的承包方,其中蕴含的“委托-代理”关系与发包制的内涵十分相似。而与行政发包制相比,民意发包的独特之处在于突出了公众对公共事务治理过程的深度参与。对此,本文选取权力关系、动力来源、偏好准则等维度对两者进行比较(见表1)。

表1 行政发包与民意发包的关键特征比较

比较维度	行政发包	民意发包
参与主体	上下级政府	民众、人大(代表)、政府
权力关系	支配-授权	双重委托-代理
发包方向	纵向自上而下	横向平行传递
动力来源	压力与经济激励	满足民众需求
关注目标	发展效率最大化	治理效能最大化
导向偏好	结果导向	过程与结果导向
遵循逻辑	事本主义	人本主义

资料来源:作者自制。

从主体构成情况看,行政发包产生于行政机关内部,主要涉及上下级的政府。<sup>①</sup>民意发包超出行政机关的范畴,行动主体涵盖公众、人大机关、人大代表及政府。两者涉及主体的差别体现了两种不同的权力关系:在行政发包制中,作为发包方的上级政府掌握正式权威(如人事控制权、监察权、审批权等)和剩余控制权(如否决权和干预权)。同时,为达到有效激励的目的,作为承包方的下级政府被赋予较大的自由裁量空间,行使具体的决策与执行权。<sup>[9]</sup>此时,发包方和承包方之间形成“支配-授权”关系。在民意发包中,各主体之间并不具有科层式地位差异,并不运用权力的强制性规则,各方基于相对平等关系构建开放决策系统,即人大机关依靠人大代表广泛收集民意并传达至政府,政府根据现实条件与人大进行多轮会商,逐步敲定任务内容,再由人大行使法定的决定权赋予任务以规范要求。总体上,各方在“委托-代理”的关系中达到了充分协商的效果。

“委托-代理”关系模式有效消解了发包方的控制意图与承包方自主动机之间的张力。周黎安认为,承包方通常会狭隘地实现自身目标而损害委托方发包目标之外的其他利益,因此上级对下级的行政控制有其必要性,以规约发包制给政府造成的行为扭曲及负面效应,这带来了监督成本攀升问题。<sup>[10]</sup>与行政发包的目标设定权由发包方单方面掌握不同,民意发包依靠双向协商使承包方充分参与目标制定过程,找寻公众意愿与政府主张之间的最大公约数,以防范任务过程

<sup>①</sup> 周黎安虽讨论过政府对内和对外发包的区别,但本文根据行政发包制的原始定义认为,“行政性”是其概念的核心要素,政府与企业、社会间的外包关系并不体现这一特征,是市场交易关联,故采用“行政发包只涉及上下级政府”表述。



中政府部门自利动机对公共治理多元目标的侵蚀。

权力关系的差异使得两者在发包方向上呈现出不同。在支配关系中,任务自上而下传递,体现了科层系统对设计主义认知方式的依赖。受设计主义影响,行政组织往往会预设外界问题和任务内容,虽能达成组织稳定运行的目的,但难以充分适应外部环境的变化。民意发包基于委托-代理关系开展充分协商,其任务源自广泛的问题搜集和意愿表达,建立在实验主义认识论基础上,强调从现实问题出发,围绕问题展开行动,在实践探索中增进对公共治理的理解。<sup>[11]</sup>在民意发包中,行政机关不刻意主导任务设定,而将公众意见作为第一信息源,将满意度反馈作为工作成效的试金石,向外探求公共议题的确立与解决之道。

行政发包理论对政府动力来源解释有两方面:一是科层规则的强制约束,下级有义务服从上级指令,这是下级行为合法性的重要依据;二是上下级政府间保持预算分成关系,下级政府面对高强度的激励契约。换言之,政府自主控制的财政预算和人员待遇与其努力程度高度相关,因此具有强烈动机围绕设定的任务开展工作。在民意发包的情境中,政府不再以完成科层任务来取得合法性,这就要求其必须转向对本级人大及其代表的公众负责来证明其合法地位。因而,促动政府行动的并非完全是科层压力传导和利益诱导,而是向人大和公众负责,是满足公众需要的主动担当意识。依照现代政府理论,政府权力源于公众授予,政府的目的在于实现政府职能以及由此产生的政府责任,致力构建责任政府。<sup>[12]</sup>

