

统一战线中蕴含的民主功能

□ 宋雄伟

统一战线作为中国特色社会主义民主政治的重要组成部分，内嵌于国家制度和治理体系，内嵌于中国式民主的实践运转，是落实全过程人民民主的重要形式和制度载体。作为重要的制度安排，统一战线蕴含了民主动员、民主表达、民主决策和民主监督等民主功能，极大地促进了社会主义民主政治的发展，提升了国家治理效能。

民主动员的功能在于凝聚人心。统一战线是中国共产党凝聚人心、汇聚力量的政治优势和战略方针，是夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，是增强党的阶级基础、扩大党的群众基础、巩固党的执政地位的重要法宝，是全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的重要法宝。统一战线的本质是围绕共同目标，团结一切可以团结的力量，实现最广泛的政治联合。人心向背、力量对比是决定党和国家事业成败的关键，是最大的政治。统战工作的本质要求是大团结大联合，解决的就是人心和力量问题。邓小平强调，统一战线对象“范围以宽为宜，宽有利，不是窄有利”。越是范围广泛，统一战线范围与人民民主主体的交叠部分就越大。爱国统一战线的包容性不断增强，参与到全过程人民民主的主体范围也不断扩大。在一百多年的奋斗历程中，中国共产党高举大团结大联合的旗帜，不断巩固和发展最广泛的统一战线，团结一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素，发挥统一战线重要法宝作用，逐步确立“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的多党合作方针，发展社会主义协商民主制度和新型政党制度，领导和帮助各民主党派和无党派人士在坚持中国特色社会主义政治发展道路上积极发挥作用、不断发展进步。

发挥统一战线凝聚人心的民主功能，还必须处理好统一性与多样性的关系。关键是要坚持求同存异。一方面，要不断巩固共同思想政治基础，包括巩固已

有共识、推动形成新的共识，这是基础和前提。另一方面，要充分发扬民主，尊重包容差异。对危害中国共产党领导、危害我国社会主义政权、危害国家制度和法治、损害最广大人民根本利益的问题，必须旗帜鲜明反对，不能让其以多样性的名义大行其道。这是政治底线，不能动摇。除此之外，对其他各种多样性，要尽可能通过耐心细致的工作找到最大公约数。只要我们把政治底线这个圆心固守住，包容的多样性半径越长，画出的同心圆就越大。

说到底，统一战线是做人的工作，搞统一战线是为了壮大共同奋斗的力量。只要把人团结起来，我们就能为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦增添强大力量。从某种意义上说，统一战线工作做得好不好，要看交到的朋友多不多、合格不合格、够不够铁。多不多是数量问题，合格不合格、够不够铁是质量问题。

民主表达的功能在于汇聚民意。毛泽东指出：“只要社会上还有党存在，加入党的人总是少数，党外的人总是多数，所以党员总是要和党外的人合作……我们一定要学会打开大门和党外人士实行民主合作的方法，我们一定要学会善于同别人商量问题。”通过统一战线的制度安排，可以使各党派、各团体、各界别的意见和主张以组织的名义发表；可以使群众中分散的、个别的意见得到系统、综合的表述；可以达到化解矛盾、协调关系、增进共识的目的，使诸方面各得其所，以保持整个社会结构的平衡和社会政治的稳步发展。中国人民政治协商会议搭建了参政议政的政治大舞台。在人民政协框架内，多样化参与群体能够围绕中心和全局，展开政治协商，使重大决策吸收来自社会各方的意见与建议。正如《中国的民主》白皮书所述，全国政协设34个界别，由中国共产党、各民主党派、无党派人士、人民团体、各少数民族和各界的代表，香港特别行政区

同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和归国侨胞的代表以及特别邀请的人士组成。全国政协十三届一次会议共有委员2100多人，其中非中共党员占60.2%。

民主决策的功能在于集中民智。一个篱笆三个桩，一个好汉三个帮，中国共产党已有9600多万名党员，但在全中国14亿多人口中仍然是少数。要实现我们的宏伟目标，必须依靠统一战线的制度安排，充分调动包括全体社会主义劳动者、社会主义事业建设者、拥护社会主义爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴爱国者等在内的积极性，广泛吸纳社会各界人士的智慧，汇集民智，集思广益，促进决策的科学化和民主化。

