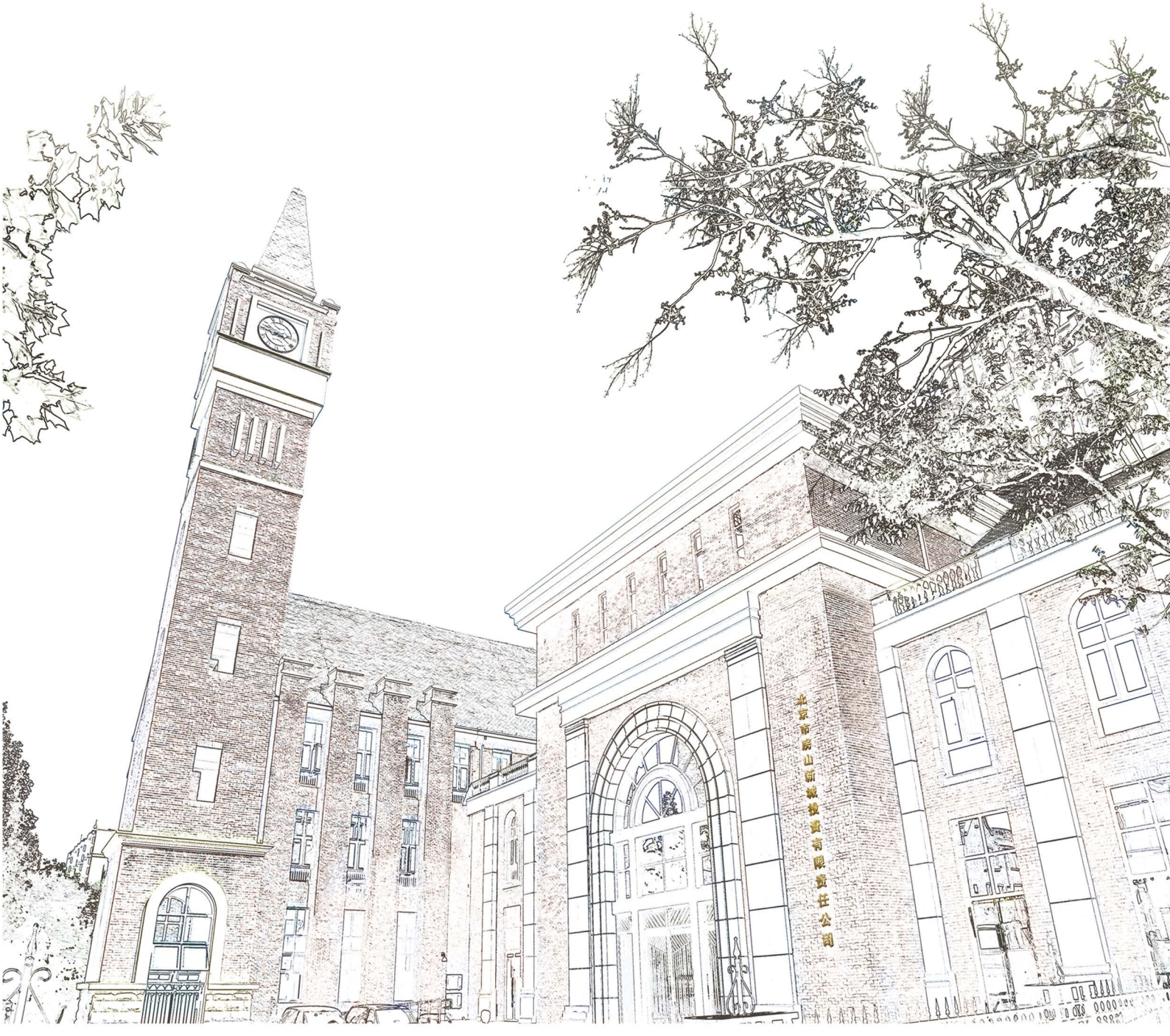
新城资讯

FUTURE CITY NEWSLETTER

法务审计特刊

第二期



主 办

北京市房山新城投资有限责任公司

总　编：雷爱先

副总编：李爱萍　王　恒

主　编：侯巧芬　冯昱程

责　编：侯巧芬

地址：北京市房山区长阳镇祥云街 8 号院 1 号楼

邮编：102400

电话：010-57531228

传真：010-57531137

邮箱：ctzh666@sina.com

FUTURE CITY

目录

Contents

公司治理

关于印发《关于进一步完善市属国有企业法人治理结构的实施意见》的通知 02
规范国有企业法人治理结构的基本路径 05
深化国企改革：全面进入公司治理阶段 06

审计视野

关于《北京市市属国有企业内部经济责任审计工作管理办法》的解读 09
国家审计署 2017 年第 27 号公告：中国铁道建筑总公司 2015 年度财务收支审计结果 11

法治天地

【十九大回声 | 专家谈】全面依法治国的新要求 13
PPP 案件审判的司法对策 15

纪检监察

2017 年 10 月全国查处违反中央八项规定精神问题 4353 起 18
55 家中管央企全覆盖，巡视发现啥问题? 19
“四风”问题六类新表现——对今年通报曝光的 635 起案例的分析 21
前来配合调查却带一身酒气——江西进贤公安系统多名干部违规吃请被查处 22

关于印发《关于进一步完善市属国有企业法人治理结构的实施意见》的通知

为适应社会主义市场经济发展要求和深化国资国企改革的需要，贯彻全国国有企业党的建设工作会议精神，着力解决当前市属国有企业法人治理结构中存在的权责边界不清、激励约束不够、相互制衡不力等问题，根据国务院办公厅《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》（国办发〔2017〕36号）及中共北京市委、市政府《关于全面深化市属国资国企改革的意见》（京发〔2014〕13号）、北京市委办公厅《关于在深化市属国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》（京办发〔2016〕16号）等文件精神，现提出以下实施意见：

一、总体要求

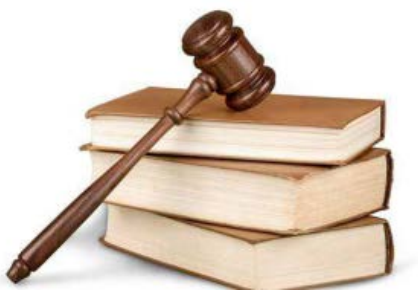
（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略以及两次视察北京重要讲话精神，以中央和北京市委市政府关于全面深化国资国企改革的意见为指导，认真落实中央和北京市委市政府决策部署，牢牢把握首都城市战略定位，坚持党的领导、加强党的建设，从市属国有企业实际情况出发，进一步完善市属国有企业法人治理结构，形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制。

（二）主要原则

1. 坚持党的领导。落实全面从严治党战略部署，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确市属国有企业党组织在法人治理结构中的法定地位，将加强党的领导融入公司治理各环节，充分发挥市属国有企业党组织的领导核心和政治核心作用，切实发挥党组织把方向、管大局、保落实的作用。

2. 坚持深化改革。尊重企业市场主体地位，遵循市场经济规律和企业发展规律，以规范决策机制和完善制衡机制为重点，坚持激励机制与约束机制相结合，体现效率原则与公平原则，提升企业的市场化、现代化经营水平。



3. 坚持依法治企。依据《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国企业国有资产法》等法律法规履行出资人职责，规范责权定位和行权方式，发挥公司章程的基础作用，推动企业合规经营和各治理主体规范履职。法无授权，任何政府部门和机构不得干预企业正常生产经营活动，实现深化改革与依法治企的有机统一。

4. 坚持权责对等。坚持权利义务责任相统一，规范权力运行、强化权责对等，改革和完善市属国有资产管理体制，深化权力运行和监督机制改革，完善履职评价和责任追究机制，建立决策、执行和监督环节的终身责任追究制度。

5. 坚持分类治理。推进市属国有企业分类监管，根据城市公共服务类、特殊功能类、竞争类企业的特点，构建与企业定位相适应的公司法人治理结构及运转体系，提高公司治理的有效性和针对性。

（三）主要目标

到2020年，党组织在市属国有企业法人治理结构中的法定地位更加牢固，健全以公司章程为核心的企业制度体系，充分发挥公司章程在企业治理中的基础作用。分类深化市属国有企业董事会建设，进一步因企制宜地加大外部董事委派和市场化选聘经理层的力度，造就一大批政治坚定、善于经营、充满活力的董事长和职业经理人，培育一支德才兼备、业务精通、勇于担当的董事、监事队伍。党风廉政建设主体责任和监督责任全面落实，企业民主监督和管理明显改善。遵循市场经济规律和企业发展规律，使国有企业成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的市场主体。

二、进一步规范主体权责

（一）明确出资人职责定位，转变监管方式、提高监管效率

1. 依法依规履行股东权利。市属国有独资公司不设股东会，由国有资产监管机构依法履行出资人职责。对于国有控股公司等股权多元化企业，国有出资人机构主要依据股权份额通过参加股东会议、审核需由股东决定的事项、与其他股东协商做出决议等方式履行职责。

2. 以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。坚持以管资本为主加强国有资产监管，优化国有资产监管机构职能，明确国有资产监管重点，完善规划投资监管，突出国有资本运营，强化激励约束，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，实现保值增值。

3. 积极转变国有资产监管机构的监管方式。进一步优化和改进工作方式，推进市属国有企业分类监管，建立出资人监管的权力清单和责任清单，进一步厘清出资人权责边界，适度授权、有序放权，聚焦监管内容，提高监管效率，做到不越位、不缺位、不错位，进一步增强市属国有企业的活力和经济效益，更好地服务于首都经济社会发展。进一步规范公司章程的制定和审批管理，将出资人的意志集中体现在公司章程中。积极开展组建国有资本投资运营公司试点，探索有效的运营模式，实现保值增值。

（二）坚持党的领导，把加强党的建设和完善公司治理有机统一起来

1. 明确市属国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。将党建工作总体要求纳入市属国有企业的公司章程，把党组织的机构设置、职责分工、工作任务纳入企业的管理体制和管理制度，在市属国有企业改革中坚持党的建设同步谋划、党组织及工作机构同步设置、人员同步配备、党的工作同步开展，使党组织成为公司法人治理结构的有机组成部分。

2. 健全党组织参与重大问题决策的工作机制。市属国有企业要在公司章程、“三重一大”决策制度和党委会议事规则等相关制度中明确和细化党组织参与重大问题决策的具体内容和工作方式，进一步完善并严格落实党组织参与重大问题决策工作机制。要将党组织研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序，确保重大事项符合党中央、国务院和北京市委、市政府的要求，符合党纪国法的规定，符合企业发展战略的需要。

3. 坚持党管干部原则与董事会选聘经营管理人员有机结合的途径和方法。坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制，符合条件的市属国有企业党委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，董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党委；党委书记、董事长一般由一人担任，推进市属国有企业党委专职副书记进入董事会。坚持党管干部原则和发挥市场机制作用有机结合，保障党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权。在董事会选聘经理层成员工作中，上级党组织及其组织部门、国有资产监管机构党委应当发挥确定标准、规范程序、参与考察、推荐人选等作用。

4. 充分发挥党组织的监督职能。市属国有企业党委要切实履行党风廉政建设主体责任，尤其是要加强对市属国有企业主要领导履职行为的监督管理。市属国有企业董事、监事、经理层中的党员每年要定期向党组织报告个人履职和廉洁自律情况。完善企业领导人员责任追究机制，建立重大决策终身责任追究制度。上级党组织对市属国有企业纪委书记实行定期轮岗制度。市属国有企业纪委书记可列席董事会、经理层的会议。

（三）不断规范董事会建设，进一步落实董事会职权

1. 明确董事会职权范围，切实发挥董事会职能作用。董事会是公司的决策机构，市属国有独资公司董事会要对市国资委负责，执行市国资委决定，接受市国资委的指导和监督。董事会依照公司章程、“三重一大”决策制度和董事会议事规则等有关规定决定公司重大事项，认真履行战略规划、集团管控、风险防范、深化改革等职能。

