

## 学习贯彻党的十九届四中全会精神

## 把我国制度优势更好地转化为国家治理效能

□ 冯俊

党的十九届四中全会讨论通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),总结了新中国成立70年来在建立和完善社会主义制度、形成和发展党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文

明、军事、外事等各方面制度,推动中国特色社会主义制度更加完善、提升国家治理体系和治理能力现代化水平方面取得的历史性成就,总结概括了中国特色社会主义制度、制度的十三个显著优势,提出了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化总体目标和十三

个方面的任务。全会强调指出,要“突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国制度优势更好转化

为国家治理效能”。“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”是贯彻落实党的十九届四中全会精神的重中之重,要做好这一点就要抓好“两个转化、一个关键”,首先是要将我国制度的显著优势转化为科学的制度体系,然后再将制度体系转化为治理效能,转化的关键在于执行。

## 将我国制度的显著优势转化为科学的制度体系

新中国成立70年来,我国经济规模不断扩大,国民经济持续快速增长,经济总量上新台阶,综合国力与日俱增,充分彰显了我国社会主义制度的优越性。党的十九届四中全会总结概括出了我国社会主义制度的十三个显著优势,这是对于中国特色社会主义制度优越性最为系统完整的总结和表述。我国社会主义制度的优越性不是这十三个显著优势简单地堆积或相加,而是由这十三个显著优势构成的一个完整的、有机的整体,发挥这十三个显著优势集成、整体的作用。这十三个显著优势是历史成就和历史经验的总结,但是如何让它们长久地发挥作用,还需要将它们制度化、规范化、程序化。正如习近平总书记指出的那样:“当今世界正经历百年未有之大变局,国际形势复杂多变,改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面任务之繁重前所未有,我们面临的风险挑战之严峻前所未有。这些风险挑战,有的来自国内,有的来自国际,有的来自经济社会领域,有的来自自然界。我们要打赢防范化解重大风险攻坚战,必须坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,运用制度威力应对风险挑战的冲击。”只有制度才能发挥长久持续的作用,我们必须将我国制度的显著优势转化为科学的制度体系,从而推动中国特色

社会主义事业行稳致远。

党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标。这是对时代要求和中国特色问题的正确把握。习近平总书记指出,党的十一届三中全会是划时代的,开启了改革开放和社会主义现代化建设历史新时期;党的十八届三中全会也是划时代的,开启了全面深化改革、系统整体设计推进改革的新时代,开创了我国改革开放的新局面。党的十八届三中全会推出336项重大改革举措,经过5年多的努力,重要领域和关键环节改革成效显著,但是还有一些改革举措有的尚未完成,有的甚至需要相当长的时间去落实,未来我们要继续保持改革定力,坚持方向不变、道路不偏、力度不减,推动新时代改革开放不断深化。

党的十九届四中全会将“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”作为主题,而且提出了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,确定了实现这一目标的重要时间节点,那就是:“到我们党成立一百年时,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效;到二〇三五年,各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代

化;到新中国成立一百年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。”可以看出,党的十九届四中全会和党的十八届三中全会是前后呼应、一脉相承的,也充分体现了以习近平同志为核心的党中央坚持一张蓝图绘到底,将这一确保党和国家长治久安的重大战略一抓到底的决心。

加快推进国家治理体系和治理能力现代化,努力形成更加成熟更加定型的中国特色的社会主义制度。这是摆在我们党面前的一项重大任务。习近平总书记强调,相比过去,新时代改革开放具有许多新的内涵和特点,其中很重要的一点就是制度建设分量更重,改革更多面对的是深层次体制机制问题,对改革顶层设计的要求更高,对改革的系统性、整体性、协同性要求更强,相应地建章立制、构建体系的任务更重。新时代谋划全面深化改革,必须以坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化为主线,深刻把握我国发展要求和时代潮流,把制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置,继续深化各领域各方面体制机制改革,推动各方面制度更加成熟更加定型,推进国家治理体系和治理能力现代化。在制度体系的治理中,既要保持中国特色社会主义制度和国家治理体

