

## 经济与管理

李保江. 推进烟草行业高效能治理的理论和实践思考[J]. 中国烟草学报, 2021, 27(3). LI Baojiang. A theoretical and practical thinking on improving governance efficiency of tobacco industry[J]. Acta Tabacaria Sinica, 2021, 27(3). doi: 10.16472/j.chinatobacco.2021.101

# 推进烟草行业高效能治理的理论和实践思考

李保江

国家烟草专卖局经济研究所(政策研究室), 北京月坛南街55号 100045

**摘要:** 2021年全国烟草工作电视电话会议明确提出要扎实推进烟草行业高效能治理。从理论上分析,推进烟草行业高效能治理,应按照过程和结果相统一、手段和目的相融合、当前和长远相衔接的要求,注重以先进治理理念为引领,努力实现治理体系、治理结构、治理手段、治理能力协同互促,持续创造更加优异的治理绩效。在实践中,应把坚持党的全面领导作为根本保证,把深化改革创新作为第一动力,把提升行业软实力作为重要抓手,把提高队伍综合素质作为关键任务,努力把专卖制度优势更好转化为行业治理效能。

**关键词:** 烟草行业; 治理; 效能; 理论; 实践

2021年全国烟草工作电视电话会议指出,坚持一手抓好高质量发展、一手抓好高素质干部人才队伍建设,是近年来国家局党组落实中央精神、做好烟草工作的基本方法和宝贵经验,在实践中取得了显著成效,当前和今后一个时期必须一以贯之继续抓好高质量发展、抓好高素质干部人才队伍建设。同时,要按照党中央、国务院关于全面深化改革创新、构建高水平社会主义市场经济体制、推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,扎实推进行业高效能治理<sup>[1]</sup>。本文从理论和实践相结合角度,谈几点推进烟草行业高效能治理的认识和思考。

## 1 高效能治理的理论内涵

自2013年11月党的十八届三中全会明确把我国全面深化改革的总目标确定为“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”后,“治理”便成为全面深化改革的中心议题和理论研究的焦点问题。2019年10月党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,“治理”命题进一步成为改革实践的

主题,同时也掀起了理论研究的热潮。在2020年全国“两会”期间,习近平总书记特别提出了“高效能治理”重大命题,在参加内蒙古代表团审议时强调“要研究谋划中长期战略任务和战略布局,有针对性地部署对高质量发展、高效能治理具有牵引性的重大规划、重大改革、重大政策,在应对危机中掌握工作主动权、打好发展主动仗。”<sup>[2]</sup>为在实践中有效推进高效能治理,有必要先从理论上深化对什么是治理和效能以及什么是高效能治理的理解和把握。

### 1.1 什么是治理?

治理是一个有着悠久历史的理论和实践概念,中国传统文化蕴含着非常丰富的治理思想。譬如,《大学》提出“身修而后家齐,家齐而后国治,国治而后天下平”,《道德经》提出“治大国若烹小鲜”,《孟子》提出“不以仁政,不能平治天下”,《荀子》提出“明分职,序事业,材技官能,莫不治理”,《贞观政要》提出“夫治国犹如栽树,本根不摇,则枝叶茂荣”,《宋史》提出“治天下道二,宽与猛而已”等等。这些治理思想是中华优秀传统文化的重要组成部分。习近平总书记曾把历史上有关国家制度和国家治理的思想概括为“大道之行、天下为公的大同理想,六合同

风、四海一家的大一统传统，德主刑辅、以德化人的德治主张，民贵君轻、政在养民的民本思想，等贵贱均贫富、损有余补不足的平等观念，法不阿贵、绳不挠曲的正义追求，孝悌忠信、礼义廉耻的道德操守，任人唯贤、选贤与能的用人标准，周虽旧邦、其命维新的改革精神，亲仁善邻、协和万邦的外交之道，以和为贵、好战必亡的和平理念，等等”<sup>[3]</sup>。西方关于治理的探讨也由来已久，英语中的治理（Governance）一词，原意是指掌舵、领航、指引，旨在制定实施与众多利益相关者有关的特定制度和加强对有关事务的指导、引领<sup>[4]</sup>。

