

人民政协民主监督的性质与定位

□ 王 蔚

民主监督是人民政协的一项重要职能，是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是社会主义协商民主的重要实现形式。党的二十大报告作出“完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制”的明确要求。充分发挥人民政协民主监督的功能与作用，首先应当明确其监督的性质及监督制度设计的目标，并据此找准民主监督的切入点，弄清楚政协民主监督运行的内在机理，从而回答并解决人民政协民主监督存在的问题，最大限度地体现人民政协民主监督的实效性。

从人民政协 70 多年的发展历史来看，人民政协的性质定位经历了一个不断深入发展的过程。从协商建国和新中国成立初期代行国家权力机构职能，到作为统一战线组织与政治协商的重要机构，再到改革开放后作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，人民政协的性质定位日渐清晰与明确。与之相适应，人民政协民主监督的职能也不断调整与发展，中国特色社会主义进入新时代，人民政协的性质定位有了新的要求。今年 3 月通过的《中国人民政治协商会议章程修正案》明确中国人民政治协商会议“是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主、实践全过程人民民主的重要形式，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排”。这给人民政协民主监督提出了新要求。

政协民主监督是政治监督，监督层级高且具有较强的组织性。政协的民主监督属于一种政治监督。这种政治监督是由我国的政治制度和政权性质决定的。《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确指出：“人民政协的民主监督是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是在坚持四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督。”民主监督与政治协商、参政议政共同构成了人民政协体系的三大职能，三者相互关联，又有所区别。根据《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》，人民政协民主监督的重点是党和国家重大方针政策 and 重要决策部署的贯彻落实情况，监督目的是协助党和政府解决问题、改进

工作、增进团结、凝心聚力。监督的基本原则是坚持中国共产党的领导，坚定正确的政治方向，围绕中心、服务大局，依照宪法法律和政协章程有序开展。这一规定凸显了政协民主监督的政治性。政协民主监督是依托人民政协的高层次监督。《中华人民共和国宪法》《中国人民政治协商会议章程》赋予人民政协的宪法地位与政策依据，也使人民政协民主监督具备了合法性和制度保障。相比于其他监督方式，人民政协民主监督是依托人民政协的有组织监督。它是在政治制度的安排之下进行的，从中央到地方各级政协为开展民主监督提供组织保障。人民政协民主监督的主体来自 34 个界别，这为中国共产党联系社会各界力量提供了一个颇具弹性的制度化空间。政协委员通过人民政协的制度安排和工作机制，按照一定的民主程序进行监督，而不是以公民个人身份开展监督。

政协民主监督是协商式监督，不具备强制性但具有较强的社会影响力。政协不是国家权力机构，是专门的协商机构，这一特性决定了在开展政协民主监督工作中，监督活动不是谋求“说了算”，而要谋求“说得对”。人民政协民主监督享有确定监督议题、制定实施计划、统筹组织实施、报送监督成果、注重办理反馈等程序性权力，但人民政协没有调查、处置等实体性权力。运用协商、建议等方式展开的监督改进或改变监督对象的行为，但其监督结果不具有法律强制力与约束力。尽管如此，但它寓于政治协商和参政议政中，协商中有监督，监督中有协商，对执政党和国家权力机关具有很强的政治影响力。

政协民主监督是合作性监督，监督的目的是推动工作、凝聚共识。政协民主监督是通过建议或批评的方式对党和政府的工作进行监督，以提出高质量的监督意见建议来赢得党委政府的重视和支持，目的是帮助其改进工作，推动工作依法有序开展，是一种合作性监督、建设性监督。作为一种合作性监督，其监督的要义是提出“建设性”意见，在解决问题和改进工作过程中凝聚共识、达成合作。在民主监督过程中，监督者与被监督者在政治方向上是一致的，在根本利益上是一致的，不存在对立关系、竞争关系，不是站在对立面去挑毛病、找岔子，而是要从改进工作的角度出发，多提解决问题的建设性意见，在监督中体现政协对党委政府工作的参与、支持和服务。以此为凝聚共识的出发点，政协民主监督通过达成广泛的政治共识提升公共决策的质量与社会认同，在团结和民主两大主题中巩固和扩大广泛的政治联盟，实现中国共产党领导下的大团结大联合。

政协民主监督内嵌于党和国家监督体系，政协民主监督制度机制是我国社会主义监督体系的重要组成部分。人民政协民主监督制度指为实现政协民主监督而制定的一系列法律法规、政策性文件、工作准则等。人民政协民主监督制度用来明确人民政协民主监督的职能，保证人民政协民主监督的实施，规定了人民政协民主监督工作的规则体系与约束系统。改革开放以来，中共中央和全国政协相继通过许多重要的文件和规定，如《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》《中共中央关于加强人民政协工作的意见》《中国共产党统一战线工作条例》《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》《政协全国委员会关于加强和改进民主监督工作的实施意见》等，对人民政协民主监督的必要性、角色定位、制度规定、总体要求、内容、机制等作了系统规定。总体而言，人民政协民主监督制度既具备制度的权威性、规范性、稳定性、公正性、客观性等基本特征，又有其自身独特性，表现为非权力性、非对抗性、非强制性。

依法协同治理明星代言失信乱象

□ 刘俊海



品牌选择明星（网红）代言可以扩大品牌传播力和影响力，对拉动消费、活跃市场与发展经济发挥了积极作用。但这种代言活动也存在野蛮生长现象。个别代言人存在故意发布虚假广告、误导宣传，甚至兜售“三无”产品与变质的不安全产品等现象，侵害了消费者的知情权、选择权、公平交易权与安全保障权，破坏了公平交易与自由竞争，污染了市场生态环境。明星代言从来不是法外之地，必须基于协同共治的理念，不断强化明星代言的法律治理。

