本版编辑：林珊珊 版式设计：张 慧 E-mail:w2@studytimes.cn Tel:010-68929831

中国特色社会主义协商民主的制度安排

□ 赵连稳

协商民主在全过程人民民主中占据重要地位。一百年来，中国共产党在领导人民实现当家作主的伟大实践中，创造了协商民主这种民主形式，使之贯穿人民民主的过程之中。协商于决策之前和决策实施之中，这是中国特色社会主义协商民主的制度安排，从制度上保证了民主协商的实现和协商民主的发展。

中国特色社会主义协商民主的制度安排发端于新民主主义革命实践，确立于协商建国时期。中国共产党领导的协商民主发端于新民主主义革命时期的民主协商实践，民主协商首先是一种协商于决策之前的重要民主程序。在抗日战争和解放战争初期的“三三制”政权建设中，中国共产党遇事和其他党派、无党派人士、开明绅士等代表协商，然后再作出决策，当时的协商主要是一种民主的工作方法或工作原则。1948年“五一口号”发布后，中国共产党和民主党派、无党派人士、各人民团体开始共同协商筹建新中国，在这个过程中，中国共产党把党外民主人士看成和自己的干部一样，同他们诚恳地坦白地商量和解决那些必须商量和解决的问题。周恩来在给政协代表所作的报告中说，凡是重大的议案不只是在会场提出，事先就应提出来或在各单位讨论，新民主的特点就在于此。凡是重大的议案提出来总是事先有协商的，新民主主义的议事精神不在于最后的表决，主要是在于事前的协商和反复的讨论，协商这两个字非常好，就包括这个新民主的精神。

周恩来把“事前协商”作为“新民主的特点”“新民主的精神”，其体现的民主形式就是协商民主。人民政协的成立标志着协商民主作为一种程序性制度安排在国家政治制度层面正式确立下来，并开始在国家政治生活中发挥作用。由于全国政协第一届全体会议代行全国人大的职权，使得各协商主体参与了政治协商、立法协商与重要事项决策的全过程。

可见，协商民主和人民政协这个专门协商机构、多党合作与政治协商制度这一新型政党制度密切相关，人民政协和新型政党制度中蕴含了协商民主的理论和实践，是协商民主重要的机构和制度载体，所以说，协商民主作为新中国民主政治的制度安排是随着人民政协的成立、新型政党制度确立而确立起来的。

在社会主义革命、建设和改革实践中，中国特色社会主义协商民主的制度安排得到巩固和发展。新中国成立初期，协商民主作为民主政治的制度安排，在我国政治生活中发挥了重要作用。根据当时的形势和任务，中国共产党与各民主党派、无党派人士创造运用了双周座谈会、最高国务会议和座谈会等协商形式，对土地改革法案、资本主义工商业社会主义改造中的问题、五四宪法草案初稿等进行广泛充分的讨论，然后提交中央人民政府委员会进行决策。

1954年第一届全国人民代表大会和政协第二届全国委员会会议分别通过的宪法和政协章程，规定统一战线长期存在、民主党派长期存在，人民政协成为完全意义上的人民民主统一战线组织形式，形成了由中国共产党领导的多党合作、政治协商的具有中国特色的民主政治新制度和政党制度新格局，使协商民主作为我国民主政治的制度安排得以巩固。

改革开放以后，曾经遭受严重破坏的协商民主得到恢复且迅速焕发出生机和活力，国家的诸多重大决策都事前和各民主党派、无党派人士、各人民团体和各族各界群众等进行充分协商。这些协商主要是在人民政协和新型政党制度框架下进行的，人民政协在其中发挥了协商民主重要渠道和专门协商机构作用，新型政党制度发挥了协商民主制度载体作用。这一时期，《政协全国委员会关于政治协商、民主监督的暂行规定》《全国政协常务委员会工作规则》《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》《中共中央关于加强人民政协工作的意见》等相关文件，规定了协商民主的内容、形式、程序，使协商民主的制度化不断加强。

