

深入学习贯彻党的二十大精神

学习贯彻党的二十大精神
依托清单治理推进法治建设

徐凯歌

党的二十大报告中明确指出,法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。优化政府职责体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,提高行政效率和公信力,成为践行习近平法治思想、深入推进依法治国的关键。党的十八大以来,我国的制度建设能力与治理理念明显提高,各种以清单治理为基本理念的制度安排,在规范政府权力边界、明确市场权利范畴、完善社会力量培育等领域构筑起巨大的制度势能,为全面深化改革、深入推进法治建设、推进高质量发展提供了新思路、新理念、新方案。

清单式治理的理念源流

清单治理这一概念及其运用的起点都来源于商业、市场管理过程中的实践经验,这一模式的具体操作方案以及基本的机制论证在阿图·戈文德的《清单革命》中被总结完善。清单式管理的基本做法是采用清单形式把复杂的事务逐项列出来使之简单化,以便有条理地、系统地解决问题。这是一种实用的解决问题的方式,不仅运用于企业领域,在公共领域也得到广泛采用。因为现代社会越来越复杂,其复杂性已经超出人们的控制能力范围,为避免错误发生,无论是在医疗、金融、商业、行政等各个领域都需要实现清单革命,按照清单革命的原则行事。与企业中施行的清单管理不同,公共领域推进清单制的要义在于强调与社会治理、政府职能转变相适应,提升公共部门运行的效率和公共服务水平。清单治理是实现权责可视化、规范和约束公共行政权的一种有效机制。当前学界对于清单治理的研究,主要从清单治理的性质、法理、类型、存在问题、改善途径等角度进行研究,认为清单治理是促进政府职能转变、规范政府权责有效的治理技术工具,清单治理体现着法治行政和简政放权的理念。以法治精神来看待清单治理是全面推进依法治国进程必然的选择。

党的十八大以来,随着国家治理体系与治理能力现代化的推进,以精准治理、高效治理、合作共治为价值追求的清单式治理机制,在我国公共领域逐步兴起,呈现出鲜明的实践特征。清单治理的运用,对于丰富国家治理体系内涵、提升国家治理能力、增强国家治理效能具有重要意义。清单式治理迭代了传统的管理思想,将治理理念作为核心,以同步提升行政效率和市场绩效为基本遵循,在研判分析政府、市场与社会关系演变及存在的现实性问题的基础上,针对问题与症结,将复杂的政策论证与研判、理论分析与推演等治理理性的形塑过程,压缩为制定清单的过程,再通过这种蕴含了治理理性的、以清单为表征的精细化治理工具来厘定各方行动边界,为政府、市场与社会提供明确的行动预期,充分释放“红线”以内的自由,从而推动政府、市场与社会整体效率的提升。

清单为形式,治理为内涵。清单式治理如同医生为患者开出的药方,

无论针对的病症、治疗的原理多么复杂,仅通过简洁明确的条文列举,便省去了复杂的阐释与说教,引导患者按图索骥,直指问题关键,直接贯彻执行。在清单式治理的公共实践中,这种治理模式往往借助于以各种清单为表征的精细化治理工具,在法治的基本框架下,对权力、责任、权利、义务的内涵及其运作范畴设定起刚性的运作框架并细化为清单的形式,把政府、市场、社会范畴内的治理行动、市场自由、社会参与等活动列出明确的、清晰的治理要求与控制要点,严格推进清单执行,形成制度化、规范化的治理方式,由此厘清政府、市场、社会的权责边界,为三者提供明确的行动指引,实现三方合作共治、互惠共赢的目的。清单式治理蕴含了合作共治的治理思想,是以依法治政府、法治市场、法治社会为核心内容,以清单的外观,构建起的针对政府、市场与社会划界定责、职能配置的治理机制。清单式治理理念是为了更好地促进政府、市场与社会的良性互动与健康发展,为其提供稳定的制度运行轨道以及良性的协同共治路径。

