

推动基层协商民主更好运转

□ 赵超

习近平总书记指出：“社会主义协商民主，应该是实实在在的，而不是做样子的，应该是全方位的，而不是局限在某个方面的，应该是全国上上下下都要做的，而不是局限在某一级的。”作为全过程人民民主的“神经末梢”，基层协商民主不仅是我国重要的民主协商渠道，也是基层治理的一种有效形式，是人们的日常生活实践，承载着人民群众民主精神培育、民主素质锻炼、民主实践操作的价值功能，是切实保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权的重要制度载体。

近年来，随着基层协商民主实践的深入开展，我国基层群众的政治意识和民主意识也在不断提升，参与政治活动的热情和能力明显增强，但在实践探索过程中面临的诸多现实困境也逐渐显现出来，协商的制度规范、成果落实与参与能力等方面还面临较多问题，存在刚性不足、组织形式较为单一、意见落实缺乏足够约束等问题，一定程度上制约了基层协商民主的效果。如何使基层协商民主更好运转，充分发挥其在化解基层社会矛盾、传民声、汇民意、凝聚基层共识中的重要作用，是新时代发展全过程人民民主的重要议题。

丰富“有事好商量”平台，提升参与的广泛性。参与群众越广泛，协商越充分，越有利于确保决策符合群众意愿、符合客观实际。与此同时，人民群众参与了决策，往往也会更乐意执行这项决策，更容易推进工作开展。协商民主在向基层延伸和发展的过程中，也在基层治理中发挥了重要作用，并形成了形式多样的基层协商样态。进一步拓宽各类组织和群众有序参与基层治理的渠道是增加协商深度与广度、防止协商无序、及时转化协商成果、提升协商实效的重要举措。当前，我国形成了民主议政会、恳谈会、听证会、评议会等较为成熟的协商类型，与此同时，各地区根据地方实际又赋予其鲜明特色，形成了种类丰富、特色鲜明的基层协商民主实践模式，如“五老议事会”、蕉岭县村民协商议事会等，增强了参与的持续性和时效性。在此基础上，需要结合群众喜闻乐见的方式，以更接地气的基层协商方式拉近与群众的距离。

围绕群众需求，确保协商议题的科学性。协商议题既关系协商的方向，也影响协商活动的开展成

效，科学的协商议题是保障基层协商民主取得成效的前提。在基层协商议题数量多、内容涉及面广的情况下，部分协商主体在协商议题选择上不精准，不能正确处理“全和精”的关系，易出现顾此失彼、主次不清的现象，有的在协商议题的选择上缺乏针对性，选择的协商议题过大导致研究不够深入、对策建议不准不实、缺乏操作性等。对此，应当按照“协商于民、协商为民”的要求，以群众需求作为协商民主的核心议题，始终围绕群众需求展开协商，瞄准基层群众面临的急难愁盼问题。一方面，完善基层组织联系群众制度，加强议事协商，做好上情下达、下情上传工作，让群众所想、所急、所盼成为协商的中心议题。如人大代表、人民政协联系群众的制度机制，各地探索的乡镇领导干部直接联系群众制度等，都为民情民意的充分吸纳提供了直接有效的协商渠道，有利于保障协商议题的真实性和科学性。另一方面，完善协商议题分类整合机制，将收集的议题根据重要程度、涉及领域等进行科学分类整合，避免选题数量过多、做不完，避免体量过大、议不透，或者范围过宽、提不准，力求通过小切口来推动解决大问题。

规范协商程序，提升协商的有效性。广泛凝聚共识是协商民主的必然要求，是衡量协商成果、检验协商成效的重要标准。面对人数众多、需求纷繁的情况，如何既能保障基层群众充分平等表达的机会，又能保证协商的有序高效，进而真正形成共识，这是基层协商面临的重要问题。通过制度建设将基层协商内容、协商程序等固定下来，是保障基层协商民主持久、长远发展的重要举措。针对实践中不断发展的丰富、多元、创新的协商参与形式，需要进行更为规范的协商指导，明确民主协商召集人的产生与职责、不同类型议题人数要求、民主协商议事流程、民主协商发言规范等，不断完善协商细节，保证各方主体都能理性、有序表达意见，有效保障基层协商成果落地见效。

促进基层协商民主与不同协商形式的融合。在我国，政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商和社会组织协商等协商形式辩证一体、相互支撑，构成了完整的社会主义协商民主体系。基层协商是协商民主体系中的重要内容和组成部分，最大的特点在于直面人民群众，是协商民主有效实现的“最后一公里”，能有效弥补其他协商形式存在的基层下沉薄弱、与民众联系不紧密等短板。当前，在充分认识和定位各协商形式的优势和特点的基础上，要加强基层协商与其他各种协商渠道的协同配合，提升协商民主整体效能。例如，在强化基层协商与政协协商的衔接方面，可以通过建立政协委员与基层群众的常态化长效化联系制度，包括政协委员联系群众制度、社情民意反映制度等，加强政协委员与基层群众之间的双向联系，将政协协商与基层协商贯通起来。

