

国资论道厅

全面推进依法治国 为依法治企提供新依据

G G G G G G G G G G G G G G G G

近日,十八届四中全会召开,“依法治国”成为今年会议的议题。从字面来看,依法治国似乎与经济没有关系,但实际上却被赋予了更为丰富的内涵,是与经济新常态、社会新常态有着密切联系的。此次会议之所以要把“依法治国”作为会议主题,其主要目的之一就是为中国经济转型进一步扫清障碍。

多年来,我国经济领域的诸多问题与矛盾都与法治缺失有关。当下,全面深化国企改革已经刻不容缓,而在国企领域强势刮起的“反腐风暴”更是需要用法治为其护航。全面推进依法治国将会为中国经济带来哪些制度红利,也将会为“依法治企”提供哪些新的依据?对此,《中国企业报》记者采访了国资委研究中心副主任彭建国、北京大学文化产业研究院副院长陈少峰。



国资委研究中心
副主任彭建国



北京大学文化产业研究院
副院长陈少峰

■ 本报记者 赵玲玲 任腾飞

话题一： 依法治国和依法治企的关系

《中国企业报》：十八届四中全会提出的“依法治国”将会对企业家乃至中国经济产生什么样的影响？如何在依法治国的框架下认识依法治企？

国资委研究中心副主任彭建国：依法治国涉及整个国家的方方面面，各种主体都要按照法律来规范运作。企业是重要的社会细胞，也是市场经济的重要主体。依法治国无疑会对企业家乃至中国经济产生良好的正面影响，对促进经济持续健康的发展也有重要的作用。因此，依法治企是依法治国的重要内容，全面推进依法治国能为依法治企提供新的依据。

市场经济本质上是法治经济，依法治国将会使市场经济运行逐渐走向法治的轨道，依法治企将使企业走上健康发展的轨道。第一，依法治企可以改善企业的经营环境。一方面，目前政府对国有企业自主权干预过多，通过依法治企还权于企业；另一方面，当前整个市场经济秩序不太好，特别是社会信誉度低，通过依法规范市场经济秩序，将会改善经济运行大环境。第二，企业的依法经营、守法经营，有利于企业承担社会责任，树立良好形象，培育消费者和社会信得过的品牌，有利于企业持续发展。第三，依法治企有利于企业的科学决策。过去的一些“拍脑袋决策”等人为主的因素也会大大减少，企业将会更加民主、科学的依法决策。第四，依法治企有利于建立企业正常的激励约束机制。通过法治来规定方方面面的权利与义务，调动企业这一市场主体、企业经营管理者 and 广大员工的积极性。第五，依法治企有利于反腐倡廉。通过法律制度约束权力，可以限制权力寻租的腐败。

北京大学文化产业研究院副院长陈少峰：近年来我们面临的重大问题就是市场化，即如何减少行政干预。市场化讲究公平竞争，所以市场化是需要有完整的法律体系来加以支撑的。包括反垄断、反不公平竞争，包括不要任意的人为的干预，包括市场主体的作用，包括金融市场化的标准等等，都包含有很多的法制要素。因此，在一定程度上说，依法治国跟市场化在法治的层面上是一致的。只有真正的依法治国才能真正地落实市场化的平台和制度的建设。如果能够实现依法治国，那么对企业来讲就能使得一部分企业不再依赖行政，并且使得真正优秀的企业能够脱颖而出。

依法治企，这里面有一个不对称的现象，即企业希望政府在维护市场秩序的时候是比较公平的，但是涉及自己利益的时候更希望可以偏向自己多一些。在一个宏观的层面上，人们很容易产生一种双重标准。如果大部分企业都带有这种双重标准的心理，那么要真正意义上实现市场化是很困难的。因此，从这个角度来讲，依法治企必须在依法治国的整体架构上。我们以前一直讲企业规范化管理，所谓规范化管理就是法治化管理，就是按照一定的标准来管理。这种标准不是人为任意可以改变的，一旦它制定出来，它就变成一种所有人都需要遵守的标准，任何人不能高于这种标准，任何人也不会低于这种标准，这就是一种法制的精神。

话题二： 如何从源头上防治国企腐败？

《中国企业报》：十八大以来，已经有至少77位国企高管因贪腐落马，涉及石油、银行、通信等多个行业。然而，对于反腐常态化，国企仍存在着诸多制度性难题。在您看来，如何通过依法治国来带动“依法治企”？

国资委研究中心副主任彭建国：国有企业的反腐一直是一个难题。改革的方向是市场化，随着企业改革的不断深入，企业的自主权会越来越大，企业负责人拥有巨大的权力和资源。因此，我们相应地也要加大监管的力度，这两个方面是相辅相成的，放和管一定要有机地结合起来。否则，很容易产生腐败。腐败产生最重要的一个根源就是制度性腐败，因此，要从制度和机制建设入手进行依法治企。这就要靠法律法规来规范，依法来建立相关的秩序，从源头上和根本上防治腐败的产生。

