黄刚，沈费伟. 全过程人民民主的实践形态、运行机理与价值拓展——基于浙江省小古城村“众人的事情由众人商量”的调查分析[J]. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（2）：13-22.
HUANG Gang，SHEN Feiwei. The practical form， operational mechanism， and value expansion of people's democracy throughout the entire process——Investigation and analysis based on the principle of "everyone's affairs are discussed by everyone" in Xiaogucheng Village， Zhejiang Province[J]. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（2）：13-22.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.02.003

全过程人民民主的实践形态、运行机理与价值拓展
——基于浙江省小古城村“众人的事情由众人商量”的调查分析

黄刚[1]，沈费伟[2]
（1.苏州大学 政治与公共管理学院，江苏 苏州 215123；2.杭州师范大学 中国式现代化理论与实践研究中心，浙江 杭州 311121）

摘 要：全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。实践属性鲜明是全过程人民民主形态的重要特征，但已有研究对其缺乏实证分析。杭州市余杭区小古城村“众人事情由众人商量”通过探索党建统领基层民主协商，采用“四议六步”协商工作法，持续推进村民增收致富、美丽乡村建设、乡风文明营造工作，完整地呈现了全过程人民民主的结构要素和“以民主促民生”的运行机理。该实践将发展民主政治与改善民生目标统一起来，以民主的制度、程序、方法、手段和力量来解决民生难题，以民生问题的解决来巩固、完善和发展人民民主，为中国特色民主话语体系建构提供了现实案例和理论支持。

关键词：全过程人民民主；实践属性；运行机理；价值拓展
中图分类号：D621；D267.2 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）02-0013-10

一、问题提出与文献评述

2019年11月习近平总书记在上海的社区考察时首次提出全过程人民民主这一全新命题，之后便正式上升为中国式现代化反映在我国政治发展层面的独特表征，并迅速得到了从理论到实践层面普遍的赞誉以及实践的积极跟进。这一全新命题有效回应了正在快速迈向现代化新征程中的超大规模的发展中国家，面对客观上量大面广的各式社会矛盾与冲突，唯一执政将人民利益视作为自己的使命目标。在确保中国共产党的领导这一中国特色社会主义制度最大优势的同时，也离不开充分动员和激发广大民众自觉投身到社会主义协商民主的伟大实践，以协商民主的制度化、规范化和程序化全面推进，以基层民主活力的增强，从而切实赋能基层社会由内而外自主化解各式利益纠纷困局的强大内聚力，事半功倍地实现基层社会健康有序的可持续发展。

全过程人民民主是在中国特色社会主义政治发展道路框架下形成的民主话语体系和实践形态。学界现有关于全过程人民民主的研究大致聚焦在性质内涵、功能价值与社会治理关系三个层面。一是探讨全过程人民民主的性质内涵。学者们研究认为，相比于现代国家普遍认可的民主特征而言，全过程人民民主体现为一种规范性的理念，而非是一种抽象表述或经验证据而存在的。全过程人民民主是作为一种新的民主理念而存在的，起源于中国特色社会主义的政治实践，体现了对于构成真实民主制度的重要原则的理解，即遵循有限多数统治原则，展现了对于理想民主政体在现实主义面前的价值脉络把握，即现代民主制度的纵向特性[1]。但是，也有学者不受制于概

收稿日期：2023-11-10 **修回日期：**2023-12-23
基金项目：浙江省哲学社会科学规划之江青年专项课题“数字乡村建设助推共同富裕的实践逻辑与优化路径研究”（24ZJQN047Y）
作者简介：黄刚，研究方向：数字乡村与智能社会治理。

念本身，将研究的视角转向概念群体系中的位阶，强调“中国式民主”是一级概念，“全过程人民民主”与党内民主是民主概念根系中的二级概念，从而确立了全过程人民民主在概念集群中的正确位置[2]。二是阐释全过程人民民主的功能价值。一些学者将全过程人民民主与西方民主相比较，认为全过程人民民主是具有显著制度优势的高质量民主。具体表现为真实有效地维护了广大人民群众的根本利益、巩固和发展国家治理能力、凝聚了社会发展的共识[3]。另一些学者则从全过程人民民主的广泛性、真实性和有效性视角进行诠释，认为它深刻揭示了中国特色社会主义民主政治的科学内涵[4]，增强了政党执政合法性，巩固了国家政权与社会制度[5]，创造了稳定和谐的发展环境[6]。三是分析全过程人民民主与社会治理的关系。一些学者基于政策参与视角认为，全过程人民民主扩大了公民政治参与，增强了民主协商绩效，对实现公共政策的人民性、科学性、民主性以及提升政府治理能力具有极为重要的价值[7]。另一些学者从政治参与视角出发认为，全过程人民民主扩大了人民民主的全过程性，拓展了公民参与的道路，将民主延伸至民主执政、民主立法、民主行政、民主监察、民主司法、民主守法、民主治理、民主自治全链条之中[8]。此外，有学者基于国家治理提出，全过程的民主就是中国共产党在治理国家过程中让各民主派党参与进来，不断吸纳不同群体的智慧，激发人民群众的积极性和创造性[9]。