建立健全监督机制，加强民主运行保障。只有协商没有监督，或者对协商的监督不充分，都无法实现真正意义上的协商民主。在基层协商民主运行的所有环节，都应当建立健全监督机制，打造基层协商民主良性运行闭环，切实加强运行保障。一方面，在基层协商过程中充分保障群众的知情权、参与权、表达权和监督权。民主的基础是公开，这是加强协商监督的重要前提条件。基层协商要始终坚持协商公开的原则，以适当方式及时对协商议题、时间地点、过程、规则、结果等予以公开，让协商真正接受来自各方面的监督。同时，按照法律法规不断规范和细化公开程序，以严密法治的公开程序充分保障基层协商事前、事中、事后全过程的有序参与。另一方面，建立健全协商跟踪督查机制。充分利用互联网、大数据、人工智能等信息技术手段，以“指尖上的协商”等新模式，将群众更紧密更方便地聚合在一起，对乡镇、街道、社区、企事业单位等协商民主实践阵地进行跟踪督查，确保协商结果转化为群众看得见摸得着的基层治理成效。

稳妥探索建立个人破产制度

□ 雷 鸿

《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》作出了“探索建立个人破产制度”的重要部署。个人破产制度的建立，不仅是创建一项法律制度，也是推动构建高水平社会主义市场经济体制的一项重大社会政策改革，对助推打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，营造稳定和谐的社会环境有着重要意义。这一要求意味着，我国破产制度的适用对象和范围未来将不再仅限于企业法人，还将适用于个人，这是随着我国社会主义市场经济发展，在充分总结地方试点实践的基础上所作的重要改革部署。

从我国破产制度的发展历程来看，我国目前实施的《中华人民共和国企业破产法》（以下简称企业破产法）是2006年通过的，前身为1986年制定的《中华人民共和国企业破产法（试行）》，该法的适用范围是“全民所有制企业”。企业破产法对破产法的适用范围进行了扩展，规定所有的企业法人均可适用破产法，这是一个重大进步。但随着中国特色社会主义市场经济体制的不断深化发展，仅适用于企业法人的现有破产制度，对不具有法人资格但数量众多的小微企业、个体工商户乃至个人都无法适用，制约了破产制度的作用发挥，一定程度上减弱了个体的创业热情，对社会稳定也存在潜在影响。鉴于此，进一步健全完善破产制度的安排逐步被提上日程，2019年10月，党的十九届四中全会提出“健全破产制度”；2020年5月，中共中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》进一步明确提出“健全破产制度，改革完善企业破产法律制度，推动个人破产立法，建立健全金融机构市场化退出法规，实现市场主体有序退出”。2023年3月的《最高人民法院工作报告》专门写到“探索个

人破产制度，让诚实而不幸的债务人能有重归市场打拼的机会”。从地方探索来看，深圳经济特区通过地方试点，浙江、江苏、山东等地通过对个人债务集中清理的探索，为个人破产制度的构建积累了经验。

建立个人破产制度，将破产制度的适用范围由企业法人扩大到个人，适应了我国社会主义市场经济发展的现实变化。从经营主体角度看，根据国家市场监督管理总局发布的数据，截至2023年底，我国登记在册的个体工商户已达1.24亿户，占经营主体总量的67.4%，支撑了近3亿人就业。然而，从法律性质上来说，个体工商户属于不具有法人资格的小微企业，不在企业破产法适用范围内，这类数量庞大的从事工商业经营的个人急需被纳入破产保护制度。从促推新质生产力发展的角度看，新质生产力的显著特点是创新，既包括技术和业态模式层面的创新，也包括管理和制度层面的创新。按照发展新质生产力要求，应更好体现知识、技术、人才的市场价值，营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围。制定个人破产法的立法目的正是为了在经济生活中实现促进竞争、鼓励创新、宽容失败、保障生存，通过债务免责和自由财产等个人破产特色制度，激励陷入财务困境的个人债务人回归社会、积极创造财富。从债权人角度来看，与现有执行程序的先到先得原则相比，个人破产制度实行的债权平等受偿原则，更有利于实现债权的公平受偿。同时，通过引入管理人制度，积极开展财产调查，有效监督债务人，将在一定程度上回应社会对于逃废债的担忧。此外，有效的个人破产制度还将促进债务人积极投入生产以提升债权清偿率。从债务人及其家庭角度来看，和企业法人一样受到破产保护，对于诚实而不幸的个体工商户乃至个人，以及因企业有限责任无限化而背上沉重

