

全过程人民民主赋能基层减负的机理与路径探析

钟伟军

摘要：治理民主强调把民主机制更加充分地融入具体治理过程中，通过民主达成善治，背后有着深层次的减负逻辑。全过程人民民主是有中国特色的治理民主模式，本身包含着深刻而系统的基层治理减负机理，表现为以民主选举和民主决策实现精准需求映射下的源头性减负，以民主协商和民主沟通实现多元沟通协同下的过程性减负，以及以民主监督 and 有效问责实现权责匹配下的结果性减负。目前由于全过程人民民主在基层治理中依然不够完善，民主理念淡薄、民主机制离散、民主制度悬浮等问题依然存在，使得全过程人民民主的基层减负整体效能尚未充分发挥出来。未来基层负担问题的系统性和根本性化解，需要在基层全面践行全过程人民民主，不断强化民主理念，推进民主机制的一体化整合和面向基层具体实践的可操作性机制建设。

关键词：全过程人民民主；基层减负；基层负担；基层治理

中图分类号：D621 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)08-0005-08

基层蕴含着国家治理体系与地方社会复杂性的动态调适机制，扮演着社会矛盾的“调适器”功能，构成社会韧性的重要观测指标。然而，长期以来，基层政府和基层干部负荷重、工作中存在形式主义等问题较为突出，这在很大程度上影响到基层治理效能的有效发挥。自2019年以来，中央把减轻基层负担、激发基层干部担当视为基层治理体系和治理能力现代化的一项重要工作来抓，几乎每年都会出台与基层减负相关的文件，2025年的中央“一号文件”更是首次将“持续整治形式主义为基层减负”单独列项。总体来说，近年来基层减负取得一定成效，但形势依然不容乐观。长期以来，基层减负更多地被视为一个技术性或者是某一具体的机制问题，强调减材料、减考核、减会议等。然而，实际上，基层负担根本上来说源于深层次的治理体系和治理模式，与基层治理中的民主不彻底、不完善，缺乏有效的参与机制和共同治理机制息息相关。

全过程人民民主是中国特色的民主模式，是全

链条、全领域、全覆盖的民主。基层作为国家治理的“最后一公里”，既是民主理念的实践场域，也是民主效能的检验标尺。在基层充分践行全过程人民民主，让基层群众和相关的主体更加充分地参与到基层治理过程，充分激发人民群众在基层治理中的主体性、积极性和能动性，不断提升基层的内生活力，建立共建共治共享的治理新格局，是未来基层减负的必然方向。因此，有必要从全过程人民民主的视角对基层治理中的减负问题进行深入研究。本文所关注的问题是：全过程人民民主背后到底包含着怎样的减负逻辑？全过程人民民主如何为基层负担提供更加有意义的解决之道？

一、治理民主的基层减负功能： 一个分析逻辑

行政负担是一个非常模糊和混沌的概念^[1]。从政府的角度来说，行政负担总体上可以理解为基

收稿日期：2025-03-21

项目基金：国家社会科学基金项目“完善‘揭榜挂帅’机制激发基层干部担当作为的路径研究”（24BZZ062）。

作者简介：钟伟军，男，浙江财经大学公共管理学院教授、博士生导师（浙江杭州 310018）。

层政府或基层干部在行政过程中承担的额外成本或压力。民主有着深层次的减负逻辑和重要的“减压阀”功能,尤其是基层民主,被视为社会和谐繁荣的重要条件。基层民主的内生性有利于纾解各种内部压力,从而为政治上层建筑提供社会支柱和基础结构^[2]。在基层治理中充分发挥民主,通过更充分的民主参与和协同化解基层治理中的困境和压力是现代社会的减压减负的重要途径。在基层,治理民主被视为越来越重要的一个民主面向,与过去一味地强调投票选举的票决民主意涵相区别,治理民主更加强调把民主作为一种治理模式和治理机制,强调把民主更加深入地融入治理过程和具体的治理场域,将其视为公共事务的治理之道,通过民主驱动实现良好的治理。在有些人看来,虽然以选举为主要体现的民主仍在继续,但它们深化民主的能力受到其赖以运作的庞大、多元、复杂和地域政治单位的限制。民主中的许多制度创新已经转移到公共政策的制定和管理上^[3]。尤其是在基层,由于具体情境、文化和习惯等的差异,把民主视为一种具体的治理过程和治理方式,显得更加有意义。

