

全过程人民民主的治理效能： 逻辑机理与提升路径

王永香,赵继龙

(西安交通大学马克思主义学院,陕西 西安 710049)

摘要:作为人类政治文明的普遍价值追求,民主包含“立善政”与“谋善治”两层核心叙事。构建具有中国特色的治理方案,是全过程人民民主功能的深层蕴涵,也是中国政治实现由“善政”到“善治”转进的逻辑必然。然而,民主优势向治理效能的转化不是自动产生的。在现实场域中,我国全过程人民民主的治理逻辑表现为:基于本国历史与现实,以完备的制度结构、“集中力量办大事”的制度优势和创制性的制度潜能确证治理合法性,为释放治理效能奠基;以突出的绩效优势提升多元主体的治理积极性与认同度,为提升治理效能提供保障;以科学的决策设计吸纳人民意见,保障人民利益、人民参与和人民评价,提升治理凝聚力;以高效的责任执行敦促政府尽责、落实回应与问责机制,深化党和政府的责任意识,塑造治理权威性。未来,优化提升全过程人民民主的治理效能,要在上下贯通、左右兼顾、内外联动中寻求调适、升级,即构建“点-面-链-架-体”的系统化治理模式,以党建引领为核心点,以多元协同为扩充面,进一步构建治理传播链、完善治理制度架,最终联通内外,打造治理共同体,促进各治理要素发挥合力效应,持续推进我国国家治理体系和治理能力现代化,为解决全球性治理难题贡献中国智慧和方案。

关键词:全过程人民民主;民主治理;制度优势;治理效能;治理现代化

中图分类号:D621

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2024)02-0036-12

民主是全人类共同价值,其功能不仅指向“人民主权”的善政意涵,更在于通过健康有序的民主程序、制度执行与合作管理建立起治理型民主方案,实现从善政到善治的现实转进。党的二十大明确强调:“不断彰显中国特色社会主义制度优势,不断增强社会主义现代化建设的动力和活力,把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”^{[1]27}这表明,切实提升民主治理效能已成为重大的理论与实践议题。全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,集

中体现了中国特色社会主义民主政治的制度优势与治理效能,为科学阐释民主与治理的复合机理、解决治理之弊贡献了中国智慧和方案。

一、全过程人民民主:从善政到善治的真实接榫

20世纪90年代以来,“治理”逐渐演变为强势政治理论话语^{[2]309}。可以说,从“统治”政治到“治理”政治,是民主知识再生产中“哥白

引用本文:王永香,赵继龙.全过程人民民主的治理效能:逻辑机理与提升路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(2):36-47.

基金项目:陕西省社会科学基金项目(2023ZX09,2023FY04);2022年度中央高校基本科研业务费(人文社会科学类)“党的二十大精神”研究阐释专项科研项目(SK2022148)

作者简介:王永香(1985—),女,教授,博士,主要从事马克思主义理论与民主政治研究。E-mail:yxwang2015@xjtu.edu.cn

尼式”的转向^{[2]309}。作为社会主义民主政治的本质属性,全过程人民民主内含“人民主权”与“民主治理”两层核心叙事,深刻体现了我国民主从立善政到谋善治的内隐逻辑。

1. 立善政:民主政治的价值本位

民主政治的基本意涵在于完成“主权在君”向“主权在民”的终极置换^{[2]356}。在这种历史性置换中,确立良好的统治即善政成为政治民主化的基本标识。它通过摒弃超验秩序、弃绝“家天下”观念,采用赋权于民等手段对旧有体制进行更新,将以民主为代表的一系列现代化理念输入国家制度的设计与执行。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中指出:“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主。”^[3]列宁在谈论苏维埃政权时指出:“这是一种新的、更民主的国家类型,我们在我们党的决议中把它叫做农民-无产阶级民主共和国,在这样的共和国里,唯一的政权属于工兵代表苏维埃。”^[4]可见,真正符合人民利益的统治,务必以民主作为重要关切。在善政框架下,一方面,政府作为整个国家谋篇布局的主导者,负责规范社会经济活动、促进政治民主化以及构建和谐社会等,展现出完全不同于专制体制的亲民形象与道德光明;另一方面,善政理论强调政府在政治生活中不可撼动的地位,“在所有权力主体中,政府无疑具有压倒一切的重要性,任何其他权力主体均不足以与政府相提并论。”^[5]进言之,善政理论的现实关照指向两点:第一,以良好的政府和良好的统治构建民主政治是其根本要求,善政的价值支撑与制度支撑均在于民主。第二,善政理论重点强调政府在政治生活与民主程序中的重要作用和价值刚性,这种自上而下的权力运行很有可能塑造一种单向度的管理方式,是对政府权威的深刻彰显。

2. 谋善治:民主内涵的现实转进

学理上讲,善治就是治理的效能^[6]。随着政治文明的转进,构建更加多元民主、兼容并蓄的权力关系网络成为治理现代化的逻辑必然,因此,诉求公共利益最大化的治理实践及其话语开始出场,“善治”成为衡量民主政治效能的重要指标。一般认为,治理的基本内涵为“在

一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要”^[7],同时,民主的发展与国家治理现代化并不是矛盾的,“没有民主的治理缺乏民意基础,其合法性经常受到挑战;没有治理的民主意味着民主空转,其效益性受到挑战。”^[8]以谋善治为基本目标的治理理论追求“官民共治”的合作管理网络,打破了传统政治“统治至上”的单向度状态,以多中心治理为核心拓展了民主自治思想。在现实场域中,善治倾向于关注法治、参与、公正、透明、责任、有效、稳定、廉洁等因素^[9],其根本追求是创造“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。”^[10]佟德志的研究表明,“从统计学的意义上,民主越发达,治理的质量也就越高;治理的质量越高,民主也会越发达”^[11]。具体而言,善治理论旨在阐明国家治理的主体包括但不限于政府,各种公共、私人机构都可依法成为国家治理中的一员,其将形成一个自主网络,通过多种管理办法和技术实现民主秩序。换言之,治理理论的终极关切在于诉求公共利益价值或抵抗对人类发展目标缺乏公共关怀,这种价值追求不仅“使政治学回到以个人与公共事务关系为中轴的正道上去”^{[2]314},更成为塑造和检验民主效能的重要依据。

