

全过程政策参与的实践路径*

——从接诉即办改革到政协民主监督的新探索

涂 锋

内容提要:民主参与对于健全全过程人民民主制度体系意义重大。在治理实践中,聚焦公共政策的民主参与具有广阔发展空间。立足政策过程的具体环节,可以将民主参与机制构建于政策运行的全过程与全链条。在北京市接诉即办改革的最新探索中,这一全过程政策参与的理念获得了完整的实践路径。改革创造性地将政协民主监督与原有机制相结合,使得公众参与覆盖了城市治理的全部政策环节。在新的改革实践中,围绕接诉即办的“每月一题”机制,在政协层面设立了针对性的议题监督小组。由此,公众对初始议程及最终评估环节的参与是基于个体诉求数据的汇总而实现。同时,议题监督小组再为公众提供了一个兼具组织性和互动性的新参与途径。这样,公众意见就能有效传递到方案、决策、执行等中段环节,政策参与的全过程覆盖也得以落实。在这一全过程政策参与的新机制运行中,人民政协成为社会公众有序参与的重要载体,其作为专门协商机构的角色也得到充分实现。
关键词:全过程政策参与 政协民主监督 接诉即办 全过程人民民主

党的二十大报告中指出:“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性”^①。习近平总书记也明确指出:“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序,而且有完整的参与实践”^②。其中,聚焦人民对公共政策的民主参与具有重大意义。立足公共政策的全链条及全过程,在议程、决策、执行、评估等各政策环节构建多元有效的参与机制,就可以实现政策参与的全过程覆盖。在拓展全过程政策参与,扩大人民有序政治参与方面,北京市的接诉即办改革进行了非常有价值的尝试。尤其是自2023年以来,创新性地将政协民主监督与“每月一题”机制相衔接,既有改革得以进一步深化。新的改革探索出一条全过程政策参与的实践路径,人民群众广泛参与的民主权利也得以在城市治理中有效落地、有序运行。

一、问题提出:政策导向的参与实践路径

民主是现代政治文明的鲜明特质,也与国家现代化紧密相关。中国共产党创造性地提出全

* 本文为国家社会科学基金项目“发展全过程人民民主的理论依据和现实路径研究”(23BZZ005)和北京市社会科学基金重大项目“新时代新征程人民政协民主监督实践与探索”(24WTZ004)研究成果。

① 《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》,第31页,人民出版社,2022年版。

② 《习近平著作选读》,第2卷,第531页,人民出版社,2023年版。

过程人民民主重大理念,并视之为中国式现代化的一项本质要求。近年来,全过程人民民主从理念、论述及学术层面开始转化为丰富活跃的政治实践。从经验角度考察,其发展主要围绕两个领域。其一是全过程人民民主相关的制度实践。主要包括相关重要法律的修订、重要制度机制的完善等。其二是全过程人民民主相关的参与实践。主要包括在各类协商、行政、监督等领域的新做法,在各地基层群众自治领域也有着形式多样的新探索^①。两相比较起来,前者是从国家治理体系的维度来推进全过程人民民主,而后者调动广大人民群众的积极性主动性,更侧重人民政治参与的维度。

与此同时,当代中国的政治参与实践服务于人民当家作主的根本目标,也就必须遵循中国特色社会主义政治发展道路。也正因如此,党的二十大报告强调:“我们要健全人民当家作主制度体系,扩大人民有序政治参与”^②。就国家治理现代化来说,有序政治参与的实践范围是多样化的,可以覆盖立法程序、司法监督、基层自治、公共政策等不同领域。其中,政策参与具有巨大的发展空间,也是健全全过程人民民主制度体系的一个关键领域。一方面,发展政策参与坚持了以人民为中心的实践导向。公共政策领域范围广泛,涉及人民群众日常生活的方方面面。公共政策的成效更是与人民群众的切身利益紧密相关。另一方面,发展政策参与契合中国式现代化的国家治理目标。中国作为“超大规模社会”的性质表明,其国家治理的复杂性、弹性、协同性等特质都指向了公共政策的变革要求^③。由此,就可以形成一条经由公共政策优化推进国家治理现代化的可行路径。

进一步说,有序政策参与意味着民主参与和公共政策之间要形成制度化和组织化的渠道。在西方国家,这一渠道是经由竞争性的政党与社会利益集团来建立的。相比较而言,中国的全过程人民民主聚焦于完善和发展社会主义民主制度,民主参与的基本特征是强调协商性而非竞争性,在实践中也是以凝聚共识及问题治理为导向。在这一前提下,协商民主就必然成为践行全过程人民民主的重要形式。在中国政策参与的实践中,人民政协也就具有其不可替代的优势。新时代以来,以人民政协促进民主参与得到大力推进。政协协商有效衔接基层民主,向城乡基层下沉,形成联动性协商、小微协商等新特点^④。各地基层也通过民生议事堂、委员工作室、调研监督与提案征集相结合等创新形式,进一步完善了政协民主监督与委员联系群众的制度机制^⑤。

伴随着实践发展,人民政协还可以在促进民主参与方面扮演更积极角色,使政策参与从基层领域扩展到地方治理层面。通过政协监督推进社会公众的政策参与,北京市接诉即办改革的最新探索构成了一个完整的实践个案。从源头上说,这项改革是立足市民服务热线平台,构建一个快速响应、高效办理市民诉求问题的为民服务机制。从2023年初开始,北京市进一步将政协民主监督融入接诉即办专项改革之中。围绕市民诉求所形成的年度重点政策问题,北京市政协建立起针对性的议题监督小组。这些监督小组与议题相关的政策部门合作,进行持

① 围绕全过程人民民主新实践的研究,参见张树华、王炳权等:《全过程人民民主的理论与实践》,中国社会科学出版社,2023年版。聚焦人大履职的研究,参见程竹汝等:《全过程人民民主:基于人大履职实践的研究》,上海人民出版社,2021年版。此外,围绕社区治理、基层立法和环境保护等领域实践案例的研究,可以参见汪仲启:《民心政治:生活中的全过程人民民主》,学林出版社,2023年版。

② 《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》,第31页。

③ 唐贤兴:《大国治理与公共政策变迁:中国的问题与经验》,第9—17页,复旦大学出版社,2020年版。

④ 赵秀玲:《我国基层协商民主新动向及其展望》,《求是学刊》,2022年第4期。

⑤ 关于地方创新实践,参见全国政协举办的相关专题培训班综述。刘彤、吕婉莹:《更好服务新时代人民政协事业发展》,《人民政协报》,2023年5月5日。

续性的调研、协商及建言活动。笔者所在的中国社会科学院政治学研究所课题组针对接诉即办改革及后续的政协民主监督进行了长时段的持续调研及研究^①。研究发现,通过政协民主监督这一形式,社会公众的意见不仅为各政策部门所吸纳,而且被反馈到党政决策层面。由此,政策参与实践覆盖到政策过程的各个环节,从而构建起一个全过程政策参与的实践路径。本文将围绕北京市的这一最新改革实践,详尽完整地考察政协民主监督如何促成政策参与的全过程发展。在此基础上,我们也将拓展更宏观层面的分析,探讨人民政协制度对于发展全过程人民民主的独特价值。

