
全过程人民民主视角下基层民主与 基层治理的发展走向

任中平¹

【摘要】：习近平在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话中明确提出“发展全过程人民民主”这一新的重要论断，为深入推进社会主义民主建设提供了实践遵循和理论指导。在中国特色社会主义事业进入新时代这样一个全新的时代背景下，迫切需要从全过程人民民主的视角审视当前我国基层民主与基层治理的实践状况及发展走向。根据这一要求，我们从以下三个面向来揭示基层民主与基层治理的发展趋势：一是按照民主的逻辑进程，“四个民主”相衔接，实现“四个民主”的均衡发展；二是根据民主的实际内容，民主与民生相统一，推进民主与民生一体化建设；三是基于民主的实现形式，民主与治理相结合，从选举民主走向协商民主。而在我们推进全过程人民民主的进程中，正面临一系列新的矛盾和问题，有待于在今后实践中逐步地处理和解决。

【关键词】：全过程人民民主 基层民主 基层治理 选举民主 协商民主 发展走向

回顾建党百年历史，可以说，中国共产党自成立之日起，就以实现中国人民当家作主为己任，人民民主始终是中国共产党高扬的一面旗帜。我国五四运动时期的第一代觉醒者，正是在“民主与科学”的旗帜下聚集起来，自觉接受马克思列宁主义，与中国工农群众革命斗争实践相结合，创立了中国共产党组织，并带领人民群众进行了艰苦卓绝的长期奋斗。

新中国成立后，为了保障人民当家作主的政治地位，维护最广大人民的根本利益，党继续领导全国人民进行了全面的实践和探索，取得了巨大的成就，积累了丰富的经验。过去一段时期特别是十年“文革”期间，由于受到“左”的错误指导思想的干扰，社会主义事业遭受严重破坏和损失，人民民主权利受到严重侵犯和践踏。

直到党的十一届三中全会，我们党坚决地开展了指导思想上的拨乱反正，开始了改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践，于是社会主义民主政治建设进入了蓬勃发展的新时期。党的十一届三中全会明确提出：加强社会主义民主政治制度建设，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

正是在这样一个历史转折的关键时刻，邓小平在认真总结历史经验和教训的基础上深刻指出：“没有民主就没有社会主义。”邓小平的这一重要论断，集中体现了我们党在新时期对于社会主义民主的深刻认识。此后，党的历届代表大会都把发展人民民主作为社会主义民主政治建设的重要议题。在此基础上，党的十七大又进一步明确提出“人民民主是社会主义的生命”，这表明我们党对发展人民民主的认识仍在不断深化之中。

党的十八大以来，习近平曾在不同场合多次重申发展人民民主的重要性，并且特别强调要务实发展、落到实处。2014 年，在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上，习近平明确指出：中国共产党领导人民实行人民民主，就是保证和支持人民当家作主。

¹作者简介：任中平，西华师范大学政治学研究所教授。

基金项目：2021 年度国家社科基金重大委托项目“全过程人民民主与基层社会治理研究”（21@ZH032）；国家社科基金项目“全面从严治党视域下党内政治生态建设研究”（17BZZ002）

保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须落实到国家政治生活和社会生活之中。同时还特别强调：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。

习近平在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话中，明确提出“发展全过程人民民主”这一新的重要论断，为深入推进社会主义民主建设提供了实践遵循和理论指导。我们认为，在中国特色社会主义事业进入新时代这样一个全新的时代背景下，从全过程人民民主的视角审视当前我国基层民主与基层治理的实践状况及发展走向，有着非常重要的现实意义。

根据这一要求，我们从发展全过程人民民主的视角出发，从以下三个面向来揭示基层民主与基层治理的发展趋势：一是按照民主的逻辑进程，“四个民主”相衔接，实现“四个民主”的均衡发展；二是根据民主的实际内容，民主与民生相统一，推进民主与民生一体化建设；三是基于民主的实现形式，民主与治理相结合，从选举民主走向协商民主。而在我们努力推进全过程人民民主的进程中，正面临一系列新的矛盾和问题，有待于在今后实践中逐步地处理和解决。

一、“四个民主”相衔接，实现“四个民主”的均衡发展

全过程人民民主首先体现在完整的制度程序上，制度程序的完整是全过程人民民主的规则基础和法律保障。如果人民只是在投票时才被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是不完整的、不真实的，因而也就是形式主义的。

正如习近平所指出的：“人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。”^[1]这也就是我们考察我国基层民主的运行过程必须坚持的基本理论指导。

村民自治是我国农村基层民主的基本形式。我国《村民委员会组织法》明确规定：村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。这里的“四个民主”是一个完整的制度程序，各个环节之间有着内在的逻辑关系，既不能相互颠倒，也不能相互替代，更不能随意取消。

在这一制度程序中，民主选举是指成年村民都有权选举村主任和村委会的委员；民主决策是指村里面的重大事情均由村民选出的村委会和村民代表通过协商表决通过；民主管理是指村里的事务由村民选出的村委会代表村民进行管理；民主监督是指村民有监督村主任和村委会的日常工作的权力。

其中，民主选举是整个民主过程的逻辑起点和基本前提。民主选举是村民进行政治参与的最重要、最直接的民主权利，是村民当家作主行使民主权利的主要途径。民主选举的质量直接关乎民主决策、民主管理和民主监督的运行效果。民主选举作为基层民主的前提和基础，直接影响着基层民主运行的整体质量和实现程度。

所以说，如果没有民主选举，就谈不上什么民主决策、民主管理和民主监督。赵树凯认为，通俗的说法是“四个民主”一套车，但是，四者之间有轻重，不对等。选举是民主制度的核心。最能体现民主水平的是选举水平，是选举制度是否合理、是否执行运作得好。

决策、管理、监督的权利在很大程度上是从选举权里派生出来的。选举权能得到保障，决策权、管理权、监督权才能有效。^[2]当然，同时也必须看到，在整个基层民主运行过程中，民主决策是民主制度安排中的关键内容，民主管理是这一制度的落实环节，而民主监督则是制度实现的重要保障。

