



# 实现全过程人民民主的重要制度载体

## ——庆祝全国人民代表大会成立 70 周年

今年是全国人民代表大会成立 70 周年，同时恰逢全过程人民民主重大理念提出 5 周年。习近平总书记在中央人大工作会议上强调，人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。这为新时代坚持和完善人民代表大会制度，发展全过程人民民主，推进社会主义民主政治建设指明了方向，提供了根本遵循。今天我们庆祝全国人民代表大会成立 70 周年，要把落脚点放在如何发展好、实现好全过程人民民主上。近日，上海市人大常委会研究室和上海市社会科学界联合会联合主办，《探索与争鸣》编辑部、上海市政治学会、长宁区虹桥街道党工委办事处等单位联合承办的“实现全过程人民民主的重要制度载体——庆祝全国人民代表大会成立 70 周年”学术研讨会，在全过程人民民主重大理念的首提地上海市长宁区古北市民中心召开。与会专家总结党带领人民建立、巩固、完善和发展人民代表大会制度的历史经验，探讨如何充分发挥人民代表大会制度在实现全过程人民民主过程中的重要制度载体作用，如何将人民代表大会制度优势更好转化为治理效能。

浦兴祖教授认为，在毛泽东的“国体—政体”理论直接指导下，中国共产党人和中国人民选择并确立了人民代表大会制度作为政体，以适应和体现人民民主专政的国体。曾峻教授指出，“两个结合”让马克思主义政治原则落地生根，孕育并催生了人大制度这一新型政治制度，锻造了人类政治制度文明新形态。田雷教授通过分析全国人大法定的“五进制”时间构造，以及连带形成的“届+次”累计的机构命名，提出以“时刻”为方法来理解人大七十年历史的复杂时间构造。桑玉成教授将人大制度视为民主知识生产与民主素养培育之载体，指出人大制度不仅维系了新中国成立以来长期的政治稳定，而且创造并积累了人类的政治知识，丰富了人类的政治文明成果。程竹汝教授从根本政治制度属性、实现机制、实践形式三个方面，回答了人大制度在什么意义上构成全过程人民民主的重要制度载体。张贤明教授强调，协商民主是实践全过程人民民主的重要形式，人民代表大会制度作为全过程人民民主的核心组成和重要支撑，也必然要承担社会主义协商民主的功能、有着社会主义协商民主的基本实践。商红日教授以宪法的政治话语表达为视角，分析了全过程人民民主的宪法精神表达、宪法制度建设方位的表达，以及宪法实践叙事与全过程人民民主叙事的关系。孔繁斌教授主张构建适应全过程人民民主的政府治理能力，重点是在治理共同体发展中、在高效协同履职探索中、在与公众沟通中重构敬民之心的伦理能力、认知真实公众的沟通能力和非意图后果的预见能力。上官酒瑞教授指出，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是内在于人大制度理论与实践的一条主线，也是新时代坚持和完善人大制度必须遵循的法则。

——主持人 叶祝弟 杜运泉

## 毛泽东“国体—政体”理论与人民代表大会制度的确立

浦兴祖，复旦大学国际关系与公共事务学院教授

人民代表大会制度是以毛泽东为代表的中国共产党人和中国人民所选择的国家政体。之所以作出这一选择，既有历史逻辑，也有理论逻辑。然而学界往往从历史逻辑对这一选择作出阐释，却对其理论逻辑阐释不足。本文认为，正是在毛泽东的“国体—政体”理论直接指导下，中国共产党人和中国人民才在认识上选定了人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体；并在实践中确立了人民代表大会制度，以适应和体现人民民主专政的国体。

### 毛泽东“国体—政体”理论的核心内容

举凡国家，如同世上万事万物一样，无一不是本质与形式的统一体。西方政治思想史上，研究作为国家形式的政体之理论汗牛充栋。不过，古近代西方对于作为国家本质的国体研究几近阙如。亚里士多德区分“正宗政体”与“变态政体”的标准——统治者“照顾到公共利益”还是“只照顾统治者们的利益”，<sup>①</sup>似在有限程度上触及了国家本质，但他没有形成“国体”概念和相关理论。

在中国，直到近代才有人在西学东渐影响下，开始使用“国体”和“政体”这对政治学概念，并探讨起与此相关的理论问题。然而，正如毛泽东所言，“这个国体问题，从前清末年起，闹了几十年还没有闹清楚”。<sup>②</sup>事实正是如此。如梁启超认为，“立宪与非立宪”属政体，“共和与非共和”属国体。<sup>③</sup>有人提出，“国体是国家的体裁，政体是政治的体裁”。<sup>④</sup>还有人以“主权所在之形体”与“主权行使之形体”来区分国体与政体。<sup>⑤</sup>

在毛泽东看来，国体问题之所以“没有闹清楚”，关键在于论者均无视或隐瞒了国家的阶级本质。为此，他在《新民主主义论》中一针见血地指出，国体“只

是指的一个问题，就是社会各阶级在国家中的地位。资产阶级总是隐瞒这种阶级地位，而用‘国民’的名词达到其一阶级专政的实际”。<sup>⑥</sup>至于政体，毛泽东认为“那是指的政权构成的形式问题，指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保



护自己的政权机关”。<sup>⑦</sup>

由上可见，毛泽东从国家的阶级本质和政权机关的构成形式出发，分别对“国体”与“政体”作出了经典性界定。不仅如此，毛泽东还在《新民主主义论》中揭示了“国体”与“政体”的关系。他说：“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家……如果没有真正的民主制度……就叫做政体和国体不相适应。”<sup>⑧</sup>意即：本质决定形式，一定的国体决定了必须有适当的政体与之相适应；形式体现本质，一定的政体才能体现一定的国体。没有国体，就无需政体。没有适当的政体，就不能体现国体，就不能代表国家。在毛泽东的理论中，国体与政体是辩证统一的关系。

笔者以为，毛泽东“国体—政体”理论的形成，当以《新民主主义论》为标志。这一理论的核心内容可以概括为这样几个方面：一是关于“国体”的经典定义，以此廓清了“闹了几十年还没有闹清楚”的问题；二是关于“政体”的经典定义；三

① 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，北京：商务印书馆，1965年，第132页。

②⑥⑦⑧ 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第676页，第676页，第677页，第677页。

③ 梁启超：《异哉所谓国体问题者》，《饮冰室合集》第9册，上海：中华书局，1932年，第98页。

④ 周绍张：《政治学体系》，上海：辛垦书店，1935年，第128页。

⑤ 楼桐孙：《国家》，王云五主编：《万有文库》，上海：商务印书馆，1929年，第74页。



①②③④⑤⑧  
《毛泽东选集》  
第2卷，第675  
页，第679页，第  
683—684页，第  
685页，第677页，  
第677页。

⑥《毛泽东选集》  
第4卷，北京：  
人民出版社，1991  
年，第1475页。

⑦在不同历史时  
期，“人民”的构  
成是不同的。

⑨《列宁选集》第  
3卷，北京：人  
民出版社，1972年，  
第211页。

⑩《毛泽东选集》，  
第3卷，北京：人  
民出版社，1991年，  
第1057页。

是关于“国体”与“政体”辩证关系的经典表述。这一理论既是以毛泽东为代表的中国共产党人的原创，又是对马克思列宁主义国家学说的继承和发展。

### 由我国国体决定的人民代表大会制度

毛泽东的“国体—政体”理论，不仅具有丰富和发展马克思列宁主义国家学说的重要理论价值，更具有直接指导新中国国家建设的重要实践价值。可以说，后者是毛泽东提出这一理论的主要目的之所在。正是在此理论直接指导下，以毛泽东为代表的中国共产党人结合国情，对新中国的国体和政体作出了正确的选择。

按照毛泽东在《新民主主义论》中的归纳，“全世界多种多样的国家体制中，按其政权的阶级性质来划分，基本地不外乎这三种：（甲）资产阶级专政的共和国；（乙）无产阶级专政的共和国；（丙）几个革命阶级联合专政的共和国”。<sup>①</sup>面对这三种不同“专政”的国体，当时国内有少数人主张，既然中国正开展着资产阶级性质的民主主义革命，其胜利后自然应当选择第一种国体：资产阶级专政；另有少数人则主张，既然中国革命是无产阶级领导的、以社会主义为发展方向的新民主主义革命，其胜利后理所应当选择第二种国体：无产阶级专政。

经过多角度的分析论证后，毛泽东驳斥了企图走资产阶级专政之路的论调。他断言：“这是欧美资产阶级走过的老路，但无如国际国内的环境，都不容许中国这样做。”<sup>②</sup>毛泽东还从“革命阶段论”出发，批驳了急于走无产阶级专政之路的“左”倾空谈主义。他指出，中国革命“第一步是新民主主义，第二步才是社会主义”。<sup>③</sup>如果说，“可以把只能在另一个时间去完成

的另一任务，例如社会主义的任务，合并民主主义任务上面去完成，这个叫做‘毕其功于一役’，那就是空想”。<sup>④</sup>

毛泽东坚持认为，新中国只能选择和建立前述三种国体：几个革命阶级联合专政。对此，他用一句话概括：“国体——各革命阶级联合专政。”<sup>⑤</sup>后来，毛泽东又将这一国体概括为“人民民主专政”。“人民”是什么？他解释道：“在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。”<sup>⑥</sup>由这四个革命阶级联合组成的“人民”的民主专政，便是新中国成立初期的国体。<sup>⑦</sup>

“人民民主专政”的国体决定了“人民”需要以适当的形式构成（组织）自己的政权机关。按照毛泽东的“国体—政体”理论，这一政体必须适应和体现人民民主专政的国体，也就是能实现人民内部的民主，以及人民对敌人的专政。那么，这应该是一种什么样的政体呢？毛泽东同样用一句话加以概括：“政体——民主集中制。”<sup>⑧</sup>

民主集中制的政体，以人民民主为基础，在此基础上实行集中。新中国成立初期的人民民主，就是包含四个阶级的全体人民当家作主。当家作主最根本的途径是行使国家权力。为了有效行使国家权力，亿万人民需要在普选的基础上产生自己的代表，由代表组成各级人民代表大会，从而代表人民集体行使国家权力。这里的制度逻辑是：人民—代表—大会。所谓“大会”，即人民代表大会，属于代议机构。列宁指出：“如果没有代议机构，那我们就很难想象什么民主，即使是无产阶级民主。”<sup>⑨</sup>

1945年，毛泽东在《论联合政府》的报告中讲到政权组织时，以民主集中制为起点，阐发了人民代表大会制度的要义。他说：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。”<sup>⑩</sup>这标志着以毛泽东为代表的中国共产党人，已经选定人民代表大会制度作为新中国的政体。这里有必要指出几点。

第一，马克思列宁主义主张实行无产阶级专政，凡是资产阶级均在被专政之列。巴黎公社坚持了70多天的无产阶级专政，苏联的苏维埃政权由工农民主

专政转变为无产阶级专政，我国土地革命时期根据地的苏维埃政权是工农民主专政。而新中国成立初期的人民民主专政国体和人民代表大会制度政体，其“人民”均包含作为剥削阶级的民族资产阶级，他们也依法享有选举权和被选举权等政治权利。这是因为以毛泽东为代表的中国共产党人经过多年抗日战争后愈发认识到，半殖民地半封建社会中的中国民族资产阶级兼具革命性与妥协性。在一定时期内，他们可以被团结到人民的队伍中来。这是马克思列宁主义结合中国实际的结论，也是我们的国体与政体所具有的一大特色：民主基础更加广泛。

第二，毛泽东既讲“政体——民主集中制”，又讲人民代表大会制度（政体）。笔者理解，前者强调我国政体必须贯彻的原则，后者提出了我国政体的制度框架。二者结合，即我国政体是坚持民主集中制原则的人民代表大会制度。董必武在一次重要报告中讲到“政府组织的原则”时说，“民主集中原则的提出，正是针对着旧民主主义三权分立的原则……我们的制度是议行合一的”。<sup>①</sup>所谓“议行合一”，是对马克思总结的巴黎公社以下经验的概括：“公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。”<sup>②</sup>这里的“议会式”，即指“三权分立”。毛泽东说：“我们采用民主集中制，而不采用资产阶级议会制……不必搞资产阶级的国会制和三权鼎立等。”<sup>③</sup>

第三，有人认为，人民代表大会制度与巴黎公社的“议行合一”有差异，因此，我们的制度不是“议行合一”。笔者认为，巴黎公社的“议行合一”表现在“权力、机构、人员”三个层面。人民代表大会制度在“机构”“人员”层面已有不同程度的分开（分立），但在权力层面，人民经过选举将整体的全部的国家权力委托给了人民代表大会。亦即，全部国家权力均“合一”于人民代表大会。正因此，唯有它是“国家权力机关”，它再将行政等权分别委托给政府等机关，并监督它们。显而易见，权力的“合一”当是“议行合一”三个层面中最为重要的。据此，笔者认为，人民代表大会制度坚持着“发展了的议行合一”原则。这是我国政体的又一特色。

## 从过渡形式到人民代表大会制度 正式确立

按照毛泽东的“国体—政体”理论，国体必须由适当的政体予以体现，否则，国体就会成为一句空话。在此理论指导下，以毛泽东为代表的中国共产党人十分重视人民代表大会制度的确立和运行。

当解放战争的胜利渐趋定局时，中共中央和毛泽东便开始谋划建立新中国国家政权的实际步骤。1948年春，中共中央发布共23条的“五一口号”。“毛主席亲自改写的第5条”<sup>④</sup>号召：“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会、成立民主联合政府！”<sup>⑤</sup>随即，号召获得各民主党派、各人民团体和各界民主人士的热烈响应。

按照“五一口号”的思路，新中国建政的程序分“三步走”：召开政治协商会议—召集（全国）人民代表大会—成立民主联合政府。但不久，中共中央采纳了有关民主人士的建议，决定改为“两步走”：召开政治协商会议—成立民主联合政府。<sup>⑥</sup>

笔者理解，原定的“三步走”旨在通过小型的政治协商会议，在中国共产党与各民主党派之间，就召集人民代表大会的问题集思广益，达成共识。然后，严格按照新中国国体与政体的要求，组织由四个阶级构成的全国人民在基层进行普选，以产生各乡镇人民代表大会。再逐级由下一级人民代表大会选举产生上一级人民代表大会，直至全国人民代表大会。重点是由全国人民代表大会选举产生民主联合政府，从而宣告中华人民共和国的诞生。

但是，要在全国范围内进行基层普选，当时还存在难点，主要是：在一些地区军事行动尚未结束，新解放区的土地改革尚

① 1949年9月22日，董必武向政协第一届全体会议报告中央人民政府组织法的草拟经过及其本内容。《董必武政治法律文集》，北京：法律出版社，1986年，第73—74页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷，北京：人民出版社，1972年，第375页。

③ 《共和国走过的路——建国以来重要文献专题选集1949—1952》，北京：中央文献出版社，1991年，第14页。

④ 胡乔木：《胡乔木回忆毛泽东》，北京：人民出版社，2003年，第545页。

⑤ 《人民政协重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社、中国文史出版社，2009年，第1页。

