

习近平制度建设思想梳理分析

北京师范大学政府管理研究院院长 唐任伍

【摘要】自改革开放以来，中国经济发展取得举世瞩目的“中国奇迹”，这主要归功于这些年的制度建设和制度变迁，但当前制度中还存在很多问题和漏洞，致使权力凌驾于制度之上的情形时有发生。如何完善制度建设，“把权力关进制度的笼子里”，是中国经济社会持续有力发展的重要保障，制度建设能够有效遏制腐败、保护人力资源、消除社会鸿沟、矫正“行政化”倾向、保障经济增长新的“动力源”，只有合理制定、执行进行制度建设的办法，才能实现经济发展和国家的长治久安。

【关键词】制度建设 权力 反腐 创新 “中国梦”

【中图分类号】D26 **【文献标识码】**A

制度建设是带有根本性、全局性、稳定性、长期性的建设，不断提高制度建设的科学化水平，是关系到党的事业、党的执政根基和党的执政能力的生死攸关之事，更是实现国家治理现代化的重要保证。党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央十分重视制度建设，发表了一系列有关制度建设的讲话，并将制度建设放到头等重要的位置，取得了举世瞩目的成效。

制度建设和“制度变迁”创造了“中国奇迹”

中国自改革开放30多年来，以年均9%以上的高速经济增长，先后超越意大利、法国、英国、德国、日本等经济大国，成为世界上第二大经济体，创造了“中国奇迹”。2013年，中国经济总量接近60万亿人民币，人均GDP接近7000美元，达到世界中等收入国家水平，创造了许多世界第一，钢铁、煤炭、粮食等产量均为世界第一，国家外汇储备接近4万亿美元，对世界经济增长的年平均贡献率超过20%，为世

唐任伍，北京师范大学政府管理研究院院长、教授、博导。研究方向为全球化与行政效率、经济思想史。主要著作有《世界管理思想史》、《“扶强抑弱”的全球化规则研究》等。

界经济复苏和增长作出了重大贡献。^①

“中国奇迹”是由多种因素创造的，即人们所说的“人口红利”、“外贸红利”、“投资红利”。但归根结底，这些“红利”的获得，都源于改革开放以来的制度建设和“制度创新”。1978年改革开放以来，中国共产党不断加强制度建设，启动各个层面的制度变迁，所取得的经济、社会发展成就中，因为制度变迁带来的贡献超过45%~48%。^②这就是说，中国从农村联产承包责任制的制度变迁开始，渐进式进行的包括农村经济体制改革、城市经济体制改革、国有企业改革、财税制度改革、金融体制改革、贸易体制改革、行政管理体制改革等，以及由此带来的包括意识形态、价值观念、行为准则等方面的非正式制度变革，生产力的核心要素——人——的潜力极大地得到释放，尤其是2001年中国加入WTO等国际性组织，全面融入世界，极大地扩展了中国的市场，提高了利用国际国内两种资源的能力。

以习近平为总书记的党中央，深刻认识到制度建设的重要性，在党的十八大召开后不久，就在不同的场合、从不同的角度，强调制度建设的重要性，将制度建设提升到关系党和国家前途和命运的高度。习近平总书记反复强调，改革开放任务越繁重，越要加强和改善党的领导，越要确保

党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，而把党要管党、从严治党落到实处，就更需要加强制度建设，用制度管权力、反腐败、抓作风，并希望通过制度建设获取改革红利。

把权力关进制度的笼子里

“把权力关进制度的笼子里”，用制度管权力，让权力在阳光下运行，这是习近平总书记对制度建设提出的最明确的要求，也是时代提出的重大而紧迫的课题。制度建设具有极强的传递性，不仅对当代、也会对后代产生影响，加强制度建设将有力保障中国共产党实现长期执政。按照习近平总书记的指示，中央加快制度建设，回应社会最关心、老百姓最期待的问题，建章立制，出台了一系列规章制度。如针对一些地方和部门长期存在的乱发津贴补贴现象，监察部等部门对外公开了《违规发放津贴补贴行为处分规定》，明确规定违规的单位和个人将承担纪律责任，情节严重的，给予降级或者撤职处分。为了加强对一把手的监督，认真执行民主集中制，健全施政行为公开制度，保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私，中央出台了一批加大规范权力运行、进一步转变政府职能的法规制度，用制度管权、管钱、管人，给权



