

持续深化过程民主和成果民主的统一性

□ 赵成斐

过程民主和成果民主的统一彰显了全过程人民民主的独特优势，体现了全过程人民民主和西方民主的鲜明区别。西方民主政治大都囿于选举和公投的过程，局限于民主过程的票决环节，对选举后如何进行国家治理关注度不够。在西方，有的“民主”过分重视过程，至于人民享有民主成果的多少则无人问津；有的“民主”过分强调过程的某些环节和方面，造成民主成果的残缺不全。在我国，全过程人民民主不仅存在于票决环节，更存在于民主过程的整个链条；不仅存在于民主的过程中，而且体现在民主治理的质量和效能上；不仅存在于国家权力运行的过程中，更存在于公民权利实现的成果里。发展全过程人民民主，突出过程民主和成果民主的辩证统一，从过程上看是全链条、全方位、全覆盖的民主，从成果上看是最广泛、最真实、最管用的民主，有效避免了西方民主的治理赤字、政治冲突与极化、社会失序等乱象。在我国，过程民主和成果民主统一于民主政治建设的进程中，要充分发挥过程民主与成果民主相互促进的一面，通过过程民主的完善提升成果民主的水平，通过对成果民主的要求促进过程民主的健全，确保人民当家作主落到实处。

通过保障民主的运行过程，确保取得良好的民主成果。成果民主必须通过过程民主保障与实现，过程民主和成果民主相辅相成，为民主具体实践提供了保障。重视民主的过程性，一方面，保障人民群众直接、全程参与国家和社会事务的决策与管理，保证党和国家在决策、执行和监督各个环节都能充分倾听人民群众的意见，从而获得积极有益的民主成果。完善民主制度的运行过程，实际上也是人民群众民主意识、民主素养不断提升的过程。另一方面，强化民主环节之间的良性互动。在我国，民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督五项内容，构成了全过程人民民主的过程维度和必要环节，彼此之间具有逻辑关联，代表和反映出我国民主实践的工作框架和具体内容。民主选举是全过程人民民主的基础环节，民主协商是践行全过程人民民主的重要形式，民主决策是全过程人民民主的重要目标，民主管理是全过程人民民主有效实施的必要环节，民主监督是全过程人民民主的过程保障。强化过程民主，要促进这些环节相互贯通、紧密联系，确保民主生活的全域性、民主过程的持续性、民主流程的闭合性，避免将全过程人民民主窄化归口为某个职能单位的部门工作，实现并保证广大人民享有“全天候、全方位、全领域”的民主参与权。

通过关注民主的治理效能，实现目的和手段的统一。如果仅仅重视过程民主，有可能导致在民主运行中出现目标置换，把过程当作目的而置民主的实际成果于不顾。我们发展全过程人民民主，就是要实现目的和手段的统一。习近平总书记指出：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”这句话深刻表明民主的特征与意义。全过程人民民主不搞形式主义，民主制度的设计必须围绕实质内容展开，把重点放在“怎么做”上，以能不能真正解决人民切身问题、能不能实现公共利益最大化以增进人民福祉为准则，并将之纳入民主实践的议程，形成行动方案，达成治理效果。如果一种民主不能解决广大人民群众的具体利益诉求，那一定是形式主义的民主、价值虚置的民主、治理效能缺失的民主。一方面，通过建立科学、客观、规范化的，针对民主质量的评价分析体系，对全过程人民民主的实际治理效能进行测度评估，充分展现和落实最广泛、最真实、最管用的特点，推进全过程人民民主进一步走准、走稳、走实。另一方面，过程民主和成果民主的统一体现在每个真实个体的生活方式与实践形式之中。任何一个国家都不能把民主想象成一座“飞来峰”，民主需要丰富的土壤，需要结合本国实际情况不断进行自主探索。例如，我国一些地区实行的“民主恳谈会”“村民议事会”等基层民主创新模式，将民主与人们的日常政治生活深度互动与融合，让人民在生活中体验、感知民主，进而真正激活民主的生机，焕发民主的活力。

