

# 全过程人民民主论析：结构、流程与功能

李璎珞

**摘要：**全过程人民民主深刻体现了中国特色社会主义民主政治的广泛性、真实性与管用性。从结构、流程与功能三个维度对全过程人民民主进行全景素描，有利于把握全过程人民民主的基本形态、运作机制和价值目标。从结构视角看，全过程人民民主嵌入在人民当家作主制度体系的各个要素中，塑造了系统、整体、协同的民主制度构架；从流程视角看，全过程人民民主契合于政策全链条，并在“全过程负责”中提升民主运行的质量；从功能视角看，全过程人民民主致力于回应人民期待与促进人的全面发展。在结构、流程与功能的有机统一中，全过程人民民主彰显出马克思主义民主思想和中国特色社会主义制度的优势。

**关键词：**全过程人民民主；中国特色社会主义民主政治；中国特色社会主义制度

**中图分类号：**D035   **文献标识码：**A   **文章编号：**1000—8691（2022）04—0010—08

民主是具有普遍性的政治价值，但民主的形态各有差异，所体现的治理效能也不尽相同。“在实践中，资本主义通过精巧的制度设计使民主臣服于资本，严格地限制了民主的范围，侵蚀了民主的空间。”<sup>①</sup>当西方民主陷入其内在张力构成的窠臼时，社会主义民主理论在当代中国的创新及实践却展现出强大生命力。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》三次提及“全过程人民民主”，尤其站在国家发展全局指出要“积极发展全过程人民民主，健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系”。<sup>②</sup>可见，“全过程人民民主”是对中国共产党百年来坚持民主、发扬民主经验的集中概括，是对中国特色社会主义民主政治本质特征的高度凝练，也是对马克思主义民主理论的重大创新。全方位地贯彻全过程人民民主，是健全人民当家作主制度体系的必由之路，也是推进国家治理现代化的制度基础。在这个意义上，从结构、流程与功能的视角透视全过程人民民主，有利于从基本架构、运作机制与价值目标三个维度提供全过程人民民主的全景素描，理解健全人民当家作主制度体系的基本方位，把握马克思主义民主理论的创新意涵。

## 一、全过程人民民主的体系架构

从结构的视角把握制度的特征，就是分析制度的要素构成以及各个要素之间构成的基本关系。民主

**基金项目：**本文是国家社会科学基金重大项目“坚持和完善人民当家作主制度体系研究”（项目号：21&ZD157）、北京理工大学青年教师学术启动计划项目“国有企业党建提升治理能力、实现高质量发展的经验与路径研究”（项目号：XSQD-202015001）的阶段性成果。

**作者简介：**李璎珞，女，法学博士，北京理工大学马克思主义学院助理教授、硕士生导师，主要从事马克思主义中国化研究。

① 佟德志：《人民的民主，还是资本的统治？——美国宪政民主理论与实践的一个认识误区》，《政治学研究》2013年第6期。

② 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第39页。

既是一个形而上的抽象概念，又具有相对普遍的内涵，即“人民的统治”；同时也是一种实在的制度，即实现“人民的统治”的基本方法与具体模式。自民主概念诞生之日起，人类社会便涌现出形式多样、价值多元的民主类型。马克思、恩格斯虽未直接提出“人民民主”的概念，但他们将人民视为“争得民主”的主体、将民主制视为“人的自由产物”，并预示“无产阶级革命将建立民主的国家制度”，擘画了社会主义民主实现的要素及过程，也体现出马克思主义对于人民、民主和社会主义的同构性。进一步地，列宁从历史辩证法出发，认为社会主义不会产生于任何单独存在的民主制度中，即需要多种形式的民主或是系统性的制度设计，以保障社会主义的优越性。<sup>①</sup>可以断言，在西方民主的制度框架与实践土壤里，已经越来越难以保障民主的自我更新与发展。<sup>②</sup>纵观中国共产党百年来发展社会主义民主政治的逻辑不难看出，中国特色社会主义民主政治始终以马克思主义为根本指导、以人民当家作主为本质特征，这种本质特征由不同的制度要素构成的“制度体系”加以保证。党的十九大报告指出，健全人民当家作主制度体系要“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”“发挥社会主义协商民主重要作用”“深化机构和行政体制改革”等。<sup>③</sup>通过制度体系保障人民当家作主，意味着全过程人民民主全方位地嵌入在人民当家作主的制度体系中，形成整体性、系统性、协同性的架构。而构建具有制度认同、生机活力、治理效能的民主制度，关乎能否夯实中国实现民族复兴、走向世界舞台中央的制度基础。

