

人民政协要始终坚持以人民为中心

□ 何伟志

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出以人民为中心的发展思想，彰显了人民至上的价值取向，具有重大的理论意义和现实意义。作为党领导的政治组织，人民政协必须贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，真正把增进人民福祉、促进人的全面发展作为履职出发点和落脚点，真正把以人民为中心的发展思想落到实处，在服务人民中履行好人民政协的职能。

坚持人民政协为人民，与人民群众同呼吸、共命运

协商议政想着人民群众，做到协商于民、议政为民。协商民主是人民政协工作的重要内核。必须充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门机构的作用，充分发挥政协委员植根人民、来自群众的优势，通过履行好参政议政职能，进一步畅通政协与人民群众的联系渠道，建立与人民群众密切联系的载体和平台。协商议政要真心实意地为群众着想，围绕人民群众关注的问题，积极开动脑筋，深入研究思考，使社会各群体中个别、分散的意见、愿望和要求通过协商渠道得到系统、综合的反映，各方面的意见建议得到充分吸纳，真正把人民群众放在心上。

建言献策贴近人民群众，做到言为民建、策为民谋。政协委员是社会各界的代表人士，与广大群众有着广泛的联系，要想方设法了解基层群众在干什么、在想什么、希望做些什么，倾听他们的利益诉求，掌握第一手材料，力求听到实话、察到实情。对群众最盼、最急、最忧的热点、难点和重点问题，更要抓住不放，积极建言献策。要努力提高建言献策能力，运用好调研、视察、提案、反映社情民意信息等履职方式，围绕解决群众关心的问题及时提出针对性、创造性、可行性强的意见和建议，敢于为人民群众讲真话，善于为人民群众献良策。

民主监督依靠人民群众，做到体察民情、反映民意。社会主义协商民主的一个重要政治功能，就是通过各党派、各民族、各社会团体和各类代表人士的民主协商加强监督。坚持把体察民情、反映民意作为民主监督的重点内容，把维护社会公平放到更加突出的位置，充分运用民主监督这个维护群众利益的有效途径和重要方式，做好协调关系、化解矛盾、理顺情绪的工作。在履行职能过程中善于发现、勇于监督、敢于批评，切实增强政协民主监督的实效性。从人民政协的特点和优势出发，创新形式，设

计载体，推动落实人民群众的知情权、参与权、选择权和监督权，激发人民群众的主人翁责任感。

坚持以民为先，为人民群众谋利益、造福祉

在思想上重视群众，把实现人民群众的利益作为第一追求。政协组织和政协委员要充分认识“群众利益无小事”的深厚意蕴，把实现好、维护好、发展好广大人民群众的根本利益落实到政协的具体工作中去。以群众最关心的小事、简单事、平凡事为抓手，协助党委和政府切实解决好关系群众人心冷暖的事情，切实解决好广大人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。

在行动上深入群众，把反映人民群众的要求作为第一责任。认真倾听群众的呼声，充分尊重群众的意愿，是政协密切与人民群众血肉联系的必然要求。政协组织和广大政协委员要深入了解群众的意愿，不断强化为民意识。通过提案、建议案、调研报告和委员进社区等形式，了解社情民意，倾听群众呼声，反映群众意见，使各阶层、各界别的利益诉求能够在政协得到充分表达，各种利益关系能够通过政协得到一定程度的疏通和调节，努力营造民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。

在工作上惠及群众，把人民群众满意作为第一标准。让人民群众满意，不仅是人民政协开展工作的出发点和落脚点，也应该是评价、衡量、检验政协工作成效的最终标准。要想群众关心之事，谋群众利益之事，干群众拥护之事，成群众满意之事。要追求为人民办实事的实绩，各项工作要经得起群众、实践和历史的检验。要锦上添花，更要雪中送炭，努力办好人民群众希望办的实事好事。

坚持以民为师，向人民群众问计谋、求良策

以民为师，就要有真诚的态度。要像尊重师长一样尊重广大人民群众，做到谦虚谨慎，不骄不躁。要虚心向群众讨教，多与群众商量。坚持问计于民，求智于民，做到以真心换真话，以真情换真招，以虚心换智慧，以诚恳换办法，实现群众与人民政协的良性互动。坚持把基层当课堂，拜群众为老师，努力从群众身上汲取营养，从基层和老百姓那里取得“真经”，增长智慧，找到解决矛盾和问题的钥匙，真正赢得人民群众的支持和拥护。

