

全过程人民民主视域下 政协参与基层社会治理的实践研究 ——以浙江省平湖市为例

■ 市委党校 王晓燕

党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》中指出,要“积极发展全过程人民民主,健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系,构建多样、畅通、有序的民主渠道,丰富民主形式,从各层次各领域扩大人民有序政治参与,使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造”。这是人民民主理论的一个新发展,对于总结中国特色社会主义民主的特征,指导中国未来的民主发展,具有深远的意义。2021年10月13日至14日召开的中共人大工作会议上,习近平总书记揭示了全过程人民民主的内在逻辑和基本规律,他深刻指出:“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”近年来,我们外部面临着西方民主价值的强势进攻和渗透,内部面临着各种错综复杂的社会问题,民主建设亟需适应经济的快速发展和人民民主观念与权利意识的不断提高。在基层诸多治理领域中,各地都不断通过创新公民的政治参与或社会参与来提高治理绩效。作为“中国特色社会主义民主政治的特有形式和独特优势”,社会主义协商民主在发展全过程人民民主中具有特殊的制度功能,具有不可替代的制度优势。在基层治理中,人民政协通过提案、建议书、专报等方式形成信息输入与反馈的“闭环”,发挥预防性社会治理作用,可以更有效地助推基层民主更高质量更大范围地发展。

一、基层人民政协参与基层社会治理的可行性和必要性

民主协商与基层治理从国家治理现代化的视角看是有内在联系的,没有民主的治理就会缺乏民意基础,其合法性就会经常受到挑战;没有治理的民主则意味着民主空转,其效益性同样受到挑战。基层政协参与基层社会治理,既是政协事业发展的需要,也是基层社会治理实践的需要。

价值逻辑——符合中国特色社会主义民主观

第一,基层社会治理与基层政协价值理念相合。人民政协意味着人民性是政协与生俱来的本质属性。实现最广大人民利益是人民政协履职的价值导向,因此,坚持人民政协与人民同呼吸共命运是人民政协的价值理念。而参与基层社会治理是其践行人民至上行动准则的必然要求。一方面,基层政协履职和基层社会治理的出发点都是实现和维护最广大人民的根本利益;另一方面,在实现过程中,基层政协平等参与、多元包容、民主协商的原则与社会治理公开透明、民主治理、开放包容的治理原则是一致的。再则,基层政协坚持群众路线协商为民,建设和谐社会与基层社会治理路径目标也是契合的。

第二,政协参与社会治理有助于巩固党的执政基础。一方面,政协在介入基层治理的过程中,不断吸纳基层社会不同层次的群众参与治理过程中。同时,作为党联系人民的纽带,全面充分反映人民群众的利益主张,解决群众关切的问题,争取人民群众对党的信任和支持;另一方面,政协在参与基层治理的过程中,充分发挥着协商与监督的作用,有助于社会治理的目标与成效真正符合人民群众的愿望。再则,人民群众通过政协平台广泛参与到基层治理的相关议题,可以有效激发基层社会活力,引领基层社会治理现代化不断前进。

实践逻辑——人民政协与基层社会治理在实践中具有互补性

基层在国家治理中处于关键环节,人民政协是国家治理体系的重要组成部分,两者在国家治理的实践过程中具有互补性。

第一,基层政协民主协商的职能可以补益基层治理的短板。随着经济社会的发展,各阶层及利益日渐表现出多层次多元化的发展趋势,社会治理的需求更多表现在创造多元一

体的整合机制,有效达成广泛的社会共识,寻求最大利益的公约数。基层政协具有民主协商的职能,在基层治理中具有平衡利益代表、整合利益观点的优势。而基层社会往往矛盾集中、治理矛盾多元复杂且收效周期长,因此,更需要引入协商机制。而基层政协具有贴近基层百姓、信息获取便捷的优势,通过基层协商平台,能够有效破解基层治理难题。

第二,基层社会治理在实践中促进基层政协制度的不断发展完善。社会是利益关系交织、多元主体共存、文化背景多样的综合体,而基层社会治理是一项系统性工程。人民政协在参与社会治理的过程中,因其处在社会前沿更有利于首先行动,从而能够有效缩短利益的整合、表达和实现的时空距离。一方面基层社会治理为基层政协提供了展现形象、发挥功能、彰显优势的平台;另一方面,基层政协也在参与基层治理的过程中持续改进工作方法、转变履职理念、加强制度建设、创新实践模式、促进自身发展和完善。

