

全过程人民民主“初链”考察

——以台城花园社区为样本

玄武区人大常委会课题组

玄武区委党校课题组

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，明确提出基层民主是全过程人民民主的重要体现。基层是实现全过程人民民主的第一环节，基层民主是全过程人民民主的根基和命脉所在，本文试将这种定位和作用定义为“初链”，并以南京市玄武区台城花园社区为研究样本，通过各类民主平台分析描绘出全过程人民民主在基层平台运作的实践场景，为推动筑牢和延伸全过程人民民主“初链”提供参考。

南京市玄武区台城花园社区成立于 2000 年，占地面积约 0.46 平方公里，现有居民小区 13 个，常住人口 1 万多人，社区先后获得“全国和谐邻里建设示范社区”“江苏省民主法治示范社区”“南京市文明社区”等荣誉称号，并于今年 3 月被江苏省人大确立为“全过程人民民主基层教学点”。近年来，台城花园社区深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要论述，探索在最基层“五个民主”的落实与衔接，努力贯通全过程人民民主的初始链条，推动人大工作在城市最小“单元格”里焕发最大活力、释放最大效能。

一、以社区层面民主平台为对象，管窥中国特有的民主“初链”现状和特点

台城花园社区发展与治理过程中，民众参与度高、获得感强，在与居民的良性互动实践中逐步构建多样、畅通、有序的民主渠道，有

效保证了人民当家作主。

（一）党委议事平台

坚持党的领导是全过程人民民主嵌入社区治理的有力保障。台城花园社区依托党员之家，采取内培外引、上挂下靠的办法，聚集社区党委书记、辖区机关党组织书记、离退休干部党员等 10 人，建立了“台城砖”老书记工作室，常态开展党群社团培育、问题对策研讨、创新活动谋划等，每周开设“书记谈心日”，每月办好“书记有话说”，在发挥老书记、老党员的“头雁效应”中提升社区治理水平。

（二）人大工作平台

由直接选举产生的区级人大代表是民情民意的最佳代言人，议政代表又成为居民参与社区治理工作的新发声者。代表们充分发挥植根人民的优势，多方位听取和反映居民意见，让群众意愿和呼声能够真实反映、向上传递。

1. 人大代表工作站

台城花园社区人大代表工作站是玄武门代表组的活动阵地和挂钩社区代表日常的工作平台。确定每月第一周的周三为选民接待日，挂钩社区的代表基本信息、联系方式、接待时间全部固定上墙，6 名代表轮流到站接待选民和群众，面对面听取意见建议，在履职过程中探索出群众说事、代表问事、集中议事、落实办事、督促成事的“五事”工作法，有效发挥代表汇集民意民智、参与管理基层事务的作用。同时，严格落实代表任期内回原选区向选民述职制度，自履职第二年起，采取老代表先，新代表后的方式，3 名代表向选民报告履职情况，接受评议，有效增强代表履职责任，进一步密切代表与人民群众的联系。

2. 基层立法联系点

台城花园社区设有基层立法联系点，为居民和各界人士表达立法诉求提供全链条服务。事前，联系点依托信息采集员、普法宣传员、矛盾纠纷调解员“三大员”广泛开展宣传宣讲，将相关法律草案向社会发

布。事中，邀请人大代表、行业专家、基层群众等召开座谈会讨论研究，广泛征集意见。事后，及时将意见采用情况、法律制定进度、正式颁布信息等向公众反馈。截至目前，联系点完成《南京市国家公祭保障条例（草案）》《南京市养老服务条例（草案）》等 22 部法律草案意见征询工作，归纳整理并上报各类建议 60 余条，切实发挥出联系点立法“直通车”“连心桥”的作用。

3. 社会建设观察点

在社区设立社会建设观察点是南京市人大为真实、直接获取社情民意而首创的一种做法。遴选人大代表为联络员，社会建设委组成人员为观察员，对惠民政策落实、民生法规执行情况开展较长时期的持续跟踪观察，收集整理居民对社会治理的意见与想法，为人大社会建设相关工作提供更多参考。台城花园社区自设立观察点以来，围绕高龄老人居家养老、残疾人劳动就业、困境儿童帮扶等多个方面开展观察，为考察社会转型发展过程中民生领域的各种问题提供基层样本，也为出台和检验相关法律法规政策提供现实依据。

