



深入学习贯彻党的十九届四中全会精神

开启全面从严治党制度建设新征程

□ 海南省中国特色社会主义理论体系研究中心

H权威论坛

办好中国的事情，关键在党，关键在坚持党要管党、全面从严治党。党的十九届四中全会立足当前、着眼长远，提出深化党的建设制度改革，完善全面从严治党的新时代任务。海南省委七届七次全会就加强党的领导制度建设作出部署。全面从严治党的长远之计和根本之策是加强党内法规制度建设。党履行执政兴国的重大历史使命、奋力夺取新时代伟大斗争的胜利，必须坚持固根基、扬优势、填空当、补漏洞、强弱项，推动建设内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的全面从严治党制度体系。

强化依规治党和制度治党意识

没有规矩，不成方圆。党的规矩、制度的建立和执行，是深入推进全面从严治党的根本与基石。中国共产党领导是中国特色社会主义制度的最大优势，这一优势要更加充分地发挥出来，就必须把坚持和完善党的领导制度体系放在当前首要建设位置，并从党的自我革命以及永葆党的先进性和纯洁性的战略高度，积极推进建设和完善全面从严治党制度。制度建设带有根本性、全局性、稳定性和长期性特征。党的领导制度建设不仅是要解决制度有无匹配完备问题，更为重要的是，要与党的制度化治理紧密联系

起来，通过科学有效的制度管治体现法规制度的实际应用价值。习近平总书记指出，“我们的制度不少，可以说基本形成，但不要让它们形同虚设，成为‘稻草人’，形成‘破窗效应’”。很多情况没有监督，违反了也没有任何处理。这样搞，谁会把制度当回事呢？我们党的制度是从党章开始的，学习党章学了半天，最后还是视而不见、听而不闻，这不行！”各级党委和政府以及各级领导干部要切实强化制度意识和规矩意识，一方面，要抓紧补齐党内制度法规短板，着力形成更加成熟更加定型的法规制度体系，使全面从严治党有规可循、有法可依；另一方面，要以教育监督促进党内制度和规矩入脑，要让铁规发力、禁令生威，使每一名党员干部都在敬畏制度、严守底线的同时，不断增强制度治党和依规治党的价值、情感与政治认同，努力争做全面从严治党制度执行的表率。

完善与健全全面从严治党制度

制度治党、依规治党的基础工程是建章立制。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央加快推进党内法规制度建设与改革，先后审议通过和部署实施一系列具有标志性、引领性、关键性的党内法规制度。2013年5月，中共中央同时发布《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》。这两部党内法规的制定与出台，标志着中国共产党首次拥有正式的党

内“立法法”。以此为依据，党中央开始将党内法规及规范性文件的制定、审查、备案和清理工作进一步纳入法制规范轨道，及时解决党内已有法规和规范性文件存在的不适应、不协调、不衔接、不一致问题，并从根本上避免或减少无权制定、越权制定、重复制定等无序制定现象，确保党内法规制度体系的统一性和权威性，使以党章为根本的党内法规制度体系建设和完善工作迈出历史性的重要一步。此后，党中央颁布《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，首次就党内法规制度建设问题进行顶层设计，提出在对现有党内法规进行全面清理的基础上，抓紧制定和修订一批重要党内法规，力争基本形成涵盖党的建设和党的工作主要领域、适应管党治党需要的党内法规制度体系框架，使党内生活更加规范化、程序化，使党内民主制度体系更加完善，使权力运行受到更加有效的制约和监督，使党执政的制度基础更加巩固，为到建党100周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系打下坚实基础。

废止不合时宜的法规制度、修订完善已有的法规制度、制定新的法规制度，破立并举，着力构建立体式、全方位的党内法规制度体系，显然不是一件轻而易举的事。因此，党中央在明确制度体系建设总目标的同时，提出了体系建设的基本路线图，即“把阶段性任务与战略性目标结合起来，按照急用先立原则，抓住核心、关键、亟需制定的党内法规项目，集中力量推进，努力在主要方面和关键环节上取得突破”。以此为指导，党中央积

