

# 新时代基层民主政治建设的三重考察： 历史主线、行动方略及现代走向<sup>\*</sup>

陈荣卓

---

**【内容提要】** 通过回顾历史，沿着民主时代命题的演变脉络理解“基层民主政治”的成长逻辑，可以回答中国基层民主政治“从哪里来”“到哪里去”等基本问题。新时代基层民主政治立足新的历史方位，明确这条政治道路的行动方略：通过建立健全民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的各领域各方面各环节，构成最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。当前，中国式现代化对基层民主政治发展提出了更高的要求：确保全过程人民民主在基层落地、落细，更好地将制度优势转化为民主治理效能，不断满足人民对美好生活的向往，促进基层民主与基层治理的现代化发展。

**【关键词】** 基层民主 全过程人民民主 政治发展

**作者简介：** 陈荣卓（1980-），华中师范大学政治与国际关系学院科学社会主义研究所教授、博士生导师（湖北武汉 430079）。

---

马克思恩格斯指出：“每一历史时代的经济生产以及必然由此产生的社会结构，是该时代政治的和精神的的基础”<sup>①</sup>。将新时代“基层民主政治”话语置于大历史观强大的叙事逻辑中，就能清晰地认识到：一个能够准确表达时代特征的话语必须深入到这个时代的历史和现实中去寻找。诚然，“人民民主”并非空洞的意识形态口号，而是中国共产党领导和团结全国各族人民，历经艰难曲折探索出来的一条适合中国的社会主义民主政治发展道路。正是在这条“历史现实”的道路上，“基层民主政治”主题话语作为表征时代主题的阐释符号，成为衡量中国式民主现代化发展的标尺。因此，探析新时代以来我国基层民主政治建设的发展实践，既是新时代新征程继续推进中国式民主政治现代化的基本要求，又是成功推进全面建成社会主义现代化强国的基本路向。基于此，本文首先要回到历史当中，第一要务就是要把基层民主政治发展的历史讲清楚，以此阐明新时代基层民主政治的历史逻辑主线，即基层民主政治从哪里发展起来，当前处于怎样的历史方位，又呈现何种发展格局。其次，以新时代行动方略、现代化发展走向两个维度为基点，系统论述新时代基层民主政治建设的内涵内容，并在此基础上，从历史使命、实践任务、发展路径、目标旨归四个方面论述未来基层民主政治建设的发展方向，进而推动基层民主政治建设沿着中国式现代化道路稳步前行。

---

\* 本文系国家社科基金重大项目“党的十八大以来推进社会主义基层民主政治建设的实践和经验研究”（22ZDA064）的阶段性成果。

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第380页。

## 一、新时代基层民主政治建设的历史主线

回到历史长河当中，在时代主题的演变脉络中理解“基层民主政治”的成长逻辑，回答新时代基层民主政治“从哪里来”“到哪里去”等基本问题，可以生动揭示这条政治发展道路的“变”与“常”。为此，就必须将“基层民主政治”置于中国共产党百年发展历程的四段历史背景下去理解，即从新民主主义革命中以民主建政为特征在广大基层地区开展大范围的选举为初始，到新时代基层民主政治立足新的历史方位，对基层民主政治建设的重点、途径、方式等作出系统部署和明确要求，当前基层民主政治建设正朝着中华民族伟大复兴的目标前进。通过回顾历史，剖析支撑基层民主政治的历史底色和主题主线，准确把握具有“中国特性”的基层民主实践，进而探寻新时代基层民主政治发展道路。

### 1. 新民主主义革命时期“求索救民”主线逻辑

新民主主义革命时期，在中国共产党的引领下，以“民族独立”“人民解放”为主题所进行的相关探索奠定了基层民主的政治基础和发展前提。一是确立农民的主人翁意识，保证农民享有基本的民主权利及其他合法权益。1922年6月，中共中央发表《中国共产党对于时局的主张》就对民主政治进行了阐释，即“由一个能建设新的政治组织应付世界的新环境之民主党或宗旨相近的数个党派之联合，用革命的手段完全打倒非民主的反对派官僚军阀，来掌握政权的意思”<sup>①</sup>，首次表明党对民主政治的基本立场以及“党治”推进“全民政治”的民主道路。同年9月，党的第一份机关报《向导》发刊词为“近代民主政治，若不建设在最大多数人的真正民意之上，是没有不崩坏的”<sup>②</sup>。由此展现出民主建设“传统臣民意识—近代权力启蒙—现代政治动员”的历史演变特征。二是制定工农民主专政的法律法规，确保农民的民主选举权并开始民主建设制度化的探索。1931年中央苏区广泛开展民主实践，创造了中国最早的基层民主制度——苏维埃代表大会制度，形成“以坚定信念、求真务实、一心为民、清正廉洁、艰苦奋斗、争创一流、无私奉献等为主要内涵的苏区精神”<sup>③</sup>，并实行“完全的乡自治，完全的县自治，和完全的省自治。乡长民选，县长民选，省长民选，自己选出同辈中靠得住的人去执行公役”<sup>④</sup>，给予民众以真实民主权利来保障人民群众当家作主。1933年，中央苏区和多地区选民参与率达80%，兴国全县、上杭才溪区、瑞金（金）武阳区平均到会的选民甚至在90%以上，被毛泽东称为“最广泛的选举”。三是政党组织开始渗透乡村，积极引导农民参与民主选举，培养农民民主意识等。基层民主与国家民主建设相连，人民政权以直接选举方式呈现。1941年5月1日起草的《陕甘宁边区施政纲领》，以“三三制”为基本原则，规定“凡满十八岁的赞成抗日和民主的中国人，不分阶级、民族、男女、信仰、党派、文化程度，均有选举权和被选举权”<sup>⑤</sup>。全国人民由此广泛参与到选举中，并“为民主和自由而斗争”，掀起了基层民主政治发展的高潮。

