

# 国家治理能力现代化视域下的全过程人民民主

常轶军

**摘要:** 全过程人民民主是民主政治的中国版本,国家治理能力现代化是国家治理的转型。将全过程人民民主置于国家治理能力现代化视域下审视,可以发现,全过程人民民主契合国家治理能力现代化的价值指归,是国家治理能力现代化的内蕴涵,两者同频共振。全过程人民民主以民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督赋能国家治理能力现代化的具体实践。全过程人民民主以兼顾民主和法治、协调多方关切、维护治理秩序等汇聚国家治理能力现代化的多元合力。全过程人民民主以彰显中国民主话语、拓展整合治理资源、促进国家治理一体贯通等助力国家治理能力现代化的效能提升。

**关键词:** 国家治理能力现代化;全过程人民民主;民主话语

**中图分类号:** D0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)05-0005-08

习近平总书记指出:“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。”<sup>[1]</sup>党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出:“发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求。”<sup>[2]</sup>中国式现代化是在改革开放中不断推进的,进一步全面深化改革的总目标是继续完善和发展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。可见,全过程人民民主与国家治理现代化都是推进中国式现代化的重大战略选择,两者同频共振、同向同行。《中国的民主》白皮书也指出:“民主的发展与国家治理的现代化相伴相生,相互作用,相互促进。”<sup>[3]</sup>

在现代社会,民主是治理合法性的必要条件,也是国家治理能力的重要力量源泉,没有民主就没有现代国家治理能力。现代国家治理能力是一种民主性能力,往往通过法定程序、解释说服、宣传教育、沟通协调等各种方式来获得人民的积极支持和心理认同,治理能力的提升具有深厚的社会基础,是蕴藏于

“社会之中”的能力。换言之,现代国家治理能力是基于民主赋能的能力,是民主性治理的能力。

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。国家治理能力现代化作为国家治理体系和治理能力现代化的组成部分,是管理国家和社会事务能力的现代转型。两者相互赋能,同频共振,全过程人民民主有利于助推国家治理能力现代化。

## 一、全过程人民民主契合国家治理能力现代化的价值指归

民主是全人类的共同价值,全过程人民民主是当代中国实现民主的自主道路,国家治理能力现代化是中国政治发展中的具体进路,两者都是中国式现代化的重要战略安排。全过程人民民主与国家治理能力现代化同频、同向、同行,其符合国家治理能力现代化的核心价值追求,是国家治理能力现代化的关键所在。

收稿日期:2024-07-26

基金项目:中国社会科学院重大创新项目“健全全过程人民民主制度体系研究”(2024YZD018)。

作者简介:常轶军,男,云南大学政府管理学院教授、博士生导师(昆明 650500)。

## 1. 全过程人民民主是国家治理能力现代化的内在意涵

现代治理是民主性治理,即在国家政治运作中,民主与国家治理实现融合发展。民主融入国家治理标志着国家正在或者已经完成由专制走向民主、由管理走向治理的转型。全过程人民民主是我国进行民主治理的主要路径,与国家治理能力现代化相互促进,二者都以民主为共同价值基础。

第一,全过程人民民主是现代民主治理的中国实践。古往今来,无数国家的兴衰历史无不诉说着人民之于国家的重要性,我国有“得民心者得天下”“民心是最大的政治”等论述。西方自古希腊时期就有民主的萌芽,后有现代的“人民同意原则”“人民主权学说”等。这些论断从国家政权存续的角度论证了人民的强大力量。正是因为世界各国普遍认识到人民对国家治理的重要意义,民主才得以成为现代国家治理能力的关键标准。全过程人民民主是我国保障人民当家作主的政治实践,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,以人民为中心是其核心要义。全过程人民民主在西方所谓自由民主大行其道的当下,在中国开辟了一条新的民主发展道路,将选举、协商、决策、管理、监督等各种民主形式融合贯穿于人民政治参与的全过程。

