

四、中共推動「全過程人民民主」觀察

淡江大學中國大陸研究所助理教授曾偉峯主稿

- 中共宣傳「全過程人民民主」強調民主的結果而非過程，納入中共決策制度，將是「二十大」報告的重要元素。
- 中共對民主論述從守勢轉向攻勢，對內強化「制度自信」；對外劍指美「民主峰會」，爭取國際話語權。

(一) 前言

2021年12月4日，中共國務院發布「中國的民主」白皮書，全文兩萬多字，闡述官方的民主觀。「中國的民主」白皮書中開宗明義將「全過程人民民主」一詞置於中國共產黨十件中國民主成就，其重要性不言而喻。「全過程人民民主」係由中共國家主席習近平於2019年11月2日考察上海長寧區虹橋街道古北市民中心時提出，習參與當時正在辦理的一場法律草案意見建議徵詢會，其談話中提到「人民民主是一種全過程的民主，所有的重大立法決策都是依照程序、經過民主醞釀，通過科學決策、民主決策產生的」，同時也指出「民主是要用來解決人民要解決的問題的」，「全過程的民主」一詞首次出現。之後，習近平在多個重要場合，包含七一百年黨慶演說，10月人大工作會議上，多次提到要不斷發展「全過程人民民主」，尤有甚者，2021年「十九屆六中全會」通過且受各界矚目的「中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議」(亦被稱為「第三次歷史決議」)，「全過程人民民主」一詞出現三次，相當顯眼。由此可知，建立「全過程人民民主」制度將是習一大重要政治目標，隨著明年中共將召開第二十次全國黨代表大會(簡稱「二十大」)，「全過程人民民主」作為習的重要政治論述，必然也會是其報告的重要元素之一。

(二)「全過程人民民主」意涵

「全過程人民民主」的提出，目的是建立一套論述，闡述中共自身制度的優勢，來抗衡西方對中國制度的批判，藉此爭奪民主的解釋

權。初步歸納有幾個重點。第一，「全過程人民民主」是中國共產黨專政領導下的民主制度，例如中共發布的「中國的民主」白皮書就指出，「全過程人民民主」是「中國共產黨團結帶領人民追求民主、發展民主、實現民主的偉大創造」；第二，「全過程人民民主」是更強調成果而非過程的民主，例如習近平談話中，以及人民日報評論員文章內，都針對「全過程人民民主」詮釋，稱其為「實現過程民主和成果民主、程式民主和實質民主、直接民主和間接民主」，而且是「是全鏈條、全方位、全覆蓋的民主，是最廣泛、最真實、最管用的社會主義民主」，換言之，中共認為制度管不管用才是評斷民主的依據，中共也藉此批判西方民主僅強調競爭選舉過程，批評西式民主「人民只有在投票時被喚醒、投票後就進入休眠期」。第三，中共將其國內涉及民主的具體實踐都包含在「全過程人民民主」，例如人民代表大會、政治協商會議、基層選舉、職工大會、信訪制度、網上諮詢等等各項制度措施，「中國的民主」白皮書都將之歸納為「全過程人民民主」的實踐，儼然把中共的決策制度都納入。

（三）宣傳「全過程人民民主」凸顯中共轉守為攻

值得注意的是，過去中共也曾強調其社會主義民主，但過去的重點放在中西方的制度差異上，屬於守勢宣傳，但今日「全過程人民民主」不僅強調中西差異，還更多著墨在宣傳自身的制度優勢，屬於攻勢宣傳。中共發布民主白皮書並非首次，2005年中共國務院發布「中國的民主政治建設」白皮書，全文三萬多字，內容主要闡述中國民主制度建設須符合中國國情，並且在結論提到中國民主制度尚未健全，「民主政治建設還有很長的路要走」。2021年發布的「中國的民主」白皮書，標題中不再談「政治建設」，說明中共的「全過程人民民主」已經是進行式，中共宣傳其制度選擇，並宣傳這樣的制度已經「讓人民過上好日子」。由此觀之，可以看到目前中共面對外界對其民主與人權實踐的批判，已從防禦姿態走向積極對外宣傳。

