

全过程民主及其科学程序的设置

[摘要] 全过程民主是人民当家作主的社会实践，是中国特色社会主义的制度优势，是执政党执政为民的真实体现。新时期，应践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，维护社会公平正义，推动人的全面发展。全过程民主的实现需要科学程序的设置，即应遵循科学、公开、合法的原则，应坚持广泛、持续、深入的实施。同时，为了发展和完善全过程民主，还应把握好民主过程的启动程序、运行程序和终结程序及其完美运行。

[关键词] 全过程民主；科学程序；民主过程；十九届六中全会；马克思主义中国化

[中图分类号] D621 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2022) 04-0041-08

2021年11月，党的十九届六中全会通过《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出：“勿忘昨天的苦难辉煌、无愧今天的使命担当、不负明天的伟大梦想，以史为鉴、开创未来、埋头苦干、勇毅前行，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。”这是一次承前启后、踔厉前行的新时代征程，更是一次调动全体人民积极投入、奉献智慧的全过程民主的伟大实践。

一、全过程民主的概念内涵和发展历程

100多年前，以“民主”“科学”为口号的新文化运动兴起，俄国十月革命一声炮响给中国送来了马克思主义，中国共产党的成立点亮了亿万民众的民主之光。1954年，新中国确立了人民代表大会制度，确立了人民是国家主人，国家一切权力属于人民的治国方略。60多年来，在中国共产党的正确领导下，经过全国人民的努力奋斗，我们走出了一条比西方民主形态更加科学有效的中国特色社会主义民主新路。我国社会主义现代化建设取得了举世瞩目的巨大成就。改革开放以来，我国制定了一系列保障和发展公民政治、经济、社会、文化、环境等各方面权利权益的法律法规，以完备的法律规范体系保障人民民主、增进人民福祉。从党的十三大报告中提出的“重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论”，到党的十八大以来，国家治理实施“重大情况向人民报告，重大问题由人民决定”的议事程序，这是我

国民主政治建设的一个伟大进步[1]。保障人民当家作主的权力，需要以一定的科学制度和程序为准绳，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，从而为全过程民主提供有力的法制保障。

党的十八大以来，我们党深化了对中国民主政治发展规律的认识，提出全过程民主的重大理念，民主价值和理念进一步转化为科学有效的制度安排和具体现实的民主实践。全过程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。

2017年，党的十九大把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党必须长期坚持的指导思想，并明确提出“加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由”，这为全面推进我国人权事业提供了根本遵循。党的十九大报告在强调协商民主的重要作用时，还着重提到“有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛”。为什么要众人商量？是因为在我们追求美好生活的过程中，还有许许多多美好的愿景需要描绘，疑难的问题需要研究，成功的经验需要总结，失败的教训需要反思；是因为每个人所从事的职业、身份、经历不同，以致其对事情的看法也会不同。只有众人都参与商量才能真正反映民意，才能集思广益把众人的事情办好。正所谓，“议论纷纷，有利择善而从，畅所欲言，方能把握实情”^[2]。

2019年11月，习近平总书记在上海市长宁区虹桥街道考察工作时指出：“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。”^[3]这是习近平总书记首次提出“全过程民主”思想。这一重要论断为新时代坚持和完善人民代表大会制度、发扬社会主义民主、建设社会主义法治指明了方向。

2021年，在中国共产党成立100周年华诞之际，中华民族迎来了又一个历史时刻——实现全面建成小康社会奋斗目标。同时，2021年也是实现第二个百年梦想，开启“十四五”规划，全面建设社会主义现代化国家新征程的开始。在这一过程中我们难免会面临诸多新的机遇和挑战、新的问题和矛盾。对此，党的十九大报告指出，“坚持和发展人民民主，有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛”。这一重要论断深刻体现出了坚持中国共产党的领导与实现人民当家作主的有机统一。2021年3月，十三届全国人大四次会议表决通过的全国人民代表大会《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会组织法〉的决定》，与时俱进地把“坚持全过程民主”写入国家法律。2021年7月，习近平总书记在纪念中国共产党成立100周年讲话中特别提出“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程民主”。这充分阐明了我国社会主义民主的特质和优势，是对社会主义民主政治理论的重大创新。习近平总书