在现代语境下，治理问题日益受到世界各国普遍关注，在西方兴起了影响广泛的公共治理学或新公共管理学，该理论从公共治理、整体治理、协同治理、网络治理、数据治理等角度，对治理问题进行了深入探讨。乔恩·皮埃尔等认为“治理”概念广受欢迎的关键原因在于其涵盖了与统治过程相关的所有制度与关系领域<sup>[5]</sup>。在我国学者中，杨开峰等认为，“治理既是当代国家建设的重要实践，也是社会科学中的前沿议题”<sup>[6]</sup>。不过，尽管近年来国内外学者对治理问题开展了广泛研究，但对“治理”的概念与内涵并没有形成统一共识。国际上较为权威的治理概念是全球治理委员会在其1995年发布的《我们的全球伙伴关系》中提出的，即“治理是各种公共或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式制度安排”<sup>[7]</sup>。我国学者陈进华从治理体系现代化角度，提出治理“是一种包括政府、市场和社会公众等多元主体通过协商、对话和互动，达成管理日常事务、调控资源、履行权利的行动共识以缓解冲突或整合利益、实现公共目标、满足人民生活需要的结构、过程、关系和规则的体系性活动”<sup>[8]</sup>。

习近平总书记指出，“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”<sup>[9]</sup>近年来，学界围绕“治理”与“管理”的差异进行了大量研究，普遍认为管理强调自上而下单向度的命令、规制与执行，而治理强调自上而下、自下而上和横向平行的联动、沟通与协同。从概念比较视角，综合已有研究成果，治理主要包括以下要素特征。一是治理主体多元化。既包括党政机构及其组成部门等决策主体和行政主体，也包括企业、社会组织及居民等市场主体和社会主体，强调构建多主体共

治的治理格局。二是治理对象全面化。既包括对人，也包括对事，既包括对内，也包括对外，涵盖经济、政治、社会、文化、生态等各领域各环节，强调人与事、内与外的全面统筹。三是治理方式多样化。既包括法律、命令等强制手段，也包括规划、技术等调控手段，还包括道德、文化等引导手段，强调多种方式、多种工具的组合运用。四是治理过程协同化。既包括自上而下的指挥命令和自下而上的报告建议，也包括横向平行的协调配合和协商交流，强调纵向互动、横向联动的动态协同。五是治理目标平衡化。既包括财富增长、技术进步等生产力发展目标，也包括社会稳定、制度创新等生产关系优化目标，强调在多重目标中实现动态平衡。

## 1.2 什么是高效能治理？

党中央提出推进国家治理体系和治理能力现代化后，学界围绕把制度优势转化为治理效能开展了广泛研究，相关文献如雨后春笋般大量涌现，但鲜有专题研究“高效能治理”的文献。为更好理解什么是高效能治理，有必要从概念内涵上首先理解什么是效能。

“效能”与效率、效益、效果等既有相似性和关联性，也有不同性和差异性。效能的本质特征是讲求过程和结果的统一、重视手段和目的的融合、关注当前和长远的衔接，其中“效”是从结果和目的角度强调治理要有好的效率、效益、效果，“能”是从过程和手段角度强调治理要有强的势能、动能、能力。“效”与“能”是有机统一的，“效”是“能”的体现，“能”是“效”的来源；“效”可以引导“能”、增强“能”，“能”可以保障“效”、提高“效”。“效”与“能”的相互促进、动态平衡，不仅关注当前，而且重视长远，体现了联系和发展的唯物辩证观点。

高效能治理，就是按照过程和结果相统一、手段和目的相融合、当前和长远相衔接的要求，通过治理理念、治理体系、治理结构、治理手段、治理能力的组合作用，持续创造并保持优异治理绩效的各种治理活动的统称。其基本要求和本质特征，一是治理理念先进。理念是行动的先导，在传承优秀的统治、管理理念基础上，与时俱进发展和形成符合现实、引领未来的先进治理理念，是高效能治理的先决条件。推进高效能治理，就是要坚持系统观念，强化协同意识，注重综合施策，善于运用战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、法治思维、底线思维来指导治理实践。二是治理体系健全。良法是善治的前提，由良好的法律法规、制度安排、政策

