

把握好固守圆心和扩大共识的关系

□王小鸿

统一战线的本质要求是大团结大联合。习近平总书记多次以“同心圆”比喻统一战线，并指出：“什么是同心圆？就是在党的领导下，动员全国各族人民，调动各方面积极性，共同为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。”他强调，“要把握好固守圆心和扩大共识的关系，不断增进共识，真正把不同党派、不同民族、不同阶层、不同群体、不同信仰以及生活在不同社会制度下的全体中华儿女都团结起来”。新时代做好统一战线工作，必须把握好固守圆心和扩大共识的关系，把团结根基铸牢靠，扩大团结范围，形成更大的同心圆。

同心圆是由圆心和半径共同构成的，圆心确定圆的位置，半径决定圆的大小。统一战线作为中国共产党领导的广泛政治联盟，固守圆心就是要坚持和拥护中国共产党的领导。团结要有圆心，固守圆心才能万众一心，所画出的“圆”才是不断增强党的阶级基础、扩大党的群众基础的“同心圆”；扩大共识就是在守住政治底线基础上求同存异、包容多样，最大限度形成政治共识、思想共识、道路共识、行动共识。固守圆心与扩大共识是辩证统一的关系。其中，固守圆心是根本，是扩大共识的基本前提，固守圆心做得越好，团结奋斗的根基就越牢靠；失去圆心，共识就无所依托，就是无本之木；扩大共识是关键，是固守圆心的内在要求，凝聚的共识越多，团结奋斗的力量就越强大，能为实现党对统一战线的领导夯实条件，也能为固守圆心厚植社会基础和群众基础。

统一战线100多年的发展历史，就是一部不断固守圆心扩大共识的历史。实践证明，中国共产党领导是统一战线最鲜明的特征，坚持党的领导是统一战线最根本、最核心的问题。中国共产党自成立以来，在革命、建设和改革的不同历史时期，以马克思主义关于统一战线的理论为指导，先后建立了国民革命联合战线、工农民主统一战线、抗日民族统一战线、人民民主统一战线、新时期爱国统一战线和新时代爱国统一战线。在不同时期，通过固守中国共产党领导这个圆心，不断扩大团结面，统一战线的同心圆越画越大，为党和国家事业发展作出了重要贡献。尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹“两个大局”，以实现中华民族伟大复兴为最大公约数，着力加强党对统战工作的集中统一领导，着力构建、

完善大统战工作格局，推动统战工作取得历史性成就，新时代爱国统一战线不断巩固和发展，为推进新时代中国特色社会主义伟大事业作出了重要贡献。新征程上，把握好固守圆心和扩大共识的关系，要从以下方面着力，把二者有机统一于工作实践之中，使之进一步相互作用、相辅相成。

不断增强中国共产党在统一战线中的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。要维持同心圆的稳定，只能有一个不变的圆心。多元的利益、多元的思想观念，需要在一致性的引领、推动下才能找到最大公约数。第一，不断巩固共同的思想政治基础。中国共产党的领导是包括各民主党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在内的全体中国人民的共同选择。必须始终坚持中国共产党领导，坚持中国特色社会主义，在促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系和谐的过程中，始终突出坚持中国共产党领导、坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴这个时代主旋律，不断巩固统一战线共同思想政治基础，增强不同党派、不同民族、不同阶层、不同群体对党的向心力，更加紧密地团结在党的周围。第二，完善大统战工作格局。统战工作是全党的工作，必须全党重视，大家共同来做，构建党委统一领导、统战部门牵头协调、有关方面各负其责的大统战工作格局。统战工作点多线长面广，涉及工作部门多、领域广，必须加强统筹谋划，把党政、群团、社会组织等各方面的资源力量调动起来，把坚持和加强党的全面领导落地落实，贯穿到统一战线发展全过程，体现到统战工作各领域，确保党总揽全局、协调各方，形成强大工作合力。第三，落实统战工作责任制。统一战线成员广泛分布于各领域各层次，统战工作涉及方方面面，只有各地区各部门各单位都切实肩负起团结引导党外人士的职责任务，才能把数量庞大、构成多元的统一战线各方面成员凝聚起来。各级党委要把统战工作摆在重要位置，真正把统战工作纳入党委重要议事日程，纳入党政领导班子工作考核内容，纳入宣传工作计划，纳入党校（行政学院）、干部学院、社会主义学院的重要教学内容。

