

基层群众自治制度在推进全过程人民民主建设中的作用定位 与发展对策研究

刘俊芳^{1,*}, 李晓萍¹

(1.南京科技职业学院, 江苏省南京市, 210048; * liujunfang2008@qq.com)

摘 要: 积极发展基层民主是全过程人民民主的基础性任务。我国基层群众自治制度需不断提升和完善, 发展建议包括: 强化基层党组织领导功能, 完善基层直接民主制度体系和工作体系, 形成人民民主习惯, 渐进发展基层民主制度化、程序化, 满足基层群众完整、直接参与民主实践全过程。推进全过程人民民主建设向着更高水平发展。

关键词: 基层群众自治; 全过程人民民主; 人民当家作主

引言

基层群众自治制度是全过程人民民主建设的制度支撑, 建立健全基层群众自治制度体系, 推进全过程人民民主建设关键靠制度。全过程人民民主是基层群众自治制度形态上的重大跃进和创新成就。双方的内在逻辑以及关系需要我们去有效挖掘、深入推进使其不断丰富和完善。

基层群众自治制度是一种扎根于中国大地的人民民主实践, 是民主选举的典范, 同时该制度也充分体现了协商民主, 体现在人民民主进程的全部阶段。只有通过广泛、充分、健全的基层群众自治制度体系建构与完善, 全过程人民民主的主体、领域与内容才能更好的体现全过程性。

1 基层群众自治制度在推进全过程人民民主建设中的作用定位

中国人所追求的民主必然是“可治理的民主”, 全过程人民民主建设天然的需要基层群众自治制度来实现人民民主的实质。

基层群众自治制度是我国社会主义民主制度的新举措, 构成了全过程人民民主在基层事务上的制度设计, 保障了全过程人民民主的实现和发展。自治跟分权、自由一样, 是民主固有的内涵和形式。只有通过广泛、充分、完善的基层群众自治制度体系建构, 尊重老百姓的首创精神, 维护基层群众直接参与和民主治理的法理地位[1], 才能更好进行人民民主建设。在奋斗实现中国式现代化国家的进程中, 发展全过程人民民主是重大理论与实践的课题, 为实现最广泛的人民民主确立了正确的方向。基层群众自治制度推动和促进全过程人民民主建设具体包括以下四个方面的作用:

1.1 基层群众自治制度落实全过程人民民主建设严谨的制度安排

全过程人民民主既是一种理念, 也是一种制度, 如果能让完美的民主理念落地, 就必须有一套合理的制度程序加以落实。为了找寻适合中国的人民当家作主的民主理念落到实处, 中国将顶层设计和基层创造相结合。基层群众自治制度是我国的三大基本政治制度之一, 城乡基层民主有序发展, 形成了以村民委员会为组织形态的农村村民自治, 以社区居民委员会为组织形态的城市居民自治, 以职工代表大会为组织形态的企事业单位工会自治, 建立了全方位、立体化的基层群众自治制度。是社会主义民主政治的伟大实践。基层群众自治制度设计之初就是为了解决不同区域、不同群体、人数众多的治理民主问题[2]。通过不断完善基层群众自治的制度

安排，来赋予民主新的活力和生机，并丰富了全过程人民民主的内核。相比西方单一的选举式民主，全过程人民民主以基层群众自治的制度构架和体制机制，把民主参与、民主协商、民主决策、民主监督等民主形式融合，将不同层次（国家治理层面到基层治理层面）、不同领域公共事务治理，都纳入到“全”过程范畴，彰显了中国特色社会主义民主的丰富内核与独特精神[3]。

1.2 基层群众自治制度彰显全过程人民民主建设明确的价值取向

全过程人民民主破解了人类政治发展的难题，即如何建立真正代表人民利益的国家政权[4]。通过基层协商解决各式矛盾和复杂任务的问题。协调个人利益与国家利益，有效避免利益固化、非法利益合法化的极端情况。

人民永远是民主实践的主体，也是推动社会主义民主政治的决定性力量。习总书记说过：“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民民主是社会主义的生命[5]。”人民至上的观念被全过程人民民主全盘承袭。在社会主义国家，广大人民群众不再是统治阶级的工具，而是自己的主人。人民是民主权利的主体。人民既是行使民主权力的主体，也是享受民主权利和履行民主义务的主体[6]。14亿人民在基层，基层群众自治是中国“最大的民主”，体现了人民民主主体覆盖的广泛性。在人类的民主理论中具有一定的创新应用。

基层群众自治制度能够将民主与人民的日常生活需求有效结合，实现党的主张与人民要求统一起来，全面调动人民群众的热情、积极性和创新能力。只有逐渐健全和完善基层群众自治制度，才能保证最广大人民的参与，让民主结果符合人民的利益，最终实现人民当家作主。

