

做好协商民主的『后半篇文章』

□ 杨守涛

协商成果的采纳、落实、反馈情况如何，是衡量协商实际作用与效能的重要标准，直接影响着人民群众参与协商民主的积极性、主动性和创造性。这是协商民主的“后半篇文章”。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》把“健全协商民主机制”作为“健全全过程人民民主制度体系”的着力点之一，明确提出“完善协商成果采纳、落实、反馈机制”，为全面发展协商民主指明了方向。

协商就要真协商。“真协商”的一个重要表现，就是要将协商成果实实在在地落实落地。中国特色社会主义协商民主的运用与发展，始终是围绕实现好、维护好和发展好最广大人民群众根本利益而进行的，是坚持问题导向的。这样的协商民主，在实践中绝不是简单地协商了事，而要通过协商来统一思想、统一行动、统一步调，进而有效解决问题。如果协商民主所形成的重要共识被“束之高阁”，其成效就会大打折扣。但是在当前的实践中，协商“只说不做”“做做样子”的情况时有发生，一些地区和部门仅重视协商过程，却轻视协商成果转化落实，推动协商成果转化的积极性不足，协商成果在转化落实方面的效率有待提高。此外，在成果转化机制建设上存在报送机制不健全、采纳和转办机制不完善、考核评价机制不科学等问题，客观上影响了协商成果的有效转化。这就在客观上迫切地需要进一步完善协商成果采纳、落实、反馈机制，从以下方面着手，确保协商“事事有回音”“个个有效果”“件件有落实”。

明确协商成果范围。完善协商成果的采纳、落实、反馈机制，首先需要对协商成果的范围加以明确。通常来讲，协商成果主要包括以下几个方面。一是通过举办特定形式的协商活动所形成的最终成果。比如政协协商中的全体会议建议案、专题会议报告、各类协商议政活动报告，又如基层协商中的村（居）民代表议事会报告、群众议事会报告。二是举办特定形式的协商活动过程中所形成的一些阶段性成果。比如政协协商中全委会上的委员大会发言、全委会上的委员分组讨论形成的建议，又如基层协商中各阶段沟通对话内容、各类主体针对问题的解决提出的建议。三是为有效举办特定形式的协商活动而开展的辅助性活动形成的成果。比如基层协商过程中举办的议前会商报告，又如为更好地开展协商活动而开展调研形成的调研报告。协商成果的产生并不意味着协商议事流程的结束，而是开启了协商成果转化落实的新阶段，公共需求由此向下游环节延伸。划定协商成果的范围后，针对上述内容，各级党组织和政府应当进行系统梳理、深入论证，打牢协商成果采纳、落实、反馈机制的基础。

细化具体工作程序。一是健全协商成果的整理与报送机制。协商成果并不能直接替代解决问题的治理决策本身，所以需要已有的各类型协商成果整理并报送给相应的决策主体。在此过程中，应根据协商活动的责任主体、协商成果类别、协商成果的重要程度等明确谁负责报送、通过什么途径报送、什么时间报送、报送给谁等内容。二是健全协商成果与决策的关联机制。也就是在正式的决策过程中，应充分体现对协商成果的科学吸收整合，对协商成果进行逐一梳理、严谨论证，从为治理决策提供服务、为业务工作解决难题、为改革发展提供思路的角度，使调研成果实现价值最大化。三是健全协商成果的办理和落实机制。在具体治理实践过程中，列出办理和落实清单、根据具体工作规范、按照明确的时间表逐步推进，对短期能够解决的，立行立改、马上就办。对一时难以解决，需要持续推进的，要明确目标，紧盯不放，一抓到底，做到问题不解决不松劲、解决不彻底不放手。四是健全协商成果实施情况的反馈机制。在这方面，应坚持及时反馈与动态反馈结合。及时反馈强调的是要将涉及人民切身利益的相关协商信息及时反馈给人民群众，保障其知情权、参与权、监督权。动态反馈则是根据协商的进度进行实时反馈，包括协商成果实施进度怎么样、实施效果怎么样、实施的群众满意度怎么样、未能如期有效实施的原因是什么等。