清单式治理的理论基础

清单式治理机制作为强化推进国家治理体系和治理能力现代化的工具抓手,对提升治理效率、激活市场活力、强化社会参与具有重要的制度效能,也是实现治理现代化、法治化、科学化、精细化的重要设计。清单式治理是中华民族伟大复兴的重要顶层设计。清单式治理是一个不断发展创新的治理模式,具有丰富的内涵与形式。以权力清单规范行政秩序,凝聚政治理性、法治理性、制度理性于清单之中,为行政人员提供明确的行权指引,简化了行权的复杂程序,让权力在阳光下健康运行;以负面清单规范市场秩序,在法治与宏观调控的红线内为市场充分释放自由,激活多元产权主体的市场参与积极性,让市场主体在法治市场的秩序框架下通过正当的竞争秩序实现产权效率的最大化;以责任清单平衡政府与市场、社会的关系,保证政府权责一致,为政府、市场与社会的关系发展设置预警保护带,防范侵权、越权、失权行为的发生。在行政管理领域,党政机关推行清单式管理,不仅能提高公职人员创造活力和党政机关工作实效,而且能规范社会的权力运行方式和促进政府职能转变。在公共行政领域,全面推行“清单式”管理,可以实现从细处精细化着手,向实处精准化发力,扎实改进作风,提高工作水平,有效服务群众。

清单式治理的理论核心是法治市场。习近平总书记作出了“社会主义市场经济的本质就是法治经济”这一重要论断。法治市场和法治政府便构成了法治经济的“一体两翼”。习近平法治思想倡导我们要善用法治思维和法律手段解决市场经济发展中出现的各种问题,唯有良法方得善治,通过完善的制度安排与制度建设去调节市场经济关系,规范市场经济秩序,维护市场经济运行、推动市场

经济发展,使市场经济在法治的轨道上健康有序发展。换言之,要实现高质量的治理,就需要用制度去明确规范政府、市场和社会的行为,保障市场经济在稳定的秩序下高效运行、健康发展。权力的行使有法律依据,权力的范围由法律规定的范围来界定,“依法行政”、“权力法定”、“法无授权不可为”是落实宪法精神的严格要求。清单式治理正是面向“法治市场、法治政府”理念的制度设计。

清单式治理的基本思想是协作共治。清单式治理要求构建政府、市场和社会等多元主体协作共治的平台,在国家发展进程中充分释放各自的力量。首先,推动“合作共治”本就是“治理”理念中的应然之义。相较于对抗、博弈乃至违法犯罪来说,多元主体之间在法定的轨道上平等协商、合作以及良性互动,明显更具有建设性,也更符合法治精神。“清单式治理”作为“治理”术语的延伸,强调在制定、实施清单过程中,以多元主体、多元力量的协作参与为基础。其次,协作共治是实现国家治理体系、治理能力现代化的必然要求。清单式治理作为国家治理体系的一部分,必然要通过协作共治实现不同主体间利益、权力与权利的协调。最后,协作共治亦是目前转变政府与市场、社会关系的必然要求。清单式治理的内容涉及对三者关系的调整,要求除政府外的其他社会力量也参与其中,从而使政府更好地向市场、社会放权。因此,以合作共治为基础是清单式治理的应有之意。

清单式治理的根本依托是依法行政。从理论与实践演绎的视角看来,我国清单式治理机制形成过程中的基本定位,既是对进一步开展“放管服改革”进程的理性回应,更是进一步优化行政职责体系、建构法治政府秩序的必经过程。政府对于市场、产业和社会等公共领域开展的清单化管理,不仅是助推相关领域在发展和转型过程中的法治化体现,更是倒逼公共部门进一步强化法治思想与法治意识、强调依法行政的契机。同时,针对公共管理相关权力制定清单化管理制度也是对法治政府、法治经济的一项重要保障。除此之外,清单的制定过程同样以行政权力的合理合法分配为基本前提。权力清单也好,负面清单也好,其制定过程中应首要关注的因素,第一是相关行政性权力的分配是否具有正当性,第二是行政权力的配置以及配置这一行政权力的主管部门之间是否匹配,第三是制度运行过程中清单如何实现程序法治与实体法治相统一。

清单式治理的实践保障

清单式治理的实践保障,是构建完善治理清单的动态更新管理机制。清单式治理是一个需要不断发展创新、与时俱进的治理机制,清单的内涵应当始终代表着每个时代社会最广泛利益的最大公约数。现代公共管理理论认为,作为公共利益的维护者,公共管理者对于社会发展过程中公共利益的认定和选择至关重要。因而,在社会经济的动态运行过程中,如何准确定位、识别公共利益的动态发展,对于清单式治理能否与时俱进、永葆制度活力、保障制度绩效来说至关重要。

