



深入学习贯彻党的十九届四中全会精神

上好海南治理效能提升必修课

“中国之治”的制度密码

□ 海南省中国特色社会主义理论体系研究中心

权威论坛

党的十九届四中全会通过的《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》),既是以习近平同志为核心的党中央为全党全国确定的推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重大战略任务,同时也为加快海南自由贸易港建设指明了方向。海南自贸港作为对外开放的高地,对治理能力提出了更高的要求。以《决定》为指针,海南高质量建设自贸港,必须上好治理能力现代化这一必修课。

海南自贸港建设对治理能力提出更高要求

治理为任何社会的维系和发展所必不可少。社会的稳定,秩序的形塑和冲突的化解,无不需要通过有效治理来实现。特别是,社会秩序作为社会生活的有序化状态,构成任何时代经济社会发展的必要前提。而社会秩序的形成和维护有赖于有效的社会治理。因此,有效治理是保障社会基本秩序和在此秩序下开展经济社会活动的公共必需品。

海南自贸港作为高度开放的经济形态,对治理能力提出了更高的要求。首先,海南自贸港的治理既需要制度创新,又需要提能增效。“法者,治之端也”。制度创新是有效治理的源头和依靠。建好海南自贸港,需要对标世界最高水平的开放形态,实行高标准开放的贸易、投资、金融和税收制度。这就要求海南在规则创制上要敢为天下先,大胆试,大胆闯。但另一方面,制度的生命力在于执行,惟其如此,制度优势才能转化为治理效能。就海南自贸港建设而言,不能通过有效治理提能增效,再好的制度也无法彰显其优势。

其次,海南自贸港建设,既要善于对内治理,也要善于对外治理。

海南自贸港建设意在打造我国对外开放的高地。这一特性决定了海南自贸港的治理兼有对内治理和对外治理的双重意涵,缺一不可。自贸港的治理需使二者协调一致、相得益彰。对外治理是对内治理的延伸和检视,对内治理是对外治理的根基和保障。

最后,海南自贸港蕴含着特定的治理要求。综而观之,国际自贸港治理体现的特征主要有:第一,便捷高效。无论是我国的香港,还是新加坡,自然禀赋悉皆贫乏,高效是其开埠兴业的支点。第二,信用。人无信不立,业无信不兴。自贸港都需要具有强大的信用体系支撑,守约践诺在自贸港的运行中具有特殊的价值。第三,透明度。透明度是传播规则和政策红利的通道,是市场主体进行国际经济活动决断所需借助的“光线”,故国际自贸港无不以高度透明为立足之本。总之,开拓性的规则创制、内外兼具的治理效能和高水准的治理要求,都对海南自贸港的治理水平和能力提出了挑战。

就制度创制和治理能力建设而言,中央所要求的以自贸港法为基础,以地方性法规和商事纠纷解决机制为重要组成部分的自贸港法治体系尚未完成。就治理能力而言,自贸港所需要的对内治理能力和对外治理能力还有待提高,并需要经受高度开放的国际化环境形成后的治理考验。同时,国际化条件下所需要的人才不足,已有的国际化人才尚未充分做到人尽其才。

就效率、信用和透明度而言,效率是自贸港立命之本。与之相悖的现象,如手续繁琐、推诿扯皮、有头无尾、虎头蛇尾等,都会造成效率低下,导致国际营商环境的恶化,侵蚀自贸港的立命之本。就信用而言,自贸港的建设和运行应始终重视守约践诺。我们要防止一些承诺和协议,由于执行力欠缺或信誉意识淡漠,演化为对信用的质疑或沦为信用的烂尾。同时,我们也应当防止一些地方在招商过程中向企业承诺的优惠政

策在招商成功后变卦,或者因人事更替难以兑现的事情发生。信则立,无信则废。信用是国际经济活动所需基本保障,守约践诺是需要恪守的基本底线,我们须如同爱护生命一样守护海南的信用、形象和投资环境。就透明度而言,我们要防止一些好的规则和政策,因缺乏操办的透明度而被悬空。我们也应防止规则和政策的效果因相关机构部门之间协调机制不明而大打折扣。总之,进一步调亮自贸港运营所需要的“光线”,会使自贸港更加光彩夺目。

