

基层民主与政治发展

唐 娟^{*}

基层民主是我国社会主义民主政治的重要体现和组成部分,是人民当家作主的具体体现,彰显了党的领导下国家制度和国家治理体系的优势。因此,不断推进和完善基层民主制度,对于我国社会主义政治发展,具有十分重要的理论和实践意义。政治发展在本质上是政治关系的变革和调整,政治民主是政治发展的目标。经政治权力确认和保障的政治权利能否得以平等实现,是衡量政治民主的基本尺度。而基层民主既是政治民主必不可缺的构成部分,也是政治民主的一种基本实施方式。当代中国基层民主自20世纪70年代末、80年代初启动,经长足进展而成为中国特色社会主义民主政治发展的基础工程和重要体现。由于基层民主“在实际生活中能够起到化解矛盾、获得和谐的功能,因而成为全党和全社会的共识”^①,并推动形成了一个主体广泛、直接参与的制度体系,成为当代中国最直接、最广泛的民主实践,被视为“人民当家作主最有效、最广泛的途径”。

目前,学术界有关中国基层民主的外延或范畴,在理论视角上尚存在着不同的理解。狭义上,有些学者仅将城乡社区基层群众自治视为中国基层民主的外在呈现;广义上,有些学者则将基层人大代表直接选举、基层群众自治、基层党内民主、群团发展和社会组织的兴起等都纳入中国基层民主发展的外延体

^{*} 唐娟,北京大学政府管理学院政治学专业博士,深圳大学城市政府管理学院教授,研究领域为政治学、政治社会学。

^① 徐勇等:《基层民主发展的途径与机制》,北京:北京师范大学出版集团、北京师范大学出版社2015年版,第18页。

系。本文主要从广义角度,根据转型中国基层民主政治发展的具体实践,来理解基层民主的内涵和外延。

一、基层民主的理论内涵和外延

基层民主是由“基层”和“民主”组成的复合词,明确基层民主的概念,应在弄清“基层”和“民主”含义的基础上进行。

(一) 中国语境下的“基层”

在当代中国政治话语体系中,对“基层”的理解主要源于如下几种权威依据。

首先,宪法对“基层政权”的界定。1978年《宪法》在第34条中首次使用了“基层政权”的概念,即:“省、直辖市、县、市、市辖区、人民公社、镇设立人民代表大会和革命委员会。人民公社的人民代表大会和革命委员会是基层政权组织,又是集体经济的领导机构。”1982年、1988年、1993年、1999年、2004年和2018年的《宪法》修正案,均在第111条中沿用了这一概念,即“居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定”。由此可见,在乡制取代了人民公社制后,乡镇一级人民代表大会及其常委会和人民政府,即为中国政权体系中最低的基础层级,且是国家在农村地区最低一级的行政区划。在城市,由于不设置如同乡镇一级的政权,基层政权指的则是不设区的市、市辖区的人民代表大会及其常委会和人民政府。为了便于进行城市管理,城市基层政权一般都设有自己的派出机关即街道办事处,从而延伸了城市基层政权体系。

其次,宪法对“基层群众性自治组织”的界定。1982年《宪法》第111条首次使用了“基层群众性自治组织”的概念,即“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”。此后在历次修正中都沿用了这一概念。依据宪法而制定的《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》沿用了这一概念,将村/居民委员会界定为是村/居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。

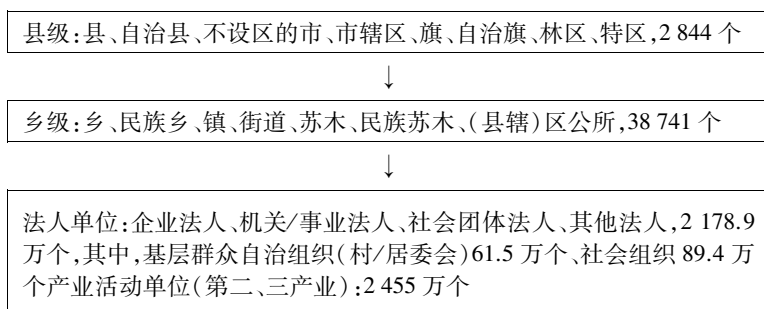
再次,党章对“党的基层组织”的界定。1927年通过的《中国共产党第三次修正章程决案》首次对党的组织系统进行了明确的层级划分,首次使用了“党的基本组织”的概念,规定党支部是党的基本组织。1945年党章把“党的基本组织”的叫法改为“党的基础组织”,规定“党的基础组织,是党的支部”。新中国成立后,中共中央于1951年召开第一次全国组织工作会议,通过了《关于整顿党的基层组织的决议》,首次使用了“党的基层组织”的概念。1956年,作为执政后的第一部党章,中共八大修正的党章把1945年党章中“党的基础组织”改为“党的基层组织”,这一概念沿用至今。根据2017年党的十九大修订的党章、《中国共产党基层组织选举工作条例》(2020年)及其他相关党内法规规定:“企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位,凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织。”这表明,组成中国社会系统的各类子系统,包括国家机关、企事业单位、城乡社区、社会组织、军队连队等,都属于社会基层单位,都应在一定条件下成立党的基层组织。

