

人民参与民主管理的效能进一步提升

□ 孙培军

评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，重要标准之一就是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。《中国的民主》白皮书指出：“人民的事人民管，人民的事人民办。在中国，广大人民弘扬主人翁精神，发挥主体作用，积极行使民主权利，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”

在我国，人民参与民主管理具体体现在：一方面，民主管理的途径形式是多样的、有效的，包括选举、协商、决策、监督等；另一方面，民主管理的领域内容是多面的、丰富的，主要涵盖四个层面的民主管理。

参与国家政治生活和社会生活的管理。习近平总书记指出：“古今中外的实践都表明，保证和支持人民当家作主，通过依法选举、让人民的代表来参与国家政治生活和社会生活的管理，全过程人民民主才能更有效、更真实、更广泛，更充分地体现和反映人民意志，保障人民权利，实现人民利益。当前，移动互联网、大数据、物联网、云计算和人工智能等新一代信息技术蓬勃发展，先进技术手段与社会治理深度融合，为人民群众广泛、持续、深入参与治理活动提供了便捷高效的平台和渠道。应充分运用这些技术手段，不断开辟新的有序参与空间、参与渠道、参与形式，降低参与国家政治生活和社会生活管理的成本，参与和管理

的便捷性、时效性、广泛性、持续性不断提高，科学整理、分析、汇总各方面的真知灼见，使之成为决策制定和调整的重要依据，保障人民群众的合理意见诉求得到尊重、落到实处。

城乡社区民主管理。社区是党和政府联系、服务人民群众的“最后一公里”。根据宪法和法律的规定，农村和城市社区居民结合本地实际，由村（居）民讨论制定村（居）民自治章程、村规民约、居民公约等，明确规定村（居）民的权

利和义务，村（社区）各类组织之间的关系和工作程序，以及经济管理、社会治安、消防安全、环境卫生、婚姻家庭、邻里关系、计划生育、精神文明建设等方面的自治要求，普遍实现村（居）民在基层公共事务和公益事业中的自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。它有助于实现政府和人民群众之间的良性互动，能够最大限度地满足合理诉求和实现切身利益。

近年来，为推进民主管理，我国出台了大量政策规定，各地也作了积极探索，社区民主管理的组织体系已经较为健全，形成了以社区党组织为核心，社区居民委员会为主体，社区群团组织、业主委员会及众多社区民间组织为支撑的社区民主管理组织体系架构。进一步发挥城乡社区民主管理效能，重在激发居民的自治活力、强化社区民主管理组织载体、夯实社区民主管理组织平台，各地区应因地制宜，综合运用村（居）民议事会、村（居）民论坛、民主恳谈会、民主听证会、“小院议事厅”、“板凳民主”、线下“圆桌会”、线上“议事群”等方式，做到人人有责、人人尽责、人人享有。

企事业单位民主管理。企事业单位的民主管理，主要是普遍建立以职工代表大会为基本形式，以厂务公开制度、职工董事制度、职工监事制度为主要内容的民主管理制度。20世纪80年代，中共中央、国务院颁布《国营工业企业职工代表大会暂行条例》《国营工厂厂长工作暂行条例》和《中国共产党工业企业基层组织工作暂行条例》，这三个条例互相配套，形成了当时我国企业中“党委集体领导，职工民主管理，厂长行政指挥”的领导体制。1982年，职工代表大会制度被写入宪法。1988年，全民所有制工业企业法颁布实施，对职工代表大会作出了进一步明确规定。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步要求，全心全意依靠工人阶级，健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度。2023年12月29日，十四届全国人大常委会第七次会议表决通过《中华人民共和国公司法》，新修订的公司法明确建立健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度，要求公司研究“解散、申请破产”以及经营方面等重大事项时，应当听取工会的意见，并通过职工代表大会或者其他形式听取职工的意见和建议。

做好当前企事业单位民主管理工作，必须妥善处理好民主管理和企业管理的关系、基本形式和其他形式的关系、“稳”与“进”的关系，加强企业民主管理的规范化建设，形成全社会特别是企事业单位重视、支持、参与民主管理的浓厚氛围，实现单位与职工协商共事、机制共建、效益共创、利益共享，从而把制度优势转化为职工参与经济社会事务管理的实际效能，推动企事业单位民主管理在制度化、规范化、经常化的轨道上发展，把人民当家作主具体地、现实地落实到企业生产经营各方面。

社会组织民主管理。民主管理的现代理念之一，就是协同管理或协同治理，强调管理或治理不单单是政府的事，还需要充分发挥社会组织的协同作用，有效弥补政府和市场发挥功能的局限。社会组织产生于社会、扎根于基层，群众基础深厚，社会组织反映和代表着一部分群众的愿望和需求，熟悉所属领域的专业特点和社会关系，能够及时向决策部门反映相关领域存在的实际问题，通过社会组织进行民主管理，具有独特优势，已经成为人民民主管理的重要领域。

