

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视政党协商，进一步明确了政党协商的基本内涵、地位作用、主要内容、形式程序和保障机制，实现了政党协商有制可依、有规可守、有序可循。

□ 莫岳云

政党协商是中国共产党同各民主党派基于共同的政治目标，就党和国家重大方针政策和重要事务，在决策之前和决策实施之中，直接进行政治协商的重要民主形式。它是社会主义协商民主体系的组成部分，是中国共产党领导的多党合作与政治协商制度的重要内容。

### 政党协商在国家政治生活中具有重要地位

政党协商是社会主义协商民主体系的重要组成部分。政党政治是现代政治的重要特征和主要运行方式。不同的国家有不同的政党制度，当代中国政党制度的基本特征是：中国共产党领导、多党派合作，中国共产党执政、民主党派参政。在我国社会主义条件下，各党派之间没有根本的利益冲突，执政党与参政党通力合作，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。政党协商是中国共产党领

导的多党合作和政治协商制度的重要内容，是中国特色社会主义协商民主体系的重要组成部分和关键环节。

政党协商是社会主义协商民主体系的首要协商渠道。中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》中明确的协商渠道有七种，政党协商位于其首。政党协商不仅协商主体政治地位高，而且协商的内容是党和国家的重大方针政策和重要事务。政党协商立足于全局，汇聚全国集体智慧，反映全体人民的根本利益，具有高层性、全局性、重要性、组织性、制度性特点。

政党协商对其他协商民主形式具有统领示范作用。政党协商是执政的中国共产党与参政的民主党派之间进行政治协商，对其他六种协商形式包括国家层面的政府协商、政协协商，人大协商和社会层面的人民团体协商、基层协商、社会组织协商等具有统领作用。政党协商以其在长期协商实践中所形成的重要原则、价值理念、基本方式、制度机制和丰富经验为其他协商民主形式提供示范和借鉴，具有引领和辐射作用，可作为其他协商形式的参照。

政党协商是实现国家治理体系现代化的重要路径。国家治理体系是管理国家事务和社会公共事务的一系列制度、体制、规则、程序和方式的总和。政党协商所确立的“协商于决策之前和决策实施之中”的重要原则，可

已经嵌入国家治理的运行程序之中，实现了不同诉求的有序表达，达到了求同存异、凝聚共识的效果，为国家治理体系和治理能力现代化追求的目标提供了具体实现路径。加强政党协商，有利于畅通意见表达渠道、推进民主党派、无党派人士和公众有序政治参与；有利于增进政治共识、广泛凝心聚力；有利于提高理性决策能力，促进科学民主决策，实现执政党科学执政；有利于整合社会力量，激发协商民主制度效能，推进国家治理体系和治理能力现代化。

### 政党协商在实践中不断走向成熟

我们党对政党协商的探索可以追溯到新民主主义革命时期。党的二大首提“共商”思想；两次国共合作是政党协商实践有益有效的尝试；“几个革命阶级联合专政”思想蕴涵政党协商内容；重庆政治协商会议中政党协商得到历练；在新政协筹备中，政党协商得到充分的展开和淋漓尽致的发挥，政党协商制度终得确立。当代中国政党协商制度建设可以分为三个时期：从新中国成立到社会主义改造基本完成是政党协商制度建立时期；从1957年开始全面建设社会主义至1978年党的十一届三中全会前是政党协商制度的曲折发展时期；1978年至今是政党协商制度的恢复和发展时期。可

以说，政党协商是当代中国社会主义民主政治晴雨表，什么时候政党协商做得好，社会主义民主政治和社会主义事业就得到更大发展。

政党协商制度经历60多年实践取得了丰富的经验。党的十八大以来，《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》和《关于加强政党协商的实施意见》在总结经验的基础上对政党协商运作进行了原则性规定。在实践中，各民主党派能够担负起政党协商参与者、实践者、推动者的政治责任，把智慧和力量凝聚到改革发展稳定上来，充分发挥人才荟萃、智力密集的优势，深入考察调研，积极建言献策，政党协商获得了重大的发展。但是，政党协商在运行的过程中还存在一些不足，与其所承载的使命和人民的期盼有一定的差距：有的协商意识不够强，协商能力有待进一步提升，协商准备和协商内容需要进一步加强；有的协商过程不够民主，主体间协商互动需要更加充分有效；有的协商形式不够完善，可能制约协商效果的体现等。尤其是在实践中还存在协商制度及运行机制不够健全，相关法律保障欠缺，考评机制缺乏刚性的问题，这些都需要我们在实践中进一步探索与完善。