从清单治理功用角度看,权力清单和责任清单主要指向政府部门,负面清单主要指向市场主体,清单治理是厘清政府与市场、社会边界的有效途径和实现公共权力运行“可视化”的基础性工程。责任清单体现着治理的法治逻辑,应以法治原则为导向完善责任清单制度;负面清单首先是被应用于经济领域的,其在公共领域的逐步推开将为发挥市场在资源配置中的决定性作用提供更大空间。在这一过程中,公众参与也是推动这场政府“自我革命”的原动力。值得注意的是,清单治理在公共领域实施过程中也存在着一系列问题,如各地方政府部门制定的权责清单存在标准不一、规范不够、缺项增项等问题,以及在体制机制、市场监管、政府协调等方面存在阻碍清单治理推行的因素。

因此,为保持清单治理的时效性与稳定性,需要从具体问题情境和制度场域出发,建立完善高效的清单动态调整机制。目前,公共领域清单式治理在运行过程中的动态更新,更多接受到的是来自于内部的调整,这种来自于体制内监督与调整具有重要作用。但是,清单式治理还需要来自外部的监督与调整。外部监督的主体包括公众、媒体、民间组织、第三方评估机构等。公共部门要重视外部监督主体对清单式治理的看法与建议,收集外部监督主体的反馈、意见及建议,总结并反思治理中的不足,把握考察清单与当地经济和社会发展的契合度,建构监管、评估与问责间的有机联系,形成监管结果与动态调整的有机结合,按照简政放权、放管结合、优化服务的要求,定期更新清单信息,构建清单式治理的动态更新机制,更好地回应治理对象的需求,增强公共领域清单式治理的民主性、科学性和有效性,让各种清单真正成为方便群众办事、提升治理效能、全面激发市场主体活力、推动经济社会高质量发展的制度安排。

随着我国发展水平的不断提升,经济社会日益复杂多元,各种不稳定因素使市场与社会治理面临更加严峻复杂的形势。传统的治理机制呈现出碎片化、分散化、矛盾化的特点,治理难度日益加大,在法治精神指引下的精细化治理成为践行法治政府理念中的必然选择。清单式治理模式契合了精细化治理的需要,是对市场和社会治理理念的创新,更是对市场和社会治理机制的完善。依托各种治理清单,通过对行政权力的法治规范、对市场自由的秩序规范,对社会参与的界限规范三条主线,实现对日渐复杂的政府与市场关系、政府与社会关系的清晰划界,化繁复的治理程序为简明的清单指引,更加精准有效地定位问题、解决问题,推动实现治理能力和治理水平的现代化、法治化、科学化、精细化,最终建立起清廉法治、合作共治、简洁高效、互利共赢的市场与社会治理新格局。③13

（作者单位：中共周口市委宣传部）

近日,习近平总书记在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调,中国式现代化走得通、行得稳,是强国建设、民族复兴的唯一正确道路。新时代使命在肩,新征程时不我待,广大党员、干部要坚持稳字当头、稳中求进,正确理解和大力推进中国式现代化,将稳如磐石理想信念、稳若泰山的为民初心、稳扎稳打的斗争精神贯穿中国式现代化全过程,奋力开启中华民族伟大复兴的新篇章。

矢志不渝跟党走,将稳如磐石的理想信念贯穿中国式现代化全过程。“心中有信仰,脚下有力量。”只有毫不动摇坚持党的领导,才能在中国式现代化建设中充满源源不断的力量。习近平总书记指出,党的领导确保中国式现代化锚定奋斗目标行稳致远,我们党的奋斗目标一以贯之,一代一代地接力推进,取得了举世瞩目、彪炳史册的辉煌业绩。中国共产党带领中华民族从站起来、富起来到强起来,实现了伟大的飞跃,成为引领中华民族走向伟大复兴的主心骨。站在党的二十大新起点上推进中国式现代化,广大党员、干部要全面加强党的政治建设,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,以一颗红心向党走稳复兴之路,用一生践行在党旗下的铮铮誓言。要始终坚持和维护党的领导,时刻牢记自己是一名共产党员,以党的旗帜为旗帜、党的方向为方向、党的意志为意志,对党忠诚、为党分忧,旗帜鲜明地讲政治,凝聚建设中国式现代化的磅礴力量。

