

坚持以程序民主赋能实质民主

□ 莫岳云 许国燕

党的二十大报告将提高全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平作为未来五年主要目标任务之一，这是对发展全过程人民民主的新要求与新期待，也深刻揭示了程序民主在促进实质民主方面的显著作用。程序民主与实质民主作为民主的一体两面，二者相辅相成。其中，程序民主以流程、规则、制度等形式构成实现实质民主的方式与手段，实质民主则以民主的价值、目标框定程序制定的标准。这进一步决定了实现实质民主需要程序护航与赋能，基于公开透明、严格规范、明确具体的程序规则，将抽象的民主概念转化为具体的民主实践，从而确保民主实质目标的实现。

以程序内容之基筑牢实质民主之实

民主是否管用，不仅要观其“形”，更要察其“实”。民主之实在于价值层面体现人民当家作主所需的民主、自由、平等、公正的精神内核，实践层面具备实现民主精神内核的方式方法，而这些都是需要通过优化程序内容加以实现。

民主程序应兼顾公平和效率。程序所体现的原则理念是程序方向正确、民主实质有效的重要保证。社会主义民主政治的本质与核心是人民当家作主，即人民群众能够切实参与政治生活、人民意志能够畅通表达、人民问题能够有效解决。科学的程序需要维护公平、提升效率。一方面，公平既包含形式意义上的机会公平，也包含实质意义上的权利公平，应当尽可能规避资源优势群体凭借话语权影响民主的过程与结果。另一方面，在民主活动中，效率也不可忽视，尤其是基层民主中，由于人数众多、需求纷繁，更需要保障有序高效，营造既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好氛围，通过建立可以最大程度体现、集纳人民意愿的程序、机制来更好体现民主实质。

制定科学规范的程序文本。民主真正落地，需基于有明确而可操作的行动指南，而这些行动指南要依托科学规范的程序文本来呈现。在这个意义上，科学民主的程序文本是民主得以从理念转化为现实不可或缺的载体，也是维护民主之实的基本保证。一方面，可适当借鉴他山之石，如在民主程序方面可以一定程度上吸纳其他国家较为成熟的，基于民主、公正、法治原则所建立起的议事规则；另一方面，须扎根实际，不能将程序简单视为政治制度的“飞来峰”，照抄照搬或简而化之，需要注重历史和现实、理论和实践、形式

和内容有机统一，找到正确的方式方法。此外，程序的制定不能一蹴而就、一劳永逸，而是一个不断完善的过程，应以合理的评估主体结构、完备的评估内容体系与合理的评估程序，构建长效化的程序完善机制，致力于创制内容完整和环节科学的程序体系，不断夯实程序之基。

以程序运行之“效”提升实质民主之“质”

民主并非空洞的概念。关于民主质量的评价标准，习近平总书记强调，要看制度和法律规定了什么样的政治程序和政治规则，更要看这些制度和法律是不是真正得到了执行；要看权力运行规则和程序是否民主，更要看权力是否真正受到人民监督和制约。民主之质在于程序执行的有效程度与权力运行的规范尺度，这给提升程序运行质量提出了鲜明要求。

强化规则意识与能力是重要基础。程序执行的有效程度与主体的能力素养有着直接联系。当前，应当进一步强化人民群众对程序规则的认知，持续提升公众规则意识与能力。一方面，充分利用网络、电视、广播、宣传栏等载体进行程序内容的宣传推广，将规则运用融入日常生活，营造民主、客观、理性的良好氛围。另一方面，开展程序民主教育，帮助民众了解民主参与的程序规则，强化民主参与的理性基础。与此同时，依托民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等环节，不断提升相关主体掌握与运用规则的相关能力，更好地掌握民主技能、参与民主生活。

