

# 中国特色社会主义基层直接民主的理论基础、 实践演进和发展机理

韩瑞波 彭娟

**【摘要】** 发展基层直接民主是新时代中国特色社会主义基层民主政治建设的新动向,需系统解读其理论基础、实践演进与发展机理。马克思主义民主理论对于民主政治范式选择与运行场域的科学诠释,有效回应了为什么推行直接民主与直接民主为什么需要在基层、只能在基层的重要问题。中国基层直接民主经历了新民主主义革命时期民主意识的初步觉醒、社会主义革命和建设时期发展蓝图的基本绘制、改革开放和社会主义现代化建设时期民主制度的体系化建设以及中国特色社会主义新时代民主机制的丰富优化,表现出“实践储备—理念成型—基础巩固—质量提升”的阶段性特征。迈入中国式现代化建设新征程的基层直接民主具有独特的发展机理,即以执政党引领基层直接民主的运行过程、以组织优化破解基层直接民主的规模困境、以全过程实践厘定基层直接民主的内容范畴。

**【关键词】** 基层直接民主;全过程人民民主;中国特色社会主义;民主政治

**【中图分类号】** D621 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2024)05-0085-08

**【基金项目】** 研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目“完善基层直接民主制度体系和工作体系研究”(23ZDA069)。

**【作者简介】** 韩瑞波,华中师范大学政治与国际关系学院副教授;彭娟,华中师范大学政治与国际关系学院博士研究生。

基层民主是中国特色社会主义民主政治建设的根基所在。党的二十大报告提出,“基层民主是全过程人民民主的重要体现。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”<sup>①</sup>。作为实现人民主权最直接、最理想的民主形式,直接民主在基层社会的实践和应用,是推进全过程人民民主的题中之义,也是实现人民当家作主的必要选项。在全过程人民民主理念提出后,在建设“最真实、最广泛、最管用的民主”的政策指引下,完善基层直接民主制度体系和工作体系,由人民群众直接行使民主权利,管理国家和社会公共事务,重视基层民主价值的直接实现,已然成为新时代推进基层民主政治建设的大势所趋。发展基层直接民主的政策话语衍生,预示着中国式基层民主即将迈入一个以“直接性”为关键特征的新发展阶段,中国基层民主政治建设亦将迎来理论研究和实践探索的双重创新热潮。那么,如何理解基层直接民主?对此问题的追问,构成对新时代基层民主政治建设新动向进行学理分析的起点。本文试图在马克思主义民主视阈下深刻阐述和系统诠释中国特色社会主义基层直接民主的理论基础、实践演进和发展机理,以期进一步完善和丰富中国式民主理论体系,为基层民主政治建设的实践探索提供智力支持。

## 一、民主范式与运行场域:中国特色社会主义基层直接民主的理论基础

马克思主义民主理论为全面理解基层直接民主提供了丰富的思想理论基础。可以说,中国基层直接民主

<sup>①</sup> 《习近平著作选读》第1卷,人民出版社2023年版,第32页。

鲜明彰显了马克思主义民主理论的价值主张——相较于间接民主，直接民主在捍卫人民主权和人民民主方面更具优势，但优良的民主政体绝非直接民主与间接民主的非此即彼，而是两种民主范式的有机融合；直接民主需要特定的运行场域，必须审慎看待直接民主的条件限制。有鉴于此，解读中国特色社会主义基层直接民主的理论基础，应科学回应为什么推行直接民主以及直接民主为什么需要在基层、只能在基层的重要问题。

#### （一）基层直接民主的民主范式选择

在较长一段时间内，即便理论界对直接民主的价值理念给予了高度肯定，但囿于其较难规避自身天然存在的操作成本较高、运行效率较低以及潜在的非理性风险等弊端，使之在现实政治生活中的实际运用遭受阻滞。越来越多的学者认为，通过直接民主实现人民主权的政治设想过于理想化，以人民直接参与为基础的直接民主只有在特定条件下方可实现。如若不具备这些条件，间接民主可能是现代民主政治的唯一选择。“代议民主制是现代条件下最好的民主政体，代议制政体就是全体人民或一大部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权。”<sup>①</sup>间接民主制的优势在于保证民主政治高效且理性地运行，防止公共决策的难产与多数暴政的出现。一方面，现代社会系统庞大而复杂，社会分工和专业化趋势愈演愈烈，对社会公共事务的处置渐趋讲究行政效率，也更偏向于委托给由民主选举产生的专门“代表”。另一方面，间接民主制为公共决策的形成提供了必要的过滤装置，可有效避免政治风险与危机的发生，这是直接民主所不具备的防范力和制约力。照此逻辑，直接民主似乎应当被现代民主国家所抛弃。然而，马克思主义经典作家持有不同的观点。

