

# 基层民主治理能力与全过程人民民主\*

陈荣卓

**【内容提要】**发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求，为提升基层民主治理能力指明方向，旨在兑现“可治理的民主”，贯穿基层民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各环节，释放最广泛、最真实、最管用的民主效能。基层民主治理能力是驱动全过程人民民主的功能实现机制，重在支撑“民主的治理”，从人民性选举、统合式协商到科学化决策、共治化管理和全面性监督，五大能力相辅相成、内在统一，有力地回答了全过程人民民主何以落地的问题。坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，基层民主治理能力贯穿于全过程人民民主发展始终，体现着支撑美好生活和推动社会主义现代化强国建设的本质要求，必须坚持党的领导和人民至上有机统一，践行全过程人民民主“四个相统一”，从而充分彰显社会主义制度优势和治理效能，为实现更高层次的社会主义民主奠定坚实基础。

**【关键词】**社会主义民主政治 全过程人民民主 基层民主 基层治理 民主治理能力

**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）。

民主是全人类的共同价值，伴随着人类社会演进而不断发展。但如何实现真正的人民当家作主，仍然是现代化进程中的世界性难题。党的十八大以来，中国共产党坚持以人民为中心的发展思想，及时回应人民诉求，有效改善人民生活，不断探索并推进全过程人民民主实践。基层是民主实践的最前沿，直接影响人民对全过程人民民主的感受与信任。国家在推动基层民主的过程中，既需要具备高效的治理能力，也必须注重人民群众的需求和诉求。其核心在于通过不断健全党组织领导的基层群众自治机制、丰富基层民主形式、激发基层治理效能和治理活力，增强基层治理的透明度和回应性，确保人民的利益能够在基层得到充分体现，进而强化全过程人民民主落地基层的实际效果。因此，基层民主治理能力的建设不仅内生于社会主义制度的规定性，而且在党的坚强领导下得以不断提升和充分发挥，为推进全过程人民民主提供了坚实支撑，充分彰显了中国特色社会主义政治发展道路的巨大优势。

## 一、基层民主治理能力是全过程人民民主的基础性保障

党的二十届三中全会指出：“发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求。”<sup>①</sup>在坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路的过程中，发展全过程人民民主强调要积极发展基层民主，因为

\* 本文系国家社科基金重大项目“完善基层直接民主制度体系和工作体系研究”（23ZDA069）的阶段性成果。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第27页。

“基层民主是全过程人民民主的重要体现”<sup>①</sup>，是发展社会主义民主政治的基础性工程。基层民主治理能力的强弱直接关系人民群众的切身利益和国家治理体系的稳固，持续增强基层民主治理能力是实现全过程人民民主的基础性环节，更是夯实全过程人民民主的基础性保障。

### 1. 基层民主治理能力的关键地位

全过程人民民主根植于基层治理。民主的发展与国家治理现代化相互作用、相互促进。“中国民主的高质量，促进了国家治理的高效能，提升了国家治理体系和治理能力现代化水平。”<sup>②</sup> 基层治理是全过程人民民主彰显实效的基本场域，基层民主作为中国特色社会主义民主实践，是人民民主在基层最直接、最广泛、最生动的实践。基层治理需要民主的价值观念加以辅助，民主实践需要基层的场域实现价值。因此，基层民主治理是全过程人民民主的重要实践支撑，基层民主治理能力建设是全过程人民民主的一项基础性工程。

基层民主治理能力是发展中国特色社会主义民主政治的坚实基础。基层治理不仅呼吁并鼓励广大人民群众积极表达意见，更注重真实采纳群众的意见、有效协调不同利益、顺利化解社会矛盾。只有贯通基层治理实现的民主成果才能真正属于人民，充分体现人民民主的本质。党的十八大以来，我国通过不断拓宽民主参与渠道、完善民主政治制度、确保民主成果共享，基层民主治理能力得到了显著提升。这不仅有助于应对复杂多变的社会问题，回应人民群众对美好生活的向往，还对解决发展不平衡不充分问题发挥着重要作用，为全面建设社会主义现代化国家打下了坚实基础。

基层民主治理能力是有效回应人民群众需求的关键法宝。中国式现代化是人口规模巨大的现代化，全过程人民民主是适应这种人口规模的独特民主形式。我国14亿多人民的生产生活重心集中在基层，只有基层的民主实践深入而具体，通过搭建多样化的平台、拓宽参与渠道，广泛吸纳人民群众依法参与基层公共事务管理，全过程人民民主才能从抽象理念转化为普通人切身参与和体验的实际过程。因此，基层民主治理能力建设不仅是社会主义民主建设的基石，也是增强社会凝聚力、构建和谐社会的重要保障。

### 2. 基层民主治理能力的实践价值

党的二十大报告指出：“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。”<sup>③</sup> 全过程人民民主不仅是一种政治理念，更是一种切实可行的制度实践，其核心价值在于让每一位公民真正参与到国家治理与社会事务中，而基层正是这一参与的起点和实践场域。发展全过程人民民主，就要以其“最广泛、最真实、最管用”的民主效能赋能基层治理，不断提升基层民主治理能力，使民主的价值追求能够在最贴近人民生活地方得以实现和检验。

基层民主治理能力拓展了全过程人民民主的广泛空间。基层民主是全过程人民民主制度体系的组成部分，是社会主义民主政治最广泛的实践。全过程人民民主在选举、协商、决策、管理、监督的各个环节依法保障人民行使民主权利。通过提升基层民主治理能力，人民群众可以实现在政治生活中的广泛参与，公共政策和服务可以更好地符合人民群众的实际需求，不断提升人民群众的满意度和信任度。这不仅充分体现了人民民主的本质，更为社会主义国家治理提供了坚实的群众基础。

