

# 维护国家法治统一 保障全国统一大市场建设

□ 徐剑锋

“维护国家法治统一”是习近平法治思想的原创性概念、标识性概念,是习近平法治思想的重要理论创新成果。习近平总书记在党的十八届四中全会上提出了“国家法治统一”的概念,并指出了立法领域面临的一些突出问题,包括“一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一”;在2020年中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记进一步强调:“维护国家法治统一,是一个严肃的政治问题。我国是单一制国家,维护国家法治统一至关重要”;在2021年召开的中央人大工作会议上,习近平总书记指出:“地方各级人大及其常委会要依法行使职权,保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行,自觉维护国家法治统一”;等等。市场经济是法治经济,要用法治来规范政府和市场的边界。完善维护国家法治统一制度机制,维护国家法治统一,

对于消除区域市场分割和地方保护,保障全国统一大市场建设,加快构建高水平社会主义市场经济体制,加快构建新发展格局,夯实高质量发展制度根基具有重要意义。

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)对维护国家法治统一作出战略部署,提出“加强宪法法律实施和监督,完善维护国家法治统一制度机制”,为“十五五”时期以高水平社会主义法治保障高水平社会主义市场经济高效运行指明了前进方向。我们要深入学习领会习近平总书记重要讲话精神,深入贯彻落实党的二十届四中全会决策部署,不断完善维护国家法治统一的制度机制,为加快建设全国统一大市场、加快构建高水平社会主义市场经济体制提供坚强有力的法律制度保障。

## 维护国家法治统一是建设全国统一大市场的前提和保障

习近平总书记指出:“社会主义市场经济本质上是法治经济。”法治的普遍性品质与市场的统一化需求存在天然、内在契合。如果市场制度规则存在区域分割和差异,就会增加市场运行的制度性交易成本,阻碍商品、资源、要素的自由流动与高效配置,导致跨区域交易出现梗阻甚至紊乱。维护国家法治统一,有利于健全统一的市场基础制度规则,包括完善统一的产权保护、市场准入、信息披露、公平竞争、社会信用、市场退出等市场基础制度,消除要素获取、资质认定、招标投标、政府采购等领域的壁垒,规范地方政府经济促进行为,破除地方保护和地方保护主义。这决定了维护国家法治统一是社会主义市场经济的内在要求,完善维护国家法治统一制度机制是保障全国统一大市场建设,加快构建高水平社会主义市场经济体制的必然选择。

完善维护国家法治统一制度机制,是以法治思维和法治方式破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍,降低市场交易成本,疏通国内大循环卡点堵点,激活国内大循环动能动力,加快建成全国统一大市场,彰显我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大的特点,增强我国超大规模市场、完整产业体系、丰富人才资源的优势,最终使中国特色社会主义制度优势更加彰显。从保障全国统一大市场建设着眼,完善维护国家法治统一制度机制,主要包括以下目标:

维护宪法权威。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程。习近平总书记指出:“法治权威不能树立起来,首先要看宪法有没有权威”“要以宪法为根本活动准则,用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施,加强宪法监督,弘扬宪法精神,切实维护宪法的权威和尊严”。要加强宪法实施和监督,健全保证宪法全面实施的制度体系,不断完善维护宪法权威的制度机制。

落实平等对待原则。“民营经济组织与其他各类经济组织享有平等的法律地位、市场机会和发展权利”,是法律赋予民营经济与其他各类经济组织的基本权利。要坚决贯彻落实民营经济促进法,毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护,不断完善保障各种所有制经济平等地位的法律规则与制度机制。

## 练就服务“基本功” 赢得群众“真感情”

□ 汪洋

党的执政之基、力量之源在基层。习近平总书记在党的二十大报告中指出,增强干部“服务群众本领”。对基层党员干部来说,干事创业往往是干成惊天动地的“大工程”,更多的是在做看似平凡的“小项目”中提升群众的满意度、幸福感。基层党员干部要情系基层、心系百姓,练就敏锐洞察力、群众工作能力等“基本功”,赢得群众“真感情”。

服务基层、造福群众,体现在一针一线、柴米油盐的“微治理”“微服务”上。在老百姓眼里,脚上沾泥土、头顶带露珠的干部格外亲切。“时代楷模”黄文秀刚到广西乐业县白坭村就走访建档贫困户。一开始贫困户不让她进家门,一次不成她就去两次、三次;贫困户不在家,她就去田里,边帮他们干农活边聊天。大概用了两个月,黄文秀就绘制出一幅详细的“民情地图”,村民们逐渐接受了她,亲切地称她为文秀书记。党员干部要做好基层的事、群众的事,首要的是放下架子、甩开膀子。不能坐在台上“教人做事”,在会议室里“照本宣科”,而是要和群众坐一条凳子上拉家常,扎在田间地头和群众一起忙农活,这样才能拉近与群众距离、获得群众认可,找到工作突破口。

