

全过程人民民主的本质特征和理论内涵

李林 | 中国社会科学院学部委员，法学研究所研究员



2019年11月习近平总书记在上海考察时说：“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”。这在我们党的历史上首次创造性地提出了“全过程民主”的重要概念。在“七一”重要讲话中，习近平总书记进一步提出，我们党“坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，站稳人民立场，贯彻党的群众路线，尊重人民首创精神，践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。正是基于对近代以来中华民族为实现人民民主长期奋斗的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的深刻把握，基于对推进马克思主义民主理论中国化时代化的理性认知，基于对不断拓展中国特色社会主义民主政治发展道路、发展中国特色社会主义民主理论体系、丰富人民民主实现形式等重大民主问题的深刻理解和战略把握，习近平总书记高屋建瓴提出“全过程人民民主”理论。

全过程人民民主理论，是习近平总书记关于中国特色社会主义民主的最新提炼和高度概括，科学揭示了中国特色社会主义民主的深刻

内涵、时代特征和政治优势，具有重要的理论价值和实践意义，标志着我们党对人类政治文明发展规律、社会主义民主政治建设规律的认识达到了一个新高度。习近平总书记创造性提出的全过程人民民主理论，是推进马克思主义民主理论中国化的最新成果，是超越西方民主流派，符合中国国情，彰显中国之治，具有中国特色、中国风格、中国气派的民主政治理论，是新时代坚持和发展中国特色社会主义根本政治制度、基本政治制度和各方面民主制度的理论指导和实践遵循，是保障人民当家作主，让人民享有更加充分、更加全面、更加丰富的民主权利，拥有更多的获得感、幸福感和民主感的科学理论，是引领全面建设社会主义现代化国家、实现民族复兴中国梦的理论旗帜。

对于“全过程人民民主”这个新论断新概念新理论，我们不能望文生义、简单表浅地进行字义解释，而应当把它放在习近平新时代中国特色社会主义思想的科学理论体系中，放在坚持和加强党的全面领导，坚持和发展中国特色社会主义民主政治，推进全面依法治国和国家治理现代化，开启全面建设社会主义现代化

国家新征程的时代背景和战略全局中,把握其本质特征,阐释其丰富内涵,理解其核心要义,认识其重大意义。

第一,从民主的理论发展来看,全过程人民民主是中国共产党始终坚持为民族谋复兴、为人民谋幸福,不断推动马克思主义民主理论中国化的最新成果。人民民主是中国共产党始终高举的旗帜。中国共产党一经诞生,就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴确立为自己的初心使命,以实现和发展人民民主为己任。习近平总书记指出:“我们党自成立之日起就致力于建设人民当家作主的新社会,提出了关于未来国家制度的主张,并领导人民为之进行斗争。”我们党坚持把马克思主义民主理论同中国革命、建设、改革的具体实践相结合,用中国化的马克思主义民主理论指导创立和发展中国特色人民民主制度,建设中国特色社会主义民主政治,支持和实现人民当家作主。毛泽东指出,没有广大人民的民主,就没有人民当家作主。邓小平深刻指出,建设社会主义的现代化,必须发展社会主义民主,充分调动亿万人民的积极性和主动性,切实保障人民当家作主。江泽民强调指出,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是社会主义现代化建设的重要目标。胡锦涛提出,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视中国特色社会主义民主政治建设,在坚持和发展中国特色社会主义、推进国家治理体系和治理能力现代化的伟大实践中,不断拓展中国特色社会主义民主道路,努力完善中国特色社会主义民主制度体系,创造性地提出全过程人民民主理论,实现了马克思主义民主理论的新飞跃,推动了中国特色社会主义民主理论的新发展。

第二,从民主的本质特征来看,全过程人民民主坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚定不移走中国特色社会主义政

治发展道路,是一切为了人民、依靠人民、造福人民、保障人民当家作主的民主。我国民主是中国特色社会主义的人民当家作主的人民民主。在中国共产党领导下实行最普遍最真实最管用的民主,切实保证亿万人民当家作主,真正成为国家、社会的主人和自己命运的主宰,是中国特色社会主义民主的内在要求和本质特征。把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来,是中国特色社会主义政治和法治发展道路的核心要义,是我国社会主义民主和法治建设的宝贵经验。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是坚持和发展人民民主最根本的保证。习近平总书记指出,中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民,始终与人民休戚与共、生死相依。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。坚持党的领导,就是支持和保证人民实现当家作主。人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化,就没有中华民族伟大复兴。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是实现人民民主的根本法治保障。坚持和发展全过程人民民主,推进社会主义民主制度化、法律化,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,保证党和国家长治久安,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。

