

# 中国的民主落实于人民意愿有效实现

□王群

姓日常琐事；选举平等，一人一票，票票等值；选举真实，选举能够体现最广大人民群众的真实意愿；此外，我国选举的形式和手段随着经济社会发展不断创新和发展。

民主协商广泛实践。有事好商量，遇事多商量，做事勤商量，人民通过提案、会议、座谈、论证、听证、评估、咨询、网络问卷、民意调查等途径和方式，围绕国家大政方针、经济社会各领域重要问题，尤其是涉及基层群众利益的事情广泛协商、充分协商、有效协商，不断探索政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商和社会组织协商等协商渠道，做到众人的事情由众人商量。

民主决策日益成熟。人大“开门立法”，无论是法律立项、法律草案起草还是法律草案公布，各级人大及其常委会“自上而下”通过召开座谈会、听证会、论证会等方式，广泛听取社会各界意见，让立法倾听人民呼声，汲取人民智慧。基层群众还“自下而上”通过基层立法联系点等方式有效参与立法。政府“开门问策”，无论是决策启动还是决策研究制定、决策草案公示和决策后评估等环节，政府充分听取各方面意见，保障人民群众参与到决策中。此外，基层群众民主决策有发展，从线下“院坝会”到线上“议事群”，从“小院议事厅”到“板凳民主”，基层群众民主决策内容和形式不断与时俱进。

民主管理广泛持续。当前，我国城乡社区民主管理中的村民自治章程、村规民约、居民公约日益成为基层群众自治的重要方式，更是基层民主管理的生动实践；在广大企事业单位，普遍建立职工代表大会制度，大力推行厂务公开制度、职工董事、监事制度，不断深化民主管理；在社会组织中，不断强化社会团体、基金会、社会服务机构的行业自律。民主监督精准有效。人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督和舆论监督有机贯通、相互协调，基本建构起配置科学、权责协同、运行高效的监督网，不断加强权力运行的制约和监督，保障人民的民主权利落在实处。

广泛、持续、整体协同的民主实践形成了一个个丰富、鲜活、生动的民主素材，为人民意愿有效实现提供了良好示范和动力支撑，不断推动国家政治生活和社会生活各环节、各方面都听到人民声音，实现人民意愿。

要做到人民当家作主，人民不仅能表达自己的意愿，也能有效实现意愿。正如习近平总书记指出的：“如果人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，只有竞选时聆听天花乱坠的口号、竞选后就毫无发言权，只有拉票时受宠、选举后就被冷落，这样的民主不是真正的民主。”中国的民主起始于人民意愿充分表达，落实于人民意愿有效实现。从国家大政方针到社会治理，再到百姓衣食住行，中国的民主紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，坚持把人民意愿有效实现作为检验民主成色有效的“试金石”，畅通人民利益表达和反馈机制，增强人民利益实现和保障机制，不断增强人民获得感、幸福感、安全感，是过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。



本版编辑：林珊珊  
版式设计：张慧

# 落实“首违不罚”要严守法律底线

□田衍锋

“初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚”。这就是行政处罚中的“首违不罚”制度，它被明文规定在新修订的行政处罚法中，并于2021年7月15日起正式施行。这一制度在税收执法领域已经有较为成熟的实践。事实上，从2021年4月1日起，税务行政处罚就已经开始施行“首违不罚”事项清单，对首次发生清单中所列事项且危害后果轻微、及时改正的，不予行政处罚。该制度对于鼓励自我纠错、主动消除违法后果具有积极意义，但这种柔性执法方式绝不意味着可以突破法律底线、滥用执法权。执法机关及执法人员在适用“首违不罚”过程中，必须始终严守法律底线，保证执法的威严与力度。

依法适用“首违不罚”，彰显执法温度。行政处罚权作为行政机关实施行政管理，保障法律施行的重要手段，其正确实施与否，事关群众对党和政府的信任与对法治的信心。行政执法的价值绝非“为罚而罚”，而是要在惩戒违法行为的同时达到预防违法的实际效果。行政管理中，有时会有一些轻微行政违法行为是由于行为人不了解规定，存在疏忽遗漏造成的，并非刻意为之。对这样的“无心之过”，如果一概予以处罚，不仅不能实现处罚目的，也难以使当事人提高守法的自觉性和对执法的认同。行政处罚法中确立“首违不罚”制度的立法目的，就是使一些轻微首次违法的当事人在违法后免于行政处罚，给