治理民主的含义包括三个方面:一是面向更加贴近人们日常生活的基层空间。民主不再仅仅限于政治领域,而是扩展到社会生活的各个领域,倡导在社会生活的方方面面建立民主化的机制,体现“更多民主”的变革趋势^[4]。特别强调把民主由政治场域向“微观场景”扩展,也就是普通民众面对面密切交往的社区以及基层社会日常空间,是面向社会生活的“微观民主”,其具有务实、解决问题的导向以及公共行政“具体事务”的紧密联系^[5]。二是面向基层民众更加充分的治理参与。与定期的形式化的票选民主不同的是,治理民主强调每个人都是不可忽略的积极行动的主体,每个人都具有“思考、感受和行动能力”,是一种更具广度和深度的实质参与^[6],其克服了“独白式对话”中政府与官僚独享

治理权的弊端,又能防止无政府主义的参与式危机^[7]。三是面向治理过程的正当性导向。与强调权力来源合法性的票选民主不同的是,治理民主强调基层治理中的参与过程,这一民主模式的正当性在于参与的充分性和互动的深入性。

进一步深入分析可以发现,与其他民主模式相比较,治理民主包含着更加强烈的基层减负逻辑。实际上,基层政府和基层公务人员面临着信息有限、资源不足、时间紧迫等多种压力。基层公务人员既要面对自上而下的硬性任务的压力,又要面对一线工作的不确定性等压力。当这种压力超过了基层公务人员职责承载范围的时候,就会成为一种额外的负担。那么,如何有效化解这种负担?治理民主强调,这有赖于在基层治理过程中更加充分和有效的民主参与和协同合作。对于自上而下的硬性任务的负担来说,需要把这种硬性任务更好地嵌入基层治理的“微观网络”之中,在具体工作中建立政策执行需求与社区(村)和个人需求之间的平衡。治理民主意味着充分发挥基层民主参与的价值,通过基层公务人员这一与基层社会的“接点”,与基层治理网络建立更加紧密的互动关系。

面对自下而上的社会诉求压力带来的负担,从治理民主的逻辑来说,解决这一问题的核心同样在于建立基于充分参与的合作和协同机制,共同参与到社会各种问题的解决过程中,通过贯彻回应性、协商性、协调性、责任性原则,以治理民主实现民生^[8]。治理民主强调公共治理是多元主体的合作网络关系,而不是单一主体的义务,基层治理主体被视为权利与责任的统一体,每个人充分地参与到基层事务的治理过程中,同时承担起应有的责任。因此,治理民主不仅是一种参与机制和沟通机制,同时也是一种责任和压力分担机制,不同治理主体在 multicenter 治理运转中承担最优化的公共职责,合作机制也就是一个责任机制^[9]。

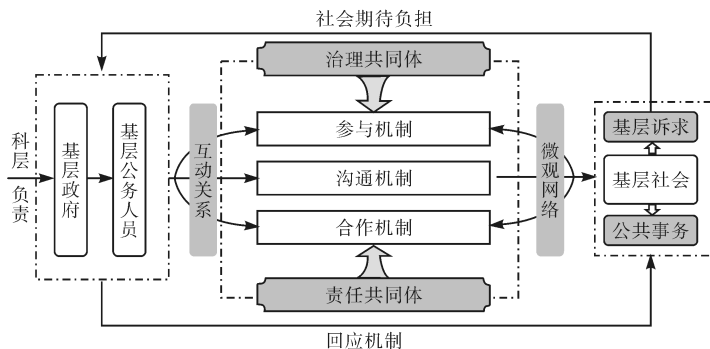


图1 治理民主的基层减负逻辑

从民主的运行过程来看,治理民主本质上是通过制度化的权利与义务平衡,将公共治理的责任合理分配给多元主体,最终实现个人自由与公共利益的协调统一。作为一种生活方式的民主,其主旨可以表达为,需要每个成年人参与形成约束他们共同生活的各种价值,无论是从全社会福利的角度还是从个人全面发展的角度来看,这都是必要的^[10]。从这个角度来说,治理民主就是需要通过共同参与建构起具有强烈归属感的治理共同体,而不是让基层政府或公务人员独自承担公共治理责任,以合作实现善治。这实质上就是一种更深层次的减负机制。治理民主与基层减负之间的这种逻辑关系如图1所示。

