

全过程人民民主的知识脉络与历史经纬

汪仕凯

摘要 全过程人民民主是中国共产党领导人民在建立了社会主义制度的基础上将人民主权具体落实为人民当家作主的历史实践。这里的人民,不是抽象整体,而是中国共产党与广大民众结合而成的实体;人民实体始终存在于政治生活中,通过多种形式和途径管理国家事务、社会事务、经济和文化事业,实现当家作主。将人民主权具体落实为人民当家作主,使全过程人民民主在根本主体、领导力量、组织形式、运作机制、内容主题等方面形成了自身的知识脉络。作为人民民主的实践品格,全过程实际上处在一个同人民民主的丰富内容有着广泛联系的枢纽位置上,通过全过程,我们能够在发现人民民主的历史经纬与知识脉络的基础上,解释全过程人民民主的理论内涵。

关键词 全过程 人民民主 中国共产党领导 人民主权 人民当家作主

DOI:10.16240/j.cnki.1002-3976.2023.01.001

民主是全人类的共同价值,中国共产党始终都将民主作为至关重要的价值坚持不懈地予以追求,视民主为社会主义的生命。中国共产党领导治国理政取得的巨大成就,正是以人民民主的国家制度为依托的,在国家治理不断改善的过程中,人民民主也得到了深入发展。人民民主不仅是中国式现代化的政治主题,而且是中华民族伟大复兴的题中应有之义,在全面建设社会主义现代化强国的新征程上,人民民主面临着实现更高质量发展的任务,而全过程人民民主就是有效完成这一任务的政治理念、战略指导和实践路径。就政治理念而言,全过程人民民主是对人民民主实践经验的高度总结;就战略指导来说,全过程人民民主是对人民民主高质量发展的定向引导;就实践路径来看,全过程人民民主是人民民主高质量发展的必由之路。人民民主必须是全过程的,这样的属性意味着人民民主的实践及其理论

都发展到了新高度,本文试图从知识脉络和历史经纬两个方面对全过程人民民主进行初步的解释。

一、人民民主的全过程属性

人民民主是中国共产党领导人民进行社会革命所取得的重大成果之一。中国共产党在总结中国特色社会主义政治发展的成就,展望中国特色社会主义政治发展未来的基础上,根据现代民主的核心原理将中国式现代化积累的现代政治成果高度概括为人民民主。人民民主是一种现代民主政治,然而它又和一般的现代民主政治不同,其中的一个重要差别就是,人民民主在实践中是全过程的。全过程是人民民主的实践品格,进而也是人民民主的基本属性,而人民民主之所以必须是全过程的,乃是由于作为政治实体的人民对民主预设了特定要求。

深入学习贯彻党的二十大精神 11

一般而言,民主意味着多数人的统治。但是,在这个精要的概括背后实际上蕴藏着丰富的内涵,因为民主已经具有了复杂的实践经验,其必然要反映到研究者关于民主的理论总结中。概括而言,民主有着三个层次的内涵:首先,在宏观层面,民主是以人民主权为核心原理的国家制度,政治权力的合法性建立在民众同意的基础上,政治权力的获得与行使都必须遵循这种国家制度的规定。其次,在中观层面,民主是一种组织政治生活和治理公共事务的体制,不同的政治主体都确信能够通过这种体制实现权力和利益的分配,并且也愿意通过这种体制解决他们的矛盾和冲突。普沃斯基说“民主是一种处理冲突的机制”^①,指向的就是民主中观层面的内涵。最后,在微观层面,民主是一种决策机制,多数人的意志是决定竞争结果的力量,当然这个多数可以是绝对多数,也可以是相对多数。

上述概括只是一种简约归纳,并且,研究者对于民主内涵的讨论,基本上是以西方式民主或者说自由主义民主的实践经验为基础的,没有也不可能考虑人民民主的实践经验及其理论价值。民主内涵与自由主义民主的实践经验之间的亲缘关系,突出地表现在将民主等同于选举上。熊彼特就将选举等同于民主,他认为民主“就是那种为了作出政治决定而实行的制度安排,在这种安排中,某些人通过争取人民选票取得作决定的权力”^②。将选举等同于民主,一方面突出了自由主义民主的核心特征,另一方面也限制了自由主义民主的实践发展。王绍光指出,选举式民主在形式上赋予了普罗大众投票权,但实质上普罗大众只是获得“选主”的权利,因为民众除了参与选举投票并无治权,治权始终掌握在少数政治精英手中,这就是说,政治精英通过垄断治权置换了人民主权,从而使人民主权名不副实^③。陈周旺则认为,只要将政治建立在私有财产的基础上,就只能产生有限的、局部的民主^④。

