

全过程人民民主：丰富内涵、 价值追求与实践遵循*

孔 庚

【内容提要】全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是体现人民意志、激发人民群众创造活力、保障人民当家作主的全新民主理论形态和实践机制。全过程人民民主彰显了新时代人民民主发展的新高度，深刻体现出了坚持“三统一”原则，坚持人民主体地位，实现国家治理现代化，推动国际关系向民主化方向发展的目标和价值定位。坚持党的领导，完善规章制度，增强制度效能，建设中国特色社会主义法治体系，是新时代坚持和发展全过程人民民主的必然选择。

【关键词】全过程人民民主 社会主义民主政治 人民当家作主

作者简介：孔庚（1992-），中国社会科学院政治学研究所博士后、助理研究员（北京100732）。

2022年10月，习近平总书记在党的二十大报告中指出：“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。必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持人民主体地位，充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力。”^①作为人民民主的全新形态和实现中国式现代化的本质要求，全过程人民民主是我们党在建设社会主义政治文明过程中所取得的宝贵经验和智慧结晶，同时也是在深刻总结我国社会主义民主政治建设发展规律基础上，对马克思主义民主政治理论作出的原创性贡献。全面阐述全过程人民民主的核心要义、内在特质、价值定位，丰富和完善全过程人民民主的实践机制，对于建设中国特色社会主义民主政治，具有十分重要的理论价值和实践意义。

一、全过程人民民主的丰富内涵

从词源上看，“民主”是古希腊文中“人民”（demos）和“统治”（kratos）两词的组合，字面含义为“人民的统治”或“多数人的统治”，与独裁、专制相对立。据此，民主可以理解为是确保国家公民能够平等地实现其政治权利的一种国家制度和政治形式，具有人民性、具体性、实践性、历史性等特征，并以其体现众意、吸纳民智、代表群利、开发众力等内在功能而成为人类的共同目标和价值追求。民主至关重要，是社会主义的生命。马克思认为，民主作为一种国家制度，是“整

* 本文系全国社科规划办资助学术社团项目“新时代政治学‘三大体系’建设调研”（21STA021）、国家社科基金后期资助项目“列宁党的政治建设思想研究”（20FKSB049）的阶段性成果。

① 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》，北京：人民出版社，2022年，第37页。

体的现实的人”的一种自由产物^①，是“人民的自我规定和人民的特定内容”^②。马克思在《哥达纲领批判》中将民主含义明确界定为“人民当权”。列宁继承并发展了马克思的民主理论，认为：“没有民主，就不可能有社会主义”^③；民主必须能够使全体居民普遍平等地参与一切国家事务；“人民这个大多数享有民主，对人民的剥削者、压迫者实行强力镇压，即把他们排斥于民主之外”^④。可以说，马克思主义经典作家提出的人民是国家政治生活的决定性因素，国家制度必须体现人民意志，民主是“人民自我规定性”在国家制度中的具体彰显等理论，第一次真正赋予了民主以正确内涵。

发展人民民主，实现人民当家作主，始终是中国共产党孜孜以求的奋斗目标和不懈追求。1945年7月，面对黄炎培提出的怎样跳出“历史周期率”的问题，毛泽东成竹在胸地回答说，中国共产党已经找到了跳出治乱兴衰的历史周期率的新路，这条新路就是民主，让人民监督政府，人人都起来负责，政府才不会松懈，就不会人亡政息。2019年11月，习近平总书记到上海市虹桥街道基层立法联系点考察时指出，人民民主是一种全过程的民主。2021年7月，在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中，习近平总书记作出“发展全过程人民民主”的重要论断。2021年10月，在中央人大工作会议上，习近平总书记从基本内涵、鲜明特质、内在优势、评价体系、实践要求等方面对“全过程人民民主”进行了全面论述，极大丰富和完善了社会主义民主理论。他指出：我国全过程人民民主“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”^⑤。2021年11月，党的十九届六中全会正式将“发展全过程人民民主”^⑥纳入“十个明确”之中，成为习近平新时代中国特色社会主义思想中的一项重要内容。2022年10月，习近平总书记在党的二十大报告中，从加强人民当家作主制度保障、全面发展协商民主、积极发展基层民主、巩固和发展最广泛的爱国统一战线四个方面对全过程人民民主作出系统阐述，并要求“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，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面”^⑦。这些重要论述视野宏大、思想深邃、内涵丰富，为我们全面理解和把握全过程人民民主的理论智慧和深刻意涵提供了方向指引和根本遵循。

