

全过程民主：人类民主政治的新形态^{*}

鲁品越

【内容提要】 剥削阶级国家是阶级统治的工具，其根本矛盾是统治阶级与被统治的人民大众的矛盾，其通过制造代表人民利益的“超阶级国家”的精神幻象以实现对人民的思想统治，并通过行使公共职能实施对人民的现实统治。封建国家用君权神授将其政权神圣化而迫使人民接受。西方民主制是从资本权力到政治权力的转化器，给资本支配的国家政权披上代表人民利益的合法性外衣。建立“人民当家作主”的国家政权的美好理想成为千古难题。中国特色社会主义用中国共产党领导下的“全过程民主”提供了解决这一千古难题的中国方案。其坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，通过一系列的制度环节形成人民的集体意志，进而将人民的集体意志转变为国家的法律与政策，再对其进行实践检验并不断改进，实行全过程监督。由此构筑人民民主政治新形态，用制度体系保证人民当家作主，不仅实现了真正的民主，而且具有推动社会发展的巨大制度优越性。

【关键词】 多党制选举民主 国家的阶级性 公共性 人民当家作主

作者简介：鲁品越（1949-），上海财经大学马克思主义学院资深教授、博士生导师，上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员，复旦大学中国研究院特邀研究员（上海200433）。

2020年中国决战脱贫攻坚的伟大胜利，用中国特色社会主义经济制度破解了人类经济领域的千古难题——如何消除绝对贫困。取得此伟大成就的一个原因则是中国特色社会主义政治制度，它通过“全过程民主”破解人类政治领域的千古难题——如何建立真正代表人民根本利益的国家权力。通过破解这两大千古难题，中国共产党及其领导下的中国人民为人类作出了伟大贡献。

一、剥削阶级国家权力的阶级性与政治制度的千古难题

使国家的公共权力代表广大人民意志和根本利益，是人类文明史上广大人民的美好梦想。正因如此，历史上几乎所有的剥削阶级执政者都声称其代表人民利益，以获取人民的信任。古罗马执政者声称以人民的名义行使权力，中国历代统治者也声称自己爱民如子。通过民选程序上台的执政者，更是声称自己代表全体人民的利益。但是事实与其所言完全相反，他们执掌的国家权力归根到底代表的是在社会经济基础中占据支配地位的剥削阶级集团的利益。如何实现人类在政治制度上的伟大理想，建立代表人民根本利益的国家政权？这是人类政治史上的千古难题。

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“习近平新时代中国特色社会主义思想方法论研究”（20&ZD003）的阶段性成果。

1. 剥削阶级国家权力的阶级性及其“公共性”幻象

一切剥削阶级国家根本不可能解决这个千古难题，这由其政权的阶级性所决定。自从人类社会出现了剩余劳动的争夺与占有，便形成了由不同地位的阶级组成的社会经济结构，此即作为生产关系总和的社会经济基础。而在社会经济基础中掌握关键资源、处于优势地位的剥削阶级，必然把自己的经济权力转化为政治权力，建立以有组织暴力为威慑力量的权力机构——国家，用以维护其经济地位与利益。由此产生的国家在其行使公共权力的过程中，必须得到经济基础中占支配地位的剥削阶级的支持才能生存，否则将会立刻失去经济支撑而垮台，因而绝不可能代表广大劳动人民的利益。恩格斯深刻地阐明：“由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的，由于它同时又是在这些阶级的冲突中产生的，所以，它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”^①列宁进一步指出：“国家这种强制人的特殊机构，只是在社会划分为阶级，即划分为这样一些集团，其中一些集团能够经常占有另一些集团的劳动的地方和时候，只是在人剥削人的地方，才产生出来的。”由此得到国家的定义：“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器。”^②

因此剥削阶级国家政权的深层的根本矛盾是统治阶级与被统治的人民大众的矛盾，它贯穿于全部施政过程中。然而统治者为了维护其权力，都竭力掩盖这一真相，声称自己代表全体国民的意志与利益，以使其政权具有“天经地义”的合法性，由此“建立一种‘秩序’来缓和阶级冲突，使这种压迫合法化、固定化”^③。为达此目的，其采取了下述两条途径，从而使国家的这一根本矛盾表现为表面现象层次的“公共性”与本质层次的阶级性之间的矛盾。

一是在意识形态上，制造代表全体国民的“超阶级国家”的精神幻象，实现对人民的精神统治。剥削阶级统治者总是声称其统治权力及其维护的社会秩序是上帝的旨意或合乎宇宙的理性法则，给其政权披上超阶级的神圣的“合法性外衣”，以蒙蔽民众接受其统治。国家政权的根本矛盾——统治者与被统治的人民的阶级矛盾，于是表现为“超阶级国家”的精神幻象与现实国家的阶级本质的矛盾。

