责编：云帆　E-mail:yunfanwenzhai@foxmail.com　Tel:010-62808639

深入推进机关党建工作改革创新

——学习贯彻习近平同志关于机关党的建设重要论述

中央国家机关工委常务副书记　李智勇

党的十七大以来，习近平同志站在巩固党的执政地位、推进伟大事业的战略高度，就机关党的建设发表了一系列重要论述，为加强和改进新形势下机关党的建设指明了方向，提供了根本遵循。我们一定要学习好、贯彻好、落实好，切实以重要论述精神为指导，深入推进机关党建工作改革创新。

第一，深刻领会关于机关党的建设“是党的建设新的伟大工程的重要组成部分”的论述，把握机关党的建设的地位作用，深化对机关党的建设特殊重要性的认识。习近平同志指出，“机关党的建设是党的建设新的伟大工程的重要组成部分”，“要把机关党建工作摆在重要位置，认真落实党建工作责任制，做到认识到位、措施到位、保障到位，在新的起点上进一步提高机关党建工作水平”。这充分体现了党中央对机关党的建设特殊重要性的深刻把握，明确了把机关党建工作摆在重要位置的要求。各级机关是党代表人民执掌政权的主要阵地，机关党建工作的成效，直接关系党的路线方针政策的贯彻落实，直接关系党执政的成效，直接关系党的执政地位的巩固和执政使命的完成，这就决定了机关党的建设比其他领域党的建设具有更特殊的意义。我们要从党执政治国的战略高度认识机关党建工作，强化责任使命意识，切实把机关党的建设摆上重要位置，进一步明确各级党委、机关工委和部门党组（党委）的工作责任，形成齐抓共管的工作机制，为机关党建工作科学发展奠定坚实基础。

第二，深刻领会关于机关党建要“走在党的基层组织建设的前头，作出表率”的论述，把握机关党的建设的总要求，努力发挥好表率、示范和引领、带动作用。习近平同志指出，“机关党建工作必须适应新形势新任务的需要，走在党的基层组织建设的前头”，各级机关党组织要“努力做落实中央决策的表率、服务人民群众的表率、推动改革创新的表率、注重强基固本的表率、弘扬清风正气的表率”。这充分体现了对机关党建工作的更高更严要求，饱含着对机关党组织的重托和殷切期望。机关权力责任最集中、执政骨干最集中、党员最集中，机关基层党组织在开展工作中具有比其他领域的基层党组织更多的优势条件，应该也必须走在前头、作出表率。我们要切实增强使命感和紧迫感，以改革创新精神不断加强和改进机关党的建设，努力走在各领域党的建设的前头，发挥好表率、示范和引领、带动作用。

第三，深刻领会关于机关党建工作“核心是服务中心、建设队伍，促进本部门本单位各项任务的完成”的论述，把握机关党的建设的职责定位，推动机关党建工作和业务工作紧密结合。习近平同志指出：“机关党建工作任务很多，核心是服务中心、建设队伍，促进本部门本单位各项任务的完成。把握好这个机关党建工作的定位，关键是要把机关党建工作与业务工作紧密结合起来。”这深刻揭示了机关党建工作的职责，科学回答了“机关党建工作做什么”和“如何处理机关党建工作与业务工作的关系”两大基本问题，反映了我们党对机关党建工作规律认识的深化。实践证明，机关党的工作只有紧紧围绕中心、自觉服务大局、着力建设队伍，才能大有作为。我们要准确把握机关党建的职责定位，坚持机关党建工作与业务工作目标同向、部署同步、工作同力，切实把党的各种优势转化为破解业务工作和队伍建设难题的有效武器，增强机关党建工作的针对性和实效性，充分发挥机关党建的独特作用。