全过程人民民主是中国共产党在深刻把握共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的基础上，突破西方民主话语体系，独立自主探索我国民主政治发展道路过程中，围绕着推进社会主义政治建设，更好地实现人民当家作主这一核心议题，在价值理念、实践步骤、具体规范、践行机制等方面取得的重大理论和实践创新成果。具体而言，全过程人民民主坚持以人民为中心和人民至上为根本宗旨，以坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一为基本特征，实行人民民主专政的国体、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、基层群众自治制度，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，不仅拥有由根本政治制度、基本政治制度和具体制度组成的一系列科学有效的民主制度程序，而且还具备包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等在内的全程贯通的民主参与环节，是一种多维度、立

① 参见王炳林、孔庚：《任弼时群众工作思想的逻辑体系与价值意蕴》，《理论学刊》2020年第4期。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，2002年，第41页。

③ 《列宁选集》第2卷，北京：人民出版社，2012年，第782页。

④ 《列宁专题文集·论社会主义》，北京：人民出版社，2009年，第29页。

⑤ 《坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》，《人民日报》2021年10月15日。

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》，北京：人民出版社，2021年，第39页。

⑦ 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》，北京：人民出版社，2022年，第37页。

体化的全新民主模式和实践形态。全面认识和把握全过程人民民主的丰富内涵和显著优势，还需要厘清全过程人民民主的内在特质和形态特征。

一是广泛性。全过程人民民主的广泛性主要表现为民主权利主体广泛和民主权利领域广泛两方面。民主权利主体广泛是指，与西方封闭狭隘式的民主不同，全过程人民民主具有高度的包容性和开放性，不同阶层、种族、民族、地区、代际的人群都是民主权利的主体。我国宪法规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”^①同时，我国选举法也规定：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表应当具有广泛的代表性”^②，拥有包括工人、农民、知识分子在内的数量适当的基层代表；匹配并逐步增加妇女代表比例；在归侨较多的地方，还应配有适当名额的归侨代表。民主权利领域广泛是指，人民享有的权利并不仅限于国家政治领域，还涉及经济、文化、社会、民生等领域，全过程人民民主作为一种全新的民主实践机制，以其所具备的集利益需求表达、识别、整合、转化于一体的民主决策程序，能够有效对接人民群众在人身、政治、经济、文化、社会、环境、正义、安全等领域的多种现实要求，“实现了全领域、全过程整体性覆盖和贯通”^③。这体现了全过程人民民主的广泛性。

二是完整性。权利行使主体的广泛性和利益实现领域的广泛性决定了全过程人民民主必须配有一系列完整、健全的民主制度安排，体现了全过程人民民主的完整性。我国实行的是人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，坚持并完善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、基层群众自治制度，发展广泛的爱国统一战线，形成了与之相匹配的内容完整、体系健全的人民当家作主制度体系以及形式多样、畅通无阻、井然有序的民主渠道，并且各个制度环节既相互联系、彼此贯通，又环环相扣、深度耦合，能够广泛、真实、平等地实现广大人民群众的政治权利，使党的主张、国家意志、人民意愿有机统一，保证人民当家作主。