加强协调联动力度。协商成果范围的明确以及具体工作程序的细化，只是搭建了协商成果采纳、落实、反馈机制的基础要件。这一机制要真正有机有效地运行，还需要依靠相关部门加大协调联动力度。一方面，相关党组织、政府机构、协商活动主办单位要明确负责协商成果采纳、落实、反馈工作的具体工作部门、人员及其责任。另一方面，在各个具体工作程序中，相关部门需要加强沟通、密切联系、形成合力，以便有力、有序、有效推进协商成果的采纳、落实、反馈，构建纵向贯通、横向配合、协调一致、联动顺畅的具体工作体系。

强化跟踪督查的有效性。良好的跟踪督查工作机制是提高协商民主成果转化和运用的重要保障。一方面，各级党组织和政府应建立协商成果转化运用清单，加强对协商成果完成情况、问题解决情况的督查督办和跟踪问效，将督办的情况纳入到对党委、政府的常态化年度考核之中，提升协商的有效性。另一方面，定期对协商所反映的问题的解决情况进行回访，对成果转化运用中遇到的新问题、出现的新情况进行深入分析研究并对成果采纳、落实、反馈的总体成效进行系统评估，将其作为评价协商质量的重要标准，总结经验、发现问题、查找不足、改进工作，推动提高协商的整体水平。

因地制宜探索区域协同立法

□ 石佑启

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）将“探索区域协同立法”作为深化立法领域改革的内容之一。这既是对已有区域协同立法实践的肯定，也为持续探索区域协同立法指明了方向。区域协同立法是贯彻落实党中央区域协调发展战略的重要举措，是不断深化区域合作、推动区域协调迈向更高质量的必然要求，是新时代地方立法的改革创新。

区域协调发展的法治保障

区域一体化进程的加快对区域合作与协调发展提出了更高要求。《决定》中的“完善实施区域协调发展战略机制”“完善区域一体化发展机制，构建跨行政区合作发展新机制，深化东中西部产业协作”“深化粤港澳大湾区合作，强化规则衔接、机制对接”等内容，对诸多领域的区域合作提出了新要求，促进区域合作在广度和深度上进一步加强。

区域合作与协调发展离不开法治保障，首要的是立法保障。这既包括国家通过统一立法的形式，也包括地方通过协同立法的方式。由于我国地方立法体制是以行政区划为单位建立起来的，各地方的立法权只能在本行政区划内行使，所制定的地方性法规和地方政府规章只适用于本行政区，而不具有在其他行政区实施的效力。因此，在立法体制不变的情况下，运用好协同立法这一治理工具，实施地方立法协同，合力应对区域内共同性问题，成为促进区域协调发展的有效抓手和必然选择。党的十八大以来，京津冀、长三角、粤港澳大湾区等多个区域就协同立法进行了积极探索，取得了一定成效，增强了区域法制的协调性和内在统一性。2022年修正的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称“地方组织法”）、2023年修正的《中华人民共和国立法法》

（以下简称“立法法”）对省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会的协同立法作了规定，明确了协同立法的法律地位，为区域协同立法提供了制度上的保障。区域协同立法应适应全面深化改革、推进中国式现代化的时代需求，进一步健全立法机制、创新立法方式、加强立法授权，为深化区域合作、推动区域高质量协调发展提供良法善治保障。

健全立法机制是推进区域协同立法的着力点

区域协同立法机制是保障协同立法得以有效开展的基础，是各项协同立法制度运行的灵魂。如果把区域协同立法看作是一个系统，那么区域协同立法机制就是指该系统各部分间相互连接、相互作用的过程和方式。按照协同主体与运行分类，区域协同立法机制包括自主协商机制、上级指导机制、政策引导机制、运行保障机制等；按照协同内容分类，则包括立法信息共享机制、立法工作会议机制、规范清理机制、监督保障机制等。目前，区域协同立法机制主要运用的是自主协商机制。实践证明，地方自主协商固然非常重要且有效，但当遇到自身难以解决的问题，尤其涉及各方利益诉求不同或出现争议时，则可能使得自主协商陷入困境或流于形式，有时还由于立法能力、立法技术等要素的限制而出现协同中的违法问题。为此，健全区域协同立法机制，既需要发挥各地方各区域的积极性和创造性，也需要有权的上级机关或国家权力机关的适度介入。这在立法实践中已有一些范例。如广东省人大常委会参与推动广东、佛山两市签订加强两市协同立法合作协议，湖北省人大常委会参与指导武汉城市圈协同立法，江西省人大常委会参与指导武功山协同立法，黑龙江省人大常委会参与指导黑龙河湿地保护协同立法。再如，全国人大常委会针对赤水河流域保护

