

全过程人民民主涵摄的民主权利释论

胡玉鸿*

摘要:民主既是一种国家制度,又是一种政治权利。全过程人民民主作为中国式民主的典型表达,涵盖了人民群众在选举、协商、决策、管理、监督事务上持续享有的民主权利,是人民当家作主地位的具体体现。民主选举权既包括选举人大代表,也包括在单位、社区中选举相关管理人员的权利;民主协商权是指人民群众作为利益相关者参与国家和社会事务以及涉及自身利益问题的商量、讨论以求得最大共识的权利;民主决策权意味着在国家和社会事务的决策过程中,必须广为吸收人民群众参与决策过程,吸纳广大社会成员的智慧和经验;民主管理权既指人民群众通过自己选出的代表间接行使国家和社会事务的权利,也包括依照法律规定管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务的权利;民主监督权既指人民群众对国家机关及其工作人员是否依法行使权力进行监督的权利,也指人民群众对单位、社区管理者进行监督的权利。上述五种权利涉及事项、内容、过程、环节,体现了全过程人民民主的持续民主、广泛民主、真实民主、协商民主的制度特性。

关键词:全过程人民民主 民主选举权 民主协商权 民主决策权 民主管理权
民主监督权

一、导言

从法学上而言,民主与权利的关系可简单地作如下理解:(1)民主作为一种国家制度,是催生和保障权利的制度基础。正如列宁所言:“民主是国家形式,是国家形态的一种……民主意味着

* 华东政法大学人权研究院、习近平法治思想研究中心教授

基金项目:澳门大学“杰出访问学者”研究项目、南京师范大学中国法治现代化研究院资助项目、国家社会科学基金资助项目(20AZD028)

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。”^①具备民主的基本要素,并进而承认人民在国家事务中的政治权利,正是近代国家区别于古代国家的根本所在。(2)民主本身就是一种权利,即人民具有当家作主的政治和法律地位、享有管理国家和社会事务的政治权利。美国学者达尔曾将现代民主国家的制度形式概括为七个方面的内容,而其所言及的制度说到底都是由权利作为质料而建构起来的,大致包括选举权和被选举权、表达权、知情权、结社权这些最为重要的政治权利类型。^②可见,民主制度的真正落实,就是让广大社会成员在国家和社会的管理事务上有权参与,能够发声。(3)没有人民群众实质地享有在政治、经济、社会、文化事务上的广泛权利,民主就是残缺不全的虚假民主。就此而言,学者所说的“如果没有权利,民主将不能存在”^③实非虚言。尤其需要注意的是,这里所讲的“权利”不只是写在纸面上的权利,更要看权利能否真正地贯彻于国家与社会管理的过程中。换句话说,民主权利不是写在宪法和法律上装门面的东西,而是要真正地为人民所实质地享有。对此,习近平有极为重要的论断:“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”。^④该段论述既强调了民主权利在法律上的规定,也涉及民主权利在日常生活中的运作;既关系到民主权利制度上的完整性,也指出了民主权利在现实中的效能。

党的十八大以来,中国共产党高度重视民主政治建设,提出了全过程人民民主的重要理念。党的二十大报告就此强调:“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。人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持人民主体地位,充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力。”^⑤全过程人民民主坚持从中国国情和实际出发,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,全面推进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,持续发展直接民主与间接民主,不断丰富政治民主、经济民主、文化民主、社会民主和基层民主,确保广大人民群众享有广泛的民主权利,充分体现人民当家作主的政治、法律地位,为实现中华民族伟大复兴、构建人类命运共同体贡献力量,是全过程各领域有效率真管用的社会主义民主。总之,全过程人民民主,既体现民主这一全人类的共同价值,又具有鲜明的中国特色和时代特征。

^① 列宁:《国家与革命》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《列宁选集》(第3卷),人民出版社2012年第3版修订版,第201页。

^② 参见[美]罗伯特·A.达尔:《多元主义民主的困境——自治与控制》,周军华译,吉林人民出版社2006年版,第10页。

^③ [美]凯斯·R.孙斯坦:《设计民主:论宪法的作用》,金朝武、刘会春译,法律出版社2006年版,“作者中文版序”第1页。

^④ 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第292页。

^⑤ 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》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第37页。

习近平对全过程人民民主的基本特征作了精辟的概括,指出:“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序,而且有完整的参与实践……我国全过程人民民主实现了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,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”。^① 这既体现了全过程人民民主在价值、内容和本质上的制度特色,又从过程、范围和功能、效果上彰显了全过程人民民主的政治优势。那么,全过程人民民主如何对人民民主权利方面的扩充和增量提供助益呢? 在我们看来,全过程人民民主形塑了具有政治权利能力和政治行为能力的权利主体,丰富了宪法文本之外人民群众所能享有的民主权利,突出了人民群众民主权利的广泛性、连续性和不间断性,具有丰富和重要的权利内涵。

全过程人民民主理论在民主权利的表述上,通常以选举、协商、决策、管理、监督上的五种权利来加以表述。党的二十大报告指出:“要健全人民当家作主制度体系,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,发挥人民群众积极性、主动性、创造性,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。”^② 比对现行宪法文本,民主选举、民主管理、民主监督可以分别在《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第 34 条、第 2 条和第 41 条中找到制度原型,然而,如民主协商、民主决策的权利并未明确规定于宪法文本之中,这说明,随着全过程人民民主在我国的着力推进,许多新型的民主权利被赋予广大人民群众,使他们能够更好、更多地参与国家和社会事务的管理中。当然,为了论述的完整性,我们也将选举权、管理权、监督权一并加以论述,以体现全过程人民民主之下权利的广泛性。此外还需说明的是,民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督均能以“权利”来加以概括,一方面是因为这些权利本来就是人民参与政治和社会管理所必不可少的权利类型,另一方面在习近平法治思想文献中,也是直接将之以权利来加以称谓的。习近平指出:“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。”^③ 需要指出的是,这些权利不仅是宪法和法律上的一般权利类型,而且还是基本的政治权利。习近平指出:“坚持依法保障人权……保障公民参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等基本政治权利,保障公民经济、文化、社会、环境等各方面权利,不断提升人权法治化保障水平。”^④ 正因如此,本文从权利意蕴的角度,对民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督径直以权利来概括,对全过程人民民主之下人民民主权利的主要内容作一简要阐述。

^① 习近平:《全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主》(2021年10月13日),载习近平:《习近平著作选读》(第2卷),人民出版社2023年版,第531~532页。

^② 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》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第37页。

^③ 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第292页。

^④ 习近平:《坚持中国人权发展道路,促进人权事业全面发展》(2022年2月25日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第4卷),外文出版社2022年版,第270页。

二、民主选举权

在政治和法学理论上,“选举权是个人通过投票而参与选举程序的权利”。^①固然,通过选举他人参与公共事务的管理而不是由本人直接去行使管理权,似乎并不是表征每个人都是国家权力所有者这一神圣法律地位的最佳形式。然而,一方面,“在当代复杂的社会中,民众对于管理的直接参与是不可能的。他们唯一可能做到的是将管理的权力授予自由选出的代表”,^②“代议制”成为世界各国普遍的民主形式正源于此。另一方面,通过将他人选举进选举机构,体现了公民之间的信任关系,而这种信任在很大程度上保证了国家与人民之间的关联互动:人民能够支持国家的治理活动,而国家也能吸纳人民的意见建议。因为人民的“代理人”正是通过他们的选票而进入到国家和社会管理机构之中的杰出人士,能够受到人民群众的信赖,得到人民群众的拥护。“相互信任是民主治理的重要构成因素,是维持和发展治理网络的关键要素,也是社会集体活动和社会认知的必要条件。”^③此外,选举权同时也包含着被选举权,这说明人们并不只是要将选票投给他人,对于热心公共事务的选民而言,他们也可以谋求当选,并由此实现自己的政治抱负。被选举权实质上就是平等担任公职的权利。习近平在关于国家政治制度是不是民主的、有效的“八个能否”中,“各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系”^④就是其中重要的标准之一。

