

全过程人民民主是实实在在的真民主^{*}

——人民民主理念的实现形式、实现条件和实践方法

鲁品越

【内容提要】社会主义人民民主与西式民主具有本质不同的民主理念，从而产生了本质不同的实现形式。西式民主理念的实现形式是垄断资本集团通过政党竞争争夺政治权力的“选举日民主”，人民通过选票进行“权力转让”而使自身丧失政治权力。社会主义人民民主奉行“人民当家作主”的理念，人民主权不可转让，而是将其权力委托给承担历史责任的党和政府，由党领导人民依法当家作主。领导者只是“经手”权力而非“占有”权力，不能从自己经手的权力中获取任何私利。因此，其实现形式必然是全过程人民民主。在新时代，全过程人民民主具备了经济、政治、文化、历史方面的实现条件，由此应运而生。全过程人民民主在付诸实践的过程中必然产生主观目的与客观现实的矛盾，在发现、分析和解决这些矛盾的过程中生成了实现全过程人民民主的实践方法，其体现于党的领导与人民群众关系的全过程、民主决策全过程与民主施政全过程、领导干部的选拔管理与监督的全过程三个方面，由此使全过程人民民主的理念通过实践而逐步得到实现。

【关键词】全过程人民民主 民主难题 民主理念 民主的实现条件

作者简介：鲁品越（1949-），上海财经大学马克思主义学院资深教授，上海财经大学中国式现代化研究院研究员（上海 200433）。

习近平总书记在上海考察社区治理和服务时首次提出“全过程人民民主”概念，指出：“人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”^①这是新时代中国化时代化马克思主义的伟大创新，是中国共产党人将马克思主义基本原理和中国具体实际、中华优秀传统文化相结合的产物。它打破了“民主等于西方多党竞选民主”的迷思，创造了人民民主的实现形式，是实实在在的真民主。

一、人民当家作主的民主理念及其重要实现形式：全过程人民民主

社会存在决定社会意识，不同的社会存在产生不同的民主理念。当代世界有两大民主理念：一是已有数百年历史的资本主义西式民主理念，依靠霸权主义的支撑，今天在全世界仍占统治地位；二是社会主义人民民主理念，尚处于西方资本主义的围剿之中，但却是实实在在的真民主，具有崇

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“习近平新时代中国特色社会主义思想方法论研究”（20&ZD003）的阶段性成果。

^① 《习近平的小康情怀》，北京：人民出版社、新华出版社，2022年，第434页。

高的道义价值和强大的生命力，正在对越来越多的国家和人民产生吸引力。随着世界百年未有之大变局的发展，新生的人民民主理念必将不断丰富发展而走向成熟，创造出人类民主政治新形态。

1. 西式民主理念及其实现形式：垄断资本通过多党竞选制对人民的集体独裁统治

资本主义的社会存在产生了西方民主理念。马克思说过，“资本是资产阶级社会的支配一切的经济权力”^①，其中“支配一切”当然包括支配政府。而要产生受资本力量支配的政府，必须依据特定的政治理念——西式民主理念，其功能是为资本的经济权力转化为政治权力提供理论根据。处于西方神学统治之下的新生资本权力要转化为政治权力，必须反对“君权神授”，但同时又必须借助上帝在西方文化中的神圣地位。于是代表新生的资本力量的启蒙学者，在“个人主义+基督教”西方文化传统上，创造了至今仍然占据统治地位的民主理念——由“天赋人权”和“权力转让”构成的社会契约论。其“天赋人权”继承了基督教上帝创世的神话，主张上帝赋予每个人与生俱来的自由人权，它因来自上帝而具有神圣性。但是每个人不受约束地使用这种自由人权必然导致“一切人对一切人的战争”的丛林社会。于是迫切需要建立一个约束个人行为的政府。而政府的权力又必须来源于“天赋人权”方可具有神圣性。于是编造了“权力转让”的虚构故事，即每个人的“天赋人权”包括两个部分：一是不可转让的私人权力（这就是“个人自由”），另一则是其余的可转让权力。人们通过契约将后者转让给政府，汇成政府拥有的权力，由此使政府权力来自人民在契约中转让的“天赋人权”，因而是具有神圣性的“民主政体”。这就是至今仍然被西方社会普遍奉行的社会契约论。

