

论建设全过程人民民主制度体系

江必新

内容提要:全过程人民民主是社会主义民主的本质特征。要发展全过程人民民主,健全最真实的人民当家作主制度体系。我国社会主义基本经济制度与根本政治制度决定了我国全过程民主的人民性本质,能够超越西方标签化的民主,实现最真实的民主。我国全过程人民民主实现“五大民主形式”全覆盖、“四个相统一”全贯通,能够超越西方碎片化的民主,实现全链条的民主。要发展全过程人民民主,畅通最广泛的人民当家作主参与途径,不断完善民主制度多数原则,关注少数权利的保护。要坚持和完善党的领导,以系统思维和法治思维推进民主协商,遵循公平原则合理施行差异化政策。要发展全过程人民民主,推进最管用的人民当家作主制度实践,通过一系列法律和制度安排将之具体地、现实地落实到实现人民对美好生活向往的工作上来。要保证人民依法享有广泛、真实的权利和自由,全面推进依法治国实践为促进人民自由全面发展提供法治保障,在高效提升民生福祉的同时维护社会公平。

关键词:全过程人民民主 制度体系 党的领导 人民当家作主 依法治国

江必新,湖南大学教授。

党的二十大报告中民主政治建设一章题为“发展全过程人民民主,保障人民当家作主”,为我国社会主义民主政治建设新征程指明了方向。全过程人民民主之“全过程”至少包括三个方面的重要意涵:^[1]一是全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系;二是全链条、全方位、全覆盖的人民当家作主参与实践;三是党和国家机关各个方面各个层级工作最终实现人民对美好生活的向往。^[2]全过程人民民主既是对过往民主形式的全面超越,也是对民主规则内在矛盾以及民主价值与核心价值谱系中其他相关价值外部矛盾的系统性调和,“是最广泛、最真实、最管用的民主”,^[3]其真实性、广泛性和优越性将

[1] 习近平总书记2019年11月2日在上海市长宁区虹桥街道古北市民中心考察社区治理和服务情况时首次提出“全过程民主”理念,在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中他再次提到“发展全过程人民民主”,并在2021年10月举行的中央人大工作会议上系统阐述了这一重大理念的主要内涵。

[2] 参见习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》2022年第5期。

[3] 习近平著:《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》,人民出版社2022年版,第37页。

在人民当家作主制度体系化建设之生动实践中得以最终体现。

一 健全最真实的人民当家作主制度体系

“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性”。〔4〕 欲深刻理解全过程人民民主理念及制度体系对西方民主虚假性与片面性的全面超越,首先就需要将马克思主义民主理论同中国具体实际结合起来。

(一) 民主:普遍性与特殊性相统一

在人类政治文明发展史上,没有哪一个概念如同“民主”一般伴随着大量争议却始终让人们难以抛弃。我们使用“民主”一词时,大抵可以有两种意指:一是作为政治制度的民主,一般认为这种政治形态最早的表现形式是古希腊时期的城邦民主制,在近代西方资产阶级反封建斗争中得以复兴和发展,到现当代其实践样态更趋多元化;二是作为价值理念的民主,现有史料表明,最早介绍希腊人对民主政体有过理性思考的人是历史学家希罗多德,在《历史》中他讨论了民主政体、寡头政体和君主政体的特征、利弊和彼此之间的关系,而同时代的伯利克里为民主下了一个明晰的定义:“我们的制度被称作民主政治,那是千真万确的,因为政权不是在少数人手中,而是在多数人手里。”〔5〕 饶有趣味的是,不论是民主目标还是作为其载体的民主体制,其内涵之丰富、外延之宽泛,又可谓蔚然大观。从古代雅典的民主共和国到美国的民主共和制,从德国的议会民主制到将不同文明融入本土文化的印度式民主,从巴黎公社的民主原则到苏联模式的民主集中制,这些风格迥异的民主观及实现模式分别都被一部分人视作民主之“范本”,国际政治舞台上由来已久的民主话语权之争更加加剧此问题之复杂性。

经过对纷繁复杂的民主运动进行初步的梳理,我们可以把世界近代史以来民主理论的曲折发展历程大致划分为三个阶段。

1. 第一阶段:作为改革目标和革命口号的民主

经过对西方民主起源的梳理,早期的民主政治是掌握大量社会财富和经济资源的贵族阶层与掌握国家政权的王室之间政治斗争的产物,进而演化为掌握大量社会财富和经济资源的新生资产阶级和新贵族与王室和旧贵族集团之间政治斗争的产物。〔6〕 近代西方资产阶级革命或者改革时期国家权力控制在王室和贵族集团手中,日益发展壮大的资产阶级和新贵族提出民主要求,是为了保护私有财产和获取政治权力,彼时资产阶级尚未完全掌握国家权力,他们提出的“人民统治”诉求具有改革目标和革命理想的属性。

