

## 学习贯彻党的十九届四中全会精神

## 在破解治理难题中加快推进现代化

□ 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

建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴,是中国共产党孜孜以求的宏伟目标。党的十九届四中全会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作出决定,对决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家等具有重大而深远的意义。

新中国成立七十多年来,我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹,中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。从治理维度看,我国现代化同西方发达国家有很大不同,之所以能够顺利推进,就在于中国在推进现代化过程中妥善处理了若干重大治理难题,并且逐步探索出了一整套制度性解决办法。这既遵循了现代化的一般规律,又把准了符合国情和实际的特殊性,展示了极富辩证特质的治理逻辑。

## 妥善处理“效率与公平”的难题

正确处理效率与公平的关系,是任何国家现代化建设都必须认真解决的治理难题。任何国家的现代化,都必然要求生产效率和社会运行效率的持续提高,而效率提高的过程本质上就是资金、技术、劳动等各种生产要素的优化配置过程。需要注意的是,效率的提高有可能会对社会公平带来较大的影响,如果不能及时有效解决,在一些利益受损群体的状况长期得不到改善、甚至趋于恶化的情况下,将会给整个社会带来结构失衡和功能紊乱等问题,最终会使得效率提高的目标难以实现。而如果只注重所谓的公平,忽视效率对于经济社会发展的推动作用,则又有可能陷入另外一种片面平均主义的陷阱。效率与公平之间的关系如果处置不当,会使一个国家的现代化陷入这样或者那样的泥淖而难以自拔,表现为一种发展停滞。

一般来说,传统社会主义国家相对注重社会公平问题,但也容易出现“平均主义”的现象,挫伤人们的积极性,使社会的创新创造活力受到抑制。同时,在资本主义经济体制下,一般来说,效率问题会更受到关注,但也会出现严重的两极分化等问题,最终损害社会的健康有序运行。因此,正确认识和处理好效率与公平的问题对现代化建设具有至关重要的意义。社会公平程度的提高必然带来健康良性均衡的社会发展,必将为效率提高提供深厚和持久的基础;同时,效率的提高也将为解决两极分化创造有利条件,为维护社会公平开辟广阔道路。

处理效率与公平的关系,我国也经历了一个认识不断深化的过程,最终探索出了一整套制度性解决办法。党的十三大报告提出“在促进效率提高的前提下体现社

会公平”;党的十五大报告强调“坚持效率优先,兼顾公平”;党的十六大报告提出“初次分配注重效率”“再分配注重公平”;党的十七大报告提出“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平”;党的十八大报告提出“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平,再分配更加注重公平”。分析起来,之所以有这样的变化,一个重要的原因是,在改革开放之初,企业作为市场主体的积极性不能够充分得到发挥,由此带来了现代化建设的动力不足等问题。因此,从实践上必须营造一个活跃的市场经济运行状态,由此为推动现代化建设提供强大的活力和动力。但是,随着改革开放的推进,我们发现,市场经济条件下收入分配存在的一些问题也会给现代化建设带来不良后果。而这些是市场经济自身难以克服的,必须依靠政府的作用才能够解决。于是,随着社会主义市场经济的深入发展,中国逐渐摸索出来一套既注重发挥市场的决定性作用又更好发挥政府作用的体制机制,从而比较成功地解决了效率与公平的关系问题。党的十九届四中全会总结了我国国家制度和国家治理体系多方面的显著优势,其中既包括“坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存,把社会主义制度和市场经济有机结合起来,不断解放和发展社会生产力”,也包括“坚持以人民为中心的发展思想,不断增强和改善民生、增进人民福祉,走共同富裕道路”,这在一定程度上体现了对公平与效率问题的深刻认识。

## 妥善处理“发展与稳定”的难题

发展与稳定的关系内在一致:发展是稳定的基础,稳定是发展的前提。但是对一些国家特别是快速推进现代化的国家来说,经济的发展往往伴随政治社会动荡,政治社会动荡又反过来制约了经济的健康稳定发展。这种发展与稳定难以兼容的局面,主要源于现代化所引发的系统性变化对原有社会结构、利益关系和思想文化造成的强大冲击,而国家又缺乏足够的制度性和组织化力量来缓和并解决这些冲击。许多发展中国家频频遭遇社会动荡,现代化进程被干扰或打断,就是这种情况的反映。习近平总书记指出,“我们要打赢防范化解重大风险攻坚战,必须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,运用制度威力应对风险挑战的冲击”。这实际上揭示了保持我国社会长期稳定的关键所在。

