

· “学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想”特稿 ·

# 全过程人民民主： 中国民主的历史性飞跃与发展战略选择<sup>\*</sup>

唐亚林

---

内容提要: 全过程人民民主经历了从概念提出到制度原则确定再到理论建构的发展过程, 并从理论与实践相结合视角, 拓展了中国民主的理论形态与实现场域。中国共产党领导中国人民通过建立人民民主专政的国家政权形态、人民民主的政治制度形态和全过程人民民主的操作实践形态, 解决了“有没有可能建立民主的国家政权问题”“能不能真正实现民主的政治制度问题”以及“会不会高效展现民主的发展绩效问题”三大核心议题, 形成了中国民主的三大发展支柱, 开辟了人类政治文明形态的新境界。基于中国民主与西方民主的演化轨迹比较可以发现, 全过程人民民主是中国在追求民主、实现民主、发展民主的历史实践中的伟大创造, 将民主的形式与实践、过程与结果、程序与实质等有机统一于社会主义民主政治的历史进程, 解决了世界范围内民主难以显现发展绩效的“老大难”问题, 让民主在实践中呈现长盛不衰的生命力, 由此体现了坚持以人民为中心的普遍价值, 开创了包括政治民主、经济民主、社会民主等在内的多样化实践场域, 构建了全链条的民主实践机制, 展现了民主的发展绩效与光明前景等基本特征, 实现了中国民主的历史性飞跃。在推进中国式现代化的历史进程中, 丰富和发展全过程人民民主的战略选择, 重点在于拓展实践场域, 核心在于解决问题, 突破口在于基层民主, 关键在于保障人民当家作主, 根本在于坚持党的领导。

关键词: 中国民主 全过程人民民主 历史性飞跃 发展战略选择

---

2019年11月2日, 习近平总书记在上海市市长宁区虹桥街道考察调研时指出: “我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路, 人民民主是一种全过程的民主, 所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿, 通过科学决策、民主决策产生的。”<sup>①</sup>习近平总书记针对国家有关部门就重大立法问题广泛地听取人民群众意见、汇聚各方智慧这一新型做法, 提出了“全过程民主”的概念、理念与形态, 对于人民民主在当代中国的新实践新形态新绩效进行了新的概括和提炼。

之后, 习近平总书记于2021年7月1日在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话

---

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于发展全过程人民民主重要论述研究”(21&ZD006)和中国社会科学重大创新项目“中国式现代化的民主观研究”(2023YZD045)的研究成果。

<sup>①</sup> 《习近平关于尊重和保障人权论述摘编》, 第25页, 中央文献出版社2021年版。

以及2021年10月13日在中央人大工作会议上发表的重要讲话,正式提出了“发展全过程人民民主”的要求,并对全过程人民民主理念与形态及其推进方略进行了系统总结和阐述。2022年10月16日,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,并从政治民主、协商民主和基层民主等维度,对发展全过程人民民主的制度载体、重要形式、重要体现等作了全面论述与系统部署,为新时代发展全过程人民民主、保障人民当家作主提供了理论指导和根本遵循。

## 一、全过程人民民主:从概念提出到理论创建

如何从理论上讲清楚中国民主的优势、如何在实践中说明白中国民主的绩效、如何从学理上提炼出关于中国民主的简洁易懂、穿透人心的标识性概念与核心理论范式,这些都是“老大难”问题。

客观地看,社会主义民主的成长与发展,从时间维度上晚于资本主义民主的出现与发展,资本主义民主所建构的制度模式及其所呈现的发展绩效,均对后来者有很大的影响乃至示范作用。从民主的实践来看,资本主义民主经历了长期的演化与发展过程,其内涵与模式也不是一蹴而就的,也经历了不断改进、不断丰富的完善过程,甚至直至20世纪中期后,资本主义主要国家才基本上落实公民拥有平等的普选权这一民主的基础性要件问题,并让政党政治成为运转西方民主的核心支柱;而社会主义民主则是在资本主义包围圈中突破出来的新型民主形态,带有边实践边摸索边完善的特点,且面临着实现国家现代化、创造民主形态、突破意识形态围剿、防范国家政权被颠覆等多重任务的挑战和冲击。当然,各类民主形态的性质与价值追求各不相同。从民主的实质角度看,社会主义民主是建立在公有制基础之上的人民当家作主,将民主的制度程序、参与与实践与发展绩效三者有机统一于人民对美好生活的追求过程之中;而资本主义民主是建立在私有制基础之上的选票民主,形成了以选举民主、政党竞争政治为核心的比较成熟的制度体系与运作机制,但由于受到包括产业与金融资本、利益集团、家族政治等“深层国家”因素的侵蚀与影响,资本主义民主愈来愈失去其代表性、公正性、绩效性与方向性特征,其在现代世界的民主传播历程与民主实践绩效遭到越来越多的质疑和挑战。

