

发展全过程人民民主增进民生福祉 的机理、实践与效能

徐 倩

(南京信息工程大学法学与公共管理学院)

摘要:发展全过程人民民主以增进民生福祉是推进中国式现代化的题中要义。民主与民生的核心理念都指向鲜明的人民性,二者相互支撑因而具有耦合优势。全过程人民民主作为“最广泛”“最真实”“最管用”的民主,其“问计于民”“问效于民”“问需于民”体现出“参与性”“责任性”“有效性”的实践逻辑。发展全过程人民民主以增进民生福祉须将“人民利益至上”的价值逻辑与“人民真实在场”的实践逻辑紧密结合,兼顾发展民主与改善民生,实现双轮驱动与双向突破,进而丰富民主政治发展的民生内涵,彰显中国之治的制度优势与经验智慧。提升全过程人民民主的民生效能,要全领域坚持党的全面领导,把全过程人民民主的理念与制度贯穿至增进民生福祉事业的各个领域;全方位培养民众参与能力,确保民众能够以自主理性的方式参与民生治理的各个环节;全过程推进“协商精神—责任制度”共同体建设,捍卫民主的权威性与证成性,实现保障多数民众核心权益与回应弱势群体根本诉求之间的动态平衡。

关键词:全过程人民民主;民生;以民主促民生;人民听证;易权到村;接诉即办

中图分类号:D621 **文献标志码:**A

扩大民主与改善民生始终是中国共产党领导全国人民进行革命和建设的奋斗目标,这不仅是中国共产党的人民立场的实践缩影,更是实现社会正义不可或缺的重要两翼。中国共产党的百年光荣征程不仅是实现人民群众根本利益的过程,也是追求民主、实现民主、发展全过程人民民主的历程;不仅是保障民生、改善民生、增进民生福祉的过程,也是带领全国人民书写了“民族独立站起来”“改革开放富起来”“伟大复兴强起来”的宏伟史诗。中国共产党始终致力于将民主价值理念转化为科学有效的全过程人民民主的制度安排和实践创新。在强国建设、民

族复兴的伟大征程中,全过程人民民主理念引领民生建设实践的正确方向,民生建设实践为全过程人民民主发展开辟了广阔场域,从而为全方位提升民主化的民生效能提供可能。

一、问题的提出

民主是全人类的共同价值,是中国共产党和中国人民始终坚持的重要理念。民主是一种集体决策方式,特点是在决策过程的关键阶段体现对参与者的公共平等性。民主亦是一种平等待人方式,体现在不同个体(可能)相互冲突的支配性要求之间某种公平的妥协。中国特色

引用文本:徐倩. 发展全过程人民民主增进民生福祉的机理、实践与效能[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(3): 14-24.

基金项目:国家社会科学基金青年项目(21CSH092);中国博士后科学基金第 72 批面上资助项目(2022M721673);2023 年江苏高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师培养项目

作者简介:徐倩(1988—),女,副教授,博士,主要从事民生建设理论与实践研究。E-mail:xuqianbbyg@163.com

的人民民主具有双重内涵:一是人民普遍参与政治意志表达,二是政治意志表达体现人民共识。在推进中国式现代化的伟大征程中,习近平总书记指出,“发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求。”^{[1]27} 其中,“全过程”和“人民”是全过程人民民主最重要的结构要素:在过程性中体现人民性是发展全过程人民民主的本质要求,在民主实践各个环节体现最广大人民群众的根本利益是人民民主全过程的优势所在^[2]。

为政之道,民生为要。维护和改善民生是国家和政府应当承担的义务与职责,民生问题因此具有鲜明的公共性特点^[3]。民生的重要性及复杂性决定了其不仅是经济命题更是政治命题,是对公众就业权、受教育权、劳动权、社会保障权、环境权等基本生存和发展权利的国家关怀和公正分配^[4]。关注民生、着力保障和改善民生是中国共产党以人民为中心的必然价值追求^[2]。习近平总书记指出,“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。必须坚持尽力而为、量力而行,完善基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,不断满足人民对美好生活的向往。”^{[1]35}

发展民主是解决民生问题的重要手段,民生建设是民主发展的强大动力^[5]。民生是评判中国民主实践合法性的重要依据之一,民生建设深刻地优化了民主建设的自身发展形态和战略^[6]。民主的发展有助于民生的实现,民生的发展也有助于民主的进步,高质量民生建设促成的合理分配结构、物质和精神生活双重维度的共同富裕,反过来能够作用于全过程人民民主的深化发展,进而促进民主与民生的良性循环^[7]。民主与民生向来是社会各界关注的热点问题,已有研究着眼于民主与民生的价值根基、理论内涵、实践资源等维度进行了卓有成效的探索,而对新时代背景下民主与民生互动的机理阐释尚有不足。迈向新时代新征程,迫切需要在厘清民主与民生互动互促关系基础上,探索民主化民生福祉的稳步提升策略。

鉴于此,本研究尝试回应以下关键问题:新时代,民主发展促进民生建设的作用机理如何

呈现?发展全过程人民民主增进民生福祉的实践逻辑如何体现?发展全过程人民民主增进民生福祉的优化策略如何选择?根据习近平总书记针对全过程人民民主所提出的“最广泛”“最真实”“最管用”3个维度,深度剖析“民主促民生”3个典型案例,从而凝练出发展全过程人民民主增进民生福祉的三重实践逻辑,试图在案例发现和一般知识之间建立联系,实现从“讲故事”到“知识积累”的跨越^[8]。在此基础上,探究扩大“民主保民生”的参与性、夯实“民主筑民生”的责任性、提升“民主促民生”的有效性的三重路径,为提升全过程人民民主的民生效能提供现实理据与优化策略。