三是真实性。一方面，一系列体系健全、设计合理、运行稳定的民主制度安排内在规定了全过程人民民主必须具备完整的民主实践环节来真实反映人民的意志，体现了全过程人民民主的真实性。与西方选举时漫天许诺、选举后无人问津的虚假民主不同，中国共产党将全过程人民民主具体地体现在党的治国理政全部实践活动中，反映在国家治理的全部环节和各个层级，最大程度地实现广大人民群众在政治、经济、文化、社会、生态等领域中的要求和意愿，形成了一系列重在民主参与的制度安排和完整的民主实践链条，保障人民在有关国计民生、公共事务管理、权力运行监督等事务中的参与，能够真实反映人民意愿，真正维护人民权益，激发人民创造活力。另一方面，习近平总书记提出的关于中国共产党始终高举人民民主旗帜的“五个基本观点”，评价国家制度是否民主、有效的“八个能否”衡量标准，是否真正做到人民当家作主“四个要看、四个更要看”审视尺度，以及扩大社会主义民主政治优势要做到“六个切实防止”的重要论述，这些都是习近平总书记在科学比较中西方民主制度基础上，对发展我国社会主义民主政治作出的原创性贡献，极大增强了人民群众对人民当家作主制度体系的制度自信和坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路的信心，为发展中国式民主提供了新动力。这些基本观点和检验民主真假的评价体系是体现全过程人民民主真实性的重要组成部分。

① 《中华人民共和国宪法》，北京：人民出版社，2018年，第21页。

② 《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，北京：人民出版社，2010年，第7页。

③ 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第36页。

四是有效性。全过程人民民主的广泛性、完整性、真实性共同决定了全过程人民民主的有效性。“名非天造，必从其实。”全过程人民民主的有效性是民主形式与民主内容的有机统一，是民主本体的广泛性、民主程序的完整性、民主环节的真实性在民主结果上的必然呈现。习近平总书记指出：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。”^①作为一种制度形态、治理机制和生活方式，全过程人民民主是人民民主的理念在我国国家生活中的具体表现，民主的制度优势通过民主实践环节持续不断转化成为制度效能，有效提高民主兑现率，增加民主绩效，能够将党的主张、国家意志和人民意愿更加紧密地结合在一起，因而是能够让人民享有广泛真实民主权利的有效管用的民主。《中国的民主》白皮书指出：我国宪法规定了国家一切权力属于人民，为人民服务，由全体人民平等享有；新时代以来，人民群众民主观念日益增强，民主参与持续扩大，人民利益能够有效实现；民主发展与国家治理现代化实现同步推进；社会保持和谐稳定；公共权力得到有效监督和制约；等等^②。这些都是我国全过程人民民主有效性的生动体现。

二、发展全过程人民民主的价值追求

坚持人民当家作主，承载着实现什么样的民主、如何实现民主的价值选择和价值判断。在政治道路、根本立场、现代化治理和国际关系等问题上，全过程人民民主坚持以“三统一”原则为核心，始终坚持人民主体地位，推进国家治理现代化，推动国际关系向民主化方向发展，既体现了全过程人民民主的目标定位，又彰显着全过程人民民主的价值追求，从价值层面为把握中国特色社会主义民主政治提供了多方视角。

1. 以“三统一”原则为核心，坚持走中国特色社会主义政治发展道路

道路至关重要，关系着党的命脉、国家前途、民族命运和人民幸福。党的十六大报告首次提出：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”^③就三者关系而言，人民当家作主是发展社会主义民主政治的核心内容；党的领导是人民当家作主和依法治国的根本政治保障和组织保障；依法治国是党带领人民群众进行国家治理的主要凭借和基本方式。中国特色社会主义政治发展道路是党和人民共同踔厉奋发的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的必然结果，拥有强大生命力。

全过程人民民主是符合我国国情的民主发展模式，是坚持中国特色社会主义政治发展道路的内在要求和关键一环，主要表现为：一是发展全过程人民民主是实现人民当家作主的新理念和新形态。全过程人民民主坚持民主质量与民主绩效并重，通过权利的协调满足，科学合理的民主体制机制，透明公开的民主实践参与，公共权力的监督制约，将人民民主的价值诉求、运作机制、实践方式结合起来，实现了民主的价值理性与工具理性的真正统一。二是发展全过程人民民主有助于全面依法治国顺利推进。党的十一届三中全会提出：“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。”^④一方面，全过程人民民主的明晰化、程序化等特性要求法律规章制度必须