措施等组成的健全治理体系，是高效能治理的根本依据。推进高效能治理，就是要按照推进治理体系现代化的要求，在良好的法治体系基础上构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，形成全面完整、协调配套、务实管用的政策体系，真正做到依照法律、制度、政策开展有据、有序、有效治理。三是治理结构完善。由高效的组织架构、科学的职能结构、顺畅的工作机制等组成的完善治理结构，是高效能治理的落实载体。推进高效能治理，就是要按照相关法律法规和治理体系的内在要求，设定职能清晰、层级合理、分工明确的组织架构，形成岗位规范、权责统一、精简高效的职能结构，构建协调运转、有效制衡、充满活力的工作机制，确保各项治理任务有机构负责、有人员落实、有机制保障。四是治理手段科学。掌握和运用科学的治理手段，是高效能治理的内在要求。推进高效能治理，就是要准确把握时代发展趋势，坚持法律、行政、市场、技术、文化等治理手段组合运用、协同配合，善于运用现代技术特别是现代信息技术实施治理，真正做到政治统领、经济调节、法治保障、文化引导、技术支撑有机统一、融合贯通。五是治理能力高强。具备现代化的高强治理能力，是高效能治理的基础保障。推进高效能治理，就是要全面提升政策制定能力、制度执行能力和统筹协调能力，确保既能制定出好的法律、制度和政策，又能把好的法律、制度和政策落到实处，充分调动各方面的积极性主动性创造性。六是治理绩效优异。优异的治理绩效，是高效能治理的逻辑结果，是实施治理活动的方向所指、目标所在。推进高效能治理，就是要坚持问题导向、目标导向、结果导向相统一，努力实现更加规范、更为科学、更有活力的治理，有效解决治理难题、降低治理成本、增强治理动能，持续提高治理效率、改善治理效益、优化治理效果。

## 2 推进烟草行业高效能治理的框架性思路和重点

推进高效能治理，是一项永远在路上的系统工程，必须坚持把系统观念作为基础性的思想和工作方法，注重以先进治理理念为引领，努力实现治理体系、治理结构、治理手段、治理能力协同互促，持续创造更加优异的治理绩效。结合烟草行业的实际，框架性思路 and 重点是：

### 2.1 树立系统、协同、综合、可持续的现代治理观

推进烟草行业高效能治理，要在完整、准确、全面贯彻新发展理念基础上，进一步聚焦行业治理问

题，树立起系统、协同、综合、可持续的现代治理观。首先，注重整体、局部、个体相统一。自觉从“两个大局”谋划烟草行业治理，坚持把行业工作放在党和国家工作大局中来定位，把各个烟草企业、各项烟草业务放在烟草行业整体系统中来布局，把员工成长放在部门建设、组织提升中来思考，树牢一盘棋思想，增强共同体意识，形成一体化合力。其次，注重上下、左右、内外相协同。坚持开放、诚信、包容、共享，在烟草行业层级之间、部门之间、地区之间、条线之间以及行业与社会之间，保持顺畅沟通，形成协调联动，加强密切合作，实现共同发展，以求最大限度地凝聚治理共识，降低治理成本，提高治理效率，优化治理效果。第三，注重法治、德治、智治相结合。综合运用各种治理手段，在严格执行国家法律法规尤其是烟草专卖法律法规基础上更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在全面加强行业文化建设基础上更好发挥德治聚人心、提精神、展形象的滋养作用，在有效运用现代数字技术基础上更好发挥智治助决策、精管理、优服务的支撑作用，努力实现法治、德治、智治的融合统一、相互促进。第四，注重历史、现实、未来相贯通。坚持和发扬过去一个时期成功的治理经验，以解决行业面临的现实问题和正在做的事为中心，着眼行业未来可持续发展，一以贯之、久久为功，努力把已有治理成果坚持好、巩固好，把现实治理难题解决好、处理好，把未来治理基础打坚实、打牢靠，确保烟草行业长治久安、行稳致远。

