

【当代政治】

论当代中国制度治理的效能发挥*

季燕霞

摘要:现代国家的制度治理是在国家根本和基本制度的指导下,运用具体制度有效治理国家和社会的范式,蕴含着制度工具科学、制度体系协同、制度模式有效的内在要求,并外在地表现为制度在国家治理和社会运行中发挥着更广泛、更有力、更深远的作用。推动中国特色社会主义制度更加成熟定型,是改革开放以来中国共产党人的不懈追求,体现了执政党的高度政治自觉。将制度优势转化为国家治理绩效,关键是要发挥好制度效能。不可否认,中国特色社会主义制度建设和制度治理实践还存在制度供给不及时、制度体系建设缺乏协同性、制度执行面临多重阻力、制度遵从的社会文化基础脆弱等现实问题。要使制度优势更好地转化为治理效能,必须充分发挥制度促进社会公正的价值功能、坚持问题导向、提高制度执行力、营造厚重的制度遵从文化。

关键词:国家治理;制度效能;中国特色社会主义;制度执行力

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)11-0001-07

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。新中国成立70多年来,我国取得了举世瞩目的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹,充分彰显了中国特色社会主义制度的巨大优势。制度的生命力在于执行,健全的制度只有得到有效落实,才能真正发挥其功能和作用。党的十九届四中全会总结梳理了我国的国家制度体系及其显著优势,确立了我国未来制度建设的目标任务,强调要努力将制度优势转化为国家治理效能。其深刻意义不仅在于通过回顾总结已有的成就与经验,使全党和全国人民坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信,更重要的是促使广大党员干部在实践中更加注重发挥制度效能,将国家治理得更好。当前,我们必须清醒地认识到,在国家治理的具体实践中,制度建设及其有效执行还存在许多不足之处。在社会发展的新阶段,面对错综复杂的国内外形势,我们必须在制度建设上下更大功夫。同时,加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治

理,把制度优势更好地转化为国家治理效能,为顺利实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

一、制度效能与现代国家的制度治理

制度是社会文明的产物,是人类有目的创设的、旨在维护特定关系和秩序的规则。它不仅表现为一定社会的管理主体为回应现实问题、实现发展目标所制定的政策、法规,也体现为因应处理某种社会关系的客观需要而作出的组织安排、机构设置。“现代经济和政治体系中的主要行为者是各种正式的组织,法律制度和官僚机构是当代生活的支配性角色。”^①国家、政党、司法及政府行政组织机构的设置是社会政治生活中的重要制度安排,政治制度、公共权力组织在塑造和引领社会成员的行为、建构国家发展秩序方面发挥着主导性作用。在更为宽泛的层面上,制度还体现为一种文化的凝练和建构,包括传统、风俗、习惯等,为人们的社会行为提供“意义框

收稿日期:2020-05-23

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“基于回应型政治的共享发展实现机制研究”(16BZZ002)。

作者简介:季燕霞,女,南通大学经济与管理学院教授,江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心南通大学基地特聘研究员(南通 226019)。

架”——象征系统、认知模式和道德样本。“制度是一种意义系统,制度内的组织行为及个体行为依赖于意义的注入和符号的运用。”^②人类各领域生活的实践总是建立在过去的基础之上,传承着历史遗留下来的价值和理解,表现为制度的历史性和积累性属性。制度内涵及其结构会随着时间的推进和社会的发展而有所改变,但它们也一定保留着过去的某些历史特征。^③

制度效能是指制度在实践中所体现的功能和作用。在已有的研究中,人们较多地注重制度的约束功能,如制度学派的代表人物道格拉斯·C.诺思就指出:“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范地说,它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束。”^④应当说,这仅仅是制度效能的一个重要方面,而不是全部。在根本意义上,制度效能在于通过法律规章、组织结构、文化习俗以及传统对人类行为提供稳定的预期和行动的依据。“通过提供信息和实施制裁的双重机制,使得人们的预期得以稳定。”^⑤它提供人类相互影响的框架,包含着激励和约束两个基本层面:一方面,制度规定为社会成员、组织机构的行动提供信息指引,使利益追求有明确的方向,从而激发内在动力;另一方面,责任及相应惩戒的规定则起着提示和威慑的作用,从而促进一个社会或一种经济秩序的有效合作。制度效能建立在行为主体对“适宜”和“不适宜”共同认识的基础之上,对制度的共同理解奠定互动和共同遵守的基础。^⑥