### 2. 社会主义革命和建设时期“兴国立民”主线逻辑

新中国成立后，中国共产党开始摸索一条“直接行使民主权利、依法直接管理自己的事情”的

① 《建党以来重要文献选编》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第90页。

② 《建党以来重要文献选编》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第179页。

③ 中共中央宣传部编著：《中国共产党宣传工作简史》（上），北京：人民出版社，2022年，第75页。

④ 《毛泽东早期文稿（1912.6—1920.11）》，长沙：湖南人民出版社，1990年，第524页。

⑤ 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第743页。

基层民主之路，“一切权力属于人民”贯穿于我国国家和社会生活的各领域，构成了基层直接民主发展的制度起点。一是推动基层民主朝规范化和制度化方向发展。1953年6月8日，彭真在《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》中指出：“没有群众自治，没有基层直接民主，村民、居民的公共事务和公益事业不由他们直接当家作主办理，我们的社会主义民主就还缺乏一个侧面，还缺乏全面的巩固的群众基础。”<sup>①</sup>次年年底，《中华人民共和国城市街道办事处组织条例》《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》相继颁布，首次明确居民委员会为“群众自治性的居民组织”，为城市居委会组织建设法治化、规范化提供依据。“三大改造”结束后，城市居民委员会在全国范围普遍建立，毛泽东对民主政治规划了“又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志，又有个人心情舒畅、生动活泼”<sup>②</sup>的总体蓝图，并主张扩大基层民主，解决人民内部矛盾问题，基层直接民主指向人民广泛直接参与政治、经济、社会生活，推进民主监督。二是依托人民公社体制集中动员人民进行民主参与。“大跃进”时期的居委会变身“城市人民公社”，“文化大革命”阶段的居民委员会变为“革命居民委员会”，直到党的十一届三中全会后，城市居委会才作为居民自治组织得以恢复发展。这一时期，我国的根本政治制度和基本政治制度得到确立和巩固。基层作为民主的重要阵地，早在新中国成立初期就得到党中央的重视，并在农村和城市规划建设当中得以显露。

### 3. 改革开放和社会主义现代化建设新时期“改革富民”主线逻辑

改革开放和社会主义现代化建设新时期，基层民主发展具备了更为坚实的物质基础保障，“建立健全各层次民主制度”“直接民主和间接民主相互结合”等多样化民主形式开始登上基层民主政治舞台，丰富和发展了中国特色社会主义民主政治道路体系。因此，这一时期的农村基层民主政治建设主要表现为人民民主的创新发展，通过深化村民自治探索丰富全过程人民民主的形式。沿着历史发展主线，早在党的十一届三中全会召开前，邓小平就指出，“要切实保障工人农民个人的民主权利，包括民主选举、民主管理和民主监督”<sup>③</sup>，且必须考虑和抓好民主法制建设。在此期间，果作屯的农民自发创设了我国第一个村民委员会，这一新的组织形式自治程度较高，使人民公社解体后农村无序现状得以扭转，党中央对此给予了高度重视和充分肯定。1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过并公布施行经全面修改后的《中华人民共和国宪法》，其中第111条明确规定了“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举”<sup>④</sup>。之后，全国农村逐步建立了乡镇政府和村民委员会，并为政治体制的改革找到一个自下而上的突破口。1987年，时任全国人大常委会委员长的彭真在总结历史和结合实践的深思熟虑中，系统论述了通过增强农民的组织化推动基层直接民主的重要性，并针对完善基层民主创新制度提出对策建议，指出，“要办什么，不办什么，先办什么，后办什么，都由群众自己依法决定”<sup>⑤</sup>。1987年11月《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》颁布，1998年11月正式实施，对村“两委”的组织建设以及村民自治内容作出全面规范和细化规定，并以“正式法拓展了村民会议管辖事项的广泛性、直接性”<sup>⑥</sup>。1997年党的十五大首次提出扩大公民有序参与的重要议题，党的十六大明确指出影响社会主义民主政治建设的三大变量，并