第四,全国人大常委会关于“基层国家权力机关”的界定。2015年,中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,这是新形势下党中央加强县乡人大工作的一个纲领性文件。该意见指出:“县级人民代表大会及其常务委员会和乡镇人民代表大会,是基层国家权力机关,是我国地方国家政权的重要基础。”这意味着,将宪法所界定的“基层政权”组织体系,延伸到了县级人大及其常委会。因此,目前通常所称的“基层人大”,即指县级和乡镇两级人大。此外,鉴于1979年《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》扩大了直接选举的范围,即人大代表直接选举由乡、镇、市辖区和不设区的市一级,扩大到了县级,而直接选举通常在学理意义上被划进基层选举的范畴,被视为人民群众在基层政治生活中当家作主、直接实现民主权利的体现。

第五,公务员及干部管理法规中对“基层工作经历”的规定。中共中央于2002年颁布实施,2013年、2014年、2019年相继修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》规定,选拔任用党政领导干部,应“树立注重基层和实践的导向”,“提任县处级领导职务的,应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历”。国

家公务员录用招考相关政策也规定,凡是国家机关公务员招考职位明确要求有基层工作经历的,考生必须具备相应的两年以上基层工作经历。这里的“基层工作经历”所突出的“基层”,一般指的是在县级及以下党政机关、国有企业单位、外企或私企、国有事业单位及其他科研单位、村(社区)组织及其他经济组织、社会组织及其他处于生产一线的组织。显然,这些基层组织是构成中国社会生产系统的基本、基础单位。

综上所述,作为一个描述纵向层级的概念,作为中国政治权力运行和政治行为场域中最基础的层级,“基层”指的是县/区级以下的空间单元和组织单元,前者包括县级、乡级、社区、居民小区四级地理空间,后者包括基层政权和基层社会两个层面的组织单元。而就组织单元而言,前者指县乡两级政权机关,主要指中共党委、人民代表大会及其常委会、人民政府,后者指城乡社区/小区群众自治组织、企事业单位、社会组织等法人单位和产业活动单位,具体涵盖了如下实体要素(见图1)。有关基层民主在基层社会的运作,可理解为在这些实体要素中的运作。



资料来源:民政部:《民政事业发展统计公报》(2020年);国家统计局:《第四次全国经济普查公报》(2019年)。

图1 中国政治社会的基层单位构成

(二) 中国语境下的“民主”

对民主的追求,一直是中国共产党的使命。新中国成立不久,就确立了以社会主义民主政治为价值取向的根本政治制度,民主成为社会主义核心价值观取向之一。人民当家作主,是社会主义民主政治的本质特征。“在中国特色社会

主义政治生态中,人民当家作主既是中国共产党塑造的政治话语体系的核心组成部分,又是中国共产党创设的中国特色社会主义制度的具体政治内容。”^①人民当家作主最根本的体现就是国家一切权力属于人民,就是人民自主管理国家和社会。换言之,人民当家作主首先体现为一种国家制度、国家形态,是国家制度和政治生活中的民主,其标志是建立由人民统治的国家,解决了民主政治中“由谁统治”的问题。在此前提下,建立了一系列制度来保障人民当家作主,包括中国共产党执政制度、人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度、政府组织制度、干部人事制度等,这是在社会主义国家政治制度建设中保证人民主体地位的具体制度安排。其中,人民代表大会制度作为体现人民当家作主的根本政治制度安排,是人民当家作主在中国政治生活中最重要的体现方式。然而,在改革开放前,这个根本政治制度并没有很好地为人民当家作主提供制度保障,而是被一连串的政治运动所破坏。

1978年12月18日至22日,党的十一届三中全会召开,中国改革开放的序幕正式拉开,实现民主与法治成为政治体制改革的基轴和目标。十一届三中全会的主题报告《解放思想,实事求是,团结一致向前看》深刻体认到“没有民主就没有社会主义”,其第二部分专门论述民主问题,具体包括如下四个方面:一是民主与集中的关系,指出“当前这个时期,特别需要强调民主。因为在过去一个相当长的时间内,民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少”。二是生产经营管理的自主权,提出“应该让地方和企业、生产队有更多的经营管理的自主权”。三是人民群众的民主权利,提出“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”。四是民主与法制的关系,提出“为了保障人民民主,必须加强法制”,“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”。^②上述四个方面实际上涉及了党和国家政治生活中的民主、企业经济民主、群众自治民主三种民主形式,关涉国家形态的民主和社会形态的民主两种民主形态,第一次具体地扩展了社会主义民主的外延体系。

^① 常樵:《社会主义民主的本质和核心是人民当家作主》,载《科学社会主义》2008年第3期。

^② 《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社1994年版,第144—146页。

改革开放 40 余年来,中国共产党在新的历史起点上推进中国特色社会主义事业,形成了发展社会主义民主政治的总体思路,并不断对之进行完善。党的十八大之前,最高决策层对发展社会主义民主政治的总体思路,是在坚持党的领导的前提下,以坚持和完善人民代表大会制度为重点,以发展基层民主为最广泛的实践和基础,以扩大党内民主来带动人民民主为总趋势。党的十八大以来,最高决策层总结了前期中国民主政治发展的经验教训,开始重新校正民主政治的导向。党的十九大报告提出,“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”,并阐明了党的领导、人民当家作主、依法治国的内在关系,即党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。在上述内在关系中,党的领导通过党内民主而得以保障。党内民主的价值决定了党内民主建设的目标定位,即党内民主是党的生命。同时,党内民主的价值并不仅仅在于党的执政能力建设,而且在于进一步推动中国的民主政治建设,实现党内民主与人民民主的有机结合。^①

(三) 中国语境下“基层民主”

