

切实保障基层协商议事运转有序

□ 王素娟

基层协商是协商民主广泛多层开展的基础和根基，承载着人民群众民主精神培养、民主素养提升、民主实践操作、民主权利实现等诸多价值功能。“协商”的过程是保障协商民主质量的重要支撑，推进基层协商制度化程序化，是基层协商运转有序、充满活力的重要保障。党的十八大以来，基层协商民主在制度化程序化方面取得了一定成效，但总体而言，相关制度规定还较为笼统和宽泛，可操作性不强，在具体运行机制方面还存在着一些不足，尤其是程序上不够规范，协商的随意性、形式化现象还较为严重，制约了基层协商民主的发展。应从协商主体、协商内容、协商过程、协商结果等基本要素方面，切实推动基层协商议事有组织、有议题、有流程、有结果、有反馈。

完善基层协商主体参与机制，确保“众人的事由众人商量”。基层协商民主首先要解决谁来参与的问题。提升协商质量的根本前提，在

于能够把协商问题涉及的所有利益相关方都整合进来，由此才能保证协商的问题充分反映不同参与主体的利益诉求，才能够最为广泛地集中群体智慧，让协商的结果更加符合人民群众的利益。否则，基层协商就会缺少充分的信息支撑，就不能观照所有的利益诉求，那么所得到的结果也是不民主、不公正的。基层中“麻雀虽小，五脏俱全”，包含党组织、政府、群众自治组织、市场组织、社会组织、公众等主体。在当前的基层协商中，协商参与者的产生和更替机制还不健全，参与者应具备什么样的条件、如何产生等没有明确规定。有些地方的基层协商中，参与主体的针对性和代表性不足，个别地方的基层党组织和政府在进行公共决策时，还存在以“个人拍板”替代与民协商的情况，普通民众尤其是利益相关者可能面临“协商缺位”的困境。

对此，一是高度重视协商主体的广泛性和多元性。按照不同的议事协商内容，构建行政部门代表、群团组织、社会组织、“两代表一委员”、志愿者、网格员、村（居）民代表、利益相关方代表等多方主体参与机制，鼓励和支持不同背景、不同利益群体的人参与，鼓励各方提供多元意见建议。二是高度重视协商主体的代表性和均衡性。要按照代表性、公认性、稳定性原则，通过党组织指定、提名、邀请，人民群众代表推荐或自荐等多种方式，统筹考虑协商代表的民意基础和协商能力，确定参与人数和范围。三是高度重视协商主体的专业性和行业性。基层协商事关民生热点、难点、焦点问题，涉及面广，对协商的专业性和行业性提出了一定要求，要注重邀请与议题相关的专家学者和具有实践经验的行家里手作为协商主体，确保协商科学有效。

完善基层协商议题确定机制，确保协商“精准化”。基层协商议题的确定是整个协商过程的开始，影响着协商的方向和效果。在协商议题的选择上，目前还存在标准不够细化、过程不够透明的问题，“想协商就协商”“想协商什么就协商什么”的现象在一些地方仍然存在。这些问题可能导致基层协商的随意性，降低其公信力。

对此，一是建立常态化、制度化走访调研制度，用足用好人大代表、政协委员工作站，广泛收集民情民意。二是畅通基层群众参与公共事务的渠道和途径。设立制度化、常态化的征集平台，通过“线上+线下”模式，推动察民情、访民意、听民声从“单向被动”转变到“立体互动”。如通过“民情沟通会”“恳谈会”集中听取群众意见；通过征求意见表、问卷调查、信函等形式专题听取群众意见；通过设置征求意见箱、热线电话等随时听取群众意见。三是确定议题公开制度与动态调整机制。要定期整理、总结分析各方民意，积极回应群众

急难愁盼问题，注重以“小切口”服务大民生，以小举措推动大发展。同时保持协商议题的透明和公开，开辟群众对协商议题的建议或反馈渠道，确保议题选得对、选得准、选得实。

完善基层协商运行程序机制，确保协商“有章法”。协商必须有特定的规则和程序 and 一定的技术方法，从而保证所有参与者都有平等表达意见的机会、保证所有人的观点和意见都能被给予同等关注。目前一些地方对基层协商民主的程序规定过于简单，操作规则不够明确，有的地方协商会程短、发言少，缺乏真正面对面的沟通、审议与辩论，协商过程流于形式。

