

用制度体系保证人民当家作主

文/包心鉴

摘要：坚持人民当家作主，发展社会主义民主政治，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。用制度体系保证人民当家作主，是社会主义民主政治的核心要素和本质体现。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生了新变化，把用制度体系保证人民当家作主提到更加紧迫、更加突出的位置。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，是用制度体系保证人民当家作主的根本制度架构；改革和加强人民代表大会制度，健全和完善选举民主，是用制度体系保证人民当家作主的根本制度安排；充分发挥协商民主的政治功能，扩大人民有序政治参与，是用制度体系保证人民当家作主的根本制度路径。

关键词：社会主义民主政治；制度体系；人民代表大会；协商民主

中图分类号：A811;D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2018)06-0005-09

坚持人民当家作主，发展社会主义民主政治，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。中国特色社会主义进入新时代，对坚持人民当家作主提出了新要求，为民主政治建设赋予了新内涵。党的十九大报告立足新时代民主政治建设的新要求和内涵，明确指出：“我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。”^[1]用制度体系保证人民当家作主，是新时代民主政治建设的新境界。不断完善保证人民当家作主的制度体系，是我国民主政治建设长期的核心任务。

一 用制度体系保证人民当家作主，是社会主义民主政治的核心要素和本质体现

中国特色社会主义民主是现代民主，现代民主的本质内涵和突出表征是实现民主的制度化、法律化，用完善的制度和健全的法律确保人民当家作主权利的实现。从国家制度层面定位民主政治的本质特征和发展走向，是马克思主义民主观的核心内容。马克思指出：“民主制是作为类概念的国家制。君主制则是国家制度的一种，并且是坏的一种。”“在君主制中是国家制度的人民；在民主制中是人民的国家制度。”^[2]国家制度由人民创造，并由人

基金项目：国家社会科学基金重点项目“当前我国化解社会矛盾中公民有序政治参与机制研究”（13AZZ003）

作者简介：济南大学政法学院名誉院长、教授，山东大学博士生导师，中国政治学会副会长，中国科学社会主义学会副会长，济南市，250022。

民共治共享，这是现代国家的本质特征，也是现代民主政治的首要因素。

在人类社会发 展史上，曾出现过多种形态的民主，由于这些民主都是与不同性质的国家制度相联系的，因而民主的价值内涵和发展走向并不完全相同，甚至大相径庭。中国古代国家推崇“民惟邦本、本固邦宁”，宣扬“民为重、社稷次之、君为轻”，但这个“民”，是具有国家参与权和话语权的少数统治者和精英阶层（即所谓“君子”），而绝非普通劳动人民（即儒家治国理念中的“小人”），由此衍生出“劳心者治人，劳力者治于人”的国家治理观。西方资产阶级国家倡导“主权在民”“权利本位”，这是民主的历史进步，然而这种个人的“民主权利”，是附带许多地位、财产甚至种族条件的有限的“权利”，广大劳动群众很难完全拥有和享受，资本主义制度中的民主不过是垄断资产阶级的一种统治宣言和竞争手段罢了。在对历史上不同性质民主形态进行价值批判的基础上，马克思主义经典作家深刻揭示了社会主义民主的价值本质，这就是，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”。^[3]人民真正成为国家的主人，拥有平等的参与国家治理的权利；国家制度最大程度地吸引人民参与国家治理、切实保障人民当家作主权利——这就是马克思主义民主观的精髓，这也就是我国民主政治建设的核心任务和根本价值取向。

在社会主义条件下，人民的民主权利所以仍然需要国家制度予以实现和保障，这是因为，现代民主不是杂乱无章的状态，更不是各行其是的无政府主义，而是一定制度规范下的参与国家行为。在现代社会，国家调节社会矛盾、缓和社会冲突、促进社会进步的主要政策是通过各类制度来体现和实现的。随着社会生产力的发展和社会机体的成长，规范和制约经济社会发展的制度愈益覆盖社会各个领域和各个层面，包括政治制度、经济制度、社会制度、文化制度、生态制度、政党制度等等，以及作为根本制度和基本制度具体展开的各类体制和机制，构成不同类型的制度体系。制度是现代国家治理的根本支撑，对国家机器正常运作和经

