改革攻坚克难需要法治护航

中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心

前瞻

我国改革已经进入攻坚期和深水区，具体表现在：一是经过30多年的改革，容易改的问题都已经改了，留下来的都是比较难啃的硬骨头，而这些硬骨头又不是来自某一方面，而是来自经济、政治、文化、社会、生态、军队以及党的建设等各个方面。二是继续深化各项改革必然要涉及到一些重大利益关系的调整。三是深化改革必然要涉及到牵动全局的敏感问题和重大问题，如所有制改革特别是深化国有企业改革、财政体制改革、金融体制改革、收入分配体制改革、干部人事制度改革等，诸如此类的改革牵一发而动全身，任何一项改革都会涉及到其他多项改革，涉及到千千万万人的直接利益。四是改革涉及面越来越广，不仅要深化经济体制改革，还需要深化政治体制、文化体制、社会体制、生态体制、国防和军队体制以及加强和改善党的领导等诸多方面，可以说我国的改革是中国历史也是人类发展史上涉及面最广、受众最多、程度最深、难度最大、持续时间最长的一场轰轰烈烈的革命。在改革攻坚期和深水区，每一项改革措施的出台都需要大胆而慎重，都需要法治护航。正如习近平总书记所指出的，凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和带动作用，加强对相关工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。

全面深化改革，尤其是当改革进入攻坚期和深水区，更加迫切需要依法治国，需要依法改革。依法改革是依法治国的重要内容，依法治国首先要依法改革。世界各个国家包括我国正反两方面的经验和教训已经证明，法治是人类文明的标志，法治是社会进步的保障，法治同样是改革进入攻坚期和深水区的护卫舰，依法治国是社会发展的客观规律。全面深化改革，面对日益复杂的利益关系，唯一的途径就是更加注重运用法治思维推进改革攻坚。

要在改革的攻坚期和深水区实现法治护航，一是要树立依法治国的理念，增强全民法治观念。正如党的十八届四中全会《决定》所指出的，法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰，人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。改革需要凝聚亿万人民群众的智慧，让亿万人民群众成为改革的推动者，每一个人都是改革的参与者而不是旁观者。在改革攻坚过程中，广大人民群众的法治观念越强，越能够拥护改革、理解改革、支持改革、推动改革，改革就越能够向纵深推进。要进一步在广大人民群众中进行普法教育，让广大人民群众在自觉的守法中获得更多改革红利，成为改革的受益者。

二是要科学立法、民主立法。要实现依法治国、依法改革，其基本前提就是有法可依，有良法可依，法律法规要能够全面反映客观规律和广大人民群众的意愿。随着生产力发展和科学技术进步特别是互联网技术的广泛应用，新问题新矛盾层出不穷，法律本身也要随之不断完善。对于不适应经济社会发展要求的旧有的法律规章要及时清理和废除，对于法律盲区要及时征求各界意见和建议，按照相应的立法程序予以科学立法，需要进一步完善的要及时加以完善，不能因循守旧，抱着祖宗之法不可变的陈旧思想不思变革。正如党的十八届四中全会《决定》所指出的那样，要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革举措于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

三是要执法必严、违法必究。法律的尊严来自于严格执法，有法而不执法、执法而不严格则法律就形同虚设。特别是在改革深水区和攻坚期，要调整各种生产关系，特别是调整一些重大利益关系，需要确保各市场主体、各利益攸关方在法律面前一律平等。从我国的现实情况来看，愈益凸显的社会矛盾，归根结底是利益分配中产生的矛盾，而在利益处置过程中又存在比较严重的有法不依、执法不严、违法不究以及选择性执法等现象，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象突出，执法和司法领域存在不公平和腐败问题。因此，要化解矛盾，就需要严格执法、公平执法、文明执法。

