

深化国企改革要进一步加强和改善党的领导

○李景治

(中国人民大学 国际关系学院, 北京 100872)

〔摘要〕当前国有企业普遍存在党的领导弱化、党的建设缺失、从严治党不力的现象。而国有企业领导干部,身涉党政机关和企业两大干部管理系统,是中国干部队伍中的“特殊”群体,也是整个干部管理工作的薄弱环节。深化国有企业改革,要进一步加强和改善党的领导,实现党的领导和党建工作的法定化,创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。要改革国有企业领导干部管理体制,从严选拔国有企业领导人员,建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人机制,健全民主选举选拔干部的具体制度。要进一步完善党的监督机制,加强企业决策监督、经营管理监督、国有资产监督,切实贯彻国企反腐倡廉“两个责任”。要进一步落实国有企业党建工作责任制,完善国有企业党建工作领导体制和组织体系,加强国有企业基层党组织建设和党员队伍建设,推进不同类型混合所有制企业的党建工作。

〔关键词〕深化国企改革;加强和改善;党的领导;党的建设

2015年9月13日,中共中央、国务院公布了《关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确本轮国企改革的目标、任务、重点和战略布局,要求在深化国企改革的进程中,继续坚持党的领导,加强党的建设,并进一步明确划分了党组织和董事会的权力、责任以及相互关系。紧接着中办又印发了《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》(以下简称《若干意见》),对在深化国企改革中坚持党的领导、加强党的建设,提出要求,作出部署。强调要将坚持党的领导、加强党的建设与深化国企改革同步谋划、同步推进,有机结合。坚持党对国企的领导,是党的一贯方针。但党的领导和党的

建设,在新一轮国企改革中,又面临什么新问题和新的挑战,如何进一步加强和改善,值得密切关注和深入研究。

一、在改革中不断调整党政企关系

建国后,政府没收官僚资本,建立了第一批国有企业。1956年,随着生产资料社会主义改造的初步完成,工商业基本实现了国有化。党和政府在国有企业建立之初就对其实行双重领导。国务院和各级政府对央企以及各级各类国有企业实行直接领导。这种领导的基础是计划经济,它包括计划安排(乃至指令性计划)、资源配置、生产和经营管理、产品销售、价格制定,扩大再生产。党对国有企业实行政治领导,包括政治方向和方针政策的指导,党管干部和企业的党建工作。国有企业自建立以来,为中国经济的发展和人民物质生活的改善作出了巨大的贡献。当今中国经济持续稳定发展和综合国力的不断增强,都离不开国有企业的艰苦努力。但建国初期,由于我们缺乏管理国有企业的经验,学习乃至照搬了前苏联的不少做法。党和政府权力过分集中,对企业管得太死,企业缺乏必要的经营自主权。结果,国有企业在生产、管理和运营中都出现了一些问题,其优势、活力、积极性、主动性、创造性并未充分发挥出来。为了改变这种状况,早在上个世纪50年代,中央就开始进行多方面的调整。1964年1月,毛泽东指出,目前这种按行政方法管理经济不好,要改为按经济方法、经济渠道办事。^[1]但是,局部的调整并没有从根本上改变党政对企业的领导管理方式,也未能克服企业生产和运营中的弊端。

党的十一届三中全会以来,在解放思想、实事求是方针的指引下,我国开始积极推进国有企业的改革。党的十一届三中全会指出,“应该着手大力精简各级经济行政机构,把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司”,“认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象,实行分级分工分人负责,加强管理机构和管理人员的权限和责任,减少会议公文,提高工作效率,认真实行考核、奖惩、升降等制度”。^[2]这是改革开放以来,中央文件明确提到党政企关系和党政企不分的问题,明确了改革的方向是解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象。就此而言,国有企业改革既是经济体制改革,也是行政管理体制和政治体制改革。离开行政体制改革和政治体制改革,经济体制改革就难以深化,国有企业改革也难以取得实质性成效。因此,邓小平说,“企业下放,政企分开,是经济体制改革,也是政治体制改革”“我们所有的改革最终能不能成功,还是决定于政治体制的改革”“只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通,因为首先遇到人的障碍”。^[3]

在邓小平理论的指导下,国有企业改革不断深化。上世纪80年代,开始实行国有企业的所有权和经营权分离,将经营权下放给企业,实行经营承包制,企业自主经营管理。而各级政府代表国家拥有国有企业的资产所有权,并对国有企业实行宏观指导。政企不分、以政代企的弊端有所克服。1992年邓小平南方

谈话和党的十四大进一步明确了建立社会主义市场经济的改革目标。十四大报告指出，“通过理顺产权关系，实行政企分开，落实企业自主权，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体，并承担国有资产保值增值的责任。”^[4]