① 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第296页。

② 参见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。

③ 《十六大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2005年，第24页。

④ 《改革开放三十年重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2008年，第19页。

同步跟进，尽可能做到细致全面。另一方面，全过程人民民主的实践环节亦须树立法治意识，以法治意识的增强来规范权力主体行为，提高民主绩效和兑现率。三是发展全过程人民民主可以改善并加强党的领导。中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，发展全过程人民民主涉及诸多领域和具体环节，需要不断健全党的领导体制、改进领导方法，以妥善应对践行全过程人民民主中的一系列新矛盾、新情况、新问题，确保党的价值理念、原则精神、目标任务能够落实到国家和社会治理的实践中，从而“保证党领导人民有效治理国家”^①。

2. 坚持人民主体地位，维护人民群众合法权利

人民群众是党最深厚的力量源泉，人民立场是党的根本政治立场。站稳人民立场，需要坚持人民群众的意愿、意志、利益、要求至上，时刻站在人民的立场上来观察、分析和处理问题。从公共权力角度来看，站稳人民立场、坚持人民至上主要体现为承认并尊重人民群众在国家公共权力中的主体地位。这种主体地位主要表现为三个方面：在权力归属上，防止少数人对公共权力的垄断，使人民群众成为公共权力的真正主人；在权力属性上，权力管理性减弱，人民性、服务性、公共性凸显；在权力运行上，人民群众可以通过民主选举、参与决策、权力监督等一系列民主实践来实现自身合法权益。

“党领导人民发展全过程人民民主，就是支持和保证人民当家作主，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉贯彻落实到党治国理政的各领域全过程。”^② 全过程人民民主拥有健全的制度程序、完整的民主实践链条和一系列配套政策措施，是人民群众行使民主权利、实现民主权利，维护自身根本利益的重要凭借，是最广泛、最真实、最管用的民主模式，深刻体现了我们党站稳人民立场、坚持人民至上的根本价值追求。具体来说，从民主制度层面来看，全过程人民民主以人民民主专政的国体为基础，实行包括人民代表大会制度在内的一系列科学有效的制度安排，根本政治制度、基本政治制度连同具体制度之间相互配合、相互支持，“都是围绕实现人民当家作主运转的”^③。从民主实践层面来看，全过程人民民主实现了选举民主与协商民主的有机统一，并且积极发展基层民主，坚持大团结大联合方针，完整的民主实践链条支持人民群众普遍参与，所涉内容包括国家和社会各领域，能够确保人民群众意愿得到广泛表达，权益得到真正实现。从民主绩效层面来看，全过程人民民主不仅是一种理论形态和价值观念，还能够具体体现在党和国家的政策和工作中，现实地体现在人民对于美好生活的向往中。例如，在“十四五”规划制定过程中，党中央专门开通建言专栏向人民群众广泛征求意见；地方政府设立解民忧工作体系，解决人民群众身边的操心事、烦心事、烦心事；12345 政务服务便民热线和全国性网上群众工作平台的设置，有效维护了人民群众的合法权益，提升了政府为民服务水平。

3. 注重民主制度建设，实现国家治理现代化

党的十九届四中全会系统阐述了推进国家治理体系和治理能力现代化的科学内涵、重大意义、目标任务和实践要求等方面的内容，对坚持和完善中国特色社会主义制度作出了重大部署。推进国家治理体系和治理能力现代化是我们党坚持主权在民、推崇善治、倡导法治的生动体现，成为我们党治国理政新的实践指南。

