

# 加强政协委员履职能力建设

□ 张 霞

政协委员是人民政协履行职能的主体，也是做好政协工作的源头活水。习近平总书记强调：“政协委员作为各党派团体和各族各界代表人士，由各方面郑重协商产生，代表各界群众参与国是、履行职责”“这是荣誉，更是责任”。政协委员作为政协工作的主体，其履职能力关乎人民政协专门协商机构作用的发挥，关乎人民政协践行全过程人民民主的制度效能。加强政协委员履职能力建设，需从政协组织和委员个人两个层面入手。

## 政协组织层面：搭建履职平台，强化履职管理

确保政协委员履职有平台、建言有渠道。搭建履职平台是提升政协委员履职能力的前提。政协委员除政协机构干部和部分专职常委外，均有其本职工作，如果缺乏完备的平台和渠道，委员履职的效果会大打折扣，这一问题在现实中较为突出。如有的地方以通报代替协商，协商有名无实，有的地方进行临时突击性协商、选择性协商等。又如，由于缺乏专业协商平台，协商难以贯穿全过程，导致政协委员虽然参与了协商，但协商结果的跟踪落实与反馈不到位。针对这些问题，政协组织一是应搭建好协商议政平台，按照推进协商民主广泛多层次制度化发展的要求，在组织好已有专题协商、界别协商、对口协商的基础上，通过丰富协商载体、创新协商形式，探索形成跨界别合作协商、委员议事协商、圆桌协商会等，不断深化协商内容、提升协商质量。二是应搭建好知情明政平台，与政府有关部门就相关问题提前沟通，提高委员建言咨政针对性和有效性。同时，积极组织好知情明政通报会，帮助各级政协委员准确把握当地的现实情况，助力委员履职尽责。三是应搭建好基层议事平台，在乡镇、街道建立议事联络室，围绕各级党委政府关注的重点难点问题和各界别群众关心的热点问题深入开展协商议事，积极建言献策，让政协委员切实扛起协商议事工作的使命担当。

确保政协委员既有压力又有动力，变被动为主动。强化履职管理是提升政协委员履职能力的重要保障。《中国人民政治协商会议章程》对严重违反章程规定或全体会议和常务委员

会决议的情况，除分别依据情节给予警告处分或撤销委员资格的处理规定外，对委员不履职的现象并没有刚性约束，对政协委员的履职管理主要由各级政协建立相关的管理机制，但效果并不明显，有的地方政协虽然构建了委员履职能力的监督考核机制，但主要关注的是为委员展开工作提供服务，对其能力监督考核重视程度较低。政协组织在为委员搭建好履职平台的同时，应重视对委员的义务职责进行细化和量化，制定必要的考核办法，将“虚”的指标变成“实”的任务进行对标管理。应当制定完善委员管理办法、建立委员考核档案等，将委员参加各种会议、培训和活动情况，撰写提案情况，反映社情民意情况，参加公益事业情况等进行考察量化，由专门委员会个体记录掌握，并通过信函、手机短信及微信平台等择机向委员通报，对长期不出勤、不出力、不出谋、不出席活动的委员，及时启动诫勉谈话和退出等机制，从而使委员身在政协既有压力又有动力，履行职能变被动为主动。

## 政协委员层面：增强履职本领，提高履职效能

政协委员要守纪律、讲规矩、重品行。政协委员首先是一个政治身份，守纪律、讲规矩、重品行是基本要求。习近平总书记指出：“政协委员来自方方面面，对一些问题的看法和认识不一定相同，但政治立场不能含糊、政治原则不能动摇。”首先，政协委员在大是大非上必须做到立场坚定、旗帜鲜明，在参政议政的过程中必须严守纪律，在原则问题上敢于发声、善于发声。其次，讲规矩要从具体事情做起，调研、开会、发言都要遵循相应的规矩。当前，有的政协委员忙于自己的日常业务工作，投入到政协工作的精力不多，经常缺席政协活动，不写提案、不反映社情民意，成为“挂名”委员；有的委员即使参加政协活动，履行职责也是简单应

付、被动参与，协商监督、参政议政流于形式。政协委员应当自觉避免这些问题，自觉遵守政协章程，把强烈的责任感贯穿履职全过程，做恪尽职守的典范。

政协委员要懂政协、会协商、善议政。参与政治协商、民主监督、参会发言等，是政协委员思想政治理论水平、学识涵养构成、工作方式方法等综合能力的体现。当前，少数政协委员对政协工作和委员职责了解不够深入，对为什么当政协委员，当了委员要干些什么、怎么干，还存在模糊认识；有的政协委员将委员身份当作一份政治荣誉、社会兼职，对人民政协的职责使命认识不清；有的委员想调研却不知道怎样调研，想写提案而又找不到题材，无法提出真问题；等等。这些都是履职能力不足的表现。

