

全过程人民民主视域下政协协商 向基层延伸的治理效能研究

——浙江“民生议事堂”的实践探索和理论思考

□王辉 林巧

基层协商民主是我国协商民主实践的基础和重点。近年来，浙江省政协积极发挥人民政协在全过程人民民主的作用，在全省范围内组织开展了“民生议事堂”活动，这一极具浙江辨识度的协商民主创新实践，探索出了一种政协协商向基层延伸的新机制，拓展了发展基层协商民主的实践渠道。

一、政协协商向基层延伸推动全过程人民民主在基层落地

在浙江努力打造践行全过程人民民主省域典范的新形势下，作为协商民主的重要渠道和专门协商机构，政协协商需要进一步向基层延伸来打通民主协商“最后一公里”，将民主协商制度优势转化为基层社会治理效能，推动全过程人民民主在基层的有效落地落实。

1. 基层民主是全过程人民民主的重要组成部分

习近平总书记提出的发展全过程人民民主的重要理念，为深入推进社会主义民主建设提供了理论指导和实践遵循。全过程人民民主的“全”，指的是空间上的完整，强调人民民主的广泛性和多层次。“过程”，指的是为了实现人民民主而采取的所有民主实践和活动。发展全

过程人民民主，其中的关键在于人民民主制度必须在各个层级和领域、各级组织和结构中得到实践。基层作为民主政治的发源地和试验田，有着践行人民民主的广阔空间和群众基础，基层民主是全过程人民民主的重要组成部分，也是发展全过程人民民主中最活跃也最具创新力的实践场域之一。

2. 基层民主逐渐从选举民主向协商民主发展

选举民主和协商民主是基层民主的两种重要形式。从民主的实践来看，由于基层选举民主经常会遇到民意表达渠道不畅通、群众参与度低等困境，我国基层民主经历了一个从选举民主走向协商民主的发展过程。特别是党的十

八大以来，我们党对协商民主的认识日益深化，第一次明确提出协商民主是人民民主的重要形式，并且强调要“积极开展基层民主协商”，为各地进行基层协商民主探索提供了理论上的有力支持。各地开始尝试进行基层协商民主的探索创新，将协商民主引入乡村治理实践，取得了一定的积极成效。然而，从全过程人民民主视角下看基层民主与基层治理的发展走向，基层协商民主在开展过程中，协商资源较为匮乏，尤其是缺乏制度化、常态化的协商平台，且协商形式不规范，基层群众的参与热情不高，基层协商民主也不同程度的存在着发展瓶颈和制约。

3. 政协协商向基层延伸推动全过程人民民主在基层落地

人民政协是发展全过程人民民主的重要形式和制度载体。作为专门协商机构，人民政协有责任在协商民主上发挥示范引领作用，而这种示范引领作用需要在工作实践中不断拓展协商民主的广度和触角来实现，其中政协协商向基层延伸，精准介入基层协商，由此畅通协商民主“最后一公里”，实现政协协商与基层协商的有效衔接，可以有效地推动全过程人民民主在基层落地。近年来，浙江省政协从构建政协协商民主体系、发展基层全过程人民民主的高度出发，在全省范围内开展了“民生议事堂”建设，以完整的制度设计和鲜活的实践案例，为实现全过程人民民主在基层落地提供了一个真实管用的新机制，创造了一个富有活力的新样本。

二、浙江“民生议事堂”建设是全过程人民民主在基层的生动实践

1. 协商主体的广泛性

全过程人民民主的核心在于参与主体的广泛性。“民生议事堂”最大的特征之一在于协商主体的广泛性和草根性。“民生议事堂”在镇街或村社举办，参加协商的人员非常广泛和多元，既有政协委员、乡镇（街道）领导、村（社区）干部、部门负责人、专家乡贤，更有各直接利益相关方群众代表的广泛参与，真正涵盖了基层利益诉求的所有各层次、各方面人士，特别是普通群众是民生议事事的真正主体、主角、主人，生动地彰显了“有事好商量、众人的事情由众人商量”这一全过程人民民主的真谛。

2. 协商内容的贴近性

全过程人民民主的出发点和落脚点是解决人民群众的具体问题。“民生议事堂”把人民群众最关心、最直接、最现实的问题作为协商

的议题，内容更贴近实际、贴近生活、贴近群众。一般来说，县以上政协会议协商的议题，大多是比较宏观的大事要事，或者是涉及国家和地方经济社会发展的战略性、全局性的问题。与之相比，“民生议事堂”选择切口小、关联广、针对性强、与群众利益密切相关的事项，特别是基层群众急难愁盼的民生问题开展广泛协商，大到乡镇的道路建设、污水治理，小到群众的产品销售、车位增设等。