同时，国有企业逐步实行厂长负责制、经理负责制，即工厂管理委员会、公司董事会、经济联合委员会领导和监督下的厂长负责制、经理负责制。实行这些改革是为了使党委摆脱日常事务，集中力量做好思想政治工作和组织监督工作。这不是削弱党的领导，而是更好地改善党的领导，加强党的领导。实行厂长、经理负责制，目的是要解决长期存在的党政企不分、以党代政、以政代企和以党代企的现象，以建立健全现代企业制度。企业要有充分的自主权，自行掌管人、财、物、事。企业的党组织要积极发挥保证、监督和教育作用，以保障党的政治路线的贯彻落实和各项工作的完成。党组织不再以组织的名义直接干预企业管理工作。这一方面有利于企业独立自主地经营管理，也有利于党组织的自身建设。

值得注意的是，在国有企业改革的进程中，政企关系一直沿着政府简政放权、企业不断增强经营自主权的方向进行调整。尤其是随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善，企业基本都融入市场，按照市场规则进行经营管理。但同时，党对企业的领导，党组织在企业中的地位、作用等问题，却未能很好解决。实行厂长负责制、经理负责制使企业增强了自主经营权，焕发了生机和活力，提高了生产效率。然而，一些企业的党组织却面临新的挑战。其传统的领导方式难以为继，新的领导方式又尚未建立起来，党的工作有所削弱。

党的十五大总结了历史的经验教训，强调要建设好企业领导班子，发挥企业党组织的政治核心作用，坚持全心全意依靠工人阶级的方针。2009年，党的十七届四中全会讨论通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》。《决定》强调，“把建设高素质经营管理者队伍、人才队伍、党员队伍、职工队伍和增强国有经济活力、控制力、影响力贯穿国有企业党组织活动始终，保证党组织参与决策、带头执行、有效监督，发挥政治核心作用。”^[5]为了体现党对国有企业的领导地位，该《决定》还规定，国有企业党组织书记可以通过法定程序担任企业董事长。^[6]2013年，党的十八届三中全会讨论通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。该《决定》强调，要积极推动国有企业完善现代企业制度，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，要加强和改善党对全面深化改革的引导。从此，我国社会主义改革，其中包括国有企业的改革，进入一个新的历史时期。

二、努力创新党领导国企的方式

经过几轮改革，国有企业总体上已经同市场经济相融合，进入良性运转状态，但也存在一些亟待解决的问题。一是，效率低，亏损大。一些重要企业，特别是钢铁、煤炭、石油、天然气、电力、交通等垄断行业，亏损比较大，要依靠政府的

补贴维持经营。为此,2015年7月国资委公布了《关于中央企业开展亏损企业专项治理工作的通知》,要求央企三年内扭亏50%。亏损是国有企业的顽疾。改革历经三十几年,一些国有企业依然严重亏损,这不能不引起人们的深思。其根源在于体制不顺、机制滞后、经营失误、管理不善。二是,违法乱纪、贪污腐败的问题比较突出。一些国有企业的领导人员,包括党委书记、董事长、总经理等高中层管理人员,违反党纪国法,以权谋私,贪污腐败。与党政机关相比,国有企业的情况不是特别引人关注。随着中央巡视组对一些大型央企进行巡视,这些问题才逐渐为人们所了解。从已有的材料看,国有企业存在的问题甚至比党政机关还要严重。其原因是多方面的,但不容忽视的一条是,这些年来,党的领导弱化,党的建设缺失,从严治党不力现象普遍存在。^[7]党的建设与国有企业改革和发展的需要不适应,存在领导不得力、监管不到位、管理不严格的问题。董事长、经理、厂长大权独揽,行事武断,又缺乏党的强有力的监督,容易违法乱纪,贪污腐败。在国有企业中,党不管党的问题比较突出。党委书记兼任董事长,但其主要精力和大部分时间都放在企业的发展和经营管理上,而顾不上党的建设。这样,党的领导往往被虚化,党建工作被边缘化。

不言而喻,要解决上述问题,必须进一步深化国有企业改革,并在深化国有企业改革的进程中,加强和改善党的领导,搞好党的建设。二者相辅相成,缺一不可。正因为如此,中央几乎同时出台了《指导意见》和《若干意见》两个重要文件,从理论和战略的高度,指导深化国有企业改革工作。学习和贯彻落实《指导意见》《若干意见》,应紧紧抓住以下两个关键点。

第一,实现党的领导和党建工作的法定化。《指导意见》指出,要“把加强党的领导和完善公司治理统一起来,将党建工作总体要求纳入国有企业章程,明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位”。^[8]所谓法定地位,就是享有国家法律、企业章程所赋予的合法地位。国家宪法规定,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党全面领导国家各方面的工作,其中包括国有企业的工作。而《指导意见》又以中共中央、国务院的名义发布,更强化了国有企业中党的领导和党建工作的合法性、权威性。《指导意见》强调,将党建工作总体要求纳入国有企业章程,这就保证了党对国有企业领导的制度化、规范化和固定化。