行政发包与民意发包关注的目标存在一定差异,前者着力实现发展效率最大化,后者追求治理效能的进一步提升。行政发包理论依据经济学的分析,关怀国家治理效率来源问题,将高强度经济激励视为关键驱动手段。与此不同,民意发包回应如何在预算限定的情况下将公共服务惠及更多公众,这涉及到政府多目标的本质属性。周黎安教授在研究中提到,政府的多目标性与公共服务的垄断性只能与官僚制的弱激励特征兼容,引入强激励会带来对单一目标(如获取收入)的过度追求。在一定的财力约束下,如何维持多目标的平衡并实现目标是政府的重要挑战。<sup>[13]</sup>由此,他认为,行政发包中的“行政性”控制是矫治下级扭曲行为的必要选择。从这个意义出发,民意发包可能是一种更有效的解决方案,即由本级人大和公众作为任务传导与监督主体,既能分担上级政府的监管成本,又提升公众的参与能力,保障公共服务质量,释放更大的治理效能。

得益于人大和公众的全过程参与,发包方对任务执行的检视、监督从单一结果导向改变为过程和结果

导向的有机结合。行政发包的内部控制主要采用结果导向的责任评判,上级并不关注下级的执行过程是否具有合规性或与公众存在实际交往,选择以任务指标的产出结果作为评判准则。<sup>[14]</sup>这种取向隐含两大问题:一是下级为提升结果表现,会使用非正式策略和变通手段侵蚀政策本意;二是结果导向考核本身的关照面与精确性有限,加之下级政府较大的解释空间,考核往往会流于形式。<sup>[15]</sup>对此,民意发包则体现出了优势,试图将人大和公众监督纳入任务执行过程,确保政府在规则框架内行使权力,以减少任务执行偏差,保障公共服务质量。

民意发包机制体现了公共治理逻辑从事本主义到人本主义的转向。事本主义是科层组织的基本行为特征,表现为以事为中心,以考核为目标,以达标为动力。<sup>[16]</sup>事本主义是高度工具理性的产物,主张就事论事、一事一议原则,关注在时间限定和资源约束条件下完成目标。事本主义原则的本意在于保证任务执行的高效,是满足科层组织应对多领域任务的权宜选择。但事本主义逻辑也暴露了两方面弊端:一是对任务本身的过度关注与公共事业人本理想之间存在冲突,作为治理主体的公众常被异化为治理对象;二是事本主义的政策设计初衷旨在解决某一领域的特定问题,而非一揽子的综合解决方案,这与公共服务要求的弥散性形成很大的张力。<sup>[17]</sup>民意发包遵循以人为本的价值追求,以制度化方式赋予公众治理主体地位和治理权能,确保价值理性与工具理性相得益彰,增进公众的福利。据此,在厘清民意发包内涵及关键特征基础上,本文将具有典型意义的S县代表票决制作为解释案例,说明民意发包的运作机制,并探微民意发包蕴含的创设逻辑。

### 三、民意发包的机制:对S县代表票决制的观察

作为一种治理形式的代表票决制,其源起可追溯到习近平总书记任浙江工作期间主持建设的为民办实事长效机制。2004年10月,浙江省委省政府在总结实践经验基础上出台了《关于建立健全为民办实事长效机制的若干意见》,提出涵盖社会保障、医疗卫生、生态环境等十个重点领域的民生实事项目,同步建立起民情反映、民主决策、责任落实的工作机制。<sup>[18]</sup>本文探讨的代表票决制即是推动民生实事项目落地的一种重要工作方式,2008年最先在宁海县试点,后在多地人大实践,现已在多个省份推广实施。代表票决制以地方人大制度建设为基础做实为民办实事,它通过广泛征求民意形成民生实事候选项目,经由地方人大专门会议,人大代表以投票表决方式选择并确定民生项目,再交由政府组织实施,接受人大代表和公众监督、评价。制度通过地方人大决策与人民政府执行的有机衔接,

