

1949年10月,新中国中央人民政府政务院成立时,设有35个机构。为适应社会主义建设的需要,此后进行了6次政府机构改革,到1981年国务院组成部门增加到52个、其他工作部门48个,达到新中国成立以来的最高峰。改革开放40多年来,随着社会主义市场经济和对外开放的深入发展,我国又先后进行了8次政府机构改革,到2018年国务院组成部门调整到26个、其他工作部门14个。可以说,行政体制改革的步伐与事业的发展进步同频共振,政府的职责使命与国家的繁荣富强息息相关。

在当代中国,政府作为国家治理的枢纽,是国家权力机关的执行机关,承担着推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重要职责。构建中国特色社会主义行政体制,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。党的十九届四中全会《决定》立足更好执行党和国家决策部署,对坚持和完善中国特色社会主义行政体制提出明确要求,为建设人民满意的服务型政府提供了坚实的制度保障。

一 探索中国式行政

古往今来,政府在国家政治活动中扮演着极为重要的角色。在我国古代,历朝历代的政府和官僚体系,都是为实现皇权的统治而服务的。无论是秦汉“三公九卿”还是隋唐“三省六部”,无论是宋元“二府三司”“一省两院”还是明清内阁制,都是为维护封建制度和秩序而设置的集权工具。正如司马迁《史记》所言:“天下之事无小大,皆决于上。”

近代以后西方国家的政府,作为政党政治的一种主要组织形式,无论其掌控权在不同政党之间怎样倒手,代表和维护的都是资产阶级的利益。西方国家的总统、总理、首相等政府首脑,虽然其各自国家的政体有所不同,但他们都是资产阶级政党的代言人。针对这种政治现象,恩格斯深刻指出,“他们轮流执掌政权,以最肮脏的手段来达到最肮脏的目的”,“这些人表面上是替国民服务,实际上却是对国民进行统治和掠夺”。

社会主义国家的政府,是以马克思主义国家学说为指导建立起来的,区别于以往一切旧政府,不是为少数人谋利益,而是为维护绝大多数人利益而存在的。新中国的人民政府从诞生之日起,就在党的领导下,把为人民服务、推动国家发展作为不懈追求和目标。

按照马克思主义的观点,政府作为上层建筑的一部分,是由经济基础决定的。经济不断发展,社会不断进步,人民生活不断改善,上层建筑就要适应新的要求不断进行改革。这是人类社会发展的一条普遍规律。在某种意义上,经济基础就好比气候,政府体制就像衣服一样,气候出现冷热变化,衣服也随之增减。新中国成立70多年来,根据不同时期的发展要求和特点,人民政府不断改革调整自己的职能定位和内部架构,使行政体制更好地适应经济社会发展。

新中国成立初期,国家的主要任务是尽快恢复国民经济,巩固新生的人民政权,开展大规模社会主义建设。此时我国行政体制的建立和调整,基本上围绕着这一主要任务来进行。从最初政务院35个部门开始运转,到1954年国务院正式成立,再到1956年精简机构下放权力……我国行政体制从零起步,伴随着社会主义革命和建设的进程不断发展。这一

1960年前后,毛泽东同志在读苏联《政治经济学教科书》时说过,社会主义经济本身还没有成熟,还在发展中,现在要写出一本成熟的社会主义政治经济学教科书,还是一件困难的事情。60年过去了,社会主义中国不仅取得了震古烁今的发展成就,而且以其对经济制度的独特创造和重大突破,写出了第一部熠熠生辉的中国特色社会主义政治经济学教科书。

所谓基本经济制度,就是反映一个国家生产关系的基本制度规定,在整个经济制度体系中具有基础性地位。党的十九届四中全会在深入总结我国社会主义经济建设经验的基础上,把“按劳分配为主体、多种分配方式并存”“社会主义市场经济体制”同“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”一道确立为社会主义基本经济制度。这一重大理论创新,反映了我们党对社会主义经济建设规律的认识达到一个新高度,是把马克思主义基本原理同我国社会主义初级阶段基本国情和发展实际相结合的伟大创造,是对马克思主义政治经济学的原创性贡献。