《若干意见》强调,“坚持党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是国有企业的独特优势。在协调推进‘四个全面’战略布局的伟大进程中,必须毫不动摇坚持党对国有企业的领导,毫不动摇加强国有企业党的建设”^[9]。为什么说坚持党的领导是国有企业的独特优势呢?因为共产党是执政党,是中国特色社会主义事业的坚强领导核心,对国家权力机关、政府、政协以及各领域、各部门实行全面统一领导。因此,坚持党对国有企业的领导,就为企业改革提供了正确的方针政策和方法路径,也为企业发展指明了正确方向,提供了坚强保障。共产党是有组织的队伍,可以把企业的先进分子有效地组织起来,并把广大干部职工

紧密团结起来，共同把企业做强、做优、做大。企业中的广大党员能够发挥先锋模范作用，努力做好本职工作，又关心和推动企业的各项事业发展。这些优势都是其他性质的企业所不具备的。因此，在深化企业改革的进程中，必须坚持党对企业的领导，不断加强党的建设。两个“毫不动摇”既是国有企业改革历史经验的总结，也是今后国有企业改革的指导方针。它对于加强国有企业党的建设，保证国有企业改革发展的社会主义方向，提升国有企业的制度优势和竞争优势，促进国有企业做强、做优、做大，具有十分重要的战略意义和现实意义。

为了加强和改进党对国有企业的领导，《指导意见》提出，“在国有企业改革中，坚持党的建设同步谋划、党的组织及工作机构同步设置、党组织负责人及党务工作人员同步配备、党的工作同步开展”^[10]。四个“同步”的提出，既表明加强和改善党对国有企业领导的重要性，又表明中央对加强和改善党的领导的具体战略部署，使这项工作更具有可操作性。强调四个“同步”，就是防止在国有企业改革中忽视和削弱党的领导，防止党建工作被边缘化。

《若干意见》对党的领导地位、功能和作用，进行了深入解读。一是，要充分发挥党组的领导核心作用。党组是党中央及有关党委的派出机关，对相关部门单位实行政治领导。一般在不适于建立党组织体系的国家机关、政府部门以及一些国有企事业单位、人民团体、建立党组。党组成员由党中央及上级党委直接任免。一些国有企业依据党章规定建立了党组制度，体现了党对企业的领导。在深化国有企业改革的进程中，要进一步尊重和重视党组的领导核心作用，要进一步健全党组行使权力的制度，任何人不能以任何借口削弱或边缘化党组的领导核心作用。二是，要充分发挥党委的政治核心作用。国有企业一般都建立党委。党委由企业党代会选举产生。国有企业党委的建立和开展工作，体现了党对国有企业的领导。与党组不同的是，党委不仅要参与对企业的领导，而且要发挥政治核心作用。也就是说，党委要坚决贯彻落实党中央的路线和方针政策，保证企业的社会主义性质和国有属性。它必须紧密团结企业的广大干部和职工，推动企业的改革与发展。三是，要充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。在政治上，它们要坚定不移地拥护党中央的领导和社会主义制度，防止和反对各种错误思潮的侵蚀，确保工人阶级的政治纯洁性和企业发展的正确方向。在工作上，团结干部职工，为企业的改革与发展献计献策、多做贡献，并主动维护企业的生产安全、人员安全。四是，要充分发挥党员的先锋模范作用。党员干部应模范遵纪守法，带头搞好各项工作，努力成为劳动模范和改革先锋。

为了适应国有资本授权经营体制改革的需要，要进一步加强和改善党对企业的领导。《若干意见》强调，要加强党对国有资本投资运营公司的领导。在深化企业改革的进程中，政府进一步简政放权，转变职能，由“管企业”转为“管资本”。为此，将建立各种形式和规模的国有资本运营公司。该公司业务上接受政府的指导，但它们作为新的国有企业，又必须接受党的领导。党对这类公司的领导，也应根据《指导意见》坚持四个“同步”。

第二,创新国企党组织发挥政治核心作用的途径和方式。在国企改革中,需要进一步加强党的领导,实现党的领导的法定化,是不容置疑的。但在新形势下,党领导什么,怎样领导?也需要研究。深化国有企业改革毕竟会使企业的机构设置、组织形式、管理模式,特别是资本运营方式,发生深刻的变化。党对国企的领导也要适应这种变化,进一步改进党对国企的领导,创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。