① 《彭真文选》，北京：人民出版社，1991年，第608页。

② 《毛泽东著作选读》（下），北京：人民出版社，1986年，第887页。

③ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第146页。

④ 《中华人民共和国宪法》，北京：人民出版社，2004年，第34-35页。

⑤ 《彭真文选》，北京：人民出版社，1991年，第608页。

⑥ 唐鸣：《村民会议与直接民主》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2009年第6期。

强调以制度作保障，健全基层民主管理制度，以村（居）民自治机制、企事业民主管理制度的具体安排作支撑的基层民主工程。党的十七大首次将基层群众自治制度纳入中国特色社会主义民主政治制度的基本范畴<sup>①</sup>，构建起中国特色社会主义民主制度体系的直观模型。可以说，之后党的历次代表大会和国务院总理政府工作报告都强调，“发展和完善包括村委会直接民主选举在内的村民自治制度，推进基层民主政治建设”<sup>②</sup>。在基层民主不断发展的过程中，发轫于1999年的温岭民主恳谈会成为改革开放以来党主张扩大基层民主的典型。随着中国改革开放的逐渐深入，自主探索成为基层民主的典型特征，也成为基层保持活力的重要来源。一批批国家级试验田的设立，让基层民主有样本和范本可学。基层实践中形成的民主协商议事会、村（居）民论坛、民主恳谈会及听证会不断延展为基层空间下基层党组织的延伸支点、基层治理的支撑要点和公共服务的供给来源。

#### 4. 中国特色社会主义新时代“复兴强民”主线逻辑

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央对于“基层直接民主”以及“基层民主”地位的新论述，表明我国基层民主政治建设按照更为细致、更为先进的工作要求发展。首先，2018年12月29日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国村民委员会组织法〉〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉的决定》中，将村（居）委会成员的任期由原来的3年改为5年，不仅有效回应农村基层群众的实际诉求，而且增强了基层党委班子工作的连续性和稳定性，使得基层干部有了更多的上升空间和晋升机会。其次，2020年5月28日，十三届全国人大三次会议表决通过《中华人民共和国民法典》，并于2021年1月1日起施行，其中明确了村（居）委会的特别法人“身份”，旨在完善治理机制进一步促进基层群众性组织履行职能。再次，自2021年起，全国村委会和居委会开启同步换届的民主程序，这是新中国成立以来第一次形成世界上人口规模最大的民主实践活动，真正实现了村（居）“两委”全国“任期统一、时间统一，部署统一、实施统一”。最后，2021年5月印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，鼓励各地积极探索党建引领基层治理的有效途径，意在推动乡村治理效能和服务水平整体提升。这一时期，基层民主政治建设更加坚定“四个自信”，党的领导得到全面加强，基层群众自治制度更加符合国情、符合实际，走中国特色社会主义政治道路的成色更足<sup>③</sup>。2021年11月，党的十九届六中全会指出，“积极发展全过程人民民主”<sup>④</sup>。全过程人民民主是党在新时期对我国民主政治建设作出的创新性理论概括，丰富和发展了马克思主义民主观。党的二十大报告指出，“人民民主是社会主义的生命，是全面建设社会主义现代化国家的应有之义”<sup>⑤</sup>，这为党支部和村委会在脱贫攻坚、乡村振兴和共同富裕等各项工作中发挥“战斗堡垒”作用指明了方向，在很大程度上促进了中国式基层民主政治建设工作。

“基层民主政治”并非空洞的意识形态口号，而是中国共产党领导和团结全国各族人民，正确认识不同时期所处的历史方位和发展阶段，形成的以“救民—立民—富民—强民”为主题主线的历史图谱，探索出的一条适合中国国情的社会主义政治发展道路。中国特色社会主义进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央持续深化基层民主政治建设，不断赋予基层民主政治以新的时代内涵和使命任务，使得新时代基层民主政治建设比以往任何一个阶段都更“有能力”和“有信心”，这

① 参见《中华人民共和国简史》，北京：人民出版社、当代中国出版社，2021年，第284页。

② 杨海蛟主编：《回顾与展望——改革开放以来的中国政治发展》，北京：人民出版社，2008年，第100页。

③ 参见黄观鸿：《中国特色社会主义基层民主政治建设的探索与实践研究》，《社会治理》2021年第6期。

④ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第39页。

⑤ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第37页。

是新时代基层民主政治建设必须牢牢把握的时代坐标。正因为如此，我们需要准确把握和理解新时代基层民主政治建设的时代内涵与内容特征，探明新的历史起点上“基层民主话语”和“基层民主实践”的互动关系，构建中国特色社会主义民主政治的内容体系。

## 二、新时代基层民主政治建设的行动方略

在大历史观叙事中，中国共产党领导的基层民主政治建设承上启下、继往开来，在新时代被赋予新的内涵意蕴和使命要求。党的二十大报告提出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，并且在党章修正案总纲第十七自然段增写“民主协商”的内容，体现了党中央对中国式基层民主政治发展规律的认识达到了新高度，对发展基层民主政治作出了战略建设安排和系统部署。从这一历史进程来看，民主的链条越来越全面<sup>①</sup>。与此相应，新时代基层民主政治的行动方略体现在建立健全民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的各领域各方面各环节，为基层治理现代化的高质量与高效能发展提供有力保障。