马克思主义民主理论认为，当无产阶级斗争取得胜利并建立自己的政权之时，阶级差别将逐渐消失，政治作为一种社会用于维系阶级统治长存的体制被解除，工人阶级的解放预兆着一种新的管理形式的出现——无产阶级将利用自己的政治进行统治——实行直接民主管理国家。英国政治学家赫尔德就马克思主义民主模式的特征进行了总结：“最小的社区管理他们自己的事务，选举代表参加更大的行政单位（地区、城市），这个组织依次又向更大的行政地区选举代表（全国代表团）。这种安排以作为直接或委托民主的‘金字塔’结构而著称。所有代表都是可以罢免的，受他们的选民约束并组织成为直接选举产生的委员会‘金字塔’。”<sup>②</sup>为保证人民观点得到充分表达，人民意见受到充分尊重，避免基于分权原则设立的国家机构处于选民的直接控制之外、政府行政缺乏责任等缺陷的滋生，马克思主张实践“真正的民主制”，以民主选举产生的公社组织取代自由主义国家的机器，由人民的共同意志占据主导地位，所有国家机构都必须在单一的直接负责的机制范围之内行事。马克思指出，“公社是一个实干的而不是议会式的机构，它既是行政机关，同时也是立法机关”<sup>③</sup>，“不仅城市的管理，而且连先前由国家行使的全部创议权也都转归公社”<sup>④</sup>。

可见，马克思主义民主理论实现了直接民主与间接民主的有机兼容。真正民主制不仅要求实施全体人民基于权利平等和直接参与的民主选举，同时要求代表们要能够真正代表作为政治统一体的人民群众，真实反映人民的共同意志和公共利益。“每一个地区的农村公社，通过设在中心城镇的代表会议来处理它们的共同事务；这些地区的各个代表会议又向设在巴黎的国民代表会议派出代表，每一个代表都可以随时罢免，并受到选民给予他的限权委托书（正式指令）的约束。仍须留待中央政府履行的为数不多但很重要的职能，则不会像有人故意胡说的那样加以废除，而是由公社的因而是严格承担责任的勤务员来行使。”<sup>⑤</sup>各级代表既具有代表身份，又是公务执行人员，掌管立法权和行政权。这种“议行合一”的机构设置，在一定程度上解决了因行政分权导致的效率低下问题。马克思主义民主理论将普选制、代表制和“议行合一”等要素加以统合，实质上是间接民主的制度元素嵌入直接民主之中，融合两种民主范式的功能益处，确保人民依托代表公意的组织机构实现对国家权力的真正掌控。在传承和发展马克思主义民主理论基础上的中国特色社会主义民主政治建设，无论是党和国家高屋建瓴的制度设计，还是地方和基层在地化的创新探索，都真实而生动地体现出直接民主与间接民主的有机融合与优势互补，以实际行动从两种民主范式非此即彼的张力困境中解脱出来，进

① [英]密尔：《代议制政府》，汪瑄译，商务印书馆1984年版，第69页。

② [美]戴维·赫尔德：《民主的模式》，中央编译出版社1998年版，第132页。

③⑤ 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第154、155页。

④ 马克思：《法兰西内战》，人民出版社2018年版，第60页。

而缔造出民主政治建设的“中国方案”。

## （二）基层直接民主的运行场域框定

显而易见，直接民主是马克思主义经典作家们理想中的民主模式，但他们同样清醒地认识到，直接民主是有条件和限度的，超过一定的区域范围将难以实行。我们姑且将这种区域范围解读为直接民主的运行场域。在马克思主义民主视域中，市民社会构成实现直接民主所需的特定运行场域。这点可从马克思关于市民社会的阶级基础与立法权改革的阐释中看出端倪。马克思指出，伴随市民社会原子化进程的发展，从中产生了一个新的阶级——肩负人类解放历史重任的无产阶级，由此成为整个社会存续的基础，“丧失财产的人们和直接劳动的即具体劳动的等级，与其说是市民社会中的一个等级，还不如说是市民社会各集团赖以安身和活动的基础”<sup>①</sup>。唯有在市民社会这一行动空间内，无产者和劳动者才可能通过社会生活和政治生活获得彼此的认同和尊重，以及政治共同体成员的身份资格与本质规定，这是集聚和表达人民意志的必要前提。

