

以民主促民生：发展全过程人民民主的民生逻辑*

张等文 刘绍章

内容提要：发展民主是解决民生问题的重要抓手，保障和改善民生离不开民主制度的有效运转。作为社会主义民主政治发展的新形态，全过程人民民主具有鲜明的人民性，蕴含着“以民主促民生”的价值导向逻辑。所谓以民主促民生，即是通过发展全过程人民民主来更好地保障和改善民生，这既是在推进全过程人民民主实践中坚持以人民为中心的发展理念的内在要求，又是全过程人民民主超越西式民主的优势所在。全过程人民民主以民主选举聚合民生需求偏好，以民主协商制定民生公共政策，以民主监督推进民生政策有力执行，以民主立法为民生建设提供法治保障，把民主机制贯穿于民生建设全过程，有助于切实解决人民群众需要解决的“急难愁盼”问题。新时代以全过程人民民主促进民生建设，要加强党的全面领导，健全民主链条，增强人民群众的参与意识，将全过程人民民主制度优势转化为民生建设绩效，不断推动以民主促民生建设的高质量发展。

关键词：中国共产党 全过程人民民主 民生 以民主促民生

一、引言

发展民主与改善民生是近代以来中华民族辛苦求索的重要理想，反映了自强不息的中国人民追求民主独立和美好生活的强烈愿望。中国共产党的百年历史是一部党带领人民发展民主、改善民生的奋斗史，在党的领导下，中国人民实现了从站起来到富起来再到强起来的伟大飞跃，取得了一个又一个民主政治建设的伟大成就，绘制了一幅又一幅波澜壮阔的民生画卷。党的十九届六中全会指出：“让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点”。^①让老百姓过上好日子既是保障和改善民生的重要目标，也是发展全过程人民民主的价值旨归。从这个意义上说，发展民主与改善民生具有共通性，都是为了不断满足人民群众过上好日子的美好愿望。习近平总书记强调：“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

* 本文为国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于发展全过程人民民主重要论述研究”（21&ZD006）的研究成果。

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，第47页，人民出版社，2021年版。

题的。”^①这一重要论述表明,发展全过程人民民主的重要目的在于通过民主的方式解决和处理好包括民生在内的关乎人民群众切身利益的问题,也就是说“全过程人民民主反对做表面文章,反对耍花拳绣腿,而是恪守发展是第一要务、民生是最大政治的中国式民主哲学”^②。党的二十大报告明确提出,发展全过程人民民主,必须“充分体现人民意志、保障人民权益”^③,保障人民权益自然包括保障和改善民生以及增进民生福祉。因此,新时代新征程发展全过程人民民主和扎实推动共同富裕,要“将民主建设与民生建设有机结合起来,追求民主化的民生绩效”^④。

民主与民生的内涵和侧重点不同,民主的本意是“人民的统治”,是“政治现代化的标配”^⑤;“民生,即民之生计”^⑥,是“关乎人民生活和生计”^⑦的基本生存、发展及其权益保护的状况。“民主涉及政治领域和政治生活,民生涉及社会领域和社会生活”;^⑧“民主是人民主权的权力本位”^⑨,民生强调“每一位社会成员都有共享社会经济发展成果的权利”^⑩。在我国,民主与民生并非是均衡发展、同步进行的,而是“民生关注先于民主发展,而后又以政治民主实现社会民生”^⑪。在中国共产党成立之前,历代王朝和政府虽然对民生领域有一定的关注,但在民主建设方面几乎毫无建树。从这个意义上说,传统中国政治有民生关切却无民主建设。中国共产党自诞生以来,既注重解决百姓疾苦,又带领中国人民矢志不渝地追求人民民主。新中国成立后,尤其是改革开放以来,民主与民生建设实践不断拓展,民主与民生的关系变得日益密切,具有高度的关联性,二者在人民当家作主这一核心领域上具有一致性^⑫，“是人民当家作主的共生性环节”^⑬,共同构成了“满足人民美好生活需要的双重杠杆”^⑭。随着经济社会的发展和人们对于美好生活需求层次的变化,民主与民生的关系日益交叉拓展,在理念上呈现为“民主好不好,民生最重要”^⑮的关系逻辑,在实践中表现为“民主与民生相统一”^⑯以及“民主民生化和民生民主化的双向互动运动”^⑰。

民主作为“一种利益均衡的机制”^⑱,是解决民生问题的有效方式。所谓“以民主促民生”,就是“通过民主渠道促进民生问题的有效、合理的解决”^⑲。对于以民主促民生建设,学者们从不

