

人民民主的新时代

汪卫华

（北京大学，北京 100871）

摘要：人民民主是当代中国特色社会主义政治发展道路的鲜明旗帜。从新民主主义革命时期提出的“统一战线性质的联合政府”政治主张，到新中国成立之际上升为人民民主专政这一国体论述，人民民主在改革开放和社会主义现代化建设新时期被确立为中国社会主义民主政治的旗帜。21世纪以来，中国人民民主的基本内涵凝练为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，与西方自由民主政治发展道路形成了鲜明对照。党的十八大以来，人民民主从巩固迈向深化——发展全过程人民民主，也就是以人民为中心，把广泛的参与、充分的协商贯穿于党领导人民治理国家的全过程之中，完善制度体系，聚焦治理成效，通过具体的、现实的民主实践，切实巩固人民当家作主。

关键词：全过程人民民主；人民民主；民主；国家治理；政治发展

中图分类号：D6

文献标识码：A

文章编号：1002-0519（2022）01-0014-11

人民民主是当代中国政治发展道路的鲜明旗帜。用人民来限定民主，形成“人民民主”这一核心概念，既是中国共产党在政治实践和政治话语上的自主创新，也是马克思主义中国化的重要一环。^① 在新民主主义革命和社会主义革命、建设、改革历史进程中，中国共产党领导和团结中国人民，把马克思主义基本原理与中国社会具体实际相结合、与中华政治文明历史传承相结合，积累了丰富的人民民主实践经验，形成了独特的人民民主理论话语。

从抗日战争时期提出统一战线性质的联合政府主张，到新中国成立之际将人民民主专政确立为人民共和国的政治基石，从改革开放以来稳步推进社会主义民主政治制度化、法律化，到 21

收稿日期：2021-12-12

基金项目：国家社会科学基金中国历史研究院重大研究专项（21@WTA001）

作者简介：汪卫华，北京大学国际关系学院比较政治学系主任、副教授，陈翰笙世界政治经济研究中心执行主任。

① 需要指出，在西文语境里，“人民民主”（popular democracy / people's democracy）提法是“二战”后才出现的，这一表述只能追溯到“二战”后东欧的人民民主国家。意大利民主理论家乔万尼·萨托利就此认为，人民民主只不过是苏联给东欧各国共产党和资产阶级联合政府发明的一个政治标签，以说明它是未建成社会主义的国家带有过渡性质的政权形态，参见〔意〕乔万尼·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，上海：上海人民出版社，2009年，第509—512页。正如下文所述，早在1936年9月，毛泽东就已经使用了“人民民主政府”的表述，所以毛泽东提出“人民民主”以及用“人民民主主义”界定中国新民主主义革命，都是立足于中国革命和抗日战争时期的中国具体实际，并非来自共产国际或联共（布）的意见。

世纪初具体凝练为“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”，人民民主的内涵逐步明晰、制度渐趋完善、实践日益成熟，展现出顽强的适应性与旺盛的生命力。可以说，中国共产党开辟了一条显著区别于西方自由民主模式的中国特色社会主义政治发展新道路。

“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。”^①党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系与治理能力现代化”，为进一步深化人民民主提出了新的时代要求。2019年11月，习近平总书记在考察上海市虹桥街道基层立法联系点时，提出了“人民民主是一种全过程的民主”的重要论断。^②发展全过程人民民主，就是在坚持人民民主基本内涵的基础上，进一步深化和丰富人民民主；就意味着以人民为中心，把广泛的参与、充分的协商贯穿于党领导人民治理国家的全过程之中，要完善制度体系，聚焦治理成效，通过具体的、现实的民主实践切实巩固人民当家作主。

一、人民民主的历史轨迹

人民民主是中国共产党在新民主主义革命时期独立自主形成的实践与理论成果，在中国社会主义革命、建设、改革进程中逐步得到健全、不断得到丰富。人民民主由起初的“统一战线性质的联合政府”内涵，结合马克思列宁主义无产阶级专政国家学说，上升为中华人民共和国的国体论述即人民民主专政，这本身就是马克思主义中国化在政治领域的生动体现，为开辟中国社会主义民主政治新路奠定了基础。

