

# 全过程人民民主对人类政治文明的新贡献

蒯正明

**【内容提要】** 全过程人民民主在性质上是社会主义的，在实践形态上是“全过程”的。我们可以从发展基础、发展逻辑、过程环节、民主效能、制度绩效等层面来理解全过程人民民主对人类政治文明的贡献。从发展基础来看，全过程人民民主基于以“三统一”原则为核心内容的中国特色社会主义政治发展道路；从发展逻辑来看，全过程人民民主是由目标追求、制度体系与民主实践构成的完整的逻辑结构；从过程环节来看，全过程人民民主构建了民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督环环相扣的过程链；从民主效能来看，全过程人民民主实现了民主与集中、过程与效率的有机统一；从制度绩效来看，全过程人民民主实现了人民利益需求与维护人民利益的有机连接。

**【关键词】** 全过程人民民主 中国共产党 民主制度 民主实践

**作者简介：** 蒯正明（1977-），山东大学马克思主义学院教授、博士生导师（山东济南250100）。

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民民主的优越性不仅在于它坚持以人民为中心的价值导向，还在于它创建了“全过程民主”的实践形态。2019年11月2日，习近平总书记在上海考察时指出：“人民民主是一种全过程的民主。”<sup>①</sup> 2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中再次强调要“发展全过程人民民主”<sup>②</sup>。全过程人民民主在性质和理论基础与西方资本主义自由民主有着根本的区别，在实践中大大提升了民主运行的质量，开创了人类政治文明的新形态。

## 一、全过程人民民主的发展基础：以“三统一”原则为核心内容的中国特色社会主义政治发展道路

坚持人民主体地位，保证人民当家作主，是马克思主义政党的基本主张和奋斗目标。1847年，恩格斯在《共产主义原理》中指出：“首先无产阶级革命将建立民主的国家制度，从而直接或间接地建立无产阶级的政治统治。”<sup>③</sup> 在《共产党宣言》中，马克思恩格斯进一步指出：“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主。”<sup>④</sup> 列宁在领导俄国社会主义建设的实践中明确指出：“正像不实现充分的民主，社会主义就不能胜利一样，无产阶级不为民主而进行全面的彻底的

① 《习近平：中国的民主是一种全过程的民主》，[https://politics.gmw.cn/2019-11/03/content\\_33288488.htm](https://politics.gmw.cn/2019-11/03/content_33288488.htm)。

② 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2021年，第12页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第304页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第421页。

革命的斗争，就不能作好战胜资产阶级的准备。”<sup>①</sup>“苏维埃民主制……第一次着手使真正全体人民都学习管理，并且开始管理。”<sup>②</sup>

中国共产党是马克思主义使命型政党，我们党自成立之日起就把实现人民当家作主作为自己的奋斗目标。党的一大纲领提出，要“以无产阶级革命军队推翻资产阶级，由劳动阶级重建国家”<sup>③</sup>。党的二大通过的《中国共产党第二次全国代表大会宣言》进一步指出，“中国共产党是中国无产阶级政党。他的目的是要组织无产阶级，用阶级斗争的手段，建立工农专政的政治”<sup>④</sup>。1945年，毛泽东在《论联合政府》中明确指出，“新民主主义国家的一切武装力量，如同其他权力机关一样，是属于人民和保护人民的”<sup>⑤</sup>。新中国成立后，党又结合自身的执政实践，形成“为人民执政，靠人民执政”的执政理念，为保障人民当家作主权利、推进法治国家建设等进行了多方面的探索。1954年我国宪法明确规定：“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国家。”“中华人民共和国的一切权力属于人民。”<sup>⑥</sup>1982年宪法及其后通过的历次宪法修正案都对此进行了规定。此外，为了保障人民民主权利，推动社会主义法治国家建设，党的十五大明确提出依法治国的基本方略。党的十六大报告明确指出：“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。”<sup>⑦</sup>这是我们党首次提出中国政治发展的“三统一”原则，标志着中国特色社会主义政治发展道路的形成。