党的十八大以来，中国特色社会主义协商民主的制度安排得到健全和完善。党的十八大报告提出“坚持协商于决策之前和决策之中”，党的十八届三中全会明确要求“坚持协商于决策之前和决策实施之中”，2015年中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》中强调“在决策之前和决策实施之中开展广泛协商”“要做到协商于决策之前和决策实施之中”。这说明，协商民主不仅要安排在决策之前和决策之中，而且在决策实施过程中也要协商；不仅要根据各方面的意见和建议进行决策，而且还要在决策实施过程中根据各方面的意见和建议调整决策，使之更具科学性、实效性；既重视怎样决策，又关注决策实施的过程。很多地方在实际工作中，还把协商延伸到对决策实施的成效进行评估的环节，从制度上保障协商成果落地，这是从决策到决策实施直到成果反馈全过程的民主。

按照发展全过程人民民主的要求，中国共产党注重健全和完善“协商于决策之前和决策实施之中”的工作机制，进一步加强协商民主的制度化、规范化、程序化建设。党的十八大报告提出了“要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展”的工作目标。2014年9月，习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的重要讲话中，对社会主义协商民主广泛多层制度化发展进行了部署。近年来，中共中央出台了一系列文件，对协商民主的渠道、内容、方式、运行机制等作出了具体规定，各级党委和人大、政府、政协认真贯彻中央要求，制定有关规定并组织实施协商年度工作计划，避免了协商的随意性，让“协商于决策之前和决策实施之中”这个制度安排真正落到实处，解决百姓急难愁盼问题，丰富了有事好商量、众人的事情由众人商量的制度化实践，体现了人民民主的真谛，在我国治理体系和治理能力现代化中的制度优势得到发挥。

目前，中国特色社会主义协商民主作为我国民主政治的制度安排已经形成了完整的制度程序和参与实践，是集程序性制度和实体性制度为一体、广泛多层制度化发展、具有实践优势、适合中国国情、世界上独一无二的民主政治制度，具有广阔的发展前景。

筑牢打击电信网络违法犯罪的防护墙

□ 邓凌月

电信网络违法犯罪是近年来发案最高、群众损失最大、反响最强烈的犯罪行为之一，严重影响着人民群众的获得感、幸福感、安全感。近日，第十三届全国人大常委会第三十一次会议对《中华人民共和国反电信网络诈骗法（草案）》进行了审议并公开征求意见。此前，已施行的个人信息保护法、网络安全法和数据安全法，共同架构起我国互联网领域的基础性法律框架，为迅速且有效地加强打击治理、全方位筑牢遏制电信网络违法犯罪的“防护墙”提供了法律依据和制度保障。在制度不断完善的背景下，基于电信网络违法犯罪的自身特点，还应从以下方面加大力度，确保法律的实施效果。

加大专项立法和细则制定，增强制度的可操作性。电信网络违法犯罪所特有的隐蔽性强、智能化程度高、涉案范围广、犯罪分子反侦察技术能力强等特征，对加强电信网络领域专项立法、完善打击治理相关法律制度保障提出新的更高要求。一方面，电信网络新型违法犯罪形式手段的更迭速度远超常规立法的节奏；另一方面，由于常规立法程序的限制，为保证原则性和规范性，立法只能关照到宏观层面，无法详细关注到每一个细节，这就可能导致执行时的权责不清，造成司法实践效率打折，执行难度上升。因此，要在全面精准把握当前电信网络违法犯罪现状的基础上，强化对电信网络新技术带来的潜在法律风险的评估，加强对电信网络新型违法犯罪发展趋势的研究判断，积极探索利用新技术新应用实施新型违法犯罪等互联网安全防范重点领域的专项立法、地方立法，加快对相关规则、标准、条例和实施细则的制定，本着“小、快、灵”和“急用先行”的原则，对关键环节、主要制度作出规定，在积极审慎推动立法进程的基础上，对传统立法程序进行适当简化，提高立法效率，增强立法的有效性、针对性、实用性和前瞻性。

发挥司法实践的功能作用，弥补现有立法不足。面对电信网络领域违法犯罪的新情况、新问题，完全依靠立法来解决是很困难的，也是不现实的。一些不法分子专门“找漏洞”“钻空子”，打法律的“擦边球”，而任何一部法律都不可能完美覆盖所有的“漏洞”和“死角”。这就需要充分发挥利用好司法解释的作用，对司法实践中适用法律、法规的具体应用问题，作出具有现实性、针对性、权威性的解释说明，对现有法律规范进行约束和制衡。加大对电信网络犯罪案件的查处、审判和典型案例公布，以案释法。在专项立法尚不够完备的情况下，探索与互联网发展速度和模式相适应的司法机制和诉讼制度，如探索实行“网上纠纷网上审”的电子诉讼新模式，设立“互联网法院”等。通过充分发挥司法实践在补充、延伸、细化等方面的“拾遗补缺”作用，来弥补现有法律法规的不足，为现有法律法规的修订完善提供有益借鉴。

