

【当代政治】

# 把制度建设摆在突出位置:国家治理效能提升的关键\*

秦国民 曹 灿

**摘要:**制度建设是国家治理体系和治理能力的重要依托,是国家治理效能提升的关键。通过制度建设,实现各项制度的有效运行,激活制度资源、优化制度生态、激发制度活力。新时代,国家治理效能的提升应将制度建设摆在突出位置,以制度优势证明道路选择的正确性与理论体系的科学性,以制度理性弥补人性与人的能力的局限与不足,以制度力量保障科学发展,以制度文明为良法善治提供基础,以制度执行力兑现神圣和庄严的执政承诺。

**关键词:**制度建设;治理效能;制度理性;制度文明;制度优化

**中图分类号:**D25

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)10-0007-04

党的十九届五中全会将“国家治理效能得到新提升”作为“十四五”时期经济社会发展的重要目标之一。当前和今后一个时期,我国发展仍处于战略机遇期,但也面临着新的挑战,特别是发展不平衡、不充分的矛盾和治理结构性、体制性矛盾形成叠加,增加了国家治理效能提升的压力和难度。在此背景下,推动国家治理效能得到新提升,需要把握制度建设与国家治理的互动原则,将制度建设摆在突出位置,发挥其在国家治理效能提升中的功能和优势。

## 一、把制度建设摆在突出位置,以制度优势证明道路选择的正确性

“经国序民,正其制度。”制度是立国之本。习近平总书记指出:“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。”<sup>①</sup>新中国成立以来,中国共产党团结带领中国人民坚持和完善中国特色社会主义制度,坚定不移地走中国特色社会主义道路,中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史飞跃。我国经济发展迅速,用几十年的时间走完了一些发达国家需要走几百年的工业化进

程,成为世界第二大经济体,人民群众的获得感、幸福感进一步增强。在经济快速发展的同时,我国社会保持长期稳定,广大人民群众安居乐业,“中国之治”得到世界公认。实践证明,中国特色社会主义制度体系是一个具有巨大优越性和旺盛生命力的制度体系。党的十九届四中全会从制度体系的本质属性、价值立场和目标追求等方面总结和概括了中国特色社会主义制度具有13个方面的显著优势,这13个显著优势具有密切的联系,不可分割,共同体现出了中国特色社会主义制度的整体优势。

在国家经济、政治和文化的关系结构中,把制度建设摆在突出位置,以制度绩效确保经济社会的全面发展。目前我国已进入全面建设社会主义现代化国家的重要时期,制度建设的任务更加艰巨、更加复杂。把制度建设摆在突出位置,有利于在全面深化改革中坚持根本制度、基本制度和重要制度的有机衔接,进一步做好和统筹制度顶层设计和分层对接,统筹制度改革创新和制度运行,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,把制度优势转化为国家治理效能,

收稿日期:2021-05-17

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“中国特色社会主义基层协商民主运行机制研究”(19BZZ0023)。

作者简介:秦国民,男,郑州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师(郑州 450001)。

曹灿,男,郑州大学政治与公共管理学院硕士生(郑州 450001)。

以制度绩效确保经济社会的全面发展。把制度建设摆在突出位置,可以更好地在全面深化改革中推进中国特色社会主义制度更加成熟定型。中国特色社会主义制度体系生长在中国的社会土壤之中,具有历史传承、文化传统、经济社会发展的基础,是历史发展、渐进改进和内生性演化的结果。由此可见,把制度建设摆在突出位置能够使我们看到中国特色社会主义制度能够做什么、已经做了什么和为什么能够做的问题,深化对中国特色社会主义的道路自信,准确把握中国特色社会主义道路的内在规律性,处理好制度建设与国家治理过程中的解放思想与实事求是、整体推进与重点突破、顶层设计与摸着石头过河等方面的关系,确保全面建设社会主义现代化国家的有序推进。当前和今后一段时期,我们要高度重视制度改革和制度创新中的系统性、整体性、协同性,通过制度建设凝聚治理共识,形成治理合力,坚决破除一切妨碍国家有效治理的思想观念和体制机制弊端,突破旧的理念、体制和利益格局的束缚,构建系统完备、科学规范、运行有效的中国特色社会主义制度体系。