- ① 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》,2022年第5期。
- ② 王炳权:《论全过程人民民主与基层治理》,《甘肃社会科学》,2023年第1期。
- 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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第37页,人民出版社,2022年版。
- ④ 林尚立:《民主与民生:人民民主的中国逻辑》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2012年第1期。
- ⑤ 肖立辉:《新时代新征程发展全过程人民民主的理论阐释与部署要求》,《科学社会主义》,2022年第6期。
- ⑥ 赵丽江、马广博、刘三:《民生政治:当代中国最重要的意识形态》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2012年第3期。
- ⑦ 张贤明、高光辉:《民生的政治属性、价值意蕴与政府责任》,《理论探讨》,2011年第6期。
- ⑧ 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》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2011年第6期。
- ⑨ 王玉灵、霍有光:《民主民本民生理念辨析及理论构建》,《北京行政学院学报》,2011年第6期。
- ⑩ 高和荣:《共同富裕型民生的历史生成与时代内涵》,《社会保障评论》,2022年第5期。
- ⑪ 张敏、王俊拴:《比较视阈下的民主与民生——基于非均衡发展视角》,《广西社会科学》,2013年第10期。
- ⑫ 王侃:《民主与民生关系的政治学分析——基于杭州市城市民主管理模式的实证研究》,《浙江社会科学》,2011年第2期。
- ⑬ 解丽霞、邱婕:《人民当家作主的中国实践》,《学术研究》,2021年第2期。
- ⑭ 虞崇胜:《民生与民主:满足人民美好生活需要的双重杠杆》,《中国党政干部论坛》,2019年第11期。
- ⑮ 张树华:《正确的民主观、全新的发展路》,《经济导刊》,2022年第7期。
- ⑯ 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》,《理论与改革》,2022年第2期。
- ⑰ 贺方彬:《中国社会转型语境下民主与民生的关联性探析》,《学术论坛》,2011年第10期。
- ⑱ 徐勇:《民主:一种利益均衡的机制——深化对民主理念的认识》,《河北学刊》,2008年第2期。
- ⑲ 王侃:《民主与民生关系的政治学分析——基于杭州市城市民主管理模式的实证研究》,《浙江社会科学》,2011年第2期。

同的角度展开了深入研究。一是关于以民主促民生建设的理论阐释。王炳权认为,“全过程人民民主在结果导向上,强调民生民主”,“民生民主是以民生为结果导向的民主”。^① 有学者指出,中国式民主政治的发展走向是民生政治,以民主促民生是我国民生政治的未来图景。^② 还有学者认为,政治上发展民主是解决民生问题的有效途径,“全过程人民民主构成新时代民生建设的政治保证和有效途径”^③。二是关于以民主促民生建设的实践案例研究。有学者指出,杭州市在地方治理中推进的以民主促民生建设具有典型性,其在实践中坚持以民生问题为导向,创新出“四问四权”的制度机制,形成了“党政、市民、媒体‘三位一体’的‘以民主促民生’工作机制”^④,实现了“增量民主与有效发展”^⑤的统一。近年来,全国各地都在贯彻落实中共中央关于发展全过程人民民主的重大理念,致力于推动全过程人民民主的伟大实践,积极回应人民群众的民生关切。浙江、四川、山东、广东等地纷纷实施民生实事项目人大代表票决制,取得了重大成效。民生实事项目人大代表票决制以“人民当家作主”为理念,以“改善民生”为评价标准,通过环环相扣的程序设计,创新了人大代表的工作方式,开拓了人大代表履职尽责的空间。^⑥ 三是关于以协商民主促进民生建设的研究。许玉镇和王颖基于协商民主的视角,认为“民生政策与协商民主之间具有内在联系和外在契合”^⑦。徐敏宁认为,公民协商参与民生政策制定是实现民生现代化建设的根本要求。^⑧

综上所述,已有研究成果对民主与民生的内涵、关系等问题进行了深入分析,既有从民主协商、民主参与等视角进行阐释的论著,也有从个案着手进行解读的研究成果。但这些研究大多从中观层面的某个民主环节或微观层面的典型个案展开,鲜见从全过程人民民主视角对中国式民主的民生逻辑进行深入探讨的研究成果,也少见对以下问题的探究:为何中国式民主能够用来解决民生问题和促进民生建设?党和政府是怎样在民生建设的全过程、各领域发扬民主的?全过程人民民主是怎样促进民生建设的?如何更好地发挥全过程人民民主在保障和改善民生中的作用?基于对以上问题的思考,本文从全过程人民民主与民生建设的整体性视角出发,在阐述全过程人民民主蕴含的民生价值导向的基础上,分析全过程人民民主促进民生建设的作用机理,探讨以全过程人民民主促进民生建设的有效策略。

二、以民主促民生是发展全过程人民民主的重要价值导向

“民主为了生存就必须有价值来支撑”^⑨,价值规约是民主原则的基础,在实践中为民主原则定型、定向,为不稳定的民主实践提供规范性约束^⑩。“全过程人民民主的着眼点与价值追求,就

① 王炳权:《论全过程人民民主与基层治理》,《甘肃社会科学》,2023年第1期。

② 张敏、王俊控:《社会主义民主政治的走向:民生政治还是生活政治》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版),2012年第6期。

③ 杨渊浩、程竹汝:《论发展全过程人民民主与新时代民生建设》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》,2022年第4期。

④ 蓝蔚青:《“以民主促民生”战略:杭州市的实践及其经验》,《毛泽东邓小平理论研究》,2009年第3期。

⑤ 赵光勇、李力东:《基于有效治理的地方民主发展之道——杭州“民主促民生”战略的政治学思考》,《中共浙江省委党校学报》,2012年第5期。

⑥ 陈家刚、马颖:《民意代表过程视野下民生实事项目人大代表票决制》,《人大研究》,2021年第3期。

⑦ 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——基于协商民主的视角》,《政治学研究》,2015年第1期。