### （一）全过程人民民主的纵向体系

中国国家治理具有深刻的复杂性与特殊性，特征之一就是国家治理体系是一个繁复的纵向结构，而纵向结构是否合理，关乎国家能力和国家治理水平的高低。只有纵向不同层级的制度发挥其应有的功能，才能实现治理体系结构配置的最优化与国家治理能力的最大化。<sup>④</sup>遵循这一思路，全过程人民民主也要嵌入在自上而下的人民当家作主制度体系当中，根据制度在不同层级的功能来具体发挥相应的作用。这体现出了马克思主义实践哲学的精髓，即“对具体情况作具体分析”。<sup>⑤</sup>唯有如此，全过程人民民主才能贯彻民主的精神，展现出治理的效能。要构筑完善的全过程人民民主纵向体系，在以下几个层次做好工作：

首先，要发挥全过程人民民主在顶层设计中的作用。国家治理的顶层设计事关全面深化改革和社会主义现代化建设的全局，任何一项方针政策都能够牵一发而动全身地影响国家治理的整体效能。因此，全过程人民民主在顶层设计中的核心功能就是使立法决策能够民主、审慎地完成。任何一项事关发展全局、关乎国计民生与子孙后代的法律条文与政策文本都要汇聚广泛的民意，并经过全方位、全链条的讨论。如果缺少了全过程的民主程序，那么民主形式和民主实质之间的分离就会演化成为一种“虚幻的形式”<sup>⑥</sup>，顶层设计的民主就会沦为投票的表演，或者是利益团体之间相互攻讦的口水之争。恰如列宁判断的那样，资本主义制度下的民主难以冲破剥削制度的桎梏，民主仅限于少数人，局限在资产阶级和富人之间，即民主已然偏离了代表并实现公共利益的核心目的。以立法工作为例，全过程人民民主要贯彻到立项、起草、审议、论证、评估、监督和宣传等的全链条、全方位之中，由此才能使立法过程成为实现和体现最广泛、最真实、最管用民主的典范。<sup>⑦</sup>

其次，要发挥地方层面全过程人民民主因地制宜回应社会与公众的功能，打造特色鲜明的“回应性民主”。中国国家治理复杂性之一在于各地方存在着较大的差异，各地方社会与公众的利益诉求也不尽相同。因此，难以通过整齐划一的方式加以治理。从这个角度看，实现有效的地方治理，关键在于能不能合理地识别地方性的人民需求，并整合到科学民主的决策机制当中。人民群众的利益诉求在得到广泛搜集的基础上，通过全过程的运作机制对人民需求的优先级和重要性加以识别排序，并科学审慎地作出

① 《列宁选集》（第3卷），北京：人民出版社，1995年，第181页。

② 林毅：《重塑民主：全过程人民民主对西方民主的超越》，《探索》2022年第2期。

③ 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》，北京：人民出版社，2017年，第28—32页。

④ 胡萧力、王锡铤：《基础性权力与国家“纵向治理结构”的优化》，《政治与法律》2016年第3期。

⑤ 《列宁选集》（第4卷），北京：人民出版社，2012年，第213页。

⑥ 艾四林、王贵贤：《全过程人民民主：社会主义民主新形态》，《当代中国与世界》2022年第1期。

⑦ 朱宁宁：《全景展现全过程人民民主推动新时代高质量立法》，《法治日报》2021年10月8日。

具有地方特色、能够体现地方群众特定需求与利益的决策。简言之，地方层面的全过程人民民主就是要有机对接民众现阶段以及具有特色的需求目标与国家和社会的长远发展目标，基于地方实际情况，提供能够将党和国家的发展战略与重大决策落地落实的高质量公共产品与多样化公共服务。<sup>①</sup>

