

# 全过程人民民主制度的体系化建构： 一个结构层次视角\*

谷志军<sup>1,2</sup> 曾林妙<sup>1,2</sup>

(深圳大学 1.政府管理学院; 2.全球特大型城市治理研究院, 广东 深圳 518060)

**[摘要]**全过程人民民主意在解决中国民主的操作性命题,其有效运行离不开制度体系的完善。“健全全过程人民民主制度体系”被视为进一步全面深化改革的重要战略举措。对于全过程人民民主制度的建构问题,当前无论制度优势论、制度生成论、制度完善论还是制度价值论、制度构成论等研究成果均未作出系统回答。基于结构层次视角并借助“根本制度—基本制度—重要制度—具体制度”的四维分析框架探讨全过程人民民主制度的体系化建构问题,研究认为:由党的领导制度和人民代表大会制度构成的全过程人民民主“根本制度”处于其制度体系的宏观层次,致力于解决国家权力的归属问题,扮演“统领者”角色;涉及各领域布局的“基本制度”和“重要制度”处于其制度体系的中观层次,着力解决治国理政各领域的权力分配问题,分别扮演“支撑者”和“支柱者”角色;覆盖于民主各环节的“具体制度”处于其制度体系的微观层次,致力于解决中国民主的操作机制问题,扮演“执行者”角色。理清全过程人民民主制度的内容结构及其层次关系,实现不同层次制度在体系化建构过程的结构互补与功能耦合,形成完备、规范、高效的全过程人民民主制度体系,有助于充分释放人民民主的制度优势与治理效能,为提高其制度化、规范化、程序化水平提供理论参考。

**[关键词]**全过程人民民主 制度体系 结构层次 体系化建构

**[中图分类号]** D033; D62 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)06-0017-12

## 一、引言

“全过程人民民主”是中国探索现代政治发展道路的重要成果,从“民主”到“人民民主”再到“全过程人民民主”的历史性飞跃,表明当代中国民主政治道路不断向纵深发展。一般来说,现代政治体系发展包括三个层面问题:一是从宏观层面确立价值理念,解决政治

体系的价值归属问题;二是从中观层面建立制度体系,解决政治体系的运行结构问题;三是从微观层面完善程序环节,解决政治体系的操作机制问题。其中,中观层面的制度体系构建是将抽象的价值理念转化为具象实践的关键,也是现代政治体系发展与完善的必要环节。而民主作为现代政治体系的重要内容,也包括价值理念、制度结构以及操作机制等三个层次,作为

收稿日期:2024-06-05;修回日期:2024-08-22

\*基金项目:广东省哲学社会科学规划重大项目“中国式现代化视域下全过程人民民主的广东实践与先行示范研究”(GD23ZD14)

作者简介:谷志军,教授,博士生导师,主要从事当代中国政府与政治研究;曾林妙,助理研究员,主要从事民主政治研究。

中国民主道路新方向的全过程人民民主亦是如此。自2019年习近平总书记在上海首次提出“全过程人民民主”以来，“全过程人民民主”在建党百年重要讲话、党的十九届六中全会以及党的二十大等多次会议上得到论述与阐释，“全过程人民民主”在宏观层面的价值属性问题已得到解决。当前发展全过程人民民主进入了关键的制度体系建构和程序环节完善阶段，重点在于解决中国式民主的运行结构和程序机制问题<sup>[1]</sup>，为其价值理念落实提供操作性方案。

实际上，全过程人民民主意在解决民主的本源性问题<sup>[2]</sup>，但其有效运行离不开制度体系的完善<sup>[3]</sup>。党的二十大将“全过程人民民主制度更加健全”纳入全面建成社会主义现代化强国的战略目标，明确要提高“全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平”<sup>[4]</sup>；党的二十届三中全会又将“健全全过程人民民主制度体系”作为进一步全面深化改革的重要战略举措<sup>[5]</sup>。那么，如何完善全过程人民民主制度体系从而提升其制度化水平就成为重要的理论命题。为此，本文在总结全过程人民民主制度研究相关路径的基础上，从结构层次视角探讨全过程人民民主制度的体系化建构问题，系统总结全过程人民民主制度体系的内容结构，并着力厘清全过程人民民主各项制度的层次关系，为推动全过程人民民主制度的健全进而提高其制度化水平提供理论参考。

## 二、文献综述：全过程人民民主研究的制度视角

党的十九大以来，“全过程人民民主”成为中国式民主的代名词和中国民主研究的热点问题。随着研究的不断深入，制度逐渐成为全过程人民民主研究的重要视角。已有研究主要从比较分析、历史分析、理论分析、实践分析以及结构分析等路径出发，对全过程人民民主制度建设的各个方面问题展开探讨。

一是基于比较分析路径的制度优势论。这

方面研究围绕全过程人民民主制度优势的主要内容，将其视作一种具备制度优势的“高质量民主”<sup>[6]</sup>。有研究认为，全过程人民民主的制度优势主要体现在明确人民当家作主的价值目标<sup>[7]</sup>、保证人民当家作主的政治地位<sup>[8]</sup>、确保国家决策真实反映人民意愿<sup>[9]</sup>等方面。也有研究基于与西方案程序民主的比较，认为全过程人民民主能够有效制约公共权力、公平公正分配利益、充分发挥多方合力、彻底超越资本主宰<sup>[10]</sup>，在政治、人民、实践、文化以及价值等方面不仅具有民主参与的广泛性、民主权利的真实性、民主实践的有效性等制度优势<sup>[11]</sup>，还形成了全方位、全链条、全覆盖等复合优势<sup>[12]</sup>。制度优势论有助于深入理解全过程人民民主的核心要义，准确把握全过程人民民主制度的比较优势。

