
找回治理的“人民性”： 人民建议征集的价值共创与运行机理

陈水生 罗丹

复旦大学国际关系与公共事务学院

摘要：在“以人民为中心”和“人民城市”理念的指引下，找回治理的“人民性”成为实现城市高效能治理和高品质生活的题中应有之义。文章聚焦“找回治理的‘人民性’”这一核心议题，系统考察人民建议征集的发展历程、实践创新、价值共创与运行机理。通过典型案例研究发现：人民建议征集以“人民性”为根本价值目标，通过汇民智、集民情、惠民生和聚民利四大机制实现了公共价值共创；在实际运作中，人民建议征集以治理理念、治理制度和治理工具的整体协同体现了治理的“人民性”，即通过政民双向互动的治理理念创新、高效联动的治理制度协同以及技术化和柔性化治理工具的融合运用，使人民建议征集成为彰显治理“人民性”的制度保障。人民建议征集研究为“人民城市”和“人民性”的理论内涵与实践创新提供了新的理解维度。

关键词：以人民为中心；城市治理；人民城市；人民性；人民建议征集；敏捷治理；价值共创

【中图分类号】D621. 5 【文献标识码】A

【文章编号】1006 — 7426 [2023] 05 — 0122 — 016 DOI: 10. 13553 /j. cnki. llygg. 2023. 05. 010

作者简介：陈水生，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。；罗丹，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

一、问题的提出

随着“以人民为中心”的发展与治理理念的不断深化，如何树立人民导向的城市治理观成为城市治理现代化的重要议题。2015年12月，习近平在中央城市工作会议上指出，“做好城市工作，要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民”^[1]。2019年11月，习近平在上海考察时进一步提出了“人民城市人民建，人民城市为人民”，要求城市规划和建设坚持以人民为中心，聚焦人民群众的需求，为人民创造更加幸福的美好生活^[2]。2022年10月，“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”被写入党的二十大报告^[3]。在此背景下，如何在城市治理中贯彻“人民性”，将人本价值作为城市建设发展的核心取向，成为提升城市治理现代化水平的关键。

从实践观之，面对行政系统的内外部压力和治理主体的政绩期望，城市治理容易陷入目标赶超、利益共谋、盲目竞争、创新异化等治理困局^[4]。同时，城市治理在迈向数字化转型的过程中也伴随着“泛技术化”的弊病，数字化技术的过度应用对公民的直接参与具有挤出效应^[5]，存在侵犯公民隐私、数字鸿沟、数字形式主义和数字权力失控等潜在风险，漠视了人的主体性价值。此外，受“城市是一个增长机器”^[6]的影响，城市空间被剥夺、同化和极化的现象较为严重^[7]，偏好控制和秩序的权力逻辑与追逐利润与效率的资本逻辑占据主导，而追求宜居和幸福的生活逻辑则被置于次要地位。这一理念与实践的脱节映射了城市治理

的“人民性”缺失。为此，本文聚焦治理的“人民性”，以贯彻“人民性”的典型实践——“人民建议征集”为例，通过系统考察人民建议征集的发展历程、实践创新、价值共创和运行机理，以期找回治理的“人民性”和推进人民城市建设提供启发。

二、文献综述

（一）“人民性”的内涵演进与实践价值

“人民性”作为一种政治哲学思想可追溯至古代中国的“以民为本”“民贵君轻”“君舟民水”和“民惟邦本，本固邦宁”。马克思主义将人民视作创造历史的主体，指出人类社会的进步在于满足人的合理需求、尊重人的主体价值、重视人的实践活动和实现人的自由全面发展。在马克思主义中国化的发展进程中，“人民性”的思想得以深化。毛泽东思想形成了“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”的群众路线，确立了“全心全意为人民服务”的执政宗旨；邓小平理论坚持人民是国家的主人，“人民拥护不拥护”“人民赞成不赞成”“人民高兴不高兴”“人民答应不答应”是衡量一切政府工作的根本评判标准；“三个代表”重要思想提出“立党为公、执政为民”，代表中国最广大人民的根本利益；“以人为本”的科学发展观将人的全面发展和实现共同富裕视为发展的终极目标。步入新时代，“人民性”的具体内涵包括“人民至上”的根本立场、“以人民为中心”的发展思想、维护最广大人民的根本利益和实现人民对美好生活的向往。

从实践价值来看，“人民性”是中国特色社会主义制度体系的最高标准，指向人的自由全面发展和人民利益高于一切^[8]；是中国共产党最核心的执政理念，贯穿其治国理政的全过程，发挥着统合党权、治权和民权目标的重要功能^[9]。“人民性”也为国家治理现代化提供了理论指引，要求国家治理现代化以民意优先、共建共治共享和人民至上为重要遵循和关键准则。“人民性”还是实现城市繁荣的重要原则，城市的根本属性是“人民性”，需要在城市规划、建设、治理的全过程和各领域贯彻“人民性”的价值原则。

可见，“人民性”的理论内涵和实践价值经历了一个不断深化的过程。“人民性”作为治国理政的强大思想武器，贯穿于我国革命、建设、改革和治理等各个阶段，在以中国式现代化为总体目标的新征程中，“人民性”成为回应“现代化之问”的关键内核，区别于西方现代化对人作为主体的异化，转而致力于人的解放和发展^[10]。此外，“人民性”还集中体现了“中国之治”的核心价值，是推进国家治理现代化和增进人民真实福祉的关键依托，这就要求治理者走出物质中心主义、唯资本论和漠视人民利益的误区，重新找回治理的“人民性”，真正贯彻“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的价值理念，实现从“为民作主”到“由民作主”的根本性转变。

（二）人民城市的出场逻辑与理论内核

人民城市理念是对人本主义思想的批判性继承和中国城市发展客观规律的深刻总结。纵观城市发展史，工业文明的繁荣创造了城市发展的奇迹，但工业化所带来的人地矛盾、空间异化、生态危机等问题也阻碍了城市化的高质量发展。面对这一城市发展的张力，刘易斯·芒福德(Lewis Mumford)等学者开始从人文主义视角探寻城市发展的方向。“我们是处在这样一个时代：生产和城市扩张的自动进程日益加快，它代替了人类应有的目标而不是服务于人类的目标。”“城市应当是一个爱的器官，而城市最好的经济模式应是关怀人和陶冶人。”^[11]亨利·丘吉尔(Henry S. Churchill)同样肯定人民在城市发展中的主体性地位，提出了“城市即人民”的观点，将人民视作城市建设和规划的核心^[12]。人民城市理念也顺应了我国城市发展的客观规律。我国城市化经历了一个起点低、速度快的发展过程，城市管理也呈现出由“城市管制”到“城市经营”再到“城市治理”的演进脉络。而人民城市理念恰好是治理空间失序、资源紧张、交通拥堵、环境恶化、城市安全与秩序威胁等“城市病”的有效策略，能够更好满足人民日益增长的美好生活需要。