### 1. 民主选举：全面从严治党向城乡基层延伸

中国共产党在新时代十年实践探索过程中，坚持把“全面从严治党”要求贯彻于基层工作始终，在基层党组织的领导下，确保基层群众自治制度在政治社会稳定的框架内运行，从而发挥“引领型”体制性优势，不断规范和健全民主选举制度。具体来看，包括以下几个方面：一是选准人。《中国共产党农村基层组织工作条例》明确指出，必须坚持党的农村基层组织领导地位不动摇，同时也指出，人民民主是中国共产党始终高举的旗帜，不论是全面推进乡村振兴还是加强基层民主高质量发展，都离不开党的全面领导，这不仅与我国的国情有关，而且本质上是由我国的国体和政体决定的。在实践中，基层选优配强“领头雁”，打造高效、先进的基层党组织，积极引导、推进各种形式的基层民主实践，是实现基层民主政治建设的重要保障。二是“一肩挑”。按照《中国共产党农村工作条例》第三章第十九条的规定内容，基层严格落实党对一切工作领导的基本方略，大力推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和集体经济组织、农民合作组织负责人，逐步提高村“两委”班子成员交叉任职比例，选优配强村（居）民委员会班子。2020年10月，村“两委”任期由3年改为5年、31个省区市和新疆生产建设兵团集中进行、与县乡同步开展的首次换届开始<sup>②</sup>。截至2022年6月，全国49.1万个村班子顺利完成“一肩挑”换届，一方面提高了村干部工作积极性、减少村庄内耗，另一方面也避免了工作绩效与党建工作比重倾斜严重的问题。三是严把关。村党组织书记“一肩挑”，是在村党组织和村民委员会二元治理结构基础上探索的乡村权力模式，在乡村治理进程中更具权力结构性优势<sup>③</sup>。换句话讲，在全面推行村党组织书记、村委会主任“一肩挑”后，村党组织书记全面管农村工作、权力相对集中，村党组织主动担当、敢于作为、确保农村大局稳定，各地严把村民委员会候选人“入口关”，实现村“两委”成员及村干部“过筛”审核，推动农村政治生态持续好转。

### 2. 民主协商：全过程框架下扩大动员参与

党的十八大以来，就基层社会发展及事关群众切身利益的问题，基层党组织领导的基层群众自

<sup>①</sup> 参见佟德志：《全过程人民民主的复合逻辑》，《贵州民族研究》2022年第6期。

<sup>②</sup> 参见赵成、孟祥夫：《为全面推进乡村振兴夯实筑牢战斗堡垒》，《人民日报》2022年5月23日。

<sup>③</sup> 参见李俊斌、于鑫：《村党组织书记“一肩挑”的比较优势、潜在风险与调适机制——基于乡村治理的分析视角》，《重庆社会科学》2023年第5期。

治制度不断完善，基层群众自治的范围和途径进一步拓展，形成了平等对话、共同协商的政治发展空间，构建起中国特色的协商民主理论和实践体系。具体来看，包括以下几个方面：一是构建程序合理、环节完整的协商民主体系。基层民主协商是“枫桥经验”在新时代的传承与延续，是政治协商在治理领域的实际应用。近年来，各地以党建为引领，积极推动建立多元主体协商议事体系，围绕村规民约（居民公约）的制定和修改、社区财务预决算等协商内容，强化会议讨论、书面征询、走访约谈等协商形式，丰富了“众人的事情由众人商量办”的中国式政治实践。二是推进常态化、灵活性的基层协商制度。在党中央顶层设计的高位引领下，推进中国基层协商民主制度化势在必行，且已经迈入了制度化发展轨道。以农村协商民主制度化为例，既包括协商民主制度获得农村干部和群众认同的隐性制度化过程，也包括农村协商民主制度建设逐渐完备的显性制度化过程<sup>①</sup>。三是开展全过程基层民主协商实践。群众是全过程人民民主最直接的参与者、行动者和实践者，通过给予基层群众充分的自主权，同时赋予村（居）民自治组织和基层群众更多自主决策权和参与权，促进乡镇党委和政府与村（居）民委员会的衔接互动，将全体基层群众都纳入民主过程。据统计，全国72.8%的县（市、区、旗）全面制定城乡社区协商目录<sup>②</sup>，各地严把民主协商的政治关、程序关和质量关，即协商的全过程，畅通和规范群众诉求表达、注重利益协调链式跟进，满足居民多样化的服务需求，推动社区协商制度化、规范化和程序化。