### 2.2 完善烟草法律体系、制度体系、政策体系

在党的全面领导下，以国家烟草专卖制度为基础、以“统一领导、垂直管理、专卖专营”为运行机制、以“一套机构、两块牌子”为组织形式的国家烟草专卖治理体系，是我国改革开放的创新性成果，具有强大生命力和巨大优越性，推进烟草行业高效能治理，必须保持内嵌于国家烟草专卖治理体系的各项制度安排不动摇，同时通过完善相关法律体系、制度体系、政策体系，切实把专卖制度优势更好转化为行业治理效能。首先，以依法监管新型烟草产品、防止非理性过激控烟为重点健全烟草法律体系。主要是加快把电子烟等新型烟草产品纳入烟草专卖体系，实现国家依法对所有烟草产品的全覆盖监管；把烟草专卖与控制烟履约有机衔接起来，在相关立法中防止出台超越社会主义初级阶段基本国情、超越我国作为《烟草控制框架公约》缔约方责任义务的非理性过激控烟规定，确保行业发展和烟草控制在法治轨道上有序推进。其次，

以完善烟草专卖专营体制、构建适度竞争新机制为重点健全烟草制度体系。主要是在坚持计划管理基础上更好发挥市场机制作用、完善烟草资源配置模式，在坚持专卖许可证制度基础上推进“放管服”改革、完善烟草市场准入和事中事后监管体制，在坚持国家垄断经营基础上推进市场化取向改革、完善全国统一市场体系，在坚持国有独资产权安排基础上深化国有企业改革、完善公司治理机制，在坚持专卖与专营有机统一基础上强化规范监督、完善权力配置和运行机制，充分发挥制度指引方向、规范行为、提高效率、维护稳定、防范风险的重要作用。第三，以有效激励约束、加强引导支持为重点健全烟草政策体系。主要是研究制定和部署实施一批对高效能治理具有牵引性的重大政策，包括有利于促进各方面高效协同和调动各方面积极性主动性创造性的激励性政策，有利于规范运行、强化执行、严格监督的约束性政策，有利于明确方向、稳定预期、提升素质的引导性政策，有利于实现共同发展、履行社会责任、打牢基层基础的支持性政策。在健全政策体系过程中，最重要的是要加强协同配合，防止政出多门、政策效应相互抵消。

### 2.3 优化行业组织架构、职能结构、工作机制

新世纪以来烟草行业创造了“十年辉煌”，很重要的一条经验就是在坚持专卖制度前提下，通过工商分开、战略重组、调整职能、理顺产权、订单供货等改革创新举措，对行业组织架构、职能结构、工作机制进行了整体性重塑，释放了巨大的改革红利，显著增强了行业治理效能。在新时代新阶段，要进一步聚焦行业核心职责、完善行业治理结构，以求最大限度地降低治理成本特别是制度性交易成本、最大限度地提高治理效能特别是整体性行政效能。首先，按照法治化、扁平化、简约化要求优化组织架构。重点是依据烟草专卖法律法规和履行行业核心职责的要求，在坚持科层制管理基础上优化治理层级、减少冗余环节，在坚持专卖专营职能全覆盖基础上优化机构设置、克服职能交叉，在坚持专业化分工基础上优化主体布局、防止重复过剩，努力通过组织架构的优化，为推进行业高效能治理打下坚实的组织体系基础。其次，按照科学化、规范化、精细化要求优化职能结构。重点是适应新时代新阶段的新变化新要求，坚持既有专业分工又有整体布局、既相对稳定又动态优化，科学、规范设置各层级内部机构和岗位，明确各层级及各部门、各岗位的职能定位和工作任务，努力做到职能与业务相适应、岗位与人员相匹配、权力与责任相统一，