第二,全过程人民民主是推进国家治理能力现代化的重要手段。在现代国家政治与社会生活中,民主是重要的治理方式和治理工具。民主治理是现代国家治理能力的重要内涵。国际竞争是综合国力的较量,也在于国家治理能力的较量。中华人民共和国成立以来,中国共产党充分调动和发挥人民的主动性、积极性和创造性,发展社会主义民主政治,发展全过程人民民主,社会主义民主的优势不断彰显。全过程人民民主具备完整的制度体系和有序畅通的参与渠道,助推人民有效参与国家治理。一方面,全过程人民民主是国家治理能力的合法性前提。人民代表大会制度通过人大代表体现人民意愿,也即人民的同意和授权,经过民主协商、投票表决等法理程序选举产生国家机构,符合现代政治的正义理念和正义原则,为国家治理能力的发挥赋予合法性资源。没有人民民主权利的充分体现,就没有现代国家治理能力。另一方面,全过程人民民主也是推进国家治理能力现代化的重要影响因素。衡量现代国家治理能力的质量之根本并不在于科学技术,而在于民心凝聚。治理能力现代化过程中只有充分保

障人民的知情权、参与权、表达权和监督权等,真正体现人民当家作主,人民的获得感、幸福感、安全感、认同感才会强烈,才会更加积极主动参与国家治理实践。同时,如果没有优质民主支撑,就无法凝聚多元治理合力,治理过程中就有可能出现掣肘和消耗严重的情况,影响治理能力现代化的顺利实现。

## 2. 全过程人民民主与国家治理能力现代化同频共振

全过程人民民主和国家治理能力现代化都与中国式现代化息息相关,因此无论前者还是后者的实现,最终都体现为中华民族伟大复兴过程中最广大人民群众根本利益的实现,都要求作为国家主人的人民群众积极参与。在国家治理能力提升的同时,全过程人民民主也不断深化,内容更为丰富,形式更为完整。

第一,人民认同是两者共同的基点。全过程人民民主是民主政治的中国版本,是中国人民全方位实践、广泛参与的民主形态,符合中国国情和现实需要,是最有效的民主,能够推动社会发展进步,增强人民群众的获得感、幸福感和安全感,得到人民群众普遍认同。从某种角度来看,当今时代,现代国家治理能力的生成以人民认同为起点,形成了“人民认同—治理有效—人民幸福—人民认同”的逻辑闭环,这一过程以认同为指针对政治、经济、社会关系进行调整,形成一致性,以实现社会良性运行和协调发展,更好满足人民需求,实现幸福生活。无论是全过程人民民主还是国家治理能力现代化,二者都需要人民的认同。

第二,中华民族伟大复兴是两者共同的关注。全过程人民民主和国家治理能力现代化统一于中国式现代化的发展要求。在中国式现代化建设过程中,全过程人民民主与国家治理能力现代化相互支撑、共同作用,内在体现着对人民美好生活需求的满足。全过程人民民主通过民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五个环节,全方位、全链条充分保障人民民主得以贯穿于国家治理的各领域,对治理能力的各个方面提出要求。而国家治理能力现代化则须以发扬全过程人民民主为着力点,通过调动人民的主动性、积极性和创造性来凝心聚力,提升治理能力现代化水平。全过程人民民主和国家治理能力现代化的共同关注点和目标追求就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴,而两者也在民族复兴的过程中得以实现。

## 二、全过程人民民主赋能国家治理能力现代化的具体实践

国家治理能力现代化是一种发展方向,是一种质的规定性,但是衡量国家治理能力现代化的标准是什么?民主作为全人类的共同价值,一定程度上决定了国家治理能力现代化必须以有利于促进人民民主为重要价值标准。党的二十大报告指出:“我们要健全人民当家作主制度体系,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。”<sup>[4]37</sup>就中国政治而言,全过程人民民主的民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督,对国家治理能力现代化的具体实践具有重要指引作用,相应地体现为选举能力、协商能力、决策能力、管理能力和监督能力。每一种能力的提升都离不开全过程人民民主实践,都是全过程人民民主的“过程”之一,都离不开广大人民群众的智慧力量。在此意义上,可以说民主的质量得以成为衡量国家治理能力现代化的标准之一,全过程人民民主是推动中国国家治理能力现代化的活力源泉。

