

论我国现行宪法的人民民主原则

韩大元^{*}

内容提要 民主是全人类的共同价值,是中国共产党和中国人民的不懈追求。我国现行宪法颁行40年来,以其丰富的民主内涵,为发展社会主义民主,落实“国家的一切权力属于人民”的宪法精神,提供了坚实的规范基础。通过宪法实施,我们不仅完善了以人民代表大会制度为载体的代议民主,同时构建了人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的直接民主形式,形成了包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督在内的全过程人民民主形态。新时代以来,宪法积极回应人民对民主发展的新要求、新期待,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一,践行全过程人民民主,不断扩大人民民主,健全民主制度,拓宽民主途径,丰富民主形式,使中国的民主发展更好体现人民意志,贴近人民的生活。在宪法轨道上推进全过程人民民主是我国宪法对世界民主多样性发展作出的独特贡献。

关键词 现行宪法 社会主义 人民民主原则 全过程人民民主

目次

- 一、现行宪法人民民主原则的确立背景
- 二、现行宪法修改草案的全民讨论
- 三、现行宪法文本中的人民民主原则
- 四、现行宪法人民民主原则的实践创新
- 五、结语

^{*} 中国人民大学法学院教授。

1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过了我国现行宪法。40年来,在中国的改革开放进程中,宪法成为调整国家与社会生活的最高法律规范,奠定了国家治理体系的基础,确立了国家的核心价值观,推进了社会主义民主制度化、规范化、程序化,维护了国家法制统一与社会稳定。“党领导人民制定和实施宪法,最根本的目的是维护人民利益、反映人民意愿、保障人民权益、增进人民福祉。”^①我国现行宪法继承和发展了1954年宪法(以下简称“五四宪法”)确立的民主原则与社会主义原则,体现了以全过程人民民主为本质属性的中国特色社会主义民主理念。40年来中国社会的发展、进步与宪法实施,特别是与坚持在法治的轨道上推进全过程人民民主密不可分。在现行宪法公布施行40周年之际,我们要认真总结40年来宪法实施的成就与经验,推动新时代中国特色社会主义宪法发展,以保证全过程人民民主得以全面贯彻。

宪法是国家的根本法与最高法,是民主的制度化和法律化。人民民主原则作为社会主义宪法的一项基本原则,体现在宪法修改的指导原则与具体修宪过程之中。在宪法制定和修改过程中,“走群众路线就是贯彻民主原则”^②。从宪法学视角研究人民民主原则,有助于夯实社会主义民主的宪法基础,有助于在法治轨道上有序推进全过程人民民主,进而以生动的民主实践丰富宪法人民民主原则的规范内涵,并不断赋予其时代特征。^③本文以现行宪法诞生过程中人民民主原则的形成过程为基础,分析其内涵以及演变,并梳理、阐释在宪法轨道上推进全过程人民民主的基本进路。

一、现行宪法人民民主原则的确立背景

现行宪法确立的人民民主原则充分体现了中国共产党以人民当家作主为根本追求的全过程人民民主的民主观,反映了我国民主理论与实践的不断创新和发展。

(一) 党的十一届三中全会确立社会主义民主

现行宪法确立的人民民主原则体现了党的十一届三中全会以来党对民主与法制关系的深入思考与理论创新,反映了党的民主理论发展的新成果。《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》(以下简称“党的十一届三中全会《公报》”)、《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》(以下简称“党的十一届六中全会《决议》”)以及党的十二大报告对人民民主原则与理论进行了系统的阐述。其中,邓小平对有关社会主义民主的一系列重要论述对现行宪法确立人民民主原则发挥了指导性作用。

① 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日,第1版。

② 张友渔:《新中国制宪工作回顾》,载《张友渔文选》(下册),法律出版社1997年版,第357页。

③ 许崇德教授曾从以下6个方面概括了我国宪法的基本精神:坚持社会主义本质特征的精神;坚持发展民主与加强法制的精神;坚持民族团结和国家统一的精神;坚持改革开放的精神;坚持实事求是从实际出发的精神;坚持维护世界和平,反对霸权主义的精神。参见《许崇德自选集》,中国人民大学出版社2007年版,第28页。

1978年12月13日,在中央工作会议闭幕会上,邓小平作了题为“解放思想,实事求是,团结一致向前看”的重要讲话。他在讲话的第二部分专门谈到民主与解放思想的关系,指出“民主是解放思想的重要条件”^④。他认为,“我们需要集中统一的领导,但是必须有充分的民主,才能做到正确的集中”^⑤,要积极创造民主的条件。“文化大革命”“酿成十年内乱,使党、国家、人民遭到新中国成立以来最严重的挫折和损失,教训极其惨痛”^⑥。基于“文化大革命”的深刻教训,他强调“还要从制度方面解决问题”,“我们这个国家有几千年封建社会的历史,缺乏社会主义的民主和社会主义的法制。现在我们要认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制。只有这样,才能解决问题”^⑦。民主要纳入法制的轨道,公民依法行使民主权利,国家机关依法保障公民权利。邓小平强调,“社会主义民主和社会主义法制是不可分的。不要社会主义法制的民主,不要党的领导的民主,不要纪律和秩序的民主,决不是社会主义民主”^⑧。当时,党中央决定将向第五届全国人大第三次会议提出修改宪法的建议,在新宪法中如何体现社会主义民主原则是不可回避的重大问题。邓小平强调,“要使我们的宪法更加完备、周密、准确,能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力,享有充分的公民权利”^⑨。

党的十一届三中全会《公报》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”,从而提出民主制度化、法律化的重大命题。《公报》强调民主和集中的辩证统一关系,提出“必须有充分的民主,才能做到正确的集中。由于在过去一个时期内,民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少,当前这个时期特别需要强调民主,……使党的统一领导和各个生产组织的有效指挥建立在群众路线的基础上。……宪法规定的公民权利,必须坚决保障,任何人不得侵犯”^⑩。基于当时社会转型的背景,将民主作为国家发展目标,并在国家制度体系中重新塑造民主价值是十分必要的。

党的十一届六中全会《决议》明确“逐步建设高度民主的社会主义政治制度,是社会主义革命的根本任务之一”。为了实现“高度民主”,《决议》指出,“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设,使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关,在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主,特别要着重努力发展各城乡企业中劳动群众对于企业事务的民主管理。必须巩固人民民主专政,完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量”^⑪。这些思想

④ 邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,载《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第144页。

⑤ 前注④,邓小平文,第144页。

⑥ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,2021年11月11日中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议通过。

⑦ 参见邓小平:《答意大利记者奥琳埃娜·法拉奇问》,载前注④,《邓小平文选》(第2卷),第348页。

⑧ 邓小平:《贯彻调整方针,保证安定团结》,载前注④,《邓小平文选》(第2卷),第359页。

⑨ 邓小平:《党和国家领导制度的改革》,载前注④,《邓小平文选》(第2卷),第339页。

⑩ 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,载中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2011年版,第9页。

⑪ 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》,载中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2011年版,第169-170页。

和要求实际上成为宪法修改的“基本指导思想”,并在修改中得到了具体落实。其中“逐步实现人民的直接民主”“着重……民主管理”成为宪法第2条第3款的重要理论基础,并在宪法规范体系中预留了发展直接民主的必要空间。

1982年9月召开的党的十二大提出“建设有中国特色的社会主义”重大命题,不仅提出经济建设目标,同时明确提出“人民民主是社会主义本质要求和内在属性。没有民主与法制就没有社会主义,就没有社会主义现代化”。会议要求“把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”,把社会主义民主建设与社会主义法制建设有机结合起来,进一步丰富了社会主义民主内涵。要落实党的十一届三中全会、党的十二大精神,就需要对1978年宪法(以下简称“七八宪法”)进行全面修改,将党的正确路线与指导思想体现在宪法之中。

