

全过程人民民主：新时代人民民主的新形态^{*}

张君

内容提要：全过程人民民主是新时代背景下人民民主的最新形态。全过程人民民主首先是人民民主，致力于支持和确保人民当家作主。全过程人民民主内含着权力和权利两条基本线索，人民群众既可以在政治生活中参与行使国家权力，也能够在基层社会事务中实现充分的自我管理。在此过程中，人民代表大会制度发挥着全过程人民民主渠道的重要作用。公共政策过程的民主化是我国形成和发展全过程人民民主的主要着力点，也是取得成果最为丰硕的领域之一，保证了人民群众在各项重大决策的出台过程中享有全链条参与的民主权利。

关键词：全过程人民民主 人民当家作主 政治参与 政策民主

全过程人民民主是在人民民主的基础上发展而来的，是新时代背景下人民民主的最新形态。进入新时代后，我国人民民主的发展步伐进一步加快，制度程序和参与实践不断完善，全过程特征愈发彰显出来。2019年11月2日，习近平总书记在上海考察时深刻指出，“人民民主是一种全过程的民主”^①。2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上明确要求，“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”^②。

全过程人民民主是习近平新时代中国特色社会主义思想的最新成果，也是新征程上发展社会主义民主政治的科学指南。当前，无论是从加强理论阐释的考量，还是从推动实践探索的考虑出发，开展全过程人民民主专题研究都具备了相当重要的紧迫性和必要性。要全面准确地把握全过程人民民主这一新概括，需要在深入理解全过程人民民主本质属性的基础上，通过理清民主实践的基本层次，聚焦主渠道和主要着力点，准确把握全过程人民民主的广泛性、真实性。其中，人民民主或者说人民当家作主发端于马克思主义的民主理论，属于宏观层面的精神和原则，是社会主义民主政治的基本原则和政治取向；全过程人民民主属于中微观层面的制度设计和工作安排，是人民当家作主价值原则在操作层面的具体化运用。^③ 在中国共产党的领导下，全过程人民民主通过为人民群众提供丰富多样的民主渠道和参与方式，不断推动人民当家作主的价值理念落实到现实的国家政治生活和社会生活中。

* 本文为国家社会科学基金重大项目“推进中国特色社会主义政治制度自我完善和发展研究”(21ZDA124)的研究成果。

① 《习近平：中国的民主是一种全过程的民主》，新华网，2019年11月3日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/03/c_1125186412.htm, 2021年7月18日。

② 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。

③ 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。

一、全过程人民民主的实现层次：国家政治生活与基层社会事务

我国的人民民主深嵌于中国特色社会主义政治发展道路之中，体现为一种全过程的民主。这里的全过程民主具有时间上的持续性、内容上的完整性、公民参与的全过程性等诸多特征^①，涵盖了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等一系列过程，意味着民主的所有环节一个都不能少。^② 全过程人民民主通过一系列法律和制度安排，真正将民主运作的各环节彻底贯通起来，支持和确保人民实现当家作主。^③

全过程人民民主是我国社会主义民主政治的鲜明特点和独特优势，内含着权力和权利两条基本线索，由此决定了其在实践逻辑上可概分为两大基本实现层次。从权力角度看，全过程人民民主呈现为政治层面的民主形态，意味着人民群众能够全方位地参与行使国家权力，实现了对国家政治生活的全覆盖；从权利角度看，全过程人民民主呈现为社会层面的民主形态，意味着人民群众能够全领域地直接行使各种法定权利，实现了在基层社会事务各环节的自我管理。

（一）国家政治生活的全覆盖

公众参与是民主政治的实质性内容。经过长期的探索发展，我国已经建立了较为系统完备的人民当家作主制度体系，形成了日益完整的制度程序，满足了全过程参与的民主需求。在社会主义民主政治实践中，这种全过程人民民主实现了人民群众参与国家政治生活的全覆盖，保证了人民群众在投票选举时和日常政治生活中都享有民主参与的权利。