### 1. 民主选举是治理权力合法化的法理程序

选举是体现民主的重要程序,选举能力是国家治理能力现代化的重要体现。衡量一个国家选举能力的强弱,关键在于有没有相应的选举制度和完备的选举程序,能够选举产生国家权力机关,并保障权力来源的合法性和国家治理的有效性。在中国,全过程人民民主更加注重保障人民的民主选举权利,具有坚实的制度保障和实践路径,是直接民主和间接民主的统一。以人民代表大会代表选举为例,在县以下实行直接选举,人大代表是由人民直接投票选举产生的;县以上实行间接选举,地方各级人大代表由下级人民代表大会选举。人民代表大会对人民负责,受人民监督。全过程人民民主通过拓展各种民主选举渠道,使人民得以参与国家和社会治理实践,实现了直接民主与间接民主的统一。通过全过程人民民主的实践过程,国家治理的权力由人民赋予并最大限度地代表广大人民的意志和利益,人民意见得以表达,这也为充分发挥治理能力奠定了合法性基础。

### 2. 民主协商是治理能力现代化的中国创造

协商能力是中国国家治理能力现代化的独特体现。党的二十大报告明确指出:“协商民主是实践

全过程人民民主的重要形式。”<sup>[4]38</sup>协商民主是对选举民主的重要补充,关注民主的全过程和真实性,它强调每个利益主体都可以就公共事务进行自由平等的辩论协商,以便达成共识和认同。习近平总书记明确指出:“社会主义协商民主,应该是实实在在的,而不是做样子的,应该是全方位的、而不是局限在某个方面的,应该是全国上上下下都要做的、而不是局限在某一级的。”“协商就要真协商,真协商就要协商于决策之前和决策之中,根据各方面的意见和建议来决定和调整我们的决策和工作,从制度上保障协商成果落地,使我们的决策和工作更好顺乎民意、合乎实际。”<sup>[5]297</sup>因此,中国协商民主是全过程、多方位的,随着新时代人民民主形式的创新,协商形式与全过程人民民主完美融合,得以覆盖更为广泛的人民主体,广泛、多层、制度化的协商充分拓展了民主实践的空间,进一步增强了民主实践的有效性,成为全过程人民民主发展的“中轴”<sup>[6]</sup>。因此,协商民主作为全过程人民民主的重要组成部分,深嵌于中国社会主义民主政治全过程,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。党的二十届三中全会指出:“健全政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商制度化平台,加强各种协商渠道协同配合。”<sup>[2]</sup>协商成为人民参与国家治理的重要方式,人民通过协商广泛参与国家治理的各个环节和领域,进一步增强了国家治理的效能。因此,要不断强化国家治理的协商能力,才能将多元利益矛盾始终控制在合理秩序范围之内,才能推动国家治理能力的现代化发展。

### 3. 民主决策是决策能力现代化的核心表征

公共政策理论认为,决策是政策过程的起点。决策能力是国家将制度优势转化为治理效能的关键环节。现代国家治理是民主性治理,其决策必然建立在广泛收集民意、科学合理平衡各方利益的基础之上。民主决策是全过程人民民主链条上的重要环节,包含了开门立法、议程设置、意见收集等具体内容,从源头上有效保证决策的民主性和科学性,保障最广大人民群众的利益。民主决策的每个环节都建立在广大人民群众的政治参与基础上,既有利于保障法律赋予人民群众的各项参与权利,也有利于决策过程的公开、透明、公正。以中央人民政府决策为例,人民群众可以通过人大代表、政协委员、新闻媒体、网络平台等渠道提出意见建议,通过中央人民政府门户网站“我向总理说句话”“@国务院我来说”

“走好网上群众路线”“回应关切”等互动留言栏目提出诉求,以保障决策的合法性、规范性、科学性,使决策能够得到最广大人民群众的广泛认同,为后续政策过程的顺畅贯通提供根基性保障,降低政策过程成本,更好发挥政策作用,保证政策实施效果。决策民主化是国家治理能力现代化的重要方向,能够避免“拍脑袋”决策,有利于更好激发治理潜能,进一步提升治理效能。