有鉴于此,中国的理论界和实践界多年来一直在探索中国民主的发展之路,尤其是从民主的理念、概念、制度、机制、模式与理论范式等角度重构民主的基础理论体系与实践发展模式,进而形成关于中国民主与人类民主的一般知识体系以及值得追求的人类社会民主形态。其中,中国共产党人在集中全国人民的智慧,总结中国民主的实践经验,汲取人类民主的有益创造,提炼中国民主的概念模式体系的基础上,创造性地提出了“全过程民主”“全过程人民民主”的概念,创建了全过程人民民主的理论范式,推动了人类社会民主理论的重大创新与民主实践的重大进展。

### (一) 依据程序、汇聚民智 “全过程民主”概念的提出

2015年7月,全国人大常委会法工委将上海市长宁区虹桥街道办事处设为首批全国基层立法联系点之一,其目的是在基层人民群众与国家最高立法机关之间建立一种“立法直通车”,构建广大基层人民群众参与国家立法的民主参与平台与民主立法形式。2019年11月2日,习近平总书记在上海市长宁区虹桥街道古北市民中心考察调研时,针对基层立法联系点开展的居民参与国家立法建议以及参与基层民主治理等活动所取得的积极丰富成果,尤其是对国家有关部门依照民主程序听取人民群众意见,汇聚各方智慧实施科学决策的“开门式立法”做法,提

出了“全过程民主”的概念。

这是中国共产党最高领导人针对基层民主实践创新活动及其所取得的民主发展绩效等现象所提出的新型民主概念,一方面强调了国家重大立法决策依据民主程序、汇集民智、实施科学决策的重要性,另一方面拓展了中国特色社会主义政治发展道路的具体推进路径,即以“全过程的民主”的决策方式体现人民当家作主的实质。

### (二) 凝练理念、写入法律 “全过程民主”制度原则的确立

鉴于“全过程民主”已成为国家重大立法决策的实践机制,既体现了科学决策的一种程序性原则,又体现了反映人民群众需求、集中人民群众智慧的民主理念,就需要将在实践中得到普遍运用并取得显著绩效的“全过程民主”做法和理念写入法律,成为保证人民当家作主的制度原则。

2021年3月,全国人大常委会将“坚持全过程民主”写入《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会组织法〉的决定》,使“全过程民主”从概念理念层次上升到制度原则层次,既体现了新时代中国共产党领导社会主义国家对中国民主的最新认识成果,又体现了党和国家通过制度化和法治化方式,将“全过程民主”纳入国家法律之中,成为中国民主的法律指导原则,从法律上保障了人民的表达权、参与权和监督权等,从而让人民的意见和建议、意志和权益等得到充分的汲取和有效的维护。

### (三) 概念定型、内容创新 “全过程人民民主”理论内容的丰富

一个富有想象力和解释力的理论概念从提出到定型,首先需要在内涵与外延上明确事物或事务所指的对象、范围、本质及意义,其次要在关系模式上建构概念系统间的结构、机制与功能等,再次要在范式上抽象出共同体所能共享的理念、规则、价值与原理等,最后要在理论体系上创建共同体所共有的世界观、行为方式与方法论,由此展现建立在概念之上的理论体系的定型与成熟。

“全过程民主”概念提出后,针对中国民主所内蕴的程序原则、参与原则、制度原则、实践原则等特点,就有必要对中国民主的本质属性等重大议题进行新的概念提炼和理论创新。2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上发表重要讲话,从中国共产党团结带领中国人民为创造美好生活而不懈奋斗的历史事实视角,强调了“中国共产党始终代表最广大人民根本利益,与人民休戚与共、生死相依,没有任何自己特殊的利益,从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益”<sup>①</sup>,由此提出了紧紧依靠人民创造历史,站稳人民立场,尊重人民首创精神,“发展全过程人民民主”的要求,将“全过程民主”概念层次推进到“全过程人民民主”概念层次。

2021年10月13日,习近平总书记在中央人大工作会议上发表重要讲话指出,“民主是各国人民的权利,而不是少数国家的专利。一个国家是不是民主,应该由这个国家的人民来评判,而不应该由外部少数人指手画脚来评判”;“我国全过程人民民主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相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”<sup>②</sup>,并对全过程人民民主的理念、内涵、特征等做了系统总结和提炼,对未来推进重点和方向做了部署。2021年11月11日,《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》将“发展全过程人民民主”规定为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,并将“发展全过程人民民主”规定为社会主义民主的重要

<sup>①②</sup> 《习近平谈治国理政》第4卷,第9页,第259—261页,外文出版社2022年版。

内容,以及新时代中国共产党走向更大的成功所必须坚持的基本原则。至此,“全过程人民民主”成为中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念,中国丰富和完善了新型民主概念与理论,制定了新型民主的法律原则与制度原则,新型民主的民主评价标准与实践内容不断丰富与完善,成为社会主义民主理论与实践的有机组成部分。

