

GONGGONG GUANLI QIANYAN
WENTI TOUSHI

公共管理前沿问题透视

沈毅著

吉林人民出版社

前 言

中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。新中国成立 70 多年来，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。改革开放 40 多年来，中国创造了举世瞩目的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。新时代是继往开来的时代、实现强国的时代、人民富裕的时代、圆梦中华的时代。新时代蕴含新机遇，也面临新挑战。当前，世界处于百年未有之大变局。从国际看，世界权力转移对象出现根本性变化，新一轮科技革命和产业变革加快重塑世界，互联网深度改变和影响生产生活方式。从国内看，我国经济发展迈入高质量轨道，社会主要矛盾已经发生变化，新时代党的建设新的伟大工程向纵深发展。国际国内环境条件变化牵引出巨大量变和根本质变，必将引起广泛而深刻的社会变革和秩序重构。2019 年，中国国内生产总值逼近 100 万亿元，达到 14.4 万亿美元，稳居世界第二，与排名第一的美国的差距正在缩小，已经相当于美国经济体量的 67%。从经济总量的全球占比、新经济独角兽企业数量等关键指标衡量，世界经济进入中美双巨头时代，国际格局、政经秩序随之深刻调整。同时，中国的人均国内生产总值突破 1 万美元大关，与高收入国家差距进一步缩小。全面小康之际，人均收入提高带来的门槛效应逐步显现。人的需求出现升级规律，人民美好生活需要日益广泛，衣、食、住、用、行、医等传统需求加快升级，民主、法治、公平、正义、安全、环境等新生需求日益扩大。顺应人的需求变化，必须推进供给侧结构性改革，促进经济社会从低水平均衡状态向高水平均衡阶段的转变。这意味着，新时代必然是改革的时代。由于历史阶段不同，改革的范围和层次将远超过去。一般来看，改革会带来震颤，震颤影响稳定，稳定制约发展。处理好改革、发展、稳定的关系，归根结底要靠制度优势和治理能力。

可以预见，新时代也必然是让中国特色社会主义制度优越性充分彰显的时代。

新时代肩负新使命，一代人有一代人的历史任务。按照既定节奏，建党100周年之际，中国完成全面建成小康社会的历史任务，就要跨越发达国家门槛，并进入共同富裕建设时间，踏上社会主义现代化建设新征程。中华民族伟大复兴展现出光明前景，但绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。应该看到：在这个阶段，中国特色社会主义建设开辟新境界，新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，考验抢占发展“新技术、新产业、新业态、新模式”的创新包容体制机制；“陆海内外联动、东西双向互济、城乡融合发展”的优势互补高质量发展的区域经济布局亟待破题；人口老龄化加速发展，未富先老、边富边老，对经济社会带来全方位影响。随着时间的推移，我们都将是最重要的新生代社会主义建设者，也是强国时代的见证者、参与者、圆梦者。迎接伟大的时代，新生代建设者需要做好视野上、理论上和实践上的准备。和以往年龄段相比，新生代建设者具有开阔视野、国际化思维和互联网技能等，但是也有一些短板，吃苦耐劳意志和斗争精神相对薄弱，特别是需要提高马克思主义“看家本领”，掌握运用马克思主义立场、观点和方法剖析社会现象和热点问题，在纷繁复杂的思潮影响中增强政治鉴别力和思想免疫力。

新时代呼唤新担当，新使命需要新作为。面对时代发展，作为理论工作者也感到责任重大。时代是思想之母，实践是理论之源。理论研究应该勇于探索回答时代课题，把握理论前沿，走在实践前面，有预见性，发挥一定的引领作用。新时代将带来治理体系和治理能力系统性、整体性、重构性的变革，必然提出一系列重大现实课题。这本书旨在立足新时代宏大背景，结合基层具体实践，尝试回应干部群众的现实关切，围绕一些热点问题展开有针对性的透视分析。本书一共有六章，分别围绕“治理体系和治理能力现代化、推进机构改革、建设对外开放合作高地、发展人口老龄化背景下的民生保障、推动新时代东北全面振兴全方位振兴以及深化营商环境改革”等社会关注度高的主题进行理论阐释。其中，大部分内容是在党校从事教学科研实践中对问题思考的结晶，一些观点来自党校学员讨论的启发和基层调研的信息反映。2016年，习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上指出：“这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代，这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代。”希望这本书能够起到抛砖引玉的作用，引导干部群众和广大读者把握时代脉搏、廓清理论认识、投身伟大实践。

