

基层全过程人民民主:实践形态、 运作机理与治理效能

黄辉祥,程 坤

(华中师范大学政治与国际关系学院,湖北武汉430079)



摘要 全过程人民民主是一项具有鲜明实践属性的理论命题,基层是全过程人民民主的重要实践场域,因而立足于基层治理的实践向度对其实践形态及运作机理展开探讨十分必要。基于湖北省“共同缔造”活动的案例分析发现,“共同缔造”所坚持的“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”“五共机制”,实质是一种基于群众主体地位进行协商、决策、执行、管理、监督的过程,将人民当家作主的制度安排与参与实践落到实处,呈现出基层全过程人民民主的实践形态。“共同缔造”活动的案例分析表明,基层全过程人民民主的运作机理在于:坚持党的领导为根本保障,坚持群众主体为价值理念,坚持民生关切为目标指引,坚持城乡社区为实践场域以及坚持群众自治为程序制度。“五共机制”的基层全过程人民民主运作,在治理效能上实现了民主与民生的相辅相成、一体建设以及民主与治理的有机结合、功能互动。

关键词 全过程人民民主;共同缔造;基层实践;运作机理

中图分类号:C911 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)02-0165-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.02.015

2019年11月,习近平总书记在考察上海市长宁区虹桥街道时首次提出人民民主“全过程”属性的论断,强调“人民民主是一种全过程的民主”^[1]。2021年7月,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中首次提出“全过程人民民主”这一命题^[2]。同年10月,习近平总书记在中央人大工作会议上将这一命题作了系统阐述,明确了“全过程人民民主”的内涵^[3]。党的十九届六中全会将“全过程人民民主”写入“第三个历史决议”当中,强调要“发展全过程人民民主,保证人民当家作主”^[4]。2022年10月,党的二十大报告作出“发展全过程人民民主,保障人民当家作主”的重大战略部署,指明了“全过程人民民主”的发展方向^[5]。从这一历程可以看出,“全过程人民民主”是新时代以习近平同志为核心的党中央领导人民推进社会主义民主政治建设取得的重大理论创新与实践创新,开拓了马克思主义民主的新境界,走出了一条独具中国特色的社会主义民主道路。

作为一项全新的概念和命题,“全过程人民民主”一经提出,便引起了学界的广泛讨论与深入研究。梳理发现,既有全过程人民民主研究呈现如下进路:一是聚焦对全过程人民民主内涵的阐释。全过程人民民主的定义关键在于“全”和“过程”,就“全”而言,人民民主体现在全部阶段、全体人民、全部领域、全部层级;就“过程”而言,人民民主贯穿于表达过程、协商过程、征询过程、决策过程以及评价过程^[6]。全过程人民民主是由民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督构成的“全链条”民主,将五种民主形式有机地统一于民主政治的全过程^[7],在其制度程序上包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度和信访制度^[8]。作为与“非全过程民主”相对应的民主形式,其特征包括时间上的持续性、内容上的整体性、党政部门的协同性、公民参与的全过程性以及多环节的连续性^[9]。二是围绕全过程人民民主的逻辑理

路展开。全过程人民民主的产生,是历史、理论与现实的必然^[10]。就历史逻辑而言,全过程人民民主既是对人类民主历史规律的概括性认识,也是对我国人民民主发展历史经验的科学概括^[11];就理论逻辑而言,全过程人民民主既发展于马克思等马克思主义经典作家的无产阶级民主理论^[12],也植根于中国传统政治思想中的“天下政治观”“民本主义”“贤能政治”等理念^[13];就现实逻辑而言,发展全过程人民民主是多重现实要求的需要,即不断满足人民日益增长的美好政治生活需要、确保中国共产党永久跳出治乱兴衰历史周期率以及应对“美式民主”挑战、充分释放中国民主巨大优越性^[14]。三是讨论全过程人民民主的独特价值。比较而言,全过程人民民主的独特价值体现在对西方资本主义政治形态和自由式民主四重“根本性”^[15]和三重“实质性”^[16]超越。就“根本性”而言,即对资本主义政党制度、资本主义民主个人本位、资本主义代议制民主、资本主义精英民主的根本性超越;就“实质性”而言,即以人民为中心的价值理念超越西方的以资本为中心、“全过程”的制度性参与超越西方“间歇性”参与、真实高效的效能超越西方“缺陷民主”。作为具有显著优势的高质量民主,其能够有效维护人民广泛真实权利、追求社会和谐稳定与社会活力相统一,有利于巩固和发展国家治理能力、更好维护发展共识^[17]。

既有研究围绕全过程人民民主的理论内涵、基本特征、形成逻辑以及独特价值等内容展开了深入的探讨,取得了丰硕的研究成果,但当前对全过程人民民主的研究仍存在一些不足:其一,实践研究有待进一步深化。当前研究集中于理论层面的探讨,理论性强而实证性弱。其二,研究方法有待进一步丰富。当前研究集中于学理阐释与理论探讨,案例研究较少,对全过程人民民主的实践形态、运作机制等问题的研究缺乏一定的解释力。其三,研究视野有待进一步拓展。当前研究多集中于人大、政协、政党等宏观层面的研究,而对中观、微观研究相对不足,尤其是在基层治理的微观领域,诸如如何加强基层全过程人民民主建设等一系列问题都有待深入探讨。