以民为师，就要有负责的精神。政协委员既是一种荣誉，更是一种责任。广大人民群众既有极大的政治热

情、创新精神，又蕴涵着巨大的智慧、措施和办法，是创新思想的沃土，是创新思路的摇篮。要以高度负责的精神，把所了解的社情民意，通过提案、信息、专题调研报告等多种形式反映给党委和政府，把群众的好观念、好意见、好做法提升到理性的高度，实现从感性认识到理性认识的飞跃。尊重人民群众的首创精神，注意总结人民群众创造的鲜活经验，为科学决策提供真实可靠的依据。

以民为师，就要有务实的作风。实践证明，只有人民群众才是最高明的老师。许多难题到群众中去就会找到解决的办法，许多困惑到群众中去就会豁然开朗。人民群众是实践的主体，只有深入群众，广泛听取各方面意见，经过反复比较、鉴别和论证，才能广泛集中群众智慧，提出正确的意见和建议。只有把自己融入到群众中去，始终与群众心贴心，才能使自己讲的话，群众愿意听；倡导的事，群众愿意干。要深入基层与群众面对面沟通交流，切实摸清群众脉搏，及时化解群众情绪。而这一切，都要求政协组织和政协委员，必须具有扎扎实实、脚踏实地的工作作风。

坚持以民为亲，为人民群众办好事、解难事

以民为亲，要深怀爱民之心，做群众可以信赖的朋友。人民群众最讲感情，从内心深处爱戴深怀爱民之心的人。政协委员带着感情、怀着爱民之心去履行职能，才能使政协的工作更具有感染力、号召力、说服力。多与群众交流和相处，做群众信得过的朋友，才能与群众建立深厚感情，从群众中吸取营养，发现自己的不足，改进自己的缺点，提高履行政协职能的水平。要让群众信得过，必须发自内心的地把群众当亲人，及时掌握群众的真实诉求与心声。对群众讲真情实感，说实话、办实事，用行动来说话，群众看得见，摸得着，心悅诚服。这样，我们才会有广泛的群众基础，开展政协工作就会顺利，解决问题就会得到群众支持。

以民为亲，要恪守为民之责，在更深的程度上关注民生。落实以人民为中心的发展思想，不能只停留在口头上，而应突出问题导向、回应民生关切。要切实把关注民生、改善民生贯穿于政协履行职能的全过程，体现在政协工作的各个方面。在更广、更深的程度上关注民生，及时了解社会生活中的重要情况及群众关注的热点问题，如实及时地反映群众的意愿和要求。要把宏观议大事与微观办实事有机结合起来，紧贴民生，饱含深情对待群众。使人民政协真正成为党和政府联系群众的桥梁和纽带，使政策

措施更全面、更准确地反映群众利益，使工作更好地体现群众利益。

以民为亲，要多办利民之事，把群众安危冷暖放在心上。党领导的政协组织，虽然不是权力机关，也不是职能部门，但是必须积极践行以民为亲、履职为民理念，拒绝冷漠和懈怠，努力维护和实现群众利益，切实做到人民政协为人民。为此，要注重从政协实际出发，广泛发动政协各参加单位和政协委员，组织开展精准扶贫、救灾济困、慈善捐赠、志愿服务等社会公益活动，千方百计地帮助人民群众解决生产生活中的实际问题，让更多的人民群众共享改革开放的成果。

坚持以民为镜，拿人民群众当标杆、作尺子

以群众的情绪为镜子，找到改进工作的有效办法。天下大势，常系民心。群众情绪是真实思想、情感的自然流露。以群众情绪为镜子，也是人民政协提高履职水平、有效开展各种活动和完善改进自身工作的有效办法。营造亲和氛围，增强社会亲和力，是构建和谐社会的民心基础，也是政协组织的一大优势。我们必须善于关注群众情绪，善于理顺群众情绪，敢于讲实情、进谏言，督促采取切实措施化解矛盾，促进社会和谐。

以群众的批评为镜子，塑造政协良好的社会形象。把群众的批评当作镜子，时常用这面镜子照照自己，检查一下自身的工作，看看到底存在哪些方面的问题，不失为一个聪明而有效的办法。坚持以民为镜，才会从群众的批评中看到政协工作的差距和不足，明确努力的方向。作为人民政协，既要听取支持的、一致的意见，又要听取批评的、不同的声音，求同存异，广开言路，从而最大限度地维护和实现好人民群众的民主权利。政协委员要以群众的批评为镜子，严格要求自己，在方方面面树立良好的社会形象。