一 基本经济制度有何发展

经济活动,概而言之,就是人们生产、分配、交换、消费一切物质资料的活动,对于人类生存和发展具有基础性作用。马克思、恩格斯对未来社会的设想,建立在对资本主义经济制度的剖析和批判之上,认为社会化大生产和生产资料私有制是一对不可调和的矛盾,这一矛盾只有资本主义制度消亡才能消除。在此基础上,他们作出了预测性的描述,社会占有、计划调节、按劳分配是社会主义的三大基本特征。

苏联作为第一个社会主义国家,是最早把马克思主义经济理论付诸行动的实践者。起初阶段,他们结合自身实际作了很多有益探索。比如,战时共产主义政策、新经济政策等,对巩固新生苏维埃政权、发展社会主义经济,起到了积极作用。但逐渐走向僵化,把社会主义机械地概括为“公有制+计划经济+按劳分配”,形成了高度集中的经济体制,使苏联社会主义经济逐渐失去活力,很长一段时间都处于缓慢发展甚至停滞不前的状态。第二次世界大战后,苏联一度是世界第二大经济体,仅次于美国,但后来被日本超过。经济体制僵化,成为导致苏联解体的重要原因。

新中国成立后,我们迅速完成社会主义改造,建立起社会主义公有制的基本经济制度,在分配领域实行按劳分配,经济体制采用计划经济,使社会主义经济建设在短时间内取得了显著成效。但对在中国这样一个经济文化落后的东方大国怎样发展社会主义、实行什么样的经济制度,我们没有完全搞清楚,实践中,片面追求“一大二公”,搞平均主义、指令性计划生产,导致社会生产力长期发展缓慢,人民生活水平提高不快。

改革开放忽如一夜春风来,吹皱了经济制度的一潭池水。从小岗村“大包干”打破坚冰到个体私营经济蓬勃发展,从“星期日工程师”到票证进入历史博物馆,从“计划经济为主、市场调节为辅”到确立社会主义市场经济体制的改革目标……这些建立在社会主义初级阶段基础上的制度改革举措,解放和发展了社会生产力,促进了中国经济的腾飞。这也使我们认识到,社会主义所有制和分配方式并不是越纯越好,计划和市场都是手段,经济制度必须立足于我国的发展实际。

党的十八大以来,基于我国社会主要矛盾的变化,我们对

高效协同更便民

—中国特色社会主义行政体制如何优化?

时期我国的行政体制,主要是为了适应计划经济而建立的,对国民经济的恢复和稳定发挥了积极作用。但也存在政企不分、管得过多过细的问题。20世纪50—70年代,仅机械工业领域就有七八个部委。后来发生了十年内乱,使国家行政体制遭到严重破坏,甚至一度处于瘫痪状态。

“文化大革命”结束后,政府机关得到大规模恢复和重建,但同时也带来机构臃肿、效率不高等问题。邓小平同志指出,精简机构是一场革命;如果不搞这场革命,是不可能得到人民赞同的。自此,我国行政体制改革的主要任务,就是适应党和国家工作中心转移、社会主义市场经济发展和各方面工作不断深入的需要。这些年来,我国行政体制改革深入推进,使政府角色发生重大变化,由“全能型政府”逐渐向“服务型政府”转变,各方面行政职能不断优化、逐步规范,实现了政府职能体系的重大转变。同时,随着经济社会发展,一些新行业新业态新领域不断涌现,我国行政体制也围绕这些方面进行改革,以适应社会生产力的快速发展。