所谓基层民主,顾名思义即运行在“基层”的“民主”。邓小平同志曾指出:“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主。我们讲社会主义民主,这就是一个重要内容。”^②基层民主,是社会主义民主的重要组成部分,基层民主政治建设是社会主义民主政治建设的重要内容。

“基层”与“民主”两个词关联在一起出现,最早是在 1978 年。当时,理论界就国营企事业组织、建设兵团等单位中推行职工代表大会制、民主选举基层领导干部、实行民主管理的问题展开讨论,将这两个词关联在了一起。此后至 20 世纪 80 年代中期,此问题一直是一个热点议题。大约自 1984 年开始,“基层政权”建设、“基层群众自治”“中国特色的社会主义民主政治”建设成为新的热点术语。正是在这些讨论中,“基层民主”概念应运而生。自彼时至今,理论界围

^① 佟德志:《中国式民主:要素、结构与战略》,载高建、佟德志主编:《中国式民主》,天津:天津人民出版社 2010 年版,第 4 页。

^② 《邓小平文选》(第三卷),北京:人民出版社 1993 年版,第 252 页。

绕中国基层民主的价值和意义、基层民主的制度和政策、基层民主主体权利保障、基层民主的具体体现方式和实施路径等问题展开研究,取得的理论研究成果汗牛充栋。

理论上,中国基层民主的内涵,可以理解为人民群众在基层政治、经济和社会生活领域直接行使民主权利,参与基层公共事务和公益事业的制度安排与相关实践。而就外延而言,可以从如下角度来理解和观察。

首先,从中国语境下“基层”概念的角度,基层民主包括政权和社会两个方面的民主。基层政权建设中的民主安排体现为:一是县乡两级中共党委、城乡社区及各类企事业单位党组织依据民主集中制的基本原则和精神,在制度规定和政治生活两个层面所体现的民主安排;二是县乡两级人大代表直接选举、人大代表履职及联系群众等民主制度和实践;三是县乡两级政府决策民主、政务公开等民主制度和实践。此外基层工会、妇联、共青团等群团组织对直接选举、群众工作的探索,也可纳入此范畴。基层社会发展中的民主安排体现为:基层群众自治、企业自主经营、基层社会组织协同社会治理、公众参与城乡基层公共管理等。

其次,从中国特色基本政治制度设置的角度,基层民主主要体现为基层群众自治制度,包括三个方面:一是以村民委员会为组织形态的农村村民自治,二是以社区居民委员会为组织形态的城市居民自治,三是以职工代表大会为组织依托的企事业单位的职工自治。

最后,从中国基层民主实践活动形式的角度,基层民主体现为民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等方面。

本文所论述的中国基层民主,即以上述理论内涵和外延为基础,理解和分析转型期中国基层民主的发展实践及其演进逻辑。

二、基层民主的制度体系与发展

总体来看,中国基层民主发展的制度体系、实践内容和实践形式主要体现在如下四个方面。

（一）基层党内民主

基层党内民主,指基层党组织的民主制度建设与实践。截至2021年6月5日,中国共产党党员总数为9514.8万名,基层党组织总数为486.4万个,其中基层党委27.3万个,总支部31.4万个,支部427.7万个。^①改革开放以来,尤其是党的十七大以来,党中央高度重视党内基层民主建设,从加强党的执政能力建设和先进性建设的战略高度作出部署,切实加以推进。作为党内民主建设的基础工程,基层党内民主体现在制度规定和政治生活两大方面。各地以尊重党员主体地位,落实党员知情权、参与权、选举权、监督权为重点,积极稳妥推进党内基层民主建设,具体体现为具体民主安排。

第一,党代表作用发挥。一是落实党代表大会常任制和任期制。党的十六大提出“扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点”,党的十七大提出“选择一些县(市、区)试行党代表大会常任制”。各地按照中央要求,在一些县(市、区)试行党代表大会常任制。试行党代表大会常任制的县(市、区)落实代表任期制,建立党代表大会年会制。一些地方还选择部分乡镇开展党代表大会常任制试点。二是创新党代表履职平台。许多地方积极探索党代表作用发挥的途径、方法和工作机制,设立党代表联络办公室、党代表工作室、“两代表一委员”等平台。截至2012年10月,共有20个省(区、市)、174个市(州)、780个县(市、区)成立了党代表大会代表联络工作机构;365个市(州)、2684个县(市、区)探索建立了代表提案和提议、调查研究、列席党委有关会议、联系服务党员群众等配套工作制度。^②三是注重扩大代表选举中的民主。广泛发动基层党组织和党员参与代表选举,加大从生产和工作一线推选代表力度,重点提高工人、农民代表比例。党的十三大至十九大代表中,来自生产和工作第一线的代表占比逐步增高,分别为18.9%、22%、24.1%、24.3%、28.4%、30.5%、33.7%。

第二,基层党组织选举。基层党组织选举,一般指的是基层党组织领导班子的直接选举。《党章》规定:“党的各级领导机关,除它们派出的代表机关和在

^① 《中国共产党党内统计公报》,中共中央组织部网站:<http://news.12371.cn/2021/06/30/ARTI1625021390886720.shtml>,访问时间:2022年3月1日。

^② 中央组织部组织一局:《党的组织制度和党内基层民主建设的创新实践——关于十七大以来党的组织制度和党内基层民主建设情况的调研报告》,载《光明日报》2012年10月22日。