⑥ 参见何俊志：《从苏维埃到人民代表大会制》，上海：复旦大学出版社，2011年，第115—116页；肖存良：《中国政治协商制度研究》，上海：上海人民出版社，2013年，第53—61页。



① 肖存良：《中国政治协商制度研究》，第58页。

② 《人民政协重要文献选编》（上），第43页。

③④ 《共和国走过的路——建国以来重要文献专题选集1949—1952》，第108页，第100页。

未进行，人民有待组织起来。为此，由协商推荐而非选举产生的政治协商会议来代行全国人民代表大会的职权，选举成立民主联合政府，便是符合现实的一种过渡形式。这应该也是中共采纳“两步走”建议的原因。当然，以理想主义的眼光审视，这离我国国体与政体的要求还有差距。

为了尽可能缩小这一差距，毛泽东为首的新政治协商会议筹备会，将原定小范围的政治协商会议“扩大了参加政协的成分、单位和名额，突破了原有的党派协商范围……把参加单位扩大到‘包括全中国各民主党派、各人民团体、人民解放军各野战军、各解放区、国内各少数民族及海外华侨’”。<sup>①</sup>这就成了具有广泛代表性的人民统一战线组织。诚如毛泽东在中国人民政治协商会议第一届全体会议上的开幕词所说：“现在的中国人民政治协商会议是在完全新的基础上召开的，它具有代表全国人民的性质，它获得全国人民的信任和拥护。因此，中国人民政治协商会议宣布自己执行全国人民代表大会的职权。”<sup>②</sup>

政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会职权，不仅选举成立了民主联合政府，还制定了《中国人民政治协商会议组织法》《中央人民政府组织法》《中国人民政治协商会议共同纲领》。被视为“临时宪法”的《共同纲领》规定，中华人民共和国实行人民民主专政，“国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”。当《共同纲领》获得“具有代表全国人民的性质”之政治协商会议通过时，表明人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不仅是以毛泽东为代表的中国共产党人的选择，也成了全国人民的选择。

除了在全国层面采取过渡形式外，《共同纲领》针对地方层面区域间差异大，作

出了分类规定：“凡人民解放军初解放的地方，应一律实施军事管制……并在条件许可时召集各界人民代表会议……由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”“凡在军事行动已经完全结束、土地改革已经彻底实现、各界人民已有充分组织的地方，即应实行普选，召开地方的人民代表大会。”

其实，在此之前的1948年年底，中共中央就已发布“关于新解放城市中组织各界代表会的指示”。后来，根据形势的发展，又围绕召开各界人民代表会议一事发出了多个指示。据统计，1949年8—12月，仅毛泽东“关于召开各界代表会议的文电……即有19篇之多”。<sup>③</sup>党中央、毛泽东高度重视各界人民代表会议这一过渡形式，指示各地“要当作一件大事去办”，“必须反对形式主义”。<sup>④</sup>之所以如此，是为了通过这一过渡形式加强地方政权建设，让党和政府密切联系人民群众，让各级干部受到教育，让我们的政体及其过渡形式真正体现人民民主专政的国体。同时，也让干部和群众在民主实践中学习民主，迎接各级人民代表大会的召开。

随着新中国步伐的不断迈进，在全国进行普选的条件日趋成熟。1952年年底起，中共中央、中央人民政府委员会和政协全国委员会等，经过一系列工作推动全国普选顺利完成，地方各级人民代表大会由下而上依次召开。1954年9月15—28日，第一届全国人民代表大会第一次全体会议在北京隆重举行。这次会议实际上也是一次制宪会议，经过讨论、表决，通过了新中国的第一部宪法。

至此，值得讨论一下“人民代表大会制度何时确立”的问题。1949年9月，全国人民代表大会的职权已由政治协商会议第一届全体会议代为执行。何况，作为“临时宪法”的《共同纲领》也已明文规定我国的国体与政体。据此，是否可以认定人民代表大会制度在此时已经确立？笔者认为，考虑到全国人民代表大会毕竟尚未成立，故而，可以认定人民代表大会制度已经“初步确立”。限定于“初步”，似更恰当。而至1954年9月，全国人民代表大会业已成立，我国的国体和政体已由宪法明文规定。笔者认为，人民代表大会制度至此已“正式确立”。从“初步”到“正式”，是一个逐步确立的历史过程。

## “两个结合”与人大制度的伟大创造

曾峻，中共上海市委党校常务副校长、教授

**坚**持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，是中国共产党人在探索中国特色社会主义道路中形成的规律性认识。“两个结合”的提出，贯通了历史、文化、国情、制度与理论，使理论自信、道路自信、制度自信牢牢植根于历史自信、文化自信之上，也为深刻理解和分析政治制度引入新变量、打开新空间。本文即从“两个结合”特别是“第二个结合”角度，探究人大制度的思想魂魄、文化根脉及其昭示的制度文明新形态。

### “结合”的价值依归

党的二十大报告指出：“坚持和发展马克思主义，必须同中国具体实际相结合……必须同中华优秀传统文化相结合。”从这两句话不难看出，无论过去讲的“第一个结合”，还是新近讲的“第二个结合”，着眼点都是“坚持和发展马克思主义”。“马克思主义同中国具体实际相结合”与“中国具体实际同马克思主义相结合”，均提及结合的要素，但强调的侧重点有所不同。同样，“马克思主义同中华优秀传统文化相结合”与“中华优秀传统文化同马克思主义相结合”也有语义和指向上的差别。也就是说，“两个结合”都旨在“坚持和发展马克思主义”，而不是为了淡化或消解马克思主义。就“第二个结合”来说，“结合”的目的在于“不断赋予科学理论鲜明的中国特色，不断夯实马克思主义中国化时代化的历史基础和群众基础”，从而“让马克思主义在中国牢牢扎根”。<sup>①</sup>因此，推进马克思主义中国化时代化、从而更好地坚持和发展马克思主义，是“两个结合”的根本任务，也是考察人大制度价值意蕴的基准点。

中国共产党是用马克思主义武装起来的政党，马克思主义是当代中国的指导思想。这里的马克思主义首先指的是经典马克思主义。马克思恩格斯关于民主、法治、国家制度等问题的基本看法构成马克思主义的

政治篇，是中国共产党人设计、完善包括人大制度在内的全部政治制度的立论基础。

马克思恩格斯早年生活的国度既受困于统一民族国家的缺失，又受困于单个政治体内部王权的颠预与任性。因此，他们一方面主张建立统一的德意志，另一方面



① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第18页。  
② 《马克思恩格斯文集》第3卷，北京：人民出版社，2009年，第156页。

用近代民主主义思想来抨击普鲁士专制主义。马克思恩格斯进入英法等西欧国家后，随着对当时最发达资本主义国家认识的深化，他们的理想不再局限于“政治解放”而转向“人类解放”，不再局限于“政治革命”而转向“社会革命”，不再局限于“民主形式”而转向“民主内容”。这样，马克思恩格斯的政治观、国家观就具有了双重超越的取向：超越当时发达国家的资产阶级政治经验，更超越不发达国家的专制体制。一种更高级的民主政体、更具实质性内容的人民主权成为他们的终身追求，成为社会主义政治制度的价值依归。

马克思主义经典作家没有目睹全国性社会主义政权的建立和运行，他们唯一见证的是巴黎公社。正是从这短暂的、有限范围的“全新的历史创举”中，<sup>②</sup>马克思恩格斯敏锐地把握到未来政治的新理念、新形态。一是人民与政权关系的翻转。以前的政权无论如何标榜、无论采取何种形式，都是少数人统治绝大多数人的工具，巴黎

- ① 梁启超：《俄苏维埃共和宪法评论之评论》，《新群》第1卷（1919年）第3期，第2页。
- ② 《毛泽东文集》第5卷，北京：人民出版社，1996年，第136页。
- ③ 《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第140页。
- ④ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第18页。

公社则第一次将政权掌控在人民大众手中。二是政权内部关系的再造。近代西方思想家普遍主张立法权、行政权、司法权分立，但声称代表民意的立法权受到其他权力制衡，与他们高调宣称的人民主权至上论存在龃龉。巴黎公社的国家权力关系摆脱了这种逻辑悖论，通过民众选举产生代议机关、代议机关掌控行政机关、行政机关服务民众，把人民主权、人民至上理念贯彻到底。三是人民与官员关系的重塑。运用选举、监督、限薪、“廉价政府”等手段，将社会的“主人”驯化为“公仆”。

人民性是马克思主义的本质属性，民主是马克思主义政治观的内在要求。这就意味着，在政治建设方面，“两个结合”的首要任务就是不断巩固和展现社会主义政权的人民性、民主性，让马克思主义国家学说在古老的中华大地开花结果、焕发蓬勃生机。

### “结合”的必要条件

马克思主义政治主张与中国具体实际相结合、与中华优秀传统文化相结合，有必要性也有可能，根本在于相互需要，基础在于彼此契合。

“结合”的必要性源于马克思主义和中国本土政治发展的相互需要。一方面，中国传统政治制度亟须转型和升级。近代中国遭遇的连续失败，充分说明传统帝制及其附着的经济、社会和文化系统走到了尽头。民国初年的政治乱象，又说明西式政体水土不服。“一战”爆发进一步导致西方文明偶像效应销蚀，中国自然产生了对新主义、新政制的需要。1919年，“苏维埃”一词见诸国内文献。<sup>①</sup>同年，《解放与改造》第6期刊发俄罗斯苏维埃联邦共和国宪法中译本全文。1920年11月，中国共产党早期组织发表的《中国共产党宣言》首次使用“无产阶级专政”

概念。1921年7月，中共一大通过的党纲决定“承认苏维埃管理制度”。一种崭新的政治制度被引入中国并成为中国共产党人的选择。另一方面，直接源于苏俄的苏维埃政体也有一个适应中国的问题。从表达上看，“苏维埃”在俄语中是指“大会”，于是“苏维埃代表大会”就成了语义重复，这是“死搬外国名词”。<sup>②</sup>更重要的是，中国社会结构、阶级力量对比与苏俄相比有很大的不同，最终，“人民”这个包容性更强的政治概念成为构建中国政治制度的基石。

“结合”的可能性源于马克思主义和中国本土文化及相应体制存在一定的耦合。从马克思主义方面看，这一思想认为一定时期的政治制度由相应的经济、社会等因素决定，当这些因素发生变化时，政治制度的性质和形式也必然发生变化。这是政治分析的纵向时间维度。同理，不同国家的经济、社会、历史、文化不同，因此不能简单移植其他国家的政治制度。这是政治分析的横向空间维度。由这两个维度共同构成的时空观，为各国独立自主探索适合自己国情和文化特性的政治制度提供了可能性。正是在这个意义上，列宁指出，即使同属于无产阶级专政国体，也可能产生“非常丰富和多样的政治形式”。<sup>③</sup>这种具体的、历史的分析问题的方法，批判的、开放的理论属性，为中国共产党人探索适合国情的政体提供了思想武器。从中华文化或文明方面看，这一文化固有的开放融合、多元一体格局，使其能够吸纳、整合新思想新体制，并在制度设计上体现民族思维和民族习惯。总体上看，“中国人民在长期生产生活中积累的宇宙观、天下观、社会观、道德观的重要体现，同科学社会主义价值主张具有高度契合性”，<sup>④</sup>这种契合性同样为“结合”提供了可能，也为政治制度的创新提供了可能。

一是“天下为公、民为邦本”的政治理念。尽管在传统体制下这种政治理念难以充分实现，但却始终是有识之士的政治追求、抵制苛政暴政的依据。这种理念演绎为“水舟关系”，在某种程度上成为统治者自我约束的警示。经过马克思主义洗礼，中国古代民本观能够成为现代民主的有益资源。二是“兼容并蓄、天下共治”的政治智慧。这种格局体现在政治关系、民族关系、社会关系等多个层面，是中华文明包容性

特征的具体反映。中国共产党对此进行了创造性转化和运用，比如人民代表大会制度中人民的包容性、代表构成的广泛性以及议事活动的制度化。三是“经权有度、因地制宜”的施政策略。中国传统治理讲求原则性与灵活性相统一，注意从实际情况出发设置机构、采取不尽相同的管理手段，在大一统体系之下保留了一定的多样性。之所以出现这种情况，是因为中国特殊的地理环境。多样的自然条件以及由此造成的复杂地域差异，为新的制度实验提供了广阔舞台，为“边缘地带”的变革提供了机缘和生长罅隙。这是小规模政治系统或同质社会无法比拟的优势。中国传统治理方式蕴含的原则，在当代中国多层次、多形式的民主实践中得到体现。

### “结合”的伟大创造

“两个结合”是一个彼此成就的过程，也是一个相互塑造的过程，实现了中华传统治理理念和体制的现代化，也实现了马克思主义政治主张的中国化时代化，当然，除“两个结合”外，当代中国政治制度也扬弃了西方政治制度。在这种中、西、马综合创新中，创造出一种既继承传统又超越传统、既坚持马克思主义又发展马克思主义、既吸纳人类现代政治文明又具有中国特色的“合金型”政治形态。<sup>①</sup>人大制度的创新性，只有在中、西、马三重比较中才能得到很好的体认。

首先，人大制度的创新性是相对于中国传统政体而言的。如前所述，虽然中华传统治理包含了许多有益因素，但其本质上属于封建专制类型，如论者指出的那样，“治道”的完善并不能弥补“政道”的阙如，<sup>②</sup>民本思想并未得到充分实现，这也是古代王朝沉痾难除、跳不出“历史周期率”的根本原因。而人大制度则属于现代民主政治的范畴，坚持把“国家一切权力属于人民”的人民主权思想落到实处。正因为如此，人大制度的建立是中华数千年历史上具有划时代意义的事件。其次，人大制度的创新性是相对于西方政体而言的。在深刻总结近代中国简单照搬西方政治制度的惨痛教训，深刻认识西方资本操弄政治、服务极少数权贵的本质的基础上，人大制度坚持国家权力的统

一性，不搞“三权鼎力”“两院制”；坚持从中国实际出发，实行直接选举与间接选举相结合的选举制度；坚持最广泛的人民性、代表性，努力防止和纠治侵害人民根本利益的行为。最后，人大制度的创新性是相对于传统社会主义政治体制而言的。经过不断改革调整，人大制度在具体制度设计、工作流程和工作方式等方面，使马克思主义国家学说得到实际转化和显现，使传统社会主义政治体制变得更科学、更规范、更具操作性。从这个角度讲，马克思主义国家学说在当代中国得到了与时俱进的丰富和发展。

当然，不论怎样变化，人大制度的“初心”未改，始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，始终坚持各级国家行政、监察、审判、检察机关由人大产生，对其负责，受其监督，始终坚持发展民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等各种民主形式。正是在这个意义上，人大制度本质上是中国共产党领导的、以马克思主义国家学说为指导的、社会主义性质的全新政治制度。

早在新中国成立前，毛泽东就曾指出，新民主主义共和国方案是一种既不同于欧美式的资产阶级专政的共和国，又不同于苏联式的无产阶级专政的共和国的“第三种形式”的政治制度。<sup>③</sup>2021年10月，习近平在中央人大工作会议上指出，人大制度“是我们党领导人民在人类政治制度史上的伟大创造，是在我国政治发展史乃至世界政治发展史上具有重大意义的全新政治制度”。<sup>④</sup>中国人大制度从孕育到正式诞生、从初创到不断完善，在当代中国政治制度体系中的枢纽地位不断巩固，对于人类政治文明新形态的贡献不断彰显。在进一步全面深化改革的新征程上，人大制度必将得到进一步完善和发展，在人类政体百花园中绽放更加夺目的光彩。