#### 4. 民主管理是提升治理能力的有效途径

管理能力是国家治理能力的直接体现。民主政治的发展要求国家在管理公共事务的过程中要充分吸纳人民和社会群体的参与。全过程人民民主是中国共产党领导人民群众管理国家和社会事务的重要途径。在现实的民主管理过程中,“全过程人民民主能够把党的主张、国家意志、人民意愿紧密融合在一起,使得党、国家和人民成为目标相同、利益一致、相互交融、同心同向的整体,产生极大耦合力,确保集中力量办大事,实现国家统一有效组织各项事业”<sup>[7]</sup>。习近平总书记指出:“发展社会主义民主政治,关键是要增加和扩大我们的优势和特点,而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。我们要坚持发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。”<sup>[1]</sup>全过程人民民主“切实保证了国家机关协调高效运转、实现国家统一高效组织各项事业,维护国家统一和民族团结,有效保证国家政治生活既充满活力又安定有序”<sup>[8]</sup>。民主管理是在中国共产党的领导下,广大人民群众共同参与、合作共赢的有效治理模式,体现了公平、公正的价值,凝聚起社会合力,减少了掣肘力量,大大提升了治理能力。

#### 5. 民主监督是规制治理偏差的主要手段

监督能力是国家治理能力顺利实现现代化并且保持良性可持续发展的必要力量。对治理公权力进行监督是政治发展规律的内在要求,也是保障人民各项权利的必然选择。民主监督是全过程人民民主实践链条的重要一环,任何一个环节离开了民主监督都有可能影响其作用的发挥。目前我国已形成以党的监督、人大监督、司法监督、监察监督、社会监督、舆论监督等为主要方式的监督体系,构建了日常监督与专门监督相结合、线上与线下相结合的全方位监督网络。其中,从监督主体来看,包括了各级各类组织和个人;从监督对象来看,实现了对公权力监督全覆盖;从监督过程来看,实现全流程的监督,以此来充分保障我国人民当家作主的真实性和有效性。“中国共产党能够通过全过程人民民主有效化

解超大规模国家治理难题,不仅带领人民实现了国家治理现代化,人民民主得以真正实现,呈现出了良政善治的政治局面,而且自身作为强有力的治理主体得到有效的民主监督,确保权为民所赋、权为民所用,真正做到了执政为民。”<sup>[9]</sup>在强大和完备的民主监督网络之下,治理中的观念和行为偏差得以规制,治理政策不断完善,进一步保障了权为民所用、情为民所系、利为民所谋,保障了国家治理的有效性。

### 三、全过程人民民主汇聚国家治理能力现代化的多元合力

习近平总书记指出:“积极发展全过程人民民主,健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系,构建多样、畅通、有序的民主渠道,丰富民主形式,从各层次各领域扩大人民有序政治参与,使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造。”<sup>[10]</sup>一方面,全过程人民民主能够有效调节国家政治关系,发展充满活力的政党关系、民族关系、宗教关系、海内外同胞关系等,有益于增强民族凝聚力,扩大最大公约数;另一方面,全过程人民民主最大限度地避免了牵扯,切实防止了相互掣肘、内耗严重的现象,有利于维护安定团结的政治局面和形成团结干事的强大合力,助推治理合力的最大化。

#### 1. 全过程人民民主有助于兼顾治理的民主性与法治性

民主化和法治化是现代政治发展的应有之义,“全过程人民民主是在人民民主的基础上发展而来的,是新时代背景下人民民主的最新形态”<sup>[11]</sup>,是汇聚人民意志,保障人民拥有广泛的、真实的民主权利的重要制度和政治实践,它以民主汇聚民意,以法治保障秩序,是国家治理能力汇聚力量的前提。全过程人民民主内在地体现着民主与法治,“使国家治理在民意与法治良性互动的过程中深度融合”<sup>[12]</sup>。国家治理权力的获得和运用来自于人民的授权和认同,民主化程度是衡量国家治理能力是否现代化的主要标志之一。换言之,国家治理能力的现代化是以实现民主化为主要目标之一。法治是民主实现的保障,是规范国家权力合理合法运用的强制性工具。全过程人民民主为国家治理能力的提升注入民主因子,以体现民意的法治保障国家治理的健康有序。

第一,民主是依法治理的前提。只有在体现民

意基础上制定的法律,才能得到普遍的认同和服从。“全过程的民主意味着民主的所有环节一个都不能少”,“全过程的民主包括民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等过程”<sup>[13]</sup>。通过这些环节构成民主的全过程链条,人民可以真正地参与到民主的各个环节之中,最终将汇集起来的人民意志以法律的形式呈现。国家机构依照宪法和法律行使权力、治理国家。因此,民主是现代治理的关键属性,也是依法治理的逻辑起点。