力涂上防腐剂、戴上“紧箍咒”，强化权力运行的规范性和透明性，取消和下放了400多项行政审批事项，致力于从体制机制上堵塞滋生不正之风和腐败的漏洞。

加强党的建设，不仅要把权力关进制度的笼子里，用制度管权、管钱、管人，更需要用制度反腐败，惩防并举铲除腐败毒瘤。习近平总书记深刻指出了腐败的危害性，说“物必先腐，而后虫生”，“腐败问题越演越烈，最终必然会亡党亡国！我们要警醒啊！”。针对腐败愈演愈烈的状况，党中央认识到制度反腐才是反腐的治本之策，才能釜底抽薪、直指要害，持久发挥遏制腐败、打击腐败的有效作用。面对猖獗的腐败现象，党中央发起了制度反腐、依法反腐，加强监督、关口前移，提出在制度层面、机制层面、立法层面采取全方位行动，规范约束权力，强化监督，建立健全长效机制，从源头上防治腐败的攻坚战，全面加强惩治和预防腐败体系建设，健全权力运行制约和监督体系，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，深化腐败问题多发领域和环节的改革，初步形成了不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制，实现标本兼治、综合治理，制度防止和惩治腐败迈出了新步伐。

不仅如此，以习近平为总书记的党中央，还以“踏石有印、抓铁有痕”的精神，用实际运动来落实出台的制度。两轮中央巡视组进驻有关地区和单位，展开巡视工作，履行党章赋予的监督责任，并将“下沉一级”了解干部情况；中央重点新闻网站和主流商业网站推出网络举报监督专区，鼓励网民依法如实举报违纪违法行为，网络举报受理、查办和信息发布机制将逐步完善；惩治和预防腐败体系新的五年规划正在制定……

习近平总书记还强调用制度改作风，善始善终、善做善成。党的十八大闭幕不久，就出台了改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”，中共中央政治局还召开专门会议强调，以“钉钉子”的精神把八项规定落到实处，将“制度约束”作为“刚性约束”。针对人民群众深恶痛绝、反映最强烈的形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”，习近平总书记强调指出，“四风”问题解决好了，党内其他一些问题解决起来也就有了更好条件。为此，中央专门开展了以反对“四风”为主要内容的党的群众路线教育实践活动，针对“四风”问题立规矩、建制度，针对薄弱环节出台一些加强作风建设的具体制度和规定，严格执行，令行禁止，从源头上防治作风不正、不实、不廉。2014年7月11日至12

日，党的群众路线教育实践活动开始不久，习近平总书记来到西柏坡，回顾历史上党在这里制定的制度规定，深情地说：“这里是立规矩的地方。党的规矩、制度的建立和执行，有力推动了党的作风和纪律建设。”^③正是因为落实“八项规定”，善始善终、善做善成地用制度改进，使得会议同比大幅精简，“三公经费”大幅减少，与2013年年初预算相比，中央本级2013年“三公”经费财政拨款预算执行数减少8.15亿元，下降10.2%。与2012年决算相比，中央本级2013年“三公”经费财政拨款预算执行数减少2.71亿元，下降3.6%，中央部门机关本级“三公”经费执行数比上年决算下降了35%。^④

制度建设是保证中国长治久安的关键

制度问题具有根本性、全局性、稳定性、长期性。要实现中国的长治久安和国家治理体系现代化，不仅要重视思想信念教育，更重要的是加强制度建设，建章立制，使国家治理实现制度化、法制化、常态化、长效化，依靠规章制度约束个人行为，坚持用制度管权、按制度办事、靠制度管人，让国家治理的各种制度规定“硬起来”，依靠制度的力量实现干部清正、政府清廉、政治清明，回应人民群众