目前，有些国有企业依然产权不够清晰，权责不够明确，治理不够规范，内部机制不够市场化，激励的动力和约束的压力都不够到位，并时有腐败现象发生。我认为依法治企主要有下面几个方面内容：一是通过法律来规范政府与企业的关系，政府的职能边界与企业的权利边界要清晰明确；二是要通过法律规范出资人代表机构（即国资监管机构）与所监管企业的权利关系；三是通过法律规范企业内部治理主体的关系，即法人治理结构要通过法律来加以规范；四是通过法律规范企业与员工的关系，特别是企业内部三项制度的建立完善，真正形成人员能进能出、干部能上能下、收入能多能少的激励约束机制，使得我们的国有企业能够真正市场化经营。除了这四个层次的规范以外，最重要的一条就是要防止权力寻租与国有资产流失。无论是改革过程中，特别是产权评估过程和产权交易过程中，还是企业的日常经营管理过程中，一定要依靠健全的法律制度来规范。

北京大学文化产业研究院副院长陈少峰：腐败的滋生主要源于某种特殊的权力，这种特殊的权力是不受法律的监管和监督的。换句话说，是没有过程的监督和事后的监管，并会产生特权。这种特权本来是国家的，现在权利被私有化，叫公权私有化。现在经常有人说企业贿赂，是滋生腐败的重要因素。其实企业贿赂分为两种，一种是防卫型的行贿，就是我不给你盖，这就是你自己的权利没有得到声张，这个时候你的贿赂是被迫的。防卫型的行贿虽然违法，但不是犯罪行为。一种叫进攻型的行贿，就是为了拥有特殊的权利，本来应该公平竞争，他只要跟特权的拥有者同流合污，他就拥有超越一般的公平竞争的规则之上的特殊权利。如果要实行依法治国，那么所有的企业必须在依法治国的框架里，在制度化的环境下，改善自己的治理结构。

在依法治国的国家里，所有的权力都是法律赋予的，你必须按照这种权力对应的责任来履行义务。因此，所有的权力对应的都是一种责任，权力越大，他的责任就越大。

话题三： 依法治企如何落到实处？

《中国企业报》：目前，关于企业的法律法规很丰富，框架也已经基本建立起来，但是却屡屡曝出问题，您认为是缺少法律支撑，还是缺少执法保障？要想使依法治企落到实处，需要从哪些途径来加以努力？

国资委研究中心副主任彭建国：应该考虑两个方面的问题：一方面，相关法律法规虽然很多，但是在改革开放新形势下究竟健全不健全，适用不适用，法律本身这一块有没有空子可钻？另一方面，就是在除了有法可依外，能不能有效的执法，如何能有效地规范以及指导企业的行为？

所以，要想使依法治国、依法治企落到实处，首先是要进一步解决思想认识层面的问题。要加大宣传力度，从过去人治的观念向法治的观念要有一个根本的转变；二是法律的进一步健全与完善。要根据历史条件的变化，根据改革开放新形势的变化，制定一些符合新情况、符合社会主义市场经济内在要求的新法律法规；特别是下一步要发展混合所有制经济，在这样一种新的历史背景下，要根据新的历史形势的要求，来修改完善我们的法律，真正地做到有法可依。对于现有法律法规，经过认真研究，该废止的就废止，该合并的就合并，该补充的就补充，该修改的就修改，完善相关法律法规。要注意法律方面的衔接问题。这些年来，各个部门都出台了法律，而要如何将各个方面的法律合理地衔接起来，也是当务之急。三是要严格执法，有效执法。要使法律能够有强大的震慑力，执法力度必须要加大，使得不敢有人去犯法。要建立健全执法组织机构，加强执法队伍建设，提高执法的有效性。要依靠公安、检察、法院，依靠纪检、监察、审计，对企人、财、事进行全方位、全过程的监督。要强化外部董事制度建设，加大外派监事会工作力度，破除非法利益同盟，防止内部人控制，特别是防止一把手滥用权力，使依法治企真正落到实处。

北京大学文化产业研究院副院长陈少峰：我认为两种都有。我们现在的法律仍有不完善的地方，过去我们可能在立法的理念上有一点太形式化，执行的力度还有所欠缺。按照我的理解，要从两个方面来考虑，一个是法律制度的建设，要具体化，有前瞻性，从国外经验来讲，法律的条文总体上要细致一些，如果不具体到细节，很难去解决法律约束的问题。一个是执法的力度，要加强，并且要公平，只有这两个方面都健全了，才能算是真正意义上的依法治国。

