



双周协商——协商民主常态化

□ 刘维芳

第一届全国委员会建立的一种工作制度，是中国共产党和中央人民政府同各民主党派、各人民团体和各界爱国民主人士共商国是的一种方式。从1950年4月到1966年7月，全国政协共举行了114次“双谈”，对协调统一战线内部关系、促进各党派团体合作起到了重要作用。1979年12月，邓小平同志批准了全国政协机关党组关于举行“双谈”问题的报告，使“双谈”传统得以延续。党的十八大以来，全国政协创立双周协商座谈会制度，使“双谈”重新回到中国政治舞台，并成为政协协商民主的常态化平台和重要品牌。

从协商主题看，双周协商座谈会聚焦经济社会发展重大问题，紧扣重大举措的出台和贯彻建言献策，充分发挥了人民政协作为协商民主的重要渠道作用。从已召开的座谈会主题来看，一是就如何“统筹稳增长、调结构、促改革，保持经济发展良好势头”、如何“推进非公有制企业走出去”、如何“促进边境经济合作区建设”等经济体制改革重大问题进行广泛协商，从探索基本经济制度有效实现形式、完善现代市场体系等方面，为推动经济结构战略性调整建言献策。二是抓住建设法治国家这一重大改革课题，召开了“确保依法独立公正行使审判权检察权”“利用大数据技术提升政府治理能力”“增强政府公信力”“《促进科技成果转化法》的修订”等座谈会，就进一步完善立法、支持司法机关依法独立行使职权、推进政府信息公开、完善行政执法体制等提出政策建议。三是围绕文化体制机制创新召开的“深化科技体制改革、着力提升原始创新能力”“推进海外华文教育发展”“发挥国家实验室在原始创新中的引领作用”“非物质文化遗产传承与保护”等座谈会，对统筹文化设施与内容配套建设、进一步完善我国教育体制机制以及传统文化保护等深入交流。四是有关生态文明体制改革和生态文明建设领域的重要问题，为保护生态环境、建设美丽中国发挥积极作用。五是在促进民生改善与社会和谐稳定方面，就“构建医养结合型养老护理模式”“残疾人权益保障”“促进家庭服务业发展”“促进退役士兵就业创业”等出谋划策，为全面深化改革、助推经济社会发展添助力、增合力，充分发挥了人民政协作为协商民主的重要渠道作用。

从协商代表看，双周协商座谈会构成了国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的广泛协商格局，丰富了履行职能的载体，有利于协商民主的广泛多层发展。双周协商座谈会每次邀请约20人参加，其中党外人士占七成，党内人士占三成。从人员构成来看，参会人员主要

是与座谈会主题相关的全国政协委员和相关领域的专家学者。中共中央、国务院有关部门负责同志直接听取意见，以保证打通政协与政府部委、党内与党外的沟通渠道。此外，根据选题需要还会邀请一些企业家、基层组织、社会组织的代表以及特邀代表。双周协商座谈会一般每两周举行一次，一年举行20次左右，每年大概有400名政协委员参与协商，绝大多数政协委员都有机会参与其中。参会专家学者更是不胜枚举。从参会的国家机关来看，国家发展和改革委员会、财政部、人力资源和社会保障部、民政部、住建部、教育部等都是座谈会的“常客”。由于全国政协委员本身就来自不同党派，加上国家机关人员、基层代表、专家学者、企业代表、社会组织代表等，双周协商座谈会将这些不同知识背景、不同利益诉求和思想观念、不同行业和领域的人聚合在一起，结合对相关问题在基层的广泛调研，从而有效实现了中央和基层信息的对接，实现了不同阶层、领域、行业群体思想的交流和整合，能够更大范围和更广领域地发挥参政议政、沟通思想、凝聚共识的作用，有利于协商民主的广泛和多层发展。