的共同期待。

制度建设可以有效遏制日益严重的腐败。腐败是中国社会的顽疾和毒瘤，是中国社会的切齿之痛，它正像癌细胞一样，吞噬着社会健康的肌体，直接危及到党和国家生死存亡。以习近平为总书记的党中央非常重视反腐，提出“老虎”“苍蝇”一起打，在短短的一年多时间里，大批的问题官员落马，展现了新一届中国领导人反腐的坚强意志和决心。但这些措施终究只是“治标”之策，要真正釜底抽薪“治本”，必须建设完善的反腐制度体系。“制度反腐”是国际上通行的反腐手段，并且经过实践证明是行之有效的。建立起一整套防止腐败的制度体系，把权力关进制度的笼子里，让掌握公共权力的人成为“玻璃人”，权力、行为和财富公开化、阳光化，接受社会公众的有效监督，使得腐败分子不敢腐、不易腐、不能腐。

制度建设可以挽救一批人才，保护人力资源。中国的官员总体上素质是比较高的，大多受过很好的教育，有的甚至是硕士、博士，有很好的专业背景，是同龄人中的佼佼者。据有关资料显示，国家培养一个干部，花费的成本丝毫不比培养一个航天员少。这些官员，是中国社会政治、经济、社会管理的中坚力量，由于没有一个有效的“制度笼子”进行监督、管



理，当他们官至一定地位后，面对具有极大诱惑力的金钱、美色，政治教育产生的觉悟和品德的“自制力”在人性中的“自利”本性面前，往往显得苍白无力。很多高官在身陷囹圄、失去自由后痛哭流涕的一个共同特点，就是埋怨权力不受约束、组织没有监督。因此，信任不能代替监督，加强制度建设，可以让一批肆无忌惮的官员受到制度的监督和约束，得到必要的警醒，减少犯罪，保护一批优秀的干部。

制度建设可以缩小贫富差距，逐步化解各种因为制度差异带来的社会鸿沟。众所周知，中国的贫富差距已经威胁到中国社会的稳定，基尼系数按照官方公布的数据已经达到0.473，民间研究的结论已经达到0.61，处于极不公平阶段。^⑤而户籍制、医疗、养老保险制度的双轨制、收入分配的不平衡、城乡二元体制、官员的灰色收入、隐性福利、权力寻租等，造成社会财富的两极分化。反腐行动中每查出一个哪怕是科级的小官员，贪腐金额动辄就是几百万、上千万，多则上亿。由于缺乏制度的制约和监督，贪官们有恃无恐，将公权力作为敛财的工具，权钱交易，中饱私囊，大量的公共财产和资源变成了贪官们的不义之财或灰色收入，进一步加剧了中国贫富差距的扩大。因此，建立体现公平、公正和普惠原则的制度体系，加强权力监

督，消除社会鸿沟，就会在一定程度上消除导致社会不稳定的各种矛盾。

加强制度建设，可以矫正日益严重的“行政化”趋向。中国社会几千年来根深蒂固的“学而优则仕”传统，发展到今天更加固化。“做官”成为“优秀”、“有出息”的代名词。行政本位信条使得很多年轻人将做官作为人生奋斗中唯一的、最高的目标。尽管我国公务员工资并不高，收入并不厚，但在很多年轻人眼中，公务员有比较好的社会地位，可以解决户口，有可观的收入，各项福利好、有保障、工作稳定、压力小，可以建立广泛的社会关系来为自己储备社会资本。强大的“官本位”“行政化”思维惯性，使得一些人形成了对权力的崇拜、膜拜，几乎毫不怀疑地坚信，只要有了权力，就会有钱。这种诱惑导致世界上闻所未闻、见所未见的“千军万马考公务员”的怪现象。

制度建设是保障中国经济可持续发展的新的动力源。中国政府是韦伯所说的建立在法理型权威基础上的一种高度理性化的组织机构，这种“合理化—合法化”的行政组织，是与中国的国情及工业化大生产相适应的最为理想的组织形态。在推进改革开放的进程中，中国政府遵循组织内部的权威基础规则，实施集权式治理模式及以经济建设为中心的发展战略，就不可

避免地以追求高效率作为价值取向。但是，粗放型的增长方式导致资源、环境无法支撑可持续发展，需要以系统性、整体性、协同性的制度建设来获取改革红利，建设起包括民主权力制度、法律制度、司法体制机制、公共财产制度、收入分配制度、社会保障制度在内的制度体系，形成一套对保障社会公平正义具有重大作用的制度体系和制度机制。