全力以赴为人民,将稳若泰山的为民初心贯穿中国式现代化全过程。“些小吾曹州县吏,一枝一叶总关情。”人民对美好生活的向往是我们行动的根本方向。习近平总书记指出,中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是社会主义的本质要求,也是中国特色社会主义制度显著优越性的集中体现。越是向着全面建设社会主义现代化强国目标挺进,越需要通过合理的制度将发展成果更多更公平惠及广大村民群众,不断推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。因此,在高质量打赢脱贫攻坚战之后,需要通过补齐基础设施短板、提高公共服务水平等,不断提升农民生活质量。③13

（作者单位：中共周口市委党校）

强化就业优先政策
多措并举促进高质量充分就业

华颖

就业是最基本的民生。党的二十大报告提出:“强化就业优先政策,健全就业促进机制,促进高质量充分就业。”近年来,我国出台了一系列稳岗位、提技能、防失业政策措施,着力拓展就业空间,促进就业创业。去年底召开的中央经济工作会议提出,落实落细就业优先政策。当前,稳就业任务依然繁重。解决就业问题既要立足当前,也要着眼长远,将解决当前困难与建立长效机制有机结合起来,深入实施就业优先战略,多措并举促进高质量充分就业。

加大对高校毕业生就业创业支持。高校毕业生是宝贵的人力资源。做好高校毕业生就业工作,对于整体就业形势有着重要影响。要抓实抓细高校毕业生就业服务工作,完善市场化社会化就业服务机制,加强校园招聘市场、网络招聘市场建设,鼓励各类企业更多吸纳高校毕业生。充分发挥政策性岗位吸纳作用,健全毕业生基层就业支持体系,实施好“特岗计划”“三支一扶”“西部计划”等基层就业项目,持续开发科研助理岗位。加强毕业就业工作衔接,推动就业服务提前进校园。进一步加大对高校毕业生自主创业的支持力度,完善促进创业的政策,为创业提供更有利的条件,为青年搭建更广阔的舞台。

提升劳动者权益保障水平。习近平总书记强调:“坚决扫除制约广大劳动者就业创业的体制机制和政策障碍”“要适应新技术新业态新模式的迅猛发展,采取多种手段,维护好快递员、网约车、货车司机等就业群体的合法权益”。打破户籍制度限制,有助于劳动力自由流动。要深化户籍制度改革,放开开放除个别超大城市外的落户限制,试行以经常居住地登记户口制度,确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。灵活就业是群众就业增

收的重要途径。要强化保障和服务,允许灵活就业人员在就业地参加职工基本养老、基本医疗保险,依托国家统一平台参保登记,提升社保缴费、转移接续、异地就医等便利度。依法保护灵活就业人员合法权益,严肃查处逃避用工主体责任、拖欠薪酬等问题。

完善稳就业促进机制。在重点工程项目中大力实施以工代赈,是促进有效投资、稳就业保民生、拉动县域消费、稳住经济大盘的重要举措。要进一步扩大以工代赈投资规模,充分发挥以工代赈政策作用,推动人民群众共享改革发展成果。教育是提高人口素质、积累人力资本最有效、最直接的途径。职业培训有助于提升劳动者技能素质,缓解结构性就业矛盾。要有序开展大规模职业技能培训,开展重点群体重点行业专项培训,健全技能人才发展政策体系。扩大职业技能院校招生规模,组织短期技能培训。鼓励用人单位扩大见习规模,在储备劳动力的同时提高劳动者素质。

开拓公共服务领域就业空间。发展养老托幼服务是改善民生的重要任务,也是拓展就业空间的重要手段。当前,我国专业养老人才严重不足。随着老龄化程度加深,未来专业养老人才缺口可能更大。要发展壮大养老产业,大力培育养老服务市场,大力培养专业养老人才,对相关专业技术人员、服务人员提供专项培训,引导服务供给与需求相适应,增加多样化、个性化的养老服务。近年来,育儿成本特别是时间成本攀升,3岁以下婴幼儿的公共托幼服务已经成为许多家庭的基本需求。要充分调动各方资源,加快发展社区托幼服务,在可为城乡居民提供质量有保障、价格可承受、方便可及的托幼服务的同时,拓展新的就业空间,促进人口均衡发展。