3. 从立善政到谋善治:全过程人民民主的效能彰显与重要贡献

可以看出,善政向善治的转进不仅依赖“主权在民”的政治底色,更有赖于协商合作的精神共识、上下互动的管理方式及真实可观的治理成果,其凸显民主政治在主体范围、政治功效、行政管理、民生建设等方面的广泛化、高效化指向。作为一种新型民主质态,全过程人民民主坚持“人民民主是社会主义的生命”^{[12]530}理念,积极落实“全链条、全方位、全覆盖”^{[12]532}要求,充分发挥“最广泛、最真实、最管用”^{[12]532}作用,其内含的民主集中制原则,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者的有机统一以及集选举、协商、决策、管理、监督为一体的程序展演,正是对善政本质的充分诠释。以此为基,理清并提升全过程人民民主的善治追求成为凸显我国制度优势的关键。这不仅是因为社会主

义民主政治要诉诸民主与治理的有机耦合,更在于全过程人民民主本身就内含突出的治理效能,为建立善治提供了坚实基础。

一方面,全过程人民民主为善治实践注入了价值支撑与精神引领。恩格斯指出:“我们的目的是要建立社会主义制度,这种制度将给所有的人提供健康而有益的工作,给所有的人提供充裕的物质生活和闲暇时间,给所有的人提供真正的充分的自由。”^[13]以此为理据,全过程人民民主对于善治实践的指引与赋能主要体现在3个层面:一是以“人民”作为公共治理的终极关照,切实坚持人民至上。全过程人民民主所链接的选举、协商、决策、管理、监督,其实质在于充分保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权,是真正托举人的自主性、保卫治理人民性的坚强引导。二是为公共治理广泛凝聚共识,纾解善治实践中的“梗阻化”现象。党的二十大指明:“人心是最大的政治,统一战线是凝聚人心、汇聚力量的强大法宝。”^[139]并将“巩固和发展最广泛的爱国统一战线”“完善大统战工作格局”“坚持大团结大联合”纳入全过程人民民主的发展范畴。作为一项难度大、耗时长、内容繁杂的重要工程,公共治理的推进必须借助爱国统一战线这一民主资源来消解治理懈怠、人心不齐的现象,进而以全过程人民民主全主体、全覆盖之特点为其赋能。三是切实增强社会政治认同,提升治理的向心力与聚合度。基层善治的一个重要维度,即基层治理相关方能够对基层治理体制机制及其支撑起的基层社会秩序予以认可、赞同和拥护^[14]。同理,整个国家与社会的治理亦追求高度的政治认同,全过程人民民主通过负责任的民主选举、切实高效的民主协商以及推进民主民生相结合等向度促进了政社关系的健康互动,在此过程中,多元主体的政治认同有了质的提升,为促进善治做好了铺垫。

另一方面,全过程人民民主在中国的实践已取得了可观的善治成果。调查显示,中国受访民众对本国的政府信任度、民主状况满意度、廉洁政府认同度分别为98.3%、98.3%、98.5%^[15]。在人民权利的保障与政治参与方面,随着科技发展与人民参与能力的不断提升,

电子投票、“数据跑路”、网络“留言板”等方式全面铺展,如数字协商平台、数字治理渠道等在创新社区协商机制、保障人民权利、扩大人民参与方面均发挥了示范作用。在国家治理方面,回应型政府的建立加强了国家与社会、人民与政府的内在联系,为民意与政策的上情下达、有效互动提供了正规渠道。在涉及社会公共议题的探讨决策方面,全过程人民民主将人民当家作主有机融入党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,实现了“治理型民主”的切实落地。在推动经济发展方面,全过程人民民主“既坚持人民立场,保障民生建设过程中的人民权利,也以解决问题为现实导向,解决发展不平衡不充分的问题,缩小不合理差距”^[16],以稳定持续的集体牵引力、经济维持力、社会动员力为其输入“造血”工程,助力经济可持续发展。在保障权力监督方面,全过程人民民主坚持以系统全面的监督网络助推国家治理。可以说,全过程人民民主所彰显的治理效能集中诠释了民主与治理的复合之道,为广大发展中国家提供了一种接榫善政与善治的样板,深入探析其逻辑机理与提升路径已成为还原民主真谛、构建中国民主话语体系的逻辑必然。

二、何以实现:全过程人民民主治理效能的逻辑机理

民主优势向治理效能的转化,不是单一要素导致的结果,更不可能通过照搬照抄别国经验而实现,其必须以本国历史、现实为土壤,充分发挥制度、绩效、决策与负责任执行的集群效应,筑牢民主与善治之间的耦合机制,才能为其日后的优化提升奠定基础。

1. 以健全的制度机制确证治理合法性

“任何统治都企图唤起并维护对它的‘合法性’的信仰。”^[17]本质上讲,政治合法性是国家政权存在与发展的正当性前提,是让人民大众自觉拥护政治权力运作的根本理据,且这种合法性首先应诉诸国家政治发展最为显性和重要的地带——国家制度,因为制度“构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构”^[18]。正是这种激励结构,在制度优势与治

理效能之间构建起了链接关系。进言之,治理效能的充分释放,需要制度体系为其奠基、赋能。据此,探析全过程人民民主的治理逻辑还需透析以下问题:

第一,全过程人民民主内含完备的制度结构,为提升治理效能搭建了“完整骨架”。中国共产党自成立之日起就按照马克思主义建党原则,坚持民主集中制,秉承中国民本思想,形成了一套以“人民-民心”为核心的政治合法性叙事。现实中,我国国家制度“都是围绕人民当家作主构建的,国家治理体系都是围绕实现人民当家作主运转的”^[19],并且这种制度体系已呈现结构化、层级化特点:宏观上看,位于国家整体治理界面的根本政治制度及基本政治制度旨在统筹协调国家政权、政党、民族、基层管理的关系;通过坚持党的领导,将全过程人民民主嵌入政治构架各层级,以整体布局和宏观统筹的方式克服民主治理的“悬浮”乱象,形成了全过程人民民主助推善治的上位逻辑。微观上看,位于基层治理界面的各种微观制度、地方治理制度旨在推进国家治理的精细化,通过这种精细化制度设计,公民将自身负载的“政治-法律”关系以“理性-参与”的方式体现出来,经由选举、协商、决策、管理、监督环节的民主实践,使人民的知情权、参与权、表达权、监督权得到充分落实,形成全过程人民民主助推善治的下位逻辑。由宏观-微观双层向度形成的制度机制,从国家、法律层面确立了治理依据,使得民主治理有据可循、有法可依,这是确立全过程人民民主治理效能的合法性保障。

第二,全过程人民民主具有“集中力量办大事”的制度优势,为提升治理效能提供了重要引擎。我国民主的显著优势在于通过民主集中制聚拢各方力量,在倾听民主声音、采纳民主意见的基础上,实现科学、高效的集中,使得政治合法性在“下达”与“上传”之间形成良性闭环:民主集中制内生性地强调不同层级的上下联动,因为只有国家、地方与基层层面形成畅通的联动,民主上行至集中乃至集中再度“下放”到民主的渠道才不会滞塞,该原则形成的良性闭环才能高效运转。全过程人民民主的实践生命力同样在此:“其内在运动表现为‘民

主—集中—反馈(回到人民群众中进行再次协商)—再集中的循环往复过程,因而它是国家—地方—基层顺畅铆合的民主实现形式。”^[20]反映到民主治理层面,这种铆合形式便体现为全党全国“集中力量办大事”的制度优势。在此背景下,全过程人民民主以人民当家作主作为合法性来源,以坚持党的统一领导为前提,对于加强集智攻关、聚合民主意见、保证全国上下“一盘棋”、降低治理成本均有重要作用,是对其治理效能合法性的深度确证。

第三,全过程人民民主内附创制性的制度潜能,为提升治理效能注入了“新鲜活水”。政治合法性不是一成不变的既定物,其要在动态发展中保持生命力。因此,对于制度治理效能的审视,不仅要考察其已有“存量”,还应依据现实发展创设新型制度,打造“增量”。即,“既要保持中国特色社会主义制度和国家治理体系的稳定性和延续性,又要抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度”^[21]²⁹⁷。当下,我国基层立法联系点、政府“开门问策”、人民监督员制度普遍铺展,同时,微信互动平台、微博、网络论坛等成为新型参与渠道。以数智协商民主为例,党和政府依托智能手段,全力打造“云场景”“云参与”“云传播”等新型平台,借助VR、AR技术创设情景模拟空间,助推政协提案、协商议事、社交咨询广泛化发展,在促进政策转化、慈善立法、公益活动等方面发挥了重要功能。可以说,中国国家制度集中体现了生成性(本国文化、传统、民族性)与创制性(依据政治发展现实进行制度供给)的双重特性^[22]。这种与时俱进的拓新式发展,为全过程人民民主治理效能的合法性问题嵌入了动态机制,亦为善治的持续开展提供了牵引。

2. 以突出的绩效优势强化治理认同度

绩效指业绩与效率,治理绩效则是政治统治的实际成效,是体现政治体系合法性的根本要求^[23],其衡量标准主要包括经济发展、政治互动、社会秩序、社会公平等维度。根据亨廷顿的观点,各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效程度^[24],即政府治理的有效性才是衡量政府职能

的关键。同时,作为社会成员对政治体系产生的情感归属与支持行为,政治认同实则与治理绩效紧密相关。正如阿尔蒙德等所言:“一个碌碌无为的政体,或者是一个推行不得人心政策的政体,会挫伤这些感情推动力,甚至会使用它们变成对政治的厌弃或疏远,从而增加了政体作为的代价以及或者降低了政治体系的生产力。”^[25]全过程人民民主之所以是最管用的民主,是因为其构建了“以突出绩效提升治理认同”的运作机理,调动了多元主体参与治理过程的积极性,为国家、社会治理提供了坚实保障。

从源头上讲,全过程人民民主以健康有序的善政基础为治理绩效的提升提供了条件。在政治原则方面,民主集中制成为全过程人民民主的实践指引,基于这一原则,社会主义民主形成了上下联动、内外联通的长效机制,从根本上界分了全过程人民民主与“民主异化”“无政府主义”,为保证民主真实性提供了可能。在经验铺陈方面,全过程人民民主之“全”经历了由历史到现实、由基底到全局的过程。所谓“基底”,指中国民主政治建设中已经成型、牢不可破的现实基础,即由坚持党的领导、人民当家作主、依法治国相结合而构建的地基。在程序展演方面,由选举、协商、决策、管理、监督构成的全景式链条,极具变革性地抵御了民主链条中断的风险,不仅构成了民主自我认同的调适升级,更成为中西民主比较意义上的关键,实现了对西式民主的实质性超越。正是这些有机集合的善政存量,为治理绩效的提升提供了前提。

以善政存量为基础,全过程人民民主通过“全方位”的程序设计与实践伟力实现了治理绩效的全面提升:在经济发展方面,全过程人民民主奠基于公有制为主体、多种所有制经济共同发展这一地基,坚持发展成果由人民共享,通过全方位的社会动员能力与强大的经济秩序维护能力助推经济增益,成为推动中国式现代化行稳致远的安全阀;在社会稳定方面,全过程人民民主坚持在党的领导下治理国家、发展基层民主、巩固社会主义民族关系,以高效的政治互动、稳定的社会秩序形成了治国理政的强大合力;在腐败治理方面,全过程人民民主将民主监

