

基层民主协商：协商于民、协商为民

□ 杨守涛

协商，也要在决策之中协商，在决策实施时也要协商。真协商要求尊重各方面的意见和建议，决策和工作不能自说自话、自以为是，而是要根据各方面的意见和建议来决定和调整。真协商要求协商成果能真正落地。基层民主协商要“多”，充分协商。只有协商得够多、够深入，才能发现最真实的诉求及其背后的深层次原因、才能找到问题的解决办法、才能有最大限度的共识，也才能增加彼此的感情、实现相互团结。正如习近平总书记指出的，“我们要坚持有事多商量，遇事多商量，做事多商量，商量得越多越深入越好”。

健全基层民主协商机制。基层民主协商的发起，也就是确定要解决哪些问题并确定通过协商民主方式解决或辅助解决问题。一般而言，可以分为三个类别：一是工作推动类，往往由基层政府或基层党组织发起。二是按需提案类，往往由有关部门搜集并确定议题，其关键是保证按需过程、汇总排序过程的科学性 & 公开透明度。三是临机事务类，主要是一些临时性工作安排、群众急难愁盼的问题，其关键是及时且积极地回应并导入协商程序。

基层民主协商的准备，包括确定协商代表、选择协商具体形式、推举协商主持人、提供相关材料和信息等。确定协商代表，要考虑其代表性、代表意愿、代表力等因素，坚持常设代表与临机代表结合，尽量避免通过指定的方式确定代表。关于协商的具体形式，要健全提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等形式，并根据具体问题以及影响范围等因素选择。

基层民主协商中的对话。一是要求在有需要的时候进行分组讨论，让参与者在有限的时间内尽量充分地讨论，分组之外还要有组间讨论、列席旁听、线上线下结合等设计。二是要求在时间等条件允许的情况下、对每一个观点作出相应的回应，以便增加彼此尊重和认真考虑各方意见建议的可能性，也便于澄清相关疑惑。三是探索并践行协商参与者身份的相对隐匿原则，消除顾虑。四是完善协商议事规则，引导参与者有序协商、文明协商、理性协商。

基层民主协商的成果运用。其情况直接影响到广大基层群众对基层民主协商的满意度、效能感、后续参与积极性。关于成果运用，需要注意几个要求：一是公开协商取得的结果，作为决策的参考；二是公开与协商过程相关联的决策和管理活动的最终决定；三是就最终决定对协商结果的采纳情况作出应有的、尽可能令人信服的解释说明；四是包含所采纳内容在内的决定的执行及其评价。

基层民主协商的实践支持体系。这是基层民主协商实践的必要辅助条件。一是要明确和坚持一系列基本原则，最主要的就是党的领导原则、基层群众自治原则、依法协商原则、民主集中制原则。二是要逐步实施基层民主协商监督，既着眼于广大基层干部的民主协商素养、也着眼于广大基层群众的民主协商精神。三是建立健全协商机构，在“协商议事委员会”等实践的基础上不断探索，确保基层民主协商的推动与组织、监督与引导更加科学有效。四是总结和运用好基层民主协商的方法艺术与技能，在协商活动的组织、对话讨论的深入、协商发起与共识的促成等方面不断创新。

如何理解法律上的“另行制定”

□ 潘 波

“另行制定”是法律上经常出现的关键词，是授权制定相关法律、法规、规章、文件的重要依据。法律上的“另行制定”主要有三种表述形式：一是另行制定（规定），二是根据本法（法规）或其他相关法律（法规）另行制定（规定），三是根据本法（法规）的原则另行制定（规定）。

另行制定

一是只授权相关主体另行制定，未明确载体形式。这是最常见的用法，不同类型的国家机关都有可能作为“另行制定”的主体。由国家权力机关另行制定的，如全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法第16条规定：“香港特别行政区、澳门特别行政区应选全国人民代表大会代表的名额和代表产生办法，由全国人民代表大会另行规定。”据此，全国人大可以制定法律或具有法律性质的“决定”。由行政机关另行制定的，如著作权法第64条规定：“计算机软件、信息网络传播权的保护办法由国务院另行规定。”据此，国务院可以制定行政法规或文件。由军队或军事机关另行制定的，如《机动车交通事故责任强制保险条例》第44条规定：“中国人民解放军和中国人民武装警察部队在编机动车参加机动车交通事故责任强制保险的办法，由中国人民解放军和中国人民武装警察部队另行规定。”据此，军队有关单位和武警部队可以根据立法法的规定，制定军事规章，也可以制定文件。值得注意的是，有些法律规定由相对抽象的主体负责另行制定。如法官法第29条规定：“法官的等级设置、确定和晋升的具体办法，由国家另行规定。”这里的“国家”就是相对抽象的主体，按照这个规定，中央层面出台的法律文件均可以。此外，党内法规也有类似规定。如《中国共产党章程》第50条规定：“对下属单位实行集中统一领导的国家工作部门可以建立党委，党委的产生办法、职权和工作任务，由中央另行规定。”这里明确了“由中央另行规定”，便可依据《中国共产党党内法规制定条例》第9条，由党的中央组织制定中央党内法规。当然，也可以由党的中央组织制定党内文件。

