新时代中国特色社会主义与广东实践丛书

发展社会主义民主政治与广东实践

中共广东省委党校
广东行政学院 编

FAZHAN SHEHUI ZHUYI MINZHU ZHENGZHI
YU GUANGDONG SHIJIAN

SP
南方出版传媒
广东人民出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

发展社会主义民主政治与广东实践

伍俊斌　主编

SPM
南方出版传媒
广东人民出版社
·广州·

图书在版编目（CIP）数据

发展社会主义民主政治与广东实践 / 中共广东省委党校，广东行政学院编. —广州：广东人民出版社，2018.2
（新时代中国特色社会主义与广东实践丛书）
ISBN 978-7-218-12412-4

Ⅰ. ①发… Ⅱ. ①中… ②广… Ⅲ. ①社会主义民主-民主政治-政治建设-研究-广东 Ⅳ. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 305364 号

FAZHAN SHEHUI ZHUYI MINZHU ZHENGZHI YU GUANGDONG SHIJIAN
发展社会主义民主政治与广东实践
中共广东省委党校　广东行政学院　编
版权所有　翻印必究

出 版 人：肖风华

责任编辑：卢雪华　曾玉寒　廖智聪　伍茗欣
封面设计：李桢涛
责任技编：周　杰　吴彦斌

出版发行：广东人民出版社
地　　址：广州市大沙头四马路 10 号（邮政编码：510102）
电　　话：（020）83798714（总编室）
传　　真：（020）83780199
网　　址：http://www.gdpph.com
印　　刷：广州市浩诚印刷有限公司
开　　本：787mm×1092mm　1/16
印　　张：21　　**插　页**：1　　**字　数**：320 千
版　　次：2018 年 2 月第 1 版　2018 年 2 月第 1 次印刷
定　　价：52.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社（020-83795749）联系调换。
售书热线：（020）83785240

编委会

主　任：杨汉卿

副主任：余甫功　方　真

成　员：林盛根　周　峰　周立彩　谢仁寿
唐晓阳　吴育珊　伍俊斌　梁道刚
欧海龙　蔡　兵　刘　朋　张　谨
李　云

总　序

党的十九大是全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。习近平总书记在报告中对过去五年的工作和历史性变革进行了全面的归纳和总结，深刻阐述了新时代中国共产党的历史使命，全面阐释了新时代中国特色社会主义理论和基本方略，明确了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的新目标，对未来五年经济、政治、文化、社会、生态文明、国防、军队、外交及党的建设九个方面的工作作出了重大部署，为全面建成小康社会后如何实现第二个百年目标勾画了美好的蓝图。

党的十九大报告指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。这是我们党立足国情，基于对世情国情党情科学分析而对时代特征作出的战略判断。改革开放以来，特别是党的十八大以来，我国经济、政治、文化等发生了巨大变化。党的十八大以来的五年是党和国家发展进程中极不平凡的五年，取得了改革开放和社会主义现

代化建设的历史性成就。五年来的成就是全方位的、开创性的，五年来的变革是深层次的、根本性的，推动党和国家事业取得了历史性成就。这种历史性变革主要体现为：经济上，我国已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，进入质量和效益不断提升的时期；政治上，我们迎来政治稳定、社会安定、风清气正，改革全面发力、多点突破、纵深推进，中国特色社会主义制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高的新时期；文化上，我们进入文化大繁荣大发展、文化软实力不断增强，中华文化影响力大幅提升，全党全社会思想上的团结统一更加巩固的新时期。中国特色社会主义进入新时代，是我们党在深入分析和准确把握我国经济、政治、文化、社会等方面历史性变革基础上作出的战略判断。这一战略判断符合我国发展实际，准确标注出我国发展所处的历史方位，对于续写中国特色社会主义新篇章具有重要的理论意义和实践意义。

广东是我国改革开放的先行区和前沿阵地。改革开放以来，广东经济社会发展为全国树立起一面旗帜。广东的发展，是党中央和历届广东省委坚强领导的结果，是广东全省党员干部和人民群众共同努力的结果。党的十八大胜利召开后，习近平总书记把履新后的首次调研安排在广东，对广东提出了“要努力成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的试验区，为率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化而奋斗”的殷切希望。2017 年 4 月，习近平总书记又对广东工作作出了重要批示，希望广东“坚持党的领导、坚持中国特色社会主义、坚持新发展理念、坚持改革开放，为全国推进供给侧结构性改革、实施创新驱动发展战略、构建开放型经济新体制提供支撑，努力在全面建成小康社会、

加快建设社会主义现代化新征程上走在前列”。习近平总书记对广东工作的重要指示批示，既是对广东工作的厚爱和关心，也是对广东工作的激励和鞭策。习近平总书记的批示，是对广东发展的准确把脉定位，是推进广东改革发展各项事业必须长期坚持的重要指导方针和根本行动指南。

广东的发展是中国特色社会主义道路取得伟大成功的实践缩影，为新时代中国特色社会主义探索提供了成功的方案；同时，广东的实践为新时代中国特色社会主义落地开花提供了生动范例，为新时代中国特色社会主义的发展提供了坚实的实践基础。

一

新时代是一个大转型大发展的时代。极大多数国家和地区都在追求自己社会发展的整体转型升级，以谋求自身现代化的健康发展。中国道路、中国智慧、中国方案的世界性成功，亦是如此。

进入21世纪以来，全世界都在考虑转型升级的方式、动力、途径和未来，因为，现代化无论从深度、广度、厚度等各方面都在重塑着现实世界，那种超然于世界体系之外的发展，已经不可想象。尤其是在这样一个充满变数与不定的世界里，转型升级既变得让人充满期待，同时又面临困难和挑战。

2008年爆发的世界性金融危机，已经导致全球性的经济增长乏力。发达国家在这场危机之后，仍然担心债权危机不能有效解决而导致的一系列经济政治冲突的可能，但它们仍然不失

其在世界体系中的中心地位；发展中国家在这场危机之中都遭受着新自由主义失败所带来的阵痛，通胀不断、社会变动加剧、贫困人口再次增加。这些变化在一定程度上使发展中国家缩小与中心国家的差距之路更为漫长，边缘地位和弱者角色将注定仍然是未来半个世纪发展中国家的普遍定位。大国经济能够通过政治、生态、科技甚至战争的视线转移，使危机的解决可能剑走偏锋——转向第三世界的政治目标或不发达地区，比如“阿拉伯之春”变革。

但是，无论资本主义体系如何变革，它都意味着，以“市场”和“民主”为标榜的西方普遍主义话语范式霸权不断走向衰落，以美国、欧盟、日本等为代表的资本主义大国和地区难掩发展的失落与困境，西方现代性的“全球普遍价值”遇到前所未有的挫折。在这场西方力量的没落中，代之而起的，则是新兴发展中国家和新兴市场力量，其中，中国特色社会主义道路独领风骚。以至于，由于中国在危机之中表现出一枝独秀的成就，全世界都把发展的目光投向中国奇迹。

党的十八大以来，面对世界经济复苏乏力、局部冲突和动荡频发、全球性问题加剧的外部环境，以习近平同志为核心的党中央，锐意进取，攻坚克难，以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，团结带领全国各族人民，高举中国特色社会主义伟大旗帜，紧紧围绕中国特色社会主义这一理论和实践的主题，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各方面提出一系列新理念新思想新战略，出台一系列重大方针政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的

大事，使中国社会在物质文明、精神文明、政治文明、社会文明和生态文明等各个领域取得了全方位的、开创性的成就，实现了深层次的、根本性的历史变革。

这些成就和变革，不仅使中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，更“意味着中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展，拓展了发展中国家走向现代化的途径”[①]。用一句话来概括，那就是新时代中国特色社会主义现代化的整体成就，打破了西方普遍主义现代化的模式，为世界提供着一种新的社会文明发展结构。

什么是“中国道路”？中国道路究竟具有什么样的魅力才会使世人聚焦于此？中国道路就是一代代中国共产党人团结带领全国各族人民探索出来的中国特色社会主义道路。2013 年 6 月，习近平总书记在中央政治局第七次集体学习时指出，中国特色社会主义这条道路来之不易，它是在改革开放 30 多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立 60 多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来 170 多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族 5000 多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础。中国道路是中国特色社会主义理论、制度、文化的结合体，凝聚着中国智慧，体现出中国方案。正如习近平总书记在党的十九大报告中所说，中国特色社会主义道路是实现社会主义现代化、创造人民美好生活的必由之路，全党要更加自觉地增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，既不能走封闭僵化的老路，也

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 10 页。

不能走改旗易帜的邪路，保持政治定力，坚持实干兴邦，始终坚持和发展中国特色社会主义。

二

广东，一直是中国特色社会主义道路的试验田、先行地，拥有最丰富的改革开放经验。

改革开放以来，广东一直以其经济的高增长率、政治民主的先行探索、文化生活的市场改革等引领着中国特色社会主义的发展，她的一举一动无不关系着中国整个改革开放的大局。从某个层面上说，广东实践探索的成败反映着中国特色社会主义实践探索的成败与得失。近40年来，广东一直以“解放思想，敢为人先”的劲头冲在改革开放的前沿。在经济上，率先开放搞活，办经济特区，引进“三资”搞工商业，引入并合理转化境外、国外先进的技术和管理经验，发展起引领全国的社会主义市场经济；在政治上，最早探索基层民主政治、进行省内部制改革，积极培育与发展社会组织，探索政府管理与市场分离的经验；在文化上，充分发扬岭南文化务实敢干精神，充分发挥毗邻港澳、华人华侨众多的地缘人缘优势，充分借鉴发展文化产业和探索文化体制改革的经验，不断打造“幸福广东”的文化强省。近40年来，广东经济总量连续28年全国居首，人均GDP超1万美元，迈入中等发达经济体梯队，实现了从积贫积弱到民富省强的历史性巨变。

改革开放以来，广东能够一直独占中国经济发展的鳌头，其根本经验正是依靠党的坚强领导，高举中国特色社会主义伟

大旗帜，不断突破改革的禁区，打破计划与市场、市场与政府、开放与封闭、传统与现代等的二元争论，坚持改革开放，在岭南文化精神的传承中，开辟出了一条既具有广东特色又反映全国发展意愿的发展道路。

在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程中，广东仍然继续承担着这一角色与使命。党的十八大以来，广东始终牢记习近平总书记“三个定位、两个率先”的嘱托，在党中央和省委的坚强领导下，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念引领广东发展，解放思想，锐意进取，担负起先行先试的重大使命。经济增长质量效益不断提升，以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式率先加快形成，构建对外开放新格局成效初显，区域协调发展持续优化，依法治省深入推进，文化体制改革稳步前进，民生福祉明显提升，生态文明理念普遍推行，全面从严治党落到实处。

在中国特色社会主义进入新时代的背景下，党中央始终关心和关注着广东的发展，习近平总书记对广东工作的指示批示精神正在引领广东的发展。展望未来，广东将始终以习近平总书记对广东工作的指示批示精神引领发展方向，从新时代中国特色社会主义的伟大实践出发，坚定“四个自信”，不断破解发展中面临的新问题、新难题，把握中国特色社会主义共同理想的伟大方向，为新时代中国特色社会主义事业的健康发展，起到应有的表率和引领示范作用。

三

新时代要实现新发展，新时代也将面临新矛盾新问题新挑战。

党的十八大以来，广东省委和省政府坚决贯彻落实党中央决策部署，团结带领广大干部群众锐意进取、扎实工作，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局都取得了重要进展。同时，也必须清醒地看到，广东在发展中的一些深层次、结构性问题仍未得到根本解决，前进道路上还存在许多困难和挑战。比如产业结构调整和转型升级任务艰巨，区域发展不协调仍是最突出问题，农村发展严重滞后，民生社会事业存在不少短板，社会矛盾纠纷仍然高发多发，营商环境优势相对弱化，基层治理问题较多，全面从严治党任重道远，等等。这些都是今后广东发展中必须高度重视并着重加以解决的主要问题。

作为党的十九大重大贡献之一，习近平新时代中国特色社会主义思想写入了党章，并确立为全党必须长期坚持的指导思想，这就为坚持和发展新时代中国特色社会主义提供了行动指南和行动纲领。习近平新时代中国特色社会主义思想从理论和实践结合上，系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代命题，回答了新时代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等基本问题，为更好坚持和发

展中国特色社会主义提供了思想武器和行动指南。广东实现新发展，必须深刻把握中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治判断，在保持自己独特发展优势的基础之上，在新的起点上实现新的发展。

当前和今后一个时期，广东要将中国道路发展的普遍逻辑与特殊逻辑率先内化，并进行可能的创新。这就要切实学懂、弄通、做实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，在现实中始终坚持四项基本原则与社会主义市场经济的融合；坚决推进混合所有制的企业改革，但绝对不放弃公有制的主导地位；坚持市场的决定性作用，但坚决批判新自由主义的放任；坚持政府职能的转变，建立“小政府大社会”的治理目标；坚持社会主义的共同富裕目标，打造公平正义的社会民生与分配体系；坚持文化强省的自觉建设，积极实践培育与社会主义核心价值观相一致的新岭南文化精神。

广东的实践充分说明，没有改革开放就没有广东的发展，也不会有中国特色社会主义事业的巨大成就。改革开放是中国特色社会主义最鲜明的特征，坚持改革开放、推进改革开放，已经成为中国特色社会主义伟大实践的根本逻辑，并且仍然是决定新时代中国特色社会主义和广东未来发展的关键一招。在未来的改革开放道路上，习近平总书记对广东工作的重要指示批示精神已经为广东的发展把准了定位、指明了方向，希望广东能够继续为新时代中国特色社会主义事业的未来发展提供新的智慧和范例。这种智慧和范例一旦成型，将不仅仅是属于广东，应该也属于为全世界发展贡献“中国方案”和中国经验的内在诉求。

“一花独放不是春，万紫千红春满园。”

新时代要有新气象，新使命重在新作为。我们相信并期待，广东在新征程中必将牢记嘱托、再创新局，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦，凝心聚力，奋勇前进，铸就新辉煌，在为全面推进新时代中国特色社会主义伟大事业、为世界提供中国智慧和中国方案等方面作出新的贡献。

本书编委会

2017 年 12 月

目　录

一　总论 …… 001

（一）社会主义民主政治建设的内涵和意义 …… 003

（二）社会主义民主政治建设的战略重点 …… 009

二　坚持和完善人民代表大会制度 …… 023

（一）人民代表大会制度是人类政治制度史上的伟大创造 …… 025

（二）充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用 …… 034

（三）广东坚持和完善人民代表大会制度的实践探索 …… 043

三　坚持和完善社会主义协商民主 …… 057

（一）选举民主和协商民主是社会主义民主的两种形式 …… 059

（二）推进协商民主广泛多层制度化发展 …… 063

（三）广东坚持和完善社会主义协商民主的实践探索 … 084

四　坚持和完善基层民主制度 …… 099
（一）基层民主的内涵、形式与功能 …… 101
（二）基层民主的理论创新 …… 111
（三）广东坚持和完善基层民主的实践探索 …… 120

五　全面推进依法治国 …… 145
（一）科学立法 …… 148
（二）严格执法 …… 162
（三）公正司法 …… 177
（四）全民守法 …… 187

六　深化行政体制改革 …… 197
（一）行政体制改革是政治体制改革的重要内容 …… 200
（二）转变政府职能是行政体制改革的核心 …… 210
（三）坚持为人民服务是行政体制改革的宗旨 …… 220

七　健全权力制约与监督体系 …… 233
（一）权力制约与监督的理论和发展 …… 235
（二）完善权力制约与监督的顶层设计 …… 240
（三）推进权力制约与监督的广东实践 …… 249

八　巩固和发展最广泛的爱国统一战线 …… 265
（一）统一战线是党的事业取得胜利的重要法宝 …… 267
（二）新时代统一战线的定位和作用 …… 280
（三）新时代巩固和发展最广泛爱国统一战线的新要求
…… 286

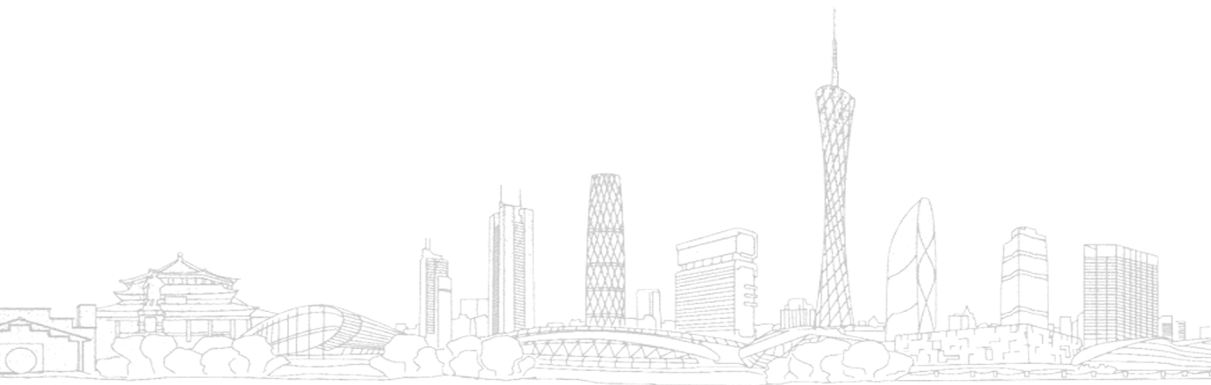
（四）广东巩固和发展最广泛爱国统一战线的实践探索
…… 297

主要参考文献 …… 311

后　记 …… 314

一

总论



人民民主是社会主义的题中应有之义，是中国共产党始终高扬的光辉旗帜。发展社会主义民主政治是中国共产党人始终不渝的奋斗目标，是中国共产党带领中国人民实现中华民族伟大复兴中国梦的政治保证。在前进道路上，我们要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。

（一）社会主义民主政治建设的内涵和意义

社会主义民主政治建设经历了一个艰辛探索和不断发展的过程。在中国共产党的坚强领导下，中国特色社会主义民主政治建设取得重大成就。中国特色社会主义民主政治理论具有丰富内涵，发展中国特色社会主义民主政治具有重要意义。

1. 社会主义民主政治理论的内涵与发展

“民主”一词源远流长，最早出现在古希腊思想家的著作中，意指“多数人的统治”或“人民的权力”。公元前5世纪的古希腊历史学家希罗多德在史学名著《历史》中使用了“民主”这个概念，用来表述希腊城邦的一种政治实践，即城邦事务由公民所参加的公民大会通过直接讨论和投票表决的方式来作出最终决定。公元前4世纪的古希腊著名思想家亚里士多德在对古希腊城邦国家进行分类时，将多数人统治的国家称为民主国。

民主政治是马克思主义理论的重要内容，也是社会主义的本质特征。马克思恩格斯在创立科学社会主义理论的进程中，非常重视并多次阐释民主问题。马克思在《黑格尔法哲学批判》中，运用历史唯物主义的观点深刻地指出，民主是社会决定国家的形式，“民主制是作为类概念的国家制度”。科学地揭示了民主政治的本质。自《共产党宣言》发表以来，这一探索社会主义政治建设规律的理论伴随着国际共产主义运动和社会主义建设实践的发展不断丰富和完善。马克思恩格斯在探索无产阶级解放道路的过程中，论述了社会主义民主政治建设的基本思想。他们认为，无产阶级要推翻资产阶级的统治，必须把自己“组织成为阶级，从而组织成为政党”。“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主。”“过去的一切运动都是少数人的，或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的，为绝大多数人谋利益的独立的运动。”无产阶级夺取国家政权之后，必须实行无产阶级专政，以作为从资本主义社会向社会主义社会过渡的政治形式。马克思恩格斯在总结巴黎公社革命经验时，进一步发展了无产阶级专政的学说。他们指出：“公社的真正秘密就在于：它实质上是工人阶级的政府，是生产者阶级同占有者阶级斗争的产物，是终于发现的可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”这种政治形式的无产阶级性质在于：一切权力机构和人民代表由选举产生，对选民负责，随时可以撤换，以防止自己的政府和公职人员从社会公仆变成社会主人；公社不是议会式的，而是无产阶级国家的崭新的民主组织形式，既是行政机关，同时也是立法机关；公职人员只领取相当于工人工资的报酬。马克思恩格斯的这些思想，奠定了社会主义民主政治建设的理论基础。

列宁在领导俄国社会主义革命和建设的实践中，继承和发展了马克思恩格斯民主政治理论，明确指出，“没有民主，就不可能有社会主义”，“胜利了的社会主义如果不实行充分的民主，就不可能保持它所取得的胜利”。列宁提出了一系列关于改革党和国家体制、建设新型民主的重要思想：坚持共产党的领导，维护和巩固工农联盟，实现无产阶级专政；实行党政分开，明确划分党和苏维埃政权的职权范围；积极促进民主，加强监督机制，强化人民的监督权；改善国家机关，实行科学管理；加强法制建设，反对“纯行政手段”；大力发展教育，提高全民族的文化水平，为政治民主化奠定坚实的基础。这些开创性的思想对于社会主义民主政治建设具有深刻的指导意义。

以毛泽东为代表的中国共产党第一代中央领导集体，在领导中国革命的实践中创造性地提出了人民民主专政的理论，并以此为指导确立了社会主义政治制度。社会主义制度的确立为中国特色社会主义民主政治建设奠定了根本政治前提和制度基础。在社会主义建设的实践中，毛泽东又提出了一系列发展社会主义民主政治建设的思想：正确处理社会主义建设中各种政治关系；正确处理社会主义社会基本矛盾和人民内部矛盾；努力形成一个又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志，又有个人心情舒畅、生动活泼的政治局面；扩大民主，反对官僚主义；制定比较完善的法律，健全中国法制；加强执政党建设；共产党和民主党派要“长期共存、互相监督”，这些思想丰富和发展了马克思主义民主政治建设理论。

党的十一届三中全会后，中国共产党更加注重发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，开启了社会主义民主政治建设的新征程。创造性地解决了在经济文化比较落后，而又

缺乏民主法制传统的发展中大国，如何建设社会主义民主政治这一重大问题，既坚持了马克思主义民主政治建设理论的基本原则，又立足于我国改革开放和社会主义现代化建设的新形势，顺应时代发展和社会进步的内在要求，赋予了我国民主政治发展以更加鲜明的中国特色和时代内容。新世纪以来，中国共产党提出要坚持走中国特色社会主义政治发展道路，进一步加强社会主义民主政治建设。党的十八届三中全会明确提出“完善和发展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”的全面深化改革总目标。党的十九大进一步提出“健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治”。中国特色社会主义民主政治建设理论不断在实践中得到继承、丰富和发展。

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家一切权力属于人民。我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。

中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果，是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。世界上没有完全相同的政治制度模式，政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判，不能定于一尊，不能生搬硬套外国政治制度模式。要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，巩固和发

展生动活泼、安定团结的政治局面。

2. 社会主义民主政治建设的重要意义

中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局（经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设）是一个有机整体，其中经济建设是根本，政治建设是保证，文化建设是灵魂，社会建设是条件，生态文明建设是基础。在“五位一体”的总体布局中社会主义民主政治建设具有重要的战略地位和不可替代的作用，它为中国特色社会主义的发展提供正确的政治方向、良好的政治环境和可靠的制度保障。

社会主义民主政治建设是发展社会主义市场经济的必然要求。经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。发展社会主义市场经济必然要求与之相适应的社会主义民主政治，社会主义民主政治是社会主义市场经济健康发展的政治保证。市场在资源配置中起决定性作用的同时，要更好发挥政府作用。市场决定配置资源是市场经济的一般规律，市场经济自身的发展必然导致利益多元化和社会阶层结构分化，这必然要求通过发展民主政治，不断建立健全利益诉求表达和利益整合的体制机制，社会主义民主政治有效保障经济结构和社会结构的稳定。社会主义民主政治随着社会主义市场经济的发展而不断向前推进，社会主义民主政治的发展也将促进社会主义市场经济的不断发展。

社会主义民主政治建设是建设社会主义文化强国的必然要求。当代中国，传统文化与现代文化、东方文化与西方文化交融交锋，思想观念和价值观念日益多元化。这为我国社会发展带来了动力和活力，同时也带来了诸多复杂的矛盾和问题。只

有不断推进社会主义民主政治建设才能确保文化建设坚持正确的政治方向，才能牢牢掌握党对意识形态工作的领导权，为深化文化体制改革提供政治保障，为推动现代文化事业和文化产业发展提供制度支持，为维护国家文化安全提供政治保证。

社会主义民主政治建设是建设社会主义和谐社会的必然要求。发展民主政治是化解社会矛盾，维护社会稳定，促进社会和谐的最佳途径。发展社会主义民主政治有助于最大限度减少社会不和谐因素，保障人民当家作主，充分行使广泛的公民权利，促进决策科学化民主化制度化，确保法律政策有效贯彻执行，保障社会和谐有序运行。只有不断加强社会主义民主政治建设，才能巩固和发展和谐稳定的社会政治环境，保障社会主义和谐社会的实现。

社会主义民主政治建设是建设社会主义生态文明的必然要求。生态文明建设是一场深刻变革，涉及社会各领域和政府各部门，需要统筹协调多个部门和利益主体，尤其需要将环境保护作为重要的决策依据。生态文明建设与社会主义民主政治建设密切相关，只有把生态文明建设纳入社会主义民主政治建设全过程，纳入国家治理体系和治理能力现代化建设的全过程，加强党在生态文明建设中的领导核心作用，提升生态文明建设的科学决策水平，加强党对生态文明建设重大决策的领导和监督检查力度，形成全社会积极参与生态文明建设的良好局面，才能真正全方位推进当代中国生态文明建设。

社会主义民主政治建设是社会主义制度的自我完善和发展。社会主义民主政治建设是一个不断发展完善的过程，中国特色社会主义政治制度是特色鲜明、富有成效的，但还不是完美无缺、成熟定型的。要充分发挥社会主义政治制度的特点和优势，

在发展社会主义民主政治的实践基础上不断推进理论创新和制度创新，构成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，不断推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化，为夺取新时代中国特色社会主义新胜利提供更加有效的制度保障，推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）社会主义民主政治建设的战略重点

中国特色社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。社会主义民主政治建设是一个复杂的系统工程，需要立足我国的基本国情，在党的领导下有秩序、有步骤、有重点地不断加以推进。

1. 坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一

发展社会主义民主政治，关键是坚持“三者有机统一”。习近平总书记指出：“在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践，这已经成为当代中国政治制度和政治过程最鲜明的特征、最显著的优势。

党的领导、人民当家作主、依法治国是一个相辅相成的有机整体。任何把党的领导、人民当家作主、依法治国割裂开来、对立起来或者相互取代的主张和做法，都不符合社会主义民主

政治的根本性质、核心理念和实践要求。在我国政治生活中，党是居于领导地位的。坚持“三者有机统一”，最根本的是坚持党的领导。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量。在我国政治生活中，党是居于领导地位的，加强党的集中统一领导，支持人大、政府、政协和法院、检察院依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用，这两个方面是统一的。要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家。必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，完善坚持党的领导的体制机制，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局、协调各方。

尊重人民主体地位，保证人民当家作主，是我们党的一贯主张。我们要适应扩大人民民主、促进经济社会发展的新要求，积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。人民当家作主的核心要义是：第一，国家一切权力属于人民，体现在国家根本性质（即国体）上，就是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家；体现在国家政权组织形式（即政体）上，就是人民通过各级人民代表大会行使国家权力。第二，国家建立健全法律制度和体制机制，保证人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。第三，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和

建议，接受人民的监督，努力为人民服务。第四，国家制定实施的法律法规和方针政策，必须体现人民意志、尊重人民意愿、得到人民拥护，维护最广大人民根本利益。第五，国家各方面事业和各方面工作，必须坚持以人民为中心的发展思想，不断满足人民日益增长的美好生活需要，促进人的全面发展。

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，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，保证国家各项工作都依法进行，不断推进社会主义民主政治法治化。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，深化司法体制改革，提高全民族法治素养和道德素质。

2. 加强人民当家作主制度保障

新时代条件下发展社会主义民主政治，必须坚持人民主体地位，健全人民当家作主制度体系，加强人民当家作主制度保障，依靠人民创造历史伟业。

实现人民当家作主是共产党人矢志不渝的初心和历史使命。争取和实行民主，是无产阶级革命的基本主张。中国共产党从

成立之日起就以实现人民当家作主为己任，团结带领中国人民进行长期不懈奋斗。我们党领导的新民主主义革命，目的就是反对和推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，争取民族独立和人民自由幸福，实现人民当家作主。1949 年新中国的成立，标志着中国政治实现了向人民民主的伟大跨越，开辟了中国人民当家作主的历史新纪元。新中国成立后，为了保障人民当家作主，维护最广大人民根本利益，我们党在国家生活各个领域进行全面实践和探索，取得了显著成就。1978 年 12 月，党的十一届三中全会实现指导思想上的拨乱反正，开启改革开放历史新时期。改革开放近 40 年来，在党的领导下，我国社会主义民主政治建设取得历史性成就，成功开辟、拓展和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，社会主义民主政治展现出巨大的优越性。

人民当家作主必须制度化、法律化。从制度上保障和发展人民民主，这是我们党对社会主义民主政治建设规律认识的一个重大转变，对于发展社会主义民主政治具有十分重要的意义。制度化的关键是法治化，制度建设的重点是法治建设。人民是历史的创造者。实行人民当家作主的民主政治制度，坚持和贯彻了唯物史观的根本立场。以人民当家作主为本质特征的当代中国社会主义民主政治，通过一系列行之有效的制度安排和活动规范，实现了形式民主与实质民主相统一、程序民主与实体民主相结合、选举民主与协商民主相促进，是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。人民代表大会制度作为根本政治制度，包含着一系列紧密联系、

相互贯通的重要政治思想和理论原则，包含着一整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范。人民代表大会制度为实现党的领导、人民当家作主、依法治国提供了有效可靠的制度载体、实施平台和运行轨道，为实现“三者有机统一”创造了根本制度环境和重要运行条件。习近平总书记强调，坚持和完善人民代表大会制度，要做到“四个必须”，即：必须毫不动摇坚持中国共产党的领导，必须保证和发展人民当家作主，必须全面推进依法治国，必须坚持民主集中制。这就从制度构建和实践要求上，深刻阐明了党的领导、人民当家作主、依法治国和民主集中制的根本性、内在性、一致性和不可或缺性，丰富和拓展了人民代表大会制度的核心内涵、基本特征和本质要求，提升了人民代表大会制度的核心理念。

不断发展人民代表大会制度，是加强人民当家作主制度保障的正确方向和根本途径。加强人民当家作主制度保障，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要坚持人民主体地位，善于通过人民代表大会制度，更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。加强宪法实施和监督，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，通过完备的法律法规推动宪法实施、加强宪法实施、保证宪法实施。推进合宪性审查工作，全国人大及其常委会负有监督宪法实施的法定职责。以良法促进发展、保障善治。全面依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行。要积极适应新形势新要求，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，坚持立改废释并举，加强重点领域立法，遵循和把握立法规律，着力提高立法质量，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

推进科学立法、民主立法、依法立法，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，加快形成完备的法律规范体系。

使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关、成为同人民群众保持密切联系的代表机关。一是切实用好宪法法律赋予的监督权，实行正确监督、有效监督，努力做到民有所呼、我有所应。二是依法行使重大事项决定权，认真贯彻执行党中央通过的指导性文件，推进科学决策、民主决策、依法决策。三是依法行使人事任免权，坚持党管干部原则与人大依法行使选举任免权的统一，确保党组织推荐人选经过法定程序成为国家机关领导人员。四是健全人大组织制度和工作制度，完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，健全联系人大代表机制，更好发挥人大代表作用。

3. 发挥社会主义协商民主重要作用

社会主义协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力达成共识的重要民主形式。

社会主义协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。社会主义协商民主深深嵌入中国社会主义民主政治全过程，丰富了民主形式，拓展了民主渠道，加深了民主内涵，在我们国家有根、有源、有生命力。社会主义协商民主具有深厚的文化基础。社会主义协商民主植根于中国价值理念，中华民族长期以来形成了天下为公、兼容并蓄、求同存异、和而不

同等优秀政治文化传统。社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造。社会主义协商民主源自中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践，源自新中国成立后各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在政治制度上共同实现的伟大创造，源自改革开放以来中国在政治体制上的不断创新。社会主义协商民主适应了我国经济社会发展不同历史时期的实际需要，是中国共产党和中国人民的伟大创造，是适合中国国情、具有鲜明中国特色的重要民主形式。社会主义协商民主是我国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式。社会主义协商民主具有独特优势，切实保证人民当家作主，具有无比优越性和强大生命力。社会主义协商民主的独特优势在于：可以广泛达成决策和工作的最大共识，有效克服党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端；可以广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道，有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端；可以广泛形成发现和改正失误、错误的机制，有效克服决策中情况不明、自以为是的弊端；可以广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制，有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端；可以广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量，有效克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端。

推动社会主义协商民主广泛、多层、制度化发展。继续加强政党协商。政党协商是中国共产党同民主党派基于共同的政治目标，就党和国家重大方针政策和重要事务，在决策之前和决策实施之中，直接进行政治协商的重要民主形式。积极开展人大协商。深入推进立法工作中的协商，发挥好人大代表在协

商民主中的作用，鼓励基层人大在履职过程中依法开展协商，探索协商形式，丰富协商内容，更好汇聚民智、听取民意，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。扎实推进政府协商。探索制定并公布协商事项目录，做好政府信息公开工作，涉及经济社会发展重大问题、重大公共利益或重大民生的，重视听取社会各方面的意见和建议，吸纳社会公众特别是利益相关方参与协商，进一步增强决策透明度和公众参与度，提高政府治理能力和水平。充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用。聚焦党和国家中心任务，围绕团结和民主两大主题，把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程，完善协商议政内容和形式，进一步拓展协商内容、丰富协商形式、规范协商程序、增加协商密度、提高协商成效。认真做好人民团体协商。建立完善人民团体参与各渠道协商的工作机制，健全人民团体直接联系群众工作机制，更好组织和代表所联系群众参与公共事务，有效反映群众意愿和利益诉求，更好发挥人民团体作为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用。稳步推进基层协商。涉及人民群众利益的大量决策和工作主要发生在基层，做好基层协商尤为重要。要按照协商于民、协商为民的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制。探索开展社会组织协商。坚持党的领导和政府依法管理，健全与相关社会组织联系的工作机制和沟通渠道，引导社会组织有序开展协商，更好为社会服务。

4．深化依法治国实践

法治兴则国家兴，法治强则国家强。在中国特色社会主义新时代，坚持不懈深化依法治国实践，对建设富强民主文明和

谐美丽的社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重要意义。

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须在党的领导下，从我国实际出发，发挥政治优势，遵循法治规律，与时俱进提升理念观念、创新体制机制，全面深化依法治国实践。坚持以党的领导为根本保证，完善全面依法治国领导体制。当前，全面依法治国进入系统推进的新阶段，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，需要加强党的集中统一领导，做好整体谋划、衔接配套。坚持把全面贯彻实施宪法作为首要任务，切实加强宪法实施和监督。合宪性审查是保证宪法有效实施的关键制度，要严格落实宪法规定，健全中国特色合宪性审查机制，确保违宪行为及时得到纠正和追究。坚持以良法善治为基本取向，加快法治中国建设步伐。良法是善治的前提，只有依据反映客观规律、体现人民意志、解决实际问题的良法治理国家，才能促进经济发展、政治清明、文化昌盛、社会和谐、生态美丽。善治是法治的目标，全面依法治国，就是要实现权利有保障、权力受制约、违法必追责、正义可预期、公平看得见的善治状态，促进人民安居乐业、社会安定有序。坚持把抓住“关键少数”作为重要方法，发挥党员干部的模范带头作用。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，要通过各级党组织和全体党员的具体行动来实现。“各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法，任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。”党组织和党员干部既要坚持高标准，更要守住最底线，在厉行法治上当模范、作表率，带头强化对法治的追求、信仰和执守，真正将

法治思维和法治方式变成想问题、办事情的思想自觉和行为习惯。

党的十九大报告从我国法治工作基本格局出发，对深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法作出了统一部署，提出了一系列符合法治规律、体现时代特征的新要求新举措。推进科学立法、民主立法、依法立法，提高立法质量。加快建设法治政府，做到严格规范公正文明执法，深入推进依法行政，推动政府工作全面纳入法治轨道，确保2020年基本建成法治政府。深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，司法是维护社会公平正义的最后一道防线。加大全民普法力度，建设社会主义法治文化。深入开展全民普法工作，真正把法律交给亿万群众，让法治走进百姓心田。社会主义法治文化建设，是提高公民法治素养、培养全民法治信仰的基础性工作。弘扬社会主义核心价值观，推动宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念深入人心，让法治成为全社会的思维方式和行为模式。汲取中华传统法律文化之精华，弘扬家国相通的大局观、仁义诚信的价值观、天人合一的和谐观、礼法结合的秩序观、情理法融合的正义观，让优秀传统法律文化在新时代焕发光彩。要创造有正能量、有感染力的法治文化作品，丰富人民群众精神文化生活的法治蕴涵。

5．深化机构和行政体制改革

深化机构和行政体制改革是全面深化改革的重要内容，直接关系到国家治理体系的完善和治理能力的提升，对各领域改革发挥着体制支撑和保障作用。党的十九大报告深刻把握党和

国家事业历史性变革及其对组织结构和管理体制的新要求，就深化机构和行政体制改革作出重要决策部署。我们要准确把握深化机构和行政体制改革的重点任务。

统筹推进各类机构改革，完善国家治理的组织架构。国家治理体系是一个整体概念，各类党政群机构都是国家治理体系的有机组成部分。统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力，明确职责。紧紧围绕发挥党总揽全局、协调各方作用和切实加强党的长期执政能力建设，坚持精简统一效能原则，进一步理顺职责关系，按照改革要求进行调整完善。统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制。坚持机构编制“瘦身”与“健身”相结合，通盘考虑组织机构调整与编制资源配备，创新管理，优化结构，盘活用好各类编制资源。完善国家机构组织法。与改革实践相比，我国机构法制建设相对滞后，需要适应依法治国依法行政的进程，进一步完善国家机构组织法律体系，推进机构组织的科学化、规范化、法制化，通过立法巩固改革成果。

深化简政放权、坚持放管结合，进一步转变政府职能。职能转变是深化行政体制改革的核心。加大简政放权力度，深化行政审批制度改革，释放市场发展活力。坚持放管结合放管并举，创新监管方式。强化监管手段，积极探索新型监管模式，着力提高事中事后监管的有效性，切实维护公平竞争的市场秩序。规范行政行为、优化办事流程，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。

优化地方各级权力配置，更好发挥贴近基层和群众的管理服务优势。进一步合理界定各层级间职能配置、优化机构设置，发挥各自的比较优势。推进不同层级间权责合理配置，赋予省

级及以下政府更多自主权。推进地方党政机构改革，在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。探索在省市县按照职能重点综合设置党政机构，进一步推动机构职能的精简整合，形成管理合力。构建简约精干的基层行政管理体制。按照充实一线、加强基层的原则，将适宜由基层管理的行政审批、行政处罚等权力事项下沉，整合审批、服务、执法等方面力量和资源，提升基层管理服务水平。

深化事业单位改革，加快建立中国特色公益服务体系。坚持分类改革方针，推进政事分开、事企分开、管办分离。创新事业单位管理体制和运行机制，增强事业单位活力。强化事业单位公益属性，促进公益服务平衡充分发展。着力推动去行政化，破除逐利机制，强化提供公益服务的社会责任。优化事业资源布局结构，鼓励社会力量兴办公益事业，推进基本公共服务均等化。

6. 巩固和发展爱国统一战线

统一战线是党的事业取得胜利的重要法宝。要高举爱国主义、社会主义旗帜，牢牢把握大团结大联合的主题，坚持一致性和多样性统一，找到最大公约数，画出最大同心圆。统一战线工作的本质要求是大团结大联合，解决的就是人心和力量的问题。我们党运用统一战线这个法宝，围绕革命、建设、改革大目标广泛争取人心和力量，推动统一战线在建立新中国、建设新中国、开拓改革路、实现中国梦中发挥了重要作用。

统一战线范围广泛，涉及民主党派、党外知识分子、非公有制经济人士、民族、宗教、港澳台侨等工作。形势任务在不断变化，统一战线内部结构也在变化，必须统筹兼顾，全面用

力，重点发力。一是进一步做好民主党派工作。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的基本政治制度，具有鲜明的中国特色。要坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共，把中国共产党的先进性和民主党派的进步性有机统一起来，支持民主党派按照中国特色社会主义参政党要求更好履行职能。二是进一步做好党外知识分子和新的社会阶层人士工作。党外知识分子工作是统一战线的基础性、战略性工作，新的社会阶层人士是建设中国特色社会主义的重要力量。要坚持尊重知识、尊重知识分子，以教育引导为主线，以培养使用为重点，以组织起来为依托，以健全机制为支撑，把党外知识分子和新的社会阶层人士紧紧团结在党的周围，发挥他们的智慧和才能，为中国特色社会主义事业凝聚新力量。三是进一步做好非公有制经济领域工作。促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长，是重大经济问题，也是重大政治问题。要引导非公有制经济人士发扬企业家精神，始终保持发展的信心和定力，积极投身构建亲清新型政商关系实践。四是进一步做好民族工作和宗教工作。民族工作、宗教工作都是全局性工作。要全面贯彻党的民族政策，坚持中国特色解决民族问题的正确道路，坚持和完善民族区域自治制度，坚持统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合，深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，加强各民族交往交流交融，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同团结奋斗、共同繁荣发展。要全面贯彻党的宗教工作基本方针，坚持我国宗教的中国化方向，保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪，积极引导宗教与社会主义社会相适应。

发展社会主义民主政治，关键是要增加和扩大我们的优势

和特点，而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。我们要坚持发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家，切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象。我们要坚持国家一切权力属于人民，既保证人民依法实行民主选举，也保证人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督，切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象。我们要坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强社会各种力量的合作协调，切实防止出现党争纷沓、相互倾轧的现象。我们要坚持和完善民族区域自治制度，巩固平等团结互助和谐的社会主义民族关系，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，切实防止出现民族隔阂、民族冲突的现象。我们要坚持和完善基层群众自治制度，发展基层民主，保障人民依法直接行使民主权利，切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象。我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力，切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。

中国特色社会主义政治制度是中国共产党和中国人民的伟大创造。我们完全有信心、有能力把我国社会主义民主政治的优势和特点充分发挥出来，为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献！

二

坚持和完善人民代表大会制度



人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是中国人民当家作主的最高实现形式，是中国社会主义政治文明的重要载体。党的十八大以来，党中央高度重视人民代表大会制度和人民代表大会的工作，提出一系列新思想新论断新要求，深刻揭示我国实行人大制度的历史必然性和重大历史意义，对推动新形势下人大工作提出了明确要求，为在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度，提供了科学理论指导和行动指南。人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。在中国特色社会主义新时代的奋斗征程上，必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。这是中国特色社会主义新时代赋予党和人民的光荣使命。

（一）人民代表大会制度是人类政治制度史上的伟大创造

中华民族有五千多年的历史，创造了灿烂的中华文明，为人类的进步发展作出了卓越贡献，是世界上最伟大的民族之一。自鸦片战争以降，封建制度逐渐土崩瓦解，中国沦为半殖民地半封建社会。中国陷入内忧外患的黑暗境地，中国人民经历了战乱频仍、山河破碎、民不聊生的深重苦难。近代以来，在中国建立什么样的新的政治制度，是先进的中国人民面临的一个重大历史性抉择。为了中华民族的伟大复兴，为解决这一重大历史性问题，中国人民进行了艰苦卓绝的勇敢探索，尝试了各式各样的制度设计，前仆后继，不屈不挠，谱写了可歌可泣的伟大斗争史诗。

鸦片战争后，中国逐步沦为半殖民地半封建社会。为了挽救民族危亡、实现民族振兴，先进的中国人民和无数仁人志士孜孜不倦寻找着适合国情的政治制度模式。洪秀全等领导的太平天国运动是中国历史上规模最大的农民革命，建立了农民政权，颁布了《天朝田亩制度》，有力地打击了清王朝的封建统治和外国资本主义的侵略。囿于农民阶级的局限性和领导集团政治上的封建化等因素，太平天国运动的制度探索失败了。晚清洋务派在19世纪60—90年代发起的一场以“师夷制夷、中体西用”为指导思想，通过引进西方科学技术以维护清朝统治的洋务运动，并没有对封建思想和封建制度进行任何形式的变革，只是徘徊在封建时代的藩篱中以求自保，最终在列强侵略势力的进攻下迅速归于失败。以康有为、梁启超等为代表的清末维新派发起的戊戌变法，是近代中国历史上一次重要的资产阶级性质的改良运动。囿于资产阶级的软弱性和当时的中国国情，资产阶级改良道路在中国走不通。此后的义和团运动、清末新政等都未能在风云激荡、城头变幻的清朝末期取得成功。

1911年，以孙中山为代表的资产阶级革命党人发动了辛亥革命，结束了封建君主专制，建立了民主共和政体，以巨大的震撼力和影响力推动了中国社会变革。其所建立的资产阶级政治制度经历了君主立宪、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种形式，各种政治势力及其代表人物粉墨登场，都没能找到正确答案，资产阶级政治制度并没有拯救人民于水火。中国依然是山河破碎、积贫积弱，列强依然在中国横行霸道、攫取利益，中国人民依然生活在苦难和屈辱之中。

百年近代中国史证明，封建式的农民战争、不触动旧时社会根基的自强运动、各种名目的改良主义、资产阶级革命派领

导的民主主义革命、照搬西方政治制度模式的各种方案等等，都不能完成中华民族救亡图存和反帝反封建的历史任务，都不能让中国的政局和社会稳定下来，更谈不上为中国实现国家富强、人民幸福提供制度保障。在先进的中国人民顽强前行的伟大斗争中，中国共产党应运而生。自从有了中国共产党，中国革命的面目就焕然一新，它的诞生给灾难深重的中国人民带来了光明和希望。从此，中国人民谋求民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福的斗争就有了主心骨，中国人民就从精神上由被动转为主动。

链接

中国共产党的成立和名称

1920 年，李大钊、陈独秀等开始了建党的探索和酝酿，并在各地成立共产主义小组。1920 年 8 月，陈独秀、李汉俊、李达、陈望道、沈玄庐、施存统、俞秀松在《新青年》杂志社正式成立了上海共产主义小组，并推举陈独秀为党的总书记。1920 年 9 月 1 日，陈独秀在《新青年》发表的《对于时局之我见》一文中，称“吾党”为“社会党”，后改称“共产党”。最早提出“中国共产党”名称的是蔡和森。他在对欧洲各国共产党特别是俄国共产党考察的基础上，提出了具体的建党步骤，其中包括“正式成立一个中国共产党”。在此前后，陈独秀在上海，李大钊等在北京也通过信函讨论了党的名称问题，决定采用“共产党”作为中国无产阶级政党的名称。

1921 年 3 月，在俄共远东局和共产国际的帮助下，召开了各地共产主义小组的代表会议，为党的成立做了必要的准备。1921 年 6 月，共产国际代表马林等来到上海，并建议召开党的

全国代表大会，正式成立中国共产党。上海共产主义小组在李达的主持下进行了全国代表大会的筹备工作，向各地党组织发出通知，要求各地选派两名代表出席大会。1921 年 7 月 23 日，来自北京、汉口、广州、长沙、济南和日本的各地代表全部抵达上海，成功召开了中国共产党第一次全国代表大会。由于党的一大召开于7 月，而在战争年代档案资料难寻，具体开幕日期无法查证，因此，1941 年 6 月在党成立 20 周年之际，中共中央发文正式规定，7 月 1 日为党的诞生纪念日。

李大钊在 1916 年 8 月为《晨钟报》创刊号所写的发刊词中写道：“索我理想之中华，青春之中华，幸勿姑息迁延，韶光坐误……试看将来的环球，必是赤旗的世界！”号召有志青年“以青春中华之创造为唯一使命”，“冲决过去历史之网罗，破除陈旧学说之囹圄”，站在民主自由的前列，为“索我理想之中华”而奋斗。中国共产党自成立之日起，就以实现中国人民当家作主和中华民族伟大复兴为己任，为“索我理想之中华”矢志不渝，“唤起工农千百万”，进行艰苦卓绝的革命斗争，终于彻底推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山，建立了人民当家作主的新中国，从根本上改变了近代以后中国内忧外患、任人宰割的悲惨命运，亿万中国人民从此成为国家和社会的主人。

中国人民在中国共产党的领导下取得革命胜利后，国家应该实行什么样的政治制度？国家政权应该怎样组织？国家应该怎样治理？这是一个关系国家前途、人民命运的根本性问题。在长期的革命斗争实践中，毛泽东同志对建立什么样的人民政权形式进行了构思和探索。1940 年，毛泽东同志在《新民主主

义论》中指出：“至于还有所谓‘政体’问题，那是指的政权构成的形式问题，指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”1945 年 4 月，毛泽东同志在《论联合政府》中阐述了他建立各革命阶级联合专政的联合政府的主张。“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。”“只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。”1948 年 9 月，在西柏坡召开的中央政治局会议上，毛泽东同志提出了“建立无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政”的国家方案，它“不必搞资产阶级的议会制和三权鼎立”，而是“建立民主集中制的各级人民代表会议制度”。1948 年 4 月，中共中央发布《纪念“五一”劳动节口号》，根据毛泽东同志的提议，提出：“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府。”1949 年 6 月，毛泽东同志发表了《论人民民主专政》，从理论和实践的结合上深刻地总结了中国革命的历史经验，系统地回答了新中国所要建立的是什么样的国家，以及它所执行的基本任务和对内对外的基本政策。

这一伟大构想在新中国诞生之后具备了前提和条件，最终付诸实践。1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》。“中华人民

共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府，各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。国家最高政权机关为全国人民代表大会。”作为一部具有临时宪法性质的纲领性文件，《共同纲领》第一次从法律的层面明确中华人民共和国的政治制度是民主集中制的人民代表大会制度。它的颁布施行为国家政权建设提供了法制依据，也为人民代表大会制度的最终确定奠定了基础。

囿于当时在全国实行选举的条件还不成熟，大陆的军事行动还没有完全结束，各项基本的政治社会改革工作还没有在全国范围内进行，人民还没有充分组织起来，经济状况还处于恢复时期，自上而下地建立各级人民代表大会也难以进行，进而无法召开全国人民代表大会会议。故而在新中国成立之初，确定由中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权。经过几年的机构过渡和经验积累，1953 年，我国进行了第一次大规模的选举，自下而上逐级召开了人民代表大会。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议胜利召开，制定了新中国第一部宪法——《中华人民共和国宪法》。宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。”至此，我国人民代表大会制度以根本法的形式正式确立。

回顾人民代表大会制度建立和发展的历程，我们应当感受到，人民代表大会制度始终是同党和人民的艰苦奋斗和不懈探索紧密联系在一起的，始终是同党和人民创造的辉煌成就和形

成的重要经验紧密联系在一起的。新中国成立六十多年以来，特别是改革开放三十多年以来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，展现出蓬勃生机和活力。六十多年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的正确制度。

邓小平同志强调："关于民主，我们大陆讲社会主义民主，和资产阶级民主的概念不同。西方的民主就是三权分立，多党竞选，等等。我们并不反对西方国家这样搞，但是我们中国大陆不搞多党竞选，不搞三权分立、两院制。我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。当然，如果政策搞错了，不管你什么院制也没有用。""资本主义社会讲的民主是资产阶级的民主，实际上是垄断资本的民主，无非是多党竞选、三权鼎立、两院制。我们的制度是人民代表大会制度，共产党领导下的人民民主制度，不能搞西方那一套。"

江泽民同志指出："实践证明，人民代表大会制度体现了社会主义制度的优越性，体现了社会主义民主的广泛性。它是同我国人民民主专政的国家性质相适应的政权组织形式，是我们国家的根本政治制度。""它是我们党长期进行人民政权建设的经验总结，也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。建国以来，特别是近十年来的实践证明，人民代表大会制度体现了我们国家的性质，符合我国国情，既能保障全体人民统一行使国家权力，充分调动人民群众当家作主的积极性和主动性，又有利于国家政权机关分工合作，协调一致地组织社会主义

建设。”

胡锦涛同志强调：“一个国家实行什么样的政治制度，必须与这个国家的国情和性质相适应。中国的社会主义民主政治，之所以是最适合中国国情的民主政治，是最能够把中国 13 亿人民的意志和力量凝聚起来共同奋斗的民主政治，关键在于它植根于中华民族几千年来赖以生存和发展的广阔沃土，产生于中国共产党和中国人民为争取民族独立和国家富强而进行的伟大实践。”“人民代表大会制度是中国社会主义民主政治最鲜明的特点。我们要珍视 50 年来人民代表大会制度建设的经验，坚持从中国的国情出发，紧密结合新的实际，坚持走中国特色的政治发展道路，坚定不移地把社会主义民主政治建设不断推向前进。”

习近平总书记指出：“设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发，既要把握长期形成的历史传承，又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则，还要把握现实要求、着眼解决现实问题，不能割断历史，不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’。政治制度是用来调节政治关系、建立政治秩序、推动国家发展、维护国家稳定的，不可能脱离特定社会政治条件来抽象评判，不可能千篇一律、归于一尊。”“中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率，就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤。”

在中国共产党的带领下，经过新中国成立六十多年，特别

是改革开放三十多年的进步和发展，我国的人民代表大会制度不断得到巩固和完善，展现出蓬勃生机和活力。我们废除了实际上存在的领导干部职务终身制，普遍实行领导干部任期制度，实现了国家机关和领导层的依法有序更替。我们不断扩大人民有序政治参与，积极尊重和保障人权，人民依法参与管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，实现了内容广泛、层次丰富的当家作主。我们坚持发展最广泛的爱国统一战线，发展独具特色的社会主义协商民主，有效凝聚了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士的智慧和力量，社会各方面都能有效参与国家政治生活。我们努力建设了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制，增强决策透明度和公众参与度，畅通表达利益要求的渠道，保证了决策符合人民利益和愿望，国家决策走向科学化、民主化。我们积极发展广纳群贤、充满活力的选人用人机制，把各方面优秀人才集聚到党和国家各项事业中来，通过公平竞争进入国家领导和管理体系。我们坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全社会法治水平不断提高。我们建立健全多层次监督体系，执政党依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，完善各类公开办事制度，保证党和国家的领导机关和人员按照法定权限和程序行使权力，权力运用得到有效制约和监督。

“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”习近平总书记指出：“一切向前走，都不能忘记走过的路；走得

再远、走到再辉煌的未来，也不能忘记走过的过去。”我们只有从历史和现实、理论和实践的结合上，深刻认识我国实行人民代表大会制度的历史必然性，深刻认识人民代表大会制度的巨大生命力和优越性，才能坚定对人民代表大会制度的自信，满怀信心地走向光明的未来。在中国特色社会主义新时代的奋斗征程上，必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。这是中国特色社会主义新时代赋予党和人民的光荣使命。

链接

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会
成立60周年大会上的讲话

2014年9月5日，在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上，习近平总书记纵论中国政治制度，引起广泛关注和强烈反响。习近平总书记指出：“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”

（二）充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用

人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑中国国家治理体系和治理能力现代化的根本政治制

度。我国宪法规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”人民代表大会制度的核心是保证国家的一切权力属于人民，人民通过人民代表大会这一组织形式参与国家事务的管理，行使当家作主的权力。在中国特色社会主义新时代的新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，与时俱进地完善人民代表大会制度，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

改革开放以来，我国法学学者、政治学学者对人民代表大会制度问题进行了深入细致的研究，取得了丰硕的理论成果。作为我国的根本政治制度的人民代表大会制度是以人民代表大会为核心和主要内容的国家政权组织形式。其内容主要包含两个方面：首先，关于人民代表大会自身的产生、组织、职权和行使职权程序等一系列规定；其次，关于人民代表大会与人民的关系，人民代表大会与行政机关、审判机关、检察机关、军事机关等国家机关的关系，以及中央政权和地方政权的关系等一系列规定。

第一，中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。这既是刘少奇同志在 1954 年宪法草案报告中明确指出的人民代表大会制度的内容，也是我国现行宪法明确规定的内容。我国宪法在“国家机构”章节中还规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。这些内容具体包含三层意思：一是“中华人民共和国的一切权力属于人民”，这属于国体问题，讲的是人民在国家政治生活中的主人翁地位；二是说明人民代表大会制度是一种间接的民主