督作为“全链条”中的重要环节,通过完善人大监督、行政监督、监察监督、司法监督、群众监督等监督方式在内的大型网络,坚决斩断“围猎”和甘于被“围猎”的利益链,建立了持久的政治信任^[26],旨在为国家治理肃清腐败性障碍、保证人民民主底色,集中体现了良善政治与治理绩效间的有机互动。

一般认为,民主的功能之一便在于凝聚共识、提升政治认同度:一方面,在这样的实践框架下,经由减少社会政治冲突而实现的社会整合成为可能。全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,这决定了治理绩效的提升也是全方面的,这种真正实现全主体覆盖的民主方案为塑造心理秩序、纾解不稳定因素带来了现实可能。另一方面,全过程人民民主蕴含的绩效优势,对于促进社会成员紧密合作、培育社会资本、提升公民意识同样具有强大的向心力作用。据此,由治理绩效所培育的政治认同切实成为民主治理的关键力量。

3. 以科学的决策设计提升治理聚合度

区别于专制政治对民主制度化、法治化的漠视,现代民主政治是一种程序政治。善治的顺利开展,亦有赖于“实现程序正义”这一前提。习近平总书记在上海市市长宁区虹桥街道古北市民中心考察时强调:“人民民主是一种全过程的民主,所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿,通过科学决策、民主决策产生的。”^[27]一方面,科学决策作为治理的关键环节,其本身意味着协商结果的生成和治理动作的发出,是影响善治的重要因素;另一方面,全过程人民民主的制度优势集中体现在党和国家民主决策的实践进程^[28],其蕴含的民主决策维度正是通过链接民主协商与民主管理,实现了民主治理由理念向现实层面的落地,堪称起到了“连接带”的作用。进言之,科学决策与民主决策的显著功能,不仅在于凸显“作主之民”的政治哲学叙事,更在于为善治提供合作管理与公共精神,进而提升其治理聚合度。

从决策起点看,全过程人民民主基于“人民根本利益”展开的政策议程设置,从客观上降低了治理成本,实现了直切主题、提升效率的效果。政策议程设置作为公共政策过程的起始

环节,是有效链接问题界定、事宜筛选、方案采纳等维度的关键。“健全决策机制,加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估”^[21]²⁷⁴亦是我国国家治理一以贯之的重要环节。可以说,政策议程设置民主化关乎民主决策的科学程度,也是全过程人民民主真实性的重要体现。根据现代国家公共生活中的“程序中立性”原则,程序设置应当无偏私地对待所有当事人,确保各方参与者受到裁判者平等公正的对待。在全过程人民民主理念的指引下,中国的民主决策秉持“好的决策,反映人民意愿,保障人民权益,增进人民福祉”^[19]²⁸⁻²⁹的根本原则,切实将反映民意、了解民情、解民之难、解民所需等治理的核心议题纳入决策设置环节。如,人民信访制度便是保障民主决策信息收取的重要渠道,民众通过信访将信息传递给高层,构建起民众诉求上传与高层决策下达间的桥梁,有效避免了民主治理环节中人浮于事且议题形式化、冗杂化的弊端,为提升民主治理效能注入鲜活力量。

从决策过程看,全过程人民民主鼓励“人民积极参与”政策的制定与执行,是实现共同治理、共同负责的核心所在。善政与善治的实现,必须建立在决策程序的参与性与公开性上,根据萨托利的观点,“参与的含义是亲自参与,是自发自愿的参与。也就是说,参与不只是‘属于’(仅仅被卷入某事),更不是非自愿的‘被迫属于’”^[29]。公众对于议题的讨论与公共事务的参与,务必是在自发自愿的情况下进行,并且要将这种参与形成的意见贯穿政策制定的始终,而不是政策制定后公众仅仅被告知情况。进言之,人民实质性参与政府决策与政策执行,是有效防止“一言堂”“黑箱操作”等弊端的关键。近年来,我国坚持落实“人大立法”、政府“开门问策”、广大群众参与基层决策等方式,决策机关通过座谈会、听证会、实地走访、调查问卷、网络新闻媒体、基层立法联系点等方式与媒介切实让人民群众参与国家相关决策过程。以十四届全国人大一次会议为例,截至2023年3月10日,大会秘书处共收到代表建议8000多件,一线工人、农民、专业技术人员等基层代表提出的建议占建议总数将近一

半^[30],这均是全过程人民民主治理效能的鲜明体现。

从决策结果看,全过程人民民主将“人民是否满意”作为政策评估的根本标准,是实现共同评价、共同享有的内在根基。社会主义国家的一切工作务必要坚持以人民为中心,民主决策结果的生成与评价,同样也要以“人民是否满意”为根本导向。作为公共政策的受益者,人民是一项公共政策好坏最重要的评价主体,通过将“广开言路”与“人民评价”制度化、程序化、常态化,全过程人民民主实现了治理决策的透明性,进一步助推了化解分歧、提升政府信任、促进共建共享共治的重任。这就启示政府决策者应当树立自身的责任意识,将人民性深刻嵌入民主决策与民主治理的融合互动过程,形成效能评价的良性循环机制,以此保障后续治理工程的完善与改进。

4. 以高效的责任执行塑造治理权威性

治理效能的提升离不开治理蕴含的权威,因为权威往往意味着治理效率、执行力与结果的高效落实,进而避免治理活动因缺乏向心力而走向掣肘,而权威的塑造无法脱离公共责任。一般认为,公共责任就是在保护和促进公共利益时不可推卸的职责与任务。在治理现代化叙事下,政府并非凌驾于社会之上的神物,而是承担着为公共利益服务、为公民服务的法人角色。全过程人民民主以坚持党的领导,建立责任型政府以及贯彻群众路线为内核,通过深化政府的伦理自觉、责任意识和法律义务,建立了科学完备的责任机制,由其所链接的五大民主环节尽致体现了党和政府的责任意识,这一意识在治理领域的贯彻正是促进良政善治的重要机理。