党的领导、人民当家作主和依法治国是相互支撑的，三者共同构成中国特色社会主义政治发展道路的核心内容。这一道路不仅实现了对西方多党制、议会制的超越，而且奠定了全过程人民民主的发展基础，是全过程人民民主发展的“定海神针”。具体来说，它主要表现为：一是内在规定了全过程人民民主的领导力量。一方面，党的领导为全过程人民民主提供方向引领，保证其沿着正确的方向发展，有利于从整体上推动全过程人民民主发展；另一方面，在具体的民主实践中，党的各级组织可以有效反映群众利益诉求，为推动全过程人民民主各个环节的发展提供组织保障。二是内在规定了全过程人民民主的性质。全过程人民民主不是资本主义性质的民主，它建立在生产资料公有制基础之上，以党的领导为根本保证，以实现人民当家作主为目标，在性质上是社会主义的，在实践形态上是“全过程”的。三是法治为全过程人民民主保驾护航。即通过法律设定国家的政治框架和权力结构，规范全过程人民民主各个环节的运行，保障人民各项民主权利等。

## 二、全过程人民民主的发展逻辑： 目标追求、制度体系与民主实践相统一

政治发展道路的实质是政治制度选择问题。尽管资本主义国家一再宣称其民主的普遍性，但资本主义生产资料私有制决定了它只能是少数人的民主。中国共产党是马克思主义政党，始终坚持以人民为中心的价值追求，始终代表最广大人民根本利益。我们党发展全过程人民民主的目标就是要

① 《列宁选集》第2卷，北京：人民出版社，2012年，第562页。

② 《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第504页。

③ 《中国共产党历次党章汇编（1921-2017）》，北京：中国方正出版社，2019年，第62页。

④ 《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第133页。

⑤ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1057页。

⑥ 《中华人民共和国宪法》，北京：人民出版社，1954年，第6页。

⑦ 《十六大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2011年，第24页。

保证人民当家作主的地位。

全过程人民民主的目标是人民当家作主，但人民意愿的表达必须通过法定的程序、制度化的流程才能得以实现。民主制度是实现民主目标的载体和基本保障，全过程人民民主的有效运行有赖于完善的制度体系，以制度建设保障人民民主权利，规范和引导全过程人民民主实践。

中国共产党对民主制度的探索经历了一个长期的过程。在新民主主义革命时期，我们党就探索建立了工农兵代表大会制度、以“三三制”为原则的参议会制度等。新中国成立以来，党中央在治国理政的实践中，在领导中国现代化建设的进程中，为完善人民当家作主制度进行了深入的探索，构建了较为完善的、与发展全过程人民民主相适应的制度体系，包括根本政治制度、基本政治制度和具体制度三个层面。

第一，根本政治制度层面是人民代表大会制度。人民代表大会制度是人民当家作主的根本制度。从全过程人民民主的视角来看，人民代表大会制度的建立及其运行创设了新的政治结构，主要表现为：一是由人民选举人大代表组成国家最高权力机关，彻底改变了剥削阶级在国家政治生活中占主导地位的政治权力结构，从根本上确立了人民当家作主的地位；二是在各个国家机关之间的关系上，“一府一委两院”由人大产生，对人大负责。人民代表大会制度自1954年建立以来，全国和地方各级人大切实找准人大制度和人大工作的时代定位，为完善人大选举制度、保障人大代表知情知政权、落实宪法和法律赋予人大及其常委会的监督职权、改进人大监督工作等进行了多方面的努力。我国的政治实践表明，人民代表大会制度是和我国国体相适应的最好的政权组织形式，是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式，具有显著的制度优势。