4. 人大代表联系点

台城花园依托社区便民服务大厅设立人大代表联系点，一方面便于代表“零距离”监督窗口为民服务情况，另一方面到便民服务大厅办事的人多，覆盖各领域、各年龄层，是较为全面的民情收集平台。辖区内的代表定期驻点履职，联系点在代表联系群众、宣传政策法规、反映社情民意、加强社会治理等方面发挥出了重要作用。

5. 街道议政代表会

建立街道议政代表会制度是对人大工作在基层的一种延伸与补充。台城花园社区以玄武门街道召开议政代表会为契机，对照履职清单，聚焦城市管理、小区出新、文明创建、疫情防控、帮困解难等民生实事，组织人大代表、议政代表开展联合调研，调动更多代表主动参与，开展民主协商，以多种形式进一步扩大基层民主。

（三）居民自治组织

居委会和业委会是基层民主建设的重要载体，只有让居民主动参与并管理好自己的事情，才能更好地把社区服务延伸到居民身边，把问题解决在萌芽阶段，真正实现居民自我管理。台城花园社区建立健全“社区居委会、小区网格长、单元楼栋长”三级自治组织体系，注重发挥楼栋长“近亲熟”等优势参与社区治理，常态化开展理论宣传、政策讲解、民意收集、文明示范、矛盾调解、平安督导等自治活动。聚焦群众急难愁盼问题，台城花园社区因地制宜打造“城墙根”特色议事品牌，以“6+N”模式搭建共建共治共享平台，每月召开“台城圆桌会”，居民共议解题方案，每年推动解决楼层漏水、圈占车位、噪声扰民、私搭违建等邻里纠纷百余件。

二、以广泛性、真实性、有效性为准绳，考察全过程人民民主“初链”的质效

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“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。”社区是社会治理的“神经末梢”，在社区层面能否践行和实现全过程人民民主，是检验民主法治建设的“晴雨表”。台城花园社区以鲜活的实践印证了全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。

（一）“初链”实现了基层民主的广泛性

保证人民当家作主的第一步，是要保证人民有投票权。为了让更多选民参选、让选民真实有效表达选举意愿、让选出的代表更好“为民代言”，台城花园社区结合区人大代表换届选举，按照“不漏一户、不落一人”的要求，最广泛地动员、组织选民参与选举。一是“社区的”，依靠网格激活。按照“片-格-组-户”的层级，遵循就近就便原则，将辖区所有单位、所有人员划分为2个片区、11个网格、85个小组，每位组长对应100名左右选民，确保选民登记不错、不漏、不

重。针对行动不便的老年人、残疾人等弱势群体，专门设立3个流动票箱上门服务，保证每名选民的选举权。二是“在外的”，动员回家参选。依托公安户籍数据和人口普查等资料，采取上门走访、电话微信、发动亲友等方式，摸清外出选民动向、参选意愿等信息，特别是对自媒体人、外卖骑手小哥等予以关注，确保新阶层人士等各类群体民主权利的享有和落实。经过广泛动员，先后有209名在外选民回到社区进行选民登记，主动参选或委托参加投票。三是“单位的”，主动上门对接。立足辖区省市级企事业单位相对密集的实际情况，及时派出3名专属网格员，上门组织对接联系，逐部门、逐企业摸排和确定参选人员信息，确保应登尽登、参选尽选。

（二）“初链”保证了基层民主的真实性

真正的民主有一个重要的特点，就是公权力的运行和程序受到人民的监督和制约。台城花园社区坚持以“三无”目标为指向，通过行使监督权力、接受群众监督，推动行使公权力的各方改进作风、提高效能，答好民生这份分量最重的考卷。一是监督“零遗漏”。选准角度、选好切口，挂钩社区的人大代表先后围绕“工地扬尘管控”“餐饮油污治理”“10分钟健身圈打造”“垃圾分类”“关爱特殊群体生活”等民生实事开展实地专项监督，推动问题发现在苗头、化解在源头。二是权力“零失控”。将人大代表监督与社区居务监督委员会相结合，列出社区内的重要事项、工程项目、救助救济、专项经费使用等群众高度关心关注的事项，开展全过程监督，要求依法依规进行公示，确保公权力始终在阳光下运行。三是述职“零距离”。人民通过人大代表行使国家权力，代表由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。每届每位区人大代表都必须回到原选区向选民报告履职情况，听取选民对其履职的点评，切实增强对代表履职的管理监督。