综上所述，尽管当前学界有关全过程人民民主的理论基础、性质内涵和价值功能的研究著述颇丰，但基于文献研究可以发现：首先，全过程人民民主尚未形成统一概念；其次，学者们通常将全过程人民民主视为中国特色社会主义人民民主的表现形式，大多研究停留在理论层面，而缺乏对其实践属性的探讨；再者，有关全过程人民民主的实证研究相对稀缺。在全过程人民民主理论体系构建过程中，如何找到呈现全过程人民民主生动实践案例，寻得全过程人民民主与中国式现代化的融合点仍需学术界持续关注和研究。为此，本研究基于民主实践视角，通过对“众人的事情由众人商量”——杭州市余杭区小古城村的调查，从实践形态、构成要素、运行过程、运行机理四个维度对全过程人民民主进行分析，并进一步阐释其背后所蕴含的价值和理论意义。

二、全过程人民民主基层实践的分析框架

全过程人民民主来自人类社会民主的理论与实践，它是在中国共产党的引领下诞生的人类民主制度新形态。放宽到历史长河中，民主制度随着原始社会的氏族公社公有化而产生。在无国度的原始氏族社会中，全体成员通过参与民主选举、民主商议、民主监督“三个全程”彰显人类民主原生形态[10]。伴随着原始氏族公社制度的崩溃，阶级和国家开始在历史舞台应运而生。通过“君权神授”凌驾于人民之上，以暴力手段完成政治交替的奴隶社会推翻了原始社会，封建社会推翻了奴隶社会。在与封建专制统治抗争中，卢梭高举“人民主权论”，主张维护私有制与资产阶级的利益。马克思、恩格斯反对封建专制、否定资产阶级民主，以维护无产阶级大众为主体，强调民主“人民当权”，维护绝大多数人民根本利益。资本主义社会基于“自由、平等、人权”的价值理念及“普选制、多党制、代议制”的主体框架，构建以代议制民主为主要的政治形态。西方民主以“多数人之治”构建政治体制，以追求个人的自由、平等、人权为终极价值目标，通过投票选举民主方法，实现多党竞争民主制下大众之治与精英政治密切结合[11]。西方民主实质上是以拥护资产阶级统治为目标的民主，它忽视了人民真实的民主权利，最终沦为简单的程序民主和投票民主。

相较于西方民主，全过程人民民主的提出是中国共产党民主实践后所形成的显著成果。作为全过程人民民主的先声，延安局部执政时期便开始践行民主选举、决策、管理、监督活动。进入社会主义革命与建设时期，随着党领导人民下根本制度和基本制度的建立，中国民主熠熠生辉，为全过程人民民主提供根本政治制度保障和坚实基础。改革开放进入社会主义现代化新时期，政治、经济、社会、文化等多元素多领域齐头并进，为全过程人民民主筑起坚实物质基础。党的十八大以后，中国特色社会主义进入新时代，人民民主升华为全过程人民民主，人民民主揭示了

民主政治发展的目标，揭示大众民主的道德至高性。自2019年习近平“全过程人民民主”重大论断的首次提出以来，我国全过程人民民主实现价值遵循与实践过程开始相统一，开始摆脱了西方程序民主与形式民主的桎梏，界定出一种真正意义上的民主，做到理论与实践相统一[12]。

我国全过程人民民主，由“全”“过程”“人民”“民主”四要素构成。首先，人民群众参与民主实践，主体全，制度全，权利全[13]。全过程人民民主以人民民主专政的政治土壤为基础，保障广大人民群众的选举权、知情权、表达权、参与权、监督权的充分实现。其次，我国的全过程人民民主，是全链条，全方位、全覆盖的民主。从党建事务到政治事务，从经济事务再到文化事务，人民民主在各个领域充分体现，人民参与民主决策、民主管理、民主监督全环节，主体权利覆盖在协商事务与民意咨询等一系列环节当中。再者，全过程人民民主的“人民”是最真实的人民，不同于西方弱视边缘群体的虚伪民主，我国的民主适用于拥护社会主义的一切爱国人民。最后，全过程人民民主不仅实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志的相统一，也实现了价值理性与工具理性的相统一[14]。我国全过程人民民主实现了实质民主向形式民主的跨越，具有价值性、历史性、批判性与现代性。