本文以江苏省 S 县人大代表票决制为研究对象。该县不仅较早试点了代表票决制,而且其制度因地制宜,在实践中不断完善。起初,县域的民生实事项目被纳入到政府工作报告中,向社会公开,但老百姓对政府为何、如何选择项目既不理解也不满意,政府常费力不讨好。为改变状况,2019 年 S 县开始实验代表票决制,建立制度化决策、委托程序:面向全社会征集民生实事项目建议、人大代表投票确定项目内容、项目委托发包给政府、人大及公众监督及成果验收。针对表决时间政府承诺、公众知晓度等重大制度设计问题, S 县进行改进,实施票决制与参与式预算相结合,形成代表票决制的“S 县经验”。近 3 年来, S 县完成民生实事 200 余项,涵盖城乡建设、教育均衡、卫生健康、生态环保等领域,获得省人大领导认可和公众广泛好评,代表票决制成为人大和政府工作的一面旗帜。下文案例折射出代表票决制运行特征及其治理机制,体现地方为践行以人民为中心的发展思想,回应民生需求所做出的治理创新。

### (一)双向调适的民意集成机制

经上述环节的意见交换,公众需求与政府工作重点得以结合,形成初步的民生实事候选项目。此后,县政府再组织财政、发改等部门对项目进行专业论证,多方听取专家意见,再经县长办公会和县政府常务会议,根据财力保障、量力而行原则,<sup>②</sup>确定交由代表表决的民生实事候选项目(见图1)。

一位政府工作人员谈及代表票决制的作用时说,“在这项制度实行之前,我们将民生实事项目当作政府工作报告附录对外公布。当时的民生项目由发改局牵头,政府各条线分别推荐候选项目,县政府上几次会就

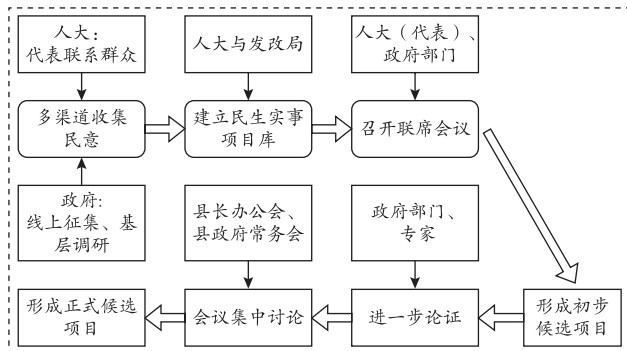


图 1 民意集成过程

资料来源:作者自制。

确定了,自始至终都在政府内部。当时工作是存在一些问题的,因为政府与老百姓视角不同,经常出现政府编排的项目与群众期望的工程存在偏差,我们‘卖力干’,群众‘不买账’。这项制度实行之后,项目编制过程更丰富、内容更全面,让人大和群众充分参与进来,和政府这边充分交换意见,我们能更清楚群众想要什么,群众也能更理解我们工作的想法和难处,就这样一起把这项事业做大做强。”(访谈 20220326A)

代表票决制在项目编制中采用的双向调适民意集成方式,既能使政府工作避免脱离实际、供需脱节,又能克服缺乏引导的民意表达的碎片化、片面性问题。各方在协商过程中着力使民生实事项目与政府工作重点有机联系,尽最大努力保留公众诉求,保证决策的公开性和项目建设的普惠性。同时,项目编排充分考虑政府部门所熟悉的工作领域现实,以政府下年度工作的方向为牵引,最大限度保证项目实施的可行性。代表票决制最大限度地实现了民意要求与政府工作专业性间的动态平衡,做好民主与治理乃至效率的有机统一,旨在促进政民之间的信任。