这种由“天赋人权”与“权力转让”虚构的神话故事构成的“社会契约论”的西方民主理念，其实现形式是多党选举制度。每个人以选票作为契约，把自己的“天赋人权”转让给执政者，获得投票者的多数票者就被确认为获得了百分之百全体人民转让的权力。而投票率一般只是60%左右，所以只要获得全体选民中的30%以上的票数者就有可能获得这种“转让的权力”而成为权力的拥有者，由此可以“名正言顺”地统治百分之百的人民。正因如此，掌握社会关键资源的各个垄断资本集团通过政治献金和各种传媒工具资助各个政党，而政党的唯一职责就是负责把金主的钞票转化为选民的选票，由此争夺政治权力。而人民只能在垄断资本推出的各个代理人之间进行选择，于是无论哪个政党和候选人当选，都代表垄断资本的根本利益，而人民的选票则给其披上“民主”的外衣。同时，选票也成为争夺公共权力的资本力量之间博弈的仲裁工具，而暂时平息其间围绕权力的争斗。因此，多党竞选制度成为资本权力争夺和转化为政治权力的最优方式，吵吵闹闹的选举过程不过是垄断资本争夺政治权力的政治闹剧。这是“资本的民主”，而不是“人民的民主”。对人民来说，这种“资本的民主”恰恰是垄断资本寡头对人民的集体专制统治。人民只能在垄断资本寡头所中意的政客中进行选举。这些政客一旦当选，便实现了垄断资本寡头（在美国则是军工复合体）对人民的集体独裁统治。这些政客之间会吵吵闹闹以显示“民主”，而这恰恰是垄断资本制约和利用其代理人的方式——通过政客间的争斗以作出最符合其统治意志的决策，实施对人民的专制统治。霸权主义国家不仅实施对本国人民的独裁统治，而且妄图实施对世界人民的独裁统治：它们利用其手中能够毁灭整个地球的武装力量，不惜在世界各地故意制造灾难，使各国人民处于战争的恐怖威胁之中，而不得不接受他们的“保护”——服从霸权主义国家军工复合体的集体独裁统治。因此，当代霸权主义所谓的民主，已经完全堕落于垄断资本集团对世界人民的集体专制。“越来越多的西方学者正在达成共识：西方的民主制度已经利益集

^① 《马克思恩格斯文集》第8卷，北京：人民出版社，2009年，第31-32页。

困化，完全被资本绑架了，民主正在变成资本之主。”^①

这种作为对人民独裁的“资本的民主”闹剧至少有三大危害。其一是将资本权力转化为政治权力的腐败行为合法化。候选人一旦当选，便获得了人民“转让的权力”而成为权力的拥有者，从而可以名正言顺地用其手中的权力为其自身及其背后的资本集团利益服务。资本集团通过这种政治性投资，产生了投入产出比高达1:700以上的“游说产业”（Lobbying Industry），垄断资本集团成为马克思所说的“支配资本主义社会的一切”的“上帝”。其二是通过选举闹剧，全体人民（即使你并未投票，或投的是当选者的反对票）统统被认定为已经把自己的部分“天赋人权”转让给了当选政府，因而人民自身的政治权力就被这种选举名正言顺地剥夺，如有不满只能通过游行示威等形式，表达根本无法改变政治现实的无谓的反抗。其三是资本通过争夺选票以争夺政治权力的过程，不可避免地成为撕裂社会的过程，人民的利益甚至人民因贫困而依附政府救济的状态，被不同资本集团利益所绑架和利用，成为其吸引人民选票的工具，由此导致人民被撕裂成不同的派别。这就是美国民主乱象的本质。这样的民主一旦被移植到非西方社会，必然引起社会动荡、国家分裂，进而陷入战争泥潭，使人民坠入灾难深渊。中东“民主化”悲剧、乌克兰颜色革命等灾难性事件，便是这种“民主”灾难的铁证。

总而言之，西式民主理念由此必然沦为掌握社会关键资源的垄断资本权力转化为政治权力的实现路径，由此必然形成资本集团对人民的专制统治。因此，它只是表现为不同资本集团争夺人民选票的“选举日民主”闹剧，通过选举的“权力转让”来剥夺人民的政治权力。习近平指出：“如果人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，只有竞选时聆听天花乱坠的口号、竞选后就毫无发言权，只有拉票时受宠、选举后就被冷落，这样的民主不是真正的民主。”^②这种花里胡哨、吵吵闹闹的民主闹剧，所产生的结果只能是对人民的专制统治。

2. 社会主义人民民主的理念及其实现形式——全过程人民民主

从人类历史的长河来看，西式民主理念及其实现形式迟早要走向衰亡，社会主义人民民主理念及其实现形式必将发展壮大。“人民当家作主”的民主理念必将取代由“天赋人权”和“权力转让”构成的社会契约论西式民主理念。习近平提出的“全过程人民民主”，则将“人民民主”提高到新阶段，是21世纪的马克思主义民主观，是对人类民主政治的伟大贡献。人民民主理念的核心是人民当家作主，其本质内容在对西式民主的批判中诞生。

其一，批判“天赋人权”的创世神话，按照历史事实本身确认人民群众才是社会权力的创造者。一切社会权力归根到底必须通过对人民创造财富的劳动过程和劳动成果的支配，才能成为现实的权力。而人民群众是全社会物质财富与精神财富的创造者，并且在创造这些财富的同时创造出以这些财富为载体的社会关系，包括权力关系。马克思深刻地指出：人们是在一定的生产关系中制造呢绒、麻布和丝织品的，“这些一定的社会关系同麻布、亚麻等一样，也是人们生产出来的”^③。这些以物质文化财富为载体的“社会关系”具有两方面的作用。一是人们之间相互需要的关系：每个人都为他人生产财富，同时每个人都需要他人生产的财富来生活。这种人们之间相互需要的社会关系，被称之为“价值”。二是支配这些财富以及支配他人劳动的权力关系：例如通过占有和支配生产资料（土地、机器等）的权力，来支配劳动者的劳动。总之，人民在创造财富的同时，也创造出包括权力在内的社会关系。因此，一切现实权力的来源只能是创造物质财富与精神文化财富的人民，

