

# 以制度建设推进国家治理体系和治理能力现代化

□ 商兆鑫

党的十九届四中全会审议通过的《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》(以下简称《决定》)指出:“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,是全党的一项重大战略任务”。因此,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,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是新时代党的建设的重大课题。

**一、制度治理是国家治理体系完善和治理能力现代化的重要基础**

习近平总书记指出:“治理国家,制度是起根本性、全局性、长远性作用的。”制度是社会的基本构成要素,制度属性与国家治理的变迁和成长,在很大程度上决定着社会发展的方向、速度和质量。国家制度是国家治理的根本依据和内核,国家治理的一切工作和活动都依照国家制度展开。制度建设是制度治理的基础。制度治理就是要按照制度治理意识办事、依据制度治理规律办事、运用制度治理规则办事,是国家治理体系完善和治理能力现代化的重要基础。一方面,制度治理是现代社会的运行规则。习近平总书记强调“不论处在什么发展水平上,制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排,努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象,保证人民平等参与、平等发展权利”。因此,作为制度治理的设置极为关键,只有让管权管事管人的权力受到制约和监督,社会才有可能更加公平,人们才有可能共享社会发展成果。这样的社会发展才能更健康,现代化进程才能更顺利。坚持用制度治理管权管事管人,把制度治理优势转化为国家治理的效能,是我国国家治理体系完善和治理能力现代化的重要基础因素。

新中国成立后,我们党不断探索制度治理的问题,积累了一些经验,取得了重大成果,但也发生过一些曲折。改革开放后,特别是十八大以来,在制度治理包括党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外交等各方面,提出了全新理念,形成了中国特色社会主义制度体系。这标志着我们党对中国特色社会主义制度的规律性认识提高到一个新境界,推进全面深化改革进入整体推进制度创新、制度建设的深化阶段。

中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学制度体系,其中具有统领地位的是党的领导制度。我们要坚持和巩固好、完善和发展好中国特色社会主义制度,不断把我国制度优势转化为国家治理效能。

**二、在深刻认识显著优势中坚定制度自信**  
制度优势是一个国家的最大优势。新中国成立以来特别是改革开放以来,我们党领导人民取得了辉煌成就,中国奇迹令世界惊叹。中国奇迹何以产生?一个根本原因就是我国国家制度和治理体系具有显著优势。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。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。我们之所以能创造经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹,归根结底是靠党的领导,依靠党的领导制度体系确保党总揽全局、协调各方,把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。

中国特色社会主义制度的核心要义是社会主义,指导思想是马克思主义。中国特色社会主义制度是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的产物,是理论创新、实践创新、制度创新相统一的成果,凝结着党和人民的智慧,深蕴着深刻的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑。

1.“党性”与“人民性”的有机统一。中国制度“党性”与“人民性”的有机统一,深刻体现这一制度是我们党在充分尊重人民群众的实际需求和首创精神、不断汲取人民群众伟大创造和实践经验的基础上形成的,具有深厚的群众基础和动员群众、凝聚民心的强大制度优势。中国制度“党性”与“人民性”的有机统一,主要体现在这一制度始终坚持人民当家作主的本质特征和坚持以人民为中心的价值取向。中国制度深蕴党的领导和人民当家作主的有机统一,突出体现在以下两个方面:一是人民是国家的主人,国家一切权力属于人民。人民当家作主的地位和作用,通过在中国共产党的统一领导下,坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度来不断实现和巩固。正是在根本制度和基本制度的不断完善发展中,党的领导和人民的意志不断实现了有机统一;二是中国共产党坚持人民民主制度,以保证人民当家作主作为社会主义制度建立与巩固的根本基础,以体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,作为社会主义制度改革与完善的根本任务,正是在“用制度体系保证人民当家作主”这一奋斗目标和价值取向上,党的坚强领导与人民当家作主不断实现了有机统一。在制度建设的一切过程和各个层面坚持以人民为中心,是中国特色社会主义制度的核心价值。这一制度价值取向集中体现在:一是中国制度坚持以人民为中心,把实现公平正义、增进人民福祉作为出发点和落脚点;二是中国制度坚持以人民为主体,把尊重人民主体地位、激发人民主体意识、调动最广大人民积极性作为根本依靠力量;三是中国制度坚持把不断实现好维护好发展好最广大人民的根本利益作为根本价值目标。

