

推动『全过程人民民主』在基层治理落地

□ 黄鹏进

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。全过程的民主包括民主选举、民主决策、民主管理、民主协商、民主监督等过程性环节。在我国基层民主实践中，各地围绕这些环节推出了诸多创新举措。如在民主选举环节，随着城市居民委员会组织法与村民委员会组织法的颁布实施，村（居）委会选举成为中国基层政治参与的重要形式。不少地方在村（居）换届选举中，基于当地实际探索推出了“公推直选”“两推一选”“竞选承诺”“负面清单”等做法，成为基层民主政治建设的重要创新；在民主决策环节，一些地方推出的“村级重大事项决策制度”，规定重大事项必须执行村级“两会制”，确保了决策事项、决策过程和决策结果的全面公开；在民主管理方面，有些地方推出了“民情恳谈会”“网格议事委员会”“乡贤治理委员会”等多种民主管理形式，真正做到了问情于民、问需于民、问计于民、问绩于民；在民主协商方面，根据中央《关于加强城乡社区协商的意见》，近年来许多地方通过创新基层协商载体、细化城乡社区协商程序规则，探索推进了“众人的事情由众人商量着办”的基层民主协商实践；在民主监督方面，通过进一步健全村（居）务公开制度、拓展村（居）民代表会议制度的监督功能、强化村（居）务监督委员会的专门监督功能，将群众的监督权落到实处，不断净化与重塑了城乡基层政治生态。可以说，这些不同环节的基层民主探索，将我国的基层民主政治锻造成为了一个全过程的整体。

基层民主过程的实践性延展

我国各地基层人民民主探索的经验还表明，全过程民主的建立本身并不是一蹴而就凭空设计，而是在实践中面对不断出现的新形势、新问题，逐步延展探索开来的。从这个意义而言，基层全过程人民民主还是一种延展性的民主，具有不断成长、充满活力的一面。早在2000年以前，随着城市居民委员会组织法与村民委员会组织法的颁布实施，我国城乡基层就开展了多种民主形式的探索。而从随后纵向的历史演进来看，早期的基层民主探索主要侧重于民主选举与民主决策这两大环节，其中，民主选举被视作基层民主的基础，而民主决策则是基层民主的核心。围绕这两个环节，一些地方在村（居）换届选举中探索了“公推直选”“竞选

承诺”“两推一选”等制度，同时细化了村（居）民代表会议制度，确保基层民主决策公开、透明。此后，基层民主监督也逐步上升为制度规范，成为基层民主探索的一项重要内容，各地围绕村（居）“小微权力如何监管”推出了一系列改革创新。党的十八大以来，“共建共治共享社会治理格局”成为基层治理改革的重要方向。这一背景下中央推出了《关于加强城乡社区协商的意见》《关于加强和完善城乡社区治理的意见》等制度规定，不断扩大基层民主参与的主体，最大限度激发群众参与基层民主管理的热情。而在大力促进基层民主管理的过程中，着力搭建多元民主协商平台、规范基层民主协商程序，成为当前基层民主改革的一项关键内容。因此，从纵向发展的角度来看，全过程人民民主，还是一种动态的、不断创新完善的民主，正是这种改革创新赋予了基层民主应有的活力。

基层民主程序的闭环化管理

全过程人民民主不仅体现为不同民主环节上的点状创新，而且还需要实现不同民主环节之间的有机衔接，最终形成全过程的闭环管理。具体到基层民主，基层治理中的重要事项不仅需要经历征询、商讨、决策、协商、监督等环节过程，而且这些环节过程之间还要实现有序的衔接与闭环，从而避免“重谋划轻落实”“重决策轻协商”“重执行轻监督”等问题。在这个过程中，北京、上海、浙江等基层数字化治理改革先行地区，充分运用了自身的数字技术优势，通过搭建各种数字化治理平台，为基层全过程人民民主的闭环化管理提供了技术支撑。杭州市有的街道依托“社区智治在线”平台，定期向居民征集意见，对意见集中的议题或建议再由社区讨论商议，对于不可行的议题或建议直接通过平台予以回复；对于可行的议题或建议则通过平台再次向居民征求完善性建议；意见征集完成后及时发布统计结果，同时让持不同意见者在平台上进行协商；待社区居民代表会议做出决议后，又通过平台及时向居民发布决策结果；决策结果也自动在平台上转为民主公开事项，事项在执行过程中的项目进度、资金使用及时在网上发布，同时开辟居民意见模块，让居民对决策的执行进行全过程监督。可以说，数字技术的广泛运用，为全过程人民民主实现闭环管理提供了重要支撑，也成为我国基层民主实践的一个重要特色。

