

作为专门协商机构的作用 发挥人民政协

□ 马 奔

发挥好专门协商机构的作用是新时期人民政协的新方位新使命。新中国成立以来，人民政协作为协商机构的定位，先后在中央文件中被表述为“各党派的协商机关”“民主协商机构”“专门协商机构”，表明了我们党对人民政协功能定位认识的不断深化。在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上，习近平总书记首次提出，“人民政协要发挥作为专门协商机构的作用”，确定了发挥专门协商机构作用的根本遵循。今年9月，在庆祝中国人民政治协商会议成立75周年大会上，习近平总书记进一步要求人民政协“充分发挥专门协商机构作用，为推进中国式现代化广泛凝聚人心、凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量”。

作为专门协商机构，人民政协“专”在哪里？人民政协具有人才荟萃、智力密集的优势，具有职责专业性强、协商专业性强、组织专业性强的特点。职责专业性主要体现在，人民政协是“专门”从事协商的机构，开展的是专业的、全程的、制度化的协商活动。人民政协围绕国家经济社会发展中的重大问题，广泛、深入开展协商对话，有效形成最大公约数。协商专业性主要体现在，人民政协开展协商具有专业平台、专门制度。通过搭建机制化、常态化平台，形成协商议事工作流程、规范、原则等，综合运用专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商等多种方式，确保协商效率高、效果好；通过巩固提升程序化水平，优化参与协商的范围、讨论原则、基本程序，不断改进界别设置，为产出协商成果提供有力保障。组织专业性主要体现在，政协委员作为各党派团体和各族各界代表人士，是由各方面郑重协商产生的，在本界别中有代表性，有社会影响和参政议政能力。人民政协通过明确委员职能、义务和运行规范，不断提升其履职能力建设，培养了一支具有专业思维、专业知识、专业能力的队伍。通过建立协商交流机制，不断促进不同利益群体之间的理解与沟通，政协委员协商“朋友圈”进一步扩大，搭建起了高质量履职的重要保障。

人民政协作为专门协商机构，在实践中展现了独特的优势作用。

第一，在社会主义协商民主体系中具有独特政治作用。首先，人民政协是政治参与和意见表达的重要渠道，有助于各方面声音和诉求“上下贯通”，实现有效的民意传递，使政策制定充分考虑各方声音。其次，通过

各种形式的座谈会、专题调研和专家论证，搭建起政协委员与界别群众沟通交流平台，以问题为导向，助力解决人民群众的急难愁盼问题。再次，人民政协不仅为政策制定和实施提供稳定智力支持，而且坚持发挥民主监督职能，有效针对政策执行情况开展跟踪和评估，确保政策落地生效。最后，人民政协的多元化构成保障不同利益群体间开展协商互动，有助于使党和政府决策施策赢得广泛支持，为推进中国式现代化广泛凝聚人心、凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量。

第二，在国家治理体系建设中发挥独特政治效能。主要体现为促进科学决策和广泛凝聚共识两大方面。人民政协是国家治理体系的重要组成部分，其重要任务是在保障人民民主权利的基础上不断扩大政治参与、拓展协商形式、丰富协商内容，将协商结果更好纳入国家治理决策过程。近年来，我国一些地方在实践中逐步探索出网络议政、“界别同心汇”、“政协委员工作室”等创新履职工作形式，打破时空间隔，使参与开放性不断增强，云上交换意见、线上碰撞思维，及时达成共识，反馈与实施形成良性循环，最大限度保障了政策的可行性。

第三，在人类政治制度发展史上具有独特政治价值。人民政协的制度优势体现在涵盖面广、外延链长，和而不同、求同存异，坚持民主、重在协商等方面，具有巨大包容性，为全人类共同价值的实现探索了一种民主与发展相结合的道路，有效平衡政治稳定与经济发展的关系。在协商形式方面，西方协商民主活动多数局限在有专家参与的政策讨论中，科学决策通常由专家主导制定，普通公民受制于政党的政治议程，难以形成统一的协商制度、固定的协商模式和代表性强的协商团体。而作为汇聚各民主党派、无党派人士、人民团体和各族各界人士的政治组织，人民政协具有广泛代表性，有助于凝聚多元化观点，更好代表广大人民的利益。在协商文化方面，人民政协为人类民主追求提供了“和”的智慧，政协文化深深根植于中华优秀传统文化，倡导团结合作、沟通说理、协商讨论，展现了旺盛的生命力。