最后，要全面盘活基层全过程人民民主的效能，构筑人民群众广泛且真实参与的“大民主”。如果说聚焦于顶层设计的全过程人民民主是国家层面的民主，那么落地于基层的全过程人民民主就是社会层面的民主。“民主的实质是社会成员参与社会的管理”<sup>②</sup>，在这个意义上，民主的真实性与管用性很大程度上取决于人民群众能不能真实地参与到与自己利益相关的事务当中，具体而言就是能否致力于为最广大的中国人民解决上至顶层设计与发展方向、下至身边点滴小事的现实问题<sup>③</sup>。社会主义民主的真实意义也在于此，正如列宁所言：“无产阶级专政不仅一般地说必然使民主形式和民主机构发生变化，而且要使它们变得能使受资本主义压迫的劳动阶级空前广泛地实际享受到民主。”<sup>④</sup>从中国共产党民主建设的道路来看，实现“大民主”不仅是社会主义民主的真实要义，也是党治国理政的基本目标。实现“大民主”，要以基层为起点。<sup>⑤</sup>基层是人民群众日常生活的基本空间，人民群众的利益诉求、纠纷矛盾也多出自于基层。另外，人民群众最了解基层，参与基层事务就是参与与其利益相关的事务，通过基层实现民主参与具有成本更低、实效更快、人民获得感更直接的特征。因此，完善基层全过程人民民主就是要不断完善基层群众自治制度，在基层构筑参与成本低的利益表达渠道，通过人民群众的参与来满足其利益诉求、调节矛盾纠纷、培植社会资本，实现共建共治共享，建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。

## （二）全过程人民民主的横向领域

横向领域的全过程人民民主指的是同一层级中，人民当家作主制度体系各要素内部所嵌入的全过程人民民主如何实现功能分置以及功能协同的问题。所谓功能分置，意指全过程人民民主在不同制度中应发挥何种功能；功能协同指代不同制度之间如何配合，以通过全过程人民民主实现公共问题的共同解决。对比东西方民主制度，根本差异在于民主制度建立在何种经济基础之上，即西式民主建立在生产资料私有制的基础之上，民主本质上是资本的经济权力向政治权力的转移。<sup>⑥</sup>相较之下，中国特色社会主义民主政治的公有制土壤从根本上保证了人民民主能够切实发挥作用。因而，要着重发挥人民代表大会和政协机构的作用，同时保障人民当家作主制度体系不同要素之间的协调沟通，实现公共问题的最优解、治理效能的最大化。

第一，充分发挥人民代表大会的作用，使人民代表大会成为全过程人民民主的可靠制度保障。人民代表大会制度是中国的根本政治制度，是中国人民当家作主的根本途径和最高实现形式，是实现全过程人民民主的重要制度载体。<sup>⑦</sup>首先，要不断完善人民代表大会的组织制度、会议制度、工作程序、运行机制等，既要使人大覆盖社会各领域的公众，也要使社会上各个领域的声音和问题通过法定的渠道与方式纳入到人大工作的决策、执行与监督环节中。其次，充分发挥人大代表在联系群众中的重要作用，使人大代表成为践行全过程人民民主的“活”的载体。人大代表来自各行各业，自然同各行各业的人民群众保持了紧密的联系，对于社会各领域的问题有着最鲜明的感知，因此，充分发挥人大代表的作用，有利于进一步将人民群众的利益诉求反馈到人大当中来，深刻体现出全过程人民民主之“全”以及全过程人民民主中“逆向参与”的基本要求。<sup>⑧</sup>