二是基于历史分析路径的制度生成论。这方面研究着眼于全过程人民民主制度的生成路径，从中西方民主制度的生成过程论证发展全过程人民民主的历史必然性。有研究通过对西方民主的历史考察，以及直接民主和代议民主生成过程的比较分析，认为中国所形成的“五大民主”与“四种权利”推动了人民民主成为一种全过程的民主<sup>[13]</sup>；也有研究通过对党领导中国民主建设百年史的分析，发现中国民主制度建设走的是一条“内生—内源—内涵式”发展道路<sup>[14]</sup>。研究者通过历史分析路径，认为全过程人民民主的价值理念来源于中国传统文化的民本思想<sup>[15]</sup>，是中国民主政治建设的历史必然结果<sup>[16]</sup>；国家民主制度的不断完善为全过程人民民主制度的形成提供了供给渠道<sup>[17]</sup>，党的坚强领导驱动了全过程人民民主制度的生成<sup>[18]</sup>。制度生成论基于历史纵向维度刻画了中西方民主制度的生成过程，从制度演化视角为发展全过程人民民主提供了历史依据。

三是基于实践分析路径的制度完善论。这方面研究围绕如何推动中国民主制度的完善，通过对中国民主制度建设实践的分析论证发展全过程人民民主的现实合理性。有研究认为，由于缺乏统筹规划、民主政治立法有待完善、

保障机制有待健全以及党内民主制度建设有待加强等问题<sup>[19]</sup>，再加上利益多样化复杂化的社会背景<sup>[20]</sup>、推进国家治理体系和治理能力现代化的政治背景<sup>[21]</sup>等现实挑战，人民民主制度必须形成多领域、多主体、多层次的“全过程”运行体系。也有研究提出，完善全过程人民民主制度不能超越经济发展水平和社会实际，不然容易产生“制度乌托邦”现象<sup>[22]</sup>。制度完善论着眼于中国民主制度建设存在的不足与挑战，强调健全全过程人民民主制度的现实必要性并致力于探讨完善的可能方案。

四是基于理论分析路径的制度价值论。这方面研究立足于对全过程人民民主展开理论分析，尤其是从马克思主义理论出发将民主视为一种国家制度形式。有研究认为，制度体系的价值在于为人民民主“全过程”提供制度保障<sup>[23]</sup>，既为全过程人民民主提供了制度载体，也能有效保障全过程人民民主的运行<sup>[24]</sup>；制度体系推动了中国五大民主环节的完善<sup>[25]</sup>，从而真正落实了人民当家作主的权利<sup>[26]</sup>。也有研究关注到全过程人民民主所蕴涵的本质特征，强调其价值的实现需要通过不同制度要素所构成的“制度体系”予以保障<sup>[27]</sup>。制度价值论从理论层面论证制度体系对于发展全过程人民民主的重要意义，为推动全过程人民民主制度的体系化建构提供了价值遵循。

五是基于结构分析路径的制度构成论。这方面研究从结构功能主义出发，试图对全过程人民民主制度进行解构并着力探讨其内容构成。现有研究借助结构分析方法，认为全过程人民民主制度包括党的领导、人民当家作主、全面依法治国以及社会主义经济制度等内容<sup>[28]</sup>，或者将其具体内容等同于我国的人民代表大会等根本和基本政治制度<sup>[29]</sup>。也有研究注意到国家行政体制、政府组织结构、党和国家监督等重要制度<sup>[30]</sup>，以及涉及选举、协商、决策、管理、监督的具体制度<sup>[31]</sup>。制度构成论已经注意到全过程人民民主所涉及的根本、基本、重要、具体等不同层次，丰富了对全过程人民民主制度的

结构性认知。

总体而言，比较分析、历史分析、理论分析、实践分析以及结构分析等研究路径，形成了制度优势论、制度生成论、制度完善论、制度价值论以及制度构成论等观点，较为全面地回答了全过程人民民主制度的优势所在、生成动因、完善方案、保障作用以及内容构成等问题。但是，对于全过程人民民主的体系化建构问题，这些着眼于制度视角的研究成果尚未作出系统回答。尤其是，关于全过程人民民主制度不同层次的内容结构及其关系，学界尚未达成共识甚至存在争议。有研究者将民族区域自治制度排除在外<sup>[32]</sup>，也有研究者把爱国统一战线、人民信访等制度纳入其中<sup>[33]</sup>；有研究者将爱国统一战线纳入基本制度的范畴<sup>[34]</sup>，也有研究者认为其属于全过程人民民主的重要制度<sup>[35]</sup>。因此，要推动全过程人民民主制度的体系化建构，必须厘清其内容结构及层次关系。如果说体系化建构是完善全过程人民民主制度的关键举措，那么厘清结构层次关系则是推动全过程人民民主制度体系化建构的重要一环。为此，本研究将从结构层次视角出发，探讨全过程人民民主制度的体系化建构问题，同时着力厘清其结构层次关系，为提高全过程人民民主制度化水平提供参考。

### 三、分析框架：体系化建构的结构层次视角

体系化建构是当代中国推进制度建设的重要策略。改革开放以来，随着各项制度的不断完善，学界对制度体系的认知逐渐从“根本—基本”的二维层次拓展到“根本—基本—重要—具体”的四维层次。制度结构层次的深化为体系化建构指明了方向，成为探讨全过程人民民主制度建构问题的合理框架。

#### （一）制度的体系化建构

从概念上讲，体系是指不同要素按照一定的秩序和联系组合而成的整体，体系化则是使

处于模糊状态的事物呈现出秩序状态。<sup>[36]</sup>体系具有构成要素的多元性、层级结构的复杂性、功能作用的协同性、目标任务的一致性、运行流程的整体性等特征<sup>[37]</sup>，目标在于使各种制度达到价值一贯性、逻辑统一性、考量整体性和结构层次性。<sup>[38]</sup>体系化通过将具有不同力量或作用方式的因素进行界定和整合，推动事物由分散到聚合，以最大程度地形成合力。<sup>[39]</sup>正如马克思·韦伯所说，体系化是构成一个逻辑清晰，具有内在一致性，至少理论上无漏洞的规则体系。<sup>[40]</sup>体系化思维被广泛运用于社会科学领域，特别是法律规范的体系化被视为实现法律价值之必需<sup>[41]</sup>，法律规范必须体系化才能维护法的秩序价值和正义价值<sup>[37]</sup>。

