

## 学习贯彻党的十九届四中全会精神

## 全面把握制度与治理的辩证关系

□ 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

党的十九届四中全会审议通过了《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》。“制度”和“治理”是《决定》的两个关键词。在《决定》全文中，“治理”一词出现了83次，“制度”一词出现了222次。深刻学习领会《决定》精神，必须正确认识和全面把握制度与治理的辩证关系。

2013年,党的十八届三中全会第一次提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的命题。党的十九届四中全会进一步专题研究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,并审议通过《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》)。学习领会党的十九届四中全会精神,首先要准确理解什么是治理、什么是治理体系、什么是国家治理体系和治理能力现代化等一系列重要问题。知其然,才能知所行。

所谓治理,是指运用一定的手段和方式,对特定的事物加以管理、调整、改造,使其达到有序状态、符合一定要求的活动和过程。就国家治理而言,治理的对象是整个国家和社会,是要使国家和社会达到一定的理想状态,国家和社会中的每一个人既是被治理者,又是参与治理者。治理的目的是要把人的创造性最大限度地激发出来,旨在通过积极地参与、沟通、协调、激励、规范和约束,形成一种遵循正确价值取向、朝向一定目标的良好的秩序和状态。今天我们所讲的国家治理,是指中国共产党领导全国各族人民,依据宪法、法律和党内法规等,按照人民意愿,运用政权力量和其他多种方式,对国家、社会的全部运行和秩序及相关要素、人民生活进行管理、整合、引导、调整和改革,使其达到和保持政治稳定、经济发展、文化繁荣、民族团结、人民幸福、社会安宁、国家统一状态的全部活动和过程。

在此基础上的治理体系,就是参与和实施治理的全部要素、手段、方式和环境、条件的总和,即体系化的治理结构和要素。治理体系,首先包含制度,甚至主要的部分就是

党的十八届三中全会第一次提出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现代化”。党的十九届四中全会进一步提出了“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总体目标”,并对如何实现这个总体目标作出了全面部署。学习贯彻党的十九届四中全会精神,必须科学把握制度与治理及治理体系的关系。

为什么我们党要在制度之外再提出一个治理问题?因为制度与治理,既有联系也有区别。仔细比较,可以说:制度是相对固化的,而治理是相对活化的;制度侧重于规范本身,而治理侧重于进行管理;制度侧重于文本载明的约束,而治理侧重于人的主体性活动;制度一般是治理的基础,而治理可能会依赖制度进行,但也有可能不按制度办事而靠主观意志行事;制度的优势要转化为治理的效能,而治理的科学性、有效性也应该建立在科学的制度之上;制度是否科学、合理,要由治理的成效来展示和检验,而治理的成效,首先与制度有关,也可能与人的主体性活动有关。

进一步看制度与治理及治理体系的关系。如果不做科学辨析,我们很容易把治理体系当成制度的集合体,这并非没有道理,因为治理主要应在制度的基础上进行,制度是治理的依据、尺度、手段和工具。但是,治理体系并不能与制度或制度体系直接画等号。客观地说,治理体系与制度体系有紧密联系,治理体系应该包括制度体系在内。一个现代国家如果没有制度,就谈不上良好的治理,也谈不上现代化的治理体系。但是治理体系并不仅仅限于制度,它应该还包括政党、团体、政权机构、公众等一系列治理主体,包括各种不同的治理

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,是实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的有力保证,具有极其重大的现实意义和历史意义。党的十九届四中全会明确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:到我们党成立一百周年时,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。

这个总体目标是制度和治理共生共长的目标。每一个阶段的目标都包含着两方面的目标在内,每一个阶段的制度建设和治理活动都要互相促进、共同发展。要在一系列重要关系的辩证运动中推进中国特色社会主义制度的巩固和完善,推进国家治理体系和治理能力现代化。

**第一,要处理好制度建设与治理活动的关系。**制度是相对成型和稳定的规范体系。运用于实践时,还要辅之以一系列具体的活动,做好很多重要工作,这些都大致可以归结为治理。治理的要诀,就是要根据现实的条件,科学合理地运用这些制度,采取多种多样的方式方法,对国家、社会一系列对象和任务实行具体的管理、控制、调整和巩固,使之达到理想的状态。通过多年努力,我们已经建立了很多很好的制度,但在现实生活中,少数地方和干部却往往因为用简单粗暴的办法处理具体问题,造成了不应有的矛盾和后果。所以,我们一方面要加强制度体系的建设,一方面要加强治理活动的研究。要坚定强化制度意识,坚决维护制度权威,自觉尊崇制度体系,严格执行制度规范。同时,要建立起以制度为基础的整个治理体系,加强治理主体的建设,不断创新治理理念、改进治理方式,提高治理能力。统筹建设制度体系和治理体系,统筹完善制度规范和治理方式,统筹推进制度运行和治理过程。