### 健全政党协商的实现机制

推进政党协商建设，按照习近平

总书记的要求，“把政党协商这一社会主义民主的重要形式坚持好、发展好、运用好”，需要总结实践经验，需要创新政治理念与提升协商意识，更要建立健全政党协商的实现机制。

首先，健全政党协商运行机制。制度能否规范和引导人们的行为，并不在于它如何细密，而在于制度之间及制度与人的行为之间能否构成一种良性运行和互动机制。政党协商运行机制建设，主要解决政党协商如何有效运行操作，构建规范化、制度化、程序化的操作流程和运行机制。具体而言，一是协商主体要素，解决“谁来协商”的问题。要明确协商主体的职责和法律资格：什么层级的协商，什么内容的协商，需要什么样的参与主体。二是协商客体要素，解决“协商什么”。将“重要决定”“社会发展的重大问题”“必须同民主党派进行协商的重要问题”等概念的外延予以明确。三是协商程序及协商议事制度，解决“怎样协商”的问题。包括协商准备、协商过程、协商的形式，协商结果反馈，从提请协商到开展协商，再到协商结果采纳情况，为这一过程建立行之有效的运行机制。

其次，健全政党协商保障机制。这是政党协商常态化的基础。保障机制建设研究要重点解决5个问题：一是知情明政机制。要健全信息公开机制、信息的传递与沟通机制、

信息反馈机制问题，保证信息及时、充分和畅通，解决协商各方信息不对称问题。二是考察调研机制。要建立有效的协调机制，为协商参与者的考察调研做好组织保障，为协商主体，尤其是参政党协商议题开展重点考察调研提供保障。三是工作联系机制。建立起决策和执行机关与民主党派建立常规性的工作联系机制。四是教育培训机制。着眼于协商主体素质的提升与协商意识和协商能力的提升，建立行之有效的教育培训机制。可考虑从理论培训与实践锻炼两条路径切入，设置专项培训资金，规范培训内容，拓展培训方式和渠道。五是法律保障机制。探讨政党协商程序立法路径，解决如何以法律的形式对政党协商工作加以规范的问题，进一步做到政党协商有法可依。

再次，建立健全协商结果追踪和反馈机制。协商结果能否被决策部门采纳实施，关系到协商的实际成效问题。要解决这一问题，就要明确谁来追踪、如何追踪、如何反馈。可以通过政党协商督办联席会议制度等形式，建构追踪模式，形成协商主体主动关注、了解甚至介入协商结果处理的机制，使政党协商既有制度化保障，又有实质性成果。

### 政治文明

# 完善反恐法治建设 切实维护国家安全

□ 徐汉明

习近平总书记指出，反恐恐怖斗争事关国家安全，事关人民群众切身利益，事关改革发展稳定全局，是一场维护祖国统一、社会安定、人民幸福的斗争，必须采取坚决果断措施，保持严打高压态势，坚决把暴力恐怖分子嚣张气焰打下去。要建立健全反恐工作格局，完善反恐工作体系，加强反恐力量建设。要遏制恐怖犯罪、在反恐恐怖斗争中取得主动，需要树立法治理念，采取法治方式。

### 以总体国家安全观为依托，旗帜鲜明反对恐怖主义

在经济全球化进程中，我国一方面面临千载难逢的机遇，通过发挥制度优势、正确政策选择、体制机制改革、廉价要素资源，迅速崛起成为第二大经济体；另一方面，国际恐怖主义向我国渗透活动日益加剧，局部地区暴恐活动近两年呈增长态势，反恐维稳斗争更加复杂。

习近平总书记指出，中国一贯反对一切形式的恐怖主义，愿同国际社会一道，加强安全领域合作，共同打击恐怖主义，维护各国人民生命安全。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央谋划总体国家安全观战略，旗帜鲜明地反对恐怖主义，是国家总体安全观战略布局的重要组成部分。运用法律武器预防和打击恐怖活动，是实现国家安全的根本手段，也是维护政治安全的根本举措。唯有从惩治和预防恐怖活动的实践出发，适时总结同恐怖活动作斗争的经验与教训，探索遏制和预防恐怖活动大成势、实施犯罪的规律，才能提高同恐怖活动犯罪作斗争的实战能力，加快形成治理恐怖犯罪活动的工作格局、领导体制、运行机制、保障措施，加快推进反恐法治体系和法治能力现代化，切实增强政治安全、经济安全、公共安全、国家安全。

