

党的十九大报告指出，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。民主决策作为人民当家作主的重要体现，是中国特色社会主义民主政治的重要内容，在我们党治国理政中具有基础性、关键性意义。

政治文明

进一步提升民主决策水平

刘中杰

近年来，广泛的民意汇集，有序的政治参与，高效的民主决策，凸显了中国特色社会主义民主的本质、特质、品质。但在实践中，在民主决策方面仍然存在亟待完善之处，如何尽快补齐短板、迎难而上，是摆在各级领导干部面前的一大课题。

当前民主决策现状

公共参与方面。公众参与是民主决策的重要体现，也是与人民群众关系最直接最密切的决策程序。党的十八届四中全会把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，以确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。公众参与是重大行政决策的规定程序，过程公开是重大行政决策的必然要求，政府决策的价值取向在于公共利益，决策的公共性决定了民主参与的必要性，这是公众参与的理论正当性基础。实践证明，公众参与有助于决策者发现问题、获取信息；有助于决策者化解矛盾、获得共识；有助于实现决策的正当性、执行性。目前，我国在决策时的公众参与还不够彻底，必须认识到，公共参与不仅仅是增强决策的民意性质，更重要的是分析决策对相关利益和相关利益人的影响，并听取他们的意见，表达他们的相关利益诉求。在多元社会现实中，公众参与重大行政决策本质是通过真诚理性的讨论，在公民沟通、交流、表达、妥协的基础上，就决策达成共识。其核心要素是协商与共识，从而形成有理性的、有质量的决策。

制度建设方面。建立与完善民主决策制度是民主决策的基本前提。科学合理的决策程序、完备的制度设计，不仅可以有效降低决策成本，而且能够降低决策风险，保障民主决策机制有效、有序运转。当前，《行政处罚法》《价格法》《立法法》等法律都规定，行政机关作出影响公众合法权益的决定和决策需要举行听证会，让利益关联者参与并进行利益表达和申诉，但关于听证会的举办要求、参与会议人员选择、利益表达方式等还规定得不够明确，影响了操作效果。同时，督查考核机制，是保障一项工作能落到实处的制度。当前，决策的民主化程度及相关情况，还缺乏追溯评价机制，不利于利益相关方的参与和其真实意图的表达。

提高决策民主化的建议

提高决策的民主化程度，必须明确，公开是民主决策的前提、平等是民主决策的关键、共识是民主决策的目的，从决策者、决策内容、决策机制上下功夫。

一是把决策中的公众参与工作做得更实更细更透。公众参与越到位，越能夯实决策的社会基础，越有利于决策后的执行和实施。对重大民生决策或者决策中涉及社会公众切身利益的事项，应采取多种方式，例如座谈会、公开征求意见、听证会、问卷调查、实地走访等，深入基层、走近群众，广泛听取社会公众特别是利害关系人的意见。在此基础上，把公众意见作为决策的重要参考，认真研究公众意见并做好后续处理，合理意见要充分采纳，合法诉求要切实解决，对有重大分歧的问题要加强研究论证、反复协商协调，对公众意见的采纳情况、理由以及政府的取舍意见和考虑要及时公开反馈，决不“走过场”。

二是建立健全决策制度，增强民主决策的可操作性。民主决策能否长期贯彻到位，需要以科学、刚性的决策制度作保障。建立健全决策前的制度，确保决策选题反映人民需求。主要包括决策目的公示制度、听证咨询制度、民意收集制度、信息公开制度等。建立健全决策中的制度，确保决策方案通过民主论证。主要包括专家咨询制度、风险评估制度、合法性审查制度、决策流程制度、决策信息留痕制度等。建立健全决策后的制度，确保决策执行受到民主监督。主要包括信息反馈制度、决策评估制度、失误纠错制度、责任追究制度、巡视督查考核制度等，把合法性审查、科学论证、集体讨论作为重大决策过程的必要环节，明确决策的权力与责任，做到权力与责任相统一、决策职能与执行职能相对分离。

