

协商议事如何紧扣公共需求

□ 刘 召

在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。但长期以来，人民政协作为我国的专门协商平台，面临着不够“接地气”的困扰，在基层缺乏影响力；在组织架构上，人民政协的最低层级委员会设在县区一级，在此之下并无政协的组织力量，在工作对象和议题上，一定程度上存在着“软、大、空、虚”的问题，不够贴近普通群众的日常生活。因此，推动政协协商与基层协商有效衔接，把政协制度优势转化为参与社会治理的效能，已成为社会各界的共识。当前，我国多地开展的“有事好商量”协商议事实践就是缓解这一问题的有益探索，通过聚焦解决具体的社会问题，为政协工作向基层拓展创造了条件。而要促进协商议事工作的常态长效发展，就应当密切聚焦公共需求，实现公共服务需求与供给之间的有效对接。

做好公共需求的“汲取器”。“有事好商量”不能自说自话，更不能走过场、搞形式主义，应做好对民众真实需求信息的收集，形成公共需求的议题清单，围绕党委政府关注的重点、群众关心的热点、社会治理的难点广泛征集议题信息，真正使协商内容契合“党政所需、群众所盼、政协所能”。一方面，协商议事机构及其工作人员，特别是广大政协委员要发挥其密切联系群众的优势，“身入心至”，开展调查研究，切实了解群众的急难愁盼问题，形成切口小、针对性强、可行性高的协商议题，在此基础上还应开展跟进调研，全面了解协商议题的实践情境，推动协商议事有序开展。另一方面，充分利用便民服务中心、党群服务中心、委员之家、协商议事室等现有机构载体搭建沟通交流平台，为群众需求的有效表达提供制度化通道，通过自下而上的需求表达呼应自上而下的需求调查，实现信息收集与信息发送之间的紧密连接，减少需求感知的“盲点”和“误区”。此外，协商议事机构还应加强与其他治理主体如党委、政府、人大、群团组织、基层自治组织等的信息沟通与信息共享，更好汇聚信息资源，不断扩展公共需求的信息存量，并充分利用

现代网络信息技术和大数据技术，推进公共需求信息收集和分析的集约化、智能化、高效化。

做好公共需求的“加工坊”。“有事好商量”的目标是凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量。公共需求是民主协商的起点，但并不意味着所有的需求都能最终进入协商议程，协商议事机构需要去粗取精、去伪存真，对收集的需求信息进行再加工，以找到全社会意愿和要求的最大公约数。一是需求过滤。受到时间精力限制，公共服务的决策者无法也不可能对纷繁复杂的需求信息一一回应，这就要求协商议事机构能够对相关信息进行科学分析和准确评判，以此剔除那些不真实的需求信息，合并那些相近或相同的信息，保留有协商价值的需求信息。二是需求整合与引导。民众需求具有多元化、分散化的特点，比如，有些需求具有较强的代表性，反映了大多数人的利益，有些需求代表性较弱、只是反映了少数人甚至是个别人的利益；有些需求关系大局和长远，有些需求可能只考虑到局部和当前的利益。需要指出的是，公共需求不是个别需求的简单叠加，而是满足社会公共利益的需要。因此要着眼社会公共利益，因势利导、归纳融合，把各种分散的利益需求整合到基层治理现代化的整体和全局中去。在此过程中，协商议事机构应当提升群众工作本领，教育和引导群众学会并接受利益妥协和“利益矫正”，实现“小我”与“大我”的协调统一。三是需求排序。需求的过滤、整合和引导为建立协商议事需求清单奠定了基础。但仅仅如此还不够，还需对需求清单进行分类排序，主要是根据议题的轻重缓急确定协商议事的顺序安排。通常是，特别重要且紧迫的事项优先协商，一般重要、不太紧迫的事项次后协商。在需求排序的过程中要充分考虑相关事项的具体办理实际，如主要办理部门的资源和能力等，确保尽力而为又量力而行。