二、民主发展促进民生建设的作用机理

民主与民生的核心理念都指向“以人民为中心”的价值追求,发展民主与改善民生相辅相成:全过程人民民主以人民为中心,全方位引领新时代民生建设;作为全过程人民民主在社会场域的重要体现,新时代民生建设与人民群众的美好生活需要密切相关,将民意民智民力转化为多领域全方位推进民生善治的强大动力。具体而言:其一,民主建立依靠民生建设来奠定基础。民生建设作为社会发展的核心内容和民主制度的物质基石,为民主的构建与稳固提供了重要的物质支撑。其二,民主落实保障民生建设有序推进。民主的重要价值体现在相关制度得以有效执行,以确保民生项目在规划、实施和监督等环节吸纳民众实质性参与,确保民生事项有序推进。其三,民主发展助力民生成果的共建与共享。伴随着民主制度的不断完善,更广泛的人民群众成为民生事务合作治理共同体的一部分,民众的参与意愿和参与能力同步得到提升,民众在为共同体作贡献的同时也能够得到共同体的正向反馈。

1. 民主建立依靠民生建设奠定基础

尽管民主生成路径与发展模式各具特色,但是任何形式的民主都需要经济基础的支撑,都需要依靠民生建设为民主发展奠定坚实的物质根基。“民主不论以哪一种形式表现出来,都需要相应的经济基础支撑,这个经济基础不仅要支撑每个人,而且要支撑整个

国家……不论个人,还是国家,一旦失去了应有的经济基础支撑,都将直接威胁民主。”^[6]民主建立不是抽象且孤立的政治行动,而是落实于具象且相互关联的经济社会建设实践,其中必然包括民生建设实践,这就为民主制度建立提供了稳定的经济社会基础和生态环境。

一方面,民生根植于人类生存与生活的内在刚性需求。通常认为,民主国家的首要任务就是解决好民众温饱问题、组织好民众社会生产及满足好民众生活需要。仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱。人们脱离了具象的民生基础而空谈民主,只能是无源之水、无本之木。民生标准也就自然而然地成为检验民主建设成效的“试金石”,即只有在民生根基得到充分稳固之后,人民群众才有可能在民主社会中获得安全保障、生存资源、自由权利及福利条件。全过程人民民主所践行的“以人民为中心”的发展理念,就是要在所有领域、内容和环节评价方面将人民答应与否、赞成与否、拥护与否及高兴与否作为衡量工作得失的根本标准与评价尺度。将全过程人民民主的重大理念运用于指导为民造福的实践,就是制定出更多惠民举措,更好地满足人民群众对美好生活的多维需要。

另一方面,民生建设是一个复杂的社会系统,既包括人们的物质条件极大改善、社会财富的正义分配,也包括权利的保障和平等的公共服务。民生建设展现了人民群众追求美好生活的热切期盼,体现了对民主法治、生活富裕、公正尊严、自由发展、平等正义等美好价值的高品质追求,维护了不同位阶的民生权利——从生存权到发展权再到经济权、文化权、福利权,实质性推动并深化了民主建设进程,从而创造了民主进步的时代条件。与此同时,民生建设的效果显现和民众共享发展成果的程度改善,为优化民主建制以更好促进权力共享与权利保障提供了驱动力量。

2. 民主落实保障民生建设有序推进

民主建设为促进民生事业的改善提供了制度保障,赋予了人民群众知情权、表达权、参与权和监督权,为改善民生建设注入了“民众增权”的积极要素。随着经济社会繁荣发展,人

民群众在生活状况得到改善、物质待遇得到提升之后,对于实质权利获得的需要更加迫切,而后者正是使民生福祉得以持续改善的根本动力。于是,满足民生需求就不仅是让人民群众拥有经济上的自主权,更是要满足与民生需求相适应的政治需求^[9]。就目前人民群众权利谱系的内容而言,就业权、劳动权、受教育权、社会保障权等经济权利与社会权利的稳中有进,体现出国家关怀与分配正义,但是在实质赋予民众诉求表达权、决策参与权、民主监督权等政治权利等方面尚存提升空间。在民众真实偏好无法完全体现、决策参与部分缺位、监督渠道不畅等情形之下,民生建设只能停留于行政权力支配下自上而下的资源分配。

新时代,全过程人民民主以不断升级的民生需要为出发点,保障人民主体地位,维护人民民主权利。具体而言:其一,通过民生领域重要事项的民主立法制度,包括立法前问需于民、立法中间计于民、立法后问效于民、监督实施取信于民,在规范有序地推进民生建设的同时,为保障人民享有民生权利提供了法律依据,以“良法”为“善治”保驾护航。其二,通过民意投票选出人民代表,实现了民众真实偏好的表达与整合;通过对话协商与利益博弈等公共理性方式,实现了有限社会资源的权威性分配。其三,通过各种民主监督制度,有效规避了民生建设过程中公共权力乱用和滥用的异化风险,实现了民生政策依法依规执行。概言之,全过程人民民主通过优化民主环节和完善民主制度以深入了解人民群众急难愁盼、积极回应民众核心诉求、切实化解民生困境,为人民群众实质性参与民生建设筑牢制度保障,切实为人民群众在改善民生进程中“增权”。

