

充分发挥全过程人民民主的强大治理效能

包心鉴



学习习近平新时代中国特色社会主义思想

全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求。全过程人民民主在中国式现代化历史进程中的重要地位和重大作用,突出体现在通过全链条、全方位、全覆盖的民主政治运行,把人民当家作主有机嵌入推进国家治理体系和治理能力现代化实践,把中国特色社会主义民主制度更好转化为国家和社会治理效能。在新征程上进一步发展全过程人民民主,根本任务就是充分发挥全过程人民民主的强大治理效能,紧紧依靠人民主力量推进国家和社会治理现代化,推动国家治理和社会发展更好相适应,为强国建设和民族复兴提供强大动力和制度保障。

把人民民主有机嵌入国家和社会治理

民主是一个古老的概念,经历了漫长的发展过程,然而民主究竟是什么?如何把民主同国家治理结合起来?至今仍然是人们为之苦苦求索甚至倍感困惑的重大难题。马克思和恩格斯指出:“民主是什么呢?它必须具备一定的意义,否则它就不能存在。因此全部问题就在于确定民主的真正意义。”民主的真正意义即民主的价值实现。一种民主是否有价值、有意义,最直接的标志就是要看它是否对优化国家治理有用、是否对推动社会进步有用、是否对实现人民权益有用。总结世界上不同性质、不同类型民主政治的历史经验,习近平总书记深刻指出:“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的。一个国家民主不民主,关键在于是不是真正做到了人民当家作主,要看人民有没有投票权,更要看人民有没有广泛参与权;要看人民在选举过程中得到了什么口头许诺,更要看选举后这些承诺实现了多少;要看制度和法律规定了什么样的政治程序和政治规则,更要看这些制度和法律是不是真正得到了执行;要看权力运行规则和程序是否民主,更要看权力是否真正受到人民监督和制约。”我国全过程人民民主之所以是“最广泛、最真实、最管用的民主”,越来越释放出巨大生命力和影响力,在当今世界各种民主制度比较中愈益彰显出鲜明特色和巨大优势,一个根本性原因就是把民主和治理有机融合起来,把保障人民主权、尊重人民创造、集中人民智慧作为推进国家和社会治理现代化的内在逻辑,从而使民主的真正意义得到充分彰显,民主的核心价值得到充分实现。

民主和治理的关系,是西方民主模式和传统民主理念中长期未能处理好的重大难题。民主的基本原则是程序,按程序进行充分讨论、依程序形成民主共识,治理的基本要求是效率,高效率地决断、高效率地办事,两者似乎很难结合,甚至价值相悖。在世界政治发展过程中,民主与治理相背离,要么强调民主程序而忽视治理效率,议而不决、一盘散沙,要么强调治理效率而忽视民主程序,排斥民意、耽于专制,这两种现象,二律背反、殊途同归,都严重影响国家发展和政治文明进程。党的十八大以来,以

习近平同志为核心的党中央在领导新时代中国社会变革和现代化进程中,成功破解了民主和治理能否结合、如何结合这一重大课题,在明确提出并持续推进国家治理现代化实践中,鲜明提出发展全过程人民民主重大理念,把人民民主有机嵌入国家和社会治理,把中国特色社会主义制度优势更好转化为强大治理效能,从而赋予全过程人民民主以深邃的治理意义,有效开辟了依靠人民主力量推进国家和社会治理现代化、实现中国式现代化的伟大征程。