### 发展完善反恐法治体系，着力提升反恐法治能力

新中国成立以来，我国将“恐怖活动”作为危害国家安全犯罪的情形之一，逐步纳入刑事法律体系予以规制。随着经济全球化、信息现代化、国

内犯罪国际化、国际犯罪国内化，恐怖犯罪活动呈现了形态多样化、手段技术化、危害后果复杂化的态势。2001年，我国《刑法修正案（三）》把惩治恐怖活动犯罪、应对恐怖等突发事件纳入刑事法律规制的范围；2011年，全国人大常委会通过的《加强反恐工作有关问题的决定》首次旗帜鲜明地宣示“国家反对一切形式的恐怖主义”，明确界定了“恐怖活动”“恐怖活动组织”及“恐怖活动人员”范围；同年，全国人大常委会颁行《刑法修正案（八）》，国务院主管部门颁行《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》等法律和行政法规，为反恐执法司法提供了法律依据。

为了适时总结防范和打击恐怖活动的经验，破解反恐法规分散、位阶不高、体制机制不健全等问题，全国人大常委会于2015年颁行《反恐怖主义法》，形成了具有中国特色的反恐怖主义法治体系。这一体系的主要特点是：以《反恐怖主义法》等专门法律、行政法规、规章、规范性文件为主体的反恐法律法规制度，成为社会主义法治体系的重要组成部分；组建了政治过硬、业务精通、技术精湛、作风优良的反恐执法、司法机构和一支反恐部队，成为高效反恐法治实施的重要专门力量；以党委领导、政府主导、部门负责、社会协同、全民参与的反恐工作格局及反恐工作责任制，成为有力的法治保障体系的重要内容；以上海五国反恐合作组织为依托，以欧洲、美洲、中东、亚太地区28国反恐国际合作为平台，成为国际反恐合作互联互通、共建共享的重要机制。

当前，国内反恐工作与国际反恐斗争步入了新的发展阶段，既面临严峻挑战，又面临前所未有的良好机遇。因此，必须加强反恐斗争，自觉贯彻落实总体国家安全观，严厉打击各种暴力恐怖犯罪活动，运用法治思维、法治方式与国际合作，以国内反恐工作为主战场，以国际反恐合作为契机，牢牢把握反恐工作的主动权、控权权，加强社会管控和安全防范，建立防暴反恐预警机制，尽量把安全隐患控制在源头，降低社会风险，不断巩固和发展社会和谐稳定的局面。

### 以反恐工作责任制为抓手，提高反恐斗争实效

全面加强反恐工作，严密防范、严

厉打击、有效遏制恐怖活动滋生蔓延，维护国家安全、公共安全和人民生命财产安全，关键在于推行反恐工作责任制。

明确反恐目标要求。贯彻落实反恐恐怖主义工作责任制的目标要求是：紧紧围绕“四个全面”战略布局，坚持问题导向、法治思维、改革创新，强化担当意识，落实领导责任，科学运用评估、督导、考核、激励、惩戒等措施，使各级领导班子、领导干部切实担负起维护一方稳定、确保一方平安的重大政治责任，保证政治安全、经济安全、社会安全、国家安全，保障人民权益。

健全反恐工作格局。适应反恐恐怖斗争的新形势、新任务、新要求，构建党委领导、政府主导、部门负责、执法担当、社会协同、社区群众参与的反恐工作格局，形成“属地负责、逐级监管”“谁经营、谁防范”的预防、监管、协调、指挥新机制。

全面推行反恐工作责任制。建立属地责任、部门责任、单位责任、岗位责任和领导责任的责任构架，扭住“党政同责、一岗双责、失职追责”不放，形成职责法定、层层负责、相互承接、以岗定责的严密责任体系。完善督导检查机制，建立反恐怖工作奖励与追责问责制度，确保防范与惩治恐怖犯罪活动取得明显成效。

加强对恐怖犯罪治理理论的研究。适应加快建设法治国家、加快建设社会主义法治体系的新要求，组织法律实务界和理论界加强对恐怖犯罪治理理论、法律制度、执法司法实践、国际合作等方面问题的研究，为推进反恐法治体系和法治能力现代化提供智识资源与智力支撑。高等院校、科研机构要以反恐工作面临的现实挑战与执法司法工作中难点、热点、重点问题为导向，组织开展涉及反恐领域重大课题攻关，为发展完善反恐工作的理论、制度、实践提供更多更好的理论见解、咨询报告、立法建言。法学院系应当加快法学教育改革步伐，按照“结构合理、体系完备、知识新颖、学科融通”的思路，提高对反恐主义法的理论研究，为加快建设“法治中国”“平安中国”提供不竭的智力资源与人才保障。

