



权力清单制度从纸面规范到效能实现

东南大学法学院教授、党委书记●刘启川;东南大学法学院硕士研究生●刘子嫣

权力清单制度既是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,也是新时代法治政府建设、实现依法行政的重要制度支撑,更是适应新形势的现实需要。党的二十届三中全会对“全面实施乡镇(街道)履行职责事项清单”作出系统部署,强调以清单为载体厘清基层权责边界,科学编制履职事项清单,将权责清单制度建设提升至新的战略高度;党的二十届四中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》),要求强化法治政府建设,对建设更高水平的社会主义法治国家作出了战略部署;党的二十届中央纪委五次全会进一步强调,要严格遵循“法无授权不可为、法定职责必须为”原则,全面推行并动态优化权力清单、责任清单、负面清单。在政策持续深化的指引下,《内蒙古自治区行政权力清单管理办法》(以下简称《办法》)的颁布,为规范自治区行政权力运行、明确权责界限、提高基层治理效能提供了重要的制度支撑。然而,在《办法》推进过程中,依然存在内容精准度欠佳、效力衔接不顺畅、动态调整滞后等问题,制约着权力清单制度效能的充分释放。立足地方实践,推动权力清单从政策性推动转向制度化保障,实现“依清单行政”从倡导性要求转化为刚性约束,是当前自治区法治建设亟待破解的重要课题。

权力清单的生命力在于执行。当前,《办法》在内容、效力、程序三个层面仍存在明显结构性梗阻,清单制度功能难以真正落地。

实体维度,内容的准确性与可操作性不足。《办法》从两个层面夯实了清单的合法性基础:一是将法律法规、规章作为唯一依据,排除了以规范性文件设定行政职权的可能

性;二是将权力清单融入国家各类法定清单体系,实现清单治理的体系化。但实践中,由于上位法规定较为原则、下位配套细则不够健全,大量行政权力事项只能作笼统表述,难以精准界定实施主体、适用条件、办理流程与裁量标准。同时,部分地区清单编制存在以部门自行梳理为主、法制审核多流于形式的情况,导致出现事项漏列、错列、权责交叉等问题。

效力维度,外溢规范效力未能有效激活。权力清单是为细化行政权力配置要求,对现行有效的法律、行政法规进行编制的立法活动或准立法活动,发挥着补充合法性审查、辅助权利保障的重要作用,本身不直接对外产生法律效力。但行政相对人若依据已经公开的权力清单和责任清单要求行政机关履行职责和承担义务,权责清单应当具有外溢效力。然而,实践中存在行政机关以“清单未列明”为由推诿法定职责,或以“清单有依据”规避正当程序的问题,清单效力转化效果受阻。此外,由于司法机关对当事人援引清单的诉讼主张缺乏统一的审查规则,清单能否作为裁判参照、如何处理清单与上位法冲突等问题回应尚不明确,清单的规范功能难以在司法实践中有效发挥。

程序维度,“法单不同步”问题突出。《办法》构建了集中调整与个别调整相结合的双轨机制,并配套制定《内蒙古自治区下放行政权力事项评估办法》,对评估主体、范围、内容、程序及结果运用等予以细化。但由于清单调整的启动往往滞后于法律规范的修改,加之调整环节繁琐、周期偏长,容易导致“清单与实际不符”的程序空转。此外,权力下放与事项调整的评估机制还存在评估主体界定

模糊、评估标准笼统、评估结果运用不充分等问题,导致评估工作大多仅停留在书面流程层面,难以切实为权力清单的动态优化提供有效支撑,也在一定程度上削弱了政府公信力与执法一致性。

面对权力清单制度的落地难题,内蒙古部分旗县先行先试,形成了可复制、可推广的基层经验,为全区基层治理现代化和清单标准化建设提供了实践参照。鄂尔多斯市乌审旗按照《办法》要求,建立“部门自查+政数局二审+法治审核”的三级联动、三维交叉审核机制,各部门对照“三定”规定与法律法规逐项自查,专门机构流程把关,法制部门合法性兜底,有效解决清单梳理标准不一、内容失准、权责不清等问题。作为全域推进乡镇履职事项清单试点地,乌兰察布市化德县在全面梳理并公开履职事项的基础上,率先编纂工作指导手册,针对乡镇存在的权责不匹配、执行能力受限等问题,形成具备可操作性、可考核性以及可问责性的落地规则,促使清单内容与基层实际需求精准对接,实现从“清单式确权”向“手册化履职”的转化,打通了基层落地“最后一公里”。

