

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轴，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。总的来说，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。

将制度体系转化为治理效能

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，

才能将国家治理体系转化为治理效能。习近平总书记对国家治理体系和治理能力关系的论述有三层意思。其一，二者的作用不同，相辅相成，缺一不可，“两者相辅相成，单靠哪一个治理国家都不行。治理国家，制度是起根本性、全局性、长远性作用的。然而，没有有效的治理能力，再好的制度也难以发挥作用”。其二，二者相互促进，“有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能”。其三，国家治理体系和治理能力虽然有密切联系，但又不是一码事，不能完全相等同，“不是国家治理体系越完善，国家治理能力自然而然就越强。纵观世界，各国各有其治理体系，而各国治理能力由于客观情况和主观努力的差异又有或大或小的差距，甚至同一个国家在同一种

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能力，将制度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。坚持和完善国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

第二，党的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。坚持和完善国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

第三，党的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。坚持和完善国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

第四，党的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。坚持和完善国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

第二，国家治理体系涉及到多领域、多层次、多维度的制度安

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的重大任务。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。要提高执行力，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、科学发展的本领、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

需要做好监督工作，加强制度执行的监督，落实好责任制和问责制。解决好不作为、不想为、懒政怠政问题，用制度来约束制度的执行。

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院务委员)

实践真知

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的重点所在。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的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具体实际的，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，协调各方与企业的董事会、监事会和经营管理层等依法依章履行职能、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，全面贯彻落实党和国家的基本路线方针政策，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。

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产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法使用人权相结合，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)

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，是推动我国经济社会发展和现代税制建设的必然要求。近日，宋凤轩等人合著的《经济社会转型背景下直接税制度创新发展研究》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

经济高质量发展对税制改革的要求，指出直接税制度改革是促进我国经济高质量发展的重要手段和必要途径。二是研究内容丰富，理论性强。该书全面梳理了我国直接税制度改革的发展历程，客观评价了直接税收入功能、调节功能和监督功能，分析了推进直接税制度改革所面临的约束条件，规划了直接税制度改革的短期目标、中期目标和长期目标，提出了直接税制度改革的具体对策和配套措施，是当前反映直接税制度改革成果的一部力作。