2013年11月召开的党的十八届三中全会,明确提出“国家治理现代化”新理念,突出强调“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化”,以“保证人民当家作主为根本”,“更加注重健全民主制度、丰富民主形式,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,充分发挥我国社会主义民主政治制度优越性”。党的十八届三中全会出台的一系列重大改革措施,深刻体现了民主制度和治理实践的有机融合,从而有力激发和调动了全党全国人民参与改革、支持改革的积极性和创造性,开创了改革开放新局面,开启了中国式社会主义新时代。2019年10月召开的党的十九届四中全会,明确提出“制度治理效能”新理念,突出强调,“坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度”,“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。中国特色社会主义政治制度同国家治理现代化实践的有机结合,为成功开辟中国式现代化注入了强大动力,提供了根本保障。2024年7月召开的党的二十届三中全会,紧紧围绕中国式现代化这一主题,对新征程上进一步全面深化改革作出深入战略谋划,对民主和治理的关系作出更加具有本质性、深远性的战略定位。党的二十届三中全会《决定》明确提出“七个聚焦”的改革重点任务,其中把“聚焦发展全过程人民民主”进一步融入国家治理现代化价值目标体系,强调“坚持和完善我国的根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度,丰富各层级民主形式,把人民当家作主具体、现实体现到国家政治生活和社会生活各方面”。这一战略谋划和目标定位,深刻揭示了人民民主和国家治理有机统一的内在逻辑,进一步拓展了依靠人民主力量推进国家和社会治理现代化的有效路径。党的十八大以来一以贯之、不断深化的国家治理现代化重大理论及其深入实践深刻表明,现代治理和人民民主不可分割地契合在一起,只有紧紧围绕中国式现代化这个总主题,把发展全过程人民民主有机融入推进国家和社会治理现代化实践,才能使全过程人民民主真正成为体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力的“最广泛、最真实、最管用”的民主制度和民主实践。

切实保障人民在国家和社会治理中的主体地位

在人类政治文明发展史上,自从产生了国家,也就产生了如何治理国家的问题。谁是治理国家的主体?这是直接关系到国家性质和运行方向的根本性问题。一切旧“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力”。通过无产阶级革命打碎旧的国家机器,以人民当家作主的新国家取代专制政治的旧国家,是马克思主义国家学说的精髓。早在马克思青年时期,他就对黑格尔维护君主制国家的唯心主义法哲学进行了革命性批判,明确指出:“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。”“人民是否有权来为自己建立新的国家制度呢?对这个问题的回答应该是绝对肯定的,因为国家制度如果不再真正表现人民的意志,

那它就变成有名无实的东西了。”这一精辟论断,深刻揭示了国家产生和运行的内在逻辑,深刻指明了人民民主在国家治理上的根本功能。

当代中国发展全过程人民民主重大理念及其深入实践,立足时代高度,顺应人民需求,回归马克思主义国家学说本质,把发展全过程人民民主、保障人民当家作主作为推进国家治理现代化的核心价值,有力澄清了在谁是国家治理的主体这一根本问题上存在的价值误区。在领导开辟新时代国家治理现代化实践中,习近平总书记情辟提出“坚持以人民为中心的发展思想”,把以人民为中心的国家治理提升到一个新的时代高度。全过程人民民主之所以是“最广泛、最真实、最管用的民主”,核心要义就在于这一民主形态和民主过程始终坚持以人民为中心。紧紧围绕保障人民当家作主,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”,“形成了全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系,构建了多样、畅通、有序的民主渠道。全体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,依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”。

坚持以人民为中心发展全过程人民民主、充分发挥全过程人民民主的治理意义,对于中国式现代化新征程上的国家和社会治理现代化,尤其具有决定性意义。现代化与国家治理不可分割地联系在一起,国家治理现代化既是整个现代化体系的核心内容,又是顺利实现经济社会现代化的重要支撑和根本保障。中国式现代化是中国共产党领导的以人民为中心的社会主义现代化,中国式现代化的核心要素是人民性。“全面建成社会主义现代化强国,人民是决定性力量。”中国式现代化的人民性方向,从根本上决定了通过全过程人民民主推进国家和社会治理现代化的方向。党的二十届三中全会《决定》把“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”与“基本实现社会主义现代化”融为一体作为进一步全面深化改革的“总目标”,突出强调“坚持以人民为中心,尊重人民主体地位和首创精神”,“把人民当家作主具体、现实体现到国家政治生活和社会生活各方面”。这一改革目标的谋划,为在中国式现代化新征程上更好发挥全过程人民民主的强大治理效能提供了根本遵循。