二是在执政过程中，以行使公共事务职能为手段来建立维护统治阶级利益的社会政治经济秩序，实施对人民的现实统治。每个国家都面临必须应对的公共事务，如应对自然灾害，建设交通水利等公共设施，维护社会秩序，以及处理与别国关系，等等。处理这些公共事务是全体社会成员的共同需要（公共性），这成为国家“公共权力”之所以必须存在最重要的理由。然而建立怎样的社会秩序、制度和政策来处理这些公共事务，则各阶级立足于自身利益，形成不同政治主张，从而使“公共权力”具有了阶级性。剥削阶级必然争夺处理公共事务的“公共权力”，以建立符合剥削阶级意志的典章制度、法律政策，实施对人民的现实统治。行使公共事务职能是手段，而维护阶级统治、实现统治阶级利益、统治人民则是其目的。于是，国家政权的根本矛盾——统治者与被统治的人民大众的阶级矛盾，在现象层次就表现为人民大众对处理公共事务的要求（公共性）与统治集团利用公共事务来牟取其阶级利益（阶级性）的矛盾。例如，面临疫情灾害，政府必须进行防疫抗疫的公共事务。人民大众对这一公共事务的要求是维护每个人的健康权与生命权，这是“公共性”要求。而由资本支配的国家权力却将其公共事务视为谋求自身权力的手段，例如：为了满足资本扩张的需要故意淡化疫情，利用疫情来煽动社会对他国的仇恨情绪以实现其政治目的，甚至利用生产和分配

① 《马克思恩格斯文集》第4卷，北京：人民出版社，2009年，第191页。

② 《列宁全集》第37卷，北京：人民出版社，2017年，第65、68页。

③ 《列宁全集》第31卷，北京：人民出版社，2017年，第6页。

防疫抗疫物资来发国难财，这些都体现了国家的阶级性。

从历史事实来看，古代奴隶制与封建制国家统治者主张“君权神授”，将自己扮成凌驾在人民之上的神的化身，将其维护的等级制度当作天经地义的宇宙法则，由此制造人民对于其国家政权的合法性与神圣性的精神幻象，以实现对于人民的精神统治。进而利用国家履行公共服务职能（公共权力）来建立和巩固其等级制度，这种国家制度当然只是压迫人民的机器。作为现代西方民主制历史源头的古希腊“直接民主制”也同样如此，这是自由移民（来源于海盗和工商业奴隶主）建立的“城邦社会”与贵族寡头政权长期斗争和融合的产物，是贵族和奴隶主通过辩论、抽签与投票的方式运行的政治权力，从而是压迫奴隶与妇女的权力机器^①。这种民主制由于常常使国家政权处于无休止的争吵之中，而导致亡国的噩运，柏拉图、亚里士多德将这种民主制称为“变态政体”，认为其将导致极端的“暴民统治”^②。事实上，这种“民主制”已经作为失败的政体而被历史淘汰。

资本来到人间，“资本和市场”成为重组社会的组织方式，必然要打破建立在血缘关系与土地贵族所有制基础上的封建权力结构，以开拓资本扩张空间。为此新兴的资产阶级用理性主义揭露“君权神授”的迷信，而主张通过“国权民授”建立国家政权。资本主义民主制度由此诞生，“选举民主”成为国家权力神圣性的来源，声称由此产生的国家必然代表全民利益。然而事实上，这种单环节的“民主选举”只是一种“民主”幻象，其本质是将资本的经济权力转化为政治权力的机器。

2. 多党选举民主制根本缺陷：资本经济权力向政治权力的转化器与“单环节民主”

多党选举制一直被西方制度自诩为“自由”“民主”的制度。因为表面看来，它意味着全体人民按照自己的意志自由地投票选择，所以能够产生代表多数人民意志的国家政权。然而这只是表面的“自由民主”幻象。其至少有两方面的致命缺陷。

首先，从本质上说，多党竞争民主制使候选人必然是资本集团的代言人，而各政党通过获取“选票”将经济基础中的资本权力转化为国家政治权力。多党制度在法律上允许人们自由组织政党，但是在社会资源被资本占有、社会传媒被资本垄断、一切政党活动依靠金钱开路的现实环境下，依靠穷人政治献金生存的政党无法与实力雄厚的资本集团支持的资产阶级政党相匹敌，因此至多只能获取议会中少数席位而作为多党竞争中的陪衬，其政治主张永无实现之可能。唯有“大金主”（垄断资本）强力支持的政党及其推出的候选人，才有可能执掌国家政权。人民群众只能在这些候选人中进行选择，因此无论选举结果如何，当选者只可能是资本意志的代表者。

实际上，多党制本身并非民主的必然体现，而只是资本的竞争本性的必然产物：每个资本都力求将资本的经济权力转化为政治权力，为此必须拉帮结派，组织和经营各个政党，最后形成作为政治寡头的几个大党，其唯一职能就是将金主的钞票转化为民众的选票，充当资本的经济权力转化为政治权力的转化器。经济基础决定上层建筑，能够获取执政权的政党永远只能是在经济基础上处于支配地位的资本联盟。当今美国形成了代表石油、钢铁等传统产业资本集团（集中在中部“红区”）的共和党，以及代表金融资本集团（包括依靠金融市场而兴起的“数字产业资本”，集中在沿海“蓝区”）的民主党。由于大资本往往通过“两头投注”以求“旱涝保收”，导致各个政党所代表的资本集团相互交叉重叠而日益复杂，但说到底都代表资本意志，而非人民意志。德国学者米

