

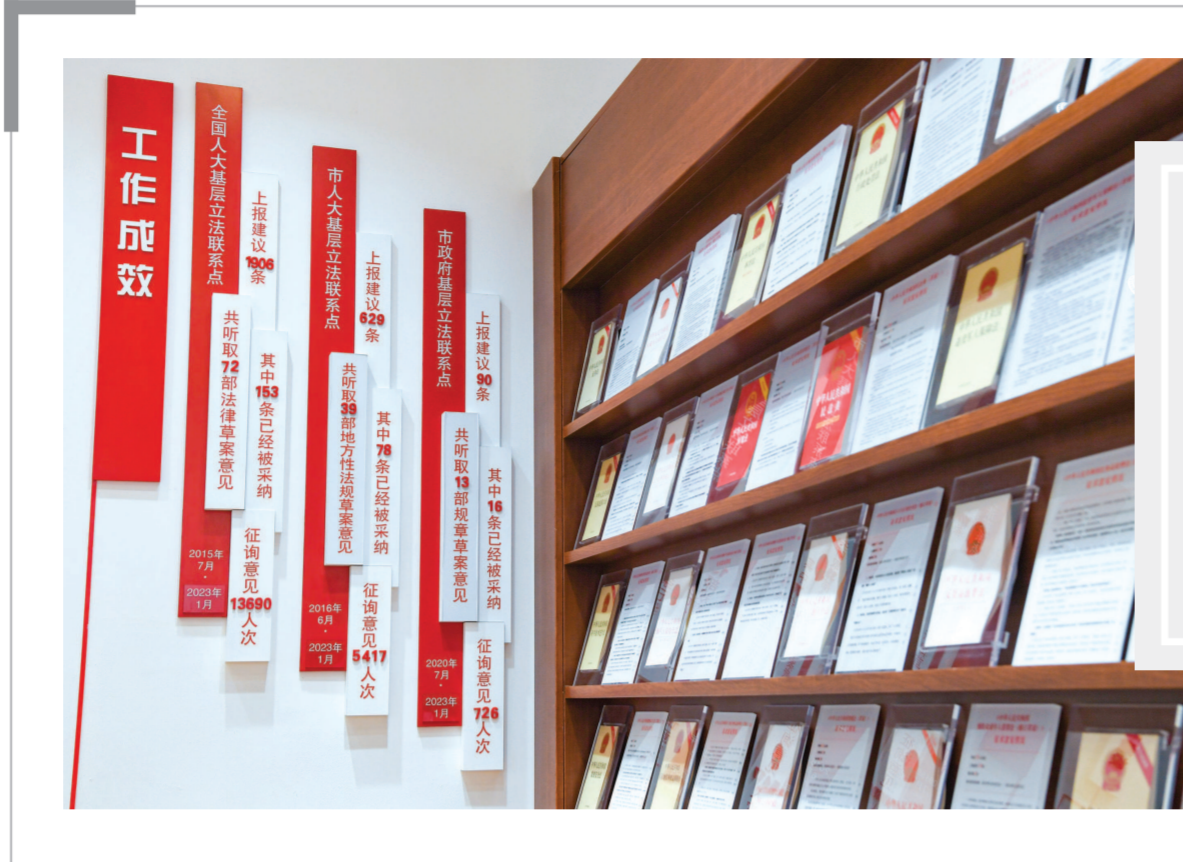
论道

构建全过程人民民主效能评估体系

■ 彭勃

四年前的11月2日,习近平总书记在上海提出全过程人民民主重大理念。党的二十大报告对全过程人民民主进行了系统总结和深刻阐释,确立了全过程人民民主的理论体系。全过程人民民主已经成为新时代中国社会主义政治的关键标志,是中国式民主的鲜明旗帜。对于全过程人民民主重大理念,一方面要在国家治理实践中进一步总结经验、提炼模式,丰富其内涵与外延;另一方面,也需要建立针对民主质量的比较分析体系,对全过程人民民主的实际治理效能进行测度评估,助推中国式民主进一步走准、走稳、走实。