总之,对于民主权利来说,选举权从来就是最重要也最根本的权利,^⑤甚至被认为是“一种基本的政治权利,因为它保护所有的其他权利”。^⑥换句话说,如果人们不能通过自由意志的运用而挑选出能够代表自己利益和意志的代表来行使国家权力,那么人们就无法真正作为国家和社会的主人而体现当家作主的政治和法律地位;当人们无法将自己信任的人士推举进国家和社会的管理机构时,人民群众就可能遭受暴政的威胁,而他们在宪法和法律上拥有的人身权、财产权也可能顷刻间荡然无存。列宁早就指出:“人民的自由,只有在人民真正能够毫无阻碍地结社、集会、办报、亲自颁布法律、亲自选举和撤换一切负责执行法律并根据法律进行管理的国家公职人员的时候,才能得到保障。这就是说,人民的自由,只有在国家的全部政权完全地和真正地属于

① [奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第324页。

② [美]沃尔特·E.莫菲:《宪法、宪政与民主》,信春鹰译,载宪法比较研究课题组编译:《宪法比较研究文集》(3),山东人民出版社1993年版,第1~2页。

③ 杨开峰:《管理者对公民的信任:公民参与努力中失落的环节》,载王巍、牛美丽编译:《公民参与》,中国人民大学出版社2009年版,第111页。

④ 习近平:《坚持和完善人民代表大会制度,不断发展全过程人民民主》(2021年10月13日),载习近平:《论坚持人民当家作主》,中央文献出版社2021年版,第335页。

⑤ 美国大法官布莱克就提到:“在一个自由国家中,最宝贵的权力是选举权。这一权利保证在选举中表达意志,而这些被选举的人制定法律,而我们,作为良好的公民,将依据这些法律生活。”[美]沃尔特·E.莫菲:《宪法、宪政与民主》,信春鹰译,载宪法比较研究课题组编译:《宪法比较研究文集》(3),山东人民出版社1993年版,第1~2页。

⑥ [美]沃尔特·E.莫菲:《宪法、宪政与民主》,信春鹰译,载宪法比较研究课题组编译:《宪法比较研究文集》(3),山东人民出版社1993年版,第4页。

人民的时候,才能完全地和真正地得到保障。”^①能否依照人民的意愿选出国家和社会管理的领导人和领导阶层,在此成为主权在民和人民自由的标志。

在政治理论上,一般认为民主选举应包括四个基本的要件:即一切公民应有同等选举权;选举人应有权了解事实、批评、不同意见以及所有候选人的观点;公民必须自由组织起来,实现政治目标;选举根据多数票(或至少超过票)决定。^②其中既有对民主选举权的形式要件的概括,也有对民主选举权实质标准的厘定。需要注意的是,在我国,选举既指由人民群众依照法律规定选举各级人民代表大会的代表,也包括人民群众在村(居)民委员会参与选举以及在企事业单位职工代表大会中参与选举,行使民主权利。根据《宪法》第34条的规定,年满18周岁的中国公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权。这一规定,将选举权普遍地、平等地赋予成年公民,体现了选举权的平等性与广泛性。改革开放以来,在我国乡级、县级人大代表直接选举中选民参选率均保持在90%左右。2022年,10亿多选民直接选举产生了260多万县、乡两级人大代表,有效地保障了人民当家作主。^③不仅如此,选举程序也必须以民主原则来设计。《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》(以下简称《选举法》)第2条就将“坚持充分发扬民主”作为该法的基本原则;第11条规定:“根据较多数选民的意见,确定和公布正式代表候选人名单”;第36条规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举,应当严格依照法定程序进行,并接受监督。任何组织或者个人都不得以任何方式干预选民或者代表自由行使选举权”。为使选民表达自己真实的选举意愿,《选举法》第40条规定:“全国和地方各级人民代表大会代表的选举,一律采用无记名投票的方法”;第41条规定:“选举人对于代表候选人可以投赞成票,可以投反对票,可以另选其他任何选民,也可以弃权”。这些民主程序的设置,为选民本着自主原则选出心仪的代表提供了扎实的制度基础。

选举不仅仅是民主的,还必须是平等的,这除了将选举权平等地赋予具有法律规定资格的选民之外,还包括每个人投票的数量和投票的效力问题,即所谓“一人一票、票票等值”。具体来说,每一选民在每一次选举中只有一个投票权,而每票的效力相等、同值。质言之,我们既不能因为某些人身份、地位的尊贵而使其选票“增值”,也不能因为某些人社会地位较低就使其选票“贬值”。列宁早就指出:“民主是多数人的统治。只有普遍、直接、平等的选举才可以说是民主的选举。只有根据普选制,由全体居民选出的委员会才是民主的委员会。从民主制的一般的、基本的、起码的道理出发,无疑会得出这样的结论。”^④美国法学家德沃金则将选举权的平等性以“平等关怀”来予以表述,指出:“一个政治共同体必须对所有生活在其境内的生命表现出平等关怀。因此,我们必须尽力确保政治官员对所有人以平等关怀的方式行动,而不是只特别关怀某些人,而且最好实现广泛而大致平等的投票。由广大民众选出的官员,将比只由少数选举并为之负责

^① 列宁:《争取自由的斗争和争取政权的斗争》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《列宁全集》(第13卷),人民出版社1987年第2版,第67页。

^② 参见[美]詹姆斯·M.伯恩斯、[美]杰克·W.佩尔塔森、[美]托马斯·E.克罗宁:《民治政府》,陆震纶、郑明哲、薛祖仁等译,中国社会科学出版社1996年版,第34页。

^③ 参见蒋建国:《弘扬和践行当代中国人权观》,《求是》2023年19期。

^④ 列宁:《立宪民主党和土地问题》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《列宁全集》(第22卷),人民出版社1990年第2版,第53~54页。

的官员更好地保护弱者免于特权和暴政”。^① 这既凸显了选举权上平等性的重要意义,也体现了全体人民普遍享有选举权的价值。只有确保每一选民投下的选票具有同等的法律效力,才能真正体现出选举权的平等性。需要指出的是,在我国,由选民对代表的选举权还衍生出对代表的罢免权,这也正是我国选举权与西方国家相比所具有的真实性的反映。正如习近平指出的那样:“如果人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期,只有竞选时聆听天花乱坠的口号、竞选后就毫无发言权,只有拉票时受宠、选举后就被冷落,这样的民主不是真正的民主。”^② 在我国的民主政治中,选民不仅有选举代表的权利,而且有监督和罢免代表的权利。《选举法》第49条即明确规定:“全国和地方各级人民代表大会的代表,受选民和原选举单位的监督。选民或者选举单位都有权罢免自己选出的代表。”这一规定,有利于督促各级人大代表践行在选举时的承诺,忠实履行作为人大代表所肩负的神圣职责。

在我国的民主政治中,选举还包括人民群众在社区、单位参加的民主选举。例如,《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)第11条规定:“村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员”;《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称《城市居民委员会组织法》)第8条规定:“居民委员会主任、副主任和委员,由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生;根据居民意见,也可以由每个居民小组选举代表二至三人选举产生”。村民委员会、城市居民委员会是基层群众性自治组织,其组织人员由村民、居民直接选举产生,有利于“自治”的完整落实。同样,人们既生活于社区,也工作于单位,因而单位的民主管理与人民群众的切身利益休戚相关。“单位”一定程度上可以说是我国特有的政治和社会范畴,“在中国大陆,几乎每一个有工作的成年人都要隶属于一个单位,该单位向其成员提供广泛的物品和服务。单位对个人几乎是一种全控的关系,而个人对单位的高度的依赖性……创造了一种‘有组织的依附性的文化’”。^③ 可见,单位既是人们参与社会工作、获取劳动报酬的机构,也是他们能否晋升以及获取何种福利的组织。就此而言,单位的管理是否民主,直接关系到员工的利益,也从根本上决定他们能否体面而尊严地工作。在企事业单位中,职工参与的选举主要有两类:一是负责人的选举。例如,《中华人民共和国全民所有制工业企业法》(以下简称《全民所有制工业企业法》)(2009年修正)第44条规定,厂长可以由企业职工代表大会选举产生,而“政府主管部门委任或者招聘的厂长人选,须征求职工代表的意见”;《中华人民共和国企业国有资产法》第22条规定:“国家出资企业中应当由职工代表出任的董事、监事,依照有关法律、行政法规的规定由职工民主选举产生”。二是代表的选举。在我国,职工代表大会是职工当家作主、行使民主管理权力的机构。职工代表由全体职工通过民主选举产生,受全体职工监督,并代表职工参与单位事务的民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。