制度，人民不直接行使国家权力，而是通过人民代表大会行使国家权力；三是说明人民代表大会的性质，即它是国家权力机关，不是单纯的立法机关。

第二，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。这一内容讲的是人大与人民的关系。民主选举是人民代表大会的首要特征，如果不是民主选举产生的组织，就难以称之为人民代表大会。这种选举，实质就是一种人民权力的委托，即人民把本来属于自己的权力委托给自己选出的代表，由这些选举出来的代表，组成国家机关，行使国家权力。它表明了人民代表大会权力的来源，即这种权力来自人民的授予。人民代表大会必须代表人民的利益和意志行使权力，对人民负责，受人民的监督。选民或选举单位可以依照法定程序，罢免自己选出的代表。

第三，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对其负责，向其报告工作，受其监督。这一内容讲的是人民代表大会作为国家权力机关与政府、法院、检察院的关系，亦可称之为讲的是人民代表大会与横向国家机关的关系。立法权、监督权、重大事项决定权、人事选举和任免权等具有决定性意义的权力由人民代表大会自己行使，以求真正集中和代表人民的意志和利益；在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，全国人民代表大会通过制定宪法和法律，把人民委托给人民代表大会的一部分权力授予由它产生的政府、法院、检察院等国家机关，也就是对国家的行政权、审判权、检察权等进行了明确划分，这些国家机关绝不能脱离或者违背人民代表大会的意志而进行活动。

法学和政治学理论认为，区分不同政体的一个标准，是看

一个国家的中央政权设哪些国家机关，这些机关是怎样产生的，每个机关有什么职权，它们之间的相互关系是什么。西方国家的总统制、议会内阁制，是国家机关之间相互制约、相互监督。在我国，县乡两级人大由选民直接选举产生，设区的市级人大、省级人大、全国人大由下级人民代表大会间接选举产生。人大在政权体系中处于核心地位。人大与政府、法院、检察院的关系是，产生与被产生的关系，决定（人大制定法律法规、作出决定）与执行的关系，监督与被监督的关系。人大与政府、法院、检察院的关系不是平行的，是人大单向制约、监督政府、法院、检察院。这是作为我国政体的人民代表大会制度的内在规定性和显著特点。

第四，人民代表大会及其常务委员会依法、按程序、集体行使职权，按照民主集中制的原则，少数服从多数的规则决定问题、处理问题。为了正确、有效地行使宪法和有关法律赋予的职权，全国人大及其常委会制定了一系列会议规则、立法制度和其他工作制度，对人大自己的活动进行规范。人大决定问题是全体组成成员一人一票，任何成员都没有一票否决权。1949年9月《中国人民政治协商会议第一届全体会议议事规则》曾规定：全体会议通过议案赞成与反对人数相同时，由主席决定。其后颁布的现行宪法和其他有关法律关于人大及其常委会的表决没有这样的规定。

第五，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。毛泽东同志在《论十大关系》中对中央与地方关系有着精当的分析和论述。这一方面主要是指中央与地方的纵向权力关系，即在中央统一领导下，实行适当的分权自治，以求充分发挥中央和地

方两个方面的积极性，讲的是纵向权力关系。全国人大及其常委会、国务院决定的全国性事务，地方必须遵照执行，同时赋予地方以充分的自主权，根据具体情况和实际需要处理地方性事务。如此一来，既有利于中央的统一领导，又便于发挥地方的主动性、积极性，促进社会主义现代化建设。

第六，在少数民族聚居的地方实行民族区域自治，维护和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系；国家在必要时设立特别行政区，直辖于中央人民政府。民族区域自治机关包括民族自治地方的人民代表大会及其常委会，以及民族自治地方的人民政府。这些民族区域自治机关除了行使同级国家机关的权力外还行使民族区域自治权。宪法还对民族区域自治地方人大常委会的组成和政府首长任职的民族条件作了专门规定，目的是体现民族区域自治、保障民族区域自治地方行使好自治权。除了民族区域自治制度以外，我国宪法还规定“国家在必要时设立特别行政区”，直辖于中央人民政府。已经设立的香港特别行政区和澳门特别行政区享有高度自治权，除外交、国防由中央负责外，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。这些都是人民代表大会制度的重要内容。

实践是检验真理的唯一标准。人民代表大会制度的丰富内涵和历史发展已经充分证明，人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主的根本政治制度，是顺应时代发展要求、推动国家发展进步、保证人民创造幸福美好生活的根本制度保证，是我们国家和人民能够经得起各种风浪、克服各种艰难险阻、始终沿着正确道路开拓前进的根本制度保证。在进入中国特色社会主义新时代的光明大道上，在努力实现中华民族伟大复兴的中国梦的历史征程中，

我们必须增强政治定力，坚定人民代表大会制度自信，走中国特色的社会主义道路，充分完善好、发展好、发挥好人民代表大会制度的根本政治制度作用。

第一，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，必须毫不动摇地坚持中国共产党的领导。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。坚持和完善党的领导，是国之命脉所在，是全国各族人民的利益所在、幸福所在。坚持中国共产党的领导，就是支持、保证和发展人民当家作主，就是最广泛地动员和组织人民依法管理国家各项事务，使国家各项工作充分体现人民共同意志。坚持党的领导，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民代表大会制度的重要特色和优势所在，是做好人大工作的根本保证。各级人大及其常委会要自觉坚持党的领导，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行，保证党起到总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证党领导人民有效治理国家，切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象。近些年，国内外敌对势力把攻击的矛头对准中国共产党的领导，不断鼓吹“中共灭亡论”、“中国崩溃论”。然而，近百年来，中国共产党不仅没有因任何污蔑受到损伤，相反愈益壮大。中华人民共和国不仅没有被唱衰，相反愈益强盛。我们现在要走好实现“两个一百年”奋斗目标的新长征路，要战胜前进道路上的各种风险挑战，必须继续坚持和加强中国共产党的领导。

第二，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，必须毫不动摇地坚持人民当家作主。人民民主是社会主义的生命，是我们党始终高举的旗帜。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民群众是中国特色社会主义各项事业的

创造主体，坚持人民当家作主，是党的根本宗旨和党章的必然要求，是由社会主义国家的性质和宪法法律决定的。进入中国特色社会主义新时代，坚持、发展和完善人民当家作主，是社会主义民主政治建设的基本要求和原则，是跳出历史周期律，实现国家长治久安的必然要求，是反对腐败、建设廉洁政治的根本要求，是决胜全面建成小康社会的制胜法宝。我们必须坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。既保证人民依法实行民主选举，又保证人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督。要扩大人民民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。国家各项工作都要贯彻党的群众路线，密切同人民群众的联系，倾听人民呼声，回应人民期待，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，凝聚起最广大人民智慧和力量。

链接

毛泽东与黄炎培畅谈“历史周期律”

1945 年 7 月，黄炎培、傅斯年、章伯钧、褚辅成、冷遹、左舜生等六位国民参政议员访问延安，为两党谈判搭建桥梁。六位参政议员即将返回重庆时，毛泽东问黄炎培有何感想，黄炎培坦率地说：“我生六十多年，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴也勃焉’，‘其亡也忽焉’，一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，不少单位都没有跳出这周期率的支配力……一部历史‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有。总之没有能跳出这周期率。中共诸君从过

去到现在，我略略了解的了。就是希望找出一条新路，来跳出这周期率的支配。”毛泽东听后，从容地回答说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”

第三，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，必须毫不动摇地坚持全面推进依法治国。法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。党的十八大以来，法制工作顺利有效开展，科学立法，让改革更加于法有据；严格执法，让权力行使不再任性；公正司法，让群众的法治获得感更强；全民守法，让全社会的法治信仰更加坚定。全面依法治国的深入推进，掀起了一场深刻的法治革命。坚持全面推进依法治国，必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略，把法治作为治国理政的基本方式，不断把法治中国建设推向前进。要通过人民代表大会制度，弘扬社会主义法治精神，依照人民代表大会及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作，实现国家各项工作法治化。坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，深化司法体制改革，提高全民族法治素养和道德素质。

第四，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，

必须毫不动摇地坚持民主集中制。民主集中制，就是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合的制度，是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。党的十九大报告指出，要完善和落实民主集中制的各项制度，坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，既充分发扬民主，又善于集中统一。全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，使人民代表大会在民主集中制的规范下统一行使国家权力。民主集中制不仅是国家机关重要的组织原则，而且还是国家机关重要的活动准则。我们必须坚持人民通过人民代表大会行使国家权力；各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督。只有坚持和贯彻民主集中制，才能够从制度上保证国家制定的法律法规、作出的决议决定，符合实际、体现民意，具有合法性、正当性和权威性，保证国家统一高效组织推进各项事业。

第五，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，必须毫不动摇地坚持从国情和实际出发。鞋子合不合脚，自己穿了才知道。我们党带领人民从国情和实际出发，适应经济社会发展和民主法治建设的需要，借鉴人类政治文明有益成果，坚持和完善人民代表大会制度，不断推进社会主义政治制度的自我完善和发展。“我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新，坚持和完善现有制度，从实际出发，及时制定一些新的制度，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型，为夺取中国特色社会主义新胜利提供更加有效的制度保障。”实践发展永无止境，探索创新永无止境。坚持从国情和实际出发，勇于实践，敢于探索，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

第六，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，必须毫不动摇地坚持全面深化改革。历史证明，只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。党的十八届三中全会以来，通过全面深化改革，破除各方面体制机制弊端，包括人大在内的各项工作都取得了丰硕成果。在进入中国特色社会主义新时代的历史征程中，我们必须坚定不移地坚持全面深化改革。

（三）广东坚持和完善人民代表大会制度的实践探索

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，在中央的统一领导下，广东省始终不渝地坚持党的领导、坚持中国特色社会主义、坚持和完善人民代表大会制度、坚持新发展理念、坚持改革开放，为全国推进供给侧结构性改革、实施创新驱动发展战略、构建开放型经济新体制提供地方助力，在决胜全面建成小康社会、加快建设社会主义现代化新征程上积极地走在时代前列。党的十八大以来，广东省委和省政府在贯彻落实党中央决策部署上积极作为，团结带领广大干部群众锐意进取、扎实工作，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，进展显著，成果丰硕。面对新形势新任务，广东全

面总结经验教训、明确前进方向、发挥特色优势、弥补缺陷不足，在新的起点上再创新局，昂首阔步迈向中国特色社会主义新时代。

第一，坚持中国共产党的领导，充分发挥党的领导核心作用。

党的领导是坚持和发展中国特色社会主义的根本政治保证，在广东省的各项工作中，我们始终保证党起到总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证党的路线方针政策和决策部署得到全面贯彻和有效执行。习近平总书记连续三年主持召开中央政治局常委会会议，听取全国人大常委会党组工作汇报，已成为制度性安排，并载入党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》。党中央多次研究人大立法、监督等工作中的重大问题和重要事项，作出部署安排，提出明确要求，出台一系列有关人大工作和建设的重要指导性文件。全国人大常委会党组坚持坚定正确政治方向，认真履行政治领导责任，设立专门委员会分党组，全面加强全国人大党的工作和党的建设；坚决贯彻党中央决策部署，大事要事敢于担当、善于作为，确保党的主张通过法定程序成为国家意志。常委会机关党组提高政治站位，推进全面从严治党，扎实加强作风建设，为全国人大及其常委会依法履职当好参谋助手、搞好服务保障。这为广东坚持和完善人民代表大会制度指明了方向。

坚持党的领导，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民代表大会制度的重要特色和优势所在。党的十八大以来，广东省委、省政府、省人大、省政协等各机关组织自觉坚持党的领导，加强制度探索，丰富实践形式，保证党的路线方针政策和决策部署在全省各项工作中得到全面贯彻和有效执行，保证党起到总揽全局、协调各方的领导核心作用，充分发挥了党

的领导在人民代表大会制度中的作用。

首先，坚定不移按照中央要求做好广东工作，确保中央政令在广东畅通无阻。2012 年 12 月，党的十八大刚刚闭幕不久，习近平总书记就来到得改革开放风气之先的广东，宣示了将改革开放继续推向前进的坚定决心。十八届三中全会之后，广东贯彻落实中央精神，绘制全面深化改革的路线图，确定十大重点任务，“杀出一条血路”的血气犹在，“走在全国前列”的初心不改。“改革虽险，吾必攀之。”这就是广东体内流淌的生生不息的改革血液。党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，成为新时期引领发展的指挥棒。广东认真贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署，在践行新的发展理念上走在前列，推动广东发展取得不俗成绩。2017 年 4 月，习近平总书记对广东工作作出重要批示，充分肯定了党的十八大以来广东各项工作。习近平总书记的重要批示，高屋建瓴、内涵丰富、催人奋进，对推动广东省各项工作有序开展，为实现“三个定位、两个率先”目标具有重大意义。

其次，坚定不移推进全面从严治党，使党始终成为广东各项事业发展的坚强领导核心。2016 年 11 月，中共广东省第十一届委员会第八次全体会议通过了《中共广东省委关于深入推进全面从严治党的决定》，要求广东各项工作都要坚定不移把全面从严治党引向深入，要求全面加强党的思想政治建设、组织建设，加强和规范党内政治生活，从严选好用好管好干部，坚持不懈改进各项工作作风，全面加强党内监督，深入推进反腐败斗争，全面落实管党治党责任。广东积极投身全面从严治党的伟大实践，使广大党员领导干部牢固树立了政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，为广东各项事业沿着正确方向前进

提供了强大的政治保证，引领我们在中国特色社会主义新时代再创新局。

胡春华同志指出：“坚持党的领导，是我们做好一切工作的根本保证。在新的起点上再创新局，必须坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威，确保中央政令在广东畅通。必须坚定不移按照中央要求做好广东工作，坚定不移推进全面从严治党，使党始终成为我们事业的坚强领导核心。”总而言之，党的领导是坚持和发展人民代表大会制度的根本政治保证，在广东省的各项工作中，我们必须保证党起到总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证党的路线方针政策和决策部署得到全面贯彻和有效执行。

链接

习近平总书记与广东发展

2012 年 12 月 7 日至 11 日，十八大刚刚闭幕不久，习近平总书记就首先来到了广东考察工作。这是习近平总书记在党的十八大之后第一次到地方调研考察，充分体现了党中央对广东工作的高度重视、对广东人民的亲切关怀、对广东未来发展的深切寄望。从深圳、珠海、佛山到广州，深入农村、企业、社区、部队和科研院所调研，一路走来，习近平总书记发表了一系列重要讲话，宣示将改革开放继续推向前进的坚定决心，号召全党全国各族人民为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化而团结奋斗，同时赋予广东“三个定位、两个率先”的重要使命，为广东和全国的发展指明了前进方向、提供了基本遵循。

2017 年 4 月，习近平总书记对广东工作作出重要批示，充分肯定了党的十八大以来广东各项工作。希望广东坚持党的领

导、坚持中国特色社会主义、坚持新发展理念、坚持改革开放，为全国推进供给侧结构性改革、实施创新驱动发展战略、构建开放型经济新体制提供支撑，努力在全面建成小康社会、加快建设社会主义现代化新征程上走在前列。习近平总书记的重要批示，充分肯定党的十八大以来广东的发展，是对广东干部群众的厚爱和勉励，更是对我们的有力鞭策，必将极大增强全省各级领导干部干事创业的信心和决心。

第二，坚持人民当家作主，充分发挥人民群众的积极性和创造性。

进入中国特色社会主义新时代，坚持、发展和完善人民当家作主，是社会主义民主政治建设的基本要求和原则，是跳出历史周期律，实现国家长治久安的必然要求，是反对腐败、建设廉洁政治的根本要求，是决胜全面建成小康社会的制胜法宝。毛泽东同志说，人民是历史的创造者，推动历史的车轮不断向前，是推动社会向前发展的真正动力所在。人民不仅是权力的授权者，也是权力运行的承受者。党的十八大以来，广东各项工作，都坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位，扩大人民民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，支持和保证人民通过人民代表大会行使权力。

首先，坚持发扬民主，相信群众，依靠群众，走群众路线。党的十八大以来，广东各项工作都积极贯彻党的群众路线，密切同人民群众的联系，倾听人民呼声，回应人民期待，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，凝聚起最广大人民智慧和力量，全面发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民

民主。开展全省党的群众路线教育实践活动，学习贯彻习近平总书记在中央党的群众路线教育实践活动总结大会上的重要讲话精神，全面总结广东省党的群众路线教育实践活动，巩固拓展教育实践活动成果。群众利益无小事，广东始终把维护群众利益作为第一选择。当前影响社会和谐稳定的问题，大多由利益问题引发。每一个社会问题的产生，背后往往都有脱离群众的根源；每一个社会矛盾的积累，往往都有漠视群众利益的影子；每一宗群体性事件的爆发，往往都有侵害群众利益行为的助推。广东各项工作稳稳抓住了维护群众利益这个重点，统筹兼顾各方利益关切，以民生改善促进社会平稳。通过加快健全基本公共服务体系，切实解决人民群众最亟须的就业、教育、医疗、住房等问题，最大限度地从源头预防和减少社会矛盾的发生。加强流动人口服务管理，统筹推进相关公共服务和社会保障制度改革。加强基层基础建设，深入推进“平安细胞”工程，最大限度地把矛盾纠纷解决在基层、化解在萌芽状态。

其次，健全人民当家作主制度体系，加强人民当家作主制度保障。例如，在基层民主方面，广东充分发挥人民群众的积极性和创造性，逐步培育理性的法治文化，提高全体公民的民主法制意识，增强全体公民对权力运行的监督能力，促进社会主义民主政治稳步发展。广东始终将基层民主建设作为依法治省工作的重要环节来抓，形成了“四民主、两公开”基层民主建设模式。通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，和村务公开、财务公开，将居民委员会和村民委员会建设成为基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的基层自治组织，充满了人民当家作主的自治活力。

第三，坚持全面推进依法治国，扎实推进全面依法治省，

建设法治广东。

党的十八大以来，党中央推进全面依法治国战略部署，中国的法治建设进入新征程，同时也指引着广东法治建设迈入新阶段。五年来，广东着力加强党对法治建设的领导，建立完善全面依法治国在广东落实的各项机制，加快推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程，有力地引领规范了经济社会新一轮发展，构建了更加公平正义的法治广东，为全面依法治国探路。

首先，坚持党对全面依法治省的领导，积极推动科学立法、民主立法。坚持党的领导，是我们做好一切工作的根本保证。党的十八大以来，广东各项工作自觉坚持党的领导，加强制度探索，丰富实践形式，保证党的路线方针政策和决策部署在全省各项工作中得到全面贯彻和有效执行，保证党起到总揽全局、协调各方的领导核心作用，充分发挥了党的领导在人民代表大会制度中的作用。党领导立法方面，广东积极发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法，健全地方性法规，提高地方立法质量，为经济社会发展提供更加有力的法制保障。广东始终坚持各级党政主要负责人要严格履行推进法治建设第一责任人职责，定期研究、协调解决法治建设重大问题，把党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法落到实处。完善党委对立法重大问题的决策机制，确保党的主张通过法定程序成为人民的共同意志。

其次，把党委政府工作纳入法治化轨道，落实党政主要负责人的第一责任。广东各级党委依法执政、各级政府依法行政是全面依法治省的关键。党的十八大以来，广东各级党委政府坚决维护宪法和法律权威，自觉运用法治思维和法治方式深化

改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。加强党内法规制度建设，建立健全法律顾问制度。全面贯彻落实法治政府建设实施纲要，健全依法决策机制，加大政务公开力度，推进审计监督全覆盖，强化对行政权力的制约与监督，高标准建设法治政府。推进市场监管、环境保护、城市管理等领域综合行政执法改革，强化行政执法与刑事司法衔接，促进严格规范公正文明执法。

再次，支持司法机关依法独立公正行使职权，全面树立法律权威。党的十八大以来，广东积极深入推进司法体制改革，完善以审判为中心的诉讼制度，统筹公安、国家安全机关和司法行政改革，优化司法职权配置，落实司法责任制，完善司法管辖制度，切实提高司法的质量、效率和公信力。着力完善司法管理体制和司法权力运行机制，解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，确保依法独立公正行使审判权和检察权。加强司法队伍建设，着力解决司法力量不足问题。强化对司法活动的监督，严格落实防止领导干部干预司法活动制度，健全司法人员履行法定职责保护机制，让司法者恪守法律、监督者自觉接受监督，努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

最后，推动全民尊法学法守法用法，积极构建法治化政商环境。党的十八大以来，广东多次开展法治城市、法治县（市、区）、法治乡镇（街道）、法治村（社区）“四级同创”活动，引导全民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法，全面提升社会治理法治化水平。坚持法治和德治相结合，全面实施“七五”普法规划，突出抓好公职人员、青少年、异地务工人员等群体的法治教育，推动全社会形成崇德尚法的浓厚氛围。同时，积极提供更多优质便捷经济的公共法律服务，落实好一村（社区）

一法律顾问制度，加大法律援助和司法救助力度，打造覆盖城乡的半小时公共法律服务圈。

胡春华同志指出：“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。我省正处于发展转型的关键时期，必须更好发挥法治的引领和规范作用，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为、维护公平正义，全面提升法治政府、法治社会、法治广东建设水平，使社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。”总而言之，全面依法治国是坚持和发展人民代表大会制度的重要保障。坚持和完善人民代表大会制度，必须坚持全面推进依法治国，扎实推进全面依法治省，建设法治广东。

第四，坚持民主集中制，正确对待党员领导干部这个“关键少数”。

坚持和完善人民代表大会制度，需要我们党带领党员领导干部这个“关键少数”，民主集中制得到有力执行，不仅要靠党员领导干部的党性觉悟，更离不开制度的刚性约束。党的十八大以来，广东始终坚持民主集中制原则，不打折扣地贯彻民主集中制，正确对待党员领导干部这个“关键少数”。

首先，完善和落实民主集中制的各项制度，坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，既充分发扬民主，又善于集中统一。坚持集体领导制度，实行集体领导和个人分工负责相结合，是民主集中制的重要组成部分，广东在完善和落实民主集中制的过程中始终坚持这一准则。坚持民主集中制，严肃党内政治生活，严明党的纪律，强化党内监督，发展积极健康的党内政治文化，全面净化党内政治生态，坚决纠正各种不正之风，以零容忍态度惩治腐败，不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力，始终保持党同人民群众的

血肉联系。例如，为了让每一名在册党员都能参与到十九大代表推荐提名工作中来，广东各地特别针对流动党员、离退休党员和体弱多病党员等不同困难情况，采取“上门走访、网上党建平台、微信、电话、信函”等多种方式征求意见。在十九大党代表推荐提名工作中，广东始终旗帜鲜明地把发挥党组织领导和把关作用贯穿于十九大代表推荐提名、组织考察、确定人选的全过程，把发扬党内民主与加强党的集中领导有机统一起来。

其次，正确对待党员领导干部这个“关键少数”。贯彻落实好民主集中制，关键在于党员领导干部这个“关键少数”。党的十八大以来，广东始终坚持民主集中制原则，不打折扣地贯彻民主集中制，党组织和政府等部门主要负责同志积极发扬民主，充分发挥集体领导作用；领导班子成员的全局观念和责任意识逐步增强，坚决执行组织决定。通过严格执行组织生活制度，加强党内政治文化建设，营造良好政治生态，用好批评和自我批评有力武器，反对好人主义和庸俗哲学，让各组织部门在严格的工作生活中得到成长锤炼。一把手为贯彻民主集中制做表率，主要领导干部注重发扬民主，主动接受监督，严格按程序决策。例如，广东省广州市出台《关于进一步加强对一把手监督的十项措施》要求：涉及“三重一大”决策必须集体研究，一把手不能以现场办公会、招商引资会、文件圈阅等形式决定；班子会议集体研究工作，班子成员应明确表达意见……一系列要求，对于加强对一把手的监督，提升民主集中制的质量有积极意义，值得借鉴。同时，广东各级党组织也积极利用巡视这个党内监督的利器，从严肃党内政治生活出发，把民主集中制的落实情况作为考察党内政治生活的重要指标，对照党章和政治生活准则相关要求，把制度蕴含的力量释放出来，督促“关

键少数”落实好民主集中制。

第五，坚持从国情和实际出发，实事求是，深刻把握我国社会主要矛盾的转变。

社会主义初级阶段是当代中国的最大国情、最大实际，社会主义初级阶段是现阶段发展中国特色社会主义的总依据。最大国情和最大实际，要求排除各种干扰，坚持党的基本路线不动摇，要求把初级阶段作为推进改革、谋划发展的总依据。国情决定方略，实际决定途径。只要坚持从国情出发、从实际出发，解放思想，实事求是，与时俱进，求真务实，凝聚力量攻坚克难，不断开创改革发展新局面。最大国情和最大实际，要求切实防止和纠正脱离实际、急于求成的错误做法。社会主义初级阶段是一个长期性、复杂性的历史过程，这决定了我们不能急躁冒进，企图超越阶段一蹴而就，否则就会违背客观规律，结果只能事与愿违。实践告诉我们，搞建设谋发展要有紧迫感，但实践中不能操之过急，必须做到既不超越阶段又不落后现实，既尽力而为又量力而行。新中国成立以来，我国社会的主要矛盾是，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。国情实际和社会主要矛盾推动着人民代表大会制度也要与时俱进。广东在坚持和完善人民代表大会制度的实践探索中，无不从广东的实际出发推进改革，坚持问题导向，实事求是，增创广东发展新优势。

首先，坚持从广东实际出发，具体问题具体分析。“风雨多经人不老，关山初度路犹长。”党的十八大以来，广东在坚持和完善人民代表大会制度的实践探索中，始终坚持问题导向，按

照统一部署，通过深入细致的调查研究，首先把广东自身的基本情况摸透，把制约广东改革发展的实际问题搞准，实事求是，一件一件去研究，一项一项去谋划，准确地拿出了多项改革举措。广东地处改革开放和意识形态斗争“两个前沿”的特殊环境，立足于全面深化改革的时代背景下，广东的各项改革措施，都要积极推进、谋划和发展。照抄照搬，削足适履，凭空想象，难以成就。“十二五”时期，广东的劳动力成本优势、地处改革开放前沿的政策优势、毗邻港澳的地缘优势不断弱化。在神州大地发展大潮中，战略主动的发展条件不断遭遇侵蚀。“前有标兵、后有追兵”的紧迫态势比任何时候都更突出，增速放缓也已成为必须正视的历史必然。广东的改革发展绝不能有教条主义式的“本本”理解，而只能从实际出发，并且将继续从广东实际出发，具体问题具体分析。

其次，深刻把握社会主要矛盾的转变。新中国成立以来，我国社会的主要矛盾是，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的转变，对广东自身的改革发展有着深刻的影响。之前，广东在坚持和完善人民代表大会制度的实践探索中，无不从广东的实际出发推进改革。随着广东率先进入经济发展新常态，为了破解发展面临的深层次问题，广东开始崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享，为实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展而不懈努力。进入中国特色社会主义新时代，为了继续坚持和完善人民代表大会制度，以优良的制度建设推动广东的改革和发展，广东必须同样坚持问题导向，

实事求是，深刻把握社会主要矛盾的转变，增创广东发展新优势，在风云激荡的全面深化改革浪潮中再创新局。

第六，坚持全面深化改革，不断完善和发展人民代表大会制度。

习近平总书记强调：“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系，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。”人民代表大会制度是不是民主的、有效的，需要在全面深化改革中被不断检验，并逐步实现完善和发展。党的十八大以来，广东在坚持全面深化改革，助力人民代表大会制度完善和发展，成果显著，成绩斐然。

首先，遵循中央顶层设计，加快推进改革试点和政策落地。全面深化改革的开放和扎实推进，离不开人民代表大会制度的完善和发展。通过遵循中央顶层设计，加快推进改革试点和政策落地，基本确立了全面深化改革主体框架。党的十八届三中全会以来承接国家改革试点任务 103 项，数量居全国前列，供给侧结构性改革系统推进，行政审批制度、投资体制、司法体制、纪检体制等重大改革扎实推进，广东自贸试验区改革创新等经验在全国复制推广。积极参与国家“一带一路”建设，加强与欧美发达国家经贸联系，深化粤港澳合作，构建对外开放新格局取得积极成效。外贸进出口总额连续 5 年超 6 万亿元，有效稳住国际市场份额；外贸结构不断优化，一般贸易额超过加工贸

易额，服务贸易加快发展。一批优质外资项目落户广东，5 年累计实际利用外商直接投资 1256 亿美元。

其次，借力全面深化改革，完善人民代表大会制度建设。充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，必须充分认识并明确作为根本政治制度的人民代表大会制度的功能和定位。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，应该具有强大有效的民意表达、采集整合的功能，社会各阶层、各群体应能够通过代表进行有效的政治参与及国家治理，进行体制内外的利益的充分表达与博弈。改革的本质是利益的再分配。通过全面深化改革，调整各方面群体的利益分配，采集整合各方面群体意见。党的十八大以来，广东在不断推进全面深化改革的过程中，充分发挥人民代表大会制度的积极作用，通过依法有效履行职能为改革提供制度保障，加强党的领导，保障人民当家作主，实现国家权力机关的协调制约，保障人民依法有序参与国家和社会管理。同时，也进一步明确了人民代表大会在全面深化改革中的责任和意义。

党的十八大以来，广东始终坚持以新的发展理念为引领，推动经济社会发展各项事业再上新台阶，广东有信心、有能力在 2018 年顺利实现率先全面建成小康社会“第一个率先”，同时开启率先基本实现社会主义现代化“第二个率先”的新征程。与时俱进，势在必行；顺势而为，历史之责。在全面进入中国特色社会主义新时代的背景下，在我国社会主要矛盾已经深刻转变的形势下，只有把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合起来，才能充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，才能充分发挥人民代表大会制度在全面深化改革伟大事业中的积极作用。

三

坚持和完善社会主义协商民主



人民民主是社会主义的生命，社会主义协商民主发展的历史成就和实践探索有力地证明了社会主义民主政治的广泛性真实性。党的十九大明确提出，协商民主是实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，在中国特色社会主义新时代，要发挥社会主义协商民主的重要作用。

（一）选举民主和协商民主是社会主义民主的两种形式

马克思主义经典作家十分珍视民主，并把民主视为无产阶级实现自由解放及人的全面发展的重要途径。马克思曾明确指出，“国家制度如果不再真正表现人民的意志，那它就变成有名无实的东西了”。因此，“民主制度的独有特点就是国家制度无论如何只是人民存在的环节……不是国家制度创造人民，而是人民创造国家制度”。马克思曾称赞巴黎公社就是属于人民、由人民掌权的政府。在《哥达纲领批判》中，马克思就指出：“‘民主的’这个词，在德语中的意思是‘人民当权的’。”在创建第一个社会主义国家的一系列实践中，列宁认为，所谓“发扬民主，就是使全体居民群众真正平等地、普遍地参与一切国家事务”。在列宁看来，全体人民对国家事务的管理并不是一蹴而就的，在社会主义民主制度下，民众必须在社会主义先锋队的领导下参加政治生活，并根据人民群众亲自参与政治生活的体验对他们开展政治教育，从而第一次使全体人民在学习和体验如何管理的过程中逐步学会管理，并实际地开始管理国家事务。

中国共产党历来把民主视为中国特色社会主义政治文明的

核心，认为中国特色社会主义政治的发展目标就是要实现民主。毛泽东创造性地把人民主权发展为“人民民主”的概念，并指出社会主义国家的民主是“社会主义民主”，“是任何资产阶级国家不可能具有的最广泛的民主”，是广大工人、农民、知识分子在共产党的领导下组成人民的国家，选举人民的政府，“人民的国家是保护人民的。有了人民的国家，人民才有可能在全国范围内和全体规模上，用民主的方法教育自己和改造自己”。邓小平在建设有中国特色社会主义的过程中，多次强调社会主义的民主是“工人、农民、知识分子和其他劳动者共同享有的民主……不是资产阶级的个人主义民主”。而发扬社会主义的民主就是要实现“党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化”。1991 年，江泽民同志在庆祝中国共产党成立七十周年大会的讲话中再次强调了社会主义民主的核心，就是在中国共产党的领导下，广大工人、农民、知识分子和全体人民作为主人管理自己的国家。以胡锦涛为总书记的新一代领导集体，审时度势、高屋建瓴地指出“人民民主是社会主义的生命”，把社会主义对民主的认识提高到了一个新的水平。2007 年，党的十七大报告鲜明指出：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”政治体制改革“必须随着经济社会发展而不断深化，与人民政治参与积极性不断提高相适应”。党的十八大报告再次强调民主是中国共产党始终高扬的光辉旗帜，并把社会主义民主视为中国特色社会主义政治发展道路的核心。马克思主义生动的理论阐释和社会主义民主的丰富实践对人民主权和人民管理国家事务的一贯强调，体现了社会主义民主的广泛性，人民群众不分彼此都是国家的主人。

随着我国改革开放和社会主义市场经济完善，原有计划经济体制下权力高度集中、自上而下的权力分配模式已经越来越难以适应国内外环境的变化和情势的需要。然而，改革开放三十余年来，经济发展水平的提高、政治文明观念的扩展和公民民主意识的增强、政治体制改革的逐步推进和执政党追求民主政治的坚定意志，为我国完善建设中国特色的社会主义民主政治提供了有利的条件。同时也为我们不断探索和推进有利于实现社会主义民主的政治模式提供了坚实的基础和有力的保障。

中国共产党在带领中国人民建设社会主义民主政治的过程中创造性地构建出了中国特色的社会主义选举民主和协商民主机制。党的十八大报告指出，选举民主和协商民主已经成为我国社会主义民主政治的两种实践形式，并把继续推进社会主义协商民主视为未来推进社会主义民主政治建设的重要任务之一。马克思曾指出，如果没有民主，国家将变成有名无实的东西，列宁也曾指出，社会主义的民主就是要让公民平等地参与到一切国家事务的管理过程中，但是列宁根据苏联社会主义民主实践得出一个基本的结论就是，现代民主不能没有选举，离开了选举，民主将无法实行，即使是社会主义的民主，因此，发展社会主义协商民主，并不是要用协商民主来取代选举民主，而是要让选举民主和协商民主在各自的领域中发挥独特的功能和优势，为推进社会主义人民当家作主的民主实践做贡献。

我国的基本国情是幅员辽阔、人口众多，地区发展的差异与宗教差异、民族差异相重合，突出地表现为以不同的民族为载体，民族差异的结构承载了不同民族的宗教、语言和历史文化传统，呈现出“中华民族多元一体”的基本格局。社会结构

的基本格局和不同的群体在历史传统、民族、宗教、语言以及性别、阶层、行业等诸多领域所存在的差异决定了建设中国特色社会主义民主政治既要借鉴国外民主理论和实践的积极成果，更要从当前我国面临的实际情势出发。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》为建设中国特色社会主义民主政治确立了基本的任务，同时也为之提出了基本的原则："社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。"同时，还提出了"坚持以社会主义核心价值体系引领社会思潮，尊重差异、包容多样，最大限度地形成社会思想共识"的主张，不仅为我们当前处理多元群体之间的差异和分歧提供了基本的准则，同时，也成为我们在建设社会主义民主政治的过程中借鉴和评价西方民主理论及其实践的一个重要依据。实践证明，民主理论和民主思想的进展、民主的建构、民主的推进和民主的巩固本身就是一个开放的进程，这就要求我们在努力推进和完善建设中国特色社会主义民主政治的过程中，一方面必须立足于我国的现实国情，另一方面必须发掘和借鉴其他民主模式的合理之处为我所用。"在当代中国，适合国情、有利于人民当家作主、有利于社会稳定和谐发展、有利于国家统一的民主制度，就是有效的，就是好的；脱离国情、脱离实际、背离广大人民的根本利益，造成经济停滞、社会动荡、民族分裂、危害国家统一与安全的，就是有害的，是绝对不能采取的。"①

① 姜辉、赵培杰：《自觉划清中国特色社会主义民主同西方资本主义民主的界限》，《红旗文稿》2010 年第 9 期。

（二）推进协商民主广泛多层制度化发展

党的十八大以来，党中央高度重视社会主义协商民主建设，不断丰富社会主义协商民主的内涵，不断探索社会主义协商民主的实践形式。党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），《决定》明确指出，“推进协商民主广泛多层制度化发展”，“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中”为推进和发展社会主义协商民主提出了根本的前提、重要的原则、基本的目标。2015 年 2 月，中共中央出台了《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》（以下简称《意见》），《意见》对新形势下开展政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等作出全面部署，明确了社会主义协商民主的本质属性和基本内涵，阐述了加强社会主义协商民主建设的重要意义、指导思想、基本原则和渠道程序，进一步丰富了推进协商民主广泛多层次制度化发展的内涵与要求，是指导社会主义协商民主建设的纲领性文件。党的十九大报告指出，要推动协商民主广泛、多层、制度化发展，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。同时还要加强协商民主制度化建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在正常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。这一论述是对党的十八大以来，中国人民探索发展社会主义协商民主的经验性总结，是在社会主义新时代进一步发展社会主

义协商民主的行动指南。

推进协商民主广泛多层制度化发展，是新时代党中央纵览全局推进中国特色社会主义民主政治发展的需要，是进一步践行和保障人民群众当家作主的需要，也是进一步彰显中国特色社会主义优越性的需要。

首先，推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展，是满足当前人民群众有序政治参与的需要，是进一步保障人民群众当家作主的实践选择。把社会主义协商民主作为人民群众当家作主的重要形式之一，并不断在探索的过程中推进协商民主的广泛多层制度化建设，是发展中国特色社会主义民主、健全中国特色社会主义制度的需要，也是中国特色社会主义民主的特色之所在。当前，面对前面深化改革尤其是政治体制改革的任务，要最大限度凝聚共识，形成支持和推进改革的力量，就需要把社会各方面有序参与、平等议事、民主监督、凝聚共识、科学决策、协调各方、和谐发展融为一体，把最大限度地满足不同阶层、不同群体复杂多样的参与要求，更好地保障人民当家作主的民主权利，让人民群众不仅能够独立地参加投票和选举，而且能够经常讨论协商公共事务，作为推进政治体制改革的重要目标。同时，坚持社会主义协商民主的中国特色，有效克服了当代西方国家以多党竞争、多数获胜者通吃为核心的民主弊端，避免了一些国家尤其是拉美、非洲、东南亚等发展中国家照搬西方民主引发的政治动乱和社会分裂，有力证明我国社会主义政治发展道路选择的正确性和必然性。

其次，推进协商民主广泛多层制度化发展，有助促进党和政府更加有效地践行群众路线，更加科学民主地决策。当前，随着市场在资源配置中决定性作用的发挥，需要我国经济体制

深刻变革，由此引发社会结构变动、利益格局调整、思想观念多元化、社会矛盾加剧，社会和政治碎片化程度有所显现。通过推进协商民主广泛多层制度化发展，形成多层次、宽领域、常态化、规范化、可操作的协商机制，可以使不同群体、不同阶层都能有效参与国家公共事务的管理，通过沟通、对话、协商、讨论，交流，使最终决策建立在社会最大公约数的基础上，既能够顺乎民意，又能够符合实际，最大限度达成善政目标。

最后，推进协商民主广泛多层制度化发展，有助于改善党的领导，有利于改进执政效果，保障在党的领导下，人民群众能够有效治理国家。列宁曾经预想，社会主义民主就是要让广大人民群众能够平等地、普遍地参与一切国家事务的管理。但是同时他也指出，这一社会主义民主目标的达成并不是一蹴而就的。在社会主义民主政治建设的过程中，民众必须在无产阶级先锋队组织也就是共产党的带领下，熟悉民主政治的原则和实践方式，并逐步地开始学会如何管理公共事务。在中国特色社会主义民主政治的建设过程中，中国共产党就是带领人民群众逐步学会如何管理国家事务和如何当家作主的政治先锋队组织。在中国共产党的领导下，各党派、各团体、各民族和社会各界人士，围绕国家大政方针以及重要问题进行协商，体现了中国共产党和中国人民的政治智慧，已成为中国共产党治国方略的重要内容。推进协商民主广泛多层制度化发展，加强中国共产党同各民主党派、各界人士进行广泛协商，同时大力发展基层民主协商，推动公民广泛参与公共事务，必将进一步拓宽人民民主的深度和广度，在维护最广大人民根本利益的基础上巩固党的执政地位，进一步有效提升人民群众当家作主的真实性和广泛性。

推进协商民主广泛多层制度化发展，是发展协商民主的基本目标。推进协商民主广泛性发展。“广泛”是从协商民主的横向覆盖领域来说的。协商民主绝不是某一方面、某一领域的民主形式，而是广泛存在于我国政治生活的各个方面、各个领域。《决定》指出：“构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。”推进协商民主广泛性发展，不仅要推进人民政协的协商民主，还要推进人大、司法、行政、社会等领域的协商民主。当然，人民政协是协商民主的重要渠道和基本实现形式，要充分发挥人民政协作为协商民主的重要渠道作用，推进政治协商、民主监督、参政议政的制度化、规范化、程序化。推进协商民主多层次发展。

1. 发挥人民政协作为协商民主的重要渠道作用

党的十九大报告指出，人民政协是社会主义协商民主的重要渠道。在2014年人民政协成立65周年纪念大会上，习近平总书记指出，人民政协是中国共产党践行群众路线的重要形式，具有鲜明的政治优势，要进一步发挥人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道作用。在中共中央发布的《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》中，明确指出，要继续重点加强政协协商。人民政协作为专门协商机构，要在发展社会主义协商民主的进程中发挥自身作用，需要进一步加强人民政协的作用和功能，加强政协与党委、政府的有效衔接，需要进一步按照要求明确人民政协协商的主要内容，需要进一步完善人民政协实践协商民主的形式，需要进一步在不断探索完善的基

础上加强人民政协的制度建设。

首先，加强和改进人民政协工作，发挥人民政协协商民主的重要渠道作用，关键性的问题是要发挥党在社会主义民主政治建设包括协商民主政治建设进程中的领导核心作用。在加强党对人民政协工作领导的同时，重视人民政协的协商民主功能、作用与意义，真正把人民政协协商民主纳入决策过程，使人民政协发挥协商民主重要渠道的作用能够落到实处，实现党委建议、政协协商、人大表决、政府实施的完整科学的决策体系，真正做到公共决策的科学化、合理化和现代化，有效提升国家治理能力和治理体系现代化。

其次，加强和改进人民政协工作，发挥人民政协协商民主的重要渠道作用，需要进一步明确人民政协的功能和性质定位，明确人民政协协商民主的主要内容。这就要求进一步发挥人民政协作为统一战线的组织和人民民主实践形式的作用，国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题，各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务，以及有关爱国统一战线的其他重要问题。并不断适应时代发展要求，不断总结提炼各地成熟的做法和经验。

再次，加强和改进人民政协工作，发挥人民政协协商民主的重要渠道作用，需要进一步完善人民政协实践协商民主的形式。当前，以人民政协为渠道推进的政治协商形式主要有政协全体会议、主席会议、常委会议、专题协商会、双周协商会等。另外，人民政协还通过提案、调研视察、反映社情民意、提供综合信息等经常性工作开展协商。近年来，全国政协不仅继续推进已有的协商形式，而且在探索的过程中还在逐步创新协商载体、增加协商密度、提高协商成效，并取得了良好的效果。

例如全国政协每年召开一次全体会议、两次专题常委会、两次专题协商会、二十次双周协商会等。与过去相比，新采用的协商形式增加了政协会议的次数，提高了政协协商的密度；拓宽了政协协商的内容。除了有关经济社会问题的协商外，还增加了政治、党建、法治方面的协商；从协商的过程来看，更加注重协商、沟通、交流与互动，以求达成政治共识；从协商的参与主体来看，协商主体的代表性更强，来源更加广泛；从协商的效果来看，氛围更加民主，鼓励自由发言，畅所欲言，会议每次都邀请中央相关部委同志参加，不少意见建议得到了他们的直接回应。与此同时，全国政协还及时向中央报送信息，真实、客观、全面、准确地反映涉及重要主题的各方意见和建议，受到党中央、国务院高度重视。

最后，加强和改进人民政协工作，发挥人民政协协商民主的重要渠道作用，需要进一步加强人民政协的制度建设。近年来，各地紧密结合实际，按照党的十八大、十八届三中全会尤其是习近平总书记在人民政协成立 65 周年纪念大会上的讲话要求，在不断加强人民政协功能作用、不断丰富人民政协协商民主形式、不断提升人民政协协商民主效果的过程中，努力将既有的和正在探索的协商民主实践制度化，在全国各个层级的人民政协履职实践中取得了不少的成就。

2. 推进政党协商

中国共产党领导的多党合作与政治协商制度是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分，是当代中国三大基本政治制度之一，也是当代中国的政党制度，具有鲜明的中国特色，是中国共产党和中国人民在新民主主义革命和社会主义建设实践

中，经过长期探索形成并不断发展的政党制度，是对全世界政党制度发展做出的重要贡献。

政党协商以人民政协为主要平台和载体，是社会主义协商民主的首要渠道，在党和国家工作大局中具有不可或缺的重要地位和作用。《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确提出了政党协商，把“参加中国共产党领导的政治协商”确定为民主党派的基本职能，并对政党协商的内容、形式和保障机制作出了规定。同时，《意见》还进一步规范了政党协商的形式，提出要完善政党协商的会议形式，包括专题协商座谈会、人事协商座谈会、调研协商座谈会等；完善了民主党派中央直接向中共中央提出建议制度，提出民主党派中央每年以调研报告、建议等形式直接向中共中央提出意见和建议，民主党派中央负责同志可以个人名义向中共中央和国务院直接反映情况、提出建议等；明确了加强政党协商保障机制建设的要求，主要包括健全知情明政机制，加强政府有关部门、司法机关与民主党派的联系，完善协商反馈机制，支持民主党派加强协商能力建设等。这些都体现了政党协商在社会主义协商民主建设中的价值和地位，是多党合作理论创新和制度创新的最新成果。加强政党协商，是社会主义民主政治建设的重要方面，也是推动统一战线和多党合作事业发展的重大契机。

政党协商是在中国共产党领导下，作为执政党的中国共产党，与作为参政党的民主党就国家和地方重大问题开展的协商，是推动中国共产党民主执政、科学执政、有效执政的重要制度设计，也是实现党和国家民主决策的重要中间环节，体现了中国特色社会主义民主政治鲜明的中国特点，是社会各方面在国家政治生活中表达诉求、维护利益、凝聚共识的制度安排，是

中国共产党领导人民群众当家作主的生动写照。

进一步加强政党协商，前提条件是要坚持中国共产党的领导。政党协商既是协商民主的重要体现，也是中国共产党在统一战线和多党合作中实现党的领导的重要方式。政党协商既要广泛听取民主党派的意见建议，也要民主党派了解和接受共产党的政治主张；政党协商既要加强中国共产党对民主党派的政治领导，也要加强民主党派对作为执政党中国共产党的批评和监督。

进一步加强政党协商，有效推进政党协商，要重视阻碍政党协商效果的各种条件。第一，执政党要主动提升和改进民主党派了解情况获取信息的渠道，积极邀请民主党派定期参加围绕重大问题而展开的通报报告会等等，要主动运用各种形式，就执政党的重大决策重大关注征求民主党派的意见。第二，政府有关部门、司法机关要主动加强与民主党派的联系，邀请民主党派列席有关重要会议、参加专项调研和检查督导工作。第三，要根据民主党派的自身优势，开展调查研究，掌握实情，主动邀请他们为执政党和政府的重大决策开展咨询建议。第四，要努力营造一种宽松但又不失原则、客观敢于讲真话但又不违反政治底线、积极表达但又以共识为目标的协商民主文化。第五，要支持民主党派成员提升履职能力。要按照《政协章程》的要求，强化各民主党派成员的责任意识，大局意识，提升其履职能力，加强其联系群众、获取信息、反映诉求的能力，切实提高其参政议政的能力；要支持民主党派加强自身建设，与有关科研单位共建合作平台形成智库体系，推动形成建言和履职的合力。

3. 推进人大协商

按照党的十八大和十八届三中全会的重大部署，以及《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》所做的安排，人大协商被视为社会主义协商民主的实践领域之一，推进人大协商是加强协商民主建设的重要内容。加强协商民主建设，积极开展人大协商，有助于进一步完善人大工作，有助于进一步发展人民代表大会制度。积极开展人大协商，体现了坚持与完善、继承与发展、巩固与提高的辩证统一，为人大制度和人大工作的完善发展赋予了新内涵、开辟了新领域。近年来，各级人大及其常委会要依照宪法和法律规定行使职权、履行职责、开展工作；同时把积极开展人大协商作为推进人大制度和人大工作完善发展的重要抓手和着力点，提升人大工作质量和水平，在作出重大决策之前，根据需要进行充分协商，更好汇聚民智、听取民意，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。

深入开展立法协商。充分发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，加强组织协调，在立法规划、立法起草、立法审议等诸多阶段，广泛、认真听取各方面意见和建议；拓宽公民有序参与立法途径，畅通诉求反映和表达渠道，健全法律法规草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制；积极开展立法论证、评估、咨询工作，探索委托第三方起草法律法规草案，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制；健全立法协调机制，加强人大与有关方面的沟通协商，广泛凝聚社会共识。完善法律法规草案表决程序，对重要条款可以单独表决；对于法律关系复杂、意见分歧较大的法律法规草案，要进行广泛深入的调研、

论证、咨询，在各方面基本取得共识基础上再依法提请表决。

进一步发挥人大代表在协商民主中的作用。我国各级人大共有260多万名代表，发挥好代表在协商民主中的作用，是积极开展人大协商的一个重要方面。发挥人大代表在协商民主中的作用，要求人大充分运用好协商民主的机理，着重研究解决好“如何健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度、如何进一步提高代表议案建议质量、如何搞好人大代表选举过程中的协商民主、如何适当延长人代会会期而使代表参与民主决策的机制更为健全、如何坚持和完善邀请人大代表参加本级人大常委会会议的制度而使其参与本级国家权力机关常设机构决策的民主作用能够得到充分发挥、如何健全人大代表闭会期间联系选民或选举单位的制度而使民众间接参与政府决策的渠道能够得到更大拓展、如何建立基层人大代表相对完善的依法履职规范制度”等七个方面的问题，以便人大代表推进协商民主的作用能够得到进一步发挥。

4．推进政府协商

政府协商是政府与社会、政府与人民之间的直接对话，是对关系人们日常生活的基本公共产品供给的协商。从政治过程而言，政府协商侧重于具体政策制定与执行阶段，是对政党协商所提出的政治纲领的具体化，同时也是对政协协商所提出的经济社会问题的一种回应，成为沟通政党协商与政协协商间的重要一环。

当前，从新形势下社会主义协商民主对政府协商的要求来看，我国各级政府协商水平表现得参差不齐，从规范性来讲，中央政府协商制度化程度相对较高，而地方政府协商规范化程

度明显偏低；从协商内容来看，规则型、决策型和事务型协商起步较早，进展较快，但受到专业性限制，各级政府预算协商则刚刚起步，离预算民主要求有很大差距；从协商效果来看，有些政府协商只重视协商形式，忽视协商的实质性效果，把政府协商作为一种政治摆设，并没有充分重视利用起来。为此，推进政府协商，首先要增强政府协商事项的规范性。各级政府要依照法律法规，坚持依法行政的基本原则，探索建立政府协商事项目录，积极主动向全社会公开，并自觉接受社会监督，以改变在协商事项选择上的随意性；在协商过程中，政府应该积极充分听取各方意见，尤其是事关公共利益的重大事项，更应该积极组织协调沟通，广泛听取意见。其次，政府协商应该进一步增强广泛性和针对性。广泛性要求参与政府协商的主体要广泛；针对性要求重大行政决策涉及专业性技术性问题或者特定群体利益的时候，要特别注意听取专家和特殊利益群体的意见。最后，要进一步加强政府协商的制度化建设。各级政府要进一步完善意见征集机制；社会公众反映比较集中的重大事项，要通过意见反馈机制；要规范健全听证机制，代表遴选要有广泛性和代表性；政府和政府部门应当进一步建立健全决策咨询机制；要完善建议和提案办理联系机制，建立和完善台账制度，将建议和提案办理纳入各级政府及其部门年度督查计划，办理结果逐步向社会公开，不断增强政府协商的实效。

5．推进人民团体协商

人民团体要围绕做好新形势下党的群众工作开展协商，更好组织和代表所联系群众参与公共事务，有效反映群众意愿和利益诉求，同时要建立完善人民团体参与各渠道协商的工作机

制等，努力推进协商民主广泛多层制度化发展，更好地发挥自身作为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用。

首先，积极做好人民团体参与各渠道协商，就要认识和发挥人民团体的优势。从新民主主义革命开始，中国共产党就十分重视人民团体的工作，经过多年的积累和发展，人民团体已经建立起覆盖城乡、深入各行各业、凝聚不同阶层、较为健全的、自上而下的组织体系，在充分动员和代表各方面群众利益、引导人民群众有序政治参与方面发挥了重要作用，成为推进社会主义民主政治建设的重要力量。人民团体联系群众、深入群众、代表群众的政治优势是其他政治主体无法替代的。近年来，人民团体通过广发贤才、更加密切联系群众、加强自身建设等有效措施，已经成为党委、政府科学决策、民主决策的重要依靠力量，在推进社会主义协商民主进程中发挥越来越重要的作用。

其次，积极做好人民团体参与各渠道协商，要求人民团体要认真组织引导各自联系群众开展协商。人民团体要根据社会主义协商民主发展的需要，积极有序拓展人民群众参与协商的渠道，为人民群众有效协商搭建平台，把人民团体的桥梁纽带作用发挥好，及时让人民群众了解涉及自身利益的公共决策和制度安排，保障、落实人民群众的参与权、知情权、监督权。

最后，积极做好人民团体参与各渠道协商，要求人民团体要密切联系群众，反映群众诉求。人民团体参与各渠道协商，本质上是代表各自群众参与协商，因此人民团体参与政治协商的政治基础仍然是广大人民群众。因此，人民团体参与协商要从看得见、摸得着的具体利益问题做起，把暖人心、解民困的工作做深做透，努力成为群众的“贴心人”，同时还要积极探索

人民团体参与协商的制度化问题，逐步建立人民团体参与正式协商的常态化工作机制，加强社情民意的分析研判并定期向党委、政府反映。深入联系群众，了解民生发展中的实际问题，通过推动完善法律法规体系、制定政策措施等手段，切实维护群众合法权益。拓展联系渠道和工作领域，把联系服务新兴社会群体纳入工作范围。积极发挥对相关领域社会组织的联系服务引领作用，搭建相关社会组织与党委和政府沟通交流的平台。

6. 推进基层协商

推进协商民主多层次发展，既要推进国家层级协商民主，又要推进地方层级协商民主，特别要推进基层协商民主。这是因为，基层社会地域面积小、所辖人口少，基层协商民主更具易行性、平等性、包容性、透明性，更受群众的欢迎和青睐。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调，要开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化。这就要求进一步拓宽基层协商民主的范围和途径，推进基层协商民主制度化水平，提高基层民主自治的质量。

习近平总书记强调，涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》，进一步明确了基层协商的重要地位和作用，为稳步推进基层协商指明了方向，提出了要求。

基层群众自治是我国最直接、最广泛、最生动的社会主义民主实践，也是开展行政村、社区协商民主建设的坚实基础。

基层协商在我国具有深厚的文化基础、理论基础、实践基础、制度基础，已经延伸并渗透到基层的各个角落，还在不断丰富和发展。长期以来，广大人民群众利用基层群众自治这个主阵地和重要平台，依法行使民主权利，不断加强民主实践，充分表达意愿和诉求，大大提高了参与社会主义民主政治建设的积极性。

目前，全国直接参与基层群众自治的农村人口达到6亿，城镇居民超过3亿。各地普遍建立了以村（居）民会议和村（居）民代表会议为主要载体的民主决策的组织形式，35%的村每年召开村民会议，57%的村每年召开一次以上村民代表会议，涉及村（居）民利益的重大事项，基本由村（居）民讨论决定。各地还探索了民情恳谈会、乡村论坛、社区议事会和民主听证会等多种协商形式，为人民群众表达利益诉求提供了渠道，有效保障了城乡居民的知情权、参与权、表达权、监督权。