基层民主治理能力保障了全过程人民民主的真实合法。全过程人民民主不仅体现在广泛的参与

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39页。

② 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42页。

③ 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。

实践之中，更根植于完善的制度链条之上。人民代表大会制度通过不断健全民意吸纳和民智汇集的工作机制，有效保障了人民当家作主的政治权利；各级政协组织和协商机构持续创新协商形式，完善充分表达意见、广泛凝聚共识的机制；村民自治、居民自治以及职工代表大会制度拓展了基层各类组织和人民群众有序参与的渠道；民主恳谈会、民主理财会、民情直通车、民主听证会、民主议事会等多样化的平台，确保了人民群众能够积极广泛参与实际政治生活。这些机制的不断建立和完善，大幅提升了基层民主治理能力，强化了对人民政治权利的保障和对社会共识的凝聚。

基层民主治理能力支撑了全过程人民民主的有效管用。全过程人民民主追求的是民主实效，这不仅体现在民主形式的多样性上，更体现在对人民切身利益的保护上。面对发展不平衡不充分问题，党和国家深化基层民主实践，无论是通过“基层立法联系点”吸纳民情民意，还是通过“网上居民议事厅”涵盖新媒体时代的民生热点，都在不断提升基层民主治理能力，提高公共决策的科学性和合法性，增强公共服务的针对性和有效性，最大限度地增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

### 3. 基层民主治理能力的建设目标

党的二十届三中全会对“健全全过程人民民主制度体系”作出重要改革部署，并对“健全基层民主制度”提出了具体改革要求。新时代新征程的基层民主治理能力建设围绕治理体系、治理机制、治理过程、治理格局和治理制度五个方面展开，旨在确保基层治理实践与民主理念的紧密结合，推动基层民主治理向更加广泛、真实、管用的方向发展，实现基层民主治理能力与水平的整体提升。

国家治理与基层治理相联动的治理体系。国家治理具有整体性，强调自上而下执行政策；基层工作具有局部性，具备自下而上的维度<sup>①</sup>。因此，基层民主治理能力需要在国家治理与基层治理之间建立紧密的联动机制，使两者互为补充、相互支撑。一方面，国家对基层治理的顶层设计，为基层民主治理能力提供明确的方向和制度依据。自上而下的制度建设不仅保障了基层民主实践的合法性与规范性，还确保了在国家大政方针的指导下基层治理有效进行。另一方面，国家治理能力为基层提供有力的支持，将国家资源、制度和治理方式传导至基层。通过传导机制，确保基层能够在国家战略框架内高效执行民主治理任务。

横向到边与纵向到底相统筹的治理机制。基层民主治理能力是国家动员全社会实现自身发展目标的能力，是多主体、多层次协作并进的“大合唱”。横向到边的统筹，是指通过多主体的广泛参与实现“众人的事情众人商量”，增强民主参与的广泛性和包容性。纵向到底的统筹，强调自上而下的政策与资源的有效传递，以及基层对这些政策和资源的响应能力，确保在落实国家战略过程中保持一致性和协调性。因此，推进横向到边与纵向到底相统筹，其核心就在于建立一个“多主体参与、全层级互动”的治理机制，从而为全过程人民民主的生动实践奠定坚实基础。

科学赋能与数据支撑相配套的治理过程。基层民主治理能力体现在人民政治生活的各个方面，只有通过科学的统筹与有序的程序链条，才能实现“对那些在实践中行不通、低效率的制度进行变革和改造，不断提升基层民主制度在基层治理实践中的科学性、严谨性和可操作性”<sup>②</sup>。在这一过程中，科学赋能的核心在于对基层治理资源进行有效统筹与调配，使条块之间、主体之间、程序之间畅通无阻，确保治理过程的有序性与系统性。数据支撑能够确保政策设计的针对性与时效性，同时提高公共服务供给的质量，确保治理过程中“对症下药”。科学赋能与数据支撑的紧密结合，不仅能够使全过程人民民主在基层的实施更加科学、精准，还能推动基层民主治理能力更加专业、高效。

① 参见桂华：《论强国家能力向基层治理效能转化——以乡村治理国家化实践逻辑为视角》，《学术论坛》2024年第1期。

② 王炳权：《以民主推进治理：全过程人民民主赋能基层治理的逻辑理路》，《行政论坛》2024年第1期。

广泛协作与共建共享相衔接的治理格局。全过程人民民主的价值取向是始终以“为绝大多数人谋利益”为根本目标，并致力于在广大人民的日常生活及国家社会的可持续发展中具体而现实地体现人民当家作主。因此，基层民主治理能力的建设，必须在广泛协作与共建共享的框架下推进。广泛协作是共建共享的基础，它要求多元主体的共同参与，包括政府、社会组织、企业、社区及普通民众，从而确保治理过程的开放性与广泛性。共建共享则是广泛协作的目标，强调在协作的基础上，确保治理成果能够普惠全体社会成员，实现成果的共享与共用。只有通过广泛协作与共建共享的有机衔接，才能全面提升基层民主治理能力，使其真正服务于全体人民，惠及全体人民。

全面覆盖与均衡发展相融合的治理制度。习近平总书记指出：“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。”<sup>①</sup> 首先，制度程序的完整性与覆盖性至关重要。必须建立并完善各项制度程序，确保基层民主的各个环节相互衔接，形成一个完整的治理链条，确保治理过程中的每一个步骤都能够发挥作用。其次，参与实践的公平性与均衡性不可忽视。制度设计必须确保不同区域和不同群体能够平等参与，并享有同等的资源支持，尽量避免在治理过程中出现资源和机会的不均衡分配。全面覆盖与均衡发展的制度融合，不仅能促进基层民主各环节的有序运作，更为提升基层民主治理能力提供了制度保障。

