

坚持党对人大工作全面领导的价值论探析^{〔*〕}

上官酒瑞¹, 程竹汝^{1,2}

(1. 上海行政学院 政治学教研部, 上海 200233;

2. 上海交通大学 马克思主义学院, 上海 200240)

〔摘要〕坚持党的全面领导是新时代人大工作的最高政治原则。此原则在制度上是结构性的,在内容上则是价值性的,是结构性与价值性的内在统一。坚持党对人大工作的全面领导不是“为领导而领导”,而是为了支持和保证人民当家作主。坚持党对人大工作的全面领导具有丰富的价值内涵:党建设新社会新国家的初心使命;党创立并施行人大制度的根本追求;党实现领导与执政耦合的核心要义。这三方面从历史与逻辑结合上,形成了一个价值关联体,深刻揭示了党领导人大工作的历史规律性与价值合理性,是理解中国民主之治、发展全过程人民民主的价值密码。

〔关键词〕党的领导;人大制度;人大工作;价值取向

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.09.019

中国共产党的领导是中国特色社会主义的最本质特征,也是中国特色社会主义制度体系的最本质特征,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。根本领导制度与根本政治制度的结合与互动是中国民主之治的突出特色,决定着全过程人民民主的发展水平。习近平强调,推进人民代表大会制度理论和实践创新,必须“坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用”;各级人大及其常委会要“成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关”。^{〔1〕}这些论断是对中国民主政治建设的规律性认识。

作为人大工作的最高政治原则,坚持党的全

面领导是政治性、结构性约束,但非目的性、价值性取向。价值取向何在?价值是一种“为我而存在的”关系,^{〔2〕}是主体对事物意义的根本性追问。党对人大工作的全面领导不是为领导而领导,其价值在于支持和保证人民当家作主。邓小平曾指出:“党的工作的核心,是支持和领导人民当家作主。”^{〔3〕}秉承这一思想,江泽民强调:“共产党执政,就是领导和支持人民掌握和行使管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保护人权。”^{〔4〕}胡锦涛提出:“中国共产党执政,就是领导、支持、保证人民当家作主,维护

作者简介:上官酒瑞,法学博士,上海行政学院政治学教研部教授,研究方向:政治学理论、中国政府与政治;程竹汝,上海行政学院政治学教研部教授,上海交通大学马克思主义学院教授,研究方向:政治学理论、中国政府与政治。

〔*〕本文系国家自然科学基金重点项目“新时代加强党对人大工作领导的制度化建设研究”(19AZZ004)的阶段性成果。

和实现最广大人民的根本利益。”^[5]进入新时代,习近平多次强调:“中国共产党的领导,就是支持和保证人民实现当家作主。”^[6]党的二十大报告对发展全过程人民民主作了全面部署,一个重要方面是党支持和保证人民通过人大这个制度载体行使国家权力。显然,在改革开放以来的政治建设中,党领导人大工作的价值取向是一以贯之的。

本文从价值论视角分析党对人大工作全面领导,主要是从党与人大关系的历史演进、制度安排等阐明支持和保证人民当家作主这个价值取向的丰富内涵。主要为:党建设新社会新国家的初心使命;党创立并施行人大制度的根本追求;党实现领导与执政耦合的核心要义。这三方面是一个价值关联体,深刻揭示了党领导人大工作的历史规律性与价值合理性,也是理解全过程人民民主的关键。

一、党建设新社会新国家的初心使命

近代以来,中国国家建设的中心议题是从传统国家走向现代国家,是走向共和、建构民主,也即推动从“家天下”转变为“民天下”,从“皇权国家”转变为“民权国家”,从“君主国家”转变为“民主国家”。在该历史情境中,中国共产党诞生并确立了为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命。“我们党自成立之日起就致力于建设人民当家作主的新社会”,^[7]“建设一个中华民族的新社会和新国家”。^[8]该新社会新国家的政治建设取向当然是发展民主。

