

中国制度

顶层设计理论框架与实践案例

徐晓冬 著



China's System

Theoretical Framework of Top-level Design
and Practical Case Studies



人民教育出版社

013070670

D621
77

中国制度

顶层设计理论框架与实践案例

徐晓冬 著



China's System

Theoretical Framework of Top-level Design
and Practical Case Studies



D621
77

人 民 大 学 出 版 社



北航

C1678079

责任编辑:忽晓萌

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

中国制度——顶层设计理论框架与实践案例/徐晓冬 著.

—北京:人民出版社,2013.8

ISBN 978-7-01-012302-8

I. ①中… II. ①徐… III. ①政治制度—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 148584 号

中 国 制 度

ZHONGGUO ZHIDU

——顶层设计理论框架与实践案例

徐晓冬 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:25.5

字数:415 千字

ISBN 978-7-01-012302-8 定价:53.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序：把加强制度建设作为新一轮改革突破口

当前,我国改革已进入攻坚期和深水区,我们必须以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革。在新一轮经济体制改革中,能牵一发而动全身的突破口或重点任务是什么?这是关系改革和发展全局的重大问题。中国要在国家崛起过程中走出近代一百多年积贫积弱的历史阴影,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,重新树立制度文明,需要一批高度自信、心胸宽阔、有历史远见和全球视角,能够把汲取人类成功经验和走中国道路相融合的学者。需要这些学者对中国制度进行科学定位、明确改革明确方向、实施顶层设计的研究,为党中央、国务院和有关部门决策提供参考。晓冬同志的《中国制度》在这样的背景下出版,无疑具有开创性和基础性意义。

前几轮改革是怎样确定突破口的

为了选好新一轮改革的突破口或重点任务,有必要回顾一下三十多年来在前四轮改革中是怎样确定突破口或重点任务的。前四轮改革是以四个直接与经济体制改革有关的三中全会为标志的。总起来看,其突破口或重点任务的确定均基于对社会基本矛盾的认识和对改革所处阶段的把握。

1978年党的十一届三中全会开启的改革大幕是以农村改革为突破口或重点任务的。十一届三中全会从生产力是社会发展的决定性力量这一马克思主义基本原理出发,果断决定把党和国家的工作中心转移到社会主义现代化建设上来,明确提出实现现代化就是要大幅度地提高生产力。大幅度地提高生产力,必然要求多方面地改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑,改变一切不相适应的管理方式、活动方式和思想方式。这就要对原有的、权力过于集中的经济管理体制进行改革。当时,农业作为国民经济的基础十分薄弱,首先要把农业生产尽快搞上去,同时农村经济管理体制又是计划经济

体制较为薄弱的部分,是改革易于突破的环节。这样,农村改革成为我国经济体制改革初始阶段的突破口。

1984年党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,以此为标志展开的第二轮改革是以增强企业活力为突破口或重点任务的。改革经济体制就是在坚持社会主义制度的前提下,改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的环节和方面。改革在农村取得成功之后,就进入了向城市全面推进的阶段。城市企业是工业生产、建设和商品流通的主要承担者,是社会生产力发展的主导力量。城市企业是否具有强大的活力,对于经济发展全局是一个关键问题。这样,增强企业活力成为全面推进改革阶段的重点任务。

1993年党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,以此为标志展开的第三轮改革是以构建社会主义市场经济体制基本框架为突破口或重点任务的。在这次全会之前,邓小平同志1992年初在南方谈话中指出,革命是解放生产力,改革也是解放生产力。从这个意义上说,改革也是革命性的变革,而不是对原有体制进行零敲碎打、细枝末节的修修补补。这使我们对社会主义条件下社会基本矛盾的认识和改革性质的认识有了新的重大突破。党的十四届三中全会明确提出到20世纪末初步建立社会主义市场经济体制。这样,构建社会主义市场经济体制基本框架成为加快改革步伐阶段的重点任务。

2003年党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,以此为标志展开的第四轮改革是以完善社会主义市场经济体制为突破口或重点任务的。《决定》针对我国经济体制还不完善、生产力发展仍面临诸多体制性障碍的问题,提出深化经济体制改革,进一步巩固、健全和完善社会主义市场经济体制。这样,在社会主义市场经济体制初步建立之后,对新体制的进一步完善成为深化改革阶段的重点任务。