济社会发展产生根本性影响作用。在人民当家作主的社会主义社会，国家虽然已经不是原本意义上的国家了，而是列宁所说的“半国家”，然而人民当家作主权利的的实现仍然离不开国家制度的保障和促进。在社会主义民主政治运行过程中，无论是“多数人决定”还是“保护少数人利益”，无论是“制度化程序”还是“参与式实践”，民主的任何原则和要素都不能仅仅停留在善良的主观愿望和美好的道德约束上，而必须落实为实际而有效的制度设计、制度安排和制度建构。正是在深刻总结我国和苏东国家民主政治建设经验教训的基础上，邓小平在我国改革开放之初就精辟指出：“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。“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”。要“从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化。”^[4]

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生了新变化，把用制度体系保证人民当家作主提到更加紧迫、更加突出的位置。党的十九大报告明确指出：“中国特色社会主义进入新时代，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。”在全面建成小康社会和实现社会主义现代化进程中，“人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。^[5]民主、法治、公平、正义、安全，这些需要归结到一起，就是对美好政治生活的需要。人天生是政治的动物，任何正常的人都是要过政治生活的，人的政治生活需要是人的本质属性。人民美好政治生活需要的不断增长，既是社会变革和社会发展一般规律的时代呈现，又是中国特色社会主义民主政治发展的本质要求。中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果，是中国共产党领导人民当家作主的必然选择，是坚持党的本质属性、坚守党的根本宗旨、践履党的历史使命的必然要求。发展新时代中国特

色社会主义,就是要立足于不断满足人民日益增长的美好政治生活需要,不断健全和完善民主政治制度,用制度体系确保人民当家作主各项权利的切实实现。

二 坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是用制度体系保证人民当家作主的根本制度架构

中国共产党领导是中国特色社会主义的最本质特征,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,是加强党的领导和坚持依法治国的根本基础;依法治国是党领导人民治理国家和社会的基本方式,是加强党的领导和人民当家作主的根本依托。三者有机统一于我国政治发展实践,体现了独具特色的政治发展逻辑,为确保人民当家作主搭建起根本性的制度架构。习近平反复强调:“坚持中国特色社会主义政治发展道路,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,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。”^[6]在这样一种总体政治架构下,寻求党的领导、人民当家作主、依法治国的有机结合点,是当代中国政治发展的重大任务,是用制度体系保证人民当家作主的重要关键。

(一) 坚持党的全面领导,必须更加全面从严治党

中国共产党是中国特色社会主义的领导核心,是人民当家作主的集中政治体现和根本政治保证。中国特色社会主义进入新时代,对党的领导和党的建设提出了新要求。站在新时代前列、肩负引领新时代重任的各级党组织和广大共产党员,不仅要有新气象,更要有新作为。习近平在新进中央委员会委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻十九大精神研讨班上的重要讲话中精辟指出:“要把新时代坚持和发展中国特色社会主义这场伟大社会革命进行好,我们党必须勇于进行自我革命,把党建设得更加坚强有力。”^[7]勇于自我革命,从严管党治党,是我们党最鲜明的品格,是加强党的领导的决定性要素。引领新时代中国特色社会主

义更加开拓前进,确保人民更加享有当家作主的权利,要求必须更加全面从严治党,使党始终走在时代前列,成为时代先锋、人民公仆、民族脊梁。打铁必须自身硬。全面从严治党的程度和效果如何,直接关系着党在人民中的号召力和影响力,从而直接关系着能否加强党的全面领导。

新时代怎样通过全面从严治党加强党的全面领导?习近平深刻指出:“必须看到,决胜全面建成小康社会的艰巨任务、实现中华民族伟大复兴的历史使命,对我们党提出了前所未有的新挑战新要求,影响党的先进性、弱化党的纯洁性的各种因素具有很强的危险性和破坏性。这决定了新时代党的建设新的伟大工程,既要培元固本,也要开拓创新,既要把握关键重点,也要形成总体态势,特别是要发挥自我革命精神。”他尤其强调:“以史为鉴可以知兴替。功成名就时做到居安思危、保持创业初期那种励精图治的精神状态不容易,执掌政权后做到节俭内敛、敬终如始不容易,承平时期严以治吏、防腐戒贪不容易,重大变革关头顺乎潮流、顺应民心不容易。”^[8]这几个“不容易”,就是对担负新时代历史重任的各级领导干部的深刻警醒,就是对新时代全面从严治党极端重要性的深刻警示。在新时代新征程上,全党尤其党的各级领导干部只有时刻居安思危、忧党忧国,深刻认识党面临的各种严峻挑战和党内存在的各种严重危险,时刻保持战略定力,切实坚持问题导向,自觉全面从严治党,才能把加强党的全面领导真正落到实处,为用制度体系保证人民当家作主创造根本的条件。

