



人民民主的全过程优势充分认识和发挥

□ 孙培军

序呈现一种公民有序政治参与的特点。这也与党的十九届四中全会提出的13个显著优势中第2个显著优势即“坚持人民当家作主，发展人民民主，密切联系群众，紧紧依靠人民推动国家发展的显著优势”相契合。

提倡不同层级的上下联动

人民民主的全过程从纵向上来看体现在国家层面、地方层面和基层层面的民主活动是上下联动的，既能接天线举全国之力办大事，又能接地气因地制宜制宜；国家层面有各级人民代表大会制度、地方层面有各级地方政府的立法决策、基层层面有城乡社区自治。正是这种上下联动，避免了“上有政策，下有对策”“上面千条线，下面一根针”等困境。

此外，这种上下联动还体现在中国民主和治理有“试点”机制。一项法律政策可以先在地方和基层进行试验，以观效果，如果效果良好就可以推而广之，如果效果不佳则应进行适度调整。如国家监察体制改革就是先在北京、山西、浙江进行试点，中共中央办公厅2016年11月印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》，部署在三省市设立各级监察委员会，从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为在全国推开积累经验。2017年11月4日，全国人大常委会通过在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定。

强化各类主体的关系耦合

立法决策很好地体现了全过程的民主中各类主体的关系和作用。按照社会学的“过程——事件分析”方法，在立法决策这一事件中，党委、政府、社会、公众、专家等不同主体都要参与到相关过程中，而目前中国的立法决策已经形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、专家论证”的模式，强化不同主体各司其职、各尽其能。同时，民主实践中的“两代表一委员联系群众制度”也很好体现了党、人大、政协之间的通力合作，充分发挥了党代表、人大代表和政协委员的作用。比如，在社会协同方面，习近平总书记在全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出：“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体制，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督”，把社会各方面对国家政治生活的有效参与作为评价国家政治制度民主程度的重要标准之一。这也是提出的治理体系现代化的应有之义，基层治理体系主要就是基层治理主体之间的关系，所以，基层治理体系现代化就是要强化不同治理主体能够发挥各自作用，达到耦合效果，各基层社区的“党政群协商共治平台”就是很好例证。

注重形式程序的闭路循环

民主是讲究程序的。社区法律草案意见建议征询会正是强调所有的重大立法决策都要依照程序产生。这里的程序是要求注重“立法决策之前”“立法决策之中”“立法决策之后”形成一个闭路循环：“立法决策之前”要进行调研、听证、议题设定等；“立法决策之中”要进行协商、对话、方案选择等；“立法决策之后”要进行评估、问责、执行调整等。我们强调协商要在决策之前、之中和之后都充分体现，形式程序要环环相扣，缺一不可。

此外，从今年9月1日起施行的《重大行政决策程序暂行条例》也可以看出全过程的民主注重这种闭路循环，该条例第6条强调“作出重大行政决策应当遵循民主决策原则，充分听取各方面意见，保障人民群众通过多种途径和形式参与决策”。不少政策都是因为没有事前让人民参与，如少数地方的PX项目上马时公民没有知情权、参与权，导致项目最终搁浅。因此，立法决策等民主活动体现了中国特色社会主义民主的全过程性和闭环性。

强调实质内容的全面有序

党的十九大将中国式民主从“四个民主”——选举民主、决策民主、管理民主和监督民主增加为“五大民主”——选举民主、协商民主、决策民主、管理民主和监督民主，这鲜明体现了全过程的民主强调横向上内容的全面性，充分发挥人民在各个方面的民主权利。我们所重视的“独特的、独有的、独到的”社会主义协商民主就是这种内容全面显著优势的体现，也就是通过协商、谈判、对话来实现社会意愿和需求的最大公约数，全国政协的“双周协商座谈会”就是很好的例子。

而且选举、协商、决策、管理和监督“五个动作”在国家的不同时期的侧重点是不同的，“五个动作”的排

领导干部应当学点民法

□ 刘 锐

提到学法，大多领导干部首先想到的是宪法，然后是作为行政执法直接依据的行政处罚法、行政许可法、行政强制法等，接着可能是其岗位需要的某个领域的管理性法律，如城市规划法、土地管理法、税收征管法、道路交通安全法等。但如果我们说，领导干部应当学点民法，可能有人会感到迷茫。不少人潜意识的逻辑是：领导干部从事国家治理工作，主要是维护公共秩序和公共利益，和工作直接相关的是构成国家治理依据的公法，而民法是调整企业之间、个人之间或企业与个人之间民事关系的私法，和国家治理关系似乎并不直接。这其实是一种误解。