统一战线成员由于自身优势，往往能从一定角度为决策提供参考方案。毛泽东强调的“一根头发和一把头发”的关系问题，生动地揭示了统一战线工作的深刻内涵和重要作用，强调党委政府要善于用“商讨”的方式从统一战线成员那里获取各种锦囊妙计，获取更丰富的备选方案。据统计，党的十八大以来，中共中央召开或委托有关部门召开政协协商会议170余次，先后就中国共产党全国代表大会和中央全会报告、修改宪法部分内容的建议、制定国民经济和社会发展中长期规划的建议、国家领导人建议人选等重大问题同党外人士真诚协商、听取意见，确保重大问题决策更加科学、民主。而各民主党派中央、无党派人士深入考察调研，提出书面意见建议730余件，许多转化为国家重大决策。

同时，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，通过制度化、程序化、规范化的安排，集中各种意见和建议，推动决策

科学化民主化，有效避免了旧式政党制度囿于党派利益、阶级利益、区域和集团利益决策施政导致社会撕裂的弊端。在人民政协制度平台上，各党派团体、各族各界人士发挥在界别群众中的代表作用，通过全体会议、常委会会议、主席会议、专门委员会会议、专题协商会议、协商座谈会等，开展提案、委员视察考察、专题调研、反映社情民意等经常性工作，对国家大政方针、经济社会各领域重要问题，在决策之前和决策实施之中进行广泛协商、平等协商、有序协商、真诚协商，提出意见建议。好的决策，反映人民意愿，保障人民权益，增进人民福祉。在中国，统一战线民主决策功能的发挥，能够使越来越多来自基层的声音直达各级决策层，越来越多的群众意见转化为党和政府的重大决策。

民主监督的功能在于提出批评。全面有效的民主监督，保证人民的民主权利不因选举结束而中断，保证权力运用得到有效制约，是统一战线民主功能的重要体现。《中国共产党统一战线工作条例》第15条规定：“支持民主党派和无党派人士在坚持四项基本原则基础上，在政治协商、调研考察，参与党和国家有关重大方针政策、决策部署执行和实施情况的监督检查，受党委委托就有关重大问题进行专项监督等工作中，通过提出意见、批评、建议等方式，对中国共产党进行民主监督。”此外，参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在政协组织的各种活动中，依据政协章程，也能够就党和国家重大方针政策 and 重要决策部署的贯彻落实情况，以提出意见、批评、建议的方式进行协商式监督，协助党和政府解决问题、改进工作、增进团结、凝心聚力。



法律制定以后不能一成不变，而应随着社会的发展、变化，适时地进行调整。全国人大常委会2022年度立法工作计划提出，“在确保立法质量的前提下加快立法工作步伐，统筹立改废释纂，发挥不同立法形式在完善中国特色社会主义法律体系中的作用”，这里的“立改废释纂”是我国立法的主要形式。发挥好其各自作用，是增强法律与社会的适应性，以及法律之间的系统性、整体性、协调性的重要手段。

党的十八大以来，我国立法形式不断丰富，立法活动日益规范，推动中国特色社会主义法律体系持续完善。“立”是指制定新法，主要围绕重点领域、新兴领域、涉外领域等，聚焦法律体系的短板、缺项。“改”是指修改法律，主要是对不符合实际、不适应经济社会发展需要的法律条文及时进行变更。修改法律，既可以是对单部法的个别修改，也可以是对多部法的“打包”修改；既可以是法的全面修改，也可以是对个别条文的修改。在中国特色社会主义法律体系形成后，修法成为完善法律体系的常态化方式。“废”是指废止旧法，就是废止不适应经济社会发展要求的法律规定，发挥促进法律体系新陈代谢的重要功能，例如，适应新时代社会治理的要求，我们废止了有关劳动教养、收容教育等法律规定和制度。废止旧法，既可以采取单项废止的形式，也可以采取批量废止的形式，包括专项清理和定期清理。“释”是指立法解释，即对法律条文的含义作出具体解释，进一步明确法律条文的内涵要旨、适用情形、适用范围等。立法解释属于一种特殊的立法形式，是在保持法律制度稳定的前提下，促使其适应经济社会的发展变化。“纂”是指编纂法典，针对某一领域相互关联的法律进行整合、修改、补充，使之形成一个有机整体，推动法律规范的集成化、体系化、典范化。例如，编纂民法典是我国法典编纂活动的一次成功实践，充分体现了立法规律。《法治中国建设规划（2020—2025年）》提出，对某一领域有多部法律的，条件成熟时进行法典编纂。当前，行政法、社会法、教育法等领域都在进行法典编纂的探索和论证。除此之外，在立法实践工作中，还有授权决定、改革决定等立法形式，对推动先行先试的改革发挥着重要作用。

