

从各层次各领域扩大公民有序政治参与

推动人民代表大会制度与时俱进

推进人民代表大会制度理论和实践创新。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。但人民代表大会制度在我国建立只有几十年的时间，在理论和实践方面都有不成熟、不完善的地方。必须坚持人民主体地位，推进人民代表大会制度理论和实践创新，探索人民行使民主权利的实现形式，发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

健全立法起草、论证、协调、审议机制。人民代表大会是我国立法机关，制定和修改法律法规是其基本职能。改革开放以来，我国大力推进法制的制定和完善，取得了重要成果。到2010年底，我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件，形成了以宪法为核心，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系。现在，我国法律的制定要从数量的增加转向质量的提高上。这就需要进一步创新立法工作的方法和机制，提高立法质量，防止地方保护和部门利益法制化。但随着我国社会结构的深刻调整，利益格局也越来越多元化，必须创新立法工作方法和机制，坚持全面推进科学立法、民主立法，不断完善调查研究制度、公开征求意见制度、专家咨询和论证制度等，广泛征求意见，保证法律的公正性。

健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。但我国人民代表大会，对“一府两院”的监督还不够，各部门之间关系还有待于进一步完善。坚持和完善人民代表大会制度，就要善于使党的主张通过法定的程序成为国家的意志，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权，加强立法工作组织协调，加强对“一府两院”的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督，以及对国有资产经营的监督。要健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前要向本级人大报告。加强人大对“一府两院”的监督，决不是要搞西方的“三权分立”。

完善人大常委会与人大代表、人大代表与人民群众联系的制度。党的十八届三中全会《决定》指出，要通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。现在，我国已经进入新兴媒体时代，我国网民有近6亿人，手机网民有4.6亿多人，通

“

发展社会主义民主政治，必须以保证人民当家作主为根本，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，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。

通过网络参与公共事务是公民参与的一种重要形式。人大代表必须顺应新兴媒体发展趋势，通过网络平台加强与人民群众的联系。要完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。

构建社会主义协商民主体系

中国共产党和中国人民在探索社会主义民主政治建设过程中，创造了独具中国特色的协商民主。党的十八大首次提出“社会主义协商民主”的命题，并对健全社会主义协商民主制度进行规划和部署。党的十八届三中全会《决定》进一步强调：“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，是党的群众路线在政治领域的重要体现。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。”这体现了我们党对协商民主的认识达到了新的高度。

构建程序合理、环节完整的协商民主体系。中国民主政治的丰富性和当代社会的差异性，决定了中国协商民主形式和类型的多样性。不断丰富协商民主的实现渠道，加快协商民主的制度和制度创新，是发展中国特色社会主义民主政治的必须选择。要不断拓宽国家政权机关、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。立法协商是协商民主的重要内容。我国立法过程中，开展的立法论证听证制度，鼓励公众参与立法，收集立法信息，尽力使各方面的利益和要求都能得到体现和表达，制定出符合公众利益的法律和政策，就是立法协商的实现形式。行政协商是指为提高行政相对人对行政决定的认可程度，实现特定行政目的，在第三方参与的情况下，就行政处理的结果与行政相对人进行沟通、交流，然后再作出处理决定的行为。立法协商和行政协商，有利于增强立法和行政决策的科学性、公正性、正当性。要进

一步完善听证制度，健全立法、行政协商制度，调动公众参与的积极性，特别是对民众普遍关注的重大立法和决策，要切实起到平衡各方利益要求的作用。

建设中国特色新型智库

《决定》还强调要“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。”这是我们党提出的一个重大政策举措。智库在西方国家比较多，主要是为国家发展提供战略咨询。在我国，智库起步晚、发展历史短，发展不完善。要根据中国国情，探索发展具有中国特色新型智库，不断健全政策咨询机制，按照服务决策、适度超前的原则，不断提高政策咨询水平，为党和政府提供高质量的智力支持。