3. 民主发展助推民生成果共建共享

通过制度化的民主参与渠道,广泛吸纳多元力量参与民生事项的共建共治,促进经济社会发展成果的全民共享,在增进民生福祉的实践中,民主建设的实际效果便生动地呈现出来。

一方面,真正的民主注重民生实际效果的达成。近代西方民主制度是为实现和保障资产阶级利益、保护资本主义私有制而创制和形成的政治制度^[10],其实质是统治精英包装其合法

性的装饰品和保障其根本利益的制度工具^[7]。与之相比,中国特色人民民主制度在民生实效方面则显现出极大优越性。习近平总书记指出,“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的。”^[11]全过程人民民主不是空口许诺,而是实实在在地为民造福、满足民众的美好生活需要的制度。在倾听民众声音、了解民众诉求、解决民众疾苦的过程中,全过程人民民主体现出“最真实”的特质;在赋予民众权利、遵从民众意愿、保护民众意志、增强民主能力的进程中展现出其“最有用”的品格,在保证和支持人民当家作主的同时,将民主制度优势转化为民生建设的效能。

另一方面,通过发展民主以改善民生的本质是通过吸纳多元力量全面参与民生事项的合作治理,以实现发展成果的普及普惠普享。人人共享发展成果、同等受到尊重和关照、共享平等公民权利,日益成为社会主义民主政治的核心内容。习近平总书记指出,“共建才能共享,共建的过程也是共享的过程。要充分发扬民主,广泛汇聚民智,最大激发民力,形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的生动局面。”^[12]全过程人民民主始终致力于实现全民共建共治共享:一是通过民主的对话协商制度吸引民众参与涉及自身重大利益的公共政策议程,在一些民生矛盾重点领域,不断畅通利益表达渠道,包容和整合不同需要,寻找最佳利益平衡点,凝聚公共利益和公共意见共识^[4]。尤其在就业、养老、医疗、教育、住房等民生重点领域,保障弱势群体的基本生存和发展权益,从而确保人民群众的利益平衡性及发展共享性。二是通过民主参与制度整合民生发展的社会力量,最大限度发挥其认知多样性、信息多源性和视角广泛性等优势,充分吸纳党外人士、归侨侨眷、海外侨胞及日趋庞大的社会组织等多元力量参与决策过程,发挥这些群体在就业促进、弱势群体帮扶、社会服务等民生建设方面的重要作用,不断形成改善民生的系统性合力。

三、发展全过程人民民主增进民生福祉的实践逻辑

社会实践场域中,在根本利益一致的前提

下,全过程人民民主以人民为中心、以和谐发展为宗旨、以有序推进为策略,不断增进民生福祉。作为“最广泛的民主”,全过程人民民主体现出广大人民群众进入民生议题的参与性逻辑;作为“最真实的民主”,全过程人民民主体现出民众参与民生治理过程的责任性逻辑;作为“最管用的民主”,全过程人民民主体现出关键性民生诉求得到制度性回应的有效性逻辑。

1. “最广泛”——全过程人民民主保障“民生事项民作主”,彰显“参与性逻辑”

全过程人民民主要求全过程主动吸纳民众积极参与,是“全过程”和“人民性”的生动体现。“助民参与”是全过程人民民主的“落地举措”,即无论性别、职业、宗教、学历、收入等方面有何差异,全过程人民民主始终坚持以人民为中心和人民至上,始终坚持一切为了人民和一切依靠人民,允许并鼓励全体民众参与民生建设实践,特别关注弱势群体和边缘群体的政治社会权利赋予。在复杂的民生建设实践中,多元主体的参与能够有效分担治理成本、降低治理负荷,为高质量的公共决策提供多元智慧与意见^[13]:一方面,通过扩大民主制度覆盖范围,人民群众敢于且乐于站出来为自己代言,广大民众因此获得了对政治决策的掌控权,他们的理性、自主性、活跃性与道德性等积极高效的参与品性得到了培养,民主议事能力得到了实质性增强。这不仅有助于提高集体决策的社会接受度,还能发挥民主制度的监督功能,有效制衡特殊利益群体崛起,使人民群众能够真正当家做主。另一方面,广泛的民众参与还能有效避免“个体原子化”倾向,在追求民生利益共同目标的过程中建立起彼此之间的联系,以增进集体归属感和获得感。

全过程人民民主既是人民代表大会制度的内在要求,又是其重要的表现形式。温州乐清市人大常委会不断探索既能优化人大监督效能、又能拓展公民政治参与渠道的民主途径,创新性地推出了“人民听证”制度。所谓“人民听证”,即人大常委会出面组织,人大代表和群众代表共同参加,通过网络等媒体直播、向公众开放,以政府官员为对象的质询和民众普遍关注的公共政策辩论制度^[14]。历经多年,乐清“人

民听证”不断升级迭代,在发展践行全过程人民民主的进程中开展了一系列生动的实践。从2007年“一年三考副市长”到2009年“局长成为听证对象”“辩论式议政”,从2011年“听证议题人代会确定”到2013年“协商民主、社会共治”,再到如今“议行一致”,经由乐清“人民听证”讨论协商,关涉教育、治安、城建、交通、环保等社会各方面的百余个议题均已得到妥善解决。通过将公民有序吸纳进入地方人大工作机制的方式,乐清“人民听证”制度实现了将非制度化、分散化的公民政治参与引向了制度化、组织化的轨道,极大促进了地方人大的民主议事与民主监督功能的有效发挥,提升了地方治理的实际效能^[15],为全过程人民民主彰显民生广泛参与性逻辑提供了很好的实践例证。