极领导开展全党两次党内法规和规范性文件筛查、梳理和清理工作，废止及宣布无效法规和规范性文件超过850件，并新修和制定出台《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党党内监督条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》《党政机关厉行节约反对浪费条例》等80多部党内法规。这些法规超过现有党内法规的40%，它进一步规范党组织的工作、活动和党员行为，为推动依法依规治党、管党提供有力制度保障。在此基础上，党的十九大通过新党章，明确将党的纪律和纪律检查等新内容写进党章，强调以党的政治建设为统领，严明“两个维护”的政治纪律和政治规矩，使党内法规体系进一步健全完善，使全面从严治党更加有规可循、有据可依。

严格执行全面从严治党制度

制度的生命力在于执行。中国特色社会主义进入新时代，党内法规制度的“笼子”越扎越紧、越扎越牢固，但制度制定后，最为关键的还是要真抓和严管制度执行与落实。习近平总书记强调，坚持依规治党，必须一手抓制定完善，一手抓贯彻执行。党要继续制定完善党内法规，注重党内法规制度体系内部相互衔接、联动、配套和集成，同时，更要狠抓制度执行，坚持制度面前人人平等，执行制度没有例外，不留“暗门”，不开“天窗”，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，加大制度贯彻执行力度，让铁规禁令发力生威，使制度真正成为“硬约束”而不是“橡皮筋”。习总书记强调，制度治党的重点是要抓好制度管权和治权，“把权力关进制度的笼子里，首先要建好笼子。笼子太松了，或者笼子很好但门没关住，进出自由，那是起不了什么作用的”，因此，既要构建严密的权力运行制约和监督体系，让权力在阳光下运行，又要对违规违纪、破坏权力运行制度踩“红线”、越“底线”、闯“雷区”的行为依法依规严肃查处，切实做到不以权大而破规，不以事小而姑息，不以违者众而放任，从而确保党内权力运行制度落地生根。

全面从严治党制度建设与改革的根本落脚点，是将不断完善的全面从严治党制度更好地转化为治党治国理政的效能。党的十九大以来，以习近平同志为核心的党中央以上率下，从继续狠抓落实中央八项规定的细则实施，到不断强化党的纪律约束，从持续开展党章党规、宪法监察法宣传，到铁面问责压实党组织的责任担当和严肃党内政治生活、净化政治生态……党中央多措并举坚持不懈从严从实抓党内法规制度执行，进一步推动形成全党一起抓、全党一体执行法规制度的良好氛围，为党领导改革开放和社会主义现代化建设以及实现自我伟大革命提供了有力保证。

（执笔人：胡长青，海南省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、海南师范大学马克思主义学院副教授；周旭，海南省纪委监委干部。）

探索自贸区自贸港纠纷解决新机制

□ 海南省中国特色社会主义理论体系研究中心

资、金融、知识产权等新型纠纷的预防与化解显得至关重要。因此，探索建立以自由贸易港法为保障，集司法、仲裁、调解等多种方式为一体的便捷高效、多元协作、共享共赢的多元化纠纷解决机制，有助于为海南实现“三区一中心”发展定位提供全方位的司法保障和优质的法律服务。

探索自贸区法院审判规则的改革创新

2016年12月，最高人民法院发布《关于自由贸易试验区建设提供司法保障的意见》指出，自贸试验区所在地基层人民法院可以根据受理案件的数量、种类、性质等实际情况设立专门的法庭或议庭，审理涉自贸试验区的案件。2018年海南自贸区成立后，最高人民法院发布《关于海南全面深化改革开放提供司法服务和保障的意见》特别强调，要建立国际商事纠纷案件集中审判机制，集中优势资源，依法审理涉及自由贸易试验区和自由贸易港建设的国际商事纠纷案件，提高案件审判能力和水平。为此，2019年9月，海南第一、第二涉外民商事法庭和海口知识产权法庭分别挂牌成立。三个法庭的设立，将为海南打造法治化、国际化、便利化的营商环境和公平开放统一高效的市场环境，作出新的贡献。当然，机遇与挑战并行。三个法庭成为自贸区审判机制体制革新的试验田，最高法院及海南省高院应当鼓励其在总结审判经验的基础上，不断形

