

全面发展协商民主的实践路径

□ 杨守涛

和各自特色，在协商主体、协商议题等方面各有侧重，合理确定协商内容及形式，发挥各协商渠道自身优势，做好衔接配合，使各渠道优势互补、相互配合、相得益彰，真正把协商民主的优势转化为国家治理效能。

全平台推进协商民主发展。协商民主的全面发展，有赖于各种制度化协商平台的建立健全。根据提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等多种协商方式，结合实际需要搭建和完善商量沟通、对话恳谈的平台，提高协商民主的科学性和实效性。平台的建立与健全，要兼顾线下与线上、面对面与键对键，同时还要考虑不同地域的客观差异。比如，在城乡社区协商实践中，结合参与主体情况和具体协商事项，可以采取城乡社区决策听证、居（村）民议事会、楼宇理事会等形式，以“社区议事厅”、社区论坛等为平台，开展灵活多样的协商活动；同时，依托城乡社区信息化建设，充分利用新技术、新媒体，为城乡居民搭建社区网络协商平台。

全方位推进协商民主发展。社会主义协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现。社会主义协商民主应该是全方位的、而不是局限在某个方面的。全面发展协商民主，就必须要全方位推进，协商内容不仅体现在政治领域，还包括经济、文化、社会、生态文明等领域，涉及人民群众生产生活面临的各类实际问题，既关注改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等国家大事，也关心社区难事、日常琐事、百姓愁事。协商民主不仅以多样、畅通、有序的民主渠道，充分调动各地区、各民族、各方面、各阶层的积极性主动性创造性，充分发挥各方面的优势和作用，也要深深融入人们的日常工作和生产生活之中，有效实现利益相关方的持续性参与。

全层级推进协商民主发展。全面发展协商民主，要求协商不局限在某一层级。从纵向来看，我国的人民代表大会制度，从全国层面到乡镇人大，选举、立法和决策活动中都有协商民主的程序设计；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，从全国层面到县级，将协商民主贯穿政协履职全过程；民族区域自治制度从全国层面到乡镇，将协商议事等民主活动纳入制度设计与实践探索之中；在基层群众自治制度中，城乡社区协商议事、企事业单位民主管理，继续坚持在涉及职工切身利益和重大决策等事项上发挥协商民主的作用。全面发展协商民主，从中央、地方到基层，都要做到环节完整，体系完备。

全环节推进协商民主发展。即坚持协商于决策之前和决策实施之中。全面发展协商民主的关键是寻求符合人民群众意愿和要求的最大公约数，切实推进决策科学化民主化。习近平总书记强调，协商就要真协商，真协商就要协商于决策之前和决策之中，根据各方面的意见和建议来决定和调整我们的决策和工作，从制度上保障协商成果落地，使我们的决策和工作更好顺乎民意、合乎实际。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确要求“在决策之前和决策实施之中开展广泛协商”。从决策周期上讲，在决策问题的形成与认定、具体决策的形成与执行、决策监测与评估、决策变动与终结等环节，都需要运用协商民主，真正做到协商于民、协商为民。

合法性审查为重大行政决策拧紧“阀门”

□ 傅思明 李文鹏

行政决策事项，缺乏明确的标准，影响合法性审查工作的开展。又如，根据规定，承担本级政府重大行政决策合法性审查职责的是司法行政部门，但乡级人民政府和大量县级以上人民政府部门缺乏内设审查机构，这也是当前合法性审查工作开展的客观障碍。

针对上述问题，亟需从以下方面对重大行政决策合法性审查工作进行完善，切实提高审查质效。

完善审查制度。建设人民满意的法治政府，必须保证所有重大行政决策都纳入合法性审查范围，严格履行合法性审查程序。一是明确审查的重大决策范围。在审查标准上，进一步明晰主体合法、权限合法、程序合法、内容合法的把握尺度，同时从必要性、合理性、可行性、技术规范性等 方面拓展审查标准。重大行政决策涉及面广、成本投入大，对公共利益或者行政相对人权利义务影响深刻，在审查内容上不仅要关注决策主体权限、是否符合上位法规定等问题，也要重视决策的合理性、必要性和可行性等问题，在审查的宽度和广度上下功夫，严防决策风险。二是完善合法性审查的具体操作指南，使合法性审查过程更加规范和细致。合理确定司法行政部门的审查介入时间节点，细化审查岗位职责分工，严把审查关口，做到应审尽审、全程把控，提交集体审议决定前审查与发文前审查相结合，集体审议前审查与审议后有重