#### (四) 关系建构、体系创新 “全过程人民民主”理论范式的创立

“全过程人民民主”作为一个日趋走向定型、成熟的中国民主概念,是中国民主实践创新的能动反映和理论升华,需要明确“全过程人民民主”与社会主义、社会主义民主、人民民主、社会主义民主政治、人民当家作主、中国特色社会主义政治发展道路、中国式现代化等核心概念、制度与理论的关系与本质,并从理论上进行体系化的建构与范式化的创新,还要在实践中进行战略性的设计和策略性的推进。

2022年10月,党的二十大报告对社会主义国家、人民、人民民主、社会主义、社会主义现代化国家、全过程人民民主、中国式现代化等核心概念彼此间的关系本质,全过程人民民主与人民当家作主制度体系、协商民主和基层民主的关系模式以及全过程人民民主的实现路径等重大议题,做了系统性论述。

第一,中国是实行人民民主专政的社会主义国家,国家一切权力属于人民,由此明确了社会主义国家的政权性质、国家权力的人民性质。第二,人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义,由此明确了人民民主是社会主义政治制度的表现形态,是社会主义的本质属性,是社会主义现代化国家的建设内容之一。第三,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,由此明确了全过程人民民主与社会主义民主政治的关系本质,揭示了全过程人民民主的根本特征。第四,中国式现代化的本质要求之一,是发展全过程人民民主,由此明确了全过程人民民主是全面建设社会主义现代化国家、实现中国式现代化的有效途径。第五,以人民代表大会制度为核心的人民当家作主制度体系是实现全过程人民民主的重要制度载体,以政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商为核心的协商民主是实践全过程人民民主的重要形式,以基层直接民主制度和体系为核心的基层民主是全过程人民民主的重要体现,由此明确了全过程人民民主的制度载体、重要形式与重要体现,阐明了拓展深化全过程人民民主的发展空间、实践领域、运行机制与发展绩效等。<sup>①</sup>

“全过程人民民主”从概念提出,到制度原则确定,再到理论建构的发展过程,既完成了中国民主从标识性概念到新型理论范式的生成过程,又体现了全过程人民民主与以人民为中心的发展思想相结合、与解决人民群众现实问题相结合、与全体人民共同富裕的发展目标相结合、与中国式现代化相结合的关系本质,形成了中国民主的独特标识、理论表达与实践路径,开创了中国民主的新境界。

## 二、全过程人民民主:中国民主的历史性飞跃及其基本特征

中国民主是中国共产党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合的产物,是马克思主义关于无产阶级政党领导无产阶级“争得民主”“实现民主”“发展

<sup>①</sup> 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第23—39页,人民出版社,2022年版。

民主”的直接体现。

中国共产党在领导新民主主义革命的历史进程中,遵从马克思主义的教导,将“争得民主”作为自己的首要使命,这是事关能不能建立属于广大无产阶级的民主的第一个核心命题。在《共产党宣言》中,马克思恩格斯指出,工人阶级的“第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主”;第二步就是“无产阶级将利用自己的政治统治,一步一步地夺取资产阶级的全部资本,把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里,并且尽可能快地增加生产力的总量。”<sup>①</sup>也就是说,无产阶级政党要实现自己的民主梦想,首要之举是通过暴力革命方式,建立无产阶级国家政权,解决“有没有可能建立民主的国家政权”这一问题。

#### (一) 中国民主实现形态的演化主线

中国民主形态的演化主线经历了从“有没有可能建立民主的国家政权形态问题”,到“能不能真正实现民主的政治制度形态问题”,再到“会不会高效展现民主的发展绩效问题”的演化过程。

十月革命一声炮响,给中国送来了马克思列宁主义。中国共产党按照马克思列宁主义的教导,通过二十八年艰苦卓绝的斗争,建立了人民民主专政的新型国家政权形态,自此一个崭新的让人民当家作主的中华人民共和国屹立在世界的东方。由此,中国共产党解决了民主梦想的第一个关键问题,即“有没有可能建立民主的国家政权问题”。

中华人民共和国成立后,面对着新生的国家政权的巩固问题以及民主的实现问题,中国共产党一方面通过社会革命的方式,实施生产资料私有制的社会主义改造,创建新型国家政权的社会主义经济基础,另一方面通过制定以宪法为根本大法的人民代表大会制度,创造人民民主的政治制度形式,将民主从国家政权形态的可能建构问题推向了政治制度形态的真正建构问题,解决了民主梦想的第二个关键问题,即“能不能真正实现民主的政治制度形态问题”。对于人民民主的性质及其地位问题,毛泽东同志1954年6月14日在《关于中华人民共和国宪法草案》的讲话中指出,“我们的民主不是资产阶级的民主,而是人民民主,这就是无产阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。人民民主的原则贯串在我们整个宪法中。另一个是社会主义原则。”<sup>②</sup>人民民主原则与社会主义原则互为支撑,共同构筑了社会主义民主的两大支柱。

建立了民主的国家政权形态与民主的政治制度形态,并非万事大吉了,还存在一个如何在实践中将民主有效落实的问题,就是要将民主的发展绩效体现在日常政治生活实践中,转化为人民群众看得见摸得着的实实在在的权益。能不能高效地把民主落到实处,展现民主的发展绩效,让民主真正体现人民当家作主的真实本质,变成了检验古今中外一切民主形态的成色的“试金石”。