二、全过程人民民主赋能基层减负的机理

全过程人民民主是具有中国特色的治理民主,也是人类新的民主政治形态。与西方国家虚伪的票选民主不同的是,全过程人民民主强调把民主视为一种以人民为中心、关切人民民生的、实实在在的治理方式和过程,把民主贯穿于选举、决策、执行、监督、反馈等治理的全链条,充分融入与最广大人民群众民生息息相关的治理的全过程,通过价值引领、有效参与和意见吸纳等机制,将人民的主体性与民主的治理属性有机融合,很好地实现了治理民主与民主治理的统一^[11]。从这个角度来说,全过程人民民主无疑是更加彻底的治理民主。而基层更加贴近民生,更加贴近广大人民群众,全过程人民民主与基层治理现代化在价值共识、历史逻辑和实践功能等多方面具有天然的契合性与相容性^[12]。充分践行全过程人民民主,保持其在基层治理中的“深度在场”,对于基层治理体系和治理能力现代化而言意义非常重大。在基层治理实践中,全过程人民民主具有更加突出的治理民主特征,体现出民意征集、民主协商、民主表决、民主监督等关键的结构要素^[13]。作为一种全新的治理民主模式,全过程人民民主包含着深刻的基层减负机理。

1. 民主选举与民主决策:需求精准映射下的源头性减负

基层负担的重要表现有形式主义比较严重、“一刀切”现象屡见不鲜等。这些负担使得基层疲于应付。究其原因,从根本上来说,是有些自上而下的任务和考核明显脱离基层实际和群众的需求,一

些地方领导干部存在“拍脑袋决策”现象,基于个人意志随意拍板和随意派发任务,并通过行政化手段加温加压,基层干部在对上负责的思维逻辑下不得不加以应对。因此,从减负的源头来说,如何在充分发挥民主选举和民主决策的基础上形成符合基层实际和群众需求的治理事项,是一个核心问题。

民主选举从根本上就是一个人民的授权机制,也就是通过民主的选举过程,识别并挑选出符合基层群众需求和诉求的负责人。民主选举体现了强烈的人民中心导向,也就是一切从人民的感受和需求出发,要求候选人真正关切人民群众的切身利益,并提出切实可行的解决方案。全过程人民民主强调选举前对人民庄严承诺,选举后严格兑现承诺,而不是像西方选举那样:竞选时聆听天花乱坠的口号,竞选后就毫无发言权;选民只有拉票时受宠,选举后就被冷落^[14]。全过程人民民主把对人民负责、为人民谋福利的理念贯穿于民主选举的全过程,从而要求改变唯上的、僵化的形式主义和不顾基层实践的官僚主义,以自下而上的民主逻辑替代自上而下的行政化压力逻辑,从根本上为基层减负。

与此联系密切的是,决策民主通过将基层群众意志转化为上级意志和治理注意力的重要途径,全链条提升民主决策的效能,强调在政策制定中广泛吸纳群众意见,构建需求驱动下的民主决策体系,使政策更贴近基层实际需求。全过程人民民主通过民主决策问需于民、问计于民、问政于民。在需求输入端的议程设置环节,决策民主让基层群众更广泛地参与进来,在充分的民主互动过程中凝聚基层诉求、识别真正的治理问题,准确及时地将群众关心、问题突出以及重、难、急的事项纳入决策议程。全过程人民民主强调需要深入基层调研,广泛听取群众意见。通过充分的民主汇集基层群众需求,转变成政策议题,在此基础上确定治理目标和治理事项,并通过有效的执行体系,在基层得以落实。全过程人民民主以群众诉求为中心,通过民主的充分参与来听民意、汇民智。以“民主促民生”优化决策前的问题筛选,以“民主促共识”优化决策中的方案寻求,以“民主促成果”优化决策后的效能提升^[15]。这种民主决策机制能够有效提升政策与实际需求的契合度,从而避免行政任务的异化,减少形式主义等压力,使得基层政府和基层干部从一开始就能避免陷入被动执行、脱离实际、“一刀切”指令的困境,减少因政策偏差导致的重复整改、形式化落实等问题,从源头上实现减负。

2. 民主协商与民主管理:多元沟通模式下的过程性减负

对基层政府和基层干部来说,负担不仅仅来自上级部门安排的各种任务和考核,还来自基层社会的期待压力,尤其是各种矛盾和纠纷化解的压力,在属地化管理原则和“不出事”逻辑下,基层政府必须通过各种方式,想方设法“摆平”各种矛盾,实现“问题不上交”。特别是近年来,借助于技术的便利性,少数基层民众谋利化的诉求导致了新的矛盾与冲突^[16]。在考核机制“绩效绑定”的模式下,基层政府不得不投入大量的精力和时间加以应对,同样压力重重。

