

# “全过程民主”:运作形态与实现机制\*

唐亚林

(复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要:“全过程民主”是人民民主价值与制度框架在操作层面的具体化运用,通过利益需求满足、透明公开参与、理性协商共识、制约监督纠错的链式内在有机互动方式,将人民的需求、人民的参与、人民的协商、人民的监督有机统一起来,实现了将人民民主所追求的民主性质与民主运行的质量有机结合的目标。中国共产党通过对人民民主进入实践操作层次的形态与机制的实践创新与理论提炼,创建“全过程民主”的回应式民主、参与式民主、协商式民主与监督式民主四大运作形态,以及实施精准识别机制、精致发展机制、精明推进机制、精敏发现机制四大实现机制,创造了人民依法、主动、有效参与国家事务和社会事务管理的制度形态与机制体系,深化了对人民民主“一二三四五”制度框架与运行机制的认识,丰富了人民民主的实现方式,提升了人民民主的运行质量,开创了比西式民主更为多样、更为有效、更为灵敏的人民民主新型发展之路。

关键词:人民民主;全过程民主;中国式民主;运作形态;实现机制

中图分类号:D6

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2021)01-0068-008

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2021.01.009

## 一、问题的提出:创建人民民主的实践形态

对民主的认知,有价值、制度与道路之分。从价值维度看,民主是人类政治生活的一大价值,它内蕴着一种人类掌控自己的命运,走向自由而全面发展的美好生活的自主性选择与合作性行动。从制度维度看,民主为解决人类社会面临的共同问题,为实现不同共同体之间的有效合作目标提供了少数服从多数、体现多数人利益的制度框架,并在此过程中建构了制约公共权力、维护公民权利、分配公共利益、提升公共精神的体系化规则与制度体系。从道路维度看,因不同的国家进入现代化进程的步伐有快有慢,且因不同时空条件下所面临的发展任务、人口规模、社会制度、文化积淀、国际环境等千差万别,进而导致各

国所选择的政治发展道路大相径庭。对于一国政治发展来说,民主的价值是政治发展的指引,民主的制度是政治发展的载体,民主的发展道路是政治发展的实现方式,三者有机统一于一国现代化建设的历史实践。

关于现代政治体系模式的建构理论,一般分为价值层次的操作层次的理论两大方面,前者确定政治体系模式的基本原则和政治取向,后者负责将价值层次的理论转化为具体的步骤、程序和规范,使价值层次的理论得以在现实生活中运行。这两方面的理论相辅相成,缺一不可。<sup>[2]</sup>对于以人民民主为核心和特色的中国式民主来说,同样也面临着在实践中不断深化与创建人民民主的实践形态之重任。

2019年11月2日下午,习近平总书记到上海市长宁区虹桥街道古北市民中心考察调研。在

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

\*基金项目:国家社会科学基金重大项目“资本—福利—信息时代西方政治制度的困境与历史局限研究”(13&ZD035)

作者简介:唐亚林(1967—),安徽宿松人,复旦大学国际关系与公共事务学院、马克思主义研究院二级教授、博士生导师,主要研究方向:中国政府与政治、比较政府与政治、城市治理与区域一体化、地方政府与地方治理。

听取社区开通社情民意直通车、服务基层群众参与立法工作等情况介绍,并同参加立法意见征询的社区居民代表交流时,习近平总书记强调:“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路,人民民主是一种全过程的民主,所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿,通过科学决策、民主决策产生的。希望你们再接再厉,为发展中国特色社会主义民主继续作贡献。”<sup>[3]</sup>习近平总书记基于重大立法而实施的“开门式立法”听取意见工作所提出的“全过程民主”理念与形态,是对中国式民主在实践中所形成的新理念新形态的一种高度概括与抽象,丰富了关于民主的认识,打开了民主进入实践操作层次之后的新型发展空间。