进而论之,无论是理论还是实践,西方的自由主义民主都不可能是一种放之四海而皆准的典范。自由主义民主只是现代民主一种特殊的、同欧美国家的历史—社会—文化条件相契合的民主实现形式,以自由主义民主的实践经验为根据得到的理论也只是强调了民主内涵的一个部分。因此,我们不可能诉诸西方学术界供给的知识来理解人民民主,要理解人民民主,只能回到人民民主的历史实践,从历史实践及其

呈现的知识脉络中发现人民民主的基本内涵。

人民民主的本质是人民当家作主,它一方面具有现代民主的共同特点,另一方面具有基于中国式现代化和社会主义制度的中国特色。就共同特点来看,人民民主同样是以人民主权为核心原理的,就中国特色而言,人民民主不以选举为限,而以全过程实践为基本属性。习近平指出:“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的,主要看国家领导层能否依法有序更替,全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业,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国家政治生活,国家决策能否实现科学化、民主化,各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系,执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导,权力运用能否得到有效制约和监督。”^⑤由民主与否的判断标准来看,人民民主不仅始终贯彻着人民主权的原理,并且在实践中将人民主权具体落实为人民当家作主,由于人民当家作主是全领域、全层级、全流程的,所以人民民主在实践上必然是全过程的。

作为人民民主的实践品格,全过程主要指三个方面:一是全领域,不仅国家事务管理要实行民主,而且社会事务管理、经济和文化事业管理同样要实行民主;二是全层级,不仅基层要实行民主,而且各级地方和中央都必须实行民主,当然在不同的层级,民主所要解决的重点问题有所不同;三是全流程,不仅要实行民主选举,而且要实行民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。全领域、全层级、全流程,在实践中并不是相互割裂而是一个完整的过程,这种完整性具体体现在时间上的持续性、内容上的整全性、行动上的系统性、参与的广泛性、多环节的关联性上^⑥。可以说,只有当人民民主的实践是一个

① 亚当·普沃斯基:《民主的危机》,周建勇译,上海人民出版社2022年版,第7页。

② 约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,商务印书馆1999年版,第395~396页。

③ 王绍光:《抽签与民主、共和》,中信出版社2018年版,第401~402页。

④ 陈周旺:《全方位民主:中国特色社会主义民主的理论体系与制度选择》,《学术月刊》2020年第2期。

⑤ 《习近平谈治国理政》第二卷,外文出版社2017年版,第287页。

⑥ 桑玉成:《拓展全过程民主的发展空间》,《探索与争鸣》2020年第12期。

完整过程时,人民民主才是全过程的。

全过程是人民民主的必然要求。主要原因有三个:一是社会主义制度条件下的政治在内涵上发生了质变,这种质变要求人民民主的实践过程必须是全过程;二是人民民主是将人民主权落实为人民当家作主的社会主义民主,人民当家作主要将人民主权从原则落实为政治实践就只能的全过程实践;三是将人民主权具体落实为人民当家作主的一个重要内容就是,使整体性质的人民实体始终存在于政治生活中并发挥作用,而要将公民个人凝聚成整体性质的人民实体,就必须依靠全过程的政治实践。

在社会主义制度条件下,政治已经不再是围绕权力进行的阶级斗争,而是不断满足人民群众的美好生活需要、为人民群众创造美好生活^①。人民群众的美好生活既包括丰富的物质生活、文化生活,又包括政治生活,人民群众既对物质文化生活有着越来越高的需求,又对公平、正义、民主、法治、安全、环境等形成了越来越迫切的需要。要不断满足人民群众日益增长的美好生活需要、为人民群众创造美好生活,一方面要坚持中国共产党领导,另一方面则需要充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性,而人民群众的积极性、主动性和创造性,只能通过全过程人民民主才能发挥出来。由于全过程人民民主与社会主义之间存在着这样的实质联系,因而“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”^②。