第二，基本政治制度层面包括新型政党制度和基层群众自治制度。（1）新型政党制度。在我国新型政党制度中，居于领导地位的是中国共产党，民主党派与中国共产党是一种政治上密切合作的关系。多党合作和政治协商制度的政治基础是坚持社会主义道路的共识。从全过程人民民主的运行来看，这一制度融政治协商、民主监督和参政议政为一体，既发展了社会主义民主，又避免了西方政党缠斗、恶性竞争等弊端。尤其是作为专门协商机构的人民政协，具有上达中央、下通各界的有利条件，通过人民政协机构的有效运行，既有利于畅通人民的利益诉求，也有利于保障党和政府决策的民主化、科学化。（2）基层群众自治制度。中国共产党人一直重视推动人民直接参与政治实践，尤其是改革开放以来，为了推进基层民主制度建设，1987年全国人大常委会就通过了《村民委员会组织法（试行）》，1989年又发布了《城市居民委员会组织法》。在实践探索基础上，党的十七大将“基层群众自治制度”纳入中国特色社会主义政治制度。2021年4月，中共中央、国务院发布的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》对基层群众自治制度作了更为详细的规定，包括加强村（居）民委员会规范化建设、健全村（居）民自治机制、增强村（社区）组织动员能力、优化村（社区）服务格局等方面的要求。对于全过程人民民主来说，基层群众自治以人人参与为特点，基层群众自治制度建设对于推动人民直接参与政治实践和基层社会治理，提高人民群众参与民主实践能力等都具有直接的意义。

第三，具体制度。具体制度是为规范全过程人民民主在某一领域运行和保障人民民主权利所作出的具体规定。具体制度是根本制度、基本制度有效运行的基础和支撑，主要包括：（1）党务和政务公开制度。关于党务公开，2004年党的十六届四中全会明确提出“逐步推进党务公开”<sup>①</sup>的要求。在多年实践探索的基础上，2017年中共中央印发了《中国共产党党务公开条例（试行）》，对党务公开的内容、范围、程序、方式等都进行了规定，标志着党务公开工作全面进入制度化、规范化轨

<sup>①</sup> 《十六大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2011年，第294页。

道。关于政务公开,2007年国务院颁布了《中华人民共和国政府信息公开条例》。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅进一步印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》,为新时代全面推进政务公开奠定了制度基础。(2)立法公众参与制度。2000年,我国颁布的《立法法》将公众参与制度引入立法程序。2015年,新修订的《中华人民共和国立法法》对公众参与制度作了进一步完善,如第三十六条增加了“法律案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整,需要进行听证的,应当召开听证会”<sup>①</sup>。为了进一步增强公众参与度,近年来全国和地方人大都建立了立法联系点制度。立法联系点制度有利于立法机关经常性地了解群众的意见,推动民主立法、科学立法。(3)重大行政决策公众参与制度。2019年4月,国务院发布的《重大行政决策程序暂行条例》(以下简称《条例》)对公众参与行政决策的方式和期限作出规定。《条例》规定,决策承办单位听取意见“可以采取座谈会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查、民意调查等多种方式”。《条例》还规定“公开征求意见的期限一般不少于30日”<sup>②</sup>。

习近平总书记指出:“社会主义民主不仅需要完整的制度程序,而且需要完整的参与实践。”<sup>③</sup>全过程人民民主实践主要体现在以下两个方面:一是体现在民主制度的运行过程中。人民参与政治实践与民主制度的运行是融为一体的,人民参与政治实践是按照相应民主制度的规定展开的,因此,人民参与政治实践的过程必然是民主制度运行的过程,反之亦然。二是体现为创新发展全过程人民民主所作出的积极探索。民主实践不仅需要依照民主制度开展工作,还需要各地区、各单位结合自身实际积极主动地开展工作。例如,为了强化人大代表作用,有的地区实行了“代表问政”这一监督方式,即人大代表以国家权力机关组成人员身份对行政机关负责人进行“问政”,行政机关负责人现场接受询问,通过推行“代表问政”这一监督方式探索人大代表履职的有效途径。又如,为了推进人民政协协商民主向基层延伸,很多地区在乡镇成立了政协委员会客厅、政协委员之家等机构。在这一过程中,全过程人民民主的制度运行和基层民主实践实现了良性互动,一方面民主制度为民主实践提供规范和保障,另一方面基层民主实践的有效经验又推动了民主制度的完善,促进民主制度的创新发展。