早在1935年12月，毛泽东就提出过建立“人民共和国”的主张。^③1936年9月23日，毛泽东与斯诺谈到统一战线时，也已使用了“人民民主政府”的讲法。^④1939年5月4日，毛泽东在公开讲话中明确表示，革命的目的是“建立一个人民民主的共和国”“建立人民民主主义的制度”。^⑤抗日战争期间，以中国共产党领导的抗日民族统一战线工作和根据地“三三制”政权建设实践经验为基础，中国共产党把马克思列宁主义国家学说与中国新民主主义革命的具体实际结合起来，形成了以“统一战线性质的联合政府”为基本内容、明确有别于旧民主主义（资产阶级民主主义）的人民民主观。^⑥新民主主义革命胜利前夕，中国共产党团结领导全国人民，确立了以“人民民

① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话（2014年9月5日）》，《求是》2019年第18期。

② 《习近平的小康故事——“有事好商量，众人的事情由众人商量”》，2021年7月5日，http://www.xinhuanet.com/2021-07/05/c_1127624907.htm，2021年9月24日。

③ 毛泽东：《论反对日本帝国主义的策略（1935年12月27日）》，《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第156—161页。

④ 毛泽东：《和美国记者斯诺的谈话（1936年7月、9月）》，《毛泽东文集》第1卷，北京：人民出版社，1993年，第408页。

⑤ 毛泽东：《青年运动的方向（1939年5月4日）》，《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第563页。

⑥ 在《新民主主义论》中，毛泽东指出：“现在所要建立的中华民主共和国，只能是在无产阶级领导下的一切反帝反封建的人们联合专政的民主共和国，这就是新民主主义的共和国”“国体——各革命阶级联合专政。政体——民主集中制。这就是新民主主义的政治，这就是新民主主义的共和国”。参见毛泽东：《新民主主义论（1940年1月）》，《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第675、677页。

在《论联合政府》中，毛泽东提出：“建立一个联合一切民主阶级的统一战线的政治制度。”参见毛泽东：《论联合政府（1945年4月24日）》，《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1056页。

主专政——国体；人民代表大会——政体；民主集中制——组织原则”为支柱的人民民主主义建国主张。^①

人民民主的理论根基是马克思列宁主义国家学说，并非西方政治思想里的政体分类法。1954年《中华人民共和国宪法》第一条规定“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”，延续了毛泽东在《论人民民主专政》中所持的立场，即将人民民主主义视为向社会主义过渡的政治形态。新中国社会主义“三大改造”完成，尤其是中共八大和苏共二十大后，国内外形势的总体变化，促使中国共产党系统地反思社会主义建设进程中的无产阶级专政和社会主义民主问题。从1957年中共八届三中全会之后，“人民民主专政”提法渐趋淡出，“无产阶级专政”这一马列主义经典表述逐步成为主导提法，民主政治意义上的“人民民主”提法也相应地淡化。^②

进入改革开放和社会主义现代化建设新时期，人民民主才被正式赋予社会主义民主政治的明确内涵。1978年12月13日，邓小平在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》中专门讲到“民主是解放思想的重要条件”，且明确指出“为了保障人民民主，必须加强法制”。^③从1979年起，党和政府逐步恢复使用“人民民主专政”提法，并开始明确地以“人民民主”来指称社会主义民主。^④

1981年6月，党的十一届六中全会一致通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，把“建立和巩固了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政即无产阶级专政的国家政权”列为新中国成立32年来我们取得的主要成就的头一项，指出“它是中国历史上从来没有过的人民当家作主的新型政权，是建设社会主义的富强民主文明的现代化国家的根本保证”。^⑤1982年《中华人民共和国宪法》序言中则表述为“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，实质上即无产阶级专政”，第一条相应改为“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”。自此以后，在当代中国政治话语中，形成了在“国体”意义上使用“人民民主专政”的提法，在“社会主义民主”意义上使用“人民当家作主”与“人民民主”表述的惯例。正如西方资本主义民主政治往往被简化为“自由民主”一样，在改革开放和

① 毛泽东：《论人民民主专政（1949年6月30日）》，《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社，1991年，第1471、1480页。

