

以人民为中心发展思想引领基层民主建设研究

沈小燕

中国共产党安岳县委员会党校 四川 安岳 642350

【摘要】：以人民为中心的发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义，对于推进基层民主建设具有根本性的价值引领作用。党的十八大以来，中国共产党坚持以人民为中心的思想，把发展全过程人民民主作为中国式现代化的本质要求，不断完善基层群众自治机制，丰富基层民主实践形式，取得了明显成效。本文从理论逻辑和实践角度出发，系统阐述以人民为中心的发展思想与基层民主建设的内在联系，分析当前基层民主建设所面临的现实挑战，探索以人民为中心引领基层民主高质量发展的实现路径。经过研究发现，坚持以人民为中心的发展思想，就必须在基层民主建设中切实保障人民的主体地位，畅通民意表达渠道，完善民主参与机制，提高民主治理效能，形成共建共治共享的基层治理新格局。

【关键词】：以人民为中心；基层民主；全过程人民民主；基层治理

DOI:10.12417/3041-0630.26.03.068

基层民主是全过程人民民主的重要体现，也是人民群众在日常生活中直接行使民主权利的基本形式。党的二十大报告明确指出，发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求，强调积极发展基层民主。以人民为中心的发展思想深刻回答了为谁发展、依靠谁发展、发展成果由谁来分享的根本问题，给基层民主建设指明了价值坐标和行动指南。目前我国社会主要矛盾已经发生变化，人民对于民主、法治、公平、正义等方面的需求越来越大，如何在基层治理中更好地落实人民当家作主、提高群众获得感幸福感安全感，成为亟待回答的时代课题。

1 以人民为中心发展思想与基层民主建设的理论关联

1.1 人民主体地位是基层民主建设的根本前提

马克思主义唯物史观认为，人民群众是历史的创造者，是推动社会发展根本力量。以人民为中心的发展思想继承和发展了这一基本观点，强调必须坚持人民主体地位，把人民放在心中最高位置。基层民主作为人民当家作主的具体实现形式，核心要义就是保证人民群众在基层公共事务中主体地位得到切实保障。从本质上讲，基层民主不是赐予人民的恩惠，而是人民固有的权利。村民自治、居民自治实践的过程就是群众通过民主选举产生自治组织，用民主决策参与公共事务，用民主管理维护自身权益，用民主监督制约权力运行的过程。自下而上的民主实践体现出人民的主体性、能动性^[1]。

1.2 全过程人民民主是基层民主建设的价值追求

全过程人民民主是共产党团结带领人民追求民主、发展民主、实现民主的伟大创造，是对西方选举民主的超越和扬弃。全过程人民民主有主体全员性、内容全域性、运行全程性的鲜

明特点，认为民主不是装饰品、摆设，而是用来解决人民需要解决的问题^[2]。基层是民主实践的最前线，人民对民主的感觉和信任都是由基层产生的。以人民为中心发展思想要求将全过程人民民主理念贯穿基层民主建设全过程各环节，实现民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督有机贯通。在选举环节保证选民真实表达自己的意愿，在协商环节促进各方充分对话交流，在决策环节广泛征集民意汇聚民智，在管理环节发动群众共同参与，在监督环节保障群众的知情权和监督权。

2 以人民为中心引领基层民主建设的实践探索与现实挑战

2.1 党的十八大以来基层民主建设的创新实践

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视基层民主建设，作出一系列重大部署，使基层民主实践取得明显进展。从制度上讲，修订完善村民委员会组织法、城市居民委员会组织法，健全基层群众自治制度体系，规范民主选举、民主决策、民主管理、民主监督程序。在实践方面，各地涌现出很多行之有效的创新实践。浙江温岭民主恳谈会开创了基层协商民主先河，四川成都村民议事会实现了村级事务民主决策，广东云浮乡贤理事会激活了乡村社会内生治理资源，北京接诉即办机制畅通了群众诉求表达渠道^[3]。从技术角度来讲，数字化手段被普遍应用到基层民主实践当中，网上议事平台、电子投票系统、村务公开APP等工具拓宽了民主参与的时空范围，使得更多的群众可以方便地参与到基层公共事务当中。这些实践活动丰富了以人民为中心发展思想的基层实践形式，给全过程人民民主注入鲜活的案例。