① 辛向阳：《当代资本主义政治制度的危机分析》，《国外社会科学》2012年第5期。

② 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第259页。

③ 《马克思恩格斯文集》第1卷，北京：人民出版社，2009年，第602页。

而非虚构的上帝。如果把创造者说成是上帝，那么正如毛泽东所说，这个上帝就是人民^①。所以政府的权力来自人民创造财富和创造历史的劳动，而不是来自上帝的“天赋人权”。

其二，批判“权力转让”的虚构故事，按照人民是权力创造者的历史事实，主张在真正的民主制度中，人民永远是不可转让的社会权力的最终所有者。马克思说：“在民主制中，任何一个环节都不具有与它本身的意义不同的意义。每一个环节实际上都只是整体人民的环节。”^②这就是说，在真正的民主制度中，人民拥有的权力贯穿于民主的全过程而具有“整体人民性”，因而是不可分割、不可转让的。既然如此，那么政府的权力从何而来呢？还原历史事实可以看到：政府权力并非通过所谓的“社会契约”，而是通过下面两种方式获得的。

一是掠夺的方式：用基于暴力和欺骗的手段，掠夺人民创造的社会权力。在剥削阶级社会中，政府的权力既不来源于“君权神授”，也不来源于人民对“天赋人权”的自愿“转让”，而是来源于统治阶级对本来由人民创造的权力的掠夺——将人民创造的物质财富以及以其为载体的社会权力掠夺到自己手中，反过来压迫人民。掠夺方式本质上都是以有组织的暴力为基础。其在表现形式上，封建社会采取被神圣化的世袭制；在资本主义社会则采取多党竞争选举制，所谓权力的“分割与转让”，实质是从人民手中掠夺权力。这种掠夺方式产生的政府权力，不可能是人民的民主权力，至多只能是资本争夺选票的“资本的民主”，同时是对人民的专制。

二是委托的方式：人民依法按照一定的法律程序，将自己创造的并且归自己所有的权力委托给政府行使。政府的各级领导者并不是权力的所有者，而只是接受人民的委托的权力行使者，执行为人民服务的责任与使命。因此，严格地说，领导者不是“有权者”而是“当政者”，其政务就是担任人民的公仆，行使本来就属于人民所有的权力，以服务于以劳动人民为主体的人民。各级领导者务必时时刻刻对手中的权力具有敬畏感：牢记权力永远归人民所有，而绝不归自己所有。务必时时刻刻警示自己：自己只是“经手”行使权力，其全部的目的只能是为人民服务，增进人民的福祉，所以各级领导者应当是人民的公仆。这正像财务人员每天“经手”的钞票绝非归其所有，只是受命而履行职责的经营者，不能为私利从中抽用分文。人民民主制度中的领导者也是如此：其个人利益绝对不能从他所“经手”的权力中直接或间接地得到一分一厘，也绝对不能用手中的权力向人民讨价还价，只能根据人民的意愿和既定的法规，通过其他途径进行合理分配，由此形成各级领导的工作与生活上的个人待遇。工作上的公仆身份与个人利益上的待遇是两条路径，泾渭分明，各守其规，此谓清廉。

《共产党宣言》指出：共产党人“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”^③。习近平也深刻地指出：“中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。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。”^④所以，领导干部要时刻牢记：我们手中的权力归人民所有，我们拥有的只是人民交给我们的使命与任务，一切行使人民权力的过程必须是全心全意为人民服务的过程，以达到“我将无我”的崇高精神境界。作为公仆的领导者要通过执行人民赋予自己的使命与职责，来实现人民当家作主。

① 原话为：“这个上帝不是别人，就是全中国的人民大众。”参见《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1102页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，2002年，第39页。

③ 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第44页。

④ 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11-12页。

由此可以看到“西式民主”与“人民民主”坚持完全不同的民主理念：西式资产阶级民主理念是通过“社会契约论”猎取人民的权力，而人民民主的民主理念则是人民当家作主。西式民主包含“天赋人权”与“权力转让”这两大思想要素；而与之相反，人民民主的民主理念包含的两大思想要素是“人民主权论”（一切权力来自人民并且归于人民）和“领导使命论”（领导者承担人民委托的责任使命而为人民行使归于人民所有的权力），总的目标是实现人民当家作主。这是建立在唯物史观基础上的新型民主理念，是人类社会历史发展的客观规律必然产生的结果。