综上所述,在过去三十多年的四轮改革中,我们对社会主义条件下社会基本矛盾的认识不断深化。在此基础上,随着改革每一阶段的推进,改革突破口或重点任务的选择也在不断升级。

新一轮改革突破口的选择

当前的第五轮改革，应以加强法律制度建设为突破口，重树中国制度文明，为中华民族伟大复兴、实现“中国梦”提供战略基石。这一选择是基于对我国社会基本矛盾的新认识和对改革所处新阶段的把握。晓冬同志的《中国制度》，为此也进行了历史和逻辑的详细论证。

改革是为了解放和发展生产力。经过三十多年的经济高速增长，我国已成为世界第二大经济体，解放和发展生产力的内涵发生了重大变化。如果说在过去三十多年的改革中，解放和发展生产力的内涵主要是指推动生产力在量上的扩大，使生产力以更高的速度发展，那么，现在解放和发展生产力的内涵已变为不仅推动生产力在量上的适度扩大，更重要的是促进生产力在质上的提高，使生产力以更高的质量发展，也就是加快转变经济发展方式，把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来。

“使生产力以更高的质量发展”要比“使生产力以更高的速度发展”更困难，这是因为，使生产力以更高的质量发展，不仅要通过改革继续打破原有体制的束缚，激发市场经济的活力，而且要通过改革构建起一整套系统完备、科学规范、运行有效的制度保障体系。正如邓小平 1992 年南方谈话中曾高瞻远瞩指出的：“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化。”而在一整套制度保障体系中，最定型化、最有权威、最有效力的就是法律制度保障体系。这也就是要求市场经济向着更高的发育和成熟阶段升级。

市场经济本身虽具有活力，但不能自动地使生产力以更高的质量发展。市场经济具有经营活动的自主性、经营环境的竞争性、经营目的的趋利性三个属性，这三个属性使市场经济的作用具有两重性：一方面是积极作用，可以发挥市场主体的积极性和能动性，使市场主体面临竞争的外在压力、具有提高经济效益的内在动力，从而使市场经济充满活力，促进资源的合理有效配置；另一方面是消极作用，市场主体出于赢利的内在动机，有可能作出违反市场正常秩序、损害他人利益或社会公共利益的行为，诸如制售假冒伪劣产品、破坏资源环境、不正当竞争、垄断行为、偷税漏税、滋生权钱交易的腐败现象、扩大收入差距等。

为了使生产力以更高的质量发展,一方面要充分发挥市场经济的积极作用,这就要保障市场主体的合法地位和权益,保障正常的市场竞争,保障市场主体合法的经营收益,从而更大程度、更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用;另一方面要有效抑制市场经济的消极作用,这就要约束市场主体履行法定的责任和义务,遵守市场竞争规则,维护他人正当利益和社会公共利益,不能为追逐利润而作出违法行为。要做到这两个方面,靠市场机制本身、政府的行政权力、一般的政策规定、普通的道德教育都是不够的,而必须靠一整套法律制度保障体系。法律制度具有规范性、权威性、强制性。规范性,是指以法律形式将市场主体的合法地位和权益定型化,将市场竞争规则定型化,将市场运行秩序定型化,这样可避免行政干预的随意性和一些政策的易变性。权威性,是指法律规定为全社会所接受、所遵循,具有普遍的社会约束力,任何人和组织都没有超越法律的特权。强制性,是指一切违法行为都要予以追究,依法给予惩处。如果说行政权力是传统计划经济得以存在和发展的最高保障,那么,法律制度就是市场经济得以存在和发展的最高保障。所以人们常说,市场经济是法治经济。

由此,第五轮改革应以加强法律制度建设为突破口或重点任务。这是在当前条件下解放和发展生产力、使生产力以更高质量发展的内在要求,是市场经济本身成熟程度升级的内在要求,是在改革深水区、攻坚期,以法律规范方式有效调节各方面利益关系的内在要求。