全过程人民民主强调,基层矛盾和纠纷的解决关键在于激活基层社会的自我减负机制,通过民主协商来达成理解和包容。习近平总书记指出,“基层矛盾要用基层民主的办法来解决,这一重要原则一定要把握好”^[17]。全过程人民民主的核心在于通过制度化、规范化的协商机制,引导多元主体理性表达诉求、凝聚共识,从而实现矛盾的源头预防和实质化解。基于“有事好商量、众人的事情由众人商量”的原则,“求同存异、理性包容”,通过对话与利益协调将多元诉求纳入制度化轨道,避免社会撕裂。强调从一开始就将各方诉求纳入议事过程,尤其是一些矛盾易发或高发事项如征地拆迁、环境保护等,充分保障各方的知情权、参与权并及时公开信息,通过听证会、座谈会等协商和沟通形式形成广泛共识,消除社会冲突隐患。而在基层社会内部矛盾和纠纷发生后,借鉴“枫桥经验”,主要通过沟通和协调,以情感沟通和法理结合的方式,依靠群众就地化解矛盾^[18]。发挥基层在面对面深入沟通和协商方面的优势,拓展民主参与的形式,以民主协商消除矛盾对立,凝聚共识,实现“案结事了人和”,真正达成“矛盾不出村”“问题不上交”,使基层干部从自上而下的行政考核和自下而上的诉求传递的双重挤压中解脱出来。

基层存在着“干部干、群众看”的现象^[19],一些群众存在等、靠、要的依赖倾向,基层干部往往成为依赖对象,基层社会内部公共性议题很难形成集体行动,很多问题最终推向基层政府,导致其陷入“事务主义的漩涡”^[20]。一方面是来自上级部门的各种任务和压力,另一方面是内部可以动用的资源不足,这同样是基层政府和干部负担增加的重要原因。基层负担治理本质上是治理秩序的建构^[21],全过程人民民主强调通过民主管理建构基层治理共同

体,强调基层治理不仅仅是基层政府和基层干部的事情,而且是大家的事情,每个人都是治理中的主体,同时人人都需要承担起应有的义务,共同参与到基层公共事务的管理过程中来。

全过程人民民主避免了政府“强势惯性”和群众“弱参与”的主体困境^[11],通过充分的参与机制把向往美好生活的共同愿景与每个个体有效地联结起来,把充分的参与权利与履行相应的义务有机统一起来,把基层群众的民主参与融入基层治理的方方面面和各个环节,共同解决基层治理中的各种问题,从而构建人人参与、人人尽责、人人享有的共建共治共享的治理共同体。在有中国特色的民主机制和制度设计中共同解决问题,实现凝聚人心和修复社会关系的治理目标^[22]。把基层政府和基层干部从“大包大揽”中解放出来,有利于他们做好职责范围内该做的事情。民主管理过程以有效的民主合作机制吸纳相关主体充分参与,建立基层治理的多方伙伴关系,共同承担起应有的治理义务,将统一性的要求和具体的治理实际有机结合,从而减轻基层干部和基层政府的负担。

3. 民主监督与有效问责:公开透明导向下的结果性减负

责任泛化、责任无限,基层政府和基层干部往往成为治理责任的兜底者,来自各部门条线的责任状过多过杂^[23]、自上而下的责任甩锅和责任异化^[24],使基层政府和基层干部成为各项事务的最终被问责对象而不堪重负。近年来,尽管一些地方为了减轻基层负担,通过制定责任清单等方式明确了基层政府和基层干部的责任边界,依照权责匹配原则,避免甩锅式责任传导,但却因此陷入文牍主义的泥潭和“改而不变”的困境,反而增加了基层负担^[25]。导致这种结果的重要原因在于缺乏有效的民主监督和反馈机制,从而难以形成有效的约束。民主监督作为全过程人民民主的重要组成部分贯穿始终,并通过一系列制度和机制与其他民主环节联结在一起,使过程民主和结果民主、形式民主和实质民主有机统一^[26]。具体到基层,全过程人民民主强调群众对基层公共事务的监督权利,通过公开、透明的民主监督和及时有效的问责,强化对基层权责的有效约束。通过建立畅通的、随时随地的投诉反馈机制,让基层群众能够对各种推卸责任和不负责现象进行实时反映,形成对形式主义、官僚主义的常态化约束,倒逼上级部门减少“痕迹管理”考核(如过度留痕的台账检查)。