从内涵体系来看，“城市属于广大人民、城市发展为了人民、城市治理依靠人民”是人民城市的理论内核。其中，“城市属于广大人民”指向的是社会主义城市的人民性，强调人民而不是别的利益群体的主体地位；“城市发展为了人民”是城市建

设和城市治理的根本目的，人民群众的获得感、幸福感和安全感而不是单一的经济绩效成为城市高质量发展的评判标准；“城市治理依靠人民”回答的是“如何建设人民城市”这一实践命题，要求充分发挥人民的主观能动性，将人民纳入城市治理主体范畴，形成共建共治共享的城市治理新格局。就发展逻辑而言，人民城市是以“人民逻辑”而不是“资本逻辑”为根本立场，城市被视作生命体、有机体而不是增长机器，因而城市治理的目标更强调服务于人的自由全面发展，保障人民主体地位、不断满足人民日益增长的美好生活需要、精确引导人民参与城市治理、增进人民福祉和提升人民幸福感成为城市治理的价值指引。

（三）敏捷治理与价值共创

敏捷治理旨在通过具有敏捷性、流动性、灵活性和适应性的行动及方法改变政策生成、审议、制定和执行的模式，以更加灵活的治理理念应对外部环境的快速变化，强调保护公共利益和满足公众需求，进而建构一个更具包容性、“以人民为中心”和可持续的决策过程^[13]。在敏捷治理模式下，治理主体通过不断迭代和累积的持续学习，能够以更加动态和敏捷的治理方式改变既有的治理结构、创建新的权力来源和革新现行的决策制度^[14]。敏捷治理是一种既有核心又有多元参与的治理模式，不仅要求政府完善组织机制、夯实技术支撑^[15]，还注重快速响应的结果导向、多元协同治理、建立敏捷治理机制和提升敏捷治理能力，从结构、技术、过程等多维度实现政府治理模式的转型升级。为应对城市规模扩张所致的治理负担与风险，回应城市精细化治理的转型要求，敏捷治理逐渐成为城市治理变革的新趋向。城市敏捷治理意味着敏捷文化在公共部门的全方位渗透，从而以敏捷型组织的运作样态为公共政策决策与执行、社会管理与公共服务提供新的治理范式，具体表现为以人为本的治理导向、快速回应的治理节奏、灵活应变的治理方式和双向互动的治理关系^[16]。城市敏捷治理体系的建构通常以平台化运作为基础，以敏捷要素的有机黏合为关键，包括以人民为中心的导向、敏捷更迭的运作和有效的责任控制^[17]，通过价值敏捷、制度敏捷和工具敏捷超越传统城市治理的困境^[18]。

价值共创作为一个学术概念首现于服务经济学领域，是指由生产者和消费者共同合作所创造的服务结果和服务价值^[19]。被应用于公共管理领域的价值共创则更加强调“公共性”，关注的是政民互动过程中的公共价值创造^[20]。不同于政府单中心的管理主义路径，价值共创是以主体间平等的合作关系为基础^[21]，通过行动者、制度安排与组织建设的有机结合来创造公共价值。在城市治理中，城市治理的公共价值导向经历了一个动态演变的过程，一方面表现为城市治理理念不同所致的差异化价值，如回应性政府要求城市治理以提升城市政府的回应力和回应质量为核心价值^[22]，数字治理则追求公平、效率、协同、安全和信任等公共价值^[23]，敏捷治理强调快速适应治理情境的变化，追求灵活性和及时性，不仅注重速度、质量、规模等多重目标的均衡，而且关注对个体权利的保障和社会民主等公共价值的培育；另一方面表现为城市化进程的阶段性呈现出不同的价值导向，包括城市化早期发展阶段的“经营城市”以提高城市竞争力和经济发展潜能^[24]，以及城市迈向高质量发展阶段的以人为本和追求人的全面发展^[25]。不难发现，城市治理的价值共创与敏捷治理具有共同指向，均要求城市治理发挥公民的主体优势、依循多方互动和以人民为中心的价值导向，将人民的获得感、幸福感、安全感作为衡量城市治理效能的根本评判标准，体现“人民性”和“人民城市”的核心价值。

三、回归“人民性”：人民建议征集的发展叙事

人民建议征集以“回归‘人民性’”为导向，将“人民性”贯穿于城市治理的全过程和各领域，正成为撬动信访制度改革、贯彻全过程人民民主和触发城市治理变革的创新之举。人民建议征集作为民意表达制度化和保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权的正式渠道，通过鼓励和引导人民群众积极建言献策，将人民群众的真知灼见转化为城市治理的有效策略，不仅能够改进城市治理政策质量和增进公众政策接受度，而且有益于公民参与能力的提高和公民合理权益的维护。从实践发展来看，人民建议征集发端于信访制度，经历了从地方先行先试到中央强化顶层设计再到地方争先创新的渐进发展过程。

（一）发端于信访制度

人民建议征集脱胎于信访制度。1951年6月，中央人民政府政务院出台了《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》，

这是我国第一部关于信访工作的专项行政法规。1982年《中华人民共和国宪法》规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利。”同年通过了《党政机关信访工作暂行条例(草案)》。1995年10月，国务院正式出台《信访条例》，标志着信访工作正式步入法制化轨道。在这一时期，人民建议征集仍停留在起步阶段，即规定了公民、法人和其他组织享有向各级行政机关提出意见、建议的权利。但就征集工作的组织化程度而言，人民建议征集工作的独立性尚未体现，仅是作为信访工作的一个分属领域，问题反映类诉求占据主导，整体以“被动响应”为主，加上缺乏明确的问责考核机制，部分地方政府采取推诿、敷衍、拖延或者截访的消极执行方式来处理民众诉求，并未充分认识到人民群众在国家建设和管理中的能动作用。

(二) 地方先行先试

随着经济社会改革的不断深化，我国社会利益格局发生了重大调整，诱发了各类社会矛盾和利益冲突，信访总量持续上升，信访诉求形势日趋激烈。在此严峻形势下，国家高度重视信访工作，在着力化解人民内部矛盾的同时积极探索公众参与的制度化平台，“人民建议征集制度”得以进入公众视野，北京、杭州等地跟进采纳这一制度。