① 参见曾峻：《政治体制改革的中國路径》，北京：经济科学出版社，2020年。

② 参见牟宗三：《政道与治道》，广西桂林：广西师范大学出版社，2006年。

③ 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第675页。

④ 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，《求是》2022年第5期。

## 第一届全国人民代表大会第一次会议

于1954年9月15日开幕，毛泽东主席在开幕词中称：“我们这次会议具有伟大的历史意义”，“标志着我国人民从一九四九年建国以来的新胜利和新发展的里程碑”。<sup>①</sup>从这一时刻作为历史的起点，

①《人民代表大会制度重要文献选编》（一），北京：中国民主法制出版社、中央文献出版社，2015年，第190页。

②这个数字截至2024年4月26日十四届全国人大常委会第九次会议闭幕，关于现行有效法律目录（按法律部门分类），可参见[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202404/t20240428\\_436889.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202404/t20240428_436889.html)。



田雷，华东师范大学法学院教授、社会主义历史与文献研究院研究员

## “当春乃发生”

——人大七十年历史的多重时间构造

中的时间节奏。就此而言，绘制人大七十年的历史地图，我们所能看到的是一种多重的时间构造。

## “届+次”

不妨从基本史实入手。这七十年，从1954年到2024年，起点是第一届全国人大第一次会议，到今年的十四届全国人大二次会议，人大的时间形成了一个非常确切的“届+次”构造。这一构造是法定的，首先是由宪法规定的，按照现行宪法，全国人民代表大会“每届任期五年”（第60条），“会议每年举行一次”（第61条）。全国人大虽然是最高国家权力机关，有权修改宪法，但也是宪定的国家机构（由宪法第三章第一节所规范），上述两条就设定了人大时间的基本结构，我们可以把其“届+次”构成理解为一种“五进制”的时间秩序，也即人大的届别在算法上遵循逢五进一的规则。当然，“五进制”是法定的规则，并非自然的秩序，按照“五四宪法”，全国人大每届任期为四年，当时法定规则就是“四进制”。

关于“五进制”，还需要指出一点，在由现行宪法第三章所规定的国家机构中，从中央到地方，从国家权力机关到行政机关等其他国家机构，每届任期五年可以说是普遍的规则。以国家主席、国务院、中央军委等中央国家机构为例，相关条款的立法例都是“（相应国家机关）每届任期同全国人民代表大会每届任期相同”。但不同之处在于，在这些国家机构中，只有全国人大的时间秩序是累加式的，其他机关只要求任期同全国人大做同届的对齐。也就是说，国务院作为中央人民政府也是五年一届，国务院总理常有“本届政府”这样的表述，但国务院的届别在日常政治中并不存在明确的届数，也不采用人大时间的累加算法。这

全国人大作为国家机关开启了它的运转，风雨兼程至今七十年。“七十年”的历史，全国人大从第一届走到现今的第十四届，十四届的任期跨越共和国史上的三个时期，先后有11位党和国家领导人担任全国人大常委会委员长。仅以全国人大及其常委会行使的立法职权而言，现行有效法律目录内共包括法律302件。<sup>②</sup>在此意义上，自第一届全国人大第一次会议起，这七十年的人大历史应该怎么讲，就是时代交托给研究者的一项重大任务。对于这个任务，本文尝试思考一个基础的理论问题，七十年的历史本身就是从时间维度上来讲的，但时间从来不只是空洞的计量单位，只要走出一段历史的行程，时间也就产生了相应的历史构造。设想历史是一列时代的火车在前行，那么时间构造的元素就包括起点、方向、提速、减速、滑行、不同中间站的驻停，还有晚点后的加速、突发情况时的刹车，甚至逢山开路遇水搭桥、山重水复柳暗花明，也都是复杂历史在其展开过程

就导致了一点，我们都知道现在的全国人大是第十四届，但这个届次并不能类推至国务院等其他国家机构。

如此看来，为什么人大时间采用了独特的累加算法？<sup>①</sup>这本身即是一个值得思考的问题。一个机构的命名方式通常体现出某种深层的制度设计原理，只是历史一旦形成惯性，某些设计反而会因习以为常而导致日用却不自知的状况。为什么只有人大时间采用“届+次”的累加算法，而其他国家机构虽然要在任期上同人大做时间线的对齐，但自身却不做届次的累计？对于这个问题，一个可能的答案在于我国实行人民代表大会制度的政权组织形式。宪法第三条规定，其他国家机关“都由人民代表大会产生”，在此意义上，全国人大既是最高，又是其他国家机关的母体，故而它的时间秩序具有原生性。宪法在规定其他国家机关任期时，“同全国人民代表大会每届任期相同”，这种特别的遣词造句也体现出人大是产生其他国家机关的母体，所以只在母体的机构命名上采用届次累加的方式，以人大“届+次”秩序作为时间的坐标系，其他国家机构同人大任期保持届别的对齐，就能得到各就各位的安放，这种宪制安排，也可以说是以人大为母体的政权组织形式在时间维度内的展现。简言之，全国人大不仅是“每届任期五年”，且采用“逢五进一”的机构命名法，由此构成了谱系清晰的时间层次，而其他国家机关则不用人大的“五进制”，它们有届别也有届数，但在日常政治的表述中，只需要换届时间同人大对齐，由此维系整个国家机构系统在时间秩序内的统一和连贯。

### “开会+闭会”

全国人大这种法定的“五进制”时间构造，以及连带形成的“届+次”累计的机构命名，随着历史的不断延伸，也就生长出一个以人大机构作为主体的时间秩序，人大的历史由此形成了一种独特的时间结构。比如，只要提到第五届全国人大第五次会议，我们就能想到现行的“八二宪法”正是在该次会议上通过的，记忆也返回1982年。当然，并非每一次的全国人大

会议都能成为共和国历史上的里程碑（或许大部分届次的全国人大会议都会随着时间流逝而从人们的记忆中淡出），即便如此，这种在年份、届次和里程碑事件之间存在着如此紧密的对应关系，可以说是人大时间秩序所特有的；相比之下，国务院作为中央人民政府，其在历史上的时间层次于我们的政治记忆中可能首先对应着国务院总理，我们通常是通过总理来定位国务院届别的。如此说来，人大就其组织构成方式而言就有其时间性，甚至可以说全国人大是一种时间性的存在。

人大组织构成的这种时间方式，很容易导致一种简单“史观”的流行，研究者仅从宪法以及相关法律法规的条文就做出推定，人大的时间秩序是一种匀速的、均质的、单向度的前进运动。尤其是相关组织法如《全国人大议事规则》更进一步规定，全国人大会议“于每年第一季度举行”，且近四十年人大会议常态化在每年3月举行。<sup>②</sup>回顾历史，自1978年起，全国人大每年举行会议，每五年构成一届，如果不能刺穿这种常态的惯性，似乎可以得出一个简单的结论，要在2024年写作一部“人大通史”，其内容的一级目录就是一年一会、五年一届的线性叠加。这样的构造是匀速的，人大时间是可以整除的，可以做七十等分。这种简单的史观，主要是基于法律条文的形式推演，它并非必定是错误的，但确实失之于简略。如此构成的历史虽然贯通了七十年的纵深，但七十年的时间不过是一年的七十倍延伸，或者说我们可以对历史进程做七十倍速的快进，其叙事逻辑是被高度压缩的，这样的简史也注定是空洞无物的。既然明白了这一点，我们必须思考人大历史的时态问题，建构出一种复杂的人大史观。

时态的提出，意味着时间不是抽象、

<sup>①</sup> 这里的独特，是相对于宪法规定的国家机构而言的。中国共产党的全国代表大会以及每届中央委员会的全体会议，在时间构造上也是累加的，其方式同全国人大会议大致相同。而同人大并称“两会”的全国政协，其时间构成也是累加的，且同全国人大保持届次的同步。

<sup>②</sup> 自1985年的六届全国人大三次会议，全国人大会议就固定在每年第一季度的3月召开，四十年来只有2020年的第十三届全国人大第三次会议因疫情而延迟至当年5月。关于全国人大会议期变化的统计分析，可参见朱光磊：《当代中国政府过程（第三版）》，天津：天津人民出版社，2008年，第30页。

① 简单地说，一届全国人大（1954年9月—1959年4月）共举行五次次会议，二届人大（1959年4月—1964年12月）共举行四次会议，三届人大（1964年12月—1974年12月）仅举行一次会议，四届人大（1975年1月—1978年2月）也仅举行一次会议，自1978年五届人大一次会议起，人大会议一年一会常态至今。参见《全国人大及其常委会大事记（1954年—1987年）》，北京：法律出版社，1987年。

② 《彭真文选》，北京：人民出版社，1991年，第492页。

③ 现行宪法有全国人大“开会期间”和“闭会期间”的提法，见宪法第73条和74条。

④ 当然，全国人大还有其常设机关全国人大常委会，常委会按相关议事规则规定“一般每两个月举行一次”，故而也形成了一种特定的时间变奏。

简单、空洞的，而是说时间本身是具体的、复杂的，同国家政治生活的实践始终发生着有机的交互。在此，我想首先提出一个其实并非看上去那么简单的问题，全国人大成立七十年来，自1954年的第一届全国人大第一次会议开始，一共举行过多少次会议？不假思索就说70次，当然是错误的，只要对共和国历史有所了解，知道70次不对并不太难，相对花功夫的是算清楚到底多少次。就此而言，找到一本权威的人大大事记，一年年地数下来，或许是一个笨拙但不容易出错的方法，我按此方法统计出来的答案是58次。<sup>①</sup>历史地看，全国人大会议做到一年一会，是从1978年的五届人大一次会议开始的；会期固定到每年第一季度的3月，则是始于1985年的六届人大三次会议。人大的历史并非匀速，如要意识到人大时间曾经存在的不确定性，我们只需留意一处历史的细节，五届人大五次会议通过“八二宪法”的日期是1982年12月4日，现行宪法并非诞生于“第一季度”。关于人大历史的时间变奏，1984年，六届全国人大常委会委员长彭真曾有一个历史感浓厚的表述：“应该承认，长时期内我们对法制建设有时候抓得紧，有时放松了，甚至丢掉了。”<sup>②</sup>

如果说七十年的历史并非匀速运动，那么人大时间的每一年也并非均是均质的。人大时间有基于会议制度所形成的年度，从一次全国人大会议开幕，到下一次会议，这之间的时间就构成了一个人大年度，它在时长上约等于公历的一年。首先，全国人大每一届任期包括五个年度，这五个年度当然不是均质的，我们很容易想到，每届全国人大的第



“实现全过程人民民主的重要制度载体——庆祝全国人民代表大会成立70周年”学术研讨会现场

一次会议，在议程上是最特别的。一般而言，正是在这一次的全国人大会议上，基于宪法和相关组织法的规定产生了新一届的人大常委会以及其他国家机关，后续四次会议通常不会出现国家机构在人事安排上的重大、全面的变动。简单回顾，自现行“八二宪法”恢复设置国家主席以来，历任国家主席均在相应届别的全国人大第一次会议上选举产生，而决定国务院总理的人选也是在各届的第一次会议上。后续的四次会议若按宪法规定当然也有权行使以上职权，但由于宪定的国家机构届别同步，我们可以认为，只要国家处在政治稳定的常态周期，则选举国家主席、决定国务院总理的人选这一类宪法职权，在每届全国人大五年任期内实际上是一次性的权力。

进而我们思考一个人大年度之内的时态，若回顾过去四十年，两次全国人大会议之间做到了时间上的大致等距，但也不能由此认定人大在一个年度内的时间是均质的。一个人大年度由该年度全国人大会议的举行所启动，由于宪法规定的一年一会，“开会期间”结束后，就是本年度余下的时间，也即“闭会期间”，<sup>③</sup>所以一个人大年度是由“开会”和“闭会”两个阶段组合而成的。<sup>④</sup>“开会期间”一年一次，时间通常在一到两周之间，这个短暂的“期间”构成了每年打开一次的时间窗口，仅在此期间，宪法第62条授予全国人大的专属职权才进入运转周期。某种意义上，开会和闭会的期间两分类似于一个人的唤醒和休眠。相

比之下，国务院等国家机关也有节假日，但其职权行使并无真正的休眠期。<sup>①</sup>“开会+闭会”的时间构成，也对应着人大历史上的一个具体的“届次”，是人大年度在时间上独特的节奏，也是进入人大历史的一种时态方法。

### “时刻”

全国人大一年一度的“开会期间”，如前所述，构成了一个独特的“时间窗口”，“修改宪法”等专属全国人大的职权到此时就进入可行使的状态。由于四十年来的全国人大会议稳定在第一季度的3月召开，这个时间窗口也可以说是“当春乃发生”的，由此形成了一种非常特别的时态，我在此称之为“时刻”。时刻(moment)并不取转瞬即逝的词义，时刻之发生，意味着原来的时间进程出现了某种断裂，历史到此摆脱了其常态、惯性以及因果机制，进入了一个可能性被重新打开的新节点。本文将人大会议的举行，近三千名全国人大代表对会议议程上的事项进行民主审议，理解为一个“时刻”，归根到底，在于全国人大进入会期就意味着宪法以及基本法律进入了一个可以修改的时间窗口。也就是说，成文宪法本来是“刚性”的，是已经被历史所塑造出来的东西，但只要全国人大进入会期，宪法在宪制的逻辑上就化刚为柔，国家宪制也进入到一个可塑状态/阶段。甚至我们可以认为，只有会期内的全国人大才处于“最高国家权力机关”的最大程度状态，宪定的立法权和决定权此时被打开，法律体系在逻辑上就回到某种如开端般的未决状态。一旦时间窗口闭合，宪法以及相关基本法律就即刻重返“刚性”。就此而言，全国人大会议举行的时间结构也包含着某种“两重”的法制变革逻辑。

当然，“时刻”作为时间窗口在历史进程中被打开，仅意味着宪制变动在逻辑上的可能，故而“时刻”的提出也只是作为一种方法，尽可能地打开人大七十年历史的复杂时间构造。回顾历史，全国人大成立七十年来，共举行会议58次，自1978年后做到了一年一会。而统计这58次会议，涉及成文宪法文本变动的，包括制定新宪法和对现行宪法进行修改，只有11次，分类

述之：(1) 1954年、1975年、1978年、1982年的四次全国人大会议各自通过了一部“新宪法”；(2) 1979年、1980年的两次全国人大会议对当时现行的“七八宪法”进行了修改；(3) 1988年、1993年、1999年、2004年、2018年的五次全国人大会议对现行宪法进行了修改。如此梳理，并不意味着“时刻”在我国宪法史上出现过11次，答案可能更多，也可能更少——需要我们在这11次中进行又一轮的筛选。