② 在1975年、1978年两版《中华人民共和国宪法》中，第一条皆表述为：“中华人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家。”从社会主义改造完成到“文革”之前，只有在“人民民主统一战线”语境中保留了“人民民主”这一正式提法，参见李维汉：《中国人民民主统一战线的特点》，《人民日报》1961年6月16、17日，第7版。当然，当代中国政治生活中，人民民主也往往作为与“党内民主”对举的提法出现。例如，1962年1月30日毛泽东在扩大的中央工作会议（七千人大会）讲话中就说到：“在我们国家，如果不充分发扬人民民主和党内民主，不充分实行无产阶级的民主制，就不能有真正的无产阶级的集中制。”参见毛泽东：《在扩大的中央工作会议上的讲话（1962年1月30日）》，《毛泽东文集》第8卷，北京：人民出版社，1999年，第296页。但这是在党的工作作风意义上讲的，同时也指在人民内部实行民主集中制。另，1957年2月毛泽东《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话也是在这一语境下讲人民民主的，而非国体或政治制度意义上所言的人民民主。

③ 邓小平：《解放思想，实事求是，团结一致向前看（1978年12月13日）》，《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第144、147页。

④ 1979年3月30日，邓小平在《坚持四项基本原则》的讲话中仍使用了“坚持无产阶级专政”的表述，同时将党内民主和人民民主并举参见《邓小平文选》第2卷，第168页，但他也明确提出：“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。人民的民主同对敌人的专政分不开，同民主基础上的集中也分不开。”参见《邓小平文选》第2卷，第175页。在1979年6月15日《新时期的统一战线和人民政协的任务》的讲话中，邓小平指出：“人民政协是发扬人民民主、联系各方面人民群众的一个重要组织。”参见《邓小平文选》第2卷，第187页。1979年7月1日通过的《中华人民共和国刑法》第一条，首次使用了“无产阶级领导的、工农联盟为基础的人民民主专政即无产阶级专政”的提法。

⑤ 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》下册，北京：中央文献出版社，2011年，第129页。

社会主义现代化建设新时期，“人民民主”逐渐成为当代中国社会主义民主政治的同义语。

改革开放以来，在吸取以往民主与法制建设经验教训的基础上，中国特色社会主义民主政治朝着制度化、法律化方向稳步推进，在党的领导制度体系建设、法治体系建设、人民当家作主制度体系建设、中央与地方关系等领域都取得了显著的政治发展成果。^① 1997年9月，党的十五大把“依法治国，建设社会主义法治国家”明确为党领导人民治理国家的基本方略，指出“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用”。^② 2002年11月，党的十六大报告进一步表述为“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。自此，“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”成为人民民主即中国社会主义民主政治基本内涵的正式概括。

二、新时代人民民主的基本内涵

在中华人民共和国七十余年的政治实践中，特别是改革开放四十多年来，中国社会主义民主制度化、法律化地稳步推进，行之有效的人民民主制度体系业已构建成型。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央立足新的历史方位，深刻把握中国社会主要矛盾发生的新变化，统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，明确提出了“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系与治理能力现代化”^④的总目标，指出发展社会主义民主政治，是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。党的十八大以来，中央明确提出要坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。习近平同志指出：“坚定中国特色社会主义制度自信，首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。”^⑤ 中国特色社会主义新时代，人民民主的基本内涵仍是“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。随着人民民主制度体系不断健全，人民民主作为与自由民主相对而言的社会主义民主政治，就是中国特色社会主义政治发展道路的具体体现。

不同的政治发展道路决定了不同的民主模式，具体体现为不同的制度特征、价值本位、运行方式。“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”，作为人民民主即中国特色社会主义民主政治的内涵概括，是中国政治发展道路的核心内容，它与西方政治发展道路（自由民主）有着明显的差异。

① 汪卫华：《改革开放四十年中国政治实践和话语的变化》，《中央社会主义学院学报》2018年第3期。

② 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，《江泽民文选》第2卷，北京：人民出版社，2006年，第29页。

③ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面（2002年11月8日）》，《江泽民文选》第3卷，北京：人民出版社，2006年，第553页。

