

# 全过程人民民主的发展机理研究

商红日

(上海师范大学 哲学与法政学院, 上海 200234)

**摘要:** 全过程人民民主是对中国民主政治性质、特点和优势的新概括。在全面建设社会主义现代化国家新征程上, 发展全过程人民民主成为一项重大理论与实践课题。理解发展全过程人民民主问题, 不能脱离当代中国政治过程这一本体, 尤其应注重中国政治过程中的重大政治关系。基于中国共产党与人民的关系、人民与国家的关系、人民与发展的关系, 全过程人民民主的发展机理能够得到更加深入的认识。这三大政治关系分别揭示全过程人民民主的三重发展机理。其一, 人民的社会存在的多样性不断为人民民主事务注入活力、形成需求、产生动力, 人民从而将存在于人民民主全过程中。其二, 人民进入国家, 为发展全过程人民民主提供了社会主义国家自我发展完善的基础。其三, 人民与发展的关系不断孕育、激发全过程人民民主的生机和活力。

**关键词:** 社会主义民主政治; 政治过程; 政治关系; 全过程人民民主; 发展机理

**中图分类号:** D621   **文献标识码:** A   **文章编号:** 2096-3378 (2021) 05-0027-07

全过程人民民主是对中国民主政治性质、特点和优势的新概括。这一新概括进一步强调了社会主义民主的真实性、广泛性和有效性特质。2014年9月21日, 习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中指出: “协商民主深深嵌入了中国社会主义民主政治全过程。”<sup>[1]</sup> 习近平阐释道: “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。”人民不仅要在“选举时有投票的权利”, 也要在日常政治生活中“有持续参与的权利”<sup>[1] 292</sup>。2019年11月2日, 习近平在上海市长宁区虹桥街道古北市民中心考察调研时强调, 我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路, 首次完整提出“人民民主是一种全过程的民主”的论断<sup>[2]</sup>。2021年7月1日, 习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上再次提出了“发展全过程人民民主”的要求<sup>[3]</sup>。

在全面建设社会主义现代化国家新征程上, 发展全过程人民民主成为一项重大理论与实践课题, 需要展开深入的理论和实践探索。学界已经开始广泛地探讨全过程人民民主的一些理论和实践问题, 诸如从政治文明的高度定位全过程人民民主, 认为它是人类政治文明的新探索<sup>[4]</sup> 或人类民主政治的

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2021.05.003

**作者简介:** 商红日, 上海师范大学哲学与法政学院教授, 中国统一战线理论研究会统战基础理论上海研究基地研究员。

**引用格式:** 商红日. 全过程人民民主的发展机理研究 [J]. 统一战线学研究, 2021 (5): 27-33.

新形态<sup>[5]</sup>；从政治功能和作用上论说全过程人民民主的价值，认为它彰显中国特色社会主义民主政治之路<sup>[6]</sup>，保证了中国道路的成功<sup>[7]</sup>，体现了中国式民主的鲜明特点<sup>[8]</sup>。当前，发展全过程人民民主正成为一项重要研究课题。但是，学界对全过程人民民主的发展机理，尚未形成足够的关注。本文提出和探讨全过程人民民主的发展机理问题，从中国政治过程中抽象出三大政治关系，论证这些政治关系作为全过程人民民主三重发展机理的缘由。

## 一、从党和人民的关系看发展全过程人民民主

中国共产党和人民的关系是“休戚与共、生死相依”的血肉联系。这对关系是当代中国的根本政治关系，是中国共产党领导制度确立和规范的根本关系。从中国政治理论层面言说这对政治关系，需要深入探讨相关重要理论命题：人民是中国共产党的社会存在，中国共产党是人民的领导者。习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上，将这种社会存在与领导的关系形象地描述为“根基”“血脉”“力量”。这些比喻蕴含深刻的历史逻辑：人民作为共产党的社会存在，是中国近代以来历史运动的内在规定；中国共产党作为人民的领导者，是马克思主义政党的根本要求，也是人民上升为国家主体的根本要求。中国共产党坚守自身与人民群众不可分离的联系，在政治价值和政治实践中树立起人民至上的观念。这是中国共产党运用唯物史观指导中国革命和建设而确立起来的根本的人民立场和人民观点，体现出中国共产党的马克思主义政党水平和崇高境界。中国共产党成立100年来的实践历程表明，坚信人民的力量，以人民为上，紧紧依靠人民，塑造了中国共产党的精神、品格、意志和作风，形成了中国共产党根本的政治思维方式和解决实践问题的根本方法。将人民置于至上的政治价值位置，成为中国共产党治国理政成功实践的基本经验。由此，人民是共产党的社会存在，共产党是人民的领导者，成为中国政治的一条基本原理。该原理的普遍意义在于，在世界的任何地方，只要一个政党真正立足于人民，承担起领导人民的责任，坚守人民至上的价值，为人民服务，就会确立起这种政党与人民的关系。