具体而言,通过指标体系的设计,发挥全过程人民民主在基层治理实践中的指导作用,确保基层治理实践全过程人民民主有一个科学化、规范化和标准化的实践指引;同时,通过发展指数的测评,科学、客观地评估基层民主实践的客观现实,为基层实践全过程人民民主提供自我对照和比学赶超的依据,也为党委政府决策部门优化基层民主实践提供支撑;最后,全过程人民民主是中国式民主最新的理论创新成果,在效能测度和指标体系上构建起一套标准化的模板,有益于将基层分散化的实践探索整合成系统化的中国式民主创新方案。



对于全过程人民民主重大理念,一方面要在国家治理实践中进一步总结经验、提炼模式,丰富其内涵与外延;另一方面,也需要建立针对民主质量的比较分析体系,对全过程人民民主的实际治理效能进行测度评估,助推中国式民主进一步走准、走稳、走实。

▲图为古北市民中心基层立法点 本报记者张伊辰 摄

考察民主质量的比较分析维度

分析全过程人民民主的制度优越性和相对优势,不能将其独立于世界政治文明体系之外,也不能满足于搞出一套“自说自话”的话语体系和评价框架。要证明中国式民主是一种“更好”的民主,需要认真开展全过程人民民主与西式民主的对比分析。科学和令人信服的研究,应当建立在共同的分析框架和表述层次之上,真正科学地阐释出我们的制度优势和制度价值。基于比较分析框架,在政治科学的视野下,寻找适用于所有民主政治模式的共同衡量标准和共同评估维度。

全过程人民民主植根于国家政治体系的运转和公共治理流程之中。全过程人民民主质量的比较分析框架,应当包括以下几个方面。第一,实质性参与的广泛性。分析公民实质性参与的广泛程度,能够帮助我们甄别出仪式化的民主和形式化的参与,进一步了解选举背后的实际政治过程。用实质性参与的广泛性标准来衡量各个国家的民主运转,可以超越简单的选举形式和制度文本,真正准确评价一个国家的民主健康状况。第二,嵌入治理的真实性。民主的核心是确保公众有机会参与政策

制定和决策过程。嵌入治理的真实性强调公众意见在国家治理中真正发挥作用,避免决策集中在少数精英或特定团体手中。强调嵌入治理的真实性意味着强调真实的民主效能,而不仅仅是满足于选举投票。通过嵌入治理的真实性进行民主模式的比较,可以更加准确分析公众如何与政府互动并产生实效,继而实现更持久、有效和公正的民主。第三,人民民主的回应性。回应性是民主质量评价的基础性维度。对民主回应性的追求,不能满足于所谓代议制所赋予的制度属性,即不能将选举制度与回应能力简单划等号。而应当是政府针对公众的意见、需求和期望,在公共治理的所有环节中做出即时而有效的反应与互动。第四,制度执行的有效性。高质量的民主不仅仅是允许公众投票与发声,还需要确保民意能够转化为实际和有效的公共政策与治理行动。民主制度的执行有效性不仅关注政府的决策过程,还关注如何执行政策以及治理实效,具体又落实到民众的获得感、幸福感和安全感。第五,民主监督的覆盖性。民众能够通过监督公共决策与公共治理,保证公开性、透明性和可问责性是民主政治的重要体现。高质量的民主监督,不能停留在表面,或者局限于某个环节和时间点,而应该是将监督机制渗透到公共治理的方方面面和时时刻刻,全方位和全流程的民主监督是保证民主质量和公众参与度的重要条件。

全过程人民民主是破解人类公共生活共同难题的中国式方案。为了说明全过程人民民主是高质量的好民主,可以依据以上几个普适性的考察维度,用客观科学的证据表明,全过程人民民主是我国给出的一套最符合中国国情、最具生命力、最能解决问题、最受广大民众欢迎的治理形式。