从协商形式看，双周协商座谈会贯通了专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商等多种协商形式，拓宽了协商民主的渠道，有利于协商民主的制度化发展。每次双周协商座谈会都有相应的主题，可以说是专题协商；每次都邀请相关部门，部委负责同志介绍情况、委员发表意见，面对面地互动交流，可以说是对口协商；座谈会关注不同界别的利益群体，会有不同党派、不同行业、不同界别的人参与，可以说是界别协商。从重启至今，双周协商座谈会基本做到了有序规划、按期举行。每年的年度计划安排由全国政协主席办公会议讨论后，报请中共中央正式批准，每次会议结束后，政协会将各方意见形成一个信息专报，递交相关决策部门。与此同时，双周协商座谈会与每年一次的政协全体会议、每季度一次的政协常委会、每月一次的主席会议功能互补，改变了过去“年委员，季常委，月主席”的状况，增加了协商密度，拓宽了协商民主的渠道，有利于构建程序合理、环节完整的协商民主体系，推动了协商民主的制度化发展。

双周协商座谈会只是人民政协深入推进推进中共中央关于政协协商民主改革举措的一个缩影。当前，人民政协已经形成了以全体会议为龙头、以专题议政性常委会议和专题协商会为重点、以双周协商座谈会为常态的协商议政格局，多层次、全方位的协商民主活动，必将为国家改革发展凝聚共识、建言献策作出更大贡献。

探索协商民主新路径

□ 徐 行

社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式之一。人民政协自成立以来，在为我国各协商主体提供协商对话的制度平台、反映社情民意、沟通上下联系渠道，促进公共决策的科学性等方面发挥了独特优势，正如习近平总书记所说，人民政协“具有鲜明中国特色，是实现国家富强、民族振兴、人民幸福的重要力量”。

政协为协商民主各主体提供了协商对话的制度平台。按照我国《宪法》和法律规定，人民政协作为我国的统一战线组织和政治协商机构，其组织成员既可以列席人大会议，对宪法法律的实施和重要人事任免进行协商，也可以听取政府工作报告，对国家重大方针政策的贯彻执行进行协商和监督，还可以同执政党进行协商，互相监督。这种中国特色的政治制度设计是在共产党领导下，人大、政府、政协各司其职、分工协作、互为补充的协商民主机制的保障。

人民政协的协商民主丰富了社会主义民主形式。人民政协通过协商民主的形式，不仅充分吸取党外人士的意见，促进党和国家重大决策的科学化，还可以把党的决策转化为政协中各党派团体和各界别的共识。政协通过制度设计和组织机制，把各阶层人士意见与执政党的路线方针政策联系和统一起来，有利于寻找全社会共同意愿和最大公约数，充分反映了民主的真谛。

政协利用协商民主机制有效促进了公共决策的科学性。各级政协凭借其代表性强、联系面广、包容性大的独特优势，始终将关注重点聚焦在群众最为关切的问题上，积极引导其所联系的各界人士有序参与公共决策。政协委员深入群众之中，可及时发现和反映各阶层的利益诉求，并通过专题协商、对口协商、界别协商和提案办理协商等多种形式，发动各领域专家和各界精英就关系群众利益的公共决策建言献策，提供智力支持。

人民政协的协商民主有利于监督公共权力。缺少监督的权力就意味着腐败，对公权力的监督包括权力监督和权利监督两种形式。人民政协的监督属于有组织性的权利监督，是协商民主的一种

表现形式和重要组成部分。政治协商过程实际上就是参与公共权力运行的过程，这种权利监督具有制约、控制公权力运作过程的功能。

人民政协的协商民主有利于化解社会矛盾，维护社会稳定。目前我国改革已进入深水区，随着社会转型的加速，各种社会矛盾不断凸显。政协作为有组织地反映不同阶层、不同群体意愿和诉求的重要平台，可以最大程度地包容和表达各种利益诉求，成为上传下达、沟通政府与群众联系的重要渠道，并且凭借其不断优化的组织结构和运作方式，可将协商民主渗透和贯穿于政治协商、社会协商和基层协商三个层面，帮助消除和减少社会矛盾的激化，为维护社会和谐稳定发挥重要作用。