非党组织中的党组外,都由选举产生。”改革开放以来,各地按照中央要求,结合实际,落实党员民主权利,改革基层党组织选举制度。2004年颁布的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》首次明确指出要“逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围”,党的十七大之后,基层党组织领导班子直接选举和差额选举成为硬性规定,这是基层党内选举民主最重要的进步体现。许多地方在基层党组织换届选举中,改进候选人提名制度和选举方式,提高候选人提名、介绍、选举中的民主质量,激发了党员群众的参与热情,提高了领导班子的公信力。全国大部分地方村级党组织换届选举采取“两推”办法,即党员推荐和村民推荐相结合产生村党组织领导班子成员人选。一些地方的乡镇党委换届选举也探索采取实名推荐、公推直选等办法,这些方式又与干部制度改革结合在一起,一些大面积试点的省份如四川省的试验,显示了较好的综合效应。

第三,基层党务公开。《党章》规定:“党的各级组织要按规定实行党务公开,使党员对党内事务有更多的了解和参与。”所谓党务公开,是指凡涉及党的思想、组织、作风、制度、能力等方方面面的建设和发展的状况以及财务开支账目必须向全体党员通报。2010年,中央颁布《关于党的基层组织实行党务公开的意见》,对基层党务公开的内容、程序和方式作出规定。党的十八大、十九大报告指出,要扩大党内基层民主,推动党务公开,畅通党员参与党内事务、监督党的组织和干部、向上级党组织提出意见和建议的渠道。许多地方基层党组织细化公开内容,规范公开程序,严格公开时限,创新党务公开手段,在以党内会议、文件、简报、党员活动室、广播电视、党报党刊、公开栏等传统方式实行公开的同时,充分运用互联网、局域网、电子显示屏、远程教育站点、手机短信、微信公众号等现代信息手段,使党务公开更加简便、快捷、高效,全国基层党组织党务公开平均覆盖率达98%以上。党务公开为党员、群众了解和参与党内事务提供了一个可操作的平台,有效推动了各级党组织转变工作作风,增强了党员的归属感和责任感,党员主体作用得到了更好发挥。

第四,党员民主议事决策。实行基层党组织重大事项的民主讨论和决策,是基层党内政治生活民主性的重要体现。基层党务分为常规事务和重大事项两种。前者指那些经常重复出现的、性质非常相近的例行性事务,一般由基层党组织有关领导、工作人员直接照章办事,事后通报即可;后者指那些具有全局

性、方向性和原则性等特点的需要决策的事项,必须由领导班子按照民主集中制原则讨论决定,必须事先征求全体党员的意见,进行民主讨论。改革开放以来,各地结合实际,积极推进党员民主议事决策的有效途径与形式,完善基层党组织领导班子议事决策规则和程序,健全决策前征求意见制度,充分发挥党员大会或代表大会民主议事决策作用。“四议两公开”工作法在全国城乡社区推行,许多地方的基层党组织还采取了“民主恳谈会”“六议两公开”“六步决策法”等形式,保障党员群众共同参与议事决策。

(二) 基层人大民主

人民代表大会制度是人民当家作主的根本制度,人民性是人民代表大会制度的鲜明特征,这决定了人民代表大会制度运转中必须秉持民主的基本原则,健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道。就基层人民代表大会制度运行的过程而言,所体现出的实质性民主安排主要包括如下两项内容。

第一,基层人大代表直接选举。县乡人大是基层国家权力机关,是我国地方国家政权的重要基础,是实现基层民主的有效形式。县乡两级人大代表由选民直接选举产生,约占我国五级人大代表总数的 95%,是党和国家联系广大人民群众的桥梁纽带。县乡两级人大代表直接选举是中国政治选举制度体系中最基础、最重要的构成部分,是人民实现政治民主权利的直接体现。新中国成立后特别是最近 40 余年来,随着改革开放深度和广度的不断拓展,基层人大代表直接选举制度经历了深层次的变迁和发展。从法律文本的层面看,选举制度在改革历程中不断完善。自 1979 年 7 月新的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》颁布实施后,又分别经过了 1982 年、1986 年、1995 年、2004 年、2010 年、2015 年、2020 年的七次修正,基层人大代表直接选举也在历次修正中不断规范化、科学化、完善化,表现出选举权利扩大化、选举机构常设化、代表提名多样化、代表比例平等化、选举程序规范化、选举制度完整化的特点。从制度实践的层面看,县乡两级人大代表直接选举自 1980—1981 年全面铺开至今,已经历了十数次制度实践,每一届县乡两级人大代表数约为 250 余万名。2020 年修改的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》规定,适当增加县乡两级人大代表名额的基数,将不设区的市、市辖区、县、自治县的人大代表

名额基数增加 20 名;将乡、民族乡、镇的人大代表名额基数增加 5 名。这在一定程度上弥补撤乡并镇后乡镇人大代表数量的减少,以及乡镇改设街道后原有的乡镇人大代表名额削减、基层群众政治参与度不足的问题,以适应改革开放新时期、新形势、新发展的需要。