系的稳定性和延续性,又要抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度,推动中国特色社会主义制度不断自我完善和发展、永葆生机活力。

在推进国家治理体系和治理能力现代化方面要着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,那么,我们的短板和弱项是什么呢?应该说,相比人民群众期待,相比当今世界日趋激烈的国际竞争,相比实现国家长治久安,我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足,有许多亟待改进的地方。真正实现社会和谐稳定、国家长治久安,还是要靠制度,靠我们在国家治理上的高超能力,靠高素质干部队伍。我们要更好发挥中国特色社会主义制度的优越性,必须从各个领域推进国家治理体系和治理能力现代化。总的来看,我们的短板和弱项主要体现在两个方面,一是我们的制度体系还没有做到系统完备、科学规范,还没有形成科学的制度体系;二是我们的制度体系还不够运行有效,没有很好地转化为治理效能。这次党的十九届四中全会讨论通过的《决定》提出了十三个“坚持和完善”,使我们的制度体系更加成熟、更加定型、更加完备、更加规范了,接下来的任务就是要使我们的制度体系更加有效运行、更加管用,转化为国家治理效能。

## 坚持党的领导与公司治理有机统一

## 完善中国特色现代企业制度

□ 周万阜

党的十九届四中全会明确提出,深化国有企业改革,完善中国特色现代企业制度。要认识到,坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之,建立现代企业制度是国有企业改革的方向,也必须一以贯之。完善中国特色现代企业制度,关键是要抓住党的领导与公司治理相结合这个关键,通过强化制度建设,使党的领导与公司治理高度统一、有机融合。

(一)

公司治理是相伴公司制而来的,有效的公司治理是现代企业制度建设重点所在。我国国有企业从上世纪90年代开始公司制改革,学习借鉴当今世界企业经营管理先进经验和成功实践,结合中国实际,积极进行探索,不断深入推进;在现代企业制度建设方面,借鉴国际上现代企业制度建设的通行做法,并结合中国实际适当进行了中国化改造,使中国的企业制度模式具有了中国特色。正如习近平总书记所指出的,中国特色现代国有企业制度,“特”就特在把党的领导融入公司治理各环节,把企业党组织内嵌到公司治理结构之中,明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位,做到组织落实、干部到位、职责明确、监督严格。应该说,这种制度安排是中国所独有的,是与国外现代企业制度的重要区别,也是对现代企业制度的重大创新。

对中国的企业来说,在探索建立现代企业制度的过程中,既要借鉴国际上成熟先进的现代企业制度的一般准则和规范,又要根据自身经济、文化等特点,把现代企业制度的一般原理与我国企业的具体实际相结合,探索一个具有自身特色的现代企业制度模式。把党的领导引入到国有企业公司治理中,是符合我国基本国情和国有企业的实际,是现代企业制度中国化的有益探索。

一方面,把党的领导引入国有企业的公司治理是坚持党的全面领导的具体体现。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。把党的领导引入国有企业的公司治理,就在于把党统揽全局、协调各方工作的董事会、监事会和经营管理层等依法依规履行职责、开展工作统一起来,使党的主张通过法定程序成为企业的经营策略、政策、制度,使党组织推荐的人选通过法定程序成为企业的领导和管理人员。

另一方面,把党的领导引入国有企业的公司治理是国有企业更好发展的必然选择。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。必须将党组织的地位和作用在公司治理结构中明朗化和制度化,通过合理制度设计,最大程度地发挥党组织在推动国有企业发展中的作用,使国有企业坚持正确的政治方向,全面贯彻党的路线方针政策,使国有企业真正成为党执政兴国的重要支柱和依靠力量。