(二) 坚持人民当家作主,必须始终坚持以人民为中心

世上没有所谓“纯粹民主”和“绝对民主”,民主既不是只能为少数人所把玩的“奢侈品”,也不可能是所有人都能掌握的“廉价品”,民主总是同一定的阶级统治相联系并为一定的利益关系服务的,具有鲜明的阶级性和利益性。马克思主义经典作家拨开笼罩在民主问题上的种种迷雾,深刻揭示了社会主义民主的价值本质,这就是,民主作为一种国家形式,“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”。^[9] 民主意味着人民进行统治和治理，人民拥有平等的参与国家治理的权利——这就是马克思主义民主政治观的精髓。在社会主义条件下，人民当家作主不是抽象的、笼统的，而是具体地、本质地体现在国家一切政治生活中。人民当家作主的民主政治价值观，在习近平新时代中国特色社会主义思想及其实践中得到了创造性坚持和发展，突出体现在鲜明提出了“必须坚持以人民为中心”的发展思想，形成了“坚持以人民为中心”的基本方略。习近平指出：坚持以人民为中心的发展思想，“体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，体现了人民是推动发展的根本力量的唯物史观”。^[10] 坚持以人民为中心，在新时代中国特色社会主义新征程中具有多层面价值意义，它既是指导经济社会持续健康发展的科学发展观，又是在新的历史条件下优化治国理政的国家治理观，同时是新时代坚持人民当家作主的民主政治观。坚持以人民为中心的核心政治价值在于，实际推进了中国政治由“官本位”向“民本位”转型、由“权力本位”向“权利本位”转型。

“治国有常，而利民为本。”对于中国特色社会主义民主政治发展来说，坚持以人民为中心包括丰富内涵：第一，民主政治建设，必须以人民为宗旨，把确保人民当家作主权利的有效实现作为根本出发点和落脚点，完善民主制度，发展人民民主，维护公平正义，切实保障人民平等参与国家和社会治理的权利。第二，民主政治建设，必须以人民为主体，全心全意依靠人民群众，培育人民的主体意识，提升人民的民主能力，激发人民的创造活力，凝聚人民的政治智慧，共同治理国家和社会。第三，民主政治建设，必须以人民为目的，顺应人民对美好政治生活的向往，坚持共享发展，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益和民主权利，使人民从国家和社会治理中感受到更多更实际的获得感、幸福感、安全感和权利拥有感。总之，只有把坚持以人民为中心融化到党的全面领导的各个方面和全部过程，才能把人民当家作主真正落到实处，为用制度体系保证人民当家作主奠定坚实基础。

（三）坚持党的全面领导，坚持人民当家作主，最重要路径和最根本保证是全面依法治国，使民主制度化、法治化

把坚持党的领导、人民当家作主同依法治国有机结合起来，是党领导人民和依靠人民共同治理国家的一条基本路径，是加强党的全面领导和实现人民当家作主的根本制度保障。党的十八届四中全会在总结改革开放以来依法治国实践经验的基础上，作出了全面推进依法治国若干重大问题的决定，开辟了党领导人民推进民主、弘扬法治的新时代。新时代的全面依法治国，其精髓和真谛是民主与法治的有机统一：民主是法治的灵魂，全面依法治国必须以确保人民当家作主权利为基础，把人民主体地位和主体意愿有机地融入科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等依法治国全过程；法治是民主的保障，法律的本质在于将人民当家作主的权利固定化、规范化，法治的根本价值取向在于为人民管理国家和社会事务提供根本保障。民主与法治的有机统一，离不开中国共产党的坚强领导；坚持民主与法治有机统一的过程，也就是加强和改善党的全面领导的过程；必须把党的全面领导贯彻落实到全面依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治现代化道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系和中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。

实践表明，把坚持党的领导和人民当家作主融入全面依法治国理论与实践，必须厘清和解决好两个基本关系：一是党的领导和依法治国的关系。这一关系，既是法治建设中的核心问题，也是治国理政中的关键问题。习近平指出，坚持党的领导和坚持依法治国是完全一致的，“社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治”。^[11] 党的领导在社会主义法治中的根本作用，突出体现在，党领导人民制定宪法和法律，同时党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。二是人民当家作主和依法治国的关系。这一关系，既是依法治国的实质，也是治国理政的基础；人民民主与依法治国，有机统一于中国共产党治国理政的理念与实践。