## （二）规范提格的民意认证机制

在候选项目基础上,人大组织全体代表进行投票,决定最终交由政府实施的项目。为克服票决结果与编制的预算安排不相衔接,票决流于形式的问题,S县对起初采用的人代会票决程序安排做出改变,将票决时间从实施年度年初提至上年度年底,将决策场域由人代会改为代表小组,以小组为单位组织全体代表商议投票,以达到时间安排合理、代表审议充分的效果。票决采用无记名、一人一票、差额投票方式进行,差额比例控制在30%左右,目的是增强项目选择的竞争性,激发代表的履职热情。项目根据得赞成票数从高到低排列,按预定的应选数确定。若项目得票相同,则由人大常委会主任会议研究决定。票决结果当场宣布,向

① 调研了解到,政府工作重点的编制同样可吸纳民意,要求工作重点能反映民众通过网络、座谈、信访、投诉等渠道反映、诉求的问题。

② 项目剔除标准包括预算资金过高、受益领域较小、普惠性和紧迫性不强。



社会公开,接受公众监督。以2022年为例,S县人大代表分为25个小组,商讨时间长达两天,最终票决选出六大类80项民生工程,涵盖收入增长、教育发展、卫生健康、城乡统筹、人居环境、社会保障等方面。

一位连续4年参加投票的人大代表说,“我们对这项工作是非常重视的,因为是差额选择,我们清楚自己投下去的一票可能就影响了老百姓能享受到怎样的服务。目前的投票设置还是很合理的,之前投票放在人代会上,一方面,会议涉及的事务很多,留给票决的思考时间很少,投票容易走过场。另一方面,人太多,容易有随大流心态,投票跟着感觉走,代表相互之间也会有影响。现在改在年底分组投票,我们审议时间充分了,思考也更谨慎认真了,投出去的票就能更向老百姓负责。”(访谈20220217A)

人大代表票决工作的意义在于通过法律<sup>①</sup>授权将意见建议集合上升为本地施政的重大事项,将人民意愿转化为刚性的制度安排,对政府工作起到类似“高位推动”的作用。不同于一些由政府主动发起、回应民众需求的基层治理工作机制,票决项目的落实并不主要寄希望于政府自觉,而是借助人大法定权威将民众建议提格成为具有强制力的任务指令,避免由政府意愿变化导致的执行效果波动,它依据的是人大行使权力的法定性和人大议决的强制性。

### (三)民意贯穿的项目监督机制

项目形成与交办仅仅是民意发包的序章,后续工作重点在于确保各民生项目按委托要求落实。项目票决产生后,县政府会多次召开项目建设推进会,确立详细的工作计划,明确项目的责任部门、责任领导、工程质量与完成时限。人大将督办民生实事项目列入年度工作要点,运用专项审议、专题询问、集中视察和日常督查等方式监督政府工作,全过程监督政府的工作计划、实时进度、资金使用和项目实现质量等项目执行内容。

人大的监督实质上是一种建设性监督,监督目的在于让代表提出有针对性的意见,更好地服务于人大代表的公众。访谈中,县人大领导提到:“人大对政府要做的工作实际上就是寓支持于监督。本意不是要和政府对抗,非要给政府挑刺,而是想把为老百姓服务的事业做好,符合老百姓的期待,让老百姓满意。”(访谈20220216A)为提高监督的精准性和实效性,S县人大十分注重微观工作机制创新,如以代表工作、生活地相邻近为原则,成立专业代表监督小组,可邀请专家和基层群众参加,对项目开展逐项对口监督;结合《水污染防治法》执法检查,对城区污水管网等涉水项目开展专项视察,重点察看工程质量和使用效果,确保财政资金使用效果;召开项目进展情况专题询问会,由县发改局介绍各部门总体工作进展,陈明当前存在问题和后续

工作举措。人大代表在会议现场就关注的问题询问各部门负责人,听取回答后进行满意度测评。在询问工作中,为确保监督意见被政府接受吸纳,监督结果通过人大常委会《监督专报》形式通报政府及有关承办单位,必要时情况还要向县委报告。

