

# 新时代改革开放的新内涵和新特点

李景治

(中国人民大学 国际关系学院,北京 100872)

[摘要]改革开放是推动中国发展进步的强大动力,也是中国取得成功的根本经验。实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴,必须继续坚持改革开放。新时代改革开放具有许多新的内涵和特点,深化改革开放,必须认真研究、准确把握这些新的内涵和特点。新时代改革的建章立制、构建体系的任务更重,要把制度建设和治理体系建设摆在改革的更突出位置,要进一步坚持和完善中国特色社会主义制度和党的领导制度体系。新时代改革要解决的体制机制问题更多,要改革完善行政治理体制,优化政府职责体系,建立健全社会治理体制。新时代改革更多面对的是深层次体制机制问题,要改革完善信息收集和反馈体制机制、情况研判和科学决策体制机制、应急响应体制机制。新时代对改革的系统性、整体性、协同性和顶层设计要求更高。

[关键词]新时代;改革开放;新特点

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.05.001

推动中国进一步发展进步,实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴,无疑应继续坚持改革开放。但“相比过去,新时代改革开放具有许多新的内涵和特点,其中很重要的一点就是制度建设分量更重,改革更多面对的是深层次体制机制问题,对改革顶层设计要求更高,对改革的系统性、整体性、协同性要求更强,相应地建章立制、构建体系的任务更重”。<sup>[1]</sup>深化改革开放,需要认真研究、准确把握这些新的内涵和特点。

## 一、建章立制、构建体系的任务更重

党的十九届四中全会就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

现代化问题,作出重大决定,提出总体目标。<sup>[2]</sup>实现这一总体目标的关键是,继续深化新时代改革开放,牢牢把握新时代改革开放的新内涵和新特点。其中很重要一点是,改革开放的制度建设分量更重,建章立制、构建体系的任务更艰巨。要加强制度建设,完成建章立制、构建体系的任务,必须把制度建设和治理体系建设摆在更突出位置,进一步坚持和完善中国特色社会主义制度,进一步坚持和完善党的领导制度体系。

第一,必须把制度建设和治理体系建设摆在改革的更突出位置。邓小平指出:“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变

颜色,必须引起全党的高度重视。”<sup>[3]</sup>因此,中国在改革的进程中高度重视制度的完善,始终把制度建设摆在重要位置,将其作为改革的总体目标。党的十四大提出,“在九十年代,我们要初步建立起新的经济体制,实现达到小康水平的第二步发展目标。再过二十年的努力,到建党一百周年的时候,我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。”<sup>[4]</sup>党的十五大、十六大、十七大都对制度建设提出明确目标和要求。党的十八大以来,党中央把制度建设摆到更加突出的位置,强调“全面建成小康社会,必须以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备、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。”<sup>[5]</sup>党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题,并把“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”确定为全面深化改革的总目标。<sup>[6]</sup>党的十九届四中全会,就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问题,作出重大决定,提出了总体要求和奋斗目标。

第二,进一步坚持和完善中国特色社会主义制度。中国特色社会主义制度,是我国发展壮大和改革开放的可靠保证。新时代改革开放,必须坚持和完善人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治,改革完善其具体制度。要进一步完善人民代表大会制度,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,保证各级人大都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督。保证各级国家机关都由人大产生、对人大负责、受人大监督。要支持和保证人大及其常委会依法行使职权,对“一府一委两院”进行监督。要密切人大代表同人民群众联系、健全代表联络机制、更好发挥人大代表作用。要健全人大组织制度、选举制度和议事规则,以及论证、评估、评议、听证等具体制度。要坚持和完善中国共产党领导的多

党合作和政治协商制度,加强中国特色社会主义政党制度建设,支持民主党派和无党派人士履行职责,发挥监督作用。要坚持和完善人民政协政治协商、民主监督、参政议政、凝聚共识的具体制度。要坚持和完善民族区域自治制度,保证各民族一律平等、共同繁荣发展。要不断健全基层群众自治制度。