在恪守政治底线基础上持续扩大共识，不断拉长多样性半径。统一战线事业的发展、中华儿女大团结的实现，需要不断凝聚共识来巩固一致性，也需要不断扩大共识来丰富多样性。中华民族多元一体的显著特征、“和而不同”的价值追求，是统一战线存在和发展的现实基础。中国特色社会主义进入新时代，我国所有制形式更加多样、社会阶层更加多样、社会思想观念更加多样，在全球化、市场化和信息化的新时代背景下，面对开放性、多样性和复杂性的国内外环境，统一战线内部成员构成、思想行为和具体利益出现明显差别，复杂性前所未有。价值取向越是多元，具体利益越是多样，越是需要发挥统一战线求同存异、凝心聚力的独特作用。一方面，统战工作要高度重视寻求最大公约数问题，善于把扩大共识融入支持党外人士干事创业的各个方面，引导党外人士自觉把握大局、服务大局、维护大局，立足我国发展新的历史方位和社会主要矛盾变化，紧紧围绕党中央决策部署发挥自身特色和智力优势，以党外人士爱国奋斗的实际效果检验思想引导工作成效，真正把全体中华儿女都团结起来。另一方面，充分发扬民主，尊重包容差异，考虑不同统战成员的规律特点，对不同类型的代表人士采取不同的措施，做好利益整合和协调沟通，提升统战工作的精准度，做到增进一致而不强求一律、尊重差异而不扩大分歧、包容多样而不弱化主导，坚持尊重、维护和照顾同盟者利益，努力满足广大成员多样性需求。此外，在互联网技术快速发展极大拓展了统战工作的对象与范围的情况下，还需转变思维方式和工作方法，通过走好网络群众路线，将数量巨大、分布广泛、结构多元的新阶层、新群体凝聚团结在党的周围，进一步拉长统一战线的多样性半径，扩大统战工作的团结面。

推动更多法治力量向引导和疏导端用力

□马慧

随着社会的不断发展和变革，社会矛盾纠纷也呈现出多元化、复杂化的趋势。习近平总书记强调，“要推动更多法治力量向引导和疏导端用力”。这一重要论述为化解矛盾纠纷开出了“良方”，是法治建设“抓前端、治未病”的重要方面。

向引导和疏导端用力，就要让纠纷消弭于萌芽，从源头减少诉讼增量。在众多的纠纷化解手段中，诉讼对程序的要求最严谨，对证据的收集使用最复杂，也最牵扯当事人的时间、精力、金钱。我国人口基数庞大，司法资源有限，且地区分布不均衡，单纯依靠司法来解决所有矛盾纠纷，既不合理更不现实。加上中华优秀传统文化崇尚以和为贵，重视人际和善、邻里和谐、家庭和睦，许多家庭矛盾、邻里矛盾等，即使通过诉讼方式得到解决，也可能造成“一场官司十年仇”“一场官司三代仇”，老百姓情感上难以接受，社会效果不一定好。从矛盾化解规律来看，越早发现和解决，治理成本越小，社会风险越小，化解难度也越小。一旦矛盾蔓延扩大，不稳定因素增强，风险叠加积聚，问题解决的最佳时机也容易丧失。如果越来越多的纠纷涌入法院，可能出现案件受理难、审理期限过长等问题，势必影响司

法效率，使大量矛盾淤塞。因此，要更多着眼于引导和疏导端，通过一系列制度保障，高效破解矛盾纠纷化解难题。

完善预防性法律制度是加强矛盾引导和疏导的重要前提。预防性法律制度的功能，是在法治轨道内有效预防矛盾纠纷的发生、升级和诉讼化，防范侵害公民人身、财产等权利的情况发生。无论是仲裁法、人民调解法、公证法、法律援助法等正式的国家法律，还是村规民约等非正式的基层治理规范，都包含着预防性法律制度的要求。未来，要持续完善预防性法律制度立法的体系构建，并加强与其他法律的有效衔接，优化制度适用。

