

# “全过程”的人民民主： 中国式民主的制度设计与建设实践\*

刘 军 李 洋

**摘 要** 中国的社会主义民主是“全过程”的人民民主。这种民主模式在制度设计上追求多方面民主权利的保障，有着不同层次的民主机制和协商民主的特有形式，要求党员干部践行群众路线，并将党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一作为根本原则。中国的民主政治建设已取得巨大成就，但还存在制度化规范化程度有待提升、民主机制的“技术性”供给不足、各领域民主权利发展不平衡不充分、践行群众路线还不够等方面的问题。应从完善国家治理体系和治理能力、健全党内民主制度、借鉴他国成果、培育公民文化等方面着手，不断推进全过程的人民民主建设。

**关键词** 人民民主 社会主义民主政治 国家治理现代化

作者刘军，北京大学马克思主义学院教授；李洋，北京大学马克思主义学院博士研究生（北京 100871）。

“没有民主，就不可能有社会主义”<sup>①</sup>。民主是社会主义的生命，是社会主义的本质特征和根本要求。作为政治现代化的基本价值取向，民主在当今世界上有着不同的实现方式。习近平指出，“实现民主的形式是丰富多样的，不能拘泥于刻板的模式”<sup>②</sup>，“实践充分证明，中国式民主在中国行得通、很管用”<sup>③</sup>。“我国社会主义民主是维护人民利益最广泛、最真实、最管用的民主。我们要坚持人民民主，更好把人民的智慧和力量凝聚到党和人民事业中来。”<sup>④</sup>“中国式民主”即人民民主，它的重要特点在于“是一种全过程的民主”，把民主的要求贯穿于国家治理的不同方面与全部环节。

## 一、制度目标：全过程的多维度民主

西式民主以政治多元化、竞争式选举等要素为主要标志，人民民主与此不同，它所追求的民主价值不是单纯地体现在某种特定形式上，而是全面地体现在社会主义制度的多个不

同维度。

一是体现为政治、经济、文化、社会建设等各方面的民主权利。1944年，毛泽东在会见中外记者时就讲到“民主必须是各方面的，是政治上的、军事上的、经济上的、文化上的、党务上的以及国际关系上的，一切这些，都需要民主。”<sup>⑤</sup>资本主义民主权利的关注点集中于政治领域。历史上，资产阶级对自由、平等、人权的追求曾经极大地推动了社会的发展。“资产阶级的共和制、议会和普选制，所有这一切，从全世界社会发展来看，是一大进步”<sup>⑥</sup>，但建立在生产资料私有制的基础上，资本主义政治的实质是资本的统治，资本主义民主“实质上始终是少数人的即只是有产阶级的、只是富人的民主制度”<sup>⑦</sup>。资本主义民主无论怎样发展，都不会改变经济社会权利不平等的资本主义生产关系。而在无产阶级掌握政权，实现了生产资料公有制之后，建立在社会主义制度基础上的人民民主，不仅是政治领域

\* 本文是国家社会科学基金重大项目“‘中国之治’的世界意义研究”（项目编号：20ZDA012）的阶段性成果。

法律形式上的民主，而且是经济、文化、社会等各个领域的民主。马克思主义认为，社会主义运动是“绝大多数人的，为绝大多数人谋利益的独立的运动”<sup>⑧</sup>，这一运动不只关注“生产力的发展”，也十分重视“生产力是否归人民所有”<sup>⑨</sup>。建立在社会主义基本经济制度基础上的是为人民服务的经济，其发展成果为人民所共享，追求的是“经济机会与条件平等化”的民主；在精神文明建设方面，社会主义民主体现为“解放思想、实事求是”，“百花齐放、百家争鸣”，推动“不拘于一格、不形于一态、不定于—尊”<sup>⑩</sup>的能够满足人民群众精神需求的文化建设；在社会建设上的民主，体现为完善社会公共服务体系，发展社会保障、医疗卫生、教育等事业，保障人民追求美好生活的必要条件，特别是基本的生命权、健康权、发展权，为人民享有政治、经济和文化上的民主权利提供基础。

