

深入学习贯彻党的十九届四中全会精神

推进全面深化改革 把制度优势转化为治理效能

杨雪冬

核心提示

治理现代化是具有时代意义的理论和实践课题。中国共产党作为世界上最大的执政党，站在时代前列，针对中国发展面临的问题和考验进行系统而深远的谋划。党的十九届四中全会明确提出，推进国家治理体系和治理能力现代化，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，努力实现“两个一百年”奋斗目标，进而实现中华民族伟大复兴的中国梦。

治理效能是衡量当今各国制度运行的首要标准

当今世界主要国家的制度框架都已经稳定下来。对于各国来说，现在的关键问题不再是选择怎样的制度，用什么理论来论证制度选择的合理性、制度存在的正当性以及制度设计的完美性，而是如何在治国理政的实践中，让已经稳定的制度不断释放出治理效能，满足国内民众的需求，获得国际社会的认可。制度竞争的核心就是治理效能的差别。

治理效能是制度在治国理政中发挥出来的综合效果，具体呈现在经济、政治、文化、社会、生态等诸多领域之中。在中国，治理现代化的效果体现为政治稳定、经济发展、文化繁荣、民族团结、人民幸福、社会安宁、国家统一。这些不仅是中国人民期待的，其中大部分也是其他国家人民向往

的，只是各国的表述方式不同而已。

治理效能不是固定不变的，不同发展阶段会有不同的治理问题，不同时代的人民对于美好生活的要求也不相同，因此衡量治理效能的标准要不断充实完善。在这个意义上，任何国家的制度都需要不断现代化和再现代化，国家治理现代化只有进行时，没有完成时。

当下各国制度都面临着挑战，主要体现在三个方面：一是治理空间的多样化。任何治理行动都是在一定空间展开的。交往越发展，治理空间越多样。包括人口、物质、资金、信息在内的各种因素在全球范围内加速流动，不断产生和复制出多样化的社会空间，不仅产生了许多跨边界、超出单一主体控制的新的治理空间，

而且原来渐次发生的事件在同一空间中同步出现提供了可能，复合治理呼之欲出。二是治理主体的多元化。各类行为主体数量的增多、自主性的增强，冲击着由国家设定和主导的治理框架，并且在许多公共问题的解决上导致集体行动难题。企业、社会组织以及个人，曾经是

国家主导的治理框架中的治理对象，但是随着掌握资源的增多、自主性的提升，已经成为国家在解决许多问题上的助手，甚至合作者。互联网对个人和社会组织的赋权挑战着国家对于信息的垄断权和管理权，放大和增强了个人与群体的影响，合作治理成为趋势。三是治理问题的复杂化和风险化。金融动荡、粮食短缺、能源紧张、环境污染、气候变化、非法移民、跨

境犯罪、恐怖活动、传染疾病、产品安全、政治认同等新问题不断产生，具有涉及领域广泛、跨国性、不确定性、转化性、动态性等特点，其解决和应对已经超出某个国家或国际组织独立应对的能力。对于各国政府来说，这些问题的存在有着国内问题国际化和国际问题国内化的双重转化。许多问题也是作为全球风险存在的，需要国际

合作。上述挑战将各国之间的制度竞争推进行到一个新阶段。是否能够将本国的制度优势发挥出来，转化为实际的治理效能，考验着各国政府和执政党拥有的治理权威、掌握的治理技术、动员的治理资源以及应对问题的能力。

中国的制度优势是治理效能实现的前提

治理是制度运行的实践和结果，涵盖从制定到实施的全过程。没有建立一套完备的制度，就谈不上制度优势，更谈不上有效治理。中国制度之所以具有优势，不仅因其有先进的指导思想、中国共产党的领导、符合中国国情，而且因其产生了被实践充分证明的良好治理效果。在世界现代化历史中，还没有像中国这样如此大体量的国家，在如此短时间里取得如此卓越现代化成就的先例。

《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》概括了中国制度十三个方面的显著优势，明确了组成制度体系的根本制度、基本制度和重要制度。这些制度都是在当代中国的发展过程中逐步建立和完善的，是实现中国