经济是基础,经济基础决定上层建筑,推动生产关系和上层建筑的发展。中国改革最重要的成果是创造了公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存和社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度。这一基本经济制度的建立和不断完善,极大地调动了人民群众的生产和经营积极性,极大地促进了社会生产力的发展和民生的改善,也为深化改革创造了有利条件。新时代改革,要毫不动摇地巩固和发展公有制经济,做强做大有资本,探索公有制多种实现形式,推进国有经济布局优化和结构调整,发展混合所有制经济,增强公有经济竞争力。要深化国有企业改革,完善中国特色企业制度,形成以管资本为主的国有资产监管体制,有效发挥国有资本投资、运营公司的功能作用。要毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展,健全支持民营经济、外商投资企业发展的法治环境、营商环境,健全支持中小企业具体制度,营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境。要深化农村集体产权制度改革,完善农村基本经营制度。深化农村土地制度改革,完善承包地所有权、承包权和经营权“三权”分置。构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系。

第三,进一步坚持和完善党的领导制度体系。中国共产党是执政党、领导党。中国共产党的领导制度,是国家的基本政治制度,也是中国政治制度的最本质特征和最大优势。没有中国共产党的领导,就没有中国的改革开放及其伟大

成就。新时代改革开放,必须坚持和完善党的领导制度体系,进一步健全党的领导的具体制度。要完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度。要健全党的全面领导制度、党领导各项事业的具体制度。要完善党和国家机构职能体系,把党的领导贯彻到所有机构履行职责全过程。要健全党为人民执政、靠人民执政的各项制度。

新时代,中国共产党要承担起执政党、领导党的历史重任,就要完善全面从严治党制度,“贯彻新时代党的建设总要求,深化党的建设制度改革,坚持依规治党,建立健全以党的政治建设为统领,全面推进党的各方面建设的体制机制。”<sup>[7]</sup>党的组织制度和干部管理制度关系到党和国家的兴衰存亡。党的干部是党和国家事业的中坚力量。党管干部原则,是党的组织制度和干部管理制度的核心,是中国特色社会主义制度的突出特点和优势。新时代,应进一步改革完善党的组织制度和干部管理制度建设,健全党管干部、选贤任能制度。要坚持正确的用人导向和用人标准,坚持德才兼备、以德为先。要积极提拔牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”的、忠诚干净担当的干部,选优配强各级领导班子。要完善干部考核评价机制,坚持公开公正公平选拔任用干部。新时代组织制度和干部管理制度的改革,要着力培养、不断提高干部的治理能力,把制度执行能力和治理能力作为干部考核评价、选拔任用的重要依据。要使各级干部严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作。要增强干部的政治领导、改革创新、依法执政、驾驭风险等方面的本领。随着全面从严治党的深化,党的组织制度和干部管理制度的贯彻落实,干部队伍建设取得了明显成就。但值得警惕的是,由于历史的和现实的种种原因,干部队伍建设还有不尽人意之处。一些干部的违法乱纪和腐败问题依然比较严重,官僚主义和形式主义现象仍旧存在。

在抗击疫情的阻击战中,广大干部坚定不移

贯彻执行中央决策,不怕危险和艰辛,以身作则,忘我工作,经受住大风大浪的考验,向党和人民交出了满意的答卷。但也有一些干部存在各种各样的严重问题,大体可以分为两类。一类是工作不负责任、不担当不作为。面对重大疫情麻木不仁,或人为干预正常信息通报,影响了有关部门对早期疫情的研判。他们没有及时采取有力措施防止疫情扩大、没有有效组织救治工作。更为严重的是,他们罔顾中央三令五申,贯彻中央决策不到位、不彻底、走过场,致使疫情防控工作跟不上形势发展、满足不了人民需要。在其担任领导的地区和单位,防治秩序混乱,疫情没有得到有效控制,人民健康和生命安全受到威胁。另一类是组织领导能力比较差,狠抓落实本领、驾驭风险本领不强。在重大疫情面前,缺乏应有的敏锐性,处事优柔寡断、工作拖拉、错失良机。面对错综复杂局面,他们束手无策。面对重大风险,他们缺乏大智大勇,没有做好抗击疫情的工作。针对上述情况,中央采取了果断措施,对相关干部严厉问责、调整职务,乃至就地免职。但总结经验教训,干部的选拔任用和培养教育应进一步改革完善相关的具体制度。选拔任用干部,应更看重他们是否敢于担当、认真负责、踏实肯干,是否时刻把人民的生命安全、福祉健康放在心上、摆在各项工作的第一位。应更善于透过现象看本质,通过“小事”看大节,避免只看干部办“大事”的热情而忽略其为群众办“小事”的态度,避免只看干部的“政绩”而忽视对其平凡工作的考察。同时,选拔任用干部还要看其应对突发事件,特别是人民生命安全事件和重大疫情的能力。要着力培养各级领导干部调动和组织各方面力量、防控风险的本领。