**首先，发展全过程人民民主契合执政党的使命任务。**在当代中国政治生活中，中国共产党与人民之间的关系，集中体现为中国共产党保证和支持人民当家作主。这种保证和支持贯穿于中国民主政治全过程。发展全过程人民民主，成为中国共产党与人民之间维护结构化主体关系的要求。人民生产的力量、社会的力量最终体现为政治的和历史的力量，进而为中国共产党源源不断地提供强有力的政治主体资源。中国共产党通过实施坚强的领导，特别是通过保证和支持人民当家作主，使人民的力量不断积聚和增强，使社会主义国家制度不断完善并富有治理效能，使人民福祉不断增长。

这种结构化主体关系为发展全过程人民民主提供了理论之维。这就要求正确处理党与人民的关系，人民是全过程人民民主的“本体”存在。正如习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上指出的：“新的征程上，我们必须紧紧依靠人民创造历史，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，维护社会公平正义，着力解决发展不平衡不充分和人民群众急难愁盼问题，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展！”<sup>[3]</sup>

**其次，发展全过程人民民主契合社会主义国家的价值追求。**中国共产党把马克思主义国家学说

与中国具体实际相结合，领导人民建立新型国家，发展社会主义民主政治。社会主义民主政治以实行人民当家作主制度为标志，以运用社会主义制度优势快速发展生产力、推动人的全面发展和实现全体人民共同富裕、满足全体人民的美好生活需要为内容。中国民主政治既经由马克思主义而形成与世界政治文明的思想联系，又经由中国共产党领导人民革命和建设的实践而创造出全新的内容。它是对人类政治文明发展史的重大贡献。这种民主政治在理论上追问，人民何以能历史性地组织成为国家的主人，并运用国家来达到自己的目的，最终促进人类普遍福祉的真正实现。因此，社会主义中国的民主政治过程在本质上是国家过程，即人民内在于国家，而不是在国家之外。人民不仅要生产国家权力和权威，而且要运用国家权力和权威；人民不仅要参加选举，还要参与决策、参与管理、参与监督。“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。”<sup>[1] 292</sup>人民内在于国家的过程，使自身成为中国民主政治过程的主体。人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度及基层群众自治制度，都是中国民主政治过程的制度载体。它们以制度形式和法治威力保证人民民主过程的主体实在性。

**再次，发展全过程人民民主契合人民作为主体性存在的多种样式。**在当代中国，人民构成社会的主体、总体和实体。社会存在具体化为人民的主体性存在、总体性存在及实体性存在等多种样式。当社会存在以人民的主体性存在为样式的时候，人民的现实生活过程在根本上就是人民的自我生产过程。从而，人民的价值由人民在现实生活过程中生成。人民在生产关系中的主体地位决定了在现实生活中人民的自我强调。因此，人民进入国家、掌握国家、管理国家事务具有权力要求的必然性，它建立在社会主义国家的人民主权原则之上，而非所谓社会契约论的基础之上。当社会存在以人民的总体性存在为样式的时候，人民的现实生活过程客观地呈现出差异性分布的格局，体现出现实生活过程的内在结构性张力。人民作为总体性社会存在，他们的不同构成部分受到历史、文化、资源等的制约，因而他们的现实生活过程存在差别，甚至存在很大差别。这些差别反映着生产水平和生产能力等根本方面的差别。与此同时，人民又总是处在从过去到未来的历史总体之内，人民现实生活的生产与再生产过程不能脱离这个历史的总体。因此，人民作为总体性社会存在，既具有现实总体性，也具有历史总体性。当社会存在以人民的实体性存在为样式的时候，人民的现实生活过程呈现为组织化状态：既呈现为实然的权责关系，如从事某种生产活动（物质生产、精神生产及社会生产）的微观组织状态；也呈现为无实然边界、无明晰权责关系，但共享同一社会符号的宏观组织形态，如阶级、阶层、族群等。这样的实体性存在同样离不开历史唯物论语境中的生产活动，特别是作为生产话语的社会分工以及社会变革等活动。它们一方面体现了人民的现实生活过程本身，另一方面具有内在于这种生活过程而不断影响这一过程的意义。可以说，以人民的实体性存在为样式的社会存在处于自我更新和自我发展的过程中。