^① 参见胡骏：《古希腊民主城邦制与西方民主宪政思想的萌芽》，《华东政法大学学报》2008年第5期；黄颂杰：《普罗太戈拉和古希腊民主政治》，《复旦学报》（社会科学版）1981年第1期；魏凤莲：《对近年来国内古希腊民主制研究的思考》，《史学月刊》2009年第9期。

^② 参见〔古希腊〕亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，北京：商务印书馆，1965年，第134页。

歇尔斯承认：多党制度中“任何政党组织都代表了一种建立在民主基础上的寡头化权力”^①。政党间的相互制衡并非人民意志对国家权力的制衡，而是资本集团之间相互制衡与政客们争夺政治利益的闹剧。而在此过程中，各个政党为了争夺选票，会蓄意挑起民众对立，撕裂社会，甚至引起社会动乱。自命为“民主灯塔”的美国选举乱象已经将多党制民主的丑恶面目显示在世界人民面前。

其次，从运行机制上说，脱离民主决策施政全过程，将“民主”限制在“民主选举”环节，不可能产生真正能够代表人民集体意志的政府。民主是复杂的过程：分散的人民意志要形成一致的集体意志，并且使集体意志能够得到统一执行与改进，按照人民的意志行使处理公共事务的公共权力，这本身需要复杂的全过程才能实现，投票表决只是这个复杂过程中的一个环节。“民主”一旦脱离复杂的全过程，仅通过投票“多数决原则”来体现，那么即便不受任何因素干扰，也不能产生真正代表大多数人意志的“集体意志”——这就是著名的“阿罗不可能定理”。阿罗证明：只要被需要表决的对象超过两个，每个人按照自己对表决对象的偏好次序（个体意志）进行投票，那么按照“多数决原则”得到的群体偏好次序（集体意志）必然自相矛盾——“A 既好于 B，B 也好于 A”。随着选民数量和待决事项的增加，奉行“多数决原则”的“程序民主”必将越来越远离实质民主^②。

人们对“阿罗不可能定理”会困惑不解：明明是根据民众选票决定结果，其结果为何不能代表多数人的意见？其实此乃必然，真正能够代表人民根本利益的民主决策绝非简单的投票表决，而应包括政策的形成、评估、实施、反馈和改进等复杂环节组成的“全过程”，民主必须体现在这“全过程”中，而不能仅仅体现于投票表决中。这是掩藏在“阿罗不可能定理”背后的深层社会机制^③。有人会说，用两党取代多党可以把多项偏好次序简化为对两党的偏好次序以避免“阿罗不可能原理”。但是这种简化必然导致个人对两党的偏好次序处于迷茫状态：人们在某些事项上支持 A 党，在另一些事项上支持 B 党。因此两党制无法避免“投票悖论”，无法产生出代表人民意志的群体选择结果。

以上是假定的“公正透明”的民主操作。现实的民主必然更加糟糕：处处充斥着资本操纵的黑手，再加上繁杂不合理、不公正的选举制度，导致只要有并不占多数的铁杆支持者就有可能当选。对美国的“选举人制度”进行精明的计算表明，只要取悦占美国人口 35% 到 40% 的铁杆支持者，以保证在“摇摆州”取得简单多数就能当选总统。于是不仅选举结果是借百姓之手将某些资本集团抬上国家权力圣坛，而且选举过程也是金钱政治、造谣抹黑、撕裂社会的过程。

如此糟糕的多党制选举却被西方思想家捧上神圣地位，被推崇为民主政治的唯一形式。在他们看来，民主不在于“人民当家作主”，不在于代表人民根本利益，而在于实行多党选举。熊彼特将

① [德] 罗伯特·米歇尔斯：《寡头统治铁律：现代民主制度中的政党社会学》，任军锋等译，天津：天津人民出版社，2003 年，第 351 页。

② 参见 [美] 肯尼斯·J·阿罗：《社会选择与个人价值》，丁建峰译，上海：上海人民出版社，2010 年。该定理源于 18 世纪法国思想家孔多赛提出的“投票悖论”。假设需要投诸表决的备选方案是 A、B、C 三项，而投票者有甲、乙、丙三人，他们对这三项方案的偏好排序分别是：甲 A>B>C，乙 B>C>A，丙 C>A>B。甲、乙两人的共识是 B 好于 C，按照少数服从多数原则而产生的群体意志是 B 好于 C；而乙、丙两人的共识是 C 好于 A，产生的群体意志是 C 好于 A。既然群体意志认为 B 好于 C（甲乙共识），而 C 好于 A（乙丙共识），按照递推原理，群体意志应当是认为 B 好于 A。于是得到了两个相互矛盾的群体意志：“A 好于 B”和“B 好于 A”。由此可见，按照“多数决”原则得到的结果是相互矛盾的。

