

学习之路——“八八战略”与新思想溯源

# 全过程人民民主重大理念的孕育与浙江探索

余逊达 田媛元

民主是全人类的共同价值,是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念。新中国成立后,我国创建了人民民主的国家根本政治制度,开辟了社会主义民主实践和发展的崭新境界。习近平同志在浙江工作期间,就如何认识、实践和发展人民民主进行了深入思考和探索,为习近平新时代中国特色社会主义思想关于全过程人民民主重大理念的形成奠定了重要基础。

发展全过程人民民主,是2019年11月习近平总书记在上海虹桥街道考察全国人大常委会法工委基层立法联系点时,第一次明确提出的重大理念。在2021年10月召开的中央人大工作会议上,习近平总书记对发展全过程人民民主进行了全面、深入的阐述,揭示了全过程人民民主的主要特征。我国的全过程人民民主,包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督等治国理政的全过程,包含各类制度形式,有着完整的内在结构和规定性的制度体系。

浙江是习近平新时代中国特色社会主义思想重要萌发地。党的十一届三中全会后,浙江无论是在发展民营经济方面,还是在改革政府和社会管理体制、发展民主法治方面都走在全国前列。在地方人民代表大会、政治协商、基层民主、统一战线等领域的制度建设方面,浙江开展了一系列变革性实践,取得了一批在全国有重要影响的创新性、突破性、引领性成果。习近平同志在浙江工作期间,对浙江市场导向的经济体制改革和民营经济发展,以及政治社会体制改革和民主法治发展,都给予了高度重视和关注。他在制定“八八战略”的同时,明确“法治浙江”建设是浙江经济、政治、文化和社会建设总体布局的有机构成,提出要在坚持中国特色社会主义民主政治方向的前提下建设“法治浙江”,认为努力建设“法治浙江”是发展社会主义民主政治的有效途径。此外,他还多次就人大工作、政协工作、基层民主工作、统一战线工作以及各级党委、政府如何通过民主解决人民面临的各种问题等方面开展调查研究,并发表了许多既有针对性又有普遍指导意义的观点和意见。

习近平同志在浙江工作期间就如何认识和发展民主政治所阐述或提出的思想和做法,内容丰富深刻,许多带有首创性。主要有以下六点:

第一,发展民主主要从中国的实际出发。习近平同志指出,“推行民主当然重要,但是民主模式具有多样性、复杂性,究竟选择什么样的民主模式,取决于一国的具体国情,包括历史、经济、文化、社



以村务监督委员会为核心的“后陈经验”大大激发了全村的干事创业热情。2004年以来,后陈村村集体经济年收入增长43倍,村民年人均收入翻三番。图为后陈村村景。沈云建 胡诚 摄

会等等,即便是西方资本主义的所谓‘民主国家’,其民主模式也是多种多样的”,“如果硬把它们照搬到别的国家,就有可能‘水土不服’,产生南橘北枳的结果。我们要借鉴人类政治文明的有益成果,但决不能盲目照搬别国民主发展模式”。

第二,充分肯定并积极推进、引导、推广浙江在发展基层民主政治方面的创新做法。习近平同志指出,“基层矛盾要用基层民主的办法来解决”,“要切实相信和依靠群众,尊重群众的首创精神和主体作用”。习近平同志对温岭民主恳谈给予肯定,并将其作为基层民主政治建设制度实践形式的创新和完善。2005年1月,习近平同志在余杭小古城村调研时,嘱咐当地“加强基层民主法治建设,服务好三农”,小古城村由此走上了探索“众人的事情由众人商量”的民主协商新实践。2005年6月,习近平同志赴武义后陈村考察全国首创的村务监督委员会制度,及以此为主要形式开展的村级民主监督实践,并予以高度评价。在调研会上,他用推进“全过程监督”这一当时全新的提法,为后陈民主监督制度指明发展方向。2005年4月,浙江发布《浙江省村级组织的工作规则(试行)》,这是全国第一个省级正式出台的规范性村级组织工作条例,保障了浙江整体推进村民自治。此外,习近平同志还先后三次到杭州西湖区翠苑一区考察,作出“民有所呼、我有所应,民有所呼、我有所为”的指示要求。