以治理行为的责任结果为依据,通过公开透明的民主监督机制,可以推动上级政府对基层群众更加负责任的态度倾听基层的声音,以实际成效和

群众满意度作为基层治理的出发点,改变简单地对下考核和层层加码、对下推卸责任的行为惯性,从而减轻基层政府和干部的负担。

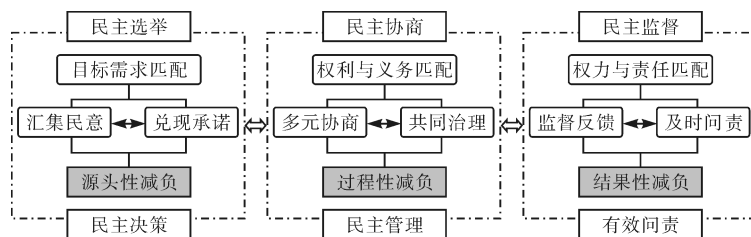


图2 全过程人民民主的基层减负逻辑

可以看出,包含着“人民为主体”和“全过程”核心价值的全过程人民民主涵盖了多维基层减负机理(如图2所示),能更加准确地切中基层负担产生的多重成因,形成从源头到结果的减负机制统一连续体。民主选举和民主决策面向的是治理与基层实际匹配的问题,把自上而下的行政任务转变为源于实际需求的自下而上的治理事务,切中的是基层负担的源头性成因;民主协商和民主管理面向的是基层治理权利与义务匹配的问题,切中的是基层负担的过程性成因;而民主监督和有效问责面向的是治理权力与责任匹配的问题,切中的是基层负担产生的结果性成因。背后的核心逻辑是,全过程人民民主作为一种有效的治理民主,在党的领导下,以有效的参与机制充分保障和调动人民群众的主体性、积极性和创造性,更加充分地参与到基层治理的各个环节,以自下而上的有中国特色的基层民主治理机制,改变长期以来简单化的行政加压模式以及各种责任推卸和责任转嫁,从而从根本上系统性地减轻基层的负担,实现基层治理的赋能增效。

三、全过程人民民主视野下基层减负存在的问题分析

尽管全过程人民民主包含着深刻的基层减负逻辑,但是,由于民主的发展本身是一个渐进的过程,我们应该看到的是,当前,全过程人民民主在基层治理的实践过程中贯彻得不够彻底,一些相关的制度机制依然不够健全,从而在很大程度上影响到其在基层减负方面效能的充分发挥。

1. 全过程人民民主的价值与基层治理理念的耦合性不够

全过程人民民主的基层减负效能需建立在基层治理主体具有较为强烈的民主精神这一基础上,也就是内心认同民主的核心价值,将其视为一种根本

的问题解决之道和本能的行为习惯,对于与基层产生直接和间接影响的各级政府来说,这点尤其重要。不少政府官员民主治理理念比较淡薄,受到传统习惯、制度惯性以及所面临的地方经济社会发展压力等多重因素的影响,唯上的思维逻辑和功利化的政绩观依然较盛行,简单的压力式行政思维在基层依然比较普遍。在这种观念的影响下,地方政府及其部门往往把治理事项异化为简单的行政任务和指标,依赖自上而下的领导权威层层加码,将大量事务性工作(如党建、环保等)通过属地管理名义层层下压,基层成为最终的“接盘侠”^[27]。制定指标、分解目标、派发任务、层层问责成为地方政府常态化的压力式行政模式。尤其是面对基层的纠纷和矛盾,一些地方政府往往并不太愿意花费大量的精力和时间推动或引导基层建立更加符合实际的民主参与机制,而是一味地以简单的指标考核为工具,将责任转嫁到基层^[28]。

从技术价值上来说,各种信息化的工具与民主治理有着天生的契合性。近年来,这些信息化工具的不断发展原本为全过程人民民主在基层的运行提供了良好条件,但是,不少地方政府偏离了技术的价值目标而更多地将其视为行政化的任务指派工具和对下随时随地任务绑定的手段^[29]。在这种压力行政思维下,全过程人民民主难以在基层得到有效落实。与此相联系的是,一些基层民众民主观念同样比较淡薄,有些民众缺乏基本的民主参与意识。

2. 全过程人民民主的机制与基层治理体系的协同性不足

全过程人民民主是完整的制度程序,这些制度程序全面、广泛、有机衔接从而构建了多样、畅通、有序的民主渠道^[30]。全过程人民民主意味着将民主的具体机制全面贯通起来,而不是临时性的、碎片化的、局部的民主,也只有把这些机制与基层治理体系全面协同起来才能发挥其整体效能。从基层减负的

角度来说,基层负担的产生同样具有复杂的系统性原因,单刀切入或单点突破很难从根本上解决这一问题。总体来说,全过程人民民主的不同机制与整体的基层治理体系依然存在着脱节的现象。当前基层在践行全过程人民民主方面更多地聚焦于民主监督和反馈环节,尤其是近年来,随着12345政务热线和“基层监督一点通”等新技术在基层的全面推行,随时随地的监督和投诉成为现实。

