

# 制度优势转化为治理效能的三重逻辑

◇ 丁 素

## 一、认识制度优势与治理效能的历史逻辑

制度优势转化为治理效能,离不开社会转型的大背景。讲制度优势与治理效能,说到底就是要看它是否有利于推动社会转型、有助于体制转化、有效于机制转活。从生发动力的内在性上说,制度优势向治理效能的转化,是社会转型的题中应有之义和重要组成部分。转型的大环境为制度与治理状况的贯通结合提供了客观条件,转型所形成的历史大趋势决定着追求制度优势与治理好坏的规律性。

从结构上讲,所谓转型,就是坚持在原有制度性质不变的前提下,通过不断的改革来破除附着在制度上的体制机制弊端,优化社会结构、重塑社会阶层、调整利益格局、整合社会关系、化解社会矛盾、推进社会变革,以根本制度更加巩固、基本制度更加完善、重要制度更加有效的一整套制度体系的高水平供给,实现制度总体成熟、基本定型和系统完善的社会化重塑过程。在当代中国,从性质与内涵相统一的关系上看,转型发展的制度重塑可以概括为中国特色社会主义不断完善和发展,走向了由站起来、富起来到强起来的伟大征程。

首先,“中国站起来”是这一历史逻辑的起点。这不仅是中国共产党带领中国人民实现了从封建专制制度向人民民主制度的伟大跨越,实现中国高度统一和各族人民空前团结,而且是在党的领导下完成了社会主义革命,确立社会主义制度,改变了社会面貌,整个国家的制度体系和各族人民的精神状况实现了历史性飞跃,进而,社会的巨大转型和制度的根本性转变以及它生发出的前所未有的制度优势和精神活力,让中国人民迎来了新的发展曙光和改变命运新的历史机遇,一种崭新的生活方式让中国老百姓感受到了比以往历史上都先进的社会制度,找

到了能表征自己当家做主的治理方式和有效途径。

其次,“中国富起来”是这一历史逻辑的转折点。在中国共产党的领导下,中国人民经过艰辛的探索和奋斗,积累了社会财富,打下了发展基础。改革开放的深入推进,不断释放社会主义应有的制度优势和治理活力。从体现中国特色社会主义的核心要义上讲,改革开放的40多年是对包括制度在内的社会主义发展规律探索的40多年,也是以发展为要务探索社会主义发展规律的制度构建的40多年。40多年改革开放的伟大成就彰显了制度优势和管理活力,突出体现在中国特色社会主义根本制度更加牢固、基本制度更加巩固、重要制度更加科学,彰显了中国特色社会主义制度体系的优越性和竞争力。

再次,“中国强起来”是这一历史逻辑的结论。强国富民是近代以来中华民族的奋斗目标,也是体现社会主义制度优势的重要标志。从制度创立和优势彰显的过程来看,新中国成立30余年的建设实现了让中国站起来的目标,改革开放40余年的发展完成了让中国富起来的任务。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,接续推进中国特色社会主义制度建设和制度创新,在当下新的实践基础上,把制度化的社会革命又推向了新的高度,不仅在推进制度建设朝着更加成熟和更加定型的方面迈出了坚实步伐,而且以推进国家治理体系和治理能力现代化为目标,有力促进了制度的创新发展和创造性探索,不断地提升制度现代化的新水平。

