

## 【基层民主建设理论】

习近平总书记指出，“人民群众的素质觉悟越高，民主素养越好，基层民主机制越健全，社会就越和谐稳定”。基层民主是中国特色社会主义民主最广泛的实践。坚持以人民为中心、以发展为导向的基层民主不仅与党的群众路线相一致，而且体现了中国特色社会主义政治制度的本质特点和制度优势，是党领导的基层民主建设的历史实践与内在逻辑的统一。



# 70年基层民主建设的历史与逻辑

佟德志

【摘要】中华人民共和国成立70年来，基层民主政治建设经历了不平凡的历史进程，展现了独有的特色。我国基层民主建设的历史与逻辑是统一的。在中国共产党的领导下，基层民主建设始终坚持以人民为中心、以发展为导向，在广泛的领域内吸引了众多公民的参与，成为人民当家作主最有效、最广泛的途径，成为维护人民根本利益的最真实、最管用的民主。

【关键词】基层民主 以人民为中心 以发展为导向 真实性 【中图分类号】D602 【文献标识码】A

### 70年来我国基层民主建设的发展历程

早在新民主主义革命时期，中国共产党就特别重视基层民主政治建设。在土地革命时期，基层民主政治就得到了制度的保障。抗日战争时期，我们党在抗日根据地实行“三三制”更是基层民主建设的成功案例。徐勇教授曾指出，“翻阅我们党创建以来的纲领性文件，实行民主是最著名的也是最得民心的主张之一”<sup>①</sup>。

新中国成立之初，中国共产党依靠人民进行了政权建设。在农村进行土地改革的同时，在乡镇一级设立政权，并将党支部下沉到村一级，基本建立了农村的基层民主。在城市建立居民委员会，普遍建立起人民代表会议制度，并定期召开人民代表大会。在工厂，工人也建立了管理委员会和职工代表会议。民主办社、鞍钢经验都是这一时期的成功案例。不幸的是，受“文化大革命”的影响，基层民主演变为群众运动式的“大民主”，不仅严重影响了基层民主建设，还引起了社会动乱。

改革开放后，中国迎来了基层民主政治的春天。基层民主得以广泛开展，成为中国特色社会主义民主的“实验田”。邓小平同志明确指出，“把权力下放给基层和人民，在农村就是下放给农民，这就是最大的民主”<sup>②</sup>。虽然改革开放40多年来中国的基层民主很难作出明确的历史分期，但是各地的基层民主大多经历了制度化发展时期、创新性发展和复合化发展三大历史进程。

改革开放初期主要是制度化发展时期。一方面，“文化大革命”时期被破坏的基层民主制度得以恢复，另一方面，基层民主的发展也逐渐实现了制度化、法律化。先是各地陆续开展的基层民主实践，而后这些实践经验很快形成法律条文并写入宪法，确认了城乡基层群众性自治组织的地位，要求企业单位建立民主管理机制，并规定县乡基层人大代表直接选举，使得基层民主政治建设有了明确的宪法依据。

1979年，从广西壮族自治区开始，全国各地陆续建立了村委会之类的村民自治组织。1982年宪法确认了村委会作为基层群众自治组织的法律地位。1987年《中华人民共和国村



民委员会组织法(试行)》、1988年《中华人民共和国全民所有制工业企业法》、1989年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》先后得以通过,为基层民主奠定了法律基础。与之相应,各种地方法规、政策也逐步健全。基层自治组织发展的同时,基层政权的民主化建设也逐渐得到恢复,并实现了制度化。改革开放以来,县乡人大代表选举得以恢复。1979年的选举法为县乡人大代表直选提供了法律依据,1982年宪法修订后,县乡人大代表的选举不断扩大,程序也不断完善。