习近平指出：“坚持党的领导，就是要支持人民当家作主，实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。”“我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的。”^[12]正是在坚持人民当家作主这一社会主义民主的本质特质和根本原则的基础上，党的领导、人民当家作主、依法治国三者之间获得了有机统一，为人民当家作主建构起根本性制度架构。

三 改革和加强人民代表大会制度，健全和完善选举民主，是用制度体系保证人民当家作主的根本制度安排

选举民主是人类政治文明的重要成果，是实现人民当家作主权利的制度化程序。1954年，在中国共产党领导下，经过人民普选，产生了1200多名全国人大代表，胜利召开了第一届全国人民代表大会第一次会议，通过了《中华人民共和国宪法》，从此建立了我国的根本政治制度——人民代表大会制度，开启了人民当家作主制度化新纪元。习近平深刻指出：“中国这样一个有五千多年文明史、几亿人口的国家建立起人民当家作主的新型政治制度，在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都是具有划时代意义的。”^[13]60多年的实践雄辩证明，以选举民主为支撑的人民代表大会制度，是我国根本政治制度，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体现，是人民当家作主的根本制度保障。

党的十八大以来，以习近平为核心的党中央着力加强党对人民代表大会制度的领导，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，不断推进人民代表大会制度改革和创新，有力发挥了各级人民代表大会密切联系人民群众、代表人民管理国家事务、强化对行使公权力的国家工作人员严格监督等功能。实践有力说明，人民代表大会制度必须在改革和创新中不断完善。中国特色社会主义进入新时代，对人民代表大会制度的改革和创新提出了新要求。遵循中国特色社会主义政治发展逻辑正确认识和把握人民代表大会制度建设中的若干重大关系，是发展社会主义民主政治、完善人民当家作主

制度体系的突出任务。

（一）正确认识和把握“国体”和“政体”的关系，坚持人民主权在人民代表大会制度建设中的主体地位

马克思主义民主观指明，民主既是国体，也是政体。作为国体，民主是指国家性质或国家形态；作为政体，民主是指国家形式或国家运行方式。列宁指出：“民主是国家形式，是国家形态的一种。”“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。”^[14]国体和政体相互依存、有机统一，国体决定政体，政体体现国体。没有有效政体支撑的国体，国家性质和宗旨无法实现；离开国体抽象地谈论政体，政体则不可能有效地体现和实现国家的性质和宗旨。社会主义政治制度的选择和建立，必须始终坚持国体和政体的有机统一。习近平深刻指出：“设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。”“政治制度是用来调节政治关系、建立政治秩序、推动国家发展、维护国家稳定的，不可能脱离社会政治条件来抽象评判，不可能千篇一律、归于一尊。在政治制度上，看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺、要搬过来；或者，看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去除掉。这两种观点都是简单化的、片面的，因而都不是正确的。”^[15]这一精辟论述，蕴含着国体和政体有机统一的政治发展观，是加强人民代表大会制度改革和建设必须始终坚持的根本原则和正确方向。

我国的国名鲜明体现了国体即国家的性质。《宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”人民代表大会制度，则是人民行使管理国家和社会事务权利的一种制度化途径和形式，是体现中华人民共和国性质的根本政治制度，是人民当家作主的根本制度保障，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。我国政治发展实践充分证明：“人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植

根于人民之中”，^[16]体现了人民当家作主的国体性质。因此，在改革和加强人民代表大会制度建设的一切工作中，必须时刻牢记和把握坚持人民当家作主这一国体性质和政治定位。正如习近平深刻指出：“我们国家的名称，我们各级国家机关的名称，都冠以‘人民’的称号，这是我们对中国特色社会主义政权的基本定位。中国260多万各级人大代表，都要忠实代表人民利益和意志，依法参加行使国家权力。各级国家机关及其工作人员，不论做何种工作，说到底都是为人民服务。这一基本定位，什么时候都不能含糊、不能淡化。”^[17]