在此不妨大胆假设，一届人大一次会议(1954年)、五届人大二次会议(1979年)、五届人大五次会议(1982年)，构成了七十年人大历史中的三次立制时刻——考虑到后面两次同在五届人大任期内，且时间相隔仅三年，合二为一成为一种“长时刻”，仅于假设而言也并无不可。从11次减少到3次(甚至2次)，就我们的判断而言，所要求的不仅是宪法文本的变动，换言之，修宪甚至制宪并不构成认定时刻之发生的充分条件，它同时还需要相关的国家机构组织法发生较大规模的修改。<sup>②</sup>也就是说，立制时刻之成立，要求宪法和相关组织法发生了连带的甚至是交互的修改，国家机构的宪制在此时经历的是结构性的重塑。从时刻到立制时刻，从弥散的到凝聚的，从可能性到必然性，到底如何作答，有待我们真正进入人大七十年历史进行小心求证。

人大历史的七十年历程如同一部巨著，本文对其时间构造的探讨，充其量只是动笔写作之初要列的目录。这样的目录，在让历史变得可视化的同时也不免压缩历史本身，在让思考变得可能的同时也在封闭我们的想象力。接下来要做的，唯有鼓起勇气，朝着这七十年的历史，跳进去。

[本文系国家社科基金重点项目“法治建设视野下的中央和地方关系实证研究”(23AFX002)阶段性成果。]

<sup>①</sup> 这在一定程度上起因于行政机关的特性，美国宪法学中也有“总统从不睡眠”的说法，这当然不是说总统个人不睡觉，而是说总统这个机构分支是随时待命的，而国会、最高法院则有其“会期”或“开庭期”。

<sup>②</sup> 此处论断涉及我国宪法和组织法之间的关联，一个初步的历史讨论可参见田雷：《认真对待“反常”：兼议“五四宪法”与组织法的相互性》，《党内法规研究》2024年第3期。

人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，有其深厚的政治生态基础，是中国共产党早期领导集体政治智慧的结晶。作为一种新型的政治文明形态，人民代表大会制度不仅维系了新中国成立以来长期的政治稳定，而且也创造并积累



① 亚里士多德：  
《政治学》，吴寿  
彭译，北京：商务  
印书馆，2009年，  
第179页。

了人类的政治知识，丰富了人类的政治文明成果。

关于人民代表大会制度的理论问题，有很多研究视角，也有很多研究成果。本文试图从知识体系的角度，来分析人民代表大会制度对丰富和发展人类政治知识的贡献和意义，并就这一知识体系如何培育政治个体的民主知识和民主素养的问题做一个初步的探讨。

### 从一种新的知识体系看 人民代表大会制度

人类政治文明的进程，就是一个知识生产与制度创造交融互动和相互促进的过程。就是说，任何一种政治制度、政治文明形态，同时也是一种政治知识体系。人民代表大会制度是一种新政治形态的知识体系。

在所有的政治知识体系中，关于民主的知识是政治生活领域最为重要的知识之

## 论作为民主知识生产与民主素养培育之 载体的人大制度

桑玉成，复旦大学国际关系与公共事务学院教授

一。与其他所有的知识一样，民主的政治知识一方面产生于实际政治生活的探索和实践，另一方面也在于政治精英和知识精英的知识生产。古希腊思想家亚里士多德是人类政治知识生产的开创者，他的《政治学》一书毫无疑问一直是包括民主知识在内的政治知识的经典。在这本不朽的巨著中，亚氏提出了政治知识所要解决的两个基本问题：“第一应该考虑，何者为最优良的政体，如果没有外因的妨碍，则最切合于理想的政体要具备并发展哪些素质。第二，政治学术应考虑适合于不同公民团体的各种不同政体。”<sup>①</sup>

代议制度的产生是人类政治文明史上的重大进步。近现代以来，人民主权思想和理论成为政治知识的公理。而根据人民主权理论，国家权力属于人民，但现实中的任何国家，由于幅员之广、人口之众，都使人民不可能直接执掌国家权力。在这种情况下，一种关于代议制度的知识和制度体系就应运而生。根据代议制度，国家权力属于人民，人民选举产生自己的代表通过会议形式讨论公共事务，具体行使国家权力。

中国共产党领导中国人民取得革命胜利后，国家政权应该怎样组织？国家应该怎样治理？这是一个关系国家前途、人民命运的根本性问题，也是关系到在共产党领导下的政权如何发展民主政治的问题。回应这样的问题，首先就涉及政治知识的生产。我们知道，按照马克思主义的科学社会主义理论，共产党领导的无产阶级政权是在推翻了旧政权的基础上创立的新型民主制度。也因此，对于无产阶级执掌的社会主义国家政权如何组织、如何运作，在已有的人类政治知识大库中，尚没有现成的答案。

经过多年的理论思考和实践探索，中国共产党人找到了答案。早在1940年，毛泽东就指出：“没有适

当形式的政权机关，就不能代表国家。”<sup>①</sup> 在新中国成立之后，中国共产党人遵循了代议制度的一般知识原理，创建了人民代表大会制度这样一种新的政治形式，通过全国人民代表大会以及地方各级人民代表大会，由人民间接或者直接选举产生的人大代表分别出席各级人民代表大会，按照法律规定的权限履行职责，分别选举产生各级人民政府，具体负责公共行政和社会治理。这样一套政权结构体系，就是中国共产党人的民主政治知识成果。邓小平曾经说过：“我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”<sup>②</sup> 用亚里士多德的概念来说，这就是中国共产党人在积极探索中国人民“最适合于何种政体”方面所给出的答案。

民主政治知识生产的过程，是一个直接经验与间接经验融合提升的过程，也是一个直接知识与间接知识交互影响、交互学习优化的过程。面对丰富多彩的世界和千差万别的人类社会，中国共产党的早期领导集体采取了兼容并蓄的态度，首先是虚心学习他人的长处，然后在独立自主的立场上加以消化吸收，内化为我们自己的政治知识体系。在这样的过程中，中国共产党的早期领导集体深切地认识到，照抄照搬他国的政治制度行不通，会水土不服，会画虎不成反类犬，甚至会把国家前途命运葬送掉。而只有牢牢扎根本国土壤、创设一种汲取充沛养分的制度，才是最可靠、也最管用的制度。“物之不齐，物之情也。”各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。由此看来，亚里士多德所说的政治知识所要解决的两个问题，最后落脚点还是在于第二个问题，即一定的人民最适合什么样的政体。实践证明，中国共产党人很好地完成了这样一份关于民主政治知识生产的答卷。

### 在普遍性原理基础上彰显个性特色

多年来，我们在关于人民代表大会制度与代议

制度到底是什么关系的问题上，始终没有能够展开深入的研究，因而无论是学界还是政界，都有意无意地规避这样的问题，或者往往语焉不详。其实，在这个问题上，我们要区分两个概念，一个是“代议制度”，一个是“代议制政体”。前者是指主权在民原则下通过选民选举代表来讨论并处理国事的制度；而后者特指近现代主要西方国家实行的具体的政体形式。在这个意义上，人民代表大会制度毫无疑问属于代议制度的范畴，即通过人民选举产生的代表，组成代表大会，来讨论并处理国家公共事务的制度。但是在具体的政体形式上，人民代表大会制度是一种不同于西方国家代议制政体的政治形式，是在普遍性原理基础上具有中国特色的新政治形式。

人民代表大会制度以及在这个根本制度基础上的一系列制度体系，正是基于这样的政治知识逐步建立起来的。1945年4月，毛泽东就强调：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。”<sup>③</sup> 1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，通过了《中华人民共和国宪法》，标志着人民代表大会制度这一国家根本政治制度的正式建立。70年来，我们经历了从初创到逐步成型、从曲折到趋于成熟，在实践中不断推进人大制度的健全和完善，并在这个根本制度建设的基础上，不断发展和完善我国的选举制度，不断优化国家机构制度

①《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第677页。

②习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》，《求是》2019年第18期。

③《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1057页。



①《邓小平文选》  
第2卷，北京：  
人民出版社，1994  
年，第332页。

体系、基层民主制度、人大组织制度和议事规则等一系列相关制度，使人民代表大会制度沿着成熟和定型的趋势不断完善和发展。

党的十八大以来，我们党立足新的历史方位，深刻把握我国社会主要矛盾发生的新变化，积极回应人民群众对民主法治的新要求新期盼。党的十九届四中全会通过关于“坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的决定，着力推进国家治理体系和治理能力现代化，健全人民当家作主制度体系，加强基层政权建设，改进人大代表工作，人大工作取得历史性成就，人民代表大会制度更加成熟、更加定型。由此，我们满足人民美好生活需要的供给水平和供给能力不断得到提升。

### 人大制度如何培育民主知识和素养

人类民主政治知识的生产、传承和积累，也是人民民主的政治知识和政治素养的培育和提升过程。对于民主的政治知识以及在此基础上建立起来的政治制度，生活其中的人民群众有着切身的感受和领悟，从而使其培育和教育功能得到体现。

长期以来，中国人民饱受封建专制主义的统治之苦，广大人民群众不仅物质生活长期贫困，而且在政治生活方面也深受奴役与压制，没有民主的政治生活，因而也就没有关于民主知识和素养的传承和积淀。正是由于这样的基础和背景，尽管中国共产党领导中国人民推翻了旧制度的压迫，建立起了真正属于人民的民主政权，但是如何使人民成为具有现代民主政治知识和素养的、能够适应新政权的当家作主的主人，是一项更为艰巨更为复杂的社会工程。正如邓小平所指出的，“旧中

国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少”。<sup>①</sup>

广大人民群众民主政治知识的培育和养成，需要活生生的民主政治生活的实践和锤炼，也需要现代民主政治知识的教育和传播。我国人民代表大会制度的创设和施行，无论是在人民群众的民主政治生活实践方面，还是在现代民主政治知识的教育和传播方面，都起到了非常重要的作用。人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。这个制度载体从不同方面来践行、传播、培育现代民主知识和民主素养。

一方面，人民群众通过投票选举人大代表的过程感受到了“当家作主”的地位。人民代表大会制度是以选民依照相关法律选举产生他们的代表为前提的。根据现行宪法和选举法，符合法定资格的选民直接选举区县级人民代表大会的代表，间接选举省市级及全国人民代表大会的代表。然后由这些代表组成全国人民代表大会以及地方各级人民代表大会，来行使国家权力。这种选举过程本身，就是一堂活生生的民主知识教育课。

另一方面，各级人民代表大会的代表，通过他们的代表身份和履职行为，实际参政议政，体现其行使人民委托之权力的实际过程。可想而知，要正常发挥作为一个人大代表的作用，具备一定的民主政治知识和素养是其必要的前提和基础。人民代表大会的代表行使立法、决定、任免和监督等基本职权，既反映了他们能够利用民主知识和素养履行职责，又是使其民主知识和素养不断提升的过程。

### “官阶旋转门”：打通培育民主知识和素养的有效路径

根据政治社会化的理论，尽管活跃于政治舞台或者在政治结构中担任职务的未必一定是“专业人士”，但是，政治活动与管理已经越来越趋向于专业化、职业化。政治活动与管理需要专业的知识和素养。这些知识和素养来源于长期学习的积累，也来源于政治实践的经验与熏陶。正因此，一个成熟的政治人物通常

首先进入代表机构，在代表机构中得到锤炼，进而提升政治素养和政治能力。从“议员”到“官员”是一条较为普遍的从政规律，成为普遍通行的“官阶旋转门”，也是传承民主知识和素养的有效途径。

各级人民代表大会通过其最前沿的民主生活实践，培育并向社会输送具有较高民主素养的领导干部，使整个政权体系的民主氛围得到弘扬，也使各级各类干部的民主素养得到提升。在我们的政治实践中，人大制度生产、传承、培育民主政治知识和素养的功能，是一种双向奔赴的机制。一方面，各级人大代表的一个重要角色和功能，就是深入人民群众，保持与人民群众的密切联系。人大代表通过这种与人民群众的联系，倾听民声、汲取民情、汇聚民意，把问情于民、问需于民、问计于民、问绩于民落到实处，这个过程不仅是各级人大代表践行全过程人民民主的过程，同时也是人民群众学习、领悟到民主真谛的过程。从这个角度来说，各级人大代表以灵活多样的形式经常性地了解、掌握、反映人民群众的意见和要求，努力做到民有所呼、我有所应，既能使各级人大发挥好“民意汇集场”“社会稳定器”“民意黏合剂”等功能，也能够通过这个过程使人民群众的民主知识和民主素养得到不断提高。另一方面，我们的一些年轻人大代表，通过其人大代表的履职经历，在人民情怀、民主意识、民主素养等方面当有切实提升。经过人大代表的经历，再走向政府及其他相关部门从事实际领导工作的话，就有了良好的民主知识和民主素养，从而也就更加能够得到人民的赞同和支持，并以此奠定坚实的民意基础。

2019年11月，习近平总书记在上海考察工作期间提出了关于全过程人民民主的重要命题。这个重要命题的提出，对我国人民代表大会制度的发展和完善又提出了新的课题和新的要求。如何将全过程人民民主的原则和精神贯彻到人大制度之中，如何通过人大制度来践行和发展好全过程人民民主，不仅需要各级人大代表、也需要全体人民的民主知识和民主素养得到普遍提高。然而，无论是各级人大代表还是广大人民群众，其民主知识和民主素养以及参与民主政治的意识都不是与生俱来的。通过人民选举各级人

大代表的实际过程，通过人大制度的实际运行，可以实现在游泳中学会游泳，在民主政治生活中学会民主的目的，通过这样的民主实践，我国的人民代表大会制度可以起到非常重要的培育民主知识和素养的作用。

从数量上来说，各级人民代表大会的代表还属于全体人民中的“少数”。但是，践行和发展全过程人民民主，正是需要发挥好这个“关键少数”的作用。这些“少数”是通过层层选举产生的人大代表，他们是践行和发展全过程人民民主的示范者、先行者和推动者，从而也是民主政治知识的实践者和传播者。在践行全过程人民民主的过程中，还能培养输送更多具有较高民主知识和民主素养的领导干部。实践表明，那些组织、参与过选举以及人大工作或者直接经历过人大工作磨炼的人，往往具有较好的“人大意识”“法律意识”“规则意识”“廉政意识”等民主政治知识和素养。从这个角度来说，有必要通过一种“任职流向”的探索，即把人大工作经历作为培养和选拔党政领导干部的优先途径，彰显人大制度在培育和传承民主政治知识和素养方面的积极意义。



资料图片：虹桥街道基层立法联系点

发展全过程人民民主是党的二十大确定的新时代政治建设的总要求和总战略。作为我国根本政治制度的人民代表大会制度在这一战略中的地位应如何界定？一段时期以来，围绕这一重大问题所形成的基本理论概括是：“人民代表大会



① 习近平：《论坚持人民当家作主》，北京：中央文献出版社，2021年，第337页。

② 程竹汝：《论全过程人民民主的制度之基》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2021年第6期。

制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。”<sup>①</sup>那么，人民代表大会制度在什么意义上构成了实现全过程人民民主的重要制度载体呢？显然，“重要制度载体”是强调人民代表大会制度承载着最为重要的全过程人民民主的核心功能。人民代表大会制度的民主核心功能比其他制度不能比拟的。比较而言，协商民主是实践全过程人民民主的重要形式，基层民主是全过程人民民主的重要体现。

