

基层直接民主制度体系建设：实践价值、内在张力与发展路径

陈家刚 吴悠

摘要：基层治理是全部政治生活的基础，其核心是基层民主。建设基层直接民主制度体系是在基层社会落实党的领导制度体系的具体路径，有助于完善人民当家做主制度体系，推动人民当家做主制度体系的“接地气”发展，促进基层直接民主与基层治理相互贯通，推动基层治理创新和激发基层治理活力。完善基层直接民主制度体系，需要关注基层直接民主制度体系建设面临的内在张力，即基层直接民主制度体系下规范性的民主目标与民主现实之间存在的差距，制度规范与实践运作之间存在的脱节现象，主体功能与程序设计存在需要磨合的环节。构建完善的基层直接民主制度体系，重点在于解决基层民主的制度结构环节不完整、覆盖不全面、关系不顺畅的问题，解决基层民主的理想与现实、原则与制度、稳定与发展之间的张力问题，解决基层民主的观念认知、制度意识和能力提升的实践性问题。走民主和法治之路，直面现代化发展逻辑诱发的基层问题，坚持以人为目的本身，提升基层民主制度的针对性和灵活性，将在更高层次上实现基层直接民主制度体系的完善和发展。

关键词：基层治理；民主政治；基层直接民主体系；现代化

中图分类号：D621 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2024)10-0005-08

全过程人民民主是中国特色社会主义民主政治的本质属性。推进全过程人民民主建设是一个渐进的长期过程，这一过程既需要顶层的民主规划，也需要基层的民主探索。基层民主是全过程人民民主的重要体现，对推进中国政治现代化更具有战略意义。党的二十大报告提出“完善基层直接民主制度体系和工作体系”^[1]的要求，从制度体系落实民主原则的角度，明确了人民当家做主制度体系的一个重要组成部分和基础。从制度角度切入研究基层民主，探究基层直接民主制度体系的实践价值、内在张力和发展路径，对激发人民群众政治参与的主动性、积极性和创造性，协调基层民主与效率、法治、正义的关系以及推进发展秩序与活力并重的基层政治生活，具有重要意义。

一、基层直接民主制度体系建设的实践价值

基层治理是国家治理的基础，基层民主是社会主义民主政治的“神经末梢”。只有基层牢固，才能保障党和国家的长治久安。建设基层直接民主制度体系是在基层社会落实党的领导制度体系的具体路径，有助于完善人民当家做主制度体系，推动人民当家做主制度体系的“接地气”发展，推动基层治理创新和激发基层治理活力。

1. 基层直接民主制度体系是在基层落实党的领导制度体系的具体路径

在中国特色社会主义制度体系中，党的领导制

收稿日期：2024-05-14

基金项目：中国人民大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究工程(22XNQ015)；中国人民大学马克思主义学院科研基金项目“中国共产党党内法规执行力研究”(581123035021)。

作者简介：陈家刚，男，中国人民大学中共党史党建学院教授、博士生导师，中国统一战线理论研究会政党理论北京研究基地研究员(北京 100872)。吴悠，女，中国人民大学中共党史党建学院博士生(北京 100872)。

度体系居于统领地位,与经济、政治、文化、社会、生态文明等其他各方面制度体系相互协调和支持,构成完善的国家制度体系。基层直接民主是党领导人民在基层社会当家做主的具体体现,建设基层直接民主制度体系是在基层社会落实党的领导制度体系的具体路径。

第一,基层直接民主制度体系有助于健全党的全面领导制度。《中国共产党章程》明确规定“中国共产党领导人民发展社会主义民主政治”是我国民主政治建设方面的总思路,“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”^[2]是总的原则。在基层政治民主实践中,基层党组织与其他各类政治参与主体之间的关系不是完全平行的独立主体关系,而是领导与被领导的关系。基层直接民主制度体系善于从坚持党的领导中汲取力量,是一套赋予党组织最高权威的政治地位、推进多元政治参与主体在党的领导下广泛参与和开展民主政治实践的制度安排。《中国共产党农村基层组织工作条例》规定:“乡镇党的委员会(以下简称乡镇党委)和村党组织(村指行政村)是党在农村的基层组织,是党在农村全部工作和战斗力的基础,全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作。”^[3]健全基层直接民主制度有助于在基层政治实践中形成以党为核心的“一核多元”政治参与结构,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,使多元政治参与主体在党的领导下形成社会合力,推动基层民主政治的发展。

