

不断完善政府协商机制

□ 魏芙蓉 于新恒

政府协商是协商民主在行政领域的实现形式，是政府与社会就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题进行民主协商、科学决策的过程。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》将“政府协商”与政党、人大、政协、人民团体、社会组织 and 基层协商一起明确为协商民主的重要渠道。在政府协商中，政府与公民个体、社会组织、企事业单位等通过平等对话、讨论的方式，协作解决涉及公共利益方面的事宜。

作为我国协商民主渠道的重要组成部分，政府协商对于科学民主依法决策、实现公民有序政治参与和提升政府建设水平具有重要的作用，近年来受到政府和社会公众的普遍关注并得到了快速发展。然而，在推进政府协商的过程中，还存在着一些现实障碍，制约着其进一步发展。具体来说，一是政府协商意识不强。作为政府协商的主导者，有的地方政府把政府协商仅仅当做政府行政立法或政府决策合法性的流程，没有做到“真协商”，态度较为消极，选择性协商的问题较为突出；作为行政相对人的社会公众，也面临着协商动力不强的问题，有的即使参与协商也并未充分地、坦诚地、自主地发表意见。二是政府协商制度缺失。制度具有长期性和稳定性，但由于政府协商制度存在着某种程度的缺失，在一些地方，协商议题的征集和协商内容的确定显得较为随意，在政府协商参与人员的选取、协商会议如何召开、如何保障不同协商主体的平等话语权方面，并没有明确的程序安排。三是协商效能转化不够。协商的效果集中体现在协商意见如何吸收、如何采纳。现实中，政府协商的共识结果转化不够，有的甚至被束之高阁，实际问题依然没有得到解决，政府在协商中的主导作用的应有功能没能得到充分发挥。健全和完善政府协商，必须充分发挥好政府在协商中的主导作用。在民主政治条件下，政府协商是政府进行施政的纽带、桥梁，不仅使政府可充分了解人民的意愿

和呼声，而且可同公民代表共同决策、共同合作提供公共产品，并在人民群众的监督下落实决策任务。进一步加强政府协商的制度化、规范化、程序化建设，需要努力创新和完善政府协商民主的对话和议事机制、引导机制、监督转化机制。

建立健全平等对话、议事机制。协商民主强调协商参与者平等对话、理性沟通。但政府协商的参与主体，例如行政机构、民众个体、社会组织或者企事业单位等，却在客观上存在着机会不平等、资源不平等、能力不平等、结果不平等等情况。我们强调政府协商，是在承认这种客观情况的基础上，更加关注政府与社会之间的双向沟通、理性对话，以此化解利益冲突、调解社会矛盾，实现公平正义、决策民主。这就要求建立健全平等对话、议事机制，这将直接关系到能否制定出各方都能接受的、科学的决策。首先，不断扩大政府协商民主对话领域。政府协商的前提是保证协商主体的广泛性、代表性，应关注不同社会阶层的参政诉求，激发社会团体、行业组织、中介机构等在内的各种社会组织的活力和热情，充分发挥社会组织在政府协商中的积极作用。其次，依法保证公民知情权。开放获取充分的、准确的信息，既是公众对政府的正常诉求和期望，也是平等协商的重要基础。政府信息公开能够畅通政府和社会沟通渠道，消除社会公众的顾虑，激发公众参与政府协商的热情。政府应当按照政府信息公开条例、《关于全面推进政务公开工作的意见》的要求，以公开为常态、不公开为例外，保障和落实公众依法获取政府信息、了解政府工作并作出理性、正确判断的权利。此外，政府要重视制定政府协商事项目录。政府事务纷繁复杂，不同领域、不同地区、不同层级的差异使得政府协商更加复杂，而厘清政府协商事项目录有助于明晰政府协商的边界。应根据法律法规规定和工作实际制定并公布协商事项目录，进一步明确行政机构所应提供的信息事项，为协商提供真实可靠的依据。