理论上，人民代表大会制度之所以被定位为实现全过程人民民主的重要制度载体，其基本依据主要有三：在人民当家作主制度体系中，人民代表大会制度融人民性、代表性、权威性于一体，居于根本政治制度之地位；在全过程人民民主实现机制中，人民代表大会制度构成其实现机制的集中体现；在实践形式中，人民代表大会制度是全过程人民民主实践形式贯通性的制度载体。因此，发展全过程人民民主的战略重心即坚持和完善人民代表大会制度。

## 人大制度在何种意义上构成全过程人民民主的重要制度载体

程竹汝，中共上海市委党校教授，上海交通大学教授

### 人大制度的根本政治制度属性决定其作为全过程人民民主重要制度载体之地位

我国现行宪法第2条规定：中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。宪法的这一规定构成了我国民主政治的制度根基。“一定意义上，国家权力的归属是重要的，但它充其量只提供了国家权力属于人民的规范性要求和可能性；更重要的是人民通过什么样的制度安排行使自己的权利，因此，通过人民代表大会行使自己的权利才决定国家权力属于人民的现实性。”<sup>②</sup>人民当家作主制度体系构成全过程人民民主的制度形式，这些制度形式主要由人民代表大会制度、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、基层群众自治制度等构成。就这一制度体系的内在结构而言，虽然全过程人民民主的制度形式超出了人民代表大会制度的范畴，但却是以人民代表大会制度为根本政治制度的。所谓根本政治制度的主要意思有三：人民主权或人民当家作主是现代国家政权合法性的基础，亦即国家政权的民主合法性基础，而人民代表大会制度是直接体现、承载这一基础的制度，现实地体现着制度的人民性；人民与国家政权的关系是最为核心和根本的政治关系，而人民代表大会制度则是从人民主权原则出发的国家政权组织形式，是以选举制为基础的连接或表达人民与国家政权关系的制度形式，直接体现着制度的代表性；在政治制度系统中，其他制度如行政、监察、司法、民族区域自治、基层群众自治等制度的产生和运行都是以人民代表大会制度为基础和前提的，都是现行宪法第二条关于人民通过人民代表大会行使国家权力的规定在各个领域的体现，集中表达着制度的权威性。

人大制度的根本政治制度属性蕴含着其作为全

过程人民民主重要制度载体的全部信息。根本政治制度—重要制度载体的理论逻辑主要有二。首先，如果说全过程人民民主的底层逻辑即最充分地体现人民与国家政权的现实联系，那么在当代中国，人民代表大会制度就是实现这一联系的制度基石。这是人民代表大会制度构成全过程人民民主重要制度载体的一个深层缘由。性质上，通过人民代表大会制度所展现的人民与国家政权的关系首先是一种授权关系。它在解决国家权力的民主来源即合法性基础的同时，也要确定国家权力规范性的基础，即国家权力的范围和限度。在民主政治范畴中，授权是以选举的形式表现出来的。选举制度在大多数国家构成了现实政治的重要基础，我国也不例外。习近平总书记指出，马克思主义权力观概括起来就两句话：权为民所赋，权为民所用。<sup>①</sup>总体来看，新中国成立以来我国的选举制度及其实际运行状态，既表明了政权的人民性、合法性，构成了我国民主政治的集中体现和政治体系功能发挥的制度基础；同时，由于选举制度的政治基础作用，它也成为我国发展中大国政治的一个集中体现，政治领域诸多问题的渊源或多或少都可追溯至选举制度。其次，人民代表大会制度是当代中国民主政治规律在制度上的集中表达。党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是从本体论意义上对当代中国政治发展规律的揭示。党的十九大报告指出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”<sup>②</sup>这是基于中国国情的民主政治发展规律对人民代表大会制度价值和属性的科学论断。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的伟大实践。

### 人大制度集中体现、承载着 全过程人民民主的内在机制

作为一种在我国国情和实践基础上形成的民主政治形态，全过程人民民主具备自身独特的内在机制，

即“过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一”。<sup>③</sup>就此而言，人民代表大会制度之所以被定位为实现全过程人民民主的重要制度载体，是因为它集中体现、承载着全部上述机制。虽然上述民主机制超出人民代表大会制度的范畴，但在我国人民当家作主制度体系中，只有人民代表大会制度具备体现、承载上述全部机制的特征。

一方面，人民代表大会制度内涵的实践展开，也就是全过程人民民主内在机制的实践展开，或者说，它集中体现着全过程人民民主的内在机制。所谓“集中体现”是指人民与国家权力现实的、机制化的联系构成人民民主之核心，人民代表大会制度是我国国家政权组织形式，只有它体现和承载着人民民主的这一核心要求和内涵。首先，过程民主和成果民主的统一，意味着民主既贯彻于政治过程诸环节、细节之中，同时也要求民主成果体现大多数人的意志。就此而言，人民代表大会制度把分散的人民组织起来，基于人民意愿建构统一的国家权力，形成中国特色社会主义法律体系，在民主基础上实现国家有效治理，体现民主政治过程和民主治理效果的统一。正如习近平总书记指出的那样，人民代表大会制度“坚持国家一切权力属于人民，最大限度保障人民当家作主，把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，有效保证国家治理跳出治乱兴衰的历史周期率”，“正确处理事关国家前途命运的一系列重大政治关系，实现国家统一高效组织各项事业，维护国家统一和民族团结，有效保证国家政治生活既充满活力又安定有序”。<sup>④</sup>其次，程序民主和实质民主的统一，意味着民主既要求和体现一系列相融的程序和形式，同时也要求这些程序、形式的价值得以真正落实。亦即民主“要看制度

①《习近平讲故事》，北京：人民出版社，2017年，第19页。

②《党的十九大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2017年，第36页。

③习近平：《论坚持人民当家作主》，第336页。

④《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社，2023年，第171页。

①② 习近平：《论坚持人民当家作主》，第336页，第336页。

和法律规定了什么样的政治程序和政治规则，更要看这些制度和法律是不是真正得到了执行；要看权力运行规则和程序是否民主，更要看权力是否真正受到人民监督和制约”。<sup>①</sup>人民代表大会制度是我国人民当家作主的根本政治制度，是我国民主政治之制度表达的集大成者，其制度内涵的实现程度反映着我国民主政治的实际状态，对发展全过程人民民主的政治建设战略具有根本性影响。再次，直接民主和间接民主的统一，是指人民的政治参与行为影响国家事务和公共事务的方式既具有直接性也具有间接性，是直接性和间接性的统一。人民广泛有序参与，是全过程人民民主作为一种独特民主政治形态的实践基础。实践中，人民广泛有序参与的表现形式有三：投票、协商、表达。就协商、表达行为本身而言，由于行为的直接性，其具有直接民主的性质，但就这两种行为不能直接影响国家事务和公共事务决策而言，它们又具有间接民主的性质，是为直接民主与间接民主的统一。然而，投票行为则与之不同，其直接性和间接性及其统一是基于民主行为的确性而言的。这在人民代表大会制度中有着典型的表现。在我国，基层两级人大即乡镇、区县人大是选民选举产生的，选民对人大的组成作用是直接的，是为直接民主；地级市、省直辖市自治区和全国人大是间接选举产生的，选民对这些人大的组成作用是间接的，是为间接民主。从各级人大作为国家统一的政权机关体系而言，充分体现了直接民主和间接民主的统一。

另一方面，人民代表大会制度构成“人民民主与国家意志相统一”特征和机制的直接、唯一承载者。如果说在全过程人民民主内在特征和机制的制度表达中，人大制度相对于其他制度仅构成“集中体现”的话，

那么，人民民主与国家意志相统一特征和机制的直接、不可替代的制度表达即人民代表大会制度。首先，国家意志的内涵充分反映人民意愿，反映人民整体、长远、根本利益，是全过程人民民主的不懈追求和崇高境界，也是业已形成的全过程人民民主的特征和内在机制之一。它在全过程人民民主的特征和机制的构成中，具有目的性和统合性。也就是说，由于人民集体意志的凝练以及向国家意志的转换更加接近民主的本质要求，其他的特征和机制都必须进一步体现为人民民主与国家意志相统一，才能展现出全过程人民民主的现实作用。其次，民主政治条件下，所谓国家意志即具备法属性的人民意志，在我国，基于人民代表大会制度而组成的各级人大及其常委会是国家权力机关，制定法律构成其（设区的市以上的人大及其常委会）专属职权。而人民民主则主要强调两个方面：一是客观上存在着中国人民、中华民族的整体、长远、根本利益；二是制度上业已形成以人民当家作主制度体系为基础和支撑的凝练这一利益的体制机制。其中，人民代表大会制度作为实现全过程人民民主的重要制度载体，一方面发挥着凝练上述利益之根本政治制度的作用，另一方面也构成实现上述利益转换成为法律即人民民主与国家意志相统一的唯一制度载体。

### 人大制度构成全过程人民民主 实践形式贯通性的制度载体

就外部特征来看，全过程人民民主“是全链条、全方位、全覆盖的民主”。<sup>②</sup>在实践形式上，这些外部特征又表现为民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督诸环节及其全面、广泛、有机衔接。就此而言，人民代表大会制度之所以被定位为实现全过程人民民主的重要制度载体，是因为它实现了全过程人民民主诸实践形式的贯通。“人民代表大会制度的运行过程，是我国人民民主‘全过程’的集中体现，它全方位发挥着全过程人民民主的机制作用，集选举民主、代议民主、决策民主、协商民主、参与民主、监督民主等于一体。一定意义上，所谓全过程人民民主就是将上述民主形式连接为一体，形成一体化

运作的民主政治形态。”<sup>①</sup>所谓人大制度构成全过程人民民主实践形式贯通性的制度载体，一是强调人大制度是人民通过上述五种行为方式展现广泛有序参与的通道和保障；二是指人大制度所产生的各国家机构的履职过程体现上述五种民主实践形式的有机衔接和整体性。相对而言，民主的实践形式在其他领域常常是有重心的和不完整的，比如人民政协制度就主要涉及民主协商和民主监督。

首先，在人民代表大会制度的系统构成中，选举制度具有基础地位，构成我国政权体系的政治基础。各级人大及其常委会、专委会，各级“一府一委两院”都是建立在直接或间接民主选举基础上的。人民代表大会制度中的选举与其他公共生活领域中的选举，其属性显著不同。由于涉及国家政权的组成，前者更重要从而也最正式，它是以《选举法》为严格遵循的。在民主政治的诸实践形式中，民主选举更具基础地位。虽然选举不能等同于民主政治，一个国家民主不民主，“要看人民有没有投票权，更要看人民有没有广泛参与权”，<sup>②</sup>但选举常常是民主政治不可缺少的构成部分。

其次，在人大制度运行过程中，民主协商和民主决策紧密相连，前者通常是围绕后者展开的。一方面，从围绕各类候选人的协商到各级人大、“一府一委两院”的履职协商如立法协商、行政协商等，民主协商全面嵌入人大制度的运行过程之中。另一方面，民主决策本就是人大决策最显著的特征。就人大而言，民主协商和民主决策对其履职具有天然的亲和性，这集中体现在两个基础性方面。一是作为社会主义的代议机构，像任何其他代议机构一样，人大及其常委会也是通过会议方式开展工作、履行职责的，即人大及其常委会是典型的通过民主方式行使职权的。会议制度及会议期间的议事规则对人大工作具有实际的影响。改革开放以来，各级人大及其常委会的工作集中表现为开好两个会议：一年一次的人大会议和至少每两个月一次的人大常委会会议。二是人大及其常委会作为代表机关的性质决定了其组成人员（人大代表）之间的法律上的平等关系。“选民之间法律地位的平等性决定了人大代表之间法律地位的平等性。”<sup>③</sup>正如有观点指出：“立法机关显然与官僚机构不同。他们的成

员之间在从属地位和控制方面是没有等级关系的。他们之中没有正式的分工，尽管工作的专门化往往会导致一种内部委员会制度的产生。”<sup>④</sup>人大代表的法律地位的平等性，也意味着人大及其常委会的议事规则和决策过程必然围绕民主原则展开。

再次，在人民代表大会制度中，民主管理主要体现在三个方面：一是广义的管理机构（执法）是在民主的基础上组成的；二是人民有权参与管理过程；三是管理机构的履职程序存在着必要的民主机制安排，如行政协商等。

最后，人大制度中的民主监督形式包括人民监督、专门监督和人大监督。人民监督是民主政治的必然逻辑。民主意味着人民对监督权的永远保有，所谓民主不民主，“要看权力运行规则和程序是否民主，更要看权力是否真正受到人民监督和制约”。<sup>⑤</sup>人大制度在人民民主基础上组织国家政权，也就意味着人民保有监督权。实践中，这包括现行宪法第四十一条规定的批评和建议权、申诉控告检举权等。专门监督机关的民主属性，主要是指它由人大产生、对人大负责。而人大监督的本质是民主监督。总体上看，人大在中国政治体系中的主要职责包括：一是授权，即将人民授予的由其集中行使的抽象国家权力通过立法、决定和任免转换为具体的政府权力；二是监督，即保障具体政府权力的行使符合授权的目的。监督权是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的一项重要职权，事实上，人大及其常委会拥有的重大事项决定权、人事任免权等都可视为监督权的范畴。人大监督权从根本上说是人民当家作主、管理国家事务的政治权力。

[本文系国家社科基金重大项目“习近平总书记关于发展全过程人民民主重要论述研究”（21&ZD005）阶段性成果。]

① 程竹汝：《论全过程人民民主的制度之基》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2021年第6期。

②⑤ 习近平：《论坚持人民当家作主》，第335页，第336页。

③ 沈寿文：《中国共产党依法执政“十六字方针”的法理分析——基于国家机关“功能最适”逻辑的研究》，《国家现代化研究》2023年第2期。

④ 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书（修订版）》，邓正来译，北京：中国政法大学出版社，2002年，第437页。

## 协商民主是实践全过程人民民主的重要形式

人民代表大会制度作为全过程人民民主的核心组成和重要支撑，也必然要承担社会主义协商民主的功能、有着社会主义协商民主的基本实践。社会主义协商民主全方位地植根于国家治理体系的多

## 人大协商：协商民主在人大制度中的实践

张贤明，吉林大学行政学院院长，教育部长江学者特聘教授

民主在人民代表大会制度中生根发芽、发展完善的基本前提。社会主义协商民主是全过程人民民主的重要实践形式，就必然带有全过程的特质，实践于多层级的民主运作界面，构建系统化民主运行流程，呈现多元化的操作形式。习近平总书记指出：“社会主义协商民主，应该是实实在在的、而不是做样子的，应该是全方位的、而不是局限在某个方面的，应该是全国上上下下都要做的、而不是局限在某一级的。”<sup>③</sup>这意味着社会主义协商民主体系是一个系统集成、环节互嵌的体系，只有协同推进各主体和平台均纳入协商民主体系之中，才能使其发挥整体效能。

社会主义协商民主的内涵和实践已经超越了传统的政治协商范畴。统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商等七大协商，体现了社会主义协商民主的全覆盖特征与体系性优势。西方协商民主受到理论界批评的原因之一在于，特定场景中的协商民主会弱化“民主”的价值，<sup>④</sup>使协商成为封闭的“精英俱乐部”。西方协商民主理论在反思中提出的“协商系统”概念，旨在通过边界突破来拓展协商概念内涵和观念界限，通过子系统间的分工合作与反复协商，使普通公民的声音和主张在不同场域间展开交流和互动。<sup>⑤</sup>社会主义协商民主体系本身就是一个系统，形成了多元主体联动的协商民主体系，在政治生活和社会生活中广泛搭建起协商的平台和渠道，在社会各界的充分协商中推进国家治理现代化。

人民代表大会制度是人民当家作主制度体系中的根本政治制度，人大协商在协商民主体系中也具有根本性意义。人大协商将协商民主引入到人大工作之中，强调各级人大坚持党的领导，在重大决策之前与决策之中根据需要进行充分协商，既避免单纯投票的民主形式的弊端，有利于“既尊重多数人的意愿，又照顾少数人的合理要求，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力”，<sup>⑥</sup>确保立法决策等各项工作的科学性、发



元主体和国家治理领域的不同场景之中，人大协商是社会主义协商民主体系的七大支柱之一。事实上，在人民代表大会制度的发展历程中，民主协商已经深深嵌入在其制度结构和运行机制之中，人大协商就是协商民主机制在人大制度框架及人大具体工作中的嵌入和运用。<sup>①</sup>那种认为人民代表大会制度是选举民主、人民政协制度是协商民主的观点，显然是对全过程人民民主的一种简单化机械式的理解。在人民代表大会制度范围内，不是只有选举民主这一单一选择，也要采取协商民主的方式，即“选举+协商”的民主形式，<sup>②</sup>两种民主形式相互配合才能真正保障人民当家作主、推进全过程人民民主。

### 人大协商的基本前提与制度优势

社会主义协商民主体系建设是各类协商形式的统筹推进，旨在实现协商民主在国家治理中多层次、全覆盖，这是协商

① 李蕊：《人大协商：内涵、理论与要素》，《经济社会体制比较》2018年第4期。

② 孙照红：《中国协商民主体系及其运行机制研究》，北京：人民出版社，2019年，第87页。

③⑥《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第274页，第274页。

④ Carole Pateman, "Participatory Democracy Revisited," *Perspectives on Politics*, vol. 10, no. 1, 2012, pp. 7-19.