发展 全过程人民民主

激活行政裁决制度的“分流阀”功能

□ 刘志峰

行政裁决制度作为我国多元化纠纷解决机制的重要组成部分，已历经了长期的发展与积淀，是当前推进法治政府建设的一项重点工作。2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能”。2018年，中办、国办印发《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》，从顶层设计层面对行政裁决制度的完善和发展作出战略安排，并强调发挥行政裁决制度在化解民事纠纷中的“分流阀”作用。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》等文件中，对有序推进行政裁决工作作了进一步要求。今年，《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》再次强调，完善行政裁决制度。

行政裁决是行政机关根据当事人申请，在法律法规授权范围内，居中同时对行政管理活动密切相关的民事纠纷进行裁处的行为。在诉讼案件快速增长的背景下，司法资源与司法能力难以完全满足纠纷解决和社会治理的实际需要，而行政裁决在分流民事纠纷、减轻司法重担、防止矛盾激化等方面具有独特价值，且有程序简便、费用低廉等优势。近年来，尽管我国从顶层设计层面对行政裁决制度的完善和发展作出一系列安排，但现实中，除知识产权、拆迁补偿以及林地补偿中的权属确认等领域外，其他领域的行政裁决运行效果还不理想，行政裁决制度面临一些困境。其原因主要在于以下方面。

一方面，行政裁决制度的系统性有待提升。关于行政裁决的法律、法规、规章以及规范性文件的規定分散且不统一，涉及的领域和内容较多，立法主体和规则层级较为复杂。这也导致行政裁决在不同

的法律规范中表述不一，除“裁决”外，还有“裁定”“决定”“处理”等多种表述。例如，同样是自然资源领域权属争议的行政裁决，土地管理法对土地权属争议裁决的规定为“处理”，而矿产资源法实施细则对探矿权勘查范围争议裁决的称谓为“裁决”。同时，行政裁决作为解决部分民事纠纷的救济机制，由于涉及领域众多，被规定在不同领域的法律规范中。这导致行政裁决制度缺乏体系性和规范性，具体表现为：行政裁决的范围存在模糊之处，程序规范不够健全，部分行政裁决主体的中立性和专业性不足，行政裁决效力有待明确，以及行政裁决与其他纠纷解决机制之间的关系衔接不畅等。

另一方面，行政机关和当事人选择行政裁决的动力较为不足。根据我国行政诉讼法及其他法律规定，当事人不服行政裁决的可以提起行政诉讼。行政机关可能因此成为行政诉讼的被告，涉诉风险的存在影响了行政机关开展行政裁决的积极性，且在人员、经费紧张的情况下，少数行政机关对行政裁决抱有“多一事不如少一事”的想法，存在不愿裁决、规避裁决的情况。此外，行政裁决制度的建设起步较晚，当事人对行政裁决的知晓度还不够，对其在多元化纠纷解决机制中的地位、程序不够清楚，选择行政裁决来化解民事纠纷的主观意愿不强。

完善行政裁决制度，需要从规范性、实效性的角度，明确行政裁决制度的创设初衷，厘清行政裁决制度的性质和功能，并在此基础上探索制度改革的方向，进一步激活行政裁决制度的“分流阀”功能。

夯实法律依据，增强制度的明确性。当前，关于行政裁决的分散性规定难以满足其作为化解民事纠纷“分流阀”的角色定位。因此，应对行政裁决的依据、范围、程

序、效力等关键制度进行统一安排，对于专业性和技术性较强、与行政管理活动密切相关、适宜由行政机关通过行政裁决化解的民事纠纷，依法在法律法规中规定行政裁决制度。同时，提高行政裁决设定规范的明确性。通过完善相关立法，统一行政裁决的立法用语，对于现行立法中属于行政裁决事项但使用“作出处理”“作出裁定”等不规范、不统一表述的，应积极推动修订，从源头上明确行政裁决的适用范围，避免在实践中产生歧义和混淆。