⑧ 徐敏宁:《公民协商参与重大民生政策制定:理论逻辑、多重困境与实现机制》,《江海学刊》,2021年第2期。

⑨ 乔万尼·萨托利:《民主新论:当代论争》,第217页,上海人民出版社,2015年版。

⑩ 刘九勇:《中国协商政治的“民主性”辨析——一种协商民主理论建构的尝试》,《政治学研究》,2020年第5期。

是真正为民造福,立足人民对美好生活的向往。”^①而人民群众对美好生活的向往,正是民生建设的旨归所在。在中国这个社会主义国家,民主与民生是天然交织在一起的,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。一方面,积极发展全过程人民民主有助于更好地保障和实现人民群众的各项权益,使人民群众的民生诉求得到更好的表达、回应和解决;另一方面,民生问题的有效解决,又能激发人民群众政治参与的积极性,从而促进社会主义民主的发展。因此,发展全过程人民民主必须要以解决民生问题为导向,发挥出其持续保障和改善民生的作用。

(一)以民主促民生是用全过程人民民主解决人民需要解决的问题的内在要求

通过发展民主的方式来保障和改善民生是中国共产党领导人民进行民主政治建设的一个不可忽视的价值追求。习近平总书记强调:“保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话,必须落实到国家政治生活和社会生活之中”。^②可见,发展民主不是一种抽象、孤立的政治行动,它必然要落实到促进经济社会发展和实现人民福祉的事业上去,要能有效解决人民群众最关心、最直接、最现实的民生问题。

恩格斯指出:“如果政治权力在经济上是无能为力的,那么我们何必要为无产阶级的政治专政而斗争呢?”^③同样的道理,如果政治上的民主不能很好地促进经济社会上的民生问题的解决,那么这样的民主就是苍白无力的。围绕民生问题的解决,民主发展就有了丰富的场域;扎根民生实践,民主发展就有了充足的动力。^④发展全过程人民民主不是一种政治想象,不能夸夸其谈,必须要将其“具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来”^⑤,落实到具体的民生建设实践中来。全过程人民民主拓展了民主实践的空间,将民主原则贯穿到民生建设的各领域和全过程,有助于人民群众充分表达自己的民生诉求。

进入新时代,人民群众的需求从“物质文化需求”转变为“美好生活需要”,民生建设的内容不断拓展,除了基本的物质生活需要之外,人们对教育、工作、医疗、居住条件、社会保障等领域的民生建设提出了更高的要求,对公正、安全、环境等方面的需求也不断增长。中国共产党坚持以人民为中心的理念发展全过程人民民主,将民主建设与实现人民群众的“美好生活需要”有机统一起来,激发了广大人民群众自主精神,使人民群众自觉成为民生建设的积极推动者,从而有效保障了人民群众的民生权益,增进了民生福祉。北京市接诉即办工作就充分体现了这一点。北京市在发展全过程人民民主实践中,不断拓展人民群众民主参与的渠道和载体,坚持民主与民生相通,创造性地开展接诉即办工作,打造了以民主促民生的“北京样板”。接诉即办工作搭建了民情传递的渠道,把“百姓盼望的”与“政府要做的”紧紧连在一起,为解决人民群众的急难愁盼问题提供了有效方案。目前,北京市大多数街道乡镇已被纳入接诉即办直派体系,这就使党和政府不仅能够准确掌握民生大数据,而且能够及时解决人民群众面临的难题。

(二)以民主促民生是全过程人民民主区别于西式民主的显著标志

“阶级性是民主的本质属性。”^⑥西方资产阶级民主以生产资料私有制为经济基础,与自由主义和个人主义价值观相结合,强调资产阶级利益至上,缺乏对国家集体利益和长远民生权益的考

① 王炳权:《全过程人民民主是人类政治文明新形态》,《当代中国与世界》,2022年第2期。

② 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》,第12页,人民出版社,2014年版。

③ 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第613页,人民出版社,2012年版。

④ 李猛:《共同富裕:全过程人民民主的坚实基础》,《探索》,2022年第5期。

⑤ 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》,2022年第5期。

⑥ 陶林:《整体性视野下的马克思民主观新探》,《理论月刊》,2020年第2期。

虑。相比于西式民主,全过程人民民主建立在社会主义公有制的基础之上,是为全体人民服务的民主,人民群众既是推进全过程民主实践的建设者,也是全过程民主发展成果的享有者。

不同类型民主的本质属性决定了其实践的价值诉求和目标导向的差异。西方国家讲民主,基本上是政治领域的民主,一般很少向经济及其他领域拓展。西方政党的资产阶级属性决定了其民主建设的受益范围始终只能是其所代表的部分阶层或群体,无法站在全体人民的立场上从根本上保障人民权益和解决民生问题。西式民主始终无法根治横亘在眼前的劳动剥削、贫富分化、失业等民生痼疾,“民主与资本主义绑定必然趋向于诱导民主本身朝向市场化方向的不断转变”^①,使既得利益者总是不断追加他们的收益,而普通民众只能承担民主运行的成本,乃至饱受民主乱象之苦。“西式民主虽然从形式上赋予了多数人的选举权利,但实际上享受民主成果的却是少数人”。^②在西方国家,民主不过是资产阶级利益集团维护自身利益和政治博弈的工具,人民群众仍然是被统治者,而非国家和社会的主人;他们除了在选举中进行一次性投票以外,难以通过其他渠道持续参与政治生活以及有效表达和维护自身权益。