党对人民的领导，不仅是中国共产党的历史使命使然，更是人民的社会存在生成的必然要求，具有客观性。在发展全过程人民民主的历史实践中，人民的社会存在的多样性不断为人民民主事务注入活力、形成需求、产生动力，人民因而将存在于人民民主全过程中。党通过对人民的社会存在多样性的整合而发挥领导作用。在全过程人民民主实践中，党将保证和支持人民当家作主贯穿始终。

## 二、从人民与国家的关系看发展全过程人民民主

早在 19 世纪 70 年代，马克思、恩格斯就曾对新创建的无产阶级国家同社会相脱离的风险有过重要论述，强调无产阶级的国家要在政治统治和社会管理中保持与人民的联系。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出，国家是一种“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量”<sup>[9]</sup>。结合苏联 70 多年社会主义国家由盛及衰最终在剧变中解体的历史，反思这一历史留下的十分惨痛的教训，不能不说：社会主义国家能否真正避免国家与人民大众分离的问题，关系社会主义事业的成败。

社会主义国家要保持与人民的紧密联系。于是，人民进入国家的问题就提了出来，这个问题是社会主义国家的根本原理问题。它要回答人民如何才能克服国家与社会的分离，进而发挥国家更好地服务人民的目的。在中国特色社会主义政治发展道路的理论 and 实践探索中，中国共产党领导人民不断进入国家，在国家中当家作主，使国家成为人民有力而有效的工具。这是中国政治发展的一条根本经验，发展全过程人民民主正是对这条根本经验的理论总结。

要使国家权力在国家治理体系中发挥其应有的作用，需要人民不断发挥主体作用。人民进入国家就是人民的主体性成为国家意志，以及人民在国家事务中发挥主体作用的制度安排和实现方式。在中国特色社会主义的总体语境下，它运行的总原则便是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，反映中国特色社会主义政治发展道路的规律，并对现实与未来的实践发展具有根本的规范与指导意义。党的领导、人民当家作主以及依法治国的有机统一，关键在于保持执政党、国家和法治的人民主体性。

**首先，中国共产党对国家的领导是人民进入国家的根本体现和保证。**中国共产党领导人民创建社会主义的国家制度，这是在现代世界历史运动和国际共产主义历史运动交织影响的大背景下，现代中国历史发展逻辑使然。中国共产党作为马克思主义执政党，矢志不移坚持共产主义理想，遵循历史唯物论所阐释的基本原理，并将其与中国实际发展状况相结合，开创了在生产力不发达、经济社会发展比较落后的条件下建设中国特色社会主义的道路。在这条道路上，中国共产党秉持无产阶级历史使命的原理，领导中国人民向更加美好的人类社会远景目标奋进。依照人民至上的价值理念和全心全意为人民服务的根本宗旨，中国共产党秉持长期执政的信念，克服一切艰难险阻，战胜一切风险挑战，使国家始终维护和保持人民主体地位。在这个意义上，中国共产党对国家的领导就体现为支持中国人民进入国家并发挥主体作用，坚持党的领导就是坚持人民的主体地位。

**其次，人民当家作主是人民进入国家的基本实践样式。**人民当家作主是中国人民民主的通俗称谓。人民民主“从价值理念转变为扎根中国大地的制度形态、治理机制、工作作风和生活方式，贯穿国家治理全过程，浸透到人们的工作生活之中”<sup>[10]</sup>。无论作为制度形态，还是治理机制，抑或工作作风，人民民主都是从中国共产党领导的革命历程中走来的。它是中国老百姓熟悉，能够被人民群众掌握和运用的现代政治生活实践样式。就其核心内容而言，人民民主是人民的各个部分乃至个体共同构建主体性即人民性，通过学习、讨论、识别、认同、提出意见建议、表决、付诸行动等实践过程，形成的对根本利益的共同认知，是凝聚起来的统一力量。简而言之，人民民主就是人民凝聚起来的统一力量。这个力量驾驭着国家机器，使其始终朝着实现和维护人民根本利益的方向前进，

解决人民所需所愿所难，服务人民的物质生产、精神生产和社会生产等实践活动。

**再次，依法治国是人民进入国家的法治化过程。**人民进入国家的法治化过程包含如下层次。一是人民通过法律将自己的普遍意志及根本利益固定化、规范化、制度化，以促使执行法律的国家机关依法维护人民的根本利益。二是人民为了各个不同部分在管理国家事务中，协调他们相互之间的立场和行动，解决他们之间可能产生的矛盾与冲突，而运用法律的方式达成目的。三是对人民中发生的破坏法律、违反法治的行为，人民支持国家执法机关依法治理。四是对国家执法机关执法活动的监督。这种法治化的实践过程，是保障人民有序进入国家的过程。这个过程与党的领导的逻辑高度一体化。