在基层民主协商、民主议事方面,尽管各地基于自身的具体实际也有不少创新,但总体来说,这些创新更多的只是某一环节的、某一具体的机制创新,而没有融入基层治理的整体体系,在很大程度上消解了全过程人民民主在基层治理实践中的减负效能。这主要体现在两方面:一方面,由于缺乏强有力的基层治理体系的整体约束,各种自上而下的脱离基层实际的任务不可避免地层层下压,而自下而上的投诉反馈也可能转变成自上而下的压力式行政指标,反过来增加基层负担^[31];另一方面,由于缺乏有效的共同治理体系的规范,各种基层社会组织和相关主体难以有效地参与到基层治理过程中,所有的压力最终同样落在基层政府肩上,导致产生负担的叠加效应。

3. 全过程人民民主的运行与基层治理场景的嵌入性不深

民主的本质在于践行基于一套规范和制度安排以实现有效的参与和表达,通过并依赖于当地普通民众所掌握的本土知识体系发挥作用。基层民主只能在地方层面通过实践来检验,普通民众基于自身经验、规范、价值观和世代相传的本土知识参与到社会生活之中。习近平总书记指出:“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的。”^[32]全过程人民民主的制度设计始终需要植根于中国社会土壤,融入公共治理的具体和特殊的实践场域,才会有真正的价值,才能产生真正的减负效能。

然而,在当前不少地方,全过程人民民主存在着明显的悬浮于基层实践的问题:一是重宣传而轻实践。一些地方只是把基层践行全过程人民民主作为简单的宣传口号,注重创造亮点和创新绩效的民主形象塑造,而不是把其作为基层治理体系和治理能力现代化的本质工作来推进。二是过场化。把全过程人民民主的过程当做走过场,过度强调程序的形式,而忽视了实质性的内容和实际效果。民主协商、民主决策等环节流于形式,如“四议两公开”制度在

有的村(居)沦为“台账工程”,议事会在有的村(居)沦为“举手会”。这种形式主义的问题可能导致民主实践变成一种形式化的表演,而不是真正的、有实质性内容的民主实践^[14]。

除此之外,现行全过程人民民主制度多侧重宏观的面面俱到的框架设计,对基层差异化场景适配不足。由于不少时候全过程人民民主难以嵌入具体的基层治理实践,因此其内含的减负功能也就难以发挥,甚至可能反过来带来新的基层负担。

四、迈向全过程人民民主： 基层全面减负的未来路径

当前,之所以产生基层负担,其结构性原因在于自上而下的行政逻辑对自下而上的基层民主逻辑的强力挤压,全过程人民民主在基层的形式化、离散化的存在,使得其作为治理民主内在的减负机制难以有效地发挥应有的功能。因此,从根本上来说,有效地减轻基层负担,需要在基层治理过程中全面、深入地践行全过程人民民主,在党的领导下,充分调动基层群众的积极性、自主性和创新性,以中国特色的民主建构充满活力的基层治理体系。

1. 减负的前提:基层民主理念素养的全方位锻造

民主不仅是一种制度和实践,是公共治理和日常生活中的一种“存在方式”,更是一种精神和价值体系。民主理念和价值对于民主有效运行的意义不言而喻,如果对民主的观念、价值和实践给予强有力支持,一种稳定的民主的前景将更加光明^[33]。基层减负需要在基层不断强化全过程人民民主的理念和素养,使得民主治理、共治共建成为一种内在的共同价值认同和习惯,让相关主体乐意且能够有效地参与到基层民主治理的过程中来。从自上而下的负担来说,减负首先也是最重要的是各级政府要树立强烈的民主治理理念,改变简单化的行政思维,建立面向基层群众、对群众负责、倾听群众呼声的行为逻辑。这种理念的锻造需要改变唯上的、功利化的绩效评价模式,逐渐建立起以群众的满意度和获得感作为出发点和归宿点的评价体系。从自下而上的负担来说,基层减负需要锻造民众的民主意识和政治素养。积极培育基层民众的公共精神和治理共同体意识,通过塑造“有事好商量”的协商文化将多元利益转化为共识^[34],让积极参与基层公共事务成为公民的基本素养,使民主参与成为基层群众最自然、最真实的日常反应。同时,非常重要的一点是,需要不断

