

协商式监督的治理效能充分释放人民政协

□ 宋菊芳

习近平总书记在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上指出：“能听意见、敢听意见特别是勇于接受批评、改进工作，是有信心、有力量的表现。”民主监督是人民政协的主要职能之一，是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是社会主义协商民主的重要实现形式。1949年新中国成立，人民政协作为一项基本政治制度被确立以来，其民主监督职能逐渐明晰。党的十八大以来，人民政协在我国监督体系中的地位更加凸显。2016年，党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》规定，“各级党委应当支持和保证……人民政协依章程进行民主监督”。2017年，中共中央办公厅印发《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》明确了人民政协民主监督是在坚持中国共产党领导的、坚持中国特色社会主义基础上，“以提出意见、批评、建议的方式进行”的“协商式监督”这一定位。2018年，全国政协十三届一次会议修订政协章程，明确规定“民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策、重大改革举措、重要决策部署的贯彻执行情况，涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况，国家机关及其工作人员的工作等，通过提出意见、批评、建议的方式进行协商式监督”。党的二十届三中全会提出“完善人民政协民主监督机制”，为新时代人民政协民主监督工作进一步指明方向。

根据上述规定，在性质上，协商式监督有别于人大监督、司法监督、行政监督等具有法律强制力的权力监督，更有别于西方国家竞争性或者反对性的“零和”式监督，而是一种受国家政治制度保障，主要依据政协章程及有关文件的，具有建设性的监督，虽不具有法律的“刚性”，但具备政治影响力，存在“柔中有刚”的一面。在监督重点上，针对的是党和国家重大方针政策 and 重要决策部署的贯彻落实情况。在监督目的上，是为了协助党和政府解决问题、改进工作、增进团结、凝心聚力。这种以协商为基础、具有鲜明中国特色的监督形式，其独特优势在于：一方面，政协委员来自社会各界，能够广泛收集社情民意，将群众的诉求和智慧有效传递给党和政府；另一方面，通过会议、视察、提案、专项活动等多种形式开展监督，能够精准发现问题，并在凝聚共识的基础上及时提出建设性改进建议，推动政策落地见效。因此，协商式监督既是反映民意、汇聚民智的重要渠道，也是促进政策完善、提升执行效能的有效机制，充分体现了我国民主监督的优越性。

尽管具有以上突出的制度与组织优势，但协商式监督在效能释放方面仍面临现实挑战。从监督主体看，部分政协委员存在“重协商、轻监督”的倾向，监督意识还不够强，一定程度上存在不敢监督、不愿监督、不善监督的现象；从制度支持的角度看，对协商式监督予以持续规范与完善的制度机制尚不健全，委员参与监督的积极性有待进一步调动；从监督机制来看，选题机制不够科学、成果转化机制不够完善等问题，也制约了监督效能的充分发挥。针对这些问题，我国各地积极探索创新，涌现出一些具有借鉴意义的民主监督模式。例如，北京市政协创新开展了“每月一题”民主监督工作，以市民服务热线反映的高频民生问题为切入点，通过制度化、规范化、程序化的安排，促进民主监督与党政工作同向发力；浙江省政协建立“界别活动月”制度，组织界别委员定期开展专项监督；广东省政协组织四级政协委员共同参与，聘请第三方机构开展蹲点式问卷调查，提升监督专业性；等等。结合当前的地方探索，履行好人民政协民主监督职能，将其转化为实实在在的治理效能，关键是推动人民政协民主监督机制不断完善、更加有效。

完善民主监督体系，健全工作运行机制。人民政协要更好发挥协商式监督的功能，就必须不断强化机制建设，切实构建起上下衔接、左右配套、科学完备、管用有效的监督体系。具体而言，应重点完善如下机制。一是知情明政机制。政协委员有效监督的前提是全面了解政情民意。针对政府部门信息供给可能存在的碎片化、滞后性问题，应建立常态化的重要情况通报制度，定期向委员通报经济社会发展情况和重点工作进展，既保障公开透明，又满足专业精准的监督需求。二是协调配合机制。协调配合机制的核心在于破解“孤岛效应”。人民政协的界别构成具有专业多样性优势，政府部门的行政执行具有资源调配优势，二者协同配合，有助于构建“政协搭台、部门参与、委员监督”的工作格局，形成“监督议题协商确定、监督过程协同推进、监督结果共同评估”的联动模式，实现民主监督与行政执行的有机衔接。三是办理反馈机制。办理反馈机制的完善直接关系到民主监督的制度权威性。通过明确监督建议办理时限和质量要求，建立“提出—交办—督办—反馈—评价”的闭环链条，如实行监督建议“清单式管理、销号式落实”制度，能够确保每条建议都有回应、有着落。这一系列机制相互衔接、有机统一，共同构成了民主监督工作运行的制度保障体系。