二、政策过程视角中的接诉即办改革

北京市接诉即办改革发端于2017年的“街乡吹哨、部门报到”工作模式。在得到中央全面深化改革委员会肯定之后,北京市于2019年正式启动接诉即办改革。改革的基本做法是建立一个依托市民服务热线主渠道,以群众诉求为“哨声”,承办单位快速响应、高效办理、及时反馈的为民服务机制。同时,针对群众诉求反映的高频共性难点问题,在市级层面建立“每月一题”机制,出台措施进行主动治理^②。对于这项改革实践,学界的研究一般采取城市治理及基层治理的视角,包括治理的理念创新、运行机制及绩效改善等。其中,有研究是从互动治理的理论出发,考察接诉即办相关的反馈、考评、激励、学习等各项具体机制,并将这一改革视为超大城市的治理试验^③。也有研究深入社区层面,发现经由社区治理流程再造、治理职责重配、治理绩效考评等方式,改革提升了社区治理的效能,进而实现了以居民诉求为导向的社区治理模式转型^④。源于热线平台的大数据特征,数字化治理也是个常用的研究视角。其中,有研究是聚焦政务热线和政务数据如何引发超大城市的社会治理创新,从民意识别、分类聚类、风险预测、决策辅助等角度去考察数据驱动下的城市治理能力提升^⑤。也有研究是从定量角度切入,以改革中的月度街乡镇排名数据为依据,确认了党建推动和绩效差距对于基层治理绩效的提升作用,同时也考察了绩效排名机制对于基层竞争的不同影响^⑥。

相比而言,本研究是选取政策参与视角来分析接诉即办改革,因此将聚焦两个方面:其一是改革的政策过程,重点是既有的改革措施。从议程、决策、执行等政策环节出发,解释接诉即办改革与经典的政策过程模型的关联性,并借此深入考察改革措施的具体运行及实施进程;其二是改革政策的参与机制,重点考察2023年以来的新举措。以前述政策过程分析为基础,考察有效的参与机制在各个政策环节的搭建过程。在这一全过程政策参与机制中,人民政协都发挥着关键作用。接下来,笔者先进入第一部分即接诉即办的政策过程分析。这一分析将同

① 课题组自2022年5月开始与北京市政务服务与数据管理局(以下简称市政务局)合作,针对接诉即办改革进行研究。从2023年4月至2024年10月,再进一步围绕北京市政协的“每月一题”民主监督工作进行研究。其中,笔者以外部专家身份与政协委员一起持续参加了各项调研、座谈及内部协商活动。

② 中国社会科学院政治学研究所课题组:《坚持人民至上,共创美好生活——北京党建引领接诉即办改革发展报告》,《管理世界》,2023年第1期。

③ 李文钊:《超大城市的互动治理及其机制建构——以北京市“接诉即办”改革为例》,《电子政务》,2021年第11期。

④ 燕继荣、张志原:《市民诉求驱动的城市社区治理体系创新——以北京市F街道“接诉即办”实践为例》,《中国行政管理》,2022年第10期。

⑤ 孟天广、黄种滨、张小劲:《政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例》,《公共管理学报》,2021年第2期。

⑥ 王程伟、马亮:《绩效反馈何以推动绩效改进——北京市“接诉即办”的实证研究》,《中国行政管理》,2020年第11期。

时适用于接诉即办的具体个案以及“每月一题”机制,因此需要从微观和宏观维度去分别加以考察。

(一) 微观维度的接诉即办

微观维度的分析对象是每一项市民诉求的个案办理流程,分为如下五个环节^①:(1) 诉求提交。市民作为诉求主体,可以直接拨打北京市“12345”政务服务便民热线提出其诉求。该平台归属市民热线服务中心,其主管单位是北京市政务局。(2) 诉求派单。根据诉求类型,例如咨询、求助、建议等,热线平台进行分类处置,有些诉求按照法规文件现场回答,更多诉求则被派给不同承办部门。其中,权责明确的问题,被直接派给相应街镇或者部门。接到派单的单位必须在时限内办理诉求。(3) 协调推动。当诉求不能直接派到具体单位时,就会涉及协调问题。一种情况是无法直接确定具体承办单位,就派单至区人民政府,并由其协调推动相关单位解决诉求。另一种情况是诉求涉及多个单位,则接到热线平台派单的单位成为首接单位。根据“首接负责制”,该单位有责任牵头协调其他相关单位,后者应当予以配合^②。(4) 办理诉求。在办理责任及分工明确之后,相关街镇、部门就要解决诉求。如有需要,相关村居委员会要协助承办单位处理诉求问题。(5) 回访评价。到办理时限期满,热线平台将对诉求主体进行电话回访。回访内容是确认办理单位的响应和解决情况,特别是市民对办理结果是否满意。对于这一诉求个案的办理流程分析,参见图1(a)。

就上述个案办理流程,我们还能从政策过程框架来进行理论层面的考察,具体参见图1(b)。实际上,每项诉求从提交到回访的办理流程,也是一次针对具体问题而启动的政策应对。因此,个案办理流程就呈现为一个微观但完整的政策过程,其中的办理环节就对应各项政策过程环节:(1) 政策问题环节。这是政策过程的起点。当市民提出其个案诉求,从城市治理角度来说,就是要应对一个现实发生的政策问题。(2) 议程设置环节。这是指确定问题的性质及权责归属,是将问题的关注主体从一般市民转变到具体政府部门^③。因此诉求派单就是一个议程设置过程。热线平台根据分类处置规则,现场回答诉求,或是派单给特定街镇、部门乃至至于区政府。这实际