与司法审判的终局性不同，人民调解、仲裁、行政复议、行政裁决等，能够在矛盾发生的不同阶段发挥作用。向引导和疏导端用力，需要根据矛盾纠纷的性质和形式，遵循“调解优先、分层递进、司法兜底”的标准，构建分流矛盾、疏导不满的多元化纠纷解决机制。从有利于修复受损的社会关系和利益关系及节约司法成本的角度看，人民调解被称为化解矛盾纠纷的第一道防线。人民调解根植于中国社会自身情况，有着方式灵活、情理法综合运用等特点。在加强矛盾纠纷

的预防排查基础上，应进一步引导人民群众优先选择调解这一更有效率、成本更低的方式解决纠纷，推动专业力量和基层调解力量相融合，强化工作衔接，在形成调解协议后积极对符合要求的调解协议书进行司法确认，并通过调解工作促使当事人双方认清道理、互相谅解，在双方自愿的基础上达成调解协议，在“案结”“事了”的基础上实现“人和”。

发挥行政机关化解矛盾纠纷的“分流阀”作用。行政机关化解矛盾纠纷主要针对的是自然人、法人与行政机关之间，或与行政管理行为密切相关的行政争议与民事纠纷，其基本要求是对于相关矛盾纠纷要着力突出前端化解，引导当事人申请由作出行政行为的行政机关或者有关部门先行处理。例如，行政复议作为化解行政争议的主渠道，具有较强的吸纳和化解行政争议的能力。根据司法部公布的数据，2024年全国新收行政复议案件74.96万件，同比增长94.7%；办结64.1万件，同比增长82.1%。经过行政复议后，90.3%的案件未再进入行政复议诉讼或信访程序。行政裁决则是行政机关根据当事人申请，根据法律法规授权，居中对与行政管理活动密切相关的民事纠纷进行裁处的行为，

具有效率高、成本低、专业性强、程序简便的特点，也有利于促成矛盾纠纷的快速解决。总体而言，加强行政机关用多种方式化解矛盾纠纷的力度，能有效减轻人民群众依法维权的负担。

把解纷工作的重心向前端“推”，并不意味着司法要一味后“退”。一方面，司法机关应尊重与保障当事人正常的诉讼权利，当事人坚持提起诉讼的，应当依法及时立案，杜绝拖延立案、违规不予立案的现象。另一方面，在多元解纷实践中，司法机关应当发挥自身专业优势，切实承担起指导、推动、规范和保障统筹的重要职责。今年初，最高人民法院“多元解纷案例库”正式上线并向社会公众开放，进一步支持保障人民法院做实指导调解的法定职能。人民法院应当围绕纠纷重点领域和多发领域，不断丰富具有可复制、可推广的多元解纷案例资源，优化服务功能，加强典型案例普法宣传，有效回应人民群众多元解纷需求。



（上接1版）因此，党内法规既是管党治党的制度依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。两者之间互衔接相互协调，有利于推动中国特色社会主义法治国家建设达到更高水平，为全面建设社会主义现代化国家与实现中国式现代化提供统一、权威的制度保障。

党内法规同国家法律法规衔接协调的内涵与要求

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。注重党内法规制度建设是党在长期领导革命、建设、改革的过程中探索形成的宝贵经验。我们党自成立以来就清醒认识到，要使革命事业成功，必须使自己具有明确的政治纲领和严明的纪律规矩，而明方向定规矩就需要制定党内法规。1921年，党的一大通过《中国共产党第一个纲领》，开始了党依规治党的历史序幕。1922年，党的二大通过第一部党章，对党的组织建设、领导制度、纪律原则作出具体规定。1938年，毛泽东在党的扩大的六届六中全会上指出，“为使党内关系走上正轨，除了上述四项最重要的纪律外，还须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”，在党的历史上首次明确提出“党内法规”概念。1949年，新中国成立之后，党不断深化对加强党内法规制度建设重要性的认识，更加注重发挥其在坚持和加强党的领导过程中的作用。邓小平指出，“国要有国法，党要有党规党法”，“没有党规党法，国法就很难保障”。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规工作，党内法规制度建设取得了历史性成就。截至2024年6月，现行有效中央党内法规225部、部委党内法规227部、地方党内法规3485部。其中，党的十八大以来制定修订的中央党内法规大约占到现行有效中央党内法规总数的70%。这充分显示了习近平总书记和党中央对党内法规制度建设的高度重视。

根据《中国共产党党内法规制定条例》规定，党内法规是党的中央组织、中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律

