

全过程人民民主的“四重逻辑”

——基于深圳“民生实事票决制”研究

秦远航

摘要：全过程人民民主是对中国共产党百年民主政治发展道路的实践总结，也是对第二个百年新征程上实现中国特色社会主义民主政治新发展的理论指导和方法论指引，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。文章基于“深圳市民生实事票决制”的制度建构和实践对全过程人民民主的“四重逻辑”进行研究，提出全过程人民民主的价值逻辑是始终坚持以人民为中心，制度逻辑是坚持刚性制度与弹性装置协同配合，实践逻辑是坚持问题导向、目标导向、结果导向有机统一，发展逻辑是以民主发展推进国家治理现代化。

关键词：全过程人民民主；国家治理现代化；地方治理；民生实事

中图分类号：D621 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2021)06-0066-06

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中强调，“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，维护社会公平正义”。^[1]全过程人民民主的提出，不仅是对中国共产党百年民主政治发展道路的实践总结，更是对第二个百年新征程上实现中国特色社会主义民主政治新发展的理论指导和方法论指引，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。根据广东省统一部署，2021年，深圳市在历年民生实事起草酝酿工作的基础上，探索开展了“民生实事票决制”制度建构，以推动民生实项目科学化民主化决策，成为全过程人民民主基层治理实践的一鲜活样本。全过程人民民主来

源于广泛而深刻的基层治理实践，作为中国特色社会主义先行示范区，深圳这座超大城市的民主实践具有重要的研究价值。

一、价值逻辑：始终坚持以人民为中心

以人民为中心的发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是贯穿党领导人民治国理政的核心价值追求，也是发展全过程人民民主必须遵循的价值逻辑，充分体现了人民性这一马克思主义最鲜明的品格。只有深刻理解以人民为中心的发展思想的科学内涵，搞清楚“为了谁、依靠谁、由谁享有”的问题，才能准确把握全过程人民民主的价值向标，真正实现中国特色社会主义理论与实践的逻辑自治。

(一) 发展全过程人民民主是为了满足人民的美好生活需要

“为了谁”的问题，是发展全过程人民民主根本性和原则性问题。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中开宗明义地指出：“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”^[2]这一真理性阐释，深刻揭示了无产阶级革命和社会主义建设的根本目的。党的十九大作出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大判断，我国社会主要矛盾发生深刻变化，满足人民的美好生活需要已成为新时代语境下为绝大多数人谋利益的鲜明主题，这与中国共产党为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴的初心使命一脉相承，也是发展全过程人民民主必须遵循的价值逻辑。《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》中，将“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”作为民生幸福标杆的具体阐释，^[3]这是对新时代人民美好生活需要的全新注解。新时代发展全过程人民民主，必须始终坚持以人民为中心，紧密围绕“民生七优”的目标推进民主政治建设，努力让人民群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

(二) 发展全过程人民民主是为了坚持人民的主体地位

“依靠谁”的问题，是发展全过程人民民主的主体性和历史性问题。在马克思看来：“整个所谓世界历史不外是人通过人的劳动而诞生的过程。”^[4]马克思和恩格斯都将历史看作“追求着自己目的的的人的活动”，坚持唯物史观，将人民群众视为实践的主体、历史的创造者，马克思主义的“人学”的立场与西方自由民主理论的“人学”立场有着本质区别。西方自由民主理论遵循自康德以来“人是目的而不是手段”的“人学”思想，以抽象的人作为立论的基础，以个体权利的保障作为核心。而马克思主义“人学”认为人的本质是“一切社会关系的总和”，既将人视为目的、又将人视为手段，既重视人民权利的实现，又注重人民具体的、现实的平等参与和决定人类历史

发展的重要意义，实现了人的“价值理性”与“工具理性”的辩证统一。新时代发展全过程人民民主，必须始终坚持以人民为中心，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，贯彻党的群众路线，调动广大人民群众参与社会主义现代化建设的积极性，从基层治理的实践中汲取推进国家治理体系和治理能力现代化的智慧和力量。党中央、国务院明确要求深圳“在党的领导下扩大人民有序政治参与，坚持和完善人民代表大会制度，加强社会主义协商民主制度建设”。^[5]正是坚持人民主体地位的生动体现。