### 3. 民主决策：形成全链条全流程的闭环

进入新时代以来，我国农村治理生态发生深刻变化，越来越多的基层声音被纳入决策过程当中，越来越多的群众意见转化为党和政府的重大决策，有效维护和保障了民众的政策参与和利益表达，实现了人民意愿和科学民主决策的高度统一。具体来看，包括以下几个方面：一是高标准贯彻落实。人大“开门立法”试点工作展开，基层立法联系点数量增多，通过事前广泛动员、深入普及相关法律，事中搭起平台、让基层意见充分汇集，事后及时反馈、形成民主决策全链条、全流程的闭环，让基层群众直接参与法律草案的起草、立法调研、修改论证、立法后评估等多个环节。统计表明，党的十八大以来，我国法律草案向社会广泛征求意见越来越常态化<sup>③</sup>。二是高水平推进议事。基层群众通过村（居）民会议、村（居）民代表会议、村（居）民小组会议、座谈、听证、评估等多种方式，提出意见建议，参与决策制定和实施。如探索实行“村级重大事项决策制度”“村务大事村民公决”、农村“民主日”等办法，要求村级所有“重大事项”需要经由“两会制”讨论通过，有效确保重大事项的科学决策和全面公开。据统计，全国35%的村每年都召开村民会议，57%的村每年都召开1次以上村民代表会议<sup>④</sup>。至此，全国各地都涌现出具有烟火味、接地气的基层民主决策鲜活实践案例，例如河北“一制三化”、辽宁凌源“村务议事制”、内蒙古阿鲁科尔沁“村务契约化管理”、福建光泽“户代表会议”等，充分反映出以人民意志为导向的基层民主决策具有独特的优势，不仅有利于基层选举、议事、公开、述职、问责等机制的形成，还进一步推动城乡基层民主决策的制度化、规范化和程序化。三是高质量落实减负。按照民主集中制原则，持续贯彻落实中央、省、市整治形式主义为基层减负相关工作要求，在决策启动、决策研究制定、决策草案公示、决策后评估等各环节、各阶段，通过座谈会、公开征求意见、听证会、问卷调查、实地走访等方式，防止出现人民形式上有权、实际上无权的风险，促进了人民群众广泛参与基层公共事务，强力为基层

① 参见郭雨佳、张等文：《农村协商民主制度化发展的现实形态和优化路径》，《求实》2020年第1期。

② 参见《“奋进新时代”主题成就展图片选登》，《人民日报》2022年10月11日。

③ 参见张君：《全过程人民民主：新时代人民民主的新形态》，《政治学研究》2021年第4期。

④ 参见黄观鸿：《中国特色社会主义基层民主政治建设的探索与实践研究》，《社会治理》2021年第6期。

“瘦身”，有效推进民主决策的同时，提升政策科学性与可行性。

#### 4. 民主管理：资源下乡中的社会协同优势

党的十八大对发展基层民主作出系统部署，不论是城市还是乡村，都积极发挥基层群众主观能动性，将民主的价值理念落实到管理基层事务全过程，由此锻炼群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的能力，并不断营造民事民办、民事民管、民事民议、民事民评的治理氛围，使得基层治理共同体建构逐步实现民主化。具体来看，包括以下几方面：一是做好健全基层党组织体系建设。为深入贯彻落实新时代党的建设总要求，进一步加强党建顶层设计，基层党组织切实发挥党建引领基层治理作用，扎实推动党建品牌创建活动，特别是将基层党建延伸到治理末梢，成立社区微单元（小区、院落、楼栋、物业）党组织，构建县、乡镇（街道）、村（社区）、微单元四级党组织联动体系，抑或打造“党委-党支部-党小组-党员”四级联动的党建工作体系。二是做优村（居）民委员会规范化建设。依据2021年4月中共中央、国务院出台的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》及各省、省政府关于实施乡村振兴战略的决策部署，地方在推动村民委员会规范组织体系、职能事务、制度章程、阵地建设“四个规范”上实现重大突破，并在全国范围内开展村民委员会规范化建设和示范点建设。三是做强基层治理体系和服务能力建设。随着城乡一体化建设的深入推进，基层群众的利益诉求不断增加，单靠以前单一的利益协调机制已无法满足基层群众的需求。因此，这就需要按照顶层规划，积极制定完善孵化培育、人才引进、资金支持等扶持政策，大力发展居民服务类、基层治理类、文体活动类、慈善公益类社区社会组织和其他社会组织，增强基层民主治理的能力。据统计，截至2022年，全国登记管理的社会组织总量达90余万个，比2012年增长1.7倍<sup>①</sup>。

