

# 发展全过程人民民主 奋力推进法治中国建设

## ——第十五届中国法学家论坛发言摘编

### 全过程人民民主与中国人权文明发展

中国法学会党组成员、学术委员会主任 张文显

习近平法治思想的许多原创性贡献不仅集中体现为全面依法治国新理念新思想新战略,而且生动体现在习近平总书记关于民主和人权的重要论述中。

习近平总书记提出的“全过程人民民主”不仅是一个重大理念,丰富和创新了马克思主义民主理论,也是深入研究人权、法治、国家治理、共同富裕等时代性问题的新的科学范式,引领政治文明发展进步。

民主和人权息息相关、密不可分。第一,民主和人权是全人类的共同价值。第二,民主是一种重要人权,人民当家作主,成为国家、社会和自己命运的主人,掌握和行使国家权力,这本身就是一项具有决定性、基础性、综合性的人权。第三,民主是人权的前提。从历史上看,各国人民都是在革命成功有了民主事实和宪法制度之后,才为人权和人权发展提供民主政治基础。在我国,正是由于中国共产党领导的新民主主义革

命的伟大胜利,实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主政治的伟大飞跃,中国人民才有了真正的独立、自由、尊严、生存、幸福等基本人权。第四,民主是人权的重要保障。民主不仅自身是重要人权,它也是实现其他人权的重要保障。

全过程人民民主是发展和保障人权的制度创新。人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化,就没有人民的幸福美好生活。中国特色社会主义进入新时代,人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。习近平总书记提出了“全过程人民民主”的重大理念。这一重大理念以创新的理论、制度和实践使中国人民在全过程人民民主中充分体验作为人权主体的地位和价值。第一,全过程人民民主充分体现对人权的尊重和保障。与单纯的投票民主形成鲜明对比,全过程人民民主不是把民主作为一个“数字

游戏”,而是让人民意志、意见和愿望充分而又真实地表现出来。第二,全过程人民民主坚持人民主体地位,保证人民依法参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,拓展了人权实践,丰富了人权体系。第三,全过程人民民主把执政党的党内民主与人民民主和社会民主更加紧密地联结在一起,以党内民主引领人民民主、拓展社会民主、推进基层民主,夯实了社会主义民主的政治基础和社会基础。第四,全过程人民民主有力地推动中国人权事业全领域发展,把人权落实在经济、政治、文化、社会、生态、网络等各个领域,创造出人权文明新形态。

纵观人类历史,人权事业的发展始终是一个不断改进和完善的过程。在中国共产党的领导下,坚定不移走中国特色社会主义民主政治道路,不断发展全过程人民民主,我们一定能实现更高水平更高质量的人权发展。

### 人民代表大会制度为“两大奇迹”提供重要制度保障

中国法学会副会长、全国人大监察和司法委员会副主任委员 徐显明

新中国成立70余年来,我们党团结带领人民,在一穷二白的基础上,用几十年时间走完了西方发达国家几百年走过的工业化历程,跃升为世界第二大经济体,综合国力、科技实力、国防实力、文化影响力、国际影响力显著提升。我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹,中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。

人民代表大会制度为党领导人民创造中国奇迹提供了重要制度保障。历史和现实都表明,制度竞争是综合国力竞争的根本,制度优势是一个国家赢得战略主动的最大优势。制度稳则国家稳,制度强则国家强。“两大奇迹”的创造,源于中国特色社会主义制度和国家治理体系的强大生命力和巨大优越性。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。

1954年9月,第一届全国人民代表

大会第一次会议召开,这标志着人民代表大会制度作为国家根本政治制度正式建立。

人民代表大会制度,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。人民代表大会制度是党领导国家机关的重要制度载体,是党在政权中发扬民主、贯彻群众路线的重要实现形式,是实现全过程人民民主的主要载体,是党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排,是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,从坚持和完善党的领导、巩固中国特色社会主义制度的战略全局出发,继续推进人民代表大会制度理论和实践创新,提出一系列新理念新思想新要求,深刻回答

了新时代发展中国特色社会主义民主政治、坚持和完善人民代表大会制度的一系列重大理论和实践问题,为我们在新征程上坚持和完善人民代表大会制度、开创新人大工作新局面指明了前进方向,提供了根本遵循。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。

当今世界正经历百年未有之大变局,实现中华民族伟大复兴正处于关键时期。因此,我们要毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度,加强和改进新时代人大工作,不断发展全过程人民民主,充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,坚持以人民为中心,以人民为主体,把为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民作为出发点和落脚点,把民主、法治和人权融合为我们制度体系的核心内容,把实现和保障人民权益作为目的,更好地发挥人民代表大会制度的巨大优势,为继续谱写“世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹”新篇章,提供坚实制度保障。