1991年，北京市成立了人民建议征集办公室，下设在市委、市政府信访办公室，作为受理人民建议的专门机构。北京市人民建议征集办公室主要负责公开征集对城市政治、经济、文化、教育、科技、卫生、体育、规划和社会管理等领域的建议，将所征集到的人民建议统一整理后报送至市政府领导批阅，而后与市政府相关委、办、局和区、县共同研究和督办。鉴于人民建议征集工作对促进政府决策民主化、科学化的积极作用，北京市于1995年将人民建议征集办改由市政府办公厅直接管理。2014年5月，北京市人民政府办公厅发布了《关于进一步加强人民建议征集工作的意见》，为建立完整的工作体系和推进人民建议征集工作的制度化指明了方向；同年12月，北京市信访办公室印发了《北京市人民建议征集办理工作规定》，明确了人民建议的征集方式和办理流程。在2017至2022年间，北京市共征集人民建议近10万件，其中约95%的建议已转化为工作研究和实际应用，推动了整治学校“毒跑道”、京津冀养老医疗服务协同发展和公交车站点增设与调整等一批涉及群众利益的重点疑难问题的解决^[26]。

杭州市于2000年6月正式建立了人民建议征集制度，在市信访局办信处挂牌成立人民建议征集办公室。在成立初期，人民建议征集办公室的主要工作是围绕政府中心工作和市民关心的难点问题向社会公开征求意见和确定办实事项目方案，同时受理群众建议的来信、来电。杭州市人民建议征集工作通常由政府职能部门发起，在职能部门拟定征集议题后，由人民建议征集办公室统一向社会征集建议，最后按照整理、分类、筛选和处理等办理流程将人民建议分派至具体承办部门予以落实和答复。为进一步调动人民群众的参与积极性，杭州市政府专门设立了人民建议奖励基金。截至2016年12月，杭州市人民建议征集办公室共征集群众建议30余万条，连续16年开展“为民办实事”专题征集活动，涌现了“礼让斑马线”、加强公共场所AED配置、深化农村居家养老等优秀建议。在推进政府民主化、科学化决策的目标下，杭州市进一步将人民建议征集融入政府“开放式决策”全过程。通过人民建议征集与政府决策的深度融合，杭州市人民建议征集的制度效能更加凸显，政府能够及时感知群众需求，为亟待解决的民生问题合理排序。

(三) 中央强化顶层设计

继1995年《信访条例》出台后，人民建议征集成为信访工作的一部分，各级行政机关按照“分级负责、归口办理，谁主管、谁负责，及时、就地依法解决问题与思想疏导教育相结合”的处理原则，认真处理来信、接待来访和倾听人民群众的建议。由于信访工作同时涉及党委、人大、政协、法院、检察院、军队及人民团体等系统，群众反映的问题通常涉及面广、关联度高，仅靠单个部门难以有效解决。为此，2007年3月，中共中央、国务院出台了《关于进一步加强新时期信访工作的意见》(以下简称《意见》)。《意见》明确指出：“要建立健全人民建议征集制度，切实保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权，引导人民群众对党和政府的工作积极献计献策，鼓励和支持人民群众以各种方式参与国家事务管理。”^[27]这标志着人民建议征集制度建设被纳入中央议程。

“以人民为中心”的民心政治观为建立健全人民建议征集制度提供了理念基础。具体表现为：一是服务型政府理念的升级。党的十八大报告提出“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”^[28]；党的十九大报告要求“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府”^[29]，更加突出“人民满意”在服务型政府建设中的重要地位。二是积极构建“共建共治共享”的社会治理格局。要求突破政府一元化的治理路径依赖，把尊重人民主体地位融入多元协同的社会治理格局，通过汇聚民智和凝聚民力提升治理能力和增进民生福祉。三是以全过程人民民主落实民心政治观。民心政治观强调在治国理政中充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力。在民心政治观的引领下，人民建议征集具备更高的制度合法性，通过规范化的制度和组织建设将民心政治观渗入城市治理的全过程和各领域。

信访工作的再制度化为推进人民建议征集制度向纵深发展提供了关键动力。2022年2月，中共中央、国务院颁布了《信访工作条例》（以下简称《条例》）。《条例》对新时期信访工作作了新定位：“信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是党和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，是各级机关、单位及其领导干部、工作人员接受群众监督、改进工作作风的重要途径。”《条例》还指出：“各级党委和政府应当健全人民建议征集制度，对涉及国计民生的重要工作，主动听取群众的建议意见。”^[30]2023年3月，中共中央、国务院出台了《党和国家机构改革方案》，提出组建中央社会工作部，其职责范畴包括负责统筹协调指导人民信访工作，指导人民建议征集工作，统一领导国家信访局^[31]。可见，信访工作的再制度化给人民建议征集带来了重大发展机遇，也为后续健全人民建议征集机构设置、完善工作体制、优化职能配置和加强制度建设提供了重要支撑。

（四）争先创新“进行时”

人民建议征集制度发展至今，经由地方先行先试和中央强化顶层设计，已经从发端于信访制度的一项创新实践蜕变为深化信访制度改革、广泛调动人民群众参与国家治理和社会建设的重要载体，因而引发各地争先创新热潮。其中，上海市作为超大城市的典型代表，为探索符合超大城市特点和规律的城市治理新范式，推动城市治理的优化升级，将人民建议征集作为增进政民互动、保障公民主体地位、提升治理效能的有效途径，成为城市治理创新的重要举措。