锻造监督队伍，提升履职专业素养。民主监督的效能转化，关键在于监督主体的专业能力和政治素养。协商式监督作用的发挥，直接依赖于建言资政的质量和精准度。这就要求必须将监督队伍建设作为一项重要工作来抓。习近平总书记指出：“常态化开展委员读书、理论学习和政治培训，更好把学习成效转化为政治协商、民主监督、参政议政的能力本领，转化为高水平履职尽责的工作实践。”一方面，强化政治引领与专业培训。通过举办民主监督实效提升专题研讨班，来系统解读中央有关精神，强化委员的政治判断力、政治领悟力、政治执行力。通过定期组织政协委员、民主党派成员学习先进的民主监督案例、调研技巧以及相关政策法规的方式，全面提升监督主体的业务能力。另一方面，完善激励约束机制。对提出优秀监督成果的个人与团体进行表彰奖励，对履职不力的进行问责。同时，建立合理的容错机制。民主监督是建设性的，需要营造知无不言、言无不尽的履职环境。明确区分工作失误与恶意批评的界限，保护委员监督权利，既要避免“一团和气”的形式主义，又要防止“为批评而批评”的极端倾向，充分激发监督主体的积极性与主动性。

拓展监督渠道，打造多元立体网络。当前，数字技术的应用和发展为民主监督的多元发展带来了新的机遇。数字政务为民主监督提供了更加丰富的数据支持和更为便捷的参与渠道，但新技术应用也要求我们不断创新监督理念和方式。有必要进一步拓展“互联网+民主监督”新路径，利用政务社交平台等，打破传统监督的时空限制，为委员提供更为便捷高效的民主监督途径，构建线上线下融合、多元主体协同的立体监督网络。同时，建立相应的信息筛选和分类处理机制，有效应对信息过载、质量参差不齐等新挑战，确保网络民主监督既保持活力又规范有序。

推动“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制高效运行

□ 刘晓红

妥善预防和及时解决纠纷，是维护社会秩序、促进经济健康发展的重要保障。伴随经济全球化深入发展，国际商事活动日益活跃，相关纠纷数量显著攀升。妥善解决这些纠纷，对维护国际商事秩序、促进国际贸易与投资自由化便利化至关重要。新形势下，面对我国改革开放持续深化及各类纠纷增多的态势，中央高度重视纠纷解决机制的改革与完善。《最高人民法院关于设立国际商事法庭若干问题的规定》明确指出，最高人民法院“选定符合条件的国际商事调解机构、国际商事仲裁机构与国际商事法庭共同构建调解、仲裁、诉讼有机衔接的纠纷解决平台，形成‘一站式’国际商事纠纷解决机制”。近年来，我国不断加强“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制建设，为我国统筹推进国内法治和涉外法治提供了重要窗口，为国际商事纠纷解决贡献了中国方案。

“一站式”国际商事纠纷解决机制是一种集成化的模式，旨在通过构建诉讼、仲裁和调解有效衔接的综合平台，为当事人提供高效便捷、覆盖全程的纠纷解决方案。其核心目标是融合诉讼的权威性、仲裁的专业性和调解的灵活性，实质性解决国际商事争议。然而，随着机制运行深入和现实环境变化，其在实践中也显现出一些制度与实践难题。

一是“诉讼与仲裁兼容难”。仲裁与诉讼历来是两种独立并行的纠纷解决途径。仲裁机构处理商事纠纷的前提，是当事人之间存在有效的仲裁协议，而该协议一旦有效成立，通常也就排除了法院对同一纠纷的诉讼管辖权。这种赋予有效仲裁协议优先效力的制度安排，反映了一国“仲裁友好”的司法态度。如果强行要求仲裁与诉讼在核心程序上“兼容”，不仅违背了当事人选择争议解决方式的自主意愿，更可能削弱两种制度各自的独特优势。

