

# 探索全过程人民民主在浙江基层的实践

——“溯源新思想·众人的事情由众人商量”理论研讨会综述

为探索全过程人民民主在浙江基层的实践，余杭区以小古城村“众人的事情由众人商量”为龙头，推动基层民主协商在余杭遍地开花，不断探索中国基层民主政治建设新形式，逐步成为观察全过程人民民主发展的一个窗口。

2023年6月17日，学习时报社、浙江省委党校、余杭区委等多家单位联合举办的“溯源新思想·众人的事情由众人商量”理论研讨会在杭州余杭召开。来自中央党校（国家行政学院）等多家知名高校和科研机构60余位省内外专家学者齐聚一堂，从不同领域和多个维度进行交流研讨。杭州市委常委、余杭区委书记刘颖出席会议并致欢迎辞，学习时报社副总编王君琦、浙江省委党校原副校长陈立旭出席并致辞。浙江省委党校教育长蓝汉林主持会议。浙江省委宣传部二级巡视员施丽琴，杭州市委宣传部副部长、市新闻出版局（版权局）局长来虹，杭州市余杭区有关领导、镇街及相关部门共100余人参加会议。研讨会上正式发布了余杭区“众人的事情由众人商量”基层民主协商理论成果，成立了由浙江省委党校政治学教研部、杭州市余杭区委宣传部等10家单位共同组成的全过程人民民主研究联盟。

主旨发言环节，原中央党校校委委员、副教育长、一级教授韩庆祥，中国农业科学院农业经济与发展研究所党委书记、研究员毛世平，中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所副所长、研究员姜长云，东北大学文法学院院长、教授张雷，吉林大学行政学院院长、教授张贤明，浙江外国语学院副院长、教授李安，浙江省委党校原副校长、教授马力宏，浙江大学政治学研究所所长、公共管理学院教授余逊达等专家学者围绕“人民至上与发展全过程人民民主”“全过程人民民主重大理念在浙江的萌发及小古城村创新实践的意义”等主题进行分享。多位专家学者就会议主旨结合自身研究方向、亲身经历案例，共同探讨“众人的事情由众人商量”余杭实践，推动可全域实践推广的全过程人民民主协商实践。同时，专家们也希望以此次研讨会为契机，继续深挖余杭丰富的理论思想富矿，使“众人的事情由众人商量”成为城乡共同富裕现代化最鲜明的特色，以浙江之窗充分展示中国之治魅力。

圆桌研讨环节，南京师范大学公共管理学院院长、教授许开铁，华东政法大学政府管理学院院长、教授、新时代枫桥经验与中国式现代化研究院院长任勇，中国矿业大学马克思主义学院院长、教授亢光，浙江省委党校政治学教研部教授董明，杭州师范大学公共管理学院院长、教授陈丹宇，浙江省委党校浙江发展战略研究院院长、教授吴兴智，《改革与战略》杂志社副社长、副总编王政武，《治理研究》副主编胡重明等8位专家学者围绕“现代民主观的中国式表达及拓展空间”“众人的事情由众人商量”的经济学逻辑”“全过程人民民主的理论适配与检验原则”等议题进行交流研讨。最后，中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部副主任、教授肖立辉作了精彩点评。

原中央党校校委委员、副教育长、一级教授韩庆祥作了题为《人民至上与发展全过程人民民主》的主旨发言。他从哲学的维度阐述了如何理解“众人的事情由众人商量”。一是人民至上是发展全过程人民民主的哲学基础。坚持人民至上包括四大要义：把人民当作主体、把人民当作目的、把人民当作尺度、把人民当作根基，要把政治范畴和哲学范畴结合起来理解发展全过程人民民主的意义。二是发展全过程人民民主“众人的事情由众人商量”蕴含着马克思主义的世界观和方法论。民主的实质就是解