分析上述“人民听证”制度可知:一方面,全过程人民民主的“广泛参与”从其参与性实质出发,包含“有序参与”“可控参与”及“对等参与”。其中,“有序参与”即民众的听证参与行为要遵循特定秩序,这个秩序包括了《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律法规及地方人大所确定的听证程序。“可控参与”即在保障政治权力运行稳定的前提下,以审慎的方式推进民主参与。在乐清“人民听证”制度中,通过邀请市级人大代表、乡镇人大主席团成员、社会组织代表及市民代表参与听证,以确保参与人员、参与规模和参与程度的可控性。“对等参与”即民众遵纪守法的义务本位与民主监督的权利本位相对等。在乐清的人民听证会上,政府职能部门首先需向民众展示依法行使公权、履行行政职责、提供公共服务及实施社会管理的具体情况,民众则凭借“人民听证”平台向国家机关陈述利益诉求和意见建议。

另一方面,“广泛参与”从其有效性内涵出发,包含了“有效赋权”“有效监督”及“有效互动”3个层次。其中,乐清“人民听证”的全过程通过网络和电视现场直播,以确保更大范围的民众同现场听证的市民代表享有平等的知情权;“人民听证”会后,地方人大还会将民众普遍关注的重点工作以公告形式通过权威媒体公

开发布;参与“人民听证”的市民代表,有权对政府履职及公共政策提出意见。“有效监督”和“有效互动”即政府职能部门的工作报告与人大工委相应的调研报告形成“双报告的双轮驱动”,使得民主监督从形式化走向实质化。对于市民代表的合理化意见建议,人大常委会将监督相关职能部门限期反馈。在乐清“人民听证”会议上,针对所确定的议题会产生两份报告,一份是政府职能部门做出的“议题落实的情况汇报”,另一份是地方人大常委会各工委做出的“议题落实的调研报告”。人大代表、社会组织代表及市民代表有权围绕报告向副市长、职能部门负责人分别提问、反复质询及公开辩论。听证会上所产生的合理化“人民建议”,将由人大常委会以决议的形式上报,监督政府职能部门限期回复并及时整改,形成质询—反馈的有效监督闭环。

2. “最真实”——全过程人民民主筑牢“民生资源民负责”,展现“责任性逻辑”

全过程人民民主要求全过程对人民负责。人民主权作为全过程人民民主的核心价值观理念,体现在确保全体民众能够实质性、主导性地参与公共事务治理的各个环节。通过构建全面覆盖、闭环管理的民主程序体系,以确保每位公民都能承担起相应责任,从而真正实现人民当家作主。上至国家立法下至基层治理,既要重视民主选举,更要重视民主治理,以程序正义的完整性保障人民主权的现实性。如果说“让民做主”是民主的前端问题,那么“对民负责”则是民主的终端问题。全过程人民民主在实践中将其责任意蕴统一于“予民权责”实践,即从捍卫整体性的民众权益出发,将责任作为政治价值和组织原则,充分整合进民众政治生活的各个层面各个环节,全方位涵育民众的责任观念,以民主责任机制来协调规范不同主体的政治行为,使得民主与责任有机融合,从而提升民主质量、维持公域稳态、增进民生福祉。在这个意义上,全过程人民民主体现民生建设的责任性逻辑:一方面,责任意味着民众对“集体的善”负有道德义务。民众参与民生建设,不仅包含参与者对自己生活和周围环境施加影响和控制的正向赋权,也包含责任对民主参与权利的反向

约束,参与权利不应作为扰乱公共秩序、侵占他人权利、偏袒特殊群体的便利之举,而应成为服务公共利益、增进民生福祉的理性工具。另一方面,责任应成为民众参与民生建设的惯习。全过程人民民主旨在将民众的各类责任,如道德律令、公序良俗、行政责任等,从外在强制转化为内在自律,进而升华为自觉自愿履责。

农业农村部、国家发展改革委、国家乡村振兴局于2023年联合发布的“第四批全国农村公共服务典型案例”中,陕西省镇安县推行涉农资产项目(农村公共基础设施)“易权到村”管理模式成功入选,为全过程人民民主体现民生建设的责任性逻辑提供了很好的实践例证。近年来,镇安把农村公共基础设施所有权、管理权和使用权移交到村级组织,通过落实“村有、村用、村管”的责任格局,与农民个人形成了治理责任共同体、与村级集体经济结成了利益责任共同体,改变了以往条块分割所导致的责任边界模糊、权属不清所导致的主体责任混乱、资源匮乏所导致的管理效能低下等实践困境,呈现资金整合、资源盘活、效益激增的良好态势,实现了资产入股得股金、就业务工得薪金、经济分红得现金的多赢局面,畅通了资产增值、集体收益与村民收益的良性循环。截至2022年末,镇安“易权到村”涉农项目资产共计10大类113项1400余个,落实管护资金7349万元,选聘管护人员6740人^[16],既撬动了村民民主参与的主动性,又调动了其社区管理的责任性,大大提高了乡村治理现代化的水平。