④ 习近平：《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》，《求是》2020年第1期。

⑤ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话（2014年9月5日）》，习近平：《论坚持人民当家作主》，北京：中央文献出版社，2021年，第84页。

首先,当代中国人民民主的基本制度特征是党的领导。除了居于统领地位的党的领导制度体系,党领导人民治理国家的主要政治制度形式,既包括人民代表大会制度这一根本政治制度即政体,也包括我国宪法所规定的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、基层群众自治制度等基本政治制度,民主集中制组织原则,以及最广泛的爱国统一战线。与此相对,西方自由民主政治发展道路则以议会、选举、政党三位一体的“代议民主”为基本制度特征,议会制度是中心,选举制度是枢纽,多党竞争是动力。西方各国,受制于特定的社会环境与历史轨迹,在这三项制度安排上各具特色,三者耦合搭配,具体样式不同,但在代议民主的基本制度特征上则是共通的。

从19世纪三四十年代至20世纪上半叶,英、美、法、德等国历经百余年曲折反复,实现了代议制度逐步完善、普选权利渐进扩大、政党体制趋于稳固,代议民主才大体定型。在代议民主这一基本制度特征上,现代西方民主并非要保证“人民当家作主”,而只满足于“选民定期选主”,与其说是民主,不如讲是选主(psephocracy)。^①美国政治学家亚当·普沃斯基就曾讲过,“尽管现代代议民主以多数派为基础,但其生成的政治结果,主要是不同政治力量的领袖之间讨价还价的产物,而并非普遍的慎议进程的产物。投票的作用,无非是每隔一段时间对这些结果加以批准,或确认由哪些人来搞出这些结果的。在任何现代民主国家,慎议进程也罢,对政府的日常监督也罢,群众是管不着的”^②。

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导。在人民民主政治发展道路上,中国共产党是为人民服务的领导核心与执政党,是走群众路线的社会公共生活组织者,而不是西方代议民主制度下以竞逐选票、赢得议席为目的,只代表特定社会群体利益的政治竞争集团。在中国这样一个拥有14亿多人口、960万平方公里国土的大型政治共同体中,坚持党的领导,意味着要充分发挥中国共产党总揽全局、协调各方的领导核心作用,以人民为中心,以发展为导向,维护社会团结,保卫国家安全,增进人民福祉,走向共同富裕。

其次,在价值本位上,人民民主要求切实保障和落实人民当家作主。少数人不是人民,多数人才是人民。党是社会公共生活的组织者,广泛地组织和动员人民群众,凝聚共识,促进团结,这是中国共产党的基本政治功能和根本政治优势。人民民主强调坚持人民主体地位,实现社会公平正义,既“以民为本”,承接中华文明源远流长的“民本”政治信念,又“以人为本”,赓续马克思主义追求“人的全面发展”的道义诉求。人民民主意味着要将人民整体利益与社会公平正义置于个人自由之上,崇尚“大道之行,天下为公”。人民民主要求节制资本、保护社会,在经济生活中既切实发挥市场对于资源配置的决定性作用,又有效发挥政府的宏观调控和监管职能,完善制度、精准施策、保障民生、促进公平。

人民民主以“人民当家作主”为价值本位,与自由民主以“维护个人自由”为价值本位,构成了中西不同政治发展道路在价值取向上的根本分歧。人民民主不是消极地主张维护“个人自由”,

① 汪卫华:《表里相济的民主》,《国际政治研究》2016年第2期。

② Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1991, p.13.

而是坚定地以人民整体利益与社会公平正义作为政治评价尺度和政策评判标准。坚持党的领导、人民当家作主，不仅要求党和政府密切联系群众，尊重人民的主体地位、尊重人民的首创精神，善于把人民的意志、人民的智慧及时转化为党和政府的方针政策；还要求全党理论联系实际，积极探索、开拓创新，善于用科学理论武装全党、教育人民，承担起中华民族先锋队应有的历史使命和社会责任，促进人与社会的全面发展。