全过程人民民主是具有鲜明实践属性的民主形式。为此,本研究立足当前理论讨论,采取学理阐释与个案深描相结合的方式,选取湖北省“共同缔造”活动为实践案例对全过程人民民主做进一步探讨。2022年,湖北省第十二次党代会作出“广泛开展美好环境与幸福生活共同缔造活动”工作部署,在全省范围内开展“共同缔造”活动试点工作。“共同缔造”活动尊重群众主体地位、发挥群众主体作用、有序扩大群众参与,以居住环境改善切入基层社会各方面实现内容的“全覆盖”,以“横向到边、纵向到底”的治理体系实现主体的“全方位”,以及“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”的理念方法实现参与的“全链条”。可以说,“共同缔造”充分体现出了全过程人民民主“人民至上”的价值追求、“人民当家作主”的本质特征以及“广泛真实管用”的独特优势,与全过程人民民主的理念相通、方向一致、目标一致、逻辑起点一致^[18],以“共同缔造”活动作为全过程人民民主的基层实践在理论与实践高度契合。同时,全省各市县掀起的“共同缔造”活动实践热潮为研究提供了较为丰富的样本。为保证案例阐释的深入性与代表性,结合对“共同缔造”活动的田野调查与长期关注,选取湖北省宜都市、麻城市、荆门市、监利市以及襄阳市5个具体的案例作为研究支撑。5个案例在推进“共同缔造”活动的过程中各具特色、成效显著,相关经验做法受到湖北省政府、湖北日报等相关单位的宣传推广,具有一定的典型性。在结合案例阐释的基础上,本文试图探讨作为一种具有鲜明实践属性的民主形式,全过程人民民主在基层实践场域呈现出怎样的实践形态、如何在这一场域得以有序运作以及其真实性、有效性、人民性等特质体现在何处。

一、案例呈现:“五共机制”的基层全过程人民民主实践形态

湖北省“共同缔造”活动“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”的理念与方法,切实实现了基层治理的“民事民提、民事民议、民事民决、民事民办、民事民评”,是“共同缔造”活动得以贯彻落实的关键所在。为此,本文将“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”概括为“五共机制”。“五共机制”就其本质而言,是基于群众主体地位进行协商、决策、执行、管理、监督的过程,是基层全过程人民民主的生动实践。

1. 决策共谋:形成民主共识

“决策共谋”指项目实施前相关主体进行共同商议和决策的过程。习近平总书记强调,“有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛”^[19]。协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式与独特优势,贯穿民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督全链条,使得全过程人民民主的各个环节能够相互贯通。“决策共谋”环节多举措将协商民主落到实处,体现了全过程人民民主的实践路径。具体实施机制包括:一是党员干部下基层。结合党员干部下基层“察民情解民忧暖民心”的实践活动,通过党员干部入户走访对居民展开意见收集,深入了解社情民意;二是利用现有议事协商机制。定期组织群众通过居(村)民代表会议、居(村)民大会等基层群众自治制度议事形式,就确定开展哪些事项展开协商,听取群众意见;三是创新群众议事平台。以组织“围楼夜话”“村湾夜话”“阳光议事厅”等形式,多渠道、多形式开展意见征集,基本实现了居民的“全覆盖”,具有显著的广泛性、代表性与有效性,体现了人民当家作主的真谛。以宜都市推进老旧小区改造为例^①,市住建局前期通过入户走访填写调查问卷、召开居民代表会议、“围楼夜话”共议等方式,累计收集居民意见500余份。同时,小区具体改造方案的最终决策充分听取居民意见,累计邀请老旧小区居民代表100余人,组织召开设计方案论证会议20余次,重新修改设计图纸点位30余处。通过广泛多元的民主协商与民主决策,充分听取并尊重居民意见,回应群众需求,有效达成最大共识,切实降低了工作开展过程中的重重阻力,实现了与群众利益直接相关的事“由政府决定”向“由群众决定”转变。因此,“决策共谋”环节将民主协商与民主决策有机结合,既有效发挥协商民主的制度优势,积极拓宽政府与群众交流的渠道,发现群众需求、汇集群众智慧,又充分落实民主决策机制,使得群众意志能够充分体现到决策当中,深刻体现了全过程人民民主始终以人民需要为出发点和落脚点,尊重人民群众权益和诉求表达,充分保障人民群众依法享有的知情权、参与权、表达权等各项民主权利的实践要求。