除了法律规范外，体系化建构也被运用到一般的制度建设领域，制度体系的完备和健全被视为制度成熟和定型的重要标志<sup>[42]</sup>，体系化建设成为提高制度化水平的重要举措。党的十八大以来，完善中国特色社会主义制度被视为全面深化改革目标的重要内容，中央反复强调对各领域“制度体系”建设，致力于推动民主制度体系化建设。党的十八届三中全会将“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”作为推进全面深化改革的重要目标任务<sup>[43]</sup>；而党的十九大报告则强调，要以制度体系保证人民当家作主<sup>[44]</sup>。党的十九届四中全会提出了制度体系化建构的目标，包括制度系统的完备性、制度制定的规范性以及制度运行的有效性三大要求<sup>[45]</sup>；党的十九届六中全会则在政治层面提出了建构“人民当家作主制度体系”的战略目标<sup>[46]</sup>。从这些论述看，制度的体系化建构不仅被视为完善中国特色社会主义制度的战略目标，也是保证中国民主所强调的人民当家作主权利得以实现的重要举措。

## （二）制度体系的结构层次：从二维到四维

厘清结构层次关系是制度体系化建构、提升制度效能的关键。<sup>[47]</sup>新中国成立以来，党领导下的国家治理制度在经济、政治、文化、社会、生态等各领域形成了多方面优势，如何将这

些制度优势转化为治理效能是实现全面深化改革总目标的核心问题。尤其是党的十八大以来，制度建设被摆在治国理政更为突出的位置，各领域各方面各环节制度建设快速推进并取得丰硕成果，有力地提升了国家治理的制度化水平。而从体系化建构看，目前许多领域的制度体系仍存在结构内容不明确、层次关系不清晰等问题，如新型政党、统一战线以及信访等党和国家重要制度的定位与归属不确定，根本制度、基本制度以及重要制度等不同层级的界定与功能不明确，等等。正因为如此，党的十九届四中全会以专题形式探讨中国特色社会主义制度的完善，并将制度体系作为全面深化改革总目标的重要组成部分。制度体系的完善与成熟关乎制度优势的彰显，而制度体系的完善则以厘清其内部结构层次关系为前提。<sup>[48]</sup>厘清制度体系的结构层次、处理好制度体系各要素的相互关系，既是实现各种制度分层对接的关键所在，也是推动制度优势转化为治理效能的有效路径。

随着制度体系在社会主义现代化建设中扮演着越来越重要角色，中国特色社会主义制度的结构层次不断得到深化。从最初的“根本—基本”的二维制度结构到党的十九届四中全会提出的“根本—基本—重要”三维制度结构，近年来又逐渐拓展成为“根本—基本—重要—具体”的四维制度结构。在党的十九届四中全会之前，学界对制度体系结构层次的认知还停留在二维，普遍认为制度体系由“根本制度”和“基本制度”构成。党的十九届四中全会首次明确了制度体系的结构层次，提出了“根本制度—基本制度—重要制度”的三维结构层次。从全局层面看，制度体系既包括党的领导、人民代表大会以及坚持马克思主义在意识形态领域指导地位等三项根本制度，还包括涵盖经济、政治、分配等各个领域的基本制度。从内容层面看，“根本制度”包括根本领导、根本政治以及根本文化等三个方面制度；“基本制度”包括政治、经济、分配等各个主要领域的基本制度；“重要制度”则涵盖党建、经济、政治、文化、社会以及生态等

党治国理政重要领域的制度安排。

就政治领域而言，制度体系既包括作为“根本政治制度”的人民代表大会制度，还包括基层群众自治等三个基本政治制度。党的十九届四中全会后，学者进一步探讨政治制度体系的深层次结构。有学者将“具体制度”纳入政治制度体系之中，形成“根本—基本—重要—具体”的四维政治制度结构<sup>[49]</sup>；也有研究者将“法律体系”纳入政治制度体系之中，形成了“根本—基本—重要—具体—法律体系”的五维制度结构<sup>[50]</sup>。不过，从党的十八大报告、党的十九届四中全会文件以及党的二十大报告相关论述看，目前中国特色社会主义制度建设包括制度体系、法律体系以及法治体系，形成了所谓“三大体系”<sup>[51]</sup>，“制度体系”与“法律体系”之间是一种并列关系而非从属关系。因此，制度体系通常包括根本制度、基本制度、重要制度、具体制度等四个部分内容。目前已有研究者注意到全过程人民民主制度体系所包含的根本制度、基本制度、重要制度以及具体制度四维结构<sup>[52]</sup>，但未完全厘清其具体内容构成及其内在层次关系，因而有必要借助“根本—基本—重要—具体”的四维框架全面厘清全过程人民民主制度体系的结构层次关系。

#### 四、全过程人民民主制度的内容结构

随着全过程人民民主从价值理念构建转向操作机制完善，如何实现全过程人民民主制度的体系化建构是提高其制度化水平亟需解决的重要问题。为此，我们结合全过程人民民主方面的研究成果，以及党的二十大报告、党的二十届三中全会决定等政策文件的相关论述，基于“根本—基本—重要—具体”的四维制度框架，总结全过程人民民主制度体系的内容结构。

##### （一）全过程人民民主的“根本制度”

就当代中国而言，国家整体层面的“根本制度”为中国特色社会主义制度，由根本领导制

度、根本政治制度以及根本文化制度三个方面构成。从党的二十大报告看，“发展全过程人民民主”是中国式现代化在政治领域的战略安排，“全过程人民民主制度更加健全”被视为中国式现代化的重要战略目标；党的二十届三中全会则将“发展全过程人民民主”作为进一步全面深化改革在政治领域的重要目标。作为根本政治制度，关乎国家政权组织形式的人民代表大会制度是全过程人民民主制度体系的“根本制度”。此外，党的领导与人民民主之间存在密切关系，党的领导为人民当家作主目标的实现提供政治保障，离开党的领导则人民当家作主无从谈起，这就决定了党的领导制度也属于全过程人民民主根本制度的范畴之内。而文化层面的根本制度涉及的是意识形态领导权问题，不在全过程人民民主“根本制度”的范畴之内。因此，其“根本制度”由“党的领导”和“人民代表大会”两大制度构成。