**第二,要处理好彰显优势与改革创新的关系。**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

## 准确理解国家治理及其现代化的内涵

制度。但它又不仅仅是制度,还包括参与治理的各种主体力量、治理的机制和规则、治理的方式方法等,它是多种主体力量共同参与的整合、治理的全部过程和因素。国家治理能力,就是指掌握和运用整套治理体系对国家和社会进行治理的能力和水平,包括推动改革发展稳定、从事内政外交国防、实施治党治国治军等各个方面的能力。既包括党和国家整体的能力,也包括参与治理的每一个机构、每一个个人的能力。国家治理体系是一种客观的存在,而治理能力是这种体系和运用这种体系表现出的效能、水平。国家治理体系和治理能力紧密联系,是一个有机整体。有了科学的国家治理体系才能孕育高水平的治理能力,不断提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

应该看到,不同时期不同国家治理的性质和治理体系的构成有很大的差别,不同的治理体系在本质上反映着不同类型的社会制度和政治文明。当代中国的治理体系是中国特色社会主义的治理体系。习近平总书记强调,一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。我国的治理体系有许多长处和优越性,党的十九届四中全会列举了我国国家制度和国家治理体系13个方面的显著优势,正是由于这些显著

## 科学把握制度与治理及治理体系的关系

方式和方法,包括道德、观念、权威等软性规范,包括治理制度赖以运行的保障条件。所以,治理体系的外延比制度体系更大。如果两者的内涵、外延都完全一致,那就没有必要在制度体系之外再另外使用一个治理体系的概念了。

制度是规范,是国家和一切社会生活赖以运行的基础,是国家长治久安的根本保障。但是,制度是“死”的,是供人们运用的,是要在运用中发生效力、产生效果的。任何制度的长短优劣,归根结底都要看治理的效果。制度是否优越和成熟,是否巩固和完善,是否成型和先进,归根到底,要由治理的成效来说话。因此,在制度的基础上还要实施治理。实践是检验真理的唯一标准。制度好不好,检验和评价的标准是什么?既要看制度本身,更要看实践状况,看治理的实际效果。所以,党的十九届四中全会更加突出地把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,作为全党的一项重大战略任务,强调要加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国制度优势更好转化为国家治理效能。制度是规则,治理出成效。所以,我们要更加注意从国家和社会的治理效果出发来衡量、改进和完善我们的制度。

当然,治理不能脱离制度。没有制度的治理,也是一种治理;制度很差的治理,也算是治理。但所有这类

## 在制度与治理的辩证运动中推进现代化进程

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,是能够持续推动拥有近十四亿人口大国进步和发展、确保拥有五千多年文明史的中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。所以,我们必须始终坚持和巩固这一制度体系和治理体系。但这样的制度体系和治理体系仍然需要改革和发展。正因为有这样的必要性和紧迫性,党的十九届四中全会才提出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和任务,才有了分阶段的路线图和任务表。所以,我们一定要辩证认识和对待保持定力和改革创新的关系,决不能有松口气、歇歇脚的想法。既要固根基、扬优势,又要补短板、强弱项,在守正和创新的辩证统一中完善中国特色社会主义制度,提高国家治理体系和治理能力现代化水平。

**第三,要处理好单项制度与系统集成关系。**中国特色社会主义制度和国家治理体系是由很多领域、很多部门、很多单项的制度构成的。每一项制度都经历了实践探索 and 不断完善的过程,都来之不易,都需要我们坚持和完善。党的十八大以来,特别是以党的十八届三中全会和党的十九届四中全会为重要标志,改革的内容和措施已经展现出体系化、整体化的特征,实际上进入了系统集成阶段。相比于过去,新时代改革更多面对的是深层次体制机制问题,对改革顶层设计的更高要求,对改革的系统性、整体性、协同性要求更高,相应地建章立制、构建体系的任务更重。因此,我们必须增强大局观念,坚持系统思维,善于从全局中定位和把握局部,以局部来服务和促进全局。把单项和局部的改革放在整体全部中认识和设计,在全局的指导下做好局部和具体的工作,发挥每一个局部和具体的积极性、创造性、主动性,推动全局整体更具活力、更有效率。

**第四,要处理好问题导向和目标导向的关系。**党的

优势,中国特色社会主义事业才取得了辉煌的成就。

治理体系是随着时代和实践的发展而不断变动和发展的。国家治理体系永远是一个“在路上”的发展过程,实现国家治理现代化是当今世界各国的普遍要求。所以,我们既要健全和完善我们已有的治理体系,又要推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系和治理能力现代化,包含在我们建设社会主义现代化强国战略目标之内,并对全面实现我国社会主义现代化起着极其重要的保障作用。