(三) 发展全过程人民民主是为了推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展

“由谁享有”的问题，关乎发展全过程人民民主的广泛性和真实性问题。马克思在《1857—1858年经济学手稿》中指出，“生产将以所有的人的富裕为目的”，^[6]恩格斯认为社会应该“给所有的人提供健康有益的工作，给所有的人提供充裕的物质生活和闲暇时间，给所有的人提供真正的充分的自由”。^[7]马克思主义将共同富裕作为科学社会主义运动的最终目标，致力于使人摆脱“物的依存”和“人的依存”，实现发展成果由人民共享的理想生活状态。与自由民主理论强调程序的“民主形式主义”不同，全过程人民民主既注重民主主体的广泛性，又注重民主权利的真实性，彰显着从资本主义社会中“资本的自由”到共产主义社会中“人的自由而全面发展”的价值逻辑演进。新时代发展全过程人民民主，必须立足于人民整体利益的实现，让广大人民群众拥有平等参与经济生活、共享发展成果的权利，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。这也正是党中央、国务院赋予深圳“率先形成共建共治共享共同富裕的民生发展格局”这一伟大使命的原因所在。

二、制度逻辑：坚持刚性制度与弹性装置协同配合

深圳市“民生实事票决制”由市政府广泛征求民意，提出民生实事候选项目后交由全体市人大代表表决，由市政府组织实施，市人大常委会

开展监督。与全国其他地区的民生实事票决制探索相比，深圳市突出刚性制度与弹性装置的协同配合，制度建构既符合普遍原则，又具备自身特点，对于研究全过程人民民主的制度逻辑具有一定的启发意义。

（一）党委领导

中国共产党领导是实行全过程人民民主的根本政治保证。在制度设计上，深圳市切实发挥党委领导核心作用，由市委把方向、谋大局。民生实事候选项目须符合粤港澳大湾区、深圳先行示范区建设要求，符合幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶的“民生七优”目标，确保票决民生实事工作始终围绕市委中心工作开展。将坚持和完善党的领导作为必须把握的刚性原则，“既是确保全过程人民民主的人民性与公共性有机统一的充分体现，也是确保全过程人民民主的发展方向不会偏离人民利益与公共利益总体目标的根本体现”。^[8]

（二）政府主导

政府是公共事务治理的核心，是实现全过程人民民主、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要主体。在制度设计上，深圳市政府负责组织各有关部门结合年度重点工作酝酿产生一批候选项目参与票决，对最终中选的民生实项目项目进行任务分解，制定项目实施进度安排，并给予政府财政性资金投入保障。为人民服务是政府的法定职责，将政府作为刚性责任主体，在民生实事项目实施中发挥强有力的主导作用，对于全过程人民民主的制度优势转化为社会治理效能至关重要。

（三）民意征集

群众路线是全过程人民民主的动力之源，推进人民民主，必须充分调动人民的参与，广泛征集人民的意见，耐心倾听人民的声音。在制度设计上，一方面，深圳市政府通过媒体、网络等公开渠道向市民征集意见，充分调动市民参与、表达的积极性；另一方面，深圳市人大常委会组织各区人大常委会、街道人大工委、人大代表联络站等，积极动员人大代表提出与民生实事相关的意见建议，深圳市人大常委会汇总后提出可操作

的重点项目建议。将民意征集作为刚性制度要求嵌入决策过程，有利于更好发挥人民群众聪明才智，激发人民群众的创造伟力，让公共政策得到广大人民群众的真心想支持和拥护。

（四）民主协商

“有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。”^[9]在制度设计上，深圳市将民主协商贯穿项目酝酿和筛选的全过程。一是政府内部酝酿协商，由深圳市政府组织有关部门就各部门候选项目、市民建议和人大代表重点项目的立项条件、要素保障等进行可行性论证，开展分类筛选，建立民生实事候选项目库。二是发挥智库协商专业作用，民生实事候选项目库提交深圳市社会科学院进行研究评估，提出专业意见。三是组织“两代表一委员”协商议政，深圳市政府召开专题座谈会，进一步听取部分市党代表、人大代表、政协委员的意见，最终酝酿形成20个候选项目。将民主协商作为项目筛选的弹性装置，有利于统一思想、凝聚共识，推进碎片化的民生实事意见建议转化为具体化的民生实事候选项目，切实提升公共政策制定的科学化、民主化水平。