人民民主是中国式民主的表现形态,其价值与制度框架由中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一构成。人民民主的价值与制度框架需要有现实的运作形态与机制相配套,并在实践中不断调适和优化,才能更好地展现中国式民主的绩效与质量。“全过程民主”是人民民主价值与制度框架在操作层面的具体化运用,也就是人民民主的实践形态的具体体现。“全过程民主”通过利益需求满足、透明公开参与、理性协商共识、制约监督纠错的链式内在有机互动方式,既将人民民主的价值与制度框架和实践形态与运作机制有机结合起来,又将人民民主所追求的民主价值和性质与民主运行的绩效和质量有机地结合在一起。在坚持人民民主对公共权力进行监督制约与有效行使的条件下,思考“全过程民主”对人民民主性质的完善、人民民主形式的丰富、人民民主绩效的提升以及人民民主质量的展现等重大理论与实践问题,进一步深化对人民民主价值与制度框架的运作形态与实现机制的认识,探索人民民主的制度化与绩效化路径,是发展社会主义民主政治、走中国特色社会主义政治发展道路的题中之义。

当代中国的公共权力监督制约与有效行使之路,一方面表现为中国共产党坚持人民主体地位,通过科学决策与民主决策的程序和方式,凝聚广大人民意志,将最广大人民的利益作为党和国家最高政治原则,将人民美好幸福生活作为党和国家中心任务的制定基点,充分展现主权在民、执政为民的宗旨;一方面表现为中国共产党

坚持和完善民主集中制,通过依法治国与依宪治党的方式,积极建立和完善公共权力在现实政治运作中的三大表现形态——用人权、治事权与财政权——的监督制约制度与机制体系<sup>[4]</sup>;再一方面,以人民需求为基点,以透明参与为动力,以理性共识为指引,以纠偏纠错为方式,通过对人民民主进入操作层次的形态与机制的实践创新与理论提炼,创建“全过程民主”的回应式民主、参与式民主、协商式民主与监督式民主的四大运作形态,并实施精准识别机制、精致发展机制、精明推进机制、精敏发现机制四大实现机制,创造人民依法、主动、有效参与国家事务和社会事务管理的制度形态与机制体系,拓展民主实现方式,提升民主实践绩效,开创中国特色社会主义民主发展之路。

通过对民主的价值、制度与道路的一般理论认识的分类考察,以及对人民民主的价值与制度框架和运作形态与实现机制的区分,我们可以看出,任何一种民主形态在确立了基本的价值与制度框架之后,需要在实践中不断丰富、调适和完善其运作形态与实现机制。中国式民主超越西式民主的地方,不仅体现在其价值与制度框架的真实民主性质导向之上,而且还体现在其实践运作形态与实现机制的高效民主质量导向之上,而“全过程民主”就是这种民主实践形态的集中体现。

这种“全过程民主”的民主实践形态,从其内容的逻辑构成来看,首先,人民的需求构成了“全过程民主”的起点,即执政党和政府需要通过精准的识别机制去有效回应现实生活中民众不断变化的需求,由此建构回应式民主的形态;其次,人民对公共事务的议事、公共决策的参与、公共利益的分配等的有效参与,构成了“全过程民主”的关键,这需要执政党和政府通过精致的发展机制去有效发挥和建构民众对现实生活过程的参与热情与参与机制,由此建构参与式民主的形态;再次,人民的需求与参与,都需要通过理性协商的方式达成最大的共识,以利于有效执行公共政策,减少阻力,包容分歧,提高效率,以精明的推进机制去建构广泛性多层次制度化的协商式民主形态;最后,“全过程民主”需要有良好的监督保障机制作支撑,通过纠偏纠错的精敏发现机制,将人民的需求、人民的参与、人民的协商、人民的监督有

机统一于“全过程民主”的始终,并形成相互连接、有机互动的整体,型塑人民民主的实践形态,并与人民民主的价值与制度框架一起,实现中国式民主的价值与性质、绩效与质量有机统一之目标。

## 二、回应式民主:以人民需求为基点,创建“全过程民主”的精准识别机制

将人民的需求作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,是中国共产党领导中国特色社会主义事业不断取得胜利的根本动力。不管居住在地球上的哪一个角落,人类追求美好幸福生活的初心是始终如一的,这既是民主的内核所在,又是民生的内核所在,也是“最大的人权”。<sup>[5]</sup>民主与民生是天然地联系在一起。民主为民生发展提供了表达多样化需求与公正分配公共利益的制度框架与运作机制,而民生为民主的发展奠定了可持续化推进的动力与人心基础。