什么是国家治理体系和治理能力的现代化?中国特色的国家治理现代化到底表现在哪里?它们有哪些标准、哪些要求?对于这些问题,还需要深入研究。从理论上说,我们所讲的现代化大致应该包括民主化、法治化、科学化、规范化、高效化、普惠化等几个基本要求。党的十九届四中全会审议通过的《决定》对每一项制度体系和治理体系都提出了明确要求,明确了各项制度必须坚持和巩固的根本点、完善和发展的方向,并确定了总体目标和步骤。它们组合起来共同作用,就是要使整个国家和社会达到既充满活力朝气又比较和谐有序的状态。总体上看,就是要建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化国家。实现这样的目标需要我们不断努力,切实解决不同阶段遇到的问题,把国家治理体系和治理能力现代化持续推向前进。

治理,都是很健全、甚至非常低劣的治理。治理效果的好坏、优劣,根本上取决于制度是否科学和完善。改革开放以来,我们充分认识并始终强调,制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这个认识来之不易,必须时刻牢记,不能有丝毫忽视。制度的建设和发展是一个漫长的过程。邓小平同志设想,到2021年建党一百周年的时候,在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。习近平总书记指出,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。党的十九届四中全会指出,要突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,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。

对于制度和治理的定位及关系,党的十九届四中全会作出了明确的界定,强调中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系,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力的集中体现。学习贯彻党的十九届四中全会精神,全面深化改革,必须完整理解和全面把握两个目标之间的关系,继续在制度建设上下功夫,同时又加强治理体系和治理能力的建设,真正把中国特色社会主义的制度优势转化为国家治理的效能。

十九届四中全会审议通过的《决定》,坚持了问题导向和目标导向的统一。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,是在研究大量现实问题的基础上提出来的。实现这个目标,就能从根本上解决当前存在和今后可能遇到的各种问题。我们在学习贯彻党的十九届四中全会精神的过程中,也必须坚持问题导向和目标导向的统一,始终实事求是地研究现实存在的问题,科学准确地把握问题的性质和症结,按照党的十九届四中全会确定的目标、方向、任务推进改革、采取措施,切实切实解决人民群众关心的问题。通过问题导向和目标导向的结合,既有效地解决问题,又向既定的目标和方向迈出坚实的步伐。那种只说空洞的大道理、大目标却不解决现实问题的倾向,和埋头具体事务、忘记了大目标大原则的倾向都要克服和避免。

**第五,要处理好顶层设计和分层对接的关系。**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,是一项整体性全局性的任务,必须在党中央统一领导下进行,科学谋划、精心组织,远近结合、整体推进,确保所确定的各项目标任务全面落实到位。由于制度体系和治理体系的内容十分广泛,相互间的关系十分复杂,而且所有的制度都要保持统一性和规范性,因此,所有的制度体系和治理体系都必须有顶层设计,统一执行,不能随便自行其是。与此同时,每一项制度和文件都需各个层面无缝对接,使之既符合全局要求,又切合具体实际,上通天,下接地,叫得响,行得通,真正发挥制度和治理的效能和效用。各个地区、各个部门都要有责任担当,服从人民意愿,维护总体大局,同心协力,共同奋斗,为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作出应有的贡献。

(执笔:李忠杰)

## 实践真知

补齐京津冀地区  
农业农村发展短板

□ 张波

从一定意义上说,京津冀地区是以大中城市为中心或节点、以乡村为支撑腹地和衔接纽带的城乡融合区,乡村在农产品供给、生态涵养、文化传承、就业增收等方面都发挥了十分重要的作用。我们推动京津冀协同发展的着力点是解决好北京的“大城市病”,但也要看到,京津冀区域内的农业农村发展总体水平较低、地区差距较大等问题依然存在,这方面的短板也需要补齐。一方面,京津冀地区农业农村现代化进程滞后于城镇化和工业化,农业供给质量不高、资源环境约束趋紧,农村基础设施和公共服务相对滞后,社会治理能力有待提升;另一方面,京津冀地区乡村发展地域分割较为明显,京津两市乡村居民人均可支配收入是河北省的近1.9倍和近1.7倍,在教育、医疗、社会保障等社会福利方面的差距也较大。

补齐京津冀地区农业农村发展的短板,需按照区域一体化思路,创新城乡融合发展体制机制和政策体系,把世界级城市群建设与农业农村现代化建设有机结合起来,发挥京津两都市区对腹地乡村的辐射带动作用,逐步实现区域内乡村全面振兴、同步振兴,为京津冀协同发展提供坚实保障。