一些发展中国家之所以在现代化的道路上走得磕磕绊绊,一个重要原因就是没有在制度层面上做好现代化必然要求的各

种准备,造成了许多较为严重的社会问题。在中国,社会主义改造的完成和社会主义制度的确立,为现代化提供了根本政治前提和制度基础,清除了现代化之路上的各种羁绊,做好了各方面的准备。改革开放以后,中国共产党汲取了本国和其他国家推进现代化的经验教训,赋予社会主义更加丰富厚重的道路、理论、制度和文化内涵,开创并发展了中国特色社会主义。由此,传统社会主义对于经济社会发展的阻碍得以消除,资本主义现代化的弊端得以有效避免,发展中国家推进现代化的常见失误难以出现,社会主义的集中力量办大事等优势得到充分发挥。

为妥善处理现代化进程中发展与稳定的关系,我们党在治国理政上形成了一整套独具特色和优势的制度机制。在治理理念上,坚持在发展中保持稳定、以稳定保障更好发展;在经济建设上,强调市场作用和政府作用是相辅相成、相互促进、互为补充的,“看不见的手”和“看得见的手”都要用好;在政治建设上,既汲取人类政治文明的发展成果,又注重保持“底线思维”和“战略定力”;在文化建设上,既对世界各国文化保持开放态度,又注重弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化,促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起;在社会建设上,既注重保障和改善民生,发展社会事业,又注重激发社会创造活力,同时也注重提升社会治理水平,等等。这一整套符合国情的、行之有效的治国理政方案,有助于中国的发展,同时又有助于平衡和协调各种利益关系。

## 妥善处理“开放与自主”的难题

开放与自主的关系问题,是现代化建设中一个微妙而复杂的问题。封闭难以发展,开放难以自主,是现代化进程中面临的普遍难题。二战以后世界各国的现代化历程表明,一个国家要想发展,必须实施对外开放。但是开放又可能蕴藏着丧失发展自主性的风险。这种风险,既可以表现为金融、货币、财政政策等的自主制定权的丧失,也可以表现为支柱产业、关系国计民生的事业的自主控制权的丧失,甚至还可以表现为内政和外交政策自主权的丧失。事实证明,一旦丧失了经济社会发展的自主权,一个国家的现代化将不可避免地走向畸形,极易成为大国的附庸,陷入严重的发展困境。

中国共产党认定,关起门来搞建设注定不能成功,因而必须坚持对外开放。中国特色社会主义现代化建设启动之始,中国共产党就坚定不移实施对外开放,并且坚持以开放促改革。在改革开放初期,开放主要表现为引进外部的资金、技术、人

才、管理经验等,以大幅度快速提升国内的生产效率和经营管理水平。加入世界贸易组织后,开放主要表现为深度融入国际经济格局,并在其中释放中国的优势。2012年以来,开放主要表现为全方位、多层次、宽领域的开放,特别是主动从战略上谋划对外开放,提出“一带一路”倡议和构建人类命运共同体等,将对外开放提升到了新的更高水平。从中国对外开放的历程可以看出,对外开放对于中国的现代化建设起到了至关重要的作用。同时也要看到,开放带来先进要素,也会带来一些压力,比如,发达国家的文化和意识形态在渗透中带来的压力等。对于压力处理不当,甚至可能会有“变质”“变色”的危险。这对包括中国在内的任何国家来说都是巨大挑战,必须予以妥善应对。

党的十九届四中全会指出,我国国家制度和国家治理体系具有“坚持独立自主和对外开放相统一,积极参与全球治理,为构建人类命运共同体不断作出贡献的显著优势”。实际上,中国的对外开放,与其他一些国家明显不同的一个特点,就是中国在对外开放中牢牢把握了经济社会发展的自主权,没有因为开放而丧失这种自主权。中国共产党一开始就认识到了丧失经济社会发展自主性的危险,并将这个问题上升到国家安全的高度,从而在实行对外开放的同时牢牢把握了发展自主性。而之所以能够做到这一点,主要的原因在于:中国共产党作为最高政治领导力量,能够避免西方政党间相互倾轧的乱象,形成强大的社会整合力量,始终掌控着对外开放的大局,始终坚守着自主发展的底线;根本政治制度、基本经济制度以及其他各种重要制度所形成的制度体系,有效保障了国家主权安全,对当代中国的发展壮大起着至关重要的作用。