统筹运用立改废释纂等多种立法形式，发挥不同立法形式在完善中国特色社会主义法律体系中的重要作用，应当把握立法规律，完善相关机制。

首先，应当把握立法需求与立法供给相平衡的规律。法律制度是由立法机关制定且服务于社会整体的公共产品或称为集体物品。立法需求来源于社会需求和制度需求，应当符合利益关系、利益格局和资源配置的制度化变革需要。只有立法满足了社会需求，实现社会需求的目标，才能起到规范社会关系的目的；如果立法总是过于滞后于经济社会需要，不能准确反映和实现社会需求，那么经济社会的发展将失范，也就无法达成经济社会关系的规范化状态。因此，立改废释纂应当在立法需求与立法供给之间寻求平衡。当前，在把握立法需求时，要既注重“大块头”，也注重“小快灵”，从“小切口”入手，使得立法的补充作用、灵活功能得到充分彰显，

不同立法形式的作用

□ 张 涛 刘兰星

解决老百姓关注的现实问题。

其次，应当把握法制统一与改革创新相契合的规律。一方面，与当前的改革相适应，我国法律制度的变革也呈现渐进性和试验性的特点；另一方面，维护法制统一是立法应当遵循的首要原则，关涉维护国家法律体系的统一、稳定。立改废释纂，尤其是立法中的授权决定、改革决定，既要坚决维护法制统一原则，也要兼顾改革的先行先试需要，从而把改革决策同立法决策更好地结合起来，通过作出授权决定、改革决定，保障各领域改革创新，确保国家发展、重大改革于法有据。

再次，应当完善立法评估机制。立法评估主要是对立法的必要性、合法性、科学性、可行性、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估判断，并将评估结果作为立法工作重要参考，其目的在于通过评估成果的转化，促进立法质量的提升。具体采取何种立法形式，应当结合立法评估成果来决策。因此，应当建立科学完整的评估体系，通过动态研究立法评估数据库，持续跟踪研判经济社会对立法的需求，克服法律的滞后性。



（上接1版）我们务必保持清醒头脑，正视“毒症”之重、“毒灶”之广，坚决避免出现肃清流毒影响“翻篇过关”“事不关己”“冷热不均”等消极现象。

坚持“清毒”彻底性。肃清孙力军政治团伙流毒影响，决不能“脚踩西瓜皮”，决不能“雨过地皮湿”，务必抓紧抓实抓到位。思想警示要到位，以案明纪释法，营造反思、警示、警醒的氛围。线索核查要到位，对中央通报中提及的问题、有关单位回溯揭批中发现的问题线索，必须深挖彻查。“人、事、案”排查处理要到位，全面排查与孙力军政治团伙密切接触交往的重点人员，严肃查处违纪违法问题。

政治建设最突出的任务：解决体制机制制度上的缺失问题，真正做到补短板、强弱项、堵漏洞、防风险

前车之覆，后车之鉴。加强政治建设，要深入剖析孙力军政治团伙和党的十八大以来政法领导干部严重违纪违法问题的深层次原因，找到症结所在，强化抓源治本，切实完善全面从严治党监督的体制机制制度。

要解决“党的绝对领导意识不强”问题。坚持党的绝对领导是新时代政法工作的根本原则。过去一段时间，有的政法单位对《中国共产党政法工作条例》学习贯彻不认真、不到位，党的绝对领导制度不够健全。要深入贯彻落实《条例》，从政治、思想、组织、作风上全面加强党对政法工作的领导，贯彻落实到政法工作各方面全过程，充分发挥政法单位党委（党组）在执法司法中的领导作用。

要解决“理想滑坡”问题。党员干部腐化堕落归根结底是理想滑坡、信念动摇所致。政法队伍在和平年代既要面对“疾风、烈火”，又要面对诸多“诱惑、陷阱”，在理想信念这个“总开关”上决不能出问题。要把理想信念教育作为固本培元、凝心铸魂的战略工程来抓，引导政法干部勤掸“思想尘”、多思“贪欲害”、常破“心中贼”，算清“政治账、经济账、名誉账、家庭账、亲情账、自由账、健康账”，从中获得防侵蚀、防蜕变的强大抗体，真正做到理想信念坚定如山。

要解决“带病提拔”问题。选人用人上的腐败和不正之风犹如慢性毒药，对政治生态的破坏具有系统性和长期性。我们要严格执行党的干部政策，完善选人用人监督制约和责任追究制度，对“带病提

拔”实行责任倒查。要坚持把政治标准放在首位，做深做实干部政治素质考察，突出把好政治关、廉洁关，对政治不合格的实行“一票否决”，以用人环境的风清气正促进政治生态的山清水秀。