制度效能的充分发挥蕴含着制度工具科学、制度体系协同、制度模式有效的的基本前提和内在要求。首先,制度应当是解决问题的科学工具和手段。一项具体制度的创设,无论是法律、规章、政策、举措的制定和实施,还是组织机构的设置,都是因应现实的需要,是为了回应和解决某一客观存在的问题,承载着特定的目标与价值。适时性、针对性、合理性是制度工具科学的核心要素。其次,制度效能的充分发挥有赖于完善、协同的制度体系。社会共同体或组织机构的管理或治理是多层级、多方面的,相应地,制度规范也必然是多层面的。制度研究的专家们对人类社会的制度按其功能、属性进行了分类,如诺思根据制度所属层级,将制度安排分为基础性制度安排与次级制度安排,并将制度分为三种主要类型——正式规则、非正式规则以及规则的执行机制,认为这三部分不可分割,构成完整的制度内涵。^⑦国

内学者辛鸣则是将制度划分为基本制度与非基本制度。^⑧对于任何一个共同体或组织机构,制度效能的发挥不是一项项制度孤立的“单边作战”,而是若干相互关联的制度按照一定的秩序及内部联系组合而成的、体现着相互影响和相互促进功能的系统之治、整体之治。国家是社会最高形态、最庞大的组织,一个国家的制度体系涵盖政治权力架构、组织机关、运行程序、监督机制、经济规制、行为规范等多方面,构成一整套相互衔接、相互促进的制度运行体系,并随着实践的发展而不断丰富、完善。第三,制度效能的发挥总是带有一定的传统与特色,体现为有效的制度模式。正如制度主义历史学派的研究所揭示的,制度总是根植于一定的历史传统,前阶段的政策选择往往会决定和影响后阶段的政策方案,一个国家制度的成熟和定型总是遵循着某种“路径依赖”。同时,制度工具的选择、制度体系的建构也必须遵循从实际出发、回应现实问题的规律和要求,只有适合自身实际的制度才是管用的、有效的。无论是微观层面企业单位的组织管理制度制定,还是宏观层面上国家的政治、经济体制选择,只有深植于历史和传统,充分吸纳人类文明与智慧,在传承与发展中彰显其充分的治理效能和特色的制度模式,才富有强大生命力,才能行稳致远。

“国家是社会发展的‘秩序’,而‘秩序’的最大权威则是制度。”^⑨社会机体越发达,就越要求增强国家制度治理的覆盖性和有效性。现代国家的制度治理就是在国家根本和基本制度的指导下,运用具体制度有效治理国家和社会的范式。其中,国家根本制度和基本制度是具体制度的基本遵循,决定具体制度的目标和性质。具体制度则是国家根本及基本制度的细化,是根据经济社会领域出现的新情况、新变化、新要求,在制度内容、制度形式、制度运行机制等方面作出的调整和完善。有效实施具体制度,化解发展中的矛盾和问题,则有利于巩固国家根本制度和基本制度。在一定意义上,“国家建设的根本就是国家制度体系的成长与成熟”^⑩,也就是通过制定和完善各类制度、法规,有效化解利益矛盾,规范社会主体的行为,激发社会活力,使制度在国家治理中发挥更广泛、更有力、更深远的作用。

制度治理是国家能力的重要体现。“国家政权力量,或国家清晰透明地计划和执行政策和法律的能力,就是我们常说的国家或制度的能力。”^⑪在实

践中,国家能力体现为一整套国家制度体系在社会发展环境中的总体绩效。事实证明:国与国之间的最大区别在于国家能力,在于是否具有强大的适应性、内聚性、复杂性和自主性的政治体制,在于是否具有有效的政府机构和组织完备的政党。^⑫制度治理是国家治理现代化的核心内涵。本质上,国家治理现代化就是指通过国家运行机制及管理模式的调整、改革和完善,使国家和社会的发展更好地与“现代化”相契合,更好地体现权利、义务、契约、平等、制衡等现代政治规范。其中,执政党和政府的政治自觉以及高瞻远瞩的制度设计与督促执行能力发挥着决定性的影响和作用。