一方面,全过程人民民主的善治意蕴敦促政府尽责。按照1997年世界发展报告的论述,“建立目标集中、以业绩为基础的公共机构,使其目标更明确,并对产出或结果承担更大的管理责任,这已成为一种越来越明显的趋势。”^[31]在中国语境下,按照责权统一的原则,依法履行职责,并对自己的作为和不作为承担政治、法律和道义责任是责任政府的核心。全过程人民民主的一个效能优势在于,以科学的责任机制公

正、有效地实现公众的诉求。人民的意愿和呼声经过民主决策程序成为党和国家的方针政策,并通过中央、省、市、县、乡镇各个层级的紧密配合、层层落实,通过各个职能部门之间主管、主办、协管、协办的分工合作、协调配合,通过决策、执行、检查、监督、问责等各个环节的相互配合、有机衔接,转化为实现人民意愿的具体实践^{[19]40-41}。如,民主选举需要以高强度的责任执行落实其民主精神,遴选出真正有益于公共治理、推进治理现代化的代表。此外,在我国基层治理体系中,基层党组织、政府、社会组织、个人等主体的多元参与,亦是构建全过程人民民主的重要支撑,这种以实现社会和谐稳定、国家高效运转为目标的政治诉求,正是提升和巩固政府责任的重要依据。

另一方面,回应与问责机制是提升全过程人民民主治理效能的关键所在。帕特南提出:“一个高效的民主制度应该既是回应性的又是有效率的:对选民的需要很敏感,同时,在应用有限的资源解决这些问题的时候富有效率。”^[32]在中国语境下,推动政府回应性建设不仅是营建健康政社关系的重心,同样也是完善共建共治共享的社会治理格局之必然。从善治角度看,全过程人民民主要求“执政党和政府需要通过精准的识别机制去有效回应现实生活中民众不断变化的需求,由此建构回应式民主的形态”^[33]。例如,甘肃陇南推出的“民事直说”工作制聚焦群众的“村里事”“邻里事”“家里事”,通过现场直办、干部领办、村镇联办、跟踪督办四类方法落实全过程人民民主的回应机制。在此过程中,其蕴含的为民服务、合作共治、治理制度化、人性化特点充分彰显,极大提升了治理权威。此外,作为责任认定、伦理自觉、法律追究的相互支持,问责制是民主治理的保障机制。一般说来,社会对政府官员的伦理水准有更高的期待,当他们的生活与行为背离约定俗成的道德标准和规范时,其应该对自己不负责任的行为及后果进行自我反省或悔过,同时上级政府也要对官员的不当行为进行道义上的谴责^{[2]202}。据此而言,问责形成压力,压力倒推动力。我国的民主监督,通过打造配置科学、权责协同、运行高效的网络系统有效链接

《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《中国共产党问责条例》,深入落实“依规依纪,实事求是”“失责必问,问责必严”“分级负责,层层落实责任”等原则,通过“完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制,压减权力设租寻租空间”^{[21]296}等手段,坚持深化各级领导干部的治理责任,对“当官不为”、推诿扯皮的干部提出了“精准问责”的解决方案,为民主治理的执行落实引入了硬性保障。这一机制的建立,正是促进善治的有利因素。

三、何以优化:全过程人民民主治理效能的提升路径

基于制度、绩效、决策、责任执行构建的效能机制,全过程人民民主实现了为善治提质、赋能的历史重任。着眼于我国国家治理体系与治理能力现代化的复杂性、艰巨性,未来全过程人民民主治理效能的提升需要完善“点-面-链-架-体”的系统化建设,即以党建引领为核心点,以多元协同为扩充面,进一步构建治理传播链、完善治理制度架,最终联通内外,打造治理共同体。唯其如此,全过程人民民主蕴含的治理要素才能实现合力效应,我国的善治实践才能走向至臻。

1. 加强党建引领,锚定民主治理着力点

一方面,要坚持民主集中制,坚决维护党的核心和党中央权威。党建引领是推进我国民主治理的核心着力点,它在整个治理工程中起着举旗定向的作用^[34]。治理权威的形成有赖于通过民主与集中形成民主聚合力、提升群众认同度,使领导干部“熟悉民主集中制的规矩,懂得民主集中制的方法”^[35]。因此,推进善治要将党的民主与集中有机结合起来,加强其纵深化、制度化、法治化建设:不仅要发挥好党代会、党委会制度的作用,在民主治理领域进一步健全党领导下的议事机制和提议表决的程序,使民主决策真正切中治理实践之关键;还要以宪法法律为原则确证、细化民主集中制相关规定,以立法执法保障民主集中的落地,切实做好“集中”工作,以强有力的决策智慧和决策执行将各方治理意见合于一端,形成广泛共识,从根本上杜绝推诿、分散的治理乱象,提高治理

效能。

另一方面,要以党内民主带动人民民主,将群众路线贯穿治理始终。执政党的党内民主是关乎人民当家作主根本与成效的关键所在,全过程人民民主治理效能的提升离不开党内民主。习近平总书记强调,“必须充分发扬党内民主、集中全党智慧。”^[36]为此,应提升党员尤其是党员领导干部在治理实践中的民主认知、民主意识、民主能力和民主作风,以权力运行公开化、责任体系明确化、奖惩制度常态化等路径巩固党内民主力量,发挥其带动效应,并做好党员民主权利保障制度的落实工作。能否切实保障党员民主权利,关乎党员推进民主治理工程的积极性与畅通性问题,因此要保证党员的治理建议、治理智慧能被合理采纳,在党内形成风清气正、一心为公的治理氛围,以健康健全的党内治理形成“打样模式”。治理归根到底是人的治理,因此要形成以党的领导为治理圆心,以联系群众为治理指南的整体布局,将群众路线紧密贯穿选民推荐、投票选举、参与协商、自我管理、保障监督各环节,打破“选举完成后居民就不见踪影,较少参与民主管理、决策和监督”^[37]的断链困局,真正发挥全过程人民民主的群众效应,切实筑牢国家治理基石。