早在起草党的十一届三中全会《决议》时,邓小平就把民主分为政治民主、经济民主、民主与法制三个基本范畴,^⑫并在宪法修改过程中反复强调,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”^⑬。对宪法与民主的关系,邓小平指出:“政治体制的改革和宪法有密切的联系。就国体说,要解决民主和专政的问题,只讲民主不讲专政不行,要坚持人民民主专政。就政体说,要解决民主和集中的问题,只讲民主不讲集中不行。”^⑭1981年9月他在谈到宪法修改草案精神时提出:“中国要搞社会主义,坚持社会主义,宪法中要肯定这一点。要建设一个高度民主、高度文明的现代化的社会主义国家。四个现代化,特别是高度民主、高度文明,过去没有反映到宪法里,这次要反映进去。”^⑮对民主与法制的高度重视,以及将人民民主原则写入宪法是邓小平领导宪法修改工作的重要理念,也是对社会主义民主实践经验的科学总结。

可以说,自党的十一届三中全会以来,“发展社会主义民主,健全社会主义法制”成为中国共产党坚定不移的基本方针,也成为明确的国家发展目标,为现行宪法确立人民民主原则奠定了理论基础。

(二)取消“四大”,恢复民主秩序

随着对社会主义民主认识的深入,如何从宪法上消除“文化大革命”留下来的“大民主”^⑯的影响是当时重建民主秩序的一项重要任务。1979年通过《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》时,曾遇到一个问题,即如何取消1978年宪法规定的革命委员会。革命委员会是“文化大革命”的产物,如继续保留,则不符合党的十一届三中全会关于发扬社会主义民主与健全社会主义法制的基本精神。因此,各地普遍提出应取消革命委员会,恢复人民委员会,并设立地方人大常委会等问题,这些问题均涉及是

^⑫ 参见胡乔木传编写组:《胡乔木传》(下),当代中国出版社、人民出版社2015年版,第579页。

^⑬ 前注^⑨,邓小平文,第336页。

^⑭ 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(一九七五—一九九七)》(下),中央文献出版社2004年版,第809页。

^⑮ 前注^⑭,中共中央文献研究室编书,第769页。

^⑯ “大民主”是“文化大革命”采用的“民主”形式,包括“大鸣、大放、大辩论、大字报”,规定在1975年宪法第13条、1978年宪法第45条之中。

否进行宪法修改。当时主持立法工作的彭真同志向中央提交请示报告,提出三个方案:一是用立法形式把革命委员会体制固定下来,这样做,不赞成的人可能很多;二是取消革命委员会,恢复人民委员会,这样做在名义上虽然取消了革命委员会,但对于扩大人民民主、健全社会主义法制不一定能有多大实质性的帮助和改进;三是县以上地方各级人民代表大会设常务委员会,并恢复人民委员会(包括省长、市长、县长等职称),这个方案可能比较好些。^{①⑦}邓小平同志很快批示:“我赞成第三方案,相应的这次人大只修改宪法这一条,其他不动。这个问题建议在人大会议前议一下。”^{①⑧}1979年7月1日,第五届全国人大第二次会议通过了《第五届全国人民代表大会第二次会议关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》(以下简称“1979年修宪《决议》”),将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府,并把实行由选民直接选举的政权单位扩大到县一级,这有利于扩大人民民主,在一定程度上解决了扩大民主与宪法规范之间不一致的问题。

不过,1979年修宪《决议》只解决了七八宪法在国家机构设置中的规范表述问题,并没有纠正七八宪法存在的不正确民主观念,也没有彻底肃清“文化大革命”对社会主义民主制度造成冲击的流毒。如七八宪法仍规定公民“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”,同时把这“四大”确立为“无产阶级领导下的大民主”,赋予“大民主”以宪法依据。在当时的历史条件下,七八宪法在指导思想上没有进行拨乱反正,仍坚持“如果我们不抓阶级斗争这个纲,就不能巩固无产阶级专政,也就不能实现四个现代化的任务”^{①⑨}。这种错误的指导思想阻碍了党的十一届三中全会精神的落实,而1979年修宪《决议》未能充分回应这一问题。

针对当时出现的宪法规定与社会主义民主实践之间的不一致,邓小平明确提出,要取消七八宪法关于“四大”的规定。他指出,“四大”“只能助长动乱,只能妨碍四个现代化,也只能妨碍民主和法制”;“四大”“是载在宪法上的。现在把历史的经验总结一下,不能不承认,这个‘四大’的做法,作为一个整体来看,从来没有产生积极的作用”。^{②⑩}因此,通过宪法修改取消这一条,对保障国家政治生活的安定、发展社会主义民主、树立正确的民主观,具有重要的意义。1980年4月8日,中国共产党中央委员会向全国人大常委会提出“关于修改宪法第四十五条的建议”,建议取消七八宪法第45条中“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”的规定。同年9月10日,第五届全国人大第三次会议通过《关于修改〈中华人民共和国宪法〉第四十五条的决议》,取消了该规定。

上述两次对七八宪法部分条文的修改,从宪法规范上否定了“大民主”的合法性,以保持宪法与民主实践之间的平衡,为进一步完善社会主义民主制度奠定了宪法基础,但这种局部修改无法适应我国社会主义现代化建设的客观需要。因此,有必要全面修改

^{①⑦} 参见《彭真传》编写组编:《彭真传》(第4卷),中央文献出版社2012年版,第1307-1308页。

^{①⑧} 前注^{①⑦},《彭真传》编写组编书,第1309页。

^{①⑨} 叶剑英:《关于修改宪法的报告》,载全国人大常委会办公厅联络局编:《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》,中国民主法制出版社1990年版,第124页。

^{②⑩} 参见邓小平:《目前的形势和任务》,载前注^④,《邓小平文选》(第2卷),第257页。

七八宪法,将党的十一届三中全会确立的社会主义民主理论写入宪法,以根本法的形式保障新时期社会主义民主制度的健康有序发展。

(三) 学界探索民主理论

1980年9月10日,中华人民共和国宪法修改委员会成立以后,围绕宪法修改与社会主义民主发展,学界深入探索民主理论,积极为宪法修改草案的完善献计献策。当时,社会上对民主、自由等概念的认识不统一,学界也缺乏对民主理论的体系化研究。对此,胡乔木曾指出:“对于自由和民主,如果不作出正确的解释、宣传的话,那确实就要离开社会主义,离开马克思主义。”^{②①}为了回应发展民主的实践需求,法学界探索社会主义民主,并发表了不少研究成果,如《宪法取消关于“四大”的规定有利于发扬社会主义民主》《我国选举法的社会主义民主原则》《我国新宪法同前三部宪法的比较研究》《社会主义民主和法制的新发展》等学术论文,^{②②}以及《社会主义民主和法制问题》《宪法与民主制度》等学术著作^{②③}。针对取消“四大”的规定,张友渔指出:“社会主义民主是历史上从未有过的绝大多数人名副其实的统治。我们国家更注意的是民主的实质和内容,而不是形式,是实现社会主义民主的物质保障,而不是空洞的许诺。”^{②④}在《宪法与民主制度》一书的序言中,他谈到:“实践表明,对于国家问题、宪法问题和民主制度问题的研究是当前极其重要而迫切的任务。”^{②⑤}在这本书中,作者将民主概念纳入宪法学范畴,系统地考察宪法与民主关系的历史演变,认为“近代意义的宪法是国家的根本法,它是和民主制度紧密相连的,是民主制度的确认和法律化”,“宪法是以民主事实为依据,并随着民主的发展而发展……社会主义宪法是最高类型的宪法”。^{②⑥}1983年出版的统编教材《宪法学》一书把宪法和民主融贯起来,认为宪法是“国家的根本大法,是民主制度的法律化,是阶级力量的对比关系的表现”,宪法上的“民主是一种国家制度,包括国体和政体两个方面”,同时,“民主和自由、平等、人权总是分不开的”。^{②⑦}现在看来,这些命题似乎已成为学界基本共识,但在当时的历史条件下重申民主常识是十分必要的。除法学界外,人文社会科学其他学科对民主原则、民主概念与民主合法性等问题的探索,也丰富了20世纪80年代的民主理论,为现行宪法在五四宪法基础上发展社会主义民主提供了必要的学理支撑。