第四，深刻领会关于“全面加强党的建设，不断提高领导和推动改革能力”的论述，把握全面深化改革这个战略任务，提高机关党组织服务和推动改革的能力。习近平同志强调，“全面深化改革是关系党和国家事业发展全局的重大战略部署”，要“全面加强党的建设，不断提高领导和推动改革能力”，中央和国家机关等要“加强组织领导、切实履行职责，深入研究推进本系统改革的方案、举措、步骤，积极稳妥推进本系统的改革工作”。这明确了当前和今后一个时期机关党组织工作的一个重要着力点，丰富了机关党组织能力建设的新内容。改革任务越重，机关党组织越要加强和改进自身建设，以更有力的措施和办法推进改革，发挥好服务保障作用。要紧密联系工作实际和党员干部实际，做好统一思想、凝聚共识的工作，最大限度调动一切积极因素，把党员干部的智慧和力量汇聚到改革上来，推动本部门、本单位各项改革任务的落实，不断巩固和扩大全面深化改革的群众基础。

第五，深刻领会关于“弘扬主旋律、传播正能量，为更好地宣传党的理论和路线方针政策作出新贡献”的论述，把握机关党的建设的政治导向，提高机关党的思想政治建设水平。2013 年 9 月，习近平同志对《紫光阁》杂志作出重要批示，希望《紫光阁》“弘扬主旋律、传播正能量，为更好地宣传党的理论和路线方针政策、服务机关党的建设作出新贡献”。这既是对机关党的宣传工作的要求，也是对机关党的思想政治建设的要求，为机关党建工作始终沿着正确方向发展提供了指南。各级机关党组织要坚持以理论武装为首要任务，深入开展中国特色社会主义宣传教育，重点学习领会好习近平总书记系列讲话精神，不断增强道路自信、理论自信和制度自信。要加强对宣传思想工作和意识形态工作的领导，加强对机关所属报刊、网站的监管，强化阵地意识和“守土有责”意识。要积极宣传党的路线方针政策和重大决策部署，引导党员干部把思想和行动统一到中央要求上来，坚决维护中央权威。要大力宣传党员干部中涌现出来的先进典型，不断提振党员干部的精气神。

第六，深刻领会关于“抓好支部工作法的提炼、交流、推广和运用，进一步加强对机关基层党组织建设的探索和思考”的论述，把握机关党的基层组织建设这个基础工程，提高基层党组织创造力凝聚力战斗力。2012 年 10 月，习近平同志对中央国家机关工委有关工作作出重要批示，强调“基层党支部是党的全部工作的基础”，“希望继续抓好支部工作法的提炼、交流、推广和运用，进一步加强对机关基层党组织建设的探索和思考”。这深刻阐明了基层党组织的重要地位和作用，体现了党中央对机关基层党组织建设的高度重视，对推进机关基层党组织建设创新提出了新的更高要求。当前，机关基层党组织建设还存在与业务工作“两张皮”、工作缺乏针对性和实效性等问题。解决这些问题，就要围绕建设学习型服务型创新型机关党组织目标，积极推动基层组织建设创新，抓住党支部这个重点和基础，进一步总结、提炼、推广和运用支部工作法，特别是深入开展“践行党的群众路线、总结支部工作法”活动，评选、宣传在联系群众、服务民生方面的优秀支部工作法。要严格党内组织生活，提高民主生活会质量，创新党的组织生活的内容和形式，提高组织生活的吸引力感染力。

第七，深刻领会关于机关党建工作要“以建设为民、务实、清廉机关为目标，以加强机关党员、干部党性锻炼、改进机关作风为重点”的论述，把握机关党的作风建设的方向和任务，推动树立机关党员干部为民务实清廉的良好形象。习近平同志强调，机关党建工作要“以建设为民、务实、清廉机关为目标，以加强机关党员、干部党性锻炼、改进机关作风为重点”；“对领导机关、领导干部要标准更高一些、要求更严一些”，“强化领导机关和领导干部带头作用，为弘扬优良作风作出榜样”，“让群众明显感受到机关风气的变化”。这从全局高度指出了党的作风建设的重点和关键，凸显了中央对加强机关党的作风建设的特殊考虑；提出了机关党的作风建设的标准、要求和路径。各级机关党组织要围绕推动树立党员干部为民务实清廉的良好形象，实现机关作风建设制度化、规范化、常态化，坚持不懈贯彻落实“八项规定”和《党政机关厉行节约反对浪费条例》等制度要求；围绕改革和职能转变改进作风，加强对作风建设突出问题的治理；建立健全促进党员干部坚持为民务实清廉的长效机制，推动党员干部直接联系和服务群众。