全过程人民民主既保障人民群众的选举权，也保障人民群众的被选举权。根据宪法的有关规定，我国采取直接选举和间接选举相结合的方式，选举产生五级人民代表大会代表。改革开放以来，我国县乡人大换届选举的选民参选率均保持在90%左右，人民群众的真实意愿充分体现在选举结果之中。^④ 在各级人民代表大会选举中，我国一直注重增强代表来源的广泛性和代表性，保证基层一线群众代表的名额占比。截至2021年4月，各级人民代表大会代表共有262万多人，在阶层、行业等方面都具备广泛的代表性，包含了相当数量的工人、农民代表，十三届全国人大代表中工人、农民代表占比达到了15.7%。^⑤

对于人民是否享有民主权利，习近平总书记指出，除了要看人民是否有投票选举的权利外，还要看在日常政治生活中有没有持续参与的权利。^⑥ 这一重要论断是在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上提出的。基于其产生语境可知，这里所说的持续参与权利，显然是由协商民主的理念和实践作支撑的。在我国，协商民主是植根于传统政治文化的民主资源，深受人民群众认可。协商民主坚持鲜明的商量取向，反映和体现着人民民主的真谛，是人民群众在日常政治生活中实现广泛持续深入参与的关键所在，并推动我国的民主实践展现出突出的全过程性。协商民主对这种全过程参与的支撑作用体现在：一方面，随着党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开的不断完善，人民群众的知情权得到了切实保障，获取各类政务信息更为便捷，这就为全过程协商提供

① 桑玉成：《拓宽全过程民主的发展空间》，《探索与争鸣》，2020年第12期。

② 辛向阳：《人民民主是一种全过程的民主》，《光明日报》，2020年5月29日。

③ 《全面领会习近平总书记关于全过程民主重要论述的深刻内涵，支持和确保人民当家作主——栗战书与列席十三届全国人大常委会第二十九次会议的全国人大代表座谈》，《中国人大》，2021年第12期。

④ 杨振武：《发展全过程人民民主，彰显中国式民主优势》，《人民日报》，2021年8月4日。

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》，第19页，人民出版社，2021年版。

⑥ 《习近平谈治国理政》，第2卷，第292页，外文出版社，2017年版。

了必要的前提条件；另一方面，借助于事前、事中和事后的协商过程，人民群众能够更好地行使参与权、表达权、监督权，这对于国家政治生活层面的民主决策、民主管理、民主监督都能起到显著的推动作用。

进入新时代后，我国人民群众对物质文化生活的需要呈现出多样化、高质量特征，在民主、法治、公平、正义等方面的要求也在不断增长，这就对当前及今后一段时间内发展全过程人民民主提出了新要求。我国的协商民主始终坚持以事好商量，由人民内部各方面在决策前、决策中和决策后开展广泛深入的协商，力求在审慎反思和理性讨论中不断地对决策思路与内容进行纠偏校正，从而达成符合公共利益的最大公约数。这种协商民主形式，有助于切实解决许多领域发展不平衡不充分的阶段性难题，成为当前全过程人民民主蓬勃发展的一大亮点。回顾近年来的民主实践可知，我国已经加大了协商民主体系的顶层设计力度，不断推动协商民主广泛多层制度化发展，全过程人民民主进入了发展的快行道。从2015年起，中央层面密集出台了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》等一系列规范性文件，下大力气统筹推进七大协商渠道建设，社会主义协商民主体系的程序更加合理、环节更加完整、形式更加多样，形成了全国范围内协商民主实践上下齐动、竞相发展的良好局面。

（二）基层社会事务的各环节

基层是社会的细胞，历来是民主政治的发源地和实验田。^①“四个民主”是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的概称，来源于基层民主的创新实践，证明了全过程人民民主在基层有根有源。20世纪80年代开始的农村村民自治实践是我国社会主义民主政治发展中的一件大事。从自我管理、自我教育、自我服务中成长起来的农村基层自治性组织，逐步建立并实行了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等一系列自治制度。1994年，民政部发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要（试行）》，在规范村民自治活动的意义上使用了“四个民主”的提法，确立了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四项民主制度。后来，该提法的内涵得到了明显的升级和扩展。1997年，党的十五大报告在一般民主政治意义上对“四个民主”作了阐述，这一提法就此成为关于人民民主权利内容的一种广受认可的理论概括。2017年，党的十九大报告在此基础上增加了民主协商环节，对“四个民主”的提法作了进一步的发展。