总之,为什么一些国家在现代化过程中尽管能够认识到但也解决不了这些治理难题?带着这个疑问看中国现代化为什么成功,最应该看到的是国家制度及其绩效。中国的现代化建设事业,牢牢坚持了中国共产党领导这个中国特色社会主义最本质的特征、中国特色社会主义制度的最大优势,坚持党的集中统一领导,为应对一系列重大风险挑战、克服艰难险阻,确保国家始终沿着社会主义方向前进提供了根本保证;牢牢坚持了完善和发展中国特色社会主义制度这个关键,坚持人民当家作主,发展人民民主,密切联系群众,紧紧依靠人民推动国家发展,为解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力、永葆党和国家生机活力提供了有力保证,为保持社会大局稳定、保证人民安居乐业、保障国家安全提供了有力保证。

(执笔:郝永平 黄相怀)

党的十九届四中全会审议通过的《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》,对“建设更高水平开放型经济新体制”进行了重要部署,强调“健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,推动规则、规制、管理、标准等制度型开放”。制度型开放的范畴体现了开放内容和开放实践的新境界和新高度,也标志着我国对外开放由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。上海自由贸易试验区通过加快建立与国际通行规则相衔接的制度体系,研究提出具有较强国际竞争力的开放政策和制度,更好地满足由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变的要求,为对外开放进入制度型开放新阶段探路前行,也为全国积累更多可复制、可推广的经验。

## 制度型开放是必然选择

顺应经济全球化发展的趋势,走向制度型开放,是我国主动应对国际经贸规则挑战、自觉运用对外开放的内在逻辑的实际行动。从我国改革开放的历程看,开放型经济发展大致经历了以下几个阶段:第一阶段,主动加入国际经济分工,引进国际资本和先进技术、管理要素,接受、学习、熟悉、运用国际经济贸易规则。第二阶段,对接WTO国际贸易规则框架体系,以开放促改革,统筹用好国内国外两个市场,深度参与全球产业链价值链分工。第三阶段,探索全面实现与国际经济贸易规则和管理标准的对接相融,通过自贸试验区制度创新引领构建开放型经济新体制,以对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度为重点突破,在更大范围、更宽领域、更深层次上提高开放型经济水平。

制度型开放适应从制造业领域开放向服务业领域开放扩展的趋势,注重货物贸易和服务贸易、双向贸易和双向投资的协同开放,要求从制度适配向体系建构转变,形成一整套与开放型经济发展相适应的制度体系和监管模式。从高标准国际经贸规则的接受跟随者向参与者、贡献者和完善制订者转变,在推动国内制度与国际规则接轨的同时,更加积极主动地参与国际经贸规则制定,体现了中国参与国际经贸规则制定能力的不断增强。

## 从制度层面不断优化营商环境

制度型开放作为开放升级的“新版本”,以“外资准入前国民待遇”和“负面清单管理”为重要特征,是自由贸易试验区在制度层面上深度探索的标志性内容。例如,上海自由贸易试验区不断升级的“负面清单”目录,一个最明显的变化就是,“清单”列举的内容从最初的约190项已经减少到30多项。这种变化直观地体现了中国致力于扩大开放的实际行动,坚持不断扩大开放承诺的兑现,以及致力于在制度型开放层次上形成与国际经济在制度规则 and 标准等方面的无缝“对接”关系。

制度型开放所覆盖的规则、规制、管理、标准等具体内容,紧扣着经济运行机制和经济管理制度的相关内容,体现着相互尊重、平等互利、公平竞争、诚信法治、追求效率的深刻底蕴。不仅如此,在规则 and 标准对接的基础上,伴随着经济交往的规模和人员往来频率数量的大幅增加,自然也会带来与观念文化、行为方式、价值标准等方面的交流和相互感知理解。

