

全过程人民民主的不断巩固和拓展

□王珂

民主活动需要最大程度地吸纳民意、汇集民智、凝聚民力、回应民生，其基本前提是广大人民群众能够广泛参与民主活动中来。广泛性是全过程人民民主的应有之义。从新时代我国人民民主发展的具体实践来看，全过程人民民主是一种全链条、全方位、全覆盖的民主，踐行人民当家作主的基本理念，服务于中国式现代化的发展全局，并塑造和引领着人类民主政治文明的发展走向。

全过程人民民主的广泛性，可以从三个层面来理解。首先，参与主体的广泛性。全过程人民民主具有广泛的群众基础，为不同阶层、群体以及各个地区的人民群众提供了畅通的民主参与渠道。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，各阶层、党派、民族、行业或地区的人民群众都能够平等享有广泛的民主权利。我国第十四届全国人民代表大会共有近3000名代表，根据今年2月公布的数据，在全国人大代表中，少数民族代表占比14.85%，妇女代表占比26.54%，一线工人、农民代表占比16.69%，专业技术人员代表占比21.3%。我国人大代表的数量和分布充分体现了广泛的代表性，确保了各地区、各民族、各方面都有适当数量的代表，为全过程人民民主奠定了坚实而广泛的群众基础。

其次，参与过程的持续性。投票选举是西方民主最鲜明的特征，在选举周期内，民主行为和活动较为频繁，一旦选举结束，往往会出现民主真空期。从这个意义上说，西方民主是一种周期性民主。全过程人民民主则是贯穿政治生活全过程的可持续性民主，这种可持续性既体现在时间层面上的连续性和无间断性，也体现在民主活动过程的全周期性，涵盖了民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等内容。

最后，参与内容的全面性。全过程人民民主是追求全社会的最大公约数，代表最多数人民利益、保障最多数人民权利的民主。在中国特色社会主义制度下，有事好商量、众人的事情由众人商量，找到全社会意

和要求的最大公约数，是人民民主的真谛，也是全过程人民民主广泛性的重要内涵。全过程人民民主能够最大限度地汇聚广大人民群众的智慧，反映广大人民群众的利益诉求，为广泛而有序的政治参与提供了平台和保障。

人民参与民主实践越广泛、意愿表达越充分，人民当家作主的实现就越真实。进入新时代，全过程人民民主的发展取得了显著进步，逐步形成了一整套相对科学合理的民主理论和制度体系。随着经济社会快速发展和城镇化进程加快，社会结构发生深刻变化，利益格局日益多元，部分地区人民对于公共事务的参与还不够广泛持续，不同地域、群体的民主参与程度还存在较为突出的不平衡现象，基层民主的参与途径还不够多样。在坚持和完善现有民主发展成果的基础上，需要进一步扩大人民群众的有序政治参与，不断巩固和拓展全过程人民民主的广泛性。

不断培育和提升广大人民群众政治参与的意识、能力和水平。人民群众是政治参与的主体，也是全过程人民民主得以有效运行的基础力量。党的二十大报告指出，健全人民当家作主制度体系，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，发挥人民群众积极性、主动性、创造性，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。一方面，加强政治教育和宣传，普及民主政治知识，让人民群众了解自身的政治权利和义务；另一方面，依法保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，鼓励和支持人民群众通过合法途径参与国家和社会事务的管理，如参与社区治理、参与政策制定过程、参与监督政府工作等，让其在政治参与中感受到自己的声音被听见、利益被关注，增强人民群众广泛、理性、有序地参与政治生活的积极性。

进一步畅通民主参与渠道，对人民群众的合理诉求作出及时、有效回应。从现代民主政治的发展历程看，人民群众能够真实有效广泛参与民主，能够在政治参与过程中充分享有民主权利和社会进步带来的福利，正是民主层次提升、民主发展进步的体现。习近平总书记强调，要把心系群众、情系百姓体现到履职尽责全过程各方面，着力保障和改善民生，及时回应人民群众合理诉求，切实把好事办好、实事办实、难事办妥。因此必须进一步健全民主机制，畅通和拓宽人民群众利益和诉求表达渠道，满足人民群众依法表达自身愿望和诉求的需要。通过专题调研、视察、座谈、走访、设立固定接待日和基层立法联系点等基层民主形式，充分了解人民群众的利益诉求与真实意愿，探索更多实践途径来回应群众需求和关切。