破解区域协调发展中的法治难题

□ 胡业勋



党的十九大报告明确提出实施区域协调发展战略，《法治中国建设规划（2020—2025年）》提出，加强京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、推进海南全面深化改革开放等国家重大发展战略的法治保障。当前，区域协调发展还面临着法律供给不足、地方法治发展不平衡等诸多难题。要推动经济效益和法治效能的共同发挥，须践行区域法治的理念，从统一的法治结构、互融的法治体系、同源的法治文化和坚实的法治保障四个角度发力。

统一的区域法治结构是推动区域协调发展的联结点。法治结构的统一，要求地区的法治要素由“机械合作”走向“有机统一”，并服务于区域整体的法治建设。一是需要探索建立健全政策制定的法治化协同结构。具体而言，要关注重点领域制度规则和重大政策沟通协调机制，以区域的整体战略站位，致力提升各地政策制定的统一性、规则的互通性和执行的互助性，形成“政策可对接、规则可共依、执行可同行”的互动稳态，在法治营商环境的框架下探索更为密切的经济融合。二是需要探索建立统一的法治化管理结构。针对法治化营商环境中的相关标准，探索区域经济发展一体化，探索建立“统一研究、统一立项、统一发布、统一实施、统一监管、统一处置”的标准化、法治化、规范化管理模式。此外，需要明确的是，法治要素的“统一”不等于“合一”，不意味着各方法治结构的构造重复，而是在充分考量各地实际的基础上，通过区域法治的内在融合确保各地能够形成彼此交汇的要素联动，提升地区的系统性、整体性和协同性，由

“项目协同”走向“制度协同”，从而破解部分地区存在的政策梗阻、对接缺失以及落实缺位的难题。

互融的区域法治体系是顺应区域协调发展的着力点。区域法治体系的互融，是在中国特色社会主义法治体系的框架下，探索区域和区域之间、区域内部不同地区之间的“立法协商、司法协助、执法协作”，是区域内地方立法机关、地方行政机关、地方司法机关共同协作的结果。立法协商，需要地方立法进行协调和沟通，尤其是关涉区域经济发展的地方立法，要充分考虑各地各个领域或各项事务上地方立法协调内容与机制的完备性，考虑各个领域或各项事务的法治需求是否能够予以满足。司法协助，是指区域司法机关在遵循国家法治发展要求的前提下，就区域性司法问题共同开展的司法实践。要注重各地司法主体的多元性、司法行为的互动性、司法过程的动态性以及司法机制的有序性，确保各地司法机制的衔接。执法协作，要把各地的执法主体、协作的法定条件、协作的具体范围、协作的实施程序、协作的责任承担等问题确定下来，形成区域行政执法协作的制度与机制，实现区域行政执法协作的常态化、规范化以及制度化。

同源的区域法治文化是根植区域协调发展的基础。基于历史的发展以及新时代中国特色社会主义法治文化的浸润，法治文化和法治氛围成为进一步推动区域协调发展的基础一环。这些内容包括立法、执法、司法和守法过程中法律意识与法治精神的认同。一是要加强法治文化的顶层设计，弘扬法治文化的价值理念，传承与弘扬各区域文化的核心价值理念，强化社会主义道德对法治建设的支撑作用。二是依托公共文化服务体系，打造法治文

化的传播平台。依托现有的公共服务平台，依托文化习俗、文化传统举办丰富多样的文化服务活动，积极宣传法治理念与法治知识，将文化资源融入法治资源，将文化优势转变为制度效能。

坚实的区域法治保障是确保区域协调发展的关键。经济一体，保障先行。以法律规范的形式探索人财物三位一体的区域保障制度，才能为区域协调发展增添活力。一是创新“人才互动”的机制和平台，着力探索搭建统一的人力资源平台，运用现代互联网的智能手段，整合人才信息资源，建立实时互动的人才交流平台，强调加强人力资源协作，促进人力资源特别是高层次人才在区域间有效流动和优化配置。二是扩大“资源共享”的力度和广度，切实推进区域经济市场一体化，在信息披露、业务交流、项目推介、市场研究等方面展开合作，合理配置各地资源。三是推动“服务共建”的互通格局，尤其是法律服务体系共同体的建设，要联合组建专业法律服务团队，围绕各地法律服务、律师培训、涉外法律服务人才培养、律师执业救济互通、法律服务联盟创建、实习培训资源共享等进行深入交流。四是形成“风险共担”的发展理念，探索搭建区域经济风险信息共享平台，整合政府间、部门间的风险监测、评估、排查、打击等制度，做到实时监控、科学预警、有效排查、精准打击、全程共享的风险保障机制。