建立健全大数据辅助机制。协商成本是政府协商过程中的一个重要构成部分。如何利用既有的制度渠道和平台，最大限度降低协商成本，是完善政府协商的一个重要课题。大数据、人工智能等数字技术是推进政府协商的新手段，能有效降低时间、人力、物力等成本，有助于实现政府协商的日常化、生活化。具体而言，通过建立大数据分析库，更为精准理性地确定协商题目、协商主体；在协商过程中要从全局着眼，统筹协调，实现行政组织资源的准时调配与及时支撑；在协商实践中，要运用大数据技术论证提案，批复提案的落实情况，以及监督执行情况。另外，还可通过政务数据公开共享，引导社会系统主动采集，并开放数据促成网络协商形态。

构建有效的监督转化机制。协商结果是否“有回应”，不仅是协商效果的直接体现，也直接影响到公众参与协商的积极性。一方面，完善成果转化制度，既严格落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论的重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，又注重创新落实议事成果的方法和手段。另一方面，政府协商应该重结果但不唯结果。政府协商过程本身也是民众权利意识、责任意识、公共意识彰显的时刻，体现了民众民主素养的提升，因此应不断完善政府协商民主的程序，确保参加协商活动的每一位参与者都能自由、充分发表意见，每一条意见都被完整无误地记录下来，每一次协商活动从计划、实施直到总结，都能做到有始有终、有案有据。

深化国家监察体制改革仍需立法配套

□ 李少文



完善党和国家监督体系，推进反腐败国家立法，是深化监察体制改革的重要任务之一。习近平总书记指出，“实践证明，党中央关于推进国家监察体制改革的决策是完全正确的。我们要保持战略定力，持续深化改革，促进执纪执法贯通，有效衔接司法，推进反腐败工作法治化、规范化”。在新征程上持续深化国家监察体制改革，还要持续不断加强立法，以坚持和完善党和国家监督体系、强化对权力运行的制约和监督为核心，促进监察法律体系走向完备。

国家监察体制改革推进以来，我国通过修改宪法、制定监察法等立法举措，有力增强了党和国家监督力度，在监督对象上实现了“全覆盖”；在监督体制上提高国家监察的地位，并全面实行派驻监督；在监督模式上吸收检察院反腐败职能，形成专责监督机制；在监督手段上用留置取代“两规”，丰富纪委监委的法治手段。在此基础上，政务处分法、监察官法以及监察法实施条例相继实施，刑法、刑事诉讼法等相关法律也积极修改完善，不断强化与监察法的衔接协调，我国的监察法律体系建设取得重大进展。

不过，监察体制改革领域的立法仍存在一些需要完善之处。主要表现为一些重要事项的立法仍然缺失，法律供给存在一定不足；党内法规与国家法律之间的“纪法贯通”，监察法与刑法、刑事诉讼法、证据法等法律之间的矛盾冲突较多，在适用中仍存

在很大挑战；监察信息公开的有关制度安排和程序设计仍不够明确；一些纪检监察领域的规定和措施在内容、程序、强度等方面，还存在着规范化不足的争议。加快修改监察法、制定监察程序法等立法工作任务依然繁重。

按照“纪法贯通”“法法衔接”要求补充监察法律规范供给

对“纪法贯通”“法法衔接”的要求，可以从纪检监察工作的内部和外部两个层面来把握。在纪检监察工作内部，应考虑如何顺畅“纪法贯通”，让党的纪律与国家法律之间实现理念、内容、程序、标准等方面的一致。由于纪检监察机关执行党纪，而党纪规范及其适用具有更为显著的政治性、政策性特征，所以在推进“纪法贯通”时，要保证监察法律规范明确化、普遍化，确保不自相矛盾。

例如，根据监察法的规定，针对涉嫌严重职务违法的行为，纪检监察机关可以对被调查人采取留置的调查措施。但在后续的问责处置时，有可能根据党纪认定被调查人不存在涉嫌职务犯罪以及需要移送检察机关进行审查起诉的情况。这就是由于纪律和法律规定的不一致所产生的矛盾，需要通过加强“纪法贯通”加以解决。