上海市于2011年10月在市信访办增设人民建议征集处，作为处理群众建议的专职机构。2014年1月，上海市委办公厅、市政府办公厅印发《上海市人民建议征集工作规定》。该规定就设立人民建议征集专职机构、人民建议的接收和办理作了具体安排。随着“人民城市”和“全过程人民民主”理念的深化，上海市不断推进人民建议征集制度完善和实践创新。在制度建设方面，上海市于2020年7月成立人民建议征集办公室，并在同年设立区级人民建议征集专职机构。2021年6月23日，上海市出台了全国首部关于人民建议征集的地方性法规——《上海市人民建议征集若干规定》（以下简称《若干规定》）。《若干规定》将市各级国家机关列为开展人民建议征集工作的主体，市、区两级人民建议征集办公室则负责组织推动、协调落实人民建议征集工作。《若干规定》还确立了“征集—研究—转化”的运作机制，以全流程的闭环管理发挥人民建议征集的制度效能。在实践创新方面，上海市构建了人民建议征集信箱、市委领导信箱、市政府领导信箱、投诉受理信箱、“12345”热线、人民建议征集联系点等多元征集渠道，同时将人民建议征集融入“一网通办”、“一网统管”、“随申办市民云”、人民网“领导留言板”等数字化平台，将建议征集触角延伸至全市16个区、215个街道（镇）和6100多个村居^[32]；探索出集收集梳理、办理反馈、宣传引导、联合督办、表彰奖励于一体的工作机制和梳理研判、转办摘报、调研论证、协调督办、沟通反馈、落实转化、表彰奖励的“七步法”^[33]。从转化实效来看，自上海市人民建议征集办公室成立以来，共征集市民建议约16万条，在信访总量中占比达36.6%，职能部门建议采纳率上升至98.5%^[32]，为上海市“十四五”规划、“五个新城”规划、“15分钟生活圈打造”等城市发展规划的制定和优化营商环境、回应民生关切、提升基层治理水平等难题的解决提供了重要参考。通过打破部门壁垒、推进流程再造和强化技术赋能，上海市建立了“议题全方位、对象全覆盖、过程全周期、管理全链条”的人民建议征集工作机制，力图通过人民建议征集这一“治理有机体”助推城市的高效能治理。

四、人民建议征集的价值共创：民智、民情、民生与民利

人民建议征集作为人民群众有序参与治理的制度化渠道，既是推动政府科学民主决策的重要保证，也是精准满足民众需求和实现人民利益的直接途径，在吸纳民众参与治理和政民双向互动的过程中实现价值共创。对政府而言，人民建议征集能够收集来自人民的好建议和倾听来自人民的真声音，从而具备汇民智和集民情的积极功能；对民众而言，人民建议征集有利于满足人民的真需求和解决民众的急难愁盼问题，更好地彰显惠民生、聚民利的现实功能。

（一）收集好建议：汇民智

民智是蕴藏于人民群众之中的知识和智慧，由民众个体基于自身科学文化知识和生活经验的系统总结凝聚而成，广泛汲取民众智慧能够为政府决策提供有益的智力支撑。然而，囿于公民参与渠道的匮乏、公民自身能力的有限以及个人私利与公共利益的冲突等主客观局限，公民冷漠或消极参与成为民主政治实践的常态，民智的表达与吸纳往往也流于形式。人民建议征集是吸收民智的有效制度化渠道。首先，人民建议是有利于实现社会公共利益的建设性方案，与信访中的投诉请求类意见有明显差异，这也决定了建议人更多地着眼于促进城市建设和发展、提升城市治理水平和改进政府工作，结合个体认知和生活感悟提出具有实践价值和前瞻意义的建议。“以前信访人是来吐槽抱怨的，现在建议人是来参与政府工作，参与城市治理的。当我们敞开大门、敞开心扉听取老百姓的建议意见，就会有惊喜、有收获。‘坐在办公室都是问题，走出去会有办法’，的确智慧在民间。”¹其次，通过事前征集建议，人民建议成为政府决策的前置项，以开放式决策弥补传统“内输入”决策模式的不足，从而使民智得以进入政策议程。“内输入”决策模式往往以掌握公共权力的政党、政权机构为决策主体，参与并影响决策过程的多为政治精英、商业精英和文化精英等利益群体，其输出的政策方案不可避免地带有一定的利益偏向，可能扭曲公共政策价值分配的公共取向。人民建议征集借由开放式决策过程，通过扩大决策主体的构成范围，能够最大限度地消除利益集团的自利偏好，汇聚民众经验智慧，融合公共决策的专业逻辑与民众逻辑。此外，经由开放式决策过程中的沟通反馈，民众建议转化为民智的可能性也会大大提升，不仅能够产生更多的好建议供决策者参考，还可启发决策主体基于政策目标群体而非政策制定者的视角审视既有政策和拟定未来规划，在保障决策质量的同时增强决策的可接受性。以上海市“十四五”规划建议征集为例，上海市发展和改革委员会开通了线上、线下公众建言平台：线上开设了“畅想上海未来五年·听你说”征求意见平台，在市信访办“建议征集”版块、市发展和改革委员会公众号设立“十四五”建言专区；线下则联合上海市“十四五”规划领导小组办公室、上海市人民建议征集办公室开展“畅想上海未来五年·听你说——‘十四五’规划市民大家谈”活动，邀请市民代表与职能部门“零距离”沟通，使“发挥‘老专家智库’作用”“开展城市形象立体传播推广”“加强中央活动区功能复合”等优秀建议被纳入上海市“十四五”规划。

（二）倾听真声音：集民情

民情是指民众的社会生活状况，不仅包括民众的物质生活状况，而且涵盖民众的精神生活状况和民众对所处环境的主观感受^[35]。随着现代技术的不断革新和治理复杂性的加剧，治理者越来越多地强调以现代技术为支撑，民情的体察依托于各类信息的收集、处理和分析，通过对海量数据的实时监测和智能分析，试图将模糊的民情清晰化以实现精准治理。然而，尽管技术嵌入治理能够将复杂且模糊的社会事实转化为可识别、运算的数据，通过标准化的处理流程存储、监控和分析社会事实，但社会事实的模糊性并不因此消失，叠加价值判断的差异和信息壁垒的阻碍，纯粹技术化的治理并非总是有效，甚至可能导致不可扭转的治理偏差。而且，技术治理作为一种理性管理模式，其过度滥用也会导致技术压倒政治、目的与手段分离、压抑人性与弱化人际互动等非理性行为，从而偏离管理的人本主义价值^[36]。在传统政府治理模式下，民情的反馈需经层级体制逐一向上传达，公民权益的维护往往通过“闹大”方能予以解决，叠加数目的管理导向下的官员政绩冲动，民情的真实性很难得到保证。而扭转上述治理困局的关键则在于更多地倾听民众的直接表达和真实反馈。人民建议征集作为一种直接的正式表达机制，人民意愿不被任何其他个体或组织所代表，避免了信息传递过程中的失真和扭曲，因而是倾听民众真实声音的有效渠道，能够深入挖掘隐藏在碎片化信息背后的真民情，实现有效治理。不止于此，人民建议征集还有别于其他个体诉求类表达渠道，更多地关注公共利益而非个体私益，其所传递的民意也更能映射民众对当下社会生活状况的总体期待与现实差距，从而勾勒清晰化的民情图景与治理行动。为全面、真实地反馈民情民意，上海市积极构建“线上+线下”的立体征集网络，最大限度保障群众“键对键”的便利和畅通线下参与渠道；同时推动人民建议征集深入党政机关、基层社区、企业组织、高校等各个社会单元，通过设