代表跟进监督,便于让公众即时了解政府工作情况,及时反馈意见建议。在项目实施过程中,人大组织代表走访群众、定期述职,向项目实施地的公众通报项目进展详情,目的在于将公众的意见嵌入于项目过程,破解公众与政府间信息不对称难题,改变政府“埋头干”、群众“不知晓”的现象,提升人民群众的获得感。

### (四)多维并重的结果评价机制

民意发包最终通过“结项验收”,落实在对政府表现的客观评价过程。评估是公众表达利益和参与政府管理的重要途径,体现了政府追求社会公平与民主的价值取向,有效促进服务质量提高,增进政府对公众的凝聚力。<sup>[19]</sup>理想的政府绩效评估应向外传递政府管理过程的投入、产出、中期成果与最终成果信息。在代表票决制中,终期评价工作通过正式会议形式开展:首先,在项目实行当年年底,召开人大常委会会议,听取和审议政府本年度项目实施情况报告。其次,在次年年初的人代会上,由政府相关负责人向全体代表报告项目完成情况,人大代表结合了解到的实际信息进行测评,评估结果纳入政府年度绩效考评之中。

评估采用综合评价体系,兼顾多维标准,包括项目预算投入、过程建设、产出结果及公众满意度等。评价体系既考虑项目的客观建设成绩,也重视民众对公共服务的实际使用主观体验,主客观相结合反映政府工作状况。对未能按照计划进度完成、满意度不高的项目,由政府或政府委托有关部门向人大代表作出情况说明;对执行不力造成严重后果的,人大采用询问、质询、特定问题调查等问责方式,促成项目执行的改进。

从最初单一满意度评价到多维度、多指标评价体系建立,代表票决制的评价机制逐步强化了对政府行为的约束力。一位人大工作人员表示:“我们对政府工作的评价是一个不断摸索的过程。为了将票决制的最后一环做好,我们也在不断学习,思考如何让评价工作更科学、更能反映项目建设实际成果、更能传递老百姓的意见态度。可以说,票决制工作仍然是进行时的状态,很多方面工作都还需要加强,但不变的是各项工作围绕提升老百姓获得感和幸福感这个基本点。”(访谈

<sup>①</sup>《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第十一条第三款规定:县级以上的地方各级人民代表大会行使讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、生态环境保护、自然资源、城乡建设、民政、社会保障、民族等工作的重大事项和项目的职权。《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第三条第五款规定:代表享有参加本级人民代表大会的各项表决的权利。

20220216A)

#### 四、民意发包治理机制的创设逻辑

(一) 制度逻辑: 以做实地方人民代表大会决定权、监督权为依托

在民意发包中, 作为委托方的人大及公众虽未采用科层系统中权力的强制性规则, 但可以运用法治工具将民意转化为政府必须执行的正式任务, 这依靠的是人大决定权、监督权的作用做实、做深。一方面, 重大事项决定权是反映人民主体地位、实现人民当家作主的重要形式, 体现了一切权力属于人民的根本原则,<sup>[20]</sup> 然而在实际运行中存在法律解释不明确、适用范围过于宽泛、工作机制不健全等问题。面对人大决定权被虚置、架空的困境, 民意发包以民生事业为载体, 使人大在职权范围内作出重大事项决定得以实体化、具体化, 权力行使得以常态化, 可履行对政府承诺事项执行的约束。另一方面, 民意发包瞄准人大监督权的发展需要, 推动人大依法监督、精准监督、有效监督进一步发展。以票决制为例, 民生实事项目是计划预算的重要组成部分, 通过对票决项目的跟踪监督, 能够切实开展预决算审查监督工作, 强化财政性资金的使用绩效管理, 拓宽人大代表和公众参与管好“钱袋子”的途径。综合看, 决定事项赋予了人大监督更加丰富的法治内涵及其实践价值, 监督权则充当了决定权坚实的法律保障, 民意发包将人大的两种权力有机结合, 形成了富有实效的“组合拳”。