法律是一种规范体系，可以作不同分类，公法与私法即是一种常见分类。公法是以公权力配置为主要任务的法律体系，主要包括宪法、行政法、刑法、诉讼法等；私法以私权利界分为重点，典型的私法就是民法、商法。民法包括与我们生活息息相关的婚姻法、继承法、合同法、物权法、侵权责任法等。目前，《民法典》编纂正在快速推进之中。

领导干部从事国家治理和社会治理，不仅必须掌握公法，而且需要学习私法，尤其是私法中的民法。实践表明，地方政府的很多法律事务直接或间接与民法相关，政府采购、国企改革、土地征收征用、土地确权、劳动人事争议处理……实践中，大量地方政府债务的形成与不理性举债、违法违规担保不无关系。有的领导干部惯于长官意志，动辄改变规则、“运动式”执法、“一刀切”执法，不能最大限度

尊重市场主体的理性，不能平等对待各类市场主体，不能充分尊重市场主体的权利，不善于运用合同安排事务等。凡此种种，深层次的原因还是平等、自由、公平、诚信的民法精神没有入脑入心，平等思维、权利思维、契约思维等民法思维还没有养成。我们依法治国、依法行政，不仅要依据公法，同样也应当依据私法。

恩格斯曾指出，“罗马法包含资本主义时期的大多数法律关系”，是“商品生产者社会第一个世界性法律”。要知道，罗马法的核心是罗马私法，东罗马皇帝查士丁尼主持编纂的《国法大全》也叫《民法大全》，在世界范围内产生了巨大影响。而在中国的古代文献中，“法”与“刑”通用。中国几千年的法制史主要是刑法史，而民法却始终欠发达。推进全面依法治国，我们在民法传统、民法文化方面的确有所缺乏，这一课必须补上，而且应当从作为“关键少数”的领导干部开始。

民法是社会生活的百科全书。民法规范、调整社会普通成员之间的人身关系和财产关系，是社会生产、生活的基本准则。婚姻家庭、人格尊严、身份平等、定分止争、财产自由、损害赔偿、财产继承，人的一生，可以说从摇篮到坟墓，甚至摇篮之前的胎儿阶段和人死亡之后的名誉，都在民法的视野之内。民法以人的全面发展为终极关怀，正如孟德斯鸠所说，“在民法慈母般的眼神中，每个人就是整个国家”。

民法是百姓权利的宣言书。民法是以权利为单元建立起来的权利大厦，人格权、身份权、物权、债

体制限制。比如，去年以来，我国对外资银行提出了股权比、建立子公司、营业范围等三个方面的扩大开放，目前已经操作落实下去了。党的十八大以来，按照习近平总书记关于“营造稳定公平透明、可预期的营商环境”的重要决策部署，我国营商环境得到不断优化。世界银行发布的《2019全球营商环境报告》显示，中国排名从一年前的78位跃升至46位。但是，对标世界银行11个指标体系，我们仍存在一些不足。例如，我国尚有80多条法律法规需要修订；自贸区建设中遇到不同程度的授权不充分问题；信息系统碎片化，软件数据尚不能互联互通；缺乏将先进经验迅速推广的机制等。这些方面，需要持续加大“放管服”改革力度，积极简政放权，提高服务效能。

独具匠心，守正出新

通观29篇系列文章（28年党史），在写作形式、表现手法等方面，可谓独具匠心。其采用的编年的写作形式，经纬分明：从横向的平面视角来看，一年中的重大事件、重要会议、重要文件、重要人物得以集中在一个历史舞台上呈现；从纵向的联系角度来看，28年革命历程中大事完备无遗、前后贯通、本末清楚。这既体现了策划者在统筹规划、谋篇布局上的别具一格，又体现了29位作者在写作过程中相互照应、通力合作的协作精神和方面的努力，实在是一项不小的创新工程。在保证史实准确的前提下，系列文章在表现手法上力图通俗化、大众化，增强可读性：每篇文章以一年中的重大事件或其特征和影响为标题，提纲挈领、用语简练；每篇文章的引导性文字，便于读者较快地抓住文章要点和灵感。比如，写抗战最困难时期的1941年，以“剑犁并铸度劫波”为标题，开篇短短二百余字就把中国共产党坚持抗战反“扫荡”反“清

权、知识产权、社员权等，每一类权利类型之下又有不同子权利，权利越是丰富、明确，权力越将规范、克制。

民法是市场经济的基本法。市场交换是平等者之间的交换，交换的对象是权利，交换的过程是行为，偏离正常轨道的交换行为需要责任机制来矫正。民法规定的主体制度、权利制度、行为制度和责任制度构筑了市场经济的基本制度结构。民法的平等、自愿、公平、诚信原则是市场经济的基石，也是现代法治的核心精神。