其一,创新党对国企领导的途径和方式。深化国有企业改革的一个重要指导思想 and 具体内容是,政府进一步简政放权,给企业更大、更多的经营自主权。长期以来,国有企业在某种形式上都是政府的“下属”单位,其经营生产活动均由政府直接领导和管理,企业缺少经营自主权,缺乏生机和活力。改革开放以来,政府逐步放权。为了减少乃至割断政府各部门对相关企业的对口领导管理,从中央到各级政府都成立国有资产管理部。其初衷是好的,但国资委又成了新的“婆婆”,企业发展受到的限制还是比较多。因此,新一轮改革的重点是把政府“管企业”转向政府“管资本”。也就是说,政府只管国有资产的保值、增收,及其合理而科学的运转,而不直接领导和管理企业。为适应这一要求,将逐步建立国有资本投资、运营公司,使其相对独立地担负起国有资本的投资运营工作。这样,企业就进一步同政府脱钩。

但值得注意的是,我们一方面加大力度,实行政府简政放权,不断扩大企业的经营自主权,而另一方面,又要强化党对企业的领导。这会不会形成“政府管资本、党管企业”的局面呢?如果“党管企业”又复制了政府“管企业”的旧模式,那么深化国有企业改革难免会走过场。因此,要正确处理政府简政放权和加强党的领导之间的相互关系,使其相互协调、有机结合起来。需要明确的是,党领导企业和政府管企业二者之间,无论是角色定位、权力运行、责任承担、工作方式,还是相关的机构设置,均有很大差别,不能混为一谈。我们所强调的是,党领导企业,而不是党“管企业”。加强党的领导,绝不是由党承担政府原有的“管企业”的责任,扮演管企业的新“婆婆”。政府管企业的一套陈旧做法,应随着国企改革的深化而废止,代之以政府“管资本”的新模式。党领导企业,是坚持党对企业的政治领导,加强企业党组织建设,坚持党管干部的原则,加强党对企业领导人员的监督。党领导企业,要充分尊重董事会的决策权和经理、厂长的管理权,绝不能直接干预、指挥企业的决策和经营管理。当然,党对企业的领导也不是天马行空,必须联系实际,要依据企业的规章制度,通过企业的组织体系发挥作用。党委书记兼任董事长,完全可以以董事长的身份对董事会发挥领导作用,从而推动企业的改革和发展。同样,党员经理和党员管理人员,也要以管理者的身份贯彻落实党的方针政策,做好企业的经营管理工作。

其二,坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制。企业内部实际上存在着两套领导班子、两个组织体系。一是,企业的生产经营管理体系。其领导和决策机构是董事会。董事会依照国家法律和企业章程,由股东大会选举产生,上级党

组织和政府有权推荐董事长候选人。根据企业的规模和实际需要,董事会包括数量不等的董事和独立董事。董事会有权选拔和决定企业的经理、分公司的领导人员,以及其他重要的管理人员。此外,企业还设有监事会,负责监督企业的运营。二是,企业的党组织。党的领导机构是党委会,下设组织部、宣传部等职能部门。企业的各生产、销售、管理机构中,均设有党的基层组织。要深化企业改革,推动企业发展,必须把这两套领导班子、两个组织体系进一步有机结合起来。党对企业的领导,既体现在上级党组织对企业的政治领导作用,又体现在企业党组织在企业内部的政治核心作用。为了加强这种政治核心作用,《指导意见》提出,要“坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制”。^{〔1〕}也就是说,符合条件的党组织领导班子成员,可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层,而董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员,也可以依照党的有关规定和程序,进入党组织领导班子。党委书记一般都兼任董事长,这是保障党领导企业的一项根本措施。经理层成员与党组织领导班子成员应适度交叉任职。

三、积极推进国企干部管理体制改革

国有企业领导干部,身涉党政机关和企业干部两大管理系列,是中国干部队伍中的“特殊”群体,也是整个干部管理工作的薄弱环节。国有企业干部管理工作中存在不少问题,需要通过改革加以解决。

第一,改革国有企业干部管理体制。我们对国有企业领导干部的管理,实际上施行“双轨制”。一方面,根据党管干部的原则,大型央企和重要地方国企的主要领导干部,都要由中央和上级党委选拔任命和管理。其中一些是所谓“中管干部”、省部级干部,即由中央组织部直接管辖的干部。另一方面,根据公司法、企业规章和董事会运行规则选择任用干部。相对而言,对国企干部的管理,比对一般地方干部的管理要松。同时,国企干部不像地方干部那样,受到党代会、全委会、常委会、纪委强有力的制约监督,权力相对集中。这样国企干部往往成为上下都不能有效管理的“特殊群体”。政治上、福利待遇上,他们享受厅级、部级待遇,同时还在企业领取高达数百万元的年薪。他们可以名正言顺、光明正大地过着比同级党政官员好得多的生活。他们身为党政系列编制,又在企业任职。工作搞好了可以升任为部长副部长、省长副省长等党政官员。工作搞不好,哪怕企业破产,只要他们不犯政治错误、不贪污腐败,依然可以享受高官厚禄。对企业党员和职工而言,他们是“上面”派来的人,升迁调动都取决于“上面”。企业的党员、职工的评价、口碑、看法、意见,都难以对其升迁调动产生决定性影响。在一些人看来,国企领导干部拿的是双份好处,而承担的责任、受到的监管却与此不成正比。国企领导干部的这种“特殊”状况,显然不利于企业的改革和长远发展,也难免成为产生腐败的温床。