因国家与社会发展的阶段性特征,地区发展与行业发展的差距性特征,人群能力发展与阶层地位的差异性特征,社会分配制度与保障制度的公平性特征等多重因素的相互叠加与彼此催化,不同社会、地区、人群、代际之间存在明显的发展差距。有鉴于此,以回应人民需求为基点,以精准识别机制为核心,通过建立表达机制、识别机制、整合机制、转化机制等链式机制体系,形成回应式民主运作形态,是创建“全过程民主”的民生需求导向价值的基础,也是人民民主将从价值层次的理论转化为操作层次的理论并予以有效落实的首要环节。这种回应式民主运作形态与精准识别机制的最大意义在于,从源头上找到了民主制度的实践基础,弥补了将民主制度简化为一种投票式参与的机会主义行为之不足,将民需民意民心的沟通、表达与满足作为执政党和政府与人民群众之间相互信任、相互合作、有效施政的基础,进而重塑了人类新型政治形态的信心力基础。

人民需求既包括满足人身需求的物质性需求,又包括满足人心需求的精神性需求,还包括基于共同体的对家国和世界认知与认同的文化情怀。<sup>[6]</sup>而且,在物质性需求与精神性需求不断得到满足和提升的过程中,基于地域共同体而生的

家国情怀也会与日俱增,成为一种打上独特地域特色、共同体文化烙印的标识。如果抽象提炼一下中国人的需求观,可以用个体家庭层面的“丰衣足食、安居乐业”,家族团体层面的“出入相友、守望相助”,国家层面的“国泰民安、政通人和”,世界层面的“天下为公、四海一家”四层次三十二个字的“圈层包容共生式需求观”来总结。<sup>[7]</sup><sup>230-231</sup>

党的十九大报告从中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾发生了新的转化视角,提出了建立回应式民主运作形态的新要求,即“人民美好生活需求日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。<sup>[8]</sup><sup>9</sup>同时,党的十九大报告还提出了建立回应式民主运作形态的民生需求基础,即“必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板,促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,深入开展脱贫攻坚,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”的新要求与新目标。<sup>[8]</sup><sup>18-19</sup>

现代政府面临的核心问题在于,“确保公共行政管理者能够代表并回应民众利益”,而“公共行政管理者参与公共政策的制定与执行,并根据社会整体的需要进行资源、价值观以及地位的分配”,就是回应性政府的内在要义。<sup>[9]</sup>如果说回应性政府是回应性政治在公共政策领域的具体体现,那么回应式民主运作形态就是“全过程民主”在民主政治领域的具体体现。从回应式民主运作形态视角提炼“全过程民主”的创新机制,建立基于人民需求的精准识别机制至关重要,主要包括三个方面内容:一是建立倾听群众呼声、反映群众愿望的渠道、平台与载体,让群众的多元化需求得到畅通的表达。当前,各地各部门在出台重大法律、重大规划、重大政策、重大项目等之前,召开的群众意见听取会、专家座谈会和实行的立法联系点制度、网站意见征求征询制度等,就是这种回应式民主运作形态的具体形式。二是建立集需求表达、需求识别、需求整合、需求转化于一体的科学与民主决策程序与机制,尤其是要建立社会转型时期各种弱势困难群体的需求听取与

帮扶机制,将民众的现阶段需求目标与国家和社会的长远发展目标有机地对接起来,并将党和国家的发展战略与重大决策转化为高质量的公共产品与多样化的公共服务。其中,最为关键的是要建立弱势困难群体的生产与生活需求调查与评价制度,将底层群众的实际需求纳入公共政策制定的范畴。三是建立广覆盖、普惠型、高绩效的,并与经济社会发展水平保持同步提升的公共服务体系与公共服务制度框架,以动态性与体系性的获得感、幸福感和安全感去不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