**第一,以功能疏解带动城乡空间跨越重构。**京津冀地区城乡地域关系交织,构建错落有致、有机统一的城乡布局形态是推动区域城乡融合发展的重要条件。破解北京的“大城市病”要更多发挥扩散效应,将密集的城市功能向更广阔地域疏解和转移,推动区域城乡结构向“城乡均衡化”转变。

**一方面,需着力培育发展卫星城镇。**要更好贯彻国家一系列重大战略部署,以建设雄安新区、微中心、北京城市副中心等为契机,把北京非首都功能疏解到都市区外围县域及乡村地区,建设一批定位清晰、功能明确、布局有序的高品质中小城市和产城融合示范区,形成与首都核心区功能配套、协调联动、疏密有度、有机增长的都市连绵带,推动北京城市形态由“密罔拥挤”转向“开敞有序”。

**另一方面,需分类推进村庄建设。**围绕都市区辐射半径,统筹村庄发展定位。对于环京津的区位优、环境好、交通便利的村庄,可考虑建设宜居宜业宜游特色小镇,承载都市区外迁的优秀人才、高端产业、研发中心、服务中心等;对于处于城市群腹地的一般村庄,可考虑提升绿色食品供应、休闲观光、文教科普等多种功能和价值,吸引京津优质要素,建设连片美丽乡村。

**第二,以供给提质带动城乡产业跨越互联。**形成区域一体的现代农业产业体系、生产体系和经营体系,是实现区域乡村产业兴旺的必然要求。京津冀地区人口经济密集、产业分工半径适宜、消费空间范围适度,有条件推动城乡产业、特别是农业的跨越互联。更好推进京津冀城乡区域农业融合发展,要以区域市场一体化为基础,深化农业供给侧结构性改革,发挥不同地区、城乡各自比较优势,跨越配置人才、资金、技术等生产要素,实现京津优质生产要素和消费需求与乡村生产有机结合,构建区域一体的农业全产业链,全面增强区域农业发展质量、效益和竞争力。

**一是要推进农业科技协同创新。**联合京津冀地区农业科研院所、高等院校、涉农企业等共同组建农业科技创新联盟,围绕重点领域开展共性关键技术攻关,提升区域农业科技自主创新能力。以重点实验室、工程技术中心、农业科技园区、星创天地等为载体,搭建科技资源共享与高效配置的农业协同创新平台,探索建立“京津研发转化、河北示范推广”的农业科技创新模式。

**二是要促进农产品市场无缝对接。**合理布局农产品产地市场与区域农产品集散中心,完善冷链物流和直销配送体系,加强产销衔接,形成快速便捷的鲜活农产品物流圈。合作共建农产品流通、市场信息、质量检测和准入体系,促进市场一体化。构建动植物疫情联合预警工作机制,建立健全区域联动的农产品市场风险防范和化解机制,共同抵御重大风险。

**三是要强化农业经营合作。**支持区域内农业产业化龙头企业整合联接各类农业经营主体,形成分工明确、利益共享、区域一体的农业产业化联合体,构建“从田园到餐桌”的全产业链、全域覆盖的经营管理体系。联合开展品牌农产品推介活动,发布区域共认的农产品品牌名录,建立区域农产品品牌互认互信机制。

**第三,以美丽增色带动城乡生态跨越共治。**京津冀地区山水相连、唇齿相依,共处一个生态单元。从建设美丽京津冀出发,推动城乡融合特别是跨区域融合,要以维护和恢复乡村特有风貌为重点,践行绿水青山就是金山银山的理念,共同抓好大保护,协同推进大治理,构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融的城市群“大生态区”新格局。

应协同推进农业环境治理。在京津冀全域开展农业节水行动,共同推进地下水超采综合治理;制定推广区域农业清洁生产技术规范,大力发展循环农业,降低农药化肥使用总量和强度;围绕强化水源涵养、防风固沙、保持水土等绿色屏障功能,优化调整生态脆弱地区农业用地规模与结构,增加生态用地比重,建设成片森林,恢复连片湿地;等等。

同时加强推进跨区域生态补偿。健全地区间、流域上下游之间横向生态保护补偿机制,加大主要都市区对农业大县和生态功能县利益倾斜与对口帮扶,结合实际采用实物补偿、服务补偿、设施补偿、对口支援、干部支持、共建园区等多元化补偿方式,提高补偿实效。强化水资源刚性约束,探索建设京津冀地区水权交易制度和统一的水权交易市场。

(作者单位:河北省中国特色社会主义理论体系研究中心)

本版编辑 梁笑语