对此，一是强化培训，提升委员履职意识。既要重视理论学习，也要结合业务需求，围绕如何开展调查研究、撰写提案、收集报送社情民意信息等进行专题培训，培养专业的协商能力和协商精神。可以邀请老委员与新任委员互动，“现身说法”，帮助新任委员了解政协工作和委员履职要求。二是坚持调查研究，提升委员观察力。政协委员履职要有问题意识，而问题只能从社会现实中来。调查研究是政协委员的基本功，应坚持深入实际、深入基层、深入群众，努力把本职岗位的“点”、政协平台的“面”和界别渠道的“线”紧密联系起来，切实当好上联党委政府、下系界别群众的“传声筒”，上传下达的“联络员”。三是培养表达能力，提升议政效果。政协委员的职责决定了，政协委员应当敢说、敢说，说得好、说得准、说得对。在立场上，应当与人为善、平等对话、坦诚相待；在时机把握上，应当建言建在需要时，监督监在关键处，议政议在点子上；在目的上，不求说了算，但求说得对，切实做到发表意见理性务实而不脱离实际，沟通交流真挚坦诚而不敷衍对立，提出批评善意中肯而不偏执极端，营造畅所欲言、各抒己见、理性有度、合法依章的良好协商氛围。

## 发展全过程人民民主

(上接1版)

## 中华文明的包容性决定了中华民族交往交流交融的历史取向

自古以来，中华大地就是众多民族共同生活的家园，各族人民长期密切联系、频繁交往。中国传统天下观认为，周边“夷狄”人群与中原“华夏”人群共居同一个“天下”，也同属一个“大一统”的政治秩序。尽管“夷夏”有别，但这种差别并不以种族、血缘或地域来划分，更多是从对中华文化的认同程度来判断，并且这种认同是可以养成和转化的，因而夷、夏人群同为“圆颅方趾”的天下之民，本质上并无差别。正如《论语》所言，“四海之内皆兄弟也”。中国人很早就萌生出极具包容性的“华夷一体”“天下一家”的开明民族观念。后世历代中央王朝，无论其创立者是汉族还是少数民族，也无不尊崇这种理念并作为治国原则——“所承之统，尧舜以来中外一家之统也；所用之人，大小文武，中外一家之人也；所行之政，礼乐征伐，中外一家之政也”。这种毋论华夷、包容一体的民族思想，为中华民族交往交流交融进程的持续深入推进、为各民族不断融入中华民族和中华文明共同体，提供了重要的思想基础和政治保障。

在强调各民族一体性的同时，中

国古人还意识到“五方之民，皆有其性也”，形成了“和而不同”的民族治理思想，主张对边疆民族“因俗而治”，包容尊重各民族的生活方式、宗教信仰和文化风俗，为各族人民之间持续、良性的互动创造了积极条件。以此为基础，各族人民在不断交往交流的历程中，和睦共处、相互吸收，取长补短、融会贯通，携手创造出灿烂的中华文化，中华民族的一体性、向心力也随之不断加强。近代，在抵御外侮的共同抗争中，在追求实现国家独立、人民解放的革命大业中，传统的民族包容交融思想进一步升华为各民族平等的共同准则，中国各民族互相尊重、互相支持，愈发团结凝聚在一起，中华民族共同体也自在走向了自觉。

## 中华文明的包容性决定了中国各宗教信仰多元并存的和谐格局

中国特有的包容性历史传统与文明形态，奠定了我国宗教治理的基本模式。中华文明自古就是一个崇尚理性的文明，主张“天道远，人道迩”“未能事人，焉能事鬼”。中华文明不排斥宗教，但比起“神道设教”，更注重人世间的社会秩序和道德伦理，也惯于从现实角度来观察、评价各种宗教。同时，中华文明“大一统”的国家政治格局，使历代王朝皆把现实政治权威置于宗教之上，构建起“政

主教辅”“政主教从”的政教关系，避免任何宗教左右政局，也不让国家与特定宗教截然对立。中国历史上总体保持了一种有原则的宗教宽容政策，“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”，在宗教不违背国家主导文化、不触犯国家法律、不破坏社会正常秩序的情况下，国家基本不强制干预宗教。在这种文化和政治背景下，中华文明得以平稳顺利地包容多种内生或外来的宗教，形成各种宗教有序并存的局面，以及总体和谐平等的宗教关系。

