

如何落实全过程人民民主重大行政决策

□ 张向东

制定各种重大公共政策和措施；制定经济和社会发展等方面的重要规划；决定重大公共建设项目；决定关系经济社会发展、重大公共利益或者社会公众切身利益的重大事项等，都应保证公众的参与权。从参与的方式、途径、条件等方面看，公众的法定参与权是全方位的。例如，为保证公众的参与权，法律对决策信息的公开作出了规定。包括依法向社会公布决策事项目录、标准；公布决策草案及其说明材料等。公众参与途径和方式，也是丰富多样的。除传统媒体外，还强调了“政府网站、政务新媒体”等途径；规定了座谈会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查、民意调查等沟通协商方式。

我国法律规定的民主决策权具有“系统性”。例如，法定的民主决策程序中的公众参与程序，是对民主决策权的集中规定；风险评估中的舆情跟踪体现出对民意的重视；在合法性审查和集体讨论决定等程序中，决策承办单位向负责合法性审查的部门及决策机关提交的材料中，对依法应履行公众参与程序的，须同时报送社会公众提出的主要意见的研究采纳情况等相关材料；等等。

法定的民主决策权只有通过保障和落实，才能将制度优势充分发挥，落实民主决策权，要坚持以下几点。

党的领导是落实民主决策权的政治前提与保障。《条例》将民主决策法制化，体现了党的政策主张和人民意志要求的有机统一。重大行政决策必须坚持和加强党的全面领导，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，发挥党的领导核心作用，把党的领导贯彻到重大行政决策全过程。加强党的领导，有利于保证民主决策的有序性。例如，决策信息公开是保障民主决策权的重要条件。《条例》对决策信息公开有明确规定，但由于重大行政决策可能涉及国家秘密或者因公共利益保护等原因，有的决策信息不宜向社会公开。为此，《条例》规定，决策机关公开决策事项目录、标准，须经同级党委同意；重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。加强党的领导，有利于保证民主决策的实效。例如，重大行政决策程序中的合法性审查和集体讨论决定，对民主决策权的保障有重要作用。但这两种程序具有很强的“内部性”，只有加强党的领导，才能防止“程序空转”，保证民主决策的实效。

充分发挥民主决策在创新社会治理中的作用，打造共建共治共享的社会治理新格局。民主决策与科学决策是统一的。实践证明，民主决策对于促进社会协调发展、解决社会治理难题等具有重要作用。例如，一些地方围绕城市建设和社会治理难题，线上线下以多元方式与人民群众协商，使群众的“金点子”变成了“金钥匙”。强调重大行政决策中的“共享”，就是要使重大行政决策积极回应民众的重大关切，解决群众急难愁盼的实际问题，协调改革中的各种利益关系，增加人民群众的参与感，将形式民主与实质民主有机统一起来。

加强民主决策程序的实施监督。《条例》虽然规定了对重大行政决策的人大监督、行政监督、审计监督等监督渠道，但缺乏具体监督内容和程序。三种监督如何相互配合形成监督合力，仍是需要研究总结的问题。从我国监督体系来看，还需发挥司法监督、监察监督等监督机制的作用，使各种监督贯通协调，保证民主决策程序的实施。另外，要强化问责。根据我国法律规定，不依法履行民主决策等程序的，应依法问责，因违反民主决策程序造成严重决策失误或重大损失的，应当终身问责。

我国法律规定的民主决策权具有“全面性”。根据规定，重大行政决策事项，除依法不予公开的外，都应履行包括“公众参与”在内的“法定程序”。例如，

在十九届中央政治局第二十八次集体学习上，习近平总书记在谈及社会保障体系建设时，指出要从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作，在法治轨道上推动社会保障事业健康发展，并着重强调“要坚持制度的统一性和规范性”，对当前我国社会保障制度建设提出了新的更高要求。

我国社会保障体系建立之初，就鼓励各地大胆创新、不断探索。社会保障制度的建立、改革和发展道路是一条典型的“试点探索”之路，医疗保险制度、养老保险制度、社会保险制度、社会救助制度以及社会福利制度，基本上都是经过一定时间和范围的试点探索之后方才逐步确立成型。这种自下而上的试点探索策略，兼具灵活性与稳健性的优势，符合我国改革发展的实际情况，但客观上也造成了社会保障领域法律规范的碎片化和滞后性，内部协调性较弱。虽然我们已建立起基本的社会保障法治体系，但社会保障制度总体上仍处于较多依靠政策性文件实施的阶段，导致存在城乡、区域、群体之间待遇不尽合理、不同主体间责任失衡、制度之间衔接不够通畅、违法违规高发等问题，不仅影响制度的统一性、公平性和严肃性，而且可能衍生出一系列社会问题，亟需加快法治化进程，追求整体效率与公平公正，在法治的轨道上实现各项制度从长期实验性改革过渡到稳定的制度安排，从以下几个方面持续发力确保社会保障法律法规的统一性和规范性，更好发挥社会保障法律法规“固根本、稳预期、利长远”的作用。