## 二、提升适应全过程人民民主的基层民主治理能力

提升全过程人民民主效能的关键在于持续推进基层民主治理能力的现代化。作为中国特色社会主义政治制度重要组成部分，基层民主治理能力在推动民主制度向民主治理效能转化中发挥着至关重要的作用。全过程人民民主之所以能够在基层得到全面实施，正是因为它通过创新的治理方式，孕育出与中国式现代化相契合的治理能力，其核心任务便是支撑和保障基层民主治理，并确保基层民主治理能力的持续运转与长效发展。因此，构建适应全过程人民民主的基层民主治理能力，既是加强基层民主的必要路径，也是推进基层治理现代化的基础性工作。

### 1. 人民性的基层民主选举能力

人民性的基层民主选举能力是国家治理能力现代化的重要组成部分。在社会主义国家，基层民主选举不仅是个体权利的实现，更是国家政治体系的基石。通过制度化的选举程序，国家能够有效保障选民的选举权和被选举权，确保选举的公正性与透明性。同时，选举过程中的法律保障和制度设计能够有效防止选举舞弊，提高公众对政治参与的信心。这种选举能力的增强反映了国家对基层民主治理的重视，确保选民的诉求在国家决策中得到充分体现。在这一过程中，通过广泛的政治参与渠道，基层选举形成了“公意”，并通过国家机制上升为全社会的“公意”，让人民成为民主事业发展的主要参与者、促进者、受益者，推进国家治理能力现代化。自1949年新中国成立以来，中国共产党领导中国人民积极探索基层民主选举，使其逐步走上了法治化和规范化的轨道。1954年，《中华人民共和国城市街道办事处组织条例》和《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》为城市居委会的建设奠定了法治基础；1987年，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》出台，拓展了村民会议的管辖范围；1998年，《中华人民共和国村民委员会组织法》正式通过，进一步推动了村民委员会选举的规范化和透明化。

中国共产党在推动人民性的基层民主选举能力建设发挥了至关重要的作用。首先表现在其作

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第260页。

为组织资源的独特优势。党通过加强群众性组织建设、有序动员与政治整合，成功连接了国家与基层民众，为基层民主选举提供了强大的保障和动员能力。自新民主主义革命时期起，党就十分注重培养民众的民主意识，提出要“为‘几万万人民的个性的解放和个性的发展’<sup>①</sup>而奋斗的目标。在1922年党的二大制定的民主革命纲领中，党明确提出实施“无限制的普通选举”“平民须有建议权，罢官权，撤回代表权及废止法律权”，要求“中央地方重要的国家职员须民选”，以及推动“都市和乡村自治”<sup>②</sup>等政治主张，这为社会主义民主政治实践奠定了理论基础。党的十八大以来，基层民主选举更加注重公平性与广泛参与性。党通过强化组织动员力与基层民主选举的结合，走好群众路线，加强与人民群众的紧密联系，激发居民参与基层公共事务的能力和意愿，推动了基层民主的发展。更为重要的是，党的领导和组织动员力确保选举出的代表能够真正反映人民意志，保证了民主选举机制的规范性和有效性，进而实现人民在国家治理中的主体地位。通过这种机制，基层民主选举深刻影响着人民群众的民主意识和政治参与感，推动了全过程人民民主的落地生根，体现了党在加强基层治理和推动全过程人民民主方面的核心作用。

人民性的基层民主选举能力体现了国家对基层社会的深度整合以及带动人民民主的生动实践。基层民主选举是一个选举过程，更是基层群众自治和国家治理体系有效对接的重要途径。一方面，通过法律法规的完善，选举能够顺利进行，选举结果能够真实反映人民的意志，从而增强基层治理的合法性和有效性。另一方面，通过选举教育和公众参与，人民群众增强了对自身权利的认知，更加主动地参与到基层民主实践中，进一步促进了民主观念的成熟与民主素养的提升。进入21世纪以来，随着农村改革的深化，基层民主选举的发展与完善成为政府工作的重要议题。党的历次代表大会与国务院政府工作报告持续强调加强村民自治制度建设，特别是通过村民委员会直接选举，推动了农村基层民主政治建设的进程。习近平总书记指出：“通过依法选举、让人民的代表来参与国家生活和社会生活的管理是十分重要的，通过选举以外的制度和方式让人民参与国家生活和社会生活的管理也是十分重要的。”<sup>③</sup>这种选举能力的提升，不仅促进了社会各界对基层民主的认同，而且助力形成了更为积极的政治文化，为提升基层民主治理能力奠定了坚实的基础。

## 2. 统合式的基层民主协商能力

统合式的基层民主协商能力强调政府在基层建立有效的沟通与合作机制从而实现共同治理的能力。基层民主协商是确保基层群众广泛参与的直接途径。党和国家领导人多次强调，“我们始终相信和依靠群众，不仅不拒绝来自人民群众的监督，而且真诚欢迎各方面的意见和批评”<sup>④</sup>，“通过协商，可以发现和集中群众的智慧与经验，依靠群众的力量克服困难、解决问题”<sup>⑤</sup>。习近平总书记也指出：“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。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，通过各种方式、在各个层级、各个方面同群众进行协商。”<sup>⑥</sup>在基层治理中，政府、社区组织和群众之间的协商不仅是信息交流的过程，更是利益整合与共识达成的关键环节。通过建立常态化的协商机制，政府能够及时收集民意、回应关切，确保政策的科学性与合理性，最终增强政策执行的支持力度。这种统合式协商能力有效协调了不同利益主体，缓和了社会矛盾，增强了社会凝聚力，为全过程人民民主提供了坚实支撑。