## 二、改革要解决的体制机制问题更多

党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”重大命题,并将其列为全面深化改革的总体目标。这说明,推进国家治理体系和治理能力现代化作为深化改革的重

大战略被提到历史的议程上来。从广义讲,国家治理体系包括治理的制度、法律和体制机制,是国家治理制度体系、法律体系和体制机制体系的总和。就狭义而言,国家治理体系重点表现为治理的体制机制。体制机制是治理体系运转、执行的行为规范、操作程序和实施平台。实现国家治理体系和治理能力的现代化,迫切需要改革完善治理的体制机制。新时代,要“继续深化各领域各方面体制机制改革,推动各方面制度更加成熟更加定型”<sup>[8]</sup>,要解决的体制机制问题必然更多。其中最重要的有以下几个方面。

第一,改革完善行政治理体制。“国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责。”<sup>[9]</sup>行政治理体制是国家权力机关的执行系统。党和国家重大决策、国家治理措施,都要靠行政治理体制贯彻执行。行政治理的改革完善,要以建设人民满意的服务型政府为目标,健全为人民服务、对人民负责、受人民监督的体制机制。改革要以推进机构职能优化协同高效为着力点,优化政府机构设置,精简机构,节约行政成本。要优化政府组织结构,实现机构、职能、权限、程序、责任法定化。要优化行政决策、执行、组织、监督体制机制,提高行政效能。要完善集中统一领导和部门协调一致、相互配合的体制机制,防止政出多门、相互矛盾、执行困难。要深化行政执法体制改革,强化行政执法体系建设,减少不必要的行政执法,探索跨领域跨部门联合执法。要加快推进全国一体化政务平台建设,充分利用互联网和大数据,最大限度实现信息共享。

第二,优化政府职责体系。要正确处理政府与市场的关系,建设适应市场需要、促进经济社会发展、引导性政府。政府的体制机制建设,要着力激发市场主体活力,充分发挥市场在资源配置、促进经济发展中的作用,加快完善社会主义市场经济体制。经济体制改革应以完善产权制度和要素市场化为重点。要完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态保护

等职能。要进一步推进简政放权,放管结合,深化行政审批制度改革,改善营商环境,健全市场监管、质量监管和安全监督机制。

我们历来重视中央与地方的关系问题。建国初期,毛泽东同志在著名的《论十大关系》中,专门论证了中央与地方关系,为我们正确处理这一问题指明了方向。但在实际工作中,中央权力过于集中,掌控资源过多,地方积极性没有充分调动起来。改革开放后,随着经济的发展,生产资料所有制结构、产业结构的变化和社会主义市场经济体制的建立健全,中央与地方的关系出现了新的变化。正确处理中央与地方关系始终是改革的一项重要内容。新时代改革的方向是,调动中央与地方的积极性,中央与地方关系实现良性互动。要健全充分发挥中央和地方两方面积极性的体制机制,要进一步明确中央和地方的权力、职责,进一步科学划分各级政府的事权和财权,构建从中央到地方职责清晰、权力均衡、运行顺畅的工作体制。要加强中央宏观事务管理,维护国家法制统一、政令统一、市场统一。要适当加强中央在保护知识产权、发展养老保险、维护生态安全等方面的事权。同时,要赋予地方更多自主管理、创造性发展的权力。