“世易时移,变法宜矣。”党的十八大以来,为适应推进国家治理体系和治理能力现代化的需要,我国行政体制改革向纵深发展。特别是党的十九届三中全会作出深化党和国家机构改革的决定,围绕完善坚持党的全面领导的制度、优化政府机构设置和职能配置、统筹党政军群机构改革、合理设置地方机构4个方面进行了部署,对政府职能和结构进行了大幅度改革,堪称一次系统性、整体性的重构。党的十九届四中全会按照更加成熟更加定型的目标,对行政体制改革的基本方向和重点任务作出部署。可以预见,随着行政体制改革效能的初步显现,一个职责明确、依法行政的政府治理体系正在形成。

回顾过去70多年,中国特色社会主义行政体制是立足我国基本政治构架、适应经济社会发展需要而形成的中国式行政。它之所以行之有效,就在于能够充分反映党的意志和人民意愿,能够调节政府和市场、政府和社会、中央和地方的关系,使经济社会既充满活力又有序发展。

二 建设服务型政府

为企业松绑、为创新助力、为公平护航……党的十八大以来,一场广泛而深刻的“放管服”改革在神州大地激荡开来。国家层面大刀阔斧推进,大幅削减行政审批事项,彻底终结非行政许可审批,坚决砍掉各种“奇葩”证明,尽量压缩企业开办时间;地方政府因地制宜进行探索,如“最多跑一次”“一枚公章管审批”“不见面审批”“一门式一网式”等,创造了许多好经验好做法。这场上下联动的行政体制改革,实现了政府机构和运行机制的华丽转身,使经济社会活力竞相迸发、财富创造源泉充分涌流。

据统计,2019年全国新登记市场主体2377万户,平均每分钟有超过40户诞生;全年累计新增减税降费超过2.3万亿元,企业负担得到大幅减轻;推出市场准入负面清单事项131项,缩减比例达13%,放宽了企业进入的领域。这些数据,集中反映了各级政府以断腕之痛打开市场活力之门所获得的巨大

红利,是建设人民满意的服务型政府的亮丽成绩单。

服务型政府,相对于传统的管制型政府而言,通俗地讲,就是以服务人民、服务市场和社会为目标,并承担相应职责的现代政府治理模式。建设服务型政府是现代国家治理的一个重要标志,是我国行政体制改革的基本方向。这些年来,围绕这一方向,我们持续推进行政体制改革,促使各级政府加速向服务型政府转变,积累了宝贵经验。党的十九届四中全会全面总结我国行政体制改革的成功做法,对建设人民满意的政务服务型政府作出了整体性的制度安排。

由“大包大揽”走向“收放有度”,大力加快政府职能转变。建设服务型政府,就是要正确处理政府和市场、政府和社会的关系,明确政府的职责边界,该由政府做的不缺位,该由市场和社会做的一定要放权到位,不能越俎代庖。这次全会提出要优化政府职责体系,完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能,为转变政府职能指明了方向。形象地说,就是政府要当好国民经济的“领航员”、市场秩序的“裁判长”、和谐稳定的“守护神”、公共服务的“供给方”、美丽中国的“捍卫者”。

由“物理重组”走向“化学反应”,不断激发政府结构效能。2018年2月至2019年7月,一年多来,从中央到地方,深化党和国家机构改革全面展开、压茬推进。国务院主要涉及23个部门,正部级机构减少8个,副部级机构减少7个,各地政府也进行了大幅度调整合并。这次改革力度之大、范围之广、程度之深前所未有。现在,改革已经完成合署办公、人员转隶、机构挂牌等“物理重组”,还需要通过继续优化政府组织结构,使之发生脱胎换骨的“化学反应”,让政府机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同,形成高效率组织体系。

由“粗放式管理”走向“高质量服务”,着力提高政府工作水平。现代政府的一个重要标志,就是政府职能由管理型向服务型转变。近年来,随着建设服务型政府的深入推进,各级行政服务群众的意识不断增强,门难进、脸难看、事难办的现象明显减少,基于大数据、云计算、人工智能等互联网新手段提高政务服务水平的能力显著提升,“信息孤岛”“数据烟囱”“连接壁垒”等问题正在破解,但与人民群众更高期待相比还有一定差距。2019年年底,国务院办公厅印发《关于建立政务服务“好差评”制度提高政务服务水平的意见》,目的就是要充分发挥群众评价的激励机制,推动政务服务水平持续提升。