立人民建议征集联系点、建立人民建议征集工作站和布设人民建议征集红色邮筒，真正让人民建议征集渠道随处可见、群众建议随时可提。

（三）满足真需求：惠民生

民生关乎民众的基本生存和生活状态，在建设服务型政府的治理导向下，是否满足人民需求和改善民生成为落实服务型政府理念的核心内容^[37]。人民建议征集作为民主制度的一种具体形式，有着与其他民主制度共同的治理目标，即满足民众需求和改善民生。然而，民众需求是一个抽象概念且处于不断发展之中，它既随着社会生产力的发展和生产关系的调整而发生整体变化，也会因地域、年龄、行业等差异呈现出多元化的需求种类和层次。新时代，人民不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长^[29]。面对民众需求广泛多元而治理资源有限的内在矛盾，如何识别民众的真实需求成为治理者的重要考量。但囿于需求表达机制的不完善，自上而下式的需求调查与反馈一度挤压了自下而上式的需求表达空间，政府偏好而非民众需求决定了公共服务供给的内容、数量和机制。人民建议征集作为一种自下而上的需求表达机制，任何个体均可通过这一制度化渠道表达自身的真实需求，以建议的形式传达至行政系统内部，结合“征集—研究—转化”的运作机制，民众需求的真实反馈和转化落实有了更加规范的制度支撑。对治理者而言，人民建议征集还是一种民众导向的筛选判断机制，这一筛选判断机制有别于精英垄断的议程设置机制，治理者可以依据民众的真实反馈进行需求排序，能够切中民之所需、民之所盼，从而为改善民生提供更为坚实的民意基础。如上海市、区人民建议征集办就新一轮“民心工程”向公众征集建议，通过人民建议征集这一筛选判断机制，确立了涵盖交通出行、住房保障、养老托育、市容环境、医疗健康、就业保障等领域的多个民心工程。

（四）解决真问题：聚民利

经由收集好建议—倾听真声音—满足真需求的多重价值演进，人民建议征集具备解决真问题和维护民利的现实功能。真问题的识别需要透过现象挖掘本质，以全局性和系统性思维找准现象背后的关键问题。在既有层级治理体系下，纵向等级链条过长和横向部门设置过于分散容易导致政府治理的碎片化^[39]以及“各人自扫门前雪”的分隔治理^[40]，治理者容易秉持片面性思维和任务驱动逻辑，也就难以从整体视角发掘诸多现象之间的紧密联系和问题根源。人民建议征集通过调动人民群众的主观能动性和汇聚人民之力，相关建议为治理者识别和破解真问题提供了新思路，引导其跳出狭隘的部门本位观，转而以更加宏观全面的视角重新审视既有行政实践，从而切中客观存在且关乎人民实际利益的真问题。此外，在晋升考核指挥棒的强驱动下，为了在晋升考核中拔得头筹，下级政府及其官员可能以“对上负责”为行动准则。人民建议征集借由规范化的建议办理、落实转化、联合督办、表彰激励机制和高层注意力聚焦，能够帮助治理者树立正确的政绩观，实现“对上负责”与“对下负责”的统一。以“修改过时规定，护航夜间经济”建议为例，上海市某连锁便利店经营者认为“24小时便利店夜间值守规定”会增加小微企业经营成本，且该规定已失效五年之久，因而建议相关部门及时完善已经失效的《本市便利店安全防范管理暂行规定》并向社会及时公布，以便为小微企业减负和促进夜间经济发展。对此，上海市公安局首先就该规定的有效性进行了核实，其次就来信建议开展了走访调研和专题研究，在此基础上，上海市公安局对便利店夜间安全管理制度进行了修正，指导便利店公司根据实际情况选择夜间安全防范方案。同时，上海市公安局还发现了这一建议背后的根源性问题——政策的时效性，因而对已制定出台的规范性文件进行全面梳理和调研论证，及时向社会和相关执法部门公布政策有效、修改、废止的评估意见，切实维护了民众利益。

五、人民建议征集的运行机理：基于上海市创新实践的分析

人民建议征集治理效能发挥的关键在于理念、制度与工具的整体协同。以上海市人民建议征集为例，通过治理理念、治理制度和治理工具的全方位变革和整体性协同，上海市人民建议征集树立“从被动到主动再到互动”的治理理念，创设规范的闭环管理和联动的协作体系，实现技术化治理和柔性化治理工具的融合，为推进共建共治共享凝聚民智和积聚民力。

（一）理念创新：从被动到主动再到互动

治理理念和思维的系统转变是革新治理制度和治理工具的重要前提。上海市人民建议征集通过强化“主动征集”的工作导向和践行敏捷治理的工作方法，实现了从被动到主动再到互动的理念创新。

首先，从“被动回应”到“主动响应”。随着治理文化从“以政府为中心”转向“以公众为中心”^[41]，如何提升政府的回应性成为构建现代化政府的重要目标。近年来，我国各级政府充分利用信息网络平台回应民众的海量诉求，如北京市以“12345”政务热线为载体发展的“接诉即办”机制，通过快速响应、高效办理和及时反馈，被视作回应性政府建设的典型。有学者指出，下级政府的回应质量往往受制于层级体制传导的纵向行政压力，上级政府的督办考核才是提升政府回应性的关键动力^[42]，但依赖高位推动所促成的公民高度参与和政府积极回应的实践样态并非长久之道^[43]，容易陷入政府被动回应的治理困局。上海市通过拓宽人民建议征集领域、提升征集实效强化“主动征集”的工作导向，以政府的主动治理带动人民群众的参与积极性，从而实现了从“被动回应”到“主动响应”的理念创新。目前，上海市、区人民建议征集办联合 70 余个职能部门开展各类主动征集活动 300 余次。在征集领域方面，上海市人民建议征集主题涵盖城乡建设、交通出行、文体教育、卫生健康、生态市容、社会治理、民生关切等各个领域，涉及建设规划、实项目、政策措施及治理难题等多种类型。在征集实效方面，上海市通过贯通征集工作的关键环节，经由“征求—收集—办理—转化”的全过程管理，使人民建议或转化为惠民举措，或推动地方性法规和公共政策的制定、修正和调试，或成为职能部门工作改进的有益参考。在“主动响应”的理念引导下，政府可以从民众视角审视工作中的盲点、堵点和难点问题，传统自上而下的“为民做主”治理模式逐步转变为上下互动的“由民做主”的主动过程。

