

当前中国基层民主成效、困境与超越思考

——四川省社科院迎接十八大系列理论文章之二

□ 百花潭

基层民主作为民主的一个重要方面，其涵义是建立在对民主的理解的基础上。社会主义民主的本质和核心是人民当家作主，而基层民主，是人民群众直接参与国家或基层组织民主管理的重要形式，是人民民主权利的直接体现。简言之，基层民主是公民参与自治以决定基层公共事务的过程，而非仅仅参与政治过程的某个环节。

基层民主发展一直承载着中国民主政治建设试验田的重任。中国共产党一直把扩大民主作为执政党的目标。毛泽东同志提出民主新路是中国共产党跳出历史周期率的法宝，“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈，只有人人起来负责，才不会人亡政息。”邓小平同志提出基层民主是扩大民主、健全法制属于政治体制改革的范畴。江泽民同志在党的十五大报告中明确提出扩大基层民主是社会主义民主最广泛的实践。党的十六大报告将发展基层民主提到前所未有的高度，指出扩大基层民主是发展社会主义民主的基础性工作。胡锦涛同志在十七大报告中明确将基层群众自治制度提升为中国特色社会主义四项政治制度之一，并提出必须将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。近十年来，我国基层民主取得了显著进展，并在进一步深化发展。

一、中国基层民主成效

以基层民主开启中国社会主义民主建设的发展道路是中国政治发展的一条重要经验。2002“扩大基层民主”、2004“民主恳谈会”、2005年《中国民主政治白皮书》的发表、2007“党领导的基层群众自治”、2009“四议两公开”、2010“村委会组识法”、2011“工资集体协商”，我国逐步建立起以农村村民委员会、城市居民委员会和企业职工代表大会为主要内容的基层民主自治体系。人民在城乡基层群众性自治组织中，依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利。事实证明，基层民主实践赋予了广大人民群众以切实、广泛的民主权利，缓和了民众的民主参与和国家政治管理之间的张力，从而进一步增强了国家的凝聚

力。标志着中国基层民主建设的制度化、规范化和程序化发展。对于基层民主的价值，中国上上下下已经形成了一个社会共识。“民主是个好东西”就是这一社会共识的集中认知。

从具体的创新形式来看，基层民主的探索一开始就以农村社会秩序探索为取向的。上个世纪 70 年代以“家庭联产承包责任制”为主要标志的农村经济改革则破土而出，同时期基层社会的治理困境推动了我国基层民主的产生和发展。1980 年底，广西宜山、罗城一带的村民创造了村民委员会自治模式来解决一些诸如社会治安、社会福利、土地管理等农村公共事务管理问题，并得到中央的肯定和推广。1982 年《宪法》规定村民委员会是农民对村级公共事务进行自我管理的基层群众性自治组织。1988 年《中华人民共和国村民委员会组识法（试行）》开始试行，全国开始用民主选举的方法产生村民委员会来组织实行村民自治，这是我国基层民主的第一步。这一时期，主要是落实村民组识法，搞好村委会民主选举。在此过程中，基层有不少创新，如海选、两票制、两推一选、一肩挑、秘密投票等，为基层民主发展奠定了干部和组织基础。在党的十六大“党内民主是党的生命”的精神推动下，2003 年四川省新都区成功举行了第一次乡镇党委书记的公推直选并产生广泛影响，并在不少地区的乡镇选举和政府部门的干部人事制度改革中试点或推广。

而进入 21 世纪以来的第二个十年，在农村社会分化、农村发展急剧城市化和工业化的过程中。随着农业税的取消以及农村经济社会的发展，农村社会结构、利益格局发生了深刻变化，在社会多元化条件下，通过发展基层民主改善基层政权的治理绩效，我国不论是城市还是农村，在基层民主方面都有很大的突破。其中影响力比较大、具有代表性的基层民主创新模式有河北省青县村治模式、广东省蕉岭模式、河南省邓州模式和四川成都议事会模式。这些典型的经验模式既有市场经济发达的东南和南部地区农村的探索，也有经济发展相对落后的中西部地区的探索。基层民主的探索和实践实现了从选举制度的完善到民主治理机制的探索与转型。基层选举

程序的明确、民主理财机制的建设、干部评议制度的推行、基层事务管理公开、透明，建立健全各类村级自治运行机制，村里的重大基础设施建设、重要民生问题办理情况、土地征用及补偿分配、计划生育指标分配、宅基地审批等村级事务都纳入民主决策的内容，改变由个人或少数人说了算的现象。

基层民主的创新试验何以能在各地展开并得以稳步推进，是诸多观察者想要给出解释的问题。有学者将之归因“市民社会”的存在，有学者将其归因为农民民主素质的提高和民主意识的增强。也有人将基层民主的发展归之于市场经济的发展而产生的民主诉求。也有的学者将之归因为基于基层政治精英的推动和县域政府的政绩考量。