就全过程人民民主而言，一方面，发展全过程人民民主离不开党的领导，党的领导为发展全过程人民民主提供双重保障功能：一是党的领导保障了全过程人民民主的本质属性与方向；二是党的领导从配置逻辑、制度安排、实践条件等方面为全过程人民民主的发展提供政治保证。因而，党的领导制度不仅是全过程人民民主根本制度的重要构成，还在其制度体系化建构中扮演着统领全局的角色。另一方面，作为根本政治制度的人民代表大会制度是当代中国制度体系的重要组成部分，其价值在于：一是保证了宪法规定的“一切权力属于人民”的人民主权和人民民主两大理念得到践行，是保证人民当家作主这一中国式民主目标实现的关键制度安排；二是有效解决了超大人口规模国家实行现代民主政治的现实难题，是国家权力配置与践行以人民为中心理念的重要制度设计。因而，人民代表大会制度不仅在当代中国制度体系中处于“根本”位置，在政治制度体系建构中同样扮演着重要角色，是全过程人民民主制度体系的“根本制度”。

## （二）全过程人民民主的“基本制度”

随着总体布局从“三位一体”到“四位一体”再到“五位一体”的深化，当代中国制度体系的“基本制度”得到丰富与拓展，形成了包括经济、政治、文化以及生存等各方面的基本制度，而发展全过程人民民主正是中国式现代化在政治领域的重要目标。因此，全过程人民民主的“基本制度”与当代中国的基本政治制度实际上是“两面一体”的关系，中国共产党领导的多党合作和政治协商、基层群众自治、民族区域自治等三大基本政治制度均是全过程人民民主的“基本制度”。三大基本政治制度有效推动了党内与党外、国家与民众以及民族之间等关系的良性互动，将民主党派与党外人士、基层群众以及少数民族等政治行为体也纳入到人民民主的范畴之中，正是从主体层面落实人民民主“全过程”的重要制度设计。此外，在新时代新征程上，作为凝聚人心、汇聚力量强大法宝的爱国统一战线也成为了中国特色社会主义民主政治的基本领域，亦属于全过程人民民主基本制度的范畴。党的二十大报告明确将巩固和发展最广泛的爱国统一战线作为发展全过程人民民主、保障人民当家作主的重要举措；党的二十届三中全会同样将“完善大统战工作格局”置于健全全过程人民民主制度体系的重要内容。

经过长期的发展完善，全过程人民民主的各项基本制度逐渐成熟，其内容结构也日益清晰。具体来看，多党合作和政治协商制度包括新型政党制度和人民政协制度两个部分，前者体现了中国独特政党合作关系而非西方民主国家所强调的竞争性政党关系，后者体现了中国独特“协商民主”的理念与价值而非西方所强调的票决民主与协商民主理论。基层群众自治制度由农村村民自治、城市居民自治以及企事业单位民主管理三大部分内容构成，通过成立村民委员会、居民委员会以及职工代表大会等自治组织，建立推动基层民主发展的组织载体，成为带动人民民主发展的重要政治空间和试验窗口。民族区域自治制度则推动了民族自治和区

域自治的有效融合，通过设立自治机关和行使自治权，保障少数民族的各项合法权利，为单一制的多民族国家处理民族关系、推动民族和谐与团结提供了经验参考。爱国统一战线在体现和扩大人民民主广泛性方面扮演着重要作用，是团结宗教人士、党外知识分子、新社会阶层人士、非公有制经济人士以及华人华侨的重要制度设计<sup>[53]</sup>。因此，全过程人民民主的“基本制度”既包括多党合作和政治协商、基层群众自治、民族区域自治等三大基本政治制度，也包括致力于扩大民主广泛性的爱国统一战线制度。

## （三）全过程人民民主的“重要制度”

相比法定的“根本制度”和“基本制度”，目前对全过程人民民主重要制度的内容构成尚未达成共识。一方面，“重要制度”涉及党、政、军、民、学等党治国理政的各个重要领域，数量庞大且复杂，不少“重要制度”还是跨领域跨部门的协调性制度；另一方面，尽管“重要制度”经过长期发展已从非正式制度转化为正式制度，但其制度化水平还不高也不够成熟，大部分尚未成为法定制度。当前，学界对全过程人民民主重要制度的内容构成也存在争议：有研究者认为爱国统一战线、中国特色社会主义行政体制、共建共治共享社会治理制度、党和国家监督制度构成了全过程人民民主重要制度的主体内容<sup>[35]</sup>；也有研究者认为全过程人民民主的重要制度包括国家元首、选举、行政、监察、司法、军事、特别行政区等一系列重要政治制度<sup>[54]</sup>；还有研究者从参与渠道和方式层面出发，认为全过程人民民主的“重要制度”还包括网络政治参与机制、群众举报监督机制以及“为民办实事”等内容<sup>[55]</sup>。显然，这些对全过程人民民主重要制度内容构成的探讨不在同一个层面展开，既包括爱国统一战线、行政体制、党和国家监督制度等体制制度层面的内容，也包括公开听证、参与协商、议事评议等程序机制层面的内容。

实际上，“重要制度”涉及的是党治国理政重要领域的布局问题，而非程序机制的微观操

作问题。从相关论述看，全过程人民民主的“重要制度”主要包括两个部分内容：一是由基本制度衍生形成的重要制度，包括从中国共产党领导的多党合作和政治协商制度衍生形成的新型政党制度和人民政协制度，从基层群众自治制度衍生形成的农村村民自治、城市居民自治以及企事业单位民主管理等制度，从统一战线衍生形成的宗教、新社会阶层、非公有制经济以及侨务等管理制度等。二是其他领域自发形成的重要制度，包括人民信访制度、共建共治共享社会治理制度、党和国家监督制度以及巡视巡察制度等。由基本制度衍生形成的制度和其他领域自发形成的制度，构成了全过程人民民主重要制度的主体内容。前者涉及到协商民主、基层民主等，是近些年中国民主政治建设的重要内容；后者涉及民意收集、民主协商、社会治理以及反腐败斗争等重要领域，均是保证人民当家作主地位的重要制度安排。基于此，目前全过程人民民主制度体系由基本制度衍生形成的“重要制度”和其他领域自发形成的“重要制度”两大部分内容构成。

