

# Analysis on Promoting Community-level Governance in the New Era from the Perspective of Whole-process People's Democracy

Zhiyong Zhang

The Communist Party School of Dianbai District in Maoming, Maoming, Guangdong, 525400, China

## Abstract

From the perspective of whole-process people's democracy, what we must do, to promote community-level governance in the new era, include optimize the CPC's ways of leading according to law, construct a scientific mechanism to realize democracy, expand the space for the exercise of democratic rights, make the access to democracy unblocked, and realize the modernization of the platform for democracy to operate.

## Keywords

whole-process people's democracy; the new era; community-level governance

## 全过程人民民主视域下推进新时代基层治理探析

张志勇

中共茂名市电白区委党校, 中国·广东 茂名 525400

## 摘要

全过程人民民主视域下, 推进新时代基层治理, 必须优化党的依法领导方式, 构建科学的民主实现机制, 拓展民主权利行使空间, 畅通民主运行渠道, 实现民主运行平台的现代化。

## 关键词

全过程人民民主; 新时代; 基层治理

## 1 引言

2021年7月1日, 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中, 习近平总书记提出了“践行以人民为中心的发展思想, 发展全过程人民民主”。民主是现代国家形态存续和发展的核心要素之一, 不仅“应当成为在整个国家集体中创立自己的合理形式的现实因素”, 而且民主自身亦是“国家形式, 是国家形态的一种”<sup>[1]</sup>。因此, “没有民主, 就不可能有社会主义”<sup>[2]</sup>。鉴于每一个国家所处的环境、条件和基础不同, 不同的国体甚至同一种国体亦可以具有不同的民主模式。因此, 中国“走的是一条中国特色社会主义政治发展道路, 人民民主是一种全过程民主”。作为一种民主的新形态, 全过程民主实质上就是“全过程人民民主”, 其内涵是指人民在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督纵向时间过程中行使当家作主的权利, 在政治民主、经济民

主、社会民主和文化民主等空间实践中履行主体拥有的主权功能。全过程人民民主不仅具有民主所具有的“对多数人意志尊重”的一般共性, 而且还内含价值取向的优势以及民主行使主体、过程。

## 2 全过程人民民主的价值

民主是推进国家和社会发展极为重要的核心要素, 既有吸纳民智、体现民意、代表民利、开发民力的重要功能, 也有增强执政合法性资源, 巩固国家政权和制度, 为社会发展创造稳定和谐环境的重要价值。全过程人民民主作为一种民主的新形态, 与其他类型的民主模式相比较更具有价值的优势。这主要体现在如下方面。

### 2.1 以人民为中心的价值取向

代表何种阶级、阶层的利益, 为何种群体服务是民主必须回答的首要问题。在不同国体的国家中, 民主具有不同的服务对象选择。资产阶级专政的国体决定了民主主要是为少数精英群体利益的实现服务, 通过民主的合法外衣使部分精英群体的权益得以保障并巩固。中国人民民主专政的国体决定了全过程人民民主主要是为人民利益的实现服务, 通过

**【作者简介】** 张志勇 (1985-), 男, 中国茂名电白人, 硕士, 高级讲师, 从事党史党建、教育教学、区域发展研究。

民主的合法程序,以少数服从多数的形式使人民的意志得以实现。以人民为中心的价值取向折射出在民主理论建构过程中人民既是民主模式的设计者、民主渠道的开拓者、民主手段的创新者,亦是民主权利的享受者、民主过程的实践者和民主绩效的受益者。全过程人民民主所追求的民主价值表现在两个方面。

一是人民是主权的拥有者。在国家和社会中,何人拥有国家的主权决定了不同阶级、阶层在国家中的地位,也由此决定了谁享受民主的问题。全过程人民民主的性质决定了这一民主不是一般类型的民主,而是人民民主。对人民概念的强调蕴含着国家主权由人民拥有并掌控,民主权利由人民享受并实践,人民是民主行使的主体。只有人民才拥有享受民主的地位和享受民主的资格,人民是国家的主人和利益资源的支配者。

二是人民是权益的获得者。全过程人民民主所要保护和实现的权益不是什么具有特殊地位和权力的群体,而是在国家公民中占据大多数的人民群体。通过民主选举保障人民的政治权利得以实现,通过民主决策保障人民的利益得以维护,通过民主管理保障人民的意志得以尊重。通过政治民主使人民的主人翁地位得以展示,通过经济民主使人民的物质财产得以公平实现,通过文化民主使人民的精神生活更加健康,通过社会民主使人民的生活环境更加美好,在纵向时间和多维空间上保障与实现人民的权益,构成了全过程人民民主的主题。