目 录

第一章 推进治理体系和治理能力现代化	001
第一节 国家治理总体目标与总体要求.....	001
第二节 党领导城市治理机制和方式.....	018
第三节 创新基层社区治理.....	027
第二章 推动新一轮机构改革纵深发展	032
第一节 深入推进党和国家机构改革.....	032
第二节 行政审批局改革热点分析.....	042
第三节 进一步深化简政放权改革.....	049
第四节 公务员法修订与公务员制度改革.....	054
第五节 以改革精神创新产业园区管理体制.....	063
第三章 建设对外开放合作新高地	072
第一节 打造对外开放新前沿.....	072
第二节 高质量发展区域经济新布局.....	078
第三节 抓住湾区经济发展新机遇.....	089
第四节 深度融入共建“一带一路”倡议.....	093
第五节 推进自贸试验区体制机制创新.....	100
第四章 发展人口老龄化背景下的民生保障	112
第一节 科学研判人口老龄化形势.....	112
第二节 加快补齐民生领域短板.....	122
第三节 以新发展理念引领养老保障发展.....	131
第四节 大力发展社会化养老服务.....	141
第五章 推动新时代东北地区体制机制创新	155
第一节 新时代东北全面振兴全方位振兴.....	155

第二节	不断增强经济发展的市场活力	162
第三节	正确处理经济增长与全面发展的关系	166
第四节	在创新体制机制上实现重大突破	170
第五节	重点推进市场取向的体制机制改革	175
第六节	开创以人才促振兴发展新局面	184
第六章	打造优质高效的一流营商环境	192
第一节	营商环境改革新形势新任务	192
第二节	营商环境改革进入新的发展阶段	198
第三节	发挥营商环境改革破冰作用	200
第四节	营商环境改革实践难点问题	203
第五节	加强营商环境改革系统集成	210
第六节	注重民营经济营商环境建设	217
后 记	231

第一章 推进治理体系和治理能力现代化

党的十九届四中全会提出“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”^①重大任务。主题重大、事关根本，是一次具有开创性、里程碑意义的重要会议。全会通过的《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》)，回答了“坚持和巩固什么，完善和发展什么”这个重大政治问题。用一次中央全会专门研究国家制度和国家治理问题并作出决定，这在我们党的历史上还是第一次。这意味着国家治理实践两个重要变化。一是把制度建设摆在更加突出的位置；二是对我国现代化建设认识的一次飞跃，从硬件领域现代化到软件领域现代化。党的十九届四中全会是党中央站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上召开的，是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的政治宣示。

第一节 国家治理总体目标与总体要求

党的十九届四中全会研究的治理体系和治理能力现代化议题在当下“两个百年”历史交汇期至关重要，具有鲜明的时代特征。从主题上看，把制度摆在更加突出位置，对现代化认识的深化达到新境界。从内容上看，提出十三个方面的显著优势和十三个领域的“坚持和完善”工作要求，擘画了社会主义现代化建设“后半程”的指南、方向和任务。从方法论上看，彰显了扬长避短、扬长补短、以优取胜的治理韬略，体现了尊重历史逻辑，注重实

^① 《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》，《光明日报》，2020年1月2日。

践规律，强化顶层设计，弘扬奋斗精神的治理智慧。

一、党的十九届四中全会的重大意义

（一）这是实现“两个一百年”奋斗目标的重大任务

党的十九届三中全会曾指出，“我们党要更好领导人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须加快推进国家治理体系和治理能力现代化，努力形成更加成熟更加定型的中国特色社会主义制度。这是摆在我们党面前的一项重大任务”^①。在追求现代化进程中，我们党对制度建设一直有着清晰的规划。邓小平曾指出，“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度”^②。再考虑党的十八届三中全会、党的十九大等战略部署，在2020年以前要在某些制度方面实现定型成熟的目标。习近平总书记在省部级领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班有过重大论述，“从形成更加成熟更加定型的制度看，我国社会主义实践的前半程已经走过了，前半程我们的主要历史任务是建立社会主义基本制度，并在这个基础上进行改革，现在已经有了很好的基础。后半程，我们的主要历史任务是完善和发展中国特色社会主义制度，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”^③。现在可以说就到了后半程，要坚持好、完善好制度。