还必须注意的是,无论是在选举人大代表还是在人民群众参与基层选举方面,都需要注意实

^① [美]罗纳德·德沃金:《民主是可能的吗?——新型政治辩论的诸原则》,鲁楠、王洪译,北京大学出版社2014年第2版,第129页。

^② 习近平:《全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主》(2021年10月13日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第4卷),外文出版社2022年版,第259页。

^③ 金耀基:《关系和网络的建构——一个社会学的诠释》,载金耀基:《金耀基自选集》,上海教育出版社2002年版,第102页。

质的平等问题,即为处于社会相对劣势地位者提供倾斜保护,以矫正形式正义所带来的事实上的不平等。例如,男女平等问题就是如此,在一定程度上,男、女因“性”而“别”的刻板印象还根深蒂固,社会上“对妇女的歧视和偏见”仍然存在,为此“要以男女平等为核心,打破有碍妇女发展的落后观念和陈规旧俗”。^① 要以实质平等为指针——“实质平等指的是女性可以平等获得以及能够满足进入和保留公职的所有要求和条件,这些条件不再以男性的生活方式为样板,而是适当地考虑女性的不同需求”。^② 对相同的人予以相同对待,对不同的人予以不同对待,这本身就是正义、平等所派生出的基本要求。正因如此,《中华人民共和国妇女权益保障法》(2022年修订)第14条在明确“妇女享有与男子平等的选举权和被选举权”的同时,还专门强调:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表中,应当保证有适当数量的妇女代表。国家采取措施,逐步提高全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的妇女代表的比例。居民委员会、村民委员会成员中,应当保证有适当数量的妇女成员”。对于残疾人参与选举,法律亦注重其参选条件的保障。例如,《中华人民共和国无障碍环境建设法》(2023年实施)第48条规定:“组织选举的部门和单位应当采取措施,为残疾人、老年人选民参加投票提供便利和必要协助”;《中华人民共和国残疾人保障法》(2018年修正)第56条规定:“组织选举的部门应当为残疾人参加选举提供便利;有条件的,应当为盲人提供盲文选票”。上述措施,就是为保障选举权的实质平等而规定的重要法律措施。

三、民主协商权

民主协商权是随着协商民主制度在我国不断推进而形成的人民群众参与政治的重要权利。这一制度旨在重大决策前和决策过程中广泛进行协商,就共同性问题取得一致意见,达成共识,使相关规划有深厚的民意基础,增强决策的科学性。根据习近平对协商民主的独特优势所作的深刻阐述,协商民主有利于达成决策和工作的最大共识,广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道,广泛形成发现和改正失误和错误的机制,广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制,广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量,从而“有效克服党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端……有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端……有效克服决策中情况不明、自以为是的弊端……有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端……有效克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端。这就是中国社会主义协商民主的独特优势所在”。^③ 对此加以总结概括,不难看出,民主协商的好处主要在于:在充分考虑广大人民群众根本利益的基础上形成对决策和工作的“最大共识”,避免党派和利益集团将自己的利益凌驾于社会公共利益之上;各种利益诉求在协商平台上均有可能得以表达,从而在综合考量各方面利益需求的基础上形成最符合广大人

^① 习近平:《促进妇女全面发展,共建共享美好世界》(2015年9月27日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于尊重和保障人权论述摘编》,中央文献出版社2021年版,第121页。

^② [美]玛莎·A.弗里曼、[英]克莉丝蒂娜·钦金、[德]贝亚特·鲁道夫主编:《〈消除对妇女一切形式歧视公约〉评注》(上),戴瑞君译,社会科学文献出版社2020年版,第276页。

^③ 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第295~296页。

民群众利益的决策和行动计划;拓展人民群众参与管理和治理的渠道,集中全社会的智慧和力量,使决策、规划、行动不仅体现出民主性,而且保证了科学性。

有关协商民主,党的二十大报告指出:“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。完善协商民主体系,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,健全各种制度化协商平台,推进协商民主广泛多层制度化发展”。^① 而从人民群众享有民主协商权的角度看,其权利意蕴主要从以下几个方面得以显现。

1.民主协商权表明所有利益相关者都有权通过协商通道,表达自己的观点,提出自己的诉求。习近平指出:“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。涉及人民利益的事情,要在人民内部商量好怎么办,不商量或者商量不够,要想把事情办成办好是很难的。”^②那么,怎样进行具体的“商量”呢?这就需要根据利益事项涉及的不同主体来开通不同形式的协商渠道。事项可分为“涉及全国各族人民利益的事情”“涉及一个地方人民群众利益的事情”“涉及一部分群众利益、特定群众利益的事情”“涉及基层群众利益的事情”等不同类型,由此将各类事关国家、社会事务的决策以及涉及广大人民群众切身利益的问题都以协商民主的方式来加以讨论、磋商,形成社会共识,增强决策的正当性、合理性。“在人民内部各方面广泛商量的过程,就是发扬民主、集思广益的过程,就是统一思想、凝聚共识的过程,就是科学决策、民主决策的过程,就是实现人民当家作主的过程。这样做起来,国家治理和社会治理才能具有深厚基础,也才能凝聚起强大力量。”^③说到底,只有让人民群众参与和其自身利益相关的决策,这样的决策才是公平的、合理的;反之,如果在人们毫不知情的情况下其个人利益以及与个人利益相关的公共利益就被他人决定,那么就无法体现个人作为法律主体所应受的关怀和尊重。在一定程度上,对人们利益的忽视,本身就是把他们当作被决定者,是一个无关紧要的个体,这与人民当家作主的社会主义制度背道而驰。正因如此,民主协商权的确立,使广大人民群众能够直接参与到国家事务、地方事务以及与其个人利益密切相关事务的讨论和决策之中,不仅能够提出自己的诉求、建议,而且也能整体决策的科学化提供智慧和经验。

2.民主协商权意味着人民群众有权和他人协商的平台平等沟通,相互尊重。“协商民主为参与者形成自己的观点,提供了有利条件,从而使每个人的观点都得到平等的考虑。过程中的协商性,在于其提供了信息充分且相互尊重的讨论机会,使人们会专注于对问题本身的思考。”^④ 正因如此,在民主协商的过程中,要“广开言路,集思广益,促进不同思想观点的充分表达和深入交流,做到相互尊重、平等协商而不强加于人,遵循规则、有序协商而不各说各话,体谅包容、真诚

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》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第38页。