2. 促进多元协同,扩充民主治理建设面

宏观上讲,扩充治理建设面需要完善“一核多元”治理网络。“民主作为现代国家的存在状态与治理形式,必然需要通过特定方式整合不同要素、协调处理社会关系。”^[38]具体到当下,则需构建并完善“一核多元”治理网络,其中的“一核”是指党委,“多元”则包括政府、社会组织、市场企业、公众等各类主体。在现实场域中,提升全过程人民民主治理效能,需要完善党委在政治、思想、组织方面的领导作用,持续深化政府在指挥社会治理、提供公共服务、培育公民意识、监督治理主体中的重要作用,还应赓续中华优秀传统文化中“天下为公”“兼容并蓄”“和合”精神等民主因子,深刻认识社会协同是社会治理的积极力量,持续在助力政府治理、广泛聚集民意方面发挥社会组织的功能,在基层进一步推动“五社联动”(社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者及社会慈善资源),筑

牢公众参与对于社会治理的基石作用,实现由点到面的积累与扩充。

微观上讲,扩充治理建设面需要提升多元主体民主意识与参与能力。治理现代化的突出标识在于公民完成了由被动臣属者向积极参与者身份的转变,全过程人民民主所蕴含的民主意识正是对人民参与精神、能力的确证。基于民主与治理的耦合向度,新时代推进治理现代化具有更高的要求,即进一步明晰多元主体的民主权利与义务,切实提升多元主体的参与能力。公民在政治生活中的投票、协商、公决、请愿、集会、结社、听证、上访等活动,均有可能影响公共政策与公共生活,进而影响社会治理。因此,多元主体务必在认识层面深刻明晰自身职责与义务,切实保障民主参与顺利进行。同时,政治参与不仅要强化权利意识、自由意识、参与意识、法律意识、协商意识,还应将实际的参与能力、参与本领作为终身实践的课题,各主体要不断加强学习能力、信息技术能力、防范风险能力,确保智能时代的“治理主体在场”,推进治理工程的智能化与全面化。

3. 扩大传播效应,构建民主治理优化链

巧用信息技术,促进民主治理数字化、科技化。大数据时代是互联网、信息、数字技术协同发展的时代,也是三者合力推动民主参与多元化的时代。正如马修·辛德曼所言:“新的网络信息源,将使得公民们对政治更加见多识广;新的网络组织形式将有助于动员之前并不活跃的公民去参与政治;赛博空间将会成为政治辩论的喧嚣场所。”^[39]数字平台的搭建,旨在以大数据的汇集功能为全过程人民民主治理提供更加多元化的进路:在渠道拓新上,要积极开发网络议政、远程协商等形式,通过建立区块链、云管理等方式精准聚焦民主治理。例如,山东济南市政协“码上商量”平台、广西“桂在协商”全媒体平台等,均是可参考的数字平台。在落实执行上,要构建公平、公正、有序的原则规则,明晰技术责任,杜绝任何一方责任主体游离于责任范畴之外的失序现象,对于其中的片面性意见,应批判修葺,而非静态拷贝。还要警惕因技术至上主义而陷入程序臃肿的治理陷阱,科学精简办事流程,实现“让数据多跑路,群众少跑

腿”的理想目标。在受众统筹上,应注重我国老年群体在网络使用程度、意见表达能力方面的困难,通过推动“数字下乡”、简化操作程序、深化利益保障等手段帮助老年群体提升相关能力,合理解决“数字遗民”问题,真正体现民主治理的真实性、广泛性。

借助全媒体联动机制,提升民主治理宣传力度。从本质上讲,民主治理是一种追求多元主体积极主动参与民主合作管理的过程,而其前提便是以生动形象的方式唤醒、调动各主体的参与热情。随着新闻媒体技术的快速发展,借助全媒体优化传播效应已成为民主治理的必选项。其中,主流媒体是民主治理宣传的主阵地,相关部门应充分利用这一平台,讲清全过程人民民主治理的中国逻辑,通过培育专业性人才队伍,打造宣传智库、讲好宣传故事形成民主治理的“中国声音”。同时,我国已进入全媒体时代,习近平总书记指出:“全媒体不断发展,出现了全程媒体、全息媒体、全员媒体、全效媒体,信息无处不在、无所不及、无人不用。”^[40]为此,要增强领导干部同媒体打交道的能力,以制度管理来规范、提升我国民主治理效能,通过微博、微信、抖音、快手等渠道生动诠释国家民主治理精神以及民主治理典型实例,打造“微语言”“微故事”,促进各主体细微真实的声音有机嵌入国家治理环节,以生动的传播链形成正向、真实的反馈机制,助力全过程人民民主治理效能的提升。

4. 依托制度资源,完善民主治理结构架

第一,推动制度优化增效机制,突出“最管用”。以制度资源完善治理结构架,旨在通过刚性规定规范各方行为,发动民主合力提升治理效能。为此,要以人民代表大会制度为基点,促进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的有序衔接、复合,同时推动制度优势向基层全面下沉,筑牢民主治理的“最后一公里”。可将制度宣传、政策普及、场景打造、民约设置等作为抓手,以基层群众需求为导向及时调整、优化相关制度规则,通过盘活国家资源下乡、项目分配制度与群众治理积极性之间的关系,为善治工程提质赋能。在此基础上,积极开发符合各地实况的民主整合机制,践行“民

