

发展全过程人民民主 是一项系统工程

□ 杨雪冬

2019年11月2日，习近平总书记考察上海市长宁区虹桥街道基层立法联系点时，创造性地提出了“全过程民主”的重要概念。2021年3月11日，十三届全国人大四次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会组织法〉的决定》，将“全过程民主”写入国家法律。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，习近平总书记提出要“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。在“全过程民主”的基础上加入了“人民”二字，体现了社会主义民主的本质是人民民主。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》将“发展全过程人民民主”作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容纳入“十个明确”之中。党的二十大强调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，提出要进一步提高“全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平”。党的二十届三中全会明确“发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求”，对“健全全过程人民民主制度体系”进行了全面部署。

“全过程人民民主”是党领导人民追求民主、践行民主、发展民主的实践总结和理论集成。我们党白诞生起就始终高举人民民主的旗帜，带领中国人民为追求更真实更有效的民主努力奋斗。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻分析时代发展的特征，深化对民主政治发展规律的认识，在系统总结中国特色社会主义民主实践的基础上，顺应时代发展的要求，创造性提出了这一重大理念，将民主理念贯彻到国家治理体系和治理能力现代化的全过程，形成了全链条、全方位、全覆盖的民主制度体系，向世界展示了中国共产党领导的中国人民对民主价值的不懈追求和对丰富民主实践方式的不断探索。作为一个全新的理论概念，从被熟知到被认同，再到融入日常生活和实践行动中，进而得到学理化系统化阐释，成为党的创新理论的有机组成部分，还有大量深入扎实的工作有待去做。目前，该领域在理论构建、实践展开和宣传普及方面还存在一些不足。第一，相关研究的深度和系统性有待进一步提升。目前，理论界针对全过程人民民主开展了大量的研究、宣传，深化了对民主政治发展规律的认识。但整体来看，将全过程人民民主作为一个学术概念进行学理性研究阐释的成果还不够多，对全过程人民民主还缺乏明确、系统的学理界定，基于政治学、公共管理、法学等不同学科，对全过程人民民主在民主理论谱系中的地位、与其他民主类型的比较，尤其是针对治理实践的运作机制和机理的研究还比较有限，学术研究与理论宣传还需要进一步融合、互补。第

二，对相关实践做法的总结提炼有待进一步深入。全过程人民民主既是理论议题，又是重大的现实问题。目前，各部门都非常关注全过程人民民主这个新提法、新论述，各地也开展了丰富的民主创新实践，积极展现了各领域的实践做法，为发展全过程人民民主提供了宝贵的现实资源。但对这些经验的提炼还不够深入，精细化、具体化有待加强。如何进一步拓展全过程人民民主的制度实践，需要更为丰富系统的研究成果。第三，对内宣传较多，对外阐释较少。目前，“全过程人民民主”这个概念在外交译法上还不统一，传播范围也较为有限；在国际交流中，国际社会对于全过程人民民主还不熟悉、不了解，甚至存在一定的认识偏见。针对这些问题，我们要在已有成果的基础之上，进一步推进全过程人民民主的宣传研究阐释、实践总结提升、交流互动共识，多维度研究全过程人民民主的推进路径。

充分认识发展全过程人民民主的时代意义。对中国这样一个大国来说，选择什么样的民主发展道路至关重要。全过程人民民主之所以能展现蓬勃生命力，是因为符合中国国情，充分彰显了人民主体地位，使人民意志得到更好体现，人民权益得到更好保障、人民创造活力进一步激发。当前，我们在全面建设社会主义现代化国家进程中，面对更加复杂多样的形势、更加严峻的斗争，更要发展更加广泛、更加充分、更加健全的民主，不断总结各方面、各层次、各领域的创新实践，更好揭示全过程人民民主的特点和优势，把全过程人民民主在民主发展谱系中的地位更加明确化，进一步坚定推进中国式民主的自信和决心。

推动全过程人民民主理论研究的深化发展。长期以来，西方国家主导着民主理论的发展，并给民主贴上了诸多“标签”。近年来，以竞争性选举为核心的西式民主制度遭到重大挑战，世界需要对民主有新的认识，形成新的民主理论范式。对此，我们应积极推动全过程人民民主的理论研究，组织高水平科研，系统总结中国民主实践，不断拓展研究视野，进一步加强政治话语向学术话语的转化，形成更扎实、更有说服力的研究成果。同时，围绕发展全过程人民民主，主动推动国际学术交流对话，开展国际学术合作，营造对话交流的氛围，同世界各国人民一道，本着相互尊重、求同存异的精神，共同丰富发展人类政治文明。