（五）人民决策

我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”，人民主权原则是全过程人民民主的理论基石。在制度设计上，经深圳市委、市政府审定的20个候选项目面向全体市民进行网络投票，根据得票高低选出12个候选项目，由深圳市人大常委会审查后，与政府工作报告一同提交全体市人大代表审议和投票表决，最终选出10个民生实事项目并向社会公布。将民主决策作为结果产生的刚性过程，把公共事务的决定权交给人民，充分体现了一切权力属于人民的至高原则。

在全过程人民民主的制度逻辑中，刚性制度的嵌入，不仅确保了公民全过程参与整个公共事务决策链条，更使得公民得以通过民主参与影响关乎自身利益的公共政策，拓展了公民参与公共事务、公共决策的制度机制和通道。弹性装置的运行，使得民意得以有序汇集和聚焦，得以科学论证和集中，最终有效转化为公共决策的重要参

考。刚性制度与弹性装置的协同配合，对于实现公民有序政治参与，提升全过程人民民主的广度、深度、程度具有重要意义。

三、实践逻辑：坚持问题导向、目标导向、结果导向有机统一

民主创新，是为了保障公民权利，激发参与活力，推动地方发展，所以，归根到底，创新制度的治理绩效，是检验民主创新成败的最终标准。^[10]深圳市推进“民生实事票决制”，不仅注重制度层面的民主协商和民主决策，更加注重实践层面的民主管理和民主监督，努力在工作执行中实现问题导向、目标导向、结果导向有机统一，通过保障和改善民生的治理绩效来提升人民群众的获得感、幸福感、安全感，在实践中发挥民主的强大生命力，构筑扎实有力的全过程人民民主闭环。

（一）问题导向：没中选也得干

习近平总书记曾深刻指出：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。”^[11]坚持问题导向的实践逻辑，是回应人民期盼，提升治理绩效关键。如果人民的意见没有得到尊重和关注，人民的建议没有转化为决策，人民的需求和呼声没有得到回应和满足，党和政府的公信力就会受到影响和损害。民生实事项目从公开征集到科学论证，再到最终形成候选项目库，这其中凝聚了大量的民意和民智，尽管有些项目没有最终中选，但其仍然反映了市民群众的急难愁盼问题，不能“束之高阁”。为此，在民生实事实施的过程中，对于经深圳市政府审定通过的民生事项，深圳市政府均将其纳入重点工作，组织、督促各有关部门按季度分解任务，及时推进落实。坚持以问题为导向的实践逻辑，是全过程人民民主能够更加有效回应人民群众的期盼的坚实基础。

（二）目标导向：可量化、可感知

习近平总书记强调：“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。”^[12]坚持以目标为导向的实践逻辑，才能避免出现西方自由民主理论选举时漫天承诺、选举后无人过问的现象，真正实现过程民主和结果

民主、形式民主和实质民主、直接民主和间接民主相统一，保障人民当家作主的权利。民生实事票决结果产生后，深圳市政府对重点民生实事项目进行分解，统一汇总承办部门制定的项目实施进度安排。深圳市人大常委会根据职能分工，组织相关工委通过实地视察、专题调研、听取审议专项工作报告、专题询问等方式，加强对项目实施进度、质量等监督检查，监督民生实事项目的落实，及时提出督办意见，让人民群众看得见、能感知民生实事项目的实施进度，真正让市民有较强体验感、获得感。坚持目标导向的实践逻辑，是确保全过程人民民主体现人民意志和人民权益的重要保障。