第二,法治保障民主治理的实现。具体来说,其一,人民依法享有民主权利。我国人民的民主权利由法律赋予,其行使范围和保障措施都由法律规定,这意味着人民的民主权利法定且具有平等性,不可随意剥夺。其二,法治能够保障民主治理的良性发展。民主权利是法律赋予的,宪法和法律为民主治理提供了有效依据,并纠正民主政治运行过程中可能出现的偏差。其三,法治能够保障民主的程序正义。全过程人民民主不仅是真实的民主,也是注重程序的民主,而法治就是保障民主的程序正义的科学且有效的工具。因此,全过程人民民主以民主方式广泛凝聚共识,以法治保障民主权利平等、民主治理的良性发展和民主的程序正义,最终汇聚成为推动国家治理能力现代化的强大力量。

## 2. 全过程人民民主有助于协调国家治理中的多方关切

习近平总书记指出:“发展起来后出现的问题并不比发展起来前少,甚至更多更复杂了。”<sup>[5]</sup><sup>82</sup>全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,全过程人民民主的实践贯穿于民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的各个环节,是人民充分行使民主权利的重要保障。在民主实践意义上,人民广泛参与到国家治理当中,以民智、民意、民力助力政府廉洁有为和政策制定执行。

新时代以来,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为社会主要矛盾。社会主要矛盾的变化和个体利益需求的多元化发展,意味着国家治理能力发展的着力点需要更多关注“发展成果由人民共享”的问题。这需要政府不断畅通人民政治参与和利益表达的渠道,只有让人民广泛参与到治理过程当中实现“共建”,才能促进发展成果的“共享”。合力的形成需要通过理念层面的引导和实践层面的行为激励来实现,即理论与实践的统一。全过程人民民主以多元主体全过程、全链条参与,协调不同主体之间的关系,为国家

治理能力的提升奠定民主共识基础。

在此意义上,全过程人民民主调节各方关系,形成最大公约数的作用就尤为重要。其一,全过程人民民主畅通了人民利益表达的渠道,保障各方合理表达自身的诉求和利益,能够预防利益集团的形成及其潜在威胁。其二,全过程人民民主能够维护社会和谐稳定。“有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛。”<sup>[14]</sup>习近平总书记指出:“要通过各种途径、各种渠道、各种方式就改革发展稳定重大问题特别是事关人民群众切身利益的问题进行广泛协商,既尊重多数人的意愿,又照顾少数人的合理要求。”<sup>[15]</sup>通过协商的方式,人民能够在参与国家治理的过程中真实地反映自身的需求,不断扩大最大公约数,形成广泛共识。

## 3. 全过程人民民主有助于维护国家治理的良好秩序

民主的力量汇聚成为国家治理能力现代化的强大合力,同时也为民主参与提出了秩序化要求。与西方选举民主不同的是,我国的全过程人民民主不仅具有民主参与的完整程序,而且是最真实有效的民主,避免了民主只流于形式。国家治理能力现代化内在体现为治理的制度化,需要通过合理的制度安排实现程序正义,最终实现国家治理能力的有效性。“离开可操作化的程序,没有真正的民主。”<sup>[16]</sup>政治参与所激发的民主力量具有强大的外溢效应,若不加以程序化和制度化的规制,就有可能导致治理失败。正如塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)在讨论发展中国家民主化失败原因时提出的,政治参与的扩大必须要有相应的制度来规范民主表达,如此才能使民众力量对国家治理产生正向的作用。

第一,全过程人民民主搭建了人民民主参与的制度化平台。全过程人民民主通过人民代表大会制度和其他基本政治制度,搭建起稳定的制度框架,保障了人民的选择权、知情权、参与权、表达权、监督权等,在政策运行的各个环节中通过选举和协商的有机结合,将人民意志融入国家治理的全过程,为民主实践的规范化、民主权利的可及性提供制度保障。有学者指出:“中国特色的‘两会’式民主作为全过程人民民主的实践形态,实现了人大选举民主的块状利益结构和政协协商民主的条状利益结构的相得益彰、统筹兼顾,破解了人口众多带来的政治参与和利益协调的难题。”<sup>[9]</sup>换言之,全过程人民民主的实践通过人大、政协、政府等多样的平台和渠道维护了