2. 第二阶段:作为资产阶级维护统治工具的民主

登上统治舞台的资产阶级经过短暂的“蜜月期”就开始修改他们自己提出的民主构想,同时着手扼杀无产阶级和底层民众继承并新迈出的革命步伐。为了维护资产阶级的

〔4〕 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 37 页。

〔5〕 转引自郭小凌:《古希腊作家的民主价值观》,《史学理论研究》1998 年第 1 期,第 102、103 页。

〔6〕 参见房宁、冯钺:《西方民主的起源及相关问题》,《政治学研究》2006 年第 4 期,第 16 页。

政治经济统治,资本主义民主“在设置了宪政体制之后,资产阶级发现民主并没有他们原先想的那么可怕,民主是可以规制的;可以规制的民主反而为以财产权为基础的政权增加了政治合法性,资产阶级由此才变得更加自信,并接过民主的旗帜而挥舞。”〔7〕

3. 第三阶段:无产阶级民主

无产阶级专政理论是马克思政治思想的重要组成部分,在马克思看来,无产阶级通过阶级斗争夺取政权后建立无产阶级专政,既是为了实现无产阶级统治也是为了实现无产阶级民主,“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主”。〔8〕我国人民民主专政实质上也是无产阶级专政,系对之的创造性运用和发展。

当然,在看待民主问题的时候,也不能只看到个性和特殊性的一面,而忽略民主作为一个“类概念”所具有的共同属性和一般标准,比如,民主应该实现多数人的统治等等。深化对我国全过程人民民主理念的认识,既要结合民主政治的一般发展规律看到其与其他民主理念的共通之处,更要把握“全过程”三字的核心要义和精神实质,深刻认识其植根中国社会文化土壤、发挥中国政治制度优势、超越其他民主观点方式的重大意义。

(二)超越标签化的民主,实现最真实的民主

代表新兴资产阶级革命与改革诉求的民主愿景已经基本完成了其历史使命。我国全过程人民民主理念是在吸收既有民主理论和总结既往民主经验的基础上发展而来,其对资本主义民主制度虚假性之批判亦可于民主共性与差异性视阈做一解析。

1. 真实享有民主权利之范围

民主理论复杂性的一个重要表现在于其发展过程中所衍生出的一系列概念,比如“人民主权”“民主权利”。作为西方人民主权理论的代表,卢梭提出,这一由全体个人的结合所形成的公共人格,以前称为城邦,现在则称为共和国或政治体;当它是被动时,它的成员就称它为国家;当它是主动时,就称它为主权者;而以之和它的同类相比较时,则称它为政权。〔9〕人民主权原则如何转化为具体的行权模式,我们需要从公民享有的民主权利那里寻找答案。在美国,1787年宪法并未规定投票权,认定投票资格的权力属于各州,选举实践中,妇女、非裔美国人在此后超过一个世纪的时间里不能实际享有投票权;在欧洲一些主要国家,享有民主权利的主体范围也经历了类似的发展过程。

2. 平等享有民主权利之程度

在一些资本主义国家,财富是影响人们行使民主权利的最重要因素,有统计数据表明,历次美国总统大选中,竞选经费多的候选人入主白宫的几率远大于其竞选对手,国会选举也存在类似的情况。美国著名政治学家戴维·施韦卡特在《反对资本主义》一书中列举了金钱控制民主程序的七条渠道,即设立私人基金和机构、圆桌会议、动员媒体、制度性的广告宣传、贿赂政客和其他政府官员、为竞选运动提供大笔资助、雇用专业说客向获选官员施加压力等等。〔10〕

〔7〕 杨光斌:《民主的社会主义之维——兼评资产阶级与民主政治的神话》,《中国社会科学》2009年第3期,第15页。

〔8〕 《马克思恩格斯文集》(第2卷),人民出版社2009年版,第52页。

〔9〕 参见卢梭著:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1982年版,第21页。

〔10〕 参见佟德志:《“民主之春”与资本对民主的控制》,《红旗文稿》2016年第12期,第10页。

3. 民意代表能否真正代表民意

在代议制民主语境下,人民在大多数时候并不直接参与行使权力,而是主要通过选出代表来行使权力。然而,“大多数经济上的弱势者,包括某些少数民族,在美国的利益群体政治中没有被充分代表。同样没有疑问的是,违背那些有严密组织而财政状况良好的特殊利益者的愿望而推行有利于大多数人,比如有利于消费者和‘一般公众’的政策,是困难的。”^[11]资产阶级代议制民主因授权后却不能行权、下层民意被阻绝于政府决策之外等问题而陷于囹圄。