制度建设重在落实

制度建设是一个制定制度、执行制度并在实践中检验和完善制度的理论上没有终点的动态过程，是党的自身建设的重要组成部分，是实现国家治理体系现代化的系统工程。制度建设没有“最好”，只有“更好”。科学、积极的制度体系建设，能降低“风险”、坚持“勤政”、促进“发展”。以习近平同志为总书记的党中央牢记“两个务必”“我们决不当李自成”的深刻警示，牢记“生于忧患、死于安乐”的古训，以加强制度建设为切入点，将建设“干部清正、政府清廉、政治清明”的制度体系作为战略性任务，以“踏石留印、抓铁有痕”的坚定意志常抓不懈，化解日益频发的社会矛盾和冲突，保证中国经济、社会的可持续发展，实现党和国家的长治久安。

制度建设重在落实，习近平总书记反复强调，不能让制度成为纸老虎、稻草人，要说到做到，有纪必执，有违必查，不能把纪律作为一个软约束或是束之高阁的一纸空文。民主集中制、党内组织生活制度等党的组织制度都非常重要，必须严格执行。尤其是滋生腐败的土壤依然存在，反腐败形势依然严峻复杂，一些不正之风和腐败问题影响恶劣、亟待解决，因此要深刻认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，以猛药去疴、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气，建立健全惩治和预防腐败的国家战略和顶层设计，加强制度建设，完善反腐败体制机制，增强权力制约和监督效果，保证权力正确行使，使制度真正成为带电的高压线。

制度建设重在构建科学的制度体系，发挥制度的整体功效，这就需要构建一个闭合的、关联的、科学的制度系统，这个制度系统中各部分既各有分工、互不冲突又相互联系、协调配合，共同发挥作用，缺少任何一部分都会造成结构、功能和功效的缺失。制度建设所追求的已不是某一项制度的创新，而是把注意力更多地放在加强制度间的联系和对接，对制度的功能进行整合，形成良性机制。

制度建设关键是要管用、可行。制度都是人定的，人是最重要的因素。



因此，制度也不是一成不变的，要根据组织或团体的发展而不断修订，适应新形势新任务的要求，针对一些容易出现问题的环节和工作中存在的漏洞，建立健全科学合理、具体实在、切实可行的制度。十八大后，以习近平为总书记的党中央，集中清理党内法规，废止或宣布失效了自1978年以来的近四成制度法规，制定了第一部党内“立法法”——《中国共产党党内法规制定条例》，并发布了党内法规制定工作五年规划，对强化权力运行制约和监督体系作出了系统安排，从制定实施八项规定，到部署开展群众路线教育实践活动；从反腐败“老虎”“苍蝇”一起打，到加强制度建设，一件件，一桩桩，都落在实处，以最严格的制度、最严密的法治，为国家治理体系现代化打下了坚实的基础。

（北京师范大学政府管理学院博士研究生刘立潇是此文的合作作者）

注释

①根据国家统计局网站数据得来。

②《改革》编辑部：《中国重点领域改革的着力点与政策选择——“中国重点领域改革”研讨会综述》，《改革》，2012年第12期，第32页。

③李斌：《党面临的“赶考”远未结束——习近平总书记再访西柏坡侧记》，《人民日报》，2013年7月14日。

④韩洁、高立：《中央部门预算集体亮相 中央“三公”经费降一成》，《人民日报（海外版）》，2014年4月19日。

⑤苏曼丽：《机构称中国2010年基尼系数0.61》，《新京报》，2012年12月10日。

责编 / 马冰莹

Reviewing and Analyzing Xi Jinping's Thoughts on Institutional Development

Tang Renwu

Abstract: Since the reform and opening up, China's economic development has achieved remarkable "Chinese miracles". This is mainly due to the institutional development and changes in recent years. But the current system still has many problems and loopholes, causing cases of power overriding the system to happen at times. How to improve institutional development and "confine power to an institutional cage" is an important guarantee for the sustainable and energetic development of China's economy and society. Institutional development can effectively curb corruption, protect human resources, eliminate the social divide, correct "bureaucratic" tendency, and guarantee the new "source" of economic growth. Only when we formulate and implement ways of institutional development properly, can we achieve economic development and the country's long-term stability.

Keywords: institutional development, power, anti-corruption, innovation, "Chinese dream"