以群众的期望为镜子，拿出让群众满意的工作成果。坚持把群众期盼解决的问题及时纳入视野，真实客观地表达社会不同阶层的不同意见，反映一些特殊群体的民生诉求，成为调节利益分配、维护社会公平，化解利益冲突的重要依据。紧紧依靠群众，从群众的期盼和意愿中分析和发现问题。紧紧围绕满足人民群众的期望开展政协工作，通过征求服务对象意见、召开座谈会、发放征求意见表、公开电话、设立意见箱等多种形式，广泛征集群众意见和建议，自觉接受群众监督，努力让人民群众满意。

政治文明

谋划工作要运用法治思维，处理问题要运用法治方式。领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，要在准确理解和把握法治思维内涵的基础上，积极探索法治思维的培育路径，提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

党的十八大以来，要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对“提高党员干部法治思维和依法办事能力”进行了专门部署，标志着我们党对法治思维的认识、对领导干部素质和能力建设认识都达到了一个新的高度。对于领导干部而言，掌握和运用法治思维，需要重点强调六个维度。

法治思维是一种规则思维。规则就是人们普遍认同的行为规范，具有稳定性、可预期和可执行的特点。任何法律均得从预设规则着手，明确告诉人们哪些可以做、哪些不能做，以及如何来做。有了法律规则，人们对自己乃至他人的行为及其法律后果就有了稳定的预期，便会依此对自己的行为进行调整和规范。一方面，要把法律制定得更加周密、更加完善；另一方面，要狠抓法律贯彻落实，让守法观念渗透到每一个人心中，成为人们的行为准则和道德底线，让破坏法律的人受到惩罚。习近平总书记强调，法律底线不能逾越、法律红线不能触碰，正是对法治思维严守规则的深刻揭示。

法治思维是一种程序思维。程序的本质是一种形式合理性。正义不仅要得到实现，而且要以看得见的方式实现。这种看得见的方式就是程序。法治思维要求重视程序，充分发挥程序的作用。遇到有争议或纠纷的问题，即使是非对错很清晰，也要善于考虑程序上的处理方式，让争议各方平等地发表意见。如果法律程序不到位，决定可能无效甚至违法。程序上的瑕疵或者不能做到公开透明，都会严重影响执法和司法的公信力。党的十八届四中全会在科学立法、严格执法和公正司法等方面都强调程序的重要性，特别要求重大行政决策必须“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”确定为法定程序，以“确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确”，是程序思维的鲜明体现。

法治思维是一种权利思维。法治既授予权力，更约束权力。权力是由体现人民意志的法律赋予的。这一性质决定了权力的行使必须遵守法定权限程序。为了保障人民权益，推进公权力机关的机构、职能、权限和责任的法定化，确定公权力行使的基本规则，规范公权力运行就成为法治的基本任务之一。对于公权力机关而言，“法定职责必须为，法无授权不可为”，公权力行使者不得法外设定权力，不得在没有法律法规依据的情形下作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定，要清醒认识到权力的本质和有限性，树立正确的权力观、法治观。对于公民权利而言，“法无禁止即可为”，人民的权利和自由应得到更广泛的保障，领导干部要强化公民权利保障的意识，并积极付诸社会管理和服务的实践。党的十八届四中全会提出的推行政府权力清单制度，就是权限思维的体现，对于遏制权力滥用，防止滋生腐败意义重大。

法治思维是一种责任思维。习近平总书记多次强调，有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才会有多大成就。权力和责任是对等的，有权必有责，用权受监督，滥权要追究，行使权力就要承担责任。法治思维要求从权力和责任角度观察、分析、处理问题。党的十八届四中全会提出建立健全重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误，或者依法应当及时作出决策但久拖不决，造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人的法律责任。以习近平总书记为核心的党中央提出要落

□ 金祥明

法治思维的六个维度

实全面从严治党主体责任，并出台一系列党规党纪，就是要警示全党，失责就要问责。在权力和责任的关系上，责任是第一位的。

法治思维是一种理性思维。一方面，要尊重事实与逻辑。法律思维不是不关注情理，而是在法律逻辑的前提下关注情理。大众思维多属道德思维，是一种以善恶评价为中心的思维活动；而法律思维是以事实与规则认定为中心的思维活动。因此，法律思维首先是服从规则及其逻辑，而不受情感因素的左右。具体到公权力主体，就是应当在注重缜密的法律逻辑的前提下，再考虑“情”的因素。另一方面，要注重价值权衡。法治的突出特征在于对各种价值和正当利益的合理平衡，要求我们看问题、作决策、办事情，都要依法处理好当前和长远、局部和全局、个别和一般的关系。对于公权力机关而言，在执法、司法过程中不仅要解决某个具体问题，也必须考虑到处理方式可能引发的其他问题。目前我国法治实践中出现的问题，不少与决策只顾眼前、不顾长远有关；一些地方出现的群体性事件，也与决策失当导致利益失衡有关。执法司法要实现法律效果和社会效果的统一，其实就是理性思维的体现。