习近平总书记对人民是否享有民主权利的重要论述，正是围绕“四个民主”来展开的。^②这里既可以从人民群众持续参与国家政治生活的层面来理解，还可以从基层社会事务的运作层面来看待。在我国，基层与人民群众的切身利益紧密相关，全过程人民民主在基层有着最广泛的生动实践，体现在基层群众自治的各领域各方面各环节，保证了人民群众在日常社会生活中依法管理自己的事情，直接行使民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的一系列权利，实现民事民管、民事民议、民事民办、民事民享。

在我国基层，民主选举除了指宪法和选举法等法律规定的城乡基层政权机关的选举，还包括依法开展的基层群众性组织的选举，也包括人民群众在工作中参与本单位领导干部的选拔任用等。因此，这里的民主选举，除了政治生活意义上的法律行为外，更蕴含了日常社会生活意义上的个体自主性。近年来，民主协商在各地呈现出竞相创新、互学互鉴的良好局面。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，为涉及人民群众切身利益的事项，如社区环境整治、邻里纠纷和解等，提供了广泛深入的协商机

^① 鲍洪俊：《习近平：基层民主越健全，社会越和谐》，《人民日报》，2006年9月25日。

^② 《习近平谈治国理政》，第2卷，第292页。

会,不断夯实着基层治理的民意基础。与此同时,基层的民主决策更加广泛、更加充分,人民群众通过座谈、听证、评估等多种方式充分发表意见建议,参与讨论和决定基层的公共事务和公益事业,推动了基层决策的民主化水平不断提升。村(居)民委员会、企事业单位、机关单位、社会组织等的民主管理机制进一步走向完善,人民群众直接参与所属单位各项工作的决策和管理,具体地、现实地创造着属于自己的幸福生活。在民主监督方面,除了更方便地对各级国家机关和公职人员提出意见、批评与建议外,人民群众能够对身边的基层事项和重要干部实行近距离、全天候、常态化的直接监督,在维护基层公共利益中扮演着不可或缺的重要角色。

二、人民代表大会制度是全过程人民民主的主渠道

全过程人民民主以人民当家作主制度体系为主要内容和制度基础,与人民广泛有序的政治参与相对应。在我国,人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度,是人民实现当家作主的重要途径和最高实现形式。我国宪法规定,人民通过普遍的民主选举,组成五级人民代表大会,参与国家事务的管理,行使当家作主的权利。人民代表大会统一行使国家权力,拥有立法、监督、人事任免、重大事项决定等四项主要职权,并对人民负责、受人民监督。

人民代表大会制度是实现最根本、最广泛政治参与的制度通道。在五级人大的履职实践中,人民民主的全过程属性得到最充分的体现,成为一种具体的、经验性的现实。正是从这一意义上说,人民代表大会制度是发展全过程人民民主的主渠道。^①近年来,我国积极发挥人大的职能作用,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化和程序化,用一系列法治成果和扎实举措发展了全过程人民民主,在立法、监督和代表工作中取得了显著成效。

立法是全过程人民民主实践的重要载体。在首次提出“人民民主是一种全过程的民主”时,习近平总书记面对参加法律草案意见建议征询会的居民代表,强调我国所有的重大立法决策实际上都是依照法定程序,经过民主酝酿,通过科学决策、民主决策的方式方法产生的。^②这些重要论述的语境和语序,充分说明了立法决策与全过程人民民主之间存在密切的逻辑关联。