二是体现为健全党内民主、人民民主等不同层次的民主机制。政党制度是民主制度的核心内容之一。只有将“政党制度有效地嵌入国家制度体系，并融为一体，人民民主才能得到巩固与发展”<sup>⑪</sup>。中国在革命与建设实践中形成了以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要内容的“新型政党制度”。这种制度“既强调中国共产党的领导，也强调发扬社会主义民主”<sup>⑫</sup>。全过程的人民民主的实现，意味着政党制度、国家制度不同层次机制的健全。习近平强调，“要把我们这样一个大党大国治理好，就要掌握方方面面的情况，这就要靠发扬党内民主而来，靠各级党组织和广大党员、干部广泛听取民声、汇聚民意而来。”<sup>⑬</sup>作为中国特色社会主义事业的领导核心，中国共产党党内民主的完善是建设全过程人民民主的关键内容。1956年，中共八大提出“必须在党的各级组织中无例外地贯彻执行党的集体领导原则和扩大党内民主。”<sup>⑭</sup>改革开放后，中国共产党将发展党内民主、保障党员民主权利作为民主制度建设的重要内容。党内民主不仅是政党自身建设的重要原则，也是将人民民主落

实到社会主义政治建设中的基础，对人民民主起到关键性、决定性和示范性作用。

三是体现为协商民主的重要特有形式。协商民主是我国社会主义民主政治的“特有形式和独特优势”，“是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计，同选举民主相互补充、相得益彰。”<sup>⑮</sup>。现实政治活动中，不同的阶层、群体、集团有着不同的利益诉求，即使是同一集体中也可能存在着诸多不同的复杂利益诉求。人民民主的实现过程，同样面临着不同利益诉求之间关系复杂甚至相互矛盾的情况。对人民内部的利益矛盾与冲突，不宜用简单粗暴的方法去解决，协商是一种兼顾了效率与公平的民主实现方式。“有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。”<sup>⑯</sup>协商民主“以人民广泛多层次参与为基础，通过公平、公开和规范的沟通与协商，创造有序公共生活的民主政治形式，是我国人民民主的重要实现形式”<sup>⑰</sup>。协商民主既植根于中国的政治文化传统，也是中国共产党领导的人民民主实践历史的产物，在当代中国社会有着深厚的社会现实基础。当前，协商民主已经形成了包括政党协商、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在内的政治协商体系。这一体系是充分调动社会各方面因素、达成共识的重要途径，成为人民群众参与政治生活、实现民主权利的重要方式。

四是体现为党员干部要践行群众路线的作风建设。毛泽东指出“共产党的路线，就是人民的路线。”<sup>⑱</sup>作为人民路线的具体体现，群众路线是党的根本工作路线，其基本含义是“一切为了群众、一切依靠群众”和“从群众中来、到群众中去”。群众路线是党取得革命胜利的重要经验，也是社会主义民主政治建设中人民民主的具体体现。只有一切为了群众，“一切从人民的利益出发，而不是从个人或小组的利益出发”<sup>⑲</sup>，才能获得人民的拥护与支持；只有一切依靠群众，相信他们是真正的英雄，“是历史的创造者”，认真从群众的实践

中汲取智慧，才能找到正确的路线、方针、政策。只有从群众中来，即“党的正确的路线、政策是从群众中来的”，才能“是反映群众要求的，是合乎群众实际的，是实事求是的”<sup>②</sup>；在此基础上到群众中去，动员群众，才能进一步“反过来领导群众”。人民群众是党的生存之基、力量之源、执政之本，坚持党的群众路线，就是坚持人民主体地位，就是相信人民、尊重人民，依靠人民，充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性，通过有效的人民民主实现社会的善治和长治。