第二,基层直接民主制度体系有助于健全为人民执政、靠人民执政各项制度。“我们共产党人的一切事业,都是人民群众的事业。我们的一切纲领与政策,不论是怎样正确,如果没有广大群众的直接的拥护和坚持到底的斗争,都是无法实现的。”^[4]基层直接民主制度能够在基层治理实践中充分尊重民意、广泛汇集民智、切实凝聚民力、积极改善民生,巩固党执政的阶级基础,厚植党执政的群众基础。基层直接民主制度能够培育基层群众的法治观念和规则意识,畅通广大民众利益表达的渠道,完善和规范群众有序参与的平台和载体,为群众在基层直接参与民主提供制度保障。

第三,基层直接民主制度体系有助于提高党的领导水平和增强党的执政能力。“执政党与群众的联系有两个基本的维度,一是政党反映民众的意愿及其程度;二是执政党引导/领导民众实现政治目标的能力。”^[5]在基层政治实践过程中,基层直接民主制度体系能够保障这两个维度前后衔接、相互平衡,

提高党的领导水平和增强党的执政能力。通过完善领导方式、健全决策机制、改进工作方法,基层直接民主制度体系能够保障党的群众路线在基层得到切实贯彻,党组织政治功能和组织力得到不断增强。利用较为成熟的民主机制和具体做法,基层直接民主制度有助于推动党内民主的完善发展。基层直接民主发展到什么水平,直接体现了党的领导水平和执政能力。党的领导水平和执政能力越高,党作为领导核心的地位就越巩固。

2. 基层直接民主制度体系是人民当家做主制度体系的基础

在某种程度上,民主的核心可能不在于由谁来进行统治,关键是何种制度设计、制度体系能够为权力划定不可逾越的边界,制约具有内在扩张性的权力。“我们需要的与其说是好的人,还不如说是好的制度。”^[6]好的制度设计,至少可以将未曾预料的伤害降低到最低程度。

第一,基层直接民主制度体系有助于完善人民代表大会制度。选举法规定县、乡两级人大代表由选区选民直接选举产生,基层直接民主制度体系保证基层人大代表由人民群众直接选举产生,从而使人大代表能够接受人民委托、代表人民集中行使国家权力、反映人民诉求。基层民主制度体系还能够保障基层社会中利益相关的普通民众通过旁听或参加听证会等方式对人民代表大会决定的重大事项发表意见和表达诉求,推进人民代表大会制度不断得到完善。

第二,基层直接民主制度体系有助于深化社会主义协商民主制度。维护群众利益,就是“要按照协商于民、协商为民的要求,大力发展基层协商民主,重点在基层群众中开展协商”^[7]。基层直接民主制度体系保障基层党组织、基层政府、基层群众性自治组织、经济社会组织和群众等通过一定的规则和程序,就基层社会发展及事关群众切身利益的问题开展协商。浙江省温岭市的“民主恳谈”、河南省郑州市金水区的居民议事会议制度、广东省云浮市云安区的“村民理事会”制度等创新实践,保障基层方方面面参与到公共事务的决策过程,对政策议题进行酝酿、磋商、讨论,丰富和完善了社会主义协商民主制度。

第三,基层直接民主制度体系有助于健全基层群众自治制度。基层群众自治与人民群众的利益直接相关,重点在于使“人民群众就在自己生活的范围内参与公共事务和公益事业的管理”^[8],保证民

主的真实性和有效性。完善的制度建设,为基层办什么不办什么、先办什么后办什么,群众自己解决问题提供了基本保障。基层群众一步一步地养成民主习惯、具备民主意识、掌握民主方法,也就学会了民主,基层群众自治制度也在实践中不断健全。

第四,基层直接民主制度体系形成了一套可操作的民主规则和程序,对基层民主中的授权、决策、监督和评估等环节提供了有效的实施机制和制度安排,有益于破除传统上的“官本位”和“人治”思想。规范的制度形成了一套社会利益表达、社会利益调节和社会利益平衡的协调机制,使人民群众在自治实践中逐渐培养起规则意识、法律意识。“基层民主的实施也为党在基层社会的存在方式提供了新的制度平台,为调整党与社会的关系提供了契机,为更高层级的民主政治建设奠定了基础。”^[9]基层民主是中国民主发展、民主成长的基础和重要突破口。