③ 产生投票悖论的根本原因，是在方案 A、B、C 的形成过程中，没有形成最充分的共识，三者意见都各不相同。其排序相同的部分并非“共识”，而只是这些方案的偏好次序的数目限制，导致其间必然发生外在的、随机的选项“重合”，正像人们抽到同样的签牌一样。于是由此形成的悖论就不足为奇了。消除这个悖论的根本途径，是让投票者对投票方案进行充分讨论协商，形成了修订后的方案 A'、B'、C'，于是其形成的共识不再是随机的外在的选项“重合”，而是沟通后的内在共识，于是其偏好排序发生了改变。例如，变为三者完全一致：甲 A'>B'>C'，乙 A'>B'>C'，丙 A'>B'>C'；或者三者中某两人完全一致：甲 A'>B'>C'，乙 A'>B'>C'，丙 C'>B'>A'，投票悖论便在民主决策的全过程中得到消除。

民主定义为“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”^①。亨廷顿断言：“民主政治的核心程序是被统治的人民通过竞争性的选举来挑选领袖。”^②不采用“普选”就被判定为专制。而渴望民主政治的伟大战士马克思，曾一针见血地讥讽过这种对选举政治的迷狂：“1848年以来，在全欧洲大陆上流行着一种特殊的病症，即议会迷，染有这种病症的人就变成幻想世界的俘虏，失去一切理智，失去一切记忆，失去对外界世俗事物的一切理解。”^③这是何等深刻的洞见！

之所以会发生如此咄咄怪事，是因为多党选举制是资产阶级将资本的经济权力转化为政治权力的最佳途径：它既确保了由此产生的权力牢牢地掌握在资本的手中，又能使其披上民意合法性的外衣，同时也能充当平息资产阶级内部争夺政权的斗争的工具。一旦选举结束，所谓“民主”仪式也就随之结束，从而只是仪式性的“选举日民主”。被选上的统治者必然会按照“大金主”（垄断资本集团）的意志行使公共权力，作出符合这些资本集团的根本利益的各种决策。

当然，应当承认，现代“民主共和制和普选制同农奴制比较起来是一大进步”^④。资本权力之间通过争夺选票的竞争来作裁决，使各政党不得不迎合部分民众的利益诉求，客观上能增进民众某些方面的福利。但是我们必须清楚地看到，这丝毫不能证明由此产生的政权代表人民利益。那些有利于民生的政策主张只是资本为了获取政权而不得不付出的代价，其真正目的是通过由此获取的政治权力，得到远远超出这些代价的巨大资本利益。正如专门研究民主制度的美国学者乔万尼·萨托利承认的：“甚至由获胜的投票多数组成的人民也不真正行使权力。”^⑤而且，那些表面上有利于人民的政策主张，其长期效果往往是违背人民的根本利益的。例如，为了选票而不断加码的福利制度承诺，导致国家陷入债务危机乃至破产，其后果仍由人民承担。为此，西方学者们不得不承认，“多数民主模式是排他的、竞争性和对抗性的”，并不能代表全体人民的长远利益^⑥。

总之，尽管西方民主制较封建社会有巨大进步，其中含有的积极因素今天仍然值得我们批判地借鉴和吸收，但是不可能解决国家政权如何代表人民利益这个千古难题，其只能产生由资本权力转化而来、维护垄断资本利益的国家政权。

二、“三位一体”的新型国家：全过程民主的基石

解决人类政治史上的千古难题，建立代表人民根本利益的国家的重任，历史地落在无产阶级及其政党身上。中国共产党自成立以来，特别是1949年长期执政之后，一直在破解这个千古难题，建立了真正代表人民根本利益的国家政权的基本框架，这就是我国宪法规定的“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”。这是与剥削阶级国家完全不同质的新型国家。其“新”之所在，集中体现在“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”的“三位一体”，有着与剥削阶级国家的本质区别。

① [美] 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，北京：商务印书馆，1999年，第395-396页。

② [美] 塞缪尔·亨廷顿：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海：上海三联书店，1998年，第4页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第648页。

④ 《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社，2012年，第38页。

⑤ [美] 乔万尼·萨托利：《民主新论：当代论争》，冯克利、阎克文译，上海：上海人民出版社，2015年，第61-62页。

⑥ 参见 [美] 阿伦·利普哈特：《民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效》，陈崎译，北京：北京大学出版社，2006年，第2页。