把制度优势转化为治理效能

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对海南的发展给予了前所未有的重视和支持。建设海南自贸港,更是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。海南省委七届七次全会深入贯彻党的十九届四中全会精神,就提升治理体系和治理能力现代化水平,加快推进海南自由贸易港建设作出了重要部署。执行是制度的灵魂。唯有提升治理能力,我们才能让中央的期待和政策红利转化为治理效能,变现为自贸港建设的实绩。

首先,将效能至上的理念凝结于法,内化于心,外化于行。为此,应当深化“放管服”改革,进一步简政放权、放管结合、优化服务。同时,减少政府机构的层级,实行扁平化管理,消除机构设置的“叠床架屋”现象,以避免冗长的行政链条对效能的侵蚀。在此基础上,引入高效的国际经贸规则,如市场准入承诺即入制,即市场主体准入前告知其应遵守的要求,特别党的十八届三中全会后,即可开展建设和生产经营活动,政府部门变“先批后建”为“先建后验”,同步实施全程跟踪服务和监管,切实提高效能。

其次,建立强有力的信用保障

体系。从自贸港治理的视角来看,信用保障需要行政和司法并举。就行政体系而言,政府不仅需要守约践诺,做市场和社会信用的表率,而且应完备企业及个人征信体系,有效执行失信惩戒制度。就司法而言,司法是运用国家强制力执行信用的利器。自贸港应实行高效廉洁的司法,通过深化司法绩效评价,提升案件办理质效,同时促进司法体制改革与科技的深度融合,提升司法效率和司法公信力,严防和严惩司法腐败,筑牢维护社会公平正义的最后一道防线。

再次,切实提高自贸港规则和政策公开透明度。公开透明度是对外宣示海南自贸港营商环境的“亮度”,而公开透明的营商环境构成经济活动的引力,事关海南经济社会发展的活力。但公开透明度及其透射的营商环境,取决于政府治理能力的高低和治理成效的优劣。海南应建立专门的咨询机构,回答市场主体和社会公众的咨询。

最后,推进治理体系和治理能力现代化,离不开有效的监督和问责。失去监督,权力就会产生惰性和傲慢,甚至滋生腐败。自贸港建设作为党的一项神圣事业,应当对人民负责,受人民监督,切实按照《决定》的要求,健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度,充分发挥监督的职能。问责是监督的自然逻辑延伸。海南自贸港建设,承载着党中央的殷切期望和海南人民的热切期待,对于违法违规现象严肃问责,是提升治理能力所必不可少的保障。

【执笔者:韩龙,海南省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、海南大学法学院二级教授、中国国际经济法学会副会长;戚红梅,海南大学法学院副研究员。本文是2013年国家社科重大项目:人民币国际化的法律问题研究(13&ZD180),2017国家社科重大项目:“一带一路”倡议与国际经济法律制度创新研究(17ZDA144)的研究成果。】

坚定制度自信 推进“中国之治”

□ 海南省中国特色社会主义理论体系研究中心

发展建言

党的十九届四中全会是在世界百年未有之大变局与中华民族伟大复兴的双重历史向度中召开的一次具有里程碑意义的会议。会议审议通过了《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》),对新时代国家治理体系和治理能力进行了科学的定位,擘画了新时代国家治理体系和治理能力现代化的时间表和路线图。这是以习近平同志为核心的党中央对国家治理体系和治理能力的科学认识,是对社会主义建设规律的正确把握,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,意义和价值十分重大。

制度优势转化为治理效能的有效承载

理解和把握国家治理体系和治理能力现代化的伟大意义,必须要明确国家治理体系和治理能力的理论定位。《决定》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,我国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。可见,国家治理体系和治理能力的中国特社会主义制度重要组成部分的含义上去理解,更要在中国特色社会主义制度建设“最后一公里”的含义上去理解。因为“最后一公里”作为制度的执行环节其执行的是否全面、是否有力、是否到位将直接影响中国特色社会主义制度优势能否充分转化为国家治理的效能。也就是说,国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度与国家治理效能的“转换

器”。它的现代化程度越高,国家治理成效越显著;否则,将会对国家治理成效产生消极影响。所以说,国家治理体系和治理能力现代化是中国特色社会主义制度优势转化为国家治理效能的有效承载。基于此,《决定》不但明确了在中国特色社会主义建设伟大征程中应该坚持和完善的制度体制,还释放出了强化制度体制执行监督的信号,要求各级党委和政府、特别是作为“关键少数”的领导干部要做制度执行的表率,严格执行制度,以此提升国家治理体系和治理能力的现代化水平。同时,通过推进国家治理体系和治理能力现代化可以倒逼我们去补制度的“短板”、强制度的“弱项”,使国家治理体系和治理能力现代化与中国特色社会主义制度之间形成良性互动。这样,在全面决胜小康社会的攻坚阶段,以习近平同志为核心的党中央聚焦国家治理体系和治理能力的现代化,以此为契机打通制度建设的“最后一公里”,夯实打牢制度建设的最后一根“篱笆桩”,使制度的综合效能充分释放,为推动全面建成小康社会和中华民族伟大复兴的进程提供强大的动力支撑。

