

# 国家制度和治理体系的深刻变革

## ——从制度视角看全面深化改革

赵凌云

(华中师范大学马克思主义学院,湖北 武汉 430079)

**摘要:**全面深化改革是一场国家制度和治理体系的深刻变革。2014—2023年间围绕制度建设这一主线,全面深化改革经历夯基垒台、立柱架梁,全面推进、积厚成势,系统集成、协同高效三个重点不同的时段,各领域基础性制度框架基本确立,许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构,为推动形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型奠定了坚实基础,取得了历史性制度建设成果。全面深化改革是有明确目标的改革、高位推进的改革、整体设计的改革、制度建设与制度运行并重的改革,正是这些特征推动了改革进程中的制度建设与制度创新,也为制度理论与实践的发展提供了丰富的启示。

**关键词:**全面深化改革;制度建设;制度理论

**中图分类号:**F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2024)03-0003-12

全面深化改革是一场国家制度和治理体系的深刻变革<sup>[1]</sup>。全面深化改革始终突出制度建设这条主线,不断健全制度框架,筑牢根本制度,完善基本制度,创新重要制度。全面深化改革历经十年,在制度建设上取得历史性成就。本文从制度视角讨论全面深化改革十年历程的主线、成就、特征与启示。

### 一、制度建设:全面深化改革的历史主线

全面深化改革的决策经历了一个过程。2012年党的十八大召开后,开始推进新时代改革开放。在党的建设方面推进作风建设、反腐倡廉制度改革,在经济领域推进财税体制改革,在行政体制领域推进取消和下放行政审批事项改革、机构改革和职能转变,在对外开放领域筹备中国(上海)自由贸易试验区建设。与此同时,在谋划和决策新一轮改革开放过程中逐步形成“全面深化改革”的提法。党的十八大的提法是“全面深化改革开放”。2012年12月4日,中共中央政治局会议提出“进一步深化改革开放”;同年12月31日,中共中央政治局集体学习时提出“深化改革开放”。2013年10月29日,中共中央政治局会议讨论通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,最终确定“全面深化改革”提法。2013年11月,党的十八届三中全会讨论通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。《决定》提出全面深化改革顶层设计,部署15个领域330多项

收稿日期:2024-02-05

作者简介:赵凌云(1962—),男,湖南华容人,华中师范大学马克思主义学院教授。

重大改革举措。会议强调,到2020年,在重要领域和关键环节取得决定性成果,完成《决定》提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。《决定》出台标志着全面深化改革决策的最终形成。

### (一)全面深化改革十年历程的两个阶段

2014—2020年,全面深化改革开局启动并基本完成《决定》确定的改革任务。2021—2023年,开启新发展阶段改革进程,同时开启谋划推进新一轮全面深化改革。

#### 1.第一阶段:基本完成《决定》部署的改革任务(2014—2020年)

2014年是全面深化改革开局之年。根据《决定》,2013年12月30日,中共中央政治局会议决定成立中央全面深化改革领导小组(以下简称“中央深改组”);2017年,中央全面深化改革领导小组升格为中央全面深化改革委员会(以下简称“中央深改委”)。2014年1月22日,“中央深改组”第一次会议审议通过中央全面深化改革领导小组及其办公室相关工作文件和“中央深改组”下设专项小组名单,审议通过《中央有关部门贯彻落实党的十八届三中全会〈决定〉重要举措分工方案》,确定了全面深化改革领导机构、工作机构、办公机构和工作分工,标志着全面深化改革的开启。同年2月28日召开的“中央深改组”第二次会议审议通过“中央深改组”2014年工作要点和有关专项工作领导小组工作方案,标志着全面深化改革的全面开局。

2014—2020年,“中央深改组”召开40次会议,“中央深改委”召开17次会议,统筹协调、整体推进改革。到2020年,《决定》确定的目标任务全面推进,各领域基础性制度框架基本确立,许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性构建,为推动形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型奠定了坚实基础,“全面深化改革取得历史性伟大成就”<sup>[1](P394)</sup>。

#### 2.第二个阶段:推进新发展阶段的全面深化改革进程(2021—2023年)

2021年开始,全面深化改革进入推动新发展阶段改革进程。在前七年改革的基础上,推动改革在新发展阶段打开新局面。改革围绕落实新发展理念、构建新发展格局、聚焦中国式现代化展开,推动改革向更深层次挺进,发挥全面深化改革在构建新发展格局中的关键作用,同时开启新一轮改革谋划。在此期间,“中央深改委”召开13次会议,围绕实现高水平自立自强、畅通经济循环、扩大内需、实现高水平对外开放及推动全面绿色转型等方面,推动新发展阶段的全面深化改革进程。

### (二)全面深化改革工作重点的演进

2014—2023年十年间,全面深化改革围绕推动形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型这一主线,工作重点逐步演变。2020年12月30日,“中央深改委”第17次会议将这一演变过程概括为“从前期夯基垒台、立柱架梁,到中期全面推进、积厚成势,再到现阶段加强系统集成、协同高效”<sup>[1](P395)</sup>。按照改革主线展开的逻辑,这十年又可以分为重点不同的三个时段。

#### 1.夯基垒台、立梁架柱,构建全面深化改革主体框架(2014—2016年)

2014—2016年,是全面深化改革夯基垒台、立柱架梁的三年<sup>①</sup>。这一期间的改革工作目标,是把改革主体框架搭建起来。所谓改革的主体框架,就是制度建设的基本架构。制度建设及完善是一个长期的渐进过程,需要先确立其“四梁八柱”,改革既是确立这一框架的过程,又是完善这一框架的过程。全面深化改革不再是单纯的“诱致性”、渐进式制度变迁过程,而是根据顶层设计自上而下、整体推进的制度建设过程。构建主体框架,就是按照《决定》顶层设计,推出基础性、支柱性改革,搭建改革的基本框架。2014年“中央深改组”第四次会议通过《党的十八届三中全会重要改革举措实施规划(2014—2020年)》,对未来七年的改革实施做出整体安排。从2014年开始,全面深化改革按照这一规划逐步推进。

