

充分发挥协商式监督的重要作用

□董明

督必须坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义这一政治前提。党的领导是人民政协事业发展的根本保证，也是协商式监督的政治基础。另一方面，人民政协不是国家权力机关，开展监督不是靠强制约束力，而是靠政治影响力。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保障的权力监督，而是一种受国家政治制度保障，主要依据是政协章程及依章程而制定的有关文件，包括各级党委和政府出台的相关政策文件等的监督。由此节省了严格法律程序而产生的时间成本，在一定程度上弥补了其他监督形式的不足，在监督过程及实际作用发挥上，更有利于及时充分吸纳各方广泛参与，在有效解决问题中增进政治共识与加强合作。

其次，协商式监督的作用发挥与其建言质量密切相关。协商式监督主要通过提出意见、批评、建议的方式实施监督，是从“商以求同、协以成事”的角度提出建设性建议，靠的是真知灼见与以理服人。人民政协作为多党合作和政治协商制度的重要平台，其内在结构决定了协商式监督具有视野开阔、理性合作等特点，协商式监督将各界别各行业代表从不同方面、不同层次、不同视角提出的意见嵌入到国家治理的各个领域，这是人民政协的独特组织优势和精神“气质”，也成为协商式监督发挥作用的有力依托。

最后，协商式监督是全过程人民民主重要实践形式。人民政协是中国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式，也是实现全过程人民民主的重要制度安排。全过程人民民主是包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等在内的人民民主。基于人民政协民主监督地位的超然性、监督的广泛性、较强的组织性、突出的协商性等优势，能够对选举、决策、管理的各环节提出建设性意见，确保党和国家在决策、执行等权力运行的各环节都能得到有效监督，加强民主监督与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理各环节紧密结合与相互关联。同时，人民政协协商式监督能够通过多种渠道和形式，涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明等各个方面，关注国家发展大事、社会治理难事、百姓日常琐事，将人民政协民主监督的过程和效果落实到国家政治生活和社会生活中，充分体现全过程人民民主的“全链条、全方位、全覆盖”特征。

近年来，在党的领导下，人民政协积极探索实践，协商式监督工作取得显著成效，积累了可资借鉴的经验，但实际运行也面临监督主体和对象认识不够到位、监督机制不够健全、与其他监督形式的合作不够等困境，需有针对性地加以完善。

强化认识，切实提高协商式监督的能力与效果。一方面，由于协商式监督不具有强制力，被监督单位接受不接受、采纳不采纳，监督发

挥的作用大小，很大程度上取决于各级党委政府的关注与积极配合。针对这一点，应当提升各级领导干部对于协商民主的认知，开展多样化的协商式监督知识培训和教育，营造支持协商式监督的氛围。另一方面，能否有效调动广大委员参与民主监督的主动性、能动性和创造性，与协商式监督的质量与实效密切相关。现实中，“不敢监督”“不愿监督”的现象仍然存在。各级政协应加强引导，不断强化委员主体意识，重视学习培训，帮助委员提升对协商式监督的认识，提高其履职能力。

健全机制，保障协商式监督落实落细。人民政协要更好发挥协商式监督的功能，就必须不断强化制度建设，切实构建起上下衔接、左右配套、科学完备、管用有效的监督制度机制。目前，全国层面没有统一明确的协商监督程序，尽管《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》中作了原则性规定，许多地方政府也陆续制定了协商式监督办法，但仍不同程度地存在协商式监督内容随意、监督对象不明确、反馈机制不健全等问题。协商式监督的议题确定、监督活动的有序展开、监督意见的报送及反馈等尚未形成规范的工作程序，协商式监督知情明政机制、协调落实机制、权益保障机制等还有进一步健全空间。针对这些问题，一是把握好监督节奏和力度，加强对党和国家重大改革举措、重要决策部署贯彻执行情况等的监督，做到开展监督有计划、有题目、有载体、有成效。二是进一步优化丰富协商式监督的形式，完善专题协商、对口协商、界别协商、建议案、提案办理协商、大会发言等在协商式监督中的地位，构建全体会议监督、常委会监督、专门委员会监督以及界别监督等多层次监督体系。同时，发挥完善特约监督员监督、民主监督小组监督、民主评议监督、专项民主监督等被实践证明行之有效的专门监督形式，在总结提炼实践经验中不断完善协商式监督的组织领导机制、调研保障机制、知情反馈机制、沟通协调机制。