二、人民政协参与基层社会治理的生动实践

“全过程人民民主”的核心在于强调“人民”的主体地位,突出“人民”这一身份要素和政治属性作为民主政治的本体论要义。人民政协是人民民主的重要实现形式,是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。人民政协之所以向基层延伸,目的是通过搭建平台,将协商民主理念、专门机构优势、协商议事经验等“送下去”,把群众呼声、政策回音、基层难题等“带上来”。浙江省平湖市作为长三角地区沿海县级城市,地方政协积极参与城市建设、经济领域、民生领域等重点领域,通过事前获取信息,事中专题协商、提案办理、民主监督、事后反馈等途径,从2021年至今共开展“请你来协商”活动53场,参与1562人次,共提出并反馈意见建议404条,采纳意见建议348条。在实践中进一步发挥中国式协商制度的优越性,在国家治理现代化视域下尝试更好地发挥基层“专门协商机构”的独特功能。

(一)完善机制,找准定位
中共中央出台的《关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》提出“探索政协协商同社会治理相结合等新形式,拓展政协协商参与面,扩大界别群众工作覆盖面”。可见,人民政协应积极参与社会治理,并在社会治理体系中发挥更大作用。

一是平台建设提质升级。浙江省平湖市坚持“不建机构建机制”,健全“市+镇街道+村社区”三级协商平台,“民生议事堂”实现9个镇街道全覆盖,以村社区民情联络站为基础进行全面优化,稳步向村社区等延伸拓展建设“协商驿站”,形成镇街道民生议事堂的“1+N”模式。建立了特色差异指导机制、运行效能评估机制,确保平台建设系统推进、突出重点、创出特色。如当湖街道在原有党群服务中心“民生议事堂”的基础上,计划在人流集聚的南河头历史文化街区打造履职新阵地。

二是履职体系深化完善。“跨界联组+跨区联动”,既是浙江省平湖市界别活动组与镇街道委员履职小组结对联系、组团履职的一项制度,同时还有跨省市行政区域的浙沪毗邻民情互动、跨区域协商工作等机制,将委员的界别优势、专业特长与基层需求紧密结合,拓宽了界别委员履职渠道,2021年以来共开展跨界联组活动27场次。如指导新埭、新仓和金山区吕巷镇三地基层政协组织创新搭建“三方共议”的“新巷印”政协委员合议厅,并联合农业界别委员共同围绕农业产业与农文旅融合发展进行面对面协商、组团式监督,为跨省区域性事项联合推进积极搭建公共协商平台。借助平台交流,新埭水月湾在吕巷圣泉葡萄园科技农业的指导下实现了葡萄品质提升,价格由每公斤20元提高到30元,每亩增收3500元。

三是优化流程闭环管理。建立由主席会议成员分工负责,政协办公室、专委会挂钩联系指导机制,对“民生议事堂”活动按照

“确定协商议题——制订协商方案——组织调查研究——开展协商讨论——报送协商成果——推动成果落实”六步法,实行全流程闭环管理,并将活动组织开展与委组和委员的履职考核挂钩。如曹桥街道委员履职小组利用“1+1”委员连心角收集民情民意,并先后到企业、农庄等围绕打造马厰赛艇小镇开展调研,与街道党委书记开展“民生议事堂”面对面协商,形成《协商建议书》报街道党工委办处,并开展“回头看”活动持续跟踪问效,推动了道路提升改造、停车场扩建等工程,畅通并拓展了赛艇中心旅游发展及多方面工作。

(二)聚焦民生,主动参与
习近平总书记指出:“有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛。”作为基层协商民主改革的新平台,政协参与社会治理就高度重视民生领域工作。浙江省平湖市政协“请你来协商”“民生议事堂”平台坚持以人民为中心履职尽责,不断促进民生改善,其中重点关注全市的教育、医疗、养老服务体系建设等,紧扣“高质量、特色化、影响力”这些关键词,聚焦主责主业、坚持双向发力,推动政协协商与基层社会治理相结合。

