



全过程人民民主的

□ 张 龔

策、一切工作部署和安排都是为了实现人民利益而制定和实施；人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式，参与国家政治决策和社会公共决策，有效保障自身权益。第二，党是全过程人民民主的领航者。当今世界正经历百年未有之大变局，中国特色社会主义建设面临着国内、国际的多重挑战。只有坚持党的领导，坚持党的路线方针政策，才能坚定不移地走中国特色社会主义民主道路，全过程人民民主才能真正维护好、实现好人民群众的切身利益。

民主制度全。全过程人民民主需要宪法和法律的保障，宪法和法律为全过程人民民主提供了包括民主制度、民主程序、民主选举等全方位的制度保障，这是全过程人民民主的第三个显著特征——民主制度全。我国的根本政治制度、基本政治制度和重要政治制度都贯穿着人民民主，法治则将政治制度之中的民主精神用规范化、法治化的方式固定下来。人民代表大会制度是我国根本政治制度，是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。各级人大都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督；各级国家机关都由人大产生，对人大负责、受人大监督；各级人大代表密切联系群众，在制定修改法律法规、作出决定决议过程中贯彻人民的利益和意志，支持和保证人民当家作主。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，发挥着政治协商、民主监督、参政议政的重要作用，把民主协商精神贯穿于决策之中，确保决策的科学化、民主化、法治化。民族区域自治制度坚持在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权，既保证国家团结统一，又实现各民族共同当家作主。通过基层自治制度，人民实现了自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，如在全国建立立法联系点，有力地推进了基层直接民主的制度化、规范化、程序化。

公共理性全。在社会主义民主实践中，坚持尊重民意才能了解人民之所想所求，才能汇集民智，为正确决策奠定全面的理性基础，这是全过程人民民主的第四个显著特征——公共理性全。人民群众是全过程人民民主的建设者、参与者、维护者和最大受益者。要最全面地吸纳公共理性，就要求在发展全过程人民民主中践行群众路线，这意味着，人民群众不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况都是人民民主实践的主体；要深入群众、了解民情、倾听民意、顺应民心，把人民面临的问题发现出来；要问需于民、问计于民、问政于民，把人民的意见反映上来；要充分调动人民的积极性、主动性、创造性，把人民的智慧和力量运用起来；要横向到边、纵向到底、矢志不渝地将人民民主在每个过程中都落实下来。

民主程序全。程序扎实了，民主才能过硬。全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践，做到了程序民主和实质民主相统一。全过程人民民主包含认知、制度与实践三个层面，要坚持实事求是，保证人民民主在全部程序上得以实现，这是全过程人民民主的第五个显著特征——民主程序全。一方面，尊重程序是坚持实事求是的必然要求。在民主实践中，“事”指的是践行民主所面临的党情国情等客观情况，“是”指的是在践行民主过程中所发现的人民意志和公共合意，“求”指的是践行民主的动机与目标。正是坚持实事求是，我国才建立起了一整套保障全过程人民民主的程序体系，才能统合民主的程序与实质。另一方面，履行程序的过程，也是汇民智、集众思、谋良策的过程，这又带来了民主质量的提升，确保了社会主义民主不走样、不变形。

中国特色社会主义民主

如何理解和避免适用法律错误？

□ 胡建森

“适用法律错误”是行政机关及其执法人员所发生的行政违法情形之一。坚持依法行政，必须避免“适用法律错误”行为的发生。

“适用法律错误”，在行政复议法中被称为“适用法律错误”，在行政诉讼法中被称为“适用法律、法规错误”。可见，“适用法律错误”中的“法律”应当作广义理解，它包括法律、法规和规章等。

法律适用是指国家机关把特定的法律规范运用于具体的事实中去，以求形成一个正确的法律决定的过程。法律适用是个普遍过程，人民法院审理案件属于法律适用，行政机关的行政执法同样属于法律适用。

徒法不足以自行。国家制定法律之后，这些法律是否能够得到正确的适用，这是保证国家法律实施的关键环节。法律适用是法律规范与客观事实之间的桥梁和纽带，是保证法律正确实施的中间环节。

正确适用法律是社会主义法治建设的基本要求。正确适用法律，要求有权机关作出法律决定必须正确选择、解释、援引和引用法律，保证法律决定符合法的要求和法的精神。相反，就会构成适用法律错误。

适用法律错误，仅就行政执法领域而言，是指行政决定的意思与它所依据的法律规范意志之间不具有同向性、对应性和针对性，违反了法律依据规范的要求。具体包括以下情形。

对事件定性错误。如把“行政纠纷”定性为“民事纠纷”，把“执行罚”（执行行为）定性为“行政处罚”，把“骗取批准”定性为“越权审批”，把“行政征收”定性为“行政征用”，等等。对适用事件定性错误，是法律适用起点的错误，事后的一切适用行为也都将成为错误行为。