1. 人民当家作主是人民民主的本质特征：人民从旧国家中的被统治者转变为新国家的主人翁

首先，这体现在将“人民当家作主”作为国家权力的合法性与神圣性的来源。剥削阶级国家将其政权的合法性归源于凌驾在人类社会之上的“上帝”与“天则”，这只是其国家权力的幻象，是对现实关系的颠倒：因为国家权力并非“上帝”或“天则”所赐，也不是由“天赋人权”的割让所产生，而是来自创造历史的人民。人民在生产物质财富与精神财富的同时，也生产出以这些财富为载体的人与人的社会关系，由此生成一切权力的物质基础。统治者占有人民创造的这种物质基础以作为实施自己意志的工具，才形成了其手中的国家权力，并用这种权力反过来压迫人民。而社会主义新型国家则将这种被颠倒的关系再颠倒回来。毛泽东说过：“这个上帝不是别人，就是全中国的人民大众。”^①共产党人把人民作为“上帝”，将国家权力归还到创造权力的人民手中，将“人民当家作主”作为人民民主的本质特征，将为人民服务作为最神圣的事业，将人民性作为国家权力的合法性和神圣性的来源。

其次，表现在国家权力的公共职能上。剥削阶级国家利用履行公共职能的机会来实现其阶级统治的目的。而新型国家则实行“人民当家作主”，按照人民的意志履行公共职能，建立符合人民根本利益的社会结构与法律政策。正如习近平总书记所指出：“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。我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。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。”^②

2. 党的领导是人民民主的根本保证：党领导人民行使当家作主的权利

“人民当家作主”不是空洞的口号，而是现实的政治实践过程。这个过程绝不是每个社会成员都行使“公共权力”的无序过程，因为那只会导致全社会极度混乱，进而导致群雄争霸主宰人民，使“人民当家作主”走向反面。这个过程也不可能通过人民组成多个政党争夺政权来实现，因为如上所述，这必将导致掌握社会资源的“各路诸侯”通过各个政党争夺人民的选票而掌握公共权力，最后建立的必然是少数人统治多数人的国家。因此，能够实现人民当家作主的唯一途径，就是通过真正扎根于人民、与人民保持血肉联系的政党来领导人民实现当家作主。在中国，这样的政党正是中国共产党。中国共产党是由工人阶级和广大劳动人民的先进分子组成的政党，以劳动人民的根本利益作为自己奋斗的唯一目的，此外不谋取任何其他特殊利益。因此必须由党领导人民行使当家作主的权利。离开党的领导，人民群众将会成为一盘散沙，社会将陷入无序混乱，所谓“当家作主”必然沦为空谈，最后只会导致剥削阶级恢复对人民的统治。因此，“中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”^③。那种把“党的领导”与“人民当家作主”对立起来的观点是幼稚的形而上学的观点，因为它割裂了党与人民的血肉联系，不理解党领导人民的过程正是党领导人民行使当家作主的权利的过程。

3. 全面依法治国是人民民主的基本方式

剥削阶级国家的法律制度说到底是为了建立有利于剥削阶级根本利益的社会秩序，为此将其法律披上凌驾于人民之上的“神喻”或“天则”的光环，主张人类服从法律如同万物服从上帝与天

^① 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1102页。

^② 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》，北京：人民出版社，2017年，第35-36页。

^③ 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》，北京：人民出版社，2017年，第20页。

则。马克思主义揭开了蒙在这种“法律”上的神秘面纱，指出其被奉为“天则”的法律本身是社会关系的产物，贯穿着剥削阶级意志。而新型的人民民主国家则将“党领导人民当家作主”的过程制度化，使党的领导活动、政府的施政行为与人民行使当家作主权利的行为有章可循、有法可依。党领导人民通过民主程序制定法律。而法律一旦制定，就因其符合人民根本利益而具有了神圣性，包括党和政府与全体人民在内的一切社会组织与社会成员都必须遵循，都要在法律规定的范围内进行其社会活动。

上述三个方面构成统一整体，为破解国家政权上的千古难题奠定了基础。习近平深刻地指出：“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。”^①这种“三位一体”的辩证统一，鲜活地体现了唯物辩证法和历史唯物主义方法论，是对马克思主义的伟大发展。

三、全过程民主：用制度体系保证人民当家作主

而要实现“党的领导、人民当家作主和依法治国”三者的统一，必须建立一整套制度体系以实现“用制度体系保证人民当家作主”^②——这正是“全过程民主”。习近平指出：“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。”^③“全过程民主”突破了“选举民主”的神话，使“中国的民主不仅仅表现在政治选举上，还体现在经济、文化、社会方方面面”^④，开拓了人类制度的新境界，创造了人类民主制度新形态。

马克思指出：“在民主制中，任何一个环节都不具有与它本身的意义不同的意义。每一个环节实际上都只是整体人民的环节。”^⑤坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的人民民主制度必须通过一系列环节来实现，由此构成“全过程民主”制度体系。从总体上说，民主的“全过程”包括三大过程：一是通过民主协商形成人民的集体意志，并且将人民的意志确定为法律和政策的过程；二是在人民的民主参与下，政府部门执行、实施和改进这些法律和政策的过程；三是对上述民主决策和政策执行进行民主监督的过程。这三大过程必须通过下述一系列环节来实现，其中主要环节及其破解的难题可大致概括如下。

