专门协商机构：彰显人民政协制度优势的标识性概念

□ 王江燕 马奔

概念是经验的理论凝结，概念的创新往往是理论创新的核心引擎和关键标识。人民政协具有鲜明中国特色和显著政治优势，是科学、有效、管用的制度安排，在人类政治制度发展史上具有独特政治价值。专门协商机构是习近平总书记对新时代人民政协性质定位和工作规律的高度概括和凝练。在习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想的“十个坚持”中，“坚持发挥人民政协作为专门协商机构作用”是一项重要内容。专门协商机构概念明确了人民政协在国家治理体系中的功能定位，凸显了人民政协作为社会主义协商民主重要渠道的制度特质，使人民政协制度优势获得更加清晰、鲜明的标识性表达。

专门协商机构概念具有重大意义

2014年9月，习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上指出：“人民政协要发挥作为专门协商机构的作用”。2016年5月，习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上指出：“要善于提炼标识性概念，打造易于为国际社会所理解和接受的新概念、新范畴、新表述，引导国际学术界展开研究和讨论。”标识性概念是一个知识体系中具有高度概括性与重要解释力的基础概念，是知识体系的逻辑起点。专门协商机构这一标识性概念，承载着人民政协作用的历史延续和制度化经验的自主知识体系理论表达。

体现中国共产党不断深化对人民政协工作规律性认识的高度理论自觉。人民政协成立后，曾有过“中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”“民主协商机构”等性质定位称谓。习近平总书记提出专门协商机构的性质定位，彰显了中国共产党依据人民政协事业发展需要，在实践创新基础上推进人民政协理论创新的高度自觉，实现了对马克思主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论的丰富和发展。专门协商机构概念是以习近平同志为核心的中共中央立足“两个大局”，坚持“两个结合”，植根于中国特色社会主义实践提出的具有创新性的本土政治概念，是具有“中国智慧”的政治话语。一段时间以来，一些研究习惯于用西方政治学的概念和模式来解读中国制度。专门协商机构概念摆脱了“以西释中”研究范式，彰显了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，在人民政协发展史上具有里程碑意义。

指引人民政协事业发展开启新篇章。专门协商机构的性质定位，为新时代加强和改进人民政协工作提供了顶层设计和创新空间。围绕如何建好这一机构等具体问题，各级政协组织以改革创新理念不断探索，立足于让制度“立起来”、让机构“转起来”、让委员“动起来”、让协商“活起来”，深耕协商沃土，在拓展协商内容、丰富协商形式、规范协商程序等方面持续发力，探索了一批特色鲜明、务实管用的协商品牌。目前，专门协商机构建设已经在全国各地呈现百花齐放、各展其长的生动局面，形成广泛多层、形式多样的协商议政格局。政协协商紧扣党委和政府中心工作，与人民群众生活紧密结合，使新时代“人民政协为人民”“协商于民、协商为民”的形象更加深入人心。

彰显人民政协在“中国之治”中的独特政治优势。坚持大团结大联合，动员全体中华儿女围绕实现中华民族伟大复兴中国梦一起来想、一起来干，是“中国之治”的一个重要特点。人民政协作为专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分。坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合，在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主，有利于有效解决“团结谁、谁来领导和组织、如何团结”的重要问题。具体来看，作为中国人民爱国统一战线的组织，它团结一切可以团结的力量；作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，它体现我国新型政党制度的合作本质；作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，它通过商量广泛凝聚共识。正是这些联结，使人民政协在中国式现代化中的独特价值更加具象化，充分体现了我国社会主义民主有事多商量、遇事多商量、做事多商量的特点和优势。

专门协商机构概念具有丰富内涵

习近平总书记强调：“人民政协要坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合，围绕中心、服务大局，充分发挥专门协商机构作用，加强思想政治引领，积极议政建言，更加广泛地凝聚人心、凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量。”专门协商机构概念是理解我国协商民主运行逻辑的重要理论节点。这一概念有利于更加系统地把握人民政协在国家治理体系中的制度定位，更加深入地理解我国全过程人民民主实践的制度形态和运行方式。

概念生成：立足中国实践的制度表达。习近平总书记指出：“协商民主是全过程人民民主的重要组成部分，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。”专门协商机构概念是对人民政协协商民主实践形态的高度凝练。“专门”体现为制度分工的明确和功能形态的定型，强调在制度体系中形成稳定、清晰、持续的职责定位；“协商”体现为在平等交流中凝聚共识，凸显人民民主的真谛；“机构”是指围绕特定功能构建起来的组织形态，是制度运行的具体载体。专门协商机构概念所表达的是一种以协商为核心职能、以制度化为基本形态、以组织化为实现载体的政治安排。人民政协作为嵌入国家治理体系之中的制度性组织，以我国协商民主的发展实际为基础，以制度运行的成熟形态为依托，专门协商机构概念高度概括了新时代人民政协制度属性，体现了中国民主政治话语的自主生成。