（二）这是把新时代改革开放推向前进的根本要求

党的十一届三中全会是划时代的，开启了改革开放和社会主义现代化建设历史新时期。党的十八届三中全会也是划时代的，开启了全面深化改革、系统整体设计推进改革的新时代，开创了我国改革开放的新局面。这次十九届四中全会研究的问题事关改革开放成败的关键问题。例如，十九届四中全会《决定》中提出把“不忘初心、牢记使命”制度化和机制化，释放了持续改革开放的信号。事实上，不忘初心就是叮嘱全党不要忘记来时的路和为什

^① 《〈中共中央关于深化党和国家机构改革的决定〉〈深化党和国家机构改革方案〉辅导读本》，北京：人民出版社，2018年版。

^② 《邓小平文选》（第3卷），北京：人民出版社，1993年版，第372页。

^③ 习近平：《关于社会主义政治建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年版，第7页。

么出发，在当下不能走错了路；牢记使命就是叮嘱全党不要忘记所要达到的目标和方向，不能停在当下，要坚定走下去。把主题教育上升为制度，就是要从制度层面形成全党改革开放的持续激励，以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态^①，不忘初心、牢记使命^②（2017年党的十九大）、继续前进^③（2016年“七一讲话”），将改革开放进行到底^④（2018年庆祝改革开放40周年大会讲话）。相比过去，新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，例如：制度建设分量更重、改革面对深层次体制机制问题、对改革顶层设计要求更高、对改革系统性、整体性、协同性要求更强。

（三）这是应对风险挑战、赢得主动的有力保证

习近平总书记强调，“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”^⑤。当前，我们处于历史上最好的发展时期，同时世界处于百年未有之大变局，国内外风险挑战明显增多。十九届四中全会《公报》强调要准确把握国内国际两个大局，着力抓好发展和安全两件大事，持续实现经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，更好体现社会主义制度优势。从国际上看，创造过经济奇迹的国家和地区也有很多，例如亚洲四小龙、拉美国家、金砖国家等，但是在创造经济奇迹的同时，创造社会长期稳定奇迹的却世所罕见。对于很多发展中国家来说，找到经济增长的秘密不是难事，但是维护社会长期稳定却似乎没有“良药”。长期社会稳定考验的是国家制度和治理能力，增长的背后就是分配，没有好的分配制度，就没有好的增长。

从国内来看，百年未有之大变局带来了发展机遇，也带来了新的挑战。习近平总书记已经三次专门谈到防范化解重大风险，强调底线思维、斗争精

① 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年版，第1页。

② 同上。

③ 习近平：《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2016年版，第8页。

④ 习近平：《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，《人民日报》，2018年12月19日。

⑤ 《〈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〉辅导读本》，北京：人民出版社，2019年版，第53页。

神和制度威力^①。我们必须统筹好发展和安全问题，更加重视发挥我们的制度优势，用制度防范化解重大风险。

二、党的十九届四中全会的主要精神

党的十九届四中全会全面总结了中国特色社会主义制度建设的历史性成就，集中概括了中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势，深刻阐述了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，明确了总体要求、总体目标和重点任务，是政治宣言和行动纲领。具体看，主要包括以下内容：

（一）科学内涵、本质特征和显著优势

1. 科学内涵和本质特征

《决定》指出，“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能力的集中体现。”这段表述很重要，注意把握其中几个要点：

第一，抓住“制度体系、科学、实践”等关键点。中国特色社会主义制度是一个体系，涵盖经济政治文化社会生态文明党的建设，治党治国治军各个方面。并且这一制度是科学的，揭示了人类社会发展规律、社会主义建设规律、共产党的执政规律。“社会主义是干出来的”，中国特色社会主义是实践探索出来的。历经新民主主义革命时期制度、社会主义基本制度改造、中国特色社会主义制度开创以及不断完善的发展阶段。特别是党的十八大以来，各方面制度更加成熟定型，全面深化改革“四梁八柱”已经形成，实现历史性变革，取得历史性成就。

第二，认识“两大奇迹”“三大飞跃”实践价值。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。用实践效能显现了中国特色社会主义制度的优势，充分证明了“中国共产党能”“马克思主义行”“中国特色社会主义好”。