杭州市余杭区小古城村“众人的事情由众人商量”的实践过程具体呈现出了全过程人民民主的实践形态与运行机理。首先，从民主主体视角出发，“众人”体现了人民群众的广泛性。“众人的事情由众人商量”实践坚持以村民为中心，坚持村民当家作主、村民至上，体现了全过程“人民”民主，彰显了民主主体的自主性。其次，基于民主环节而论，“众人商量”体现了基层民主协商的运行过程[15]。它充分保障人民群众的知情权、表达权与参与权，是全链条全方位全覆盖的民主。小古城村“四议六步法”形成一个闭合的“环节完整的协商民主体系”是全过程人民民主的重要实现形式。最后，从民主内容出发，“众人的事情由众人商量”充分体现了人民民主的价值理念。村民尽可能参与全村政治社会生活方方面面的公共事务，大到乡村振兴，小到邻里之间的鸡毛蒜皮，从党建、平安、共享再到生态、产业、乡建领域都可以通过民主的方式来加以解决。“一切为了村民”是将实现最广大村民根本利益作为出发点和落脚点，“一切依靠村民”就是动员全体村民的广泛参与，最终实现程序民主与实质民主、价值理性与工具理性的相互统一。小古城村“众人的事情由众人商量”全过程人民民主基层实践始终以人民为中心，充分尊重人民意志，汇聚民智，整合资源，解决人民急难穷迫的大事难事，提升人民幸福水平，为全过程人民民主实践提供了生动的案例支撑。

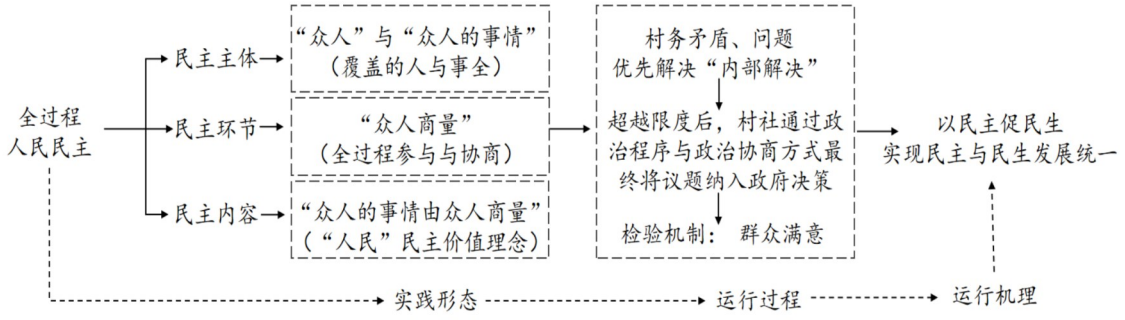


图1 全过程人民民主基层实践的分析框架

三、“众人的事情由众人商量”全过程人民民主的基层实践

全过程人民民主是习近平总书记基于大量地方推进社会主义民主政治建设探索实践的理论演进与经验总结，是一种实践属性鲜明的民主形态[16]。2005年1月4日，时任浙江省委书记习近平同志到小古城村就“加强基层民主法治建设，

服务好‘三农’”开展调研，他指出，提前实现现代化必须加快农村现代化的进程，必须保证农民利益的最大化。尤其是“三农”工作，保障农民的权益，满足他们增收致富的要求，让城乡居民共享发展成果，并嘱托“村里的事情大家商量着办”。全过程人民民主的浙江实践是以民生问题为导向，以民生工作为抓手，以民主建设为内核的地方民主政治发展结果。杭州市余杭区小古城村“众人的事情由众人商量”就是通过民意收集、民主决策、民主监督、民主协商等民主环节，充分保障人民群众的基本权利与自由，有力维护人民群众的根本利益，切实改善民生状况，增进民生福祉的探索实践。

（一）首要环节：党政引领，多渠道收集，确定“众人的事件”范围

全过程人民民主以回应人民的真实需求为现实基点，以动员人民的广泛参与为发展动力。余杭区小古城村“众人的事情由众人商量”第一个环节是明确“众人的事件”范围。一是党委牵头成立村级协商民主议事会，梳理村级工作，明确“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五类民主协商议事清单，以及村组两级协商议事事项，并制定了村级协商议事目录和组级协商议事目录。二是通过设置“两委与代表谈出来”“村民小组提上来”“联村干部摸上来”“上级任务交下来”“线上提议发过来”五种渠道收集全村老百姓最关心的身边事和急迫事。最终，由村民主协商议事会对收集的议题分类梳理，再由村党委对收集的议题分类梳理，形成“协商菜单”。例如，2020年疫情发生后，通过线上收集出防控卡点布局、居家隔离管控力量配备、出租房管理等议题27个，同时22个村民小组征集并申报民生项目37个，其中12项纳入2020年村工作目标计划。在疫情防控复工复产后，议事会主动邀请镇旅游线和金巴登公司进行多次协商，提出多乐村、无动力乐园等旅游设施配套方案3个。

在村两委组织引导下小古城村成立了多元参与、程序合法、民主正义的协商议事机构，为村里协商议事明确总方向，提供了空间和平台。再通过设置多样的议题征集渠道，广泛收集群众密切相关的事，为全过程人民民主达成“真实、管用、有效”的实践目标提供了最真实民意基础。