之治的基本前提。这些制度具有鲜明的中国特色，但其运行符合现代政治的基本规律，是人类政治文明的中国实践。正是由于符合规律性，这些制度优势才能转化为国家治理效能。具体看，规律性包括：

一个国家的制度必须扎根本土，要与本国的社会历史文化条件相适应，能促进本国的经济社会发展。在世界现代化进程中，许多后发国家的制度都有明显的“移植”或“外来”特点，实践也充分证明，这些外来的制度往往会水土不服，无法保障本国政治稳定、支持经济社会持续发展，甚至成为国家发展之患。

一个国家的制度必须以人民为中心。人民是政治权力的来源，也是权力运行的归宿，各项制度运行要有利于人民的福祉，因此要确保人民的制度主体地位。

人民参与制度建设、人民分享发展成果、人民认同制度安排，是检验国家治理效能的根本标准。

一个国家的制度必须成体系存在。制度是社会分工发展的产物，不同领域都有一套自己的制度，各领域的制度构成一个国家的制度体系，并通过法制的形式加以稳定化。这些制度在制度体系中有不同的层级地位，发挥各自作用，但是相互联系、相互支撑、相互补充，从而形成制度合力，确保国家治理的整体效能。因此，制度化水平的提高不是简单增加制度的数量，而是综合发挥制度体系的作用。实践证明，任何一项成功的制度都不是单独运行的，而是依靠制度体系的支持。

一个国家的制度必须有自我调适性。制度归根到底属于上层建筑，会随着经济

基础的变化而变化。因此，任何制度的稳定都是相对的，是在不断调整完善的过程中实现的。各国的改革经验表明，根据利益关系、调节对象、环境条件等的变化，主动调整制度，有利于打破既得利益格局，激发社会活力，可持续地发挥制度绩效。

一个国家的制度必须凝聚全社会的合力。国家治理的效能通过国家之间的比较和竞争展现出来。哪个国家的制度能够有效地激发全体社会成员的积极性、创造性，促进社会合作，哪个国家的治理效能就越突出。随着社会利益分化，重大风险增多，如何凝聚国内不同群体的共识，达成有效的社会合作，越来越考验各国的制度能力。一个高水平的执政党往往是凝聚全社会力量、推进社会合作的核心力量。

把制度优势更好转化为新时代的国家治理效能

当今世界正处于百年未有之大变局，中华民族正走在实现伟大复兴的后半程。在新时代，中国既拥有已经全面提升的发展实力、长期累积的制度势能

和治理经验，也面临着更为复杂的国内外环境、更为多样化的问题以及更加严峻的挑战。已有的制度优势不会自动转化为新时代的治理效能，需要全党付出更为艰巨、更为艰苦的努力。

要充分肯定我们所处的历史方位，始终把握社会主要矛盾。我们是世界最大发展中国家的身份走近世界舞台中央的，但就中国自身发展进程来说，仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。这是中国的基本国情，是最大的实际，是党和国家一切工作的出发点。忽视这个实际，就容易滋生心理上的盲目自大、行

动上的狂热赶超。社会主义初级阶段并不是停滞不变的，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。人民美好生活需要日益广泛，不仅有更高的物质文化生活需求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长。这种转化对党和国家工作提出了许多新要求。因此，中国的制度优势不仅要体现在集中力量办大事上，还要拓展到动员多种力量精准办事、合作办事、创新办事上，更好推动人的全面发展、社会全面进步。

要科学全面地分析制度优势发挥中遇到的约束和障碍。中国正处于发展重要战略机遇期、改革攻坚期等相互叠加阶段，改革难题无法通过渐进方式延缓，也不能借助增量改革来替换，必须直面并解决。习近平总书记这样形象地分析改革难题：“容易的、皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头。”就改革的内外环境来说，随着国内社会的多元化，凝聚改革共识难度加大。长期的持续稳定发展也形成了思想观念的障碍和利益固化的藩篱。国际社会对综合实力不断增强的中国应该承担更大责任寄予更大期待，同时也有深深的忧虑或猜疑。一些长期占据国际主导地位的国家更是不时采取某些伎俩，试图恶化中国继续发展的条件。就改革推动的过程来说，存在碎片化问题。部门利益严重，各自为政，政出多门，缺乏协调。在制度执行过程中，存在形式主义、推诿扯皮、打折扣、搞变通等现象。这