第二，充分发挥政协作为专门协商机构的作用，突出协商民主在全过程人民民主的地位与功能。

① 唐亚林：《“全过程民主”：运作形态与实现机制》，《江淮论坛》2021年第1期。

② [美]科恩：《论民主》，聂崇信、朱秀贤译，北京：商务印书馆，2004年，第273页。

③ 林毅：《重塑民主：全过程人民民主对西方民主的超越》，《探索》2022年第2期。

④ 《列宁选集》第3卷，第699页。

⑤ 张力伟、陈科霖：《从“小豆选”见“大民主”：中国基层民主的历史与经验》，《理论导刊》2018年第4期。

⑥ 董树斌：《全过程人民民主的特色与优势》，《马克思主义研究》2021年第12期。

⑦ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的民主》，北京：人民出版社，2021年，第10页。

⑧ 孔繁斌：《全过程民主：政策参与过程优化的新情景》，《探索与争鸣》2020年第12期。

社会主义协商民主是中国民主道路的重要形式和特征，也是全过程人民民主成为凝聚共识、增进团结的助推器。人民政协作为专门协商机构，反映了中国新型政党制度的优势，即坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力，继而达到疏解矛盾分析、促进政党关系和谐的结果。<sup>①</sup>一方面，全过程人民民主在民主决策中协调利益，通过“有事好商量、众人的事众人商量”的原则寻求利益的最大公约数，让人民在协商中协调多元化的认知与差异化的利益，进而达成共识、走向团结。另一方面，全过程人民民主构建了人民政协的“全过程监督”功能，重点监督党和国家重大方针政策和重要决策部署的贯彻落实情况。人民政协在全过程监督中及时发现问题、提出问题，并协助有关政策主体及时解决问题，从而使各项方针政策能够真正地惠及全民。

基于以上两个重要方面，在人民当家作主制度体系各要素的协同中贯彻全过程人民民主的基本方法，使相互独立的制度要素有机整合为具有系统性、整体性、协同性的体系，实现民主制度要素的“整体功能大于部分之和”。人民当家作主制度体系的不同要素各具功能，但作为制度体系而言，其整体性功能不仅有赖于各个要素功能的全面盘活，还在于不同要素之间的功能互补，形成一种协同治理模式。因此，在党的统一领导下，人民当家作主制度体系的各个要素也要相互合作，在人大制度、政协制度这两大民主支柱的支撑下，统合行政体系、爱国统一战线等制度在全过程人民民主中的功能，在不同制度的分工与合作中贯彻全过程人民民主的工作方法，根据各自的职责功能共同承担起推进国家治理、实现人民民主的使命。就是要使不同制度要素都能够更好地统一到中国特色社会主义民主政治的理念愿景中，统一到以人民为中心的责任向度中，统一到积极回应人民群众利益期待的实践行动中来。

总地来看，全过程人民民主的体系架构是一个“纵横交错”的结构，其中纵向连接中央到地方的人民当家作主制度体系，横向协同不同的民主制度形式以及整合不同社会领域，是大国治理中破解民主规模难题的有效制度形式。对于西方民主而言，民主的规模难题往往依靠代议制和联邦制来解决。但是对于单一制的中国而言，在人民当家作主制度体系中冠以全过程的特征，有效解决了民主和超大型国家的适配问题。换言之，全过程人民民主旨在将社会中的每个体系、要素乃至细胞中都嵌入民主的机能，进而实现一种广泛的、有效的“复合型民主”。

## 二、全过程人民民主的流程机制

何种民主都具有过程的特征，都是一项程序，而全过程人民民主的特殊性在于“全”。这意味着，从特征上区分民主，可以将民主区分为“全过程”与“非全过程”。借鉴萨托利（Giovanni Sartori）对于民主的论证，理解全过程人民民主，可以从非全过程民主的特征中把握。非全过程民主指代传统的，尤其是资本主义的民主模式，这种民主的特征主要体现在选举环节，即每隔几年的国家或地方主要领导人的投票选举。<sup>②</sup>对比之下，全过程人民民主的优越性在于达到马克思在《黑格尔法哲学批判》中对民主回归“现实的基础、现实的人、现实的人民”的期待。<sup>③</sup>因此，全过程人民民主的流程机制主要聚焦于两个维度的问题：第一，如何避免投票选举的“周期性”特征，使民主成为具有持续性的机制；第二，如何贯彻“全体民众的现实的环节”，即将人视为民主的目的而非将人当成民主的工具。

### （一）流程闭环的民主运作机制

在马克思看来，从来不存在抽象的国家制度，对民主制而言，也不能够脱离现实的人和现实的人民而存在。由此，民主制问题的关键可以衍生为如下问题：人民何时存在以及如何存在。对比资本主义民主“投票时是主人，不投票时是奴隶”的悖论，全过程人民民主就是要通过“全过程”来承认人的主体性、落实人的权利、彰显人的尊严。

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国新型政党制度》，北京：人民出版社，2021年，第34页。