① 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1060页。

② 《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第253页。

③ 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》，北京：人民出版社，2014年，第14页。

④ 《十四大以来重要文献选编》（中），北京：人民出版社，1997年，第1694页。

⑤ 《十五大以来重要文献选编》（上），北京：人民出版社，2000年，第803页。

⑥ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第297页。

第一，制度赋权是基层民主协商的前提，旨在通过整合多元主体，实现全过程参与。新时代的基层民主政治制度经历了深刻变革，党建引领成为贯穿基层民主全过程的重要特征，多元治理主体实现了全方位参与。有效的基层民主协商要求多元主体具备相应的协商能力，并能平等参与协商，这就需要通过制度赋能实现有序参与、平等互动、有效沟通。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强城乡社区协商的意见》明确指出，要坚持党的领导，引导城乡居民和各方力量共同参与协商实践。这进一步加强了基层党组织在民主协商中的领导地位，更加突出了以党建引领和推动基层协商制度向纵深发展。从实践角度看，制度赋权和党建引领作为统合式基层民主协商的基础，既培育和扩大了多元协商主体，又提升和强化了协商主体的协商意识。

第二，组织赋能是实现全领域协同的基础，旨在通过吸纳协商资源，促进协商的全面性。党的十八大报告提出“健全社会主义协商民主制度”，强调要“积极开展基层民主协商”<sup>①</sup>。党的十八届三中全会进一步要求“开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化”<sup>②</sup>。党的二十大和二十届三中全会深刻阐述了全过程人民民主，为基层民主协商指明了方向。在实践探索中，各地不断涌现出丰富多样的基层民主协商组织形态，如议事会、理事会、恳谈会、听证会等，通过搭建协商平台、下沉协商资源，使基层群众性自治组织得以吸纳多种协商资源。例如，各地人民政协将县级组织机制延伸到基层，在乡镇、街道、城乡社区和企事业单位设置常态化议事平台，通过强有力地整合协商资源，推动人民政协协商与基层民主协商的有机衔接，为拓展基层民主协商途径、增强协商主体的协同参与提供了有力支撑。

第三，技术赋效是发展趋势，旨在通过数字技术提升协商参与效能，实现全方位的善治。数字技术突破了民主协商的时空限制，大幅提高了协商效率。近年来，随着数字技术的迅速发展，基层协商民主的实践形式经历了深刻变革。一些地方积极探索建设网络协商平台，以村镇协商议事室为基础，以专属二维码为链接机制，将辖区内数千个基层协商议事室打造成数字化平台，实现了市、县、镇、村四级协商工作的数字化赋能。一方面，数字化技术赋能基层协商，确保了那些因临时外出、异地就业、举家搬迁或行动不便而无法参与线下议事协商的居民也能够通过数字化平台表达意见。另一方面，数字化议事协商使得更多社会团体、社会组织及专业机构人员参与协商，极大提高了信息的透明度、过程的公正性与结果的可行性，从而显著提升了基层群众民主协商的整体效能。

### 3. 科学化的基层民主决策能力

科学化的基层民主决策能力指的是政府在基层运用科学方法与数据分析来制定政策的能力。新时代察民情、听民声、顺民意、集民心、聚民智成为常态，越来越多来自基层的声音被纳入决策过程中，越来越多的群众意见被转化为党和政府的重大决策。这种科学化民主决策能力的提升，增强了公众对政府决策的信任，推动了民主治理的深入发展。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上指出，“国家决策能否实现科学化、民主化”是“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的”<sup>③</sup>标准之一。作为全过程人民民主的重要一环，基层民主决策的科学化展现了其独特的现实优势与运行逻辑，不仅体现在政策制定的有效性上，而且体现在对民众需求的精准把握上，不仅体现在技术应用上，而且体现在决策过程的透明度和参与度上，最终指向是基层治理效能的提升和决策能力的持续增强。

一是以制度体系为保障，实现民主决策程序科学化。制度建设是国家治理的根基。民主制度既

① 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第21页。

② 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第528页。

③ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2014年，第16-17页。

是民主决策程序科学化的重要保障，也是提升基层民主治理能力的重要依托。建设制度体系不仅为基层民主提供了规范的框架，也为提升基层民主治理能力提供了强大的支持。在这一制度保障下，基层民主决策实现了从决策前、决策中到决策后的全过程民主闭环，确保了决策过程的透明性、参与性与公正性，从而使得人民群众对政府的决策充满信心。例如，近年来，首创于浙江省宁海县并在很多地方得以推行的村级“小微权力”清单制度，采用“五议决策法”作为决策程序的核心，大幅提升了决策的科学性与民主性，成功构建了村级民主决策的制度化体系。

二是以信息技术为支撑，实现民主决策方式科学化。在现代社会，科技进步与信息化为科学民主决策提供了坚实的技术支持。数字技术不仅打破了信息不对称、地域限制等障碍，拓展了基层民主决策的空间，还优化了决策流程，提高了决策效率和准确性。这种科学化决策能力的提升，使得决策过程更加理性，能够有效减少政策失误和资源浪费。例如，当前以四川成都“云上双流”APP、江苏南京“掌上云社区”微信群、北京“接诉即办”平台为代表的智能化、信息化平台，正不断推动基层民主决策方式的现代化。这些平台不仅增强了政府与人民群众之间的信息交流，还促进了人民群众参与基层事务的积极性，为民主决策提供了更加高效的互动空间。据统计，在“十四五”规划建议起草的过程中，“网上征求意见累计收到超过101.8万条建言，有关方面从中整理出1000余条建议。建议稿起草组逐条分析各方面意见和建议，做到了能吸收的尽量吸收，对建议稿增写、改写、精简文字共计366处，覆盖各方面意见和建议546条”<sup>①</sup>。这种基于互联网平台的集体智慧汇聚，为推进基层治理体系和治理能力现代化注入了生机与活力。