全新的民主理念必然要求全新的实现形式。如上所述，资本争夺权力的西式民主理念——社会契约论的实现形式是“多党竞争选举制”的“选举日民主”。而社会主义人民民主理念——“人民当家作主”的高级实现形式，正是将人民权力贯穿于政治生活的全过程的“全过程人民民主”。在这种实现形式下，尽可能让更多的人民群众参与政府决策过程和政策实施的全过程，在全过程人民民主的基础上进行集中，在集中的基础上进一步发扬民主，并且对决策结果与施政行为进行民主评议，实现“民主协商、民主决策、民主管理和民主监督”。“民主投票”（包括对人与对事的投票）既非民主的起点，也非民主的终点，更不是民主的全部内容，而只是全过程人民民主中的一个环节。

二、全过程人民民主的诞生条件：社会主义的本质要求

“全过程人民民主”并非空洞的口号，需要一定的主客观条件才会诞生，并且要通过一定的制度体系和实践方法才能逐步成为实实在在的现实。马克思说：“人类始终只提出自己能够解决的任务……任务本身，只有在解决它的物质条件已经存在或者至少是在生成过程中的时候，才会产生。”^①作为人民民主的高级实现形式的^②全过程人民民主，是人类历史发展到一定阶段的产物，要具备一定的客观条件才能诞生。进入中国特色社会主义新时代的中国初步具备了这样的客观条件。

第一，社会主义基本经济制度为全过程人民民主提供了经济基础条件。经济基础决定上层建筑。在封建社会中，全社会由对立的农民阶级与地主贵族阶级所组成，因而其政权只能是封建统治者压迫和剥削人民的政权，根本不可能有民主。资本主义社会被各个垄断资本集团所绑架而陷入严重的撕裂，由此产生的只能是垄断资本集团相互博弈以争夺国家政权的主导权，因而只能产生“资本的民主”而不是“人民民主”，更谈不上“全过程人民民主”。中国建立了社会主义基本经济制度，为全过程人民民主提供了经济基础条件。党的十九届四中全会指出：“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度，既体现了社会主义制度优越性，又同我国社会主义初级阶段社会生产力发展水平相适应，是党和人民的伟大创造。”^②这正是新时代中国社会的经济基础，它从以下三个方面为全过程人民民主创造了基础条件。

其一，以公有制为主体、多种所有制共同发展的所有制结构确保了我国经济的社会主义性质，确立了我国经济结构和社会结构的整体统一，这是将我国人民团结成整体的中华民族的物质基础，从而是全过程人民民主的物质基础。公有制的主体地位不在于它在国民经济总产值中的占比，而在于它所控制的资源在整个国民经济中的全局性、关键性与基础性地位。土地、自然资源、金融、交通通信能源等基础设施掌握在共产党领导下的全体人民手中，由此为包括民营企业在内的各种所有

^① 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第592页。

^② 《十九大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2021年，第280页。

制形式提供了最好的物质基础与营商环境。在此前提下，市场发挥决定资源配置作用、政府发挥指导作用，从而创造了世界一流的基础设施体系，在为各类市场主体提供巨大的发展空间的同时，确保我国经济体系的高度统一性，避免被各种寡头垄断资本集团所分裂，这是全过程人民民主所必需的全社会共同的物质基础。

其二，这种所有制结构决定了我国在分配制度上实行“按劳分配为主体、多种分配方式并存”，从而能发挥各个阶层的积极性，有效协调各个阶层之间的内部矛盾，为全过程人民民主提供了利益关系上的客观条件。由于公有制的主体地位与“按劳分配为主体、多种分配方式并存”的分配制度，通过各种途径消除两极分化，实现共同富裕，使我国的资本所有者不可能形成一个公开的完整的阶级，从而使我国社会不可能像资本主义国家那样，分裂为无产阶级与资产阶级两大对立的阶级。这就使我国各个阶层能够在中国共产党领导下，协调他们之间的利益矛盾，形成作为整体的人民共同利益，由此能够形成全过程人民民主所要达到的共同利益目标。

其三，在公有制这个全国统一的宏观经济主体的基石上，全中国统一的社会主义市场经济体制建成了世界上最大的单一市场，成为各种所有制形式的微观市场主体之间相互联系的纽带，国有企业、民营企业之间相互依赖。特别是在数字化转型与高质量发展中，各个经济主体相互紧密联系，联结成命运与共的有机统一体——中华民族经济共同体，形成其共同利益与共同意志。这就为我国建立“全过程人民民主”奠定了坚实的经济基础，提供了普遍的社会联系条件。

第二，崇尚集体主义价值观的中华优秀传统文化为全过程人民民主提供了社会文化环境。在5000年的历史进程中，由农耕民族与游牧民族共同创造的中华民族共同体形成了共同奉行的集体主义价值观。这种集体主义价值观具有多层次、多方面的表现：在个人与国家的关系上，它崇尚“家国一体”观念，崇尚舍小家为国家、个人服从国家大局的高尚情怀；在社会关系上崇尚“和合”文化，主张人与人、国与国之间应当奉行和平共处、合作共赢的精神来化解彼此矛盾，同时在被国外敌对势力逼迫的情境下富有同仇敌忾、反抗强权的斗争精神。因此，作为中华民族共同体的成员的中国民众，能够用全体人民至上、国家整体利益至上的精神作为道德标准来形成人民的共同意志，从而为全过程人民民主所要形成的集体意志提供了社会基础与文化环境。