与西式民主不同,全过程人民民主注重将民主建设与经济社会发展结合起来,追求民主建设的民生绩效。全过程人民民主与西式民主的重要区别,在于其能够通过一系列制度安排和参与实践来传递人民心声、维护人民利益。从制度层面来看,我国的根本政治制度赋予人民享有广泛而真实的民主权利,基本政治制度和各方面具体制度为民生建设政策落到实处提供了制度支撑。从实践层面来看,民主选举等“五个民主环节”实现了人民群众参与实践的整体性和持续性,保障了民主的全天候运行,拓展了民生建设的广度,使民生政策制定和执行的全过程都能扎根民生需求、汇集民众智慧、集中民众力量。

中国共产党和政府在发展全过程人民民主过程中把保障和改善民生作为重要价值诉求,既体现了原本作为经济社会问题的民生建设的政治意义,也反映出民主发展的现实关怀。以民主促民生为导向的全过程人民民主实践,克服了西式民主仅仅在形式上体现国家权力产生与运行的合法性的局限,将民主政治建设的重要任务落实在解决人民群众的民生问题上,形成了发展民主与改善民生相辅相成、互相促进的良好局面。全过程人民民主在理论上立得住,在实践中行得通,不断为民生建设注入活力。从这个意义上说,以民主促民生既是全过程人民民主区别于西式民主的显著标志,也是其超越西式民主的优势所在。

(三) 以民主促民生是全过程人民民主对传统民本思想的传承与发展

任何思想与理论的创新总有其源流,全过程人民民主的发展离不开对中华优秀传统文化的推陈出新和去粗取精。理论和实践表明,民主发展有其特定的民族性和历史性,发展全过程人民民主不能直接移植或生搬硬套西方的民主模式,而是要立足本土资源寻求理论给养。传统民本思想是我国发展民主和改善民生的文化基因,为以全过程人民民主促进民生建设提供了丰富的理论滋养。

民本思想萌芽于殷商之际,形成于春秋战国时期。《尚书·盘庚上》中记载了“重我民,无尽刘”的重民思想。周朝统治者鉴于历史教训,深刻认识到“民”的重要作用,提出了“敬德保民”的思想。春秋战国时期,各诸侯国与士大夫们面对社会大动荡与大变革,对国家治理进行反思,更加重视“民”的作用,“民”的地位得到提高,出现了“贵民”“富民”“恤民”等民本主张。如《孟子·尽心下》中首倡“民贵君轻”,《荀子·王制》中主张“王者富民”,《庄子·外篇·在宥》中强调“恃

① 林毅:《重塑民主:全过程人民民主对西方民主的超越》,《探索》,2022年第2期。

② 肖立辉:《全过程人民民主:人类政治文明的民主新探索》,《中国党政干部论坛》,2021年第7期。

于民而不轻”。至汉唐,民本思想进一步发展,已经被统治者上升为政治统治的策略和治国实践的工具,贾谊在分析历史兴衰的基础上得出“闻之于政也,民无不为本也”的结论(《新书·大政上》),主张君王应该把“民本”作为统治理念;《贞观政要》提出“为君之道,必须先存百姓”的主张。宋代以后,民本思想日趋完善,统治者深刻认识到为君之道要顺民意、得民心。程颐认为:“为政之道,以顺民心为本,以厚民生为本”(《代吕晦叔应诏疏》)。至明末清初,传统民本思想发展达到顶峰,民本的内涵有了新的发展。黄宗羲在《明夷待访录·原君》中批判传统的君主专制制度,宣扬“天下为主,君为客”的民本主张。王夫之称“一姓之兴亡,私也;而生民之生死,公也”(《读通鉴论》卷十七《梁敬帝》)。明清时期的民本思想打破了“君”与“民”必须在同一体系的思维方式,将“民”摆在更重要的位置,蕴含着鲜明的民主元素。

“民本是民主的价值前提”^①,全过程人民民主摒弃了传统民本思想维护封建专制的话语逻辑和政治立场,吸收了传统民本思想“以民为本”的合理内核,赋予了民本思想新的时代价值和人民性立场。从这个意义上说,以民主促民生正是全过程人民民主对传统民本思想的创造性转化和创新性发展。首先,从“为民做主”到“人民当家作主”的思想转变,为全过程人民民主促进民生建设筑牢价值根基。传统社会是由君、臣、民三大社会等级构成的,“民”是社会地位最下层的那一部分人。^②“在专制制度下,民不但无法享受最起码的民主权利,而且经常遭受残忍迫害。”^③所谓的民本一直依附于君本和官本,是“为民作主”的民本。^④而全过程人民民主是“人民当家作主”的民主,是为人民群众谋福利的民主。其次,从“富民”到“共同富裕”的理念升华,为全过程人民民主促进民生建设明确了目标追求。“王者富民”的传统民本思想,虽然被古代统治者视为治国安邦的一剂良药,但其实质仍然是为了更好地管控和剥削民众。孔子曰:“惠则足以使人”(《论语·阳货》),一个“使”字体现了传统民本思想的工具主义色彩。全过程人民民主不只是“富民”的民主,更是追求“共同富裕”的民主,它着力保障和改善民生,不断满足人们对美好生活的期待。发展全过程人民民主是为了让人民过上幸福美好的生活,促进人的全面发展,逐步实现全体人民的共同富裕。最后,从“道德规约”到“法治规范”的转变,为全过程人民民主促进民生建设提供了法治基础。传统民本思想在统治者治国施政中只起到道德规约作用,改善民生只能寄希望于统治者的高尚道德品质,统治者的“济困”“施恩”成为解决百姓生计问题的救命稻草。而以全过程人民民主促进民生建设,不只限于“道德规约”,还需要依靠“法治规范”来稳步推进。换言之,全过程人民民主不仅能够实践中通过新闻媒体等手段发挥舆论监督和道德监督的作用,还能通过社会主义法治体系,将公权力约束在法律规范的框架内运行,从而避免民生建设工作中出现“不作为”“乱作为”现象。