在革命实践中,共产党逐步认识到:虽然革命走的是“俄国人的路”,但要建立的新社会新国家不能是简单的无产阶级专政,而是各革命阶级联合专政;虽然革命是对孙中山开创的民主共和事业的传承发展,但与之有本质差异,其目标不是建立资产阶级共和国,而是建立以社会主义为方向的民主共和国。在1940年发表的《新民主主义论》中,毛泽东明确指出:中国要建立的是新民主主义共和国,既不同于欧美式的资产阶级共和国,也有别于苏联式的无产阶级专政的社会

主义共和国,应当是中国式的。此后,党更是创造性提出了人民民主专政,“总结我们的经验,集中到一点,就是工人阶级(经过共产党)领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。”“这就是我们的公式,这就是我们的主要经验,这就是我们的主要纲领。”^[9]这样的经验、纲领,集中概括了当时党对民主建政的认识,也可认为是对“中国式民主”的最早探索。

1949年中华人民共和国成立,标志着中国政治实现了向人民民主的飞跃。1954年第一部宪法规定人民民主与社会主义为党建设新社会新国家的基本原则,这也是各国家机关、公共部门名称前大都冠以“人民”二字的理由。1982年宪法也是如此,人民民主原则得以始终坚持。邓小平强调:“中国人民今天所需要的民主,只能是社会主义民主或称人民民主,而不是资产阶级的个人主义的民主。”^[10]2018年十三届全国人大一次会议修正后的宪法第一条明确规定:“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。”正因此,习近平说:“人民民主是中国共产党始终高举的旗帜。”^[11]“中国共产党领导人民实行人民民主,就是保证和支持人民当家作主。”^[12]他重申“生命论”:“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。”^[13]党的二十大报告也强调人民民主专政的国家政权性质,明确人民民主“是全面建设社会主义现代化国家的应有之义”。^[14]由此可见,人民民主与党的初心使命如同一个硬币的两面。

理论上,民主本质就是人民当家作主。这里,人民既是个体范畴,也是集合概念。相应地,民主也有两种形式:一是以个人为本位的民主,即作为独立个体的人作主,二是以人民为本位的民主,即作为整体的人民作主。^[15]民主理论中自由民主与共和民主之不同正源于此。当然,二者并非截然对立,随着民主发展议程转变,可相互借鉴、相融进步,事实也是如此。比较而言,英美

等为代表的内生型现代化国家,是以现代化发展孕育的社会自主、个人独立为起点的,建构的是个体本位的自由民主。共产党关于人民民主的理论构想与实践,基础是帝制解体后一盘散沙的、“一个个马铃薯汇集而成”的社会,要支撑以个体为本位的民主难以想象,只能建立并发展以人民为本位、由全体人民共有共享国家权力的民主制度。习近平强调:“在中国共产党领导的社会主义国家,一切权力属于人民,决不能依据地位、财富、关系分配政治权力!”^[16]这是以人民为本位的人民民主与共产党初心使命的另一种表达。

在政治学上,国体与政体是一组重要范畴,二者关系是:国体决定政体,政体也即国家政权组织形式体现国体。在现代政治条件下,受制于国家规模等因素,民主制度大都为代议制政体。对此,密尔有经典定义:“代议制政体就是,全体人民或一大部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权,这种权力在每一种政体都必定存在于某个地方。他们必须完全握有这个最后的权力。”^[17]在我国,国体为人民民主专政,决定着国家的根本性质,与此相适应的政体是人民代表大会制度。从制度设计、运行逻辑等角度看,我国人大制度也遵循了委托授权与代理原理,并内含有控制与问责机制,也属于现代国家代议民主政体的一种形式,这并不否认人大制度与西方议会制度的本质差异。

改革开放是以民主为先导启动的,并体现了用民主推动人民民主发展的思路。邓小平在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》中强调:“当前这个时期,特别需要强调民主”,“要切实保障工人农民个人的民主权利,包括民主选举、民主管理和民主监督”。^[18]他特别提出:“为了保障人民民主,必须加强法制。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。”^[19]在党的领导下,以民主发展人民民主、以法制保障人民民主,人大制度、人大工作得以