坚持和发展全过程人民民主,必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。道路决定命运,方向决定前途。事实充分证明,中国特色社会主义民主政治具有强大生命力,中国特色社会主义政治发展道路是符合中国国情、保证人民当家作主的正确道路。习近平总书记强调指出,在前进道路上,我们要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,继续推进社会主义民主政治建设,以保证人民当家作主为根本,以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,扩大社会主义民主,发展社会主义政

治文明。我们要不断加强人民当家作主的制度保障，加快推进国家治理体系和治理能力现代化，充分调动人民的积极性、主动性、创造性，更加切实、更有成效地实施人民民主。

第三，从民主的主体来看，全过程人民民主追求人民至上的崇高价值，秉持人民主权的根本原则，始终坚持以人民为中心、以人民为主体，保证人民当家作主，是全体人民平等普遍真实享有的民主。列宁指出：“民主是大多数人的统治”^①，是人民的统治。民主在本质上只能是在政治上、经济上和思想上占统治地位的阶级掌握和享有的。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，人民是国家和社会的主人，国家的一切权力属于人民。毛泽东指出：“我们的这个社会主义的民主是任何资产阶级国家所不可能有的最广大的民主。”中国特色社会主义民主，是工人阶级和其他劳动人民当家作主的民主，是社会成员中绝大多数人共同享有的民主，是中国共产党领导、组织人民群众共同参加管理和实施监督的民主，是为了实现劳动解放、社会解放、人类解放的民主。在我国，只有社会主义民主才能从根本上保证人民至上、人民主权、人民意志的真正实现，才能真正做到国家制度、法律制度和人民权利的统一，真正实现人民在国家政治生活和社会生活全过程、各方面的当家作主。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、全覆盖的民主。坚持和发展全过程人民民主，就是要维护社会公平正义，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕，用制度体系保证人民当家作主，不断满足人民对美好生活的向往。

第四，从民主的内容来看，全过程人民民主是保证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，巩固和发展生动活泼、安定团结政治局面的民主。毛泽东早就说过：“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。”^②在当今中国，人民依法不仅享有广泛真实的政治民主权利，而且享有广泛真实的经济民主、文化民主和社会民主权利，并承担相应的法定义务。国家不仅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，而且加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和基本自由，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。坚持和发展全过程人民民主，要进一步创新民主理论，增扩民主权利，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，激发民主活力，从各层次各领域各方面扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全、更有效率的人民民主。要以依法保障人民根本权益为出发点和落脚点，切实保证国家的一切权力属于人民，扩大和发展人民民主，保证人民当家作主，切实保证人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务和社会事务，管理经济和文化事业。习近平总书记明确提出：“我们要随时随刻倾听人民呼声、回应人民期待，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会公平正义，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，使发展成果更多更公平惠及全体人民，在经济社会不断发展的基础上，朝着共同富裕方向稳步前进。”^③

第五，从民主的制度形态来看，全过程人民民主是对中国特色社会主义民主制度体系的高度凝练总结，集中体现了我国社会主义民主的制度优势。恩格斯说：“民主是什么呢？它必须具备一定的意义，否则它就不能存在。因此全部问题在于确定民主的真正意义。”^④马克思主义民主观深刻指出，“民主是国家形式，是国家形态的一种。”^⑤“民主制是作为类概念的国家制度。”^⑥我国宪法规定，社会主义制度是中华人民共和国

的根本制度。依照宪法和法律构建的中国特色社会主义制度体系，既是人民民主存在的制度形态和制度载体，也是人民民主运行的制度轨道和制度保障。尤其是，我国实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体，实行人民代表大会制度的政体，实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，实行民族区域自治制度，实行基层群众自治制度。这些根本和基本政治制度，是人民民主制度化、宪法化的集中体现，具有鲜明的中国特色。这样一套制度安排，能够有效保证人民享有更加广泛、更加充实的权利和自由，保证人民广泛参加国家治理和社会治理；能够有效调节国家政治关系，发展充满活力的政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系，增强民族凝聚力，形成安定团结的政治局面；能够集中力量办大事，有效促进社会生产力解放和发展，促进现代化建设各项事业，促进人民生活质量和水平不断提高；能够有效维护国家独立自主，有力维护国家主权、安全、发展利益，维护中国人民和中华民族的福祉。

坚持和发展全过程人民民主，必须紧紧围绕推进国家治理体系现代化和法治体系建设总目标，毫不动摇地走中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民当家作主制度体系，使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造，把我国民主制度优势更好转化为人民当家作主实践效能，确保人民把国家和民族的前途命运牢牢掌握在自己手中。