分析“易权到村”管理模式可知:其一,该模式明确了“易权”责任边界,奠定了“易权”基础。镇安将各级财政投入建设的10类农村公共基础设施,包括村内道路、小型水利设施、公共文化体育设施、村级活动场所、路灯、公厕、垃圾污水处理设施及其他公共基础设施等全部纳入涉农项目“易权”管理范围。一方面,镇安根据农村公共基础设施类型,按照“谁拥有谁管护”原则由村委会对文体类公共基础设施等进行管理维护;按照“谁使用谁管护”原则,对学校、村卫生室、敬老幸福院等资格准入门槛较高、专业技术含量较高、具有经济收益的基础设施,由其使用者负责管理维护。另一方面,镇安

将所有纳入“易权”范围的公共基础设施的管维责任具体到人,定责定岗;因自然灾害造成基础设施损毁的,专人进行排危抢修;因人为破坏造成损毁的,专人代表集体进行制止和索赔;因设备故障等原因造成基础设施无法正常使用的,专人进行及时调节养护;因疏于管理造成资产闲置的,专人进行引导盘活。

其二,该模式夯实了“到村”主体责任,“县—镇—村—户”四级各司其职各尽其责:县级主管部门负责协调和指导,对涉农项目资产分类制定建设、验收、移交、管理、监督制度,确定专责管护、义务管护、市场管护三种方式;镇办负责监督、考核,根据考评结果向村民兑付报酬;村(社区)委会负责组织实施,发动村民投工投劳、领薪养护与义务养护;村民则树立责任意识培育公共情怀,就地就近选择公共设施养护、环境保洁、垃圾清运等岗位,努力实现个人稳定就业与脱贫增收。

其三,该模式实现了多方分担筹资责任,弥补了管理报酬、维修资金及重建费用不足的问题。镇安以省—市—县三级财政拨款为主,辅之以行业部门补助、村集体经济列支、社会组织募捐、商业保险理赔、服务对象缴费、投工投劳折算等途径,建立起公共基础设施管护资金稳定的蓄水池,截至2022年底,镇安多渠道共筹措到资金14250万元,填补了“管护赤字”。

3.“最管用”——全过程人民民主推动“民生诉求有回应”,体现“有效性逻辑”

全过程人民民主要求全过程具有回应性。民主决策能够较好地保护民众的权力和利益,对人们的判断或偏好比其他政府形式更具有回应性,尤其是当弱势群体被纳入民主进程之后,其利益能够得到政治体系更好地促进。回应性是现代民主政治的基本伦理,国家治理的一个基本目标就是“满足人民期待”^[17]。“解民所需”是回应性民主的实践样态,即以全过程人民民主回应民生诉求,将民生诉求纳入民主实践议程,形成集体行动方案,在行动过程中充分协调多方利益关系、最大限度争取各方的认同和满意、最大限度惠及民众,因而能够获得民众信任、得到民众拥护,进而积累群众基础蓄积实践力量。化解民生问题的集体行动应以实现公

共利益与增进民生福祉为目标,否则就有可能掉入形式主义泥潭。作为“最管用的民主”,全过程人民民主坚决反对搞“花架子”、反对开“空头支票”,聚焦“解民所需”“起始于人民意愿充分表达,落实于人民意愿有效实现”^[18],民主过程与民生结果的有机统一有效规避了“无效治理”风险,极大促进了民生福祉的实现。只有能够真正有效解决问题的制度才能够增强人民群众对制度的认同,使中国特色社会主义民主制度成为人民群众真心拥护的制度;只有获得了人民认同的制度才能保持稳定,才有进一步发展与变革的动力,才会始终如一地将人民置于制度的中心,为夯实人民当家作主、推进国家治理现代化强基固本^[19]。

近年来,北京市“接诉即办”改革不断深化拓展,通过对民生诉求的及时回应,推动城市基层治理格局发生深刻变革,不仅积累了超大城市治理的重要经验,有效提升了首都治理体系和治理能力现代化水平,也推动了人民民主在首都治理实践中的不断丰富发展,践行了“人民城市为人民”,彰显了“人民至上”的民主价值和理念,展现了全过程人民民主的显著优势^[20]。2017年以来,以12345市民服务热线平台为载体的“接诉即办”已受理群众诉求破一亿条,解决率、满意率在原有基础上提高41%和30%,北京已形成“以群众诉求驱动超大城市的治理模式”^[21]。“接诉即办”以自下而上的居民诉求为中心,已然成了适应民众对美好生活的现实要求、破解超大城市治理难题的重要举措,为全过程人民民主与增进民生福祉有机统一提供了生动注脚,为全过程人民民主体现民生建设有效性逻辑提供了实践例证。

北京市“接诉即办”改革具体有三方面特征:其一,重塑基层治理格局,分类回应诉求。北京“接诉即办”改革将自上而下的行政命令式任务下派格局转变为自下而上接诉应诉新格局,以此撬动了基层治理相关责任部门的工作联动机制优化。北京整合了各领域的64条政务服务热线,建立了统一的12345市民服务热线平台,将16个市辖区、65个政府职能部门、343个街乡、47家市属企业、64家电商企业、10

家物流企业全部整合进接诉应诉资源体系,按照“突发事件立即处置、民生诉求当天处置、一般诉求正常办理、疑难诉求推动办理”原则进行民生诉求的四级分类精准处置^[22]。