迅速恢复发展,并推动人民民主发展呈现出新态势:一是尊重个人的民主权利,平衡了人民整体权利与个体权利,丰富了人民民主内涵;二是推动“民主与专政”结构转向“民主与法治”结构,以更好发展人民民主,特别是随着社会主义法治国家建设深入推进,该结构日益稳固。也正因为,习近平总结人大制度发展成就概括的“三个有效”之一即:“人民代表大会制度,坚持中国共产党领导,坚持马克思主义国家学说的基本原则,适应人民民主专政的国体,有效保证国家沿着社会主义道路前进。”^[20]这表明历经数十年的完善、发展,人大制度已日臻成熟定型,成为保障人民当家作主的制度安排。“在新的奋斗征程上,必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。”^[21]

“人民当家作主,是中国民主的初心。”^[22]无论是人民民主专政作为国体,还是人大制度作为政体,在这个价值基点上是一致的。借用戈夫曼的“拟剧理论”,如果说党领导人大工作是“表”、是“前台”,那么人民民主专政就是“里”、是“后台”,前者决定于后者,它们又都源于共产党建设新社会新国家的初心使命,都是为了实现人民当家作主。这也是共产党立党为公、执政为民的价值呈现。党的十九届四中全会报告提出,坚持和完善党的领导制度包括“建立不忘初心、牢记使命的制度”,“健全为人民执政、靠人民执政各项制度”等。“坚持立党为公、执政为民,保持党同人民群众的血肉联系,把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿党治国理政全部工作之中,巩固党执政的阶级基础,厚植党执政的群众基础,通过完善制度保证人民在国家治理中的主体地位,着力防范脱离群众的危险。”^[23]这是从治理、民生、群众工作等角度思考党的初心使命、人民当家作主的,也是对党始终坚守人民民主初心使命的一种价值性诠释;而人大制度就是“制度保证”中的根本政治制度,人大工作就是“治国理政全部工作之中”的重要工作。

说到底,党对人大工作的全面领导,就是依托人大制度这个人民当家作主的根本政治制度,将党的初心使命外化、转化与显性化、制度化了。进入新时代,党提出全过程人民民主重大理念。党的二十大报告指出:“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。”^[24]强调全过程人民民主的本质属性定位,与明确“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”,^[25]与党的初心使命、支持和保证人民当家作主的价值取向相辅相成。

二、党创立并施行人大制度的根本追求

政治学研究的共识是,近代以来独特的历史境遇和国情,决定了中国必然走向政党建设国家也即党建国家之路。孙中山较早认识到这一点并认为:“现尚有一事可为我们模范,即俄国完全以党治国”,“我们现在并无国可治,只可说以党建国。待国建好,再去治他”,“其实现在我们何尝有国?应该先由党造出一个国来,以后再爱之”,“党有力量,可以建国”。^[26]这种以党建国、以党治国的构想很有远见,符合中国现代国家建设的内在要求与历史逻辑。也有人研究认为,中国走向现代国家,“不同于原发内生型现代化国家直接以民族作为国家建构的基础,它是由组织严密的政党作为国家建构的基础”。^[27]如果说西方国家的政党是运行民主制度的产物,那么中国历史内生的政党是为了组织社会、动员民众,为了挽救危局、建构现代国家。

历史情形是,中国近代社会孕生的两大政党——国民党与共产党,严格而言其使命都是建构现代国家。而国民党最终失败,倒不在于党建国家模式的失败,而在于它腐败无度、纪律废弛、离心离力、能力不足,在于它没有整合为一个统一而强大的政党。该使命落到了中国共产党身上。共产党在革命实践中不懈奋斗、艰辛探索,在历史选择、人民选择中逐步成为领导者,处于领导核心地位。那么,“中国共产党领导中国人

民取得革命胜利后,国家政权应该怎样组织?国家应该怎样治理?这是一个关系国家前途、人民命运的根本性问题。经过实践探索和理论思考,中国共产党人找到了答案。”^[28]这个“答案”,就是党总结根据地局部执政经验,创造性提出的人民代表大会制度的构想。毛泽东指出:“没有适当形式的政权机关,就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”^[29]党领导人民于1949年召开中国人民政治协商会议建立了新的国家政权,并明确中国实行人民代表大会制度,为人大制度从构想走向实践奠定了前提、创造了条件。