这后三个民主同样是缺一不可，无法替代。因此，在基层民主实践过程中，还必须在民主决策、民主管理和民主监督等后续环节上把基层民主真正做好做实，才能使基层社会的自治能力逐步成长起来，为更高水平的基层民主建设创造社会条件。

由此观之，“四个民主”之间可以说各有其重要地位和功能作用，缺一不可，不可以随意取消、相互替代，而只能相互补充、相互结合。这就是说，只有将“四个民主”有机衔接起来，实现均衡发展，形成完整的民主运作过程，才有利于基层民主的健康发展。

我国村民自治在 20 世纪 80 年代后期刚刚出现的一段时期内，民主选举蓬勃兴起并很快形成一股热潮，呈现出一派高歌猛进的繁荣景象，产生了极为深刻的社会影响。这本身也符合民主政治自身的发展逻辑。但由于民主选举环节单兵突进，后续民主环节跟进缓慢，于是，伴随着村委会选举的逐步推开，选举过程中的种种乱象诸如拉票贿选、宗族势力影响以及黑恶势力渗透等也逐渐显现出来。

这种重选举而轻治理的基层民主实践使“四个民主”之间的关系失衡，造成了选举与治理之间的绩效脱节。进入 21 世纪以来，随着城市化浪潮冲击导致乡村社会发生了一系列深刻变化，诸如中青年村民进城务工，大量农村资源流向城市，传统乡村文化趋于瓦解，致使村民自治实践遭遇一系列现实难题而陷入治理性困境。

这就是推动我国农村村民自治从民主选举走向民主治理的基本动因。同时，从基层民主自身发展的内在逻辑来看，为了深化和巩固基层民主实践的既有成效，逐渐形成基层民主持续发展的态势，也迫切要求基层民主的发展路径必须实现战略性转换，即从民主选举继续推进到“四个民主”。

这是因为，基层民主的健康发展不仅要建构于“民主选举”这一特定的基础之上，而且还要有民主决策、民主管理和民主监督等一系列配套制度作为支持和保障，才能真正实现广大群众的知情权、参与权和监督权，从而使基层社会的治理能力逐渐得到提升，为实现更高水平的基层群众自治创造良好的社会条件，进而迈向基层群众自治的全过程人民民主。

由此可见，在村民自治实践中，必须坚持做到“四个民主”相衔接，实现“四个民主”的均衡发展，才能使基层民主不断推进并逐步走向全过程人民民主。但是，目前我们在推进“四个民主”均衡发展的过程中，面临着一系列新情况、新问题，有可能对村级民主和村庄治理产生一定的消极影响，迫切需要在实践中认真研究和妥善解决。

近些年来，加强党的全面领导，实现党建全面强化是乡村治理的最大特点。党组织建设全覆盖，党组织经费保障不断强化，党组织书记的职权不断充实，这为村庄权力体系构建了新格局，对乡村治理体系建设产生了重要影响。^[3]而作为强化党在基层领导与建设的重要方式，村党组织书记“一肩挑”制度得到了中央重视，并在全国范围大规模推进，也取得了比较明显的成效。

但在实践中，各地农村广泛推行村党组织书记“一肩挑”工作，在当前各地进行的村(社区)“两委”换届过程中，面临着不少现实问题：

一是这一工作已经成为一场新的政绩竞赛。2021 年中央一号文件明确提出：“在有条件的地方积极推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任，因地制宜、不搞‘一刀切’。”然而，很多地方实际上把“一肩挑”当成一项政治任务硬性推进，在不少地方甚至发展为按照百分之百比例推进“一肩挑”。^[4]目前，很多省份已经完成了村(社区)“两委”换届，有些省份村党组织书记“一肩挑”的比例达到了 100%，这对那些还没有完成换届或正在换届的省份造成了很大的压力。于是形成了村党组织书记“一肩挑”的政绩比赛，大家都在朝着 100%这个目标努力。

二是有些地方为了 100%达标，便脱离本地农村实际搞“一刀切”。一些条件并不成熟的村庄让下派干部“一肩挑”，有的地方招聘一些大学生到村里“一肩挑”，还有的乡镇为了完成 100%达标任务，甚至还未经村委会换届选举，就采用行政手段停止现有村主任的工作而移交给村支书，造成村党组织书记“一肩挑”的既成事实。这些做法实际上都有违中央推出“一肩挑”政策的初衷，难免会带来一系列负面效应。

三是目前确有一些农村的党建工作还不能很好地满足“一肩挑”的实际需要，严重缺乏合适的村党组织书记人选。中央在2018年提出村党组织书记“一肩挑”这一要求之后，许多地方并没有根据中央的政策要求，抓紧工作、下大功夫对村党组织书记人选进行选拔培育，由于这方面的基层党建工作相对滞后，也严重地制约了“一肩挑”制度的贯彻落实。现实中有些地方确实存在村党组织负责人后备力量缺乏的问题，因而现在要全面推行村党组织书记“一肩挑”就非常困难。

与此同时，村级治理出现了基层治理行政化的趋势。随着目前全国各地广泛推行村党组织书记“一肩挑”，实现村级治理机构“四合一”，村党组织书记也就名正言顺地成为乡镇党政的一条腿，这也就意味着体制内精英替代乡村公共权威成为基层治理主体。于是，村庄治理的各种事务主要由村支书统揽，村民自治有可能演变为“村干部自治”。

这种基层治理行政化的趋势，无形中助长了领导者个人专断作风，容易形成“一言堂”。如果主要领导的素质不高，考虑问题不全面、不科学，一旦出现失误，难以及时制止和纠正，其后果不堪设想。^[5]自从国家1987年颁布《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》、1988年6月1日开始试行以来，随着村民自治在全国各地的逐步兴起并走向热潮，村民委员会与村党支部即“两委”关系便成为村民自治实践中普遍存在的一个矛盾。

伴随着村民自治工作的迅速发展，党的领导核心与村民自治权利之间的冲突却愈来愈严重。这一问题逐渐引起中央高层的关注，1998年《村民委员会组织法》修订并正式出台，改变了村委会和村党支部的权力格局，成为“两委”关系变化的分水岭。