第三，我国先进的21世纪信息技术体系为全过程人民民主提供了技术条件。要实现全过程人民民主，需要尽可能多的民众参与民主协商、民主决策、民主管理和民主监督，而我国信息化水平居于世界先进国家行列，这就为全过程人民民主提供了强大的技术支撑条件。通过脱贫攻坚战，先进的网络系统覆盖全国，连偏远的山村都联上了互联网，这不仅为其产业发展与生产水平的提高创造了基础条件，也为群众参加各个层次的政治民主提供了优良的技术条件。

第四，最重要的是：坚持人民至上、代表人民根本利益，以马克思主义为指导思想的中国共产党，实行依法治国，领导人民当家作主，为全过程人民民主提供了根本保证与政治前提。民主是人民当家作主，而不是14亿中国人每个人都当家作主，否则必然导致社会极度无序，“民主”成为空谈。必须有奉行人民至上、代表人民根本利益的政党把中国人民组织起来，领导人民当家作主，形成代表人民根本利益的集体意志。这样的政党必须把握历史发展大势，作出历史正确的决策，这就必须以马克思主义为指导，奉行实事求是的思想路线，将马克思主义基本原理与中国具体实际相结合，增强自己的执政能力，作出符合人民根本利益的科学决策。

“全面依法治国”则为实现“全过程人民民主”创造了制度化前提。党领导人民当家作主必须制度化，依法有序地进行，否则民主有可能按照各级领导者的偏好而走样：或者流于形式，或者陷入领导不作为和乱作为状态。必须通过系统化的法律，使领导行为与施政行为、人民参政行为与监

督行为遵循法律程序，才能使全过程人民民主有序地得到实现。习近平深刻地指出：“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。”^① 这段高屋建瓴的论述，揭示了我国社会主义民主政治的本质特征与核心运行机制，是我们之所以能够实现“全过程人民民主”的奥秘所在。

上述条件中，党的领导是最根本的条件。“人民自由的前提是国家独立，人民参与的前提是民主制度的确立。”^② 如果没有中国共产党的领导，就不可能有社会主义基本经济制度，我国经济就会沦为西方发达资本主义经济的附庸，那种依附性的资本主义经济基础连真正的国家主权都没有，更谈不上人民的自由民主。没有中国共产党的领导，中国将变成一盘散沙，中华民族共同体将濒临瓦解，“民主”必将成为霸权国家瓦解中国的工具，因而“全过程人民民主”将完全失去存在的可能性。因此，坚持全面从严治党，坚持党的领导是实现“全过程人民民主”的根本条件，只有如此，才能发挥社会主义基本经济制度的经济基础作用，发挥中华民族命运共同体的社会基础作用，探索出中国的全过程人民民主的实现路径。

三、全过程人民民主的实践方法：在解决社会矛盾过程中不断生成

民主理念是建立民主政治所要达到的主观目的。在将此主观目的付诸实践时，必然受到客观现实的制约，由此产生主观理念与客观现实的矛盾。于是在解决这种主客观矛盾的过程中，产生了相应的实践方法。实践方法由此成为民主理念与客观规律的辩证统一。

如前所述，西式民主理念的本质是资本通过争夺民众的选票来争夺国家权力，由此建立表面上以民选政府为外衣、本质上以资本为中心的资本主义民主政体。将这一主观目的付诸实践，便会受到资本主义社会现实的约束，如受到资产阶级与无产阶级的阶级矛盾，资本之间既相互勾连又相互竞争的复杂关系，以及社会经济文化发展状况、人们的社会心理规律等的制约。于是如何在这些客观条件及其规律的制约下，争夺能够当选的选票，成为作为资本集团意志的代理人的各个政党必须应对的课题，由此产生了一套套西式民主的实践方法，此即“选举术”。不同的社会环境产生了不同的选举术。这些选举术无论怎样五花八门，总体上都是以欺骗的手段来争夺选票，以实现资本争夺政治权力统治人民的专制目的。

全过程人民民主奉行的是“人民当家作主”的民主理念，其根本目的是将人民对美好生活的向往作为奋斗目标。为此必然采取党的领导、依法治国、人民当家作主三者有机统一的实现形式，通过“改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；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”^③。而在实现这个目的的过程中，必然会受到复杂的客观现实及其规律的制约。我国有14亿多人口，如何在人口数如此庞大的国家实行全过程人民民主，是人类历史上前所未有的难题。同时我国地域辽阔，自然环境与社会环境差别巨大，人民中又具有各个不同的阶层与界别，他们之间既有共同利益，也会有不同利益诉求之间的差异与冲突，由此必然产生出我们党所要达到的以全体人民为中心的目的和这些客观存在状况之间的矛盾，需要通过民主集中制进行协调。同时，国家政治涉及许多机密内容，重大事件需要政