列宁曾经从民主的国家形式与民众的平等权利相统一的视角,对民主的价值和制度需要转化为民主的生动实践与发展绩效做了一个辩证的总结,既拓展了民主的实践范畴,又开创了民主的发展空间,他指出,“民主是国家形式,是国家形态的一种。因此,它同任何国家一样,也是有组织有系统地对人们使用暴力,这是一方面”;“但另一方面,民主意味着在形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”<sup>③</sup>由此,中国共产党开创性地把民主的实践场域从政治民主领域拓展到经济民主领域和社会民主领域,将民主变成多样化多领域的

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,第421页,人民出版社2012年版。

② 《毛泽东文集》第6卷,第326页,人民出版社1999年版。

③ 《列宁选集》第3卷,第201页,人民出版社2012年版。

生动历史实践,极大地丰富了社会主义民主的理论和实践。在此过程中,中国共产党还通过建立与社会主义民主制度体系相适应的包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督、民主评价等在内的全过程民主运行机制体系,形成了全过程人民民主的操作实践形态。

以此视角去比较古今中外的民主历史实践及其发展绩效,我们可以发现西方民主更多的是一种“伪民主”,是“形式民主”和“程序民主”,普遍存在着“人民参与、人民协商、人民管理、人民负责、人民守护”等核心要素缺失的状况;而中国民主则与之相反,是一种“真民主”和“实质民主”,是真正体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力的人民民主。<sup>①</sup>也正是这个意义上,习近平总书记指出,“我国全过程人民民主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相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。”<sup>②</sup>

因此,我们可以说,全过程人民民主是中国共产党团结带领中国人民争得民主、实现民主、发展民主的伟大创造,解决了民主梦想的第三个关键问题,即通过将民主的价值与制度转化为生动的历史实践与发展绩效,解决了“会不会高效展现民主的发展绩效问题”。

## (二) 中国民主与西方民主的演化类型比较: 全过程人民民主的历史性飞跃

根据中国民主与西方民主产生的经济社会基础、制度形态建构、运行机制、价值追求等内容,我们可以从民主的价值、性质、形态、制度、领域、机制、道路、绩效等多个维度,比较分析这二者的演化差异以及由此而决定的中西民主的本质不同(见表1)。

表1 民主的中外理论与实践演化类型比较

内涵	中国民主	西方民主
价值	普遍(共同)	普遍(普世)
性质	社会主义民主	资本主义民主
代表	中国民主	美国民主
形态	人民民主	资本民主
力量	无私政党领导(使命型政党)	自利政党轮换(竞争型政党)
制度	人民代表大会制度	三权分立制衡制度
领域	政治民主、经济民主、社会民主	政治民主
机制	民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督、民主评价(全过程性)	公开竞争性选举(间歇性)
实质	人民当家作主(以人民为中心)	选票民主(以私人财产权和个体自由为中心)
道路	党治、民治、法治“三治一体制”(中国特色社会主义政治发展道路)	多党竞争、公开选举、轮流执政、“分权制衡制”(资本主义政治发展道路)
绩效	以事为中心(问题解决与民心合力发展导向)	以权利表达为中心(公民权行使与党争分权发展导向)

从民主的中外理论与实践演化类型比较表中,我们可以发现中国民主与西方民主的主要区别:以中国为代表的中国民主,坚持民主是一种人类社会的共同价值,表现为人民当家作主的社会主义民主,由肩负推进人的全面自由发展和实现人类社会伟大解放发展目标的无私使命型政党即中国共产党领导,核心制度载体为人民代表大会制度,在政治民主、经济民主和社会民主等

① 唐亚林《加强党的全面领导与发展社会主义民主是有机统一的》,《中国党政干部论坛》2023年第4期。

② 《习近平谈治国理政》第4卷,第260—261页。

领域建立民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督、民主评价等全过程的运行机制体系，其实质在于以人民为中心，以事务解决和民心合力发展为导向，走的是党治民治法治“三治一体制”的中国特色社会主义政治发展道路。

以美国为代表的西方民主，以西方中心主义为立场，强调民主是一种“普世价值”，是一种以资本民主为代表的资本主义民主，由尊奉资本与团体利益至上的自利竞争型政党即资产阶级政党主导，核心制度载体是三权分立制衡制度，主要在政治民主领域内实行公开竞争的间歇性选举，其实质在于以私人财产权和个体自由为中心，以公民权行使与党争分权发展为导向，走的是多党竞争、公开选举、轮流执政、“分权制衡制”的资本主义政治发展道路。