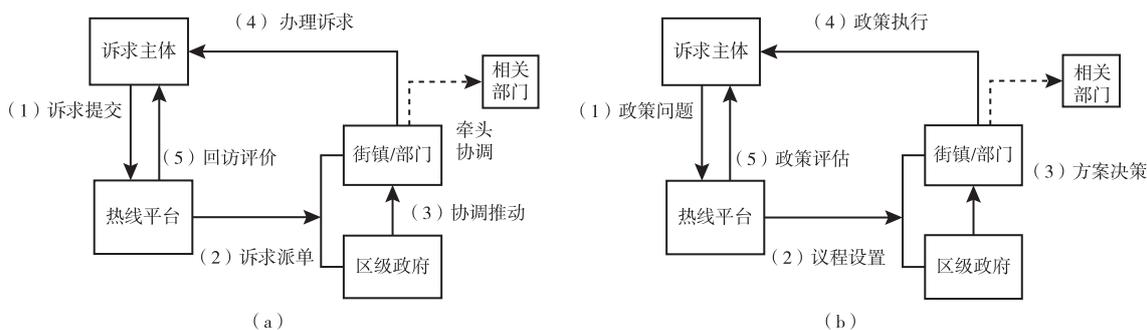


图1 诉求个案的办理流程及政策过程

① 关于个案诉求办理的规范工作流程,参见《北京市接诉即办工作条例》(北京市人大常委会2021年9月24日通过),其中第二章“诉求办理”部分。关于更具体的工作层面流程,参见调研资料《北京市党建引领接诉即办情况介绍》(2022年5月稿),北京市政务局提供。

② 参见《北京市接诉即办工作条例》,第十二条、第十四条。

③ 问题只有被识别为议程,才能引发具体部门的应对解决。这一“从政府的角度认识问题的过程”就是议程设置,而“问题被提出的方式和形式”则是其决定因素。参见迈克尔·豪利特、M. 拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,第180页,生活·读书·新知三联书店,2006年版。

上就是将市民诉求转化为具体的政策议程^①。(3) 方案决策环节。在这个环节,接到派单的责任部门要研究制定解决诉求的具体措施。在单一部门内部,主要是明确责任和出台措施。如果需要首接部门牵头甚至区政府协调推动,就涉及更加多元化的责权分配、方案协商及相互配合。因此,方案决策环节的重点就是各承办单位之间的协调过程。(4) 政策执行环节。在方案措施确定之后,就要具体办理诉求。对于咨询类诉求,相关部门可以直接回复市民。如果涉及现场问题,政策执行就是指相关部门就要下到基层,以落实之前拟定的决策。在这个环节,街镇、社区要完成更多的一线工作。(5) 政策评估环节。热线平台的电话回访,就是以评估形式为这一政策过程收尾。通过回访评价,市民给出“响应率、解决率及满意率”的答复,也就完成了对本次个案办理的政策评估。

(二) 宏观维度的“每月一题”

围绕个案的接诉办理是微观层面的运行。而随着个案数据的积累,就必然能发现诉求集中的共性问题。此时在个案办理之外,还可以针对“重点领域和区域”的共性问题进行主动的宏观政策应对。在接诉即办改革中,这一做法就被称为“主动治理”^②。北京市自2021年开始深化接诉即办改革,建立“每月一题”新工作机制,并作为主动治理的主抓手。其具体做法是,每年根据上一年度诉求总量进行大数据分析,形成一批诉求量大、涉及面广以及社会关注度高的重点问题。每月一题采取“党建引领高位统筹、市级部门牵头主责,全程督办多方核验”的运行机制,每个选定的问题都明确一个市级部门牵头主责^③。其中,党委高位统筹是“每月一题”机制的突出特点。为此,在北京市委全面深化改革委员会下增设了“接诉即办”改革专项小组(以下简称“专项小组”),负责全市接诉即办改革的“顶层设计、统筹谋划、整体推进”^④。

围绕“每月一题”机制,接诉即办的工作实践就从个案办理提升到宏观政策维度。显然,这一宏观维度的工作流程也可以用一个政策过程来呈现。这一政策过程包含了如下政策环节:

1. 问题及议程环节。由于每月一题属于主动治理范畴,政策问题是从存量诉求数据中分析梳理获得,部门职责的分配也在这一分析过程中同步完成。因此在“每月一题”中,问题与议程环节就是同步运行的。在这个环节,主要工作就是依据上一年度民生热线的诉求数据,聚焦高频难点问题,再研判分析形成当年度的“每月一题”。“每月一题”的年度工作计划是由专项小组完成,并下发到各部门单位。与此同时,年度选题都在上一年末完成,还要经由市委常委会正式研究确定,形成工作方案并确定各主责部门^⑤。

2. 方案决策环节。这一环节是确定问题的政策应对方式。相比个案办理,宏观政策应对的复杂性只会更高,也涉及多个单位之间的相互协调。在实践中,这种跨部门协调形成了两种不同的方案决策形式,即工作推进会与专项小组会议^⑥。在第一种情况下,工作推进会是在部门层面进行,其目的是协调不同单位完善治理措施。由于市政务局也承担着专项小组办公室的职责,因此就成

① 议程设置在诉求办理流程中尤其重要。这是因为改革从一开始就确定了宽口径的接诉原则,不给诉求类型设过多限制。这样诉求形式就非常多元化,也就增加了派单工作的复杂度。基于笔者对市政务局的调研(调研时间:2022年10月)。

② 参见《北京市接诉即办工作条例》,第三章“主动治理”。

③ 基于调研资料《主动治理与每月一题》,北京市政务局提供(调研时间:2022年5月)。

④ 北京市委“接诉即办”改革专项小组课题组:《“每月一题”:推动接诉即办改革向主动治理深化》,载张革、张强主编:《北京接诉即办改革发展报告(2021~2022)》,第95—103页,社会科学文献出版社,2022年版。

⑤ 比如,2024年“每月一题”工作方案就是在2023年12月的市委常委会上通过的。参见《传达学习习近平总书记重要讲话重要指示精神,研究接诉即办工作和2024年重要民生实事项目等事项》,《北京日报》,2023年12月7日。

⑥ 基于笔者对北京市政协“每月一题”民主监督工作专班工作人员的访谈(调研时间:2023年5月)及部门提供的工作推进会资料(调研时间:2023年7月)。

为推进会的牵头单位。市政务局每月牵头召开一次接诉即办工作推进会,参与方除了各市级部门外,也有问题相关的区、企业等有关单位。在会上,主责部门要汇报工作进度,各单位则对工作推进中的难点问题提出意见建议。第二种情况则是专项小组层面的月度例会。相比推进会的重点在协商,月度例会则更侧重决策。作为党委决策议事协调机构,专项小组是在市委领导下整体负责接诉即办改革工作。因此,专项小组是通过月度例会形式对当月议题进行专项调度,包括研究解决具体问题,督促各单位的工作推进等^①。

3. 执行环节。接下来就是各单位具体解决问题,落实主动治理。执行环节的主体是部门机构与各区单位。执行的具体机制是“一方案三清单”,即问题解决方案和责任清单、政策清单及任务清单。其中,一份方案是梳理问题和应对思路,三份清单则分别列明部门责任、拟出台政策及具体任务。比如说,2023年度“每月一题”中有一项是社区卫生服务机构管理问题。其责任清单中就明确市卫健委是主责部门,各区作为配合单位。政策清单中则列明将出台的政策,包括拟定标题、发文方式及出台时间。任务清单按照时间进度列明了各项具体的任务计划。更具体来说,在上述方案中提出了社区卫生服务机构开诊时间不足的问题。因此,政策清单中就列明市卫健委将在2月出台延长服务时间的文件。同时,任务清单中也列明要在7月前落实延时服务、周末开诊等具体目标^②。因此,作为主责部门的卫健委,依照上述方案和清单内容来具体履行其工作职责。