确保各就其位、各谋其事、各司其职、各尽其责。第三，按照系统化、协同化、高效化要求优化工作机制。重点是在各层级、各部门、各岗位认真履行各自职责基础上，强化决策、执行、监督相互贯通的闭环管理机制，构建上下、左右、内外相互衔接的协同配合机制，形成评估、考核、奖惩相互统一的激励约束机制，努力实现各项治理活动相向而行、持续优化、整体提升。

### 2.4 改进行业治理手段、治理工具、治理方法

当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，对人类社会的生产方式、生活方式、工作方式、思维方式等都产生了深刻影响。同时，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。推进烟草行业高效能治理，必须准确识变、科学应变、主动求变，善于学习运用新的治理手段、治理工具、治理方法，特别是注重将数字技术广泛应用于行业治理各领域全过程，推动行业治理持续变革。首先，以实施数字化转型战略为抓手推进行业智慧治理。重点是推进数字技术与烟草产业深度融合，加快新型基础设施建设，建立健全覆盖烟草全治理链、全产业链的数据资源体系，推进数据跨层级、跨部门、跨地区、跨企业汇聚融合和流动共享，围绕“上云用数赋智”推进行业云平台 and 数字中台建设，加快构建基于“数据+算法”的智能辅助决策体系，全面激活数据要素驱动潜能，持续提升行业治理数字化、网络化、智能化水平。其次，以组合运用“正式规则+非正式规则”为依托推进行业系统治理。重点是严格执行国家法律法规、党章党规党纪和行业政策规定，强化法律、制度、政策等正式规则的保障和约束作用，同时高度重视思想、道德、文化建设，发挥各种非正式规则的激励和导向作用，持续提升行业治理的系统性、整体性、协同性。第三，以共建共享、共生共赢为导向推进行业共同治理。重点是坚持把烟草行业作为一个开放包容的大生态系统，克服封闭保守，加强协调互动，提高服务意识，营造和谐环境，推动行业内部各环节各主体以及行业与消费者、烟农、零售户、供应链合作方形成命运共同体、治理共同体、发展共同体。

### 2.5 提升政策制定能力、制度执行能力和统筹协调能力

习近平总书记指出，“国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系

才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能”<sup>[10]</sup>。推进烟草行业高效能治理,必须依托良好的国家烟草专卖治理体系,全面提升行业治理能力,充分发挥国家烟草专卖治理体系的整体效能。首先,提升把方向、谋全局、定战略的政策制定能力。重点是善于用政治眼光分析问题,对“国之大者”了然于胸,切实找准行业面临的问题和挑战,准确把握行业治理的规律和趋势,因势而谋、应势而动、顺势而为,适时制定出台协调性好、指导性强、约束性硬的政策措施,确保行业治理在战略上判断准确、谋划科学、赢得主动。其次,提升重落实、有韧劲、严监督的制度执行能力。重点是树立重实干重实绩的鲜明导向,发扬钉钉子精神,发挥监督保障执行、促进完善发展作用,形成尊崇制度、遵守制度、维护制度的良好氛围,以一以贯之的恒心韧劲把各项制度执行到位、落实到位,坚决做到制度执行没有特权、制度约束没有例外,以强有力的执行力不断增强制度生命力。第三,提升顾大局、善平衡、汇众智的统筹协调能力。重点是强化系统观念,善于观大势、谋大事,坚持综合施策、精准发力,统筹各方面关系,协调各方面利益,兼顾各方面诉求,调动各方面积极性主动性创造性,做到上下贯通、左右联动、内外协同,营造和保持良好环境,形成和增强整体合力。