保障权力规范与权利充分是关键所在。在民主实践中，如果程序不公开，就很可能衍生出权力滥用、扩张、越界等乱象，从而使民主缺乏必要的规范性。党的二十大报告强调，“完善办事公开制度，拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道”。推进程序公开透明，推动权力规范运行，保障权利充分行使是实现民主实质的关键所在。程序的公开透明重在制度设计。一方面，在内容上，建立完善全面的公开体系。包括确定合理的公开范围、公开时限与公开内容，对程序文本、程序运行（流程、过程、结果）进行公示，保障人民享有充分知情权。另一方面，在流程上，制定规范严密的公开程序。程序公开本身也需要依靠程序完成，要对程序公开如何启动、程序运行由谁负责、程序故障如何解决等问题进行逐一回应。基于内容与流程的双向联动，建立起全链条、全方位与全覆盖程序公开制度，以此实现程序运行的合法合规、公平公正、民主科学，为民主权利充分实现创设良好环境。

以程序保障之力强化实质民主之效

检测民主实不实、质量好不好，需要构建程序有效运转的保障机制，在追求和验证民主效能的过程中，打造民主运行的良性闭环。

健全监督机制，促进程序监管。监督与民主密切相关，监督既是民主内容的组成部分，也是实现民主的重要保障。因此，以程序民主赋能实质民主，必须建立健全监督机制，促进程序监管，切实加强民主实效。一是扩大监督主体，凝聚监督合力。基于性别、年龄、职业、身份等标准，不断实现监督人群的全方位覆盖。二是明细监督内容，规范监督过程。着眼于程序运转各个环节，在内容上针对民主活动中的主体行为、程序执行、决策达成和结果落实的合规性展开广泛审查，实现监督内容的全面覆盖；在过程上依托现场、网络等多重载体实现不同时段广泛分布的全过程覆盖，避免程序运转出现监督真空，保证民主监督的周期性和长期性，提升监督效能和民主质量。三是制定惩戒办法，完善监督机制。程序的作用不能单纯集中于对公正的维护，也应注重对失范行为的纪律惩戒，这是对民主实质的“硬性”保障。根据民主失范行为的轻重，相应建立起警告、批评和退场等惩处手段并细化相关标准。

加强法治保障，增强程序权威。邓小平指出，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。民主程序的设置应当符合和遵循国家有关法律，确保重大决策、重大改革、重大决策于法有据。同时，程序的运行也需要得到法律的保障。当前，应当在立法环节加强对程序运行立法工作的探索与协调，推动程序法定化，通过严密科学的程序规则和系统完整的制度设计，保证程序民主依法有序、积极稳妥、持续有效地运行，确保在法治轨道上发展全过程人民民主，使全过程人民民主机制更加健全、运行更加顺畅，更好地实现实质民主。

持续加强国家安全法治建设

□ 叶青

健全国家安全体系，提高防范和抵御安全风险能力，确保国家和社会稳定，加强国家安全法治建设是应有之义。改革开放以来特别是新时代以来，我国面对对外维护国家主权、安全、发展利益，对内维护政治安全和社会稳定的双重压力，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多，但我国维护国家安全能力显著增强。这与持续推进国家安全法治建设密切相关。

2015年7月，以总体国家安全观为指导的国家安全法颁布实施，我国国家安全法治建设取得重要进展。该法是一部统筹国家安全各领域的基础性、全局性和综合性的基本法律，厘清了总体国家安全观背景下的国家安全基本关系，规定了国家安全的基本制度。此后，我国的国家安全立法进入了“快车道”“黄金期”，全国人大及其常委会加快各安全领域的立法进程，反恐主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、香港特别行政区维护国家安全法、生物安全法、数据安全法等相继出台。这一系列国家安全重要领域法律的制定，标志着以国家安全法为统领的国家安全法治体系“四梁八柱”已经形成，为我国国家安全法治建设奠定了坚实的制度基础。

国家安全法治是国家安全体制与机制的法治化，是全面依法治国的具体层面和重要方面，是把现代法治原则落实于国家安全

立法与法律实施过程的结果。现阶段，持续加强国家安全法治建设，就要把全面依法治国的目标和要求落实到国家安全制度建设的各个方面，将法治的一般原理和社会主义法治理念运用于国家安全工作的实际过程，在维护国家安全问题上坚持和奉行现代法治的原则，使关于国家安全的立法、执法、司法、守法等环节恪守社会主义法治精神，符合全面依法治国、建设社会主义现代化法治国家的基本要求。