事实上，从基层民主自身的地方性和特色性来看，基层民主成效有两个重要的功能。第一，在于它承担着一种类型的民主是否比另外一种类型的民主绩效更优的使命。中国基层民主的广泛发展彰显了中国民主政治的发展空间和竞争力。第二，我们已经多次看到国家权力机构所赋予的薄弱刻板的简单化所带来的自然和社会失败。基层民主则通过地方多样性和特殊性弥补了国家治理中的清晰和简单化的设计，组织农民、动员农民的现代化方式的转型，是对农户治理权利的一种有效保障，而这正是基层民主价值自身的不可替代性。

二、中国基层民主困境

基层民主在应对治理困境中成长，但自身也陷入困境而不能自拔。当前，不断增多的各种隐性或显性的干群冲突、农地纠纷、利益冲突等，对基层社会的发展与稳定以及和谐社会的构建都形成了对基层民主成效的巨大挑战。一个不容回避的事实是，很多基层实践者一方面苦于应对愈发增多的基层社会冲突，另一方面却又将民主治理视作不能承受之重。

挑战来自各方。随着经济社会的发展，社会出现了各种各样的组织，其中，有的是传统组织的恢复，如农村中的宗族组织；有的是随着经济体制和社会结构变化而出现的新兴组织，如“两新”组织；还有一些是利益性组织，

如业主委员会。这些组织的出现，丰富了基层民主的主体力量，为基层民主的发展提供了积极条件，同时也提出了尖锐的挑战，如何处理好政府行政权力与群众自治权利的关系，自治组织如何协调好与社会组织的关系，保证自治组织在基层中的主导地位，直接关系到基层民主的生存与发展。尤其是随着市场化、工业化和城市化的进一步推进，乡镇权力消减，乡村两级人力、财力等资源继续流失，尤其是乡镇一级出现了“空巢化”趋势，原有的乡村内矛盾逐渐上移到县一级，农村群体性事件逐渐“由乡入城”，给基层民主治理工作带来了新的挑战。进入新世纪以后，以实现城乡社会公平成为基层民主治理重点。村民更加关注乡村日常事务治理，如在土地流转、基础设施建设、公共服务提供等过程中村民决策权、参与权与监督权的落实。

对于中国基层民主困境，一些学者表示了局限性肯定，认为基层民主取得了“增量式进步”；但也有一些学者认为从制度变迁本身而言，已有的改革和创新是自上而下输入的。如果不能从农村社会内部产生持续的变革压力，缺乏村庄内生革新动力，民主治理的创新在涉及利益调整和利益博弈时，就会倒退或流于形式。这里特别需要注意的是，一些睿智的学者提出在我国，资源很大程度上掌握在国家手里，社会不具备自我发展的空间和能里，因而，社会缺乏一种有效的补充机制，来为这一制度的发展提供新的能量，这是基层民主在发展过程中面临的根本性困境。

笔者认为，中国基层民主正处于托克维尔式的“民主难题”之困。“民主革命虽然在社会的实体内发生了，但在法律、思想、民情和道德方面没有发生为使这场革命变得有益而不可缺少的相应变化。因此，我们虽然有了民主，但缺乏可以减轻它的弊端和发扬它固有长处东西，我们只看到了它的害处，而未得到它带来的好处。”如何减轻它的弊端，发扬它的固有好处是我们当前深化基层民主的关键，这里涉及到基层民主改革的出发点和标准。是为公平正义取向的改革创造条件还是将政治体制改革意识形态化？是从满足社会维稳的权宜实际考虑还

是从促进社会活力的长远发展考量？是将基层民主当作一种生活方式还是治理手段？

三、中国基层民主超越

社会管理创新带来了基层民主治理新变化。围绕城乡统筹农村生产生活资源配置的不同，全国各地探索了多种治理模式，如广东云安“三级理事会”模式、湖北建始“农协模式”、江苏太仓“政社互动”和四川成都“农村社区化”模式就是一些全新的实践探索。这些模式有效地克服了基层民主建设中的一些困境，用多样性消解不同地域、不同经济发展基础和不同类型的村庄村民自治的共性问题。根据笔者多年的实践、观察和研究，认为社会管理创新的提出，为基层民主发展提供了深厚的理论基石和实践思考。从理论上说，关键在于它终结的是国家与社会二元分离的简单观念，国家与社会之间是相互影响的，不仅存在对立，也存在着合作和共谋。在这样的背景下，积极寻找国家与社会协调视角下基层民主的转型无疑是一个发展的新阶段。社会管理预示着基层民主建设将从村庄封闭走向社区开放，从单一主体走向多元合作主体，从个人权利治理向集体行动治理转型。从实践上看，就基层民主而言，重点是理顺政府行政（国家）与群众自治（社会）的关系。既要克服市场化供给脆弱困境，又要克服政府提供公共产品的简单化和标准化，形成多元主体合作型的基层治理框架。也就是说，基层民主随着社会结构和组织基础的变迁，也需要有一个深刻的转型。社会管理为基层民主发展提供了审视和转型的新视角。