1.3 基层群众自治制度是全过程人民民主建设有效的实现形式

基层群众自治制度是有效克服规模和民主难题的利器。有利于全过程人民民主解决规模和民主的难题。中国式现代化的本质特征之一就是人口规模巨大的现代化，中国式的民主观就蕴含着人口规模巨大的民主形式。古典意义上的民主都是在小规模的城市国家产生的。可以说，从古希腊的哲学家，到近代欧洲启蒙思想家，都认为国家大了肯定搞不了民主。西方使用代议制、联邦制等制度试图解决现代国家大规模的问题，但弊端明显：仅留下民主中的程序民主，还仅是程序民主中的选举一个阶段，成为了名副其实的“无效民主”。而中国自古是大国，如今人口更是超过14亿，我国全过程人民民主就是要克服西方民主的弊端，打破大国无法实现民主的伪预言，解决资本主义制度无法逾越的鸿沟。基层自治有利于广大人民的参与，同时通过不断参与基层自治，锻炼人民的民主素质和参政能力，逐步提升决策效率，自然消解了数量巨大的人民参与政治与民主制度所谓“难以逾越”的障碍。基层群众自治制度的有效开展，可以圆满的化解古典意义民主的弊端。

基层群众自治是践行全过程人民民主的主要舞台。与西方民主的“选举式民主”、“一次性投票式民主”、“选主人”[7]不同的是，全过程人民民主是选举+协商民主，是多次民主，是迭代式民主，是做主人。所谓迭代式民主，是民主实现过程中各环节、各层级、各领域和内容形成迭次推进的过程。具体来说，基层人民政府有关部门就一个具体事项先拟定方案，经过基层自治组织的广泛征询、讨论使民众意见达成一致的基础上，部门制定出具体的实施措施和流程，再拿到基层组织，是人民广泛参与政策制定过程，让民众再次对具体实施方案进行内容的干预，使得政策围绕民意，形成共识性的制度后，通过政府的强大的执行能力推广执行，基层组织在制度执行过程中仍广泛征集民意，监督制度的执行情况[8]。

1.4 基层群众自治制度是全过程人民民主建设可靠的推动力量

基层民主是实现全过程人民民主的重要制度和民主形式。基层民主在全过程人民民主建设有基础性作用。习近平总书记在中央政治局集体学习时强调要“坚持把国家层面民主制度同基层民主制度有机结合起来”[9]。

中国式民主是效能型民主，不是程序上的否决机制。这需要顶层设计与基层摸石头过河的良性互动。在基层实践中，首先要坚持党集中统一的领导，在党的全面领导下，组织人民有序的参与基层实践，这是可靠推动全过程人民民主建设的最重要前提。基层民主实践必须始终坚持人民民主专政，发展社会主义民主，坚持民主集中制原则，符合社会主义民主的价值追求。基层民主实践还需要根据我国各地实际情况、包括经济发展水平、生活习惯和群众意愿，积极稳妥的推进民主建设，要保证风险可控。基层群众自治组织坚持问题导向，在面临多样化的诉求时，既要找到有效路径去调节利益冲突形成共识，还要努力弥合社会分歧，大家的事情大家

商量着办，通过实际治理效能获得公众认可，进而将丰富多样的成功民主实践经验进行理论提炼和案例推广应用。

2 基层群众自治制度在推进全过程人民民主建设中的发展对策

基层群众自治制度推进全过程人民民主建设发展，是新时代健全基层群众自治制度的新要求、新任务。具体有四个方面的“要”：

2.1 要强化基层党组织的领导功能

新冠疫情防控以来，我们看到基层党组织的战斗堡垒作用成效显著，基层治理的瓶颈得到突破。党的二十大报告中写明：健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设。坚持党对基层自治的领导，更好的发挥党的组织优势和政治优势。

1. **加强基层组织建设。**党始终坚持“支部建在连上”的组织原则，在基层民主中的反映就是，通过党的基层组织制度密切党和人民的血肉联系。

2. **通过党的领导下的基层民主和群众路线来发挥基层自治功能。**我国历史上民间有按村规民约来治理的传统，这对维系社会和谐稳定很重要。通过强化党的基层组织建设，走群众路线，倾听群众呼声，群众路线强调“从群众中来到群众中去”，发挥群众参加基层自治的积极性，群众的智慧与建议得以融入基层治理的政策制度中去。完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制。切实通过回应机制、公开机制、参与机制、协商机制、评估机制、监督机制、激励机制等愈合不同利益群体矛盾，而不是掩饰人民内部矛盾，有效解决人民需要解决的问题。