无法律依据。“法无授权不可为”，这是公权力的运行规则。原

则上，公权力行为都必须具有法律依据。无法律依据是指：一是应当具有法律依据的行政行为却没有法律依据。例如：行政机关作出行政行为属于立法法第8条所规定的“法律保留”事项，以及限制和剥夺公民的基本权利等，必须具有直接的法律依据，但行政机关作出这方面的行政行为而无直接法律依据时，就属于此类情形。二是依据的法律位阶不够。如应当有法律依据却只有行政法规的依据，应当有行政法规的依据却只有地方性法规的依据，应当有法规的依据却只有规章的依据，等等。三是行政决定适用了失效、废止或者未生效的法律规范依据。

内容直接违反法律规定。上一种情形是无法律依据，本情形是虽有法律依据，但是行政决定的内容与法律依据的规定不一致，行为内容直接违反了法律规定的要求。它包括但不限于以下几种情况：一是限制或剥夺公民权利违反了法律规定。如新的人口与计划生育法已规定“一对夫妻可以生育三个子女”，但有的政府部门还只允许一对夫妻生育两个子女。二是违法科以相对人义务和违法要求相对人履行义务。如行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求当事人履行其他义务的行为。三是决定内容超越法定的裁量幅度。如有关法律规定的某项罚款幅度是50元至5000元，但行政机关却作出罚款6000元的决定。四是超过追究时效追究相对人法律责任。如行政处罚法第36条规定对违法行为的追究时效原则上是二年，治安管理处罚法第22条规定对违反治安管理行为的追究时效是六个月。超过追究时效而加以追究的，属于适用法律错误。五是追究法律责任错误或者法律责任之间的违法替代。包括：应当追究刑事责任，行政机关不移送，以行政责任代替刑事责任；应当追究行政责任而追究了刑事责

任；应当追究民事责任而追究行政责任。六是决定内容违背了立法目的、精神和有关法律原则。指行政决定虽然并不违反具体的法律规定，但它违反了立法目的、立法精神和有关法律原则，也同样属于内容违反依据规定。

违反法律适用规则。法律适用规则包括法律应用规则和法律选择规则。前者包括：法不溯及既往原则，有利于当事人原则，不让违法者获益原则，等等；后者是指法律之间冲突时如何选择法律的规则，如高法优于低法、新法优于旧法、特别法优于一般法、变通法优于变通法，等等。适用法律规范时违反上述规则，都属于适用法律错误。

援引法律错误。这种现象是指法律决定与所依据的法律规范之间在对应性上出现偏差。例如，适用的法律与处理事件性质明显不符，应当适用这类法规规范的却适用了另一个法规；又如，适用的法条与处理事件性质明显不符，应当适用这个法条的却适用了另一个法条。

引用法律错误。上述五项违法属于实质内容上的适用法律错误，而本项违法则属于形式上的适用法律错误。与上述适用法律错误比较，引用法律错误只是一些标注上的错误，有关机关是可以自我纠正来转换它的合法性和效力的。引用法律错误包括：一是行政决定虽然在内容上是依法作出的，但在决定书上未标注出所适用的具体法规；二是决定书上虽然标注了所适用的法规，但未标注具体条款。

适用法律错误事件发生后，作出该行为的行政机关有义务自我纠正。自我纠正的方法是：及时撤回原来的行政决定而作出一个新的、正确的行政决定。如果行政机关不自我纠正的，利害关系人的公民、法人或者其他组织可适用行政复议法和行政诉讼法申请行政复议或提起行政诉讼。根据行政复议法第28条规定，行政复议机关对于行政行

为适用依据错误的，可依法决定撤销或者确认该行政行为违法；决定撤销或者确认该行政行为违法的，可以责令被申请人人在一定期限内重新作出行政行为。行政诉讼法第70条规定，行政行为适用法律、法规错误的，人民法院可以依法判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为。

适用法律错误事件的发生，原因是多方面的：一是行政机关及其执法人员法律知识没有完全掌握，特别是行政法知识和法律适用学知识；二是行政机关及其执法人员责任心不强，没有严格遵循国务院《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令 第713号）所规定的程序要求，特别是“合法性审查”（限于重大行政决策）；三是个别领导干部法治意识淡薄，作出或推进某一违法决定。

推进全面依法治国，坚持依法行政，加快建设法治政府，就必须在行政执法中避免和阻却“适用法律错误”行为的发生。为此我们要多管齐下：提高执法人员的法治水平，认真学习和掌握有关法律知识，特别是立法法、行政法和法律适用方面的专门知识；提高领导干部的法治素养，养成遵法、守法、学法、用法的习惯；提高执法机关及其执法人员的自我纠错能力，坚持“有错必纠”原则；充分发挥行政复议和行政诉讼的作用，通过行政复议监督和行政诉讼监督，及时纠正“适用法律错误”的违法行为；发挥社会监督和舆论监督的作用，保证行政执法在法治轨道内进行。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部

法治连线

网络竞争不能“以邻为壑”

□ 朱 沁

随着互联网技术和商业模式的快速发展，网络领域涉及不正当竞争的纠纷不断出现，扰乱市场竞争秩序，不利于互联网行业的健康发展。国家市场监督管理总局今年8月公布了《禁止网络不正当竞争行为规定（公开征求意见稿）》，明确将“无正当理由屏蔽链接”“流量扶持”“恶意不兼容”等列为网络不正当竞争行为，有效治理包括屏蔽网址链接在内的各类网络不正当竞争行为，还需要多措并举、全面治理。