以公民自主治理的能力为导向的基层民主建设是当前及至将来必须纳入国家发展战略来思考的目标。从本质上讲民主社会是自主治理的社会，而不是单纯由政府控导的社会，因此培育公民自主治理的能力，培养共同的精神，建立协同机制来解决共同问题并共同分担责任，对民主社会的良序发展就至关重要。达致这些目标，不但取决于合理的制度安排，也取决于公民精神的培育。我认为主要从三个方面来开展：

第一，作为制度的基层民主需要

有一系列制度作为支持。基层改革宏大而复杂，需要体制和机制变革配套跟进。从全方位制度发展的角度出发，目前的一个重要选择应以县级改革为突破口，建立自治性县政体制，改变目前的权力来源和责任体制；以强化法治为基础，建立司法制衡，重构民众对国家权威的认同。而要改革县政，需要中央层面的决策。又比如对乡村公共事务集体决策机制的优化，必须符合农村利益结构和组织基础，以组为单位，确定村民代表的产生和作用，改变过去以户为单位的缺乏利益关联的低效运作，增强基层民主制度运行的可操作性。

第二，基层民主的实现更需要一些基本的社会条件，尤其是在法律、思想、民情和道德方面同步推进。要走出激情主义与理想主义的困境，要从中国社会的结构立足，从中国传统政治实践和西方历史与思想资源中汲取改革的营养和矫正改革中出现的制度好，执行难的问题。笔者认为中国基层民主建设不能忽视受到西方冲击之前的前近代的中国历史因素的基础，如差序格局的伦理文化的影响。只有懂得了这一点，也才能更深切地认识到当前制约中国基层民主的民情和道德因素，例如血统、地位、权势比个人的、人格、见识、能力更受到重视，私人人情优先于工作需要等，对这些陋习应尽快进行制度约束和改革方是真正的出路，可以将乡村传统、地方性文化纳入到基层民主中去而这也是基层民主社会条件改善的捷径的关键所在。

第三，大力造营和培训推进基层民主发展的人才。践行基层民主，中国极缺民主人才，尤其是秩序性、合作性和公共精神的人才，致使中国政治生活往往就这样陷入“知易行难”的困境。基层民主的发展是“文明可能性的看守者”，秩序与协作是基层民主发展的两极，它不仅可以让我们有预见能力，而且也让我们有纠错能力。现代政治发展需要现代的公民精神，我们认为一个不关心公共事务的人不是一个没有野心的人，而是一个无用之人。基层民主的发展需要切实嵌入每个人的日常生活中，而这需要每一个人的公民精神的成长的努力。

（执笔人：李羚）

□ 周英峰

党内民主是党的生命，集中统一是党的力量保证。

十六大以来，在党中央坚强领导下，党的组织制度和党内基层民主建设扎实推进，取得丰硕成果。

党的代表大会制度建设迈出新步伐

党的代表大会制度，是党的带根本性的组织制度。各地严格遵循党章，按照中央要求，坚持和完善党的代表大会制度，积极探索代表发挥作用的途径和方式。

一是落实党代表大会代表任期制。截至目前，27 个省（区、市）制定出台了贯彻落实代表任期制暂行条例的实施办法；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；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，分别占总数的 64.5%、46.5%、27.9%。广东、浙江分别在全省建立了 4278 个、3972 个党代表工作室，接访党员群众。

二是做好代表选举工作。采取自下而上、上下结合、反复酝酿、逐级遴选的办法，广泛发动基层党组织和党员参与代表选举。参与党的十八大代表人选推荐提名的党员比例达 98%，代表选举的差额比例多于 15%；各省（区、市）党代表大会代表选举的差额比例由上次换届的 264% 提高到

287%，各市、县党代表差额比例平均分别为 22.3%、21.7%。各级党组织注重对代表人选“德”的考察，注重推荐优秀党员作为代表人选。党的十八大代表人选实行差额考察，31 个省（区、市）代表人选差额考察的比例平均达 13.4%，并对代表候选人初步人选名单进行公示。

三是选择一些县（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，在年会的内容和程序、代表发挥作用的途径和方式以及工作机制等方面进行了积极探索，积累了新的经验。一些地方还选择部分乡镇开展党代表大会常任制试点。