第三,建立健全社会治理体制。社会治理体制是国家治理体系的重要组成部分。由于传统的计划经济体制和权力集中的政府管理体制的局限,我国社会治理体制相对比较薄弱,是国家治理体系中的短板。社会治理的对象是社会,社会是由人组成的,是人的群体。从一定意义上说,社会治理就是调整改善人与人之间的关系,为人民提供更多更好的服务。传统社会治理主体是政府,所以人们往往把社会治理同政府管理混为一谈。而党的十九届四中全会所强调的社会治理,其内涵更加广泛和丰富。社会治理的主体既包括政府也包括人民群众和社会各界群体。要坚持党委领导、政府负责、群众参与,“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。<sup>[10]</sup>要坚持和完善共建共治共享的社会治理

体制,健全正确处理人民内部矛盾的有效机制、社会治安防控体系、公共卫生安全体制。

长期以来,基层社会治理的相当一部分职责是由乡镇区政府和基层群众自治组织承担的。基层群众自治组织在一定程度上承担着地方政府的许多职责。改革开放以来,城市住宅小区如雨后春笋般发展起来。住宅小区规模不一,有的小区超出一个居民委员会或村民委员会所辖范围,这样社会治理就面临比较复杂的局面。新建的小区一般都设立业主委员会,聘用物业管理企业。物业管理企业在维修公共设施、维护公共卫生、安保、绿化等方面承担了很大的管理责任。但小区物业是业委会选聘的有偿服务机构,不属于基层群众自治组织,难以承担基层群众组织的社会治理责任。而一些老旧小区,一直没有建立业委会和物业管理制度,有些事没人管。这次抗击疫情中,一些老旧小区实行封闭管理就遇到一定困难。抗击疫情的基层具体工作要由居委会承担,居委会在服务居民方面做了不少工作。抗击疫情的实践说明,社区居委会、村委会作为基层群众自治组织,在加强党和政府同群众联系、贯彻落实党和政府治理举措方面,可以发挥关键性作用。以社区居委会或村委会为主导,积极吸收业委会、物业管理机构、志愿者组织等参与构建基层治理体系,是新时代基层社会治理体系改革完善的努力方向。

改革完善社会治理体系特别是基层治理体系,要按照权责一致原则,规范垂直管理体制和平行管理体制。垂直管理,指在某些领域,上级党政机关的职能部门可以对下级党政机关的同一职能部门进行管理。其中有的是领导关系,有的是业务指导关系。平行管理,指地方党政机关领导同级所属职能部门。这样,在一些职能部门,就会形成双重领导体制。即它们同时接受上级职能部门的领导和同级党政机关的领导。要保障治理体系运转顺畅,就要把垂直管理体制与平行管理体制有机结合起来。一般来说,凡是专业性强、技术要求高的领域,要加强自上而下领

导或业务指导。党的纪律检查部门,实行同级党委和上级纪委双重领导,充分把垂直领导和平行领导结合起来,效果很好,值得其他部门借鉴。市政、交通、通讯,防止大气污染、搞好生态环境、维护食品安全,特别是防控重大疫情和保护人民健康等方面工作,应当结合实际情况充分发挥垂直管理的作用。由职能部门自上而下统一管理,会更加有效顺畅。把垂直管理和平行管理有机结合起来,可以加强相互监督,有效防止地方保护主义、官僚主义、形式主义的干扰。也能防止一些干部为了所谓政绩而有意、恶意篡改统计数据,甚至在重大疫情中漏报、瞒报。

基层治理工作,是上面千条线、下面一根针。上级部门布置的工作,最终都要由乡镇区等基层政权和基层群众自治组织完成。一些职能部门各自为政、令出多门,政策效能相互抵消,这是基层治理长期存在的弊端。基层治理体系改革,就是要把垂直管理与平行管理进一步结合起来,充分发挥两个方面的积极性,做到优势互补、相辅相成。