压实主体职责，建立健全协同共治机制。建立党委政府、司法机关、社会组织、公民个人以及金融、通信、互联网行业主管部门和相关企业、第三方支付平台公司等各方主体共同参与的协同共治机制，是打击治理电信网络违法犯罪的必然选择。党委政府应切实抓好领导与统筹，协调落实人力物力财力支持。政府相关部门应进一步加大对电信和互联网行业的监管力度，加强对IP地址、域名、网站等互联网基础资源的监管，严格对电话号码和网络域名注册实名身份信息核验、登记制度落实情况的监督检查，建立常态化、长效化工作机制。司法机关是打击治理犯罪的主力军，也是推动协同共治机制发挥强大作用的关键环节，要进一步深化优势资源整合，建强用好各级反诈中心，加快建立涉诈样本信息的数据共享机制，拓宽数据信息渠道，充分发挥好情报收集分析、研判预警、作战指挥功能，加大向县区级反诈中心建设的纵向延伸，加强与电信运营商、互联网企业、金融机构等相关方的横向协作，形成全方位联动、多层次统筹。互联网企业和电信运营商作为信息数据管理的第一责任人，必须加强行业自律，重视自身安全能力建设，通过前沿技术手段应用和严密制度设计，做好电信网络用户个人数据和隐私信息的保护，加强对涉嫌电信网络诈骗的信息流和资金流的主动监控和传播阻断，打造坚固的数据安全系统，从源头上斩断犯罪的触角。在建立和完善协同共治机制的同时，还应积极探索建立跨省市的信息共享和互通机制，形成多行业、多部门、多区域、多“兵种”联合作战，构建“打、防、管、控”全线一体化打击治理格局。

加强技术应用研发，提高科技防御水平。在日新月异的互联网世界，打击治理新型电信网络违法犯罪，科技和技术是关键。只有掌握最前沿知识、应用最先进技术，才能破解新型违法犯罪的“数字密码”，剥开不法分子精心设计的“隐形”伪装。应按照完善预防性法律制度的要求，侧重前端防范，及时总结把握电信网络新型犯罪形式的手段变化，大力发展通信防御技术，提升科技防御水平，加强主动性、防范性制度措施建设。运用大数据筛查研判、网络关键词侦测提取、声纹识别等反制技术，提前介入，监控侦查，主动监测流量异常情况，加强对涉嫌违法犯罪信息的数据建模和分析，建立健全信息防范预警处理机制。研发可实时监控侦测电信网络病毒、漏洞、钓鱼软件以及可实时对恶意电话号码、短信、网址等进行过滤、预警和快速拦截的专业网络安全系统，研究开发反馈及时、操作便捷的防范打击网络违法犯罪的手机客户端、微信公众号和小程序等，加大移动端技术研发和应用，针对电信网络违法犯罪的信息链、资金链、技术链、人员链等各环节进行全链条、全方位打击，为营造安全有序的电信网络环境、促进经济社会健康发展提供技术支持和保障。

加强信息安全教育，提升公众网络素养。网络安全教育是保护个人隐私安全和生命财产安全的必修课。应建立由学校、家庭、社会等多元主体构成的信息安全教育生态系统，提升公众网络素养。尽快改变信息网络教育在国民教育中的薄弱现状，制定不同年龄阶段学生网络素养教育规划，据此编制教学大纲和教材，开设相关知识技能课程。要发挥大众传媒的舆论引导功能，积极营造防范打击违法犯罪的良好媒介环境。如开展普法宣传日、举行法制科普图片展等活动，或通过报纸、电台、电视台等渠道加强科普宣传。同时要注重宣传内容与方式创新，加大在互联网平台进行反诈知识宣传的力度。通过广泛发动全社会力量，逐步提高公众对信息网络内容的鉴别能力，提升全社会的信息安全意识和自我保护意识，形成全社会维护网络信息安全的良好氛围，让伸向大众的网络犯罪黑手无所遁形。