第八，深刻领会关于“加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里”，“确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”的论述，把握机关反腐倡廉建设这个重大政治任务，推动实现干部清正、政府清廉、政治清明的目标。习近平同志强调，“反腐倡廉建设必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣”，要“加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里”，“确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”。这体现了新一届中央领导集体对机关反腐倡廉建设的清醒认识和鲜明态度，为加强机关反腐倡廉建设指明了重点和方向。各级机关党组织要增强造就清明的政治风气和健康的政治生态的信心，加大教育和监督党员干部秉公用权、廉洁从政的力度，加强对权力运行的制约和监督，建立健全机关反腐倡廉制度体系，坚持不懈抓好制度的执行，以实际成效取信于民，积极树立党员干部清正廉洁的形象，在提升党和政府的公信力中发挥更大作用。

第九，深刻领会关于机关干部要“深入实际、深入基层、深入群众、广接地气，进行各种形式和类型的调查研究”，“在此基础上作出正确的决策”的论述，把握调查研究这个优良传统，提高机关干部掌握实情、科学决策的能力。习近平同志一贯高度重视机关干部的调查研究。他强调，“我们党有重视调查研究的优良传统，在新的形势下要大力弘扬”，机关干部要“深入实际、深入基层、深入群众，进行各种形式和类型的调查研究”，“在此基础上作出正确的决策”。他特别强调，机关的年轻干部“尤其要注意解决接地气问题”，通过调研倾听群众心声、了解群众疾苦、增强群众感情。这充分揭示了调查研究对于机关干部特别是机关年轻干部的特殊重要性。机关干部主要从事政策的制定和执行的工作，如果忽视调查研究或者调查研究不够，必然造成决策失误，使党的事业蒙受损失。各级机关党组织要从建设高素质执政骨干队伍高度出发，积极组织机关干部到基层进行深入调研，切实让每一个党员干部都能掌握和运用好我们党的这个重要传家宝。要建立健全机关调研长效机制，完善机关调研制度，并抓好贯彻落实。要引导机关干部改进调研方式和调研作风，推动调研成果转化和利用，不断提高调查研究、科学决策的能力。

第十，深刻领会关于机关党的基层组织工作《条例》“是机关党的工作必须遵循的基本规章”的论述，把握机关党的建设的制度依据，推动机关党建体制机制创新。习近平同志强调，新修订的《中国共产党党组和国家机关基层组织工作条例》“是机关党的工作必须遵循的基本规章”，各级机关党组织要“认真贯彻落实《条例》，不断提高机关党建工作科学化水平”。这明确回答了机关党建的制度依据问题，充分体现了党中央运用法治思维和法治方式管党治党的思想。推进国家治理体系和治理能力现代化，关键是在管党治党上现代化，善于依靠党内法规来加强党的自身建设。实现机关党的建设法制化，一项重要的基础性工作，就是要坚持不懈地抓好《条例》的贯彻落实。我们将以对《条例》落实情况进行督查为抓手，以推动机关党建体制机制创新为途径，全面深化机关党的建设制度改革。我们将加强与部门党组（党委）沟通联系，完善机关党建工作责任体系，共同研究和推动机关党建机构、人员、编制、经费等重点难点问题的解决；加强对中央国家机关党的建设的总体规划和分类指导，探索建立机关党的工作报告、约谈、巡视、考核等制度，不断提高机关党的建设科学化、制度化、规范化水平。