^① 《十九大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2019年，第26页。

^② 林尚立：《论人民民主》，上海：上海人民出版社，2016年，第63页。

^③ 《十九大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2019年，第26页。

府作出及时反应。许多问题极其错综复杂，没有专业知识与强大能力的普通民众难以作出判断。因此，全过程人民民主在实施过程中必然遇到各种矛盾。正是在发现、分析和解决这些矛盾的过程中，形成了全过程人民民主的各种实践方法。这些实践方法都不是凭空臆想出来的，而是在努力实施全过程人民民主、不断解决和克服这些矛盾与问题的实践中逐步生成和发展出来的。其内容极其丰富，并且随着时代的发展而不断发展，主要包括以下三个方面。

1. 在建立党和人民全过程血肉联系的问题上，实现全过程人民民主的实践方法

建立党和人民之间的全过程的血肉联系，克服党的领导干部与人民群众可能相脱离的矛盾，这是全过程人民民主之本。要解决这方面面临的各种矛盾的实践方法，最重要的有两条：一是全面从严治党，将反腐败斗争贯穿于党的建设的全过程；二是大兴调查研究之风，将密切联系人民群众贯穿于决策施政全过程。

全面从严治党是我们党之所以能够领导人民当家作主，实现全过程人民民主的前提条件，是解决干部与群众可能相脱离的矛盾，以实现全过程人民民主的重要实践方法。一旦稍有放松，某些领导干部就会将人民委托其履行的为人民服务的权力变成谋取私利的权力，甚至蜕变为服务相关利益集团的权力，这便在实质上剥夺了人民的权力，与民主背道而驰。党的十八大以来，我们党将反腐倡廉制度化、常态化，贯穿于党的政治生活的全过程。全面从严治党既是实现全过程人民民主的重要的前提，也是全过程人民民主的重要组成部分，因为它用人民的意志与愿望来规范和要求我们党的政治生活的全过程、党员领导干部施政决策的全过程。

大兴调查研究之风并使其制度化，将密切联系人民群众的优良作风贯穿于决策施政全过程，是解决领导干部与人民群众相脱离的矛盾，实现全过程人民民主的最基本的实践方法。它在根本上不同于西式民主以拉票为目的的“民意调查”。这些“民意调查”以搜集民众对指定议题和候选人的表态进行统计分析，以此确定其选举策略。甚至以“民意调查”为手段来影响选情，其调查的内容只是框定在指定议题中的表态，极其有限且肤浅，不能解决民众生活的任何问题。而全过程人民民主所要求的大兴调查研究之风以服务人民为根本目的，要求决策者全面而深入地到人民群众的实际生活中去，准确了解人民的生活状况及其遇到的难题与困境，了解人民群众的具体愿望和建议，其本身就是全过程人民民主的重要体现。笔者认为高质量的调查研究要做到“诚、真、准、重、深”：“诚”指调查研究要心怀人民群众，虚心向人民群众学习，将其作为建立与人民群众血肉联系的途径；“真”是指调查的民情民意要全面而真实，不允许弄虚作假或故意隐瞒，防止和纠正因层层上报而产生的信息失真；“准”指的是调查对象与问题要精准，切中人民群众现实生活中的最重要的问题，不偏听偏信；“重”是指要坚持“两点论”与“重点论”，抓住主要矛盾与矛盾的主要方面，而不能避重就轻；“深”是指对大量的调查材料要用唯物辩证法进行深入的分析，找到其中的深层原因，找到产生问题的症结与“堵点”难点，而不能仅仅停留于统计数据分析。2023年，中共中央办公厅印发《关于在全党大兴调查研究的工作方案》，是构筑全过程人民民主的重要方法。我们党在长期的革命和建设的实践中形成的各种调查研究方法，如领导干部的蹲点制度，建立信息员汇报制度，领导干部选派身边人员进行基层调研制度，以及各级部门不定期的“四不四直”（不发通知、不打招呼、不定线路、不用陪同，直奔一线、直达现场、直面问题、直接对话）调查制度等等，组成了深入进行调查研究的制度体系。现代化信息手段给我们提供了全过程调查研究的技术手段，使各级领导能够直接了解基层生产生活的全过程。习近平是全党大兴调查研究之风的楷模。特别是他在直接领导脱贫攻坚战中，作为表率深入基层进行长期的大量的调查研究。在他担任地方领导期间就深入最贫困的农村，直接参加基层的生产劳动，为脱贫攻坚积累了丰富的经验。而在担任总书记后，他的足迹遍布全国14个集中连片特困地区，深入调

查研究人民的贫困状况与原因，提出“精准脱贫”的良策。这些调查研究结果为党中央建立在全过程人民民主基础上的精准决策提供了深厚的基础，从而率领全国人民取得了在中国大地上历史性地消除绝对贫困这一彪炳史册的伟大成就。

2. 在民主决策与民主施政上的全过程人民民主实践方法

只有建立决策过程与施政过程的全过程人民民主制度，才能实现实实在在的人民民主。这就要求领导者不仅要把调查研究中得到的各种问题、意见和建议进行整合协调，形成代表全体人民根本利益的集体意志的决策，而且在决策实施过程中也尽可能征求广大人民群众的意见与建议，不断改进，以实现决策过程与施政过程的全过程人民民主。