（三）“初链”造就了基层民主的有效性

衡量政治制度是否民主、有效，一个重要的标准就是看人民群众

能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与政治生活。台城花园社区聚焦群众急难愁盼，做好民情民意的记录、传达、回应、办理，多措并举、依规解决，为基层民主政治建设注入旺盛生命力。一是用好议事平台。扩大代表工作站、联系点作用，提升“城墙根”品牌效应，优化“6+N”模式，邀请更多代表参加“圆桌会”，做到有事多商量、遇事多商量、做事多商量。难以统一各层住户利益诉求的台城花园小区 5 幢、15 幢加装电梯难题，前后召开 9 次议事会，得到妥善解决。二是规范议事流程。坚持“商以求同、协以事成”原则，按照居民提事、按需议事、协商参事、跟踪监事、民主评事五个步骤进行议事决策。2022 年，社区以台城花园小区地下室“占地为王”为重点问题，联合人大代表、居委会、业委会、物业公司开展协商议事，借助消防、公安、城管等多方力量，循序渐进拆除地下违章搭建，16 年久拖未决的“老大难”问题得以彻底解决。三是运用议事成果。台城花园社区建立议事反馈、结果公示等制度，对议而不决、行而无果及群众不满意事项，责成回炉再议、限期整改，必要时各级人大代表联合发力，确保民生工作做好做实。鸡鸣寺路仅东侧有 20 杆步道灯，存在出行隐患，议事多次提出整改，但推进的力度不够。市区两级人大代表联动提出建议件，开对接会，建工作群，从路灯改造到灯源颜色选择，两级人大代表全程监督，助推夜幕下的鸡鸣寺释放更多新活力。

三、以人大制度为重要载体，融入并彰显马克思辩证统一观和中国传统“和合思想”

习近平总书记在中央人大工作会议上明确指出，“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”。人大行使职权的过程是保证人民掌握和行使国家权力的过程。通过人大代表的身份属性、行使职权的主体联系、履职平台的作用发挥、各方共识的有效增进四个维度，可以透视全过程人民民主背后蕴含的强大马克思主义真

理力量和中国历久弥新的“和合”思想。

（一）第一个维度：身份的“双重属性”

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。人民通过人民代表大会行使权力，而人大代表是人民代表大会的主体。人大代表通过民主选举产生，作为国家权力机关组成人员，其“双重身份”属性是人大制度的巨大优势所在。人大代表的“非专职”性质，意味着代表在各自生产和工作领域有所专长，在广泛的群众内部有较大影响力。比如，台城花园社区的6名人大代表由选民直接选举产生，来自江苏省商务厅、玄武区人大常委会、台城花园社区、南京证券等部门单位，在群众中享有较高威望，与群众有更加紧密的连接，是党和国家联系广大人民群众的桥梁纽带。

（二）第二个维度：主体的“两个联系”

基层各类平台作为人大代表的主要履职平台，承担了“两个联系”的重要功能。从台城花园社区的实践来看，在联系群众方面，选民通过基层立法联系点、人大社会建设社区观察点、人大代表联系点等平台进行有序的利益表达、监督代表更好履职，代表通过平台对选民进行有针对性的答复，吸取选民意见并向国家机关提出各项议案建议；在联系代表方面，人大代表通过平台了解民情民意，在此基础上参与专题调研、专项视察、执法检查等履职活动，对国家机关正确、有效、依法开展监督。

（三）第三个维度：平台的“两个办理”

社区民主平台部分承担了整合资源、创新方式、实现公共利益最大化的功能，就人大平台而言，这一功能在“领办”和“督办”方面均有体现。比如在领办方面，台城花园社区所在的玄武门街道创设了四级代表为民办实事实践基地，全国、省、市、区人大代表与各社区结对领办实事项目，以社区平台为抓手构建起各级代表与群众的紧密联系，纵向打破代表的层级界限、横向打破选区和地域界限。在督办

方面，人大可以依托专业代表工作站等平台贯通行业视野，围绕热点难点问题开展定点定向监督视察，推动代表在闭会期间深度参与区域重点工作，为发挥代表专业优势、提升履职质效提供更广阔的空间。

