

充分释放人大协商的制度功能

□ 许静黎

习近平总书记指出，要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。在我国，协商民主并不等同于政治协商，而是广泛存在于政治制度和政治实践中，包括政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等多种类别。人大协商作为其中的重要类别之一，就是各级人大在党的领导下，在重大决策之前根据需要进行充分协商，更好汇集民智、听取民意，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。在人大工作中运用好人大协商，是人民当家作主在我国政治生活和社会公共生活中的具体实践，也是中国特色社会主义协商民主的重要制度安排。

近年来，全国人大和地方各级人大健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，推动实现更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主，在加强人大协商方面取得了显著成效。实践表明，协商不仅不会削弱人民代表大会的地位和作用，反而是对人民代表大会制度优势的重要彰显，保障了人民在投票后仍然有广泛参与的权利，能有效支持和保障人民通过人民代表大会行使国家权力。但是在当前的人大工作中，对人大协商的重视程度仍然不够，“人大是选举民主、政协是协商民主”“人大协商就是人大与政协的协商”等狭隘认识在一定范围内仍然存在，人大协商存在法律保障不健全、覆盖范围不广、协商深度不够等问题，需要考虑人大自身的特点，坚持问题导向，从以下方面加以完善。

加强人大协商的制度化 and 法治化。只有健全的法律保障，才能够为人大协商提供系统的支持，才能够保障人大协商有内容、有方法、有效率。党中央高度重视发展协商民主，《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确了人大协商的工作重点，极大地推动了人大协商的发展。但针对人大协商议题、参与主体、形式和程序等还缺乏制度支持，除立法协商外，人大监督、选举任免、重大事项决定、代表议案建议办理等工作的协商缺乏明确规定，尚处于“无章可循”的状态，导致“想协商就协商，没意愿就不协商”“想与谁协商就与谁协商，不想与谁协商就不与谁协商”“有时间就多协商，没时间就少协商”

的现象比较普遍，难以充分实现协商民主的价值追求和目标。

当前，全国人大和地方各级人大在实践中，关于人大协商有很多创新性的做法并取得了积极效果，可以适时进行总结。针对不同层次、不同领域的人大协商，从协商对象和议题范围、协商内容和程序、协商的平等性和公开性、协商反馈落实等多方面探索完善制度机制，真正解决好协商什么、与谁协商、怎样协商、协商成果如何运用等问题。同时，应研究加强人大协商的有关内容并适时将其融入立法法、监督法、代表法、选举法等相关法律修订的过程，对人大协商的原则和做法进行系统全面的规范。另外，重视地方人大在履职过程中的经验，鼓励基层继续探索协商形式、丰富协商内容，为人大协商的顶层设计提供支持，避免实践中出现“形式协商”“跑偏走样”等问题。

注重人大专门委员会的协商功能。专门委员会本身不是权力机关，但承担着协助本级人大及其常委会依法行使职权的重要任务，加上人大协商政策性、专业性强，专门委员会具有法定性、专业性、经常性的特点，理应成为推进人大协商的重要主体，应该通过增强专门委员会协商的有效性促进常委会投票表决的科学性。专门委员会要在协商中真正发挥作用，就需要“接地气”，深入代表和选民当中，充分联系相关政府部门，与其实现信息共享。但是在实践中，有些地方的专门委员会仅仅将政府的工作汇报和反馈作为开展工作最主要的信息来源，对协商工作重视还不够；有的专门委员会尽管开展了协商，但存在“重审不重议”“表决大于协商”“只征求不反馈”等深度不够、互动不足的问题，协商工作的针对性和实效性比较有限。

因此，要发挥好专门委员会组成人员积极性，建立定期会见代表和群众的工作制度，积极搭建协商平台、开启协商通道、组织协商活动，并在充分了解社情、民情的基础上开展协商。同时，应进一步发挥相关专业人士在专门委员会立法、监督工作中的作用，充分利用专门委员会“专门”“灵活”等优势，把专门委员会打造成汇集民意民智、有较大影响、发挥较大作用的协商平台。对于社会关注的热点问题，还可以探索建立由相关专门委员会回应发声的制度。

更好发挥人大代表在协商中的作用。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》中明确提出“发挥好人大代表在协商民主中的作用”“有关方面要加强与代表的沟通协商”等内容。人大代表是人大协商的主要参与主体，更是人大与公众协商的重要中介。但当前，人大代表在协商中仍然存在意愿和能力不足的突出问题。

因此，除了在代表的构成上继续向基层和一线倾斜外，应该继续发挥好人大代表不脱离各自生产和工作、始终同人民群众保持密切联系的优势，畅通社情民意反映和表达渠道，把人民群众的呼声、愿望、要求及时通过人大代表这一渠道进行反映。健全联系代表工作制度，进一步明确常委会组成人员联系代表和代表联系群众的形式内容时间等方面的要求。人大代表参与人大协商工作，除了参与专题协商外，还可以通过列席人大常委会会议，参与常委会的立法、监督、调研等工作过程，就某些方面的工作事项提出建议、批评和意见，再由人大常委会工作机构交有关部门研究办理。