社会安定和谐。

第二,全过程人民民主形成全链条、全方位、全覆盖的民主参与渠道。全过程人民民主体现在政治过程的各阶段、各领域。民主既是人民参与政治,也是表达意见建议,从而有利于社会的长治久安。以立法工作为例,一般需要经过群众意见筛选、分类总结、确定最优意见、召开协商会议讨论、征求意见、公布施行等完整程序才能完成。譬如,上海虹桥街道作为全国人大常委会基层立法联系点,探索“四问四转化”工作法,从最基层、最早期吸纳意见、答疑解惑,推动人民建议转化为立法建议、公共政策等。完整的程序民主有力促进了实质民主的实现。全过程人民民主是程序民主和实质民主的统一,它以完整的制度化程序和真实的民主参与来保障人民权益,进一步激发人民的主人翁意识,增加人民的获得感、幸福感、安全感和认同感。

#### 四、全过程人民民主助力国家治理 能力现代化的效能提升

现代与传统相对应,现代化不仅意味着生产力的迅速发展,而且意味着各种要素结构的复杂化。当前,我国改革已步入“深水区”,任务之全、内容之广、影响之深前所未有,这对国家治理能力的现代化提出了新的更高的要求。历史地看,民主是“中国之治”的密码。面对国家治理能力提升的现实需求,必须通过民主话语的建构和传播、治理资源的整合、民主形式的丰富、民主渠道的拓宽等方式,继续充分发挥人民群众的智慧和力量,继续发挥全过程人民民主在国家治理能力现代化过程中不可忽视的作用。

##### 1. 全过程人民民主有助于彰显中国民主话语

当今各国之间的竞争,不仅是以军事和经济实力为代表的硬实力的较量,也是话语权的强弱之争。话语权的提升往往与“有吸引力的文化、政治价值观和政治制度、被视为合法的或有道义威信的政策等”<sup>[17]</sup>有着密切的关联。话语权属于“软实力”的范畴。中国是世界上最大的发展中国家,且正向着全面建成社会主义现代化强国稳步迈进。在此过程中,要以全过程人民民主话语体系的建构和传播为契机,向国际社会展示中国智慧,让世界更好地了解中国,促进中国与国际社会的友好交流,增强民主话语的传播能力,提升国家治理的“软实力”和国际影响力。

第一,全过程人民民主能够彰显中国的民主话语表达。民主的话语权之争已成为国际竞争的重要突破口。“全过程人民民主是一种新型的民主模式,也是一种新型的民主话语表达,是集价值信仰、理论内涵、制度架构、体制机制、政策运行、实践操作等丰富内容于一体的复合框架,也是中国共产党对百年民主革命、民主建设、民主改革道路的理论总结。”<sup>[18]</sup>全过程人民民主是民主实现方式的创新。西方国家所谓的自由民主范式忽略了民主的本质,即以人民为中心,因此出现了严重的社会不平等和社会撕裂。此外,一些非西方国家因不顾国情和历史客观规律直接简单套用西方自由民主,出现了战争动乱、经济衰退、社会无序等国家治理失败的问题。全过程人民民主为人类民主政治提供了新选择。此外,全过程人民民主把民主与治理紧密结合,凸显了中国式民主的治理优势。

第二,全过程人民民主能够提升中国参与国际社会民主议题的能力。民主作为全人类共同价值,是各国人民的共同追求。面对国际国内复杂的环境,中国要讲好自己的民主故事,发出自己的声音。习近平总书记强调:“运用议题和议程设置主动权,打造亮点,突出特色,开出气势,形成声势。”<sup>[19]</sup>民主是世界各国关注的共同问题,全过程人民民主真实的、广泛的民主实践增强了我国设定民主议题、推动全球治理民主化的底气和信心,进而提升了我国的国际影响力。话语被理解才能够算得上成功的话语表达。我们需要利用官方和民间渠道、网络自媒体等平台,多方精准输出中国全过程人民民主的话语表达,讲好中国民主故事,塑造中国式民主的国际形象,彰显中国的民主智慧和民主优势,增进国际社会对中国的认可,为以中国式现代化推进中华民族伟大复兴营造良好的国际环境。