最后，在运行方式上，人民民主强调依法治国，自由民主则与西方宪政互为表里。与近代以来西方宪政主张的“有限政府”“三权鼎立”“分权制衡”不同，人民民主政治发展道路预设了对人民承担无限责任的“有为政府”，执政党的唯一宗旨就是“全心全意为人民服务”。对政府角色的不同预设、中国与西方政党政治的根本差异，决定了不能将依法治国、依宪执政简单等同为以分权制衡为基本原则的西方宪政。尤其是在“依法治国”与“坚持党的领导”的关系上，习近平总书记曾明确指出，不能把党的领导与依法治国对立起来，“党大还是法大”是一个政治陷阱，是一个伪命题。^①

法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。改革开放以来，社会主义法治建设稳步推进，依法治国成为党领导人民治理国家的基本方略，依法执政是党治国理政的基本方式。党的十八大以来，中央明确提出全面依法治国，将之纳入“四个全面”战略布局。2020年11月，习近平总书记再次强调“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”，指出“只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识”。^②全面依法治国，一方面要求用宪法和法律法规等正式制度安排有效地划定权力边界、约束政府施为，另一方面却没有以所谓“司法独立”去保障落实分权制衡的意味。全面依法治国，作为党领导人民治理国家的基本方略，服务于中国特色社会主义政治发展道路的实践要求，服务于全面建设社会主义现代化国家的总体目标，体现为切实保障人民权益、推进法治中国建设，而不是简单地奉行法律形式主义，更不能把依法办事搞成官僚主义、文牍治国。

三、从巩固迈向深化的全过程人民民主

中国共产党团结带领全国人民，积极发展全过程人民民主，是新时代人民民主的鲜明标志。《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：“党的十八大以来，我国社会主义民主政治制度化、规范化、程序化全面推进，中国特色社会主义政治制度优越性得到更好发挥，生动活泼、安定团结的政治局面得到巩固和发展。”^③全过程人民民主，既是对以往实践经验的概括总结，更是在中国特色社会主义新时代完善人民民主、丰富人民民主的明确追求。

^① 习近平总书记同时还指出：不存在“党大还是法大”的问题，是把党作为一个执政整体、就党的执政地位和领导地位而言的，具体到每个党组织、每个领导干部，必须服从和遵守宪法法律，“这个界线一定要划分清楚”。习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》2021年第5期。

^② 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》2021年第5期。

^③ 《中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议文件汇编》，北京：人民出版社，2021年，第66页。

民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。正如习近平总书记所言，“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”^①。2021年7月1日，在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中，习近平总书记明确提出了“发展全过程人民民主”^②。2021年10月，在中央人大工作会议上发表的重要讲话中，习近平总书记指出：“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，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。”^③

全过程人民民主，为新时代人民民主点明了建设重点和奋斗方向，体现了中国特色社会主义政治发展道路正在从巩固迈向深化，从健全制度、落实程序迈向完善民主、提升质量。发展全过程人民民主，只有进行时，没有完成时。在党的领导下，将人民群众的广泛参与、充分协商切实贯穿于国家治理全过程，不仅要在民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等各方面健全制度、搭建平台、畅通渠道，更需直面问题、聚焦重点、集思广益、提升效率、明确责任。

直面问题，尤其是着力解决发展不平衡不充分的问题和人民群众急难愁盼的问题。人民民主有没有实效，在实践中能否解决问题是唯一衡量标准。中国人民已经在党的领导下实现了第一个百年奋斗目标——全面建成小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，正向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。实践全过程人民民主，必须以人民为中心，坚持人民至上，在全面深化改革进程中坚持问题导向，及时发现问题，善于解决问题。

聚焦重点，体现为进一步完善基层群众自治制度、提升基层党组织的群众动员能力。以村民自治、居民自治和职工代表大会制度为主要内容的基层群众自治，是改革开放之后才逐步健全起来的我国基本政治制度。密切联系群众，既是中国共产党的优良作风，也是巩固党的执政基础的必然要求。基层群众自治组织和基层党组织，不但是增强人民群众的民主意识和民主能力、培养民主习惯、落实全过程人民民主的基本载体，而且是促使各级党政机关畅通社情民意、了解人民群众需求的重要枢纽。发展全过程人民民主，就得立足基层、上下联动，把基层群众自治组织和基层党组织建设成为富有活力的民主“微血管、干细胞”。全国50.3万个村民委员会、11.2万个社区居民委员会、覆盖655.1万个企事业单位的280.9万个基层工会组织、486.4万个基层党组织，^④才是全过程人民民主的活力所系。