（四）第四个维度：意愿的“双向奔赴”

依托人大平台，代表们一方面可以把群众的诉求反映给国家机关，使国家机关各项政策措施更加符合和反映民情民意，另一方面又可以把党和政府的决策部署及时通过群众语言传达给社会，推动相关政策及法律法规的贯彻落实，实现国家机关与代表群众之间的互相“奔赴”。从制度层面讲，人大与监督对象的关系是辩证统一的，不同主体在党的统一领导下各司其职，共同形成加强和改进工作的合力。中国特色社会主义人民民主依托“全过程”发展成为一种“社会整合”的民主，彰显了中华优秀传统文化中“尚和合、求大同”的时代价值。

四、以实践问题为导向，进一步推动全过程人民民主向下扎根、向上提升

社区民主平台的建立与使用，可以有效保障人民群众广泛、深入参与日常政治生活的权力，是全过程人民民主在基层最直接、最广泛、最生动的实践。运行好各类平台与发展全过程人民民主互为充要条件，为让中国式现代化的本质要求在基层落实得更加真切可感，需不断固链、强链、延链，不断发展具有强大生命力的全过程人民民主。

针对基层民意“原生态”特点，设法增强民主“初链”的疏导功能。基层民意最显著的特点，在于其直接来自群众未经任何处理的真实表达，自带原始属性。这种具有原生特点的意见或诉求，出发点多基于居民个人现实利益的不满足，客观上存在其合理与不合理的部分。合理部分通过各类民主平台向上传递。不合理的部分，民主平台可以发挥疏导功能。代表由选民直接选举产生，是民意代言人，而非诉求的直接满足者。因其利益第三方的立场，更便于借助各类平台，

以平等、善意、和缓的言语和行为方式，教育和引导群众缓解情绪、增进理解，以达到不合理诉求合理化解的目的。

针对社区层面平台多头并行现状，设法提升民主“初链”的统筹和集成能力。现行面向基层民生和公共事务的民主平台丰富，品牌和数量多达十几个。一方面带来便利，为民意畅通提供了足够多的渠道；另一方面也呈现多头介入、重叠分散的现象，形成社会资源浪费、民主成本上升等问题。这种情况下，对于基层民主平台的统筹、基层民主事务的集成，显得尤为必要。能够发挥并正在发挥统筹和集成作用的，当然是党组织，具体来说就是街道党工委和社区党委（支部）。党组织的统筹和集成方式，是从原则、整体、理性、阶段上把握。但基层民生和公共事务与居民生活密切相关，具有繁杂、琐碎、多变的特点，在集成过程中，还有具体、个性、接续的需要。能同时满足这种集成特点和需要的，就是可依据法定身份及第三方立场接触到不同层级、不同事项、不同主体、不同环节、不同场景的人大代表。从这个意义上讲，人大代表就是行走的基层民主数据库。如果把党组织的统筹方式比喻为“箍桶式集成”，那么人大代表则是“穿引式集成”，两者互补互济、相辅相成。进一步提升基层民主质效，就是要在党组织的领导下，依托基层联系点、代表联络站等平台机制，更加主动充分地发挥人大代表“穿引式集成”作用，让人大制度在发展全过程人民民主中的重要制度载体作用扎根基层、落地结果。

针对基层民主发展阶段，设法加快民主“初链”建设现代化步伐。当前我国正处于社会主义初级阶段，基层民主与之相适应，也呈现出蓬勃生长的发展状态。立足基层民主发展阶段可从“法治+、数字+、人文+”三方面加快其现代化步伐。“法治+”是指以涉及基层治理的法律规定为依据，将法治思维和法治方式通过各类平台融入社区治理，强化法律意识和社会契约精神的培育，让依法办事成为一股自觉的力量。“数字+”是指以互联网技术和平台为新媒介载体，充分贯

彻网上群众路线，提升基层民主运行程序的智能化、数字化水平，构建线上线下相融合的民主参与机制。“人文+”是指将基层民主建设与中华优秀传统文化相结合，传承天下为公、民为邦本、和合之道等思想文化价值体系，借助人大制度和基层民主平台释放内生效能，让广大人民群众进一步坚定中国式民主的文化自信。