全过程人民民主效能测度的基本框架

制度优势的根本源泉在于于制度的生命力,而生命力的基础是否扎实绵密,就要看这种制度是悬浮于治理过程之上,还是有效嵌入到治理流程;就要看这种制度是流于制度设计和制度规范,还是在实践运行中不断调整和完善;就要看这种制度是外在于人们的公共生活的说教,还是渗透到每一条脉络和每一个角落。归结到一点,全过程人民民主制度的生命线,就在于这种制度在国家治理全流程中的实施效果,在引导、支撑、调谐公共治理中具体发挥了什么作用,产生了多大的效能。因此,从价值阐释、制度描述走向机制深描和效能测度,是推进全过程人民民主研究的有效途径。

评估全过程人民民主的运转效

能,迫切需要构建科学、客观、规范化的全过程人民民主的测量体系。事实上,学界和政策界知名度较高的民主测量指数,如“亚洲晴雨表”、“自由之家指数”等,无一例外是在西方国家及其民主理论框架下推行的项目。这些民主测量指数不可避免地从西方民主理论为基点,评估研判其他国家和地区民主发展状态。以上测量指标、方法与技术固然可为我们提供一些启示,但在测量维度和指标设计上,应该跳出“西方中心论”的窠臼,站在整个人类政治文明的高度上,形成科学和普遍适用的民主效能测度体系。

习近平总书记指出:“要健全人民当家作主制度体系,扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,发挥人民群众积极性、主动性、创造性,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面”。民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督五项内容,构成了全过程人民民主的治理维度和必要环节,彼此之间具有逻辑关联,代表和反映出我国民主实践的工作框架和具体内容。民主选举是全过程人民民主的起点和基础;民主协商是践行全过程人民民主的主要形式;民主决策是全过程人民民主的落脚点和目标;民主管理是全过程人民民主有效实施的必要环节;民主监督是全过程人民民主的过程保障。“五位一体”是全过程人民民主的体系特征。

因此,可以从民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督五个维度对全过程人民民主的效能进行测度,进而以此为基础探索全过程人民民主指标体系与发展指数。建构全过程人民民主效能的测度体系,可以有效避免将全过程人民民主窄化为某个职能单位的部门工作,也有助于明确全过程民主的考察标准,防止将各类不同性质的创新实践都往同一个框里装的“泛民主化”倾向。在“五大民主”清晰一体的版图中,站在整个人类政治文明的高度上,形成科学和普遍适用的民主效能测度体系。

全过程人民民主指标构建的基本原则

在国家治理现代化的体系中,全过程人民民主的创新实践内容十分丰富,分布于国家治理体系的多层次、多维度。全过程人民民主实践方兴未艾,仍然处于不断发展和完善的过程中,创新理念和新生事物不断涌现。因此,全过程人民民主具有内容庞杂、复杂性和变动性程度较高等特点,这决定了全过程人民民主指标构建和评估的工作难度。为了保证评价指标体系构建的科学合理性,可操作性以及对推动创新发展的现实指导性,在指标构建过程中应当重点考

虑以下指导原则:

第一,主题性原则。全过程人民民主的指标体系必须紧密围绕民主主题,挖掘和甄选分布在各个领域具有具有民主价值和包含民主元素的治理实践,有效衡量全过程人民民主的发展水平。

第二,整体性原则。全过程人民民主的案例众多,分布广泛,但是其创新发展并不是随机发生和零星分布的,具有内在的逻辑体系和工作框架。理解全过程人民民主的体系框架,最科学和最稳妥的路径就是参照我国对于全过程人民民主建构的权威界定,即民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五大领域。“五大民主”不仅符合国家治理的全流程格局,同时也比较契合我国党政部门的职能分工,有利于指标数据的搜集。用“五大民主”作为指标构成维度,搭建其全过程民主评估的体系框架,能够满足评估工作的体系化以及评估推进的可行性要求。

第三,效能性原则。全过程人民民主具有极强的实质性特征。因此,指标采取点不拘泥于是否冠以民主字眼,也不局限于某个党政职能部门的业务范围,凡是具有民主意涵和民主治理效果的工作点,都属于指标体系的考核对象。在指标考核过程中,将遵循效能性原则,不仅仅考核是否有制度建设和规则制定,更注重考核制度运行的实际效果及其产生的治理效能。重实质、重运行、重效能,将成为指标建构和评估的重要特征。