债务负担的企业家而言都意义重大。

建立个人破产制度，是一个涉及实体法、程序法、政策理念、法律文化和社会治理等问题的复杂系统工程，必须立足我国基本国情和司法现实，积极稳妥推进。

坚持在党的领导下稳妥推进。破产制度是社会主义市场经济体制的重要组成部分，探索建立个人破产制度是构建高水平社会主义市场经济体制的改革举措之一，必须在党的领导下稳妥推进。2020年8月，党中央经过深入研究，决定以经济特区建立40周年为契机，支持深圳实施综合改革试点，以清单批量授权方式赋予深圳在重要领域和关键环节改革上更多自主权，在首批授权事项清单“开展破产制度改革试点”中明确提出要“率先试行自然人破产制度，支持制定深圳经济特区个人破产相关规定”。在党中央授权试点改革后，深圳市人大常委会审议通过《深圳经济特区个人破产条例》，自2021年3月起施行，正式开启了我国个人破产保护制度的地方实践。对深圳3年多来在个人破产领域形成的试点经验进行总结推广，并在此基础上修订完善破产保护制度，是落实党中央在深圳经济特区推动试点改革的重要举措。

关注对个人权利的妥善保护。个人过度负债、无力偿还债务的情况如果得不到妥善解决，既不利于社会秩序的维护，也不利于债权人权益的保护，更不利于债务人在经济上乃至在社会生活中得以重生。相比较企业法人破产制度，个人破产制度最大的特点就在于自然人破产后还将继续生存。建立适应社会主义市场经济发展的个人破产制度，需要结合我国实际对个人破产制度中适用主体的范围，破产免责的范围及程序，破产免责考察期（品行考察期）的长短，豁免财产（自由财产）的范围，以及失权复权安排等因素进行统筹考量。

服务法治化营商环境。高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障。更好发挥市场机制作用，实现资源配置效率最优化和效益最大化，需要激发全社会内生动力和创新活力。营商环境是企业生存发展的土壤，要持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境。在世界银行2023年5月发布的新营商环境评估指南中，“办理破产”依然位列十大一级指标之中，强调促进小微企业破产程序的专业化或简化是很好的做法。进一步优化营商环境，需要对个人破产程序进行细化设计，对个人破产制度中涉及的和解、重整、清算程序进行优化，对地方实践中探索开展的庭前辅导等有益做法予以吸收完善。

完善系统性的工作机制。个人破产制度的建立和运行，涉及多个领域多个条线，需要强化系统观念，进一步完善系统性的工作机制，形成工作合力。在立法模式上，为更好落实党的二十届三中全会的改革部署安排，可将个人破产制度纳入企业破产法的修订程序，统一立法，分编制定，促推法律的修订和完善工作。在个人破产制度的运行设计上，可以吸收借鉴地方立法的做法，厘清破产办理中的司法裁判事务与行政管理事务。例如增设破产管理行政机构，以推动破解司法部门难以“一揽子”解决难点堵点问题的困境，通过引入行政力量，形成司法审判权与行政权互动协作关系，进一步优化破产办理机制。

（作者系最高人民法院中国应用法学研究所副所长）

依法治国

个人信息删除权如何真正实现

□ 徐 航

在数字信息技术高度发达的当下，公民的社会生活与互联网已经深度绑定。数字设备持续产生信息，每个人一切行动轨迹与社交图谱几乎都能以数字化形式记录，我们已经进入到一个一举一动都被数据记录和存储的时代，“数据化生存”成为我们每个人的真实写照。开放的社交平台、便捷的分享机制在丰富社会公众生活的同时，个人信息的抓取和采集也成为常态，数据隐私、信息安全以及算法偏见等问题也逐渐显现。每个人对自己的个人信息处理应当具有决定权，如果希望从数据平台“退出”或希望自己的信息“被遗忘”，这一意愿应当在依法、合理的范围内受到尊重。在我国法律中，有一项权利与此密切相关，就是个人信息删除权。

作为个人信息保护的一项重要权利，个人信息删除权旨在赋予公民对个人信息更多的选择权与控制权，使其能够在个人信息被滥用、过时或不再需要时，将其从网络环境中自由移除。《中华人民共和国民法典》（以下简称民法典）人格权编规定了个人信息保护的涵盖范围、处理个人信息的基本原则、免责条款、补救措施等方面的内容，并将个人信息删除权正式纳入法律规范之中。其具体表述为：“自然人发现信息处理者违反法律、行政法规的规定或者双方的约定处理其个人信息的，有权请求信息处理者及时删除”。《中华人民共和国个人信息保护法》在民法典的基础之上，进一步细化了个人信息删除权的规定。根据该法规定，信息主体可以在以下几种情况下行使删除权：当个人信息的收集、存储已达到目的或不再需要时，信息主体有权要求删除信息；若个人先前已同意信息收集，但之后撤回同意，则有权要求删除；当信息处理行为违反了现有法律或合同约定，个人