解决上述问题的根本出路,是改革国有企业领导干部的管理体制。要从制度上改变国有企业领导干部的“双重身份”问题,将其变为“单一身份”。对国有

企业领导干部的管理也应由“双轨制”转变为“单轨制”。作为其中一个选项,是进一步强化他们的国家公务员、党政机关干部的身份,强化与此相关的管理。但显而易见,这与国有企业改革与发展、社会主义市场经济体制的要求并不合拍。从发展趋势和大方向来看,国有企业的领导干部应回归企业。他们应当按照公司法、企业规章和董事会的运行规则选拔任用。同时贯彻落实党领导国有企业的制度和党管干部原则,党的领导机关可以提出、推荐国有企业领导干部的候选人,并按照党章党规监督、考评党员领导干部。候选人可以从企业内部选拔,也可以从企业外、包括党政机关挑选。但是候选人一旦履职,只能享受企业的待遇,而必须放弃原有的行政级别和行政待遇。党组织也可以从企业外调干部,到其他企业或党政机关任职,但凡是到党政机关任职的则必须放弃企业的原有待遇。为了防止干部利用职务之便,以权谋私,搞权权交易、权钱交易,应当明确规定,非组织安排的离职干部,在一定时间内,不得在党政机关和企业之间交换任职。从长远来说,国有企业及其领导干部都应与其行政级别及相关待遇脱钩。

第二,从严选拔国有企业领导人员。要搞好国有企业领导班子建设,必须强化党组织在企业领导人员选拔任用、培养教育、管理监督中的责任。同时,党组织也应支持董事会依法选择经营管理者,支持经营管理者依法行使人权。选拔企业领导人员,应从严要求。具体来说,一是,要从严把握选拔任用干部的标准。国有企业的领导人员既要具备一般领导干部的政治素质、领导能力、廉政勤政等方面的条件,又能满足企业领导和经营管理的特殊需要。选拔国有企业领导干部,首先要坚持德才兼备的用人标准,不能只看业绩不看品德、只看能力不看作风。新选拔任用的干部必须勤政廉政、廉洁奉公,全心全意为党工作、为人民服务,一心一意推动企业的改革与发展。他们能经受住反腐败斗争的考验,不存在贪污腐败、以权谋私的问题。要坚决防止和杜绝在选拔任用干部中,出现“带病提拔”的现象。被选拔任用的干部应严格落实“四风”规定和党风廉政建设的各项要求,模范遵守党的政治纪律和政治规矩,坚守政治修养和思想品德的底线。他们应牢固树立法制观念,遵纪守法,坚持依法办事,依法管理企业。二是,创新选拔任用干部的制度和程序。选拔任用干部应坚持公平、公正、公开的原则。干部候选人的考察测评、民主推荐,以及领导班子对重要人事任用的决策,都应严格按照党章党规和中央的有关要求进行,绝不能走过场。三是,严防用人上的不正之风。要坚决防止和打击跑官要官和买官卖官的恶劣风气。凡跑官要官者,绝不能提拔;凡买官卖官者,必须严厉查处。要坚决防止和打击拉关系、走后门、搞小圈子等不良作风。要敢于顶住各方面的压力,敢于冲破各种关系网和利益圈子选拔任用干部。真正把政治素质好、业务能力强并具有改革创新意识的好干部,选拔到企业的领导岗位上来。干部的选拔任用,要做到领导满意、群众拥护、企业受益。

第三,建立适应现代企业制度要求和市场竞争需要的选人用人机制。一般来说,企业的高层领导,包括党委书记(董事长)、党组或党委成员,都由中央和上

级党组织直接任命。而企业的经理和各级管理人员，都要依据企业章程由企业自主选择任用。现代企业制度要求，这些人员的选择任用，都要坚持制度选人、竞争选人。所谓制度选人，就是严格按照企业规章所制定的用人制度选人，充分发挥董事会在选人用人上的自主权。党组织可以通过董事长或其他的党员董事提出候选人意见，供董事会讨论决定，但不直接干预董事会的工作，并尊重董事会的决定。所谓竞争选人，就是按照竞争原则和民主原则选择人才。人才是办好企业的决定因素，而人才只有通过竞争才能选拔出来。企业经理和各级管理人才不能仅局限在企业内部进行选拔，而是要向社会乃至海外公开招聘。招聘要体现公平竞争的原则，坚持优胜劣汰。在人才招聘、考核、决定任用的过程中，要坚持民主原则，要做到公开、透明、公平、公正，防止个人独断专行、暗箱操作及其他用人上的不正之风。党组织不直接管这方面的工作，但要加强监督。要加强企业家队伍建设，充分发挥企业家作用。企业家队伍建设应重点强化忠诚意识，拓展世界眼光，提高战略思维，增强创新精神，锻造优秀品行。