三 发挥两个积极性

中央和地方的关系,这是一个亘古存在的政治话题。二者的关系处理得好,国家就能长治久安、繁荣发展;处理得不好,国家要么陷入内乱甚至分裂,要么失去活力乃至衰退。

我国古代2000多年的封建统治,总体上是中央集权占主导。历史上几次大分裂时期,都与地方势力过大有关。元明清的统治者吸取了历史教训,通过不断加强中央集权,确保了延续千年的大一统格局。这种高度的中央集权在明清时期达

到了顶峰,极大遏制了地方的自主性,社会上出现的新兴生产力因素被扼杀在萌芽状态,使封建的腐朽统治又延续了好几百年,成为近代以后中国落后于西方的一个重要原因。从我国封建王朝兴衰成败的历史来看,在“家天下”的统治框架内,无论王朝如何更替,中央和地方的权力分配都是“零和博弈”的对立关系,是永远无法解开的死结。

社会主义中国建立后,我们党认为在社会主义制度下,中央和地方政府都代行人民的权力、代表人民的利益,没有自己的特殊利益,因而在本质上是一致的、统一的,是相辅相成、相得益彰的关系。但我国是一个大国,有自己特殊的国情,人口众多,地域辽阔,一个省比有的国家还大,各地发展很不平衡。怎么做到既能保证号令统一又能调动地方积极性,始终是中国特色社会主义行政体制面临的重大课题。毛泽东同志在《论十大关系》中指出:“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。”

新中国成立70多年来,我们党始终把处理好中央和地方的关系作为国家治理的头等大事,既注重维护国家统一和中央权威,又赋予地方更多自主权,使两个积极性都能得到充分发挥。党的十九届四中全会站在中国特色社会主义长远发展的历史高度,从制度层面对理顺中央和地方的权责关系作出刚性要求,努力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。落实好全会精神,必须科学把握统一性和多样性的关系,提高政治站位,克服本位主义,形成上下一条心、合力办大事的生动活泼局面。

在事权划分上,加强中央宏观事务管理,维护国家法制统一、政令统一、市场统一。适当加强中央在知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面事权,减少并规范中央和地方共同事权。同时,赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作。规范垂直管理体制和地方分级管理体制,形成权责一致的管理体制。

在财权分配上,优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。按照分税制原则,把适合作为地方收入的税种下划给地方,为各级政府履行事权和支出责任提供财力保障。

民之所望,施政所向。1949年10月1日,毛泽东同志在天安门城楼上庄严宣告:“中华人民共和国中央人民政府今天成立了!”从那天起,人民政府秉持人民至上的理念一路走来,以自我革命的精神和无愧于时代的业绩,深深践行了“人民有所呼,改革有所应”的公仆情怀和使命担当。

深度阅读

1.《中共十九届三中全会在京举行 中央政治局主持会议 中央委员会总书记习近平作重要讲话》,《人民日报》2018年3月1日。

2.《习近平在深化党和国家机构改革总结会议上强调 巩固党和国家机构改革成果 推进国家治理体系和治理能力现代化》,《人民日报》2019年7月6日。

《中国制度面对面》连载⑥

经世济民正其制

—社会主义基本经济制度有何重大发展?