三是提高工作能力，增强民主决策的现实性。贯彻落实决策民主化的要求，要提高自觉贯彻民主决策制度能力。始终把制度作为领导干部行使权力的刚性约束，不打折扣、不搞变通，确保决策科学化规范化。注重提高协调沟通能力。围绕决策目标和方案，反复听取相关意见，不断扩大共识，找到最大公约数，降低决策成本，确保决策成功。提高应对社会舆论的能力。关注重大民生事件，合理引导社会舆论，第一时间回应社会关切，把握时度效、讲好真善美；提高创新能力。对特别复杂的决策，敢于打破常规、创新工作思路，以已知条件为基础，以现实问题为对象，以预定目标为方向，积极寻找新办法。

强化人民群众基本权利的法治保障

核心阅读

切实保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权，是依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的基础，也是深化政治体制改革，建设社会主义政治文明的前提。

□ 王金霞

党的十九大报告指出，要“巩固基层政权，完善基层民主制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”。切实保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权（以下简称“四权”），是依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的基础，也是深化政治体制改革，发展社会主义政治文明的前提。

对人民“四权”的强调和保障在党的文件中具有一贯性

2006年，党的十六届六中全会围绕完善民主权利保障制度这一主题，提出推进决策科学化、民主化，深化政务公开，依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权，强调以保障人民“四权”为着眼点推进制度建设。2007年，党的十七大报告指出要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。作

为人权重要内容的人民“四权”占据了重要位置。

党的十八大报告指出，要健全权力运行制约和监督体系。坚持用制度管权管事管人，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证。党的十八届四中全会将保障权利作为法治建设的支撑，对保障人民“四权”作了进一步部署。2017年，人民“四权”在党的十九大报告中得到了进一步强调，并延伸到了“巩固基层政权，完善基层民主制度”领域。可见，保障人民群众享有广泛权利和自由，特别是保障人民群众享有“四权”在党的文件中得到了一以贯之的强调。

为何人民“四权”有如此重要的地位？如果将权利分为财产权利、政治权利、人身权利、社会保障权利和文化权利，那么“四权”属于政治权利的范畴。经过40年的改革与发展，我国原有的社会结构发生了显著变化，人民群众对国家政治和社会生活的参与意识、对权利和利益的保护要求和表达诉求、对自身能力的发挥和自身价值的追求，呈现出越来越积极的发展趋势。人民群众的民主法治意识不断增强，政治参与的积极性不断提高。在新的时代条件下，党和政府提出对知情权、参与权、表达权、监督权的保障是我国人民群众“公权利”意识显著增强的一个重要标志，更是党和政府对人民群众权利意识进一步提升的重要回应。

保障人民“四权”对解决新时代社会主要矛盾的重要意义

进入新时代，我国社会主要矛盾是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，人民对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长。其中，人民群众对各种情况、信息的知晓，对自我意愿、意

见的表达，对现今社会运行特别是政治体系运行的参与和监督等需求，成为这些日益增长需要的内容之一。

拥有知情权、参与权、表达权和监督权，对普通人的日常生活如“衣食住行”等方面，可能表面上并没有太大的直接联系。然而，人们越来越深刻地发现，对很多公共问题的知情、参与、表达和监督，对个人而言，同样具有极为重要的意义。一方面可以使得人身权、财产权等权利类型更为圆满，另一方面又可以作为抵御性权利类型的角色，使得生命权、健康权、人身自由权、平等权、财产权等得到更好的保护。人民“四权”的充分保障可以充分调动普通老百姓的积极性，使他们能够依靠法律和制度表达自己的意愿、维护自己的正当权益，能够加大监督力度，使国家机关及其工作人员更好地行使权力、履行职责。

“法治是治国之重器，良法是善治之前提”，讲法治就不能不讲权利。从普通老百姓的角度来说，加强人权的法治保障是增强他们在依法治国过程当中的获得感，从而进一步保障人民在依法治国过程当中的主体地位的关键。

保障人民“四权”的具体体现

保障人民“四权”离不开党的统一领导。党的十九大报告指出要“成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统



金石纪法：法制传承的重要方式



□ 李雪梅

将禁令、规范、公文、契约和讼案等铭刻于青铜器或石碑上，公布彰显，以备查考，以垂久远，是中国古代法制文明的一个重要传统。用坚实恒久的材料铭刻法律事项，所追求的是被刻载之事的庄严、永恒、公开、权威、警示。古代法律碑刻是中国本土化特征鲜明的原生史料群，是了解古代法律规范构成、法律实施情况的重要载体。