发挥统一战线作用

发挥统一战线在协商民主中的重要作用。统一战线，是我们党为了实现自己的历史使命，完成不同阶段的战略目标和任务，领导无产阶级的各个阶层和政治派别，并同其它阶级、阶层、政党以及一切可能的力量之间的政治联盟。中国共产党同各民主党派之间的党际协商，主要通过两种形式实现的：一是中国共产党同各民主党派之间的直接政治协商，在中央层面，主要有民主协商会、谈心会、座谈会等形式。《决议》特别强调：“中共中央根据年度工作重点提出规划，采取协商会、谈心会、座谈会等进行协商。完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度。”二是中国共产党在人民政协同各民主党派进行政治协商，主要通过全体会议、常委会议等形式。

要坚持和完善民族区域自治制度，全面贯彻党的民族政策。民族问题涉及民族团结、国家统一、领土完整，始终关系到党和国家前途命运。要认真贯彻党的民族政策，正确认识和处理好各民族特别是汉族和少数民族之间的关系，牢固树立汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、各少数民族之间也相互离不开的思想，全面贯彻落实民族区域自治法，加强相

关配套法规建设，建立起比较完善的具有中国特色民族法律法规体系，保障少数民族合法权益，不断巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，是协商民主在我国发挥作用的重要机构和主渠道。发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，要不断完善人民政协制度，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，围绕团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，更好协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局。重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。发挥人民政协的政治协商、民主监督、参政议政主要任务，关键靠制度。制度更带有根本性、稳定性、全局性、长期性。《决定》提出：“在政协健全委员联络机构，完善委员联络制度。”这是我们党加强委员联络制度的重要举措，有利于进一步发挥委员的主体地位。

健全基层选举制度

基层民主是广大人民直接行使民主权利的民主形式。当前，在我国已经形成以农村村民自治、城市社区居民自治和企业单位职工代表大会为主要内容的基层民主体系。《决定》对当前我国发展基层民主的重点任务进行了部署，为发展基层民主提供了重要指导。

健全基层群众自治机制。改革开放以来，我国大力推进基层民主制度化建设，已经成立59万个农村村委会和8.9万个社区居委会，制定了村委会组织法和居委会组织法，农村普遍开展8轮以上的村委会换届选举，城市开展6轮以上居委会换届选举，广大城乡居民的知情权、参与权、表达权、监督权得到充分尊重，社会主义基层民主建设取得重大进展。当前，要进一步健全和完善基层群众自治机制，以扩大有序参与、推动信息公开、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，保障人民享受更多更切实的民主

让群众在每个案件中都感受到公平正义

弘扬宪法精神

宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法，具有最高权威。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折。这些从长期实践中得出的宝贵启示，必须倍加珍惜。我们要更加自觉地恪守宪法原则，弘扬宪法精神，履行宪法使命。

《决定》指出，维护宪法的权威，要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平；当前，我国宪法在实施过程中还存在着一些不足，主要表现在：保证宪法实施的监督机制和具体制度还不健全，有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在；关系人民群众切身利益的执法司法问题还比较突出；一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威；公民包括一些领导干部的宪法意识还有待进一步提高。

改革行政执法体制

目前，中国特色社会主义法律体系已经初步形成，国家和社会生活的各个方面已经基本实现了有法可依。与此不相适应的是，法律实施，特别是行政执法状况仍需进一步改善。当前，造成行政执法状况不理想的原因很多，但最为主要的还是体制原因。一是存在行政执法主体不合法现象，执法主体模糊。行政执法主体，应当是依法享有行政执法权的行政机关或者事业组织。实践中，没有合法依据而行使行政执法权的现象比较突出。二是行政执法权在横向上交叉较为严重，部门之间的职责不清。这里既有立法不明确的原因，也有部门设置不合理的原因。职责交叉导致行政机关责任不明确，影响执法效率。三是行政执法权在纵向划分上不明确，上下级行政机关法定职责重叠现象较为严重。当前，各级政府职能还存在“上下一般粗”，上下协调性差的现象。四是行政执法机关的内部监督制约机制还不够完善。由于缺乏必要的监督制约，有的行政执法人员不严格履行职责，敷衍塞责，甚至徇私枉法、以权谋私，影响恶劣。