要拨开民主论争和政治博弈所制造的迷雾,还民主以本来面目,首先需要抓住马克思所强调的民主的阶级性本质:“国家内部的一切斗争——民主政体、贵族政体和君主政体相互之间的斗争,争取选举权的斗争等等,不过是一些虚幻的形式——普遍的东西一般说来是一种虚幻的共同体形式——,在这些形式下进行着各个不同的阶级间的真正的斗争。”^[12]人类历史上从来不曾存在属于全体国民的“民主”,民主具体地、历史地承载着特定阶级或者利益集团的政治主张,换言之,不同的民主观实际上是为阶级利益服务的,这一点与其他政治现象并无二致。因此,不同民主观念之间的差异和矛盾看起来不可调和,究其实质只是其所代表的群体利益、国家利益彼此冲突罢了。

西方民主孕育自财产私有制,由新兴资产阶级提出,为从政治上保护私有财产权及有产者权利而确立和演进,结果必然导致权力追随财富而向少数特权阶层聚集;其对上层资产阶级而言也许是真实可享的,但对更为广大的无产阶级则徒具民主“标签”于表而行压制或麻痹之实。与之截然不同的是,“我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,国家一切权力属于人民。……必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,……充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力”^[13]我国社会主义市场经济保护公民合法的私有财产,但其重要的制度前提是全民或者劳动群众集体占有生产资料,由此决定了我国全过程民主的人民性本质,能够不以财产多寡为衡量标准,真正兑现最广大人民平等享有民主权利以及生产资料增值所带来的利益。

(三) 超越碎片化的民主,实现全链条的民主

“五四宪法”第 2 条第 1 款为实现最广大人民当家作主奠定了民主基石:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”历经六十余年发展过程,人民当家作主制度体系从上述文本规定延伸至党和国家工作的各层级各方面,演化成为最广大人民全链条、全方位政治参与的鲜活实践。

1. “五大民主形式”全覆盖

现当代西方盛行一种将民主与“竞争性选举”划上等号的观点:“民主方法就是那种为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。”^[14]这种以选举来界定民主的论调拒绝承认直接民主、协商民主等形式,截取民

[11] [美]利昂·D·爱泼斯坦著:《西方民主国家的政党》,何文辉译,商务印书馆 2014 年版,第 474-475 页。

[12] 《马克思恩格斯文集》(第 1 卷),人民出版社 2009 年版,第 536 页。

[13] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 37 页。

[14] [美]约瑟夫·熊彼特著:《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 页。

主权利之选举权片段并为人民“批准”的政治家统治辩护。其在西方民主实践中不断繁衍的恶果是民主制度愈发以选举机制为重心,政客以赢得选举作为终极目标,“人民主权”为人民投票、政治精英主权所取代。

我国的全过程人民民主实现“民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”之全贯通:^[15]第一,我国选举制度以普遍选举、平等选举为原则,兼具直接选举和间接选举、党的领导和选举竞争、代表人民性和干部先进性等要素,选举民主化、科学化、法治化水平不断提升。第二,完善“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”之协商民主体系,^[16]在各领域、各环节搭建起人民群众尤其是利益相关方表达诉求、理性论证和增进理解的平台。第三,坚持在发扬民主、集思广益之后统一思想和凝聚共识,兼采多数决民主以及以包容、妥协和谈判为特征、“各种规则的制定、各类机构的设置旨在使人们广泛地参与政府,并就政府推行的政策达成普遍的一致”的共识民主模式之所长,^[17]促进科学决策、民主决策。第四,坚持民主集中制原则,在实行民主管理过程中充分听取和尊重党员群众意见,完善决策方对之合理采纳和必要回应的制度机制。第五,不断完善自下而上的民主监督,充分发挥人民政协专门协商机构作用,统一人民性与专业性、界别性与统战性,促使民主监督有效运转。

2. “四个相统一”全贯通

在一些西方国家,民主往往碎片化地以选举民主、代议民主、精英民主、大众民主、自由民主、共和主义民主等形态存在。全过程人民民主全面实现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。过程民主和成果民主相统一意味着我国不仅将人民纳入民主决策过程,使其有机会通过协商和妥协达成共识,并且在形成方针政策的时候能够有效采纳正确意见或者给予合理反馈;程序民主和实质民主相统一意味着我国民主制度不仅具备严密科学的程序规则和系统完整的制度安排,更为重要的是这一整套规则和制度必须符合将民主权利真正落到实处这一目标;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,但与此同时,我国也注重建设村民自治制度、居民自治制度、职工代表大会制度等民主形式,接下来随着我国经济社会发展以及各种主客观条件的具备,还将“积极发展基层民主,……完善基层直接民主制度体系和工作体系”;^[18]为了“使一种理性的国家得以概念化,在它里面人民主权是存在的或者能被自觉地实现,……通过巩固真实的、普遍的人民代表制,从而实现政治民主的现实化”,^[19]在我国以人民代表大会制度为基础,构建人民意志上升成为国家意志的有机