创造性表述，其为中国式民主提供了全新视角，真切反映出中国特色社会主义民主全环节、全流程、全领域的民主特征。

2021年10月，在中央人大工作会议上习近平总书记对全过程民主的定义作了进一步的深刻阐述。他强调，民主是全人类的共同价值，是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念，并指出民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。一个国家民主不民主，关键在于是不是真正做到了人民当家作主，有广泛参与权；重在对人民的承诺实现了多少；重在规定了什么样的政治程序和政治规则，这些制度和法律是不是真正得到了执行；重在权力运行规则和程序是否民主，权力是否真正受到人民监督和制约，等等。只有这样才是真正的人民民主^[4]

。当代中国正在经历人类历史上最为宏大而独特的实践创新，改革发展稳定任务之重、矛盾风险挑战之多、治国理政考验之大都前所未有，世界百年未有之大变局深刻变化前所未有，提出了大量亟待回答的理论和实践课题。“民之所忧，我必念之；民之所盼，我必行之”。作为统领14亿人口大国的领袖，习近平总书记站在人类社会发展的历史高度，以深邃的历史眼光和宽广的国际视野，共同书写美美与共的崭新篇章，第一次将人民民主纳入全人类共同价值民主范畴，这为我们理解和执行全过程民主指明了方向。

2021年12月，国务院发布的《中国的民主》白皮书，从5个方面向世界介绍了中国人民民主的发展历程：中国共产党领导人民实现全过程民主；具有科学的制度安排；具有具体体现的民主实践；广泛真实管用的民主；丰富人类政治文明形态[5]。“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”。这是一种追求，更一种责任，它体现在共产党人领导中国人民70多年来开拓创新、艰苦卓越、科学管理和依法治国的实践中，体现在中华民族高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，积极参与到全球人权治理的伟大事业中。人民的幸福生活是最大的人权。经过70多年的奋斗，中国特色社会主义进入到新时代，人民美好生活的需求日益广泛，不仅在物质、文化、生活方面，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面都有了更高的要求。为了全面建成小康社会，我们党已经将“人权得到切实尊重和保障”作为重要目标，从战略层面确立了人权事业的重要地位。

二、实现全过程民主所遵循的科学程序

制度化、规范化、程序化是现代民主政治的基本特征，也是社会主义民主政治发展的必然要求。党的十九大报告指出：“要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化。”在民主政治建设的制度化、规范化、程序化三位一体中，制度强调的是行为准则和社会体系，规范强调的是价值标准和行为模式，而程序则是制度和规范得以实现的重要保障。推进全过程民主的目的是使社会主义民主政治有条不紊运作，充分发挥社会主义民主政治的功能和优势。当前在推进国家治理现代化、全面依法治国进程中，加快设置社会主义民主政治程序化意义重大。

所谓程序，主要是指人们从事社会活动所依照的规程、环节或方式、步骤，含有一定的空间秩序或时间顺序，是民主政治制度的运行流程和形式规范。程序化要求政治活动必须按照科学、有序的方式运行，依法办事，严格规范^[6]

。全过程民主包括民主运行、领导决策、社会监督、民众参与，以及实现的机制和方式等，它们都离不开科学的运行程序。发展全过程民主，依程序行事是一条重要准则。新中国成立后特别是改革开放以来，我国社会主义民主政治建设取得了显著成效，但是在程序化建设方面还存在一些需要完善的地方。比如一些领导干部“拍脑袋”决策，一些部门政令不统一、相关部门之间不能充分配合等。这就要求在社会主义民主政治建设中，应更加重视程序化建设，不断加强人们的程序意识，严格按照程序办事，提高社会主义民主政治程序化水平。

（一）遵循科学、公开、合法的原则

1. 坚持科学性。所谓程序的科学性是指程序设置符合客观实际、符合规律。保证程序设置的科学性需要把握好两个重要方面。一是程序价值。这是指程序设定的目的、目标和意义应符合当前的实际情况，只有深刻理解工作的意义和程序的作用，才能设置出符合要求、有价值的程序。二是设计手段。不同程序需要采取不同的设计手段，不同手段需要运用不同的科学知识，设计者只有具备一定的科学素养和技能，并善于运用这些知识，才能设置出科学有效的程序。

2. 坚持公开性。所谓程序的公开性是指决策者需要将决策制定过程向公众公开说明。公正、公平、公开是政治运行的一般原则，也是人们实现民主权利的重要前提。人们希望得到的不光是结果公开，还要是过程公开，即对实现结果的程序环节有所了解。总之，程序公开不仅能够使决策部门更好地接受社会和人民的监督，起到增强政府公信力、促进社会和谐的作用。同时也是宣传党的方针政策、凝聚社会共识的重要途径，使人民群众更加理解、支持决策，从而有效推动政策落实。