4. 评估环节。最后是评估主动治理的实际成效。评估机制是市委召开的月度工作点评会,评估主体包括市委、市政府的主要领导。评估对象则包括全市16个区300多个街乡、部门及国有企业,也就是“每月一题”的各责任单位。月度点评的基本依据是上一月份各单位接诉即办的综合评分情况,即在个案“响应率、解决率、满意率”基础上汇总形成的评分排名。市委书记在部署工作及通报整体情况之外,还会对在全市排名中位于前列与靠后的单位进行点名通报。点评会情况与单位排名还通过媒体向社会公布。例如,2024年4月的点评会就公布了排名最后的十个街镇,包括区、部门及国企排名的最后一位^③。由此,点评会就将评估压力从市委切实传递到各单位层面,形成了有效的激励作用。关于“每月一题”的工作流程及其对应的政策过程,参见图2。

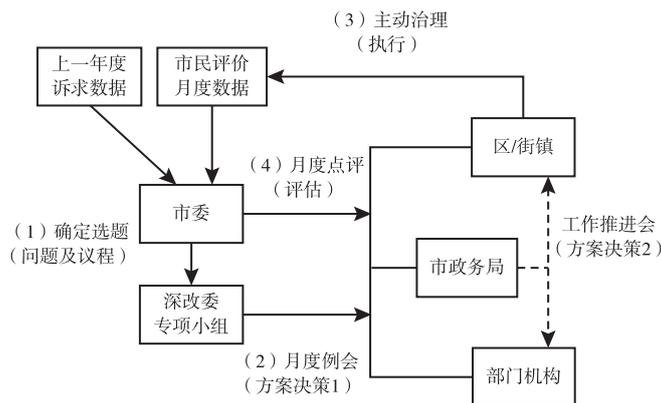


图2 “每月一题”的工作流程及政策过程

① 基于笔者对参加专项小组月度例会的市政协委员的访谈(访谈时间:2024年8月)。

② 基于调研资料《“社区卫生服务机构管理问题”解决方案及相关清单》,北京市卫健委提供(调研时间:2023年4月)。

③ 参见《市委召开月度点评会》,《北京日报》,2024年4月29日。

三、政策参与分析：实现及其限度

上文是接诉即办改革的政策过程分析,也是接下来探究政策参与实践的基础。这是因为,作为民主实践的基本形式,政策参与并不会凭空或自发形成。实际上,任何持续性、有意义的政策参与总是要先确定两个前提。其一是参与主体,即什么人或什么团体可以参与。其二是参与机制,即参与的具体程序规则^①。为了确保政策参与的成效,参与主体和参与机制还必须与政策过程各环节相衔接。具体到本文所讨论的改革实践,就是人民群众的全过程政策参与也必须在接诉即办的政策过程之中完成。而且,参与主体、参与机制与各政策环节的衔接越具体越充分,参与行为对政策成效的影响才会越显著。

(一) 政策参与的实现

在上述接诉即办的实践过程中,政策参与在微观和宏观两个维度都有所实现。我们可以结合上文图示内容来加以考察。

1. 微观维度的政策参与。首先,在诉求个案的办理流程中,政策参与的主体就是拨打服务热线电话的市民,也就是图1中的“诉求主体”。其次,市民的政策参与发生在政策过程的两个环节,即图1(b)中“政策问题”和“政策评估”。如该图所示,这两个环节正处于政策过程的开启与结束两端。这样,围绕诉求个案办理的政策参与就是以市民问题开启,也以市民评估结束。最后,市民的参与机制都是以服务热线形式来实现。在问题环节,市民通过自主拨打电话来启动政策过程。在评估环节,则是市民对回访电话进行“响应率、解决率及满意率”反馈,并以此来结束政策过程。

这一微观维度的政策参与具有三个基本特征,即个体性、直接性以及闭环性。具体来说,就是市民参与是以个体身份完成,无须以其他组织或团体为中介。市民参与又是通过电话直接完成,而无须依赖更复杂的规则或技术条件。就这两点而言,现有改革机制实现了一种自下而上的“界定相关公众”的有效途径^②。由此,就落实了市民参与的主动和便利,从而确保了参与畅通。究其原因,这是源于以市民诉求驱动城市治理的整体改革思路。同时,也得益于具体的机制设计及技术支持,使得市民电话反馈成为各单位的刚性考核依据。这样在部门的接诉即办工作流程中,就是以市民诉求开启,又结束于市民评价,从而实现了民主参与的流程闭环。

2. 宏观维度的政策参与。相比微观维度,宏观政策参与的最大变化发生在参与主体层面。一方面,参与环节仍然发生在政策过程的两端,即图2中的“问题及议程”和“评估”。因此,政策参与仍然实现了闭环。另一方面,“每月一题”是建立在个案数据汇总基础上的主动治理进程。因此,政策过程两端的参与就不再是个体层面的,而是整体性的公众诉求及公众反馈。换言之,此时的政策参与虽仍以个体诉求汇总而成,但已经被转换为整体数据,并由此成为宏观政策过程的民意基础。而且,上述“转换”也意味着参与机制的提升。相比个体参与的直接性,宏观整体参与要借助于更为复杂的系统性安排。这一安排也符合典型的政治系统模式,即在参与机制中构建稳定的系统输入渠道。其中,既有作为需求性输入的市民诉求,也有作为支持性输入的市民评价^③。具体来

① 因此,参与研究总是快速聚焦在对“参与形式及其程序规则进行描述、分析”的层面。参见王锡锌编:《行政过程中公众参与的制度实践》,第5—11页,中国法制出版社,2008年版。

② 尤其是对于“无组织化状态”的相关公众,这种“公众自己界定他们自己”的形式实际上能起到某种“公民民意调查”的效果。参见约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与》,第45—52页,中国人民大学出版社,2014年版。

③ 在政治系统分析中,社会之于政治的输入包含需求与支持两类,政策输出则作为政治系统之于社会的反馈。参见戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,第27—30页,人民出版社,2012年版。

说,在诉求端,从上一年度诉求数据到“每月一题”的成型,就依赖于一个包含各单位、专项小组以及市委决策的宏观机制安排。同样,在评价端,上一月份的个案评价数据也要经由各单位及专项小组的汇总研判,才能形成市委月度点评会上的评分排名。因此,这一排名也是宏观机制安排的结果,并成为各单位下一轮政策输出的民意依据。