### 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

中国法学会副会长、全国人大宪法和法律委员会委员 郑淑娜

习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话中,系统阐述了我国全过程人民民主的科学内涵、本质属性、优势特点和实践要求,并指出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。这一重要论断有其深厚的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑和制度依据。

首先,在中国实行人民代表大会制度是我们党在探寻人民当家作主制度的历史进程中通过实践探索 and 理论思考作出的历史性选择。中国共产党从成立之日起,就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴确立为自己的初心使命,在长期的革命斗争中,我们党从人民民主的组织和制度体系上不断进行探索和实践,最终找到了答案。早在1940年,毛泽东同志就在《新民主主义论》中提出了在中国可以采取从中央到地方建立各级人民代表大会,并由各级代表大会选举政府的构想。新中国的诞生使这一构想变为现实,1949年9月,具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》庄严宣告,新中

国实行人民代表大会制度。

其次,人民代表大会的一系列制度安排为实现全过程人民民主提供了全链条全方位的保障。人民代表大会制度是坚持中国共产党领导、适应人民民主专政的社会主义国家政权组织形式,这决定了人民代表大会制度在制度安排和程序设计上,都始终贯彻国家一切权力属于人民的宪法理念。在人民代表大会制度平台上,通过一系列法律制度安排,将民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各个环节贯通起来,确保人民当家作主。我国选举法确立的人人平等、地区平等、民族平等,直接选举和间接选举相结合等重要制度和原则,保障了公民的选举权;人大组织法、立法法等法律有关民主协商、立法协商的规定,保证了公民对国家事务的有序参与;宪法和组织法等法律规定人民代表大会实行民主集中制原则,集体行使职权,保证了国家权力始终掌握在全体人民手中;宪法、立法法、预算法、监督法等法律对“一府一委两院”和法律实

施的监督规定形成了完整的链条,体现了人大监督的明显制度优势。

再次,我国人民代表大会制度的实践发展充分证明了这一制度在实现全过程人民民主中发挥着主渠道作用。在长期实践中,人民代表大会制度形成了一系列有效的制度安排,真正把党的主张通过法定程序转化为国家意志和人民共同行动,能够最广泛、最真实、最有效地代表人民利益。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,丰富民主形式,拓宽民主渠道,在立法、监督等各方面不断扩大人民有序政治参与,保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权,推动发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

这些历史经验和取得的成就充分表明,通过人民代表大会制度这个重要载体,人民真实、广泛、有效地享有权利,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。

全过程人民民主坚持以人民为中心、以人民为主体,是全体中国人民平等广泛真实充分享有的民主。我国民主追求人民至上的崇高价值,秉持人民主权的宪法原则,是社会成员中绝大多数人共同享有的民主,是我们党领导和组织人民群众共同参加管理和实施监督的民主。我国宪法确认国家的一切权力属于人民,肯定了人民作为国家主人翁的宪法地位,从而使国家中最大多数的人都成为人民民主的主体,最大限度地实现了民主的本质。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。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,是人民幸福生活、人民根本利益的保障。实践证明,我国民主集中体现了人民总意志,有效维护了人民根本利益,充分保障了人民各项权利,全面实现了人民当家作主,是主体最广泛、内容最真实、功能最管用、运行全覆盖的全过程人民民主。

全过程人民民主坚持发挥中国特色社会主义制度优势,是得到宪法和国家制度体系有力保障的民主。宪法规定社会主义制度是国家的根本制度,从根本上决定了我国民主的社会主义性质,规定了全过程人民民主的政治本质和发展方向。坚持中国共产党领导,是发展全过程人民民主的根本政治保证。坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,从经济基础上保证了我国民主不受资本操纵,不是少数人的特权,而是最广大人民的民主。我国实行人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体,实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度等基本政治制度。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。这样一套制度安排,能够充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造,把我国民主制度显著优势更好转化为人民当家作主的实践效能,确保人民把国家和民族

的前途命运牢牢掌握在自己手中。

全过程人民民主坚持中国特色社会主义政治发展道路,不仅有完整的制度程序,而且有完整的参与实践,是全链条、全方位、全覆盖的民主。我国全过程人民民主把民主价值理念转化为科学有效的制度安排和民主实践,把民主的本质优越性和实践有效性统一起来,保证了人民当家作主。全过程人民民主不仅存在于民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的全链条,而且运行于民主执政、民主立法、民主行政、民主监督、民主司法、民主治理的全方位,保证了人民通过各种途径和形式,全方位、多层次、宽渠道、全过程地管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,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,是中国人民充分认可、真正享有、大力支持的社会主义民主,具有显著制度优势、强大生命力和光明发展前景。

### 我国全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主

中国法学会宪法学研究会名誉会长、中国人民大学法学院教授 韩大元

“全过程人民民主”是我们党领导人民推进民主理论创新、制度创新、实践创新的重大成果,为新时代发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明提供了科学指引和根本遵循。宪法作为国家的根本法,确立了全过程人民民主的宪法基础,为在宪法轨道上有序推进全过程人民民主提供了保障。