^{②①} 胡乔木:《加强四项基本原则的宣传》,载《胡乔木文集》(第3卷),人民出版社2012年版,第162页。

^{②②} 参见张友渔:《宪法取消关于“四大”的规定有利于发扬社会主义民主》,载《工人日报》1980年9月24日,第8版;萧蔚云:《我国选举法的社会主义民主原则》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》1979年第5期;许崇德、何华辉:《我国新宪法同前三部宪法的比较研究》,载《中州学刊》1983年第1期;张尚鹍:《社会主义民主和法制的新发展》,载《中国人民大学复印报刊资料转载》1982年5期。

^{②③} 参见谷春德、吕世伦:《社会主义民主和法制问题》,中国人民大学出版社1980年版;许崇德、何华辉:《宪法与民主制度》,湖北人民出版社1982年版。

^{②④} 前注^{②②},张友渔文。

^{②⑤} 前注^{②③},许崇德、何华辉书,“序言”第3页。

^{②⑥} 参见前注^{②③},许崇德、何华辉书,第7页。

^{②⑦} 参见吴家麟主编:《宪法学》,群众出版社1983年版,第29页。

二、现行宪法修改草案的全民讨论

（一）继承五四宪法的民主原则

从宪法理论上讲,修改宪法通常应以现行宪法为基础。但由于受历史条件的限制,当时的七八宪法仍以“无产阶级专政下的继续革命”为指导思想,肯定“文化大革命”,背离了五四宪法确立的社会主义民主原则。因此,恢复和发展五四宪法确立的社会主义民主原则就成为全面修改宪法的一项重要任务。据文献记载,宪法修改小组“当时研究了五四宪法,感到这部宪法虽然有的条文已经过时,但它规定的基本原则是适宜的”^{②⑧}。邓小平提出“新宪法要给人面貌一新的感觉”^{②⑨}。彭真在宪法修改草案的报告中指出:“这个宪法修改草案继承和发展了一九五四年宪法的基本原则,充分注意总结我国社会主义发展的丰富经验,也注意吸取国际的经验;既考虑到当前的现实,又考虑到发展的前景。”^{③⑩}因此,从民主精神和规范渊源来说,现行宪法是五四宪法的继承和发展。

1954年,中国共产党领导中国人民制定了新中国第一部宪法——五四宪法,确立了民主原则和社会主义原则。1954年6月14日,在中央人民政府委员会第三十次会议上,毛泽东在“关于中华人民共和国宪法草案”的讲话中指出:“我们的宪法草案,结合了原则性和灵活性。原则基本上是两个:民主原则和社会主义原则。我们的民主不是资产阶级的民主,而是人民民主,这就是无产阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。人民民主的原则贯串在我们整个宪法中。”^{③①}在论述五四宪法的两个原则时,毛泽东先解释民主原则的内涵,再说明社会主义原则,强调五四宪法是“一个革命的宪法,人民民主的宪法”^{③②}。作为人民行使制宪权的实践,新中国第一部宪法的制定遵循民主原则,塑造了人民民主宪法的形象,展现了新中国制宪权的人民性与民主性,赋予了民主原则以新的时代内涵。

五四宪法确立的民主原则主要体现为制宪过程的民主性与宪法内容的民主性。五四宪法的制定过程把领导机关意见与人民群众讨论相结合,使人民发挥制宪主体的作用,是一场人民民主的生动实践。在历时三个多月的宪法草案全民讨论中,共有1亿5千多万人参加讨论,对宪法草案和有关组织法的修改意见和建议达118万零420条,充分体现了制宪过程的广泛民主性。如在第一届全国人大第一次会议讨论宪法草案时,周鲠生代表认为,宪法草案的一个基本特点是实现彻底的民主主义。民主原则一贯实现于我们的政治制度……在我们的国家,人民才真正当家作主。同时,国家机关一律实行民

^{②⑧} 王汉斌:《社会主义民主法制文集》(上),中国民主法制出版社2012年版,第19页。

^{②⑨} 前注^{②⑧},王汉斌书,第19页。

^{③⑩} 彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,载《彭真文选(一九四一—一九九〇年)》,人民出版社1991年版,第439页。

^{③①} 毛泽东:《关于中华人民共和国宪法草案》,载前注^{③⑩},全国人大常委会办公厅联络局编书,第195页。

^{③②} 前注^{③①},毛泽东文,第197页。

主集中制,按照民主集中制原则,在民主的基础上实行集中领导,就可以发挥国家管理的高度效能。^{③③}宪法的民主原则在制宪内容上涉及两个基本问题:一是由谁来掌握国家权力;二是其如何行使国家权力。五四宪法不仅宣布国家的一切权力属于人民,而且规定了人民实现其权力的各种形式和具体保障制度。人民代表大会制度是结合中国的具体历史条件,由人民创造,并适合中国国情的政权组织形式,是我国人民民主制度的基础。宪法规定人民行使国家权力的机关是全国和地方各级人民代表大会,所有的国家机关一律实行民主集中制,全国人民代表大会是最高国家权力机关和行使国家立法权的唯一机关,其他国家机关由人民代表大会产生并受其监督,向人民代表大会负责并报告工作。^{③④}这就保证了国家权力存在形态与人民意志的统一,体现了“高度的人民民主和集中”。同时,基于五四宪法的民主性,在公民基本权利的规定中,强调权利保障的物质条件,如规定劳动权、受教育权等社会经济权利实现途径。

现行宪法继承和发展了五四宪法的民主原则,创新修宪过程的民众参与机制,以多样化的途径吸纳民众对修宪的意见,使其具有广泛的民主基础。

(二) 全民讨论宪法修改草案

宪法修改草案的全民讨论是1982年宪法修改最显著的民主特色,也是我国社会主义民主原则的生动实践。在宪法修改过程中广泛听取社会各界意见,充分吸纳民意,夯实宪法的民主基础,为通过修宪凝聚社会共识奠定了民意基础。

在宪法修改委员会确定的修宪程序中,公布草案和全民讨论是重要的民主机制。1982年4月26日,第五届全国人大常委会第二十三次会议通过了《关于公布〈中华人民共和国宪法修改草案〉的决议》。该决议对全民讨论宪法修改草案提出了总体目标和具体要求,包括:第五届全国人大常委会第二十三次会议同意宪法修改委员会的建议,决定公布宪法修改草案,交付全国各族人民讨论;全国各级国家机关、军队、政党组织、人民团体以及学校、企业事业组织和街道、农村社队等基层单位,在1982年5月至1982年8月期间,安排必要时间,组织讨论宪法修改草案,提出修改意见,并逐级上报。同时要求,全国各族人民讨论宪法修改草案所提出的修改意见,由各省、自治区、直辖市人大常委会以及人民解放军总政治部、中央国家机关各部门等单位分别于1982年8月底以前报送宪法修改委员会。