2. 分类深化董事会建设，建立与企业发展需要相适应的董事会。市属国有独资公司的董事长、总经理原则上应分设，董事会与党委会适度重合。国有独资公司董事会中须有职工代表出任的董事，职工董事应由公司职工代表大会或其他民主形式选举产生。针对不同类型企业，进一步优化董事会结构，实现竞争类企业外部董事比例超过半数，加大公共服务类和特殊功能类企业外部董事委派力度，逐步实现外部董事比例超过半数。规范董事会选聘和管理经理层，逐步落实董事会业绩考核、薪酬管理等职权。不断完善国有独资公司董事会年度工作报告制度，在城市公共服务类、特殊功能类企业召开出资人（扩大）会议。在竞争类企业继续扩大深化董事会建设试点范围。

3. 加强董事会制度建设，建立科学有效的运行机制。董事会要不断完善议事规则，进一步规范董事会运行。要严格实行充分研究、集体审议、独立表决、一事一议的决策制度，应当以会议的形式对职权范围内的“三重一大”事项作出集体决策。提升董事会会议的计划性和规范性，建立董事会决议跟踪落实及有关议题的后评估制度。改进董事会和董事评价机制，完善年度和任期考核制度，逐步形成符合市属国有企业特点的考核评价体系及薪酬分配制度。

4. 推进专门委员会建设，充分发挥基础研究和决策辅助作用。根据企业实际情况，董事会一般应设立具有战略、提名、薪酬与考核、审计、预算、风险管控等功能的专门委员会。薪酬与考核委员会、审计委员会的主任委员应由外部董事担任，提名委员会主任委员由董事长担任，战略与投资委员会主任委员可由董事长或外部董事担任。应制定详细的专门委员会工作规则和计划，建立日常运行机制，董事会讨论和决策重大及复

杂议题前必须听取相关专委会的意见建议。

5. 加强董事队伍建设，进一步提高外部董事履职能力和水平。完善董事选聘和管理制度，严格选聘标准和程序。建立外部董事人才库，拓宽外部董事来源渠道，扩大专职外部董事队伍，引入优秀的学者、专家及企业家进入董事会，进一步提高董事队伍的专业水平和履职能力。逐步建立市属国有独资公司外部董事召集人制度，召集人由市国资委指定，在内外部董事沟通、外部董事调研、委托表决等工作中发挥牵头协调作用。开展董事任前和任期培训，做好董事派出和任期管理工作，逐步实行外部董事契约化管理，进一步改革和完善外部董事薪酬制度。

6. 明确董事会秘书职责定位，积极发挥沟通协调作用。市属国有独资公司应配备董事会秘书，负责企业各法人治理主体之间的沟通协调，畅通董事特别是外部董事了解企业经营情况及相关法规政策等信息的渠道。董秘应对董事会议题有关材料进行把关，保证会议记录、决议等相关材料客观完整并及时报送，并在董事会后传达会议决议，推动有关决议的贯彻落实，积极保障董事会规范运作。

（四）维护经营自主权，激发经理层活力

1. 建立规范的经理层授权管理制度。经理层是公司决策的执行机构，依法由董事会聘任或解聘，接受董事会管理和监事会监督。经理层获董事会授权决策重大事项时，应按照公司章程、“三重一大”决策制度和经理办公会议事规则等制度，在规定的权限内进行决策。经理层授权决策时应履行相应的决策程序，规范决策流程，按规定向董事会报告决策及执行情况。董事会应强化对授权事项执行落实情况的跟踪督查。

2. 有序推动经理层队伍建设，提高履职活力。根据企业功能性质、市场化程度等不同情况，“一企一策”制定市场化选聘经理层的制度措施，适当提高城市公共服务类和特殊功能类企业经理层市场化选聘比例。根据企业产权结构、市场化程度等不同情况，有序推进职业经理人制度建设。实行内部培养和外部引进相结合，畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道。实行科学有效的绩效考核与薪酬分配制度，有序实行市场化薪酬，探索完善中长期激励机制。

（五）强化和落实监督责任，完善问责机制

1. 明确监督职能，突出监督重点。监事会是公司的监督机构，监事会实行主席负责制，是出资人监督的专门力量。国有独资公司监事会由市国资委代表市政府派出，其中的职工监事由公司职工代表大会或其他民主形式选举产生，国有控股公司监事会由出资人依公司章程约定派出，股东会选举。要依据市国资委、公司章程规定的职权，及时掌握企业重大决策和运营情况。监事会应及时发现问题并向市国资委报告有关企业监督检查重大情况，督促落实应由企业自行整改的事项，实现出资人管理和监督的有机统一。建立健全监督协同工作机制，进一步提升监督有效性，增强监管合力。

2. 强化责任意识，完善问责机制。公司党委成员、董事、监事、经理层成员应当遵守法律法规和公司章程，对公司负有忠实义务和勤勉义务。企业党组织成员履职过程中有重大失误和失职、渎职行为的，应按照党组织有关规定严格追究责任。董事会、经理层违反法律法规、公司章程或股东会决议，未履行或者未正确履行职责，致使公司遭受损失的，应依法追究有关成员的责任。董事和经理层成员未及时向董事会或国有股东报告重大经营问题和经营风险的，致使公司遭受损失的，应依法追究相关人员责任。监事未履行监督职责、未及时发现和掌握公司经营异常情况或未采取有效措施的，致使公司遭受损失的，应依法追究有关人员的责任。按照“三个区分开来”的要求，建立必要的改革容错纠错机制，激励企业领导人员干事创业。

三、理顺各治理主体之间的关系

（一）处理好各治理主体之间的关系，促进法人治理结构健康运转

要处理好各治理主体之间的关系和定位，在公司章程等相关制度中加以明确。市属国有企业党委要切实发挥领导核心和政治核心作用，董事会要充分发挥决策作用，经理层要发挥经营管理作用，监事会要发挥好监督作用，企业党委也要尊重其他治理主体，不能将党委直接作为企业生产经营的决策和指挥中心。

（二）强化制度建设，完善各治理主体沟通协调机制

要进一步完善“三重一大”决策制度和党委会、董事会、经理办公会议事规则，细化工作流程，建立党委、董事会、经理层研究重大问题的沟通机制，做到无缝衔接。市属国有企业在董事会、经理层决策重大问题前，党委应召开会议进行讨论研究，并以适当的方式向董事会、经理层提出意见建议。党委书记（董事长）要在议题正式提交董事会前就党委的意见建议与董事会其他成员尤其是外部董事、非国有股东代表进行沟通。总经理及其他进入经理层的党委成员要在议题正式提交经理办公会前就党委的意见建议与经理层其他成员进行沟通。进入董事会、经理层的党委成员和党员在决策时要按照党委决定发表意见，保证党组织的意图在重大问题决策中得到体现。董事会、经理层主动接受监事会的监督，与监事会就公司经营状况、内控机制运行情况等加强工作信息交流。董事会秘书应积极发挥沟通协调和桥梁纽带作用，维护企业法人治理结构协调有效运转。

四、做好组织实施

市属国有企业要按照深化国有企业改革的原则和方向，结合自身实际，不断健全和完善企业法人治理结构，并指导下属企业开展相关工作。

（京国资发〔2017〕27号）

规范国有企业法人治理结构的基本路径

完善现代企业制度，进一步规范国有企业法人治理结构，是实现国有企业治理能力现代化的内在要求。对于提高国有企业运营能力、提升管理水平、防范重大决策风险以及维护国有资产安全具有重大现实意义。国有企业自 2004 年推行董事会治理试点工作、建立企业法人治理结构以来，经过十几年实践，基本形成了符合现代公司治理要求的董事会治理结构和组织形式。但是当前一些国有企业在法人治理结构方面形似而实不至的问题还比较严重，实际治理效能不尽如人意。主要表现在：一是国有企业党组织与企业法人治理结构的关系不明确，突出表现在所谓“新三会”（股东大会、董事会、监事会）与“老三会”（党委会、职工代表大会、工会）之间关系协调不够顺畅；二是国有企业产权结构多元化进展效果不明显，国有股“一股独大”导致难以形成多元利益主体制衡的法人治理结构；三是国有企业资产管理机制尚不完善，治理主体权责不清晰，导致国有企业存在“内部人控制”问题，容易造成国有资源、资产的浪费与流失；四是法人治理结构中董事长、总经理、监事等角色与职责不对称，监督不力，法人治理的权力制衡机制难以形成；五是对国有企业经营者缺乏有效的激励与约束机制，薪酬收入和人员选任的制度设计与市场对接程度不高，不能适应现代企业制度要求和市场竞争需要。深化国有企业改革，必须针对上述问题，采取有效措施，进一步推进国有企业法人治理结构规范化建设。

国有企业应当以公司章程修订为抓手，进一步明确治理主体的职责权限。公司章程是公司的宪章，确立了公司组织和活动的基本准则。推进国有企业法人治理结构规范化，要以公司章程以及相关规则修订工作为抓手，进一步明晰治理主体的职责权限。

第一，完善制度保障，落实党组织在企业法人治理结构中的法定地位。

“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”，中国特色现代国有企业制度，“特”就特在把企业党组织内嵌到公司治理结构之中。目前《公司法》和《企业国有资产法》等虽然对企业党组织活动做出了法律规定，但是对党组织如何参与重大问题决策、落实党管干部原则以及监督生产经营等并没有具体规定，原有的公司章程作为国有企业自治规范和基本准则对此也缺乏明确的规范。相关保障制度不健全，导致党组织在公司法人治理结构中的法定地位落实不够，党的工作存在“两多两少”现象，即宣传性制度多、程序性制度少；原则性要求多，操作性要求少。国有企业普遍存在制度不健全、监管不到位的问题，党的领导、从严治党失之于宽、失之于松、失之于软。要通过修订公司章程，对党组织的作用做出组织化、制度化和具体化的规定，在国有企业决策、执行、监督等各个环节充分履行好党组织应有的职责。具体而言，企业党委作为政治核心，要履行好五个方面的职责：一是参与“三重一大”决策职责；二是管干部管人才职责；三是对企业领导人员的监督职责；四是反腐倡廉职责；五是企业思想政治工作和对群众组织的领导职责。特别是要把企业党委参与重大问题决策作为发挥政治核心作用的关键内容，通过公司章程做出详细规定予以保障，比如对党委成员与董事会及经理层成员的沟通、党委意见建议在董事会和总经理办公会上的充分表达、重大决策情况向党委报告等事项，都应该形成明确的程序性规定。

第二，明晰企业治理主体的职责定位与权责边界，构建完整责任体系。

推进公司章程修订工作，要进一步明晰企业治理主体的职责定位与权责边界，构建起完整的责任体系，从而解决一些国有企业因为治理主体职责不清晰而存在的“内部人控制”的问题。重点是要明确规范董事会、经理层和监事会在决策、执行和监督等领域的各自的职责定位与权责边界。具体而言，董事会承担对企业发展战略、重大投资等进行决策的职能，承担国有资产保值增值、有效发挥国有资本功能的责任；经理层组织实施董事会决策的执行职能，对企业的生产经营承担责任；监事会对企业的经营行为、财务状况等进行监督的职能，其中职工监事对职工负责，国资委委派的监事则对出资人负责。当前要把落实董事会职权与明晰企业治理主体的职责定位与权责边界工作结合起来，加强董事会建设，明确治理主体职能和责任，构建起完整的责任体系，使企业各治理主体做到各司其职，各负其责，有效制衡，协调运转。为了明确企业内部决策机构、执行机构和监督机构的职责定位与权责边界，要做到决策、执行和监督事项相对分离，在人员安排上，尽量避免董事会和经理层成员出现重叠过多的现象。同时为保证监事会的质量和效果，监事会要设立专门专职监事长以及下属执行机构，并可以试点配备独立于股东单位及企业的外部监事（独立监事），强化监事会的覆盖面、专业性和独立性。

（本文选自《经济研究》2017 年第 7 期）

深化国企改革：全面进入公司治理阶段

近日，国务院办公厅印发《中央企业公司制改制工作实施方案》，要求在2017年底前将按照全民所有制工业企业法登记的中央“企业”全部改制为按照公司法注册的“公司”。标志着国资委监管的全部央企将全面进入公司时代。从“企业”到“公司”的历史转变，再次完证了深化国企改革的根本目标在于建立现代企业制度，实现从企业治理模式向公司治理模式的转型，以加快形成有效的治理机制和灵活的市场化经营机制。公司治理是现代企业制度的核心，因此深化国企改革就是要全面进入公司治理新阶段。

