

# 论实现全过程人民民主的重要制度载体

包心鉴

**内容提要:**在发展全过程人民民主的完整制度链条中,人民代表大会制度居于根本性重要地位、具有全局性重要功能,是实现全过程人民民主的重要制度载体。人民代表大会制度是彰显人民民主专政国体、确保人民主权的重要制度载体。以人民代表大会为制度载体的民主选举,是实现人民当家作主权利的有效路径和根本制度保障。人民代表大会制度是坚持民主立法、实现良法善治的重要制度载体。通过民主立法促进科学立法,是实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的首要环节和根本制度保障。人民代表大会制度是加强民主监督、制约权力运行的重要制度载体。充分发挥人大民主监督功能,让权力在阳光下运行,是防止治乱兴衰历史周期率的重要措施和根本制度保障。充分发挥人民代表大会制度在实现全过程人民民主中的重要作用,内在地要求把选举民主和协商民主有机融合起来,实现“重要制度载体”和“重要制度平台”相辅相成、相得益彰。

**关键词:**人民代表大会制度 全过程人民民主 重要制度载体

全过程人民民主,既是中国式民主历史经验的深刻总结,又是中国特色社会主义政治发展的根本方向。习近平总书记关于发展全过程人民民主的一系列原创性重要思想及其深入实践,深刻揭示了中国特色社会主义民主政治的鲜明特质和内在逻辑,深刻指明了在百年未有之大变局中人类政治文明的发展趋势和基本走向。党的二十大报告从“全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”这一党的“中心任务”<sup>①</sup>和历史使命出发,进一步赋予全过程人民民主以深刻的时代内涵和重大意义,把“发展全过程人民民主”作为中国式现代化的一项“本质要求”<sup>②</sup>。二十大报告明确指出:“人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。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。”在中国式现代化新征程上,“必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路”,坚持不懈“发展全过程人民民主”,切实“保障人民当家作主”。<sup>③</sup>

我国全过程人民民主,是全链条、全方位、全覆盖的民主,实现了过程民主和成果民主、程序

①②③ 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》,第21页,第23页,第37页,人民出版社,2022年版。

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的有机统一。在发展全过程人民民主的完整制度链条中,人民代表大会制度居于根本性重要地位、具有全局性重要功能,“是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”。<sup>①</sup>深刻认识和全面把握“重要制度载体”的性质定位、功能结构和运行逻辑,不仅对于进一步加强和改进新时代人民代表大会工作,充分发挥人民代表大会制度作为根本政治制度的重要作用,具有根本性指导意义,而且对于正确认识 and 定位根本政治制度与基本政治制度、重要政治制度之间的内在逻辑,加强人民当家作主制度体系建设,全方位推进和实现全过程人民民主,具有深远性引领价值。

## 一、彰显人民民主专政国体、确保人民主权的重要制度载体

人类政治发展史表明,民主的核心问题是国家制度;衡量民主性质和质量的根本标志是人民在国家制度中处于何种位置。马克思深刻指出:“民主制是作为类概念的国家制度。”<sup>②</sup>人民在国家制度中居于主体地位还是被边缘化,是真实民主与虚假民主的根本区别。“在君主制中是国家制度的人民;在民主制中则是人民的国家制度。”<sup>③</sup>人民是社会主义国家的主人,人民当家作主是社会主义民主的本质;从国家制度及其运行逻辑层面“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”,<sup>④</sup>是发展我国全过程人民民主的基本原则和根本方向。

民主的国家制度,包括民主国体和民主政体两个方面。作为国体,民主是指国家性质或国家形态;作为政体,民主是指国家形式或国家运行方式。列宁指出,民主既是国家形态,又是国家形式,“民主意味着在形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”<sup>⑤</sup>从国家形成和运行的一般逻辑上来说,国体和政体相互依存、有机统一、不可割裂,国体决定政体,政体体现国体。没有有效政体支撑的国体,国家性质和功能无法实现;离开国体抽象地谈论政体,则不可能建立能够有效彰显国家性质和宗旨的政治制度。<sup>⑥</sup>习近平总书记深刻指出:“设计和发展国家政治制度,必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。”“政治制度是用来调节政治关系、建立政治秩序、推动国家发展、维护国家稳定的,不可能脱离特定社会政治条件来抽象评判,不可能千篇一律、归于一尊。在政治制度上,看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺,要搬过来;或者,看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的,要去掉。这两种观点都是简单化的、片面的,因而都是不正确的。”<sup>⑦</sup>我国人民代表大会制度,是坚持历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一的有效政治制度,是适应和体现人民民主专政的国体性质、保证国家权力始终掌握在人民手中的根本制度安排。坚持国体性质和政体形式有机统一的政治发展观,确保国家权力始终掌握在人民手中、始终体现人民的利益和意志,“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,保证各级人大都由