促进民主形式与内容、过程与结果的契合，实现人民民主广度与深度的有效统一。在强调民主全覆盖、增强民主广度的同时，我们也要关注民主参与的实质性与有效性，即人民的意见和建议能够真实、充分地反映到决策过程中，转化为推动社会进步的实际行动。一方面，我们在巩固和拓展全过程人民民主广泛性的过程中，更加注重平衡不同群体的利益诉求，确保民主实践更加公正、合理。另一方面，进一步建立健全民主决策、民主管理、民主监督的各项制度，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，充分获取民意、凝聚共识，既保证民主的“广度”，又大力拓展民主的“深度”，让民主不仅仅停留在形式层面，而是切实成为国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，使之成为一种在空间上延展、时间上延续的“日常民主”。

发展全过程人民民主

(上接1版)

以多元内容进行纪律教育

纪律是纪律教育的主要内容。行军作战中日常性的纪律教育，以作战纪律、群众纪律、军事纪律为主要内容。从纪律包括党纪党规的视角来看，中国共产党历次集中学习教育曾涉及“四个服从”、进城纪律、请示报告制度、党章、关于党内政治生活的若干准则等相关纪律的学习。

学习纪律相关的经典文献，是对党规党纪学习的补充。延安整风运动中，中共中央先后制定了20多个学习文件，包括《反对自由主义》《论共产党员的修养》等阐述纪律的经典篇

章。1948年为纠正地方的分散主义，中共中央决定建立并要求全党贯彻执行“请示报告制度”。为此，中共中央专门印发列宁的《共产主义运动中的“左派”幼稚病》，要求全党学习。毛泽东也指示，全党上下要认真学习该书的第二章，尤其需要认真阅读其中反对无纪律、无政府状态的内容。1983年开始的全面整党明确初始阶段的中心任务为“学习文件”，并把毛泽东的《反对自由主义》《反对官僚主义》、命令主义和违法乱纪》等文章作为重点学习内容。经典经由学习教育化为行为自觉，影响穿越时空，代代相传。

撰写文章，深入浅出阐述纪律条文及纪律相关经典篇章，也是党的历史上的经常性做法。延安整风运动期

间，《解放日报》发表大量社论和理论文章，为加强党的团结统一鼓与呼，提高党员及党员干部对纪律的理解。1983年进行的全面整党，《人民日报》发表多篇评论员文章，加强了人们对纪律重要性的认识。

以多种方法开展纪律教育

习近平总书记强调纪律教育要发挥先进典型示范激励作用的同时，更要深入开展反面典型警示教育。“要加强纪律教育，不搞不教而诛，用身边人身边事开展警示教育，用典型案例当头棒喝，使更多的干部红脸出汗、知错知止，‘见不贤而内自省’，使铁

的纪律转化为党员、干部的日常习惯和自觉遵循。”典型案例最具冲击力，可以使人更加直观、更加真切地体会到违纪违法与个人的前途命运息息相关。违纪违法会对个人生活和工作产生强烈破坏，个人付出惨痛代价。只有建立起自己与纪律的直接联系，纪律执行者才会从内心深处产生对纪律的敬畏并心甘情愿地遵守纪律，而不仅仅停留于对组织规定的义务性服从。延安时期，党通过黄克功事件进行严明纪法教育，要求“对于自己的党员与红军成员不能不执行比较一般平民更加严格的纪律”；强调“四个服从”纪律时，毛泽东多次以张国焘叛逃为例，要求全党把此事作为教训，每个共产党员必须坚定政治方向，反对开小差；针对处分刘力功进行组织

纪律教育，开展了一场广泛的大讨论，极大提高了党员干部和学生遵守纪律的自觉性。“三反”运动中，张子善、刘青山经常被拿出来作为反面教材，提醒党员干部保持思想清醒、生活廉洁。通过典型案例查找问题，解剖思想根源，以身边人和事以儆效尤，这种“以案促学”的方法在今日得以延续并广泛应用。

以批评和自我批评检查学习效果，是我们党在长期实践中形成的优良传统。从延安整风运动开始的批评和自我批评，在以后的纪律教育中被经常使用。较具代表性的有1948年以检讨落实“请示报告制度”、1950年整风运动用批评和自我批评检查思想与工作、1980年对标《关于党内政治生活的若干准则》开展批评和自我批

评。当前正在开展的党纪学习教育，要求2024年度县级以上领导班子民主生活会和基层党组织组织生活会要把学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》情况作为对照检查的重要内容。《中国共产党纪律处分条例》也明确规定要经常开展批评和自我批评。批评和自我批评是我们党的优良传统，体现了中国共产党自省自修的优良品格，展现了中国共产党以学习教育促进贯彻落实的行为模式。这彰显了纪律教育的根本目的，即提高党员的思想觉悟与践行纪律的自觉意识，从而保证广大党员对党的路线方针政策的执行落实，铸就具有强大战斗力与高效执行力的大党强军。