在规则标准和制度对接上,特别注重加强立法。已颁布施行的《中华人民共和国外商投资法》,就是对开放所遵循的国际惯例、对外商投资和包括知识产权等各项权益的尊重保护做出详细具体的界定规范。为落实相关法律法规和政策,有关部门每年发布“外商投资负面清单”已经成为一项常规性的政策透明度信息。同样,自由贸易试验区每年也会刷新并公布“负面清单”,从制度层面不断优化营商环境。

## 发挥对外开放的“排头兵”作用

基于上海自由贸易试验区这些年的实践经验,2019年8月8日正式挂牌启动了上海自由贸易试验区新片区,形成制度型开放实践的新的“增量”。上海自由贸易试验区以自身所拥有的相对成熟的管理运行体制和经验,致力于在经济管理制度规则和标准的体系性突破上有新的作为。上海自由贸易试验区新片区可以在吸收先行者经验成果的基础上高起点定位,在先进制造和现代服务业“产业融合”等方面有所推进。在推动制度型开放的实践中,浦东作为对外开放的“排头兵”的作用得到了进一步发挥。

推进制度型开放可以从以下几个方面继续发力。一是处理好点和面的关系,即要处理好自贸试验区点上“压力测试”和全国面上复制推广的关系。着力提高自贸试验区建设质量,应以深化制度创新、加强复制推广为遵循,但不能因为要复制推广就禁锢了思想、捆住了手脚,就不敢进行更大开放力度的“压力测试”。二是处理好内和外的关系,即要处理好自贸试验区自主开放和自由贸易协定双边或多边开放的关系。一方面,对于双边或多边自贸协定谈判中的焦点议题,只要是符合我国改革方向和风险总体可控的,可考虑放在自贸试验区先行先试积累经验;另一方面,对于我国期望主导推动的规则体系,可在自贸试验区先行探索形成一整套经验。三是处理好个性和共性的关系,即要处理好各地自贸试验区差异化赋权和整体性赋权的关系,开展差异化、特色化探索。四是处理好放与管的关系,即要处理好高度开放与高效监管的关系。高度开放以高效监管为前提,开放程度的高低取决于监管能力的高低。各地自贸试验区在推动制度型开放的同时,应坚持以总体国家安全观为指引,着力加强事中事后监管体系和监管能力的建设。

对照制度型开放在规则、规制、管理和标准等方面的工作内容,率先探索实现全面有机衔接、良性互动。加快建立对各类市场主体公平公正、公开透明的市场环境。推动内外资企业准入前和准入后管理措施的有效衔接,实现各类市场主体依法平等经营;率先试点快速确权 and 侵权快速查处机制,完善侵权惩罚性赔偿制度;实行更严格的知识产权保护。率先探索建立与更高水平开放型经济相适应的监管模式和监管体系。对标境外高水平自由贸易港和自由贸易园区“境内外”的监管模式,更好地支持国际业务运作。加快推进标准和认证国际互认,提升国际规则制订能力。扩大国际合作,利用相关平台推动国际海关信息互换、监管互认。在营商环境评价体系方面,探索更加体现法治化、市场化、便利化导向的评价标准,为完善世

□ 上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

## 积极探索制度型开放新路

(执笔:张晖明 郑海鳌)

## 统筹推进疫情防控和经济社会发展·理论之声

## 凝聚全球抗疫合力 维护人类共同家园

□ 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

新冠肺炎疫情在全球的暴发蔓延,不仅严重威胁到全世界人民的生命安全和身体健康,而且产生严重的政治、经济和社会影响。习近平总书记从构建人类命运共同体的高度强调:“唯有团结协作、携手应对,国际社会才能战胜疫情,维护人类共同家园。”抗击全球疫情,需要命运与共的精神,需要同舟共济的合作,需要负责任的大国担当。国际社会只有践行人类命运共同体理念,凝聚全球抗击疫情合力,才能携手赢得这场人类同重大传染性疾病的斗争的胜利。

人类命运共同体意识为全球疫情防控提供了新的思维方式和强大的精神力量。病毒没有国界,疫情不分种族。习近平总书记指出,“在应对这场全球公共卫生危机的过程中,构建人类命运共同体的迫切性和重要性更加凸显”。人类命运共同体,顾名思义,就是每个民族、每个国家的前途命运紧密联系在一起,应该风雨同舟、荣辱与共。人类命运共同体所蕴含的共同命运、利益共享、责任共担等理念为全球疫情防控提供了新的思维方式和强大的精神力量,任何单边主义、零和博弈的思维方式在它面前都相形见绌。人类生活在一个地球村里,全球化的快速发展使得人类社会越来越成为你中有我、我中有你、休戚与共的命运共同体。今天,人类交往的世