为了构建全面深化改革的主体框架,这一期间的改革重点是立柱架梁,即优先推进在各个领域具有基础性和支柱性的改革,推出具有结构支撑作用的重大制度建设。在经济体制改革方面,推出市场准入负面清单制度,鼓励和规范国有企业投资项目引入非国有资本,建立公平竞争审查制度等完善社

社会主义市场经济体制的基础性改革。在科技体制改革方面,深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革,建立公开统一的国家科技管理平台与具有中国特色的科技计划体系、管理制度和新型科技计划(专项、基金等)管理体制,推进国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放。这两项改革为科技领域其他方面的改革向纵深发展奠定了基础。在农业农村体制改革方面,开展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点,启动农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点,完善农村土地所有权承包权经营权分置。这些改革试点和制度建设,推动构建符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制,加快城镇化、农业现代化进程的支柱性、引领性改革。此外,这一期间加快实施自由贸易区战略,这是高水平对外开放的战略性制度安排;出台的《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,是保障司法公正的基础性制度;出台实施的《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,是实现教育公平和教育现代化的战略安排;统筹推进世界一流大学和一流学科建设,这是支撑高等教育现代化的战略性改革;推出整合城乡居民基本医疗保险制度,这是民生保障制度的重要制度支柱。

总体上看,2014—2016年三年间,改革聚焦于国有企业、财税金融、科技创新、土地制度、对外开放、文化教育、司法公正、环境保护、养老就业、医药卫生及党建纪检等重要领域和关键环节的基础性、支撑性改革。“中央深改组”第31次会议指出,到2016年,一批具有标志性、关键性重大改革方案出台实施,全面深化改革主体框架基本确立<sup>[2]</sup>。

## 2. 全面推进、积厚成势,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果(2017—2019年)

2017—2019年,全面深化改革全面推进、积厚成势。这一期间的改革工作目标,是推进重要领域和关键环节改革取得决定性成果。全面推进,就是全面展开《决定》确定的改革任务。积厚成势,就是拓展制度建设的厚度,为下一步推进改革系统集成和制度集成积蓄势能。

所谓重要领域,就是国企、财税、金融、土地、城镇化、社会保障、生态文明及对外开放等决定全面深化改革纵深推进的基本领域。所谓关键环节,就是制度体系和治理体系中具有根本性、全局性的重点难点部位,保持经济健康发展和社会大局稳定的重大举措以及金融、减税降费、营商环境、科技、法治、政府管理、教育、医疗、就业及环保等群众牵肠挂肚、急难愁盼的问题。

与前期主要出台基础性、支撑性改革相比,这三年的改革呈现显著的深化特征。一是围绕深化,推出一批创新性、关键性和引领性改革举措。例如,围绕完善促进消费体制机制、完善市场主体退出制度,营造更好发展环境支持民营企业改革发展,以及促进劳动力和人才社会性流动体制机制等经济体制改革,对于完善社会主义市场经济体制具有先导性和引领性。出台的《关于形成参与国际宏观经济政策协调的机制推动国际经济治理结构完善的意见》对于统筹国内国际两个大局,具有创造性和先导性。政府管理方面出台的《关于创新和完善宏观调控的指导意见》,对于加快建立与高质量发展要求相适应,体现新发展理念的宏观调控目标体系、政策体系、决策协调体系、监督考评体系和保障体系,具有创新性和引领性作用。二是围绕难点堵点,出台一批针对性改革举措。例如,深化项目评估、人才评价和机构评估改革,赋予科研人员职务科研成果所有权或长期使用权,对于破解教育、科技和人才的深层次问题,具有针对性和创新性。三是围绕改革的系统性、整体性和协同性,推出一批综合性改革举措。例如,《关于推动高质量发展的意见》提出协调建立高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价和政绩考核办法,是综合性、集成性改革。四是推出一批重大改革举措。例如,党和国家机构改革,以及统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用、建立更加有效的区域协调发展新机制、全面实施预算绩效管理改革,是重大基础制度建设。

总体上看,这一期间的改革全面展开并深入拓展,改革方案更加具有突破性和创新性、关键性和引领性,改革举措更加具有“穿透力”“含金量”,为完成《决定》确立的改革任务和制度体系建设目标奠定了基础,为全面深化改革进入系统集成、制度集成阶段创造了条件。

## 3. 系统集成、协同高效,推动各方面制度更加成熟更加定型(2020—2023年)

此期间,包含2020年完成《决定》部署的改革任务这一重要时间节点。同时,党的十九届四中全

会提出国家治理体系和治理能力现代化,将国家制度和治理体系的认识升华到新高度,全面深化改革的站位也提升到新高度。这一阶段的改革,围绕确保完成《决定》提出的在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果的既定目标,同时贯彻落实党的十九届四中全会改革部署,推进改革系统集成、协同高效。系统集成、协同高效,就是巩固和深化前一阶段解决体制性障碍、机制性梗阻和政策性创新方面取得的改革成果,推动各方面制度更加成熟更加定型;处理好顶层设计和分层对接的关系,搞好上下左右、方方面面的配套,注重各项改革协调推进,使各项改革相得益彰,发生“化学反应”;统筹制度改革和制度运行,把制度优势转化为治理效能<sup>[3]</sup>。

