

解决好事关党和国家长治久安的制度现代化问题

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),提出了进一步全面深化改革的总目标,并将“坚持以制度建设为主线”作为必须贯彻好的六条重大原则之一。学习贯彻落实好党的二十届三中全会精神,我们需认真学习领会以制度建设为主线的科学内涵,尤其是制度建设与推进中国式现代化的重要关联,从而在实践中以中国之制推动支撑中国之治。

没有制度现代化就没有中国式现代化

□ 宋世明

治理之道

党的十八大以来,我们党突出制度建设这条主线,通过全面深化改革完善各方面制度,推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高,为全面建成小康社会提供了有力制度保障。《决定》着力抓住推进中国式现代化需要破解的重大体制机制问题谋划改革,充分体现了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的历史主动,必将为中国式现代化提供强大动力和制度保障。

制度现代化是推进国家治理现代化的本质。早在2014年,习近平总书记就指出,“邓小平同志反复强调制度问题,想得很深的是。考虑的不只是要解决好制约党和国家事业发展的体制机制弊端问题,而且是要解决好事关党和国家长治久安的制度现代化问题”。

从马克思主义关于生产关系和生产力、上层建筑和经济基础的基本原理,尤其是关于国家政权对经济发展的三种反作用的重重大论断来看,制度现代化是推进国家治理现代化的本质。恩格斯指出:“每一历史时代的经济生产以及必然由此产生的社会结构,是该时代政治的和精神的历史的基础”。特定历史时代的经济生产方式和交换方式,都会产生特定的经济结构和社会结构,特定经济结构与社会结构要求建构在其上的政治上层建筑和文化上层建筑与之相适应。经济生产决定包括国家政权在内的上层建筑,上层建筑对经济发展又有反作用。在马克思主义看来,国家政权对经济发展的反作用可以有三种:它可以沿着同一方向起作用,在这种情况下就会发展得比较快;它可以沿着相反方向起作用,在这种情况下,它经历一定的时期都要崩溃;或者是它可以阻碍经济发展沿着既定的方向走,而给它规定另外的方向,这种情况归根到底还是归结为前两种情况的一种。由此,马克思主义认为,在第二和第三种情况下,政治权力会给经济发展造成巨大的损害,并造成大量人力和物力的浪费。国家政权通过何种关键变量对经济发展发挥上述三种反作用?正是通过制度这个关键变量,它决定国家政权对经济发展发挥何种作用,同时制度优劣及其质量高低决定国家政权对经济发展发挥了何种程度作用。在这种意义上可以更好地理解“制度优势是一个国家的最大优势,制度竞争是国家间最根本的竞争”。更进一步,国家制度吸纳力是决定特定时段国家制度体系优劣及其质量高低的关键变量。足够的国家制度吸纳力,才能助推国家经

济可持续发展 and 包容性增长,才能促进社会公平正义,增进人民福祉,维护国家长治久安。

没有制度现代化就没有中国式现代化,就难以全面建成社会主义现代化强国。从这个角度讲,《决定》就是到2035年中国制度现代化的总动员总部署,是到2029年中国制度现代化的具体任务清单。简言之,以进一步全面深化改革推进中国式现代化的内在逻辑,就是进一步全面深化改革推进新征程制度现代化,以新征程制度现代化推进中国式现代化。《决定》为中国式现代化提供了点对点的制度建设与制度创新,其系统集成的整体效果必将是新征程制度现代化的新篇章。如,高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障,应构建高水平社会主义市场经济体制;高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,应健全推动经济高质量发展体制机制;教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑,应构建支持全面创新体制机制;科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求,应健全宏观经济治理体系;城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,应完善城乡融合发展体制机制;等等。

可见,从进一步全面深化改革的总目标来看,制度现代化是经济基础和上层建筑的同步现代化。没有经济基础现代化,就难以支撑上层建筑现代化和其他领域现代化。制度现代化不仅要理顺各方面关系,更要促进生产力发展,促进经济发展。党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是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。党的十九届四中全会进而确定了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的总体目标。党的二十大报告将治理现代化目标纳入全面建成社会主义现代化强国总的战略安排。党的二十届三中全会明确了总目标之下有总有分、总分结合的目标体系。值得注意的是,在2035年改革目标设定中,将“全面建成高水平社会主义市场经济体制”置于“中国特色社会主义制度更加完善”之前,将“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”置于“基本实现社会主义现代化”之前。换言之,有经济基础现代化才有上层建筑现代化;经济基础与上层建筑同步现代化,才有制度现代化,才有社会主义现代化。

