学习贯彻党的十九届四中全会精神

创新国家治理机制 切实提升治理效能

□ 中央党校(国家行政学院)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全面总结党领导人民在我国国家制度建设和国家治理方面取得的历史成就与成功经验，对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进行了全面部署，并部署了需要深化的重大体制机制改革。全会审议通过的《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》)，强调要“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，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”。这些新的重大部署和重点任务，无疑拓展了国家治理体系和治理能力的广度和深度。习近平总书记指出，“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。”解决深层次的体制机制问题，对于切实提升国家治理效能意义重大。

党的十八大以来国家治理机制创新的历史突破

改革开放以来，我们党治国理政各方面的体制机制前所未有地发展和完善。党的十八大提出要构建系统完备、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。党的十九届四中全会对完善国家治理体系作出全面部署，成为我国国家治理机制创新的新的里程碑。

党的十八届三中全会确定了全面深化改革的总目标，即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。这是首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题。可以说，国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排。从逻辑上看，国家治理的完整体系包含体制、机制和相关制度三个大的维度。党的十八届三中全会对国家治理体系的概括全面完整、科学规范。同时，其实践意义也十分重大。

党的十八届四中全会首先从制度入手，确立了全面依法治国总目标，提出要坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系，加快建设社会主义法治国家。这在国家治理体系和治理能力现代化进程中具有十分重要的意义。在党的十八届六中全会进一步完善了党的制度法规之后，党的十九大报告提出“加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”。党的十九届二中全会审议通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》，以及第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法修正案，都是对国家治理制度的进一步完善。

党的十九届三中全会提出，深化党和国家机构改革的目标是，构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。其中包括总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系。这一套完整的党和国家机构职能体系，支撑了国家治理体系的运转。

正是在国家治理的制度和体制渐次完善，并日益展示出中国特色社会主义制度显著优势的情况下，党的十九届四中全会进一步对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了全面部署，并在国家治理的体制机制创新方面取得了突破性进展。

党的十九届四中全会关于国家治理机制创新的总体部署

习近平总书记强调，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，把制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置，继续深化各领域各方面体制机制改革。党的十九届四中全会在新的历史起点上对完善国家治理各方面机制进行了系统部署，把国家治理体系和治理能力现代化推进到了新的高度。

《决定》关于国家治理中机制创新的表述是和国家治理体系建设的完整内容有机结合在一起的，其中专门突出机制建设的内容也相当丰富。仅直接涉及机制建设的内容，在《决定》各部分、各方面内容中都有表述。

在坚持和完善党的领导与党的建设方面，以建立不忘初心、牢记使命的制度为基础，强调“把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题，形成长效机制”“健全党中央对重大工作的领导体制，强化党中央决策议事协调机构职能作用，完善推动党中央重大决策落实机制”“健全为人民执政、靠人民执政各项制度”“创新互联网时代群众工作机制”“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，增强监督严肃性、协同性、有效性，形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福”。

在坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度方面，强调“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”，要“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”，并指出要密切人大代表同人民群众的联系，健全代表联络机制，更好发挥人大代表作用；健全人大组织制度、选举制度和议事规则，完善论证、评估、评议、听证制度。

在全面推进依法治国方面，强调“建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是坚持和发展中国特色社会主义的内在要求”，并对健全保证宪法全面实施的体制机制、完善立法体制机制、健全社会公平正义法治保障制度、加强对法律实施的监督等进行了重要部署。

在推进国家机构职能优化协同高效方面，要求健全部门协调配合机制，防止政出多门、政策效应相互抵消；要求健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制，构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系。

在坚持和完善社会主义基本经济制度方面，提出健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制；健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制。为更好贯彻新发展理念，《决定》强调要健全推动发展先进制造业、振兴实体经济的体制机制；实施乡村振兴战略，完善农业农村优先发展和保障国家粮食安全的制度政策，健全城乡融合发展体制机制；构建区域协调发展新机制，完善科技创新体制机制，健全鼓励支持基础研究、原始创新的体制机制，创新促进科技成果转化机制，完善科技人才发现、培养、激励机制，健全符合科研规律的科技管理体制和政策体系，改进科技评价体系，健全科技伦理治理体制。

把握国家治理中机制创新的逻辑

总的来看，党的十九届四中全会提出的各种机制的健全和完善，是对国家治理机制的重要概括。这里包含协同机制、协作机制、协商机制和协力机制等国家治理机制创新的逻辑。

从协同机制来看，最重要的是党的全面领导的协同作用。东西南北中，党领导一切，统揽全局，协调各方，这是我们的独特优势。其次是法治的协同机制。宪法作为国家的根本法，是治国安邦的总章程，对国家和社会关系的所有层面都起着规范作用。要坚持依法治国和依规治党相统一，保证治国理政的效能。