在实践探索中凝聚国家治理体系各

方主体的合力。习近平总书记强调：“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。”在民主参与上，全过程人民民主是一种“全方位”的民主，是国家治理体系中每个层级、每个部门、每个主体都应该积极参与的事情，既关乎国家大事、社会治理难事，也关乎百姓日常生活琐事，需要更加关注内容上的整体性和运行上的协同性。应当将我们党在民主建设中形成的优良传统进一步发扬光大，从民主作为作风、作为工作方法、作为制度规定、作为价值追求等多个维度出发，鼓励创新探索，加强总结提升，将各个方面的积极因素充分调动起来，形成最大范围的共识合力，整体、系统地推进全过程人民民主。

将全过程人民民主理念更好贯彻到现有的民主制度安排之中。全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系，是发展全过程人民民主的可靠制度保障。当前，我们应当在实践中进一步提升这些制度的运行效果，为系统提升国家治理效能提供强劲动能。尤其是进一步推动完善作为我国根本政治制度的人民代表大会制度，充分发挥这一制度在发展全过程人民民主中的重要制度载体作用，从权力源头来彰显全过程人民民主的要求。例如，进一步增强人大在立法中的协调能力，优化监督方式和手段，持续健全人大议事规则和论证、评估、评议、听证制度，健全吸纳民意、汇集民智工作机制等，确保人大及其常委会的立法权、监督权、决定权、任免权得到有效行使，人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关的监督得到具体落实，人大代表的工作能力得到切实提升。

探索发展从全过程人民民主视角衡量民主治理效能的指标体系。发展全过程人民民主，既要在国家治理实践中进一步总结经验、提炼模式，也应当基于全过程人民民主的中国实践，总结全过程人民民主彰显的重要价值、制度的构成、产生的效果等，建设不同于西方主导的民主测量指标体系，清晰、客观展示中国式民主的发展进程、现实样态，为发展全过程人民民主提供更具操作性、可衡量、可比较的实践指引，助推中国式民主走准、走稳、走实，向世界更好阐释全过程人民民主的中国方案。（作者系清华大学政治学系主任）



随着移动互联网快速发展，各类手机应用程序（APP）迅速普及，在促进经济社会发展、服务民生等方面发挥了重要作用。但APP强制索取个人信息授权的问题也愈发突出：使用一款移动教学软件，却被要求开通读取照片功能；下载输入法，却要求获取用户的电话记录……这不仅让消费者不胜其烦，也给个人信息保护带来较大的挑战。今年4月20日，国家计算机病毒应急处理中心通报了67款违法违规收集使用个人信息的APP，其中有多款APP涉及未经同意收集信息或开通权限等强制索取权问题。4月21日，工业和信息化部通报了今年首批存在侵害用户权益行为的52款APP或软件开发工具包（SDK），其中有15款涉及强制、频繁、过度索取权限问题。APP强制索取权问题已经成为个人信息保护领域群众反映强烈、亟待深化治理的顽疾。

APP强制索取权是指APP在用户未明确同意或已拒绝授权的情况下，以拒绝或限制用户使用为手段，迫使用户接受其索取个人信息授权的行为。其典型样态包括：强制捆绑式索取，即在APP安装和运行时向用户索取非当前服务场景所必需的权限，若用户拒绝则无法继续使用；频繁干扰式索取，即在用户明确拒绝授权后，以频繁弹窗等方式反复申请非当前服务场景所必需的权限；过度无关式索取，即提前或超范围申请与用户当前所用业务功能无关的权限，如通讯录、定位等敏感权限。

我国高度重视APP个人信息保护领域工作，针对APP强制索取权等问题不断完善立法和加强执法。网络安全法确立了个人信息处理的知情同意和合法正当必要原则。个人信息保护法进一步规定“收集个人信息，应当限于实现处理目的的最小范围，不得过度收集个人信息”，“个人信息处理者不得以个人不同意处理其个人信息或者撤回同意为由，拒绝提供产品或者服务；处理个人信息属于提供产品或者服务所必需的除外”。《网络安全安全管理条例》进一步明确，基于个人同意处理个人信息的，“收集个人信息为提供产品或者服务所必需，不得超范围收集个人信息”，“不得在个人明确表示不同意处理其个人信息后，频繁征求同意”。近年来，中央网信办会同有关部门持续开展APP违法违规收集使用个人信息的治理工作，建立健全工作机制，研究制定标准规范，查处各类违法违规行，加强正面典型示范引领，着力整治强制索取权等突出问题，取得了积极成效。