集思广益，本就是民主政治应有之义。习近平总书记强调指出：“在中国社会主义制度下，有

① 习近平：《推进协商民主广泛多层制度化发展（2014年9月21日）》，《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第291页。

② 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，《求是》2021年第14期。

③ 《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调 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，第1版。

④ 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的民主（白皮书）》，2021年12月4日，https://politics.gmw.cn/2021-12/04/content_35358885.htm。

事好商量、众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。”^①发展全过程人民民主，一方面要在更加成熟定型的各级人大和政协制度框架下，进一步提升各级人大的立法、议事和监督效能，深化多渠道、多形式的政治协商；另一方面则要把注意力集中在调动人的积极性、主动性上，把各级人大代表、政协委员与人民群众的联系互动机制化、常态化。同时，还要提升各级党政机关在制定和执行公共政策上的透明性、能见度，畅通建言渠道、丰富议政形式。人大“开门立法”、政府“开门问策”，不断丰富和创新基层治理中的民主参与，使群策群力、集思广益成为国家政治生活和社会生活的常态。

提升效率，意味着在出台和执行公共政策的过程中，坚持民主协商、民主决策，事先凝聚共识；坚持民主管理、民主监督，事后确保落实。特别是在一个拥有10多亿网民的互联网大国，善用网上平台，以电子政务为基础，将行之有效的网上征求意见，发展为多样态的“电子民主”，必然成为全过程人民民主的重要成分。近年来，以移动互联网为代表的信息技术、社交媒体迅猛发展，为全过程人民民主创造了重要渠道，但又给数据垄断、信息茧房、意见极化埋下了隐患。如何合理引导、有效运用，将数字化技术条件，切实转化为落实全过程人民民主的有力支撑，是需要密切关注的重大课题。

明确责任，就是要把问责性、响应度切实贯穿于人民民主和国家治理全过程，完善自下而上的监督形式，加强即时民主监督。早在延安时期，在与黄炎培著名的“窑洞对”中，毛泽东就明确指出：“让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”^②全过程人民民主实效如何，直观体现在政府做出的政策承诺是否兑现、提供的公共服务是否到位，体现在社会治理的成效是否显著、人民生活的水平是否提升。民生福祉，就是民主政治的试金石。明确责任，才有治理绩效的刻度尺。特别是针对国家治理、社会治理中形形色色的形式主义、官僚主义顽疾，针对政策落实过程中“层层压实责任、狠抓工作落实”时常被异化为“层层加码”“一刀切”的怪象，更有必要“以小为大、以下为上”，把加强民主监督确立为深化全过程人民民主的重点。

以人民为中心，把广泛的参与、充分的协商，贯穿于党领导人民治理国家的全过程之中，用具体的、现实的民主实践，切实巩固人民当家作主，这就是全过程人民民主。正如习近平总书记所言，“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”^③。深化全过程人民民主，丰富新时代人民民主，意味着不仅要在政体语境中、在政治发展道路意义上理解和把握人民民主，更要在治理语境中、在党的群众路线意义上巩固和完善人民民主。

① 习近平：《推进协商民主广泛多层制度化发展（2014年9月21日）》，《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第292页。

② 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱（1893—1949）（修订本）》中卷，北京：中央文献出版社，2013年，第611页。

③ 《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调 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，第1版。

四、聚焦治理成效，深化人民民主

八十多年来，人民民主由“统一战线性质的联合政府”政治主张，上升为人民民主专政这一国体概括，在改革开放与社会主义现代化建设新时期，明确为中国特色社会主义政治发展道路的基本内涵。党的十八大以来，全过程人民民主制度体系进一步完备，参与实践进一步丰富，当代中国的人民民主从巩固走向深化，对民主这一全人类共同价值的认识也更加清晰。