### 三、参与式民主:以透明参与为动力,创建“全过程民主”的精致发展机制

现代生活中,公民参与国家政治和社会生活的方式多种多样,但展现的实质都是一样的,即既体现民主的价值,又体现民主的权利,还体现民主的性质和质量。

“民主是国家形式,是国家形态的一种。因此,它同任何国家一样,也是有组织有系统地对人们使用暴力,这是一方面。”<sup>[10]</sup>在这里,列宁揭示了民主的阶级属性问题,提出了人类社会民主制度的多样性发展问题,指出了存在着与资产阶级民主相对立并最终将其超越的无产阶级民主的发展问题。作为国家层面的民主,既需要与公民的个体平等权利紧密相连,将其转化为体现在民众日常生活实践中,民众可以看得见、行使得着的系列性民主权利,又需要通过民主权利在日常生活实践中的全过程与全方位展开,将民主的形式、民主的绩效、民主的质量与民主的价值四者有机地统一起来,全过程全方位展示民主的性质、深度、广度与可持续度。因此,列宁在强调了民主作为国家形式的一面的同时,还进一步强调了民主作为公民权利的另一面,“但另一方面,民主意味着在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。”<sup>[10]</sup>

在现代西方资本主义国家,通过制度设计来体现参与式民主的权利,主要有两条路径:一是竞争性选举下的公开投票,以及国家重大法律与政策的全民公投,二是不同社区形态中关于共同体生活的公共参与问题,且通常由各种各样的非

政府组织进行操盘和运作。前者表现为国家层面的民主形态,后者表现为社会层面的民主形态,但这二者之间缺乏有机连接,呈现为一种断裂状态。除此之外,还缺少真正以公共利益为导向的更为广泛与更为精致的公民参与公共事务和公共政策的制度与机制设计。更为关键的是,这种国家层面的选举民主或者公投式参与,基本展现了党派与资本利益的结盟,或者政客为了特定利益而操纵民意的民粹主义投票狂欢,其结果不仅绑架和偏离了公共意志与公共利益,而且给国家和社会的有机统一与共荣发展遗埋下了无穷的冲突“种子”与震荡隐患。在西方现实政治生活中,前者鲜明地体现在党派利益超越国家利益的美国总统大选之中,后者鲜明地体现在英国的政客操纵政局、“甩锅”民众的“脱欧公投”之上。

中国的参与式民主同样表现为国家层面与社会层面两大民主形态,但与西方民主的运行机理却迥然不同:一是不以多党竞争的公开选举为皈依,而是以人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度两大制度形态为依托,以中国共产党没有自己的私利而以中国人民和中华民族利益为最高价值,通过民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五大民主运作形式,体现依法有序、多层次多领域多渠道对话协商、决策执行监督一体化、多方合力推进的特点。

二是不以形式参与共同体生活为追求,而是以透明参与为动力,以真正体现公民的知情权、参与权、表达权、监督权四大权利为核心,通过以村民自治与居民自治为核心的城乡社区基层群众自治制度,以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,以各类重大法律、重大规划、重大决策、重大项目为主的立法联系点制度、(网络)意见征求征询会、专家座谈会、听证会、恳谈会、评议会、议事会等决策议事协商会议民主制度三大基层直接民主形态<sup>[11]</sup>,广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,创建“全过程民主”的精致发展机制,进而把国家层面的民主形态和社会层面的民主形态有机结合,将民主转化为一种日常生活方式和人人均知晓、都熟悉、会实操的参与程序、方式、规范与机制,产生看得见、摸得着,常参与、见实效,广覆盖、机制化

的治理绩效。

当然,我们也要看到,虽然中国以透明公开参与的参与式民主为动力,在国家层面和社会层面均建立了中国共产党全面领导制度这一根本制度统领下,以人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度两大制度形态,城乡社区基层群众自治制度、企事业民主管理制度和决策议事协商会议民主制度三大基层直接民主形态,知情权、参与权、表达权、监督权四大权利,民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五大民主运行形式为核心的推进“全过程民主”的精致发展机制,但广大人民对于民主作为意见表达的参与权利、作为精神生活的可欲价值、作为生命质量的生活方式、作为展现人的自由发展程度的管理形态这四者的有机统一和全面落实,仍有巨大的期盼和很大的改进空间,尚需要在实践中不断探索与创新。