《决定》指出，要整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题，建立权责统一、权威高效的行政执法体制。减少行政执法层级，加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量，理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。要完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度，做到严格

“

建设法治中国，必须坚持依法治国、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。深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

规范公正文明执法。完善行政执法与刑事司法衔接机制。

具体而言，要做好以下几方面的工作：一是建立健全行政执法主体资格制度。要严格按照有关法律、法规和规章的规定，对行政执法主体资格，特别是事业单位执法主体资格进行认定，对于不合法的执法主体，要坚决予以取消。二是推进综合执法，逐步实现同一级政府行政执法权相对集中。通过相对集中行政处罚权，初步解决了市容环境卫生、城市规划、城市绿化、市政管理、环境保护、工商行政管理、公安交通管理等城市管理领域长期存在的执法职责交叉、多头执法、执法扰民问题，并且在一定程度上解决了多层执法、重复执法问题。三是减少行政执法层次，适当下移执法重心。对与人民群众日常生活、生产直接相关的行政执法活动，应当主要由市、县两级行政执法机关实施。市、县以上行政机关应当主要行使宏观指导职责。四是完善行政执法机关的内部监督制约机制。对行政执法活动的监督，主要应当通过人民群众监督、新闻监督等方式进行。但是，作为一种内部纠错方式，行政执法机关内部监督机制的作用也不容忽视。行政执法机关内部监督机构可以依据执法档案进行监督，并通过对典型案例的重点剖析教育有关执法人员。

地方法检人财物统一管理

人民法院和人民检察院依法独立行使审判权、检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉，是宪法确立的一项重要原则。当前，中国社会正处于转型期，各种利益冲突日益增多，各种社会矛盾复杂多变，触点多、燃点低，处理不好极易引发严重社会问题。而在各类社会治理手段中，运用司法方式调处纠纷、化解矛盾，可以使社会变革阶段的利益冲突在国家法治总体框架内得到有效控制和防范。因此，切实保障司法权依法独立公正行使，维护司法公信力和权威性，对于推进国家法治建设进程，促进社会和谐稳定意义重大。

司法职权行使过程中的“依法”、“独立”，是宪法对人民法院、检察院司法权力运行的基本要求，也是其获得公正性、权威性的根本保障。没有



司法权的独立行使，就不可能有现代意义上的司法制度，更不可能有定分止争和维护社会和谐稳定的法治保障。在我国，司法权的依法独立行使是指审判权、检察权在行使过程不受外界(其他组织或者个人)的非法定干扰和影响。具体到法院系统，就是要强调依法独立行使审判权。根据我国诉讼法规定，所谓“审判独立”，不仅是指作为审判机关的各级人民法院在案件审理过程中，必须独立于行政机关、社会团体和个人进行依法审判，不受其干扰和影响，而且还包括上下级法院之间在案件裁判上，也应该是相对独立的。上下级法院之间不是行政隶属关系，而是一种业务指导和案审监督关系，必须通过对一审案件上诉审或者对已经生效的判决、裁定提起再审的方式，实现指导和监督。惟有如此，才能体现各级法院审判活动职权的依法独立行使，才能真正发挥上级法院第二审或者再审功能。在我国，司法权还具有终局性、权威性特点。司法的权威性与司法活动本身的透明度、公正性密不可分，只有独立才有公正，只有公开才有公正，只有公正才有权威。因此，如何进一步深化确保司法权独立行使的体制、机制以及经费、人事保障等方面的改革，真正排除各种法外干扰，就成为当前深化司法体制改革亟待研究解决的问题。

实现审判权、监督权的依法独立公正行使，既需要做好“顶层设计”，也需要进行具体制度操

”

作安排，不断改进案件处理和纠纷解决的程序和实体问题，使司法活动更加科学化和规范化。党的十八届三中全会明确指出，要改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施；要建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度，健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。当前，深化司法改革应通过进一步加强体制机制建设，在一些关键领域实现重点突破：一是健全公正的司法程序规则，保证社会冲突和纠纷解决的渠道畅通，成本低廉，使人人都能平等表达诉求，并获得司法客观中立的裁决；二是通过案例指导等各种司法制度建设，统一案件处理标准，保证社会冲突和纠纷解决的公平性、统一性、确定性；三是建立更为完善的司法人员职业规范，防止司法腐败，使社会公众认可并信赖司法职业群体，以司法公信力赢得社会对司法机关依法独立行使职权的支持；四是通过机制创新和优化检察机关内部上下级之间的职能作用，进一步强化抗干扰能力，提升法律监督能力。