从企业法治的角度来说，我们以前叫规范化管理，现在叫法治化管理，在法人治理结构中，个人的权利要加以削弱，集体的智慧要得以发挥。因此，企业的领导人应该拥有否决权，但不能拥有整体的决定权，民主集中制应是以民主智慧为主的集中，而不是超越民主的集中，这样企业才能一方面做到依法，一方面又不会一权独大。

视角

依法治企 国企改革方能少走弯路

依法治企就是依照国家法律法规来治理企业，使企业的一切生产经营活动不违反国家法律法规制度。行之有效的规章制度是依法治企的基础。随着社会主义市场经济体制的不断完善，法治在规范市场秩序、调整利益关系中的作用将进一步突出。

■ 孟书强

中国共产党十八届四中全会公报确定了“全面推进依法治国”的战略决策。这次会议对中国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等起到提纲挈领的作用。如何把这些法律制度体系的建设同当前国企改革更好地结合起来，也是摆在所有国企面前的一个重要课题。

新一轮国企改革全面启动以来，新情况、新现象不断出现。大力发展混合所有制经济、以管资本为主加强国有资产监管、对国企进行分类监管、探索国企员工持股，这些都是以前没有或没有大规模发展的，法律法规自然也不可能完全涉及。

如何做到“凡属重大改革都要做到于法有据”？一个重要的前提就是对当前正在实施的涉及国资国企的法律法规进行全面梳理。哪些法律法规是可以继续适用的，哪些法律法规是不再适用，需要废除的；哪些法律法规是需要进一步修订的，哪些法律法规是需要补充的？这些问题都需要进一步厘清，并在此基础上重新构建适应当前国企改革发展实际的法律法规。

法律的生命力在于实施。制定了适应当前国企改革发展实际的法律法规之后，高效的法治实施体系就是维护法律权威的关键了。

这些年来，我国国企改革法律法规建设取得相当进步，但在执行中走了样的不在少数，甚至一些企业仍然把领导的看法作为单位最大的“法”，把法律法规当做摆设，当面子工程，抱着应付上级检查的心态，只看考评指标、不重实际质量，依法治企工作只是停留在口头上。这不仅损害了法律法规的尊严和权威，可能也是当前国企成为腐败重灾区的重要原因。据不完全统计，十八大以来，已有70余名国企高管落马。除了国企高管个人原因外，法治约束的缺乏也值得我们反思。

正如习近平同志所说，党培养一个干部，特别是高级干部是很不容易的。培养一名国企高管也并非容易的事。在这个意义上，如何把国资国企相关法律法规落到实处，加强对国企高管的法治约束，关系到当前反腐败成果维护，关系到新一轮国企改革成败。

在今年年初召开的中央企业法治工作研讨会上，国务院国资委副主任黄淑和直言：“有的企业领导对依法治企的要求还停留在口头上，对法治工作存在观望情绪，赶着上路，被动前行，一些企业仍然习惯于传统的审批下文，忽视相关法律法规的程序性规定。”这不仅不符合现代企业治理的要求，也拖了“依法治国”的后腿。市场经济在本质上是法治经济。

当前国企改革更是涉及诸多复杂法律关系，不可控因素增加，蕴含着相当多的法律风险。法治工作的欠缺，不仅可能造成国有资产贬值和流失，也会损害国企整体形象，激发社会矛盾和负面情绪，给当前国企改革蒙上阴影。

前车之鉴，后事之师。以前国企改革改革的教训不可不吸取。正是由于法治监督体系和法治保障体系的不完善，在以前一些国企改革过程中，出现了执法者违法的“灯下黑”现象，一些执法者利用执法权“寻租”，在一片改革声浪中把国有资产变成了牟取暴利的机会，国企改革变成了少数人瓜分国有资产的盛宴。国有资产属于全民财产，属全国人民所有，人民群众必须要有所有权、知情权和监督权的法定体现。在这个意义上，完善国资国企的法治监督体系和保障体系，不仅事关人民对国资国企改革的监督权的实现，也关乎社会公平正义的实现。

依法治企就是依照国家法律法规来治理企业，使企业的一切生产经营活动不违反国家法律法规制度。行之有效的规章制度是依法治企的基础。随着社会主义市场经济体制的不断完善，法治在规范市场秩序、调整利益关系中的作用将进一步突出。没有法治的保驾护航，国企改革就可能要多走不少弯路，当前改革的成果也可能得而复失，甚至让改革沦为少数既得利益者牟取暴利的机会，继而败坏改革的名声，进一步缩减改革的空间。

正如习近平同志所说，在整个国企改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，依法治企，发挥法治的引领和推动作用。这是新一轮国企改革少走弯路，走向成功的基本前提。对此，我们在思想上和行动上都必须有充分的认识。