尽管如此，APP强制索取权问题在实践中仍然较为多发，甚至在某些领域呈愈演愈烈之势。究其原因，主要在于以下方面。一是一些企业受利益驱动，对个人信息保护未能予以足够重视。为了利用用户个人信息进行精准营销、广告推送甚至从事黑灰产牟利，部分企业铤而走险，通过强制索取权获取和使用大量用户数据。二是移动互联网APP数量庞大，新形态新模式不断涌现给治理带来挑战。近年来，小程序、快应用、H5页面等新形态和

SDK等新技术的出现，以及智能体APP强制调用手机系统无障碍权限等，导致治理强制索取权更加困难。三是监管能力和监管方式在一定程度上滞后于治理需要。面对数量庞大和形态多样的APP，监管力量依然存在不足，“检测—通报—处置”的监管方式难以适应APP频繁迭代更新的特点，再加上处罚力度有限，违法成本不高，有的违法APP“换个马甲”就能“死灰复燃”。

鉴于APP强制索取权问题仍较为突出，今年中央网信办会同有关部门开展的2025年个人信息保护系列专项行动，将APP和SDK无相关功能或未使用相关功能时调用非必要权限或收集非必要个人信息等强制索取权问题作为治理的焦点问题。深化APP强制索取权问题的治理，应该基于APP服务生态的特点，围绕移动互联网APP开发运营、应用分发、终端运行的全链条完善治理举措，协同共治破解这一顽疾。

加强监管执法，加大违法处罚力度。一是坚持全链条治理，强化重点环节监管。聚焦开发运营、应用分发和终端运行，细化对APP开发运营者、APP分发平台、APP第三方服务提供者、终端生产者等上下游主体监管要求，通过检测检查等加强日常监管。二是强化技术治理，加强监管能力建设。面对APP数量庞大、迭代更新快的监管挑战，切实提升APP监测检测、风险预警、溯源认证、数据挖掘等技术能力。目前，工业和信息化部建成的APP检测及认证公共服务平台就是很好的探索。三是加强协同治理，加大执法处罚力度。加强有关主管部门的统筹协同，强化信息共享和执法联动，形成监管合力。健全约谈提醒、责令整改、通报下架等长效机制，对“屡犯不改”的违法者要加大处罚力度，形成监管威慑。

夯实主体责任，健全内部合规管理。有关主体应当严格落实保护用户个人信息的法定要求，切实遵循知情同意和合法正当必要原则。对于APP开发运营者来说，一是不得以任何理由强制索取用户授权，不得因用户不同意提供非必要个人信息而拒绝用户使用其基本功能服务；二是健全内部合规管理机制，明确个人信息保护负责人，将法定要求落实到APP研发、推广和运营各环节，按照《个人信息保护合规审计管理办法》定期进行合规审计，不断提高合规水平。对于SDK服务提供者来说，应根据不同应用场景或用途，明确SDK功能和对应的个人信息收集范围，不得一揽子过度收集个人信息，并通过向APP开发运营者提供个人信息收集的配置选项和合规使用指南，促进SDK合规使用。

强化平台责任，完善应用分发管理。应用商店等分发平台是连接APP开发运营者与用户之间的桥梁，应发挥好“守门人”作用。《移动互联网应用程序信息服务管理规定》已要求APP分发平台建立完善上架审核、日常管理、应急处置等管理措施，发现在架APP违法违规收集使用个人信息的，不得为其提供服务。未来应进一步探索监管部

以法治之力破解 APP强制索取权顽疾

□ 刘金瑞

门与分发平台的协作治理机制：一是明确APP上架审核需要提交和公示的信息，比如APP需要获取的用户终端权限及用途、个人信息处理规则等，分发平台经形式审查发现有强制索取权等问题的，应不予上架；二是在监管部门支持下，分发平台对监管抽检发现的问题APP及时提示风险或下架，利用监管检测平台对拟上架APP或投诉较多的在架APP进行技术抽检，发现有强制索取权等问题，应停止提供服务并及时通报监管部门。