中国民主与西方民主的上述区别，集中归结为一点：中国民主主要表现为一种全过程人民民主的特质，而西方民主则主要表现为一种间歇性选举民主的特质。全过程人民民主不仅将民主的形式与实践、过程与结果、程序与实质等有机统一于社会主义民主政治的历史进程，解决了世界范围内民主难以显现发展绩效的“老大难”问题，让民主在实践中呈现出长盛不衰的生命力；而且通过将人民民主专政的国家政权形态、人民民主的政治制度形态与全过程人民民主的操作实践形态三者有机结合，共同构筑了中国民主的三大发展支柱，进而将中国民主推进到一个新型政治文明形态的高度，既实现了中国民主的历史性飞跃，又实现了人类民主的历史性飞跃，从而把民主的理想、民主的价值、民主的理论、民主的制度、民主的机制、民主的道路与民主的绩效七者有机统一于中国特色社会主义民主政治的历史实践。

### （三）全过程人民民主的基本特征

第一，坚持以人民为中心的普遍价值。西方民主只是体现为一种由资本主导的、每隔几年举行一次的间歇性竞争选举，全过程人民民主始终坚持以人民为中心，以事务解决和民心合力发展为导向，充分展现民主是用来解决人民需要解决的问题的这一绩效追求和价值关怀。

第二，开创了包括政治民主、经济民主、社会民主等在内的多样化实践场域。全过程人民民主大大突破了西方民主仅局限于政治民主领域，且将重心放在公开竞争性选举之上的狭隘民主范畴，实现了民主的实践场域从政治民主领域向经济民主领域和社会民主领域的拓展和深化，将民主变成多领域多样化的生动历史实践，创造了民主的蓬勃生机与永续活力。

第三，构建全链条的民主实践机制。全过程人民民主突破了西方民主基于政治民主领域的单一性选举民主之窠臼，构建了包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督、民主评价等在内的运行机制体系，形成了民主实践的闭环系统，从而通过环环相扣的过程环节与有机运行的实践机制，将民主的绩效落实在日常政治生活实践之中。

第四，展现民主的发展绩效与光明前景。全过程人民民主通过将人民民主专政的国家政权形态、人民民主的政治制度形态与全过程人民民主的操作实践形态三者有机结合，系统解决了民主的三大难题——“有没有可能建立民主的国家政权形态问题”“能不能真正实现民主的政治制度形态问题”与“会不会高效展现民主的发展绩效问题”，从而将人民民主的价值和理念转化为具体现实的民主实践和人民群众看得见摸得着的发展绩效，构建了践行全过程人民民主的全链条、全方位、全覆盖的民主体制与机制，使社会主义民主成为迄今为止人类社会最广泛、最真实、最管用的民主形态。

## 三、丰富和发展全过程人民民主的战略选择

民主是全人类的共同价值，民主的本质是人民当家作主，民主的生命力在于实践。随着全过

程人民民主理论内涵的丰富以及民主保障制度的建立、平台载体的搭建、运行机制的构建、发展绩效的提升,近年来各级党委和政府在地、单位和部门的发展过程中,注重将全过程人民民主理念与发展实际结合,并通过民主治理统合发展、服务与秩序的方式,将全过程人民民主融入各地各单位各部门社会主义现代化建设的实践之中。

中共二十大报告提出,“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”<sup>①</sup>自此,中国式现代化作为党和国家在新时代的使命任务,成为“大党大国”的发展主题,而全过程人民民主自然也成为中国式现代化的内在要义。在推进中国式现代化的历史进程中,丰富和发展全过程人民民主的战略选择,重点在于拓展实践场域,核心在于解决问题,突破口在于基层民主,关键在于保障人民当家作主,根本在于坚持党的领导。

(一) 加强顶层设计,将体系化的民主制度程序、丰富的民主参与实践与有效的民主发展绩效有机统一于社会主义现代化建设历史进程

任何政治形态都是价值、制度、实践(模式)与绩效四者的有机统一。唯制度论者一是容易“刻舟求剑”和“纸上谈兵”,将某一特定时期形成的制度当作唯一值得遵从和推广的制度原型,忽视制度的生长环境与约束条件;二是容易忽视“徒法不足以自行”的道理,忽视人的主观能动性与无私奉献精神问题,忽视组织的主体理性与长远发展战略问题,忽视制度与人和组织的有机结合所催生的整体发展合力问题;三是容易忘记“橘生淮北则为枳”的教训,忽视制度与各种经济-历史-社会-文化条件的适配性成长与共荣性发展的要求;四是容易忽视制度需要面对的事务中,既有一时一地需要及时解决的个体与局部之事,又有事关长远发展且需要经过反复比较、综合权衡而取舍的群体和国家整体战略之事,这些事务决定了制度的自我调整与自我革命之难度;五是容易忘记制度可能出现磨损、变异与走形的情形,忽视制度需要在实践中不断加以应用,并需要相机调整与持续完善,从而激发制度的活力、威力与生命力。

