

从全过程人民民主首提地迈向最佳实践地，上海聚力实施践行全过程人民民主“十大行动” 推进理论和实践创新，保障人民当家作主

■本报记者 王嘉旆

如何理解全过程人民民主？
在上海，市人大常委会会议厅内，就可窥见民主的细节。每逢人大代表讨论审议地方法规，会议两侧席位都有媒体、公众代表旁听。审议时，从千行百业遴选出的市人大常委会委员拿起话筒，诉出从基层立法联系点、人大代表“家、站、点”网罗的真知灼见。这里也是传播全过程人民民主重大理念的窗口，从中小學生到国际议员，各方沉浸式参观体验，厘清全过程人民民主的完整制度程序，切实感受人民当家作主。

数十年来，这里还见证了无数首创。邀请公众旁听、集中督办代表建议……点滴制度创新，无不彰显着上海以强烈的使命感、责任感建好用好民主民意表达平台和载体，用最真实、最管用的民主形式推动解决一件件民生小事和实事，助力推进基层治理体系和治理能力的现代化。

今年是全国人民代表大会成立70周年，也是习近平总书记提出全过程人民民主重大理念5周年。70年来，在党的领导下，人民代表大会制度有效保证了我国始终沿着社会主义道路前进，在保证党领导人民依法有效治理国家、保障人民当家作主、保证国家政治生活充满活力又安定有序、实现国家各方面工作法治化、保障国家长治久安等方面展现出显著政治优势，为创造经济快速发展和国家长期稳定两大奇迹提供了重要制度保障。

从全过程人民民主首提地迈向最佳实践地，上海持续夯实制度建设。今年，上海市人大常委会党组出台《充分发挥人民代表大会重要制度载体作用 助力打造全过程人民民主最佳实践地的意见》，聚力实施践行全过程人民民主“十大行动”。通过提升立法质量、增强监督实效、鼓励支持人大代表为民履职等，把人民当家作主更具体、更现实地融入城市建设发展的方方面面，汇聚成推进中国式现代化的强大合力。

丰富载体，建在群众“常来常往”处

如何捕捉生动鲜活的民意？
十余年前，静安区江宁路街道蒋家巷居委会的一间活动室拓展功能，成为人大代表进社区开展活动的场地。自此，上海有了首个设在居民区的人大代表联系点。

此后，当治理空间从居民区延伸至街区，联系点也不断创新形式——小方桌议事会。从居民区到沿街商铺，哪里有群众的急难愁盼，哪里就有人大代表用心倾听的身影。

依然是蒋家巷，花园更新中，有居民提出增设儿童设施。当图纸完稿计划施工时，毗邻楼栋居民提出反对。有人顾虑噪音，有人担心安全隐患。最终，依托小方桌议事会，各方在讨论中逐步形成共识。游乐设施间隔调整，区域外围也设置花坛作为围挡。

“全过程人民民主，就是要从一桩桩身边事的全程参与做起。”江宁路街道人大工委主任刘尚宝感慨道，倘若没有小方桌议事会及时发现、解决问题，看似不起眼的细节很可能日后成为各种矛盾的“导火线”，甚至发展成难啃的“硬骨头”。

依托这些建在群众常来常往处的民意表达载体，城市治理化被动为主动，防患于未然，才有了全过程人民民主好用管用的真实体感。

放眼全市，目前共建成5700多个人大代表“家、站、点”，确保人大在立法、监督等工作各环节都能吸纳民意、汇聚民智，更好维护人民权益。

提升质效，不撒胡椒粉精准靶向

对于建设全过程人民民主最佳实践地的上海来说，不断丰富民主形式、畅通民主渠道，正是为了从各层次各领域扩大人民有序政治参与。

从最初的10家市人大常委会基层立法联系点，到扩围升级至25家，近期仍在筹谋酝酿新增点。回溯立法点的迭代升级之路，正是上海人大不断优化完善意见征集网络，提升人民政治参与质效的过程。

以浦东新区南汇新城镇人大基层立法联系点为例，最初，曾运用网络手段向公众发放调查问卷，参与人数多，可真正有质量的点子寥寥。此后，意见征询方式不断升级，根据征询主题“定向邀请”。因为有了专业加持，不少受邀前来的参与主体纷纷打开话匣子，将瓶颈难题聊深聊透，立法也就有了准星、靶向。

基层一线的鲜活实践反哺着制度设计，立法点的考核指挥棒也随之变化。“不单以立法建议数量作为考核准绳，更看重其如何因地制宜提升立法精准性、有效性。”市人大常委会法工委相关负责人这样阐释。根据“十大行动”方案，上海人大将持续优化基层立法联系点功能布局，比如，在浦东新区设立面向企业、服务浦东新区法规立法工作的立法联系点。同时实施“立法伙伴计划”，健全联系点与立法工作专班结对协作机制；推进“网上立法联系点”建设，加强常态化立法需求和修法意见收集，更好地吸民意、汇民智。

动态推进，生动践行“人民当家作主”

全过程人民民主的“全过程”，不只是完整的制度程序，更是完整的参与实践。

有专家将其理解为“动态推进”。一部法规并非一颁了之，而是在具体实践中动态衡量其究竟好不好用、管不管用，以及能否实现人民对美好生活的向往。

时间回溯至2021年底，不少市人大常委会委员清晰记得当天会议现场的热闹。彼时，《上海市养老服务条例》开展专题询问，市发展改革委、市民政局等8个部门负责人到会应询。从中心城区“一床难求”到养老补贴能否跟人走，市人大常委会委员们将逾600万老年人的关切带到现场。面对接踵而至的问题，相关单位负责人不避嫌地直陈工作中的不足之处，并介绍下一阶段重要发力点。