2. 发展共建:凝聚民主合力

“发展共建”环节即是在“决策共谋”环节确定所要解决与人民群众利益相关的实事项目后,广泛发动政府、社会、人民群众等多方力量,参与项目建设的过程。全过程人民民主是全方位的民主形式,全方位体现在参与主体广泛性的显著特征上。全过程人民民主的主体,既包括以人民为中心的人民主体,也包括党委、政府、人大、政协等党政组织以及在民主政治生活中发挥重要作用的社会组织。不同民主主体相互配合、全面协调,形成强有力的民主合力。在基层治理层面,由“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”所形成的基层民主主体体系,推动实现“共建、共治、共享”的基层社会治理格局。“发展共建”环节彻底改变传统基层项目治理过程中依靠政府等相关部门的单一力量,将政府、社会、市场、群众等多元主体作用予以充分落实,发动基层多元主体共建劳动成果。“发展共建”主要有三个渠道:一是多主体共建。统筹党政机关、群团组织、企事业单位、居民群众等多方主体,共同参与到项目建设过程中,提供人力、物力、财力、智力支持;二是多形式共建。鼓励发动群众以“投工投劳”“出资出力”“让地让利”等多种形式参与到“共建”当中,既能够实现人力、物力等资源有效整合,又能够避免群众参与共建“流于形式”;三是引入第三方力量。在项目落实环节,引入规划设计、基层治理等方面的专家团队,提供外部支持,发挥专业指导作用。以麻城市长岭关村修建旅游公路为例^②,为推进乡村旅游产业发展,该村在前期“决策共谋”过程中商议提出修建旅游步道的发展建议。为此,村委会积极向上级争取资金,在省应急管理厅驻村工作队、市交通局多方筹措的帮助下,加上村集体、农民合作社收入,累计筹资200多万元;同时,村民自发参与到道路修建施工过程中,投工投劳,有效解决了“财”“人”问题。实践证明,党委、政府、人民群众等主体的密切配合,凝聚形成强

① 资料来源于楚天全媒体:共同缔造幸福家园 宜都市稳步推进老旧小区改造“提质增速”。<https://wap.peopleapp.com/article/rmh31908011/rmh31908011.2022-10-22>.

② 资料来源于湖北省人民政府网:共建 共治 共享——从麻城看“共同缔造”的价值观。https://www.hubei.gov.cn/hbfb/xsqxw/202209/t20220907_4296760.shtml.2022-09-07.

大的民主合力,在推动项目落地实施的基础上,极大地节约了资金成本与时间成本。因此,“发展共建”环节体现出了全过程人民民主中民主主体的广泛性特征,通过协调政府、市场、社会、群众等多元主体参与到民主过程、凝聚多元主体合力,实现政府、社会与群众的共同治理。

3. 建设共管:落实民主管理

“共同缔造”的“建设共管”环节,鼓励居民个体、社会组织等多方力量,通过社区居(村)委会或居(村)民自治组织,共同商议拟订居(村)民公约并监督执行,加强对人居环境建设和整治成果的管理。《中国的民主》白皮书将“民主管理”定义为“广大人民弘扬主人翁精神,发挥主体作用,积极行使民主权利,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”^[20]。民主管理是全过程人民民主闭环链条中的重要一节。在基层治理场域,基层民主的本质在于贯彻民主管理,民主管理是保障人民享有更多更切实的民主权利的关键举措。因此,推进基层民主管理的科学发展,是我国民主政治建设和基层社会治理的一项长期性、基础性工程^[21]。“建设共管”环节以建章立制等形式,确保民主管理落到实处,促进民主管理提质增效。具体而言:一是建立健全管理制度。通过组织群众召开村(居)民会议依法修订村规民约、居民公约等行为规范,引导群众协商公共空间、停车场地、环境卫生等管理规约,并由群众自行监督执行;二是鼓励开展志愿服务。发挥新时代文明实践活动中心(站、所)作用,引导群众自发或者组织群众轮流担任志愿者,以志愿服务的形式进行管理;三是加强自治共管。引导成立多种自治共管组织,鼓励群众积极参与共管组织,以组织集体或者居民个人认领管理事项和区域的形式,强化共建成果的维护与管理。以荆门市河垱村推进美丽村庄建设为例^①,河垱村修订完善村规民约,成立村民民主议事会、红白理事新风会、禁赌禁毒平安会、道德文明评议会,建立起“一约四会”制度,通过“村民自护、党员巡护、网格管护、村委维护”的“四护”管理模式和积分制管理评级机制,建立起长效群众共同管理机制。民主管理的制度化、程序化与规范化有序引导群众参与由“旁观者”转向“参与者”。由此可见,“建设共管”对全过程人民民主的践行既体现在价值理念的人民性上,强调群众自我管理的主体地位,依靠群众自我管理,激发群众参与活力,又体现在民主体验的真实性上,指引群众通过真实的实践参与,参与到基层社会治理的具体事务当中,增强参与感与成就感。

4. 效果共评:保障民主绩效

“效果共评”遵循“服务谁、谁评价”的原则,建立健全全过程评价标准和评价机制,组织人民群众对活动实效进行评价和反馈,各项工作均在群众监督评价下开展,持续推动各项工作改进。作为全过程人民民主的重要参与实践,民主监督贯穿于民主选举、民主协商、民主决策以及民主管理的全过程,是全过程人民民主各个环节有效运行、形成良性循环的根本保障。“效果共评”实质就是民主监督在基层的一种实践形态,“共同缔造”的“决策共谋”是否正当、“发展共建”是否有效、“建设共管”是否管用,需要“效果共评”来衡量。“效果共评”的实践形式包括:一是组织多元主体参与共评。“效果共评”通过多级组织联动,组织群众代表、党员代表、村“两委”干部等多方主体组成评价团队,对项目落实情况进行评价;二是通过多种形式开展共评。通过事前预评、事中实评、事后定评等评价机制,采取期评、月评、季评、年终考评相结合的方式,常态化组织群众进行评价,确保群众监督贯穿始终;三是推动共评效果落到实处。组织开展多样化的评比活动,及时公示评价结果,将“以奖代补”与评价结果相挂钩,鼓励先进、警示落后,提升效果共评的实际成效。以监利市福星小区“美丽庭院”考核评选为例^②,评选开始前社区召集驻村干部、居民代表,以“墩台会”形式商议评比标准、内容以及奖惩等各项机制,组织社区干部、驻村干部、居民代表等近百人成立“评审团”开展入户考察,现场评议确定“先进”“落后”,按照奖惩标准“赏罚分明”,既充分激励群众积极性,也及时发现工作尚存不足,予以