我国的立法工作,包括了立项、起草、审议、论证、评估、监督和宣传等一系列环节。整个立法流程贯穿了全过程人民民主的理念、原则和要求,与人民群众保持着高频率的互动沟通,广泛吸收社会各方面人士的意见建议,不断推动科学立法、民主立法取得新进展。2015年3月,十二届全国人大三次会议通过了修改后的《立法法》,加强全国人大及其常委会在立法工作中的主导作用,保障人民通过多种途径参与立法活动,有效推进科学立法、民主立法、依法立法。基层立法联系点是党的十八届四中全会推出的一项具体措施。近年来的立法实践证明,基层立法联系点是我国汇聚民意民智的“直通车”,是丰富民主形式、拓宽参与渠道的创造性实践。它不仅有效地促进了精细立法、科学立法,更显著发挥了全过程人民民主的内在优越性。2015年设立第一批基层立法联系点以来,截止到2021年6月,全国人大常委会法工委共设立了10个基层立法联系点,各基层立法联系点共对109部法律草案、立法工作计划等提出意见建议近6600条。^③以基层立法联系点为载体的全过程人民民主在上海同样蓬勃发展。截至2021年6月底,在街道,市民

① 程竹汝:《人大制度内涵的充分展现构成全过程民主的实践基础》,《探索与争鸣》,2020年第12期。

② 《习近平:中国的民主是一种全过程的民主》,2019年11月3日,http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/03/c_1125186412.htm,2021年7月18日。

③ 全国人大常委会法制工作委员会:《坚持和践行全过程民主 推进新时代立法工作高质量发展》,《求是》,2021年第13期。

中心、企业、行业协会等各层级单位中，上海市人大常委会共设立了 25 个基层立法联系点，实现了对本市 16 个区的全覆盖，为人民群众的立法参与提供了制度化通道。^① 此外，党的十八大以来，我国法律草案向社会广泛征求意见越来越常态化，累计约 110 万人次对 187 件次公开征求意见的法律草案提出了 300 多万条意见建议。^②

预算监督是人大监督的重点，参与式预算是全过程人民民主的重要实践形式。^③ 浙江省温岭市、上海市闵行区等地的参与式预算实践，将全过程参与嵌入到人大制度框架内，积极推进公共预算的民主化、科学化，推动人民群众从预算旁观者转变为参与者、决策者，切实增强了人大的监督实效。在代表工作方面，2019 年全国人大常委会出台了《关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施》，从议案建议办理、视察调研以及闭会期间的活动等方面，鼓励人大代表进一步密切同人民群众的联系，多从群众呼声中收集接地气的意见建议，为代表发挥作用创造出更加便利的条件。^④

另外，我国不断加强人大自身建设，制定出台立法项目征集和论证工作规范、全国人大常委会法工委基层立法联系点工作规则、向社会公布法律草案征求意见工作规范等一系列操作性文件，将全过程人民民主的原则和要求进一步贯彻到具体的立法实践中。2021 年 3 月，十三届全国人大四次会议对全国人大组织法和全国人大议事规则作出修改，将“全国人大及其常委会坚持全过程民主”写进法律，把全过程民主贯彻到立项、起草、审议、论证、评估、监督和宣传等立法工作及代表履职的各方面各环节，明确要求全国人大代表充分发挥在全过程民主中的作用，这就为进一步发展全过程人民民主提供了坚实的制度保障。^⑤ 在全国人大及其常委会的示范带动下，各级人大及其常委会全面担负起宪法法律赋予的各项职责，各级人大代表密切联系群众、真实反映民意，在全过程人民民主中共同发挥着不可替代的重要作用。

三、全过程人民民主的主要着力点：公共政策过程的民主化

公共政策是政府围绕特定公共问题而输出的主要产品，是国家治理的一项核心要素。公共政策过程聚焦于公共政策是如何制定出来的，涉及到一系列政治活动或行为过程，包括了问题认定、议程设置、政策形成、政策合法化、政策执行、政策评估等基本环节。从民主角度看，人民群众参与公共政策过程是人民民主的基本要求和应有之义。中国特色社会主义民主政治的实践表明，公共政策过程的民主化是我国形成和发展全过程人民民主的主要着力点，同时也是取得成果最为丰硕的领域之一。由此而言，至少在一定程度上，我国的公共政策过程真实反映和体现着公众政治参与的广泛性和真实性，是观察当前我国民主政治发展态势的一个恰当窗口。