## 2.6 创造有效解决问题、平衡多重目标、彰显专卖制度优势的优异治理绩效

坚持问题导向、目标导向、结果导向相统一,既是推进治理活动的原则要求,也是检验治理绩效的重要标准。推进烟草行业高效能治理,就是要有效解决各种现实及潜在的问题矛盾,动态平衡各方面的多重目标和多元诉求,持续彰显烟草专卖制度各方面优势,努力创造更加优异的治理绩效。首先,在有效解决问题矛盾中实现行业长治久安。重点是在坚持国家烟草专卖治理体系基础上,努力实现在国家垄断经营下做到行业规范自律、在计划管理下提高资源配置效率、在国有独资下增强企业活力,切实办好自己的事,坚决管住自己、管好自己,做到干部职工不出现违纪违法问题、市场经营不出现滥用垄断问题、要素流动和资源配置不出现地区封锁问题。其次,在满足各方面诉求中实现多重目标动态平衡。重点是认真践行“国家利益至上、消费者利益至上”行业共同价值观,切实担负起行业政治责任、经济责任、社会责任,努力在保证财政增收、促进经济发展、稳定社会就业、巩固脱贫成果、支持乡村振兴、发展民族工业、建设生态文明、维护消费者利益等方面作出全方位贡献。同

时,要统筹控烟履约和行业发展,坚决防范非理性过激控烟风险,着力营造良好外部环境,努力实现烟草“在控制中发展、在发展中控制”。第三,在彰显烟草专卖制度优势中增强行业治理效能。重点是彰显坚决听从党中央指挥、确保行业始终沿着正确方向前进的优势,彰显全国烟草一盘棋、集中力量办大事的优势,彰显宏观调控有力有度、保持经济运行和市场状态平稳有序的优势,彰显独立自主创新发展中式卷烟、有效适应消费者需求的优势,彰显全产业链一体化运行、提升中国烟草整体竞争实力的优势,彰显统一营销网络和联合打假打私、净化市场秩序环境的优势,彰显行业上下指挥灵敏、有效应对风险挑战冲击的优势。

## 3 推进烟草行业高效能治理的实践要求

高效能治理既是一个重大的理论命题,更是一个重大的实践课题。推进烟草行业高效能治理,要坚持以科学的理论为指导,适应新时代新阶段新要求,紧密结合实际,明确思路重点,找准可行路径,创新工作举措,务求取得实效。

### 3.1 把坚持党的全面领导作为根本保证

党的十九届四中全会指出,“我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开”,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势”。推进烟草行业高效能治理,必须依照中国特色社会主义制度和嵌入其中的国家烟草专卖治理体系,把党的全面领导贯穿到行业治理各领域各方面各环节,保证各项治理活动始终沿着正确的方向开展。一是全面加强政治建设。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,坚决落实党中央决策部署和战略安排,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。二是充分发挥党组(党委)领导作用。明确党组(党委)在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式,正确处理党组(党委)和董事会、经理层等治理主体的关系,全面落实党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求。三是切实提升基层组织力。健全完善上下贯通、执行有力的严密组织体系,推进基层党支部标准化规范化建设,推动党建与业务工作深度融合,以提升组织力为重点,突出政治功能,确保实现党的组织和党的工作全覆盖。四是纵深推进全面从严治党。完善和落实全面从严治党责任制度,强化对权力运行的制约和监督,持续加强正风肃纪反腐,不断增强各级党组织自我净

化、自我完善、自我革新、自我提高能力。

### 3.2 把深化改革创新作为第一动力

党中央把我国全面深化改革的总目标确定为“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，充分表明治理与改革具有内在统一性。推进烟草行业高效能治理，就是要遵循党中央统一部署和国家法律法规特别是烟草专卖法律法规，把改革作为关键一招，把创新作为根本之举，不断为行业治理注入强大动力。一是全面深化改革。以贯彻落实党中央、国务院关于“完善烟草专卖专营体制，构建适度竞争新机制”的部署要求为主轴，系统谋划总公司公司制改革、组织架构和职能结构优化、现代企业制度建设，持续完善运行调控机制、市场监管机制、品牌竞争机制，全面建设现代市场体系、现代流通体系、现代物流体系，不断推进行业治理体系和治理能力现代化。二是强化创新驱动。贯彻落实党中央“坚持创新在我国现代化建设中的核心地位”的战略决策，持续推进行业科技创新、政策创新、产品创新、管理创新、文化创新等各类创新，注重学习应用新手段、新工具、新方法，持续提升行业治理智慧化、科学化、现代化水平，全面塑造行业发展新优势。三是注重系统集成。更加注重改革创新的系统性、整体性、协同性，统筹处理好政府与市场、专卖与专营、垄断与竞争、自律与他律、集中与自主的关系，促进劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素活力竞相迸发，全面增强中国烟草竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。