中国特色现代企业制度把党的领导引入到国有企业的公司治理中,根本目的是要发挥党组织在国有企业中的领导核心和政治核心作用。根据党章的规定,党组织在国有企业中发挥领导核心和政治核心作用,主要体现在:国有企业党委(党组)发挥领导作用,把方向、管大局、保落实,依照规定讨论和决定企业重大事项。保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行;支持股东会、董事会、监事会和经理(厂长)依法行使职权;全心全意依靠职工群众,支持职工代表大会开展工作;参与企业重大问题的决策;加强党组织的自身建设,领导思想政治工作、精神文明建设和工会、共青团等群团组织。

## 书评

## 找准直接税制度改革的方向和路径

□ 齐守印

加快直接税制度改革,逐步提高直接税收入比重,是推动经济社会发展与现代化建设的必然要求。近日,宋凤轩等人合著的《经济社会转型背景下直接税制度改革研究》已由人民出版社出版。该书坚持问题导向,从实现经济高质量发展和促进社会公平正义出发,提出了加快直接税制度改革的重要方向和路径,针对性和可操作性都比较强。

纵观全书,主要有两个特点:一是研究视角新颖,创新性强。该书客观分析了

总的来看,把党的领导引入到国有企业的公司治理中,不仅更加有利于平衡兼顾利益的多元性,更加有利于增强激励约束的有效性,而且更加有利于增强监督的全面性和实效性,我们要一以贯之地坚持下去。

(二)

近年来,随着深化国有企业改革的不断推进,国有企业在建立和完善现代企业制度方面进行了积极的探索和实践。国有企业努力把党的领导融入公司治理各环节,坚持在融入上下功夫,在探索建立中国特色现代企业制度方面取得了积极进展。一是落实“党建进章程”,夯实了党组织发挥领导作用的制度基础。在章程中明确党建工作总体要求,将党组织的机构设置、职责分工、工作任务纳入企业的管理体制、管理制度、工作规范。二是落实党委(党组)书记和董事长“一肩挑”、党员总经理兼任副书记,符合条件的党组织领导班子成员通过法定程序进入董事会、监事会、经理层,从领导体制上确保党的领导与董事会决策的深度融合。三是落实“三重一大”决策制度,把党组织研究讨论作为董事会、经营管理层等决策重大问题的前置程序,从运行机制上保障党组织意图在重大决策中得到充分体现。

当然我们也要看到,在坚持党的领导与公司治理有机统一的实践中,仍存在不少需要研究解决的问题,比如,对党组织在公司决策、执行、监督各环节的权责和工作方式以及党组织和其他治理主体的关系、权责边界,还没有具体的制度规定;由于层级多、治理主体多,在对各治理主体之间的关系与职责缺乏明确界定的情况下,容易出现重复决策、多余审批问题,导致国有企业决策效率不够高;等等。

当前和今后一个时期,完善中国特色现代企业制度,要认真贯彻落实好习近平总书记关于国有企业改革和国有企业党的建设的重要论述,一以贯之坚持党对国有企业的领导,一以贯之建立现代企业制度,明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式,使党组织发挥作用组织化、制度化、具体化。

第一,加强制度建设,明确党组织与其他公司治理主体的关系与职责边界。在不断完善股东(大)会、董事会、监事会、经营管理层的关系与职责边界的基础上,依据相关法律法规,制定国有企业党组织工作规则,对党组织在公司治理中发挥什么作用以及怎样发挥作用进行明确和规范。按照“国有企业党委(党组)发挥领导作用,把方向、管大局、保落实,依照规定讨论和决定企业重大事项”的要求,明确国有企业党组织对贯彻落实党中央决策部署、党的建设、干部队伍等重大事项进行决策。同时,要认识到,党组织在公司治理中的法定地位是中国特色国有企业董事会建设的特色所在,在决策程序上,要明确党组织研究讨论是董事会、经理层等决策重大问题的前置程序,重大经营管理事项必须经党组织研究讨论后,再由董事会或经理层作出决定。