重视顶层设计与立法协同。在社会保障制度改革进入到“系统集成、协同高效”阶段的当下，社会保障法治体系建设的推进也要更加追求各项法律之间的相互衔接、相互协同，这就要求立法机关做好顶层设计与整体的统筹规划，科学、理性立法，增强制度刚性约束。一是尽快设立清晰的社会保障立法框架，为积极、有序地推进整个社会保障法治建设提供行动指南，将法定社会保障的定制权收归中央。二是坚持目标和需求导向，加快弥补社会保障法律制度短板，补齐立法空白。重点开展社会救助法、社会福利法、医疗保障法、养老保险法、儿童福利法等重点领域的法律制定工作，尽早修订社会保险法、慈善法以及失业保险、工伤保险法规，为社会保障制度走向成熟、定型提供法律依据和法律保障，也为人民群众提供清晰、理性、稳定的社会保障预期。三是注重各类法律规范之间的协调与衔接。一方面要做好各类社会保障法律法规之间的衔接工作，避免立法交叉；另一方面是做好社会保障法律法规与其他经济、社会法律法规制度之间的协调，减轻社会保障法律法规实际运行过程中的阻力和困难。

坚持共建共享的价值取向。社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，社会保障法治体系必须全面贯彻共建共享的理念。一是将共建共享的价值取向贯穿社会保障立法全过程。健全社会保障的法治体系，要以公民权利义务对等

为准则、以社会保障责任共担为手段、以共享社会保障成果为目标。二是坚持民主立法，增强立法的开放性。“拓宽社会各方有序参与立法的途径和方式”是新时代立法工作的基本要求。社会保障关系到全体人民的切身利益，更应该坚持开放立法程序。只有保障和扩大公众参与，才能确保所立之法切中要害，能够切实有效回应实际问题。三是照顾多层次社会保障体系建设需求。法定的社会保障是水平适度的基本保障，以公平普惠为追求目标，无法满足民众个性化、多样化的需求。随着我国经济快速发展，人民生活水平不断提高，因而对社会保障普遍有了更高的诉求，期望在普惠保障的基础上享受更高水平的补充保障，如补充医疗保障、商业健康保险等。因此，在推进社会保障法律法规的统一性与规范性的同时，同样不能忽视多层次社会保障体系建设的要求。

坚持依法行政、严格执法、公正司法。要确保社会保障法律法规的统一性和规范性，除了统一的立法，还需要规范的理解和统一的执行，如各个地方、各个部门面对既定的法律规范，坚持自身利益优先，自行其是，那么统一与规范只能停留在法条中空转，制度的效果难免大打折扣。这就要求行政部门坚持依法行政、执法部门严格执法、司法部门公正司法，确保社会保障法律制度的高效、规范、公正运行。一是要坚持依法行政，在法律法规框架下尽快分类理顺社会保障经办体制机制，建立规范有序的经办服务体系，在制度落实层面实现全国一盘棋，提高落实和服务能

力。社会保障涉及民政、医保、人社、公安等多个部门，要加快数字化转型，尽快建立起全国统一的基础数据库，尽早实现全国统一、上下贯通、纵横一体。二是执法部门要严格执法，关注系统运行实效，严格权力运行和监督机制，既要坚决防止各地方搞变通、搞小政策，又要以零容忍态度严厉打击欺诈骗保、套保或挪用贪占各类社会保障资金的违法行为。三是要公正司法，司法部门要严格依法公正审判，提高社会保障领域的司法审理质量，拓宽司法救济渠道，通过有效的权利救济兜牢社会保障民生底线。

需要强调的是，在长期的改革发展过程中，我国社会保障法治体系建设完成的是从“无”到“有”的“夯基垒台、立柱架梁”的基础工作，更多的是“做加法”，保障各方利益，阻力较小。但是新发展阶段要完成法律法规统一化和规范化的任务，实现全体人民共享发展成果，面临的是各项制度的横向协同以及统筹层次的纵向提升，其本质是重大利益调整，难免遇到各方阻力。这就要求在社会保障法律法规统一化和规范化的建设过程中，要敢于承压，直面矛盾，勇于啃硬骨头，同时还要坚持实事求是，充分考虑到我国经济发展水平、国家福利发展阶段、社会贫富差距等现实制约条件，既尽力而为又量力而行。



加强定位导航授时体系的法治保障

□ 杨君琳

国家综合定位导航授时（PNT）体系是以北斗系统为核心，融合多种定位导航授时手段，覆盖空天地海、基准统一、高精度、高智能、高安全、高效益的时空信息服务基础设施。加强定位导航授时体系法治保障，推进国家综合定位导航授时体系建设发展制度化、程序化、规范化、法治化，是确保定位导航授时体系长期持续发展的制度基础，是一项系统性、全局性、专业性的战略任务。

当前，我国正在积极推动国家综合定位导航授时体系建设，构建万物互联万物智能的新时空体系。国家综合定位导航授时体系融合多种手段、服务海量用户、覆盖人类活动全域、应用于各行各业，将成为经济社会运行的神经中枢和维护国家安全的重要基石。要进一步提高运用法治思维和法治方式来保障体系建设运行、推动体系应用发展、应对各类风险挑战的能力，充分发挥法治的引领、规范、保障作用。