党的执政能力和执政水平的有效彰显

理解和把握国家治理体系和治理能力的现代化伟大意义,必须要明晰国家治理体系和治理能力现代化与党的执政能力和执政水平之间的关系。党政军民学、东西南北中,党是领导一切的。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。推动国家治理体系和治理能力现代化同样离不开党的领导,这是党的执政能力和执政水平不断提升的有效彰显。中国共产党领导中国人民无论是走上社会主义道路,还是开创中国特色社会主义道路,都

非常注重自身执政能力和执政水平的提升,中国特色社会主义制度的构建和不断完善就是集中体现。1949年毛泽东同志在《将革命进行到底》中提出,我们不但善于破坏一个旧世界,我们还将善于建设一个新世界。其中“铲地基”和“起房子”的形象比喻就包含创建社会主义制度的构想。邓小平同志在南巡讲话中强调,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。习近平总书记党的十八届三中全会全上强调,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的现代化;在党的十九大报告中又进一步明确了国家治理体系和治理能力的现代化的时间表和路线图。通过三代领导人关于国家制度、国家治理体系和治理能力的现代化的相关论述,我们可以清晰地看到,国家治理体系和治理能力的定位日渐明确,作用不断凸显。这种转变的实质是,实现了从制度建设到制度建设和制度能效发挥双向并举。可以说,这种转变是党的执政能力和执政水平不断提升的“显示器”。在推进国家治理体系和治理能力的现代化的进程中,必须要坚持党的领导,这是国家治理体系和治理能力的根本保障。

理解和把握“中国之治”的有效视角

除了中国特色社会主义制度、党的执政能力和执政水平这两个方面之外,还要从现实成效方面去理解和把握国家治理体系和治理能力的现代化的伟大意义。改革开放40多年来,我国创造了经济快速发展和社会长期稳定的两大奇迹。“中国之治”是国家治理体系和治理能力的现代化最令人民信服的现实成效。与“中国之治”形成鲜明对比的是“西方之乱”。

权威解读

党的十九届四中全会在党的历史上首次用一次中央全会专门研究国家制度和国家治理问题,既全面总结了中国特色社会主义制度的历史成就和显著优势,又系统阐述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目标任务和具体举措,深刻揭示了我国发展奇迹背后的制度逻辑,为把我国制度优势更好转化为国家治理效能指明了方向。实践证明,中国特色社会主义制度和国家治理体系是“中国之治”的密码所在。

“中国之治”本质是“制度之治”

党的十九届四中全会提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的总体目标是:到我们党成立一百年时,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效;到二〇三五年,各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化;到新中国成立一百周年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。由此可见,制度是贯穿其中的主线,每一阶段的目标都紧紧围绕制度建设这一主题而展开。

治理国家,制度是起根本性、全局性、长远性作用的。中国之所以能实现经济快速发展和社会长期稳定,靠的就是制度。在这一意义上,“中国之治”本质就是“制度之治”。“制度之治”包含着规则化、规范化两个方面的要求,它们统合于国家治理体系现代化的目标之中。规则化对应国家治理体系,意味着在国家治理方面都必须有规可依、有章可循。而制度对国家治理的全覆盖是通过根本制度、基本制度和重要制度来实现的。同时,制度按类型又可分为国家制度和法律制度,它们为国家治理提供全领域式的制度支撑,最终形成包括政治制度、经济制度、文化制度、社会制度、生态文明制度和党的建设制度等在内的国家治理体系。规范化对应现代化,意味着制度必须得到尊重、维护和执行。仅仅有治理体系是不够的,那种认为治理体系越完善、治理能力也一定越强的观点是片面的。规则化提供了国家治理的基本框架体系,规范化则要求所有制度必须按照预期的设计运作起来,真正在国家治理中发挥四梁八柱的作用。