发挥好社会组织民主管理效能，激发社会组织活力，需进一步立足于社会组织的优势，厘清行政机关与行业协会商会的职能边界，理清政府、市场、社会三者关系，加强对各类社会组织的规范和引导，大力推广形式有创新、内容有深度、工作有成效的民主管理典型，促进社会团体、基金会、社会服务机构等社会组织依法制定完善章程、加强组织成员管理、自主开展活动、集中组织成员或服务对象的意见建议、以组织化的方式积极参与社会公共事务治理，在行业自律、社会服务、慈善事业等领域发挥切实的民主管理作用。

罚当其罪：推动醉驾治理更加科学精准

□ 王 琦



罪认罚从宽制度，实行案件“刑拘直诉”，即在刑事拘留期限内完成对醉驾行为人的侦查、起诉和审判工作，大大简化了公检法三机关的内部办案流程，有的地区明确要求立案起7日内审结案件。然而，“刑拘直诉”等制度还不规范，在保障犯罪嫌疑人、被告人的程序选择权、法律帮助权以及依法受到刑事强制措施等方面还不够充分。

在法律衔接方面，存在一定的不畅现象。醉驾入刑后，道路交通安全法废除了对醉驾者处以行政拘留的规定。但在实践中，对于“情节显著轻微，危害不大的”个别醉驾案件作出相对不起诉决定之后如何处理，这里出现了一定的处罚空白，即达到醉驾标准但因不被起诉而不受刑事处罚的行为人，反而比达到酒驾标准而尚未达到醉驾标准应受行政处罚的行为人处理得更轻，这显然存在不合理之处，也不利于形成相互衔接、梯次递进的酒驾醉驾治理体系。

上述突出问题，归结到一点，就是尚需进一步把握和贯彻好罚当其罪原则。罚当其罪，也称罪刑相适应，基本含义是犯多大的罪，就应承担多大的刑事责任，被判处多重的刑罚，做到重罪重罚、轻罪轻罚、罪刑均衡。这是法律公平的要求，也是正确适用法律的标志。对此，2023年12月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布了《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》（以下简称《意见》），强调对危险驾驶行为的抽象危险要实质化判断，进一步统一执

法司法标准，严格规范、依法办理，坚持办理具体案件实事求是、不枉不纵。

统一醉酒危险驾驶罪实体上的认定标准。《意见》重申了血液酒精含量80毫克/100毫升的“醉酒”标准，即达到该标准的，公安机关应当依照刑事诉讼法和相关司法解释的规定决定是否立案。在此基础上，明确了情节显著轻微、危害不大，不予立案的情形，即血液酒精含量不满150毫克/100毫升的；出于急救伤病人员等紧急情况驾驶机动车，且不构成紧急避险的；在居民小区、停车场等场所因挪车、停车入位等短距离驾驶机动车的；由他人驾驶至居民小区、停车场等场所短距离接替驾驶停放机动车的，或者为了交由他人驾驶，自居民小区、停车场等场所短距离驶出的。此外，对“道路”“机动车”等构成该罪名其他的构成要件要素规范统一了法律适用标准，还规定了罚金刑的起刑点和幅度。刑法的目的是保护法益，任何犯罪的成立，都必须以侵害或威胁刑法所保护的法益为前提，不具有法益侵害性或威胁性的行为不能轻易被认定为犯罪。对醉驾构成危险驾驶罪标准的细化，有助于对案件认定的规范性、科学性、可操作性。

明确程序办理机制。对醉驾案件的办理，需要重视对司法资源的合理分配。其一，由于醉驾案件案情往往较为明了，适用法律相对明确，为了兼顾公正与效率，对符合条件的部分醉驾案件，依法适用快速办理机制，《意见》对涉及的原

则、范围、期限、流程等内容进行了细化，强调简程序不减权利，推动实现案件优质高效办理。其二，细化醉驾案件证据收集、审查采信规则，对于血液样本提取、封装等环节的程序性瑕疵，如何补正完善、是否采信，予以进一步明确。其三，明确醉驾属于严重的饮酒后驾驶机动车行为（酒驾），对不追究刑事责任的醉驾行为人应依法予以行政处罚，从而织密醉驾治理的刑事、行政法网和规则体系。

充分体现宽严相济的刑事政策。宽严相济是我国的基本刑事政策。《意见》兼顾惩治与预防，确保从严监管更具有适当性、必要性和相当性。从行为的客观危险性和行为人的主观责任两大方面考虑，充分结合醉驾的动机和目的、醉酒程度、机动车类型、道路情况、行驶时间、速度、距离、后果、是否初犯偶犯以及认罪悔罪表现等因素，认定情节显著轻微、犯罪情节轻微、从重处理和一般不适用缓刑的情形。但是，宽严相济不是放松打击，对存在发生交通事故、行为危险性大以及主观恶性深等情形的，也应依法亮出“严”的态度，让打击醉驾更有威慑力。