其认错纠错的机会，避免“为罚而罚”。执法机关必须准确理解该制度的立法精神，对符合法定情形的依法适用“首违不罚”，让人民群众感受到执法的温度。

适用“首违不罚”应满足严格的法律条件。“首违不罚”不是凭感觉、凭感情不处罚，其适用应满足严格的法律条件。根据行政处罚法第33条第一款的规定，“首违不罚”的构成必须同时符合“初次违法”“危害后果轻微”“及时改正”这三个条件，才可能免于处罚。关于“初次违法”，目前的立法尚未细化如何认定“初次”，在具体的适用规则中，通常规定上溯至法定的一定周期的第一次违法可被认定为“初次”。至于上溯周期的长短，各地、各执法领域的规定则不尽相同，较短的有规定为一年，较长的有规定为五年。关于“危害后果轻微”，在执法中应当结合违法次数、违法所得多少、主观恶意大小、消除危害后果的主动性等因素综合判断是否属于“危害后果轻微”。关于“及时改正”，主要考虑在行政处罚决定作出之前，当事人是否采取了恢复被违法行为所破坏的行政管理秩序的改正措施，只要其在合理时间内进行改正，改正后未对行政管理秩序造成较大损害，即符合“及时改正”要件。上述三个条件必须同时具备，缺一不可。

科学编制“首违不罚”清单，遏制任性执法。“首违不罚”不是对首次违法一概不罚，其运行需要有公开透明、

可操作性强的细化规则，使“不罚”有据可循，以遏制任性执法。“首违不罚”清单是界定“首违不罚”权力边界，遏制任性执法，保障执法机关依法履职的重要举措。“首违不罚”清单的编制应当坚持科学性原则，在对行政处罚行为种类进行梳理、分类、细化的基础上，做到列入清单的违法行为与未列入清单的违法行为应科学衔接、逻辑统一，防止出现较重的行为列入清单而较轻的行为没有列入清单，或者不同地区同一领域的行政机关公布的不同“首违不罚”清单内的违法行为种类、危害程度差异较大等冲突情形。同时，相关部门要对编制的“首违不罚”清单定期梳理调整，逐步增加清单内的事项，扩大清单适用范围。

严格规范行政裁量权，杜绝人情执法。行政执法活动面对的事务繁杂，执法情况变化多样，行政处罚中行政裁量权的运用不可避免。行政裁量权在提高行政效率的同时，也易产生人情执法现象，损害法律的权威。特别是在“首违不罚”的适用上，罚与不罚的决定对当事人利益影响重大，而是否“危害后果轻微并及时改正”“可以不予行政处罚”这些要件，都赋予了行政机关较大行政处罚裁量权。这种处罚裁量空间过大，可能滋生腐败。因此，必须严格规范执法机关“首违不罚”裁量权的行使，防止滥用行政裁量权而使“首违不罚”制度产生负面效果。规范执法机关裁量权不是取消裁量权，而是要通过完

善“首违不罚”适用的配套制度、制定裁量基准、量化处罚权裁量标准、强化说明裁量理由、听取陈述和申辩、组织听证等程序性制度的约束，保证“首违不罚”行政裁量权在法治的轨道上运行。

“首违不罚”不是任凭违法。“首违不罚”绝不是任凭违法，“不罚”并不等于放任不管。如果不加区分就对当事人不予处罚，导致一些严重违法、主动违法、恶意违法的行为也得不到处罚，实际上是对法治环境的破坏，是对自觉守法公民的不公。法律规定“首违不罚”制度的初衷在于使无意且轻微违法的当事人在不予行政处罚的同时，认识到行为的违法性，并切实认错纠错，防止再犯。对于故意违法或者违法严重者，不能适用“首违不罚”，而应当依法处罚。执法机关在适用“首违不罚”后，也不能仅以不予处罚来结束行政程序，而应当及时向违法当事人指出违法行为，进行批评教育，提出及时改正要求，并可采取签订承诺书等方式教育、引导、督促当事人自觉遵守。同时，还应加强“首违不罚”适用的后续监管，要求当事人限期及时改正并提交相应证明材料。



