

推进中国特色协商民主建设

□ 宋雄伟

习近平总书记强调，推进理论的体系化、学理化，是理论创新的内在要求和重要途径。社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式。随着协商民主理论和实践的深化，中国特色协商民主的建设目标之一，就是要形成更加全方位的特色协商民主理论体系、制度体系和话语体系。

形成中国特色协商民主的理论体系

每一种理论体系背后都有自己的理论基础。形成中国特色协商民主的理论体系，就是构建中国特色协商民主体系的重要理论基础。社会主义协商民主在我国有根、有源、有生命力，是中国共产党人和中国人民的伟大创造，我们要从体系化视角归纳总结协商民主理论源流，寻找中国古代与近现代政治发展史中孕育“协商”与“民主”思想的具体内容，识别其与当下中国特色协商民主理论体系的政治主张之间的联系，深入挖掘协商民主的根在哪里、源在哪里、生命力在哪里，独特、独有、独到在什么地方，并以此为依托构建中国特色协商民主的理论体系，不断努力识别中国特色协商民主理论体系自身的理论源流、理论主体与理论发展态势。

中国特色协商民主理论体系的基本特质体现为持续性、协同性和全过程性。持续性体现在时间和空间的连续性状态；协同性是相对于零散性和碎片化而言的，体现在公共权力主体的分工协作与功能整合，使协商民主的精神、原则和方法贯穿于公共部门的所有环节；全过程性突出人民在公共事务讨论中的主体性地位，贯穿在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等环节，形成了全过程人民民主的完整实践体系。

中国特色协商民主理论体系的构建要从价值性命题、解释性命题和操作性命题三个维度来进行。理论体系的价值性命题不仅要求我们认识到协商民主是超越自由主义民主的新形态，而且要求我们准确阐释作为实践全过程人民民主重要形式的协商民主。理论体系的解释性命题要在民主评判标准的重大问题上作出清晰解释，对于什么样的民主才更符合民主的真谛、如何正确评判民主进行回应。理论体系的操作性命题则关注如

何实现既保障人民有投票权，更保障人民有广泛参与权，权力运行规则和程序是否民主，以及权力是否真正受到人民监督和制约，如何实现全过程人民民主中程序民主与实质民主相统一。

形成中国特色协商民主的制度体系

中国特色协商民主制度体系是围绕协商民主的一系列制度设计的总称。中国特色协商民主制度体系涵盖制度要素，研究制度创新如何能够更广泛地包容各行为主体、制度化地促进利益表达和利益协调、理性地进行社会沟通、切实地在共识基础上推进合法决策。制度体系要从“推动协商民主广泛、多层、制度化发展”的逻辑展开，构建多渠道和全方位的复合式协商民主主体制度安排，并融入全过程人民民主完整的制度程序之中。

中国特色协商民主的制度体系构建，要实现从“制度分散”向“制度整合”的转变。既要重视正式的微观协商领域、非正式的宏观协商领域，也要重视两者结合起来的混合协商领域。制度体系将正式和非正式的协商渠道结合起来，同时也融合了微观协商和宏观协商渠道，有的针对社群事务，有的则涉及国家大政方针。在我国“推动协商民主广泛、多层、制度化发展”的过程中，协商民主的各个制度安排呈现出融合发展的趋势。多种协商渠道相互沟通、相互交融，共同构成有机衔接的协商民主制度体系。中国特色协商民主制度体系需要将分散的协商民主渠道进行整合，纳入到一个复合式的协商民主制度体系中，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，丰富有事好商量、众人的事情由众人商量的制度化实践，真正实现中国特色协商民主体系制度体系化构建。

形成中国特色协商民主的话语体系

当前，在中国特色协商民主话语体系构建方面还存在一些薄弱之处，一是从学理层面对协商民主话语优势的解读还比较缺乏，二是较为零散，尚未形成对协商民主话语结构的全景式纵览分析，对话语的生成机制研究不够深入。中国特色协商民主话语应当立足于中国特色协商民主话语的对外传播，讲好中国民主故事。

中国特色协商民主话语体系构建，应聚焦其立场、内容和情境的研究。中国特色协商民主话语体系的特征在于：从话语立场看，以社会主义为其逻辑出发点；从话语内容看，体现中国历史文化；从话语情景看，具有较强的适应性和可持续创新性。在理论层面寻找凝练中国特色协商民主话语体系的路径，要坚持科学的研究方法和视角，凝练协商民主的基本理论和概念，注重形成协商民主话语体系的中国特色和中国风格。从实践层面寻找构建中国特色协商民主话语体系的办法，则需要从最基本的事实中去寻找最强有力的分析概念，一方面延续理论传统，充分挖掘马克思主义的理论资源，包括马克思主义基本原理，马克思主义中国化时代化所形成的理论成果及其文化形态，同时充分调动中华优秀传统文化和国外哲学社会科学的资源。另一方面积极与外界交流，在比较、对照、批判、吸收、升华的基础上，使中国特色协商民主话语体系更加符合当代中国和当今世界的发展要求。