三是以人民意志为导向，实现民主决策结果科学化。科学化的基层民主决策能够实现人民意志与决策结果的高度契合。这一过程要充分发挥集中力量办大事的优势，推动基层治理共同体建设，体现“人人有责、人人尽责、人人享有”的理念。近年来，人大“开门立法”、政府“开门问策”、设立基层立法联系点等举措都是其实践的生动体现。例如，“人大代表联系群众”的机制得到了广泛应用，通过常态化的走访调研、座谈会、听证会、论证会等形式，基层群众的意见被充分听取。“社区协商议事会”更是取得显著成果，通过议事平台让居民广泛参与日常管理，保证了社区决策过程更加透明且高效。“截至2021年10月，全国人大常委会法工委共设立了20多个基层立法联系点，涉及21个省（区、市），覆盖2/3省份。各基层立法联系点共对127部法律草案、立法工作计划等提出近7800条意见建议。”<sup>②</sup>这些改革措施增强了人民群众参与决策程序的科学化，在决策结果上也做到符合民心所向，确保人民群众的意愿得到有效体现。

#### 4. 共治化的基层民主管理能力

共治化的基层民主管理能力强调政府与社会力量之间的互动与合作。在当前社会治理中，单靠政府的力量难以应对复杂的社会问题。国家通过推动社会组织的发展，鼓励居民参与公共事务管理，形成“政府+社会+居民”的共治体系。在这一体系中，居民不仅是政策的受益者，更是参与者和监督者，充分发挥主动性和创造性。相应地，政府不仅是管理者，更是服务者和引导者，通过为社区提供必要的资源和支持，不仅能够调动社会力量参与公共事务的积极性，还能够增强社区对政策的认同感和责任感，更好地满足人民日益增长的美好生活需要。这种共治化的治理模式，有助于实现社会资源的最优配置，形成共同参与、共同治理的良好氛围。与之相应，共治化的基层民主管理能力建设不断推进，通过构建相互认同的人民主体性秩序，团结多元力量和资源，规范管理行为有序

① 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29页。

② 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30页。

进行，以实现治理效能的有效转化。

第一，以坚持人民主体构建基层民主管理秩序。中国共产党领导的全过程人民民主始终坚持以人民为中心，着眼于维护人民根本利益。在这一价值导向下，基层民主管理从强调发挥人民的主体性作用出发，通过制定明确的参与途径和方式，使得人民能够在日常治理中发挥更大作用。近年来，有的地方探索出的“积分制管理细则”成为这方面的成功案例。村民根据积分参与村集体收入分红，党员干部也依托积分管理进行考核，大大激发了村民参与村务管理的积极性。各地也不断涌现出类似的创新形式。比如，“村务契约化管理”“社区幸福圆桌会”“小区党建客厅”以及“掌上云社区”等，通过构建新型居民议事形式夯实了基层民主管理的组织平台，畅通了民意表达渠道，甚至引入数字技术优化基层民主管理方式，充分发挥人民的主体性作用。这些共治化的治理模式进一步推动了基层民主管理实践，增强了全过程人民民主的实效性，实现了真正意义上的人民主导。

第二，以团结多元力量聚合基层民主管理资源。现代民主管理的核心理念之一是协同治理，通过吸纳各类群体、新兴组织和社会阶层参与，推动全过程人民民主建设。随着我国经济社会高速发展，社会结构和治理需求日益多样化，新经济组织、新社会组织大量涌现，新就业群体规模持续扩大，成为基层民主管理的重要力量。为此，基层民主管理通过党组织整合群团组织、社会组织、非公有制企业及专业社工等多方力量和资源，促进多元主体之间的协调与合作，从而推动基层治理更加贴近个性化、多样化和专业化需求。近年来，各地积极孵化社区社会组织、建设社会工作服务站等，以增强新社会组织服务群众的能力和水平，通过吸纳新社会力量提升基层民主管理的精准度。“截至2021年11月，各级民政部门共登记社会组织超过90万家”<sup>①</sup>，其中包括大量的社区、公益性组织和行业性组织。这些组织不仅成为政策实施的桥梁，也为民主管理提供了丰富的资源和力量。

第三，以完善制度程序规范基层民主管理行为。社会主义民主政治的核心在于人民当家作主，这一目标的实现离不开完备的制度保障。“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。”<sup>②</sup>通过完善的制度体系，基层民主管理实现由无序到有序的转变。“截至2016年，全国共有约85%的村建立村民会议或村民代表会议制度，89%的社区建立居民（成员）代表大会”<sup>③</sup>，确保了民主管理的程序化和规范化。企事业单位普遍建立了职工代表大会制度，保障职工的知情权、参与权和监督权。“全国已建工会企业中，建立职工代表大会的企业有314.4万家”<sup>④</sup>，完善了厂务公开、职工监督、行业工资集体协商等机制，增强了职工参与企业管理的能力。一些地方通过设立村（社区）居民议事会等形式，开始实现小单元自治、微自治和精细化管理，推动基层民主发展更加具体、深入、细致。

## 5. 全面性的基层民主监督能力

全面性的基层民主监督能力是指国家在基层建立有效的监督机制并确保政策落实的能力。在基层治理中，国家通过建立健全的监督制度，如人大监督、行政监督和社会监督相结合的模式，形成了多元化的监督体系。这一体系不仅增强了政府的透明度，也提高了政府对人民群众的责任感，促进了政府行为的规范化和制度化。监督不限于对政府行为的制约，也包括对社会组织和个体行为的监督。通过建立多层次的监督机制，人民群众能够对治理过程进行全方位的关注与反馈，从而增强

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的民主》，北京：人民出版社，2021年，第33页。

② 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第259页。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国人权法治化保障的新进展》，北京：人民出版社，2017年，第26-27页。