综合上述分析,我们可以确认接诉即办改革中的政策参与成效。以技术手段为基础,改革给市民主体搭建了相对便利的参与渠道。个体层面的诉求及评价可以顺利完成。同时,经由“每月一题”的主动治理机制,市民的整体参与以累计汇总数据的形式呈现,并成为治理问题及评价的基本依据。更重要的是,在两个维度的运行中,参与都进入政策过程的起始及结束两端。通过这种闭环式的参与机制,市民输入能够有效地牵引部门行为,进而驱动政策输出的方向。实际上,这也就是以市民诉求来驱动城市治理进程的关键所在。

(二) 政策参与的限度

尽管既有政策参与的成效是明显的,但其限度也仍然存在。而且,这些局限性也正与上述分析中的参与特征相关联。一方面,参与限度源于政策参与的个体化。这一点尤其影响到宏观的主动治理过程。在个案诉求办理中,市民个体的直接参与使得问题与回应高度相关,也就充分实现了其参与效能。而在宏观政策过程中,参与是源自个体数据的加总。但是就社会领域而言,个体加总有时候并不能反映结构层面的整体信息。比如说在老旧小区治理中,居民诉求肯定是个体化的,像某个具体的设施老化、管线堵塞或者违建等。但是在这些个体诉求背后,其实存在着基层自治、物业管理、城市更新等结构性问题。而要发现并治理这类问题,就需要更深入的参与形式,比如入户调查、居民议事、志愿活动等^①。显然,上述深度参与依赖于更有组织性的政策参与机制,而不是对个体诉求的简单汇总。而且只有借助更具有组织性的参与机制,在各诉求主体之间以及在诉求主体和治理主体之间,彼此观点才能持续有效地交流、审议、整合并最终凝聚形成共识。换言之,组织性的参与才能持续保证主体的参与激励,从而在政策过程中坚持民主协商的实践,并实质性地提升治理成效^②。

另一方面,参与限度还来自现有参与的覆盖范围。政策参与在政策过程两端已经实现闭环,但是就政策环节的全链条来说,正如图2所呈现的,参与仍然没有覆盖方案、决策、执行等关键的中段环节。如果说个案诉求相对简单,其办理过程中段还具有一定部门行政特征,相比而言,“每月一题”中参与覆盖的局限性就更加凸显。由于中间环节涉及大量的部门协作、方案研判及党政决策,因此更清晰地呈现了城市治理的公共政策属性。在实践中,这一政策参与的不完整性也正是城市治理的普遍短板所在。在现阶段,市民对城市公共政策的参与一般都集中在公众满意度或意见征求,而非直接的政策制定^③。相应的,更具实质性的市民参与也总是发生在社区、小区范围,所涉及的治理体系最高达到街道办事处一级^④。然而,更宏观层面的城市治理参与,就必然要覆盖行政部门的方案制定、党政决策等政策过程中段的关键环节。如果城市治理的议

① 参见调研资料《多元共建在基层社会治理显成效——北京市西城区白纸坊街道合力攻坚央产老旧小区治理》,收录于《北京党建引领接诉即办改革典型案例(2022年)》,北京市政务局提供(2023年1月)。

② 在中国协商治理的实践中,首要难题就是如何激发维系普通主体的参与动机和协商意愿。参见唐皇凤:《协商治理的中国实践:经验、问题与展望》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》,2020年第1期。

③ 孙彩红:《公民参与城市政府公共政策的实证研究——基于五个城市政府网站数据的分析》,《行政论坛》,2018年第1期。

④ 这就使得城市治理参与与研究只能下沉到“城市基层治理”层面。参见赵聚军、张雪莉:《城市基层治理中的居民参与与基层管理体制优化——基于四个异质性小区的调查》,《中国行政管理》,2019年第3期。

题的确关乎广大居民的生活关切,其应对又取决于整个治理体系的有效运行,那么构建一个全过程、全链条的政策参与路径就不可或缺。

四、全过程政策参与的构建

政策参与需要覆盖政策中段环节,也需要构建组织性的参与机制。上述参与的限度其实也指向进一步改革的潜力和方向。为此,北京市自2023年开始深化接诉即办改革,将政协履职与“每月一题”机制结合起来。在具体做法上,市政协针对年度“每月一题”中的具体议题,组织开展“各界委员齐参与,每月一题聚共识”民主监督工作(下文中简称“政协民主监督”)。经由政协委员的监督履职,社会民意被吸纳进“每月一题”的党政决策进程。由此,接诉即办的全过程政策参与也得以构建成型。

(一) 新机制的基本架构

从基本定位上说,政协民主监督这一新机制是政协自身职能与北京市中心工作的结合,是市政协“实现与党政工作同频共振的重要抓手”^①。因此,理解新机制的要点就在于政协监督与党政决策这两方面工作之间的衔接关系。这也是政协民主监督能够发挥其政策参与效能的关键所在。由此,也就需要从这两个方向来考察其机制架构。

一方面,政协内部的架构。围绕政协民主监督工作,相关工作机制涵盖了从党组到委员个人的多个层面^②。首先,市政协层面的民主监督工作专班。该工作专班由市政协主席任组长,两位副主席任副组长。专班办公室由政协秘书长担任主任,其工作人员来自政协各专委会、办公厅、研究室等。其次,专委会层面的议题监督小组。围绕年度“每月一题”的选题,市政协以下属各专委会为基础建立对应的议题监督小组,其主要职责是组织调研及协商建言活动^③。需要特别指出的是,这些议题监督小组实际上是开放性的组织架构。在职责上,议题监督小组是民主监督工作的主体,政协各专委会则是其“支持部门”,承担组织、服务和保障工作。这就涉及最后一点,即政协委员层面。由于议题监督小组的开放性架构,政协委员是以自愿报名的形式参加各小组^④。因此,小组成员也并不与专委会重合,运行上则是采取召集人制。而且,召集人有专委会的负责人,但更多的还是由议题相关专业背景的普通委员担任^⑤。上述分析可以看出,议题监督小组的定位及其架构对于委员履职非常关键,这也为监督工作的开放参与构建了良好的组织人员基础。

另一方面,改革运行的整体架构。如前文所述,新机制要确保政协监督与党政决策的衔接。这一点需要在改革运行的整体架构层面来实现^⑥。首先,民主监督工作专班的人员构成也是开放的,专班办公室的一名副主任由市政务局的副局长担任。这样,在专班层面就形成政协与政务