金石纪法的历史脉络

金石纪法传统由“铭金”和“刻石”组成，“铭金”是中国秦汉以前法制传承的重要方式，主要表现为西周时的“器以藏礼”、春秋时的“器以布法”、战国时的“物勒工名”、秦汉时的“刻诏行法”等。“刻石”是对“铭金”法的进一步发展，经历了

秦汉“铭功纪法”和“碑以明礼”、唐宋金元“碑以载政”、明清“碑以示禁”等几个重要发展阶段。铭刻载体从青铜到碑石，从早期偶见的与法律相关的刻石，到体系化、规范化的公文碑、私约碑、禁令碑、规章碑、讼案碑等，“刻石纪法”历经了上千年的发展和积淀。

在法律纪事传承中，西周时期的“器以藏礼”具有重要意义。“器以藏礼”中“器”指青铜器，即金石中的“金”。“礼”所指的正是我国的古代法律，“器以藏礼”盛行于西周，但礼的影响却极其深远，并赋予传统中华法系“礼法合一”的鲜明特色。

碑刻是中国文化非常重要的载体，很多讼案、训诫都是通过这种形式展现出来的。秦汉初兴的刻石，以“碑以明礼”作为发展的起点。“碑以载政”的形式多样，内容以君主诏令和公文为主，用现在的眼光看，多属行政规范，展示出碑石在国家机器运转和社会治理中的重要作用。东汉

时，社会中坚通过“树碑立传”和“歌功颂德”刻石，彰显儒家礼仪孝道。唐宋律有关“长吏立碑”的法律规定，是朝廷对东汉以来流行的“树碑立传”风尚进行法律调控的创制，并将“碑以明礼”功能法制化，意图借助法律规定的严格审核程式，树立官员为政标准，并以此强调伦理道德教化在社会管理中的重要性。

从“器以藏礼”到“碑以示禁”，揭示了中国礼制文化国家政治生活中的重要性。

金石纪法的三重属性

金石纪法具有文献、文物和制度三重属性。从文献属性看，指法律碑刻的内容能传递法律信息并具有客观性、真实性；从文物的外观角度看，作为法律传承载体的青铜器和石碑具有公开性和社会性等特征；从制度层面看，法律碑刻的刻立往往要经过公议或审批等特定的程序，并具有明显的约束性和法律效力。

因此，金石纪法不仅具有丰富的文献史料价值，更带有明显的实用功效。对社会而言，它们往往是典章制度运行的范例，是法律制度落实、政令执行的最终环节；对社会个体而言，法律碑刻是一种宣示权利、保障权益的方式。综观各种法律史料，其内容主要反映在以下几个方面：一是禁贼盗，保障人身和财产安全，维护正常的社会秩序。二是正风俗，除弊害，维护社会治安。三是护商、恤商。四是重视农耕，保护环境，防止污染。五是以典型案例止争定分，规范民心，宣传法律。六是积极处理“化外人”案件，维护中

一领导。加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”。全面推进依法治国需要中央全面统筹，全面依法治国领导小组必将在法治中国的实践当中扮演主导性角色。我国《宪法》对人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权作了宣示性规定，体现这些权利的各项法律法规都应在宪法的框架内。

保障人民“四权”需要加强司法救济。知情权、参与权、表达权和监督权是公法上的典型权利类型，当前，要推进保障人民“四权”的制度化、法治化，就是要保护“四权”在实践操作层面更好的推进。这些权利如果被侵犯，应该获得法律上的救济，特别是获得司法上的救济。现实当中，如对重大公共事件的知情权和表达权、普通公民对政府行政行为行使的监督权、对牵涉公民切身利益的行政行为的参与权和听证权等，不仅要有法律上的规定，还应得到切实的救济。

保障人民“四权”要有效平衡各种利益之间的关系。当前，我国社会矛盾和问题交织叠加，全面依法治国任务依然繁重，要用正当的方式来寻求解决这些矛盾和问题，仅仅依靠公权力主体的力量是不够的，需要充分调动和发挥各方面的积极性，妥善处理各种利益关系。实现好维护好发展好最广大人民的根本利益，就必须加快建立健全能够全面表达、有效平衡、科学调整社会利益的体制机制，这也是保障人民知情权、参与权、表达权和监督权的核心要义。