协同立法，曾专门组织协同立法推进会议和专题视频工作会议等。但总体上看，这种介入还较为零散。为了促进其制度化、规范化、有权的上级机关或国家权力机关应适时设立协同立法指导机构，明确其工作职责，并健全协同立法的监督保障机制。这既有助于为区域协同立法提供业务指导、解决协同中的纠纷、纠正协同中的违法问题等，也有助于完善区域协同立法程序，形成区域协同立法规则，确保区域协同立法在合法高效的轨道上行进。

创新立法方式是推进区域协同立法的关键

目前，各地虽然都在积极探索区域协同立法方式，但主要体现在立法信息交流、定期协商会晤等浅层次的协同，缺乏更为系统的紧密型协同，主要解决的是地方立法之间明显不协调之处。且在区域协同立法中，地方政府的作用还没有充分发挥出来，地方组织法和立法法只是规定了地方权力机关制定地方性法规时的协同立法。但由于协同立法本身是为了防止地方立法冲突、解决区域合作与协调发展面临的共同性问题，地方政府在制定地方政府规章时同样需要进行协同立法。随着区域协同立法由松散型向紧密型转型，促进协同立法方式创新，成为影响区域协同立法实施效果好坏的关键。可根据区域合作的不同情形，采用不同的区域协同立法方式，以增强其针对性、实效性。例如，对于具有比较优势、互补型的协同立法，以及针对不同法域的粤港澳大湾区规则衔接的情形，可采用以地方合作协议的方式进行协同立法，并赋予此类合作协议以法律效力；对于同城化、一体化程度较高的区域，可采取共同拟定立法示范文本再由各地通过并实施，或者以各地同步立项、同步起草、同步审议、同步通过和同步实施的方式，解决类似于行政执法依据与标准不统一的问题。必要时，

可探索推动地方权力机关与地方政府等不同类型主体之间、设区的市与省级立法机关等不同级别的主体之间进行协同立法，通过采用不同的协同立法方式，充分释放新时代法治建设的生机与活力。

加强立法授权是推进区域协同立法的增长点

区域协同立法的事项范围涉及中央与地方、上级与下级立法权限的划分，不同层级、不同地方的立法主体。由于其立法权限并不完全相同，在需要就相关事项进行协同立法时，可能会出现某些地方立法主体的立法权限不足问题。例如，设区的市地方立法主体只有在“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面事项”的立法权，而当某设区的市的市级地方立法主体需要与其他省级地方立法主体进行协同立法时，就存在前者立法权限不足的问题。此时，如果采取由设区的市所在地的省级地方立法主体出面进行协同立法，则会影响协同立法的效率。又如，在粤港澳大湾区协同立法中，为实现三地规则衔接、机制对接，会产生内地地方立法主体权限不足而无法与港澳地区进行有效协同的问题。再如，在区域协同立法中，还可能涉及金融、海关等中央事权等。这就需要有权的上级机关或国家权力机关在必要时进行立法授权，以补齐区域协同立法中权限不够的短板，为地方立法的先行先试提供依据，否则就会影响到区域协同立法的效果。通过有权的上级机关或国家权力机关的授权，地方进行协同立法，有助于减轻中央立法与上级立法的负担，妥善解决特定区域在经济治理与社会治理的关键领域所共同面临的重大问题，满足地方立法的多样化与地方治理有效性的需求，促进中国特色社会主义法律体系与法治体系的完善。



短视频“摆拍”要守牢法律底线

□ 王 维

近年来，短视频凭借快节奏、碎片化、短小精悍等优势，成为人们喜闻乐见的信息载体。为了获取用户关注，许多视频发布者会在人物设计、内容创作、配音配乐等方面下功夫，视频内容通常都是精心策划后再进行拍摄，有的还配有专门的拍摄脚本，当中不乏虚构或演绎的情节。但从近年相关案例来看，一些博主为了“博眼球”“赚流量”，不惜弄虚作假、捏造事实，利用虚假人设、场景、情节、道具进行“摆拍”，造成恶劣的社会影响。我国网络安全法明确规定了网络运营者、网络用户应当遵守的法律义务，包括不得制作、传播虚假信息。短视频虽然往往是供消遣娱乐的一种方式，但娱乐也必须遵守一定的道德和法律标准，如果冲击公序良俗，甚至违规违法，那必将付出相应的代价。