做好公共需求的“输送机”。协商议事活动其实就是一个公共需求被识别、发现并最终得到回应和满足的过程。在此过程中，公共需求通过一系列制度机制在诸多治理主体之间运转流动，最终推动协商议事成果落实落地。在此过程中，一是完善公共需求的传递机制。协商前的信息传递，先是从群众中来，把群众诉求传递给党委政府部门，以期党委政府规划和出台更加符合民意的协商议题。再到群众中去，通过公告、通知、宣讲、宣传等形式，把党委政府的中心工作和关注重点传递给社会大众，使得面向社会大众的议题征选更加贴近党委政府决策议程。协商后的信息传递，主要是协商议事机构在协商后及时梳理汇总协商意见建议，通过协商建议、纪要等形式向党委政府及有关部门报送协商成果，使其掌握协商成果的具体情况，以便更好推进协商成果的办理落实。二是完善公共需求的转化机制。协商成果的产生并不意味着协商议事流程的结束，而是开启了协商成果转化落实的新阶段，公共需求由此向下游环节延伸。协商议事机构应积极推动属地党委部门第一时间制定和落实责任清单，明确相关事项的责任主体、“时间表”和“路线图”，实现协商成果向党委政府决策转化、向民生实事项目转化、向创新社会治理转化。三是完善公共需求的反馈机制。公共需求是协商议事工作的落脚点，需求反馈是落实协商成效的关键一环。协商成果的办理情况怎么样，人民群众最有发言权。一方面，协商议事机构要扮演好监督者角色，这既包括政协自身开展的会议监督、视察监督、提案监督、专项监督等民主监督形式，也包括政协牵头组织的联合督办、媒体监督、群众监督等其他监督形式，通过多渠道、全过程监督，确保协商成果办理高效。另一方面，协商议事机构应保持与办理部门的常态沟通，及时了解协商成果的办理动态，跟进办理流程，在办理完成后，督促相关部门及时反馈办理结果，接受群众监督评价，及时发现并纠正，有针对性地开展再协商、再办理，推动公共需求管理新的良性循环。

近年来，为更好保护民营经济发展和民营企业权益，我国不断强化对民营经济的保护力度，健全完善民营经济领域法律保护机制。但同时也要看到，一些陷入困境的民营企业并非全部为外部原因所致，有一些是因为“后院起火”，也就是民营企业内部腐败问题造成的。这是民营企业反映较为强烈、社会关注度较高的问题，是民营经济持续增长的“绊脚石”，也是当前我国刑事法律制度中较为薄弱的一环。

今年7月，刑法修正案（十二）草案首次提请十四届全国人大常委会第四次会议审议，草案增加了惩治民营企业内部人员腐败相关犯罪的内容，将现行对“国有公司、企业”等相关人员适用的犯罪扩展到民营企业，把民营企业内部人员发生的非法经营同类营业、为亲友非法牟利和徇私舞弊低价折股、出售资产等三类“损企肥私”行为也规定为犯罪，这对于遏制民营企业内部的腐败，维护民营企业合法权益，促进对各类所有制经济平等保护大有裨益。

民营企业内部腐败的内外成因

所谓民营企业内部腐败，是指民营企业内部具有管理权的员工，违背企业的章程和制度以权谋私的行为。民营企业内部腐败不同于民营企业外部腐败，后者主要是民营企业为了规避管制或拓展市场的外向型腐败行为，多以单位名义实施；而前者则主要是民营企业内部中饱私囊型的内向型腐败行为，多由企业员工个体实施。近年来，民营企业内部腐败案件时有曝光，主要表现为企业高管、财务、采购、销售、技术等关键岗位人员所实施的职务侵占、挪用资金、行贿受贿等行为。民营企业内部腐败不仅妨害企业的正常经营管理活动，影响企业核心竞争力和创新发展，给企业带来直接的经济损失，也会扰乱公平竞争的市场秩序，破坏民营企业的发展环境。

造成民营企业内部腐败现象，既有企业外部的原因，也有企业内部的原因。从企业外部而言，主要体现在

（上接1版）强调“两个结合”是我们取得成功的最大法宝，中国特色的关键就在于“两个结合”，“第二个结合”是又一次的思想解放，经由“结合”而形成的新文化成为中国式现代化的文化形态，揭示了马克思主义基本原理同中华优秀传统文化如何实现从彼此契合到相互成就的跃升，拓展了中国特色社会主义道路的文化根基。四是推动物质文明和精神文明协调发展。强调中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化；物质贫困不是社会主义，精神贫乏也不是社会主义；共同富裕是人民群众物质生活和精神生活都富裕，阐明了物质文明与精神文明之间的辩证关系，为坚持和发展中国特色社会主义、推进中国式现代化提供了基本遵循。五是明确新的文化使命。强调做好新形势下宣传思想工作，必须自觉承担起举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务；在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明，是我们在新时代新的文化使命，展现了促进中华文化繁荣、创造人类文明新形态的历史担当。六是阐明中华文明发展规律。揭示中华文明的连续性、创新性、统一性、包容性、和平性等突出特性；提出弘扬全人类共同价值、落实全球文明倡议等重要理念；强调尊重世界文明多样性，丰富世界文明百花园，以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明包容超越文明优越，为推动人类文明进步、应对全球共同挑战提供了方向指引；等等。

