

创新了民主话语叙事

□ 杨雨林

上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来。”全过程人民民主的话语叙事紧紧围绕以人民为中心展开，强调人民既是民主过程的实践者、民主手段的创新者、民主道路的开拓者，又是民主权利的享有者、民主成果的受益者、民主优劣的评判者，通过把坚持“一切为了人民”和“一切依靠人民”相统一，使实现人民当家作主的美好愿景，再也不是“理想博物馆”中的展览品，而是中国式民主的真实写照。

突出民主内涵的丰富性。西方民主话语叙事重视“选举民主观”的塑造与传播，他们把民主的内涵“窄化”为“民主=选举”，忽视了人民当家作主的核心内涵，具有迷惑性和误导性。而全过程人民民主的话语叙事以突出民主内涵的丰富性为重点，强调民主不是简单的“一人一票”，而是需要完善的制度载体和丰富的实践形式来予以支撑。当我们谈“民主”的程序时，民主是“全过程”的程序民主，而不是选举投票单个程序的民主。

具体而言，全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践，实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。着眼于全过程、全链条民主参与的全过程人民民主，与西方所谓“选举即民主”的自由民主理念形成鲜明对比。可见，全过程人民民主的话语叙事，突出民主内涵的丰富性，通过不同形式的民主有机结合，充分彰显了中国式民主的生机与活力。例如，在我国的人民代表大会制度实践中，县乡两级人大代表由选民直接选举产生，县级以上人大代表由下一级人大选举产生，是直接民主与间接民主有机结合的生动体现；又如，近年来广泛开展的网络问政、开门立法、“院坝协商”、“民生议事堂”等活动，以丰富多彩的形式和渠道，有力推动人民意愿得到充分反映。

突出民主过程的实效性。今天国际社会所热议的民主，主要是指作为一种政体选择的民主，它既有代议制，也有民主集中制，但无论采取何种形式，都是由特定的经济基础所决定的上层建筑，并为经济基础服务的。习近平总书记指出：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”因此，一种民主制度到底好不好，关键看推动经济建设、国家治理、社会发

展过程中的现实表现。当我们谈“民主”的建设时，民主是与国家治理紧密结合的“管用”的制度移植，而不是简单的制度移植、徒有虚名的“制度框架”。

西方民主话语叙事的一大弊端，就是突出民主的形式和程序，忽略民主的内容与实质，回避了人民对平等、正义等的要求，尤其是在竞争性选举的权力分配规则下，党派利益、意识形态之争凌驾于国家和民族的整体利益、长远利益之上，民主实践陷入政党纷争和“否决政治”的恶性循环中，导致其实践困境日益凸显。在一个国家，如果程序民主和实质民主割裂，人民看似拥有政治上的民主权利却无法解决实际问题，那不是真正意义上的民主。全过程人民民主的话语叙事，以突出民主过程的实效性为重点，重视民主实践的治理功能、民生功能，通过对治理型民主和效率型民主的探索，着力把丰富的民主实践过程转化为国家治理效能，统筹民主发展与民生建设，通过发展全过程人民民主更好地保障和改善民生，让民主真正成为实现人民当家作主和良政善治的有效手段。

衡量一种民主制度的真实性、有效性，关键看人民当家作主实现程度的真实性、有效性，人民是离民主实践越来越远，还是真实参与其中，人民能否成为民主过程的参与主体，又成为民主成果的享有主体。习近平

“高效办成一件事”需“删繁就简”

□ 叶 茂

行政程序的合理运用是依法行政的应有之义。政简易从，不仅能有效降低政策执行成本，而且能持续优化营商环境。“高效办成一件事”与行政程序的优化、简化息息相关。国务院印发的《关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》提出的“办事流程最优化、办事材料最简化、办事成本最小化”的总体要求，也蕴含着通过优化行政程序提升行政效能的内在逻辑。