#### 5. 民主监督：把权力关进制度的笼子里

中国特色社会主义进入新时代，我国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，充分发挥村（居）务监督委员会的职能和作用，基层党组织在基层的政治功能与组织功能得到加强，尤其是探索构建起一套有机贯通、相互协调的监督体系，有效保障群众的知情权、参与权和监督权，基层民主高质量发展稳步推进。具体来看，包括以下几个方面：一是在引导群众开展监督上下功夫。习近平指出，要“发挥人民监督作用”，强调“只有织密群众监督之网，开启全天候探照灯，才能让‘隐身人’无处藏身”<sup>②</sup>。这就需要通过各种渠道密切与人民群众的联系，为群众监督创造良好条件，包括设立信访举报信箱、党风政风监督热线、群众来访接待室以及建设信息智慧化网络举报平台等，对群众监督的行动给予足够重视。据统计，党的十九大以来，各级巡视巡察机构共受理群众信访举报424.6万件次<sup>③</sup>，着力解决群众反映强烈的突出问题，疏通下情上达的监督渠道。二是在用好用活村（居）务监督委员会上下功夫。充分发挥村（居）务监督委员会的职能和作用，指导各村（居）务监督委员会加强同当地纪委监委的配合协调，落实好事前、事中、事后监督。同时，2018年3月20日通过的《中华人民共和国监察法》第十五条第五项以法律形式将“基层群众性自治组织中从事管理的人员”纳入监察对象，使纪检监察机关查处其职务违法、职务犯罪活动有了明确的法律遵循。从各地通报的案例来看，监察全覆盖推动了监督力量向基层延伸，使“基层群众性自治组织中从事管理的人员”在苗头性问题出现时、当轻微违纪违法发生时就有人管，督促基层行使公权力人员在合法守法的框架下做好管理事务和服务群众的工作。三是在规范村

① 参见王玉明：《数说：这十年民政工作成绩单》，《中国民政》2022年第17期。

② 习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，《人民日报》2014年10月9日。

③ 《十九届中央纪律检查委员会向中国共产党第二十次全国代表大会的工作报告》，《人民日报》2022年10月18日。

(居)务公开上下功夫。办事公开制度是依法保障人民群众知情权、参与权、表达权和监督权的鲜明体现。就地方实践而言，关键是完善办事公开制度，核心是规范权力运行，把权力放在阳光下“晾晒”，保障人民合法权益，维护社会公平正义。尤其要聚焦广大人民群众的关注热点，把关乎人民群众切身利益的事项作为公开的主要内容，形成了如安徽芜湖村民“点餐式”、湖北襄阳“三签两审”制、湖北沙洋“七字诀”工作法、山东五莲“1+4”监督模式、河南邓州“4+2”工作法等实践形式。

### 三、新时代基层民主政治建设的现代走向

按照历史唯物主义的方法论，我们既要基层民主政治发展有清晰的认识，同时又要立足当下，对中国式基层民主高质量发展作出符合历史发展规律的科学谋划，以便更好推进中国式现代化建设。党的二十大报告指出要积极发展基层民主，并把基层民主作为全过程人民民主的重要体现加以强调和部署，这是社会主义民主政治建设中守正与创新、变与不变统一，开创了人类政治文明新形态，充分彰显出人民当家作主的初心与使命。当前，我们正昂首阔步向着全面建成社会主义现代化强国的宏伟目标前进，对新时代基层民主政治的发展也提出了更高的要求：一是按照民主的时代任务，不断满足人民对美好生活的向往；二是根据民主的实践内容，确保全过程人民民主在基层落地；三是围绕民主的发展路径，推动制度优势转化为民生治理效能；四是结合民主的目标导向，促进基层民主与基层治理现代化发展。

#### 1. 时代任务：不断满足人民对美好生活的向往

“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的”<sup>①</sup>。真实有效的民主是以解决民生为己任的，必须在获得感、幸福感、安全感上取得更为明显的实质性进展。党的二十大报告再次明确指出：“必须坚持在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往。”<sup>②</sup>这不仅是中国取得发展奇迹的宝贵经验，更是中国共产党矢志不渝的奋斗目标。具体来讲，人民对美好生活的向往主要包括两个方面，即民主和民生，前者是条件，后者是基础，两者之间的关系是辩证统一的。这两大任务的提出，进一步深化了中国式基层民主政治建设的本质要求和丰富内涵，是对实现人民群众对美好生活向往的积极回应。在全面建设社会主义现代化国家的背景下，必须把保障基层人民现实利益放在“人民满意”的高度，让基层最广大人民能够共享改革发展成果。因此，要不断满足人民对美好生活的需要，维护社会公平正义，建立包括权利公平、机会公平、规则公平的公平体系，在发展中保障和改善民生，逐步缩小城乡贫富差距，努力提高城乡居民收入在国民收入分配中的比重，把人民满不满意、答不答应、赞不赞成作为检验工作的最终标准。由此观之，我们要实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，坚持尽力而为、量力而行，深入群众、深入基层，采取更多惠民生、暖民心举措，着力解决好人民群众急难愁盼问题，健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性，建立健全脱贫攻坚与乡村振兴相衔接的长效机制，防止规模性返贫，牢牢守住脱贫攻坚成果，扎实推进共同富裕。