宪法修改草案公布以后,掀起了全民讨论宪法草案的热潮。为了配合全民讨论宪法草案,《人民日报》1982年4月29日发表了题为《全民动员讨论宪法草案》的社论。社论说,“这次全民讨论宪法草案,既是人民行使当家作主的权利,又是人民学习社会主义民主和法制的一次很好的实践”^{③⑤}。

1982年5月4日,彭真在省、自治区、直辖市人大常委会负责人座谈会上阐述全民讨论宪法草案的重要意义。他指出:全民讨论的过程,是全体人民反复商议的过程,是党和

^{③③} 参见韩大元:《1954年宪法制定过程》(第2版),法律出版社2021年版,第503-507页。

^{③④} 参见《我国宪法草案的民主精神》,载《光明日报》1954年6月24日,第1版。

^{③⑤} 《全民动员讨论宪法草案》,载《人民日报》1982年4月29日,第1版。

群众反复商议的过程,是全国人民意志统一的很好的形式,也是十亿人民直接参加国家管理的一种重要形式。所以,组织全民讨论宪法修改草案是一件很大的事情。经过讨论和修改,宪法肯定会比现在更完备。^{③⑥}同年7月16日,彭真还以全国人大常委会副委员长、宪法修改委员会副主任委员的身份再次发表谈话,号召台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞深入讨论宪法修改草案。谈话指出:“人民利益高于一切,一切权力属于人民,台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞都是中华民族大家庭的成员,都是国家的主人。我们十分珍视台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞的意见。我们殷切希望大家行使自己的神圣权利,采取多种形式,通过各种渠道,同祖国大陆各族人民一起深入讨论宪法修改草案,共商国是。”^{③⑦}

(三) 全民讨论宪法修改草案的价值

全民讨论宪法修改草案作为社会主义民主最生动的实践,对扩大宪法修改草案的民主基础发挥了积极作用。有学者认为,“宪法修改草案全民讨论是我国立法制度的一项重要内容,是我国在立法上发扬社会主义民主的重要的立法程序”^{③⑧}。从1982年4月底到同年8月底,宪法修改草案的全民讨论前后进行了四个多月,各地约80%—90%的成年公民参加了讨论,^{③⑨}全国有几亿人参加了讨论,充分体现了宪法的人民民主原则,为宪法的民主实践提供了来自中国的经验与思考,克服了西方传统“全民公决”存在的缺陷与局限性。比如,全民讨论宪法修改草案强化民主的理性沟通,既吸收民众对修宪的意见和建议,同时通过严格的修宪程序安排,对民意本身进行充分的辨析,寻求最大的公约数。宪法修改委员会认真听取民众的意见和建议,包括出席五届人大五次会议的3040位代表的讨论及其发表的意见,并采纳了不少合理意见,反复修改宪法草案内容,“原来草案的基本内容没有变动,具体规定作了许多补充和修改,总共有近百处,纯属文字的改动还没有计算在内”^{④①}。

从宪法草案的完善过程看,全民讨论中提出的建议起到了非常重要的作用,不少关键性条款的增加或者修改就是参考全民讨论意见作出的,有些意见直接转化为宪法条文。比如,一位公民提出宪法应规定“要合理地利用土地”的建议,这一建议得到采纳,宪法第10条增写了第5款,即“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地”;根据一位公民提出的“扩大全国人大常委会职权不能削弱全国人民代表大会职权”的建议,后来增加规定全国人大有权“改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定”;一些学者提出草案中“人民民主专政即无产阶级专政”的表述不清晰,后经过研究改为“人民民主专政,实质上即无产阶级专政”,以“实质上”的表述明确了两者的关系。^{④②} 宪法草案第20条以概括性条文规定了“发展社会主义的教育事业、科学事业、

^{③⑥} 参见彭真:《认真组织全国各族人民讨论宪法修改草案》,载彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第116-119页。

^{③⑦} 韩大元主编:《新中国宪法发展70年》,广东人民出版社2020年版,第262页。

^{③⑧} 何佳:《全民讨论宪法修改草案的意义和作用》,载《政治与法律丛刊》1982年第1期,第20页。

^{③⑨} 参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社2003年版,第750页。

^{④①} 前注^{③⑩},彭真文,第437页。

^{④②} 参见肖蔚云:《论宪法》,北京大学出版社2004年版,第442页。

卫生体育事业、文艺事业、出版发行事业、新闻广播电视事业、图书馆博物馆文化馆事业和其他文化事业”,有公民提出应扩充该条内容的建议,宪法修改委员会据此及时作出调整,以第19、20、21、22条分别规定了教育、科学、卫生体育、文化,从一个条文扩充到四个条文,“这比原来草案中合为一条,加重了分量,也充实了内容”,体现了全民讨论对宪法修改产生的民主价值。^④正如肖蔚云教授所指出的:“全民讨论可以兼顾多数人与少数人的意见,比较灵活;全民讨论可以发挥我国的重要民主传统即协商的作用;全民讨论使全国人民代表大会的投票表决更有基础等。”^⑤

总之,全民讨论宪法修改草案充分体现了宪法的人民性与民主性,为宪法得到有效实施以及凝聚宪法共识奠定了广泛的群众基础,为在社会变迁中发展人民民主提供了规范与价值基础。

三、现行宪法文本中的人民民主原则

在现行宪法文本中,“民主”一词共出现14次。其中,序言中出现9次,总纲中出现5次,涉及“民主自由”“发展社会主义民主”“人民民主专政”“民主集中制”“民主选举”“民主管理”等全过程人民民主的具体内容。同时,人民民主原则体现在公民的基本权利、国家机构等整部宪法内容之中。在宪法修改过程中,“第一次在全国各地征求意见时,大多数的意见都有把‘发扬社会主义民主’,‘健全社会主义法制’这两条”写入宪法。^⑥如何在宪法文本中表述社会主义民主与法制是当时宪法修改中民众关注度最高的话题之一。其中,《宪法》第1—3条的规范体系集中体现了我国宪法的民主形态,同时构成了全过程人民民主最核心的宪法依据。

鉴于“文化大革命”的教训,为实现党的十一届三中全会提出的国家发展目标,加强社会主义民主成为社会的普遍共识与人民的共同期待。宪法修改委员会,特别是秘书处,在具体协调、组织草案讨论的过程中,始终把加强人民民主作为基本出发点。秘书长胡乔木在宪法修改委员会第二次全体会议上的讲话中,对修改草案中的5个主要问题作了说明。其中,第一个问题就是:“这次宪法修改草案,加强了人民民主,也就加强了以人民民主为基础的人民民主专政、民主集中制。”胡乔木指出:“这次宪法的修改,就是按照这样一个精神来进行的。”^⑦在说明第一个问题时,他列举了20个具体问题,强调宪法草案要实现人民的直接民主,并把民主拓展到企业管理,这些加强人民民主的规定,“大部分都是以前历次宪法所没有规定,或规定得不充分的。在这次修改的草案里面,作

^④ 参见全国人大常委会法制工作委员会宪法室编:《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,中国民主法制出版社2021年版,第103页。

^⑤ 前注^④,肖蔚云书,第441-443页。

^⑥ 参见前注^④,肖蔚云书,第111页。

^⑦ 胡乔木:《对宪法修改草案(讨论稿)的说明》,载《胡乔木文集》(第2卷),人民出版社2012年版,第523-533页。

了新的规定”。^{④6}可以说,为回应民众对发展社会主义民主的热切期待,宪法在指导思想、规范体系以及价值目标上,都充分体现人民民主原则,使人民当家作主成为整部宪法核心理念。