不断完善全链条民主治理制度

小治治事、中治治人、大治治制,治理国家,制度是起根本性、全局性、长远性决定作用的因素。从国家治理角度考察,制度有好坏、优劣之别:为大多数人所拥有、能够维护和促进大多数人权益的则肯定是好的制度;为少数人所垄断、对大多数人权益构成危害的,则肯定是不好的制度;制度好坏、优劣,直接关系到国家治理的方向,直接关系到现代化的成本和成效。正是国家治理的制度选择逻辑,赋予全过程人民民主以深邃的制度治理意义。我国全过程人民民主之所以具有旺盛生命力和强大凝聚力,根本之点就在于这是一种“全链条”式的制度化民主。从国家机构运行到基层社会治理、从重大立法决策到依法依规治理、从公共权力制约到人民权利保障,从民主选举到民主协商,从民主决策到民主管理,从民主参与到民主监督,形成一个有机联系、良性互动的制度链条。这样一种完整的“民主制度链”,有力提升了国家和社会治理现代化内涵,有效保障了人民当家作主权益。

以人民代表大会为重要制度载体的选举民主,是发展全过程人民民主、推进国家和社会治理现代化的根本制度保障。选举民主是人类政治文明的重要成果,是推进国家治理现代化的

根本制度支撑。与西方国家议会制不同,我国人民代表大会不是代表某个政党和某些利益集团的权益,而是代表全国各族人民的权益,深深植根于人民之中,深刻体现人民是国家的主人这一社会主义民主的本质。在中国式现代化新征程上,必须进一步加强人民代表大会制度建设,各级人大都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督,充分释放这一民主政体在推进国家和社会治理现代化中的重要作用。

以人民政协为重要制度平台的协商民主,是发展全过程人民民主、推进国家和社会治理现代化的基本制度渠道。协商民主制度是我国的基本政治制度,是紧紧依靠人民的力量推进国家和社会治理现代化的独特渠道。通过政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等多种民主协商渠道,充分尊重民意、广泛集中民智、增进民主共识,可以有效保证人民当家作主权利和意愿进入国家和社会治理各个层面,转化为强大制度治理效能。在中国式现代化新征程上,必须健全协商民主机制,完善协商民主体系,加强各种协商渠道协同配合,尤其要充分发挥人民政协作为专门协商机构作用,健全深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识的机制,充分发挥协商民主在推进国家和社会治理现代化中的独特功能。

以群众自治为重要制度路径的基层民主,是发展全过程人民民主、推进国家和社会治理现代化的重要制度体现。通过制度化参与渠道和参与平台,确保人民群众广泛参与基层民主实践,激发运用民主权利改善民生、促进发展的积极性和创造活力,建设人人有责、人人尽责、人人享有的政治和社会共同体,是全过程人民民主具有广泛群众基础和强大生命力的生动彰显。在中国式现代化新征程上,必须进一步健全基层党组织领导的基层群众自治机制,完善基层民主制度体系和工作体系,拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道,在广泛社会治理领域确保人民当家作主权利的真实实现。

民主政治的核心在于制度文明,制度文明的要义在于改革创新。全过程人民民主重大理念的提出和扎实推进,正是中国共产党坚持不懈推进制度改革创新、不断提升制度现代化水平的结果。牢牢抓住制度创新这一根本任务,改革开放有力促进了中国特色社会主义制度体系的建立健全和不断完善,制度现代化有力支撑和推进了国家和社会治理现代化。党的二十届三中全会紧扣中国式现代化这一主题,突出强调必须“坚持以制度建设为主线,加强顶层设计、总体谋划,破立并举、先立后破,铸牢根本制度、完善基本制度、创新重要制度”,“更加注重系统集成,更加注重突出重点,更加注重改革实效,推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应,为中国式现代化提供强大动力和制度保障”。这一进一步全面深化改革的总目标和总原则,赋予全过程人民民主以更加深邃的制度现代化内涵,为进一步释放全过程人民民主的强大治理效能、依靠人民主力量深入推进国家和社会治理现代化,指明了根本方向。

