

如何提升“讨论前置”的运转效率

——国有企业党组织内嵌公司治理结构的操作逻辑

强 舸

【摘要】“讨论前置”重大事项决策机制既是新时代国有企业党建工作的关键载体,也是国有企业深化改革的重大部署。2015年以来,“讨论前置”历经八年实践,给国有企业公司治理带来巨大变革,取得显著成效。但“讨论前置”环节较多、耗时较长,可能影响企业效率。因此,如何进一步优化制度设计、提升“讨论前置”运转效率,成为当前国有企业普遍关心的关键问题。根据长期调研收集的国有企业经验做法,应该从明确前置研究事项的边界、厘清“定”和“议”的区别、优化决策环节等三方面探讨提升“讨论前置”运转效率的具体做法,最后从操作层面归纳“讨论前置”更完整的步骤程序。

【关键词】“讨论前置”;国企党建;公司治理;国企改革

【基金项目】本文为中央党校2022年度科研项目《党的十八大以来坚持和加强党的全面领导的实践和经验研究》的阶段性成果。

一、研究问题

“把党的领导融入公司治理各环节,把企业党组织内嵌到公司治理结构之中”^①是新时代国有企业党的建设和深化改革的根本要求。“讨论前置”(党组织研究讨论是董事会、经理层作出决策的前置程序)重大事项决策机制则是党组织有效参与国有企业公司治理的关键载体,已经从根本上重塑了国有企业治理结构及其运作机制。

“讨论前置”最早提出于2015年6月颁布的《党组工作条例(试行)》第十五条。2016年10月全国国企党建工作会后,《关于印发〈贯彻落实全国国有企业党的建设工作会议精神重点任务〉的通知》正式将“讨论前置”确立为所有国有企业“三重一大”事项的决策机制。2017年10月,十九大党章修改增写:“国有企业党委(党组)发挥领导作用……依照规定讨论和决定企业重大事项”,确认了“讨论前置”在国有企业公司治理中的最高效力。2019年12月,首部有关国有企业的中央党内法规《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》颁布,对“讨论前置”的职责主体、权限范围、任务要求、工作程序作出了更系统全面的规定。

已有一些文献从党建、经济学、管理学等不同视

角研究“讨论前置”和公司治理相关问题。大致分为三类:第一,从宏观层面探讨“讨论前置”的重大意义、基本原则和工作要求^②;第二,运用定量方法,实证研究“讨论前置”对国有企业治理绩效的影响;^③第三,个案介绍,不少国有企业撰文介绍了自身实践“讨论前置”的做法及成效。^④我的三项研究分别探讨了“讨论前置”的实践困惑、机制程序和操作要点^⑤,对国有企业整体治理结构的改造^⑥以及在拥有“外部董事占多数”董事会的国有企业中的运作机制^⑦,其中前两篇是近年来国企党建研究领域引用率最高的开拓性文献。

不过,上述研究还不足以回答实践中正在浮现并日益重要的一个新问题。具体来说,“讨论前置”从根本上规范了国有企业重大事项决策机制,实践八年来极大提升了国有企业治理水平。但是,在“讨论前置”制度设计中,重大事项决策作出在理论上需要经过党组织会议、经理层会议、董事会会议三个环节,决策流程较长、决策速度较慢。同时,国有企业实行党政领导班子“双向进入、交叉任职”领导体制,特别是“党组织书记、董事长由一人担任”“党员总经理担任副书记”。^⑧这意味着,三个会议参会人员在很大程度上是重合的,同一事项可能在不同会议上被同一批人反复

研究表决。

在实地调研和深度访谈中,受访者普遍反映,“讨论前置”正面效用突出,但在操作中确实存在“开会太多、浪费时间”问题,延缓了“决策—执行”进程,过度占用了领导班子本该用于其他同样重要事务上的精力(公司治理不是只有决策一件事),一定程度上影响了治理效率,甚至可能因决策迟迟无法作出导致企业错失市场机遇。因此,现在国有企业普遍关心的现实问题就是:如何进一步优化制度设计,在严格贯彻原则要求前提下,提升“讨论前置”运转效率?

