

积极培育协商民主文化

□董明

习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立75周年大会上的讲话中强调，“要深入宣传我国社会主义民主实质和真谛，大力弘扬中华民族兼容并蓄、求同存异等优良传统，广泛倡导有事多协商、遇事多协商、做事多协商，积极培育协商民主文化。”协商民主是实践全过程人民民主的重要形式，其生命力深深蕴藏于协商文化之中。要使协商文化焕发活力、转化为治理效能，就必须立足我国独特的历史与现实语境。积极培育协商民主文化，需要向中华优秀传统文化的协商智慧“寻根”，更需在当代中国的协商民主实践中将其有效“激活”。

协商文化是在长期政治实践中形成的关于协商民主的价值理念、思维方式和行为规范的总和。这种文化既体现了以人民为中心的发展思想，又传承了中华优秀传统文化中“和合共生”的政治智慧。从历史维度看，我国自古就有“民惟邦本”“协和万邦”的治理思想，《论语》中“君子和而不同”的论述，蕴含着丰富的协商文化基因；从演化历程来看，协商文化是中国共产党领导的中国特色社会主义协商民主实践发展和协商民主体系建构完善的必然结果。培育协商民主文化，就是要让协商民主的核心理念内化为人民群众的共同理念与意识，并转化为人民群众对于协商民主的信赖、认同和积极参与。

一段时间以来，“请你来协商”“有事好商量”“桂在协商”“协商在基层”等丰富的地方政协创新实践，已为我们提供了协商民主有效推进的鲜活资源，为培育各地协商文化提供了实践基础，提升了地方治理成效。但协商民主文化的培育仍面临诸多挑战。比如，个别地方将协商民主简单等同于开会座谈，存在“为协商而协商”的现象；有的协商议题选择较为随意，协商程序有待规范，协商结果的运用还不到位；部分地区协商主体代表性不足，特定群体诉求表达渠道不畅；一些地区和部门对协商成果转化落实不足，协商成果在转化落实方面的效率有待提高。这些问题既影响广大民众协商参与的积极性，也不利于协商民主文化的培育养成。究其原因，既有思想认识不到位的因素，也有制度机制不健全的影响，需要系统施策。

在丰富的协商实践中处理好传承与创新的辩证关系。协商民主的实践创新与协商文化的积极培育是相辅相成的。中华优秀传统文化中蕴含着丰富的协商智慧，需要通过创造性转化

和创新性发展，才能焕发新的生命力，为协商民主文化提供滋养。

在这方面，一些地方进行了有益探索，积累了宝贵经验。从内容创新上看，一些地方注重挖掘传统治理智慧与现代协商民主的结合点，将传统协商理念融入现代治理实践。比如，吸收传统乡贤文化中“公道正派”“以理服人”等元素，与现代社区协商相结合，形成了具有文化特色的协商模式。就形式创新而言，对传统协商形式进行现代化改造，既保留了文化特色，又增强了规范性。一些地区将传统的“茶馆议事”“院落座谈”等形式与现代议事规则相融合，以规范的结构化流程打造确定的专属商议空间，将传统文化融入专业程序之中，以常态化的互动形式，把协商的有效成果转化为相关协商主体乃至全社会对于协商的积极共识，进而实现了协商文化的有效传递，既显著提升地方治理效能，也贡献了协商文化培育“可复制、能推广”的有效方法论。需要指出的是，传统与现代的融合创新需要因地制宜，既要遵循普遍规律，又要体现地方特色，这样才能真正激活传统协商智慧的现代价值。

完善协商成果落地机制，推动协商民主文化走深走实。协商文化属于软实力，特别需要呵护与保障。协商民主的制度化发展，为培育协商民主文化创造了有利的制度条件。在制度构建的链条中，落实评估反馈尤为重要，是衡量协商实际作用与效能的重要标准，直接影响人民群众参与协商民主的积极性、主动性和创造性。如果协商仅停留在“议”的层面，而缺乏“行”的保障，久而久之，群众就会失去信任，协商文化也就无从谈起。《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》特别强调的“完善协商成果采纳、落实、反馈机制”，既有助于完善协商成果质量，更能倒逼协商成为社会治理中真正的“活文化”。完善协商成果落地机制，须构建系统化、规范化的落实反馈体系，形成“协商一决策一落实一反馈”的完整闭环。这不仅需要制度设计的科学性，更需要执行层面的刚性约束。