[15] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 37 页。

[16] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 38 页。

[17] 参见[美]阿伦·利普哈特著:《民主的模式:36 个国家的政府形式和政府绩效》,陈崎译,北京大学出版社 2006 年版,第 1-2 页。

[18] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 39 页。

[19] [美]乔治斯·戴尔玛斯:《马克思的黑格尔国家哲学批判及其民主理论》,鲁绍臣编译,《马克思主义与现实》2010 年第 1 期,第 16 页。

系统,首先要“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”,然后要“支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权”。^[20]

二 畅通最广泛的人民当家作主参与途径

人民当家作主是中国民主的本质和核心。^[21]我国坚持以人民为中心的政治观和发展观,不仅维护每个公民的民主权利,而且看重最广大人民的广泛参与。要发展最广泛的人民民主,需要在构建完整多样民主渠道时不断完善民主制度多数原则,关注少数权利的保护,从这个意义上说,固然在具体议题上难免存在多数与少数之别,但放眼人民民主之全过程则应努力实现“一个不能少”。

(一) 多数原则之必要性和问题

长期以来,在民主运行中存在着一个难以破解的两难命题——民主,终究能够实现“全体国民”的统治,还是只应接受“多数国民”的统治?不论是按照资本主义的人民主权理论还是无产阶级专政理论,主权都应该是属于全体人民的——当然,前者所说的人民是抽象意义的国民,而后者则具体指向无产阶级。但是,当语境从宣示性的“主权”转换到实施性的“治理”之中,多数民主似乎又变成唯一可以接收的选项:“政事裁决于大多数人的意志,大多数人的意志就是正义。”^[22]民主制度的重要组成部分如选举、立法、决策等大都以多数决为原则来确立具体规则,当人民内部产生了不同利益诉求且无法达成一致时,为了避免悬而不决可能带来的更大祸患,将多数人的意见视为人民意志相对而言是更具说服力、更为理性和更加接近整体利益的。不过如此一来势必会产生出如何公平对待少数人的问题,一段时期以来,正视多数民主可能带来的危害,防范“多数暴政”之殇引起了广泛的关注。

为了调和多数民主模式之利弊,利普哈特提出共识民主理论:“仅仅把多数原则视为最低限度的要求;它努力使‘多数’的规模最大化,而不是满足于获得做出决策所需的狭隘多数。”利普哈特进一步分析了共识民主模式的制度特征,包括“相互协调的、旨在达成妥协与合作的‘合作主义’利益集团制度”等,以说明“共识民主模式并不把权力集中在多数手中,而是通过多种方式力求分享、分散、抑制权力”。^[23]利普哈特所总结多数民主模式与共识民主模式之间的对立主要是西方民主政治运行具体方式上存在的一些局部差异,其所谓“共识民主”模式在制度设计上更加注重以协商民主来弥补选举民主之不足,但究其本质仍然没有超离也无法超离“多数决”民主范畴。尽管如此,利普哈特对多数民主局限性进行分析并提出完善思路,这些对于我们发展全过程人民民主在执行多数原则的同时弥合意见分歧、兼顾“少数人”权利还是具有参考价值的。

[20] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 38 页。

[21] 参见《中国的民主》白皮书, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1717206/1717206.htm>, 最近访问时间[2023-03-08]。

[22] [古希腊]亚里士多德著:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆 1981 年版,第 312 页。

[23] 参见[美]阿伦·利普哈特著:《民主的模式:36 个国家的政府形式和政府绩效》,陈崎译,北京大学出版社 2006 年版,第 1、2、33 页。

(二) 完善多数原则与兼顾少数权利

发展全过程人民民主作为“中国式现代化”的本质要求之一,为实现民主整合提供了新的选择,为民主制度建设路径贡献中国经验和中国智慧。

1. 坚持和完善党的领导

民主从来就不专属于某种特定的政党制度。相较于两党竞争后产生的一党多数内阁,多党联合执政模式协商更为充分,参与更加广泛。西方民主的一个基本逻辑是党派竞争,不同政党各有利益诉求,党派内外又结合成利益集团,利益派系竞争的结果往往表现出极强的割裂性和短视性,并可能导致政府“停摆”或者少数派被长期压制。

中国的政治制度可以制定国家长远的发展规划和保持政策的稳定性,而不受立场不同、意识形态相异政党更替的影响。^[24] 中国共产党始终代表最广大人民根本利益,没有任何自己特殊的利益,只有更好满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进全体人民共同富裕,才能巩固和夯实党长期执政的基础,而不需要通过迎合任何利益集团来换取短期执政。尽管当今多元社会不可避免地存在利益冲突,有少数人利益与多数人利益、局部利益与整体利益的冲突,还有私人利益与公共利益的冲突,但这些冲突作为人民内部矛盾的具体表现形式,完全可以依靠完善党领导下的利益协调机制和矛盾化解机制来解决。多党合作和政治协商制度由中国共产党执政、民主党派参政,形成多元协商关系格局,中国共产党在决策之前和决策实施之中与民主党派进行充分协商,各民主党派及其所联系群众表达的政治诉求能够得到有效吸纳。我国政党制度的科学性、民主性和高效率早已获得充分验证,党的领导是发展全过程人民民主、畅通人民当家作主参与途径的根本保证。未来还应更好发挥选贤任能制度优势,强化人大代表和各级干部构成的广泛性,在选任提拔时充分考虑“民众的支持”,^[25] 实现人民性标准从形式到实质的统一。