## 二、把制度建设摆在突出位置,以制度理性 弥补人性以及人的能力的局限与不足

人性是我们在日常社会生活中普遍思考的问题之一。在学界,专家学者对人性存在着性善论与性恶论两种观点。无论是性善论还是性恶论,都说明人性存在着差异性的局限与不足。从人类制定制度的初衷来看,正是认识到人性中不能自我克服的局限和不足,人类才创造制度来反制自身的行为并充分调动人的主动性和积极性,从而实现人与社会的全面、协调、可持续发展。

在制度和人的关系结构中,把制度建设摆在突出位置,厉行法治而摒弃人治,目的在于以制度理性弥补人性的局限和不足。制度理性强调的是理性原则,是一种能够实现社会共同利益的制度选择。国家通过制度理性进行的制度设计与安排,能够对制度非理性的一些行为进行纠偏,从而使不同的经济社会主体在制度的框架内寻得相对的均衡性,实现自身利益的最大化。

作为国家治理结构与保障基础的制度,承担着整合治理资源的重任,是科学发展的保障,其本身是否具有良善性,直接影响到国家治理的方向、水平与

能力。以制度理性来弥补人性和人的能力的局限与不足,就必然要求制度本身具有良善性。制度的良善性是制度内在的理念、精神与价值,构成了制度得以产生、形成、执行、遵守与监督的合理依据,是制度具有合法性、普遍性、规范性、权威性的理性基础,是制度治理的精神支撑。不具有良善性的制度缺乏成为制度的资格条件,称不上是真正的制度。从应然与实然的角度来看,制度的良善性可以分为制度的形式良善性与制度的实质良善性。形式良善性要求制度必须是正当的、合法的、普遍的、公开的、一致的、明确的、稳定的以及可行的,要体现出程序正当性;实质良善性表现为制度的实质正义性,是人文性、价值性和目的性的统一。形式良善性与实质良善性都是制度不可或缺的。如果形式良善性缺失,则会导致制度内在机制的缺乏和失灵,从而最终导致制度目标无法实现,制度效能无法有效发挥;如果实质良善性缺失,制度就会失去社会成员的信仰,社会就会处于一种无序状态,从而威胁国家的稳定,不利于国家与社会的发展。因此,如果一项制度本身不具备良善性,那么它就不是好的制度,在制度治理中就会充斥着不公平与非正义,甚至还会产生一些影响社会稳定与发展的暴力事件。换句话说,如果制度本身是良善的,体现着公平与正义,那么社会公众就会从心底里接受并认可该制度并形成制度信仰,服从和参与该制度的治理过程。

## 三、把制度建设摆在突出位置,以制度 力量为科学发展提供坚强保障

进入新世纪,以胡锦涛为代表的中国共产党人提出了科学发展观。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央进一步提出了新发展理念。党的十九大报告指出:“发展是解决我国一切问题的基础和关键,发展必须是科学发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。”<sup>②</sup>发展是硬道理,坚持科学发展则是发展的实质要求。以人为本的科学发展是全面的、多元的、可协调的发展,也是有规律的、依据事实的、为实现公平正义的发展,更是接受制度约束的发展。在制度与发展的关系结构中,将制度建设摆在突出位置是实现科学发展的关键环节。

其一,科学发展需要制度提供的良好社会秩序作为支撑。制度具有规则约束的功能,能够为社会

主体的活动提供规则体系,约束社会主体的活动,从而形成良好的社会活动秩序。制度作为规制社会公众行为的规范,能够为人和社会的发展提供确定性的框架基础,可以有效抑制社会公众的随意性行为和机会主义行为,使社会公众的行为具有一定的预见性,增进人与人之间、人与社会之间的信任与合作,从而为社会秩序的形成和维系提供保障。德国学者柯武钢等人曾指出:“信任以一种秩序为基础。而要维护这些秩序,就要依靠各种禁止不可预见行为和机会主义行为的规则。我们称这些规则为‘制度’。”<sup>③</sup>人类制定制度的目的之一就是为使其自身的行为能够处于制度轨道之上,从而使行为者能够依据制度所确定的价值来进行行为的选择,最终形成稳定的社会秩序。