这是当前国有企业党的建设和国有企业发展改革的重要议题。本文以中央精神为指引,基于广泛调研获得的丰富实践经验,从明确前置研究事项的边界、厘清“定”和“议”的区别、优化决策环节等三个不同方面探讨提升“讨论前置”运转效率的做法,最后从操作层面系统归纳更详细的“讨论前置”重大事项决策机制的步骤程序。

二、明确前置研究事项的边界

对决策事项进行分类,哪些事项是“三重一大”事项,应当经党组织研究讨论,哪些事项不是“三重一大”事项,不需要党组织把关定向,是国有企业有效运转“讨论前置”重大事项决策机制的基本前提。2020年起,各级各类国资监管部门更是陆续对各自监管的国有企业提出制定并上报需要党组织前置研究的事项清单的任务要求。

但是,目前国有企业在制定前置研究事项清单时确实存在一些困惑:列入清单的事项少了,担心违反了相关规定和中央精神;列入清单的事项多了,又实实在在的增添了很多不必要工作,制造出沉重的开会负担,降低了国有企业的治理效率。从现实来看,为了“政治正确”,现在“宁左勿右”心态比较常见,有的国有企业党组织管得过小过细,把不需要把把关定向的细微事项也列入前置清单,滋生了文山会海、降低了决策效率,甚至反过来影响了党组织在真正的重大事项上发挥把关定向作用。例如,现在一些国有企业甚至把购买打印纸、墨盒等办公耗材、买什么牌子的空调等事项都拿到党委会上研究讨论,搞得领导班子整天都在开会,在开会一事上就不堪重负,无暇顾及其他工作。

因此,对国有企业来说,必须明确“重大事项才前置研究,需要前置的才前置,不是大事、小事、什么事都要往党委(党组)会议上堆”。特别要注意把握看似相近事项的不同性质。例如,在买空调、办公耗材等事项上,列入年度办公经费预算审核时,这是“大额资金使用”,一般应当经过“讨论前置”决策程序。但是,在预算审核通过前提下,在具体使用经费时(例如采购空调、采购耗材),哪怕金额很大,只要是在预算范围内的,就不需要再经“党组织研究讨论”,也不需要由“董事会、经理层作出决策”,即这一事项不需要上升到国有企业领导班子层面处理,而是由相应部门全权负责。

当然,在采购过程中,审计、纪检、法务、财务、合规等部门要根据公司规章制度各自履职尽责。需要注意的是,公司治理是复杂的系统工程,不同环节、不同部门各有分工,事关重大事项决策的“讨论前置”机制处于国有企业公司治理的核心环节,但不是全部内容,决策与申报审批、财务审计、纪检监察、合规审查等都是公司治理中不可或缺的环节。决策不能代替其他工作,党组织也不能替其他部门特别是替自己的下属部门包揽全部工作。然而,现在一些国有企业把所有事务都搞成“重大事项”,都装进“讨论前置”,所有责任都压给党组织,一出事就问责领导班子特别是作为“一把手”的党组织书记(董事长),这是不对的。应当做的是,在推进完善“讨论前置”机制的同时,也要加强公司治理其他各方面各环节建设,规范完善各项工作流程,明确并压实各个部门的任务职责。

同样,上级党组织在审核下级企业的前置研究事项清单时,既要看看是不是“该列入的没列入”,也要看看是不是“不该列入的却列入”,发现后一种情况,也要及时退回,督促整改。

三、厘清“定”和“议”的区别

“讨论前置”赋予党组织在重大事项决策过程中“把关定向”(而非直接决策)的权力。不过,在此之外,党组织仍然拥有很多事项的直接决策权。近年来“讨论前置”实践中的另一类问题,即把许多本该由党组织直接决定的事项也纳入了前置清单,需要走完董事会、经理层会议流程后才能作出决策。这实际上即侵蚀了党组织的正当职权、延缓了相关事

项的贯彻执行,又给董事会、经理层增加了很多不必要的工作负担。因此,进一步提升“讨论前置”运转效率,就需要在党组织职责权限内厘清“作决策”和“研究讨论”的事项区别。应当由党组织直接决定的重大事项,不走“讨论前置”程序,无需纳入前置清单。大致来看,党组织会议直接决定的重大事项可以分为以下四类:

第一,贯彻落实党中央决策部署、上级党组织决议的事项。需要注意的是,并不是所有有关党中央决策部署、上级党组织决议的事项都是应当由党组织会议直接决定的事项。例如,党中央关于推动高质量发展、解决“卡脖子”问题等方面的决策部署,主要还是需要在董事会、经理层会议上贯彻落实,党组织通过“讨论前置”发挥把关定向作用。党组织可以直接决定的事项主要指党中央、上级党组织有关党的建设方面的决策部署,例如巡视巡察工作计划、学习宣传二十大精神工作方案等。

第二,党的自身建设相关事务。例如,党员发展和教育管理,党建活动开展等。过去存在的问题是,一些国有企业的党建经费使用(哪怕使用的是党费而非需企业另外拨付的经费)、党建活动计划等事项要在管理层会议上审批。在党的十八大前,存在有可能批不下来的情况。十八大后,批不下来的情况很罕见了。但是,走这种不必要的流程,即挤占了管理层会议的宝贵时间,又拖延了党建活动的落地执行。

第三,党的工作机构设置和组织体系建设。这或多或少涉及企业的编制管理、预算管理、工资总额等事务,例如党群工作部等部门虽然是党的工作机构,但是同时也是国有企业组织架构的一部分,人员编制、经费预算都要纳入企业统一管理,在这个层面上确实需要管理层审核。但是,在符合企业规定的编制预算范围内,就应当由党组织全权负责、直接决定。

第四,企业文化、精神文明建设、统一战线、群团组织相关工作。与上述三类事项不同,这些工作本质上仍然是国有企业的工作,而不能限定为国有企业党组织的工作。但是,从各治理主体分工看,这些工作并不直接涉及生产经营,因而党组织直接领导、直接决定的效率最高。

此外,还有一类事项是名“议”实“定”,即重要人

事任免。何为名“议”?从《公司法》、公司章程来说,董事由股东提名、股东大会选举产生,董事长由董事会选举产生,总理由董事长提名、董事会表决任命,副总经理由总经理提名、董事会表决任命,中层干部由董事会或者经理层聘任。也就是说,重要人事任免的决策必须在管理层会议上作出,它本身就是“三重一大”事项之一。

何为实“定”?国有企业干部工作根本原则是“党管干部”、“党管人才”。根据我们党“下管一级”的干部管辖原则,下级企业管理层人选(董事长、董事、总经理、副总经理等)由上级党组织决定,本级企业中层干部由本级党组织决定。名“议”实“定”意味着,重要人事任免实际上在党组织会议上就形成了不可更改的最终结果,但是必须走完“讨论前置”整个流程,在相应管理层会议上才能完成任免程序。不过,这些程序要尽量简化,不需要在管理层会议上再研究讨论。同时,如果工作确实有急迫需要,在党组织已经决定、但还没有走完法定程序情况下,相关人选可以先开展工作。

四、优化决策环节

严格意义上,“讨论前置”重大事项决策机制需要经过党组织、经理层、董事会三个会议环节。但是,上述三个环节中有很多内容是重叠的,适当优化更有助于党组织和董事会、经理层各自更加聚焦主责主业,在不降低决策质量前提下提升治理效率。

第一,需要董事会决策的重大事项,才启动“讨论前置”机制,先由党组织前置研究讨论。其中逻辑在于,从《公司法》和公司治理角度看,在设有董事会的企业中,经理层没有独立的重大事项决策权,而是董事会重大决策的执行者。因而,党组织只需要给董事会决策把关定向即可。而那些可由经理层决策(而不需要上董事会)的事项,只是日常性工作,不涉及方向问题,也就不需要党组织研究把关。

不过,不“前置研究”不等于党组织不发挥作用。在这类经理层负责的日常事项中,党组织仍然要在决策中发挥作用,主要路径有二:一是经理层特别是总经理(一般同时担任副书记)在决策这类事项时要及时向党组织书记(同时担任董事长)汇报、征求意见,书记也要主动了解、帮助推动相关工作。现在存在两种不好倾向,有的总经理觉得这些事情是自

己的权责范围,自己也是正职、是“主要领导”,不需要向党组织特别是书记(董事长)汇报;有的党组织书记则担心自己听了汇报今后就有可能承担责任,从避责考虑出发故意不去了解经理层日常决策情况。这两种现象都是应当坚决杜绝的。二是专职副书记、纪检书记要发挥作用,特别是他们根据工作需要会列席一些经理层会议或被征求意见,这时就更要积极从工作职责出发给相应决策把关。