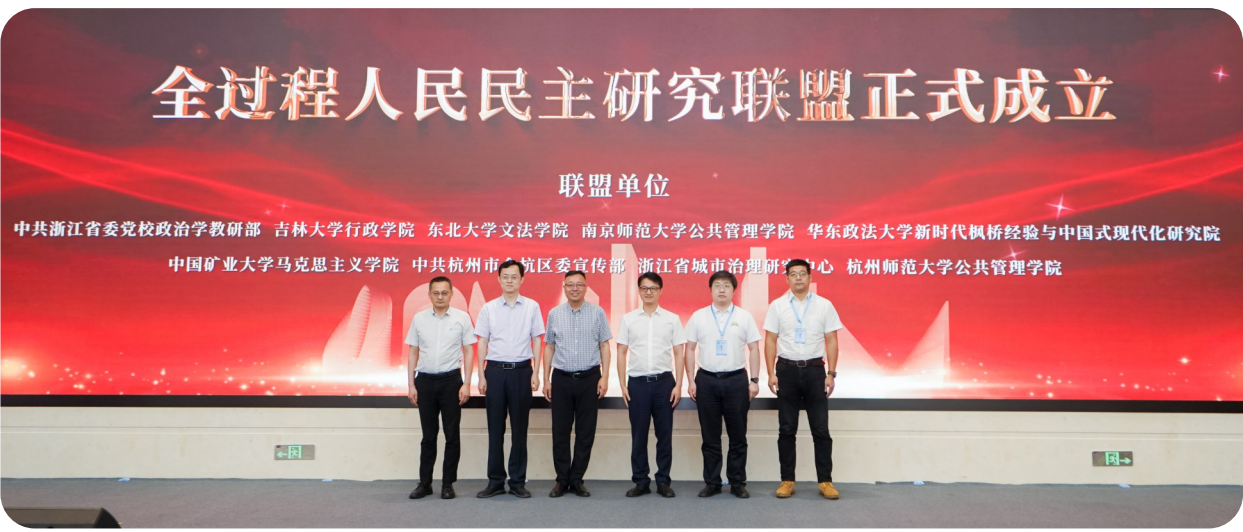
决问题，“众人的事情”的“事情”所要解决的就是人民群众急难愁盼的问题。“众人的事情”意味把众人当作目的，“众人商量”意味着人人都是商量的主体，众人商量来解决众人的事情意味着“普惠”，众人是主体，众人是目的，而且还是平等的。三是积极发展全过程人民民主“众人的事情由众人商量”要坚持守正创新。全过程人民民主“众人的事情由众人商量”坚持马克思主义的民主观点、民主原理不动摇，同时又体现了创新。它丰富发展了民主的外延和内涵，即民主的外延是全过程、全方位、全要素，其内涵及实质是人民当家作主；它揭示出人民民主的点、面、体，全过程人民民主把握整个过程中的所有民主要素，并且把握所有民主要素之间的顺序、权重、关系、结构，形成一个系统整体；它正确处理了民主中的协商和集中的辩证关系，坚持群众路线和党的领导的有机统一；它坚持胸怀天下，坚持“破”“立”并举，破除对西方所谓民主的迷思，创立中国共产党人自己的民主理论、民主范式，为推进全球民主提供了典型的中国样本。积极发展全过程人民民主，正处在由“已然”走向“实然”的征途中，“众人的事情由众人商量”为全国各地推进全过程人民民主理念作出了很好的榜样，要加大推进基层人民民主“众人的事情由众人商量”的力度和进程。

中国农业科学院农业经济与发展研究所党委书记、研究员毛世平作了题为《乡村治理效能提升的路径与思考》的主旨发言。他认为，如何有效发挥村民自治的基层民主协商制度优势，强化农民主体地位，激发农民参与公共事务治理的积极性，进而整体提升乡村治理效能是亟待解决的理论与现实问题。通过对比分析两种不同的乡村治理方式：一是国家层面，以基层党组织为代表的国家力量“自上而下”的治理方式；二是社会层面，以村委会为代表的村民自治力量“自下而上”的治理方式。研究发现，党组织治理能力对农户生产效率的作用有待持续挖掘；村委会治理能力对农户生产效率会产生正向影响。在此基础上，如何有效践行基层民主协商制度，充分发挥全过程人民民主制度优势，进而实现乡村治理效能提升显得极为重要。10余年来，小古城村坚持党建引领，有效发挥党组织的领导核心作用，通过“议什么”“谁来议”“怎么议”“议的效力”四个方面深化完善民主协商机制，建立民主协商“群众提一支部审一网格议一代表决一专人督一群众评”六步协商法，创新了民主治理的新形式，实现了基层民主从“为民作主”到“由民作主”的良性发展路径转变。“众人的事情由众人商量”的创新实践，蕴含全过程人民民主的深刻内涵，是适合基层治理的民主协商机制，也是“地方性方案”的一次成功实践。要进一步完善这一机制，持续强化主体地位，建立农民全程参与和监督的机制；搭建专门平台，提升不同主体参与村庄治理的规范性；明确奖惩机制，激发农民参与乡村治理的内在驱动力，为国家治理体系和治理能力现代化提供了可复制可推广的有益经验。

中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所副所长、研究员姜长云作了题为《小古城村实践对全面推进乡村振兴的示范价值》的主旨发言。他认为，余杭区小古城村在践行新时代党的创新理论方面发挥了积极先行探索作用，也为全面推进乡村振兴发挥了示范带动作用。一是坚持农民主体地位。小古城村的实践是扎实推进基层民主协商制度和全过程人民民主的生动实践，为坚持农民主体地位探索了有效形式。中央一号文件提出了乡村建设为农民而建，坚持自下