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的民主》，北京：人民出版社，2021年，第32页。



社会对政府行为的约束。习近平总书记强调：“没有监督的权力必然导致腐败，这是一条铁律。”<sup>①</sup>加强对权力运行的制约和监督，正是中国特色社会主义民主政治建设的核心要素和政治要求。在这一框架下，基层民主监督作为全过程人民民主的重要组成部分，是确保人民群众广泛参与、实现基层治理中权力运行公开透明的重要途径。

首先，监督主体的“全覆盖”体现人民性特质。基层民主监督的核心在于增强公民参与性，确保监督广泛、真实、管用。在“谁来监督”的主体维度上，公民个体、单位、组织与其他机构都不可或缺，且国家权力应尊重这些监督主体及其行为，并为其提供必要的保障。例如，有的地方探索的“众人监督日”便是一个鲜活的例子。该地本着最大限度激发村民主人翁意识的初衷，拓宽和畅通群众监督渠道，围绕基层治理的症结难点和基层群众的切实需要，最大限度吸收不同群体的意见建议，形成“众人事众人议、众人事众人督”的治理新局面。这一模式将“众人”的范围界定为原乡人、归乡人、新乡人、旅乡人等新老村民，覆盖多个行业领域和年龄层次，极大地调动了群众参与基层治理的积极性、主动性和创造性，为基层民主监督的广泛性提供了实际支持。

其次，监督客体的“全方位”保障公正性特质。基层民主监督的关键在于激发发现、评价、纠偏、完善等功能，确保公共权力的行使不违背公共意志。在“监督什么”的客体维度上，作为最核心的监督对象，所有公权力行为都要受到监督，确保权为民所用。习近平总书记指出：“公权力姓公，也必须为公。只要公权力存在，就必须有制约和监督。”<sup>②</sup>近年来，一些地方开展减负清单、责任清单、监督清单和服务清单“四类清单”探索，就体现了监督全方位的特征。这一做法通过“定事、定权、定责、定监督”的方式，实现农村基层“小微权力”的监督有章可循，不仅确保了公众利益，还推动了社会资源的公平分配与公共权力的公正行使。

再次，监督过程的“全链条”确保实效性特质。全面的基层民主监督鼓励公众的意见能够及时传递以及社会舆论的参与和反馈，使基层治理能够更好地回应人民群众的需求。因此在“怎么监督”的过程维度上，作为全过程人民民主的重要内容，贯穿基层公共权力产生、运行的各环节必不可少。例如，充分发挥人大代表主体作用，创新民生实事监督闭环链，就是目前各地积极探索的方向。它们通过组织人大代表全过程、全方位、多渠道地参与民生实事监督，极大地促进了民生实事项目的实际办理效果，确保了决策和执行的透明度与实效性，推动了基层民主监督的落地与深化。

最后，监督方式的“数字化”彰显现代性特质。近年来，数字技术赋能基层民主监督推动了监督方式的转型并显著提升了效率，展现了基层民主监督的现代性特质。在“怎么监督”的技术维度上，信息化、数字化技术通过主体赋能、制度赋能，促进公民参与更加广泛、深入，并且大大提高了社会监督的透明度和互动性，能够有效遏制腐败现象，维护公共利益，从而为全过程人民民主的顺利实施提供重要保障。例如，个别地方通过使用“智慧人大”系统平台，探索创新了人民在线提交建议、人大代表在线反馈和监督政府财务预算的方式。这一做法增强了基层民主监督制度的活力与适应性，满足了公民对更开放、更高效、更透明的民主监督的期望。

### 三、基层民主治理能力贯穿于全过程人民民主的发展始终

历史和实践表明，民主是历史的、具体的、发展的，各国民主植根于本国的历史文化传统，成

① 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第418页。

② 习近平：《论坚持人民当家作主》，北京：中央文献出版社，2021年，第249页。

长于本国人民的实践探索和智慧创造。作为中国民主实践创新的独特标识与政治表达，基层民主治理能力不仅蕴含独特的价值逻辑，同时也具有深刻的实践意义。从根本上讲，基层民主治理能力的提升正是释放全过程人民民主潜在功能的关键，进而推动其向完备化、系统化发展。因此，理解全过程人民民主有效落地与基层民主治理能力建设之间的内在关系，助推基层民主治理能力贯穿于全过程人民民主发展始终，对于坚持和发展全过程人民民主具有深远的理论意义和实践价值。

### 1. 坚持党的领导和人民至上有机统一是基层民主治理能力建设价值遵循

提升适应社会主义民主政治的基层民主治理能力，是推动全过程人民民主深入发展的根本前提。其本质属性体现了党的领导和人民至上的有机统一。马克思指出，民主制是“人民的国家制度”，“在民主制中，国家制度本身只表现为一种规定，即人民的自我规定”<sup>①</sup>。党的十九大报告明确提出，发展社会主义民主政治的目标是要“体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力”<sup>②</sup>，并通过健全的制度体系保障人民当家作主。党的二十大报告进一步提出：“健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系，增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。”<sup>③</sup> 这一系列表述表明，党领导下的基层民主政治建设直接面向广大人民群众，基层民主治理能力建设必须始终聚焦人民的需求，尊重并回应人民的意见，激发人民的参与感。

一是从国家性质的角度看，我国是由工人阶级领导、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，其核心特征之一就是党领导下的人民当家作主。党的领导在整个国家政治生活中起核心作用，是全面推进全过程人民民主、加快建设社会主义民主政治的根本保证。习近平总书记强调：“始终把人民拥护和支持作为力量源泉，坚持把人民放在心中最高位置。”<sup>④</sup> 这一理念贯穿于中国共产党领导基层治理的各个环节。正是通过党的组织优势与政策指引，基层治理实践才得以推动基层民主治理能力不断提升和发展，确保民主用来解决人民需要解决的问题。