（二）正确认识和把握“权力”和“权利”的关系，真正代表人民的权利行使好手中的权力

权力和权利的关系，是政体和国体的关系在人民代表大会制度运行中的具体化。人民代表大会及其常委会是国家的权力机构，确保这一权力机构正确运行和切实履职的根本基础是人民拥有的权利。马克思主义国家学说指明，任何国家机构及其工作人员所掌握的权力都不是天生固有的，而是社会对国家机构的一种委托，是社会赋予国家的一种功能与责任。权力来自于社会又服务于社会，同时受社会监督，最终归于社会，这就是一切国家权力运行的内在逻辑。在社会主义制度中，公民之所以享有广泛的民主权利，是因为公民是国家的主人，每个公民都有一份主人的权力。从这个意义上说，凡享有公民权利的人，都有一定的权力；权力是权利的内核，也是行使权利的保证，这就是广义上的政治权力。

这种广义上的权力，需要通过国家机构的运行加以保障和实现，这就是国家机构工作人员手中所掌握的政治上的强制力量，这可以说是狭义上的政治权力。狭义上的政治权力具有两个重要特征：一是政治权力同国家职位紧密联系，只能为少数人所掌握；二是政治权力同利益关系紧密联系，直接影响到社会成员的利益实现。政治权力的这两种基本特征，要求一切国家机关及其工作人员，必须时刻牢记手中的权力是人民权利的委托，全心全意代表人民权利和意志秉公用权、谨慎用权，严格防止滥用权力以权谋私行为。这样一种权力与权利的

内在逻辑关系，尤其是改革和加强人民代表大会制度建设中必须时刻遵循和坚守的。习近平深刻指出：“各级国家机关加强同人民代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求。各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为人民服务，把加强同人民代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容，虚心听取人大代表、人民群众意见和建议，积极回应社会关切，自觉接受人民监督，认真改正工作中的缺点和错误。”^[18]这一重要论述，是所有国家机关及其工作人员尤其是各级人民代表大会常委会履职尽责的根本遵循。

（三）正确认识和把握“选民”和“代表”的关系，确保人民代表真正由人民选举产生，真正向选民负责

人民代表是人民代表大会制度建设的主体力量。能否真正通过民主选举制度及其完善的选举程序产生具有政治责任感和参与国家治理能力并深得人民认同和拥护的人民代表，直接关系到人民代表大会制度建设的质量和水平。这就需要，一方面，切实增强民主选举的真实性和广泛性，使人民代表具有真实的、广泛的群众基础，严格防止和清除选举工作中弄虚作假甚至拉票贿选等腐败行为。另一方面，切实增强人民代表的政治责任感和履行职责能力，做真正代表人民、取信于民的人民代表。习近平深刻指出：“人大代表肩负人民重托，责任重大，使命光荣。每一位人大代表都要站稳政治立场，严格遵守政治纪律，做政治上的明白人。要增强政治观念、法治观念、群众观念，履行宪法法律赋予的职责，发挥来自人民、植根人民的特点，接地气、察民情、聚民智，努力做到民有所呼、我有所应。要严格要求自己，自觉弘扬和践行社会主义核心价值观，加强道德修养，清清白白做人、干干净净做事。”^[19]这一论述，深刻指明了人民代表应当具有的根本素质，切中了各级人民代表大会制度建设中的要害部位，是改革和创新人民代表大会制度要着力强化的关键环节。

（四）正确认识和把握“立法”和“监督”

的关系，切实履行人民代表大会及其常委会的政治监督责任

人民代表大会是国家立法机构，民主立法、科学立法、依宪立法，提高立法质量、完善法律体系，是人民代表大会的根本职责。同时，人民代表大会又是国家权力监督机构，必须充分履行权力监督职责。立法和监督，是人民代表大会及其常委会的两大基本职责，是实现人民代表大会制度性质和宗旨的两个基本方面，两大职能相互支撑、相辅相成，任何一个方面都不可忽缺。那种把立法和监督割裂开来，重立法而轻监督，认为只要立好法就尽到人大职责了，监督可松可紧、可有可无的认识和做法，是片面的，有损于人民代表大会保证人民当家作主的根本制度功能。习近平深刻指出：“人民的眼睛是雪亮的，人民是无所不在的监督力量。只有让人民来监督政府，政府才不会懈怠；只有人人起来负责，才不会人亡政息。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”^[20]履行人民代表大会政治监督职责，是维护国家法制统一、尊严、权威的重大措施，是促进人民政府服务人民、为人民办事的重大措施，是确保司法公正、司法为民的重大措施，归根到底是保证人民当家作主的重大制度安排。