^① 《〈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〉辅导读本》，北京：人民出版社，2019年版，第53页。

第三，把握中国特色社会主义制度和国家治理体系“三个是”的内涵特征。其一，说清楚了来源依据。即“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、深得人民拥护的制度和治理体系”。其二，说清楚了功能特点。即“是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系”。其三，说清楚了大国特色治理效能。即“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”。

2. 显著优势

我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势，十九届四中全会梳理提出了十三个方面。制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争。制度稳则国家稳。第一，中国特色社会主义制度和国家治理体系具有深厚历史底蕴。第二，中国特色社会主义制度和国家治理体系具有多方面的显著优势。第三，中国特色社会主义制度和国家治理体系具有丰富实践成果。十三个显著优势是我们党第一次对制度优势的梳理，每一条背后都有动人的故事和生动的实践，也容易让我们感到共鸣。需要强调的是，这些优势中前三个优势是最为根本的优势，党的集中统一领导、人民当家作主、全面依法治国规定了政体、国体及其组织实现形式，是其他优势焕发的基础。

这些显著优势，是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据。邓小平在1980年的《党和国家领导制度的改革》中曾鲜明指出我们制度优越性的三条标准：“我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实际的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才”。这三条标准既是我们历史地认识中国特色社会主义制度实践效能的三个维度，也是面向未来进一步释放制度优势的三个方向。经济上进入量质飞跃关键时期，GDP超过100亿，人均GDP超过1万美金，门槛效应价值显现，从规模、速度轨道切换到质量效益轨道，面临的十分艰巨。政治上追求更高更切实际的民主进入加速变革期，一方面来自我们党自我革命的勇气和智慧，另一方面也是社会主要矛盾变化的现实呼唤，考验我们的是用中国方案贡献民主智慧，解决好民主权利问题，避免走西方的形式化民主及其带来问题的发

展道路。本质上讲，高质量发展时代就是人力资本驱动的时代，人才问题越来越凸显，我们也比历史上任何时候都渴求人才。全国很多城市出现了“人才争夺战”，甚至“人口争夺战”。人才问题的解决要靠制度，建立一套能够适应现代化要求和我国改革发展形势需要的高素质专业化人才队伍制度体系，重点要在教育、人才环境、人的生产与生活方式优化等方面做出制度变革，充分释放 14 亿人口、9 亿劳动力、8 亿网民、1.7 亿受过高等教育和拥有技能的人才资源、1 亿多个市场主体^①的规模优势和质量优势。

还需要强调一点体会，十九届四中全会研究并提出优势也有“治理”层面的方法论启示。当前，很多同志对全会精神总体情况是比较熟悉的，有一个数字记忆深刻，就是“十三”，即十三个显著优势和十三个坚持和完善的具体任务。从治理的经验角度来看，这种梳理优势并提出工作任务的方法并不陌生。例如“八八战略”。“八八战略”内涵丰富，较早地提出了改革发展“八个方面优势，八个方面举措”的工作思路和方法导向。优势在哪里，工作的着力点就在哪里，引导干部群众认识浙江的比较优势并采取针对性举措发扬优势、推动浙江治理始终“干在实处、走在前列”。“八八战略”长期坚持，至今仍是浙江的主要工作导向和方法，是被美丽浙江实践证明了的科学的区域治理方略。国家治理和省域治理不同，但是一些方法规律还是相通的。全会提出的十三个显著优势和十三个坚持和完善的具体任务，尽管不是一一对应的关系，但大部分内容还是相互照应的，也体现了遵循优势、发扬优势并进行治理的方法。这些方法从省域实践到国家治理方略是一以贯之、一脉相承的。至少有三点启示：第一，扬长避短。第二，扬长补短。第三，以优取胜。其实，这些工作方法习近平主席经常提到。2018 年 9 月，习近平主席在“沈阳座谈会”上强调，“新时代东北振兴，是全面振兴、全方位振兴，要从统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局的角度去把握，瞄准方向、保持定力，扬长避短、发挥优势，一以贯之、久久为功，撸起袖子加油干，重塑环境、重振雄风，形成对国家重大战略的坚强支撑”^②。