制度的重要性、制度的不足、制度需要与相关运行主体的有机结合以及制度需要在实践中检验发展绩效并不断加以优化和提升等一系列特征,为丰富和发展全过程人民民主提供了理论与实践的双重镜鉴。一是面对多维度与多领域、均衡化与一体化的中国式现代化发展要求,需要已成为党和国家的“思想发动机”、人民智慧的“集大成者”和发展战略的“总制定者”的执政党,从顶层设计视角,将全过程人民民主与包括经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设五位一体的中国社会主义现代化建设等内容同步谋划、同步推进,用全过程人民民主的多样化实践、发展性绩效与累积式信心,为中国式现代化提供制度保障与发展动力,用中国式现代化的多方面成果为全过程人民民主提供强大的物质基础与不竭的精神动力,进而将全过程人民民主的制度程序、参与实践与发展绩效有机统一于社会主义现代化建设历史进程。二是在重视完善包括根本制度、基本制度、重要制度、具体制度在内的政治制度体系的同时,重点加强包括连接机制、落地机制、反馈机制、激励机制在内的运行机制体系的建设,将打通理论与实践、贯通制度程序与参与实践、融通科层治理与技术治理的以参与协商、议事决策为核心的事务运作平台与智能化生态系统,作为有效落实和展现全过程人民民主绩效的重中之重予以全力推进。三是在形成关于全力推进全过程人民民主的全国性发展方略的基础上,根据各地区各单位各部门的实际,分门别类地制定地区性单位性部门性发展战略,同时允许发达地区先行一步,探索诸如超特大城市

<sup>①</sup> 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第21页。



的全过程人民民主发展之路,形成经验和模式,为其他地区、单位和部门乃至全国提供有益的经验借鉴。

(二)以解决问题为导向,以基层民主为突破口,重点拓展和深化经济民主和社会民主的实践场域

古往今来,关于民主的论争,实质上可以归结为一个核心问题,即属于人民的权力(公共权力)该如何有效地发挥作用的问题。非常遗憾的是,从制度设计层面,西方关于公共权力的思考,从一开始就将其置于非常狭隘的权力与权利之争的层面,即对公共权力的有效制约就是对公民权利的有效维护这一非此即彼的选择之上,这就导致西方无论是从理论层面还是从实践层面,都脱离了对公共权力在现代国家政治领域和社会生活领域的作用的全面认知从而影响了公共权力的有效发挥。

西方民主的理论与实践与现代国家发展和社会发展的实际脱节的根本原因,在于西方民主制度脱胎于西方封建君主专制制度,自然带有旧制度的痕迹,甚至只是针对旧制度的不足而进行的相应调适与有限创新的结果。西方民主制度的核心在于反对君主专制权力以及对公民财产权与自由的保护,也就是说只是一种对旧制度进行改良的权宜之计。对此,马克思从新制度与旧制度的关系视角,在《哥达纲领批判》中指出,“我们这里所说的是这样的共产主义社会,它不是在它自身基础上已经发展了的,恰好相反,是刚刚从资本主义社会中产生出来的,因此它在各方面,在经济、道德和精神方面都还带着它脱胎出来的那个旧社会的痕迹。”<sup>①</sup>

从此视角去比较西方民主与中国民主的根本差异可以发现,西方民主的目标体系只是表现为“两公目标”,即公共权力的有效制约和公民权利的有效维护,而中国民主的目标体系则表现为“四公目标”,即“公共权力的有效制约与积极行使、公民权利的有效维护与责任担当、公共利益的有效分配与社会生产、公共精神的有效提升与共同进步”<sup>②</sup>。由此可以看出,中国民主除了强调公共权力的有效制约、公民权利的有效维护之外,还特别强调公共权力的积极行使和公民权利的责任担当,这就意味着要发挥中国民主制度的多方行动主体的能动、使命与合力作用;而且,中国民主还内蕴着西方民主所不主张和追求的“公共利益的有效分配与社会生产、公共精神的有效提升与共同进步”。此外,中国民主的“四公目标体系”是一个集使命目标、历史方位、发展任务与价值取向于一体的新型民主目标体系。

中国民主的价值关怀、理论思考、目标体系、制度设计、实践路径等集中体现在全过程人民民主的理论与实践之中。第一,民主不只是一种功利主义或者机会主义的投票参与权,而且是包括知情权、表达权、参与权、协商权、监督权与评价权等在内的系列性民主权利,且这些权利的内容是一个有机的整体,是一个永无止境的权利运用与实现过程。第二,民主不只是局限于通过民主选举选出代理人,而且是包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督、民主评价等在内的闭环式全过程。第三,民主不只是体现在选人这一具体事务之上,而且是体现在对国家之事、地区之事、单位之事、部门之事、身边之事的全方位参与,并体现在对一时一地之事与长远发展之事、少数人之事与多数人之事、局部之事与整体之事、个人之事与国家大事等的有机统合之中。第四,民主不只是表现为一种体系化的制度程序,而且是表现为一种丰富性的参与实践,更重要的是可以将二者有机统一起来,形成高效的发展绩效,进而将制度程序的优势转化为治理效能。