虽然人民民主与自由主义民主都将人民主权作为核心原理,但是两者之间的根本差异也在于对人民主权的具体落实上。自由主义民主诚然诉诸人民主权寻求正当性基础,然而人民主权在自由主义民主中的作用却被局限于此,民众除了每隔几年进行投票活动之外,很少参与到国家事务管理中,更重要的是,即使是投票活动也是以公民个人为行动主体的,自由主义民主“完全排除作为集体身份存在的人民”^③。人民民主则完全不同,它不仅以公民个人作为行动主体,而且以“作为集体身份存在的人民”作为行动主体,人民是政治生活中占据着中心地位和发挥着决定作用的整体性质的实体,并且,人民的此种地位和作用是通过人民当家作主具体落实的。进而论之,只有实现人民当家作主,人民主权才从一种制度原则和政治理念转变成一种真实的政治实践。

人民是一个集体身份,代表着一个国家的广大民众的集合,但是在中国现代政治中,人民并不是一种松散的集合,更不是一个抽象的整体,而是由千差万别的公民共同汇聚成的实体。同时,由于组成人民实体的公民个人是千差万别的,存在着利益、观念、族群、阶层等方面的差异,因而只有通过民主的方法、依靠民主的全过程实践,才能将他们塑造成一个整体性质的实体。作为抽象整体的人民是可以在制度中存在的,借助组织机构、政治原则等形式对人民进行象征性表达,就能证明人民作为抽象整体存在于国家体制中。但是,作为整体性质的人民实体是无法通过制度来证明自身存在的,它只能通过制度的有效运转即政治实践过程来证明自身,而且这个政治实践必须是全过程的,因为全过程的政治实践是“可操作、可观察、可测量的”^④,只有当公民个人在“可操作、可观察、可测量的”政治实践中,通过行使当家作主的权利从而真实感受到自己是人民的一分子时,整体性质的人民实体才是存在的。

总体而言,全过程是人民民主的基本属性,人民民主是现代民主的一种类型,全过程是将人民民主与自由主义民主区别开来的基本标志之一,同时也是人民民主优越性的重要标志。发展全过程人民民主,是在全面建设社会主义现代化强国的新时代,实现社会主义民主高质量发展、提高社会主义民主竞争优势的必由之路。

二、全过程人民民主的知识脉络

人民民主必须是全过程的,这样的实践品格意味着,人民民主形成了不同的实践经验,以此实践经验为基础产生的民主内涵,自然会在理论上形成不同的知识脉络。全过程人民民主的根本主体、领导力量、组织形式、运作机制、内容主题,都难以通过西方政治学的

① 刘建军、陈周旺、汪仕凯主编:《政治逻辑:当代中国社会主义政治学》,上海人民出版社2022年版,第101~102页。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 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》,人民出版社2022年版,第37页。

③ 亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆1980年版,第323页。

④ 刘建军、陈周旺、汪仕凯主编:《政治逻辑:当代中国社会主义政治学》,第46~47页。

知识得到完整准确的解释,更明确地说,全过程人民民主只有根据全过程人民民主的历史实践经验而形成的自主知识脉络才能得到充分说明。这里强调的自主知识脉络,一方面意在彰显理论自信,另一方面则是要突出创新在解释全过程人民民主上的重要性。

民主从其在现代世界确立以来就是普罗大众共同参与的政治活动,个体形式的公民毫无疑问是民主的行动主体,公民普遍获得选举权一直被视为民主在特定国家得以确立的基本标志。因为普选权不仅是对个人的政治承认,而且是对个人的政治平等地位的承认,“普遍选举是一种人与人之间平等的圣事”,由于政治平等的确立,社会“进入由个人组成的世界”^①。在西方自由主义民主中,公民诚然是民主的根本主体,但不是唯一的主体,公民尽管从形式上看是民主的根本主体,在实践中则被局限在选举投票上。在自由主义民主的实践中,除了公民以外,政党、利益集团、公民组织、教会、族群等都是民主的主体,其中政党的地位尤为重要,政治精英就是通过政党运作民主,进而成为民主实质上的根本主体。