## 二、把握制度优势与治理效能的辩证逻辑

制度与治理是相伴而生、相互支撑的关系。制度效用是治理的基本前提,治理是制度的实际目的。离开制度,谈不上治理;离开治理,制度就是一句空话。

首先,一定的制度架构是治理的基础。在现代化国家和现代化社会发展中,制度是一个国家、民族、区域乃至一个行业、单位是否具有综合竞争实力的关键问题和重要基础。现代化国家的实力和优势,就体现在制度的竞争力、生命力和创造力上。制度不仅是国家及社会治理的表现形态,而且决定着国家的性质和国家治理的立场、原则和方向,同时也影响着经济社会发展活力、社会基本结构、公民行为秩序、百姓生活方式、文明基本标识和权力运作模式等重要方面。尽管制度有大有小、有轻有重,制度形式各异、形态多样,但其基础性作用始终是推动各项事业内涵式发展的关键要件和重要环节。就制度的性质来说,制度本身对推动社会发展和人类文明进步具有重要影响力。中国把改革的目标指向以制度为要旨的现代化,把伟大梦想寄于制度的现代化优势,把未来美好社会的实现视为人类最理想的制度去奋斗,正是对制度本质的最深刻认识。中国共产党以极大的胆识和勇气推进制度改革,并在制度改革中坚持和巩固我们的根本制度,完善和发展我们的基本制度,构建和用活我们的重要制度,不断促使制度的优势在整体化设计、科学化统筹、体系化重建、精准化实施中激发出更多的优势效应。

其次,治理效能是一定制度的实现方式。制度的优劣好坏,往往要通过治理的水平、能力、效果来体现。现代化的治理一定是伴随着现代化的制度而出现的,而现代化制度只有通过现代化的治理理念、手段和效果来实现。制度的“应然性”总是通过有效治理的“实然性”来表达,所谓好的制度要通过行之有效的治理来实现,而有着制度执行效果的治理才能让制度彰显魅力。从制度效用上看,构建制度框架主要侧重解决问题,着力在问题的性质、特征、方向和原则上思考答案;而治理则更多关注实现的方式方法,重在解决问题的路径和方式方法。随着社会现代化的推进,制度多在系统结构性上想问题,治理则重在落实执行力上作文章。治理的现代化,作为一种理想的绩效实现过程,包括多元化的治理主体,多向度的治理任务,异质化的治理对象,综合性的治理选择、治理措施、治理方式等,同时也是要素整合性强、取向确定性高、制度优势性大和框架结

构性好的集约实现过程。这一过程构成一个与主体、任务、对象、标准、措施、方式、路径等多因素共同发力的系统性整合优化过程。

再次,制度与治理转化具有一体化的内在机理。制度架构与治理过程是在共同推动社会建设和发展中两种不同方式、不同过程的运作范式。它们之间理论边界清晰,实践浸透融合。但制度是基础,在制度设计中应凸显制度的自治性,追求制度的科学性与成熟度,找到制度与治理对接、提升优势转化效果的有效切入的可能性。制度优势是包含治理效能现实可能性的优势,失去了这种现实的可能,制度难以凸显优势。反过来,治理的效能实质上是制度可能的现实化。以制度之维考量治理,与以效能之维看待治理,看似是两个问题,但实质上是制度的效能与效能的制度一体化的两个方面。因此,制度优势是来自制度本身设置的客观导向与价值取向的贯通。制度对治理的规范作用多体现在管理的整体性、系统性和科学性上,旨在总结实践、梳理经验、提供理念、列出框架、构筑结构,在应然层面提出制度的理想状态,在宏观设计上落实任务、体现原则、掌控方向、保持定力、实现目标。治理对于制度的外化作用,多在于实践上的方式方法、手段工具、举措做法、路径选择和环境营造。比起制度的实施,治理在活动主体层面更加多元、范式更为多样、表现更为生动、结果更为现实。

制度与治理的区别,更多的是从制度与治理的融汇、融合、相互嵌入上讲的。也就是说,它们是通过制度化的治理和治理性的制度实践来相互作用的。具体来讲,没有制度性安排的治理,治理就会因没有依据而可能出现“无序”的结果;没有治理性的制度实践,制度无疑就会成为“摆设”。制度与治理的融合,是通过你中有我、我中有你的一体化制度安排来作用于事物的发展和问题的解决的,二者彼此不能分割、不可分离。制度与治理是相互融合的,是有机整体,各自以自身的性质和功能作用于机体,通过激活内在“实力装置”让制度体系运转起来。概括来讲,制度效能的主客观条件是制度时宜性要重点关注的两个方面,是推进其效能转化的重点。只有当制度不断完善、制度基础不断扎实、制度认可得到

