

# 把我国制度优势更好转化为国家治理效能

●肖贵清

### 核心阅读

只有既坚持和巩固好、又完善和发展好,才能长期保持并不断增强我国国家制度和治理体系的显著优势。

处理好顶层设计和分层对接的关系,注重各项改革协调推进、相互配合,确保改革在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。

制度执行能力的强弱、制度执行效果的高低,直接影响制度优势能否更好转化为治理效能。提升制度执行能力,是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

党的十九届四中全会审议通过了《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》),从党和国家事业发展的全局和长远出发,着眼于充分发挥中国特色社会主义制度优越性,阐明了必须牢牢坚持的重大制度和原则,部署了推进制度建设的重大任务和举措,体现了守正与创新的辩证统一。现在距离这次全会提出的“到我们党成立一百周年时,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效”还有不到两年时间,我们必须更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,坚定信心、保持定力、锐意进取、开拓创新,为把我国制度优势更好转化为国家治理效能作出更大努力。

### 长期保持并不断增强我国国家制度和治理体系的显著优势

党的十八大以来,我们党把制度建设摆到更加突出的位置,重要领域和关键环节改革成效显著,主要领域基础性制度体系基本形成,为推进国家治理体系和治理能力现代化打下了坚实基础。同时也要看到,这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,我们已经啃下了不少硬骨头但还有不少硬骨头要啃,我们攻克了不少难关但还有不少难关要攻克,我们绝不能停下脚步,绝不能有松口气、歇歇脚的想法。这次全会提出,推进全面深化改革,既要保持中国特色社会主义制度和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。这为我们在新时代把全面深化改革推向前进明确了方向、提出了要求。

在坚持上着力,努力固根基、扬优势。《决定》系统总结我国国家制度和治理体系的发展成就和显著优势,全面回答在我国国家制度和治理体系上应该“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题,推动全党全国各族人民坚定制度自信,使我国国家制度和治理体系多方面的显著优势更加充分地发挥出来,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。这次全会聚焦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,并明确了各项制度必须坚持和巩固的根本点,对于充分发挥制度优势具有重大理论和实践意义。

在完善上用功,努力补短板、强弱项。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。我国已经形成了一套行得通、真管用、有效率的制度体系,国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高。同时也应看到,中国特色社会主义制度是特色鲜明、富有效率的,但还不是尽善尽美、成熟定型的。这就要求我们抓紧制定适应国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民群众对美好生活新期待必备的制度。只有既坚持和巩固好、又完善和发展好,才能长期保持并不断增强我国国家制度和治理体系的显著优势。长期保持并不断增强这些优势,是我们在新时期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努力方向。

### 统筹顶层设计和分层对接

习近平同志指出:“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。”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是一项复杂的系统工程,零敲碎打调整不行,碎片化修补也不行,必须进行全面的系统的改革和改进,实现各领域改革和改进的联动和集成。只有加强顶层设

计,才能使各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰。这次全会对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出了全面部署、提出了明确要求,为我们推动各方面制度更加成熟更加定型明确了时间表、路线图,是对改革作出的最新顶层设计。

在优化顶层设计的同时,这次全会还强调统筹顶层设计和分层对接,着力构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。分层对接就是通过根本制度、基本制度、重要制度的衔接和各领域具体制度的配套,使制度的顶层设计精准落地,真正发挥制度效能。这次全会从坚持和完善党的领导制度体系、坚持和完善人民当家作主制度体系、坚持和完善中国特色社会主义法治体系等13个方面部署了需要深化的重大体制机制改革、需要推进的重点工作任务。这些部署明确了发挥我国制度优势、提高国家治理水平的主攻方向和着力点,使各领域制度建设能够相互作用、环环相扣,做到分层对接,确保发挥制度体系的整体效能。

党的十八大以来,我们注重解决体制性的深层次矛盾,很多领域实现了历史性变革、系统性重塑、整体性重构。习近平同志强调:“现在要把着力点放到加强系统集成、协同高效上来,巩固和深化这些年来我们在解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新方面取得的改革成果”。这就要求我们在贯彻落实这次全会精神时,更好处理顶层设计和分层对接的关系,搞好上下左右、方方面面的配套,注重各项改革协调推进、相互配合,确保改革在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。