3. 基层直接民主制度体系能够推动基层治理创新和激发基层治理活力

马克思在《哥达纲领批判》中指出:“‘民主的’这个词在德语里是‘人民当权的’。”^[10]民主的关键在于人民应该掌握完全的主动权,真正做到当家做主。基层直接民主制度体系有助于完善人民当家做主制度体系,推动人民当家做主制度体系的“接地气”发展。完善的基层直接民主制度体系能够实现基层民主与基层治理的融合发展。

第一,基层直接民主制度体系促进基层直接民主与基层治理相互贯通。在基层治理方面,党的二十大报告要求“拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业”^[1]。基层直接民主制度体系是人民群众参与社会公共事务管理、推进基层治理的制度保障,能够推动基层直接民主与基层治理相互适应、相互促进,保障基层直接民主与基层治理在领导主体上坚持党的领导,在政治立场上坚持以人民为中心,在目标指向上以解决基层人民政治上诉求、经济上需求和生活上要求为导向。

第二,基层直接民主制度体系完善群众参与基层治理的制度化渠道。当人民群众强烈感觉到不公正的时候,治理困境就会出现,社会问题可能会转化为政治问题。基层直接民主制度体系为基层群众公正有效地解决各种问题提供了与国家体制有效连接的制度化通道,“把他们纳入制度资源的共享整体中”^[11],为满足民众的各种需求和基层矛盾提供制度保障。基层直接民主制度体系充分肯定人民群众

在基层治理中的重要作用和主体地位,坚持民主、公平、公开的原则,积极发扬人民群众的主人翁精神,为基层群众通过村民会议提出意见建议、参与决策制定和实施提供制度保障,创造了实现全方位、全链条参与基层治理的条件。

第三,基层直接民主制度体系推动基层治理制度创新。治理创新需要社会基础。“所谓社会基础,也可以归结为推动政府创新的社会力量。”^[12]改革开放以来,我国社会结构不断分化,新兴力量不断兴起,民众政治自主性不断增强,基层直接民主制度体系能够“保证那些德才兼备、办事公道、深受敬重的基层精英成为法定的治理权威,并且保证普通民众能够有权参与基层的选举、决策、管理和监督过程”^[13],从而为发现和利用推动基层治理创新的社会力量提供了窗口和契机。人民群众在参与基层民主的实践中进行自我教育和自我改造,逐渐培育起公共意识、规则意识,实现从家庭走向社会,从传统走向现代,广泛、自主、有效地参与基层治理,基层治理活力被大大激发。

二、基层直接民主制度体系建设面临的内在张力

构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,是创新基层民主实践的必然要求。完善基层直接民主制度体系,需关注基层直接民主制度体系建设面临的内在张力。这些张力主要体现为:基层直接民主制度体系下规范性的民主目标与民主现实之间存在一定的差距,制度规范与实践运作之间存在一些脱节现象,民主过程的主体功能与程序设计存在需要磨合的环节。

1. 民主建设的目标与民主实现的能力之间存在一定的距离

1954年,毛泽东在中华人民共和国宪法起草委员会第一次会议上认为,法律制度所规定的目标与现实应该保持统一,宪法是过渡时期的宪法,关于人民权利的规定不能超越现实条件。“支票开得好看,但不能兑现,人民要求兑现,怎么办?还是老实点吧!”^[14]建立在现实基础上的民主目标,能够激发人民群众参与民主实践的积极性和主动性,高调的民主理想需要尊重事实的条件。基层直接民主制度体系下规范性的民主目标对基层民主现实已做出了积极回应,从基层民主的效果看,民主目标与民主能力之间仍存在一定的差距。

第一,基层直接民主体系适应美好生活需要的引领能力还有提升空间。“如果政治权力在经济上是无能为力的,那么我们何必要为无产阶级的政治专政而斗争呢?”^[15]经济是社会政治生活中的重要决定性因素,但政治的结构与功能也会对经济起作用。新时代人民群众的需求已从物质文化需求转变为美好生活需要,不仅要求更高的生活质量和水平,对法治、公平、正义、有尊严的生活也提出了更高的要求。在明确基层权力主体的权力边界和责任边界,防止权力滥用,推动群众广泛政治参与和权力监督,解决价值分歧和社会冲突,增强人际信用,疏导社会情绪,维护社会的公平、正义等方面,基层直接民主制度体系适应新变化的敏锐性还有待增强。