社会主义经济制度的认识更加深化,实施了许多影响深远的重大制度改革。比如,农村土地“三权分置”改革,在家庭联产承包责任制破解西方所谓“公地悲剧”的基础上,把经营权从承包经营权中分离出来,实现所有权、承包权、经营权“三权分置”,让闲置撂荒的土地流转起来,适应了现代农业规模经营发展的需要,为世界土地制度提供了一种全新选择。再比如,把市场在资源配置中的“基础性”作用改为“决定性”作用,同时更好发挥政府作用,让“看不见的手”和“看得见的手”各司其职、相互配合,实现了对政府和市场关系认识的重大突破。可以说,党的十九届四中全会在基本经济制度上的重大创新,是我们党带领人民在经济建设中不断探索、深入实践的智慧结晶。

回顾70多年我国基本经济制度的形成过程,中国特色社会主义政治经济学教科书,既不是马克思和恩格斯“母版”的简单套用,也不是苏联模式“翻版”的复制粘贴,更不是西方资本主义“模板”的削足适履,而是把社会主义基本原则和中国发展实际相结合创造出来的“新版”,为社会主义经济制度的丰富发展贡献了中国方案。

二 基本经济制度必须坚持

近年来,“混改”成为我国经济领域的一个热词。它是混合所有制改革的简称,目的就是推动国有资本、集体资本和非公有资本等不同性质的资本交叉持股、相互融合,使不同成分的资本取长补短、共同发展,推动生产资料的优化配置,增强国民经济的活力和效率。在社会主义公有制占主体的基本框架下,积极发展混合所有制经济,是新形势下坚持“两个毫不动摇”的具体体现,是我国基本经济制度实现形式的重大创新。

基本经济制度是一个国家占主导地位生产关系的总和,必须与这个国家的发展阶段相适应。多年来,我们把公有制为主体、多种所有制经济共同发展作为基本经济制度。这次全会在此基础上,把按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制确立为我国的基本经济制度,是习近平新时代中国特色社会主义经济思想的重要创新和发展。

这3项基本经济制度相互联系、相互支持、相互促进,具有长期性和稳定性,起着规范方向的作用,对经济制度属性和经济发展方式具有决定性影响。它们犹如3个支点,共同支撑起社会主义经济的主体框架。推进新时代经济改革发展,必须坚持和完善社会主义基本经济制度,为建设现代化经济体系提供制度遵循。

“两个毫不动摇”缺一不可。公有制经济与非公有制经济的关系,不是谁吃谁的关系,而是谁也离不开谁的关系,两者是你中有我、我中有你的合作共生关系。近年来,党中央、国务院既毫不动摇巩固和发展公有制经济,又毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,不断激发各类市场主体的活力。在公有制经济方面,出台了国有企业改革“1+N”文件体系,“1”指的是《关于深化国有企业改革的指导意见》,“N”指的是

多个相关配套文件,为增强国有企业的实力和竞争力提供了政策保障;在非公有制经济方面,召开民营企业座谈会,出台《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》,为民营经济的繁荣发展注入了强心剂。这次全会《决定》把“两个毫不动摇”的制度规定进一步体系化,为完善我国所有制制度奠定了制度基础。

“两种分配方式”同时并存。在社会主义初级阶段,按劳分配是基本原则,也允许和鼓励资本、土地、知识、技术、管理等其他生产要素参与分配,实现效率和公平的有机统一。这次全会把“数据”增列为生产要素,反映了数据对提高生产效率的乘数作用凸显,数字经济对引领新兴产业发展极为重要。另外,全会对发挥再分配的调节作用、规范收入分配秩序、扩大中等收入群体作出了明确规定,在“做大蛋糕”的同时“分好蛋糕”,让人民群众共享改革发展成果。

“两只配置之手”相得益彰。在市场经济条件下,经济活动的一个根本问题,就是如何有效配置资源。其中起作用的主要有两种手段:一个是市场,被称为“看不见的手”;另一个是政府,被称为“看得见的手”。这两只手的关系一直是市场经济的核心问题,西方国家搞了几百年也没有很好解决,古典自由主义、凯恩斯主义、新自由主义轮番登场,都没有从根本上处理好。社会主义制度和市场经济的结合是一个伟大创造,马克思主义经典作家没有讲过,西方经济学家也认为不可能。但我们很好地把“看不见的手”和“看得见的手”结合起来,对政府和市场关系的认识实现了重大突破,既让市场这只手充分施展,推动资源配置实现效益最大化、效率最优化,又让政府这只手收放自如,不缺位、不越位。这次全会明确提出建设高标准市场体系,在更宽领域和更深层次上,为推进社会主义市场经济体制改革指明了方向。