人民政协作为专门协商机构，其实际效能主要通过协商有效、团结有效、治理有效体现出来。一是协商有效。通过有效开展政治协商、民主监督、参政议政，有助于完善人民当家作主的制度体系，保障最广大人民群众的整体利益、根本利益、长远利益。政治协商方面，人民政协积极开展多层次、多领域的协商互动，形成多元意见汇集平台。民主监督方面，人民政协对政府政策执行情况进行深度监督，及时反馈社会对政策的评价和建议，促进政策的修正与完善。参政议政方面，形成协商与决策相结合的良性互动机制，确保政策的落实能够切实回应人民的期待，既有助于提升政策科学性和可行性，也增强了政策执行的社会认同感。

二是团结有效。人民政协积极践行大团结大联合，为寻求“最大公约数”，画好“最大同心圆”创造有效条件，正确处理一致性与多样性的关系，在对话与交流中增强理解、增进信任，落实团结目标，不断践行和巩固“心往一处想、劲往一处使”的生动局面，使全体中华儿女在国家建设、社会发展中形成合力，加强与各社会组织的联动，打造共建共治共享的社会治理新格局，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面，为推动社会和谐与国家发展作出了重要贡献。

三是治理有效。人民政协秉持有事好商量、众人的事情由众人商量的理念，为各党派团体和各族各界人士有序政治参与和利益表达提供了制度化平台，有效促进科学决策、有效施策，提升国家治理效能。人民政协被定位为专门协商机构，契合了国家治理体系和治理能力现代化的时代需求。在社会主义协商民主体系中，人民政协是组织性强、制度化程度高、参与主体专业的协商渠道，应更好地发挥其内在优势，在组织与制度建设、协商能力提升以及协商文化建设等方面形成积极溢出效应，为其他协商形式和渠道的民主实践提供示范与参照，不断推动协商民主广泛多层制度化发展。

（作者系中国人民政协理论研究会理事，山东大学政治学与公共管理学院院长、教授）



实现对全体公民和法人合法权益的平等保护

□ 莫纪宏

10月29日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届三中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话，强调“平等保护全体公民和法人的合法权益”。理解这一重要论述的内涵和精神，关键是抓住“平等保护”的对象，即“全体公民和法人”。这里体现了一个非常重要的法治命题，即法治意义上的“平等保护”具有全面性，“平等”的基本法律内涵就是享有平等保护的法律关系主体应该“全覆盖”“无死角”“无遗漏”。

“平等保护全体公民和法人的合法权益”是《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）所规定的平等保护原则的重要体现。我国宪法第三十三条第二款规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”“一律”二字说明，只要是中华人民共和国公民，其合法权利都受到法律同等的尊重与保障，无一例外地享有被平等保护的机会。需要注意的是，宪法上的“平等保护”与“平等权”在制度功能上有一定的区别。“平等保护”是宪法上无差别的价值，体现了宪法规范的基本要求，而“平等权”是有条件的，必须满足宪法规定的要求才能享有某项特定的基本权利。例如，宪法第三十四条规定：中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。根据上述规定，只要是年满十八周岁的公民，都平等地享有选举权和被选举权。但是，宪法排除了依照法律被剥夺政治权利的人。这就意味着依据宪法享有平等选举权和平等被选举权是有条件的。但宪法第三十三条第二款的“平等保护”原则是无条件的，在