第四，完善党内民主选举制度。党章规定，党的各级领导班子都应由党的同级代表大会或其全委会选举产生。与地方党组织相比，国企党组织的情况虽然不尽相同，但是其领导班子也必须按照党章的要求，由同级党代会选举产生。但长期以来，由于主客观条件的局限，国有企业在不同程度上存在着忽视、削弱党代会选举功能的现象，对党组织领导班子成员实行或变相实行单纯任命制。这显然不利于国有企业干部的选拔任用，也不利于企业党组织建设。当然，国企党组织领导班子单纯由党代会民主选举产生，不一定完全适合企业的实际情况。但无论如何，应当把组织推荐、提名、民主讨论、民主选举和组织任命有机结合起来。简单地说，就是把选举制和任命制有机结合起来。

为此，要进一步健全国有企业党代会制度，充分发挥党代会在民主选举干部中的作用。国有企业党组织领导班子成员，原则上都应由同级党代会选举产生。广大党员最了解企业和干部的情况，最知道企业需要什么样的党的干部，什么样干部符合企业的需要。当然，大型国有企业党组织的干部，是由中央统一调配的，并不局限在本企业遴选。但凡是被遴选出来，包括从外单位调入，准备任命的干部，都应当作为相关职务候选人，提交党代会选举。在两次党代会之间选拔任命干部，应先任命相关人员为代理领导干部，然后再通过党代会正式选举。同时，要改进上级党组织任命国有企业领导人的具体工作。要加强对相关干部任命前的考核、民主测评等各项工作，加大党内民主在这一工作中的权重。党员和职工都有权参与企业主要领导人员的选拔任用。事实证明，广大党员、职工的积极参与，是搞好企业领导人员选拔任用不可或缺的条件。脱离广大党员、职工的民主参与，企业领导人员的选拔任用往往会出偏差，甚至失误。

随着国企股份制改造和大型股份制企业的建立，企业现代化管理日益规范。因此，中央提倡凡是国有资本占主导地位的企业，其党委书记可以兼任董事长。根据惯例，最大股东的代表能够出任董事长，但是其产生要遵照公司及其董事会

的章程进行。董事长要由董事会选举产生,也要听取和尊重股东大会的意见。党委书记是通过党内的民主程序选拔、任命的,而他作为董事长则要通过董事会选举产生、乃至股东大会的民主参与。如何把二者统一协调起来,真正发挥董事会选拔任用企业领导人的作用,直接关系到企业的健康稳定发展。

四、进一步完善党的监督机制

党对企业的领导不仅体现在政治领导、党管干部等方面,而且体现在对企业的监督功能上。党对企业的监督,主要通过四个渠道或四种主要形式进行。一是,党的上级机关对企业党组织,尤其是党委领导班子的监督。二是,企业全体党员及党代会,对党委、党委书记的监督。三是,企业党委集体对党委成员,包括党委书记的监督。四是,党组织对党员,特别是党员干部的监督。党内监督,党委负有主体责任,而纪委则承担主要监督责任。监督的重点包括:

第一,加强企业决策监督。《若干意见》指出,要“强化对国有企业领导人员特别是主要领导履职行权的监督”^[12]。对企业而言,领导干部的履职行权,集中体现在决策权和经营管理权两个方面。而党对企业的监督也离不开这两个方面。加强对企业决策的监督,主要涉及企业发展战略、资本运作、经营方针等方面的决策。要及时考察和评估企业决策是否符合中央的要求,是否有利于企业的发展,是否符合国家的法律法规和节能环保的要求。要重点监督企业有无违法乱纪、决策失误,经营不善、亏损严重的问题。党委不直接干预企业的决策,但凡是决策涉及上述内容,党委都要进行监督,并有权发表意见,甚至提出否定的看法,并将这些意见和看法及时反映给党和政府的相关部门。党委书记兼任董事长,一身二任,在决策和决策监督两个方面,往往容易陷入进退两难的境地。在这种情况下,党委书记就要从大局出发,善于审时度势、权衡利弊,坚决贯彻落实党委的意见,而不能与之背道而驰。

第二,加强企业经营管理监督。企业履职行权的另一个重要方面,是企业的经营管理权。企业的经理及各级管理层实际行使企业的管理权,即决策的执行力。董事会的决策要由经理及各级管理层具体贯彻落实。决策的正确与否固然重要,但企业的经营管理好坏也直接关系到企业的生存发展。经营管理好了,正确的决策才能发挥最大的功效,促进企业健康稳定发展。管理不好,经营不善,正确的决策也难以发挥应有的作用,甚至造成企业的亏损,影响企业的发展。因此,不仅董事会要加强对企业经营管理的监督,而且党的各级组织也要发挥自己的优势,加强这方面的监督。党内监督的重点是,党员管理干部有无违法乱纪的行为,存在不存在行业不正之风,能否对企业实行科学化管理,是否不断提高企业的生产效益等等。