## 2.2 内容更为丰富的民主实质

内容是衡量民主优势和价值的重要因素。在实践中何种议题能够进入民主的实践活动直接体现出民主内容的广度和覆盖率,在一定程度上反映了民主实质的丰富程度,展示了人民当家作主的权利范围。全过程人民民主就其决定的议题而言,是多维度、全方位、多领域中按照规程需要由人民予以确定的事项。从民主议题的性质划分,全过程人民民主的内容主要有选举民主、决策民主、管理民主和监督民主等。其中选举民主、决策民主具有核心的价值和意义,在每一具体民主的不同环节又具有更为精细的民主内容。

在选举民主中主要体现为选举主体资格确立的民主、候选人员条件确定的民主、选举程序设置的民主、选举过程监督的民主、选举结果宣布和公示的民主等。

在决策民主中主要展示为决策创意的民主、决策规划的民主和决策合法化的民主。在管理民主中主要映射为管理模式、自由裁量权、激励和惩罚模型的民主确立。在监督民主中主要呈现为监督主体、对象、模式、工具、手段的民主议定。

从民主议题的领域划分,全过程人民民主的内容主要有政治民主、经济民主、文化民主和社会民主等,即政治活动过程中对人民多数人意志的吸纳,经济发展实践中对人民多数人主张的运用,文化繁荣进程中对人民多数人意见的吸

收,社会进步历程中对人民多数人意愿的尊重。此种多领域、全方位、多维度的民主较之西方国家局限于“选举民主”的民主状况,具有显著的内容优势和价值。

## 2.3 形式更为科学多样的民主方式

辩证唯物主义告诉我们,内容决定形式,形式反作用于内容,形式建构的科学与否直接影响和制约着内容的发挥。以何种形式将民主的内容予以表达直接影响着民主的绩效,关联着民主功能的实现。因此,民主形式的科学化、多样化是体现民主价值的另一个重要因素。

全过程人民民主的形式建构基于两个因素:一是保障人民民主内容的充分实现;二是在实现人民民主目标的前提下以最小的民主运作成本获取最大的民主收益。由此决定了全过程人民民主在形式上必然具有科学性和多样性的诉求。科学性解决了民主绩效与运作成本之间的张力,多样性化解了人民行使民主权利内容的丰富性与渠道狭窄、方式匮乏之间的矛盾。

基于上述目的的考量,全过程人民民主在形式的设计和建构上主要有如下模式:根据民主参与的程度分析,有直接民主和间接民主;依照民主所决定的议题考量,有选举民主和决策民主;参照民主的功能探究,有协商民主和票决民主。在实践中运用何种民主形式解决面临的议题,需要根据所解决问题的性质、重要程度、时间要求、民主成本大小,在综合研判诸种因素的基础上,依据国家法律法规予以正确的选择。

因此,全过程人民民主形式在展示民主过程完整性的基础上,需要重点解决的核心问题是:通过形式的科学性和多样性,使中国特色社会主义丰富的民主内容能够予以充分实现,并以最小的民主代价获取收益的最大化,以此体现全过程人民民主质量优越性的价值。

## 3 全过程民主视域下推进新时代基层治理路径

作为一种新形态的民主,全过程人民民主只有在基层治理实践中才能将自身蕴含的文本价值转化为客观的绩效。这种由文本向实践活动的转换能否产生预期的效益,必须考量基层治理中全过程人民民主的特征以及运行基础与环境的特殊需求。科学配置民主运作的诸种要素,合理建构民主活动的体制,积极拓展民主开展的渠道,营造民主有效运作的生态环境,才能保障基层治理中全过程人民民主预设目标的实现。

### 3.1 优化党对全过程人民民主的依法领导

坚持党的领导是全过程人民民主的性质和中国特殊的国情决定的。全过程人民民主的社会主义性质决定了党的领导必然性,因为“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。中国地域广大、人口众多、民族复杂和文化丰富的特殊性,决定了“在中国这样的大国……没有一个由

具有高度觉悟、真正代表和团结人民群众的党来领导，是根本不可能的”<sup>[3]</sup>。但党对基层治理中全过程人民民主的领导方式应该随着时代的变迁和环境的变化予以不断优化和完善。党对基层治理中全过程人民民主的领导是依法领导，之所以引出依法领导的概念，是因为在长期的实践中，人们是将依法领导与依法执政混同使用的。