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的民主》，北京：人民出版社，2021年，第2页。

<sup>②</sup> 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第46页。



## 2. 实践要求：确保全过程人民民主在基层落地

积极发展基层民主是新时代人民对美好生活的迫切需要，是发展全过程人民民主的必然要求和实现基层治理现代化的题中之义。全过程人民民主是党在新时代对我国民主政治建设作出的创新性理论概括。新时代十年，在基层民主政治制度建设不断完善的背景下，以全过程人民民主推进基层民主贯彻落实在基层治理的各方面，不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。党的二十大报告提出，要“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”<sup>①</sup>，并且，党章修正案总纲第十七自然段增写“民主协商”的内容，将“四个民主”扩展为“五个民主”。在基层民主中，这一完整的制度程序主要体现为：民主选举是指有选举权的成年村民都有权利参加村委会领导班子的选举；民主协商是指村里面的公共事务、公益事业等涉及村民利益的事项均征求广大村民的意见和建议，并由村委会和村民代表大会充分讨论与协商；民主决策是指村里面涉及村民利益的重大事项均由村委会和村民代表大会表决通过；民主管理是指村里的日常工作由村委会代表村民进行管理；民主监督是指由村民选举出的村委会成员对村民负责，受村民监督。至此，可以看到，“五个民主”是一个完整的统一体，各自之间相互联系，互为依托，缺一不可。在未来基层民主高质量发展过程中，只有将“五个民主”有机衔接起来，实现均衡发展，形成完整的民主运作程序，才有利于基层民主的健康稳定发展，进而为中国式基层民主高质量发展创造更多的社会条件。

## 3. 发展路径：推动制度优势转化为民生治理效能

党的十九届四中全会明确提出“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”<sup>②</sup>。可以说，中国特色社会主义现代化进程就是经过“先进理论、制度优势、政策科学、执行有力和治理有效”<sup>③</sup>的相互统一和有机转化，最终实现国家治理有效。如何在基层发挥全过程人民民主的制度优势并转化为治理效能，这就是典型的全过程人民民主的操作性命题，它清晰地指明了基层民主政治在实践中应当如何操作、如何落实。由此，必须依托国家资源输入为基层全过程民主治理运转提供条件，基层民主才能“运转起来”。在政策导向方面，国家指出要通过“增强村民自治组织能力”来“加强和改进乡村治理”，尤其是我们党创造性提出“中国实行以村民自治制度、居民自治制度和职工代表大会制度为主要内容的基层群众自治制度”<sup>④</sup>，这对于进一步实现基层群众的自我管理、自我服务、自我教育、自我监督提供了遵循，保障了基层群众广泛、直接、有效行使民主权利。与此相应，推进乡村治理现代化和发挥基层群众自治，不仅要在制度和治理体系层面上完善，还要与当前阶段的“三农”中心工作结合起来。党中央确定乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手，涵盖乡村“治理有效”的目标。具体来讲，国家从基层提取资源与输入资源，推动国家与基层转变为“输入性”关系。基于民主动员的资源输入方式带来“善治”，根源在于外生利益进入基层后完成对人民的广泛动员，充分吸纳人民意见的公共服务供给必然比外部提供更为有效。更为关键的一点在于，随着国家能力的提升和乡村振兴战略的推进，资源输入激发“自治”，将其从制度形式转化为过程化的动态公共治理实践，进而形成基于资源特定流向的基层治理过程。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第37页。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日。

③ 王立剑：《实现从先进理论到治理效能的“四个转化”》，《国家治理》2019年第42期。

④ 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的民主》，北京：人民出版社，2021年，第19页。

#### 4. 目标旨归：促进基层民主与基层治理现代化

党的二十大报告阐明中国式现代化丰富的内涵，擘画了全面建设社会主义现代化国家的宏伟目标，为中国式基层民主与基层治理现代化提供了引领。当前，基层民主治理的运行逻辑发生了重大变化，揭示了基层民主与有效治理的内在逻辑，凸显了基层民主在不断满足人民对美好生活的需要、保障基层治理现代化方面既不可或缺又不可替代的重要地位和作用。通过有力促进农村基层民主与基层治理二者的有机结合，为基层民主的高质量发展和基层治理现代化建设提供有力支撑。一方面，要健全基层党组织领导的基层群众自治机制，大力发展以城乡社区协商为主的基层协商民主，不断丰富基层民主新形式、拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道，尤其注重从体制和机制层面解决弱势群体、边缘群体参与渠道的问题，使基层民主成为日常生活的一种方式，切实提高基层群众的社会认同感。具体而言，要将基层民主融入教育、医疗、就业、收入、住房、社会保障、人居环境等基层群众最关心最直接最现实最切近的具体民生议题，通过基层民主实践不断加强现实关怀；另一方面，要实现基层治理现代化，必须促进自治、法治、德治的有机融合，进而达到善治目标。习近平一再强调“重视基层、关心基层、支持基层”<sup>①</sup>。作为社会的基础单位，基层既是社会矛盾的“策源地”，也是利益冲突的“聚集区”，这就更需要完善基层治理体系，提升基层治理能力，使其在疏导社会矛盾和协调利益关系方面发挥基础性作用。由此观之，基层民主和基层治理在很大程度上是紧密联系的，如同“一枚硬币的两个面”，基层民主高质量发展的过程就是基层治理现代化建设的进程，二者有一个共同的目标指向，即增进民生福祉，提高生活质量，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。