(一) 宪法序言中作为国家发展目标的民主

1982年宪法修改时序言中出现的民主表述主要为“国家独立、民族解放和民主自由”“新民主主义革命的伟大胜利”“人民民主专政”“发展社会主义民主”“高度文明、高度民主的社会主义国家”,体现了浓郁的中国历史元素以及民主的历史正当性。特别是将党的十二大提出的“高度文明、高度民主的社会主义国家”写进宪法序言,把它作为国家发展目标。在宪法修改草案的讨论中,有委员针对草案中健全民主与法制的表述,认为“健全可以管法制,不能管民主”,认为“民主不是健全的问题”,建议改写成“发扬社会主义民主”,^{④7}健全社会主义法制”,^{④8}最终宪法序言规定“发展社会主义民主,健全社会主义法制”。这体现了宪法中民主的基本样态和目标价值取向。1993年修宪时,全国人大将“把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”修改为“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”,删去“高度”一词,加上了“富强”一词。这一表述的调整表明了我们党对建设有中国特色社会主义理论的新探索,集中体现了党的实事求是基本路线。在讨论宪法修正案草案时,有委员认为,把“高度文明、高度民主”改为“富强、民主、文明”,突出了经济建设,把经济基础与上层建筑的关系阐述得更加清晰。^{④9}这一修改有助于民主发展与“社会主义初级阶段”“社会主义市场经济”规范相互衔接,同时全面体现民主、文明与经济建设的内在逻辑。社会主义初级阶段的民主发展不宜追求“高度”民主,民主建设要适应政治、经济、社会与文化发展的实际需要。

(二) 第一章“总纲”中作为国家制度的人民民主

宪法总纲中的人民民主体现为国家性质、国家组织以及具体民主的形式等规定,构成了我国宪法核心的民主规范体系,构建了以全过程人民民主为本质属性的中国特色社会主义民主政治制度的核心价值与功能。

1. 宪法第1条第1款的民主

宪法第1条第1款规定:“中华人民共和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。”该规定明确界定了我国的社会主义国家性质。2018年修宪时在该条第2款中增加规定:“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”该条规定的社会主义、人民民主、党的领导与总纲第5条规定的社会主义法治国家一起构成了解释我国宪法上民主规范体系的基本原理和语境,表明要发展社会主义民主,必须坚持党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一。

^{④6} 参见前注^{④5},胡乔木文,第523-533页。

^{④7} 后在讨论中改成“发展社会主义民主”,主要理由是民主首先是国家制度,然后才是民主作风,民主作风可以发扬,但不能说发扬制度。

^{④8} 参见前注^{④6},许崇德书,第673页。

^{④9} 参见前注^{④2},全国人大常委会法制工作委员会宪法室编书,第151-152页。

宪法规定的国家性质是人民民主专政,这里的“人民民主”是民主在国家性质上的具体体现。如前所述,1982年宪法修改草案在序言中曾规定“人民民主专政即无产阶级专政”,后认为“即”字不太妥当,改为“实质上即”。主要理由是:人民民主专政无疑是无产阶级专政的一种模式,然而,人民民主专政自有其显著的特点,还不能简单地用“即”字把两者完全等同起来。更为科学的处理,就应该加上“实质上”三个字为宜。^{⑤0}宪法序言规定“人民民主专政,实质上即无产阶级专政”,这种表述既体现两者性质上具有共同性,^{⑤1}同时也反映人民民主发展的新特点。对此,彭真在宪法修改草案的报告中指出:“我们国家能够在最广大的人民内部实行民主,专政的对象只是极少数人。人民民主专政的提法,确切地表明我国的这种阶级状况和政权的广泛基础,明白地表示出我们国家政权的民主性质。”^{⑤2}因此,宪法序言中“人民民主专政,实质上即无产阶级专政”的表述说明我们不是不要无产阶级专政了,而是对我们政权性质的表述更科学、更全面了。

在新中国宪法发展史上,历部宪法文本对国家性质有不同的表述。人民民主专政的规范表述始于《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)序言和第1条。第1条规定,中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家。五四宪法第1条对国家性质的表述是:中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。从规范的内涵看,这里讲的“人民民主国家”实质上指人民民主专政。而七五宪法、七八宪法把人民民主国家的表述改为“无产阶级专政的社会主义国家”。1982年宪法修改时根据阶级关系变化的实际情况,将“无产阶级专政的社会主义国家”修改为“人民民主专政的社会主义国家”,恢复人民民主专政的提法,使人民民主的表述更加科学,更加符合社会发展实际。

2. 宪法第2条的民主内涵

宪法第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。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。”

在宪法修改委员会第二次会议上,胡乔木在对草案第2条的说明中特别谈到,为了适应宪法草案第1条表述的调整,增加宪法草案第2条,具体表述是:人民管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,应通过法律的途径和方法。^{⑤3}其后,根据大家的建议,增加“通过各种途径和形式”,目的是强调人民通过各种渠道参与国家管理,具体落实一切权力属于人民的原则。至于“各种途径和形式”的具体含义,草案起草时的理解是“包

^{⑤0} 参见前注^{③9},许崇德书,第771页。

^{⑤1} 针对是否保留“人民民主专政即无产阶级专政”的提法,当时有不同的意见。胡乔木在宪法修改委员会第二次全体会议上的说明中曾指出:人民民主专政有特点,是理论创造。当实质上是无产阶级专政,本意是团结,不能理解为向一切阶级专政。向一切阶级专政是无产阶级文化大革命的误解,是“四人帮”的歪曲。参见前注^{④0},许崇德书,第663-664页。

^{⑤2} 前注^{③0},彭真文,第440页。

^{⑤3} 参见前注^{③9},许崇德书,第665页。

括人大系统以外的途径”^{⑤4}。原草案中曾考虑列举“通过工会、职工代表大会、青年联合会、妇女联合会、居民委员会来管理国家”，后觉得这种罗列无法穷尽，改采用原则性的表述。这一条与宪法第17条有关集体经济组织“实行民主管理”的规范是相互衔接和呼应的，形成了完整的民主规范群。

宪法第2条第1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，即中国人民成为国家的主人、人民当家作主。人民当家作主是我国人民民主的本质特征和要求，集中体现人民民主专政的社会主义国家的性质，彰显宪法的人民性。

宪法第2条第2款确立了我国的根本政治制度——人民代表大会制度，即“代表制民主”^{⑤5}。根据当时宪法修改草案的设计，人民代表大会制是社会主义民主制度的一种形式，是切合中国国情的新型的社会主义民主的形式。这是一种民主的代表制，具有代议民主的新形式，但本质上是间接民主的体现。习近平总书记指出，“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”^{⑤6}。1931年11月，中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》，宣告中华苏维埃共和国是工农民主专政性质的政权。这是人民代表大会制度形成和发展的历史起点。新中国的成立为人民代表大会制度的发展奠定了制度与法律保障，并随着人民民主的发展，不断丰富社会主义民主的内涵。