建立制度、法律依据后,基层民主很快表现出生机勃勃的活力,进入创新性发展的时期。在这一时期,基层民主成为中国最富有创新活力的民主形式,尤其是在改革开放的大背景下,越来越成为中国民主政治建设的重要抓手。在前期制度化的基础上,基层群众作出了丰富多彩的民主探索,发展出各种各样的民主形式。这些创新在选举形式上表现得最为明显。例如,在村级政权中有吉林省梨树县的“海选”、山西河曲的“两票制”、安徽岳西的“联选制”、河南驻马店的“三上三下三公布”等方法。在逐渐开展的社区自治过程中,比较典型的是北京居民社区的“代议自治”、湖北的“院落自治”等形式。乡镇基层政权的民主选举也开始出现,先后有过“直选”“三轮两票制”“海推直选”“自荐海选”等方式。在社会主义建设的新时代,在中国城乡基层更是出现了民情恳谈会、民主恳谈会、民主理财会、民情直通车、便民服务窗、居民论坛、乡村论坛和民主听证会、议会等,使得中国的基层民主形式表现出多样性特征。

在形成民主政治建设合力的旨归下,中国的基层民主越来越呈现出复合化的趋向。在农村村民自治之后,城市的社区自治再一次让人们看到了基层民主的生命力。这一时期的基层民主政治建设呈现纵横交织的局面。农村村民自治带来了农村基层党内民主的发展,继村民自治直选村长之后,直选乡镇一级领导干部的呼声也越来越高,并且开始在一些地方进行试点。在有些地方出现了“两票制”“公推直选”“两推一选”等实践,形成了村民自治与党内民主相互促进、相得益彰的局面。

党的十八大以来,习近平总书记就推进社会主义民主政治建设作出一系列重要论述,多次强调要坚持和完善基层群众自治制度,发展基层民主,保障人民依法直接行使民主权利,为基层民主建设提供了有力指引和重要理论支撑。民主协商与民主选举、民主管理、民主决策、民主监督四大民主形式

并列,使社会主义民主发展为五大民主形式。这是中国共产党的理论创新,这种理论创新之所以会发生,就是因为中国共产党能够尊重人民的主体地位,发挥了人民的首创精神。

## 70年来基层民主建设以人民为中心、以发展为导向的逻辑

中国特色社会主义基层民主是以人民为中心的民主。在中国特色社会主义基层民主建设过程中,充分发挥人民的首创精神,尊重人民的主体地位,逐渐形成了以人民为中心的人民民主理念。以人民为中心的社会主义民主就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造力,用制度体系保证人民当家作主。以人民为中心的民主理念有力地支撑了基层民主的建设,铺平了全面实现人民当家作主的政治发展道路,激发了基层民主在实践当中前所未有的活力。基层民主的不断发展,既得益于中国共产党人民民主理论与实践的发展,也与发挥人民首创精神,尊重人民主体地位密切联系在一起,使基层民主成为“人民当家作主最有效、最广泛的途径”。

中国特色社会主义基层民主是以发展为导向的民主。早期农村的村民自治,是伴随着农村联产承包责任制推行的,具有明显的经济导向。基层民主的直接推动者邓小平同志就曾经明确地主张经济民主,希望通过民主的方式调动人民的积极性。他明确指出,“我们要创造民主的条件,下放基层经济自主权,发扬经济民主”<sup>③</sup>。同时,基层民主也是发展的结果。比如,随着城市经济与社会的发展,社区、物业、居民、



业主形成了新的关系，将社区治理提上了日程，在客观上为城市社区的居民自治提供了条件。

正是因为党的领导下，以人民为中心和以发展为导向两个逻辑相辅相成，尊重了人民主体地位，发挥了人民首创精神，中国特色社会主义基层民主才得以不断发展，丰富了我国社会主义民主政治的基本内容，拓宽了认识我国社会主义民主政治建设的理论视野，有利于更好地从整体上坚持和发挥我国社会主义政治制度的特点与优势，使中国特色社会主义道路越走越宽，中华民族伟大复兴的前景更加光明。