⑤ 袁方成、王梦琳：《协商系统理论：西方协商民主的继替与提升》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2023年第6期。

挥人大协商的制度优势。在此意义上，人大协商能够在公共权力领域和社会公共领域中同时发力，促进民主参与的广泛性以及政治沟通的流畅性。在人大工作中运用好人大协商，是人民当家作主在国家政治生活和社会生活中的具体实践，也是中国特色社会主义协商民主发挥制度优势的有效路径。

### 人大协商的价值基准与功能定位

全过程人民民主超越西式民主的核心价值在于它坚守民主的原真性价值，将人民置于民主价值和实践的核心位置。这不仅是马克思主义民主观的基本观点，也汲取了中华优秀传统文化中“民本”思想的精髓，在“以人民为中心”的价值中实现民主与民生、民本与民权的有机统一。可以说，人大协商深刻反映出以人民为中心的价值内涵，是主权在民的生动实现形式。

人大协商是全过程人民民主制度体系和民主实践的明确规定和重要环节，旨在落实以人民为中心的价值，实现科学审视民意、科学回应民意的目标。从民主制度的角度来看，人大制度本身就是人民主权原则的具体体现。“中华人民共和国的一切权力属于人民”的主权在民理念不仅是人大协商的最根本原则，也是其追求的最终价值目标。各级人大通过引入协商机制“广开言路”，广泛倾听各种不同观点，容纳社会各方面的不同建议和立场，不断加强人大立法工作的开放性、包容性，使人大立法获得百姓的认同，强化人大决策工作的民主内涵及合法性地位。在此意义上，人大协商的目标就是通过增强人大行使职权过程中公民的民主参与、利益表达和协商对话，更好发挥人大实现人民当家作主的根本政治职能。

从民主实践的角度来看，人大协商的功能嵌入在人大工作的各项任务当中，需要从三个方面加强。一是注重开展立法协商，增进人大理性立法的能力。人大的立法工作需要充分且深入的调研基础上进行慎重协商和科学研判，拓宽公民有序参与途径。只有积极探索开门立法，健全论证、听证、评估机制，让公民参与立法过程，才能使立法具有更强的协商民主特性，把人大立法工作的民主化、科学化进程推进一步。

二是发挥人大协商机制在审议重大问题、作出重要决定中的效力。各级人大及其常委会在审议决定重大问题前，邀请公民参加听证会，直接听取公民的意见，可以提高决策的民主化、科学化和公开化程度，有效提升人大决策的民众接纳程度，也使得人大决策更加真实有效，值得在实践中进一步开展。三是加强在人事任免工作中的协商，增强监督活动的刚性。人事任免实行事前公告、公示制度是人事任免中协商的重要形式，既有利于地方国家权力机关树立权威，也有利于强化被任命人员的人民意识和公仆意识，将以人民为中心的理念纳入自己工作的全部环节。此外，从协商中孕育的刚性监督有利于选任人员时刻谨记权力的由来，使他们自觉地将履职实践与对人民负责统一起来，使权力在人民的监督下运行。

### 新时代加强人大协商的实践路径

作为社会主义协商民主体系的重要组成部分，人大协商在应然层面拓展了协商民主的应用范围，有助于提升人大各项工作的决策水平，使人民代表大会能够更加体现人民意志。实然层面上，人大协商还需要进一步规范化，从制度的维度明确人大协商的各项内容与工作机制，才能全面提升人大协商的效能。在这个意义上，积极开展人大协商，不仅需要厘清人大协商的概念内涵及功能价值，也要明确怎么办的问题。在协商民主的整体框架中，“由谁来协商”“协商什么”和“怎么协商”构成了协商民主发挥效用的前提条件，分别对应协商民主的主体要素、内容要素、形式要素。立足于这个框架，在新时代背景下加强人大协商，可以从如下方面着力。

第一，明确人大协商的主体。参与主



体就是要回答好“由谁来协商”的问题，其中各级人大机构及人大代表构成了参与主体的最主要部分，协商事由的利益相关方和其他合作方共同构成了人大协商的参与主体。首先，要通过协商提升人大代表的议案质量，增强人大机构对议案办理的实效。议案是民生所需、民意所盼的“命题作文”，好的议案应该倾听民生、回馈民情、解答民意。人大代表要密切联系群众，以平等协商提升议案质量，促进人大工作提效。人大代表是人大与公众协商的重要中介。具有相应职权的人大整体或人大有关机构要发挥好联系群众的主导作用，同样地，各级人大代表也应该积极扮演好人大协商中的参与主体角色。其次，吸纳基层群众和利益相关方进入到人大协商当中，拓宽公民有序参与立法途径，建立健全代表联络机构、网络平台等形式，密切代表同人民群众联系。要重视通过搭建民意反馈平台、基层立法联系点等载体与社会公众进行广泛协商，畅通民意表达的途径和渠道。在利益相关方的多元利益中谋求“最大公约数”，形成公共利益的共识。最后，政协的各参加单位及政协委员是人大协商的平等合作方，人大协商要充分利用好政协作为专门协商机构的职能作用，积极借鉴学习经由政协实践验证的协商技巧、平台搭建等特色工作方法，将具体参与协商活动的政协各参加单位以及各界政协委员等视为人大协商的基本参与主体，<sup>①</sup>在协同合作中取得人大协商的效果最大化。

第二，明确人大协商的内容。人大协商的主要内容围绕人大在行使立法权、决定权、监督权和人事任免权中的若干重大问题这四方面展开。立法权是人大的首要职能，立法协商因而也成为人大协商的重点，但立法协商并非唯一的协商内容。“把协商纳入到政治中来最常规的做法就是试

图把协商因素吸纳到成规的国家制度中来，主要是立法机关和法院。”<sup>②</sup>只有明确了人大协商的具体内容，才能有针对性地提升协商效能。首先，在立法协商中应该注意在法律法规起草之初就开启协商机制，要把协商纳入立法的全过程。不仅要发挥事前公开征求公众意见的民主功效，也要灵活吸纳有关国家机关、社会团体、专家学者的调研论证咨询等多种协商活动，提升法律法规的社会共识性和科学民主性。其次，与人大决策和监督工作相关的协商内容需要利用好各类社会团体和民间组织的专业优势，不断提升人大决策工作的科学合法化。同时，在监督工作中巧妙应用公众旁听和公民座谈会等形式，增强人大工作的合法性基础和民意认同。再次，在人大人事任免工作相关的协商当中，要遵循协商实践的在地化特征和真实情况，使用好任命人选的公示、述职评议等协商实现形式。最后，人大代表选举及其汇通民意工作相关的协商中，特别要规范基层人大协商程序，依法设立基层立法联系点、人大代表之家等平台，保证人民群众通过民主协商的方式当家作主。

第三，明确人大协商的形式。全国和地方各级人大在探索全过程人民民主的过程中，积极创新基层民主实践形式，尝试摸索了诸如基层立法联系点、代表履职平台、民生实事项目人大代表票决制、街道议政代表会、社会建设观察点等多种工作形式。首先，在人大协商的具体实践中要避免因履职形式过多而导致的协商失序问题。可以通过构建一体化的统一履职平台，明晰现有协商形式，畅通民意表达渠道。其次，培育基层人大代表的责任观念。相较于之前，地方各级人大代表对人大代表的性质、地位和作用的认识不断深化，但“沉默的”代表并不在少数。以责任观念引领人大协商质量提升，就是要最大限度地整合并反映社会公众所思所愿所求，这需要各级人大代表以负责的行动贯穿始终。人大代表以负责的行动体察民情、反馈民意，可以使人大代表在履职尽责中提升自我的效能感，并增强民众对人大工作的认可与认同。

① 李蕊：《人大协商：内涵、理论与要素》，《经济社会体制比较》2018年第4期。

② 何包钢：《协商民主：理论、方法和实践》，北京：中国社会科学出版社，2008年，第25页。

## 全过程人民民主的宪法表达及其实践叙事

商红日，上海师范大学哲学与法政学院教授

人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。而健全全过程人民民主制度体系与宪法制度建设之间存在着重要联系。今年正值全国人民代表大会成立 70 周年，也是新中国第一部宪法颁布 70 周年，人大制度的发展进程与宪法密不可分。在这样的时间语境中，研究全过程人民民主话语的宪法表达及其实践叙事问题，既具有特别的纪念意义，也是对健全全过程人民民主制度体系与宪法制度建设之间关系这一重大主题的理论探讨，有重要理论价值。

无论从政治学还是法学的视角看，宪法表达的都是一套政治话语，而这一点在当代主要国家宪法中均能获得印证。诸如国家权力及其来源、国家权力代表制度、国家权力分配制度、国家权力行使制度，以及公民权及其保障制度，等等，无不是典型的政治话语。进一步说，体现在宪法原则中的基础逻辑是一套政治逻辑，它要回答“解决人类政治统治的三方面问题：政治统治的依据在哪里、政治统治的目标是什么、政治统治以何种途径与方式进行”。<sup>①</sup>在学科或知识生产的意义上说，宪法乃至整个公法体系，均需要运用一定政治话语来表达，正如英国公法研究者马丁·洛克林所言，“公法只是一种复杂的政治话语形态”。<sup>②</sup>本文便以宪法的政治话语表达为视角展开探讨。

### 全过程人民民主的宪法精神表达

宪法精神这一概念可追溯至孟德斯鸠名著《论法的精神》。在这一著作中，孟德斯鸠阐释了法的一般精神，认为它是外在于法的“民族的一般的精神”，“在不违反政体的原则的限度内，遵从民族的精神是立法者的职责。”<sup>③</sup>马克思按照他所创立的唯物史观来认识宪法及其意义，认为宪法是阶级斗争的产物，资产阶级宪法就是对资产阶级社会革命的“批准”，“把资产

阶级统治看作普选权的产物和结果，看作人民主权意志的绝对表现，——这就是资产阶级宪法的意义”。<sup>④</sup>至于社会主义国家的宪法精神，难以从马克思主义经典著作中找到直接答案。我国学界自 20 世纪 80 年代开始讨论宪法精神，迄今已有 40 年。



① 秦前红：《宪法原则论》，武汉：武汉大学出版社，2012 年，第 11 页。

② 马丁·洛克林：《公法与政治理论》，郑戈译，北京：商务印书馆，2002 年，第 8 页。

③ 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，张雁深译，北京：商务印书馆，1995 年，第 305 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，北京：人民出版社，1995 年，第 466 页。

⑤ 《中华人民共和国宪法》，北京：中国法制出版社，2018 年，第 8 页。

习近平在《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布实施 40 周年》中反复强调宪法精神的作用，发出弘扬宪法精神的号召，并在总结新时代党对宪法制度建设规律的新的认识中，阐述了必须坚持人民当家作主、发展全过程人民民主的思想。这为我们将宪法精神与全过程人民民主联系起来进行思考，提供了指引。

宪法精神是宪法的要旨和灵魂。运用唯物史观，并结合中国革命和社会主义建设历程来探讨，宪法精神是建立新中国、建设社会主义国家的精神与人民民主精神的统一体。它在《共同纲领》中获得初步表达，在“五四宪法”中初步确立，以“八二宪法”为标志而最终确立起来。正如宪法在序言中所宣布的：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。”<sup>⑤</sup>宪法在总纲中明确规定了国家的国体和政体，规定中华人民共和国的一切权力属于人民，人

① 习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布实施40周年》，《人民日报》2022年12月20日，第1版。

② 习近平：《坚持和完善人民代表大会制度 保障人民当家作主》，《求是》2024年第4期。

③ 参见沈春耀：《我国的宪法制度和宪法实践》，《中国人大》2023年第5期。

民通过各级人民代表大会行使国家权力，并依照法律规定，以各种途径和形式管理国家事务、经济和文化事业及社会事务，这是人民民主制度的宪法规定，体现着宪法精神。

全过程人民民主的概念虽然在近年才提出，但是其宪法实践叙事却在《共同纲领》、“五四宪法”以及人民代表大会制度建立过程中就已经展开，因而，全过程人民民主与宪法精神的联系，有其深刻的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的支持。在新时代，用全过程人民民主概念来反映和揭示人民民主的实质、特征、优势，进一步体现出了宪法精神的要求，强化了党遵从宪法精神领导人民当家作主的要义。新修订的全国人大组织法、立法法、全国人大议事规则等宪法性法律中明确规定坚持全过程人民民主，进一步促进全过程人民民主的制度化发展，这也是宪法精神的内在要求使然。

当然，以宪法精神表达全过程人民民主的要义，其落脚点依然是人民权益的实现及其保障。“党领导人民制定和实施宪法，最根本的目的是维护人民利益、反映人民意愿、保障人民权益、增进人民福祉。”为达至此目的，“只有坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，发展全过程人民民主，把以人民为中心的发展思想贯穿立法、执法、司法、守法各个环节，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、人格权和基本政治权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，才能确保法律面前人人平等。”<sup>①</sup>可以说，宪法精神经由全过程人民民主实践而成为最接地气的精神。经由宪法精神加以表达的全过程人民民主，必将成为中国政治发展最富有特色的实践。