宪法第2条第3款规定了人民民主实现的其他形式，即直接民主形式，使民主拓展到政治、经济、文化以及社会生活的各个领域，体现了社会主义民主的广泛性。如前所述，这一款是宪法草案讨论中新增加的内容，回应了全民讨论中人民群众对发展社会主义民主的期待，是对1954年宪法民主原则的拓展。第3款规定的原意是强调社会主义民主主要从最基层抓起，解决人民如何直接管理国家事务的具体途径问题，人民管理国家的形式是人民代表大会，但不止于此，有各种渠道以落实一切权力属于人民。^{⑤7}彭真在主持宪法修改时反复强调，我们国家的权力属于人民，所以要有民主。但是民主有一个发展的过程，应该先从基层抓起。他坚持把村民委员会、居民委员会写进宪法，认为“这个民主是群众看得见、摸得着、切身体会到的”^{⑤8}。为了让人民群众通过非国家机关的途径参与国家管理，宪法规定了直接民主的途径，为拓展社会主义民主形式“留有较大的空间，很具包容量”^{⑤9}。通过第3款，宪法确立了直接民主的有效渠道，在人民代表大会制度下，人民既通过全国人大和地方人大行使国家权力，也可以通过人民代表大会以外的形式，行使管理国家和社会事务的权利。与传统的民主形式不同，我国宪法上的民主呈现出开放性、广泛性与多样性。对此，有学者认为，第2条第3款把原则性（依照法律规定）和

^{⑤4} 前注④1，肖蔚云书，第111页。

^{⑤5} 前注③，《许崇德自选集》，第70页。

^{⑤6} 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，载《求是》2022年第5期，第13页。

^{⑤7} 参见前注③9，许崇德书，第676-677页。

^{⑤8} 前注③，《许崇德自选集》，第100页。

^{⑤9} 许崇德：《保持宪法的适应性和稳定性》，载《湖南社会科学》2003年第6期，第53页。

灵活性(通过各种途径和形式)高度结合起来,使我们可以随着民主政治建设的发展,适时地采取多种有效的途径和形式,把人民当家作主这个最大最根本的权利落到实处。^{⑥0}从宪法条文间的相互关系来看,第2条第3款与第16、17、111条等规定的国有企业的民主管理、集体经济组织的民主管理以及基层群众性自治制度之间相呼应,形成了完整的民主管理的制度体系。

3. 宪法第3条的民主内涵

宪法第3条规定了民主集中制原则,体现了国家机构的组织原则和活动原则。民主集中制是民主原则在国家机构活动中的具体体现,不仅落实了一切权力属于人民的宪法原则,也要求通过民主选举产生国家权力机关。同时,民主集中制要求在国家权力配置与运行的各个环节体现民主,确认国家权力机关在国家机构体系中的核心地位,明确其他国家机关由其产生,对其负责,受其监督,体现了人民当家作主的宪法精神。

宪法第3条第1款规定了国家机构组织与活动的民主集中制总原则。第2款规定由民主选举产生全国人大和地方各级人大,明确了人民与各级人大的关系,在普选基础上产生的各级人大代表人民行使国家权力,集中体现国家权力来源的民主性。第3款规定各级人大与各级行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等其他国家机关的关系,其他国家机关由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。在宪法中明确人大与其他国家机关之间的关系,侧重体现民主集中制中的集中。同时,这也体现了在横向关系上民主的一致性,即所有国家机关的权力都有相同来源,都来自人民。第4款明确在中央和地方的职权划分上,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。这体现了我国作为单一制国家在央地纵向关系上的民主的一致性:一方面,各级人大均由民主选举产生,全国人大由下一级人大选举产生,这就意味着央地之间民主的传递和民主一致性,其中全国人大相对于下一级人大是一种民主基础上的集中;另一方面,相较于地方人大,全国人大在民主的集中过程中更侧重国家层面的共性,遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性和积极性,因地制宜,这体现了集中指导下的民主。以上4款规定是完整的规范体系,融贯了民主与集中的价值,充分体现了民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。民主是集成的前提,是整个国家权力配置和运行的基础;集中指导民主,民主在集中的体制机制中才能平稳有序运行。

现行宪法在参考《共同纲领》和五四宪法的基础上,对民主集中制的规范进行了类型化与体系化,表现在:规定国家机构实行民主集中制原则;对民主集中制作了具体化的规定;对民主集中制的运行程序作了规定;规定国家行政机关内部实行首长负责制。宪法将民主集中制确立为国家机构的组织活动原则,其内涵和要求体现在宪法第三章“国家机构”的相关规定之中。

综上,宪法第1—3条界定了民主的规范语境,强调了民主意志的来源,建构了民主

^{⑥0} 参见刘瀚:《宪法与社会主义民主政治建设》,载全国人大常委会办公厅、法工委、中宣部等编:《宪法颁布十周年纪念文集》,法律出版社1993年版,第108页。

意志形成的有机制度体系。正如有学者指出的：“现行宪法对社会主义民主政治的规定，具有极大的包容性、稳定性和超前性。”^{⑥1}

（三）第二章“公民的基本权利和义务”中的人民民主原则

宪法中有关公民基本权利和义务的规定，是宪法总纲关于人民民主专政的国家制度和社会制度原则规定的延伸，形成作为民主权利的民主制度形态。民主是一种制度，也是人民的一种权利，具有基本权利的属性。把民主与权利融合为宪法规范是现行宪法的重大理论创新。宪法确立的国家制度和社会制度从法律上和事实上保证我国公民享有广泛的、真实的自由和权利。

1982年宪法修改时，在宪法结构的调整中，将公民基本权利从第三章提到第二章，置于国家机构之前，不仅仅表明公民基本权利的重要性，更重要的是理顺了国家与公民的关系，体现社会主义民主的本质。在起草宪法草案时，围绕宪法结构设计问题曾有讨论。有人主张第二章继续规定国家机构，第三章规定公民基本权利。宪法修改委员会秘书处对当时世界上111个国家现行宪法关于公民权利和义务的结构安排作了文本比较与统计，并提交了报告，主张为了加强人民民主，尊重人民权利，应把公民的基本权利和义务从第三章提到第二章。其主要理由是：权利和义务是“总纲”的补充和继续，“国家机构”是程序问题，是为“总纲”和“权利与义务”规定的实质问题服务的。世界上大多数国家的宪法也都是把公民的权利和义务放在前面的。^{⑥2}1982年2月17日，邓小平“同意把‘权利与义务’放在‘国家机构’前面的意见”^{⑥3}。这也是基于国家保障公民民主权利的义务，并不仅仅是调整宪法结构的形式问题。

宪法文本上的民主并不仅仅体现在民主概念本身，而且作为体系化的规范群，贯穿在不同规范之中，使民主精神转化为具体的权利保护体系。在宪法中，民主不仅是国家制度的表达，也体现为人民当家作主的民主权利。宪法规定了公民广泛的民主权利与自由，包括平等权、政治权利与自由、人身自由、经济社会文化权利以及批评、建议、申诉、控告等民主监督权利，同时规定了实现民主权利的保障机制。民主权利在宪法中规定的完善，从根本法和最高法意义上为保障人民当家作主提供了权利依凭。各领域综合的权利保障，为全过程人民民主的有序推进奠定了重要基础。

现行宪法实施40年来，在发展社会主义民主制度的实践中，不仅保障公民的基本权利，同时通过2004年宪法修改，将“国家尊重和保障人权”写入宪法，使人权的保障更加明确，尊重和保障人权成为国家的核心价值观。

（四）第三章“国家机构”中的人民民主原则

宪法上的民主，既保障人民的基本权利，同时发挥规范公权力的功能。我国的国家机构包括全国人民代表大会及其常务委员会、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、监察委员会、人民法