其二,重回社区服务职能,社区街道“向上吹哨”。2021年颁布实施的《北京市接诉即办工作条例》在第二章17条明确规定“居民委员会、村民委员会(统称社区)应当协助承办单位处理社区(村)范围内的矛盾纠纷,解决公共事务等方面的诉求”;特别强调“承办单位不得将社区职责清单外的事项交由社区办理,不得将社区协助政府工作的事项交由社区作为主责办理。”^[23]该条例明确了政府部门和职能条口在基层治理中的权能边界,重新定位了社区在“接诉即办”新格局中的管理职能,街道和社区通过“向上吹哨”机制,将上级政府职能部门与基层民众诉求响应有机贯通,切实推动民众急难愁盼事项根本性解决,这在减轻社区过重行政管理负担的同时,使社区回归了居民自治的公共服务属性。

其三,重设绩效考核标准,公布接诉即办成绩。在“接诉即办”实践中,将“接诉响应率”“问题解决率”和“群众满意率”纳入相关部门和干部绩效考核的指标体系。2019年以来,北京每月会向社会发布“接诉即办”成绩单,公开综合评分靠前和靠后的市辖区、排位前10名和后10名的街(乡、镇)情况、市级部门和国有企业的排名情况,同时将完成“接诉即办”工作情况纳入各级领导班子和党员干部日常考核,将考核结果作为分析研判和动议干部的重要参考。通过“人民群众满不满意”的指标体系重设,倒逼基层治理的绩效提升,使得基层治理责任主体更加重视民情民意,杜绝推诿扯皮现象的发生,积极回应民众诉求。

四、发展全过程人民民主增进民生福祉的效能提升

以发展全过程人民民主增进民生福祉无疑是推进中国式现代化的题中应有之义。不同于西方民主仅仅注重投票环节的静态式选举民主,全过程人民民主体现为覆盖的全面性、权力运行的全流程、民主程序的全闭环、公共领

域的全覆盖及社会治理的全环节。发展全过程人民民主增进民生福祉,需要将全过程人民民主的精髓全面融入保障和改善民生的各领域各环节:一方面,通过民主的制度化路径改善民生和共享发展成果;另一方面,民生福祉的稳步提升、民生问题的逐渐化解、民主覆盖范围的不断扩大均能正向激发民众的民主意识与公共精神,为进一步深化民主开辟新路径。基于此,通过全领域坚持党的全面领导,以提升“民主促民生”的有效性逻辑;通过全方位培养民众参与能力,以扩大“民主保民生”的参与性逻辑;通过全过程推进“协商精神—责任制度”共同体建设,以夯实“民主筑民生”的责任性逻辑,不断追求民主化的民生绩效,确保发展全过程人民民主增进民生福祉的效能提升。

1. 提升“民主促民生”的有效性逻辑:全领域全面加强党的领导

习近平总书记指出,“办好中国的事情,关键在党。”^[24]在社会场域,要想将全过程人民民主的民生效能最大程度地发挥出来,就必须坚持和完善党的集中统一领导,必须把全过程人民民主的理念与制度贯穿到增进民生福祉事业的各个领域,在民生建设中充分发扬民主。其一,中国共产党能够遵循“顶层设计和基层创新相结合”“问题带动与试点推进相统筹”等原则,在更高站位上找到民众切身利益的最大公约数,统筹规划民生事项,发展民主以切实回应民生诉求。中国共产党始终代表最广大人民群众根本利益,与人民群众休戚与共、生死相依,没有任何自己特殊的利益,从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。因此,只有在中国共产党的坚强领导下,民生建设实践才能弥合民主参与过程中的分歧,确保民生相关政策有组织有计划地稳步推进,从而得到人民群众的坚决拥护和支持。其二,中国共产党能够有效吸纳多方力量形成民生建设的主体合力,畅通协商共治的民主参与机制,推动民生建设领域的资源下沉,以“解民所需”激发多方力量投身民生建设的热情,实现共建共治共享的良好局面。其三,中国共产党能够积极引导人民群众成为“理性的政治参与者”,成为平衡群体情绪的重要机制。在各级党组织的领

导下,人民群众的民主参与热情既能够得到肯定与保护,又不会突破理性边界,以保障民生事项民主治理的可控性与科学性。

2. 扩大“民主保民生”的参与性逻辑:全方位培养民众参与能力

《宪法》明确规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民”“人民群众来参与,人民群众来监督,满足人民群众的发展需求和安全需要,实现形式与效能的完美结合和有效统一,这就是我国全过程人民民主的鲜明优势”^[25]。在全过程人民民主理念指引下,民生建设领域非常重视“助民参与”,即强调对民众赋权,而提升民生建设效能仅有形式上和程序上的“广泛民众赋权”远远不够,因为人民群众空有参与意愿而参与能力不足的“广泛赋权”,不仅不会提升全过程人民民主的民生效能,反而会因专业知识获取不足、行动筹划反思不足等妨碍科学决策与集体行动。因此,全过程人民民主所强调的民众赋权的广泛性内在地包含了培养民众参与能力的重要意涵。

具体而言,一是通过公开政务信息以增强民众对民生公共决策的理解力、判断力与决策力。“政务公开是行政机关全面推进决策、执行、管理、服务、结果全过程公开,加强政策解读、回应关切、平台建设、数据开放,保障公众知情权、参与权、表达权和监督权,增强政府公信力执行力,提升政府治理能力的制度安排”^[26],因此,被公开披露的重要政务信息能够决定公共政策的价值取向与群体面向。由此,民众在掌握相对全面的政务信息之后,经由理性权衡形成客观独立的判断,而不是盲从于热烈非理性的群体参与情绪。信息公开还可以使权力行使者做出更可信的承诺,是对人民负责的直接体现,由此也可以提升人民对决策过程的理解与信心。二是通过通俗易懂的政策话语表达,提高民众对民生公共话语的可知性、可及性与可用性。尤其是相关部门进行政务公开时,需充分考虑用民众能接受、听得懂的话语风格来传递公共决策信息,将专业知识、民生需要甚至民俗文化有机贯通,避免在民主参与过程中出现多数民众的话语无助和精英群体的话语垄断。三是通过提升民众的政治效能感来激发人

