

发挥政协专门委员会的基础性作用

□ 张月卓

习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立75周年大会上指出,“进一步发挥专门委员会基础性作用”。准确认识专门委员会在政协工作中的基础性作用,是理解中国协商民主制度运行逻辑的重要切入点,需要结合专门委员会的性质、地位进行系统把握与研究。

人民政协专门委员会是常务委员会和主席会议领导下的工作机构,是人民政协履行职能的重要载体、联系委员的重要纽带、发挥人民政协专门协商机构作用的主要依托。新中国成立以来,在组织建设与发展的过程中,专门委员会的组织机构不断完善、组织设置与职能日渐完善、工作任务不断扩展。从协助常务委员会进行日常统一战线活动的工作小组、多委合署办公的机构,拓展到常务委员会和主席会议领导下的工作机构,开展工作的对象也有新变化。专门委员会工作任务在最初以学习教育、政治协商、存史资政为主的基础上,逐步拓展至民主监督、参政议政、凝聚共识、对外交往等众多领域,服务党和国家中心任务的内涵不断丰富、能力显著提升。

根据《中国人民政治协商会议全国委员会专门委员会通则》等文件的规定,专门委员会在政协工作中具有基础性地位和作用。地位明确“专门委员会处于何处”,即其在政协组织体系中的层级关系和职能边界,界定其组织层级;作用说明“专门委员会能做什么”,侧重于其在履行政协职能中的具体效果,反映其功能价值。

专门委员会之所以在政协工作中具有基础性地位,可以从五个维度加以理解。一是在组织建设层面,各级政协在成立专门委员会的基础上,逐步建立完善主席会议成员联系或者分管专门委员会、专门委员会联系界别和委员的制度,形成“全体会议—常务委员会—主席会议—专门委员会—界别一委员”的组织架构,为政协履职奠定了组织基础。专门委员会在这个组织架构中“衔接上下、沟通左右”,既是落实党中央决策部署的执行机构,又是联系委员与界别群众的纽带。二是在专业建设层面,各级政协分别设置若干专门委员会。在全国政协,专门委员会组成人员占全体委员人数的30%左右,各专门委员会一般由50至100人组成。一些地方政协实行“全员入委”的做法,全体委员分别编入相关专门委员会。政协委员来自各行各业领域,专门委员会将他们按照工作领域和专业类别组织起来围绕具体问题开展专门的调查研究,产出专业化的研究报告。三是在平台建设层面,各级政协以专门委员会为具体组织实施者,构建了包含学习、协商议政、视察考察调研、提案、反映社情民意、文史资料征集等各类工作平台,经常化、体系化地组织委员开展履职活动。以全国政协为例,各类协商议政活动,包括双周协商座谈会、远程协商会、界别协商会、对口协商会、提案办理协商会等,均由各专门委员会负责具体承办。四是在联系群众层面,专门委员会组织委员深入界别群众做思想政治引领工作,到群众中深入了解诉求,在群众中广泛商量,为政协工作提供群众基础。五是在制度建设层面,各级政协形成以专门委员会通则、专门委员会工作指南等为主体的专门委员会工作制度体系。同时,从政协章程到各项具体规章制度几乎都包含对专门委员会相关工作的规定和要求,确保政协协商民主实践嵌入制度化轨道。

专门委员会在政协工作中具有基础性作用,可以从其履行政协职能的效果来考察,概括为以下三个方面。第一,发挥人民政协“作为中国共产党领导下的政治组织”作用,强化思想政治引领。政协专门委员会始终把坚持和加强党的领导作为根本政治原则,通过组织委员学习党的创新理论、开展重大政策宣讲、落实党的决策部署,将思想政治引领贯穿履职全过程,努力使人民政协成为坚持和加强党对各项工作领导的重要阵地、用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士的重要平台、在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道。第二,发挥人民政协“作为最广泛的爱国统一战线组织”作用,加强大团结大联合。作为最广泛的爱国统一战线组织,人民政协通过专门委员会实现界别联结、资源整合、利益协调,成为凝聚海内外中华儿女的重要平台。专门委员会依托其界别特色和专业优势,建立与各民主党派、无党派人士、民族宗教团体、新的社会阶层人士等常态化联系机制,为来自不同界别的委员参加政协活动、发挥自身作用创造条件,使专门委员会成为新时代巩固发展大团结大联合局面的重要力量。第三,发挥人民政协“作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构”作用,搭建协商平台。人民政协通过专门委员会构建多层次、立体化、系统性的协商平台体系,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。专门委员会在组织开展视察考察调研和现场协商议政活动的基础上,利用网络议政、远程协商、网上提交提案和社情民意信息等新型履职方式,使组织开展各类协商议政活动更加经常化、便利化。