深化国企改革总逻辑：从行政型治理向经济型治理转变

全民所有制企业是计划经济下的企业形态，企业受到政府的直接管理，行政型治理是其典型的治理模式，该模式的三大内涵是资源配置行政化、经营目标行政化和高管任免行政化。行政型治理下公司治理行为的行政化问题严重，突出表现为“内部治理外部化、外部治理内部化”，即本来应该由内部治理履行的决策职能，如薪酬制定、股权激励等却由外部治理主体决定；而外部治理的很多职能，如“企业办社会”职能，却由内部治理承担。而作为现代企业制度的公司则需要市场经济下的经济型治理与之匹配，需要市场化配置资源、经济化经营目标，在厘清政府与市场边界的前提下完善公司的内外部治理机制，并实现由“权力制衡”向“决策科学”的转变。

中国企业改革的核心在于建立现代企业制度，必然要求由政府计划管控下的行政型治理向以市场机制为主的经济型治理转型。在计划经济时代，“低效率”、“预算软约束”、“吃大锅饭”等曾是贴在国企身上的标签；市场经济体制改革导入后的一段时期内，行政干预过重、经营活力不足等仍导致大量国企长期处于亏损状态，至上世纪末1.68万家国有大中型企业中严重亏损的竟有0.66万家，以至于要通过“三年脱困”这样“壮士断腕”的方式来渡过难关。正是基于此，我国开始进行以建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度为目标的企业治理改革，不断做强、做优、做大，从而催生出近百家“世界500强”的国有企业，成就了中国航天、核电、高铁产业等的崛起，也支撑起中国成为世界第二大经济体。

在治理改革取得成就的背后，我们还要看到，这种“自下

而上”的渐进式改革走到今日，积累了大量问题。据统计，央企子公司仅有 6% 尚为全民所有制企业，而母公司层面却有近 70%。一方面，大量国企子公司通过资本市场上市融资、“走出去”参与国际市场竞争，成为境内外的上市公司，导入了经济型治理模式；另一方面，母公司层面作为全民制企业却依旧贯彻计划思维下的行政型治理安排，并对子公司施加行政干预，由此导致在治理改革上“子比母快”的怪象，也使得资本市场上“一股独大”“掏空”“关联交易”等治理问题难以治本。这种治理的双轨模式使得我们在分析改革取得成就的原因时存在不同认识，一种认为是子公司通过改制上市、导入经济型治理的结果；另一种则认为是集团等层面保留行政型治理的结果，从而导致了两种对立的深化改革的治理逻辑。

显然，这次央企集团层面公司制改革方案的出台，体现的就是经济型治理的改革思路。只有在这个基础上，才能在集团层面完成深化企业改革的任务，有利于清除计划经济体制的残留、使市场在资源配置中起决定性作用。这也是再次重申了我国企业治理改革的逻辑在于从行政型治理向经济型治理转型，更是对将企业改革的成就视为沿着计划经济道路发展“必然结果”、而要重回计划经济体制等错误认识的否定。我们必须意识到，如果对改革方向认识不清，就可能使改革功败垂成。如果要按照行政型治理的改革逻辑，即使集团进行了改制，也只能是造就一批“换汤不换药”的翻牌公司。因此，有必要再次明确深化国企改革的这一治理逻辑。

深化国企改革突破口：发展混合所有制

积极发展混合所有制经济是党的十八届三中全会在国资改革领域的一大亮点。混合所有制不是新话题，十五大报告便首次提出“混合所有制”的概念，时隔十六年，混合所有制却再次引起热议，是因为国企改革已经进入深水区，而混合所有制有望成为深化国企改革的突破口。我们认为，发展混合所有制在治理改革中的作用在于，以国资吸收民资的经济型治理活力，促实现行政型治理向经济型治理转变：

首先，解决国企治理的“内部治理外部化、外部治理内部化”困境，需要引入混合所有制。目前国有企业很多治理结构、治理机制虽然已经建立起来，但公司治理行为的行政化问题严重，使得“形似而神不似”的现象十分严重。而国企改革中引入混合所有制，实现国有资本与民营资本等非国有资本交叉持股、相互融合，可以将国有资本的资本优势与民营资本的灵活市场机制优势合二为一，从而产生“1+1>2”的治理效果。

其次，只有将混合所有制改革推进到集团层面，才能取得真正的效果。如果集团公司的下属公司积极推进混合所有制（导入经济型治理），而集团公司却“新瓶装旧酒”（依旧行政型治理加以管控），国企改革也难以取得显著成效。所以，国有企业集团探索混合所有制，要“母子并进”、“母子协同”。具体而言，对于资产证券化比例较高的国企要通过混改实现整体上市，或是在集团层面引入多元股权，在股权制衡中逐步推进经济型治理。

再者，要平等保护混改企业各类股东的利益。现代企业制度只要不存在所有权歧视，天然就是混合所有制，因此关键要看混合所有制里边“装什么药”，如允许民营控股到什么程度、是否能使其获得相应的权益。当前国企分类改革已经基本确定，商业类国企应该首先探索推进混合所有制。在混合所有制企业的股权配置方面，商业类国企可以参股或相对控股，公益类国企可以先绝对控股。在明确国资与民资的持股比后，就要在经济型治理的框架下进行市场化运作，而不仅仅只是行政型治理的“一家独大”；当然，国家可以根据行业重要性，采取“金股”等制度保障战略安全，但更要让各利益主体按照相关法律法规和公司章程，在董事会进行公平公开的博弈，维护各自权益。

深化国企改革关键：完善董事会治理

在理顺国企股权配置后，下一步改革的关键便是董事会治理。董事会是公司治理的核心，“伟大的董事会成就伟大的公司”。在央企 2004 年开始进行建立规范董事会改革试点时，我们就认为（董事会）“建比不建好、改比不改好”，而建立董事会的意义就在于实现科学决策；但在多年的董事会实践中，还存在着新老三会关系处理等新旧体制转换、分权制衡与传统集权管理等新旧治理理念冲突、董事人才不足及考评追责机制不明确等问题。因此，深化国企改革的关键在于完善董事会治理，从而进一步推进行政型治理向经济型治理的转变。

在中国上市公司董事会治理水平方面，中国公司治理评价指标体系中的董事会治理维度，从董事权利与义务、董事会运作效率、董事会组织结构、董事薪酬、独立董事制度等五个主因素以及约 25 个子因素对其进行综合评价。从 2011 至 2017 年的治理评价结果看，民营控股上市公司的董事会治理质量已连续七年超过国有控股上市公司。其中，国企董事会治理在董事会运作效率、组织结构等方面一直好于民企，反映出国企在整体合规性方面更好；而民企在董事权利与义务、董事薪酬等方面一直好于国企，反映出民企在激发董事参与董事会运作方面更好。由此可以看出进一步完善国企董事会治理主要在于：首先是行政放权与授权，以实现董事会的决策与监督职能，当下国企董事会在薪酬激励政策制定、重大经营决策等方面受到的行政型治理约束还较大，尚不能完全发挥经济型治理下给予其的角色和作用，需要让多元利益主体在董事会中进行平等博弈；其次是理顺治理流程，让治理机制流畅运转，例如在董事会已建立专业委员会的情况下，重大决策应经由董事会相关专业委员会、董事会再到股东大会的顺序进行，即遵循“自下而上”

的治理流程；最后是提升董事的履职能力，合理化董事的薪酬激励，建立完善董事绩效的考评问责制度，并通过外部的市场声誉机制加以补充。

国企治理能力提升：外部治理从“演习”到“实战”

长期以来，我国公司治理水平的提升一直受制于相对滞后的外部治理，依靠行政力量而忽视市场和法治的思维惯性，使得政府与企业的行为方式还习惯和受制于“行政型治理”的路径依赖。突出表现为企业的并购、控制权转移等外部治理活动，依旧受到较强的行政干预，国企之间的并购多是“红军”必胜、“蓝军”必败的“演习”，可能只需双方的国资主管部门各自下发文件，进行相应国资划拨便可；而没有市场中“实战”的“硝烟弥漫”，也就不会有历经实战后治理能力的真正提升。

近年来控制权争夺的治理事件频发，但无论是民企与国企间的外部并购，还是民企内部股东争夺控制权等，在事件初期尚在市场框架下进行较量、精彩纷呈，但到事件后期各参与主体就多寻求非市场力量介入，使得企业经济型治理能力并未得到真正的锻炼。各类“不找市场找市长”的行为背后，折射出的是政府权力的边界管控、法治建设和市场力量培育在当下外部治理中的缺失，需要我们在深化改革中进一步强化从行政型向经济型治理理念的转变。

公司治理需要良好的外部治理作为依托，而该环境必须是市场化、法治化的。公司是有着营利性目标、按照自身逻辑、在法治化的市场中运行的经济组织，需要经济型治理加以匹配，政府、资本市场、债权人等外部治理的重要主体在参与公司的治理时，也要遵循经济型治理的逻辑和规则。具体而言：首先，政府要摒弃计划经济体制下经济行为只是行政干预“演习”的做法，将企业真正推向市场，去接受“实战”考验，实施市场化的并购、控制权争夺、股东诉讼等治理较量，让治理行为在市场的“阳光”下而非行政的“黑箱”中进行；其次，社会主义市场经济本质上是法治经济，治理主体都要树立法治思维，在依法治国、依法治企框架下寻求经济型治理的办法，进行“实战”时也必须具有合规意识；最后，外部治理更需要敬畏市场力量、按照市场规律实施，尊重市场的多元治理主体，保障其在市场中公平、公开地博弈，才能真正发挥市场在资源配置中的基础性作用。

深化国企改革保障：导入分类治理与配套治理改革

从中国治理改革的时间序列看，公司治理改革是先行者。中国改革的路径，是依次建立现代企业制度、现代政府制度、现代社会制度、现代国家制度，相应的则是先公司治理，再政府治理、社会治理和国家治理；从改革的结构看，公司治理、政府治理、社会组织治理作为国家治理体系的重要内容，是相互影响和相互依存的。当前国家治理体系中存在的重要问题便是各类组织治理模式的套用及治理改革的不匹配，因此为保障深化公司治理改革、进而完善国家治理体系，导入分类治理并配套治理改革显得极为重要。

不同类型组织的功能、定位和职责有所不同，有着自身的特点和规律，这就要求所采取的治理方式、搭建的治理结构、构建的治理机制等应符合组织自身的治理逻辑和规律。分类治理改革就是要用公司治理的办法、政府治理的办法和社会组织治理的办法分别治理公司、政府和社会组织。具体而言，政府治理要从控制型向服务型转型。公司治理要从行政型向经济型转型。社会组织治理要从行政型向社会型转型。

对各类组织治理模式的认识不清、治理改革的“时差”，使得当前治理改革不匹配现象严重。首先，在政府治理改革与公司治理改革的不匹配方面，突出表现为政府与市场的边界不清、公司治理需求与政府职能履行不明。当政府服务监管和内部治理机制这两类问题交织在一起、导致公司运行出现状况时，做出科学诊断并提出有效解决方案就变得异常困难，而政府治理转型和公司治理转型叠加，更使得这一问题难上加难。例如，有些公司治理问题本来是内部治理机制不健全的问题，因而相应的解决之道是借助市场和企业的力量，“让市场在资源配置中起决定性作用”；但在政府治理改革相对滞后的情况下，这类问题反而常常被误认为是市场失灵，政府的“扶持之手”强伸过来，试图用行政型治理手段加以解决。其次，在社会组织治理改革与公司治理改革、政府治理改革的不匹配方面，突出表现为社会组织发育不健全、职能定位不清晰。在计划经济时代，社会组织在社会治理中的主体地位多被行政性事业单位和企业所取代，而并无真正意义上的社会组织。因此，当社会组织尚在培育中，而社会组织治理和社会失灵这两类问题交织在一起、导致社会运行出现问题时，做出恰当判断并提出合理解决方案同样变得非常困难。例如，有些社会组织治理问题本该归咎于社会组织发育不健全，相应的解决方案应该是从政府职能、企业职能中剥离出社会治理的职能，积极培育社会组织；但在社会组织治理改革相对缓慢的情况下，这类问题却往往被误认为是社会失灵，使得“政府办单位”或“企业办社会”等现象“死灰复燃”，严重阻碍了公司治理由行政型向经济型转轨的进程。

总之，只有在明确各类治理的治理特征、采用相应的治理模式加以分类治理，并配套国家治理体系改革、实现各类治理改革协同推进、形成治理合力后，才能为深化国企改革提供良好的保障，并向着“推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标不断迈进。