基于这样的理论关怀、制度关怀、实践关怀与价值关怀,全过程人民民主落脚于新时代中国

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯文集》第3卷,第434页,人民出版社2009年版。

<sup>②</sup> 唐亚林《党的领导是全过程人民民主的根本政治保证》,《中国党政干部论坛》2021年第7期。

社会主要矛盾转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的时代主题,聚焦于中国的改革与现代化发展战略从“以经济建设为中心”走向“四个全面”的时代要求,着力于“以人民为中心”理念在新时代中国特色社会主义民主建设中的集中体现<sup>①</sup>,致力于解决广大人民需要解决的问题,将人民需要党和政府关心和解决的事务,以及党和政府需要人民一起关心和奋斗的事业,作为执政党治国理政的头等大事。在此过程中,首先要以基层民主为突破口,这是因为基层民主关联着千家万户的事务和利益,关联着不同地区、不同单位、不同部门、不同人群的事务与利益,关联着党和政府与人民的关系与情感,关联着国家民主与社会民主在基层社会的有机结合与实践场域;其次要以拓展和深化经济民主和社会民主的实践场域为重点,着眼于全过程人民民主的可操作性,一方面瞄准人大立法、预算监督、协商议事、民主决策、基层治理等重点领域<sup>②</sup>,另一方面在基层社会创建全面落实全过程人民民主的新平台、新渠道、新机制、新路径,不断拓展全过程人民民主的发展空间,将全过程人民民主的实践绩效转化为人民群众看得见摸得着的具体成果,转化为人民群众对中国民主日益倍增的获得感、满意度和信心感。

(三) 以党建引领统合各领域治理,构建基于技术赋能的多方共治平台,确保人民当家作主在各个领域的深化拓展

人民当家作主,是全过程人民民主的本质体现,需要我们在推进社会主义现代化建设的过程中,“把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来,具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来,具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。”<sup>③</sup>

把人民当家作主全链条、全方位、全覆盖地落实好,首先需要发挥党建引领的作用。党建是共同共通的语言<sup>④</sup>,在党和国家以及人民的事业的旗帜召唤下,没有单位级别高低与资源部门所有之分,没有人的职位职业高低贵贱之分,没有地区单位部门利益之分,只有把共同的问题解决好,把大家的事情办理好,把全社会的秩序维护好,把国家、地区和单位的发展促进好,把所有人的心灵安顿好,才是正道。

党建引领在基层民主治理实践中,之所以能够发挥巨大的能动作用,其根本原因在于党建引领能够起到指方向、明大略、集智慧、同行动、增合力等多方一体的作用。随着社会利益结构的日趋分化、个体自主意识的日益增强、社会资源的日渐丰富等社会环境的变迁,在一定的时空条件下,各行动主体的利益选择与价值取向有时难以达成一致,甚至会因为特定事务的触发与激化而发生激烈的冲突与分化。在此种情形下,党建引领可以发挥其高政治站位、高统筹力、高亲和力以及易接触、易沟通、易共识等优势,将不同的单位部门、不同的人群主体召集在一起,通过区域化党建与共建共治、共享共荣等方式,在搭平台、建机制、促协商、形共识、见行动等方面下功夫,有机统筹经济治理、社会治理、文化治理、生态治理等领域事务,形成心往一处想、劲往一处使、同心同德、相向而行的协商合作办事文化。

其次,要充分利用信息时代技术治理的优势,通过技术赋能,搭建多方协作共治的智慧治理平台,形成包括工作目标、工作任务、工作平台、工作制度、工作机制、工作体系等在内的智能化生态治理体系,既促进多行为主体的沟通,又促进彼此间的合作共事,还能促进多元主体的共赢发展。在基层民主治理实践中,各地各部门从网格化治理平台与社交方式延伸出来的诸如微信群、

① 王炳权《全过程人民民主是人类政治文明新形态》,《当代中国与世界》2022年第2期。

② 张君等《全过程人民民主述评》,《政治学研究》2022年第6期。

③ 《习近平谈治国理政》第4卷,第261页。

④ “党建是共同的语言”是笔者多年前在上海基层社区调研时,听到一个街道党工委书记所说的精彩话语。特此鸣谢!

团购网、社区通、政务网、党建网、大数据库等,一方面起到了有效沟通信息、协商事务、处置事件等作用,另一方面起到了连接政府与民情民意民心、辅助重大事项决策等作用,将人民当家作主有机地融入现代技术治理平台与技术治理过程之中。

最后,要充分发挥人民群众作为最重要的行动主体积极参与全过程人民民主实践活动的作用。一民主究竟取得何种成就,体现何种追求,走向何方,说到底要看是否把人民当家作主真正地体现在国家民主和社会民主的治理过程中。“在社会主义国家体系中,人民当家作主的基本表现形式主要有两个方面:一是人民参与国家管理;二是人民自我组织、自我管理与自我服务。”<sup>①</sup>无论是参加国家民主的治理活动,还是参与社会民主的治理活动,都离不开人民群众作为主体行动者的作用,要防止只是从形式意义上构建让人民群众参与民主实践活动的制度程序,忽视从实质意义上构建多样化平台载体和参与协商、议事决策的运作机制体系。也正是从此意义上讲,有学者指出,“发展全过程人民民主,就是要切实调动广大人民群众的积极性、主动性、参与性。民主恳谈会、村民议事会、居民论坛、小区协商、业主协商、村(居)民决策听证等一系列丰富多样的协商形式在中国城乡社区蓬勃生长,既实现了人民群众更广泛的政治参与和更有效的民意表达,又发挥了民主在了解民情、反映民意、疏解民忧上的重要作用。人民群众来参与,人民群众来监督,满足人民群众的发展需求和安全需要,实现了形式与效能的完美结合和有效统一,这就是我国全过程人民民主的鲜明优势。”<sup>②</sup>