#### （四）全过程人民民主的“具体制度”

经过七十多年的发展，当代中国在经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态体制等领域的各个环节形成了诸多具体制度。就政治领域而言，中国特色社会主义的具体政治制度不仅包括权力分开和制约、阳光政治、言论开放、协商议事以及官员财产公开等制度<sup>[56]</sup>，还包括各项重要制度衍生形成的具体制度，如国家行政体制衍生形成了行政决策、行政执行、行政组织、行政监督、行政执法、行政管理等制度，政府职责制度体系衍生形成了权责清单、行政审批、发展规划、财政预算等制度<sup>[57]</sup>。此外，中国特色社会主义根本政治制度和基本政治制度也衍生形成了诸多具体的制度：在人民当家作主方面，包括代表选举、人大监督、人大代表建议、人大代表联系群众等制度；在协商民主方面，包括人民政协民主监督、政协委员提案、政协委员联系界别群众等制度；在基层民主方面，

包括直接民主、办事公开等制度。这些具体政治制度，构成了全过程人民民主具体制度的主体内容。

由于这些“具体制度”不仅数量庞大，形成路径和类型性质也十分复杂，致使全过程人民民主在“具体制度”层面无法得到清晰呈现。因而，需要从全过程人民民主的核心内涵对其具体制度的内容构成进行系统化处理。从操作层面看，人民民主的“全过程”是一个包括选举、协商、决策、管理以及监督的民主过程，这正是全过程人民民主的核心内涵所在。在民主选举环节上，全过程人民民主包括人大代表、党代表、村委会以及居委会等选举制度；在民主协商环节上，包括民主座谈会、政协委员提案以及居民议事会等协商制度；在民主决策环节上，包括“三重一大”、行政审批以及容错纠错等决策制度；在民主管理环节上，包括办事公开、财政预算以及行政执法等管理制度；在民主监督环节，包括领导干部问责、巡视巡察以及权责清单等监督制度。这些制度实际上均存在于中国民主的各个环节之中，从民主选举到民主决策、民主协商、民主管理、民主监督，为全过程人民民主制度体系的有效运行提供微观程序保障。

## 五、全过程人民民主制度的层次关系

体系化建构除了关注其内部构成要素外，还要理解不同构成要素之间的关系。<sup>[58]</sup>实际上，体系内的要素之间并不是机械罗列<sup>[59]</sup>，整个体系与具体规范之间、相同层级的具体规范与不同层级的具体规范之间均有清晰的逻辑关系<sup>[60]</sup>。因而，厘清全过程人民民主制度的层次关系成为体系化建构的重要一环。从层次关系看，“根本制度”处于制度体系的宏观层次，是制度体系的统领；“基本制度”和“重要制度”居于制度体系的中观层次，是制度体系的支撑；“具体制度”处于制度体系的微观层次，是制度体系的基础。<sup>[61]</sup>

### （一）宏观层次：关乎全局性的“根本制度”

宏观层次的“根本制度”涉及的是党治国理政的全局性问题，体现中国特色社会主义的根本性质与方向，在中国特色社会主义制度体系中起着顶层决定性、全域覆盖性、全局指导性作用<sup>[62]</sup>，其他层次的制度均由“根本制度”衍生而来并服务于“根本制度”。

就全过程人民民主而言，其“根本制度”包括党的领导制度和人民代表大会制度。其中，党的领导制度是我国的根本领导制度，人民代表大会制度是我国的根本政治制度；党的领导制度关乎国家政治权威的归属问题，人民代表大会制度关乎国家法定权力的归属问题。从党、国家与人民三者之间的关系看，党处于领导核心地位，国家与人民必须接受党的领导，由此形成一个“三角”型政治领导体系。从结构层次看，党的领导制度统领着当代中国制度体系，是支撑当代中国制度体系的中轴<sup>[63]</sup>，在国家制度和国家治理体系中居于统领地位<sup>[64]</sup>。践行人民民主原则与价值理念的人民代表大会制度则是当代中国政治制度体系的“大动脉”，处于人民当家作主制度体系的“根本制度”地位，具有全局性功能。<sup>[65]</sup>从党的十七大提出“人民民主是社会主义的生命”到党的二十大强调“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性”，全过程人民民主的价值属性问题得以确定的同时，其与人民民主、社会主义之间的逻辑关系也得到明确，解决了三者之间在制度体系上的层次关系问题。因此，由“党的领导”和“人民代表大会”两大制度构成的全过程人民民主“根本制度”处于其制度体系的宏观层次，扮演着“统领者”的角色，其他层次制度以此为遵循。

### （二）中观层次：涉及各领域的“基本制度”和“重要制度”

中观层次包括“基本制度”和“重要制度”，“基本制度”涉及的是党治国理政的基本领域，“重要制度”则涉及党治国理政的重要领域。前者关乎治国理政基本领域的布局，体现中国特色社会主义的基本原则与思路；后者关乎治

国理政重要领域的布局，是提升治国理政效能的重要抓手。实际上，两者均致力于解决党治国理政各个领域的布局问题，是对“根本制度”的战略部署，共同筑起了党治国理政制度体系的“四梁八柱”。

就全过程人民民主而言，其“基本制度”包括多党合作和政治协商、基层群众自治、民族区域自治以及爱国统一战线四大制度，分别致力于处理党内与党外、国家与民众、国家与民族以及国家与爱国者之间的关系，着力解决当代中国基本领域的政治权力分配问题，是致力于实现人民当家作主价值理念的全过程人民民主“根本制度”在这些基本领域的战略部署；其“重要制度”由基本制度衍生形成的“重要制度”和其他领域自发形成的“重要制度”两大部分内容构成，主要包括新型政党、人民政协、人民信访、党和国家监督等治国理政重要领域的制度设计，着力解决当代中国重要领域的政治权力分配问题，是全过程人民民主“根本制度”在这些重要领域的重要部署。因此，全过程人民民主的“基本制度”和“重要制度”分别在其制度体系中扮演“支撑者”和“支柱者”的角色，实现人民当家作主的价值理念既离不开前者的支撑，也需要后者的不断完善以提供必要的支持。