总之,全过程人民民主的发展逻辑呈现“目标—制度—实践”三位一体的结构体系。全过程人民民主的目标就是实现人民当家作主。全过程人民民主的制度体系直接体现人民当家作主的目标要求,体现社会主义民主政治的基本原则和本质属性。全过程人民民主实践既表现为民主制度的有效运行,又表现为各地区、各单位所进行的创新性民主实践。三者关系中,目标是导向,制度是载体和保障,实践是生动体现和创新源泉,民主制度和民主实践始终处于良性互动中。

### 三、全过程人民民主的运行环节:民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督环环相扣

民主的原初形态是以古希腊民主为代表的直接民主。在资本主义社会,代议制成为民主的主要形式,代议民主制并不要求人民直接参与公共事务的决策和执行,而由人民选出的代表代为决策和执行。在此情况下,选举不仅是代议机关主要的运行方式,也构成了代表与选民的纵向责任机制。随着代议制民主的发展,选举不仅存在于代议机关中,而且被广泛运用到国家、政党和社会的各个

① 《中华人民共和国立法法》,北京:人民出版社,2015年,第27页。

② 《重大行政决策程序暂行条例》,《人民日报》2019年6月4日。

③ 《十八大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2016年,第73页。



领域，以选举为核心要义的西方自由民主逐渐被奉为民主的经典模式。

选举制度着眼于每个人的选择权利，强调一人一票、每票等值，相对于封建社会的专制政治来说，这无疑是巨大的进步。不过，我们需要看到，在资本主义社会“‘竞争一票决式’民主政治体制实质上是资本主义市场经济在政治领域中的投影”<sup>①</sup>。资本力量对选举的操纵不仅导致金钱政治、恶性竞争等问题，更主要的是，由于民主只是被当作民众选举政治精英的手段，这使得民众的政治参与主要限于选举环节，民众对于选举之后的政治运作难以产生实质性的影响。政治家（政客）一旦当选，在其任职期间，即使不对选民负责、不能照顾到民众的合理诉求，民众对他们的行为也基本无能为力。正因为如此，人们往往将选举民主称为起点民主、断点民主。

全过程人民民主致力于推动人民“全过程参与”，不局限于民主选举这一单个环节。20世纪90年代，民政部在总结村民自治实践经验基础上，将村民自治概括为民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。1997年，党的十五大报告明确指出，“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由”<sup>②</sup>。党的十九大进一步把“民主协商”和“民主选举”“民主决策”“民主管理”“民主监督”一起共同作为扩大公民政治参与的重要环节。就目前来说，全过程人民民主已经涵盖民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各环节，民主选举仅仅是全过程人民民主链条上的一个环节。

第一，依法实行民主选举。在我国，全过程人民民主的“民主选举”包括两个层面：一是国家层面的民主选举，表现为人民通过投票选举各级人大代表，人民代表大会选举同级国家机关领导人等。二是社会层面的民主选举，包括村民委员会选举、城市社区居民委员会选举和企业职工代表大会选举等。村民委员会选举、城市居民委员会选举和企业职工代表大会选举是当前中国基层民主选举的生动实践，也是践行全过程人民民主的具体体现，对于保障人民民主权利、推进基层社会治理具有重要的意义。

第二，广泛进行民主协商。民主协商是协商参与主体就重大决策、公共议题等展开对话、讨论、交流，使各种意见尽可能充分发表出来，就问题的解决谋求一致、寻求共识。民主协商有利于增进理解、寻求利益交集、扩大社会共识、提升立法或决策的科学性。通过长期努力，我国已经形成广泛的、多层次的民主协商体系，包括政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商。就人民直接参与的民主协商实践而言，近年来，各地区在乡镇、街道、城市社区等地探索出民主恳谈会、社区议事会、村民代表会、居民论坛等新形式，有效推进基层协商民主的常态化。

