

核心阅读

协商民主是实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。在党领导人民进行国家治理实现中华民族伟大复兴的实践历程中，要充分发挥社会主义协商民主的最大优势，必须不断健全中国特色社会主义民主政治制度，完善社会主义协商民主运行的保障体系。

完善社会主义协商民主运行的保障体系

□ 荣成武 颜德如

的过程，必须与制度、机制紧密联系在一起。从社会主义协商民主的实效性来说，更需有固有的制度、机制作为载体，才能使协商民主成为一种看得见的力量。具体而言，主要包括三个方面。一是不断完善政协运行的机制。一方面要不断完善人民政协专委会的工作机制，凸显问题意识，强化问题导向。另一方面要探索创新政协委员个人的工作机制，要强化专业化、专题化，以便民利民、服务大局为中心。二是不断创新基层民主协商的机制。因此，基层民主协商的工作机制，要以具体问题为引领、具体项目为纽带、具体工作组为抓手，多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展。三是不断完善协商成果的落实机制。人民政协实现民主监督的作用，以独特的协商民主形式促进国家治理、社会治理更加公正合理，一个重要的方面就是看每一个协商成果是否被真正尊重、真正对待、真正落实。人民政协应健全督办落实机构和机制，体现一事一督办、专人督办的原则，将督办的情况，纳入到对党委、政府的常态化年度考核之中，提升协商的有效性。

法治保障。为使协商民主建立起富有生机活力的社会运行机制，使协商成果很好地贯彻到有关决策、决议、决定中，必须有常态的法治保障，根据协商民主在国家治理、社会治理过程中的实践情况和取得的成果，进一步健全法律规范。具体来说，一是细化《中国人民政治协商会议章程》，对协商民主的主体、内容、渠道和途径、公开和监督、成果的督办落实等进行更明确、详细的规定，使政治协商、民主监督、参政议政具有更强的实践性。二是完善《居民委员会组织法》《村民委员会组织法》。例如在《居民委员会组织法》的“居民委员会任务”部分增加通过协商来完成任务的方式、方法，细化协商的方式、协商成果的使用与监督等。又如在《村民委员会组织法》的“民主管理和民主监督”部分，增加村民委员会与村民小组、村民代表就涉及村民利益的各类事项进行协商的方式、协商结果的公开和使用等具体规定等，不断推进社会主义协商民主落到实处。

物质保障。在协商民主基础性的物质保障方面，应坚持便民、便捷、适度的原则。在协商方式的使用、协商内容的选择、协商渠道的选取、协商场所的供给、协商成果的转化等方面，要以便于协商主体参与为第一要义，确保参与协商的实效。在协商议题的收集整理、协商会议的公开、协商成果的传送处理等方面，要以便捷快捷为主导，增强协商民主的时效性，避免协商成果转化使用拖而不决。对于专职政协委员，为使其工作顺畅开展，可建立专门的工作室，配备专门、健全的服务体系；对于兼职政协委员，要尽可能为其提供深入了解民情、进行专题调研、形成专项提案、便于建言献策的便利条件。

能力保障。能力保障主要包括两方面：一方面是协商主体自身的能力。协商主体应着力提升理解和坚决执行党的大政方针的能力，加强协商民主理论、政党理论等的学习研究，强化国情、党情、社情、民情的教育和国际形势的教育，重视政治参与能力的培训、社会调研方法的学习、新媒体的练习使用等，全面提高基本能力。另一方面是构建使协商民主有效、高质量运行的智力系统，包括吸纳人才资源、优化智库团队建设、建立动态智库，构建党政军民学一体化的信息交流沟通网络平台等，为协商民主提供可靠而长期的智力保障，确保协商质量。

政治文明

政治保障。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证。社会主义协商民主作为人民当家作主的重要构成与体现，坚持党的领导就是它的根本政治保障。从中央到地方，贯彻党委对政协的政治方向的领导，支持政协依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用，就是政治保障的直接体现。同时，社会主义协商民主的政治保障还体现为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一基本政治制度。它赋予各民主党派、人民团体以合法的身份，使它们通过合法的政治空间，履行公民的政治与社会权利，承担政治、法律与道义责任，从而又巩固了这一制度提供的常态化政治保障。