当前,随着改革的深入推进,各种利益结构正在不断调整,利益主体和利益诉求呈现出多元化与复杂化的趋势,人与人之间的交往愈发密切。由于利益差异化的存在,人与人之间的冲突不断。而要化解这些矛盾冲突,使不同的利益诉求者达成共识,为科学发展形成合力,就应该加强制度建设,利用制度的规则约束功能来缓解矛盾冲突。“正因为生活中的个体行为动机不可能完全是利他型的,个体之间又存在着相互依赖和公共利益的渴望,所以才需要各种不同的制度来约束或惩罚可能行恶以致破坏相互依赖关系的纯粹利己型行为者。”<sup>④</sup>在完善的制度体系内,不同的利益诉求者或利益集团能够利用该制度体系所提供的制度化路径与渠道,通过平等的对话与协商,形成利益共识,从而缓解矛盾冲突,为科学发展与人的全面发展提供相对稳定的良好的社会秩序,为科学发展提供坚强的保障。

其二,社会主义市场经济的发展也需要制度作为保障。改革开放以来,我国逐步确立了社会主义市场经济体制。随着经济体制改革的不断深入,各种社会问题也逐渐暴露出来,如环境污染严重,市场秩序混乱,贪污腐败现象屡禁不止,等等。这些问题的出现,在一定程度上都是制度建设滞后造成的。要顺利地发展社会主义市场经济,实现科学发展,建立健全一整套制度是前提条件。

在社会主义市场经济发展过程中,加强制度建设首先能够降低合作成本。根据经济学的假设,人是追求利润最大化的理性经济人。在制度化的市场经济中,理性的经济人能够根据制度规则来简化自

身的交易行为,从而降低合作成本与交易费用,提升经济效率,促进经济的发展。其次,加强制度建设能够激发社会主体活力,减少市场负外部性,并约束市场经济主体的行为,促进主体间的合作,提升经济效率,为经济社会的持续发展提供根本制度保障。制度具有激励约束的功能价值,加强制度建设能够有效促进经济的增长,实现科学、健康、全面协调的发展。“通过政府的制度建设可以给予正外部性行为提供者以奖励,而对产生负外部性的行为主体给予必要的惩戒从而实现外部性的内部化,使得社会的成本与收益和私人成本与收益之间的差距缩小,进而提高资源配置效率推动经济增长。”<sup>⑤</sup>最后,制度能够稳定经济主体的未来预期,避免机会主义行为的发生。在社会分工日益复杂化的情况下,交易主体之间要形成有效的合作与交易,依赖于交易主体之间的合作化交易机制。在市场交易中,加强制度建设,能够引入政府这一具有强制性的、权威性的第三方,形成合作化交易机制,保证交易的公正无偏,提升资源的配置率与利用率,从而推动经济的增长。加强制度建设,促使制度体系更加成熟与定型,能够增加市场经济主体的未来预期,激发市场经济主体的积极性与主动性,从而实现推动经济增长和科学发展的目标。

#### 四、把制度优化摆在突出位置,以制度文明为良法善治提供前提基础

国家治理现代化与科学发展目标的实现离不开法治,而且是良法善治。良法善治既是合规范性、合正义性与合目的性的统一,又是合法性、民主性与科学性的统一。良法善治的实现需要制度文明为其提供前提基础。首先,制度文明能够塑造良善法治的对象。良善的制度或者是具有较高文明的制度有助于培育具有高尚道德与超强智力的社会成员,能够为良法善治培养出富有德性的、开明的和有智慧的人民,以此来确保良善法治的顺利实施。其次,制度文明能够为良善法治提供稳定的基本架构,确保其稳定性和连续性。制度文明程度的高低直接影响着制度效能的发挥。良善法治只有依赖于制度文明,其在架构上才能得到根本的保障,才能够使其不随着时间、空间、人物以及事件的变化而发生变异或者中断。最后,制度文明还能够有效化解危机。当良善法治遭遇到危机时,制度文明所具有的超前、坚定