（一）政策民主下的有序政治参与

改革开放以来，我国在经济社会发展取得巨大成就的同时，走出了一条符合自身国情和实际的中国特色社会主义政治发展道路。

有序的政治参与是政治发展的重要内容，这种政治参与是在政策民主或者说公共政策过程

^① 郭敬丹、杨恺：《“开门立法”：上海基层立法诠释全过程民主》，《新华每日电讯》，2021 年 8 月 4 日。

^② 刘华东、陈慧娟：《全过程民主是人民当家作主的生动实践》，《光明日报》，2021 年 7 月 10 日。

^③ 上官酒瑞：《参与式预算是全过程民主的实践形式》，《探索与争鸣》，2020 年第 12 期。

^④ 于浩、孟伟：《“35 条具体措施”为代表履职添活力》，《中国人大》，2020 年第 5 期。

^⑤ 全国人大常委会法制工作委员会：《坚持和践行全过程民主，推进新时代立法工作高质量发展》，《求是》，2021 年第 13 期。

民主化基础上实现的,由此推动公共政策过程由封闭走向开放,促使公共政策的出台具有更坚实的民意基础。在此过程中,民主的实现方式以人民群众对公共政策过程的全方位、全链条参与为核心内容,体现出人民当家作主的本质要求;通过调查研究、座谈会、征询会、听证会、恳谈会等多样化形式,将人民群众普遍关心的突出问题纳入政策视野,在公共政策过程的各环节都广泛吸取人民群众的意见建议,让人民群众充分参与到全过程之中。^①

公共政策过程中有序政治参与的扩大,是政策民主制度化、规范化水平不断提升的佐证。这一过程之所以能够不断走向深化和完善,一方面是由于中国共产党作为执政党对这种民主方式高度重视,认为这种公共政策过程在展现政策开放性、获得科学决策效果的同时,在政治参与方面具备了更高的包容性,能够更直接地赢得人民群众的积极回应和肯定性支持;另一方面,虽然某一公共政策过程中的政治参与可能会受到特定时间的限制,但总体来看,公共政策过程的民主化为人民群众提供了更多的持续性参与机会,并且这种政治参与效能感更强。

(二) 集中民意民智办大事

群众路线是中国共产党长期革命和建设经验的总结,是中国共产党的科学领导方法。这不仅是由全心全意为人民服务的根本宗旨决定的,也是广泛凝聚人民群众智慧和力量的有效方式。人民群众是中国共产党存在和发展的基础,是其治国理政力量和智慧的源泉。中国共产党“最基本的一条经验是一刻也不能脱离人民群众”^②,始终坚信群众利益无小事、办法就在群众中,形成了集中民意民智办大事的优良传统。集中民意民智办大事是民主集中制独特优势的实际运用。在公共政策过程中,其实质在于以政治参与的民主化,推动反思纠偏的常态化,确保重大决策的科学化。^③ 也就是说,集中民意民智办大事强调经过听证、函询、座谈、网络问政等多种方式,将基层民意民智广泛纳入到决策程序中,共同汇成推动社会主义现代化建设的强大合力。在此过程中,人民群众的普遍化利益诉求和提出的好措施、好办法,能够被及时地转换为权威性的公共政策,从而体现了人民民主的全过程特质和优势。

“五年规划”是我国党和政府最重要的公共政策之一,在其制定过程中社会广泛参与、听取各方建议是新中国成立 70 多年来积累的一条重要经验。“十四五”规划建议稿的起草过程,就是集中民意民智进行科学决策、民主决策的例证,整个起草过程做到了充分发扬民主、广泛问计于民,综合采用了多种方式充分征求人民群众的意见建议,起到了共识构建的显著作用。这其中,有由中共中央总书记亲自主持召开,面向企业家、基层代表以及科学教育文化卫生体育等领域专家代表的一系列座谈会;有长达半个月、留言数量达到 100 多万条的网上征求意见形式;以书面形式在中国共产党内部一定范围内征求意见,还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表的意见。在起草过程的最终环节,中共中央政治局及其常委会又分别进行了多次审议,形成了提交党的十九届五中全会审议的“十四五”规划建议稿。^④