三 辩证看待当前经济形势

股市是经济的“晴雨表”和“风向标”,经济活动的风吹草动,都会在股市上有所体现。受新冠肺炎疫情影响,2020年第一季度,全球资本市场遭遇重挫,欧美股市出现了近40%的跌幅,甚至有的国家在短期内连续出现历史罕见的4次熔断,让世人人为之错愕。反观中国股市,虽然也有波动起伏,但总体上平稳,展现出较强韧性和抗风险能力,被一些国际金融人士誉为未来全球资本的“避风港”。中国股市稳定的背后,是我国经济稳中向好、长期向好基本趋势的强力支撑。

客观地讲,疫情对经济活动的影响是明显的。在全球疫情大流行的背景下,世界经济深度衰退,国际贸易和投资大幅萎缩,产业链供应链循环受阻,大宗商品市场动荡。就我国而言,疫情不可避免地对经济社会造成了较大冲击,使经济活动受到抑制。从总需求角度看,2020年1—2月,我国消费和投资大幅下降,降幅均超过20%,受国外疫情的波及,外贸出口下降15.9%,拉动需求的“三驾马车”都略显疲软;从总供给角度看,三次产业都受到不同程度的影响,交通运输、旅游、餐饮

住宿、娱乐文化、商贸会展等服务业受冲击最大,疫情期间78%的餐饮企业营收损失达100%以上。据国家统计局初步核算,2020年一季度国内生产总值为206504亿元,按可比价格计算,同比下降6.8%。应该说,在疫情的影响下,我国经济下行压力持续加大,给完成今年经济社会发展目标任务带来困难和挑战。

但综合起来看,我国经济社会大局保持稳定,经济长期向好的基本面和内在向上的趋势没有改变,疫情对我国经济的冲击是短期的、外在的,总体是可控的。作出这样的判断,是有科学而充足的事实依据的。

我国经济底丰厚,抗冲击力强。经过70多年特别是改革开放以来的发展,我国经济已经成为“巨无霸”,拥有超级体量和足够韧劲。现在,我国国内生产总值接近100万亿元,按年平均汇率折算,占全球经济的比重超过16%,外汇储备连续14年居世界第一。我国还是全球第一的制造业大国,是唯一拥有联合国产业分类所列全部工业门类的国家,220多种工业产品产量居世界第一。我国经济的规模性、生产制造品种的齐全性,使外生冲击难以撼动经济的长期发展趋势,更为疫情防控提供了充足“弹药”。

我国经济潜力十足,回旋余地大。我国正处在新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展进程中,每年有大量的农业人口进城落户,中等收入群体不断扩大,满足人民日益增长的美好生活需要,解决发展不平衡不充分问题,所产生的需求是全面的、巨大的、持久的。我国拥有14亿多的消费市场,国内储蓄率高,人力资源丰富,蕴藏着巨大的消费潜力和创新创业潜能,为经济持续增长提供了强劲动力。

我国经济调控有力,政策工具多。我国有中国共产党的坚强领导,实行社会主义市场经济,能够将社会主义的制度优势和市场经济的活力结合在一起,并不断优化这个组合,使政府和市场的作用都得到有效发挥。在疫情面前,我国宏观调控政策的空间和手段是十分充足的,财政和金融货币体系等抗风险的韧性强,有足够的政策工具,可以有效地对冲疫情的冲击和经济下行的压力。

因此,我国经济长期向好的基本面,是由我国经济基础、发展潜力、体制机制、宏观政策等多种因素共同决定的,是长期起作用的基本格局,不会因疫情冲击这种短期因素而发生改变。从现实情况看,随着疫情防控进入常态化,我国经济已经呈现复苏势头,逐渐回归正常发展轨道。

四 中国经济如何化危为机</h