2. 以系统思维和法治思维推进民主协商

全过程人民民主强调民主的全链条和全覆盖,由于多数原则适用的广泛性,参与其中的个体身份可能在多数群体和少数群体之间反复切换,“多数标准如果(错误地)变成了绝对的多数统治,这一变化在现实世界中的意义,就是人民的一部分变成了非人民,变成了被排除的一部分人”。^[26] 如果某一项决策不得不在多种不同意见中以“多数”决,单靠知情和表达恐不足以消解“少数派”可能面临的困境,可以采取两方面有益尝试,一是在决策之前通过协商尽可能促成为更多人所接纳的方案,二是在决策之余为其他合理诉求预留协调和保障机制。与西方国家多由社会力量推动协商相比,我国社会主义民主协商主要由执政党引领部署,通过多领域、多渠道广泛协商以扩大参与和增进共识,“顶层设计”之下其制度化水平更高,对政府决策的影响效果也更为显著。

“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。完善协商民主体系,……健全各种制度化协商平台,推进协商民主广泛多层制度化发展。”^[27] 我国协商民主发展的实践选

[24] 参见《中国的政治制度何以优于西方》,《参考消息》2010年3月18日第14版。

[25] 《多党制并非民主的精髓——皮特·鲍泰利(前世界银行驻中国代表)访谈》,《经济导刊》2014年第11期,第94页。

[26] [美]萨托利著:《民主新论》,冯克利、阎克文译,上海人民出版社2009年版,第44页。

[27] 习近平著:《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》,人民出版社2022年版,第38页。

辑是主体层面以政党协商为重点,职能层面以人民政协为专门协商机构,政党协商和政协协商制度机制发展较为成熟,而立法协商与政府协商亟待进一步加强。立法协商应当着重运用法治思维和法治方式,将依法协商从政策规定转化为立法机制,在立法法及相关法中设置协商程序规则及采纳反馈规则。至于推进政府协商则无疑是民主协商体系之中最为复杂的一部分,有学者曾提出一种理想状态即“每个行政机构都要围绕自身发展出一个公共领域”,^[28]政府机构体系庞大、职能广泛,承担着多样而迫切的民生需求,推进政府协商需要解决效率与民主之价值协调、大众民主与精英治理之主体协调、组织协商、专家论证与群众沟通之机制协调等一系列难题。

3. 遵循公平原则合理施行差异化政策

民主政治首先要求保障人民平等地享有民主权利,但如若将之外化为简单化的一人一票和绝对化的权利均等,则无疑将陷入形式平等的幻象并误入实质上的不平等,因为制度设计固然能够实现完全平等,但其与人们在自然和社会属性上的差异却无法实现具体的历史的统一。“要真正有效地解决这些问题,在自由——平等主义的基本框架内适当增加一些差异性的政治安排、甚至吸取差异政治的某种制度因素,亦不失为一种可能的选择。”^[29]由此最容易联想到的就是适用于少数群体和弱势群体的差异性政策。在民主制度上采用“差别对待”时须得小心翼翼,一旦安排不善则可能滑向歧视或者“反向歧视”的迷途,因此需要遵循公平原则,在采取差异性政策调整时综合考虑对象情形、不同情形及相似情形,合理选择矫正幅度,形成相对稳定的关系结构。罗尔斯提出了一种包括“民主的平等和差别原则”含义的正义观:“第一个原则要求平等地分配基本权利和义务;第二个原则则认为社会和经济的不平等(例如财富和权力的不平等)只要其结果能给每一个人,尤其是那些最少受惠的社会成员带来补偿利益,它们就是正义的。”^[30]

差异性政策实践一是诉诸特定的制度安排,比如我国将民族区域自治制度确立为一项基本政治制度,在民主实践中为促进少数民族平等发展与政治参与完善相关民族政策,“以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路”;^[31]二是需要支持人民团体实质性参与涉及特定群体权益保障的决策过程,代表所联系群众影响政策决定、维护民主权利,“拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道”。^[32]

三 推进最管用的人民当家作主制度实践

全过程人民民主是最为管用的社会主义民主,要通过一系列法律和制度安排将之具体地、现实地落实到实现人民对美好生活向往的工作上来。我国已将“人的全面发

[28] [美]博曼著:《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄相怀译,中央编译出版社 2006 年版,第 160 页。

[29] 唐士其:《政治中的差异与平等》,《政治学研究》2018 年第 2 期,第 88 页。

[30] [美]罗尔斯著:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社 1988 年版,第 12 页。