事民提、民事民议、民事民决、民事民办、民事民评”原则与一体化管理,打破烦琐的机构与程序设置,将社区居民自治与城市精细化管理有效结合,打造属于各地的民主治理样板。

第二,落实制度执行监督机制,突出“最真实”。制度要通过执行来体现生命力,否则其实质性内涵就会遭到破坏。民主治理的制度执行需要形成监督机制,凸显民主治理的真实效力。宏观上,要切实履行“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”^[41]的监督职责,通过构建监督网络,规避因科层制的内向性导致的同级政府机构之间的同盟性不作为,切实保障治理工作不流于形式。微观上,要形成具体、可操作性强的民主治理规则与设计,如积极引导人民群众与相关部门用好“网上群众工作部”“互联网+督查”网络平台和小程序等新型监督渠道,积极探索以媒体为依托的社情民意监督机制,打破民主监督“悬浮化”“空置化”现象。

第三,建立治理效能评价机制,突出“可检验”。在全过程人民民主框架下,人民是制度优势转化为治理效能的政治资源、参与主体,同时也是治理效能的评价者。因此,在评价理念上,要更新公民参与效能评价的旧思维,鼓励其树立“公共领域需要公共责任的支撑”的价值观念,进行客观评价,从而对各方治理工作形成压力与鞭策机制;在评价内容上,要引导公民从民主与治理双向维度展开评价,建立精细化、科学化的评价指标体系,进而在系统思维的引导下形成民主治理效能的统合效应;在评价方式上,要优化公民评估的技术手段,积极嵌入电子政务、信息技术等,以精准化、简易化评价手段促进民主治理,打破评价机制的“梗阻化”“烦冗化”现象,构建真正为民、便民、惠民的制度架。

5. 坚持内外联动,打造民主治理共同体

坚持向内挖潜,以优质公共服务激活治理底蕴。社会治理的目标在于处理社会性与公共性间的关系,用好国内平台、促进公共服务的优

质化是推进全过程人民民主治理的首要之举。政府部门需要全方位提升公众的公共服务满意度,可向完备成熟的社会机构购买服务,激活经济活力与闲置资源,以“没有调查就没有发言权”理念为指导,构建“调研—规划—听证—协商—执行”链条,通过数据跟踪、结果检验、调整监督等手段建立公共服务反馈评价机制,从本质上提升资源利用率。此外,政府部门还需要进一步打造更为出色的“回应政府”,通过加强顶层设计与组织规划、廓清部门责任界限、简化优化业务程序、指派专事专人专办、合理引介多方参与等手段回应人民需求,真正体现全过程人民民主“通民气、保民生、膺民衷、养民耻、阜民财”^[42]之意涵。同时要广开言路,防止出现治理“悬浮化”现象,巧妙使用互联网技术,从根本上打破公民与政府之间的沟通壁垒,推动社会治理智能化升级,切实提升治理效能。

坚持与外联通,以中国特色社会主义民主助力全球治理。党的二十大报告指出:“积极参与全球治理体系改革和建设,践行共商共建共享的全球治理观,坚持真正的多边主义,推进国际关系民主化,推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。”^{[1]62}我国的民主治理是几百年来首个非西方、非资本主义东方大国的治理现代化实践,它提供了一种完全不同于殖民掠夺、民族奴役的现代化治理方案。因此,要以全过程人民民主为楔入点,积极推进完善全球治理体系中的规范性原则、国际制度与非正式对话机制,以全过程人民民主打破西方对政治文明主流叙事的垄断,切实助力国际关系民主化,并就全球性问题和区域热点问题治理的优先级、责任分担、方案、目标等方面同他国加强协调与合作。此外,要持续建设中国式民主话语体系,以全过程人民民主为载体构建“民主与民生紧密结合”的治理样板,以共商共建共享为原则,积极参与、支持国际治理领域的制度巩固与多边主义建设,鼓励广大发展中国家拓新治理思路,通过宣传推广我国民主与治理的复合之道,为构建全球治理体系、推进全球善治贡献中国声音、中国业绩。

四、结 语

作为社会主义民主政治的本质属性,全过

程人民民主基于“善政”基础导出“善治”的意涵与功能,是中国特色社会主义民主迈向稳健、成熟的逻辑必然。然而,民主优势向治理效能的转化,不是自动产生的,更不能依靠“飞来峰”。全过程人民民主内含的制度体系、突出绩效、决策设计及负责任执行是其“善治”功效的动力机制,也构成了中国特色社会主义民主政治的比较优势,它以“最广泛、最真实、最管用”的政治禀赋深化了社会主义民主的核心要义,提供了一条完全不同于殖民掠夺、制度移植的治理之路。同时,治理是一种进程,而非一成不变的标准,需要在上下贯通、左右兼顾、内外联动中寻求调适、优化,彰显其科学性、真实性。未来,应进一步以全过程人民民主为载体,助推我国国家治理体系与治理能力现代化,充分彰显、践行中国式现代化蕴含的独特民主观,为解决世界性治理难题贡献中国智慧、中国方案。

参考文献:

- [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[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [2] 张凤阳等. 政治哲学关键词[M]. 南京:江苏人民出版社,2022.
- [3] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯文集:第二卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,2009:52.
- [4] 列宁. 列宁选集:第三卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,2012:75.
- [5] 俞可平. 增量民主与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2005:147.
- [6] 欧阳康. 制度优势转化为治理效能的内在机理[J]. 河南社会科学,2021(7):1-8.
- [7] 俞可平. 治理和善治:一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学,2001(9):40-44.
- [8] 燕继荣. 民主化的含义及拓展空间[J]. 国际政治研究,2016(2):36-50.
- [9] 俞可平. 敬畏民意:中国的民主治理与政治改革[M]. 北京:中央编译出版社,2012:185.
- [10] 邓小平. 邓小平文选:第二卷[M]. 北京:人民出版社,1983:295.
- [11] 佟德志. 治理吸纳民主——当代世界民主治理的