这一期间改革的重点,是推进改革和制度体系系统集成,推动各方面制度更加成熟更加定型。为此,一是推出一批攻坚性改革、战役性改革举措。例如,实施《农村人居环境整治三年行动方案》《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》《科技体制改革三年攻坚方案(2021—2023年)》等,这些举措主要是在2020年基本完成《决定》改革任务的基础上进一步巩固改革形成的制度成果,同时为2024年开启新一轮全面深化改革做好衔接。二是推出一批战略性改革、战术性改革举措。例如,国有经济领域出台《关于加强和改进国有经济管理有力支持中国式现代化建设的意见》,推动国有经济向中国式现代化聚焦;推进数据基础制度建设,这是一项面向未来的战略性改革;出台和实施《关于推动个人养老金发展的意见》,这是发展多层次、多支柱养老体系,应对人口老龄化,实现养老保险制度可持续发展的战略性制度设计;部署推进能耗双控转向碳排放双控改革,标志着生态文明制度建设转向以降碳为重点的战略方向。三是推出一批促进改革与发展融合、制度建设与治理效能转化的改革举措。例如,在政府能力方面,推出提高政府监管效能,加强数字政府建设等改革,促进政府改革与推动发展联动;出台《关于加快构建新发展格局的指导意见》,促进改革与发展融合联动,发挥全面深化改革在构建新发展格局中的关键作用。四是推出一批支柱性、配套性改革举措。例如,2020年,针对新冠肺炎疫情暴露的短板和不足,围绕推进健全分级诊疗制度,完善医防协同机制,深化公立医院改革,深化医保支付方式改革,加强医保基金监管,加强基层医疗卫生机构能力建设,完善药品供应保障体系等重点集中推出一批改革措施;将生物安全纳入国家安全体系,构建国家生物安全法律法规体系和制度保障体系;出台实施《关于进一步深化改革促进乡村医疗卫生体系健康发展的意见》。这些改革举措不仅完善了疫情防控体系、重大疫情防控救治体系、重大疾病医疗保险和救助制度、应急物资保障体系和重大疫情防控体制机制,而且推进了国家公共卫生应急管理体系和医疗卫生体系的制度集成。

总体上看,这一期间的改革更加注重改革协同,发挥整体效应。通过制度系统集成,形成了一系列总体性制度安排。例如,经济体制领域的《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》《建设高标准市场体系行动方案》《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》,农业农村领域的《深化农村改革实施方案》,政府治理领域的《关于进一步提高政府监管效能推动高质量发展的指导意见》,教育领域的《深化新时代教育评价改革总体方案》,生态文明建设领域的《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》,都是这一时期改革系统集成、制度集成的成果。

## 二、制度成果:全面深化改革十年的历史性成就

全面深化改革是一场国家制度和治理体系的深刻变革。2020年底,习近平总书记对全面深化改革的成就做出如下判断,“各领域基础性制度框架基本确立,许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构,为推动形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型奠定了坚实基础,全面深化改革取得历史性伟大成就”<sup>[1](P394)</sup>。这一判断从制度框架、制度变迁和制度体系三个方面概括了全面深化改革十年的历史性成就。

### (一)制度框架:各领域基础性制度框架基本确立

全面深化改革的总目标是完善和发展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。聚焦制度建设,是全面深化改革作为改革开放新阶段最鲜明的时代特征。制度建设是一个系

系统工程,构建基础性制度框架是这一系统工程的基础。如上所述,依据工作重点,十年全面深化改革可以分为三个时段,但基础性制度建设贯穿始终。到2020年,经济体制、生态文明体制、民主法治、文化体制、社会体制、党的建设制度、纪律检查体制等领域基础性制度框架已经基本确立;到2023年,各领域基础性制度框架进一步充实和完善。各个方面的基础性制度框架内涵丰富,在此选择两个方面作为案例具体分析。

### 1.社会主义市场经济体制基础性制度框架基本确立并充实完善

经济体制改革是全面深化改革的重点。十年来,经济体制改革围绕处理好政府和市场的关系这一核心,确立了使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的基础性制度框架。

第一,构建和逐步完善发挥市场资源配置决定性作用的基础性制度。一是在市场主体方面,2018年推出完善市场主体退出制度改革举措,构建激发和保护企业家精神的体制机制和政策体系;2019年出台营造更好发展环境支持民营企业改革发展政策体系;2020年推出健全上市公司退市机制实施方案。二是在公平竞争方面,2016年建立公平竞争审查制度;2021年8月推出强化反垄断深入推进公平竞争改革措施。三是在产权保护方面,2016年出台产权保护制度。四是在市场体系建设方面,加快建设全国统一电力市场体系,实施建设高标准市场体系行动。五是在市场机制方面,2019年推出构建更加完善的要素市场化配置体制机制改革措施;2021年推出完善重要民生商品价格调控机制改革措施。

第二,构建和逐步完善更好发挥政府作用的基础性制度。一是在政府职能转变方面,深化财税体制、投融资体制和预算体制改革,创新政府配置资源方式,国务院国资委以管资本为主推进职能转变。这些改革进一步推进政府职能转变。譬如,通过深化财税体制改革,中央与地方财政事权和支出责任划分改革向纵深推进,中央与地方收入划分进一步理顺,财政转移支付制度改革持续深化,权责清晰、财力协调和区域均衡的央地财政关系逐步形成。二是在政府服务方面,2018年推出全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度;2019年推出深化公共资源平台整合共享改革举措,推广北京“街乡吹哨、部门报到”党建引领基础治理体制机制创新和浙江“最多跑一次”审批服务便民化改革经验。三是在政府调控方面,更好发挥国家发展规划战略导向作用,完善宏观政策体系和宏观调控;出台《地区生产总值统一核算改革方案》《全国和地方资产负债表编制工作方案》,改革创新国民经济统计体系。四是在政府能力建设方面,构建数字政府建设制度体系,全面提升政府监管效能。2020年出台的《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,既是全面深化改革以来经济体制改革制度建设成果的系统集成,同时在此基础上针对市场体系仍然存在的制度规则不够统一、要素资源流动不畅、地方保护和市场分割等突出问题,按照系统集成、协同高效,以及在关键性基础性重大改革上突破创新的要求,围绕畅通经济循环,做出一系列新的改革和制度建设部署。