[31] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 39 页。

[32] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 39 页。

展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”确立为到二〇三五年发展的总体目标之一，^[33]推进全过程人民民主亦应将之确立为平衡价值冲突之重要原则，以及完善法律制度机制之实践目标。

（一）促进人的全面发展：全过程人民民主的不懈追求

习近平总书记在谈到全过程人民民主的时候，经常是同“人的全面发展”“人民美好生活”等理念一起阐述的。例如，“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，维护社会公平正义，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”；^[34]又如，“我们要继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主……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”。^[35]由此可见，全过程人民民主是社会主义政治文明的体现，其承载的是更为宏大的思维格局，支撑的是马克思主义唯物史观和新时代中国特色社会主义思想的核心内容。解决好人的问题是马克思主义的一个最重要的立足点，马克思强烈批判资本主义社会中人的“异化”，资本主义经济制度和政治制度（包括资产阶级民主）维系着“异化”，而不消除“异化”则无法实现人的全面解放和真正的自由；马克思认为，人的全面发展是共产主义的重要特征，共产主义是“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”。^[36]习近平新时代中国特色社会主义思想坚持马克思主义根本立场和基本原理，创造性地提出人的全面发展理论在中国特色社会主义新时代的具体要求，那就是更好满足“人民日益增长的美好生活需要”和推动“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”等。^[37]习近平总书记关于人的全面发展思想内涵丰富、意蕴深厚，涵盖了自由全面发展、保障和改善民生等不同层面的要求。

（二）以人的自由全面发展为目标，实现民主与自由相统一

西方资本主义民主一般也被称作自由主义民主，这很容易被误读为西方民主和自由是浑然一体的，然而实则不然，西方民主时而是民主主义的，时而是自由主义的，但却难以做到二者兼具。在人民主权论的时代，民主是属于“人民”的，这是一套强调公民参与的民主理论，但进入到“自由主义民主”时代，这套理论被“篡改”得面目全非，“人民”的民主变成了“人民”选出的政治精英作主，因为只有这样，资产阶级的经济“自由”才不会被广大人民的政治民主所“束缚”。自由主义阵营之所以要绞尽脑汁设计出这一套兼顾“民主标签”和“资本自由”的制度，是因为民主和自由的统一并非天然和抽象的，而只可能是相对和有条件的。“自由主义者常常断言，民主会导致社会主义，因为无财产的多数人如果获得政治权力，就会用于剥夺拥有财富者。……19世纪有许多著作宣布民主与自由二

[33] 习近平著：《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》，人民出版社2022年版，第24页。

[34] 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，《求是》2021年第14期，第6页。

[35] 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，《求是》2022年第5期，第13页。

[36] 《马克思恩格斯全集》（第23卷），人民出版社1972年版，第649页。

[37] 参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm，最近访问时间[2022-11-07]。

者永远对立。”^[38]因此,西方选举式民主仅仅为少数有产者实现了兼享民主与自由。我国民主政治建设曾经误入的“大民主”实践,也是因为没有正确认识我国所处的历史阶段而搬用了不切实际的民主方式,结果助长了无序的自由。

全过程人民民主基于当代中国实践和时代特征,致力于实现民主与自由的具体的、现实的统一,为实现新时代中国人民自由全面发展夯实制度基础、擘画发展路径:

1. 全过程人民民主保证人民依法享有广泛、真实的权利和自由

西方学者一般倾向于将民主限定在政治的话语体系内,“没有一个有责任感的人能够以泰然的心态注视民主方法扩展的后果——也就是说从‘政治’领域扩展到一切经济事务的后果”。^[39]我国并非孤立地宣扬民主价值,而是在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局框架内发展全过程人民民主,人民不仅“依法通过各种途径和形式管理国家事务”,还“管理经济和文化事业,管理社会事务”,^[40]依法实现广泛的经济自由、政治自由和文化自由。

2. 全面推进依法治国实践为全过程民主建设促进人民自由全面发展提供法治保障

历史实践证明,民主和自由都需要同一个限度——法治。片面强调选举和议会民主从而严重影响政治稳定和社会发展的例子并不少见,不受限制的民主甚至可能衍生出“多数暴政”或者“专制统治”等变体,“由于政治生活和经济生活一样,是一个个人自由和积极性的问题,因而多数统治必须由法治加以限制。只有在这种条件下,多数原则才能明智地、公正地发挥作用”。^[41]与之相类,人们亦只能在法律框架内享受自由,“自由是做法律所许可的一切事情的权利;如果一个公民能够做法律所禁止的事情,他就不再有自由了。因为其他的人也同样会有这个权利”。^[42]“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”是我国社会主义政治发展和法治建设的一条基本经验,^[43]依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,人民政治参与只能在法治轨道上有序扩大,人民自由全面发展离不开法治化保障和法治化运行。首先,党领导人民制定和实施宪法法律,保障人民依据宪法法律享有最广泛的政治权利和自由,参与管理涉及切身利益的重要事务;其次,确保各级党政机关在宪法法律范围内开展工作,保证维护好最广大人民的根本利益,不断实现共同的自由发展的美好生活。