保证实施的专门规章制度。作为管党治党的制度依据，党内法规具有政治性、权威性、规范性、自律性等特征。党内法规和国家法律法规都是明确、稳定、权威、具有规范效力的制度形式与行为准则，都会对其作用对象产生规范性和强制性影响，能够发挥基础性的调整、规范、引导、教育和惩戒作用。然而，国家法律法规是对全体公民的要求，党内法规是对全体党员的要求。二者在制定主体、适用范围、作用领域、实施方式等方面均有差异，党内法规通常要严于国家法律法规。因此，《中国共产党党内法规制定条例》在规定党内法规的制定原则时明确指出，要“坚持党必须在宪法和法律的范围内活动，注重党内法规同国家法律法规相协调”。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》进一步要求，“健全党内法规同国家法律法规相协调机制”。

在这里，“衔接”主要是指党内法规和国家法律法规两个制度链条要无缝对接、紧密配合，既不脱节断档，也不交叉重复，更不能错位越位。这就要求，在制定党内法规时必须厘清党内法规和国家法律法规的边界，涉及国家机关的法定职责或追究党组织和党员的法律责任，党内法规的规定只能点到为止，不宜作出具体规定。同理，在制定国家法律时，涉及党组织的活动、党员权利义务方面的内容也不宜作出具体规定。“协调”主要是指党内法规和国家法律法规虽然可以针对同一事项作出各有侧重的规定，但二者不能相左、规定不一，从而避免造成两个规范体系的相互矛盾和冲突。

在党领导人民治国理政的过程中，要努力做到党内法规和国家法律在各自领域、不同环节发挥好各自的功能与作用，各展其长又相互配合、相得益彰，从而推动形成相辅相成、相互促进、相互保障的格局。在此，“相辅相成”强调二者各有侧重，功能互补。党内法规是党的统一意志的体现，规范党的领导和建设活动，依靠党的纪律保证实施；而国家法律法规体现党的主张和国家意志的融合，调整社会关系、规范社会行为，依靠国家强制力保障实施。“相互促进”是指二者交替引领、互相支撑、相互强化。国家法律法规的日益完善会推动党内法规的不断完善，党内法规的

发展变化也会有力地引领国家法律法规的发展完善。“相互保障”是指二者互为依托、相互借力。党内法规的主要任务是将党的领导和建设活动纳入制度化轨道，而国家法律法规为包括党员在内的全体公民提供了基本行为遵循，为党内法规提供了更为基础性的底线要求。

健全党内法规同国家法律法规衔接协调的机制

习近平总书记明确要求，全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。在党内法规同国家法律法规衔接协调的基础之上统筹推进依规治党和依法治国，不仅是新时代管党治党、从严治党的重要布局，也是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的题中应有之义，更是维护国家法治统一的必然要求。实践当中，健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制主要包括以下几个方面内容。

加强顶层设计和统筹谋划。加强党对全面依法治国的领导，不断健全党领导立法、执法、司法、守法的有效机制，确保党对法治建设各方面的领导，这是党内法规同国家法律法规衔接协调的根本前提。为此，应进一步健全党内法规和国家法律两种制度建设的统筹谋划机制，既要在落实党中央大政方针、战略部署时强化一体谋划意识，确保二者并行不悖、同向发力；也要在党政机构合并设立、合署办公、归口领导、统一管理等情形下加强提前谋划、具体沟通，推动二者在工作领域制定实施的衔接联动。

推进关口前移，加强立规与立法环节的沟通协调。党内法规同国家法律法规衔接协调的关键在于立规和立法环节。为此，要健全立规和立法的沟通协调机制，在基础环节就有效减少相互抵触、冲突。在规划计划方面，注重立法规划计划与党内法规制定规划计划的配合联动，增强两者在目标、任务、方向上的一致性，在布局、分工、进度上的协调性。在起草方面，党内法规起草部门与法律法规起草部门应提前加强工作沟通，确保与相关党内法规精神一致、与国家法律要求不相冲突。特别是深入研究相

关党内法规与国家法律法规的职能定位、范围边界、实施方式，注重梳理和把握相互之间需要衔接和协调的特定事项，并做好制度对接、留出制度接口，做到善于通过法定程序把党的主张转化为国家法律法规，通过国家法律法规保障党的政策有效实施。