第一环节，通过党的基层组织制度，建立党和人民的血肉联系。党的基层组织牢牢扎根于全社会每一细胞之中，使全体党员时刻不忘初心、牢记使命，建立起党和人民群众的命运共同体。从“三湾改编”开始至今，我们党始终坚持“支部建在连上”的组织原则，形成“纵向到底、横向到边”的严密组织体系，成功地破解执政者与群众相脱离、相对立的治理难题。资产阶级政党不可能建立与人民群众的血肉联系，因为其“深耕选区”的目的仅为了获取选票，一旦当选则服务于“金主”。只有奉行“以人民为中心”、不忘初心的中国共产党才会真正扎根于基层人民群众，形成

① 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》，北京：人民出版社，2017年，第36页。

② 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》，北京：人民出版社，2017年，第36页。

③ 《习近平：中国的民主是一种全过程的民主》，http://www.xinhuanet.com/2019-11/03/c_1125186412.htm。

④ 韩震：《全过程民主制度保证了中国道路的成功》，《社会主义论坛》2019年第12期。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，2002年，第39页。

党和人民密切联系的命运共同体。

第二环节，通过党领导下的基层民主和群众路线来发挥基层自治功能，克服代表人民利益的政府权力与“乡土势力”之间矛盾的治理难题。中国社会具有按村规民约进行基层自治的传统，这对维系泱泱大国的社会稳定至关重要。但其会形成“乡绅权势”把控乡间的局面，形成治理难题。党的领导与群众路线相结合，可以成功地防止这种情形的发生。通过强化党的基层组织建设，走群众路线，倾听群众呼声，发挥群众参加基层自治的积极性，在国家法制范围内充分发挥和鼓励基层自治功能，“着力推动基层群众自治组织的性质复归和功能复位”^①。由此形成党和群众的强有力的监督，严惩乡村宗族势力和村霸势力违背国家政策法制、欺压基层民众的行为，这就使基层自治单位能够代表基层民众的利益和意志，实现基层单位人民当家作主。

第三环节，通过民主集中制形成党的统一意志，破解如何将个人意志统一为集体意志的治理难题。每个社会成员都会有其个人意志，必须把不同的个人意志集中为统一的集体意志。否则要么陷入群龙无首的混乱局面而导致解体，要么陷入领导者个人专断独裁而导致民怨。我们党解决这一难题的法宝是“民主集中制”。习近平强调：“民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度，是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志。”^②其具体内容是“民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”^③。所谓“民主基础上的集中”，即“自下而上”充分收集和了解广大基层党员和群众的诉求，发动广大群众提出各种意见建议，力求最大限度地掌握和吸收民意。所谓“集中指导下的民主”，即“自上而下”将上级机关形成的初步意见，按照民主程序下发下级充分讨论，提出修改建议。如此反复多次，最后投票表决通过相关决议。这既避免党组织“一把手”在决策时搞“一言堂”，又避免陷入没有结果的无休止的争吵议论。

第四环节，共产党领导下的多党合作制度与政治协商制度，破解社会各界意见冲突的难题，形成代表全体人民总体利益的共同意志。人民既是整体，又包括不同的阶层、界别、民族、职业等；既有共同利益，又有不同利益诉求。如何既代表绝大多数人民的根本利益，又兼顾少数人利益，一直是民主政治的难题。在西方民主模式中，这些矛盾是通过以实力为基础的各派力量之间的争吵、博弈与抗争来实现的。其结果必然是处于优势地位的资本力量获胜，广大人民必然处于被压迫被剥削的地位，社会也因此而被撕裂。而共产党领导下的多党合作与政治协商制度，通过协商民主成功地破解这一难题开辟了道路。习近平指出：社会主义协商民主是“中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式”，“具有深厚的文化基础、理论基础、实践基础、制度基础”^④。代表各个阶层界别的民主党派和无党派人士充分表达自己的意见，而中国共产党则根据扎根于基层和民主集中制形成的集体意见，来领导与协调各民主党派的意见。重大政府决策事前必须进行充分调研，举办覆盖面广的听证会、协商会；完善民主协商平台和载体，注重运用网络信息化手段，增强民意感知力，让更多社会阶层的群众参与民主协商。经过这一系列民主决策过程，将各方意见包容统一于中国人民的根本利益之中，从而达到最大程度地代表全中国人民的利益。

第五环节，通过“顶层设计”和“问计于民”的统一，作出充分集中体现民意与民智的科学决策。党和政府在决策过程中，由党和政府提出决策需求，向人民开门问策，通过专家咨询、智库研

① 李慧风、郁建兴：《基层政府治理改革与发展逻辑》，《马克思主义与现实》2014年第1期。

② 《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》，《人民日报》2018年12月27日。

③ 《中国共产党章程》，北京：中国法制出版社，2018年，第20页。

④ 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》，北京：人民出版社，2014年，第15页。

究、群众献策、网络征集意见等各种民主形式，充分听取民意、集中民智，使尽可能多的民众参与决策过程。《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》的制定过程是其典型案例。习近平指出：“这次建议稿起草的一个重要特点是坚持发扬民主、开门问策、集思广益。我就‘十四五’规划编制明确提出一系列要求，强调要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式为‘十四五’规划建言献策。”^①为此习近平先后主持召开各种性质的座谈会，当面听取各方面的意见和建议，而且有关方面还从网上征求的100多万条意见中整理出1000余条建议，对所有建议与意见逐条分析，能吸收的尽量吸收。这是我国民主制度的生动实践与光辉案例。