加强联动，与其他监督形式形成合力。作为党和国家监督制度的有机组成部分，协商式监督不能也不应孤立运作。目前，协商式监督在一定程度上存在“碎片化”“零散化”现象，需要和党的纪律监督、人大的权力监督以及社会监督等其他形式形成合力。这需要人民政协不断拓展协商式监督的渠道。一方面，加强与党委政府的联系，建立协商式监督的联系制度和机制，促成横向联合监督。可以尝试建立党政部门、人大代表和政协委员组成的监督队伍，还可以参与政府监察和审计等重大事项的调查活动等。另一方面，民主监督可以借助其他平台，向人民政协以外的范围延伸，充分利用委员优势，主动与新闻舆论监督、行业监督等多种渠道相衔接，真正做到解决问题、改进工作、增进团结、凝心聚力。

发展全过程人民民主

强化行政执法监督机制和能力建设

□李磊

行政执法监督在防范和纠正行政执法违法与不当行使、促进行政执法质量和水平提升、维护行政相对人合法权益等方面具有重要的现实意义，是法治政府建设的重要内容。党的二十大报告明确要求：“强化行政执法监督机制和能力建设，严格落实行政执法责任制和责任追究制度。”

近年来，我国不断加强行政执法监督的制度建设，从行政执法组织架构到执法权力配置，从执法实体内容到执法程序，从执法监督到行政救济，从执法相对人权利保障到执法责任追究，基本上都有法律法规规定。与此同时，各地也有不少积极探索，制定出台了一系列关于行政执法监督的地方性法规、规章和文件，大力推行执法主体资格及证件管理、规范性文件审查备案、执法案卷评查、执法评议考核、执法信息查询与公开、违法行为投诉举报处理等行政执法监督的制度和措施，在实践中形成和积累了不少好的做法和经验，但距离“全领域监督、全方位监督、全过程监督”的目标还存在一定差距，各地关于行政执法监督内容和范围的立法规

定存在较大差异，实践中存在各种监督形式的边界不够清晰、监督手段刚性不足、监督力量不够强等问题。强化行政执法监督的机制和能力建设，应立足党和国家工作大局，紧紧围绕人民群众关注的热点、难点、痛点问题，坚持问题导向，针对行政执法存在的实际问题和执法工作遇到的困难，深入调查研究，加强顶层设计。

完善行政执法内部监督机制。行政执法内部监督包括专门监督和层级监督两种形式。专门监督主要包括行政机关内部的审计、行政复议等形式，层级监督主要指县级以上人民政府对所属部门和下级人民政府、上级行政机关对下级行政机关执法行为的监督。对于专门监督，一方

面，由于监督主体也是行政执法主体，存在“既当裁判员又当运动员”的问题。应当遵循执行权与监督权适当分离原则，赋予监督主体足够的独立性和权威性，在行政执法机关内部将监督职责独立出来，设立专门的内设监督机构，进一步明确监督机构的职能。另一方面，建立行政执法机关内部监督工作机制，搭建内部执法和监督信息共享平台，使内设监督机构能够有效开展事中监督、过程监督和即时监督，也能通过定期内部督查以及系统分析总结开展事后监督，提高监督效率。对于层级监督，要对重点领域和突出问题开展专项监督，同时也要强化日常监督，划分和厘清纵向层级事权，明确监督方式，强化对行

政执法的层级监督功能。

完善以检察监督为重点的行政执法外部监督机制。当前，我国已经建立起不同层次的行政执法外部监督机制，主要包括人大监督、司法监督、检察监督、社会监督等，行政执法外部监督力量不断壮大。在这几种监督之中，人大监督是宏观的监督和对国家、社会重大事项的监督，而不可能是经常的、具体的监督；人民法院的行政审判在客观上可以起到监督行政机关依法行政的效果，但人民法院仍以审判案件、定分止争为主要任务，过于强调其监督作用可能导致审判者有所偏倚，破坏审判的中立地位；社会监督不具有强制力，其规范性存在局限。而检察机关是宪法规定的法律监督机关，开展行

政执法监督有据可循，2021年6月，中共中央印发的《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》强调，检察机关“在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的，可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正”。此外，检察机关的监督对象具有广泛性，且具有开展合法性监督的专业优势，是行政执法外部监督机制中的重点。一方面，检察监督要遵循依法监督原则、维护社会公共利益原则、适当性和必要性原则，确保检察监督权不超过必要界限，不会干扰正常的执法行为。另一方面，建构行政执法检察监督制度，明确检察院正式行政执法监督机关的地位，保障检察监督具有足够的权威