充分利用网络协商渠道。在人大协商实践中，普遍存在协商成本与工作效率之间的矛盾张力，随着协商的广泛开展，这一矛盾愈加尖锐。需要在保证协商质量的前提下，不断扩展协商渠道、提高协商效率。在此之中，网络渠道能发挥重要作用。尽管网络是虚拟的空间，但是协商却可以真实的发生。

人大代表可以通过多种形式在网络空间实现，网络征求意见、网上公示、网议互动等都是重要的协商形式。全国人大的网络立法协商，可通过将相关法律草案公布于网络平台，征集广大网民意见，经过不断的协商、意见过滤与筛选，最终呈送全国人大讨论决定。同时，应该增强网络协商在人大整体工作中的分量，着力构建、运行好线上代表履职平台和群众意见建议征集平台，进一步扩大公众对立法及人大各项工作的有序参与。对于在网上征集的各种意见建议，要建立反馈机制，推动形成从提出意见到获得反馈的良性循环，培育理性宽容、平等对话的协商文化。

严格规范公正文明执法是一个整体

□ 段传龙

法律的生命在于实施，不折不扣地实施法律是执法工作最基本的原则底线。习近平总书记指出，严格规范公正文明执法是一个整体，要准确把握、全面贯彻，不能畸轻畸重、顾此失彼。在对执法的要求中，严格、规范、公正、文明代表着四个层面的价值，各有侧重，互为一体。

严格是执法的基本要求。执法的首要要求是对法律法规的严格执行。现实生活中出现的很多问题，往往都同执法失之于宽、失之于松有关。严格执法是指执法者要遵守、坚守与信仰法治，不能触碰法律红线，不能逾越法律底线。严格执法首先要求执法者忠实、全面地履行法律规定的各项职权职责，保证有法必依、执法必严。其次强调严厉打击违法犯罪，保证违法必究，做到不枉不纵。尤其是对食品药品、公共卫生、生态环境、网络空间等关系群众切身利益的重点领域，要加大执法力度，严格惩处违法行为。最后强调对执法者严格依法履职进行有效监督，在充分运用信息化、网络化、数字化技术的基础上，健全执法报告、通报、评议、评估、考核以及公开制度，完善执法责任追究与错案追究机制，做到失责要问责、违法必追究。

规范是执法的行为准则。规范执法是指执法行为的整体运行，包括执法的主体、依据、程序等，都要符合法治精神要旨，符合规范化、公开化、程序化的法治标准。在执法主体层面，强调提升执法人员素养，确保其自觉规范行为，实现执法队伍的专业化；在执法依据层面，强调从源头上提升行政立法

水平，保证执法工作有法可依、有据可查、有章可循，为规范执法提供连续、稳定、可预期的制度准则；在执法程序层面，强调规范严密和透明公开。

公正是执法的价值取向。公正执法主要是指执法者要秉持理性正义观念，保有基本职业良知，做到客观中立、不偏不私、法律面前人人平等，避免行政处罚畸轻畸重、同事不同罚、显失公平。公正执法一方面要求执法者做到秉公执法，不能考虑不相关因素。执法者需要综合考量违法行为的性质、情节、危害程度、社会影响、公共需求等相关因素，排除权力、人情、关系、私利等不相关因素，防止“选择性执法”“逐利性执法”“随意性执法”。另一方面要求健全行政裁量基准，为公正执法提供标准依据。为有效杜绝执法不公，需要科学合理制定裁量事项标准，完善行政执法案例指导与警示制度，做到公正适当，防止权力出轨、职权滥用、个人寻租。

文明是执法的职业素养。推进文明执法，要求坚持以人民为中心，准确把握执法对象的情绪感受，做到法、理、情于一体。在执法理念方面，要求体现人文关怀与高效便民精神，积极争取当事人的理解和支持；在执法主体层面，要求提升执法人员的形象、水平与能力，树立举止有度、规范整洁、赏罚分明的执法形象；在执法方式层面，要求倡导人性化执法、阳光执法，坚持合目的与比例原则，在法律允许的制度框架下，合理选择对相对人权益损害最小的方式开展执法行为。此外，在必须严格依法履

行的刚性执法行为之外，要强调事前预防，加强源头治理，重视信息共享，灵活运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈、行政协议等柔性方式开展执法，逐步普及轻微违法免罚制度，做到宽严相济、刚柔并举。

可见，严格执法维系行政执法强度，规范执法维护行政执法力度，公正执法保障行政执法尺度，文明执法确保行政执法温度。之所以说严格规范公正文明执法是一个整体，一是行政执法现实复杂性的客观要求。以严格执法为例。严格执法固然是行政执法的基本要求，但现阶段，行政执法领域存在执法资源有限和违法行为量多的突出矛盾。为了有效配置执法资源，应当高度重视行政机关在配置执法资源和执法程序启动方面的自主性，但这种自主性极易滋生不文明执法、执法腐败等问题，因而必须同时重视规范性、公正性、文明性要求，要将权力放进制度规范的笼子里。