① 《习近平谈治国理政》,第4卷,第261页,外文出版社,2022年版。

②③ 《马克思恩格斯全集》,第1卷,第280页,第281页,人民出版社,1956年版。

④ 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》,第37页。

⑤ 《列宁选集》,第3卷,第201页,人民出版社,2012年版。

⑥ 包心鉴:《制度自信与制度之治》,第158页,济南出版社,2021年版。

⑦ 习近平:《论坚持人民当家作主》,第80—81页,中央文献出版社,2021年版。

民主选举产生、对人民负责、受人民监督”，<sup>①</sup>既是我国人民代表大会制度产生和发展的根本历史逻辑，也是人民代表大会制度必然成为实现全过程人民民主重要制度载体的根本理论逻辑和实践逻辑。

早在新中国成立前夕，在思考和设计新中国政治制度过程中，毛泽东就明确提出并反复强调必须坚持民主的国体性质和民主的政体形式有机统一的政治原则，为社会主义中国各项政治制度的建立指明了根本方向。毛泽东指出：“我们是人民民主专政，各级政府都要加上‘人民’二字，各种政权机关都要加上‘人民’二字，如法院叫人民法院，军队叫人民解放军，以示和蒋介石政权不同。”“人民民主专政的国家，是以人民代表会议产生的政府来代表它的。”<sup>②</sup>1952年9月，此前代行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议第一届全体会议已经届满，根据中共中央的提议，1953年1月，中央人民政府委员会通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》，同时成立以毛泽东为主席的宪法起草委员会和以周恩来为主席的选举法起草委员会，并着手第一次全国人口普查、选民登记、基层选举、召开地方各级人民代表大会、选举产生全国人民代表大会代表等一系列民主政治建设工作。经过紧张有序的筹备，1954年9月15日至28日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重举行。这次大会一致通过了《中华人民共和国宪法》，选举产生了最高国家权力机关和行政机构，选举和决定了国家领导工作人员。<sup>③</sup>全国人民代表大会的胜利召开，标志着人民代表大会制度这一国家根本政治制度正式建立，这在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都具有划时代意义。“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”<sup>④</sup>

人民代表大会制度运行近70年的实践深刻表明，这一根本政治制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它坚持和彰显了人民民主专政的国体性质，深深植根于人民之中，深刻体现了人民当家作主这一社会主义民主的最本质特征。人民代表大会制度之所以成为实现全过程人民民主的重要制度载体，其根本依据和内在逻辑正在于此。人民代表大会制度的有效运行，本身就是发展全过程人民民主的生动实践。一方面，民主选举是人民代表大会实现和推进全过程人民民主的根本制度安排和有效实现形式，各级人大代表的产生，包括代表候选人的酝酿、提出、投票，各级国家机关组成人员的酝酿产生，法律和地方性法规的制定出台，国家和地方经济社会发展重大事项的讨论决定等，都是通过充分讨论基础上的民主票决而形成的，这充分体现了发展全过程人民民主的基本原则和制度规范。另一方面，全国人大及其常委会以及拥有立法权的地方人大及其常委会通过制定有关法律、地方性法规等，也实际地保障和引领全过程人民民主的有效实现。比如，选举法确立的选举原则及其具体制度，使民主选举成为实现人民民主权利的一种实践过程，有效保障了公民民主权利的真实表达；立法法规定的立法公开及其基本要求，使所有法律草案都公开征求意见，通过各种方式广泛听取建议，有效保障了公民对国家立法活动的有