② 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。

③ 《马克思恩格斯全集》（第3卷），北京：人民出版社，2002年，第39页。

最为直白地看，民主的核心功能是做决定。一项决定可能是暂时性的，也可能是长周期的。对于暂时性的决定来说，当人们解决一个问题之后，复杂的公共生活会涌现出新的问题；对于长周期的决定来说，决定执行过程中会遇到各式各样的新问题、新情况，那么这个决定就要在新的情境下加以调整，从而以动态的适应性来满足公众的需求。无论如何，现代社会的“决定”过程总是绵延的，或者是新旧问题的接续更替，或者是问题本身的复杂性，使得问题内在的不同要素总是处在变化当中。在这个意义上，有价值的民主必然是全过程的。因为只有全过程的民主才能够适应社会的变化，合意地解决不断涌现出的公共问题。从这一点来看，人民完整参与到民主制度的运行中，得以发挥其主观能动性和历史创造性，亦符合马克思主义唯物史观的基本逻辑，也是社会主义民主的要义所在。

实现民主始终存在，就要将民主贯穿到决策的全流程中，即“事前”“事中”“事后”三个阶段，构筑一个流程闭环的民主运作流程。首先在“事前阶段”，全过程人民民主充分动员与鼓励治理多元主体尤其是人民群众的广泛参与，将人民群众的所思所求所盼纳入到政策议程当中。保证民主所关注的问题是人民群众真正关心的问题，是国家与社会治理真实存在的问题，是影响经济社会发展的关键问题。在充分发扬民主的基础上，对人民群众的利益诉求进行优先级排序，精准识别并着重解决人民群众的急愁难盼问题以及影响社会发展的梗阻性问题。其次在“事中阶段”，全过程人民民主整合民主选举和民主协商两种形式，在参与中贯彻理性有度、合法依章的原则，保障决策程序的合理性与合法性。民主是问题导向的，不同民主形式用来解决不同的问题。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。”<sup>①</sup> 全过程人民民主中，要实现“该选举的选举，该协商的协商”，保证选出来的人和事符合人民群众的期待、保证协商的结果凝聚了“最大公约数”，而不仅仅是“少数服从多数”。最后在“事后阶段”，全过程人民民主强化对政策落实情况的民主监督，在政策执行中发现问题，并及时将所发现的问题反馈到政策议程当中，实现政策的动态调整。而“事前”“事中”“事后”三个阶段恰好同民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督这五个环节耦合，环环相扣中体现出中国全过程人民民主的人民性、完整性、持续性。

## （二）全过程负责的民主运作机制

民主的质量是民主的关键性问题。毫无质量的民主——抑或是“多数人的暴政”，抑或是政治精英的游戏——都是对人民美好生活的破坏与人尊严的践踏。无质量的民主不仅源于程序设计的不合理，也源自参与者的不负责。政治冷漠、非理性、极端狂热等态度都是使民主善花结出恶果的罪魁祸首。因此，参与者负责任的参与是提升民主质量的重要因素，“各主体负责地参与到民主程序当中，并通过负责任的方式实践民主的各项环节，那么所得到的民主结果即使可能不是最优的，但也一定是负责任的”<sup>②</sup>。

构建全过程负责的人民民主，民主的程序要冠以坚实的法治保障，法律为民主的运行提供方向引导与制度约束，也为民主运行中的失责行为提供必要的惩戒。党的领导、人民当家作主与依法治国是有机统一的，国家治理的一切主体、一切程序、一切工作都要在法治的框架下运行，“要更加注重治理能力建设，增强按制度办事、依法办事意识，善于运用制度和法律治理国家”<sup>③</sup>。因此，首先要健全与完善与人民当家作主相关的法律，清晰地明确包括选举、协商、职权行使等一系列民主制度与民主流程。严格执行法律所规定的内容，对于法律没有规定之处，应尽可能从加强民主的角度加以理解和实施。<sup>④</sup> 其次，加强民主运行中的问责机制建设。没有问责，责任的落实就没有根本保障。因此民主程序中的问责机制旨在通过负激励的制度设计规导参与者合法参与、合理参与，以实现政策议程各项环节能够合乎法律规范、合乎民主标准。