上述三个方面构成人民进入国家的三种方式，即人民通过党的领导、人民民主和法治的方式进入国家。这些方式都是落实人民主体地位的政治制度。它们保护人民主体地位，支持由人民驾驭国家，抑制国家与社会相分离，为实现国家以人民为主、有效防止国家以自身为主提供制度保障。人民进入国家，为发展全过程人民民主提供了社会主义国家自我发展完善的基础。

### 三、从人民与发展的关系看发展全过程人民民主

人民与发展的关系是当代中国另一对主要的政治关系。这对关系被概括为发展要以人民为中心，或要实现以人民为中心的发展。这里之所以要将“人民”与“发展”联系起来，并将其概括为当代中国的一对主要政治关系，基于以下重要理据。

**其一，根据中国社会主要矛盾确定革命与建设根本任务，是中国在解决发展问题过程中形成的认识论逻辑。**始终围绕人民的根本利益及其实现这个中心课题，客观分析现实的生产能力，即建立起人民与发展的联系，是中国共产党准确分析社会主要矛盾的基本方法。中华人民共和国成立以来，党对社会主要矛盾的认识不断深化。1956年，党的八大指出：我国国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，将中国社会主要矛盾进一步表述为人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。2017年党的十九大对中国社会主要矛盾作出新判断：“我国社会主要矛盾已经转化为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。”<sup>[1]</sup>中国共产党关于社会主要矛盾认识的转变充分表明，处理好人民与发展的关系，始终是执政党把握社会前进方向和发展道路的根本出发点和落脚点。

**其二，坚持以人民为中心的发展，实质是实现社会主义现代化。**将中国这样一个发展中国家建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，通过制定和实施以人民为中心的发展纲领达成目标，这是一项具有重要理论价值和世界意义的伟大实践。以人民为中心的发展纲领连接起中国特色社会主义理论和实践、执政党和国家、历史和现实，成为当代中国政治的大叙事。由于人民及其根本利益始终处于中国发展的中心地位，从而这一大叙事的本质就是人民叙事。在过去一个较长时期，人们对如何定义社会主义现代化，没有找到更契合这个事物本质的话语。确立以人民为中心的发展思想，构建起以人民为中心的发展逻辑，揭示了社会主义现代化的实质，回答了什么是社会主义现代化的问题。以谁及以什么为中心来实现发展，这是判断世界上不同现代化类型的根本标准。

以资本为中心还是以人民及其根本利益为中心，区分了资本主义现代化和社会主义现代化。

其三，提出与发展阶段、发展方向和发展目标相契合的发展理念，用以指导发展实践，使人民与发展的关系在发展实践中不断得到维护与强化。发展理念“是战略性、纲领性、引领性的东西，是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现”<sup>[1] 197</sup>。因此，发展理念是中国共产党在特定历史条件下对为什么要发展、如何发展问题的系统思考。中国共产党关于发展理念演进的历史轨迹是：从对发展理念的最初认识，到十一届三中全会以来发展理念的不断推进，再到十八大以来对发展理念的创新<sup>[12]</sup>。中国共产党的发展理念经历了从“快速发展”到“科学发展”，再到“创新、协调、绿色、开放、共享”的新型发展的变迁。发展理念的演进揭示：中国共产党领导经济社会发展始终高度重视发展理念的价值主导性，始终高度关注整个经济社会发展的阶段性特征，始终对经济社会发展进程释放的重要信号保持高度敏感性，始终在变与不变的辩证思维中定义中国的发展问题。发展理念变迁反映“发展是硬道理”“发展是党执政兴国的第一要务”的全党共识，蕴含在其中的逻辑始终是以人民为中心。