- ① 调研资料《北京市政协关于开展2024年“各界委员齐参与每月一题聚共识”民主监督工作的方案》,北京市政协提供(2024年1月)。
- ② 下述政协架构方面的信息,基于2023年和2024年的政协民主监督工作方案,以及笔者参加2023年和2024年政协民主监督工作动员部署会的记录(调研时间:2023年4月及2024年1月)。
- ③ 比如,在2023年工作方案中安排了重点群体就业、民办义务教育规范管理等多个议题,在2024年工作方案中则安排了电动自行车充电设施建设、餐饮油烟治理等十二个议题。
- ④ 据统计,2023年报名参加民主监督的政协委员接近400人。到2024年,这一人数达到500名,占全体政协委员人数的66%。基于笔者在市政协参加的调研会议记录(调研时间:2024年1月)。
- ⑤ 比如,对于餐饮油烟治理议题,其支持部门是市政协人口资源环境和建设委员会。同时,该议题监督小组的三名召集人则分别来自环保专业机构、能源类社会组织及咨询业界。
- ⑥ 下述整体架构方面的信息,基于2023年政协民主监督工作方案(调研时间:2023年4月)以及部门提供的工作推进会资料(调研时间:2023年7月)。

局之间的机制性沟通,从而强化了政协民主监督与接诉即办改革本身的工作衔接。其次,作为全面统筹推进接诉即办改革的专项小组,其办公室也设在市政务局。同时,专项小组办公室还建立起包括政协议题监督小组、政务局和议题主责部门的三方联系机制。最后,还有关键的一点,即专项小组的组长由市政协主要领导兼任。对于政协工作与接诉即办改革来说,二者就分享同一个上级决策点。两项工作向同一个领导汇报,自然更有助于其相互协调与衔接。

(二) 新机制的运行过程

在新架构的基础上,新的机制运行才得以实现。在这一运行过程中,政协委员通过专项调研、协商座谈、决策建言等具体履职形式,吸纳整合来自基层、公众、企业等议题相关群体的观点意见,并将之反馈给各中间环节,从而实现每月一题的全过程政策参与。这样,新机制就在原有基础上扩展成为一个新的政策过程。这一新政策过程如图3所示,其重点就是新增的政策参与内容,而原有政策过程即图2内容呈现在灰色方框中。这些新的政策参与内容分为两大类,即社会公众对政协民主监督机制的参与,以及政协对“每月一题”政策过程的参与。

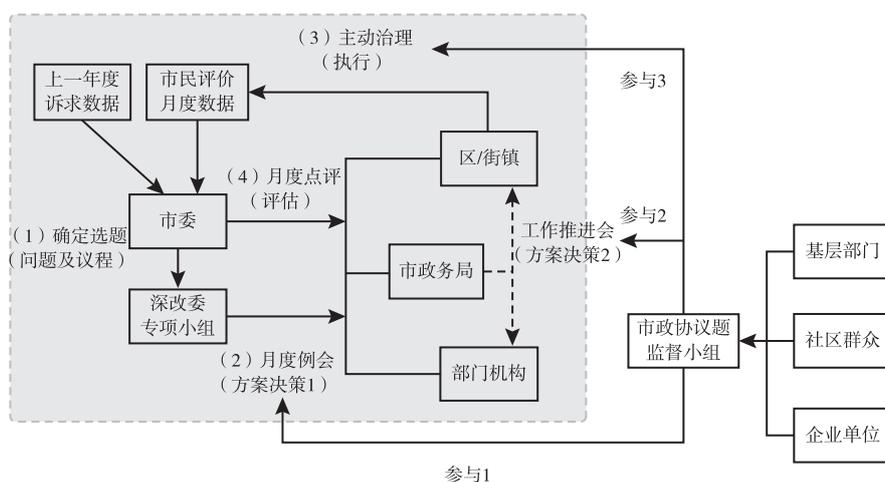


图3 新政策过程:政协民主监督+每月一题

1. 社会公众对监督机制的参与。这一类参与的主要途径是政协议题监督小组的调研活动。调研活动以参加小组的政协委员为主体,也包括议题相关的政府部门和从业机构人员。调研对象是议题相关的基层部门、社区及企业单位等。调研方式则包括现场视察、听取汇报及座谈会。以2023年“重点群体就业问题”调研为例,参加调研的成员有政协委员、市人保局处室负责人以及人力资源服务机构的代表。调研对象是北京市的议题相关企业及群体,包括几家重要的互联网招聘企业、劳务派遣公司及职业技能培训学校。议题监督小组会现场考察企业运行情况,听取部门、企业、职工代表的意见建议,了解重点就业群体的需求及困难。类似的还有2023年的“社区卫生服务机构管理问题”调研,涉及社区卫生机构的医药供给、人才培养、服务方式等方面。因此,调研成员来自市政协、市区两级的卫健委及政务服务部门,调研对象是街道的社区卫生服务中心、基层社区组织及居民等。调研活动包括了解卫生服务中心的运营状况和服务质量,现场访谈社区医生及居民,听取部门汇报等^①。

^① 基于笔者的调研记录及市政协提供的相关调研资料。笔者以外部专家身份参加了这两个议题监督小组的调研活动(调研时间:2023年4月)。

经由调研活动,各方意见观点被议题监督小组所吸纳,社会公众得以参与到议题的监督进程之中。实际上就衔接社会公众与政策过程来说,这一机制有着双重功能。从政策视角出发,这是一个由政协启动的促进政策完善的监督机制。同时从社会公众视角出发,这也是一个依托政协平台寻求共识的协商机制。比如2024年的“电动自行车充电设施建设”议题,调研对象就涉及城市管理部门、电网公司、充电设施企业、车辆生产商及居民社区等不同相关主体。这些主体处于电动自行车产业链条及使用环境的不同位置,在安全责任、设施布局、电价分摊等问题上也都有着不同诉求。因此,监督小组的调研活动就成为上述各方彼此表达诉求、沟通协商的一个重要平台^①。就此而言,议题监督活动就成为协商民主的一个实践机制。相应地,人民政协作为专门协商机构的角色也获得了一个制度化运行的途径。

2. 政协对政策过程的参与。议题监督小组在吸纳整合社会民意之后,接下来就要形成政策建议并反馈给党政部门,这就是政协对政策过程的参与。它构成了新机制运行的后半段,也是补全政策参与全链条的关键步骤。这一参与在各环节都有其具体实现途径。一方面,对方案决策环节的参与,即图3中的参与1和参与2。如前所述,在“每月一题”的政策过程中,方案决策环节涉及的是专项小组例会和部门的工作推进会。这两类会议都是围绕特定议题召开的月度会议。而在新机制的运行过程中,相关议题监督小组都会选派政协委员参会建言。在会上,政协委员可以知晓当前政策的推进情况,并通报议题监督和民主协商的进展。更为重要的是,政协委员能在会上向各部门提交调研成果,围绕关键问题向决策方反馈社会公众意见,从而发挥建言资政作用。在会上,专项小组的领导会肯定和吸收政协委员的建议,并指示相关责任部门将建议融入其后续的工作方案之中^②。另外,会上发言的内容是由召集人在小组全体成员的意见基础上综合形成。这些意见既有源自小组的集体调研,也有委员的自身工作经验或个人调研所得。比如说在重点人群就业问题方面,有的政协委员是大专院校领导或工会干部,就会去了解本校学生或工会成员的就业情况。此外,有的政协委员是区级政协的领导,就还会再次组织区一级的重点调研^③。