建立常态化的清理、备案、审查和解释机制。首先，健全党内法规清理机制。对废止不用、不合时宜、重复矛盾特别是与法律冲突的党内法规及其具体条款彻底摸底排查，按程序按步骤及时进行清理、修订或废止工作，解决两者之间的不协调、不衔接、不一致问题。其次，严格落实前置合法合规审核审查机制。在党内法规制定或修改过程中，保证其内容、权限、程序与党章和宪法、党的方针政策、国家基本法律、上位法和相关法律的规定不存在直接冲突，能够有效对接。在法律制定和修改过程中也要积极推进重要法律法规草案前置审核并形成机制化工作安排，确保符合党章党规的精神与要求。再次，强化党内法规备案制度。严格审查是否符合党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触，是否同宪法和法律不一致，是否同上位党内法规和规范性文件相抵触，是否与其他同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突，规定内容是否符合制定权限和制定程序等。最后，针对有可能产生的歧义或内容冲突应加强相关解释工作，推动党内法规和国家法律法规的全面准确理解和适用。

强化议事协调、联席会议、督查检查等工作机制保障，推动党内法规和国家法律法规的一体适用。借助已有议事协调机构、联席会议机制等，进一步健全执规与执法的会商协商、问题线索移送等贯通协同工作机制，细化和完善巡视巡察、督查检查、考核考察等制度内容。进一步完善中央党内法规工作联席会议制度，健全党内法规工作机构与人大法制工作部门、政府法制机构、法学会等相关业务部门的常态化工作沟通交流与协调合作机制。探索建立党内法规和国家法律法规一体宣传普及的信息化平台，推动党员干部带头守规守法，引导全体社会成员自觉守法。探索推进法治人才共同体建设，积极推动人员交流、经验互鉴，为推动立规立法、执规执法工作互动提供人才保障。

（作者系中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部主任、教授）

发展全过程人民民主

（上接3版）我们有一批上来的医生有2个人是超龄的，这2个人都是正主任医师，是正教授，他们是怀着对西藏的情来援助的。当时在小汤山体检的时候，因为时间比较仓促，等到拉萨工作了10多天后，小汤山医院的人给我们打电话，说我们这批人中发现有3位同志不太适合长期在高原工作。我就跟组织汇报，也跟这3个人

沟通，但这3位同志都不愿意回去，一定要完成自己的援藏任务，他们都表示在西藏期间听从组织安排，都保证绝不进行会加大潜在风险的活动。最后他们都会坚持下来了，结果也都挺好。我在拉萨待了3年，也得了高原性高血压。我一直没有高血压，到那儿工作后，有一天走得急了，突然头晕，忽忽悠悠的，我说怎么了？测了

一下血压，发现低压130、高压180，高血压三期了。在高原，得高血压还是比较危险的，主要是脑血管受不了，后来我也积极治疗，高原性高血压比较顽固，治疗起来比较慢，坚持吃了4年的药，现在再监测，血压还好。其实我算比较幸运的了，不少同事在拉萨工作时间长了，心脏也变大了，会出现瓣膜反流，那个恢复起来更慢。

最后，我想说的是，脱贫攻坚取得成功，关键是靠习近平总书记和党中央的正确领导。我们北京市是花了大力气心全意地进行组团式帮扶的。我查到过一个官方的数据，在“十二五”期间，北京市在拉萨市医疗卫生基础设施建设上投了1.3亿元，搞了6个重大卫生援建项目。“十三五”期间，北京市又安排了近2亿元资金支持拉萨市医

疗卫生发展，仅2016年就投入5500万元用于拉萨市人民医院的软硬件建设。“十四五”期间，北京市继续深化对拉萨市人民医院的援助，重点推进住院部功能提升和改造项目。现在，拉萨市人民医院中心院区住院部已经启用3年了，光床位就有1500张。我们每一名参加组团式援藏的同志都只是一颗小石子，但我们也是这个大事

业的重要参与人和见证人。亲历援助给我们的人生留下了深深的印记。其中给我留下的最大印记就是我的脸，现在弄成了“高原红”。这个“高原红”是褪不掉了，我想我的西藏情结也是一辈子褪不掉了。一次援助，一生情谊！将来国家有需要，只要一声令下，我们还会一往无前地冲上去，这是我们做医生的本分，也是我们的荣幸。