可见，在社会主义协商民主建设中，人民政协有着独特优势与重要作用。但在当前仍存在着一些制约因素，阻碍和困扰着政协作用的充分发挥，如政协开展协商民主活动缺乏进一步刚性的法律保障，一些政协组织和政协委员主动协商意识不强，政协开展协商民主的理论建设尚待进一步充实等。为克服和突破这些困扰因素，可以沿着以下路径去探索。

首先，必须坚持党的领导，着眼于政协开展协商民主的制度和程序设计。党的领导是人民政协事业和社会主义协商民主建设的根本保证。必须要继续坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，这是我们推进协商民主的重要前提和基础。习近平总书记提出，要“不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平，更好协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局”。要积极构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。努力探索将协商主体的法定权利、协商主题、协商周期、协商形式、运用过程、结果反馈等内容详细规定下来，使政治协商的每个环节都具有可操作性。

其次，注重创新政协开展协商民主的内容、形式和方法。一方面充分利用政协的既有平台，如“听证制度”“协商对话”“民主恳谈”

和“网上论坛”等方式推进协商民主深入发展，不断拓展协商民主的内容、丰富协商形式，建立健全协商议题执行情况的反馈机制；另一方面探索适合国情的协商内容和形式的改革创新，营造在遵纪守法基础上各抒己见、理性有度的良好民主氛围。

再次，把协商的重点放在基层、放在人民群众中。习近平总书记明确指出，“人民群众是社会主义协商民主的重点，涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层”。因此，按照协商于民、协商为民的要求，人民政协要通过各种方式，在各个层级、各个方面多同广大老百姓进行协商，着眼于当前经济社会发展的现实问题，将民意的汇集、百姓意见的表达、社会分歧的化解、各界共识的增进，融入到协商民主建设过程中。同时，要认真总结基层协商民主的实践经验，认真研究参与协商人员的结构合理性、协商方式的科学性和协商结果的公正性等问题。为提升协商民主的内涵和实效性，要将协商贯彻于决策之前和决策之中，使协商的内容和结果更顺乎民意、合乎实际。

最后，要强化人民政协的主体意识和自主性建设。为推进社会主义协商民主建设，要在《宪法》和相关法律中进一步明确政协在协商民主建设中的重要主体地位，提高其在国家体制设计中的政治地位，从而真正发挥政协在协商民主中的制度平台功能，进而提升社会主义协商民主的质量和水平。要在优化政协的组成单位与界别设置的同时，通过学习、培训、调研和参加协商民主的实践活动，提高政协委员的政治素质、理论修养和履职能力，特别是增强其参与民主协商的意识、意愿和参政议政的技能。

党的十八大以来，人民政协的履职能力已经迈上了新台阶，我们深切期待并坚信人民政协能够进一步切实发挥参政议政、民主监督的作用，进一步彰显人民政协协商于民、协商为民的本色，汇聚各方智慧、集纳睿智良策，寻求到社会意愿的最大公约数、画出民心民愿的最大同心圆。

住宅用地如何“自动续期”？

□ 王利明

我国《物权法》第149条明确规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。”该规则在立法上首次区分了住宅建设用地使用权和非住宅建设用地使用权，完善了《城市房地产管理法》和《土地管理法》所确立的建设用地使用权续期制度，切实保护了公民的基本财产权、居住权和基本人权，保障了老百姓的基本民生，因而成为《物权法》的重大亮点。然而，关于住宅建设用地究竟如何“自动续期”的问题，《物权法》中尚无明确规定，需在实践过程中进一步研究和解决。

中共中央、国务院于2016年11月27日发布的《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》（以下简称《产权保护意见》）中指出，要研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。该意见是完善产权保护制度的纲领性文件，是党和国家在新的历史时期为发展和完善社会主义市场经济法律体系作出的重大宣示和承诺，对我国民法典的编撰具有重要的指导意义。

根据《产权保护意见》，续期期限要形成公民住宅财产长久受保护的良好稳定预期局面。这对研究“自动续期”问题有重大指导意义。这意味着，续期制度的构建要促使形成长久受保护的状态，使居民在住宅建设用地上的房屋成为恒产，而要形成这样长久受法律保护的状态，必须以全社会对于公民能够享有恒产具有良好稳