畅通裁决渠道，健全行政裁决配套机制。一是明确行政裁决的适用范围。行政裁决的范围应当以专业性、技术性、与行政活动的紧密关联性以及纠纷解决的及时性为标准，并考虑行政资源的承受能力，避免行政机关过度干预，为行政机关和当事人提供明确的指引。二是理顺制度间的关系，确保各环节衔接顺畅。一方面，加强与司法环节的协同联动，深化行政裁决中达成调解协议的司法确认机制，实现调解协议跨部门、跨区域的结果互认，进一步提升调解协议的公定力和执行力。另一方面，明确行政裁决后的救济途径。当前法律对行政裁决如何与复议、诉讼衔接的规定不够明确，实践中，应根据行政裁决的类型确定救济方式。行政裁决可分为确权类和非确权类，前者如自然资源权属纠纷、知识产权纠纷，当事人若不服行政裁决，可选择行政复议或行政诉讼，并赋予法院变更行政裁决内容的权力，以更好地满足当事人的诉求，促进争议的实质性化解。对于非确权类纠纷，如交通事故、消费者权益、环境保护、医疗卫生等，在行政裁决之后，当事人若不服，应通过民事诉讼方式寻求救济，且行政裁决结论可作为证据在民事诉讼中使用。

创新工作模式，提升对制度的

认同度。提升当事人对行政裁决的信任，根本途径在于提升行政裁决制度的权威性。行政裁决程序具有“依申请居中裁判”的特质，应当充分吸收民事诉讼中的正当程序精神，强化行政裁决主体的中立性，在裁决程序中赋予当事人听证、陈述申辩等权利，防止出现偏私，增强处理结果的合法性和公正性，并通过缩短时限、降低费用等方式，将行政裁决的高效优势充分释放。在提高制度的知晓度方面，可以持续探索建立行政裁决告知制度，即对于能够通过行政裁决解决民事纠纷的，法院、人民调解委员会以及仲裁委员会等在受理该民事纠纷时应当告知当事人可采取行政裁决这一纠纷解决路径。近年来，各地、各部门在这方面已经开始有所实践。例如，国家知识产权局要求各有关部门建立行政裁决告知制度，鼓励、引导权利人通过行政裁决解决纠纷，还有省法院向社会公布行政裁决事项清单，引导当事人选择行政裁决化解矛盾纠纷。同时，可将行政裁决制度的相关内容纳入普法规划，利用网络平台以及以案说法等形式，向公众及时传达行政裁决在解决相关民事纠纷中的特点和优势，有效促进当事人在符合条件的情况下依法主动选择行政裁决。此外，创新裁决方式，推动线上线下裁决的融合。当事人可以依法通过数字平台提交申请材料，对于案情简单、证据明确、争议较小的案件，可以通过在线审理模式迅速解决，实现线下与线上裁决的有机结合，进一步推动行政裁决的数字化转型，充分发挥其在化解民事纠纷中的高效优势。



依法治国

对网络暴力要强化预防预警

□ 黄陈辰

第一，识别监测与及时预警。网络信息服务提供者应当在国家网信部门和国务院有关部门的指导下细化网络暴力信息分类标准规则，明确网络暴力信息的判断标准。在此基础上，利用数据模型对海量信息予以筛选鉴别，对于疑似网络暴力信息再进行人工复核。另外，网络信息服务提供者应当建立健全网络暴力信息预警模型，根据对信息的识别监测结果，综合事件类别、针对主体、参与人数、信息内容、发布频次、环节场景、举报投诉等因素，及时发现潜在的网络暴力信息风险，并对有关部门提出预警，便于其在充分研判的基础上尽早采取相关防范措施。

第二，理性引导与严格管控。若网络服务提供者有证据证明存在网络暴力信息风险，应当及时对网络用户进行引导，促使其文明互动、理性表达。对于表现异常的账号，网络服务提供者应当及时采取真实身份信息动态核验、弹窗提示、违规警示、限制流量等措施进行管控，阻断可能产生的网络暴力，将其消灭于萌芽状态。