第三,强调“民主管理、民主决策、民主监督”同“民主选举”一样重要。在村级民主政治发展中,一度只注重选举而轻视其他民主形式。针对这一情况,习近平同志指出,民主选举是基层民主政治建设的一个核心内容,是实现村民自治的前提和基础。但是,民主选举仅仅是民主政治的第一步。民主选举不是民主政治建设的全部,一选了之肯定会出乱子。为了说明各类民主方式相辅相成的道理,习近平同志用了一个生动的比喻——马比驴跑得快,一比较,发现马蹄比驴蹄长得好,于是把驴身上的蹄换作马的蹄,结果驴跑得反而更慢;接着再比较,又发现马腿比驴腿长得好,于是把驴身上的腿也换作马的腿,结果驴反而不能跑了;接下来,依此类推,换了身体、换了内脏,最后整个的驴换成了整个的马,才达到了跑得快的目的。这个比喻说的是,“民主选举”仅仅是一个“马蹄”,推进民主政治建设不能只换一个“马蹄”,只有“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”都配套完善起来,同时基层党组织要发挥领导核心和战斗堡垒作用,民主才能顺利运行。

第四,明确提出民主政治要用来解决人民面对的问题。2004年,习近平同志亲自组织实施建立健全为民办事实长效机制的探索实践,浙江省委、省政府在全国率先出台《关于建立健全为民办事实长效机制的若干意见》,对民情反映、民主决策、责任落实、投入保障、督查考评五个方面的工作机制作出部署。此前此

后,习近平同志也曾调研、座谈等场合,多次就建立健全为民办事实长效机制的民主决策机制作出重要指示。习近平同志强调,为民办事实的民主决策要进一步加强。各级党委、政府在为民办事实工作中,一定要重视建立健全民主决策机制,通过这个机制来进一步了解民情、反映民意、集中民智,使党委、政府确定的为民所办的事实项目更符合群众的迫切需要。

第五,不断加强民主的制度化、规范化和法治化建设。2006年4月,在习近平同志的提议下,浙江省委作出了建设“法治浙江”的重大战略部署。“法治浙江”是建设社会主义法治国家在浙江的具体实践,也是全国最早的“法治中国”建设省域实践探索。习近平同志提出:“建设‘法治浙江’,就是要在坚持中国特色社会主义民主政治方向的前提下,推进我省人民民主的制度化、规范化和程序化,把人民群众的民主要求,包括人的权利、人的利益、人的安全、人的自由、人的平等、人的发展等,全面纳入法治化轨道,使公民的政治参与既能够在具体的制度上得到保障,又能够在有序的轨道上逐步扩大”。“特别是要扩大基层民主,推进决策的科学化、民主化,畅通民意上达渠道,完善社情反映制度,扩大人民群众在决策中的参与程度”。在论述社会主义法治理念时,习近平同志再次提出,要确立一切权力属于人民、来自于人民的理念,在党的领导下,通过法律和制度保障人民当家作主,通过人民赋予的权力和民主程序制定

法律,使各项法律制度符合人民的意愿、利益和要求。要推进社会主义民主的制度化、规范化、程序化,把人民群众的民主要求纳入法治化轨道,充分调动广大人民群众的积极性和创造性。

第六,把党的领导贯穿于“法治浙江”建设的全过程。习近平同志提出,在党的领导下发展社会主义民主,建设社会主义法治,把党依法执政的过程作为实现人民当家作主和实行依法治国的过程,作为巩固党的执政地位的过程,作为建设社会主义政治文明的过程,把加强党的政治、思想和组织领导贯穿于“法治浙江”建设的全过程。不仅要进一步加强党内民主,还要充分发挥其对于人民民主的示范和带头作用。“要按照总揽全局、协调各方的原则,规范党委与人大、政府、政协及人民团体的关系,支持人大依法履行国家权力机关的职能,支持政府依法行政,履行法定职能,支持政协积极发挥政治协商、民主监督、参政议政的作用,支持法院、检察院秉公执法,依法独立行使职权。”

从以上论述和相应实践不难发现,习近平同志在浙江工作期间所阐发的关于民主实践与发展的思想和观点,与发展全过程人民民主的重大理念有着内在的联系,前者已经孕育、体现了后者大多数理论元素,在内容、思想逻辑、理论指向、建设重点、实践逻辑、实现形式以及整体架构上都是总体一致的。

