提高法治思维能力需“内外兼修”

□张学群

领导干部提高法治思维能力，就是要在坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的指引下，增强法治观念、弘扬法治精神，带头尊崇和遵守宪法法律，自觉在法治轨道上想问题、作决策、办事情，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

内优素质，领导干部切实增强自身法治思维能力

打铁要靠自身硬。提高法治思维能力首先靠领导干部增强法治素养，自觉做依法治国基本方略的积极践行者和引领者，坚定信念，努力学习，自加压力，真正从思想和行动上使法治成为一种自觉。

贯彻法治理念。法治理念是法治的灵魂，领导干部能否自觉运用法治思维决策，是建立在良好法治思维理念基础之上的。领导干部要牢固树立法律面前人人平等、以法为尊、保护人权、依法治权等法治理念，把对公平、公正、公开的追求作为内心思考问题、分析问题、解决问题的习惯，自觉维护社会主义法治权威和公信力。养成用法治理念指导依法行政的良好习惯，让“合不合法，合不合程序”成为领导干部的常用语，使依法履职、依规办事成为领导干部自发的履职导向。重视法治理念的实践运用，在遇到公权与私权冲突、公利与私利冲突时，能够主动运用正当程序等法治理念和法律原则处理问题，坚持依法办事，使决策合法合规，合情合理。

积累法治知识。认真进行法治理念方面的理论学习。法律制度纷繁复杂，以法治理念和法理学的学习为基础才能从中发现主线，从而提高掌握法律知识和应用法律规定的能力和水平。从现实情况看，领导干部不同于专业法律从业者，对其法律知识掌握程度不可能要求那么高，要在法律原则的掌握上下功夫，要认真学习宪法和宪法性法律，理解国家制度的基本内容、公民的基本权利义务和国家权力运行的规则，提升法治思维的高度和广度。加强与本行业内有关的法律法规的学习，特别是相关程序法的学习，夯实法治思维的密度和硬度，成为熟练应用法律方法解决问题、依法行政的行家里手。

善学善用法治方法。法治思维能力的养成关键靠实践，领导干部在法治实践中，应善于提高依法思考、依法决策、化解矛盾、维护稳定的能力。弯下腰来，亲身实践，切实依靠法治的引导、规范、保障、惩戒作用，应用法治方法来化解社会矛盾、预防打击犯罪、规范社会秩序、维护社会稳定、发展市场经济。运用法治思维引导人民群众依法表达诉求，鼓励人民群众通过调解、仲裁、诉讼等法治方式解决矛盾纠纷，实现定分止争，维护法治权威，努力形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围。要把握多种思维方式的综合运用和价值判断，正确处理好政治思维、经济思维、道德思维与法治思维的相互关系，使问题得到合情合理、合法合规的解决，实现决策科学化。

自觉接受法治监督。领导干部是一个“高风险职业”，可以说职务越高，责任越大，风险越大。因此，唯有自觉接受组织监督、法律监督、公众监督、舆论监督，进一步打开窗户，将权力置于阳光下运行，才能不留阴影、不剩犄角旮旯。把监督作为一面明镜，把自觉接受法治监督作为职业习惯，贯穿在职业生涯的始终，真正做到一肩挑明月，两袖拂清风。

外优环境，为提升领导干部法治思维能力创设条件

优化外部环境，给善于应用法治思维方式解决问题、开展工作的领导干部创造一个良好的外部环境，形成鼓励依法办事、照章办事的良性社会氛围，从而促使领导干部严格依法履职、依规办事良好习惯的形成。

加强法治体系建设。依法办事首先要有良法可依，完善的法治体系是依法治国的制度基石。进一步推进各项立法工作的科学化，明确权力界限，规范权力内容，制订防止权力滥用的原则，在法治框架内全面推进科学立法工作，提高立法水准和立法威信。进一步明确“将权力关进法治的笼子”的具体程序和措施，加强依法办事的程序立法，细化领导干部在决策权、执行权方面的法律和程序，健全对权力运行机制的相互制约。进一步加快法治理念向制度体制机制的转化，加强制度整体设计和顶层设计，推进国家机关及办事机构向职能优化、服务优化、效率优化转变。只有夯实基础，进一步加强法治体系建设，建立起日趋完善的社会主义法治体系，才能为具备高法治素质和能力的领导干部提供强大的制度支撑，让其有理有据，有法可依，有法必依。