普遍认同、制度取向更加符合时代要求的时候,制度转化为治理的办法和治理反映出的制度优势才有可能成为普遍的现实。

### 三、推动制度优势转化为治理效能的实践逻辑

制度优势是通过对实践的改革和总结改革的实践而凸显的。制度优势向治理效能转化的现实性主要来自以改革为核心的制度设置、制度监督和制度文化三大方面。

首先,推进制度的系统优化改革是治理效能转化的前提。从改革的取向上看,系统优化改革是让制度的体系更完整、覆盖面更广、结构更科学、运行更规范,以使制度成熟度更高、定型度更强、实效性更好。新时代的制度性改革,应当围绕根本制度、基本制度和重要制度的内在关系,厘清应该坚持和巩固的制度、应该完善和发展的制度,区分哪些是改得不足和改革过度的制度、哪些是统改和特改的制度等,坚持统筹兼顾、协同发力、协调整合、系统安排,最大限度地优化制度改革纳入制度体系构建,努力使改革的环境优化、改革的重点突出、改革的效果显著。同时,还要考虑在百年未有之大变局中更多不确定因素增加的情况下,改革的力度、速度、效度相宜相适,在相得益彰中增强改革的系统性、整体性、协同性。就当下改革而言,一些地方、领域和行业出现的常见性问题或普遍性矛盾在于改革的平衡性、整体性、系统性不够,而不仅仅是改革不充分的问题。比如经济领域改革不足、社会领域改革过度的问题应值得关注。特别是在疫情防控常态化条件下新发展格局的构建,要在优化改革与改革优化的互动中提供方案、寻求出路。

其次,健全制度的执行监督是制度优势转化为治理效能的重点。对执行制度的监督和制度的执行力是有区别的。监督制度的执行是对制度原则、规则、程序的坚守与把握,主体能动性发挥的空间是有限的,重在守住制度的底线,尊重制度的客观规律性。而制度执行力则着重强调执行制度的主体能动性,具有创造性,是在原则、规矩的约束下通过主观的能动性来体现监督的。

现实中的制度监督乏力问题,很少出在设制的不足。实践中,“选项失度”“内松外紧”“监察不足”

“督导过当”等问题,往往成为制度功能发挥的障碍。制度作用不理想问题,往往出自制度执行的科学性和技术性的“软件”问题,而不是出自制度本身的“硬核”区域。比如,监察失真问题,主要是指监督主体对制度科学性的研判能力、认知眼界和定向把握等方面的问题,不仅表现在监督不实、监察不深,更表现为对制度本身认知不透、纠察不准上。监察不准问题,主要是指对制度流程规律和作用机理的执行判断能力不足等问题,如对制度全域化执行的掌控不高,对执行特殊制度的研究不够,把握不住制度执行的规律性等问题。监审不严问题,主要是指对制度监督的态度、责任作风等问题。制度的出台要有审查机制,要在体现根本制度、基本制度、重要制度上明确表征各自的恰当定位,防止制度之间相互冲突,甚至相互矛盾,避免政出多头。因此,要科学设制,做到有职必有责、有职必担责、以职履责、以责行职。所谓把制度当“稻草人”、当摆设,其实就是职责分离,这样的机制往往使制度失控失真失效失实。综上所述,所谓健全制度的监督体制,就是要在制度监督的软环境上解决制度文化的认同问题,在监督的空白点上解决制度的健全问题。在解决监督失真的问题上,要着力加强执政队伍的能力建设;在解决监督不准的问题上,应着力增强监督活动的规律性把握和对监督对象的分类性认识上;在解决制度审查问题上,应着力健全职责对应、职责连带的机制建设;在解决监督效能问题上,应着重推动制度的体系化、协同化,重在把握制度执行的鲜活实践、提升制度执行的高度自觉、涵养制度执行的功力素养、广开制度执行的监管渠道、彰显制度执行的实际效果。