民主源于古希腊城邦时代，从字面上讲，本义就是“多数人的统治”、“人民的统治”或“平民政体”。细究起来，在不同社会不同时代，人民范围各异，民主内涵有别。时至今日，即便在西方语境中，民主也还是一个“本质上有争议的概念”^①。尽管如此，从政体意义上理解民主，用竞争性的议会、选举、政党三位一体或干脆简化为竞争性选举来界定民主政治^②，进而形成民主与专制的政体两分法，却是20世纪下半叶以来流行世界的政治话语。特别是在20世纪末，冷战以东欧剧变、苏联解体告终，世界社会主义运动遭遇重大挫折，反衬出西方世界前所未有的道路自信与制度自信。西方自由民主被描绘成“普适良方”，“历史终结论”“民主和平论”盛行一时，西方大国热衷于以武力手段输出自由民主，就是这种道路自信与制度自信的生动反映。

不过，正像老话讲的，“三十年河东，三十年河西”。从20世纪90年代到21世纪初，经济全球化、金融自由化迅猛发展，在造就繁荣的同时，也不断加剧着西方社会内部的分配不均、发展失衡。2008年全球金融危机爆发后，西方大国经济境况急转直下，族群裂隙和阶层矛盾一再恶化，失业潮与难民潮接连涌现。面对各式各样的治理难题，西方民主国家却往往束手无措。尤其是历经2020年绵延至今的新冠肺炎疫情多轮冲击，主要西方大国频频应对失当，非但不能有效控制本国疫情，反而加剧了国内复杂的社会矛盾。西方国家令人大跌眼镜的抗疫表现，与中国共产党团结带领全国人民众志成城、举国抗疫，率先恢复正常社会秩序，率先实现经济正增长，胜利完成全面脱贫攻坚，形成了前所未见的鲜明对比。

这些新变化固然并未从根本上动摇西方自由民主的根基，但的确大大加深了包括西方社会在内的世界各国人民对西方民主政治的怀疑，同时也让中国人民能够在比较中更全面、更清晰地认识中国特色社会主义制度的优越性。21世纪中国，欣欣向荣的经济增长态势，日新月异的社会生活风貌，面临各种复杂考验时展现出的强大社会凝聚力，都直观地体现了中国特色社会主义政治发展道路的活力与潜力。

民主好不好，管用最重要。民主是全人类共同价值，但在不同社会、不同历史阶段，民主政治具有特定时代内涵，具体实现样式也各不相同。西方自由民主原本只是基于西方历史经验形成的独特政治发展道路，它能够成为一套流行于世的政治话语，一则归因于西方各国率先实现工业化，两百年来领先于世，树立了成功样板；二则归因于苏联模式教条僵化、故步自封，在美苏争

^① Walter B. Gallie, "Essentially Contested Concepts," *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol.56, 1956, pp. 167-198. David Collier, et al., "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications," *Journal of Political Ideologies*, Vol. 11, No. 3, 2006, pp. 211-246.

^② 最著名者如熊彼特，就把民主定义为“某些人通过争取人民选票取得作决定的权力”。参见〔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，第395—396页。

霸与冷战对抗中终归失败；三则植根于西方在全世界殖民活动中积累下来的“祖荫”遗产，时至今日，这些历史纽带与观念束缚仍潜移默化地影响着亚非拉地区的发展进程。

当代中国人民民主政治发展道路，是党领导和团结全国人民，在革命、建设、改革历史进程中独立自主、开拓创新的实践成果，恰如习近平总书记所言，“我们走自己的路，具有无比广阔的舞台，具有无比深厚的历史底蕴，具有无比强大的前进定力，中国人民应该有这个信心，每一个中国人都应该有这个信心”^①。

中国特色社会主义的新时代，也是人民民主从巩固走向深化的新时代。坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系与治理能力现代化，为深化全过程人民民主设定了明确的总体目标与发展方向。

深化全过程人民民主，从属于坚持和完善中国特色社会主义制度。人民民主就是中国特色社会主义政治发展道路，其基本内涵是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。全过程人民民主制度体系，以党的领导制度体系为统领，以中国特色社会主义法治体系为依托，不仅涵盖人民代表大会制度这一根本政治制度，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、基础群众自治制度等基本政治制度，也包括最广泛的爱国统一战线。