### 2.农业农村改革推动形成新的“三农”工作与发展制度体系

到2020年,一些长期制约农业农村发展的体制机制障碍逐步得到破解,基础性关键性制度更加完善,农业农村优先发展的制度框架和制度体系初步形成。一是在城乡融合发展方面,2014年出台户籍制度改革,为农民进城提供制度保证。二是在土地制度方面,2014年推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点;2016年全面推进农村土地“三权”分置改革;2018年出台引导农村土地经营权有序流转发展农村适度规模经营的政策体系;2022年进一步深化农村集体经营性建设用地入市试点。三是在发展农村集体经济方面,2014年开始积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点。四是在农村经营主体方面,2017年开始加快构建政策体系培育新型农业经营主体;2018年开始构建促进小农户和现代农业发展有机衔接的制度体系和政策体系。五是在支持农业发展方面,先后出台推进农垦改革发展,建立涉农资金统筹整合长效机制,加快农业保险高质量发展,实施重要农产品保障战略,加强农业科技社会化服务体系,实施《种业振兴行动方案》等重大基础性制度建设方案。六是在农民民生方面,2015年出台《国务院关于整合城乡居民基本养老保

险制度的意见》；2018年出台《人力资源社会保障部 财政部关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》。七是在乡村治理方面，出台《关于加强和改进乡村治理的指导意见》《农村人居环境整治三年行动方案》等制度。2023年，“中央深改委”审议通过《深化农村改革实施方案》，这是前十年制度建设的系统集成，同时面向乡村振兴和农业现代化，部署了新一轮农业农村改革。

从以上两个方面的案例来看，十年间，通过全面深化改革，各领域初步形成了基础坚实、覆盖全面和系统协同的基础性制度框架。

## （二）制度变迁：诸多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构

全面深化改革使诸多领域实现制度和治理体系的历史性变革、系统性重塑乃至整体性重构，呈现出多样态的制度变迁图景，由此构成的制度变迁过程极具时代特色和中国特色。

### 1. 一些领域的制度和治理体系实现历史性变革

历史性变革，是指与过去相比，制度和治理体系的变迁具有深刻性和跃升性，制度和治理体系呈现新的形态和格局。例如，国有经济领域的制度和治理体系发生历史性变革。

第一，国有企业属性和定位发生历史性变革。2020年出台的《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》指出，国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是党执政兴国的重要支柱，是国家治理体系的重要组成部分。从党治国理政、国家治理体系的角度定位国有企业的属性，使国有企业的经济地位、政治地位和社会地位达到前所未有的高度。

第二，国有企业治理结构和经营管理发生历史性变革。2015年出台的《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》强调把加强党的领导与完善公司治理统一起来，确立了国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位。2020年出台的《关于中央企业党的领导融入公司治理的若干意见（试行）》，明确了中央企业党委（党组）在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，明确了党委（党组）和董事会、经理层等治理主体的关系，确立了权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的中国特色公司治理机制，中国特色现代企业制度更加定型<sup>[4]</sup>。

第三，国有资产和国有资本管理制度实现历史性变革。先后出台实施加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失，鼓励和规范国有企业投资项目引入非国有资本，深化国有企业和国有资本审计监督，国资委以管资本为主推进职能转变，中央国有资本经营预算支出管理，建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度，加强了国有企业资产负债约束，拓展了国有资本、国有资产管理的深度和力度。同时，出台实施中央党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管、高等学校所属企业体制改革及国有金融资本出资人职责等方面的制度，拓展了国有资本、国有资产管理的广度和宽度。

第四，国有企业作用实现历史性变革。出台实施国有企业功能界定与分类，国有经济支撑中国式现代化建设，推进国有企业打造原创技术策源地等战略性改革举措，进一步提升了国有企业和国有经济在中国式现代化进程中的战略支撑和战略引领作用。

### 2. 一些领域的制度和治理体系实现系统性重塑

历史性变革强调的是制度变迁的深刻性，系统性重塑凸显的则是制度变迁的全面性，制度体系与治理体系呈现完整形态。这一点在科技领域制度与治理体系上有充分体现。在全面深化改革的大格局中，科技体制改革的地位和被重视的程度是少有的。“中央深改组”“中央深改委”会议先后三次听取科技体制改革情况汇报<sup>②</sup>。全面深化改革系统性重塑了科技领域的制度体系和治理体系。

第一，重塑了科技导向与资源配置体系。先后出台《深化科技体制改革实施方案》《国家科技决策咨询制度建设方案》《国家技术转移体系建设方案》《积极牵头组织国际大科学计划和大科学工程方案》《关于健全社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制的意见》等重大改革方案，实施深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革，国家重大科研基础设施和大型仪器向社会开放，加强科技创新支撑平安中国建设，加强农业科技社会化服务体系构建，构建市场导向的绿色技术创新

体系等改革和政策创新,推动科技发展面向经济社会发展和科技进步前沿,促进高水平科技自立自强。

第二,重塑了科技领域的激励约束体系。在激励方面,完善科技激励机制,实行以增加知识价值为导向的分配政策,构建体现智力劳动价值的薪酬体系和收入增长机制,加大绩效工资分配激励力度,落实科研成果转化激励;开展高等学校科研院所薪酬制度改革试点;开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点;深化科技奖励制度改革,深化项目评审、人才评价、机构评估改革,深化职称改革;提高技术工人待遇。在规范约束方面,推进科研诚信建设,成立国家科技伦理委员会,推进科技伦理治理体系改革,把科技伦理要求贯穿科学研究、技术开发等科技活动全过程。