当时以政协建国是时空条件约束下的选择,但政协不是选举的,政治正当性不足,还必须以人大立国,才符合党关于国家政权建设的构想。于是,在地方各级人大会议召开的基础上,1954年召开的第一届全国人大会议通过的宪法宣示了国家一切权力属于人民的现代国家的民主理念,规定人民通过各级人大机关行使权力。人大制度由此具有了保障人民当家作主的根本政治制度地位,虽然此后发展中也曾被削弱、矮化,甚至在党的领导遭遇破坏的情况下,人大制度也一度被迫停滞。

从历史与逻辑统一看,党在国(政权)先、以党建国,再以人大制度立国,党与人大关系内在于党建国家、党治国家模式,也要服从、服务于这个大逻辑,如果集中为一点,那就是要坚持党对人大工作的领导。在党领导和推动下,改革开放以来,人大制度恢复巩固,并适应社会主义民主法制(法治)建设得到坚持发展。在政治建设探索中,二者日趋呈正相关关系:党的领导坚持得越好,人大制度就运行得越好,人大工作效能就越高,人民当家作主的价值就越能得到实现。特别是,政党政治、民主政治、法治政治逐步耦合起来、联动开来,形成了中国特色社会主义政治发展道路,即“坚持党的领导、人民当家作主、依法

治国”三者有机统一,成为党领导人大、支持和保证人民当家作主的根本遵循。

按照马克斯·韦伯对人类社会行为理性取向的区分,“价值合乎理性的”即价值理性,以“价值及其追求作为关注焦点”;“目的合乎理性的”即工具理性,以“实现目的的工具及其效用作为考量的重点”。更重要的是,韦伯指出这两种理性的“取向处于形形色色的不同的关系中”,^[30]在相互作用中可能出现异化情形。据此,可探讨党的领导与人民当家作主的价值关系:“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心”,^[31]是“关注焦点”,是为价值理性,这早已得到确立,并成为全社会的价值公约数。党的领导是“考量的重点”,是为工具理性,其重要性在于,人民当家作主的价值理性如果离开工具理性运用就无法实现,因此党的领导任何时候都不能削弱。“不能把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来,更不能用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导。那样做在思想上是错误的,在政治上是十分危险的。”^[32]但必须明白,工具理性无论如何重要终归是工具理性,如果将它与价值理性“混同”,或置于价值理性之上,那就会出现工具理性异化。早在民主革命时期,邓小平曾说:“工人阶级的政党不是把人民群众当作自己的工具,而是自觉地认定自己是人民群众在特定的历史时期为完成特定的历史任务的一种工具。”^[33]强调坚持党的领导的工具理性固然非常必要,但更要强调人民当家作主作为坚持党的领导的价值理性取向,要警惕工具理性的异化风险。

习近平指出:“马克思主义权力观,概括起来是两句话:权为民所赋,权为民所用。前一句话指明了权力的根本来源和基础,后一句话指明了权力的根本性质和归宿。”^[34]“赋权”与“用权”是现代民主政治的核心内容,也是人民当家作主价值理性的实践运用。“保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话,必须落实到国家政治生活和社会生活之中,保证人民依法有效

行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。”^[35]如果说坚持党的领导、支持和保证人民当家作主的制度形式和载体是多样的,那么最根本的当属人大制度这个根本政治制度。“人民代表大会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安排。”^[36]这是适应新时代新使命,党对人大制度性质定位的丰富拓展。

同时,“人民代表大会制度是党领导国家政权机关的重要制度载体,也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的重要实现形式。”^[37]道理在于,我国国家政权是在党领导下、基于人大制度组织起来,实现人民当家作主的。具体而言,国家权力是人民的,人民通过直接或间接选举产生人大代表,人民监督人大代表;人大代表组成的各级人大作为国家权力机关,代表人民直接行使立法、监督等权力,而将行政、监察、司法等权力委托于由它产生的政府、监察委、法院、检察院等国家机关行使;这些国家机关由人大产生,受人大监督,对人大负责。这是一个“双重委托”“双重监督”的民主过程与结构,它表明只要党领导好人大工作、支持和保证人大制度有效运行,就能够有效领导国家政权机关,推动发展社会主义民主,实现人民当家作主。党的二十大报告指出:“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,保证各级人大都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督。支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度,维护国家法治统一、尊严、权威。”^[38]这两个“支持和保证”是党对人大工作全面领导一以贯之的精神内核、根本价值追求。