增强终端防护，提升用户防范意识。智能手机等终端是APP安装运行的载体，应该增强终端的防护能力，切实保障用户的知情权和自主选择权。一是强化终端系统对APP权限调用行为的记录和提醒，为用户查询和管理权限调用提供技术支持。系统应明确提示通讯录、定位、短信、麦克风、相机、剪切板等各种渠道，广泛宣传APP个人信息保护知识，增强用户对违法违规APP的辨别能力和防范能力，引导用户主动谨慎管理APP授权，在发现违法违规APP及时通过12321等渠道进行举报和维权，促成APP强制索取权全民共治的良好局面。



（上接3版）

来自“娘家”的支持

脱贫攻坚时间短、任务重，党中央要求层层落实责任，省市县乡村五级书记一起抓扶贫，向贫困村派出第一书记和驻村工作队，就是把脱贫攻坚任务落实到“最后一公里”。正因为有上下一条心，县里和镇里的领导都很关心我支持我，我的“娘家”税务部门更是全力支持我，否则仅凭我个人微薄之力，是根本不可能完成前何村的脱贫任务的。

首先是资金和项目支持。我算了算，脱贫攻坚期间，税务部门至少给前何村帮扶了400多万元资金。其中河南省局帮扶100多万元，周口市局300多万元，都是真金白银的投入。此外，省局还援助100万元帮助我们村巩固脱贫成果。村里申报的高压线、天然气等扶贫项目，都得到了上级大力支持。市局113名干部与前何村173户建档立卡贫困家庭“手拉手，结对亲，一对一，实帮扶”，把帮扶的责任落到人头。

除了资金和项目支持，还有生活上的关心关爱。一些重要的节日，比如中秋节、元宵节，税务部门的领导都会来看望村民。秋收农忙的时候，市局同志也经常问我村里需不需要帮手。他们来的时候不仅自带干

粮，有的同志还会给村民带礼物，比如小孩穿的衣服，还有电饼铛这类小家电。

组织还从心理上给予我鼓励和支持。国家税务总局主要领导很关心驻村工作，专门给我写过一封信回信，鼓励我做好这项工作，不负组织重托。河南省税务局一位领导曾说：“近些年前何村发生的变化非常大，群众对扶贫工作的认可度也非常高，这既是各级党委政府高度重视、大力支持的结果，也是以韩宇南同志为代表的驻村工作队队员数年如一日不辞辛劳、默默奉献、执着付出的结果。”市税务局领导在得知乡亲们对我工作的支持后很高兴，对我说：“宇南啊，老百姓对你好，是老百姓把对党的恩情化作了对你的爱，你一定要珍惜，好好做好驻村工作，巩固好脱贫成果，为乡村振兴再立新功”。这些都是原话，我一直记得。组织的鼓励和肯定，是督促我做好工作的一个重要动力。

练好“第一书记”基本功

按照规定，驻村第一书记是两年一届，到2017年我的第一个任期就结束了。但村里乡亲们不愿意我走，所以他们就联名写信按了手印，要求我留下来。当时脱贫攻坚正处在攻城拔寨、爬坡过坎阶段，村里的扶贫车间、光伏电站、小学教学楼等都在建

设中，我也不放心回去。组织同意我留下来继续干，我就顺势留了下来，刚开始是想再干一届，但谁知道这不知不觉中我已经干到了第五个任期，到村里已经9年多时间。现在，我既是组织派来的第一书记，也是一名地地道道的前何村人。

要说本领，我的理解，学习是驻村第一书记最重要的一个。我是边学边干，边干边学。比方说，我们村要采买辣椒种子，要引进项目，都要签订合同，我很怕因为自己法律知识不够给村民们带来损失，所以就学怎么签合同，相关的法律条款是什么，怎样规避风险。我在农村工作，还要学习农业知识。我向行家里手请教，去南阳、新乡实地学习，在抖音、微信上在线学。村里刚开始种辣椒时，村民也不懂，我就用学到的农业知识，给他们讲种一亩辣椒的收益等于种好几亩玉米，这样他们就能听得明白。我还学着种红薯、西瓜、优质高产小麦和玉米。西瓜是分季节的，有秋种冬收的大棚西瓜，可以在春节上市，批发价就是2元，零售价再多五六角，卖得比夏收的西瓜贵，所以我们村就种冬收西瓜。我还学了有机农业、绿色农业的一些知识，市里县里的农产品企业情况我都要掌握得很清楚。通过这些学习，我积累了不少农业知识，不仅可以自己下地干活，还可以指导村民。村民们问：“韩书