推进行政村、社区协商，要始终坚持和完善基层群众自治制度，将协商贯穿于基层群众自治全过程，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，保障城乡居民享有更多更切实的民主权利。要始终坚持党的领导，发挥基层党组织在基层协商过程中政治领导、思想引领、组织保障的重要作用，保证基层党组织在协商活动中的领导地位；坚持依法协商，确保行政村、社区的协商活动稳妥有序，确保利益相关方的合法权益；坚持村（居）民自治，规范村（居）民会议、村（居）民代表会议议事规程，重视吸纳利益相关方、社会组织、外来务工人员、驻村（社区）单位参加协商，更好实现群众自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。

7. 推进社会组织协商

健全与相关社会组织联系的工作机制和沟通渠道，引导社会组织有序开展协商。进入21世纪以来，随着中国特色社会主义“五位一体”布局的确立，社会建设成为与经济、政治、文化、生态并列的五大重点建设领域之一，标志着党和政府对建设中国特色社会主义认识的进一步深化。在社会建设的领域和任务中，社会组织的发展程度被视为衡量社会发展程度的重要指标，因此，大力培育和发展社会组织又被视为提升社会活力、创新社会管理的内在要求。根据官方的界定，我国的社会组织分为基金会、民办非企业单位和社会团体三大类，覆盖了农村、教育、医疗、科技、环保、养老、教育、经济、服务等各个领域。2001年以来，我国的社会组织年均增长率为10%，从数量增长、组织建构的科学性、活动领域的扩展来看，都取得了不小的成就。当前，社会组织一方面广泛地承接政府转移职能，积极地参与公共物品提供，另一方面，社会组织还被视为民意集合器、连接政府和民众的桥梁纽带、推进基层民主的重要力量。

改革开放前，中国在经济上强调单一公有制作为社会主义单一的经济基础。政治上权力高度集中，国家权力不仅左右经济，而且还深度控制社会。政社不分、公司不分，经济、政治、社会高度一体化。在政社不分的背景下，大量社会组织是官办的，承担着政府管制社会的功能，被视为“二政府”，因此，强调社会的自主性被看作是强调国家与社会的对立性，社会组织的自主性、民间性、独立性根本无从谈起。改革开放以后，随着市场在资源配置过程中地位的凸显与作用的深化，公共权力、

国家、政府的角色和功能被重新调整，职能归位成为各领域体制改革的重要目标。公共权力、国家和政府过度控制社会形成的大政府、小社会格局越来越难以适应现阶段社会主义发展的需求。当代中国社会建设已经滞后于经济建设 20 年，社会建设滞后已经成为影响 2020 年全面建成小康社会的最大障碍。在这一背景下，越来越多的人开始意识到社会组织的重要性，进而开始关注和分析社会组织在当前兴起和发展的必然性。

社会组织与政府、企业并立，已经成为当代多元社会三大支柱之一。社会组织身在社会并不等于社会组织的功能就只限于社会。当前，基于公民结社权利而形成的社会组织越来越多地参与政治，影响公共权力和公共决策，已经成为当今各国社会组织行为取向的一个共同趋势。一方面，社会组织发端于社会，保护个人免受公共权力侵害；另一方面，社会组织又参与政治，逐渐演变成为连接政府和公民的桥梁纽带。当前，社会组织的政治参与功能备受各国政府和政党的重视。

首先，社会组织具有广泛的社会动员能力。在我国，针对三大类社会组织即社会团体、民办非企业法人和基金会的相关管理条例明确指出社会组织是非官办、民间性、志愿性的公益性公共服务组织，其活动大都以慈善性、公益性、自组织、互助性为特点。社会组织的这一特性表明社会组织产生于社会，服务于社会，它们以公益为宗旨，已经得到了社会公众的广泛认可和信任。相较于政治领域中的政党、政府、利益集团而言，社会组织与社会公众的距离更近，正因为如此，社会组织在动员社会力量、获取社会资源方面具有广阔的空间和特殊的优势。

其次，社会组织是连接政府与社会、政党与公民的中介。在当代中国，从权力结构的归属上分析社会组织，大体上可将

其分为三类：一是民间自发组织形成、发展生存主要依赖民间资源的社会组织，具有显著的民间性；二是党委、政府部门主管或者指导的学术性、专业性、行业性的社会团体；三是中国共产党领导下的各人民团体及其下属的各类组织。后两类社会组织均明确地将自身定位为党和政府联系各层次、各领域、各行业、各阶层群众的桥梁纽带。从历史上看，自新中国成立以来，我国的各类社会组织在中国共产党的带领下，在增进党和政府与群众联系、发挥桥梁纽带作用的过程中体现出了特殊的优势，为扩大社会主义背景下群众有序政治参与提供了丰富、有效的渠道。当前，在社会多元化特征日益显著、新的社会阶层和新的社会群体不断产生的背景下，如何进一步发挥社会组织联系党、政府与人民群众的桥梁纽带作用，增进党及政府与新兴阶层和群体人士的沟通，值得进一步深入研究和探索。

最后，社会组织是公民政治参与的有效载体。社会组织尽管植根于社会，但是越来越多的社会组织在逐步壮大的过程中，日渐承担起汇聚民意、表达诉求、影响公共决策的功能。一方面，相较于个体的政治参与而言，以社会组织为载体表达利益诉求、推进政治参与有效地弥补了个体公民政治参与力量有限、资源缺乏的困境，以一种新的组织化的形式有效地影响着公共权力的运行和公共政策的制定。另一方面，社会组织在自下而上推进公民政治参与的同时，还发挥着引导、教育和组织个体公民参与集体行动的功能，对于维护社会秩序、培养公民品格、普及公共道德、化解社会矛盾、防止社会失序具有重要意义。

8. 加强协商民主制度化建设

加强协商民主制度化建设有利于实现人民当家作主。共产

党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务。人民的民主权利，不仅限于阶段性的投票选举，还更多表现为经常性的国家事务和社会事务的参与权和表达权。“在人民内部各方面广泛商量的过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程，就是科学决策、民主决策的过程，就是实现人民当家作主的过程”。协商民主广泛多层制度化发展，正是适应了这一根本目标，是我国社会主义民主政治特有形式和独特优势的集中展现。推进协商民主发展，关键要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主制度化、规范化、程序化。改革开放以来，我国积极推进协商民主制度化水平，协商民主各方面制度得到逐步建立和完善。但不可否认，我国协商民主还存在制度化不足的现象，影响协商民主的质量和效果。要健全协商民主制度和运行机制，进一步规范协商内容和协商程序，进一步明确协商什么、谁来协商、怎样协商、协商成果如何运用等具体要求，不断提高协商民主的制度化水平。

加强协商民主制度化建设是社会结构多元化、利益诉求多样化格局的客观要求。随着经济成分、组织形式、分配方式等的深刻变革，人们的思想观念、利益诉求日益多元、多样、多变，利益博弈已成常态，利益诉求上升为公共需求。畅通群众诉求渠道，已经成为我国政治建设和社会治理面临的迫切任务。通过实行广泛多层制度化的协商民主，可以使各种诉求得到充分表达，各种意见得到充分交流，最大限度地调动积极因素，化解消极因素，整合社会力量和政治资源，形成国家发展的巨大合力。

加强协商民主制度化建设是在政治领域坚持党的群众路线

的重要体现。群众路线是我们党的根本工作路线和生命线。重大问题同人民群众协商，既体现了“从群众中来、到群众中去”的科学方法，提高决策民主化、科学化水平，又体现了“一切为了群众、一切依靠群众”的人民主体地位。

协商民主制度化建设为发展社会主义协商民主提供了制度保障，一定程度上也反映了中国特色社会主义协商民主的内涵和特质，因此，协商民主的制度化建设应当与中国特色社会主义的本质和原则相一致，最大限度彰显社会主义民主政治的广泛性和真实性。为此，社会主义协商民主的制度化建设需要坚持程序原则、平等原则、包容原则、实效原则。

平等协商原则。协商民主是一种过程导向的民主，协商民主重在协商，因此，协商过程一定程度上直接决定协商效果。协商民主的参与者是各协商主体，协商共识能否形成，一个重要的前提条件即协商主体首先在形式上是否平等。形式平等是一种机会平等，关注的是协商主体是否有同等发言的机会，是否有同等影响或者直接决定决策的权力等等。无论是领导干部还是普通公民，无论是管理者还是被管理者，无论是利益诉求方还是利益相关方，都应该平等对话和讨论。没有能够平等参与协商的主体，公共决策就无法存在兼收并蓄，也就不可能实现求同存异，协商共识就会成为空话。

包容协商原则。当前，社会多元化加剧，群体分化和群体利益诉求多样化导致社会和政治碎片化已经成为各国政府普遍面对的问题，而差异和冲突本质上就是政治的常态，因此，在一个多元社会中要达成政治共识，一个前提条件就是要尊重不同群体的差异，包容不同群体的分歧，通过公共理性指导下的对话、沟通和交流，让决策向政治共识的方向靠拢。为此，协

商民主必须尊重多元群体的差异和分歧，在沟通、协商过程中，要最大限度地以包容而非强迫为原则。协商民主的魅力就在于以承认差异、尊重个体为前提，以国家利益、全局利益为根本准则形成政治共识。古人云：“君子和而不同。”其要义不是取消而是在尊重个体差异基础上，以公共价值为取向进行价值整合、利益整合，最终形成社会最大公约数。

程序协商原则。程序是任何形式民主制度的基本要求，而协商民主薄弱之处就是缺乏程序和难以制度化。协商民主以交流、沟通、讨论等为基本形式，由于主题差异，协商主体间冲突和矛盾的程度不同，因此，在协商过程设计和协商方式选择上往往表现出较大随意性，影响了协商过程的有序开展。当前，协商民主程序性制度建设的重点，是使“以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中”的落实得到可靠保障，防止协商民主因领导人员主观意志而落空或集体走过场。

注重实效原则。协商民主的魅力端赖于通过协商能够达成其他方式很难或者无法达成的效果。因此，尽管协商民主的重心在于过程，但是人民对协商民主的评价和认同仍然主要是通过协商民主的实效而展开的，因此，作为一种新的民主实践方式，如果协商民主无法产出，那些协商就是一种无效的协商，协商民主也会是一种无效的民主。

推进协商民主广泛多层制度化发展要求以坚持党的领导为根本前提。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。加强协商民主建设，必须加强和完善党的领导。这包括两个方面的内容：一是指在各个领域各个层次推进协商民主都必须坚持党

的领导；二是指各级党委在协商民主中要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把握正确方向，形成强大合力，确保协商民主有序高效开展。《意见》提出，要建立党委统一领导、各方分工负责、公众积极参与的领导体制和工作机制；要按照民主集中制原则，坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相统一，确保协商依法开展、有序进行，防止议而不决、决而不行；要加强统筹协调，认真研究制定协商计划，解决协商民主建设中的重大问题；要支持和鼓励协商民主建设探索创新，营造协商民主建设的良好氛围。我们一定要准确理解和把握这些要求的精神实质，把党对协商民主建设的领导落到实处。加强和完善党对协商民主建设的领导，必须掌握协商民主的指导思想、基本原则和协商程序。在指导思想方面，《意见》明确指出，加强协商民主建设，必须坚持和完善我国根本政治制度和基本政治制度，以保证人民当家作主为根本，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，推进协商民主广泛多层制度化发展。在基本原则方面，《意见》明确提出了“六个坚持”，这是保证协商民主建设健康开展的“定海神针”，管总、管全局、管方向，必须旗帜鲜明地坚持这些原则。同时，《意见》还对协商渠道和程序作出了明确的规定。各级党委要自觉坚持协商民主建设的这些“基本点”，确保协商民主沿着正确轨道推进。协商民主作为一种新的民主理念、新的民主形式，其实践效果端赖于作为领导中国特色社会主义关键少数的广大党员领导干部，因此，领导干部懂协商、会协商、重视协商，对于推进协商民主广泛多层制度化发展而言，显得至关重要。为此，党委领导同志要带头学习实践协商民主。这些年来，我们党在协商民主实践中积累了丰富的经验，但从总体上看，协商民主对于广大干

部来说还是一个新事物。为此，党委领导同志要以身作则，带头学习掌握协商民主理论，熟悉协商民主工作方法，把握协商民主工作规律，努力成为加强协商民主建设的积极组织者、有力促进者、自觉实践者，通过推进协商民主改善党的领导、加强党的领导、巩固党的执政地位。要通过党委中心组、党校、行政学院、社会主义学院和其他干部学院等多种渠道，系统学习中国协商民主形成和发展的历史，学习社会主义协商民主的基本知识，学习各地创造的协商民主新鲜经验。要在实践中学习，在学习中实践，在学习与实践的互动中不断推进协商民主发展。

（三）广东坚持和完善社会主义协商民主的实践探索

党的十八大以来，为充分发挥人民政协协商民主重要渠道作用，推动协商民主广泛多层制度化发展，在广东省委的坚强领导下，广东以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。广东省各级政协紧紧围绕发展大局进行协商，推进重要建言献策进入决策程序。坚持把政协工作放到广东改革发展的大格局中来谋划和部署，使各项履职活动更加契合中心任务、更加符合决策需要、更加体现人民心声。围绕党委和政府高度重视、事关全局和长远发展的重大战略问题，开展重点调研、重点视察、重点协商，召开专题议政性常委会议和专题协商会进行议政协商，提出具有前瞻性、针对性和可操作性的意见和建议，为党委和政府科学决策、民主决策提供重

要参考。各级政协探索构建程序合理、环节完善的协商民主体系，拓宽政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。建设广东特色的新型智库，建立健全决策咨询机制。完善各民主党派、工商联组织和无党派组织向党委提出建议制度。发挥统一战线在协商民主中的重要作用，发挥人民政协作为协商民主的重要渠道作用。拓展协商民主形式，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，明确协商内容，增加协商密度，提高协商成效。完善协商成果反馈机制。坚持党政主要领导督办政协重点提案制度。健全政协委员直接向党政主要领导反映重要意见建议的“直通车”制度。完善政协委员推荐制度，优化委员结构。完善政协委员联络群众制度，注重加强各级政协与港澳政协委员的联络、联谊和协商，有效发挥了人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道作用。

广州市政协着力提高履职能力。第十二届广州市政协自2012年1月9日成立以来，围绕中心，服务大局，扎实履行政治协商、民主监督、参政议政职能，积极探索，不断创新，积累了一些好经验和好做法。广州市政协提出，发展社会主义民主政治、更好发挥人民政协在社会主义协商民主中的重要渠道作用，推进协商民主广泛多层制度化发展，地方政协关键是要推进履职能力建设，不断提升履职的质量和水平。一是必须围绕中心积极履职。近年来，广州市政协从国家中心城市功能定位和广州千年商都的实际出发，开展了涉及电子商务、创新商业模式、建设金融中心等一系列调研；围绕建设历史文化名城，开展打造迎春花市文化名片、振兴粤剧、海上丝绸之路文化等专题调研和协商议政活动，形成高质量的报告，一些建议已被

市委、市政府采纳并实施；以深化改革为指引，开展“关于大幅缩短广州投资项目建设审批时间”专题调研与协商，最后形成主席会议建议案，该案一文四表两图，其中一图被称作“万里长征图”，建议案报市委、市政府决策参考后，很快转化为市政府的工作方案，引起社会各方高度关注。二是必须把协商贯穿政协履职全过程。广州市政协注重协商、办理结合，着眼在提高协商实效方面下工夫，探索和积累了一些可行做法。主要体现在从提案的酝酿、提出到办结都与党政机关有关部门“四共同”：共同提出政协协商题目，共同参与协商议题落实工作，共同形成协商意见建议，共同办理协商意见建议，实现党政中心工作与政协协商工作“无缝链接”，形成政协意见提出和党政机关办理的“有机对接”，做到党委和政府工作推进到哪里，政协工作就跟进到哪里，提高协商实效。三是必须注意培育重点提案。近年来，广州市政协联系广州的工作实际，抓住党政关注、社会聚焦的热点，提早培育重点提案。譬如，市政协领导亲自带领“繁荣粤剧艺术，弘扬民族文化”专题调研组实地调研，学习兄弟城市对京剧、昆曲、越剧等戏剧艺术创新的做法和经验，2014 年在市领导与各界别委员座谈会上提出了“关于打造粤剧红船的建议”提案，提案引起了座谈会上在座委员的极大兴趣，有的委员当即表示愿意投资兴建“粤剧红船”，目前，该提案办理进展顺利，成果喜人。四是必须充分发挥委员主体作用。广州市政协通过“政协大讲堂”、专题培训班等形式，促使委员提高自身素质、遵守政协章程、履行委员职责；通过营造宽松和谐的履职环境，支持委员依法依政协章程履职，让广大委员敢讲话、讲真话、讲对话，涌现出一批知名委员。2012 年 6 月广州市政协试行“委员履职量化综合评价办法”，

2014 年 6 月正式实行。履职量化考核增强了委员履职责任感，提升了社会各界对政协的认识。该办法试行以来，履职成效也明显提升。

汕头市政协积极发挥人民政协作用推进协商民主建设。近年来，汕头市政协在抓好全会、主席会议、常委会协商的基础上，积极探索开展专题协商、对口协商、界别协商和提案办理协商，不断丰富协商形式，增强协商实效，推进协商民主广泛多层制度化发展。同时，以民主评议政府职能部门工作作为履行民主监督职能的新载体，并在实践中逐步深化和不断完善，初步摸索出“选准对象、充分沟通、深入调研、务实建言、跟踪问效”的工作模式。此外，汕头市政协还在协商民主制度化、督办提案工作开展方面都进行了创新。首先，推进政治协商的制度化、程序化、规范化。2011 年汕头市出台了《中共汕头市委政治协商规程》，市政协的政治协商职能得到了制度性保障，政治协商步入制度化、程序化、规范化轨道，市政协依据政治协商规程，积极开展专题协商、对口协商、界别协商和提案督办协商，切实发挥了人民政协作为协商民主重要渠道作用。其次，实现全市区县两级党政主要领导督办重点提案全覆盖。近年来，汕头市先后制定出台《汕头市政协提案办理工作规程(试行)》《汕头市党政主要领导同志督办政协重点提案实施细则》等文件，对包括政协提案立案、提案办理、提案督办等方面作了明确的要求，以及对党政主要领导督办政协提案的督办环节和督办要求作出相应的规定。自 2010 年以来，汕头市党政主要领导连续五年牵头督办政协重点提案，带动全市区县党政主要领导领衔督办政协重点提案，提案工作呈现出“党委重视、政府支持、政协主动、部门配合”的良好氛围。最后，以民主

评议创新民主监督新途径新方法。汕头市政协先后组织对市环保局、物价局、规划局等 14 个市政府职能部门的有关工作进行民主评议，提出了许多改进相关工作的意见建议，这些建议大多数已被受评议单位采纳实施。民主评议进一步拓宽了民主监督的渠道，有力促进了政府职能部门转变作风、改进工作，进一步扩大了人民政协的社会影响，取得了“党委肯定、政府支持、政协有为、部门满意、社会好评”的良好成效。

河源市政协发挥履职优势，助推“广东绿谷”建设。当前，河源市正处于致力跨越发展、打造“广东绿谷”的关键时期。河源市政协主席龚佐林提出，市政协要紧紧围绕市委、市政府中心工作，充分发挥政协独特优势和职能作用，在履职中体现实力、在创新中展现活力、在联谊中彰显魅力，为打造“广东绿谷”、建设幸福河源作出新的贡献。作为参政议政机构的河源市政协，在守护这个城市和地区的生态文明之花的过程中，发挥着举足轻重的作用。据不完全统计，近 5 年来，河源市政协委员共围绕河源的生态文明建设，共提出 200 余件提案；其中，仅在河源市政协第六届委员会第二次会议上，政协委员们就提出 39 件与生态文明建设相关的提案，约占当年提案总数的两成。这些具有全局性、战略性的提案、建议，为河源市委、市政府的决策提供了重要的参考意见，化作了有关部门和地方的具体行动，推动发展中的河源稳步前行。

惠州市政协致力改善民生推动绿色跨越拓展对外交流。近年来，惠州市政协高举爱国主义和社会主义伟大旗帜，牢牢把握团结民主两大主题，以推动加快转变经济发展方式为主轴，以推动保障和改善民生为着力点，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，为惠州尽快进入珠三角第二梯队作出了积

极贡献。首先，惠州市政协充分发挥人民政协智力密集、人才荟萃的独特优势，自觉围绕市委、市政府中心工作和群众关注的热点难点问题，开展协商议政和调研视察活动，为惠州市“五位一体”协调发展建真言、献良策、谋善举，取得了显著成效。其次，通过提案工作致力改善民生。惠州市政协健全完善提案督办工作机制和提与办的互动协商机制，探索实践提案办理的新途径新方法，有效提升了提案质量和提案办理实效，受到了广东省政协的肯定，并被广东省政协定为全省提案工作重点联系点。再次，公益慈善工作品牌进一步擦亮。近几年来，据不完全统计，惠州市政协及市政协委员组织协调的各种公益慈善活动募捐款近 3 亿元。此外，在新一轮扶贫开发“双到”工作、拓展对外交流和公共外交工作以及打造地方政协理论品牌方面，惠州市政协均取得了显著成效。

汕尾市政协创新联系群众渠道落实民生大事。为推进协商民主广泛多层制度化发展，建立政协委员联系群众的平台，拓宽听取社情民意的渠道，汕尾市政协研究制定了《汕尾市政协市县两级政协委员驻镇联络组工作制度》，决定在各县（市、区）各镇、街道分片设立政协委员联络组，实现政协工作向基层延伸。汕尾市政协主席莫英群表示，市政协将把政协委员和基层干部群众代表反映的问题和意见进行综合汇总，分别向市党政领导和有关部门反映，对重大问题还将形成委员提案，推动解决发展中存在的现实问题。此外，汕尾市政协还通过专题调研、提案办理等工作，为汕尾市各项事业献计献策。时任汕尾市委书记温国辉亲自督办《关于推进中心城区教育事业加快发展的建议》重点提案，先后实地察看了中心城区教育实验园区两处选地，详细了解项目选址、规划，建设设计方案等情况，

并召开座谈会，强调推动教育事业加快发展，重点要解决好“干什么、怎么干、谁来干”的问题，做好短、中、长期规划。市委书记亲自带队调研督办政协重点提案，对广大政协委员参政议政的积极性是莫大鼓舞，对汕尾市政协工作和政协事业发展都具有重要的推动作用。

阳春市政协让委员成为协商的主角。近几年来，阳春市政协结合实际，积极发挥人民政协制度优势、组织优势、智力优势、功能优势，紧紧围绕中心、服务大局，积极探索实践基层协商民主。特别是党的十八大以后，抢抓机遇、主动作为，针对基层所需、政府难做、政协能为的热点难点问题，积极探索基层协商民主新途径，通过创新履职形式，开辟履职平台，让委员成为协商的主角，在创新思路、完善机制、探索形式等方面想办法，在协商民主规范性、操作性、针对性、实效性上下工夫。走出了一条以协商民主服务委员、服务基层群众、破解基层难题的新路子，取得了可喜成效。协商民主进社区是阳春市政协工作的一个特色，既激发了委员参与的活力，又激发了群众参加的热情，凝聚了共识，集聚了合力，确保了问题发现在基层，措施落实在基层，问题解决在基层，是政协履职工作与践行党的群众路线的很好的结合。阳春市委、市政府在春城街道城云社区开展管理与服务改革试点工作，创建和谐宜居示范社区，由阳春市政协作为牵头单位负责实施。为推进工作开展，凝聚社区群众共识，市政协主席陈雄枢多次召集有市政协机关、挂点单位、春城街道领导和社区干部、党员代表以及群众代表参加的协商民主座谈会，在综合社区各方意见的基础上，提出了从软硬件方面加强社区建设的目标：即在硬件方面，要实现硬底化、净化、亮化、绿化、花化和加强社区安保的“五

化一保”工作目标；在软件方面，要建立社区工作人员绩效量化考核办法和考勤制度，组织、建立社区服务体系。目前，工作已扎实推进，取得了可喜的成效。①

深圳市着力探索丰富和健全基层协商民主体系。深圳市龙岗区政协2015年以来开拓创新、积极探索，参照当下风行的“互联+”融合发展模式，初步编织起集全会协商、专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商、媒体协商为“六位一体”的“协商+”基层政协协商民主体系。龙岗区政协通过“协商+”体系的力量聚合，全面推动龙岗经济社会发展及实现“弯道超车”。

全会协商是龙岗区政协协商民主体系的基石。龙岗区政协以每年一次的全会为主要形式，通过听取政府工作报告、开展小组讨论等方式，组织全体委员围绕区委、区政府的中心工作进行协商议政，区主要领导与委员面对面交流，直接听取意见建议。对于政协委员们的建议，龙岗区委书记冯现学高度重视，当场给予积极回应，并要求区相关部门及时跟进处理。冯现学表示，委员们提出的想法特别好，所提的问题正是龙岗区委、区政府重视的问题。他希望委员们多多建言献策，推动龙岗区创新驱动发展再上台阶。在龙岗区政协参政议政体系中，全会协商规格最高。龙岗区政协设立了专门召开专题议政性常委会议，重点针对龙岗经济社会发展情况和龙岗区“十三五”规划编制工作，与区领导和职能部门负责人进行广泛讨论协商，提出了20个方面的意见，得到区委、区政府的高度重视，其中多

① 参见样淼：《广东各级政协积极开展履职创新工作，推进协商民主广泛多层次制度化发展》，《人民政协报》2015年1月31日。

条建议在政策中得到体现。据悉，这是龙岗区政协对中央要求健全专题议政性常务委员会会议制度的一次新尝试。

专题协商是龙岗区政协协商民主体系的特色。借鉴全国政协双周座谈会的形式，龙岗区政协 2014 年创新举行季度协商议政会，每个季度围绕龙岗区委、区政府的中心工作和区域热点难点问题进行商议，为龙岗区改革前行碰撞出“智慧火花”。比如 2015 年 11 月 26 日举行的龙岗区政协第四季度协商议政会，43 名区政协委员聚焦“教育均衡优质发展”，围绕民办教育、公办教育、职业教育等议题建言献策。“一些办学条件比较差的公办学校能否推向社会，由社会力量参与办学?”龙岗区政协委员、深圳市万科房地产有限公司龙岗事业部总经理张海涛的建议引起全场关注。“建议公办学校安排优秀教师出任民办学校校长”、“应建立民办学校市场淘汰机制，提高民办学校的准入门槛”……对于政协委员的系列建议，龙岗区长吕玉印当场要求相关部门一一收集，认真研究。2015 年以来，龙岗区政协先后围绕“打造法治服务型政府”、“聚焦基层治理改革”、“加快卫生事业发展”、“推进教育均衡化”等主题召开了 4 场协商议政会，提出协商意见共 200 余条，大部分建议得到重视和采纳。季度协商议政会作为区政协近年来的重要创新举措，不仅受到各级媒体的广泛关注，龙岗区委、区政府还将其作为龙岗“十大改革创新之举”上报深圳市委、市政府，获得市领导的高度肯定。

对口协商亦是龙岗区政协协商民主体系的新内容。2015 年 6 月，龙岗区政协经济委举办首场“对口协商”座谈会，以“小区物业管理”为主题进行了针对性的协商。2015 年 6 月 26 日，针对龙岗区小区物业管理最突出的问题，龙岗区政协首开对口

协商座谈会，刘辉、李中华、全满堂等8名龙岗区政协委员来到负责全区物业管理工作的主管单位——区住建局会议室，就小区物业管理“拍砖”建言。“根据《深圳经济特区物业管理条例》，对成立业委会不是‘可以’，而是‘应当’，成立业委会应当成为每个小区的硬性任务。”全满堂委员手持一本物管类法规书籍称，“开发商要引导成立业委会，而不能成为阻力方”。关于小区成立业委会，来自法律界的李军强委员表示，深圳是全国最早制定物业管理条例的城市，但龙岗区小区业委会普及率低是道硬伤。黄雁章委员则就小区管理力量提出建设性意见，称小区的流动人口和计生管理、服务等工作，政府可以向物业公司购买服务解决。“当前很多物业公司经营困难，若让物业公司承担起流动人口和计生管理、服务工作，既能增加物业公司收入，又能释放政府人力资源。”

界别协商是龙岗区政协协商民主体系的新实践。近一年来，为发挥委员界别作用，龙岗区政协科学设置界别活动组，将原来以地域划分的9个联络组调整为根据界别设置和委员分布情况划分的10个界别活动组，并建立界别活动考核管理制度，确保各界别资源共享、优势互补。各界别活动组依托界别优势，围绕本界别群众关注的民生问题开展界别协商，协助区委、区政府推进各项事业发展。全新的界别活动方式为政协协商工作带来了新气象。比如，2014年8月，民革龙岗总支发挥本界别法律人才多的优势，组织法律专家前往龙岗区看守所，就有关制度建设与设施完善等工作进行调研座谈并提出意见。“发挥政协委员的界别作用，有助于推动龙岗区各项事业发展。”龙岗区政协有关负责人表示，今后将进一步积极探索，争取最大限度发挥委员的界别作用，解决好联系服务群众“最后一公里”问题。

据了解，针对基层政协委员参与度相对较低、界别声音较小等问题，龙岗区政协制定相应制度，细化了政协委员工作要求，探索试行界别委员向所在界别述职制度，做到对委员言行有规、奖惩有据。

提案办理协商是龙岗区政协协商民主体系的重要内容。《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》指出，要健全提案办理协商制度，在提案督办环节建立健全跟踪督查和成果反馈机制，做好成果转化的协商；要完善提案办理考核评价机制，并落实提案及办理结果公开的有关规定。结合上述中央文件精神，龙岗区政协制定并实施《提案“两公开”和重点提案后续跟踪督办暂行办法》和《提案办理情况委员小组评价暂行办法》等制度，推动提案办理、切实解决实际问题。据了解，提案“两公开”是指提案公开和提案办理结果公开，该机制的创新，旨在提高政协委员撰写提案的责任心，以及对提案承办单位施予压力。提案办得好和差，都要公开亮相，接受百姓的审判；“委员小组评价”是指对普通提案的评价由过去的个人评价变为小组评价。该机制的创新，目的是为了避免有些提案“被满意”，提升提案的落实率。据悉，龙岗区政协探索的“委员小组评价”机制，在全国都属首创。在提案办理工作层面，龙岗区政协近年来创新举措频出。比如：2007 年在全国首创的重点提案票决评价体系，2009 年创新的提案办理“座谈月”活动，2012 年创新的提案办理“三见面”模式，2013 年创新的向社会各界征集提案线索，2014 年探索了主席督办提案、重点关注提案、重点提案后续跟踪督办等系列新举措。提案办理机制的创新，对于提升提案办理质量和办理成效起到了关键作用。在龙岗区政协四届五次会议后，区政协收到提案 168 件，经审查合并

交办135件，其中93%的提案所提建议被采纳。龙岗区委书记冯现学2015年领衔督办的一号重点提案《关于全面深化改革，着力推进龙岗法治城区建设的建议》，推动该区出台了《关于加快推进一流法治城区建设的重点工作实施方案》等“1+6”文件，得到省、市领导的肯定；龙岗区长吕玉印领衔督办的二号重点提案《关于发挥龙岗创新创业优势，打造创客乐土，建设“中国硅谷”的建议》，主办单位区科技创新局联合会办单位在汇聚“三高一平台”资源、构建综合创新生态等方面做了大量工作，为实施“高端引领、创新驱动”发展战略奠定良好基础。

媒体协商是龙岗区政协协商民主的最新创举。近年来，龙岗区政协借助新闻媒体平台优势，全新推出了《协商空间》电视、电台专题节目，组织政协委员、党政部门负责人和市民代表就民生热点、难点问题进行互动式协商。“深惠城轨什么时候开建?”“水官高速取消收费有没有时间表?”“923路车的夜间运营时间能否延长一点?”2015年8月13日，在龙岗区政协创办的《协商空间》首期电台直播节目现场，政协委员、龙岗市民向节目组频频发问交通问题。此次节目聚焦深圳东部交通痛点，节目组邀请了谢水双、王俊荣两名区政协委员及深圳市交委龙岗交通运输局相关负责人，就龙岗的交通问题进行零距离对话。节目时间为一小时，前半小时为“委员拍砖”，后半小时为“市民互动”。如果说前半小时还有点“热身”的感觉，那么后半小时在市民的“吐槽”下，节目气氛热烈，交管部门负责人针对市民提出的问题一一答复。开播以来，《协商空间》共播出电视、电台节目各3期，先后围绕“新《环保法》”、“东部交通规划”、“互联网+政务服务”、“城市管理在社区”等社会热点问题进行讨论协商，受到当地党委、政府和社会各界的广泛

关注。

细致观察龙岗区政协“六位一体”协商民主体系，多为龙岗区政协近一两年的创新之作。最具代表性的，是2014年4月龙岗区政协借鉴全国政协双周座谈会形式创办的季度协商议政会。两年来，龙岗区政协坚持一季度一议，连续举办议政会8次。每次议政会都围绕龙岗区中心工作进行“智力碰撞”，就一些热点难点问题寻找解决方案，部分意见建议甚至纳入龙岗区委、区政府的重要决策。《人民政协报》评论指出，龙岗区政协“创新开展的‘季度协商议政会’，真正强化政治协商职能，实现各相关职能部门的有机联动，形成有交锋、有合作、有成果、有保障的和谐生动局面”。除了专题协商外，界别协商、对口协商、媒体协商，以及提案办理协商中的部分内容，亦都是龙岗区政协2015年的全新实践。对于多层次的协商成效，参与具体工作的政协委员最有感触也最具发言权。“科学地设置界别活动组非常好，同一个界别的委员沟通起来比较方便。界别就像朋友圈，有相似的声音，更能发挥同界别的优势作用。”对于区政协创新的界别协商，吴昊委员如是表述。而对于最近创办的《协商空间》电视、电台节目，一位区政协委员认为：“电视节目比较直观，嘉宾的对话能够碰撞出一些新的思路；电台节目互动性更强，更能体现民意。”龙岗区政协在创新举措的同时尤为重视制度建设，每创新一项举措都会及时配套相关制度。在初步构建协商民主体系的背景下，龙岗区政协目前正积极落实《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》，并结合龙岗区实际正在起草相关实施文件，作为构建区政协协商民主体系的基础性、规范性制度。总体而言，龙岗区政协协商民主体系的构建，是基于区政协近年来开拓性、持续性的创新实践。基于

龙岗区政协以问题为导向的改革传统，以及敢于尝试的创新精神，一个体系更加健全、配套更加完善、实践更具成效的基层协商民主体系，相信将更有底气地为珠三角作出示范。[①]

党的十九大报告提出，中国特色社会主义进入新时代。强调指出未来人民政协工作要进一步聚焦党和国家中心任务，围绕团结和民主两大主题，把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程，完善协商议政内容和形式，着力增进共识、促进团结。要进一步加强人民政协民主监督，重点监督党和国家重大方针政策和重要决策部署的贯彻落实。进一步增强人民政协界别的代表性，加强委员队伍建设。人民政协是社会主义协商民主的重要渠道，新时代中国特色社会主义协商民主要继续推动协商民主广泛、多层、制度化发展，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会协商。要进一步加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。中国特色社会主义进入新时代，未来广东将在过去探索发展社会主义协商民主的现有基础上，努力贯彻落实党的十九大对发展社会主义协商民主的总体部署，全面坚持党对社会主义协商民主政治的领导，坚定走中国特色社会主义政治发展道路，继续保持干事创业的勇气，在改革和探索中进一步推进社会主义协商民主的广泛多层制度化发展，争取开创广东社会主义协商民主的新局面。

① 参见张东方、徐科峰、陈佳怡：《“六位一体”编制广东龙岗基层政协协商民主体系》，《南方日报》2015 年 12 月 7 日。

四

坚持和完善基层民主制度



坚持和完善基层民主制度，在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。加强制度建设，完善基层民主制度是社会主义民主政治建设的基础性工程，对推进民主政治、法治中国建设起着至关重要的作用。

（一）基层民主的内涵、形式与功能

发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度是重要的制度体系结构。以基层群众自治制度为核心的基层民主是中国特色社会主义民主政治建设的重要基石。

1. 基层民主的内涵

基层民主主要指我国的基层群众性自治制度，它是基层群众性自治组织形式及其运作方式，是基层群众性自治组织自我教育、自我管理、自我服务、自我监督的方式、方法、程序的总和，是人民行使民主权利、参与管理国家事务和社会事务的一种形式，是社会主义民主制度的重要组成部分。我国基层民主经过长期的实践和探索，已经形成了以村民自治、居民自治为主要内容和形式的基层群众自治制度，以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度。

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）明确规定基层民主的相关内涵和表现形式。《宪法》第一百一十一条规定，

城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。基层群众性自治是非政权型的，即非国家性质的自治，而是一种社会自治。基层群众性自治组织具有以下几个方面的特点：第一，基层性，村（居）委会是中国社会最基层的自治组织；第二，独立性，村（居）委会在组织上具有独立性；第三，自治性，基层群众性自治组织通过村（居）民的自我教育、自我管理、自我服务、自我监督开展工作，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关、乡、民族乡、镇的人民政府，对居民委员会和村民委员会的工作可给予指导、支持和帮助，但不得干预依法应属于村（居）民自治范围的事项。《宪法》第十六条规定，国有企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。从历次中国共产党的全会和重要会议通过的决议、文献来看，我国基层民主的内涵经历了不断发展、丰富和完善。

（1）基层民主内涵的形成和丰富。

党的十一届六中全会要求发展基层人民的直接民主。党的十二大报告突出强调社会主义民主要广泛地扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的方方面面。党的十三大提出，要促进基层民主生活的制度化。党的十四大报告在积极推进政治体制改革方面指出，要“加强基层民主建设，切实发挥职工代表大会、居民委员会和村民委员会的作用”。十四大报告把“基层”的范围界定在三个领域，即城市居民委员会、农村村民委员会和企业事业单位。党的十五大报告指出，扩大基层民主是社会主义民主最广泛的实践，强调基层选举制度和民主程序的法治化建设。

党的十六大报告对基层民主政治建设的内容、目标和方式作出了科学界定，认为扩大基层民主是发展社会主义民主的基础性工作。党的十七大报告将发展基层民主纳入中国特色社会主义基本政治制度的范畴加以论述，并强调，人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。全心全意依靠工人阶级，完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，推进厂务公开，支持职工参与管理，维护职工合法权益。深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，完善政务公开、村务公开等制度，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。十七大报告还提出，要发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能。

党的十八大报告指出，在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利。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，保障职工参与管理和监督的民主权利。发挥基层各类组织协同作用，实现政府管理和基层民

主有机结合。

（2）党的十九大对基层民主内涵的新发展。

党的十九大报告指出，必须长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。完善基层民主制度，扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。巩固基层政权，完善基层民主制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

2. 基层民主的主要形式和制度建设

基层民主制度包括村民自治制度、城市居民自治制度和企事业单位职工代表大会制度，是人民行使当家作主权利的一种主要方式。新中国成立以来，中国在建立人民代表大会制度的同时，也着手建立基层人民民主制度。先后制定了《村民委员会组织法》《城市居民委员会组织法》《全民所有制工业企业职工代表大会条例》等，人民群众通过基层自治制度、职工代表大会制度，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，直接行使当家作主的权利。经过三十多年的发展，“基层”的范围由最初的城市居民委员会和农村村民委员会逐步扩充，直至今天，已经涵盖了基层群众自治组织、企事业单位自治组织、城乡基层政权和社会组织等多层次结构体系。

（1）农村基层民主制度的形成和发展。

农村基层民主始于新中国成立之初的民主建政。1950 年，国家颁布《乡（行政村）人民政府组织通则》和《乡（行政村）人民代表会议组织通则》，将乡与行政村一并列入基层政权的范畴。根据 1954 年宪法精神，行政村不再是基层政权，乡镇成为农村最基层政权单位，1958 年后，在“政社合一”的思想指导下，农村普遍实行了人民公社制度。1978 年党的十一届三中全会后，一些地方农民自发地创造了自我管理的村民自治形式，但是称为“村管会”，后改称为“村民委员会”。1980 年 2 月，广西壮族自治区宜山县屏南公社合寨大队果作自然村组建了中国第一个村民委员会——宜州市屏南乡合寨村委会，其目的在于保证国家政策的顺利下达，村民民意的及时上传以及其他村务的有序管理。同年底，广西果作村的做法在广西部分农村得到推广，村民在生产队一级以选举的形式自发组织了群众自治性组织——村委会，以取代日益瓦解的生产队组织。这种自发组织刚开始只是维护社会治安和集体的水利设施，后来逐步扩大为对农村基层社会政治经济生活中诸多事务的村民自我管理。

1982 年底，村民委员会作为农村基层群众性自治组织被载入《宪法》，宪法首次确认“村民委员会是基层群众性自治组织”。时任全国人大常委会委员长的彭真在对 1982 年新宪法作出说明时指出，之所以将村民委员会列入宪法条款，就是在基层社会生活中，要加强基层群众性自治组织的建设，以便发动群众自己管理自己的公共事务和公益事业。

1987 年全国人大常委会通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，是第一步对村民自治制度作出明确规范的

全国性法律。1998 年，在充分总结各省市村民自治实践经验的基础上，第九届全国人大常委会第五次会议通过了修改后的《村民委员会组织法》。新的《村民委员会组织法》，在原有“三个自我”（即自我管理、自我服务和自我教育）之外，增加了“四个民主”（即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督）的规定。2010 年国家颁布经修订的《村民委员会组织法》，在完善选举制度、规范民主管理、强化民主监督方面作出了更加细致化的规定，进一步推动了村民自治制度的发展。根据中央政府和中共中央的法律和文件精神，各级地方政府分别根据各地的实际情况制定了详细的村民自治条例和规定。

村民自治制度包含五个核心机构：村民会议、村民代表会议、村民委员会、村民小组、村务监督委员会。《村民委员会组织法》规定了其运行机制和主要内容。村民会议和村民代表会议是村的权力机构，讨论决定村内的重大事务和问题；村委会是村民会议与村民代表会议的执行机构，负责执行权力机构的决定和处理村民自治的一般性事务；村民小组由村委会设立并受村委会的领导，具体执行村民会议的决策，处理村民小组内日常事务；村务监督委员会主持对村委会的民主评议和民主监督。通过实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，产生村民进行自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织——村委会；村委会任期三年，负责管理本村集体所有制的土地及财产，办理本村的公共事务和公益事业，调节民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议，维护村民的合法权益；村民委员会应当向村民会议负责并报告工作，涉及全体村民利益的问题，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，村民会议有权监督村委会的收支项目和其

他工作情况，并有权罢免和不选村民委员会成员；乡镇人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项；中国共产党在农村的基层组织，按照《中国共产党章程》进行工作，发挥领导核心作用，依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利等等。

（2）城市基层民主制度的形成和发展。

城市基层民主始于居民委员会的设立。1950 年，天津市建立的居委会带有一定的政权组织性质。1951 年，上海市人民政府召开街道居民代表会议，将 2000 多个具有自治性质的联防服务队改为居民委员会，明确了居委会的性质是群众自治组织。1954 年，第一届全国人大常委会第四次会议制定并通过了《城市居民委员会组织条例》，规定居民委员会是群众自治性的居民组织，为城市群众自治的发展奠定了坚实的法律基础。1980 年，国家重新公布了《城市居民委员会组织条例》，从而使得城市基层群众自治得以恢复和发展。1982 年《宪法》第一百一十一条明确规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”

1989 年第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，对改革开放条件下城市居民自治的性质、任务、组织形式及其他相关制度作出了全面规范，明确了居民自治的内涵和各项内容，“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，开展便民利民的社区服务活动”。随着改革开放的深入发展，社区与居民自治紧密结合起来。1999 年，民政部在 26 个城市的部分辖区开展了社区建设的试点工作。同年，民政部制定《全国社区建

设实验区工作实施方案》，提出改革城市基层管理体制，推动城市社区居民自治制度的发展。2000 年，中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，全面、系统地阐述了城市社区建设的内涵、目标、意义、指导思想和主要内容，为扩大城市基层民主、推动城市改革和发展指明了方向。2010 年，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，为进一步完善城市社区居民自治制度提供了指导。

城市居民自治制度主要包含三个部分，即居民会议、居民委员会和居民小组。其中社区居民会议是社区的权力机构，居委会是社区居民会议的执行机构。居民会议对涉及全体居民利益的重要问题进行讨论并作出决定，由居委会负责执行；居委会下设居民小组，协助居委会工作，并对居委会负责。居委会要接受城市基层政府及其派出机构街道办事处的指导，并协助其工作。

（3）企事业单位基层民主制度的形成和发展。

企事业单位的民主管理始于新中国成立初期国营企业普遍建立的工厂管理委员会和职工代表大会制度。职工代表大会制度是在企事业单位实行民主管理的基本组织形式，是基层民主制度的重要组成部分。企事业单位民主管理不同于村民自治和居民自治，它不是以地域划分的，而是按照人民的工作范围划分的。企事业单位民主是企事业单位职工以职工代表大会和工会为组织载体，享有并行使对企事业单位发展所拥有的选举、决策、管理、监督等权利。

1957 年，中共中央要求把企业中的职工代表大会改为常任制的职工代表大会制度，作为职工群众参加企业管理和监督行

政的权力机关。同年，邓小平在党的八届三中全会上提出，职工代表大会要在总结试点经验之后全面推广。全国逐渐建立了一批职工代表大会。1960 年 3 月，毛泽东同志对我国社会主义企业的管理工作进行总结时，强调要实行民主管理，实行干部参加劳动、工人参加管理、改革不合理的规章制度，工人群众、领导干部和技术员三结合，即“两参一改三结合”的制度。1961 年制定的《国营企业工作条例（草案）》，正式确认这个管理制度，建立党委领导下的职工代表大会制度，使之成为扩大企业民主，吸引广大职工参加管理、监督行政，克服官僚主义的良好形势。1981 年，中共中央、国务院批准颁布《国营企业职工代表大会暂行条例》，这是新中国第一个关于职工代表大会制度的专门性法规。1982 年《宪法》规定“国营企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理”，职工代表大会制度首次入宪。1986 年，国务院正式颁布《全民所有制工业企业职工代表大会条例》，对职工代表大会的性质、地位、职权及其与工会的关系做了明确的规定。1988 年第七届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，以法律形式明确规定，职工代表大会是企业实行民主管理的基本形式，是职工行使民主管理权力的机构。企业工会代表和维护职工利益，依法独立自主地开展工作。企业工会组织职工参加民主管理和民主监督。

企事业单位民主制度由职工代表、职工代表大会和工会委员会三个部分组成，以职工代表大会为主体，企事业单位职工参与民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，以及厂务公开、政务公开。

3. 基层民主的功能和价值

（1）有利于提升民主素养，推进有序政治参与。

人民群众是基层民主的主体，他们的民主意识、民主素质是民主政治发展的关键因素，而这受到经济、社会、历史、文化等多方面因素的影响和制约。基层群众的自我组织和对政府政策的政治参与是基层民主的核心，基层民主以多样化的途径和形式，将民主机制、民主理念、民主习惯等引入人民群众的日常社会生活中，使之逐渐成为基层社会普遍遵守的行为准则。通过基层民主实践，有效地提升了广大基层民众的民主素质和能力，推动了基层民主制度的构建。

（2）有利于培育良好的基层民主文化，厚植政治土壤。

民主制度必须得到民主文化的支撑，制度是外在形式，文化是内核。一个稳定和有效的民主政府，不光是依靠政府结构和政治结构，它依靠人民所具有的对政治过程的取向，即政治文化。当政治文化支持民主政治系统建设，这种民主政治建设才能取得成功。基层民主实践有利于塑造和培育良好的基层民主文化，为形成民众良好的民主态度、观念提供生长土壤。

（3）有利于纾解基层矛盾，扩大民主监督，促进社会和谐。

基层民主的发展使得许多社会矛盾、冲突被控制在社会可承受范围内，也在最大限度上缓和、化解了矛盾冲突，减少了各类矛盾对社会的潜在危害。在基层民主实践中，稳定规范化的政治参与渠道可以释放民众的参与热情和要求，充分反映人民的意志和实现人民的利益表达，人民、社会、政府之间实现良性互动，联系日趋紧密，更好地调动一切积极因素促进社会和谐发展、实现国家的长治久安。

（4）有利于保障人民合法权益，实现人民当家作主。

基层民主是基层社会和国家政权的有机结合点，基层民主涉及的各类事务与人民群众的切身利益息息相关，基层民主建设保障着人民合法权益的实现。人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，保证人民依法直接行使民主权利，激发人民群众政治参与的热情和积极性，对于国家和社会各项事务实行民主参与、管理、监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径。

（5）有利于中国特色社会主义现代化、伟大复兴中国梦的实现。

基层民主是整个中国民主政治建设的基础性环节，基层民主是否健全和完善，直接关系着中国特色社会主义民主政治建设水平和政治现代化的实现。只有让广大人民群众真正享有民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利，激发民众的参政意识和民主意识，培养民主习惯，提高基层民主建设水平，才能更好地推进中国的民主政治现代化建设，才能加快实现中华民族伟大复兴的中国梦。

（二）基层民主的理论创新

党的十八大以来，基层民主无论从内涵和外延上都得到了丰富和新发展。新时期，基层民主的主体结构、体制机制建构都呈现出新的特点，中国基层民主的制度优势愈加凸显。

1. 必须始终坚持党的领导，推进基层民主建设

十九大报告明确指出，中国特色社会主义最本质的特征是

中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量，提出新时代党的建设总要求，突出政治建设在党的建设中的重要地位。这既是习近平新时代中国特色社会主义思想“八个明确”最重要的表征，也是新时代中国特色社会主义十四条基本方略中的第一条。走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。完善基层群众自治制度，发展基层民主，是社会主义民主政治建设的基础和重要组成部分，必须始终坚持党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿于基层群众自治机制建设全过程、各方面，确保基层民主建设始终沿着中国特色社会主义政治发展道路前进。

党的领导是基层民主建设的根本保证，党的十八大报告第五部分“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”的第（三）点专门论述“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”。《中华人民共和国国民经济和社会发展十三个五年规划纲要》（以下简称《十三五规划纲要》）指出，“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。党的十九大报告的第三部分“新时代中国特色社会主义思想和基本方略”和第六部分“健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治”专门论述中国共产党领导下的中国特色社会主义民主政治建设。

基层民主政治建设良性有序的发展，离不开一个强有力的政治权威，党组织是村居、企业事业单位各类组织各项工作的领导核心。比如在农村村居社区中党组织的核心作用凸显，“在发展中国家，离开了先进政党的引导和组织，农村的落后力量

不但得不到抑制，而且会继续支配农村社会，民主化的进程将更加艰难”[①]。通过强化基层党组织政治功能和服务功能，加强和完善对基层群众性自治组织的领导方式，明确政治方向，强化支持保障。发挥基层党组织的坚强领导力和战斗堡垒作用，带领群众在自治实践中自觉贯彻落实党的路线方针政策，保证中央各项决策部署落实到“最后一公里”。

2. 必须依法推进基层群众自治，实现人民当家作主

基层民主是中国特色社会主义民主最广泛的实践，发展基层民主，必须长期坚持、全面贯彻人民当家作主的要求，不断丰富民主形式、拓宽民主渠道，既保证人民依法实行民主选举，也保证人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督。

党的十八大报告第二部分提出“八个必须坚持”，其中第一条就是必须坚持人民主体地位。报告指出，中国特色社会主义是亿万人民自己的事业。要发挥人民主人翁精神，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业、积极投身社会主义现代化建设，更好保障人民权益，更好保证人民当家作主。报告第五部分“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”的第（三）点专门论述基层民主建设。完善基层民主制度。在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。《十三五规划纲要》第十七篇《加强和创新社会治理》的第七十章第五

① 徐勇：《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社 1997 年版，第 50 页。

节“完善公众参与机制”将十八大的表述向前推进，提出依法保障居民知情权、参与权、决策权和监督权，完善公众参与治理的制度化渠道。对关系公众切身利益的重大决策，以居民会议、议事协商、民主听证等形式，广泛征求公众意见和建议。完善村务公开、居务公开、民主评议等途径，加强公众监督评估。《十三五规划纲要》第七十四章提出“完善基层民主制度，畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制”。党的十九大报告指出，巩固基层政权，完善基层民主制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。

基层民主必须依法推进基层群众自治制度建设，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的问题，避免出现无章可循、混乱无序的状况。

3. 必须创新基层治理结构，增强自治有效性

基层民主通过发挥基层群众性自治组织的作用，引导群众支持和参与城乡社区、企事业单位治理创新，普遍建立基层政府及其派出机关与基层群众性自治组织的沟通协调等机制，依法厘清权责边界，促进政府行政管理和基层群众自治有效衔接、良性互动。

党的十八大报告提出，“以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利。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，保障职工参与管理和监督的民主权利。发挥基

层各类组织协同作用，实现政府管理和基层民主有机结合”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）进一步强调，“发展基层民主。畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。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，加强社会组织民主机制建设，保障职工参与管理和监督的民主权利”。

《十三五规划纲要》第十七篇《加强和创新社会治理》专门有一章为《完善社会治理体系》，其中有一个部分是“增强社区服务功能”，详细地概括了基层治理结构和机制的创新，包含完善城乡社区治理体制，依法厘清基层政府和社区组织权责边界，建立社区、社会组织、社会工作者联动机制。健全城乡社区综合服务管理平台，促进公共服务、便民利民服务、志愿服务有机衔接，实现一站式服务。实现城市社区综合服务设施全覆盖，推进农村社区综合服务设施建设。提升社区工作者队伍职业素质等。通过基层治理结构、体制机制的创新，为基层民主建设提供良好的社会土壤。党的十九大报告指出，加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

4. 必须加强基层协商民主建设，保障民众利益

协商民主是中国民主政治的重要形式，党的十九大报告提出要推动协商民主广泛、多层、制度化发展，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协

商以及社会组织协商。基层民主协商是最活跃、最丰富、最具创造性的民主协商形式之一。基层民主适应基层实际，顺应群众需要，把协商民主落实到基层决策管理的各个方面，凡是涉及群众切身利益的决策都应当充分听取群众意见，通过各种方式、各个方面同群众进行协商，保障人民充分享有民主权利。通过不断拓展实现形式，推进协商民主广泛深入发展。社会主义协商民主，是中国特色社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。

习近平总书记高度重视基层协商民主工作，多次对城乡社区协商作出重要指示。他指出，实行人民民主，保证人民当家作主，治国理政大政方针要在人民内部各方面进行广泛商量；涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层，要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。城乡社区协商是基层群众自治的生动实践，是社会主义协商民主建设的重要组成部分和有效实现形式。发展基层民主，必须适应基层实际，顺应群众需要，切实把协商民主落实到基层决策管理的各个方面，凡是涉及群众切身利益的决策都应当充分听取群众意见，通过各种方式、各个方面同群众进行协商，保障人民充分享有民主权利。

党的十八届三中全会通过的《决定》第八部分第 29 条提出，“开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。2015 年《关于加强社会主义协商民主建设的意见》第八部分“稳步推进基层协商”指出，涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民

的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制，稳步开展基层协商，更好解决人民群众的实际困难和问题，及时化解矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。

《十三五规划纲要》第七十四章《发展社会主义民主政治》强调，加强协商民主制度建设，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，进一步加强政党协商，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化。加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。其中基层民主协商包含四个层面内容：

其一，推进乡镇、街道的协商。围绕本地城乡规划、工程项目、征地拆迁以及群众反映强烈的民生问题等，组织有关方面开展协商。加强乡镇、街道对行政村、社区协商活动的指导。跨行政村或跨社区的重要决策事项，根据需要由乡镇、街道乃至县（市、区、旗）组织开展协商。

其二，推进行政村、社区的协商。坚持村（居）民会议、村（居）民代表会议制度，规范议事规程。积极探索村（居）民议事会、村（居）民理事会、恳谈会等协商形式。重视吸纳利益相关方、社会组织、外来务工人员、驻村（社区）单位参加协商。通过协商无法解决或存在较大争议的问题或事项，应提交村（居）民会议或村（居）民代表会议决定。

其三，推进企事业单位的协商。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。畅通职工表达合理诉求渠道，健全各层级职工沟通协商机制。积极推动由工会代表职工与企业就调整和规范劳动关系等重要决策事项进行集体协商。