有权要求删除相关信息；如果信息处理者超期保存个人信息，信息主体可以要求删除。此外，《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国电子商务法》等法律对个人信息的收集和处理也作出了要求。在这些法律中，个人信息删除权被赋予了较为明确的法律地位，是公民在数字信息时代维护信息自主的重要体现。尽管个人信息删除权的相关法律保障已取得阶段性的进步，但在落实过程中，仍然面临诸多困难与挑战，主要表现在以下几个方面。

一是权利的行使范围不清晰。法律条文虽明确了个人信息删除权的适用情形，但这些规定总体上仍然原则性较强，在实际操作中，如何界定“个人信息”的范围往往并不清晰。例如，在社交平台后，用户的文字、图片、视频发布后，除了直接的个人信信息，还可能通过互动、点赞、评论等形成大量衍生数据，这些数据是否属于可以删除的个人信息范围，目前尚存争议。并且，信息在网络上可能被多次转载和传播，一旦传播链条过长，信息主体要求删除时可能无法完全追踪到所有传播节点，删除操作变得复杂而困难。

二是个人信息难以“彻底删除”。即使删除请求合理且符合法律规定，信息处理者在技术上如何实现“彻底删除”也是一大难题。在现代网络信息社会中，收集个人信息越来越容易，成本也越来越低，但是删除个人信息的成本却比较高。互联网数据的存储不仅仅局限于服务器本身，云存储、备份、缓存等多种技术手段的存在，使得数据即便被删除，仍然可能残留在某些存储设备或被第三方备份系统保存。因此在现有的技术条件下，有的个人信息难以做到彻底删除，或者需要付出高昂的成本才能

删除。

三是面临跨境数据流动的监管难题。当前，个人信息的跨境流动成为常态。跨境数据流动的复杂性使得个人信息删除权的行使面临更多阻力。例如，当用户向平台提出删除请求时，该请求如何在不同司法辖区内得到有效执行，成为一个亟待解决的难题。

四是面临公民权利与责任的冲突。个人信息删除权的行使可能与公民的其他权利、义务产生冲突。例如，在一些司法程序中，某些个人信息作为证据需要保留，即便信息主体要求删除也无法立即实现。

面对个人信息删除权在实践操作中的诸多难题，提出切实可行的治理之策至关重要。为保障该权利在实践中得以充分行使，应综合考虑现有立法、技术进步以及监管单位的协作等要素，形成多元协同的删除权落实机制。

细化法律规定，明确权利行使的范围和程序。为了避免个人信息删除权行使中的模糊地带，法律和相关政策应进一步细化，明确哪些类型的信息属于可以删除的范围。例如，对于衍生数据、备份数据等复杂情况，应规定特定的删除标准和程序，以确保个人信息删除权能够更加精准、有效地实现。同时，简化权利行使流程，降低权利行使成本，促成信息主体积极主动行使权利。对于信息处理者不主动删除且无正当理由拒绝删除的，信息主体可以向监管部门投诉、举报，通过监管部门的行政执法促使信息处理者删除个人信息。监管部门应进一步构建事前、事中、事后全流程监管机制，通过严格执法，监督信息处理者履行删除义务。

加强技术手段，推动实现彻底删除的效果。删除个人信息不仅是法律

层面的问题，更是一项技术挑战。例如，有的互联网公司在用户删除账户时，只是将数据标记为“不可见”而非彻底删除，这意味着数据仍然留存在系统之中，这种技术处理方式无法真正消除数据泄露的隐患。为了解决这个问题，信息处理者应不断优化数据存储机制，采用更加彻底的删除技术，确保数据在所有备份中都被永久移除。此外，政府也应加强技术标准的制定和监管，确保企业在个人信息删除过程中符合法律要求。

加强跨境合作与监管，推动全球个人信息保护标准化建设。针对跨境数据流动带来的删除权行使困难，国际合作与协调尤为重要。例如，欧盟于2016年通过的《通用数据保护条例》对“被遗忘权”作出了规定，一定程度上促进了企业改善数据管理流程。我国应进一步与其他国家、地区的监管机构加强合作，在跨境数据传输和处理上达成协调互认，形成共同的个人信息删除权执行机制，确保跨境数据删除的可行性和有效性。

平衡个人信息删除权与其他利益的冲突。在保障个人信息删除权的同时，也需要平衡好其他合法权益和社会公共利益。例如，对于可能影响司法程序或公共利益的个人信删除请求，法律可以规定例外情形，确保删除权的行使不会妨碍其他正当权益。同时，信息处理者可以通过与用户签订更加明确的用户协议，告知信息保留期限和可能的例外情况，避免权利冲突。