些问题反映出一些部门一些地方治理理念滞后、治理工具匮乏、治理手段简单，既掩盖了制度优势，也削弱了治理效能。

要坚定不移地继续全面深化改革，不断完善中国特色社会主义制度。改革是当代中国的底色、执政党的风向标，是解决发展中问题的根本方法。改革只有进行时，没有完成时。要以改革凝聚社会各群体的共识，画好以改革为目标取向的同心圆。要在保持中国特色社会主义制度和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度。要不断完善体制机制，激发具有担当精神、创新意识、专业能力的各类人才不断涌现。

（作者系中央党史和文献研究院研究员）

科学把握新时代宣传工作着力点

乔湘流

宣传工作是党的一项极端重要的工作。党的宣传战线要科学把握新时代宣传工作的特点和规律，围绕宣传工作高质量发展凝聚共识，推动宣传工作守正创新，发展社会主义先进文化，广泛凝聚人民精神力量，为国家治理体系和治理能力现代化提供强大支撑。

高质量建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态。意识形态是思想上层建筑的内核，意识形态工作要把统一思想、凝聚力量作为中心环节，把坚定“四个自信”作为建设社会主义意识形态的关键，在以为立本、立破并举中增强社会主义意识形态的凝聚力和引领力，让我们党始终保持思想上的统一、政治上的团结、行动上的一致，使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起。一要坚持理论武装和舆论引导同向发力。坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，首要任务就是健全用党的创新理论武装全党、教育人民工作体系，推动习近平新时代中国特色社会主义思想入脑入心。新闻舆论处于意识形态前沿，要引导人们思想就要引导好社会舆论。要完善坚持正确导向的舆论引导工作机制，唱响主旋律、弘扬正能量。二要坚持传播手段创新和话语方式创新同时并举。深刻把握现代传播的特点和规律，坚持正能量是总要求、管理住是硬道理、用得好是真本事，加快建立以内容建设为根本、先进技术为支撑、创新管理为保障的全媒体传播体系，牢牢占领信

息传播制高点。适应对象化、分众化、差异化趋势，加强理论话语“转译”工作，让马克思讲中国话、大专家讲地方话、“百姓名嘴”讲家常话，让基本原理变成生动道理、根本方法变成管用办法。三要坚持阵地管理和风险管控同步推进。强化意识形态工作责任制，完善阵地管理制度机制，坚持主管主办和属地管理原则，将正确政治方向、舆论导向、价值取向贯穿阵地管理全过程各方面。强化意识形态领域风险防控，抓好监测预警和辨析引导，防止出现“去意识形态化”“泛政治化”等倾向；抓好专项整治和长效管理，发挥群众路线的实践价值，既解决实际问题，又解决思想问题。

高质量建设具有强大生命力和创造力的社会主义精神文明。每个时代有每个时代的精神，伟大时代需要伟大精神。建设社会主义精神文明，要聚力增强生命力和创造力，着力培养时代新人、弘扬时代新风。一要站在时代前沿，引领风气之先，让精神文明建设发挥更大作用。社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现，是凝聚中国力量的思想道德基础。其倡导的价值理念具有强大的道义力量，昭示的前进方向契合中国人民的美好愿望。要坚持社会主义核心价值观引领文化建设制度，把培育和践行社会主义核心价值观作为群众性精神文明创建的灵魂工程和根本任务，注重以主流价值建魂铸魂、强化道德认同、指引道德实践、张扬道德价值，扩大主流价值观念的影响力。二要创新渠