五是体现为党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的根本原则。西方发达国家政治活动的主要内容是利益的分割和权力的制衡，而发展中国家政治活动最重要的任务则是现代化建设的推进。坚持党的领导是中国现代化的客观要求。“在中国这样的大国……没有一个由具有高度觉悟、严明纪律和自我牺牲精神、真正代表和团结人民群众的党来领导，是根本不可能的。”<sup>③</sup>面对包括民主政治建设在内的、依然十分艰巨的现代化任务，中国共产党的集中统一领导是最重要的制度优势。人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，是党的领导和依法治国的价值指向。中国共产党的根本宗旨是为人民服务，社会主义民主政治始终以人民为中心，以维护和实现人民利益为本位，“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。”<sup>④</sup>这既与民主的逻辑具有内在一致性，又体现了社会主义自身的特征。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。人民广泛参与国家管理、治理，不是杂乱无章和随心所欲的，而是按一定的程序、方法和步骤来进行的。换言之，社会主义民主是“制度化、规范化、程序化”的民主，是民主与法治的结合。一方面用宪法确立人民的主体地位，确保“中华人民共和国一切权力属于人民”，一切党和国家机关及其工作人员只能在人民授权的范围内行使权力。另一方面，依法治国保证人民能够“依法通过各种途径和形

式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务”<sup>⑤</sup>。

## 二、现实需要：有待完善的短板

习近平指出，“当代中国的伟大社会变革，不是简单延续我国历史文化的母版，不是简单套用马克思主义经典作家设想的模板，不是其他国家社会主义实践的再版，也不是国外现代化发展的翻版。”<sup>⑥</sup>人民民主的实践没有现成的模式可以参照，在各类民主的理论与实践形态中，人民民主出现相对较晚，很多方面的问题还在认识之中。这也就决定了人民民主的实践、包括整个社会主义国家治理的实践，都还在探索与完善之中。与全过程的人民民主理念以及理想的制度设计相比，当前的人民民主还有待进一步完善。进一步推进人民民主建设的过程，也正是针对这些短板不断完善机制的过程。

一是民主治理的制度化规范化程度还要提升。新中国成立以来，社会主义民主建设不断丰富、不断加强，但也经历过人民民主得不到保障、甚至被严重破坏的历史时期，产生问题的重要原因之一在于制度建设不足。邓小平认为，“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”<sup>⑦</sup>领导制度、组织制度、工作制度等方面的问题“带有根本性、全局性、稳定性和长期性”的特点，必须花大力气建设好。经过多年的制度建设，中国已经形成了基本完备的社会主义制度体系，但制度缺失和制度失效的情形仍然存在，离现代化治理体系和治理能力的要求还有明显的距离。有些民主权利保障制度虽然已经建立，但尚未实现从“法制”到“法治”的转变，有时会停留在“纸面”上，真正开展工作时仍然没有习惯从制度出发，没能使制度真正规范运行起来。

二是人民民主机制的“技术性”供给还不足。民主的实现“也是一个技术问题”<sup>⑧</sup>，需要一系列与基本制度相配套的细化规范和执行

规则，才能使民主机制有效地运转起来。比如，怎样设计了解民情民意的方式才能比较充分地反映真实状况；怎样组织选举才能够让选举结果更有效地反映选民意志；民主协商究竟如何选取协商对象；如何执行民主集中制才能让基层党员干部群众讲真话而非套话、假话、空话，等等。这些都是具有“技术性”的问题。人民民主的实现，尤其是要真正成为“全过程”的民主，还需在各个环节的技术细节上不断完善。

三是各领域民主权利发展还不平衡不充分。我国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，在实现民主权利各个领域也有明显的体现。比如，在“经济民主”的实现上，怎样解决效率与公平的矛盾，维护和保障低收入人群的基本权利，让他们过上有尊严的体面的生活，这些方面仍存在不少亟待解决的问题。社会治理方面，有的具体工作实施过程中群众参与程度不高，还没有做到凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见。在文化需求上，文化事业的丰富繁荣程度离人民群众的精神文化需求还有明显差距，怎样有效地推进文化繁荣、更好地实现文化领域的人民民主，还需要更多的理论与实践探索。特别是随着信息技术的发展，互联网已经成为群众生活的重要组成部分和行使民主权利的重要途径，但在实现有效的互联网治理上还需要许多研究探索与改善提升。

四是仍然存在一些脱离群众的现象。经过多年的作风建设，特别是自党的十八大以来，党风、政风明显好转，奢靡之风和特权现象得到了明显纠正，但仍存在违背群众路线的现象，特别是在官僚主义和形式主义方面还需要不断进行持续深入地治理。比如，个别单位在联系服务群众时，还存在“刷标语”“走过场”的现象，把关注点放在追求民主的形式和表象上，对群众关心的实际问题没有真正下功夫解决；有些部门在工作方式上简单粗暴，对基层群众需要缺少深入的调查了解，做决定容易简单“一刀切”，或是做一些“自以为领导