^① 张占斌：《中国经济：持续释放大国的优势和潜力》，《光明日报》，2019 年 05 月 14 日。

^② 《习近平在东北三省考察并主持召开深入推进东北振兴座谈会时强调解放思想锐意进取深化改革破解矛盾以新气象新担当新作为推进东北振兴》，《人民日报》，2019 年 09 月 29 日。

（二）总体要求和总体目标

1. 总体要求

党的十九届四中全会对“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”提出一整段的具体要求。这些总体要求非常重要，指明了制度优势向治理效能转化的条件，大体可以分为八个方面。

①强调科学理论指导，即“必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强‘四个意识’，坚定‘四个自信’，做到‘两个维护’”，②抓住最为根本的优势，即坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，③坚持解放思想、实事求是，④坚持改革创新，⑤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，⑥着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，⑦构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，⑧要求改善治理方式，即“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，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证”。

这些总体要求从八个方面规定了制度优势向治理效能转化的条件。这既是对过去国家治理经验的高度概况和总结，也是立足当下、面向未来提出的系统要求，有些论述具有开创性和重大价值，也有一些方法论启示：

第一，注重制度向治理效能“转化”的功夫。制度优势并不会自动向治理效能转化，需要条件和努力。社会主义制度自带优势，但国际上看，一些社会主义国家不善治理，并没有让制度优势显现，例如苏联就有惨痛的教训。大道至简，生活当中也不乏这样的例子。比如，一部新买的智能手机，如果不加以研究，仍按照传统手机方法使用，就会出“麻烦”，甚至是“笑话”，限制了智能手机优势的发挥。前不久注意到，浙江^①、福建^②等地打出“把绿水青山转化为金山银山”口号及标语，突出了“转化”能力的体制机制创新。

第二，注重坚持和完善“根本制度、基本制度、重要制度”。这是全会的一大创新之处。根本制度是一种本质属性制度，决定党和国家发展立场、

① 盛励：《浙江：把“绿水青山”转化为“金山银山”》，《群众》，2017年第04期。

② 张诗瑶、高建进：《福建南平：积极探索绿水青山转化为金山银山的新路径》，《光明日报》，2019年09月12日。

方向和命运的制度，是根本的，确定性的，永远坚持的制度。十九届四中全会《决定》有两处涉及提出了“根本制度”。例如：“坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度”“坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度”。尽管全会没有明确根本、基础、重要制度的类别与数量，但是我们还是可以做一些基本的判断和分析。例如，坚持党的领导、坚持人民民主专政、坚持人民代表大会、坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位、坚持党对人民军队的绝对领导等都是我国的根本制度。基本制度是社会结构各个领域必须遵循的基本原则，属于主体性、框架性的制度，是管全局的，需要与时俱进的。重要制度是为更好解决不同历史时期重大问题、完成重大任务需要确立的制度，属于保障性制度，管问题和管任务的，需要与时俱进的。根本制度、基本制度、重要制度从不同层次架构了中国特色社会主义制度体系结构，这种划分也为采取不同方式方法坚持和完善制度提供了指南。

第三，注重改善治理方式。习近平总书记高度重视治理方法创新，曾经深刻指出“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策”^①。党的十八届三中全会之后，治理理念深入人心。党的十九大提出的共建共治共享形成广泛认同。改善治理方式不仅是顺应治理规律的内在要求，也是应对重大公共事件经验总结与反思。建立一套自动响应、快速行动、综合协同保障体系和机制是多么的重要。仅仅依靠历史过往的经验，并不能成为规避风险的依赖。与时俱进推进治理创新是永恒的课题，治理不当是我们永远付不起的学费。而且，从防疫实践来看，对突发事件的有效应对，可不单单是公共卫生系统自己的事，还需要其他系统依法治理、协同高效运转才行。

2. 总体目标

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，到我们党成立一百年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到2035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。这些

^① 魏礼群：《实现从社会管理到社会治理的新飞跃——习近平总书记关于社会治理重要论述的思想内涵》，北京日报，2019年03月18日。

阶段划分，与党的十九大关于全面小康以后现代化建设时间安排是相一致的。

（三）重点任务

全会提出了十三个方面的坚持和完善的任务要求。注意把握新提法和重点问题。由于内容非常丰富，这里结合几个社会关注要点做一些解释和说明。

1. 总体把握十三个方面的重点任务

第一，基本涵盖了国家治理的主要方面。分别从党的领导、民主政治、法治、行政体制、经济、文化、民生、社会治理、生态文明、军队、“一国两制”、外交、监督方面进行阐述，对党的十九大提出“5+4”^①九大方面都要涉及，有些方面根据任务形势特意单列突出了重要性。