第二,基层人大代表履职。《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》明确规定了人大代表应当履行的职责和义务,其中“与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求”是重要的一项。在制度实践中,各地根据实际积极探索建立有利于发挥人大代表作用、保障人大代表履职的长效机制和平台,主要途径有两条:一是实体性平台。一般在乡镇、街道或社区设置人大代表联络站(点)、人大代表工作室、人大代表之家、人大代表联系群众活动室、人大代表履职活动中心等,名称不一,但都属于这样的创新举措,形成了人大代表履职的“家站化”格局。^①不少地方如广东、浙江、江苏等省出台了相关文件,对人大联络站点设置和建设给予指导。人大代表进驻这些平台,接待选民,征集社情民意,力所能及地帮助群众解决困难。二是网络性平台。即依托区县级人大代表门户网站、微博、微信公众号,按照统一模式建立起的人大代表网络履职平台,代表轮流在网络上值班,负责关注或回复本地区选民提出的问题。全国省会城市及“较大的市”基本上都建构起覆盖基层的人大代表联络网,形成了“有事找代表”的民意表达机制。通过这样的平台和机制,基层人大代表担负起代表工作职责,积极回应群众关切,把人民群众的小事转化成议案建议。

(三) 基层行政民主

行政民主,指国家行政机关在制定和实施公共政策及公共管理过程中的民主状态,以确保行政程序的公平和正义。行政民主体现在相关的民主制度安排和民主工作作风等方面。改革开放以来,基层行政直接选举、政务公开、行政听证等是比较突出的实践创新举措,保障了基层行政过程中的公众参与。

第一,基层行政选举,即基层行政首长的选举。在既定法律框架下,县级政

① 席文启:《近年来代表履职和代表工作发展的新趋势》,载《人大研究》2020 年第 2 期。

府、乡镇级政府首长都是通过间接选举的方式产生的。但实践中,自 20 世纪 90 年代中期以后,由于乡镇政权组织职能分化、村民自治的蓬勃发展、经济生活市场化和社会结构多元化等因素的共同作用,一些地方在乡镇一级甚至县一级行政首长选举中出现了新的形式,如“直接选举”“公推公选”“代表直接提名乡镇长、副乡镇长候选人”“两票选任”,等等。上述各种新形式,也被概括为“半竞争性选举”实践,是指包括多名经过公开程序产生的候选人的选举,选民有某种自主选择的余地,不过尽管在选举过程中存在竞争因素,但竞选活动的开展方式和内容还有比较多的限制,其结果在某种程度上也具有不确定性。乡镇行政选举中出现的新特点,标志着基层民主政治的发展有了新的着力点。乡镇行政选举改革最早发生在四川省,大约是在 1995—1996 年,但直到 1998 年,乡镇长选举改革才引起了国内外舆论的关注,自此后相关案例急剧增加。2001—2002 年,四川省 45% 的乡镇、1/3 的乡镇行政首长职位是通过选举产生的;同期,其他省份和地区如湖北、广西、贵州、吉林也出现了十几个类似个案。2002 年以后,浙江省、重庆市、云南省、江苏省出现了 50 余个案例。2003—2011 年间,在乡镇行政首长选举创新的经验基础上,一些地方把半竞争性行政选举扩大到县一级。如江苏省淮安市清河区 and 淮阴区、南京市白下区和雨花台区、金坛县和沛县、湖北省襄樊市樊城区和老河口市进行了区(县、市)长职位的“公推公选”实践,采取民主推荐、实地调研、演讲答辩、组织考察、酝酿初步人选、市委常委会票决、市委全委会票决和人大选举等程序,选举产生区(县、市)长。上述十多个省份和地区曾经发生过的基层行政选举变革,在一定程度上意味着基层民主政治发展迈出了新的步伐,对于中国基层民主和政府治理机制都具有积极的意义。

第二,基层政务公开。党的十三大提出“要提高领导机关的开放程度”,自此以后,政务公开成为行政体制改革的一项基本内容。政务公开要求行政机关决策、执行、管理、服务、结果全过程公开,保障公众知情权、参与权、表达权和监督权。21 世纪以来,国家层面就政务公开问题所发布的相关文件有 100 多个,各职能部门每年度都开展政务公开行动和督察工作。根据相关文件规定,政务公开的出发点和落脚点是让群众知情、参与和监督,但不同层级政务公开的内容和要求具有差异性。其中,基层政务公开的要点在于城乡社区居民关心的事

项,包括财政收支及各类专项资金的管理和使用情况、土地利用总体规划、宅基地使用的审核情况、房屋拆迁及其补偿补助费用的发放、涉农补贴、户籍管理、社会救助、养老服务、社会保险、就业创业、城市综合执法、医疗卫生、环境保护等领域的政务信息。基层政务公开还延伸到城乡社区和各种公共企事业单位,农村社区推进村务公开,城市社区推进居务公开。所有面向基层服务的医院、学校、公交等公共企事业单位,都全面推行办事公开,编制办事公开目录,公开岗位职责、服务承诺、收费项目、工作规范、办事纪律、监督渠道等。总体上,基层政务公开不断深化,政府信息、行政权力公开透明运行、公共企事业单位办事公开全方位推进,基层政务(行政)服务大厅发展迅速,服务群众功能不断完善。

第三,基层行政听证。行政听证指行政机关作出涉及公民、法人或者其他组织利益的重大事项或者重大决定之前,充分听取公民、法人或者其他组织的意见的活动。中国的行政听证自 20 世纪 90 年代中期在广东省起步,并很快扩大到全国各地,随后国家层面通过立法而正式确立。《行政处罚法》《立法法》《行政许可法》《价格法》《行政强制法》《环境影响评价法》《治安管理处罚法》《行政复议法》等,都对行政听证的相应范围、程序、要求等作出了具体的规定,从而形成了行政处罚听证、行政决策听证、行政立法听证等基本行政听证制度,使行政听证制度成为中国行政程序法制中的核心部分,为民众政治参与、行使民主权利提供了有效途径。在基层日常行政实践中,各个政府部门已经广泛采用行政听证制度,公众参与行政听证已经成为公共行政运作的一个前提,行政听证的适用范围逐渐扩大,具体操作程序上日显成熟。