其次，从“单向发力”到“双向互动”。长期以来，信访总量的不断攀升与治理难度的日益加剧触动着国家与社会的敏感神经，甚至危及社会的总体稳定和协调发展^[44]。在此背景下，人民建议与群众矛盾和诉求问题裹挟在一起，建议不多和质量不高成为常态，整体处于民众或政府单向发力的低效发展阶段。为突破这一困局，上海市人民建议征集以“依靠人民”“为了人民”和增强建议人的获得感为工作重点，实现了政府与民众的双向互动。其一，“依靠人民”是指高度重视人民群众在城市建设、发展和治理中的主体地位，以民智助推城市治理的精细化和现代化。在上海市“十四五”规划、“五个新城”规划建议征集过程中，上海市政府坚持“开门编规划”，广泛听取人民群众对城市建设的需求和建议，将发展和治理统一于人民群众的美好生活需要中，进而发挥群众智慧在城市治理中的积极效用。其二，“为了人民”要求以人民利益为根本目标，把人民满不满意和是否增进人民福祉作为政府工作的根本评判标准。以上海市新一轮“民心工程”建议征集为例，上海市把市民的需求和期待作为确立“民心工程”的筛选和排序标准，进而保障“民心工程”作为解决人民实际困难和改善人民生活水平的有效工具。其三，以增强建议人的获得感促进政民良性互动的可持续。自上海市 2011 年成立人民建议征集处以来，来自人民的建议涵盖城乡建设、基层治理、交通出行、民生关切、卫生健康、文体教育等方方面面，面对专家学者、基层干部、企业白领、普通民众以及外籍人士等不同群体的海量建议，上海市各级职能部门主动落实人民建议征集工作的主体责任，既强化政府与民众在沟通联系、调研论证、办理反馈等过程中的双向互动，同时以联合督办和考核问责增进行政系统内部的协调互动，借助多样化的激励举措调动人民群众的参与热情，增进了建议人的获得感和满足感，从而以政民双向互动保障人民建议征集制度优势的可持续呈现。

（二）制度协同：规范的闭环管理和联动的协作体系

制度作为治理实践的重要依据，同时也是治理理念得以贯彻体现的根本保障。为推动人民建议征集的规范化、制度化和常态化，上海市通过规范的闭环管理明晰了人民建议征集的办理流程和工作机制，并通过细化责任归属、强化联合督办和增进多元协同形成了联动的协作体系。

规范的闭环管理是实现人民建议征集高效能运行的重要保障。首先是细化办理“七大环节”。在多渠道征集人民建议后，上海市细化了人民建议征集的办理流程，包括梳理研判、转办摘报、调研论证、协调督办、沟通反馈、落实转化、表彰奖励七大环节，从而使人民建议办理全闭环、可查询、可评价、可追溯。其中，梳理研判和转办摘报环节是对所征集的建议进行合理

筛选，使旨在增进人民福祉的前瞻性建议得以进入政府议程；调研论证环节综合运用座谈会、研讨会、听证会、实地走访等形式进行论证，从而拟定具体的实施方案；协调督办、沟通反馈和落实转化三大环节是为了提升人民建议的成果转化率，通过压实政府主体责任和强化沟通反馈，切实发挥人民建议对惠民政策制定、公共政策调整和政府决策参考的促进作用；表彰奖励环节通过公开宣传和奖励，能够为广大人民群众积极参与人民建议征集提供内在激励，实现个人私利与公共利益的有机联结。其次是完善管理“四项机制”。办理机制注重沟通导向，通过“事前、事中、事后”的全过程沟通，能够挖掘正式表达机制中所遗漏的隐藏信息和了解建议人的真实意愿和想法。转化机制强调“落地”导向，旨在将群众的真知灼见转化为务实举措，会同联合督办提升人民建议的实际转化率，最终让“一条建议推动一项政策完善、一件个案带动一类问题化解”成为常态。考核机制坚持效能导向，发挥以考核促提升的制度效能。上海市将人民建议征集工作纳入全市信访工作目标责任考核体系，实施“分类考核”，对各区侧重考核优秀建议报送和基础业务开展情况，对委办部门则着重考核人民建议的转化实效和主动征集工作的完成质量。表彰机制重在发挥示范作用，上海市以多元化的激励制度对优秀人民建议和先进工作单位进行表彰，从而激发广大市民的参与热情和营造政府内部竞相争先的工作氛围。

联动的协作体系是引领人民建议征集行稳致远的关键支撑。《若干规定》为上海市人民建议征集工作提供了制度引领。首先，细化了人民建议征集工作的责任归属，确立了“市一区一街镇”三级责任体系。市、区两级人民建议征集办公室作为统筹部门，市各级国家机关是开展人民建议征集工作的主体，按照实际需要确定具体的工作机构。统筹部门负责组织推动和协调落实人民建议征集工作，包括拟定工作规划、研究工作难题、指导督促人民建议征集工作和完善人民建议征集信息系统。负责人民建议征集的工作机构则需制定人民建议征集工作制度和工作流程，征求、收集、接收和办理人民建议。其次，以联合督办消解执行不力。《若干规定》将市、区两级的人民代表大会常务委员会，人民建议征集办公室和市各级国家机关作为联合督办的主体，市、区人民代表大会常务委员会对人民建议征集工作开展情况进行监督调研和执法检查，市、区人民建议征集办公室会同相关督查部门定期开展联合督办，市各级国家机关则负责本机关和下一级国家机关人民建议征集工作情况的例行检查。此外，市、区征集工作机构还与同级党委、政府进行联合督办，将领导批示的人民建议一一落实。最后，构建政府、公众、专家学者和媒体的多元协作格局以形成治理合力。在调研论证环节，要求负责办理人民建议的职能部门邀请建议人和专家学者共同参与调研论证，以调研论证中形成的多方共识作为办理人民建议的重要依据。同时，强调发挥各类社会媒体的舆论引导优势，通过新闻报道、开设专栏等形式传播人民建议征集的实践样例和营造良好的社会氛围。

（三）工具优化：技术化治理和柔性化治理的有机融合

治理工具是指治理主体为实现既定目标所采取的方法、技术和策略的集合。治理工具、治理理念和治理制度的协同程度将决定治理工具的有效性和治理目标的实现程度。在政民双向互动的治理理念和高效联动的制度体系下，上海市形成了技术化治理和柔性化治理双轮驱动的融合趋势，为人民建议征集的高效运转提供了有效的工具支撑。