第二，每一部分都有重大创新要点。党的领导4个创新要点：提出不忘初心、牢记使命制度、明确规定坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度、提出创新互联网时代群众工作机制和“九本领”。民主政治3个：提出“八民主”“五大和谐关系”“四观”教育。法治3个：突出宪法、社会公平正义和法律保障以及提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。行政体制4个：明确宏观调控制度体系、增加基本公共服务可及性要求、强调运用数字手段改善政府治理、明确赋予地方更多自主权创造性开展工作。经济4个：基本经济制度新概括、构建关键核心技术攻关新型举国体制、推动制造业服务业农业扩大开放、健全技术安全和不可靠实体清单。文化5个：学校思政教育体制机制创新、落实意识形态工作责任制、加强党史教育、完善舆论监督制度、强调人民文化权益保障。民生4个：就业优先、建立解决相对贫困的长效机制、全生命周期健康管理、建设学习型社会。社会治理5个：社会治理体系拓展、健全社会心理服务体系、构建新型应急管理体制、加快市域社会治理现代化、统筹发展和安全。生态文明3个：普遍实行垃圾分类、全面禁止围填海、实行生态环境损害责任终身追究制。军队4个：中央军委实行主席负责制、抵制军事建设领域错误政治观点、坚持战斗力根本标准、聚焦打仗。“一国两制”3个：推进粤港澳大湾区建设、加强对港澳政治教育、细化两岸和平发展制度性安排。外交3个：外交大权在党中央、防御性国防政策、海外维权。监督3个：强调“12监督”、

^① 是指“五位一体”对应的经济、政治、文化、社会、生态文明，以及军队建设、“一国两制”、外交、党的建设等九个方面的工作布局。

破解对“一把手”监督和同级监督难题、推进反腐败国家立法。

第三，排列顺序相较以往有变化。党的领导位列第一位。法治问题、行政体制问题单列，原来分属于民主政治层面和民生保障层面。原来的社会建设范畴分设两个具体问题，一是民生，二是社会治理。单独强调了监督问题，放在最后予以强调。

2. 抓住若干重大关键问题

第一，党的领导制度处于统领地位。坚持和完善党的领导制度是国家治理的关键和根本。“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势”“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，是最高政治领导力量”^①。中国共产党是中国人民和中华民族的主心骨，正是有了共产党的领导中国人民和中华民族才彻底摆脱了屈辱的命运，实现站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。历史表明，没有一个坚强有力的领导核心，一切力量都无法发挥作用。新中国70多年的发展也启示我们，中国共产党的领导是我们成功最核心的奥秘，中国共产党的长期执政是我们最核心的安全利益。我们党已经从弱小走向强大，是百年大党，已经拥有9000多万党员、460多万个基层党组织。2020年，我们党成立99年了，新中国成立71年了。仍然要警醒苏联的教训，走出“历史周期律”。这次全会明确党的领导制度处于统领地位，就是要从制度层面全方位加强党的领导。其一，要充分认识到“党的领导是第一位”的，全力抓好党建工作，善于通过加强党的领导带动解决现实问题。对于党员干部来说，这本身也是依靠加强党的领导解决具体急难任务的重要经验。其二，勇于自我革命。适应形势变化，不断加强自我监督，改革解决自身问题。其三，思想建党、制度建党。当前最大的挑战是培养造就一大批关键时候顶得住的党员干部。应该看到，中共党员结构发生了重大变化，改革开放以后入党的党员占党员总数近80%。在新发展党员中，35岁及以下党员占超过了80%，学生党员数量超过1/3。70后、80后党员逐步成为领导干部主体，也是党员教育的关键对象。党性教育和党内法规完善任务十分紧迫，并且要向下延伸，培养好社会主义接班人。