这场主题鲜明、重点清晰的专题询问，让工作推进有了抓手。此后，市人大专门针对本市养老政策和机制完善情况进行专项监督，并重点聚焦助餐服务等。如今，黄浦、普陀等区率先试点社区食堂跨街镇“一卡通吃”。

中国式现代化，民生为大。发展全过程人民民主，尤其要回应好人民关切。为此，“十大行动”将人大监督工作纳入其中，并明确常委会要定期安排听取群众反映集中的热点难点问题报告，对关系群众切身利益的重要监督事项报告全体代表征求意见。针对群众关注度高的监督议题，可探索边审议边询问。

诸多在实践中行之有效的创新探索有望在全市推广。“十大行动”支持探索基层民生实事项目人大代表票决制，通过人大代表“年初问计划、年中问进度、年底问结果”，助推好事办好、实事办实。以虹口区三门路跨路桥连接工程修建设为例，人大代表全程跟进项目执行、组织成效评估，由此进一步提升人民群众的获得感、幸福感和安全感，充分彰显全过程人民民主的真实性、优越性。



▲人行天桥等一批实事项目都有代表跟踪监督的身影。本报记者 赵立荣摄



▲全国人大代表盛弘正在开展“两代表一委员联合接待”活动。本报记者 张伊辰摄

◀国际议员受邀参访东滩鸟国家级自然保护区，了解上海在生态保护领域的探索。本报记者 邢千里摄

▼长宁区虹桥街道古北市民中心基层立法联系点。本报记者 张伊辰摄



专家视点

坚定制度自信，为中国式现代化夯实政治保障

——专访上海交通大学马克思主义学院教授、上海行政学院教授程竹汝

■本报记者 单颖文

聚焦发展全过程人民民主，是党的二十届三中全会提出的“七个聚焦”之一。党的二十大报告提出“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性”，将发展全过程人民民主作为中国式现代化的本质要求之一。“人民代表大会制度构成了全过程人民民主的重要制度载体，而发展全过程人民民主构成了新时代政治建设的顶层设计或核心范畴。”上海交通大学马克思主义学院教授、上海行政学院教授程竹汝说。

党的二十大报告概括了中国式现代化的一系列特征，中国式现代化既有各国现代化的共同特征，更有基于中国国情的鲜明特色。其中，发展全过程人民民主是中国式现代化的重要特质之一。程竹汝认为，全过程人民民主最普遍最具体的实践形式是人民最广泛有序地政治参与，而政策是民主政治条件下人们行为互动，即人民政治参与的结果。政策优化成为全过程人民民主最为显著

和深刻的政治功能。

全过程人民民主是新型民主政治形态，党的领导构成其内核

“全过程人民民主是一种在实践中产生，又不断丰富完整的新型民主政治形态，党的领导构成了它的内核。”程竹汝说，全过程人民民主是中国共产党领导人民对民主这一人类共同价值的理论和实践探索成果。首先，全过程人民民主是我国民主政治人民属性和实践特征的历史性结合；其次，是与中国特色社会主义制度“成熟和定型”、国家治理体系和治理能力现代化战略目标相适应的理论范畴；再次，是当代中国民主政治话语基于实践经验的新概括。

全过程人民民主的现实生成和发展，其内核关键一点是党的全面领导的推动和保证。根本上讲，党的性质蕴含着全过程人民民主形成和发展的必然要求：“代表最广大人民根本利益”是中国共产党作为执政党，其全

部政治社会关系的基本原则。这些原则与全过程人民民主形成现实关联的底层逻辑是：对最广大人民根本利益的代表，只有诉诸广大人民群众对政治的全过程参与才能达成。

也因此，全过程人民民主形成了自身显著的外部特征和内在机制。其外部特征，即民主政治作为认知对象所呈现的独特性及作用，主要表现在：我国全过程人民民主“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”；其内在机制，即塑造民主政治外部特征并与其相适应的制度机理，主要表现在：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”。

新时代发展全过程人民民主具有更丰富的内涵和实践要求

在程竹汝看来，全过程人民民主这一重大理念的基础和内涵，可以回溯至改革开放

以来党关于民主政治建设的长期战略及实践展开。特别是在党的十八大以来的重要文献中，都能找到相关表述。

作为中国式现代化的本质要求之一，新时代发展全过程人民民主，有着更丰富的内涵和实践要求。适应中国式现代化的要求，全过程人民民主形成了提供合法性、政策优化、塑造秩序、激发活力、政治整合、组织支持等政治功能。

政策是民主政治条件下人们行为互动的结果，其构成现代国家政治过程的核心指向。从这个意义上讲，通过民众广泛有序的协商和参与制度实现政策选择，构成了我国全过程人民民主的显著特征。我国制度体系已经成功塑造了独具特色的人民广泛有序的协商和参与系统等。这些制度系统保障民众广泛而有序地参与，保障着政策选择的适应性，由此利于推动和保证中国式现代化的顺利进行。进一步坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，聚焦发展全过程人民民主，将为中国式现代化夯实政治保障。