(二) 价值逻辑: 从政府本位转向人民本位

习近平总书记指出, “以人民为中心的发展思想, 不是一个抽象的、玄奥的概念, 不能只停留在口头上、止步于思想环节, 而要体现在经济社会发展各个环节。”<sup>[21]</sup> 民意发包治理方式的出现和发展, 是对以人民为中心思想的重要实践, 体现了地方治理从政府本位向人民本位的转变。在政府本位理念中, 政府被当作公共管理的唯一主体, 民众很难参与公共事务, 即使民众的主人翁精神不断觉醒, 政府仍试图充当唯一的意识主体, 固化人们依赖政府的观念。这一观念的局限在于过分看重政府包容公共性的一面, 而忽略其偏离公共性的一面, 潜藏了政府“私人性”僭越公共性的危险。<sup>[22]</sup> 人民本位的价值意义在于保障人民利益以及平衡人民与国家关系两方面: 其一, 人民本位强调以人为本, 充分尊重个人主体价值, 维护人民根本利益, 坚持人人平等, 保障公平正义, 实现共享发展。其二, 人民本位主张国家权力来自人民, 人民整体掌握和运行国家权力。<sup>[23]</sup> 为实现高质量发展, 满足人民日益增长的美好生活需要, 亟需促进政府为中心的治理方式的转向, 将人民需要作为党和政府工作的出发点和归宿。民意发包秉持“发展为了人民、发展依靠人民、发展成

果由人民共享”的施政理念, 致力于实现人本精神、政府责任、公众参与的有机融合。从政治现实看, 人民代表大会制度作为实现我国全过程人民民主的重要制度载体, 为达致全链条、全方位、全覆盖的民主建设目标, 必须要保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面、各环节全过程。民意发包的治理方式恰恰是对完善人大的民主民意表达平台和载体、健全吸纳民意、汇集民智工作机制的生动演绎, 通过具体的、现实的途径, 将人民当家作主落实于政府工作的全过程。

(三) 效果逻辑: 以有限财力释放更大治理效能

发展地方经济是政府关键任务, 在“做大蛋糕”之外, 地方政府还必须处理好“分好蛋糕”问题, 即如何使用有限的财政资金兴办好公共事业, 这需要政府的多目标框架下做好选择与过程管理。从多元目标平衡看, 民意发包将政府的任务设定置于公开讨论的场景中, 由民众自行选择公共服务主要内容, 防止政府因固有偏好对公共项目作出狭隘理解。从规范预算权运行看, 民意发包以具体的项目内容为抓手, 强化了人大的预算执行监督。当前预算执行监督仍具有浓厚的行政主导色彩, 存在违法违规使用财政资金、难以防控地方政府性债务风险等问题。<sup>[24]</sup> 民意发包实践符合人大预算监督改革的内在要求, 即探索将预算执行监督从行政机关主导调整为权力机关主导, 将民生财政置于阳光下运行。概括而言, 民意发包发端于对复杂治理任务的积极回应, 以开放协商提升决策的民主性科学性, 确保项目惠及更多民众; 以过程跟踪规范政府行为, 确保财政资源落到实处; 以结果评判达到有效归责, 确保未来工作持续优化, 实现依靠多方合力释放强大治理效能的目的。

(四) 变革逻辑: 超越压力型体制的尝试

压力型体制作为我国科层组织运行的基本特征, 形塑了组织中行动者的各种行为导向, 在确保任务上传下达的同时, 也导致基层层层加码、不堪重负, 使象征性执行、选择性执行、替换性执行等政策执行偏差现象层出不穷。探究问题的根源, 在于组织的权责配置不对称, 即委托方在设置目标的同时没有配备相应资源, 但会以严密的手段考核完成情况, 从而导致下级长期处于压力之下。<sup>[25]</sup> 民意发包通过协商对话、开放决策的方式, 保持任务内容与政府治理资源及治理能力相适配, 借助票决交办厘清政府权责范围、依靠过程监督规范政府行为, 既避免了由任务负载带来的压力, 又能使任务执行落到实处。从更深远的意义看, 民意发包能很好承接行政体制改革带来的权力下放, 在地方自主施政空间扩大的同时, 将政府权力行使纳入法治轨道。这既能对政府干事创新起到规范引导和助推作