^{⑥1} 前注⑥0，刘瀚文，第107页。

^{⑥2} 参见前注⑫，胡乔木传编写组书，第662-663页。

^{⑥3} 前注⑭，中共中央文献研究室编书，第799页。

院和人民检察院。根据宪法规定,所有的国家机构运行均实行民主集中制原则。“民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则”^{⑥4},是“民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”的原则。“人民民主是社会主义的生命”^{⑥5},是社会主义宪法的生命,是我国国家机构及其制度运行发展的生命力所在。宪法规定的“国家机构”是以人民代表大会制度为核心构建的国家机构体系,是实现人民当家作主的基本制度方式。“国家机构”与“公民的基本权利和义务”以及“总纲”共同构成了保障人民主体地位、实现人民当家作主的规范体系和制度体系。人民通过民主选举产生人民代表大会,人民代表大会相对于产生自身的人民来说是一种“集中”;人民代表大会是国家权力机关,统一行使国家权力,其他国家机关由它产生、对它负责、受它监督,其相对于其他国家机关来说也是一种“集中”。在中央与地方国家机构的关系上,坚持在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性和积极性。

坚持和完善民主集中制原则,能够“促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合,形成治国理政的强大合力,切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象”^{⑥6},为实现人民当家作主提供协调高效的国家机关制度条件。国家机构要以人民当家作主和民主集中制原则为根本遵循,实现“发展社会主义民主”的国家目标,不断提升民主治理的效能。

总之,宪法文本通过规定人民民主专政的国家性质和人民代表大会制度的国家政体,体现了党的领导、人民当家作主、依法治国三者的有机统一,并通过民主权利的规定,体现了民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督在内的全过程人民民主的内容。

四、现行宪法人民民主原则的实践创新

宪法确立的人民民主伴随我国社会发展而不断发展。全过程人民民主是人民民主原则的生动实践,也是中国民主实践经验的总结,进一步丰富和发展了马克思主义民主理论。

(一) 现行宪法人民民主原则的实践

现行宪法实施40年来,其人民民主原则得到了全面落实,推动了国家与社会的发展。特别是在立法、执法、司法等各个环节中,宪法的人民民主原则发挥了指导与规范作用,成为社会主义法治中国的核心价值。

人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,是宪法民主原则的生命线。随着现行宪法的实施,人民民主原则的实践越来越丰富。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不断深化对民主政治发展规律的认识,提出全过程人民民主重大理念,推动

^{⑥4} 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),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第72页。

^{⑥5} 前注^{⑥4},习近平文,第71页。

^{⑥6} 前注^{⑥4},习近平文,第83页。

全过程人民民主取得历史性成就,成为新时代我国民主政治领域具有重大创新意义的标志性成果^{⑥7}。正如党的二十大报告指出的:“我们坚持走中国特色社会主义政治发展道路,全面发展全过程人民民主,社会主义民主政治制度化、规范化、程序化全面推进,社会主义协商民主广泛开展,人民当家作主更为扎实,基层民主活力增强,爱国统一战线巩固拓展,民族团结进步呈现新气象,党的宗教工作基本方针得到全面贯彻,人权得到更好保障。”^{⑥8}

在社会主义民主实践中,我国人民创造了丰富多彩的民主形式,通过人民代表大会制度,不断扩大公民有序政治参与,丰富民主形式,拓宽民主渠道。这一点在立法工作中表现得尤为突出。全国人大常委会通过修改《立法法》,积极推进“开门”立法,将民主立法、科学立法、依法立法确立为三项必须遵循的立法原则。自2005年以来,引入立法听证制度,广泛听取基层群众对立法的意见。如在立法工作中,越来越多的法律文本中出现了“民主”的规范表述。截至2022年6月,在全国人大及其常委会制定的290多件法律中,直接出现“民主”一词的共137处。在不同法律文本中,“民主”一词出现的语境不尽相同,其规范内涵也有差异,但都体现了宪法的人民民主原则,并通过法律规定将其具体化。把不同法律文本中的“民主”一词加以类型化,可以区分为五种类型。^{⑥9}

第一,作为价值引导的民主概念表述(42处)。例如,《国家勋章和国家荣誉称号法》第1条规定:“……激发全国各族人民建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家的积极性……”;《工会法》第10条第1款规定:“工会各级组织按照民主集中制原则建立”。这类法律文本规定从价值引导层面体现了宪法人民民主原则对法律运行的影响。

第二,作为制度或行为的民主概念表述(76处)。例如,《村民委员会组织法》第2条规定:“村民委员会……实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督……”;《工会法》第6条第3款规定:“……工会依照法律规定通过职工代表大会或者其他形式,组织职工参与本单位的民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督”。这类规定体现了宪法人民民主原则对法律规定的民主程序的影响。

第三,作为一种应受保护的权利种类的概念表述(13处)。例如,《刑法》第2条规定:“中华人民共和国刑法的任务,是……保护公民的人身权利、民主权利和其他权利……”;《刑事诉讼法》第2条规定:“中华人民共和国刑事诉讼法的任务,是……保护公民的人身权利、财产权利、民主权利和其他权利……”。这类表述体现了民主权利是与

^{⑥7} 王晨:《全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性》,载本书编写组:《党的二十大报告辅导读本》,人民出版社2022年版,第32页。

^{⑥8} 《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9页。

^{⑥9} 统计方法如下:(1)数据来源:“国家法律法规数据库”; (2)检索内容:“民主”; (3)检索范围:“标题+正文”; (4)施行日期:不选择; (5)时效性:“有效”; (6)法律效力位阶:“宪法相关法”“民法商法”“行政法”“经济法”“社会法”“刑法”“诉讼与非诉讼程序法”; (7)检索方式:“精确查询”; (8)公布日期:不选择; (9)制定机关:“全国人大及其常委会”; (10)筛除如“公民主动参与”等不符合统计目标的样本。统计工作由中国人民大学法学院博士生方逊同学完成。

人身权利、财产权利并列的、已经被有效提炼并为法律明确保护的具体权利种类。

第四,作为专有名词的民主概念表述(3处)。例如,《国旗法》第6条规定:“下列机构所在地应当在工作日升挂国旗:……各民主党派、各人民团体;……”。这类表述体现了民主党派作为爱国统一战线重要组成部分的地位。

第五,港澳基本法中的民主概念表述(3处)。如,《香港特别行政区基本法》第45条规定:“……行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定,最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。”这类规定体现了宪法的人民民主原则在特别行政区运行中的具体运用。

宪法的人民民主原则已经在各法律中以不同形式体现或落实。新时代以来,我国对民主的深入研究和生动实践,提炼出“全过程人民民主”这一人民民主原则的重大理论和实践创新成果。2021年3月,十三届全国人大四次会议对《全国人民代表大会组织法》作出修改,将坚持全过程民主写入法律,以体现“全国人大及其常委会的组织和运行切实贯彻落实全过程民主的要求,通过完整规范的制度程序,实现完整有效的参与实践”,“保证和发展人民当家作主的制度保障”。^⑩《全国人民代表大会组织法》第4条规定:“全国人民代表大会由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。全国人民代表大会及其常务委员会坚持全过程民主,始终同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议,体现人民意志,保障人民权益。”2022年3月修改的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第4条规定:“地方各级人民代表大会、县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会和地方各级人民政府坚持以人民为中心,坚持和发展全过程人民民主,始终同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议,为人民服务,对人民负责,受人民监督。”全过程人民民主写入法律,为我国社会主义法律体系中的人民民主原则注入了中国化时代化元素,为宪法人民民主原则的不断丰富和发展提供了理论与实践动力。

(二) 全过程人民民主不断丰富宪法人民民主原则

宪法的人民民主原则具有开放性,不断适应社会变迁,并在全过程人民民主理论和实践发展中不断完善其内涵与功能。党的十八大以来,习近平总书记就发展我国全过程人民民主制度、完善人民代表大会制度、加强宪法实施和监督作出了许多重要论述。他指出:“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。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,就没有中华民族伟大复兴。”^⑪这深刻论述了人民民主的本质内涵与核心价值,阐释了人民民主与社会主义的关系。他指出,“我国宪法是……充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法”;^⑫“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”^⑬。“加强宪法实施和监