法律面前决不允许享有特权的组织和个人，也不允许任何组织和个人受到不平等的对待。这是现代法治原则的基本价值内涵，是法治区别于人治的重要标志。

“平等保护全体公民和法人的合法权益”是我国宪法所确立的社会主义基本经济制度的具体化，也是有效落实“两个毫不动摇”的表现。我国宪法第六条第二款规定，我国实行以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这表明各类经营主体处于平等地位，享受相同权利、遵守相同规则、承担相同责任。党的二十大报告指出，“坚持和完善社会主义市场经济制度，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”，要“优化民营企业发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大”。《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》强调，强化民营经济发展法治保障，健全对各类所有制经济平等保护的法治环境，为民营经济发展营造良好稳定的预期。《中华人民共和国民法典》明确规定“民事主体在民事活动中的法律地位一律平等”，确立了平等保护财产权的原则，明确规定了国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律平等保护，把公、私财产置于平等保护的制度框架之下。平等保护原则既是建立和完善社会主义市场经济体制的必然要求，也是实现“有恒产者有恒心”、促进社会财富增长的需要。贯彻落实“两个毫不动摇”，必须强化对各类所有制主体的平等保护，在法律地位、市场准入条件、市场监管规则、市场退出机制和合法财产权益的保护等诸多方面体现平等要求，让经营主体专心创业、安心经营、大胆投资、放心置产，营造公平公正公开的市场

环境、政策环境、法治环境，确保规则平等、权利平等和机会平等。

党的十八大以来，我们党将平等保护作为全面推进依法治国的一项原则，把其贯彻到立法、执法、司法、守法等各个环节，用法治之手为全体公民和法人架起了一张“保护网”。2014年，党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，指出“平等是社会主义法律的基本属性”。2017年，党的十九大强调“树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”。2019年，党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，要“健全法律面前人人平等保障机制”。2021年出台的《法治中国建设规划（2020—2025年）》指出，“到2035年，法治国家、法治政府、法治社会基本建成，中国特色社会主义法治体系基本形成，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障”。今年，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调“完善产权制度，依法平等长久保护各种所有制经济产权”。

“平等保护全体公民和法人的合法权益”重申了平等保护原则的基本价值要求，是对法治价值的确认和弘扬，进一步表明了尊重法治、践行法治的重要性。在实践中，平等保护原则的落实可能会遇到各种非法治因素的干扰和阻碍，并出现平等保护无法有效“全覆盖”的问题，如少数地方和部门在经济工作实践中通过设定各种附加条件来阻碍法治原则的实现，有的甚至把“不平等”视为家常便饭或者是把“不平等”视为“平等”。出现这些现象，有主观因素，也有

客观因素。从主观上来说，少数人对法治的精神实质一知半解，对法治持有“功利主义”立场，有利则用、没利不用，将法治异化为可以随意曲解的治理工具；从客观上讲，宪法上的平等保护原则还没有在司法审判中充分有效地加以适用，导致实践中这一原则的法律权威受到影响。习近平总书记指出，“善于运用法治思维和法治方式推进改革，做到重大改革于法有据”。“善于运用法治思维和法治方式推进改革”着重强调从主观上提高对法治价值重要性的认识，要真懂法治；“做到重大改革于法有据”强调了法治价值在客观上的重要性，通过“于法有据”来防范在改革进程中忽视法治权威和功能的现象。

宪法是国家的根本法，规定了国家的根本制度和根本任务，具有最高法律效力。作为宪法原则和精神的体现，“平等保护全体公民和法人的合法权益”这一要求必须得到各方面的重视，并在实践中采取有效措施，落到实处、走进生活。具体而言，它要求立法机关平等地设定公民和法人的权利义务，在权利、机会、规则、监管等方面一视同仁，不能作出任何歧视性规定；要求行政机关执法时以同一标准尺度适用于全体公民和法人，而不应有任何例外，杜绝选择性执法；要求司法机关在从事司法活动时应坚持诉讼地位平等、法律适用平等、法律责任平等；等等。

（作者系中国社会科学院法学研究所研究员）



在法治轨道上促进民营经济高质量发展

□ 徐文鸣

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出“制定民营经济促进法”。近日，司法部、国家发展改革委公布了《中华人民共和国民营经济促进法（草案征求意见稿）》。民营经济促进法是我国第一部专门关于民营经济发展的基础性法律，是助力民营经济树立长久信心、提升内生动力、释放创新活力的“关键一招”。