三、全过程人民民主促进民生建设的作用机理

以全过程人民民主促进民生建设是满足人民美好生活向往和实现高质量发展的现实需要。全过程人民民主以人民的实际民生需求为起点,通过不同的民主环节和民主机制倾听群众呼声、回应群众关切,切实解决群众的民生问题,为广大人民群众持续性、整体性地参与民生建设提供

① 刘九勇:《全过程人民民主的传统思想渊源》,《政治学研究》,2021年第4期。

② 刘泽华:《中国传统政治思想反思》,第312页,天津人民出版社,2019年版。

③ 郑慧:《民本:传承与超越》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2004年第5期。

④ 刘彤、张等文:《论中国共产党民本思想对传统民本思想的传承与超越》,《马克思主义研究》,2012年第12期。

了重要渠道,切实维护了人民群众在民生建设过程中的知情权、表达权、参与权和监督权。

(一)以民主立法为民生建设提供法治保障

法治具有稳定性、长效性和规范性的特征,是解决民生问题的基本保障。“民生问题是一个反映基本权利的法律问题”^①,民生权利需要民主立法加以保障,民生建设需要民主立法进行规范,立法质量直接影响民生建设的质量。通过民主立法,将人民享有的权利以法律形式固定下来,为尊重和保护人民的利益诉求提供了法律依据。从合法性角度来看,越是体现民意的法律,越容易得到人民群众的认可和支持。民意是民众在一定时空领域内,对特定公共事务或议题所持有的情感态度以及意见诉求的表达,它不是单个人意志的简单叠加,而是人民群众共同的、普遍的思想或意愿。因而,鼓励广大人民群众参与立法工作,有利于增强立法的针对性、适用性和可操作性,有利于提升立法的质量和社会效果。近年来,全国各级人大在立法过程中都十分注重听取和吸纳社会各界人士的意见、建议,强调要使立法的“民意征求”直抵基层、直通一线,让立法过程成为凝聚共识、推动工作的过程。譬如,2019年北京市在开展生活垃圾分类条例修订工作中,以“代表之家”和“代表联络站”为平台,通过开展“万名代表下基层”活动,直接听取4000余个单位以及24万余名居民、环卫工人、社区工作者、物业管理者的意见和建议,出台相关配套制度性文件80余项。由于民意基础牢,该条例实施后老百姓配合度非常高,居民生活垃圾分类知晓率和参与率均达到98%以上,真正做到察民情、聚民智、惠民生。^②

以民主立法不断完善民生领域的法律保障体系,将民生建设事务纳入到法律规范层面,有助于提高民生建设的法治化水平,从而保障民生建设得到规范、有序推进。党的十八大以来,党和政府加快民生领域立法工作,先后出台或修订了《食品安全法》《药品管理法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《噪声污染防治法》等一系列法律法规,旨在满足人民群众日益增长的美好生活需求。通过民主立法,我国民生领域的法律法规越来越完备,在保障和改善民生中发挥了至关重要的作用。

(二)以民主选举聚合民众的民生需求偏好

选票是民主选举的语言,选举的实质是以选票为中心的信息交流和互动活动。就民众的民生诉求表达而言,通过民主选举能够将复杂多样的民生需求偏好限定在符合公共利益的选择范围之内,所有成员都必须按照合法的方式表达自身偏好,谁也不能因为在某一方面占有资源优势或具有能力优势而拥有特权。在民生建设中,选举过程是选民与候选人在信息交流和互动中实现民生需求与选举承诺相统一的过程,制度化、程序化、规范化的投票机制能把分散的民意向权力中心汇集,实现民生需求偏好的有效聚合。可见,民主选举在汇集分散的个人意志、形成众意方面具有天然的优势。

与西方国家不同,在我国民主政治实践和话语体系中,人民投票选出人大代表只是表达需求和维护权益的开端。人大代表来自人民、代表人民,他们通过深入基层,广泛问需于民,多渠道收集人民群众的民生需求,将分散的民意进行加工整理,使之条理化、系统化,达到广泛而又真实地聚合民生需求偏好的目的。在人民代表大会上,人大代表通过行使审议权,对政府部门提出的民生政策主张、民生项目等进行审议;通过行使提案权,提出与民生建设相关的议案;通过行使质询权,对国家机关及其工作人员在落实民生政策中出现的失误、偏差、失职、渎职等问题提出质询,并要求答复。