3. 坚持合法性。所谓程序的合法性是指程序的设置需要符合和遵循国家有关法律规定，使重大改革决策的程序于法有据。同时，程序的运行也需要得到法律的保障。比如，党中央和国务院在有关决策出台前大都要求司法部门对重大改革决策的合法性进行法律审核，确保相关改革决策权限合法、程序合法、内容合法，确保各项改革始终在法治轨道上推进。再比如，2015年3月通过的修正后的《中华人民共和国立法法》中就对立法程序进行了规范。程序合法对于决策制定者、执行者以及行政相对人来说都是一种保护。实现决策法治化，就要严格按照法律规定的程序进行决策，确保决策依制度行事、按规范操作，减少以至克服随意性，确保决策运行有序。

（二）坚持广泛、持续、深入的实施程序

为了更好地调动人民的积极性，鼓励人民广泛、持续、有效地参与政治，发展全过程民主，畅所欲言、集思广益显得格外紧迫和重要。马克思曾指出：“发表意见的自由是一切自由中最神圣的，因为它是一切的基础。”^[7]

24

人民的获得感、幸福感、安全感是检验人权实现的重要标准，而人们能够积极有效地表达自己的意见则是其中的重要内容。

为了切实保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，新中国成立以来，我国不断健全完善政务公开制度体系，拓宽公众参与立法和重大行政决策的渠道。截至2018年，国家立法机关共有172件法律草案向社会公开征求意见，收到1.5亿多人提出的510多万条意见^[8]

。同时，为了提高决策的科学化、民主化、法治化水平，畅通民意表达渠道，政府不但在加大监督力度、拓宽监督领域、创新群众监督方式等方面做了大量工作，还建立起了便捷高效的网络表达平台，便于公民在网络上积极建言献策、表达诉求。新时代，在新媒体技术的引领下，网络表达呈现出新的特征和趋势，激发了民众参与政治的热情。但日益活跃的网络表达在提高民众政治参与的活力与热情的同时也带来表达秩序上的问题。党的十九大报告强调：“发展社会主义协商民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。”并明确：“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。”历史经验告诉我们，在公民参与全过程民主实践中，我们需要把握好“广泛”“持续”“深入”三个关键词。

1. 广泛参与，最大限度调动公民参与的积极性。所谓广泛，一是指公民参与的人员众多，既包括文化

素质高、社会资源丰富的高层人士、社会精英，也包括生活在基层单位的员工和社区的普通老百姓。充分发挥他们的优势，使其在各自熟悉的领域发表真知灼见，能有效促进国家决策和社区管理。二是指涉及的问题范围广大，既有涉及国家方针政策的，也有关乎百姓衣食住行的问题。由于参与者资历和经历的不同，根据不同人员的具体情况，多组织他们在自己熟悉的领域发表意见是十分必要的。

2. 持续参与，用制度体系保证人民当家作主。所谓持续，讲的是公民参与管理国家事务的连续性和一贯性。宪法规定：“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。”这是国家宪法对人权的最高要求和切实保障，包含了两层意思。第一，既然人民是国家的主人，那么公民参与管理国家的意见表达和实践行动就不应该是短暂的、某一区域或某一方面的，而应是随着国家社会经济文化的发展和进步持续不断地进行着。时间的连续性和问题的广泛性是公民参与管理国家事务持续性的重要保障。第二，要让公民参与成为一种常态化，就必须有制度的保障、规范和约束。公民参与程序的科学化是一个重要前提。一切国家机关和有关部门，不得以任何方式逼迫或诱导公民违心地表达自己的意愿，确保公民能够心情舒畅、有效地表达自己的意见（按照一定的程序），这既是我国民主政治进步的表现，也是公民人权落实的最大体现。

3. 深入参与，追求公民参与效果的最大化。所谓深入，讲的是公民参与管理的力度和效果。公民参与不仅应表现在一定的会议、媒体、文字和活动上，更要体现在地方和国家的重大行政计划、管理决策的制定和实际成效之中；公民参与不仅表现在过程中，同时还应表现在结果上，是对参与是否“深入”、是否有成效或成效大小的实践检验。2017年6月国务院公布的《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》中指出“为提高公众参与实效，征求意见稿明确了向社会公开征求意见和举行听证会等基本要求。”参与管理国家事务是公民的权利和义务，它表现出的不仅仅是一种形式、一个过程，还应该是一种结果。公民的参与只有以能够让他们看得见的形式表现出来才是真正的民主。唯有如此才能保障和调动公民参与政务及社会活动的积极性。不过，随着时代的发展，在具体实施时还需要制定行动细则，还需要在实践中不断修正与完善。