文化保障。社会主义协商民主植根于几千年一脉相承的中华文化传统，发端于新民主主义革命时期的革命文化土壤，并在当代社会主义先进文化的涵养和引领下，发展成为形式更加完备、方法更加多样、制度更加健全的民主政治模式。理性、包容的协商文化，为社会主义协商民主运行提供文化保障，使协商主体、协商行为、协商渠道具有价值和精神支撑。具体来说，主要表现为三个方面：一是在各种、各层级的协商主体中，铸牢协商意识，自觉运用协商思维与协商方式来参与政治生活。二是在党委、政府、人大、政协、法院、检察院及其各种政治团体的工作开展中，在涉及经济、政治、社会、文化、生态文明等各大建设的重大、重要决策中，实行“不协商不决策、先协商后决策”原则。三是在各种社会团体的活动、城乡社区的治理中，人民群众以包容而非排斥、和平而非暴力、协商而非对抗的方式，积极参与具体、生动而具有公共性的各种议题，建言献策，各抒己见。只有这样，以国家的公共利益为依归、实现社会成员个体价值的协商文化才能稳健形成，才能为社会主义协商民主的制度化、规范化、程序化、法治化，创造持久而韧性的支撑。

机制保障。协商民主作为动态

重视第三方在地方立法中的作用

□ 严丽萍

党的十八届四中全会和《立法法》将委托第三方参与地方立法由地方探索正式上升为制度建设。一方面，地方人大委托第三方参与立法可在一定程度上缓解立法主体供给能力不足与立法需求急剧增长之间的紧张关系，但随着正式制度的确立，地方立法也必须适应新时代的发展和治理的需求。另一方面，委托第三方参与立法的制度承载着“民主立法”“科学立法”等良好功能，但如果缺乏有效程序和监督机制，该项制度也可能成为个别部门推卸责任、转嫁负担的借口，甚至可能滋生立法腐败。因此，地方人大应当审慎研判可委托和应当委托的事项，科学界定第三方的资格条件，正确适用委托方式。

明确地方人大委托第三方参与立法的事项范围。一般认为，对一些专业性强、难度较大或者部门利害关系明显的法规和规章可以委托第三方参与立法，而关系地方的根本性法规则不能委托给第三方。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，“对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估”。《立法法》第53条规定，“专业性较强的法律草案，可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草”。但如何界定“专业性较强的法律草案”，目前还没有明确具体的解释。对于哪些法规需要委托、能够委

托，有待在实践中逐渐建立一个具体明确的界定标准。如规定委托第三方起草法规必须在立法计划内并且已经过充分的调研和论证且涉及当地社会公众的重大利益，或者是不同部门针对同一事项已经确立的法律规范之间存在严重冲突等情况。要深入研究并明确界定“专业性较强的法律草案”的外延，从而明确规定地方人大可以委托第三方参与立法的委托事项，才能充分发挥委托第三方参与立法的专业性、中立性和客观性优势。

明确接受委托参与立法的第三方的资质条件。目前，我国并没有对参与地方立法的第三方的资质做出明确统一的界定，在实践中主要包括两类。一是高等院校、法律研究所或与该立法相关的专业研究所、律师事务所、法学研究会等第三方。这些主体通常具有某一特定方面的专业背景知识和技能，保持中立的地位，有的在社会上享有比较高的声誉和公信力，比较能够得到民众的普遍认可和接受。但是，我们应该清楚地认识到，这些主体在具体参与地方立法的过程中，也有其短板和不足，主要是经验不足、视野局限，对相关行业现状和地方决策理解不够，思考不够接地气等。二是行业专业协会及其他社会组织。近年来，随着我国市场经济不断深入，出现了一批独立自主、能力突出、公信力高的协会和社团，这些第三方也开始参与地方相关政策和法规研究制定等活动。

这些主体往往具有特殊行业背景、知识和技能，并且大多具有公益性的目的，它们作为第三方，在参与地方立法方面已经越来越深入。根据目前的实践来看，地方人大对于第三方的资格条件应该进一步明确和统一，并以地方立法所需的专业知识和技能以及第三方主体的社会信用为考核的主要指标。