（本文选自《经济参考报》，2017 年 09 月 14 日）

关于《北京市市属国有企业内部经济责任审计工作管理办法》的解读

日前，市国资委出台了《北京市市属国有企业内部经济责任审计工作管理办法》（以下简称《管理办法》），旨在健全市属国有企业经济责任审计工作体系，防范经营风险，促进国有资本保值增值。为了更好地贯彻落实《管理办法》，在此对该项办法进行解读。

一、修订原因及背景

近年来，党中央、国务院、北京市逐步强化审计监督工作，陆续出台了规范国有企业领导人员经济责任审计工作的系列文件；全面深化改革、全面从严治党的形势，对国有企业领导人员监督管理工作也提出了新的要求，原《北京市市属国有企业内部经济责任审计工作管理办法》（京国资发〔2013〕3号）已不能适应新的形势发展需要，亟需进行修订。具体原因概括为以下三个方面：

（一）中央七部委出台实施细则提出新要求。

2014年中纪委机关、中组部、审计署、国资委等七部委联合印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》，在审计内容、审计评价、整改要求等方面提出新要求。原来《管理办法》不能适应，亟需修订。

（二）国企改革系列文件对审计工作提出新要求。

2015年以来，中央连续出台《关于深化国有企业改革的指导意见》等系列改革文件，强化国企出资人监督和审计，对经济责任审计工作提出新要求。如：《关于深化国有企业改革的指导意见》提出“强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监督，实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。建立审计部门向董事会负责的工作机制”。又如：《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》指出“企业集团应当建立涵盖各治理主体及审计、纪检监察、巡视、法律、财务等部门的监督工作体系，强化对子企业的纵向监督和各业务板块的专业监督”，“建立审计部门向董事会负责的工作机制，董事会依法审议批准企业年度审计计划和重要审计报告，增强董事会运用内部审计规范运营、管控风险的能力”等。原来《管理办法》已经不能适应新要求。

（三）亟需进一步强化市属企业内部经济责任审计力度。

从近几年内部审计监督实际看，大部分市属企业能够积极主动对内部管理的领导人员实施审计，从问题导向出发，完善内控体系建设，提升管理水平。但由于开展内部经济责任审计的阶段不同，作用发挥程度也存在差异，还有部分企业审计监督的系统性、规范性仍需要加强。同时，我委、市审计局开展的一级企业领导人员经济责任审计和市委巡视情况也反映出，约八成问题出现在二级及以下企业，说明亟需进一步强化市属企业内部经济责任审计力度。特别是进一步规范审计对象、工作机制、审计整改、保障措施等重点内容。

二、主要框架及特点

本次修订的《管理办法》共分7章36条，大体可以划分为三个部分：第一部分共8条，包括总则、审计对象及内容；第二部分共14条，包括审计项目实施、审计评价及责任界定；第三部分共10条，包括审计结果运用、工作质量控制。此外，还有4条附则。主要有以下特点：

（一）明确列举四类审计对象的具体范围。

主要包括：所属独资、控股子企业（含境外子企业）法定代表人，或不担任法定代表人但实际行使相应职权的董事长、总经理、党委书记以及主持工作一年以上的副职领导干部；企业各分支机构主要负责人；对企业经营效益产生重大影响或掌握实质经营权的企业部门负责人；派驻参股企业并行使表决权的国有股权代表。

以加强对权力的监督为目的，四类审计对象基本涵盖了企业内部管理的领导人员，符合《中央企业经济责任审计管理

暂行办法》（国资委 7 号令）和《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（国办发〔2015〕79 号）中“实现企业国有资产监督全覆盖，加强对国有企业权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集等重点部门、重点岗位和重点决策环节的监督”等规定。

（二）建立企业内部经济责任审计轮审机制。

我委、市审计局对一级企业采取五年轮审机制。鉴于二级及以下企业规模小、经营活动多等特点，要求企业董事会制定内审机构三年轮审计划，对任职一年以上的内部管理的领导人员定期实施经济责任审计。同时，对问题多、反映大、尤其有群众举报的领导人员增加审计频次。

（三）推动内审机构由“一个负责向两个负责”转变。

《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（国办发〔2015〕79 号）中指出：建立审计部门向董事会负责的工作机制。《关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见》（厅字〔2017〕1 号）中指出：建立健全内部审计机构向企业党组织、董事会负责和定期报告工作机制。

本次修订的《管理办法》提出，内部经济责任审计计划，经董事会批准后执行；董事会审议内部经济责任审计报告，企业正式印发审计报告；董事会定期研究审计整改工作。以此项工作，增强企业运用内部审计规范运营、管控风险的能力。同时，要将审计情况定期向党组织汇报。

（四）强化审计整改等结果运用方式。

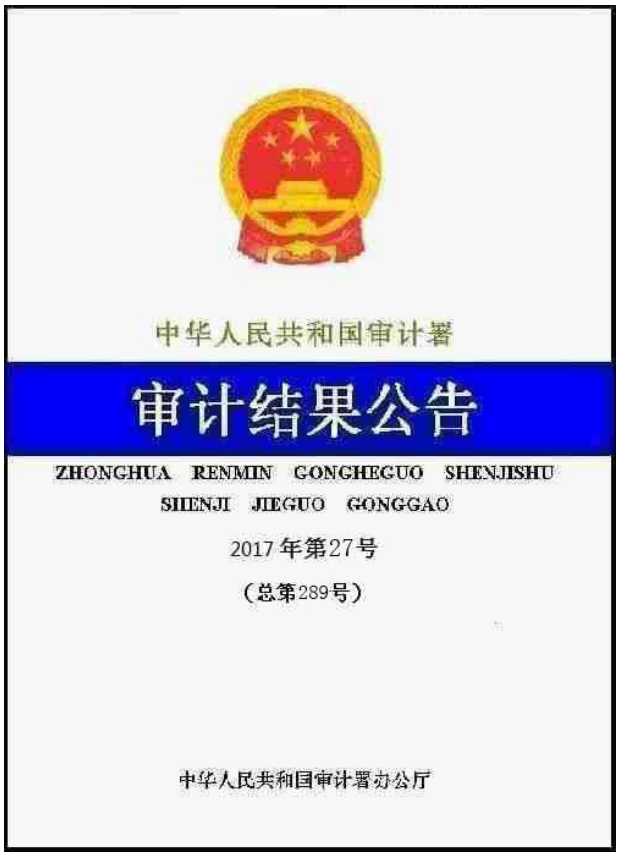
审计整改督促检查不利，是导致二级及以下企业违规违纪问题多的重要原因。本次修订的《管理办法》按照市政府《关于进一步加强审计整改工作的意见》、比照我委做法，提出建立审计整改台账，实行“问题清单”和“整改清单”对接机制；对审计整改情况进行集中和动态管理，实行“对账销号”，强化企业内部审计整改工作。

（五）提出四项措施保障内部经济责任审计。

建立“两项机制”，即内审机构向企业党组织、董事会负责的工作机制，内部经济责任审计工作联席会议制度。设立“一个岗位”，即总审计师岗位，符合《关于进一步加强内部审计工作意见的通知》（京政办发〔2013〕36 号）中“设立内部审计机构的部门和单位，可以根据需要设立审计委员会，配备总审计师”、《关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见》（厅字〔2017〕1 号）中“完善内部审计管理体制，加快建立总审计师制度”的规定。健全“一项管理”，即完善市国资委对企业内部经济责任审计工作管理，定期检查和评估企业内部经济责任审计质量，并将其纳入年度经营业绩考核、董事会评价。

（本文选自北京市国资委网站，2017 年 08 月 12 日）

国家审计署 2017 年第 27 号公告：中国铁道建筑总公司 2015 年度财务收支审计结果



中国铁道建筑总公司 2015 年度财务收支审计结果

（2017 年 6 月 23 日公告）

根据《中华人民共和国审计法》的规定，审计署 2016 年对中国铁道建筑总公司（以下简称中铁建总公司）2015 年度财务收支情况进行了审计，重点审计了中铁建总公司总部、中国铁建股份有限公司（以下简称中国铁建）及所属中铁十七局集团有限公司、中铁第四勘察设计院集团有限公司（以下分别简称中铁十七局、中铁四院）等 26 家二级单位，并对有关事项进行了延伸和追溯。

一、基本情况

中铁建总公司成立于 1984 年，主要从事工程承包、勘察设计、工业制造、房地产开发。据合并财务报表反映，中铁建总公司 2015 年底拥有全资和控股子公司 768 家、参股公司 100 家；资产总额 7056.63 亿元，负债总额 5748.44 亿元，所有者权益 1308.19 亿元，资产负债率 81.46%；当年实现营业总收入 6011.14 亿元，利润总额 167.42 亿元，净利润 129.12 亿元，净资产收益率 11.45%，国有资本保值增值率 107.7%。天职国际会计师事务所（特殊普通合伙）对中铁建总公司 2015 年度合并财务报表出具了标准无保留意见的审计报告。

审计署审计结果表明，中铁建总公司围绕工程承包主业推进结构调整，推动勘察设计咨询、工业制造、物资物流等非工程承包产业发展，构建协同发展的多元化业务格局；完善内部治理体系，强化公司治理机制和内部监督，推进生产要素集中管控，夯实公司基础管理工作；出台境外业务管理工作指导意见，改进海外经营工作基本体制和管理机制，境外业务规模稳步增长。此次重点审计财务会计管理、贯彻落实国家重大政策措施、企业重大决策和内部管理、落实中央八项规定精神及廉洁从业规定等方面情况，发现还存在一些问题。

二、审计发现的主要问题

（一）财务管理和会计核算方面。

1. 2014 年至 2015 年，所属中铁建设集团有限公司（以下简称中铁建设）将应收账款在保理业务到期前予以核销，造成

少计资产和负债各 11 亿元，其中 2015 年造成少计资产和负债各 1.2 亿元。

2. 2015 年底，所属中铁物资集团有限公司（以下简称物资集团）等 4 家单位部分存货盘亏未确认损失等，造成多计利润 1.86 亿元，其中 2015 年 5220 万元。

3. 2010 年至 2015 年，所属中铁二十局集团有限公司（以下简称中铁二十局）等 8 家单位发放的 1.77 亿元工资、奖金及通讯补贴等未按规定纳入工资总额管理，其中 2015 年 2893.86 万元。

4. 2010 年以来，所属中铁十七局等 10 家单位的 89 个工程承包项目或分公司部分成本未按规定结转等，造成多计利润 1.57 亿元，其中 2015 年 1017.58 万元。

5. 至 2016 年 9 月，所属中铁二十二局集团有限公司（以下简称中铁二十二局）等 2 家单位将 1.02 亿元机器设备放在预付账款等科目挂账，未计入固定资产核算。

6. 2010 年至 2015 年，所属中国铁建房地产集团有限公司等 2 家单位存在提前确认房地产销售收入等问题，造成多计利润 2923.41 万元，其中 2015 年 4000 万元。

7. 2010 年至 2015 年，所属中铁四院等 3 家单位虚列制造费用、劳务成本、研发支出等 1921.41 万元，用于发放津补贴、奖金和实物等。

（二）贯彻落实国家重大政策措施方面。

1. 至 2016 年 12 月，中铁建总公司未按要求完成低效无效资产清理处置，尚未清理处置资产占 17.97%。

2. 至 2016 年 12 月，93 家厂办大集体企业未按要求完成分离；中铁建总公司 43 家下属企业职工家属区“三供一业”191 项业务尚未完成分离移交。

（三）企业重大决策和内部管理方面。

1. 2010 年至 2016 年，所属中铁十八局集团有限公司等 9 家单位存在违规分包或转包工程项目问题，涉及金额 92.45 亿元。

2. 至 2016 年 6 月，所属物资集团及其下属单位违规开展货物购销业务，形成的债权有 64.28 亿元已逾期，计提减值准备 40.59 亿元。

3. 2010 年至 2016 年，所属中国铁建重工集团有限公司等 13 家单位应招标未招标或违反内部规定采购物资 19 亿元；所属中铁建设等 12 家单位在投资项目发包、工程分包中未按规定招标，涉及金额 18.33 亿元。

4. 2010 年至 2016 年，所属中铁十七局等 6 家单位未经批准或采取事后报批方式，实施 11 项股权投资和建设办公楼等项目，涉及金额 17.88 亿元。