### 3.3 把提升行业软实力作为重要抓手

基于文化、战略、制度、政策、品牌、传播等无形资源组合运用而形成的行业软实力，是推进烟草行业高效能治理的重要支撑。近年来，国家局党组高度重视行业软实力建设，2020年8月专门印发《关于提升烟草行业软实力的指导意见》，对行业软实力建设作出全面部署。推进烟草行业高效能治理，要抓住行业软实力建设的关键要素和重点环节，做好系统布局，推动实践转化。一是发展烟草文化。注重以社会主义核心价值观和“国家利益至上、消费者利益至上”行业共同价值观为引领，在行业与社会连接层面倡导共建共享、尽责担当的价值理念，在烟草市场主体层面倡导创新创业、协同高效的经营理念，在烟草员工层面倡导专业敬业、廉洁规范的行为理念，不断增强烟草文化的凝聚力、感召力、影响力，充分发挥烟草文化汇聚力量、丰富精神、传递价值的重要作用。二是加强战略谋划。深入开

展前瞻性、针对性、储备性战略研究，建立健全智库建言、务虚讨论、集体研究、跟踪评估、督导落实机制，更好服务科学决策、民主决策，提升重大战略、重大规划、重大政策制定质量，努力在关涉烟草行业的全局性、基础性、长远性重大问题上赢得主动、赢得优势、赢得未来。三是加强宏观调控。坚持“总量控制、稍紧平衡，增速合理、贵在持续”方针，完善行业宏观调控体系，重视预期管理和目标引导，搞好跨周期政策设计，提高逆周期调节能力，保持经济运行和市场状态平稳有序、稳中向好。四是加强对内对外沟通传播。注重各方力量和各项政策的协同配合，加强国家烟草专卖治理体系的理论研究和宣传，讲好烟草故事，加强舆论引导，持续增强对内凝聚力和对外吸引力，展现烟草行业全方位贡献和良好形象。五是防范化解重大风险。突出增强忧患意识、风险意识，全面梳理潜在风险隐患，建立健全风险防范化解机制，做好应对各种风险挑战的思想准备和工作准备，坚决守住不发生重大风险的底线。

### 3.4 把提高队伍综合素质作为关键任务

习近平总书记指出，“我们要应变局、育新机、开新局、谋复兴，关键是要把党的各级领导班子和干部队伍建设好、建设强。我说过，光有思路和部署，没有优秀的人来干，那也难以成事。”<sup>[11]</sup>对于烟草行业，推动高质量发展，推进高效能治理，关键在人，关键在于造就高素质队伍。要通过持之以恒加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，全面提高行业各级领导和党员干部适应新时代新要求抓改革、促发展、防风险的政治能力和专业化水平。一是加强思想淬炼。建立和落实“不忘初心、牢记使命”制度措施，推动理想信念教育常态化长效化，推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，引导行业党员干部树牢宗旨意识、坚定理想信念、提升思想境界、增强理论素养。二是加强政治历练。坚持党管干部、党管人才原则，把政治过硬放在首位，营造风清气正的政治生态，引导行业党员干部旗帜鲜明讲政治，自觉同党中央精神对表对标，严守党的政治纪律和政治规矩，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。三是加强实践锻炼。树立重实干重实绩的鲜明导向，有计划地推进干部交流轮岗，注重在关键岗位、重要岗位上培养锻造干部，推动行业党员干部在实践、实战中学到真本领、练就真本事，提高化解风险挑战、解决实际问题的能力和水平。四是加强专业训练。推进学习型行业建设，突出增强学习本领，营造爱学习、