2023年6月17日，“溯源新思想·众人的事情由众人商量”理论研讨会在杭州余杭召开



全过程人民民主研究联盟启动

而上、村民自治、农民参与，充分尊重农民意愿，培养主人翁精神。“众人的事情由众人商量”激发了农民参与乡村振兴的积极性。大家群策群力有利于形成共商共建共享的机制，为中国式现代化过程中培育联农带农利益机制提供了一种新的途径。二是从农民最关心、最直接、最现实的问题入手，推动乡村建设实践与乡村振兴战略有效对接，助力农村基本具备现代生活条件。“樟树下议事”，实际上是通过议事解决问题，围圈、清土地、整立面、提产业，为探讨乡村振兴当前和长远发展提供了路径，有利于引导农民拓展发展的视野，培育长远的眼光。三是群策群力营造乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴“大合唱”，带动宜居宜业和美乡村建设，激发农村人气活力。“樟树下议事”解决了产业发展、文化振兴、生态建设等问题。在村民协同、村企携手的基础上，同资源禀赋相近、地缘关系相近的村抱团发展，也培育了“先富带后富”大家共同富裕的长效机制。四是坚持党建引领，完善自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是全面推进乡村振兴的基础工程。小古城村的发展，为党建引领，完善自治、法治、德治相结合的乡村治理体系提供鲜活的案例。小古城村充分发挥村党委领导核心作用，通过党建引领，把握协商领导权、工作主动权、议题设置权，激发包括原乡人、归乡人、新乡人、旅乡人的积极性，这个过程是调动一切积极因素，全面推进乡村振兴的过程，也是推动共同富裕、共创价值、共向未来的过程。

东北大学文法学院院长、教授张雷作了题为《基于数字技术支持的小区物业管理协商议事》的交流发言。他认为，我国传统物业管理模式面临“危机”，根本原因在于无法实现全体业主的全过程参与管理。其中，协商技术条件不足是制约小区治理全过程参与的重要因素。小区的物业管理之所以出现这样那样的难题，就是因为小区物业本质上是“众人的事情”，却通常是由少数的人去商量、少数人作决策，这样“众人”就觉得少数人

的决策不能代表全体业主，导致频繁出现物业管理纠纷问题。居民委员会的行政化倾向和服务人口的增加，难以实现真正的居民自治，小区业主自治也面临陌生人社会的难题。物业管理通过充分的数字化协商手段，可以最大限度提高“众人的事情由众人商量”的效率和质量，总体上实现大多数业主参与协商和自主表决的目的，为全体业主参与小区民主协商议事机制提供一个管用有效的数字平台。新时代社区治理“两邻理念”就是通过建立一种居民之间的新型关系，来打破社区治理的陌生人困境。“众人的事情由众人商量”的“两邻理念”通过数字技术赋能，让全体业主都有机会商量业主共同的事项，作出“众人”认同的集体决策，这样才能从根本上解决物业管理的难题。

吉林大学行政学院院长、教授张贤明作了题为《协商、民主与共识：基层治理效能提升之道》的交流发言。他认为，在基层发展社会主义协商民主是新时代的定国安邦之道，民主与协商的深度融合催生了协商治理，而基层协商治理是协商治理在基层场域的具体展开，它把社会主义协商民主贯穿到基层治理全过程，是以人民为中心的价值理念和回应人民需求的治理机制。协商、民主和共识是嵌入在基层协商治理全过程的三个基本要素。一是基层协商治理是以“协商”为基本方式。社会主义协商民主是以马克思主义为指导，植根于中国深厚的文化底蕴和文化传统，并在发展过程中借鉴人类文明优秀成果的制度。社会主义协商民主强调“有事好商量”，“有事好商量”实际上是中国人非常熟悉的也最为常用的日常交往逻辑，“有事好商量”的“好”，至少是两个方，商量过程的好和商量结果的好。二是基层协商民主是以“民主”为价值引领。基层协商治理和基层民主是相互融合的，也是有机统一的。基层协商治理既是协商的过程，也是民主的过程，必然存在着全过程人民民主的全过程特质。全过程特质有三个方：基层协商治理必然要以问题为导向来实现利益主体的全覆盖；基层协商治理必然要贯彻政策议

程的系统程序，即协商是全过程的；基层协商治理必然要关注基层治理的各个领域。三是基层协商治理以“共识”为根本目标。只有凝聚共识，协商治理的结果才能够涵盖最广大人民的利益、才能够化基层矛盾为团结，基层治理共同体才会有“共同”的基础。社会主义协商民主建设是多层次、多领域协同推进的，这也是中国民主发展的基本进路。基层协商治理能够塑造社会生活中人之间的平等关系，夯实人的公共精神，让民主内化为社会中的生活方式。在此基础上，和谐、有序的公共生活就不再单纯是一个抽象性理想，而是一个现实的善治局面。