治体系建设，筑牢织密公共卫生防护网。

五是群众路线是卫生健康事业发展的根本方法，始终发挥群众参与积极性，坚持把卫生健康工作与群众工作结合起来。一百年来，党领导的卫生健康事业是在同人民群众的密切联系中成长、发展、壮大起来的。新中国成立前，我们党就注重依靠群众力量，弥补医疗卫生条件总体比较落后的劣势，为消灭防控霍乱、鼠疫、天花、血吸虫病等疾病发挥了重要作用。新中国成立后，我们一直注意发挥最广大人民群众参与、支持卫生健康工作的积极性主动性，大力开展爱国卫生运动。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央开启了健康中国建设的新征程，更加强调政府、社会、个人的健康责任。在指挥部署抗击新冠肺炎疫情的过程中，习近平总书记多次强调：“打赢疫情防控这场人民战争，必须紧紧依靠人民群众。”“把社区居民发动起来，构筑起疫情防控的人民防线。”各级党委政府广泛动员群众、组织群众、凝聚群众，全面落实联防联控措施，构筑群防群治的严密防线。爱国卫生运动在疫情防控中内涵进一步丰富完善，融入了社会健康治理的方方面面。

历史和现实告诉我们，群众路线是我们党的生命线和根本工作路线，也是我们党的优良传统。坚持和完善中国特色卫生健康发展道路，全面建设健康中国，必须充分依靠人民群众。坚持政府主导与调动社会、个人的积极性相结合，将维护人民健康从传统的疾病防治拓展到影响健康的各个领域，推动人人参与、人人尽力、人人享有，使健康促进成为全社会的共识和自觉行动，实现

全民健康。进一步丰富爱国卫生工作内涵，创新方式方法，推动从环境卫生治理向全面社会健康管理转变，推进倡导文明健康、绿色环保生活方式活动，解决好制约国民健康改善的全局性、根本性和长期性问题。

六是开放合作是卫生健康事业发展的现实要求，必须始终加强国际交流合作，坚持构建人类卫生健康共同体。一百年来，党始终关注人类前途命运，同世界上一切进步力量携手前进。党的十八大以来，中国在全球健康治理体系中发挥着日益重要的作用。面对来势汹汹的新冠肺炎疫情，中国政府第一时间向国内外发布疫情信息，第一时间分享病毒研究成果，积极回应国际社会关切，发起新中国成立以来最大规模的全球紧急人道主义行动，以实际行动彰显了中国推动构建人类卫生健康共同体的真诚愿望，展现负责任大国形象。

历史和现实告诉我们，病毒不分国界，是全人类面临的共同考验。世界各国命运戚与共，必须共筑人类卫生健康共同体，以合作的方式共同维护和促进包括中国人民在内的全人类的生命健康安全与健康可持续发展。必须全方位推进卫生健康领域国际合作，履行国际义务，密切同世界卫生组织和相关国家的友好合作，支持世界卫生组织在全球抗疫斗争中发挥领导作用，加强国际间传染病风险监测预警、信息互通和技术合作。完善政策对话与协作机制，深入参与相关国际标准、规范、指南等的研究、谈判与制定，提升国际影响力和制度性话语权。深化“一带一路”卫生健康合作，推进健康丝绸之路建设。创新卫生援助机制与合作模式，共同构建人类卫生健康共同体。

“维护党的团结统一，党员领导干部尤其是党的高级干部应该发挥表率作用。党的高级干部要把维护和巩固党的团结统一作为指导自己言论和行动的根本标准，即有利于党的团结的话就说，不利于党的团结的话就不说；有利于党的团结的事就做，不利于党的团结的事就不做。”

维护党的团结统一，要求全党同志必须做到对党忠诚，即忠诚党和人民，忠诚党的理想信念，忠诚党的初心使命，忠诚党的组织，忠诚党的理论和路线方针政策，严守党的政治纪律和政治规矩，不断增强维护党中央集中统一领导的政治自觉、思想自觉、行动自觉，确保步调一致、行动一致。全党同志要坚持按民主集中制原则处理党内组织和组织、组织和个人、同志和同志、集体领导和个人分工负责等重要关系，发扬党内民主，维护党的团结和集中统一。