#### 四、协商式民主:以理性共识为指引,创建“全过程民主”的精明推进机制

现实政治过程是一个既充分容忍多元分歧,又充分整合多方意志的意见表达与共识生成过程,而意见表达与共识生成的过程,往往是通过制度化的参与协商机制和体系化的公共政策来加以实现的。制度化的参与协商机制和体系化的公共政策的达成,主要通过代议制与公共服务制度的方式予以实现,即由人民选举自己的代表组成代议机关,由代议机关通过谈判、协商、妥协、交换等方式,将不同地区、不同党派、不同阶层、不同群体的利益整合成不同类别的公共服务制度,形成体系化的公共政策“大盘子”,然后再通过行政机关的有效执行,将其转化为满足人民需求的各类公共产品和公共服务。

当代中国的现实政治过程,总体上受到中国共产党全面领导制度框架下统一规划、决策、执行、监督与评估的规约,并在实际运作过程中通过以政党协商为主导形式、以基层民主协商为核心形式的协商式民主运作形态,可以最大程度地实现以理性协商共识为指引,广泛凝聚各政党、各团体、各群体、各阶层的意志,找到最大公约

数,画出最大同心圆,进而形成“全过程民主”的精明推进机制之目标。

对于协商式民主的地位、范畴及其内涵、制度安排、组织形式、运作方式等问题,党的十九大报告作了全新的战略定位:“协商民主是实现党的领导的重要方式,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。要推动协商民主广泛、多层、制度化发展,统筹推进政党协商、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。加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常生活中有广泛持续深入参与的权利。”“人民政协是具有中国特色的制度安排,是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。人民政协工作要聚焦党和国家中心任务,围绕团结和民主两大主题,把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程,完善协商议政内容和形式,着力增进共识、促进团结。”<sup>[8]27-28</sup> 人民政协作为当代中国新型政党制度的制度化安排与协商民主的组织化机构,其所发挥的作用已经成为充分展现“全过程民主”精明推进机制成效的典范。

首先,充分发挥了人民政协作为政治组织的吸纳、沟通与整合作用。人民政协作为政治生活中的重要组织,不仅可以最大程度地吸纳来自不同党派、不同阶层、不同地区、不同专业领域、不同界别、不同族群的优秀人士参与到参政议政的全过程之中,而且可以通过他们的诉求表达、交流探讨和磋商会谈等方式,在各个关心的重大议题之上畅所欲言、包容分歧、达成共识,最后找到最大公约数。也就是说,更多更好的吸纳是为了更好的团结,更多更好的团结是为了更好的共识,而团结和共识是为了各级党委和政府随后的更好政策的出台以及更有效执行的实施,进而形成一种基于协商式民主的社会文化心理基础。

其次,充分发挥了人民政协作为正式组织参与公共生活的庄重、友好与合力作用。之所以“政治生活中的组织因素才是至关重要的”,是因为“正式组织成为现代经济体系与政治体系活动中的主要角色,法律制度和官僚制度在当代生活中也占据了主导地位”<sup>[12]</sup>以政党协商、政协协商、人民团体协商为核心的正式组织

协商活动,可以最大程度地让参与组织之人,通过严密的程序、庄重的仪式和友好的商谈等方式,充分感受到作为国家主人的神圣感、使命感与参与感,将个体的非理性情绪因素与非公共利益诉求摒弃一旁,以公共利益和国家利益为最高价值,全过程参与民主发展进程,并形成“上下齐心、同心同德、合作发展”的协商式民主发展新格局。