又如，由于刑法以及一系列司法解释对贪污、受贿等财属性职务犯罪设定了相对具体明确的情节标准，而党纪和监察法没有直接规定，实践操作中可能存在一定差距，所以在“纪法贯通”方面要注意证据标准的一致性。在外部，纪检监察机关要与司法机关、执法部门有效实现相互配合、相互制约，这就要求监察法与相关法律实现“法法衔接”。由于监察机关履行职责适用监察法，而不适用刑法、刑事诉讼法以及证据法等，这就导致

在监察领域存在着一定的法律规范供给不足难题，以及证据门槛和程序强度的外部差异性难题，需要监察立法高度关注并加以解决。

细化纪检监察机关的执纪执法裁量权

任何以文字体现的法律规范都存在着一定的模糊性、不确定性，党纪和监察法律也不例外。对纪检监察相关举措的范围、方式、种类、幅度、时限等规定一定的裁量空间，留下具体情况具体分析之余地，使其结合具体的情形进行审查、判断并作出酌量处理，有利于纪检监察机关开展工作的灵活性，但也有可能造成负面效应，出现量纪标准难以把握、同案不同处等问题，甚至出现权力滥用或者不正确行使等情况。监察立法应当对一些特定的裁量权加以细化，从而提高执纪执法的精准性，使执纪“轻”得明明白白，“重”得有理有据，也让执纪对象心服口服。例如，关于日常监督检查工作如何正确开展，纪检监察机关有哪些权限、遵循哪些程序，应通过立法进一步细化。又如，可以考虑制定关于精准有效运用“四种形态”的法律规范，防止执纪执法时的不平等、不均衡。

完善监察权力运行的正当程序

程序与权力运行相伴随。正当程序是现代法治精神的重要内涵，是保证公平正义的重要前提，可以防止公权力滥用，有效保护相对人的合法权益。为监察权力运行设计正当程序，是监察立法的重要任务。一方面，程序设计要严密、周全、公开、透明，不给权力失序、脱轨留出空间，防止各种违法变通。另一方面，程序设计

要考虑相对人的权利和利益，保证程序中立、客观、公平，防止不利于相对人的程序安排。当前，监察正当程序的关键任务在于平衡办案效率与当事人的合法权益保护，要细化具体执纪执法程序，完善初核、调查程序，改善留置的决定、场所、期限、条件保障等程序。例如，监察法第22条规定，留置场所的设置、管理和监督依照国家有关规定执行。但此处的“有关规定”仍有缺位，应当加紧完善补充，明确留置场所的设置规则，从而促进纪检监察机关更好地履行调查职责，保护当事人合法权益。

明确监察法规的内容权限与效力层级

随着国家监察体制改革不断深入，监察工作中一些深层次问题逐渐显现，监察法中一些原则性表述需要进一步具体化，不断提高立法的针对性、及时性、系统性和可操作性，为监察法进行配套立法。在这一背景下，监察法规应运而生，它是监察机关行使权力过程中的产物，以辅助监察机关的运行为主要任务，服务于监察机关的职责履行。监察法规来源于实践需要，但其制定也是立法权配置中一个需要考虑的重大问题。今年3月，新修改的立法法附则中新增一条规定，“国家监察委员会根据宪法和法律、全国人民代表大会常务委员会的有关规定，制定监察法规，报全国人民代表大会常务委员会备案”。监察法规作为一种新的法规类型得到立法的认可，但是这项修改只简略地对法律和全国人大常委会决定予以确认式的规定，监察法规仍然存在法律基础薄弱、权限不够明确、程序相对简单、监督机制不健全等问题，需要通过完善监察法等法律的修改来进一步明确。

领导干部提高法治素养的刚性约束

□ 张 航

履行推进法治建设第一责任人职责规定》《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》等文件，都从制度上对领导干部带头学法作了规范，但这些规范都是原则性、概括性的要求，缺乏可操作性。建立健全领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度是领导干部学法的基础性工作。《意见》所强调建立的清单制度作为一种精细化的规制性政策工具，明晰了领导干部学法的各项要素，有利于领导干部集中时间和精力学法，知悉如何在法治轨道上依法履职，保证学法的针对性、系统性、可持续性。