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》，第38页。

② 《毛泽东文集》，第5卷，第135页、第136页，人民出版社，1996年版。

③ 参见中共中央党史和文献研究院：《中国共产党的一百年（社会主义革命和建设时期）》，第426—428页，中共党史出版社，2022年版。

④ 习近平：《论坚持人民当家作主》，第72—73页。

序参与;监督法规定的公开监督及其监督程序,对涉及人民群众切身利益的重大问题和社会普遍关注的现实问题开展监督与质询,有效保障了人民监督权利的全面落实。如此等等制度化规定和法律化保障及其深入实践,深刻体现了发展全过程人民民主的原则要求和核心价值。正如习近平总书记深刻指出的,“人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。”“我们国家的名称,我们各级国家机关的名称,都冠以‘人民’的称号,这是我们对中国社会主义政权的基本定位。中国260多万各级人大代表,都要忠实代表人民利益和意志,依法参加行使国家权力。各级国家机关及其工作人员,不论做何种工作,说到底都是为人民服务。这一基本定位,什么时候都不能含糊、不能淡化。”<sup>①</sup>

人民代表是人民代表大会制度建设的主体力量,是体现社会主义民主政体性质和实现全过程人民民主功能的具体要素。人民代表是否具有广泛性、真实性和有效性,直接关系到人大制度能否真正贯彻人民主权,能否有效体现和发挥实现全过程人民民主重要制度载体的功能作用。习近平总书记明确强调:“人大代表肩负人民赋予的光荣职责,要忠实代表人民利益和意志,依法参加行使国家权力。”要“充分发挥人大代表作用,做到民有所呼、我有所应。”<sup>②</sup>人大代表的光荣性质和神圣使命要求:一方面,必须切实改进和完善民主选举制度,把实现全过程人民民主要求贯穿人大代表产生全过程,增强民主选举的真实性和广泛性,使人大代表真正在民主选举中产生,具有真实而广泛的群众基础,严格防止和清除选举工作中弄虚作假甚至拉票贿选等腐败行为;另一方面,必须切实增强人大代表的政治责任感和履职尽责能力,做真正代表人民、取信人民、敢为人民鼓与呼的人民代表。<sup>③</sup> 习近平总书记明确要求,人大代表“要站稳政治立场,履行政治责任,加强思想、作风建设,模范遵守宪法法律,做政治上的明白人。要充分发挥来自人民、扎根人民的特点优势,密切同人民群众的联系,当好党和国家联系人民群众的桥梁,最大限度调动积极因素、化解消极因素,展现新时代人大代表的风采。”<sup>④</sup> 党的十八大以来,党中央不断加大对人大民主选举制度改革的力度,严格清除选举工作中弄虚作假和拉票贿选等弊端,有力促进了人大代表队伍建设,各级人大代表在履行人民赋予的民主权利、反映人民对国家发展的愿望与建议方面发挥了重要作用,愈益成为促进和实现全过程人民民主的强大生力军。实践深刻表明,正确认识和把握“选民”和“代表”的关系,是正确认识和把握“国体”和“政体”的关系的重要基础和具体体现。党的二十大报告进一步强调,要“加强人大代表工作能力建设,密切人大代表同人民群众的联系。”<sup>⑤</sup> 只有从发展全过程人民民主的高度进一步加强各级人大代表队伍建设,着重从根本制度和具体机制的层面切实保证人大代表来自人民、扎根人民,为人民服务、向选民负责,才能使人民代表大会制度真正成为实现全过程人民民主的有效制度载体。