二是从政党属性的角度看，中国共产党作为一个使命型政党，始终坚持以人民为中心的发展理念。这一理念的核心是人民至上。在中国共产党领导“五个民主”建设和运行过程中，民主选举关乎公民个体的权利实现，民主协商要求有效的沟通与合作，民主决策聚焦民众需求的精准把握，民主管理强调多方共同治理，民主监督旨在实现全方位的关注与反馈。基层民主治理能力的提升，既依赖于党的领导和全党的政治资源调动，也依赖于人民在基层治理中的积极参与。这种互动关系确保人民意志能够在党的领导下得到有效体现，并推动全过程人民民主在基层落地。

三是从人民至上的角度看，人民至上是指党和政府始终坚持服务人民、依靠人民的根本立场。在社会主义现代化建设的过程中，坚持人民至上要求毫不动摇地发展全过程人民民主，确保党和国家在决策、执行、监督、落实各个环节都能听到来自人民的声音。党的十八大以来，全过程人民民主在基层治理实践中，形成了全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系，构建了多样、畅通、有序民主渠道，基层民主治理能力得到了显著提升。这一过程的关键就是党坚持人民至上，确保扩大人民有序的政治参与，具体、现实地把人民当家作主体现在国家政治生活和社会生活的各个方面，使人民意志得到更好体现、人民权利得到更好保障、人民利益得到更好实现、人民创造活力得到进

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，2002年，第39页。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第36页。

③ 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39页。

④ 习近平：《在纪念孙中山先生诞辰150周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2016年，第7页。

一步激发。

## 2. 支撑美好生活和推动强国建设是基层民主治理能力建设的本质要求

“中国的民主是人民民主，人民当家作主是中国民主的本质和核心。”<sup>①</sup> 与其他形式的民主制度相比，全过程人民民主的最突出特征在于其广泛性、真实性和实用性。这一民主形式不仅确保了人民广泛参与各类国家治理活动，而且通过有效的制约和监督机制，确保权力运行更加透明、公正，极大增强了政府决策的合法性与社会认可度。在这一框架下，基层民主治理能力不仅是发展全过程人民民主的基础保障，而且是支撑美好生活和推动强国建设的核心动力。

首先，基层民主治理能力赋予人民群众更多的参与权、决策权和监督权，有效推进了国家治理体系和治理能力现代化。基层民主治理能力发挥着将制度优势转化为治理效能的关键作用。全过程人民民主不仅具备健全的基层民主制度体系，而且拥有生动的基层民主实践形式。这种“双重保障”使得人民能够在实践中通过“五个民主”充分解决基层社会面临的具体问题。在城乡基层，通过民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督等多元形式，人民群众获得了参与村（社区）“两委”选举、集体“三资”管理等重要事务的制度平台，能够有效行使自己的民主权利，监督权力运行，保障自身权益，从而提升基层治理的透明度和公信力。这种全过程的广泛参与机制，确保了国家重大决策符合人民根本利益，并保障了人民在国家治理中的主体地位。

其次，基层民主治理能力进一步巩固了基层民主实践与人民美好生活之间的内在联系，成为激发人民群众主动性、积极性和创造性的强大引擎。人民是建设社会主义现代化国家的主体，也是所有发展的最终目标。全过程人民民主将人民置于核心地位，为动员广大人民群众积极性和激发广大人民群众的创造性提供了重要基础。在这一过程中，基层民主治理能力通过民主实践使得政策和措施能够更直接地回应人民的实际需求，不仅让人民群众收获了切实利益，更让他们在参与中感受到社会的进步与国家的关怀。这种积极体验进一步促进了共建共治共享的社会治理格局的形成，为实现人民美好生活提供了坚实保障。

最后，基层民主治理能力是全过程人民民主的重要支撑，也是增强人民幸福感和推动国家现代化建设的重要力量。习近平总书记指出：“人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。”<sup>②</sup> 提升基层民主治理能力，可以进一步调动人民的积极性、创造性和参与感，形成全社会共同推动现代化建设的强大力量。人民群众通过基层民主选举、协商、决策、管理和监督等环节，积极参与社区治理、环境保护、文化建设等各项事业，为社会发展贡献智慧和力量。正是在这一过程中，不仅使人民实现了自身价值，增强了社会责任感，也为强国建设提供了必要的社会资本和动力。这种具有人民导向的现代化发展模式，使得国家的现代化进程不仅仅是一个经济增长的过程，也是社会结构、文化认同和社会秩序全面提升的过程。

## 3. 实现全过程人民民主“四个相统一”是基层民主治理能力建设的必由之路

基层民主治理能力是全过程人民民主有效践行的核心支撑。习近平总书记指出，“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一”<sup>③</sup>。这一论述明确了全过程人民民主的鲜明特征。基层民主治理能力作为全过程人民民主的基层执行力，必然要求向全链条、全方位、全覆盖进行转化，这一转化过程展现了中国特色

① 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1页。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第21页。

③ 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第260-261页。

社会主义基层民主政治的生动实践。

一是基层民主治理能力确保了过程民主和成果民主的有机统一。过程民主强调人民在决策和管理中的广泛参与，成果民主则强调这种参与最终转化为具体的社会效益，反映人民的利益和诉求。基层民主治理能力在这一过程中发挥着至关重要的作用，通过选举、协商、决策、管理、监督“五个民主”，建立了全程参与机制，同时通过人民性选举、统合式协商、科学化决策、共治化管理和全面性监督，充分反映人民诉求，确保决策结果符合人民的根本利益。因此，基层民主治理能力是过程民主与成果民主有机统一的保障，它确保民主实践不仅广泛参与，而且通过实际成果体现人民意志，推动社会进步，促进更高效、更公平的社会治理。