守正创新是推进国家治理现代化的方法论。制度现代化是在政权已经现代化前提下的治权现代化。治权现代化必然要求推进国家治理现代化方法论的守正创新。“守正”即坚定中国特色社会主义制度自信,毫不动摇坚持和巩固中国特色社会主

义制度。习近平总书记强调:“我们推进国家治理体系和治理能力现代化,要往什么方向走呢?这是一个带有根本性的问题,必须回答好。考虑这个问题,必须完整理解和把握全面深化改革的总目标,这是两句话组成的一个整体,即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。这里面有一个前一句和后一句的关系问题。前一句,规定了根本方向,我们的方向就是中国特色社会主义道路,而不是其他什么道路。也就是我经常说的,我们要坚定不移走中国特色社会主义道路,既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路。后一句,规定了在根本方向指引下完善和发展中国特色社会主义制度的鲜明指向。两句话都讲,才是完整的。只讲第二句,不讲第一句,那是不完整、不全面的。”创新,即与时俱进完善和发展中国特色社会主义制度和中国特色社会主义制度,推进制度创新和治理能力建设,鼓励基层大胆创新、大胆探索。守正创新方法论决定了推进国家治理现代化的实践路径,即始终突出制度建设这条主线,不断健全制度框架,筑牢根本制度、完善基本制度、创新重要制度。

党的十八大以来,我国实现了改革由局部探索、破冰突围到系统集成、全面深化转变,各领域基础性制度框架基本建立,许多领域实现了历史性变革、系统性重塑、整体性重构。随着实践发展,已有制度需要不断健全,新领域新实践需要推进制度创新、填补制度空白。绝不能学“黑瞎子掰苞米,掰一穗儿丢一穗儿”,应将已有制度完善到底,直到落地生根、开花结果。更应该遵循规律推进制度创新,实现从“规则内选择”到“规则间选择”的转变,刮去枝杈,栽培根本。

从“制度”这个维度考察,《决定》明确健全完善已有制度141项,明确提出24项制度创新任务,如建立国有企业履行战略使命评价制度,加快建立数据产权归属认定、市场交易、利益分配、利益保护制度,建立职务科技成果资产单列管理制度等。

从“体制机制”这个维度考察,《决定》明确健全完善32项已有体制机制,明确提出5项体制机制创新任务,即创新社会治理体制机制和手段、加快构建促进数字经济高质量发展体制机制、构建支持全面创新体制机制、建立都市圈同城化发展体制机制、构建协同高效的警务体制机制。

从“体制”这个维度考察,《决定》明确健全完善28项已有体制,明确提出4项体制创新任务,即构建高水平社会主义市场经济体制、建立高效的知识产权综合管理体制、构建同科技创新相适应的科技金融体制、建设更高水平开放型经济新体制。

从“机制”这个维度考察,《决定》明

确健全完善143项已有机制,明确提出38项机制创新任务,如建立未来产业投入增长机制,建立科技发展、国家战略需求牵引的学科设置调整机制,建立培育壮大科技领军企业机制,建立专家实名推荐的非共识项目筛选机制,建立同国际通行规则衔接的合规机制等。

从“法律”这个维度考察,《决定》共提出5项新立法任务,即制定民营经济促进法、制定金融法、制定民族团结进步促进法、推进反腐败国家立法、出台反跨境腐败法。另外提出10项完善法律任务,如完善监督法及其实施机制、编纂生态环境典、修改监察法等。

提高制度执行力才能切实推进国家治理现代化。制度制定很重要,制度执行更重要,制度的生命力在于执行。国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。只有提高制度执行力,才能把我国制度优势更好地转化为国家治理效能。

影响制度执行力的因素有很多,包括制度自身质量、执行人员、执行机制和执行环境等。《决定》着眼于两端发力来进一步提升制度执行力。一是进一步提升制度品质,健全乃至创新权威高效的制度执行机制。制度的功效需要通过机制来实现。相对于党的十九届四中全会《决定》提出的“健全权威高效的制度执行机制”来说,党的二十届三中全会《决定》更强调健全乃至创新制度执行机制。对制度执行而言,制度执行机制的重要性不言而喻。当然,要提高制度执行力,首要的是完善党中央重大决策部署落实机制,确保党中央令行禁止。例如,从民间固定资产投资(不含农户)投资额比上年来的增长率来看,完善民营企业参与国家重大建设项目的长效机制迫在眉睫。再如,针对我国人口自然增长率下滑的现实,完善生育支持政策体系和激励机制,有效降低生育、养育、教育成本刻不容缓。