《中国制度》提出了独创性的分析框架和参照系

中国特色社会主义是人类历史上前无古人的伟大事业,没有现成的模板,必须在学习吸收人类文明成果基础上,既要不断改革,更要不断创新。《中国制度》一书,立足中国国情,借鉴现代经济学和制度经济学的研究成果,对制度的顶层设计提出了独特的分析框架和参照系,提出要重树中国制度文明,必须在历史和逻辑的统一中探索建立中国制度文明的目标、路径和过程。中国的制度改革处在关键时期,如何把握制度目标模式设定、变迁路径选择和改革过程控制等顶层设计问题是推进改革的基础工程。推进中国制度的改革和完善,既需要激情,更需要实践基础上的理论研究和指导;既要讲政治,也要讲艺术,还要讲顶层设计的技巧和科学技术细节。《中国制度》一系列探索对于今

天中国改革具有重要理论和实践价值。

以才智用者谓之士。孟子说:“士之仕也,犹农夫之耕也”。近年来,随着我和晓冬同志在工作上接触机会的增多,他的敬业精神和学术探索令我印象深刻。晓冬同志是北京大学立法研究中心兼职教授,我们见面讨论问题不是工作,就是学术研究,他的办公室和居室堆满书籍。工作之余,他潜心于制度理论、反腐败理论、国有企业重组并购、金融危机管理等研究。晓冬同志本科就读物理系、硕士读政治经济学、博士攻法学,他是一位思想敏锐、吸收消化能力强、反应迅速、并且具有良好表达能力的同志。晓冬同志1984年大学毕业就到基层工作,接触了解中国实际,后又到南京、北京工作。多年来一直没有放弃专业学习和研究,出版过专著,经常在核心刊物和报刊上发表论文、文章,有些极富创新意识的论文文章得到业界重视。参与中共中央“建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要”和“建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划”等文件起草工作。在参与中央一些重要文稿起草和专项工作的同时,晓冬同志坚持不懈研究专业知识,博览群书、涉猎广泛、谦虚好学、钻研学问,时时从宏观层面上提出一些前瞻性新颖想法,令我们这些行业专家深思。

是为序。

刘树成

2013年7月21日

(中国社会科学院学部委员、经济学部副主任。曾任中国社会科学院经济研究所所长、《经济研究》主编。)

目 录

序：把加强制度建设作为新一轮改革突破口	刘树成 1
---------------------------	-------

导 论	1
第一节 问题的提出：重树中国制度文明——实现中国梦的基石	1
第二节 中国制度改革顶层设计方略：讲科学、讲政治、讲艺术	4
第三节 制度改革顶层设计系统理论框架：目标模式、路径选择与 过程控制	9
第四节 为什么要建立中国制度改革顶层设计分层理论框架	11
第五节 以反腐倡廉制度为案例的顶层设计	16

上 篇

中国制度现实定位： 历史和逻辑的坐标与改革系统论

篇首语	20
第一章 中国制度：国际视角与改革方略	21
第一节 大国竞争：道路选择与模式之争	21
第二节 大国崛起：制度文明与理论解释	38
第三节 改革方略：激进浪漫与专业理性	53
第二章 中国制度：历史的坐标和变迁路径	62
第一节 中国的国情——中国制度的历史轨迹	62
第二节 制度变迁路径参照系——历史上现代化发展模式	73

第三节 中国特色社会主义制度变迁的基本路径	77
第三章 中国制度:理论逻辑与改革框架	88
第一节 目标模式:制度文明下的法治国家的正式制度框架	89
第二节 路径选择:非正式制度基础上的制度变迁的规律探索	96
第三节 过程控制:良法、实施机制和动态纠偏反馈机制	101
第四章 中国制度改革创新路径:历史和逻辑的统一	106
第一节 中国特色社会主义制度的优势	106
第二节 中国特色社会主义制度有待完善的几个方面	109
第三节 中国制度的阶段性探索	110

中 篇

中国制度顶层设计: 分层理论框架和改革系统框架

篇首语	124
第五章 制度定义与制度构成	125
第一节 制度定义研究	125
第二节 制度的构成	131
第三节 体制、机制、制度概念辨析	133
第四节 制度改革、制度创新与制度适宜	135
第六章 中国制度顶层设计理论框架	139
第一节 顶层设计的概念与内涵	139
第二节 提出顶层设计的背景	141
第三节 顶层设计的条件	146
第四节 顶层设计的实施路径	153
第五节 顶层设计与基层改革	155
第六节 中国制度顶层设计理论框架设想	157
第七章 制度的宏观整体规划设计:自主演进与理性建构的结合	164
第一节 制度变迁(演化)理论	164
第二节 制度设计的可能性	172
第三节 诺斯的制度变迁理论的三块基石	176