5. 2013 年，中国铁建未按规定报经董事会审批，批准下属单位进行房地产投资 14.62 亿元。

6. 2010 年至 2016 年，所属中铁二十三局集团有限公司等 3 家单位通过中介承揽工程，支付中介费 1.38 亿元，向中介分包工程 7.13 亿元；所属中铁二十二局等 2 家单位清退施工队造成损失 7175.47 万元。

7. 2011 年至 2014 年，所属中铁二十四局集团有限公司等 2 家单位未经批准，为承揽项目对外出借资金或支付工程承包诚意金等 5.22 亿元，至 2016 年底有 4.58 亿元尚未收回。

8. 2012 年至 2015 年，所属中铁二十五局集团有限公司（以下简称中铁二十五局）等 2 家单位存在违规出借资金或违规担保等问题，涉及金额 3.58 亿元。

9. 至 2015 年底，中国铁建董事会决策投资的 1 个自贸区综合项目经营效果未达预期，累计亏损 2.56 亿元。

10. 2012 年，所属中铁二十五局等 2 家单位未经交易所挂牌处置房产或未经评估购买股权，涉及金额 1.17 亿元。

11. 至 2016 年底，所属中铁建港航局有限公司等 3 家单位有 35 台汽车产权登记在个人或其他企业名下，价值 1636.7 万元。

12. 中铁建总公司在 2010 年版“十二五”信息化发展规划中安排的“五纵四横”九大应用平台，未严格按照规划实施，信息孤岛问题仍较突出。

13. 2010 年以来，中国铁建有 400 个工程承包项目的合同变更未取得业主批复认可，24.08 亿元资金面临损失风险。

14. 2010 年以来，中铁建总公司开展的资本运营项目和境外工程项目中，部分项目存在亏损或潜在亏损 8.83 亿元，个别项目停工或面临回购风险。

（四）落实中央八项规定精神及廉洁从业规定方面。

1. 2010 年至 2016 年，所属中铁二十局等 4 家单位部分领导人员及亲属入股的 14 家企业，与中国铁建发生业务往来 1.82 亿元。

2. 2013 年以来，所属物资集团等 8 家单位超标准购置公务用车 24 辆，涉及金额 1238 万元。

3. 2013 年至 2015 年，所属物资集团等 3 家单位列支 526.44 万元购买高档烟酒。

三、审计处理及整改情况

对此次审计发现的问题，审计署已依法出具了审计报告、下达了审计决定书。中铁建总公司具体整改情况由其自行公告。

审计中发现的违纪违法问题线索，已依纪依法移送有关部门进一步调查处理。

【十九大回声｜专家谈】全面依法治国的新要求

党的十九大报告指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。十九大报告提出新时代中国特色社会主义思想的命题，明确它是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展，是马克思主义中国化最新成果，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，必须长期坚持并不断发展。新时代中国特色社会主义思想的主要内容是“八个明确”，其中重申全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。 十九大报告的相关内容，为全面推进依法治国、建设社会主义法治国家，指明了前进方向。

十九大报告阐述了构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略的十四个方面，其中，坚持依法治国方面，提出必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，深化司法体制改革，提高全民族法治素养和道德素质。

十九大报告法治建设相关内容的看点

一是强调全面推进依法治国，必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路。简单地说，就是坚持党的领导、中国特色社会主义制度和中国特色社会主义法治理论。这三个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

习近平总书记曾指出，中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路，在走什么样的法治道路问题上，必须向全社会释放正确而明确的信号，指明全面推进依法治国的正确方向，统一全党全国各族人民认识和行动。

二是重申全面依法治国是是国家治理的一场深刻革命，是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是全面深化改革的必然要求，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。

三是明确和重申全面推进依法治国的总抓手。十九大报告提出完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系。全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系，依法治国各项工

作都要围绕这个总抓手来谋划和推进，而建设中国特色社会主义法治体系，包括形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。

四是强调了全面依法治国的工作布局和重点任务，要求坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，并提出维护宪法权威、科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等五个方面的重点任务。

五是提出深化依法治国实践的新要求，如加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威；以良法促进发展、保障善治；建设法治政府；深化司法体制综合配套改革；树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念，要求各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法，任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。

全面依法治国的新要求

五年来，我国法治建设迈出重大步伐，推进全面依法治国，党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度建设全面加强，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法深入推进，法治国家、法治政府、法治社会建设相互促进，中国特色社会主义法治体系日益完善，全社会法治观念明显增强；国家监察体制改革试点取得实效，行政体制改革、司法体制改革、权力运行制约和监督体系建设有效实施，在充分肯定成绩的同时，我们也要看到存在的不足，全面依法治国任务依然繁重。

按照十九大报告的要求，全面依法治国，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。为此，全国人大及其常委会和有立法权的国家机关要担负起宪法实施职责，深入推进科学立法、民主立法，依法立法；全国人大及其常委会要加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为；地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。

各级政府作为国家权力机关的执行机关和国家行政机关，负有严格贯彻实施宪法和法律的重要职责，要规范政府行为，切实做到严格规范公正文明执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。

深化司法体制综合配套改革，必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，并全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

十九大报告要求各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法。为此，各级领导干部要提升法治素养，自觉尊法学法守法用法，做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。

十九大报告还提出设立中央全面推进依法治国领导小组，作为中共中央高层次的议事协调和决策机构，在更大范围和更高层次上加强对全面依法治国的统一领导，这有利于为全面依法治国提供组织保证，推动社会主义法治国家目标的如期实现。

十九大报告强调加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威，这是在新的历史时期对依宪治国的进一步重申。完善全国人大及其常委会宪法监督制度，这有助于确保各级国家机关的文件和职务行为符合宪法精神，做到科学立法、民主立法、依法立法，使宪法确立的国家制度和公民基本权利得到落实，实现良法善治，并纠正违宪行为，维护宪法尊严，保障宪法实施。

十九大报告中提出加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念，其中，“宪法法律至上”的提法与习近平总书记 2012 年 12 月 4 日在首都各界纪念现行宪法公布实施 30 周年大会上强调的 " 依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政”是一脉相承的，而依宪治国是实质上就是要坚持“党的领导、人民民主与依法治国”的有机统一。

我国目前权力结构中，对依法履行公职人员的监督，分散于各级人大及其常委会、政府、纪委及其机关、行政监察机关、预防腐败局和检察机关等，权力不够集中，难以形成合力。2016 年 11 月中办印发《在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点的方案》。2016 年 12 月 25 日，十二届全国人大常委会第二十五次会议，决定试点地区建立集中统一、权威高效的国家监察组织，将行政监察，腐败预防，查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等相关职能进行整合，建立党统一领导下的国家反腐败工作机构；监察委员会与纪委合署办公，并与司法机关协调衔接。十九大报告为此提出，深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

十九大报告提出制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代“两规”措施。因此，除暂停相关法律在试点地区实施外，全面推开监察体制改革后，应制定《国家监察法》，明确在人大制度下我国监察权的性质和法律地位，规定行使监察权应遵循的原则，明确监察对象的范围、对调查“宽打窄用”（调查手段要宽、调查决策要严）的要求，规定监委会履行监督、调查、处置职权以及监委会可采取的谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等 12 项相关措施。

（本文选自《中国网》，2017 年 10 月 23 日 ）

PPP 案件审判的司法对策

面对 PPP 项目运行中可能出现的法律风险，法院应当秉持严格规范与鼓励交易相结合的原则，合理确定 PPP 案件的审理规则，妥适平衡政府、社会资本方、利益相关方、社会公众的合法权益。

（一）PPP 案件的审理原则

1. **坚持执行法律与贯彻政策相统一。**在审理 PPP 案件中，不仅要严格执行现行法律、行政法规和司法解释，而且要充分掌握中央及地方 PPP 政策的出台背景和具体规定，将政策精神与法律要求融会贯通，将政策精神切实贯彻落实到 PPP 案件的审判工作中，努力做到法律效果、社会效果与政治效果的统一。

2. **坚持产权平等保护原则。**要正确理解 PPP 的契约精神和市场观念，贯彻落实 2016 年中共中央、国务院《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》和最高人民法院《关于充分发挥审判职能作用切实加强产权司法保护的意见》，合理认定地方政策和有关部门在 PPP 项目中作出的政策承诺效力，承认合法有效的 PPP 协议效力，**对于政府以换届、领导人员更替等理由违约毁约的，依法不予支持。对于因政府或社会资本方单方违约造成的损失，依法判处违约责任。**

3. **坚持利益衡量原则。**在 PPP 案件审理中，要充分考虑 PPP 全生命周期的理念，既要关注政府方的利益，切实减轻政府负债，又要保护社会资本方的利益，保护社会资本方的投资权益。PPP 是全新的公共服务提供方式，除涉及政府和社会资本的经济效益，还涉及政府和公众的社会效益，要坚持维护社会公共利益的原则，**对于社会资本方侵犯社会公共利益的行为作出否定性评价，同时对于政府以社会公共利益之名侵犯社会资本方利益的行为予以合理限制，**努力寻找各方当事人利益的共同点和平衡点，有效化解纠纷。

（二）关于 PPP 协议的性质问题

对于因 PPP 协议引发的争议属于民事争议还是行政争议，实践中存在两种观点：第一种观点认为，2015 年 5 月 1 日施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第 11 条的规定，“行政机关为实现公共利益或者行政管理目标，在法定职责范围内，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第 12 条第 1 款第 11 项规定的行政协议。”根据该规定，**PPP 协议性质属于行政协议，应作为行政案件受理。**理由是：1. **从合同主体看，**一方为政府，另一方为社会资本方，符合行政协议的主体要件。2. **从订立协议的目的看，**PPP 协议的签订目的不是实现私益，而是基于社会公共利益的需要，地方政府为实现经济和社会管理目标的一种手段。3. **从协议内容看，**PPP 协议通常包含多项政府基于其行政管理职能作出的优惠承诺和政策扶持，绝大多数涉及公权力的行政处分和承诺，如项目规划审批、用地指标取得、土地出让收益处分、税收奖励等，均非平等主体之间所能处分的私法上权益。**另一种观点认为，PPP 协议属于民事合同，应当作为民事案件受理。**因为尽管合同当事人中有一方是政府，但是双方合同的主要内容是对合作开发进行的约定，合同签订完全遵循平等、自愿、等价有偿的原则，而不存在行政命令和强迫的意思。在北京北方电联电力工程有限责任公司诉乌鲁木齐交通局 BOT 纠纷案中，一审法院认为 BOT 协议中涉及工程回购款的争议属于行政争议，二审法院认为属于民事争议。我国台湾地区《促进民间参与公共建设法》第 12 条规定：1. 主办机关与民间机构之权利义务，除本法另有规定外，依投资契约之约定；契约无约定者，适用民事法相关之规定。2. 投资契约之订定，应以维护公共利益及公平合理为原则；其履行，应依诚实及信用之方法。

我们认为，参考我国台湾地区的做法，对于 PPP 协议应当进行区分：（1）涉及行政规划、许可、处罚、管理、监督等行政职能的争议，属于行政法律关系，典型的是特许经营协议内容本身的争议。根据《行政诉讼法》第 12 条规定：人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼：（十一）认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的。《最高人民

法院关于适用<中华人民共和国行政诉讼法>若干问题的解释》第 11 条第 2 款规定：公民、法人或者其他组织就下列行政协议提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：（一）政府特许经营协议。因此，对于 PPP 争议中涉及政府特许经营协议的授予、收回，政府采购投诉，政府信息公开，项目规划许可，对项目公司的处罚，对项目公司征收补偿决定、收费标准的确定等争议的，因涉及相关行政审批和行政许可内容，属于行政争议。**（2）内容上设定民事权利义务的，属于民事争议。**对于 PPP 协议的履行、变更、解除等行为，体现了当事人平等、等价协商一致的合意，其内容不受单方行政行为强制，合同内容包括了具体的权利义务及违约责任，属于民事法律关系的范围，当事人就此可以提起仲裁，也可以提起民事诉讼。常见的包括土地使用权的取得、项目产权的归属、项目收益的分配、项目公司融资、项目担保、工程建设、项目收益权抵押、项目回购、税费负担、违约责任等。**在河南新陵公路建设投资有限公司诉辉县市人民政府 PPP 纠纷案中，最高法院采纳了该观点。**