① 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第37页。

② 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第37页。

③ 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9页。

“民主与国家治理紧密相关”^①，两者之间是“过河”与“过河的桥或船”之间的“目的”与“手段”关系：一方面，人民是中国特色社会主义建设各项事业的实践者和参与者，推进国家治理体系和治理能力现代化必须充分发扬民主，彰显人民主体地位，让人民群众能够真正参与、共同献智、群策群力，因此，“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主”^②。另一方面，从国家治理层面来看，民主本质上是涉及国体和政体的一系列政治制度安排，发展全过程人民民主是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求和生动体现。全过程人民民主是在国家治理体系现代化语境下人民当家作主制度体系的全新发展样态与实践模式，全过程人民民主将选举民主与协商民主协同推进，配有一整套程序设计稳定可靠、途径畅通、运行高效的科学化、程序化、规范化的民主制度程序，通过民主实践环节将制度优势转化为治理效能，能够确保每项重大立法决策都是经过民主程序、民主酝酿、民主决策所作出的。作为发展全过程人民民主的主渠道，人民代表大会制度始终尊崇人民群众的主人翁地位，把人民利益放在首位，不断丰富和完善自身民主制度结构体系，扩大并增加了国家治理体系的领域、层次、环节、形式，真正做到了民意广泛汲取，民智充分汇聚，保证了党的主张、国家意志和人民意愿的有机统一。例如，2015年7月，全国人大常委会法工委在上海虹桥街道办事处等单位建立了4个基层立法联系点试点，随后在全国范围内推广，目前联系点总数已增加至22个，覆盖全国一半以上省份。这种基层立法联系点，一边是最高国家权力机关，一边是人民群众，省去多个中间环节，成为国家立法的“直通车”“连心桥”，并且基层立法联系点的工作机制和方法还不断得到创新和改进，建立了工作区域协同机制，成为一种立足基层的全新民主立法形式。

4. 坚持平等互鉴，推动国际关系向民主化方向发展

全过程人民民主不仅是党领导人民坚持走中国式现代化道路所取得的创新性成就，而且也是不同文明间相互交流、各美其美的结果，其中很多原则、理念、方法成为推动国际关系向民主化方向发展的有益因素。一方面，民主的实现形式不是“自古华山一条道”。习近平总书记指出：“每一种文明都扎根于自己的生存土壤，凝聚着一个国家、一个民族的非凡智慧和精神追求，都有自己存在的价值。”^③新中国成立后，为充分实现广大人民群众的权利要求，扩宽民主渠道，健全民主制度载体，党和国家确立了包括人民代表大会制度在内的一系列民主制度安排，为实现人民群众的合法权利提供坚实保障。与此同时，根本制度、基本制度和重要制度所组成的“制度丛”不断与时俱进、守正出新，显示了强大的自我完善能力，彰显出蓬勃生机和光明前景。另一方面，世界政治文明息息相通，中国的全过程人民民主在世界文明的花园里绚烂绽放、光彩夺目，也是不同文明之间交流互鉴的结果。

“民主在一国内体现为人民当家作主，在国家间则体现为国际关系民主化。”^④ 全过程人民民主中寻求和谐、凝聚共识、合作共赢、互商互谅等价值理念代表了中国共产党在构建新型国际关系中的立场、观点和主张，被广泛应用于处理国际关系事务中。目前个别西方国家不但自视甚高而且唯我独尊，将“一人一票”歪曲成民主内涵的全部；奉行零和博弈和丛林法则，漠视国际公理、准则、民意，把世界变成相互博弈的竞技场，大搞“颜色革命”和武力胁迫，加剧了世界的对抗与分

① 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42页。

② 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第28页。

③ 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第468页。

④ 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51页。

裂。针对国际关系局部失衡，中国共产党始终致力于构建人类命运共同体下的民主化新型国际关系。习近平总书记提出：“世界的命运必须由各国人民共同掌握，世界上的事情应该由各国政府和人民共同商量来办。”^①这就需要以和平、发展、合作、共赢为原则，坚持全过程人民民主中相互尊重、公平正义、求同存异、互利共赢的理念，国家之间无论疆域大小、国力强弱、经济贫富，国际关系一律平等，通过协商化分歧，以互利谋合作，任何独善其身或者一家独大、赢者通吃的做法都是不合时宜的。

“一花独放不是春，百花齐放春满园。”人类民主事业不仅需要一花独放，还需要万紫千红。中国在民主实践形式方面的成功探索，不仅在国内有效保证了人民当家作主，而且为解决国际争端，化解危机，促进人类民主事业发展贡献了中国智慧和中方方案。

三、发展全过程人民民主的实践遵循

全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，扎实推进全过程人民民主是实现中国式现代化的本质要求。习近平总书记指出：“我们要继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。”^②新时代发展社会主义民主政治，扎实推进全过程人民民主需要从政党推进、规章制度、制度效能、法治保障等方面着手。