概念定位：制度角色的功能性标识。专门协商机构概念以“专门”定性、以“机构”入题，集中回答了在协商民主体系中人民政协所处的方位、承担的职能。进一步看，在我国协商民主的整体格局中，人民政协已经形成比较系统的制度形态。一是组织体系完备，形成了全国和地方各级贯通的协商网络；二是职能结构稳定，政治协商、民主监督、参政议政职能在统一框架下协调运行；三是程序机制成熟，专题议政性常委会会议、专题协商会、远程协商会、界别协商会、对口协商会、提案办理协商会等形式构成了体系化的格局；四是参与主体广泛，汇聚各党派团体和各族各界人士有序参与。正是通过组织体系、制度规则、履职机制和参与结构等方面的系统化运行，专门协商机构概念标定出人民政协的制度角色，使人民政协形成制度化、常态化、规范化的运行格局。

概念功能：提升中国民主实践的解释力。专门协商机构不仅是对人民政协制度属性的界定，更是一种具有理论解释力的概念表达。在世界百年未有之大变局加速演进、不同政治文明形态深度互动背景下，科学阐释中国民主实践、增强中国制度话语的解释力成为重大理论课题。专门协商机构概念有助于更好呈现人民政协如何践行全过程人民民主。人民政协通过制度化协商，把团结和民主贯穿于履职全过程，把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为中心环节，把协商于决策之前和决策实施之中有机衔接，使协商成为有组织、有规则、有程序的制度性参与方式。这种制度形态既彰显了全过程人民民主的真实性、广泛性和有效性，又体现了中国共产党的全面领导和党中央集中统一领导下的有序性和稳定性，展现出中国特色社会主义民主政治的优势。专门协商机构概念生动概括了人民政协制度运行的基本特征，为理解社会主义协商民主的制度结构提供了清晰框架，为中国民主实践在理论层面提供了稳定而明确的概念表达，成为彰显制度优势、增强制度自信的重要话语支点。

专门协商机构概念具有重要影响

专门协商机构概念不仅对人民政协工作进行了精准定位，也在哲学社会科学视野下为推动加快构建中国自主知识体系、话语体系作出了重要贡献。这一标识性概念不仅拓展了人民政协理论研究的空间，更推动新时代人民政协工作理念、运行机制、履职方式以及评价标准的创新发展。

彰显强大的政治引领力。习近平总书记指出：“我们的哲学社会科学有没有中国特色，归根到底要看有没有主体性、原创性。”人民政协作为专门协商机构，是基于中国和合文化传统和马克思主义统一战线理论生长出的独特制度形态，是“中国智慧”的生动体现。在知识体系上，它填补了世界政治图谱中关于“协商型组织”的理论空白；在话语体系上，它构建了与西方“竞争性民主”相对应的“协商民主”话语。协商天然带有理性、包容、合作的色彩，专门协商机构每天都在发生的协商活动、大量建议被转化为具体政策的实效，是中国式民主看得见的生动形态。人民政协讲好中国的民主故事，有力增强了中国政治制度的吸引力和说服力。专门协商机构成为海内外政界、学界研究中国政治制度的重要标识性概念，为阐释中国新型政党制度运行机制和全过程人民民主实践路径提供了重要分析框架。目前的政协理论研究更加聚焦于“协商”这一主轴，研究协商的内容、形式、程序、规则以及成效评估，极大地丰富了人民政协理论的内涵，为人民政协理论研究打开了新视角，推动相关研究成果不断深化拓展。

发挥强大的实践推动力。专门协商机构概念深刻揭示了人民政协制度优势的内在逻辑，为新时代新征程推进协商民主广泛多层制度化发展、坚定制度自信提供了稳定而鲜明的理论坐标，对人民政协工作实践产生了深远影响。中共十八大以来，全国政协和地方各级政协围绕党和国家中心任务，持续完善协商民主体系，推动协商民主广泛多层制度化发展。全国政协每年制定年度协商计划，围绕经济社会发展重大问题开展协商活动，协商成果通过多种形式报送中共中央、国务院和有关部门。地方各级政协建立完善协商程序、健全成果转化机制，推动协商意见成为政策选项。围绕发挥专门协商机构作用，各级政协持续推进制度化、规范化、程序化建设，构建系统完备的制度体系，形成议题生成、协商实施、成果转化、跟踪反馈相互衔接的运行闭环。专门协商机构的制度优势在实践中不断转化为治理效能，为推进协商民主广泛多层制度化发展、提高国家治理体系和治理能力现代化水平提供了有力制度保障，使社会主义协商民主在中华大地上展现出更加蓬勃的生命力。