另一方面,对执行环节的参与,即图3中的参与3。由于政策执行主要由主责部门承担,因此议题监督小组还会主动联系相关主责部门,了解工作推进和实施进展。这类活动一般是采取会议协商形式。有的是邀请主责部门到政协机关召开通报会,有的则是议题监督小组去部门机关召开座谈会。比如说,围绕2003年“社区卫生服务机构管理问题”,议题监督小组就在政协机关召开情况通报会,邀请市卫健委领导及多个社区卫生服务中心的负责人参加。在会上,市卫健委围绕年度目标、工作措施进行汇报,尤其是对照任务清单解释说明下一步工作方向,包括服务网络布局,人才队伍建设等。而社区卫生服务中心则重点汇报药品供给、就诊回访、延时门诊等具体工作的落实情况^④。此外,对于2024年的“重点群体就业质量问题”,该议题监督小组则主动到市人保局走访并召开座谈会。会上,人保局介绍灵活就业和劳动参保方面的最新变化、劳动诉求的重点领域和问题等。作为议题主责部门,人保局还重点说明该议题“一方案三清单”的制定进度、下一步的工作计划等^⑤。

如上所述,经由政协民主监督机制的运行,包括其各类调研、协商、建言等活动,社会公众就获得了一个对每月一题政策过程中段的参与途径。在新的政策运行过程中,社会公众对政策初

① 笔者参加该议题监督小组的调研记录(调研时间:2024年1月及4月)。

② 笔者参加北京市政协“每月一题”民主监督工作专班会议的调研记录(调研时间:2024年10月)。

③ 笔者对参加议题监督小组及月度例会的市政协委员的访谈(访谈时间:2024年8月)。

④ 笔者参加该次通报会的调研记录(调研时间:2023年6月)。

⑤ 笔者参加该次座谈会的调研记录(调研时间:2024年3月)。

始(问题及议程)及结尾环节(评估)的参与是基于个体参与数据的汇总,参与的中介载体主要是党政部门。相比而言,社会公众对政策中段各环节的参与则是以人民政协为载体,并且形成了一种兼具组织性及互动性的新参与形式。由此,在接诉即办改革的最新探索中,通过政协民主监督和每月一题相结合,就构建起一个全过程政策参与的实践路径。

五、结语:全过程人民民主的制度化发展

回溯从接诉即办改革到政协民主监督的最新探索,其价值不仅在于对中国特色城市治理现代化的有益尝试,更在于构建了一条全过程政策参与的实践路径。这一实践路径寓政协监督于政策全过程,聚焦协商民主以健全全过程人民民主制度体系。同时,这一路径也遵循着中国式现代化的本质要求,将建设人民城市、实现人民对美好生活的追求作为治理实践的出发点和落脚点。新的每月一题机制以市民诉求为起点,以治理提升为终点,构建了全新的政策运行过程。在这一政策过程中,民主形式的制度化是服务于治理体系的现代化,最大程度地发挥了治理型民主的特质,也集中体现了中国特色社会主义民主政治的独特优势。总结起来,在这一从民主实践通向善治绩效的发展路径中,包含了参与、政策、协商这几个关键性节点。

第一,民主实践聚焦参与。全过程人民民主的落实,关键是在国家治理过程中践行民主,通过实践健全其制度体系。坚持人民主体地位,关键也是保障人民在治理活动中依法行使其各项民主权利。就国家治理现代化的一般发展进程而言,必须确保民主与治理的“耦合共进”,也就是要把民主落实到具体的治理场域之中。而要以民主赋能治理,其首要的作用机理也是确保多元主体的广泛参与^①。因此,在民主实践与治理目标之间,尤其是将民主优势转化为治理绩效的过程中,人民的参与总是起着关键作用。具体落实到全过程人民民主的实践形态,人民的需求就应该成为民主实践的起点。而这些需求只有在人民对公共事务和公共决策的参与过程中,才能被党和政府经由具体机制去发展和识别出来^②。

与此同时,政治制度建构的内生性逻辑也表明,观念、话语等能动性因素对于解释连续性制度变迁具有关键意义。在观念因素的引导下,制度是主体重复性实践的结果,而行动主体的稳定互动和集体共识则确保了制度的客观性和实在性^③。这就说明,民主制度体系的健全离不开民主话语体系的完善及其引发的实践创新。在话语和制度逐步健全的过程中,国家视角下的制度建设与人民视角中的民主参与这两者必然是一种相辅相成、彼此促进的关系。就此而言,党的二十大提出“扩大人民有序政治参与”^④,党的二十届三中全会提出“健全全过程人民民主制度体系”^⑤,都是发展社会主义民主政治的题中应有之义。

第二,参与实践围绕政策。人民有序政治参与的落实,关键是在参与实践中找到有效的平台抓手。民主参与可以借助投票、立法、管理等不同方式来实现。就全过程人民民主的实现层次而言,参与实践应该是全过程和全覆盖的,尤其是对日常政治生活的持续参与。而公共政策过程恰恰是这一日常政治生活的典型代表。公共政策必须服务于公共利益,也必须向公众负责。正因如此,全过程人民民主作为落实人民主权的新形态,必须确保公民在决策前、决策中

① 王炳权:《以民主推进治理:全过程人民民主赋能基层治理的逻辑理路》,《行政论坛》,2024年第1期。

② 佟德志主编:《全面发展全过程人民民主》,第259页,中国人民大学出版社,2022年版。

③ 马雪松、冯修青:《新制度主义政治学的建构主义转向》,《政治学研究》,2023年第4期。

④ 《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》,第31页。

⑤ 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,《人民日报》,2024年7月22日。

与决策后的全过程参与,从而在集思广益中找到最优方案^①。在参与实践中,政策民主为群众参与构建了多种途径和形式,也提供了持续性参与的可能。政策过程体现着民主参与的广泛性和真实性。就此而言,公共政策过程的民主建设就是全过程人民民主的集中体现,也是其题中应有之义^②。