（三）结果导向：双向激励促作为

全过程人民民主的成效，取决于公共事务治理的绩效。以结果为导向，建立科学合理的考核激励机制，是提升公共事务治理绩效的重要方式。为了树立正确的实践导向，深圳市建立起民生实事项目实施的多元考核评价机制，一方面，由市政府督查室对民生实事结果完成情况进行考核，纳入市政府有关部门绩效评价体系；另一方面，市政府须将上一年度民生实事项目完成情况提请市人民代表大会进行满意度测评，满意度测评的结果将纳入“人大代表建议办理与接受人大监督”绩效考核指标。坚持以结果为导向的实践逻辑，是实现民主与民生互促共进，提升全过程人民民主有效性的关键桥梁。

四、发展逻辑：以民主发展推进国家治理现代化

全过程人民民主是与时俱进的民主，其发展，质而言之，是一个经过实践、认识、再实践、再认识的循环反复过程，遵循否定之否定的事物发展规律。全过程人民民主通过依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。^[13]全过程人民民主的发展逻辑，就是在发展中持续丰富民主实践，在实践中不断推进民主发展，使人民当家作主更加广泛深入地落实到党领导人民治国理政的实践之中，推进国家治理体系和治理能力现代

化。深圳市推进“票决民生实事”，充分体现了民主协商、民主决策、民主管理等环节在发展全过程人民民主中的重要意义和在推进超大城市治理现代化中的重要作用，基于深圳市的实践，我们可以从中得出全过程人民民主发展的一些启示。

（一）民主选举是筑牢合法性的基石

在深圳市的票决民生实事实践中，深圳市人大常委会的地位非常重要，是民生实事票决全过程的链接中枢。民生实事能否选好、办好、实施好、监督好，和人大代表能否有效发挥作用紧密相关，这就涉及前端的民主选举能否实现合法程序基础上的择优。可以说，民主选举是推进全过程人民民主不断发展的合法性基石，在制度机制上确保人民当家作主的权利，必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，不断坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度，不断丰富和拓展基层群众自治的制度安排，以民主选举的公平性确保人民当家作主的权威性，选出优秀的代表来参与国家生活和社会生活管理，推进人民当家作主制度化、规范化、程序化。

（二）民主协商是找出最大公约数的钥匙

社会主义协商民主是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现，人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，是人民就共同性问题取得一致性意见的重要前提。深圳市票决民生实事的制度和实践中，既有民主基础上的集中，也有集中指导下的民主，通过充分的商量来实现“公意”的聚合，形成最大公约数，画出最大同心圆。推进全过程人民民主不断发展，必须立足于广大人民群众的实践探索，在更多公共事务领域丰富民主协商的新形式、拓展民主协商的新渠道、建立民主协商的新机制，结出更多富有创造力、影响力、说服力、凝聚力的协商民主硕果，真正使得国家治理体系和治理能力的提升扎根于人民群众的创造性实践，确保公共权力的施用和公共事务的治理体现人民群众的意志。

（三）民主决策是科学决策的前提

建立健全科学民主决策制度，是推进全过程人民民主发展的重要环节，也是新形势下加强党的执政能力建设和加强政府自身建设的重要任务。

深圳市票决民生实事的实践，充分彰显了民主科学决策对于推进政府治理能力提升的发展逻辑，而民主决策相对于科学决策又发挥着前提和基础的作用。实现决策的科学化、民主化，一方面要保障人民在决策过程中的充分参与，充分表达自身意愿，提出真知灼见；另一方面要充分发挥科研院所、智库机构等“外脑”作用，持续扩大决策咨询范围，充分发挥专家学者的专长和优势，对决策可能引发的各种风险进行科学预测、综合研判，为决策提供智力支撑。此外，还要进一步完善决策程序，形成民主、科学、严谨的决策全过程，切实提升决策的水平和质量。