(四) 基层群众自治

改革开放以来,基层群众自治成为基层民主发展的一大亮点,成为中国特色社会主义政治的一项基本制度,成为中国特色社会主义民主最广泛的实践形态,是人民群众实践民主政治的技能、进行有序政治参与的最重要形式。基层群众自治主要体现在三大方面:农村社区村民自治、城市社区居民自治和企事业单位民主管理。

第一,农村社区村民自治。自 1982 年宪法第 111 条规定“村民委员会是基层群众自治性组织”,“村民自治”就成为中国基层政治发展实践和相关理论研

究中的一个热词。1994年民政部下发的《关于开展村民自治示范活动的通知》首次提出了“四个民主”的概念,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民自治的核心内容就是“四个民主”,实质意义是由村民直接行使民主权利,依法办理自己的事情,实行自我管理、自我教育、自我服务,发展农村基层民主。所谓民主选举,即按照宪法、村委会组织法、实施村委会组织法办法和村委会选举办法等法律法规,由村民直接选举或罢免村委会干部。村委会由主任、副主任和委员3—7人组成,每届任期五年。村民委员会选举是改革以来最先出现的群众直接选举形式,数亿农民参与其中,是世界上参与人数最多的选举。所谓民主决策,指凡是涉及村民利益的事项,包括本村享受误工补贴的人员及补贴标准、从村集体经济所得收益的使用、本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案、土地承包经营方案、村集体经济项目的立项及承包方案、宅基地的使用方案、征地补偿费的使用及分配方案、以借贷或租赁或其他方式处分村集体财产,以及涉及村民共同利益的其他事项,都须经村民会议讨论决定方可办理。所谓民主管理,指全体村民通过各种民主法制方式管理本村的事务,讨论制订或修改村民自治章程或村规民约。村民委员会负责办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,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,村民委员会实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的原则,建立健全各种工作制度。所谓民主监督,指村民通过村务公开、定期报告、民主评议、村委会成员离任审计等制度形式,监督村民委员会及其成员的工作。村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。法律所规定的由村民会议或村民代表会议讨论决定的事项及其实施情况,政府拨付和接受社会捐赠的救灾救助、补贴补助等资金、物资的管理使用情况,计划生育政策的落实方案,村民委员会协助人民政府开展工作的情况,涉及本村村民利益和村民普遍关心的其他事项,村民委员会都应当及时公布,并保证所公布事项的真实性,接受村民的监督、查询。

第二,城市社区居民自治。社区居民自治是城市基层社会治理中的基础性环节,其核心内涵也是指社区居民在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督即“四个民主”,实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务,按照社区居民“自己管理自己的事情”“大家的事情大家办”的原则,通过民主协商的

方式,共同解决社区内公共事务和公益事业方面的问题。如同村民委员会一样,居民委员会是城市社区居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。《中华人民共和国居民委员会组织法》规定:“居民委员会进行工作,应当采取民主的方法,不得强迫命令。”这种自治民主主要包括两种类型:一是选举民主。1982年宪法有关对“居民委员会主任、副主任和委员由居民选举产生”的规定,为城市居民委员会自治性质和选举制度奠定了最坚实的宪法基础。但是,与村民委员会选举不同,城市居民委员会选举的迅速开展主要是政府统一部署的结果。40余年来,居委会直接选举全面铺开并健康发展,对于提高城市社区管理和服务水平、保障社区居民享有更多更切实的民主权利、落实中央政府有关城市治理的各项方针政策,都具有重要的意义。但是相较于村民委员会选举,居民委员会缺乏集体资产,与社区居民的利益关联度不高,因此,城市社区居民中对居委会选举持冷漠态度的人数占相当大的比例。二是协商民主。城市社区协商民主的载体是居民议事会。作为一种基层创新,社区居民议事会最早兴起于20世纪90年代末的城市管理体制改革的社区建设试验交织的运动中,此后经过国家推动、地方学习、基层反复实验,到2019年底,城市社区居民议事会机制已经实现了全覆盖,并在农村社区中全面实行。在本质上,社区居民议事会可被视为对居民(代表)会议这一法定社区权力机构的补充和延伸,补充性体现在权力结构的多元化上,延伸性体现在权力运转的多频次上。目前,城乡社区居民议事会已经成为社会主义协商民主建设的重要组成部分和有效实现形式。此外,随着住房制度改革而兴起的城市社区业主委员会及其制度发展,进一步拓展了城市基层群众自治的空间。

第三,企事业单位民主管理。企业是市场经济的基本细胞,是现代经济组织的基本形式,企业内部民主治理的优劣,决定着企业的发展和命运。而所谓事业单位,是指由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。企事业单位民主管理,是指企事业单位职工依照相关法律法规规定,通过职工代表大会或其他形式,对企事业单位内部共同事务进行民主参与、民主决策、民主监督。其中,企事业单位民主管理的基本制度是职工代表大会。作为职工基层民主参与的基本形式,职工代表大会制度起步于新中国成立之初,经工厂管理委员会、职工代表会议等形式而最