公民同样是全过程人民民主的根本主体,但是全过程人民民主的根本主体并非只有公民,从公民凝聚成的人民也是全过程人民民主的根本主体,甚至可以说,相对于公民,人民的根本主体地位更重要。当然,在中国现代政治中,人民不是类似于自由主义民主中的那种抽象整体,而是整体性质的实体。人民实体是由具有公民身份的绝大多数民众组成的,并且这种组成不是松散的集合,而是在中国共产党领导下,依靠中国共产党领导的组织网络凝聚起来的,所以人民实体是高度组织化的。人民在全过程人民民主中的根本主体地位,集中体现为它是国家权力的拥有者、行使者、享用者。进一步讲,一方面人民是国家权力的正当性基础,另一方面人民通过多种途径和方式直接参与国家事务、社会公共事务以及经济和文化事业的管理。

人民实体要持续存在离不开中国共产党领导,中国共产党领导是绝大多数民众能够从分散走向整体的关键。现代政治都是由政党领导的,政党“是通向政治权力之路,也是政治稳定的基础,因而也就是政治自由的前提”^②。在自由主义民主中,政党的领导作用是在竞争性选举的约束下发挥的,必须服从和服务于选举竞争,因此政党在国家治理上的领导

作用往往大打折扣。尤其是当国家治理陷入困局,需要政党在大政方针、长远规划等方面发挥领导作用时,西方国家的政党鲜有表现突出者,更为常态化的表现则是,不同政党彼此杯葛,相互阻挠政策过程,民主政治演变成党争政治。造成这种局面的一个重要根源就在于,自由主义民主对政党领导作用的设定,不是在组织公民的基础上将其凝聚成人民,而是在将公民动员进选举投票轨道的基础上抑制人民实体的出现,进而由少数政治精英代替人民。

中国共产党是全过程人民民主的领导力量。中国共产党在同绝大多数民众结合起来的基础上将人民塑造出来是党的政治使命,同时人民作为整体性质的实体始终存在于中国现代政治中,构成了中国共产党领导地位的根本基础^③。更明确地说,中国共产党在全过程人民民主中的领导作用,不是分散民众而是凝聚民众,不是代替人民而是塑造人民,不是为国家治理设置政策障碍而是为国家治理创造动力,要言之,“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,中国共产党是最高政治领导力量”^④。由于中国共产党领导根源于将绝大多数民众凝聚成人民这一使命,所以中国共产党领导就不是外在于而是内生于全过程人民民主的。只有贯彻中国共产党领导,人民实体才能始终存在于全过程人民民主之中,人民主权才能在全过程人民民主中具体落实为人民当家作主,因此中国共产党领导是全过程人民民主的基本保障。

现代民主是制度化的政治,组织机构则是制度的载体,由制度调控的组织机构是汇聚民意从而实现民意到政策转换的国家机关。在自由主义民主中,民主的组织形式主要是议会,但是议会并不是民主独有的组织形式,现代民主出现之前议会就存在于政治生活中。在历史上,议会是政治统治者调处

① 皮埃尔·罗桑瓦龙:《公民的加冕礼》,吕一民译,上海世纪出版集团、上海人民出版社2005年版,第4页。

② 塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版,第382页。

③ 汪仕凯、陈沿潮:《由群众到人民:中国共产党领导的历史基础和实践路径》,《江苏社会科学》2021年第2期。

④ 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6页。

内部冲突的组织形式,它同政治精英对政治权力的垄断有着高度的亲和性,毋宁说,议会在性质上具有抑制民主的一面。大众选举权的实现,对议会进行了一定程度的改造,从而使其能够被民主政治所用,不过,在代议制度下,普选权对议会的改造是有限的,一方面,议会成为民意机关,另一方面,议会维持了少数政治精英的优先地位。在现代民主形成的初期,通过改造议会以实现民主,确实是一种成本可控的政治发展成就,但是在现代民主已经实践了一两百年的情况下,仍然只以议会作为民主的组织机构,不能不说是一种政治发展的僵滞和内卷。