法治思维是一种建设性思维。建设性思维是以建设社会、修复被损害的社会关系为目的的思维。法治是建设性的治国理政方式，这与革命思维有本质区别。革命思维的特征就是破坏，破坏旧的制度、秩序和国家机器。建设性思维也不同于运动思维，前者注重常规、持久，后者注重突击、临时。从国家治理看，运动思维与革命思维相联系，往往是破坏性的，而建设性思维更加注重社会问题的制度化解决。我国调解制度、社区矫正制度以及宽严相济的刑事政策，以定纷止争、维护权利、实质性地解决社会问题为目的，体现了清晰的建设性思维，对促进社会和谐发挥着重要作用。

依法治国

治理校园欺凌亟待明确的三个问题

□ 安 杨

2016年11月，教育部等九部委联合下发《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》，2017年5月国务院办公厅下发《关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》，明确提出要构建防控学生欺凌和暴力行为的有效机制。在欺凌事件的实际处理过程中，校园欺凌的构成要件、处理程序、法律责任等核心问题亟待进一步明确。

校园欺凌的构成要件。一是主体要件，欺凌行为发生在在校学生之间，教师、学校和校外入侵者与学生之间发生的欺凌事件排除在外。二是行为要件，欺凌行为是蓄意以肢体、语言、网络等方式对他人进行推搡、辱骂、嘲笑、造谣、排挤等行为。三是范围要件，欺凌行为不限于发生在校园内或者学校具有管理责任的活动或地点。四是结果要件，欺凌行为使被欺凌人身心痛苦或财产损失，影响

了其正常的学习生活。

需要注意的是，“力量失衡”和欺凌行为的“持续性”不是构成校园欺凌的必要条件。校园欺凌中必然存在利用强势地位来控制或伤害他人并使其难以反抗的现象，但从立法的角度来看，力量失衡只是一定范围内的客观状态，具有相对性和不断变化的特征，难以量化，在实践中的认定难度也较大。

校园欺凌的调查与处理。2016年5月国务院教育督导办在《关于开展校园欺凌专项治理的通知》中规定“各校要及时发现、调查处置校园欺凌事件，严肃处理实施欺凌的学生”。在此基础上，应明确校园欺凌处理的主要程序和步骤。

一是发现。现实中，许多学生被欺凌后不愿求助，导致许多校园欺凌案件不能得到及时有效处理。对此可依据青少年的心理特点增加校园欺凌的咨询举报途径，告知其维权手段，通过在线交流以供咨询和举报等。二

是认定。学校可以成立校园欺凌防治小组来调查和认定欺凌事件。小组成员的构成、会议如何召开等均应明文规定，还应考虑第三方代表的加入，以免自我调查的结论缺乏公信力。三是调查。调查的启动，可由被欺凌人或其他人举报，也可由学校主动介入调查。若调查结果确定构成欺凌事件，学校应依法教育处理，并追究其法律责任。四是救济。涉事双方对调查结论不服的，可向学校申请复查、申诉或向法院起诉。

校园欺凌中的校方法律责任。欺凌人应依据情节轻重承担相应的民事责任甚至刑事责任，其监护人对民事侵权部分承担法定替代责任，在此基础上，我们需要进一步界定学校及相关责任人的法律责任。

校方侵权责任。依法对未成年学生进行教育和管理，履行保护职责是学校的法定义务。在欺凌事件中，如果学校对学生没有尽到教育、管理和保护的义务，使得原本可以避免的损

害得以发生或扩大，就应当对自己的过错承担侵权责任。具体来说，学校是否将校园欺凌纳入校园安全规划，是否定期开展相关培训以加强教职员工和学生对校园欺凌的认知和应对能力，是否成立有第三方参与的校园欺凌处理小组，是否有具体的校园欺凌调查检举处理程序并严格执行，是否向上级主管部门主动上报校园欺凌事件等，都是判断学校是否尽到法定义务的考量因素。

校方通报责任。《关于防治中小学生学习欺凌和暴力的指导意见》规定，各地要建立中小学生学习欺凌和暴力事件及时报告制度，一旦发现学生遭受欺凌和暴力，学校和家长要及时相互通知，对严重的欺凌和暴力事件，要向上级教育主管部门报告，并迅速联络公安机关介入处置。但“及时”和“迅速”的具体时限有待进一步明确，校方隐匿不报时相关人员需承担的行政责任也没有清晰规定。