^⑩ 参见王晨:《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会组织法(修正案)〉的说明》,2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上。

^⑪ 前注⑥,习近平文,第71页。

^⑫ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》,载前注⑥,习近平书,第9页。

^⑬ 前注⑦,习近平文,第11页。

督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”^{⑦④}要成为全党、全国人民的共识。2018年,现行宪法第五次修改将全国人民代表大会法律委员会更名为全国人民代表大会宪法和法律委员会,积极推进合宪性审查制度,维护国家法制统一。

党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》集中阐明了全过程人民民主的时代价值,明确了民主政治制度化、规范化、程序化的方向。发展全过程人民民主本质上是保证人民当家作主,人民民主是中国共产党始终高举的伟大旗帜。同时,全过程人民民主为人类民主多样性提供了来自中国的思考和经验,丰富了人类民主话语体系。党的二十大报告明确指出,“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性”^{⑦⑤},这是对马克思主义民主理论的最新发展,也为我们认识和发展社会主义民主提供了理论依据。

全过程人民民主这一理论与实践重大命题的提出,为开放性的宪法人民民主原则内涵和功能的完善提供了重要依据。在全过程人民民主的理论发展和实践过程中,我国宪法人民民主原则获得了富有中国特色的时代内涵。通过法体系中宪法人民民主原则与法规范的相互影响,以及法规范与全过程人民民主现实的互动,全过程人民民主不断丰富宪法人民民主原则内涵,并强化其实践功能。

(三) 不断丰富全过程人民民主的宪法实现形式

习近平总书记指出:“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。”^{⑦⑥}这是我们理解宪法的民主条款,落实宪法人民民主原则,完善社会主义民主制度的根本遵循。

选举民主是整个国家权力运行链条中的重要基础和环节。我国宪法上的民主不仅保障公民选举权,保障选民的知情权、参与权、表达权、监督权,也强调国家权力运行中的全链条人民民主。这种选举民主“既保证人民依法实行民主选举,也保证人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督,切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象”^{⑦⑦},展现中国选举民主的真实性。全国人大及其常委会于1982年、1986年、1995年、2004年、2010年、2015年和2020年先后7次修改《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》,不断完善选举制度,保障人民自由地行使民主选举权利,增强人民当家作主的积极性。

全方位的人民参与,保障人民全方位的民主权利。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程序。例如,作为全过程人民民主的重要载体,各级人大通过调研、座谈、听证、建立立法联系点等多种方式最大限度地吸纳民主参与,保障人民通过法定途径、程序与方式全方位参与国家政治生活。全过程人民民主始于立法过程,

^{⑦④} 习近平:《深化依法治国实践》,载前注^{⑥④},习近平书,第186页。

^{⑦⑤} 前注^{⑥⑧},习近平书,第37页。

^{⑦⑥} 前注^{⑥⑥},习近平文,第13页。

^{⑦⑦} 前注^{⑥④},习近平文,第82页。

但不限于立法过程,是涵盖整个民主制度运行的过程与体系。

全过程人民民主不仅体现在国家政治生活领域,还体现在人民群众关心的各个生活领域。在国家民主制度上,“全覆盖”应着眼于宪法规定的国家制度体系,包括根本制度、基本制度以及具体制度。在公民生活中,我国发展和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,扩大和丰富了人民管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的途径和方式。人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度以及立法、行政、监察、审判与检察等制度体系在运行中,始终贯彻人民民主原则,体现民主精神。

(四) 进一步夯实全过程人民民主的宪法基础

现行宪法实施40年来,在推动社会主义民主发展、不断创造新的民主形式方面积累了丰富的经验,主要包括:党的领导是发展社会主义民主的根本保证;以人民民主原则为基础,推进国家治理体系和治理能力现代化,确立和坚持中国特色社会主义制度体系;将人民民主原则体现在民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各方面,使选举民主与协商民主有机结合;不断拓展人民依法有序政治参与,丰富人民的民主生活;发挥民主制度的凝聚力,以民主治理防御各种社会风险;发挥人民民主原则的开放性价值,为完善“一国两制”下特别行政区具有特色的民主制度提供规范基础;以生动的民主实践,为人类政治文明的多样性作出中国贡献。可以说,通过宪法实施,“全过程人民民主在中华大地展示出勃勃生机和强大生命力,中国人民的民主自信更加坚定,中国的民主之路越走越宽广”^{⑦⑧}。

五、结 语

通过回顾现行宪法人民民主原则确立背景以及分析宪法文本上民主规范的内涵,可以看出中国宪法确立的人民民主原则是与时俱进的,40年来逐步形成了党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的全过程人民民主体系,对国家与社会生活发挥了价值引领与规范调控功能,不断推进民主生活的法治化。党的二十大报告指出:“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。”^{⑦⑨}在我国全面建设社会主义现代化国家的进程中,要健全保证全面实施宪法的制度体系,将全过程人民民主融入国家和社会生活各个领域,包括健全人民当家作主制度体系,扩大有序政治参与,发挥人民群众积极性、主动性、创造性,从而在宪法的轨道上将全过程人民民主的制度优势转化为民主治理的具体效能。同时,要认真总结现行宪法实施40年来我国社会主义民主发展取得的成就,提炼以全过程人民民主为中心的理论创新,进一步丰富宪法人民民主原

^{⑦⑧} 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的民主》,人民出版社2021年版,第6-7页。

^{⑦⑨} 前注^{⑥⑧},习近平书,第37页。

则内涵,为世界民主发展提供中国经验与智慧。

习近平总书记在纪念现行宪法公布施行 40 周年的重要文章中指出:“我们要以纪念现行宪法公布施行 40 周年为契机,贯彻党的二十大精神,强化宪法意识,弘扬宪法精神,推动宪法实施,更好发挥宪法在治国理政中的重要作用,为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴提供坚实保障。”^⑧ 在实现中华民族伟大复兴历史进程中,在世界百年未有之大变局下,民主发展仍面临新的挑战。我们需要以现行宪法 40 年的实践为基础,完善中国特色社会主义法治体系,在宪法轨道上有序推进全过程人民民主的制度创新,挖掘宪法人民民主原则的时代元素,积极、稳妥地推动社会主义民主的制度化、规范化与程序化,不断夯实中国特色社会主义民主政治的宪法基础。

Abstract: Democracy is the common value of all mankind and the concept that the Communist Party of China and the Chinese people have relentlessly pursued. Forty years after its promulgation, the current *Constitution of China*, with its rich democratic connotations, provides a solid normative foundation for the development of socialist democracy and the implementation of the constitutional spirit that ‘all powers of the state belong to the people’. Through the implementation of the *Constitution*, not only the representative democracy based on the system of people’s congress has been improved, but also the form of direct democracy has been established, whereby the people manage state affairs, economic and cultural undertakings, and social affairs through various channels and forms in accordance with the provisions of the law, forming the people’s democracy in the whole process, including democratic election, democratic consultation, democratic decision-making, democratic management and democratic supervision. Since the new era, the *Constitution* actively responds to the people’s new demands and expectations for democratic development, adheres to the organic unity of Party leadership, the running of the country by the people, and law-based governance, practices people’s democracy in the whole process, continuously expands people’s democracy, improves the democratic system, broadens the democratic channels, and enriches the democratic forms, so that China’s democratic development can better reflect the will of the people and get closer to the people’s life. Promoting people’s democracy in the whole process on the basis of the *Constitution* is a unique contribution of the *Constitution of China* to the diversity of democratic development in the world.

(责任编辑:强梅梅)

⑧ 前注①,习近平文。