第三，严格落实民主决策。从一定程度上讲，民主决策是民主协商的结果。民主决策既影响民主运行的过程，又影响民主运行的结果，是全过程人民民主各环节中的核心一环，是全过程人民民主发展的关键性标志。近年来，各地区为推进民主决策，不仅从制度上对民主决策原则、程序、实施等方面作出明确的规定，还采取各种措施调动人民参与决策的积极性，保证决策能广泛汲取各方意见、集中各方智慧。

第四，深入推进民主管理。基层民主管理可以分为两大方面：一是群众自治组织中的民主管理，如村民自治中的民主管理、城市社区自治中的民主管理等。在群众自治组织中实行民主管理是人民直接从事的民主实践，有利于激发人民群众参与基层事务的积极性和主动性，推动基层社会治理。二是企业中的民主管理。目前，我国各类企业已基本建立了以职工代表大会、工会、股东大会等为主要内容的企业民主制度。企业民主管理有利于保证企业职工依法行使知情权、参与权、表达权和

① 鲁品越：《关于当代民主制度的问答（上）》，《思想理论教育》2014年第11期。

② 《十五大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2011年，第27页。

监督权，促进企业科学决策，有利于从源头维护职工合法权益。

第五，推动全程民主监督。权力只有得到人民群众的监督，才能保证权力为人民谋利益，实现权为民所用。民主监督的实质就是以人民群众为主体的监督，它所体现的是人民群众在国家政治生活中的主人翁地位。在党和国家监督体系中，民主监督处于基础地位，无论是党内监督还是国家层面的监察监督，都离不开民主监督的支撑作用。总的来说，我国已经形成包括民主党派监督、人民政协监督、群众监督、舆论监督在内的民主监督体系。尤其在当前信息化、网络化深入发展的条件下，网络监督的作用越来越凸显，成为发展全过程人民民主越来越重要的组成部分。

总之，全过程人民民主构建了民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督环环相扣的全方位链条。在上述每一个环节中，都通过构建较为完善的制度保障人民的民主权利，推动人民的政治参与，由此形成人民“全过程”参与党和国家事务的新实践新机制。

#### 四、全过程人民民主的效能：民主与集中、过程与效率的统一

在西方“三权分立”、多党竞选的政治体制中，因政见分歧相互倾轧、相互掣肘从而导致公共政策制定与实施艰难的现象非常普遍。同时，政党出于一己私利相互攻击、相互否决从而导致社会混乱、民族冲突、国家机构瘫痪的现象也屡有发生，“派系政治”“否决政治”和“运动政治”在资本主义民主政治实践中广泛存在。

中国共产党是按照民主集中制组织起来的政党，以民主集中制作为处理党内基本关系的基本原则。“中国的民主从一开始就不是对既有政治结构的嵌入，而是要创造新的政治结构”<sup>①</sup>。中国共产党执政以后，将民主集中制运用到国家政治生活中，使之成为国家机构根本的组织原则。刘少奇指出：“无产阶级的民主集中制，是社会主义政治、经济、文化各方面的根本制度。”<sup>②</sup>邓小平明确指出：“民主集中制是党和国家的最根本的制度，也是我们传统的制度。”<sup>③</sup>习近平总书记强调：“民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。”<sup>④</sup>

民主集中制作为国家机构的组织原则，也是全过程人民民主运行的基本原则，贯穿于全过程人民民主之中，主要体现在以下几个方面：一是民主集中制贯穿于党的领导的实践活动中。在我国国家政治生活中，中国共产党处在总揽全局、协调各方的地位，各级党委实行集体领导制度，按照民主集中制原则实现对国家和社会的领导，既注重保持国家机关和社会的自主性，又有效克服“决而不行”的弊病。二是以民主集中制为原则，建立健全各项民主制度。如人民代表大会制度就是按照民主集中制的原则组织起来的。人大立法权、决定权、任免权的行使都是通过会议形式，经集体讨论、审议，按民主集中制原则形成决定。再以我国新型政党制度为例，各民主党派的履职过程，就是在中国共产党领导下，围绕党和国家重大决策、重要人事安排等事项表达意见、开展政治协商的过程，也是在发扬民主基础上形成集中意见的过程。其他形式的民主协商制度也都是实现科学决策的重要途径和实现党的领导的重要方式，贯穿着民主集中制的精神和要求。