根据《网络信息内容生态治理规定》的要求，网络信息内容生产者不得制作、复制、发布“散布谣言，扰乱经济秩序和社会秩序”的信息；网络信息内容生产者应当采取措施，防范和抵制制作、复制、发布“煽动人群歧视、地域歧视”“宣扬低俗、庸俗、媚俗内容”等的信息。中央网信办《关于加强“自媒体”管理的通知》提出了13条具体治理措施，要求“自媒体”在发布涉及国内外时事、公共政策、社会事件等相关信息时，网站平台应当要求其准确标注信息来源，发布时在显著位置展示；发布含有虚构情节、剧情演绎的内容，网站平台应当要求其以显著方式标记虚构或演绎标签。在审视短视频“摆拍”的边界时，我们通常需要关注以下几个问题：视频内容是否对虚构部

分进行了清晰说明或显著标记，以确保用户知情权；视频制作者是否故意模糊了“摆拍视频”与“真实记录”的界限，从而误导公众认知；视频内容是否有悖公序良俗，是否扰乱了公共秩序，威胁了公共安全，侵犯了个人隐私权、肖像权、名誉权，以及是否妨碍了社会管理等。如果存在上述情况，或者有其他严重违法情节，如宣扬暴力、危害公共安全或者侵害他人合法权益，还可能涉嫌违反刑法、民法、行政法的有关规定，需要依法承担相应的法律责任。

此类情况之所以较为多发，治理难点主要体现在以下方面。一是违法成本低。近年来，国家出台、发布、修订了一系列法律法规、部门规章、行业准则，对包括短视频在内的新媒体加强监管。但相关规定的系统性还不强，规定的监管职责存在遗漏或重叠，审核标准弹性相对较大。从实践来看，大多数案件以行政处罚、约谈整改、批评教育为主。与流量变现带来的高额利润相比，造假者所付出的违法成本比较低、威慑力较为不足。

二是平台监管存在薄弱环节。依据《互联网信息服务管理办法》和《网络信息内容生态治理规定》，短视频平台有责任审核并过滤违法和不良信息，但短视频制作周期短、生产数量大，受制于技术滞后及人工缺口，不少短视频平台面对海量内容，在审核上存在一定程度的形式化，在对虚假内容和网络谣言的初步筛查和预防方面，平台做得还不够。

三是公众监督力量发挥不足。由于虚假内容的欺骗性强、手段隐蔽，短视频用户尤其是部分未成年群体和老年群体缺乏足够的防范意识，对虚

假、低俗或侵权内容的识别能力较弱，极易被虚假信息误导甚至欺骗，在不了解事情全貌的情况下转发，导致不良信息继续蔓延。此外，当前对于违法短视频的监管与监督力度尚显不足，公众参与度不高，缺乏有效的举报机制和通畅的救济渠道。

提升监管效能。一方面，进一步整合现有的法律法规，确保其系统性、针对性、时效性，并及时出台配套的细则、司法解释等，对虚假信息的内容进行清晰界定，明确相应的法律责任和处罚措施，提高法律的适用性和操作性，既有效管控负面内容，也对短视频这个新生行业给予一定的包容性和发展空间。在完善法律体系的同时，进一步推动监管机构 and 制度体系完善，统筹短视频治理的各种资源，厘清权责界限，探索网络空间治理机构和规范制度的有效形式。在行政处罚、约谈整改等常规治理手段的基础上，加强对短视频行业的综合监管能力，加大对传播错误观念、刻意制造争议、煽动公众情绪等“摆拍”行为的监管和惩处力度。另一方面，鼓励行业协会履行协同监管职能，探索建立和完善覆盖创作、发布、传播、监管等全过程的短视频行业标准。同时，经常性地开展法律法规知识宣讲培训，针对短视频平台存在的违法问题采取积极举措，督促其规范落实到位，提升创作者的法律素养，增强创作者的守法意识，引导行业健康发展。

发挥社会监督作用。建立完善举报奖励制度，构建便捷高效的举报机制，确保用户能够快速、方便地举报虚假信息。例如，可以在平台上设置显著的举报按钮，简化举报流程、提高举报效率，鼓励用户积极参与平台治理。构建短视频平台账号的社会信用评价体系，从信用评价的层面对账号内容的真实性作出评判和分级。同时通过公益渠道普及法律知识，提升公众法律素养，选取典型案例开展警示教育，帮助网民提升对短视频的辨别力，共同营造清朗网络空间。