三、党实现领导与执政耦合的核心要义

在中国政治体系中,共产党一身兼二任,既是执政党,要掌握和运作国家政权,也是领导党,要全面领导国家和社会,当然也不否认其革命党

的角色与身份特质,尤其是始终秉持的自我革命决心和行动。领导与执政是两种不同权力形式,性质、来源、范围等都不同。尤其是,前者与党是否掌握和运用国家公共权力没有必然联系,通常不具有强制性,而后者则是党对国家公共权力的执掌和运用,具有强制性。^[39]在理论话语中,领导与执政常常“混用”。在实际行动中,二者往往要统一起来、衔接起来。有研究指出:“党的政治角色的双重性决定了党的领导不论以何种方式来实现,都必须面对如何处理党的领导与党的执政之间的关系问题。由于主体是单一的,所以在这个问题上只能有一种选择——党的领导通过党的执政来体现,党的执政通过党的领导来实现。”^[40]这是中国政党政治的独特表现。

从执政看,“在现代民主政治条件下,政党执政是在两个层面上展开的:一是在社会层面,主要任务是赢得社会的支持与拥护;二是在国家层面,主要的任务就是运用国家机器实现有效的社会治理,推动社会进步和发展。对于执政党来说,在前一个层面要解决执政的合法性问题,在后一个层面要解决执政的有效性问题。”^[41]作为执政党,中国共产党要组织、掌握和运作国家政权,有效施行社会治理,最根本的是对人大权力的掌握、对人大机关的运作。这是由人大权力性质、人大制度地位决定的。现代国家的机体是制度,我国国家政权体系之所以能够合法立起来、有效动起来,就是因为获得了包括人大制度、行政制度、监察制度等在内的一套制度体系的支撑。其中,“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,也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。”^[42]人大制度是共产党组织国家政权、施行国家治理的关键性制度,处于根本性地位,为国家治理体系提供支撑。

从领导看,党对人大工作的全面领导是总揽全局、协调各方,这种功能性要求取决于党对人大工作领导的结构与过程安排。结构上,主要为党的科层化,及与同级人大组织体系的同构性,

党在人大建立党委、党组等组织,并根据党管干部原则,在人大会议期间、闭会期间贯彻党的意志。过程上,主要为党通过报告请示、会议主导、程序控制、信息筛选、“模拟投票”等正式与非正式规则,对人大的代表工作、人事任免、重大事项决定、立法过程、监督过程等职权履行进行各环节、全方位的领导,虽然对不同职权领导各有侧重,介入具有不平衡性的特点。

重要的是,在人大制度这个平台上,党的领导与执政实现了耦合互动、双向赋能。党的领导为执政持续赋能,源源不断地提供组织、理论、人才等方面的资源,推进党的民主执政、科学执政、依法执政;反过来,党的执政也不断为领导赋能,通过执政正当性、有效性的获得为党扎根社会、赢得人民创造条件,推动党不断夯实领导基础、巩固领导地位。习近平关于坚持和完善人大制度、加强和改进人大工作概括的“六个坚持”中,第一个是“坚持中国共产党领导”,第六个是“坚持推进国家治理体系和治理能力现代化”,第二个是“坚持用制度体系保障人民当家作主”。三方面相结合,正是党依托人大制度平台实现领导与执政耦合互动的核心要义,即支持和保证人民实现当家作主。