### 严格遵守和执行制度

治理国家,制度是起根本性、全局性、长远性作用的。但是,如果没有有效的治理能力,再好的制度也难以发挥作用。治理能力是制度执行能力的集中体现,只有切实提升制

度执行能力,才能有效增强治理能力。习近平同志指出:“要强化制度执行力,加强制度执行的监督,切实把我国制度优势转化为治理效能。”制度执行能力的强弱、制度执行效果的高低,直接影响制度优势能否更好转化为治理效能。提升制度执行能力,是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央狠抓制度执行,扎牢制度篱笆,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、有禁不止的行为,使制度成为硬约束,真正让铁规发力、让禁令生威,推动制度执行能力显著提升、制度效能不断释放。

《决定》对加强制度执行作出部署,提出:“各级党委和政府以及各级领导干部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。”同时,还对加强各项制度的执行提出了具体要求,如“严格执行向党中央请示报告制度”“形成党的中央组织、地方组织、基层组织上下贯通、执行有力的严密体系”“强化决策执行、评估、监督”“健全强有力的行政执行系统,提高政府执行力和公信力”等,释放了着力加强制度执行的信号。

使执行制度成为人们的自觉行动,要靠制度本身的约束力、强制力,也要靠各方面的监督检查。我们必须按照这次全会的部署,构建全覆盖的制度执行监督机制,把制度执行和监督贯穿区域治理、部门治理、行业治理、基层治理、单位治理的全过程,确保制度时时生威、处处有效。通过党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、监察监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等各类监督渠道,加强对制度执行的监督,促进严格遵守和执行制度,加快形成以制度为行为准绳的浓厚氛围,确保把我国制度优势更好转化为国家治理效能。

## 学习贯彻四中全会精神

### 我看我说

## 奋力开创新时代机构编制工作新局面

近日,中共中央印发《中国共产党机构编制工作条例》。《条例》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以党章为根本遵循,对机构编制工作的体制、内容、程序、监督等作出规范,是加强党对机构编制工作集中统一领导的制度成果,是贯彻落实党管机构编制原则的重要保障,是做好新时代机构编制工作的基本遵循。《条例》的颁布实施,对于在机构编制工作方面进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,具有重要意义。

做好新时代机构编制工作,必须坚持和加强党对机构编制工作的集中统一领导。机构编制资源是重要政治资源、执政资源,机构编制工作是党的一项重要工作。这次党和国家机构改革进一步强调了党管机构编制、党对机构编制工作集中统一领导的重大政治原则,《条例》的一整套制度设计都是紧紧围绕着加强党的领导这根主线展开的。要深刻认识加强党集中统一领导机构编制工作的重要性,深切体会党中央对机构编制工作的高度重视和深谋远虑,旗帜鲜明、坚定不移地把加强党的领导贯穿到机构编制工作各方面各环节。

做好新时代机构编制工作,必须紧紧围绕服务党和国家事业大局。党的十九大作出新时代中国特色社会主义发展的战略安排,到2020年全面建成小康社会,到2035年基本实现社会主义现代化,到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国。无论实现哪个阶段的目标,都需要不断完善党和国家机构职能体系。新时代机构编制工作必须紧紧扭住服务党和国家事业大局这个关键,顺应人民对美好生活的向往,按照《条例》规定的基本原则和制度,科学设置机构、合理配置职能,统筹推进编制、完善体制机制,使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用,更好推进党和国家各项事业发展,更好满足人民日益增长的美好生活需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步、人民共同富裕。

做好新时代机构编制工作,必须不断推进机构编制法定化。提高机构编制管理水平,不能仅凭经验,必须加强制度建设、法规建设。《条例》是完善党和国家机构法规制度、推进机构编制法定化的重要内容。要把机构编制工作纳入法治轨道,切实运用法治思维和法治方式谋划和推动工作,真正解决机构编制工作突出问题,规范有序、科学有效地开展机构编制工作。