新时期检察工作要进一步贴近群众

□ 钟瑞友

全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民。“努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义”是人民检察的基本遵循。在新发展阶段，检察机关应当在遵循司法规律的基础上主动作为，通过积极主动地回应党委政府、社会群众的司法期待与需求，把政治自觉、法治自觉、检察自觉内化于心、外化于行，主动想群众之所想、急群众之所急、解群众之所忧，让检察工作达到党委政府认同、社会各界协同、人民群众满意的效果。

检察机关是政治机关，在国家政治生活中扮演着特殊角色，承担着重要政治责任。同时，检察机关作为法律监督机关，肩负着维护法律正确统一实施，追诉犯罪和诉讼监督的法定职责。检察工作要贴近群众，就要做到中心工作在哪里，检察工作就跟到哪里。一是要牢固树立总体国家安全观，敢于监督、善于监督、勇于开展自我监督，在区域反恐等领域果断出击，用好刑事批捕、起诉职能，发挥检察建议推动堵漏建制之效，坚决守好国家安全的防线。尤其是在疫情形势依然严峻的当下，要通过发挥检察机关的作用，震慑各类违法犯罪。二是为打造更优法治化营商环境提供司法保障，主动回应民营企业和民营企业家的现实需求，引导企业自觉合规经营。

随着法治意识、权利意识的增强，人民群众对检察工作有了更高的期待和要求，作为保护国家利益和社会公共利益的重要力量，检察机关要摒弃“就案办案”的路径依赖，自觉走到“治理台前”，在刑事、民事、行政、公益诉讼检察监督工作实践中提升治理质效。一是在“案中治”。既关注“个案”，发现社会治理苗头性、倾向性问题，又关注“类案”，梳理归纳出国家利益和社会公共利益的易受侵害点，发现社会治理的隐患盲区，与行政机关开展“联动治理”，实现从“个案治理”向“类案治理”的深度转变。二是在“案中解”。办案中需践行“少捕慎诉慎押”司法理念，摒弃“构罪即捕、一押到底”惯性思维，从整个社会秩序的范围内来考量刑事犯罪问题，在案件中化解矛盾纠纷、增加和谐因子。三是在“案中思”。检察办案人员应总结检察机关参与社会治理的机制路径、应对之策，主动为党委政府提供优化治理的决策参考，让检察机关成为区域社会治理的“攻坚队”“智囊团”。

为人民群众营造良善的社会环境。一是为群众解难“实打实”。检察机关回应群众需求，不能搞“花架子”，开展“检察为民办实事”等活动，是为群众解难的一项务实举措。通过主动下沉基层、下沉一线、下沉群众，发现群众面临的困难困境，伸出援手予以解决。二是与群众沟通“面对面”。打破与群众沟通交流的条条框框，大力推进检察长下访接访制度，“面对面”地与信访群众接触交流，切实解决群众的操心事、烦心事、揪心事。大力推行案件公开听证，应听证尽听证，积极回应群众诉求、化解社会矛盾、实现 “案结事了政和”目标。三是与群众实现“心连心”。注重在办案中拉近与群众的心理距离，将天理、国法、人情融为一体，向群众源源不断地传递司法的公平正义。

抓住数字化改革机遇打造“智慧检察”。一是要遵循客观规律，坚持用户思维。把数字检察放到现代化全局的更大场景中去思考和谋划，进一步厘清检察数字化改革的发展路径，坚持需求导向，精准捕捉发展所需、群众所盼，开启加快检察数字化转型的新阶段。二是要抓住难点、重点、关键点。着力破解“数据共享”这一改革难点，破除信息壁垒，做好数据融合，管好自身数据。紧紧抓住“数据挖掘利用”这一重点，实现从事务性向业务性转变，个案监督向类案监督转变，条线作业向融合监督转变。始终聚焦“数字能力提升”这一关键点，以数字化推进业绩考评，全面提升检察队伍的数字能力。三是全员、全域、全面推进。充分发挥检察系统优势，上下一体，建立需求分析、线索摸排、场景谋划和应用开发闭环机制，既遵循顶层设计，又结合本地实际，抓好检察数字化改革的建设、试点和应用等各项任务，以数字化改革推动检察工作的质量变革、效率变革、动力变革，以更高效的工作来服务人民群众现实需求。