第六，从民主的范畴和运行来看，全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖、各环节的民主。全过程民主涵盖了党内民主与人民民主、直接民主与间接民主、选举民主与协商民主、基层自治民主与国家政治民主、政治民主与经济民主、军事民主与文化民主、传统民主与网络民主、国内民主与国际关系民主化等各个领域，是学习借鉴人类政治文明有益经验，符合中国国情和实际，具有普遍平等、真实高效、务实管用、

一以贯之、不断发展等显著优势和实践特征的人民民主。习近平总书记指出，“人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。”全过程人民民主不仅存在于民主参与、民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的全过程，而且运行于民主执政、民主立法、民主行政、民主监察、民主司法、民主守法、民主治理、民主自治的全链条。

全过程人民民主理论一个原创性的重要贡献，就是在坚持把选举民主与协商民主紧密结合起来的基础上，更加强调新时代协商民主的中国特色和制度优势。习近平总书记指出，我们要全面认识社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势这一重大判断。中国共产党领导人民实行人民民主，就是保证和支持人民当家作主。保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须落实到国家政治生活和社会生活之中，保证人民依法有效行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。协商民主深深嵌入了中国社会主义民主政治全过程。中国社会主义协商民主，既坚持了中国共产党的领导，又发挥了各方面的积极作用；既坚持了人民主体地位，又贯彻了民主集中制的领导制度和组织原则；既坚持了人民民主的原则，又贯彻了团结和谐的要求。所以说，中国社会主义协商民主丰富了民主的形式、拓展了民主的渠道、加深了民主的内涵。在我国，人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是中国社会主义民主的两种重要形式。这两种民主形式不是相互替代、相互否定的，而是相互

补充、相得益彰的，它们共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。

第七，从民主的实现方式来看，全过程人民民主是中国人民在实践中发明创造的一整套行得通、有生命力、有效率、真管用的民主。民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。邓小平指出：资本主义社会讲的民主是资产阶级的民主，实际上是垄断资本的民主，无非是多党竞选、三权鼎立、两院制。我们的制度是共产党领导下的人民民主制度。这种制度“有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，一做出决议，就立即执行，不受牵扯。我们说搞经济体制改革全国就能立即执行……没有那么多相互牵扯，议而不决，决而不行。就这个范围来说，我们的效率是高的，我讲的是总的效率。这方面是我们的优势，我们要保持这个优势，保证社会主义的优越性。”^⑦习近平总书记指出：“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。”社会主义民主不仅需要完整的制度程序，而且需要完整的参与实践。人民当家作主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来，具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来。

第八，从民主的评价标准来看，全过程人民民主坚持从本国的国情和实际出发，由本国人民对其民主的好坏优劣作出评价。民主的评价标准问题，是一个根本问题、原则问题。因为如果按照西方国家的民主理论及其评价标准，任由西方少数人对我国民主政治指手画脚，只要我国坚持中国共产党领导、坚持人民民主专政、坚持社会主义道路、坚持马克思主义意识形态，无论我们在民主政治方面作出多大成就、取得多少成绩，都会被认为是“糟得很”“坏得很”，被给以负面评价。因此，把握

全过程人民民主的深刻内涵，必须在民主评价标准问题上正本清源，始终坚持只能由本国人民作出评价的根本立场。习近平总书记深刻指出：“一个国家民主不民主，要由这个国家的人民来评判，而不能由少数人说了算！”具体来讲，评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督。归根结底，评价民主的标准就是要看本国人民支持不支持、满意不满意、答应不答应。经过长期努力，我们党领导人民在解决这些重点问题上都取得了决定性进展，证明了全过程人民民主不仅是个新事物也是个好事物，不仅广泛真实而且高效管用，是中国人民充分认可、真正享有、大力支持的民主政治制度，具有显著的制度优势、强大的生命力和光明的发展前景。

-
- ① 列宁：《立宪民主党和土地问题》，《列宁全集》第18卷，人民出版社1959年版，第273页。
 - ② 毛泽东：《会见中外记者西北参观团的讲话》，《毛泽东文集》第3卷，人民出版社1996年版，第169—170页。
 - ③ 习近平：《在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》（2013年3月17日），中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2014年版，第236页。
 - ④ 恩格斯：《英国状况 十八世纪》《马克思恩格斯全集》第7卷，人民出版社1959年版，第304页。
 - ⑤ 列宁：《国家与革命》，《列宁专题文集选集》（论社会主义），人民出版社2009年版，第40页。
 - ⑥ 马克思：《黑格尔法哲学批判》，《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第280页。
 - ⑦ 邓小平：《改革的步子要加快》，《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第240页。

（责任编辑：杨婷）