需要指出的是：出于国家安全需要，一些决策过程及其实施过程需要保密。此外一些突发事件必须及时处理，否则会因错失时机而造成巨大损失。这类决策本身不可能全程要求人民群众的广泛参与。但这并不意味着要将“全过程人民民主”排除在这些政务之外。恰恰相反，它们应当而且必须建立在全过程人民民主基础之上，否则将违背人民意愿，经不起历史的检验。全过程人民民主在这些决策中体现为两种方式：一是领导者在进行这类决策时，应当以全过程人民民主过程中掌握的人民的意愿与建议为依据，而不能作出违背人民意志的决策；二是在决策时，人民虽然没有在场，但领导者心里装着人民，深入理解人民的愿望，从而代表人民进行决策与实施决策，同时决策机构内部时时刻刻以“全过程人民民主”的要求对这些决策进行内部审定，使人民处于“不在场”的“在场”状态，从而成为“隐形形态”的全过程人民民主。因此，无论什么样的决策过程和施政过程，都必须实现全过程人民民主。其内容包括以下两个方面。

第一，民主集中制和协商民主：决策过程的全过程人民民主的实践方法。如何把纷繁复杂的个人意志整合为统一的集体意志，是政治生活中的千古难题，也是全过程人民民主面临的重大难题。不解决这一难题，要么会陷入群龙无首的混乱局面，要么陷入领导者个人专断而丧失民主。我们党解决这一难题的法宝是“民主集中制”。习近平指出：“民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度，是激发党的创造活力、保持党的团结统一根本保证。”^①其具体内容是“民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”。“民主基础上的集中”乃是“自下而上”尽可能地充分吸收广大基层党员和群众的诉求和建议，以实现最充分的民主；“集中指导下的民主”则是在此基础上，将上级形成的初步意见，“自上而下”下发给下级充分讨论，再提出修改建议。如此反复多次，最后进行投票表决。这既充分地发扬全过程人民民主，避免党组织“一把手”在决策时搞“一言堂”，又避免陷入无休止的争吵议论从而导致社会组织瘫痪。

与此相伴随的另一种实践方法是“协商民主”。要实现人民当家作主，必须形成全体人民在公共事务上的统一意志。而人民是由各个阶层、界别和群体组成的，在相互关系和公共事务上各有不同的利益诉求与意志主张。如何将这些不同意志统一起来，形成共同的人民意志，乃是人类民主面临的巨大难题。我们党在实践中发明了解决这一难题的实践方法——“协商民主”：在党的领导下，人民中的各个阶层、界别、群体从国家大局出发，通过民主协商，彼此相互理解而达成共识。习近平指出：“把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程，完善协商议政内容和形式，着力增进共识、促进团结。”^②这种协商民主，是中国共产党人对全过程人民民主的伟大创造。

第二，群众路线：决策实施过程中的全过程人民民主的实践方法。在政策实施过程中会遇到各

^① 《习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编》，北京：党建读物出版社、中央文献出版社，2023年，第56页。

^② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第38页。

种矛盾，例如决策初衷与实践效果之间不相符合、决策实施过程中骤遇始料未及的阻力以及政策漏洞等等。解决这些矛盾还是要靠全过程人民民主的实践方法——“从群众中来，到群众中去”的群众路线。李强总理在答中外记者问时指出：“我长期在地方工作，有一个很深的感受：坐在办公室碰到的都是问题，深入基层看到的全是办法。高手在民间。我们要推动各级干部多到一线去，问需于民、问计于民，向人民群众学习，真正帮助基层解决实际问题。”^①走群众路线，将施政全过程作为贯彻全过程人民民主的过程，是解决施政难题的良方。“从群众中来”就是各项政策的制定与实施过程要充分倾听人民群众的声音，尊重人民群众的实际需要，接受人民群众的批评与建议，广泛吸收民智，对所实施的政策方针不断进行检验与改进，使其日益精准地代表人民利益。“到群众中去”就是将政策先在一定范围之内试点试行，充分听取相关专业人士及普通群众（特别是利益攸关方）的意见，根据反馈意见进一步改进和完善，以不断“试错优化”。在此基础上再行推广，在推广中继续改进与调整，使其日益精准地服务于人民。正如郑永年所说：“中国的政治制度具有强大的政策动员能力，从而促成政策的及时变化。”^②这只有在中国共产党的领导下的全过程人民民主才有可能。

3. 在领导干部队伍建设上的全过程人民民主实践方法

通过深入的调查研究和上述“民主集中制”和“协商民主”制定各项政策，以及各项政策实施过程，必须经由干部队伍来贯彻执行。能否成功地建设高素质干部队伍，是实现全过程人民民主的关键。在干部建设问题上的全过程人民民主的实践方法，主要包括两个方面：一是干部的选拔任命，二是对干部任职行为的全过程民主考察与民主监督。