【案例 1：北京北方电联电力工程有限责任公司诉乌鲁木齐交通局 BOT 纠纷案】经乌鲁木齐市委、市政府决定，乌鲁木齐市城市交通局与北方公司签订《新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市乌拉泊至板房沟、水西沟公路工程项目 BOT 投资协议书》及其《补充协议书》。约定项目路线建设总长度约 60.1 公里，项目建设包括公路专项与辅助配套工程。2007 年 5 月 28 日，北方公司成立了项目公司 - - 天山公司，由该公司具体负责项目的经营、收费和管理。2008 年 5 月 29 日，新疆维吾尔自治区人民政府同意该项目设立收费站，实现收费经营。北方公司于 2008 年 6 月 7 日 9 时起开始试运营收费，但乌鲁木齐市昌吉州发展和改革委员会、乌鲁木齐市城市交通局于 2009 年 6 月 12 日下达了《关于暂停乌拉泊至板房沟、水西沟收费站收费的通知》，规定自 2009 年 6 月 15 日零时起停止对乌拉泊至板房沟、水西沟收费站收费。双方所签订的《BOT 协议》《补充协议》无法继续履行。北方公司遂起诉请求判令交通局向北方公司或者天山公司支付 179077628 元。

新疆高院认为：本案所涉《BOT 协议》《补充协议》的合同当事人一方为行政机关，合同目的是为了实现行政机关的行政职责进而实现社会公共利益，作为合同一方当事人的行政机关在订立合同、监督和指挥合同的履行、变更或者解除合同等方面均享有单方的优越和主导地位，而且合同的履行与行政许可行为紧密相关联，故交通局并不是以平等民事主体的身份与北方公司签订上述两份协议书，上述两份协议书不属于民事法律关系中的合同，基于上述两份协议书所产生的诉讼应当属于行政诉讼而不属于民事诉讼，故本案不属于人民法院民事诉讼案件的主管范围，遂裁定驳回北方公司的起诉。最高人民法院二审认为：交通局行政主体的身份不影响本案争议的独立性，不能当然决定本案争议为行政法律关系。本案争议内容为案涉工程回购款的支付依据问题，独立于相关协议终止前的行政行为；北方公司本案诉求不针对交通局的具体行政行为，与交通局处于平等的法律地位。本案为民事纠纷，一审裁定驳回起诉不当，遂指令审理。

【案例 2：河南新陵公路建设投资有限公司诉辉县市人民政府 PPP 纠纷案】辉县市政府准备建设辉县市上八里至山西省省界关爷坪（新陵公路）15 公里道路（其中隧道 1.486 公里）项目。2004 年 9 月 15 日，以辉县市新陵公路建设指挥部为甲方，以河南省万通路桥建设有限公司（新陵公司的主要投资人）为乙方，签订《关于投建经营辉县上八里至山西省省界公路项目的协议书》。协议约定：由乙方出资设立的新陵公司承担项目投融资、建设及经营管理，项目法人代表由万通公司推举为李杰，经营年限按省人民政府批准为准，经营期满后交于辉县市交通行政部门。甲方责任为协助乙方办理项目投资、建设、经营等相关手续等。新陵公司获得收费许可后，出资建设完成新陵公路鸭口收费站办公楼及附属设施。后由于辉县市政府没有履行“路段两端的接线等相关问题的协调工作”，致使新陵公司所修路桥为断头路，无法通行，致使新陵公司的合同目的不能实现。新陵公司向河南高院起诉请求：一、辉县市政府回购新陵公司投融资建设的新陵公路 15 公里道路（其中隧道 1.486 公里）项目，并支付新陵公司对项目建设的投融资资金 138894985.4 元；二、判令辉县市政府支付新陵公司上述投融资

资金相关利息。辉县市政府对管辖权提出异议称，本案双方的公路建设协议书，系采取 BOT 模式的政府特许经营协议，新陵公司的回购和补偿请求均是以该合同为基础，该合同是行政合同而非民事合同，新陵公司应当依据新《行政诉讼法》的规定，提起行政诉讼。

本案经最高人民法院二审审理认为，本案是典型的 BOT 模式的政府特许经营协议。案涉合同的直接目的是建设河南省辉县市上八里至山西省省界关爷坪的新陵公路，而开发项目的主要目的为开发和经营新陵公路，设立新陵公路收费站，具有营利性质，并非提供向社会公众无偿开放的公共服务。**虽然合同的一方当事人为辉县市政府，但合同相对人新陵公司在订立合同及决定合同内容等方面仍享有充分的意思自治，并不受单方行政行为强制，合同内容包括了具体的权利义务及违约责任，均体现了双方当事人的平等、等价协商一致的合意。本案合同并未仅就行政审批或行政许可事项本身进行约定，合同涉及的相关行政审批和行政许可等其他内容，为合同履行行为之一，属于合同的组成部分，不能决定案涉合同的性质。从本案合同的目的、职责、主体、行为、内容等方面看，合同具有明显的民商事法律关系性质，应当定性为民商事合同，不属于新《行政诉讼法》第十二条（十一）项、《最高人民法院关于适用＜中华人民共和国民事诉讼法＞若干问题的解释》法释（2015）9号第十一条第二款规定的情形。**

（三）关于 PPP 协议的效力问题

因 PPP 协议引发的纠纷中，合同效力问题往往成为当事人争议的焦点问题，当事人往往以违反现行法律、行政法规强制性规定主张 PPP 协议无效，实践中主要包括以下问题：

1. **关于社会资本方资质问题。**社会资本方参与 PPP 项目是否必须具备施工企业资质，对此存在不同观点。一种观点认为，社会资本方必须具备施工资质，否则 PPP 协议无效。另一种观点认为，社会资本方无需具备施工资质，PPP 协议并不因此无效。我们认为，对此需要区分情况，如果 PPP 协议包含工程建设的内容，社会资本方应具备相应的施工资质，或者通过联合体投标，以符合资质规定。如果 PPP 协议不包含工程建设的内容，则社会资本方无需具备施工资质。

2. **关于招投标问题。**国家发改委《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》规定公开招标、邀请招标、两阶段招标、竞争性谈判等方式确定社会资本方，由此带来的问题是包含工程建设的 PPP 项目未经招投标，合同效力如何认定？我们认为，如果合同内容中包含建设工程施工，则该合同属于法定的必须强制招投标的项目，PPP 协议未经招投标的，该协议无效。实践中，对于包含建设工程施工内容的 PPP 协议，经过招投标确定了社会投资方，施工合同是否还需进行二次招标？我们认为，国家发改委《传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则》规定，已通过招标方式选定的特许经营项目投资人依法能够自行建设、生产或者提供的，可以不进行招标。既然社会资本方同时作为施工方，之前已经履行了招投标程序，在施工环节再履行招投标程序已无必要，也不符合 PPP 协议订立的目的，故在此情形未经二次招标的，施工合同并不因此无效。

3. **关于土地问题。**PPP 协议中对于土地进行捆绑运作，土地使用权未经招拍挂程序的，该协议效力如何认定？实践中对此争议较大，我们认为，根据国土资源部 2016 年《产业用地政策实施工作指引》规定，采用 PPP 方式实施项目建设时相关用地需要有偿使用的，可将通过竞争方式确定项目投资主体和用地者的环节合并实施，该规定系对 PPP 项目中土地出让的特殊规定，可以认可该协议的效力。

4. **关于政府承诺的效力问题。**在 PPP 项目中，一些地方政府会作出一定的优惠或奖励承诺，对该承诺的效力如何认定？实践中存在两种观点：一种观点认为，该承诺属于行政允诺，应认可其效力。另一种观点认为，政府的优惠或奖励超越的其职权，该承诺无效。我们认为，对此需要予以区分，如果政府的优惠或奖励违反了法律的强制性规定和社会公共利益，比如在旧城改造中以土地出让金收益作为奖励，该政府承诺无效。如果政府的优惠或奖励并不违反法律的强制性规定和社会公共利益，基于允诺禁反言原则，该承诺应为有效。

（本文节选自江苏高院民一庭调研报告）

2017 年 10 月全国查处违反中央八项规定精神问题 4353 起

为掌握全国贯彻落实中央八项规定精神情况，中央纪委在 31 个省区市和新疆生产建设兵团、139 个中央和国家机关、98 个中央企业、15 个中央金融企业等建立了落实中央八项规定精神情况月报制度。2017 年以来，截至 10 月 31 日，全国查处违反中央八项规定精神问题情况如下：

全国查处违反中央八项规定精神问题汇总表
（2017年以来，截至10月31日）

内容	项目	总计	级别				类型								
			省部级	地厅级	县处级	乡科级	违规公款吃喝	公款国内旅游	公款出国境旅游	违规配备使用公务用车	楼堂馆所违规问题	违规发放津补贴或福利	违规收送礼品礼金	大办婚丧喜庆	其他
2017年10月份	查处问题数	4353	0	43	419	3891	551	217	11	683	107	1102	938	472	272
	处理人数	6190	0	48	525	5617	790	355	12	837	130	1778	1228	601	459
	给予党政纪处分人数	4346	0	29	346	3971	587	265	10	429	76	1313	942	453	271
2017年以来	查处问题数	37824	6	557	4041	33220	4618	1915	134	7098	1131	8950	7162	4468	2348
	处理人数	53195	6	695	5113	47381	7404	3323	213	8865	1358	14018	9013	5228	3773
	给予党政纪处分人数	37289	6	441	3439	33403	5364	2404	171	4799	741	10436	7108	4033	2233
备注	“其他”问题包括：提供或接受超标准接待、接受或用公款参与高消费娱乐健身活动、违规出入私人会所、领导干部住房违规问题。														

数据来源：中央纪委党风政风监督室　　中央纪委监察部网站 制作

中纪委通报的典型案例

江苏省盐城市亭湖区政府接待办违规购买使用高档酒水等问题。2013 年至 2016 年 8 月，亭湖区政府接待办购买高档酒水 2007 瓶 120 万元，其中大部分由党政主要负责同志在接待中使用。此外，接待办还按历任常务副区长戴道、祁新桐要求，连续 3 年春节给区人大、区政协赠送高档白酒作慰问品。亭湖区委书记李东成和祁新桐分别受到党内严重警告处分，区长张宏春和戴道分别受到党内警告处分。两任区委常委、纪委书记因履行监督责任不到位，分别受到诫勉谈话处理。接待办主任杨桂军还多次私自安排接待并报支 6051 元，受到撤销党内职务、行政撤职处分，并追缴相关费用。

四川省乐山市犍为县接待办违规购买使用高档酒水等问题。2016 年 5 月至 8 月，经时任县委办主任黄宗高同意，县接待办购买高档白酒 18 瓶 13440 元、红酒 12 瓶 6600 元、烟 4 条 2880 元，其中部分用于公务接待，费用全部以普通酒水发票进行报销。分管接待办的时任县委副书记李刚受到党内警告处分；黄宗高受到党内严重警告处分；乐山市委对犍为县党政主要领导进行批评教育，并责成其在民主生活会上针对该问题作对照检查；其他相关人员受到诫勉谈话处理。

广东省惠州市强制隔离戒毒所超标准接待等问题。2017 年 1 月 9 日，为接待广东省戒毒管理局管理处调研员郑壮群一行，惠州市强制隔离戒毒所所长陈锦辉安排该所办公室主任王永群购买洋酒两瓶 2350 元。当晚，陈锦辉等 6 人与郑壮群一行 4 人共计 10 人用餐，饮用其中一瓶洋酒价值 1400 元、餐费 1490 元，人均 289 元，超出当地公务接待标准。餐费由王永群在该所财务报销，购酒款从干警食堂食材采购周转金中支出。陈锦辉受到党内严重警告处分；郑壮群、王永群分别受到党内警告处分；其他参加用餐的有关人员受到诫勉谈话处理并退缴超标费用。