专门委员会作用的充分发挥依赖于组织架构的完善性、专业能力的适配性及制度供给的有效性。从当前实践来看,进一步发挥专门委员会基础性作用,可从以下方面着手。

优化专门委员会的设置和分类管理,强化组织基础。各级各地政协专门委员会设置不尽相同,例如,只有一些省级政协设置了委员联络委员会,专门的委员联络机构建设仍需加强;市县级政协专门委员会设置存在较大差异,部分地区存在工作人员配备不足的情况。各级地方政协要在党委领导下与时俱进优化专门委员会设置,更好服务经济社会发展需求。各专门委员会职责不同,在综合性、专业性等方面,在功能发挥上,互有不同、各有侧重,工作理念、工作对象、工作方式也会有所差异。因此,在做好共性管理的基础上,要根据不同专门委员会的工作规律,鼓励结合自身实际创新履职方式。

提升调查研究能力,强化专业基础。与政府机关相比,政协专门委员会开展调研,不受部门利益局限,一定程度上便于听到真话、摸到实情;此外,专门委员会汇聚了各方面的专家人才,有利于组织跨界别跨专业跨领域的综合研究,能够多维度扫描问题、研究问题;时间要求上相对宽松,有条件在关注当下的同时着眼长远,有些问题还可以长期持续跟进。

（上接1版）我们要推进强国建设、民族复兴伟业,“进”必须形成“不可逆转”之势,而当下之“险”又是绕不过去的门槛。在这样的形势下,强调安全也是硬道理,就是要求我们直面一系列重大风险挑战,探索未来可能遭遇极限施压之下的生存发展之道,确保无论前进道路上遭遇多少艰难险阻,都能实现“险”中必“进”。

安全也是硬道理表明,安全和发展要同步推进的战略考量

安全和发展是一体之两翼、驱动之双轮。习近平总书记强调:“安全是发展的前提,发展是安全的保障,安全和发展要同步推进。”2020年10月,习近平总书记在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》中,对党的十九届五中全会把统筹发展和安全纳入“十四五”时期我国经济社会发展指导思想作了专门强调。习近平总书记在主持这次中央政治局集体学习时,强调“进一步树立发展是硬道理、安全也是硬道理”的理念,这与此前所强调的一以贯之、要求我们真正在工作实践中统筹发展和安全,坚持在发展中平稳化解风险、在化解风险中优化发展。

强国建设、民族复兴承载着统筹发展和安全的政治意蕴。习近平总书记指出:“不发展有不发展的问题,发展起来有发展起来的问题,而发展起来后出现的问题并不比发展起来前少,甚至更多更复杂了。”在推进强国建设、民族复兴伟业的新征程上,我们还将遭遇可以预见和难以预见的各种艰难险阻和风险挑战。如果防范不及、应对不力,就会传导、叠加、演变、升级,使小的矛盾风险挑战发展

成大的矛盾风险挑战,局部的矛盾风险挑战发展成系统的矛盾风险挑战,国际上的矛盾风险挑战演变为国内的矛盾风险挑战,经济、文化、社会、生态领域的矛盾风险挑战转化为政治矛盾风险挑战,探索未来可能遭遇极限施压之下的生存发展之道,确保无论前进道路上遭遇多少艰难险阻,都能实现“险”中必“进”。

安全也是硬道理表明,安全和发展要同步推进的战略考量

安全和发展是一体之两翼、驱动之双轮。习近平总书记强调:“安全是发展的前提,发展是安全的保障,安全和发展要同步推进。”2020年10月,习近平总书记在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》中,对党的十九届五中全会把统筹发展和安全纳入“十四五”时期我国经济社会发展指导思想作了专门强调。习近平总书记在主持这次中央政治局集体学习时,强调“进一步树立发展是硬道理、安全也是硬道理”的理念,这与此前所强调的一以贯之、要求我们真正在工作实践中统筹发展和安全,坚持在发展中平稳化解风险、在化解风险中优化发展。