建立全方位、多层次、法治化监管体系。加强互联网领域立法，为市场主体提供了清晰明确的行为指引，此次意见稿针对当前社会热点，明确禁止恶意屏蔽网址链接等具体网络不正当竞争行为，有利于保障消费者的自由选择权、维护公平交易，弥补了反不正当竞争法在互联网经济领域规划上缺乏针对性和可操作性的不足。平台经济迅猛发展，呈现跨界多元经营的态势，这意味着需要政府各部门多头发力、协同治理，共同织密法网。在全面加强监管力度与准度的同时，法律规范之间的自洽是监管制度是否能够得到有效落实的前提，未来应协调好个人信息保护法、数据安全法等相关法律法规，实现事前事中事后全链条全领域监管，堵住监管漏洞，提升监管效能。

构建并完善数据权属制度和数据安全制度。安全是互联网行业发展的底线，保证用户畅通安全使用是互联网行业共同的努力方向。对于解除

网址链接屏蔽，有的用户存在着对屏蔽解除后垃圾信息泛滥、侵占社交空间、阻碍沟通效率的顾虑。因此，除了做好网址屏蔽解除后的技术准备，还需构建并完善数据权属制度和数据安全制度。数据安全法已于今年9月正式施行，构筑了关于网络安全的基本防线，可以在此基础上进一步细化网路不正当竞争领域的相关制度。比如，网络链接涉及平台与其他经营者或用户之间的数据传输与共享问题，可以考虑根据数据类型和等级合理划分数据权属与数据权益，根据不同类型和相应的风险等级建立数据安全保障机制。

打造高质量复合型执法队伍，提升执法效能。互联网技术的日新月异对监管执法人员提出了更高要求。一方面，网络不正当竞争行为发生在虚拟世界更具隐蔽性，监管执法难以收集足够有力的证据。另一方面，由于网络技术的先进性和规则制度的滞后性，判定网络不正当竞争行为存在专业技术要求高和界限模糊难以断定的问题，仅依靠监管部门难以作出专业准确判断。因此，此次意见稿中引入了第三方专业机构和专家观察员制度，辅助参与调查，可以解决当前互联网不正当竞争案件取证、固证、存证中的难点问题，从而有效提升行政执法的技术性认定能力。未来需进一步构建打击网络不正当竞争行为的人才保障机制，以专业培训、知识讲座等方式提升现有执法人员的网络知识储备与技术应用能力，广泛吸纳“法

律+计算机”的复合型专业执法人才，打造一支适应网络竞争新发展的、高素质、高技术执法队伍。

建立反网络不正当竞争公益诉讼制度。在网络竞争中，数以亿计的互联网用户和难以计数的巨大经济利益，使得任何纠纷带来的金融风险、法律风险都被无限放大。在这样的背景下，维护市场秩序、防范安全风险的意义更为凸显，而作为终端用户的消费者权益保障问题也更为突出。保护消费者权益是反不正当竞争的基本原则之一，但现行反不正当竞争领域的法律法规只规定了经营者的诉权，并没有赋予消费者诉权。互联网平台用户基数庞大且分散各地，单靠个人难以维护自身权益。建立反网络不正当竞争的公益诉讼制度，可以有效地增加网络不正当竞争行为的被制裁率，降低网络不正当行为的预期收益，从而预防网络不正当行为的发生。同时，还要加大对侵犯消费者权益的损害赔偿力度，促使互联网企业始终把消费者权益放在首要地位。

强化公平有序竞争的司法导向，有效维护健康竞争机制。网络不正当竞争行为是互联网时代的新事物，也是司法实践中的认定难点。司法机关需要直面新技术带来的法律挑战，回应时代需求积极参与制定并完善网络不正当竞争行为的认定标准。另外，网络竞争复杂多样，无论是强制用户捆绑链接、未经许可分享私人链接，还是平台屏蔽其他经营者链接等，都

不存在是与非的明确界限，需要司法机关在保护技术创新、消费者权益、经营者利益、社会公共利益等之间进行权衡，注重创新导向、权利导向、诚信导向，最大限度地保护公共利益和消费者权益，切实保障网络竞争公平有序。

强调平台责任，加强平台企业的内部合规与行业自律。此次意见稿要求平台企业除了提供指导、规范外，对于违规行为应当及时采取必要措施，特定情况下应当报告违法线索。这便明确了平台企业对平台内经营者维护竞争秩序的合规要求，同时为平台企业要求平台内经营者合规经营提供了可援引的依据。强调平台责任是遵循互联网发展规律的必然选择，今后还应不断加强平台企业的内部合规与行业自律。网络竞争具有利益冲突严重、利益格局变化快、技术更迭频繁的特点，立法往往具有一定的局限性和滞后性，而基于意思自治、紧跟实践的行业自律规范更能及时针对网络竞争的变化作出调整并得到遵守。相较于监管部门，平台经营者具有更强大的技术能力，更加了解网络经济的形态和规律，可以做到对网络竞争的实时监控，促使平台内部的规则更具有执行力。

议政论法