民群众参与民生建设的内生动力。民众的政治效能感即民众从政治参与过程中所能获得的满足感,这种满足感会因为民生具体诉求的及时回应、获得普遍认同和称赞等而转化成为荣誉感和成就感,进一步正向激励其民主参与行为。

3. 夯实“民主筑民生”的责任性逻辑:全过程推进共同体建设

实施民生建设的进程必然会涉及不同群体之间的资源分配和利益分割问题。如何界定分配正义的内涵?如前所述,民主政治的责任性逻辑更多强调民众对“集体的善”负有伦理义务与社会义务,由此彰显民主参与的公共性。但是,即便是责任性逻辑也要把握好民众履行集体义务的“度”,不能因为过度强调个体的集体责任而侵犯个体的基本权利和基本自由,“多数人对少数人的强制”无疑与“现代民主制度保护个人自由和权利”的基本价值相背离。习近平总书记指出,“在中国社会主义制度下,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。涉及人民利益的事情,要在人民内部商量好怎么办,不商量或者商量不够,要想把事情办成办好是很难的。我们要坚持有事多商量,遇事多商量,做事多商量,商量得越多越深入越好。”^[27]关键就是以“商量”为桥梁来找寻“最大公约数”——“既尊重多数人的意愿,又照顾少数人的合理要求”,这种平衡状态既要充分保障绝大多数人民群众的核心权益,同时也不能忽视少数民众尤其是弱势群体的根本诉求。仅有协商的精神理念还不足以保障责任落地,还需要负责任的制度结构和负责任的行动方案协同发力,这就需要围绕“责任”来构建“精神理念—制度结构”双向驱动的共同体,即协商共同体和责任共同体,以调和不同群体之间、不同个体之间的观点互异与利益分歧,通过“商量”找到民生建设中的公共效益最优解。

具体而言,一是要构建协商共同体。在全过程人民民主理念的引领之下,协商精神应当贯穿于民生建设的全部环节,从民生议题设置、政策制定、政策实施、评估反馈到政策终结都应当保证民众拥有表达诉求建议的平等权利。构建协商共同体,需要在捍卫个人权利和履行公

共责任之间找到平衡,找到可调和的利益最大公约数:即使不被最终决策所采纳的观点,也能在深入讨论过程中受到尊重;即使经过充分协商仍然无法避免某些群体的利益受损,那么这些利益受损群体也应当得到相应补偿而不是被忽视。二是要构建责任共同体。通过责任结构的系统化建构来提升全过程人民民主的发展质量提升,就要将责任性覆盖民生事项所涉及的全主体、贯穿民生事项决策的全过程:首先,保证民生决策议题选取设定的责任性,这就需要根据实际情况将民众的核心关切合理有序地整合进民生决策议程。其次,保证民主参与主体人员选择和履行职责的责任性,这就需要兼顾参与者的来源广泛性、知识专业性及素质可靠性,要确保参与代表能够充分调研社情民意,同时还要确保参与者能够运用民主程序恪守民主精神地负责行事。再次,保证民生决策出台落地与适时调整的责任性,这就需要完全公开决策及落实的具体过程连同所涉及的相关资源,接受全社会的民主监督。最后,完善预防性的全主体“容错—纠错—问责机制”,以便及时发现公共决策的偏差,及时补救与调整。

五、结 语

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央基于对民主政治发展规律的正确认知以及对民生建设实践经验的系统总结,开创性提出了“发展全过程人民民主,保障人民当家作主”“在发展中稳步提升民生保障水平”“中国式现代化,民生为大”等重要论述,为新时代发展全过程人民民主增进民生福祉提供了价值导向与方向指引。实践中,党和政府始终秉承以人民为中心的发展思想,积极促进民主发展与民生建设的深度融合,促进二者形成合力为中国式现代化提供驱动力量。发展全过程人民民主是增进民生福祉的重要途径,通过丰富民主形式、拓宽民主渠道、提升民主质量,将民主精神、民主思想和民主原则贯穿民生建设的始终,从而保障人民当家作主的权利落到实处,解决人民群众的急难愁盼问题,促进民生政策迎合人民群众核心诉求,进而推动民生福祉的持续增进。新时

代,民生建设在养老、就业、教育、医疗、住房等领域取得了显著成效,切实提升了人民群众的获得感、幸福感和安全感,更加坚定了中国共产党的领导人民群众继续推进民主建设的信心和决心,更加提振了人民群众的民主参与热情和能力。概言之,发展全过程人民民主以增进民生福祉将“人民利益至上”的价值逻辑与“人民真实在场”的实践逻辑有机结合,面向国内,兼顾了发展民主与改善民生的双重难题,实现了双轮驱动与双向突破;面向国际,丰富了民主政治发展的民生内涵,彰显了全过程人民民主的制度优势和中国特色民生建设的显著成果,贡献了以民主促民生的中国经验和中国智慧。