### 三、改革更多面对的是深层次体制机制问题

改革不仅要补短板、强弱项,而且要解决深层次体制机制问题。其中之一就是构建国家应急管理体制。应急管理体制是国家治理体系的重要组成部分,也是我国治理体系的薄弱环节。这就决定了,新时代改革的一个重要内涵和特点是,进一步健全国家应急管理体制。“构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制,优化国家应急管理能力和体系建设,提高防灾减灾救灾能力。加强和改进食品药品安全监管制度,保障人民身体健康和生命安全。”<sup>〔11〕</sup>国家应急管理体制是一个系统工程,其改革完善应包括信息收集和反馈体制机制、情况研判和科学决策体制机制、决策执行和应急响应体制机制、监督检查体制机制。

第一,改革完善信息收集和反馈体制机制。高效完备的信息收集和反馈体制机制,是正确分

析问题、解决问题的前提,也是国家治理体系现代化的基础。推进国家治理体系现代化,必须建立健全完备高效的信息收集体制机制。信息要做到真实可信、准确无误,能够让人民群众最大限度了解事情真相,能够为党政领导机关科学决策、正确决策提供可靠的依据。信息收集要广泛运用网络、大数据、人工智能、云计算等先进科技手段,又要发扬优良传统,深入群众调查研究,真正了解民情民意和各种事态的发展变化,以保证党政机关及时作出反应。

我们生活在信息时代,微信、微博、朋友圈传递着各种信息。国家治理需要准确的信息,需要没有掺假夸大的真实情况。但分散凌乱的信息要通过梳理、统计,才能变为全面系统的、对决策有用的东西。信息收集需要建立健全专门信息中心,中心负责汇集各方面的信息,加以梳理,及时上报给党政领导机关。信息收集和上报应走在各项工作前面,不能滞后。凡重大信息,包括重大疫情和公共卫生安全、重大生产安全、重大政治安全和重大社会安全信息,都要及时、准确无误地报告上级机关,直至中央。任何人都不能漏报、瞒报、谎报信息,都无权以任何借口修改信息。要确保为中央决策提供真实可靠的信息。要强化风险意识,防止小事变大事、低风险变高风险、一般疫情变重大疫情。传统的疫情报告制度是,一旦有疫情发生,由卫生防疫部门确诊后向卫生管理部门报告,卫生管理部门向同级政府报告,经过审查核实后向上级报告。这种层层报告的体制机制反馈信息比较慢,有时会误事。抗击“非典”后,我们总结经验教训,建立了覆盖全国的传染病直报系统。这是一个很好的设计,一旦有疫情发生,不仅中央能够及时得到报告,采取必要措施,而且各相关部门也可以及时了解情况,做好应急准备。但要使其正常发挥作用,还要建立健全相应的保障机制。要建立健全基层医院防控体系,及时通报疫情。

第二,改革完善情况研判和科学决策体制机制。信息收集起来,要进行分析研判。分析研判

需要一个专门的、专业的机构,不宜由其他机构代行其职。它们“术业有专攻”,不宜过多兼任其他工作。它们应集中精力对相关信息进行分析研判,它们应尽快得出结论,并为党政领导决策提供建设性意见和建议。该机构可以是固定的,也可以是临时组成的,它们要充分发挥决策智囊团的作用,其成员主要是专家和具有丰富经验的实际工作者。他们要具有很强的社会责任感、专业素质和观察分析问题能力,能够临危不惧、波澜不惊,冷静作出判断。我们在处理重大安全生产事故、重大自然灾害和重大疫情中都成立了这样的专家组,效果很好,今后应进一步加强这种体制机制建设。

各级领导班子要在分析研判的基础上进行科学决策。科学决策就是从实际出发、实事求是地决策。决策要以准确的信息和可靠研判为依据,充分利用大数据等先进科技手段。决策也应是民主决策,贯彻民主集中制,参与决策的人都要畅所欲言,发表自己独立看法。各种意见相互交流交锋、相互补充借鉴,以形成更好的方案。要坚持在民主基础上实行正确集中,既要坚持少数服从多数,又要尊重少数人意见。重大问题决策,特别是处理重大疫情,既要坚定果断,又要慎之又慎,不能草率从事。