### （三）微观层次：覆盖各环节的“具体制度”

微观层次的“具体制度”涉及的是党治国理政各个环节的操作执行问题，为根本、基本以及重要制度的落实提供实现方式。在党领导国家治理过程中，微观层面的“具体制度”主要是各个具体问题的特殊性和针对性制度安排<sup>[66]</sup>，是宏观层次的“根本制度”、中观层次的“基本制度”与“重要制度”有效运行的必要条件，为各项“根本制度”“基本制度”以及“重要制度”提供操作机制与程序，是推动制度体系化建构、提高制度化水平的重要一环。

就全过程人民民主而言，其“具体制度”包括覆盖于选举、协商、决策、管理、监督等中国民主各个环节的各项制度，是实现人民当家作

主价值理念的具体程序,为全过程人民民主的“根本制度”“基本制度”以及“重要制度”提供操作机制,在全过程人民民主制度体系中扮演“执行者”角色。这些“具体制度”数量多、范围广、内容细,是中国特色社会主义制度体系的有机构成。<sup>[42]</sup>实际上,解决具体的操作性命题是实现人民民主“全过程”的关键,发展全过程人民民主的初心在于为人民民主制度体系提供一套具体可行的操作性方案。<sup>[67]</sup>如果没有一套完善成熟的“具体制度”,处于宏观和中观层次上的制度体系犹如“空中楼阁”,难以充分发挥其制度优势和治理效能。因此,完善覆盖于中国民主各个环节的“具体制度”对于推动全过程人民民主制度的体系化建构至关重要。

## 六、结论与探讨

体系化建构是中国特色社会主义制度建设的重要内容。全过程人民民主是新中国成立以来探索政治发展道路的重要成果。本文着眼于全过程人民民主制度的体系化建构问题,基于当代中国制度体系研究所形成的“根本制度—基本制度—重要制度—具体制度”四维框架,厘清全过程人民民主的内容构成及其层次关系,并讨论全过程人民民主制度实现体系化建构的内在逻辑。

### (一) 基本结论: 全过程人民民主制度体系的结构层次

从内容结构看,全过程人民民主的“根本制度”由党的领导制度和人民代表大会制度两个部分构成;“基本制度”包括基层群众自治、多党合作和政治协商、民族区域自治三大基本政治制度,以及致力于扩大民主广泛性的爱国统一战线制度;“重要制度”包括基本制度衍生形成的各项重要制度,以及各领域自发形成的各种重要制度;“具体制度”包括覆盖于选举、协商、决策、管理以及监督等中国民主各个环节的各项制度。自提出“发展全过程人民民主”的重要命题以来,全过程人民民主制度建设取

得丰硕成果,日益形成了涵盖根本制度、基本制度、重要制度以及具体制度的制度体系。这既为人民民主制度优势的发挥和治理效能的释放奠定了制度基础和保障,也能够为推动全过程人民民主制度的健全完善、提升其制度化水平提供思路与方向。

从层次关系看,由党的领导制度和人民代表大会制度构成的全过程人民民主“根本制度”处于全过程人民民主制度体系的宏观层次,关乎全局性问题的“根本制度”在其制度体系中扮演“统领者”角色;涉及各领域布局的“基本制度”和“重要制度”处于全过程人民民主制度体系的中观层次,着力解决治国理政各领域的权力分配问题,在其制度体系中分别扮演“支撑者”和“支柱者”角色;覆盖于中国民主各环节的“具体制度”处于全过程人民民主制度体系的微观层次,为全过程人民民主的“根本制度”“基本制度”以及“重要制度”提供操作机制,致力于解决中国式民主的操作机制问题,在其制度体系中扮演“执行者”角色。总体而言,全过程人民民主的“根本制度”和“基本制度”影响其“重要制度”和“具体制度”的形成与发展,其“重要制度”和“具体制度”的发展完善则为全过程人民民主“根本制度”和“基本制度”提供执行载体和实现方式,是推动完善全过程人民民主制度体系、提高全过程人民民主制度化水平的关键环节。

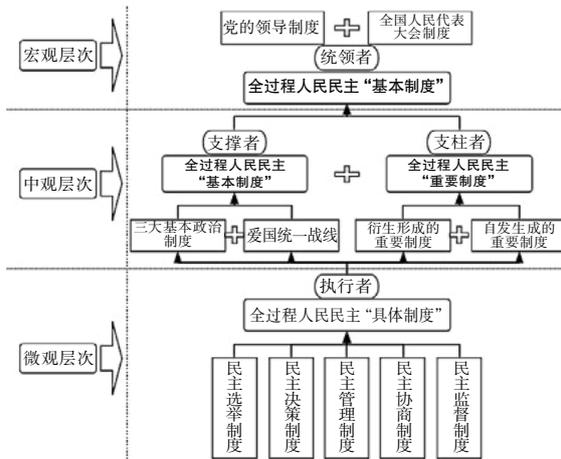


图1 全过程人民民主根本、基本、重要以及具体制度的关系

## （二）延伸探讨：全过程人民民主制度化建构的内在逻辑

厘清结构层次关系对全过程人民民主制度的体系化建构具有重要的价值功能。从结构视角看，人民代表大会这一根本制度处于全过程人民民主制度体系的全局统领位置，多党合作和政治协商、基层群众自治、民族区域自治等基本制度和新型政党、人民政协以及人民信访等重要制度构成了全过程人民民主制度体系的“四梁八柱”；覆盖选举、决策、协商、管理以及监督等各个环节的具体制度进一步拓展了全过程人民民主制度的深层结构，为全过程人民民主的有效运行提供操作程序，因而全过程人民民主的根本制度、基本制度、重要制度以及具体制度三者之间形成一个互补的制度结构，为全过程人民民主制度的体系化建构提供支撑。从层次视角看，全过程人民民主的根本制度处于其制度体系的宏观层次，发挥着统领全局作用；其基本制度和重要制度处于全过程人民民主制度体系的中观层次，发挥着支撑全局作用；其具体制度处于全过程人民民主制度体系的微观层次，发挥着执行落实作用。处于不同层次的制度在全过程人民民主制度体系中扮演的不同角色，取决于这些制度在当代中国国家治理所具有的功能差异。从宏观到中观再到微观的层次建构使得不同制度在全过程人民民主制度的体系化建构过程实现功能耦合，推动全过程人民民主制度效能的充分释放。