① 李国波:《我国民生建设的制度保障体系考量——基于法律的视角》,《理论与改革》,2013年第2期。

② 高枝:《践行全过程人民民主于民声处观民生——市十五届人大常委会履职综述(上)》,《北京日报》,2023年1月10日。

人大代表是一座桥,一头连着党和政府,一头连着万千群众。人大代表最大限度地把群众在民生方面的利益关切和烦心事征集上来、反映出来的过程,就是对人民群众民生需求偏好进行聚合与整合的过程。近年来,全国各地都在积极探索开通民生实事项目建设的“绿色通道”,不少地区大力推行民生实事项目人大代表票决制。这一制度以人民代表大会制度为载体,通过建立代表之家、代表联络站、代表工作室等平台,抓住群众关切的“关键小事”,让民生实事项目更加贴近群众需求,推动全过程人民民主更加落地有声。浙江省作为该制度的发源地和典型样板,在2018年就已经实现了民生实事项目人大代表票决制在市、县、乡三级全覆盖,形成党委、政府、人大联动和人民群众全程参与的良性工作机制。在党委集中统一领导下,人大代表在票决前广泛征集民意、票决中充分审议、票决后跟踪监督,让民生实事项目从征集、票决到落地的全过程都接地气、汇民心、聚民力,实现以小切口解决民生大问题。可以说,民生实事项目人大代表票决制是践行以人民为中心的理念、保障人民当家作主的具体实践,是通过发展全过程人民民主来保障和改善民生的典型样本。

(三) 以民主协商制定民生建设的公共政策

理想的民主实践不应该仅仅让公民在候选人之间做出选择,还应该让人们通过持续、有序的政治参与来表达观点、阐明立场和提出建议,以维护和实现切身利益。作为全过程人民民主的不同实践形式,民主选举与民主协商相辅相成、相得益彰,但二者在促进民生建设中的功能却不一样。民主选举选的是“人”,是通过选票及选出的代表对民众的民生需求偏好进行收集与整合,而民主协商议的是“事”,是利益主体围绕具体事务展开的对话活动,目的在于通过协商尽可能达成民生政策共识。

民生政策是关乎公共利益的大事情,它所追求的重要目标便是以公正合理的方式对有限的社会资源进行权威性分配。因此,民生政策制定过程中的民主协商不是简单的讨价还价,更不是孤行己见地追求个人利益的满足,而是要在公共协商过程中彼此交流信息、表达观点,在超越个人理性局限与不足的基础上,利用公共理性找到解决民生问题的最佳方案。民生领域的话题一直备受人民群众关注,每年的全国“两会”都是人民群众关注的政治盛会。人民群众关注“两会”,其实是关注国计民生。人民群众急难愁盼的问题通常是两会代表委员们讨论和协商的焦点话题。2022年两会期间,两会代表委员们就教育“双减”、稳定就业、稳定房价、医疗服务、养老保险、老旧小区改造等问题充分协商、积极建言献策,饱含民生关切之情。人民的心声通过代表委员传递至政府,政府将“良言”变成“良策”,再将“良策”贯彻执行,真正做到了“民有所呼、我有所应”。

民生问题直接影响着人民群众的日常生活与切身利益,一旦处理不好,就极易引发社会冲突。民生政策制定的过程,是多元利益主体相互博弈的过程。为了减少利益冲突,民生政策的制定尤其要重视利益相关者之间的对话、协商和妥协。通过民主协商机制制定事关群众生存底线、发展机会、发展能力的民生政策,有助于激发利益相关主体广泛参与、充分对话,从而找到民意的“最大公约数”,制定出各方都能够接受的实现公共利益最大化的民生政策。近年来,全国许多地区都在积极探索民生政策制定民主化、科学化的实践机制,不少地方通过听证会、论证会、座谈会、专家咨询会等多种形式和途径推动公众参与民生政策制定,如广州市政协“有事好商量”民生实事协商平台、杭州等地区的“民生议事堂”等,都充分体现了以“微协商”助力“大民生”的鲜明特点。

(四) 以民主监督确保民生政策得到有力执行

习近平总书记在论述一个国家民主不民主的标准时强调,“要看权力运行规则和程序是否

民主,更要看权力是否真正受到人民监督和制约。”^①民主监督作为全过程人民民主有效运转的重要链条,可以有效防止民生政策执行过程中公权力的异化,切实维护广大人民群众的根本利益。当前,我国已经“探索构建起一套有机贯通、相互协调的监督体系”^②,形成了完整的公共政策执行监督机制。

在党的集中统一领导下,不同的民主监督机制共同发挥监督效能,推动民生政策有效落实。首先,人大监督能够保障民生政策执行过程中彰显人民群众的主体地位。各级人大运用询问、质询、专题视察、专项检查等方式,对民生政策落实情况、落实质量、完成进度等进行全程监督;通过审议意见督办、代表建议办理等形式全程跟踪督办,不断提升民生政策执行实效。在一些地区推行的民生实事项目人大代表票决制实践中,人大代表通过视察、走访、座谈和听汇报等形式督促民生实事项目落到实处,对项目实施和完成情况进行满意度测评,确保每个民生实事项目做到过程可查、结果可评、成效可检,实现政府决策与群众需求的精准对接。其次,政协监督是推动民生政策有力执行的重要保障。民主监督是人民政协的重要职能,在民生政策执行过程中,人民政协和政协委员紧盯民生建设的关键问题、关键环节不放手,针对各项民生项目、民生工程进行协商式监督,帮助政府部门发现民生政策执行过程中出现的问题,为政府改进工作、减少失误提供意见和建议。2022年,全国政协农业和农村委员会聚焦农村改厕和人居环境改善问题进行民主监督调研,组织政协委员深入一些村庄了解情况,并就农村改厕问题以委员会名义提交了相关提案,切实发挥了人民政协参政议政、民主监督的作用,助力政府有效执行改善民生的“厕所革命”政策。^③最后,社会监督是人民群众自下而上监督民生政策执行的最直接的方式。社会监督主要包括人民群众的直接监督、媒体监督、社会组织监督等。民生政策落实得好不好,关键要看人民群众“高不高兴”“满不满意”。人民群众可以通过各种监督渠道和方式监督民生政策的落实情况,并进行意见反馈。互联网的普及和全媒体的发展,让社会监督变得更加高效、便捷,这大大提升了人民群众对民生政策执行监督的效果。