第三,改革完善决策执行和应急响应体制机制。决策的生命力,在于执行。决策而不执行或不坚决执行,就不会产生应有的效果。抗击疫情的总体战,彰显了中国特色社会主义制度的巨大优势、党和政府强大的领导力和组织力、全党全国团结一心战胜疫情的决心和力量。但是,具体工作中也暴露了一些体制机制问题。抗击疫情,“既要立足当前,科学精准打赢疫情防控阻击战,更要放眼长远,总结经验、吸取教训,针对这次疫情暴露出来的短板和不足,抓紧补短板、堵漏洞、强弱项,该坚持的坚持,该完善的完善,该建立的建立,该落实的落实,完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急管理体系。”<sup>[12]</sup>

为了应对重大突发自然灾害、安全生产事

故、社会安全事件和公共卫生事件,国务院和各级政府根据《中华人民共和国突发事件应对法》,分别制定了应急响应方案。应急响应根据情况的严重程度分为特别重大、重大、较大、一般四个等级。应急响应体制机制在防控经济、政治、社会、安全等风险,特别是抗击疫情中发挥了重要作用,应当进一步加强。各级政府应不断修订完善应急响应方案,其所属各部门也应制定配套的应急响应方案和具体措施。当前,要强化公共卫生法治保障制度,改革完善疾病和疫情防控救治体系,健全重大疫情应急响应体制机制,建立集中统一高效的领导指挥体系。要健全统一的应急物资保障体系,要把应急物资保障纳入国家应急管理体系建设总体规划,尽快健全应急物资充足储备、及时调运、科学供应体系,防止重大疫情发生时相关物资紧缺、断供。

我们坚持依法治国、依法执政、依法行政、依法治理国家和社会,同样也要坚持依法防控疫情,依法健全国家公共卫生应急管理体系。我们历来重视野生动物的保护,但对其滋生和传播病毒重视不够、防控不严、把关不牢,相关的制度和法律不健全,对此进行立法严控的呼声一直很高。全国人大常委会顺应民意,通过了关于全面禁止非法野生动物交易食用的决定,为防控疫情、维护人民卫生安全提供了法律依据。同时,要从保护人民生命健康和国家安全的高度,认真评估、修改完善《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国野生动物保护法》,建立健全国家事务安全风险防控和治理体系。

此外,新时代的改革仍要强化监督检查体制机制建设。要进一步把党内监督、人大监督、行政监督、审计监督、政协和民主党派监督、舆论监督、群众监督等有机结合起来,使监督形成体系、形成合力。监督体系应以党内监督为统领,以对各级领导干部的监督为着力点。同时,应加强环境保护、公共卫生安全维护、重大疫情防控等新领域的监督检查。

#### 四、对改革的系统性、整体性、协同性和顶层设计要求更高

中国改革开放取得了巨大成就,积累了宝贵经验,但也存在不足和值得改进之处。新时代改革开放,应进一步加强系统性、整体性、协同性和顶层设计。

第一,不断增强改革的系统性。增强改革的系统性,要求各项改革措施环环相扣、密切关联、有机结合、形成科学体系。要求改革的目标更加明确、布局更加合理、思路更加清晰、措施更加得力。深化改革必须紧紧围绕正确处理 and 解决社会主要矛盾,合理布局。新时代,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发展之间的矛盾。积极解决这一矛盾,是改革的根本任务、根本目标。只有紧紧围绕这一根本任务和根本目标合理布局 and 深化改革,强化改革的系统性,才能解决各领域、各地区、各方面发展不平衡、不充分的问题。要加快中西部和东北老工业区的改革和建设,逐步实现全国各地区平衡发展。大力支持人工智能、大数据、新能源等高科技创新,积极促进传统制造业的升级换代,实现高科技产业和传统制造业兼容并蓄、共同发展。推动城乡一体化建设和“三农”发展,逐步缩小城乡差距。通过发展经济、促进就业和宏观收入政策调整,缩小城乡居民、各行业从业人员之间的收入差距。进行精准“扶贫”,坚决实现全国人民脱贫致富,全面建成小康社会。