立法权改革应当把捍卫人民意志作为法律建制的出发点与落脚点。人民的意志不是情绪宣泄、主观冲动的任性，而是整体而理性地参与政治活动，尤其是立法活动。正如马克思所言：“所以参与立法权就是参与政治国家，就是表明并实现自己作为政治国家的成员、作为国家成员的存在”<sup>②</sup>。为此，就要保证市民社会中的所有成员普遍地参与立法，直接行使自己参与公共事务的民主权利。这样一来，现实社会生活中的各类团体都将保有立法权，其成员能够基于自主自为和共识性的程序规则对公共事务发表意见，进行讨论、达成协议，在此基础上建立法律和执行决策。在这种情况下，民主运行的实质内容将远远大于外在形式，也将聚焦于行动本身及其结果，“人们关注的是实际行使权力的行动，是对公共生活的治理”<sup>③</sup>。这便赋予了直接民主强烈的治理属性，其治理效能深刻映射于市民社会提供的行动场域之中，映射于社会成员民主实践活动之中。

“真正民主制的治理效能越能得到全面的、深入生产生活的发挥，它就越能提升人民自我管理、自我支配的能力。”<sup>④</sup>对于真正民主制所呼吁的直接民主而言，其治理效能发挥的先天性条件便是最大限度地“深入生产生活”，扎根于基层。直接民主的运行场域只能是基层社会，这是社会主义国家践行人民民主理念的客观要求。人民民主是社会主义的生命，将人民民主的价值和理念“转化为科学有效的制度安排，转化为具体现实的民主实践，找到正确的体制机制和方式方法”<sup>⑤</sup>。这就要求不断健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道，从各个层次、各个领域扩大人民的有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法直接管理国家和社会事务、管理经济和文化事业。建立基层群众自治制度，在城乡基层实行居民自治和村民自治等形式的直接民主，是我国社会主义民主政治的一大创造，是中国人民民主制度优越性的重要体现。

由此，我们可将基层直接民主界定为：在城乡基层场域与基层群众自治的制度框架内，人民群众以实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督为原则，以将基层社会建设成为治理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体为目标，通过特定的民主程序和民主机制依法直接行使民主权利，对基层公共事务进行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的制度、规范和实践活动。一言以蔽之，基层直接民主的理念生成根源于马克思主义民主理论的伟大构想，并结合中国特色社会主义基层民主政治建设的本土化情境进行了创新性发展。顶层设计层面从“基层民主”到“基层直接民主”的表述转化，展现了党和国家坚决捍卫实现人民当家作主的初心使命和基本立场，预示着中国特色社会主义基层民主政治建设正在迈入新阶段，在制度设计、体系优化和机制创新等方面都将迎来全新变革。

## 二、意识唤醒、蓝图绘制与体系化建设：中国特色社会主义基层直接民主的实践演进

认识和把握基层直接民主的时代必然性、现实合理性及其发展规律，应着眼于中国民主政治发展在历史

①② 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社2002年版，第100-101、147页。

③ 李淑梅：《政治哲学的批判与重建——马克思早期著作研究》，人民出版社2014年版，第147页。

④ 赵恩国：《论作为解放政治的马克思主义民主话语：救赎意象与治理效能》，载于《浙江学刊》2023年第5期。

⑤ 《习近平谈治国理政》第4卷，外文出版社2022年版，第258页。

长河中的实践叙事。“无论是民主的制度，还是民主的观念，其缓慢而又坚强的发展都是在日积月累之后才显现出沧海桑田的历史变迁。”<sup>①</sup>基层民主政治建设并非一蹴而就，而是中国共产党百年奋进征程的经验集成和历史总结。其中包括新民主主义革命时期民主意识的初步觉醒、社会主义革命和建设时期发展蓝图的基本绘制、改革开放和社会主义现代化建设时期民主制度的体系化建设以及中国特色社会主义新时代民主机制的丰富优化。