- 困境、逻辑与趋势[J]. 政治学研究,2019(2):39-48.
- [12] 习近平. 习近平著作选读:第二卷[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [13] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第二十八卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译. 北京:人民出版社,2018:652.
- [14] 王炳权. 论全过程人民民主与基层治理[J]. 甘肃社会科学,2023(1):1-11.
- [15] 中国民主实践与现代化发展全球调查报告 2022 [R]. 北京:当代中国与世界研究院,2023:21.
- [16] 杨渊浩,程竹汝. 论发展全过程人民民主与新时代民生建设[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(4):23-31.
- [17] 马克斯·韦伯. 经济与社会(上卷)[M]. 林荣远,译. 北京:商务印书馆,1997:239.
- [18] 道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 刘守英,译. 上海:上海三联书店,1994:3.
- [19] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的民主 (2021年12月)[M]. 北京:人民出版社,2021.
- [20] 杨嵘均. 全过程人民民主:民主集中制思想的时代创新[J]. 学术界,2022(3):37-48.
- [21] 中共中央党史和文献研究院编. 十九大以来重要文献选编(中)[M]. 北京:中央文献出版社,2021.
- [22] 秦德君. 中国国家制度型构与“更加成熟、更加定型”基础[J]. 理论与改革,2020(5):130-142.
- [23] 胡建. 政治认同的理论解读:内涵、结构及功能 [J]. 广西社会科学,2021(12):108-113.
- [24] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华,刘为,等,译. 沈宗美,校. 上海:上海人民出版社,2015:1.
- [25] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德,小G. 宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学:体系、过程和政策[M]. 曹沛霖,郑世平,公婷,等,译. 北京:东方出版社,2007:418.
- [26] 张利涛,方雷. 中国共产党发展全过程人民民主的政治效能[J]. 科学社会主义,2023(2):86-95.
- [27] 习近平. 论坚持人民当家作主[M]. 北京:中央文献出版社,2021:303.
- [28] 汪家焰. 全过程人民民主制度优势转化为治理效能的路径与机制——基于政策议程设置理论的视角[J]. 探索,2023(1):78-88.
- [29] 乔万尼·萨托利. 民主新论:当代论争[M]. 冯克利,阎克文,译. 上海:上海人民出版社,2015:183.
- [30] 新华网. 两会现场速递十四届全国人大一次会议收到代表议案 271 件 收到代表建议 8000 多件 [EB/OL]. (2023-03-12). http://www.news.cn/2023-03/12/c_1129427242.htm.
- [31] 世界银行《1997年世界发展报告》编写组. 1997年世界发展报告:变革世界中的政府[M]. 蔡秋生,等,译. 北京:中国财政经济出版社,1997:10.
- [32] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来:现代意大利的公民传统[M]. 王列,赖海榕,译. 北京:中国人民大学出版社,2014:8.
- [33] 唐亚林. “全过程民主”:运作形态与实现机制 [J]. 江淮论坛,2021(1):68-75.
- [34] 徐楷森. 中国共产党领导全过程人民民主的内在逻辑[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,56(1):35-44.
- [35] 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于依规治党论述摘编 [M]. 北京:中央文献出版社,2022:68.
- [36] 中共中央政治局召开专题民主生活会强调 巩固拓展主题教育成果 为强国建设民族复兴伟业 汇聚强大力量 中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话 [N]. 人民日报,2023-12-23(01).
- [37] 许宝君. 找回居民:新时代基层治理价值重塑与深度转型[J]. 中州学刊,2023(2):82-90.
- [38] 蔡文成. 我国全过程人民民主的治理逻辑与治理创新论析[J]. 思想理论教育导刊,2023(4):72-80.
- [39] 马修·辛德曼. 数字民主的迷思[M]. 唐杰,译. 北京:中国政法大学出版社,2016:2.
- [40] 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于网络强国论述摘编 [M]. 北京:中央文献出版社,2021:59.
- [41] 习近平. 习近平谈治国理政:第四卷[M]. 北京:外文出版社,2022:261.
- [42] 王永香,赵继龙. 拱卫政治认同:全过程人民民主的深度蕴含与效能延展——兼论“塔西佗陷阱”的规避路径[J]. 云南社会科学,2023(6):80-90.

(编辑:余迪)

The Governance Efficiency of Whole-Process People's Democracy: Logical Mechanism and Improvement Path/WANG Yongxiang, ZHAO Jilong (School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: As a universal value pursuit of human political civilization, democracy includes two core narratives: “establishing good governance” and “seeking good governance”. Building a governance plan with Chinese characteristics is a profound embodiment of the democratic function of whole-process people's democracy, and it is also a logical inevitability for China's political transformation from “good politics” to “good governance”. However, the transformation of democratic advantages into governance effectiveness is not automatic. In the real world, the governance logic of whole-process people's democracy in China is manifested as follows. Based on the history and reality of our country, we confirm the legitimacy of governance with a complete institutional structure, the institutional advantage of “concentrating efforts to accomplish great things”, and the creative institutional potential, laying the foundation for unleashing governance effectiveness. We enhance the governance enthusiasm and recognition of diverse stakeholders through outstanding performance advantages, providing guarantees for enhancing governance efficiency. We absorb people's opinions through scientific decision-making design, ensuring people's interests, participation, and evaluation, and enhancing governance cohesion. And we urge the government to fulfill its responsibilities efficiently, implement response and accountability mechanisms, deepen the sense of responsibility of the Party and the government, and shape the authority of governance. In the future, to optimize and enhance the efficiency of whole-process people's democracy, we need to seek adjustment and upgrading through top-down connectivity, balance left and right, and internal and external linkage, that is, to build a systematic governance model of “point-surface-chain-framework”, with Party building as the core point and diversified collaboration as the expansion surface, further build a governance communication chain, improve the governance system framework, and ultimately connect internal and external, create a governance community, and promote the joint effect of various governance elements, continuously promoting the modernization of China's governance system and governance capacity, and contributing Chinese wisdom and solutions to global governance challenges.

Key words: whole-process people's democracy; democratic governance; institutional advantages; governance effectiveness; modernization of governance