党的二十大和二十届三中全会均强调“推动全过程人民民主制度的健全”，符合政治发展观对当前全过程人民民主理论建构的认知，即从宏观层面的价值理念构建转向中微观层面的操作机制完善。不过，当前全过程人民民主的重要制度仍不够成熟，微观层次上的具体制度也尚未定型。这不仅制约了全过程人民民主制度化水平的提升，更是直击以往中国民主政治建设的痛点与难点，即重视宏观制度设计而忽视微观程序机制的完善。实际上，中国式民主从“人民民主”进阶到“全过程人民民主”正是

为了解决民主的具体操作问题，这是人民民主超越西方案程序民主彰显制度优势的重要举措。从层次结构视角看，推动全过程人民民主制度化水平提升的关键在于推动其各项制度的结构互补与功能耦合。一方面，推动全过程人民民主各项重要制度的完善，以及全过程人民民主具体制度的健全，形成相对完备的全过程人民民主制度结构；另一方面，厘清全过程人民民主不同层次制度的角色扮演，推动其各项制度共同服务于实现人民当家作主的目标。因此，实现全过程人民民主制度的体系化建构，要推动根本制度、基本制度、重要制度以及具体制度的结构互补与功能耦合，形成完备、规范、高效的全过程人民民主制度体系，以充分释放人民民主的制度优势与治理效能。

### 参考文献：

- [1]桑玉成. 发展全过程人民民主需要深入研究的若干基础性问题[J]. 探索与争鸣, 2022(4): 5-8.
- [2]程竹汝. 论全过程人民民主的制度之基[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021(6): 27-35.
- [3]蒯正明. 全过程人民民主对人类政治文明的新贡献[J]. 马克思主义研究, 2021(9): 71-78.
- [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[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [5]中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(001).
- [6]樊鹏. 全过程人民民主：具有显著制度优势的高质量民主[J]. 政治学研究, 2021(4): 3-10.
- [7]林毅. 重塑民主：全过程人民民主对西方民主的超越[J]. 探索, 2022(2): 51-63.
- [8]鲁品越. 全过程民主：人类民主政治的新形态[J]. 马克思主义研究, 2021(1): 80-90.
- [9]宫笠俐, 郭艺博. 全过程人民民主的制度特质与显著优势[J]. 云南社会科学, 2022(3): 1-10.
- [10]李笑宇. 全过程人民民主：运行机制与显著优势[J]. 科学社会主义, 2021(5): 116-123.
- [11]佟德志, 漆程成. 全过程人民民主的比较优势[J]. 青海社会科学, 2022(1): 15-20.
- [12]王宗礼, 郎得明. 论全过程人民民主的复合性优势[J]. 理论探索, 2022(4): 49-56.

- [13]许耀桐. 全过程人民民主的历史形成和发展[J]. 中国党政干部论坛, 2021(7): 24-28.
- [14]杨雪冬, 黄小钊. 人民民主的百年探索及启示[J]. 理论导报, 2021(3): 29-33.
- [15]刘九勇. 全过程人民民主的传统思想渊源[J]. 政治学研究, 2021(4): 18-26.
- [16]元光, 刘娇. 全过程人民民主“何以必然”: 基于“历史—理论—现实”的解释[J]. 探索, 2022(4): 27-38.
- [17]佟德志. 全过程人民民主的实践探索与理论创新[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(14): 4-11.
- [18]胡洪彬. 全过程人民民主: 生成逻辑、运行机理及其超越性优势[J]. 学习与实践, 2022(5): 49-59.
- [19]李忠. 论全过程人民民主的制度化法律化[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 27-36.
- [20]孙莹. 全过程人民民主的价值内核与治理优势[J]. 探索, 2022(4): 49-58.
- [21]林彦. 全过程人民民主的法治保障[J]. 东方法学, 2021(5): 21-31.
- [22]赵春丽. 全过程人民民主与提升中国民主国际话语权[J]. 马克思主义研究, 2022(5): 35-45.
- [23]包心鉴. 论全过程人民民主的内在逻辑和时代价值[J]. 当代世界与社会主义, 2022(2): 4-12.
- [24]李林. 全过程人民民主的本质特征和理论内涵[J]. 社会治理, 2021(8): 9-13.
- [25]董树彬. 全过程人民民主的特色与优势[J]. 马克思主义研究, 2021(12): 76-87.
- [26]刘小妹. 全过程人民民主的理论特质初探[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 15-26.
- [27]李瓊珞. 全过程人民民主论析: 结构、流程与功能[J]. 云南社会科学, 2022(4): 10-17.
- [28]赵永红. 全过程人民民主: 理论逻辑与制度路径[J]. 行政论坛, 2022(1): 40-51.
- [29]陈家刚, 曲政. 全过程人民民主: 时代价值、制度基础与实践空间[J]. 中共天津市委党校学报, 2022(1): 3-12.
- [30]李锋. 全过程人民民主话语体系的构建[J]. 当代世界与社会主义, 2022(2): 29-36.
- [31]方歆然. 全过程人民民主对马克思主义民主理论的创新与发展[J]. 湖湘论坛, 2022(4): 18-30.
- [32]肖立辉. 全过程人民民主的理论逻辑与体系框架[J]. 人民论坛, 2022(1): 57-62.
- [33]程同顺. 全过程人民民主的制度安排、民主实践和治理效能[J]. 党政研究, 2022(2): 77-83.
- [34]王红艳. 党的领导: 发展全过程人民民主的根本政治保证[J]. 探索, 2022(3): 61-72.
- [35]上官酒瑞, 程竹汝. 支撑全过程人民民主重大理念的九个论断——基于习近平相关重要论述的分析[J]. 学术界, 2022(6): 25-32.
- [36]陈金钊. 论法律的体系性及体系化[J]. 求索, 2023(5): 127-138.
- [37]吕永祥. “党的自我革命制度规范体系”概念阐释——基于概念分解法的分析[J]. 理论探索, 2023(4): 81-90.
- [38]梁迎修. 方法论视野中的法律体系与体系思维[J]. 政法论坛, 2008(1): 61-67.
- [39]刘宏达. 以体系思维推进高校思想政治工作体系的创新发展[J]. 思想理论教育, 2020(8): 17-23.
- [40]马克思·韦伯. 经济与社会[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010: 798.
- [41]周叶中. 关于中国共产党党内法规体系化的思考[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 5-10.
- [42]齐卫平. 体系与效能: 中国特色社会主义制度的国家治理优势[J]. 行政论坛, 2020(1): 5-11.
- [43]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16(001).
- [44]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[N]. 人民日报, 2017-10-28(001).
- [45]中共中央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若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-06(001).
- [46]中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报, 2021-11-17(001).
- [47]张贤明. 制度建设协同化: 国家治理现代化的有效路径[J]. 行政论坛, 2020(5): 5-11.
- [48]杨开峰. 国家治理的制度逻辑: 一个概念性框架[J]. 公共管理与政策评论, 2020(3): 3-15.
- [49]张传鹤. 中国特色社会主义制度体系及内在层级结构探讨[J]. 理论视野, 2020(10): 30-35.
- [50]张明. 全过程人民民主与人类政治文明新形态[J]. 思想理论教育导刊, 2022(4): 86-93.
- [51]莫纪宏. 论中国特色社会主义法律体系、法治体系与制度体系的有机统一[J]. 法学杂志, 2020(5): 17-28.
- [52]任鹏. 全过程人民民主制度的逻辑结构、显著优势和健全路径[J]. 马克思主义研究, 2024(3): 73-85.
- [53]高红日. 实现全过程人民民主的四种制度形式论要[J]. 上海市社会主义学院学报, 2023(2): 74-80.
- [54]蔡文成. 论我国全过程人民民主的基本特征[J]. 世界社会主义研究, 2023(7): 40-48.
- [55]陈怀平. 全过程人民民主对西方民主的系统性超越[J]. 马克思主义研究, 2022(5): 23-34.