#### （一）实践储备：民主意识的初步觉醒

新民主主义革命时期，中国共产党围绕“民族独立”“人民解放”开展的一系列实践探索，明确了党建设社会主义民主国家的立场和追求，促进了人民民主意识的觉醒。为激活和培育人民的民主意识，党在根据地和解放区大力发展乡村民主，建立了各种形式的农会组织，更以直接选举确立人民政权的方式快速打造了民主政治发展的“培养皿”。毛泽东同志主张，“我们主张组织完全的乡自治，完全的县自治，和完全的省自治。……乡长民选，县长民选，省长民选，自己选出同辈中靠得住的人去执行公役”<sup>②</sup>。为此依据广大群众整体文化水平偏低的实际创新出多样化的选举投票方式，如红绿票法、画杠法、豆选法、烧洞法、投纸团法等。诸多地区甚至实施村政府的直选。例如，1945年5月盐阜区临时参议会第二次大会通过的《村政府选举法》中规定村长、村行政委员及公民小组长之产生，“以实行普遍、平等、直接、不记名投票选举法进行之”<sup>③</sup>。在农村民主选举中，竞选形式被广泛采用。如1940年10月颁布的《晋西北村选暂行条例》指出“凡本村各抗日党派、群众团体即公民自由组合，均有提出村长与村代表候选人名单，在不妨害选举秩序下自由竞选之权”。这种赋予人民实质性选举权和被选举权的直接民主方式，潜移默化地加速了传统臣民意识的消解、现代公民意识的增进，使人民群众参政议事的能力得以提升，有效动员了农民群体亲身参与到民主政权的初期建设当中。

#### （二）理念成型：发展蓝图的基本绘制

新中国成立初期，依托土地改革运动和婚姻法运动，农民协会发展迅猛。截至1950年5月，湖南省14820个村中已有9564个村建立了农民协会，会员达到573万人。同年7月14日，政务院第41次会议通过的《农民协会组织通则》，将农民协会定性为农民自愿结合的群众组织，是农村改革土地制度的合法执行机关。这种自治色彩浓厚的基层群众组织在农民权益保护、生活改善和权利保障等方面发挥了举足轻重的作用，成为提升农民政治文化水平、动员农民参与人民民主政权建设的重要组织中介。不仅如此，农村群众治安保卫组织以及城市居民委员会等丰富多样的基层自治组织，在新中国颁布的《治安保卫委员会暂行组织条例》《中华人民共和国城市街道办事处组织条例》等一系列法律文本的进一步确认下走向制度化。

“没有群众自治，没有基层直接民主，村民、居民的公共事务和公益事业不由他们直接当家作主办理，我们的社会主义民主就还缺乏一个侧面，还缺乏全面的巩固的群众基础。”<sup>④</sup>1953年，彭真的《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》首次提出了“基层直接民主”的概念，言明基层直接民主之于社会主义民主政治建设的重要性。次年，中共中央颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》确定了居民委员会作为群众性自治组织的政治地位和法律地位，为居民委员会的组织化、法治化和规范化建设提供了法律依据。同年，内务部颁布的《关于健全乡政权组织的指示》指出，“一般可以自然村或选区为工作单位，必要时在自然村或选区下亦可划定若干居民组；人口居住集中的乡、乡人民政府可直接领导居民组进行工作；地区辽阔、居住分散的乡，乡以下可由若干自然村分别组成行政村，行政村下按自然村划定居民组进行工作。”<sup>⑤</sup>这种由乡镇根据实际情况划定工作单位的制度设计赋予了基层政权极大的自由裁量权，也大大拓展了基层群众自治的行动空间。以上制度化探索，逐步优化了“基层直接民主”的发展蓝图，也促使其成为构建“又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志，又有个人心情舒畅、生动活泼”<sup>⑥</sup>民主政治局面的关键环节。