终确立。改革开放以后,有关职工代表大会的产生、功能、运转机制等制度内容,《全民所有制工业企业法》《劳动法》《公司法》《工会法》《全民所有制工业企业职工代表大会条例》《乡村集体所有制企业条例》《城镇集体所有制企业条例》《学校教职工代表大会规定》等法律法规都有明确规定。根据这些法律法规,企事业单位职工代表大会具有以下特征:一是具有完整严密的组织制度和组织体系;二是具有广泛的群众性和代表性;三是具有法定的权威性,企事业单位事务公开、职工董事、职工监事等一系列制度均依赖职工代表大会职权的发挥。总体上,以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,已经成为各类企事业单位组织职工依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的基本制度。同时,随着时代的发展,企事业单位民主管理除了职工代表大会这一基本形式,集体协商制度、职工董事制度、职工监事制、专门委员会制度、联席会议制度、职工代表巡视制度以及恳谈会、对话会、听证会等也成为民主管理的新形式,有效补充了职工代表大会的不足,对于落实保障职工知情权、参与权、表达权、监督权,维护企事业单位和谐稳定发展具有重要意义。

三、基层民主的价值定位与战略

中国共产党在建构当代中国民主的历史实践过程中历来重视基层民主建设,基层民主具有起点、先行和基础性意义,是中国特色社会主义民主政治的基础性制度,对于中国现代政治发展具有基础性价值和意义,主要体现在如下方面。

(一) 基层民主的价值定位

第一,基层民主是现代中国民主政治发展的起点。早在新民主主义革命时期,中国共产党在革命根据地就充分依靠、充分发挥人民群众的积极性和创造性进行民主建设和民主管理,形成了民主建政的理念,确立了发展基层民主的原则,探索并开始实践基层民主政治建设的形式,初步建立了人民群众广泛享有民主权利的制度框架,开创和积累了在基层实现人民当家作主的历史经验。众所周知,中华苏维埃共和国的建立是中国共产党开始执掌政权、领导与管理

国家的伟大尝试,发展民主政治是中共苏维埃政权最基本的执政经验。此时期的民主政治,主要体现为基层民主建设,包括:实行基层政权的民主化,通过民主选举,实现工农群众直接参与基层政权;实行基层民主监督,让工农群众监督公权力运行,通过建立士兵委员会让士兵参与军队民主监督;实行民主集中制,充分保障党员权利,加强对党和苏维埃政府的监督。延安时期,中国共产党在陕甘宁边区进行了基层民主建设的辉煌实践,包括:通过村民选举建构基层政权,充分保证了人民主权;通过三三制政权结构,吸纳各阶层民主人士参政议政,实现了最广泛的民主;通过基层干部选拔培养制度,增强了基层政府能力,使其真正成为人民的办事机构;通过群众社团建设,领导人民群众创造了丰富的民主参与形式,等等。对于基层民主的重要性和必要性,中国共产党有着清醒的认识。“越下层越要民主,下面的基础打得广大而且结实,民主政治的力量和成绩才能发展起来。那上面的尽管有些民主,有些是装样骗人的,即使不是骗人的,而没有实施,一下去就走了样,有民主也等于不民主。新的民主政治,需要有极其丰富、极其彻底的内容,而这些内容埋藏在广大的下层群众中,也只有下层群众才能开发。”^①总之,在新民主主义革命时期,党领导下的民主建设工作的重点在基层,一切工作的基础在群众中。可以说,新民主主义时期的基层民主建设的成功经验,是中国共产党能够取得最后成功的最重要的原因,也是中国共产党建构现代民主国家的起点。

第二,基层民主是当代中国民主政治发展的基础。1949年,中国共产党从革命党成功转型为执政党,确立了新中国的国体和政体,奠定了基层民主发展的制度环境。新中国成立之初的数年里,中国共产党继续通过民主方式,依靠、动员和组织人民群众全面参与人民政权建设和民主改革。通过普遍建立区、乡(村)人民代表会议制度,定期召开人民代表大会,实现城乡基层人民群众当家作主;通过建立农业合作社,将分散和孤立的农民组织起来;通过建立工厂管理委员会和职工代表会议,实施企业民主管理;通过成立居民委员会将分散市民联结起来,实行自我管理和服务。即使在后来政治权力过分集中的时期,党在

^① 转引自马成:《谢觉哉关于民主和边区参议会思想新论》,载《东北师大学报(哲学社会科学版)》2011年第3期。

城乡基层也探索实施了一些民主实践形式,例如将民主办社作为人民公社建设的一个重要原则,在人民公社之下的生产大队、生产队管理中积累了村民民主参与的经验,这也是 20 世纪 70 年代末村民自治之所以首先能够兴起的重要基础。改革开放后,中国共产党不断深化对国家整体民主和基层民主政治建设之间关系的认识,将基层民主作为整体民主政治发展的基础部分,从基层开始着手启动经济体制改革和民主政治发育。党的历次重要会议,都对基层民主政治建设的价值、定位、意义、具体内容和形式、具体路径和措施等作出了全面深刻的论述。其中,党的十七大报告把发展基层民主、保障人民享有更多更切实的民主权利作为社会主义政治建设的一项重大任务,并要求把扩大基层民主作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。这样的表述,在党的全国代表大会报告中还是第一次,充分体现了党对发展基层民主的高度重视。党的十八大以来,基层民主作为发展社会主义民主的基础性工作一直处于稳步推进中,“形成了以基层自治组织建设为依托,制度化建设为方式,在实践中发展民主内容和形式的基层民主政治建设的总体思路”^①。