提升基层群众民主参与的责任意识、规则意识,改变有些群众“闹”“缠”等滥用民主权利的、不负责任的行为习惯。

2.减负的保障:基层民主参与过程的全体系统整合

改变民主各个环节的碎片化、离散化,推进基层全过程人民民主不同环节和流程之间的全面整合,建立畅通的、一体化的民主治理机制是基层减负的重要制度性保障。有必要在党的统领下,把基层全过程人民民主建设作为一项系统性、整体性的工程来全面推进。基层民主参与流程的整合主要包括两个方面:一是纵向流程的整合。也就是民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等环节的有效对接。确保来自基层群众的诉求、建议和关切能够有效地影响到决策议程,成为相关的公共政策的重要依据。将民主协商的过程转变成具体的决定和政策,接受有效的监督,并得到及时的反馈。建立起自下而上的诉求表达机制和自上而下的回应机制,以真正实现基层民主参与的全流程闭环。二是横向流程的整合。也就是不同领域基层不同民主机制之间的流程链接,基层全过程人民民主涉及多样化的具体机制,如基层自治制度、信访制度、人大代表制度以及基层各种议事协商机制等。这些机制通常涉及不同的主管部门,有必要重新梳理条块之间、条条之间民主参与的相关机制,为了真正实现民意而设置并实行一整套制度安排和工作方法^[35],如信访部门的人民意见征集机制与地方人大、政协会议机制的对接,构建人民建议与人大议案、政协提案信息共享和对接机制,从而发挥全过程人民民主的整体减负效能。

3.减负的运行:可操作的基层民主治理机制建设

全过程人民民主不是空洞的原则和抽象的规定,而是具有可操作性的具体机制,能够通过具体制度设计和程序规范,转变成实实在在的能够解决问题的具体方法。任何一种社会治理工具的民主理论,都应当具有适合普通民众理解的简洁性,适合具体实践者的可操作性^[36],只有通过具体可操作的机制才能将民主价值转化为民主实践。全过程人民民主减负效能的有效发挥同样必须建立“接地气”的、基层群众容易接受和实现的参与程序和方式,减负本身应该被视为一种具体的民主治理机制。这种可操作性民主的建设体现在三个方面:一是需要强化民主机制的实践面向。也就是把民主机制嵌入具体的基层治理场景和本土化资源,嵌入基层压力化解的具体过程。把具体的民主过程与基层群众的民

生实践深度融合起来。二是需要强化民主的细节面向。有必要细化民主的过程,把民主治理的机制具体化为可操作性的环节,如议事的具体流程、投票的具体规则、回应的具体时效等,以可以量化的、刚性的和标准化的程序强化民主治理过程对参与过程的规范和约束。三是需要强化民主参与的技术面向。将新技术视为一种有效的民主参与手段并应用于基层民主治理过程中,把新技术的价值与民主的目标更好地契合起来,充分运用数字化平台在互动、共享、协同和公开透明等方面的价值,通过便利的技术把基层群众和相关主体联结起来,建立更加紧密的基层治理和责任共同体,共同面向基层的治理压力和负担。

总之,作为中国特色的治理民主,全过程人民民主与基层治理减负有着深刻的契合性,以全过程人民民主的理念、过程和机制全面推进基层治理的转型是基层减负的基本路径。未来,需要以民主理念锻造为前提,以机制整合为保障,以可操作设计为支撑,让全过程人民民主深度融入基层治理。唯有如此,才能破解基层负担的结构性成因,构建共建共治共享格局,实现基层治理效能与民主价值的统一,为基层减负提供系统性解决方案。

参考文献

- [1] 马亮.行政负担:研究综述与理论展望[J].甘肃行政学院学报, 2022(1):4-14.
- [2] 萨托利.民主新论[M].冯克利,阎克文,译.北京:东方出版社, 1997:10-11.
- [3] WARREN M E. Governance-driven democratization[J]. Critical Policy Studies, 2009(1):3-13.
- [4] 何显明.治理民主:一种可能的复合民主范式[J].社会科学战线, 2012(10):157-164.
- [5] ADRIAN B, SONIA B. Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona[J]. European Journal of Political Research, 2021(3):716-737.
- [6] 陆聂海.治理民主:内在机理、表现维度和实现基础[J].海南大学学报(人文社会科学版), 2019(2):37-42.
- [7] 高新宇,武永超.“可治理的民主”何以兑现:基层公共事务治理民主的实现路径[J].中国农村观察, 2022(2):117-129.
- [8] 王浦劬.以治理民主实现社会民生:我国行政信访制度政治属性解读[J].北京大学学报(哲学社会科学版), 2011(6):82-92.
- [9] 孔繁斌.公共性的再生产:多中心治理的合作机制建构[M].南京:江苏人民出版社, 2008:69.
- [10] 巴伯.强势民主[M].彭斌,吴润洲,译.长春:吉林人民出版社, 2006:170.
- [11] 李峰.治理民主与民主治理:全过程人民民主视域下的基层治理创新——以北京市接诉即办改革为例[J].公共治理研究, 2023