## 全过程人民民主的宪法制度建设表达

习近平总书记指出：“必须坚持用制度体系保障人民当家作主。坚持以人民为中心，坚持国家一切权力属于人民，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保证人民平等参与、平等发展权利，发展更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主。”<sup>②</sup>这为思考宪法制度建设问题指引了全过程人民民主的历史方位。

中华人民共和国宪法制度具有国家领导力量和人民主体地位相统一、政治属性和法律属性相统一、历史结果和未来使命相统一、纲领性规范和行为性规范相统一、稳定性和适应性相统一等诸多特点，<sup>③</sup>而这些特点恰是中国社会主义宪法制度在几十年中发展完善的结晶。党的十八大以来，特别是在全面建成小康社会以后，随着社会主要矛盾的历史性转换，人民对提高生活品质的需要更加广泛多样，在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，宪法制度建设的任务更加艰巨。坚持和发展宪法制度特点和优势，依据社会主要矛盾变化所提出来的历史性课题，确立宪法制度建设的新的历史方位，具有重要的基础意义。

“发展更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主”是宪法制度建设的历史方位。需要首先强调的是，一种宪法制度建立起来并进入稳固发展阶段以后，宪法建设的核心内容与根本任务在于宪法实施，甚至宪法的修订完善、相关法律体系的建立和健全等，也都纳入了宪法实施的范畴。正是在宪法实施的语境中，发展更加广泛、充分、健全的全过程人民民主具有了新的历史方位的目标性、动力性、秩序性以及效能性等属性，是宪法建设的重要实践定位。这一实践定位将党的领导、人民当家作主和依法治国方针置于宪法实施过程，促进党的领导和依法治国从全过程人民民主中获得广泛的支持力量和有力的监督力量，促进各级人大履行宪法赋予的监督职能从全过程人民民主中形成制度化强大力量。

“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实

施。”<sup>①</sup>以宪法实施为宪法制度建设的根本途径，以发展更加广泛、充分、健全的全过程人民民主为宪法制度建设的历史方位，必将不断激发宪法活力，不断增强宪法权威，不断促进全过程人民民主高质量发展。

### 宪法实践叙事与全过程人民民主叙事

宪法实践是一个宽泛的用语，是对宪法实施、宪法监督、宪法相关法律制度建设及实施的统称。其中，立法活动是最重要的宪法实践的内容。

宪法实践叙事无疑属于法律叙事领域，而全过程人民民主叙事则属于政治叙事领域。叙事学于20世纪80年代传入中国后，在中国文化背景下发展为独立的学科，并已经形成了广泛的学科交叉的叙事话语，其中就包括“法律叙事”的论说领域。这里所关切的是：如果在一个共同的实践场域中发生两种不同叙事，那么，它们之间的关系以及必定存在的意义，就成为一个有必要探究的课题。

2019年11月2日，习近平总书记在上海市市长宁区虹桥街道古北市民中心考察时说：“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。”<sup>②</sup>这段话中已经同时包含了宪法实践叙事和全过程人民民主叙事。作为全国人大常委会法工委2015年首批设立的4个基层立法联系点之一，虹桥街道古北市民中心汇聚三百多位“立法信息员”，他们积极参与全国人大的立法活动，并已经取得一批重要成果。“截至2023年5月底，虹桥街道基层立法联系点这辆接地气、察民情、聚民智的‘立法直通车’共完成了82部法律、2566条意见建议的征集上报，其中166条建议被采纳。”<sup>③</sup>在这里——一个共同的实践场域，宪法实践叙事与全过程人民民主叙事同时发生、同时展开。如果我们由此延伸观察和思考，此情此景广泛存在于特定场域中，不仅仅存在于全国人大常委会法工委已经在全国设立的几十个基层立法联系点，而且在诸如人民代表直接参与立法活动、各级政府机关人民代表建议办理机制、立法机关的立法调研、各级人民政协

的制度化活动、新时代枫桥经验叙事，乃至遍布城乡林林总总的协商议事机制，都在同时展开两种叙事：人民民主叙事和法治叙事。现实生活经验正在向理论研究提出深层次追问：宪法实践叙事背后的理论逻辑与全过程人民民主叙事背后的理论逻辑之间是何种联系？

这是一项重要的知识议程。在这一维度下，我们要探讨的是同一叙事空间两种不同叙事所贯穿的同一逻辑：中国特色社会主义政治发展道路的逻辑。虽然本文只是关切并论证某一知识议程的设置，但不妨对这一政治发展道路的逻辑给出一个可能十分初步的概括。这个逻辑就是协商共识共治逻辑，也可将其表述为团结逻辑，即在中国共产党领导下，在宪法及其实施的保障下，人民政府、党派、团体、社会组织 and 公民运用各种协商工具，达成政治共识、法治共识、治理共识、道德共识，并进入到共治共责共享的发展境界。这一议程似乎早已设立，但从构建中国政治知识体系的视域来说，尚未展开深入系统的研究。

① 习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布实施40周年》，《人民日报》2022年12月20日，第1版。

② 习近平：《坚持和完善人民代表大会制度 保障人民当家作主》，《求是》2024年第4期。

③ 《这里的民意搭上了国家立法“直通车”》，人民网“学法时习之”专栏，2023年6月8日。



资料图片：古北市民中心

从世界范围比较近代文明治理制度的嬗变，我们不难发现中国的人民代表大会制度在国家治理体系现代化中发挥着拱门石的作用，而且因人民代表大会制度充分体现出合目的性与合规律性的融合，也成为新中国国家建构的象征和政治认同的



标识。新时代以来，党的创新理论推进了对人民代表大会制度的理解，更加坚定地阐释了党的领导、人民当家作主和依法治国相统一的政治原则，并通过以人民为中心的发展思维揭示了人民代表大会制度所具有的全过程人民民主特质。如果说人民代表大会制度构筑了国家治理的制度优势，那么在全过程人民民主重大理念指导下，国家治理现代化的价值、制度和能力将进一步完善，并在创新探索中形成人类文明治理的新范式。

时至今日，治理的现代化已经发展到一个需要走向以人民为中心的调整时刻，政府和公众之间应构建高质量的交往互动关系，将人民有权、政府有能的公共治理体制机制落到制度创新和政策过程的实处，从而推进适应全过程人民民主重大理念的政府治理能力的提升，使治理效能获得时代性的发展。在治理效能发展和治理能力创新实践中，理论赋能的问题值得我们予以足够的关注，以人民为中心的发展思维不仅是一个政治哲学的命题，同时也是一

## 构建适应全过程人民民主的政府治理能力

孔繁斌，南京大学政府管理学院院长、教授

个政治能力构建问题，因为只有切合以人民为中心的治理能力才符合国家治理现代化的内在要求。遵循这一认知思路，本文将尝试讨论在全过程人民民主重大理念影响下有关政府治理能力的三个问题，其目的既在于为全过程人民民主探索重要的实践应用场景，又考虑政府治理能力的改进如何回应民主价值的期待，并且重在理解和揭示全过程人民民主重大理念对深化行政体制改革的引领和促进作用。

### 全过程人民民主重大理念赋能政府治理

作为民主的一种新的认知范式，全过程人民民主应该说是对社会主主义民主的一种时代性表达，也是人民代表大会制度精神的一种理论表达，它更加明确地表征了人民当家作主的制度规则和过程特征，并将关于社会主义民主的认知从本质主义延展至行动主义。除了在规范性上可以作出延展性理解，在功能性上全过程人民民主也极大地延展了应用空间，呈现出完整的民主治理的运行链。全过程人民民主是对既往民主制度的历史性改革，使得“人民有权”的政治价值理念能够在治理全场景中得以存在。当然，这项改革要取得成功必须指向一个十分现实而明确的目标，或需要应对一项严峻的挑战，即如何使政府治理能力适应全过程人民民主的规范性价值。换言之，全过程人民民主之于政府治理能力的时代性建构，具有理论赋能的功效——通过改变影响政府治理的政治思维而获得治理能力的重构，进而协调代议制政治中政府和公众之间那些需要与时俱进的关系。

影响政府官员治理的政治思维，在这里主要就是指全过程人民民主理论。现代政府作为维持公共生活、促进公共价值发展的一种制度机制或组织机器，需要在一个更加充分和完整的委托代理链中去审视和衡量其运行质量。传统的代议制政府的认知重心落脚在政

府组织自身的构建，于实践中具体化为理性官僚组织问题，这对于有效完成公众委托事项是必不可少的条件，但却不是充分必要条件。因此支配政府治理的政治思维有必要作出调整，并将公共权力行使而不是获得作为调整的方向，在政府官僚组织之外更多关注政府代理行动如何合法有效地履行。这里试从管理本位向服务本位的转换、制度理性与事件理性相互融合这两个具体领域展开阐释。

其一，管理本位向服务本位的转换。全过程人民民主是对民主时代性价值的阐述和概念呈现，其政治意涵应该说与以人民为中心具有等值性。多年来，在治理实践的真实世界中，以人民为中心在其否定性陈述意义上，无疑是含有政府的施政过程须摆脱以官僚制组织的管理本位为中心的意思。以管理者为本位是指政府施政行为拘泥于自身的利益考虑，管理者以满足自身的利益和便利为首要原则确定治理行动方案，其结果往往是公众行政负担的加剧以至于合法权益的实现成本很高。而深究其原因，似乎与缺乏全过程人民民主的政治思维密切相关，因此政府施政行动中只有竭力自我克制和自我革命，致力于建构服务本位的能力模式，才能缓解政府与公众之间的价值冲突和紧张，找出赢得施政声誉的行动机制。

其二，制度理性与事件理性的融合。传统政治学对代议制政府讨论的目标主要是体制问题，亦即是一个制度理性的谋划，但政府职责的实际履行却是制度理性约束下科层组织的自主治理行动，这是一个事件理性的谋划。尽管制度理性确保了政府运转的秩序，为公共服务质量提升提供了保障，但任何一项公共问题的有效解决都是高度情境性的事件分析和应对过程，制度理性的功效须融合在具体事件情境中才能生成为具体的治理能力。因此，公共治理者须重塑心智，不仅应该考虑制度设计如何维护人民群众的合法权益，而且亟待提高具体问题解决中蕴含的民主治理能力，避免程序上解决了问题但事实上回避问题的窘境，有办法矫治客观上仍旧存在的“抽象肯定，具体否定”这些怪现象。全过程人民民主重大理念影响下的政府治理创新，特别需要聚焦将民主价值延伸到政策执行的事件理性之中，事件理性是政府与公众互动

的终端，将这一终端带进全过程人民民主，才能赢得公众对公共政策的认同。

全过程人民民主重大理念作为支配政府治理行动的一种价值力量，为政府治理能力的结构性改进预备了规范性要求，例如新时代以来政务服务改革创新的典型案例，有力地证明了服务能力改进背后的全过程人民民主的价值力量。在一定意义上，全过程人民民主重大理念赋予了公共治理者一种积极回应文明治理的精神和智慧。

### 政府治理能力重构的发展性议题

治理能力的现代化是中国式现代化的关键因素，国家能力的研究表明，政府治理是国家能力的直接体现和反映，也是国家能力的终端，现代化进程中持续的国家再建构运动已经从对民族国家的关怀转向治理共同体的建设。当然，人类治理的行动无一不是在确定的政治思维引导下开展的，这包含人类应该依据怎样的价值选择治理方式、如何在变革的环境中调整治理的结构、治理的结果会对社会不同群体的行为产生怎样的影响，等等。从社会科学研究中的预测和控制这两个根本目的来看，政府治理行动在中国之治中须时刻以人民群众合法权益的维护和发展为正当性，并对人民群众合法权益面临的风险予以有效控制。从这个角度理解，全过程人民民主更能彰显民主价值的现代意义，即全过程人民民主的涵盖不仅是结构性的而且是时间性的，在中国话语体系中，我们时常讲的对历史负责这句话应该含有对人民群众在社会变迁和发展中的合法权益承担责任之意。因此，全过程人民民主也意味着政府必须拥有在不确定环境下维护公众合法权益的能力。基于对全过程人民民主的这一理解，这里尝试分析几个在不确定环境



下政府需要重构的治理能力。

第一，敬民之心的伦理能力。全过程人民民主以理论形态出场，并非逻辑推论的结果，而是对新时代中国政府治理改革创新实践的总结，这一民主认知新范式的形成，表达了在人类治理的一个关键转折时刻涌现的对民主发展的理解，这也是一种更接近实现人民民主本质的理解。在新时代政府治理改革创新实践中，中国政府对管理本位的治理模式卓有成效的改革，历史性地将法治政府、责任政府和服务型政府的建设推向了一个前所未有的高度，深刻地改变了政府和公众之间的关系状态，“门难进，脸难看，事难办”的管理本位职能履行弊端得到有效治理，服务本位的政府职责履行方式彻底改变了公民个人、法人和其他社会组织的行政负担，公共事务管理中政府权力的自我克制和公众权益更便捷的实现已经成为中国行政体制改革的巨大成效。反思这一成就的取得，不难发现“敬民之心”“简政之道”的行政伦理意识在其中发挥了积极的作用，服务本位的治理模式实质上也是一种适应于现代社会需要、体现对公众权利高度尊重的责任伦理的形成。公共行政学的研究一再表明，现代政府对责任伦理的建构，敬民之心的公共伦理释义，可以简约地理解为敬畏公众的期待并在其中重新完成政府的自我认同。从民主发展史来分析，民主、责任和伦理是密不可分的，全过程人民民主的政治思维吁求与之相适应的政府伦理的出场。

第二，认知真实公众的沟通能力。黑格尔在论及认识论之复杂时说过“熟知并非真知”的名言，意指看似熟悉的事物人们不见得真正知悉它，在公共事务进入“乌卡”时代后，我们深刻感受到黑格尔这句名言的力量。政府治理的目的在于通过解

决具体公共问题而维护公共价值，同时体现权力运用的正义性，但其前提在于对公众有着真实性的而不是象征性的了解。在“乌卡”时代，公众之于政府是一个“熟悉的陌生人”，即在某个政策情境下对其有所了解，但同样的公众群体在其他政策情境下就可能变成陌生人，如果教条式地将公众当作刻板的行政相对人，那么公共管理行动就容易因专业主义的偏见陷入想当然的误区，出现因误读公众而招致治理的失败。因此，全过程人民民主对治理行为提出的一项要求，即是需要提高对公众全景式的接触和了解意识和能力，借助数字治理手段识别不同政策情境下公众身份的变化。政府治理的改革创新，无论是敏捷治理、精准治理还是政策可及性的提高，均离不开对公众这一“熟悉的陌生人”作出时空的动态了解，在全过程人民民主时代，这应该成为政府治理亟待形成的一种特殊能力。