## 二、坚持民主立法、实现良法善治的重要制度载体

法治与民主相伴而生、如影相随。马克思指出:“法的关系正像国家的形式一样,既不能

① 习近平:《论坚持人民当家作主》,第73页、第79页。

②④ 《习近平谈治国理政》,第4卷,第255页,第255页。

③ 包心鉴:《制度自信与制度之治》,第160—161页。

⑤ 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》,第38页。

从它们本身来理解,也不能从所谓人类精神的一般发展来理解,相反,它们根源于物质的生活关系”<sup>①</sup>。这种“物质的生活关系”,自然包括人们为争得民主权利而形成的政治关系和社会关系。法律的根本功能就是保障人民民主权利、制约国家公共权力。因此,民主与法治构成现代国家治理的两大基本要素,现代法治是人类政治文明的重大成果,是人民民主的根本保障,是实现国家治理现代化的基本方式。世界现代化进程表明,民主与法治相辅相成、不可分割,凡是政治秩序稳定、社会长治久安的国家,无不是既发展民主又加强法治的国家;而一些国家在走向现代化过程中陷入这样那样的“陷阱”,出现严重的政治危机乃至政治动乱,究其根源无不是把民主与法治严重割裂开来甚至对立起来,造成既严重忽视法治又严重阻滞民主的结果。在社会主义中国走过的历史征途上,既有法治彰显带来的民主进步、政通人和,也有法治懈怠造成的政治内乱、严重挫折。正是在深入总结历史经验尤其是世界社会主义正反两方面历史经验的基础上,以习近平同志为核心的党中央高举民主与法治的光辉旗帜,鲜明提出“坚持走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系”的纲领与目标,把“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”作为健全人民当家作主制度体系、发展全过程人民民主的最高政治原则,成功走出了一条“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的中国特色社会主义民主法治道路。<sup>②</sup>

我国新时代政治发展实践深刻表明,正确处理民主和法治的关系,不断健全和完善以人民民主为基础的现代法治,是建设社会主义现代化国家的关键环节,是发展全过程人民民主的根本保障。党的二十大报告进一步指明了在中国式现代化新征程上全面依法治国的重要性和紧迫性,强调“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,关系党执政兴国,关系人民幸福安康,关系党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。”<sup>③</sup>民主是法治的灵魂,全面依法治国从本质上要求必须确保人民当家作主权利、实现全过程人民民主。民主对法治的决定性功能与作用,归根到底是由现代国家制度的本质和国家治理现代化的要求决定的。民主是现代国家制度的本质,是民主国体和民主政体的内核,因而它对作为国家制度基本实现形式的法律和法治起着决定性作用。马克思深刻揭示:“在民主制中,不是人为法律而存在,而是法律为人而存在”<sup>④</sup>。这也就是说,法律要由人民来制定,法治要为实现人的权利和利益服务。马克思将此称之为“民主制的基本特点”。<sup>⑤</sup>正是坚持马克思主义关于民主与法治辩证统一的思想,适应我国民主法治建设需要,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》把“坚持人民主体地位”作为全面推进依法治国的一条基本原则,明确指出“人民是依法治国的主体和力量源泉”,“必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民根本权益为出发点和落脚点”<sup>⑥</sup>。习近平总书记反复强调:“我们党的政策

① 《马克思恩格斯文集》,第2卷,第591页,人民出版社,2009年版。

② 包心鉴:《解码新时代中国之治》,第180页,广西人民出版社,2021年版。

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》,第40页。

④⑤ 《马克思恩格斯全集》,第1卷,第281页,第281页。

⑥ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,第6页,人民出版社,2014年版。

和国家法律都是人民根本意志的反映,在本质上是一致的。”<sup>①</sup>“把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。”<sup>②</sup>正是在坚持民主和法治有机统一的基础上,在充分尊重人民主体地位和基本权益的理论与实践,我们党成功开辟了一条中国特色社会主义法治现代化道路,充分彰显了全过程人民民主的强大生命力和光明发展前景。

坚持民主对法治的统领作用,坚持民主和法治有机统一,内在地体现在全面依法治国各个层面,有机地融入发展全过程人民民主的全过程之中。首先是民主立法。“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”<sup>③</sup>良法从哪里来?归根到底来自人民的利益和人民的意愿,这就必须恪守以民为本、立法为民的理念和原则,使每一项立法都符合人民的利益、反映人民的意愿,获得人民的拥护。其次是民主执法。法律的生命力在于实施,法律的权威在于执行。确保法律执行过程及其效果的关键在于加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府;而建设法治政府的核心价值导向就是全心全意服务人民,建设让人民满意的公共政府。再次是民主司法。公正是法治的生命线,“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。”<sup>④</sup>实践反复表明,司法公正对社会公正具有极其重要的引领和“保底”作用,司法不公对社会公正具有致命性损伤和破坏作用。司法公正的关键在于一切法律和法治机构必须尊重人民主体地位,保护人民生命财产,坚持人民司法为人民,依靠人民推进公正司法,通过公正司法维护人民权益,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。民主立法、民主执法、民主司法的根本基础是人民的民主意识和法治精神,这就是全民守法。法律的权威源自人民的衷心拥护和真诚信仰,这种拥护和信仰不是抽象的,更不是强制性的,而必须建立在人民的民主觉悟和对自我权利的自觉认同上。正是从这个根本意义上说,民主精神与法治精神内在一致,尊重民主与弘扬法治高度统一。<sup>⑤</sup>总之,人民民主是依法治国的基础和灵魂,贯穿于科学立法、严格执法、公正司法、全民守法全部过程,渗透于建设法治国家、法治政府、法治社会各个领域。正是这样一种民主和法治有机统一的过程,构成当代中国发展全过程人民民主丰富多彩的政治实践。