（本文为全国政协办公厅“发挥人民政协作为专门协商机构作用”专题研究成果，作者均为中国人民政协理论研究会理事；转自《人民日报》）

主席论坛

围绕“五个聚焦”精准发力 全面推进县域城乡协同发展

□ 边剑锋

城乡融合发展，是破解城乡二元结构、夯实县域经济根基、赋能乡村全面振兴的核心抓手，更是践行高质量发展理念、推进中国式现代化县域实践的关键引擎。当前，全省各地认真贯彻落实党中央重大决策部署，县域城乡融合发展取得显著成效，但与东部发达地区相比，依然在不同程度上存在城乡空间布局不尽合理、产业协同不足、公共服务不均衡、创新力度不大、要素流动不畅、共建共享意识不强等短板和不足。各地务必锚定城乡融合发展总目标，吃透省情、市情和县情，学习借鉴先进地区经验做法，围绕“五个聚焦”精准发力、久久为功，持续推动城乡从“物理叠加”迈向“化学融合”，全方位实现县域城乡共生共荣、协同发展。

聚焦一体谋划，构筑全域发展新格局。城乡融合是推进县域现代化发展的一项系统性工程，绝非简单的城镇扩容、村容改造，而是对标国土空间全域规划，加快空间、产业、生态、治理、民生五大维度一体化重塑。严格落实“规划一张图、建设一盘棋”工作机制，第一时间组建城乡融合发展工作专班，瞄准县域中长期发展定位，彻底打破“重城轻乡、城乡分治”的传统规划思维。着力优化村落、产业园区布局，严格管控耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等三条控制线，打通规划衔接断点、要素流通堵点、功能联动难点，推动城乡基础设施全域贯通、产业布局全域统筹、公共服务全域覆盖、生态保护全域协同，真正做到一体化顶层规划引领一体化项目建设、一体化资源配置、一体化治理实施，推动城乡空间由分割对立转向融合共生，为县域高质量发展筑牢空间支撑。

聚焦以城带乡，激活双向联动新势能。县城是城乡融合战略支点，重点镇是城乡衔接关键节点，和美乡村是产业发展、民生保障基础底盘。坚持以县城城镇化补短板、强弱项为抓手，持续增强县城产业承载、要素集聚、公共服务辐射三大功能，推动优质产业、科教、医疗、人才、资本等资源常态化下沉基层一线。健全城乡要素平等交换、双向流动体制机制，落实人地钱挂钩配套政策，畅通城镇产业梯度转移与乡村生态资源、特色农产品向上集聚双向通道，做强“县城赋能乡村、乡村反哺县城”双向循环链条，构建工农互促、城乡互补、协调均衡、共同繁荣的新型城乡关系，持续缩小城乡发展差距、居民收入差距。

聚焦因地施策，彰显特色发展新风貌。城乡融合不存在统一模板，坚决杜绝照搬复制、“千镇一面”、“千村一面”。立足县域山地、川塬、河谷等不同地理禀赋，紧扣各乡镇区位条件、产业基础、生态资源、人文底蕴等独特优势，坚持不懈实行分类施策、精准落地、错位发展。城镇片区主攻产城融合、提质扩容，培育新型工业、商贸物流等支柱产业；城郊融合片区发展观光采摘园、特色小吃店、民俗体验馆等休闲业态；乡村片区深耕现代种养、农产品仓储加工、生态康养、农文旅等富民产业。严守乡村风貌管控底线，完整保留乡村肌理、乡土风貌与历史文脉，打造一批各美其美、特色鲜明的城乡融合示范片区、和美乡村样板，走出一条高度契合县域实际的差异化、特色化发展路子。

聚焦守正创新，释放改革破局新活力。推进县域城乡融合，必须统筹发展与安全，牢牢守住粮食安全底线、生态保护红线、民生保障基线，牢牢压实农业农村现代化发展根基；同时破除经验依赖、打破思维定势，以深化农村综合改革破解融合发展瓶颈。聚焦土地、产业、治理、投融资、人才五大关键领域系统施策，健全全域土地综合整治、城乡产业协同、村居联动治理、多元投融资、乡土人才引育等全链条制度体系。积极探索县域城乡基层治理新模式、一二三产融合新业态、普惠均等公共服务供给新路径，以改革举措稳固发展底盘、以创新赋能激活内生动力，推动城乡融合提质增效、纵深发展。