深化全过程人民民主，与推进国家治理体系与治理能力现代化相辅相成。把广泛的参与、充分的协商，贯穿于党领导人民治理国家的全过程，意味着**不只在政体意义上体现人民当家作主，更要在治理意义上落实人民当家作主**。直面现实问题、完善参与机制、丰富协商形式，就是把人民民主制度优势更好地转化为国家治理效能。尤其是在与人民群众日常生活息息相关的民生保障领域和社会治理领域，只有经由广泛的参与、充分的协商，才能切实保障人民权益、增进人民福祉、及时化解矛盾、体现公平正义。

深化全过程人民民主，必须切实贯彻群众路线。日常生活中，发扬民主，作为工作作风的意涵，远比民主作为政体的意涵更为常见、更为具体、更为人民群众所重视。毛泽东曾把群众路线具体地表述为：“将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来，再到群众中坚持下去。如此无限循环，一次比一次地更正确、更生动、更丰富。”^②群众路线是发扬民主的具体体现，其对立面就是形形色色的形式主义、官僚主义。习近平总书记指出：“形式主义实质是主观主义、功利主义，根源是政绩观错位、责任心缺失，用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实，用光鲜亮丽的外表掩盖了矛盾和问题。官僚主义实质是封建残余思想作祟，根源是官本位思想严重、权力观扭曲，做官当老爷，高高在上，脱离群众，脱离实际。”^③力戒形式主义、官僚主义，不能只依靠自上而下执纪问责。深化全过程人民民主，聚焦治理成效，强化民主监督，才能让形式主义、官僚主义无所遁形，

① 习近平：《加快构建中国特色哲学社会科学（2016年5月17日）》，《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第339页。

② 毛泽东：《关于领导方法的若干问题（1943年6月1日）》，《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第899页。

③ 习近平：《在河北调研指导党的群众路线教育实践活动时的讲话（2013年7月11日至12日）》，《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，北京：党建读物出版社、中央文献出版社，2014年，第24页。

提升治理效能、维护人民权益。

深化全过程人民民主，必须坚持民主集中制，发扬党内民主。民主基础上的集中和集中指导下的民主，不仅是党的组织原则，也是人民民主的基本原则，“我们的目标，是想造成一个又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼，那样一种政治局面”^①。以民主集中制为原则，人民民主与党内民主相互促进、相辅相成，是全过程人民民主的两个重要层面。习近平总书记强调：“要把我们这样一个大党大国治理好，就要掌握方方面面的情况，这就要靠发扬党内民主而来，靠各级党组织和广大党员、干部广泛听取民声、汇聚民意而来。领导干部要把民主素养作为一种领导能力来培养，作为一门领导艺术来掌握。”^②

五、结语

将“人民的统治”转化为代议民主，进而简化为选举或投票，其实这才是19世纪至20世纪（尤其是20世纪下半叶）西方民主政治的“主旋律”。经过议会、选举、政党三位一体的代议制“过滤”，民主作为“平民政体”的原初含义基本荡然无存，民主这个字眼，早已退化为空洞廉价的意识形态符号。现代西方民主之所以高扬“自由民主”大旗，突出的并非民主，而是“维护个人自由”这一价值本位。尤为有趣的是，原本主张平民利益至上的“平民主义”（populism），如今反倒被符号化，成了与民主精神相悖的、带有贬义的“民粹”。

作为中国特色社会主义政治发展道路，人民民主要求“循名责实”，切实保障“人民当家作主”。正如习近平总书记所言，“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督”^③。

八个“能否”的评价标准，明确了在人民民主的新时代中国民主政治建设的任务——致力于把制度程序、参与实践、治理成效紧密结合，将人民民主与国家治理相互贯通，在巩固民主制度的基础上，扩大广泛参与、充分协商，深化民主治理，服务于第二个百年奋斗目标的全过程人民民主。

责任编辑：朱 虹

^① 毛泽东：《一九五七年夏季的形势（1957年7月）》，《建国以来毛泽东文稿》第6册，北京：中央文献出版社，1992年，第543页。

^② 《中共中央政治局召开民主生活会 习近平主持会议并发表重要讲话》，2018年12月26日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/26/c_1123909688.htm。

^③ 《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调 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，第1版。