（四）中共推動「全過程人民民主」的內外目標

中共積極推動與宣傳「全過程人民民主」，亦為試圖在中美競爭

中取得國際話語權，特別是因應美國總統拜登倡議的首屆「民主峰會」(Summit for Democracy)。2021年12月9日舉辦的「民主峰會」，美國邀請包含臺灣在內的110個國家倡言民主。拜登試圖從民主領袖的角度，以「民主對抗威權」的呼籲，再次塑造美國的國際領導地位，藉此突破當前中共在許多國際組織建立的穩固基礎。而中共對此的反擊，就是試圖打破美國對民主的單一詮釋，在國際民主話語權取得一席之地，並將拜登營造國際間民主與威權制度的對抗，重新詮釋成美國的一廂情願的冷戰思維。因此，12月中共不斷大力在國際上宣傳其民主概念，除發表「中國的民主」白皮書，12月2日中國舉辦「中外學者談民主」會議，批判美國的「民主峰會」無益於國際合作，中共外交部也發布「美國民主情況」報告，批判美國民主制度的弊端，列舉美國的族群衝突、民主亂象等問題。

中共主動回應美國的「民主峰會」，呈現幾個跡象。首先，其論述涵蓋國內外聽眾，強調中國的「全過程人民民主」，目的是要強化國內官員以及群眾對於自身制度的「制度自信」，對國際聽眾而言，則是要試圖說服發展中國家別輕易接受美國的「民主觀」。再者，中共在外交上積極宣傳「全過程人民民主」來取得國際話語權，也展示與美國平起平坐的姿態，習近平多次強調中國已經可以「平視世界」，在國際上宣揚其制度優勢藉此取得政治影響力，自然就是平視世界的外交政策延伸。

(五)「全過程人民民主」宣傳與「二十大」換屆觀察

「全過程人民民主」是中國共產黨領導下的民主，是強調專政大於民主的功能主義論述。儘管中共試圖用「民主和專政不是矛盾的，都是為了保證人民當家作主」來模糊民主與威權的界線，仍然無法解決中國大陸人民缺乏真正選擇領導人的體制問題。中共列舉的「全過程人民民主」的措施，很大程度都與人民展示意志無關，例如基層選舉雖然允許人民投票，但往往黨政不分，黨書記直接當上村委主任；地方人大直接選舉中，所謂差額選舉也往往僅是形式，並不存在實質的競選；中國大陸有相當多的網路民意諮詢管道，例如網上的領導人

留言板，但中共對網路言論嚴加審查，這些網上諮詢功能是否真實反映民意也令人存疑。最後，一般民眾無法享有政治意見表達與選擇最高領導人等的各項政治權利，這在現有的民主價值觀中，仍然難以說服全球各國這樣的民主制度比西方更具優勢。

2022年下半年中共將迎接「二十大」換屆，「新華社」2021年11月18日報導稱，中共中央已公布「關於黨的二十大代表選舉工作的通知」，中共的換屆黨代表選舉已經開始，將選出2,300名黨代表，「求是網」文章中，習近平指示這次選舉「要把加強黨的領導貫穿代表選舉工作全過程」，顯示「全過程人民民主」，其中的人民還是著重在體現黨的意志。而在換屆選舉這樣的重要政治人事安排中，人民仍無能力決定最高領導人的選擇，也不具備影響國家決策的權力。二十大領導人換屆正在緊鑼密鼓安排中，目前各界預測習近平連任第三屆領導人的機率相當高，而其身邊人馬非常有可能升任政治局常委。這樣的制度，仍然是屬於少數菁英治理國家的體制，而這少數菁英的選擇，實際上也並未代表人民的意志，人民也無法透過當前的制度設計，來制衡這些菁英的政治權力，中共如何在最高領導階層實現「全過程人民民主」，或是怎麼將此菁英制度重新塑造成「民主」，仍然是中共想要爭奪民主話語權的一大挑戰。

（六）未來趨勢研判

從「二十大」換屆前不斷宣傳「全過程人民民主」來看，習近平正在試圖建立一套新的制度，來取代舊的體制，「二十大」的人事安排，相信會是實踐此新制度的一套人馬。「二十大」換屆中共的體制被視為將更加集權，換言之，其專政程度可能更加覆蓋過民主實踐。不過，在中共專政下，無論「全過程人民民主」的實質內涵為何，中共對於此理念的國內外宣傳一定會加大力度，中共將來或將嘗試輸出此制度，如有成功案例，更可以做為其與西式民主抗衡的重要力量。

不過，不能否認，西式民主制度有其核心價值。西方社會發展民主已有數百年經驗，早已內化一套民主價值，西方知名政治學者普沃斯基（Adam Przeworski）認為民主的最小定義，應該是「一個政權的執

政者可能輸掉選舉並且輸掉後離開執政位置」，而這樣的民主制度不僅僅象徵一個競爭過程，還包含整個社會建立起一套同意這個制度的價值觀。換言之，儘管民主可以有多重定義，然西式民主價值觀已深化在民主國家中。由此觀之，中共試圖用「全過程人民民主」概念去爭取國際上對於民主的話語權與詮釋權，不僅成效將相當有限，可能也會加劇西方對其之排斥與抗衡。