第二,基层直接民主制度体系协调基层利益和社会秩序的整合能力有待强化。“好的制度就是个体效用最大化损害到集体利益时,能够制定出规则以限制个体效用最大化,并且还能确保规则一旦制定就能得到执行。”^[16]改革开放以来,中国基层社会经历了一些深刻变革,基层传统利益分配格局被打破,利益主体日渐多元化,利益分化和利益冲突加剧,群体性事件时有发生。多元的基层利益格局要求基层直接民主制度体系扩大有序政治参与、健全利益表达机制、提升公民自由和激发基层社会活力;同时,又要求推动基层群众的利益表达和维护制度化、法律化,在循序渐进、稳中求进中推进基层治理。但基层直接民主制度体系缺乏专业、有效的利益规范和协调机制,在基层利益表达、协商、协调和整合方面有时存在失灵的情况。

第三,基层直接民主体系解决政治生活面临挑战的治理能力还需要增强。政治是用结构化的设计解决冲突和张力的过程。民主政治的根本诉求就是要“把权力关进制度的笼子里”,超越合法边界的权力,扭曲规则的权力,侵犯民众利益的权力,都要通过一定的制度体系加以规范、约束和矫治。基层民主实践中曾经出现的“贿选”现象在有的地方以更加隐蔽的方式出现、“一肩挑”的制度设计与充分尊重基层群众选择权的张力、信息技术的便利性应用导致民主萎缩的现象、部分地方出现的“通过资本的政治化实现政治的资本化”^[17]等,都要求基层直接民主制度体系以更加有效的治理完善和改进民主的运转。

2. 民主的制度规范与民主的实际运作之间存在一定的脱节现象

基层民主制度建设是落实人民当家做主权力的

具体途径,是体现中国特色社会主义民主制度优越性的重要内容。“必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^[18]基层直接民主制度体系建设是落实人民群众在基层当家做主的基础性工程。但在实践中,制度的文本规范与实际操作存在脱节现象。

第一,制度文本的规范内容适应现实发展的变化性不强。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规定,村、居的组织机构设置是明确的、结构化的。例如,《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,村级自治组织由村党支部、村民委员会以及村民代表大会和村民会议组成。但在基层民主的实践中,我们又面临着为解决问题而灵活拓宽组织空间的需要,村民监督委员会、村民理财小组、村民监事会、党群议事会、乡贤理事会等各种不同类型的组织,在基层民主实践中同样发挥着关键作用。基层民主实践中的制度是现实的、鲜活的、变化的。各种新社会组织、新经济组织的出现,也对基层直接民主制度内容和形式的完善细化提出新的要求。一方面,制度文本关于基层组织自治地位的界定与事实上的权力运作逻辑存在张力;另一方面,基层适应性创新在突破既有约束方面存在制度“天花板”。

第二,制度规范实施到位的执行力不够。一是实践过程存在不规范现象。无论是执政党的党内法规,还是国家的宪法法律,或者是政府出台的相关法规、政策,都对基层直接民主制度建设有明晰的要求,但在具体的实施中,部分环节或部分领域的选举走过场、协商随意性却损害了基层民主的规范性。二是领导干部制度执行的“头雁效应”发挥不明显。基层社会的领导干部作为“关键少数”,应发挥表率作用,带头遵守和执行制度,推动制度落地生根。然而,因制度执行涉及多元利益主体和错综复杂的利益关系,基层直接民主制度建设存在“稻草人”现象。三是参与意愿与责任边界模糊。基层党组织和政府发挥着主导作用,承担着无限的责任,而基层群众自治组织和人民群众发挥作用的制度空间受到限制,承担公共责任的意愿不够。四是规则意识和政治能力还需要下力气培养。经济社会发展所导致的一个重要变化,就是基层民主的行为者会在传统、习俗和观念的约束与现代政治在平等、权利、参与、责任等价值要求之间挣扎。现代规则意识、公共意识和政治能力以及对公共事务的热情还需要逐步养成

和提高。

3. 民主过程的主体功能与程序设计存在需要磨合的环节

行之有效的制度体系必然包括一套严谨合理的机制和程序安排,以保证制度体系发挥最大的治理效能。“在一定意义上,制度的存在运行是通过其内部要素的相互作用表现出来的。”^[19]基层直接民主制度体系的运行,依赖基层党组织、基层政府、基层群众自治组织、人民群众等各行动主体的定位和功能发挥,依赖于一系列具体的运行程序,依赖于一套尊重民主价值的观念体系。但在实际运行中,结构、功能与程序之间存在需要磨合的环节。