要解决“监督缺失”问题。失去监督的权力必然导致腐败，这是一条铁律。如果监督紧紧相随，一旦发现苗头性问题，及早提醒警示，就可能让一些政法干部迷途知返、悬崖勒马。防止权力滥用，关键在完善监督制约机制，形成监督合力。要加强对领导班子特别是“一把手”监督，“一把手”既要自觉接受监督、又要重视抓监督。要增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性，提高发现和解决领导班子成员自身问题的能力。要严格执行中央八项规定，加强自上而下监督，用好内部巡查，坚决消除特权思想，锲而不舍纠治“四风”问题。

要解决“牛栏关猫”问题。“牛栏关猫”是关不住的，空隙太大，猫可以来去自如。执法司法权专业性强、裁量权大，不织密扎紧制度笼子，腐败现象就难以避免。要以全面深化政法改革为抓手，不断完善执法司法权力运行机制和制约监督体系，真正用制度笼子管住权力。健全执法办案权责清单，经常性开展执法行为和司法案

件质量抽查、评查、倒查，完善人财物规范管理制度，严防以权谋私。增强制度执行刚性，严肃查处随意变通、恶意规避、无视制度等问题，严格执行新时代政法干警“十个严禁”等制度，真正让制度“长牙”“带电”。

要解决“问责不力”问题。没有问责，担当就容易成为一句空话，全面从严治警责任就落不实。要敢于问责，认真贯彻《中国共产党问责条例》，对党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力等情况，要做到失责必问、问责必严。要善于追责，健全执法司法责任追究启动机制、办案质量终身负责制、错案责任倒查问责机制和惩戒机制，确保执法司法责任落实下去、板子能打到具体人身上。

政治建设最彻底的治本方略：不断推进政法战线自我革命，确保政法队伍不变质、不变色、不变味

坚持自我革命，是以习近平同志为核心的党中央就如何跳出历史周期率给出的第二个答案。开展政法队伍教育整顿，是新时代党的自我革命在政法战线的有益探索。政法战线要

深入学习贯彻习近平总书记关于自我革命的战略思想，巩固深化政法队伍教育整顿成果，坚定不移推进自我革命，永葆政法队伍忠诚纯洁可靠的政治本色。

要增强自我革命的思想自觉和政治主动。反腐败斗争取得压倒性胜利，但永远在路上。当前，滋生腐败的土壤尚未得到彻底铲除，形式主义、官僚主义、特权思想和特权现象仍然存在。政法队伍中存在的突出问题，不可能仅靠一次集中性教育整顿就彻底根治，不能指望毕其功于一役。要增强自我革命的自觉性和主动性，把集中性教育整顿与常态化解决苗头性问题结合起来，既猛药去疴地集中解决突出问题，又经常打扫思想、组织、纪律、作风上的“灰尘”，在治小病、治未病上下功夫。

要把握自我革命的目标要求和基本任务。坚持自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，永葆党的先进性和纯洁性，使政法“刀把子”永不生锈。坚持自我净化，保持反腐败高压态势，坚持无禁区、全覆盖、零容忍，清查对党不忠诚不老实的“两面人”，深查执法司法腐败，严查党的十八大以来不收敛不收手的腐败，以清除害群之马维护政法队伍肌体健康。坚持自我完善，用制度补短板、强弱项、堵漏洞、防风险，

努力实现“不敢腐、不能腐、不想腐”一体推进目标。坚持自我革新，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，坚决整治形式主义、官僚主义，坚决整治不正之风尤其是顽瘴痼疾。坚持自我提高，加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，不断提升政法队伍能力素质。

要掌握自我革命的重要原则和主要策略。坚持党的领导和解决党内问题相统一、组织推动和个人主动相结合、政策原则性和策略灵活性相统筹，促进自我革命的具体实践走深走实。坚持上下联动，把加强顶层设计与鼓励地方探索结合起来，加强党的领导、注重上级督导，构建“以上督下、以下促上”的联动机制，做到全链条发力、全系统推进。坚持宽严相济，把“自查从宽”与“被查从严”结合起来，既以“自查从宽”来引导，又以“被查从严”来倒逼，统筹运用“四种形态”，达到教育大多数、惩处极少数的目的。坚持破立并举，把突出问题整治与建章立制结合起来，既刮骨疗毒、又抓源治本，善于集成有效创新举措并上升为制度机制。坚持内外互促，把自我革命与人民监督结合起来，积极探索接受人民监督的新形式新举措，全心全意当好人民公仆，始终做到对党忠诚、不负人民。