作者简介：沈小燕（1983.01-），女，汉族，四川安岳人，本科学历，讲师，研究方向：政治学。

2.2 基层民主参与的现实困境

在看到成绩的同时也要清醒地认识到基层民主建设所面临的现实挑战。群众参与动力不足属于突出问题。部分地区的村民会议难以召开,参与率越来越低,选举投票只是走个形式。造成这种情况的原因主要有三点,第一,利益关联度低,集体经济薄弱的村庄群众参与的积极性不高;第二,参与成本高,外出务工人员很难返乡参加村集体会议、投票选举;第三,参与效能感低,部分群众认为自己的意见不会被重视。城镇化进程中人口流动加大,传统的熟人社会逐渐解体,村庄共同体意识逐渐减弱,深层次的社会结构变迁给基层民主参与带来了新的难题^[4]。在新的社会条件下重建群众参与基层公共事务的内生动力,是落实以人民为中心发展思想必须解决的现实问题。

2.3 基层民主运行的制度短板

基层民主的有效运转要依靠完备的制度保障和规范的程序保证。目前基层民主制度建设还存在一些薄弱环节。选举制度中对于候选人资格条件、竞选规则、投票程序等的规定不够具体,给违规操作留下空间。关于决策制度,哪些事项必须经过民主程序决定、决策前怎样充分征求意见、决策后怎样有效执行等问题没有明确的规定。群众对于村务居务的监督渠道不畅,监督信息不对称,监督结果运用不充分。救济制度上,当群众民主权利受到侵害的时候,维权途径不便捷,救济机制不健全^[5]。制度漏洞、程序缺陷会造成民主运行偏离以人民为中心的价值轨道,甚至会出现少数人操纵民主、侵害群众利益的现象。健全基层民主制度体系是提高基层民主质量的基础性工程。

2.4 基层民主与行政的关系张力

基层群众自治组织同基层政府之间存在的联系,是决定基层民主运行状况的重要变量。根据法律规定,乡镇政府与村委会之间为指导与被指导关系,而非领导与被领导关系。但是实践中两者之间的权责边界是模糊的。一些地方政府习惯把村委会、居委会当作自己的下属机构来用,把大量的行政任务层层压到基层自治组织上,使基层自治组织无法专心从事服务群众的自治事务。行政化趋势挤压基层民主自主发展的空间,削弱群众自治组织的独立性、代表性。与此同时,一些基层自治组织在承接行政任务的过程中获得资源、权力,但是缺少有效的民主监督,容易产生权力寻租、腐败问题。理顺基层民主和行政的关系,必须在坚持党的领导的前提下,明确政府指导与群众自治的职责分工,保证群众自治组织依法自主开展工作,健全基层权力运行的民主监督机制。

3 以人民为中心引领基层民主高质量发展的路径选择

3.1 强化党建引领,把准基层民主政治方向

坚持党的领导是发展全过程人民民主的根本保证,也是基层民主建设必须遵循的根本原则。以人民为中心的发展思想是党的性质宗旨的集中体现,只有在党的坚强领导下,基层民主才能保持正确的方向,发挥应有的作用。强化党建引领基层民主,就要发挥基层党组织的政治引领作用,保证基层民主活动符合党的路线方针政策,引导群众正确处理国家利益、集体利益和个人利益的关系。发挥基层党组织的组织动员作用,把党员培养成基层民主的积极参与者和模范践行者,带动广大群众有序参与基层公共事务。要发挥基层党组织服务群众的功能,倾听群众呼声、回应群众诉求,在服务中凝聚人心、汇聚力量。充分发挥基层党组织的协调功能,搭建民主协商平台,促成各利益群体之间的沟通交流、矛盾化解、稳定和谐。党建引领与群众自治相结合,形成党组织统筹、群众广泛参与的基层民主治理格局。

3.2 完善制度体系,夯实基层民主法治基础

民主和法治互相配合、不可分割。推进基层民主高质量发展,就要加强制度建设,把基层民主纳入法治轨道。完善选举制度,对候选人的资格审查、竞选活动的规范、投票程序的监督等作出规定,保证选举的公平公正公开。决策制度上确定重大事项民主决策范围,规范议事协商程序,建立决策前风险评估和合法性审查制度。在管理制度方面,推进村务居务公开标准化规范化,建立群众参与公共事务管理的常态化机制。健全村务监督委员会等专门的监督机构,畅通群众监督举报渠道,强化监督结果运用。完善基层民主权利受到侵害之后申诉投诉和法律救济的制度。依靠系统性的制度安排,使基层民主的每一个环节都有章可循、有法可依,真正保障人民群众依法行使民主权利。