2.“改革性”与“定型化”的有机统一。改革开放是中国特色社会主义制度的最鲜明品格,在全面深化改革中实现制度逐步定型和优化,是中国制度的突出优势。改革开放在制度创新上的突出贡献在于,既坚持社会主义根本制度和基本原则不动摇,又立足中国实际、顺应时代要求深入探索制度优越性的有效实现形式,并在全面深化改革中逐步实现制度定型化。邓小平在南方谈话中,就创造性地提出了“制度定型论”:“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化。”从南方谈话到2012年党的十八大召开,我们已走过了20年的制度改革和逐步定型的过程。2013年11月召开的十八届三中全会,作出全面深化改革的重大决定,开启了推进国家治理体系和治理能力现代化、实现中国特色社会主义制度走向“定型化”更为关键的十年新征程。

2019年10月召开的党的十九届四中全会,在制度改革与定型上进行创新,进一步推进实现制度现代化。

3.“传承性”与“时代性”的有机统一。制度是文明进程的结晶。纵向看,中国特色社会主义制度虽然在改革开放40多年发展进程中逐步形成的,但是从历史深处走来,具有厚重的历史文化传统和历史生成逻辑。历史悠久的传统政治文明和制度文明,对中国特色社会主义制度的形成与发展发挥着不可或缺的文化基础作用,是我们坚定制度自信不可或缺的文化自信底气。正是由于中国共产党本着“创造性转化、创新性发展”的态度积极吸纳传统政治文化中的优良因素和有益成分,立足中国实践,顺应时代要求,扎实推进体制改革和制度创新,才使中国特色社会主义制度具有了制度活力和文化底气,经受住了各种困难和风险的考验。横向比,在当今世界各种发展道路和社会制度竞争比较、优势互补,构成多元共存与共进的政治多极化、经济全球化、文化多元化、社会信息化的时代大潮流和发展大趋势背景下,中国制度愈益彰显独特的制度优势和对世界走向的深远影响。中国制度之所以充满生机活力,之所以更加自信地走在时代前列、引领时代潮流,一个决定性因素就是中国共产党人顺应人类文明发展趋势,勇立时代潮头,坚持与时俱进,“以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越”,推动不同文明相互理解、相互尊重、相互信任,从而不断增进中国制度的现代文明品格。这是我们在面对各种不确定因素和严峻风险挑战中充满中国制度自信的文化底蕴。

**三、不断提高制度建设的科学性**

中国特色社会主义进入新时代,对制度改革提出了新要求。中国特色社会主义制度体系,面临着一个全面提升现代化水平的历史任务。因此,必须适应国家现代化总进程,着力完成制度现代化的历史任务,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。

1.推进制度建设科学化。制度建设科学化,既是一个目标,又是一种制度构成,也是一种制度化的机制。作为目标,它要求制度要科学、合理、公正、规范;作为一种制度构成,它要求各个制度间要既相互独立、又要相互联系、不可分割,构成一个层次分明、界限清晰的制度体系;作为一种机制,它要求制度要相互配合、协调促进。实践证明,任何一项制度都不是孤立的,其实施也不是在封闭的环境中进行的,而且任何一个具体制度,既是上位制度的个体组成部分,又是下位制度的整体所在,因而,每个制度都是整个制度体系中的有机链条,起着承上启下、承前启后的作用。因此,提高制度科学化水平应从以下三个方面努力:一是注重党内制度之间的协调。党内制度建设是由若干个制度要素组成的一个整体、一个系统,要提高制度建设科学化水平,就不能孤立地对待各个单项制度,而是要把各个单项制度放到整个制度系统中去考察、把握和设计;二是注重实体制度和程序制度的有机结合。随着市场经济的发展和法治国家建设进程的推进,特别是反腐败斗争的需要,我党先后制定和出台了许多党内制度的程序性规定,在党的建设实践中发挥了很好的作用,但是,也要承认,由于有些党内程序制度还缺乏科学性。因此,注重党内程序制度建设,提高党内程序制度的科学性显得尤为重要;三是注重党内法规与国家法律法规的衔接。中国共产党是人民利益的忠实代表,党领导人民制定的宪法和法律,是人民的根本利益所在。因而,各级党政组织和所有党员干部都必须模范地遵守宪法和法律,必须在规定的范围内活动。一方面,各项制度的制定不能违背宪法和法律,而且必须有助于每个党员干部成为遵守宪法的模范。另一方面,按照从严治党治理腐败的要求,特别是在国家立法中体现反腐倡廉的要求,提高我国反腐倡廉制度化和法治化水平,通过法定程序建议国家立法机关依法对不符合这些精神的法律法规进行必要的修改、充实和完善。