深刻检视该核心要义,有必要透过现象看本质。政党是现代政治条件下国家与社会二元互动的产物,但“政党”(Party)作为一种组织,其内含“部分”之意,这“部分”可能是社会整体的部分,成为社会团结和整合的力量;也可能是与社会整体相对立的部分,成为社会撕裂和解组的力量。“如果无视部分与政党之间的联系是错误的,另一方面,如果认为政党是和整体无关的部分也是非常错误的。如果政党是一个不能为整体而执政(也就是考虑到普遍的利益)的部分,那么它就和宗派无异。尽管政党仅仅代表一部分,这个部分对整体则必须采取非偏私的立场。”^[43]这也是美国学者李普塞特将政党称为“冲突的力量和整合的工具”的道理。西方国家的政党在与国家政权关系上有执政党、反对党、

在野党等之别,但不存在领导党之说。它们无不以代表多元社会中的“部分”(part)为行动取向,为满足其代表的特定阶级、阶层利益而在谋求政权中进行博弈较量,甚至发生严重的党派纷争,成为社会整体的对立部分和“冲突的力量”。比如,在美国,近年来由于两党操控选举、党派分权等,造成了比较严重的社会与政治极化现象,让美国民主正处于严重衰退之中,甚至面临着制度崩溃的重大风险。^[44]比较而言,中国共产党是中国社会唯一的、长期的领导党、执政党,代表“最广大人民”甚或是整体人民、全体人民利益。“中国共产党始终代表最广大人民根本利益,与人民休戚与共、生死相依,没有任何自己特殊的利益,从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。”^[45]处于执政地位,党虽然也主张通过选举进入国家政权体系,基于宪法法律推进社会治理,但是作为领导党角色主要以其理论、路线、方针、政策等的合规律性与合价值性为基础。此处,规律性是指民主政治建设规律、政党执政规律、大国兴衰规律等现代政治文明逻辑;价值性是指共产党一以贯之坚持人民主体、人民当家作主的现代政治民主原则。对此,《中国共产党章程》总纲有明确表述:“中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心,代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。”^[46]从党史看,“三个先锋队”“三个代表”先后提出,与时俱进地扩大了党的领导和执政基础,具有重大现实政治意义;至关重要,它们构成了中国社会的整体利益,是领导党本身作为一种代表机制的鲜明标识。

对这种代表机制,有学者概括为“规律—使命式”代表。^[47]有人基于实证研究认为,与西方国家偏重形式与程序的代议型民主不同,中国已在理论和实践上形成了偏重内容与实质的代表型民主,它体现了中国人民的民主期待,享有较高正当性。由四方面构成:^[48]一是代表谁,当然

是人民,是全体人民,有别于代议制下的个人;二是谁代表,包括正式选举或以其他方式掌握权力的官员,准确而言是所有行使公共权力的“干部”,有别于代议制下的代议士;三是代表什么,主要是人民的客观需求,并非一成不变,有别于代议制下人们表达的抽象愿望偏好;四是怎么代表,最有特色的是党的群众路线这个根本工作路线,有别于代议制下的选举。这种认识有道理,其实在制度名称表述上就很明确,我国人民代表大会制度用的是“代表”,西方国家议会制度用的是“议”,与其代议士、代议制、代议理论关联。也有人研究认为,中国的代表制包括双重结构:^[49]一是基于选举机制的“国家—人民”结构;二是基于共产党“三个代表”机制的“政党—群众”结构。在后者中,国家公共生活的主体不是自由民主下的“公民”“选民”,而是党领导建构的人民民主中的“人民”“群众”。两种代表机制中,后者具有主导性、统摄性。因为,办好中国的事情关键在党,“这是全国各族人民在长期的奋斗实践中深刻认识到的真理。我们人民的团结,社会的安定,民主的发展,国家的统一,都要靠党的领导。”^[50]这也是习近平强调社会主义民主发展要切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象,切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象,切实防止出现党争纷沓、相互倾轧的现象等“六个切实防止”的道理。^[51]正如民主理论家科恩所言:“民主社会的成长与持续依靠某些不易捉摸的东西——团结精神……。团结精神愈弥漫、愈紧密,民主也就愈能持久,愈能经受最严重的内部冲突。”^[52]坚持党的领导,其意义在于作为代表机制是民主发展的整合力量、团结力量。