其四，将人民与发展的关系贯穿于中国特色社会主义现代化国家建设的历史实践中，持续实现发展战略与发展规划的衔接和统一，创造了中国的发展模式。中国特色国家发展坚持总体目标和发展周期的统一。五年规划中的总体发展目标联结成中国经济社会发展的“三周期”实践逻辑，即五年为“规划周期”，十至十五年为“台阶周期”，十五至二十年以上为“远景周期”。规划周期即每五年为一个规划期。“台阶周期”是指历经两至三个五年规划期的建设和发展，使国民经济和社会发展总体上能够前进一大步或上一个大台阶。“远景周期”是对中国经济社会发展长时期的远景目标的设置。三个周期既各有其相对独立的价值意涵和实践结果期待，但也有一条“目标链”来贯通。这使得中国经济社会发展遵循基于中国特点的时间秩序原理，以五年为一个规划周期而实现的宏观政策价值主导性在发展时间中有机延展。经济社会发展的“三周期”实践逻辑是将时间秩序转化为中国社会主义现代化发展秩序的逻辑，中国共产党通过制定符合中国实际、宏伟而又能及的发展战略，汇聚起人民的力量，使国家一步一步走向富强民主文明和谐美丽前景，使人民不断实现对美好生活的向往。

人民与发展的关系作为当代中国的一对主要政治关系，也是全过程人民民主不断获得发展动力、不断形成新的内容、不断发挥实际效能，从而不断丰富自身意义的机理。

首先，人民与发展的关系促进全过程人民民主内在动力的不断生成。“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。”<sup>[1] 296</sup>一方面，发展在总体上就是人民要解决的大问题；另一方面，众多具体的发展事项或直接或间接地与人民所需所盼所求相关。全过程人民民主正是人民参与到解决问题的实践中来。全过程人民民主在解决中国发展问题上的意义体现在执政党和人民一起，运用人民、国家、法治、治理、体制、政策、机制等力量和工具，不断促进以人民为中心的发展。其动力就是党和人民关于发展需求的议程转化，就是人民与国家在发展事业上的持续、多形式的互动，就是人民之间具体利益的协调和整体利益的维护。

其次，人民与发展的关系不断促进全过程人民民主内容的更新、丰富和完善。中国的人民民主有诸多制度形式，既包括根本的制度形式，也包括一些基本制度形式。它们为全过程人民民主的实行提供制度保证。人民民主就其内容而言，就是人民的民主生活，既体现为选举活动，也体现为人

民广泛参与国家事务管理、参与立法和政策制定过程中的讨论与意见表达、人民在各种具体生活场景中参与治理活动等。人民与发展的关系在实践中不断延伸与深化，从而不断生成需要人民广泛参与的民主生活，促使全过程人民民主的内容不断更新、丰富和完善。由此，全过程人民民主的要义及其优越性在广泛而丰富的民主生活实践中得到彰显。

再次，人民与发展的关系不断为全过程人民民主制度的治理效能转化提供政治资源支持。全过程人民民主制度的治理效能，最终体现为人的全面发展和实现全体人民的共同富裕。这是一个历史过程。以人民为中心的发展，将贯穿这个历史过程。于是，在不断获得全面发展和提升共同富裕水平中，人民民主生活能力、民主生活品质也将随之提高，形成水涨船高效应。在这样的历史过程中，人民既是人民民主制度转化为治理效能的政治资源，也是治理效能福利的共享者。

总之，作为中国政治中的一对重要关系，人民与发展的关系不断孕育、激发全过程人民民主的生机和活力，从而成为全过程人民民主发展的重要机理。

#### 参考文献：

- [1] 习近平谈治国理政：第2卷[M]. 北京：外文出版社，2017：294.
- [2] 习近平：中国的民主是一种全过程的民主[EB/OL]. (2019-11-03) [2021-08-01]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1103/c64094-31434694.html>.
- [3] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话(2021年7月1日)[N]. 人民日报, 2021-07-02(2).
- [4] 肖立辉. 全过程人民民主：人类政治文明的民主新探索[J]. 中国党政干部论坛, 2021(7): 19-23.
- [5] 鲁品越. 全过程民主：人类民主政治的新形态[J]. 马克思主义研究, 2021(1): 80-90+155-156.
- [6] 杜运泉. 全过程民主：中国特色社会主义民主政治之路[J]. 探索与争鸣, 2020(12): 4+198.
- [7] 韩震. 全过程民主制度保证了中国道路的成功[J]. 社会主义论坛, 2019(12): 12-13.
- [8] 元光. 全过程民主：中国共产党治国理政的思维变革与政治逻辑[J]. 社会科学研究, 2021(2): 1-8.
- [9] 马克思恩格斯文集：第4卷[M]. 北京：人民出版社，2009：189.
- [10] 杨雪冬，黄小钊. 人民民主的百年探索及启示[J]. 理论导报, 2021(3): 29-33.
- [11] 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(2017年10月18日)[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [12] 严书翰. 中国共产党发展理念的演进与创新——兼论习近平发展思想的科学内涵[J]. 人民论坛·学术前沿, 2016(3): 6-15.

责任编辑：林华山