用,又能提升公众参与水平,避免“一放就乱”现象发生,大力营造共建、共治、共享的治理格局。

### 五、结论与讨论

习近平总书记指出,“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利,人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期,这样的民主是形式主义的。”<sup>[26]</sup>民意发包有效防范形式民主,秉持“还权于民”的精神内涵,以人大制度建设为依托,为公众参与公共决策、监督政府行为提供有效途径,实现从为民做主到由民做主的转变。作为一种践行全过程人民民主的治理方式,“民意发包”概念有助于在更广泛的意义上理解地方治理运行的内在机制,补充当下围绕科层制特征展开的政府研究。

第一,民意发包呈现公共决策过程的开放性。在压力型体制中,上级政府掌握目标设定权,虽偶尔纳入外部意见,但整体上仍为闭门决策。民意发包则将决策链条拉长,充分吸纳相关主体,通过多轮协商和反复论证交换各方意见,避免政府一方先入为主,弥合了政府意志和人民意愿之间的鸿沟,切实增强了决策的民主性和科学性。长远看,公开决策还能保障预算执行的人民性,防范政府人员权力寻租和搞政绩工程等行为。

第二,民意发包呈现权力横向运转的状态。当前研究多聚焦于科层组织中的权力纵向运行,一定程度上忽视了公共权力在不同机关之间的横向配置及其传导机制。民意发包关注地方人民代表大会与人民政府间的平行互动,揭示纵向强制支配之外开放对话与权力监督关系。在权力横向运转框架下,决策权、执行权及监督权得到合理配置,呈现出富于治理效能的“功能性分权”<sup>[27]</sup>特征。同时,公众不再是政府的治理对象,而是依靠人大搭建的制度平台与政府共同建构治理问题、参与真实治理过程的主体,这不断增进了公众与政府之间的理解、互信。

第三,民意发包呈现地方依法治理的实践创新。地方治理是国家治理的重要组成部分,治理现代化的显著特征在于实现依法治理,构建权力分配合理、职责清晰明确、高效协调运行的权力运行机制。<sup>[28]</sup>民意发包治理方式在法治框架下运行,通过法律授权制约政府不作为、乱作为问题,规避了政府缺位、越位、错位等问题。同时,民意发包采用法治方式规范地方治理主体之间的关系,将政府工作任务从生成到办结全过程纳入依法办事轨道,践行全面依法治国的内在要求。

民意发包还处于不断探索、完善阶段,依然面对一些需要关注的现实问题:其一,这一治理方式主要在一些经济发达省份施行,原因是这些地区的市县级财政较为充沛,民生项目大多由地方财政自行出资,无需受

上级项目资金使用要求的掣肘。欠发达地区对财政转移支付依赖度高,民生事业往往需要各级政府资金的配套协同,本地自主施政的空间有限。其二,公众对政府的驱动借助人大机关和人大代表,即民意传导要经历从民众到人大再到政府的“双层委托”<sup>[29]</sup>过程。故而,地方人大制度建设水平和人大代表履职表现直接影响到民意发包的实际成效。目前,一些地方人大的实际功能较其法理地位仍有差距,代表的能力和素养还有较大提升空间。其三,民生实项目仅是政府工作的一部分,与民生福祉休戚相关的,涉及重大产业项目、城市建设更新、乡村振兴等多个任务领域,目前尚未介入到制度化的公共参与空间。但可以相信,随着地方治理体系和治理能力现代化水平不断提升,全过程人民民主迈向更高阶段,民意发包的治理方式将以更加完备的形式形塑地方人民代表大会与人民政府的关系,将民意及公共参与更有效地融入政府公共治理过程之中。①