第三,重塑了科技管理体系,强化成果导向,扩大高校和科研院所科研相关自主权,精简科研项目管理流程,改革重大项目立项与组织实施机制,深化院士制度改革,开展科技人才评价改革,推进科协系统深化改革。

第四,重塑了科技支持保障体系。设立知识产权法院,开展知识产权综合改革,强化知识产权保护,为科技创新提供法治保障;在上海证券交易所设立科创板并试点注册制,完善金融支持创新体系,为科技创新提高市场支持和金融支持。

第五,重塑了科技发展基础支撑。如构建国家实验室体系,建设国家战略人才力量,培育世界一流科技期刊,推进“双一流”建设,加强基础学科人才培养,加强创新能力开放合作,强化企业科技创新主体地位,推动国企打造原创技术策源地,支持中关村国家自主创新示范区开展高水平科技自立自强先行先试改革,等等。2021年11月,“中央深改委”第22次会议指出,科技领域基础性制度基本确立,一些重要领域和关键环节取得实质性进展,啃下了不少硬骨头。会议通过《科技体制改革三年攻坚方案(2021—2023年)》,部署加快建立保障高水平科技自立自强的制度体系,提升科技创新体系化能力,对科技领域制度体系和治理体系建设在实现系统性重塑的基础上提出新的要求。

### 3.一些领域的制度和治理体系实现整体性重构

历史性变革体现制度变迁的深刻性,系统性重塑体现制度变迁的全面性,整体性重构则体现制度变迁的立体性。例如,生态文明建设具有立体性、多维度和整体性,生态文明制度与治理体系完善是一个整体性重构的过程。截至2023年,“中央深改组”“中央深改委”通过和出台关于生态文明建设领域各类改革方案和制度文件66个,整体性重构了生态文明建设制度体系和治理体系。

第一,整体性重构了严格的自然资源资产产权制度和全覆盖的用途管制制度。在产权制度方面,出台自然资源统一确权登记,统筹推进自然资源资产产权制度改革等举措,健全国家自然资源资产管理体制。在空间管理方面,在海南、宁夏等省区开展空间规划(多规合一)试点,实施在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线,建立国土空间规划体系并监督实施等改革。

第二,严格划定和落实生态保护红线。在红线制定方面,出台《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,在三江源、大熊猫、东北虎、祁连山和海南热带雨林国家公园体制试点基础上,出台并全面实施《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》。在红线执行方面,加强生态环境分区管控,推进重点生态功能区产业准入负面清单制度,实施青藏高原生态环境保护和可持续发展方案、湿地保护修复制度、海岸线保护与利用管理办法及围填海管控办法,加强耕地保护和改进占补平衡,建立全方位、多层次、立体性国土空间保护体系。在责任体系方面,全面推行河长制、湖长制及林长制。在责任追究方面,出台《环境保护督察方案(试行)》《生态环境监测网络建设方案》。特别是在2015年开始试点的基础上,2017年出台《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》,全面实行领导干部自然资源资产离任审计。这项制度既是一项基础性制度,又是一项枢纽型制度,把自然资源保护、生态保护红线、耕地保护红线、减污降碳、河湖长制及林长制等制度设计链接起来,发挥自然资源资产实物量、生态环境质量等关键性指标的引导作用和国家规划设定的资源环境约束性指标的制约作用,将审计结果作为考核、任免和奖惩的重要参考,在严格生态文明制度执行方面形成强有力的制度约束。在这项制度基础上,出台《生态文明建设目标评价考核办法》《党政领导干部生态环境损害责

任追究办法(试行)》和《生态环境损害赔偿制度改革方案》。在生态预警方面,建立资源环境承载能力监测预警长效机制。

第三,建立资源有偿使用制度和生态补偿制度。推进生态保护补偿制度改革,实施海域、无居民海岛有偿使用,特别是《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》的实施,推动构建把绿水青山转化为金山银山的政策制度体系,探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径,推进生态产业化和产业生态化。

第四,全面创新生态环境治理体系。出台《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点、按流域设置环境监督和行政执法机构试点以及跨地区环保机构试点。在生态修复方面,出台《全国重要生态系统保护和修复大工程总体规划(2021—2035年)》《农村人居环境整治三年行动方案》《天然林保护修复制度方案》,打好污染防治攻坚战。此外,实施环境信息依法披露制度,禁止洋垃圾入境,推进固体废物进口管理制度改革,构建了全覆盖污染治理和立体化生态屏障。

第五,构建全面绿色发展体系。出台《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》《国家发展改革委 生态环境部关于加强塑料污染治理的意见》《国家发展改革委 科技部关于构建市场导向的绿色技术创新体系的指导意见》《绿色生活创建行动总体方案》《国务院关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》《关于全面加强资源节约工作的意见》《关于推动能耗双控逐步转向碳排放双控的意见》《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》等文件,此外,大力推进绿色金融体系,以绿色生态为导向的农业补贴制度改革等,这些制度为保护生态环境和推动生态环境根本好转构建了多维度立体化制度体系。

需要指出的是,历史性变革、系统性重塑及整体性重构三种制度变迁形态不是孤立的,而是相互交融的。在一些重要领域,既有已有体制机制和政策的系统性重塑,又有关键环节的整体性重构,在此基础上实现制度体系和治理体系的历史性变革。