① 资料来源于荆楚网:荆门:干群协力 缔造美丽幸福河垱。http://m.cnhubei.com/content/2022-09/30/content_15118392.html.2022-09-30.

② 资料来源于荆楚网:荆州9个方面探路“共同缔造”——共谋“金点子”共造好环境。http://news.cnhubei.com/content/2022-11/01/content_15184088.html.2022-11-21.

改进,确保活动实施有实效。民主的生命力在于其治理绩效^[22],人民群众是民主治理绩效的关键评价主体。可以看到,“效果共评”为人民群众评价民主绩效提供了丰富的表达渠道。具体而言,体现在如下三个方面:事前、事中、事后的“全过程”程序监督;对“人”即基层干部、“事”即基层事务以及“程序”即基层民主程序的“全覆盖”内容监督;基层事务公开、民主评议干部、定期汇报工作等“全方位”渠道监督。

5. 成果共享:享受民主红利

“成果共享”即共同分享建设成果。“共同缔造”活动以人民改善群众身边、房前屋后人居环境为出发点和落脚点,不断满足人民群众对美好环境与幸福生活的向往,使得发展成果最大限度惠及人民群众。“人民既是民主的参与者,也是民主的受益者。”^[20]全过程人民民主之所以是真实有效的,关键在于科学有效的制度安排与具体现实的民主实践真正把发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享落到实处。“决策共谋”“发展共建”“建设共管”“效果共评”服务于“成果共享”,是全过程人民民主彰显过程民主与结果民主、程序民主与实质民主相统一最生动的实践写照。通过群众共建共治形成的共享成果是多方面的:一是共享社区发展红利。通过“积分制”等多种共管机制,使得群众能够实现“劳有所得”,根据参与情况获得相应的经济发展成果与产业收益;二是共享美好生活环境。通过发动群众广泛参与,建设“整洁、舒适、安全、美丽”的社区环境,形成和睦的邻里关系和融洽的社区氛围,塑造良好的社区共同精神;三是共享优质社区治理。“共同缔造”活动助推基层治理体系与治理能力现代化,显著提升社区居民服务意识与服务水平,形成良好的社区治理秩序。以襄阳市堰河村乡村建设为例^①,该村积极利用“共同缔造”活动契机,大力发展乡村旅游产业,成功创建国家4A级旅游景区,建立生态旅游经济专业合作社,实现全村村民100%加入合作社,带动本村400多人、周边1000多人就业创业,在改善乡村居住环境的同时,带动居民创业增收。全过程人民民主以“五个民主过程”(选举、协商、决策、管理、监督)的全链条、“五项民主权利”(选举权、知情权、表达权、参与权、监督权)的全方位、“五个领域”(政治、经济、文化、社会、生态)的全覆盖,最终都是为实现人民群众的民主权益和现实需要。由此可见,“成果共享”既做到对民主的程序性建设和过程性实现,又充分关照人民权益实现的最终结果与作用实质,既是对“发展成果由人民共享”过程的生动践行,又是对全过程人民民主最终目标的切实实现。

二、多维要素驱动:基层全过程人民民主的运作机理

基于湖北省“共同缔造”活动案例的考察,“五共机制”实践形态下的基层全过程人民民主能够良性运转,有赖于组织、价值、实践、空间、制度等基础性要素的支撑,从而形塑了其内在的运行机制,包括以党的领导为根本保障、以群众主体为核心理念、以民生关切为目标指引、以城乡社区为实践场域和以群众自治为程序制度。

1. 组织基础:以党的领导为根本保障

民主是全人类的共同价值追求,是中国共产党始终坚持的重要理念。全过程人民民主是中国共产党在领导革命、建设、改革的实践历程中,探索出的一种独具中国特色、符合中国实际的民主形式。作为全过程人民民主价值理念的提出者、工作实践的倡导者,中国共产党的领导贯穿全过程人民民主的发展全部过程。在基层治理场域,中国共产党领导赋能全过程人民民主的有序运行集中体现在以下两个方面:其一,“政党推动保落实”。中国共产党的“政党在场”充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,强有力地推动全过程人民民主的基层实践发展。自“共同缔造”活动部署开展以来,在各级党委主抓负责的基础上,由各级党史学习教育领导小组统筹活动的工作部署与安排,负责指导、协调、督办、评估等各项工作,呈现出明显的政党“高位推动”特征。其二,“党建引领抓实效”。党建引领以政党嵌入基层治理场域的行动策略,发挥权威领导、资源整合、社会动员的重要功能,实

① 资料来源于湖北网络广播电视台:谷城县五山镇堰河村:围绕“五共”抓“五聚” 干群共绘“同心圆”。<https://m.hbtv.com.cn/p/2295791.html>.2022-10-18.