（执笔人：中央党校经济学部主任赵振华）

以国资改革带动国企改革

张 悦

热点透析

党的十八届三中全会对全面深化改革作出了重大部署，特别是站在坚持和完善基本经济制度的高度，围绕深化国有企业改革提出了许多新要求。其中最大的亮点和重大的转变，就是鲜明地提出以管资本为主加强国有资产监管。“管资本”的要义是从重视实物形态的“国有企业”转到更加注重价值形态的“国有资本”，着力推动国有资产的资本化。这标志着经过多年的探索实践，国企改革将在以市场化为取向的道路上迈出更具实质意义的步伐，进入了以国资改革为引领的新阶段。

以国资改革带动国企改革，根本是打好资本运作“牌”，通过推动国有资产的资本化、证券化，一方面，切断企业与政府之间的“脐带”，让国有企业完全地走向市场，成为公众公司，接受公众监管，使原来缺失的所有者归位，而政府不必再事无巨细地“管资产”；另一方面，让国有资产动起来、活起来，实现基础性、公用性、先导性作用的角色回归，为政府更好地“管资本”奠定基础。以国资改革带动国企改革，不仅坚持了问题导向，更是一种历史的必然。以沈阳老工业基地为例，尽管多年来沈阳在推进国有企业改革上进行了积极探索，取得了可喜成绩，但仍有很多不到位的地方，尤其是深层次的体制性、机制性、结构性矛盾没有从根本上加以解决，主要表现为股权多元化程度不够，所有者缺位与内部人控制并存，国有经济定位不清，国有资产流动性不强，监管体制过细过死，自主创新能力不足，市场形势一有风吹草动，企业生产经营又陷入举步维艰。根除国有企业这些“顽疾”，仅是修修补补已经意义不大，必须在股权多元化这个根子上想办法，逐步使企业发展成为混合所有制企业。深化国资改革，采取资本化、证券化的方式，为实现这一目标提供了绝佳的实践路径。

在以国资改革带动国企改革的实践中，应当把握好以下几个关键点。

在改革的视野上，注重涵盖全部经营性国有资产。推动国资改革首先得拥有资本。在新一轮的改革中，人们会看到，越来越多以往不在改革一线的国有资产将要唱主角，要发挥其应有的作用。因此，应当结合事业单位改革，不断地推进经营性国有资产统一监管，进一步消除“多龙治水”的现象，从全口径国有资产着眼，不论资产大小，打破隶属关系，将每一分国资都纳入改革的大盘子中来，以便于在更大范围开展资源整合和资本运作，进而实现整个国有资产的保值增值。

在改革的模式上，注重集中力量推动国企整体上市。以国资改革带动国企改革，实际是把国有企业的股权结构改造、体制机制调整与资本引进、产品结构优化组合到一起，既治标又治本。通过国资改革，可以用资本的手段解决单个企业突破不了的难题，能够整合经营性国有资产，集中力量逐个做重点企业的“加减法”。所谓“减”，就是剥离“包袱”集中处理；所谓“加”，就是投入资金支持其开展新业务。一“加”一“减”使得企业亮点频现，会引来资本市场资金参与，给企业带来新鲜血液，形成正向循环，最终逐步实现企业集团整体上市。上市后，国有企业成为公众公司，政府就可以从管实物形态的企业中全面“抽身”，转向拥有和运作价值形态的国有资本，企业受到更加规范的公众监管，但也获得充分的经营自主权，进而形成以“资本”为纽带的新型政企关系。

在改革的目标上，注重优化国有经济的布局结构。党的十八届三中全会提出，国有资本应当更多地投向公共服务、重要前瞻性战略性产业等领域。实现这一目标，也要靠国资改革。过去，我们没有过多思考国有经济究竟应该在哪些领域发挥作用，甚至认为结构调整是企业自己的事情，将国有资本的有进有退等同于国有企业的有进有退，在优化国资布局上没有做太多的“文章”。事实上，在布局问题上如果没有顶层设计，国企为了自身的做大做强，往往只会在原有领域扩张，对现有产品换代升级，不容易主动进入国资更应该发挥作用的公用事业和新兴产业领域。因此，在新一轮改革中，应该从微观企业层面跳出来，在国资层面设计、主导改革方向，明晰不同行业领域合理的国有股权比例，用资本化、证券化的办法提高国有资产的流动性，以资本的力量突破企业之间的壁垒，改变国有经济在原有领域不断“滚雪球”的发展局面，使其真正实现布局优化、战略转型，充分发挥基础性、公共性、先导性作用。