道载体、方式方法，让精神文明建设充满生机活力。坚持体现时代性、把握规律性、富有创造性，优化群众便于参与、乐于参与的渠道载体，强化贯穿结合融入、落细落小落实，着力解决工作参与度、渗透力问题。着眼增强教育引导力，弘扬先进典型，树立鲜明时代价值取向，彰显社会整体文明高度。着眼增强实践养成力，建好用好新时代文明实践中心，以基层群众的创造力激发文明实践的生命力。着眼增强制度保障力，把精神文明建设要求融入法律法规、公共政策和社会规范，让“软要求”成为“硬约束”。三要办实事、讲实效，让精神文明建设获得坚实根基。人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。精神文明建设要坚持以人民为中心、创建为民惠民，加强利益分析，找准与群众利益的交汇点，从群众关心的事情做起，从让群众满意的事情做起，把服务群众同教育引导群众结合起来，把满足需求同提高素养结合起来，充分激发群众积极性，提高群众参与度、增强群众获得感。

高质量建设具有强大感召力和影响力的中华文化软实力。文化软实力集中体现一个国家的文化形成的感召力和影响力，是综合国力的重要组成部分。要增强文化自觉，坚定文化自信，激发文化创新创造活力，加大文化交流互鉴力度，聚力提高中华文化感召力、影响力。一要坚持传承和创新相衔接。文化供给，既要推动体量的增长，更要创造质量的标杆。要健全人

民文化权益保障制度，统筹文化传承和创新，着力解决文化供给“好不好、精不精”的问题。坚持创造性转化、创新性发展，建强中华优秀传统文化传承体系，挖掘、提升其中的思想价值和人文精神，使其与现文化相融相通，既“活”起来又“亮”起来。坚持以精品奉献人民、用明德引领风尚，提高思想精深、艺术精湛、制作精良的原创文艺作品，推动文化产业规模化、集约化、专业化发展，增强文化民生的保障改善能力，让群众既富“口袋”又富“脑袋”。二要坚持“形于中”和“发于外”相结合。中华文化既是民族的，也是世界的。要在搞好文化建设、夯实文化软实力根基的基础上，强化国际传播能力建设，善用大众传播、群体传播、人际传播，提高中华文化的国际知晓度、认同度，提升中国话语的世界感召力、影响力，让软实力“更硬气”。三要坚持社会效益和经济效益相统一。正确处理文化的意识形态属性和产业属性、社会价值和市场价格的关系，健全把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的文化创作生产体制机制，引导文化战线牢记启迪思想、陶冶情操、温润心灵的重要职责，讲品位、讲格调、讲责任，远离低俗、庸俗、媚俗；引导文化创作生产坚守正道、弘扬正气，使文化作品和产品经得起人民评价、专家评价、市场检验。

（作者单位：江苏省苏州市委宣传部）

积极进取 赢得未来

忠言

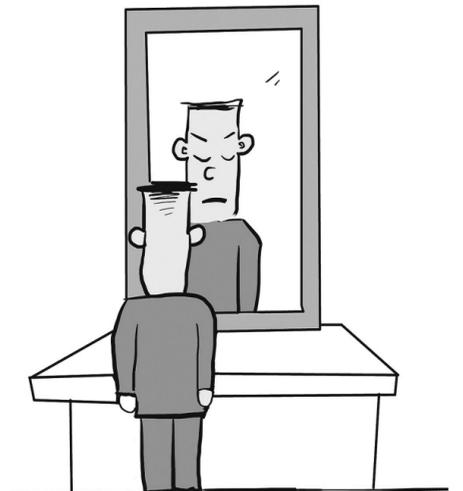
百家之言

日前召开的中央经济工作会议指出，要积极进取，坚持问题导向、目标导向、结果导向，在深化供给侧结构性改革上持续用力，确保经济实现量的合理增长和质的稳步提升。这是对当前形势了然于胸所作出的重大判断，对于我们直面现实、攻坚克难、坚定信心、凝聚共识，确保中国经济赢得未来，具有重大而深远的意义。

积极进取，就要坚持问题导向敢于担当。科学预见问题，客观分析问题，精准解决问题，是我们党驾驭复杂局面、处理复杂问题的重要方式，也是引领中国经济行稳致远的基本方法。谁能更好发现问题、把握问题并且有效解决问题，谁就能赢得发展的先机 and 主动。坚持问题导向需要有关担当精神，敢于正视问题，善于分析问题，最终解决问题。担当是一种责任，是一种境界，是一种品格。有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才能有多大成就。中国经济要赢得未来，将会碰到更多更难的问题，尤其需要担当精神。因此，党员干部特别是领导干部要下定决心、勇于担当，做到直面问题不推诿、不掩盖、不漠视、不拖延、不回避，积极以新发展理念和创新办法解决问题。