全过程人民民主在组织机构上实现了突破性发展,从根本上超越了自由主义民主的局限性。在全过程人民民主中,民主的组织机构是全方位的,不仅中国共产党、人民政府、人民代表大会、人民政协、人民法院、人民检察院、监察委员会都是全过程人民民主的组织形式,而且人民团体、社会组织、企事业单位、城乡社区也都是全过程人民民主的组织形式。全过程人民民主在组织形式上的全方位性,是由人民实体的整体性质决定的,人民是由绝大多数民众凝聚而成的整体,并且始终存在于人民当家作主的过程中,所以凡是人民实体存在的领域,必须要有相应的组织形式保障人民当家作主。与此同时,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,“党的领导是全面的、系统的、整体的,必须全面、系统、整体加以落实”^①,中国共产党领导又是内生于全过程人民民主的,这就意味着,中国共产党的全面领导也要求全过程人民民主的组织形式必须是全方位的。

民主是复杂的政治活动,如何将不同的行动主体汇聚起来开展共同行动,是民主从价值变成实践的关键问题。而要解决这一关键问题,就必须依靠行之有效的运行机制,调动民众的积极性、主动性、创造性。自由主义民主的运行机制主要是选举,投票具有广泛的动员作用,而候选人之间的竞争则使投票的动员作用进一步放大,民众通过投票共同参与到民主政治中来。人们所熟知的演讲、辩论、聚会、政治捐款、拉票等现象,无不是选举这一自由主义民主的运行机制催生的,其有效性由此可见一斑。但是,不能忽视选举的局限性,选举只涉及自由主义民主的前半程——授权,至于获得了授权的政治精英如何行使权力,则不受选举环节制约,民众只能期

待政治精英会对选民负责,或者等待下一次选举对政治精英进行问责,在政党竞争的格局稳定不变的情况下,选举所期待的问责效应实际上乏善可陈。选举有效性的不足,导致了民众的政治冷漠,投票率长期处在低位,在西方发达国家,民众对于民主的支持率大幅下降^②。由此可见,伴随投票率的低迷和党争的激化,自由主义民主的运行机制亟待改革,很多西方学者倡导的审议民主就是对此做出的反应。

全过程人民民主的运行机制是选举和协商。习近平指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是中国社会主义民主的两种重要形式。在中国,这两种民主形式不是相互替代、相互否定的,而是相互补充、相得益彰的,共同构成了中国特色社会主义民主政治的制度特点和优势。”^③在全过程人民民主中,选举是基础性的运行机制,协商则是关键性的运行机制,只有在选举完成授权的基础上充分开展协商,全过程人民民主才能有效克服自由主义民主的诸多弊端,进而创造高质量的现代民主政治。协商是中国特色社会主义民主政治“独特的、独有的、独到的”运行机制,协商就是商量,“有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛”^④。协商既是民众广泛表达意愿的过程,又是民众深度参与的过程;既是发扬民主的过程,又是集思广益的过程;既是尊重差异的过程,又是寻求最大公约数的过程。协商是广泛多层制度化的,作为全过程人民民主的运行机制,协商的全面发展,政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商的统筹推进,必然带来人民当家作主制度体系的健全。广泛多层制度化的协商完全契合了人民民主的全过程实践的特质,它是将人民主权落实为人民当家作主的核心运行机制,全过程人民民主也将越来越依赖于广泛多层制度化协商的深入发展,广泛多层制度化协商的水平集中体现了全过程人民民主的质量。

① 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64页。

② 亚当·普沃斯基:《民主的危机》,第89页。

③ 《习近平谈治国理政》第二卷,第293页。

④ 《习近平谈治国理政》第三卷,外文出版社2020年版,第29页。

全过程人民民主的内容主题是代表民心与协商民意。民心是对公共利益的概括,民意则是对个人利益的反映,因此,也可以认为全过程人民民主的内容主题就是平衡公共利益与个人利益^①。政治围绕着利益而展开,“利益是政治关系的基础,它对于政治关系具有根本性和决定性的意义”^②。现代民主政治正是以承认个人利益、保障个人利益作为出发点和落脚点,至于个人利益能否得到保障、在多大程度上得到保障,不同类型的现代民主政治存在很大差异。自由主义民主偏重于个人利益,公共利益在逻辑上是个人追逐私利的伴生品,在实践上则取决于政治精英的领导能力。而全过程人民民主偏重于公共利益,公共利益的扩大是个人利益实现的基础,个人利益是正当的,但是个人追逐私利要以维护和发展公共利益为基础,同样,公共利益致力于保障和改善个人利益,既要“做大蛋糕”,又要“统筹兼顾”。