第六环节，通过人民代表大会的根本政治制度将党的意志转化为国家法律。“法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”^②通过上述环节形成的、代表人民根本利益的党的意志，必须转化为国家的法律，才能形成国家权力。将执政党的意志转化为国家法律乃是破解民主政治难题的关键环节。西方政党通过政党博弈来完成这一环节，各党派为了维护其所代表的资本利益进行无休止的党争，造成一系列政治闹剧，人民利益成为党争的牺牲品。我国确定人民代表大会制度作为国家的根本政治制度，成功地开辟了解决这个难题的道路。由前述过程形成的党的意志，通过各种决定、议案和建议等形式，交给人民代表审议，广泛征求代表意见，最终通过民主表决形成法律。

第七环节，政策实施过程的反复检验、反馈与改进，使党和政府的各项决策在实践中日益精准地代表人民利益。通过上述过程形成的代表人民根本利益的法律与政策，能否达到预想的目的，还需要实践检验。在西式民主政治中，由于各项政策往往代表特殊资本集团的利益，导致决策效率低下。例如，美国每年数万人死于枪击案的血泊之中，但是历经数十年政党恶斗，这个问题始终无解。而中国党和政府的政策一旦推出，就遵循“从群众中来，到群众中去”的总体程序路径，交给群众实践不断检验和反馈，根据反馈意见实行改进和完善，实现“试错优化”后再行推广，在推广中继续改进与调整，使其日益精准地服务于人民。因此，“中国的政治制度具有强大的政策动员能力，从而促成政策的及时变化”^③。这只有在时刻以人民为中心的中国共产党的强有力领导下才有可能。这既能迅速解决当下面临的迫切问题，又能立足社会发展长远战略进行长期规划，这是以获取选票为核心的西式民主制度望尘莫及的。

第八环节，建立“不忘初心、牢记使命”的制度，建立党内党外的权力监督体系，构筑“不敢腐、不能腐、不想腐”的制度铁笼，破解反腐难题。对权力进行广泛的监督，是实现人民当家作主的重要表现。西式民主制不可能真正解决这一难题。虽然其各政党之间的确相互监督，但其往往沦为各方争夺政权的政党恶斗，其结果导致真相与谣言相混、清廉与腐败不辨的乌龙阵，进而引发民众分裂，结果反而形成对腐败现象的掩盖与保护。而政治献金制度、议会游说制度等则使腐败行为合法化、制度化。中国共产党在长期执政的过程中，形成了一整套党内外监督制度。特别是党的十八大之后，进一步健全完善了各级巡视制度、检察机关内部的回避制度和内部监督制度、人民群众举报监督制度等，初步建立了“不敢腐、不能腐、不想腐”的标本兼治的制度体系，有效地确保了党和政府的各项权力掌握在代表人民利益的各级干部手里，为社会主义民主政治建立了坚强防线。

① 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。

② 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第6页。

③ 郑永年：《中国改革路线图》，北京：东方出版社，2016年，第171页。

第九环节，坚持人民民主专政，保卫人民民主政权的政法系统是人民民主全过程的重要环节。我国新型民主制度必然会遭遇境内外敌对势力的疯狂敌视。为了代表人民根本利益，对此必须进行伟大斗争，对妄图颠覆我国国家政权的敌对分子实施人民民主专政。我国已经通过法治建设，将人民民主专政从政治运动的方式转变为严格的全面依法治国的方式。《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》《反分裂国家法》等正是这种国家职能和人民意志的体现。

以上各环节只是对全过程民主的粗线条概述。“全过程的民主意味着民主的所有环节一个都不能少”，从制度上和实际运行上保证民主要体现在从选举到决策、管理、监督的全过程，实现全链条化^①。由此“扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”^②。民主选举与投票表决广泛地存在于以上各个环节之中，而不仅仅是“选举日”投票。由此构成人民当家作主的全过程民主制度体系，用这一制度体系来实现人民当家作主。这是中国共产党领导中国人民对人类制度文明的伟大创造，破解了人类政治制度史上的千古难题。

四、全过程民主制度体系的优越性：人类社会治理体系的新创造

在拥有 14 亿人口的大国土地上，中国实现了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹，消灭绝对贫困实现全面小康，经受突如其来的世界性疫情的严峻考验，在把人民生命健康放在首位的前提下取得疫情防控和经济社会发展双胜利，等等。这一系列铁的事实证明中国新型民主制度具有巨大优越性。这种优越性当然首先表现在用制度体系保证人民当家作主这个主功能上。对此前文已专门讨论，兹不重复。此外，全过程民主的运行过程本身还具有一系列重要功能，使我国人民在行使民主权利实现民族复兴的过程中，也全方位塑造自己，塑造中国社会。