首先，以技术化治理完善立体多元的征集网络 and 实现征集过程的可视化。随着城市治理复杂性的加剧，技术化治理成为城市治理的重要趋势。上海市将技术化治理嵌入人民建议征集的全过程。一是搭建立体多元的征集网络以保障输入端的可持续。“我们在建设人民建议征集的渠道时，一直强调‘建议渠道要随处可见，建议信箱要触手可及，群众建议要随时可提’，千方百计方便群众提建议，当他想提建议的时候他就能提，最大限度保障群众的参与权、表达权、监督权。”²为不断织密线上征集网络，除了利用已有的市委领导信箱、市政府领导信箱、投诉受理信箱等线上征集渠道外，上海市进一步设置了人民建议征集信箱，市民可通过访问市信访办网站和政府门户网站进入人民建议征集专栏，在线参与公开发布的主题征集活动和围绕民生关切、社会治理、城市发展等议题建言献策。此外，上海市、区人民建议征集信箱还与“一网通办”、“随申办市民云”和人民网“领导留言板”等数字化平台联动起来，并在各级政府门户网站和政务公众号专设“人民建议征集”版块，最大限度保障群众“键对键”的便利和实现群众建议“不打烊”。二是运用技术化治理实现征集过程的可视化和可追溯。借助人民建议征集信息系统的智能化收集、转送、汇总和分析功能，既保障了人民建议处理的时效性，也为建议人在线查询办理进度提供了便利，并且职能部门也可通过电话回访、在线回复等形式与建议人达成共识，从而提升人民建议的转化率。在人民建议征集过程中，技术化治理工具发挥着“赋能”与“赋权”的双重功能。“赋能”是以现代技术畅通征集渠道，打破时空区隔，进而提升人民建议征

集的整体工作效率；“赋权”则意味着最大限度地保障民众的合法权益，尤其是知情权和监督权，从而改善民众处于权力和信息弱势的境况。

其次，善用柔性化治理工具纾解刚性治理困局和实现“共建共治共享”。柔性化治理秉持以人为本的治理理念，依靠对话、沟通与协商等非强制性手段激发参与者的主动性，从而增进民众对政府治理的信任与配合，协调公共利益与个人私益^[45]。为纾解刚性治理的困局，上海市以“开门问计”的柔性化治理方式及时化解潜在的政民冲突和预防民众的合理诉求转化为对抗性矛盾。以上海市“学前教育与托育服务”地方立法为例，上海市教育委员会把人民建议征集作为立法决策的前置项，在“上海人民建议征集”门户网站、“随申办”人民建议征集专区和“上海教育”门户网站等数字化平台发布主题征集公告，同时邀请人大代表、基层干部、托幼机构负责人和家長等共同参与《上海市学前教育与托育服务条例(草案)》的研究审议工作，现场听取公众意见、建议，将市民关于学前教育与托育服务规划建设、机构管理、优化服务等优秀建议吸纳进《上海市学前教育与托育服务条例》。此外，柔性化治理还践行了“共建共治共享”的治理理念。“共建共治共享”的治理理念要求尊重人民的主体地位和发挥人民的首创精神，吸纳人民共同参与城市建设和治理全过程，将城市发展和治理成果惠及全体人民，这与柔性化治理的核心目标高度契合。上海市在人民建议征集过程中综合运用网络问政、调研访谈、公开研讨等治理工具，使人民群众既能为城市建设与发展的总体规划和专项规划建言献策，也可影响关乎人民切身利益的民心工程和治理政策；结合面对面交流、电话回访等双向沟通反馈，能够在政策制定中更好地反映人民利益，最终达成治理成果由人民共享的治理目标。

结 语

面对城市治理体系和治理能力现代化的时代命题，重新找回治理的“人民性”是实现城市高效能治理和高品质生活的题中应有之义。从实践观之，“人民性”这一治理理念似乎尚未实现从普遍共识到实际行动的跨越，如何在治理实践中贯彻“人民性”仍是一个有待深究的重要议题。为此，本文提出了“找回治理的‘人民性’”这一核心命题，重点考察了人民建议征集的发展历程、实践创新、价值共创和运行机理。

找回治理的“人民性”是践行“以人民为中心”和“人民城市”理念的必然要求，也是实现敏捷治理和公共价值共创的有效途径。理解治理的“人民性”需把握以下几个维度：一是治理主体维度，治理的“人民性”以治理主体的多元和治理关系的平等为前提，人民群众的主体地位不仅体现为公共权力的授予，更表现为合法权利的行使；二是治理理念维度，城市治理的“人民性”秉持人民导向的治理观，坚持以“人民至上”和“双向互动”实现公共价值；三是治理制度维度，落实治理的“人民性”需要创设从“输入”到“输出”的闭环管理机制，并以清晰的权责划分构建联动的协作治理体系，使治理制度围绕“为了人民”这一目标持续运转；四是治理工具维度，城市治理的“人民性”要弥补刚性治理的不足，以契合治理新趋向和人民喜闻乐见的治理工具实现公共价值共创。具体到上海市的实践创新案例，人民建议征集是“人民性”生动实践的体现，通过汇民智、集民情、惠民生和聚民利四大机制实现公共价值共创，以治理理念、治理制度和治理工具的整体协同为创新路径，通过政民双向互动的治理理念创新、高效联动的治理制度协同以及技术化和柔性化治理工具的有机融合，使人民建议征集成为彰显城市治理“人民性”的制度保障，为丰富“人民性”的理论内涵和实践面向提供了有益启发。

治理的“人民性”研究作为一个兼具理论和实践价值的重要议题，未来需要在具体实践中进一步审视其理论深度、实践向度和发展策略，包括践行“人民性”的作用机制、发展逻辑、制度扩散、优化路径等问题。因此，后续研究可结合中国不同地区的代表性案例，通过展现“人民性”这一中国特色治理实践的现实图景，挖掘背后的内在机理，从而以治理的“人民性”推进中国式现代化理论与实践的双重发展。

参考文献

- [1] 新华社：《中央城市工作会议在北京举行习近平李克强作重要讲话》，2015年12月22日，

https://www.gov.cn/xinwen/2015-12/22/content_5026592.htm, 2023 年 8 月 9 日。

[2] 央广网:《习近平在上海考察时强调深入学习贯彻党的十九届四中全会精神提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》,2019 年 11 月 4 日, http://china.cnr.cn/news/20191104/t20191104_524843259.shtml, 2023 年 8 月 9 日。

[3] 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》,《人民日报》,2022 年 10 月 26 日。

[4] 何雪松、侯秋宇:《人民城市的价值关怀与治理的限度》,《南京社会科学》,2021 年第 1 期。

[5] 易承志:《人民城市的治理逻辑——基于价值、制度与工具的嵌入分析》,《南京社会科学》,2022 年第 7 期。

[6] Harvey Molotch, *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, *American Journal of Sociology*, 1976, 82(2), pp. 309-332.