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年版。

第二，基本经济制度做出新概括。包含所有制、分配、体制三个层面。其一，公有制为主体、多种所有制经济共同发展。从公有制向其他所有制形式包容拓展是我国基本经济制度的重要突破。计划经济时期，非公有制经济是受到禁锢的。改革开放以来逐步松绑。党的十一届六中全会“一定范围的劳动者个体经济”，党的十二大“各种形式的城乡合作经济”，党的十三大“城乡合作经济、个体经济、私营经济”，党的十四大“个体经济、私营经济、外资经济”，党的十五大以后明确“公有制为主体、多种所有制经济成分共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度”。改革开放以来，民营经济创造了“56789”巨大贡献。强调“两个毫不动摇”，改善营商环境，实行中性竞争原则是当前改革重点。其二，按劳分配为主体、多种分配方式并存。生产决定分配，分配反作用于生产。从劳动主体分配地位向其他要素分配扩展是与时俱进的重要突破。党的十三大提出“其他分配方式为补充”，党的十四大强调“兼顾效率与公平”，党的十五大明确“资本、技术等生产要素参与分配”，党的十六大、十七大明确“资本、技术和管理等生产要素参与分配”，党的十八大明确“劳动、资本、技术、管理等要素分配的初次分配属性”，党的十九大要求“分配更合理、更有序”，党的十九届四中全会提出“劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素参与分配”，并强调“提高劳动保持在初次分配比重”。分配形式要素扩展是市场经济分工细化的必然结果，有利于调节市场收入差距实现共同富裕、扩大中等收入群体和调动一切有利因素和积极性。全面小康以后，分配问题将更加凸显，甚至超越增长本身，没有好的分配，就没有可持续的增长。解决好分配问题也是社会主义本质要求以及现代化根本要求。现代化说到底人的现代化，不是物的现代化。让人本身享受更多经济红利，并促进自由全面发展是下一个阶段经济发展的中心任务。这其中，运用好三次分配工具，处理好主体分配地位以及效率和公平关系是问题的关键。其三，社会主义市场经济体制。社会主义与市场经济有机结合是中国伟大创造，这个过程并不容易。党的十一届三中全会提出“重视价值规律”，党的十二大提出“计划为主、市场为辅”，党的十二届三中全会提出“有计划的商品经济”、党的十三大提出“国家调节市场，市场引导企业”、党的十四大明确“社会主义市场经济体制，市场在资源配置起基础性作用”、党的十八届三中全会提出“市场在资源配置中

起决定性作用和更好发挥政府作用”，党的十九届四中全会把社会主义市场经济体制上升为基本经济制度。社会主义市场经济体制具有鲜明的中国特色，不能简单用西方市场经济理论来进行解释和预测。其四，三者之间关系。公有制为主体的所有制结构是整个经济制度的基础，决定了中国特色社会主义经济性质的总体格局；按劳分配为主体的分配结构是所有制结构的利益实现，决定了共同富裕的总体格局；社会主义市场经济体制是经济资源配置的主要方式，决定了市场与政府双重调节的总体格局。从改革进程看，所有制、分配、体制三个方面不是单独推进的，是相互作用共同突破（见表 1-1）。

表 1-1 基本经济制度的政策变迁

会议名称	所有制	分配	体制
十一届三中			重视价值规律
十一届六中	一定范围个体经济		
十二大	城乡合作经济		计划主、市场辅
十二届三中			有计划商品经济
十三大	私营	劳动及其他分配方式	国家调节市场、市场引导企业
十四大	外资	兼顾公平效率	市场基础性作用
十五大	公有制主体、多种所有制经济共同发展	资本、技术	
十六大		管理	
十八大		初次分配属性	
十八届三中			市场决定性作用和更好发挥政府作用
十九大		分配合理、有序	
十九届四中		资本、土地、知识、技术、管理、数据	上升为基本经济制度

第三，强调马克思主义在意识形态领域的指导地位。这样做具有深刻的现实背景依据：其一，有效解决马克思主义指导地位面临新情况新问题的迫切需要。比如，有的领域中马克思主义被边缘化、空泛化、标签化；教条主义、实用主义对待马克思主义的倾向；运用马克思主义立场观点方法解决中国实际问题的功力和水平有待提升；建设以马克思主义为指导的学科体系、学术体系、话语体系上还需下大的功夫；用党的创新理论武装全党、教育人民需要确立切实有效机制等等。其二，用马克思主义中国化最新成果武装起