〔作者系中央党校（国家行政学院）中共党史教研部副主任〕

加强公平竞争审查刚性约束

□张学博

争审查制度主要针对的是后一种垄断行为，旨在规范政府有关行为，防止出台排除、限制竞争的政策措施，逐步清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法。2007年通过的《中华人民共和国反垄断法》通过专章规制滥用行政权力排除、限制竞争的行为，明确“行政机关不得滥用行政权力，制定含有排除、限制竞争内容的规定”。2016年，《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》首次提出建立公平竞争审查制度。2021年，市场监管总局等五部委出台《公平竞争审查制度实施细则》，要求全面落实公平竞争审查制度，强化刚性约束。2022年，《中华人民共和国反垄断法》作出修订，将公平竞争审查制度正式上升为一项法律制度，解决了公平竞争审查制度的法律依据和源头问题。此次《条例》的出台，将这些原则性内容细化为具体规范，弥补了公平竞争审查制度的立法空白，使公平竞争审查制度的法治化又向前迈出坚实一步。

当前，我国正处于经济恢复和产业转型升级的关键期，推动经济运行持续好转、内生动力持续增强、社会预期持续改善、风险隐患持续化解，对公平竞争提出了更高要求。为进一步构建全国竞争的全国统一大市场，需要从以下方面来着手，落实公平竞争审查制度的法律效果。

强化公平竞争理念。公平竞争审查制度是一项政府内部的反垄断合规机制，它的推行和实施，需要各级政府分别落实。我国拥有超过30个省级行政区、超过300个地级行政区和近3000个县级行政区，部署一项新的且旨在限制政府权力的制度，更需要循

序渐进、因地制宜。过去，有的地方政府基于地方保护主义，滥用行政权力，带来了不少破坏市场经济公平竞争的现象，甚至导致行政垄断或市场垄断。针对这一现象，一方面，应当强化地方政府保护公平竞争的意识，进一步规范地方政府的行政行为，实现地方政府由被动落实公平竞争审查制度到地方政府主动维持市场公平竞争。另一方面，强化经营主体的公平竞争意识，自觉遵守市场公平竞争规则，并对地方政府违反公平竞争的违法行为进行监督，共同推进营商环境的优化。

强化公平竞争审查制度的配套保障机制。常态化、大力度的行政性垄断执法，是增强公平竞争审查制度刚性约束的必要保障，这需要配套规则的持续完善和反垄断执法机构的大力推动。目前，由于现行制度框架的限制，反垄断执法机构在完成相应调查后，仅可以向有关上级机关提出依法处理的建议。这样的规定虽然符合职权职能规律，但也限制了行政垄断执法威慑力的发挥。一方面，应通过完善规则和推动机构改革，进一步强化反垄断执法机构的权威性，增强执法威慑力，最大程度地发挥出反行政垄断执法和公平竞争审查制度在打破行政性垄断、破除地方保护等方面的作用。另一方面，执法应当围绕人民群众和经营主体反映突出的阻碍企业自主迁移、限制商品要素在地区间自由流动、设置市场准入隐性壁垒等问题，突出整治重点、坚持问题导向，进一步加大监管执法力度，及时回应经营主体关切。同时，加大案件的公开曝光力度，强化行政建议和执法约

谈，有效纠正不当市场干预行为，为经营主体创造广阔发展空间和公平竞争舞台。

全面落实公平竞争审查监督制度。监督是权力正确运行的根本保障，全面落实公平竞争审查监督制度要从两个方面着力。一方面，进一步完善公平竞争审查评估制度。通过将公平竞争审查工作情况纳入法治政府建设、优化营商环境等考核评价内容，推动地方政府开展公平竞争审查工作。公平竞争审查评估制度作为对地方政府保障市场公平竞争进行评估的重要制度，是上级政府以及民众了解地方政府保障市场公平竞争程度的重要途径，也为上级政府以及民众监督地方政府的相关行为提供依据。当前，应通过对公平竞争审查评估的类型、对象、期限和标准等问题不断规范，构建一套准确评估地方政府保护公平竞争行为的制度，督促地方政府落实公平竞争审查制度，指导各地地方、各部门持续开展对妨碍统一市场和公平竞争的政策措施进行清理，坚决纠正“边清理、边出台”的问题。同时，基于公平审查评估的专业性，可以授权第三方评估机构进行评估，保障评估结果的真实、准确。另一方面，完善公民监督的制度。通过对公民举报受理期限、跟进路径和处理结果等程序的细化，保障公民监督、检举权的进一步落实。需要注意的是，由于公民与地方政府之间在主体地位和力量等方面的不平衡，在保障公民监督、检举权利的同时，也要强化检举公民的信息保护，保障公民不会因监督、检举行为受到地方政府不公平对待而加大市场中的不公平现象。