第四节 制度设计的一般原理·····	184
第五节 制度设计的基本要求·····	188
第八章 制度的中观机制设计:正式制度和非正式制度的结合 ·····	192
第一节 机制设计理论有关概念及产生背景 ·····	192
第二节 机制设计理论框架的建立与发展 ·····	193
第三节 非正式制度与正式制度 ·····	197
第四节 中国传统文化与改革发展道路选择 ·····	202
第九章 制度的微观技术设计:人类行为理论与交易费用理论的结合 ·····	209
第一节 人类行为与制度 ·····	209
第二节 交易费用理论与制度 ·····	217
第三节 制度设计的目标与主体 ·····	221
第四节 制度设计的步骤 ·····	224

下 篇

中国制度实践案例: 中国反腐倡廉制度顶层设计

篇首语 ·····	228
第十章 反腐倡廉制度体系建设研究现状、背景与理论框架体系 ·····	229
第一节 研究背景 ·····	229
第二节 研究现状 ·····	233
第三节 研究问题与选题意义 ·····	239
第四节 反腐倡廉制度建设三个维度分析框架 ·····	240
第十一章 中国现阶段腐败现象成因的制度分析 ·····	242
第一节 新中国成立以来不同历史时期腐败现象的演变与反腐败斗争特点 ·····	242
第二节 中国现阶段腐败现象的特征规律 ·····	247
第三节 中国现阶段腐败现象的体制、经济原因分析 ·····	251
第十二章 我国经济转轨阶段腐败问题的制度分析 ·····	259
第一节 转轨经济时期经济改革的路径依赖 ·····	259

第二节	转型期中国行政审批制度供求的制度分析	260
第三节	“土地财政”体制与房地产行业腐败的制度分析	262
第四节	国有企业改制与腐败滋生的制度分析	265
第五节	金融财政体制改革与腐败滋生的制度分析	266
第十三章	反腐倡廉制度体系的分析框架、分层结构与顶层设计基本	
	原则	270
第一节	反腐倡廉制度建设三个维度的分析框架	270
第二节	反腐倡廉制度的分层结构	276
第三节	反腐倡廉制度顶层设计的基本原则	280
第十四章	宏观规划:整体构想与战略谋划	289
第一节	反腐倡廉制度的整体规划与战略制定	289
第二节	健全反腐倡廉法规制度 提高反腐倡廉法制化水平	292
第三节	深化体制机制制度改革 拓展从源头上防治腐败工作领域	294
第十五章	中观设计:以廉政文化为例的非正式制度建设	314
第一节	廉政文化的内涵与功能	314
第二节	我国廉政文化建设的现状与问题	315
第三节	廉政文化的核心内涵:行政伦理建设	318
第四节	廉政文化建设的根基:切实发挥人民群众的主体作用	320
第十六章	反腐倡廉制度的微观设计	324
第一节	腐败行为的成本—收益分析范式	324
第二节	制度微观设计的基本原理	326
第三节	加大制度供给——完善反腐倡廉法规制度体系	328
第四节	提高制度效率——推进反腐倡廉制度法治化、规范化和整体化	331
第五节	以科学有效的工作体制机制提高反腐倡廉法规制度体系的科学化 水平	332
第十七章	反腐倡廉制度质量的评价、测量与审查	335
第一节	制度效率的测评和度量	335
第二节	反腐倡廉制度的度量与测评	343
第三节	制度审查:以香港为例	351
第十八章	国(境)外反腐败制度安排评鉴	353
第一节	道路选择——关于反腐败制度环境的考察	353
第二节	体系建构——关于反腐败的制度设计	356

第三节 技术安排——关于反腐败制度实施的研究	364
第四节 美国视窗——美国反腐败和防腐败的历史考察与现实研究	370
附录 习总书记改革论述蕴含的战略新思路	376
参考文献	381