到2018年12月修订并实施的《中国共产党农村基层组织工作条例》吸纳了关于“两委”“一肩挑”的主张，由此争论了近20年的“两委”关系问题有望得到解决。然而，如何有效解决“一肩挑”之后村级组织权力集中导致的各种问题仍是一大考验。^[6]

在现实中，农村基层党组织作为乡村振兴和基层治理的领导核心，究竟应当怎样在实际工作中开展领导，怎样妥善处理“两委”关系的问题，并没有由于实行“一肩挑”后就自然而然地得到解决。实际上，上级党委对于作为下级组织的党支部，与作为有“村组法”规定定位的村委会，其工作机理是不一样的。

从党的纪律来讲，下级组织服从上级组织，村党支部必须服从乡镇党委；而从村民自治法律来说，村委会是自治组织，在法律框架下自主运行，村委会由村民选举产生，应向村民负责。^[7]可见，这两条线运行的逻辑是不一样的。当然，从理论上讲，无论作为党组织书记还是村主任，归根到底都是为村民群众服务的，两者并没有根本利益上的冲突。

但在实际工作中，当上级领导和基层群众之间的意见不一致甚至发生矛盾时，这一问题仍然会显现出来。因此，有学者坚持认为，“村党组织在振兴乡村中发挥的是政治领导作用而不是越俎代庖去代替村民自治组织行使自治职能，那样只会削弱村民自治组织的自治功能”^[8]。因此，应当如何在乡村振兴和基层治理的总体格局中强化和优化党的领导，在党的集中统一领导下构建多方协调共治共享的治理格局和机制，^[9]仍然是当前村民自治和乡村振兴实践中亟待解决的重要问题。

此外，乡村政治单轨化也是当前农村基层民主和基层治理中存在的一个较为突出的问题。费孝通先生认为，一个健全的、能持久的政治必须是上通下达、来往自如的双轨形式。中央所派遣的官员到知县为止不再下去了，这是自上而下的轨道。但是自上而下的命令，谁也不敢保证一定是人民乐于接受的，所以事实上一定要敷下双轨。

另一条自下而上的轨道，就是由地方的绅士和地方官以私人的关系接头。表面上我们只看见自上而下的政治轨道，执行政府命令，但是事实上，一到政令和人民接触时，在差人和乡约的特殊机构中，就转入了自下而上的政治轨道，这条轨道并不在政府之内，但是其效力却很大的。如果这双轨中自下而上的轨道淤塞了，便会发生单轨政治。

政治绝不能只在自上而下的单轨上运行。人民的意见是不论任何性质的政治所不能不加以考虑的。^[10]而在当前的乡村治理

实践中，在自上而下和自下而上两条轨道运行中，由于“双向”政治互动不畅，中央政府与农民之间的沟通渠道就容易淤塞。

中央政府的政策通过自上而下的轨道经由体制内精英传输进入乡村社会后，为了掌握政策的实践效果，中央和地方高层政府也会采用检查、督导等办法了解民情。但由于代表村民行使自治权的体制性精英已经被吸纳进行政体制当中，亦步亦趋地追随乡镇政府，而难以兼顾村庄的利益，很难再通过与乡镇政府沟通协商去修订政策。

这就必然造成政策的局部或整体失效。失效的政策给农民正常的生产和生活带来不便，甚至会损害少数人的正当合法权益，进而引发农民的求援与抗争。^[11]这不仅会影响到乡村振兴和基层治理的绩效，而且还潜藏着诱发基层社会不稳定的风险。

二、民主与民生相统一，推进民主和民生建设一体化

2012年11月15日，在党的十八大即将结束之际，习近平同中外记者见面时说道：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”2018年12月18日，习近平在庆祝改革开放40周年大会上的重要讲话中再次强调，我们必须始终把人民对美好生活的向往作为我们的奋斗目标，同时提出了两个方面的重大任务：

“我们要健全民主制度、拓宽民主渠道、丰富民主形式、完善法治保障，确保人民依法享有广泛充分、真实具体、有效管用的民主权利。我们要着力解决人民群众所需所急所盼，让人民共享经济、政治、文化、社会、生态等各方面发展成果，有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。”^[12]

这就是说，发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，归根到底是要让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。这体现在全过程人民民主中，不仅仅是政治生活中行使当家作主的政治权利，更重要的是日常生活中获得实实在在的经济利益。简言之，人民对美好生活的向往主要包括两个方面，即民主和民生。

而这两大任务，前者就是发展民主，后者就是解决民生。这两大任务的完成，就是为了实现人民群众对美好生活的向往。由此看来，全过程人民民主的目标追求涵盖了人民的政治权利和经济利益这两个方面。那么，应当如何处理两者之间的关系，从而推进全过程人民民主的进程呢？

民主与民生之间的关系是辩证统一的。一方面，民主与民生是相互依存、互为条件的。王浦劬通过对信访制度的研究发现：“社会民生的实现，重要途径之一在于治理民主的实现，而治理民主的运行，又恰恰是社会民生触发、促成和推进的，并且最终落实为社会民生的实现。”^[13]这就是说，社会民生离不开治理民主，治理民主是社会民生的前提，而实现社会民生又为治理民主提供了条件，可见两者是相辅相成的。

另一方面，民主与民生又是相互结合、互动共进的。林尚立提出，民主与民生相结合，民主建设与民生建设一体化，这是我国人民民主的内在要求及其特色。因此，我国的现实有效的民主化战略，不仅要把握民主建设的渐进性和现实性，更要在对民生民主的追求中把民主与民生相结合，使民主建设与民生建设一体化，这是人民民主的内在要求及其特色所在^[14]。

如何认识和处理民主与民生的关系问题，我们可以从中国共产党成功领导中国革命的历史经验中获得深刻启迪。中国共产党领导的革命战争为什么会取得成功？对于这一问题，国内外史学家进行过许多深入研究，观点可以说众说纷纭，认为其原因非常复杂，甚至有偶然因素，但有一点是达成共识的，这就是农民的支持与参加是中国革命胜利的主要保证。