逐步完善以劳动行政部门、工会组织、企业组织为代表的劳动关系三方协商机制。

其四，探索开展社会组织协商。坚持党的领导和政府依法管理，健全与相关社会组织联系的工作机制和沟通渠道，引导社会组织有序开展协商，更好为社会服务。

5．必须丰富社会组织建设，更好实现自治功能延伸

基层民主是在基层社会个人、群体、组织之间的横向联系加强、扩展和深化，社会结构“扁平化”的基础上兴起和发展的，同时，基层民主的发展也在熔铸和推动着基层社会结构的进一步变化。当一个社会的基层社会结构发生变化以后，也就要求与它相联系的上层政治组织和政府结构发生相应的变化。社会组织作为群众共建、公民共享的重要平台和载体，为活跃地方经济、发展民主政治、推进社会建设等发挥了重要作用。

党的十八届三中全会通过的《决定》第八部分第 29 条强调，“加强社会组织民主机制建设，保障职工参与管理和监督的民主权利”。《十三五规划纲要》中专门有一个部分阐释“发挥社会组织作用”，提出要健全社会组织管理制度，形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。推动登记制度改革，实行分类登记制度。支持行业协会商会类、科技类、公益慈善类、社区服务类社会组织发展。加快行业协会商会与行政机关脱钩，健全法人治理结构。推进有条件的事业单位转为社会组织，推动社会组织承接政府转移职能。加强综合监督和诚信建设，更好发挥自律、他律、互律作用。党的十九大报告指出，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

基层工会、共青团、妇联等团体以及各类社会组织是基层自治的重要依托。社会组织在发展基层民主、化解社会矛盾、完善公共服务等方面发挥了积极作用。社会组织能够有效协调政府与公众之间、政府与社会之间、社会与个体之间、各类利益群体之间等各种关系，可以更好地避免摩擦、减少矛盾、消除对抗，最终达到整个社会的安定和谐。根据各村居、企事业单位实际情况，不同程度、有效地发挥社会组织作用，延伸社会治理功能，是基层民主发展的重要方向。

6. 必须不断完善体制机制，提高基层民主法治化水平

法治化是社会主义民主政治的根本保障。发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威，使民主制度化、法律化。发展基层民主，必须依法推进基层群众自治制度建设，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的问题，避免出现无章可循、混乱无序的状况。

推动修订与基层群众自治领域相关的法律法规，明确基层群众性自治组织特别法人职能定位。围绕健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，构建程序合理、环节完整的制度体系。进一步明确基层政府和基层群众性自治组织的权责边界，加强基层群众性自治组织规范建设。完善基层群众性自治组织违法失信行为惩戒机制，强化权力制约和监督。健全与经济社会发展水平相适应的自治制度机制，探索实现村（居）民自治、企事业单位治理有效衔接的途径和方法。

（三）广东坚持和完善基层民主的实践探索

广东省地处中国东南沿海，毗邻港澳，具有得天独厚的优越地理位置，市场经济发展较早，对外交流频繁，经济社会发展走在全国的前列。从农村至城市，广东省二十一个地市现代化发展呈现出不同面貌和特征，各地市发展的水平和速度不同，面临的现实挑战和问题，采取的具体政策措施都有所差异，因而具体分析、因地制宜、因地施策，是广东现代化建设也是基层民主实践最重要的经验。

改革开放以来，尤其是党的十八大以来，广东省各级党委、政府从理顺基层管理体制入手，认真贯彻落实城市居民委员会制度、农村村民自治委员会制度、以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度构成的制度体系，依据《中华人民共和国村民委员会组织法》（2010 年修订）、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》、《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》（2012 年第 2 次修订）、《广东省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》、《广东省村民委员会选举办法》（2010 年第 2 次修订）、《广东省村务公开条例》（2014 年修订）以及《全民所有制工业企业职工代表大会条例》、《企业民主管理规定》、《广东省企业民主管理条例》、《广东省企业工会民主选举实施办法》、《广东省普通高等学校教职工代表大会工作规定》等有关条例规定，全面实行以直接选举、公正有序为基本要求的民主选举，实行以村（居）民会议、村（居）民代表会议、企事业单位职工代表大会为主要形式的民主决策，实行以自我教育、自我管理、自我服务、自我监督

为主要目标的民主管理，实行以村（居）、企事业单位党务事务公开、内外监督、群众评议为主要内容的民主监督，推进以统筹、开放、服务、参与为主要特征的村（居）社区、企事业单位建设，建立起以“四个民主”（民主选举、民主决策、民主管理、民主监督）为主要内容的自治制度，确立了党组织领导下充满活力的基层民主自治机制。

广东省贯彻落实十八届三中全会《决定》强调健全基层民主机制，根据新时期遇到的新情况新问题，在实践中不断实现基层民主创新。通过畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，保障广大人民群众参与管理和监督的民主权利。坚持基层党组织的领导核心地位，保持基层治理的基本框架稳定，扩大基层群众对公共事务参与范围。完善党代表工作机制。加强基层服务型党组织、工会、共青团等建设，健全基层党组织领导的基层群众自治机制，落实城市社区居委会直选制度，完善村（居）民主监督制度，全面建立村务监督委员会。全面推行“四议两公开工作法”和“四民主工作法”，对重要公共事务进行议事协商、民主听证、民主表决。增强村（居）委会自治功能，探索建立乡镇（街道）和职能部门与村（居）委会之间的双向考核制度，鼓励和推动居委会和业委会成员交叉任职。拓展异地务工人员参与基层自治渠道。建立政府与工会联席会议制度，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，规范和加快推进企业工会和工会主席民主选举。

1. 强化基层党组织的战斗堡垒作用

基层党组织是党在基层社会中的战斗堡垒，是党的全部工

作和战斗力的基石。发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。前些年，全国各地基层党组织的领导力和战斗堡垒作用有所弱化，党员和党员之间、干部和党员之间、党员干部与群众之间不熟悉，党组织对党员和群众的凝聚力下降。甚至有些地方党委、政府和人民的关系变为“油水关系”、“水火关系”。

现实发展倒逼党的工作方式方法作出新调整，突出基层党的领导核心作用。广东省创新基层党组织建设，基层党组织的领导力实现转变，从基于政权基础上的硬权力型（hard power）领导方式转变为以服务（service）为基础的软权力型（soft power）领导方式。党的领导核心和凝聚力本质上体现在全心全意为人民服务的初心和宗旨，体现在保持党与人民群众的血肉联系。广东省通过驻点直接联系群众、“两代表一委员”工作室制度，加强联系群众的能力，提升党员服务群众、解决矛盾的能力，充分发挥党员先锋模范作用，全面建立党员志愿服务队，以社会组织、义工服务为依托，“党员志愿服务＋社工＋义工”的服务方式培育党员的服务意识和奉献精神，基层党组织引领义工队伍，与专业社工相结合，实现服务专业化，通过义工社工队伍延伸和放大党的影响，更好地发挥党组织的领导力和凝聚力。加强基层党组织建设，通过自我净化提高党员质量，提升党的领导力、管理力、服务力、监督力，增强基层党组织的战斗堡垒作用。村（居）党组织的主责确立为“三务一监督”，即夯实党务、落实政务、创新服务和健全监督。由此，党组织得以顺势深入基层、回归服务本职，基层党建工作焕发了新的活力。

（1）构建党组织服务群众的新模式。

广东省将基层党建与社区服务融为一体，通过党员的社工

化培训和专业化服务，发挥基层党员在社会服务中的模范作用，并在服务中将社会组织、群团组织等凝聚在党旗下，将党组织服务的触角延伸到最基层，提升党在人民群众中的威信和地位，以服务聚民心、赢民意实现党群共融。

佛山南海以“家·南海心·服务”，创建“七一空间”党群共建模式，以“七一空间”为载体，实施党员先锋、党员社工、队伍建设、社区精英、长者关爱、牵手圆梦、家庭乐活7大服务计划，引领党建共建、共融、共享，以专业、贴心、高效便民的服务撬动社区助人自助，以“7+1”服务体系共同筑起党为核心，党群合力。“七一空间”是村（居）社区党建的一个示范，是走群众路线、探索基层党建的新途径、新方法，意在整合、提升南海城市管理和社会服务资源，它可使党建成果在不知不觉中惠及社区所有老百姓。其实质是，将政府、社会、社区、社会组织四方融通，形成“党为核心、党群合力、社会和谐”合力，而四方力量的融合，需要各级党组织发挥统筹带动



图4-1　佛山南海“七一空间”党群共建模式

作用，基层党组织的强化创新，是“家·南海·服务”格局的核心。“七一空间”是基层党群建设创新综合体，是建设服务型党组织的一种尝试，也是南海创新社会管理，探索党组织如何创新服务机制，如何发挥党员的先锋性，进一步强化党的领导核心，最终实现捍卫基层的载体和平台。

（2）推动党员志愿服务的现代化、多样化。

“党员＋社工＋义工＋志愿者服务”模式是广东省基层党员志愿服务的新发展方向。“党员社工中心”“党员服务中心”重视党员志愿服务队的作用，培养党员志愿服务队进入社区服务中心，以社区服务中心为载体平台，与各类义工队伍结合。整合各类资源，培育党员的服务意识和奉献精神，树立党的威望，提升党的影响力。党员志愿服务义工化，引领义工队伍，并与社工相结合，实现服务专业化，通过义工队伍延伸和放大党的影响。

深圳、珠海、江门等地实行党员志愿者社工化，以社工化提升党员志愿服务专业化的思路，采取“走出去”学、“请进来”教、“送学校”培、“定社工”带、“建基地”训等多种办法，对党员志愿者进行社工化培训。积极发挥党建引领作用，通过建立“党员＋社工”服务模式，充分发挥党员志愿者队伍和专业社工队伍的作用，实现党建资源共享。珠海市香洲区香湾街道北堤社区党总支联合专业社工机构珠海市慈爱社会服务院、澳门明爱社会服务中心，成立了北堤社区慈爱长者服务中心和党员志愿服务站，开展以日托护理和上门护理服务为主要内容的居家养老服务，并派出一名党员社工长驻社区党员志愿服务站，专门负责养老服务项目的日常运作。以党员志愿者和专业社工为服务主体，打造“党建引领、服务为先、助人自助”

的居家养老服务型党建创新品牌，为老人提供贴心、高效、优质服务，实现老有所养和提高老年群体生活质量的目标。

“党员社工化”模式强化服务动力和服务能力，明确服务方向和路径。通过建立党员社工化培训实践基地、发展优秀社工为党员、孵化社会组织、完善“社工 + 义工”服务模式，来实现党员社工素质的提升。结合入党积极分子、建党对象、预备党员等“准党员”专业特长，采用“社工督导” + “准党员”开展个案服务的方式，引导“准党员”用专业社工理念服务社群。立足服务需求，逐渐成熟起来的“准党员”，或将被输送到空间各个细分的服务中心去，发挥其专业技能和先锋作用，或将深入社区开展义诊、义教、法律讲座、安全教育等便民服务，并引导群众参与诚信督导、民事调解等社区管理工作，将党员社工服务辐射到基层末梢。

（3）驻点联系群众（直联制），真正解决好党联系服务群众“最后一公里”。

广东省通过驻点联系制度（直联制），整治软弱涣散党组织、强化党员教育管理、推动区域化党建。驻点联系群众制度，是推进基层治理重构，引领经济转型发展的重要抓手。通过驻点联系群众，促使基层党组织、党员干部及时发现问题、化解矛盾，有力地整合和引导基层各类组织力量，推进基层治理重构，提升基层治理能力。通过驻点联系群众，发挥领导干部在知识、视野方面的优势，把日常工作与基层改革路径选择、基层矛盾化解、集体经济转型等基层工作结合起来，实现基层综合转型，增强群众对党委、政府的信任感和满意度。

驻点直联制源于2014 年初，南海区建立村（居）党代表工作室“驻班制”，深化“两代表一委员”工作制度。所有镇街领

导班子联席会议成员，每个人固定挂钩1个至2个村居，定期驻点上班、现场办公，实现所有村居全结对、全覆盖，强化解决群众意见建议的能力。驻班制要求固定时间在每周二下午，对于重点村居，每周安排半天驻点，对于其他村居，每两周安排半天时间驻点；固定时间在社区的党代表工作室；固定人员是驻班领导和团队，即“两代表一委员”、机关工作人员、党员志愿服务队抽调人员；固定任务是听取群众意见、解决群众诉求、办好民生实事。驻班制度的实质是为基层、为村居、为群众办实事，达到加强村（居）党组织建设，加强解决群众问题的能力，较强督促检查考核，加强党代表履职作用发挥的效果。壮大基层队伍、化解矛盾纠纷、办好民生实事，让群众感受到驻班工作的好处。

2014年7月，在党的群众路线教育实践活动中，中央政治局委员、省委书记胡春华同志挂点南海时，对联系群众工作作了“更直接、全覆盖、常态性、制度化”的明确要求，南海对“驻班制”作了进一步的深化和延伸，升级为“直联制”。胡春华同志把创新驻点联系制度放在南海探索，形成了“三固定一创新”（固定联系时间、固定联系地点、固定团队成员，创新联系形式，确保联系群众更直接更常态）、“三谈双联三保障”等工作方法。落实完善直联制，真正解决了一批群众关注的热点难点问题，推动了党员干部的工作作风转变，提升了党员干部做群众工作的能力，夯实了基层党建、推动了村居有序治理、引领了经济转型发展、促进了基层稳定，真正解决好党联系服务群众“最后一公里”的问题，使联系群众“更直接、全覆盖、常态化、制度化”。

（4）“区域化党建”使得党组织职能回归。

广东省抓好优化组织设置，强化干部队伍和党员队伍教育管理，夯实党务；依托社区服务中心主任落实政务；凭借多元服务平台实现政府公共服务资源向村居基层下沉创新服务，构架新型监督体系，强化对村居综合事务的监督；党组织书记兼任调解委员会主任，做细做实村居人民内部矛盾纠纷调解。打造区域化党建“1 + N + X”模式，其中 1 是强核心，以党建基础好，资源较多、统筹驾驭能力强的党组织作为龙头，牵头推进区域党建资源的整合；“N”是改区域内的党政机关、各类企事业单位等党组织；X 是区域外的党组织，通过建立机关联系基层、干部联系群众“双联系”制度，开展机关在职党员到社区报到、“三官一师”直联村居，完善党代表工作室，引导区域外资源有序下沉，补足区域内党建资源短板。

禅城区区域化党建，通过凝聚党组织力量，再凝集社会力量。随着城市化进程加快，禅城区城乡结合、村居交错，出现机关、农村、社区和“两新”组织等党组织在一定区域内共存的现象，基层党组织的设置和作用发挥出现重叠、交错甚至薄弱、真空等问题，党组织条块分割、资源分散、党员管理服务覆盖面不广、党员发挥作用平台欠缺等问题也不同程度存在，基层党建工作统筹推进不足。2012 年，禅城区在村（居）社区试点，对社区内的党组织进行梳理，之后对省直管党组织、两新组织内的党组织、企业内的党组织进行统筹。推进区域化党建，加一层联合党委架构，成立联合党委，选一个较强、大的党组织成为党委核心，建立联合党委的运作机制、联席会议制度，区域内大的事情通过这个平台沟通协商。禅城区将推进区域化党建放在创新基层治理的大格局中系统谋划，通过强化核心、凝聚力量、共享资源、沟通党群，实现民心在基层聚集、

问题在基层解决、服务在基层拓展，以党建工作推动和引领基层治理创新。区域化党建以“架构、制度、平台”要素建设为基础，将辖区中所有的单位党组织都动员起来、主动参与进来，有效推动力量整合和资源共享，促进群众需求与社会服务供给有机对接。

（5）基层党组织重心下移，畅通党组织“毛细血管”。

广东省实现基层党支部重心下移，在经济社（村民小组）中进行党支部建设，经联社党支部将参加经济社日常工作会议，定期向村居党组织汇报经联社的运行情况，协助村居党组织监督和引导经联社严格按照法律法规管理集体经济资产，党组织建设延伸至基层的末端末梢、有力实现党组织对最基层的领导力和凝聚力。

清远等地将党组织重心下移，在村民小组、经联社全面建立党支部。2012 年 11 月，清远市委、市政府出台了《关于完善村级基层组织建设推进农村综合改革的意见（试行）》，决定推进以完善村级基层组织建设为重点的农村综合改革，在清远市范围内推进党组织建设、村民自治和农村公共服务重心下移。截至 2016 年底，清远市在行政村一级成立了 1013 个党总支，在村小组（自然村）成立了 9523 个党支部；村民小组（自然村）一级共选举产生了村民理事会 14554 个；3 个试点镇根据法定程序进行了村委会规模调整，村委会数量由 42 个调整为 390 个；在行政村（片区）、社区建立了 1092 个社会综合服务站。

党支部由行政村下移到自然村或村民组，强化村（居）党组织对基层各类组织的领导力，加强党组织对股份社和经济社的领导，在村小组和经济社设立党支部，扩大和实现党组织的基层全覆盖。村居党支部升级为党总支，在村级经济组织和村

民小组及“两新”组织设立党支部。在经济社和经联社全面建立党支部，党员由经济社（经联社）社委会成员、监事会成员和村（居）一级股东代表的党员组成，隶属于村（居）党组织领导；在村（居）“两新”组织中，改进各类党组织设置，村（居）党建统筹非公党建，构建区域化大党建格局，在组织体系上确保村（居）党总支对村居各类党支部的统筹领导。将农村基层党组织设置由“乡镇党委—行政村党支部”调整为“乡镇党委—行政村党总支—党支部”。党支部设在村民小组、经济社、两新组织上，将村居中有威信、有群众基础的能人发展为党员，扩大党在农村基层的组织全覆盖和工作全覆盖，增强党组织的核心领导力。

（6）加强基层流动党员管理，发挥流动党员的先锋模范作用。

广东省为外来流入人口大省，珠三角数量庞大的外来务工群体，是各级党组织和政府面临的管理难题。以外来流动党员的管理为抓手，发挥党员的先进性和影响力，对外来务工人员群体的管理有了切入点。为了加强对流动党员的管理，在符合条件的非公企业和党员较为集中的村居设立了流动党支部。在外来人员比较集中的街镇，按照所属行业或专业市场，或者同乡商会建立党支部等进行管理的党员分类管理模式。

通过“互联网＋”，建设“广东省网上流动党员之家”服务平台。一是实现流动党员网上教育功能，有效解决“活动开展难”问题。二是实现流动党员网上服务功能，有效解决“党费收缴难”问题。三是实现信息实时动态更新，有效解决“党员联系难”问题。四是突出强化流动党员管理功能，有效解决“管理难到位”问题。平台将管理权限下放给支部书记。探索建

立高效的互动式机制，流动党员可将意见建议反馈到信息平台。除了创新网络平台建设，广东省还建立健全流动党员人才服务工作机制，通过举办流动党员创业技能培训班，开设“流动党员免费就业指导专窗”，为流动党员提供人事代理、职称评审和积分入户等一站式服务。

2. 打造参与民主、协商民主新机制

广东省通过实现民主参与、民主协商、民主决策、民主监督等方式，打造基层民主新机制。通过村（居）、企事业单位党务事务公开，规范公开形式，凡是涉及村（居）民、企业职工切身利益的问题都要由居民、职工广泛参与讨论决定；村居、企事业党务事务公开、民主管理有固定的形式，加强民主监督，通过加强监督委员会、民主理财小组建设，实现村（居）民、企事业单位职工的自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。

（1）打造基层民主选举新机制。

中国村（居）“两委”换届选举广泛地采取了无记名投票、公开记票和普遍设置秘密写票处，村（居）民可以按照自己的意愿，选举自己的当家人。民主选举、民主决策、民主监督、民主管理已经成为我国农村基层民主政治建设的重要内容，促进我国基层民主政治制度的实现。

广东省共有村（居）委会 26492 个，应换届村（居）委会 26299 个，其中村委会 19599 个（含清远市下移的 425 个村委会）、社区居委会 6700 个，应换届村（社区）已经完成了 2017 年村（居）委会换届选举。在换届选举中，涌现出许多换届选举新做法新经验，如推行选举观察员制度，提高选举观察的覆盖率和质量；探索村民主动登记的参选登记新方式；扩大自主

竞选范围，推行组合竞选等新方式；引入公证制度，对选举日的选举活动和选举结果进行公证；完善非户籍公民参选机制，保障农民工等非户籍常住人口的选举权和被选举权。

佛山禅城区2017年5月17日完成村（社区）“两委”换届选举工作。全区54个村、84个社区“一肩挑”率达87%，“交叉任职”率达88.2%；开展非户籍常住人口及党员参与村（社区）“两委”换届选举54个试点共选出非户籍党组织委员32名，村（居）民委员会委员45名；选出女性“两委”成员450名，占比53.9%；基层民主参选率95.2%。探索民主选举、自治新模式。因地制宜选取3个村、54个社区作为非户籍常住人口及党员参与“两委”换届选举试点。提前3个月对全区村（社区）开展优秀非户籍人员的摸排工作，推选产生非户籍委员候选人初步人选115名。选举产生非户籍党组织委员32名，居委会委员45名，党组织建议人选当选率为100%。

广东省企事业单位的基层民主选举、民主参与稳步推进。截至2016年底，广东省建立基层工人委员会25.8万家，涵盖单位数76.9万家，工会会员2970万人。广东省不断加强基层工会建设，尝试在职工数量具有一定规模的企业开展建会筹备、指导、督促等工作，同时还努力探索解决25人以下的小微企业难以单独建会等问题。按照《中华人民共和国工会法》《广东省实施〈中华人民共和国工会法〉办法》《广东省基层工会民主选举实施办法》等规章制度要求，规范和加快推进企业工会和工会主席民主选举工作，要求各基层工会必须召开会员代表大会，民主选举工会主席及工会委员，计划2019年前实现广东省企业工会普遍民主选举产生。通过抓民主建会，构建工会枢纽型组织体系，基层工会活力得到增强，为维护改革发展稳定大局发

挥了重要作用。

（2）打造基层企事业单位民主管理新机制。

广东省加强企业民主管理制度建设，畅通员工诉求表达渠道，推动科学发展，促进企业和谐。中国电信广东公司推行“和谐之声——企务直通车”民主管理新形式，以“全面深化企业改革，加快互联网化转型”、“让客户更加满意，让员工拥有更多的获得感和幸福感”为主题，采取“预约 + 实时交流”的方式在 EIAC 沟通平台上进行。广大职工围绕自身关心关注的内容积极提问，内容包括“四小”建设、薪酬福利、公寓管理、市场发展等，同时也积极为企业深化改革建言献策，如开展有效的流量经营、开发 IPTV 客户定制界面等。针对职工关心的住房公积金问题、生活补贴问题，省公司总经理坦诚回答并作了解读说明。对年轻职工的职业生涯发展、维护人员转型培训、公寓管理、女员工劳动卫生费等问题，省公司相关部门负责人根据企业运营制度，进行了实时答复和解释说明。“企务直通车”网上沟通交流活动，每个季度的主题均有所不同，并逐步制度化、规范化，直通车健全和完善员工的诉求表达机制，有利于凝聚广大员工的智慧，推动企业深化改革，促进企业和谐发展。

（3）打造村居“议事监事会”，促基层协商民主蓬勃发展。

广东省各地市积极探索“村居议事会”、“监事会”、“监事议事会”等自治新形式，打造“小人大”、“小政协”，强化村居自治共治。两级议事会，形成以村民自治为核心，法治为保障，引导群众参与议事，形成多元议事、准确决策、有效监督的民主议事机构。议事会是对基层自治组织体系的完善和创新，是在法律的框架内获得合法地位，行使议事、决事和监督的自治

组织。两级议事会通过民主协商的方式，激发了基层群众参与的积极性，提高了民主决策的水平和效率，提高了民主决策的准确性和科学性；建立起政府和民众之间的合作关系，使得政府和村干部从村务纠纷中解脱出来，从直接干预变为组织协调，实现基层治理模式从管制型向共治型转变。

佛山三水区探索建立“村组两级议事会”，设立村民议事会、村民小组议事会两级议事会，作为村委会（村民小组）日常议事决策机构，由村“两委”干部、村民代表、小组长代表、党员代表、本村户籍的各级人大代表、政协委员等人员组成，村民议事会不少于15人，村民小组议事会成员不少于5人。首先，议行分离。大的事情由村民代表会议决定，一般的事情由议事会决定。村委会成为执行机构。议事会职能定位清晰，决策过程规范，每个月召开一次，把村民意见提交到村委会，书记进行筛选，决定议题，决定开一次会，通过以后由村委会执行。其次，监督有力。议事监事会可派员列席村委会成员会议。村委会须在召开村委会成员会议前2天，书面通知议监会，议监会派员参加。“议员”出席会议，可以就会议议题发表意见，但无表决权；监督村委会对党员、群众的意见、要求处理情况，村委会要在7天内将处理结果书面回复议监会，并张榜公布处理结果。凡3万元以上的支出事项和工程建设项目，村委会必须提交议监会会议表决，通过后才能提交村民代表会议或村民会议表决。对村委会的工作进行监督考评。

顺德区在2013年试点探索村居议事监事会（党组织决策和监督），由党组织主导成立，提前介入村务发展，作为村务监督机构，既有监督功能，又提供决策咨询机制，发挥智囊团作用。每个季度对村（居）委会作民主评议报告，结果公开，作为对

村（居）委会考核的重要依据。议事监事会成员由党员代表、两代表一委员、各行各业代表、外来务工代表、社会贤达、精英人物、热心公益事业和村务管理的人员组成，义务开展工作。在事前、事中、事后的监督中充分发挥作用。议事监事会委员会提前介入村务的管理，召开村民会议之前提前介入，发挥智囊团的作用，议事的结果提交村民代表会议表决。顺德杏坛镇出台《杏坛镇村（社区）议事监事会制度实施细则（试行）》，其中马东村的议事监事会由 32 位成员组成，其中，党员委员 12 名，群众委员 15 名，另外 5 名则由原马东村的村务监督委员会自然过渡而来。除了 5 名自然过渡委员，其他成员都是由村民选出来的，这些成员都是平日关注村务或主动参与社会事务的人员。为了发挥议事监事会的作用，马东村还将其细分为社会、行政、村居、经济 4 个事务组，不但有利于提高议事的效率，同时也有利于发挥成员的专长。议事监事会的成立，既有利于村委的科学决策，也有利于民意的充分表达，为村居发展献言献策，促进村务更阳光化。

阳江市充分发展基层民主，畅通民主渠道，开展形式多样的城乡社区协商，畅通议题收集渠道，规范议事规程，确保依法议事、依法办事，进一步推进了基层民主建设。探索建立“居民小组长议事会”，保障社区居民行使民主权利。居民小组长议事会由 7 名公道正派、在居民中有较高威信的“五老”人员组成，设会长 1 名、副会长 2 名。议事会还制定了一系列管理制度并明确规定了议事的方式、方法和议事范围，定期通过组织人员上门入户、发放征求意见表、召开居民座谈会、设立意见箱等多种形式加强与辖区居民沟通，了解居民的需求和愿望。议事会每月召开一次会议，商议本月社区内居民提交的重要事

项，并将民意反馈给社区居委会，由社区居委会研究执行。议事会严格按照“一事一议”原则和“精选议题、民主议事、执行落实、反馈通报”的程序运作，切实保障社区居民在社区事务中有效行使民主权利。议事监事会除了监督，还有事前介入、智囊团、决策咨询建议议事作用，保证决策的科学性。议事会通过村民会议的授权，相当于村民大会的“常委会”，打造村民自治“小人大”。完善和建立起由议事会议事决策、村委会（村民小组长）执行、村监会监督的结构体系。议事监事会的设立，使得村务决策的效率明显提高、民主决策得到真正落实，民主管理机制进一步健全。

3．构建基层治理服务新机制：微观化、精细化治理

党的十八大明确提出，要继续简政放权、放管结合、优化服务，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。党的十八届三中全会提出，要创新基层社会治理体制，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台。党的十九大报告指出，加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。广东省率先在全国开展行政审批制度改革先行先试，全面推广“一门式一网式”“一站式”政务服务模式，行政服务中心（站）成为服务基层群众的重要载体和平台。2016 年广东省建立健全制度，规范村居基层组织活动，村务公开硬件设施逐步完善，省财政安排 9.02 亿元，推动全省 98.4% 的村居建成“一站式”服务中心，实现县镇两级农村产权流转管理服务平台、财务监管平台全覆盖；基层组织工作经费保障

力度进一步加强。

（1）“一门式一网式”“一站式”基层政务服务模式。

“一门式”改革要实现对内改革“做加法”、对外服务“做减法”。行政服务中心将各职能部门的专业办事大厅统一整合到行政服务中心大厅，将过去以部门业务划分的“专项业务办理窗口”合并为“综合服务窗口”，授予每个综合窗口相同的职能，对接政府的所有行政审批服务。群众办事无需在多个大厅、多个窗口之间来回奔跑，办事“只认窗口” “不认面孔（部门）”。广东各地结合实际，按照“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”的要求，科学设置综合服务窗口。综合窗口实行前后台受审分离，将职能部门的收件、受理权限划拨由行政服务大厅窗口人员负责，窗口人员由行政服务中心统一管理调配，大力推动职能部门向综合窗口授权或委托审查，实现任一综合服务窗口可以办理所有事项。按“信任在先、审核在后”的模式建立全流程无纸化电子审查和电子预审制度，实行全程电子材料与纸质材料相结合的办件流转方式，普及电子章使用，提高电子材料的流转速度。

深圳市推行政务服务“八个一”建设，即“一码管理、一门集中、一窗受理、一网通办、一号连通、一证申办、一库共享、一体运行”，实现服务内容更加集约、服务流程显著优化、服务模式更加多元、服务渠道更为畅通，群众办事满意度显著提升。广州市推行建设一卡（社保卡）、一号（12345 政府服务热线）、一格（网格化服务管理）、一网（网上办事）、一窗（政务大厅）的“五个一”社会治理政府公共服务平台。东莞市升级改造广东省网上办事大厅东莞分厅业务管理系统，参照“社会民生类”、“企业设立类”、“经营许可类”、“工程建设

类”、“公安专项类”、“税务专项类”6 个主题设置综合服务窗口，根据进驻事项数量和办事人流量，科学安排综合服务窗口数量。

“一门式一网式”政务服务模式改革促进了政府职能转变，集中解决了企业和群众反映强烈的“办证多、办事难”问题。其以“一门在基层，服务在网上”为核心理念，以简政放权和标准化为基础，以“互联网”和大数据技术为支撑，打破部门层级界限、政务藩篱和信息孤岛，变多门为一门，变多窗为一窗，“把简单交给群众、把复杂留给政府”，实现进一个门可办各种事、上一张网可享受全程服务的办事新模式。目前广东省村居推行“一村（居）一站”，建立了行政服务、互助服务、市场化服务的综合性、一体化服务网络，把基本公共服务延伸到村组，极大方便了广大人民群众。通过简政放权，推进政府服务重心下移，建设行政服务中心，业务均可在区和镇街办理，把服务的“门”开在群众“家门口”，实现了门在基层，就近服务。

（2）“网格化精细化”基层治理新模式。

通过试点和全面铺开社会治理网格化，充分应用大数据、深化完善驻点联系工作和社会治理网格化的互融互进，广东省尤其是珠三角地区已经逐步形成“党建引领、平台支撑、三级联动、五位一体”的基层治理新模式。

佛山南海的网格化治理，通过实现三级联动，90% 的问题在社区层面得到解决。在构建大数据平台的同时，南海区构建起区智慧城市指挥中心为统领、镇智慧城市指挥中心为抓手、社区智慧工作站为主体的三级管理体系，并实行“网格四定”：“定格”实现辖区全覆盖；“定人”整合职能部门下沉到社区的

专职队伍和社区工作人员，并建立“一格一长、一格多员、一员多能”网格管理服务机制；“定责”则明确网格巡查员、处置员以及职能部门的职责，形成职责明晰、快速处理、三级联动工作机制；按照“统一标准、统一模式、统一风格”的“定点”原则，社区建立了智慧社区工作站。按照人口规模、管辖面积、工作量等主要因素，南海区共划分 1016 个网格，251 个社区都建立了智慧社区工作站，已经有 7652 人投入到网格化工作中，并建立“一格一长、一格多员、一员多能”网格管理服务机制，还以查办分离、普查专办的原则，明确网格巡查员、处置员以及职能部门的职责。除了网格巡查员，2017 年 4 月起，所有南海市民都可以“南海政务通”官方微信“我是网格员”一栏参与到南海区网格化工作中。发动全民参与网格巡查并提供事件上报平台，通过带动全民参与网格化，逐步构建一个全民参与基层治理的格局。社会治理网格化已经成为一个以党建引领基层社会治理，以大数据支撑技术创新，通过构建区、镇（街道）、社区三级治理平台，形成集行政服务、公共服务、社会治理、行政监督、政府决策于一体的基层治理模式。

4. 社会组织参与基层民主“合力”新机制

发展基层民主，就是要充分发挥居民委员会、村民委员会、职工代表大会以及国家政策许可成立的各种社会组织的作用，把各方面利益主体的利益表达和利益诉求进行有效反映和处理。随着经济发展和社会转型，社会利益分化和公民诉求日益多元化，政府作为公共服务供给主体逐渐凸显出其局限性，如公共服务供给有限，总量不足，结构不合理，实现公共服务均等化面临困难。因而整合各类社会力量和社会资源，由社会组织承

接部分公共服务职能，创造多样化公共服务供给方式，成为农村基层治理现代化的发展趋势。2012 年广东省发布《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》，改革传统管理体制，将业务主管单位改为业务指导单位，社会组织准入门槛放低、登记程序简化，无需主管挂靠单位，直接向民政部门登记。方案中分类登记的组织一共有 7 类，其中对公益慈善类和社会服务类社会组织要求去行政化、去级别化，增强服务功能，并把管理权限进一步下放到市区政府。通过降低社区社会组织的准入门槛，简化其登记流程。“重视社会组织建设和管理”，“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。

广东省去除了对社会组织的规制，使各个城市政策上呈现出较多的自主性，拓展了社会组织发展的空间。政府通过购买或委托方式，以社会组织为载体，向居民提供免费或有偿服务，这种基层治理模式实现了政府资源、公共资源和市场资源合力参与村居、企事业建设。

（1）社会组织参与基层治理的典型案例。

2011 年以来，广州、深圳等地颁布了一系列的文件和办法，废除一系列的限制性条件，准许社会组织直接登记注册，同时，通过购买服务为社会组织直接注入不同资源，促进社会组织自我发展。珠三角地区凭着自身较强的经济实力和对社会工作发展的较高认知程度，对购买服务的承办组织限制不多，极大鼓励社会组织的壮大。从 2012 年到 2016 年，珠三角的社会组织数量是最多的，也发展最快，其他地市也在逐步推进政府购买社会工作服务和治理创新。

深圳市宝安桃源居社区将政府的公共服务、企业的商业服

务与社会组织的公益服务融为一体，形成了“党委领导、政府管理、企业资助、居民共建”的“三位一体”治理和服务模式。社区积极培育发展公益性民间组织，建立社区社会福利。资金主要来源于社区经济、企业投资、社会赞助和居民互助，以无偿形式，针对老年人、妇女、儿童、残疾人等建立相应的福利设施，提供专门服务。社区设立发展服务中心，通过政府向社会组织购买社区服务、开展低偿服务等方式，向居民提供社会保障。深圳市坪山新区探索打造枢纽型社区服务平台，推动社区服务模式向非行政、多元化、专业化转变。通过采用“政府购买，社会运作”的方式，服务中心委托专业社会服务机构运营，出台社工人才扶持办法，引领社会组织和社区志愿者发挥作用，通过建立资源整合、公益创投和监管评估等配套制度，有效满足社区居民需求。

广州市政府购买社会工作服务的特色，在于通过项目的形式建立家庭综合服务中心（简称家综），由市区两级政府提供购买经费，根据不同区域公共社会事务及社会问题的需要，与社会组织签订合同，将相应的社会服务承包给具有资质的民办非企业社会工作机构。越秀区洪桥街长者综合服务中心，因长者服务资源分散、服务项目偏少、服务专业性不强等问题，以政府购买服务的方式，越秀区委托恩善社会服务中心承接该中心的管理和运作，中心承担统筹、示范、服务、培训和转介五大功能。服务中心面积 1200 平方米，设有社区长者饭堂、长者日托室、夜护室、网络室、康复室、多功能活动室、感官花园、门球场等功能区，为广州越秀区 60 岁及以上长者或需要康复锻炼的人士提供活动及居住场所。中心可接纳日托老人 30 位，饭堂和活动空间可容纳 150 人。日托服务费 25 元一天，包括餐点，

就餐 10 元一餐。长者综合服务中心服务对象包括政府资助长者和自费长者两类，对生活困难、高龄独居、重点优抚对象等纳入政府资助的特殊长者，越秀区向他们发放养老服务券，长者凭券到综合服务中心或指定的养老服务机构，享受到等值的养老服务。

江门市加快构建居家养老服务体系，以推进社区长者饭堂建设为突破口，解决了辖区老人的用餐难题。江门市目前在运营的有 11 间社区长者饭堂，其中蓬江 2 间、新会 9 间。新会区明确提出要实现每个镇建有 1 间以上长者饭堂的目标。新会区主动链接社会资源，引入慈善基金，用冠名方式解决长者饭堂的持续运营问题，得到维达纸业（广东）有限公司、万胜皮制品有限公司等爱心企业的积极响应和大力支持，出资为低保、残障、高龄长者提供免费用餐服务，并安排资金聘请助餐员。珠海市主要采取购买单项项目的形式，由各个社工机构根据发展状况，向民政局慈善基金提出申请，项目批准之后，再由民政局从慈善基金中给予资金支持。如“长者欢乐在线”社工服务项目，为珠海市拱北将军山社区的 800 多位老人提供生活服务。该项目分为“线上”和“线下”两部分，前者包括“线上问安”和建立健康档案；后者分为常规服务与个性化服务，包括“数码养成计划”、“长者兴趣乐园”等。东莞市主要是采取购买岗位的模式，由服务需求单位上报政府购买服务目录，主管部门参考省财政厅购买服务暂行办法、根据东莞市实际情况对购买服务状况进行审核，最终确定购买岗位的数量。社工机构通过招投标的形式获得项目。东莞市根据政府购买服务发展现状，每个社工 7. 2 万元/年的标准，向社会组织购买社工服务，市财政按每 12 名社工选拔 1 名督导助理，每人每月补贴 1500 元，另

外按 12：1 的标准配备香港督导。

广东省通过构建社会组织现代运行体制，重点领域培育社会组织、向社会组织购买服务、财政扶持社会组织，大力扶持发展从事非营利性社会服务活动的社会组织，如居民社区业主委员会、志愿者组织、行业协会、农村经济合作组织等，充分发挥社团、行业组织和中介组织等提供服务、反映诉求、规范行为的作用。社会组织通过对基层社会资源进行有效配置，搭建起国家与社会交流和利益整合平台，减少公共决策与社会成员多元利益诉求之间的矛盾冲突，对于维护基层稳定，促进基层有效治理起着积极作用。

（2）社会组织参与基层民主的发展方向。

根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，财政部、民政部《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》等文件强调，充分发挥社会组织在公共服务供给中的独特功能和积极作用，有利于加快转变政府职能，创新公共服务供给方式，提高公共服务供给水平和效率；有利于培育和引导社会组织，加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制；有利于推动整合利用社会资源，增强公众参与意识，激发社会发展活力。加强社会组织培育发展。加快培育一批独立公正、行为规范、运作有序、公信力强、适应社会主义市场经济发展要求的社会组织。重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。各地要为社会组织充分发挥作用给予政策支持和引导。鼓励采取孵化培育、人员培训、项目指导、公益创投等多种途径和方式，提升社会组织承接政府购买服务的能力。

社会组织参与基层治理的方向和重点是，按照突出公共性和公益性原则，逐步扩大承接政府购买服务的范围和规模。充分发挥社会组织在公共服务供给中的独特功能和作用，在购买民生保障、社会治理、行业管理等公共服务项目时，同等条件下优先向社会组织购买。在民生保障领域，重点购买社会事业、社会福利、社会救助等服务项目。在社会治理领域，重点购买社区服务、社会工作、法律援助、特殊群体服务、矛盾调解等服务项目。在行业管理领域，重点购买行业规范、行业评价、行业统计、行业标准、职业评价、等级评定等服务项目。

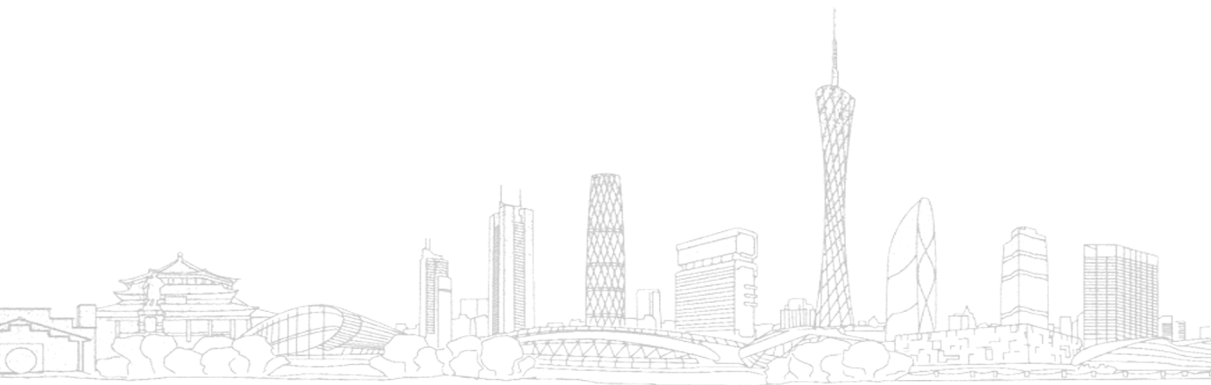
创新社会组织服务方式，探索多种有效方式，加大社会组织承接政府购买服务支持力度。采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购等方式确定承接主体，有针对性地培育和发展一批社会组织，促进社会组织的发展。加大社会组织承接政府购买服务的支持力度，有针对性地培育和发展一批社会组织，促进社会组织的发展。有条件的地方可推广利用财政资金支持社会组织参与服务示范项目，逐步加大政府向社会组织购买服务的力度，适合采取市场化方式提供、社会组织能够承担的公共服务，都可以由社会组织参与、承接，所需资金按照预算管理要求在财政预算安排中统筹考虑。引导、支持社会组织募集资金参与服务。贯彻落实国家对社会组织各项税收优惠政策，符合条件的社会组织按照有关税收法律法规规定，享受相关税收优惠。

建立有效的监督和评估机制，建立健全社会组织承接政府购买服务信用记录管理机制。加强政府购买服务活动的监管和绩效评价，在推广政府购买服务过程中，对守信社会组织予以支持和激励，对失信社会组织予以限制和禁止。建立完善社会

组织信用体系，协助核实社会组织的资质及相关条件，及时收录承接政府购买服务的社会组织绩效评价结果和对违法社会组织的处罚决定等内容，每年按时向社会公布社会组织名录和信用记录。要将社会组织承接政府购买服务情况纳入年检、评估和执法工作体系，加大对违法违规行为的执法监管力度。

五

全面推进依法治国



依法治国是我们党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的显著标志，是国家长治久安的必要保障，也是社会主义民主政治建设的重要内容。党的十八届四中全会首次以中央全会的形式专题研究依法治国重大问题，作出了全面推进依法治国的重大战略部署，对全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革，完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，具有重大而深远的意义。全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则，提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措，回答了党的领导和依法治国的关系等一系列重大理论和实践问题，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署，是在新的历史起点上全面推进依法治国的纲领性文件，为中国特色社会主义法治建设提供了基本遵循。党的十九大报告对深化依法治国实践作出新部署，明确指出："全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。"①

改革开放以来，在党中央的正确领导下，广东省委始终把法治建设摆在重要位置，从广东实际出发，坚持科学立法、民主立法，大力推进依法行政、建设法治政府，扎实推进公正司法，着力增强全社会法治观念，推动法治建设取得了明显成效，

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 38 页。

为广东改革开放和社会主义现代化建设提供了有力保障，为完善社会主义市场经济法律制度，探索中国特色社会主义法治道路作出了积极贡献。当前，广东省正处于改革发展的关键时期，战略机遇期、改革攻坚期、矛盾凸显期叠加交织的阶段性特征更加明显，改革发展稳定的任务日趋繁重，各种矛盾和挑战显著增多，法治建设在全省工作大局中比以往任何时候都更加重要。推动经济转型升级，全面深化改革，维护社会和谐稳定，进一步增创新优势、当好排头兵，必须全面推进依法治省，更好地发挥法治的引领和规范作用。

（一）科学立法

法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

1．加强立法工作的新思想新观点新论断

（1）加强党对立法工作的领导。

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。立法工作是中国特色社会主义事业的重要组成部分。坚持党的领导是做好立法工作的基本前提和根本保证。2012 年 12 月 4 日，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上

指出，党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。2014 年 10 月 20 日，习近平总书记在关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明中指出：“党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。”2015 年 2 月 2 日，在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上，习近平总书记讲话指出：“法是党的主张和人民意愿的统一体现，党领导人民制定宪法法律，党领导人民实施宪法法律，党自身必须在宪法法律范围内活动，这就是党的领导力量的体现。党和法、党的领导和依法治国是高度统一的。”2016 年初，以习近平同志为核心的党中央总结多年来我们党领导立法工作的经验，出台了《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》，明确要求有立法权的地方党委领导本地立法工作，并提出了党领导立法工作必须遵循的基本原则。

（2）处理好立法与改革的关系。

党的十八届三中全会和四中全会分别对全面深化改革、全面推进依法治国作出了顶层设计和战略部署。要让全面深化改革、全面推进依法治国如鸟之两翼、车之双轮，推动全面建成小康社会的目标如期实现。在经济社会发展中，改革提供动力，法治提供保障，而立法是法治的前提和基础。因此，在全面深化改革与全面推进依法治国的进程中，一个十分重要的方面就是处理好立法与改革的关系。如何正确处理立法与改革的关系，

既是重大理论问题，也是重大实践问题。2015 年 2 月 2 日，在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上，习近平总书记讲话指出：“当前，我们要着力处理好改革和法治的关系。改革和法治相辅相成、相伴而生。我国历史上的历次变法，都是改革和法治紧密结合，变旧法、立新法，从战国时期商鞅变法、宋代王安石变法到明代张居正变法，莫不如此。我国改革进入了攻坚期和深水区，改革和法治的关系需要破解一些新难题，也亟待纠正一些认识上的误区。一种观点认为，改革就是要冲破法律的禁区，现在法律的条条框框妨碍和迟滞了改革，改革要上路、法律要让路。另一种观点则认为，法律就是要保持稳定性、权威性、适当的滞后性，法律很难引领改革。这两种看法都是不全面的。在法治下推进改革，在改革中完善法治，这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据，改革和法治同步推进，增强改革的穿透力。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措，要尽快上升为法律。对部门间争议较大的重要立法事项，要加快推动和协调，不能久拖不决。对实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权，既不允许随意突破法律红线，也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革。对不适应改革要求的现行法律法规，要及时修改或废止，不能让一些过时的法律条款成为改革的‘绊马索’。”

（3）提高立法质量。

2013 年 2 月 23 日，习近平总书记在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话中指出：“人民群众对立法的期盼，已经不

是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题；不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。这些话是有道理的。我们要完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废释并举，提高立法科学化、民主化水平，提高法律的针对性、及时性、系统性。要完善立法工作机制和程序，扩大公众有序参与，充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，发挥立法的引领和推动作用。”如何提高立法质量？2014 年 10 月 20 日，习近平总书记在十八届四中全会上关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明中指出：“推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制，创新公众参与立法方式，广泛听取各方面意见和建议。”

（4）加强重点领域立法。

1997 年党的十五大第一次提出到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系的立法工作目标，这一目标已经如期实现。法律体系的形成总体上解决了有法可依的问题，但是时代发展日新月异，还有些领域立法比较薄弱，要加强重点领域的立法。2013 年 2 月 23 日，习近平总书记在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话中指出：“现在，我们国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是我们取得的重大成就。同时，我们也要看到，实践是法律的基础，法律要随着实践发展而发展。转变经济发展方式，扩大社会主义民主，推进行政体制改革，保障和改善民生，加强和创新社会管理，保护生态环境，都会对立法提出新的要求。”再如，2013 年 4 月 19 日，习近平总书

记在十八届中央政治局第五次集体学习时的讲话中指出："要加强反腐倡廉党内法规制度建设，加强反腐败国家立法，提高反腐败法律制度执行力，让法律制度刚性运行，尽快形成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐败制度体系。"

2. 广东地方立法工作的新实践

党的十八大以来，广东着力加强和改进地方立法，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法，切实抓好重点领域立法，推动做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等各项工作，努力为保障广东经济社会全面、协调、可持续发展提供法治保障。截至 2016 年底，省人大及其常委会根据宪法和地方组织法的规定，结合广东省改革开放和经济社会发展的实际需要，共制定和批准地方性法规 623 项，现行有效的地方性法规 455 项。其中，省的地方性法规有 232 项，各市的地方性法规 211 项，民族自治县的自治条例和单行条例 12 项。这些法规，为广东的改革开放和经济社会发展提供了重要的法治保障。不仅是省级层面的立法，广州、深圳、珠海、汕头等市已享有较大的市立法权或经济特区立法权。2015 年，《立法法》修改后，广东 17 个设区的市也获得了地方立法权。截至 2017 年 5 月，省人大常委会共审查批准该 17 个市地方性法规 30 件，14 个市出台了本地区制定的地方性法规条例，有力地促进了当地经济社会发展。广东省地方立法呈现以下几个特点：一是先行先试，创制性立法是其立法的重要形式；二是经济立法多，以适应改革前沿阵地、经济发展的需要；三是立法领域广，保障民生为其立法重点；四是强调立法的科学性和民主性。

（1）推进党领导立法工作制度化、程序化、规范化、科学化。

2016 年底，省委出台了《中共广东省委关于加强党领导立法工作的实施意见》，推进了党领导立法工作制度化、程序化、规范化、科学化。《实施意见》结合广东省实际，对广东省在立法工作中如何加强党的领导作了细化和补充，完善了党委领导立法的制度机制，明确了党委通过研究部署地方立法工作、领导重要法规制定工作、决策立法中的重大问题、加强立法队伍建设等，确保广东省立法工作充分体现党的主张，反映人民意志、得到人民拥护，始终把握正确的政治方向。广东省人大及其常委会、设区的市人大及其常委会认真学习贯彻落实《实施意见》，切实增强坚持党对立法工作领导的政治自觉，切实增强“四个意识”，特别是核心意识、看齐意识，坚持围绕党委中心工作研究确定立法项目，主动适应改革和经济社会发展需要，努力实现立法和改革发展决策相衔接，正确行使立法权。坚持在党委的领导下发挥立法的引领和推动作用，深入研究广东省改革涉及的立法重点难点问题，及时从立法上提出解决问题的路径和办法，灵活运用立改废释等立法形式，确保重大改革于法有据，推动广东省改革决策得到有效实施。

（2）探索先行性立法，发挥立法引领作用。

广东是改革开放的先锋，遇到的新情况、新问题比较多，广东省在《立法法》规定的权限内率先在全国制定了一系列先行性、试验性和创制性的地方性法规，充分发挥了“立法试验田”的作用，为国家层面的立法工作提供了经验。例如，2014 年 3 月 27 日，广东省人大常委会通过了《广东省信访条例》。该条例是全国第一个贯彻落实党的十八届三中全会精神的地方

性法规。《条例》是全国第一个全面落实诉访分离制度，将信访工作纳入法治化轨道的地方性法规，为下一步国务院修改《信访条例》提供了经验。再如，2012 年 5 月 1 日，广州出台了《广州市募捐条例》，广州是全国唯一就慈善事业专门立法的城市。为调研国家层面的慈善法立法，立法专家曾一年 40 余次赴广州进行调研，广州慈善立法的经验对 2016 年 3 月份出台的《中华人民共和国慈善法》有直接贡献。

（3）加强重点领域立法，做好立法和改革决策的衔接。

梳理十八大以来广东通过的各项地方性法规，经济领域立法无疑是重中之重。近年来，省委、省政府把创新驱动发展作为全省经济社会发展的核心战略和经济结构调整的总抓手，加快创新型经济发展。围绕这一决策部署，省人大常委会先后制定了《中国（广东）自由贸易试验区条例》、《广东省促进科技成果转化条例》、《广东省岭南中药材保护条例》、《商事登记条例》，修订了《广东省自主创新促进条例》；2018 年还将制定《广东省职业教育条例》，大力培育产业工人队伍，推动创新驱动发展战略的实施。为了引领和带动资源节约型和环境友好型社会建设，广东省人大常委会很重视生态环保领域立法，力求通过立法促进绿色发展、循环发展、低碳发展，如为保护和改善西江水系水质，防治水污染，保障饮用水安全，促进经济社会全面协调可持续发展，2017 年 1 月 13 日广东省第十二届人大常委会第三十一次会议审议通过了《广东省西江水系水质保护条例》。为运用法治思维和法治方式化解居民生活垃圾集中处理设施选址“邻避”矛盾，改善城乡人居环境，广东省第十二届人大常委会第二十九次会议作出《广东省人民代表大会常务委员会关于居民生活垃圾集中处理设施选址工作的决定》。同时，

广东省开展法规全面清理，实现立法决策与改革决策相一致。省人大常委会在地方立法工作中注意对地方性法规中不适应改革和经济社会发展的规定及时进行了修改和废止，截止到2017年上半年修改37项法规，废止9项法规，做到先修法、再推行，保证重大改革于法有据、立法主动适应改革。

链接

广东立法工作大事记（2013—2014年）

制定开门立法“5项制”、“6必须”

5项制度：立法公开、立法论证、立法听证、立法评估、立法咨询专家。

6必须：必须开展立法调研；必须征求在我省的全国人大代表和省人大代表的意见；必须上网公开征求意见；必须开展立法听证和论证；必须进行表决前评估；必须征求立法咨询专家意见。

组建地方立法研究评估和咨询服务基地

省人大常委会与珠江三角洲的中山大学、华南理工大学、暨南大学、广东外语外贸大学、广州大学等5所高校以及粤东、西、北地区的4所高校合作成立。并与9所高校签订合作协议，9所高校还组成了地方立法研究高校联盟。

组建立法咨询专家库

选取了66名法律专业人士以及财政经济、城建环保、农业农村、科教文卫、民族宗教、语言文字等方面的专家作为立法咨询专家。

建立表决前评估制度

制定《广东省人民代表大会常务委员会立法评估工作规定

(试行)》，为法规在通过表决前再设置一道“防火墙”。

成立广东省社会参与立法和立法后评估中心

省人大常委会与省法学会、省工商联、省律师协会、省青年联合会合作组建。

（资料来源：《南方都市报》2015 年 9 月 9 日）

（4）创新和完善人大主导立法工作的体制机制，提高科学立法水平。

广东省按照“实际、实用、实效”的目标，着力提高立法科学化水平。发挥人大在立法中的主导作用，常委会积极建立健全由人大相关专门委员会、常委会工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法规草案制度，如 2015 年将《广东省电梯使用安全条例》《广东省林木林地权属争议调解处理条例》《广东省地方立法条例》《广东省实施宪法宣誓制度办法》交由法工委组织起草，将预算审批监督条例交由财经委、预工委组织起草。坚持问题导向，树立以问题为中心的立法意识，不断推进立法的精细化，把重点放在关键条款设计上，坚持能具体尽量具体，能明确尽量明确，增强法规的可执行性和可操作性，保证通过的法规立得住、行得通、真管用。各级人大不断创新立法工作体制机制，涵盖了规划、立项、起草、论证、审议、立法后评估、备案审查、清理等立法的各个环节，完善了立法论证、立法公开、立法听证、立法评估、立法咨询专家等制度，保障和加强了立法的科学性。创新立项论证制度，按照形成和完善中国特色社会主义法律体系的总体要求，合理选择立法项目，在做好先行性立法的同时，更加注重实施性、配套性立法。创新法规起草机制，联合政府有关部