首先是做深做实,有效参与。浙江省平湖市紧扣民生改善实事、社会治理难事精选协商议题,与各级党政负责人商定,深化“点单式”选题模式。如广陈镇有关领导和部门负责人围绕万亩水稻全产业链项目区块和农开区核心区块广山路两侧的农田杆线整治开展“请你来协商”专题活动,政协委员就“农田杆线整治”工作以及双方合作和共同推动农业产业项目落地提出了很多切实可行的建议。聚焦关键议题,开展“连续剧”式履职推进,把助力工作做深做实。如围绕“构建城市大脑,深化整体智治,推进县域社会治理体系和治理能力现代化”,由市政协主要领导带队,各专委会和部分有专业专长的政协委员分6个专项集体民主监督组开展工作,进一步提升“协商式”监督效能。

其次是持续跟进,提升质效。浙江省平湖市在围绕重大课题开展高质量专题协商后,综合运用提案、社情民意信息、民主监督等形式持续跟踪,并对协商成效进行评估,选准问题切入点继续进行深度调研协商,增强了协商实效。如围绕发展港口经济这一主题,2020年开展专题协商后,2021年继续以提案、社情民意信息等形式强化跟进,2022年继续调研协商,同时对之前的《建议书》办理落实情况进行“回头看”。

第三是多元共建,开放共享。委员工作室是基层协商治理的一个重要平台,具有“引领性强、知晓度高、影响力大”的特点。为了在协调化解各类矛盾的同时,更好倾听群众意见和建议,把基层带有普遍性的热点难点问题以社情民意信息的形式及时反映给党委政府,委员工作室、社情民意信息联系点融入“民生议事堂”建设,充分发挥“一个阵地、多种功能”的作用。如吴娟委员是广陈镇高新村的书记,在高新村的协商驿站里同时建起了吴娟为民服务委员工作室和社情民意联系点,深入基层听民生、议民情、解民困。曹桥街道委员履职小组聚焦“提质”行动,在景兴包装材料有限公司设立胡忠华助残服务委员工作室,同时也是倾听残疾人心声、收集特殊群体社情民意的联系点,接下来还将围绕特殊人群需求开展微协商活动,致力打造“共富车间”。

(三)聚合平台,有序参与
一是加强平台融合履职。如借助“委员合客厅”这一平台的专业性和影响力,连续3年在年度协商计划中安排会客厅专题协商场次,推动会客厅履职阶段性成果在“请你来协商”平台上得到进一步深化和转化。再如平湖镇贴心服务政协委员会客厅关注全生命周期心理健康,3年来围绕婴幼儿心理成长、青少年心理健康、精神养老等主题开展协商活动,协商建议得到相关部门的重视和采纳,其中成立平湖市儿童青少年心理关爱中心等建议已落地见效,2021年相关经验与做法得到了省政协领导的肯定并批示。

二是创新履职数字赋能。如围绕“加强社区治理,巩固全国文明城市创建成果”主题开展市长与政协委员面对面专题协商,并

拓展网络问政以及远程协商互动渠道,线上直播访问量超10万人次,受到社会各界的高度关注和热议。打造“云协商”品牌,探索形成线上“微建言、微协商、微办理”的“三微”协商法,深化快速反馈工作机制,2021年以来共解决鸟类保护、公共设施维护等系列问题28件;今年疫情暴发后,第一时间在浙政钉组织全体委员参与疫情防控网络“云协商”,先后编发社情民意专报3期,反映社区管控、环境消杀、物资保障等方面意见建议47条,为全市疫情防控工作提供有力参考。

三是推进协商规范运行。如全市协商活动均在“数字政协”及时更新,各工作环节线上线下同步运行展示,实现全流程掌握、可视化管理、规范化开展。如创新打造“请你来协商·企业家说”平台,出台实施方案,将议题内容征集与政府“企业事马上办”线上平台精准对接,以问计于前、问效在后的错位服务供给模式满足企业多样化需求。2021年以来先后围绕园区外企业入园、新生代企业家培育等主题开展协商对话7场,有效拓宽了政企双向对话、凝聚共识的渠道。今年围绕经济稳进提质,邀请了15位行业协会企业家代表,面对面与政府部门和银行交流民营企业对金融惠企政策服务的需求及建议,增进政银企互信合作。