构建全过程负责的人民民主，参与者要秉持积极与理性的态度参与到民主的各项环节中，既要摒弃

① 《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第70页。

② 张贤明：《全过程民主的责任政治逻辑》，《探索与争鸣》2020年第12期。

③ 《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，第6页。

④ 林彦：《全过程人民民主的法治保障》，《东方法学》2021年第5期。

事不关己的政治冷漠，又要摆脱非理性的极端狂热。民主参与要负责任地投票，也要负责任地协商。参与者负责任地投票意味着参与者要清晰地懂得“投什么票”“为什么投票”“为了什么投票”等问题。负责任的投票是参与者公共精神的彰显，而不是利益共谋的结果，使自己的投票成为自己审慎思考的结果，所选的人和事是自己认为最优的结果，能够最大程度实现公共利益而不是自己的私利。参与者负责任的协商意味着参与者要秉承理性、宽容、审慎的态度来发表意见、求取共识。高质量的民主结果产生于理性共识，而不是强力的压制与胁迫，通过拓展协商内容、丰富协商形式、建立健全协商机制，形成既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围。<sup>①</sup>

简言之，从流程机制的角度把握全过程人民民主可以从两个方面展开：其一，制度供给者要结合具体的领域以及具体的问题，设计科学合理的全过程人民民主运作机制，保证所有利益相关者能够平等参与、真正参与、有效参与，使全过程人民民主机制在法律的框架下稳定运作。其二，制度参与者要依法依规地参与到民主程序当中，以国家利益与集体利益为导向践行公共精神，以客观中立、审慎理性的态度履行民主权利。

### 三、全过程人民民主的核心功能

人民民主是社会主义的生命，是社会主义发展繁荣、中华民族伟大复兴的理念支撑与制度保障。立足社会主义制度，理解全过程人民民主的功能，就是理解其在何种意义上能够推进社会主义的发展，赋予社会主义以生机。简要地看，民主的功能是多层次的，既体现于政治社会之中，也作用于参与者之上。在两者的相互统一中，才能够最大程度构建出民主的价值。立足于人民民主的优势，全过程人民民主的核心功能可以从两个方面展开：第一是全过程人民民主的回应性；第二是全过程人民民主对人民群众本身的价值。

#### （一）回应人民期待的全过程人民民主

西方的民主观念几经变迁，最终导向于将选举民主视为主要的民主形式。但选举民主的最大问题在于，“如果人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，只有竞选时聆听天花乱坠的口号、竞选后就毫无发言权，只有拉票时受宠、选举后就被冷落，这样的民主不是真正的民主”<sup>②</sup>。民主的本质内涵是“人民的权力”，但是选举民主导向的精英主义本身背离了民主的本意，因为如果人民的权力是选举出统治自己的人，那么这种民主的逻辑是奇怪的。故而，正如前文指出，民主是以问题为导向的，民主所关注的问题就是人民群众所关注的问题。选举产生政治家固然是民主，但是选举出的政治家如若不能回应民意，那么这个民主就注定是无效的。所谓不能回应民意，就是不能提出好的公共物品和公共服务。<sup>③</sup>

在人民当家作主制度体系的系统架构中，作为能够“回应民意的全过程人民民主”从政治民主和社会民主两个角度发挥具体功能。所谓政治民主，就是大范围的宏观民主。<sup>④</sup>在这个意义上，政治民主维度的全过程人民民主就是在顶层设计中保障人民群众的期待得到切实的关注与回应。全过程人民民主的工作方法，就是建立在广泛征求民意的基础上，并在法律的框架与各主体的监督中作出合理的决策。纵然利益表达渠道中存在着信息传递不对称的问题，全过程人民民主在实践中也能够通过人大代表联系群众以及“群众路线”等工作方法主动地深入民间、深入基层，主动发掘人民群众的所思所盼所求。<sup>⑤</sup>国家的各项决策以及治理工作推进到哪里，全过程人民民主就运作到哪里；哪里有人民群众的呼声，全过程人民民主就跟进到哪里。所以，判断一个国家是否民主的关键在于能否顺应人民呼声、解决实际问题。在社会民主层面，全过程人民民主自下而上地构建了丰富的基层民主网络，为人民群众直接行使民主权利

① 《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，第60页。

② 《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调 坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》，《人民日报》2021年10月15日。

③ 杨光斌：《让民主归位》，北京：中国人民大学出版社，2015年，第95页。

④ [意大利]乔万尼·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，上海：上海人民出版社，2009年，第22页。