四 充分发挥协商民主的政治功能，扩大人民有序政治参与，是用制度体系保证人民当家作主的根本制度路径

在中国特色社会主义政治发展理论与实践，选举民主和协商民主相互支撑、相得益彰，是两种最基本的政治制度安排。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在治国理政中既大力推进选举民主，不断巩固和完善人民代表大会制度，又高度重视发展协商民主，充分发挥社会主义协商民主在确保人民当家作主中的常态化作用，有力拓展了中国特色社会主义政治发展道路，鲜明彰显了人民当家作主“制度程序”和“参与实践”有机融合的现代政治发展逻辑。中国特色社会主义进入新时代，对协商民主提出了新要求、赋予了新功能。党的

十九大报告明确指出：“有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。”“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展，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。加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。”^[21]在习近平新时代中国特色社会主义思想中，蕴含着丰富的社会主义协商民主理论，着重从三个维度深刻揭示了协商民主在推进国家治理、保证人民当家作主中的特殊功能和意义。

其一，社会主义协商民主，是中国特色社会主义民主政治的特有形式，是中国共产党领导人民治理国家和社会的重要路径，是实现党的领导的重要方式。从推进国家治理现代化的角度，选举民主和协商民主具有相互支撑、相得益彰、不可相互取代的重大意义。协商民主以尊重多数、照顾少数和求同存异为原则，不仅注重民主的结果而且注重民主的过程，既强调决策前也注重执行中各种利益的博弈和融合，可以最大限度地形成最大公约数，对于动员和组织人民群众广泛持续深入地参与国家治理、实现人民当家作主的权利，具有特殊的效能和意义。

其二，社会主义协商民主，是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现，是党治国理政智慧和能力的重要源泉。在新的历史条件下推进国家治理现代化的过程，从根本意义上说就是贯彻执行党的群众路线的过程；从群众中来、到群众中去，一切为了群众、一切依靠群众，这样一种群众路线的实践过程，本身就是民主协商、凝聚共识的过程。中国共产党的群众路线与社会主义协商民主，在推进国家治理现代化这一根本之点上有机地契合在一起，这是我国社会主义协商民主的独特政治优势，也是强大生命力所在。

其三，社会主义协商民主，是调动一切积极因素、凝聚各方资源共同治理国家和社会的有效制度安排，具有广泛的社会基础和充沛的政治潜能。社会主义协商民主推进国家治理、实现人民当家作主的意义，突出体现在“有事

好商量，众人的事情由众人商量”这一人民民主的真谛上。涉及国家整体治理的事情，涉及全国各族人民利益的事情，在全体人民和全社会中广泛商量；涉及国家局部治理的事情，涉及某个地域人民群众利益的事情，在这个局部和地域的群众中广泛商量；涉及某些具体国家事务治理的事情，涉及一部分群众利益和特定群众利益的事情，在这部分群众中广泛商量；涉及基层社会治理的事情，涉及基层群众利益的事情，在相应基层范围群众中广泛商量。总之，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，归根到底就是实现人民当家作主的过程。

中国特色社会主义进入新时代，对加强协商民主制度建设提出了新要求，迫切要求适应人民美好政治生活的需要，进一步开辟协商民主保证人民当家作主的新境界。

一是进一步拓展协商民主政治参与功能新境界，保证人民广泛持续深入地参与国家民主管理。协商本身就是参与，民主协商的过程就是吸引社会各界和广大群众广泛参与国家治理的过程。通过常态化、制度化的政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、社会基层协商，尤其充分发挥政党协商的导向、示范和推进作用，建构起社会各界和人民群众知情明政机制和参政议政平台，可以使人民群众经常性地参与到国家治理具体实践中来。协商民主在给人们提供广阔参与空间和机会的同时，也内在的要求提升参政议政水平，把实现自身利益和维护国家利益有机地统一起来，从而形成一种多元主体共同参与良性互动的政治过程，使各种政治资源和社会资源都能有效地整合到确保人民当家作主上来。正是从这样一种政治运行逻辑来说，协商民主蕴含着丰富的广泛性、常态化的大众参与政治功能。

二是进一步拓展协商民主决策修补功能新境界，保证党和国家决策更好地反应民意、为民谋利。现代国家治理，从决定意义上说，就是决策的科学制定和正确实施。习近平强调：“国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成，单