加强国家安全法治保障，意味着国家安全领域的全面法治治理，实现国家安全工作在法治轨道上运行。国家安全法治的核心在于依法治理国家安全问题。一方面，加强国家安全法治保障，积极推进科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要安全领域的立法，完善中国特色国家安全法律体系，实现国家安全领域的全面法治化，突出法律在维护国家安全方面的规范作用和实际权威。另一方面，国家安全法律要获得普遍的服从，同时国家安全法律的实施应符合相应法律运行的法治化要求，积极应对国家安全领域的各种问题，有意识地针对国家和社会稳定作出回应，加强国家安全与法治的互动，辩证认识国家安全法治建设的紧迫性和长期性，持续、有序地把国家安全工作纳入法治化的运行轨道。

国家安全法治是特殊领域的法治形态，涉及国家安全的各个具体领域。国家安全法治的对象是国家安全事务，这就决定了国家安全法治是一种特殊领域的法治形态，区别于其他国家事务。尤其是我国的国家安全具有自己的现实特点。加强国家安全法治建设，必须坚定不移贯彻总体国家安全观，把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程，确保国家安全和社会稳定。这也意味着，国家安全法治建设必须围绕国家安全工作的特殊性和现实性来展开，既要符合法治国家建设的一般要求和普遍原理，又要有针对性地考量国家安全领域的特殊性问题。

同时，总体国家安全观体系是一个涉及政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、网络安全、生态安全、资源安全、核安全、海外利益安全、生物安全、太空安全、深海安全、极地安全等国家安全多个具体领域的范畴，国家安全法治必然也是一个立体性的法治概念，必须对各个具体领域的国家安全治理事项进行充分和全方位的覆盖，注重不同具体领域的国家安全法治的差异性。不同领域国家安全的法治化诉求使得国家安全法治在实践中呈现为一套具有结构性内容的概念，即要有适应不同国家安全领域法治化的系统操作方法、操作程序和实施细则来保障基本

法律的贯彻实施，从而使立法更加有效。

我国国家安全法治建设的目标是构建契合中国特色社会主义法治体系的国家安全法治体系。国家安全法治体系建设是国家安全法治建设的重要内容，是法治国家建设的重要组成部分。国家安全法治建设就是要致力于提升有关国家安全领域治理体系和治理能力的现代化。我们强调全面依法治国，坚持走中国特色社会主义法治道路，就要建成一套高效严密、统一协调的法治体系，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。在国家安全领域，我国国家安全法治的目标就是构建符合中国特色社会主义法治体系的国家安全法治体系。一个国家的法治体系有其特定的形式标准和内容，中国特色社会主义法治体系包括完备良善的法律规范体系、公正高效的法治实施体系、科学严密的法治监督体系、充分有力的法治保障体系和完善的党内法规体系。与此相应，国家安全法治建设也应当从规范体系、实施体系、监督体系、保障体系和党内法规体系加以健全，兼顾全面和重点，不断提升法治体系的协同性。

（作者系华东政法大学校长、国家安全研究院院长）



依法治国

守住养老保险金的安全防线

□ 任薇

往有所谓“中介人员”的参与，他们与违法行为人恶意串通，帮其寻找“虚构劳动关系”目标单位，伪造工资条、劳动合同等证明材料，为实施虚假诉讼或虚假劳动仲裁出谋划策，有的经过精心策划和伪装，提交的证据材料和诉讼理由看似合理且完整，这导致对事实真相以及证据的真伪可能难以做到及时发现、有效甄别。二是法律监督机制不足，导致“打假难”。我国在规划虚假诉讼骗取养老金方面的法律制度尚不完善，相关部门对于此类行为缺乏有效的警示、预防与惩戒措施，对追责的启动程序、证据转换、移送标准、具体移送的部门、立案标准等问题仍然缺乏可操作的规定，这在一定程度上助长了当事人的侥幸心理。