当前，移动互联网、大数据、物联网、云计算和人工智能等新一代信息技术蓬勃发展，先进技术手段与社会治理的深度融合，为人民广泛、持续、深入参与治理活动提供了便捷高效的平台和渠道。应充分运用这些技术手段科学整理、分析、汇总各方面的真知灼见，使之成为决策制定和调整的重要依据，以保障人民群众的合理诉求得到尊重、落到实处。

在全过程民主实践中，除了确保公民能深入参与，还需要设置和完善具体的时空程序，以保障公民的有效表达。譬如在空间设置方面，会议主办方在举行会议时应考虑到会议场地的安排问题（如设置面对面、肩并肩式的交流方式，有条件的还可以设置圆形的会议讨论场所），为不同需求的参与者提供适宜的表达空间，以保障公民的有效表达。在时间控制方面，或通过设置闹钟来提醒发言者控制发言时间（不少的行政和学术讨论会就是运用这种方式），或借鉴政协历史上民主党派人士倡议并举办“双周座谈会”的经验，用好这一新的协商形式。

三、实现全过程民主的具体过程

所谓过程，反映的是事情或事物发展过程中的一种程序。世界上的万事万物都是运动、变化、发展的，任何事物都有其产生和发展的过程。结果只是该过程中某一时空发展的一个节点。运动是物质的根本属性，它的特性是通过连续不断的有序变化和发展程序来展现。过程是结果的前提，结果是过程的延续和终结。只有过程科学有序，结果才可能民主有效。为了发展和完善全过程民主，应注意把握好民主过程的启动程序、运行程序和终结程序。

（一）启动程序

启动程序是指一项民主活动的开始，是进行民主活动的起点。对于启动程序来说，最重要的是要考虑它的价值前提和事实前提。无论是征求意见的座谈会、大政方针的听证会，还是社会调查、网络民意等，会议主办方首先要明白该项活动的意义、目的和要达到的目标，这是价值前提。主持者只有明白了该项工作的意义和这个过程的作用，才可能设置出符合要求的运行程序来。价值前提决定活动过程的方向，确保活动结果的科学有效。譬如为了搞好“十四五”规划编制工作网上意见征求活动，习近平总书记专门作出指示强调，“在今后工作中更好发挥互联网在倾听人民呼声、汇聚人民智慧方面的作用，更好集思

广益、凝心聚力。更好

发挥互联网在倾听人民呼声，汇聚人民智慧方

面的作用”^[9]

。这正是从价值前提上明确了该项活动的意义和目的，公民的参与才有科学保证。事实前提指的是制定该项过程需要的科学手段。

为了确保中央大政方针的决策科学化，党的十八大以来把程序化提到了议事日程，凡有大事要事，都

是“议论纷纷”在前，“择善而从”在后，这已经形成了一套行之有效的办事程序。在十九届五中全会上，党中央决定重点研究国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标。为了开好这次会议，党中央坚持开门问策、集思广益，分别在人民日报、新华社、中央广播电视总台所属官网、新闻客户端以及“学习强国”等平台开设“十四五”规划建言专栏，听取全社会意见建议。活动组织有序，社会反响热烈，累计收到网民建言超过101.8万条。正是因为这些民主活动在启动时把握了科学有效的事实前提，措施有力，才保证了民主活动过程的有效性。价值前提和事实前提是一个有机整体，在实施时要注意两者的有机配合。

（二）运行程序

运行程序是指民主活动操作过程的规范性，它是民主活动能有效进行的重要保证。为做好“十四五”规划编制工作，习近平总书记先后到一些地方进行了调研，并相继主持召开了企业家座谈会、党外人士座谈会、扎实推进长三角一体化发展座谈会、经济社会领域专家座谈会、科学家座谈会等，充分听取各方面意见和建议。除此之外组织和召开座谈会的方式也很重要。譬如2020年9月17日习近平总书记在湖南考察时召开的基层代表座谈会，受到社会各界人士好评热议的重要原因就是，参加座谈会的基层代表有来自改革发展和生产一线的，有来自农村、社区、企业等方面的，也有来自教育、科技、卫生、政法等战线的；既有各级党代会代表、人大代表、政协委员、劳动模范、扶贫干部，也有新的社会阶层人士、农民工、快递小哥、网店店主等。他们参与社会活动最直接，与群众联系最密切，对党的路线方针政策落地见效感知最真切，提出的意见和建议能够更加贴近基层实际、反映群众心声。另外，选好会议代表是关系到会议成效的关键。此次湖南举行的座谈会，虽然只请了10位代表，但都是经过精心挑选的，他们代表了多方面的利益和意见，保证会议能在有限时间里听到更多更好的民意。为选出好的代表，可周期性地在所在辖区举办一些座谈会、演讲会，这样既能促进地方工作的开展，也能让基层代表从中得到锻炼。