3.3 创新参与机制,激发群众民主参与活力

增强群众参与基层民主的内生动力,是践行以人民为中心发展思想的重要环节。从利益关联、制度供给、能力培育等多方面入手,调动群众参与的积极性。利益关联方面,发展壮大集体经济,使自治事务同群众的切身利益紧密相连,使群众在参与中获得实实在在的好处。从制度供给方面,拓宽参与渠道、降低参与门槛、创新民主恳谈、村民说事、议事协商等参与形式,使群众能够便捷有效地表达意见建议。能力培育,用培训教育、实践锻炼等形式提高群众的民主素养和参与能力,使群众愿意参与、善于参与。特别注意流动人口、青年群体、妇女群体等参与较少的群体民主权利的保障。用数字技术创建线上参与平台,打破时空限制,使外出务工人员也可以方便地参与

到家乡的公共事务当中。

3.4 深化协商民主，提升基层民主治理效能

协商民主是实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。以人民为中心推进基层民主建设，要把协商民主贯穿于基层治理的全过程。协商的主体要吸收利益相关方、专业人士、社会组织等多方主体，形成广泛的代表性。协商议题以群众急难愁盼问题为主，就基础设施建设、公共服务供给、环境整治、矛盾调解等与群众利益密切相关的问题进行协商。规范提出议题、民意调查、协商讨论、形成决议、执行反馈等环节，保证协商过程规范有序。协商成果运用上建立协商成果转化落实机制，把协商形成的共识切实转化为治理行动和政策措施。协商民主是以平等对话、理性沟通、寻求共识为特征的，能够有效化解基层社会利益分化带来的矛盾冲突，促进社会和谐稳定，是以人民为中心发展思想在基层治理中的具体体现。

3.5 构建共建共治共享格局，形成基层民主治理合力

共建共治共享是人民为中心发展思想在社会治理领域的集中体现，也是基层民主建设所追求的目标。构建共建共治共享的基层治理格局，就是处理好政府、市场、社会等多元主体之间的关系。政府要转变职能，由管理者变为服务者，为基层民主提供制度保障和资源支持，防止过度干预自治事务。市场

主体需要承担社会责任，参与社区公益事业，给基层民主注入资源和活力。社会组织应当利用自身专业优势，参与民主协商、矛盾调解、公共服务等工作。居民群众要增强主人翁意识，积极参与社区公共事务。依靠多元主体协同共治，构建起党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的基层治理体系。基层民主成为联系各方、凝聚共识、形成合力的纽带，使治理成果惠及全体人民，实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的价值目标。

4 结语

以人民为中心的发展思想，是共产党立党为公、执政为民执政理念的深刻阐释，是新时代治国理政的根本价值遵循。基层民主是人民当家作主的重要实现形式，必须始终以人民为中心的价值导向，把保障和实现人民民主权利作为根本出发点和落脚点。新时代新征程下推进基层民主高质量发展要依靠党的坚强领导，不断完善制度体系，创新参与机制，深化协商民主，提高治理效能，构建共建共治共享的格局。充分尊重人民群众的首创精神，及时总结各地的创新实践经验，形成有中国特色、体现人民性的基层民主建设模式。以人民为中心发展思想来引领基层民主建设，对发展全过程人民民主、推进国家治理体系和治理能力现代化、实现人民对美好生活的向往有重大而深远的意义。

参考文献：

- [1] 盖逸馨,王姝晴.全过程人民民主的理论基础和实践路径[J].北京科技大学学报(社会科学版),2023,39(2):217-223.
- [2] 艾昆鹏,王海雨.全过程人民民主研究的演进趋势、热点主题与未来展望[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2024,25(3):18-30.
- [3] 燕继荣,李修科.全过程人民民主的问题意识和现实意义[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2022,59(4):14-25.
- [4] 程同顺.全过程人民民主的制度安排、民主实践和治理效能[J].党政研究,2022(2):77-83.
- [5] 张明军,赵友华.全过程人民民主促进社会主义现代化国家建设机理探赜[J].西南大学学报(社会科学版),2024,50(4):46-57.