### (三)制度质量:初步形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系

衡量一个社会制度是否科学、是否先进,主要看是否符合国情、是否有效管用、是否得到人民拥护。这是对总体国家制度和治理体系质量的评价标准,也适用于对具体领域的制度体系的评价。对全面深化改革推动形成的各个领域制度体系质量进行评价,还必须对照预先设定的制度质量标准进行分析。从制度理论角度看,改革是一个制度供给的过程。制度的质量是衡量改革质量的重要标准,而制度质量的衡量标准就是制度供给满足制度需求的程度。从管理学角度看,制度与制度体系的质量,需要从制度需求、架构设计、运行机制、执行情况和实施效果五个方面来评价。《决定》将制度体系质量的目标设定为“系统完备、科学规范、运行有效”。这三个方面是一个有机的整体。系统完备是衡量制度体系系统性、全面性的标准,科学规范是衡量制度体系合理性、合规性的标准,运行有效是衡量制度体系操作性、有效性的标准。高质量的制度体系必须同时符合这三个标准。其中,运行有效是根本标准,系统完备、科学规范是运行有效的前提和基础。总体上看,全面深化改革建设的制度体系初步达到了这个质量标准。在此结合上述全面深化改革推进形成的国有经济、科技及生态文明建设领域的制度体系加以分析。

以上三个领域的制度体系已经初步呈现系统完备形态。系统完备,就是根据目标导向和问题导向,制度体系和治理体系具有系统性、全面性,制度之间具有协同性、融通性。如上所述,国有经济领域的制度变革已经深入国有企业、国有资产和国有资本三个领域,推动国有企业治理、国有资产管理 and 国有资本经营三个环节协同运行,已经初步形成符合社会主义市场经济体制要求,符合国有经济内在逻辑的制度体系和治理体系。科技领域的制度重塑深入到科技资源配置体系、激励约束体系、宏观管理体系、政策保障体系及基础支撑体系五个方面,推动科技目标、科技资源、科技平台、科技人才、科技政策及科技成果等环节的全链条互动整合,已经初步形成面向高水平自立自强要求,符合科技运行管理内在逻辑的制度体系和治理体系。生态文明建设领域的制度体系重构,以产权制度为逻辑起点,

沿着红线与管控、责任与奖惩、使用与补偿、治理与修复及治标与治本展开，最终落脚到绿色发展和美丽中国建设，形成了覆盖全部生态空间、全部生态领域、全部生态活动的全面系统、协同融通的生态文明建设与全面绿色发展的制度体系和治理体系。

这三个领域的制度体系已经初步达到科学规范标准。科学规范，就是合理合规、于法有据。于法有据，就是合乎国家法律法规和党内法规。全面深化改革强调在法治轨道上推进改革。凡属重大改革要于法有据，需要修改法律的要先修改法律，先立后破；重要改革举措需要得到法律授权的，按法律程序进行。2014年4月，全国人大常委会强调，把立法决策与改革决策结合起来，加强重点领域和关键环节改革的立法，发挥立法的引领、推动和保障作用，做到改革决策和立法决策相协调。例如，2020年出台的《关于中央企业党的领导融入公司治理的若干意见（试行）》，其直接法规依据就是2019年12月30日中共中央印发的《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》中对国有企业党组织工作做出的整体设计和全面规范。科技领域的改革依据为《中华人民共和国科学技术进步法》（1993年通过，2007年修订，2021年修订）、《中华人民共和国专利法》（1984年通过，1992年修正，2000年修正，2008年修正，2020年修正）等法规。生态文明建设领域的改革依据是《中华人民共和国环境保护法》（1989年通过，2014年修订）、《中华人民共和国水污染防治法》（1984年通过，1996年修正，2008年修订，2017年修正）、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（1995年通过，2004年修订，2013年修正，2015年修正，2016年修正，2020年修订）、《中华人民共和国土壤污染防治法》（2018年通过）、《中华人民共和国森林法》（1984年通过，1998年修正，2009年修正，2019年修订）和《中华人民共和国水土保持法》（1991年通过，2009年修正，2010年修订）等法规。

这三个领域的制度体系已经初步达成运行有效目标。运行有效，就是制度具有实际可执行性和执行有效性。

第一，改革议题的设置和制度设计具有鲜明的问题导向和目标导向，具有针对性。例如，确立中央企业党的领导融入公司治理结构并明确“双向进入、交叉任职”这一制度安排，就是针对长期以来企业党组织参与重大问题决策的切入点不够明确、企业党政关系不顺及政令不一等问题和优化企业治理结构目标设计的；实施深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革则是针对长期以来科技资源配置分散、管理封闭、重复建设、闲置浪费及专业化服务能力不高等问题和优化科技资源配置目标设计的；建立以国家公园为主体的自然保护地体系制度，是针对长期以来自然保护载体和功能不够明晰的问题和建立自然保护地体系目标设计的。

第二，改革举措具有穿透力，有效破除了利益固化的藩篱。国务院国资委以管企业为主转向以管资本为主，并以管资本为主转变职能，直击政府管理企业形成的既得权利格局，推动政府职能转变和更好发挥政府作用。国家重大科研基础设施和大型仪器向社会开放直击传统科研基础设施和大型仪器部门、单位封闭管理运营的弊端，提升政府科研投入效能。自然资源产权制度，直击长期以来自然资源产权不明晰导致的“公地悲剧”，为环境保护提供基础制度保障。

第三，制度紧密衔接，消除了制度死角和空挡。例如，领导干部自然资源资产离任审计制度，与自然资源资产实物量核算、生态环境质量核算、生态文明建设目标评价考核、生态环境损害责任追究、生态环境损害赔偿、生态产品价值实现等制度安排环环相扣，形成一个相互衔接、相互协同、相互赋能的制度体系。

第四，制度建设与机构改革配套，有效避免制度空转。例如，为了加强科技伦理和科研诚信建设，成立国家科技伦理委员会；为了加强知识产权保护，成立知识产权法院；为了解决跨区域生态环境保护难题，实施按流域设置环境监督和行政执法机构制度以及跨地区环保机构制度；为了解决环保监测监察执法力度层层递减问题，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。机构改革与制度建设相互协同，有效避免了制度空转，保障制度运行有效。