聚焦以人为本，厚植共建共享新底色。城乡融合发展的根本落脚点是实现全体群众共同富裕，所有工作必须站稳人民立场，紧盯群众急难愁盼谋划推进。始终把群众满意度作为检验融合发展成效的根本标准和唯一标准，持续均衡配置城乡教育、医疗、养老等资源，推动县域基本公共服务标准统一、待遇均等、同质供给。大力实施城乡基础设施提档升级、人居环境综合整治提升行动，健全联农带农利益联结机制，拓宽农民就近就业、资产增值等多元化增收渠道。统筹兼顾城镇宜居品质创优与乡村乡愁文化守护，用心办好民生实事，用情回应基层期盼，持续增强城乡群众获得感、幸福感、安全感，以县域城乡融合高质量发展护航中国式现代化建设，确保各项举措落地见效、行稳致远。

（作者系千阳县政协党组书记、主席）

各界论坛

民法典视域下经济犯罪检察的价值逻辑与司法实践

□ 贾泽艺

习近平总书记指出，民法典在中国特色社会主义法律体系中具有重要地位，是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律，对推进全面依法治国、加快建设社会主义法治国家，对发展社会主义市场经济、巩固社会主义基本经济制度，对坚持以人民为中心的发展思想、依法维护人民权益、推动我国人权事业发展，对推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有重大意义。民法典以法典形式系统确立了平等自愿、契约守信、权责统一等市场经济底层准则，既为民商事交往划定了权力边界与行为规范，也为检察机关办理经济犯罪案件、平衡公权规制与私权保障、维护市场公平秩序提供了价值遵循与规范依据。

经济犯罪与生俱来带有刑民交织、边界模糊、法理交融的特质，很多案件缘起日常合同履约、财产权属流转、创新成果运用、数据信息利用等普通民事法律关系，单纯依靠刑法条文孤立办案，极易出现定性偏差、尺度失准。立足陕西产业升级、营商环境优化的发展大势，面对西安中心城区市场主体集聚、业态多元活跃的现实情况，如何以民法典精神统领经济犯罪检察理念更新、法律适用和社会治理，跳出机械办案、就案办案的固有模式，是新时代基层检察履职必须作答的现实课题。西安市未央区立足区位禀赋，商贸、科创、楼宇及新兴数字经济业态蓬勃发展，市场交易频次高、民商事纠纷与经济违法交织多发，未央区人民检察院主动融入区域发展大局，将民法典精神内化于心、外化于办案全过程，在理念校准、司法适用、溯源治理三个维度探索民刑协同履职路径，为法治化营商环境建设注入检察动能。

以民法典价值原则为引领 更新经济检察司法办案理念

民法典所蕴含的平等保护、诚实信用、意思自治等核心原则，从法理本源上厘清了政府与市场、公权力与私权力的运行边界，也从根本上打破了以往经济犯罪办案中“重打击、轻保护”“重追责、轻包容”的固化思维。市场经济的生命力在于自由交易与公平竞争，正常的商业经营风险、合同履行波折、市场主体间利益博弈，本应通过民事途径自行调整，刑事司法只能作为规制严重失范行为的最后防线。坚持谦抑审慎、平等保护、罪刑法定、先民后刑，坚决防止以刑事手段插手民事经济纠纷，坚决防止机械司法、就案办案。司法评价上，既要严厉惩处恶意侵财、背信毁约、破坏竞争秩序的经济犯罪，也要尊重市场自治规律，理性看待经营困难引发的履约不能，审慎区分民事违约与刑事诈骗、商业风险与主观犯罪。立足未央区业态多样、市场主体密集的实际，未央区人民检察院办案始终锚定民法典平等保护的内核，对不同所有制、不同规模市场主体秉持同一司法尺度，不搞差别对待、不设司法壁垒，在守住办案底线的同时，为新业态、新模式预留适度法治包容空间，让司法尺度既彰显刚性力度，又饱含市场温度。

以民法典规范体系为标尺 精准把握经济犯罪法律适用边界

刑民交叉案件历来是经济犯罪办理的难点所在，争议焦点往往集中在罪与非罪、此罪与彼罪的界限划分上，而民法典完备的规范体系，恰好为这类疑难问题提供了前置评价标准与清晰裁判标尺。从合同效力认定、履约义务界定，到物权归属确认、知识产权保护，再到个人信息与数据权益的规则创设，民法典构建起覆盖市场经济全领域的制度框架，为检察机关穿透表象法律关系、看透行为本质提供了坚实法理支撑。