党内选举制度改革取得新进展

各地按照中央要求，结合实际，落实党员民主权利，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。

一是改进候选人提名方式。许多地方在基层党组织换届选举中，采取组织推荐、党员和群众公开推荐、党员个人自荐相结合的方式产生候选人。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。

二是拓宽候选人介绍方式。在乡镇、村党组织换届中，许多地方采取召开见面会、竞职陈述、回答党员群众提问、实地调研、公布工作实绩等方式介绍候选人。辽宁、河北等地部分乡镇在党委换届中还采取橱窗展示、制作展板、播放录像、媒体介绍等方式，形象直观地介绍候选人情况。

三是完善党内选举办法。各地通过适当提高候选人差额比例，扩大了选举中的民主。地方党委换届中，31 个省（区、市）党委委员候选人差额比例平均为 11.9%，比上次换届提高 0.6 个百分点。普遍提高市、县党委委员、候补委员候选人差额比例。其中，市委委员、候补委员的差额比例平均为 14.9%，县委委员、候补委员的差额比例平均为 11.3%。

党的地方委员会工作机制得到新规范

各地进一步健全党的委员会制度，探索完善党内民主决策、民主监督机制，地方党委集体领导作用进一步加强。

一是完善集体领导与个人分工负责相结合的制度。各地进一步完善并严格执行常委会的议事规则和决策程

序。同时，普遍建立健全党委常委分工负责制，明确书记、副书记和其他常委职责，科学合理分工，加强常委之间的沟通协调，形成团结协作、运转高效的工作机制。

二是健全地方党委常委会向全委会报告工作并接受监督制度。地方各级党委常委会定期向全委会报告贯彻落实中央和上级党委决策部署、全委会决议执行和廉洁从政等情况，全委会采取讨论、评议等形式，对常委会工作进行评价。各地普遍推行“一报告两评议”制度。一些地方探索建立同级党代表大会代表、全委会对常委会工作进行评议监督制度。一些地方还在规范常委会决策程序，细化全委会、常委会决策范围等方面进行探索，全委会决策、监督作用得到进一步发挥。

三是推行地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制。各地普遍实行党委讨论决定重大决策、重要干部任免、重要项目安排和大额资金使用票决制，切实扩大了决策中的民主。一些地方实行下一级党委、政府领导人拟任人选和推荐人选，由全委会审议、无记名投票表决。全国 6 9 个县（市、区、旗）开展县委权力公开透明运行试点，科学划分党代会、全委会、常委会及其成员职责权限，为规范县委权力运行尤其是县委书记职权积累

了经验。

党内基层民主建设取得新成效

各地积极稳妥推进党内基层民主建设，基层党组织和党员队伍的生机活力进一步显现。

一是普遍实行基层党务公开。目前，基层党组织党务公开平均覆盖率达 98% 以上。天津、内蒙古、江苏等地基层党组织充分运用互联网、局域网、电子显示屏、远程教育站点、手机短信平台等现代信息手段，使党务公开更加简便、快捷、高效。

二是稳妥开展基层党组织领导班子民主推荐和选举工作。各地在部分基层党组织中开展了公开推荐、直接选举领导班子成员试点工作。2009 年，江苏南京市在换届的 363 个社区党组织中，全部采用公开推荐、直接选举方式产生社区党组织领导班子成员。2010 年，广西在村（社区）党组织换届中，普遍采用公开推荐、直接选举方式产生基层党组织领导班子成员。

三是积极推进基层民主议事决策。各地充分发挥党员大会或代表大会民主议事决策作用。全国有 57.5 万个村推行“四议两公开”工作法，党领导的村级民主自治机制进一步完善。一些地方还规定，每月“逢四说事”、

“逢五议政”，先召开党员大会，再由党员群众共同参与议事决策，使党员大会的作用经常化、制度化。

四是不断拓宽党内基层民主监督渠道。一些地方探索建立了党员向基层党组织及领导班子成员提出询问和质询制度。广西在部分县（市、区）和乡镇推行党员旁听县（市、区）党委常委会议、乡镇党委会议的做法。四川成都、云南丽江等部分县（市、区）邀请党员代表列席党代会、全委会、常委会和基层党组织有关会议。各地在发展党员、党内表彰等工作中通过报纸、电视、网络等进行公示，接受党员群众监督。党员群众普遍反映，参与党内基层民主监督的途径更多了、质量更高了。

国药准字H46020636

快克[®]

复方氨酚烷胺胶囊

适用于缓解普通感冒或流行感冒引起的发热、头痛、四肢酸痛、打喷嚏、流鼻涕、鼻塞、咽痛等症状，也可用于流行感冒的预防和治疗。

请在医生的指导下
购买和使用

海南亚洲制药生产
海南快克药业总经销