加强教育培训建设。法治教育应当触及灵魂，不可流于形式。创新培训方式，采取以案说法、正反典型对比、情景模拟等生动活泼的教学方式，多组织参与旁听案件等实践活动，提高法治教育的灵活性、实战性和现实性。制订切实可行的培训计划，形成领导干部法治教育培训的长效机制。把定期举办培训班和其他专题教育相结合，并联系日常政治学习，把法治学习培训融入其中，形成润物无声，常讲常学的风气。树立正确的培训导向，把培训工作做实、做深、做牢，通过培训，切实提高领导干部应用法治思维解决问题的能力，逐步养成应用法治思维思考问题、分析问题、解决问题的职业习惯。把检查学习情况作为重要指标和工作业绩同部署同考核，形成强大的学习推动力，营造以学法尊法懂法为荣的氛围，把学习法律变成一种普遍的行动自觉。

加强法治文化建设。当全社会都把法治当成一种普遍信仰和生活方式的时候，法治环境自然就形成了。推动这一目标的实现，首先，应在全社会大力弘扬法治精神，树立法治典型人物和事迹。媒体应大力宣传领导干部尊法守法用法的模范事迹，不断引导和激励广大领导干部自觉运用法治思维和法治方式治国理政。其次，应拓展法治文化阵地，延伸法治文化产品。在机关企事业单位、学校社会开展有感染力、有渗透力、有价值的丰富多彩的法治活动，使广大人民群众体会到法治就在生活中，形成知法懂法，应用法律武器维权和解决纠纷的良性趋势。再次，坚持法治政绩导向，把依法执政、依法决策、依法行政、依法办事等考核项目作为领导干部考核评价的重要内容，把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部，形成鼓励领导干部自觉运用法治思维的激励机制。

加强监督机制建设。我国现有的监督机制发挥了良好的监督作用，党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督等监督方式都在不同程度上发挥出各自优势和实际作用。在监督过程中，要进一步加强法治手段的应用，将依法监督贯穿于监督始终。加强问责制度的应用，建立重大决策终身责任追究及倒查机制，明确依法决策和违法决策的界限，实行重大决策合法性审查机制，形成依法行政责任倒逼机制。同时，进一步加强监督方式和配套责任追究机制的综合应用，如完善质询、审计、引咎辞职、罢免等制度的结合运用，以达到对领导干部依法办事监督的严肃性和权威性。

（作者系云南省高级人民法院院长）

国企发展混合所有制经济的思考

□谭瑞松

党的十八届三中全会《决定》提出，要通过继续深化改革，积极发展混合所有制经济，强调“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，是基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展”。这一论断是中国特色社会主义市场经济理论的新突破，为深化国有企业改革开辟了新的领域，提供了新的方法和路径，对推动国企产权多元化、建立市场化的体制机制、使国有企业真正成为市场竞争的主体，意义重大。

一

改革开放以来，我国国有企业不断深化改革，在发展混合所有制经济方面进行了积极有益的探索，在资本、资产、产业及产品层面的融合取得了显著成绩，为进一步深化国资国企混合所有制改革奠定了坚实基础。

在资本层面，推进国有资本证券化。我国建立资本市场的初衷就是为国企改革服务的。1984年我国第一支比较规范的股票上海飞乐，就是由国企上海飞乐电声总厂发起设立的。1990年上交所和深交所成立，标志着我国资本市场正式形成。国企上市，一是为企业治理机制改革创造条件，引入了市场机制；二是为国企脱困提供资金，增强造血功能。当然，在发展中也存在一些问题，但总体上有力地促进了国企改革发展。

从上市公司来看，截至2013年底，沪深两市共有A股上市公司2515家。其中，国有及国有控股企业977家，占A股上市公司总数的38.84%，而非国有控股上市公司占A股上市公司总数的61.16%，已经超过前者。从股本总量看，非公有企业总股本也占到了A股市场总股本的31.65%，并处于持续增长的态势。表明资本市场虽然当初是为国企改革而设立的，但已经为全民所用，促进了国有企业和非公有企业共同发展。

从公司产权属性来看，截至2013年底，全国90%的国有及国有控股企业完成了公司制股份制改革，中央企业净资产的70%、资产总额的58%、营业收入的62%在上市公司；中央企业及其子企业中，混合所有制企业户数占公司制企业户数的比例接近60%，占中央企业登记企业总户数的一半以上。

从效益效率上看，2010—2012年三年间，国有及国有控股企业的资产利润率分别为4.9%、5.4%、4.6%，股份制企业分别为6.6%、8.4%、7.6%，总体而言，后者比前者的效益更好，高出了2～3个百分点，说明发展混合所有制经济这条道路是有效益、有成果的，是一条可行的路径。2014年，国务院国资委选取中国建材等央企试点混合所有制，对混合所有制经济发展产生较大影响。