更进一步说,参与实践围绕公共政策展开,各个政策环节就承载起具体的参与机制。这样,参与实践就更容易向一个制度化的方向发展。在国家治理过程中,由于政府行为依赖法律授权与法定程序,公共政策就必须严守法治化和制度化的要求。因此,政策参与也就最能够遵循一种制度化、有序化的方式来加以推进,从而与健全全过程人民民主制度体系的目标相契合。而且,伴随着相关政策参与机制的构建,在政策过程各环节中也能够探索发现最合适的民主参与场景,从而在渐进实践中完善其制度化水平。最终,人民群众是通过参与直接感受到政策过程的优化和政策效果的提升。政策参与也将人民的参与输入与治理的绩效输出衔接起来。在这样的日常政治生活实践中,人民政治参与的有序扩大将转换为国家治理体系的持续优化。民主与治理形成相互促进,广大人民的积极性主动性创造性才能够被充分激发起来。

第三,政策实践立足协商。全过程政策参与的落实,关键是在政策运行进程中确保团结共识。从治理角度来说,公共政策是将社会分殊利益整合成为公共利益的过程。在这一整合过程中,差异化的理念、诉求和偏好是不可避免的。为了有效调适差异而不是放大分歧,社会团结与共识凝聚就成为实现政策公共属性的必然要求。实际上,作为人类政治文明的一种新形态,全过程人民民主也是为了回应属于全人类的民主的本源问题,并为之提出一种中国解决方案。而在这一方案中,相比于西方民主诉诸竞争性选举机制,中国民主的特征是将权力授予及其行使相区分,通过广泛有序的协商和参与来实现政策选择^③。由此,中国的民主实践才得以避免西方民主那种恶性竞争所引发的社会撕裂。在这其中,协商的治理功能和治理价值都是不可或缺的。

在这一民主实践中,发展形成了具有鲜明中国特色的社会主义协商民主。协商民主是全过程人民民主的重要组成部分^④。作为中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,协商民主能在最大程度上促成政策参与各方的团结共识,确保政策参与实践的有序发展。北京市接诉即办改革的新探索也证明,人民政协通过其民主监督机制,在政策过程中能够充分承担其作为专门协商机构的职能。以协商式监督吸纳公众有序参与,人民政协将委员履职聚焦于人民诉求,使协商实践和参与实践有效衔接起来。以凝聚共识为基础,政协民主监督在激发公众参与积极性的同时推动政策平稳运行,进而为健全全过程人民民主制度体系探索出一条切实有效的实践路径。

作者:涂锋,中国社会科学院大学政府管理学院(北京市,102488)、中国社会科学院政治学研究所(北京市,100732)

(责任编辑:林立公)

① 新华社国家高端智库课题组:《全人类共同价值的追求与探索——民主自由人权的中国实践》,《求是》,2021年第24期。

② 张君:《全过程人民民主:新时代人民民主的新形态》,第69—70页,中国社会科学出版社,2024年版。

③ 程竹汝:《论全过程人民民主的制度之基》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》,2021年第6期。

④ 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立75周年大会上的讲话》,《人民日报》,2024年9月21日。

From Structuralism to Ecologism: The Theoretical Iteration and Future Agenda of Urban Politics **Ge Tianren, Meng Tianguang**(123)

Abstract: The Fourth Industrial Revolution is accelerating the deep integration of physical, social, and digital spaces, ushering urban politics and governance into a new development stage characterized by digitalization and intelligence, facing a myriad of complex new challenges. This article revisits and organizes theoretical perspectives in urban politics, such as power structure, urban regime, and urban governance theory, and combines the concept of a “people’s city” with China’s practical experiences. It attempts to propose a theoretical framework of “spatial governance ecology” from an ecological perspective to understand the urban political processes and governance mechanisms in the digital intelligence era, exploring solutions to the complexities of urban politics and governance in the age of intelligence. The spatial governance ecology theory is not mutually exclusive with previous theoretical perspectives; rather, it reflects knowledge accumulation and theoretical iteration, emphasizing the adaptability of governance systems, the inclusiveness of governance subjects, the synergy of governance mechanisms, and the continuity of governance processes. Based on the analysis of spatial governance ecology, the future agenda of urban politics should systematically address the complexities of urban areas under the integration of triadic spaces, further strengthen the optimization of the urban political and governance ecological system and processes, and enhance the research on collaborative mechanisms among multiple stakeholders in urban governance and the overall improvement of governance capabilities.

Key words: urban politics; ecology theory; urban digital transformation; spatial governance ecology

Practical Approach to a Whole-process Policy Participation Mode: A new Exploration of Swift Response to Public Complaints Reform towards CPPCC’s Democratic Supervision

..... **Tu Feng**(137)

Abstract: Democratic participation is of great significance for the institutionalized development of the whole-process people’s democracy. In governance practice, there is broad room for democratic participation focusing on public policies. Based on all stages of the policy process, various participation mechanism can be formulated in the whole chain of policy process. This concept of whole-process policy participation finds its practical approach in the latest exploration of Beijing’s swift response to public complaints reform. This exploration creatively combines the democratic supervision of the CPPCC with the original reform so that public participation can cover all policy stages of the urban governance. Based on the “theme of the month” mechanism in the reform, a targeted issue supervision

group has been set up at the CPPCC level. Therefore, the public participation in the initial agenda and final evaluation phase is based on the aggregation of individual complaints data. At the same time, the issue supervision group provides the public with a new way to participate which is both organized and interactive. So, public opinions can be effectively adopted to the mid-stages such as policy formulation, decision-making, and implementation, and full process coverage of policy participation can be achieved. In the new mechanism of the whole-process policy participation, the CPPCC has become a channel for peoples' orderly political participation, and its role as a specialist consultation body has also been fully realized.

Key words: whole-process policy participation; democratic supervision by CPPCC; swift response to public complaints; whole-process people's democracy

The Essential Connotation, Theoretical Origins, and Contemporary Value of Democratic Centralism—A Discussion Beginning with the Theoretical Divergence Between Lenin and Bernstein, Luxemburg, and Plekhanov Sun Duo (150)

Abstract: Unlike the misconceptions held by Bernstein, Luxemburg, Plekhanov, and others, Lenin consistently implemented the dialectical unity of democracy and centralism in organizational principles. Even during the revolutionary stage, Lenin's principle of democratic centralism embodied full and genuine democracy, far surpassing the bourgeois "procedural democracy" and "substantive democracy". Lenin's party-building thought and the principle of democratic centralism were not merely proposed for the Russian revolution, but addressed universal shortcomings in the entire international communist movement of that time and were established through the critique of international Bernsteinism. Democratic centralism originated with Marx and Engels, and was fully developed by Lenin. As early as the First International period, after the failure of the Paris Commune uprising in 1871, Marx and Engels had effectively advocated for centralism. Maintaining a dialectical attitude on democracy and centralism issues and transcending Western dualistic opposition concepts has significant theoretical value for our correct understanding of ideas such as "fostering a strong sense of community for the Chinese nation".

Key words: democratic centralism; Leninism; Bernsteinism; iron law of oligarchy; spontaneity of the working class