1. 坚持党的领导，为实现全过程人民民主提供根本保障

“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”^③中国共产党在发展全过程人民民主中处于核心领导地位和中心环节。从本质上来讲，全过程人民民主是中国共产党领导下人民当家作主的基本内容和实现方式，坚持中国共产党的领导是实现全过程人民民主的根本保障。正如邓小平所讲：“党的工作的核心，是支持和领导人民当家作主。”^④从历史上看，中国共产党成立伊始，就把发展人民民主、实现人民当家作主作为自己高举的旗帜和一贯主张，经历革命、建设和改革的不同发展阶段，在实现广大人民群众根本利益的道路上进行了不懈探索，取得了令人瞩目的成就。

习近平总书记指出：“要在党的领导下，不断扩大人民有序政治参与，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由。”^⑤发展全过程人民民主，必须发挥党总揽全局、协调各方的核心领导作用。一方面，需要进一步完善党在政治生活中居于领导地位的各项制度机制。党的集中统一领导是真实的具体的，体现在党治国理政的方方面面。党中央是坐镇中军帐的“帅”，党的领导能力和执政水平直接决定了全过程人民民主的进程、质量和效率。因此，进一步完善党对民主政治建设的领导体制需要按照全面、系统、整体的原则完善党的全面领导制度；持续深化党和国家机构改革，厘清党在长期执政条件下各级党委、人大、一府两院的职能关系问题，保证部门之间工作协调有序；完善党对重大工作领导体制，加强党对基层的统一领导和协调统筹，确保党的领导得到有效落实；推动党的人才制度向科学、精准、严密、开放方向发展，着力打造一支高素质专业化的干部

① 习近平：《弘扬和平共处五项原则建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》，北京：人民出版社，2014年，第11页。

② 《坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》，《人民日报》2021年10月15日。

③ 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第16页。

④ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），北京：中央文献出版社，2004年，第685页。

⑤ 《坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主》，《人民日报》2021年10月15日。

人才队伍。另一方面，以党内民主推动发展全过程人民民主。党的性质、宗旨、理想信念、指导思想、阶级立场、政治主张决定了全过程人民民主的根本性质和价值取向，换言之，全过程人民民主是中国共产党关于民主政治的价值取向在民主理论和实践环节中的逻辑延伸，两者之间目标一致、本质趋同、成效相关。以党内民主推动发展全过程人民民主需要从多方面入手：一是提高党员民主意识，维护党员合法权益，在党内营造出团结、平等、和谐、有序的民主氛围，以此对发展全过程人民民主起到示范、带动、引导作用，不断增强人民群众政治权利意识，努力创造平等、自主、理性、宽容的民主文化氛围；二是坚持并完善民主集中制，优化党的领导方式和执政方式，保证人民当家作主；三是以党内民主制度化程序化来推进全过程人民民主实现制度化程序化，坚持依法办事、严格按规办事、自觉照章办事，剔除民主实践环节中出现的狂热、偏激、冷淡等非理性因素，防止以个人意志胡作为、乱作为现象发生。

2. 完善规章制度，持续推动全过程人民民主向规范化、程序化、精细化方向发展

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》指出：“积极发展全过程人民民主，健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系，构建多样、畅通、有序的民主渠道，丰富民主形式，从各层次各领域扩大人民有序政治参与，使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造。”^① 加快制度建设，完善相关配套体制机制，是保证人民当家作主，全面发展协商民主，积极发展基层民主，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，更好地发展全过程人民民主的基本内容和首要途径。一方面，民主制度的建构首先要遵循正确的原则立场。第一，坚持人民至上。坚持人民至上是全过程人民民主的价值优势，“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主”^②。第二，坚持中国道路。“物之不齐，物之情也。”完善全过程人民民主制度需要坚持立足实际、自主探索，制度体系的设计、确立、调整、革新不仅需要继承发展中华优秀传统文化中的民本理念，继承百年来党的民主实践经验，而且还需要符合我国目前的政治、经济、文化发展水平，随着党和人民事业的发展进步而不断成熟、完善、定型。第三，放眼世界、博采众长。立足本来，借鉴外来，方能面向未来。健全全过程人民民主制度，既要反对数典忘祖、闭门造车，又要反对照抄照搬、邯郸学步，不能企图搬来一座民主制度的“飞来峰”，在汲取本国土壤养分的同时还要积极借鉴其他文明优秀成果为我所用，汲取人类政治文明一切有益因素才能始终保持旺盛的生机与活力。