在资产层面，推进投资主体多元化。从社会投资状况看，公有经济和非公有经济的投资比重在不断优化。特别是我国加入世贸组织后，非公有制经济迅猛发展，在社会总投资中的比重持续快速提升。数据显示，2001—2013年，我国民间投资占社会总投资比重从44.6%上升到62%，表明我国民间资本近十年来取得了长足发展。非公有企业还通过发行、投资股票等方式参与混合所有制，获得了实际收益，促进了企业发展。在对外投资方面，公有与非公有经济也协同共进，截至2013年底，在非金融类对外直接投资5434亿美元存量中，国有企业占55.2%，非国有企业占比44.8%。

从市场投资主体看，各类所有制经济呈现出竞相发展的良好态势。据统计，截至2014年7月底，全国共有企业1677.8万户，其中内资企业有1632.6万户（含私营企业1406.5万户，占了绝大部分）、外商投资企业45.2万户。国有企业及其下属公司中单一国有投资主体的已经极少，即使在军工行业中，尽管军工集团公司层面仍然是国有独资的，但是其子公司、孙公司等绝大部分是混合的。在对外合资中，国有企业的合资约占四成，非公经济在这方面占有一定数量优势。

在产业层面，多领域全面向社会开放。目前除众所周知的重要领域仍以公有经济为主体外，半数以上产业均以民为主，特别是一般机械制造、电子电器、商品零售、餐饮服务业、地产等诸多领域，非公有经济已成为产业主体。在基础产业、基础设施及社会公共服务领域，也在积极向非公有资本开放。国家先后颁布两个“非公36条”后，出台了42个实施细则，在一些行业领域提出了路径图和时间表，落实到国务院各部委和国民经济相关行业。

十八届三中全会后，地方国企混合所有制改革加速。目前多个地方政府首选优势产业破冰，圈定了试点国企并限时上报改革方案，先行先试内容为设立国资投资运营公司等，其中混合所有制是推进较快的举措之一。譬如，珠海市拟试水新加坡采取的“淡马锡”模式，支持大型企业改组为经营平台、中小型企业整合为经营平台，打造高端制造业、高端服务业、金融业务、旅游业、港口、商贸会展等平台。

在产品层面，积极推进项目与产品合作。目前，很多产业链和重要项目也都向非公有企业放开了。近期多个省份陆续对外发布向非公有资本开放的国有项目，总投资规模超过上万亿元，包括煤炭、钢铁、机械制造、银行、铁路等各个行业。如连接内蒙古与江西的蒙西华中铁路就是国内第一条尝试股权多元化的铁路建设项目，由中国铁投、伊泰煤炭、广汇能源等16家公司共同出资建设。

近年来，就连传统的保密性要求较高的军工业务也在产品研制、生产配套等方面逐步向社会开放。军工集团下属公司已率先实行体制内混合股权多元化，既扩大了资本实力，又借助外力完善治理结构，实现金融资本和产业资本的双赢。我国目前正在发展的一些最为先进的军工项目，也在积极吸纳优秀非公有企业作为供应商，对产品研制进度和成本控制都发挥了积极作用。

尽管我国混合所有制经济取得了长足进展，但与进一步深化国有企业改革、完善社会主义市场经济体制、促进各类所有制经济共同发展的要求相比，在融合的深度、广度、水平、效果等方面都还有较大差距，在融合的方向、路径、方式等方面还需要进一步理清思路、强化顶层设计；同时在理论和政策上还需要进一步发展完善、强化指导，为繁荣发展混合所有制经济奠定坚实基础。

二

国有企业是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。国有企业的改革发展关系国家发展、社会稳定和民族复兴。国有企业进行混合所有制改革，核心目标在于加快成为市场竞争的主体。因此，如何把握推动混合所有制经济发展显得至关重要。

对国有企业发展混合所有制经济的几点认识。尽管国有企业在发展混合所有制经济方面已有初步成效，但此前还主要是“摸着石头过河”，更多体现为企业个体随机性、偶然性甚至是被动性的探索行为，缺乏主动性和积极性，缺乏顶层规划和具体的指导理论。在新时期推动国有企业深入发展混合所有制经济，应在总结以往实践经验的基础上，深入贯彻落实党的十八届三中全会精神，坚决把发展混合所有制经济作为深化国资国企改革、完善社会主义市场经济的重要手段，通过有序发展混合所有制经济，释放出国企活力、资源活力和社会活力。同时，国有企业在发展混合所有制经济中，不能简单以“放弃”的思维来对待，特别是对具有优势的领域更不能“一放了之”，但也不能所有领域都“固守田园”，应通过发展混合所有制经济，为各类所有制的“比较优势”提供更广阔的展示舞台。发展混合所有制经济的基本原则是有利于完善社会主义市场经济，推动产业发展和提升企业效率，但不能简单地为混合而混合，否则可能南辕北辙、事倍功半，影响企业和产业发展。必须坚持效率优先、市场导向。