满意却让群众失望的蠢事”<sup>②7</sup>。这些脱离群众的现象严重伤害了党在群众心目中的形象，也成为人民群众行使民主权利的直接阻碍，还需在作风建设上坚持不懈、久久为功地加以整治。

上述方面的不足和短板，不是人民民主本身的问题，而是人民民主受到多方面因素制约因而不够完善的问题。一方面，中国作为一个历史文化积淀深厚的东方文明古国，政治传统中存在不少与现代民主价值相悖的因素，要经过一个长期的过程才能实现社会政治文化的现代化转型；另一方面，作为一个地域广、人口多的大国，在发展中难免存在许多不平衡不充分的方面，使民主政治的全面发展受到一些地区、领域经济社会条件状况的制约。而且，人民民主不仅对于中国来说是一个全新的课题，对于社会主义制度、对于科学社会主义事业来说也是一个还未得到完全成熟解决的问题。社会主义制度在人类历史上才存在了百年时间，包括人民民主在内的许多方面还有待在实践中不断摸索、发展和完善。

### 三、实践路径：多方面推进全过程的人民民主建设

党的十九届四中全会决定指出，要“坚持和完善人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治……必须坚持人民主体地位，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路……确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务”<sup>②8</sup>。党的十九届五中全会提出，要在2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障。对照人民民主的制度目标，针对当前社会主义民主政治建设中存在的短板，推进全过程的人民民主建设，还需要注意以下几个具体方面。

一是要把人民民主原则充分地体现到现代化国家治理体系和治理能力建设中。人民民主不是纯粹的政治宣扬，也不仅仅体现为投票选举、会议协商、征求意见等民主形式。要将民

主原则体现到各项具体工作的制度设计中，也体现到保障人民意志充分表达的技术细节中，使民主机制真正运行起来。人民民主制度不是简单地按照最大多数意见行事，认为只要遵从表决后的多数意见就是做到了“民主决策”，而是要注意最大程度的关注并积极吸收各方面包括少数人的意见。少数人的意见不仅应该得到自由的表达，更应该得到充分地尊重和吸纳，使社会治理方案更周全、更完善，充分代表最广大人民的利益。体现人民民主原则的关键，是坚持和完善中国共产党对人民民主全过程的领导。人民民主只有靠中国共产党的领导才能实现，但坚持党的领导一定要和改善党的领导相结合。加强党的执政能力建设，提升党民主执政的水平，本身也是推进中国国家治理现代化的重要内容。只有坚持和改善党的领导，走科学执政、民主执政、依法执政之路，把“尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生”贯穿到党的全部工作之中，同时不断加强自身建设，走好群众路线，才能使“全过程”的人民民主成为社会主义制度的突出优势。

二是要不断健全党内民主的制度机制。早在1938年，毛泽东就指出“扩大党内民主，应看作是巩固党和发展党的必要的步骤，是使党在伟大斗争中生动活跃，胜任愉快，生长新的力量，突破战争难关的一个重要的武器。”<sup>②9</sup>随着党的建设新的伟大工程的不断推进，党内民主建设也不断发展，先后制订了《关于党内政治生活的若干准则》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》以及《中国共产党党员权利保障条例》《中国共产党地方组织选举工作条例》《中国共产党基层组织选举工作条例》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党党务公开条例（试行）》等旨在保障党员民主权利的党内法规。坚持和完善民主集中制，一方面要充分发展党内民主、充分尊重广大党员的主体地位，确保党员按照党章规定充分行使党内民主权利；另一方面也必须坚决维护党中央权威、坚决维护党的团结统一，这二者是相辅相成、相互促进的。应当把民主集中制的原则