〔作者系中央党校（国家行政学院）党的建设教研部副主任、教授〕

（上接1版头条）实施好新时代卫生与健康工作方针，是我国卫生健康事业发展一以贯之的基本要求。以基层为重点，就是要推进分级诊疗体系建设，推动工作重心下移和医疗资源下沉，促进优质医疗资源扩容和均衡布局，推进区域医疗中心建设，积极建设医联体，不断提升基层医疗卫生能力，加快发展“互联网+医疗健康”，不断提升县域医疗服务能力，巩固拓展健康扶贫成果同乡村振兴有效衔接，逐步缩小城乡、地区、人群间基本医疗卫生服务和健康水平差距。以改革创新为动力，就是要全力推进卫生健康领域理论创新、制度创新、管理创新、技术创新，促进卫生健康治理体系和治理能力现代化。预防为主，就是要深入实施健康中国行动，提高全方位全周期健康服务能力和健康治理能力，加强重大传染病、地方病和慢性病综合防控，深入开展爱国卫生运动，提升健康教育水平，最大程度降低群众发病水平。中西医并重，就是要把中医药与西医药摆在同等重要的位置，发挥中医药特色优势，实施中医药振兴发展重大工程，促进传承创新发展，建立健全符合中医药特点的服务体系、传承创新体系和人才队伍。将健康融入所有政策，人民共建共享，就是要更加强调政府统筹协调的责任，调动全社会参与的积极性，促进卫生健康服务更加公平可及。

四是实事求是卫生健康事业发展的根本原则，必须始终立足国情实际，坚持走中国特色卫生健康发展道路。一百年来，党领导卫生健康事业坚持实事求是，一切从实际出发，创造性地建立了“低水平、广覆盖”“重基层、预防为主”的初级卫生保健体系，并不断提升水平，发展壮大。着力破解“看病

（上接1版二条）事在四方，要在中央。党的历史告诉我们：要治理好我们这个大党、治理好我们这个大国，保证党的团结和集中统一至关重要，维护党中央权威至关重要。党内团结统一首先取决于党中央团结统一，党中央团结统一取决于党中央既有强有力的领导集体，又有强有力的领导核心。坚持和加强党的全面领导，最重要的是坚决维护党中央权威和集中统一领导；坚决维护党中央权威和集中统一领导，最关键的是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位。全党同志增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，就是维护全党团结、带动人民团结的不二秘诀。

党的团结统一必须建立在党的指导思想基础上

党的团结统一，是指全党在马克思

主义原则基础上形成的政治、思想、组织上的统一以及行动上的一致。坚定马克思主义信仰、共产主义远大理想、中国特色社会主义共同理想，坚守人民立场，是中国共产党人的精神支柱和政治灵魂，也是始终维护党的团结统一的思想基础。中国共产党自诞生之日起，就以马克思主义作为自己的指导思想，不断推进马克思主义中国化时代化，创立了毛泽东思想，创立了邓小平理论，形成了“三个代表”重要思想，形成了科学发展观，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，实现了马克思主义中国化的三次飞跃。而每一次飞跃，都使中国共产党人在新的时代条件下保持了思想和认识的高度一致，并在政治和思想一致的基础上实现党的团结统一。

党的十九届六中全会把“党确立习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位”写入百年大党的第三份历史决议。习近平新时代中国特

色社会主义思想是当代中国马克思主义、二十一世纪马克思主义，是中华文化和中国精神的时代精华。确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位，必将使全党全军全国各族人民获得强大的精神力量，党心军心民心空前凝聚振奋，对新时代党和国家事业发展、对推进中华民族伟大复兴历史进程具有决定性意义。因此，要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党、教育人民，让党的科学理论飞入寻常百姓家，以全党思想上的高度一致确保人民认识和行动上的高度一致，从而凝聚起人民的磅礴伟力。

以党的团结统一确保全党步调一致向前进

习近平总书记指出：“党的团结统一靠什么来保证？要靠共同的理想信念，靠严密的组织体系，靠全党同志的高度自觉，还要靠严明的纪律和规