最后,充分提供了人民政协作为正式组织有效运作所需的资源保障条件。正式组织的有效运作,不仅需要明确的组织目标、合理的人员机构与职能设置,而且需要有充足的场所、阵地和资源。对于一些事关国计民生的重大议题,还需要各级领导人深入到第一线,做充分的调查研究,才能形成符合事物性质和作出有前瞻指导意义的重大战略与决策。通过正式组织间协商,尤其是在有重大议题和政策可以协商,有正式阵地和严密程序可以协商,有充裕时间和良好保障条件可以协商的情况下,对于参与协商的正式组织以及参与各类组织协商的人来说,既可以将分散的意志与需求充分表达和整合,又可通过深入的长时期的调研,提出具有重大价值的战略与政策,由此获得对协商式民主的一种高度认同与高效运用。

此外,当代中国的协商式民主运作形态是多种多样的,除了找到最大公约数、画出最大同心圆的政党协商、政协协商、人民团体协商等之外,还有诸如国家和地方层面以法律和政策为核心的人大协商、政府协商等形式,以及地方和社会层面的基层协商、社会组织协商、社区协商等形式,其共通之处都在于通过理性共识的引领,达到理顺各方关系、整合多主体意志、形成发展合力之目的。党的十九届五中全会通过的《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》提出,“完善社会治理体系,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,完善基层民主协商制度,实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”<sup>[13]</sup>针对基层治理的实际,中共中央提出了“完善基层民主协商制度”的新要求,即要建构以基层民主协商为核心形式的协商式民主新形态,这也是“全过程民主”的协商式民主运作形态在当代中国民主建设实践中的新拓展,其

具体的制度形式与运作机制尚有待在实践中进一步探索、丰富、创新和总结。

### 五、监督式民主:以纠错纠偏为方式,创建“全过程民主”的精敏发现机制

现代民主制度之所以被广泛推崇,最主要的原因在于通过对公共权力的有效制约、监督与纠错,可以最大限度地防止公共权力的自身腐败及其对人身财产与自由的损害与伤害。通过公共权力的积极行使与有效作为,可以最大程度地促进国家和社会的繁荣与发展。这其间的内在运行机理就在于现代民主制度内蕴着系统化的纠错纠偏机制体系。

在西式民主框架下,所谓公共权力的纠错纠偏机制体系,主要靠议会制度、三权分立与制衡制度、司法独立制度、政党轮替制度、公开选举制度以及主要官员财产申报与公开制度、新闻媒体监督制度等核心制度设计来体现,并将每隔几年举行一次的全国性选举作为民意监督议会和政府(总统)的轮换“风向标”。

虽然这套针对公共权力的纠错纠偏机制体系看上去很系统也很严密,但其能否真正发挥对“深层国家(Deep State)”或“影子政府(Shadow Government)”的监督作用,是大可疑义的,其根本原因在于经过长期隐蔽的资助捐助、教育培养和游说交换等方式方法,最终能够成为各级公共权力掌控者的精英群体几乎早就被各类资本与利益集团(财团)选中培养、绑架利用与长期操纵,并通过竞争性政党的意识形态化政策体系,获得特定群体的选举基本盘支持,进而建构起了非想象中的公共权力纠错纠偏机制,而是利益分赃与对抗均衡机制,其结果是事关公共利益和国家利益的整体性、长远性、持续性的国家战略天然阙失,任何上台的政党或政府或特定当选者只是在碎片化政策领域内打转。这种现象被称为“政治铁三角”现象,即通过资本与政治的隐秘结盟,形成由议会、政府与利益集团相互勾连并主导公共政策与公共利益分配的政治过程。<sup>[14]</sup>所谓公共权力的纠错纠偏机制,不仅要在不得不忍受四年或五年的选举周期后才能启动,而且即使启动了,也只不过是局部领域、碎片化政策范畴内进行改良,恰恰看不到公