成符合涉自贸区案件特点的审判机制。例如，探索尝试选任港澳台居民作为人民陪审员参加合议庭；试行民事判决书、裁定书、调解书网上送达的高效便捷机制；进一步完善“分调裁审”机制改革；为应对涉外民商事案件需求，着力培养和吸收涉外法律人才，以充实审判队伍，等等。同时结合实际，逐步建立起一套有针对性的涉自贸区新型审判规则。

探索吸引国际知名仲裁机构入驻海南。国际商事仲裁在解决跨国纠纷上具有独特优势。充分发挥仲裁的便捷、高效解纷作用，对完善自贸区、自贸港纠纷化解体系，公正及时解决涉外争议，保障自贸区、自贸港建设持续健康发展具有重要意义。《最高人民法院关于海南全面深化改革开放提供司法服务和保障的意见》明确指出，支持建立国际商事仲裁机构，充分尊重当事人选择纠纷解决方式的意愿。为此，参照已经成熟运作的“一带一路”（中国）仲裁院，海南可以尝试将“一带一路”建设与自贸区、自贸港建设相结合，设立“一带一路”（中国）仲裁院自由贸易港分院。同时，按照《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见》要求，海南国际仲裁院应当进一步从保障仲裁机构依法独立工作、落实当事人意思自治原则等方面，加快推进仲裁制度改革创新。同时，应当支持国际知名商事仲裁

机构入驻自贸区，充分借助外部专家力量及优势资源，促使境外仲裁机构与海南仲裁机构形成互学互鉴、互动共赢的良性竞争格局，提高商事纠纷仲裁的国际化程度。

探索建立自贸区国际商事纠纷调解机构。《最高人民法院关于海南全面深化改革开放提供司法服务和保障的意见》指出，支持建立国际商事纠纷调解机构，发挥调解在国际商事纠纷解决中的作用。2018年12月，海南省政府办公厅发布《海南省优化营商环境行动计划（2018—2019年）》，提出建立海南国际商事调解中心的目标。以此系列政策支持为保障，2019年3月，海南自贸区设立中国贸促会（中国国际商会）海南调解中心。海南调解中心下一步应当中重点建设一流商事调解法律服务平台，进一步完善和健全中心运作机制，制定调解员选聘标准等工作。同时，在社会协同治理格局下，应加强与有关部门的沟通协作，建立并完善调解与诉讼、仲裁等工作的对接机制；加强对调解员特别是高素质、专业型调解员的培训与队伍建设；扩大调解业务宣传渠道，让更多外商和个人自愿选择调解方式解决纠纷，发挥商事调解对自贸区经贸活动的保障效应。此外，海南调解中心还应健全和完善国际商事调解机制。通过完善诉调对接平台建设、积极推进律师参与调解、加强与国际知名商事调解机构合作等

途径，借鉴国际经验，努力探索与国际接轨的国际商事调解机制，帮助营商主体防范商业风险，化解商事纠纷，促进经贸往来。

探索建立一站式纠纷解决服务平台。2016年《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》强调，合理配置纠纷解决的社会资源，完善和解、调解、仲裁、公证、行政裁决、行政复议与诉讼有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。因此，海南在发展诉讼、仲裁、调解等多元解纷机制的同时，应注重他们之间的有效衔接，健全职能部门间的协调配合机制，形成多种解纷方式有机联动的内部机制。省委七届七次全会要求，进一步牢牢把握建设海南自由贸易港要始终坚持中国特色的基本原则。因此，要根据中国社会纠纷预防与化解实践经验，力争形成自贸区纠纷化解分层递进模式。各解纷主体应坚持“把非诉机制挺在前面”的解纷理念，积极鼓励和引导当事人优先对抗性较弱、成本低廉、高效便捷的方式化解纠纷，经由自治协商、和解后，再考虑调解或裁决。通过分流与过滤矛盾纠纷，力争建成多层次递进的纠纷解决网络和具有中国特色的一站式纠纷解决服务平台。