2.推进制度建设集约化。所谓制度集约化,即通过建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的政策、机制、方法,以期能真正通过制度内部机制的约束力来减少或防止腐败的发生,从根本上解决各种腐败问题。具体说,需要在以下三个方面实行集约化:一是制度制衡集约化。没有制度之间的制衡,则制度就没有约束力,也就难以发挥制度应有的作用。权力过分集中,缺乏有效的监督制约,是导致权力失控、滋生权钱交易等腐败现象的深层次原因之一。因此,在制度的架构上,我们应把

建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制作为制度建设的主攻方向。要通过深化党政机构改革,合理调整权力结构,尤其是对管权、管钱、管人等容易产生腐败的部门,进行权力的适度分解,把决策权与执行权分开,将资金调拨权与使用权分离,形成权力制约的格局;二是制度运行集约化。制度建立后,如何让制度有效运行,也是制度建设科学性的关键所在。实践证明,抓好执法执纪标准化,是提高行政效率的重要环节。标准化出效率,标准化出效益。我们必须通过建立一套科学严密的标准体系,用标准衡量、约束、规范公务员的行为,从而有效减少执法弹性,增加执法刚性,提高行政效能,使依法行政落到实处;三是制度监督集约化。要把党内监督和群众监督、行政监督、法律监督、舆论监督结合起来,构筑一个交错纵横的监督网络,形成监督的整体合力、发挥监督的整体优势,达到监督的集约化。

3.推进制度建设现代化。习近平总书记指出:“我们讲过很多现代化,包括农业现代化、工业现代化、科技现代化、国防现代化等,国家治理体系和治理能力现代化是第一次讲。”国家治理现代化,不是着眼于“推进一个领域改革”,也不是着眼于“推进几个领域改革”,而是着眼于“推进所有领域改革”,即从国家治理体系和治理能力的总角度考虑“中国特色社会主义制度如何进一步发展和完善的问题。”历史与现实的实践证明,不着力推进国家治理现代化、实现制度现代化,其他方面的现代化不可能持久,甚至不可能成立。正是从这个根本意义上说,国家治理现代化的实质是制度现代化,与工业现代化、农业现代化、科技现代化、国防现代化相比,是更为重要、更为本质、更为关键的现代化。而制度是一种以规则或运作模式为主体的社会结构,包括经济制度、政治制度、文化制度、社会制度以及各种类型的具体制度,是对国家行为的规范与支撑,是对个体行为的规范与制约。一定的社会制度是一定国家性质和国家形式的集中体现;制度完善与成熟的程度是国家和社会成熟与完善程度的集中体现。正是从这个意义上说,实现制度现代化是推进国家和社会现代化的最重要内容和关键环节。当代中国现代化进程已经进入通过国家现代治理推动整个社会现代化的新阶段,作为国家治理现代化的最关键环节,制度现代化理所当然地成为优化治理结构的最重要价值目标。推动制度不断走向现代化的根本动力是全面深化改革。在我国现阶段,制度现代化不是一蹴而就的,而是一个逐步完善和发展的过程。从邓小平同志南方谈话到现在,我们已经走过了20多年的制度变革历程。按照全面深化改革的目标,我们将在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”。支撑社会稳定和社会发展的制度是一种多层次多领域的制度体系,而在制度体系中起主导性、决定性作用的,则是国家的治理体系及其治理能力。制度的合法性、合理性和有效性,集中体现在国家治理体系和治理能力的现代化上。在我国现阶段,从国家治理内在结构和价值指向来说,推进国家治理体系和治理能力现代化,需要深化党的建设制度改革推进政治治理体系和治理能力现代化、深化行政体制改革推进政府治理体系和治理能力现代化、深化社会治理体制改革推进社会治理体系和治理能力现代化等方面的改革任务。新时代制度建设现代化的目标,就是进一步完善和发展中国特色社会主义制度,为党和国家事业发展、人民幸福安康、社会和谐稳定、国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。制度现代化的本质特征是人民民主。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高举人民民主的光辉旗帜,着眼于从国家治理和社会治理层面不断拓展社会主义民主的建设路径,为人民民主权利的实现提供日益完善的制度保障,使人民群众有更加切实的权利获得感。党的十九届四中全会《决定》明确指出,要健全为人民执政、靠人民执政各项制度。坚持党为公、执政为民,保持党同人民群众的血肉联系,把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿党治国理政全部工作之中,巩固党执政的阶级基础,厚植党执政的群众基础,通过完善制度保证人民在国家治理中的主体地位。这些优化治国理政的新理念新举措,深刻体现和坚持了马克思主义的国家学说和民主政治观,进一步固化了制度现代化的价值指向,为全面实现当代中国现代化进一步指明了方向。

(原发表于中共上海市委党校《党政论坛》2019年第12期7—10页)