三、人民政协有效参与基层社会治理的启示

习近平总书记指出:“人民是否享有民主权利,要看人民是否在选举时有投票的权利,也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利;要看人民有没有进行民主选举的权利,也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。”这就深刻地指出了协商民主的意义和价值,也指明了协商民主具体发挥治理效能的目标、方向和路径。浙江省平湖市的“请你来协商”这一工作的实践,为基层协商民主的创新开展提供了发展思路和经验。

(一)转变思维,主动参与基层治理

第一,拓宽议事空间,培育理性对话精神。当年周恩来同志在新政治协商会议筹备会上指出:“和谐一致不是大家都说一种相同的话,而是大家说出不同的话,然后取得一致。”协商民主是尽最大限度地实现不同意见的沟通整合,然后作出决策。基层社会事务多而杂,利益关系复杂,要实现对复杂且与群众关系密切的基层事务展开协商,而实现有效的交流沟通,就需要参与主体具有理性的对话精神。“请你来协商”“民生议事堂”“委员会客厅”等平台与“云协商”品牌等结合,拓宽了基层群众的参与渠道,也开放了协商议事的空间,有效聚集了基层群众的所需所想,在激励群众自主性的基础上,带动了不同主体换位思考,从而缩小分歧,换位思考,达成共识。

第二,广泛开展协商,构建和谐政社关系。现代社会的异质性特征,需要构建更为开放和包容的政治体制,能够把不同群体的利益诉求融入其中,同时健全相应的组织机构及制度规范,推动有序合理的意见表达及政治参与。实践表明,从协商议题的征集开始,让基层群众主动地表达利益诉求,提出意见建议,以更为开放和主动有效的空间吸纳基层群众参与协商,把问题解决在家门口,做到“小事不出社区、大事不出街道”,有效缓解基层社会矛盾。如广陈镇围绕万亩水稻全产业链项目区块和农开区核心区块广山路两侧的农田杆线整治开展“请你来协商”专题活动,通过深入全面地协商,有效推进了人民群众关心的热点难点问题。

第三,聚合协商平台,提升基层治理效能。基层协商工作琐碎繁杂,大致类似的问题,情境却是千差万别,需要集中分散的资源才能现实有效地解决。基层政协充分发挥平台优势、人才优势和经验优势,构筑议事新模式和新场景,把委员工作室、社情民意信息联系点融入“民生议事堂”建设,发挥“一个阵地、多种功能”的作用,实现协商平台的联动共享和资源整合。例如曹桥特殊人群的“共富车间”、道路提升改造、停车场扩建等都是汇聚了政协委员、基层干部、党政工作人员、人民群众的智慧 and 资源,从而得到有效解决。

(二)理念重塑,提升参与社会治理的能力水平

民主不仅是一种政治体制和政治生活,而且是一种生活方式,体现在人民的日常生活中。因此,在基层民主实践中,政协需要以民生需求作为价值导向,深入了解和全面总结真实情况,以优化提出的策略,确保策略的有效性和可行性。

第一,以民需导向为价值引领。习近平总书记强调,问题是时代的声音,人心是最大的政治。政协在确定调研选题时,要以“民需”为导向,树立“以人民为中心”的理念,紧扣人民群众关心的热点问题,社会治理中的痛点难点问题,提供有效服务,增强人民群众的获得感和幸福感。同时,要在以民需为导向的理念基础上叠加“互联网思维”理念,积极应用大数据、云计算等数字资源,拓宽群众的参与渠道、议事空间和监督渠道,了解群众真实需求,努力实现人民便捷满意的有效协商的新局面,提升基层协商的效率和效能。

第二,形成多元互动的共治结构。基层群众的需求日益多元,个性化服务需求与传统一元化的管理体制矛盾日益突出,如何精准地获取“以人民为中心的需求导向”,正日益成为不断推动我国治理方式和结构转变的动力。基层议事平台的整合,一方面,委员工作室、委员会客厅、“请你来协商”等平台深入基层收集社情民意,让事关基层群众切身利益关系的操心事、烦心事和揪心事及时进入协商议题的范围,开展有效协商;同时,党委政府和政协可以借助功能多样的信息系统更加直观地了解到基层群众的所想所需,从而提供精准的服务和资源。