权力清单制度效能的充分释放,需要以制度刚性维系清单的生命力,推动制度从“纸面规范”向“治理实效”深度转化,构建精准编制、刚性执行、落地实操的闭环治理体系。

以实质合法性为目标,确保权力清单内容的准确性与可操作性。由于权力清单的制定和效力主要适用于行政机关内部,其效能能否真正落地见效,关键取决于政府自身的执行力以及对自我权力的约束。在编制权力清单的过程中,应当明确将法律法规和规章作为权力设定的唯一依据,避免“法外设权”

“变相扩权”,切实将权力关进制度的笼子。同时,强化实质性审查,对权力事项的名称、法定依据、实施主体、办理流程等要素进行全链条细化,确保清单事项具备可执行性、可监督性和可问责性,从源头上破解职权模糊、边界不清等问题。

以动态优化为关键,破解“法单脱节”与程序空转难题。探索法律规范修改与清单调整的联动机制,最大限度缩短因清单更新滞后带来的“空窗期”,实现立法与清单管理同向发力、同步推进。细化权力下放与事项调整的评估机制,建立权力清单公开、查询、反馈、纠错的一体化政务服务平台,畅通社会监督渠道,以外部监督推动内部管理革新,让权力清单从纸面程序变为务实管用的运行机制。

以司法适用为支撑,健全清单效力的转化与衔接机制。推动司法机关形成统一的审查规则,在行政诉讼中对当事人援引清单的主张予以规范回应,探索建立清单效力司法确认机制,将清单作为判断行政行为合法性、合理性的重要参照。当清单内容与上位法相抵触时,优先适用法律法规。通过司法监督与权利保障的双向强化,倒逼行政机关真正做到依清单行政。

从功能主义视角审视,权力清单的生命力不仅在于内容本身,更在于其规范行政权力、保障相对人权利的功能实现。立足“十五五”新征程法治政府建设与基层治理现代化的关键阶段,内蒙古自治区权力清单制度建设应以《办法》为根本遵循,实现从文本构建向治理实效转化、从政策推动向法治保障跨越。这既是新时代建设法治政府、推进依法行政的必然要求,也是内蒙古自治区推进治理体系和治理能力现代化的必由之路。

国企办公室思想政治与业务素养双提升路径探析

●刘佳

国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。办公室作为国有企业党委和董事会的核心办事机构,是企业决策部署落地的“中枢神经”、内外协调的“桥梁纽带”,肩负着服务党委决策、保障生产经营、推动党建与业务融合、维护企业稳定的重要职责。办公室工作人员直接对接企业党委书记、董事会、经理层,主要承担会议讲话材料撰写、重要会议记录与纪要编制、机要保密、公文处理及日常事务统筹等核心工作。岗位的特殊性,决定其必须具备过硬的思想政治素质和精湛的业务能力。当前,国企面对改革持续深化、市场竞争日趋激烈、党建要求不断提升的新形势,推动办公室工作人员思想政治与业务素质双提升,既是国企强化政治担当的必然要求,也是破解工作瓶颈、提升服务质效的现实需要,更是锻造高素质干部队伍、赋能企业高质量发展的关键举措。

思想政治素养是国有企业办公室工作的立身之本,业务素养是履职尽责的成事之基,二者辩证统一、相辅相成。思想政治素养决定工作的政治方向,是确保办公室始终坚持以党的旗帜为旗帜、以党的方向为方向、以党的意志为意志的根本保障;业务素养则是将党的路线方针政策和企业党委决策部署转化为实际成效的核心支撑。脱离思想政治引领,业务工作就会失去政治灵魂,难以实现党建与生产经营深度融合;缺乏过硬业务素养,思想政治引领就会流于形式,无法发挥办公室服务决策、保障运行的核心作用。因此,必须坚持思

想政治引领与业务素养同频共振、双向提升。

一、铸魂强基守初心,筑牢思想政治“压舱石”