- [56]许耀桐. 论中国特色社会主义具体政治制度[J]. 科学社会主义, 2013(1): 18-21.
- [57]丁志刚, 李天云. 中国特色社会主义政治制度的内容体系、内在结构与基本功能[J]. 甘肃理论学刊, 2021(2): 21-30.
- [58]丁志刚. 如何理解国家治理与国家治理体系[J]. 学术界, 2014(2): 65-72.
- [59]陈金钊. 用体系思维改进结合论、统一论——完善法治思维的战略措施[J]. 东方法学, 2018(1): 91-99.
- [60]王建芹. 融贯性与党内法规体系化建设[J]. 党内法规研究, 2023(1): 51-63.
- [61]齐卫平. 中国特色社会主义制度体系: 框架建构和结构层次——兼论根本制度、基本制度、重要制度的关系[J]. 思想理论教育, 2020(3): 4-9.
- [62]刘家荣. 中国特色社会主义法治体系与制度体系的内在关系[J]. 求索, 2023(6): 183-190.
- [63]齐卫平. 中国共产党根本领导制度的定位问题研究[J]. 理论探讨, 2020(4): 12-18.
- [64]张文显. 国家制度建设和国家治理现代化的五个核心命题[J]. 法制与社会发展, 2020(1): 5-30.
- [65]包心鉴. 论实现全过程人民民主的重要制度载体[J]. 政治学研究, 2023(1): 13-23.
- [66]胡杨. 预防腐败的制度体系及其建设路径[J]. 中国行政管理, 2011(8): 44-47.
- [67]桑玉成. 拓展全过程民主的发展空间[J]. 探索与争鸣, 2020(12): 9-12.

【责任编辑 邱佛梅】

## The Systematic Construction of the Whole-Process People's Democratic System: A Structural Hierarchy Perspective

GU Zhijun & ZENG Linmiao

**Abstract:** The whole-process people's democracy aims to solve the operational proposition of Chinese democracy, and its effective operation cannot be separated from the improvement of the institutional system. "Improving the whole-process people's democratic institutional system" is regarded as an important strategic measure to further deepen the reform comprehensively. There is currently no systematic answer to the issue of constructing a people's democratic system throughout the entire process, whether it is the theory of institutional advantages, the theory of institutional generation, the theory of institutional improvement, the theory of institutional values, or the theory of institutional composition. Based on the perspective of structural hierarchy and with the help of the four-dimensional analysis framework of "fundamental system basic system important system specific system", this study explores the systematic construction of the whole-process people's democracy system. The research suggests that the "fundamental system" of the whole-process people's democracy, consisting of the Party's leadership system and the People's Congress system, is at the macro-level of its institutional system, committed to solving the problem of the ownership of state power and playing the role of "leader". The "basic system" and "important system" related to the layout of various fields are at the intermediate-level of their institutional system, focusing on solving the problem of power distribution in various fields of governance, playing the roles of "supporters" and "pillars" respectively. The "specific system" covering all aspects of democracy is at the micro-level of its institutional system, dedicated to solving the operational mechanism problems of Chinese democracy and playing the role of "executor". Clarifying the content structure and hierarchical relationship of the entire process of people's democracy system, realizing the structural complementarity and functional coupling of different levels of systems in the systematic construction process, forming a complete, standardized, and efficient whole-process people's democracy system, will help fully unleash the institutional advantages and governance effectiveness of people's democracy, and provide theoretical reference for improving its institutionalization, standardization, and proceduralization level.

**Keywords:** whole-process people's democracy; institutional system; structural hierarchy; systematic construction