在新一轮振兴东北地区等老工业基地中，国有企业还要扮演重要角色。正如习近平总书记指出的那样，“国有企业不仅不能削弱，还要进一步加强。这种加强是在深化改革中自我完善，在凤凰涅槃中浴火重生”。实现这样一个伟大目标必须要靠改革，而以国资改革带动国企改革，不失为一个更具智慧、也更需智慧的战略选择。

（作者单位：辽宁省沈阳市委办公厅）

以创新和监管推动金融改革

陈 欢 王曼怡

理论在线

近年来，随着市场竞争逐渐加剧，我国金融创新层出不穷，呈跨行业、跨区域、跨市场破冰之势，无论是在银行间市场、企业信贷市场、担保市场还是互联网金融市场，都为市场参与者提供了更多样的投资渠道、信贷产品和担保服务，为推动金融业的转型升级发挥了积极作用，也给社会经济结构调整注入了新的动力。然而随着创新的不断深入，开始出现部分地区机构以规避监管、转嫁风险、圈钱套利等为动机的行为，逐渐暴露出了监管模式已有些力不从心。如不及时加以防范，将严重影响我国未来金融诚信体系建设，因此，创新金融监管体系迫在眉睫。

随着金融改革和金融创新的进一步推进，跨行业、跨市场金融创新迅速发展。同时，互联网金融的迅速发展也为跨行业、跨市场金融创新带来新机遇。在互联网平台上，银行、证券、保险、信托、基金和来自其他行业的机构合作不断加深，逐渐演化出更为复杂的合作模式，为了控制风险、净化套利行为、规范市场秩序，监管部门也在不断寻求新的监管方法保证市场健康发展，如颁布相关法律法令文件对跨行业、跨市场合作业务进行规范等。但是，金融监管仍面临新的挑战。

一是缺乏宏观审慎监管制度和工具。虽然我国监管协调制度框架雏形已初步建立，但是仍缺乏配套的宏观审慎监管制度。与此同时，系统性流动性风险面临监管挑战。金融机构间通过跨行业、跨市场拆入拆出资金，表面上只是单家机构期限错配，或短期的流动性紧张的问题。但从风险的实质来看，期限一旦错配失败，将会引起整个市场流动性不足，银行系统出现“流动性黑洞”。

二是行业监管标准不一，形成监管套利空间。跨行业、跨市场金融创新的涌现使原本分业经营的金融市场逐渐整合，分业监管模式与倡导功能为主的跨行业、跨市场业务发展模式之间存在矛盾，各监管部门出于监管角度、监管重点的不同，出台的政策松紧不一，引发了监管套利问题。

三是以互联网金融为代表的新兴行业面临监管挑战。互联网金融已经出现了跨行业、跨市场经营的迹象，但相关监管尚处于探索阶段，监管协调难；监管难度大。单从互联网和金融“大资管”平台这样的字眼就可以体味到双重风险。一方面是互联网风险，包括系统操作和违规操作风险；另一方面是“大资管”平台的风险，所谓“大资管”平台是由银行、保险、证券、信托等多个金融子行业通过相互持股渗透、开发交叉性金融产品等形成的，在这个平台上，各种金融机构的界限日趋模糊，产品功能日趋丰富。由于参与者众多，竞争激烈，风险结构也发生着明显变化，从以前单一行业的风险变为交叉混业的多种风险，这种混合式风险如果在不同金融子行业中传递，很可能演变成一种系统性风险。

可以看出，目前的金融监管体系和金融行业的风险状态并不匹配，一边是金融各子行业加速互相融合、渗透、交叉，并搭上了互联网的“飞车”，呈现出一种网络状快速推进的发展格局；另一边却是金融监管体系还沿用着十几年不变的分业监管模式。因此，有效发挥金融监管部门间协同作用，有针对性地防范预期风险，营造一个创新合规有序、积极向上的金融市场环境，要做好以下几方面工作：