大修改的再次审查相结合，发文前合法性审查与发文后备案审查相结合，努力形成全流程、全环节的合法性审查闭环。三是跟进制度立法。对于合法性审查工作中的成熟经验，要及时上升到立法层面，使其进一步系统化、科学化、规范化，增强公信力、时效性和约束力，从而更好推动合法性审查工作落地落实。

增强审查机构的专业性和权威性。随着法治政府建设的不断推进，许多内容复杂、专业性强、利益交织的重大行政决策事项不断涌现，对审查能力的要求也越来越高。一是加强机构配置。善于整合现有资源，充分调动各方面积极因素，最大限度释放合法性审查活力，推动各地、各部门配齐配强合法性审查机构和人员力量，尤其要加强县、乡两级专业力量的配备，通过培训、交流等方式，提升合法性审查队伍能力素质和专业水平，为推进重大行政决策规范化、法治化提供有力的组织保障。二是善于向外借力，充分发挥法律顾问、法律助理、专家学者的作用，帮助行政机关合法性审查人员开阔思路、拓宽视角，共同研究提出既符合法律规定又贴近工作实际的高质量意见。三是提升技术手段。信息化手段有助于规范审查流程、提升审查效率。完善合法性审查管理信息平台，做好与公文管理系统和政务信息公开平台的衔接，实现电子审核一体化和平台互联互通，也可以借助云技术和大数据，

帮助合法性审查人员减轻检阅压力，增强审查精准度，探索利用区块链技术，打破信息孤岛，推进数据共享，实现审查工作自动留痕、精细管理。

健全审查衔接机制。一是强化决策程序各环节的衔接。重大行政决策程序的运行包含“公众参与—风险评估—专家论证—合法性审查—集体讨论决定”五个决策流程，其中风险评估报告内含合法合规性评估、公众参与和专家论证意见，也能为合法性审查提供方向，因此要强化合法性审查环节同决策程序其他环节之间的互动衔接。二是畅通工作机制。进一步理顺文件起草部门、制定机关办公机构、合法性审查机构之间的关系，破除部门壁垒和信息不对称问题，通过列席会议、参加调研、旁听论证、调阅材料等多种渠道，确保合法性审查事项启动规范、运转顺畅，着力构建分工负责、沟通协调、协助审查、移交处理、意见征询、信息联通等机制，推动形成合法性审查工作合力。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



虚拟财产保护规则需进一步细化

□ 张金平



网络虚拟财产属于无形资产的一种，包括自媒体账号、网上店铺、网游装备、游戏人物、虚拟货币等。虚拟财产虽然无形，却具有经济价值，是个人财产的一部分，也会面临盗窃、诈骗等侵害权利人合法权益的情况。然而，当前我国针对虚拟财产的监管还不够完善，存在法律属性模糊、价值认定困难等问题。今年2月，中国消费者协会发布《2022年全国消协组织受理投诉情况分析》，其中就包括网络游戏停服引发的虚拟财产纠纷，这些问题涉及虚拟财产保护，直接关系到用户的切身利益。

网络虚拟财产如何保护，解决这个问题，是明确用户对网络虚拟财产所享有的权利究竟是民法上的物权、债权、知识产权还是新型的财产权。民法典第127条规定：“法律对数据、网络虚拟财产的保护有规定的，依照其规定。”首次明确提出对数据、网络虚拟财产要依法进行保护，弥补了我国法律在虚拟财产保护问题上的空白，明确了数据、网络虚拟财产的财产属性。从法理上看，这一条款所体现的是“特别法优于普通法”的法律适用原则：如果特别法针对数据、网络虚拟财产的保护另有规定的，则应依照其规定，而不适用民法典的规定。这一条文给未来的立法和实践发展预留了充分余地。此后，最高人民法院与国家发展改革委《关于为新时代加快完善社会主义市场经济体制提供司法服务和保障的意见》，强调要“加强对数字货币、网络虚拟财产、数据等新型权益的保护，充分发挥司法裁判对产权保护的价值引领作用”。这一意见肯定了对虚拟财产的保护，但依然是原则性规定，并没有解决网络虚拟财产的法律性质及保护模式争议。在当前的立法框架下，网络虚拟财产的保护仍然需要多方共同努力。