（执笔人：王琦，海南省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员，海南大学法学院院长、教授、博士生导师）

H锐评

减少不必要的行政执法事项

党的十九届四中全会要求，要深化行政执法体制改革，“最大限度减少不必要的行政执法事项”。这一改革思路是对当前法治实践中存在的执法滥权、执法腐败、执法扰民等问题的源头治理之策。

减少不必要的行政执法事项，首先要推进“减政”，“取消”一批不必要的行政审批事项；重点要贯彻“慎罚”，“清除”一些不合法的行政处罚事项；关键要做到“合理”，“避免”一些过激的行政强制措施。（摘编自12月11日《学习时报》）



以“制”促“治”去沉疴

H图说微论

推进全面从严治党，既要解决思想问题，也要解决制度问题。习近平总书记指出：“纲纪不彰，党将不党，国将不国。”加强制度建设，是全面从严治党、依规治党的必然要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。一些不良作风像割韭菜一样，割了一茬长一茬。症结就在于对作风问题的顽固性和反复性估计不足，缺乏常抓的韧劲、严抓的耐心，缺乏管长远、固根本的制度。

加强制度建设，堵住制度漏洞，让腐蚀党员干部、败坏党的风气的“沉疴毒瘤”失去土壤、失去通道、失去市场，彰显纲纪威慑力，是坚持制度治党、依规治党题中应有之义。唯有全方位抓紧制度笼子，让制度不沦为空壳、稻草人，不成为摆设，管党治党方能在落地有声中展示制度刚性，树立制度威信。——@侯思

H时事纵横

以“帽”取人当休矣

□ 杨三喜

据报道，日前，针对全国政协提案提出的取消“长江学者奖励计划”等建议，教育部已正式予以答复。教育部肯定了“长江学者奖励计划”实施的积极意义，并表示将通过完善“长江学者”退出机制，明确退出情形和退出程序，严格人才称号的使用管理，淡化“帽子”的概念，引导人才称号回归学术性、荣誉性本质，以缓解人才的无序流动问题。

实际上，之所以有政协提案建议取消“长江学者奖励计划”，一个原因在于高校间抢挖“帽子”人才所导致的人才无序流动。而这背后更深层次的原因则是，包括“长江学者”在内的系列人才奖励计划所引发的人才“帽子”泛滥以及人才评价、引进中的以“帽”取人倾向。正是有人“戴帽子”，才有人“抢帽子”。如果不改变“戴帽子”以及以“帽”取人的问题，即便取消“长江学者奖励计划”，马上也会有其他人才称号代之，治标不治本。从教育部的回复来看，教育部显然读到也读懂了建议背后的真问题，并且提出了改进措施。

设立“长江学者奖励计划”的初衷在于解决当时大学教授、科研人员薪酬偏低的问题，是为了给优秀学者提供待遇。各级政府、各高校、科研院所陆续出台各级各类人才支持计划，又造成了人才“帽子”泛滥的问题。据不完全统计，我国国家层面和省级层面分别有人才计划84个和639个，市县层面人才计划更是多不胜数，各类人才计划，名目繁多、杂乱无序，“帽子”满天飞。