和柔韧的基本特性将会释放出较强的抗压与受挫能力,从而帮助其走出危机,促进社会的发展。

制度的创设难能可贵,制度的优化任重道远。一方面,为了充分发挥社会主义制度的优越性,就应该始终坚持制度优化。恩格斯曾经说过:“所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西,而应当和任何其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”<sup>⑥</sup>这里的“变”是有前提的,那就是要坚持社会主义基本制度和基本原则不变,从而不失时机地革除那些影响社会主义优越性发挥的体制机制性障碍,不断优化和完善社会主义制度。因此,制度优化的实质就是要坚持社会主义制度的“变”与“不变”的辩证统一,在全面深化改革的进程中不断优化制度,发挥社会主义制度的优越性,为取得中国特色社会主义事业新的伟大胜利提供坚实的保障。另一方面,坚持制度优化是制度自信的基础。制度自信来源于人民,之所以能够坚持制度自信,是因为中国特色社会主义制度是中国人民在历史上的选择,其价值取向是以人民为主体地位的,并在此过程中始终坚持以人民利益为价值追求的共产党的领导核心地位。但是,坚持制度自信必须拒绝盲目自傲,需要我们充分认识目前我国制度自我完善的空间,深刻认识制度自我完善的规律,积极探索制度自我完善的机制。

### 五、把制度建设摆在突出位置,以制度执行力兑现神圣和庄严的执政承诺

制度建设除了制度供给外,还包括其他重要环节,如制度的宣传、执行、检查、评估、改进等,其中,制度的执行是最为关键的环节。制度的生命力在于

执行。如果得不到彻底有效的执行,再好的制度也不能充分有效地发挥功能。因此,在推进国家治理现代化进程中,不仅需要加大良制的供给,更需要贯彻落实现有制度,从而使其能够在现实生活发挥其应有的功能。

贯彻落实各项制度首先需要增强制度意识。一方面,要增强制度执行意识。如果制度执行主体具有强烈的制度意识,制度执行力就强;反之,制度执行力就弱,制度效用就无法有效发挥。如果制度执行主体缺乏必要的制度意识,再好的制度也是形同虚设。另一方面,要增强制度维护意识。社会公众特别是广大党员要增强自身维护制度的意识,坚决同一切违反和破坏制度的行为做斗争,自觉维护制度的权威。

贯彻落实各项制度也需要充分发挥广大党员的模范带头作用,尤其是党员领导干部这一“关键少数”的作用。各级领导干部要切实强化制度意识,带头维护制度权威,做制度执行的表率,为普通群众树立榜样。

#### 注释

- ①习近平:《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》,《求是》2020 年第 1 期。②习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017 年,第 49、21 页。③[德]柯武钢、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆,2000 年,第 3 页。④潘伟杰:《制度、制度变迁与政府规制研究》,上海三联书店,2006 年,第 20 页。⑤沈伯平、沈卫平:《制度建设:中国经济增长的新源泉》,《江苏社会科学》2014 年第 6 期。⑥《马克思恩格斯选集》第 4 卷,人民出版社,2012 年,第 601 页。

责任编辑:文武

## Highlight System Construction: the Key to Improving the Efficiency of National Governance

Qin guomin      Cao Can

**Abstract:** System construction is an important support for national governance system and governance capacity, and the key to improving national governance efficiency. Through system construction, we can realize the effective operation of various systems, activate system resources, optimize system ecology and stimulate system vitality. In the new era, to improve national governance efficiency, we should put system construction to a prominent position, prove the correctness of road choice and the scientificity of theoretical system with system advantages, make up for the limitations and deficiencies of human nature and human ability with system rationality, ensure scientific development with system strength, and provide the basis for good law and good governance with system civilization, fulfill the sacred and solemn ruling commitment with the executive power of the system.

**Key words:** system construction; governance efficiency; system rationality; system civilization; system optimization