维护社会公平正义，离不开司法的强大、权威、有力。确保审判权、检察权依法独立公正行使，不仅需要司法机关作出积极努力，同时也需要各级党政领导、全社会乃至每个公民，以积极、理性的行动，为维护司法权威、保障司法权力依法独立行使创造良好的社会环境。

严格规范减刑、假释

党的十八大明确提出：要全面推进依法治国，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。政法机关作为执法司法机关，无疑肩负着社会主义法治国家的建设者和实践者重任。

《决定》针对健全司法权力运行机制提出了明确的要求：要优化司法职权配置，健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制，加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督；要改革审判委员会制度，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判，由裁判者负责。明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系；要推进审判公开、检务公开，录制并保留全程庭审资料。增强法律文书说理性，推动公开法院生效裁

判文书。严格规范减刑、假释、保外就医程序，强化监督制度。广泛实行人民监督员制度，健全人民陪审员制度，拓宽人民群众有序参与司法渠道。要实现上述要求必须推进司法运行机制不断改革。一是要加快司法体制改革，充分保障司法权独立。我国《宪法》第一百二十六条中作了明确的规定：“人民法院依照法律规定，独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。为了确保司法独立，应当进行司法体制改革。司法体制改革是个系统工程，除了修补性措施外，更需要相配套协调的各项制度措施。改变司法地方化、行政化的现状。司法不独立，就没有司法权威。二是要建立高效运行的司法权力体制，破解群众“畏法恐诉”难题。迟来的正义在一定程度上就等于非正义，正义不但要实现，而且要以最快的速度实现。近些年虽然在简易程序适用范围和案件流程管理上取得一定进步，但是司法整体效率不够高，仍然不能适应日益发展的需求，还要进一步简化诉讼程序，建立合理的司法保障制度，完善司法工作机制。三是要大力加强司法廉政制度建设，确保司法权力公正运行。司法公正正是社会公正的最后一道防线。当前，司法不公的最大问题就是司法腐败。因此必须采取更坚决的措施预防司法腐败，加强司法廉政制度建设，确保司法公正。要加强和完善对司法权的监督制约机制。没有监督的权力就容易引发腐败，必须采取可行措施加大对司法权力的监督。要严惩司法腐败，确保司法公正。司法公正正是社会公正的重要方面，目前我们正在建设的和谐社会首先应该是一个法治社会，司法自身的表率作用是公平正义在构建社会主义和谐社会中具有重要作用。司法人员腐败，影响的是社会公正，更容易伤害人们追求公平正义的感情，因此，必须采取有力措施预防和严惩司法腐败，净化司法环境，进一步强化各级司法部门领导干部的廉洁自律意识，确保公正廉洁司法。

废止劳动教养制度

人权是指在一定的社会历史条件下每个人按其本质和尊严享有或应当享有的基本权利。党和国家为维护和改善人权进行了长期艰苦的努力，但由于历史及经济发展水平等原因，我国的人权状况还难免存在一些问题和不足，有待继续改善。《决定》明确指出，国家尊重和保障人权。进一步规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。健全错案防止、纠正、责任追究机制，严禁刑讯逼供、体罚虐待，严格实行非法证据排除规则。逐步减少适用死刑罪名。废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，健全社区矫正制度。健全国家司法救助制度，完善法律援助制度。完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度，加强职业道德建设，发挥律师在依法维护公民和法人合法权益方面的重要作用。具体说来，要完善人权司法保障制度还必须做到以下几个方面的。1、加强立法，填补法律空白和漏洞。依法治国也好，依法行政也好，首先是要“有法可依”。2、确保司法机关依法行使职权的独立性。3、提高司法工作透明度，健全事前预防、事中监督制度和事后救济制度。