#### 四、结语:以全过程人民民主最佳实践地开拓中国民主的新型发展空间

“全过程人民民主”理念自提出以来,各地各部门纷纷把打造全过程人民民主的最佳实践地作为推进全过程人民民主的有效载体重点推进,相继出现了人大系统的人大民主最佳实践地、政协系统的协商民主最佳实践地以及基层社会系统的基层民主最佳实践地等创新活动。不同地区不同领域不同机构纷纷在全过程人民民主的参与实践方面进行多层次、广泛化、系统化的实践探索,充分说明了民主的生命力不仅表现在不断完善的民主制度程序之中,而且表现在不断深化的民主参与实践之中。真正的“好民主”,是完整的民主制度程序、丰富的民主参与实践以及不断提升的民主发展绩效三者的完美结合。

民主的生命力在实践,全过程人民民主的实践活动只有进行时,没有完成时。通过打造全过程人民民主最佳实践地,一是可以根据各地实际,探索与总结各具特色的拓展深化全过程人民民主的实践模式与发展经验;二是在诸如民主立法、监督民主、决策民主、民主预算、协商民主、基层民主、社区协商、群众自治等不同领域,尤其是在创建共建共治、共享共荣的社会治理共同体领域,创新多种多样的民主实践形式与机制;三是在超大城市等地先行一步,全面探索全过程人民民主的发展之路,由此开辟中国民主的新型发展空间,探索中国民主在实践中的发展之道,从而为人类社会民主新形态以及人类政治文明新形态累积发展新经验、探索发展新路径。

作者:唐亚林,复旦大学国际关系与公共事务学院、复旦大学马克思主义研究院(上海市,200433)

(责任编辑:孟令梅)

<sup>①</sup> 林尚立《基层民主:国家建构民主的中国实践》,《江苏行政学院学报》2010年第4期。

<sup>②</sup> 张树华《发展全过程人民民主》,《红旗文稿》2021年第17期。

# Contents , Abstracts and Keywords

## **The Whole-Process People’s Democracy: The Historic Leap and the Choice of Development**

**Strategy of Chinese Democracy** ..... **Tang Yalin**( 3)

**Abstract:** The whole-process people’s democracy has experienced the developmental process from putting forward the concept to the system principle of enacting laws and then to construction of the theory , and from the perspective of combining theory and practice , it has expanded the theoretical form , practical fields and development performance of Chinese democracy. By establishing the state power form of the people’s democratic dictatorship , the political institution form of the people’s democracy , and the operational practice form of whole-process people’s democracy , the Communist Party of China has led the Chinese people to solve the three core issues of “whether it is possible to establish democratic state power” , “whether the political institution form of democracy can be truly realized” , and “whether the development performance of democracy can be effectively demonstrated” , and these core issues have formed three developmental pillars of Chinese democracy and opened up a new realm of human political civilization. Based on the comparison between the evolution of Chinese democracy and Western democracy , it can be found that the whole-process people’s democracy is a great creation of socialistic China in the historical practices of pursuing democracy , realizing democracy and developing democracy , and that the form and practice , process and result , procedure and essence of democracy are organically integrated into the historical process of socialist democracy. The whole-process people’s democracy has also solved the “perennial problem” that democracy is difficult to show its developmental performance worldwide , made democracy show enduring vitality in practice , revealed the essential features of reflecting the people-centered universal value , creating diversified practical fields including political democracy , economic democracy and social democracy , building a full-chain democratic practical mechanism , showing developmental performance and bright prospects of democracy , and made Chinese democracy realize a historic leap. To constantly enrich and develop the theory and practice of the whole-process people’s democracy , it is necessary to focus on the following strategic choices , including the key point of expanding the practical fields , the core of solving problems , the breakthrough of developing democracy at the primary level , the key of ensuring the running of the country by the people , the fundamental of upholding the leadership of the Party , and the direction of creating the new developmental space of China’s democracy with the best practices of the whole-process people’s democracy.

**Key words:** Chinese democracy; the whole-process people’s democracy; the historic leap; the choice of development strategy

## **Historical Evolution , Changing Characteristics and Future Direction of Chinese Path to Urban Governance Modernization** ..... **Wu Jiannan , Wang Yaxing**( 14)

**Abstract:** Chinese path to urban governance modernization is an important part of Chinese path to modernization. Based on the four National ( Central) Urban Work Conferences , this paper systematically analyzes the evolution , characteristics and future direction of Chinese path to urban governance modernization from five dimensions , i. e. governance principles , goals , stakeholders ,