改善物质文化生活,是人民最基本最重要的生活需要。企业的生产经营,市场的繁荣稳定,都要以满足人民群众日益增长的物质文化需要为中心,不断提高人民的幸福感、获得感。满足这一需要就必须发展生产力,促进经济发展。因此,改革必须坚持解放和发展生产力。生产力发展了,物质财富丰富了,才能满足人民日益增长的美好生活需要。物质基础雄厚了,才能为文化的繁荣创造有利条件。经济是基础,经济体制改革也是整个改革开放事业的基础。经济体制改革不断

深化,才能促进经济发展、社会进步、国家富强。

新时代,人民不仅对物质文化生活提出更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全等方面也提出更高要求。要满足人民的要求,就要积极稳妥推进政治体制改革,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化。要坚持和发展人民当家作主制度,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。

第二,增强改革的整体性,要求各项改革整体谋划、整体推进、整体深化。增强改革整体性的关键,是进一步加强党的集中统一领导。要进一步加强党对各领域、各方面改革的顶层设计、统一谋划、科学决策。要强化党对各项改革的推动力、领导力、执行力、整合力。坚持党对人大、政府、政协,以及司法执法部门改革的领导。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式。三者相互结合,形成中国国家治理体系的核心架构,是不断增强改革整体性的根本保证。要积极推动全面从严治党、全面依法治国、全面深化改革、全面建成小康社会。这四个方面的改革相互关联,形成一个统一整体。

增强改革的整体性,就要坚持以国家治理体系和治理能力现代化为主轴。国家治理体系改革是一个有机整体,包括经济体制、政治体制、社会管理体制、文化体制、生态维护体制等方面的改革。改革的根本目的是解放和发展生产力,改革与生产力发展不相适应的生产关系和建立在生产关系基础上的上层建筑、管理体制,推进国家治理体系和治理能力的现代化。

在这一次抗击疫情中充分显示了我国治理体系整体性的优势。疫情初发,中共中央迅速成立防控领导小组,全面领导疫情防控和与此相关的各项工作。国务院相应成立了联防联控机构,统一组织协调全国各地、各领域、各部门的疫情防控工作,以及随之而来的复工复产工作。各

地也根据党中央的部署,建立同样的机构领导当地的疫情防控和复工复产工作。正是这一坚强有力的领导制度和领导体系,保证了疫情防控整体战的胜利和复工复产工作的顺利推进。但我们也应看到,国家治理和社会治理的整体性体制机制还有待于加强。公共卫生系统和重大传染病防控救治、重大疫情防控和物资供应、交通保障、封闭式管理所需要的设施和生活保障等,都需要整体布局、整体推动。2020年是全面建成小康社会和脱贫攻坚决胜之年,只要抗击疫情的情况容许,就应当及时复工复产。但要实现这一目标,还要整体组织协调卫生检疫、基层管理、公安、交通运输等各部门,以保证工人特别是农民工能够顺利离开居住地,抵达工厂工地。同时,要保障复工复产的资金、能源、电力、零配件、原材料、环保、检疫等方面的供给和支持,也需要政府发挥整体组织的作用。

第三,不断增强改革的协同性。增强改革的协同性,要求各领域、各方面、各地方的改革相互结合、相互促进、相辅相成。各地的改革要充分考虑本地的实际情况,密切联系实际,但要坚决贯彻落实中央的路线方针政策,与中央精神和全局性改革保持协同一致,不能自行其是、各自为政。各领域、各方面的改革是一个不可分割的整体,应当相互协调、相互配合、相互支持、相互促进,始终保持协同一致。

新时代要进一步增强改革与开放、国内发展与国外发展的协同性。要继续坚持对外开放的基本国策,坚持打开国门搞建设。要科学把握国内国外两个大局,以开放引领改革,以改革促进开放,始终保持改革与开放的协调一致。要根据经济全球化、世界发展潮流和国际合作的需要,不断完善社会主义市场经济体制,深化金融、投资、科技、产权等领域的体制机制改革,为外商外企发展在中国的业务和中国企业扩大海外市场创造有利条件。要继续引进海外的资金、先进技术,更要开展经济技术合作,推动中国加速科技创新,由制造大国发展为制造强国和创新性国