在民主发展史上,卢梭基于社会契约论证明了现代国家的人民主权原则,并区分了“公意”(the general will)与“众意”(the will of all)两个概念。前者着眼公共利益,是全体社会成员共同意志的产物,后者聚焦私人利益,是每个人特殊意志的结果。他强调国家是在“永远是公正的,

而且永远以公共利益为依归”^[53]的公意指导下建立并运行的,对人民是绝对公正的力量,人民必须不加怀疑地服从;强调人民主权不能转让、委托、代理,“必须从全体出发,才能对全体都适用”。^[54]这些理论主张彰显了卢梭对民主的理想化、彻底性追求,但对国家主权的至上性要求,却排斥了代议民主制度,使该理论可能沦为国家主义甚至专制主义,因为在现代国家,离开代议制度的民主理想是无法实际操作的。这就是民主研究议题中的“卢梭难题”。

据此分析中国共产党对人大工作的全面领导会发现,党的执政最主要依托人大这个制度平台,表现为人大制度中基于“国家—人民”结构的民主选举机制,保障了“众意”表达。当然,选举机制以全体人民意志和利益为约束边界,由党的领导来整合、把握和实现,也有别于西方竞争性选举。同时,共产党本身作为代表机制,以党对人大工作的全面领导深度嵌入了人大制度、人大工作,并在“国家—人民”和“政党—群众”双重结构中保障了“公意”实现,即习近平所说的,在日益多元化的社会寻找最大公约数、画出最大同心圆。这是简单选举民主、“一次性民主”无法达成的,对我国人民民主发展有着基础性意义。党的领导的代表机制,又与共产党领导的多党合作与政治协商制度、基层民主制度、群众工作制度等结合在一起。

归结而言,在人大制度平台上,以及人大工作中,党的领导与执政两种行为的互动耦合、双向赋能,实现“公意”与“众意”结合,有助于社会多元化条件下的民意表达和民意整合、民主参与社会团结,其核心要义、价值取向是支持和保证人民当家作主。这可能是对“卢梭难题”的一种解答,当然仍需历史与实践检验。

四、结语:理解中国民主之治、发展全过程人民民主的价值密码

霍布豪斯指出:“各种社会制度和政治制度本身并不是目的。它们是社会生活的器官,是好

是坏,要根据它们所蕴涵的精神来判定。”^[55]此处的“目的”“精神”,就是价值取向。本文研究党对人大工作全面领导三方面的价值取向,是一个密切联系的价值关联体(如图1所示)。

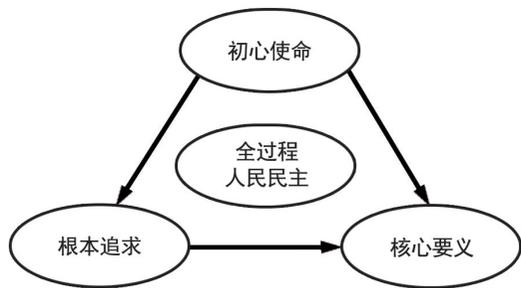


图1

历史之起点即价值分析的始点。恩格斯说:“历史从哪里开始,思想进程也应当从哪里开始,而思想进程的进一步发展不过是历史过程在抽象的、理论上前后一贯的形式上的反映。”^[56]在价值论上,理解党对人大工作全面领导的历史起点是党的诞生及其初心使命。作为马克思主义政党、使命型政党,共产党要建立的新社会新国家在政治上是人民当家作主的,其国体是人民民主专政。而人民民主专政国体内含的价值主张只有通过政体才能实现,尤其是党在全国范围内执政后,党建立并施行人大制度,由此组织国家政权、施行国家治理,以保障人民当家作主为根本追求。党既是领导党也是执政党,在人大制度这个平台上,二者互动耦合,并依托两种代表结构,更好实现了人民当家作主的核心要义,体现了立党为公、执政为民的价值取向,及为人民谋幸福、为民族谋复兴的初心使命。如此价值关联在历史与逻辑结合上形成了闭环,在党与人大领导关系的历史、制度横断面上,反映了中国现代国家建设经历的政党—国家—社会的“历史过程”,是历史定制形成的党建国家模式的价值呈现,也是理解中国民主之治的价值密码。