门和机构、专家学者、立法顾问等多方力量起草法规，提高法规起草质量。完善立法协调机制，在立项、起草、修改、审议等各个环节，加强与有关方面的沟通，协调解决重点难点问题。改进法规征求意见的方式，就法规难点、重点等内容有针对性地征求有关部门、专家、公众的意见。建立法规清理机制，根据全国人大常委会的统一部署和广东省改革发展需要，对广东省地方性法规开展 5 次集中清理和修改工作，维护国家法制统一。探索立法后评估机制，首先委托第三方对法规进行立法后评估，如委托第三方对信访条例、行政许可监督管理条例开展立法后评估。同时评估后还要进行评估执法检查，发现法规实施中存在的问题，提出加强和改进工作的意见和建议，促进法规的良好实施，促进人大立良法、立好法、立符合群众期盼的法。

（5）扩大公众参与，提高民主立法水平。

立法的过程，实质上是不同利益的整合、协调和平衡的过程。平衡各种不同利益要求的最好办法，是让他们都能参与到立法过程中来，把各自的利益要求都充分地表达出来，然后加以整合、协调、平衡。这样才能使制定出来的法规正确反映和兼顾不同方面的利益要求，才能使法规实施得更加有效。为此，广东省（市）人大在立法过程中，充分发挥人大代表、立法顾问、专家学者和社会公众的作用，努力实践开门立法、民主立法。重视发挥人大代表在立法中的重要作用。每件法规草案都发送给每位在粤的全国人大代表和省人大代表征求意见，并通过座谈会等方式有针对性地向熟悉情况的代表进一步征求意见。健全代表参与立法机制，利用在线交流平台等拓宽基层代表参与立法工作的渠道。开展立法需求社情民意调研，2016 年 2 月

至4月，常委会组织三个调研组到全省21个地级以上市开展立法需求社情民意调研。调研组与各市人大常委会、政府及其有关部门、各级人大代表、立法基地专家、社区负责人、企业经营者和基层群众进行座谈交流，深入县（市、区），镇（街）、社区（村）、企业等实地考察，广泛听取意见建议。健全法规草案公开征求意见机制，就《广东省电梯使用安全条例（草案）》的重大问题通过召开电视讨论会等方式听取意见，就《广东省禁毒条例（草案）》等的重点问题开展网络听证。建立基层立法联系点，2015年10月，广东省人大常委会制定了《关于建立广东省人大常委会基层立法联系点（代表工作联系机构）的方案》，同时将基层立法联系点建设作为基层群众参与立法和监督工作以及代表联系群众的平台，使立法和监督工作更加符合实际，使人大代表能及时了解基层群众关心的难点、热点问题。

（6）积极有序推进设区的市地方立法工作。

根据2015年3月15日十二届全国人大三次会议通过修改立法法的决定，广东省在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项赋予设区的市地方立法权，明确东莞、中山等不设区的地级市也享有地方立法权。截至2015年12月30日，广东除了省政府所在地的市——广州，经济特区所在地的市——深圳、珠海、汕头等已有地方立法权外，其他17个地级市也分三批根据省人大常委会的决定获得了地方立法权。为贯彻落实立法法，积极稳妥推进设区的市地方立法工作，省人大常委会结合各市实际，通过开展“三会两班一评估”加强指导督促，推动各市做好行使立法权的筹备工作。“三会”是学习宣传贯彻立法法工作会议、立法经验交流会、全省人大立法工作会议。通过“三会”，全面学习贯彻立法法，研究部署设区的市

立法相关工作，广州、深圳、珠海、汕头市在会上介绍经验。“两班”是地方立法培训班和设区的市立法工作人员跟班工作。与省委党校、高校联盟及立法基地合作，举办两期的地方立法培训班，对各市人大常委会法工委和市政府法制局的立法工作人员进行培训。协商各市派员到省人大跟班工作，帮助各市培养立法人才，2015 年共有 15 个市的 17 名同志参与跟班工作。“一评估”是在确定有关市开始行使地方立法权前，组织若干评估小组并由省人大常委会领导带队，赴有关市开展评估。经过指导督促，各市高度重视，抓好协调落实，按照立法法的规定完善机构队伍，配备必要的立法工作人员，落实经费保障，加紧启动立法工作。

（7）加强立法能力建设。

加强立法能力建设，组建“一基地、一中心、一专家库”，新创建“一所、一刊、一站”。为发挥专家学者的专业优势，广东省人大常委会组建“一基地、一中心、一专家库”，充分借用“外脑”。即省人大常委会 2013 年与中山大学等九所高校合作建立广东省地方立法研究评估与咨询服务基地，并由中大牵头成立了地方立法基地高校联盟。2014 年 7 月，省人大常委会与省法学会、省青年联合会、省律师协会、省工商联等合作建立了广东省立法社会参与和评估中心。组建立法咨询专家库，选取 66 名法律专业人士以及财政经济、城建环保、农业农村、科教文卫、民族宗教、语言文字等方面的专家作为立法咨询专家。针对新获立法权的市普遍存在立法人才缺乏、经验不足、能力不够等突出问题，为加强立法人才培养和立法理论研究，推动立法工作发展，省人大常委会成立了广东省立法研究所，并于 2016 年 6 月 13 日正式挂牌。立法研究所实行专业化、社会化的

改革办所思路，以立法人才培训与立法学博士后工作站结合为抓手，以研究型、实务型一体为方法，以成为立法学理论研究的重要高地、立法高层次人才培养的重要基地、立法实务实践的重要阵地、法制文化的重要生成地为目标，主要任务是开展立法理论和应用研究，联系指导省地方立法研究评估与咨询服务基地和高校联盟，建设立法学博士后工作站，编辑出版《地方立法研究》期刊等。目前，立法研究所已获省人社厅批准，成立了博士后创新实践基地，博士后工作站申报工作积极推进。为提升地方立法理论研究水平和地方立法工作者把握立法规律的能力，为地方立法工作提供强有力的理论支撑，省人大常委会决定创办《地方立法研究》期刊。2016 年 7 月 26 日，期刊获批创办。《地方立法研究》是由中山大学和立法研究所共同主办的全国首份公开发行的以立法学研究为特色的法学学术期刊。

链接

广东地方立法经验值得各地学习借鉴

昨日，第二十一次全国地方立法研讨会在广州闭幕。全国人大常委会法工委主任李适时作会议小结时高度肯定了广东地方立法工作的经验及做法，认为值得各地学习借鉴。

会议专门安排广东介绍推进设区的市立法工作情况，以及创新地方立法工作机制、加强地方立法智库建设的情况。

省人大常委会主任黄龙云表示，设区的市开展立法工作，要坚持标准不能降低、底线不能突破，确保设区的市立法质量。在推动设区的市立法工作中，编制是各省反映最难啃的骨头之一。黄龙云介绍，广东在省里没有统一发文、没有下达一个编制指标的情况下，采取了由本市调剂或人大机关内部调剂等方

式解决人大法工委8～10个编制。目前，广东全省17个新行使立法权的市法工委编制共130多个。

此前，广东已确定佛山等9市为第一批开始行使地方立法权的市。据悉，广东拟于本月底确定第二批、明年年初确定第三批。

广东立法亮点

广东立法创新实践与探索，成为此次全国地方立法研讨会一大亮点。近年来，广东在科学立法、民主立法上诸多举措备受关注。2013年6月，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在广东调研时就强调坚持科学立法民主立法，切实提高立法质量。2013年以来，广东制定了立法公开、立法论证、立法听证、立法评估、立法咨询专家等5项制度。

引入竞争　一条例委托三高校分别起草

广东尝试打破“部门立法”桎梏，借力借脑，屡有新举措，力求发挥人大在立法工作中的主导作用。

2013年，《广东省信访条例》由广东省人大常委会委托三所高校的立法基地同时分别起草建议稿。此举开了广东立法史的先河，也是全国首创。历经数次征求意见和讨论，最终出炉。现在广东立法智库已经有了“九基地、一联盟、四中心”。按照中央和省委的要求，省人大常委会积极建立由高校与社会组织共同参与的工作新机制、新平台，拓展社会各方参与立法的渠道。同时引入竞争机制，大部分项目都委托2～3家立法基地同时起草。截至今年9月，中山大学等9所高校立法基地和省法学会等4所立法评估中心，已经承担了17项地方性法规专家建议稿的起草任务，参与立法论证和征求意见百余次，先后就19项法规独立开展表决前评估。他们还为41部法规草案提供了500

余份书面意见。

重要条款单独表决全国首例

广东多途径提高立法质量。十八届四中全会提出法律草案重要条款可以单独表决，很快，今年1月13日，《广东省环境保护条例（修订草案表决稿）》就喝了单独表决的头啖汤，其第十九条“建立与行政区划适当分离的环境资源案件管辖制度，设立跨行政区划环境资源审判机构，审理跨行政区划环境污染案件”在省人大常委会上进行单独表决。

这是十八届四中全会后，全国首例地方立法对重要条款进行单独表决的实践。

委托第三方进行立法后评估

在立法后，广东也有不少创新举措。首先委托第三方对条例进行立法后评估，评估后还要进行评估执法检查，发现法规实施中存在的问题，提出加强和改进工作的意见建议，促进法规的良好实施，促进人大立良法、立好法、立符合群众期盼的法。

《广东省信访条例》在出炉一年后，目前正在接受立法后评估，而且是请第三方评估，并非广东省人大自说自话。这些做法都是全国首创。

（资料来源：《南方都市报》2015年9月9日）

（二）严格执法

党的十八大把“法治政府基本建成”确立为到2020年全面建成小康社会的重要目标之一。加快建设法治政府，是全面深化改革的迫切需要，更是全面依法治国的重大任务。2015年12

月，中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》，规划了今后一个时期建设法治政府的总蓝图、路线图、施工图。党的十八大以来，在全面推进依法治国的号角声中，法治政府建设换挡提速，依法行政成为一道时代的鲜明烙印。

目前，中国特色社会主义法律体系已经形成，总体上解决了有法可依问题，中国法治建设的主要矛盾已经从有法可依转向有法必依，如何确保法律得到全面正确实施，已成为全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的关键所在。我国和许多国家一样是一个行政主导的国家，从国家行政机关执行的法律、法规的数量来看，我国 80% 的法律、所有的行政法规和 90% 的地方性法规都是由政府来执行。因此，政府能不能自觉地依法行政、严格依法办事，直接关系到法律、法规的实施效果，直接影响着法律、法规的尊严和权威。另外，在国家的所有权力中，行政权力是国家权力中最为活跃的权力，是最需要自由空间又最容易自由无度的权力，因而也是最需要控制但最难控制的权力。同时，行政机关是国家机关中权力最大、人员最多、管理范围最广且灵活性最高的机关，其管理效能直接与公民、社会的利益密切相关。因此，能否实现依法行政严格执法，是能否实现依法治国的关键。如果说法治的精髓在于限制公权保障私权，那么依法治权的核心在于依法治行政权，确保依法行政，做到严格规范公正文明执法。行政执法机关担负着贯彻实施宪法和法律的重要职责，是依法治国方略的实施者、推进者、捍卫者。行政执法机关的执法能力和执法水平如何，很大程度上反映着政府法治形象，体现着国家法治文明程度，影响着法治中国建设进程。只有坚持严格规范公正文明执法，做到有法

必依、执法必严、违法必究，才能确保宪法和法律得到全面正确实施，推进社会主义法治国家建设进程。因此，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，站在完善和发展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的战略高度，就全面推进依法治国、建设社会主义法治国家作出了全面部署，对坚持严格规范公正文明执法提出了具体要求。

1．严格规范公正文明执法，加快建设法治政府

2013 年 2 月 23 日，习近平总书记在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话中指出，要加强宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境，做到有法必依、执法必严、违法必究。行政机关是实施法律法规的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。执法者必须忠实于法律。各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力，努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。要加强对执法活动的监督，坚决排除对执法活动的非法干预，坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义，坚决惩治腐败现象，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。

2014 年 10 月 20 日，习近平总书记在关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明中指出：法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。

全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。十八届四中全会决定提出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。全会决定提出了一些重要措施。一是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。二是建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审计监督权。五是全面推进政务公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。这些措施都有很强的针对性，也同党的十八届三中全会精神一脉相

承，对法治政府建设十分重要。

2015 年 1 月，习近平总书记在《求是》杂志发表的署名文章《加快建设社会主义法治国家》中特别指出：推进严格执法，重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。要以建设法治政府为目标，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推进各级政府事权规范化、法律化。要全面推进政务公开，强化对行政权力的制约和监督，建立权责统一、权威高效的依法行政体制。要严格执法资质、完善执法程序，建立健全行政裁量权基准制度，确保法律公正、有效实施。

2．广东严格执法建设法治政府的新实践

（1）印发《广东省法治政府建设实施纲要（2016—2020 年）》。

2016 年 8 月，广东省委、省政府印发《广东省法治政府建设实施纲要（2016—2020 年）》（以下简称《实施纲要》）。《实施纲要》总体上遵循了中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》的基本架构，第一部分是指导思想、总体目标、基本原则。《实施纲要》确立了广东省法治政府总体目标：“到 2018 年，珠三角地区各级政府率先基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府；到 2020 年，全省基本建成法治政府，依法行政工作水平处于全国前列。”第二部分是主要任务和具体措施。根据广东省建设法治政府的总体目标和衡量标准，依次提出了依法全面履行政府职能，完善依法行政制度体系，推进行政决策科学化、

民主化、法治化，坚持严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约和监督，依法有效化解社会矛盾纠纷，全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力等7个方面共43项主要任务，并具体落实到39个部门。第三部分是组织保障和落实机制。包括：加强党对法治政府建设的领导，落实第一责任人责任，强化考核评价和督促检查，加强典型示范、宣传引导和理论研究。《实施纲要》要求：各级政府要在党委统一领导下，谋划和落实好法治政府建设的各项任务；各级党政主要负责人要切实履行推进法治建设第一责任人职责；要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系；要加强对法治政府建设进展情况的督促检查，结合法治政府建设年度重点工作，开展定期检查和专项督查。对工作不力、问题较多的，要及时约谈、责令整改、通报批评。

《实施纲要》是广东省首次以省委、省政府文件的形式，出台部署法治政府建设的重要文件，规划了今后5年广东省法治政府建设的纲领目标和行动路线，对确保广东省“十三五”时期完成“法治政府基本建成”战略目标有重要的保障意义。在起草《实施纲要》过程中，广东省始终严格遵循中央的部署和要求，结合本地经济和社会发展实际，注重均衡性、创新性、前瞻性、可操作性。一是对于中央明确的任务，除属于中央事权、必须由国家层面统一推进的任务外，其他任务要求在《实施纲要》中都作了体现，有的进行了细化。二是充分体现了广东特色。《实施纲要》将广东省近年来具有创新意义、值得在全省推广的项目和经验作为下一步任务确定下来。另外，对十八届三中全会以来省委、省政府要求具体推进和落实的任务，也一并作出规划和部署，确保各项工作相互衔接。三是有序推进、协

调发展。对于中央明确规定完成期限的任务，《实施纲要》作了重申；未明确规定的，也结合广东省实际明确了完成期限。四是突出典型示范。强调继续抓好珠三角法治政府示范区创建活动，突出了珠三角地区在加快法治政府建设方面的引领和示范作用。五是体现问题导向。着眼于当前广东省法治政府建设中存在的突出问题，作出了针对性强、实效性强的改革举措和制度安排。

（2）法治政府和依法行政考评进入科学量化新时代。

2013 年 3 月广东省通过省政府规章的形式出台《广东省法治政府建设指标体系（试行）》（以下简称《指标体系》）及《广东省依法行政考评办法》（以下简称《考评办法》），法治政府和依法行政考评进入科学量化新时代。量化考核各级政府建设，是全世界公共管理改革的一个重要趋势。《指标体系》在制度设计上体现了四大亮点：一是划分了法治政府建设的基本要素。指标体系的 8 个大项为一级指标，40 项为二级指标，108 项为三级指标。二是明确了基本要求。即对每项一级指标均提出基本要求，明确工作目标。如制度建设的基本要求是："政府立法、制定规范性文件的科学性、民主性明显增强，质量明显提高。"三是细化了依法行政规范。以国务院《全面推进依法行政实施纲要》和行政处罚法等综合法律法规等为依据，把各项依法行政任务予以分解和细化，不再另行创设标准，规范内容涵盖法治政府建设各个环节。四是设定了定量指标。为增强今后依法行政考核的操作性，指标体系除规定定性指标外，还规定量化指标。定性指标主要明确工作规范，定量指标主要反映工作效果。《考评办法》与《指标体系》配套，主要有八项考评指标：制度建设情况；行政决策情况；行政执法情况；政府信息

公开情况；社会矛盾防范和化解情况；行政监督情况；依法行政能力建设情况；依法行政保障情况。依法行政考评采取行政系统内部考核与社会评议相结合、上级考核与被考评对象自查相结合、书面审查与实地考察等相结合、定性评价与定量考核相结合的方式进行。依法行政考评以《指标体系》为内容依据，实质是对各地、各部门依法行政现状进行的一次全面“体检”，检查各地、各部门在制度建设、行政决策、行政执法、政府信息公开、社会矛盾防范和化解、行政监督、依法行政能力建设、依法行政组织保障等八个方面的情况，并以类似“体检报告”的形式，在考评结束后向各被考评单位反馈存在问题，提出改进建议。从历年考评结果看，各地、各部门依法行政的总体情况逐年向好，依法行政方面的制度不断健全，工作不断规范，力量也不断增强，社会评议结果反映的社会满意度也逐年升高。广东省政府法制办“建立依法行政考评制度，强化法治政府建设公众参与”在2016年荣获法治政府奖提名奖，同时在2014年被《中国新闻周刊》评选为第八届中国地方政府创新奖。

（3）政府立法工作迈上新台阶。

根据《立法法》第82条的相关规定，地级以上政府为执行法律、行政法规、地方性法规，对本行政区域实施有效的行政管理可以享有一定的政府规章制定权。党的十八大以来，广东的政府立法主动服务改革发展中心工作，科学民主立法程序制度不断完善，法制统一得到有效维护，为广东省经济社会全面协调可持续发展提供了有力的法制保障，推动政府立法工作迈上新台阶。首先，健全政府立法工作制度，着力防止“部门利益法制化”。2014年上半年，广东省政府法制办提请省政府印发了《广东省人民政府规章立项办法》《广东省人民政府法规规章

起草工作规定》《广东省人民政府法规规章审查工作规定》《广东省人民政府立法听取意见工作规定》等，以坚持“开门立法”为核心，强化政府主导、法制机构审核把关作用，严把“立项关”“起草关”“审查关”“民意关”，着力防止“部门利益法制化”现象。其次，落实十八届四中全会关于“坚持立改废释并举”的部署要求，完成广东省涉及香港、澳门服务提供者的政府规章、规范性文件的专项清理；开展对现行有效的省政府规章的全面清理。最后，《立法法》修改之后地级以上的市级政府在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”方面享有地方规章制定权，为做好地方政府立法权的承接工作，广东省政府法制办通过立法工作培训班、调研座谈会、经验介绍会等方式加大对地方政府立法工作的指导，加强了地方政府立法工作队伍建设，提升了立法能力。

（4）强化对政府执法权的监督，规范行政执法程序。

为了规范行政执法，加强行政执法监督，促进行政机关及其工作人员依法行政，2016 年 3 月 31 日广东省人大常委会将《广东省各级人民政府行政执法监督条例》修订为《广东省行政执法监督条例》，完善政府内部层级监督。《广东省行政执法监督条例》，将十八届四中全会及省委实施意见和《广东省法治政府建设实施纲要（2016—2020 年）》提出的重大行政执法决定法制审核、行政执法全过程记录、两法衔接等制度上升到地方性法规进行规范。《广东省行政执法监督条例》将政府内部的层级监督与人大的权力监督、司法机关的法律监督以及公民、法人和其他组织的社会监督进行了有机结合，对执法行为实行事前监督、事中监督与事后监督相结合的立体监督，构筑全方位的行政执法监督体系。为了规范行政执法行为，提高行政执法水

平，2016 年 12 月 26 日广东省政府出台了《广东省行政执法案卷评查办法》，明确了行政执法案卷评查的方式、程序、内容和标准以及评查结果的运用，为全省各级行政机关规范行政执法文书、严格行政执法资格管理、规范行政执法自由裁量权行使、落实行政执法全过程记录和重大行政执法决定法制审核制度，提供了重要支撑。

（5）全面提升执法人员素质。

一是开展全省行政执法人员清理。按照《广东省法治政府建设实施纲要（2016—2020 年）》关于“全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动”的规定精神，广东省政府法制办提请广东省人民政府同意，印发了《广东省人民政府法制办公室关于开展全省行政执法人员清理工作的通知》，在 2016 年底前完成全省行政执法人员清理工作，切实解决广东省当前存在的部分人员未具备执法资格而上岗执法等问题，加强行政执法人员资格管理和持证上岗的信息统计工作，建立信息化动态管理机制，确保行政执法人员持证上岗和资格管理制度在广东省的正确实施。二是推进《广东省行政执法人员综合法律知识网上考试系统》的试点工作。为提高广东省行政执法人员综合素质，加快法治政府建设，2013 年，省政府法制办研发了“广东省行政执法人员综合法律知识网上考试系统”。近三年，省政府法制办陆续在广州、江门、佛山和部分省直部门等试点单位对系统进行了试运行，对存在的问题也及时处理和改进，系统运作总体情况反映良好。通过统一考试方式、统一考试内容和统一考试标准的“三统一”网上考试形式，将进一步杜绝各地区、各部门行政执法人员综合法律知识培训、考核工作各

自为政的现状，切实解决部分地市、部门的培训、考试流于形式的问题。

（6）完善重大行政决策体制机制。

完善重大行政决策体制机制，推动重大行政决策科学化、民主化、法治化。行政决策是政府每一个行政行为的起点，就像衣服的第一颗纽扣，在行政管理、行政执法过程中唯有奉法先行、依法科学民主决策才能让权力真正在法治的轨道，因此，党的十八届四中全会提出“健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制”。近年来，广东省在完善重大行政决策程序机制方面做了很多积极的探索，成效显著。一是健全重大行政决策合法性审核平台。以政府法制机构为平台，截至2016年底，广东省和各地级以上市、119个县（市、区）政府中114个设立了政府法律顾问室，基本形成政府法律顾问工作机制“全覆盖”。以法律顾问室为重要载体和平台开展对重大行政决策的合法性审查活动，如2016年共办理省政府本级重大决策、重大合同、重要协议的合法性审查550件，政府法律顾问的作用得到充分发挥。二是完善重大决策程序制度建设。在出台《广东省重大行政决策听证规定》《广东省政府法律顾问工作规定》《广东省重大行政决策专家咨询论证办法（试行）》等决策程序制度的基础上，研究制定《广东省重大行政决策程序规定》，围绕决策主体、决策事项范围、决策法定程序三个重点问题完善程序制度。加大地市决策程序法制建设，指导和推动广州、东莞等15个地市政府出台《重大行政决策程序规定》，深圳、湛江、揭阳等18个地市政府出台决策风险评估、决策公示、决策后评估、决策听证等制度。

三是严格落实决策法定程序。以依法行政考评为抓手，通过将决策程序落实情况纳入考评范围，有效推动各地各部门开展重大行政决策听证活动。2016 年，全省绝大多数地市政府和大部分被考评省直单位都已建立重大行政决策听证目录，开展了重大行政决策听取意见、专家论证、风险评估等工作，履行重大行政决策程序的法治化和规范化水平不断提高。

链接

广东积极探索完善重大行政决策机制

广州市政府不断摸索和完善重大行政决策的机制，坚持顺应民意、聚集民智、服务民生的理念，日益规范政府决策行为，提升公民参与决策程度，确保决策规范运作，不断提高科学民主依法决策水平，彰显了法治政府、服务政府、效能政府的形象，取得了良好的社会效果，因此，2012 年 12 月 23 日广州市政府法制办申报的“广州市完善重大决策程序规范　推进科学民主依法决策”荣获第二届“中国法治政府奖”。“中国法治政府奖”是我国第一个由学术组织即中国政法大学法治政府研究院发起设立，依据科学的评选标准和公开的评选程序，独立评价推广法治政府建设的奖项，是中国第一个民间对政府的奖项，具有较强的社会公信力和影响力。本届评选由来自全国人大法工委、全国人大内司委、全国政协社会和法制委员会、最高人民法院、最高人民检察院、国务院法制办、司法部、监察部的领导，中科院、北京大学、清华大学、中国政法大学、中国人民大学、国家行政学院等著名学术机构，中国法学会、律师协会等协会以及《人民日报》、《法制日报》和一些在京企业的专家学者共 28 人担任终评评委，在现场通过无记名投票方式选出。

“广州市完善重大决策程序规范　推进科学民主依法决策”项目获得14票，名列第5。“完善重大决策制度，是法治政府建设中的一项枢纽型工程。广州市政府秉持敢为人先的创造精神，在难点上立题，在关节上突破，在其体系初成、硕果初结之际，值得我们寄予更多期待。”评委会对广州市重大决策制度建设和运行作出如上评价。

另外，2016年6月10日，中央电视台新闻联播《治国理政新实践　依法行政在基层》专栏以《为官用权有戒尺、行政决策奉法先行》为题，讲述基层行政机关依法行政与违法行政后所产生的不同效果。其中选取了广东省中山市政府在制定重大行政决策过程中，不仅按照法定程序接受群众的监督，更是主动作为、主动征求民意的实例。

（资料来源：广东省及广州市两级政府法制办公室官方网站）

（7）行政应诉工作取得新突破。

新修订的行政诉讼法已于2015年5月1日起施行，对被诉行政机关的行政应诉工作提出了新的更高的要求。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要“健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度”。中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》要求“支持人民法院依法受理行政案件，健全行政机关依法出庭应诉制度，尊重并执行人民法院生效裁判”。但目前部分领导干部对出庭应诉认识不足，存在“四怕三不”畏难情绪：怕丢面子、怕当被告、怕输官司、怕引起不良连锁反应，不愿应诉、不敢应诉、不懂应诉。2016年8月25日广东省人民政府第十二届第八十一

次常务会议通过《广东省行政应诉工作规定》，自 2016 年 12 月 1 日起施行，剑指“四怕三不”畏难情绪。该规定加强考评和监督力度，规定将行政机关行政应诉工作情况以及负责人出庭应诉情况纳入年度依法行政工作考评范围；建立了行政机关负责人出庭应诉案件的备案制度；建立了行政应诉案件的定期统计分析和报告制度；完善了行政应诉工作规范。明确规定了被诉行政机关及相关人员出庭应诉的要求；明确了在诉讼案件审理过程中行政机关主动自我纠错的工作要求；明确规定了对裁判结果、司法建议和败诉案件的处理措施。建立问责制度，对于行政机关负责人无正当理由不出庭应诉，干预、阻碍人民法院依法受理和审理行政案件，无正当理由拒不到庭或者未经法庭许可中途退庭，不履行举证等法定义务，拒不履行生效裁判，不依法及时处理司法机关司法建议，不整改本机关存在的违法行政问题以及存在其他妨碍行政诉讼活动的违法、失职行为，上一级行政机关或行政监察机关应依法追究责任。其中特别规定，“对涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭的行政诉讼案件，被诉行政机关负责人应当出庭应诉，不得仅委托代理人代为出庭”。2017 年 7 月 9 日，广东省高级人民法院发布《2016 年度广东省行政诉讼白皮书》，同时公布典型案例。白皮书显示，2016 年广东省各级行政机关负责人出庭应诉增幅近五成，广东省行政机关败诉率为 12.2%，同比下降 5.77%，这是近年来首次下降，比全国平均水平低 4.42%。[①]

① 曾洁赟：《广东发布 2016 年度行政诉讼白皮书》，《人民法院报》2017 年 7 月 10 日。

清远市市长出庭应诉行政诉讼案件

8月16日下午，清远市中级人民法院开庭审理了一起关于要求撤销清远市清城区某村民小组国有土地使用权登记证等纠纷的行政诉讼案件，清远市市长郭锋作为市政府法定代表人出庭应诉、市国土局局长董和平作为市政府的委托代理人也出庭应诉。清远市直主要行政执法单位的负责人、部分市人大代表、政协委员到庭参加了旁听。这是新《行政诉讼法》自去年5月1日起施行后，该院审理的清远市行政机关负责人出庭应诉的又一例案件。

该案原告为清远市清城区洲心陈××等十六名村民，被告为清远市政府，第三人为清远市清城区洲心某村民小组。庭审中，原、被告主要围绕原告是否具备诉讼主体资格和被告清远市政府作出的行政行为是否合法两个争议焦点展开辩论。庭审经过法庭调查、法庭辩论等环节，持续了约两个小时。该案将择日宣判。

郭锋市长表示：行政机关负责人参加庭审，是面对面了解民意、沟通民情的良好机会，有助于及时了解和改进在依法行政过程中存在的问题，还可以营造良好的法治氛围，向社会展现敢于负责、勇于接受监督、尊重司法的行政机关形象。今后市政府的副市长、组成人员，以及政府组成部门的主要负责人，要分别定期到法院参加庭审，重视通过司法程序解决行政争议。

清远市市长带头出庭应诉，对全市各级政府及其部门贯彻落实行政机关负责人出庭应诉行政案件制度，起到了良好的示

范带头作用。

（资料来源：广东省人民政府法制办公室官方网站，2016 年 9 月 2 日）

（三）公正司法

公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命的破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

1. 保证公正司法，提高司法公信力

（1）司法体制改革的提出。

一直以来，中国“保证公正司法，提高司法公信力”的努力都以司法体制改革作为主线。1978 年 12 月，在中央工作会议闭幕会上，邓小平同志深刻指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”会议之后，仅在 1979 年一年之内就通过了《刑法》《刑事诉讼法》等 7 部极为重要的法律。尤其是中央文件《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》的出台，该文件对具体实施司法法治提出明确的要求，“法治”一词第一次被写进党的文件，司法改革也在实务层面展开。从 20 世纪 90 年代开始，最高法院颁布了以审判方式为改革主线的一系列改革，提出“公正、高效、权威”的要求，由以法官为主导的纠问式向以控

辩双方平等的对抗式的庭审模式转变，重视审判公开。尤其受人称道的是将死刑复核权收归最高法院，推进了法官的职业化与专业化。1992 年春，邓小平同志南方谈话掀起了新一轮思想解放的热潮，司法改革进一步推开。但是，此时的改革基本上还停留在推行公开庭审、注重审判工作监督、着重调解、强化申诉信访工作等层面，仍然缺乏实质性进展。1997 年 10 月，党的十五大提出“依法治国、建设社会主义法治国家”的历史任务，强调要推进司法改革，从制度上保障司法机关依法独立行使审判权和检察权，为司法改革注入了更强大的动力。此后，从 2002 年 11 月党的十六大作出“推进司法体制改革”的战略决策，到 2004 年中共中央制定《关于司法体制和工作机制改革的初步意见》，再到 2007 年 10 月党的十七大作出“深化司法体制改革”重大决策，司法体制改革进一步迈向深入，获得稳步推进。2008 年 11 月，中共中央政治局通过了《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》，新一轮司法改革由此展开。该轮司法改革包括推进司法公开、促进裁判统一等 60 余项任务。2012 年 10 月，在中共十八大召开前夕，《中国司法改革白皮书》发布，总结了近年来司法改革所取得的各项成果。2013 年 11 月，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，拉开了本轮司法体制改革的序幕。2014 年 10 月，党的十八届四中全会进一步深入部署本轮司法体制改革。2017 年 10 月 18 日，习近平总书记代表第十八届中央委员会向中国共产党第十九次全国代表大会作报告，再次明确提出“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。

（2）司法体制改革的要求。

党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出：保证公正司法，提高司法公信力。公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要的引领作用，司法不公对社会公正具有致命的破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。该决定从六个方面明确了对司法体制改革的具体要求。

一是完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定。建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。

二是优化司法职权配置。健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度，

统一刑罚执行体制。改革司法机关人、财、物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。完善刑事诉讼中认罪从宽制度。完善审级制度，一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威。完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度。检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。明确司法机关内部各层级权限，健全内部监督制约机制。司法机关内部人员不得违反规定干预其他人员正在办理的案件，建立司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度。完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，落实谁办案谁负责。加强职务犯罪线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，明确纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接，依法严格查办职务犯罪案件。

三是推进严格司法。坚持以事实为根据、以法律为准绳，健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准。推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保

侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史检验。

四是保障人民群众参与司法。坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益。在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与。完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，扩大参审范围，完善随机抽选方式，提高人民陪审制度公信度。逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题。构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。

五是加强人权司法保障。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。切实解决执行难，制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度。依法保障胜诉当事人及时实现权益。落实终审和诉讼终结制度，实行诉访分离，保障当事人依法行使申诉权利。对不服司法机关

生效裁判、决定的申诉，逐步实行由律师代理制度。对聘不起律师的申诉人，纳入法律援助范围。

六是加强对司法活动的监督。完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。司法机关要及时回应社会关切。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为。严禁司法人员私下接触当事人及律师、泄露或者为其打探案情、接受吃请或者收受其财物、为律师介绍代理和辩护业务等违法违纪行为，坚决惩治司法掮客行为，防止利益输送。对因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要依法追究刑事责任。坚决破除各种潜规则，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。坚决反对和克服特权思想、衙门作风、霸道作风，坚决反对和惩治粗暴执法、野蛮执法行为。对司法领域的腐败零容忍，坚决清除害群之马。

2. 司法体制改革的广东实践

（1）广东法院司法体制改革。

2017 年 7 月 10 日，全国司法体制改革推进会在贵州贵阳召开，习近平总书记作出重要指示，强调要遵循司法规律，把深化司法体制改革和现代科技应用结合起来，不断完善和发展中国特色社会主义司法制度。广东是司法体制改革首批 7 个试点省份之一，目前四项基础性改革任务稳妥落地，各项配套措施逐步完善，试点工作取得显著成效并向纵深方向继续迈进。

一是司法责任制改革。2016 年 8 月 30 日，广东省委全面深化改革领导小组审议通过《广东省高级人民法院贯彻落实〈关于完善人民法院司法责任制的若干意见〉的实施意见（试行）》，成为全省法院司法责任制改革的“操作指南”。该意见明确进入员额的法官必须在审判一线办案，审判权只能由独任法官、合议庭、审判委员会等法定审判组织依法行使，院庭长不再审核签发本人未直接参加审理案件的裁判文书。该意见要求各级法院建立由刑事、民事、行政等审判领域专业法官组成的专业法官会议，为合议庭正确理解和适用法律提供参考性意见。该意见还明确了独任法官、合议庭各成员的具体职责和权限，细化了院庭长行使管理监督权的具体“权力清单”“责任清单”及法官助理、书记员的职责权限。

二是法官员额制改革。法官员额制改革是广东本轮司改的一大重点。首次统筹分配法官员额 7162 名，占中央政法编约 35%，并启动法官员额动态调整机制。具体到员额使用上，广东坚持向基层法院、办案压力大的地区倾斜，确保各市法官员额与案件量更加匹配。目前，全省入额法官队伍呈现梯队化、专业化、年轻化等特点。45 岁以下 4039 人，占比 61%；10 年以上法律工作经历的占 78%。广东法院还因地制宜打造专业化审判团队，把法官从大量的事务性工作中解放出来，专注于“审与判”，全省法院目前共组建各类审判团队近 3000 个。广东省在全国率先出台《广东省劳动合同制司法辅助人员管理暂行规定》，在司法辅助人员管理工作上实现了机制上的突破，作出劳动合同制法官助理和书记员分级管理、逐级晋升等新规定。按照新型审判团队组建模式要求，全省共增补编外司法辅助人员 3940 名。

三是法官职业化改革。广东法院从三个方面为法官职业化建设作出积极努力：一是建立和完善法官遴选制度；二是探索建立科学的法官业绩评价机制，广东高院制定《关于进一步完善全省法院人员绩效考核工作的意见》《广东法院人员绩效考核奖金分配办法》，建立与司法责任制相适应的绩效考核和激励机制，充分发挥绩效考核的指引激励作用；三是完善法官、司法辅助人员履职保障，制定《广东省法官、检察官和司法辅助人员工资制度改革试点实施意见》及其贯彻落实意见，根据各地经济发展不平衡、经费保障地区差异大的实际，广东法院按照“保高托低”原则，实行“统分结合”的财物省级统管政策。

（2）广东检察院司法体制改革。

广东检察机关作为全国检察机关首批试点之一，全面落实司法体制改革试点任务，努力为全国提供可复制可推广的“广东经验”。

一是专门制定《院领导、检察委员会专职委员和部门负责人直接办理案件的指导意见》，要求具有检察官身份的领导干部必须亲自办案，并承担相应的司法责任。

二是制定《广东省检察工作人员绩效考核及奖金分配指导意见（试行）》，出台或完善各统管检察院适用的规章、制度，在全国率先建立了检察公用经费“保高托低”保障标准，检察业务类经费建立了年初足额预算、年中机动平衡的新模式，缩小了一直困扰粤东西北与珠三角地区的公用经费保障差距，预算的编制、下达、执行和公开全部实现全省范围的统一规范。

三是以守护环境安全、维护群众利益为出发点，建立全国首个公益诉讼线索和诉讼案件数据库，创新三级联动办案模式。自 2015 年 7 月展开试点以来，全省检察机关共发现公益诉讼案

件线索 1263 件，办理诉前程序案件 585 件，提起公益诉讼案件 74 件，位居全国前列，一大批群众反映强烈、社会影响恶劣的“垃圾山”“黑水河”“污染矿”等环境问题得到解决。

四是强化办案智能化、信息化、规范化建设，进一步加强诉讼监督工作。2016 年 7 月，在全国第十四次检察长会议上，最高人民检察院检察长曹建明明确将侦查活动监督平台作为“广东经验”，要求在全国检察机关推广。侦查活动监督平台，是广东检察机关用信息化、智能化方式加强法律监督工作的一项创新举措，将侦查活动监督与审查逮捕工作有机结合。该平台将监督节点规范为 25 类 111 项，涵盖了侦查办案全过程，减少侦查机关执法不严格、办案不规范的现象。自 2015 年 12 月平台正式上线以来，全省侦监部门已通过平台发现 5988 宗案件存在 7740 项办案质量、证据瑕疵问题，向侦查机关制发《侦查活动监督通知书》数千份，取得良好的监督效果。建立“两法衔接”信息共享平台也是广东检察机关利用大数据等现代科技加强法律监督的创新举措，旨在通过该平台实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

五是切实保障诉讼当事人权益和律师执业权利，从 2016 年 1 月开始，广东检察机关全面普及电子卷宗系统，律师阅卷从现场查阅、复印、拍照等传统方式转变为“刻录一张光盘带走”的信息化方式。以此为依托，实现了同步、异地阅卷，律师可以选择全省任何一个检察院进行异地阅卷。2015 年 7 月，广东省检察院发布《广东省人民检察院关于依法保障辩护律师执业权利的若干意见（试行）》，推出一系列措施，为检察环节依法保障辩护律师会见权、知情权、辩护权、申请权等各项权利提供相关的制度保障。2014 年 7 月，广东省检察院再次出台《关

于全面加强阳光检务工作的若干意见》，将检务公开延伸到司法办案全过程，着力打造“一站式”便民服务平台，充分保证案件当事人和人民群众对检察工作的知情权、表达权、监督权。

（3）广东司法体制改革的特色。

一是为全国推进供给侧结构性改革提供支撑，广东省高院发布服务供给侧结构性改革十大典型案例。广东法院积极适应经济发展新常态，找准服务大局着力点，主动服务供给侧结构性改革。此次发布的十个典型案例，涉及刑事、民事、行政、执行等不同案件类型，涵盖破产清算、破产重整、执行转破产、租赁合同纠纷、产权纠纷、土地承包合同纠纷、环境权益保护、金融风险防范等与供给侧结构性改革息息相关的内容。自 2016 年以来，广东高院把推进供给侧结构性改革作为一项重要任务，出台了一系列保障措施。制定依法处置“僵尸企业”案件的指导性意见，大力推进执行转破产工作，全省法院共审结破产案件 357 件，同比上升 47. 52%；出台加强服务保障生态文明和绿色发展意见，健全环境公益诉讼等环境资源类案件管辖机制；制订完善产权保护制度依法保护产权的分工方案；配合构建绿色金融体系，依法规范金融市场秩序，审结金融类一审案件 14. 65 万件；推进落实房地产市场调控政策等。

二是为全国实施创新驱动发展战略提供支撑，广东省高院发布《广东法院知识产权司法保护状况（2016 年）》白皮书。为了更好地服务创新驱动战略，广东法院突出在司法实践中实现知识产权市场价值。广东法院从“三审合一”审判模式改革、落实司法体制改革部署、优化知识产权案件管辖布局等方面推进体制机制创新，着力提升司法保护整体效能。2016 年广东法院受理知识产权案件超过 4 万件，再创历史新高，居全国第一。

全省审结专业技术性较强的知识产权民事一审案件同比增长51%，不正当竞争、商标权纠纷等仍是纠纷主要问题。广东法院开展知识产权市场价值研究、破解侵权损害赔偿难问题，助力服务和保障广东实施创新驱动发展战略。2016 年珠海格力电器公司与广东美的制冷设备公司商标权纠纷案等4 件案件入选中国法院 50 件典型知识产权案例。

三是为全国构建开放型经济新体制提供支撑，广东省高院发布《中国（广东）自由贸易试验区司法保障白皮书》，探索自贸区审判实践。截至 2017 年 3 月，广东三个自贸区片区法院共受理涉自贸区案件 5025 件，其中民商事案件 4815 件、刑事案件 210 件。广东涉自贸区案件呈现三大特点：其一，合同、公司纠纷为主要类型。涉及公司设立、股权转让及贸易合同相关的民商事案件呈持续增长态势，案件标的额亦逐年增长，南沙诉讼标的额超 5 亿元，前海已逾 16 亿。其二，新型案件不断出现，特别是保理合同、股票配资、互联网金融、跨境电商、网络艺术品平台交易、金融衍生品种交易、互联网平台交易结算等新型案件时有出现。其三，诉讼主体以法人及组织为主，涉外、涉港澳台案件占比较大。法人及组织作为当事人的民商事案件约占 80%，案件当事人分布于境内外 60 多个国家和地区，涉诉的外商投资企业里，港澳投资企业占半数以上。广东法院自贸区审判经过近两年来的实践，已经形成一批“广东特色”做法。

（四）全民守法

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治

精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

1．增强全民观念，推进法治社会建设

（1）全民守法的提出。

关于“守法”，党的十二大、十五大、十七大报告中均有相关论述。1982 年党的十二大报告指出，要在全体人民中间反复进行法制的宣传教育，努力使每个公民都知法守法。特别要教育和监督广大党员带头遵守宪法和法律。1997 年党的十五大报告指出，领导干部首先是高级干部要以身作则，模范地遵纪守法，自觉接受监督，抵制腐朽思想的侵蚀，做艰苦奋斗、廉洁奉公的表率，带领群众坚决同腐败现象作斗争。2007 年党的十七大报告指出，深入开展法制宣传教育，弘扬法治精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围。在这些论述中，“守法”问题与加强“公民法制教育工作”是紧密联系在一起的。

十八届三中全会要求“健全社会普法教育机制”；十八届四中全会要求“坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育”；十八届五中全会要求“弘扬社会主义法治精神，增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯”。习近平总书记在纪念现行宪法正式施行 30 周年大会上指出，宪法和法律是党和全体人民共同意志的体现，遵守宪法和法律就是遵守和服从党和全体人民的共同意志。可见，遵守宪法和法律是一切国家机关、社会组织和公民个人的神圣法律义务。习近平总书记还多次强调“领导干部要做尊法学法守法用法的模范”，要求

法治宣传教育“要创新宣传形式，注重宣传实效”，为法治宣传教育工作指明方向，提供基本遵循。

党的十九大报告强调：“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。”[①] 始终把全民守法作为全面依法治国的重要一环。

（2）全民守法的要求。

党的十八届四中全会将“增强全民观念，推进法治社会建设”作为全面推进依法治国的一项重大任务，提出法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。并从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制四方面进行细化部署。

一是推动全社会树立法治意识。坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，引导全民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 38 页。

把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要加强对普法工作的领导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。牢固树立有权力就有责任、有权利就有义务观念。加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，使尊法守法成为全体人民的共同追求和自觉行动。加强公民道德建设，弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗。发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。

二是推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。支持行业协会、商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开

展活动。高举民族大团结旗帜，依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐。

三是建设完备的法律服务体系。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效的法律帮助。发展律师、公证等法律服务业，统筹城乡、区域法律服务资源，发展涉外法律服务业。健全统一司法鉴定管理体制。

四是健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心、最直接、最现实的利益问题。构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全。依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，绝不允许其形成气候。依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全

等重点问题治理。

2. 全民守法的广东实践

（1）以普法为抓手，加强守法意识。

全国普法工作中创下多个“第一”和“率先”的广东，在“六五”普法期间，紧紧围绕“加快转型升级、建设幸福广东”核心任务和实现“三个定位、两个率先”总目标，充分发挥法治宣传教育在经济社会管理中的基础性和保障性作用。全省各级政府将普法经费列入本级财政预算，做到专款专用，并根据普法工作发展需要，逐年增加专项经费。各地均把普法工作纳入当地经济社会发展的总体规划，构建起党委领导、人大监督、政府实施、各部门齐抓共管、全社会积极参与的工作格局以及省、市、县（区）、乡镇、村（居）五级普法工作网络，并把领导干部作为普法龙头，把青少年作为普法源头，把外来工作为普法重头，把村（居）民作为普法大头，不断探索普法工作的新思路、新形式、新渠道，全面提升法治宣传教育的覆盖面和感染力，探索出一条独具岭南特色的普法新路。

一是提升领导干部法治思维能力。“六五”普法期间，广东专门印发实施意见，对全省公务员学法的内容、要求、考试考核、组织领导等做出明确规定，通过建立完善党委（党组）中心组学法、网络学法考试等制度，打造了“广东学习论坛”“法治广东论坛”“百名法学家百场报告会”“南粤法治报告会”等学法品牌。

二是促进青少年学法。“六五”普法以来，广东建立完善了学校、家庭、社会“三位一体”的法治教育网络，把课堂法治教育与课外法治活动结合起来，把学校教育与家庭教育、社会

教育结合起来。在学校教育上，抓好法治教育内容、课时、师资培训和考试考核的落实；在家庭教育上，开展“一帮一”互助和“大手牵小手”普法宣传活动；在社会层面上，抓好青少年学生法治教育基地建设，依托法院少年庭、青少年文化宫、中小学普法活动中心、党校夜校、监狱劳教场所等有效载体，开展丰富多彩的青少年法治宣传教育活动。

三是强化企业及外来工法律意识。广东省有3000多万外来务工人员和外来流动人员，既是南粤经济建设的庞大生力军，也是广东普法的重点。广东积极构建外来工普法教育网络，形成了各职能部门齐抓共管的工作局面：普法办、综治办负责外来工学法辅导和培训；劳动部门结合岗前培训，对外来工进行劳动法律法规等方面的教育，实行持证上岗；公安局、外来人口管理办、民政、计生、城管、卫生等部门也分别按照自身的职能分工，对外来工实施相关的法律教育。五年来，广东各地组织企管人员参加学法培训、上法制课、参加法律考试等活动达230多万人次，开展普法宣传的非公企业达到16万多家，外来员工上岗前接受普法教育的比例达85%以上。

四是强化基层法治建设助推村（居）普法。广东以创建“民主法治示范村（社区）”为重要载体，大力推进以“依法建制、以制治村、民主管理”为主要内容的农村基层民主法制建设。针对征地拆迁、山林纠纷、减负维权、禁毒禁赌、打击“六合彩”等热点问题，广东省普法办下发了《关于加强农村法治宣传教育工作的意见》，整合律师、法律服务志愿者、法律援助、公证等资源，服务农村基层普法工作。2014年以来，广东深入推行专职律师担任村（社区）法律顾问工作制度，基层普法平台和专业化进一步得到强化。

（2）以诚信为重点，规范守法行为。

广东省注重突出守法诚信重点，坚持问题导向，着力引导非公有制经济人士树立法治理念，强化诚信经营、依法治企，维护行业自律，并努力在守法教育实践活动中做好七个方面的结合。

一是坚持实践活动与普法教育相结合。广东省工商联利用《新粤商》杂志，开设了法治宣传栏。仅仅2015年上半年就发送普法短信21条，覆盖1.3万人次。另外，深入宣传劳动法律法规。广东省总工会举办的广东“工人在线”等十七场在线交流活动，围绕最低工资标准问题与职工网友在线互动交流，为企业和员工现场讲解法规条文。

二是坚持实践活动与教育引导相结合。广东省工商联为畅通主流媒体宣传渠道，与《羊城晚报》合作联合举办第一期“粤商前沿论坛”，组织近100家商会协会会长研讨新常态下的民营经济发展新路径，扩大了教育实践活动的社会影响力。广东省工商联还组织开展征文摄影海报和微视频比赛，以“民营企业与法治广东建设”为主题，通过文字、摄影作品、微视频、海报等形式，围绕守法诚信，教育并倡导民营企业家遵循诚信守法经营理念。

三是坚持教育实践活动与依法治企相结合。广东省工商联与省司法厅、省经济和信息化委员会、省人力资源和社会保障厅、省工商局、省法制办和省律师协会等单位合作组建“广东省小微企业律师服务团”，着手推动各地市成立小微企业律师服务团分团。广东省工商联还引导企业建立法律顾问制度，充分发挥企业法律顾问在企业投资决策、内部管理、生产经营等方面的重要咨询参考作用，帮助企业建立现代企业制度，规范管理运营，推进厂务公开和民主管理，依法开展集体协商、签订

劳动合同，妥善处理劳动争议，在法治框架内构建和谐劳动关系，为企业做大做强提供法律保障。

四是坚持教育实践活动与企业党建相结合。在全省非公有制经济领域建立101家践行社会主义核心价值观示范点，从加强企业党建着力，推进以诚信经营为核心的企业文化建设，引导广大非公有制企业把守法诚信贯穿于企业生产经营的全过程。通过示范引领，辐射和影响更多的企业参与到守法诚信教育实践活动中来。

五是坚持教育实践活动与行业自律体系建设相结合。推动建立公开承诺制度。推动信用广东网建设。佛山、惠州市工商联构建“百会万企”守法诚信商务圈，由36家商协会共同起草并联合签署“惠州市各商协会联合共建‘百会万企’守法诚信商务圈倡议书”“惠州市各商协会联合共建‘百会万企’创新服务体系倡议书”，向广大会员企业以及全市商协会发出倡议共建守法诚信商务圈和创新服务体系。

六是坚持教育实践活动与矛盾纠纷化解相结合。目前，全省各级工商联已设立调解仲裁工作机构36个，商会协会已设立56个。其中佛山在市、区、镇三级工商联、总商会和各有关商协会中建立商事纠纷调解机构，引导商会企业在行业内或区域内解决商事纠纷，化解社会矛盾；在市、区两级工商联中建立预防和打击经济犯罪协调中心，健全完善诉调对接工作机制，大力开展维权帮扶活动。根据全国工商联工作要求，广东省工商联还在广州、佛山、江门市开展民营企业劳动关系状况监测试点工作，推动企业构建和谐劳动关系，促进企业健康发展。

七是坚持教育实践活动与维权服务相结合。2015年第一季度，广东省工商联共接到各类投诉、咨询、求助累计63宗

（次）。其中：提供维权协助等 54 宗，办结 9 宗。各地加强与法律部门的合作，联合开展法律咨询和信息互通。广州召开民企维权工作专家座谈会，广东省高级法院、广州市中级法院、市公安局、劳动争议仲裁院等受理民营企业投诉工作联席会议成员单位负责同志与商会协会会长秘书长座谈，交流法律维权工作，同时举办“民企维权法律咨询活动”，邀请经验丰富的律师现场为民营企业提供咨询。

（3）以创新为契机，完善法律服务。

广东省司法厅不断加强司法所和公共法律服务实体平台建设，以创新为契机完善法律服务。创新是引领发展的第一动力，抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。广东省司法厅能以创新为动力，加强信息化平台的推广应用，坚持“以用促建、边建边用”，尽快发挥信息化的实际效益。全面实现省、市、县、镇四级司法行政专网互联互通，将运行在互联网的内部管理类信息系统全部迁移到政法专网运行。全面归集各业务系统中的基础数据，建立司法行政共享资源库。积极推进监狱、社区矫正和安置帮教业务的网上协同，争取实现移送刑罚执行、移送强制戒毒、指派法律援助等业务的网上协同。建设律师在线阅卷服务系统、远程帮教探视系统，深化办公自动化、任务督办、考勤、绩效考核等管理系统的建设，结合行政审批标准化工作，深化网上办事大厅建设，加强各单位政府门户网站和政务微信、微博的建设和运营管理，建设网页、APP、微信、自助终端机等多版本的网上公共法律服务大厅，衔接公共法律服务实体平台、“12348”公共法律服务热线平台，初步形成“全省线上线下一体化运作”模式。全面完成监所安防工程建设，全省监所单位安防监控重点部位实现全覆盖。

六

深化行政体制改革



行政体制改革是政治体制改革的重要内容。中国特色社会主义政治发展道路决定了我国行政体制改革的目标和方向。中国特色社会主义进入新时代，中国的行政体制改革也迈入新时代。新时代中国特色社会主义各项改革过程中，转变政府职能是行政体制改革的核心。党的十九大报告明确指出，深化机构和行政体制改革，统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责，统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制，完善国家机构组织法，转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府，赋予省级及以下政府更多自主权，在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公，深化事业单位改革，强化公益属性，推进政事分开，事企分开、管办分离。转变政府职能，加快行政体制改革步伐，更是应对中国改革中自身问题及顺应时代变革需要的必然选择。坚持为人民服务是中国行政体制改革的宗旨。中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家一切权力属于人民。

纵观世界，变革是大势所趋、人心所向。行政体制改革，无疑是世界各国政府顺应时代发展的必然选择。移动互联时代，大众创业、万众创新，中国制造到中国智造，工业制造 4.0，变革、创新已经成为世界各国政府占领制高点的关键核心要素。经济发展、技术革新的同时，对于政府改革的呼声也越发强烈与迫切。行政体制改革意义重大。全面深化改革是“四个全面”战略布局中具有突破性和先导性的关键环节。行政体制改革是政治体制改革的重要内容，是推动上层建筑适应经济基础的必然要求，必须随着改革开放和社会主义现代化建设发展不断推

进。行政体制改革是中国全面深化改革过程中始终无法绕开的重要一环。

（一）行政体制改革是政治体制改革的重要内容

党的十九大报告明确指出："中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果，是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。世界上没有完全相同的政治制度模式，政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判，不能定于一尊，不能生搬硬套外国政治制度模式。要长期坚持、不断发展中国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。"① 中国特色社会主义政治制度是中国共产党和中国人民的伟大创造，是经过实践检验了的符合中国国情的特殊道路，绝对不能将其简单归类。

政治体制改革是中国全面改革的重要组成部分。必须继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，加快建设社

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 36 页。

会主义法治国家，发展社会主义政治文明。要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利和自由。要把制度建设摆在突出位置，充分发挥中国社会主义政治制度优越性，积极借鉴人类政治文明有益成果，绝不照搬西方政治制度模式。可见，政治体制改革是一项内容丰富、涵盖面广的综合性改革议题，不仅包括人民代表大会制度、政协民主协商制度、基层民主制度、依法治国、权力制约与监督、统一战线等基本制度之外，还包括行政体制改革这一重要议题。行政体制改革制度是中国政治体制改革的重要内容。

1. 推动上层建筑适应经济基础的必然要求

为了适应经济基础的发展，必须深化行政体制改革。行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。所谓经济基础，是指同生产力一定发展阶段相适应的各种生产关系的总和。上层建筑是指建立在一定经济基础之上的政治、法律、文艺、道德、宗教、哲学等意识形态，以及与这些意识形态相适应的政治法律制度和设施的总和，包括观念上层建筑和政治上层建筑，观念上层建筑是指由政治法律思想、文学、艺术、道德、宗教、哲学等构成的服务于统治阶级的思想体系；政治上层建筑是指政治法律制度，以及军队、警察、法院、监狱、政

府机关等政治组织形态和设施。[①]

马克思认为，经济基础和上层建筑是辩证统一的关系。经济基础决定上层建筑，有什么样的经济基础，势必会产生与之相匹配的上层建筑，在两者的关系中，经济基础是第一性的，经济基础是上层建筑的根源；上层建筑是第二性的，上层建筑是经济基础的派生物，是经济基础在政治和思想上的表现。同时，上层建筑对经济基础具有一定的反作用，上层建筑对于经济基础的作用可能是正向的，也可能是负向的，唯有上层建筑适应经济基础，才会促进经济基础的发展；反之，则会阻碍经济基础的发展。邓小平同志也曾经指出，行政管理属于上层建筑，总是要不断改进的。[②] 因此，为了构建起适应经济基础的上层建筑，推动以政府为核心围绕政府的权力划分、职能边界、权责关系等一系列问题展开的行政体制改革是必须且必要的。