摸清群众担心什么、需要什么,千方百计解决好群众最关心最直接最现实的利益问题,是做好基层工作的“金钥匙”。种植大户大棚的产量不高,水产养殖的成活率过低,农产品销路打不开烂在地里……老百姓的这些“关键小事”就是基层党员干部的“顶天大事”。解决群众的急难愁盼,要一家一户摸情况,决不能脱离群众需求搞“面子工程”“形象工程”。要因户施策、因

健全公平竞争机制。公平竞争是市场经济的基本原则。习近平总书记指出:“要完善公平竞争制度,反对地方保护和行政垄断,为民营企业开辟更多空间”“保障在华外资企业同等享受国民待遇,维护市场公平竞争”。要加严反垄断和反不正当竞争,破除地方保护和行政性垄断,加强公平竞争审查刚性约束,强化反垄断和反不正当竞争,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,不断完善和保障经营主体公平竞争的法律规则与制度机制。

当前,一些地区、一些领域不同程度存在影响国家法治统一的问题,一定程度上制约了全国统一大市场的建设。从立法层面来看,个别地区或者部门的立法中有不符合党中央重大决策部署和国家重大改革方向的地方,如变相实施市场分割、指定交易、歧视外资和外地企业,缩减上位法禁止范围、放松监管,违反行政许可法、增设或者变相增设行政许可,违反行政处罚法、改变上位法处罚规定,违反行政强制法、增设或者变相增设行政强制,违反行政复议法、增设变更行政事项层级等,从而形成了形形色色的“玻璃门”“旋转门”“弹簧门”,固化了市场结构;从执法司法层面来看,行政执法领域的“同案不同罚”和司法领域的“同案不同判”现象仍然存在,违规异地执法司法、趋利性执法司法、执行难等现象尚需从源头上杜绝。因此,完善维护国家法治统一制度机制,应当覆盖法治的制定、实施、监督、保障全过程,统筹国内法治与涉外法治,特别是从完善维护法律规范体系系统和法治实施体系系统一持续发力、久久为功,加快形成完备统一的法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系,为全国统一大市场建设提供坚实而强大的基础制度保障。

## 完善与加强备案审查制度,维护法律规范体系统一

习近平总书记指出:“要加强党对立法工作的集中统一领导,完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局”“各级立法机构和部门要遵循立法程序、严守立法权限,切实避免越权立法、重复立法、盲目立法,有效防止部门利益和地方保护主义影响”“完善和加强备案审查制度”。法律规范体系的统一,是法治实施、监督、保障体系统一的前提和基础,也是加快建设全国统一大市场,以高水平中国特色社会主义法治体系保障高水平社会主义市场经济的内在要求。

当前,随着中国特色社会主义法治体系不断健全和完善,维护法律规范体系统一的制度

机制日益健全成熟,包括立法规划机制、法典编纂机制等。根据国家统一大市场建设需要,加强立法规划,有步骤地推进法治统一。备案审查制度作为习近平法治思想的重要元素,是一项具有鲜明中国特色的宪法实施监督制度,是维护国家法治统一的制度“压舱石”。党的二十大报告明确提出“完善和加强备案审查制度”,党的二十届四中全会《决定》提出“完善合宪性审查、备案审查制度”,党的二十届四中全会《建议》进一步从强化法治政府建设角度强调“全面落实行政法规规范性文件备案审查”。目前,制度上我国已形成由党委、人大、政府、军队等各系统分工负责、相互衔接的规范性文件审查处理机制;实践中通过备案审查纠正地方和部门保护主义立法影响全国统一大市场建设已经取得显著成效,如2024年国务院备案审查工作机构审查纠正某市盐业管理条例中不符合《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》要求的有关规定,审查处理某省城市公共客运管理条例中不符合《国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》要求的有关规定等多项案例,产生了积极示范效应。“十五五”时期,备案审查制度建设应着重从以下几个方面完善与加强:

坚持政治性与法治性的统一。备案审查既是一项政治性很强的政治工作,也是一项法治性很强的政治工作。要加强党对备案审查工作的领导,从保障党中央政令畅通、全国一盘棋的政治高度谋划和推动备案审查工作,切实增强宏观政策取向一致性,契合预期管理机制。既要恪守合法性、合理性审查基准,又要严把政治性(是否符合党中央重大决策部署和国家重大改革方向)、合目的性(规定措施是否符合立法目的和实际情况)两个审查标准,及时发现和纠正地方和部门立法中与党中央重大决策部署不符或者与国家重大改革方向不一致的偏差或误差问题,确保“凡是党中央定了的就要坚决执行,不能含糊、拖拖拉拉,不能打折扣”,确保部门和地方立法贯彻落实党中央决策部署不走样、不变样,不踩“红线”,不越“底线”。

加强全国统一大市场建设专项审查。重点关注影响全国统一大市场建设、损害营商环境问题,加强对产权保护、市场准入、公平竞争等重点领域法规规章的专项备案审查,从对一域、一件的纠正走向对全域、全局的治理,着力破除地方保护和地方保护主义,破除各种封闭小市场、自我小循环。特别是要规范地方招商引资制度规则,严禁违法违规给予财政奖补、税收返还、土地出让等政策优惠行为,防止内卷式恶性竞争。

加强公平竞争审查刚性约束。针对个别地区、部门在规范性文件制定过程中将区域壁垒政策包装成合法规范的问题,在对涉经营主体的规范性文件备案审查时要突出适用公平竞争审查机制,精准识别并清理含有市场准入限制、主体义务增设或差别待遇设置的规定,特别是要严格落实“全国一张清单”管理模式,严禁各地区各部门自行发布具有市场准入性质的负面清单。

在备案审查中探索推进合宪性审查工作。习近平总书记指出:“要完善宪法监督制度,推进宪法监督的规范化、程序化建设,提高合宪性审查、备案审查能力和质量,推进合宪性审查工作”“全国人大常委会的备案审查工作,当然就包括审查有关规范性文件是否存在不符合宪法规定、不符合宪法精神的内容,要加强和改进这方面的工作”。比如,“两个毫不动摇”的基本方针政策已经纳入中国特色社会主义制度体系,宪法和党章都有明确规定,可以考虑以此作为探索切口,充分发挥备案审查工作的先行作用,在备案审查中稳步推进合宪性审查工作,逐步完善合宪性审查机制,积极回应社会各界特别是经营主体对平等保护各种所有制经济等问题的关切,为构建高水平社会主义市场经济体制、健全保证宪法全面实施制度体系奠定基础。

## 健全执法司法机制,维护法治实施体系统一

习近平总书记指出:“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。”法治实施体系的统一是国家法治统一的核心。完善维护国家法治统一实施制度机制,保障全国统一大市场建设,必须以“严格规范公正文明执法”和“严格公正司法”为导向,持续完善统一高效的涉市场纠纷案件执法司法体系,健全统一规范的涉经营主体执法司法机制,依法平等保护各类经营主体合法权益,促进各类经营主体公平竞争,让经营主体在每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。

在执法领域,健全行政裁量权基准制度,解决行政执法中的“同案不同处”问题,推动行政执法秩序的统一。习近平总书记指出:“要加快完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度。”要结合行政管理实际,按照裁量涉及的不同事实和情节,对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量规;行政裁量权基准的设置要于法于理有据,特别是要严格遵循政府权力“法无授权不可为”和经营主体“法无禁止即可为”的法

治原则,无法律、法规、规章依据,不得任意增加行政相对人的义务或者减损行政相对人的权益;建立健全行政裁量权基准制度,明晰行政裁量权边界和程序,切实有效统一和规范行政处罚、行政许可、行政征收、行政征用、行政确认、行政给付、行政强制、行政检查等涉经营主体行政执法行为,坚决杜绝机会性执法、选择性执法、差异化执法,推进严格规范公正文明执法。

在司法领域,完善统一法律适用机制解决司法中的“同案不同判”问题,推动司法秩序的统一。当前,一定范围、一定程度出现的“同案不同判”现象,成为司法责任制改革中一块难啃的“硬骨头”。早在2014年,党的十八届四中全会《决定》就将“统一法律适用标准”作为推进严格司法的重要任务。2020年2月召开的中央全面依法治国委员会第三次会议通过《关于深化司法责任制综合配套改革的意见》,进一步明确“完善统一法律适用机制”。完善统一法律适用机制是一项系统工程,要将构建统一法律适用工作机制融入审判工作、检察工作全过程,从完善规范体系、健全分歧解决机制、加强业务管理与监督、强化队伍建设、探索科技赋能全方位持续努力。特别是要通过完善司法解释、指导性案例、规范性文件制度,推行类案与关联案件强制检索制度,完善裁判规则指引平台,建立法律适用分歧解决机制,完善审判委员会、检察委员会工作机制,推进政法工作数字化平台建设,促进司法尺度统一,规范司法权力运行,完善司法公正实现和评价机制,提高司法公正性、稳定性、权威性。