与此同时，中华文明也着力引导各宗教发挥“劝人为善，戒人为恶，亦有补于治化”的积极作用，服务于社会文化生活和国家治理。佛教之慈悲利他，道教之清静寡欲，伊斯兰教之洁己好施，基督教之助益科学技术传播，都被中华文明吸取运用。在此过程中，各种宗教也以中国国情民情为依据，不断进行自我调适——佛、道二教与儒家思想不断互动交融，最终走向“三教融合”；明清时期，中国伊斯兰教涌现出一批致力于“以儒诠经”的“回儒”；明末天主教东传，为在中国立足，定下了许可信徒尊孔、祭祖、敬天的“利玛窦规矩”。考诸历史，我国宗教的发展也再次证明了中华文明鲜明的包容特性和强大的包容能力。正是这种包容性奠定了中国各宗教信仰多元并存的和谐格局，并使之在中华文明发展总体进程中发挥积极作用。

党的二十大报告指出：“规范司法权力运行，健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制。强化对司法活动的制约监督，促进司法公正。”司法权力是国家权力，在国家治理中承载着重要功能。规范司法权力运行，是严格公正司法的重要保障，也是推进国家治理现代化的迫切需要。司法权力专业性强、自由裁量度大、受干扰诱惑多，要将制约监督贯穿始终，防止司法恣意任性。对于如何规范用权，习近平总书记指出：“把权力关进制度的笼子里，就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。”

全面准确落实司法责任制，优化职权配置。谋划好规范司法权力运行这篇大文章，要紧紧牵住全面准确落实司法责任制这个“牛鼻子”，不断优化司法职权配置，完善权责有限，规范工作程序，健全分歧解决机制。在党的领导下，公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约，是我国司法体制的鲜明特色和独特优势。这既有利于增强司法工作的系统性、协同性，减少效率损耗，又有利于防范执法司法错误，确保法律正确适用。但在实践中，侦查权、检察权、审判权、执行权相互制约的体制机制还需要不断优化、不断完善。一是进一步明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，合理设定权力运行程序，健全运行规则，统一责任要求，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史的检验。二是深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革，全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。

切实规范司法行为，守住底线和红线。有效的司法权力运行机制，需要规范的司法行为来推动落实，不规范的司法行为不仅损害司法权威，也影响司法权力运行的质效。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确把“规范司法行为”确定为司法工作的基本要求。习近平总书记就党的十八届四中全会决定起草情况向全会作说明时指出，当前，司法领域存在的的主要问题是，司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司

法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，“吃了原告吃被告”，等等。这些行为，不仅没有及时传递法律的善意和温暖，也没有守住法律的底线和红线，属于不规范的司法行为。对此，一方面要落实权力清单制度，严格职权行使的条件、程序、期限，通过制度约束司法人员接触当事人、办案回避、对外交往中的不当行为，筑牢防止司法腐败的隔离墙。另一方面要规范自由裁量权。自由裁量是执法办案作出决断的关键环节，集中体现执法司法人员法律适用水平。应进一步明确决定权、建议权种类，规范裁量幅度范围。同时，通过及时发布指导性案例、落实类案检索制度、规范专业法官会议、强化审判委员会职能作用等举措，从案件审理的全流程推进法律适用标准统一，防止处罚畸轻畸重、同案不同判、类案不同罚等问题。

健全监督制度，将司法权力的运行置于阳光之下。一是要坚持以党的监督为主导。发挥各级党委、政法委、政法单位党组（党委）的主体作用，严查有令不行、有禁不止行为，确保执法司法工作始终置于党中央集中统一领导下，确保党的路线方针政策 and 宪法法律正确统一实施。二是强化上级监督。自上而下的监督，是最管用、最有效的监督方式之一。要紧盯监督统一执法办案尺度、执法司法质效，持续构建上下贯通、执行有力的层级监督体系。三是强化互相监督，尤其是发挥检察机关的监督功能。检察机关作为法律监督机关，要敢于监督、善于监督，勇于开展自我监督，及时发现和纠正逐利司法、越权司法、过度司法等不规范的司法行为，促进规范司法。四是强化内部监督。紧密结合扫黑除恶、政法队伍教育整顿暴露出来的问题，常态化开展案件管理、质量评查，不断完善政法系统内部制约和流程控制机制，让内部监督“长出牙齿”、发挥威力。五是强化社会监督。畅通群众批评监督渠道，及时公布规范司法的典型案事例，回应社会关切、接受社会监督。既要能够充分发挥社会舆论监督的作用，也要避免对司法权造成的不恰当干涉，破坏独立审判原则和法律的权威性。

提升司法办案理念，既遵循统一的“法”，又关注案件中不同的人“人”。再规范、精细的运行机制，缺少了体察民心民情的“润滑剂”，也难免“动力降低”“噪音变大”“零件磨损”。规范