没有这一条件，一切都不会发生，一切也无从谈起。^[15]关于这一点，早在1944年，阎锡山就曾感慨：“今天共产主义者之所以能够拥有如此强大的武力是因为有这么多人追随他们。”^[16]1970年代以后，法国学者毕仰高认为：“农民的参与是中共革命胜利的基本保证。”^[17]美国学者塞尔登也曾提出：“如果说城市各阶级的立场往往决定着其他地方革命的结果；那么，农民

的支持，或者更确切地说，农民和城乡知识分子的联盟则在中国革命中具有决定性意义。”^[18]

而对于上述问题，如果要进一步追问：农民为什么要支持中国共产党？当时考察过革命根据地的许多西方学者作出了自己的回答。美国著名记者斯诺 1936 年访问延安和陕甘宁边区后明确提出：中共的社会经济政纲是革命政党与那些因为赤贫而将土地、粮食和生存在首位的农民建立起密切关系的关键。

美国外交官谢伟思 1944 年访问延安后也认为，农民支持中共的基础在于中共的社会经济政纲具有民主性，就是照顾大多数人的利益。农民愿意与中共军队一起战斗，因为他们认定共产党是为了他们的利益而战。^[18]而在抗战后期以及国共决战时期，有许多西方学者，包括哈里森·弗曼、根德·斯坦、白修德和安那莉·雅科比等人所写的关于共产主义运动的著作，认为中共成功动员农民的关键在于他们在农民中间推行民主。^[18]

从中国共产党领导人对自身领导的这场革命的认识来看，对于这一问题的答案就更加清楚。中国共产党领导人清醒地认识到，在战争年代生存艰难的社会环境下，满足人民群众基本的生存需要，也就是解决老百姓的民生问题，对于赢得他们的支持，显得异常紧迫和头等重要。

正是由于共产党在根据地大力推进土地制度改革和减租减息运动，在一定程度上缓解了当时广大农民的民生问题，因而激发了人民群众响应共产党号召参加革命的极大热情。毛泽东在 1934 年 1 月江西瑞金第二次全国工农代表大会上的报告中就曾提出：“要得到群众的拥护吗？要群众拿出他们的全力放到战线上去吗？那末，就得和群众在一起，就得去发动群众的积极性，就得关心群众的痛痒，就得真心实意地为群众谋利益，解决群众的生产和生活的问题，盐的问题，米的问题，房子的问题，衣的问题，生小孩子的问题，解决群众的一切问题。

我们是这样做了么，广大群众就必定拥护我们，把革命当作他们的生命，把革命当作他们无上光荣的旗帜。”^[21]同时，毛泽东也极为重视中央苏区的基层民主建设，认为这是人民群众直接参与和自己切身利益密切相关的社会事务管理，具体体现了人民群众当家作主的民主权利。毛泽东在他写的《兴国长冈乡的苏维埃工作》《上杭才溪乡苏维埃工作》和《乡苏怎样工作》等著作中，十分生动地记载了中央苏区基层民主建设的基本情况。

中国共产党领导苏区建设的大量历史资料充分表明，苏维埃政权始终把保障和改进民生作为其根本价值取向，致力于改善人民生活，解决民生问题，使人民的物质生活和精神生活都发生了很大变化；与此同时，建立完善民主制度，保障广大人民群众直接参与政权建设的民主权利，以“实行国民党政权和其他旧政权所没有的最宽泛的民主”。^[22]

我们还可以以战败的国民党方面的一些历史资料作为印证。著名历史学者高华对这一问题作过专门的研究，认为当时的国民党统治之所以终归失败，就在于它代表的是官僚买办阶级和地主阶级的利益，完全背离了广大人民群众的生计诉求，因而不可能得到人民群众的支持和拥护。

对于这一点，一些国民党政府官员都看得非常清楚。高华引证了这样一些重要的历史资料：1946 年 12 月 21 日，国民党政府地政署署长郑震宇向行政院呈文表示：“共产党策动减租与分田之运动，深合于农民之要求……故能广泛号召农民受其驱使，为其效命。”1949 年 2 月 1 日，即将败退台湾孤岛的蒋介石在故乡溪口写道：“为政二十年对于社会改造与民众福利着手太少，而党政军事教育人员，更未注意三民主义之实行，今后对于一切教育，皆应以民生为基础。”^[23]

综上所述，不难看到，中国共产党领导中国革命之所以能取得巨大成功，很重要的一条历史经验就是正确地回应了当时广大人民群众急切面临的民主和民生这两大难题。具体地说，就是在极为艰苦的战争年代，中国共产党领导的革命事业之所以能够得到人民群众的极大支持，主要得益于两大政策的实施：一是大力推行土地制度改革，二是积极开展基层民主建设，及时回应了当时广大民众的两大诉求，在一定程度上实现了人民群众的经济利益和政治民主。

正因为中国共产党在革命根据地实现了民主与民生的紧密结合，互相促进，扩大了人民群众的生活权利和民主权利，于是有力地推动了生产力的发展和苏区群众对新政权的积极参与。^[24]

再从现实来看，改革开放以来中国共产党领导中国人民之所以能够取得举世瞩目的伟大成就，从根本上来讲，主要是通过经济体制改革，解放和发展生产力，解决了广大群众的民生问题；同时，通过政治体制改革推进民主政治，扩大了人民群众的民主权利。

正是由于这两方面的巨大进步，才成功地进行了民主和民生的一体化建设。具体来说，改革开放 40 多年来，通过解放和发展社会生产力，中国已成为世界第二大经济体，人民的生活水平大幅提高，中国的人均 GDP 从改革开放初不足 200 美元到 2019 年跨越 1 万美元大关。

党的十八大以来，我国经济社会发展又取得了历史性成就，发生了历史性变革，中国人民的幸福生活取得了实质性的进步。到 2020 年底，我们如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务，在中华民族几千年历史上第一次消除绝对贫困，国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番。

2021 年 7 月 1 日，习近平在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上宣告：“经过全党全国各族人民持续奋斗，我们实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题。”这里所讲的全面建成小康社会，可以说涵盖了经济、民主、科教、文化、社会、人民生活等各个方面。