民主和法治有机统一的内在逻辑,尤其是民主立法在实现良法善治中的基础性和首要性作用,赋予人民代表大会制度实现全过程人民民主重要制度载体的神圣使命。习近平总书记明确指出:“良法是善治的前提”,要“加快完善中国特色社会主义法律体系,以良法促进发展、保障善治。”“全国人大及其常委会是国家立法机关,要在确保质量的前提下加快立法工作步伐,增强立法的系统性、整体性、协同性,使法律体系更加科学完备、统一权威。”“有立法权的地方人大要严格遵循立法权限,围绕贯彻落实党中央大政方针和决策部署,做好地方立法工作,着力解决实际问题。”<sup>⑥</sup>全国人民代表大会是最高立法机关,一部分地方人大承担着立法立规的重要工作,把好事立法关,对于保障人民民主权利的实际落实,实现良法善治,具有“牵一发而动全身”的重大

① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第20页,中央文献出版社,2015年版。

② 《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,第94页,中央文献出版社,2015年版。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,第8页。

④ 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》,第42页。

⑤ 包心鉴:《制度自信与制度之治》,第80页。

⑥ 《习近平谈治国理政》,第4卷,第253页、第254页。

意义。正是从这个根本意义上说,坚持民主立法的过程,也就是实现全过程人民民主的过程。这一基本原则和内在逻辑,体现在人大立法工作的全部过程之中。从立法项目的确定到法律草案的起草,从草案审议到论证评估,从修改完善到表决通过,在人大立法的各个环节,都必须充分发扬民主、贯彻和体现全过程人民民主的要求。只有这样,才能使立法过程真正代表人民的利益和意愿,制定出使人民受益、让人民满意、叫人民高兴的法律法规。党的十八大以来,全国人大和地方各级人大进一步加大民主立法工作力度,建立了公开立法制度和让人民大众参与立法工作的有效形式,包括立法调研、座谈、咨询、评估、论证、听证等具体立法机制,建立基层立法工作联系点、网上公开征求意见等,从而使立法工作愈益走进民众、愈益切合民意,使民主立法真正成为科学立法不可或缺的重要前提。每年通过“两会”这一中国特色社会主义民主政治的重要制度载体,广泛收集、认真研究人大代表提出的议案、政协委员提出的提案,进行科学评估论证,从中筛选确定立法项目的过程,生动彰显了发展全过程人民民主在实现民主立法、科学立法中的重要源头作用。新时代愈益完善的人大立法工作实践有力表明,只有坚持民主立法,才能做到科学立法、依法立法,增强立法的系统性、整体性、协同性和时效性,真正实现良法善治。通过民主立法促进科学立法、依法立法进而实现良法善治,这就是人民代表大会制度成为实现全过程人民民主重要制度载体的一个深刻涵义。

### 三、加强民主监督、制约权力运行的重要制度载体

加强对公共权力的监督和制约,防止权力被滥用而产生腐败现象,是人民民主的应有之义和重要体现,是发展全过程人民民主至关重要的环节和不可忽视的任务。马克思主义国家学说指出:“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”<sup>①</sup>由于脱离社会并凌驾于社会之上,因而任何公共权力都时刻面临被少数人垄断而出现以权谋私、恃权腐败的危险。权力腐败是寄生在国家机构上的最大毒瘤,是对人民民主权利的最大损害,腐败不除,人民民主无从谈起,发展全过程人民民主就是一句空话。因此,自从产生了公共权力,就有了对权力进行监督和制约的需要。加强权力监督、防止权力腐败,是以人民为主人和主体的社会主义国家的本质要求,是取得执政地位的无产阶级政党的天然使命。恩格斯强调,“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”,必须将国家机关的“一切职位交给由普选选出的人担任”,并且要加强对所有国家公职人员的监督,“规定选举者可以随时撤换被选举者”。<sup>②</sup>马克思指出,人民有权监督国家和国家机关工作人员,“这是人民群众把国家政权重新收回”的本质体现,“是人民群众获得社会解放的政治形式”。<sup>③</sup>马克思主义经典作家关于公共权力监督的重要思想,为社会主义政治制度的构建和运行提供了根本遵循,这也是今天我们在发展全过程人民民主中必须“坚决破除特权思想和特权行为”<sup>④</sup>,把加强权力监督和制约、防止权力腐败作为长期政治任务的根本依据。