四、以全过程人民民主促进民生建设的路径选择

民生问题在任何时候都是治国理政的大事,以全过程人民民主促进民生建设是新时代保障和改善民生的应有之义。为了进一步推进以民主促民生建设,必须“要把全过程人民民主重大理念贯穿到加强和改善民生工作的各个方面中去”^④,在民生建设中充分发扬民主,形成人人参与、人人尽力、人人享有的民生事业共建共享的良好局面。

(一) 加强党的领导,将其贯穿到以民主促民生建设的全过程

“办好中国的事情,关键在党。”^⑤新中国成立以来尤其是改革开放以来,我国社会长期稳定、经济快速发展、人民生活水平显著提高,民主发展与民生建设相得益彰,这一切都得益于坚持了党的领导。坚持和完善党的领导“是全国各族人民的利益所在、幸福所在”^⑥,是彰显全过程人民民主优势以及促进民生建设高质量发展的根本政治保证。

① 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》,2022年第5期。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民主》,《人民日报》,2021年12月5日。

③ 吕巍:《协商式监督,推进农村厕所革命》,《人民政协报》,2022年9月6日。

④ 王炳权:《全过程人民民主的实践要求》,《前线》,2022年第3期。

⑤ 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,第10页,人民出版社,2021年版。

⑥ 《习近平谈治国理政》,第2卷,第43页,外文出版社,2017年版。

新时代以全过程人民民主促进民生建设,必须一以贯之坚持党的集中统一领导,把党的领导落实到以民主促民生建设的各个方面、各个领域和各个环节。首先,要充分发挥党协调各方、总揽全局的作用,不断加强对民生建设的统筹规划,确保以民主促民生建设有计划、有组织地顺利推进,使民主发展能够真正解决人民群众面临的现实民生问题。其次,要完善“党建引领、多元参与、协商共治”^①的工作机制,形成以民主促民生建设的主体合力。最后,要在以民主促民生建设的全过程落实党的领导。党的领导在任何一个环节缺失了、弱化了,都会削弱党的力量,损害人民的利益。因而,只有在以民主促民生建设的各个环节加强党的领导,才能确保党的领导在民生建设中横向到边、纵向到底,从而打通民生建设各领域之间的民主通道,使民生建设的各项政策在实践中落地生根。

(二) 夯实制度保障,将全过程人民民主制度优势转化为民生建设绩效

民生问题头绪众多,没有坚实的民主制度作为保障,再好的民生蓝图也只是一纸空文,再美好的目标规划也只是镜花水月。将全过程人民民主制度优势转化为民生建设绩效,必须做到“固根基、扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”^②。

一方面,要优化民主制度设计,提高民主制度与民生建设实践的匹配程度。习近平总书记强调:“制度不在多,而在于精,在于务实管用”。^③ 民主制度的设计亦是如此,既要民主制度体系进行统筹设计,增强各项制度在民生建设中的关联性、系统性和实效性,又要根据制度运行环境的变化,及时对制度的经济效益、社会效益、生态效益等进行评估,不断调整和优化民主制度,使其能更好地解决民生问题,契合民生建设的目标,从而实现民主制度与民生建设实践的相向而行,实现民生建设过程中民主制度的显性绩效与隐性绩效、长期绩效与短期绩效的有机统一。

另一方面,要提高制度执行力,将民主制度优势转化为民生建设实践中攻坚克难的利器。制度的生命力在于执行,在民生建设中有力执行各项民主制度,是有效解决民生问题,将民主制度优势转化为民生建设绩效的关键。拥有协调配套、系统完备的民主制度体系是一回事,制度能否在民生建设实践中被有力执行是另一回事。再好的民主制度设计和民生政策安排都要靠人来执行,因而,提高制度执行力,必须强化制度执行主体的制度意识,形成尊崇制度、敬畏制度和依规办事的良好风气。

(三) 健全民主链条,不断丰富以民主促民生建设的实践形式

民生建设是一项涵盖经济、社会等多领域的复杂性工程,民生问题的解决不容耽搁和懈怠。健全民主链条,完善民主机制,促进各民主链条在民生建设中相互配合、有效衔接,有助于提升民主制度的运行效率,促进民生建设的资源共享与目标整合,提升以民主促民生建设的实效和质量。

全过程人民民主是全链条的民主,民主选举等“五个民主环节”既独立存在,又相互联结,每个民主环节都包括时间上的多个维度和空间上的多个领域。在民生建设中,忽视民主链条中的任意一环,都有可能导导致民生建设中的民主实践流于形式,甚至还可能会出现以民主活动为借口去搞一些徒有虚名的民生建设“政绩工程”的现象,严重损害人民群众的切身利益。当然,仅仅重视单个的民主环节是不够的,西方国家那种“头痛医头、脚痛医脚”的民主方式并不适合用来