公共利益与个人利益存在着联系,但的确是两种不同的利益。具体而言,个人利益以民意反映出来,在性质上个人利益是私人的,在范围上个人利益是个别和局部的,在层次上个人利益是有限的,在时间上个人利益是暂时和变动的;公共利益以民心反映出来,在性质上公共利益是共同的,在范围上公共利益是全国的,在层次上公共利益是整体的,在时间上公共利益是长远的。显而易见,公共利益与个人利益不可能自动平衡。两种不同的利益如何才能平衡呢?平衡的起点是人民群众的评价。人民群众是“阅卷者”,个人利益是在公共利益的基础上实现的,民众根据切身感受能够清楚地知道个人利益的实现情况,进而根据个人利益的实现情况推断公共利益是否得到了维护和扩大。平衡的关键在于有意识地纠正,当民意表明个人利益没有得到保障时,党和国家就必须调整政策,通过主动作为,有意识地纠正公共利益与个人利益的失衡,从而守住民心。无论是对利益失衡的发现,还是对利益失衡的纠正,都有赖于人民的积极性、主动性、创造性的发挥,也就是说只能通过全过程人民民主实现。

三、全过程人民民主的历史经纬

中国共产党是在将广大民众凝聚成人民的基础上建立社会主义国家的,人民民主作为社会主义国

家的现代民主政治,从中华人民共和国成立之日起就开始了历史实践,与此同时,全过程作为一种因子也在人民民主的历史实践中得到了孕育。全过程人民民主的历史实践就是要将人民主权具体落实为人民当家作主,保障人民群众享有广泛的管理国家事务、社会事务、经济和文化事业的权利,通过调动人民群众的积极性、主动性、创造性,共同创造美好生活。换言之,将人民主权落实为人民当家作主、兼顾正当性与有效性,是全过程人民民主的历史经纬。

同西方国家在政治生活中排斥“作为集体身份的人民”不同,人民在中国现代政治中是中国共产党与广大民众紧密结合而成的实体,人民实体是整体性质的政治力量,它不仅是国家政权的基础,而且是国家权力的行使者,直接参与到国家事务、社会事务、经济和文化事业的管理活动中。因此,“江山就是人民,人民就是江山”^③。江山即国家政权,社会主义国家政权是人民政权,故而江山与人民是高度一体化的。这就必然要求中国共产党坚持以人民为中心,“全党要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,树牢群众观点,贯彻群众路线,尊重人民首创精神,坚持一切为了人民、一切依靠人民,从群众中来、到群众中去,始终保持同人民群众的血肉联系,始终接受人民批评和监督,始终同人民同呼吸、共命运、心连心,不断巩固全国各族人民大团结,加强海内外中华儿女大团结,形成同心共圆中国梦的强大合力”^④。

人民作为整体性质的实体存在,构成了推动人民主权向人民当家作主转化的根本动力。与此同时,人民不是一经形成就固定不变的实体,人民要作为整体性质的实体始终存在于中国现代政治生活中,必须经过人民当家作主的过程进行持续塑造。中华人民共和国的成立标志着人民政权的确立,中国共产党从那时起就启动了将人民主权具体落实为

① 汪仕凯:《代表民心与协商民意:中国国家治理的根本议程与实践逻辑》,载《复旦政治学评论》第二十二辑,复旦大学出版社2020年版。

② 王浦劬等:《政治学基础》,北京大学出版社2018年版,第75页。

③ 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46页。

④ 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70页。

人民当家作主的历史实践,具有代表性的行动主要是对基层进行民主改造。具体而言,在企业厂矿中落实工人阶级的领导地位,初步实施职工民主管理;在城市基层顺应居民的自我管理要求,初步试验居民自治;在乡村推广农民大会或者农民代表会议等组织形式,通过广泛深入的土地制度改革,初步落实农民的民主参与权利。至1954年,《中华人民共和国宪法》颁布实施,人民代表大会制度、民族区域自治制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度建立起来,人民当家作主的制度体系得以奠定,中国共产党领导和组织人民当家作主、人民直接行使权利实现当家作主,这两种实践形态共同构成的全过程人民民主历史实践的复合格局初步形成。