从内容上看,习近平同志在浙江工作

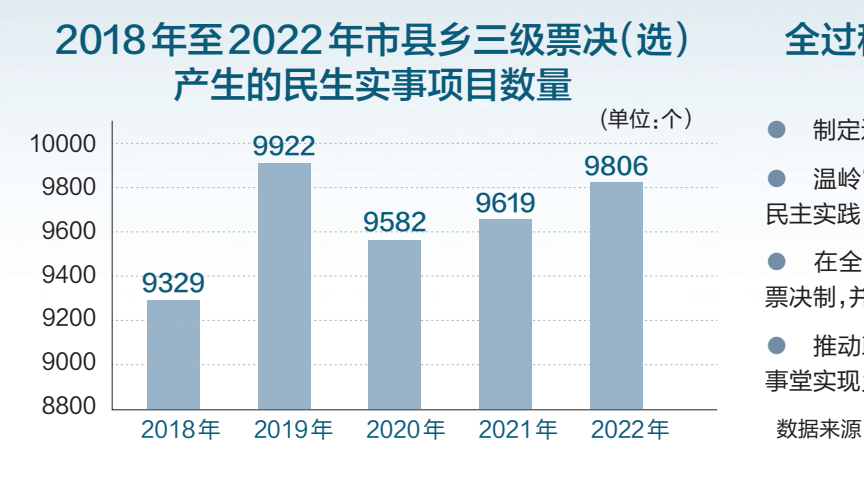
时强调,“民主管理、民主决策、民主监督”同“民主选举”一样重要,一样关键。而全过程人民民主正是选举、协商、决策、管理和监督方面的统一。从思想逻辑上看,习近平在浙江工作期间借“驴马理论”反对“半拉子”的民主,而全过程人民民主正是一个全面、广泛、有机衔接的制度体系。从理论指向上看,习近平同志在浙江工作期间,曾分别提出最广泛地动员和组织人民群众、更真实地体现人民当家作主的权利,以及通过民主的方法来解决基层矛盾,而全过程人民民主正是“最广泛、最真实、最管用”的民主。从建设重点上看,习近平同志在浙江工作时,多次强调制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性,这与发展全过程人民民主要加强人民当家作主制度保障建设的思想是总体一致的。从实践逻辑上看,习近平同志在浙江工作时,提出把加强党的政治、思想和组织领导贯穿于“法治浙江”建设的全过程,这与发展全过程人民民主重大理念也是相似的。从实现形式上看,习近平同志在浙江工作时提出,人民当家作主不是抽象的,必须经由具体的途径或形式才能实现,而全过程人民民主重大理念则在体现人民当家作主方面提出了三个“具体地、现实地”的要求。从整体框架来看,习近平同志在浙江工作时关于推进民主方面所发表的各类讲话和批示,系统覆盖了人大、政协、统一战线、基层民主和党的领导,探讨了在这些领域的工作和实践与进一步发展人民民主的关系。而他对于浙江基层民主实践中涌现出来的村务监督委员会、民主恳谈及在民主决策、民主管理等方面创新性做法的肯定、提炼和推广,也有效地弥补了当时民主制度中的短板和不足,促进了中国民主制度体系的健全。所有这些理论阐发与实践关注,都与发展全过程人民民主重大理念的基本框架是总体一致的。

全过程人民民主重大理念的确立,深化了人民民主理论的内涵,揭示了人民民主发展新的历史方位,拓展了人民民主的实践空间,更好保障和满足了人民当家作主的需求。党的二十大对推进全过程人民民主建设做了战略布局,明确要求未来五年,全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高;到2035年全过程人民民主制度更加健全。可以确定地说,全过程人民民主将成为我国全面现代化建设和新型文明形态建设的重大表征,必将对人类文明发展进程产生重大影响。浙江作为这一重大理念的孕育地和最早开展系统实践的地方之一,也必将在全过程人民民主建设中走在前列。

【作者单位:浙江大学公共管理学院】

## 民主的阳光,“浙”样照进生活

本报记者 肖国强 李 苒



先后获得全国民主法治示范村、全国乡村旅游重点村、全国文明村等几十项荣誉,村集体经济收入由2003年的27万多元增加到2022年的1007万元,同期农民人均可支配收入由6700元增加到52760元。

人人参与、人人尽责、人人享有。在浙江,既有温岭“民主恳谈”、宁波“村民说事”等各类基层民主治理平台遍地开花;又有4000多万选民依法行使选举权利,一人一票、同票同权,在家门口直接选举产生8万余名县乡两级人大代表的民主实践。全省群众参与日常政治生活、社会治理和重大决策的渠道越来越多、范围越来越广。

**最真实:让群众真正参与到民主治理中来**

武义县白洋街道后陈村,是全国首个村务监督委员会诞生地。

后陈村党支部书记吴兴勇告诉记者,2004年6月18日,后陈村通过村民代表会议,选举产生了全国首个村务监督委员会——后陈村村务监督委员会。这个机构的职责,就是代表村民全方位全过程监督村里的人、财、事,解决

当时村里决策不民主、财务不公开导致的村里干群矛盾突出问题。

2005年6月17日,在后陈村村监会成立一周年之际,习近平同志来到后陈村调研,指出这一基层民主创新“是积极的,有意义的,符合基层民主管理的大方向”,并亲自总结提炼为“后陈经验”。

“现在,村监会每月定期检查村集体账目,形成了‘村书记说事、监委会主任说账’的惯例。村里的大事小事必须在党员大会和村民代表大会上充分讨论,再向全体村民公示。”后陈村村务监督委员会主任胡欣伟说。