行政程序是指在实施行政行为时，所遵循的方式、步骤、时限等构成的一个连续过程。“简化程序、提高效率”的精神体现在我国各项法律法规之中。我国宪法第27条规定：“一切国家机关实行精简的原则……不断提高工作质量和工作效率，反对官僚主义。”公务员法第14条要求，公务员应履行“努力提高工作质量和效率”的义务。行政许可法第6条规定，实施行政许可“应当遵循便民的原则，提高办事效率，提供优质服务”。行政程序的简化有助于行政机关及时高效地完成行政任务、回应公众需求，降低公众参与的成本与门槛，保障人民群众“及时办结”的合法权益。以效能为导向优化行政程序，理应以尽可能简化、迅捷的程序来实现法律规范的目的。

程序是十分必要的，但不能唯程序。程序的设置是为了规范行政权力的运行，正当的行政程序可以保障依法行政、提供人民参与决策的机会、减少行政争议的发生。但过于繁冗、拖沓的程序却可能会妨碍行政效率的提高，使行政相对人“望程序而生畏”，甚至给行政相对人带来不菲的时间成本与昂贵的隐性成本。在实践中，少数地方、少数部门存在“过度讲程序”的倾向，个别行政机关工作人员将行政

程序作为自己推卸责任、不愿担当作为的借口，甚至出现“仅对行政程序负责”，而不对行政实体规则负责的不良现象。例如，有时本应通过政府信息共享、行政核查材料即可实现的程序，却被异化为要求行政相对人再次提交证明的程序；有时本可由行政机关径行决定的程序，却增加了要求行政相对人提交其他相关行政部门同意文件或开具相关证明的前置程序；有时本可“线上或线下”即完成的单线程序，却演变成“线上提交、线下审核”“线上预约、线下办理”的双线程序等，流程繁琐、材料繁多、当事人反复跑腿等问题依然没有彻底解决。

行政程序应当“删繁就简”，但不能“哪繁就简”，而是在标准体系内“应简就简”。当前，不少地方和部门采取举措简化行政程序，积累了一些经验。如有的地方采取“最多跑一次”行政改革举措，有的地方在办理房屋过户业务时采取登记、交易、税务“三表合一”，打通跨部门数据壁垒，实现材料“一键上传”、表格“零填写”，有效促进了办事效率。但现实中也出现了“无序”简化的情况，简化的合理性、合法性与体系性有待提升。例如，有的地方由各主管单位牵头负责，独自审查可简化的行政程序并付诸实践，但缺少来自人民群众和业务上下游部门的意见建议。又如，数字政府建设中，少数地方简单认为线上方式一定是最优化、最简化的，却忽视了线下方式对部分特殊群体的不可替代性。

在“高效办成一件事”的牵引下提升行政效能，推动行政程序的简化与加速，应当兼顾合法性与合理性，正确处理实体规则和程序规则的关系，并从以下方面大力推进。

依法简化，将行政程序简化纳入

法治轨道。我们强调程序，不仅因为它能有效促进公正结果的实现，而且因为其自身具有独立于结果的价值。任何简化行政程序的举措，都不能一味以“快”为目标，而需要受依法行政和正当程序原则的约束。在法律框架内，应以“必要且合理”为原则，不断检查修订既有行政程序，削减重复、多余的程序。同时，加快制定行政程序简化的标准，强化对简化标准的顶层设计与法律限制，针对不同行政行为的性质、特征、频次、范围，以最恰当的方式及标准来推进行政程序的简化，分级设置简化规范，如涉及及程序正义的程序，包括表明身份制度及相对人的了解、陈述、申辩等权利内容不能随意简化，做到简化程序不减权利、提高效率不降质效。

重视衔接，保证简化后的程序顺畅运行。行政程序不仅有起点和终点，而且应当沿着正确的线路从起点走到终点。在这个过程中，它应该是一环扣一环的行为状态。简化行政程序，要确保每一个环节都能衔接起来，把该省的环节省略，把不该省的环节充分地运用到位。因此，对行政程序的简化应基于整体与部分的辩证关系，围绕“一件事”的全流程信息，探索行政程序简化的机制建构。例如，系统评估特定程序简化后的系统性风险和衔接情况等。又如，搭建不同层级的政务数据共享平台，加强政务数据的共享与互认共信，对集约式行政行为、不同部门的衔接程序及不同层级的联动程序，通过加强部门协作，作出针对性的简化，避免因简化程序而带来程序脱节，这既有可能降低行政程序行使的效率，也有可能给行政相对人权益的实现带来障碍。