制度治理为现代国家社会生产力的发展提供重要保障。作为一种根本性、全局性、长远性的治理之道,制度治理能稳定社会预期,可以使人们正确地预测别人的行动,特别是预见到政府的行为,并在制定自己的计划时,可以利用这种预见作为行动依据。^⑬同时,“制度体系为降低制度成本进而为国家生产力的提升以及国家优质高效的发展作出综合贡献的能力”^⑭。衡量制度竞争力的重要标准是制度体系所具备的服务于降低各种成本、提升效率与促进创新的牵引、推动、催化和服务能力。一个国家的制度综合贡献能力越强,综合贡献率越高,意味着其制度质量就越高,制度竞争力也就越强,也意味着社会有机体充满活力,社会生产力的提升以及国家优质高效的发展越加显著。

二、当代中国制度治理的提出、推进及其特征

制度治理是现代国家运行的根本支撑,它外在地表现为制度成为国家和社会治理的权威。制度治理获得社会的普遍认可和遵从,是一个历史的过程。从实践来看,这个过程绝非自然而然地生成的,往往充满着尖锐矛盾和斗争,需要政治力量的有效推动。对于一个有着几千年人治传统且人口众多、公共事务纷繁复杂的国家,如何顺应现代化发展的规律和要求,并切合本国经济、政治、文化、社会发展的实际,使制度治理的思想和原则得以确立、巩固,并成为治国之本,是当代中国政治发展面临的严峻考验。中国共产党作为我国的领导核心,是我国现代化发展的主导力量,在建构现代国家制度治理的实践中发挥了重要引领和推动作用,体现了执政党高度的政治自觉和责任担当。

当代中国制度治理命题的提出起始于对改革开放初期党和国家领导人对国家政治运行深刻教训的反思。“文革”结束后,中国共产党深刻反省国家政治运行所经历的曲折历程,汲取极左背景下人治代替法治、以党代政、党政不分、人民权利被践踏、社会秩序被严重破坏的沉痛教训,认识到导致这些问题的根源是国家制度权威的丧失。要根本扭转这种状况,就必须改革党的领导制度及其他具体制度,扫除现代化建设中的体制障碍。邓小平同志认为,过去我国所发生的错误固然与领导人的思想和作风有关,但更重要的原因是权力运行缺乏制度约束。他强调制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性作用,正确而有效的制度关乎党和国家的命运,要用制度治理代替过去的人治习惯。“使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^⑮他还特别阐述了深化党和国家制度改革的重要性,指出现行的一些制度中还存在不少弊端和问题,乃至严重妨碍着社会主义优越性的发挥。“如不认真改革,就很难适应现代化建设的迫切需要,我们就要严重脱离广大群众。”^⑯在此指引下,我国开启了以党和国家领导制度、组织制度以及干部人事制度改革为重要内容的政治改革。这是一场由中国共产党直接发动和领导的、展现执政党坚定“自我革命”的改革,自上而下全面推进,表现在废除领导干部职务终身制、遏制特权、反对官僚主义、推行国家公务员制度以及建立健全党政干部选举、晋升、考核、轮换制度等主要领域取得了一系列重大成就,激发了党和国家机构及干部队伍的生机与活力,也调动了广大人民群众的积极性,为我国解放和发展生产力提供了政治保障。

在理论上,现代国家的制度治理是涵盖国家经济、政治、文化、社会、生态等多个层面的系统之治,是解决现实问题、促进社会发展的客观需要。而在实践中,制度治理的推进却是一个艰巨的过程,充满着进步与保守力量之间的较量和争斗,需要执政党作出正确决策和坚定推动。在我国改革进入攻坚期和深水区的新阶段,社会深层次的矛盾和问题日益凸显,国家制度治理面临严峻挑战。在党的十八届三中全会上,习近平总书记高瞻远瞩地指出,我国的发展正进入新的历史时期,中国共产党必须以强烈的使命感和责任担当,最大限度地集中全党、全社会