一分部署,九分落实。各级党委(党组)要以高度的政治责任感和历史使命感,认真贯彻执行《条例》,进一步提高机构编制工作的质量和水平,坚持机构编制工作服务于党和国家事业大局,服务于党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,为决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度和组织保障。(据《人民日报》)



### 画里有话

保障快递员休息权等劳动权益,引导企业均衡寄递承载能力、快递员工作负荷率;引导企业发挥主体作用,纠正“以罚代管”“层层罚款”等简单粗暴方式……不久前,国家邮政局发布11条重点提示,要求各单位在保障旺季快递服务质量的同时,做好快递员权益保障和关心关爱工作。

这正是:

穿越大街小巷,  
送货到你身旁。  
关爱快递小哥,  
劳动倍享荣光。

曹一图 羽生文

## 监察法释义

第四十八条 监察机关在调查贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪案件过程中,被调查人逃匿或者死亡,有必要继续调查的,经省级以上监察机关批准,应当继续调查并作出结论。被调查人逃匿,在通缉一年后不能到案,或者死亡的,由监察机关提请人民检察院依照法定程序,向人民法院提出没收违法所得的申请。

### 【释义】

本条是关于被调查人逃匿、死亡案件违法所得没收程序的规定。

党的十九大报告指出,人民群众最痛恨腐败现象。如果腐败分子逃匿或者死亡,不没收其违法所得,会严重影响人民群众对党党风廉政建设和反腐败斗争的获得感,也会严重影响党和国家的形象。规定本条的主要目的是规范监察机关提请司法机关依法启动被调查人逃匿、死亡案件

违法所得没收的程序,保护国家和人民利益。

本条主要包括三个方面内容,即监察机关提请司法机关依法启动违法所得没收程序的三个条件。

一是涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪案件。这里的“贪污贿赂犯罪”主要指刑法分则第八章规定的国家工作人员贪污罪和贿赂犯罪;“失职渎职犯罪”主要指刑法分则第九章规定的国家机关工作人员渎职犯罪。

二是被调查人必须是逃匿且通缉一年后不能到案的,或者被调查人死亡的。这里所说的“逃匿”是指被调查人在犯罪后,为逃避法律制裁而逃跑、隐匿或躲藏的。“通缉”是指监察机关通令缉拿应当留置而在逃的被调查人归案的一种调查措施。

三是经省级以上监察机关批准继续调查,并作出结论。对被调查人逃匿或者死亡的职务犯罪案件继续调查的批准权限,在省级以上监察机关。经过调查作出的结论,应当符合刑法第六十四条关于追缴违法所得及其他涉案财产的规定,即犯罪分子违法所得的一切财物,应当予以追缴或者责令退赔;对被害人的合法财产,应当及时返还;违禁品和供犯罪所用的本人财物,应当予以没收。没收的财物和罚金,一律上缴国库,不得挪用和自行处理。

需要注意的问题有两个。一是本条与刑事诉讼法有

关规定的衔接问题。为严厉打击贪污贿赂等职务犯罪,对犯罪所得及时采取追缴措施,刑事诉讼法规定了“犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得的没收程序”,本条规定与刑事诉讼法相关规定和2016年最高人民法院、最高人民检察院《关于适用犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序若干问题的规定》的精神是一致的。一般情况下,犯罪嫌疑人如果逃匿,调查就难以进行;即使调查比较顺利,如果犯罪嫌疑人死亡,依照刑事诉讼法第十五条的规定,就应当撤销案件,或者不起诉,或者终止审理。但是,违法所得没收程序属于特别程序,在犯罪嫌疑人、被告人不能到案的情况下,可以对其违法所得及其他涉案财产进行审理并作出裁定。

二是对被调查人“失踪”的,应当如何进行认定和处理。参照2017年1月5日起施行的《最高人民法院、最高人民检察院关于适用犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序若干问题的规定》(法释[2017]1号)第三条规定的精神,被调查人为逃避调查和刑事追究潜逃、隐匿的,应当认定为“逃匿”;被调查人因意外事故下落不明满二年,或者因意外事故下落不明,经有关机关证明其不可能生存的,也按照“逃匿”处理。

(摘自中央纪委国家监委法规室编写、中国方正出版社出版的《〈中华人民共和国监察法〉释义》)