强国建设、民族复兴承载着统筹发展和安全的政治意蕴。习近平总书记指出:“不发展有不发展的问题,发展起来有发展起来的问题,而发展起来后出现的问题并不比发展起来前少,甚至更多更复杂了。”在推进强国建设、民族复兴伟业的新征程上,我们还将遭遇可以预见和难以预见的各种艰难险阻和风险挑战。如果防范不及、应对不力,就会传导、叠加、演变、升级,使小的矛盾风险挑战发展

字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重,传统安全和非传统安全问题复杂交织,安全问题的联动性、跨国性、多样性更加突出,各类风险的联动效应、合流效应、叠加效应、倒灌效应、放大效应、诱导效应更加凸显,各国人民求和平、谋发展、促合作的愿望更加强烈。中国大力倡导全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议,坚决反对一切以牺牲别国安全换取自身绝对安全的做法,坚持维护共同安全,促进共同繁荣,推动构建人类命运共同体,为人类文明进步提供中国方案、贡献中国智慧。

把发展是硬道理、安全也是硬道理的理念贯彻到实际工作中

理念是实践的先导。习近平总书记提出“进一步树立发展是硬道理、安全也是硬道理的理念”,绝不是要我们将其作为口号来喊,而是要进入思想,转化为做好国家安全工作的具体实践。

以新安全格局保障新发展格局。党的二十大对推进国家安全体系和能力现代化、坚决维护国家安全和社会稳定作出战略部署,提出以新安全格局保障新发展格局。这就是“发展是硬道理、安全也是硬道理的理念”在战略层面的反映。新征程上,更好统筹发展和安全,必须加快构建与新发展格局相适应的新安全格局,营造有利于经济社会发展的安全环境。突出“大安全”理念,统筹维护国家安全各类要素、各个领域、各方资源、各种手段,实现各方面安全统筹治理、良性互动、共同巩固,着力解决国家安全工作中存在的不平衡不充分问题,把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程,加快推进国家安全体系和能力现代化,建设更高水平

涉外法治工作是一项涉及面广、联动性强的系统工程,既要不断提升涉外立法的科学性、完备性,也要着力构建开放、高效、具有公信力的涉外司法审判制度,高效解决具体、实际的涉外法律问题。近年来,我国坚持立法先行,出台和完善了对外关系法、外国国家豁免法、反外国制裁法等具有基础意义的重要涉外法律,修订了民事诉讼法涉外编。近日,国务院公布《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》,从行政法规层面完善了反制法律体系,涉外法治“工具箱”不断充实。

与快速完善的立法相比,我国涉外司法的制度设计和审判实践操作层面还存在一些不适应之处,如涉外管辖规则滞后于现实发展需求、管辖权冲突的解决路径较为有限、域外送达和调查取证困难、跨境承认和执行的具体规则不够充足等,制约了当事人权利义务的实现,难以满足公正、高效、便捷解决涉外纠纷和维护国家主权、安全、发展利益的需要。为回应上述问题,我们需要循序渐进地调整和完善我国的涉外司法审判系统,使其更具开放性,不断提升涉外司法的效能。

持续优化涉外司法管辖规则,合理协调管辖权的国际冲突。案件管辖权是一国司法主权的集中体现,设置周延、开放与合理的管辖规则,应对外国司法管辖权不当扩张,是提升涉外司法效能不可或缺的一项内容。以涉外民事诉讼为例,目前,我国对涉外民事案件行使管辖权主要基于当事人协议管辖、地域管辖和专属管辖三种依据或标准。在当今国际经贸形势愈加严峻、单边主义盛行的背景下,为应对个别国家司法管辖权的扩张和滥用,我们有必要在原有管辖权框架下进一步扩展涉外司法管辖的依据和范围,更好地保障当事人的诉权。根据2023年修订的民事诉讼法涉外编,涉外民事纠纷与我国存在“适当联系”的,可以由人民法院管辖,赋予了人民法院一定的自由裁量权,引入了更为开放的司法管辖权依据,丰富了我国涉外司法管辖的行使基础。与此同时,国际社会尚不存在普遍适用的管辖权协调机制,各国管辖权的竞相行使容易引发国家间的管辖权冲突,进而大幅增加当事人的跨国诉讼成本。对此,可以适当借鉴域外经验,进一步探索禁诉令制度的构建和适用。当外国诉讼对我国法院的管辖权基础构成威胁,比如受理了专属于我国管辖的案件时,可以通过禁止当事人在其他国家实施特定的诉讼行为,来维护我国的司法管辖权。这一机制目前在我国知识产权司法实践中已有适用,并取得了积极效果。未来在用足用好现行法律工具的基础上,可以在更多领域探索推广禁诉令制度,完善相关配套措施,如建立禁诉令审查机制、明确禁诉令的适用范围和条件等,以确保其合法、合理、有效的运行。