二是提高干部治理能力,即干部对制度能懂、综合、智慧的运用能力。各级领导干部是我国治国理政的中坚力量,各项社会制度要落地生根产生实效,关键在于领导干部凝聚共识抓落实。当前,部分领导干部在执行制度中存在制度意识上的认同缺失、制度实施上的执行偏差以及制度执行素质上的本领危机等问题。为此,必须科学激发内生动力、有效优化外在保障,破解领导干部制度执行乱作为、不作为、不敢为、不善为等问题。因此,落实“三个区分开来”,激励干部开拓进取、干事创业,尤其是强化专业训练和实践训练,是全面提高干部现代化建设能力的关键。

〔作者系中央党校(国家行政学院)国家治理教研部副主任〕

观而思

翻开《决定》,“制度”“改革”分别出现了187次、145次。这是坚持以制度建设为主线进一步全面深化改革的生动体现,彰显了党中央以“中国之制”显著优势开辟“中国之治”更高境界的坚定决心。

小智治事,大智治制。制度优势是一个政党、一个国家的最大优势。新中国成立以来,我们党领导人民创造了世所罕见的“两大奇迹”,“中国之治”令世界惊叹,其核心密码就在于“中国之制”,在于中国特色社会主义制度的显著优势。特别是进入新时代,以习近平同志为核心的党中央把制度建设摆在更加突出的位置,把“继续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”确定为进一步全面深化改革的总目标,从13个方面系统构筑了“中国之制”的制度图谱,奠定了“中国之治”的制度基石,推动诸多领域实现了历史性变革、系统性重塑、整体性重构。

需要看到,“中国之制”不是一经建立就成熟定型、尽善尽美的,而是伴随改革的深入不断调适,在全面深化改革中日益巩固、完善和发展的。同时,面对百年变局带来的更多风险和不确定性,面对前进道路上的各种矛盾和问题,必须解决深层次体制机制障碍,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。这既是“中国之治”必须面临的挑战,也是“中国之制”更加成熟的机遇。

坚持目标导向把准制度建设方向。中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学制度体系,起四梁八柱作用的是根本制度、基本制度、重要制度。其中,根本制度起着奠基、定方向、管全局的作用,只能不断筑牢而不能有丝毫动摇。比如,党的领导制度是我国的根本领导制度。只有深刻认识党的领导的统领地位,始终坚持党的集中统一领导,才能保证“中国之制”始终坚持正确方向、科学高效运转,使制度优势更鲜明、更显著地展现出来。基本制度起着支撑性、承接性的作用,需要保持稳定性和延续性,只能不断完善而不能有丝毫削弱。重要制度起着实际操作、落地见效的作用,具有较强的灵活性和可调整性,但必须遵循根本制度和基本制度,依据实践发展而与时俱进、不断创新。只有以进一步全面深化改革的总目标为根本尺度,加强顶层设计、总体谋划,做到“该改的、能改的我们坚决改,不该改的、不能改的坚决不改”,推动各方面制度更加成熟更加定型,才能“任凭风浪起,稳坐钓鱼船”。

坚持问题导向推进制度集成创新。改革要奔着问题去,制度建设也要围绕问题展开。应当清醒地看到,相对于制度建设的目标和质量要求来说,现有制度还存在不少弱项、短板。面对严峻复杂的国际国内形势,面对新一轮科技革命和产业变革,面对人民对美好生活的新期待,一些制度还不适应、不完善,必须坚持破立并举、先立后破,不断健全已有制度、填补制度空白,及时修补和升级制度漏洞和体系超载等问题。以改革和创新的精神攻坚克难,持续解决各领域的体制性障碍、机制性梗阻。针对一些领域制度衔接不够、协同不够等问题,更加注重系统集成,以全局观念和系统思维谋划推进,加强制度创新、体制机制联动以及政策衔接配套,使各项改革和制度彼此呼应、相互促进,发生“化学反应”,提升制度的综合效能。