第二,完善治理主体的构成,增强制度的有效性。要合理确定党委(党组)领导班子成员和董事会、监事会、管理层双向进入、交叉任职比例,积极推行职业经理人制度。同时,还要坚持党管干部原则与董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合,不断创新实现形式。

第三,明确职责范围,提高公司治理的效率。在保证相互制衡、相互协调的同时,要尽量减少重复决策,修订不合理的制度规定。

(作者系中国农业银行董事会秘书)

国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排。《决定》指出:“中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系,我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。”国家治理体系就是国家的制度体系,制度体系必须转化为治理效能,转化为执行能力。

国家治理体系和治理能力是相辅相成、辩证统一的关系,没有科学规范的制度体系就不可能有很高的国家治理能力,但是有了科学规范的制度体系,国家治理能力也并不是自然而然地会高起来,只有将二者有机联系起来,

## 把制度优势转化为治理效能关键在于执行

制度的生命力在于执行。制度制定得再多再好,没有落实,也只是空中楼阁,流于形式,成为一种摆设。如果只是制定制度而不落实制度,“狗熊掰棒子,掰一个丢一个”,再多的制度也不管用。习近平总书记强调,“制度是硬约束不是橡皮筋”。制度一经形成,就要严格遵守,坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外,坚决维护制度的严肃性和权威性,坚决纠正有令不行、有禁不止的各种行为,使制度真正成为党员、干部干事创业和服务群众的硬约束,把制度的笼子扎紧扎牢。

第一,要抓好制度的执行,各级党委和政府以及各级领导干部是重点。要切实强化制度意识,带头维护制度权威,做制度执行的表

率,带动全党全社会自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度。健全权威高效的制度执行机制,加强对制度执行的监督,坚决杜绝做选择、搞变通、打折扣的现象。

第二,要抓好制度的执行,就要把提高治理能力作为新时代干部队伍建设重大任务。把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。要提升执行力,首先就要增强本领,各级领导干部要增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领。当前我们要进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,在全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,也

治理体系下不同历史时期的治理能力也有很大差距”。

将国家治理体系转化为治理效能,要注意四点:

第一,党的领导是实现制度优势转化为治理效能的保障。能不能将制度优势转化为治理效能,关键在党,要把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,必须在党中央统一领导下进行,科学谋划、精心组织,远近结合、整体推进,确保各项目标任务全面落实到位。还要“完善党和国家机构职能体系,把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程,推动各方面协调行动、增强合力”。

第二,国家治理体系涉及到多领域、多层次、多维度的制度安排,要做到坚持根本制度、基本制度、重要制度相衔接,统筹顶层设计和分层对接,统筹制度改革和制度运行,体现问题导向和目标导向的统一。优化治理结构、理顺协同机制、形成制度合力,才能够提高治理能力和治理效能。

第三,国家治理涉及到的党政部门,还有人大、政协、司法、企事业单位、群团组织和社会组织,只有实现各归其位、各尽其能,发挥有效功能,做到良性互动,形成主体合力,才能够提高治理能力和治理效能。

第四,因为国家治理方式是多种多样的,我们要加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,多措并举,发挥综合效应。在治理运作的方向上既可以从上到下,也可以从下到上;既可以群众自治,也可以协商共治。

同时,还要完善激励机制,提高效率效能,要为干事者撑腰、让干事者心情舒畅,让干事者得实惠。

中国特色社会主义制度和国家治理体系经过长期实践检验,来之不易,必须倍加珍惜;完善和发展我国国家制度和治理体系,必须坚持从国情出发、从实际出发,既把握长期形成的历史传承,又把把握党和人民在我国国家制度建设和国家治理方面走过的道路、积累的经验、形成的原则。我们要发挥社会主义的制度优势,将我国的制度优势更好地转化为国家治理效能,为建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴提供强有力的制度支撑。

(作者系中共中央党史和文献研究院原常务委员)