##### 2. 全过程人民民主有助于拓展整合治理资源

国家治理目标的实现需要充足的治理资源。全过程人民民主通过人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、基层群众自治制度、民族区域自治制度等,在立法、决策、执行、监督等过程中,充分吸纳广大人民群众积极参与到国家治理过程中,整合多方力量,进一步拓展和整合国家治理资源。习近平总书记指出:“中国共产党的一切执政活动,中华人民共和国的一切治理活动,都要尊重人民主体地位,尊重人民首创精神,拜人民为师,把政治智慧的增长、治国理政本领的增强深深扎根于人民的创造性实践之中,使各方面提出的真知

灼见都能运用于治国理政。”<sup>[20]</sup>

第一,全过程人民民主有利于深入挖掘人民群众中所蕴藏的强大力量。传统治理是以管制型政府为主导进行统治和管理的,而要想发挥人民群众中所蕴藏的力量,就必须拓展其表达的渠道,集思广益,汇聚民智。全过程人民民主进一步保证了群众畅通、有序的政治参与,从而将广大人民群众最大限度地吸纳到国家治理能力现代化的建设当中。习近平总书记指出:“通过民主集中制的办法,广开言路,博采众谋,动员大家一起来想、一起来干。”<sup>[5]296</sup>“虚心向群众学习”“要拜人民为师、向人民学习”“真正把群众面临的问题发现出来,把群众的意见反映上来,把群众创造的经验总结出来”<sup>[21]</sup>等,都是发掘广大人民群众强大力量的具体体现。

第二,全过程人民民主有利于激发社会各界参与国家治理的潜能。全过程人民民主意味着在践行民主的全过程中,要充分吸收政治、经济、科学、艺术和文化等社会各界人士的各类资源,从而为国家各项决策的科学制定发挥积极作用。有效的国家治理必然少不了社会各界人士的参与。例如,全过程人民民主通过选举民主、协商民主,能够将社会各界优秀人士以人大代表、政协委员、民主党派成员、特邀专家等身份吸纳到国家治理体系当中来参与国家治理活动,并以讨论交流、政治协商、参政议政和民主监督等方式,发挥其在国家治理中的重要作用,推动实现人尽其才、才尽其用。

### 3. 全过程人民民主有助于国家治理一体贯通

全过程人民民主有利于促进政党、国家机关、社会团体、人民群众等多元主体共治。一方面,通过强化党的领导,推动全过程人民民主充分融入人民群众的政治实践,国家治理能力得以提升;另一方面,通过政治参与培养公民意识,促进国家治理的各项政策措施落地见效。全过程人民民主能够推动国家治理的一体贯通和上下联动。

第一,全过程人民民主有利于进一步强化中国共产党的领导。“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。”<sup>[22]</sup>在推进国家治理能力现代化的过程中,必须坚持和加强党中央集中统一领导。在全过程人民民主融入国家治理的过程中,通过积极发挥党组织的战斗堡垒作用、党员的先锋模范带头作用,能够带动人民群众参与到决策、管理、监督等国家治理的各个环节当中,推动全过程人民民主的真正落地有效。同时,中国共产党在带领人民实现当家作

主的过程中,也增强了党的领导力、凝聚力、动员力和行动力,进一步巩固了中国共产党的执政地位,促进了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

第二,全过程人民民主有利于调动基层群众参与治理的积极性。国家治理能力直接关系到党中央决策部署的具体落实,影响人民对党和政府的认同。传统的国家治理都是以自上而下的单向传导为主,被称为“压力型体制”。一级压一级的层层压力传导固然可以解决国家治理中的一些问题,但是也可能带来基层负担过重、形式主义、“最后一公里”梗阻等治理难题。全过程人民民主能够促进国家治理的上下一体贯通,通过人民群众可及、可感、可用的方式,吸纳广大人民群众参与国家治理,以人民的广泛参与促进国家治理能力的提升,实现自上而下与自下而上的联结贯通。人民参与国家治理的过程,也无形中培育和增强了人民群众的政治效能感和政治认同度,有利于促进人民权利与国家权力的双向良性互动,进一步推动国家治理的一体贯通,提升国家治理的效能。