推进中国特色协商民主建设体系化学理化，应当努力将理论与实践、历史与现实、探索与创新结合起来，形成中国特色协商民主理论体系、制度体系和话语体系，发展全过程人民民主，推动中国政治制度的自我完善和自我发展。我们应立足当下、面向未来，在宏观层面坚持一切从实际出发，在中观层面具体问题具体分析，在微观层面采用因地制宜的方法，解决从理论、制度和话语等不同层级、不同类型、不同形式之间存在的衔接不畅问题，从而实现中国特色协商民主建设的体系化学理化。

发展全过程人民民主

行政复议法修改的八个亮点

□ 胡建森

行政复议制度，是指公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其人身权、财产权和受教育权等合法权益，向行政复议机关提出复议申请，行政复议机关对行政行为的合法性和合理性进行审查并作出处理的法律制度。对公民、法人或者其他组织而言，它是一种权利救济制度；对行政机关本身而言，它是一种自我监督、自我纠错制度；对解决行政争议而言，它是化解行政争议的主渠道。

行政复议制度由行政复议法创设并加以规制。1999年，第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议制定了我国第一部行政复议法，后经2009年和2017年两次修正。2023年9月1日，新修订的行政复议法已由第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过。这次修改与前两次不同，是“修订”而不是“修正”，而且修订幅度之大超出人们的预期，法律条文从最初的43条增加至90条，扩容了一倍以上，其修改从内容到形式几乎覆盖到每一个条文。作出如此巨大修改，其中一个目的，就在于要将行政复议在化解行政争议方面的主渠道作用加以落实。

推进行政复议机关和人员专业化职业化，优化行政复议资源配置。行政复议机关及复议人员是实施行政复议的主体，他们是否公正权威、统一高效，其专业化、职业化程度的高低，是能否将行政复议打造成化解行政争议主渠道的前提和关键。新行政复议法取消地方人民政府工作部门的行政复议职责，改由县级以上地方人民政府统一行使复议职能，同时保留垂直领导的税务机关、税务和国家安全机关的特殊情形，相应调整国务院部门的管辖权限，并对有关派出机构作出灵活规定。特别是对行政复议人员的专业化和职业化提出明确要求，规定行政复议机构中初次从事行政复议工作的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格，并参加统一职前培训。同时要求行政复议机关应当确保行政复议机构的人员配备与所承担的工作任务相适应，提高行政复议人员专业素质，根据工作需要保障办案场所、装备等设施。这一系列规定，直接推动了行政复议工作的规范运行。

扩大受理范围，敞开行政复议入口。行政复议的受理范围，首先表现

为公民、法人或者其他组织不服行政机关行政行为而申请行政复议的范围，其次表现为行政复议机关受理当事人复议申请并对行政行为合法性和适当性进行审查和处理的范围，最终表现为行政机关化解行政争议的范围。所以，受理范围的大小和宽窄直接决定了行政复议作为解决行政争议主渠道的大小和宽窄。新行政复议法将行政复议受案范围从原来的11项扩展至15项，将行政强制执行决定，行政征收、征用及其补偿决定，行政赔偿决定，工伤认定行为，滥用行政权力排除或者限制竞争，政府信息公开行为和行政协议行为明确为可复议事项。这一举措，直接回应了部分行政争议救济渠道不畅通的问题，有利于充分激发行政复议的制度优势。

扩大前置范围，增加行政复议解决行政争议的比例。复议前置是启动行政诉讼的一种特殊前提和条件，是指依照法律法规规定，公民、法人或者其他组织对某些行政行为不服，只能先经过行政复议后才能提起行政诉讼，不得直接提起行政诉讼的法律制度。新行政复议法明确规定了四类应当复议前置的情形，即对当场作出的行政处罚决定不服、对行政机关作出的侵犯其已经依法取得的自然资源的所有权或者使用权的决定不服、认为行政机关存在未履行法定职责情形和申请政府信息公开，行政机关不予公开的行为。事实上是扩大了行政复议前置的范围，而扩大行政复议前置范围，事实上就是扩大了以行政复议解决行政争议的机关和比例。