明确地方人大委托第三方参与立法的方式和程序。对第三方参与立法的实践必须从制度化和法律化的角度予以规范。结合近年来地方人大的有益探索和《立法法》的相关规定，地方人大委托第三方参与立法的程序一般包括以下阶段：地方人大确定委托事项，并成立专门的项目组织和领导班子；地方人大确定第三方的资格条件和委托期限等要求；地方人大确定委托的方式并向社会发布公告，或者邀请第三方参与立法；地方人大组织审查投标申请和遴选申请并确定最终能够参与立法的具体第三方；地方人大与第三方签订书面的委托协议，约定委托立法的具体事项及双方的权利义务等；地方人大根据委托协议向第三方支付立法经费和提交必要的立法资料；第三方根据委托协议开展具体的立法工作，并按时间向地方人大提交立法评估报告、研究报告或者法规草案文本等委托立法成果；地方人大组织对第三方提交的立法成果进行评审验收；第三方根据评审小组的意见和建议对委托立法成果进行补充、修改和完善；地方人大接收并运用委托立法成果，

终结委托立法协议。具体明确的委托程序规定可以有效预防和拦截地方立法过程中可能存在的盲目创新和冒进委托等行为，使地方人大委托第三方参与立法的行为始终可预见和可控制，确保第三方参与立法制度能够科学公正、可持续发展。

明确人大在立法活动中始终居于主导地位。党的十九大报告提出，要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。立法权是人大的重要职权之一，地方人大在地方立法过程中居于主导地位，这是我国立法体制的基本要求与应有之义。必须明确，即使委托第三方参与立法，地方人大仍然掌握立法的主导权，第三方不能也不应当成为立法主体。在委托第三方参与地方立法过程中，地方人大及其常委会应当居于主体地位，要对所立法律法规的指导思想、框架加以指导，要利用立法前期评估制度充分掌握立法中可能遇到的问题，全面和全程掌握委托立法的主动权和立法进程，保证受托第三方参与到具体立法工作中，能够最大限度地规避权力和利益干扰，最大限度地反映人民群众的共同利益和诉求，确保委托立法的成果能够充分体现公众利益，保证第三方在人大的主导充分发挥立法作用，确保地方人大委托第三方参与立法的制度能够健康发展。

依法治国

全面落实司法责任制的关键

核心阅读

党的十九大报告指出，要深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。司法公正的实现，离不开德才兼备的高素质司法队伍；全面落实司法责任制改革的各项要求，也需要加强司法队伍建设。

□ 林群丰

审判不公正所造成的危害远大于一般犯罪，就像污染源相比于污染水流。英国哲学家培根的这一论述鲜明地展现了司法公正的重大

（上接1版）

突出政治标准，树立正确用人导向。实现中华民族伟大复兴的中国梦，干部队伍是关键。干部工作落实政治建党，必须在突出政治标准上下功夫、抓落实。必须坚持正确选人用人导向，坚持事业为上，以公道正派的作风，把好干部标准落到实处。着力选拔牢固树立“四个意识”、政治上对党忠诚的干部，政治有立场、“四个自信”坚定的干部，有政治担当、敢于坚持原则、敢于斗争的干部，政治能力强、善于从政治上观察和解决问题的干部，廉洁自律、干净干事、艰苦奋斗的干部。

严肃党内政治生活，必须严明政治纪律。重点强化政治纪律和组

意义。司法公正的实现，离不开德才兼备的高素质司法队伍；全面落实司法责任制改革的各项要求，也需要加强司法队伍建设。

坚持和强化司法人员的政治信仰，锻造一支政治忠诚的司法队伍。党对司法的领导既是党领导人民依法治国的必然要求，也是引领司法体制改革的核心力量。坚定的政治信仰是确保司法人员保持政治定力的保障，司法人员要自觉接受党的领导，坚决反对那种虚化、弱化党的领导的错误观念，维护党对改革大方向的掌控和政治引领作用。同时，还要坚决反对对假借党的领导名义非法干预司法机关正常履职的行为。司法系统内的各级党组织要发挥好维护和加强司法人员政治信仰的作用，身为党员的司法人员要自觉遵守党的政治纪律，不断强化“四个意识”，确保司法队伍的政治底色永不改变。