（三）终结程序

终结程序是指对本过程的总结和对下一过程的展望，是发展全过程民主的重要环节。事物是在不断运动变化发展中前进的，只有以史为鉴，才能开创未来。在当今大数据时代，应用详实的数据和事例记载民主运行的过程，留存相关文件，以备后用；应对过程中发生的问题和不足予以分析，找出应对之策；应对过程中出现的新思想新方法新成绩予以总结，以鼓舞人们民主参与的积极性和创造性。民众参与管理国家事务，除了能够表达意愿外，还希望了解党和国家颁布的相关政令法规的主要内涵，了

解保障人民权益的最新举措或具体事件的解决结果，从而坚定其民主参与的积极性。比如习总书记在参加湖南基层代表座谈会上就与代表交流了他经常关注和收到群众来信的事情，对于会上代表的意见和建议他要求有关部门作出积极回应，最后他还讲了四点意见。这就是对参会代表和全国人民的最大鼓舞。

正如习近平总书记所说：“在我们这么一个有着14亿人口的国家，每个人出一份力就能汇聚成排山倒海的磅礴力量，每个人做成一件事、干好一件工作，党和国家事业就能向前推进一步。”众人的事情由众人商量，众人遵循一定的科学程序参与决定国家大事，这正是发展全过程民主的重要内容。只有这样，我们才能不断完善制度程序和参与实践，保证人民享有更广泛、持续、深入参与国家和社会治理的权利，丰富有事好商量、众人的事情由众人商量的制度化实践。

[参考文献]

[1] 赵振宇.新形势下公民表达的路径探析[J].现代传播,2015,(6).

[2] 赵振宇.讲好真话[M].武汉：华中科技大学出版社,2019.

[3] 习近平.中国的民主是一种全过程的民主[EB/OL].新华网,2019-11-03.http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-11/03/c_1125186412.htm.

[4] 学习进行时.全过程民主，习近平深刻论述[EB/OL].新华网，2021-10-16.<http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202110/963bc01d315e4abeae9c989454117cdd.shtml>.

[5] 《中国的民主》白皮书发布：全过程民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主[EB/OL].红星新闻网,2021-12-04.<https://www.163.com/dy/article/GQC9N2HN051492T3.html>.

[6] 赵振宇.程序的监督与监督的程序[M].北京：社会科学文献出版社,2008.

[7] 陈力丹.马克思主义新闻学词典[M].北京：中国广播电视出版社,2002.

[8] 为人民谋幸福：新中国人权事业发展70年[EB/OL].新华社网,2019-09-22.http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/22/content_5432158.htm.

[9] 更好发挥互联网在倾听人民呼声汇聚人民智慧方面的作用[EB/OL].新华网, 2020-09-26.http://www.xinhuanet.com/mrdx/2020-09/26/c_139397976.htm.

[责任编辑：李利林]

The Whole Process of Democracy and the Setting of Its Scientific Procedures

ZHAO Zhenyu

Abstract: Whole-process democracy is a social practice in which the people are masters of the country, an institutional advantage of socialism with Chinese characteristics, and a true embodiment of the ruling party's governance for the people. In the new era, we should practice the people-centered development philosophy, develop people's democracy in the whole process, maintain social fairness and justice, and promote the all-round development of people. The realization of democracy in the whole process requires the setting of scientific procedures, that is, the principles of science, openness and legality should be followed, and extensive, continuous and in-depth implementation should be adhered to. At the same time, in order to develop and improve the whole process of democracy, we should also grasp the starting procedure, running procedure and ending procedure of the democratic process and its perfect operation.

Keywords: whole-process democracy; scientific procedure; democratic process; the Sixth Plenary Session of the Nineteenth Central Committee; the Sinicization of Marxism

[收稿日期] 2022-01-18

[作者简介] 赵振宇（1949-），男，满族，辽宁瓦房店人，华中科技大学新闻与信息传播学院二级教授，中央马克思主义理论研究和建设工程首席专家，主要从事新闻传播学理论研究。