⑤ 杨光斌：《让民主归位》，第49页。

提供了真实的机会，能够让人民群众通过最直接的方式来反映自己的期待，并能够最直接地运用自己的智慧去解决自己的问题。这种民主可以强化政党、政府与人民之间的关系，同时民意的表达跨越制度壁垒为不同层级的政府所吸纳，这正反映出全过程人民民主的最大优势。<sup>①</sup>西方民主在人民民主和资本统治之间选择了后者，财产权利和资本规则优先于公民权利和平等原则。<sup>②</sup>而全过程人民民主则强调了参与的“全”，通过不同领域、不同层级、不同环节的制度设计保障了民主参与的有效性和真实性，实现了马克思主义民主理论中强调的“人民存在”。

## （二）促进人全面发展的全过程人民民主

西方学者在反思自由主义民主（liberal democracy）的时候指出，虽然在现代西方的历史中，自由主义民主已经发展成为一种最具活力的体系，但是自由主义民主是“弱势”的，它服务于排他性的个人主义企图与私人目的，是一种“作为动物管理的政治”。<sup>③</sup>因此，西方学者呼吁构建一种“强势民主”（strong democracy），以将民主作为生活方式以及培养现代公民的手段。从这个意义上讲，民主不仅是决策的方式，而且是促进个人发展的手段。在民主的教育中，人才能够走向现代意义上的“公民”（citizen），并且公民操作下的民主是保障民主质量的智力条件。正如哲学家指出的：“现代民主制的健康和稳定不仅依赖于基本制度的正义，而且依赖于民主制下公民的素质和态度。”<sup>④</sup>

为了摆脱个人主义对民主的侵蚀，西方民主理论家也开始从共同体的角度来重新理解民主，认为个人通过一种“公民共同体”来实现民主参与，从而培养出公民的理性态度与公共精神，从而将私人利益转化为自由公民与公共利益，进而解决冲突。<sup>⑤</sup>而这也是构建有效回应政治以及提升民主质量的条件。事实上，中国传统文化中所蕴含的民主因素就强调个体性与社会性相互作用、相互促进。<sup>⑥</sup>这一要义在马克思主义中体现得更为突出。马克思认为社会革命旨在通过确立无产阶级的统治地位以造就一个联合体，实现“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。<sup>⑦</sup>这意味着个人在共同体中的行动本质上既是为了自己的自由与解放，也是为了共同体的发展。<sup>⑧</sup>从这个角度看，全过程人民民主极其强调参与的价值，并且通过不同的民主形式来保障各种类型与各种目的的参与。在参与过程中，人民群众能够真实地感受到民主程序的运作，能够亲身经历民主制度对自己生活的改变，因此会更加信任民主、相信民主是解决问题的良好方式，同时也会在民主参与中认识到自身认知的偏狭、并通过理性协商等方式来拓展自己的认知水平与参与能力，从而将参与视为一种习惯，当成一种生活方式。与此同时，在民主参与的过程中，人与人之间能够通过沟通与协商等程序走向聚合，在民主实践中培植社会资本，进而构建一种和谐的共同体。就现实而言，可以牢牢把握住“民主的真正意义”，广泛凝聚力量，形成最大公约数，为实现中华民族伟大复兴中国梦共同奋斗。<sup>⑨</sup>

归根结底，全过程人民民主的功能从人本身出发，又回归到人本身。社会主义民主和资本主义民主之间的本质区别在于，究竟以个人利益为价值本位还是以全体人民的利益为价值本位。<sup>⑩</sup>全过程人民民主所锚定的是人民的根本利益，具有社会主义的属性；而实现人民的根本利益也依靠人自己，展现了马克思主义的内核。在这里，全过程人民民主旨在从社会关系理解民主、实践民主，并让民主回归要重塑社