② 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第292页。

③ 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第293页。

④ [美]詹姆斯·S.费什金:《倾听民意:协商民主与公众咨询》,孙涛、何建宇译,中国社会科学出版社2015年版,第14页。

协商而不偏激偏执,形成畅所欲言、各抒己见,又理性有度、合法依章的良好协商氛围”。^① 如果协商只是聆听专家和决策机关的意见并依照这一意见来进行最终决策,那么这种协商本身就缺乏平等性,参与协商的民众只是作为民主的点缀而无任何影响实质决策的可能,这样的民主自然是形式主义的民主。实际上,协商以“商量”为本质,而既曰商量,就应当让所有参与者都能够无所顾忌地表达自己的看法,亮出自己的观点;同时,又将别人视为与自己一样同是具有自身利益需求和公共利益考量的同等主体,尊重别人的意见,求同存异,取得共识。如果在这一过程中,一方可以将自己的意志强加于另一方,那么这显然违背了商量的本意。也正因如此,协商民主权形塑了具有主体资格的权利主体,使参与协商的群众代表可以借助协商这一民主平台,既与相关国家机关、社会组织面对面地就涉及社会共同利益的事项进行讨论和决策,也可以在与其它协商主体进行合作、交流的背景下,就讨论事项的正当性、合理性交换看法,从而加强民主意识和民主能力方面的历练。

3.民主协商权既包括在国家和社会等公共事务上的协商权能,也包括在个人利益事务上表达诉求的权利。诸如国家和社会事务上的重大决策,参与协商的主体可以从决策的必要性、可行性、科学性等方面表达自己的看法,由此在与他人磋商、讨论的过程中形成为多数人所能接受的共识,为决策贡献智慧和经验。“政策是否明智,最终要依据所有社会成员的利益来判断;只有社会成员自己最适合于探求明智的政策。”^② 然而,全过程人民民主既是全体人民群众广泛参与的民主,也是将个人利益、局部利益同样加以尊重、维护的民主形态。例如,有学者就提到:“在运作正常的民主国家里,公民们对政治决策拥有多数控制权力。但是,在经济决策方面,公民们缺乏控制权力,甚至连参与的机会都没有。这样就会导致如下后果。工人们,无论男女都会失去他们认为是安全的工作,也会失去他们认为理所应得的养老金,因为这都是他们在经济决策中缺少发言权所致。因此,那些需要呼吁社会当局帮助的人们就不可避免地陷入到了无人照看、受人忽视的危险境地,对于他们而言,不仅烦扰不停,而且麻烦不止。与此同时,财富和资本的持有者们却能够利用其少数人经济权力来破坏多数人政治权力”。^③ 这里所提到的“经济民主”,亦可以转换为企业管理的民主。一个企业是否能从全体成员的共同利益着眼而拟订企业发展规划,在决策过程中是否能够吸纳广大职工参与商讨,听从他们合理的意见和建议,同样都是需要高度重视的问题。无论是从企业发展与职工福利的关系来说,还是从企业决策不善会导致工人失业的状况来看,由全体职工参与企业事务的协商都显得极为重要。

4.民主协商权行使的效能不仅是要对多数人的权利和利益加以尊重,同时也要注意对少数人权利和利益的维护。在论及协商民主的具体运作时,习近平指出:“要通过各种途径、各种渠道、各种方式就改革发展稳定重大问题特别是事关人民群众切身利益的问题进行广泛协商,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”。^④ 事实上,大千世界,人各不同,每个人都有自己独特的利益评判标准,也有自己特殊的利益偏好,要形

^① 习近平:《把人民政协制度坚持好,把人民政协事业发展好》(2019年9月20日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第295~296页。

^② [美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版,第215页。

^③ [英]斯坦·林根:《民主是做什么用的:论自由与德政》,孙建中译,新华出版社2012年版,第289页。

^④ 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第297页。

成共识、达成一致,就既要尊重多数人的想法,又要考虑少数人正当的特殊要求。从决策的科学性而言,多数人的想法、观念和利益诉求在一定程度上代表着社会的主流观念和公共利益,以之作为决策的基础具有正当性、合理性;但是,这并不意味着少数人的意见、建议和利益诉求就是没有价值的。实际上,一个决策的过程就是要通过协商的方式交换意见、取得共识,这样一来原来的少数可能会转化为多数,而多数也会在吸纳少数人想法、意见的过程中,调整其观念和看法。正因如此,“多数和少数之间的自由讨论之所以对民主是必不可少的,就因为这是创造有利于多数和少数之间妥协气氛的一个途径;而妥协则是民主本性的组成部分。妥协的意思就是用这样一个规范来解决冲突,它既不完全符合一方的利益但也并不完全违背另一方的利益”。^①实际上,现代民主制度的运作固然要尊重少数服从多数的原则,但同样也将尊重少数、保护少数作为重要的民主原则而加以贯彻执行。为此,在具体协商的过程中,协商组织者既应了解多数人的想法、尊重大多数人的意志,也必须体谅少数人的苦衷、维护少数人的权益。特别是对于关系到相关主体切身利益的问题,不能以简单的多数决来作出决定。

“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”,^②是全过程人民民主重要的制度环节和运作平台。民主协商权的确立,为人民群众正当、合理地参与国家和社会事务的决策提供了有效的途径和机制,也为他们在民主实践的过程中历练政治才干、提高民主意识奠定了重要的法律机制方面的基础。当然,要使协商民主化、制度化,还必须从法律上对之加以进一步的规范,以期成为一种常规的、常态的民主参与方式。

四、民主决策权

民主决策是民主协商的必然结果,也是衡量协商是否有效的法律标准。“民主要求公民必须有权,即宪法保障的自由,参与社会决策,并从事这种参与所需要的一切事情。”^③在民主协商基础上让公民参与决策,正是民主制度的本质要求。正因如此,在许多学者看来,“民主就是关于作出决策、作出正确决策、避免错误决策的一种制度”。^④由此可见,之所以要广泛推行民主协商,就是为民主决策提供相应的民意基础;反过来,如果只有民主协商的形式但对协商中形成的共识不加理会,那么这样的协商就是假协商。习近平对此特别强调:“协商就要真协商,真协商就要协商于决策之前和决策之中,根据各方面的意见和建议来决定和调整我们的决策和工作,从制度上保障协商成果落地,使我们的决策和工作更好顺乎民意、合乎实际。”^⑤这既关涉到决策的科学性,也涉及协商的实效性。如果仅将协商视为走过场,向人民群众征求了意见、建议却并不认真对待和加以采纳,那么协商不过是徒具虚名的清谈而已。如有学者所言及的那样:“当政府刻意组织有效的参与活动时,应该仔细地考虑参与邀请的形式、参与者的代表性和他们参与的动机。

^① [奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第319~320页。

^② 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第293页。

^③ [美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版,第123页。

^④ [英]斯坦·林根:《民主是做什么用的:论自由与德政》,孙建中译,新华出版社2012年版,第40页。

^⑤ 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第297页。

当这些邀请由市议会或城市经理/管理者发出的时候,这就意味着政府承诺采纳公民的建议。当决策制定者有目的地选择参与者而且参与者基于公共利益的考量提出决策建议的时候,决策者可能更倾向于认为公民的建议更具有代表性和有更高的利用价值。”^①可见,民主决策权的赋予,就是使广大社会成员能够在国家事务、社会事务、地方事务上以权利主体的身份,直接参与涉及国家利益、社会利益和自身利益等方面的决定、决议、规划、策划。

那么,强调民主决策及保障公民民主决策权的根本意义是什么呢?这大致可以决策的科学合理与决策的共识效应来表述。就前者来说,如有学者指出的那样,“一个合理的决策程序,至少必须包括三个基本步骤:1.找出问题的症结所在,确定决策的目标;2.拟定出各种可行的行动方案供决策者选用;3.在各种可行方案的利弊得失中,优选出最佳方案”。^②而要达至以上目标,就必须通过吸纳人民群众参与决策的方式,沟通政府部门与社会成员的所思所想,集中人民群众的智慧和经验,为决策切实合理、服务现实提供智力基础,也为对决策的理解、执行奠定广泛的民意基础。同样重要的是,让广大社会民众参与国家和社会事务的决策,本身就是对人民当家作主政治和法律地位的尊重。这就是民主理论中言及的“伙伴式民主”。按照这一观点,“民主意味着民众将每个人完全作为伙伴,从而在集体的政治事业中进行自我治理。因此多数人的决策只有在某些进一步条件获得满足的条件下才符合民主,这种条件是,要保护每个公民完全作为该事业中的一位伙伴的地位和利益。从伙伴式的观点来看,一个不断忽略某些少数或其他群体利益的共同体一定是非民主的,哪怕它由无可挑剔的多数决定来选举官员”。^③可见,决策上的民主,既能够保障民众对国家和社会事务的广泛参与,又能够保障社会成员切身利益的实现;既有利于防止个人决策、任意决策所加诸社会的危害,又能使决策在参与者形成共识的基础上得以更好地贯彻执行;既有利于政府公信力和治理效率的提高,也有利于公民通过这类民主历练而提升民主能力。国外学者对公民参与政府决策的优点,曾以如下图表形式加以列举,值得参考:

表 1 公民参与政府决策的优点^④

	参与者的收益	政府的收益
决策过程	教育(与政府代表开展互动学习); 游说和启发政府政策; 获取成为积极公民所必备的参与技巧。	教育(与公民开展互动学习); 说服公民,建立相互间的信任,缓和与公民间的紧张对抗关系,建立策略性联盟; 获取决策的合法性。
决策效果	打破僵局,实现满意的决策效果; 控制政策过程; 更好的政策和更好的执行效果。	打破僵局,实现满意的决策效果; 避免诉讼; 更好的政策和更好的执行效果。

全过程人民民主理论将民主决策纳入核心的制度框架,并将民主决策权赋予广大人民群众,

^① [美]艾梅·L.富兰克林、[美]卡洛尔·埃布登:《我们是在盲人摸象吗:对预算参与模型的探索》,载王巍、牛美丽编译:《公民参与》,中国人民大学出版社2009年版,第189页。

^② 卢少华、徐万珉:《权力社会学》,黑龙江人民出版社1989年版,第230页。

^③ [美]罗纳德·德沃金:《民主是可能的吗?——新型政治辩论的诸原则》,鲁楠、王淇译,北京大学出版社2014年第2版,第118页。

^④ 参见[美]勒尼·A.欧文、[美]约翰·斯坦斯伯里:《公民参与政策决策:劳有所获吗?》,载王巍、牛美丽编译:《公民参与》,中国人民大学出版社2009年版,第14页。

由此为决策的合理性、正当性奠定了扎实的制度基础。随着全过程人民民主的不断推进,“在中国,重大决策往往经过民意征集、民主酝酿,广泛吸取意见,经过科学论证、民主决策产生的。各层级意见尤其是基层民意,经过听证、函询、座谈、网络问政等多种方式被广泛纳入决策程序中”。^①广泛的民主决策范围、多样的民主决策路径、丰富的民主决策成果,是人民群众民主决策权落地生根的生动呈现。需要强调的是,民主集中制既是国家机关组织和活动的原则,也是民主决策必须予以贯彻和落实的法律准则。“我们的民主集中制,坚持集中指导下的民主,使民主有序有效;坚持民主基础上的集中,有利于达成共识、有利于科学决策、高效能决策。此外,中国将顶层设计和基层创造相结合。中国在广泛民主参与基础上形成中长期经济社会发展规划。有设计、有组织地开展试点,鼓励基层创造,对成熟经验加以总结推广。这既是发挥人民创造精神、充分发扬民主的过程,又是民主与集中良性互动的过程。”^②这既有利于保证决策的有序化,又有利于保证决策的科学性。

对于广大人民群众来说,参与民主决策首先是要能够参与法律的制定,这是因为决策与社会公共利益和公民切身利益密切相关。“利益决定过程也称作决策过程,是将政治系统中大量存在的、并经过聚合的利益要求转化为法律的过程,该过程通常是由政治系统中的立法机构完成的。”^③法律是体现人民群众根本利益和根本需要的权威规范,法律一旦制定,就必须保证其在社会生活中不折不扣地得以执行。因此,立法是否民主、科学,与广大人民群众的利益休戚相关。《中华人民共和国立法法》将“坚持和发展全过程人民民主”作为立法的基本原则,强调“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,坚持立法公开,保障人民通过多种途径参与立法活动”。习近平也就民主立法问题进行了专门论述,指出:“要完善立法工作机制和程序,扩大公众有序参与,充分听取各方面意见,使法律准确反映经济社会发展要求,更好协调利益关系,发挥立法的引领和推动作用”。^④在我国现行的立法程序中,制定法律首先要进行法律立项,为此,具有立法权限的各级人大往往通过座谈会、听证会、论证会等不同方式,广泛吸取来自人民群众中的意见建议,使人民的意志在立法的初始阶段就得到体现和尊重。为了保障人民群众直接地、广泛地参与立法的进程,重要法律往往通过网络和新闻媒体予以全文公布,向社会各界征求修改、修正的意见和建议。例如,2019年12月28日至2020年1月26日,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)草案在中国人大网公布,向全社会公开征求意见。据介绍,在公开征求意见期间,共收到13718位网民提出的114574条意见,这些意见、建议,很多都已纳入正式发布的《民法典》文本之中,体现了人民群众的立法智慧以及国家立法机关对民意的吸纳与尊重。^⑤而全国人大常委会法工委在各地设立的基层立法联系点,更是成为汇聚民意民智的“直通车”。在基层立法联系点中,人民群众直接参与法律草案的起草、立法调研、修改论证、立法后评估等立法工作,使科

① 张树华:《发展全过程人民民主》,载任仲文编:《何为全过程人民民主》,人民日报出版社2022年版,第123页。

② 尹汉宁:《全过程人民民主是更高更切实的民主》,《人民日报》2021年12月8日。

③ 王新生:《现代日本政治》,经济日报出版社1997年版,“前言”第21页。

④ 习近平:《坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设》(2013年2月23日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第1卷),外文出版社2018年第2版,第144页。

⑤ 参见《13718位网民对民法典草案提出114574条意见》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1664673490007119987&wfr=spider&for=pc>, 2023-09-20。

学立法、民主立法的质量进一步得以提升。

与立法的抽象性、原则性相比,行政决策的现实性、具体性与社会上所有成员的切身利益有着更为紧密的关联,因而行政决策上是否民主,不仅仅是全过程人民民主推进状况的标尺,更关涉到人民群众急难愁盼事项的解决程度。有学者提到:“民主的基础是实现人民利益。中国人讲民主,既讲政治上的民主,又讲经济上的民主。为人民谋幸福,解决人民的民生福祉问题,在全过程人民民主的一系列制度安排中,在人民广泛的民主参与实践中,体现得很充分,是真实的、具体的、一贯的。美西方讲民主,不会讲经济上的民主,而把民主主要限定在政治领域,在政治领域又把民主主要限定在票决环节。”^①“经济上的民主”更多地指向政府部门在进行经济社会事务安排时的决策民主,因为任何一个涉及利益安排的重大决策,都与人们经济上的利益和幸福生活的达致有着密切的关联。