定的预期为先决条件。这也是《物权法》在“续期”之前突出强调“自动”的原因。也就是说，只要住宅建设用地使用权人在期限届满之前提出续期申请，其使用权就自动延续，而无需土地主管部门的批准。这既可以给使用权人提供稳定的预期，以免担心申请被驳回后无权使用土地的后果，也可以防止批准机构的潜在寻租风险。

关于住宅用地自动续期的时间长短问题，永久续期并非当前适合我国国情的选择。因为永久续期既不符合我国《宪法》和《物权法》等确立的经济体制，也不是保护公民财产权的必要之举。一方面，现行法确立了城市土地的国家所有制，城市土地归全民所有。但永久续期就意味着住宅建设用地使用权人享有永久使用权，变成了事实上的所有权。从住宅建设用地使用权的本质来看，其属于法定的用益物权，不能将其认定为一种无期限限制的权利，否则就是混淆了所有权与使用权的内涵和性质，违背了现行法确立的经济体制。另一方面，要保护公民的财产权，并不必然要求采纳永久续期的方式。因为，确立自动续期规则，不能仅仅考虑住宅的所有权人，还要考虑土地所有权人的利益，特别是国家作为所有权主体时在保障基本民生、调节社会财富分配功能上的特殊性。采用住宅用地“自动续期”规则的同时，不采纳“一次性永久续期”的观点，可以在保证使用权人享有稳定使用机会的同时，通过引入适度的税费等机制来实现土地所有权制度的目的。

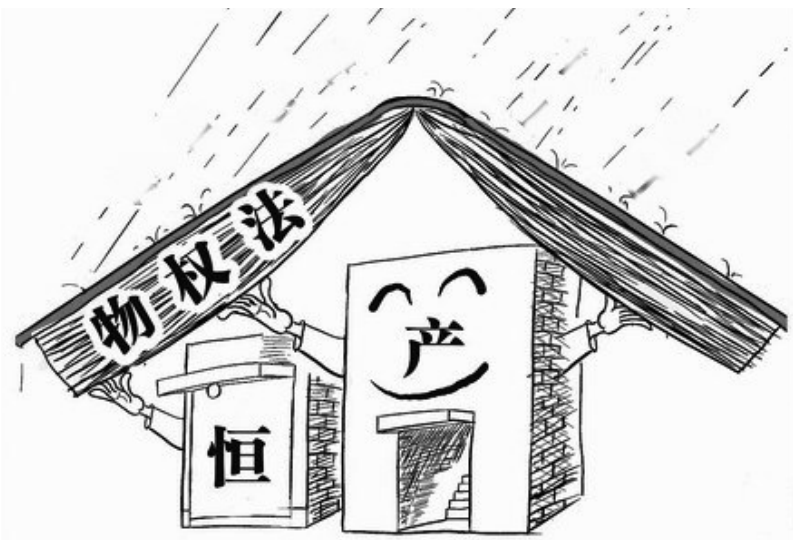
关于续期时间的具体长短，需要考虑权利人的稳定预期和投资激励保护问题。续期制度的构建应当按照《产权保护意见》的要求，致力于形成产权人和公众的良好稳定预期。一方面，产权人本身要产生良好的预期。公民的住宅不是一般的商品，它是老百姓安身立命之所，也是终生积蓄所在，是党和政府长期所强调的生存权和发展权的基础。所以，在确定续期期限方面，应当以“产权人对自己拥有恒产能够产生合理期待”为立法目标。从这一意义上说，如果能够通过一次性续期解决该问题，就不应当通过多次续期来解决，否则，产权人难免对其产权安全产生担忧，导致对未来产权保护的不确定性。这就意味着，续期的期限不能过短，否则就不可能形成恒产。同时，住宅本身也是一种商品，其可以成为抵押、转让、继承的对象，产权的存续期限越长，其交换价值才可能越大；期限越短，房屋价值就会减损。另一方面，全社会对于公民能够享有恒产要形成良好稳定的预期。只有这种预期客观存在，才能保障交易的顺利进行和社会人心的安定，增加公众的幸福感。