2021 年 9 月 28 日，国务院新闻办公室发表《中国的全面小康》白皮书对此作了进一步阐释：全面小康是全面发展的小康，共包括五个方面的主要内容，即：经济持续健康发展，人民民主不断扩大，文化更加繁荣发展，民生福祉显著提升，生态环境发生历史性变化。综合起来讲，全面小康社会的核心要义仍然还是指向民主和民生的全面改善。

我们还可以从当前的国家治理和社会治理来看，民主与民生之间的互动共进依然是推进我国社会全面发展的基本路径。据房宁、周少来所作的一项实证研究表明，以民主的制度机制办好民生，在民生问题的解决中提升民主，做到民主与民生互动共进，这是以人为本、和谐发展的根本性制度之路。

进入新世纪以来，杭州市在城市治理实践中，积极探索民主民生共促和谐发展的机制和途径，适应城市品质快速提升，及时提出了“以民主促民生”的“民主民生战略”，并不断健全完善“以民主促民生”的实现形式和制度机制，努力推进民主民生互动提升的制度机制，为中国特色的社会主义民主治理之路摸索出一整套制度实现形式。杭州市的“民主民生战略”为正处于急剧城市化进程中的当代中国，探索纷繁复杂的城市民主治理之路，提供了可资拓展的制度性的空间和借鉴。^[25]

然而，我们同时也发现，在当前农村的基层民主和基层治理实践中，在推进民主与民生一体化建设过程中，还有不少地方仍然存在着民生与民主相脱离，官僚主义大行其道，人民群众在民生建设中缺乏话语权，从而导致民生工程形式化、民生工程政绩化等突出问题。

第一，民生工程形式化问题。

民生问题关涉人民群众的基本生存问题，涉及每一个普通老百姓的切身利益，因此必须充分倾听人民群众的呼声和愿望，只有深入群众，了解普通群众的生存状态，真切感受他们的喜怒哀乐，准确把握他们的“急难愁盼”，因地制宜实施民生工程，才能增强民生工程的精准性和实效性。否则，其结果必然是脱离实际做表面文章，群众迫切需要的民生工程迟迟难产，徒有虚名的民生工程却搞了不少，资源浪费、人民群众怨声载道。

同时，基层治理中的许多民生项目往往是上级统一部署，基层政府也没有相应的自主决定权，只能按照政策要求贯彻落实，从而导致民生项目脱离农村实际做表面文章。据央视记者最近所做的调查——以农村厕所改造为例：农村厕所改革，说实话，政策是好的，到了下边却成了走形式。不能因地制宜进行改造，就是浪费国家资金。改厕是个好事，就是各地情况不同，落实得不好。^[26]可见，“好政策”之所以变成农民的“烦恼”，这在很大程度上是形式主义在作祟。

第二，民生工程政绩化问题。

有记者在安徽一些地区调研了解到，有些在建或已建民生工程往往存在建而无用、建后闲置的不正常现象，这类工程通常是少数主管部门官员的“面子工程”“政绩工程”。还有一些涉及基础设施的民生工程，也普遍存在重建轻管、后续运转养护资金缺乏，导致已建工程加剧折旧，损坏严重。^[27]

之所以发生类似问题，主要是因为这些民生工程大都属于地方领导一厢情愿的政绩工程，由于这些地方领导患上政绩饥渴症，迫切需要在任期内通过民生工程为自己脸上“贴金”，他们没有时间也不愿意花费精力倾听民意，而普通群众在民生项目建设中缺乏话语权。

这其中也有民生工程考核、问责等相关管理机制不健全、不完善的原因，这些都容易导致有些地方官员任性地搞所谓民生工程，结果老百姓“急难愁盼”的民生问题非但没有得到解决，反而还衍生出很多其他问题。民生工程本来是为了给人民办实事、办好事，但民生问题的解决如果离开人民的参与和监督，离开民主的制度和机制，就完全有可能走向反面。

三、民主与治理相结合，从选举民主走向协商民主

全过程人民民主不仅体现在完整的制度程序和内容设计上，而且还应体现在完整的民主进程和治理实践中。党的十八大以来，我们大力加强协商民主制度建设，基层民主制度得到进一步完善，正在形成完整的制度程序和民主治理实践。

习近平指出：“我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。”“广泛”和“真实”是“管用”的前提，“管用”是“广泛”和“真实”的落脚点。“管用”意味着通过民众“广泛”而“真实”的民主参与，实现对于国家和社会的有效治理。从民主的实现形式看，可以说在我国基层民主与基层治理实践中，经历了一个从选举民主走向协商民主的发展过程。

从当今世界范围内各国的民主政治与国家治理的经验来看，普遍存在着这样一个两难困境：民主的治理困境和治理的民主困境。民主治理模式的出现，正是克服这一两难困境的结果。进入 21 世纪，世界民主政治的实践形式越来越表现为民主治理，治理对民主的吸纳和民主向治理的渗透越来越成为民主的理想的现实形式。

实践表明，在治理过程中引入民主，不但有助于实现可持续的发展，而且还可以有效地在社会内部保证和平。同时，民主要想得到巩固，也必须与有效的治理结合起来。没有治理体系的辅助，民主政治不但没有办法保证效率，而且会出现多数暴政，无法实现公平。^[28]

从历史发展的角度看，民主与治理的结合，在西方经历了一个从参与民主到协商民主的演化过程。研究发现，在已经实行民主制度的西方国家，由于在大规模的选举中选民投票的边际效用几乎为零，在失去政治效能感后，人们对政治生活逐渐变得冷漠，政治也就成为少数政治精英的事情，公民成为了政治生活的旁观者。^[29]

从民主思想的演进过程看，20 世纪 80 年代之后，参与民主的发展进入低潮期，其所倡导的工作场所民主、社区民主、司法民主等民主形式在民主理论探讨和实践探索中逐步式微。当代西方学者在探讨参与民主理论时往往使用过去时态，作为参与民

主的领导者的卡罗尔·佩特曼也不禁发出感慨：“参与和参与式民主对 20 世纪 80 年代的人们来说仅仅是历史的回声。”协商民主正是在参与民主面临失败的情境下，在反思参与民主理论和实践的激进性、空想性以及极端性的基础上发展起来的。^[30]与参与式民主相比，协商民主能够更好地处理社会复杂性的问题。^[31]