(一)深化理论武装,夯实思想根基。坚持把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务,建立常态化学习机制,通过党委理论学习中心组学习、支部“三会一课”、专题研讨等多种形式,深入学习贯彻党的二十大、二十届历次全会精神 and 习近平总书记重要指示批示精神,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。同时,要结合岗位需求,重点学习国企党建条例、党委工作规则、保密法规及企业发展战略,不断提升政治判断力、政治领悟力、政治执行力,确保各项工作贴合国企党建要求,契合企业发展实际。

(二)强化政治引领,扛牢国企担当。引导工作人员树立“办公室工作无小事”的理念,将政治要求贯穿工作全过程。在文字材料撰写中,严守政治导向,紧贴企业生产经营实际,精准传达党委决策部署;在会议服务保障中,恪守政治原则,规范工作流程、详实精准记录,确保各项决策落地见效;在机要保密工作中,不断强化政治敏锐性,严格执行保密制度,严防涉密信息泄露,全力维护企业安全稳定。

(三)锤炼优良作风,践行服务宗旨。大力弘扬求真务实、精益求精、廉洁自律的工作作风,坚决杜绝形式主义、官僚主义,引导工作人员立足岗位实际,积极履职尽责。同时,主动深入基层一线,

了解生产经营实际和职工需求,在文稿撰写、会议部署中充分体现基层声音。

二、夯基赋能提本领,锻造业务履职“硬支撑”

一是提升文稿撰写能力,彰显国企特色。强化文稿撰写能力培训,邀请专家、资深文秘开展专题授课辅导,引导工作人员精准把握文稿写作要领,摒弃空话套话,紧密结合企业生产经营、改革发展实际,突出文稿的针对性和实效性。同时,注重日常素材积累,系统收集企业发展数据、先进典型事例,着力提升文稿的思想深度和文字水平;健全完善文稿审核机制,确保内容准确、表述规范,充分发挥文稿服务决策的重要作用。二是提升会议服务保障能力,推动决策落地。规范会议流程,明确会议记录、纪要编制标准,引导工作人员熟练掌握记录技巧,全面、准确记录会议决策和工作部署,避免漏记、错记。加强纪要编制能力培养,规范格式、提炼核心,确保纪要全面反映会议精神;建立审核、印发、督办全链条机制,推动决策精准落地。三是提升机要保密能力,守住安全底线。加强保密法规学习和业务培训,根植保密意识和责任意识。规范涉密文件、载体管理,严格执行收发、登记、传阅、销毁等制度,实行专人管控;加强办公设备保密管理,定期开展隐患排查,切实筑牢保密防线。四是提升统筹协调能力,强化服务效能。规范公文处理流程,提高流转质效;引导工作人员学习科学工作方法,合理安排任务,提升统筹能力;强化沟通协作,加强与企业各部门、分公司及上级单位的对接,凝聚工作合力、联动破解难

题,不断提升综合服务效能。

三、建章立制强保障,激活双升发展“新动能”

一是建立健全考核评价机制。结合岗位实际,科学制定考核机制,将思想政治和业务素养作为核心考核内容,细化指标、明确标准,实行日常考核与年度考核相结合。将考核结果与评优评先、职称晋升、绩效奖励挂钩,通过表彰优秀、约谈整改,激发工作人员内生动力。二是建立健全培训培养机制。结合企业发展战略和岗位需求,制定常态化培训计划,围绕国企党建、文稿撰写、会议服务、机要保密等内容,开展专家授课、经验交流、岗位练兵。建立“传帮带”机制,帮助新入职人员快速适应岗位,鼓励工作人员主动学习,提升专业水平,为企业高质量发展注入动能。三是建立健全监督管理机制。严格执行办公室各项规章制度,对违规违纪、工作敷衍、保密不严等行为严肃追责。加强思想政治和业务工作监督,定期开展检查,及时发现问题、督促整改落实,确保各项工作规范有序开展。

面对新形势新任务,国企办公室必须深刻认识思想政治建设与业务素养双提升的重要意义,坚持以思想政治建设为引领、以业务能力锤炼为核心、以健全长效机制为保障,统筹推进双向提升。立足岗位实际,充分发挥办公室服务决策、保障运行、督查落实、统筹协调的职能作用,为国有企业高质量发展提供有力支撑。

(作者单位:内蒙古森工集团伊图里河林业有限责任公司)