“我国社会主义政治制度的最大特点，是党和国家都实行民主集中制。”<sup>⑤</sup>中国共产党不仅在国

① 林尚立：《建构民主——中国的理论、战略与议程》，上海：复旦大学出版社，2012年，第54页。

② 《刘少奇选集》（下），北京：人民出版社，1985年，第364页。

③ 《邓小平文选》第1卷，北京：人民出版社，1994年，第312页。

④ 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2016年，第55页。

⑤ 王传志：《民主集中制：我国政治制度的核心机制》，《求是》2013年第10期。

家的根本制度上建立了以民主集中制为组织原则的人民代表大会制度，还将民主集中制的原则延伸为党有效的工作和领导方法；既注重民主运行的过程，也注重民主运行的效率；既注重充分吸纳各方合理意见，又注重形成正确的意见，统一意志。正如习近平总书记所指出的：“我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，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。”<sup>①</sup>

## 五、全过程人民民主的制度绩效： 人民利益需求与维护人民利益的有机连接

判断一个社会民主模式的好坏不仅要看民主运行的过程，还要看民主制度运行的绩效，尤其要看民主制度的运行能否真正解决人民的切身问题，是否可以实现公共利益的最大化，切实增进了人民的福祉等。“如果没有利益的内核，民主就会沦为一个毫无生命和吸引力的干壳。”<sup>②</sup>

西方资本主义民主政治运作主要体现在选举环节，更看重一人一票的选举过程。由于西方资本主义民主不是全过程的，民众的政治参与难以对政府的公共政策产生实质性影响。加之，政党出于私利操纵政治、党派斗争等因素，更难以保证公共政策的“公共性”。以美国为例，时任总统特朗普为了谋求连任，在新冠肺炎疫情发生初期，一味淡化疫情，导致疫情在美国大规模爆发。之后，两党之间的斗争，让疫情防控陷入“政治化内耗”，没有采取有效措施保障人民基本的生命权。总之，资本主义民主的内在局限性不可能保证公共政策维护人民利益的基本价值诉求，民主异化为形式民主、精英民主和资本民主。

全过程人民民主始终坚持中国共产党的领导，党在推动全过程人民民主发展过程中始终坚守以人民为中心的价值导向，不仅注重扩大人民有序政治参与途径，还从党和政府自身工作角度，推动责任政府建设，建立健全公共政策回应机制和公共政策实施后评估机制，把人民的利益需求与强化政府职责、优化公共政策有效结合起来。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。”<sup>③</sup> 推动责任政府建设、建立健全公共政策回应机制和公共政策实施后评估机制就是从提高全过程人民民主制度绩效的高度，克服党和政府自身工作的不足，解决人民面临的各种问题，更好地满足人民的利益需求，从而将人民利益需求与维护人民利益有机连接起来。

第一，推动责任政府建设。责任政治是现代民主政治的重要内容，有权必有责、失职要问责是发展全过程人民民主的必然要求。建立责任政府包括以下几个方面：一是在政府与民众的关系上，要强化政府工作人员公仆意识和为民服务意识，从群众利益出发制定各项政策，同时政府的工作要主动接受群众监督，克服服务群众中慵懒散拖、推诿扯皮等不良现象。二是在政府职能上，要强化政府公共服务职能，从群众利益出发，建立健全服务群众制度，为群众提供多渠道、全过程的便捷服务。三是从责任制度来看，要强化领导干部的责任观念和责任意识，建立健全明确清晰的权责体系。从实践来看，目前我国已经建立了行政首长问责制，以及政府部门权力清单责任制，同时也建立了较为完善的公共服务运行机制，满足人民群众在社会秩序、社会福利、公共卫生安全等方面的需求。2021年8月，中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》明确