意、人命与公共利益的位置与作用,更看不到一个有使命感和责任心、真正地以人民利益为皈依的政党与执政集团的横空出世。

中国共产党作为马克思主义使命型政党,一是没有自己的私利,始终致力于将实现人类最终解放的长远目标贯穿于中国实现独立自主、富强繁荣、民主法治、和谐美丽的社会主义现代化建设目标的全过程,即将政党的发展目标与国家和社会的发展目标有机地统一起来;二是作为中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队,始终保持马克思主义政党的先进性纯洁性,通过先进组织的引领和先进党员的带动,为国家和社会的发展树立“主心骨”,始终确保发展方向的正确性、发展战略的前瞻性与发展道路的科学性;三是遵循人类社会对公共权力制约与监督的内在要求,通过自我反省、比较借鉴和累积性创造,逐步建构起了与中国共产党长期执政相适应的监督式民主运作形态,其基本内容包括制度化安排、内省化提升、动态化调整与最高层救济力四大方面,并在此过程中通过包括交心谈心、谈话提醒、约谈函询、批评与自我批评、纪律教育以及民主生活会、巡视巡察、述职评议、事项报告、考察考核等多样化机制,及时发现苗头、及时解决问题、及时排除风险,建构“全过程民主”的精敏发现机制。

所谓制度化安排,是指中国共产党通过构建党统一领导、全面覆盖、权威高效,体现党纪和国法相统一的党和国家监督体系,强化对公共权力运行的制约监督,形成中国式民主框架下对公共权力的纠错纠偏机制。所谓内省化提升,是指中国共产党通过思想道德和党纪国法教育,全面加强纪律建设,用严明的纪律管全党治全党,并用自我革命的精神,要求全党“坚持理想信念,加强党性修养,从严管党治党,严肃党内政治生活,坚持经常性教育和集中教育相结合,勇于开展批评和自我批评,加强党内监督,接受人民监督,不断纯洁党的思想、纯洁党的组织、纯洁党的作风、纯洁党的肌体”<sup>[15]</sup>,让党员、干部知敬畏、存戒惧、守底线,习惯在受监督和约束的环境下工作生活。所谓动态化调整,是指中国共产党根据公共权力在现实生活中的运行特点、党和国家在一段时期内的中心工作以及人民群众反映强烈的现实问题等

实际情况,综合运用标本兼治、高压反腐与防微杜渐相结合、政治巡视与专项巡视相呼应、巡视巡察与监督监察相联动、自我监督和群众监督相配合等方式方法,形成把权力关进制度的笼子的精敏发现与有效运行机制体系。所谓最高层救济力,是指以党中央为坚强领导集体的中国共产党,拥有具有高度职业性、高度革命性、高度组织性、高度自觉性、高度纪律性、高度纯洁性、高度责任性、高度权威性、高度团结性、高度稳定性的马克思主义政治家集团这一最高领导力量<sup>[7]244</sup>,在复杂的国际国内斗争中,始终坚持集体领导与分工负责制和民主集中制,不仅具备驾驭各种复杂局势、做出重大前瞻战略、引领改革治理发展、保持大局稳定的高超能力,而且始终能够审时度势,不断强化自我学习、自我对标、自我净化、自我革命、自我完善的能力,充分运用“自上而下的组织监督和政治巡视”这种基于中国共产党长期执政实践而生的战略性制度形式和自我更新动力机制,发挥党中央对全党全国全社会中心工作的领导作用,发挥党中央这个“中枢”对可能出现的问题、已经发生的问题进行预判指导、纠正救济、处置完善等作用,构建全体人民高度信任和拥护中国共产党、中国共产党高度信任和依赖全体人民,集硬实力、软实力与信心力于一体的人心政治新形态。<sup>[6]</sup>

## 六、用“全过程民主”来保障和提升人民民主的性质与质量

中国式民主的本质,就是中国共产党领导的人民民主发展形态,其基本内涵可以用“一二三四五”来加以提炼:“一”是指中国共产党全面领导制度;“二”是指国家层面人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度两大制度形态;“三”是指以村民自治与居民自治为核心的城乡社区基层群众自治制度,以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,以重大法律、重大规划、重大决策、重大项目为主的立法联系点制度、(网络)意见征求征询会、专家座谈会、听证会、恳谈会、评议会、议事会等决策议事协商会议民主制度三大基层直接民主形态,其中以决策议事协商会议民主制度所展现的基层民主协商

制度,愈来愈体现出了不同阶层、不同群体、不同人员、不同共同体的参与范围、参与意愿、参与形式、参与效率等民主质量与民主性质等价值;“四”是指公民所拥有的知情权、参与权、表达权、监督权四大权利;“五”是指民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五大民主运作形式。