（注：本文系李智勇同志 2013 年 12 月 17 日在中央国家机关工委理论学习中心组扩大会上的报告，发表时有删节）

以管资本为主加强国有资产监管

□沈　莹

党的十八届三中全会提出了以管资本为主加强国有资产监管的要求，落实和实践好这一要求，需要立足于股东权利、责任和义务，通过公司治理制度安排行使国有资产监督管理职责。

按照适度控制、共同发展原则优化国有股东股权比例。经过近 20 多年的股份制改造，多数国有企业的主要资产实现了上市，如中央企业控股的上市公司达到 385 家，近 60%的资产在上市公司。由于这些上市公司是由国有企业改组而成，加之中国资本市场机构投资者不发达，中国上市公司股权结构有别于英美等国家上市公司股权高度分散的特征，呈现明显的相对集中状态。过度分散的股权结构极易形成内部人控制，如美国安然事件以及 2008 年金融危机中破产的公司，均存在严重的内部人控制问题。过度集中的股权结构极易形成“一股独大”，如有些上市公司大股东持股比例超过 70%，有的公司大股东操纵公司的重大决策，公司治理各层面无法形成制约关系。有的大股东自恃股份比例高，有绝对话语权，决策只从自身利益考虑，无视小股东权益。但利益的天平向着公司的控制方倾斜是资本属性决定的，控制权是市场经济中公司运作无法回避的焦点问题。由法人股东相对控股可能在未来相当长时期是主流，实践也证明，是较为合理的股权结构安排。因此，对于必须由国有资本控股经营的领域保持适度控制并通过适度控制实现有效治理，是国有控股公司优化股权结构设计应遵循的原则。从十八届三中全会提出“积极发展混合所有制”，其现实意义之一就在于通过加大公司投资主体多元化力度，解决目前公司制企业特别是上市公司股权过度集中问题，不仅要适度降低大股东持股比例，而且要优化股东构成，让更多的民营资产进入上市公司，特别是民营企业和民营投资机构进入上市公司，探索员工持股，推动国有控股公司改善股权结构和治理结构。

对于国有企业的股权结构设计，首先要紧紧围绕基本经济制度，发展国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，必须以坚持基本经济制度为基础，更好地发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。其次要紧密结合国有企业功能定位，统筹研究并设计国有资本控股比例的行业分布和企业分布，即根据不同国有企业的功能定位，明确各行业和各企业合理的国有股权比例，明确国有资本在哪些行业必须独资，在哪些行业必须控股，最低持股比例是多少。不需要控股的企业应按照市场规则有序进退、合理流动。此外还需充分体现公司治理的有效性，股权结构的安排是整个公司治理框架的产权基石。这就需要国有资产监管机构按照适度控制、共同发展的原则，定期制定出资企业股权比例优化目录，保障国有股东持股比例持续优化，既能推动多种所有制经济共同发展，又能推进国有资本向重要行业和关键领域集中。

按照权责清晰、激励与约束到位原则完善股权代表委派制度。在多元投资主体的公司制企业中，股东大会是公司全体股东组成的公司最高权力机关，决定公司经营方针和投资计划等重大经营事项。对于个人股东可直接参会或选派代表参加股东大会，但国有资产监管机构作为出资人机构必须选派代表参加股东大会，作为控股股东派出的股权代表有可能选为董事甚至担任董事长。无论从股东大会审议或表决事项的重要性，还是从可能成为董事甚至成为董事长，选派股东代表都是强化出资资本管理的首要措施，必须建立有效的委托机制保障选派的股权代表切实能够贯彻股东意图、维护股东权益：一是要明确股东代表履行股东职责必须具备的条件，并择优选聘，确保具备行权履职的能力；二是要强化委托代理的契约化管理，明确受托责任，并实行任期制，严格任期管理和任期考核；三是做好股权代表履约情况的考核评价，并依据受托责任履行情况核定薪酬和奖惩，确保股权代表具有忠实履职的动力。