记，你咋土的洋的都会？”他们说的“洋的”，就是我学会了现在的线上推广和销售模式。村里有农产品，我就录个小视频放在抖音上，每个视频点赞量都过百。我的抖音有一万多名粉丝，全国各地的都有，农产品已经远销到广西、新疆。所以说，只有不断学习，才能形成发展规划，跟上发展步伐。

驻村第一书记要真心为老百姓干事谋利。我想只要扑下身子“疯”干，让村民看到组织派来的第一书记的真诚，给村里找对发展的路子，就一定能打动村民。看到前何村村民艰苦的状况，我就在心里暗暗发誓：一定要帮村民改变贫穷落后的面貌，帮村民找到一条致富的门路，为乡亲们干点事、干成事，干就要干出个样子来！2021年中央电视台春节联欢晚会上，我还非常荣幸地代表全国300万驻村干部向总书记和全国人民报告：“我们第一书记，要继续在乡村振兴中一马当先、冲锋在前！”这也是我向乡亲们立下的新誓言。

为“大家”舍“小家”

另外，第一书记还要处理好“大家”和“小家”的关系。这一点，我深有感触。我的家人给了我无声的支持和巨大的力量。我妻子到村里后，很快就融入这个大家庭。我们俩还一

起照顾村里的孤寡老人和留守儿童。每年大年三十，我们俩都在村里和孤寡老人一起过春节。我们俩一起为孤寡老人送终。有村民结婚，我当司仪，她带领舞蹈队助兴。还有我的父亲，我刚来驻村的时候，丽英还在上班，80多岁的老父亲生病没有人照顾，我只能带着他一起来驻村。我对他亏欠太多，父亲不懂什么大道理，但他很明理，他经常对我说：“咱们自己家的事都是小芝麻，要保住国家的大西瓜。”我儿子也是如此。2017年10月18日，是党的十九大召开的日子，也是我的独生子结婚的日子。但当时由于脱贫攻坚检查验收在即，我忙于工作，直到17号晚上才回到家中。婚礼的事情都是儿子自己操办的，就这么一个儿子，还不能亲自操办儿子的婚礼，心里很内疚。儿子很懂事，说：“爸爸，你能在我结婚的当天出现在我的婚礼现场，为我们祝福就行了。”让我痛心的是，驻村9年多，我失去了两位挚爱的亲人。2021年重阳夜，我92岁的老父亲在前何村去世，我很悲痛，连夜把老父亲送回沈丘老家安葬。2022年抗击疫情，妻子潘丽英做志愿服务，5月25日晚上不幸大腿粉碎性骨折，在一次医疗事故中，她再也没有醒来，永远地离开了我，永远地离开了疼她爱她的前何村父老乡亲们。来时我们三个人，现在就剩我自己了。

但我的付出也换来了村民们的真心。90多岁的高素真大娘经常摸着我的脸说，“听声音就知道你是韩书记，我看不见，摸摸你的脸就知道你长啥样”。前何村小学的孩子们，每次看到我，他们就像小鸟一样向我扑了过来，围着我、抱着我，喊着：“韩爷爷，韩爷爷，你看我是不是长高了？”我的门口也经常有村民悄悄送来的水果蔬菜。这一切让我明白：你对老百姓有多好，老百姓对你就有多好；老百姓对你有多好，就说明他们对党有多信任、有多感恩。

在千千万万的驻村干部中，我只是很普通的一员。我做的事情很小，与那些因公致残甚至牺牲的同志相比，我的付出并不多，但党和政府给了我很多荣誉。这几年来，我获得了“全国优秀共产党员”“全国脱贫攻坚先进个人”“全国脱贫攻坚奖贡献奖”“全国最美税务人”“中国好人”“中国好税官”等光荣称号。2022年10月，中央电视台的《焦点访谈》还报道了我们村的故事。所以我也是一名幸运儿。是脱贫攻坚这个大熔炉，让我在为老百姓服务中历练成长。

到现在为止，我已经驻村近10年了，我最近又向上级表达了继续驻村推进乡村振兴的决心。我已经跟我们村的人说好了：“前何不富，不回税务！好日子，我们一起干！好日子，我们一起过。”