### 依法治国

乐善好施是中华民族的传统美德，但若将人们的爱心当作牟利工具，无异于精神“碰瓷”。只有不断完善立法与监管体制，让立法机关、政府、募捐平台及求助个人各司其职，才能让网络募捐安全可靠，让受助对象真正获益。

当前，在网络社交平台上参与募捐逐渐成为公益募捐的渠道之一，并呈现上升趋势。与传统募捐行为相比，网络募捐减少了传统募捐的诸多中间环节，能迅速解决募捐对象的资金燃眉之急。但同时，网络的虚拟性与隐蔽性，也使得募捐行为面临巨大的法律风险，求助信息真假难辨，骗捐现象频频出现，给募捐平台和慈善事业的发展带来了信任危机。

### 严格的准入门槛是开展合法募捐的前提

2017年8月1日起，《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范》《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本管理规范》两项行业标准正式施行。新规强调，在募捐平台上进行募捐的主体应是获得公开募捐资格的慈善组织，其他组织、个人包括平台本身没有公开募捐资格。这就明确了在网络开展募捐的主体资格，并将个人求助行为与网络募捐区分开来。

2016年9月，民政部根据法律授权，公开遴选并指定了首批13家慈善组织互联网公开募捐信息平台，也就是说，网络募捐只能由这些平台进行。这就将那些资质较差的平台挡在“门”外，压缩了诈骗骗捐的生存空间，使募捐不至于沦为无序混乱状态，从而提升公众对网络募捐的信任。但是，选定平台只是第一步，如果这些得到政府“认证”的平台出现诈骗行为，不仅会对慈善工作产生更大的负面影响，还会影响政府公信力。此次出台的两项行业标准，正是针对这一问题，即明确要求平台应平等、公正地对待公开募捐活动，建立统一、公平的信息发布机制，为全国范围内的慈善组织提供服务；应对公开募捐信息进行合理排序和展示，不应有竞价排名行为等，其中包括平台的评价、监督以及退出机制，以确保互联网募捐信息平台能够有进有出、优胜劣汰，实现公益慈善的良性循环。

### 补齐监管短板保障募捐信息的真实性

网络募捐是民间公益和慈善事业的有益探索和补充。作为一种新生事物，一方面，要以包容的心态给予一定的发展空间；另一方面，要通过政府监管来保障募捐信息真实性，确保募捐资金真正行善。

首先，政府部门应依法履职，对慈善组织的注册、募捐方案等进行严格审查，确保捐款、会员会费、管理人员薪酬、慈善开支等公开透明。网络社交平台应对善款筹集人发布信息的真实性予以核实，从源头上避免诈骗等违法行为的出现。其次，应鼓励慈善组织发展，确保人员配置充足、联系平台畅通，提升募捐申请的效率。再次，加强对网络募捐行为为筹集善款的使用去向的监管，确保募捐款项被合理使用。最后，要加强对网络募捐违法行为的法律责任追究，我国《慈善法》规定，网络募捐违法行为构成诈骗骗捐，依法构成犯罪的，应当承担刑事责任。网络诈骗骗捐犯罪行为存在侦查困难、违法所得难以追回等问题，侦查机关应加强侦查办案的力度，提高诈骗骗捐违法犯罪案件的侦破率。

### 加强对个人求助行为的法律规制

我国规范网络募捐的法律起步较晚，2016年9月实施的《慈善法》在第27条中明确禁止个人进行网络募捐行为，因此，个人求助行为不属于慈善募捐，而属于民事行为，不受《慈善法》调整。根据“法无禁止即可为”的法律精神，我国允许网络个人求助行为，但对于个人求助行为的具体规制，《慈善法》等相关法律法规没有进行详细的规定。实践中，利用微信、微博等网络社交平台发布个人求助信息进行募捐的行为屡见不鲜，通过发布个人求助信息进行募捐收敛钱财的案例也频频发生，这与个人网络求助在法律层面存在的空白有很大

# 网络募捐的信任危机

□ 颜宽宽

关系。在社会保障体系不够完善、求助渠道不充分的环境下，个人在网络上发布求助信息有其存在必要，不能一味禁止，但要加强引导和规范。2017年8月颁布施行的两项行业标准规定，当个人为解决自己或者家庭困难，提出发布求助信息时，互联网募捐信息平台应有序引导个人与具有公开募捐资格的慈善组织对接，并加强审查甄别、设置救助上限、强化信息公开和使用反馈，做好风险防范提示和责任追溯，进而实现网络募捐监管无死角，减少诈骗骗捐事件的发生。面对实践中网络募捐出现的其他新闻问题新情况，还有待于通过司法解释和行政法规来进一步细化。

### 参考与借鉴