信访工作联席会议机制是党领导信访工作的重要抓手，其运行建立在“召集人—办公室—成员单位”的横向协同机制基础上。“召集人”（地方上往往是地方党组一把手）以“领导接访”“领导包案”“工作责任制”等形式分别向各级各部门和领导“压实责任”；“办公室”设在各级信访局，以联席会议办公室的名义发文、开展工作，负责联席会议中的具体协调事宜；“成员单位”则按照联席会议形成的方案分别开展工作。因而，通过“召集人”作为横向协同的领导主体，以“办公室”进行横向具体事务的协同，促进“成员单位”按照相关方案针对具体信访案件进行横向协同治理。

和一般的单个政策领域的协同相比，信访事项往往涉及公共服务、土地产权、历史遗留问题、农民工欠薪、社会治安、环境保护等复杂的公共治理问题，协同难度较之单一的水域治理、经济合作等常见协同工作的挑战更大，每件信访事项涉及需要协调的具体部门和地域都不同，形成的化解方案也不同，强调的是“因案施策”。

实践中，信访工作联席会议机制在实现“上下”“左右”信访治理体系协同联动中发挥了积极的作用，但也存在着一些问题。一是协同责任难以落实。首先是信访事项解决主体责任不实。少数地方领导和职能部门认为



□ 艾 烨

联席会议协同机制是完善信访工作的重要抓手

解决信访事项是信访部门的事情，不是自己的责任，不重视、不愿管信访工作。其次是在协调化解信访事项时，主办方和协办方的责任和压力在实践中有时发生错位。二是协同效果有待提升。实践中，信访工作联席会议有的对信访诉求仅作部分回应，有的只有程序性回应而缺乏实质性化解方案，还有的只有处理方案而无人跟踪督促责任单位落实。三是协同能力有待加强。《信访条例》明确规定了信访事项的属地责任，即基层应当承担较多的矛盾化解工作。但目前乡镇（街道）信访工作联席会议解决问题的能力不足，主要表现为协调中决策能力、人力资源、自主财政能力和财政

资源等还比较有限。完善信访联席会议制度，就要立足实践，着眼于上述问题，强化各级信访联席会议综合协调、组织推动、督导落实等职能作用，形成整合资源、解决信访突出问题的工作合力。

坚持和加强党对信访工作联席会议制度的全面领导。通过强化党的领导，将“人民至上”的理念内化为各方力量参与信访治理的共同价值准则。各方协同主体参与信访工作联席会议制度的根本目的是以问题为导向，真正提升解决群众信访工作，提升回应群众诉求质量、解决群众“急难愁盼”问题。充分发挥党的引领作用，形成上下联动、左右协调、运转

高效的信访处理机制。党的领导为信访工作联席会议制度的运行提供了“政治势能”和高位推动的驱动力，强调“集中力量办大事”的体制优势。通过党的领导，可以自上而下整合所有主体的权威、人力、职能、资金等资源，从而形成合力。

建立责任传导机制。“层层压实责任”是最大化激励人员创造力和组织行动力的责任机制。责任传导机制主要有：一是地方党政领导特别是主要领导高度重视，亲自参与协调解决、包案、接访等，推动问题化解；二是强调“精准交办”，在建立各级政府权责清单时，应该明确事权清单，明确事权的主体责任和配合责任，以便明

确信访事项的责任。针对信访的不同事项，要“因案施策”“一案一策”，不能简单以属地管理为由交给乡镇甚至村里，而要明确条线和部门、属地之间的责任关系，出台精准方案；三是充分发挥督查职能，主动对化解信访问题不力、推卸责任的部门或地区进行抽查监督、自查自纠，对作风不实、形式主义、官僚主义现象予以批评，对表现突出的予以表彰，对好的经验做法予以宣传推广等等。

提高协同能力。一是构建简约高效的基层管理体制，加强信访工作联席会议机制和基层社会治理机制相衔接，链接外部资源，形成治理网络。应当着眼当下、立足长远，把各类人

力、物力、管理资源下沉到位，理顺行政管理关系，切实减轻基层负担，进一步推动社会治理重心下移，增强基层预防和解决问题的能力。如苏州市改革市县级人民来访接待中心探索联合接访方式，以县（市、区）为重点，协调信访部门和职能部门、调解机构、社会组织进驻，为群众提供一站式接待、一条龙办理、一揽子解决的信访服务。二是统筹乡镇（街道）信访工作联席会议的资源，在治理中关口前移，重心下沉，加强矛盾纠纷预判、预防和化解。乡镇（街道）作为国家治理环节的“神经末梢”，是基层社会矛盾集中和信访问题最直接面对的前沿。必须加强基层社会治理，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动更多法治力量向引导和疏导端用力，加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控。

建立协同执行监督机制。提高信访部门协调解决问题的效率，提高回应速度和回应质量；针对涉及职权交叉的信访案件划分并落实各部门的责任。此外，各信访治理主体在信访事项中应当及时在统一的信息平台公布，自觉接受社会各界监督。