坚持结果导向强化制度有效执行。制度的生命力在于执行。制度一经形成,就要严格遵守,做到制度面前人人平等、执行制度没有例外,坚决维护制度的严肃性和权威性,坚决纠正有令不行、有禁不止等行为,使制度真正成为硬约束。同时,适当增强政策的弹性,提升制度韧性和活力,进一步调动各方面积极性、主动性、创造性,最大程度释放“中国之制”蕴藏的效能。在坚守原则和底线的前提下,鼓励支持地方基层结合实际大胆探索,因地制宜开展原创性制度改革,推动实践中的好做法好经验及时复制推广、巩固提升,把已见成效的具体政策及时上升为党和国家的制度。

进一步以『中国之制』推进『中国之治』

□ 贺海峰

如何理解以制度建设为主线

□ 吴兴智

制度稳则国家稳,制度强则国家强。制度始终是关系党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题。深刻理解和把握以制度建设为主线的科学内涵和实践要求,对于进一步全面深化改革、推进中国式现代化,具有重要的理论和现实意义。

历史正反两方面的经验教训早已表明,中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障,是具有鲜明中国特色、契合中国发展实际的先进制度。以制度建设为主线,这里“制度”即中国特色社会主义社会主义制度,而不是其他什么制度,这为进一步全面深化改革明晰了制度边界。改什么、怎么改,必须始终以是否很好地坚守和发展了中国特色社会主义制度、是否很好地发挥了中国特色社会主义制度的优越性,作为评判改革方向和成效的标准和圭表。要坚持党的领导,坚守“人民至上”的根本价值原则,该改的、能改的坚决改到位,不该改的、不能改的坚

决不改,不断彰显中国特色社会主义制度优势,不断增强社会主义现代化建设的动力和活力。

对更好社会制度的探索,向更高社会形态的发展,是人类永恒的主题。以制度建设为主线,必须科学把握制度演进规律,这是确保制度建设有效性的重要前提。中国特色社会主义制度之所以具有生命力,就在于它是一种“不变”与“变”的辩证统一,总是因应时代发展需求和社会环境变化不断地实践创新,在创新中去破除生产关系中各种阻碍社会发展和影响社会主义制度优越性发挥的体制机制障碍。在进一步全面深化改革进程中,要更加注重通过对制度演进规律的深刻认识和把握,着眼于固根基、扬优势、补短板、强弱项,加强顶层设计、总体谋划,破立并举、先立后破,探寻有效的制度改革与建设路径,为全面推进中国式现代化提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。

改革开放以来,我国经济社会发展取得巨大历史性成就,其中一条重要历史经验是始终坚持以经济建设为中心、发挥经济体制改革牵引作用。当前,改革更多面对的是深层次体制机制问题,在加强改革顶层设计的同时,必须增强改革的系统性、整体性、协同性,这是进一步全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。在谋划和推进制度改革过程中,既应注重系统集成,筑牢根本制度,完善基本制度,创新重要制度,发挥好具有四梁八柱作用的支撑架构对于各个领域制度建设的支撑功能,更需注重不断放大制度建设对于经济社会各方面发展的牵引作用,围绕制度建设的主线构建各条线各领域之间的有机联动机制,形成改革合力和总体效应。同时,坚持正确的价值取向和科学的改革方法,及时将改革成果固化于制度,为进一步全面深化改革提供有效制度保障。

对于制度建设来说,各级领导干部具体行使党和国家的各项权力,是推进制度建设的关键因素,其制度意识和制度执行力直接影响着制度运行的质效。从形成更加成熟更加定型的制度看,我国社会主义实践已走过前半程,站在后半程新的起点上,面对严峻复杂的国际国内形势和诸多矛盾叠加、各种风险隐患交汇的挑战,各级领导干部要怀有强烈的历史使命感,强化对制度重要地位和作用的认识,把坚定制度自信和不断推进改革创新统一起来,善于运用法治思维和法治方式来推进改革,在制度的轨道上推进各项事业,特别是提高以制度建设来推动发展、维护稳定、化解风险的本领。在制度执行上做好表率,自觉尊崇制度,严格执行制度,坚决维护制度,健全权威高效的制度执行机制,加强对制度执行的监督,通过打通制度的制定与执行,不断放大制度建设的实践成效。