① 刘建军、张远：《论全过程人民民主》，《社会政策研究》2021年第4期。

② 佟德志：《人民的民主，还是资本的统治？——美国宪政民主理论与实践的一个认识误区》，《政治学研究》2013年第6期。

③ [加拿大]威尔·金里卡：《当代政治哲学》（下），刘莘译，上海：上海三联书店，2004年，第3—4页。

④ [加拿大]威尔·金里卡：《当代政治哲学》（下），第512页。

⑤ [美]本杰明·巴伯：《强势民主》，彭斌、吴润洲译，长春：吉林人民出版社，2011年，第55—160页。

⑥ [新加坡]陈素芬：《儒家民主——杜威式重建》，吴万伟译，北京：中国人民大学出版社，2014年，第37页。

⑦ 《马克思恩格斯选集》（第1卷），北京：人民出版社，2012年，第422页。

⑧ 张贤明、张力伟：《社会治理共同体：理论逻辑、价值目标与实践路径》，《理论月刊》2021年第1期。

⑨ 包心鉴：《论全过程人民民主的内在逻辑和时代价值》，《当代世界与社会主义》2022年第2期。

⑩ 韩冬雪：《马克思主义政治哲学诸范畴初探》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2007年，第228页。

会关系当中,打通了民主的价值和人类自由之间的关系。全过程人民民主是打开人类美好生活之门的钥匙,也是实现人类善业与解放的基础。

#### 四、结论与讨论

本文从结构、流程与功能入手,提供了一个全过程人民民主的全景素描。从结构角度看,全过程人民民主贯穿于人民当家作主制度体系之中,构建了纵向连接中央到基层、横向连接社会不同领域的民主体系。从流程角度看,全过程人民民主契合于政策全过程,涵盖了政策的“事前”“事中”“事后”逐项环节,在决策与反馈中塑造了一个闭环的流程,以保障政策的质量。并且,全过程人民民主以问题为导向,依据民主所解决的不同问题整合了民主选举与协商等不同形式,进而提升民主解决问题的效能。从功能角度看,全过程人民民主不仅要充分地回应人民期待,也要促进人的全面发展,构造一个和谐有序的共同体。

在洞悉规范意义上的全过程人民民主的基础上,要加强注重中观、微观层面的研究和推进,以把全过程民主的原则和精神落实到实际的政治实践之中。<sup>①</sup>例如,如何具体在人大和政协中贯彻全过程人民民主的工作方法、如何进一步推动全过程人民民主向基层落地,这些都需要实证方面的系统研究。另外,在充分认识全过程人民民主作为一种新型政治文明形态的基础上,社会主义民主政治的理论研究和话语建构需要加强,以在国际舆论场把握民主话语权。当代中国国家治理取得的成就与中国的政治理念在国际上的传播和接受程度并不相适应,亟待突破西方民主话语霸权,构建中国特色社会主义民主理论和话语体系,形成中国民主叙事,讲好中国民主故事。<sup>②</sup>这在百年未有之大变局下显得尤为必要和紧迫。

在理论与经验的协同中,全过程人民民主可以构建中国特色社会主义民主的理论体系和话语体系,为马克思主义人民民主理论的时代创新做出贡献,彰显出马克思主义民主思想和中国特色社会主义制度的优势。此外,还可以在展现人类民主崭新形态的同时为民主制度的创新与扩散提供中国方案和中国智慧,从根本上实现人的解放和自由全面发展提供坚实的制度基础。

#### Analysis on Whole-Process People's Democracy: Structure, Procedure and Function

LI Ying-luo

(School of Marxism Studies, Beijing Institute of Technology, Beijing, 100081)

**Abstract:** Whole-process people's democracy shows its characteristics of universality, authenticity and effectiveness and they are also features of socialist democracy with Chinese characteristics. This paper offers an in-depth description of whole-process people's democracy from the perspective of structure, procedure and function and aims to grasp its pattern, mechanism and value. From the perspective of structure, whole-process people's democracy embeds in the system which ensures that the people are masters of their own country, and constructs a systematic, holistic and collaborative democratic institution. From the perspective of procedure, whole-process people's democracy corresponds to the whole policy circle with the capability of improving the democracy quality by the characteristic of whole-process accountability. From the perspective of function, the whole-process people's democracy works on responding to people's demands and promoting people's all-round development. To sum up, whole-process people's democracy reflects the strengths of the Marxism democracy and the system of socialism with Chinese characteristics.

**Keywords:** Whole-Process People's Democracy, Socialist Democracy with Chinese Characteristics, System of Socialism with Chinese Characteristics

[责任编辑:陈慧妮]

① 桑玉成:《拓展全过程民主的发展空间》。

② 曹光章:《人民民主的百年探索与构建中国民主话语体系》,《光明日报》2021年12月18日。