一是金融监管的改革应该在观念上建立起“、“互联网”式的监管思维，即具有开放、包容、多点联动的特色。特别是要改变过去那种“事后监管”的模式，不能将监管仅定位为“救生员”和“消防员”，而应该是占据主动位势的“事前防范”模式。包括建立多部门联席的市场统一监管规则，用新的监管方式引导行业建立自我约束机制，遏制金融机构存在的利润当期性和风险滞后性的错配冲动；适应市场综合化经营需要，监管方式可以从对机构监管向对业务监管为主体的功能式监管转变，比如重点监管资金账户和客户资源风险等。只有创新才能保证金融监管的步伐和节奏与市场一致，从而不断调节监管体系适应新的市场变化。

二是要尽快完善金融监管的政策和法律法规。互联网金融的爆发式增长是近两年的事，目前尚没有统一的监管规则和有针对性的法律约束，违规经营，甚至越过“非法集资”底线的事件时有发生，风险不可小视。

三是金融监管的技术手段和设备亟待更新。创新一直是近几年金融业发展的重要推动力，但在实际投入中，金融业市场销售前端得到了更多的关注和投入，后端的风险管控和监管体系不论在技术升级、资金和人力配备都明显落后于前端，而互联网金融的存在是基于先进计算机系统的支撑。因此，要想有效监管前端庞大的市场运营，先进的技术装备是不可或缺的前提条件，应该加大投入力度。

四是建立公平竞争与守信激励平台，加强诚信建设。对于金融业内的新兴行业，应明确直接监管部门，出台相应行业公平竞争准则，对行业准入标准和运营资金来源进行门槛设定，发挥金融监管协调机制中“一行三会”的跨业信息整合优势。与此同时，建立诚信成员平台，鼓励诚信经营的金融企业形成产业联盟，提高金融行业的整体竞争力。

（作者单位：首都经济贸易大学）

学术经纬

推进国企职业经理人制度建设

李锡元 陈贝贝 秦润莹

职业经理人是职业化的企业家，具有专业化的管理知识和技能，以从事企业管理活动为职业，为完成企业主或股东制定的运营目标而担任高级管理职务的受薪人员。作为企业的顶层雇员，职业经理人经营管理活动的成败直接决定着企业的生死存亡。随着经济全球化进程的加速，国内国际竞争日益加剧，国企迫切需要打造一支职业化、专业化、国际化的职业经理人队伍来应对内外部环境的剧烈变化。我们历来重视人才工作，党的十八届三中全会《决定》指出：国企要建立职业经理人制度，更好的发挥企业家的作用，合理增加市场化选聘比例。因此，以国企高管市场化选聘作为国企全面推行职业经理人制度的突破口，通过“去行政化”，走“市场化”，打造符合现代企业要求的国企职业经理人队伍尤为重要。

国企高管市场化选聘的前提条件是职业经理人市场的成熟和完善。只有这样才能让市场在配置职业经理人的过程中起决定作用，才能为国企引进优秀的职业经理人提供通道。目前我国职业经理人市场的现状不容乐观，市场发育不完善，市场交易成本高、交易效率低。构建职业经理人市场治理体系，培育成熟完善职业经理人市场是建立国企职业经理人制度和市场化选聘高管亟待解决的首要问题。

应该借鉴发达国家职业经理人市场治理经验，培育统一开放竞争有序职业经理人市场，为国企高管市场化选聘提供前提和基础。具体而言，一要减少政府对市场的行政干预。政府主要借助法定规则(法律、法规、规章等)和强制性的行政手段给予市场强制性的外部法律约束。二要通过行业协会弥补政府在市场监管上的信息不对称。逐步引导行业协会(职业经理人协会、猎头行业协会等)实行行业自治对市场进行非强制性的内部道德约束。通过行业协会发起业内公约(行业自律公约、行业规章等)实现行业自律。在行业协会主导下建立职业经理人业绩档案和企业履约记录，对敏感信息进行定期披露，减少对经理人市场交易双方的信息不对称，提高市场交易效率。三要发挥社会公众和媒体的监督作用。媒体对职业经理人市场的监督有助于形成声誉机制，促使职业经理人为了良好声誉而采取长期导向的行为，有助于降低职业经理人市场交易风险。