3. **发展基层民主，需要党勇于自我革命。**我们党之所以伟大，在于不讳疾忌医，敢于直面困难，勇于依靠人民的力量改正自身错误。基层党组织要自觉在大局下思考和行动，将工作做小做细，确保基层群众自治制度实施不打折、不变形、不走样，特别是遵守规章制度，严格履职，开展群众工作，把握推进共识，大家的事情大家办的理念，坚持效率和公平相统一。

2.2 要完善基层直接民主制度体系和工作体系

持续完善基层直接民主制度体系和工作体系，有利于巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面[10]。同样，有利于满足基层群众完整、直接参与民主实践全过程。

1. **搭建基层协商平台。**运用新平台，创新工作模式，提高新业态就业群体在企业民主管理的参与，比如快递小哥、货车司机、网约车重点企业建立工会，社会组织可以将成员内部的切身利益进行诉求收集、有效整合，向决策部门进行反映，有助于将群众意见纳入相关部门的决策程序。

2. **充分利用技术优势。**互联网、大数据、人工智能催生基层自治形式创新，拓宽了基层自治空间。动员广大人民网络政治参与，随着时代的发展人民的参与方式要不断革新。近年来，我国各地积极开发和利用数字技术搭建各种数字化治理平台，公众号、小程序、网站、微信群等形式多样的人民参与平台。使得民主实践超越了时空的限制[11]。

3. **基层群众自治由社会民主向政治民主转向[12]。**近些年基层自治在涉及人民切身利益的民主事项开展成果显著，在基层民主选举上发力不足。客观原因是党的领导确保选贤任能制度，能够选拔任用出优秀的党员干部来落实各项工作。我国基层直接选举可分为两个环节同时并行：人民群众的投票是“选”的过程，党组织审查推荐是“举”的环节。众所周知，我国的基层民主直接选举不需花费金钱和时间投入选举过程，只需在工作上真抓实干为人民服务，也不能随意甩锅和推责[13]。为了能够彰显民意，考虑今后在直接选举的人民“选”的环节加大前期宣传，任命中后期加强监督。笔者曾收到过省委巡视公告短信，告知可以各种形式向巡视组反映所在市区领导班子情况。这是任命后监督的时代创新。如果在领导班子选举时也这样宣传告知，就有首尾衔接的更佳效果。

4. **划清基层管理权和自治权的边界。**进一步加强对基层群众自治的程序保障、组织保障、职权保障。应为未来中国式现代化完善的重点。要想民主在实践中高效，就必须将基层群众自治制度纳入法治，通过法治思

维和法制逻辑来科学解决在基层实践全过程人民民主中遇到的各种问题。不断加强基层群众自治制度的组织保障、职权保障和程序保障是基层建章立制的重点，从而提升民众对民主的获得感。

2.3 要提升人民民主意识、民主能力，形成民主习惯

在社会形态上，社会主义比资本主义更高级。全过程人民民主是人类历史上第一次将民主真正扩展到普通百姓，扩展到政治、经济、文化、社会等各个领域，并通过基层群众自治制度等基本政治制度使得人民实现了自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的民主实践形式，塑造了劳动者民主意识的觉醒。全过程人民民主制度体系有力推动人民民主能力制度化和常态化培育。唤醒人民激情，制度化提升人民民主能力，常态化增强人民民主意识和倒逼人民群众参与。促进人民由“要我自治”向“我要自治”转变。

参与是民主的实质，人民参与和创造美好生活的过程，就是民主的过程。参与式民主理论里指出了人民不仅仅是通过参与选举或者表决来行使民主权利。而更容易参与的是与单个个体利益相关的事情。基层群众自治是基层治理、社会治理和人民日常生活最贴近的内容，是日常生活中最普遍的存在。是最能调动人民积极性的。在这种群体生活中通过参与自己切身利益事项来表达、沟通、协商直到决策、监督和影响政策的制定修改，一路下来自然提升了人民的民主能力。通过党的组织领导和引导，不断地迭代向好。

2.4 要渐进发展基层民主制度化、程序化

推进和发展基层自治制度化，落实和完善人民当家作主的制度。需健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。

1. 健全基层选举机制。随着基层群众自治制度的不断发展，要自治内容由社会民生领域转向政治领域。比如基层选举的推进。建立健全公平、公正、公开的基层选举程序。完善基层代表定期访问群众制度。加大对基层民主选举和民主决策过程中出现的违法乱纪现象的惩处力度。