靠哪一个治理国家都不行。治理国家，制度是起根本性、全局性、长远性作用的。然而，没有有效的治理能力，再好的制度也难以发挥作用。”^[22]在我国现行国家治理实践中，进一步改革和完善国家治理体系是十分重要的，但在某些领域、某些层面，进一步提升国家治理能力尤其是重大决策能力尤为重要。任何一项决策制定的偏颇或决策实施过程中的疏漏，都有可能带来社会不安定甚至造成对人民生命财产的损失，这是为许多事实所证明了的教训。社会主义协商民主，正是在提升决策能力、促进科学决策方面彰显了不可或缺的国家治理功能。协商民主的一个鲜明特点就是在决策形成之前和决策实施过程之中开展广泛协商，把民主协商贯穿于、渗透于决策制定和决策实施的全过程，努力形成有利于减少决策失误、弥补决策疏漏的民主共识。因此从一定意义上说，民主协商的过程，也就是决策修补的过程，也就是从决策层面保证人民当家作主的制度化过程。

三是进一步拓展协商民主多元共治功能新境界，保证人民共建共治共享和谐社会。传统治理与现代治理的本质区别在于是“统治”还是“共治”、是“一元”还是“多元”。中国特色社会主义进入新时代，我国社会治理进入“多元共治”新阶段，这是保证人民当家作主的最重要制度化平台。在广泛、多层、制度化的民主协商平台上，各种意见、建议、愿望、诉求得以充分合理的表达，政治权力和行政权力趋于“软化”，权力的运作需要经过充分协商、多元共议的过程才能具有合法性和有效性。这样一种民主协商过程，无疑一方面可以使民愿民意进入决策层，最大程度地发挥在推进国家治理和社会治理中的基础性作用；另一方面可以有力促进党政机构顺应民意改进工作，最大程度地代表人民的意愿管理国家和社会。

四是进一步拓展协商民主民主监督功能新境界，保证人民有效监督公共权力。反对和根治权力腐败的利器是民主监督。对于社会主义国家治理来说，民主监督的实质是政治监督，也是权力监督。有权必有责、有责要担当、用权受监督、失责必追究，这是公共权力的本质特征和运行原则。民主监督是否有效、有用，

关键取决于我们的政治制度和政治架构是否有利于将权力置于人民监督之下,取决于人民是否拥有真正的民主监督权利。人民对公共权力的监督,不仅表现在选举权上,即在民主选举时通过对候选人的投票表达自己的民主监督权;而且更重要的是在日常政治生活中,即拥有广泛而经常的知情权、参与权,通过参与民主决策和民主管理充分表达自己的民主监督权。这就是选举民主和协商民主在人民民主监督权上的各自功能及其实现。对于人民依法有序监督国家权力来说,选举民主是重要的、有效的,然而能否确保国家权力按照人民的意志、符合人民的利益健康运行,关键还在于人民能否在广泛持续深入的政治参与中充分表达自己的民主监督意愿、行使自己的民主监督权利。社会主义协商民主,则在更广泛的社会层面开辟了人民持续参与国家治理从而有效监督公共权力的伟大实践。

注释:

[1] 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第35—36页。

[2] 《马克思恩格斯全集》第1卷,北京:人民出版社,1972年,第280—281页。

[3] 《列宁选集》第3卷,北京:人民出版社,2012年,第201页。

[4] 《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第333、146、336页。

[5] 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》,第11页。

[6] 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(上)》,北京:中央文献出版社,2014年,第88—89页。

[7] 《习近平在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调:以时不我待只争朝夕的精神投入工作,开创新时代中国特色社会主义事业新局面》,《人民日报》2018年1月6日,第1版。

[8] 《习近平在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调:以时不我待只争朝夕的精神投入工作,开创新时代中国特色社会主义事业新局面》,《人民日报》2018年1月6日,第1版。

[9] 《列宁选集》第3卷,第201页。

[10] 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话(2016年1月18日)》,北京:人民出版社,2016年,第24页。

[11] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2014年,第49页。

[12] 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,北京:中央文献出版社,2015年,第19、20页。

[13] 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,北京:中央文献出版社,2016年,第51页。

[14] 《列宁选集》第3卷,第201页。

[15] 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,第59页。

[16] 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,第58页。

[17] 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,第58页。

[18] 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,第58页。

[19] 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第49—50页。

[20] 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,第57页。

[21] 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》,第38页。

[22] 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,北京:中央文献出版社,2014年,第27—28页。

责任编辑 高寿仙 喻 匀