第一,基层直接民主制度体系的基层组织体系及其功能与基层群众自治权的关系结构需要保持平衡。一是基层政权组织与基层自治组织之间是指导与被指导的关系。基层群众自治组织和人民群众享有充分的自治权,但同时也有义务协助基层政府开展工作。“村民委员会的设立、撤销、范围调整,由乡、民族乡、镇的人民政府提出,经村民会议讨论同意,报县级人民政府批准。”^[20]村民委员会要“协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议”^[20]。二是基层党组织与基层群众自治组织之间是领导与被领导的关系。“乡镇党的委员会(以下简称乡镇党委)和村党组织(村指行政村)是党在农村的基层组织,是党在农村全部工作和战斗力的基础,全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作。”^[3]推进基层直接民主制度体系建设,就需要在党、政权与自治三种结构性关系中寻求平衡与秩序。

第二,基层民主的主体功能与程序设计需要深度磨合。在坚持民主、公平、公开的原则下,基层直接民主制度体系承赋着支持群众发扬主人翁精神,实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的功能。例如,“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”^[21]。但在实际的观念认知和程序运行过程中,一方面,存在基层政权组织不尊重群众的自治权,过度干涉属于基层自治范围内的工作,对基层事务呈现出“包办”“替代”的倾向;另一方面,也存在基层自治组织未能正确处理好与党的领导、政权组织之间关系的现象,不接受基层政府管理和忽视党组织的领导,甚至出现对立情绪和冲突。这就要求在功能定位与程序设计上更加注重科学性、合理性、实践性和前瞻性,确保功能有效发挥、程序有效运转、目标有效实现。

三、完善基层直接民主制度体系的实践路径

从政治意义上讲,直接民主存在许多学者指出的诸如“多数暴政”、自我纠错失效、集体无意识、弱化法治以及效率低下等困境。从基层自治意义上讲,直接民主则是体现人民主权、维护群众利益、形成共识性决策、推动政策高效执行的重要治理路径。基层直接民主是深化全过程人民民主的基础性工程,完善基层直接民主制度体系要实现民主原则与民主实践、制度体系与治理效能、观念认知到民主能力的统一。

1. 锚定全过程人民民主,完善基层直接民主制度体系

民主是随着时代的发展而发展的。“社会进步到了某种时期,即要求有某种程度的民主,而这种民主制的实施,能予社会进步以兴奋作用。”^[22]全过程人民民主能够有效推动广大人民群众有序参与政治生活,广泛汇集各方面的信息实现科学决策,将权力关进制度的笼子实现有效监督,提升全社会民主意识和民主素养,形成浓厚的民主氛围和民主文化,体现了对社会主义民主政治本质和制度建设的新认识。完善基层直接民主制度体系要切实贯彻落实全过程人民民主的原则要求与制度导向。

完善基层直接民主制度体系要坚持发展是第一要务,持续夯实民主发展的物质基础。“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^[23]没有强大的经济实力和物质保障,政治上层建筑便缺乏稳固的基础。任弼时同志在抗日战争时期指出,如何组织人民的经济生活和文化生活特别是经济生活、经济建设,是边区民主政治的中心问题。“只有在进行与领导这些建设事业中,才能考察政府是否真正和人民打成一片,才能有力量反对官僚主义分子,才能识别出暗藏的破坏分子,使政权的民主内容丰富起来。”^[24]民主是需要经济基础的,缺乏经济社会发展提供的物质基础,民主的大厦是不牢靠的。

完善基层直接民主制度体系要坚持走群众路线,用民主的方法消除官僚主义和形式主义。一段时间以来,“表海”“会海”泛滥,“打卡”“考核”一大堆,基层苦不堪言。发扬民主、走群众路线是矫治官僚主义和形式主义的重要措施。党在民主政治中的群众路线,就是坚持人民至上。“你不联系群众,不

讲民主,就站不住脚。”^[25]向群众负责、遇事同群众商量,善于听取反面意见,“听反面意见,是坚持群众路线、坚持实事求是的一个重要条件”^[26]。维护群众的利益,不能脱离群众,更不能站在群众之上发号施令。“工人阶级的政党不是把人民群众当作自己的工具,而是自觉地认定自己是人民群众在特定的历史时期为完成特定的历史任务的一种工具。”^[27]党的群众路线,就是民主的生动体现。保持谦虚谨慎的态度,善于做群众的学生,才有可能做群众的先生。