从协作机制来看，发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用、鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设、共建共治共享的社会治理、社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制等，都需要多种主体共同参与治理。完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，更是离不开协作机制创新。政府治理与社会调节、居民自治良性互动，就是社会治理当中的重要协作机制。可以说，协作治理是世界潮流，但在中国有独特的形式和独到的优势。

从协商机制来看，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，就蕴含丰富的协商治理内容。在人民政协专门协商机构中丰富协商形式，健全协商规则，无疑是重要的协商机制创新。统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商，是在更大范围内充分发挥社会主义协商民主的重要作用，从而提升中国特色协商治理的效能。

从协力机制来看，确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，就是要人民协力治理国家。《决定》中提出健全志愿服务体系，也是要发挥社会各方面同心协力参与治理的作用。在经济与社会事务的其他方面，探索企业职工参与管理的有效方式，鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设，在应对人口老龄化过程中加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，完善群众参与基层社会治理的制度化渠道等，都体现了协力互助性质。也只有不断创新协力机制，才能充分调动人民群众在各领域参与国家事务和经济与社会事业治理的积极性和创造性。

新时代新征程，我们要把握国家治理中机制创新的逻辑，不断创新国家治理体系的协同机制、协作机制、协商机制和协力机制，处理好其中的职能关系、责任关系、利益关系等，从而不断提升国家治理的有效性，推进国家治理体系和治理能力现代化。

(执笔：时和兴)

激发脱贫攻坚的强大内生动力

□ 张竞竞

坚决打赢脱贫攻坚战，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会，是我们党的庄严承诺。当前，脱贫攻坚已经进入决战决胜的关键阶段，既要盯紧解决“两不愁三保障”面临的突出问题，也要盯紧已脱贫群众，以更明确的思路、更精准的举措激发脱贫攻坚的内生动力，夯实贫困人口稳定脱贫基础，切实做到脱真贫、真脱贫、不返贫。

长期以来特别是党的十八大以来，我们党充分发挥制度优势，动员多方力量，根据贫困地区和贫困人口实际情况，以多种精准扶贫手段和方法，为打赢脱贫攻坚战提供了重要物质保障和政策支持。在这一过程中，外因是条件、内因是根本；外因唯有通过内因才能真正发挥作用。习近平总书记强调，扶贫要同扶智、扶志结合起来，“脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现”“要做好对贫困地区干部群众的宣传、教育、培训、组织工作，让他们的心热起来、手动起来，引导他们树立‘宁愿苦干、不愿苦熬’的观念，自力更生、艰苦奋斗，靠辛勤劳动改变贫困落后面貌”。这些重要论述，对于增强贫困地区和贫困群众自我发展能力，提高脱贫攻坚成效，防止“一帮扶就脱贫、不帮扶就返贫”，具有重要的指导意义。

志和智，就是内力、内因。贫困地区、贫困群众要想“弱鸟先飞”，首先要有“飞”的意识和“先飞”的行动，思想上不愿意“飞”，“等、靠、要”思想严重，“靠着墙根晒太阳，等着别人送小康”，没有内在动力，外部帮扶再多，也不能从根本上解决问题。当前一些地方出现了干部作用发挥有余、群众作用发挥不足的现象，“干部干，群众看”“干部着急，群众不急”，个别贫困户甚至认为国家支持、干部帮扶是理所应当，缺乏自力更生精神。对此，我们应当有清醒的认识。贫困不可怕，可怕的是缺乏内生动力。外力可以提高脱贫速度，但仅仅依靠外力又会导致依赖性过强，即便脱贫了，也很容易返贫。“只要有信心，黄土变成金”，脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现，必须以扎实有效的宣传、教育、培训、组织等措施，从思想上拔穷根，激发贫困群众参与脱贫的内生动力。

第一，注重调动贫困群众的积极性、主动性、创造性。摆脱贫困不仅仅是政府的事业、社会的事业，更是贫困群众自己的事业。打赢脱贫攻坚战，必须让贫困群众的心热起来、手动起来，引导和支持有劳动能力的人依靠自己创造美好生活。这就要求我们在积极引导社会力量投入脱贫攻坚的同时，大力激发贫困地区、贫困群众脱贫的内生动力，形成外部多元扶贫与内部自我脱贫的互动机制。要发挥基层党组织的战斗堡垒作用，注重发挥党员“双带”作用，构建农村基层脱贫攻坚“村为主、贫困户为主、群众做主”的工作机制，通过学习研讨、组织培训、基层讲习，进一步转变贫困群众的理念和思维，引导形成艰苦奋斗、自强自立、苦干实干的精神状态，不断释放贫困群众努力奋斗的潜在能量。