第三，信用管理与再犯预防。网络信息服务提供者应当在依法对用户进行真实身份信息认证的基础上，应当建立健全用户账号信用管理体系，对每一网络用户账号的信用进行评级，若某用户账号存在涉网络暴力信息违法违规情形，则应将其计入该用户信用记录，依法依规降低相关账号的信用等级或者列入黑名单，并据以限制该账号功能或者停止提供相关服务。

立足此次对于网络暴力信息风险预防预警提出治理要求，结合网络暴力的治理特点，在具体实践中，应重点关注以下方面，持续提升对网络暴力事件的事前预防效果。

明确识别标准，做到统一性与多样性并重。预防预警措施发挥作

用的前提是对网络暴力信息的准确识别，网络平台应明确识别标准，建立健全网络暴力信息特征库和典型案例样本库。为防止对网络暴力信息的认定偏差，应充分发挥行业协会的指导作用，引导各网络平台确立相对统一的识别规则与识别标准，在确保公平性的同时实现多平台联合治理、共同打击的效果。此外，不同网络平台的主营业务、用户群体、运行模式等不一致，因此在治理过程中，各平台亦应充分考虑自身具体情况，采取多样性、个性化的治理措施。例如社交平台强调对用户发布内容的审核，包括文字、图片、视频等，而购物平台则应注重对商品评论区的内容进行识别监测。

重视科技赋能，兼顾准确与高效。在信息爆炸的时代背景下，如何在海量信息中准确识别出网络暴力信息或疑似网络暴力信息，仅仅采取人工筛查的形式是不现实的，必须依靠前沿科技的辅助。当前，人工智能技术已覆盖反诈、反恐等多项工作，在文本分析、图像识别领域取得突破性进展，还能借助数据挖掘技术发现潜在的风险因素，预测可能出现的违法犯罪活动。这一技术同样有助于破解网络暴力把关难、防治难的困境。具体而言，可以采用人工智能、大数据等技术手段，参照事前建立的网络暴力信息分类标准、特征库和典型案例样本库对网络信息进行精准识别与高效监测，同时依靠网络技术，建立健全网络暴力信息预警模型与用户账号信用管理体系，并且在发现风险时，对异常账号远程进行及时管控。

强化系统思维，坚持协同共治。网络暴力具有规模性，对网络暴力的治理也必然是一项系统工程，仅仅依靠单一力量难以取得有效成果，必须重视政府、平台、用

户等多元主体协同共治。网络信息服务提供者应当在国家网信部门以及其他有关部门指导下进行网络暴力信息的识别监测，若发现存在网络暴力信息风险的相关信息内容出现浏览、搜索、评论、举报量显著增长等情形的，应当及时报告，帮助相关部门迅速了解情况并采取应对措施。司法、行政机关应加强良性互动，在依法履职的基础上，不断健全网络暴力预警、保护、防扩散治理机制，在分享信息、发布典型案例等方面相互配合，广泛开展社会法治宣传。

畅通救济渠道，把握网络暴力与正常表达的界限。在加大预防预警举措的同时，必须兼顾保护网络用户获取信息、正常表达观点和自由创作的空间。网络空间中信息数量巨大、承载内容丰富、表现形式多样，在对网络暴力信息进行识别与监测的过程中，可能会出现误判的情形，而一旦某账号被认定为存在网络暴力信息风险或异常情况，轻则收到提示、警示、限流或身份核验，重则被列入黑名单并限制功能、停止服务。因此在网络暴力信息治理过程中，必须设置相应的救济渠道，允许相关用户进行申诉，由网络平台进行复核，若最终认定确实属于误判，则应及时采取补救措施，例如将其撤出黑名单、恢复其账号功能、继续提供相关服务等，对于误判给用户造成的损失，由网络平台给予一定形式的补偿，做到既不遗漏网络暴力的苗头、放任网络暴力发展，也不将网络暴力治理扩大与泛化、损害用户的合法权益。

政法论法