事实上，依法领导不同于依法执政，两者的差别源于领导与执政的不同。领导是为实现既定目标和任务，“组织或群体中的一些成员运用所拥有的权力影响其他成员的过程”。<sup>[4]</sup>领导的本质是影响。执政是“执掌国家政权”，运用国家政权制定和实施公共政策的行为。执政的本质是对国家政权的掌控和运用。两者的具体差异表现在如下方面。

其一，强制与非强制的区别。由于领导的本质是影响，因此领导不具有强制性。执政是对国家政权的掌控和运用，国家政权的强制属性赋予了执政的强制性

其二，权力与权威的区别。由于领导的本质是影响，因此这种影响是依靠权威实现的。执政是对国家公共权力的直接运用，执政目标和任务的完成是依靠权力对资源的配置和阻力的克服实现的。

其三，必然关联国家公共权力与非必然关联国家公共权力的区别。领导过程中所运用的权力可以是国家权力，也可以是非国家权力（如中国共产党对新民主主义革命的领导），领导与国家公共权力没有必然的联系。执政本身就是对国家公共权力的运用，与国家公共权力具有必然的联系。

鉴于领导与执政的区别，依法领导与依法执政具有显著的不同。因此，基层治理中的全过程人民民主实践，党的领导方式理应是依法领导方式，而不是以依法执政的行为替代依法领导的活动。党应该依照国家宪法、法律和党内法规等指引和影响民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的每一个具体环节，以确保全过程人民民主的性质和方向的正确性。

### 3.2 科学设计全过程人民民主的实现体制

体制是民主实现的组织架构和实践的重要载体。只有科学地设计和建立功能完备的体制，才能保障全过程人民民主在实践中转化为民主的绩效。如果基层治理中全过程人民民主的实现需要一个系统、全面的完整体制，那么在构成完整体制中的诸多子体制中，民主选举、民主决策、民主管理和民主协商体制最为关键。设置何种选举体制有利于体现多数人的意志，选拔出德才兼备的精英人物，是选举民主实现预设目标的核心问题。建构何种决策体制有利于汇集多数人的主张，形成符合规律的决策，是决策民主完成高质量决定的关键环节。设计何种管理体制有利于凝聚多数人的智慧，实现民主管理的有序和谐运转，是管理民主产生显著绩效的重要因素。确立何种协商体制有利于充分的交流与沟通，消除意见分歧，实现思想统一，形成多数人的基本共识，是协商民主产生绩效成果的重要基础。因此，必须围绕全过程人

民民主中的民主选举体制、民主决策体制、民主管理体制、民主协商体制等子体制，建构基层治理中全过程人民民主运作的完整体制，使子体制设计科学化 and 相互衔接严谨化，才能形成子体制之间的相互支撑与良性互动，使基层治理中全过程人民民主体制发挥出强大的正向转换功能，将全过程人民民主的文本内容在实践中转化为优质的民主绩效。

### 3.3 拓展全过程人民民主权利行使的空间

民主权利行使的空间是检视民主内容丰富与否的重要标志，是全过程人民民主实践的重要场域。虽然全过程人民民主的重心在纵向的时间过程，但多维空间的民主实践依然是全过程人民民主不可或缺的重要领域。因为纵向时间的民主运作必然涉及多个系统、领域和其他民主因素的制约，没有多维空间的民主支撑，必然导致因纵向时间民主运转通道的狭窄而难以取得优质绩效的问题。

例如，在进行基层治理经济民主决策的过程中，如果只关注经济民主决策的通道，忽视政治、文化和社会民主决策的空间，将产生经济决策民主因整体决策民主空间的狭小，难以展示多数人的意见和对多数人意志的尊重，更难以化解经济民主决策所涉及的政治、文化和社会制约因素问题。因此，必须积极拓展纵向时间和多维空间人民行使民主的权利范围和边界，在国家法律法规许可的范围内，最大程度将人民当家作主的权利发挥到最佳状态。

在基层治理实践中沿着选举民主、决策民主、管理民主这条主线，积极拓展政治民主、经济民主、文化民主和社会民主等多维民主的空间，将协商民主渗透于纵向民主的具体环节和空间民主的不同领域。科学设计以协商民主先行、票决民主跟进的行为模式，并贯穿运用于纵向时间民主和多维空间民主的实践之中，形成全过程人民民主在不同过程和空间中民主内容和形式交织互动与支撑的完整运作过程谱系。