依靠人民民主的力量加强对公共权力的制约和监督,是高举人民民主光辉旗帜、矢志不渝为

① 《马克思恩格斯文集》,第4卷,第135页,人民出版社,2009年版。

②③ 《马克思恩格斯文集》,第3卷,第110—111页,第195页,人民出版社,2009年版。

④ 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》,第68页。

人民民主不懈奋斗的中国共产党人的特有本色和政治自觉,是党的初心使命的深刻彰显。当年,在中国革命取得节节胜利的形势下,民主人士黄炎培访问延安,坦率地向毛泽东提出中国共产党掌握国家政权后如何防止历史上“政怠宦成”“人亡政息”现象重演,跳出“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的“历史周期率”的尖锐问题。毛泽东明确回答,我们已经找到新路,我们能够跳出这周期率,这条新路就是人民民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈;只有人人起来负责,才不会人亡政息。<sup>①</sup>这就是历史上著名的“窑洞对”。“窑洞对”对于我们党在取得全国执政地位之后构建权力监督制度和权力制约体系,巩固党的执政地位,确保永远立于不败之地,具有永久性的启迪和警示意义。党的十八大以来,习近平总书记反复重提“窑洞对”,警醒全党尤其是各级领导干部必须以发展人民民主的高度政治坚定和勇于自我革命的高度政治自觉应对好长期执政带来的严峻考验,走好新时代新的赶考之路。在党的十九届六中全会的重要讲话中,习近平总书记立足党百年奋斗历程提供的历史经验,尖锐指出:“我们党历史这么长、规模这么大、执政这么久,如何跳出治乱兴衰的历史周期率?毛泽东同志在延安的窑洞里给出了第一个答案,这就是‘只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈’。经过百年奋斗特别是党的十八大以来新的实践,我们党又给出了第二个答案,这就是自我革命。”他特别强调,“在建党百年之际,我们要居安思危,时刻警惕我们这个百年大党会不会变得老态龙钟、疾病缠身。对党的历史上走过的弯路、经历的曲折不能健忘失忆,对中外政治史上那些安于现状、死于安乐的深刻教训不能健忘失忆;对自身存在的问题不能反应迟钝,处理动作慢腾腾、软绵绵,最终人亡政息!”<sup>②</sup>从毛泽东到习近平,一个历史之问、两个历史答案,一脉相承、与时俱进,深刻彰显了不忘初心、牢记使命的中国共产党人在加强权力监督、防止自身腐败上的高度政治自觉。

依靠人民监督、勇于自我革命,这是中国共产党在长期斗争和考验中保持自身纯洁性、跳出治乱兴衰历史周期率的两个重要法宝,也是从根本上解决如何防止国家公共权力脱离社会而产生权力腐败的两个重要法宝。这两个法宝相辅相成、相得益彰,既深刻彰显了中国共产党人一以贯之的坚定立场和鲜明品格,又深刻揭示了社会主义国家公共权力的本质规定和运行逻辑。人民是我们党立党兴党强党的根本基础,是一切国家公共权力的根本源泉,坚持人民民主是实现党长期执政、国家长治久安的最大底气。加强公共权力的制约,必须充分发展人民民主,让人民来监督党和政府,让一切公共权力都置于人民监督之下。而要使人民监督行之有效,党和政府必须有正视问题的勇气和刀刃向内的自觉,不断推进自我革命。加强人民监督是确保党的先进性和国家权力人民性的内在要素;加强人民监督内在要求必须勇于自我革命,以自我革命精神自觉接受人民监督,充分发挥人民民主的重要作用。这就是党长期执政的基本规律和权力健康运行的内在逻辑。

