

在法治轨道上坚持和发展全过程人民民主

——“五共”理念下的基层实践与探索

陈瑶

(中共武汉市江岸区委员会党校, 湖北 武汉 430014)

【摘要】全过程人民民主是对我国人民民主实践和发展的高度概括,在法治轨道上坚持和发展全过程人民民主,是符合社会发展趋势,符合中国式现代化实践要求的民主路径。湖北省部署共同缔造,提出的“五共”理念从本质上也是实现民主的区域途径,是全过程人民民主发展的湖北缩影。因此欲以共同缔造与全过程人民民主之间的基层联系,以武汉市江岸区在“五共”理念下的实践为缩影,将法治与民主具象化,探索“全过程”在民主实践中的深刻内涵以及民主法律化的各种理论和实践途径。

【关键词】全过程人民民主;民主法律化;“五共”理念;基层治理

一、民主治理机制的法制化特征

(一) 全过程人民民主的价值分析

“全过程”“人民”这两大要素是社会主义“民主”制度化的条件和要求,也是民主治理的重要价值取向。其中,“全过程”在法律上的特征表现在依法治国四环节当中,而“人民”这一主体之重要性,则在这四大环节中必须始终关注且有效发挥作用。我国《宪法》第2条之规定明确了两大要素,“一切权力”和“各种途径和形式”的表述,从实体和程序两个维度相结合,深刻诠释了人民民主的全过程特性,也再次说明,我国的“人民民主”是充分尊重人民的主体地位,人民必须在全过程参与我国民主实践的各环节,这是政治实践的基础,拥有《宪法》确立的最高依据。

具体而言,尊重人民在国家治理、基层实践中的主体地位,有两个要求:一是“一切为了人民”,民主政治建设过程中,实现最广大人民的根本利益是出发点和落脚点。二是“一切依靠人民”,全过程人民民主的实现,需要并且要求全体人民都参与其中,全体人民“在场”的一种民主形态。而“全过程”则包括了参与主体和参与事项的全称性。一是参与民主治理机制的主体要全,在这一点上,全国人民代表大会制度是国家层面的民主治理之保障,而落实到基层社会治理当中,则需要保证人民参与共谋、共建、共管、共评和共享的实质效果。二是人民参与的是国家治理的全方位、全领域、全

周期,要求人民作为主体,在国家治理的整个过程中“不缺席”“不空位”,始终“在场”,形成治理体系中的闭环。

(二) “五共”理念是全过程人民民主的基层实践探索

为探索全过程人民民主的基层实践路径,湖北省第十二次党代会以“美好环境与幸福生活”这一新时代人民群众的美好生活愿景为抓手,激发群众的主体意识,以实现基层治理新变革,重点在于引导人民群众争当城市的建设者和社会治理的“局中人”,并以“五共”为工作要点。该理念的落脚点正是坚持以人民为中心的发展思想,是实现基层治理的民主价值之路径,是对全过程人民民主的区域实践探索。以程序上的共谋决策、共同建设、共评效果来达到结果上的共享成果,实现基层治理体系中的全过程人民民主。

(三) 基层治理的民主决策应当法律化

为全过程人民民主提供法治保障,需要遵循四大基本原则,即坚持以人民为中心、坚持以人民代表大会制度为主渠道、坚持全过程人民民主的价值定位、坚持顶层设计与尊重人民首创相结合;而在保障的方式上,应当在法定程序和规定中实施民主制度,同时也要将实践过程中产生的成熟的民主制度通过立法予以确认。同时,法治不是一些人的公平正义,而是全体人民的公平正义,法治也不是片面的、某个领域的法治,而是需要遵循一切为了人

民、一切依靠人民、一切成果由人民共享的宗旨，实现各领域各方面的法治。要积极回应人民群众新要求新期待，系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，用法治保障人民安居乐业。

二、全过程人民民主是法治城市建设的重要途径

推进全面依法治国，建设法治武汉、法治江岸，根本目的是依法保障人民权益。回望过去，法治武汉建设前行的每一步，都彰显着“人民”二字沉甸甸的分量，人大、政府、模范社区等在法治建设和全过程人民民主中所做出的实践成果，特别是在政策层面、立法层面、依法决策层面等。