的智慧,以敢于啃“硬骨头”的精神,以更大决心和勇气冲破保守思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱,推动全面深化改革,“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”^⑦。2014 年春,在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神专题研讨班上,习近平总书记回顾总结了中国特色社会主义制度建设的历程和使命,指出从形成更加成熟更加定型的制度看,我们肩负的主要历史任务是要“为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为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”^⑧。他强调,这项工程极为宏大,绝非零敲碎打式的调整或碎片化的修补就能实现,必须通过全面、系统的改革促进各项改革的联动和集成,“形成总体效应、取得总体效果”^⑨。6 年多来,以习近平同志为核心的党中央以“抓铁有痕、踏石留印”的气概推出了一系列重大改革举措,党和国家运行的重要领域和关键环节的改革取得了举世瞩目的成效,基础性制度体系基本形成。党的十九届四中全会对此进行了系统梳理和总结,并对我国未来的制度建设提出了“三步走”的整体规划和战略部署:“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。”

总之,改革开放以来我国的制度治理建构是在中国共产党的正确领导下不断推进的,它展现出以下显著特征。一是执政党的政治自觉和一代代中央领导集体坚定推动。中国特色社会主义的最大制度优势或者说中国创造稳定发展奇迹的根本在于中国共产党的全面领导,对国家经济、政治、文化、社会、生态文明以及国防、外交等各领域改革和发展进行顶层设计、总体布局、整体推进。相比于世界上一些国家的制度议题因为“否决型体制”而经常陷入争吵不休、不能动弹的境地,或者因为执政党轮替而被推倒重来或搁置一边,中国共产党领导下的制度治理建构则表现为在大架构保持稳定的前提下具有很强的制度完善和发展能力。二是主动回应发展中的问题。制度建构、制度改革的根本用意在于克服和解决社会发展中面临的矛盾和问题。中国共产党从不回避问题,而是主动回应,勇于自我革命,首先从

党和国家政治权力运行中的问题入手,解放思想、实事求是,在改革中大力破除体制机制障碍,以制度规范的建设约束权力主体的行为。同时,在经济、社会等各领域各项改革顺应发展需要,改善民生,促进社会公正,增进人民群众的获得感、幸福感,不断激发社会发展的新动力。三是注重目标引领。“凡事预则立”。中国共产党在长期革命和建设的实践中积累的一条重要经验就是把握发展趋势,在凝聚社会共识的基础上,确立奋斗目标,以目标引领社会,以阶段性的成就不断推动战略目标的实现,以发展蓝图增强社会的凝聚力、向心力。在制度治理的建构方面,中国共产党确立“三步走”的战略方针,并与全面深化改革、推动国家治理现代化紧密联系,以我国富有独特政治意义的“两个一百年”为时间节点,提出实现“各方面制度建设更成熟更定型”“更加完善”“优越性充分展现”的阶段性目标,扎实推进中国特色社会主义事业向前发展。

三、我国制度建设和制度治理实践存在的主要问题

总体而言,经过几十年的制度建设实践,我国制度治理体系不断完善,治理能力也不断增强,但制度尚未达到成熟定型的程度,有的制度与新形势、新矛盾、新任务“不适应”,“制度漏洞”“制度缺失”以及“有规不依、落实不力”等问题仍然较为突出,极大地制约了制度治理的效能发挥。具体而言,当前我国制度建设和制度治理实践还存在以下问题。

一是制度供给的适时性不足。制度供给包括新制度规则的创建、既有制度的改革与完善,都是对现实矛盾和问题的回应,体现适时性、合理性、针对性的要求。随着社会转型发展的不断深入,我国的利益格局发生了巨大变化,而相应的利益制度改革和完善工作却较为滞后,新涌现的矛盾和问题得不到及时化解,以致在日积月累中变得非常严峻。例如,在分配制度方面,虽然我们党不断探索并完善发展各项收入分配制度,但两极分化的状况并没有得到根本解决,凸显了制度建设的滞后性。在初次分配制度上,我国坚持以按劳分配为主、多种分配方式并存的方针,但是在再次分配的税收调节制度改革方面,我国较多地聚焦于劳动者个体工资收入的税收调节,而对其他收入的调节政策却未能及时跟进。从我国居民的收入结构来看,工资外的收入如利息、投资收益在家庭财富中的比例在近二十多年中不断

上升,在发达地区的一些家庭中,财产性收入已达到甚至超过工资收入。资源禀赋的差异已成为当前我国不同群体收入差距不断拉大的重要原因,相应制度治理的滞后则在较大程度上推助了收入差距问题。