一是建构国家综合定位导航授时体系运行服务管理制度。国家综合定位导航授时体系将北斗系统与移动通信系统、卫星通信系统、水下导航系统等多种系统和手段融合，协同提供服务。这要求在制度上，建立多系统、多手段协同管理的运行服务制度，统一标准、规范和协议，实现互联互通，保障体系安全稳定高效提供服务。

二是健全国家综合定位导航授时体系安全治理制度。在基础设施层面，根据功能不同，实施分类保护，明确定位导航授时基础设施安全保护义务和监督责任，提升安全

保护能力；在运行服务层面，要立足“云端化”运控手段和“智能化”服务模式的安全风险，建立安全运行规范，确保安全稳定运行；在信息数据层面，建立定位导航授时数据信息播发获取制度，确保国家安全和个人信息安全，保护个人隐私；在应用安全层面，建立定位导航授时服务审慎使用制度，确保金融、交通等关键领域的应用安全。三是优化综合定位导航授时服务市场监管制度。国家综合定位导航授时体系的建设发展，将进一步促进芯片、天线等基础产品的研发制造，推动定位导航授时应用终端和应用服务市场的发展，不断催生新业态。这就要求结合国家综合定位导航授时体系下新产品、新服务和新业态特征，进一步完善产品质量管理制度和服务管理制度，以法治化促进市场化、产业化发展。

探索建立中国特色的定位导航授时法治保障体系，要注意把握好以下五对关系。

立足当前与着眼长远的关系。深度挖掘国家综合定位导航授时体系发展的总体性、阶段性需求，确保政策制度提前部署、跟进保障。深入贯彻落实全面依法治国基本方略，加快推进定位导航授时领域法治工作的战略布局，做好顶层设计，逐步构建以定位导航授时法为龙头、以《中华人民共和国卫星导航条例》为骨干、以各部门各领域法规政策标准为支撑的，系统完备、科学规范的定位导航授时法律制度体系。同时，要以问题为导向，立足当前急需，制定法规制度；更要积极运用法治方式，抵御重大风险、克服重大阻力，解决重

大矛盾。

专门立法与嵌入式立法的关系。国家综合定位导航授时体系作为信息基础设施和和社会公共资源，将促进时空信息的供给、传输和使用方式的变革，应提前布局，开展定位导航授时法的研究制定工作，为定位导航授时活动及其现代化治理提供基本框架。同时，国家综合定位导航授时体系融合多系统，涉及通信系统、水下导航系统等；覆盖全域，为空间、空中、地面、水面、地下、水下用户提供服务；应用广泛，在交通、通信、农业、金融、国防等各领域应用。这就要求我们在开展专门立法的同时，统筹推进相关领域法律法规的修改完善。

国内法治与涉外法治的关系。坚持统筹推进国内法治与涉外法治。国内治理是国际治理的基础和前提，在定位导航授时立法过程中，要特别关注国内法的域外适用。国际治理是国内治理的延伸和保障，要加快定位导航授时领域涉外法治工作战略布局。国家综合定位导航授时体系覆盖空天地海，具有极强国际性，涉及外层空间、电信、海洋、民航等领域的国际规则，要加强对相关国际法的研究和运用，着力增强规则制定能力、议程设置能力、舆论宣传能力、统筹协调能力，提高涉外工作法治化水平，更好地维护国家主权、安全、发展利益，为定位导航授时领域治理体系构建提供中国方案。

安全底线与高质量发展的关系。国家综合定位导航体系同时服务于经济社会发展和国家安全维护需要，法治保障要正确把握和处理

安全和发展的关系，使两者协调、平衡、兼容发展。一方面，要坚持博弈、风险、底线意识，不断夯实国家综合定位导航授时体系安全建设、发展和应用的制度之基。另一方面，要充分通过制度化方式，科学实施定位导航授时产业政策，给予各类市场主体明确稳定预期，引导投资、消费、人才、技术向定位导航授时产业快速流动。

中国特色与他山之石的关系。我国是世界少数几个有能力发展综合定位导航授时体系的国家，不管是在工程建设还是制度建设上，可借鉴的经验都不多。美国是最早开展定位导航授时体系建设的国家，也是最先探索定位导航授时制度建设的国家。自2002年提出建设综合定位导航授时体系以来，美国先后发布了《美国国家天基定位导航授时政策》《通过负责任地使用定位导航授时来增强国家弹性》等法规，建立了定位导航授时管理体制、负责任使用制度、外国定位导航授时服务管理、干扰监测通知制度等。对于这些法治实践，既要充分了解，更要加以甄别，要在植根中国历史传统和实践经验的基础上，在中国特色社会主义法治体系的总框架下，结合国家综合定位导航授时体系建设发展特征，有选择地吸收借鉴，探索建立中国特色的定位导航授时法治保障体系。