善学习、勤学习的浓厚氛围，加快知识更新、能力培训，培养专业能力、专业素养、专业精神，促使行业党员干部成为各自工作领域的行家里手，引导和激励其在推动行业高质量发展、推进行业高效能治理中担当尽责、多做贡献。

#### 参考文献

- [1] 毓敏等. 贯彻新发展理念 构建新发展格局 奋力开创烟草行业高质量发展新局面——专访国家烟草专卖局党组书记、局长, 中国烟草总公司总经理张建民 [J]. 中国烟草, 2021(3).  
YU Min, et al. Implement the new development philosophy, establish the new development paradigm and foster the high-quality development of tobacco industry-- A interview by Zhang Jianmin, Director of State Tobacco Monopoly Administration and General manager of China National Tobacco Company[J]. China Tobacco.2021(3).
- [2] 习近平. 从人民中汲取磅礴力量 [N]. 人民日报, 2020-05-29.  
XI Jinping. Gain vast strength from people[N]. People's daily.2020-05-29.
- [3] 习近平谈治国理政 (第三卷) [M]. 外文出版社, 2020:120.  
XI Jinping. The governance of China (Volume III) [M]. Beijing: Foreign Languages Press. 2020:120.
- [4] 参见杨冠琼. 国家治理体系与能力现代化研究 [M]. 经济管理出版社, 2018.  
YANG Guanqiong. The modernization of national governance systems and capabilities[M]. Beijing: Economy & Management Publishing House. 2018.
- [5] 乔恩·皮埃尔等. 治理、政治与国家 [M]. 格致出版社, 2019.  
Jon Pierre etc. Governance, Politics and the State[M]. Shanghai: Truth & Wisdom Press. 2019.
- [6] 杨开峰等. 我国治理研究的反思 (2007—2018): 概念、理论与方法 [J]. 行政论坛, 2021(1).  
YANG Kaifeng etc. Reflection on governance research in China (2007-2018): concept, theory and method[J]. Administration Forum. 2021(1).
- [7] 转引自俞可平. 治理和善治引论 [J]. 马克思主义与现实, 1999(5).  
Yu Keping. An introduction to governance and good governance[J]. Marxism & Reality. 1999(5).
- [8] 陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑 [J]. 中国社会科学, 2019(5).  
CHEN Jinhua. The national logic of the modernization of governance system[J]. Social Sciences in China.2019(5).
- [9] 习近平. 推进上海自贸区建设 加强和创新特大城市社会治理 [N]. 人民日报, 2014-03-06.  
XI Jinping. Promote the construction of Shanghai Free Trade Zone, strengthen and innovate the social governance of Mega cities[N]. People's daily. 2014-03-06.
- [10] 习近平. 习近平谈治国理政 [M]. 外文出版社, 2014:91.  
XI Jinping. The governance of China[M]. Beijing: Foreign Languages Press. 2014:91.
- [11] 习近平. 贯彻落实新时代党的组织路线 不断把党建设得更加坚强有力 [J]. 求是, 2020(15).  
XI Jinping. Implement the organizational lines of the Party to constantly build the Party stronger[J]. Qiushi. 2020(15).

## A theoretical and practical thinking on improving governance efficiency of tobacco industry

LI Baojiang

Tobacco Economy Research Institute ( Department of Policy Studies ), State Tobacco Monopoly Administration, Beijing 100045, China

**Abstract:** The 2021 National Tobacco Industry Teleconference made a proposal to improve the governance efficiency of tobacco industry steadily. Theoretically, in compliance with the requirements of unifying procedures and results, integrating means and objectives, and linking current and long-term goals, the tobacco industry should strive to coordinate governance system, governance structure, governance means and governance capability, and continuously improve governance performance. In practical, the industry should uphold and strengthen Party leadership, deepen reform and innovation, enhance soft power of tobacco industry, improve the comprehensive quality of workforce to better transform the advantages of tobacco monopoly system into improving the governance efficiency of tobacco industry.

**Keywords:** tobacco industry; governance; efficiency; theory; practice

\*Corresponding author. Email: libj@tobacco.gov.cn