1978 年改革开放至今，中国经济发生了翻天覆地的变化。1979—2012 年的 33 年间，中国 GDP 年均增长率达到 9. 8%，对外贸易的年增长率达到 16. 6%，从 1979 年世界上最贫穷的国家之一，发展成为世界第二大经济体，世界第二大奢侈品消费国，世界最大的汽车生产国，世界最大的商品出口国。仅以广东为例，党的十八大以来的五年时间，广东主动适应和引领经济发展新常态，有效应对经济下行压力，在调结构中稳增长，经济保持中高速增长，质量和效益不断提高。综合实力显著增强，广东全省地区生产总值从 5. 32 万亿元增加到 7. 95 万亿元，年均

① 参见李福岩：《马克思主义哲学原理教程》，社会科学文献出版社 2014 年版，第 172 页。

② 参见中国国际经济交流中心：《中国智库经济观察（2013 年第 1 辑）》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 8 页。

增长 8.0%，总量连续 28 年居全国首位；地方一般公共预算收入从 5515 亿元增加到 10390 亿元，成为全国首个地方一般公共预算收入超万亿元的省份。产业结构实现标志性转变，三次产业结构从 5.0∶49.1∶45.9调整为4.7∶43.2∶52.1，现代产业占据主导地位，先进制造业增加值占规模以上工业增加值比重达 49.3%，现代服务业增加值占服务业增加值比重达 61.7%，互联网新业态蓬勃发展，主营业务收入超千亿元的大型骨干企业由 7 家增加到 23 家，世界 500 强企业由 3 家增加到 9 家。作为中国改革开放的窗口，广东经济一定意义上彰显了当下中国经济发展的强劲势头。

党的十八大以来，我国经济保持中高速增长，在世界主要国家中名列前茅，国内生产总值从 54 万亿元增长到 80 万亿元，稳居世界第二，对世界经济增长贡献率超过 30%。供给侧结构性改革深入推进，经济结构不断优化，数字经济等新兴产业蓬勃发展，高铁、公路、桥梁、港口、机场等基础设施建设快速推进。农业现代化稳步推进，粮食生产能力达到 1.2 万亿斤。城镇化率年均提高 1.2 个百分点，8000 多万农业转移人口成为城镇居民。因此，现在越来越多的经济学家将目光转向中国，并且越来越多的经济学家和评论都一致认为，如果中国继续保持现有增长速度，中国将在 2030 年甚至更早超过美国成为全世界最大的经济体。甚至很多学者及评论认为，全球化 4.0，“世界是红的”，中国经济将对世界经济产生越来越大的贡献率和影响力。

不谋全局者，不足谋一域。中国经济之所以能取得如此巨变，不仅得益于对市场属性的客观认识，以及由此在农村、城市逐渐展开的经济领域改革的一系列改革与探索，更得益于对

政府、市场关系的准确定位，以及对政府职能、权限等一系列围绕行政体制进行的配套改革。譬如为了贯彻党的十八大精神，党中央召开七次全会，分别就政府机构改革和职能转变、全面深化改革、全面推进依法治国、制定“十三五”规划、全面从严治党等重大问题作出决定和部署。五年来，我们统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，“十二五”规划胜利完成，“十三五”规划顺利实施，党和国家事业全面开创新局面。因此，改革是一项配套性系列工程，不是单纯对某一领域某一方面的变革。行政体制改革作为政治体制改革的重要内容，一定意义上为经济体制改革奠定了基础、指明了方向，同时为经济体制改革铺平了道路，做好了相应的配套辅助工作，是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。目前中国经济日新月异的同时，行政体制改革势必也要不断改革调整，努力适应经济形势带来的各种变化，这不仅是马克思政治经济学关于经济基础与上层建筑的辩证关系的理论要求，更是被历史和实践反复证明的现实要求。

2．建立中国特色社会主义行政体制的必然要求

全面深化改革，需要有管总的目标。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央为中国未来的蓝图做出了总部署、总动员。党的十八届三中全会明确提出，坚持把完善和发展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作为全面深化改革的总目标，勾画了到 2020 年全面深化改革的时间表、路线图，形成了改革理论和政策的一系列新的重大突破。

党的十九大报告中，习近平总书记更明确指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已

经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，全党要深刻领会新时代中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵，在各项工作中全面准确贯彻落实，必须坚持党对一切工作的领导，坚持以人民为中心，坚持全面深化改革，坚持新发展理念等。新方位、新思想、新判断的提出，恰恰是回答了改革的核心关键问题，即改革的最终目标和整体效果。其中，坚持完善和发展中国特色社会主义制度，指明了改革的方向，改革的方向就是中国特色社会主义道路。中国特色的社会主义道路是中国各项改革都必须首先坚持的基本方向。

坚持党的领导、坚持中国特色社会主义是中国各项改革必须始终坚持的红线与底线。2017 年 4 月 26 日习近平总书记视察广东时发表了重要讲话，在讲话中习近平总书记开宗明义首先将坚持党的领导、坚持中国特色社会主义作为最重要的内容提出。之所以反复强调中国特色社会主义，是因为这关乎以什么样的思路来谋划和推进中国特色社会主义民主政治建设。

党的十九大报告中，习近平总书记强调政治制度模式的多样性，强调政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象批判，不能定于一尊，不能生搬硬套外国政治制度模式。要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革。行政体制改革是政治体制改革的重要内容。中国也要建立具有中国特色的行政管理体制，建构关于中国行政体制改革的理论体系、分析框架，总结具有中国特色的行政管理话语与理论体系，用中国模式讲好中国故事。

改革开放以来，为了适应经济基础的变化，中国在行政体制改革方面也进行了大刀阔斧的改革，推出一批标志性、支柱性改革举措。正如李克强总理在 2017 年两会政府工作报告中所

言，2016 年一年，围绕处理好政府和市场关系这一经济体制改革的核心问题，持续推进简政放权、放管结合、优化服务改革，在提前完成本届政府减少行政审批事项三分之一目标的基础上，2016 年又取消 165 项国务院部门及其指定地方实施的审批事项，清理规范 192 项审批中介服务事项、220 项职业资格许可认定事项，同时，深化商事制度改革，全面推行“双随机、一公开”，增强事中事后监管的有效性，推进“互联网 + 政务服务”，推动国有企业调整重组和混合所有制改革，建立公平竞争审查制度，深化资源税改革，完善农村土地“三权分置”办法，建立贫困退出机制，推进科技管理体制改革，扩大高校和科研院所自主权，出台以增加知识价值为导向的分配政策，放开养老服务市场，扩大公立医院综合改革试点，深化药品医疗器械审评审批制度改革，制定自然资源统一确权登记办法，开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理、耕地轮作休耕改革等试点，全面推行河长制，健全生态保护补偿机制等。

党的十八大以来，广东积极响应党中央的号召，全面深化行政体制改革，重塑营商环境，构筑广东优势。五年来，广东全省加快推进服务型政府建设，努力打造服务效率最高、管理最规范、综合成本最低的营商环境高地。广东各地着力完善现代市场体系，实行市场准入负面清单和公平竞争审查制度，建立健全公平开放透明的市场规则。深化行政审批制度改革，系统推进商事制度改革，推广实施企业投资项目承诺制，推动强市放权，加强放权协同配套。强化事中事后监管，加强政府部门监管职能，推进综合行政执法改革，健全社会信用守信激励和失信惩戒机制。优化政府服务，完善“一门式、一网式”政务服务模式，破除行政审批中介服务垄断，规范行政审批的中

介服务行为。依托互联网和大数据技术，推进行政审批、监管和政务服务标准化，减少和规范行政自由裁量权。健全统一规范、公开透明的营商法规体系，用透明的法治化环境稳定市场主体预期。继续发挥经济特区在制度创新和对外开放方面的引领示范作用，率先建立起市场化、法治化、国际化营商环境。

但总体而言，我国现行行政体制与日新月异的经济社会发展还存在一些不适应的地方，政府、市场、社会关系没有合理的清晰定位，从而导致现行行政体制问题较多，诸如政府权责不匹配、职能交叉、效率低下、监管不力等。因此，当前必须通过深化行政体制改革，加快建立与发展社会主义市场经济和发展中国特色社会主义民主政治相适应的具有中国特色的社会主义行政体制，使行政体制与经济体制、政治体制、文化体制、社会体制及生态体制等相互协调，最终实现“五位一体”的全面协调发展战略目标。

3. 改革开放和社会主义现代化建设的必然要求

改革开放缔造了中国经济发展奇迹。诺贝尔奖获得者弗里德曼曾说，谁能破解中国经济发展之谜，谁就具有获得诺贝尔奖的资格。由此可见，中国改革之路的复杂性与艰巨性。中国经济领域的改革应该如何进行，从改革之初至今，一直是各方热议的话题。究其原因，除了议题本身的难度与复杂性之外，来自于中国自身对改革的认识也是逐渐探索成型的过程。一定意义上，可以将中国的改革概括为“摸着石头过河”的渐进式改革。因为中国在改革开放之初，也没有明确的方向和蓝图，最初只是说以计划为主市场为辅，但就在这种开始时目标并不明确的渐进式改革，使得中国的经济体制越来越接近市场化，

甚至在有些方面超过了一些市场经济国家。[①] 1978 年改革开放至今，中国经济发展缔造了人类经济发展史上的奇迹与辉煌。纵观近 40 年中国改革进程可以发现，中国经济之所以能够取得如此傲人成就，其中一个极为重要的原因来自于经济领域改革的成功探索。但总体看来，目前我国的改革仍处于攻坚阶段，制约经济社会发展的体制机制问题仍不同程度地在各个领域存在，这既是我们继续改革的阻力，同时也是我们继续改革的动力。

以广东为例。不可否认，比邻港澳，地域优势，对外开放是广东最大的优势，必须始终坚持、不断巩固。然后，当前，世界经济已进入长周期调整，广东比较优势加速转化，面临发达国家先进生产力和发展中国家低要素成本的双重挤压，长期以来低端接入国际分工体系形成的发展模式已经不能适应形势要求。广东经济形势变化的同时，势必要求政府的职能定位的工作模式也应该进行相应调整和改革。因此，2017 年广东第十二次党代会上明确提出，要提高把握国内国际两个大局的自觉性，加快构建具有更强竞争力和自主性的开放型经济新体制，以对外开放的主动赢得经济发展的主动、赢得国际竞争的主动。创新对外开放体制机制。加快与国际通行规则相衔接，在促进双向投资、推动贸易便利化、构建新型合作模式、搭建多元合作平台等方面积极探索。完善以负面清单为核心的外商投资管理体制，提升投资管理的规范性和透明度。完善以备案制为主要方式的境外投资管理制度，为企业有序高效走出去提供支持。深化贸易监管服务改革，加快国际贸易“单一窗口”建设，促

① 参见玛雅：《道路自信》，北京联合出版公司 2014 年版，第 37 页。

进通关便利化。探索国际交流合作新机制，创新港口联盟、国际论坛、离岸经济等合作模式，依托境外合作园区建设对外合作平台和支点，提高广东在国际交流合作中的话语权和影响力。因此，行政体制改革是改革开放和社会主义现代化建设的必然要求。

党的十八届三中全会明确指出，科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。行政体制改革既是整个体制改革的重要组成部分，又对改革开放和社会主义现代化建设起着重大的作用。一定意义上，行政体制改革是实现改革开放和社会主义现代化的必要条件。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高举改革大旗，在总结中国发展经验并结合国情基础的同时，顺应国内外经济发展形势，明确提出“将改革进行到底”这一发展口号。党的十九大报告更是在论述新时代中国特色社会主义思想和基本方略时明确指出，坚持全面深化改革，只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。因此，当前形势下，必须加快推进重要领域和关键环节的改革，不断完善政治、经济、文化、社会、生态等诸多领域的体制和制度建设，这既是2020年全面建成小康社会这一宏伟目标的强大动力，更是改革开放和社会主义现代化建设的必然要求。

总之，行政体制改革既是中国改革的重要组成部分，同时又对改革本身起着至关重要的作用。当前形势下，只有继续推进行政体制改革，才能更好地为其他体制改革和进一步对外开放创造行政体制制度环境，促进经济、社会、文化等各领域体制改革持续深化，以利于在各方面形成一整套更加成熟、更加

定型的制度和方针政策。[①]

（二）转变政府职能是行政体制改革的核心

党的十八届二中全会指出，转变政府职能是深化行政体制改革的核心，这既是对党的十八大报告中建设中国特色社会主义行政体制这一宏伟目标的继承，也是深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府的具体要求。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。在此基础上，党的十九大明确提出，转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。转变政府职能、健全权责体系、创新管理方式是深化行政体制改革的三大基本要求和改革目标。其中，转变政府职能是行政体制改革的核心。

1. 重点解决市场和政府的关系

市场和政府关系，是中国行政体制改革中极为重要且长期讨论的重要议题，且从党的十四大以来的 20 多年间，一直在根据实践拓展和认识深化寻找对于二者关系的新的科学的定位，其中主要以对市场本身的认知变动为核心。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，开启了我们党根据实践

① 参见中国国际经济交流中心：《中国智库经济观察（2013 年第 1 辑）》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 9 页。

和认识深化寻找关于政府和市场关系的科学定位之路。党的十五大提出“市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，党的十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十七大提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。党的十八届三中全会把市场在资源配置中的“基础性作用”修改为“决定性作用”，这是我们党对中国特色社会主义建设规律认识的一个新突破，标志着社会主义市场经济进入了一个全新阶段。同时，这个重要判断有利于在全党全社会树立关于政府和市场关系的正确观念，有利于转变经济发展方式，有利于转变政府职能，有利于抑制消极腐败现象。

准确定位、把握市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用，必须正确认识市场作用和政府作用的关系。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。理论和实践无不证明，坚持和发展社会主义市场经济改革方向，必须在思想上更加尊重市场这只“看不见的手”，尊重基本经济规律，尽可能在行动上大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化，让企业和个人有更多活力和更大空间发展。同时，要更好地发挥政府这只“看得见的手”的作用。市场、政府二者都不是万能的，市场可能失灵，政府可能失效，所以，必须坚持辩证法、两点论，把“看不见的手”“看得见的手”都用好。

处理好市场、政府的关系，不仅是经济体制改革的核心，也是行政体制改革的核心。转变政府职能必须重点解决市场和

政府的关系。党的十八大报告中明确提出，必须深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，是建立中国特色社会主义行政体制的目标。可见，正确认识和处理市场和政府间关系，关乎政府职能的科学合理界定以及政府职能的有效发挥。因此，党的十八届三中全会明确指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

2. 科学合理界定政府职能

政府要有所为。按照党的十八大报告的要求，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。我国实行的是社会主义市场经济体制，仍然要坚持发挥社会主义制度的优越性，发挥党和政府的积极作用。科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定。加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

政府要有所不为。“更好发挥政府作用，不是要更多发挥政府作用，而是要在保证市场发挥决定作用的前提下，管好那些市场管不了或管不好的事情”。我国实行的是社会主义市场经济体制，这一基本经济制度决定了我们仍然要坚持发挥社会主义制度的优越性，发挥党和政府的积极作用。在充分认识和尊重市场决定资源配置这一基本经济规律的前提下，同时，要按照建设中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉

洁高效、人民满意的服务型政府。

广东在合理界定政府职能方面锐意改革，在全国先行先试。2016 年 2 月广东发布《广东省企业投资项目实行清单管理的意见（试行）》及配套的企业投资项目准入负面清单、行政审批清单和政府监管清单，主要针对解决政府在企业投资管理中的越位与缺位并存问题。如通过行政审批清单明确政府行为边界，使审批权力运行不越界、受约束，从制度上扎紧笼子，防止“牛栏关猫”现象出现。而对相关政府部门实行“各司其职、依法监管”，有助于解决以往政府事中事后监管不到位问题。清单管理改革在准入环节放权，在准入后强化监管，理顺了企业投资活动中市场作用和政府作用的关系。更重要的是，清单管理改革将转变政府职能和创新行政管理方式结合起来，从而为企业的投资和生产经营活动创造更好的环境。这对发挥好投资的关键作用，对促进经济中高速增长，将会产生深远的影响。广东省此次改革将会从以下几个方面对全国的企业投资管理体制改革发挥推动作用：一是探索深化企业投资管理体制改革的新路径。这次改革对确立企业投资主体地位、解决政府越位与缺位问题具有彻底性。通过国家授权、地方探路，发挥中央和地方在改革上的两个积极性，可以摸索出深化企业投资管理体制改革的新路子。二是为其他地区的企业投资管理体制改革起到示范、带动作用。三是为全国实行统一的准入负面清单管理积累经验。企业投资涉及广泛外部利益，各地条件千差万别，广东的此项改革可为全国实行市场准入负面清单管理摸索经验。广东省企业投资项目实行清单管理，通过三个清单界定政府作用和市场作用的边界，直面企业投资管理体制改革中政府和市场关系这一核心问题，体现了广东省委、省政府按照中央要求，

推进改革的决心和意志。

3. 坚持抓主要矛盾和重点问题

转变政府职能坚持抓主要矛盾和重点问题。政府要有所为，有所不为。有效政府的前提是有限政府、责任政府。在这其中，涉及政府在职能划分和权责关系中必须明确，政府并非事无巨细的微观管理者，而是负责主要矛盾和重点问题的宏观调控者。这是当前行政改革中必须注意的重要方面。

2016 年 5 月 9 日，李克强总理在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上提出，本届政府成立以来，我们牢牢扭住转变政府职能这个“牛鼻子”，先是着力推进简政放权、放管结合，2015 年又将优化服务纳入其中，“放管服”三管齐下、协同推进，中央和地方上下联动、合力攻坚，不断将改革推向深入。本届政府成立之初，国务院部门各类审批达 1700 多项，投资创业和群众办事门槛多，审批过程手续繁、收费高、周期长、效率低，这不仅严重抑制市场活力、制约经济社会发展，还容易导致权力寻租、滋生腐败，企业和群众对此反应强烈。为此，我们提出要以壮士断腕的决心和勇气向市场和社会放权，郑重承诺本届政府要减少行政审批事项三分之一以上。经过不懈努力，截至 2016 年 5 月，国务院部门共取消和下放行政审批事项 618 项，占原有审批事项的 36%，本届政府承诺的目标提前超额完成。非行政许可审批彻底终结。连续两次修订政府核准的投资项目目录，中央层面核准的项目数量累计减少约 76%，95% 以上的外商投资项目、98% 以上的境外投资项目改为网上备案管理。实施商事制度改革取得明显成效，工商登记由“先证后照”改为“先照后证”，前置审批精简 85%，注

册资本由实缴改为认缴，全面实施“三证合一、一照一码”。个人和企业资质资格认定事项压减 44%。加大减税和普遍性降费力度，先后出台了一系列税收优惠政策，不断扩大营改增试点范围，砍掉了大部分行政审批中介服务事项，取消、停征、减免一大批行政事业性收费和政府性基金，据测算每年可减轻企业负担 1500 多亿元。中央政府定价项目减少 80%，中央对地方财政专项转移支付项目减少一半以上。在放权的同时，创新和加强事中事后监管，针对群众期盼优化公共服务。各地在承接上级下放权限的同时，积极推进本层级的“放管服”改革，多数省份行政审批事项减少 50% 左右，有的达到 70%。然而，在充分肯定成绩的同时，也要清醒地看到，政府仍然管了很多不该管的事，一些该管的却没有管或没有管住、管好，转职能、提效能还有很大空间。从简政放权方面看，该放的权有些还没有放，一些已出台的放权措施还没有完全落地。为此，必须在更大范围、更深层次上深化简政放权、放管结合，进一步优化服务，继续推进行政体制改革、转职能、提效能，促进去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，牵引和带动其他方面的改革，推动全面深化改革。

回顾我国的简政放权改革历程，广东始终走在全国前列。广东分别于2000 年、2002 年、2004 年、2009 年进行了四轮行政审批清理，取消和调整了将近 2600 个审批项目。2012 年广东顺德再次成为“第一个吃螃蟹者”。他们参考香港的做法，通过全面的反思和梳理，哪些权力应该保留，仍由政府行使，哪些权力要下放给镇审批，哪些随着市场经济发育成熟，可不必审批，哪些权力社会组织更有优势实施，可以转移社会组织承接，哪些权力没有意义或实施效果不理想，提请取消，经过清理，顺

德上报削减和优化的审批共548项。与此同时，广东各地还积极建立综合服务大厅，把审批事项都集中到一个大厅办理，办百事进一门，可以大大节约时间。深圳前海合作区除建立国际通行的商事登记制度，减少和规范行政审批外，在企业设立、经营许可、人才引进、产权登记等方面实行一站式服务，一般可在一天内完成注册登记。他们还进一步成立一个商务秘书公司，提供上门贴身服务，免费协助企业登记注册，这样门槛更大大降低了，真正体现“简政放权，自我革命”。珠海横琴新区也同样成立性质类似的行政服务促进局。

改革永远在路上。为了跟随时代发展的脉搏，政府改革更是必须步步紧跟。广东在行政体制改革上不敢松懈，积极响应中央号召，紧随中央步伐。2017年3月22日，广东省省长马兴瑞在广州主持召开省依法行政工作领导小组会议，总结2016年全省依法行政工作情况，部署2017年及今后一个时期法治政府建设工作时强调，全省各地、各部门要认真对照中央和省《法治政府建设实施纲要》的目标要求，扎实推进我省依法行政各项工作，重点要持续推进简政放权，加快“放管服”改革和强市放权，确保“放得下、接得住”，进一步转变政府管理方式，从法治角度打造服务型政府，更好地激发全省经济社会发展的活力和动力，集中精力谋大事、抓大事、干大事，全力以赴推动改革发展。要深入推进依法科学民主决策，完善依法行政制度体系，严格规范公正文明执法，健全权力监督制约体系。要加强依法行政考评督查，重点就中央和省《法治政府建设实施纲要》确定的年度任务进展情况进行专项督查，充分运用考评结果，加强警示教育，举一反三，推动各地、各部门不断改进和提高依法行政水平。

2017 年 6 月 13 日上午，全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议在北京召开，会议深入贯彻落实中央经济工作会议和《政府工作报告》决策部署，总结推进简政放权、放管结合、优化服务改革情况和取得的成绩，研究部署下一阶段重点工作。中共中央政治局常委、国务院总理李克强出席会议并作讲话。广东省省委副书记、省长马兴瑞等省委主要领导及相关部门负责同志在省分会场参加了会议。会后，马兴瑞就贯彻落实全国会议精神对广东各地提出要求，强调省直各有关部门要解放思想，改进作风，坚定不移推进简政放权、放管结合、优化服务，敢于革自己的命，集中精力抓大事、谋大事。相关部门负责同志要进一步强化责任担当，坚持问题导向，主动加强学习，当好行家里手，善于研究问题、解决问题，真正用行动把习近平总书记对广东工作的重要批示精神落到实处。

4. 需要处理好几个重要关系

转变政府职能是一项复杂的长期的系统工程，除了以上因素之外，还需要处理好以下几个方面的关系：

一是处理好大和小的关系。转变政府职能，首先涉及政府权力横向划分过程中大部门体制改革中的大和小的关系问题，这一问题的处理对于转变政府职能极为重要。稳步推进大部门制改革，健全部门职责体系。大部门制要稳步推进，但也不是为了大而大，并不是要求所有职能部门都要大，更不是将所有相关职能都要合并组建大部门体制，关键还是要根据部门实际和现实需要，要看怎样设置机构部门符合实际需求、更科学合理、更高效节能。

大部制即为大部门体制，即在政府的部门设置中，将那些

职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对集中，由一个部门统一管理，最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理，从而提高行政效率，降低行政成本。大部制改革作为一个正在探讨施行中的中国行政机构改革方案，最早源自党的十七大报告。党的十七大报告指出："加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。"随后，中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议讨论通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》《国务院机构改革方案(草案)》，并在全国各地引发了关于大部制的理论热议与实践探索。

广东作为改革的前沿，大部制改革也是先行先试。2009 年 9 月，顺德大部制改革的开启引起了社会各界的广泛关注，被称为"石破天惊"之举，在实施不到两年时间里已经在广东 30 个县（市、区）得到了有效"复制"。深圳大部制改革后党政机关减少到 16 个大部门；顺德的大部制改革伴随着顺德扩权而进行，成为经济地级区的一个特例。2012 年 11 月，在党的十八大报告中，再次提及大部制。2013 年 3 月 10 日，国务院表明组成部门将减少至 25 个。可见，为了解决条块分割、部门利益之争，合理有效界定政府权限，规范政府行为，降低行政成本，大部制改革仍应是当下及今后中国行政体制改革的方向之一。对此，党的十九大报告中明确提出，统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力。

二是处理好收和放的关系。转变政府职能，处理好收和放的关系，还涉及央地权力纵向划分。在这一过程中，如何处理好收和放的关系，也是至关重要的。深化行政审批制度改革，简政放权，优化行政层级和行政区划设置，有条件的地方可探

索省直接管理县（市）改革，深化乡镇体制改革。对此，党的十九大明确提出，深化简政放权改革，赋予省级及以下政府更多自主权，在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。在此需要强调的是，转变政府职能同时为了刺激地方积极性和主动性，也需要政府放权，但并不意味着什么权都要下放。转变政府职能过程中必须要注意好政府权力收、放的范围、幅度和程度，该下放的下放，该上收加强的要上收加强。

三是处理好政府和社会的关系。转变政府职能，还必须处处理好基于权力与权利产生的政府和社会的关系问题。既要发挥政府在宏观管理过程中的仲裁、监管职责，同时也要充分调动社会力量参与社会事务的管理，帮助、协助、辅助政府完成政府无暇、无力承担的社会公共事物，发挥社会力量在管理社会事务中的作用。加强对各类社会组织的规范和引导的同时，培养社会力量的发展，加强社会自我管理、自我服务能力。

四是处理好管理和服务的关系。政府既有管理职能，又有服务职能，管理和服务不能偏废，寓管理于服务之中是讲管理的，政府该管的不仅要管，而且要切实管好。因此，必须把握好管理与服务的尺度，不能因为服务而放弃管理的基本职能和任务，同时，不能因为管理而放弃服务，就管理而管理。尤其我国是一个社会主义国家，人民是国家的主人。政府公务员是人民的服务员。习近平总书记作为我们党最高的管理者和领导者，面对群众时，都自称是人民的勤务员，这对每一个政府工作人员是一个极好的表率。对此，党的十九大报告中明确指出，深化事业单位改革，强化公益属性，推进政事分开、事企分开、管办分离。因此，必须在政府工作中处理好管理和服务的关系。

（三）坚持为人民服务是行政体制改革的宗旨

治国有常，而利民为本。我们党来自人民、服务人民，党的一切工作，必须以最广大人民根本利益为最高标准。人民群众是发展的主体，也是发展的最大受益者。坚持以人民为中心的发展思想，就要把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，发展人民民主，维护社会公平正义，保障人民平等参与、平等发展权利。因此，不论行政体制怎么改、政府职能怎么转，为人民服务的宗旨都不能变。这既是我们党改革的初衷，也是改革的最终目的。因此，必须坚持为人民服务这一行政体制改革的根本宗旨不能动摇。

1. 以人民为中心

树立新发展理念，首先要解决为什么人、由谁享有这个根本问题。党的十八届五中全会首次提出以人民为中心的发展思想，反映了坚持人民主体地位的内在要求，彰显了人民至上的价值取向，确立了新发展理念必须始终坚持的基本原则。要着力践行以人民为中心的发展思想，把实现人民幸福作为发展的目的和归宿，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。党的十九大报告更是着力强调坚持以人民为中心的思想，明确指出，人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量，必须坚持人民主体地位，坚持立党为公，执政为民，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业。

以人民为中心的发展思想，体现了人民是推动发展的根本力量的唯物史观。“人民是创造历史的动力，我们共产党人任何时候都不要忘记这个历史唯物主义最基本的道理。”只有坚持这一基本原理，才能把握历史前进的基本规律；只有按历史规律办事，才能无往而不胜。坚持以人民为中心的发展思想，就要坚持人民主体地位，充分尊重人民所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用。尊重人民首创精神，自觉拜人民为师，向能者求教，向智者问策，从群众中汲取无穷的智慧和力量。紧紧依靠人民，广泛动员和组织人民投身到党领导的伟大事业中来。

以人民为中心的发展思想，体现了逐步实现共同富裕的目标要求。共同富裕，是马克思主义的一个基本目标，也是自古以来我国人民的一个基本理想。按照马克思、恩格斯的构想，共产主义社会将彻底消除阶级之间、城乡之间、脑力劳动和体力劳动之间的对立和差别，实行各尽所能、按需分配，真正实现社会共享、实现每个人自由而全面的发展。实现这个目标需要一个漫长的历史过程。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，我们不能做超越阶段的事情，但也不是说在逐步实现共同富裕方面就无所作为，而是要根据现有条件把能做的事情尽量做起来，一步步落实好以人民为中心的发展，积小胜为大胜，不断朝着全体人民共同富裕的目标前进。

以人民为中心的发展思想，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。要顺应人民群众对美好生活的向往，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。通过深化改革、创新驱动，提高经济发展质量和效益，生产出更多更好的物质精神产品，不断满足人民日益

增长的美好生活需要。提供各种有利条件，为各行业各方面的劳动者、企业家、创新人才、各级干部创造发挥作用的舞台和环境。坚持社会主义基本经济制度和分配制度，调整收入分配格局，完善以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制，维护社会公平正义，解决好收入差距问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民。因此，行政体制改革要坚持以人为本、执政为民，接地气、通下情，想群众之所想，急群众之所急，解群众之所忧。

近年来，广东在着力解决民生问题方面，花了很大力气，做了很多工作。2014 年，广东全省财政部门积极调整支出结构，大力压缩一般性支出，从而把更多的财政资金用在保障和改善民生上。全省用于教育、医疗、社保等领域的民生类支出达到 6177. 11 亿元，占总支出的比例为 67. 63%，占比超过 2/3，同比提高 0. 45 个百分点。2015 年，在经济稳定增长、企业加薪、提高最低工资标准、提高城乡居民最低保障标准等多种因素的综合影响下，广东居民获得稳定的收入。根据城乡一体化住户调查，前三季度广东居民人均可支配收入 21975 元，同比名义增长 8. 7%，扣除价格因素实际增长 7. 2%。居民收入稳步增长离不开“惠民生”力度的持续加码。近年来，尽管经济告别两位数增长，财税收入增幅也有所收窄，但广东在民生领域的财政投入却丝毫不含糊，不仅支出总量保持增长，支出比例也逐年上升。“十二五”期间，广东绝大部分地区城乡低保、农村五保、医疗救助、基础养老金、残疾人保障、孤儿保障 6 项底线民生保障水平达到或超过省定标准。

2017 年广东第十二次党代会明确提出，全面建成小康社会是我们党向人民作出的庄严承诺。广东处于全面建成小康社会

的决胜阶段，人民生活水平和质量将跨入新阶段。要坚持以人民为中心的发展思想，提升公共服务水平，补齐民生社会事业短板，确保如期高质量全面建成小康社会，让人民群众过上更加富裕、更加健康、更有保障、更有发展的美好生活。广东在行政体制改革方面积极响应中央号召，坚持以人为本，大力提升公共服务水平。制定实施公共服务提升行动计划，加大政府统筹和投入力度，让人人享有更高水平的公共服务。推进健康广东建设，加强疾病防控，突出加强基层医疗卫生服务能力建设，重点建设县级综合性医院，通过医联体等方式推动医疗资源下沉。全面推进公立医院综合改革，促进“三医”联动，做好基本药物目录与医保药品目录衔接，完善分级诊疗制度，大力发展中医药，有效解决“看病难、看病贵”问题。实行最严格的食品药品安全监管制度，打造全国食品药品质量安全示范区。提升教育发展质量，深化教育领域综合改革，全面推进教育现代化，推动义务教育优质均衡发展，大力发展普惠性学前教育，适应产业需要优化职业教育结构，推动广东高等教育水平迈入全国前列。提高住房保障水平，坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”，建立促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，完善购租并举的住房制度，加强人才公寓、保障性住房建设，以多层次供给满足多元化需求。

2. 服务与管理相结合

行政体制改革应服务与管理相结合，要在服务中实施管理，在管理中实现服务，这既是国内外形势的要求，更是继续推进行政体制改革的自身需要。2016 年 5 月 9 日李克强总理在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上指出，这

是实施新一轮高水平对外开放、培育国际竞争新优势的迫切需要。这几年，我国传统国际竞争优势出现弱化趋势，外贸增速持续下降，利用外资增速也在放缓。大量加工贸易企业，许多还是国际知名品牌企业，把生产线转到了其他国家。这既有我国资源要素条件变化和外需不振的因素，也与营商环境有关。面对这种形势，如果我们不妥善应对，不仅外贸下滑态势难以扭转，还会影响就业。目前我国就业压力很大，特别是中西部地区有大量的劳动力需要安置。加工贸易虽然利润不高，但可以吸收劳动力就业，不能都转到国外去，合适的要想方设法引导其从东部沿海地区转向中西部和东北地区。这方面我们还是有优势的，因为我国的科技水平、基础设施、产业配套能力等较强。关键是要营造更有吸引力的国际化、法治化、便利化营商环境，探索实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。所以，要通过持续深化“放管服”，继续推进行政体制改革、转职能、提效能，构建开放型经济新体制，以优质高效、低成本的服务，促进国际竞争新优势的培育和提升。

木桶原理明确指出，最短的木棍决定了水的多少。当前形势下，继续深化行政体制改革，努力补短板，加快政府对于弱势产业、行业、领域的扶持力度，加大在弱势产业、行业、领域的政策、资金倾斜，是当前中国行政体制改革深入发展的路径之一。农业、农村、农民问题直接关乎城乡区域一体化发展，进而直接影响到中国的现代化进程。因此，协调区域发展，意义重大。

区域发展不平衡、城乡差距较大等问题在中国各省均不同程度存在，广东也不例外：一方面是广佛深经济飞速发展，全国领先；另一方面，粤东西北地区发展严重滞后。譬如前两年，

广东粤东西北 12 个地市只有阳江人均 GDP 超过全国平均水平；广东城乡居民收入比仍超过 2. 6。因而，广东能否率先全面建成小康社会，其关键和难点在于粤东西北地区能否加快振兴发展和城乡能否进一步协调发展。

不谋全局者，不足谋一域。广东的“当家人”深谙此理。2013 年 7 月底，广东省委、省政府出台《进一步促进粤东西北地区振兴发展的决定》，5 年统筹安排资金 6720 亿元，大力支持粤东西北地区振兴发展。自此，粤东西北地区发展驶入快车道，2014 年粤东西北 GDP 增速比珠三角高 1. 5 个百分点以上。系列配套政策与举措亦紧随而出。2013 年 11 月，省委、省政府召开全省工作会议，部署调整加强全省对口帮扶工作，明确由珠三角 6 市对口帮扶粤东西北 8 市。一年后，双方建立起由党政一把手牵头的党政联席会议机制，帮扶市共派出 377 名帮扶干部到对口指挥部工作，43 亿元帮扶资金注入粤东西北，共 999 个计划投资总额达 4700 亿元的产业项目陆续引进到粤东西北并相继落地。两年来的实践证明，通过调整加强珠三角与粤东西北地区的对口帮扶工作，既为粤东西北地区加快发展提供了强劲动力，也为珠三角地区优化发展拓展了经济腹地，带动广东区域协调发展取得新的突破。因此，加快管理与服务相结合是当前行政体制改革的重要内容之一。

3. 加强公务员队伍建设

公务员是党和国家政策法规最基层的执行者、落实者，队伍庞大，贴近基层，直接影响党和政府的行政效能与在人民群众中的形象。加强公务员队伍建设对巩固党的执政地位，提高整体执政能力具有重要的现实意义。加强公务员队伍建设和政

风建设对于行政体制改革意义重大。

总体而言，我国公务员队伍总体上是好的，但少数公务员仍存在信念动摇、精神懈怠、作风漂浮、不作为乱作为、服务意识不强等问题，与新形势新任务、中央要求和人民群众期盼相比，还有明显差距。早在 2011 年，中组部就下发了《关于加强对干部德的考核意见》，要求切实加强对干部德的考核。同年，国家公务员局下发了《公务员职业道德培训大纲》（以下简称《大纲》），对公务员职业道德培训工作进行了全面部署。

党的十八大以来，党中央对加强干部队伍建设提出了一系列新精神新要求，明确了“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部标准，开展了党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育等，印发了《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等重要文件，从严管理和作风建设的力度前所未有。在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上，习近平总书记强调，以德修身、以德立威、以德服众，是干部成长成才的重要因素。这些新精神新举措，都对广大公务员的政治品格、精神状态、能力素质和作风等提出了新的更高要求。

党的十九大报告更是明确提出，坚定不移全面从严治党，不断提高党的执政能力和领导水平。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“建设高素质专业化干部队伍。”“坚持德才兼备、以德为先，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持事业为上、公道正派，把好干部标准落到实处。坚持正确选人用个人导向，匡正选人用人风气，突出政治标准，提拔重用牢固树立‘四个意识’和‘四个自信’、坚决维护党中央权威、全面贯彻执行党的理论和路线方针政策、忠诚干净担当的干部，选优配强各级

领导班子。注重培养专业能力、专业精神，增强干部队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力。大力发现储备年轻干部，注重在基层一线和困难艰苦的地方培养锻炼年轻干部，源源不断选拔使用经过实践考验的优秀年轻干部。统筹做好培养选拔女干部、少数民族干部和党外干部工作。”①

4. **改进工作作风**

党的十八大以来，党中央坚定推进全面从严治党，制定和落实中央八项规定，开展党的群众路线教育实践活动，坚决反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。这对于我们党始终保持党的先进性和纯洁性、始终保持党同人民群众的血肉联系、使我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，具有十分重要的意义。

广东，作为改革开放的前沿，相比全国其他地区，面临着更为严峻的“四大考验”和“四种危险”。党的十八大以来，广东三年共拿下 200 名厅官，独步全国，以 2014 年为例，仅 2014 年一年落马厅官 95 人，其中，正厅级 27 人，平均不到 4 天就查处一个。“百代兴盛依清正，千秋基业仗民心。”正如广东省纪委书记黄先耀在谈及关于习近平总书记在十八届中央纪委六次全会重要讲话学习体会中所言，“古今中外，腐败都是一个政权失信于民、走向衰落的重要诱因，任何执政党都面临腐败的严峻挑战。我们党在一个世界上人口最多的发展中国家长期执政，主要通过自身努力建设‘不敢腐、不能腐、不想腐’的有效机

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 64 页。

制，构建干部清正、政府清廉、政治清明的政治生态，是对全国人民的庄严承诺，是实现党的历史使命的必然要求”。可见，坚持全面从严治党，开创党风廉政建设和反腐败工作的新局面，不仅是时代的必然、历史的必然，更是改革的必然、发展的必然。广东高压重拳反腐，打虎拍蝇，任务艰巨，责任重大。

十八届六中全会以全面从严治党为主题，以加强和规范党内政治生活、加强党内监督为全党共同任务，审议并通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，以正式文本形式，为全体党员领导干部扎紧了“制度笼子”，以雷霆之举进一步彰显了“党纪严于国法”，为实际行动谱写了“永远在路上”的反腐决心与信心。思想建党、制度治党，纪严于法、纪法分开等要求的提出，给每一个党员提出了更高更明确的要求。党的十九大报告更是明确提出：“打铁必须自身硬。党要团结带领人民进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须毫不动摇坚持和完善党的领导，毫不动摇把党建设得更加坚强有力。”①

全面从严治党永远在路上。中央八项规定是一个切入口和动员令，党中央从落实中央八项规定精神破题，坚持以上率下，率先垂范，从中央做起，既抓思想引导又抓行为规范，执纪问责，严肃查处和曝光典型案件，形成高压态势。各地认真贯彻落实中央八项规定精神，也结合实际制定了具体细化措施。这一切，赢得了人民群众的衷心拥护。经过几年努力，全面从严治党取得重要阶段性成果。应该看到，作风问题具有顽固性和

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 61 页。

反复性，形成优良作风不可能一劳永逸，克服不良作风也不可能一蹴而就，中央八项规定既不是最高标准，更不是最终目的，只是我们改进作风的第一步，必须以锲而不舍、驰而不息的决心和毅力，把作风建设不断引向深入，作风建设永远在路上，全面从严治党永远在路上。

2016 年以来，广东省各级纪检监察机关围绕全面从严治党，全面履行监督执纪问责职能，保持惩治腐败力度不减、尺度不松。2016—2017 年，广东省委以强烈的政治担当履行全面从严治党主体责任，坚定不移惩治腐败，坚持不懈改进作风，持续深化标本兼治，不断深化纪律和作风建设，发挥巡视巡察威慑作用，加快推进纪检体制改革，坚持惩防并举，推动党风廉政建设和反腐败工作不断取得新成效。2016 年 1—11 月，广东继续保持强力反腐的态势，各级纪检监察机关共立案 15513 件，同比上升 17.2%，与此同时，全省受理信访举报量、涉及省管干部的初次举报、省委巡视发现涉及领导干部严重违纪违法问题线索同比下降，一定意义上，可以说广东经过党的十八大以来的强力反腐，减存量、遏增量取得明显成效，反腐败压倒性态势已经形成。广东之所以能够在反腐倡廉工作中取得如此成效，主要可以归结为思想建党、制度治党两手抓、两手硬的结果。总之，十八大以来连续几年的强力反腐态势，广东取得了“三个下降”的执纪效果。面对成绩，广东应戒骄戒躁，继续坚持，全面从严治党，开创党风廉政建设和反腐败工作的新局面，反腐永远在路上。

5. 提高政府公信力和执行力

党的十九大报告明确提出，增强政府公信力和执行力，建

设人民满意的服务型政府。政府公信力是政府依赖于社会成员对普遍性的行为规范和网络的认可而赋予的信任，并由此形成的社会秩序。政府作为一个为社会成员提供普遍服务的组织，其公信力程度通过政府履行其职责的一切行为反映出来，因此，政府公信力程度实际上是公众对政府履行其职责情况的评价。

首先，提高政府公信力和执行力重在抓好制度建设。在一段比较长的时间里，由于我们一些地方政府在宣传方面过于侧重策略技巧，在实际承诺中因为种种原因，时有爽约行为发生，降低了政府公信力，因而也降低了政府的凝聚力和感召力。政府公信力的降低实质上是政府执行力出现了偏差，以往许多人认为，领导的职能是决策，执行是下属的问题，以至“上有政策，下有对策”、“不推不走，甚至推了也不走”等一些不正常现象屡有发生。所以提高政府公信力和执行力要抓好制度建设，把权力关进制度的笼子里，坚持用制度管权管事管人，祛除政府行政时的随意性和腐败的诱因。坚持依法行政，大力加强政府各项规章制度建设，完善法规体系，规范行政行为，严格依法办事，按照法定权限和程序行使权力、履行职责，不断促进政府各项工作制度化、规范化、程序化，切实做到科学立法，严格执法，公正司法，全民守法。以转变政府职能为重点，进一步简政放权，继续推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，减少和规范行政审批；进一步理顺行政管理体制，整合工作资源，优化工作流程，完善绩效管理，提高行政效能，最大限度地实现办事提速、管理提效、服务提质。

其次，提高政府执行力和公信力就要取信于民。用实际成果取信于民，大力提高政府执行力和公信力，具体地说，要做

好以下几方面工作：

一是提高领导干部、领导机关的“公信力”，特别是党政主要领导干部必须以身作则，充分发挥表率作用。各级领导干部要严格遵守党章和廉政准则，始终筑牢廉洁自律防线，自觉纯洁社交圈、净化生活圈、规范工作圈，真正做到清清白白为官、干干净净做事、老老实实做人。

二是强化法律法规、党纪政纪和各项规章制度的“执行力”，尤其要保证司法公正、依法执政、照章办事和规矩行事。从加强法治建设和党风廉政建设的角度来说，加强立法和制度制定无疑是一种进步，但这并不意味着所立的法律越多、所定的制度越健全，法治程度和制度规范就越高。要提高制度执行力，用制度约束各级领导干部具有执行力，加强对各级领导干部“不作为、乱作为”的治理。

三是增强公开化，提高透明度，有效地实行“阳光法案”，让人民群众参政议政监政，最关键要有知情权，用明政来进行监政。无论什么事情、什么难题、什么矛盾只要能摆到桌面上来，有一说一，有二说二，是就是是，不是就是不是，说理论事，以理服人。凡事公开了，透明了，阳光了，就可以避免“暗箱操作”，破除“潜规则”。

四是建立健全社会主义民主、平等、公正。首先必须坚决反对特权思想和特权现象，尤其是“官本位”、等级制、封建宗法观念等。中国历经几千年的封建统治，具有浓厚的人治色彩，往往是“人情大于王法”，其影响至今还存在。正是这些传统落后的社会世俗和低劣的官员道德伦理（俗称官场文化），扭曲了人们的心灵，极大地制约着反腐败斗争的开展。

五是惩治腐败，端正党风，转变作风，树立新风。必须抓

早抓小抓苗头，从把住小处小节、管住小事小问题入手，从整顿官僚主义、形式主义、享乐主义和奢侈浪费“四风”作为突破口，彻底解决对于制度的不落实情况，严格查办贪污受贿、腐化堕落、高官腐败大案要案，严肃处理违法违纪行为，严厉惩治腐败分子，举一反三，顺藤摸瓜，一抓到底，取信于民。特别在当前党风廉政建设和反腐败斗争严峻复杂形势下，各级纪检监察机关要深入贯彻中央纪委二次全会精神，持之以恒落实八项规定，进一步明确定位，转变职能、转变方式、转变作风，全面履行党章赋予执纪监督的职责。

总之，改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化。中国的改革又到了一个新的历史关头，美好的目标就在前面，风险和考验也摆在我们面前。大道之行，天下为公。我们走中国特色社会主义道路，具有无比广阔的时代舞台，具有无比深厚的历史底蕴，具有无比强大的前进定力。当前形势下，全党全国各族人民要紧密团结在党中央周围，坚持党的领导，坚持中国特色社会主义，坚持新发展理念，坚持改革开放，团结一心，众志成城，“以更大的政治勇气和政治智慧推进改革，用全局观念和系统思维谋划改革，推动新一轮改革大潮涌起”。

七

健全权力制约与监督体系



权力是社会政治生活的核心，其运行是否科学有效，是判断一个国家政治文明和发展水平的重要标志。从历史和现实层面看，权力制约与监督都是政治过程的常规现象，是国家治理现代化的必要举措，是推进干部清正、政府清廉、政治清明的重要手段。

中国共产党历来高度重视权力制约与监督，将之视为执政党自身建设的一个永恒主题。历任党的领导人反复强调，不断推进党要管党、从严治党，健全完善党的自我管理、自我约束、自我净化、自我完善和自我提高机制。党的十八大以来，习近平总书记站在“实现中华民族伟大复兴的中国梦”高度，提出了一系列权力制约与监督的新理念新思想新战略，为我们党推进相关工作提供了顶层设计的指南，针对现实存在的权力制约和监督难题，党中央出台了一系列党纪党规和法律政策，形成了以思想规范权力、以权力制衡权力、以制度约束权力、以社会监督权力的基本框架。

（一）权力制约与监督的理论和发展

1. 权力制约与监督是人类政治过程的常规现象

权力是人类社会的基本政治现象。亚里士多德曾经指出，“人天生是政治动物”。人们走到一起开展集体生活，必然涉及一系列的合作与博弈，因此，认同、影响、操纵、说服与强制等能力就成为人与人的关系中的必然状态。权力就是一个人让另一个人做某件事情的能力，它是人类社会管理过程的必然举措。

权力的运行之所以需要受到制约和监督，主要在于权力是一柄“双刃剑”。一方面，权力是整合社会共同意愿的基础，是推进实现公共利益的依托。另一方面，权力具有自我扩张和变异腐化的特质。缺乏制衡的权力容易与个体理性的私利取向结合起来，导致以权谋私的腐败行为。正如阿克顿勋爵所言，权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。

正因如此，权力的制约与监督一直是现代政治的核心命题。从理论研究的角度讲，“当政治学家们声言探寻科学合理的权力运行机制时，实际上他们所思考的是如何把公共权力置于有效的监督之下，或者使政治权力在精心设计出来的政治体制之中受到难以回避的制约”。从现实政治的角度看，权力的异化带来一系列问题，最为明显的是腐败，而腐败的危害众所周知，比如，阻碍经济发展，减少国家经济存量，不利于经济投资，扭曲资源分配，带来收入不平衡甚至导致政治的不稳定。

2. 权力制约与监督是国家治理现代化的必然要求

国家治理现代化是一个国家的政治生活走向现代化的历史过程。从理论上说，治理的概念不同于统治的概念，从统治走向治理，是人类政治发展的普遍趋势。“多一些治理，少一些统治”是21世纪世界主要国家政治变革的重要特征。从政治学理论看，统治与治理主要有五个方面的区别。其一，权力的主体不同，统治的主体是单一的，就是政府或其他国家公共权力；治理的主体则是多元的，除了政府外，还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。其二，权力的性质不同，统治是强制性的；治理可以是强制的，但更多是协商的。其三，权力的来源不同，统治的来源就是强制性的国家法律；治理的来源除了

法律外，还包括各种非国家强制的契约。其四，权力运行的向度不同，统治的权力运行是自上而下的，治理的权力运行可以是自上而下的，但更多是平行的。其五，两者作用所及的范围不同，统治所及的范围以政府权力所及领域为边界，而治理所及的范围则以公共领域为边界，后者比前者要宽广得多。国家治理现代化在体制机制上就表现为国家机构及其功能的现代化。具体而言，立法机关体系、行政机关体系和司法机关体系等相互协调、相互配合，共同缩小分歧、化解矛盾、控制风险和增加安全。

从深层次讲，这一体制机制优化完善的过程是权力现代化的过程，即国家的各类权力主体（包括政府、市场、社会）展开科学化、规范化和制度化的分权、赋权和限权，从而实现体系优化和能力提升，进而让权力真正意义上实现服务于广大群众的公共福祉。

3. 中国共产党历来高度重视权力制约与监督

让权力更好为人民服务是中国共产党高度重视的重大问题。从革命战争年代到和平建设时期，党的领导人都对权力制约与监督提出了重要论述。早在延安时期，毛泽东同志在《为人民服务》一文中就指出：“因为我们是为人民服务的，所以，我们如果有缺点，就不怕别人批评指出。不管是什么人，谁向我们指出都行。”1945 年，毛泽东在回答黄炎培提出的历史周期律问题时就提出：只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。20 世纪 50 年代，邓小平同志阐述了“党要受监督，党员要受监督”的重要性，特别强调：“如果我们不受监督，不注意扩大党和国家的民主生活，就一定

要脱离群众，犯大错误。”1995 年，江泽民同志明确指出：“在我们党内，决不允许存在超越于党组织和党的纪律之上、不接受监督的特殊人物。”2011 年，胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上，把“建立健全权力运行制约和监督体系，保证党和国家机关按照法定权限和程序行使权力”，作为中国特色社会主义政治发展道路的重要内容。

党在各个历史时期的重要文献也对权力制约和监督作出了明确规定。《中国共产党章程》总纲提出：“加强对党的领导机关和党员领导干部特别是主要领导干部的监督，不断完善党内监督体系”。党章条文规定“不允许有任何不参加党的组织生活、不接受党内外群众监督的特殊党员”、“正确行使人民赋予的权力……自觉地接受党和群众的批评和监督”等等。党的十一届三中全会后，随着国家民主和法制建设的不断发展健全，党和国家各种监督制度也逐步得到恢复和完善。党的十六大报告提出，要建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。这是我们党第一次对“加强对权力运行的制约和监督”进行全面阐释。2003 年颁布的《中国共产党党内监督条例（试行）》，明确规定所有共产党员都要自觉接受党内监督。党的十七大报告提出，要坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。党的十八大报告又明确要求：“确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”、“让人民监督权力，让权力在阳光下运行”。

党的十八大以来，习近平总书记多次强调推进权力运行制

约和监督。2012 年 12 月，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上指出：“要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。”2013 年 1 月，习近平总书记在十八届中央纪委第二次全会上强调：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”“加强对权力运行的制约和监督，会影响到领导干部的舒适度。问题是领导干部手中的权力都是党和人民赋予的，领导干部使用权力，使用得对不对，使用得好不好，当然要接受党和人民监督。不想接受监督的人，不能自觉接受监督的人，觉得接受党和人民监督很不舒服的人，不具备当领导干部的起码素质。”各级党组织必须明白，加强党风廉政建设，加强对干部的监督，是对干部的爱护。放弃了这方面责任，就是对党和人民、对干部的极大不负责任。2013 年 4 月习近平总书记在中央政治局第五次集体学习时指出：“我们的先人们早就认识到，反腐倡廉的核心是制约和监督权力。我国古代很早就有监察、御史、弹劾、谏官等方面的制度。这些制度有不少在历代反腐倡廉中发挥了重要作用，对我们推进反腐倡廉制度建设具有借鉴意义。”2015 年 10 月 29 日，习近平总书记在党的十八届五中全会第二次全体会议上提出：“要加大治本力度，推进标本兼治，深化相关改革，加强对权力运行的监督和制约，不断压缩腐败现象生存空间和滋生土壤。”习近平总书记的所有这些重要论述，都深刻表明了制约和监督权力的极端重要性和紧迫性。

（二）完善权力制约与监督的顶层设计

1. 推进权力制约与监督的问题导向

推进权力制约与监督是应对中国经济社会发展进程中新挑战的必然要求。中国共产党高度关注，一直没有停止过推进权力制约与监督的探索和实践。特别是进入21世纪后，2002年提出坚持标本兼治、综合治理的方针，逐步加大治本力度；2003年提出建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系；2004年提出坚持标本兼治、综合治理，惩防并举、注重预防的方针；2008年提出如期建成惩防体系基本框架；2012年明确提出反对腐败、建设廉洁政治，并将之提升到“亡党亡国”的高度，认为必须坚持“十六字”基本方针，全面推进惩防体系建设，做到干部清正、政府清廉、政治清明。在社会各界特别是执政党和国家的反腐败机构的努力下，中国廉洁程度正在不断提高。如图7－1，CPI绝对得分、相对排名的波动提高，线性拟合线向上倾斜，说明执政党治理腐败总体上卓有成效。这一成绩是我国的政治制度和权力结构所决定的，是执政党立足最广大人民根本利益不懈努力所取得的。随着党和国家各项制度、体制和机制的日益完善，我国的权力制约与监督也将日趋健全，能够更好适应经济新常态和社会新生态。

现行关于权力制约与监督的制度体制机制仍然存在有待具体完善优化的地方，突出表现在六个方面。一是权力配置和结构不尽科学，决策权、执行权和监督权之间有的没有形成相互制约。二是权力往往过分集中于主要领导干部手中，少数主要

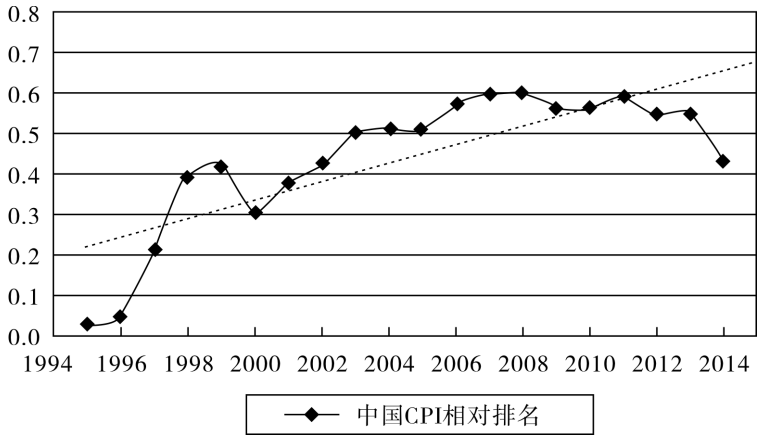


图 7－1　中国 1995—2014 年 CPI 相对排名①

领导干部凌驾于组织之上，搞“一言堂”。三是权力边界不清晰。有的政企不分、政事不分，存在“既当裁判员又当运动员”现象。四是权力缺乏法制约束，依法设权仍然没有完全贯彻。五是权力运行过程不够公开透明，暗箱操作和“潜规则”问题突出。六是对权力的监督不够有力，各种监督的合力不强。2013 年 6 月 28 日，习近平总书记在全国组织工作会议上强调：“没有监督的权力必然导致腐败，这是一条铁律。组织上培养干部不容易，要管理好、监督好，让他们始终有如履薄冰、如临深渊的警觉。”因此，结合政治、经济、社会和文化等方面的因素，努力构建一套具有中国特色、符合中国国情的权力制约与监督