（上接1版）

在统筹战略全局中提出战略思想

中国共产党百年奋斗，不仅创造了人间奇迹、创造了人类文明新形态，而且创造了重要的精神财富。集中体现在《决议》所概括的坚持党的领导、坚持人民至上、坚持理论创新、坚持独立自主、坚持中国道路、坚持胸怀天下、坚持开拓创新、坚持敢于斗争、坚持统一战线、坚持自我革命十条中国共产党百年奋斗的历史经验上，它们是经过长期实践积累的宝贵经验，是党和人民共同创造的精神财富，必须倍加珍惜、长期坚持，并在新时代实践中不断丰富和发展。

《决议》指出，“以习近平同志为核心的党中央统筹把握中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局”，“习近平同志对关系新时代党和国家事业发展的一系列重大理论和实践问题进行了深邃思考和科学判断”，“提出一系列原创性的治国理政新理念新思想新战略”。《决议》把习近平新时代中国特色社会主义思想系统概括为“十个明确”，强调“这些战略思想和创新理念，是党对中国特色社会主义建设规律认识深化和理论创新的重大成果”；并强调“中国特色社会主义新时代是我国发展新的历史方位”。

更为重要的精神财富是，《决议》以“三次飞跃”概括马克思主义中国化时代化的进程和成就：“毛泽东思想是马克思列宁主义在中国的创造性运用和发展，是被实践证明了的关于中国革命和建设的正确的理论原则和经验的总结，是马克思主义中国化的第一次历史性飞跃”；“中国特色社会主义理论体系，实现了马克思主义中国化新的飞跃”；“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

二是规定由其他法律或下位法另行制定，但未明确主体。如保险法第184条规定：“国家支持发展为农业生产服务的保险事业。农业保险由法律、行政法规另行规定。”这里明确了另行规定的载体形式是法律、行政法规，尽管保险法没有明确由谁负责另行规定，但根据立法法，有权制定法律的是全国人大及其常委会，有权制定行政法规的是国务院。

三是只规定了另行制定，没有明确主体和载体形式。如《股票发行与交易管理暂行条例》第82条规定：“证券经营机构和证券交易所的管理规定，另行制定。”尽管这里没有规定另行制定的主体和载体形式，但结合该条例的行政法规性质以及证券业管理体制的实际情况，可以由国务院制定行政法规或文件，也可以由国务院证券监督管理机构制定规章或文件。

根据本法或其他相关法律另行制定

有的法条强调“根据本法或其他相关法律另行制定”，究其原因，主要是本法或者其他相关法律容量有限，难以在一部法律中穷尽所有内容；同时，所调整的对象又是具有普遍性、共同性特征的事项，因而即使是授权另行规定，也要按照上位法的规定进行制度设计，难有例外。这可以通过具体事例来分析。

一是根据本法另行制定。如计量法第32条规定：“中国人民解放军和国防科技工业系统计量工作的监督管理办法，由国务院、中央军委委员会依据本法另行制定。”这里强调“依据本法”的原因，可以从计量法第1、2条中找到。根据该法第1条，立法目的之一是“加强计量监督管理，保障国家计量单位制的统一和量值的准确可靠”，第2条明确要求“在中华人民共和国境内，建立计量基准器具、计量标准器具，进行计量检定，制造、修理、销售、使用计量器具，必须遵守本法”。这里的计量事项就具有普遍性、共同性特征，要求各行业各领域一体遵循。因而，军队和军

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，实现了马克思主义中国化新的飞跃”。正是因为马克思主义中国化时代化不断取得成功，使马克思主义以崭新形象展现在世界上，使世界范围内社会主义和资本主义两种意识形态、两种社会制度的历史演进及其较量发生了有利于社会主义的重大转变，极大改变了两种意识形态、两种社会制度历史演进及其较量的战略态势，是中国共产党对人类进步事业作出的重要贡献。