全过程人民民主,其核心词是“民主”,“人民”和“全过程”是对民主性质与功能的界定。我国民主制度的正当性和基础来自宪法,由此确立社会主义民主原则。民主原则体现在包括序言、总纲、公民的基本权利和义务、国家机构在内的整部宪法之中。我国宪法第一条第一款确立了我国的社会主义国家性质。社会主义、人民民主、法治国家共同形成全过程人民民主的规范语境,表明要发展中国特色社会主义民主,必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一。我国宪法第二条规定了人民主权原则,其中第一款规定了国家权力的正当性来源,宣示了人民民主的根本出发点;

第二款确定了我国的根本政治制度——人民代表大会制度;第三款规定了人民民主实现的其他形式。我国宪法第三条规定的民主集中制是民主原则在国家机构领域的具体要求,体现了国家的一切权力属于人民的宪法原则,要求通过民主选举产生国家权力机关,体现人民当家作主的宪法精神。宪法第一条至第三条强调了民主意志的来源,建构了民主意志形成的有机制度体系,为全过程人民民主提供了充分的宪法依据。

我国宪法规定的人民民主伴随社会发展而不断完善,全过程人民民主是对宪法中民主制度的丰富与发展。新中国成立之初,发挥临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确了人民民主的国家性质。1954年宪法确立了民主原则和社会主义原则。1982年宪法明确了社会主义民主是国家发展的目标,为人民的制度化、法律化提供了宪法基础。进入新时代,习近平总书记就发展全过程人民民主作出一系列重要论述,指出“人民当家作主是社会主义民主政治的本质

和核心”,深刻阐述人民民主与社会主义的关系,丰富了社会主义民主的内涵。

我国宪法构建了全链条、全方位、全覆盖的民主体系,使人民当家作主成为生动的宪法实践。选举民主是整个国家权力运行链条中的重要基础环节。我国宪法中的民主原则依法保障公民选举权,依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权,将民主原则体现在国家权力运行的全链条。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。作为全过程人民民主的重要载体,各级人大通过听证、立法联系点等多种方式最大限度地吸纳群众参与,保障人民通过法定途径、程序和方式全方位参与国家政治生活。全过程人民民主不仅体现在国家政治生活领域,还实现了对人民关心的社会生活领域的全覆盖,包括根本制度、基本制度、具体制度等。全过程人民民主既要强调民主全周期功能,同时要确保民主的预防性和引导性功能,提升民主的风险预防能力与可持续发展能力。

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上强调,践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主。发展全过程人民民主,首要任务就是在法治轨道上有序推进全过程人民民主。

“全过程”的特征表现在立法、执法、司法、守法、法律监督、法治宣传等一系列法治活动中。在这些活动过程中,应当始终贯彻“人民民主”的价值理念,使其有效地发挥作用。第一,民主是一种治理理念。

“民主”一词源于古希腊语,是古希腊城邦国家形成的一种治理方式,解决的就是公共意志如何有效形成并发挥治理作用的问题。民主作为国家治理和社会治理的基本方式,在发展中形成了一系列民主治理价值的补充性价值,例如法治、人权等价值,也逐渐进入国家治理和社会治理的价值秩序中。

第二,社会主义民主必须制度化、法律化。

### 发展全过程人民民主必须坚持全面依法治国

中国法学会宪法学研究会常务副会长、中国社会科学院法学研究所所长 莫纪宏

党的十一届三中全会公报明确指出:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”这就是说,社会主义民主必须与依法治国有机结合起来,才能克服单纯民主价值在制度实践中可能引发的治理价值失序的问题。

党的十五大报告在首次明确提出依法治国基本方略的同时,高度重视科学处理社会主义民主与社会主义法治之间的价值关系和制度联系,强调发展民主必须同健全法治紧密结合,实行依法治国。逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。

可见,社会主义民主自产生之初,就与社会主义法治紧密联系在一起,离开了法治的有力保障,社会主义民主就会偏离正确的发展方向,就可能

使得国家治理和社会治理失序。

第三,全过程人民民主是我国宪法确认的人民民主的重要特征。

在我国的宪法中,全过程人民民主得到了彻底和充分的体现。我国宪法第二条第一款规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”第二条第三款规定:“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。”

上述规定通过“一切权力”与“各种途径和形式”的有机结合,深刻揭示了“人民民主”的“全过程”时空特性,构成了人民民主存在、发展和发挥自身功能的制度条件和法律基础,体现了社会主义民主区别于其他任何形式民主的重要特征。

总之,全过程人民民主必须在法治轨道上有序运行,才能充分保证人民当家作主的民主权利,才能保证人民作为社会主义民主的主体始终有效地参与民主治理的各项活动。