现基层治理秩序的“再造”与基层治理活力的“激发”^[23]。“共同缔造”活动以党建引领为基本原则,通过强化基层党组织建设工作,建立健全村(社区)到湾组(楼栋)“党委+党支部+党小组+党员中心户”的组织体系,以健全有形覆盖与有效覆盖相统一的基层党建格局推进各项工作落实到位。因此,坚持中国共产党的领导既是发展全过程人民民主的本质要求,也是全过程人民民主实现的根本保障。

2. 价值基础:以群众主体为核心理念

人民性是全过程人民民主的“本质属性”,或者是“第一属性”^[24]。就国家性质而言,我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,坚持人民至上的主体地位、实现人民当家作主是我国国体所决定的;就政党属性而言,作为使命型政党的中国共产党,其执政兴国始终坚持“江山就是人民、人民就是江山”的根本立场,以人民为中心是这一根本立场的凝练表达。全过程人民民主植根于中国民主政治的土壤之中,是中国共产党发展社会主义民主的实践产物。以人民为中心,坚持人民至上构成全过程人民民主的价值内核。习近平总书记指出,发展全过程人民民主主要“站稳人民立场,贯彻党的群众路线,尊重人民首创精神,践行以人民为中心的发展思想”^[2]。在基层治理实践场域,坚持以人民为中心发展全过程人民民主的实践路径包括以下两个方面:其一,坚持人民群众主体地位,贯彻党的群众路线,切实保证人民当家作主。“共同缔造”活动在开展过程中,始终坚持以人民为中心的发展理念,践行“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,尊重群众意愿、听取群众意见,充分保证人民群众的选举权、知情权、表达权、参与权、监督权。其二,发挥人民群众主体作用,尊重人民群众首创精神,动员人民群众广泛参与。“共同缔造”活动以群众身边小事为切入点,找准群众需求,充分发动群众、组织群众,发挥人民群众“创造历史伟业”的主体作用。

3. 实践基础:以民生关切为目标指引

全过程人民民主之所以真实、有效、管用,关键就在于坚持以结果民主与实质民主为导向,集中体现在切实解决人民群众实际生活中的问题,不断满足人民群众对美好生活的向往,实现发展成果由人民共享。有学者指出,中国共产党以问题为导向发展民主,始终坚持“民主是要用来解决人民群众要解决的问题”的基本理念^[25]。从这个角度来看,全过程人民民主的结果导向与实质导向本质上就是问题导向。坚持问题导向首要环节在于发现问题,在中国共产党执政的语境下就是发现“人民群众要解决的事”,即紧盯“民之所忧”“民之所盼”。在基层治理场域当中,人民群众的“所急”“所盼”集中体现在“衣、食、住、行”等民生建设领域当中。因此,全过程人民民主的实践指向与最终目标是要回应民生关切、解决民生问题。基于“共同缔造”活动的实践可以看到,问题导向下的全过程人民民主坚持以民生关切为目标指引,“共同缔造”所开展的老旧小区改造、美丽乡村建设、公共设施维修、公共环境治理等项目都由人民群众主动提出、与人民群众生活密切相关,是人民群众最关心、最直接、最现实的问题。“共同缔造”活动紧盯民生短板,通过建立“方法清单、任务清单、项目清单”三张清单,精准对接群众需求,形成问题收集、研办、解决与反馈的闭环机制,在坚持问题导向下不断改善和发展民生。

4. 空间基础:以城乡社区为实践场域

民主政治需要空间载体,空间载体是全过程人民民主的重要基础与支撑点^[26]。以城乡社区为基本构成单元的基层是全过程人民民主的重要空间载体。习近平总书记强调:“基层历来是民主政治的发源地和实验田。”^[27]作为中国民主政治的实践产物,全过程人民民主这一民主形式提出于基层、发展于基层、检验于基层,这是由多方面因素所共同决定的。就民主主体而言,广大人民群众生活在基层、工作在基层,以人民为中心的价值内核的全过程人民民主根基就在基层;就民主制度而言,以村民自治制度、居民自治制度和职工代表大会制度为主要内容的基层群众自治制度是全过程人民民主科学有效制度体系中的重要组成部分;就参与实践而言,以民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督为全链条的民主程序在基层有着最直接、最广泛、最生动的实践。从“共同缔造”活动将城乡社区作为人居环境建设和整治的基本空间单元可以发现,城乡社区这一空间载体能够很好地回

应群众需求,便于组织和发动群众广泛参与,凝聚群众共识,最大化共享发展成果。基于城乡社区为基本实践场域开展的“民事民提、民事民议、民事民决、民事民办、民事民评”,是践行全过程人民民主的生动展现。