二是兼顧形式法治与实质法治的必然要求。形式法治强调秩序行政，坚持以法为据，倡导法定职责必须为、法无授权不可为，主要体现为严格、规范执法两大方面。但是它们仅仅只是执法工作的基础要求，并且往往具有强制性、命令性特征，不利于政府与公民之间构建和谐、融洽的相互关系。而实质法治则强调服务行政，是我国依法行政的更高价值追求和目标，主要体现为公正、文明执法。倡导行政权力在满足合法性要求之上，还要以理服人、以情感人，充分尊重人民群众的权利自由与人格尊严。因此，权力不仅要依法行使，还要体



用法律武器应对“霸王条款”

□ 武晓艺



完整等等。但具体到格式合同的实质性内容，合同示范文本的引导性尚待进一步完善，应当在法律规定的基礎上，针对特定行业或领域，及时发布、更新合同示范文本，针对不同交易场景中可能遇到的法律问题作出专门的风险提示，并制定关于消费者权益保护、反垄断和反不正当竞争合规指南、产品质量保障、服务安全等方面的团体标准，借助市场竞争的力量，从源头上有效规制格式条款。

另外，应当结合实际情况，对“霸王条款”进行类型化并纳入负面清单设置阶梯式的标准对其进行不同程度规制。在电子商务格式条款中，常见的违反公平原则的条款类型包括单方变更协议内容、中断或终止服务条款、管辖权条款、删除账号条款，以及信息披露免责、居间调停免责、网络交易平台免责条款等。一些国家和地区已经对此进行立法调整，例如欧盟制定“灰色清单”，提出17项可能不公平的合同条款并加以禁止；德国分别设立格式条款“黑名单”制度与“灰名单”制度，“黑名单”中的格式条款由于无法通过全面谈判解决其中存在的不公正等问题，均为无效条款；“灰名单”中的格式条款

一般被认定为无效条款，但是当起草方能够证明与接收方达成真实合意的则转化为有效条款；等等。我国电子商务法可以借鉴这种做法，为格式条款的制定提供更为清晰的指引，尽可能消除不公平、不合理的格式条款。

过程管控，加强事中监督。整治“霸王条款”，是消费者的心声，更是监管部门的责任。缔约过程公平强调缔约各方都能平等、自由地表达意愿和诉求，在充分表明己方缔约意图的情况下签订合同。基于格式条款本身的特点，缔约各方在订立格式条款合同时难以实现充分的协商和谈判。因此，一方面，为弥补格式条款所固有的缔约过程不公平的缺陷，应当对格式条款的订立进行限制性规定，对经营者规定说明、提示义务。如在电子商务合同中，规定格式条款提供者以单独弹窗等方式，对合同中关涉用户重大利益的条款作出专门提示，这些条款均需要经过用户的“个别”点确认方能订入合同，而不能仅以诸如“我已阅读并同意相关服务条款和隐私政策”“点击注册表示您同意《某某用户协议》”的简单文本作为提醒用户点击进入阅读超链接条款，也不能以此种“概括同意”替代对个别条款的“一一确

认”，从而给消费者提供充分审查条款的机会。另一方面，消费者也要提高合同意识，全面了解所签订的合同。在消费前仔细阅读合同条款，就免除或者减轻经营者责任或者与消费者自身有重大利害关系的条款，可要求经营者对此予以说明。

严肃查处，完善事后救济。消费者在因“霸王条款”遭到权利侵害时，可以通过行政监管部门和司法机关进行维权。在行政监管方面，过去，监管部门多采取发布消费提醒、消费警示的手段，威慑力有限。市场监管总局修订出台的《合同行政监督管理办法》已于7月1日起正式施行。该办法加大了对“霸王条款”的行政处罚力度，处罚上限由3万元提高到10万元。同时还规定，对行政相对人作出行政处罚决定后，依法通过国家企业信用信息公示系统向社会公示，有效提升了对违法经营者的威慑力。行政监管部门应当依法规范商家拟定的各种格式条款，综合运用建议、约谈、要求整改等形式，该修正的修正，该清理的清理，对屡教不改的商家不妨施以经济、行政处罚，督促企业及时整改到位。在司法维权方面，消费者举证能力不足是突出难题，即便提出诉讼，旷日持久的官司也让消费者望而却步。对此，最高人民法院发布的《关于为促进消费提供司法服务和保障的意见》规定，对格式条款发生争议的，应当依法作出有利于消费者的解释，这表明了该领域司法审判的基本导向，在此基础上，还应通过公益诉讼制度来弥补由于消费者举证能力不足所带来的难题，充分发挥司法审判职能、提高办案效率。对于因“霸王条款”而权益受到侵害的消费者给予及时的救济，让其安心消费、放心消费。



发展 全过程人民民主