第二，注重培育贫困群众发展生产和务工经商的基本技能。发展产业是实现脱贫的根本之策，然而一些贫困群众存在畏难情绪，不愿不敢参与。分析原因，既有不少贫困地区深处大山、交通不便，与外界交流较少，对新鲜事物接受程度不高的历史地理原因，也有贫困群众受教育程度低、长期从事传统小农生产、较少参与现代市场活动，加之缺乏资金、技术，害怕面对市场风险等现实客观原因。为此，要化解“怕”的心理，激发贫困群众参与产业的积极性，首先在产业选择上，政府部门应重在引导，立足本地资源禀赋，尊重贫困群众主体意愿，让贫困群众充分参与决策；其次在产业组织上，可探索多种利益联结模式，让贫困群众充分分享产业发展红利。特别要发挥乡土社会传统，用身边人、身边事带动贫困群众参与产业。对贫困人口中有劳动能力、有耕地或其他资源，但缺资金、缺产业、缺技能的，要立足当地资源，宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜商则商、宜游则游，通过扶持发展特色产业，实现就地脱贫。

第三，注重激发贫困地区和贫困群众脱贫致富的内在活力。从“要我富”到“我要富”，把贫困群众主动脱贫的志气鼓起来，脱贫办法才会多起来。要通过劳动素质培养、职业技能培训、经营意识再造等方式，提高贫困群众的生产技能和竞争能力，内在活力就有了“源头活水”。要加强对贫困群众的宣传教育，例如采取讲习所、道德讲堂、电视夜校等形式，精准对接贫困群众培训需求清单，并以此为依据科学设定培训课程。引导社会力量投入脱贫攻坚战，优化扶贫政策措施，引导贫困群众树牢主体意识，发扬自力更生精神，增强改变贫困面貌的决心和信心。群众有了信心与干劲，有了积极性，脱贫成果才能得到巩固，群众才能共同分享经济发展的丰硕成果，实现脱贫致富，过上小康生活。

第四，注重提高贫困地区和贫困群众的自我发展能力。要把脱贫攻坚重点放在改善生产生活条件上，着重加强农田水利、交通通信等基础设施和技术培训、教育医疗等公共服务建设，特别是要解决好入村入户等“最后一公里”问题。要支持贫困地区农民在本地或外出务工、创业，这是短期内增收最直接见效的办法。劳务输出地政府和输入地政府，对贫困人口外出务工要多想办法、多做实事。高效整合全社会资源，多方式、多渠道解决贫困群众脱贫致富问题，进一步改进工作方式方法，改变简单给钱、给物的做法，多采用生产奖补、劳务补助、以工代赈等机制，不大包大揽，不包办代替，教育和引导广大群众用自己的辛勤劳动实现脱贫致富。尤其要重视改善基层治理，完善驻村帮扶制度，激活贫困地区沉睡的资源，动员各方力量合力攻坚，构建外部多元扶贫与内部自我脱贫的互动机制，确保脱贫攻坚目标如期实现。

要强调的是，抓好党建促脱贫攻坚，是激发贫困群众脱贫致富内生动力的重要经验。群众对此深有感触。“帮钱帮物，不如帮助建个好支部”。要把夯实农村基层党组织同脱贫攻坚有机结合起来。在乡镇层面，要着力选好贫困乡镇一把手、配强领导班子，使整个班子和干部队伍具有较强的带领群众脱贫致富的能力。在村级层面，要注重选派一批思想好、作风正、能力强的优秀年轻干部和高校毕业生到贫困村工作，根据贫困村的实际需求精准选配第一书记、精准选派驻村工作队。要完善村级组织运转经费保障机制，通过财政转移支付和党费支持等办法，保障村干部报酬、村办公经费和其他必要支出。要探索各类党组织结对共建，通过贫困村同城镇居委会、贫困村同企业、贫困村同社会组织结对等多种共建模式，为脱贫攻坚带去新资源、输入新血液。

(作者单位：中原工学院经济管理学院)

以高水平金融开放推动高质量发展

□ 王 清

理论在线

金融是实体经济的血脉，金融开放是我国对外开放格局的重要组成部分。扩大高水平金融开放是深化金融供给侧结构性改革、实现经济高质量发展的内在要求。习近平总书记强调，“要提高金融业全球竞争能力，扩大金融高水平双向开放，提高开放条件下经济金融管理能力和防控风险能力，提高参与国际金融治理能力”。这为下一步推动高水平、高质量的金融开放指明了方向和路径。我们要按照这一要求和部署，积极推进金融市场对外开放，加快与国际市场接轨，增加金融服务的供给主体，从而更好地服务实体经济，切实以高水平金融开放推动经济高质量发展。