优化纠纷解决过程中的司法程序和法律适用。涉外送达时间长、域外调查取证难度大,一直是制约涉外司法效率的瓶颈问题。在送达方面,应当进一步缩短涉外公告送达期限,丰富和拓展涉外送达的手段和途径,尽可能避免当事人逃避送达、拖延诉讼的情形发生。在域外调查取证方面,很长一段时间内,我们主要是根据国际条约或者按照互惠原则指引这一原则性指引,缺少具体的操作规则。对此,应持续完善我国与外国法院之间在调查取证等领域的有效合作,与时俱进地完善使领馆代为取证、双方当事人同意的即时通讯工具等调查取证方式,提高调查取证的效率和质量,准确认定案件事实。如果说跨国司法协助涉及法律程序的优化,那么涉外司法审判中的法律适用则直接关系到案件实体的公正解决。在法律适用上,域外法律“查明难”一直是涉外司法的一大困境。以涉外民事案件为例,随着涉外民事案件所涉国家、地区和法域明显增多,案件审理涉及外国法律查明的情形越来越多,准确查明外国法律的需求也在持续增长。对此,应当在落实涉外民事关系法律适用法和相关司法解释的基础上,进一步厘清外国法查明的责任主体,丰富拓展外国法的查明途径,规范查明和审查认定程序,细化统一外国法的审查认定标准。同时,建立健全法律信息检索数据库,与相关国家探索建立法律资源共享机制,推广线上

持续提升涉外司法效能

□ 涂卫



依法治国

法律业务咨询服务,提高外国法查明效率,提高涉外司法审判的法律适用水平,更为公正合理地解决跨境争议。

积极促进国家间判决的承认与执行,推动国际判决的“跨境流通”。国家间判决的承认和执行对跨境争议的最终、彻底解决具有极其重要的意义,是实现当事人既判利益的“最后一公里”。目前,判决的国际可执行性依然是各国面临的一个普遍性难题。关于承认和执行外国法院判决的条件、程序和依据,各国采取的做法不尽相同。在这方面,我国坚持互惠原则,为了避免国家间司法判决冲突,减轻当事人跨境争议解决负担,外国法院的判决可在一定条件下获得我国法院的承认和执行。为了进一步优化跨境争议解决环境,丰富涉外司法机制,我国在积极参与构建判决承认和执行的全球性多边机制的同时,也应重视从国内法层面提升和保障判决的“跨境流通”。实践中,最高人民法院积极理解和适用“互惠原则”,推动全国各级法院依法、合理跟进承认与执行外国法院判决;相应地,越来越多的外国法院承认与执行我国法院判决,形成了互惠互利的良性循环,有利于积累国家间司法互信,充分展现了我国在国际商事纠纷解决领域开放包容的大国司法形象。未来应在不断提高我国法院判决的国际认可度和执行力的基础上,继续积极参与国际司法合作与交流,推动建立更加公平、合理、高效的国际判决承认与执行机制。

强化涉外司法人才培养,提升专业素养。涉外法治人才在涉外司法工作中具有重要地位和作用。长期以来,我国具有国际视野、通晓国际规则、善于处理涉外法律事务、能够参与国际合作与国际竞争的高端复合型法律人才供给和储备不足的问题较为突出。涉外司法实践中,审判主体不仅要树立开放包容、平等保护当事人权益、公正高效的司法理念,而且需要精通运用国际法思维处理案件的能力素养,充分并正确理解和运用冲突规范,勤勉查明外国法并予以正确适用。短期来看,要尽快从司法系统内部选拔一批有潜力的人才进行查漏补缺式的重点培训,完善选拔、任用、管理和交流机制。长远来看,需要整合国内外具有专业优势的高校、司法机关以及法律服务行业合作打造联合培养平台,改革培养机制,真正做到理论与实践相结合、域内与域外相统筹,打造一支具有全球视野、世界眼光的高层次涉外司法人才队伍。