第一，干部选拔任命过程的全过程人民民主实践方法。全过程人民民主主要得到实现，必须选拔既有为人民服务之德，又有为人民建功立业之能的人才，建设适应中国式现代化需要的干部队伍。怎样选拔这样的干部？既要充分尊重民意，但又不能搞西式民主的选举。对于基层组织来说，简单的选举会造成家族势力“一手遮天”而妨碍民主；对于高层官员来说，由于基层人民群众没有准确深入地了解候选者的德行与能力的客观条件，这样的选举会流于形式。西式民主通过候选人的演讲来拉票，而民众通过演讲无法全面客观地认知其执政能力，夸夸其谈者不一定具备真干实干的经验与能力。这种“信息不对称”是公认事实。因此用简单的投票选举方法不但通常不能选出真正符合要求的人才，而且会产生出许多新的矛盾。而且，即便是把“选举”说成是民主的唯一标志的西式民主，也只是选举总统、州长和议员等极少数官员，政府机关中绝大多数成员，包括身居高位的国务卿、部长，作为最高裁决者的大法官等等，都是采取层层任命制。作为14亿多人口大国的中国，要实现全过程人民民主，断然不能采取这种不靠谱的甚至会撕裂社会的全民选举的简单方法。

我们党在长期的实践中，尤其在党的十八大之后，逐步找到了解决干部选拔任命上的复杂矛盾的实践方法，这就是征求群众意见与组织机构审查相结合，以实践作为检验与选拔干部的根本标准，对干部的“德、能、勤、绩、廉”进行全方位、全过程的考察，最后作出最能符合人民根本利益的决定，由此来实现各个层级的干部任命过程中的全过程人民民主，而不是搞西式民主的形式主义花架子。以身居第一线的实践作为检验与选拔干部的根本标准，是马克思主义认识论和方法论在干部队伍建设上的具体表现。习近平指出：“‘宰相必起于州部，猛将必发于卒伍。’古往今来，将才良相大都经历过艰苦环境的磨炼……哪一个干部能在这些地方和广大干部群众同甘共苦，团结奋斗，

^① 《李强总理出席记者会并回答中外记者提问》，《人民日报》2023年3月14日。

^② 郑永年：《中国改革路线图》，北京：东方出版社，2016年，第171页。

做出成绩，不辜负组织的重托，就应该受到称赞，他的思想政治素质和业务素质也会不断地得到提高。贪图安逸、不愿意到这些地方工作的干部，或者即使去了也讲价钱、闹情绪、不安心工作的干部，不是党和人民所需要的干部。”^①用这样的标准，通过人民意愿与组织审查相结合的方式，就能够选出为人民干实事的各级领导干部。

第二，对领导干部进行民主考察与民主监督的实践方法：人民监督的制度和党的自我革命的制度化。对干部的选拔任命固然重要，而对其履职过程进行全方位全过程考察更为重要。西式民主是通过政党之间相互揭短来进行监督，这实质上已经沦为党争工具，即垄断资本争夺政治权力的工具。正因如此，这种相互制约恰恰成为达成某种政治交易（包括相互庇护）的砝码，从而使政治腐败蔓延。美国前众议院议长佩洛西丈夫被称“国会山股神”，股市投资收益率超过巴菲特，其原因不言自明：是依赖国会山掌握的信息而进行的内部交易。但是无论民意舆论如何沸腾，热衷于互揭老底的国会议员们却对此保持缄默，因为这样的腐败行为实在太多，从而成为彼此相互庇护的政治交易砝码，可见这种“相互监督”的结果是体系化腐败。

中国全过程人民民主制度对领导干部管理上的实践方法，是形成对领导干部进行全方位全过程的民主考核与民主监督的制度化，以及党的自我革命的制度化。特别是党的十八大之后，确立了监察权与行政权相并列的制度和监察系统内部防止“灯下黑”的制度、各级党委巡视巡察制度、群众检举必查制度，领导干部向组织定期汇报重大事项制度、领导干部调离工作岗位离职审查制度以及作为铁律的八项规定等，构筑“不敢腐、不能腐、不想腐”的标本兼治的制度体系，有效地确保党和政府的各项权力掌握在代表人民利益的各级干部手里，为社会主义民主政治建立了坚强防线，使全过程人民民主在对领导干部的民主考察与民主监督上得到越来越充分的体现。

总之，全过程人民民主的“人民当家作主”的理念，通过上述三个方面的实践方法，形成了实实在在的全过程人民民主制度体系，正在形成实实在在的真民主、人类民主政治的新形态，这是中国共产党领导中国人民对人类作出的具有深远意义的历史性贡献。

参考文献：

- [1] 郑永年：《中国改革路线图》，北京：东方出版社，2016年。
- [2] 元光、张翔：《全过程人民民主“何以实现”：基本维度、运行机理与基础承载》，《社会科学研究》2023年第3期。
- [3] [美] 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，北京：商务印书馆，1999年。
- [4] 孔庚：《全过程人民民主：丰富内涵、价值追求与实践遵循》，《马克思主义研究》2022年第11期。
- [5] 辛向阳：《当代资本主义政治制度的危机分析》，《国外社会科学》2012年第5期。
- [6] 林尚立：《论人民民主》，上海：上海人民出版社，2016年。

（编辑：黄华德）

^① 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年，第222页。