第三，非意图后果的预见能力。无论是在封闭还是开放的治理环境中，政府治理的任何行动都会出现非意图性后果，即一项政策的实施或一个具体治理行动的展开，在目标群体中不仅会出现与政策目标同向的行动，而且会出现种种与政策目标不一致的公众行动。非意图后果在改革创新中尤其需要政府治理者予以足够关注，经验事实往往表明，治理行动经常出现“按下葫芦浮起瓢”或者“在解决一个问题的同时引发了更多问题”的现象，有些非意图后果可能使得政策执行有损公众合法权益，有些非意图后果甚至引发稳定风险。治理环境变动迅速，治理项目蕴含着多目标冲突，或决策缺乏非意图后果的预见能力，都容易使得治理陷入困境。在传统科层治理的责任体系中，非意图后果在责任追求意义上，因其并非是权力滥用、不作为，也在根本上算不上一种行政过失，但终究因非意图后果的存在使得公共利益受损，所以需要在政府治理能力构建中关注非意图后果问题。从行政伦理学上分析，关注非意图后果属于伦理主体的预见性责任范畴，但这往往是被忽视的因素，充分地贯彻全过程人民民主则必然将这一预见责任能力的养成列为改革的重要议题，对非意图后果的负责是对服务型政府建设的一项挑战。

## 适应全过程人民民主的政府治理能力 构建途径

纵观人类治理文明在近代完成的转换，其共时性的认知如果置于民主价值之上，这可能是没有太多异议的，但以代议制政府作为拱门石的民主治理在今天面临的挑战则需要通过全过程人民民主的政治思维予以调适，这实质上是对代议制政府治理的一场历史性改革，其核心要旨是将官僚科层制的负功能从代议制政府组织和运行中予以清除。随着全过程人民民主对政府治理价值、组织和运作的系统性嵌入和相关改革的深入，政府治理能力的结构性转换不仅是可期待的目标，同时也将开启中国之治中民主治理理论的探索。

在国家治理现代化总体进程中，具体探索适应全过程人民民主的政府治理能力构建问题，有其独有的意义和价值，主要包括：(1) 政府治理是国家意志实现不可替代的途径，理论上反对科层化治理的声音从未断绝，但最后的结果是不断的改革和创新；(2) 以全过程人民民主影响政府改革创新，可以在政府与公众关系这一现代性社会关键的政治维度开展创造性试验，从而识别出官僚科层之弊的价值根源，使得民主价值在全过程人民民主定位上重获认同；(3) 政府治理能力是政府行为对公众权益实现状况的影响，只有良善的能力才符合以人民为中心的政治期待，落脚于政府治理能力回应全过程人民民主的实践，这实质上是对全过程人民民主实现途径的探索。因此，本文从公共管理学立场对适应全过程人民民主的政府治理能力的思考，有别于纯粹的政治学理论的分析进路，但在治理文明的实践中一切政治理论的思考都应有效注入政府治理及其能力构建之中才有意义。

构建适应全过程人民民主的政府治理能力，既存在困境但也不乏积极的途径，回溯新时代政府治理现代化的实践，结合行政体制改革的发展轨迹和演进目标，本文对适用于全过程人民民主的政府治理能力构建途径略作思考。

第一，在治理共同体发展中构建。共同体—治理是一组认知人类治理演化的组合性视角，共同体和治

理是相互构建、相互适应的，国家治理现代化也意味着人民治理共同体的再造。在这样的认知基础上，适应全过程人民民主的政府治理能力构建就包含着合目的性与合规律性的双重意义。合目的性是说政府治理能力结构性的改进是人民治理共同体的价值要求，而合规律性则表明治理文明落脚于政府治理能力是被实践证明的应然之路。

第二，在高效协同履职探索中构建。传统官僚科层的弊端之一在于层级和部门之间缺乏履职协同效应，难以面向公众合法权益的维护自觉形成整体性行动。当今政府治理能力的重构并非以提升公共管理者个体伦理和业务素质为要旨，而是以跨层级、跨地域、跨部门、跨业务、跨领域的复杂协同为突破口，全过程人民民主提供的规范性价值力量为高效协同的履职改革创新提供了合法性压力和动力。

第三，在与公众沟通中构建。以人民为中心的一个操作性认知，就是公共治理者能够在与公众之间交互的、开放的信息交流中作出决策，政府良性治理的能力之一展现为治理者以关爱与尊重的态度倾听民众心声的能力，避免在“熟悉的陌生人”映像中作出背离全过程人民民主理念的行为，因此解决公众接触能力的危机是目前政府能力构建的关键。

[ 本文系江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目 / 江苏省社会科学基金重点项目“全过程人民民主高质量发展研究”(23ZXZA008)、南京大学文科卓越研究计划“十层次”项目“中国共产党以人民为中心的治国理政模式研究”阶段性成果。]

当代中国政治建设越来越呈现出有机统一的辩证法特征，集中体现为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国“三者有机统一”的理论形态与实践样态。党的十八大以来，习近平提出并多次强调：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民



## “三者有机统一”的根本政治制度安排及其完善路径

上官酒瑞，中共上海市委党校教授

国体表述中“工人阶级领导”也是指作为先锋队政党的共产党领导。特别是依托人大制度，一系列法律得以制定施行，形成了党领导人民依法治理国家的初步框架。此后，社会主义民主法制建设取得了成就，也遭遇了挫折，主要是偏离了法制，并发生了“大民主”。人大工作因此几乎停滞，人大制度陷于瘫痪，教训极为深刻。

因此，党中央作出改革开放决策时，邓小平提出“当前这个时期，特别需要强调民主”，并强调“为了保障人民民主，必须加强法制”。<sup>②</sup>如果说改革开放前，发展人民民主多以专政保障民主为策略，那么改革开放条件下则以民主与法制结合为方略。随之而来的，是人大制度的恢复发展，是1982年宪法的制定实施。党也开始认识到坚持党的领导、人民当家作主与依法办事的紧密关系。彭真在1983年就提出：“坚持党的领导，遵从人民意志，严格依法办事，三者是一致的、统一的。”<sup>③</sup>随着对法制（法治）的深化认识，以实践探索为基础，党的十五大明确提出依法治国并认为，“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来”，<sup>④</sup>标志着工具主义法律观转向价值主义法治观。党的十六大作了完整概括：“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。”<sup>⑤</sup>尔后，“三者有机统一”得到坚持，并越来越成为中国政治建设的规律性认识。

问题在于，如何实现“三者有机统一”？“三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。”<sup>⑥</sup>此“伟大实践”是全方位、各领域的，最重要进展是形成了人民当家作主制度体系，包括人大制度、政党制度、协商民主制度、基层民主制度等。其中，人大制度是根本政治制度，自然也是实现“三者有机统一”的根本制度安排。

历史情形是，只有将三者结合好、关系处理好，社会主义民主政治、人大制度才能发展好；反过来，

当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，保证党领导人民依法有效治理国家。”<sup>①</sup>提出人大制度为“三者有机统一”的根本政治制度安排这一新论断新要求，是人大制度的新定位、人大理论的新发展。该论断是历史结论，也揭示了人大制度运行原理与实践机理，阐明了坚持和完善人大制度的法则与要求。

### “三者有机统一”是历史结论

中国共产党自诞生起，就致力于建立人民当家作主的新社会新国家。为此，党在革命时期探索形成了最重要的政治构想：一是人民民主专政的国体；二是与国体相适应的政体，即人大制度。1949年新政协召开，建立了人民民主的新型国家政权。1954年全国人大成立，通过宪法，以根本大法形式确认以人民民主专政为国体、以人大制度为政体的根本政治制度；也确认了党的领导地位，因为宪法序言规定“以中国共产党为领导”，

①⑥《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第522页，第30页。

②《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第144、146页。

③《彭真年谱》第5卷，北京：中央文献出版社，2012年，第222页。

④《江泽民文选》第2卷，北京：人民出版社，2006年，第29页。

⑤《江泽民文选》第3卷，北京：人民出版社，2006年，第553页。

正是与时俱进坚持和完善人大制度，并以这个根本政治制度为平台，三者在实践中日益展现出有机统一的发展态势。甚至可以说，人大制度建立与发展的过程，就是“三者有机统一”探索与形成的过程；提出人大制度是“三者有机统一”的根本政治制度安排的论断，是总结正反两方面实践形成的历史结论。

### 人大制度的运行原理与实践机理是 “三者有机统一”

在现代社会，多数国家的政治建设都是在政党、民主、法治三大组件的紧密关联与深刻互动中展开的。“三者有机统一”与此“三大组件”具有内在一致性，差异只在于三者地位作用与组合关系不同。其中，坚持党的领导，为塑造权威；坚持人民当家作主，为激发人民创造活力；坚持依法治国，为保障秩序。由是观之，“三者有机统一”即权威、活力与秩序的统一。这既反映现代国家政治建设的共同特征，更体现中国有机统一政治的自身特色，适应了党领导人民依法有效治理国家，进而破解大党独有难题、跳出历史周期率的合价值性与合规律性要求。人大制度作为“三者有机统一”的根本政治制度安排，既源于历史规律性，更在于该制度运行的制度原理与实践机理。

一方面，从制度原理看，人大制度为三者有效结合、有机互动作了顶层设计、统筹安排，在国家根本政治制度平台上实现了“三者有机统一”。首先是党的领导。党的领导是具体的、现实的，贯穿于治国理政的全过程各领域，落实至具体制度安排与机制运行中。而人大制度是党领导国家与社会的根本制度支撑，并是党在国家政权机关发扬民主、贯彻群众路线的有效机制。2018年现行宪法修改，将“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入总纲，更明确了党的领导地位的宪制地位。其次是人民当家作主。宪法规定人民行使国家权力的机关是各级人大。人民参与管理国家公共事务、实现当家作主的各种制度程序和参与实践中，人大制度是最高实现形式和根本途径。人大制度之所以称得上根本政治制度，是因为它集中体现了人民主权这一现代国家的本源性原理，是其他国家

制度直接或间接的创制者，且如同一个纽带将各类国家机关联结起来，保证人民赋予的权力始终用以为人民谋福祉。再次是依法治国。作为党领导人民治理国家的基本方略，依法治国涉及立法、执法、司法、守法等各方面，要求共同推进依法治国、依法执政与依法行政，一体建设法治国家、法治政府与法治社会。而建立健全一套法律规范体系是前提和基本设施，人大制度又是制定宪法、供给法律的根本制度，在依法治国中承担着重大任务。

另一方面，从实践机理看，人大制度的本质是实践的，“三者有机统一”贯穿于人大制度运行全过程，体现在人大履职实践各环节。从立法职权看，强调立法工作中党的集中统一领导、人大主导、社会广泛参与，也即在党领导下，通过人大立法协商等民主机制，整合社会利益诉求，进行民主立法、依法立法，按照法定程序将党和人民共同意志转化提升为国家意志。从重大事项决定职权看，以国家层面制定“五年规划”为例，通常由党中央成立文件起草组，坚持开门问策、集思广益，形成基本思路、指导原则和重要内容，审议通过规划建议，由政府编制规划，再由全国人大按照民主程序、法制规则审议并通过规划，这样民主决策、依法决策的重大决策过程，恰是党的领导、人民意志、依法办事的统合过程。从人事任免职权看，党管干部体现党的领导，党通过组织程序选拔提名干部，进行人事安排，人大及其常委会通过法定程序落实党的意志，向国家机关输送执政骨干，既是党对国家政权的领导，也是民主执政、依法执政的组织化、制度化形式。从监督职权看，强调健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，而人大监督是最为制度化、组织化的民主机制，人大及其常委会依法监督“一府一委两院”的工作，确保国家行政权、监察权、审判权、



检察权依法正确行使，法律法规有效实施，党的路线方针政策贯彻落实。从代表工作看，明确要求“选举工作要坚持党的领导、坚持发扬民主、严格依法办事，保障人民选举权和被选举权”，<sup>①</sup>也是“三者有机统一”在人大制度、人大工作中的体现。

### 坚持和完善人大制度要遵循 “三者有机统一”法则

历史与制度分析表明，“三者有机统一”是内在于人大制度理论与实践的一条主线，也是坚持和完善人大制度必须遵循的法则。其中的“三者”二字意味着它们的联系是内在的、结合是相互的，在人大制度平台上，无论坚持党的领导，发扬人民民主，还是依法治国，都必须以“三者有机统一”为法则，将它们对立起来、割裂开来都是错误的；“有机”二字意味着它们不是简单的物理叠加、机械拼接，而是在融入人大制度、人大工作全过程中有机衔接起来、有效贯通开来，发生化学反应，形成“1+1+1>3”的倍增效应；“统一”二字意味着它们不是“取代”与“替代”、更非“同一”与“合一”关系，而是以人大制度为制度安排、实践机制实现有效结合，但又体现着不同理论与制度逻辑，具有不同价值取向与功能意义。具体路径如下。

一是以党总揽全局、协调各方为原则。党的领导是总揽不是包揽，是全局不是细节，是协调不是控制、替代。因此，切实发挥好人大制度的平台载体作用，更好实现“三者有机统一”，而非“合一”，要将坚持党的领导、党中央的集中统一领导，与人大依法履职、自主开展工作统一起来，做到各守其位、各尽其责、有序协同。

二是以人民当家作主为取向。坚持党的领导不是“为领导而领导”，本质是支持和保证人民当家作主，是“支持和保证人

民通过人民代表大会行使国家权力”，<sup>②</sup>此乃以人大制度为根本政治制度安排实现“三者有机统一”的初心和价值取向。与人民当家作主的价值理性相比，强调坚持党的领导、依法治国作为工具理性的意义，是因为离开工具理性运用，价值理性无法实现，但工具理性无论如何重要，都不能与价值理性混同，更不能置于价值理性之上。果真如此，人大制度将成为缺失价值内涵的“空壳”，“三者有机统一”也将失去“灵魂”。

三是以民主集中制为根本。作为党的根本组织制度，民主集中制也是人大制度运行、人大活动的根本原则。“坚持和完善人民代表大会制度，必须坚持民主集中制。”<sup>③</sup>在党的领导全面嵌入人大工作情况下，要坚决反对两种倾向：离开民主讲集中，导致人大工作缺乏活力，党的领导缺失基础；离开集中搞民主，导致党的领导乃至人大制度权威被削弱。而民主集中制的前提是民主制，是在民主环境下的一种组织决策程序；坚持党对人大工作的领导，其前提是领导的正确性，否则人大工作就会出现各种问题。所以，人大工作要坚持民主集中制，更多发扬民主，让人大这个根本政治制度安排更好体现“三者有机统一”。

四是以依法治国为方略。无论是人大工作，还是坚持党的领导、发扬人民民主、依法治国，都是集体行动，要用法治解决行动中不可避免的各种搭便车、越轨情形；即便说民主是个好东西，也要看它是与人治联姻，还是与法治结伴，如果是前者，必然滋生非民主现象，甚至出现“多数人暴政”。因此，“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”<sup>④</sup>坚持和完善人大制度，要将法治精神、法治思维贯穿至人大工作全过程各环节。在人大这个根本政治制度平台上，无论坚持党的领导，人民当家作主，依法治国，还是三者结合与互动，都实现制度化、规范化、程序化，才是真正意义上的有机统一政治。

[本文系国家社科基金重大项目“习近平总书记关于发展全过程人民民主重要论述研究”(21&ZD005)、上海市哲学社会科学规划课题“习近平总书记关于党对人大工作全面领导重要论述研究”(2023BKS001)阶段性成果。]

①③习近平：《论坚持人民当家作主》，北京：中央文献出版社，2021年，第165页，第75页。

②《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第31页。

④《邓小平文选》第2卷，第146页。