5. 制度基础:以群众自治为程序制度

以人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度组成的完整程序制度是全过程人民民主的鲜明特点与显著优势,“这些制度程序形成了全面、广泛、有机衔接的人民当家作主的制度体系”^[20]。“全过程人民民主以人民当家作主制度体系为核心内容和制度基础,与人民广泛有序的政治参与相对应”^[28]。其中,基层群众自治制度是人民当家作主制度体系中的重要组成部分,是保障人民当家作主的一项基本政治制度。基于“共同缔造”的案例可以发现,“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”各个环节的有效运作有赖于基层群众自治制度的支撑。具体而言,“共同缔造”活动以城乡社区为基本实施单元,城乡社区党组织是重要责任主体,负责组织推动各个环节的有效运转,村(居)民会议、村(居)民代表会议、村(居)议事会、理事会、监事会等是实现“决策共谋”环节顺利开展的平台载体,村规民约、居民公约是保障“建设共管”有序进行的制度规范。可以说,离开了基层群众自治制度,全过程人民民主在基层实践场域将“寸步难行”。基层群众自治制度以其制度化、程序化、法制化的居(村)民会议、居(村)民代表会议等形式,为人民群众能够广泛参与民主政治生活各个环节提供多元渠道,实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

三、双重价值实现:基层全过程人民民主的治理效能

立足全过程人民民主的基层实践形态以及运作机制,理解基层全过程人民民主的治理效能,就是理解全过程人民民主在基层实践场域,如何实现程序民主与实质民主、过程民主与结果民主的统一,以及何以展现其真实性、有效性、管用性等显著优势。简要来看,基层全过程人民民主的治理效能体现在如下两个“有效”:一是基层全过程人民民主实现民主与民生的相辅相成、一体建设;二是基层全过程人民民主达成民主与治理的有机结合、功能互动。

1. 有效推进民主与民生的一体建设

就理论范畴而言,民主与民生是一个内在关联、互相嵌入的问题^[29]，“脱离了民生福祉的民主常常是空洞的,而缺乏民主支撑的民生福祉也只能是空中楼阁。”^[30]就民生问题而言,民生建设所要解决的是“衣、食、住、行”等关乎人民群众生存和生活的现实问题,是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。民生建设就是要满足人民群众对美好生活向往,不断提升人民群众的获得感、幸福感与安全感。就民主问题而言,民主建设就是坚持人民主体地位,保证人民群众依法享有知情权、参与权、选举权、表达权和监督权,使人民群众更好地参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,切实保障人民当家作主。一方面,民主是民生的重要保障。通过民主政治的发展,充分保障人民群众能够广泛参与政治生活,表达自己的利益诉求,监督政府公共权力的运行,确保实现权为民所用、利为民所谋,将民生建设落实到实处;另一方面,民生是民主的基本前提。民生问题关系人民生存、生活问题,影响社会秩序稳定。唯有以民生建设满足群众基本生存需求,实现社会秩序稳定,为民主创造良好的发展环境,否则缺乏稳定的社会秩序,民主就无从谈起。

就“共同缔造”活动案例来看,一方面,“共同缔造”坚持“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”的工作机制生动践行全过程人民民主,将民主协商、民主决策、民主管理、民主监督落到实处,显现出了独具特色的民主建设导向;另一方面,又以改善群众身边、房前屋后人居环境的实事小事为切入点,逐步拓展到基础设施完善、乡村经济建设、人民增收创业等领域,体现出了色彩鲜明的民生建设导向。基于湖北省十堰市张湾区的转变来看,作为转型发展的老工业城市,从“单位”向“社会”的转变,使得其在民生服务中面临着老旧设施改造、养老问题解决、居民矛盾纠纷较多等一系列难题。通过“共同缔造”活动的开展,张湾区政府、企业与社区居民利用“五共机制”,先后筹集单

元楼、厂房、职工活动场所等资源2.5万平方米,规划建成“党建+邻里中心”330个,小区黑化路面5000多平方米,增设排水管道1000余米,更换路灯50余盏,增加停车位120余个,成立107余个居民调解中心,共受理矛盾纠纷案件606件,调解成功594件,调解成功率达98%,居民生活幸福感、安全感、获得感得到极大提升^①。着眼“共同缔造”的民生建设成绩,中共湖北省委第十二届二次全会适时性提出以“共同缔造推动共同富裕”的战略部署,强调广泛开展美好环境与幸福生活共同缔造,以人民为中心推进共同富裕,坚持在发展中保障和改善民生^②。总体而言,“共同缔造”活动以民主程序发动和组织群众参与民生建设,又以“看得见”的民生改善激发群众参与民主的积极性与主动性。换言之,即在发展人民民主中保障和改善民生,在满足民生需求中推进人民民主的向前发展。因此,全过程人民民主实现了“民主与民生相统一,推进民主和民生建设一体化”^[31],避免了“以发展民生去替代民主”“以发展民主来替代民生”两个极端。

2. 有效实现民主与治理的充分结合

进入21世纪以来,民主与治理两大主题越来越受到关注,日益成为世界政治发展的潮流。已有研究表明,民主与治理之间高度相关:一方面,民主程度与治理绩效二者呈直接正相关,即民主程度越高的地方治理绩效明显更高,反之亦然;另一方面,民主能够推进治理,治理也能够带来民主^[32]。但是,实践中二者之间往往并非如此“和谐”,民主与治理之间存在一定的冲突,甚至是大相径庭^[33]。其中,就二者价值导向而言,民主相对应的通常是公平,而治理则有着明显的效率导向。不同的价值导向就会出现治理忽视民主,或者民主妨碍治理的问题,也被称为“民主的治理困境”“治理的民主困境”。但是,同样需要注意的是,民主不能脱离治理,民主以治理绩效为生命力;治理不能不谈民主,没有民主的治理将会走向“异化”。因此,如何实现民主与治理的调和,形成民主与治理的合力效应,是重大的理论与实践问题。