对发展混合所有制经济路径的建议。国有企业深化混合所有制改革，必须立足我国的基本国情，结合近年来国有企业的探索实践，走好走顺混合所有制这条路。在操作层面应重点把握以下三个方面。一是顶层规划，分类考虑。新时期发展混合所有制经济，不应停留在依靠部分企业在底层自发探索和尝试的模式，而应做好顶层规划，综合考虑公有资本和非公有资本的优势劣势，做到分类考虑、效率兼顾、统筹推进，积极推动国有企业和非公有企业相互融合、优势互补、协同发展。二是先易后难、循序渐进。在推进混合所有制改革过程中，要正确处理好改革、稳定和发展之间的关系，在寻得各方共识、兼顾各方利益基础上，按照由易到难、由简及繁、由低向高循序渐进推进改革。三是实事求是、与时俱进。发展混合所有制经济一定要遵循产业发展规律，根据企业发展情况和商业环境的变化动态调整，企业各类资本的成分、比例都应根据产业及企业发展情况做出积极变化。

（作者系中国航空工业集团公司总经理、党组副书记）

党委办公室工作需提升的能力

□李俊峰

提升以文辅政的参谋力。注重研究谋划，把握工作重点，讲究工作方法，切实提高参谋服务水平。一是文稿服务要注重针对性。把上级精神和本地实际结合起来，把政策导向和群众期盼结合起来，把宏观指导和具体执行结合起来，多出有价值、有分量的大主意、好主意，多提有高度、可操作的金点子、好建议，做到参在点子上、谋在关键处。二是调查研究要注重全局性。紧紧围绕影响转型发展的战略性、前瞻性、全局性问题，围绕全面深化改革的重点领域、关键环节、主攻方向，围绕人民群众关切的热点难点问题，分阶段、分领域、分专题深入研究，注重解剖麻雀，着力破解难题，为党委提出具有针对性、可操作性的建议和对策。三是信息报送要注重时效性。充分发挥党委信息主渠道作用，突出总汇地位，加强综合研判，紧跟发展大局反映情况、紧贴重大决策报送信息、紧盯社会稳定收集情报，努力实现“第一手情况、第一道研判、第一时间报送”的目标，发挥好“千里眼”和“顺风耳”作用。

提升推动工作的落实力。一是主动作为。重点围绕年初确定的重点工作、重点项目以及市委阶段性工作部署，层层分解任务，严格落实责任，严格督办督查，务求件件落到实处。二是增强实效。在督考结合上下功夫，建立完善决策、执行、督查、考核的联动机制，在追踪落实上下功夫，党委定了的工作，集体决定和领导交办的事情，都要本着“快办、快查、快结”的原则，雷厉风行、迅速督办、及时反馈、务求实效。要强化问责。督查工作要始终坚持讲原则、不讲关系，讲纪律、不讲人情，敢于动真碰硬，不怕得罪人，不当“老好人”，要做挡风驱邪的“泰山石”。每次督查都要形成原汁原味的督查报告，准确反映“梗阻”部位，公开通报督查结果，该问责的坚决问责。

提升牵头抓总的统筹力。一是注重统筹于全面。既要在各级党委、各级班子、各级部门工作运行的空间上，统筹好上下左右、方方面面，又要在重点工作、重要事项、重大活动的安排上，把握好节点节奏、轻重缓急，照应各方关切，配置各方资源，形成做好工作的整体合力。二是注重协调于顺畅。要在理顺各方关系、服务保障各项工作高效运转的基础上，不断总结工作科学有效运行的内在规律，建立更加科学完备的协调协商协作机制，确保上传下达准确无误，沟通情况快捷高效，衔接联系环环相扣。三是注重安排于周密。紧盯总体要求，在全局上把各种情况考虑周全，在细节上把各项活动安排周密，使工作重点更加突出、方式更加有效、效果更加明显。