另一方面，大力推进全过程人民民主向规范化、程序化、精细化方向发展。“制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争。制度稳则国家稳。”^③ 在规范化方面，从民主的原初意涵来看，民主本身是多元主体参与国家政治生活的行为模式，内涵有序性、规范性等因素，这种有序性和规范性很大程度上依赖于制度供给。因此，需要加强制度设计的规范性来克服民主实践活动中可能出现的“失序”“脱序”问题。在程序化方面，一种具有强大生命力的制度体系，必将是科学合理、运行高效的，必须以理性共识为指引和程序化的政治过程来化解矛盾、容忍分歧，整合意见、达成共识，整合各方利益，形成人民群众满意的公共产品。在精细化方面，在全过程人民民主主体制度架构确立后，还需进一步向精细化方向发展。建立健全包括基层立法联系点制度在内的精细化机制；进一步完善公共政策回应机制、社情民意吸纳机制以及公共政策实施评估机制的

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第39页。

② 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第28页。

③ 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第119页。

具体实施细则，不断提高制度的灵敏度、敏感度，在制度的神经末梢中去感知人民需求，反映人民意愿。

3. 提高制度效能，扩大人民政治参与，维护人民合法权益

制度的效能需要体现在高效的制度执行力上。制度效能是制度程序运作或执行的效果、效率和功用。作为一种调节国家政治、社会关系的科学性、规范性、系统性行为规则体系，全过程人民民主所具备的全面、广泛、有机衔接的民主制度、民主程序、民主技术解决了制度空场问题，为实现人民当家作主提供了一种可能和前提，但并不能自然地实现人民民主，制度只有真正运转起来，落实到党和国家的具体工作中，才会显示出强劲生命力。

通过制度来实现人民民主，保障人民合法权利，实现公共决策民主化，进行科学有效的民主监督，这里包含一个从“知”到“行”的问题。从“知”的层面来看，一方面，需要提高广大党员和人民群众的制度意识。制度意识是人们自觉将自己的认识活动和实践方式置于制度框架中，依据制度原则和要求来确定行为方式，划定行为边界的一种思维方式。这要求党员和广大人民群众加快了解全过程人民民主制度的相关知识，掌握全过程人民民主制度运行的基本规则，强化民主制度观念和意识，培养制度性的认知方式和思维方式。另一方面，在增强制度意识的基础上，还需要提升制度自信。全过程人民民主的各项制度依照人民民主的理念而构建，围绕实现人民当家作主而运转，民主制度权威高效、全面覆盖，民主渠道多样、畅通、有序，能够有效保障党的主张、国家意志与人民意愿三者有机统一，这种无可比拟的优势是增强全过程人民民主制度自信的重要来源。在民主参与实践过程中，要把外在的制度优势转换为内在的制度自信，形成制度认同和制度自觉，以一种健康、积极、向上的心理状态来开展全过程人民民主制度的执行与实践。

内化于心，方可外化于行。增强制度意识和制度自信同属“知”的范畴，从“行”的层面来看，一方面需要自觉维护制度权威。制度权威是一种普遍约束力，能够嵌入或渗透行为主体的认知和心灵结构，产生制度认同并服从制度，使自身行为活动能够贴近或符合制度的要求。因此，在执行全过程人民民主制度时，要树立制度权威，坚持制度面前人人平等，不能将权力凌驾于制度之上，形成敬畏制度、严守制度的良好氛围，以此来强化制度在发展全过程人民民主中的基础性作用。另一方面要增强制度的执行监督。在发展全过程人民民主过程中，部分领域、某些方面会存在不同程度的制度空置、制度空转、执行变形，这不仅会导致制度失灵，而且会制约全过程人民民主强大功效的发挥。因此，强化制度执行力需要加强制度执行中的监督力度，增强“对执行性制度的后续约束力”^①，克服在民主实践环节中出现的“制度执行打折扣”“钻制度空子”等弊端，真正做到用制度扩大人民政治参与，维护人民合法权益。