党的十八大以来,我们党以勇于自我革命的精神和勇气加强对公共权力的监督,不断健全和完善了包括党内监督、国家机关监督、民主党派监督、人民群众监督、新闻舆论监督以及政治巡视制度在内的权力监督体系,既持之以恒地推进全面从严治党和党风廉政建设,又广泛充分地吸引人民来监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子,不断实现对所有行使公权力的公职人员监督监察全覆盖。党的十九大报告明确强调:“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效

① 参见《习近平谈治国理政》,第3卷,第514页,外文出版社,2020年版。

② 习近平:《以史为鉴、开创未来,埋头苦干、勇毅前行》,《求是》,2022年第1期。



的监督体系,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力。”<sup>①</sup>二十大报告进一步强调:“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,完善权力监督制约机制,以党内监督为主导,促进各类监督贯通协调,让权力在阳光下运行。”<sup>②</sup>新时代权力监督体系的不断完善及其巨大政治成效,使我们党时刻保持了解决大党独有难题的清醒和坚定,既解决了我们党历史上长期想解决而未能彻底解决好的重大问题,也解决了国际共产主义运动史上长期未能解决好的重大难题,在无产政党和社会主义国家监督史上具有里程碑意义。

在我国权力监督体系中,人民代表大会监督无疑具有典型性重要功能和特殊性重大意义。人民代表大会既是国家权力机关,又是政治监督机关;人大监督,既是政治监督,又是民主监督,是依靠人民代表进行的政治监督,是以人民为主体力量的民主监督。人大监督的实质和核心,是加强对国家机关及其工作人员行使人民赋予的公共权力状况的监督,确保国家权力在阳光下运行,确保所有公共权力切实掌握在人民手中。正是在这个重大意义上,人民代表大会制度承载着加强民主监督、制约权力运行、确保权力公共性和人民性的政治重任,是实现全过程人民民主的重要制度载体。习近平总书记深刻指出:“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到监督和制约。要更好发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,用制度的笼子管住权力,用法治的缰绳驾驭权力。”<sup>③</sup>

人大监督的重要地位和重大功能,要求在实施和加强各级人大及其常委会的监督工作中,必须遵循人民民主的基本原则和发展全过程人民民主的内在要求,不断增强人大监督的人民性、全过程性和全覆盖性。比如,在听取和审议专项工作报告、监督计划和预算执行情况时,要通过信访、调研、公开、咨询、调查等多种方式广泛听取人民群众对监督事项的意见,积极回应人民群众的呼声;在执法检查中,要围绕涉及人民群众切身利益、社会普遍关注的法律法规,确定执法检查项目,推动工作重心下移,深入社会最基层充分听取人民群众对法律实施情况的意见和建议,依据人民群众的利益和意愿进行法律实施情况评判,更好改进和加强人大立法工作;在对政府部门进行专题询问中,要通过多种形式征询、听取、收集人民群众对专题询问事项的意见,回应人民群众的普遍关切,增强所提问题的针对性和代表性,以更好地促进政府部门改进工作,更好地代表人民的权利和利益行使行政权力,建设为人民服务、让人民满意的政府。<sup>④</sup> 总之,人大监督是全过程、全覆盖的政治监督和民主监督,核心是权力监督,从本质上体现和彰显了全过程人民民主的强大力量。

#### 四、“重要制度载体”和“重要制度平台”相辅相成、相得益彰

人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体,在发展全过程人民民主中具有

① 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》,第68页,人民出版社,2017年版。  
② 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》,第66页。  
③ 《习近平谈治国理政》,第4卷,第254页。  
④ 参见许安标:《深刻认识、切实推进全过程人民民主》,《行政管理改革》,2022年第6期。

彰显人民民主专政国体、实现民主立法、加强民主监督的重要功能和作用,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,是人民主权的根本体现和人民意志的集中代表。新时代新征程上,必须进一步改进和加强人大制度建设和人大各项工作,切实把各级人大建设成为“自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关。”<sup>①</sup>与此同时,还必须清醒认识到,实现全过程人民民主是一种全链条、全方位、全覆盖的政治建设工程,加强人民代表大会制度建设、发挥人民代表大会“重要制度载体”作用,离不开全过程人民民主其他方面的制度建设,尤其要高度重视和充分发挥人民政协“重要制度平台”的作用,把“重要制度载体”和“重要制度平台”有机结合起来,相辅相成、相得益彰,同向运行、同步发力,共同实现和巩固全过程人民民主的政治制度和政治形态。