按照协调运转、有效制衡的原则完善公司治理制度。在多元投资主体的公司中，根据委托—代理理论，当企业的所有权和控制权相分离时，就存在代理人问题；而根据契约理论和交易费用经济学理论，完全的契约是不可能的，这就意味着无法通过完全契约来保证企业经营管理层完全根据企业所有者的利益来行事。公司治理制度旨在解决两权分离情况下股东与管理者的利益冲突和代理成本问题，通过建立适当的公司治理结构和机制规范和约束管理者的行为，确保管理者的行为符合股东利益，确保股东的激励与约束能够赋予管理者充分动力。因此，公司治理制度成为公司制的核心要素，是协调各方利益的基本机制。各方出资股东必须通过公司法人治理制度依法行使股东权利。

目前国有企业公司治理制度建设仍处于探索阶段，无论是理论还是实践均需要进一步创新和完善。一是需要合理设置公司的组织机构，并合理配置各机构的权力，通过合理分权来实现有效制衡。从国有企业改组为公司制企业的实践看，基本都按照《公司法》的要求设立了股东会、董事会和监事会三大组织机构，但由于国有企业面临着股东代表、委派董事、聘任的管理层都是在统一的干部任免体系中实施，各自身份没有实质性差别，各自的职责没有明确的合约去约定，导致各机构的权力配置边界不清晰，各机构越位、缺位的问题普遍存在，权力行使难以达到相互制衡。因此，建立三大机构只是公司治理制度建设的第一步，关键在于规范界定三大机构职责，合理配置各机构的权力，并对不同机构的人员身份实行分别管理。二是健全公司治理机制。公司治理还要对公司组织机构的构造和运转、公司各机关权利行使和履职规则和程序、股东和董事及经理的权利义务等作出大致的安排，是治理机构有效运行的内在机制，这种机制难以通过《公司法》和公司章程清晰、具体的约定，必须依据企业实际，借鉴先进的管理经验，引入先进的管理工具和方法，不断实施管理创新，形成适合企业实际、最大限度调动各方积极性、推动资源高效配置的运行机制。从国有企业公司制改组实践看，对公司治理制度的理解过窄，仅限于设立机构，甚至等同于董事会，公司治理机制建设往往被忽视，缺乏推动责任清晰、权责明确、管理科学的运行机制，造成的直接结果是：难以充分调动各方面经营管理积极性，虽然已改制仍存在动力不足问题，激励不足与约束不足并存；大量资源不能按照市场化原则配置，难以达到资源配置效益最大化目标，存在大量低效和无效资产；仍然出现重大决策失误、发生重大经营投资损失却无人对资产损失负责，责任难以落实。因此，国有控股的公司制企业治理制度建设的重点，应从设置机构转向合理配置权力并构造科学有效的运行机制，实现协调运转、有效制衡的目标。

以推动企业资源配置市场化和决策科学化完善公司预算管理制度。公司预算是除《公司法》和《公司章程》之外的第三大“契约关系”，与前两大“契约关系”相比，具体落实股东会、董事会、经营者、各职能部门、各级企业乃至每个员工的责、权、利关系，明晰它们各自的权限空间和责任区域，是最直接、最具体、最具操作性的游戏规则，是现代企业实现决策科学化的重要治理机制，是高效配置资源、有效管控风险的管理工具，也是企业相关利益方充分沟通、达成共识的工作平台。因此，国有资产监管机构在以资本为主加强国有资产监管的体制下，应高度重视出资企业预算管理，将它作为贯彻出资人战略意图、引领企业资源配置价值最大化、控制经营风险、协调各方利益等多重目标的机制和工具，作为以资本管理方式提升监管有效性、针对性和前瞻性的方法和手段。