- (6):53-60.
- [12]李牧,李群弟.全过程人民民主促进中国式基层治理现代化的实践路径[J].理论导刊,2025(2):39-48.
- [13]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.
- [14]赵永红.全过程人民民主:理论逻辑与制度路径[J].行政论坛,2022(1):40-51.
- [15]李俊,陈佳.全过程人民民主优化政府决策的机理与路径[J].政治学研究,2024(4):167-180.
- [16]雷望红.被围困的社会:国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验[J].公共管理学报,2018(2):43-55.
- [17]习近平.基层矛盾要用基层民主的办法来解决[N].浙江日报,2006-10-11(1).
- [18]宋世明,黄振威.在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”[J].管理世界,2023(1):28-41.
- [19]欧阳静,王骏.基层治理中的“干部干、群众看”[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(1):71-80.
- [20]付建军.谁之负担?何以发生?——基层负担现象的理解视角与研究拓展[J].甘肃行政学院学报,2022(4):18-30.
- [21]毛寿龙,张精富.基层负担治理的秩序维度[J].学术界,2025(1):89-100.
- [22]张力伟.与社会生活深度融合的全过程人民民主[N].光明日报,2023-08-25(11).
- [23]袁刚.“责任状”过多过杂,基层干部该“减负”[J].人民论坛,2018(11):42-43.
- [24]谢治菊,许文朔.扶贫责任异化:职责同构下的层层加码与消解[J].山东社会科学,2020(1):74-81.
- [25]杨帆.基层清单法问责制度创新的成就与限度:以浙江省Y区“清单法”为例[J].社会主义研究,2022(2):125-132.
- [26]陈承新.论全过程人民民主视域下的人民监督[J].中国社会科学院大学学报,2024(11):127-136.
- [27]李辉.科层焦虑的生成、释放与再生产:对“层层加码”现象的一种解释[J].行政论坛,2022(6):44-49.
- [28]钟伟军,黄玥.迈向全过程人民民主:基层信访治理的逻辑及其转型[J].江苏行政学院学报,2022(5):113-118.
- [29]徐晓日,焉超越.基层公务员技术增负感的生成机制研究:基于技术与组织互构理论[J].政治学研究,2023(3):142-159.
- [30]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.
- [31]钟伟军.技术增负:信息化工具为什么让基层干部压力重重?——基于扎根理论的探索性研究[J].电子政务,2021(10):116-124.
- [32]习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:296.
- [33]达尔.论民主[M].李柏光,林猛,译.北京:商务印书馆,1999:165.
- [34]贾双跃.迈向“新集体行动的逻辑”:全过程人民民主嵌入基层公共事务治理的内在机理与优化路径[J].政治学研究,2022(2):83-96.
- [35]汪仲启.全过程人民民主与基层社会治理重构:以上海虹桥街道为对象[J].社会政策研究,2021(4):107-123.
- [36]韩福国.治理现代化与政治民主化的互嵌:协商民主何以成为全过程人民民主的可操作化载体[J].党政研究,2025(1):4-16.

Analyzing the Mechanisms and Paths of Whole-Process People's Democracy Empowering Grassroots Burden Reduction

Zhong Weijun

Abstract: Governance democracy emphasizes the fuller integration of democratic mechanisms into specific governance processes and the achievement of good governance through democracy, with a deep-seated logic of burden reduction behind it. Whole-process people's democracy is a governance democracy model with Chinese characteristics, which itself contains a profound and systematic mechanism for reducing burdens in grassroots governance. It is manifested in source-oriented burden reduction through accurate demand mapping via democratic elections and decision-making, process-oriented burden reduction through multi-stakeholder communication and collaboration via democratic consultation and communication, and result-oriented burden reduction through the matching of powers and responsibilities via democratic supervision and effective accountability. At present, due to the incomplete implementation of whole-process people's democracy in grassroots governance, prominent issues such as weak democratic awareness, fragmented democratic mechanisms, and detached democratic systems still exist, preventing the full exertion of the overall effectiveness of whole-process people's democracy in reducing grassroots burdens. For the systematic and fundamental resolution of grassroots burden issues in the future, it is necessary to fully practice whole-process people's democracy at the grassroots level, continuously strengthen democratic awareness, promote the integrated integration of democratic mechanisms, and build operable mechanisms tailored to specific grassroots practices.

Key words: whole-process people's democracy; grassroots burden reduction; grassroots burdens; grassroots governance

责任编辑:思 齐