二是制度建设的系统性、协同性缺失。从整体角度而言,国家制度治理的成熟定型需要有各层次、各领域制度建设的协同推进,国家在经济、政治、文化、社会、生态环境等重要领域的制度建设也需要各项具体制度相互配套、协调。而在实践中,制度建设还存在顾此失彼、碎片化等问题。如环境污染治理是我国工业化发展阶段面临的重要任务,我们不仅重走了“先污染、后治理”的老路,在具体的环境问题治理上较多表现为“头痛医头、脚痛医脚”,并且在奉行地方保护主义的现实背景下,一些跨区域的水体污染、大气污染治理因为涉及各辖区的支柱产业及税收利益而长期存在着推诿、敷衍了事的情况,缺乏多层面的整体治理、协同治理。再比如社会主义市场经济制度建设,它不仅是要确立市场在整个社会的资源配置中起决定性作用的原则,而且也需要推进行政审批以及社会主义民主法治、社会保障、社会诚信等各项制度建设,增强有利于市场经济主体发展的营商环境建设。以近年来的我国行政审批制度改革为例。为便民、利企,避免多头管理、职责交叉,各地在审批服务模式方面纷纷出台各种创新举措,“一站式服务”“政务超市”“集成审批”成为改革的亮点。但在实践运作中,管理的碎片化现象仍然突出,组织目标碎片化甚至互相冲突,审批标准杂乱、“各自为政”“依法打架”现象较为普遍,突出表现在行政审批与市场监管部门之间在“章、人、事”等关键问题上矛盾重重,改革裹足不前。

三是制度执行面临多重阻力。各级政府管理部门及其党政领导干部是制度执行的重要主体,其实际行动和表现不仅影响着政府公信力,也影响着制度的权威。制度制定固然重要,再好的制度如果不能落地生根,就是摆设,就会苍白无力。我国的国家治理总体上已进入有规可依的阶段,目前的突出问题是有规不依、落实不力。制度执行不力的一大现实原因是地方保护主义,其典型表现就是“上有政策、下有对策”。有的地方对制度采取选择性执行,凡符合或有利于本部门、本区域利益的制度就贯彻执行,不符合或不利于自身利益的就打折扣执行、变

通执行甚至拒绝执行。这些选择性执行或拒绝执行制度的做法破坏了制度的公平性和统一性,也造成有令不行、有禁不止的恶劣影响。制度执行主体缺乏自觉性,有权者对法律及制度规则缺乏足够的敬畏,也是制度效能难以发挥的重要影响因素。一些执行主体执行意愿不强、执行能力不足,乃至在执行上存在重表态、轻落实等形式主义、官僚主义现象。以权力监督制度的落实情况为例。部分基层纪检监察干部存在不愿监督、不敢监督、不会监督的现象,不愿监督,是因为缺乏责任感,对违纪违法问题睁只眼、闭只眼,得过且过;不敢监督,表现为对原则问题只想当老好人,不敢动真碰硬;不会监督,则是因为对制度理解不透,导致制度执行出现偏差,对事实性质认定不准,政策法规适用不当,执法尺度不一等。

四是制度遵从的社会文化基础脆弱。制度效能的发挥与社会成员特别是权力者敬重、遵从制度的社会文化基础密切相关。由于历史的和现实的原因,我国制度遵从的社会文化基础较为脆弱,表现为一些领导干部人治思想和特权意识严重,往往将个人凌驾于组织之上、规则之上,将制度视为“稻草人”,缺乏法治意识,在处置经济社会事务的过程中常常倾向于撇开法律规定另搞一套,奉行官本位、潜规则,表现出很大的随意性和很强的专横性,极大地损害了制度的权威性。另外,对违反制度者查处不及时、力度不够,违反制度的成本过低,缺乏足够的震慑作用,致使一些干部拿制度当儿戏,甚至一些人产生了谁执行制度谁吃亏的错觉。在社会层面,不可否认,我国传统的人治文化根深蒂固,民众的制度意识较为淡薄,遇事习惯于找关系、走后门,把遵规守矩、奉公守法视为迂腐笨拙;缺乏对法治的信任,认定“小闹小解决,大闹大解决、不闹不解决”的信条,突出地表现在当遇到利益矛盾时多倾向于通过“非制度化”的手段和途径去解决。这些行为不仅是对法律制度的不信任,也是对社会公正的挑战。