（二）关键环节：有效参与，全方位解决，明确“谁来议”的问题

民主的真实性与管用性很大程度上取决于人民群众能不能真实地参与到与自己利益相关的事务当中。余杭区小古城村“众人的事情由众人商量”第二个环节就是明确“商量”的主体，确定“谁来议”，实现有效参与的问题。有事多商量不是乱商量，更不是每个人都参与，必须有序参与、分层次参与，着重解决主体的代表性问题[17]。小古城村通过建立由固定代表、自由代表和特邀代表组成的村、组两级民主协商议事代表队伍，形成了“1+N”代表组成模式。例如，针对村级规划、集体资金使用等，将村民代表、老干部、乡贤等有威望的人作为固定代表召集起来一起商讨。小古城村还对民主协商议事代表队伍进行纵向分层、横向分类，不同的“协商事项”要让不同“商量”主体来协商。针对村庄外立面、乡村道路、水质安全等公益事业，将利益相关村民和热心村民作为自由代表，发表意见主张；针对上级部署有一定专业性的工作，邀请专业人士和法律顾问作为代表，开展现场咨询。

参与基层事务就是参与与其利益相关的事务。人民群众通过基层民主直接参与，实现了民主参与低成本、相关性、时效性、获得感[18]。小古城村“众人事情由众人商量”明确“谁来议”的问题，真正回应了群众关切的需求，注重了利益相关性特征，平衡了积极参与和利益表达，真正推动实现了民主参与的相关性和有效性的统一。

（三）基础环节：程序严密，前中后闭环，解决“怎么商量”的问题

何种民主都具有过程的特征，都是一项程序[19]，而全过程人民民主的特殊性在于“全”。余杭区小古城村“众人的事情由众人商量”第三个环节关注民主运行的程序问题，要解决好“怎么商量”的问题。在“怎么商量”环节上，小古城村对议事流程进行了规范，明确了大事大议、急事急议、小事小议的协商议事原则，设立了“提”—“审”—“议”—“决”四步议事协商

流程。议事流程是先小网格初议提出方案，中网格再议给定初步意见，最后是由大网格终议最终形成方案并进行合法性审查。例如2018年，村里110米彩虹滑道、1000米2LOVE型竹林迷宫及4.2千米环山绿道动工兴建，涉及3个组57户农户的茶山和竹林，还要搬迁13座祖坟。对此，村里通过支部会、户主会统一意见，16天完成祖坟拆迁这个以往难以想象的艰巨任务，解决了项目所需的土地问题。2020年，疫情防控期间，网格支部微信群成为协商“主阵地”，人员力量、排班情况均在线上讨论确定，最终形成“有条件的家庭每户出一人，轮班到组级卡口或隔离家庭门口进行值守”的决定。

对比资本主义民主“投票时是主人，不投票时是奴隶”的悖论，全过程人民民主就是要通过“全过程”来承认人的主体性、落实人的权利、彰显人的尊严。全过程人民民主就是要实现民主始终存在，就要将民主贯穿到决策程序的全流程中，即“事前”“事中”“事后”三个阶段。小古城村“四步六议”协商工作法构筑一个流程闭环的民主运作流程，恰好同民主参与、民主协商、民主决策、民主管理这四个环节耦合，体现出了全过程人民民主决策的人民性、完整性、持续性。

（四）保障环节：监督问效，全过程反馈，确保“有效商量”的问题

公正有力的民主监督，不仅是维护权力正常运行的戒尺，也是保障民主决策落地的护栏，更是实现人民当家作主的抓手[20]。余杭区小古城村“众人的事情由众人商量”第四个环节就是要“监督问效”，解决好“有效商量”的问题。只有做到全程监督，才能确保落实到位。小古城村村党委建立由“村监会3人＋专家、利益相关村民和其他热心村民”构成的“3＋X”型监督队伍，通过建立事前专题协商、事中民主参与、事后绩效评估机制，力求程序完备、执行到位，实现协商事项监督的全覆盖。例如，2017年为配合美丽乡村建设，实施前期村党委分别邀请了项目建设方面的专家、公厕周边涉及的村民、热心村民参与到项目监督中来。以往群众意见最大、纠纷最多的公厕建设问题，实现了“零纠纷”“零投诉”。

民主监督是全过程人民民主的重要一环，是协商结果得以实现的重要保障。全过程人民民主强调对协商结果落实情况的民主监督，通过在具体执行中发现问题，及时将所发现的问题反馈到协商议程当中，实现协商事项的动态调整。

四、“众人的事情由众人商量”全过程人民民主实践的运行机理

民主运转的具体环节构成了全过程人民民主的基本要素，运行机制则推动全过程人民民主实践形成与发展的背后机理。通过剖析杭州小古城村“众人的事情由众人商量”全过程人民民主基层实践，有助于我们进一步认知其构成要素设置方式、流程运转动力源泉以及协商民主治理韧性，进而全景式地理解全过程人民民主基层实践的运行机理。