强化公开，完善监督制约机制。

行政程序的运行是具体的，涉及行政职权的行使、行政行为的作出以及行政相对人权利的保护。程序的简化并不意味着行政机关责任的减轻。一方面，行政程序的简化应当及时向行政相对人、利害关系人告知。行政主体要优化信息公示范围、创新公开方式，便于群众及时、有针对性地了解行政程序的调整和办事注意事项。另一方面，应不断完善对行政程序运行进行监督的体制机制，保证多元主体参与，如人大代表、经营主体等，采取多样化的监督手段，让行政程序的运行处于正式的监督机制的约束之下，避免行政职权的滥用。

以人为本，持续优化电子政务服务程序。行政效能的提升与行政程序的简化，应当站在解决老百姓“办事难”的立场，关注相对人的感受、公众的感受，以办事全流程便利为目的，构建出一种人性化、友好、和谐的政务服务流程。这需要运用与优化电子政务服务程序，进一步完善一体化在线政务服务平台，让技术“多跑程序”、行政相对人“少跑路程”。例如，针对相对人的政务服务申请，如果可以依据电子证照共享的行政程序从共享服务系统中提取电子证照，或是从其他行政部门处依程序调取电子证照时，就应不再对申请人作出重复提交纸质版实体证照的要求，从而减少行政相对人的负担。当然，在强化线上办理的同时，仍需关注数字特殊群体的需求，线下方式应当继续保留，强化线上线下方式并行，保证“线上办理、线下有效”“线下办理、线上同步”的效能协同。



依法治国

知识产权制度为新质生产力发展保驾护航

□ 何培育

知识产权是科技成果向现实生产力转化的桥梁和纽带，与科技创新之间具有相互促进、融合共生的紧密关系，在激励创新、打造品牌、规范市场秩序、扩大对外开放等方面发挥着重要作用。今年的《政府工作报告》对多项与知识产权相关的工作作出部署，提出“加快发展新质生产力。充分发挥创新主导作用，以科技创新推动产业创新”“加强知识产权保护，制定促进科技成果转化应用的政策举措”等。知识产权既是创新成果的保护网，也是新质生产力的催化剂。从世界范围来看，自第一次工业革命以来，知识产权制度在历次重大科技创新中均发挥了关键作用。其内在机理在于，知识产权具有鲜明的排他性特征，通过赋予权利人对

其创新成果在一定时间内的独占权来保护和激励创新，进而推动生产力不断发展。新质生产力以科技创新为主导，以关键性颠覆性技术突破为内在动力，对知识产权制度具有更强的依赖性。因此，我们应高度重视知识产权，充分发挥知识产权制度的支撑作用，为加快发展新质生产力保驾护航。

深化科技成果赋权制度改革。科技成果赋权制度改革旨在加大对科技成果创造者的激励力度，发展新质生产力提供持久动力。当前，制约科技创新驱动新质生产力发展的深层次体制机制障碍依然存在，如激励作用发挥不充分、地方科技成果转化立法不足、科技成果转化的风险规避机制不完善等。对此，一是加大科技成果赋权改革力度。将科技成果赋权改革融入创新生态链，加大赋予科技人员职务科技成果所有权或长期使用权试点力度，完善职务科技成果转化收益分配机制，更加充分调动广大科技工作者的积极性、主动性与创造性。二是分级分类设置科技成果赋权方案。将专利分级分类与差异化赋权结合，

从制度与机制层面畅通“研发—赋权—产业化”通道，为研发人员开展科技创新提供充分有效的制度支撑。三是明确科技成果赋权依据与操作流程。各地应因地制宜制定完善相关制度，明确赋权流程、决策机制、权利义务、尽职免责适用对象与认定标准，保障科研人员、管理人员积极履职依法依规，降低法律纠纷风险。