如果说参与式民主的意义在于它唤醒了公民的参与意识，那么协商民主的价值就在于具体指出了公民生活和民主过程如何更好地运作。从这个角度讲，协商民主无疑是参与式民主的深化。协商民主通过具体的市镇会议、志愿团体、基层组织、工作场所、司法实践乃至议会活动等形式，使参与式民主的理想更接近现实。^[32]

从中国的民主实践看，改革以来我国基层民主的发展也大致经历了一个从选举民主到协商民主的成长过程，可以说体现了民主与治理相结合的发展历程。这一发展进程，与我国乡村治理的演化过程也大体一致，就是从 20 世纪 80 年代后期兴起的以村民自治为核心的“乡政村治”模式，发展为现阶段实施乡村振兴战略下的“协商共治”模式。

以四川省以选举为特征的基层民主发展历程为例。从发展过程看，在初期，四川基层民主建设的创新领域主要集中在民主选举。在四川广大农村，自 1988 年开始，便逐步在广大农村推行村委会主任由村民直选。随着村级民主实践向上延伸，到 1998 年 5-11 月，遂宁市中区进行了乡镇长、乡镇党委书记的公推公选试点探索。

随后，又于 1998 年底在遂宁步云乡举行了全国第一次乡长直选。紧接着，四川开始了公推直选村党支部书记和乡镇党委书记的实践探索。到 2001 年，平昌县灵山乡进行了中国共产党党史上第一次乡镇党委领导班子公推直选试点。随后，成都市新都区木兰镇又进行了公推直选镇党委书记试点。

从整个过程来看，在 2002 年以前，四川省基层民主建设的制度创新主要集中在民主选举环节，主要以竞争性选举作为突破口；而在 2002 年党的十六大召开以后，开始从民主选举走向“四个民主”的整体发展，形成了一条从民主选举向“四个民主”均衡发展的基本路径。

但是，进入新世纪之后，随着农村改革的继续深化导致农村经济社会结构发生深刻变化，使得过去传统的单一的乡村治理机制已不再适应现阶段农村社会的客观实际。由于这些年来农村经济社会的快速发展，人们的各种利益诉求逐渐多元化致使基层社会矛盾愈加复杂化，基层社会矛盾的解决难度越来越大。

这些矛盾主要集中表现在：一是农民群众的利益诉求不断增加，农村社会的矛盾问题日渐突出；二是广大农村进城务工人员增多，原来的村民自治制度难以有效运行；三是乡村公共生活缺乏制度平台，复杂的乡村社会矛盾难以得到解决；四是既有的基层治理体系、治理方式和治理能力无法适应新形势的需要，面对日益增加的基层社会矛盾冲突，基层干部普遍感到束手无策、无力应对，致使农村基层组织无法有效运行而陷入治理困境。

面对诸如此类日渐增多的基层社会矛盾，如何才能有效化解这些矛盾和问题，寻求一种更恰当、更合理和更有效的方式来解决这些新矛盾、新问题，便成为现阶段我国基层社会治理的迫切需要。正值于此，2012 年党的十八大明确提出要“健全社会主义协商民主制度”，“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”，并且强调要“积极开展基层民主协商”，为各地进行基层协商民主探索提供了思想理论上的有力支持。

为了破解当时困扰农村基层干部和群众的一系列亟待解决的基层社会难题，在党的十八大会议精神的指导和推动下，成都彭州市在四川省率先开展了基层协商民主探索实践。2013 年 4 月，彭州市在市委统战部牵头指导下，在全市范围内开始探索创建村、镇、市三级基层民主协商体系，先从个别试点再到全面推开，最终成功构建了覆盖村（社区）、乡镇、市等各层面的基层协商民主制度体系。

彭州市通过构建基层协商民主制度体系，积极开展基层协商民主实践探索，有效化解了长期困扰基层政府和干部群众的一系列棘手难题，取得了显著成效：一是通过构建基层协商民主体系，运用各种协商议事方法，村民的各种利益诉求及时得到妥善处理，有利于破解基层治理中的突出问题，维护基层社会的和谐稳定；二是通过积极开展基层民主协商活动，有效破解了经济发展过程中出现的各种难题，有力地促进了农村经济的快速发展；三是有效促进了乡镇政府和村委会切实履行职能，从而使广大村民对农村基层干部的满意度得到显著提高。

也是在这一时期，全国各地为了突破村民自治的发展瓶颈，都开始积极探索乡村治理的有效路径，将基层协商民主引入乡村治理实践。与选举民主不同，协商民主以公共利益为原则，决策的合法性来源于协商过程。利益主体之间就相关议题展开协商，从而减少矛盾、达成利益融合。另外，由于决策过程中可以反复讨论，因而提高了决策的合理性与科学性。

选举民主中以投票参与决策的方式一般是即时性、一次性的，而协商民主能贯穿决策的整个过程。并且，相较于选举民主，协商民主可以为村民的利益诉求与矛盾纠纷构建交流与沟通的平台，从而起到缓和冲突与转换利益偏好的作用。^[33]因此，基层协商民主在全国各地迅速发展起来。

不过，应当看到，基层协商民主作为治理民主在基层的一种实践形态，它的产生、发展和变迁有其内在的逻辑。^[34]实际上，早在进入新世纪之初，协商民主在浙江温岭市的基层治理实践中便开始萌芽。

浙江省温岭民主恳谈会是基层协商民主的雏形，是将解决群众的思想问题与实际问题结合起来，并在实践中逐渐发展起来的一项基层民主的创新制度。后来，这项制度创新得以在全市范围内推广，纳入对乡镇的考核，各乡镇探索出“民情直通车”“便民服务窗”等多种形式的协商民主形态。^[35]

基层协商民主的雏形之所以较早出现在浙江温岭，是由当时温岭地区的各种具体条件所造就的，但作为一种制度化的实践在全国大范围推广，却离不开整个社会发展的宏观大背景。并且，从治理资源的角度看，在农业税取消之前，村民自治框架下基层协商治理的范围及其效果受到很多条件的约束。