违法分子借助司法裁判的合法程序牟取个人非法利益，不仅浪费了宝贵的司法资源，侵犯公共利益，更是对法律尊严、司法权威的严重挑衅和对社会风气的败坏，应当多措并举予以遏制。

明确法律标准，促进精准有效打击。《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“加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度”。刑法修正案（九）增设了虚假诉讼罪，加强对虚假诉讼的刑事打击。借助虚假诉讼或虚假劳动仲裁确认劳动关系的形式参保缴费、办理退休、领取退休金等行为，属于骗取或套取国家社保基金的违法行为，一经查实，除清除缴费记录、没收补缴款、退回已领取的社保金外，还将受到行政处罚甚至刑事制裁。应通过司法解释进一步细化相关行为的认定标准、办理程序和举证责任，确定识别虚假诉讼等行为的方法，寻找案件侦破、处置的规

律，为规制虚假诉讼提供有效的指引，正确把握保障当事人诉权与惩治虚假诉讼的关系，确保公正、高效地认定违法行为。已经查实的虚假诉讼骗取养老金案件，依法从严惩处，并通过建设完善的社会诚信体系，将符合标准的相关人员列入黑名单，提高违法成本，坚决守住诚信、不遵规则的当事人自食其果。

构建多元机制，加强预防监管。诉讼或仲裁程序环节的“截流”“堵塞”与“化解”固然重要，但源头治理还要靠有效的预防。首先，建立养老金风险预警系统。对可能出现的骗取养老金行为进行预警和防范，升级账户的监控和管理，确定参保人员和单位异常或违规行为等的预警指标，对苗头性问题提前查究。其次，强化诉前审查。在诉讼程序启动前构筑好虚假诉讼的防范机制，司法机关通过设立专门的审查机制，对涉及养老金的诉讼进行初步筛查，发现虚假诉讼嫌疑的及时予以驳回，有合理怀疑可能涉嫌刑事犯罪的，及时移送公安机关处理。最后，严格审核制度。健全养老金的发放和管理制度，严格审查申领人的资格和条件，确保资金发放到符合条件的人员手中。同时，人社部门、司法部门、公安部门等应建立协作机制和信息共享平台，实现互通信息、提高查处效率、切断非法产业链。

运用科技赋能，防止虚假诉讼。要“打假”，必先加大甄别力度，把虚假诉讼准确“揪”出来。这需要充分利用现代科技手段，提升信息识别能力、缩短验证时间，让更多虚假诉讼行为“现出原形”。通过大数据分析、人工智能等技术，能够对涉及养

老金的诉讼案件进行深度挖掘，识别异常诉讼模式和可疑行为。例如，有的地方利用自然语言处理（NLP）技术分析诉状和证据材料，检测证据的矛盾点和不一致之处，及时发现虚假诉讼的蛛丝马迹。在涉养老金的诉讼中，电子证据的保存占据重要地位。通过区块链等技术，可以确保电子证据的完整性和不可篡改性，为后续的司法审判提供有力支持。同时，利用专业的数据恢复和取证技术，还能从已删除或损坏的数据中提取关键信息，揭示隐藏在背后的欺诈行为。

加强宣传教育，增强守法意识。根治通过虚假诉讼骗取养老金行为，需要大力开展法治宣传，引导社会公众依法诉讼，弘扬诚信的社会风气。一方面，通过多渠道宣传，加强相关典型案例的选编、发布、宣传、解读工作，提高公众对虚假诉讼等违法行为危害性和法律后果的认知度，在线上线下通过各种形式告知公众诚信诉讼义务，释明虚假诉讼法律责任，引导当事人依法诚信诉讼。另一方面，畅通和重视群众举报渠道，建立举报奖励机制，鼓励公众积极举报存在虚假诉讼骗取养老金行为的个人或单位等，调动群众参与积极性，在全社会营造浓厚的“打假”氛围，不断压缩虚假诉讼存在的空间，铲除虚假诉讼滋生的土壤，进一步形成全社会防范和打击虚假诉讼的合力。



议政法

发展全过程人民民主