2. 健全基层议事机制。基层自治是全过程人民民主取得实质成果的体现。要不断完善基层议事规则，重视基层议事规则的内容和操作流程的建立健全。完善民主监督的关键一环。人民群众的直接监督和舆论监督是人民监督体系的重要基础。有力推进反腐败斗争、有效防范公共权力异化、使得公共权力有序依照人民的意志运行。

3. 健全基层重大事项决策过程中的公开机制。如较为成熟的村级重大事项决策过程中的“四议两公开”制度[14]。

4. 健全基层述职机制。中组部专门有相应的法规规章，指导思想非常明确，聚焦重点内容，倒逼问题整改。基层民主需坚决落实制度机制，解决基层治理“最后一公里”问题。

5. 健全基层干部问责机制。保证基层民主，重视群众反映，是评价干部、约束领导的好制度，不是“冒杂音”。这也是我党“士兵委员会”制度坚持的传统。1965年毛主席重上井冈山时这样描述过：“在井冈山时期，我们摸索了一套好制度、好作风，现在比较提倡的是艰苦奋斗，得到重视的是支部建在连上，忽视的是士兵委员会[15]。”国民革命时期的红军的士兵委员会制度是保障底层士兵切身利益的基层民主。同样，在基层自治中，群众针对政府管理问题的反映、针对领导干部的反映也是非常宝贵的民主内容。这样的民主西方是不可能有的，资本主义国家也是不可能出现的。

基层直接民主制度体系和工作体系要在落细、落小、落实上下功夫。不断完善城乡社区议事协商目录制度。建立健全协商决策机制，要确保利益相关方在场，切实防止选择性接轨，法无禁止皆可胡作非为现象。其次，推进行序化。虽然“规定的步骤不能随意少，不能图省事”，但亟需加快探索解决方式。及时发现不合理、低效程序瑕疵，通过民主管理和民主决策简化瑕疵程序修正步骤、方便群众建议，如参照12345政府热线的形式，提优群众参与渠道的便利性。通过民主协商确保程序合理性。通过基层协商解决矛盾集中、任务复杂的问题。

3 结语

通过基层群众自治制度不断推进全过程人民民主建设完善和发展，最终实现全过程人民民主成为人民的日常生活方式（见图 1）。体现在常态的基层治理实践中，让民主真正从价值理念转化成为新时代中国时发展的制度形态上的重大跃进和创新成就。坚定中国式民主的文化自信。

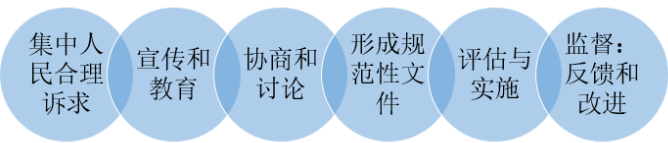


图 1 基层群众自治制度推进全过程人民民主建设的闭环

基金项目

本文系 2023 年度江苏省高校哲学社会科学研究项目“全过程人民民主视野下的基层群众自治制度研究”（2023SJSZ0341）的阶段性成果。

参考文献

[1] 秦德君. 全过程人民民主是人类民主的新形态[N]. 光明日报, 2021-08-05(11).

[2] 亓光. 全过程民主：中国共产党治国理政的思维变革与政治逻辑[J]. 社会科学研究, 2021(02): 1-7.

[3] 张贤明. 全过程人民民主的推进之道[N]. 光明日报, 2021-09-11(07).

[4] 鲁品越. 全过程民主：人类民主政治的新形态[J]. 马克思主义研究, 2021(01): 80-87.

[5] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话（2014-09-05）[C]//十八大以来重要文献选编(中). 北京：中央文献出版社, 2016.

[6] 彭新武. “人民主体”的价值定位及其制度安排[N]. 光明日报, 2022-12-05(15).

[7] 王绍光. 民主四讲[M]. 北京：生活·读书·新知三联书店, 2008.

[8] 佟德志. 全面发展全过程人民民主[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2022.

[9] 肖立辉. 全过程人民民主的理论与实践[M]. 北京：人民出版社, 2022.

[10] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要（2023 年版）[M]. 北京：学习出版社，人民出版社, 2023.

[11] 任仲文. 何为全过程人民民主[M]. 北京：人民日报出版社, 2022.

[12] 桑玉成. 拓展全过程人民民主的发展空间[J]. 探索与争鸣, 2020(12): 11-12.

[13] 祝灵君. 推进全过程人民民主离不开党的领导[J]. 探索与争鸣, 2020(12): 5-8.

[14] 冯霞, 刘进龙. 事所必然：基层民主充满活力[N]. 人民日报, 2020-02-14(09).

[15] 刘金伟. 井冈山：培育共和国栋梁的红色摇篮[N]. 华东旅游报, 2011-07-07(01).