具体来看，一是明确责任主体。当前，我国一些地方通过建立首接负责制和分级负责制，明确协商成果办理的责任单位和具体对接人员，有效避免了推诿扯皮现象。二是规范办理流程。实行清单化管理、标准化办理流程程序和限时办结制度，提升协商成果的转化效率。一些地方探索建立的协商事项督办机制，通过定期通报、专项督查等方式，确保了协商事项的落实质量。三是完善评估机制。一些地区引入第三方评估并将评估结果纳入考核体系的做法，取得了良好效果，这种客观中立的评估方式既保证了评估的公信力，又强化了责任落实。通过完善这种闭环管理机制，不仅能够增强协商的权威性、提高治理的精准度，而且为民众搭建了“群众的话有处说，说出的话有回应”的可信赖平台，在润物细无声的持续运行中塑造着各级党员干部、政协委员及各界群众的文化自觉，沉淀为“人人懂协商、事事要协商、处处有协商”的地方治理文化知识，以“看得见”的方式确保协商文化的可知、可感。

营造协商氛围，培育民主协商的社会基础。从认知层面来看，一些地方通过典型案例宣传、编写通俗读本、开展专题培训等方式，系统性地开展协商民主知识，有效提升了群众对协商民主的认同。如多地开展的“协商民主宣传月”活动，通过真实案例展示协商如何解决民生难题，提升了居民的参与意愿。从实践层面来说，拓展基层协商渠道、创新协商形式的做法，如建立社区议事厅、线上协商平台等，大大降低了群众参与门槛，让协商民主更加贴近群众生活。就文化培育而言，需注重培养理性包容的协商精神。一些地区通过反复协商寻求最大共识的做法值得借鉴，这种实践既尊重多数人意见，又照顾少数人诉求，体现了社会主义民主的真谛。这些实践表明，营造良好协商氛围需要多管齐下、综合施策：既要加强宣传教育，解决“为什么协商”的认识问题；又要创新参与形式，解决“如何协商”的方法问题；同时更要培育协商精神，解决“协商为了什么”的价值问题。只有形成“有事好商量”的社会共识，让协商民主理念深入人心，才能真正夯实协商文化的社会基础。

治安违法记录封存彰显法治温度

□王 帅

准施策，充分体现了“处罚与教育相结合”“惩戒与修复并重”的理念。

对治安违法记录封存制度，应当将其置于我国法律体系对危害行为分层治理的整体框架之中加以理解。我国经过长期法治实践，针对社会危害行为构建了一套层次分明、衔接有序的“违法—犯罪”分层治理体系。在这一体系内，社会危害性相对较小、尚未达到犯罪程度的行为，被界定为“违法”，主要由治安管理处刑法进行调整和规制，通过警告、罚款、行政拘留等行政处罚手段予以矫正。而社会危害性达到严重程度、触犯刑法的行为，则被认定为“犯罪”，由《中华人民共和国刑法》（以下简称刑法）进行调整，施以刑罚。两者虽在危害性程度上存在“量”的差异，但在保护法益和行为类型上具有高度同质性，并通过紧密的法律衔接条款形成有机整体。比如，治安管理处刑法第三条规定，“扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性，依照《中华人民共和国刑法》的规定构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由公安机关依照本法给予治安管理处罚。”刑法第十三条规定，“情节显著轻微危害不大的，不认为是犯罪。”第三十七条规定，“对于犯罪情节轻微不需要判处刑罚的，可以免于刑事处罚，但是可以根据案件的不同情况，予以训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失，或者由主管部门予以行政处罚或者行政处分。”而在侵害公共安全、社会秩序、公民人身权利和财产权利等法益的规定上，治安管理处刑法和刑法中的很多内容是基本一致的，仅在情节或后果等方面存在差异。这种“违法—犯罪”的分层设计和衔接，体现了治理的体系化与专业化。