再次,营造崇尚制度的文化环境是制度优势转化为治理效能的关键。

一是要强化制度文化认同。对制度文化的认同与遵守制度的主体的文化素养、价值观念、理想信念等相关联。执行制度的主体只有在内心对制度心悦诚服,对制度有明确的未来预期并将其与自身发展紧密相连,才会真正成为制度的遵守者,并自觉去倡导和维护。对中国特色社会主义制度的认同,是与这种制度带给社会和个体利益实现的状态、愿景预

期的状况、诉求满足的情况和生存发展的需要等内在联系在一起的。因此,把制度优势转化为治理效能的基本思路应当是个体思想认知与社会共识的同频共振,在每个人的利益实现、权益保证、生存发展以及精神追求达到满足的状态下,个体才能得到真正慰藉,制度的认同度才会更高,执行力才会更强。习近平总书记强调的“让人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感”,就是要求要站在人民利益立场上,维护好、发展好、实现好人民的切身利益,不断提高人民生活水平,满足人民群众对美好生活的向往。同时,要大力挖掘中国传统制度文化的现代资源,深入宣传中国特色社会主义制度的显著优势,研究制度发展的基本规律,让制度文化在软环境中深入人心,让制度与文化在双向互动中成为国民对制度文明的自为行动和生存习惯,制度的建设和发展就有了深厚的根基。

二是要培养制度文化意识。制度文化意识是执行制度的思想基础。人们对制度意识的强弱状态取决于人们对制度的认识水平高低。制度的执行不仅要靠“铁律”来维护,更要靠人的内心去尊崇。人们对制度的认识越全面、越深刻,执行制度的意识就会越自觉、越自律。因此,制度是否具有治理效果关键还在于人的意识是否到位。解决人们对制度认知上的问题,是制度执行的关键所在。在制度文化建设方面,要加强制度思想层面的问题研究,要多问“为什么”,才有“怎么办”,要善于从现代制度的教化上做文章,从本土制度的精神上找答案,从中国制度的“实践化”上想问题,从社会主义制度的优势上讲自信。

三是要树立制度文化权威。制度一旦固定下来,任何人都不能搞特殊,否则,制度就成了摆设。

强化制度的刚性,就是要树立制度的权威。制度的刚性就是让每个执行制度的人内心有戒律,行为有规矩。也就是说,只有对制度心存敬畏,行动才能守规矩。一方面,要大力倡导遵守制度的文化导向,树立遵规守矩的习惯和敬畏意识,营造敬畏制度的社会氛围,使更多的人有尊崇制度的愿望、遵循制度的意识,并外化为行为规则和“铁律”;另一方面,要让那些不遵规守矩的人付出代价,警示他们对制度要有敬畏的意识、要有循制的底线、要有行为的度量、要有代价的付出。要倡导善为者无疆界、不为者必惩戒的社会氛围,勒紧遵规守纪的“紧箍咒”,使制度成为人们内心的戒尺。

四是要涵养制度文化自觉。自觉是一种习惯,其深层内涵在于“以文化人”的程度与水平,更是一种文明素养状态。对制度文化的自觉是践行制度的社会化前提,倡导或要求某种制度化的实践,则是主体自为或社会自觉的重要价值追求。中国特色社会主义制度自信,不能只停留在认知、感悟的思想层面,而要在实际自觉上把握分寸、养成习惯,以更加自觉的行为取信于他人、取信于社会,以形成反映民族精神和国家特质的文明行为和制度实践。基于这样的要求,营造制度氛围的过程也一定是与制度执行主体的文化素养、文明状况和养德修行一体化推进的过程。主体对制度文化的认知水平越高,文明程度越高,社会化能力越强,涵养尊严的意识和行为越强,人们对制度的执行力和自觉性也就越高。

作者简介:丁素,中共河南省委党校教育长、二级教授。

(摘自《学习论坛》2021年第2期)