加强虚拟财产相关产业的引导和虚拟财产保护立法。法律制定具有滞后性，互联网新事物和新技术不断涌现，换代周期也越来越快，每个案件的条件和细节各不相同，还可能涉及其他部门法，这就需要政府加强对虚拟财产相关产业的引导。例如，人民银行等十部委在2021年9月联合发布的《关于进一步防范和处置虚拟货币交易炒作风险的通知》，禁止炒作虚拟货币或者通过虚拟货币进行非法集资，起到了遏制虚拟财产乱象的效果。然而，虚拟财产相关市场的长远发展不能简单一禁了之，还需要基于民法典关于合同与侵权责任的规定，建立更加完善的虚拟财产保护制度，通过立法为虚拟财产构建合适的法制框架，明确网络虚拟财产的法律属性、法律地位及其法律救济等。需要注意的是，针对虚拟财产的立法保护，应当充分考虑到虚拟财产的多元化，区分不同的类型和场景分别制定相应的法律规则。例如，对于虚拟货币、域名等，权利主体可以享有使用权甚至较为完整的控

制支配权，因此可以适用物权的规则进行调整；又如，对于网络游戏装备，其财产权利的行使往往受制于平台或者网络服务商所设定的条件，其保护需要参照特定网络服务合同的具体约定，进而确定相关的权利义务。

尽量采用统一的虚拟财产司法保护模式。当前，司法实践正不断探索对虚拟财产的治理规则、平衡保障交易安全和发挥价值效用的精准保护。但由于法律未对虚拟财产进行明确定性，司法实践中面临的困难集中体现在两个方面。一是适用的法律关系和规则存在不一致。从现有的案例来看，对虚拟财产的财产权利，有判决认为其依托于运营商，故认定其为对于运营商的合同权利；有判决认为其为有价值的虚拟财产，确认其物权属性。基于这种差异，虚拟财产所获得的司法保护不统一。二是虚拟财产的估价存在困难。在涉及虚拟财产的分割、赔偿等案件中，需对虚拟财产价值进行评估。但不同于实体财产的价格区间相对稳定，虚拟财产由于种类的繁杂，难以确定一个标准的价

格，这也导致了虚拟财产价值在认定上的困难。司法实践中，一般通过协商、市场拍卖或过往成交价的方式确定其价格。但在协商不成、不具备拍卖条件又缺乏过往成交价参考的情况下，价值的确定更加不易。在专门立法尚未出台的 背景下，司法机关要总结吸收相关典型案例的裁判规则，为类案的处理提供参考；同时通过发布司法解释等方式，进一步明确涉及虚拟财产纠纷处理的法律程序与救济途径，明确不同类型虚拟财产案件所适用的规则，合理分配举证责任，明确证据规则适用原则，从而起到“填补规则”的作用。

运营平台优化商业模式、强化技术保护措施并构建纠纷快速解决机制。从技术角度而言，作为提供交易撮合及信息技术服务的电商平台，制定交易规则，提供交易信息，掌握着交易技术。平台具有维护交易安全的技术能力，可以通过在中央服务器及用户端的程序中设定特定的保护程序，如防漏洞、查杀木马等程序保护虚拟财产不被恶意盗取，也可以通过程序设置向交易方发出各种安全提醒，以保障交易的正常进行。同时，在网络交易中，电商平台往往能够从交易中获利，或者是收取商家入驻商务平台的入驻费用，或者是收取买卖双方一定比例的服务费用。因此，由平台来维护虚拟财产交易的安全是可行且有效的。在运营平台和用户之间发生纠纷时，需要平台在起草平台协议时充分考虑用户的合法权益并构建纠纷快速解决机制；在用户与第三方发生纠纷时，则需要平台采取有效的技术保护措施，为网络用户维权减少损失提供合理协助。



发展全过程人民民主