3. 协商形式的开放性

全过程人民民主是一种开放性的政治参与和民主表达机制。“民生议事堂”把政协协商民主的平台搭建在群众的“家门口”，除了镇村会议室、农村文化礼堂以外，绿道旁、果园中、树荫下、老街上，都成了民生议事事的场所，形成了“会场+现场”“集中+分散”等协商模式。在议事活

动中，没有主席台，不设发言席，完全是敞开门听民意，不拘一格议民生。大家围绕议事主题即席发言，坦诚交流，互动讨论，最大限度地广纳群言、广集民智，很好地体现了“开放包容”的民主协商特色。

4. 协商成果的可感性

全过程人民民主的最大特征之一在于真实性。基层群众最朴实，也最讲实际，总是从现实利益中感悟出民主成效。“民生议事堂”协商的都是群众身边看得见、摸得着的实实在在的民生实事。参与协商的群众关注的急难愁盼等一些具体问题，如果提出的建议得到了采纳、提出的诉求得到了解决，群众得到的利益马上就可见可知可感，就会有真切的“感觉”，事实上看得见、摸得着的实惠就最有感觉。参与过民生议事事的群众纷纷表示，到民生议事堂“不白来”“没白说”，就是对协商成果可感性最好的诠释、最高的评价。

三、从全过程人民民主视角看“民生议事堂”的治理效能

浙江省开展的“民生议事堂”平台建设，将政协协商有效地延伸到基层，它不仅有着完整的制度优势，而且还有具体的措施将政协制度的巨大优势真正转化为服务基层治理的强大效能，提升了基层的民主绩效和治理绩效。

1. 广泛凝聚共识，形成发展合力

全过程人民民主因为是最广泛最真实最管用地反映和维护人民群众的根本利益，所以能够凝聚起最大共识。随着我国社会主要矛盾发生转变，如何整合和化解基层社会的多元价值冲突、利益诉求矛盾，亟需以协商民主达成广泛共识，政协在推进基层协商民主、凝聚全社会共识方面具有独特的优势。“民生议事堂”在这一点上作了积极的探索。一是在引导群众有序参与公共事务中凝聚共识。“民生议事堂”拓展了民众参与空间，畅通了基层政府与民众的沟通渠道，推动群众以主人翁的姿态广泛、合理、有序参与公共协商，理性表达利益诉求，让群众在参与公共事务中增进了共识。二是在聚同化异中凝聚共识。在“民生议事堂”中，基层干部和各种利益主体坐在一起，就群众关心的议题进行充分的商量，推动议事各方的观点在交流中统一、分歧在交融中化解、疑虑在交锋中消除，通过广泛、坦诚、充

分的协商聚同化异，整合不同意见，寻求最大公约数，促进人们在参与民主协商的实践中加深了了解、增进了理解、达成了共识。三是在传播培育协商文化中凝聚共识。“民生议事堂”在基层社会治理中引入民主理念，倡导协商精神，拓展了协商民主在城乡基层的实践范围和路径，营造了有事好商量的浓厚氛围，使协商民主成为基层的一种政治生态，在厚植协商民主文化的同时也增进了共识。基层不少群众遇到急事难事烦心事，经常提议“我们商量商量”。正如一些村支书所说的那样“村里的老百姓遇到问题，协商协商已成为口头禅”。总之，“民生议事堂”既是一个协商为民的平台，也是一个凝聚共识的平台，以一种发扬民主和增进共识相互贯通的常态化机制形成了基层发展合力。

2. 畅通民意渠道，回应群众需求

全过程人民民主起始于人民的意愿需求能够充分地表达，并且尽可能地予以满足。“民生议事堂”在两个方面提升了基层治理的效能。一方面，是人民群众的需求能够全面地表达和反映。发展全过程人民民主，需要汇聚最广泛、最真实的民意。“民生议事堂”为人民群众提供了一个制度化常态化的开放便捷的诉

求表达平台：涉及面广，从乡村建设、社会治理，到百姓的衣食住行、生老病死，几乎涵盖基层的所有方面。聚焦民生，议的都是群众急难愁盼的民生实事、民生小事，都是以排民所忧、解民所困为支力点的。面对面表达。基层群众与政府部门、政协委员的代表齐聚一堂，通过面对面的沟通交流，实现了政协协商民主与汇聚民意的“零距离”，听到的民声、征集到的民意具有充分的广泛性和真实性，能够最大限度地避免信息失真失实的情况发生。另一方面，是政府部门能够及时回应人民群众的需求。通过“民生议事堂”这一平台，基层群众的需求表达能够及时进入政府部门的议事日程，并得到精准有效、积极全面的回应。特别是“民生议事堂”从确定协商议题、组织调查研究，到开展协商讨论、报送协商成果、推动成果落实，有一整套规范的程序和机制，有助于政府相关方面在真诚听取民意的基础上有效地制定出反映人民群众真实需求的政策和举措，从而不断地提升基层执政水平和治理能力。