方便公民申请和参加行政复议，保障当事人合法权益。这次行政复议法修订，集中体现和贯彻了便民原则，在方便公民、法人和其他组织申请、参加行政复议方面作出了许多新规定。一是丰富复议申请方式。如据新法规定，申请人申请行政复议，可以书面申请；书面申请有困难的，也可以口头申请。书面申请的，可以通过邮寄或者行政复议机关指定的互联网渠道等方式提交行政复议申请书，也可以当面提交行政复议申请书。行政机关通过互联网渠道送达行政复议决定书的，应当同时提供提交行政复议申请书的互联网渠道。对当场作出或者依据电子技术监控设备记录的违法事实作出的行政处罚决定不服申请

行政复议的，可以通过作出行政处罚决定的行政机关提交行政复议申请。二是确立了行政复议的代理制度，规定申请人、第三人可以委托一至二名律师、基层法律服务工作者或者其他代理人代为参加行政复议。三是规定符合法律援助条件的行政复议申请人申请法律援助的，法律援助机构应当依法为其提供法律援助。四是确立了材料补正制度，规定行政复议申请材料不齐全或者表述不清楚，行政复议机关无法判断是否符合受理条件的，应当在五日内书面通知申请人补正。这些措施，让公民提起行政复议更方便，门更好找。

实现案件“繁简分流”，凸显行政复议效率优势。过去，行政复议只有一种程序，即普通程序。这次修订，在普通程序之外设置了简易程序，促进行政复议案件的“繁简分流”，从而提高了行政复议的效率。根据新法规定，行政复议机关审理下列行政复议案件，认定事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的，可以适用简易程序；被申请行政复议的行政行为是当场作出；被申请行政复议的行政行为是警告或者通报批评；案件涉及款额三千元以下；政府信息公开案件。除上述案件外，当事人各方同意适用简易程序的，也可以适用简易程序。简易程序与普通程序的最大区别，主要体现在审理方式和作出复议决定的期限方面，有利于行政复议案件的处理方式更加丰富、更具弹性、更有效率。

强化、细化行政复议决定体系，促进实现“案结事了”。复议决定是行政复议程序的结果，代表了行政复议机关对被复议行政行为的评判和对申请人所主张权利的肯定与否定。复议结果公正才能取信于民。原行政复议法对于复议决定的设置只限于维持行政行为、撤销行政行为、变更行政行为、履行法定职责、重作行政行为、确认行政行为违法等复议决定。这次修订在此基础上增加了驳回申请人的复议请求、确认行政行为无效、给予行政赔偿、给予行政补偿等复议决定，丰富和细化了行政复议决定的种类和标准，有利于提高行政复议决定的质量与实效。

增设调解、和解方式，提升行政复议的制度弹性。原行政复议法遵循“复议不适用调解”原则，理由是公

权力具有不可处分性。而这次修订则确立了“复议适用调解”的原则。根据规定，行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解，且复议调解书与复议决定书一样，具有同样的法律效力。调解应当遵循合法、自愿的原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定。此外，当事人在行政复议决定作出前可以自愿达成和解，和解内容不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定。当事人达成和解后，由申请人向行政复议机构撤回行政复议申请。复议调解、和解方式的确立，丰富了行政复议结果的处理方式，提升了行政复议化解行政争议的能力。

强化对行政复议的履行和执行，确保行政复议权威性。这次法律修订，对于履行和执行的主体、范围、手段，特别是拒不履行的后果作出了明确规定。根据新法规定，被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议决定书、调解书、意见书的，行政复议机关或者有关上级行政机关应当责令其限期履行，并可以约谈被申请人的有关负责人或者予以通报批评。同时还规定，被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议决定书、调解书、意见书的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予警告、记过、记大过的处分；经责令履行仍拒不履行的，依法给予降级、撤职、开除的处分。对于申请人和第三人，如果拒不履行生效的行政复议决定书和调解书的，应当视不同情况，由作出行政行为的行政机关或者行政复议机关依法强制执行或者申请人民法院强制执行。这些规定，能够倒逼行政复议机关及其工作人员尽职尽责，防止出现懒政、怠政和不作为等问题，有助于依法全面及时履行行政复议决定，确保行政复议决定的执行力和公信力。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部法治连线

让法治文化更接地气

议政论法

变成无形的文化熏陶。二是突出普法宣传，筑牢“流动阵地”。整合基层法治力量，充分发挥驻村法律顾问、学法用法示范户等的引领示范作用。与此同时，根据信息化时代文化传播的新特点，推进“互联网+法治文化”，通过普法网站、微信、微博等途径，开展形式多样的网上法治宣传活动，打造覆盖广泛的法治文化传播平台，增强法治文化建设的影响力和穿透力。