比如，文化工作布局上的部署要求有：一是关于意识形态工作。强调坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，推进马克思主义中国化时代化，聚焦用党的

筑牢防范民营企业“后院起火”的法律屏障

□ 阴建峰

相关的立法较为薄弱滞后、追责力度不足、量刑幅度存在失衡等。一方面，现行刑法设置了国有公司、企业、事业单位人员失职罪，国有公司、企业、事业单位人员滥用职权罪，徇私舞弊低价折股、出售国有资产罪，签订、履行合同失职被骗罪，而对于民营企业财产权而言，刑法上却没有设置相应罪名，导致出现了“现实侵害多，刑事规制少”“企业损失惨重，刑事处罚轻微”的情况。造成这种情况的原因之一在于，一段时间以来，民营企业腐败问题往往被视为企业内部的“家事”，有观点认为，由于刑法具有谦抑性，不宜过多介入私营领域。事实上，这种观点未能充分认识到民营企业内部腐败社会危害性。另一方面，很长一段时间内，社会公众常常将关注焦点放在公职人员的腐败治理上，对私营领域的腐败现象的社会监督手段较为不足、力度显得不够。

从企业内部来说，主要原因包括：一是我国的民营企业中大部分尚未建立现代企业制度，企业产权不清晰。企业家个人财产与企业财产长期处于混同状态，一定程度上导致侵占挪用企业财产的案件较为高发。二是企业治理体系不健全、财务管理混乱、内部防范机制缺失，未能建立完备的合规体系。三是民营企业内部的纪检监察机构缺乏专业性，企业审计监察手段有限，没有相应调查权，难以取证，对内部腐败行为的追责和惩处力度不足。

治理民营企业内部腐败“难”在哪儿

一是“发现难”。民营企业内部绝大部分贪腐问题涉及合同签订等多个环节，其作案手段较其他职务侵占类案件更加复杂隐蔽，行为实施周期长，不容易被发现，加上不少民营企业尤其是小微企业内部腐败犯罪案件因经营规模“小”而“散”、账单流水查证困难、调查手段乏力等原因，企业自查取证难、固定证据难。

二是“立案难”。《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》

将贪污、受贿罪定罪起点提高到3万元，数额巨大、数额特别巨大的数额提高到20万元、300万元，这导致很多案件由于未达到刑事立案的证据标准而无法立案。另外，民营企业内部腐败案件由公安机关经济犯罪侦查部门管辖，办案资源紧张，人员少、案件多的问题普遍存在，民营企业及企业对民营企业内部腐败犯罪案件的追赃挽损、从严惩治等强烈诉求与有限的司法供给之间，存在突出矛盾。

三是“救济难”。民营企业日常经营存在一定的复杂性，这些都会影响行为的认定，如一旦进入刑事诉讼环节，那么企业往往面临着来自侦查机关调查取证、应诉或司法性经营限制的压力，刑事诉讼环节结束后，有的民营企业非但没有获得足够赔偿，还可能要面对后续的民事诉讼，企业的“诉累”较重，执法司法活动对企业经营的消耗和不良影响较大，“办一个案子，倒一个企业”的现象时有发生。

治理民营企业内部腐败要协同共治

民营企业内部腐败的治理，需要内外结合、协同共治，完善法律制度、优化法治环境，推进企业有效治理，构建完善的内部合规体系。

依法加大对民营企业内部腐败犯罪的惩处力度，设置宽严相济的监督机制。一方面，在立法、司法、执法等不同环节强化对民营企业的平等保护。对民营企业内部腐败进行精确识别，综合运用经济、民事、刑事手段，激励和引导民营企业规范商业行为和经营活动，尤其是在现阶段刑法的修改过程中，对某类犯罪的评价，应以其行为本身的社会危害性为标准，统筹考虑行为主体身份、数额、损害后果等情节，加大对民营企业内部腐败犯罪类型化、体系化研究。目前，刑法修正案（十二）草案已在此方面进行了有益的尝试。另一方面，将民营企业内部腐败犯罪纳入刑法制度之中，是刑事立法回应社会发展的体现，但也要防止和警惕一味将刑罚作为处理市场乱象手段的重刑主

义。对于民营企业内部腐败的治理，刑事立法应当顺应社会变化而保持活性、理性，合理运用宽严相济刑事政策，在依法严厉打击侵害企业产权犯罪的同时，保障企业自身的合法权益，做到罚当其罪，避免过早、过度等不当干预，减少民营企业不必要的负担。此外，强化对民营企业日常经营管理的社会监督。例如，通过国家相关主管部门或者行业协会等自律性组织，对民营企业加强外部监督。