办理涉经济犯罪案件，必须以民法典为前置判断依据，严格区分民事违约与刑事诈骗、正常融资与非法吸存、商业风险与犯罪行为，坚持先判断民事法律关系，再评价刑事违法性，确保定性准确、尺度统一、不枉不纵。办理涉经济犯罪案件，要依托民法典相关规则梳理权利义务、研判交易真实性、界定履约责任边界，再结合刑法规定评价行为的刑事违法性与社会危害性，避免脱离民事基础关系简单套用刑事法条、片面作出入罪评价。针对科创企业集聚、知识产权纠纷易发的区域特点，办案中主动依托民法典对创新成果、商业秘密、商标权益的保护逻辑，精准区分民事侵权与刑事犯罪，既依法惩治仿冒侵权、窃取商业秘密等破坏创新生态的行为，也通过清晰的法律边界划定，保护企业研发投入与创新积极性。面对数字经济衍生的新型涉众、涉信息类犯罪，同样以民法典数据权益、个人信息保护规则为参照，厘清行为违法层级，精准划定刑事打击范围，让每一起刑民交叉案件的办理都于法有据、于理相融、尺度统一。

以民法典治理精神为依托 延伸经济犯罪检察社会治理效能

民法典不只是一部权利保护法，更是一部蕴含修复救济、诚信引领、源头规制理念的社会治理大法，其价值远不止局限于个案纠纷调处，更在于引领整个市场形成依法经营、诚信履约、公平竞争的良好风尚。这也推动检察履职从传统的“办完案件即收尾”，向惩治犯罪、权益修复、源头防范等一体推进的能动模式转变。经济犯罪检察要坚持治罪与治理并重、办案与修复同步，惩治犯罪的同时注重权益救济、损失挽损、秩序修复，推进类案监督、系统治理。在依法指控犯罪、维护市场公共秩序的同时，更要兼顾民法典损害填补、权益救济的内在要求，注重理顺涉案财产关系、化解经济利益矛盾，最大限度修复被犯罪行为破坏的交易信任与市场秩序。跳出个案视角，从同类案件中梳理行业经营短板、日常监管漏洞和市场规则隐患，依托以案释法、精准普法等方式，把民法典契约精神、守法理念传递到产业园区、商贸市场和经营主体之中，引导市场主体自觉守法律、重诚信、讲规矩。同时，主动加强与公安、法院、市场监管等部门的沟通联动，统一法律适用认知、健全线索移送和会商研判机制，从执法司法衔接层面筑牢市场治理防线，以检察履职的前端延伸，实现办理一案、规范一片、治理一域的深层效果。

法治是最好的营商环境。民法典为市场经济健康运行立起了规则之纲、价值之魂，也为经济犯罪检察履职划定了理念航向、适用路径与治理边界。新时代基层检察工作，唯有始终以民法典精神为统领，在理念上坚守谦抑平等、在适用上恪守规范标尺、在治理上坚持惩修并举，既保持对经济犯罪的惩治力度，又守住公权介入市场的合理边界，才能真正以高质效司法履职护航区域经济平稳健康发展，为服务地方高质量发展贡献稳定、可靠、可预期的检察法治力量。

（作者单位：西安市未央区人民检察院）

“学用新思想 奋进新时代”栏目征稿启事

理论如灯，照亮实践大道；思想之舵，把稳时代巨轮。为深入推进学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想往深里走、往心里走、往实里走，深学笃行习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，推动全省政协组织形成学习蔚然成风、落实铿锵有力、实践成果丰硕的生动局面，按照省政协办公厅要求，将在《陕西政协》杂志、《各界导报》“理论版”“协商版”开展“学用新思想 奋进新时代”主题征文活动。

征文要聚焦学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想这条主线，特别是学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，以“学用新思想奋进新时代”为主题，紧扣深刻感悟新思想的磅礴伟力，突出在武装头脑、指导实践、推动工作中的心得体会，在深学笃行、推动政协工作创新发展中形成的实践案例，文体包括新闻通讯、主席访谈、心得体会、理论文章等。

欢迎全省各级政协组织和政协委员、政协工作者、民主党派人士以及广大读者踊跃投稿或提供新闻线索，来稿请注明作者姓名、单位、联系电话等相关信息。

邮箱：gejielilun@126.com

联系电话：029-63903876

《各界导报》编辑部