2. 坚持问题导向,更好发挥直接民主制度体系的治理效能

民主既是理想的,也是现实的。理想的民主,能够给人以希望,激发人们的探索热情和参与动能。发展民主、推进民主需要民主理想,以此唤起人们的能动性和创造性,但这种理想的实现需要以尊重现实为条件。基层直接民主制度体系效能的发挥,最具体的表现就是对基层面临问题和挑战的解决。基层治理的实践本身会对民主制度提出各种要求,例如,人口流动、农村空心化带来的参与不足,组织意图与群众意愿之间的张力,基层自治组织高官僚化程度与低治理效果之间的矛盾,自治组织承担基层政权组织额外任务的“责任过载”等问题,而制度就需要回应和解决现实问题。我国改革发展中出现的许多矛盾和问题,很多都是通过健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制,拓宽参与渠道,激发参与活力,发挥自治组织作用,确立和执行村规民约、市民公约等自治规范,加以解决的。

基层直接民主制度体系要巩固下来、扎下根来,就需要设计具体的程序和机制,使民主运转起来。“理想和观念中的民主要在现实中扎根,必然要使自身的原则、制度和运作适合现实的经济、社会、文化、民族和传统的状况,当然,也要适应技术的发展。”^[28]基层民主选举过程的选举委员会组织、秘密写票间设立、选票设计、投票规则,基层协商民主中的信息发布、会议规程、讨论规则、结果运用等,都是保障制度体系发挥治理效能的具体安排。

基层治理具有的直接性、即时性、针对性特征,内在要求基层直接民主制度体系在治理效能上必然是自主、简约、高效的。基层党员、干部、群众了解基层情况,思路和办法都比较多。基层组织能够发挥自主性,基层干部能够具有恰当的自由裁量权,基层群众能够获得实实在在的利益,基层直接民主制度体系就能够适应基层治理的社会生活现实,创新

性实践才能够为制度体系建构提供更为鲜活的现实资源,从而使民主始终充满活力和吸引力,使制度体系转化为治理效能。

3. 提升民主能力,在实践中学习民主、发展民主

实行民主需要各种条件,如经济发展程度、教育水平、社会结构适应性等。但这些条件不是实行民主的必要条件。许多条件是在民主实践过程中逐步创造和发展起来的。民主条件不是拒绝和排斥民主的理由。而要发展高质量的民主,使民主巩固下来、稳定下来,则需要在民主实践中不断提升民主能力,学习民主、发展民主。

新时代面临着中华民族伟大复兴的战略全局和百年未有之大变局,实现中国式现代化对于全过程人民民主的本质要求是更高而不是更低了,对实践民主的能力要求是更高了而不是更低了。基层直接民主制度体系建设,需要基层党员干部、基层群众等更系统地掌握民主知识、锻炼民主意识、养成民主态度。民主能力不是天生的,需要实践锻炼和提高。“他们把一个村的事情管好了,逐渐就会管一个乡的事情;把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,逐步锻炼、提高议政能力。八亿农民实行自治,自我管理,自我教育,自我服务,真正当家作主,是一件很了不起的事情,历史上从没有过。”^[29]在实践中积极推动民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,将民主协商贯穿其中,才能够更好地发展民主和巩固民主。

4. 丰富民主形式,从“象征性整合”走向“治理性整合”

“从短期看,民主巩固依靠行动者与公民依据规则解决内部矛盾的能力;从长期看,它依赖产生于规则下的政策对社会团体的外部影响。”^[30]人民当家做主的原则要具体地、现实地体现在国家政治生活和社会生活各方面,从宏观上讲要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善根本政治制度、基本政治制度和重要政治制度。从微观上讲,要丰富民主形式,推动各个层次、各个领域民主运作的形式和操作性技术。实现从理念和组织的“象征性整合”向机制和程序的“治理性整合”的转变。

建构有效的民主运行机制要做到:一是健全联系群众、汇集民智机制。健全基层议事规则和论证、评估、评议、听证制度,拓宽联系人民群众的内容和形式,在民主实操过程中发挥工会、共青团、妇联等群团组织联系、服务群众的作用。二是健全人民群众充分表达、凝聚共识机制。从各个方面推动反映