第三,实现社会治理空间的优化创新。社会治理是为了实现整个社会的某种目标的治理。党委、政府、政协、社会组织、企业和公民主体是在一定的社会治理体系中遵循一定的治理规则展开互动。治理规则塑造治理主体的行为,具有特定方向的行为就形成了特定的治理机制。如平湖市政协的“民生议事堂”活动按照“确定协商议题——制订协商方案——组织调查研究——开展协商讨论——报送协商成果——推动成果落实”六步法,把活动组织开展与委组、委员的履职考核挂钩,把控制性规则和促进性规则相结合,赋予个人和组织协商民主内生发展动力,拓展治理空间,为基层协商民主的实践提供新的思路 and 方向。

(三)完善机制,激发社会治理创新

世界范围内政治实践活动一再表明,政治行为需要法律制度的规范、约束才能发挥应有的积极作用。因此,为了使基层政协参与社会治理的效能得到提升和发展,需要通过改革创新政协工作运行机制,保障好人民政协参与社会治理的主体地位,保障好协商民主原则贯穿在政协参与社会治理的全过程当中,保障好政协对党和国家重要决策部署的落实情况能够进行积极的民主监督。

第一,完善动员机制。动员是指一个群体中个体从被动状态转变为积极参与公共生活的过程。既要通过不断的实践和研究来确定与新形势下的社会阶层人士、非公有制经济人士及党外知识分子进行有效交流的方式,并在这一过程中建立相应的沟通联络机制,尽可能地实现各方力量和各方智慧的凝聚。也要不断引导委员全面了解广大界别群众,积极主动正面发声,多做解难题、化解矛盾以及调节情绪的工作,广泛凝聚正能量,比如“委员工作室”、“委员会客厅”、“民生议事堂”、“请你来协商”等基层联络机制,激发公众和其他主体的参与积极性。

第二,完善共识达成机制。在社会治理中共识是必不可少的,没有共识则无法组织起有效的共同行动,进而形成社会秩序,这就需要多元主体之间的信息共享。有效治理的核心就在于如何实现公共信息的分享和流通,继而实现交流 and 形成共识。“请你来协商”“民生议事堂”等民生实事协商平台的每期议题都经过专题调研、职能部门协商,每个环节都争取多个治理主体的充分阐述,使信息得到充分流通。通过社会治理的促进性规则,为直接利益相关方提供表达意见和建议的机会,使不同治理主体能充分了解各方信息,也可以考虑其他主体的想法和利益,助推协商治理进程。

第三,完善回应机制。回应是指政府对公众关于政策变革的接纳和对公众的要求作出反应并采取积极措施解决问题,是应答、答复和把承诺转化为实践的过程,即通过政府对公众和公众对政府的双向互动(回应)来实现的。所以,政府职能部门针对社会治理问题的回应包括承诺与执行两个部分。民生实事协商平台的促进性规则引导政府职能部门作出相关承诺,以质量为导向,从注重“做什么”“做多少”向“效果好”转变,解决好“政协评价”与“评价政协”的互动问题,通过制度、程序和相关工作机制保障履职的质量和效能。如聚焦关键议题,开展“连续剧”式履职推进,针对发展港口经济这一主题,2020年、2021年持续以提案、社情民意信息等形式强化跟进,2022年继续调研协商,并对之前的各类建议案办理落实情况进行“回头看”。

全过程人民民主之所以是最广泛、最真实、最有效的民主,重要原因就在于在超大规模现代国家中构建起了上下左右贯通的意见沟通机制,从而塑造了一种整体、贯通、协调的国家治理新格局。“请你来协商”等民生实事协商平台的实践表明,基层政协通过创新参与基层社会治理,正是将“我有没有、我能你不能”的中国政治优势和人民民主制度转化为治理效能的有效路径。而今,全过程人民民主实践体系已经深度塑造了当前的基层治理体系,但是其实践体系和形态仍需要不断发育与完善。总体而言,全过程人民民主的政治性机制较为发达,而行政性机制和法律性机制还需要进一步完善;自上而下的机制运用较多,而自下而上的机制尚不够丰富;总体框架体系较为稳固,但操作细节有待进一步深化。基层政协在参与基层社会治理的过程中,正是在持续推动民主机制不断规范与完善细化的过程中,使人民民主更好地落实落地。