第四,可操作性原则。可操作性程度是评估能否有效推进的关键。由于“五大民主”的涉及面广,内容庞杂,如何选择指标采集点显得尤为重要。为了遵循可操作性原则,指标点确立在考虑指标重要性、代表性和典型性特征的同时,充分考虑指标数据的可量化和数据搜集的可行性情况。在此原则指导下,应当充分运用已有数据资料库,尽量采取客观性评估指标,提高指标评估的说服力和可行性。

第五,可比性原则。指标评估的重要目的之一,就是进行不同单位的横向比较和同一单位的纵向比较。在比较分析的基础上,进行全过程人民民主各个维度的长短板分析和动态化考察,以诊断关键性的发展瓶颈。在全过程人民民主的对比分析中,以城市内区县级单位或城市为比较单元的可行性较高。因此在指标观察点的选取中,应尽量选取具有较高共性、标准化和稳定性程度较高的观察指标。侧重创新实践的规范动作和标准案例,避免采取特殊性高和高度个性化的创新案例。

(作者为上海交通大学国际与公共事务学院特聘教授,公共政策与治理创新中心主任)

锐见

实现生态效益、社会效益、经济效益相统一

让生机搏动的小微湿地赋能美好生活

■ 万春利



▲图为金海湿地公园 本报记者邢千里 摄

上海在水质提升、河道治理、景观打造、农村人居环境整治等多方面取得了丰硕成果,应抢抓小微湿地发展机遇,深入研究小微湿地演变和发展规律,结合各区不同湿地资源,多样化推进小微湿地的保护和建设。

小微湿地作为建设人与自然和谐共生的重要内容,是湿地保护的“新兴”领域。上海具有丰富的小微湿地资源,应在湿地建设和保护方面加大力度,抢抓机遇,打造形成国际湿地城市创建的特色亮点。

打造小微湿地应注重生态效益、社会效益、经济效益

2022年6月1日起施行的《中华人民共和国湿地保护法》明确规定:“保障湿地生态功能和永续利用,实现生态效益、社会效益、经济效益相统一。”作为“地球之肾”,湿地在涵养水源、蓄洪抗旱、维护生物多样性等方面发挥着重要作用,是自然生态系统的重要组成部分。小微湿地是指面积在8公顷以下的小型湖泊、水库、坑塘、人工湿地以及宽度小于10米、长度在5公里以内的小型河道、沟渠等。小微湿地虽然面积小,但研究表明,10个1公顷的小微湿地,其生态功能却大大超过1个10公顷大型湿地。小微湿地不仅能够净化水质,为候鸟提供重要的栖息地,还能作为人类提供优美的人居环境和蔬菜、鱼虾等食物。就

生物多样性保护而言,很多动植物都依赖小微湿地生存。此外,小微湿地在应对气候变化中也发挥着重要的作用。受强降雨影响发生洪涝灾害时,众多的小微湿地可以起到缓冲、滞洪、削峰等作用;在干旱的季节,小微湿地又能发挥蓄水和供水的作用。因此,打造小微湿地应格外注重湿地供给功能、调节功能和支持功能的体现。

打造小微湿地应注重社会效益。居民、村民住宅附近的河流、沟渠和水塘都属于小微湿地要素之一,是人居环境改善、城乡生态基础设施的重要组成部分,与人民群众的生产、生活息息相关。加强小微湿地的设计、建设和保护,可以为人们带来更多、更优质的生态产品,让人民群众便利地体会亲近自然的乐趣,实现“半亩方塘一鉴开,天光云影共徘徊”的诗意栖居,更加直观地感受、体验到优美生态环境带来的获得感、幸福感,从而满足新时代人民群众的美好生活需要。因此,打造小微湿地必须坚持以人民为中心,坚持与提升人民群众的获得感、幸福感联系起来,统一起来。

此外,经济效益也是打造小微湿地需要考虑的重要因素之一。一方面,通过“小微湿地+”释放生态红利。在保护好小微湿地的基础上,可积极拓展“小微湿地+乡村民宿”“小微湿地+自然教育”“小微湿地+