① [美]罗伯特·A·达尔：《民主及其批评者》，曹海军、佟德志译，中国人民大学出版社2016年版，第3页。

② 《毛泽东早期文稿（1912.6-1920.11）》，湖南人民出版社1990年版，第523页。

③ 《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，中国社会科学出版社1981年版，第389页。

④ 《彭真文选》，人民出版社1991年版，第608页。

⑤ 《中华人民共和国法规汇编：1953—1955》第2卷，中国法制出版社2005年版，第164页。

⑥ 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社1986年版，第819页。

### （三）基础巩固：民主制度的体系化建设

进入改革开放新时期，中国农村启动了以家庭联产承包责任制为主要内容的经济体制改革，从根本上解构了农民个体与公社组织之间的人身依附关系，极大增强了农民生产生活的自主性。然而，在传统治理机制瓦解而新型治理机制又未及时供给的过渡阶段，农村地区滋长了某种程度的秩序失调与权力真空，导致村级公共事务的治理低效。在此背景下，党的十一届三中全会强调发展基层民主政治建设与经济建设的相互促进。1980年2月，广西宜山县合寨大队果作村、罗城县冲湾村等地的农民群众开创性地通过民主选举产生了自主管理本村公共事务的村级自治组织即村民委员会，并在全国范围内形成强大的示范效应。1981年，党的十一届六中全会指出“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”。此后，基层直接民主的法制化进程开始提速。1982年宪法以及《村民委员会组织法（试行）》《城市居民委员会组织法》陆续颁布，为村民自治的组织架构和规范运行提供了基本遵循，意味着基层民主政治建设逐步走上法制化的正确轨道。

在不断加强民主法制建设的同时，党和国家将完善基层直接民主作为治国理政的目标之一。“共产党执政，就是领导和支持人民掌握和行使管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保护人权。”<sup>①</sup>“四个民主”的理念确立不仅将基层直接民主的内容细化、实化、具体化，也重申了党在基层民主政治建设不同环节中的核心领导地位。党的十七大报告明确了基层群众自治制度在中国政治制度体系中的基础性地位。“要加强社会主义基层民主政治的制度建设，重点围绕保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，制定和完善法律法规，健全各项民主管理制度，完善各项公开办事制度，改进工作机制，依靠制度保证人民群众依法直接行使民主权利。”<sup>②</sup>2010年10月全国人大常委会对村委会组织法进行修订，内容涉及立法宗旨、组织定位与职责、村委会成员的选举和罢免、民主议事与决策、村务公开与村务监督等，在原法基础上取得了全面而重大的进步。<sup>③</sup>在这些制度建设的加持下，基层直接民主的法定性与规范性趋于稳固牢靠。

### （四）质量提升：民主机制的丰富优化

中国特色社会主义进入新时代，党对基层直接民主的认识达到新高度，致力于持续丰富和优化基层直接民主的实现机制，尤其是协商民主机制。党的十八大提出，在发展我国社会主义民主政治的进程中，要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛多层制度化发展。习近平总书记强调，“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>④</sup>。2015年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强城乡社区协商的意见》，明确要求以健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制为目标，以“扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督”为重点，丰富协商内容和形式，拓宽协商范围和渠道，保障人民群众享有更多更切实的民主权利。

在这种政策引导下，全国各地投入创新社区协商工作机制的实践热潮，接连涌现出诸如湖北秭归县的“村落夜话”、广西南宁市的“老友议事会”等基层协商民主模式。其共性特征在于基层治理共同体单元内的不同主体基于组织动员、规则共识或文化底蕴，以主人公的身份和姿态平等、自由、充分地参与特定公共议题的讨论与决策，消除矛盾分歧并形成社区治理的合力，实现公共利益的最大化。这是新时代高质量基层直接民主得以达成的成功密钥。党的十九届四中全会提出完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，对发挥民主协商在社会治理中的独特优势作出战略部署。党的二十大报告指出协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。党的二十届三中全会将“健全协商民主机制”列为“健全全过程人民民主制度体系”的内容之一<sup>⑤</sup>。以完整制度链条和程序为支撑的全过程人民民主中的任