导 论

第一节 问题的提出：重树中国制度文明——实现中国梦的基石^①

一、发展和完善中国制度，重树中国制度文明

在西方资本主义制度出现以前，中国历史上建立于农业文明基础上的封建制度是人类制度史的高峰，其中，以科举制度、儒学教育、乡村绅士秩序、连坐制、台谏制、军队轮换制、保甲制等一大批饱含智慧的制度设计为中华民族的辉煌历史奠定了制度基础。^② 中国之所以成为四大文明古国中唯一的幸存者，孕育出了博大精深的中华文化，中国历史上的制度文明是坚实的基础。除了清末以来的一百多年，中国经济从来就是全球第一。就是到了 1820 年前后，中国 GDP 占全球的比重仍高达 30% 以上。一千年前，无人预见欧洲文明会领先于东方文明，那时华夏文明和伊斯兰文明都拥有高超的技术知识和组织知识，它们的文明远较欧洲文明引人瞩目。近代，欧洲人能创造出现代技术文明的原因，就在于他们的思想和制度体系与时俱进，开发并贯彻了一套人类交往的新的规则，它抑制了机会主义和权力的滥用。这些规则被称为现代制度体系——正式制度、非正式制度和实施机制。

与此同时，从技术的角度看历史，中国明清时代简单地以道德评价笼罩一切，维护落后的农业而抑制商业和金融，加之腐败的帝国官僚制度，以及逐步成为负担的血缘关系和礼仪制度，等等，思想和制度远远落后于世界制度文明

^① 该内容发表于《人民论坛》2013 年 7 月上，总第 409 期。——作者注

^② 参见钱穆：《中国历代政治得失》，生活·读书·新知三联书店 2005 年版，第 158 页。

的潮流,中国由盛转衰。今天,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,政党思想理念要与时俱进,理性引领改革潮流,才能重树中国制度文明和制度自信。

中国制度是什么?党的十八大报告指出,“中国特色社会主义制度,就是人民代表大会制度的根本政治制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度,中国特色社会主义法律体系,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度。”^①中国特色社会主义制度是内容丰富、内涵深刻、内部复杂的特殊制度,中国制度以其巨大的效率使中国改革开放取得了举世瞩目的历史性成就。

邓小平同志 1992 年在视察南方重要谈话中指出:“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”^②习近平同志指出:“中国特色社会主义制度是特色鲜明、富有效率的,但还不是尽善尽美、成熟定型的。”^③李克强提出“改革是中国最大的红利”,认为体制的改革包含着巨大的潜力,中国要实现真正的发展只能依靠改革。改革的重要内容或目标之一,就是发展和完善中国制度,重树中国制度文明。什么是制度文明?党的十六大以来,人们普遍认同社会文明分为物质文明、政治文明和精神文明。“三个文明”并未全面包括人们处理社会关系的实践活动以及人们的制度生活领域,因为制度文明不能归结为物质文明和精神文明,也不等于政治文明,而是具有相对独立性。制度文明是一切社会文明的关键内核,在物质文明、政治文明、精神文明建设中具有关键性作用,有经济制度文明、政治制度文明、文化制度文明,以及与社会文明相关的其他社会制度文明。制度文明是人类社会在改造客观世界过程中,从事的物质资料产品、文化产品生产流通、消费过程环节、驾驭和管理这种活动而产生于一定的空间范围内并适应其社会发展变化的各种规范秩序,进而细化至每个领域形成的规则。这些不同领域的规则组合、设计、安排的发展程度所体现的状态就是具体的制度和体制建设及创

① 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,人民出版社 2012 年版,第 11—12 页。

② 《邓小平文选》第三卷,人民出版社 1993 年版,第 372 页。

③ 习近平:《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习贯彻党的十八大精神》,人民出版社 2012 年版,第 5 页。

新,谓之制度文明。它的价值功能可以从不同的空间范围体现出来,带有根本性、全局性、稳定性和长期性的特征。因此,发展和完善中国制度,重树中国制度文明,是实现“中国梦”的基石。

二、重树中国制度文明:科学研究、明确方向、顶层设计

中国要在国家崛起过程中走出近代一百多年积贫积弱的历史阴影,实现民族复兴的“中国梦”,重新树立制度文明和制度自信,需要一大批高度自信、心胸宽阔、全球视野,有历史远见和政治智慧,认同中国道路,能够把汲取人类成功经验和走中国道路相融合的学者,需要这些学者对中国制度进行科学定位、明确改革方向、实施顶层设计的研究,为党中央、国务院及相关部门决策提供参考。