衡量一个社会制度是否科学、是否先进,主要看是否符合国情、是否有效管用、是否得到人民拥护。党的十九届四中全会系统阐明了我国国家制度和国家治理体系13个方面的显著优势,无论是坚持党的集中统一领导、坚持人民当家作主,还是坚持全面依法治国、坚持全国一盘棋等,它们之所以表现出显著优势,根本原因正如习近平总书记指出的,“行得通、真管用、有效率”。也就是说,这些制度不是凭空而来的,而是在长期实践探索中形成的;这些制度具有的优势也不是凭空而论的,而是在伟大实践中得到充分证明的。党的十九届四中全会指出:实践证明,中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导,植根中国大地、具有深厚中华文化根基,深得人民拥护的制度和治理体系,是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系。

“制度之治”的根本在于坚持党的全面领导

党的十九届四中全会提出:“我国国家

带头提高制度执行力

□ 李包庚

思想纵横

制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性,是党和国家各项事业发展的重要保障。党的十九届四中全会《决定》强调:“制度的生命力在于于执行”。制度一经制定,必须严格执行。党员、干部要带头提高制度执行力,不断把我国制度优势转化为国家治理效能。

提高制度执行力,首先需要强化制度意识。再好的制度,如果不抓落实就会形同虚设,其效果就会大打折扣。随着中国特色社会主义制度日趋成熟定型,我们党执政的制度性、规范化、程序化水平越来越高,迫切需要党员、干部进一步强化制度意识,自觉维护制度的刚性约束力。要严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作,决不在执行制度上做选择、搞变通、打折扣;增强斗争精神,坚持原则、敢抓敢管,敢于并善于同一切违反制度的行为作斗争。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在制度建设方面取得重大进展,制

治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国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。”可见,“制度之治”必须在中国特色社会主义这个大前提下才可能,“制度之治”就是中国特色社会主义制度体系之治。那么,中国特色社会主义这个总方向如何在“制度之治”中得到彰显呢?对此,习近平总书记明确指出,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国共产党领导,党是最高政治领导力量。党的领导是党和国家事业发展的“定海神针”,党的领导制度是国家的根本领导制度。因此,在“制度之治”中充分发挥中国特色社会主义制度和国家治理体系的优势,关键在于坚持党的全面领导。

坚持党的全面领导,实现“制度之治”,包含两个方面的要求:一是要有完备的制度体系;二是要确保制度体系能够得到有效实施。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成,单靠哪一个治理国家都不行。党的十八大以来,适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,我们在全面深化改革各领域搭建起日益成熟、日益定型的制度体系。实践证明,这套制度体系是符合中国国情、行之有效的。可以说,在坚持党的全面领导这个重大问题上,“制度之治”已经得到进一步加强,制度优势也得到进一步体现。下一阶段的重点任务就是如何坚持和完善这套制度体系,使我们的制度优势真正转化为国家治理效能。这也是党的十九届四中全会系统回答“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题的意义所在。

把制度优势更好转化为国家治理效能的关键是深入推进全面依法治国

法治、政治、制度是人类政治文明的三大要素,它们的内在运行逻辑有着天然的一致性。法治强调位阶秩序。下位法服从上位法,下位法不得超越上位法等,都是法治位阶秩序的外在表现。政治强调权威,强调权力支配性,强调上下级关系中“命令一服从”的组织构造。制度强调以执行为生命,不能得到执行的制度在本质上不属于制度范畴。由此可见,虽然法治、政治、制度的外延各有区分,但内涵高度一致。发挥制度优势,推动制度落地,既可以依靠制度本身的内在惯性,也可以借助外在的政治安排和法治安排,还可以是三者的结构性融合。而具体采用哪一种模式,必须根据一个国家自身的历史传承、文化传统、发展特性、发展需求等多方面要素予以综合判断。

习近平总书记指出,“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重 要依托。”这是对法治安排和制度落地之相互关系最生动、最深刻的论述。任何一个战略选择,都离不开主观条件的制约,都必须尊重主观条件的现实。对我国这样一个正处于并将长期处于社会主义初级阶段的大国来说,法治是最优的选择。经过新中国70年特别是改革开放以来中国特色社会主义民主主义和法治的不断推进和发展,法治理念已经深入人心,法治实施体系已经初步完备,通过法治安排推动制度落地,可以用最少的投入获得最大的效益,从而最大程度使制度优势得到发挥。也因此,党的十九届四中全会把坚持和完善中国特色社会主义法治体系摆在十分重要的地位。(摘编自《光明日报》)