明确明星代言的法律性质

明星为商品或者服务代言的行为是严肃的商业广告行为，而非浪漫的“艺术表演”活动。广告代言的核心是向不特定的公众消费者推荐商品与服务，并以自己的良知与信用证明被推荐的商品与服务符合消费者期待且无瑕疵或缺陷。广告法第 2 条明确将广告代言人界定为“广告主以外的，在广告中以自己的名义或者形象对商品、服务作推荐、证明的自然人、法人或者其他组织”。因此，只要符合这一行为特征，无论代言人是谁，都必须自觉遵守广告法与《互联网广告管理暂行办法》设定的行为规范。

据此，明星代言有清晰的法律边界，越界就要承受法律后果，应当严格落实并适度拓宽禁止明星代言的商品或服务领域。为保护公众合法权益、捍卫公序良俗，必须严格划定并执行广告代言的法律红线。根据广告法的规定，禁止医疗、药品、医疗器械广告利用代言人作推荐、证明；禁止保健食品广告利用代言人作推荐、证明；禁止不满十周岁的未成年人担任广告代言人。当然，医疗、药品、医疗器械与保健食品等禁止广告代言的领域不是一成不变的，可以随着商品与服务种类的多元化研发和营销趋势，与时俱进地适度拓宽禁止广告代言的产业领域。

“无消费体验，不违心代言”是代言行为的准则。权利与义务是相伴相生的。即使明星可以对法律不禁止的商品或者服务开展广告代言，也必须严格履行广告代言人如实代言的法定义务。但在实践中，明星代言乱象滋生蔓延的主要症结在于，大多数代言人并非其代言商品的消费者，更不是代言商品的受害者。广告法要求广告代言人对商品、服务作推荐、证明时依据事实，符合广告法和有关法律、行政法规规定，并禁止其为未曾亲自使用过的商品或未接受过的服务作推荐、证明。这既是我国法律的明确规定，也是市场经济国家的通行惯例，执法部门与司法机关应当严格落实，并探索建立健全明星代言之前的亲自使用承诺声明制度。

落实明星代言人失信时的民事责任

落实民事责任在法律责任体系中的核心地位。市场有“眼睛”，法律有“牙齿”。倘若明星代言内容存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，导致假冒伪劣产品或者不合格的服务损害消费者，代言人必须根据民法典侵权责任有关规定与广告法对受害消费者承担民事责任。对受害消费者数量众多、金额巨大、后果严重、人民群众反映强烈

的，检察机关与消费者协会应依法为捍卫公共利益与公序良俗提起公益诉讼。

同时，从以人为本的角度出发，倘若涉及消费者生命健康的商品或服务的虚假广告造成消费者利益损害，广告代言人无论在主观上是否存在恶意或者重大过失，都应当与广告主承担连带责任。在这种情形下，代言人的连带责任是严格责任，不以主观上的故意或者过失为构成要件。人民法院应当根据实际，从生命至上、安全至上的角度出发，对涉及消费者生命健康的商品或服务的外延作适度合理的扩张解释，依法适用严格责任原则，即受害者只要能够证明产品有缺陷，产品制造人或销售人就应该承担赔偿责任，从而最大限度保障消费者合法权益。

治理明星虚假代言需要协同共治

强化广告代言市场与监管部门的作用。在代言人不能慎独自律时，监管者必须用够用足用好法律赋予的市场准入、行政指导、行政监管与行政处罚等法定权限，放管结合、寓管于服，捍卫公平公正的广告代言市场秩序（包括交易秩序与竞争秩序），这是依法履行法定监管职责的必然要求。监管部门不应

断创新监管体制，提高监管效能，形成监管合力，消除监管盲区，清除代言“潜规则”，保护消费者合法权益，在打造信用监管、协同监管、精准监管、靶向监管、勤勉监管与民本监管等方面依法、积极履职。

夯实平台的管理职责。平台企业守土有责。因虚假广告代言而遭受损害的广大消费者不仅出于对明星人格魅力的喜爱或崇拜而下单消费，也基于对电子商务平台企业的高度信任。因此，平台是经营者、明星代言人和消费者之间缔结与履行合同的特殊居间机构，是电商市场的中枢环节。平台企业搭建网络交易设施、制定交易规则与格式条款、遴选电商及其明星代言人、提取交易大数据，并直接受益于明星代言促成的交易成果。因此，平台作为市场开办者，有权利也有义务基于平台与代言人、经营者及消费者之间的契约关系，主动为广大消费者站好岗、放好哨、把好关、服好务，从源头上杜绝虚假代言与失信广告进入平台，树立抵制假冒伪劣、诚信合规经营的良好形象。

强化消费者的自我保护。消费者自我保护是最有效的保护。消费者要树立科学、文明、理性消费的理念、意识与能力，切忌占小便宜而吃大亏，尤其要警惕网红精准“杀熟”的潜规则。学校、社区、媒体等平台可以加强对消费者的理财知识、消费心理学、产品辨识能力等方面的教育引导，培养消费者理性消费的意识 and 能力。此外，可以通过开展消费者权益保护宣传活动、举办消费者权益保护知识讲座等形式，提高消费者对非理性消费的警惕性，增强消费者的自我保护意识，帮助消费者谨慎签合同、仔细存证据、理性去维权。

（作者系中国人民大学法学院教授）