### 四、结 语

本文基于历史与现实的角度，将基层民主置于长时段的时空场域之中，纵向梳理当前基层民主政治建设所处历史方位和发展阶段，回答了基层民主政治在新时代创造出的四大命题，以及从历史使命、实践任务、发展路径、目标旨归四个方面，论述了新征程上基层民主政治建设的发展方向。可以发现，进入新时代以来，中国式基层民主符合中国国情、具有中国特色，发展基层民主是提高人民群众政治素养和管理能力的重要平台，是实现人民有序政治参与的重要渠道，是推动我国社会主义民主政治建设的重要内容。在此背景下，基层民主作为一个谱系型概念，不仅包括了全过程人民民主所内蕴的特征，还对全过程人民民主以及基层治理格局产生了系统性影响。在现代化建设新征程上，“推进国家治理体系与治理能力现代化”也对巩固和发展基层民主提出了新要求，基层民主政治建设也需要跟随时代发展不断被赋予新的历史使命和任务。那么，如何在全过程人民民主的架构中更好地发挥中国基层民主的优越性？

第一，坚持问题导向和有效性原则。新时代十年的顶层设计和基层实践为中国式基层民主高质量发展奠定了坚实的基础，不断赋予中国式基层民主以新的时代内涵和使命任务。但是，在目前的实践过程中，全过程人民民主在基层的贯彻还不是很到位，基层民主本身也存在诸多问题，这并不是暂时出现或偶然发生的社会现象，而是受历史和现实各种条件的制约。这恰恰需要贯彻落实发展全过程人民民主的要求，明确基层民主政治的发展瓶颈，对标人民群众关心的现实问题，及时发现并解决问题。值得关注的是，在政治系统中，“有效性指政治体系能够有效地完成其基本功能，合

<sup>①</sup> 《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2014年，第165页。

法性指人们对一种政治体系的信仰的能力”<sup>①</sup>。鉴于此，我们“要更加注重治理能力建设，增强按制度办事、依法办事意识，善于运用制度和法律治理国家”<sup>②</sup>。

第二，坚持人民主体和直接性原则。新中国成立以来，无数事实表明，发展基层民主是提高人民群众政治素养和拓展村“两委”管理能力的重要一环，是实现人民有序政治参与的重要渠道，充分显示出基层民主在治理现代化进程中的巨大优势。当前，基层民主政治建设不仅是事关社会主义民主政治的重要形式，更是事关建构基层治理共同体的重要板块。因此，更需要把注意力集中在调动积极性、能动性上，围绕基层民主的韧性、黏性和活性，把人民民主真实、生动、直接地落实到人民群众中的每一个个体中。韧性意味着基层拥有更强大的抵御风险的能力，黏性意味着共建共治共享的共同体更加趋于成熟，活性意味着广大人民日益明确自己当家作主的地位并活跃起来，参与到民主生活和社会建设中去。

第三，坚持守正创新和本土性原则。守正意味着坚守全过程人民民主所体现的社会主义制度优势，在坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一中培育和践行社会主义核心价值观。创新意味着具体问题具体分析，通过构建地方特色的基层民主实践框架，促进人民群众在基层社会治理、公共事务和公益事业中形成共建共治共享的社会治理共同体。针对基层民主实践中出现的痛点难点堵点等问题，最优的解决方式是：把基层民主实践中缺乏民主精神和现实成效的项目进行“关、停、并、转”，更加积极地培育和创造基层民主实践的生长点，全面提高基层民主实践的质量和成色<sup>③</sup>。尤其值得关注的是，发展基层民主政治是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的重要一环，并非完成时，而是进行时。只有坚持党的领导、群众路线，将制度建设与参与实践紧密结合，把人民民主与国家治理相互贯通，才能切实巩固中国特色社会主义政治发展道路，稳步迈上全面建设社会主义现代化国家新征程。

#### 参考文献：

- [1] 林尚立：《论人民民主》，上海：上海人民出版社，2016年。
- [2] 马华：《村治实验：中国农村基层民主的发展样态及逻辑》，《中国社会科学》2018年第5期。
- [3] 鲁品越：《全过程民主：人类民主政治的新形态》，《马克思主义研究》2021年第1期。
- [4] 陈荣卓、金静：《中国共产党领导农民政治参与的百年历程、经验与走向》，《当代世界社会主义问题》2021年第3期。
- [5] 亓光、张翔：《全过程人民民主“何以实现”：基本维度、运行机理与基础承载》，《社会科学研究》2023年第3期。

（编辑：张晓敏）

---

① [美] 西摩·马丁·李普塞特：《政治人——政治的社会基础》，张绍宗译，上海：上海人民出版社，1997年，第8页。  
② 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第92页。  
③ 参见王炳权：《论全过程人民民主与基层治理》，《甘肃社会科学》2023年第1期。