# 筑牢防止司法腐败的隔离墙

□ 余响铃

司法权力运行，除了提升制度的刚性，还应提升司法理念。当前，一些地方还存在就案办案、机械办案，简单追求“结案了事”“但求无过”的现象；有的司法窗口还存在“门难进、脸难看、话难听、事难办”的不良作风。司法权力具有鲜明的政治性、人民性、法治性，司法机关行使司法权力，要坚持以人民为中心，办案中不仅遵循统一的“法”，也关注案件中不同的人“人”，主动从价值导向、刑事政策去考虑考量，使司法权力有效回应人民的公平正义诉求，维护人民的利益期待，解决损害群众权益的突出问题。

## 议政论法

## 中华文明的包容性决定了中华文化对世界文明兼收并蓄的开放胸怀

中华文明不是孤立于世界的，中华文明所创造的文化也不是封闭保守的。早在距今4000多年前，玉石之路就已将中原、西域和中亚、西亚连接起来。《山海经》描绘的“四海八荒”的奇人异物，反映了先民们丰富的域外知识和旺盛的探求精神。古人认为，“和实生物，同则不继”，意思是坚持包容和谐，则能生成万物，若完全趋同单一，反而无法延续发展。于是“有朋自远方来，不亦乐乎”。在漫长历史中，中华文化坚持以开放博大的胸怀面对其他文明，包容尊重外来文化，进而主张“修文德以来远人”，通过自身的德性修炼，以实现与外部世界的和平和谐。

同时，中华文化又能积极吸纳、融合其他文明的有益成分。正如古人所言，“泰山不让土壤，故能成其大；河海不择细流，故能就其深”，中国先民深知兼容并蓄、广纳博收的必要。经由丝绸之路、瓷器之路、茶叶之路，乃至其他大大小小的对外交通孔道，全世界的文明成果，无论物种、技术，还是资源、人群，抑或是思想、文化，都持续不断地进入中国，又在经过中华文化的改造加工之后，融为有其机的组成部分。中华文明5000多年发展史充分说明，中外文明

交流互鉴始终未曾间断，中华文化在这一过程中也不断获得赖以发展壮大的新资源、新动力。直到近代，即面对列强的侵略欺凌，中国仍未关闭对外开放的大门，反而更清醒地认识到差距和不足，从器物到制度，再到思想文化，愈发广泛主动地吸收外来文明成果，探求救国救民之道，最终寻得了马克思主义，也开辟了中华文明新的境界。放眼世界，中华文化中这种开放包容的文明观，也为我们超越“文明冲突论”，更好地认识、维护和发展全人类文明，提供了新的眼界与思路。

## 不断实现中华文明包容性的当代发展

历史上，包容特性对中华民族的成长发挥了巨大的基础性支撑作用，也极大地形塑了中华文明的形象和气质。近代以来，随着中华民族所面对的内外形势与历史任务的显著变化，中华文明的包容性也有了新的表现。作为中国人民和中华民族先锋队中国共产党，本着强烈的家国情怀和文明意识，以开放的世界眼光，将马克思主义引入中国，在吸收借鉴外国经验的同时，深化对本国历史、文化传统的认识，不断推进马克思主义中国化，探索中国革命和建设道路，创造性地形成了民主集中制、统一战线、社会主义市场经济、“双百”方针、对外开放等体现高度包容性的根本制度

和重要方略。在民族宗教工作上，坚持各民族一律平等，实行民族区域自治制度，依法保护公民宗教信仰自由。在国际关系上，坚持对外开放的基本国策，积极主动地学习借鉴世界一切优秀文明成果；坚持求同存异、和平共处，维护并推进世界和平与发展。这些大政方针的制定实施，让中华文明的包容性在社会主义的当代中国得到不断激发。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视对中华文明和中华优秀传统文化中包容特性的归纳、阐释与运用，强调“要秉持开放包容，坚持马克思主义中国化时代化，传承发展中华优秀传统文化，促进外来文化本土化，不断培育和创造新时代中国特色社会主义文化”，提出了铸牢中华民族共同体意识、坚持我国宗教中国化方向、推动构建人类命运共同体等关乎中华民族和中华文明未来走向的重大创新理论，进一步彰显了中华文明包容特性的创新活力，深化了创新特性的时代内涵。今天，在推进中国式现代化、实现中华民族伟大复兴的关键时刻，更应立足“两个结合”，坚持多元一体、开放和谐、以我为主、兼收并蓄，不断深入研究并持续激发中华文明的包容特性，在建设中华民族现代文明新的征程中取得更为辉煌的成就。

〔作者系中央党校（国家行政学院）文史教研部科研秘书，中华文明与中国道路研究中心研究员〕