进一步细化为更加具体的操作性规范，进行实质性的监督、约束，对违规行为进行问责，有效地维护党组织和党员的民主权益。

三是要积极借鉴世界各国发展民主政治的成果。“社会主义民主理论决不是脱离人类文明大道的褊狭学说；社会主义民主制度也不是脱离世界文明成果的悬空构想。”<sup>③0</sup>从世界文明发展的角度看，资产阶级争取民主权利、设计民主制度的过程有着巨大的历史进步意义，也为社会主义国家治理提供了许多有用的现成经验。列宁在《国家与革命》中谈到资产阶级议会时指出，“摆脱议会制的出路，当然不在于取消代表机构和选举制，而在于把代表机构由清谈馆变为‘实干的’机构。”<sup>③1</sup>社会主义民主应当是在资本主义民主制度的基础上进一步改造完善，使之更广泛、更真实、更管用。“不照搬西方政治制度模式”，同时也“不排斥任何有利于中国发展进步的他国国家治理经验”<sup>③2</sup>。“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果”<sup>③3</sup>。中国在民主传统和民主文化的培育上还有多方面欠缺，积极借鉴人类政治文明的有益成果，特别是从技术上看已经比较完备的现代政治文明的有益成果，有利于中国政治文明的发展和完善，从而找到一条超越资本主义政治文明的发展之路。

四是要大力培育现代公民文化。民主政治建设中，民主文化的建设有着特殊的重要意义。中国传统政治文化中的一些负面因素以及一些负面社会思潮的存在，容易对民主政治建设产生不良影响。比如，有的群众不关心自己的民主权利，不懂得以合法的政治手段积极维护自己的合法权益；有的干部存在“官本位”的旧思想、旧观念，忘记了“权为民所授”、人民是历史的创造者，以自身主观意志替代民主决策。有学者通过实证研究指出“除非一个地方的政治文化是支持民主制度的，否则的话，这个地方无论经济发展到多高水平，社会阶级结构如何现代，它实现民主的可能性或者民主巩固的可能性仍然非常小。”<sup>③4</sup>要建立起有

效的民主制度，要在传统的民本政治文化基础上进一步建立现代公民文化，使政治文化的现代化成为推动中国社会主义民主政治建设、实现国家治理现代化的一个重要努力方向。

注释：

①《列宁选集》第2卷，人民出版社2012年版，第782页。

②习近平《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，人民出版社2014年版，第12页。

③⑮习近平《在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话》，人民出版社2019年版，第6、7-8页。

④《坚持人民至上 不断造福人民 把以人民为中心的发展思想落实到各项决策部署和实际工作之中》，《人民日报》2020年5月23日。

⑤《毛泽东文集》第3卷，人民出版社1996年版，第169页。

⑥《列宁选集》第4卷，人民出版社2012年版，第38页。

⑦⑳《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版，第189、151页。

⑧⑨《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社2012年版，第411、861页。

⑩习近平《在文艺工作座谈会上的讲话》，人民出版社2015年版，第7页。

⑪林尚立《建构民主——中国的理论、战略与议程》，复旦大学出版社2012年版，第203页。

⑫《坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面建成小康社会而团结奋斗》，《人民日报》2018年3月5日。

⑬《中共中央政治局召开民主生活会强调 树牢“四个意识” 坚定“四个自信” 坚决做到“两个维护” 勇于担当作为 以求真务实作风把党中央决策部署落到实处 中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话》，《党建》2019年第1期。

⑭《刘少奇选集》（下卷），人民出版社1985年版，第270页。

⑯⑰⑱习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社

2017年版，第37-38、36、36页。

⑰林尚立《协商民主是符合中国国情的民主实现形式》，《人民日报》2016年8月31日。

⑱《毛泽东文集》第2卷，人民出版社1993年版，第409页。

⑲《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1094-1095页。

⑳《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第288页。

㉑《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社2002年版，第569页。

㉒习近平《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，人民出版社2016年版，第21页。

㉓《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

㉔桑玉成、施玮《论民主的技术》，《政治学研究》2000年第3期。

㉕《持续解决困扰基层的形式主义问题 为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证》，《人民日报》2020年4月15日。

㉖《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，人民出版社2019年版，第10页。

㉗《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年，第529页。

㉘王寿林《当代中国社会主义民主论》，中共中央党校出版社2002年版，第10页。

㉙《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社2020年版，第123页。

㉚《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第373页。

㉛王绍光《民主四讲》，生活·读书·新知三联书店2008年版，第112页。

[责任编辑：刘晨光]