### 基层民主的广泛性、真实性，使得中国特色社会主义基层民主成为管用的民主

中国特色社会主义基层民主表现出广泛性的特征。作为中国“最大的民主”，基层民主不仅具有主体、地域、单位的广泛性，还具有程序、方式等广泛性。从新中国成立70年来的发展看，人民的首创精神正是中国基层民主创新的根本动力。我们看到，也正是因为发挥了人民的首创精神，社会主义民主才从最初选举的单一内涵发展成为民主选举、民主管理和民主监督，再逐渐发展为民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，最终发展到民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。以农村的村民自治为例，截至2017年，全国农村普遍开展了9轮以上村委会换届选举，98%以上的村委会依法实行直接选举，村民参选率达95%；居民委员会换届选举参选率达90%以上。截至2017年9月，全国已建立工会的企事业单位单独建立职工代表大会制度的有500.9万家，区域（行业）职工代表大会制度覆盖企业138.7万家，已建立工会的企事业单位单独建立厂务公开制度的有487.1万家。<sup>④</sup>

党的十八大以来，基层民主在越来越广泛的事务上发挥了重要作用，基层民主监督稳步推进。农村实现村务监督委员会全覆盖，城市社区居务监督形式日渐丰富，普遍实行村（居）务公开。述职、问责等机制逐步健全，全国每年约有170万名村干部进行述职述廉，23万余名村干部接受了经济责任审计，民主评议村干部近210万人次。农村基层组织建设不断加强，对“村霸”和宗族恶势力的整治力度不断加大，各种违法违纪行为受到严惩。基层民主监督的实施效果得到了人民群众的广泛认同，人民的满意度很高。这验证了“用民主方法解决人民内部矛盾”这一重要论断的正确性，也验

证了“基层矛盾要用基层民主的办法来解决”这一根本原则。

中国特色社会主义基层民主表现出真实性的特征。正是因为发挥了人民的首创精神，将党的领导与人民首创精神相结合，充分调动了广大人民群众的积极性，中国的基层民主才成为真实的民主、接地气的民主。改革开放之初，农村的改革之所以能够取得巨大成就，就是因为“给农民更多的自主权，调动了农民的积极性”，而“调动积极性是最大的民主”。以中国农村的基层民主为例，我们看到，这一民主模式不是坐在研讨室里论证出来的，也不是从其他国家照搬照抄过来的，而是人民发挥了首创精神，在党的领导下实践出来的。1979年，有“中国村民自治第一村”美称的合寨村在分田到户后，为了解决社会矛盾，原支书蒙宝亮主持召开了全屯户主会议，选举新的村民委员会主任，同时制定了“村规民约”，从而开始了村民自治的治理实践。

不仅如此，中国特色社会主义基层民主的真实性还在于贴近老百姓，他们不仅拥有知情权，而且积极参与。截至2017年，全国95%的村实现村务公开，94%以上的县制订村务公开目录，91%的村设立村务公开栏，定期、及时公布村庄事务，公民享有越来越广泛的知情权。2018年，一份对全国3000多份中国城乡基层协商民主案例的内容编码分析结果显示，超过九成协商案例中，协商的参与者都对协商事务有深入的了解。正是这种协商民主的形式，保证了公民对民主事务最真实的知情权，保证了中国特色社会主义基层民主的真实性。人民论坛

（作者为教育部青年长江学者，天津师范大学政治与行政学院院长，教授、博导）

【注：本文系2016年度国家社科基金重大项目“基于‘四个全面’的国家治理战略研究”（项目编号：16ZZD015）阶段性成果】

#### 【注释】

①徐勇、刘义强：《我国基层民主政治建设的历史进程与基本特点探讨》，《政治学研究》，2006年第4期。

②《邓小平文选》（第3卷），北京：人民出版社，1993年，第252页。

③《邓小平文选》（第2卷），北京：人民出版社，1994年，第140-153页。

④《改革开放40年中国人权事业的发展进步》，《人民日报》，2018年12月13日。

责编/孙娜 美编/李祥峰