提升日常服务的保障力。一是在规范办文办会办事上下功夫。突出公文的准确性、严肃性和实效性，强化“人人都是守门员”的把关意识，严谨细致、精益求精，切实把好公文的政治关、政策关、文字关和格式关，提高办文质量；拓展、创新会议服务的内涵和形式，优化工作程序，提高工作效率，对重要会议和活动要提前介入、做好预案、周密安排，对细节工作盯紧盯牢，确保万无一失；切实做好值班、文电传输、指示传达等工作，进一步精简会议文件，改进文风会风，削减文山会海。二是在提升后勤服务水平上下功夫。进一步完善落实各项规章制度，不断提高行政后勤服务工作的质量和效率；深入推进节约型机关建设，不断降低机关运行成本。三是在进一步加强机要保密工作上下功夫。机要、保密工作事关党和国家根本利益，事关党委决策部署的顺利实施，应采取有效措施，不断加强，以强有力的工作举措保安全、保畅通、保发展。

（作者系中共河南省平顶山市委常委、秘书长）

农业新常态的三个特点

□刘 奇

农业面临怎样的新常态，可用三句话概括，就是“两板挤压”“双灯限行”“六产开拓”。“两板”即农产品价格的“天花板”与成本价格的“地板”。“双灯”即世贸的黄灯与资源环境的红灯。“六产”即农业是可以包含一产二产三产的产业，一加二加三等于六，因此，把农业称为第六次产业。

上下“两板挤压”。“地板”不断抬升，“地板”指的是农产品的成本价格，农产品价格在不断提高由许多因素造成：一是劳动力的价格在不断抬升；二是土地的租金在不断抬升；三是农药化肥种子价格居高不下，而使用量却在不断提高；四是农技服务成本也不断提高。这四方面的因素使得农产品价格越来越高。

“天花板”已被顶破。农产品价格全面飘红，部分农产品已冲开“天花板”，高于国际市场价格。“地板”挤压，“天花板”抬升使得农业生产空间越来越小。

黄红“双灯限行”。“双灯”一个是黄灯、一个是红灯。黄灯指的是世贸设置的“黄箱政策”，中国加入世贸组织之后必须遵守世贸组织的规则。

“红灯”指的是资源环境，资源环境红灯已经亮起。农业资源紧张，环境污染严重。中国农业资源最吃紧的有三大要素：首先是耕地，其次是水资源，再次是农业劳动力资源越来越紧张，离农、厌农、弃农现象在全社会蔓延。

这些资源与环境问题已成为两个“紧箍咒”，严重影响我国农产品量与质的提升，国外农产品的廉价与高质形成强势竞争态势，使我国农业面临前所未有的新挑战。

“第六次产业”开拓。把农业打造成“第六次产业”是关键、是核心，当务之急在于拉长产业链：注入现代元素改造一产；紧扣四品主题，提升二产；致力创新突破，发展三产。

首先，应该注入现代元素，在改造一产上做好四篇文章：一是做好地的文章。在确权登记颁证的基础上推进土地的适度规模经营。我国国情决定农业经营规模必须适度。二是做好“人”的文章。首先要培养现代化的职业农民，其次就是农民的组织化问题。三是做好钱的文章。缺少资金是农村发展的最大障碍。四是做好“绿箱”的文章。“黄箱”已经关闭，“绿箱”应全面打开。像土地整理、农田水利、农村道路、扶贫开发等都应该加大投资力度。

其次，紧扣“四品”，提升二产。提升二产首先须完整地打造几条产业链条。一是粮食及农副产品的生产加工产业链；二是畜牧及水产品的生产加工产业链；三是林业及林产品的生产加工产业链；四是秸秆的综合利用产业链。“四品”即农产品加工的品相、品质、品位和品牌。

再次，致力创新突破，提升三产。农业服务业发展前景广阔。越是发达的国家，农业服务业越成为热门职业。美国农民占总人口的百分之一点多，而为农服务的服务业却占总人口的20%。中国这一行业尚待挖掘的潜力十分巨大。

一是创新研发。特别是种子，现在社会对转基因问题分歧很大，但是作为科研转基因技术一定要深入研究下去。此外，研发还应跟踪未来农业发展的趋势，与国际接轨。

二是创新服务。应创新全产业链的服务；应规模化服务，最典型的就是农机服务；应提供“傻瓜式”服务。现在农业一家一户需要多种服务很复杂，可以创造一个模式，打一个电话，企业就可以提供所有需要的农业服务。

三是创新业态。在云计算大数据的互联网背景下许多不可思议的新业态很快就会以出人意料的方式横空出世。今天的互联网思维就是打掉一切中间环节，厂家东西拿来直销用户，这就是新业态。

（作者系中国农经学会副会长、清华大学中国农村研究院首席专家）