将人民主权具体落实为人民当家作主的关键内容在于人民既要掌握主权又要行使治权。中国共产党将广大民众凝聚成为人民,人民实体作为整体性质的政治力量掌握主权,是保障人民当家作主的基础,而人民当家作主是否得到真正实践,则要取决于人民群众能否行使治权,也就是能否直接参与国家事务、社会事务、经济和文化事业的管理。毛泽东对此有十分深刻的认识,在人民当家作主的制度体系初步建立之后,他就提出要将正确处理人民内部矛盾作为政治生活的主题。利益矛盾在社会主义社会是客观存在,只有通过民主的方法,才能有效解决人民内部矛盾,只有民主的方法,才是解决人民内部矛盾的正确方法^①。将正确处理人民内部矛盾确立为政治生活的主题,实际上就是通过正确处理人民内部矛盾带动人民当家作主的制度体系运转起来,而用民主的方法正确处理人民内部矛盾,实质就在于人民群众直接行使当家作主的权利。

在读苏联《政治经济学教科书》时,毛泽东指出,劳动者“最大的权利是管理国家”,苏联宪法“没有讲劳动者管理国家、管理军队、管理各种企业、管理文化教育的权利。实际上,这是社会主义制度下劳动者最大的权利,最根本的权利。没有这种权利,劳动者的工作权、休息权、受教育权等等权利,就没有保证”^②。毛泽东不仅强调劳动者必须要有管理国家的权利,而且认识到治权与主权在实质上紧密相连。他指出:“一切国家机关、一切部队、一切企业、一切文化教育事业掌握在哪一派手里,对于保证人民的权利问题,关系极大。总之,人民自己必须管理上层

建筑,不管理上层建筑是不行的。我们不能把人民的权利问题,了解为国家只由一部分人管理,人民在这些人的管理下享受劳动、教育、社会保险等等权利。”^③从毛泽东的分析中就能够发现,社会主义民主必须保障人民行使治权,也就是保障人民能够通过多种形式和途径参与国家事务、社会事务、经济和文化事业的管理,只有如此才是人民当家作主。

改革开放以来,中国共产党将人民主权落实为人民当家作主的历史实践取得重大进展,这就是将人民当家作主和依法治国结合起来。首先,人民当家作主的权利由宪法和法律保障,宪法和法律提供了人民参与国家事务、社会事务、经济和文化事业管理的多种途径和方法;其次,人民当家作主的权利由宪法和法律规范,人民直接行使治权要通过制度化的途径进行,广大人民群众要有序参与各种公共事务;最后,人民当家作主的成果由宪法和法律实现积累,人民当家作主的广度和深度要体现到社会主义法治的进步中,人民当家作主与依法治国要相互促进。

进入中国特色社会主义新时代以来,人民主权落实为人民当家作主的历史实践再次取得重大突破,这就是发现了协商在保障人民当家作主上具有的战略意义和广泛效应。就战略意义而言,协商是社会主义民主的独特优势;就广泛效应而言,协商是能够保障人民广泛参与国家事务、社会事务、经济和文化事业管理的具有普遍适用性的机制。习近平指出:“人民群众是社会主义协商民主的重点。涉及人民群众利益的大量决策和工作,主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求,大力发展基层协商民主,重点在基层群众中开展协商。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,通过各种方式,在各个层级、各个方面同群众进行协商。要完善基层组织联系群众制度,加强议事协商,做好上情下达、下情上达工作,保证人民依法管理好自己的事务。”^④以人民群众为重点、以基层为主要领域进行协商,突出地说明了协商对于保障人民当家作主

① 《毛泽东文集》第七卷,人民出版社1999年版,第204~216页。

② 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(一九四九—一九七六)》第四卷,中央文献出版社2013年版,第266~267页。