在坚持不懈奋斗中塑造战略态势

战略是从全局、长远、大势上作出判断和决策。一百年来，中国共产党领导人民不懈奋斗、不断进取，成功开辟了实现中华民族伟大复兴的正确道路。《决议》中清晰充分地体现了党在百年奋斗历程中如何不断审时度势进行战略谋划、战略布局，塑造有利于实现民族复兴的战略态势。

新中国成立后，党坚持独立自主的和平外交政策，倡导和坚持和平共处五项原则，坚定维护国家独立、主权、尊严。随着时代特征与国际形势的变化，党审时度势调整外交战略，推动恢复我国在联合国的一切合法权利，打开对外工作新局面，推动形成国际社会坚持一个中国原则的格局。面对风起云涌的国际局势，中国共产党作出的战略谋划与战略布局在百年奋斗历程中具有非常重要的历史意义。在社会主义革命和建设时期，党提出划分三个世界的战略，作出中国永远不称霸的庄严承诺，赢得国际社会特别是广大发展中国家尊重和赞誉。在改革开放和社会主义现代化建设新时期，党科学判断时代特征和国际形势，提出和平与发展是当今时代的主题；党坚持维护世界和平、促进



工系统计量工作的制度规定必须以计量法为依据，再按照该法的要求进行细化规定。

二是根据其他相关法另行制定。如《中华人民共和国海上航行警告和航行通告管理规定》第23条规定：“军事单位涉及海上航行警告、航行通告事宜的管理办法。根据《中华人民共和国海上交通安全法》有关规定，另行制定。”作出如此要求，可以从海上交通安全法中找到原因。如该法第2条规定：“在中华人民共和国管辖海域内从事航行、停泊、作业以及其他与海上交通安全相关的活动，适用本法”，这里强调的活动主体，就包含了民用和军用船舶、设施及相关主体，因而军事单位涉及海上航行的管理办法，要根据海上交通安全法的规定来制定。

根据本法的原则另行制定

明确要求“根据本法的原则另行制定”，原因主要有两个：一是本法规定了相对宏观的制度及原则方向，更为具体细化的内容留待其他法律、法规、规章、文件来规定。二是对于特殊情况且相对独立的领域，本法只作原则性规定，具体内容则由其他法律、法规、规章、文件来调整。

一是需要作出专门的细化规定。如《出版管理条例》第72条规定：“接受境外机构或者个人赠送出版物的管理办法、订户订购境外出版物的管理办法、网络出版审批和管理办法，由国务院出版行政主管部门根据本条例的原则另行制定。”这里列举的几个办法都是操作性、程序性较强的规则，难以由《出版管理条例》调整规范，因而需要另行制定。

二是存在特殊情况的领域。如《政府投资条例》第37条规定：“国防科技工业领域政府投资的管理办法，由国务院国防科技工业管理部门根据本条例规定的原则另行制定”；《企业投资项目核准和备案管理条例》第23条规定：“国防科技工业领域的投资建设涉及国家安全且具有鲜明特点和规律，也有一定的保密性，因而需要根据相关条例确立的原则另行制定办法。



域许多方向性、战略性问题作出部署，高度重视传播手段建设和创新，高度重视互联网这个意识形态斗争的主阵地、主战场、最前沿，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，思想文化领域向上向好态势不断发展。

党中央着眼于国家长治久安，着眼于强化战略能力、战略功能，在一系列领域作出了一系列战略性部署。在经济建设上，加强对经济工作的战略谋划和统一领导。在外交工作上，按照亲诚惠容理念和与邻为善、以邻为伴的周边外交方针深化同周边国家关系，稳定周边战略依托，打造周边命运共同体。在国防和军队建设上，提出改革强军战略，实施科技强军战略、人才强军战略，贯彻依法治军战略，创新军事战略指导，调整优化军事战略布局，强化人民军队塑造态势、管控危机、遏制战争、打赢战争的战略功能，人民军队实现整体性革命性重塑，国防实力和经济实力同步提升，一体化国家战略体系和能力加快构建。在维护国家安全上，提出总体国家安全观，完善国家安全法治体系、战略体系 and 政策体系，坚持底线思维、居安思危、未雨绸缪，坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、科技、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，统筹发展和安全，统筹开放和安全，统筹传统安全和非传统安全，统筹自身安全和共同安全，统筹维护国家安全和塑造国家安全。在坚持和平发展道路的同时，在战略上既通过维护世界和平发展自己，又通过自身发展维护世界和平。这一系列对战略态势的塑造，使我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。

（作者系天津大学新媒体与传播学院院长、天津市中国特色社会主义理论体系研究中心研究员）