当前，我国促进民营经济发展的制度大多体现在政策性文件中。近年来，《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》《国务院办公厅关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》等规范性文件的发布，为促进民营经济发展提供了内容相对完备的政策保障体系，各地区、多部门也密集跟进出台了相关配套举措。这些政策对提振民营经济信心发挥了积极作用。但与法律相比，这些政策的制度效应相对有限，相关主体的预期依然偏弱。一些长期存在的问题仅仅或者主要依靠政策措施，很难加以根治。除相关政策文件外，我国近些年还发布了一批与民营经济发展相关的法律和行政法规，如《中华人民共和国中小企业促进法》《优化营商环境条例》《保障中小企业款项支付条例》《公平竞争审查

条例》等，但这些立法主体多元，“法出多门”情况较为明显，综合保障效能还有待提升。出台专门法律，主动回应社会期待和民营企业关切，通过总结实践经验、巩固改革成果、补齐短板弱项，发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，以此稳定民营经济发展预期、提振市场信心，向社会传递了党和国家坚定支持民营经济发展的决心，并通过提高相关制度措施的连续性和稳定性，为民营经济发展提供涵盖市场准入、公平竞争、投融资支持、科技创新、规范经营、服务保障、权益保护等多方面的法治保障。

“促进”的要义是平等保护。社会主义市场经济本质上是法治经济，要求对各种经济形态平等保护产权、平等进入市场、平等参与交换、平等受到监管。民营经济促进法的核心理念和目的是保障公平。在民营经济保护的基本原则之中，平等原则居于核心地位。国家应当保障民营企业与国有企业享有平等的法律地位、政策支持和市场准入。平等原则作为一项立法、执法和司法准则，强调在立法、执法、司法过程中对各类经济组织包括民营经济组织应平等对待，主要目的在于约束公权力主体不得滥用权力限制民营经济健康发展。同时，民营经济促进法应通过确立公平竞争的法律法规，改善民营经济的投融资环境，鼓励技术创新，加强企业权益保护，并明确规定民营经济发展的

“规”和“矩”，引导民营经济依法经营、公平参与市场竞争、履行社会责任，真正实现持续、健康、高质量发展。

竞争作为市场经济活力之源，是维护市场经济行稳致远的必要条件。营造公平竞争的市场环境，是保障民营企业公平、高效参与市场活动的前提和基础。“公平竞争”是民营经济促进法规定的重要内容，目的在于鼓励民营企业与其他所有制企业公平竞争，要求制定产业政策不能违反竞争政策，不得歧视民营企业，既要制裁不正当垄断行为，也要打击不公平竞争乱象。它强调市场准入负面清单以外领域，应当允许民营经济组织在内的各类经济组织依法平等进入。同时，要求严格落实公平竞争审查制度，定期清理市场准入壁垒，规范招标投标及政府采购中限制或排斥民营经济组织的行为，促进民营经济组织公平参与市场竞争。

促进型立法要落地生根，需要密切关注“可执行性”。从立法类型来看，民营经济促进法属于促进型立法。作为一种重要的、柔性的立法形式，促进型立法是法治领域改革的有益实践，但立法的直接适用的难度往往较大。此种立法的法律条文往往较为抽象，宣示性、倡导性条文较多，有大量“支持”“保障”“援助”“奖励”的表述，较少设置法律责任条款，这可能会影响法律的实际运行效果。立法应当对这一问题加以关注。例如，通

过建立有效的政企沟通机制，提升政府服务效能，降低民营企业制度性交易成本，并通过明确法律责任，增强法律的约束力和执行力。同时，为了提高法律的适用效果，应重视与其他相关法律、政策的协调统筹，打好组合拳。具体而言，在纵向上，民营经济促进法既要合理衔接《中华人民共和国宪法》，也要处理好与地方民营经济立法的关系。横向上，民营经济促进法要处理好与《中华人民共和国外商投资法》《中华人民共和国中小企业促进法》等法律的关系，抓住立法重点，主要规定市场准入与公平竞争、竞争政策中立、资源要素平等获取、民营企业产权保护、民营企业精神倡导、亲清政商关系构建、民营企业高质量发展等方面的内容；在法律体系外部，要对接好促进民营经济发展相关政策，发挥政策和法律各自优势的同时，对于已经执行的收到良好效果的民营经济发展政策，应当将之依法、及时吸收到民营经济促进法之中，推动构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。

（作者系中国政法大学法学与经济学研究院副院长）