① 刘培功:《社会治理共同体视域下基层党组织推进全过程人民民主的逻辑理路与完善路径》,《理论探讨》,2022年第2期。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,第5页,人民出版社,2019年版。

③ 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,第55页,中央文献出版社、中国方正出版社,2016年版。

解决我国的民生问题。以全过程人民民主促进民生建设必须发挥民主链条的合力,优化民主运行流程,运用复合性的民主机制来推进民生建设,实现以民主促民生建设在时间维度与空间维度的有机融合,尽显全过程人民民主的系统性和协调性优势。

值得注意的是,“民主选举等‘五大民主’形式也没有穷尽民主的全部链条”^①,民主监督并不意味着人民民主实践的结束。民生问题复杂多样,“五大民主链条”并非对所有民生问题的解决都是最优的。民生问题的解决方法并非一成不变的,因而不能局限于一种思路、一种方法,需要各级党委和政府坚持以具体民生问题为导向,做到具体问题具体分析。唯有如此,才能在拓展全过程人民民主实践链条的同时,高效解决复杂的民生难题。

(四)增强主体意识,激发群众参与以民主促民生建设的积极性

“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,实现了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。”^②不仅发展全过程人民民主离不开人民群众的参与和监督,而且民生建设的各个环节也离不开人民群众的参与和监督。民生建设不能只靠党和政府单方面的努力,也不能完全依靠政府来包办一切。只有让人民群众积极主动地参与到民生建设中来,各级党委和政府才能确切把握群众的民生需求,制定出正确可行的民生政策,从而避免政府对民生政策的供给与群众的实际需求之间发生错位。

首先,要增强群众的民主参与意识,激发其参与民生建设的活力。群众的参与意识越自觉,参与实践就越充分、越广泛、越深入,就越会以主人翁的身份更加自觉地参与民生建设。激发群众参与民生建设的积极性,不能仅仅停留在民主参与的形式上,必须要落实到参与民生实事项目上来。其次,要健全民主参与机制,拓宽群众参与民生建设的渠道。一方面,要不断完善已有的民主参与机制,进一步明确参与的范围、渠道和方式,让人民群众更便捷地表达自身的民生需求,更全面地参与民生建设实践。另一方面,要搭建新的参与平台,拓宽参与渠道。在信息技术高度发达的今天,网络为人们提供了一条既便捷又畅通的渠道,网络参与打破了时间和空间的局限,因而,可以利用互联网技术拓展民主参与渠道,进一步激发群众以主人翁的身份投身民生建设事业的责任感。最后,要增强群众参与民生建设的效能感。参与效能感是影响群众参与积极性的重要因素,“具有政治效能感的人比那些缺乏这种感觉的人更有可能参与政治生活”^③。因此,政府要及时回应群众的民生诉求,让群众感受到自己的参与不是走过场、搞形式、做样子,而是在民生实事项目建设中发挥了实际作用,带来了实际效果。

五、结语

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不断深化对民主政治发展规律和民生建设实践经验的认识,提出“全过程人民民主”“坚持在发展中保障和改善民生”等重大理念,为新时代以全过程人民民主促进民生建设指明了目标与方向。在社会主义中国,民主与民生密切相关,离开民主,民生问题难以得到合理解决;离开民生建设,民主发展就会失去民意基础。我们不能将民主与民生割裂开来,更不能将二者对立起来,民生需要民主,民主保障民生,二者不可偏废。发展全过程人民民主,必须扎根人民群众美好生活的现实需要,解决人民群众需要解决的民生

① 佟德志:《发挥全过程人民民主的合力效应》,《探索与争鸣》,2022年第4期。

② 张树华:《发展全过程人民民主》,《红旗文稿》,2021年第17期。

③ 卡罗尔·佩特曼:《参与和民主理论》,第45页,上海人民出版社,2012年版。

问题。

党和政府将全过程人民民主的价值诉求与民主实践相结合,在保障人民主体地位的前提下,实现了民主发展与民生建设的有机统一,创造了具有民生绩效的民主制度和民主实践形式,解决了民生建设中“民主失真”和“民主异化”问题。在民生建设实践中,党和政府通过发展全过程人民民主来鼓励人民群众广泛参与,以民生需求为起点,汇聚人民智慧,激发人民力量,保障人民权益,将民主原则贯彻落实到民生建设全过程,实现了人民意志的准确表达和民生政策的有力执行。

放眼全球,“西式民主在世界范围内的普遍衰退是不争的事实”^①,当西式民主面对民主失效和民主异化的危机,只能徘徊在“民主反对民主”^②的现实困境中时,中国共产党和政府在发展全过程人民民主过程中基于中国国情和治理需要,探索了一条以民主促民生的民主化道路,不仅有效解决了政治生活领域的民主发展问题,而且有效解决了经济和社会生活领域的民生建设问题。党和政府通过发展全过程人民民主来保障和改善民生,为现代政治文明建设与发展贡献了中国智慧,为世界上其他致力于追求民主、改善民生的国家提供了区别于西式民主的中国方案。

作者:张等文、刘绍覃,东北师范大学政法学院(吉林省长春市,130117)

(责任编辑:孟令梅)

① 张树华:《西式民主迷思与中国之治坦途》,《当代世界》,2021年第12期。

② 林毅:《对“民主失效”与“反对民主”问题的辨析——针对“民主发展=西方化”命题的两个反思维度》,《政治学研究》,2022年第2期。