① 《十五大以来重要文献选编》上卷，人民出版社2000年版，第687页。

② 胡锦涛：《提高社会主义基层民主政治建设水平 保证基层人民群众直接行使民主权利》，《人民日报》，2006年12月02日。

③ 参见唐鸣、赵鲲鹏：《村委会组织法的修订所取得的进步》，载于《社会主义研究》2011年第1期。

④ 《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第297页。

⑤ 《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》，《人民日报》，2024年07月22日。

何一项具体完整的民主活动都浸润着协商民主的要素。<sup>①</sup>由此，作为全过程人民民主重要体现的基层直接民主，亦具有协商民主的鲜明特征，同样依赖于协商民主机制的优化以增强民主治理的效能。

综上所述，党和国家带领人民从理念设想到实践摸索，逐步创制出一条适合我国国情的极具中国特色的社会主义民主发展道路。尽管曾历经曲折，但可贵的是，党和国家仍然坚守初心，以强大适应性及时针对现实情况的变化做出调整，一以贯之地推进民主政治建设和政治文明发展。具体到基层，即便政策话语发生变迁，社会环境日益复杂，但实现人民当家作主的初心使命始终驱使基层民主政治建设伟大事业不断迈进。历经百年探索，基层直接民主理念愈加成熟，法定性与规范性愈加稳固，制度机制愈加定型，实现形式愈加多元，为深入发展基层直接民主创造了优质基础条件。

### 三、执政党引领、组织优化和全过程实践：新征程中国特色社会主义基层直接民主的发展机理

中国特色社会主义基层直接民主发展肩负着推进基层群众自治、实现基层治理现代化的历史使命与探索中国式民主政治发展道路的时代重担。迈入中国式现代化建设新征程，需立足于马克思主义民主理论中国化的历史和理论基础，回溯实践探索层面的经验集成和演进脉络，审时度势、深思熟虑，深度把握基层直接民主的发展机理。这种发展机理可以概括为三个方面，即以执政党引领基层直接民主的运行过程、以组织优化破解基层直接民主的规模困境、以全过程实践厘定基层直接民主的内容范畴。

#### （一）以执政党引领基层直接民主的运行过程

直接民主纵然是捍卫和彰显人民主权最为直接的方式，但其存在的多重弊端却使得运用和践行这种民主模式存在极大难度。一方面，诉诸全民直接参与的民主形式，所耗费的经济、社会和政治成本是巨大的。另一方面，需时刻警惕直接民主潜在的“多数暴政”风险。“多数暴政”通常是在多数人的权威被无限放大而社会无法有效防范，致使少数人的利益受到威胁的情况下发生的。若想避免陷入这样的困顿，需要在全民政治素养总体跃升的前提下，完善社会民主法制建设，从制度和机制上保障少数人的权益。此外，正视直接民主实践的成本损耗问题，在民主成本和收益之间寻求均衡、打破零和博弈的僵局要求对民主实践过程进行有效引领，促成高效协商和社会共识。维系秩序以保证民主制度的有效落实，协调关系以促进协商决议的快速形成，整合资源以保障民主实践的有序推进，这些都是弥补直接民主发展短板的关键所在。执政党组织凭借自身政治权威和组织网络在秩序维系、关系协调以及资源整合等方面展现出强大势能。

正如葛兰西所言，“如果没有政党，群众也无法独立存在。他们需要有人集中、组织和约束的力量。如果缺少这股凝聚力，他们就会变成一盘散沙，最终一事无成”<sup>②</sup>。以人民为核心主体展开的民主实践更是如此。民主实践活动中的政党缺位容易招致无序民主的产生。在政党无力进行组织动员、协调引导和监督把控的情形下，民主效能必将大打折扣。在中国，民主政治的探索和发展离不开党的领导。党的领导是中国民主政治建设的核心动力和最大优势。唯有倚赖党的领导，基层民主的政治方向、组织运转和过程节奏方能得到正确指引。无论是基层党员在民主共识凝聚、公共决策形成和民主秩序维护过程中发挥的示范带头作用，亦或是借用执政党自身优势，凝聚和配置公共资源，实现资源互补，以跨组织网络建设增进基层社会不同组织间的交流和互动<sup>③</sup>等等，无不彰显着中国共产党在基层直接民主实践中的制度优势和治理效能。当民主法制和民主主体更加健全、各主体行为被正确引导和积极约束、少数人的利益在民主决策过程中得到充分重视之时，民主过程就很难再陷入无休止的困局之中。至此，执政党引领下的基层直接民主则有望在一定的成本控制下达到最优效益。