参考文献:

- [1] 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[M]. 北京:人民出版社, 2024.
- [2] 王炳权. 发展全过程人民民主与推进中国式现代化[J]. 中国特色社会主义研究, 2024(2): 16-28.
- [3] 冯英. 公正视角下的民生及其管理问题探究[J]. 政治学研究, 2012(6): 44-52.
- [4] 许玉镇, 王颖. 民生政策形成中利益相关者有序参与问题研究[J]. 政治学研究, 2015(1): 21-31.
- [5] 王浦劬. 以治理民主实现社会民生——我国行政信访制度政治属性解读[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2011(6): 81-91.
- [6] 林尚立. 民主与民生:人民民主的中国逻辑[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2012(1): 112-122.
- [7] 李猛. 共同富裕:全过程人民民主的现实基础[J]. 探索, 2022(5): 56-67.
- [8] 张静. 案例分析的目标——从故事到知识[J]. 中国社会科学, 2018(8): 126-142.
- [9] 袁峰. 论中国式民主的民生特色[J]. 江淮论坛, 2014(4): 29-34.
- [10] 房宁, 丰俊功. 民主不是装饰品[J]. 红旗文稿, 2021(21): 22-25.
- [11] 习近平. 在中央人大工作会议上的讲话[J]. 求是, 2022(5): 4-13.
- [12] 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(02).
- [13] 张贤明. 全过程负责:民主质量的责任之维[J]. 云南社会科学, 2022(4): 2-9.
- [14] 乐清:“辩论式议政”上路[N]. 浙江日报, 2009-11-03(10).
- [15] 韩旭. 国家治理视野中的根本政治制度——改革开放40年来人民代表大会制度的发展逻辑[J]. 政治学研究, 2018(6): 98-105.
- [16] 陕西省农业农村厅. 镇安县涉农资产项目“易权到村”管理模式入选第四批全国农村公共服务典型案例[EB/OL]. (2023-01-13). <http://nynct.shaanxi.gov.cn/www/stzx7305/20230113/9813939.html>.
- [17] 张力伟. 责任型政党:新时代责任政治建设的核心支撑[J]. 云南社会科学, 2021(3): 10-17.
- [18] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的民主[M]. 北京:人民出版社, 2021.
- [19] 张贤明, 张力伟. 国家治理现代化的责任政治逻辑[J]. 社会科学战线, 2020(4): 181-189.
- [20] 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心. 北京接诉即办改革彰显全过程人民民主的显著优势[N]. 光明日报, 2021-12-29(06).
- [21] 北京市委全面深化改革委员会“接诉即办”改革专项小组. 北京党建引领接诉即办改革报告[EB/OL]. (2021-12-19). <https://www.beijing.gov.cn/gate/big5/www.beijing.gov.cn/ywdt/zwtz/jsjbggsjz/jsjbbg/202112/P020211219717832515125.pdf>.
- [22] 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[J]. 中国行政管理, 2022(10): 54-64.
- [23] 北京市人民代表大会常务委员会. 北京市接诉即办工作条例[EB/OL]. (2021-09-24). https://www.beijing.gov.cn/zhengce/dfxfg/202109/t20210925_2501573.html.
- [24] 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(02).
- [25] 张树华. 发展全过程人民民主[J]. 红旗文稿, 2021(17): 16-19.
- [26] 国务院办公厅. 《关于全面推进政务公开工作的意见》实施细则[EB/OL]. (2016-11-10). <https://www.guoluo.gov.cn/html/32/245083.html>.
- [27] 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(2014年9月21日)[N]. 光明日报, 2014-09-22(02).

The Mechanism, Practice, and Effectiveness of Developing the Whole-Process People's Democracy to Improve People's Well-being /XU Qian (School of Law and Public Administration, Nanjing University of Information Science and Technology)

Abstract: Developing the whole-process people's democracy to enhance people's well-being is the essence of advancing Chinese modernization. Both democracy and people's livelihood are fundamentally rooted in the principle of prioritizing the people, mutually supporting each other and creating a coupling advantage. Based on the three dimensions of whole-process people's democracy: "the broadest", "the most authentic" and "the most effective", whole-process people's democracy embodies "participatory", "responsible", and "effective" aspects through its triple practical logics of "consulting the people for wisdom", "consulting the people for effectiveness", and "consulting the people for needs", respectively. To develop the whole-process people's democracy to improve people's well-being, it is necessary to closely integrate the value logic of "prioritizing people's interests" with the practical logic of "genuine people's participation", thus addressing the dual challenges of democratic development and livelihood improvement and achieving dual-wheel drive and bidirectional breakthroughs. This will enrich the livelihood connotations of democratic political development and highlight the institutional advantages and empirical wisdom of the Chinese approach. Strategies are proposed to enhance the livelihood effectiveness of whole-process people's democracy: adhering to the comprehensive leadership of the Party in all fields to improve the effectiveness of "whole-process people's democracy promoting people's well-being"; cultivating people's participation capabilities in all aspects to empower citizens to engage rationally and autonomously in governance in the livelihood field; and promoting the construction of a "deliberative spirit-responsibility system" community throughout the entire process to ensure democratic authority while dynamically balancing the core rights of the majority with the fundamental needs of vulnerable groups.

Key words: whole-process people's democracy; people's livelihood; promoting people's livelihood through democratic approaches; people's hearing of witnesses; transferring the property rights and management authority of rural public infrastructure to villages; rapid response to public complaints