充分扩大全方位大众政治参与

扩大有序政治参与,吸引人民大众通过各种有效渠道参与国家和社会治理,使民主真正成为人民大众都能熟练掌握的权利和工具,走进千家万户、成为日常习惯,是社会主义民主的本质体现,是我国全过程人民民主的独特优势。全过程人民民主是全方位参与式民主,不仅通过选举民主和协商民主等多种间接民主形式表达和实现人民参与国家和社会治理的

权利和意愿,而且开辟多种直接民主渠道不断扩大大众政治参与,保障人民群众在国家和社会治理中享有真实的知情权、参与权、表达权和监督权。全过程人民民主是全覆盖参与式民主,通过发展广泛政治参与,实现民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督相互贯通,覆盖经济、政治、文化、社会、生态文明各个领域,从而把人民当家作主具体、现实地落实到国家和社会治理的一切层面,更好实现直接民主和间接民主有机统一、过程民主和成果民主有机统一、程序民主和实质民主有机统一、人民民主和国家意志有机统一。全方位和全覆盖,归结到一个根本之点,就是不断释放全过程人民民主的强大治理效能,在推进国家和社会治理现代化中彰显人民民主的真谛,即有事好商量、众人的事情由众人商量,通过国家整体治理的事情、涉及全国各族人民利益的事情,通过大众政治参与在全体人民和全社会中广泛商量;涉及国家局部治理的事情、涉及某个地域人民群众利益的事情,通过大众政治参与在这个局部和地域的群众中广泛商量;涉及某些国家具体事务治理的事情、涉及一部分群众利益的事情,通过大众政治参与在这部分群众中广泛商量;涉及基层社会治理的事情、涉及基层群众利益的事情,通过大众政治参与在相应基层范围群众中广泛商量。总之,“在人民内部各方面广泛商量的过程,就是发扬民主、集思广益的过程,就是统一思想、凝聚共识的过程,就是科学决策、民主决策的过程,就是实现人民当家作主的过程。”

民心是最大的政治,是推进国家和社会治理现代化最宝贵的资源。紧紧围绕推进国家治理体系和治理能力现代化,紧紧围绕建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,通过不断扩大人民有序政治参与,广泛凝聚人心、凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量,汇聚起强国建设和民族复兴的磅礴力量,是中国式现代化蕴含的独特民主观的核心要义,是发展全过程人民民主的核心价值。“江山就是人民、人民就是江山,打江山、守江山,守的是人民的心。”守住人心、凝聚民心,建立在平等和包容基础之上,这正是全过程人民民主的特有品格。民主意味着人人享有平等的地位和平等的权利,在国家治理、社会事务、法律地位面前人人平等。人民平等的地位、权利和价值诉求,必然要求发展包容性民主。我国全过程人民民主的全方位性和全覆盖性,突出体现了平等性和包容性的巨大优势。在人民当家作主这一共同政治价值下,充分尊重人民群众平等价值诉求,最广泛包容各方面意见和建议,凝聚一切政治团体和社会力量,形成最广泛的爱国统一战线,促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐,在平等关系基础上实现大团结大联合,不断巩固和发展“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、生动活泼的政治局面”。实现和巩固这样一种生动活泼的政治局面,就要正确处理一致性和多样性的关系,把加强党的领导和坚持人民当家作主有机统一起来,在中国共产党统一领导下充分释放人民民主的包容性功能。我国全过程人民民主尤其是协商民主,涵盖各党派、各团体、各民族、各阶层、各界别和各方面人士,覆盖国家治理和经济社会发展一切领域,具有极大的政治包容性。通过广泛多层次制度化的民主协商,围绕治国理政、国计民生重大问题和涉及人民群众切身利益问题进行广泛充分协商,构建全覆盖包容性的商量平台,最大限度兼顾各方面利益,最大限度包容各方面诉求,最大深度融汇各方面智慧,无疑可以形成各方面均可接受和采纳的公共政策和公共措施,形成符合最大多数人利益和意愿的最大公约数,共同推进国家和社会治理现代化。

(作者为中国政治学会学术委员会副主任、山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心学术委员会委员、山东大学特聘教授)