（一）民主范围：构建人群和领域的立体式覆盖网

全过程人民民主的受众范围，既不是部分的、少数的，也不是抽象意义的人民群众，而是最大范围所能涵盖的、具体的、实体意义上的人民群众[21]。同时，民主议题是最广泛、最相关、最直接的。一是始终将实现最广大村民根本利益作为出发点和落脚点。在小古城村，凡是与群众利益有关的事件就是“众人的事件”。小到村民纠纷，大到发展集体经济、实现共同富裕，都是“众人的事件”，都必须“众人商量”。二是强调全体村民广泛参与。“众人的事情由众人商量”实践的核心在于保障广大村民广泛持续深入参与日常政治生活的权利。“众人商量”并不是无序商量，更不是事无巨细都由全体村民商量，而是根据不同的事件采取不同的商量模式，实现多元包容[22]。三是不同的“商量”事项让不同的人来协商。村委班子成员、村监会成员、老干部、老党员、乡贤、村民代表、村民小组长等作为固定参加人，议题的利益相关村民和热心全村发展的村民代表作为自由参加人，区镇相关职能部门人员、协商议题相关专业人士及法律顾问等作为特邀参加人，按照“固定代表＋自由代表＋特邀代表”协商模式，找到村民意愿和要求的最大公约数，达成有序治理的共识，真正做到坚持以村民

为中心、“一切依靠村民”。

全过程人民民主的特色在于扩展了人民的主体和议题范围，平等地展现出所有人的意志，同时，激发公民公共参与的主动性和创造性[23]。“众人的事情由众人商量”通过自由平等地对话和协商达成政治共识，以此来制定和执行公共协商成果，让人民能够充分享受集体和社会发展所带来的福利，保障了社会主义民主政治的广泛性与真实性。

（二）民主效力：以持续稳定保障民生事项落到实处

全过程人民民主“最管用”具体体现在监督落实。全方位和全过程的民主监督，不仅使民主协商能够合法合理合规运行，也确保了基层人民民主绩效的实现[24]。小古城村党委不仅加强了组织领导、全程引领，还要强化监督问责，切实保证协商成果的实效。在民主监督环节，不仅强调群众对决策的执行情况享有监督的权利，还要求党员干部带头执行决策，及时收集群众对决策执行的各种意见建议，向群众回答好决策执行中他们关心的问题，引领群众共同参与到决策的执行中来。小古城村党委专门打造的“3＋X”监督队伍，即“村监会3人＋专家、利益相关村民和其他热心村民”，实现了对村务和工程项目进行监督，发现问题及时沟通解决，对接受村民来电来信进行回访，对不抓落实、违规违法甚至以权谋私的，严格追究责任、赔偿损失、予以惩治。

有效监督协商是全过程人民民主的基本要求。“众人的事情由众人商量”把协商议事成果落实工作全流程开放，自觉接受人民群众的全程监督，真正做到了权为民所赋、利为民所谋，充分保证了人民当家作主的政治权利，为实现广泛真实有效的人民民主奠定了坚实基础。

（三）民主互动：实现全流程开放与多元主体良性互动

政治参与是民主政治的内核，民主政治的发展离不开政治参与，民主政治的有效运转有赖于公民持续的政治参与[25]。小古城村通过设立“议什么、谁来议、怎么议、议的效力”四个协商程序，制定“商量事项由群众提—议题由网格审—方案由班子议—决策由代表决—过程由专人督—结果由群众评”“全过程人民民主”六步法，形成一个闭合的“环节完整的协商民主体系”。“四议六步”工作法做到了议题的开放性与多元主体有效参与的统一。开放性不仅指村民事项的征求确立向社会开放，即议题开放性，而且还包括信息开放性（扁平化、网络化）、决策开放性（公开、透明）、主体开放性（多元主体参与）、互动开放性（良性循环）、反馈开放性（激励与再生产）等。在这项工作中，只有实现“信息—议题—决策—执行—互动—反馈”等全流程开放，打破封闭独立性，改变信息流通的局限性和滞后性，才能真正实现基础治理现代化。

“众人的事情由众人商量”全过程人民民主程序的开放性与参与主体的多元化，为推进事项的商议和落实提供了可能。同时，共同商议成果的持续推进和实现又进一步助推了多元主体参与的积极性，最终形成二者良性的互动。

（四）人民满意：以“人民满意不满意”作为检验方式与内在激励

全过程人民民主始终坚持以人民为中心的根本价值立场，围绕“更好地满足全体人民对美好生活的需要”开展，将“问需于民、问计于民、问效于民”贯穿国家与社会公共领域。

坚持以人民为中心，实现人民的满意不仅是商议成果工作成功的最终标准，而且是这项工作得以长期持续推进的内在激励。余杭区小古城村“众人的事情由众人商量”的实践极大地推进了小古城村的共同富裕，促进了乡村振兴，改善了生态环境，实现了可持续发展。经过十多年发展，小古城村通过坚持着“生态靓村、园区富村、品牌名村、依法治村”的理念，以发展乡村旅游为目标，加强“美丽乡村”建设，大力发展新型乡村旅游经济，不断引入现代农旅项目落地，全力打造乡村“美丽产业”，实现了“共商共建共致富”。2020年，农民人均纯收入43 236元，较2005年提高了7倍。生态环境持续改善，先后被授予“国家级生态村”“第三批全国乡村旅游重点村”“浙江省森林村庄”“浙江省旅游特色村”“浙江绿化示范村”“浙江省卫生村”“浙江省省级美丽宜居示范村”“浙江省AAA级旅游村庄”“浙江省老年养生旅游示范基地”等荣誉称号。社会治理不断巩固，先后被授予“全国民主法治示范村”“全国妇联基层组织建设示范