### 3.4 畅通全过程人民民主的运作渠道

在民主内容、实现形式确立之后，通过何种渠道获取优质的民主绩效是基层治理中全过程人民民主必须予以回答的重要问题。在中国特色社会主义制度下，民主实现的渠道十分丰富，但主要集中在如下方面：一是人民代表大会制度渠道；二是政治协商会议渠道；三是基层社会自治渠道；四是府民共治渠道。

在民主实践中上述渠道基本上满足了人民民主参与的重要功能，但依然存在人民参与深度不够、广度有限的问题。因此，在全过程人民民主实践中，客观上需要进一步畅通基层治理中人民民主参与的通道问题。在基层人民代表大会制度实施中，需要依照国家法律法规内容，提升人民的参与率，在议题创设过程中增进基层民众的话语权，以此克服目前部分存在的形式合规但内容缺少民意的现象。在基层政治协商会议活动中，协商民主是“中国社会主义民主政治独特的、独有的、独到的民主形式”，需要进一步优化民主协商的内

容和程序。在宪法法律许可范围内扩大民主协商的议题，通过立法确立协商的规范程序，“确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵”，以此提升各参政党派在全过程人民民主中咨政建言的功能。

在基层社会自治过程中，既需要加强党对基层社会自治活动的领导，也需要提升人民在基层社会自治过程中的主人翁地位，使基层社会自治在民主选举中真正推出契合民意、代表民利、德才兼备的社会精英。在基层社会自治的民主决策中的倡议环节扩大人民的民主参与，在规划环节更充分吸收人民的建议，在合法化环节更顺畅地体现人民大多数人的意志和主张，以此杜绝基层社会自治过程中出现的自治异化和民主参与冷漠问题，使基层社会自治真正成为全过程人民民主活动的主渠道。政府与人民的合作共治是现代社会治理发展的必然要求，也是实施全过程人民民主的重要路径。

政府公共政策执行模式的选择、自由裁量权的尺度、利益资源的分配等需要全面融入人民的民主参与，在对人民大多数意志尊重的基础上，更好地吸纳和凝聚民智，以此克服一些公共政策执行透明度有限、对部分群众权益关注不够的问题，使全过程人民民主在基层府民共治的实践中呈现出更加显著的绩效。

### 3.5 培育全过程人民民主有效运转的生态环境

全过程人民民主的实践可以改变所运作领域的环境，但既定的客观环境反过来又会制约全过程人民民主功能的发挥。因为“环境客体的客观性、对象性、社会历史性的存在限制人的活动范围和活动方式”。全过程人民民主在基层治理实践中能否产生良好的绩效，不仅与该民主形态自身蕴含的科学性、真理性和规律性有关，同时亦与其运作的客观环境相连。适恰的环境能够有效支撑全过程人民民主的有效运转并产生良好的绩效，不当的环境因素将会制约甚至阻滞

全过程人民民主的正常运行。因此，必须强化培育基层治理中全过程人民民主有效运行的环境条件。

首先，激活基层治理中全过程人民民主实践的动力。动力是推进全过程人民民主有效运行的核心要素，只有具备充足的动力才能克服目前民主实践中存在的参与冷漠现象。动力的激活需要人民知晓全过程人民民主的价值，体悟全过程人民民主在实现人民权益中的优势，实现对全过程人民民主由认识到认同的转型，在此基础上将全过程人民民主的参与与热情转化为积极的实践动力。

其次，涵养基层治理中全过程人民民主的规则意识。民主的正常运行必须具有法治的保障，缺失法治保障的民主将是无序的参与，必然酿成民主的暴政和悲剧。因此，必须积极培育人民在全过程人民民主实践中的法治理念和规则意识，具有依法参与民主、以程序行使民主、以规则规范民主的思想，才能保证全过程人民民主的有效运转和良好绩效的产生。

最后，推进基层治理中全过程人民民主运作技术平台的现代化。工具手段的先进与否直接关联着全过程人民民主运行的效率和质量，在大数据、信息化和人工智能发展日新月异的时代，必须使全过程人民民主实践契合时代发展的需求，不断更新民主运行的工具和手段，使技术赋能于全过程人民民主的实践，在现代技术平台的基础上增强人民参与的便利度，减少民主运作的成本，提升民主参与的质量，增进民主实践的效益。

### 参考文献

- [1] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林作译局.列宁选集[M].3卷.北京:人民出版社,2012.
- [2] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林作译局.列宁选集[M].2卷.北京:人民出版社,2012.
- [3] 邢亚飞.在人大践行“全过程民主”中发挥人大建议征集的作用[J].上海人大月刊,2021(3):50-51.