四、发挥制度效能、提升国家治理绩效的实践进路

科学地建章立制并使规章制度落地生根是现代国家制度治理的内在要求。实现制度优势转化为国家治理的优良绩效,需要充分发挥中国共产党的正确领导这一最大政治优势。在实践中,需要着力把握好以下几个方面。

一是发挥制度促进社会公正的价值功能。公正

是社会制度的首要价值。促进社会公正,及时、有效地调节利益关系,化解社会矛盾,激发社会前进的动力,是一个国家制度建设的根本价值之所在,也是一个国家现代化建设成功的必要条件。历史表明,一个国家现代化建设成功与否在很大程度上取决于它是否有正确的方向和原则,能否获得源源不断的动力,能否创设安全的环境,避免出现社会动荡或巨大社会成本,而这些都同社会公正直接相关。从现实国情来看,我国社会的主要矛盾正在发生深刻变化,社会成员的诉求从经济层面拓展到政治、文化、社会、生态等更为宽泛的层面,更加注重社会公正。这是因为,在现代社会,公正关系着每一个现代人生存和发展的基本问题,包括教育、平等、社会归属感以及化解种种社会矛盾纠纷等等,成为社会成员所普遍认同和追求的基本价值,进而也就成为“把控”整个国家现代化建设的“基本方向”“基本宗旨”“基本走势”的根本。而“在我国现有发展水平上,社会上还存在大量有违公平正义的现象”,“这个问题不抓紧解决,不仅会影响人民群众对改革开放的信心,而且会影响社会和谐稳定”^⑫。只有不断促进社会公正,提升制度治理效能,推动社会全体成员共享发展,建设现代化强国的目标方能顺利实现。

二是坚持问题导向。问题是制度生成的依据。增强问题意识,坚持问题导向,推进制度建设,及时化解发展中存在的问题和风险,是制度工具科学的内在规定,也是制度效能发挥的重要体现。党的十八大以来,中国共产党针对权力运行中存在的突出问题,以“打铁还需自身硬”的政治勇气推出了一系列重大改革举措,从改变党和国家的机关作风到深入推进反腐倡廉制度建设,从改革党和国家领导机构到强化各级领导的责任制,以执政党的自我革命带动社会革命,极大地增强了党的执政能力和政治合法性,也推动了社会风气和社会价值观的正向改变。与此同时,党和政府针对社会发展中呈现的不公平、不公正问题,在社会保障、教育公平、环境治理等方面以深化改革促进制度成熟和完善,解决人民群众最关心、最现实、最迫切的民生问题,不断增强人民群众的幸福感和获得感,保持稳定发展的环境和秩序,体现了中国共产党“人民至上”的政治原则以及对社会发展规律的自觉遵从。在历史发展的新阶段,国际形势复杂多变,国内改革、发展、稳定所面临的任务愈加艰巨,面临的经济、政治、社会风险也更加严

峻。有效防范和化解各类重大风险,必须坚持和完善中国特色社会主义制度,保持国家制度治理的战略定力,运用制度威力回应面临的问题和挑战。这是我国改革发展的成功经验,也是推动改革与发展不断深入的实践指针。需要自觉倾听民生、关注民生需求,增强制度“供给侧结构性改革”,不合理的及时修改,空白缺位的抓紧建立,不尽全面的加快完善,特别是要把握社会主要矛盾,着力解决长期困扰国家发展并影响社会和谐的现实问题,推动制度治理更加成熟定型、更加扎实有效。

三是提高制度执行力。“为政不失其道,万事可成,其功可保。”对于我国这样一个政党主导现代化发展类型的国家而言,执政党的党内制度法规建设及其执行对全社会制度治理氛围的形成具有引领性、决定性影响。为此,需要着力增强执政党自我净化、自我革新、永葆先进性的制度建设,特别是要抓住领导干部这个“关键少数”,建构系统完备的权力监督和问责机制,严肃查处阳奉阴违、有令不行、有禁不止、随意变通、恶意规避等破坏制度的行为,增强对违纪违规行为惩戒的震慑力,维护制度的严肃性和权威性。与此同时,国家治理制度的有效执行离不开广泛的社会监督。在这方面,一些国家和地区的经验值得借鉴。例如,日本在公务接待方面除了明确规定接待标准,还严格接受社会各界的监督,对举报信息及时查处、反馈;香港严禁公务员接受礼品馈赠,一个公务员如有三次被举报就可能面临被清退的风险。缜密的制度设计只有与充分的监督相结合,才能显现实效。