中国式民主的一个鲜明特征和内在要求是其广泛性和包容性。“民主意味着在形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”<sup>②</sup>发展全过程人民民主,就是要不断扩大人民有序政治参与,充分发挥社会各界参与国家治理和民主政治建设的积极性,保障人民享有真实的知情权、参与权、表达权和监督权,不断推进人民广泛参与党和国家政治生活、经济生活和社会生活,从而确保人民当家作主权利的充分实现。

我国全过程人民民主有两种发展人民政治参与的基本形式:一是选举民主,二是协商民主。建立在公平竞争基础上的选举民主,是实现人民当家作主权利的根本制度安排。人民通过公平竞争和依法选举,组建各级人民代表大会,代表人民行使管理国家的权力,从而实现“权利”向“权力”转移、“权力”代行“权利”职责,是维系国家运行、推进国家治理的一种有效的制度安排。但是也必须清醒地看到,选举民主不是万能的,仅仅靠“票决”不可能完全解决好国家治理中大量的涉及人民群众切身利益的问题。对于绝大多数公民来说,假如只有投票的权利而没有广泛参与的权利,选民只有在投票时被唤醒、投票后即进入“休眠”状态,这样的民主显然是不彻底的,甚至是虚假的。以“美式民主”为代表的西方民主,其弊端正在于此。以美国为代表的资本主义民主,在反对封建专制、推动人类文明进步方面曾经起过积极的作用,然而由于资产阶级政党代表的是少数利益集团和特权阶层的利益,其狭隘性和虚伪性逐渐暴露出来。“美式民主”把票决当成民意表达的唯一形式,由于缺乏人民广泛参与和监督,这种票决制愈益被两党操控,已经沦为少数政客相互攻击和愚弄选民的工具,与民主的真正意义渐行渐远甚至背道而驰。我国全过程人民民主把选举民主和协商民主有机地结合起来,把民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督有机地贯通起来,涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明等各个方面,既关注国家发展大事和社会治理难事,又关注人民群众具体需求和百姓日常琐事,具有时间上的连续性、内容上的整体性、运行上的协同性、人民参与的广泛性和持续性,使国家政治生活和社会生活各环节、各方面都体现人民意愿、听到人民声音,有效防止了“美式民主”中固有的选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象。<sup>③</sup>正是从这个意义上说,选举民主和协商民主这两种基本的民主形式不可顾此失彼,更不可相互割裂,必须在坚持以人民为中心、确保人民当家作主的基点上有机地结合起来。

① 《习近平谈治国理政》,第4卷,第256页。

② 《列宁选集》,第3卷,第201页。

③ 包心鉴:《论全过程人民民主的内在逻辑和时代价值》,《当代世界与社会主义》,2022年第2期。

在我国政治发展理论与实践,选举民主制度使人民代表大会成为实现全过程人民民主的重要制度载体,协商民主制度使人民政协成为实现全过程人民民主的重要制度平台。对于实现全过程人民民主来说,这两种政治制度安排同样重要、不可缺一。所谓“重要制度载体”,主要是指全过程人民民主的主体性,人民代表大会制度是集中表达人民当家作主、巩固和彰显人民民主专政国家性质的根本制度载体;所谓“重要制度平台”,主要是指全过程人民民主的广泛性,通过人民政协这一协商民主的制度化平台,更广泛更充分地表达和实现人民当家作主权利,实现“有事好商量,众人的事情由众人商量”这一“人民民主的真谛”。<sup>①</sup>党的二十大报告进一步强调,“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合,坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力,发挥人民政协作为专门协商机构作用,加强制度化、规范化、程序化等功能建设,提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平,完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制。”<sup>②</sup>在我国政治发展过程中,人民代表大会和人民政协这两种政治制度安排各司其职、各负其责,相辅相成、相得益彰,有效增强了中国式民主的广泛性、真实性和有效性,共同构成依靠人民主体力量实现全过程人民民主的生动活泼的创造性政治实践。

作者:包心鉴,山东大学马克思主义学院、济南大学政法学院(山东省济南市,250024)

(责任编辑:王炳权)

① 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》,第37—38页。

② 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》,第38—39页。