③ 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(一九四九—一九七六)》第四卷,第267页。

④ 《习近平谈治国理政》第二卷,第297页。

的重要作用。同样重要的是,在协商发挥出将人民主权具体落实为人民当家作主的效应时,人民民主的全过程特质前所未有地彰显出来。

将人民主权具体落实为人民当家作主的历史实践,不仅是社会主义民主建构自身正当性的过程,即保障人民真实享有管理国家事务、社会事务、经济和文化事业的权利,而且是社会主义民主创造有效性的过程,即调动人民群众的积极性、主动性、创造性,共同创造美好生活。换言之,全过程人民民主的历史实践是兼顾正当性和有效性的,正当性意味着人民当家作主是广泛的、真实的,有效性意味着人民当家作主是管用的。客观来讲,兼顾正当性和有效性是现代民主的共同追求,但是在实践中能够兼顾正当性与有效性则远非易事。诚然如此,社会主义民主却必须兼顾正当性和有效性,因为社会主义是以人民为中心、不断解放和发展生产力、致力于实现共同富裕、为人民创造美好生活的社会制度。

社会主义制度决定了社会主义民主必须兼顾正当性和有效性,而要解决这个“两难”就必须找到一种“中间介质”,它既能提供正当性又能实现有效性,这个“中间介质”就是人民当家作主。一方面,人民当家作主意味着民众通过多种形式和途径参与国家事务、社会事务、经济和文化事业的管理,这是正当性的内容;另一方面,人民当家作主意味着调动民众的积极性、主动性、创造性,在参与国家事务、社会事务、经济和文化事业管理过程中,共同推进经济和社会的发展,平衡各种利益矛盾,创造美好生活。在必须兼顾正当性和有效性的要求下,全过程作为社会主义民主的一个因子获得了发展的动力和土壤,从而在中国特色社会主义新时代成为贯穿人民民主的基本特质和对政治生活具有普遍约束力的实践品格。

人民当家作主在实践中对正当性和有效性的兼顾,可集中概括为:“在中国共产党统一领导下,通过多种形式的协商,广泛听取意见和建议,广泛接受批评和监督,可以广泛达成决策和工作的最大共识,有效克服党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端;可以广泛通畅各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道,有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端;可以广泛形成发现和改正失误和错误的机制,有效克服决策中情况不明、自以为是的弊端;可以广泛

形成人民群众参与各层次管理和治理的机制,有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端;可以广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量,有效克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端。”^①随着全过程这种实践品格对政治生活的规定作用日益广泛,协商作为全过程人民民主的运行机制越来越成熟,全过程人民民主对正当性和有效性的兼顾将提高到新的水平。

结 论

全过程人民民主是中国共产党领导人民在建立了社会主义制度的基础上将人民主权具体落实为人民当家作主的历史实践,人民民主由于全过程这一实践品格而同自由主义民主在知识脉络上形成了重大差异。根据全过程人民民主的知识脉络和历史经纬,我们可以发现,全过程人民民主在内涵上既有现代民主的一般要素,又有中国经验支撑的特定要素。在宏观层面,全过程人民民主同样以人民主权作为核心原理,但是这里的人民不是抽象整体而是中国共产党与广大民众结合而成的实体。在中观层面,全过程人民民主是党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的现代政治,中国共产党将广大民众凝聚成人民实体,人民实体始终存在于政治生活中并发挥根本作用,中国共产党和人民遵循社会主义法治原则,在宪法和法律规定的范围内活动,依据法定的途径、形式、程序在政治生活中发挥作用。在微观层面,全过程人民民主通过民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督全流程地保障人民对国家事务、社会事务、经济和文化事业管理活动的参与。总之,作为人民民主的实践品格,全过程处在一个枢纽位置,通过全过程能够发现人民民主的历史经纬、知识脉络和理论内涵,因此,我们对于全过程人民民主的研究,需要站在全过程这一枢纽位置上,呈现全过程人民民主的丰富内容,并提供完整的解释。

(本文作者:汪仕凯 复旦大学国际关系与公共事务学院教授)

责任编辑:唐 静

^① 《习近平谈治国理政》第二卷,第295~296页。