浙江外国语学院副院长、教授李安作了题为《全过程人民民主的法治运行》的交流发言。他认为，在全过程人民民主中，法治的作用是两个方：一方面，法治赋予广泛的民主参与、民主协商、民主管理、民主决策、民主监督以必要的制度权威与操作范式；另一方面，法治边界对广泛民主进行必要的宏观限缩与中观、微观下的有效干涉，可以调整资源失衡和政策不匹配的制度问题。党的二十大报告把发展全过程人民民主确定为中国式现代化本质要求的一项重要内容，强调全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性。全过程人民民主的规范体系建构，通过以下4方面在制度层面保障人民民主全链条、全方位、全覆盖，使全过程人民民主有法可依。一是坚持以宪法为核心的规范体系，宪法第二条、第三条分别规定了我国的“人民主权”原则与“民主集中制”原则。二是健全党内有关法规体系，出台了《中国共产党党内监督条例》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党基层组织选举工作条例》等党内法规。三是丰富多元的民主法律体系，完善程序民主、规范协商民主、加强基层民主、拓展多元民主等法律法规。四是提升各类规范性文件、请示、批示质量。全过程人民民主的法治思维，广泛运用于民主实践中以助力全过程人民民主政治制度化、规范化和程序化。从全过程人民民主的角度来讲，

要更多地考虑人民至上的法律价值，会更加合适。在实际运行过程当中主要从立法、执法、守法、司法、法律监督的有机系统保障运行。

浙江省委党校原副校长、教授马力宏作了题为《从小古城村的实践看我国的全过程人民民主》的交流发言。他认为，“众人的事情由众人商量”治理模式兴起的经济基础，是我国经济的快速发展和人民群众生活水平的快速提升；政治基础，是我国改革开放以来对基层民主的长期培育和推广；社会基础，是我国改革开放以来农村和谐社会建设的长期探索和实践。有人认为“众人的事情由众人商量”是我国当前基层社会生活中较为令人向往和较为理想化的村民自我管理状态。因此，“众人的事情由众人商量”应该在现实生活中得到更多的、足够的制度性支持。完善全过程人民民主，营造制度化的“众人的事情由众人商量”的社会环境，首先要努力创造条件，使“众人的事情由众人商量”方式得到更有效的制度保障。与现有的村民自治制度有机结合，把“众人的事情由众人商量”的内容更好地纳入到现有的村民自治制度之中，使由国家法律保护保护的村民自治制度能够更全面地强调和突出保障“众人的事情由众人商量”方式；与现有的农村党组织建设有机结合，使人民群众高度期待的“众人的事情由众人商量”做法得到长期维持，把“众人的事情由众人商量”要求在党组织的工作目标中得到有效体现，成为党组织自身的工作目标和工作任务。这样，“众人的事情由众人商量”的方式才能得到足够的支持。其次，推动“众人的事情由众人商量”方式的更广泛推广。一是要深入总结提炼余杭小古城村的经验，从理论依据、运行方式、取得的成效、未来发展趋势等角度作出全面的介绍和推广；二是在全省各地了解发现基层民主更多的特色做法，在全省树立一批基层民主开展得好、“众人的事情由众人商量”开展得好的优秀乡村，推动我省农村基层民主的健康发展。

浙江大学政治学研究所所长、公共管理学院教授余逊达作了题为《全过程人民民主重大理念在浙江的萌发及余杭小古城村创新实践的意义》的交流发言。他认为，我国“全过程人民民主”是覆盖选举、协商、决策、管理和监督等治国理政的全过程，包含各类制度形式，有着完整的内在结构和规定性的制度体系。发展“全过程人民民主”的核心要义是要建设能够用来解决人民需要解决问题的最管用的民主，从而为破解民主如何才能更好解决人民面对的问题提供中国方案。小古城村及余杭的创新实践对推进“全过程人民民主”有多方面的价值和意义，比较好地回答了“全过程人民民主”“最管用”的核心问题，也是涉及民主发展的最大问题。民主作为一种权利和一种管理公共事务的程序安排，可以解决的问题很多，但在基层民主实践中，人民希望通过民主解决的问题主要有两个，即发展问题和民生问题。如何在解决这两个问题时让民主做到“最管用”？小古城村和余杭区创造的经验给出了答案，归结起来是以下8点：第一，牢固树立人民主体地位；第二，把党的领导与协商治理内在地契合在一起；第三，把解决发展问题放在首要的和基础的地位；第四，让每个人都能有尊严地体面地生活；第五，通过民主参与不断促进社会团结、激发社会活力；第六，根据情况变化不断实现制度和规则的迭代和优化；第七，推进民主协商文化建设；第八，接受人民的监督、评价和检验。

（供稿单位：浙江省杭州市余杭区委宣传部、浙江省委党校全面从严治党研究中心）