正是由于全面深化改革推动制度体系初步达到了系统完备、科学规范，这一制度体系运行有效。正是由于制度体系运行有效，推动了新时代十年各个方面取得历史性成就，发生历史性变革。改革开

放是“关键一招”，改革开放形成的制度体系运行有效则是“关键一招”的关键所在。此外，改革推动的发展成果和治理变革也是检验制度质量从而全面深化改革成效的重要标准，这属于制度效能、制度绩效的范畴，当辟另文专述。

### 三、制度创新：全面深化改革的特征与启示

制度变迁和制度成果是制度创新推进的。进入以制度建设为主线的全面深化改革阶段后，改革就超越体制机制改革和政策创新，成为一个制度建设和制度创新过程。如上所述，全面深化改革已经在制度框架、制度体系和制度质量方面取得深刻而丰富的制度建设成果，这些成果的取得是全面深化改革及其制度建设和制度创新的特征决定的。这些特征蕴含着丰富而深刻的理论与实践启示。

#### （一）全面深化改革制度建设与制度创新的特征

党的十八届三中全会开启了“全面深化改革、系统整体设计推进改革的新时代”<sup>[5]</sup>，全面深化改革是一场改革组织方式的深刻变革，“实现由局部探索、破冰突围到系统协调、全面深化的历史性转变”<sup>[1]（P395）</sup>。与局部探索、破冰突围阶段的改革相比，全面深化改革在改革组织方式上具有一系列新的特征。改革特征决定制度建设与制度创新的特征。

第一，全面深化改革是具有明确目标指向的改革，更加突出制度建设主线，确保了国家制度与治理体系建设主题一以贯之。全面深化改革以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为主轴，以制度建设为主线。围绕这一主轴主线，改革第一阶段重点推出基础性、牵引性改革，为制度体系夯基垒台、立梁架柱；第二阶段全面推进、积厚成势，重点推出创造性、引领性改革，拓展制度体系建设基础；第三阶段重点出台战略性改革、战役性改革，促进改革和制度系统集成、协同高效。在这一过程中，用改革应对风险，用改革冲破思想观念的束缚，突破利益固化的藩篱，确保改革主轴主线的贯彻。

第二，全面深化改革是高位推进的改革，更加突出集中统一领导，确保制度建设进程蹄疾步稳、量质并进。成立“中央深改组”意味着全面深化改革集中统一领导体制的确立，是改革领导体制的创新。改革的集中统一领导体制不断加强。从“中央深改组”到“中央深改委”，伴随着权力位阶的提高，权能的扩大和职能的增强，逐步囊括了党的十八届四中、五中全会，党的十九届三中、四中、五中全会以及党的十九大、二十大部署的改革事项，实际上成为集全面深化改革设计、决策及落实于一体的领导机关与落实机关。这一体制高位推进、集中推进、统一推进、协同推进、一体推进制度建设，2014—2023年，“中央深改组”“中央深改委”召开70次会议，讨论通过数百个改革方案，确保了制度建设的速度和深度、广度与厚度、力度与气势、数量与质量，确保了制度建设的系统性、整体性和协同性。

第三，全面深化改革是整体设计的改革，更加突出顶层设计，确保制度建设内涵的体系性和整体性。与摸着石头过河的渐进式改革相比，全面深化改革一开始就是顶层设计的改革。《决定》是改革方案的顶层设计，“中央深改组”“中央深改委”就改革过程进行顶层设计。将中共中央历次重大会议的改革部署跟进接续纳入顶层设计，确保改革顶层设计时间上的接续性和延展性；推动顶层设计与部门落实、顶层设计与地方分层对接，推进顶层设计空间上实现上下左右、方方面面的衔接，发生“化学反应”，确保顶层设计的实效性和具体性；将地方试点纳入顶层设计，以地方试点完善顶层设计，实现顶层设计与试点探路动态调适、相辅相成，提升顶层设计质量和改革整体质量；在坚持目标导向的同时，在民生改善、疫情防控及高质量发展等方面陆续推出问题导向的改革，同时，以实效性为基准考量改革优先序，实现目标、问题和效果三个导向的有机结合。实践证明，以问题和效果为导向的改革，不仅与目标导向的改革不矛盾，相反，通过及时解决制度体系暴露的问题，提升改革的成效，本身就是完善制度体系的过程。

第四，全面深化改革是制度建设与制度运行并重的改革，强调统筹制度改革和制度运行，激发制度活力，把制度优势转化为治理效能，形成了制度建设与制度创新和治理效能转化融合的格局。推进国家治理体系和治理能力现代化，是全面深化改革的重要目标，“国家治理体系和治理能力是一个国

家的制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成”<sup>[6]</sup>。只推进制度建设,不注重制度运行,难以形成制度效能。制度是在执行中运行的,因此,全面深化改革注重制度的执行,强调制度的生命力在于执行,必须强化制度执行力。针对长期以来制度运行中抓落实不够、执行力不强的问题,全面深化改革一开始就把制度落实放在突出重要地位,强调一分部署、九分落实。在改革进程中,针对一些改革举措落实不够的问题,强调“加强对制度执行的监督”<sup>[1](P287)</sup>,构建了全覆盖的制度执行监督机制,把制度执行和监督贯穿区域治理、部门治理、行业治理、基层治理、单位治理全过程。正是由于全面深化改革通过强化制度执行和对制度执行的监督,改革发挥出对推进国家治理体系和治理能力现代化的突破性和先导性作用,在改革进程中做到以制度优势应对风险挑战冲击,实现制度效能与治理效能融合互动。全面深化改革因此成为一个集制度设计、制度建设和制度运行于一体的制度创新过程,成为一场国家制度和治理体系的深刻变革。

## (二)全面深化改革的理论启示

全面深化改革是一场思想理论的深刻变革。全面深化改革取得的历史性成就,既包括上述具体的制度成果,也包括思想理论变革及其丰富的理论启示。全面深化改革实践拓展了制度理论新的空间。在此仅从制度建构角度谈几点理论启示。