(二) 基层民主的推进战略

第一,宪法保障。新中国成立后的第一部宪法是 1954 年宪法,其开创的国家结构在数千年的中国历史上是前所未有的,与《共同纲领》相比,也是一个伟大的进步,其关于基层直接选举、公民权利和义务的规定都是开创性的,从而把中国共产党在局部执政时期探索民主政治的有效经验,以国家根本大法的方式予以确立和保障。党的十一届三中全会后,中国共产党在继承和发展 1954 年宪法优点的基础上,领导制定了 1982 年宪法。与 1954 年宪法相比,1982 年宪法不但继续确认了县乡基层人大代表的直接选举,而且开创性地确认了“国营企业依照法律规定,通过职工代表大会和其他形式,实行民主管理”;确认了“集体经济组织在接受国家计划指导和遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权。集体经济组织依照法律规定实行民主管理,由它的全体劳动者选举和

^① 徐勇等:《基层民主发展的途径与机制》,北京:北京师范大学出版集团、北京师范大学出版社 2015 年版,第 27 页。

罢免管理人员,决定经营管理的重大问题”;确认了“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”。这意味,1982年宪法以国家根本大法的形式,确立了中国社会主义基层民主政治的基本形式。此后历次宪法修改,都保留了这些基本形式并与时俱进地予以完善,从而使基层民主政治建设具有了刚性的宪法依据和保障,也成为国家立法部门、行政部门制定基层民主的“规则之规则”。

第二,立法推进。在宪法有关基层民主政治建设的规定框架下,在党的领导下,全国人大、中央政府及其职能部门、有立法权的地方人大及其常委会、地方政府及其职能部门在最近40余年中所制定实施的推进基层民主政治发展的法律、法规、规章及其他规范性文件多达数千个。这些有关基层民主政治发展法律、法规、规章及其他规范文件,是基层民主政治发展所依据的具体规则、具体安排,明确了基层民主政治发展的方向、目标、途径和机制。可以说,中国基层民主政治进程是在严格的法律规制下推进的,带有强烈的法制色彩,并蕴含着鲜明的中国特色的价值取向,即偏重秩序构建、采取普遍原则与特殊原则相结合的混合主义、权利保障的国家主义。^①

第三,社会实验。中国基层民主发展是一个渐进的过程,是在党和政府的领导下、主导下进行的,同时也得益于基层社会、人民群众的政治创造性。从党和国家的角度看,发展基层民主最初是被作为党争取政权的工具,而新中国成立后特别是改革开放以来的实践表明,发展基层民主也是解决基层社会问题的工具,是党和国家组织动员全社会力量来实现在不同时期中心任务的重要举措,是巩固执政基础的战略选项,为验证选项的政治社会效益,党和国家一般通过“政策试点”的方式推进基层民主。从基层社会的角度看,农村基层民主的出现,最初就是农民群众自发探索出的解决人民公社体制解体后乡村治理问题的方法;在城市,无论是社区民主还是企事业单位民主的发展,绝大多数都是基层群众、基层单位在解决特定问题的过程中积累的有效经验模式,经广泛的政策学习,最终被国家肯定和确认。实践表明,无论是基层选举民主,还是协商民

^① 曾锡环:《中国基层民主政治发展的法律解读》,载《深圳大学学报(人文社会科学版)》1999年第6期。

主,无论是基层民主管理,还是基层民主监督,都具有由局部到全面、由个别到整体的逐步发展过程。因此可以说,中国基层民主发展进程显现出一定的功利主义导向,是为了实现一定的目标、解决一定的问题而进行的,因而具有比较鲜明的社会实验色彩。基层民主正是在各地的社会实验中增量渐进,与宏观政治体制和整体经济转型相适应,形成了中国特色的基层民主发展战略和技术路径。

四、基层民主对于当代中国政治发展的贡献:一个简要评估

最近 40 余年来的实践表明,中国的改革发展是先有地方和基层创造的好经验,在总结经验的基础上形成好政策,好政策试行若干年固定下来形成好制度。各个领域的基层创新对于国家整体层面经济、政治和社会发展的贡献,是可见可见、不言而喻的。其中,在政治领域,基层民主已经成为社会主义民主政治最广泛的实践,从村庄到城市社区、从基层社会领域的民主到基层党内和基层行政领域的民主、从基层选举民主到基层协商民主、从企事业单位的民主管理到基层团组织及各类社会组织的民主探索,实践领域日益扩展,实践内容和形式日益丰富;同时,基层民主的制度框架体系在实践探索中不断发展并基本形成,成为社会主义民主的基础性制度,既适应了改革开放和社会主义市场经济体制发展的要求,也实现了十数亿人的基本民主权利。

总体上,基层民主的发展进程,既体现为党和国家各种文本制度和政治性宣示中对民主价值的认同,也具体表现为普通群众政治参与的实际规模和发展程度。^①尽管还存在着这样那样的不足和问题,但基层民主发展无疑为国家整体民主发展提供了经验,创造了素质条件,协调了基层人民的民主参与和国家政治管理之间的张力,从而获得了最广泛的政治动员,增强了国家的凝聚力^②,促进了党和国家的制度建设和政治稳定,走出一条中国式民主政治发展道路。

① 黄卫平:《中国基层民主发展 40 年》,载《社会科学研究》2018 年第 6 期。

② 徐勇等:《我国基层民主政治建设的历史进程与基本特点探讨》,载《政治学研究》2006 年第 4 期。徐勇等:《基层民主发展的途径与机制》,北京:北京师范大学出版集团、北京师范大学出版社 2015 年版,第 29—31 页。