对此，要把“充分协商”的理念贯穿于协商发起、对话展开、协商结论作出等各环节。一是做好基层协商准备，包括确定协商代表、选择协商具体形式、推举协商主持人、提供相关材料和信息等，尽量避免“今天出议题、明天就协商”的做法，确保准备阶段时间充足、资料详实。二是构建“线上+线下”相结合的议事机制。采取会议、座谈、恳谈、讨论、听证、论证、实地走访、工作联席会，专家解读等多种方式充分开展协商。同时用好互联网，组织群众积极参与线上协商议事，推动大事小事“云反馈”“云互动”“云商议”。三是制定公开、公平、公正的议事规则。明确协商的程序、方法、时间、地点等，制定协商参与人发言时间、顺序和要求等规则，给予所有参与者平等发言的机会，鼓励开放性讨论。同时建立协商过程与协商结果的公开程序，增加协商的透明度和公信力。

完善基层协商结果落实与反馈机制，确保协商“有回应”。有效的民主必然是能够解决问题的，民主的“回应性”是评价民主是否有效的标准。协商结果，即协商达成的共识能否及时得到应用落实，是检验协商成功与否的重要标志。而在我国当前的基层协商民主实践中，协商意见与结果较难进入决策或者被执行实施，这是一个较为突出的问题。

对此，需要刚性的落实与反馈机制加以保障。一是及时公布协商议事结果。通过“线上+线下”的方式告知群众协商结果及落实情况，鼓励更多的人民群众参与议事协商。二是落实议事结果。由基层党组织牵头抓总、工作专班全程跟踪督办，积极推动相关责任人落实协商方案，对顺利办结的及时总结经验、归档留存，对暂不能办的做好政策解释、矛盾化解。此外，将基层协商考核评价机制。制定明确的评估指标，包括参与者的满意度、协商结果的实施程度、协商议题的相关性等，以衡量协商过程的效率 and 效果。此外，将基层协商民主建设纳入年度综合考核评价内容，定期评估协商效果，从制度上、程序上保证基层协商“说了不说”。

发展 全过程人民民主

信息时代，如何保护我们的肖像权

□ 高雅文



当前，随着信息技术的发展，街拍、“晒生活”成了很多人的喜好，AI换脸、PS等图像处理技术日新月异，加上信息传播速度空前，一张图片、一个视频可以迅速火遍全网。与此同时，利用信息网络侵害肖像权的案件急速攀升，维护肖像权的挑战和难度也不断增大。如何认识和维护肖像权、如何合理使用肖像，是与我们个人权利保护息息相关的问题。

为加强肖像权保护，民法典人格权编以专章系统地规定了肖像权相关内容，提出了许多具有创新性的规则。一方面，法律明确规定“肖像是通过影像、雕塑、绘画等方式在一定载体上所反映的特定自然人可以被识别的外部形象”。因此，法律所保护的肖像不限于自然人的面部特征或五官，任何具有指向性或可识别性的外部形象，包括体态、背影、漫画形象甚至是身体的局部，只要具有可识别性，足以联系到特定的肖像权人，都可以归属于法律意义上的肖像范畴。除法律另有规定外，未经肖像权人同意，即使没有营利目的和主观恶意，也不得制作、使用、公开肖像权人的肖像，肖像作品权利人不得以发表、复制、发行等方式使用或公开肖像权人的肖像。因此，转发已经公开在网络上的照片一般不构成侵权，但如果未经同意将他人朋友圈发布的或尚未发布的照片公开于网络上，也可能侵犯他人肖像权。尤其在AI换脸、PS等图像处理技术引发的肖像权侵权纠纷频发的背景下，民法典扩张了侵犯肖像权的行为方式，强调不得以丑化、污损，或者利用信息技术手段伪造等方式侵害他人肖像权，对数字时代的肖像权保护提供了强有力的法律保障。另一方面，法律还划定了合理使用他人肖像的边界，如为个人学习、欣赏、教学或科研在必要范围内使用肖像，为实施新闻报道、国家机关依法履行职责、为展示特定公共环境以及为维护公共利益或肖像权人的合法权益而制作、使用、公开肖像权人的肖像，不属于侵权行为。因此，如果为了展示风土人情或拍照留念，误将他人拍到，没有刻意对特定第三人进行拍摄，事后也只在有限的私人范围内发布，一般不构成侵权。

总体来说，民法典关于肖像权的规定较为完整，但现实中，当肖像权被侵害时，维权的难度依然非常大，这主要是基于以下原因。

首先，当前民法典关于肖像权的规定多为赋权型条款，在具体落

实和法律适用中仍有许多问题有待进一步探讨。例如，关于肖像可识别性的判断标准，是否应当区分公众人物与普通人的曝光率与知名度使其较容易被识别，而普通人被识别的难度就更大一些。又如，根据法律规定，当事人对肖像许可使用期限有明确约定，肖像权人有正当理由的，可以解除肖像许可使用合同。这里的“正当理由”应如何认定，如何证明被诉侵权行为的使用能够识别出肖像权人身身份等，这些依然是现实中面临的难题。