家。要加强各国互利合作、共享共赢,促进贸易和投资自由化便利化,反对贸易保护主义和单边主义,推动经济全球化朝着包容、互惠、平衡、共赢方向发展。积极促进“一带一路”国际合作,努力实现各国政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通。“一带一路”建设,不仅是中国与沿线国家开展国际合作的新平台,促进沿线经济、地区经济发展的新形式,而且也是中国深化改革的新举措。为了对接“一带一路”国际合作,国内相关地区和部门坚持深化改革、创新体制机制。“一带一路”建设,促进了国家间经济互利合作,也带动了国内各相关地区、部门的发展,是深化改革和扩大开放、把握国内国外两个大局的典范。中国共产党是为中国人民谋幸福的政党,也是为人类进步事业奋斗的政党。推动构建人类命运共同体,是中国共产党的理想和奋斗目标,也是深化改革、实现改革协同性的努力方向。

第四,不断增强改革的顶层设计。新时代“对改革顶层设计的更高要求”“新时代谋划全面深化改革,必须以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为主轴,深刻把握我国发展要求和时代潮流”。<sup>[13]</sup>这是改革顶层设计的总体要求。“谋划”就是顶层设计。顶层设计是指领导班子特别是一把手,对其负责工作的谋划。中央的工作需要顶层设计,各级领导班子也需要顶层设计。“摸着石头过河”是改革开放的一条重要经验。改革开放初期,我们没有成熟的理论指导,也没有现成的经验可以借鉴,就像过河一样,没有桥,也没有船,只能脚踏河底的石头摸索前行。我们是先实践再总结经验,凡是效果好的做法就坚持推广,凡是效果不好的做法就停止改正。“摸着石头过河”是条好经验,体现了大胆探索、勇于创新的精神和坚持实践是检验真理唯一标准的勇气。这种精神和勇气现在依然管用,依然没有过时,依然要弘扬。但是改革面临的形势和任务与改革开放初期相比,要复杂多了。“摸着石头过河”的一些简单做法已难以适应改革的要求,改革需

要更多更好的顶层设计,更加科学的决策和更加完善的方案。

增强顶层设计对各级领导班子特别是一把手提出了更高要求。要求他们坚持“四个自信”,牢固树立共产主义伟大理想和信念,坚持党中央的路线方针政策,保证顶层设计不偏离正确方向。要求他们具有良好的理论修养和辩证唯物主义、历史唯物主义的世界观方法论,能够辩证地、历史地思考问题,善于总结经验教训。要求他们具有创新意识和开拓精神,通过顶层设计推动创新。要求他们了解国情,熟悉本地区、本领域的实际情况,坚持顶层设计从实际出发,能够解决实际问题。同时,又要求他们具有国际视野和长远战略眼光,能够立足国际大局思考问题、解决问题,进行顶层设计。

顶层设计要坚持民主决策、科学决策。要广泛发扬民主,听取各种意见,做到集思广益。顶层设计是领导班子少数人的决策,但要坚持民主开放决策。决策自始至终都应有广大党员和群众参与,都应与干部和群众保持直接或间接交流,不能脱离群众、独断专行。任何顶层设计,都应是集体智慧的结晶。顶层设计要实事求是,不搞假大空、政绩工程、面子工程,防止官僚主义、形式主义。

#### 注释:

[1][2][6][7][8][9][10][11][13]《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(辅导读本)》,北京:人民出版社,2019年,第49、4、47、9、49、15-16、28、29、49页。

[3]《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社,1993年,第333页。

[4]江泽民:《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》,北京:人民出版社,1992年,第58页。

[5]胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,北京:人民出版社,2012年,第18页。

[12]习近平:《全面提高依法防控依法治理能力 健全国家公共卫生应急管理体系》,《求是》2020年第5期。

〔责任编辑:马立钊〕