① 1995 年以来，透明国际不断扩展 CPI 测量和评判国家范围，从最早的 41 个，到最多的 183 个（2011 年），到最新的 175 个（2014 年），中国的排名分别为第 40、75、100 位。本文将其转换为相对排名。这一部分的数据整理和表述参考引用自姚贵雄的《政党转型视角中的反腐败注意力研究——以 G 省纪委 1978 至 2016 年的反腐败实践为例》，中山大学博士论文，2017 年。

框架，显得尤为重要。

2. 完善权力制约与监督的基本框架

党的十八大以来，围绕推进权力制约与监督，党中央形成了一系列政策部署，建构了“以思想教化权力”、“以权力制衡权力”、“以制度约束权力”和“以社会监督权力”的权力制约与监督的基本框架。

一是“以思想教化权力”。思想是一个人的总开关，如果一个人的思想出了问题，就会陷于失控，随心所欲，肆无忌惮，行动没有约束，最终难免出问题，以至于害人又害己。因此，树立正确的世界观、人生观、价值观，构筑一个人的价值底座，有助于树立取舍趋避的思想“总开关”。习近平总书记指出：全党同志坚定理想信念，切实解决好世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题。“坚定理想信念，坚守共产党人精神追求，始终是共产党人安身立命的根本。对马克思主义的信仰，对社会主义和共产主义的信念，是共产党人的政治灵魂，是共产党人经受住任何考验的精神支柱。”习近平总书记反复强调要加强党员干部的党性教育。他指出，在干部教育培训中，理论教育是根本，知识教育是基础，党性教育是关键。要更加突出党性教育，帮助干部始终保持政治上的清醒和坚定，始终保持高尚的道德情操，始终保持共产党人的本色。党的十八大以来，党中央先后开展了群众路线、“三严三实”和“两学一做”教育实践活动，取得了良好成效。

关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定

一、要改进调查研究，到基层调研要深入了解真实情况，总结经验、研究问题、解决困难、指导工作，向群众学习、向实践学习，多同群众座谈，多同干部谈心，多商量讨论，多解剖典型，多到困难和矛盾集中、群众意见多的地方去，切忌走过场、搞形式主义；要轻车简从、减少陪同、简化接待，不张贴悬挂标语横幅，不安排群众迎送，不铺设迎宾地毯，不摆放花草，不安排宴请。

二、要精简会议活动，切实改进会风，严格控制以中央名义召开的各类全国性会议和举行的重大活动，不开泛泛部署工作和提要求的会，未经中央批准一律不出席各类剪彩、奠基活动和庆祝会、纪念会、表彰会、博览会、研讨会及各类论坛；提高会议实效，开短会、讲短话，力戒空话、套话。

三、要精简文件简报，切实改进文风，没有实质内容、可发可不发的文件、简报一律不发。

四、要规范出访活动，从外交工作大局需要出发合理安排出访活动，严格控制出访随行人员，严格按照规定乘坐交通工具，一般不安排中资机构、华侨华人、留学生代表等到机场迎送。

五、要改进警卫工作，坚持有利于联系群众的原则，减少交通管制，一般情况下不得封路、不清场闭馆。

六、要改进新闻报道，中央政治局同志出席会议和活动应根据工作需要、新闻价值、社会效果决定是否报道，进一步压缩报道的数量、字数、时长。

七、要严格文稿发表，除中央统一安排外，个人不公开出版著作、讲话单行本，不发贺信、贺电，不题词、题字。

八、要厉行勤俭节约，严格遵守廉洁从政有关规定，严格执行住房、车辆配备等有关工作和生活待遇的规定。

六项禁令

一、严禁用公款搞相互走访、送礼、宴请等拜年活动。

二、严禁向上级部门赠送土特产。

三、严禁违反规定收送礼品、礼金、有价证券、支付凭证和商业预付卡。

四、严禁滥发钱物，讲排场、比阔气，搞铺张浪费。

五、严禁超标准接待。

六、严禁组织和参与赌博活动。

二是“以权力制衡权力”。以权力制衡权力，关键是分解绝对权力，形成科学有效的权力制约和协调机制。所谓科学有效，就是不仅做到结构合理、配置科学、程序严密、制约有效，给权力套上一个制度的笼子，还要做到权责一致、规范有序、相互协调、运行顺畅，促进党和国家各项事业发展。包括：构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系；完善领导体制，坚持民主集中制，充分发挥党的领导核心作用；科学配置党政部门的职责、职能和职权；改革优化党的纪律检查体制等。党的十八大以来，上述这些工作的推进主要通过三项重大举措。

第一，党中央大力推进行政体制改革，把简政放权、放管结合、优化服务放在更突出的位置。进一步明确了政府机构改革的基本原则和总体要求。坚持需求导向、问题先行，整体设

计、协调统筹，精准发力、重点突破的原则，按照协调推进“四个全面”战略布局的要求，向纵深推进简政放权、放管结合、优化服务，以壮士断腕的决心将该取消的事项彻底取消、该下放的事项坚决下放。同时，加强事中事后监管，转变监管理念，创新监管机制，明确监管职责，充实监管力量，使市场和社会既充满活力又规范有序。此外，约束自由裁量权，严格规范审批流程，压缩前置审批环节并公开时限，提高行政效率。最后，创新公共服务发展机制，探索政府与社会合作新方式。

第二，党中央大力推进行政监督，以审计作为制约权力运作的利器。所谓审计对权力的制约和监督包含两个方面的内容，既包括审计机关对外部权力的制约和监督，又包括审计机关对内部（自身）权力的制约和监督。审计机关对外部权力的制约和监督是指审计机关根据审计法赋予的权力，依据有关财政法规规定对被审计单位在资金管理和使用中的合法性、真实性、有效性进行审计监督。审计机关的内部权力制约和监督，就是指审计机关自身权力的制约和监督。主要包括两个方面：①对审计过程中的具体操作权的制约和监督。②对审计机关本身是否依法审计和廉洁从审进行制约和监督。党的十八大以来，“审计风暴”在全国掀起，审计报告指出的问题越来越明确、越来越透明，相关部门的整改措施也越来越有力。比如，十二届全国人大常委会第九次会议听取了审计署审计长刘家义所做的《关于2013 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。报告指出，2013 年度审计共发现并移送涉嫌重大违法违纪案件314 起，涉及 1100 多人。审计作为一项重要的监督手段，其制度完善被写入了十八届四中全会的决定。

第三，党中央大力推进全面从严治党。狠抓执纪从严，坚

持把纪律挺在前面，严明党的政治纪律和政治规矩，着力推动全党牢记“五个必须”、防止“七个有之”，保证全党团结统一、步调一致。狠抓治吏从严，坚持正确用人导向，深化干部认识制度改革，着力整治用人上的不正之风，出台干部能上能下规定。狠抓作风从严，坚持以上率下，锲而不舍，着力解决许多过去解决不了的问题，推动党风政风不断好转。狠抓反腐从严，坚持以零容忍态度惩治腐败，“老虎”、“苍蝇”一起打，五年来共立案审查省军级以上党员干部及其他中管干部440人，其中中央委员、候补中央委员43人，中央纪委委员9人，坚决铲除政治腐败和经济腐败相互交织的利益集团，严肃查处周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、孙政才、令计划等严重违纪违法案件。同时，纪律处分厅局级干部8900余人，处分县处级干部6.3万多人，处分基层党员干部27.8万人，追回外逃人员3453人，其中“百名红通人员”已有48人落网，反腐败斗争压倒性态势已经形成。①

三是“以制度约束权力”。制度化约束权力是对自上而下依靠权力约束权力的一种超越，也是对时紧时松、忽严忽宽的“运动式”反腐败的一种超越。对权力进行制度化的约束，有助于实现廉能政治，使干部廉而有为，机构廉而有能，使政府成为廉洁政府、专业政府、效益政府、低成本政府和优质政府。②党规党纪和国家法律是制度约束权力的基本依托。就党规党纪而言，党的十八大以来，中央出台或修订的党内法规超过50部。

① 参见胡永平：《数字解读全面从严治党五年反腐“成绩单”》，中国网，2017年10月19日。

② 参见何增科：《制度化反腐：国家治理现代化的内在要求》，《检察日报》2016年7月19日。

从出台《中国共产党廉洁自律准则》，提出党员和党员领导干部努力践行的高标准，到修订《中国共产党纪律处分条例》，明确划出全体党员须遵守的“六大纪律”底线；从出台《关于防止干部“带病提拔”的意见》，营造选人用人的良好政治生态，到制定出台《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，明确规范和严肃党内政治生活，党规党纪的笼子越扎越紧，党的纪律生命线越筑越牢。就国家法律制定而言，党中央把中国特色社会主义法治体系建设作为全面依法治国的总抓手。五年来共制定或修改法律48部、行政法规42部、地方性法规2926部、规章3162部，同时通过“一揽子”方式先后修订法律57部、行政法规130部，启动了民法典编纂、颁布了民法总则，中国特色社会主义法律体系日益完善。此外，加快建设法治政府进入新阶段。颁布实施《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》，确立了到2020年基本建成法治政府的奋斗目标和行动纲领。

四是“以社会监督权力”。孟德斯鸠说，一条万古不易的政治经验是，握有权力的人容易滥用权力，直到遇到某种外在限制为止。因此，要想防止掌权者滥用权力，必须制约权力，对权力的行使进行一定的监督。发挥社会的民主监督作用是一项重要举措。民主的制约和监督就是要切实保障广大人民的选举权、知情权、参与权、监督权，使人民能够真正约束掌权者的行为，包括群众监督、社会团体监督和舆论监督。群众监督主要是指公民通过批评、建议、检举、揭发、申诉、控告等基本方式对国家机关及其工作人员权力行使行为的合法性与合理性进行监督。社会团体监督主要指各种社会组织和利益集团对国家机关和公职人员的监督。舆论监督是指社会利用各种传播媒介和采取多种形式，表达和传导有一定倾向的议论、意见及看

法，以实现对政治权力运行中偏差行为的矫正和制约。

信息公开是民主的基础，是监督的依托。党的十八大以来，为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用，党中央推进了一系列促进信息公开的举措，比如建立各部委、各级政府部门网站，接受社会和媒体监督等。举例来说，2015 年年初国务院各部委、全国各省份的网站公开了 2014 年工作的成绩单等信息，接受全社会监督，让公众当权力运行的裁判员。国务院也开展了多次全国政府网站抽查和监督，确保政务公开和群众服务平台的有效运转。

表 7－1　2016 年全国各省（区、市）政府网站数量

省（区、市）	运行网站总数	省（区、市）	运行网站总数
北京	1069	广东	4352
天津	326	广西	1855
河北	1835	海南	244
山西	1286	重庆	951
内蒙古	1999	四川	3656
辽宁	950	贵州	1472
吉林	858	云南	3530
黑龙江	1257	西藏	163
上海	641	陕西	2757
江苏	3771	甘肃	1578
浙江	3409	青海	275

（续表）

省（区、市）	运行网站总数	省（区、市）	运行网站总数
安徽	2012	宁夏	287
福建	2506	新疆	1641
江西	1646	新疆生产建设兵团	205
山东	3710	湖北	3096
河南	2165	湖南	2956
合计	58458		

数据来源：《国务院办公厅关于2016年第二次全国政府网站抽查情况的通报》

（三）推进权力制约与监督的广东实践

党的十八大以来，广东省委、省政府全面贯彻落实党中央的部署要求，推进针对权力制约与监督的制度设计和机制建构，并通过一系列政策举措予以具体落实，取得了良好成效。

1. 以思想教化权力：以广东省“两学一做”学习教育活动为例

2016年4月8日，在党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育取得显著成效的基础上，广东省召开省委常委会议，专题传达学习习近平总书记关于开展“两学一做”学习教育的重要指示和中央“两学一做”学习教育工作座谈会精神，研究广东省贯彻落实意见，审议并原则通过《关于在全省党员中开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育的

实施方案》，强调要按照习近平总书记重要指示要求扎实开展“两学一做”学习教育，落实好“基础在学、关键在做”的要求，教育引导广大党员切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。会议强调，要把以学促做、知行合一、做“四讲四有”（讲政治、有信念，讲规矩、有纪律，讲道德、有品行，讲奉献、有作为）合格共产党员作为学习教育的着眼点、落脚点，坚持领导带头、以上率下，突出问题导向，注重分类指导，突出经常性教育的特点，教育引导党员在任何岗位、任何地方、任何时候、任何情况下都铭记党员身份，积极为党工作。要坚持围绕中心、服务大局，把学习教育与中心工作紧密结合起来，做到两手抓、两促进。要切实加强组织领导，落实各级党委（党组）抓学习教育的主体责任和主要负责同志第一责任人职责，强化督导检查，严格考核，严肃问责，确保学习教育各项任务落到实处。

2017 年 4 月，习近平总书记就推进“两学一做”学习教育常态化制度化工作作出重要指示，中共中央办公厅专门印发了《关于推进“两学一做”学习教育常态化制度化的意见》（以下简称《意见》），要求各地区各部门认真贯彻落实。广东省委高度重视，认真贯彻落实中央部署，坚持以学习贯彻习近平总书记对广东工作的重要批示精神带动“两学一做”学习教育深入开展，审议通过并印发了我省《2017 年推进“两学一做”学习教育常态化制度化实施方案》（以下简称《实施方案》），推动全面从严治党向纵深发展，强有力地推动了“两学一做”学习教育常态化制度化。全省各级党组织和广大党员把学习教育同做好改革、发展、民生、稳定等各项工作结合起来，努力为落实

“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”要求，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局提供坚强的组织保证。

在推进“两学一做”学习教育常态化制度化实践中，广东省委明确要求，突出抓好“关键少数”，压实主体责任。省委常委会带头做到季度有安排、月月有计划，发挥引领、示范作用，推动全省党员干部真正学有所获，增强贯彻落实的自觉性坚定性。认真办好广东学习论坛、理论学习中心组学习和省委常委会专题学习研讨会，教育引导广大党员干部始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

在省委的坚强领导下，各地各部门也迅速行动起来，确保了推进“两学一做”学习教育常态化制度化落实落地。比如，广州市委要求，各区各单位党委（党组）制定推进“两学一做”学习教育常态化制度化的具体实施方案，认真对照中央《意见》和省、市《实施方案》的规定动作，细化分解落实任务。开展了领导干部“四提高一加强”主题活动，严格执行党内生活各项制度和中央八项规定精神，切实发挥领导机关、领导干部的示范引领作用。再如，省财政厅将学习教育列为支部抓党建工作的首要内容，坚持业绩考核考党建、工作述职述党建、民主评议评党建、评先奖优比党建，组织开展涵盖党建基本制度落实、学习十八届六中全会和省委十一届八次全会精神、党风廉政建设责任制落实等方面的全面检查，并在此基础上评选优秀基层党组织，确保了“两学一做”学习教育常态化制度化落到实处。又如，华南师范大学党委积极推进领导干部讲党课，建立党员校领导到分管或联系单位讲党课，各二级党组织书记在本单位讲党课机制，党员校领导为新生党员、毕业生党员上党

课和思政课，二级党组织书记至少每个学期讲1次以上党课。[①]

2. 以权力制衡权力：以广东省行政审批制度改革为例[②]

从2012年至今，我国行政审批制度改革进入深水区攻坚阶段，广东省继续坚持做改革开放的排头兵。通过正在推进中的新一轮改革，主要是以强化市场的决定性作用为导向，在继续压减行政审批事项数量的同时，重点按照“规范管理、提高效率”的要求，全面规范和优化行政审批运行，将改革的关注点，从静态事项拓展到动态运行，从源头管控拓展到后续监管，从清理转移拓展到配套制度建设，全方位深化行政审批制度改革。2012年8月22日，国务院批准广东省在行政审批制度改革方面先行先试，积极探索构建充满活力和具有可持续竞争力的行政体制机制，不断提高行政过程的透明化、规范化水平。12月5日，广东省公布《广东省“十二五”时期深化行政审批制度改革先行先试方案》，提出到2015年力争成为全国行政审批项目最少、行政效率最高、行政成本最低、行政过程最透明的先行区。也是在2012年，经国家工商总局批准，广东率先在深圳、珠海、东莞、顺德等地开展商事登记制度改革试点，实行商事主体登记注册与许可经营项目审批分离、注册资本认缴与实缴登记分离、企业住所与经营场所登记分离，充分激发市场主体活力。在广东省委、省政府的领导下，广东省行政审批改革前期试验成果丰硕，为审改推向纵深、实现先行目标起到巨大推

① 参见周志坤：《广东大力推进“两学一做”学习教育常态化制度化》，《南方日报》2017年6月30日。

② 参见中山大学政治与公共事务管理学院：《广东省行政审批制度改革评估报告》（内部文稿），2015年3月。

动作用，也为我国加快政府职能转换、深化行政体制改革积累重要经验。

党的十八大召开之前，广东省委、省政府根据国务院和省政府深入推进行政审批制度改革工作电视电话会议精神，下发了《关于加快转变政府职能　深化行政审批制度改革的意见》，提出以建设“小政府、大社会”为总体目标，着力解决政府经济调节越位、市场监管缺位、社会管理错位、公共服务不到位等问题，推动政府全面正确履行职能，率先探索构建具有强大动力、充满活力和可持续竞争力的行政体制机制，打造法制化、国际化营商环境，为加快转型升级、建设幸福广东提供有力保障。党的十八大召开后，国务院批复同意了《广东省“十二五”时期深化行政审批制度改革先行先试方案》，方案紧密围绕十八大提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标和转变政府职能的总要求，将广东省行政审批制度改革的总体目标明确为：“通过深化行政审批制度改革，使审批事项明显减少，审批环节明显优化，审批行为明显规范；使行政效能更加高效，行政审批相关制度和监督制约机制更加健全，科学发展的体制机制保障更加坚实；使市场配置资源的基础性作用发挥更加充分，人民群众管理社会公共事务的主体作用发挥更加充分，社会组织提供公共服务的积极作用发挥更加充分，政府创造良好发展环境、提供优质服务的主导作用发挥更加充分。”在具体时限上，则提出到2015年“力争成为全国行政审批项目最少、行政效率最高、行政成本最低、行政过程最透明的先行区”。

从与中央关于行政审批制度改革总要求的衔接上看，广东省确定的改革目标不但紧紧抓住了借力行政审批制度改革转变政府职能这一目标，还突出强调了行政审批制度改革对于推动

经济社会发展的保障性意义，围绕中央所提出的“转职能、转方式、转作风”和“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”这两大主题做文章。在总体目标上契合中央要求的同时，广东还结合自身发展实际，将推进行政审批制度改革与打造法治化、国际化营商环境、创造良好经济发展环境、加快转型升级以及建设幸福广东等经济社会发展任务有机结合，将中央目标在本地进行具体化。由此可见，广东省为行政审批制度改革设定的目标是清晰的，政策方向具体明确、重点突出。分别从审批的事项、环节、行为、效能以及相关制度和监督制约机制等几方面对目标进行细化，也彰显出政策目标的系统协调性，而对市场资源、人民群众以及社会组织等主体作用发挥的强调以及对完成时间上的明确要求，也使得广东行政审批制度改革的目标更具现实可行性与可操作性。不过，对于事项减少的数量、审批环节优化程度以及审批行为规范程度等需要量化测量的目标，还不够具体，难以进行量化检验测量，而这也正是各省直部门及地市政府在制定相应实施方案过程中，需要结合本部门实际情况或本地区经济社会发展状况对省委、省政府总体目标进一步具体化之处。

从各省直部门到地方市县政府，对广东省行政审批制度改革的总体目标已经形成了较高共识，在结合本部门或地区制定具体实施方案过程中，都较为明确地提出了通过行政审批制度改革转变政府职能、推动本地区经济社会发展的具体化目标。例如作为省内较早开展行政审批制度改革工作的江门市就在总结前期改革经验的基础上，结合自身实际情况将本市进一步全面深化行政审批制度改革的工作目标具体化为：“审批事项的设立、调整和清理走向法制化、规范化；审批行为更加公开透明，

审批自由裁量权得到有效约束；简政放权进一步规范，市向县级市（区）放权更加彻底到位，管理重心和审批服务逐步向镇（街道）下移；通过创新审批流程、审批方式、审批服务模式，使‘网上审批’、‘并联审批’和‘一站式’服务成为主要审批途径；通过健全行政审批监督和绩效考核制度，拓展行政审批电子监察领域，使审批监督制约体系更为健全，为经济社会发展提供高效的公共行政服务。”而向来在改革方面勇于争先的顺德区更是在改革涉及的每一个环节都提出了非常具体的目标要求，如在审批事项清理环节，提出“通过清理，力争实现全区审批事项减少 30% 以上”。在整合优化审批流程方面，提出要“打破‘以职能部门为中心’的空间分散、环节多、时限长、效率低的传统行政审批流程，建立‘以公众为中心’的高效、透明、低成本的行政审批流程”。标准化层面则提出“对每一行政审批事项编制唯一对应的要件标准、流程标准和裁量标准，确保每一事项面对不同申请主体的‘无差别审批’”。此外，在行政审批权“三集中三到位”、推动社会组织参与行政审批管理工作以及推进行政审批电子网络一体化等方面，各省直机关、各省市县各级政府都提出了十分具体和可操作性较强的工作目标。

以广东省的商事登记制度改革为例，这一进程呈现为一种上下互动的过程，先经国家工商总局同意在深圳、珠海、东莞、顺德等地进行了前期试点，后省政府在总结四个试点经验的基础上，出台全省统一推进的改革方案。深圳、东莞、顺德等地的改革经验引起了国内普遍关注。比如，深圳市委常委会议于 2012 年 5 月讨论通过了《深圳市商事登记制度改革实施方案》，同年 10 月 30 日深圳市人大常委会又通过了《深圳经济特区商事登记若干规定》，明确在 2013 年 3 月 1 日开始全面启动商事登记

制度改革。依据这些规定，深圳市改革了以“营业执照”为中心的商事登记、有限责任公司注册资本实缴工商户登记、个体工商登记、企业退出机制、商事登记公示、企业登记年度检验等一系列原有制度，探索建立商事主体资格与经营资格相分离，审批与监管、监管与自律相统一的登记制度，实行注册资本认缴登记制度，逐步实现对以自然人名义从事经营者豁免商事主体登记，实行住所与经营场所各自独立的登记管理方式，建立商事主体除名制度，建立商事主体年报备案制度，构建统一的商事主体登记许可及信用公示平台，并且全面推行网上登记，建立电子营业执照制度，探索营业执照、组织机构代码证、税务登记证“一表登记，三证合一”的登记制度。在降低企业进入市场门槛的同时，深圳市还在全国率先印发了《关于制定实施商事登记制度改革后续监管办法的工作方案》和《深圳市商事主体行政审批事项权责清单》，全面明确了涉及商事主体登记的 129 项行政审批事项的监管责任主体，并要求逐步逐项制定监管办法，为杜绝监管真空，实现商事监管职责的全覆盖，确保监管责任落实到位提供了制度保障。目前，各部门已基本完成监管办法的制定和发布，切实弥补由“先证后照”向“先照后证”转变过程中的监管缺漏，在“宽进”的同时实现了“严管”。

3. 以制度约束权力：广东紧紧抓住制度建设这个“牛鼻子”①

党的十八大以来，党中央以坚定不移的决心和勇气推进全

① 潘晓晨：《广东紧抓制度建设的牛鼻子　步步深入推进管党治党》，《南方日报》2017 年 5 月 21 日。

面从严治党，以改革创新的精神不断深化党建领域改革，全方位扎紧制度笼子。在党中央的坚强领导下，广东各级党委（党组）牢牢把握正确的政治方向，紧紧抓住制度建设这个牛鼻子，步步深入推进管党治党。

2013 年 1 月 11 日，省委、省政府印发《贯彻落实〈十八届中央政治局关于改进作风、密切联系群众的八项规定〉实施办法》，提出了改进工作作风、密切联系群众的具体要求，省委常委集体向全省党员干部作出加强作风建设的“十一项承诺”，省委领导以上率下，推动了全省党员干部作风建设深入开展。2016 年 11 月，广东省委十一届八次全会表决通过了《中共广东省委关于深入推进全面从严治党的决定》，要求坚持抓思想从严、管党从严、执纪从严、治吏从严、作风从严、反腐从严，把严的要求贯彻到管党治党全过程、落实到党的建设各方面。同时，出台包括《关于加强纪律建设、推进全面从严治党的意见》《关于整治庸懒散奢等不良风气切实改进工作作风的意见》等一系列重要文件。

各项政策举措先后推行。建立健全党的领导干部插手干预重大事项记录制度。如，在司法体制改革中，制定实施了过问案件登记制度，卡紧人情关，成为全面依法治省的一条重要经验。试点规范领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业行为，印发实施《关于推动构建新型政商关系的若干意见（试行）》，推动构建“亲”“清”政商关系。重拳出击治理“裸官”，对 800 多名“裸官”的岗位进行调整。通过编实、编密、编牢制度的笼子，建立起对“裸官”的刚性约束。大力推进“一案双报告”改革试点。紧紧围绕“线索处置在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告”和“案件查办在向同级党委报告的同时

必须向上级纪委报告”的要求，强化上级纪委对下级纪委查办腐败案件的领导，使纪委监督更加主动有力、独立性增强。部署推进纪检监察和审计机关大部制改革。在30个试点县（区）和不设县（区）的中山、东莞两市的镇街实行纪检监察和审计机构合署办公，在省级层面推进基层纪检监察和审计工作的整合，形成了集纪检、监察和审计于一体的监督合力，进一步增强了监督力量。除此之外，广东全省范围推行镇、街领导干部驻点普遍直接联系群众制度，全省所有镇、街领导班子成员，每周固定半天，组团进驻村、社区联系服务群众。认真开展“裸官”专项治理、干部档案专项审核，对干部存在的苗头性倾向性问题，及时提醒、函询、诫勉。大力推进纪检派驻机构全覆盖，实现对105家省一级党和国家机关派驻监督全覆盖。截至目前，各项取得了良好的实践成效。

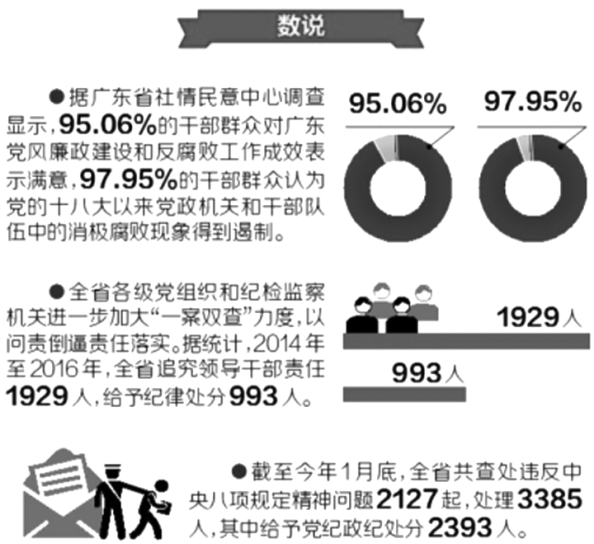


图7－2　广东省干部群众对反腐败的满意度及反腐败工作成效

五年来，广东先后出台《中共广东省委关于深入推进全面从严治党的决定》《关于加强纪律建设、推进全面从严治党的意

见》《关于整治庸懒散奢等不良风气切实改进工作作风的意见》等一系列重要文件，尤其是以改革精神推进党的制度建设，以法治思维和法治方式建制度、明法度、严约束，打赢了一场又一场全面从严治党的硬仗，啃下了一块又一块的硬骨头。

4. 以社会监督权力：以广东省政府信息公开为例

社会是权力监督的重要主题，信息公开是社会监督的基本依托。信息公开减少政府权力运行的弹性和任意性，完善了权力制衡，同时强化了公民的知情权和参与权，促进公众对政府决策的监督。同时，信息公开促进权力间相互制衡，从而压缩权力滥用的空间，提升腐败的风险和成本。

从理论上讲，信息公开可以对掌握权力的公职人员形成外部约束和内部约束，从而推进“外部控权”和“内部控权”。外部控权的关键是以信息公开促进社会和市场主体的反腐参与和协同监督，推动“以权利制约权力”。这背后蕴涵的预设是，一旦公众或市场、社会主体掌握了与之利益相关的政府信息，他们参与腐败监督的积极性将会进一步提升。内部控权的关键是以信息公开推动政府内部行政过程透明化，以此限制权力，特别是“一把手”的权力，避免民主集体制之下“民主太少，集中过多”，防止出现腐败“大老虎”。

十八大以来，广东省各级行政机关全面贯彻党中央的精神，全面推进政务公开，积极回应社会关切，助力简政放权、放管结合和优化服务改革，增进社会各界对政府工作的了解理解、认同协同，促进政府有效施政和社会和谐。一是切实加强政务公开组织领导。比如，制定印发《广东省全面推进政务公开工作实施意见》，全面部署推进我省政务公开工作。加强贯彻意见

转发国务院办公厅关于全面推进政务公开工作的意见的实施细则，进一步增强工作操作性。制定印发《广东省贯彻落实国务院办公厅2016年政务公开工作要点分工方案》，着力推进决策、执行、管理、服务、结果“五公开”。加强贯彻意见转发国务院办公厅关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知，明确工作职责，细化工作措施，确保政务舆情回应取得实效。召开省阳光政务建设经验推介现场会，并印发《关于推进阳光政务建设工作的通知》。制定印发《关于修订重点领域信息公开专栏建设规范的通知》，进一步加强重点领域信息公开工作。省政府明确一名领导分管政务公开工作，列入工作分工，并在省政府门户网站公布。二是围绕深化改革推进公开。全面推行省市县三级政府部门权责清单制度，基本完成市县政府工作部门权责清单编制和公布工作，完成试点部门和地区纵向权责清单编制工作。“一门式一网式”政府服务模式改革全面推开，省网上办事大厅覆盖至镇街。积极推进行政许可和行政处罚信息归集和公示工作，并在“信用广东”网及时向社会公示。重点推进保障性住房、产品质量、旅游市场、知识产权、安全生产等方面的监管执法信息公开。全省各地级以上市全部出台户籍制度改革政策文件，全面推进户籍制度改革。三是围绕促进经济发展推进公开。按照国家部署，在全省开展市场准入负面清单制度改革试点工作。主动公开省级政府投资的重大项目信息公开，做到审批前公示、审批后公告。在网站公开我省财政部PPP示范项目和省重点PPP项目名录。建立全省统一的公共资源交易电子公共服务系统。推进减税降费信息公开，印发《广东省政府性基金目录清单》《关于公布行政事业性收费目录清单的公告》《关于公布全国性考试费目录清单的公告》，并在网站动态

更新目录清单内容。四是围绕民生改善推进公开。启动精准扶贫精准脱贫三年攻坚战，及时公开政策措施文件，做好认定标准及申报程序公示，公开扶贫资金项目申报指南、评审结果及资金安排，公开精准扶贫脱贫考核结果、贫困退出情况，印发《关于做好农村危房改造信息公开工作的通知》，在网站公开农村危房改造政策、对象认定过程、补助资金分配等信息。加强省重点区域及主要城市空气质量预警预报信息公开，在主流媒体发布各地 AQI（空气污染指数）登记范围及首要污染物预报，在省环境信息综合发布平台公开集中式饮用水源水质状况报告和月报信息，督促指导建设单位按时公开环评信息。五是围绕助力政府建设推进公开。在省政府网站汇总公开各部门财政预决算信息。完成财政部对我省预决算公开专项检查中发现问题的整改工作。扎实开展建议提案办理结果公开，向代表、委员公开办理工作全过程，向社会公众公开办理结果。率先在省级政府中开通建议提案办理官方微信公众号——“广东建议提案办理”，以文字、图片、视频等形式及时发布办理工作动态、文件资料等信息。六是扎实推进政策解读与舆情回应。省府办公厅共办理和答复网民通过人民网、南方网、奥一网等网站给省长的施政建议类留言，促进政府与网民的互动交流。围绕社会热点问题，策划推出“市长面对面”、“政府工作话你知”系列访谈，惠州、江门、肇庆等市市长和 16 个省直部门负责人上线回答网友问题。七是加强政务公开能力和平台建设。省府办公厅贯彻落实中央关于政务公开工作纳入政府绩效考核，分值权重不低于 4% 的要求，制定政务公开考核指标和评分办法，严谨细致评分，列明扣分原因，圆满完成了绩效考核有关工作。结合省依法行政考评、法治广东建设考评，切实加强对各地、各

部门政务公开工作的年度考核。举办全省政府网站业务培训会、依申请公开座谈会，进一步提高业务能力。认真办理政府信息公开申请，将依法依规与合情合理、照章办事与人性化操作相结合，确保答复的政策性、法律性、合理性，优化省政府信息依申请公开系统，开通全国其他地区公民、法人和社会组织网上申请功能。这一系列举措都取得了良好的成效。

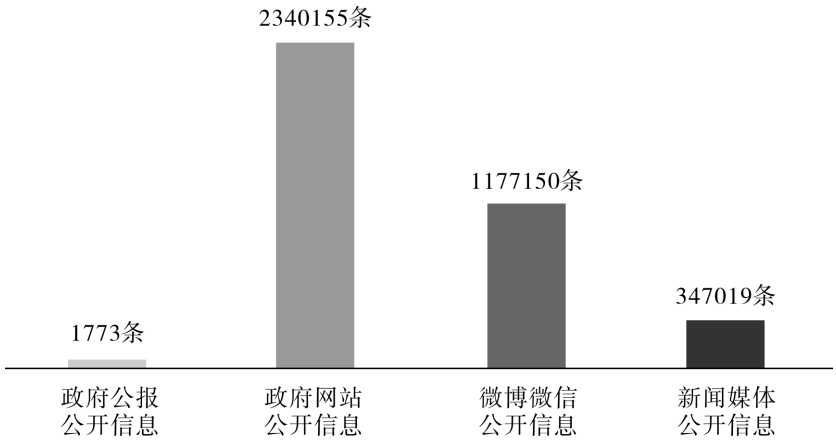


图 7－3　2016 年广东省主动公开政府信息情况

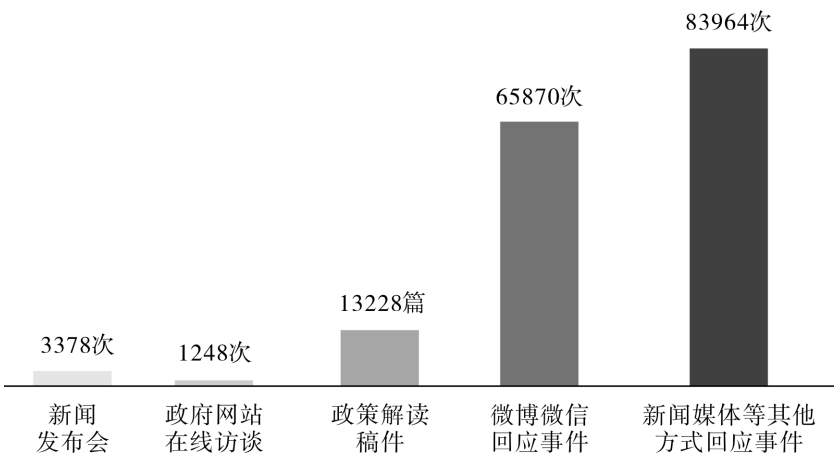


图 7－4　2016 年广东省各级政府部门回应公众热点和重大舆情的渠道

权力制约与监督是政治生活的永恒主题，是中国共产党增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力的关键举措。党的十九大报告指出："中国特色社会主义进入新时代，我们党一定要有新气象新作为。打铁必须自身硬。党要团结带领人民进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须毫不动摇坚持和完善党的领导，毫不动摇把党建设得更加坚强有力。"[①] 在这其中，加强对权力运行的制约和监督是一项重要抓手。

党得十九大报告再次从思想教化权力、权力制衡权力、制度约束权力、社会监督权力等方面对权力制约与监督进行了明确。第一，进一步强化思想建设。提出思想建设是党的基础性建设。"要把坚定理想信念作为党的思想建设的首要任务，教育引导全党牢记党的宗旨，挺起共产党人的精神脊梁，解决好世界观、人生观、价值观这个'总开关'问题，自觉做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者和忠实实践者。"[②] 第二，持之以恒正风肃纪。"坚持以上率下，巩固拓展落实中央八项规定精神成果，继续整治'四风'问题，坚决反对特权思想和特权现象。重点强化政治纪律和组织纪律，带动廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律严起来。坚持开展批评和自我批评，坚持惩前毖后、治病救人，运用监督执纪'四种形态'，抓早抓小、防微杜渐。赋予有干部管理权限的党

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 61 页。

② 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 63 页。

组相应纪律处分权限，强化监督执纪问责。”[①] 第三，扎实制度铁笼。包括“健全党和国家监督体系”、“深化政治巡视”、“深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开”、“制定国家监察法”、“改革审计管理体制，完善统计体制”。[②] 第四，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。包括“把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来”[③]、“建设覆盖纪检监察系统的检举举报平台”[④] 等。

广东地处改革开放前沿，权力制约与监督面对的现实挑战最早呈现、面对的风险考验最为巨大。党的十八大以来，广东按照中央的部署全面推进权力制约与监督工作，取得了良好成效。历史只会眷顾坚定者、奋进者、搏击者，而不会等待犹豫者、懈怠者、畏难者。不忘初心、牢记使命是广东的责任与担当。随着中国特色社会主义进入新时代，广东贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为理论指引，按照“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”的部署要求，立足国情党情和省情社情的实际，围绕深化权力制约与监督，继续创新探索，不断推陈出新，进一步营造政府治理新形态，激活干事创业新活力，努力融入新时代，必有新作为。

---

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 66 页。

② 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 67、68 页。

③ 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 68 页。

④ 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版，第 67 页。

八

巩固和发展最广泛的爱国统一战线



统一战线作为中国共产党的重要法宝，在中国革命、建设和改革事业中发挥了重要作用。新时代，如何妥善处理和协调各方面的政治社会关系，凝聚中华儿女的智慧和力量，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，成为社会主义民主政治建设的重大理论和实践课题。

（一）统一战线是党的事业取得胜利的重要法宝

1939 年毛泽东同志在总结两次国内革命战争的经验教训时，首次提出统一战线是中国共产党在中国革命中战胜敌人的主要法宝之一。1979 年邓小平同志重新强调，统一战线仍然是一个重要法宝，不应该被削弱、缩小，而是应该加强、扩大。2000 年江泽民同志再次重申，进入新世纪，统一战线作为党的重要法宝、政治优势、长期方针，绝对不能动摇。进入新世纪新阶段，胡锦涛同志也进一步指出，统一战线是中国共产党团结一切可以团结的力量的重要法宝，是夺取革命、建设和改革事业胜利的重要法宝，是中国共产党执政兴国的重要法宝，也是实现中华民族伟大复兴的重要法宝。党的十九大再次强调，统一战线是党的事业取得胜利的重要法宝，必须长期坚持。

1．革命时期的统一战线

1840 年中英鸦片战争开启了中国人民历经苦难的历史，民族独立和人民解放的历史任务落在了中国人民的肩上。中国人民先后进行了旧民主主义革命和新民主主义革命。旧民主主义革命是以资产阶级为主要领导力量的，虽然取得了很多成果，但最终未能完成两大历史任务，以失败告终。其中一个很重要

的原因，就是他们没有做好统一战线的工作，没有获得人民群众的力量支持。

到了新民主主义革命时期，由于民众的大联合，“五四”运动取得了胜利；由于国共联合战线的形成，北伐取得了战争的胜利；由于工农民主统一战线的形成和发展，中国革命才有了复兴之机；由于抗日民族统一战线的形成，抗日战争的最后胜利有了根本保证；由于人民民主统一战线的不断扩大和巩固，国共内战很快以蒋家王朝的落败告终，中华人民共和国得以成立。所以毛泽东强调指出：“中国新民主主义革命的胜利，没有一个包括全民族绝大多数人口的最广泛的统一战线，是不可能的。”

（1）国民革命统一战线。

“五四”运动给中国革命提供了一个宝贵经验，那就是要广泛团结群众，建立统一战线，才能确保运动成功。在实践中，中国共产党也逐步认识到只依靠一己之力难以完成新民主主义革命的胜利，必须广泛传播共产主义理念、联合社会进步青年、唤醒民众的民族意识，必须做好统一战线的工作。

中国共产党早在一大形成的党纲中就明确规定，只要承认本党党纲和政策，经党员一人介绍，均可接受为党员。在 1922 年 6 月中共中央发表的《中国共产党对于时局的主张》中指出：“依据中国政治经济的现状，依历史进化的过程，无产阶级在目前切要的工作，还应该联络民主派共同对封建式的军阀革命，以达到军阀覆灭能够建设民主政治为止。”而在中国现有的各政党中，“只有国民党比较是革命的民主派”。表示共产党愿意邀请国民党等革命民主派及革命的社会主义团体，开一个联席会议，“共同建立一个民主主义的联合战线”。中共二大时则向党

内外宣告“以实现社会主义和共产主义为党的最终目标”[①]，探索与国民党建立联合战线。

1923 年 6 月，中国共产党第三次全国代表大会在广州召开，这次大会确定了以“国共合作”的形式同国民党建立革命统一战线的政策。会上通过《关于国民运动及国民党问题的决议案》，决定全体共产党员以个人身份加入国民党，同时保持共产党在政治上、组织上的独立性。1924 年国民党一大随即召开，在法律上认可了共产党员和团员在参加国民党之后的身份，标志着国共两党建立起了革命统一战线。

这是中国共产党在新民主主义革命时期同其他党派建立的第一个统一战线。第一次国共合作，成功地发动了我国历史上空前的反帝反封建大革命。由工人、农民、小资产阶级与民族资产阶级四个阶级联盟的反帝反封建的革命统一战线的建立，促进了北伐战争的胜利进军，促进了工农运动的蓬勃兴起，有力地推动了中国革命向前发展，开创了中国民主革命的新局面。

（2）工农民主统一战线。

1927 年由于国民党右派叛变，国民大革命以失败告终，以国共合作为基础的革命统一战线也破裂了，统一战线中只剩下工人阶级、农民阶级和动摇的城市小资产阶级。中国共产党也受到了惨痛的教训，那就是在大革命的后期，由于共产国际的错误指导，中国共产党领导机关犯了以陈独秀为代表的右倾机会主义错误，放弃了无产阶级在革命统一战线中的领导权，结果使国民党右派分裂革命统一战线的阴谋得以实现。

---

① 王树荫：《中国共产党思想政治教育史》，中国人民大学出版社 2010 年版，第 16 页。

统一战线缩小了，革命由高潮转入了暂时的低潮。中国共产党从大革命失败的经验教训中认识到武装斗争、土地革命的重要性，正如毛泽东所指出：中国是一个半殖民地半封建的国家，内部没有民主制度，外部没有民族独立，无产阶级只能用革命的武装反对反革命的武装，“离开了武装斗争，就没有无产阶级和共产党的地位，就不能完成任何的革命任务”。统一战线是直接或间接地配合革命战争，为革命战争服务的，必须有坚强的人民武装作为它的支柱，统一战线才能巩固和发展。在半殖民地半封建的中国，农民是革命的主力军，土地革命是革命的中心内容。中国反帝反封建的民主革命实质上就是进行农民革命，武装斗争实质上是在无产阶级领导下的农民战争。无产阶级要领导革命走向胜利，就必须派遣自己的先锋队深入农村，发动农民，建立农村革命根据地，开展土地革命，创造和发展以工农联盟为基础的广泛的统一战线。

1927 年 8 月 7 日，为了总结大革命失败的经验教训，确定今后的行动方针，中共中央在汉口召开了紧急会议，即“八七”会议。“八七”会议结束和纠正了陈独秀的右倾错误，确定土地革命和武装反抗国民党反动派的总方针，把统一战线工作的重点开始转向发动工农起义。共产党先后领导了秋收起义、广州起义和其他许多地区的起义。1927 年 10 月毛泽东率领工农革命军到达井冈山地区，建立了第一个农村革命根据地，点燃了“工农武装割据”的星星之火。随着革命斗争的不断发展，到 1930 年上半年，全国已经创建了十几个革命根据地，建立了工农民主专政性质的红色政权。这样，不仅使工农联盟得到了巩固，并以此为基础发展了工人、农民和城市小资产阶级，以及其他革命分子的民主革命统一战线，而且开辟了中国革命在反

动统治比较薄弱的农村聚集和发展革命力量，以农村包围城市最后夺取全国胜利的正确道路。

在以毛泽东为代表的中国共产党人的正确领导下，根据当时当地的具体情况，制定了正确的政治路线和军事路线，使党的武装斗争不断取得胜利，土地革命不断深入发展，巩固了工农联盟，团结了广大小资产阶级和知识分子，根据地一天天扩大，革命力量迅速发展。

总之，土地革命战争时期中国共产党领导的工农民主统一战线，紧紧依靠农民，开展土地革命，创建红军和革命根据地，获得了牢固的政治基础和武装支柱。工农联盟得到空前的巩固和发展，统一战线从根本上坚强有力，使反帝反封建的民主革命有深厚的群众基础，并推动中间势力向革命靠拢，为以后建立最广泛的统一战线，增强革命力量准备了条件。

（3）抗日民族统一战线。

1935 年日本发动“华北事变”，以此为开端，中国的主要矛盾由以前的推翻封建统治转变为中华民族与日本帝国主义之间的矛盾。1937 年 7 月 7 日，卢沟桥事变的爆发使中国人民意识到了危机。在这样的形势下，中国共产党挺身而出，号召全国同胞共同抗日，社会各界也达成一致抗日的共识。1937 年 9 月，蒋介石发表讲话，承认了中国共产党政治上的合法地位，由此开始了国共两党的第二次合作，抗日民族统一战线得以成立。

抗日战争时期的统一战线是以第二次国共合作为基础，包括工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级和一部分愿意抗日的大资产阶级、地主阶级，以及广大海外华侨在内的抗日民族统一战线。其目的是打倒日本帝国主义，争取中华民族独立解放。抗日民族统一战线和第一次国共合作时期的统一战线相比，

有着很多特点。首先是参加抗日民族统一战线的成分更加复杂，各阶级、阶层的抗日坚定性各有不同，相互之间存在着不同的矛盾和利害冲突。其次是国共两党力量不平衡，各自代表不同的阶级利益。还有就是这次合作的约束性小，没有固定的组织形式，采取的是遇事两党临时协商的党外合作方式。然而，正是在这种矛盾错综复杂的情况下，中国共产党制定并实行了一系列正确的抗日民族统一战线的策略和政策，从而坚持了同国民党的合作，使抗日民族统一战线受到严峻考验后得到巩固和发展，直至取得抗日战争的胜利。

在抗日民族统一战线中，中国共产党始终坚持独立自主原则，坚持自己的抗战纲领、路线和主张。抗日战争初期，中国共产党就提出了广泛发动群众，坚决把抗战进行到底的全面抗战路线。抗日战争进入相持阶段后，共产党又提出发展进步势力、争取中间势力、孤立顽固势力策略总方针和“坚持抗战，反对投降；坚持团结，反对分裂；坚持进步，反对倒退”的三大政治口号以及实现这些口号的具体措施。抗战即将胜利时，中共中央发出废除国民党一党专政，建立民主联合政府的号召，提出建立新民主主义国家的战斗任务。共产党还明确提出对资产阶级实行又联合又斗争的方针。在又联合又斗争中，党实行了有理、有利、有节的策略原则，由此把国民党团结在抗日阵营内，避免了分裂与内战，维护了两党合作抗战的局面。

与此同时，抗日战争也是一场具有世界意义的反侵略战争，是世界反法西斯战争的重要组成部分。建立和加强国际反法西斯统一战线，是我们党处理对外关系的一项重要策略。在这场战争中，毛泽东根据抗战的实际情况，利用阶级分析和矛盾分析的方法，提出我党建立国际抗日统一战线的方针：凡助我者

友之，凡助敌者敌之；一切以有利于抗战为原则。“战胜日寇主要依靠自己的力量，但外援是不可少的，孤立的政策是有利于敌人的。”在1935年底的瓦窑堡会议后，我党提出“建立国际抗日统一战线”的口号，对西方国家实行保障抗日的外交政策，与国际反法西斯主义的力量结成国际和平阵线和联合抗日的外交阵营。同时，提出“争取英、美、法同情我们的抗日，在不丧失领土主权的条件下，争取他们的援助”的策略。这些外交政策和实践对我国人民赢得抗战胜利起到了重要的作用。

1945年8月15日，日本正式宣布投降。中国人民取得了抗日战争的最后胜利，这是一百多年来中国人民在反抗外国侵略者的斗争中取得的第一次完全胜利。中国共产党倡导建立的抗日民族统一战线和国际反法西斯统一战线，是取得这场伟大胜利的重要因素。

（4）新中国成立前的人民民主统一战线。

随着抗日战争的胜利结束，国民党统治集团在美帝国主义支持下，不顾国家和民族的利益，公然挑起内战，国共关系破裂。这样，以中国共产党为代表的人民大众同国民党反动派之间的矛盾就成为当时我国社会的主要矛盾。为适应这一矛盾的变化，中国共产党领导建立了以反蒋爱国为中心的人民民主统一战线。这是以中国共产党为领导核心，以工农联盟为基础，包括上层小资产阶级、民族资产阶级、开明绅士及其他爱国民主人士、少数民族和海外华侨等在内的极其广泛的统一战线。它的主要目的，是推翻国民党的反动统治，争取民族独立和解放。

当时中国社会的广大人民群众普遍不满国民党的黑暗统治，对共产党充满期待。以反蒋爱国为中心的人民民主统一战线，

在国共内战中，给予了共产党的革命斗争巨大的支持。内战之初，共产党在军力、武装等各方面都远远比不上国民党，但是由于受到广大人民群众的拥护，获得了人力、物力等多方面的支持，最终推翻了国民党的反动统治，为新中国的成立赢得了机遇。

综上，统一战线在新民主主义革命时期，团结了广大革命力量，巩固了民主革命阵线，增强了中国共产党的战斗力，为新民主主义革命的胜利发挥了重要作用。

2．建设时期的统一战线

中华人民共和国的成立，揭开了中国历史的新篇章，中国共产党的统一战线也进入了一个新的历史阶段。

（1）中华人民共和国成立初期的人民民主统一战线。

新中国成立之初，中国共产党面对的是一个满目疮痍的社会。国民经济千疮百孔、封建势力仍旧猖獗、国民党特务政治土匪横行霸道……面对这样的国情，党的中心任务是巩固人民政权，恢复国民经济，防止统一战线工作中的“左”倾思想[①]，人民民主统一战线的思想仍然是党团结各方力量的策略。

1950 年的第一次全国统一战线工作会议，进一步扩大了统一战线的内容，尤其在民主党派工作、人民政协职能转变、知识分子工作、民族工作以及宗教工作等方面，统一战线思想有了巨大新拓展，奠定了当代统一战线工作的新格局，开创了真正意义上的各民主党派参政议政的先河。此时，中国人民民主

① 参见王树荫：《中国共产党思想政治教育史》，中国人民大学出版社 2010 年版，第 138 页。

统一战线达到了包括全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、广大华侨和其他爱国人士在内的空前规模，团结了广泛的力量。

（2）三年国民经济恢复期的人民民主统一战线。

在三年国民经济恢复时期，中国共产党在领导全国人民恢复发展国民经济工作中，十分重视发挥人民民主统一战线的作用，在一些重大问题上更是广泛听取各民主党派和无党派民主人士的意见。各民主党派也十分拥护中央的决策部署，表现出高度的爱国热忱和积极性，主动认真学习马克思列宁主义理论和时事政策，逐步树立为人民服务的思想。而这些巩固和发展了人民民主统一战线，为中国社会主义建设提供了宝贵经验。

（3）社会主义改造时期的人民民主统一战线。

随着国民经济的恢复和发展，各项改革特别是土地改革在全国范围内顺利完成，国内主要矛盾已经转变为工人阶级同资产阶级、社会主义道路和资本主义道路之间的矛盾。实现国家的工业化，逐步实行对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，引导全国各族人民有步骤地实现由新民主主义到社会主义的过渡，建立社会主义制度，是党和国家面临的一项根本任务，也是统一战线新的历史使命。

1953 年，党中央提出了过渡时期的总路线和总任务，适时地将统一战线工作的重点转到社会主义改造上来。同时，这一时期统一战线工作的中心任务是动员社会上一切可以团结的力量，平稳实现向社会主义的过渡，顺利完成三大改造。

党的统一战线工作围绕这一中心任务有条不紊地展开，进行了一系列正确实践，促进国家平稳过渡。例如，党从国情出发，认真分析了中国资产阶级的两面性——既有剥削工人阶级

取得利润的一面，又有拥护《共同纲领》、拥护宪法的一面；既是工人阶级的朋友，又是要被消灭的阶级。结合马列主义思想，通过国家资本主义作为其在社会主义过渡阶段的一项重要创举对资产阶级进行了成功改造，通过和平赎买的统一战线政策逐步把生产资料私有制改造为公有制。这是中国共产党的一大创举，在世界社会主义运动史上书写了光辉一笔。党还全面开展了对各少数民族、宗教界及广大华侨的统一战线工作，制定了对台湾、香港、澳门的正确政策，壮大了统一战线队伍。同时，中国共产党还认识到与民主党派相处的重要性，提出了“长期共存，互相监督”的八字方针，有利于进一步发扬民主，这些都是统一战线所取得的工作成绩。

（4）全面建设社会主义时期的人民民主统一战线。

从 1956 年开始，全国各族人民在党的领导下，进行全面的大规模的社会主义建设。“文化大革命”后，中国共产党从思想上进行全面“拨乱反正”，强调在防止“右”的同时，注意警惕“左”，强调“坚持正确的政治方向，在胜利和顺利时不骄傲不急躁，在困难和逆境时不消沉不动摇，经受住各种风险和困难考验，自觉抵御各种腐朽思想的侵蚀，永葆共产党人政治本色”。由此获得了广大人民群众的最大共鸣，促进了爱国统一战线的巩固和发展。同时，这一惨痛的经验教训说明，对统一战线工作的重视和认可关系到国计民生，统一战线的进一步巩固和扩大，对社会发展发挥着重要作用。

3．改革时期的统一战线

1978 年党的十一届三中全会开启了中国改革开放的步伐，社会主义市场经济体制逐步建立、中国特色社会主义逐渐深入

发展。党的统一战线在改革开放新时期也有了相应的变革拓展，统一战线思想成为中国特色社会主义理论的重要组成部分，在中国特色社会主义的建设和发展中发挥着重要作用。

（1）1978—1992 年。

从 1978 年党的十一届三中全会召开到 1992 年邓小平南方讲话和党的十四大召开，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体先后召开了全国边防会议，政协五届二中全会，第十四、十五、十六次全国统一战线工作会议等有关统一战线各领域的重要会议，形成颁布了一系列重要文件，回答了改革开放新时期需不需要统一战线、需要什么样的统一战线等统一战线的重要理论问题，提出了改革开放新时期中国共产党关于多党合作和政治协商、关于祖国统一、关于民族宗教、关于知识分子等方面的基本思想理论，基本形成了改革开放新时期中国共产党关于统一战线的理论。具体内容如下：

首先，在解放思想、实事求是，结合中国国情，继承发展马列主义、毛泽东思想的基础之上，邓小平同志明确提出，改革开放新时期的统一战线是“最广泛的爱国统一战线”联盟，这种最广泛的爱国联盟包括工农联盟，以及全体劳动者和拥护祖国统一的爱国者等等。还指出，在新的历史时期，社会主义现代化是党和国家工作的重点，要引导统一战线为中国经济建设和改革发展的大局服务，要把所有的力量团结起来，努力建设社会主义现代化国家。这一基调，为党在改革开放新时期的统一战线工作指明了方向。