社情民意、联系群众、服务人民的机制建设,在对话、沟通和交流的深度互动中实现民主改进。三是健全基层群众自治机制,完善基层民主制度体系和工作体系,拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道。保障人民群众能够于决策之前和决策实施之中直接发挥作用,能采纳群众意见,落实群众意见。四是健全凝聚人心、汇聚多方力量的整合机制。发挥党建引领功能,充分发挥人大代表、政协委员、“两新组织”代表等方面的力量,有机统一于基层直接民主的实践运作之中。

5. 适应数字民主,既利用技术又警惕技术

信息技术的发展把人类社会带入了数字时代,信息技术的链接和呈现方式打开了人类持续探索的新空间。“大数据正在改变我们的生活以及理解世界的方式,成为新发明和新服务的源泉。”^[31]信息和数字技术改变了政治存在的状态,改变了民主治理的制度形式和实践路径,也改变了人们的思维方式和认知方式。

数字技术使基层直接民主参与成为可能。基层直接民主是政策涉及的所有利益相关方都可以参与民主过程。但是,因为人口规模与民主空间、地理空间与民主现场、参与要求与民主意愿之间存在的张力,所以即使是在一个社区、一个村庄,能够实现所有相关者的直接参与也存在很大挑战。互联网、大数据、视频会议等数字技术和设施,使参与可以是现场的,也可以是在线的,可以满足理想上全体参与的要求,并且使便捷获取民主议题和决策信息成为可能。数字技术将赋能与赋权结合在一起,不断增强参与者的民主能力。“新的网络信息源,将使得公民们对政治更加见多识广;新的网络组织形式将有助于动员之前并不活跃的公民去参与政治。”^[32]数字技术能够在日常生活、思维方式、行为方式和社会互动模式等方面产生新的结构与意义,进而使参与者获得一种自我增强的精神状态和权力意识。

但是,数字技术既能推动民主,也会削弱民主。数字技术既能够与普通群众结合在一起,也会受利益集团所操控,进而形成一种非对称性的政治结构。数字技术创造了直接参与的可能,但这种参与也会出现主动、消极或冷漠的交叠存在。数字技术创造了更加平等的参与机会和渠道,但也创造了新的不平等。民主需要耐心、思考、反复权衡,而数字技术展现的则是速度和效率。因此,基层直接民主制度体系利用技术为自己构建现代支撑的同时,也要警惕技术带来的对于普通民众的制约与限制。

结 语

基层民主是全过程人民民主在基层最广泛、最直接、最鲜活的实践。基层直接民主制度体系建设是中国民主政治发展的重要基础,是现代政治文明建设的重要组成部分。基层直接民主制度体系是伴随着中国共产党推进现代国家建构的实践历程成长起来的。国家的主导性力量为基层直接民主建设提供了强大的制度支撑,影响着基层民主政治的发展路径、治理绩效。基层直接民主制度体系是随着中国特色社会主义市场经济的发展而发展起来的。经济结构的变迁、利益格局的调整、权利需求的增长,孕育了实践基层直接民主的内在动能。基层直接民主制度体系是在实现中国式现代化、不断满足人民群众对美好生活向往的进程中完善起来的。物质生活的条件满足之后,实现人的自由发展、维护人的尊严和安全就成为更为迫切的追求。

立足全过程人民民主的实践,推动基层直接民主制度体系的优势转化为基层治理效能,实现基层治理体系和治理能力现代化,要坚持问题导向、坚持人民主体地位、坚持改革创新,实现广泛性、有效性、实践性。走向现代的民主文明,一方面,要始终坚守自由、平等、尊严、安全、繁荣、正义等人类共同价值;另一方面,要客观面对不可回避的他者,既学习经验,也汲取教训,时间的流逝和空间的差异都不应成为我们在完善民主、发展民主时的“安慰剂”。完全理性化的精密设计也会遭遇现实的变动性和多样性,基层直接民主制度体系是开放的、发展的、经验的。任何良善的民主制度都不是突然降临的,只有理解了复杂制度的深刻历史、文化与传统,才能够更好地理解这些制度运转所处的现实以及未来。