在当代中国的行政决策民主方面,值得一提的是重大行政决策的民主化问题。国务院2019年出台了《重大行政决策程序暂行条例》,用以规制县级以上地方人民政府重大行政决策的作出和调整;同样,诸多拥有地方性法规、地方规章制定权的立法主体,也对重大行政决策的民主程序作了较为全面的规定。例如,根据广东省人民政府出台的《广东省重大行政决策程序规定》(以下简称《规定》)第3条规定,下列事项须纳入程序规制范围,包括“(1)制定有关公共服务、市场监管、社会管理、生态环境保护等方面的重大公共政策和措施;(2)制定经济和社会发展等方面的重要规划;(3)制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施;(4)决定在本行政区域实施的重大公共建设项目;(5)决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项”;第5条强调:“作出重大行政决策应当遵循科学、民主、依法决策的原则,依法履行法定程序”。在民主决策程序方面,《规定》在第2章第2节专列“公众参与”的内容,用第14条到第20条共7个条款来落实公众参与的具体内容。主要包括:第14条规定:“决策承办单位应当采取便于公民、法人或者其他组织以及特定群体参与的方式充分听取意见……根据重大行政决策事项的性质类别、复杂程度、影响范围、社会关注度、实施条件等因素,可以采取向社会公开征求意见、书面征求意见、听证会、座谈会、实地调研、社会调查、网络平台互动、与特定群体进行沟通协商等形式,听取社会公众意见”;根据第15条规定,涉及本级人民政府相关部门或者下一级人民政府等单位职责的事项,要征求有关单位的意见;涉及妇女、儿童、老年人或者残疾人等特定群体利益的,要充分听取相关群体的意见建议;与企业生产经营密切相关,可能对企业切身利益或者权利义务产生重大影响的,应当充分听取相关企业和行业协会、商会的意见。为了防止公众参与可能流于形式,《规定》第20条专门强调:“对社会公众提出的合理意见和建议,决策承办单位应当予以采纳;对不予采纳的意见和建议,应当说明理由,并通过电话、书面或者网络平台集中回复等适当方式及时向社会公众反馈”。上述措施,对于保障公众民主决策权的落实,无疑具有重要的现实意义。

五、民主管理权

如果说民主的核心是人民当家作主,那么让人民群众广泛地参与国家和社会事务的管理,就

^① 尹汉宁:《全过程人民民主是更高更切实的民主》,《人民日报》2021年12月8日。

是民主的重要标志以及体现民主成效的根本内容。“其所以说民主即民治,就是因为在这种制度下人民,亦即社会成员,参加决定一切有关全社会的政策。管理的指导方面的职能对说明自治是极为重要的;众多的人共享指导职能就使得民主成为可能。”^①可见,能否让人民群众真实地、有效地参与国家和社会事务的管理,是真民主与假民主的根本区别所在。大致说来,民主管理是指在国家和社会事务的管理过程中,广泛吸纳人民群众参与,既吸收他们合理的意见和建议,也让他们直接或者间接地参与国家和社会事务的管理;与此相适应,民主管理权是指人民群众通过法律设定的路径参与国家和社会事务管理的权利。在我国,人民群众的民主管理权既指人民通过自己选出的代表进行国家和社会事务的间接管理权,也包括人民群众依照法律规定,直接管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务的权利。可以说,两种管理形式都是重要的。如有学者所言,“直接民主与间接民主的区别是既普遍而又合理的。我们可以自己参与管理过程,也可以参与选择别人代替我们管理。当民主社会成员选择他们中间的某些人代表全体时,并没有放弃对社会方针政策最后控制权”。^②在一个地大物博、人口众多的国度,完全由人民群众来直接管理国家和社会事务是不现实的,为此,需要由人民群众选出自己的代表,组织地方的和国家的人民代表大会,进行国家和社会事务的管理和决策;然而,在涉及地方事务、单位事务以及与人民群众切身利益相关的决策场合,就必须让人民群众亲自参与,以此既介入地方和社会事务的管理,也为自己的利益表达意见,影响决策。

管理民主是社会民主的核心内容,亦是在选举民主之外所开辟的公民参与政治和社会公共生活管理的主要通道。“只允许自由选举,却不能参与决定自己重要的生活领域,这种半截子民主不会维持长久。”^③全过程人民民主正是在传统的选举民主之外,通过民主平台的搭建、民主渠道的畅通以及民主形式的多样,为人民全方位参与管理提供机会和条件。“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。”^④就此而言,在政治和社会管理上有一定利害关系的社会成员都应当平等地享有管理国家和社会事务的权利,这也正如列宁早就指出的那样,“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”。^⑤也正是从这个意义上讲,“民主是一种社会管理体制,在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与影响全体成员的决策”。^⑥自然,人大代表代表人民的意志,行使国家和社会事务的管理权力,体现了人民群众的间接管理权;而就人民群众生活的场景而言,大多是在基层与所在的社区、单位发生法律上的关联,因而他们尤其需要以直接行使管理权的方式,参与社区、单位事务的管理。例如,按照《全民所有制工业企业法》第51条的规定,“职工代表大会是企业实行民主管理的基本形式,是职工行使民主管理权力的机构”,职工代表大会的职权

① [美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版,第10页。

② [美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版,第80页。

③ [德]奥斯卡·内格特:《政治的人:作为生活方式的民主》,郭力译,漓江出版社2015年版,第362页。

④ 习近平:《推进协商民主广泛多层制度化发展》(2014年9月21日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第291~292页。

⑤ 列宁:《国家与革命》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《列宁选集》(第3卷),人民出版社2012年第3版修订版,第201页。

⑥ [美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版,第10页。

根据该法第 52 条的规定,包括提出意见和建议、同意或者否决、审议决定等多项职权,从而保障职工对单位管理事务的直接参与。

《宪法》对人民群众参与民主管理作了诸多重要规定。例如,《宪法》第 16 条第 2 款规定:“国有企业依照法律规定,通过职工代表大会和其他形式,实行民主管理”;第 17 条第 2 款规定:“集体经济组织实行民主管理,依照法律规定选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题”。而在基层事务上,居民委员会和村民委员会作为基层群众性自治组织,亦是本着民主管理的方式来组织建构的,由居民、村民直接参与社区、村务事务的管理。从政治学和法学的角度看,民主管理的形式愈多样,人民群众的民主管理权就愈厚实;民主管理的通道愈顺畅,人民群众的民主管理权就愈丰富。社会主义国家以追求人民幸福为己任,它本身没有自己的特殊利益,因而从这个意义上来说,尽可能地在国家和社会事务的管理上开辟民主的通道,让人们积极地、广泛地参与管理之中,既是体现人民当家作主的必然要求,又是实现管理有效、社会有序的重要保障。全过程人民民主正是从阶段、环节、流程上设置了人民群众参与国家和社会事务管理的全过程,使单向的上对下的政治、行政管理转变为人民群众与国家机关、社会组织合理互动的社会治理。“综观各国治理实践,如果社会治理跟不上经济发展步伐,各种社会矛盾和问题得不到有效解决,不仅经济发展难以为继,整个社会也可能陷入动荡。我们要加快推进社会治理现代化,努力建设更高水平的平安中国。”^①而在创新社会治理模式的过程中,将人民群众置于核心地位,就是发扬和推进全过程人民民主的必然要求。“创新社会治理,要以最广大人民根本利益为根本坐标,从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手……要调整和完善不适应的管理体制机制,推动管理重心下移,把经常性具体服务和管理职责落下去,把人财物和权责利对称下沉到基层,把为群众服务的资源和力量尽量交给与老百姓最贴近的基层组织去做,增强基层组织在群众中的影响力和号召力。”^②将“利益”与“管理”“民主”直接关联,或会被人讥为“庸俗”,然而,普通百姓关心的就是自己的生存、生活和生计,如果涉及他们自身利益的事项他们都无权发声,那么再多的民主口号和民主承诺都将无济于事。

当然,采用民主的管理形式来让人民群众参与国家和社会事务的管理,还只是从法律程序上为人民当家作主提供基础的机制、路径,而从更为重要的意义上来说,人民群众能够管理什么、管理是否有效的问题则更应得到重视。前者涉及管理的事项范围,后者关涉到管理的效能问题。这就需要通过相应的制度创设,为人民群众广泛地参与管理提供平台。以上海市人大常委会制定的《上海市职工代表大会条例》(2017 年修正)为例,该条例第 9 条明确规定“职工代表大会依法行使审议建议、审议通过、审查监督、民主选举、民主评议等职权”;根据第 10 条规定,如企事业单位的发展规划,年度经营管理情况和重要决策,企事业单位制订、修改、决定直接涉及职工切身利益的规章制度或者重大事项,以及改革改制中职工分流安置、经济补偿等劳动关系变更的方案等,应当向职工代表大会报告,接受职工代表大会审议,并通过职工代表大会听取职工的意见和建议;根据第 11 条规定,涉及劳动报酬、工作时间、休息休假、保险福利等事项的集体合同草案