强调源头预防和综合治理。现阶段，醉驾依然是造成严重交通事故的重要原因，而醉驾案件数量也仍处高位，仍有一些人酒后开车、以身试法，归根到底还是心存侥幸，守法意识淡薄。仅仅依靠刑罚的震慑，难以有效地解决醉驾问题。刑罚本身不是目的，而是实现预防的手段，在运用刑罚手段惩治醉驾的同时，还应需要调动多种力量，综合运用多种手段，从加强普法宣传教育、加强协同治理、加强教育改造等方面强调源头治理、综合施策，协同党政机关、行业协会、企事业单位以及公民个人，齐抓共管、群防群治，共同做好各个环节的预防、治理工作。



（上接1版）

增强宏观政策取向一致性。强化政策协同，加强财政、货币、就业、产业、区域、科技等政策之间的协调配合。中央经济工作会议提出，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，这具有非常强的现实针对性。一些非经济性政策对经济运行的影响有时不亚于经济政策，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，可以避免政策之间相互抵消，确保同向发力、增强合力。

围绕推动高质量发展 扎实做好经济工作

2024年是中华人民共和国成立75周年，是实施“十四五”规划的关键一年。中央经济工作会议提出，要围绕推动高质量发展，突出重点，把握关键，扎实做好经济工作。

以科技创新引领现代化产业体系建设。中央经济工作会议提出，要以科技创新推动产业创新，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力。以科技创新推动产业创新，就要积极主动适应和引领新一轮科技革命和产业变革，大力发展数字经济，加快发展人工智能，培

育发展智能网联汽车、新能源、新材料、高端装备、航空航天、生物医药等战略性新兴产业，前瞻布局人工智能、人形机器人、下一代互联网、量子信息、生物制造等一批未来产业新赛道，运用数智技术、绿色技术等先进适用技术改造提升传统产业，巩固通信设备、电力装备、船舶、动力电池等优势产业地位。新质生产力是由科技革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的先进生产力。加快培育新质生产力，要推动创新链产业链人才链深度融合，建设良好的创新生态；完善新型举国体制，形成关键核心技术攻关的强大合力；强化企业科技创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚，完善支持企业增加研发投入的激励机制，支持企业向基础研究和应用基础研究领域延伸；鼓励更多社会资本参与创业投资、股权投资和天使投资，满足处于不同生命周期科技企业的资金需求；深化科技成果产权激励制度改革，更好体现知识、技术、人力资本导向。

着力扩大国内需求。中央经济工作会议提出，要激发有潜能的消费，扩大有效益的投资，形成消费和投资相互促进的良性循环。要努力促进居民消费从疫后恢复转向持续扩大，发展数字消费、绿色消

费、健康消费等新型消费，积极培育智能家居、文娱旅游、体育赛事、国货“潮品”等新的消费增长点，带动相关产业和消费场景的投资。以提高技术、能耗、排放等标准为牵引，推动大规模设备更新和消费品以旧换新。发挥好政府投资的带动放大效应，重点支持关键核心技术攻关、新型基础设施、节能减排降碳等领域，培育发展新动能，加快经济社会薄弱领域补短板 and 重大项目建设。

深化重点领域改革。中央经济工作会议提出，要谋划进一步全面深化改革重大举措，为推动高质量发展、加快中国式现代化建设持续注入强大动力。当前，尤为重要的是不断完善落实“两个毫不动摇”的体制机制，在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面落实一批标志性举措，充分激发民营企业内生动力和创新活力，健全民企参与重大项目建设体制机制，破除制约民营企业公平参与市场竞争的制度障碍。加大高端装备、智慧物流、绿色低碳等领域应用场景开放力度，鼓励民营企业参与新场域开发建设。破除各种形式的地方保护和市场分割，加快全国统一大市场建设。

扩大高水平对外开放。扩大高水平对外开放重在稳步推进制度型

开放，结合高水平经贸协议谈判，主动对标国际高标准经贸规则，深化国内相关领域改革。加快培育外贸新动能，积极稳定外贸基本盘，拓展中间品贸易、服务贸易、数字贸易、跨境电商出口。全面取消制造业领域外资准入限制，扩大电信、医疗等服务业开放，努力破除影响外资准入的隐性壁垒，保障内外资依法平等进入负面清单之外的领域。积极回应外资企业诉求，解决数据跨境流动、平等参与政府采购等问题。持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，落实好外资企业国民待遇，支持外资企业继续“在中国、为世界”。进一步便利中外人员往来，提升外籍人员来华经商、学习、旅游的便利化水平，增强外资企业在华发展信心。

中央经济工作会议还就持续有效防范化解重点领域风险，坚持不懈抓好“三农”工作，推动城乡融合、区域协调发展，深入推进生态文明建设和绿色低碳发展，切实保障和改善民生等重点任务进行了部署。只要我们以更加奋发有为的精神把各项任务落到实处，就一定能够巩固和增强经济回升向好态势，推动中国经济这艘巨轮在中国式现代化航道上行稳致远。

（作者系中国国际经济交流中心副理事长）