其次，侵权人被诉概率低、权利人诉讼成本高，这加剧了维权的难度。在法理上，肖像权属于民事权利，肖像权人被侵权后虽然可以通过民事诉讼的方式，要求侵权者承担停止侵害、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任，例如未经同意拍摄、传播与肖像相关的照片或视频，权利人可以要求停止侵害、删除已发布的信息；被限制行使自己的肖像权时，可以要求排除妨害、消除危险；在肖像被丑化、污损时，可以要求行为人消除影响、赔礼道歉，必要时可以主张精神损害赔偿。但根据“谁主张谁举证”的举证责任分配原则，权利人往往很难举出能够决定胜诉的确凿证据。数字化背景下，侵权人通过对权利人肖像的制作、修改、使用更为方便快捷，达到传播目的后，只要迅速删除信息，相关证据往往难以寻找和保存。即使维权成功，所得收益与付出也可能极不匹配。如此，既让一些肖像权人因举证困难和维权收益低而不敢轻言维权，也助长了侵权者因违法成本低而侵犯他人肖像权的“底气”。这是侵犯他人肖像权不合法行为为长期难以禁止的关键所在，亟待引起重视。

一是完善举证规则，提高肖像侵权违法成本。通过制定相关配套

法规或出台司法解释的方式，对民法典的规则加以细化，设立“举证责任倒置”和惩罚性赔偿制度。通过这样的方式，调动肖像权人的维权积极性，并使那些试图侵犯他人肖像权的人在严重法律后果的警示下知敬畏、存戒惧、守底线。

二是明确各方责任。平台在技术能力所及范围内，要对网络用户上传的照片进行事前审查，并对用户上传涉及他人权利的照片的合规性进行提示。平台接到权利人遭到侵权的通知后，应当及时将该通知转送相关网络用户，并根据构成侵权的初步证据和服务类型采取必要措施，防止损害的扩大。目前，很多平台已经有了侵害权益的举报入口，应充分利用技术手段加强监管，承担必要的注意义务，及时采取必要措施阻止侵权行为继续扩大。

三是树立尊重和保护肖像权的意识。社会公众在生活中应充分了解可能触犯肖像权的行为，对于容易触碰肖像权保护“红线”的行为，尽可能规避侵权风险。拍摄者应当注意合理使用的范围，不要随意拍摄他人肖像，公开转发、传播涉及他人肖像的照片、视频时也应取得同意，避免侵害他人肖像权甚至是隐私权；社会公众应当树立尊重他人基本权利的意识，充分认识到未经肖像权人许可，制作、使用、公开他人肖像，可能承担侵害肖像权的法律风险。对于符合自身需求，以营利为目的使用他人肖像时，应当与肖像权人签署相关协议，并留存相应证据，拿起法律武器依法维权。



（上接1版）党的对外工作将继续发挥政党外交“以政促经”“以民促经”“以智促经”作用，深化“政党+”交流合作，促进“一带一路”合作向纵深发展，推动人类命运共同体建设向更高层次、更宽领域拓展。

坚持自信自立，展现中国特色大国外交独特风范。习近平总书记指出，中国共产党为什么能，中国特色社会主义为什么好，归根到底是马克思主义行，是中国化时代化的马克思主义行。政党是国家政策的源头，中国特色大国外交是在中国共产党领导下的外交，党的对外工作是其中独具特色的重要组成部分。与各国政党互学互鉴、交流合作、共同进步，是国家总体外交在政党层面的体现，彰显了中国特色大国外交的开放性和包容性。不同于一些西方国家的霸权霸道霸凌，中国共产党始终坚持“独立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉内部事务”的党际关系四项原则，展现出平等相待、真诚互助的对外交往形象和风尚。展望未来，党的对外工作将不断巩固同社会主义国家执政党关系、深化同进步力量沟通交流，让

马克思主义在21世纪展现出更加强大的真理力量。党的对外工作将广泛开展同发展中国家政党交流合作，务实推进同发达国家政党机制化交往，持续拓展同新兴政党沟通对话，为携手应对关乎人类前途命运的全球性问题汇聚政党力量。党的对外工作将通过与各国政党深入交往、交流、交心，不断讲好中国共产党的故事，塑造更加可信、可爱、可敬的中国共产党形象，以强大的理念引领力和思想感召力为丰富人类政治文明作出积极贡献。