村”等。

全过程人民民主最终是要以“人民满意不满意”作为检验标准。“众人的事情由众人商量”通过不断回应群众需求，解决群众问题，以民主方式促进民生问题的解决，进而加强民主本身的建设，形成良性循环，形成长期持续的内在激励。

“众人的事情由众人商量”体现了全过程人民民主鲜明的实践属性。一是通过构建人群和领域的立体式覆盖网确立民主范围的“全”；二是以持续稳定保障民生事项落到实处保障民主效力的“实”；三是需要全流程开放与多元主体良性互动形成民主程序的“严”；四是需要以“人民满意不满意”作为检验方式形成内在激励“久”，最终实现以民主方式促进民生问题的解决，以民生问题的解决推动基层民主的建设。

五、“众人的事情由众人商量”对全过程人民民主基层实践的价值拓展

小古城村的“众人的事情由众人商量”通过坚持“有事好商量，众人的事件由众人商量”，践行了全过程人民民主理念，丰富了民主的实质内容，克服了民主的形式主义，强化了民主的理论基础，提升了民主的真实绩效，不仅增进了基层民主的政治活力，而且有效拓展了全过程人民民主的建设经验，为全过程人民民主提供了基层实践样本。

（一）强化了全过程人民民主基层实践的实质内容

小古城村通过“众人的事情由众人商量”形式，强化了参与主体的人民性特征，把村民权利内容细化明确，使得群众参与和监督渠道畅通，同时把协调机制建设起来，真正让村民拥有了全程人民民主的权利。

第一，强调了全过程人民民主的人民性。“众人的事情由众人商量”实践中，以村级党委为主导，党员干部带头，在议题采集和协商前充分走访调研，广泛听取意见建议，了解群众心声，确保协商的选题来源于人民群众关心的热点难点问题，协商的内容真正涉及人民群众的切身利益，协商的主体选择能够代表各方利益，协商成果让人民群众满意[26]。

第二，找到了协商民主赋能基层治理结合点。“众人的事情由众人商量”协商平台就在群众“家门口”，便于倾听民声民情民愿，广纳贤言，寻求最大公约数，同时，基层治理决策真正代表人民群众的根本利益，赢得了群众信任，有效避免了因传统刚性治理模式而导致的社会矛盾激化的风险，使小事不出村，矛盾不上交，在基层治理中实现了“四两拨千斤”的重要作用。

第三，有效保障协商结果向现实决策转化。保障协商结果向现实决策转化是“众人的事情由众人商量”建设最核心的问题。一旦人们发现自己参与协商形成的结果能成为现实决策，这将正向激励他们持续参与协商，进而形成参与自觉。小古城村将经过民主协商形成的“整治方案”以村民代表会议的形式进行确认，并成功付诸实施，有效地增强了人民群众的协商意识，激发了参与热情，引导人民群众实现从“要我协商”到“我要协商”，从“倾听者”到“发言者”，从“抵制者”到“建言者”的角色转变。

（二）丰富了全过程人民民主基层实践的理论基础

“众人的事情由众人商量”在实践层面证实了全过程人民民主的创造性、生命力与有效性，同时从理论层面印证了全过程人民民主内涵和价值，明确了乡村治理的发展方向。

第一，全过程人民民主基层实践对西方民主理论进行了超越与创新。在选举中是否存在竞争是美国式民主的重要表征，他们将民主范围缩小，把民主形式简单化，让民主过程变成“黑箱”，是一种以精英群体为核心的权力配置方式。而全过程人民民主则体现为代表最广大人民群众的根本利益，以及回应和满足人民群众美好生活为目标。民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是用来解决人民需要解决的问题的，其中人民群众的物质需求和经济发展问题无疑是其中重要的问题。“众人的事情由众人商量”全过程人民民主基层实践就是以问题导向为立足点，回应民生需求，破解乡村社会的治理难题。

第二，全过程人民民主基层实践培育了乡村协商民主核心价值理念。基层协商民主作为全过

程人民民主的重要组成部分和有效实现形式，在“众人的事情由众人商量”具体事件中得以丰富。协商民主是化解分歧、形成共识的过程，反过来说，冲突是协商得以发生的前提和基础。但分歧如果滑向完全的对立，协商也就失去了意义。协商民主的基础，除了冲突还需基于基本的认同。小古城村民主协商的开展，来自村民在实践中形成和坚持的“自己的事情自己干、自己的家园自己建”的朴素想法，正是这一观念使得协商在小古城村成功实践成为可能。

第三，全过程人民民主基层实践拓展了乡村对简约治理的使用与回应。乡村治理具有情境性、弥散性等一线治理的特征[27]，而“众人的事情由众人商量”并不拘泥于议事主体、地点和方式，将人情、面子和关系等非正式治理方式带回治理过程，用机动灵活而又温情脉脉的协商方式塑造了村级治理的内部均衡，在推动公共事务有效解决的同时，促进了和谐干群关系的形成。尤其是在各类村级事务处理过程中，党员干部能够深入到群众绵延的日常生活与社会关系中，精准把握村庄治理动态，以主动有为、事必躬亲的工作方式引领、带动普通民众的积极参与，实现了领导和动员的有机结合。