关于自动续期是否无偿的问题，从《物权法》第149条的立法本意来看，其并没有就此提供明确的方案。在笔者看来，自动续期不宜采用无偿续期的模式：一方面，一律无偿自动续期有违公平原则。住宅建设用地使用权的出让期限越长，住宅建设用地使用权人所支付的土地出让金也会相应越高，若转化到房价成本中，则购房人所支付的房价也会较高。在这种

情况下，如果对不同出让期限的住宅用地予以一律平等对待，加以无偿自动期限，则有悖于公平理念。另一方面，一律无偿自动续期会扭曲土地的市场流通机制。特别是对于满足公民基本居住需求之外的其他住宅用地，国家作为所有权人将无法获取土地在市场流通和利用中产生的收益。此外，无偿自动续期可能会加剧房地产市场的投机行为，损害公民的基本居住利益。因此，若采纳无偿自动续期论，则与《物权法》保障所有人居住权的立法本意相悖。

如果采纳有偿续期观点，还应当进一步明确续期收费的标准。一方面，住房本身涉及公民居住权的保障。自动续期规则的目的在于保障居者有其屋的权利，旨在保障基本民生。老百姓购买商品房之后，取得了无期限的房屋所有权，如果住宅建设用地使用权续期收费采纳出让金标准，这一过高的收费标准可能使老百姓交不起续期费用，实质上也是对财产权的损害，这将使得自动续期规则不能够得到实际运用，老百姓也不能从中享受到应有的福利和实惠。而在无法续期的情况下，可能激发公民对房屋的所有权与国有土地所有权之间的矛盾，甚至形成严重的社会问题。另一方面，续期不同于出让。《物权法》确立了自动续期规则，而不是由政府与当事人之间通过合意来达成出让合同，这种强制规定就意味着续期不同于缔约，不是一个出让行为。因此，按照土地出让金的标准确定续期的收费标准是没有依据的。

在确定具体的收费标准时，还应



当注意到我国住宅的具体情形。我国城市人均住宅建筑面积虽然为32.91平方米，但住房的分布不均衡。有人购房是为了自住，而也有人购房纯粹是为了投资；有人的居住面积较大，但有的家庭居住仍然十分拥挤。完全采用“一刀切”式的标准并不合理，应当在考虑相关因素的前提下确定不同的续期收费标准。在笔者看来，根据人均居住面积来确定续期的收费标准是一个相较而言更为公平和可行的做法。具体来说，首先应确定最低的居住面积，在这个居住面积以下的，则只应象征性地收取费用，如续期手续的工本费用。如果超过了最低的居住面积，则应当确定一个收费的幅度。由于我国目前不动产登记已经实现了电子化，确定一般的居住标准相对较为容易。关于续期收费的具体幅度，则应当考虑如下因素来确定相应的续期收费标准：一是考虑购房目的。具体而言，续期收费需要考虑购房人购房是用于自住，还是用于投资或兼租自用与经营。一般来说，一个人购

买两套及以上房屋后，有可能就具有了投资的目的，所以，对这些主体适当提高续期收费的标准，也不会影响其居住权的实现。二是考虑人均居住面积。如前所述，考虑人均居住面积来确定收费标准比“首套房屋无偿续期论”更为合理。人均面积高，则续期费用也应当更高。三是考虑家庭的规模。完全根据人均居住面积确定续期收费标准，也可能存在一定的不合理性，因为当多个人居住在一套面积较大的房屋中时，其人均面积比单个人居住在一套房屋中的面积要小，此时，对多个人收取较高的续期费用可能更为合理。

当前，我国正在制定民法典，也迎来了修改和补充既有民事法律制度的机会。对于住宅建设用地使用权“自动续期”这样关涉重大民生的问题，立法机关应当结合《物权法》实施以来各个地方政府在处理相关问题上的既有案例，总结经验，并提出系统性的解决方案。这不仅是编纂一部现代民法典的需要，也是落实《产权保护意见》的重要举措。