全面深化改革实践证明,好的制度是可以被理性建构的。哈耶克、弗格森等论者将制度的形成归结为“自发秩序”(Spontaneous Order)和“建构秩序”两种类型。在他们看来,好的制度是因“自发秩序”形成的;因为知识分工与合作的缺乏,“建构秩序”在认识论上是不可能的,因为不能充分考虑真正的机会成本,在实践上是不可行的。如上所述,全面深化改革是一个一以贯之、高位推进、系统整体设计,集制度建设和制度运行于一体的制度建设过程,因此是一个典型的理性建构制度的成功案例。全面深化改革作为一个建构制度的过程,不仅回答了好的制度能否被理性构建的问题,也回答了如何理性构建好的制度的问题。

第一,在科学的整体设计前提下理性建构制度是可能的。与“自发秩序”不同,“建构秩序”是人为设计并构建形成的,需要科学的整体设计。全面深化改革一开始就有科学的顶层设计,其科学性不仅体现在这种设计植根于中国优秀制度传统、治理传统与制度文化和治理文化,并基于对改革开放以来制度建设经验的总结,充分借鉴人类社会治理体系与治理能力现代化经验,充分体现问题导向和目标导向的有机结合,而且在实践中与新的制度建设方案接续递进,通过试点探路获得的实践知识丰富发展,通过向各界征求意见和第三方评估汇集信息修改完善。全面深化改革初步实现这一顶层设计,表明这样的顶层设计从认识论上看是科学理性的,从方法论上看是合乎规律的,在实践上是可行的。

第二,理性建构制度的过程与尊重市场秩序并不矛盾。全面深化改革着眼于正确处理政府和市场的关系,注重发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。把完善社会主义市场经济体制作为经济体制改革的核心。在改革中,坚持和完善社会主义市场经济体制并将其上升为社会主义基本经济制度,确保公平竞争的市场秩序,确保市场在资源配置中的决定性作用,这是全面深化改革成功的经济制度基础。

第三,理性建构制度的过程可能是保障和实现人的自由的过程。理性建构制度与保障人的自由并不矛盾。全面深化改革的重要目标之一,就是“让一切劳动、知识、技术、管理、资本和活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民”。全面深化改革的重要原则之一,就是“坚持以人为本,尊重人民主体地位,发挥群众首创精神,紧紧依靠人民推动改革,促进人的全面发展”。全面深化改革突破了一些深层次利益固化的藩篱,推进社会公平正义;推出一批增强群众办事便捷性的改革举措,例如,促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革、政务公开改革、整合城乡居民基本医疗保险及户籍制度改革等,这些举措提升了社会流动性,增强了社会活力,促进了人的全面发展。

第四,理性建构制度的过程也是制度运用的过程。建构制度,是制度设计、制度建设、制度运行过程的总和。制度执行才管用,改革不是为了制度而构建制度。全面深化改革以制度建设为主线,但同

时强调以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为主轴<sup>[5]</sup>。全面深化改革的一个重要特征就是制度建设与制度运行并重,更加注重把制度优势转化为制度效能,把制度效能转化为治理效能。离开这个“并重”和两个“转化”,就难以理解全面深化改革“关键一招”的作用,也难以理解全面深化改革是一场国家制度和治理体系的深刻变革。

总之,全面深化改革作为一个理性构建制度的成功案例,提供了制度实践的新鲜经验,拓展了制度理论的发展空间,也为中国未来全面深化改革和制度建构与完善提供了深刻的启示。

#### 注释:

①2016年1月11日“中央深改组”第20次会议强调,全面深化改革头三年是夯基垒台、立柱架梁的三年。

②具体为,2016年“中央深改组”第21次会议听取科技部关于深化科技体制改革推进落实情况汇报;2017年“中央深改组”第35次会议听取科技领域重点改革工作汇报;2020年“中央深改委”第13次会议听取党的十八大以来科技体制改革进展和下一步思路汇报。

#### 参考文献:

[1] 习近平著作选读:第二卷[M].北京:人民出版社,2023.

[2] 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十一次会议强调 投入更大精力抓好改革落实 压实责任提实要求抓实考核[N].人民日报,2016-12-31(1).

[3] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十次会议强调 加强改革系统集成协同高效 推动各方面制度更加成熟更加定型[N].人民日报,2019-9-10(1).

[4] 本书编写组.中国经济改革简史(1978—2023)[M].北京:中国财政经济出版传媒集团、经济科学出版社,2023:334.

[5] 习近平谈治国理政:第三卷[M].北京:外文出版社,2020:178-180.

[6] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:105.

## Profound Reform of the State System and Governance System: Comprehensively Deepening Reform from the Institutional Perspective

ZHAO Lingyun

(School of Marxism, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

**Abstract:** The comprehensive deepening reform is a profound reform of the national system and governance system. From 2014 to 2023, focusing on the main line of institutional construction, the comprehensive deepening reform has undergone three different periods of consolidation, comprehensive advancement, accumulation of momentum, system integration, and collaborative efficiency. The basic institutional framework in various fields has been basically established, and historic changes, systematic reshaping, and overall restructuring have been achieved in many fields. It has laid a solid foundation for promoting the formation of a systematic, scientific, standardized and effective system, and made all aspects of the system more mature and stereotyped, and achieved historic results in institutional construction. Comprehensively deepening reform is a reform with a clear goal, a reform promoted at a high level, a reform of overall design, and a reform that attaches equal importance to system construction and system operation. It is these characteristics that promote system construction and system innovation in the reform process, and also provide rich enlightenment for the development of system theory and practice.

**Key words:** Comprehensively Deepening Reform; System Construction; Institutional Theory

(责任编辑:姜晶晶)