(三) 以促进全体人民共同富裕为目标,实现民主与效率、公平相统一

促进共同富裕与促进人的全面发展是高度统一的。^[44]马克思认为,社会形式的发展有三个阶段:第一个阶段的社会形式是人的依赖关系;第二个阶段的社会形式是以物的依

[38] [美]斯特龙伯格著:《西方现代思想史》,刘北成、赵国新译,中央编译出版社 2005 年版,第 277 页。

[39] [美]约瑟夫·熊彼特著:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,商务印书馆 1999 年版,第 434 页。

[40] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 37-38 页。

[41] [美]戴维·赫尔德著:《民主的模式》,燕继荣等译,中央编译出版社 1998 年版,第 329 页。

[42] [法]孟德斯鸠著:《论法的精神》(上册),张雁深译,商务印书馆 1982 年版,第 154 页。

[43] 习近平著:《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》,人民出版社 2022 年版,第 37 页。

[44] 参见习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021 年第 20 期。

赖性为基础的人的独立性;第三个阶段才是建立在个人全面发展和他们共同的、社会的生产能力成为从属于他们的社会财富这一基础上的自由个性。^[45] 实现共产主义远大理想和每个人自由而全面的发展不可能一蹴而就,立足于我国长期处于社会主义初级阶段之实际,需要逐步朝着全体人民共同富裕的目标扎实迈进。在高质量发展中促进共同富裕,总的思路是,坚持以人民为中心的发展思想,正确处理效率和公平的关系,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排,……形成中间大、两头小的橄榄型分配结构,促进社会公平正义。^[46] 效率和公平问题是确立社会主义基本经济制度和分配制度、促进共同富裕必须解决好的一个重要问题,现阶段强调在高质量发展中促进共同富裕,意味着这个问题不仅影响分配,更重要的是影响发展,换言之,既要把“蛋糕”做大,也要把“蛋糕”分好,而这其中都涉及效率和公平的问题。

促进共同富裕不仅仅是一个经济过程,也需要政治引领和政治保障,需要“充分发扬民主,广泛汇聚民智,最大激发民力,形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的生动局面”。^[47] 全过程人民民主为民生政治参与提供制度保障和实践路径,在民主全链条各环节中,民生议题与人民创造力相结合,民生决策以人民意志为重心,民生改善以人民权益为注解。为了在高效提升民生福祉的同时维护社会公平,全过程人民民主从组织原则到实践机理都注意协调好公平与效率的关系。

1. 以广泛而平等的公众参与确保机会公平

民主与公平的张力源于民主更多着墨在过程和形式,而公平则更加看重内容与结果。但也正基于此,二者之间本不存在实质分歧,善治的要求在于将二者结合,“民主意味着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。”^[48] 全过程人民民主建设以实现人民对美好生活向往为归宿,自然“一个不能掉队”,要进一步扩大基层代表比例及优化结构以确立起点公平,要进一步完善听取意见程序及吸纳机制以提升规则公平,要进一步畅通民意表达与反馈渠道以实现过程公平。

2. 坚持和完善民主集中制以提高决策效率

西方行政学研究曾长期存在一种政治和行政二元界分的思路,民主被认为属于前者,而效率则是后者的主要价值旨趣,由此显示出民主和效率之间似乎存在某种难以消解的内在冲突。为了整合二者关系,新公共服务理论认为:“效率和生产率等价值不应抛弃,但应置于民主、社区和公共利益的大背景下考虑。”^[49] 新公共服务理论认识到有效的民主治理需要在追求效率的同时更加强调公共利益和民主对话,这一思路有可资借鉴之处。然而,该理论仍寄望于从行政角度切入进行理论修补和末端结构调整,无异于舍本逐末。西方民主模式运行效率和治理水平低下的顽疾仍在持续恶化。

[45] 参见《马克思恩格斯文集》(第8卷),人民出版社2009年版,第52页。

[46] 参见习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

[47] 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》2016年5月10日第2版。

[48] 《列宁全集》(第31卷),人民出版社1985年版,第96页。

[49] Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, M. E. Sharpe, 2003, p. 172.