#### （二）以组织优化破解基层直接民主规模困境

规模困境是在基层推进直接民主不得不面对的一道屏障。直接民主的规模是否适宜关系着民主效能的

① 参见张明军：《全过程人民民主内涵的多维探析》，载于《政治学研究》2024年第2期。

② [意]安东尼奥·葛兰西：《狱中札记》，曹雷雨等译，中国社会科学出版社2000年版，第115页。

③ 参见黄晓春：《党建引领下的当代中国社会治理创新》，载于《中国社会科学》2021年第6期。

高低。针对利益相关主体较少的公共议题，可以由各利益相关方直接参与决策、管理和监督等环节。若是遇到涉及面广的议题，则可由全体人民通过普选制选举出代表组成代表会议，以此实现民意的集中表达。与代议民主不同的是，马克思主义直接民主观指导下的代表会议的组织运行存在以下三种特性：一是在民意代表的选举上，由全体人民直接参与，这不仅符合全过程人民民主的基本理念，也契合直接民主的核心要旨；二是选民与代表之间的实时沟通、紧密互动和关系联结，确保在代表会议上流转的是最真实、最广泛的群众意见；三是“议行合一”的制度设置，将集体决策交由统一的政治实体执行，避免因决策和执行交接过程中出现的信息差问题所导致的民主偏航。

在基层社会，由村（居）民选举组成的村（居）民代表会议是民主价值实现的重要载体。然而，随着社会环境的复杂性日益凸显，村（居）民代表会议已难以满足基层群众多样化的民主诉求。公共事务的高效处置要求细化并灵活设置直接民主的组织规模。近年来，党和国家高度重视基层协商民主制度化发展，健全协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，由此构建的广泛多层次立体化的新型协商网络无形中夯实了直接民主的组织基础。基层协商民主的运行机制、方法程序和组织架构渐趋规范合理，更是涌现出了诸如百姓议事堂、居民议事会、村民论坛等各具地方特色的协商议事组织。这些组织的出现将原子化、分散化的群众个体聚集起来，优化了基层群众自治的组织体系和层级结构。覆盖广泛、管理灵活、类型多样的基层协商组织为践行基层直接民主注入了全新活力，成为破解直接民主规模困境的有力工具。

### （三）以全过程实践厘定基层直接民主内容范畴

党的十八大以来，党中央着眼于中国式现代化的宏大视野推进中国特色社会主义民主建设，创造性地发展出全过程人民民主理论。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>。任何一种民主形态在确定了基本价值与制度框架之后，都需要在实践中不断丰富、调适和完善其运作形态与实现机制。<sup>②</sup>全过程人民民主的优越性之一在于其完整的制度程序和参与实践，具有包含选举、协商、决策、管理、监督等民主内容在内的全链条属性。这也决定了基层直接民主同样是全链条的，其实践向度源自全过程人民民主的内容范畴在基层场域中的直观映射。因此，发展基层直接民主，完善基层直接民主制度体系和工作体系，应鲜明体现全过程人民民主的理论内涵和制度优势，在全过程人民民主的宏观制度框架内厘定基层直接民主的内容范畴，打造基层直接民主的全过程实践形态。

明晰基层直接民主的内容范畴，是产出高质量民主的核心要件。优质的民主不局限于形式和程序，而更注重实质内容。脱离实质的民主犹如空中楼阁，徒有其表，质量令人存疑。西方资产阶级民主尽管反复标榜其人民优先、人民至上的价值理念，但“投票民主”“金钱民主”的运作实态无不透露出其自身的伪劣。<sup>③</sup>我们之所以有底气断言中国特色社会主义基层直接民主是一种高质量民主，正是因为其民主内容的实质性——真正迎合人民群众的实际需求，有效解决人民群众的现实问题。基层直接民主的全过程实践表现出“五位一体”的链式结构样态，由基层民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五部分内容组成。每项内容都是独特的，其功能不可置换。各部分之间也是相互依存、密不可分的，共同塑造了基层民主实践流程的完整体系。缺少或轻视其中任何一个方面，都将导致其发展的迟滞与失衡，都不足以实现过程民主与结果民主、程序民主与实质民主的统一，也难以造就最直接、最广泛、最生动的民主实践。