领导干部学习民法，首先要学民法基本制度，了解基本的市场主体类型、特点，掌握主要民事权利，学会区分有效、无效的法律行为，懂得识别基本民事责任类型及责任风险。其次要学民法基本原则，深刻把握平等、自愿、公平、诚信和公序良俗等的精神要义。平等是市场经济最根本的一项原则，其要义是市场主体参与市场活动的法律地位平等。平等原则不仅要求执法、司法的平等，也强调立法的平等，即要求立法者必须奉行“行为立法”的原则，而不能采用不同主体异其规定的“主体立法”模式。自愿是指民事主体得自主地进行民事活动的基本准则，其基础是当事人为自己利益的最佳判断者，基本理念是保障和鼓励人们依照自己的意志参与市场交易。公平是正义的道德观在法律上的体现，指民事主体应依据社会公认的公平观念从事民事活动，以维持当事人之间的利益均衡。诚信是指从事民事活动的民事主体在行使权利和履行义务时必须意图诚实、善意，行使权

利不侵害他人与社会的利益，履行义务信守承诺和法律规定，“诚实生活、不害他人、各得其所”。公序良俗是公共秩序和善良风俗的合称，在现代市场经济社会，它有维护国家社会一般利益及一般道德观念的重要功能。最后也是最重要的，是要树立民法思维。民法思维主要有平等思维、权利思维、契约思维。平等思维要求在资源配置，立法、执法、司法等活动中做到内外资、国企民企一视同仁，公私产权同等保护，反对行业垄断、部门割据、地方保护。权利思维要求认真对待权利。尊重权利并不意味着权利不可限制，但对权利的限制是有条件的，即限制本身也是有限度的，比如征收就应当以公共利益为原则，程序正当、公正补偿。权利的核心是利益，权利所保障的是核心利益。立法立规、作出重大决策要善于平衡好权力与权利、不同主体的权利。契约思维要求尊重契约、善用契约。尊重契约，就要相信市场主体的理性，相信市场力量，相信社会的自治能力；就要信守契约，既不能“新官不理旧账”，也要避免对“旧账”“照单全收”，毕竟有些“旧账”是违法的、无效的。善用契约，不仅要重视合同的谈判和签订，更要善于运用平等协商的契约方法。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部

法治连线

完善行政体制 一定要激发基层干事创业活力

郡县治，天下安。激发基层发展活力，是完善行政体制、充分调动两个积极性的重要内容，也是促进城乡区域协调发展的关键举措。上面千根线，下面一个针。最近几年，不少地区 and 部门的日常行政管理中出现了诸如一刀切、切一刀，层层加码、同频共振、瞬间发力的不良现象，造成基层疲于奔命、负担越来越重，无疑打击了基层的发展创造活力。这其中既有官僚主义、形式主义等作风问题，也有体制机制、管理方法等方面的问题，需要在完善行政体制中不断解决。一方面要改变政出多门、同时出政的现象，健全部门协调配合机制。去年以来的深化党和国家机构改革，

理顺了60多项长期存在的部门职责交叉、关系不顺事项，很大程度上避免了责任不明、推诿扯皮现象。下一步还要加强政策制定协调，力争各部门、各级政府协调一致、达成共识，避免政策冲突、政策叠加。另一方面，要最大限度减少不必要的行政执法事项，合理安排检查频次，减少重复检查，增强行政检查实效，切实让基层有更多时间和精力去干事创业、发展经济、服务群众。

总之，坚持和完善国家行政体制，要在组织架构上更加富有效率、在资源要素上更加优化配置、在营商环境上更加氛围友好、在激发动能上更加赋予基层活力，着力巩固根基、发扬优势，补齐短板、强化弱项，努力把我国制度优势更好地转化为国家治理效能。

（作者系中国国际经济交流中心副理事长）

料，化繁就简，描述到位。系列文章虽是通俗的党史文章，但由于做到了重要史实都有出处、重要数字都有来源、重大论断都有依据，即便以学术眼光来审视，也是严谨规范、经得起推敲的。比如，文中谈到关于早期党组织成员的人数，长期有不同的说法，“权威党史读本采用了58人之说”。文中所提“权威党史读本”，指的应是原中共中央党史研究室著的《中国共产党的九十年》（新民主主义革命时期），其在“中国共产党早期组织成员名录”中所列的就是58人名单。

看似寻常最奇崛，成如容易却艰辛。组织29位作者撰写29篇文章书写28年党史，看似寻常，却最别出心裁、出奇制胜。系列文章之所以深受广大读者喜爱，原因正在于此。这一成功策划不是偶然的，是《学习时报》长期以来在如何讲好党史故事、增强党史宣传效果上积极探索、不断推陈出新的结果，其表现出的开拓创新精神，可敬可佩，可喜可贺。

〔作者系中央党校（国家行政学院）中共党史教研部副主任、教授〕