我国社会主义政治制度的优势在于以民主集中制保障民主运行的效率。“民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度,它正确规范了党内政治生活、处理党内关系的基本准则,是反映、体现全党同志和全国人民利益与愿望,保证党的路线方针政策正确制定和执行的科学的合理的有效率的制度。”^[50]民主集中制是党的根本组织原则和国家机构原则的统一,也是民主基础上的集中和集中指导下的民主的统一。民主集中制必须从根本上坚持“民主制”属性,列宁的民主集中制原则注重“将党组织的凝聚力和民主元素紧密结合起来”,^[51]而苏联后期正因其逐渐演变为失去民主制前提的高度集权模式而以解体告终。民主集中制需要以集中来保证民主的有效实现,从消极意义上说,完善制度机制以确保适时地集中能够避免议而不决、各行其是;从积极意义上说,坚持加强党的集中统一领导,充分发挥科学理论和重要决策引领作用有利于汇聚民意、扩大民智,健全对重大工作的领导和协调机制有利于增进决策效率。

3. 以广纳民意的制度决策实现分配公平

西方民主政治长期为“政府失灵”所困。有人对世界银行提供的有关数据进行专门研究后认为,并不能得出民主减少经济不平等的结论。^[52]我国实行社会主义市场经济体制,公有制经济发展是通向共同富裕的重要前提,市场机制主要影响收入的初次分配,政府调节除了直接作用于国家机关和国有企事业单位人员的初次分配外,还主要影响收入的再次分配,鉴于此,民意可以借由不断拓宽的民主渠道影响民生政策和政府决策,从而实现还惠于民、共享发展。为此,要关注再分配立法决策和政府决策形成过程如何更好代表广大人民群众利益与意志的问题,有研究表明,代表性是政府质量的重要维度,反映着公众对其利益在政治过程中被代表的感知和评价,代表性在再分配生成政治信任时有较大影响。^[53]在构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系,^[54]进一步完善个人所得税制度和社会保障制度,以及发挥财政和税收政策调节作用时需要更多听取行政相对方、利益相关方和普通民众的意见,根据不同情形采取调查、联络、协商、票决等方式汇聚民意,凝聚民心,以更加公平、更可持续的发展兑现成果民主。

总之,发展全过程人民民主,需要健全最真实的人民当家作主制度体系、畅通最广泛的人民当家作主参与途径、推进最管用的人民当家作主制度实践。尤其是在法治轨道上推进和保障全过程人民民主,从支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,以系统思维和法治思维推进民主协商,为促进人民自由全面发展提供法治保障等方面着力,建设全过程人民民主的制度体系。

[50] 习近平:《始终坚持和充分发挥党的独特优势》,《求是》2012年第15期,第6页。

[51] [英]迈克尔·沃勒:《民主集中制概念的起源》,颜杰峰译,《国外理论动态》2015年第8期,第47、51页。

[52] See Jeffrey F. Timmons, Does Democracy Reduce Economic Inequality? 40 *British Journal of Political Science* 741, 741-757 (2010).

[53] 参见孟天广:《福利制度的过程治理:再分配、政府质量与政治信任》,《行政论坛》2022年第1期。

[54] 参见习近平著:《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》,人民出版社2022年版,第47页。

[Abstract] Whole-process people's democracy, which is the essential characteristic of socialist democracy, has ushered in a new stage in the construction of socialist democracy in China. To develop whole-process people's democracy and improve the most authentic democratic framework that enables the people to be masters of the country, it is necessary to integrate Marxist democratic theory with the reality in China. On the one hand, based on the general laws of development of democratic politics, we should recognize the commonalities between whole-process people's democracy and various other forms of democracy. On the other hand, we should have a thorough understanding of the core and spirit of the "whole process" and fully comprehend the great significance of whole-process people's democracy of being deeply rooted in Chinese society and culture and able to give full play to the advantage of China's political system and outperform other forms of democracy. China's basic socialist economic system and fundamental political system determine the people-oriented nature of whole-process people's democracy and enable it to surpass the Western nominal democracy and realize the most authentic democracy. To strengthen whole-process people's democracy and ensure the participation of people without hindrance, we must continuously improve the system of majority rule and attach importance to the protection of the right to equality of minorities in the process of building complete and diversified channels of democratic participation. We must uphold and perfect the Party's leadership, which is the basic guarantee for developing whole-process people's democracy and unblocking channels of democratic participation by the people as masters of the country. We must promote democratic consultation with systematic thinking and rule of law thinking, expand participation and build consensus through multi-channel and multi-field consultation. We must follow the principle of fairness and reasonably implement differentiated policies, and protect the rights and interests of minorities and vulnerable groups through concrete institutional arrangements and by giving full play to the role of mass organizations. Whole-process people's democracy not only is the embodiment of socialist political civilization, but also takes the promotion of the people's all-round development as its unremitting pursuit. To realize the free and all-round development of the Chinese people and the unity of democracy and freedom in the new era, it is necessary to ensure that the people enjoy extensive and genuine rights and freedoms in accordance with law, and comprehensively advance the practice of law-based governance, so as to provide legal guarantee for the construction of whole-process people's democracy and the free and all-round development of the people. To promote the common prosperity of the whole people and strike a balance between democracy, efficiency and equality, it is necessary to actively promote democratic political participation, guarantee equal opportunities through broad and equal public participation, adhere to and improve democratic centralism to enhance decision-making efficiency, and to realize fair distribution through institutional decision-making that incorporates public opinion.

(责任编辑:田 夫)