对“小过重罚”如何有效纠偏

□刘馨蔓

万元；根据反不正当竞争法，对通过组织虚假交易等方式帮助其他经营者进行虚假或者引人误解的商业宣传的行为，处罚起点是20万元。如果要突破自由裁量的下限、作出减轻处罚或不予处罚的决定，必须要有充分的理由，如果理由不充分、裁量不准确，也会产生执法不严、失职渎职的风险。在基层执法实践中，有的执法人员虽然意识到了案件的违法情节轻微，属于“小过”情形，但是对“特别法优于一般法”存在片面理解，认为只是罚了“起步价”而已。这实际上是对过罚相当原则不会用、不敢用。同时，法院对于过罚相当原则司法审查标准不一，类案制度不够健全，这进一步带来了过罚相当原则适用的模糊性。

因此，要杜绝“小过重罚”现象的发生，充分发挥过罚相当原则的法治实效，需准确把握过罚相当原则所蕴含的法治精神，全方位提升过罚相当原则适用精度、力度与温度。

依法强化法律的精细度。对于“过”之大小的判断和过罚“相当”的权衡，均需要通过制定裁量基准予以适度细化和量化。一是细化“过”与“罚”的考量因素，依法合理细化具体情节、量化罚款幅度，提升原则适用的客观性与明确性。依据行政法的具体领域，统筹类型化酌定处罚因素，增设考量要素，明确过罚相当的判断标准，将过罚相当原则的核心要义有效融入种类繁杂的具体罚则和裁量基准之中。健全从重处罚、酌定从

轻、减轻处罚规则体系，健全“免罚清单”，并建立与之配套的监管衔接机制。《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》就针对包括“小过重罚”在内的问题，对罚款进行了科学规范。在该意见的指导下，还应综合地方实际、行业特点、危害程度、主观过错、获利情况等因素，明确过罚相当的具体情形。二是明确单行法和行政处罚法的适用关系，对行政处罚设定和实施中适用过罚相当原则的基本共性问题作出统一规定。行政机关实施罚款等处罚时，如果单独适用单行法进行处罚难以体现过罚相当原则，但符合行政处罚法规定的从轻、减轻、不予、可以不予处罚等情形的，要适用行政处罚法。通过明确依据，从制度层面增强执法人员适用过罚相当原则的底气。

避免机械执法、僵化执法。行政执法处在与经营主体打交道的第一线，经营主体对行政执法的感受最为真切。国务院印发的《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）》明确提出要强力整治实践中的“一刀切”执法、过度执法、机械执法等问题。设定“过罚相当”原则的初衷，就是对执法过程中有可能出现的机械执法、僵化执法进行矫正与纠偏。强化该原则的适用力度和效果，执法人员需要重点关注以下方面。理念层面，进一步强化处罚与教育相结合原则，明晰处罚只是手段而非最终目的，且处罚手段必须回应处罚目标，适当、必要且均衡。操作层面，

强化执法人员的系统思维，加强对法律规范的体系性认知，强化在具体个案中对行政处罚法与单行法律、法律原则与法律规则适用的法律解释能力，确保能够准确地判断行为性质、造成的危害结果以及行为主体的过错程度，得以对决定是否处罚、处罚种类与处罚幅度进行准确把握。程序层面，有效发挥正当程序化解主体利益分歧的功能，强化行政机关与行政相对人的有效沟通，健全处罚信息披露反馈机制，以程序正当助推处罚决定的正当性。

把握好情、理、法三者的关系。“小过重罚”不仅未能体现法律的公正与温度，反而可能加剧社会的不公与冷漠。涉及群众的问题，要准确把握社会心态和群众情绪，充分考虑执法对象的切身感受，规范执法言行，推行人性化执法、柔性执法、阳光执法。对那些“过”“罚”张力明显的案件，尤其在“小过”案件中，当情、理、法之间出现冲突与矛盾时，执法人员在既定律例架构内，可采取合作性的执法手段，如柔性劝导、责令改正、信用监管等举措，多层次多维度高频率地开展耐心的行政指导，多一些人文关怀，尽可能将潜在违法行为化解于无形，帮助违法者解决实际问题，减少对立情绪。同时，建立健全执法人员绩效评价考核机制和尽职免责机制，严禁执法部门设定处罚数量或罚款指标与考核挂钩，给执法人员一定的容错空间，调动执法人员人性化执法的积极性与主动性。