“人工智能+司法”面临哪些难题

□张静芝



的情况，准确性、及时性、完整性还有待提高，制约了数据应用的效能。

三是基于“算法黑箱”的监督难题。由于算法逻辑、程序代码无法转化为裁判理由向当事人公开，因而导致了“算法黑箱”的存在。但是，“算法黑箱”与司法公开存在天然的矛盾。司法公开意味着不仅要向当事人公开裁判结果，还要公开判决结果的形成过程，充分保障当事人和民众的知情权与监督权。但是由于计算机程序所具有的商业利益，因此通常受知识产权法的保护，这就形成了系统知识产权保护与裁判信息公开之间的矛盾，导致当事人可能只知审判结果，却不懂其中依据的算法决策规则。算法的不透明就意味着监督难以实现，当事人的诉讼权利也可能因此受到侵害，给司法公开与司法监督带来了严峻挑战。

在人工智能司法应用中，为规制上述风险，可重点从以下方面进行探索。首先，坚持法官的审判主体地位，严格控制人工智能应用的边界，让整个案件审理过程的最终决定权掌握在法官手里，使人工智能的运行过程处于法官的监督之下。《关于规范和加强人工智能司法应用的意见》明确了辅助审判原则，规定人工智能辅助结果仅可作为审判工作或审判监督管理的参考，确保司法裁判始终由审判人员作出，裁判职权始终由审判组织行使，司法责任最终由裁判者承担。为落实好这一原则，还需进一步理顺司法机关与人工智能背后的科技企业之间的关系。例如，应明确在人工智能应用中司法机关作为需求提出方和科技企业作为服务提供方的角色，在二者间进行职责、人员、应用程序等方面的必要分离，并进行必要的监管，以防止二者权责不清。

其次，出台回应人工智能技术的法律规范和伦理准则。一方面，

有了法律依据，才能从“强硬”层面上有效防止技术应用可能造成的司法属性被消解、法官权力被僭越、当事人诉讼权利被架空等风险。另一方面，完善人工智能司法适用的伦理规范，既重视算法的相关管理机制，也在法律方面明确相关司法问责、隐私、安全等要素，建立统一、规范、公认的准则，针对法律规范的“留白现象”，以软法的方式弥补法律规范的缺位与不足。具体而言，积极对待人工智能技术发展的同时，考虑人工智能在司法场域的伦理特性，加强对人工智能技术的伦理审查，以确保人工智能技术在正确的伦理轨道上运行。这也是一些国家和地区的做法，如2019年欧盟委员会就发布了人工智能伦理准则，确保人工智能的安全性及可靠性。

最后，有序推动算法公开透明度，强化算法问责。司法机关将智能辅助系统进行外包时，应当与技术公司进行充分且明确的沟通，在尊重技术创新和商业秘密的基础上，要求技术提供方对于算法决策过程、数据模型和采集等承担必要的说明和公开义务。可以适时建立专门的算法审查委员会，委员构成包括法律业务专家、技术开发专家、社会公益团体、有关职能部门，将审查贯穿算法程序开发、应用的全过程之中。由算法控制者将司法人工智能涉及的算法源代码、运行参量、算法逻辑等信息向法律授权的机构备案，供问责主体随时进行审计和检查。另外，在重视解决纠纷的同时，也要以风险防范为导向，注意调整算法的运行规则，消除潜在风险，实现技术与法律的良性互动。

议政论法

性，同时确定行政执法检察监督的范围和方式，依法赋予检察机关一定的调查权、评价权、处置权。

提升行政执法监督信息化水平。充分利用大数据、人工智能、云计算等信息化技术，既能提高监督效率，有针对性地解决传统行政执法监督体制监督力量薄弱的问题，还能为行政执法监督工作提供新思路，有助于快速提升行政执法监督能力和强化行政执法监督机制。行政执法监督工具的平台化、智能化和多元化已成为趋势。一方面，打破“业务壁垒”“信息孤岛”，整合和完善信息平台，收集行政执法信息，实现数据共享，形成高质量的行政执法监督平台，注意调整算法的运行规则，消除潜在风险，实现技术与法律的良性互动。