在政策层面，“五共”“共同缔造”理念的提出、试点工作有序展开；在立法层面，通过“民议”凝聚广泛“民意”；在依法决策层面，从“请进来”到“走出去”，听取“民声”落地为“民生”；在依法治理层面，从标准化到精细化转变，汲取“民智”转化为“民治”。例如武汉市水果湖街到东湖路社区开通“立法直通车”，“街谈巷议”成为立法考量，并且将居民的意见采纳进了《湖北省节约用水条例》当中。武汉各区人大设置民情民意联系点，利用网络等信息化手段收集群众真实想法和意见，并将人民群众的好点子转化为政府决策的好方法。江岸区人大常委会依托人民议事厅为载体，从听民生、集民智、解民忧三个维度出发，更好地保障人民当家做主，推动全过程人民民主在江岸落地落实，人民议事厅及时回应群众关切，变“闭门选题”为“开门纳谏”，搭建起居民发声平台。“百步亭经验”的推广，强调尊重群众的首创精神；完善协商协商机制，在居民协商自治实践中探索运用五民工作法、六步议事法，让居民议事有章可循，充分听取群众意愿，推动群众从“旁观者”向“参与者”转变。这些生动的实践都是武汉市在民主、法治与社会治理过程中的不懈探索。

对在法治轨道上坚持和发展全过程人民民主研究不应只停留在理论和制度的构建上，也应该将理论和实践相结合，如此才能将理论研究真正落实到纠纷的解决上，因此，基层治理过程中的这些实践探索、案例是全过程人民民主真正落实的最好体现。当然不难看出，这些民主治理方式的实施，首先需

要制度化、法律化，人民参与的内容、方式也需要根据法律程序进行，如此才能保证民主治理之有序开展，让群众的参与更加高效、有效。

三、全过程人民民主必须由法治保驾护航

民主是所有人的民主，法治是维护每一名公民利益的法治，因此要以全过程人民民主理念为指引，确保民主权利从纸面步入现实、从应然走向实然，不断丰富全过程人民民主的实践形态。

（一）全面加强党的领导

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。党的领导是实践全过程人民民主的根本保证，全过程人民民主唯有在党的坚强领导下方能保障运行过程，确保运行实效。为此，必须坚定正确政治方向，将全面加强党的领导始终贯彻于人大依法履职的全过程，具体落实于人大工作的各方面，推动全过程人民民主建设有序发展。

（二）全面加强基层民主制度建设

为了体现“全过程参与”的人民民主特性，必须进一步完善人民代表大会制度下的各项具体的民主制度建设，进一步增强立法、人大决议、执法、司法等国家治理行为的民主特征，出台更多例如“五共”理念这样的民主实践做法。例如鼓励人民的立法参与，利用“线上+线下”的方式拓宽立法听证的渠道，建立奖励机制和反馈机制，对于有价值的立法建议予以精神、物质等奖励，并将所获得的立法建议进行归档整理，及时向建议者反馈采纳结果；实行旁听机制，各级人大代表大会及其常设机构所举行的各种会议可设置群众的旁听席，提前将与人民群众日常生活息息相关的议题发送给各街道社区，由社区的干部同志召集群众，告知、探讨议题内容，按照法定程序申请、选派群众代表参与人大会议的旁听，并发表意见与建议；拓宽行政听证的渠道和范围，形成常规化、制度化的群众听证制度；完善人民陪审员制度，让人民切实地参与到审判活动当中，对司法活动进行有效的人民监督；落实普法宣传，做到普法入户，用群众喜闻乐见的方式进行普法，对群众关心的、急切的问题进行普法。

另外“全过程人民民主”还体现在各级人民代表大会代表履职的连续性上，这就需要从制度上将现在存在的以兼职人大代表为主体的人大代表制度进行

修改,逐渐实现专业化、专职化,在人大代表事务与其原先所担任的其他工作事项之间,需要将人大事务优先化。同时还要通过严格的法律制度确保在紧急状态下,各级人大依旧能够有效地行使国家权力,保证国家权力机关行使权力的正当性和合法性,真正保证“全过程”和“无真空”的权力行使状态。