作为人民民主的最新发展成果,全过程人民民主重塑了民主与治理之间的关系^[34]。“共同缔造”的案例呈现了民主与治理的合力效应,是民主与治理在基层有机结合的实践产物。具体而言,其一,“共同缔造”坚持群众主体地位,通过“五共机制”的方式方法,发挥群众主体作用,激发群众参与基层治理的积极性、主动性与创造性,能够有助于破解基层治理群众参与不足等问题,从而提升人民群众参与基层治理的质量;其二,“共同缔造”坚持党建引领,以完善的制度程序实现政府、市场、社区、社会组织以及人民群众的广泛有序参与,有利于构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的基层社会治理格局,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动,从而建设“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体;其三,“共同缔造”以基层群众自治制度为重要载体,推动基层群众自治的创新性发展,充分发挥基层群众自治制度的制度优势,并将其转化为基层治理效能,在实践中不断推进基层治理体系的完善与治理能力的提升,实现基层治理的“善治”。湖北省麻城市龟山镇着眼于深化共同缔造推进党建引领基层治理体制机制创新试点入选契机,优化乡域治理单元体系,积极构建“横向到边、纵向到底”的治理体系,推动了乡域治理体制机制创新。目前,通过群众自决、村委指导、政府支持方式建立了162个社会组织、54个经济组织、84个群团组织,已有3268名党员中心户、582名妇女代表、582名青年代表日常地参与到垆落治理中,总体群众参与治理人数已超10000人^③。基于“共同缔造”实施以来的活动成效,湖北省委省政府强调实施“共同缔造”是湖北省建设全国构建新发展格局先行区的重要要求,高度肯定“共同缔造”活动优化基层治理单元、激发群众参与活力、发挥党的组织优势、提升基层治理体系和治理能力现代化的功能作用^④。由此可见,全过程人

① 数据来源于华中师范大学政治学部“以共同缔造推进基层治理现代化”十堰市张湾区的专题调研。

② 资料来源于湖北省人民政府网:中共湖北省委第十二届二次全体会议举行。http://www.hubei.gov.cn/zwgk/hbyw/hbywqb/202211/t20221109_4396335.shtml.2022-11-9.

③ 数据来源于华中师范大学政治学部“以共同缔造推进乡域治理现代化”麻城市龟山镇的专题调研。

④ 资料来源于荆楚网:着力推进党建引领基层治理体制机制创新,湖北1038个城乡社区试点“共同缔造”。http://news.cnhubei.com/content/2023-04/28/content_15771982.html.2023-4-28.

民民主是一种治理型民主,通过党建引领、民主协商、多元参与等治理手段,将党的领导、政府管理、市场运作与社会自治有机结合起来,走出了一条公共事务的民主治理之道,做到了民主与治理有机充分结合,实现了二者的功能互动。

四、结 语

从湖北省“共同缔造”活动案例来看,“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”的“五共机制”将基层群众自治的制度安排与民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的参与实践落到实处,呈现出了基层全过程人民民主的实践形态。“五共机制”实践形态的有效运作机理在于:坚持基层党的领导,将党的领导贯彻于基层治理的全部领域、全部层级;坚持以人民为中心的核心理念,坚持群众主体地位,发挥人民群众主体作用,在广泛的民主参与中保障人民群众各项民主权利;坚持民主关切的目标指引,及时回应人民群众的现实需求,不断满足人民群众对美好生活的向往;积极拓展全过程人民民主的空间载体,发挥基层城乡社区在发展全过程人民民主过程中的重要作用;不断完善人民当家作主的制度体系,落实基层民主在全过程人民民主体系中的根基地位。就“共同缔造”活动所取得的实践效果来看,也展现了基层全过程人民民主良好的治理效能,即实现民主与民生的相辅相成、一体建设以及民主与治理的有机结合、功能互动。

需要指出的是,作为一项案例研究,本文就基层全过程人民民主实践形态、运作机制等问题的探讨主要是立足于“共同缔造”的个案展开,尽管兼顾了全过程人民民主相关问题学理性的一般讨论,但是更多还是结合案例进行,难以实现对全过程人民民主基层实践形态的全面展现。正如《中国的民主》白皮书所述,“基层民主创新十分活跃,中国人民在火热的基层生活中,摸索创造了一个又一个充满烟火气的民主形式”。推进不同情境下的基层全过程人民民主建设,需要立足于不同情境的条件、环境等要素的具体情况,走差异化、个性化发展道路。