参考文献

- [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[M].北京:人民出版社,2022:39.
- [2] 中国共产党章程[M].北京:人民出版社,2022:7.
- [3] 中共中央办公厅法规局编.中国共产党党内法规汇编[M].北京:法律出版社,2021:44.
- [4] 刘少奇选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981:351.
- [5] 景跃进.执政党与民众的联系:特征与机制:一个比较分析的简纲[J].浙江社会科学,2005(2):9-13.
- [6] 波普.猜想与反驳[M].上海:上海译文出版社,1986:491.
- [7] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:297.
- [8] 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[J].政治学研究,2006(4):32-41.
- [9]林尚立.基层群众自治:中国民主政治建设的实践[J].政治学研究,1999(4):47-53.
- [10]马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:371.
- [11]张静.社会治理:组织、观念与方法[M].北京:商务印书馆,2019:6.
- [12]赵树凯,张静,张乐天,等.中国式现代化视域下的基层社会治理:学习贯彻党的二十大精神专家笔谈[J].治理研究,2023(4):17-33.
- [13]陈家刚.基层治理:转型发展的逻辑与路径[J].学习与探索,2015(2):47-55.
- [14]中共中央文献研究室.毛泽东年谱(一九四九—一九七六):第2卷[M].北京:中央文献出版社,2013:228.
- [15]马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,2012:613.
- [16]彼得斯.政治科学中的制度理论:新制度主义[M].王向民,段红伟,译.上海:上海人民出版社,2016:68.
- [17]纪芳.乡村自主性与基层民主制度创新:以“宁海36条”制度创新为例[J].求实,2021(1):59-71.
- [18]邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:146.
- [19]元光.完善基层民主制度应注意的五种关系[J].毛泽东邓小平理论研究,2013(4):7-14.
- [20]中华人民共和国村民委员会组织法[M].北京:人民出版社,2010:3.
- [21]全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会.中华人民共和国法律汇编·2018:中册[M].北京:人民出版社,2019:767.
- [22]谢觉哉文集[M].北京:人民出版社,1989:340.
- [23]马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:364.
- [24]任弼时选集[M].北京:人民出版社,1987:266.
- [25]《彭真传》编写组.彭真年谱(1960—1978):第4卷[M].北京:中央文献出版社,2012:338.
- [26]张闻天文集:第4卷[M].北京:中共党史出版社,1995:226.
- [27]邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994:218.
- [28]陈家刚.数字协商民主:可能性、风险及其规制[J].教学与研究,2022(7):74-84.
- [29]彭真文选[M].北京:人民出版社,1991:608.
- [30]戴蒙德,冈瑟,等.政党与民主[M].徐琳,译.上海:上海人民出版社,2017:71.
- [31]迈尔-舍恩伯格,库克耶.大数据时代[M].盛杨燕,周涛,译.杭州:浙江人民出版社,2013:2.
- [32]辛德曼.数字民主的迷思[M].唐杰,译.北京:中国政法大学出版社,2016:2.

Construction of Grassroots Direct Democracy System: Practical Value, Intrinsic Tension, and Development Path

Chen Jiagang Wu You

Abstract: Grassroots governance is the foundation of all political life, and its core is grassroots democracy. The construction of a grassroots direct democracy system is a specific path to implement the Party's leadership system in grassroots society, which helps to improve the system of the people being the masters of the country, promote the "down-to-earth" development of the system of the people being the masters of the country, facilitate the interconnection between grassroots direct democracy and grassroots governance, achieve innovation in grassroots governance, and stimulate the vitality of grassroots governance. To improve the grassroots direct democracy system, it is necessary to pay attention to the inherent tension faced by the construction of the grassroots direct democracy system, namely the gap between the normative democratic goals and the democratic reality under the grassroots direct democracy system, the detachment phenomenon between institutional norms and practical operation, and the need for adjustment between the main functions and program design. The key to building a sound grassroots direct democracy system lies in solving the problems of incomplete institutional structure, incomplete coverage, and unsmooth relationships of grassroots democracy, resolving the tension between the ideals and reality, principles and systems, stability and development of grassroots democracy, and solving the practical problems so as to enhance the conceptual awareness, institutional consciousness, and capacity of grassroots democracy. Taking the path of democracy and the rule of law, facing the grassroots problems induced by the logic of modernization development, adhering to the principle of people-oriented, and enhancing the pertinence and flexibility of grassroots democratic systems, will achieve the improvement and development of the grassroots direct democratic system at a higher level.

Key words: grassroots governance; democratic politics; grassroots direct democratic system; modernization

责任编辑:思 齐