[7] 龚晓莺、严宇珺:《从资本逻辑到人民逻辑:谱写新时代人民城市新篇章》,《城市问题》,2021 年第 9 期。

[8] 秦正为:《人民性:中国特色社会主义制度体系的本质和逻辑》,《深圳大学学报》(人文社会科学版),2017 年第 3 期。

[9] 杨华锋:《国家安全治理中的人民性:基于“情境—意识—行动”沙漏模型的阐释》,《行政论坛》,2020 年第 6 期。

[10] 肖克、王寒:《“现代化之问”的提出与回应:中国式现代化道路的模式特征及逻辑展开》,《理论与改革》,2023 年第 4 期。

[11] [美]刘易斯·芒福德:《城市发展史——起源、演变和前景》,宋俊岭、倪文彦译,中国建筑工业出版社,2005 年版,第 581—586 页。

[12] [美]亨利·丘吉尔:《城市即人民》,吴家琦译,华中科技大学出版社,2017 年版。

[13] World Economic Forum, *Agile Governance:*

Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution, White Paper, 2018.

[14] 薛澜、赵静:《走向敏捷治理:新兴产业发展与监管模式探究》,《中国行政管理》,2019 年第 8 期。

[15] Ines Mergel, Yiwei Gong, and John Bertot, *Agile Government: Systematic*

Literature Review and Future Research, *Government Information Quarterly*, 2018, 35(2), pp. 291-298.

[16] 赵静、薛澜、吴冠生:《敏捷思维引领城市治理转型:对多城市治理实践的分析》,《中国行政管理》,2021 年第 8 期。

[17] 孙志建、耿佳皓:《公共管理敏捷革命:中国城市治理数字化转型的交叉案例研究》,《电子政务》,2023 年第 2 期。

-
- [18] 胡贵仁：《模糊应对、数字赋能与敏捷治理——超大城市风险防控的逻辑转向及困境超越》，《城市问题》，2022 年第 9 期。
- [19] Rafael Ramirez, Value Co-production: Intellectual Origins and Implications for Practice and Research, *Strategic Management Journal*, 1999, 20(1), pp. 49-65.
- [20] Stephen P Osborne, Zoe Radnor, and Kirsty Strokosch, Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment, *Public Management Review*, 2016, 18(5), pp. 639-653.
- [21] 单菲菲、高敏娟：《价值共创视角下城市基层公共服务合作生产逻辑——基于两个街道的双案例分析》，《甘肃行政学院学报》，2021 年第 4 期。
- [22] 晏晓娟：《政府回应机制的创新：从回应性到回应力》，《重庆社会科学》，2015 年第 4 期。
- [23] 陈振明、黄子玉：《数字治理的公共价值及其实现路径》，《郑州大学学报》（哲学社会科学版），2022 年第 6 期。
- [24] 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》第二版，上海格致出版社、上海人民出版社，2017 年版，第 228 页。
- [25] 董慧、李菲菲：《城市治理：关于理念、价值及动力的哲学思考》，《理论与改革》，2019 年第 4 期。
- [26] 《人民建议征集工作总结表彰会召开》，2022 年 4 月 14 日，
https://www.beijing.gov.cn/ywdt/yaowen/202204/t20220414_2676378.html, 2023 年 7 月 5 日。
- [27] 《〈关于进一步加强新时期信访工作的意见〉颁发》，2007 年 6 月 24 日，
https://www.gov.cn/govweb/jrzg/2007-06/24/content_659992.htm, 2023 年 7 月 7 日。
- [28] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》，《人民日报》，2012 年 11 月 18 日。
- [29] [38] 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》，2017 年 10 月 28 日。
- [30] 《信访工作条例》，2022 年 2 月 25 日，
https://www.gjxfj.gov.cn/2022-04/08/c_1310549186.htm, 2023 年 7 月 5 日。
- [31] 《党和国家机构改革方案》，2023 年 3 月 16 日，
https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm, 2023 年 7 月 8 日。
- [32] [34] 何易：《人民建议征集：讲好人民城市“上海样本”的鲜活故事》，《文汇报》，2022 年 7 月 1 日。
- [33] 何易：《上海发布人民建议征集“上海样本”》，《文汇报》，2023 年 6 月 28 日。

[35] 林竹：《民情、民力、民智和民意——国家决策的四大基石》，《天津社会科学》，2004 年第 4 期。

[36] 竺乾威：《数目字管理与人本的回归》，《中国行政管理》，2011 年第 3 期。

[37] 罗建文：《崇尚民生幸福是善治政府的价值追求》，《中国行政管理》，2008 年第 1 期。

[39] 陈文：《城市社会“碎片化治理”的生成机理与消解逻辑》，《经济社会体制比较》，2017 年第 3 期。

[40] 陈水生：《迈向数字时代的城市智慧治理：内在理路与转型路径》，《上海行政学院学报》，2021 年第 5 期。

[41] 竺乾威：《理解公共行政的新维度：政府与社会的互动》，《中国行政管理》，2020 年第 3 期。

[42] 王烨、孟天广：《压力即动力：纵向权力关系与地方政府回应性》，《社会科学》，2022 年第 12 期。

[43] 刘巧兰、王丛虎：《从“民呼政应”走向“未呼先应”——基于“接诉即办”实践样态及其优化转型的探讨》，《上海行政学院学报》，2022 年第 3 期。

[44] 刘正强：《重建信访政治——超越国家“访”务困境的一种思路》，《开放时代》，2015 年第 1 期。

[45] 谭英俊：《柔性治理：21 世纪政府治道变革的逻辑选择与发展趋向》，《理论探讨》，2014 年第 3 期。

注释

1 摘自 2023 年 4 月 11 日上海市人民建议征集工作调研访谈, 访谈编号为 2023GL001。

2 摘自 2023 年 4 月 11 日上海市人民建议征集工作调研访谈, 访谈编号为 2023GL001。