充分运用司法、行政、民事、经济和社会管理等治理手段，从根本上遏制民营企业腐败现象。对民营企业内部腐败犯罪不能完全依赖法律的事后惩治，还要推动该类犯罪的社会系统治理和综合施策，尤其是强化自我预防，从根本上化解腐败风险，实现对腐败增量的源头控制。首先，建立健全现代企业制度，推进民营企业内部有效治理，自主加强合规建设，把廉洁经营作为合规建设重要内容，出台企业廉洁合规指引与建设标准。针对民营企业腐败案件中反映出的内部管理问题，可以由司法机关通过制发检察建议等方式促进源头治理，帮助企业查缺补漏、建章立制、加强管理，从源头上保护自身合法权益。通过企业治理结构的调整，规范股东大会、董事会、监事会和管理阶层权责，实现决策、管理和监督之间的分立与制衡。其次，民营企业内部腐败行为多与履职有关，应通过制度建设形成对腐败问题的监督、制约与问责，强化震慑，落实企业内部监督检查制度，对人物财和基建、采购、销售等重点部门、重点环节、重点人员实施财务审核、检查、审计，及时发现和预防腐败。最后，努力营造健康的企业文化，增强民营企业从业人员的法治意识、廉洁意识、底线意识，规范员工职务行为，形成“不想腐”的自觉。



物保护利用和文化遗产保护传承，守护好中华文脉。八是关于铸牢中华民族共同体意识。强调要引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念，构建科学完备的中华民族共同体理论体系，构筑中华民族共有精神家园，不断增强各族群众的中华文化认同。九是关于网络内容建设和管理。强调过不了互联网这一关就过不了长期执政这一关，要依法加强网络社会管理，培育积极健康、向上向善的网络文化，建设网络文明，共建网上美好精神家园，使互联网这个最大变量变成事业发展的最大增量。十是关于国际传播工作。强调推动中华文化更好走向世界，提升国家文化软实力和中华文化影响力，加强国际传播能力建设，加快构建中国话语和中国叙事体系，讲好中国故事、传播好中国声音；等等。

（三）

习近平文化思想是一个不断展开的、开放式的思想体系，必将随着实践深入不断丰富发展。我们要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，从做到“两个维护”的政治高度，持续加强对这一重要思想的学习、研究、阐释，并自觉贯彻落实到宣传思想文化工作各方面和全过程。

新时代新征程，中华民族伟大复兴进入关键时期，战略机遇和风险挑战并存。我们要准确把握宣传思想文化工作面临的新形势新任务，切实增强担负起新的文化使命的责任感使命感紧迫感。实现强国建设、民族复兴的宏伟目标，迫切需要进行唱响主旋律、弘扬正能量，统一思想、凝聚力量、坚定信心，振奋广大干部群众自信自强的

精气神，凝聚起团结奋斗、勇毅前行的磅礴力量。面对世界百年未有之大变局加速演进的外部环境，迫切需要加快构建具有鲜明中国特色的战略传播体系，坚决有力开展国际舆论斗争，增强文化软实力和国际话语权，提升中华文化影响力。应对互联网这个最大变量和新技术新应用的迭代升级，迫切需要主动抢抓发展机遇，敢抓敢管、善建善用，牢牢掌握舆论主导权，更好凝聚共识、争取人心。防范化解意识形态领域风险挑战，迫切需要增强斗争本领，不断提高工作科学性、预见性、主动性、创造性，严格落实意识形态工作责任制，筑牢意识形态安全防线。

习近平总书记的重要指示为担负起新的文化使命、做好新时代新征程宣传思想文化工作提出了明确要求，全国宣传思想文化工作会议部署了当前宣传思想文化工作的重点任务。我们要以钉钉子精神推动各项工作落到实处，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，在真学真懂真信真用、深化内化转化上下功夫；巩固壮大奋进新时代的主流思想舆论，以强信心为重点加强正面宣传，提高舆论引导能力；广泛践行社会主义核心价值观，改进创新精神文明建设；促进文化事业和文化产业繁荣发展，推动中华优秀传统文化保护传承；加强和改进对外宣传工作，增强中华文明传播力影响力；坚决有效防范化解意识形态风险，敢于亮剑、敢于斗争；加强对宣传思想文化工作的全面领导，落实政治责任，勇于改革创新，强化法治保障，建强干部队伍，为担负起新的文化使命提供坚强政治保证。

（作者系中央政策研究室文化研究局局长）

发展 全过程人民民主