归结而言,党对人大工作全面领导的内容和本质是价值性的,是为了将党的整体意志导入人大,使人大工作在党的意志主导和融合人大代表意见中上升为国家意志,为了更好地支持和保证

人民当家作主,发展人民民主。习近平首次提出:“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。”^[57]前一句话所说政治发展道路主要指“三者有机统一”,其中“最根本的是坚持党的领导”;^[58]后一句话则揭示了人民民主“全过程”的形态特色,而人大制度“是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”。^[59]二者在实践中基于人民当家作主的价值取向结合起来、互动开来,构成中国民主政治发展规律。

注释:

[1][37]习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》2022年第5期。

[2]《马克思恩格斯全集》第3卷,北京:人民出版社,1960年,第34页。

[3]中共中央文献研究室编:《邓小平思想年编(一九七五—一九九七)》,北京:中央文献出版社,2011年,第337页。

[4]《江泽民文选》第二卷,北京:人民出版社,2006年,第257—258页。

[5]中共中央文献研究室编:《十六大以来重要文献选编(中)》,北京:中央文献出版社,2006年,第224页。

[6][7][11][12][13][20][21][25][28][31][35][36][42][51][57][58][59]习近平:《论坚持人民当家作主》,北京:中央文献出版社,2021年,第74、274、80、96、74、332、73、337、72、74、96、74、76、85—86、303、51、337页。

[8][29]《毛泽东选集》第二卷,北京:人民出版社,1991年,第663、677页。

[9]《毛泽东选集》第四卷,北京:人民出版社,1991年,第1480页。

[10][18][19][50]《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社,1994年,第175、144、146、146、342页。

[14][24][38]《党的二十大报告辅导读本》,北京:人民出版社,2022年,第33、33、34页。

[15]林尚立:《论以人民为本位的民主及其在中国的实践》,《政治学研究》2016年第3期。

[16][32]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、26页。

[17][英]J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆,1982年,第68页。

[22]中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民主》,北京:人民出版社,2021年,第49页。

[23]《〈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〉辅导读本》,北京:人民出版社,2019年,第8页。

[26]《孙中山全集》第九卷,北京:中华书局,1986年,第103、104页。

[27]任剑涛:《政党、民族与国家——中国现代政党—国家形态的历史—理论分析》,《学海》2010年第4期。

[30][德]马克思·韦伯:《经济与社会》上卷,林荣远译,北京:商务印书馆,1997年,第57页。

[33]《邓小平文选》第一卷,北京:人民出版社,1994年,第218页。

[34]习近平:《领导干部要树立正确的世界观权力观事业观》,《学习时报》2010年9月6日。

[39]张明军:《领导与执政:依法治国需要厘清的两个概念》,《政治学研究》2015年第5期。

[40]虞崇胜:《领导党和执政党双重角色的准确定位》,《江苏社会科学》2003年第6期。

[41]林尚立:《执政的逻辑:政党、国家与社会》,《复旦政治学评论》第三辑,2005年,第4—5页。

[43][意]G. 萨托利:《政党与政党体制》,王明进译,北京:商务印书馆,2006年,第54页。

[44]倪春纳:《西方国家的民主何以衰退:基于对美国政治极化的分析》,《江苏社会科学》2022年第5期。

[45]《习近平谈治国理政》第四卷,北京:外文出版社,2022年,第9页。

[46]《中国共产党章程》,北京:人民出版社,2022年,第1页。

[47]景跃进:《代表理论与中国政治——一个比较视野下的考察》,《社会科学研究》2007年第3期。

[48]王绍光:《代表型民主与代议型民主》,《开放时代》2014年第2期。

[49]陈明明、陈远星:《代议制政府与代表制政府:一个理论和历史的比较》,《学术月刊》2021年第7期。

[52][美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,北京:商务印书馆,1988年,第50页。

[53][54][法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆,1980年,第35、39页。

[55][英]伦纳德·霍布豪斯:《社会正义要素》,孔兆政译,长春:吉林人民出版社,2006年,第1页。

[56]《马克思恩格斯选集》第2卷,北京:人民出版社,1995年,第43页。

〔责任编辑:马立钊〕