① 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2016年，第63页。

② 徐勇：《民主：一种利益均衡的机制——深化对民主理念的认识》，《河北学刊》2008年第2期。

③ 《十八大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2016年，第76页。



将“坚持以人民为中心，一切行政机关必须为人民服务、对人民负责、受人民监督”作为法治政府建设需要坚持的主要原则之一。《纲要》还规定要“全面实行政府权责清单制度，推动各级政府高效履职尽责”“全面提升政务服务水平，完善首问负责、一次告知、一窗受理、自助办理等制度”<sup>①</sup>，等等。上述规定对于深化责任政府建设，维护和保障群众利益无疑具有重要的意义。

第二，建立健全公共政策回应机制。有效回应机制不仅包括党和政府在决策前、决策中征求群众意见，回应群众的关切，更包括决策实施过程中回应群众诉求，解决人民所面临的各种问题。从回应的方式来说，“回应机制”既包括党和政府依群众要求作出回应，也包括党和政府为了解自身决策的实际效应，主动开展调查研究，解决人民群众各种问题。目前关于公共政策的回应机制主要包括：（1）建立了新闻发言人制度，定期回应群众关切。（2）通过电话热线、“民声直通车”网络问政平台、政务微博等途径，建立民众意见收集、分析、归口报送和回应机制。此外，有的地区还专门建立了民生信息员队伍，以更加全面了解基层群众急需急盼，精准识别公共政策的惠民情况。（3）建立领导干部下基层制度、领导干部接待制度等，在推进领导干部与群众的联系中了解党和政府政策的贯彻落实情况。公共政策的“回应”机制以回应人民的意见和解决人民面临的各种问题为基点，以优化公共政策为目标，通过构建多样化的“回应”方式和途径，推动党和政府及时了解公共政策的贯彻落实情况。公共政策的“回应”机制进一步将民众利益需求与优化党和政府的政策结合起来，既促进了全过程人民民主的发展，也切实保障了群众的利益。

第三，建立健全公共政策实施后评估机制。评估既是激励，也是导向。一项政策在实施后究竟取得了怎样的效果，不能凭主观感受，而应通过评估发现公共政策落实中存在的问题和不足，推动公共政策不断完善。2013年9月，中共中央、国务院发布的《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》就明确规定要“建立决策后评估和纠错制度”<sup>②</sup>。2019年4月，国务院发布的《重大行政决策程序暂行条例》明确规定开展行政决策后评估的情形和要求。在实践中，各地都先后出台了重大行政决策实施后评估办法，明确将贯彻落实中央和各级党委重要决策部署情况、推动关系国计民生和群众切身利益的劳动就业、社会保障、医疗卫生、教育、住房保障等执行情况等纳入评估内容，进一步推动公共政策评估制度的具体化。公共政策实施后的评估过程就是党和政府听取、吸纳人民群众、专家学者、人大代表、政协委员等各方合理意见的过程，公共政策实施后的评估是践行全过程人民民主的重要体现，有利于保证党和政府作出的重大决策更好地维护好人民群众根本利益。

总之，全过程人民民主在性质上是社会主义的，在实践形态上是“全过程”的。全过程人民民主是中国共产党将马克思主义人民民主理论与中国具体实际相结合的产物，实现了民主目标、制度与实践的统一，民主运行过程与绩效的统一，以及人民利益需求与维护人民利益的有效连接，开创了人类政治文明的新形态，是中国共产党人对人类政治文明的新贡献。

#### 参考文献：

- [1] 辛向阳：《坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一》，《思想理论教育导刊》2014年第1期。
- [2] 张树华：《发展全过程人民民主 更好汇聚起人民力量》，《人民日报》2021年8月20日。
- [3] 鲁品越：《全过程民主：人类民主政治的新形态》，《马克思主义研究》2021年第1期。

（编辑：刘曙辉）

① 《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，《人民日报》2021年8月12日。

② 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第413页。