第三,加强对国有资产的监督。企业党组织是国有资产的坚强守卫者,应时刻防止国有资产的流失,并努力促使国有资产扩大增值。防止国有资产流失,应重点抓好两方面的工作。一是,防止因企业管理不好,经营不善,而导致企业的

亏损和国有资产的流失。为此,党组织应加强对党员和党员领导干部的思想教育,以增强其爱护国有资产,防止国有资产流失的责任心和使命感。要不断提高企业的凝聚力,善于调动广大职工的积极性,把企业的发展和国有资产的扩大、增值密切联系起来。二是,防止因以权谋私、贪污腐败而造成国有资产流失。一些干部理想信念动摇、道德败坏、生活腐化,往往把黑手伸向国有资产,从中攫取不义之财。他们或者损公肥私、变公为私;或者借改革转制的机会,把国有资产低估贱卖、变为私有;或者贪污受贿、大搞利益输送,为他人谋取不正当利益,从而造成国有资产的流失。对此,企业党组织应提高警惕,加强防范意识,采取一切必要的措施,坚决维护国有资产的完整,打击各种侵吞、蚕食国有资产的腐败行为。

第四,切实落实国有企业反腐倡廉“两个责任”。与地方党政机关相比,国有企业在党风廉政建设方面,存在的问题更加突出。其主要原因是,国有企业专业性、行业性比较强,又实行相对封闭的管理,反腐倡廉的监督机制比较薄弱。《指导意见》和《若干意见》针对这一状况提出国有企业反腐倡廉的新要求。其主要精神是,切实落实国有企业反腐倡廉的“两个责任”制,即“国有企业党组织要切实履行好主体责任,纪检机构要履行好监督责任”^[13]。企业党委全面领导本单位的反腐倡廉工作,要加强党员干部的党性教育、法制教育和警示教育,引导他们坚定理想信念,自觉践行“三严三实”要求,正确履行职权。干部队伍出现严重违反党风廉政建设规定的问题和塌方式腐败问题,党委要承担领导责任。党委的主要负责人,即使没有直接涉案,也要接受相关的处罚。纪检机构要切实履行监督责任,积极贯彻落实中央有关反腐倡廉的各项规定,做好宣传和思想工作。要推动国有企业纪律检查工作双重领导体制的具体化、程序化和制度化,要强化上级纪委对下级纪委的领导。一旦干部队伍出现问题,纪检机构有责任向党委和上级纪检机构及时汇报,并在其领导下认真调查处理。凡是案件涉及党委成员,查案工作应主要在上级纪委的领导下进行。同时,要加强和改进国有企业巡视工作。据统计,全国贪腐案件的主要线索,是巡视工作中发现和提供的,国有企业贪腐案件的线索由巡视工作发现和提供的比例更高。可见巡视工作的重要性。这项工作只能加强,不能削弱,更不能虎头蛇尾、“一阵风”。

五、严格落实国有企业党建工作责任制

长期以来,国企普遍存在党的领导弱化、党的建设缺失和从严治党不力的问题。国有企业党建工作的最突出问题是,党不管党,党委书记不管党治党。由于党委书记兼任董事长,其主要精力和工作重点都放在企业的决策经营上,而党建工作反而成了次要工作。这就从根本上影响和削弱了国有企业的党建工作。因此,加强和改进国企党建工作,国有企业党组织要切实承担好、落实好从严管党治党的责任,必须严格落实党建工作责任制。

第一,完善国有企业党建工作领导体制和组织体系。完善党建工作领导体

制和组织体制的关键在党委一把手,即党委书记、党组书记。因此,《指导意见》明确党委书记是党建工作的第一责任人,要求“党组织书记要切实履行党建工作第一责任人的职责”^[14]。就是要让党委书记切实抓好企业的党建工作,全面负起责任。如果党建工作长期缺失,严重滞后,就要追查党委书记的责任。党组织领导班子其他成员要结合业务分工,抓好党建工作,切实履行“一岗双责”。为了加强党的领导,《指导意见》还明确规定,凡是党委书记兼任董事长或其他主要领导职务的企业,应当设立一名专职抓企业党建工作的副书记。这将在很大程度上加强党建工作的领导,有利于完善党建工作领导体制和组织体系。当然,这并不意味着党委书记可以卸掉党建工作第一责任人的职责。党委书记应坚决贯彻落实《指导意见》和《若干意见》的精神,增强管党治党意识和党建工作责任感。要不断完善党委抓、书记抓、各有关部门抓,一级抓一级、层层抓落实的党建工作格局,确保党的领导和党的建设,在国有企业改革中得到充分体现和切实加强。