回望近现代世界金融发展史，我们可以看到，开放是激发市场活力的源泉，也是金融发展壮大的重要力量，以金融开放助力经济发展的例子比比皆是。比如，上世纪80年代英美等国陷入经济衰退，面对新旧动能转换的压力，双双都选择了加大金融对外开放、提高金融服务质量的举措，源源不断注入的国际资本大大激发了金融市场活力，为新的经济繁荣奠定了基础；再如，日本在房地产泡沫破灭后，采取金融改革，允许外资控股金融公司，推动金融资产交易自由化，为高储蓄率的日本打开了全球投资、高效管理资产的大门，获得了较高的投资回报……这些例证都充分说明，经济发展离不开高水平金融开放的支撑。在防控风险的基础上走金融高水平开放之路，不仅能提升金融体系的资源配置效率、强化金融功能，也有利于实现国际收支均衡发展、降低经济风险，从而为一国经济发展注入强劲动力。

立足我国实践来看，推进全方位、高质量的对外开放既是富民之路、强国之路，也是金融实现高质量发展的必由之路。经过改革开放40多年的发展，我国经济已与世界经济高度接轨，特别是当前我国经济转向高质量发展阶段，亦需要一个更加开放的、高质量的现代化金融体系作为支撑。可以说，扩大金融业对外开放，既是建设现代化经济体系、推动形成全面开放新格局的需要，也是我们深度参与全球经济治理、建立更加公正合理的国际金融秩序的需要。

这些年来，我国金融业对外开放力度越来越大，在市场准入、资本项目等各领域有序推进，金融业竞争力在全球愈加突出。2018年我国金融业增加值占GDP的比重高达7.7%，这一数值甚至高于大多数世界发达国家的水平。但也要看到，与制造业相比，我国金融业开放较晚、开放度较低，整体上导致金融市场竞争不够充分，金融机构大而不强，金融供给不能有效满足需求。当前和今后一个时期，破解这些难题，需要我们加大金融开放的力度和深度，突出重点、完善制度、找准节奏，在高水平开放上下功夫，推动金融业开放行稳致远，为新时代我国经济高质量发展提供强大动力。

推动高水平金融开放，重点要突出。开放既是将外资金融机构等“引进来”的过程，也是国内金融机构和企业“走出去”的过程，要抓住关键和重点，坚持金融服务业开放、金融市场开放与人民币汇率形成机制改革相互配合，完善现代化金融市场体系，推动金融业开放走稳走好。比如，对于金融服务业开放而言，重点是对中外资机构采用同等监管要求和标准，以更加透明、更符合国际惯例的方式同等对待内外资金融机构；对于金融市场开放而言，重点是要完善“沪港通”“深港通”，进一步完善合格境外投资者制度，进一步联通境内外资本市场，既吸引经验更丰富、更专业、更注重长期投资的机构投资者服务我国实体经济，也为国内投资者拓宽投资品种，满足其投资境外优质资产的需求。此外，还要以“一带一路”建设为契机，推进人民币、金融机构等金融要素走出去，积极参与国际竞争。

推动高水平金融开放，制度要先行。党的十九届四中全会提出，加强资本市场基础制度建设，健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，有效防范化解金融风险。这是以制度建设为重点推动金融高水平开放的方向和目标。一方面，更加健全和完善的制度体系，能够提升中国金融企业和金融市场的实力，为中国金融业参与国际竞争提供坚实基础；另一方面，完善金融业开放的制度规则，加快相关制度规则与国际接轨，实现制度性、系统性开放，是进一步推动金融开放的重中之重。在这一过程中，我们既要加强顶层设计，统一规则，建设统一的金融业综合统计系统，健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，抓紧完善审慎监管基本制度，还要构建与国际接轨的信用评级、税收、会计、审计等金融配套制度，建立专业化、国际化的信息披露制度，不断健全符合国际惯例的开放型金融制度体系。

推动高水平金融开放，节奏要找准。金融业对外开放，不但要“跑得快”，还要“走得稳”，开放的顺序、尺度、进度等都须反复考量、熟思审处。要坚持循序渐进的原则，把握好金融业开放的节奏和力度。一方面，金融开放应当在加强金融监管、完善宏观审慎管理、提高金融市场透明度的前提下稳步推进，适时适度推进，成熟一项推广一项；另一方面，还要通过稳步有序扩大金融开放促进竞争，进一步深化金融供给侧结构性改革，构建符合新时代要求的大国金融体系，在高水平双向开放中提高金融管理能力和风险防控能力。还要看到的是，把握好金融开放的节奏和力度，离不开监管部门的把关。监管部门要注重学习和借鉴国际监管经验和监管标准，尽快制定相关条例实施细则，弥补监管短板和薄弱环节，为金融开放的稳步推进提供重要保障。

本版编辑 欧阳优