（三）提升了全过程人民民主基层实践的真实绩效

“众人的事情由众人商量”实践完整性不仅体现在群众参与的具体实践过程，还包括建立完整完备的全要素全过程人民民主协商体系，更强调协商有实质性的效果。其中，管用有效是保持全过程人民民主生命力的根本所在。

第一，聚焦“众人之事”，回应社会需求是全过程人民民主管用有效的逻辑起点。党政工作的要事、民生改善的实事、社会治理的难事，往往集中在基层。越往基层，与群众切身利益越密切的矛盾也就越多，这就越需要发挥协商民主的作用。解民生之忧，谋民生之利是众人事情由众人商量的价值所在。它通过紧跟需求优化协商目录，流程再造规范议事过程，狠抓执行提升议后实效。例如，结合省市区整体指向、基层事务的发展变化每年更新议事清单，动态更新协商目录；进一步规范化、制度化、体系化协商过程环节和操作步骤，借助扁平化的程序设计，推动实操性、高效性、公正性、可复制性的实现；通过织密监督机制，发展一批真监督、敢监督、会监督的监督团，完善监督标准和监督方法，动态督促改进。

第二，开展“众人商量”，达成集体共识是全过程人民民主管用有效的关键所在。协商议事的关键在于主体间的实质性商量，形成大家接受的规则和遵守的程序，呈现矛盾冲突、聚合主意智慧、面向共识方案。“众人的事情由众人商量”通过以规约善“议”为抓手，运用治理指数、善治积分、“红黑榜”、线上“众人议事厅”等载体，建设和美乡村，推动治理服务创新。同时，在基层社会治理中，以协商夯实基层基础，用党的政治优势、组织优势激发基层自治内生活力[28]。最终，把民主协商作为改善警源、诉源、访源、安源“四源”治理的重要路径，助力“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”。

第三，落实“众人决策”，形成预期结果是全过程人民民主管用有效的最终体现。基层群众是务实的，基层群众参与协商议事，关心的是问题、诉求能否得到真正解决。然而，基层民主协商仅靠基层单元无法解决疑难杂症。因此，“众人的事情由众人商量”通过提高全过程人民民主的跨层级联动，构建了从县域到乡村上下贯通的全链条协商处置机制，以此加强运行反馈保障，构建县域到乡村上下联动协商的互动纽带，提高协商效率。例如，采用跨层级的党组织结对共建机制，用好浙江基层治理四平台，设置畅通的职能部门、镇街与基层的联络机制等。

六、结论与讨论

全过程人民民主基层实践因其贴近人民群众生产生活一线，与人民群众的切身利益联系密切，因此也最真切地体现着中国式全过程人民民主的“最广泛、最真实、最管用”的特质。“众人的事情由众人商量”全过程人民民主基层实践通过政党引领、民意融入、多元参与和有效监督等结构性要素的运转来支撑和实现人民当家作主，创造性地将人民民主的内容与形式、过程与绩效、性质和质量有机地统一起来，丰富了民主的实质内容，克服了民主的形式主义，强化了民主的理论基础，提升了民主的真实绩效。

本研究基于对杭州市余杭区小古城村“众人事情由众人商量”详细考察，完整地呈现了全过程人民民主的结构要素以及剖析了“以民主促进民生改善，以民生巩固民主建设”的运行机理，并对全过程人民民主基层实践的价值进行拓展。全过程人民民主的杭州实践，将发展民主与改善民生统一起来，为构建中国新型民主话语体系提供了现实案例和理论支撑。

本研究着眼于小古城村“众人的事情由众人商量”的全过程人民民主实践运作形态，试图以实践案例分析来补充完善当前学术界对于全过程人民民主实践论证的不足。但本研究受限于案例涵盖内容和研究水平不足，尚未达到对全过程人民民主基层实践进行理论补充的最终目标。在今后的研究中，我们将在此基础上运用多种研究方法，推动和深化相关研究，以期为该领域研究持续不断地注入新思想和新内容。

参 考 文 献

[1] 谢晓通，章荣君．全过程人民民主的文化阐释[J]．社会主义研究，2022（4）：10-18.

[2] 肖立辉．全过程人民民主：人类政治文明的民主新探索[J]．中国党政干部论坛，2021（7）：19-23.

[3] 樊鹏．全过程人民民主：具有显著制度优势的高质量民主[J]．政治学研究，2021（4）：3-10.

[4] 杜运泉．全过程民主：中国特色社会主义民主政治之路[J]．探索与争鸣，2020（12）：4，198.

[5] 宋月红．发展全过程人民民主的思想基础和实践遵循[J]．国家治理，2021（Z6）：7-11.

[6] 张明军．全过程人民民主的价值、特征及实现逻辑[J]．思想理论教育，2021（9）：31-37.