其次，中国共产党重视多党合作，中国共产党与各民主党派的关系发展成为“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针。建立平等、团结、互助、和谐的社会主义

民族关系，强调发展民族地区经济，“使全国各族人民都能较快地富裕”。党与宗教人士广泛合作，互相尊重对方的信仰，保护宗教信仰的自由。邓小平同志提出“尊重知识、尊重人才”“科学技术是第一生产力”的方针和重要论断。在祖国统一的问题上，提出“和平统一，一国两制”的伟大构想，为香港、澳门的顺利回归提供了新路径，不仅丰富了统一战线思想，也为世界其他尚未统一的国家提供了解决相关问题的经验和范例。

总之，这一时期中国共产党在改革开放新时期的统一战线理论已经基本形成，统一战线的规模不断扩大，为社会主义现代化建设、改革发展起到了重要作用。

（2）1992—2002 年。

从 1992 年党的十四大明确将建立社会主义市场经济作为中国经济体制改革的目标，到 2002 年党的十六大宣布我国社会主义市场经济体制初步建立，以江泽民同志为核心的党的中央领导集体继承发展了邓小平理论，提出了“三个代表”重要思想，使中国特色社会主义理论得到进一步丰富发展，也推动了统一战线理论的创新发展。

十年间，随着改革开放取得巨大成就，统一战线也出现了许多新特点，如统一战线在凝聚人心、汇聚力量方面的作用更加突出，在社会主义民主政治建设中的作用更加重要，在协调关系、处理人民内部矛盾方面的任务更加艰巨；统一战线的广泛性进一步增强，非公有制经济代表人士的统一战线工作成为统一战线工作的重要内容等。

（3）2002—2012 年。

党的十六大到十八大期间，以胡锦涛同志为总书记的党的中央领导集体，深入分析中国发展阶段，顺应世界发展趋势，

继承并发展邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想，提出科学发展观。以科学发展观为指导，党的统一战线工作在新时期有了更为深入的拓展。

2006 年 7 月，第二十次全国统一战线工作会议在北京召开，胡锦涛代表党中央发表了重要讲话。讲话强调了巩固和壮大统一战线的重大意义，提出充分发挥统一战线的优势和作用，为构建社会主义和谐社会服务和进一步加强、改善党对统一战线工作的领导。会后印发的《中共中央关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》集中体现了党中央对于新时期以来党的统一战线理论的继承、发展，和在此基础上的最新认识成果与最新理论阐述，是指导、推动新世纪统一战线工作的纲领性文件。

胡锦涛同志指出统一战线是各项社会主义事业建设的需要，无论是内部环境还是外部条件，统一战线都是促使我们内外兼修的法宝。这一论述，给新世纪的统一战线的巩固和发展提供了准确、科学的定位。还首次概括了党的统一战线工作，提出新世纪新阶段的统一战线工作涉及党和国家工作全局的五大关系——政党关系、民族关系、宗教关系、社会各阶层间的关系、海内外同胞的关系，把马克思主义统一战线理论提升到一个新的高度，同时确定了统一战线工作的具体领域。在 2011 年 1 月 30 日召开的党外人士迎春座谈会上，胡锦涛同志提出了以“思想上同心同德、目标上同心同向、行动上同心同行”为核心内容的“同心思想”。

（二）新时代统一战线的定位和作用

中国特色社会主义进入新时代，这是我国发展新的历史方位。统一战线工作也面临着许多新情况新问题。在以“四个全面”战略布局为统领推进国家治理现代化的新历史征程中，统一战线既是全面深化改革的重要方面，也是推动全面深化改革的重要力量。习近平总书记强调，现在，我们党所处的历史方位、所面临的内外形势、所肩负的使命任务发生了重大变化。越是变化大，越是要把统一战线发展好、把统战工作开展好。深入研究统战工作面临的形势，扎扎实实做好统一战线各方面工作，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，为推进‘四个全面’战略布局，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，提供广泛力量支持。

党的十八大以来，党中央高度重视统一战线工作，第一次把“全国统战工作会议”提升为“中央统战工作会议”，颁布实施了《中国共产党统一战线工作条例（试行）》（以下简称《条例》）等系列法规，科学回答了“新形势下需不需要统一战线，需要什么样的统一战线，以及怎样巩固和发展统一战线等重大问题”，直面问题又高瞻远瞩地进行顶层设计，为新的历史条件下统一战线团结奋斗指明了方向、明确了重点，提出了一系列统一战线新思想新观点新论断。

1．新时代统一战线的性质

改革开放以来，中国共产党就将统一战线界定为爱国统一战线。经过改革开放近 40 年的发展壮大，爱国统一战线已经发

展成为以工农联盟为基础，以工人阶级为领导，社会主义劳动者、建设者、爱国者和拥护国家统一的爱国者组成的以爱国主义为政治基础的最广泛的联盟。它包括两个范围的联盟，一个是在社会主义旗帜下团结全体劳动者和爱国者结成的联盟；另一个是在爱国主义的旗帜下广泛团结台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞的联盟。这充分体现了爱国统一战线的广泛性。

2. 新时代统一战线的本质

统一战线的本质就在于大团结、大联合。发展壮大爱国统一战线必须牢牢把握大团结大联合的主题。这是统一战线的发展规律。统一战线就是不同的集团为了实现共同的目标，在一定条件下结成的政治联盟。本质的特征就是要团结一切可能团结的力量。此外，统一战线是一致性和多样性的统一。特别是随着我国改革开放的深入发展，多样性特征更加突出，如多种经济成分、多种所有制形式、多种分配方式、多种价值取向、多种行为方式等等。在这样的背景下，习近平总书记在中央统一战线工作会议上指出，统一战线必须正确处理一致性和多样性关系。坚持大团结大联合可以最大限度地包容差异，包容多样性，从而不断巩固共同思想政治基础，凝聚共识、凝聚力量，保证一致性。

3. 新时代统一战线的工作范围和对象

《条例》规定，统一战线的工作范围和对象是：①民主党派成员；②无党派人士；③党外知识分子；④少数民族人士；⑤宗教界人士；⑥非公有制经济人士；⑦新的社会阶层人士；⑧出国和归国留学人员；⑨香港同胞、澳门同胞；⑩台湾同胞

及其在大陆的亲属；⑪华侨、归侨及侨眷；⑫其他需要联系和团结的人员。统一战线的工作对象是党外人士，重点是其中的代表人士。统一战线作为中国特色社会主义制度的重要组成部分，在凝聚社会共识、提供智力支持、协调利益关系、稳定社会秩序等方面具有独特的优势。

4．新时代统一战线的地位

党的十九大再次强调，统一战线是中国共产党的重要法宝，这已经是被历史和事实证明过的真理。习近平总书记指出，统一战线是夺取革命、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，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要法宝。这个论断将党对统一战线的重要地位和战略功能的认识提升到了新境界，赋予了统一战线新使命。

5．新时代统一战线的作用

（1）推进国家治理能力现代化。

党和国家事业推进到哪里，统一战线的作用就体现在哪里。在以“四个全面”战略布局为统领推进国家治理现代化的新历史征程中，统一战线的作用更能够凸显出来。在全面深化改革的背景下，党治国理政的内外环境和肩负的使命都发生了变化，而此时中国共产党领导的统一战线，能够对国家治理现代化这个系统工程提供引导和起到推进的作用，“在规制社会与国家关系形成良性治理主体格局、强化国家整体建制能力、强化国家强制能力和汲取能力、加强国家濡化共识能力、提升国家协商

包容能力等方面具有不可替代的重要价值”[①]。

（2）促进社会主义现代化国家建设。

改革开放以来，在中国特色社会主义统一战线理论指导下，统一战线工作领域已经由主要在政治领域发挥作用，扩展到在政治、经济、文化、社会等各个领域均有广泛影响，工作内容更加综合化，充分发挥优势服务经济社会发展大局，促进了富强民主文明和谐的社会主义现代化国家建设。

一是促进了经济富强。体现在：统一战线发挥了增进团结、维护稳定的作用，反映社会各阶层的意志、意愿和要求，协调好各种利益关系，为经济建设创造了良好的发展环境；统一战线发挥了联系纽带的作用，为对外开放、发展外向型经济牵线搭桥，引导和帮助大批海外华人华侨回国投资兴业；统一战线发挥了学习教育的功能，引导和激励统一战线成员尤其是非公有制经济人士立足岗位为发展经济贡献力量；统一战线发挥了人才荟萃的优势，为经济建设出谋划策，想点子、出主意。

二是促进了政治民主。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的基本政治制度，推进了我国民主政治建设进程。多党合作、政治协商，执政党与民主党派、无党派人士互相监督，民主党派和无党派人士参政议政，促进了中国特色社会主义民主政治建设。作为统一战线重要组织形式的政治协商会议，就党和政府重要事项开展协商既是我国多党合作的主要机构，也成为实现人民民主的重要方式，创新实践了协商民主。

① 张艳娥：《国家治理能力现代化与统一战线工作创新》，《重庆社会主义学院学报》2014 年第 6 期。

正如习近平总书记在庆祝人民政协成立六十五周年大会上指出的，人民政协使协商民主成为我国“民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式”，体现了中国特色社会主义政治制度的鲜明特点。

三是促进了文化发展。繁荣发展社会主义文化，是统一战线的职责所系，也是统一战线的优势所在。统一战线是汇聚人才和智慧的重要渠道，很多统一战线成员是知识分子、文化事业的工作者、文化产业的创造者，为社会主义文化的大发展大繁荣做出了贡献。

四是促进了社会和谐。建设社会主义和谐社会，是全面建成小康社会的题中之意，是中国特色社会主义事业的重大战略任务。统一战线坚持求同存异、体谅包容，通过平等相待、民主协商的方式，沟通思想、协调利益关系，有效消除不稳定因素，起到维护社会稳定、促进社会和谐的作用。

（3）为实现中国梦提供力量支持。

党的十九大制定了“分两步走”在本世纪中叶建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国的目标。统一战线能够把积极因素调动起来，最大限度地团结各方面力量，为实现两个“一百年”的奋斗目标和强大复兴的中国梦提供支持。

首先，统一战线能够凝聚共识，形成国家上下一盘棋、社会各界一条心的局面。改革进入深水区，在意识形态领域，社会上出现了各种思想观念相互交流碰撞的现象，党和人民团结奋斗的共同思想基础面临多种挑战。“越是思想认识不统一就越要善于寻求最大公约数……只要加强思想引导，把党内外一切可以团结的力量广泛团结起来，把国内外一切可以调动的积极

因素充分调动起来，是完全可以形成共识的。”统一战线可以在民主协商、在求同存异中凝聚共同意志。

其次，统一战线能够凝聚人心。“人心向背、力量对比是决定党和人民事业成败的关键，是最大的政治。统一战线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。”统一战线是做人的工作，说到底就是做争取人心的工作。把不同党派、不同民族、不同信仰、不同阶层以及生活在不同社会制度下的人们凝聚起来，要依靠统一战线这种特殊的群众工作。习近平总书记指出：“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。”

最后，统一战线能够凝聚力量。实现中华民族伟大复兴的中国梦，只依靠中国共产党的力量绝对是不可能办到的，需要众志成城、团结一切可以团结的力量，统一战线恰是汇集党外智慧、团结各方力量的重要渠道。

（4）提升中国的国际影响力。

2015 年，习近平总书记在国际减贫与发展高层论坛上，提出中国愿意帮助解决非洲热点问题、共建一个没有贫困的世界，这在国际上获得了高度赞许。习近平总书记还提出“一带一路”倡议，倡导“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，倡议建立新型大国关系，指出中国将与世界各国人民一道“共同营造对亚洲、对世界更为有利的地区秩序，通过迈向亚洲命运共同体，推动建设人类命运共同体”。上述这些是党的统一战线思想在新的国际形势下的表现，提升了中国的国际影响力，也为世界的和平与发展做出了贡献。

（三）新时代巩固和发展最广泛爱国统一战线的新要求

新的发展阶段面临新的社会矛盾，赋予了领导中国特色社会主义事业进一步发展的中国共产党新的历史使命，给党和国家的各项具体工作提出了新的要求，也给作为党的各项事业取得胜利的重要法宝的统一战线提出了新要求。

1．必须坚持党的领导

作为统一战线的组织者和领导者，中国共产党是统一战线的核心和支柱。没有中国共产党的领导，就不会有统一战线的巩固和发展。中国革命、建设和改革的历史充分证明“没有中国共产党的坚强领导，任何革命统一战线也是不能胜利的”。在新形势下，坚持党的领导仍然是统一战线工作的根本出发点。习近平总书记在全国统战工作会议上进一步指出，我们实行的政策、采取的措施都要有利于坚持和巩固党的领导地位和执政地位。

统一战线工作是全党的工作，必须引起全党上下重视。中国共产党是工人阶级的先锋队，是中国人民和中华民族的先锋队，在统一战线的工作上也必须起到模范带头作用。各级党政领导干部要带头学习宣传和贯彻落实统一战线政策法规，带头参加统一战线重要活动，带头广交深交党外朋友；要加强统一战线干部队伍建设，统一战线干部要发扬优良作风，做到诚恳谦和、平等待人、廉洁奉公，真正赢得党外人士尊重和认同，团结他们同我们党一起奋斗。

2. 坚持和完善中国共产党领导的多党合作与政治协商制度

中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，是适合我国国情的、经过实践证明的、具有中国特色的社会主义政党制度。我党向来都十分重视这一基本政治制度。我们要发扬优良传统，不断地坚持和完善我国的多党合作制度，维系好我们党与民主党派之间的良好关系。

首先，坚持和完善中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，着力点在于发挥好民主党派人士和无党派人士的积极作用。2013 年 2 月，习近平总书记提出，各民主党派是同中国共产党通力合作的“中国特色社会主义参政党”。2015 年 2 月 11 日，同党外人士共迎新春座谈会上，习近平总书记指出：“着力推动政党协商深入开展，民主党派和无党派人士应担负起重要责任。”党中央还强调要加强民主党派参政议政、民主监督的职能，探索从制度上进行保障和完善。

其次，坚持和完善中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，要完善政治协商的内容和形式。人民政协是推进社会主义协商民主的重要渠道，人民政协在健全社会主义协商民主制度、完善和发展中国特色社会主义政治制度中具有重要地位和作用。人民政协是中国特色的协商民主形式，是推进社会主义民主政治的重要方式和途径，也是被实践证明了的符合我国国情的制度设计。要不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平，促进中国特色社会主义政治制度的发展完善。要建立健全知情和反馈机制，充分发挥民主协商的作用。

最后，“打铁还需自身硬”，民主党派是我国多党合作制度存在和发展的基础，要想促进我国政党制度的发展，就必须鼓

励和支持民主党派自身的建设。习近平总书记指出：“要支持民主党派加强思想、组织、制度特别是领导班子建设，提高政治把握能力、参政议政能力、组织领导能力、合作共事能力、解决自身问题能力。”当然，参政党的建设问题也需要共产党的协助和推动，这是作为执政党的政治责任。参政党与执政党相互依存、相辅相成，离开任何一者，多党合作制也就失去了存在和发展的依托。况且，参政党能力的提升反过来对巩固和提高共产党的执政水平是有极大帮助的。

3. 做好党外知识分子、党外代表人士的工作

随着我国改革开放的深入发展，我国知识分子的构成日益复杂多元，也出现了许多新生力量。在知识分子工作上，中国共产党坚持党管人才原则，强调做好知识分子的政治引领，最大限度地把知识分子团结在党的周围，引导他们健康成长，激励他们为中国特色社会主义现代化建设和实现中华民族伟大复兴的中国梦做贡献。在 2015 年中央统战工作会议上，提出要增强做党外知识分子思想政治工作的本领。

在本次中央统战工作会上，有三类人备受关注，即“留学人员、新媒体中的代表人士、非公有制经济人士特别是年轻一代”。将这三类人群纳入到统战对象的范围，体现了党中央对新生力量的关注和重视。首先，留学人员一直是统一战线工作的对象。中央统战工作会议上对此有了新要求，要把对留学人员的统一战线工作作为新的着力点，并指出要按照“支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用”的十六字方针，吸引和鼓励更多的留学人员能够回来，为祖国的建设发展贡献力量。其次，首次提出对“新媒体中的代表人士”要联合的论述。当前，越

来越多的人通过网络获取信息，网络媒体称为人们日常生活中不可或缺的部分。在这种环境下，发挥新媒体中代表性人士净化网络空间、弘扬主旋律的积极作用，称为统一战线工作中的重要一环。最后，强调非公有制经济人士特别是年轻一代。这一代人如今是第一批下海创业人员的接班人。如何引导他们接好这个重任、用好这些财富，是新形势下统一战线工作的重点。对此，习近平总书记提出，希望他们能够“致富思源、富而思进，做到爱国、敬业、创新、守法、诚信、贡献”。

党外代表人士也是统一战线对象之一，培养和使用党外代表人士，是我们党的一贯政策。要加大党外代表人士培养、选拔、使用工作力度，努力培养造就一支自觉接受中国共产党领导、坚定不移地走中国特色社会主义道路、具有较强代表性和参政议政能力的党外代表人士队伍。党外代表人士工作的重点是科学使用、发挥作用，关键是加强培养、提高素质。要引导党外优秀人才自觉学习中国特色社会主义理论，自觉践行社会主义核心价值观，自觉弘扬中华传统美德。

4. 做好民族工作

中国是一个多民族国家，民族的团结关乎国家政局的稳定和社会的发展，是影响国家长治久安的重要条件，民族工作一直是受党重视的全局性工作。随着社会主义市场经济的发展推进和改革开放的不断深入，我国的民族关系呈现出新特征，民族工作开始面临一些新问题新挑战。如：经济发展势头迅猛但整体水平依然较低；市场经济起步晚、竞争力较弱；各民族之间交流融合趋势不断增强但民族间利益纠纷也逐步上升；民族关系总体和谐稳定但也不乏有民族分裂势力、宗教极端分子搞

破坏，发生暴力恐怖事件等。归结来看，新形势下的民族关系更加复杂了，做好民族工作的任务更加艰巨了。

党的十九大提出，要“深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，加强各民族交往交流交融，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同团结奋斗、共同繁荣发展”[①]。目前，加快推进民族地区发展是解决民族问题的根本途径，改变民族地区贫困落后的状态、让民族地区分享改革发展成果，是实现2020年在全面建成小康社会目标的重要一环。

5．做好宗教工作

我国不仅是个民族众多的国家，也是个宗教众多的国家。宗教问题同样是事关国泰民安的重要问题。宗教问题不仅仅是信仰的问题，也是关系到国家政治、经济、文化等多个领域的综合性问题。新中国成立后，中国共产党充分认识到宗教具有长期性、群众性、复杂性和民族性四个特征，把尊重、保护宗教信仰自由作为我国的一项基本国策写入了宪法，提出了要坚持、巩固和发展同各民族与各宗教的爱国统一战线等基本思想理论和方针政策。

（1）认识宗教工作的本质。

我国人口众多，对于信教群众的多少虽然没有精准的统计数据，但可以肯定，这个群体的规模一定不小。而且还有着壮大的可能性，对我国社会有着巨大的影响。所以，宗教问题不容小觑。宗教是历史发展到一定阶段的产物，以群众对其的信

① 《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社2017年版，第40页。

仰为存续、发展的前提。信教群众既是宗教存在的前提，又是宗教传播的载体，是最为活跃、最具有现实意义的因素。这表明，要想做好宗教工作，必须密切联系信教群众，尊重他们信仰宗教的自由，保护他们的权利。新的历史时期，习近平总书记牢牢抓住了这一客观事实，提出了一个重要的新思想："宗教工作本质上就是群众工作。"这就从根本上把握了宗教工作中最为基础的问题，为我们深刻认识宗教工作的内在实质提供了基本遵循依据。

（2）营造积极健康的宗教关系。

在我国，宗教关系主要包括党和政府与宗教、社会与宗教、国内不同宗教、我国宗教与外国宗教、信教群众与不信教群众的关系。对这几种关系的正确处理，有利于促进宗教关系的和谐发展，维护我国社会的长足稳定。

第一，要坚持党的领导。党的领导是宗教关系健康发展的主心骨力量，能够保证宗教关系的发展走向是正确积极的。当然，这里所说的党对宗教的领导只是政治上的领导、方向上的引导和原则上的把握，是政府依法对涉及国家利益和社会公共利益的宗教事务进行管理。也就是说，政教应当分离。宗教不得干预行政、司法等国家职能的实施，同样党和政府也不能随意操控宗教，而是让其有限制的发展，服务于我国社会主义事业建设。

第二，要坚持宗教信仰自由政策。宗教信仰自由既包括信仰或不信仰的自由，也包括信仰何种宗教以及何时信仰的自由。简而言之，宗教信仰全凭个人意愿，他人应表示理解和尊重。这是我国法律赋予全体公民的一项重要权利。当然，权利与义务总是对等的。我国公民在享受这一权利的同时必须首先明确

所信仰的宗教是合法的，而不是那些类似“法轮功”等的破坏社会安宁、腐蚀人们身心健康的邪教。

第三，要坚持独立自主自办的原则。党的十九大提出，要坚持我国宗教的中国化方向。在处理我国宗教与外国宗教的关系时，我们应当遵循好这一重要原则。我国现存的宗教中有不少是外来宗教本土化后的产物，例如：基督教、伊斯兰教、佛教等。这些宗教虽在很大程度上已与我国社会有了较好的融合，成为具有中国特色的宗教，但作为外来物还是与外国宗教有着千丝万缕的联系。也正是因为这层关系导致国外的部分不法宗教势力企图控制我国宗教，进而达到蛊惑我国民众、腐蚀民心的目的。对此，我们必须要坚持宗教上的独立自主原则，坚决抵制境外势力利用宗教进行政治和思想的渗透，保证我国宗教能够以独立自由的形式得到健康发展，以平等友好的姿态与国外宗教力量进行交往。

第四，要依法协调各大宗教关系。我国的宗教关系比较复杂，其中所牵扯到的问题、所凸显的矛盾各不相同，因此，在处理宗教关系时往往会依据不同的政策、方针或原则。但要注意的是，依法管理应体现在所有宗教关系的处理中，它是具有普遍适用性的重要原则。目前我国已颁布的相关法律法规有《中华人民共和国宗教法》、《宗教事务条例》、《宗教管理条例》等，这些对我国宗教关系的协调有较大的帮助。因此，我们要继续推进宗教关系处理法治化的进程，建立健全以我国宗教为主题的法律体系。

（3）积极引导宗教与社会主义社会相适应。

党的十九大明确指出，要坚持我国宗教的中国化方向，积极引导宗教与社会主义社会相适应。

第一，坚持中国化是方向保证。这是宗教生存、发展的必要条件，也是我们党对它提出的基本要求。事实上，任何宗教都是在不断与本国社会发展相适应的过程中才得以展现和保持长久生命力和活力的。我国的三大宗教成为我国社会历史发展长河中影响深远的重要文化成果。这不仅是因为中国文化所含有的巨大包容性，愿意同化和吸收外来文化成为自身的一部分，而且在于外来文化能够有意识地作出改变，主动顺应新的社会环境，达到以退求进的奇效。总而言之，很多宗教本身并无善恶优劣之分，而是在于是否能与所在社会相适应，在于所用之人如何解释。在明确了发展方向基础上，习近平总书记对如何中国化作出了进一步指示，提出“要用社会主义核心价值观引领、用中华文化浸润；要支持宗教界对宗教进行新的诠释，赋予其新的生命力和时代价值；要坚决防范西方势力利用宗教进行的政治和意识形态渗透”。

第二，提高法治化水平是重要举措。依法对宗教事务进行管理，是我国推进全面依法治国背景下的必然要求，也是引导宗教与社会主义社会相适应的必由之路。依法管教、以法治教，将宗教工作纳入法理范围内，是减少封建迷信、歪门邪教等宗教黑暗面的有效手段。因此，依法加强对宗教领域的管理变得尤为重要。习近平总书记提出了基本原则，即“保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪”，为正确处理宗教事务提供了主要依据。在具体落实问题上，需要从细处入手，做到条分缕析、有章可循，保证法治化行动真正落到实处。

第三，学会辩证看待宗教的思维方式。历史和现实都证明，宗教的社会功能具有两重性，既蕴涵着引发战争冲突的不利因素，同时也具有安定人心、维护社会和谐稳定的积极功效。其

中以在转型变革中的社会表现尤为明显。我国正处于改革转型的关键时期，因此，准确把握好宗教的这一特点，能够为我党正确处理宗教问题提供基本依据。据此，明确了我们要做的就是积极调动和发扬宗教中真善美的一面，运用宗教净化人心，减少人性和社会上的丑陋面，进而创造纯洁美好的社会环境，加快推进和谐社会的建设，同时也应当尽力控制和减少宗教的不利面。如严格查处、取缔利用宗教蛊惑人心、骗人钱财的不法商贩或机构；严肃惩戒利用宗教为非作歹、违法乱纪的极端分子；更要与打着宗教的幌子企图分裂中国的反动势力斗争到底。但需注意的是，发挥宗教的积极作用，绝不意味着把它当做救世良方，人为助长宗教热，而是要因势利导、趋利避害，引导它与社会主义社会相适应，努力为我国各项事业发展服务。

第四，集中发挥宗教界人士的优势作用。宗教工作本质上是群众工作，而信教群众往往是通过宗教界人士的带领、引导或组织来信仰宗教的，因此他们对宗教界人士往往表现出较高的信赖。可以说，宗教界人士是紧密联结广大信教群众和非信教群众之间的纽带，成为我们党开展统一战线工作所需依托的重要对象。因此，组建一批政治素质过硬、品德能力服众、宗教造诣成熟，且能切实发挥带头模范作用的宗教界人士是非常有必要的。

6. 贯彻好“一国两制”方针

党的十九大提出，“一国两制”的实践已经取得举世公认的成功。党的十八大以来，我们坚持继承和发展“一国两制”思想和方针，提出“一国两制”是国家的一项基本国策，要维护基本法的权威，全面准确理解和贯彻“一国两制”方针。在新

的历史时代，切实做好港澳工作、对台工作、侨务工作，是我们党的重要任务。

（1）坚持“一国两制”，促进港澳地区繁荣稳定。

改革开放以来，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，针对台湾问题首次提出了“一国两制”的伟大构想。这一构想首先被应用于港澳回归祖国的问题之上，20 世纪 90 年代末，我们顺利收回香港澳门的主权，在祖国统一大业的征途上跨出了坚实的一大步。香港和澳门首次在“一国两制”“港人治港”“澳人治澳”的方针、政策引领下，与祖国同呼吸、共命运，走上了一条自由独立、稳定发展的康庄大道。在中央强有力的推动下，港澳地区在多个领域都呈现出了良好的发展态势。首先，从经济领域看，香港逐步走出金融危机的阴影，国际金融、贸易、航运中心地位稳步提升，成为全球公认且青睐的最自由经济体之一；澳门则一改经济发展低迷之态，形成了以博彩旅游业为龙头、服务业为主体、其他各行业全面发展的产业链发展模式，促使经济不断腾飞。其次，在政治领域，脱离了殖民国家的控制与摆布，拥有更多的自主权和独立权，变得更加民主开放。最后，从法制建设来看，港澳地区的社会法制更加健全完善，为维护港澳居民的基本权利和自由提供了充分保障。这些事实证明“一国两制”的伟大构想是正确的。习近平总书记强调，要坚持“一国两制”不动摇，争取民心是关键，坚持底线是原则。有原则的包容，才是凝聚真正爱国人士最有效的方式。要加强国民教育、国情宣传，弘扬中华文化、淡化西方价值理念，增进内地与港澳之间的交流合作，提倡多元文化的包容借鉴，提升思想文化的认同感。

（2）稳步推进两岸关系继续向好发展。

台湾问题是历史遗留问题，是中国内政问题。两岸人民命运与共，都渴望着早日实现祖国统一。近几十年来，在双方共同努力下，两岸僵局逐渐打破并呈现出良好的发展态势，经济、文化、科技、教育等领域交流合作不断扩大和深化，但和平统一的最终目标还未实现。从现状来看，两岸关系步入深水区，要使统一的步伐再向前迈进一大步，就必须从政治上谋求有根本性的突破。党的十八大以来，习近平总书记准确把握两岸关系发展的新动态，就该问题作出了一系列新的阐述，为正确开展对台工作提供了理论指导。2013 年 6 月，习近平总书记在会见吴伯雄时提出对台工作的“四点意见”，可概括为认清发展趋势、把握整体利益、增进互动、稳步推进。2014 年 9 月，习近平总书记在京会见台湾参访团时明确指出，“和平统一、一国两制”是解决台湾问题的基本方针，也是最佳方式。同时，他还对“一国两制”进行了补充发展，提出了“一国两制”的台湾模式，即要充分照顾、尊重台湾方面的现实情况和利益需求，体现了我党最大的诚意和包容性。当然，一切都要以遵循“九二共识”为基础，底线原则绝不能忘。

（3）充分发挥海外侨胞的独特优势。

我国华人华侨遍布海外多个国家。这些海外游子虽身在国外，却不忘初心、心系祖国。在外的长期发展过程中，他们积累了雄厚的物质财富、广泛的人脉资源以及先进的技术经验，为我国的革命和建设事业作出很大的大贡献。对此，侨务工作一直深受党和国家的高度重视，也是我国统一战线的重要组成部分。在推进“两个百年”和中国梦的大背景下，海外侨胞展现了他们独特的资源与优势。习近平总书记指出：“在实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中，

广大海外侨胞具有不可替代的重要作用，他们赤忱的爱国情怀、雄厚的经济实力、丰富的智力资源、广泛的商业人脉，是实现中国梦的重要力量。”新形势下，我们要充分发挥海外侨胞的桥梁和纽带作用，使其成为弘扬中华优秀文化和促进中外文化交流的典范；鼓励和支持他们致力于祖国现代化建设及和平统一大业，为祖国发展引进资金、人才、技术、管理经验；加强对海外侨胞的教育引导，努力使其融入所在国，树立和展示中华儿女的良好形象；积极推进侨务法治建设，促进对海外侨胞合法权益的维护；努力转变过去单纯“打桥牌”的旧思想，形成合作共赢的新理念，进而共圆共享中国梦。

（四）广东巩固和发展最广泛爱国统一战线的实践探索

广东是当代中国改革开放的前沿阵地，也是中国海内外关系和社会结构最为复杂的省份。改革开放以来，在党中央的正确领导下，广东的统一战线工作取得了长足的进步。党的十八大以来，广东根据自身实际，按照中央对新时期统一战线工作的部署，在统一战线工作的各个领域进行了卓有成效的探索，取得了一系列新成就。

1. 贯彻落实中国共产党领导的多党合作与政治协商制度

（1）自觉坚持中国共产党的领导。

自 1921 年建党以来，中国共产党领导中国各革命阶级夺取了新民主主义革命的胜利，完成了社会主义革命，不断与时俱进奋勇改革。中国共产党在领导中国进行革命、改革和建设的

各个时期，都起到了不可替代的领导核心作用。各个民主党派在长期历史发展和实践当中，自觉地接受了中国共产党的领导，这是历史的选择，也是现实的需要。“文化大革命”结束后，邓小平同志在1979年全国政协五届二次会议上肯定了各民主党派的重要贡献，他指出：“我国各民主党派在民主革命中有过光荣的历史，在社会主义改造中也作了重要的贡献。……现在它们都已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，都是在中国共产党领导下为社会主义服务的政治力量。”[①] 1982年，党的十二大报告在八字方针的基础上确立了“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的中国共产党领导下与各民主党派合作共事的十六字方针。

“文化大革命”期间，在“以阶级斗争为纲”的错误路线上，广东省的多党合作事业蒙受了巨大的损失，各民主党派的一切活动被迫停止。广东省委在“四人帮”垮台之初迅速展开了平反冤案的统战工作，原民建中央委员会副主任委员郭棣活在全省清退查抄财物工作后感慨道：“中国共产党能批评自己的错误，勇于改正，这是任何政党所做不到的……要相信共产党的政策，尽心竭力为四化，坚定不移跟党走。”2017年4月4日，习近平总书记对广东工作寄予厚望，对广东工作提出了“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”的要求。2017年4月17日，民进广东省委召开七届五十次主委会议，专题学习贯彻习近平总书记对广东工作作出的重要批示精神，要求民进广东省委认真学习重要批示精神，自觉将批示精神贯彻落实到广东民进党的各项工作中。

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第186页。

（2）发挥人民政协的制度优势。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是中国的一项基本政治制度。1949 年 9 月，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京召开，标志着多党合作和政治协商制度的形式正式确立。人民政协是在中国共产党领导下，各党派、人民团体、各少数民族和社会各界的代表进行参政议政、发挥监督作用的重要场所。中国的政协制度确立了一种新型政党关系，既有区别于西方议会的民主制度，又具有中国特色，符合中国国情，当下为我国经济社会发展起到了越来越重要的作用。广东省民主党派在广东两会上的提案数量逐年增加，并越来越多地聚焦现实问题。2000 年以前，广东省民建党的提案每年平均只有 6 到 8 件，近几年来的提案数维持在 18 到 21 件的高位。

广东省两会上民主党派的提案也受到社会各界的广泛关注。2014 年，广东两会上，6 个民主党派的 8 个集体提案共同关注广东新型城镇规划、生态、教育、医疗、产业转型等问题。2017 年的深圳市两会上，台盟深圳市委员会集体提案指出，深圳市是作为粤港澳大湾区的重要组成部分，地理位置非常突出，有利于打造“一带一路”中心枢纽城市。广东省民主党派提案近些年来不断受到新闻热议，说明民主党派通过人民政协参政议政的程度不断提高，体现了中国共产党领导下人民政协的制度优势。

（3）为推动多党合作屡出新招。

广东作为改革开放的桥头堡，在解放思想的口号下，对多党合作事业在全国范围内率先进行了一系列尝试，提高了各民主党派参政议政的程度。

①举办暑期座谈会。1985 年，广东省委统战部率先推出暑期座谈会，邀请各个民主党派的领导同志前来参加，共同交流

经验。此后，“暑期座谈会”每年举行一次，形成促进政党关系的一种长效机制。

②兴建民主党派办公大楼。1984 年，省委第一书记兼省军区第一政委任仲夷同志前往各民主党派机关了解工作人员的生活情况。事后，任仲夷感慨民主党派的办公环境很差，要从根本上改善民主党派的工作条件。1990 年 3 月，位于广州五羊新屯的广东省民主大楼建成，各民主党派机关随即迁入。广东省民主大楼的落成在全国范围内开了先河。

③启动向省委书记建言献策的通道。1998 年九届人大广东团会议上对当时问题反映渠道不畅的问题进行了讨论，引起了时任广东省委书记李长春的重视，李长春表示要为人大代表、政协委员敞开向省委书记反映问题的渠道。1998 年 4 月 10 日中共广东省委办公厅下发《关于快速办理人大代表提出的重要建议的意见》。这个举措一出，各民主党派中的人大代表和政协委员就拥有了向省委书记反映问题的直接渠道。

④邀请民主党派领导随行调研。2002 年张德江出任广东省委书记之初，就提出了邀请民主党派领导一同调研的要求。张德江认为，加强与民主党派的联系，不应该停留在口头上，要带头做起，互相交流经验，一同进行工作。随后，各民主党派负责人随张德江在广东调研十余次，涉及广东治安、卫生、教育等各种问题。

2. 做好民族宗教工作

（1）全面恢复民族宗教正常工作。

“文化大革命”期间，人们对于民族宗教问题的认识发生扭曲，民族宗教正常工作难以开展下去。1978 年 4 月，习仲勋同

志主政广东，为广东的民族宗教工作带来了新的活力。习仲勋同志早年在西北局工作时就特别重视民族工作，新中国成立之前，习仲勋通过积极争取民族上层人士和宗教人士的认同，使青海省昂拉部落第十二代千户项谦归顺中央政府。可以说，习仲勋同志在处理民族宗教问题上具有丰富的经验。来到广东主政工作后，他指出当前既要反对大民族主义，也要反对地方民族主义。少数民族地区出了问题，汉族同志要多负责任，要重点培养少数民族地区干部。在宗教问题上，习仲勋强调，对待宗教工作要按照宪法办事，有信仰的自由，也有宣传科学道理、宣传无神论的自由。他指示省委统战部尽快恢复团结宗教人士的工作。广东在全国较早恢复宗教工作，平反宗教人士的冤假错案，逐步开放寺观教堂，逐渐把宗教活动引导到健康的方向上发展。

（2）少数民族地区走发展新路。

广东省是56个民族成分齐全的省份。少数民族人口有341.07万人，约占全省总人口的3.0%，世居少数民族有壮族、瑶族、畲族、回族、满族等。改革开放以来，因人才流动、婚姻、务工经商等迁移或暂住广东的少数民族流动人口有260.62万人，主要集中在广州、深圳、佛山、东莞、中山等珠江三角洲地区。根据民族区域自治法，广东省设立连南瑶族自治县、连山壮族瑶族自治县、乳源瑶族自治县3个自治县和连州市瑶安瑶族乡、三水瑶族乡、龙门县蓝田瑶族乡、怀集县下帅壮族瑶族乡、始兴县深渡水瑶族乡、阳山县秤架瑶族乡、东源县漳溪畲族乡7个民族乡。

全省统一战线“我为幸福广东建功业”

位于广东省北部的乳源瑶族自治县在党委、政府的领导下，探索出了一条带领全县各族人民发展致富的新路。2013 年，国家民委决定授予广东省乳源瑶族自治县“全国民族自治县（旗）科学发展示范县”称号。目前，全国仅有 3 个自治县（旗）获此称号。

以龙头企业为抓手，着力推动工业经济快速发展。乳源县抓住广东乳源经济开发区升级为省级开发区机遇，掀起了产业园区建设的高潮，重点完善园区水、电、路等基础设施建设，实现园区三通一平，建成完善了东阳光高科技产业园、富源工业园、新材料产业园、食品工业园、仙湖民营经济创业园等五大产业园区。目前园区工业经济总量已占乳源国民经济一半以上。

特色旅游为品牌，扎实推进旅游产业集聚。着力打造自然生态、瑶族风情、温泉休闲和佛教文化特色品牌。近年来，乳源引进投资商开发新建了天景山仙人桥、云门峡漂流、南方红豆杉森林公园、丽宫国际旅游度假区等 10 多个景区，全县共有大小旅游景区（点）13 个，其中拥有 4 个国家 4A 级旅游景区、3 个国家 3A 级旅游景区、2 个国家级森林公园、1 个国家湿地公园和 7 家三星级以上酒店，可以说乳源县是广东旅游资源最为丰富的县和韶关地区接待条件最好的县。

以民生事业为着力点，促进民族团结、社会和谐。乳源县开展了一系列民族团结进步创建活动，例如通过创建“韶关市民族团结进步示范村”，“瑶汉一家亲”的思想观念深入人心，

民族团结进步事业蒸蒸日上。为改善瑶族同胞生产生活条件，乳源结合扶贫开发“双到”、新农村建设、生态移民等工作，建成水源官八一瑶族新村、东莞扶贫“双到”瑶族新村、方武新村等一批瑶族新村、小康村、幸福安居示范村。瑶族同胞从大山深处搬迁到平原区，通过绣制瑶绣工艺品、制售瑶山苦爽酒、发展瑶家乐旅游、生态农业项目等发家致富。

（资料来源：《南方日报》2011 年 8 月 30 日）

（3）推动宗教信仰活动文明化。

广东省是佛教、道教、伊斯兰教、天主教和基督教五大宗教齐全的省份。截至 2014 年底，全省宗教徒 433. 51 万人，全省登记宗教活动场所 2979 处。由于广东外来人口成分复杂，宗教活动不文明、不规范的现象时有发生。广州市区内由于寺院香客长期不文明烧香的行为导致市区空气质量下降，也给寺院内的公共卫生环境带来严重的污染。

链接

广州市佛教协会倡导“文明敬香”

2015 年 1 月下旬开始，广州多家佛道教宗教场所开展“文明敬香”活动。广州市区的光孝寺、六榕寺、大佛寺、海幢寺四大寺庙最先发起“文明敬香”的活动。这几所寺庙在门前婉拒香客外带香烛、纸钱等不文明敬香的行为，与此同时，寺院主动为香客免费提供 3 支至 6 支清香，不到一年时间，这一措施已推广到广州市内各大寺庙。除了做好宣传工作以外，寺庙还派出义工在门口派发免费福香、主动减少寺内的香炉数量。“文明敬香”带来的直接好处是寺庙环境改善和参观人流直线增加。

今年春节期间，各大寺庙的参观人数上升了30%，而垃圾产生数量则直线下降80%。活动持续一年来，受到广州市民的广泛好评，寺庙内不再是香火缭绕，广州市宗教场所的环境卫生状况得到了极大的改善，广州市区的空气也更加清新。

（资料来源：《南方都市报》2016年4月4日）

3. 推进港澳台、海外人员的统战工作

（1）发挥广东在港澳统战中的特殊优势。

香港、澳门和广东省在地理上互相接壤，文化上一脉相承，商业上相互融合发展，祖籍广东的港澳同胞多达六百多万人。在回归之前，来自港澳的商人对经济特区的建设提供了大量资金上、技术上的支持；在回归之后，香港、澳门和内地在经济、文化上的联系日益加深。港珠澳大桥将在不久后建成通车，粤港澳大湾区的提出将进一步深化内地与港澳之间的合作，广东省的港澳统战工作将在未来更具优势。近些年来，广东省与港澳民间交流合作不断加深，广东高校招收港澳地区学生的比例不断提高，学术交流活动不断增多，这对于培养新一代爱国代表人士、推动人心回归工程将会起到更加重要的作用。

（2）整合两岸交流中的资源优势。

广东省在中国近代是民主革命的策源地，在大革命时期，1924年1月国民党一大在广州召开，标志着第一次国共合作的建立。广东省是孙中山先生的故乡，广州市的中山纪念堂、中山市的孙中山故居纪念馆保存着许多具有历史价值的文物，是海内外游客观光游览的去处。广东也是台胞的祖居地之一，祖籍广东的台胞多达四百多万。广东省的台商数量位列全国首位，广东与台湾在经济文化上的交流日益频繁。广东为加强与

岛内爱国统一力量的联系，打造了中山论坛、黄埔论坛、三山国王祖庙联谊总会等统战工作平台，共同开展了海峡两岸退役将领联谊活动、纪念黄埔军校建校九十周年的活动，加强两岸经济上的相互联系，发挥台湾同胞代表人士在两岸交流中的作用。

链接

广东中国和平统一促进会昨日在广州成立

2009 年 9 月 24 日，广东省、广州市台盟、台联共同举办了 2009 年广州地区台胞中秋茶话会。在穗定居台胞、在穗台商、在穗台湾学生代表 400 余人参加。广东省政协副主席、广东省台盟主委陈蔚文以及省市统战部、台办等有关部门领导出席。在广州的台商、台湾学生以及定居台胞载歌载舞，表演了一场独具台湾风情的文艺节目，送上台胞对国庆 60 周年的祝福。

2013 年，广东省各民主党派和有关人民团体，为加强广东与台湾的交流合作，推动两岸和平发展，成立了广东中国和平统一促进会。促进会高举爱国主义旗帜，团结一切拥护祖国统一的海内外同胞，推动海峡两岸的民间交流活动，反对“台独”、“两个中国”、“一中一台”等分裂活动。2014 年，为加强两岸的民间文化和学术交流活动，广东海外联谊会牵头与广东省台联、黄埔军校同学会和相关高校开展了“粤台学子中华情”系列活动。

（资料来源：《南方日报》2013 年 9 月 7 日）

（3）搭建海外侨胞交流平台。

广东是海外 3000 多万侨胞的故乡，祖籍广东的海外侨胞遍

布世界160多个国家和地区。海外侨胞是推动祖国统一大业、反“独”促统工作的重要力量。广东同时也是留学归国人员聚集的省份，归国留学人员有5万多人，位列全国第三。广东省委统战部搭建起广东省留学归国人员联谊会平台，将广东海外联谊会、世粤联会、世界客属恳亲大会、世界潮人大会、珠玑巷联谊会、粤东侨博会、广东华人文化艺术节等作为平台，加强与世界各地华人社团和新生代优秀华人代表的紧密联系，积极开展海外统一战线工作，共同为实现中华民族伟大复兴的中国梦助力前进。

4．推进非公有制经济方面的统战工作

（1）发挥统战工作政治优势，为转变经济发展方式创造环境。

改革开放以来，经过三十多年的发展，广东省的经济发展取得了令人瞩目的成就，多项经济指标多年位列全国前列，在经济规模上连续28年保持全国第一，众多改革举措在广东“先试先行”的成功为全国起到了表率作用。不过目前经济发展逐渐步入了新常态，经济发展速度开始下滑，经济发展的动力出现不足。近年来国内外经济环境不断恶化，外商投资出现下滑，再加上逐年上升的用工成本，突显了广东省过去劳动密集型和资源消耗性传统发展方式的弊病。在经济发展方式上还存在产业层次低、对外依存度高、自主创新能力低的问题。面对广东民营企业在经济环境恶化面临发展困境的情况下，统战部门充分发挥自身的政治优势，深入及时调查民营企业的发展状况，充分了解企业发展出现的问题和困境，为民营企业的转型发展创造更为宽松的环境。

链接

广东省工商联第十一届三次执委会议召开

2013年12月17日，省工商联（总商会）十一届四次常委会议和十一届三次执委会议在珠海召开。省委常委、统战部部长林雄出席会议并讲话。林雄要求全面把握党对非公有制经济发展的新理论、新部署、新要求，我省非公有制经济人士要紧紧把握全面深化改革的机遇，在新一轮改革发展大潮中奋发有为。为推进非公有制经济健康发展，省工商联积极与地方政府、各个机构和众多企业家频繁合作，多方面提升服务质量，积极推进非公有制经济健康发展。省工商联全力配合重大项目面向民间资本招标，组织100多名企业家参加省政府召开的重大项目面向民间投资招标推介会，组织20多名民营企业家参加由省委常委、常务副省长徐少华召开的民营企业座谈会，反映民间投资参与重大项目建设中遇到的障碍和问题。在金融服务支持方面，积极推动筹建民营银行，支持民间资本进入金融领域。健全银企商日常对接机制，促成民生银行与省高科技产业商会、建筑材料商会合作建立民生银行小微企业金融合作社。

（资料来源：《广州日报》2013年12月17日）

（2）发挥统战工作地理优势，为经济发展拓宽活动空间。

①侨乡优势。广东省东部的汕头、揭阳、潮州、汕尾和梅州五个城市是国内著名的侨乡。潮汕地区与台湾地区风俗文化、生活习惯都非常接近，语言同属闽南语系，在台湾的潮汕人和梅州人后裔多达二百多万人。因此广东省东部这五个著名的侨乡在对台经济合作上表现非常突出，尤其汕头是全国范围内台

商在大陆投资最早的城市之一，成为对台工作的重点地区。

链接

伟人故里一千六百多家企业姓“侨”

位于珠三角地区的中山市不仅是革命先行者孙中山先生的故乡，同时也是全国著名的侨乡。数据显示，目前在海外和港澳台地区创业谋生的中山籍华人有八十多万人，其中海外华侨华人四十余万人，港澳台同胞四十余万人，遍布全球九十多个国家和地区。中山市外事侨务局副局长赵锡雄对中山侨务资源总结出“三多一高”的特点：三多分别是历史悠久旅外侨团多、近代著名华侨先驱人物多、在各领域有所成就的重要华侨人物多；一高是指新一代华侨华人和华侨后裔的素质普遍较高。更为难得的是，在祖国渡过困难时期需要帮助的时候，中山华侨向家乡纷纷伸出援手，贡献出自己的绵薄之力。据统计，改革开放以来，旅外中山华侨向中山捐赠14.8亿人民币，其中用于教育、科研领域就有6亿元，对中山市的教育事业和公益事业起到了巨大的推动作用。中山市如今的发展成就与利用外资投资密不可分，中山市实际利用的外资中绝大部分是华人华侨和港澳台同胞的投资，1600多家侨资企业落户中山，侨资企业已经成为推动中山市经济发展的重要推力。

（资料来源：《中国新闻网》2009年9月16日）

②粤港澳合作。广东省与香港、澳门在地理位置上相邻，粤港澳合作便具有天然的地理优势，改革开放和港澳回归以来，广东省与港澳在经济、技术、产业上保持着高度的合作，形成了成本较低、布局合理的产业结构体系。随着粤港澳合作纳入

了国家发展战略，珠三角经济圈对带动粤港澳三地的核心竞争力将会起到越来越重要的作用，将进一步提高对外开放水平，提升粤港澳的国际竞争力，为港澳的繁荣稳定打下强心剂。粤港澳合作的发展趋势，也为统一战线工作提供了更加广泛的发展空间。

（3）发挥统战工作人才优势，为促进经济转型提供智力支持。

统一战线汇集各个领域的人才精英，拥有巨大的人才优势。在当下广东经济结构调整、转变发展方式的时期，广泛发挥统一战线平台的优势，透过各种渠道为广东的民营企业引进技术人才，对广东省的经济转型提供智力支撑。省委、省政府高度重视培养全省人才发展战略，将大型骨干企业出资人、新生代企业家、商会协会会长秘书长“三支队伍”的培养纳入到战略中来。争取省财政予以支持，建立非公有制经济人士培训长效机制，继续深化新生代企业家教育，探索开展商会协会领军人物和大型骨干企业经营者培训项目，进一步推动广东省民营企业的核心竞争力。

5．做好对知识分子的统战工作

（1）强化高校统战政治引导。

高等院校人才汇聚，是国家对先进党外人士进行统一战线工作的一个重要渠道。高等院校统一战线工作在我国民主政治建设中具有重要的作用，是党的建设的重要内容。当前，随着我国经济社会的不断发展以及高等院校规模的不断扩大，高校统一战线工作的难度不断增大。首先，网络技术的发展，在不断方便校园生活的同时，也将许多有害信息在校园内传播，造

成了不良的影响。同时，当下知识分子的流动性强，与国际的交流不断加强，这对知识分子的思想政治工作也构成了挑战。

（2）鼓励留学人员为国服务。

国家综合实力的竞争归根结底是人才的竞争。改革开放以来，大量国内学生出国留学深造。2015 年，中国在海外留学生数量达 126 万人，占到全球留学生数量的1/4。2000 年全国统战工作会议上，归国留学人员被纳入统一战线的对象。2015 年的中央统战工作会议上，习近平总书记强调，留学人员是人才队伍的重要组成部分，也是统战工作新的着力点。要坚持支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用的方针，鼓励留学人员回国工作或以多种形式为国服务。

链接

广东欧美同学会在广州成立

2016 年 9 月 25 日，广东留学人员联谊会·广东欧美同学会在广州成立，省委常委、统战部部长林雄出席活动并讲话。林雄希望广大在粤留学人员以广东留学人员联谊会·广东欧美同学会的成立为新起点，始终秉承留学报国的优良传统，围绕我省“十三五”规划的各项目标任务，把各项工作融入全省经济社会发展大局中去，为广东率先全面建成小康社会贡献智慧和力量。

（资料来源：《南方日报》2016 年 9 月 26 日）

主要参考文献

图　书

《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版。

《党的十九大报告辅导读本》，人民出版社 2017 年版。

《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版。

《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社 2017 年版。

中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社 2016 年版。

中共中央文献研究室编：《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社、党建读物出版社 2016 年版。

中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，中央文献出版社 2017 年版。

中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘

编》，中央文献出版社 2015 年版。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社 2013 年版。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社 2014 年版。

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写：《社会主义民主政治建设》，人民出版社、党建读物出版社 2015 年版。

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写：《基层民主建设》，人民出版社、党建读物出版社 2011 年版。

李良栋等：《中国特色社会主义民主政治发展道路研究》，中共中央党校出版社 2013 年版。

唐晋主编：《大国策——通向大国之路的中国政治：中国式民主政治》，人民日报出版社 2009 年版。

高建、佟德志主编：《基层民主》，天津人民出版社 2010 年版。

黄龙云主编：《广东地方立法实践与探索》，广东人民出版社 2015 年版。

报　刊

习近平：《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》，《人民日报》2016 年 7 月 2 日。

习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 6 日。

习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 22 日。

胡春华：《深入贯彻习近平总书记治国理政新理念　新思想新战略　努力在全面建成小康社会　加快建设社会主义现代化新征程上走在前列——在中国共产党广东省第十二次代表大会上的报告》，《南方日报》2017 年 5 月 31 日。

《中共广东省委关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要的建议》，《南方日报》2015 年 12 月 2 日。

中共民政部党组：《党的十八大以来中国特色基层民主建设的显著成就》，《求是》2017 年第 11 期。

房宁：《植根中国大地的民主》，《人民日报》2016 年 4 月 22 日。

文　件

《2016 年广东省政府工作报告》

《2017 年广东省政府工作报告》

《广东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

《中共广东省委贯彻落实〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的意见》

《中共广东省委贯彻落实〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的意见》

《广东省人民政府关于 2015 年法治政府建设的情况报告》

《广东省人民政府关于 2016 年法治政府建设的情况报告》

后　记

学习贯彻党的十九大精神，是全党当前和今后一个时期首要的政治任务。为进一步学懂弄通做实党的十九大精神，充分发挥党校（行政学院）作为党的重要思想理论阵地和意识形态前沿与“重镇”作用，中共广东省委党校（广东行政学院）与广东人民出版社共同策划、编写了《新时代中国特色社会主义与广东实践丛书》。

中共广东省委常委、组织部部长，省委党校校长、广东行政学院院长邹铭同志对本丛书的编写和出版工作高度关注和关心，中共广东省委党校（广东行政学院）和广东人民出版社领导对编写出版工作非常重视，省委党校（广东行政学院）常务副校长（常务副院长）杨汉卿同志、副校长（副院长）余甫功同志、校委（院委）方真同志多次组织有关部门和专家专门召开会议，研究丛书的编写和出版工作。

《新时代中国特色社会主义与广东实践丛书》是集体智慧的结晶，由中共广东省委党校（广东行政学院）科研处统筹协调，有关教研部门和专家齐心协力，共同完成丛书的编写工作。丛

书共分为6册：一是《贯彻新发展理念与广东实践》，周立彩主编、谢仁寿副主编；二是《发展社会主义民主政治与广东实践》，伍俊斌主编；三是《建设社会主义文化强国与广东实践》，张谨主编、欧海龙副主编；四是《社会建设新思想与广东实践》，唐晓阳主编、陈家刚副主编；五是《生态文明建设新理念与广东实践》，张海梅主编；六是《全面从严治党思想与广东实践》，梁道刚主编。本丛书紧紧围绕在党中央和广东省委坚强领导下，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面战略”布局，坚持以人民为中心的发展思想，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设等六大方面的理论与实践，以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，深入阐释了党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央提出的一系列新的重要思想、重要观点、重大判断、重大举措，把新时代中国特色社会主义事业和新时代党的建设伟大工程的新思想新部署新要求，与广东的发展实践紧密结合起来，进一步深化对新时代中国特色社会主义理论与实践的研究。

《发展社会主义民主政治与广东实践》一书主要聚焦党的十八大以来社会主义民主政治建设新理念新思想新战略，力图实现理论与实践、历史与现实、中国特色与广东实践的紧密结合，着重探索人民代表大会制度、社会主义协商民主、基层民主制度、依法治国、行政体制改革、权力制约监督体系、爱国统一战线等社会主义民主政治建设的重要课题。本书由中共广东省委党校（广东行政学院）科学社会主义教研部、法学教研部和行政学教研部的有关专家负责编写，由科学社会主义教研部主任伍俊斌教授担任主编。本书总序由周峰教授执笔，全书分为

八章，具体分工如下：第一章由伍俊斌教授编写，第二章由法学教研部乔亚南副教授编写，第三、第八章由李鹏教授编写；第四章由郭丽兰教授编写；第五章由马俊军教授、程雨燕教授编写；第六章由董娟教授编写；第七章由陈晓运副教授编写。

在本书编写和出版过程中，中共广东省委宣传部、广东省新闻出版广电局对本书的出版给予大力的支持，广东人民出版社总编辑钟永宁和编辑同志对本书的编辑出版付出了大量的劳动和心血，在此表示衷心感谢。

此书编写时间有限，囿于编者知识储备、理论素养和实践经验的不足，书中难免有疏漏或不当之处，敬请各位读者批评指正。

本书编委会

2017 年 12 月