四是营造厚重的制度遵从文化。人类行为在很大程度上遵循着“从众心理”规律。在现实中,当某个人或组织奉行的做法行之有效,这种做法就会逐渐流行,深植于人心,从而成为社会的一种思维定势和习惯。一个社会如果腐败盛行,乃至成为一种生存的必需,在此环境下工作和生活的人们也会潜移默化地受这种流行规则的影响,在上学、求职、交易、晋升、打官司等人生重要时刻,热衷于“托人情”“找关系”“打招呼”,而这些做法的成功则会强化社会对权力的崇拜,如此循环,就形成了“潜规则”盛行的社会文化。反之,当一个社会逐渐树立起公平竞争规则,并且有越来越多的事实证明“制度面前人人平等”,遇事不需要找人或找人也没用,那就会逐步形成遵从公平竞争制度的社会文化,制度在实践

中也真正能够起到引导、鼓励、规范和约束社会各类主体行为的作用。因此,必须大力推动法治社会建设,营造厚重的制度环境,通过更多的事实和案例,使人们感受制度公正的力量和希望。同时,进一步完善制度平台,让民众的利益诉求得到更好表达,并能够参与管理制度的制定,增进对制度规则的认同,从而奠定制度遵从的坚实社会基础。在一定意义上,这也是现代国家制度治理绩效优良的重要体现。

注释

①James G. March & Johan P. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *The American Political Science Review*, Vol. 78, 1984. ②Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalism*, *Political Studies*, 1996, pp 936-957. ③B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science*, London and New York: Wellington House, 1999. ④[美]诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平译,三联书店,1994年,第225—226页。⑤[美]杰克·奈特:《制度与社会冲突》,周伟林译,上海人民出版社,2009年,第219页。⑥Sue E. S. Crawford, Elinor Ostrom, *A Grammar of In-*

stitutions, *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3 September 1995, pp 582-599. ⑦Douglass C. North, Robert Paul Thomas, *The Rise and Fall of the Manorial System: A Theoretical Model*, *Journal of Economic History*, 1971, 31(4), pp. 777-803. ⑧辛鸣:《制度论:关于制度哲学的理论建构》,人民出版社,2005年,第98—101页。⑨包心鉴:《新中国70年国家建设的内在逻辑:国家建构·国家改革·国家治理》,《山东社会科学》2019年第10期。⑩林尚立:《中国共产党与国家建设》,天津人民出版社,2009年,第11页。⑪[美]福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,郭华译,学林出版社,2017年,第19页。⑫[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为译,上海人民出版社,2008年,第1页。⑬[英]弗里德利希·冯·哈耶克:《通往奴役之路》,王明毅、冯兴元译,中国社会科学出版社,1997年,第73页。⑭欧阳景根:《国家制度竞争力的基础要素、衡量标准与新时代的制度建设》,《江汉论坛》2019年第10期。⑮⑯《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年,第146、327页。⑰《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社,2013年,第7页。⑱⑲《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社,2014年,第27、27页。⑳习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《求是》2014年第1期。

责任编辑:文武

On the Effectiveness of System Governance in Contemporary China

Ji Yanxia

Abstract: Under the guidance of the fundamental and basic system of a country, the institutional governance of a modern country is a paradigm of effective governance of the country and society with specific systems. It contains the internal requirements of scientific system tools, coordination of institutional systems and effective institutional models, and externally shows that institutions play a more extensive, more powerful and far-reaching role in national governance and social operation. Promoting the socialist system with Chinese characteristics to be more mature and stereotyped is the unremitting pursuit of the Chinese Communists since the reform and opening up, and embodies the high political consciousness of the ruling party. The key to transforming institutional advantages into national governance performance is to give full play to institutional effectiveness. It is undeniable that there are still some practical problems in the practice of socialist system construction and governance with Chinese characteristics, such as the system supply is not timely, the system construction is lacking in coordination, the implementation of the system is facing multiple obstacles, and the social and cultural basis of system compliance is fragile. In order to take the advantages of the system better transformed into governance efficiency, we must give full play to the value function of the system to promote social justice, adhere to the problem orientation, improve the execution of the system, and create a thick system compliance culture.

Key words: national governance; system efficiency; socialism with Chinese characteristics; system execution