由于农村基层治理目标与农民的直接利益之间存在冲突关系，导致农民缺乏参与的积极性。而在农业税取消之后的一段时期内，由于当时农村社会的治理资源相当匮乏，有的农民以拒绝筹资筹劳的方式阻碍公共决策和集体行动，“少数服从多数”的民主决策程序失效，农村基层治理往往陷入“决议易、执行难”的困境。^[36]可见，在治理资源匮乏的情况下，基层协商治理的范围和效果受到很大的制约。

因此，从社会宏观背景看，党的十八大以来，基层协商民主才真正成为发展基层民主、创新社会治理的重要标志。2012年，十八大报告提出，积极开展基层民主协商，健全社会主义协商民主制度。

在2014年庆祝中国人民政治协商会议成立65周年的讲话中，习近平再次强调要大力发展基层协商民主，凡是涉及群众切身利益的决策都要同群众进行广泛协商。到2015年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强城乡社区协商的意见》，提出发展基层民主，畅通民主渠道，开展形式多样的基层协商，推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化。

正是在这样的社会宏观大背景之下，同时由于基层协商民主的多元形态满足了不同地区、不同情境下民众的多元化利益诉求，给予了利益主体之间互动的空间和可能，提升了基层社会治理效能，提高了基层社会治理能力，促进了基层社会治理体系的创新，全国各地的基层协商民主实践得到迅速发展。^[34]

比较引人关注的是，浙江省政协近些年来在基层推进的“请你来协商”创新实践，迄今已取得较明显的初步成效。^[38]与此同时，浙江温岭市的基层协商民主仍然在进一步深化，为寻求一种更好的政治参与实践工具，参与式预算与协商式投票得以出现并

被使用，并且也取得了一定的成效。^[39]

从治理资源的视角来看，党的十九大提出的实施乡村振兴战略的重大决策，有力地促进了农村基层民主向民主治理转型，为基层协商民主的蓬勃发展提供了新的契机。当前，农村基层民主治理的运行逻辑发生了重大变化，将国家自上而下的资源输入与自下而上的基层民主结合起来，有力地促进了农村基层民主与基层治理的有机结合。

在乡村振兴战略实施中，资源下乡推动基层政府将基层民主机制广泛运用到权力行使和监督环节，基层民主治理实践得到进一步深化，基层协商民主具有了更大的制度空间：提供了乡村民主治理的经济基础，建立了村民参与村庄公共事务的平台，拓展了村民民主参与的范围，从选举环节延伸到所有的治理环节。

尤为关键的是，基层民主治理性质的变化改变了农民形成集体行动的条件，只要民主决策的程序合法以及大多数农民同意，就能够顺利地执行公共决策，符合大部分农民利益的农村基层治理活动就能够有效开展。

然而，近年来我们在积极推进从选举民主走向协商民主的过程中，在一些地方也出现了另外一些新问题，突出表现为基层民主的弱化态势，其结果反过来又会影响到基层协商治理的实践成效。具体地说，有以下两方面的主要表现：

一是基层协商行政化的态势，直接影响到村民参与的主体性发挥。邓大才通过一项关于农村产权改革中的民主是如何产生的实证研究表明，利益、冲突和问责共同决定着村民、村干部和国家的动机和行为，而村民、村干部和国家的理性选择决定着农村集体产权改革的参与、协商和民主程度。

在这三个主体中，村民和村庄对参与和民主程度有着关键性的影响，国家和地方政府起引导和规制作用。^[40]然而，在一些地方，由于行政力量的过度介入从而影响到村民参与的主体性发挥。在基层治理实践中，行政权力延伸的程度与基层群众自治的程度成反比，即行政介入越深，基层群众自治程度就越低。

在基层协商治理过程中，上级政府的介入是十分必要的，但如果行政力量介入的程度和范围过度，就会造成上级政府对村庄事务的过多干涉，使村民参与协商沟通的内生动力下降。^[41]同时，行政力量的过多干涉和“越位”管理，有可能忽略村民的真实诉求，从而削弱其在协商议题、协商形式的选择以及协商决策方面的自主权，造成协商主体自主性的缺失，从而使基层协商民主失去主体基础。^[33]由于村民主体的缺位，既使得基层治理中各级基层干部疲于奔命而广大村民成为“看热闹的吃瓜群众”，又可能导致基层民主协商不能充分体现民意而难以有效提升广大村民的获得感和满意度。

二是基层协商精英化，有可能侵害普通村民合理的利益诉求。这也在一定程度上暴露了基层协商民主的局限性。由于乡村精英在村民中间享有一定的影响力和社会威望，因此他们的参与能够为协商民主嵌入乡村治理注入新的活力与动力。

但问题在于，乡村精英凭借其经济、人脉等资源的掌控，容易结成利益同盟进而垄断乡村公共利益空间，造成“固化的利益排斥和政治排斥”^[43]，于是又产生了新的治理难题。并且，由于协商民主是通过辩论、沟通等形式来达成最终决策，因此乡村精英可以凭借其个人能力和威望等特殊条件，利用其个人的社会影响力，在协商之前着力营造一种有利于个人意愿实现的舆论环境和氛围，又在协商过程中通过向村民施加压力来主导协商过程，致使协商结果偏向其个人利益偏好。

而这样的协商结果显然会侵害其他普通村民的合理诉求，同时也有悖于协商民主所追求的民主性、公正性和平等性等价值准则。这些都是我们在基层协商民主实践中需要注意研究和力求避免的不良倾向。

以上是我们从全过程人民民主视角考察基层民主与基层治理发展走向而得出的几个基本判断。同时还可以有几点相关余论：首先，全过程人民民主视角下基层民主与基层治理的发展走向，在目前还只是一种发展趋势或者说未来图景，并非已然成为当下

的客观现实，而这恰恰需要我们在实践中坚定不移努力推进并将其逐步变为现实。

其次，当前基层民主与基层治理实践中存在的诸多矛盾和问题，绝非是暂时出现或偶然发生的社会现象，而是我国社会历史上和现实中各种条件制约下基层民主与基层治理发展过程中的必然产物，不可能一蹴而就在短时间内加以解决，而只有通过坚韧不拔、久久为功的长期奋斗才可能逐步化解。