[7] 孔繁斌．全过程民主：政策参与过程优化的新情景[J]．探索与争鸣，2020（12）：20-23.

[8] 郭静．人民至上：全过程人民民主的政治参与逻辑[J]．理论学刊，2023（6）：107-116.

[9] 阙天舒，方彪．国家治理场域中全过程民主与新型政党制度——基于新时代中国话语建构的视角[J]．社会主义研究，2021（4）：80-87.

[10] 许耀桐．全过程人民民主是当代中国创立的新型民主[J]．前进，2022（5）：21-24.

[11] 严存生．我国传统政治文化中的“一”观念探析——兼与西方政治文化中的“多”观念比较[J]．社会科学动态，2021（5）：5-12.

[12] 刘经伟，郝佳婧．全过程人民民主对西方民主制度的超越[J]．思想教育研究，2023（9）：60-65.

[13] 丁志刚，张书华．全过程人民民主：一个系统性文献综述[J]．学习论坛，2023（1）：61-72.

[14] 张爱军．全过程人民民主的战略图景与实现途径[J]．学海，2022（3）：5-11.

[15] 郎友兴，万莼．基层协商民主的系统构建与有效运行——小古城村“众人的事由众人商量”的经验与扩散[J]．探索，2019（4）：98-109.

[16] 唐玉．浙江“为民办实事”：全过程民主的实践路径与地方经验[J]．观察与思考，2021（1）：107-112.

[17] 沈费伟，叶温馨．城归青年乡土适应性的现实困境与应对策略——基于多案例的实证分析[J]．杭州师范大学学报(社会科学版)，2021，43（5）：116-124.

[18] 李璎珞．全过程人民民主论析：结构、流程与功能[J]．云南社会科学，2022（4）：10-17.

[19] 范红福．全过程人民民主的实践形态与运行机制——以天长市“1＋N＋X”协商委员会治理模式为例[J]．天津行政学院学报，2022，24（5）：11-19，67.

[20] 沈费伟，廖海莲．共同富裕时代空心村有效治理的逻辑与路径——以杭州后营村为例[J]．山西农业大学学报(社会科学版)，2023，22（4）：65-74.

[21] 唐玉．浙江“为民办实事”：全过程民主的实践路径与地方经验[J]．观察与思考，2021（1）：107-112.

[22] 沈费伟，蔡欣濛．乡村“数字弱势群体”的形成原因与权利保障研究[J]．杭州师范大学学报(社会科学版)，2023，45（3）：123-136.

[23] 刘军，李洋．“全过程”的人民民主：中国式民主的制度设计与建设实践[J]．科学社会主义，2021（1）：146-151.

[24] 王中华．“全椒样本”：党领民治、两级联动、复合自治体系研究[J]．山西农业大学学报(社会科学版)，2020，19（1）：37-46.

[25] 王江伟．“全过程人民民主”的实践形态：结构要素与生成机制[J]．求实，2021（5）：17-30，109-110.

[26] 沈费伟，孙仕祺．数字乡村建设视域下村民自治组织的实践逻辑与优化策略[J]．山西农业大学学报(社会科学版)，2022，21（5）：57-63.

[27] 欧阳静．简约治理：超越科层化的乡村治理现代化[J]．中国社会科学，2022（3）：145-163，207.

[28] 沈费伟．数字乡村的内生发展模式：实践逻辑、运作机理与优化策略[J]．电子政务，2021（10）：57-67.

The practical form, operational mechanism, and value expansion of people´s democracy throughout the entire process——Investigation and analysis based on the principle of "everyone´s affairs are discussed by everyone" in Xiaogucheng Village, Zhejiang Province

HUANG Gang[1], SHEN Feiwei[2]

(1. *School of Politics and Public Administeation, Soochow University, Suzhou* 215123, *China*; 2. *Research Center for Theory and Practice of Chinese Path to Modernization, Hangzhou Normal University, Hangzhou* 311121, *China*)

Abstract: The whole-process of people′s democracy is the essential attribute of socialist democratic politics, and it is the most extensive, authentic, and effective democracy. The distinct practical attributes are an important feature of the entire process of people′s democracy, but there is a lack of empirical analysis in existing studies. Xiaogucheng Village, Yuhang District, Hangzhou City, has explored the leadership of grassroots democratic consultation through party building, and adopted the "four discussions consultations and six steps" work method to continuously help villagers promote the increase of their income and achieve prosperity of villagers, promote the construction of beautiful rural areas and the creation of rural culture and civilization. This fully presents the structural elements of the entire process of people′s democracy and the operational mechanism of "promoting people′s livelihood through democracy". This practice will unify the development of democratic politics with the goal of improving people′s livelihoods, and use democratic systems, procedures, methods, means, and forces to solve livelihood problems. The solution provided practical cases and theoretical support for the construction of the Chinese characteristic democratic discourse system to consolidate, improve, and develop people′s democracy.

Keywords: Whole Process People′s Democracy; Practice Attribute; Operating Mechanism; Value Expansion

（编辑：牛晓霞）