可见，治安违法记录封存制度并非孤立存在，而是与犯罪记录封存制度共同构成我国违法犯罪记录封存体

系的有机组成部分。未来立法的完善方向，应是进一步构建起层次分明、标准清晰的封存架构：对于重罪记录，基于维护社会安全的底线要求和公共利益的重大考量，仍需保持必要的警示机制和严格的查询渠道；对于轻微犯罪记录，则需对考察期、悔罪表现等设定更为严格的条件，进行审慎封存，充分体现“宽严相济”的刑事政策精神；而对于基数最大、社会危害性普遍更低的治安违法记录，则应实行更为严格的封存标准，最大限度地消除其可能带来的不当社会标签效应，为当事人扫除回归障碍。这种基于行为社会危害性程度梯次设计的“分级封存”模式，既符合法治的比例原则，也有助于平衡社会安全与个人权利保护的关系，实现法律效果与社会效果的有机统一。

治安违法记录封存制度的有效实施，有赖于配套规则的细化和关键环节的完善。具体而言，需要从三个维度进一步深化制度设计，形成一套符合治安违法记录封存内在规律的、强有力的规则体系。

一是分类管理的精细化。适用范围的合理性对治安违法记录封存制度预期功能的实现具有直接影响。治安违法行为涵盖范围广泛，涵盖了扰乱公共秩序、妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利和妨害社会管理等多类别，行为性质与危害程度存在差异。例如，因邻里纠纷引发的轻微辱骂推搡与涉及危险物质存放、存在消防安全隐患的违法行为，虽同属治安违法，但其潜在风险和对公共利益的威胁程度存在显著不同。未来，在相关实施细则的制定过程中，有必要对涉及重大公共安全、特定群体受害等类型的违法行为，在封存范围、解封条件或查询权限上设定更为审慎的标准，避免“一刀切”可能带来的治理漏洞。

二是行刑衔接的协同化。封存制度的效力贯通则需要强有力的跨部门协作作为支撑。实践中存在大量经司

法审查认为不构成犯罪但需移交公安机关作治安处罚的案件，涉及记录在司法与行政系统间的流转。如果缺乏高效、规范的跨部门协作机制与统一的信息平台支撑，在移交环节出现信息不畅，可能导致本应封存的记录被不当滞留、查询甚至泄露，使制度效力在关键节点“掉链子”。对此，应当搭建一套标准化的跨部门协同框架，实现案件信息的实时、安全共享，明确相关记录移交过程中的相应义务、责任主体、操作规范等，确保制度在程序转换中良性运行。

三是权利保障的实质化。封存制度的目标在于为当事人扫除融入社会的制度性障碍，这要求配套规则必须直击痛点，堵住制度实施过程中可能出现的“暗门”与“后窗”。一方面，杜绝“变相查询”。参考《关于未成年人犯罪记录封存的实施办法》中免除报告义务的规定，未来，在治安违法记录封存配套规则中，应依法免除相关人员在入学、就业、重要资格审查等事项中的主动报告义务。杜绝通过“背景调查”“社区证明”“要求出具无违法证明”等变相手段违规获取封存记录。另一方面，对依法查询结果加以严格限制。基于特定案件侦查等法定理由，并履行严格程序进行的查询，其结果的使用范围必须严格限定于授权目的，严禁任何形式的滥用。如当事人认为其封存权利受到侵害，如遭遇歧视、发现记录被违规查询或泄露时，应当提供便捷、有效的法律救济途径，支持当事人向相关监督机构投诉、举报，或提起行政复议、行政诉讼，确保封存制度的严肃性和权威性。

（作者系中央民族大学法学院副院长）



为高校师生撑起权益“保护伞”

□ 刘志伟

《教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见》将“健全师生权益保护救济机制”作为全面推进依法治教、依法办学、依法治校的重要举措。师生作为高校的主体力量，其参与学校治理和保障自身权益的水平如何，知情权、参与权、表达权、监督权以及学术自由等法定权利能否得到充分实现，直接反映高校内部权力运行的规范程度、制度设计的科学水平以及治理实践的实际效能。

根据我国民法典第八十七条的规定，高校属于“为公益目的成立的非营利法人”。这一法律定位不仅为高校自身行为划定了法律边界，也从法律属性上要求其治理结构、运行机制必须充分体现对师生主体地位和法定权利的尊重与维护。在高校，学术研究与教学活动是否依法拥有必要的自主空间，师生合理的意见诉求能否得到及时有效的回应与吸纳，当法定权利受到侵害时是否存在畅通、公正、高效的救济渠道，教务决策与管理信息是否公开透明、可及可查，校园规则是否得到普遍的理解与遵循……这些具体层面的体验，是衡量其治理法治化程度最直接的依据之一。现实中，权责边界不清、参与渠道不畅、信息透明度不足、救济机制效能不高等问题，仍不同程度制约着师生权益的充分实现，必须聚焦这些关键环节，夯实制度根基、畅通参与渠道、筑牢救济防线，以扎实举措回应师生关切。