（四）民主管理是推进治理创新的抓手

全过程人民民主是时时刻刻与人民群众生活息息相关、无处不在的民主，而民主管理则是全过程人民民主得以落地见效的重要抓手。民生实事仅仅是深圳市政府众多为民服务内容中的“冰山一角”，以民主管理推动治理创新仍然有着很大的发展和探索空间：一是放权，进一步深化行政体制改革，围绕人民群众的呼声和基层治理的需要精准赋权，把更多经济社会管理权限和资源下放到基层，不断完善考核机制、激励机制、容错机制，激发基层党委、政府干事创业的强大活力。二是赋能，充分运用大数据、人工智能等新一代信息技术手段，广泛收集人民群众需求，精确分析群众服务痛点，推进业务整合、流程再造，使得各条块的业务数据“落图”“入网格”，进一步提升基层治理的智慧化水平，让民心所向指引政之所行。三是挖潜，健全基层民主管理制度，创新多元主体参与基层治理的制度机制，大力培育基层自治力量，推动形成多元共治的强大合力，打造共建、共治、共享的社会治理格局。

（五）民主监督是增进政治信任的路径

深圳市民生实事票决制的实践是阳光的、透明的，公共工程的质量是接受党内监督、国家机关监督、民主监督、群众监督、舆论监督的，这对于增进市民对党委、政府的信任发挥着重要作用。以民主监督增进政治信任是推进全过程人民民主发展的重要路径，正是因为深圳高度重视政务公开和民主监督，深圳才得以在城市生活满

意度排名中名列前茅，获得人民群众的支持和拥护。加强和改进民主监督，必须坚持重大政策、重大决策、重要事项在形成前、决策时、落实中全过程接受监督，进一步完善监督履职的制度化机制，提升民主监督实效，确保公共权力的运行公之于众、取信于民。

五、结语

习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上，对深圳的改革创新成就给予高度评价：“深圳是改革开放后党和人民一手缔造的崭新城市，是中国特色社会主义在一张白纸上的精彩演绎。深圳广大干部群众披荆斩棘、埋头苦干，用40年时间走过了国外一些国际化大都市上百年走完的历程。这是中国人民创造的世界发展史上的一个奇迹。”^[14]可以说，深圳40多年高速发展的密码之一，就是始终坚持发展社会主义民主政治，尊重人民主体地位，以民主创新与发展不断推进城市治理能力的跃升。

质而言之，全过程民主是人民民主的实现机制，是基层民众主体作用发挥的参与机制，其根本目的是推动国家治理和基层治理的现代化。全过程人民民主有着涵盖价值、制度、实践、发展的一整套逻辑体系，将任何一重逻辑割裂开来，都无法深刻理解全过程人民民主的实质和精髓。全过程人民民主管不管用，最终还是取决于广大人民群众的呼声能否被采纳和接受，取决于广大人民群众的利益能否被实现和满足，取决于公共事务治理的成效能否被广大人民群众感知和认可。

在新的百年征程上不断深化中国特色社会主义民主政治建设，持续提升民主的质量和效能，努力实现人的全面的发展和社会的全面进步，是全过程人民民主肩负的重要使命和时代价值。深圳必将继续先行示范，努力在新时代走在前列，在新征程勇当尖兵。

参考文献：

- [1] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-07-02(002).
- [2] 马克思恩格斯选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 411.

[3][5] 中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见[N]. 人民日报, 2019-08-19(001).

[4] 马克思恩格斯全集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 2002: 310.

[6] 马克思恩格斯全集: 第46卷(下)[M]. 北京: 人民出版社, 1980: 222.

[7] 马克思恩格斯全集: 第21卷[M]. 北京: 人民出版社, 1965: 570.

[8] 唐亚林. 党的领导是全过程人民民主的根本政治保证[J]. 中国党政干部论坛, 2021, (7): 33-36.

[9][11][12] 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2014-09-22(002).

[10] 周少来. 地方民主创新可持续机制因素分析[J]. 中国特色社会主义研究, 2017, (3): 40-43.

[13] 张树华. 发展全过程人民民主 更好汇聚起人民力量[N]. 人民日报, 2021-08-20(012).

[14] 习近平. 在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-10-15(002).

作者：秦远航，中国社会科学院大学政府管理学院政治学理论博士研究生

责任编辑：钟晓娟