## 结 语

全过程人民民主是民主实现方式的创新,开创了中国人自己的民主道路,也是中国特色社会主义民主政治优势的充分展现。全过程人民民主形成于中国人民的民主实践基础之上,为人类政治文明进步贡献了中国智慧、中国方案。全过程人民民主为国家治理能力现代化的发展奠定了民主基础。

以人民幸福为中心是民主的核心指归,也是国家治理的目标追求。国家治理能力现代化的深入发展能进一步促进民主的全过程、全链条、全方位实现,也能在更高程度、更宽范围、更深层次上实现人民民主的真实性,也证明了只有在社会主义制度下才能实现真正意义上的人民民主。现代化过程道阻且长,全过程人民民主与国家治理能力现代化相伴相生、同频共振。因此,未来我们仍然要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,把全过程人民民主充分融入国家治理现代化建设,以民主推进国家治理能力现代化,坚持以人民为中心的发展理念,突出现代化方向的人民性,实现发展以人民幸福为中心、权力以保障权利为中心、政府以人民冷暖为中心、政绩以人民认同为中心,以全过程人民民主和国家治理能力现代化相互促进共同推进中国式现代化

行稳致远。

### 参考文献

- [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[J].求是,2019(18):4-15.
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22(2).
- [3] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的民主[M].北京:人民出版社,2021:42.
- [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[M].北京:人民出版社,2022.
- [5] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [6] 韩福国.社会主义民主何以落地:用中国协商民主程序支撑全过程人民民主[J].中央社会主义学院学报,2022(1):25-43.
- [7] 包心鉴.中国民主彰显鲜明特色和显著优势[N].人民日报,2022-03-15(9).
- [8] 思力.民主由谁评判、怎么评判:学习领悟习近平总书记关于民主的重要论述[J].红旗文稿,2024(5):13-16.
- [9] 董树彬.以全过程人民民主推进中国式现代化[J].马克思主义研究,2024(2):57-70.
- [10] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17(6).
- [11] 张君.全过程人民民主:新时代人民民主的新形态[J].政治学研究,2021(4):11-17.
- [12] 董树彬,何建春.全过程人民民主赋能国家治理:现实可能、作用机理与实践路径[J].学习与实践,2022(2):24-34.
- [13] 辛向阳.人民民主是一种全过程的民主[N].光明日报,2020-05-29(13).
- [14] 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[M].北京:人民出版社,2017:37-38.
- [15] 习近平著作选读:第1卷[M].北京:人民出版社,2023:274.
- [16] 陈明明.民主制度化在于完善可操作化程序[N].社会科学报,2017-03-23(3).
- [17] 奈.硬权力与软权力[M].门洪华,译.北京:北京大学出版社,2005:6.
- [18] 程同顺,王雪珂.全过程人民民主的话语权意涵[J].统一战线学研究,2022(1):39-50.
- [19] 习近平.加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业[N].人民日报,2016-09-29(1).
- [20] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[N].人民日报,2014-09-22(2).
- [21] 习近平.论党的自我革命[M].北京:党建读物出版社,中国方正出版社,中央文献出版社,2023:268.
- [22] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:181.

## The Whole Process of People's Democracy from the Perspective of Modernization of National Governance Capacity

Chang Yijun

**Abstract:** The whole process of people's democracy is the Chinese version of democratic politics, and the modernization of national governance capacity is the transformation of national governance. Examining the whole process of people's democracy from the perspective of modernizing national governance capacity reveals that it aligns with the value proposition of modernizing national governance capacity and is an inherent meaning of modernizing national governance capacity. The two resonate in the same frequency. The whole process of people's democracy empowers the modernization of national governance capacity through democratic elections, democratic consultations, democratic decision-making, democratic management, and democratic supervision. The whole process of people's democracy combines democracy and the rule of law, coordinates concerns from multiple parties, and maintains governance order, bringing together diverse forces to modernize national governance capabilities. The whole process of people's democracy demonstrates the effectiveness of China's democratic discourse, expands and integrates governance resources, promotes the integration of national governance, and helps to enhance the modernization of national governance capacity.

**Key words:** modernization of national governance capacity; the whole process of people's democracy; democratic discourse

责任编辑:墨恩