界性比过去任何时候都更深入、更广泛,各国相互联系和彼此依存比过去任何时候都更频繁、更紧密。面对当前不容乐观的全球疫情防控形势,国际社会必须树立人类命运共同体意识,守望相助、同舟共济,积极开展疫情防控国际合作,合力应对这次全球公共卫生危机。

团结合作是全球抗击疫情最有力的武器。在全球化深入发展的今天,病毒扩散的速度、广度和疫情防控的难度前所未有,也深刻考验和检验着人类的智慧和能力。公共卫生安全是人类面临的共同挑战,需要各国携手应对,任何国家都不能置身事外。战胜疫情,团结合作是最有力的武器。习近平总书记指出:“当前,国际社会最需要的是坚定信心、齐心协力、团结应对,全面加强国家合作,凝聚起战胜疫情强大合力,携手赢得这场人类同重大传染性疾病的斗争。”国际社会团结协作、联防联控是战胜全球疫情必须作出的选择。在这次抗击疫情的过程中,中国和其他一些国家展现出团结合作的力量,发挥了正能量。实践证明,互相推诿、“甩锅”于事无补,自私狭隘还可能带来更大的灾难。开展国际联防联控,需要各国之间在互信互利基础上增进广泛的合作和交流,从疫情信息的公开到疫苗和治疗药物的联合研发,从生活必需品和防疫物资的

国际援助到防控经验和做法的交流与分享,从优化国内国际营商环境到加强国际经贸交流合作,以切实有效的行动践行人类命运共同体理念,共同维护全球团结一致抗击疫情的大局,让合作的阳光驱散疫情的阴霾。

在推动构建人类命运共同体中展现大国担当。面对突如其来的疫情,没有哪个国家能够独善其身,也没有哪个国家能事先做好准备。“责任共担”是人类命运共同体的题中之义,也是应对全球疫情的必然要求。在这场应对疫情的斗争中,世界各国都肩负着共同的责任。需要看到的是,由于人类社会发展的不平衡,现实中一些经济基础欠发达、卫生系统比较薄弱的国家正面临最严峻的考验,这时候更需要一些大国率先垂范,体现大国的道义、情怀与责任担当。疫情发生以来,中国采取了最全面、最严格、最彻底的防控措施,做出了艰辛努力、付出了巨大代价,也赢得了疫情防控形势持续好转、生产生活秩序逐步恢复的良好局面。与此同时,中国秉持人类命运共同体理念,以高度负责任的态度积极投身国际社会的疫情防控,向国际社会及时发布疫情信息、分享疫情防控经验,向许多国家和国际组织提供力所能及的物资援助,积极推动国际合作和交流。中国用实际行动支援世界人民,用中国经验为世

界各国疫情防控提供有益借鉴,得到了国际社会的高度评价和普遍赞誉。前不久,二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会召开,发出同舟共济、团结抗疫的声音,承诺建立统一战线应对这一共同威胁。各国应同世界卫生组织、国际货币基金组织、世界银行集团、联合国以及其他国际组织一道,采取一切必要行动以应对疫情。

新冠肺炎疫情在全球的暴发和蔓延,更加凸显了人类命运共同体理念的时代价值和现实意义,也让我们对人类命运共同体理念有了更清晰、更深刻的认识。疫情终将过去,人类历史的洪流还将滚滚向前。习近平总书记深刻指出:“新冠肺炎疫情的发生再次表明,人类是一个休戚与共的命运共同体。在经济全球化时代,这样的重大突发事件不会是最后一次,各种传统安全和非传统安全问题还会不断带来新的考验。国际社会必须树立人类命运共同体意识,守望相助,携手应对风险挑战,共建美好地球家园。”我们相信,人类命运共同体理念必将更加深入人心,成为人类应对各种风险与挑战的共识,并能够更加顺畅地从理念转化为行动,从而有力地凝聚起全人类的智慧和力量,把世界各国人民对美好生活的向往变成现实。

(执笔:胡玉萍)

本版编辑 赵登华