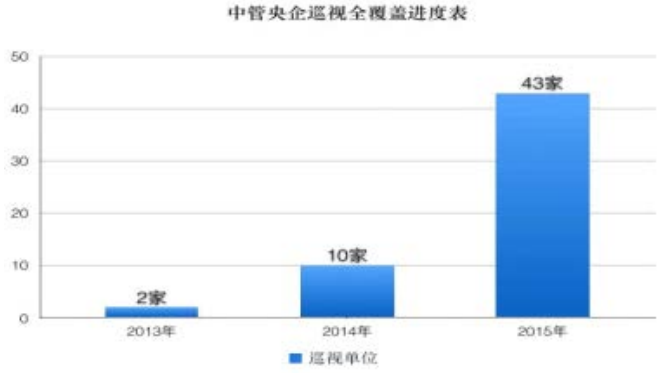
北京市密云区委党校违规购买使用高档酒水等问题。2015 年 7 月至 8 月，密云区委党校党委副书记、常务副校长赵金祥，个人批准该校食堂管理员用食堂资金，分两次购买高档白酒 4 箱 18240 元用于接待。赵金祥受到党内警告处分。

贵州省黔南州三都县民族宗教事务局违规购买使用高档酒水等问题。2015 年 12 月，三都县民族宗教事务局召开党组会议，决定购买高档酒水用于接待。随后通过虚编会议记录及验收记录等方式，虚开制作宣传广告牌费用发票 6.59 万元，套取资金 6 万元购买高档白酒 48 瓶。该局原副局长石国奇受到党内警告处分；原副局长韦月彩受到行政警告处分；原党组书记、局长韦其洪还存在其他严重违纪行为，受到开除党籍处分。

（本文选自中央纪委监察部网站，2017 年 11 月 20 日）

55 家中管央企全覆盖，巡视发现啥问题？

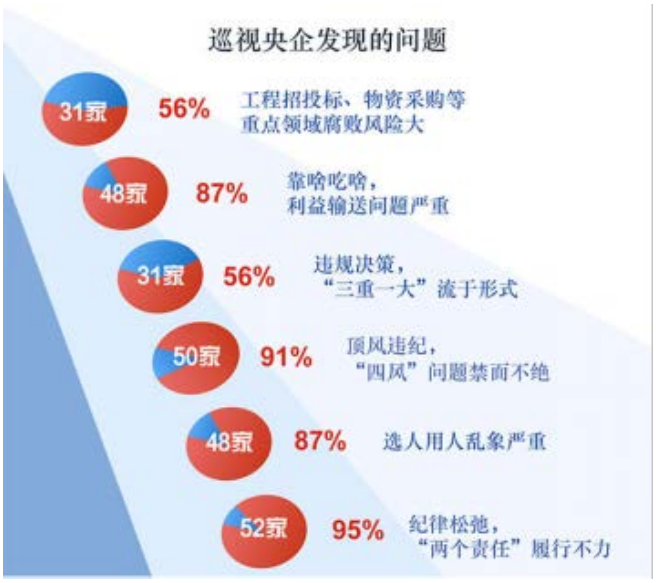
2 年多时间，完成对 55 家中管央企巡视全覆盖



		被巡视单位	全覆盖进度	巡视方式
2013年	第一轮	中国储备粮管理总公司	1家	常规巡视
	第二轮	中国长江三峡集团公司	1家	常规巡视
2014年	第一轮	中粮集团有限公司	1家	专项巡视
	第二轮	中国第一汽车集团公司	1家	专项巡视
	第三轮	中国南方航空集团公司、中国石油化工集团公司、中国船舶工业集团公司、中国联合网络通信集团有限公司、中国海运（集团）总公司、中国华电集团公司、神华集团有限责任公司、东风汽车公司	8家	专项巡视
2015年	第一轮	中国核工业集团公司、中国核工业建设集团公司、中国石油天然气集团公司、中国海洋石油总公司、国家开发投资公司、中国东方电气集团有限公司、中国电子科技集团公司、中国电子信息产业集团有限公司、中国电力投资集团公司、国家核电技术有限公司、中国中化集团公司、中国五矿集团公司、中国华能集团公司、中国建筑工程总公司、国家电网公司、中国南方电网有限责任公司、中国船舶重工集团公司、中国远洋运输（集团）总公司、中国机械工业集团有限公司、中国通用技术（集团）控股有限责任公司、中国大唐集团公司、中国国电集团公司、中国电信集团公司、中国移动通信集团公司、宝钢集团有限公司、武汉钢铁（集团）公司	26家	专项巡视（一托二）
	第二轮	中国航空集团公司、中国东方航空集团公司、中国港中旅集团公司、招商局集团有限公司、中国航天科技集团公司、中国航天科工集团公司、中国航空工业集团公司、中国兵器工业集团公司、中国兵器装备集团公司、中国商用飞机有限责任公司、华润（集团）有限公司、鞍钢集团公司、中国铝业公司、中国第一重型机械集团公司、哈尔滨电气集团公司、中国邮政集团公司、中国铁路总公司	17家	专项巡视（一托二）

十八大以来，根据中央部署，中央巡视组通过对央企巡视试点到全面推开，用两年多时间完成了对中管央企的巡视全覆盖。数据显示，巡视央企频率加快，力度加大，其中，2013 年巡视 2 户央企，2014 年巡视 10 户，2015 年巡视 43 户。同时，进一步创新方式，其中很重要的一点，就是探索开展了“一托二”的分类专项巡视，今年巡视 43 户央企采用的都是该方式，这大大提高了工作效率，对完成中管央企巡视全覆盖发挥了重要作用。

归纳 55 份巡视反馈情况报告，央企的突出问题主要集中在几个方面：



央企大“体检”，查出啥问题?

一是党的领导弱化。从巡视看，一些央企存在只抓业务不抓党建的现象，有的党组长期不研究党建工作，有的落实“两个责任”不力，与之相伴的就是纪律松弛。管党治党失之于宽、松、软，这是央企所有问题的总病根所在。

二是权力寻租腐败严重。从巡视看，央企领导人员靠山吃山、靠水吃水，有的搞关联交易、利益输送。这不仅侵害了权力自身的廉洁性，而且也侵害了党执政的经济基础。

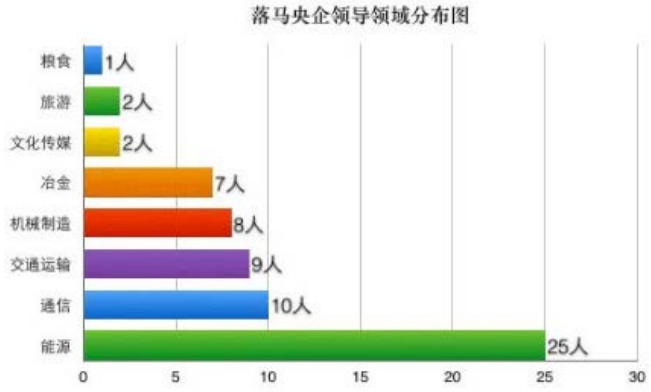
三是重点人重点事腐败风险大。从巡视看，有的央企在工程招投标、物资采购等重点领域腐败风险大。一些重点岗位腐败易发多发，存在较大隐患。

四是选人用人方面的问题比较突出。有的央企不讲组织程序、违规用人，有的带病提拔，还有个别领导人员买官卖官，带坏了用人风气。

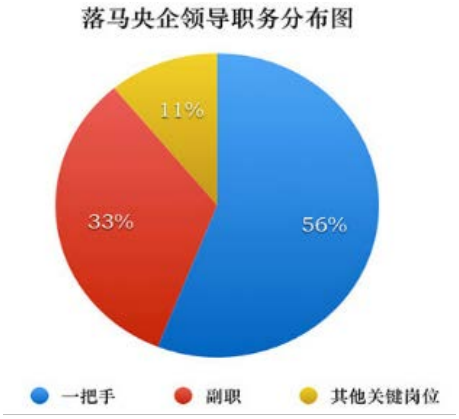
五是“四风”问题屡禁不绝。央企公款打高尔夫球、公款吃喝、公款旅游等问题还是比较突出，顶风违纪问题时有发生。

六是体制机制不够健全。由于改革不彻底、制度不完善、监督不到位，导致央企违规盲目决策问题多发，“三重一大”流于形式，造成很多国有资产流失。

截至 11 月 24 日，中央纪委监察部网站“纪律审查”栏目中，已发布 64 名中管央企各级领导接受调查或被查处的消息，这些人大多来自能源、通信、交通运输、机械制造等领域。其中，能源领域最为集中，约占总人数的 39%。

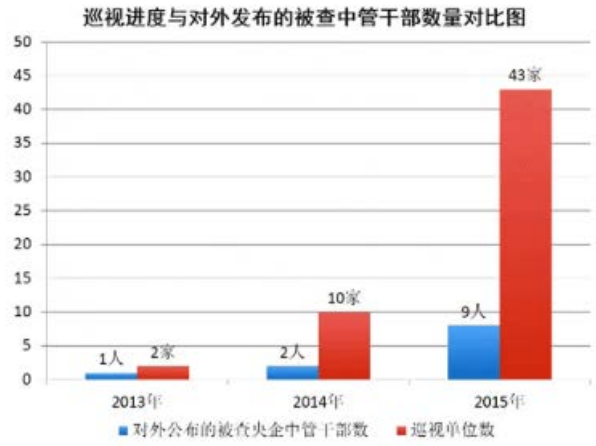


落马央企领导，大多来自能源、通信、交通运输等领域



落马央企领导，“一把手”达 56%

分析 64 名落马中管央企各级领导名单，其中“一把手”共 36 人，占 56%，副职和其他班子成员共约占 33%；关键岗位负责人，如总会计师、办公室主任等 7 人，占 11%。



巡视力度加大，不少央企落马领导与巡视密切相关

2014 年发布的被查中管企业领导 2 人，2015 年增至 8 人。这其中有一个重要原因，2015 年巡视中管央企 43 家，占全部中管央企的 72%。

2015 年接受调查的 9 位央企高管，其中 6 位所在企业于 2015 年接受巡视，分别为中石油总经理廖永远，中海油原副总吴振芳，中石化总经理王天普，武钢原董事长、党委书记邓崎琳，中国电信原副总冷荣泉，中国电信党组书记、董事长常小兵。另外 3 位所在企业也与此前被巡视。

据了解，十八大以来，中央纪委立案审查的领导干部中，一半以上是根据巡视移交的问题线索查处的。

接受调查时间	个人	单位	巡视轮次
2015-3-16	徐建一	中国第一汽车集团公司原党委书记、董事长	2014年第二轮
2015-3-16	廖永远	中石油总经理	2015年第一轮
2015-4-2	吴振芳	中海油原副总	2015年第一轮
2015-4-17	冷荣泉	中国电信原副总	2015年第一轮
2015-4-27	王天普	中石化总经理	2014年第三轮
2015-8-29	邓崎琳	武钢原董事长、党委书记	2015年第一轮
2015-11-2	朱福寿	东风汽车公司党委副书记、董事、总经理	2014年第三轮
2015-11-4	司献民	中国南方航空集团公司党组副书记、总经理，中国南方航空股份有限公司董事长	2014年第三轮
2015-12-27	常小兵	中国联通原党组书记董事长，现中国电信党组书记董事长	2015年第一轮

在中央巡视组向各被巡视央企的反馈中，很多人一定都注意到了这样一句话：“巡视组还了解到一些领导人员的问题线索，已按规定转中央纪委、中央组织部、国务院国资委等有关部门处理。”事实证明了这句话的分量。

新修订的《中国共产党巡视工作条例》从有利于发现问题、形成震慑出发，增加了“抽查核实领导干部报告个人有关事项的情况”、“向有关知情人询问情况”、“开展专项检查”等方式。这些规定进一步拓宽了巡视发现问题的途径。巡视工作方式的改进，为巡视发现问题提供了有力武器，同时也意味着赋予了巡视工作更大权限。

从数据也可以看出，现在是真巡视、真发现问题，巡视组硬邦邦，剑指问题，不讲情面。巡视工作只能加强不能削弱，必须矢志不移地坚持下去。

结语：以问题倒逼改革 把国企做大做强

党领导下的国有企业是全面建成小康社会的重要力量，是中国特色社会主义的重要支柱，是公有制为主体的经济基础的重要体现。全面从严治党，国有企业党组织决不能置身事外，必须把党章党规党纪挺起来、立起来、严起来，履行管党治党的主体责任。

发现问题只是前提，推动整改才是目的。要心中有大局、坚持“两点论”，用辩证唯物主义和历史唯物主义分析问题，既要充满自信，看到国企改革发展取得的成就；又要直面问题，找出病灶、举一反三，在深化改革中加强党的领导，以问题倒逼改革，创新制度，强化监管，促进健康发展，巩固党的执政之基。