全过程民主是淬炼各级干部的“民主大熔炉”。全过程民主的各个环节的实践，要求各级干部克服官僚主义，深入基层一线，经受艰难困苦的考验，全面充分地体察民情民意，凝聚民心民力。这不仅为决策提供实践依据，而且能筑牢干部与群众的血肉联系。各级干部在这个过程中加深对群众的思想感情，使我们党永远与人民群众血肉相连，与人民共谋社会发展。同时接受人民监督，其中的不合格者将被淘汰出局。

全过程民主是提升人民素质的“民主大学校”。人民群众参与全过程民主的过程就是自我学习和相互学习，从而提高自身素质的过程。它使人民群众理解社会治理面临的问题，了解参政议政程序，知晓民主政治规则，遵循表达个人意志、与他人交流政见的途径与方式。从而学会依法守法，提高自己的政治素质与法治素质，为全面依法治国提供国民素质基础。

全过程民主是激发民智、问计于民的“民主大论坛”。问计于民能够激发民智，采纳吸收人民智慧，并且能够由此发现与培育人民群众中的各类人才。而群众通过参与决策献计，更加深入地理解党和政府的各项决策的目标与根据，从而更自觉地执行决策，在执行过程中发现新问题，提出新建议，在提高各级政府治理水平与治理能力的同时，也提高人民群众的参政能力。

全过程民主是构筑和谐社会的“民主大家庭”。在党的领导下，引导人民群众参与决策的过程，能够及时发现各个阶层、界别、民族、群体之间的社会分歧与矛盾，从而能够及时通过民主协商过程，通过合法途径找到化解矛盾和解决问题的路径，在共同目标的引领下，形成与凝聚共识，从而

^① 参见辛向阳：《人民民主是全过程的民主》，《光明日报》2020年5月29日。

^② 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》，北京：人民出版社，2017年，第37页。

创造稳定和谐的社会生活环境，保持社会稳定。这是中国能够创造社会长期稳定的奇迹的原因之一。

以上“大熔炉”“大学校”“大论坛”“大家庭”合在一起，将整个中华民族塑造成个人意志与国家意志相统一，为实现民族复兴与人民幸福的中国梦而奋斗的有机整体，从而具有巨大的全民性的组织动员能力。这就使民主决策过程成为组织动员全民族为共同目标而奋斗的过程。在资本主义民主制度下，个人自由受到两大外在因素制约：一是资本掌控的货币体系，每个人的自由的社会活动范围受到其拥有的货币数量的限制；二是受到凌驾在个人与社会之上、由被奉为“天则”的“普世价值”所制定的法律条文的约束，而这些所谓“天则”实质上乃是资本意志的体现，只不过披上了超人类、超社会的理性外衣。而我国全过程民主，作为党领导人民当家作主的制度体系，则通过“自上而下”“自下而上”的反复循环沟通，最大程度地凝聚社会共识，形成了凝聚绝大多数人民意志的集体意志，从而使个人意志与国家集体意志达到最大程度的内在统一。由这种统一所形成的社会法规秩序，受到绝大多数人民的理解与支持。这就使我国的全过程民主的运行过程对全体人民具有巨大的号召力，具有强大的内在的组织动员能力。我国正是靠着这个强大的组织动员力，将14亿人民组织成为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗的巨大力量。

与长达数百年的西式民主相比，中国的全过程民主的探索、建立与推行只有几十年的时间，还有许多需要解决的难题，是一种正在成长过程中的新型民主制度。上述种种优越性还有待在实践中进一步发挥，使潜在优势转化为现实优势。面对这些优势，一些反华力量感到极其恐慌，疯狂地无理性、无底线地诬蔑抹黑。但是一些具有理性头脑的进步的西方学者，却能够面对西方选举政治的种种乱象，看到中国当代民主制度的优越性。例如，有学者提出了用“协商民主理论”（deliberative democracy theory）改进西方民主的设想^①。这一事实显示了中国民主制度的强大生命力与世界影响力。随着历史的发展，人类的国家治理史上的这一新型民主制度必将日臻完善，人民当家作主的伟大愿景，必将在实践过程中日益充分地得到实现。

参考文献：

[1] 魏凤莲：《对近年来国内古希腊民主制研究的思考》，《史学月刊》2009年第9期。

[2] 李传兵：《社会主义协商民主的制度逻辑与路径选择——兼析中西方协商民主的制度差异》，《马克思主义研究》2019年第6期。

[3] 韩震：《全过程民主制度保证了中国道路的成功》，《社会主义论坛》2019年第12期。

[4] 李慎明：《关于民主与普世民主的相关思考》，《马克思主义研究》2009年第6期。

[5] [美] 阿伦·利普哈特：《民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效》，陈崎译，北京：北京大学出版社，2006年。

（编辑：黄华德）

^① 参见高奇琦、杜欢：《智能文明与全过程民主的发展：国家治理现代化的新命题》，《社会科学》2020年第5期。