4. 加快建设中国特色社会主义法治体系，为发展全过程人民民主提供坚实保障

法律是国之重器，法治是现代文明社会的重要标志。民主与法治是“紧密联系、相辅相成的”^②，法治因其在间接民主体制下能够规约和限制国家权力受托者的治理行为，使其在法制范围内发挥治理功能，保证公共权力在理性轨道上运行，因此在国家政治生活中发挥着不可替代的作用。与西方民主只为少数人牟利，肆意侵犯人权，造成社会撕裂的“形式民主”“阶段性民主”形成鲜明对比的是，真正将民主中“多数人统治”这一理念赋予法治实体结构的全过程人民民主。邓小平曾提出用法制来保障人民民主的思想，他认为：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主

^① 孔庚、王炳林：《中国共产党在国家治理体系中的地位和作用》，《思想教育研究》2020年第10期。

^② 《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第38页。

制度化、法律化”^①。在庆祝改革开放40周年大会上，习近平总书记进一步指出：“我们要健全民主制度、拓宽民主渠道、丰富民主形式、完善法治保障，确保人民依法享有广泛充分、真实具体、有效管用的民主权利。”^②因此，全方位推进全过程人民民主有效实施，实现中国特色社会主义政治文明向更高层次更高水平跃升，需要贯彻落实全面依法治国基本方略，使国家民主政治、社会生活在法治轨道上运行。一方面，加快创新全过程人民民主科学立法工作，深化法治领域改革。习近平总书记指出：“中国特色社会主义国家制度和法律制度要坚持好、实施好，也需要不断完善和发展。”^③要按照公平公正公开的立法原则，在科学立法的基础上，推进民主立法、程序立法，弥补全过程人民民主中的法律规范空白；民主实践过程中的原则性规定尽快出台实施细则，注重并加强实施细则的科学性和实操性；还要适时将全过程人民民主中成熟稳定的制度以法律形式固定下来，不断巩固全过程人民民主在组织、职权、程序方面的内在优势；持续深化法治领域改革，实现全过程人民民主的重大理念在立法、执法、司法、守法环节上的全覆盖、全贯通。另一方面，树立法治思维。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”法治思维是秉持或遵照法律的标准、思路、精神，运用法律规定和法律知识来分析、研判、处理问题的一种思维方式。培育法治思维，把法治理念贯彻到全过程人民民主的各个环节，确保民主实践环节在法律范围内展开，这就需要加强法治宣传和法治教育，自觉树立起法治信仰，主动培育法治精神，积极维护法治权威，将法制规范和要求内化为自身的道德修养和行为准则，让广大党员、人民群众学会并善于在法制框架内行使知情权、参与权、表达权、监督权，了解国家发展大事，关注社会治理难事，解决日常琐事，以此来有序扩大政治参与，维护自身合法权益。

总之，全过程人民民主是新时代人民民主发展的新高度，需要党和人民共同一以贯之地守护好、完善好、发展好；同时，作为全人类的共同价值追求，民主的探索与实践亦需各国人民携手共建，只有不断加深交流、彼此尊重、求同存异、文明互鉴，民主之树才会枝繁叶茂、四季常青，人类政治文明才能更加繁荣与进步。

参考文献：

- [1] 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，2002年。
- [2] 《列宁专题文集·论社会主义》，北京：人民出版社，2009年。
- [3] 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》，北京：人民出版社，2022年。
- [4] 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年。
- [5] 习近平：《坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度》，《求是》2019年第23期。

（编辑：梅 岚）

① 《十六大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2005年，第144页。

② 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第183页。

③ 习近平：《坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度》，《求是》2019年第23期。