第二,董事会授权决策事项,党组织如何把关。这类重大事项在权限上属于董事会决策范围,但是从公司治理角度考虑,董事会可以按照法定程序将决策权授予给其他治理主体。例如,授权经理层决策、授权董事长/总经理个人决策、授权董事会专门委员会决策。在这类事项决策时,不需要启动“讨论前置”程序,但是党组织同样要发挥作用,主要路径也是两条:一是在授权环节把关,董事会可以将哪些事项授权给特定主体,不可以将哪些事项授权给特定主体,要先由党组织研究把关,再由董事会作出授权的决策。二是在授权后的决策过程中,书记、专职副书记、纪检书记等要积极参与,充分发挥作用。

第三,在那些未设董事会的国有企业中,重大事项是先由党组织研究讨论,再由经理层作出决策。但是,在党组织已经充分研究讨论的前提下,经理层应当根据实际情况对一些事项简化决策的环节和程序,避免在党组织会议和经理层会议上对同类事项同类人员反复研究讨论。需要注意的是,“简化”不是“减去”,重大事项决策必须经过党组织、经理层这两个环节必不可少。不然,作出的决策就违反了党章、《国有企业基层组织工作条例》以及《公司法》、公司章程的明文规定,不符合中央精神。

五、“讨论前置”的完整操作流程

“党委(党组)研究讨论是董事会、经理层作出决策的前置程序”只是概括了国有企业重大事项决策的理论环节和法定程序,并不能构成公司治理实践中的完整决策流程。近年来,广大国有企业在如何具体操作“讨论前置”上广泛探索,积累了丰富经验。在此基础上,在设有“外部董事应占多数”董事会的典型国有企业公司治理结构中,我们归纳了由六个操作步骤组成的完整决策流程:

第一,动议。重大事项决策的启动意见可以书

记(董事长)、总经理(副书记)提出,也可以由其他领导班子成员、相关职能部门、外部董事、职工董事等提出。特别重大的事项,应当在书记(董事长)和总经理充分沟通达成初步共识(此时不追求高度共识,在具体方案制定中逐步磨合具体事宜分歧)后再启动。否则,党政正职都没有达成共识的事项,贸然进入“讨论前置”流程,最终也很难形成有效决策,是浪费党组织以及董事会、经理层的宝贵时间和精力。

第二,拟定供决策的建议方案。经营管理事项一般由经理层拟订相应的决策方案,一些议题也可以由董事会专门委员会拟定方案,例如董事会薪酬委员会拟定薪资或者股权激励等方面方案。当然,不论是经理层还是董事会专门委员会拟定决策方案,其实际形式往往是:在分管领导牵头下,由相关部门拟定具体方案。即责任主体在经理层或董事会专门委员会,具体工作主要由企业内设部门承担。

第三,酝酿重大事项决策的建议方案。在正式规章制度中,往往不会有这一步骤,但实际上这一步骤对决策顺利形成及其质量非常重要。“酝酿”一般是在书记(董事长)、总经理及有关领导人员中开展。谁是“有关领导人员”?一是要重点考虑该事项的执行,在决策前就要与分管相关领域执行工作的领导人员充分沟通。二是纪检书记和专职副书记,很多事项不仅要考量经济效益,也需要从党风廉政建设、职工群众反响、社会生态效益等方面有充分的考量和研判。

第四,党组织会议研究讨论。我在其他文章^⑥中对此已有系统阐述,本文不再赘述。

第五,董事会会议前沟通。在“外部董事应占多数”董事会制度下尤为重要。对内部董事来说,这一沟通是不必要的,因为内部董事(担任董事长的书记、担任总经理的副书记、专职副书记等)本就是党组织领导班子成员,在拟定环节和党组织会议上已经对相关方案有了系统了解并充分交流意见、形成共识。在董事会会议上,内部董事的职责就是贯彻党组织意图。但是,外部董事不会介入前述公司治理的内部环节,因此必须留出足够时间、提供足够条件,确保外部董事系统全面的了解重大事项决策方案,并且应在董事会会议召开前就了解他们的反馈意见,进行恰当沟通并视相应情况