鉴于预算管理的职能作用，国有资产管理机构可从以下方面加强企业预算管理：一是必须强化预算审议和监督权。《公司法》规定股东大会“审议批准公司的年度预算方案”，预算审议要体现维护股东利益、提升公司价值和保障公司稳健发展，也要体现国有企业的功能定位；预算监督要保障经董事会审核、出资人机构审议的预算能够有效执行。二是督促公司董事会科学制订和审核预算并保障预算有效执行。《公司法》规定，董事会“制订公司年度预算方案”，董事会不能局限于开会审核预算方案，更重要的是要组织制定公司年度预算方案，保障预算科学、准确并有效执行；董事会不仅要关注预算编制结果，更重要的是要关注预算编制的基础、标准和流程以及保障预算执行的机制建设。预算编制的科学性和执行的有效性，应作为出资人机构评价董事会或派出股东代表履行职责情况的主要指标和标准。三是推动出资企业运用全面预算管理方法，科学编制和有效执行预算。预算编制科学性和执行结果应作为企业内部绩效管理和薪酬分配，包括董事会对经营层绩效考核和薪酬核定的基本依据。

按照股东一般收益权和投资专业化要求完善国有资本收益管理和再投资制度。在市场经济条件下，政府作为出资人享有的收益应遵循股东一般收益权，对于国有独资企业或独资公司，国家可以按照税后利润分成模式去规定应上缴多少给国家，留给多少给企业作为后续发展资金；对于多元投资主体的公司制企业，国家可取得多少收益要遵循公司的股利分配政策。可分配多少股利，首先取决于公司有多少可供分配的利润，公司弥补亏损和按照规定提取公积金后所余净利润余额才能分配。为贯彻资本维持原则，不能用公司资本向股东分配股利。其次取决于公司股东会对股利分配作出的决议，是否分配、如何分配，是由公司股东会依据公司经营状况、未来新增投资计划、股东近期利益与远期利益平衡、税收政策等因素来决议。因目前对于国有独资企业，现行国有资本收益收缴政策是按照集团合并报表归属母公司净利润减去弥补以前年度亏损和提取公积金后余额按一定比例收取，这种方式有以下局限：一是没有充分考虑公司是否具有再投资需求，同行业同比例，对企业发展战略与成长阶段等因素衔接不够；二是没有考虑下属公司股利分配政策。如果下属企业不向集团分红，集团母公司就没有上缴收益的来源，可能要借债上缴红利。在国有企业普遍改组为多元投资主体的公司制企业后，国有资本收益制度应及时改革，即收多少不宜作统一规定，应遵循公司股东会决议。集团层面即使是独资公司，也应适当考虑所属企业分红政策、企业发展战略、再投资需求和企业成长阶段等因素。

国有资本运行的目标，除同其他资本一样追求资本增值收益之外，因是国家代表全体人民行使所有权，国家基本经济制度要求国有经济发挥主导作用，具有不同于私人资本的运行功能，主要有基础支撑功能、产业组织功能和产业导向功能。发挥主导作用和履行国有企业应有功能，决定了应建立资本积累机制，将国有资本收益主要用于再投资。在社会保障资金不足时期，可适当划转国有资本充实社会保障基金，党的十八届三中全会《决定》指出，“提高国有资本收益上缴公共财政比例，二〇二〇年提高到百分之三十”。从再投资方向看，国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。从再投资方式看，由比照公共预算分配方式实施项目申报制转向由专业的投资公司实施再投资。因此，要探索设立或改组若干国有资本运营公司和投资公司，结合国有经济结构布局调整的安排，参与国有资本分布存量调整和增量的投入：一是持有部分企业的国有股权，这部分企业主要是不属于国有经济重点发展的领域、不具备发展成为重要产业控股公司的条件；二是专业化运作国有资本新增投资；三是专业化处置低效股权投资和部分退出企业产权或股权。

（作者系中央党校第 35 期中青一班一支部一组学员）