^① 习近平:《建设更高水平的平安中国》(2019 年 1 月 15 日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于基层治理理论述摘编》,中央文献出版社 2023 年版,第 5 页。

^② 习近平:《在参加十二届全国人大三次会议上海代表团审议时的讲话》(2015 年 3 月 5 日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于基层治理理论述摘编》,中央文献出版社 2023 年版,第 13~14 页。

以及工资调整机制、女职工权益保护、劳动安全卫生等专项集体合同草案等方面的内容,应当向职工代表大会报告,并由职工代表大会审议通过;根据第12条规定,有关职工代表大会提案办理情况、职工代表大会审议通过的重要事项落实情况以及集体合同和专项集体合同履行情况等,应当向职工代表大会报告,并接受审查监督;根据第13条规定,民主管理专门小组(委员会)成员、董事会和监事会中的职工代表等,应当由职工代表大会民主选举产生;根据第14条规定,董事会和监事会中的职工代表,国有、集体及其控股企业的高级管理人员以及事业单位负责人等,应当接受职工代表大会的民主评议。可以说,对于企事业单位的管理而言,上述建议权、表决权、监督权、选举权、评议权的落实,有利于广大职工真正作为单位的主人,行使民主管理权利,当好自己的家,作好自己的主。

在社区管理方面,居民参与民主管理亦是当今我国社会的常态。“城市治理的‘最后一公里’就在社区。社区是党委和政府联系群众、服务群众的神经末梢,要及时感知社区居民的操心事、烦心事、揪心事,一件一件加以解决。老百姓心里有杆秤。我们把老百姓放在心中,老百姓才会把我们放在心中。”^①可见,社区的管理是否民主,人民群众在社区管理上是否有发言权、决策权、管理权,既与他们切身利益能否合理实现密切相关,又是全过程人民民主进社区、进基层的具体表现。尤其值得指出的是,在政治理论上,社区就是一个最佳的民主实验场所,原因在于“民主最基本的前提是要有一个社会,它可以在这个社会的范围内进行活动……民主的过程是集体参与管理共同事务的过程。要使这一过程能够持续下去,一定要形成一个群体,这个群体的成员有着某种共同的利害关系,成员的身份也大致可以辨识。只有当某种共同关心的社会存在时,它的成员才会决心结合在一起,参与共同事务的管理”。^②社区的利益就是全体居民的利益,因而在共同利益的基础上,人们通过民主程序进行商讨,能够更好地取得共识;同样,由于居民之间彼此较为熟悉,因此也为他们相互包容、求同存异的民主管理过程提供了人际关系的支持。当然,民主不仅是一种制度、形式,而且是一种权利、权能,因而只有在基层治理的过程中,赋予人民群众在共同利益和个人利益上表达正当诉求的权利,才能为他们真正行使好民主管理权奠定制度基础。国务院发布的《物业管理条例》第6条就对业主在物业管理活动中享有的权利作了明确规定,包括建议权、选举权、监督权、知情权等,这些都是为了使广大基层群众能够积极、全面参与小区管理所必须拥有的具体权利,更是为他们切身利益而量身定做的权利类型,这就使广大基层居民即便在居家过日子时也能够享有民主权利,保障自己的合法权益,彰显了全过程人民民主的持续性、广泛性。

六、民主监督权

民主监督权是指人民群众拥有的对国家机关、社会组织及其工作人员是否依法、正当行使权力加以监控、督促、纠偏以使权力运作符合法定目的的权利。在社会主义国家实行普遍而有效的监督制度,历来为经典作家们所重视。列宁就曾指出:“完全公开、选举制和普遍监督的‘自然选

^① 习近平:《在上海考察时的讲话》(2018年11月6日、7日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于基层治理论述摘编》,中央文献出版社2023年版,第20页。

^② [美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版,第44页。

择’作用,能保证每个活动家最后都‘各得其所’,担负最适合他的能力的工作,亲身尝到自己的错误的一切后果,并在大家面前证明自己能够认识错误和避免错误。”^①可见,普遍而有效的监督,能够使公职人员更加依法、更加谨慎、更加合理地行使公共权力,确保权力能够为人民服务、给人民造福。习近平亦将“权力运用能否得到有效制约和监督”^②作为“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的”根本标准之一。权力是一种易于专断行使、任意运作的政治能量,如不加以有效、合理的控制,就会成为一匹脱缰的野马,危及国家、社会和人民;权力又有着天然的冲动,易于扩张自己的界限,从而吞噬本该由人民享有的自治权利,缩减人民权利、自由的范围;权力往往能够为其行使者带来物质和精神上的利益,容易形成权钱勾结,导致权力腐败。为此,通过权力制约和权力监督措施来驯化权力、控制权力,就成为现代国家制度中的一项根本内容。在我国,《宪法》第27条明确规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务”。这既是宪法所宣示的“中华人民共和国的一切权力属于人民”原则的自然延伸,也是对国家机关及其工作人员职责的必然要求。党的二十大报告在监督问题上专门指出,要“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,完善权力监督制约机制,以党内监督为主导,促进各类监督贯通协调,让权力在阳光下运行”。^③就民主监督制度而言,我国结合实际,探索构建起一套有机贯通、相互协调的监督体系,形成配置科学、权责协同、运行高效的监督网,对权力的监督逐步延伸到每个领域、每个角落。其主要形式有人大监督、政协民主监督、行政监督、监察监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督等多种类型,^④构造了完整的监督链条,形成了强大的监督合力,有效地防止了超越职权、滥用职权以及权力腐败现象的发生。

由于本文只是从民主权利的角度来论述民主监督问题,因此也仅侧重于人民群众直接享有的监督权来作出论述。在国家事务层面,人民群众拥有监督国家机关及其工作人员是否依法履职的权利。《宪法》第41条规定了公民对于任何国家机关和国家工作人员的批评建议权、申诉控告检举权。所有国家机关及其工作人员都是受人民委托而履行公务的,理应受到人民群众全方位的监督。从宪法安排上说,要保证一切国家权力都以人民的利益为依归,就必须建立、健全通过人民群众来监控国家权力运作的法律制度。国家的一切权力属于人民,而人民不仅依照法律规定直接行使管理国家和社会事务、管理经济文化事业的权利,同时还要对受其委托的国家机关及其工作人员进行法律监督,以审视这些机关和个人是否忠实于人民的委托、尽心尽职地履行了法定职责。可见,权力本质上的人民性就要求人民群众加强对权力非法行使的防范,保障权力按照人民的意志在法治的轨道上运行。需要注意的是,自党的十八大以来,法律上普遍增加了有关监督权问题的规定。例如,2018年修订后的《中华人民共和国人民法院组织法》第11条规定:

^① 列宁:《怎么办?》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编:《列宁选集》(第1卷),人民出版社1995年第3版,第418页。

^② 习近平:《坚定对中国特色社会主义政治制度的自信》(2014年9月5日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第287页。

^③ 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》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第66页。

^④ 参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民主》(2021年12月),人民出版社2021年版,第33~36页。

“人民法院应当接受人民群众监督,保障人民群众对人民法院工作依法享有知情权、参与权和监督权”;《中华人民共和国海警法》第 67 条亦明确规定:“海警机构应当尊重和依法保障公民、法人和其他组织对海警机构执法工作的知情权、参与权和监督权,增强执法工作透明度和公信力”。在法律上明确“监督”是人民群众享有的权利,既有利于细化宪法有关人民监督问题的内容,又能够为公民监督国家机关及其工作人员提供明确的法律依据和法律标准。当然,要保证人民群众的监督能够落到实处,还必须完善相关制度、机制,如监督的渠道、效力等问题。如果公民的申诉、控告最后不了了之,甚至因为检举、举报而遭受迫害,那么监督权就仅有虚名,毫无意义。