提升知识产权转移转化力度。知识产权得到有效转移转化，是重大科技成果转变为现实生产力的必然要求。近年来，我国知识产权转移转化率明显提升，但总体仍然偏低。2022年，我国有效发明专利产业化率为36.7%，我国高校发明专利产业化率仅为3.9%。2023年10月，国务院办公厅印发《专利转化运用专项行动方案（2023—2025年）》，对进一步加快创新成果向现实生产力转化作出部署。为进一步破解知识产权转移转化难题，一是加快存量高价值专利筛查转化。全面筛查高校和科研机构的存量专利，建立和完善供需对接、推广应用与跟踪反馈机制。鼓励有条件的科研院所、高校，打造高水平的知识产权转移转化平台与团队，更好地促进科技成果转化应用。二是不断加强重点领域知识产权布局。立足我国创新驱动发展战略需求，充分发挥知识产权大数据的信息情报资源功能，精准把握全球产业发展趋势，加强大数据、人工智能、高端芯片、量子技术等基础研究和前沿技术的知识产权布局，提升知识产权转移转化质量。三是完善科技成果市场化转化机制。不断完善成果研发孵化体系、知识产权转移转化体系、产业技术公共服务体系，加大知识产权转化考核力度。高校、科研院所

在科研人员职称评审和晋升考核中，应合理提升对知识产权转移转化业绩评价权

重，多层次、多维度营造科技成果转化转化的良好机制和氛围。

加强知识产权司法与行政保护。我国的知识产权行政执法和司法保护在保障知识产权人合法权益、促进科技创新方面发挥了重要作用。当前，知识产权侵权假冒行为呈现出产业化、跨区域、链条化的特点，给知识产权行政执法带来新的挑战。对此，一是建立健全知识产权大保护格局。完善知识产权公益诉讼、调解、仲裁、公证、鉴定和维权援助体系，形成多方参与、协同共治的“严保护、大保护、快保护、同保护”知识产权保护格局。二是充分发挥知识产权信用监管机制和平台的作用。健全知识产权信用监管体系，对知识产权领域严重失信行为依法依规予以惩戒，提高知识产权违法成本。在知识产权司法保护方面，需要着力解决案件审判周期长、技术类案件审理难度大等现实问题。三是完善改革知识产权上诉审理机制。自2019年以来，国家层面的知识产权案件上诉机制正式运行，民事、行政诉讼的二元分立以及各地审判标准不统一的问题得到有效缓解。但是当前上诉案件数量快速增长，现有审判资源难以满足现实要求，应在总结地方经验的基础上，进一步整合资源，在国家层面持续强化相关案件审理的专门化、规范化水平。四是不断完善知识产权审判程序规则。通过运用行为保全、惩罚性赔偿等机制，加强对知识产权权利人法律救济，同时，不断完善专家证人制度、技术调查官规则，加强审判人员队伍建设，持续提升对数据知识产权、人工智能知识产权及其他疑难复杂技术类案件的审判水平。

优化知识产权公共服务体系。知识产权公共服务效能的提升能够有效促进营商环境不断优化，吸引更多创

新资源聚集并有助于科技成果转化转化，从而促进生产力发展。优化知识产权公共服务体系，一是健全技术设施和公共平台建设。不断加强知识产权信息化、智能化基础设施建设，加快建设知识产权保护信息平台，实现跨部门、跨区域、跨层级的数据共享和业务协同管理。二是加强知识产权金融服务保障。促进知识产权与金融资源的深度融合，积极探索知识产权质押融资、保险和证券化，帮助科技型中小企业获得资金支持。三是加强企业海外知识产权服务。公共服务机构应强化专业人才配备，帮助企业开展知识产权海外布局和维权、侵权预警、纠纷处理等服务，服务我国企业“走出去”。

积极参与知识产权全球治理。知识产权是国际竞争力的核心要素，也是大国竞争的焦点。我国在知识产权国际合作和全球知识产权治理进程中作出突出贡献，成为知识产权全球治理体系的重要建设者，但仍面临艰巨任务。一是夯实参与知识产权全球治理基础。以打造具有全球影响力的产业科技创新中心为牵引，持续增强对全球创新资源要素的吸引力，大力引进国际化专业人才，积极吸收借鉴全球前沿的技术与管理经验，不断夯实参与知识产权全球治理的人才、经济与科技基础。二是健全知识产权国际合作长效机制。与知识产权国际组织以及各国国家围绕科技研发、创新政策、技术标准等领域加强交流与合作，推动构建更加开放包容、公正的知识产权国际秩序，发展新质生产力创造更加宽松、良好的国际环境。



发展 全过程人民民主