“以前是村干部说了算,现在都要听全体村民的意见。”村民李飞琼一边说,一边点开手机上的“后陈和美乡村”微信群,“村里要做什么事都会在群里公开,比如最近老年食堂要招厨师、绿化项目要招标等,都要征求我们的意见,接受我们的监督。”

19年来,从武义破题到全省实践,再到走向全国、写入国家政策和法律,“后陈经验”已成为全过程人民民主基层实践的鲜活样本。

在浙江,这样的故事还有很多。遍

布全省的代表联络站、委员会客厅、基层立法联系点,各地全天候服务的12345热线,系统整合各级各类民意反映渠道的“民呼我为”统一大平台,让人们随时随地都能表达自己的真实关切、真实诉求,通过各种民主形式,真正参与到民主治理中来。

**最管用:诉求能通畅表达,也能有效实现**

“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。”习近平总书记的这句话,道出了全过程人民民主最重要的指向——“最管用”。嘉兴南湖区政协委员陈国良,正是在参与政协“民生议事堂”的实践中,感受到这句话的“分量”。

陈国良带着记者走进嘉兴市南湖区城南街道长新公寓二期,只见居民楼下、绿化带旁,私家车在对应的车位停得整整齐齐。而去年此时,这个小区近500辆私家车只有270个车位,停车难

让小区居民苦不堪言。

接到居民的反映后,陈国良所在的城南街道政协委员履职小组很快开展实地调研,在了解清楚居民的诉求和建议后,他们将其列为城南街道“民生议事堂”的一个重要议题。去年9月,市、区政协委员及职能部门负责人、街道和社区代表、居民代表、物业公司负责人等,在民生议事堂里通过半天时间的“头脑风暴”,形成了小区改造优化、增设停车位、优化充电桩设置等协商建议,并被区里及街道相关部门采纳。

不久前,小区改造工程竣工,小区停车位增加到609个,停车难题彻底解决。小区的变化,让居民裘加强竖起大拇指:“现在随时都有停车位,真是太幸福了。”

嘉兴在全国首创的“民生议事堂”,推动政协协商向县以下基层延伸,把协商平台搭建在群众的家门口,让一批“老大难”问题得以解决,让群众“来了不白来”“说了能管用”。

民主起始于公民意愿的充分表达,落实于公民意愿的有效实现。今天的浙江,小到小区物业管理、电梯加装,大到制定法律法规、国民经济和社会发展规划,预算编制及执行监督,确定全省民生实事项目等,每个人都能切实参与其中,群众的期盼、希望和诉求有地方说、说了有人听、听了有反馈,诉求既能畅通表达,也能有效实现。

这,正是全过程人民民主“最广泛、最真实、最管用”的生动注脚。当前的浙江,正朝着“全过程人民民主实践高地”这一目标奋力奔跑,民主的阳光将更好地照进每个浙江人的生活。



扫一扫,看视频

## 专家点评

### 重基层建载体 筑牢民主基石

陈宏彩

“八八战略”实施20周年来,浙江创造了许多具有浙江辨识度的民主方式、民主制度,打造了全过程人民民主的浙江样本。

以基层民主为重点,打造真实管用的全过程民主。浙江全过程人民民主的重要目标之一是激活基层群众的民主热情,让民主决策、民主参与、民主管理和民主监督成为基层政治生活的常态。以温岭民主恳谈、小古城村“众人的事情由众人商量”等为代表的基层民主实践,让有时代特征、浙江特点、中国特色的基层民主彰显出生机勃勃的活力。

以平台贯通为纽带,打造纵横结合的全覆盖民主。建构信、访、网、电“四位一体”,“横向到边、纵向到底”的民呼我为统一平台,畅通、贯通各种民意表达渠道,让所有民众诉求都能得到及时有效的回应。做实做强代表联络站、委员会客厅,并以数字化手段将人大、政协、信访等各种民意表达平台有效衔接和贯通。采取线上线下相结合的方式实现民主协商和民主监督,让各类群体都能享有广泛而充分的参与权、监督权。制定民生议事堂协商议事工作规则等规范性文件,推动民主议事覆盖全省所有乡镇(街道),实现村(社)民主制度化、常态化、规范化。

以民意意见建议征集为载体,打造闭环管理的全方位、全链条民主。在常态化开展民生实事项目意见建议征集、重大民生事项人大代表票决制等实践的基础上,省市县各级信访部门成立民意意见建议征集办公室,全方位征集人民群众对各部门、各领域的意见建议,并建立意见征集、决策吸纳、应用转化、激励反馈等全链条闭环管理机制,将制度优势充分转化为治理效能。

【作者为中共浙江省委党校公共管理教研部主任、教授】