根据人力资本理论，有效的经理人市场是根据职业经理人以往的经营业绩和行为来判断和修正其市场定价，因此如果经理人做出损害股东利益的行为，就需要评估这种行为导致他在经理人市场中的损失，反之亦然，这样就形成了经理人的行为约束和激励的长效机制。因此可以认为国企高管市场化选聘是解决当前国企高管激励不足和行为失范等问题的关键，应该把国企高管市场化选聘当作国企职业经理人制度建设的切入点，即通过国企高管市场化选聘实现对国企高管的长效激励与约束。

国企高管市场化选聘就是在“党管人才”不变的原则下，实现国企董事会/董事长的任命制，总经理及相关高层管理者的市场化选聘制。董事长作为出资人的代表，由各级国资委任命，高管人员更多从市场产生，由董事会聘任和管理，实现市场化运作。市场化选聘并不排斥从国企内部范围选择高管，而是通过“去行政化”，“走市场化”将国有企业的“干部”作为职业经理人纳入到市场中进行培养、交流与定价，同时也为外部优秀的职业经理人进入国企服务疏通管道。国企高管“去行政化”后进入职业经理人市场，在不同所有制企业间实现自由流动。通过市场化选聘让国企高管从市场中来到市场中去，成长为真正意义上的职业经理人，落实《决定》提出的国企管理人员能进能出要求。具体而言，董事会首先根据企业发展需要制定用人标准并公开发布招聘信息，吸引来自市场上的职业经理人和来自国企内部的高管应聘，通过公平竞争的方式选聘高管；也可以采取公开招标的方式选用猎头公司，通过猎头公司在市场上主动寻访适合企业需要的职业经理人进入国企担任高管。

国企高管市场化选聘必须有与之相配套的制度架构。首先，市场化选聘应该有市场化的薪酬和奖惩机制与之相配套。应该对国企高管薪酬进行规范化管理。厘清政府和市场的边界，根据国企高管身份属性确立薪酬标准。任命制产生的高管参照同级别公务员工资和企业职工平均工资水平确立，市场化选聘的国企高管的薪酬应该通过市场定价的方式予以确认。职业经理人的人力资本价值是在市场流动中实现的，职业经理人和企业应该双向选择根据市场供求状况平等协商合理定价，通过价格信号引导经理人在不同所有制企业间流动。

第二，建立健全以业绩为导向的国企职业经理人考核制度，使薪酬真正体现高管业绩和能力。并将考核结果与职业经理人的去留、升迁以及报酬紧密挂钩，实行“业绩上，薪酬上；业绩下，薪酬下”的绩效考核机制，落实《决定》提出的人员收入能增能减的要求。

第三，还要建立重大决策事项问责制、信息披露制度等一系列制度对董事会和高管实行监督与约束。继续充分发挥媒体的社会监督职能提高国企公司治理水平、对董事会和高管进行外部监督。同时也可以利用行业协会(如职业经理人协会、企业家联合会等)作为第三方治理主体构建公共信息平台。整合现有国企高管和外部职业经理人的业绩档案、诚信记录、薪酬水平等敏感信息，通过定期更新等方式构建信誉机制为国企高管融入职业经理人市场提供通道。

建立国企职业经理人制度是国企改革进入深水区的一项重要改革措施，既要进行顶层设计又要摸着石头过河，既要大胆探索又要稳健推进。一方面，落实董事会用人权，在“党管人才”不变的原则下，实现国企董事会/董事长的任命制，总经理及相关高层管理者的市场化选聘制。另一方面，要积极稳健地全面推行职业经理人制度，应分类分步进行。

本版编辑 裴珍珍

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务窗：dzzs@ced.com.cn 010-58393509 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 定价：每月24.75元 每份：1.00元 广告许可证：京西工商广字第8166号 广告部：58392178 发行部：58393121 昨日(北京)开印时间：4:30 印完时间：6:00 本报印刷厂印刷