3. 坚持协商为民，解决民生问题

发展全过程人民民主必须坚持以人民为中心，尤其需要关注人民群众切身利益直接相

关的民生问题，在民生问题的解决中提升民主。“民生议事堂”选取的都是切口小、关联广、与群众利益息息相关的民生事项开展协商，是民主与民生互动共进的发展展现。从“民生议事堂”活动的实践案例中，我们可以看到，协商前，政协委员围绕与基层群众生活密切关联的急难愁盼问题，深入一线进行充分调查研究；在协商中，基层群众代表、政协委员、基层干部三方以问题为导向，就协商的民生议题进行充分、有效的沟通；在协商后，进行后续跟踪问效和动态管理，监督协商的民生事项后续落实情况。“民生议事堂”将问需于民、问计于民、问政于民贯穿始终，构建了一套解决民生问题的民主协商机制。借助于这一民主协商机制，人民群众大量的民生问题纳入了基层政府的视野，提高了基层党政组织决策的科学化、民主化水平，然后转换成为精准为民服务的具体实践，高效地提升了基层社会内生动力，从而更好地维护了人民权益。另外，如果因为各种原因群众反映的民生问题一时不能解决，基层干部也可以通过这一协商平台向群众进行解释，从而进一步强化基层群众对基层政府的认同度和理解力，最大限度地形成同心同德的耦合力，提高基层治理的有效性。

四、深化“民生议事堂”建设，进一步发展全过程人民民主的建议

的政协协商民主体系，把政协的制度优势有效转化为基层社会治理效能。因此，必须从发展全过程人民民主的高度进一步统一思想认识，支持和推动市县政协精准地介入基层协商，下功夫建好“民生议事堂”。

2. 加强顶层设计

“民生议事堂”在全省推开已经有一年多的时间，各地在探索过程中创造了许多具有亮点的做法，积累了不少有益的经验。建议省政协适时举行“民生议事堂”建设工作研讨会，探讨如何进一步深化的办法和举措，并组织力量收集汇编全省“民生议事堂”优秀案例。在总结研讨的基础上，可以考虑对全省“民生议事堂”的规范化建设、制度化建设、常态化运行作进一步的明确，出台更加细化的指导性意见，特别是对协商工作程序作出更加系统细致且具有可操作性的规范，为“民生议事堂”更好地开展工作提供基本的制度保障。必须指出的是，任何制度建设都有一个逐步完善的过程，各地在开展“民生议事堂”的工作中也各有特色和区别，因此省里出台的“民生议事堂”运行

的相关规范性指导性意见主要作原则性的规定，既注重提供基本的制度规范，也给各市县探索留有创新的空白，实现顶层设计与鼓励基层创新的有机统一。

3. 优化资源配置

“民生议事堂”按照“不建机构建机制”的原则进行建设、开展工作，这是适合现阶段我国经济社会发展实际的。但是，传统的政协协商主要侧重在中高层开展，各种资源也向中上层倾斜，不利于政协协商向基层延伸。比如政协委员的构成侧重于领导干部和社会各界名流，基层各方面人士的代表比较少。因此，应适时适度调整委员结构，特别是作为植根于经济社会发展第一线的县级政协，应推动重心下移、资源下沉，注意把基层各方面人士及熟悉基层情况的各类代表人士吸收到政协组织中来，增加基层政协委员的比例。同时，建立政协委员联系乡镇（街道）、村（居）委会制度，政协委员参与基层协商情况考核激励机制。深入开展委员进基层活动，尤其是鼓励委员自主深入基层开展调研活动，并根据调研成果的质量予

以资助和奖励。

4. 提高协商实效

“民生议事堂”在具体运作过程中，还有一些地方需要不断的改进和完善。比如在协商议题的设置上，要更好地解决“谁来提出”“怎样确定”等问题，并可考虑向基层群众公开征集议题，以改变目前存在的民生协商议题往往单方面由基层政府方提出、协商的另一方基层群众在议题设定时参与度不够的现象。在协商主体的选择上，要按照“利益涉及谁、就和谁协商”的原则，更多地在与协商议题相关的利益方中遴选代表参加，增加群众代表的比例。在协商过程中，要完善互动机制，尤其是要增加“提问、回应、辩论”等互动环节的比重，让各种意见能够充分自由的表达沟通。进一步健全完善协商成果来分、落实和反馈机制，加强对协商成果落实情况的督查考核，让基层群众在“民生议事堂”中真切感受到当家作主的实现感和获得感。

作者单位：市政协
中共市委党校

2023年2月7日
星期二
责任编辑：庄列毅
版式设计：丁 页

04