加强法官、检察官思想政治与职业道德建设，锻造一支勇于奉献的司法队伍。“法律是公正与善良的艺术”，司法人员的良好职业道德是使这种“公正与善良的艺术”真正得以落实的保障。在司法过程中，无论是法律事实的确认，还是法律条文的理解适用，都离不开法官、检察官的自由心证。以正义为根本遵循的法律职业良知，是确保这种

自由心证合乎公正的关键。一方面，要努力把依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导等政治理念融入每个法官、检察官的头脑当中，使之成为指导审判工作和检察工作的根本遵循。要用社会主义核心价值观来凝聚司法职业共识，实现司法的政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。另一方面，要不断提升法官、检察官的职业道德水平，使公正裁判理念融入每个法官、检察官的靈魂。要通过专门性的法律职业道德教育等方式，使每一个司法裁判都能经得起法律和道德良知的拷问及历史检验。

努力提高司法人员的法律专业素养，锻造一支业务精练的司法队伍。司法是一项高度专业化的工作，司法人员如果技能生疏可能会威胁司法公正，对人的财产权、人身自由甚至生命权造成损害。司法人员专业素养的提升，离不开严格的法律职业资格准入制度和科学合理的司法人员管理体制。首先，要进一步完善法官、检察官员额制。习近平总书记指出，“凡是进入法官、检察官员额的都要在司法一线办案并对案件质量终身负责。”自员额制实施以来，司法资源明显流向基层办案一线，法官、检察官的职业化、专业化水平也显著提高。要严格按照遴选标准和程序来确定法

官、检察官人选，确保入额人员符合司法职业的素质要求，使入额法官、检察官能够发挥最大效用，尽可能又快又好办理案件。其次，加快推进司法人员管理制度改革。科学合理的管理能够使人才迸发出巨大活力，提高工作效率，司法管理亦然。党的十八大以来，国家出台了很多旨在完善司法人员管理制度的举措，设立巡回法庭、互联网法院等改革措施大大优化了司法资源配置，这些良好经验值得继续深化和广泛推广。推动法院、检察院内部行政管理体制改革，力争形成扁平化管理结构，进一步完善法官、检察官运用法律专业技能作出裁判的制度环境。要更好地利用大数据、人工智能等科技创新来优化工作方法，加强司法统计分析，有的放矢地改进司法人员的职能分工。

“靡不有初，鲜克有终”，随着司法责任制改革步入深水区，加强司法人员队伍建设的重要性和困难也日益凸显，需要下狠功夫、啃硬骨头，冲破各种既得利益藩篱。要周密筹划司法人员队伍建设改革措施出台的时机、方式、节奏，努力推出一些解决实际问题的招数，增强改革方案设计和配套措施的问题导向。

司法改革

各级领导干部都应当不断增强学习本领，政治领导本领，改革创新本领，科学发展本领，依法执政本领，群众工作本领，狠抓落实本领，驾驭风险本领。唯有如此，才能把党的十九大确定的宏伟目标落到实处。同时要以提升组织力为重点，突出政治功能，严把党员发展的政治标准，努力把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。

坚持问题导向，时刻保持政治清醒。习近平总书记指出：我们党面临的执政环境是复杂的，影响党的先进性、弱化党的纯洁性的因素也是复杂的，党内存在的思想不

纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决。党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验仍然具有长期性和复杂性，党面临的精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险仍然具有尖锐性和严峻性，党的政治建设任重道远。全党必须时刻准备付出更大的努力和艰辛，始终坚持以党的政治建设为统领，坚持思想建党和制度治党同向发力，统筹推进党的各项建设；结合伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的实践推进伟大工程。只有如此才能确保党始终走在时代前列，始终成为全国人民的主心骨，始终成为坚强领导核心，确保我们党永葆旺盛生命力和强大战斗力。