坚持守正创新，推动党的对外工作开新局谱新篇。习近平总书记指出，我们从事的是前无古人的伟大事业，守正才能不迷失方向、不犯颠覆性错误，创新才能把握时代、引领时代。党的对外工作的“守正”，就是要守住中国共产党的性质宗旨这个根和魂，始终以是否有利于中国人民根本利益和世界人民共同利益为依归，不为困难挑战所惧，不为歪理邪说所惑，不迷航、不偏向，保持战略定力，坚守党的正道。党的对外工作的“创新”，就是要因时因势、与时俱进，避免墨守成规、故步自封，不断

推出新思路新举措新方案，为党的对外工作持续注入动力活力。展望未来，党的对外工作将始终把维护党的执政安全 and 中国特色社会主义制度安全摆在首位，紧紧围绕党和国家中心任务开展工作，助力夯实党的执政根基和中国特色社会主义制度根基。同时，党的对外工作也将认真思考新的历史条件下推动工作发展的环境条件、方式方法。针对社会主义国家执政党、大国大党、发展中国家政党等不同国家、不同类型政党，开展形式多样、丰富多彩的交流交往活动，深入探索茶叙外交等际际交往“微创新”，以灵活方式推动党的理论和实践走向世界，不断拓展我们党的“朋友圈”。

坚持问题导向，促进党的对外工作可持续发展。习近平总书记指出，问题是时代的声音，回答并指导解决问题是理论的根本任务。构建人类命运共同体的宏伟大厦不可能朝夕之间完成，只能通过解决一个个问题夯基垒台、立柱架梁。为此，既要善于抓住关键问题 and 问题的关键环节，敢于啃硬骨头寻求重大突破，也要善于从外围问题和细

微之处入手，聚少成多、积小胜为大胜。展望未来，党的对外工作将继续立足“三个重要”定位，发挥政党渠道的平台和窗口作用，不断完善全球政党伙伴关系网络；围绕党和国家中心任务做好调查研究，为党中央决策部署提供有价值的参考；助力国家关系健康发展做好人的工作，涵养壮大更多知华友华力量；回应国际社会热切期待做好治国理政经验交流工作，着力写好政治引领这篇大文章。总之，党的对外工作将紧紧扭住问题导向这个“牛鼻子”，通过交好每一位朋友、写好每一篇文章、讲好每一个故事、妥善应对和处理每一个具体问题，更好服务党的事业和國家总体外交。

坚持系统观念，不断完善党的对外工作总体布局。习近平总书记指出，只有用普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点观察事物，才能把握事物发展规律。党的对外工作始终坚持动态思维和战略思维，善于把自己摆进党和国家各项事业中去、摆进国家总体外交中去，推动形成层次分明、重点突出、运转有序的工作体

系。展望未来，党的对外工作将继续紧密依托全党的积极支持和广泛参与，形成全党开展党的对外工作的良好局面，主动配合国家总体外交大局，为中国特色大国外交打策应、出奇兵。一方面不断夯实党中央统一领导、各地区各部门有序参与、全党共同支持的大协同局面，促进各地区各部门以更加丰富的形式为党的对外工作作贡献。另一方面积极打造品牌项目和工作增长点，不断促进政党外交与民间外交、公共外交一体化发展，增强党的对外工作的协调性和实效性，不断提升自身能力和水平。

坚持胸怀天下，推动建设更加美好的世界。习近平总书记指出，大时代需要大格局，大格局呼唤大胸怀。从“本国优先”的角度看，世界是狭小拥挤的，时时都是“激烈竞争”。从命运与共的角度看，世界是宽广博大的，处处都有合作机遇。中国共产党既为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴，也为人类谋进步、为世界谋大同。我们通过推动实现民族复兴为构建人类命运共同体积蓄力量，也通过推动构建人类命运共同体为实现民族复兴创造有利外部环境，二者相辅

相成、相得益彰。坚持胸怀天下是中国共产党刻在基因里的优良品格。作为中国共产党的对外使者，党的对外工作是这一品格最有力的呈现。展望未来，党的对外工作将持续推进同各国政党的友好往来，深化交流理解合作，为人类进步事业凝聚最广泛的政党共识、政党力量。党的对外工作将永远保持开放包容，坚持倾听各方呼声，主动加强引颈宣介，结合实际为世界作出力所能及的贡献。党的对外工作将坚持从人类发展大潮流、世界变化大格局、全球发展大历史出发，弘扬“三大全球倡议”的时代价值，吸收借鉴人类一切文明成果，着力开辟人类文明新形态。

学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想是一项长期的重要政治任务。党的对外工作将不断深化对“两个确立”决定性意义的领悟，在感悟真理中坚定信仰，在凝聚共识中汇聚力量，继续围绕“三个重要”定位，进一步统一思想、统一意志、统一行动，自觉肩负起党和人民赋予的使命责任，为实现中华民族伟大复兴、推动人类进步事业不断发展贡献更大力量。