人民民主发展形态的基本内涵,既包括人民民主的根本政治原则,又包括人民民主的制度框架,还包括人民民主的运行机制,其核心价值与制度框架是中国共产党领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。为充分展现中国式民主的运行质量和性质,在人民民主“一二三四五”制度框架与运行机制的基础上,还需要紧扣着公共权力的监督制约与有效行使这根主线,运用多种技术手段打通各类主体相互合作与监督的渠道<sup>[16]</sup>,进一步通过创建“全过程民主”的运作形态与实现机制,为在实践中推行的中国式民主提供新型实践操作机制,拓展新型发展空间,创造新型制度化动力。

以人民需求为基点,以透明参与为动力,以理性共识为指引,以纠偏纠错为方式,创建“全过程民主”的回应式民主、参与式民主、协商式民主与监督式民主的四大运作形态,并实施精准识别机制、精致发展机制、精明推进机制、精敏发现机制四大实现机制,是对人民民主理论与实践的丰富和完善,其创新之处在于首先深化了对人民民主的制度框架与运行机制的认识,可以形成多层次宽领域全过程的发展样态与实践模式,进而将人民民主的理论转化为生动的“全过程民主”实践;其次丰富了人民民主的实现方式,创建了“全过程民主”的步骤、程序、规范和路径,展现人民民主的参与感和获得感,全面提升人民民主的运行质量;最后建构了国家民主与社会民主有机对接的一体化路径,形成了国家民主与社会民主的共通平台,通过人民民主的价值与制度框架和“全过程民主”的运作形态与实现机制的全面对接与有机互动,创造出了比西式民主更为多样、更为有效、更为灵敏的人民民主新型发展之路,确保人民民主的性质始终是建立在中国共产党的领导和引领之上,始终是建立在人民本位观的基础和价值之上,始终是建立在实现人类伟大解

放的目标和任务之上。

参考文献:

- [1]唐亚林.中国式民主的内涵重构、话语叙事与发展方略[J].探索与争鸣,2014,(6):30-37.
- [2]王沪宁.中国政府与政治·序言.高民政,主编.中国政府与政治[M].宁夏:黄河出版社,1993:1-14.
- [3]习近平.中国的民主是一种全过程的民主[EB/OL].  
[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-11/03/c\\_1125186412.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-11/03/c_1125186412.htm),2020年10月4日查询.
- [4]唐亚林.当代中国财政权的控权机制设计及其实现路径[J].中共中央党校学报,2017,(5):21-29.
- [5]习近平.走符合国情的人权发展道路.习近平谈治国理政(第三卷)[M].北京:外文出版社,2020:288.
- [6]唐亚林.人心政治论[J].理论与改革,2020,(5):115-129.
- [7]唐亚林.当代中国政治发展的逻辑[M].上海:上海人民出版社,2019.
- [8]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.习近平谈治国理政(第三卷)[M].北京:外文出版社,2020:9.
- [9][美]戴维·H·罗森布鲁姆,等.公共行政学:管理、政治和法律的途径(第五版)[M].张成福,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002:9,12.
- [10]列宁.列宁选集·国家与革命(第三卷)[M].北京:人民出版社,2012:201.
- [11]唐亚林.社会主义民主就是人民当家作主[J].红旗文稿,2020,(13):13-16.
- [12][美]詹姆斯·C·马奇,[挪威]约翰·P·奥尔森.重新发展制度:政治的组织基础[M].张伟,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2011:1.
- [13]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[N].光明日报,2020-11-4(5).
- [14]Thomas L. Gais, Mark A. Peterson, Jack L. Walker. Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government[J]. British Journal of Political Science 14 (1984).
- [15]习近平.牢记初心使命,推进自我革命.习近平谈治国理政(第三卷)[M].北京:外文出版社,2020:532.
- [16]唐亚林,王小芳.网络化治理范式建构论纲[J].行政论坛,2020,(3):121-128.

(责任编辑 吴楠)