(三) 全过程人民民主的法制化

民主是多数人的统治,但这与多数人暴政其实只有一步之遥。为了避免民主沦为暴民,法治的功能得以彰显,即法治在确认和保障民主之余,还能对民主进行引导和规制。于此层面而言,在法治的轨道上推进全过程人民民主,不仅是积极促成人民民主,而且要把民主控制在理性的范围内,尽可能减少民主的负面效应。人民行使民主权利是人民民主的重要体现,鉴于民主权利被滥用的可能性,法律应当对此有所警惕和预防。

参考文献:

- [1] 林彦.全过程人民民主的法治保障[J].东方法学 2021 (5) .
- [2] 吴玲娜.全过程人民民主:党领导社会主义民主政治建设的历史必然[J].江苏社会科学 2021 (6) .
- [3] 莫纪宏.在法治轨道上有序推进“全过程人民民主”[J].中国法学 2021 (6) .
- [4] 张维炜.筑牢全过程人民民主的法治根基[J].浙江人大 2021 (12) .
- [5] 宋才发.《宪法》为全过程人民民主提供法治保障[J].河北大学学报(哲学社会科学版) 2022 (1) .
- [6] 张爱军.网络全过程人民民主的机制、障碍与疏通[J].江海学刊 2022 (1) .
- [7] 张爱军.全过程人民民主与民主的三维构建[J].理论月刊 2022 (1) .
- [8] 尹奎杰.论全过程人民民主的人权意蕴[J].人权 2022 (1) .
- [9] 李忠.论全过程人民民主的制度化法律化[J].西北大学学报(哲学社会科学版) 2022 (1) .
- [10] 刘小妹.全过程人民民主的理论特质初探[J].西北大学学报(哲学社会科学版) 2022 (1) .
- [11] 胡玉鸿.全过程人民民主的法治向度阐释[J].法学研究 2022 (3) .
- [12] 胡玉鸿.试论全过程人民民主的四个统一[J].中国司法 2022 (3) .
- [13] 杨守涛.全过程人民民主研究的三个基本议题[J].领导科学 2022 (3) .
- [14] 胡玉鸿.全过程人民民主的法理释读[J].法律科学 2022 (4) .
- [15] 李洋.全过程人民民主内涵的多维展开[J].社会主义研究 2022 (4) .
- [16] 孙莹.全过程人民民主的价值内核与治理优势[J].探索 2022 (4) .
- [17] 刘世军.发展全过程人民民主:新时代坚持和完善人民代表大会制度的必由之路[J].探索与争鸣 2022 (4) .
- [18] 王逸帅.民意采集与立法输出:全过程人民民主在超大城市的实践[J].探索与争鸣 2022 (4) .
- [19] 王炳权.全过程人民民主重大理念重在落实[J].江苏省社会主义学院学报 2022 (5) .
- [20] 强舸.全过程人民民主:科学理念、创造性实践与新时代发展路径[J].科学社会主义 2022 (5) .
- [21] 许安标.深刻认识、切实推进全过程人民民主[J].行政管理改革 2022 (5) .
- [22] 王勇.全过程人民民主逻辑下领导权法治监督模式研究——基于特别权力关系视角[J].领导科学 2022 (8) .
- [23] 魏芙蓉.坚持全过程人民民主 推进法治政府建设[J].新长征 2022 (9) .
- [24] 王勇.全过程人民民主逻辑下法治监督合力提升路径研究[J].学术探索 2022 (9) .
- [25] 徐贵香.全过程人民民主的整全性立法意涵[J].江汉论坛 2022 (10) .
- [26] 刘怡达.论全过程人民民主的宪法基础[J].比较法研究 2022 (2) .
- [27] 周华、陈业业.“一法一规则”中的全过程人民民主[J].福州党校学报 2022 (4) .
- [28] 陈爱萍.党的领导是发展全过程人民民主的根本政治保证[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版) 2023 (2) .
- [29] 莫纪宏.全过程民主的民主特征与法律界限[J].西北大学学报(哲学社会科学版) 2022 (1) .

作者简介:陈瑶(1996—),女,江西九江人,助理讲师,法学硕士,研究方向:民商法学。