参 考 文 献

- [1] 新华社.习近平:中国的民主是一种全过程的民主[EB/OL].(2019-11-03)[2023-05-10].http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/03/c_1125186412.htm.
- [2] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02(2).
- [3] 习近平.在中央人大工作会议上的讲话[J].人民政协,2022(2):4-9.
- [4] 新华社.中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17(1).
- [5] 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[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [6] 刘建军,张远.论全过程人民民主[J].社会政策研究,2021(4):95-106.
- [7] 佟德志,王旭.全过程人民民主的要素与结构[J].探索,2022(3):42-49,2.
- [8] 程同顺.全过程人民民主的制度安排、民主实践和治理效能[J].党政研究,2022(2):77-83.
- [9] 桑玉成.拓展全过程民主的发展空间[J].探索与争鸣,2020(12):9-12.
- [10] 元光,刘娇.全过程人民民主“何以必然”:基于“历史—理论—现实”的解释[J].探索,2022(4):27-38.
- [11] 程竹汝,陈亮.论全过程人民民主重大理念的内在逻辑[J].青海社会科学,2022(1):7-14.
- [12] 胡洪彬.全过程人民民主:生成逻辑、运行机理及其超越性优势[J].学习与实践,2022(5):49-59.
- [13] 刘九勇.全过程人民民主的传统思想渊源[J].政治学研究,2021(4):18-26.
- [14] 包心鉴.论全过程人民民主的内在逻辑和时代价值[J].当代世界与社会主义,2022(2):4-12.
- [15] 王宗礼.全过程人民民主:人类政治文明新形态[J].西北师大学报(社会科学版),2022(6):25-32.
- [16] 徐伟明.全过程人民民主对西方自由式民主的三重超越[J].社会主义研究,2022(4):35-41.
- [17] 樊鹏.全过程人民民主:具有显著制度优势的高质量民主[J].政治学研究,2021(4):3-10.
- [18] 王玲.助力“共同缔造”活动 丰富和发展全过程人民民主[J].政策,2022(10):4-7.
- [19] 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(2).
- [20] 中华人民共和国国务院办公厅.中国的民主[M].北京:人民出版社,2021.
- [21] 陈荣卓,唐鸣.农村基层治理能力与农村民主管理[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(2):11-20.
- [22] 刘远亮.全过程人民民主的生成逻辑、显著优势及创新意义[J].科学社会主义,2022(5):12-20.

- [23] 陈亮,李元.去“悬浮化”与有效治理:新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析[J].探索,2018(6):109-115.
- [24] 肖立辉.全过程人民民主的理论逻辑与体系框架[J].人民论坛,2022(1):57-62.
- [25] 王红艳.党的领导:发展全过程人民民主的根本政治保证[J].探索,2022(3):61-72.
- [26] 郎友兴.拓展空间载体,推进全过程人民民主[J].探索与争鸣,2022(4):26-29.
- [27] 鲍洪俊.习近平:基层民主越健全,社会越和谐[N].人民日报,2006-09-25(10).
- [28] 张君.全过程人民民主:新时代人民民主的新形态[J].政治学研究,2021(4):11-17.
- [29] 尹利民,邱观林.民主促民生:精英引领下的基层协商民主治理实践——基于SQ村协商民主实践的案例研究[J].中国行政管理,2018(2):58-64.
- [30] 杨渊浩,程竹汝.论发展全过程人民民主与新时代民生建设[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(4):23-31.
- [31] 任中平.全过程人民民主视角下基层民主与基层治理的发展走向[J].理论与改革,2022(2):1-15,147.
- [32] 佟德志,王毅刚.民主治理何以可能——民主与治理融合的理论分析与实践趋势[J].吉林大学社会科学学报,2022,62(4):71-80,235.
- [33] 佟德志.治理吸纳民主——当代世界民主治理的困境、逻辑与趋势[J].政治学研究,2019(2):39-48,126.
- [34] 林毅.重塑民主:全过程人民民主对西方民主的超越[J].探索,2022(2):51-63.

Whole Process People's Democracy at the Grassroots Level: Practice Form, Operation Mechanism and Governance Efficiency

HUANG Huixiang, CHENG Kun

Abstract The whole process of people's democracy is a theoretical proposition with distinct practical attributes, and the grassroots is an important field of practice for the whole process of people's democracy. Therefore, it is necessary to discuss its practical form and operation mechanism based on the practical dimension of grassroots governance. It is found in the case analysis of the "Co-creation" in Hubei Province that the "Five mechanisms" adopted in this practice, namely decision-making after consultation, development in collaboration, construction under joint management, evaluation of outcomes after deliberation, and sharing of achievements, are in essence a process of consultation, decision-making, implementation, management and supervision with the people in the dominant position, which implements the institutional arrangement and participatory practice of the people as masters of their own country and takes on the practice form of the whole process of people's democracy at the grassroots level. The case of the "Co-creation" campaign shows that the operation mechanism of the whole process of people's democracy at the grassroots level lies in upholding the Party's leadership as the fundamental guarantee, the value of the people playing the dominant roles, improvement of people's livelihood as the target, urban and rural communities as the field of practice, and the people's autonomy as the procedural system. The people's democratic operation of the whole process of the "Five Mechanisms" at the grassroots level has realized the complementary and integrated construction of democracy and improvement of people's livelihood, as well as the organic combination and functional interaction of democracy and governance in terms of governance effectiveness.

Key words the whole process of people's democracy; co-creation; grass roots practice; operating mechanism

(责任编辑:余婷婷)