二是基层民主治理能力确保了程序民主和实质民主的有机统一。程序民主与实质民主分别体现了民主的形式与内容，仅有程序民主并不意味着实质民主的实现。只有当程序和规则在基层治理中得到落实，民主的形式才能转化为实质性的社会效果。基层治理能力内蕴于选举、协商、决策、管理和监督“五个民主”之中，确保了人民意志的广泛参与和有效体现。通过这一系列民主实践，程序民主得以贯彻，实质民主则通过人民的深度参与和有效监督转化为具体成果，确保权力在运行中真正受到人民的监督和制约。因此，只有提升基层民主治理能力，党和国家才能真正保障人民当家作主，真正实现民主决策的公平性、透明性和有效性。

三是基层民主治理能力确保了直接民主和间接民主的有机统一。民主的实现依赖于不同形式的结合与协调。在我国，直接民主和间接民主是根据国情和实际需求形成的互补性民主形式，各具优势。一方面，基层民主治理能力是实施直接民主的基础，人民直接参与决策、管理和监督，行使基本的民主权利。另一方面，基层民主治理能力通过制度化保障间接民主的有效运行。人民选举代表，赋予他们代为决策和监督的权力，使人民意志通过代表制度转化为法律和政策。因此，基层民主治理能力在直接民主和间接民主之间起到了协调和连接作用，它使人民的意志在基层治理中得到直接体现，并在国家治理中得到有效传达，确保了民主决策的全面性和有效性。

四是基层民主治理能力确保了人民民主和国家意志的有机统一。国家意志旨在维护国家存在和发展，体现统治阶级意志。习近平总书记强调，“坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”<sup>①</sup>。基层民主治理能力是确保人民民主与国家意志统一的关键。首先，它提供了广泛有效的参与渠道，人民通过村民议事会、居民议事会等多样化形式，直接参与基层公共事务治理。其次，通过如人大立法联络点、协商座谈会等多元化民意征集渠道，人民意见得以转化为国家意志，人民利益通过法律形式得到保障。因此，基层民主治理能力增强了人民民主与国家意志的有机统一，最终实现国家与人民的深度统一。

#### 4. 彰显社会主义制度优势和治理效能是基层民主治理能力建设的战略指向

马克思指出：“在民主制中，任何一个环节都不具有与它本身的意义不同的意义。每一个环节实际上都只是整体人民的环节。”<sup>②</sup> 基层民主治理能力的建设过程包含事前、事中、事后的逐项环节，共同构成了全过程人民民主的深层逻辑。习近平总书记指出，“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践”，“是全链条、全方位、全覆盖的民主”<sup>③</sup>。这一论述为基层民主治理能力的建设指明了方向，它要求在全链条、全方位、全覆盖维度上确保每个民主环节的协同运作，推动民主的全面落实，从而充分展现社会主义民主的制度优势。

① 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第139页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，2002年，第39页。

③ 习近平：《论坚持人民当家作主》，北京：中央文献出版社，2021年，第336页。

第一，基层民主治理能力彰显人民当家作主制度的规范性。全过程人民民主的一个重要特征是全链条，即从主体、内容到程序的环环相扣，确保了民主的完整性和系统性。党的二十届三中全会通过的《决定》提出：“加强人民当家作主制度建设，健全协商民主机制，健全基层民主制度，完善大统战工作格局。”<sup>①</sup> 这一论述强调了制度的规范性和体系化。基层民主治理能力则是实现这一规范性和体系化的核心力量，不仅体现在通过法律和制度为人民提供广泛的政治参与渠道，还表现为通过具体的治理实践使人民的权利能够实现。在这种全链条的民主运作中，从国家顶层设计到基层社会治理，都能有效反映人民意志，是人民当家作主制度规范性的具体化和落实。

第二，基层民主治理能力提升选举民主与协商民主的协调性。选举民主和协商民主是全过程人民民主的两个基本环节，共同构成了社会主义民主政治的独特优势。基层民主治理能力在选举与协商之间起到了关键的协调作用。它通过确保选举民主的规范实施，并通过有效的协商机制，将协商民主嵌入日常决策与管理，促进选举与协商的有机结合。通过这种结合，选举民主为协商提供了合法性与代表性，而协商民主则确保决策的合理性与实效性。因此，基层民主治理能力在全方位实施过程中推动了两者的紧密结合，既提升了人民的政治参与意识，也提高了民主决策的透明度与回应性，确保人民的声音在决策中得以广泛体现并有效执行。

第三，基层民主治理能力实现民主治理与民生利益的统一性。全过程人民民主的全覆盖，不仅强调民主参与主体的多样性，更注重民主治理内容的广泛性和全面性。习近平总书记指出：“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>②</sup> 这一论述凸显了民主治理紧密结合民生的内在要求。基层民主治理能力在这一过程中起到关键作用。它把民生建设与民主建设紧密联系，将民主形式与民生实际有效结合，确保民生问题成为政策落实的核心目标，推动民生政策更加精准、高效，增强民生政策的针对性和有效性，并最终实现民主治理与民生利益的统一。通过这一全覆盖机制，全过程人民民主的理念得以在基层治理实践中生动呈现。

#### 参考文献：

[1] 《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》，北京：人民出版社，2019年。

[2] 李铁映：《关于民主理论的几个问题》，《中国社会科学》2001年第1期。

[3] 徐勇等：《基层民主发展的途径与机制：权利保障与社区建设》，北京：北京师范大学出版社，2015年。

[4] 张树华、王炳权等：《全过程人民民主的理论与实践》，北京：中国社会科学出版社，2023年。

（编辑：荀寿潇）

① 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第56页。

② 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第529页。