此外,我国的公共政策过程不仅注意向基层群众广泛征求意见建议,还注重向相关领域的专家学者和研究机构积极征求民意民智。智库就是实现科学决策、民主决策的重要保障,也是更深入地吸收民意民智的一条重要途径。我国智库的主要作用就是为党和政府治国理政出主意、提建议,而其作用发挥得好不好,关键就是看服务党和政府决策的建言质量如何。2015 年《关于加

① 刘乐明:《理解全过程民主的三个维度》,《中国社会科学报》,2020 年 6 月 10 日。

② 习近平:《之江新语》,第 146 页,浙江人民出版社,2007 年版。

③ 桑玉成:《反思与纠偏:科学决策的必要环节》,《探索与争鸣》,2021 年第 1 期。

④ 习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》,《人民日报》,2020 年 11 月 4 日。

强中国特色新型智库建设的意见》出台后，我国不断加大新型智库建设力度，建立健全了决策咨询制度，实现了更完备的政策参与，推动了重大决策的科学化、民主化。

四、结语

习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述，具有丰富的理论内涵和深刻的思想意蕴，很好地结合了抽象的价值原则和具象的制度实践。全过程人民民主既是对马克思主义民主观的继承和发展，也是对新时代中国特色社会主义民主政治的凝练和概括，具有理论创新和实践总结的双重价值。

全过程人民民主是一个崭新的理论概括，也是新时代人民民主的新形态。从民主阶级性、意识形态性视角看，全过程人民民主必然是社会主义民主，是涵盖绝大多数人的最广泛的人民民主。从民主的历史性、发展性视角看，全过程人民民主是在中国特色社会主义道路上形成并不断完善的，是特质鲜明的中国特色社会主义民主。从民主的实践性、操作性视角看，全过程人民民主充分吸收借鉴人类历史上的民主发展成果，实现了直接民主与间接民主、纵向民主与横向民主、形式民主与实质民主、过程民主与结果民主相统一，是一种在各领域各方面各环节贯彻落实人民当家作主的全过程民主。

人民民主是社会主义的生命，全过程人民民主始终彰显着人民当家作主的本质属性。这种人民民主，历史上是在中国共产党领导下逐步实现并不断发展的，今后在新征程上仍需要中国共产党的领导作为根本政治保证，同时也有赖于充分发挥人民代表大会制度在全过程民主实践中的主渠道作用。全过程人民民主是具体的、现实的。无论在国家政治生活中还是在基层社会事务中，全过程人民民主都提供了持续性参与的多样化渠道和机会，保证了人民群众依法享有民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的一系列权利。这一方面得益于协商民主为人民群众在日常政治生活中的持续性参与提供了强有力支撑，另一方面也得益于基层民主自治实践中源源不断的生机与活力。公共政策是国家治理的一项核心要素，人民民主的全过程性必然要求体现为公共政策过程的人民性。改革开放以来，我国坚持发扬集中民意民智办大事的优良传统，不断推进公共政策过程的民主化，保证了人民群众在各项重大决策的出台过程中享有全链条参与的权利，促使人民群众拥有了更多的获得感、幸福感。

当前，全过程人民民主在理论概括上是个备受关注的新事物，在实践形态上更是个不断发展的新事物。它不仅为新征程上发展社会主义民主政治提供了根本遵循和正确指引，有助于加强和完善我国的国家治理，也为那些希望中国走向现代化同时保持自身独立性的国家和民族提供了新的民主智慧，由此在一定程度上丰富了人类社会民主发展的思想谱系。

作者：张君，中国社会科学院大学政府管理学院、中国社会科学院政治学研究所（北京市，100732）

（责任编辑：孟令梅）