人才计划本身的初衷是好的，在于吸引人才、改善学者待遇、鼓励科研创新。但绝大部分人才计划都与薪酬待遇、科研经费、甚至住房、家属工作安排、行政级别待遇等挂钩，且在学科设置、重点学科评选、科研启动经费中，“帽子”学者多寡关系重大，“帽子”几乎等同于票子、位子，意味着权力和资源，加剧了赢者通吃的局面。于是，一些人动摇了学术追求，为了争夺“帽子”费尽心思，难以安心科研。甚至有人形容一些学者“永远都是得到‘帽子’和得到下一顶‘帽子’的途中”。

同时，高校则把“帽子”作为人才引进的标准和成绩，“重名轻实”、争抢帽子，造成了人才的竞争和无序流动。而高校选择的背后，又是把拥有多少“帽子”学者作为评价高校实力的依据。此外，高校重金挖抢“帽子”，其实也是在通过“帽子”学者，争夺在学科设置、重点学科评选、科研经费等方面的优势。于是，人才计划慢慢与其初衷背道而驰，不仅无助于鼓励科研创新，反而扭曲了人才成长环境，破坏了学术生态。

改变人才“帽子”泛滥及其引发的人才无序流动问题，首先须从“戴帽子”入手。清理整顿各类人才称号，该取消的就取消，并统筹设立人才称号，能不设就尽量不设，严格各类人才计划的数量，改变“帽子”满天飞的乱象。其次是让人才“帽子”与位子、票子脱钩，避免“帽子”与高额奖金和相关待遇相关联，在学科设置、重点学科评选、科研启动经费等方面也该破除以“帽”取人的倾向，让人才称号更多回归为反映科研贡献和学术能力的荣誉称号。（摘编自12月12日《光明日报》）

H良言良语

别让“河长制”成了“挂名制”

□ 吴旭

据央视新闻报道，近日，甘肃省天水市境内的清水河，约40公里的河面出现异常情况，原本冬季呈黄色的河水，自上而下，逐渐变色，成了蓝绿色。经过初步调查，这是因为河水遭到污染，而原因是上游的一处“三无”工厂，直接往清水河里排放染料废液。清水河不清，遭受污染重创，涉事企业及其嫌疑人自然罪责难逃。但从三级河长的巡河记录来看，从租赁厂房的10月10日起，一直到事发的11月26日，镇上虽然有2次记录，村上有10次记录，但都是以清理河道垃圾为主，却没有此次涉事工厂和排污口的相关内容。

山水林田湖是一个生命共同体。保护江河湖泊，事关人民群众福祉。全面推行“河长制”是落实新发展理念、推进生态文明建设的内在要求，是完善水治理体系、保障水安全的制度创新。自“河长制”施行以来，各地水环境得到极大改善。然而，不容回避的是，在基层，仍有不少地方的“河长制”形同虚设。有的市、县或乡，只满足于在河长公示牌上挂个名字，“河长”到底去没去，去了多少次，却没细化、量化的考核指标；有的“河长”偶尔来到河边，只是和一人转了转，说了几句话，提了几点要求，以便在电视上有身影和声音，报纸上有图片和文字，就打道回府；有的“河长”对河道、湖泊的排污口有多少、具体在哪里，一问三不知。

“河长制”不是“挂名制”，不能装样子；公示牌不是“脸面牌”，而是责任牌。河湖治理需久久为功，变“河长制”为“河长治”，重在建立水清岸绿的长效机制，变集中式治理为常态化治理，使河湖保护工作更加细化，考核更加严格。因此，地方政府除了要有一个具体的工作方案、一个完善的工作机制和一套管用的工作制度外，还应建立河湖管理保护信息发布平台，建立公众参与制度和考核问责等一套完整的制度体系，拓展公众参与渠道。不仅要通过媒体向社会公告河长名单，在河湖岸边显著位置竖立河长公示牌，而且要写明河道名称、河道长度、管治目标任务、举报电话，主动接受群众投诉、监督，营造全社会共同关心和保护河湖的良好氛围。

投稿信箱：hnrbllb@163.com