第一,对中国制度的过去和今天进行系统性描述和科学定位。对中国制度的现实和改革方向在历史和逻辑的坐标中进行定位、对中国制度的特质进行技术解构、对中国制度的效率在国际制度竞争和比较中进行分析、对中国制度的成绩和转型中出现的问题进行总结。如果进一步从特殊性中探索找到普遍性的东西,将中国制度发展和转型中的艰难曲折、酸甜苦辣以及规律告诉世界,探索中国制度的世界意义将是中国对世界作出的贡献。

第二,对中国制度未来的改革方向和思想理念作出科学性的回答。要解决中国制度实践中逐步显现的有待完善的问题,深化改革、加强制度创新是必由之路。当前关于中国改革的方向、原则、路径、控制等还存在巨大争议,要么坚持教条,要么照搬照抄,要么诉诸情绪,远没有形成共识,左右为难。凯恩斯《通论》最后一章的最后一句提出,快还是慢,真正对一个社会产生好与坏的影响的,不是利益集团,而是思潮或思想。舒尔茨认为,社会思潮影响一国的政治和经济制度安排。林毅夫指出,导致发展中国家失败的,多是认识、思潮问题。执政党要获得支持,既要建立政党政绩,更要建立与时俱进的政党思想和理念。理念吸引的是坚定和长远的支持者,凝聚精英人才,理念正确,以正确的政策建立政绩,获得的是更广大人民的支持。中国共产党必须解放思想,与时俱进,在中国特色社会主义道路上以新的价值导向和政党理念带领中国人民重树中国制度文明和制度自信。

第三,对中国制度顶层设计的基本理论问题进行整体性、框架性研究。恩

格斯说过,“一个民族要想站在科学的最高峰,就一刻也不能没有理论思维。”^①今天中国制度改革的难题,关键是我们对“制度改革”自身的理论准备不足,对制度改革顶层设计没有建立科学、系统的理论框架,对中国现实制度没有系统强大的解释力和说服力。没有清晰的理论解释,就无法达成共识;没有先进的主流意识和价值理念,就无法凝聚全社会大多数的力量。过去,关于中国制度深层次改革的一些敏感的、基本的问题,我们采取“绕过去”、“不公开争论”的办法,固然是现实的、明智的选择。今天,中国制度改革发展的深层次问题的解决,必须加强制度改革顶层设计基本理论问题的整体框架研究。推进中国制度改革顶层设计和总体规划破题,必须理论先行,加强理论研究,解构中国制度,巩固政党理念,建立理论框架,形成理论支撑。

本书以理论为导向进行实证研究,总体的组织框架分上、中、下三篇,上篇是中国制度的现实定位,中篇是中国制度的理论框架,下篇是中国制度的实践案例。旨在对中国制度进行历史和逻辑的定位基础上,建立中国制度改革顶层设计的分层理论分析框架,为中国制度改革顶层设计系统的目标模式、变迁路径、过程控制方案找到立足点、突破口和参照系,并以当下的热点问题——反腐倡廉制度为顶层设计子系统案例,探索中国的实践。空谈误国,实干兴邦。要做到改革不停顿、开放不止步,建立分层理论框架,既有利于从思想上聚合各项相关改革协调推进的正能量,更有利于在宏观、中观、微观层面探索制度改革、制度创新的路径。形成支撑中国制度的顶层设计理论框架,是推进中国制度逐步完善的必然要求,是中国特色社会主义道路自信、理论自信和制度自信的必然要求,是进一步改革开放实现“中国梦”的必然要求。

第二节 中国制度改革顶层设计方略: 讲科学、讲政治、讲艺术^②

在三十多年改革开放和制度转型的过程中,在中国共产党领导下,一系列涉及全面的制度改革顶层设计方案成为中国制度文明发展的里程碑。例如,

^① 《马克思恩格斯文集》第9卷,人民出版社2009年版,第437页。

^② 该内容发表于《人民论坛》2013年4月下,总第401期。——作者注