第二,加强国有企业基层党组织建设和党员队伍建设。改革开放以来,企业职工队伍已发生深刻的变化。作为企业骨干的老职工已基本退休,而新职工则以合同工、农民工为主。这种相对灵活的用工制度,可以降低企业的人力成本,提高效率,增强竞争力。但也会使新职工对企业的认同感减弱,企业缺乏凝聚力,职工队伍缺乏稳定性。由于主客观条件的局限,合同工、农民工参与党组织活动的积极性不是很高,争取入党的愿望不是很强。他们中的一些党员,组织关系还留在农村,进城后既难以参加农村的党组织生活,又不能或不愿意参加企业党组织活动,实际处于脱离党组织的状态。同时,由于户籍和用工制度的限制,其他社会群体中的党员在进入国有企业时,也难以将党组织关系及时转入。这就使企业基层党组织和党员队伍受到严重削弱,企业党组织建设面临严峻挑战。

为了适应新时期党建工作的要求,《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》指出,“建立全国党员信息库,加强党员动态管理,健全城乡一体、流入地党组织为主、流出地党组织配合的流动党员教育管理服务工作制度。实行城乡基层党组织一方为主、接续培养、两地考察、相互衔接的优秀农民工入党办法。”^[15]城市农民工相当一部分集中在国有企业中,因此,这一精神完全适用于国有企业的党建工作。我们应当把深化企业改革,及其用工制度改革、户籍制度改革、城市流动人口管理制度改革,以及城乡一体化建设,同企业基层党组织建设和党员队伍建设有机结合起来,实现二者的同步谋划、协调发展。国有企业党组织和党员队伍,是中国共产党的重要组成部分和坚实基础。国有企业党组织和党员队伍的稳定和健康发展,是深化国企改革的有力保障。因此,必须进一步加强国有企业党组织和党员队伍建设,强化国有企业基层党建工作的基础保障。

第三,推进不同类型混合所有制企业的党建工作。混合所有制企业尽管具有不同的类型,但从资本构成比例的角度分析,大体可分为两类。一是国有资本占优势的股份制企业;二是国有资本参股但不占优势的股份制企业。国有资本

占优势股份制企业的党建工作,基本可以参照国有企业党建工作模式推进。即企业中可以建立党的组织体系,包括作为领导机构的党委以及各级党的组织,党委书记可以兼任董事长,党组织成员也可以同董事会成员、经理和管理层人员交叉任职。但国有资本参股而不占优势的股份制企业,就不能照搬这一模式开展党建工作。总的来看,此类混合所有制企业的党建工作,必须坚持两条原则。

其一,把建立党的组织、开展党的工作,作为国有企业推进混合所有制改革的必要前提。国有企业改革的一项重要内容是推进混合所有制的发展。所谓混合所有制,就是国有企业,特别是上市公司,扩大吸收民营企业、社会资本参股,使企业由原有的单纯国有制发展为混合所有制。混合所有制的企业是否要坚持党的领导呢?新建立的混合所有制企业,要不要建立党的组织、开展党的工作?这都是值得关注的问题。而《若干意见》及时回应了社会的关注,明确规定把建立党的组织、开展党的工作,作为国有企业推进混合所有制改革的必要条件。

其二,“根据不同类型混合所有制企业特点,科学确定党组织的设置方式、职责定位、管理模式。”^[16]混合所有制改革是一个比较复杂的问题。非国有资本在混合所有制企业中占多大比例比较合适,其上限是多少,尚无定论。如果其所占比重超过一定限度,乃至由其代表出任董事长,那么党组织发挥政治核心作用的途径和方式,势必要与之相适应,并进行必要的改进。在深化企业改革的过程中,既要坚持党的领导,又要改善党的领导,丰富和发展党建工作的方式方法。各种不同类型的混合所有制企业,都应建立党组织。但党组织在企业中是否处于领导地位,党委书记要不要兼任董事长,党组织采取什么方式活动和发展,都要根据混合所有制企业的特点来决定。企业党组织也要尊重企业的管理体系,遵守企业的各项制度和规定,在法律、法规和制度的范围内活动。企业党组织既要充分发挥政治保障作用和战斗堡垒作用,又要积极推动企业健康稳定发展,为国家和社会做出更大贡献。

注释:

[1]顾龙生:《毛泽东经济年谱》,北京:中共中央党校出版社,1993年,第383、589—590页。

[2]《三中全会以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,1994年,第6、7页。

[3]《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社,1993年,第192、164、160页。

[4]《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社,1992年,第24页。

[5][6][15]《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2009年,第26、29、29页。

[7]《2015年中央巡视组第三轮专项巡视31家单位反馈情况》,《人民日报》2016年2月5日。

[8][10][11][13][14][16]《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》,北京:人民出版社,2015年,第21、21、21、23、22、22页。

[9][12]《中办印发〈关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见〉》,《人民日报》2015年9月21日01版。

〔责任编辑:马立钊〕