最后，我们必须在今后长期的基层民主与基层治理实践中，坚持不懈地沿着“四个民主”相衔接、民主与民生相统一、民主与治理相结合的历史发展方向，攻坚克难，奋力推进，才有可能达到我们所追求的全过程人民民主的理想目标。

参考文献：

- [1] 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》，《人民日报》，2014-09-22。
- [2] 赵树凯：《充分相信农民是搞好村民自治的基础——访中国发展研究基金会副秘书长赵树凯》，《中国党政干部论坛》，2010 年第 7 期。
- [3] 赵树凯：《乡村治理的百年探索：理念与体系》，《山东大学学报》（哲学社会科学版），2021 年第 4 期。
- [4] 程同顺、史猛：《推进村级组织负责人“一肩挑”的条件与挑战——基于 P 镇的实地调研》，《南开学报》（哲学社会科学版），2019 年第 4 期。
- [5] 俞同荣、赵玮：《关于村两委班子“一肩挑”的调查》，《江苏农村经济》，2010 年第 8 期。
- [6] 李俊：《改革开放以来的民主理论：历程、议题及趋势》，《政治学研究》，2020 年第 6 期。
- [7] 赵树凯：《新常态下基层治理需要新思维》，《人民论坛·学术前沿》，2016 年第 18 期。
- [8] 史啸虎：乡村社区的制度性改革，中国乡村发现网，<https://www.zgxcfx.com/sannonglunjian/119205.html>。
- [9] 王浦劬：乡村治理的根本取向、核心议题和基本路径，爱思想网，<http://www.aisixiang.com/data/128888.html>。
- [10] 费孝通：《乡土中国》，上海人民出版社，2006 年版，第 147-150 页。
- [11] 赵晓峰：《“双轨政治”重构与农村基层行政改革——激活基层行政研究的社会学传统》，《北京社会科学》，2016 年第 1 期。
- [12] 习近平：《在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话》，《中国企业改革发展 2018 蓝皮书》，2019 年。
- [13] 王浦劬：《以治理民主实现社会民生——我国行政信访制度政治属性解读》，《北京大学学报》（哲学社会科学版），2011 年第 6 期。
- [14] 林尚立：《民主与民生：人民民主的中国逻辑》，《北京大学学报》（哲学社会科学版），2012 年第 1 期。

-
- [15]李金铮：《农民何以支持与参加中共革命？》，《近代史研究》，2012年第4期。
- [16]Kathleen Hartford and Steven M. Goldstein, *Single Spark: China's Revolutions*, New York: M. E. Sharp and the East Asian Institute of Columbia University, 1989, p. 4.
- [17]Bianco Lucien, *Origin of the Chinese revolution, 1915-1949*, Stanford: Stanford university press, 1971, p. 205.
- [18][19][20][美]马克·塞尔登：《他们为什么获胜？——对中共与农民关系的反思》，南开大学历史系编：《中外学者论抗日根据地》，档案出版社，1993年版，第606-607、608、608页。
- [21]毛泽东：《关心群众生活注意工作方法》，《毛泽东选集》第1卷，人民出版社，1969年版，第124-125页。
- [22]李正华：《毛泽东与中央苏区基层政权建设》，《中国井冈山干部学院学报》，2008年第3期。
- [23]高华：《蒋介石为何在大陆失败？》，《东方早报》（上海），转引自搜狐网 https://www.sohu.com/a/151303740_692685。
- [24]潘国红：《中央苏区民主与民生互动的探索及启示》，《中共云南省委党校学报》，2015年第6期。
- [25]房宁、周少来：《民主民生共促和谐发展的制度之路——杭州市“以民主促民生”战略的民主治理意义》，《政治学研究》，2010年第5期。
- [26]《央视焦点访谈，曝光农村厕所改造！》，腾讯网，<https://new.qq.com/rain/a/20210307A08DGH00>。
- [27]乔子轩：《别让民生工程被政绩左右》，《法制日报》，2015年7月16日。
- [28]佟德志：《治理吸纳民主——当代世界民主治理的困境、逻辑与趋势》，《政治学研究》，2019年第2期。
- [29][美]卡罗尔·佩特曼：《参与和民主理论》，陈尧译，上海人民出版社，2006年版，第28页。
- [30]郑慧：《参与民主与协商民主之辨》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2012年第6期。
- [31]陈尧：《从参与到协商：协商民主对参与式民主的批判与深化》，《社会科学》，2013年第6期。
- [32]Jon Elster, ed., *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 8.
- [33][42]黄辉祥、付慧媛：《协商民主嵌入乡村治理：效用及其限度——基于“一会一访”协商民主实践的经验分析》，《江汉论坛》，2020年第5期。
- [34][37]毛光霞：《使基层协商民主更好的运转起来——观念更新、利益兼容与治理绩效累积的三位一体》，《社会主义研究》，2021年第1期。
- [35]何俊志：《权力、观念与治理技术的接合：温岭“民主恳谈会”模式的生长机制》，《南京社会科学》，2010年第9期。

[36]贺雪峰、何包钢：《民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响》，《中国农村观察》，2002 年第 6 期。

[38]董明：《新时代赋能基层治理的地方政协探索——基于浙江“请你来协商”实践的分析》，《治理研究》，2021 年第 4 期。

[39]何包钢、叶子鹏：《参与式预算与协商式投票的互补耦合——基于浙江省 Z 镇协商民主操作的实证研究》，《中国治理评论》，2021 年第 1 期。

[40]邓大才：《如何让民主运转起来：农村产权改革中的参与和协商——以山东省和湖北省 4 村为研究对象》，《社会科学战线》，2021 年第 8 期。

[41]陈学兵：《乡村振兴背景下农民主体性的重构》，《湖北民族大学学报》（哲学社会科学版），2020 年第 1 期。

[43]李祖佩、曹晋：《精英俘获与基层治理：基于我国中部某村的实证考察》，《探索》，2012 年第 5 期。