构建权责清晰、运行透明的制度体系，是保障师生权益的重要前提。首先，严格遵循“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”原则，依托大学章程及其配套制度，科学界定党委的政治领导职责、校长的行政管理权限以及学术委员会在学术事务中的自主决策范围。其次，教职工代表大会和学生代表大会作为师生参与学校民主管理和监督的主渠道，其作用必须落到实处。这要求进一步完善代表选举、议题设定、议事规则、决议形成及监督落实的全链条机制。同时，切实规范“校领导接待日”“书记校长信箱”等直接沟通渠道的运行，建立制度化、规范化、闭环式的意见征集、梳理、反馈和吸纳流程，确保师生在学校重大发展规划、重要改革举措、资源分配方案以及直接涉及师生切身利益的事项，如职称评定、学业评价、奖惩措施、资源分配等方面，拥有制度化的、实质性的参与权和话语权。最后，保障师生便捷获取信息的权利，是落实其知情权、参与权和监督权的前提，也是对权力运行的有效制约。坚持决策、执行、管理、服务、结果全过程公开，依托信息化平台及时、全面、动态发布学校发展规划、重大改革、财务收支、建设项目、人事政策、招生规则等关键信息，真正消除信息壁垒，让师生看得见、听得懂、能监督。同时，应明确信息公开责任主体，建立信息发布审查与纠错机制，确保

权威准确，提升公信力。

提升师生法治素养是维护师生权益的内在要求。一方面，持续加强以权利义务为核心的法治教育，将宪法、民法典、教育法、教师法等纳入教学内容，重点阐释公民基本权利义务、教育领域法律关系、师生在校的法定权责以及依法维权的正当途径。结合高校真实案例进行剖析，着力培养师生的规则意识与依法维权能力。另一方面，支持师生参与学生管理、教学评价、后勤服务等具体规章的制定修订，建立长效机制，将师生提出的合理化建议及时转化为制度成果。组织师生代表监督教学科研管理、校园安全、基础设施建设等工作。这种参与本身就是生动的法治实践，能深化师生对规则民主性、程序重要性和制度必要性的理解，将“按章办事”“程序正当”内化为校园文化的重要组成部分。此外，深化与司法机关、法律实务机构的合作，建设法治实践基地，通过组织模拟法庭、提供法律援助、开展法治调研等活动，提升师生的法律应用能力与社会责任意识。

健全有效的权利救济机制是维护师生权益的必要保障。一是完善申诉制度设计，确保救济渠道畅通。依据《普通高等学校学生管理规定》等法规，及时修订并严格执行教师申诉、学生申诉处理的具体规则，进一步明确申诉受理范围，保障申诉处理机构的独立性，规范涵盖申请、受理、调查、听证、决

定、送达等环节的完整程序，并严格遵守时限要求。程序的公正是实体公正的保障，必须确保师生在权益受损时有可信赖的申诉途径。二是整合力量，建立专业化的权益服务平台。设立“师生权益服务中心”，综合提供法律咨询、纠纷调解、政策解答、心理疏导等服务，实现诉求“一站式”受理，实现师生诉求的便捷受理、专业引导和前端化解，努力将矛盾纠纷解决在基层、化解在萌芽状态。对于校内调解难以解决的复杂纠纷或涉及重大权益的争议，应积极探索引入中立的第三方调解机制。可以委托具备专业资质和公信力的社会调解组织、退休法官、资深律师等法律专业人士参与调解，借助其客观中立的立场、专业的法律知识和丰富的调解经验，更有效地促进争议的实质解决，避免简单化、行政化的处理弊端。同时，积极运用信息技术提升救济效能。建设线上师生权益保障平台，支持申诉材料在线提交、处理进程实时查询、结果在线反馈；利用数据分析技术监测校园动态与师生关切，提升风险预警和响应处置的精准性。申诉、调解等环节应严格遵守时限要求，确保救济及时有效。