建设全国统一大市场,构建高水平社会主义市场经济体制,既是“攻坚战”又是“持久战”,要发扬历史主动精神,科学把握市场规模、结构、组织、空间、环境和机制建设的步骤与进度,全方位完善维护国家法治统一制度机制,增强在战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的复杂环境中维护市场统一、经济安全的能力,以国家法治的统一塑造和保障全国统一大市场的统一。比如,针对异地违法执法司法和趋利性执法司法问题,要持续深入开展涉企执法专项整治活动,同时适应经济社会生活结构的变迁,推动行政执法标准跨区域衔接,鼓励跨行政区域按规定联合发布统一监管政策法规及标准规范,改革司法管辖体制,完善地域管辖冲突解决机制,从源头上破除执法司法地方利益工具化,不断提高法律规范的一致性和法治实施的协同性,从而以完善的国家法治统一制度机制保障全国统一大市场建设。

(原载11月18日《人民日报》)

## 深化两岸文化交流合作 共同传承弘扬中华文化

□ 王鸿铭

治国平天下”的人生理想等,这些价值理念早已内化为两岸共同遵循的道德规范和行为准则。这种深层次的价值认同,是超越政治制度差异、维系民族情感最坚实的基础。

近年来,岛内“台独”分裂势力以“台独史观”为核心,推行“去中国化”政策,意在割裂两岸的历史联结和精神纽带。对此,最有力的反制就是深化两岸文化交流合作,系统深入地开展台湾社会正确的历史观、民族观、国家观。用事实说话,以情感动人,可以促进台湾同胞尤其是青年一代认清自身文化根源,自觉抵制“文化台独”的侵蚀。这是增进理解互信的有效路径。由于特殊的历史条件,两岸同胞在思想文化上存在一定差异。文化交流以其柔性、持久性和渗透性,能够跨越政治藩篱,直抵人心。两岸同胞在共同的文化体验中消弭误会、建立信任,这种基于文化认同的心灵契合是构建两岸命运共同体的情感基石。这也带来共创文化繁荣的时代机遇。大陆拥有深厚的历史文化底蕴、庞大的文化市场和完善的产业体系,台湾在文创设计、社区营造、传统文化的现代表达等方面积累了丰富经验。两岸优势互补,共同挖掘中华文化的当代价值,可以推动中华文化在世界文明激荡中实现创造性转化和创新性发展,更好走向世界。

深化两岸文化交流合作,需要有志之士携手同行,开辟交流新渠道、创新合作新模式。构建多维度、多层次、多领域的两岸文化交流新格局。一是深化历史文化研究与教育交流合作。应鼓励和支

持两岸学术机构、高校及专家学者,围绕共同关心的历史文化议题开展联合研究、合作编著等活动。要特别重视两岸青少年的历史教育,通过合编辅助读物、举办暑期学校、开展历史研学等方式,让年轻一代在共同学习、探讨中形成正确的思想观念。二是促进文艺交流与合作。文化产业的协同创新。应继续大力推动两岸各艺术门类的交流互鉴,鼓励两岸艺术家联合采风、共同创作、合作演出等。重视影视作品的影响力,拍摄更多反映两岸同胞真情实感、展现中华文化魅力的影视精品。推动两岸在文创产品开发、数字内容生产等领域深度合作,将资源优势转化为产业竞争力,实现社会效益与经济效益的统一。三是推动民间交往与社区交流。发挥妈祖等民间信仰精神纽带作用,开展民间信仰交流活动,联结乡情梓谊。鼓励两岸基层社区开展形式多样的交流活动,分享社区治理、文化传承、生态保护等方面的经验。完善两岸婚姻家庭服务,使其在维系情感、传播文化中发挥独特作用。四是加强青少年交流与人才培养。创新交流形式,举办夏令营、创新创业大赛等多种活动,为两岸青少年搭建交流平台。向台湾同胞提供更多来大陆求学、实习、就业的机会,让两岸青少年在共同学习生活中建立友谊、凝聚共识。着力培养致力于两岸文化交流的专门人才,为他们提供政策支持 and 成长空间,确保两岸交流事业薪火相传。五是构建数字时代文化交流新格局。应共同推动建设两岸数字文化资源库,将文献、文物、非遗项目等进行数字化保存和共享。利用社交媒体、网络直播、虚拟现实、增强现实等技术,突破时空限制,打造线上文化空间,让两岸同胞便捷共享优秀文化成果。

(原载11月18日《人民日报》)