二是“诉讼与调解衔接难”。商事调解是依托专业机构和专业人士开展的商事争议解决方式，其不同于长期以来我国法院在诉讼过程中开展的调解。因此，如何区分诉讼程序中的调解和专业化的调解是国际商事法庭建设中面临的问题。当前，国际商事法庭在具体案件办理中已经注意到这一点，尽量将调解交由包括国际商事专家委员会委员在内的专业人士进行，而其自身更侧重于诉讼与裁判。这带来了“一站式”平台下诉讼与调解如何有效衔接的难题。具体而言，在“一站式”平台内，专家委员虽承担调解职能，但其角色性质和权限范围亟待厘清，这直接关系到调解行为的法律属性和效力来源。同时，专家委员进行调解所依据的具体规则、调解协议的法律效力如何认定，以及该效力能否满足《新加坡调解公约》关于国际和解协议执行的要求等，均需明确规定。此外，如何确保纳入平台的调解中心或机构充分发挥作用，以及在当事人启动国际商事法庭诉讼程序后，如何有效引导其转向调解途径并达成协议，也是实践中需要重点关注的课题。

三是“仲裁与调解定位难”。近年来，虽然仲裁与调解的结合已经成为国内外商事纠纷解决的普遍实践，但也在具体的推进中暴露出许多问题，尤其是当事人普遍反映调解阶段为促成和解所作的让步和妥协信息，如被后续参与裁决的仲裁员知悉，并可能对仲裁裁决结果造成不当影响，损害当事人权益。为应对此问题，国际上一些主要仲裁机构修订规则，着力构建仲裁员与调解员角色分离的“隔离墙”机制，并强调采用“背对背”调解等方式，力求在结合两种方式优势的同时，严格保障程序公正、维护当事人核心利益。因此，在构建“一站式”平台时，如何设计规则以有效解决仲裁与调解融合中的角色冲突和保密性挑战，是必须审慎考虑的重要环节。

上述问题的产生既源于纠纷解决机制的内在张力，也反映了当前纠纷解决机制发展遭遇的一些现实瓶颈。“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制的完善，应顺应纠纷解决的基本规律，从以下方面展开制度设计与规则调适。

首先，尊重当事人意思自治，围绕当事人展开“一站式”纠纷解决机制建设。无论是“诉仲”对接、“诉调”对接还是“仲调”对接，均需充分尊重当事人自主选择纠纷解决方式的意愿。可以说，尊重当事人意思自治是“一站式”纠纷解决机制建设的底线所在。倡导“一站式”纠纷解决机制，绝不是纠纷解决者代替当事人进行选择，而是围绕当事人的多元化需求，为其清晰呈现并提供便捷可选择的路径。所以，在“一站式”纠纷解决平台的建设中，应着力于推动诉讼、仲裁和调解三者突出特色的制度建设，把各自的长处与不足摆在当事人的面前供其自由选择。当事人可以根据自身解决纠纷的利益诉求，围绕效率与公正、成本与收益等多元价值目标进行理性比较和自由选择，实现各类纠纷解决机制效能的最大发挥，真正实现案结事了。

其次，以多元化解为基础，协助当事人有效选择合适的方式。不代替选择不等于完全放任选择。在国际商事纠纷解决日益多元化的背景下，意思自治的内涵也在深化，从早期的绝对自由选择，逐渐向在充分信息指引下的理性选择演进。在“一站式”多元化解平台的构建中，应当结合商事纠纷的具体类型和不同纠纷解决方式的特性，建立

有效的引导机制，帮助当事人识别并选择最适合其个案的解决途径。对此，法院、仲裁机构和调解组织应该通过合作，制定并出台相应的规则指引和案件分流平台，通过有效的解释说明，帮助当事人理解不同选项的利弊，消除其可能存在的误解或顾虑，从而根据纠纷的具体情况和自身核心利益，被引导至最适宜的解决轨道。

最后，以司法支持为后盾，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。在“一站式”多元化解平台的构建中，仲裁与调解等非诉方式的发展离不开司法系统强有力的支持与保障，关键在于司法支持的具体路径和方式需要更为精准。对仲裁而言，应当以《纽约公约》和相关仲裁法律为基准，正确理解和把握仲裁司法审查的裁量尺度，继续树立人民法院支持仲裁的国际形象。对于调解而言，由于我国尚未形成完善的商事调解规则与制度体系，因而在“一站式”的调解机制建设中应当着力于规则与机制的建立。例如，着力完善国际商事专家委员参与调解的相关规则，明确专家委员的制度定位和具体职能，在调解员任命、调解程序推进、调解员报酬等各个方面建立相对全面的规则体系。同时，依托“一站式”平台，与国内外高水平调解组织建立稳定、高效的常态化协作关系，并充分利用信息技术构建在线案件分流与协同处理系统，提升纠纷化解的整体效率。此外，与《新加坡调解公约》等国际公约相衔接，结合我国调解实践经验完善相关规则设计，进一步推动商事调解的制度化 and 规范化。

（作者系上海政法学院院长，上海仲裁委员会主任）



依法治国



发展全过程人民民主