生态产业”“小微湿地+生态休闲”等多种模式,有效优化景观品质,带动乡村生态旅游,从而促进就业和增加收入,带动区域生态经济发展,释放生态红利;另一方面,将湿地打造为招商引资的新名片。

多措并举推进上海小微湿地保护和建设

目前,上海在水质提升、河道治理、景观打造、农村人居环境整治等多方面取得了丰硕成果,应抢抓小微湿地发展机遇,深入研究小微湿地演变和发展规律,结合各区不同湿地资源,多样化推进小微湿地的保护和建设。

一是推进小微湿地网络系统的设计和构建。统筹山水林田湖草沙系统治理,加强小微湿地建设和保护的顶层设计。将湿地作为生态系统中最具生命力的要素,与林地、草地一并推进耦合与协同设计。构建“江-河-湖-沟-渠-塘-田”湿地生命网络,将多种小微湿地要素镶嵌其中,设计引入梯塘、湿塘、洼地、淤洼、生物沟、雨水湿地等小微湿地要素,丰富城乡生态空间。鼓励区和乡镇层面建立湿地保护点位。此外,将湿地按其功能、特征等方式进行分类并纳入“一网统管”,不仅能优化城乡规划、物尽其用,还能实现

精细化管理,使小微湿地发挥出更大的效益。

二是将建设小微湿地景观与生态产品供给充分结合。传承和借鉴江南地区传统农耕的生态智慧,在适宜地区探索“小微湿地+有机产业”发展模式,孵化和培育有机稻藕、稻虾、稻蟹、稻鱼、稻鳊及湿地中草药等湿地生态产业。将小微湿地的景观资源、食药资源和文化资源充分结合起来,开展以休闲旅游、游学体验、健康康养等为主要内容的各类活动。通过促进湿地经济作物种植、水产养殖、湿地康养、湿地旅游等业态发展,为小微湿地的生态修复与生态产品供给打开思路。

三是将小微湿地建设与乡村振兴协同推进。充分利用上海的江、河、湖、沟、渠、塘、堰、溪、田等优势湿地资源禀赋,将小微湿地与乡村振兴推进过程中的文明乡风建设、宜居环境打造、村集体经济发展、村民自治等工作深度融合。发展湿地农业、湿地民宿等产业,组织村民开展湿地共治、环境共享,点亮绿色发展的晴。结合不同区域的历史文化特点,通过打造“湿地+文化”的特色公园等方式,改善人居环境,传承特色文化,传播生态保护理念,释放生态红利。让小微湿地在发展中保护,让乡村振兴在保护中发展,实现湿地保护与乡村振兴的“双赢”。

四是加大对小微湿地建设的宣

传力度,培育湿地理念。在以往的传统认知中,人们习惯性地关注点聚焦于沟、塘、渠、堰、井、泉、溪等单一要素,对诸多自然要素整合在一起,建设小微湿地群落和生命网络的关注度不够。我们注意到,去年11月《湿地公约》第十四届缔约方大会不仅通过了我国提交的《加强小微湿地保护和管理》决议草案,还举办了小微湿地保护管理、合理利用论坛,促使公众加深对小微湿地的了解。上海在创建国际湿地城市的过程中,也应面对社会大众及青少年开展丰富多彩的小微湿地科普宣教,在全社会形成小微湿地保护的广泛共识,从而转化成为

各级组织和广大群众的自觉行为。五是注重科技赋能小微湿地保护。小微湿地分布零散、情况多样,在保护和利用过程中,应充分将数字化、智能化等技术融入其中。目前,崇明东滩鸟类保护区已通过视频感知、远程监控、候鸟环志等先进技术手段对鸟类活动进行监测和分析。就小微湿地而言,可结合实际情况,利用物联网、AI等技术手段,构建微气象、微水质、微土壤等要素的监测系统,为小微湿地的保护和研究提供依据,让小微湿地发挥更大价值。(作者为中共上海崇明区委党校教授)