目前，我国已基本形成中国特色社会主义法律体系，包括宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等法律部门，每个法律部门又包括众多具体的法律规范，并涵盖法律、行政法规、地方性法规、行政规章等不同层级。而党内法规则包括党的组织法规、领导法规、自身建设法规、监督保障法规等。面对数量庞大的党内法规，领导干部要学什么、如何学？结合《意见》，可以从以下方面把握“应知应会”的具体要求。

应知应会不是要求全知全能，要根据实际情况有所侧重。提升领导干部法治素养，不是让每一位领导干部都必须成为“法律高材生”，而是根据实际情况有所侧重。如果不分主次、不加区别，眉毛胡子一把抓，既不可取、也不可行。在学习的范围上，一方面，注重制定普遍性的应知应会清单，也就是所有领导干部必须学习的党内法规和国家法律，不能有遗漏、留空白。具体而言，习近平法

治思想是所有领导干部学法清单中的重中之重，是清单体系上的首要政治任务；党章作为全党必须共同遵守的根本行为规范，宪法作为我们党领导人民治国理政的总章程、总依据，民法典作为“社会生活的百科全书”，刑法作为规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律，政务处分法作为对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政等进行监督、调查和处置的法律，都属于清单中的“必修课”。另一方面，各地区各部门从实际出发，区分不同层级、不同岗位，合理编制清单，充分考虑工作需要和学习效果，合理编制个性学习清单，提升学习的精准性、科学性、实效性。例如，政府领导干部既要重点学习《重大行政决策程序暂行条例》《信访工作条例》等，又要学习部门法规，如教育部门的领导干部要重点学习教育法、义务教育法、教师法等教育法律规范，司法行政部门的领导干部要注重学习律师法、公证法、仲裁法、法律援助法等法律规范。

应知应会不仅要知晓法律，还要理解法治精神。培养法治思维、提升法治素养、知晓法律规范的规定只是基础条件，领导干部还需更深入地学习与理解公平、正义等深藏于宪法和法律背后的精神实质。在实践中，一些领导干部往往只是机械地遵照法律的规范来行使权力，却不能理解法律的内在价值，因而有时可能出现表面合法、实际上违反法律精神的现象。领导干部应从法治的全局出发，加强学习、深化认识，既深入研究和熟练掌握与工作领域事项相关的法律适用，又要吃透这些法律的理念、原则和精神。《意见》不仅告诉领导干部要“学什么”，还给出了“如何学”

的原则性要求。如学习行政法，就要牢固树立职权法定、法定职责必须为、法无授权不可为等法治理念；学习刑法，就要深刻把握罪刑法定、对任何人犯罪在适用法律上一律平等、罪责刑相适应等基本原则。

应知应会不仅要有清单，还要压实责任。抓好应知应会清单制度贯彻落实，避免出现替代学、虚假学、选择学。一方面，把领导干部应知应会党内法规和国家法律纳入干部教育体系，强化外部推动机制，压实学法责任，传导学法压力。要充分利用党委（党组）理论中心组学习、党校（行政学院）教学、任职培训、在职培训、政府常务会议等组织形式，既积极回应不同职能部门对实用性法律知识的迫切需求，又注重提升领导干部的法学基本理论素养，同时促进领导干部学习党内法规和国家法律不折不扣落地执行，让应知应会清单变成实效清单。另一方面，强化领导干部尊法学法守法用法的内生动力，以激励工具为抓手，促使“被动学”“过关学”迈向“主动学”“终身学”。充分利用年终述法制度、在线学法平台等政策工具，增强领导干部学法用法的责任感和使命感，促使学法用法工作制度化、规范化。同时，强化督促考核，制定可以量化的学法用法情况考核指标体系，作为评价干部素质、精神文明建设、法治示范创建的重要依据，加强考核结果应用，激发示范效应。