适当调整决策方案。

第六,在董事会会议审议时落实。“外部董事应占多数”意味着董事会会议可能就某事项出现较大分歧,并且在会上无法通过细微调整达成共识。需要强调的是,与党组织一样,外部董事同样是党实现对国有企业领导的一条重要途径,董事会在决策事项上出现分歧是制度设计中的正常情况,是党的领导的有效体现。^⑩习近平在2016年全国国企党建工作会上严厉批评了过去一些外部董事“盲目投赞成票”^⑪行为,国企党建工作会五周年巡礼官方报道中则介绍了一些外部董事改进董事会决策的正面案例。^⑫如果遇到这种情况,一般不宜立即进入表决环节(即使支持票可以达到多数),而是应由作为会议主持人的董事长(书记)暂缓决策,就相关分歧再详细研究、细化完善方案。

六、小结与讨论

“讨论前置”是新时代党实现对国有企业的领导的重要途径和关键手段,它的制度设计和操作流程必须充分回应国有企业生产经营的现实需求、找准痛点难点问题,才能真正将党中央要求落在实处,将党的领导的政治优势有效转化为推动国有企业改革发展的治理效能。

因此,本文以相关中央精神为指引,在充分收集提炼经验做法基础上,从操作层面系统探讨了提升“讨论前置”运转效率的具体做法,归纳了“讨论前置”更完整的流程步骤,较好回答了目前实践中的关键困惑。总的来说,近八年来,理论界和实务界对“讨论前置”一直有很多探讨乃至争议。不过各方关注的焦点问题和现实困惑已经发生了巨大变化,从早期的“该不该搞”“到底有什么用”到现在“如何提升运转效率”,焦点问题的转化本身也体现了近年来“讨论前置”实践取得显著成效、促使各方在“该不该”“有没有用”上形成了高度共识,新的困惑标志着“讨论前置”实践乃至新时代国企党建正在从“从无到有”的体制机制构建向提质增效发挥优势的更高层次发展。

党的二十大报告提出“在国有企业、金融企业完善公司治理中加强党的领导”^⑬,对党的领导在金融国企和非金融国企的实现形式提出了不同要求,此前相关中央文件针对更细分的行业、企业也指出过

更具体的探索方向。因此,在细化优化制度设计的同时,接下来“讨论前置”实践发展,还需要进一步注意它在不同国有企业、不同行业领域的“差异化”问题。通过更精密、更有针对性的制度安排和操作手段,持续推进党的领导融入公司治理各环节,把“两个一以贯之”要求真正落到实处。

注释:

①习近平:《在全国国有企业党的建设工作会议上强调》,新华网,2016年10月10日。http://news.xinhuanet.com/2016-10/11/c_1119697415.htm。

②参见陈德荣:《贯彻落实党组织研究讨论前置程序要求的探索实践》,《现代国企研究》2018年第13期;赵刚:《构建党组织重大事项前置研究讨论工作机制》,《企业文明》2019年第3期。

③参见陈其安、唐书香:《党委党组“讨论前置”决策机制能提高国有企业绩效吗?》,《外国经济与管理》2022年第12期;金晓燕等:《党组织讨论前置决策机制对国有企业绩效提升的影响研究》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2022年第6期等。

④⑫参见《全国国有企业党的建设工作情况综述》,《人民日报》2021年10月11日;《中央企业加强党的建设典型案例》,《人民日报》2021年10月12日。更多案例介绍参见国务院国资委官网“以高质量党建引领高质量发展”专栏。<http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n16518962/n20928507/index.html>。

⑤⑨强舸:《国有企业党组织如何内嵌公司治理结构?》,《经济社会体制比较》2018年第4期。

⑥强舸:《“国有企业党委(党组)发挥领导作用”怎样改变着国有企业公司治理结构?》,《经济社会体制比较》2019年第6期。

⑦⑩强舸、成小红:《国有企业党委(党组)与董事会的决策分工与运作机制》,《理论视野》2019年第11期。

⑧关于党组织与董事会、经理层“交叉任职”要求的具体规定见《国有企业基层组织工作条例》第十四条。详细分析参见注7。

⑪习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社2019年版,第152页。

⑬习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,《人民日报》2022年10月26日。

【作者简介】强舸,中共中央党校(国家行政学院)党的建设教研部教授。

【原文出处】《理论视野》(京),2023.4.77~82