### 【参考文献】

- [1] 荣敬本.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998.28.
- [2][9][14] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6).
- [3][15] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5).
- [4] 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[N].人民日报,2022-10-26.
- [5] O'Brien K J. Chinese People's Congresses and Legislative Embeddedness: Understanding Early Organizational Development. *Comparative Political Studies*, 1994, 27(1).
- [6] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社,2008.
- [7] Ronald C. The Nature of the Firm. *Economica*, 1937, 4(16).
- [8][29] 何俊志.作为一种政府形式的中国人大制度[M].上海:上海人民出版社,2013.34.
- [10][13] 周黎安.行政发包的组织边界 兼论“官吏分途”与“层级分流”现象[J].社会,2016(1).
- [11] 孙柏瑛,张继颖.解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察[J].中国行政管理,2019(4).
- [12] 韩兆柱.责任政府与政府问责制[J].中国行政管理,2007(2).

- [16] 范明林. 从社会政策的过程观谈社会政策的价值取向[J]. 社会, 2002 (2).
- [17] 张振洋. 当代中国项目制的核心机制和逻辑困境——兼论整体性公共政策困境的消解[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2017 (1).
- [18] [28] 沈仁研. “票决制”的探索创新和实践价值[N]. 浙江日报, 2018-06-22.
- [19] 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2003 (1).
- [20] 陈波. 重大事项决定权的实践及路径优化——兼论“民生实事项目代表票决制”[J]. 人大研究, 2017 (6).
- [21] 习近平. 在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[N]. 人民日报, 2016-05-10.
- [22] 陈庆云, 鄞益奋, 曾军荣, 刘小康. 公共管理理念的跨越: 从政府本位到社会本位[J]. 中国行政管理, 2005 (4).
- [23] 林尚立. 论以人民为本位的民主及其在中国的实践[J]. 政治学研究, 2016 (3).
- [24] 曾凡证. 加强人大对预算执行监督的路径[J]. 法学, 2017 (12).
- [25] 陈家建. “控制权”理论与政府治理: 一个研究评述[J]. 学海, 2022 (5).
- [26] 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2014-09-22.
- [27] 陈国权, 皇甫鑫. 广义政府及其功能性分权[J]. 政治学研究, 2022 (4).
- (责任编辑 高山)

**“Subcontract of People’s Will”: A New Mode of Driving Government Work  
——An Example of LPC Deputies Vote-deciding System on People’s Livelihood Projects in S County**

Sun Baiying    Zhou Baomin

[ **Abstract** ] Researches on the driving source of government has always been highly concerned, which explains the key problem of how bureaucratic organizations orderly operate. However, the existing research conclusions are not sufficient to depict the local governance practice innovations that reflect the essence of whole-process people’s democracy, and also fails to comprehensively describe the driving mechanism of local government work. In this regard, this paper proposes the concept of “subcontract of people’s will”, presents the governance mode driven by people’s will based on the construction of the people’s congress system, and makes a comparative analysis with the interpretation path of “administrative subcontract”. Through the analysis of LPC deputies vote-deciding system on people’s livelihood projects in S County of Jiangsu Province, this paper believes that “subcontract of people’s will” covers four mechanisms: two-way people’s will integration, standardized people’s will certification, project supervision through people’s will and multi-dimensional results evaluation. In addition, this paper also analyzes the creative logic of “subcontract of people’s will” from four dimensions of system, value, effect and change. As a supplement to the narrative style of government researches based on bureaucratic organizations, the conceptual framework of “subcontract of people’s will” provides important inspiration for future researches on local democratic political construction.

[ **Keywords** ] subcontract of people’s will; LPC deputies vote-deciding system; people’s livelihood projects; administrative subcontract

[ **Authors** ] Sun Baiying is Professor at School of Public Administration and Policy, Renmin University of China; Zhou Baomin is Ph.D Candidate at School of Public Administration and Policy, Renmin University of China. Beijing 100872