积极进取，就要坚持目标导向奋发有为。坚持目标导向，就是紧紧围绕既定目标开展工作，始终在目标指引的方向和道路上持续奋进。切实做到坚持目标导向，重点要真正明确并严格执行工作路线图、时间表和任务书。当前，全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标已进入倒计时，开启全面建设社会主义现代化国家新征程、进军第二个百年奋斗目标已然蓄势待发。蓝图绘就，目标明确。我们一定要奋发有为、踏实奋斗，立足自身工作岗位，主动对标既定任务，自我加压、自我提高，在进一步明确自身职责任务基础上，按照既定任务更好地谋划工作、安排工作、确定时间节点、把握工作期限，确保各项工作有条不紊、高质高效地开展和推进。

积极进取，就要坚持结果导向不畏艰难。结果是检验工作成效的标准，要想取得好结果就要付出艰辛的努力。对于今天的中国来说，接近民族复兴的每一步，都将可能是一次克服千难万险的艰辛攀登。然而，千难万难，攻坚克难就不难。尽管面临复杂局面，但我国经济稳中向好、长期向好的基本趋势没有改变。放眼世界，还是风景这边独好。坚持用辩证思维看待形势发展变化，增强必胜信心，集中精力办好自己事情，是我们应对各种风险挑战的关键。因此，必须把思想和行动统一到当前经济工作的决策部署上来，坚定战胜困难、应对挑战的意志和决心，苦干、实干、拼命干，确保如期实现全面建成小康社会目标，为未来中国经济行稳致远夯实基础，进而赢得未来。



一个人只有真正认识自己，才能更好地认识世界。
作者 薛飞

新视界 SHIJIE

用共享发展理念引领 农业转移人口市民化进程

孟宪生在《光明日报》撰文认为，用共享发展理念引领农业转移人口市民化进程，不仅有助于打破我国城乡二元结构，更好满足人民多层次多样化需求，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民，还契合全面建成小康社会需要“人人尽力、人人参与、人人享有”的基本要求。

目前，我国农业转移人口大多就业于城市劳动密集型产业，总体上处于维持自身及其家庭基本需要的生存型状态，活动空间大都局限于以“地缘、亲缘”为纽带的相对独立的城市边缘社会网络之中。对此，只有将共享发展理念贯穿于农业转移人口市民化的各个环节，从顶层设计上作出有效的制度安排，在具体实践上不断探索切实可行的现实路径，才能通过农业转移人口市民化推动以人为核心的城镇化快速发育。

创新共享体制机制，为农业转移人口市民化提供有效制度保障。共享体制机制的建立是坚持共享发展理念引领农业转移人口市民化的关键。立足于发展型就业导向，构建涵盖职业教育、就业服务、社会保障、居住条件等方面的系统化公共资源支撑机制，推进去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板等改革举措与农业转移人口市民化的良性互动。同时，进一步明确中央、地方两级公共财政的职能属性，构建农业转移人口市民化社会成本分担机制，实现顶层科学设计和基层积极推进的相互协同。

搭建共享支持网络，为农业转移人口市民化提供多元支持。基于农业转移人口内部结构日益分化和利益取向日益多元的现实，要实施分类别、分区域、有层次的市民化发展策略。在此基础上，把推进农业转移人口市民化和脱贫攻坚衔接起来，按照主体自身建设为前提、政府为主导、企业和社会组织积极参与的基本方针，引导社会资本和互联网资源等精准嵌入农业转移人口市民化的全过程。

营造共享文化环境，为农业转移人口市民化提供有利氛围。营造共享式社会文化环境是有序推进农业转移人口市民化的重要环节。为此，要明确政府和市场的功能边界，创造公平正义、运转高效的社会流动环境；以企业和社区民主建设为基点，拓展农业转移人口市民化的参与途径，提升其参与能力，拓展城市政治文明成果的覆盖范围；努力推进市民化文化创新，建设以“包容发展”为特色的市民文化理念，营造相互尊重、共建共享的市民文化风尚。