不仅如此,人民群众对权力的监督,还包括对集体权力、社会权力的监督。例如,《城市居民委员会组织法》第 16 条规定:“居民委员会办理本居住地区公益事业所需的费用,经居民会议讨论决定,可以根据自愿原则向居民筹集,也可以向本居住地区的受益单位筹集,但是必须经受益单位同意;收支账目应当及时公布,接受居民监督”。或许是考虑到对于在城市中生活的居民,居民委员会多为其生活单位而不是工作单位,而村民所在的村民委员会既是其生活单位,也是其劳动事务和利益分配的集体组织,为此《村民委员会组织法》对民主监督的规定有更多具体的内容,具体表现如下:(1)明确规定村民对有关权力行使者的监督权。根据第 10 条、第 25 条规定,村民委员会及其成员、村民代表都必须接受村民监督;《村民委员会组织法》第 33 条规定:“村民委员会成员以及由村民或者村集体承担误工补贴的聘用人员,应当接受村民会议或者村民代表会议对其履行职责情况的民主评议。民主评议每年至少进行一次,由村务监督机构主持”。值得称道的是,评议能够产生直接的法律后果,因为根据第 33 条规定,“村民委员会成员连续两次被评议不称职的,其职务终止”。这就将监督权真正地落到了实处,有利于督促村民委员会的组成人员积极为村民谋利益,公道为村民做事情。(2)明确村民委员会实行村务公开制度,所有涉及本村村民利益,村民普遍关心的其他事项,都属于必须公开的事项。“公开”是有效“监督”的前提。假如村民不了解相关需要知晓的信息,那么监督就是没有针对性的盲目监督;同样,相关公开的事项必须是真实的,否则就会误导村民。(3)为了保证村民监督权的真正落实,第 32 条还规定“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构,负责村民民主理财,监督村务公开等制度的落实”,并根据第 34 条规定建立“真实、准确、完整、规范”的村务档案。这既有利于村民对村务的知情,也便于村民对村务的监督。

需要指出的一个问题是,能否允许个人通过网络举报的方式来行使监督国家机关、社会组织及其工作人员是否依法履职的权利?在这个问题上必须慎之又慎。网络言论虽然也属于言论自由保护的范畴,舆论的压力也会形成很好的权力制约效果,但对通过网络来举报相关组织和工作人员的做法,并不值得提倡。原因很简单,一方面,国家已经开辟诸多制度性的举报平台,公民对国家机关、社会组织及其工作人员的违法失职、贪渎腐败行为可以通过正常的申诉、控告、检举渠道来向相关国家机关反映,无需动用网络举报方式。另一方面,也是更为重要的,网络举报即便事后被证明是虚假的检举或者是因事实真相不明所产生的误解,也难以挽回被举报人在名誉、荣誉上所受到的损害;在网络中出现过的不实检举内容,即使事后被平台删除,也不排除诸多人已经留存网页,从而使得被举报者在他人心中留下一个永远难以消除的“劣迹记忆”。对于一个正常的社会而言,如果听任他人可以无成本对别人肆无忌惮地进行侮辱、诽谤,那么这样的社会肯定不是一个正常、健全的社会。

七、结 语

有学者将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督形象地称为“完整闭环链,使得民主成为一个有机的系统”。^① 这较好地展示了全过程人民民主的“全”之特色,即事项、内容、过程、环节上的广泛、持续与衔接,由此奠定的民主选举权、民主协商权、民主决策权、民主管理权、民主监督权也很好地被组织为全过程人民民主之下完整而系统的权利体系。大致说来,上述五种权利的逻辑关系可以从以下几个方面来加以认识:

第一,民主选举是为行使对国家和社会事务的间接管理而选举他人作为代表,代表人民群众行使管理国家和社会事务的权利内容。相对来说,民主协商权、民主决策权、民主管理权、民主监督权则更多地体现为人民群众直接行使的权利形式,由此人民群众在全过程人民民主中既可以直接行使民主权利,也可以间接行使民主权利。这类安排之所以必需,一是因为并非所有的社会成员都有参与国家和社会公共事务管理的兴趣和精力,二是政治参与本身亦需要有一定的能力和素质之要求,^②由此避免了所有人都需投身政治和社会管理的“理性负担”。

第二,就人民群众直接参与国家和社会事务的管理而言,其逻辑脉络可作如下叙述:协商是政治行动的前提和基础,所有涉及国家事务和社会事务的决策,都必须在广泛协商的基础上取得共识,由此来增强决策的民意基础,并使决策具有民意的支持及科学的底蕴;决策是协商的成果落地,意味着协商不是走过场、图形式,而是要求决策机关必须根据协商所达成的一致意见,具体地拟定行动计划和工作方案,从而保证决策体现人民的意志,维护人民的福祉。决策是国家管理和社会管理的依据,无论是国家法律的制定还是单位、社区规章制度的安排,都为具体管理事项的展开提供了行动指南。在这一过程中,人民群众从决策的制定者、参与者转变为管理的实践者、行动者,通过个人对国家事务、社会事务的管理权,真正体现当家作主的主人翁地位。

第三,民主监督贯穿于全过程人民民主的整个流程和环节之中,如对选举是否依据民主程序进行的监督,以及在协商、决策、管理过程中对相关公职人员是否依照法律规定来行使权力的监督。总体而言,民主监督的根本目的是确保权力的运行符合法律所设定的目的,防止越权、失职以及滥用职权的情形,从而保障权力始终掌握在人民手中,为人民谋利,给人民造福。

同样需要指出的是,民主制度没有最好,只有更好。习近平对此有着非常重要的论断,强调:“我们一直认为,我们的民主法治建设同扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应,社会主义民主政治的体制、机制、程序、规范以及具体运行上还存在不完善的地方,在保障人民民主权利、发挥人民创造精神方面也还存在一些不足,必须继续加以完善。在全面深化改革进程中,我们要积极稳妥推进政治体制改革,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,不断建设社会主义政治文明”。^③ 由此我们坚信,随着中国式现代化的全面推

^① 刘乐明:《发展全过程人民民主》,《人民日报》2021年8月26日。

^② 如有学者指出:“由于公民的自由和福利依赖于民主,民主也同样依赖于公民——也就是要依赖他们拥有成为公民的能力以及他们对于公民义务和权利的信仰。”[英]斯坦·林根:《民主是做什么用的:论自由与德政》,孙建中译,新华出版社2012年版,第3页。

^③ 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》(2014年9月5日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,中央文献出版社2016年版,第38~39页。

进以及全过程人民民主的不断完善,我们还会创造出更多的民主经验,搭建起更多的民主平台,探索出更为丰富的民主形式,建构起更加齐备的民主权利体系,从而为人民群众更好地行使当家作主的权利提供制度支撑。

Abstract: Democracy is both a national system and a political right. As a typical expression of Chinese models of democracy, the whole—process people’s democracy is the concrete manifestation of people running the country and covers people’s democratic rights of elections, consultations, decision—making, management, and oversight. The democratic right of elections includes the right of not only electing deputies to people’s congresses but also electing relevant managers in institutions and communities. The democratic right of consultations means that the people, as stakeholders, could participate in consultations and discussions on national and social affairs and issues involving their interests, in order to achieve the greatest consensus. The democratic right of decision—making means that people must be widely involved in the decision—making process of national and social affairs to absorb the wisdom and experience of members of society. The democratic right of management not only refers to the right of the people to indirectly exercise their rights of managing state and social affairs by electing their representatives but also includes the right to manage economic and cultural affairs by legal provisions. The democratic right of oversight includes the right of the people’s supervision of state organs and their staff and the institution and community managers. The five rights above—mentioned touch upon procedures and entities of democracy, reflecting the institutional characteristics of continuity, extensiveness, authenticity and negotiation in whole—process people’s democracy.

Key Words: whole—process people’s democracy, democratic right of elections, democratic right of consultations, democratic right of decision—making, democratic right of management, democratic right of oversight

责任编辑 王虹霞