## 四、结语

发展基层直接民主是党的二十大为基层社会践行全过程人民民主和推进中国式民主政治建设指明的目标和方向。达致这一目标，需要深刻洞察基层直接民主的理论意涵，更需要遵循历史发展规律，聚焦于基层直接民主实践的政治土壤，以现实的、具体的、历史的社会环境为依托，找寻符合时代发展规律和中国本土国情

<sup>①</sup> 《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》，《人民日报》，2024年07月22日。

<sup>②</sup> 参见唐亚林：《“全过程民主”：运作形态与实现机制》，载于《江淮论坛》2021年第1期。

<sup>③</sup> 参见樊鹏：《全过程人民民主：具有显著制度优势的高质量民主》，载于《政治学研究》2021年第4期。

的民主政治发展道路。本文主要从中国特色社会主义基层直接民主的理论基础和实践演进两个面向出发，在马克思主义民主理论视野中深度理解基层直接民主的范式选择与运行场域，试图回应为什么推行直接民主以及直接民主为什么需要在基层、只能在基层的学理议题；系统梳理中国特色社会主义基层直接民主发展在百年探索征程中所内蕴的实践储备、理念成型、基础巩固、质量提升的阶段性特征。此外，立足新时代新征程，探求和把握中国特色社会主义基层直接民主的发展机理。

发展基层直接民主任重而道远。我们应在对基层直接民主发展规律的认识与时俱进、逐步深化的同时，以制度化思维探索实践领域的有效路径。以制度化水平的提升为导向，基层直接民主的制度体系和工作体系建设意图通过制度的规范性、合理性以及制度的社会化、自我修复和自我演化等功能的有效发挥，增进民主制度的权威性和认受性，为民主制度体系的高效有序运行保驾护航，让基层民主政治发展尽显“由人民统治”的民主精神<sup>①</sup>。然而，完善基层直接民主的制度体系和工作体系，是一项持续渐进的系统工程，不可操之过急，亦不可急功近利，应当秉承全局观、长远观和整体观思维，着眼于本国政治文明和政治民主发展确立基层直接民主制度体系和工作体系建设的阶段性目标，基于前期经验积累和时代需求制定不同历史阶段的建设规划，从民主政治体系中把握基层直接民主制度体系和工作体系建设重点，结合地方具体情况细化工作内容、统筹兼顾、全面安排，不断增强工作的科学性和预见性，积极主动应答基层民主政治建设的时代考题。

[责任编辑 钟灵娜]

### Theoretical Basis, Practical Evolution, and Development Mechanism of Grassroots Direct Democracy of Socialism with Chinese Characteristics

Han Ruibo Peng Juan

**Abstract:** The development of grassroots direct democracy is a new trend in the construction of grassroots democracy with Chinese characteristics in the new era, which requires a systematic interpretation of its theoretical basis, practical evolution, and development mechanism. The scientific interpretation of Marxist democratic theory on the paradigm selection and operating field of democratic politics effectively responds to the important question of why direct democracy needs to be implemented and why it can only be implemented at the grassroots level. China's grassroots direct democracy has gone through the initial awakening of democratic consciousness during the period of the new democratic revolution, the basic drawing of the development blueprint during the socialist revolution and construction period, the systematic construction of the democratic system during the reform and opening up and socialist modernization construction period, and the rich optimization of the democratic mechanism in the new era of socialism with Chinese characteristics, showing the stage characteristics of "practice reserve - concept formation - foundation consolidation - quality improvement". Grassroots direct democracy, which has entered the new journey of Chinese path to modernization, has a unique development mechanism, that is, to guide the operation process of grassroots direct democracy with the ruling party, to solve the scale dilemma of grassroots direct democracy with organization optimization, and to determine the content scope of grassroots direct democracy with the whole process practice.

**Key words:** Direct Democracy at the Grassroots Level; The Whole Process of People's Democracy; Socialism with Chinese Characteristics; Democratic Politics

① 参见杨渊浩、周雨涵：《数字技术赋能基层民主制度：优势、挑战与前景》，载于《社会主义研究》2023年第6期。