（本文选自中央纪委监察部网站，2016 年 01 月 04 日）

“四风”问题六类新表现
——对今年通报曝光的635起案例的分析

通报曝光反面典型是纪检监察机关整治“四风”问题的一道“撒手锏”。据统计，中央八项规定出台以来，截至2017年10月，中央纪委共通报曝光33批178起典型问题。今年前10个月，中央纪委分4批集中通报27起违反八项规定精神问题，中央纪委监察部网站在重要时间节点分3批发布10次“每周通报”，曝光典型问题608起。

分析以上这635起案例发现，尽管基本刹住了面上奢靡享乐歪风，扭转了不正之风的惯性，但不收敛不收手的现象仍然存在，顶风违纪的行为还有增量。有的还改头换面、潜入地下。透过案例与数据，“四风”问题六类新表现值得关注。

——以虚假支出公款购买高档酒水。虚编会议记录、虚制验收记录、虚开制作宣传费用发票……如此大费周章，为的是什么？贵州省黔南州三都县民族宗教事务局的回答是“套取资金购买高档白酒”。此案并非孤例。在今年中央纪委和网站“每周通报”曝光的47起违规公款吃喝问题中，涉及此类问题的为12起，占比达25%。

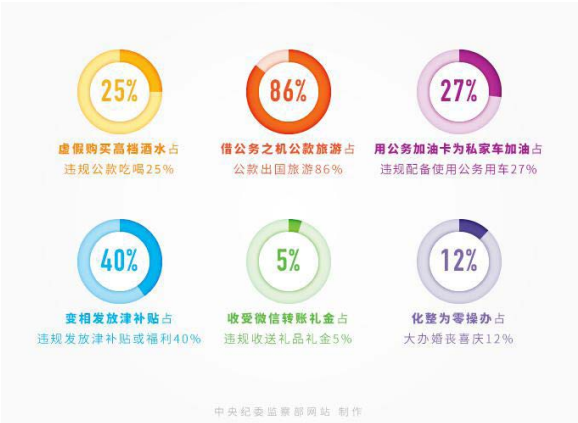
——借公务之机公款旅游。江苏省连云港市海州区新浦街道党工委副书记程宏宇等人在缴纳2800元培训费后却未至重庆学习，宁夏贺兰县金山自然保护区管理局党支部书记王生贵等人赴长春参加技术交流会，却连会场也没进……那他们都干啥去了？改道旅游去了，差旅费用却堂而皇之地拿到单位报销。通报案例显示，明目张胆的公款旅游少了，却扯出了学习、培训、交流、扶贫慰问甚至“七一”党员培训的幌子，行公款旅游之实，更有甚者，擅自变更出访路线或上报虚假出访报告搞公款出国旅游。据统计，在87起公款旅游问题中，75起都是借用“公务”之机，占比达到86%。

——用公务加油卡为私家车加油。除公车私用、违规超编制配备公车、违规配备超标车等“老问题”外，使用单位公务加油卡为个人车辆加油或用公款报销个人车辆加油费、保险费、保养费、过路费等私车公养“新招儿”突出。在121起违规配备使用公务用车问题中，33起涉及私车公养，比例高达27%。

——收受微信转账礼金。今年，“每周通报”曝光了3起收取或索要微信红包转账问题，占违规收送礼品礼金的5%。微信红包、电子预付卡等新型支付方式，动动手指就能完成，隐蔽性强，正在成为各级纪检监察机关必须要盯紧的“送礼神器”。

——变相发放津补贴。慰问费、午餐费、巡考补考费、下乡补贴、旅游补贴、活动推广补贴、出书补助……一大波令人眼花缭乱的名词袭来，背后是以好人主义巧立名目，行变相发放津补贴之实。在今年中央纪委和网站“每周通报”的违规发放津补贴问题中，变相发放津补贴占40%。

——化整为零操办婚丧嫁娶。今年9月，网站“每周通报”曝光了山东省东营市垦利区胜坨镇教委副主任胡培文分批宴请、化整为零操办女儿婚宴问题。据统计，采用分批宴请、化整为零在大办婚丧喜庆问题中约占12%。



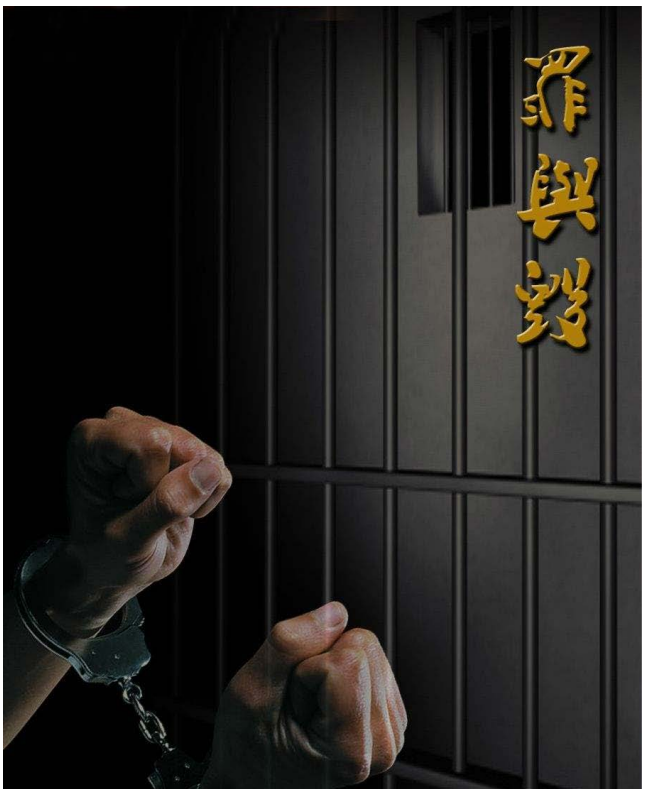
“四风”问题六类新表现在违纪类型中所占比例

案例表明，高压之下，有的党员干部还存在侥幸心理，依然不收敛不收手；“四风”问题呈现出由明转暗、逃避监管的特点，增加了发现和查处的难度。

作风建设再出发的冲锋号已经吹响。我们一定要发扬钉钉子精神，按照劲头不松、力度不减，持之以恒、久久为功的要求，巩固落实执行中央八项规定精神成果，持续整治“四风”，成风化俗、成为习惯，不断擦亮作风建设这张亮丽名片。

（本文选自中央纪委监察部网站，2017年11月30日）

前来配合调查却带一身酒气
——江西进贤公安系统多名干部违规吃请被查处



近日，江西省南昌市纪委通报了一起违反中央八项规定精神的典型案例：今年 3 月 8 日，进贤县公安局经侦大队大队长邹德平、水警大队教导员杨玲、督察大队大队长陈瑶、督察大队教导员何勇华、审计科负责人杨瑞明、法制科副科长胡丹华、前坊派出所所长曹国华、前坊派出所副教导员李冬水和七里派出所负责人喻伟文等 9 人以“三八”妇女节活动名义在前坊派出所食堂组织、参与非公务宴请。席间，邹德平、曹国华、喻伟文及李冬水等 4 人违规饮酒。2017 年 3 月 17 日，进贤县纪委分别给予邹德平、陈瑶、曹国华党内严重警告处分，免去邹德平县公安局经侦大队大队长职务；分别给予喻伟文、李冬水党内警告处分；对杨玲、何勇华、胡丹华、杨瑞明 4 人进行诫勉谈话；午餐费用由有关人员个人承担。同时，南昌市纪委对履行主体责任不力的进贤县人民政府副县长、县公安局党委书记、局长万剑波进行诫勉谈话；进贤县纪委对履行监督责任不力的县公安局纪委书记胡建忠进行提醒约谈。

● 事件回顾

“曹所长，明天是‘三八’妇女节，我想组织局里几名女同志到郊外放松一下，听说你镇金峰茶场油菜花开得正旺，不知是否有看头。”3 月 7 日，进贤县公安局警务督察大队大队长陈瑶打电话给前坊镇派出所所长曹国华，咨询目的地景点情况。

“金峰茶场油菜花的确不错，值得一看，现在有很多游客来旅游、拍照。那里离派出所不远，明天我也在单位，中午就在所里一起吃顿便饭吧。”为了“联络感情”，曹国华发出热情邀请。

3 月 8 日 12 点半，结束金峰茶场游玩后，邹德平、陈瑶等人到达前坊派出所，与正在前坊派出所联系工作的七里派出所负责人喻伟文一起在该派出所内部食堂用餐，所长曹国华、副教导员李冬水陪同。

“今天难得大家聚在一起，又是女同志的节日，我去拿点酒来，为她们庆祝一下。”饭局开始时，曹国华提议。

“今天是工作日，下午大家还有各自的工作，饮酒不太好吧。”陈瑶表示反对。

“怕什么，这里是偏远乡镇，又是单位内部食堂，谁会来这里查？”邹德平附和说。

最终，邹德平、曹国华、李冬水、喻伟文等4人饮用白酒一瓶、啤酒若干瓶，费用由前坊派出所支付。

● 查处经过

3月8日下午，南昌市纪委审查组工作人员到进贤县核查一份信访件，需要邹德平配合调查。

接到电话后，邹德平姗姗来迟。邹德平身上的酒气立刻引起了审查组工作人员的警觉：“今天是工作日，邹德平却一身酒气，背后是否存在违规接受宴请的可能性？”

凭着多年丰富的执纪审查工作经验，审查组负责人当即将这个情况向市纪委分管领导作了汇报。市纪委有关领导要求：“不要放过任何蛛丝马迹，深入核实。”

审查组安排有关部门对邹德平进行酒精测试，测试结果显示，邹德平为醉酒状态。

“请你说明一下，中午在哪喝的酒？和谁在一起喝的？”审查组工作人员单刀直入。

面对审查组工作人员，具有丰富经侦经验的邹德平始终不肯正面回答，要么沉默不语，要么顾左右而言他。审查组工作人员从邹德平只言片语中捕捉到聚餐人员信息。顺着这条线索，执纪审查组迅速进行实地核查。经过调查取证，确认了邹德平等9人以“三八”妇女节活动名义在前坊派出所食堂组织、参与非公务宴请的问题。随后，审查组工作人员迅速约谈了参与此次违规吃请的督察大队大队长陈瑶。

“3月8日中午，你是否在前坊派出所食堂组织、参与非公务宴请？”听到审查人员抛出这一问题，身为警务督察的陈瑶马上像霜打的茄子——蔫了，一五一十地向组织说明了自己的违纪问题。

“悔不当初。”陈瑶在个人检查中写道：“当初之所以接受宴请，主要是怕别人说我不给面子。现在想想，正是自己所谓的情面，不仅害了自己，也害了同事。”

迟来的悔恨

党的十八大以来，全国各地对违反中央八项规定精神问题和“四风”问题露头就打，持续释放越往后执纪越严的信号。但仍有一些隐形、变异的“四风”问题改头换面，以各种方式存在。

本案中，曹国华、邹德平、陈瑶等人心存侥幸、顶风违纪，打着节日的幌子，潜入单位食堂进行公款吃喝，且在工作日中午饮酒，在接受调查时又企图蒙混过关，他们忘了“要想人不知，除非己莫为”，最终受到严肃处理。

这起案件再一次为党员干部敲响警钟，侥幸心理不能有，要管住自己的嘴和腿，切莫把吃喝玩乐当小事；要清醒地认识到，纪律是带电的高压线，不管是谁，只要碰触必受惩罚。

（本文选自中国纪检监察报，2017年12月16日）

新城投资
FUTURE CITY
INVESTMENT

北京市房山新城投资有限责任公司
Beijing Fangshan Future City Investment Co., Ltd

北京市房山区长阳镇祥云街 8 号院 1 号楼
Building No.1, No.8 Court, Xiangyun Street, Changyang Town,
Fangshan District, Beijing, China

新城投资
FUTURE CITY
INVESTMENT

责任 | 专业 | 创新 | 卓越

北京市房山新城投资有限责任公司
Beijing Fangshan Future City Investment Co., Ltd

北京市房山区长阳镇祥云街8号院1号楼
Building No.1, No.8 Court, Xiangyun Street, Changyang Town,
Fangshan District, Beijing, China
Tel：010-57531228