（原载：《人民日报》）

将“稳”字贯穿
中国式现代化全过程

郭涵泽

同富裕的现代化,人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。纵观历史,我们党时刻牢记全心全意为人民服务的宗旨,解决了人民吃不饱、穿不暖的根本问题,人民对美好生活的向往也从“有没有”转变为了“好不好”。站在党的二十大新起点上推进中国式现代化,广大党员、干部要牢记初心使命,时刻将“人民”置顶,牢记“人民公仆”身份,准确把握人民群众的共同愿望,将各项工作和实现人民利益连起来,不断把为人民造福的“责任田”推向前进。要主动到基层一线察民情、解民忧,将政策方针落到实处,用心用情办好人民群众每一件小事,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

敢于斗争谱新篇,将稳扎稳打的斗争精神贯穿中国式现代化全过程。“艰难困苦,玉汝于成。”要成就一番事业,须经过艰难困苦的磨练。习近平总书记指出,必须增强忧患意识,坚持底线思维,居安思危、未雨绸缪,敢于斗争、善于斗争,通过顽强斗争打开事业发展新天地。一代代共产党人通过顽强斗争战胜了一个又一个的挑战。敢于斗争、善于斗争,是中国共产党人的鲜明政治品格,也是我们党赓续优良传统而来的政治优势。中国共产党人的成长发展史就是一部斗争史,推翻“三座大山”、完成“万里长征”、消除“绝对贫困”……一代代共产党人通过顽强斗争战胜了一个又一个的挑战。站在党的二十大新起点上推进中国式现代化,广大党员、干部要传承和发扬斗争精神,主动到艰苦环境、基层一线去磨砺自己,锻炼敢于斗争的硬肩膀,激发无往不胜的强大力量,在推进中国式现代化进程中敢于直面危机难关,凝聚力量铸就更加伟大的斗争精神,打开事业发展新天地,更加扎实推进中国式现代化建设。③13

（作者单位：中共周口市委组织部）

深入贯彻新发展理念 全面推进乡村振兴

许阿瑛

党的二十大报告将全面推进乡村振兴作为加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的重要组成部分。理念是行动的先导,实施乡村振兴战略,必须深入贯彻落实新发展理念,以新发展理念统领引领乡村振兴工作全局,走中国特色社会主义乡村振兴道路。

坚持创新发展,为乡村振兴添动力。创新是第一动力,是取得竞争优势,赢得发展主动性的关键。乡村振兴要以改革为动力,以制度创新和科技创新为着力点,使农业朝着高效优质的方向发展,激发农村产业发展活力,推动农村经济创新发展。以调整产业结构,推进供给侧结构性改革为抓手,夯实主导产业,发展特色产业,立足于品种、品质、品牌和标准化生产为导向,优化布局,打造与市场紧密相连的农业产业化链条,提升农业

竞争力和效益。**坚持协调发展,补齐农村发展短板。**协调注重的是解决发展不平衡不充分的问题。乡村振兴要坚持补齐短板和拓展空间并重,必须以协调为手段,正确处理发展中的一些重大问题。一是坚持推进城乡协调发展。充分发挥工业反哺农业、城市带动乡村的作用,加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。二是推动农村一二三产业融合发展。包装提升规模以上农产品加工企业,最大限度扶持现有龙头企业做大做强。持续加强县乡村三级电子商务服务体系和服务体系建设力度。谋求农业与乡村旅游融合发展,着力打造一批富有样板效应的示范村、特色镇。**坚持绿色发展,建设美丽乡村。**一是调整要素投入,转变农业生产方

式。增加科技投入量,以科技缓解资源消耗和环境污染,将科技创新应用于农业发展全过程,推动农业绿色高效发展。优化良种培育技术,种养技术,生产优质绿色农产品。推广绿色农业技术,如生物技术、新能源技术、废弃物利用技术等,减轻农业面源污染。二是树立系统思维,综合治理农村生态环境问题。从生态系统的整体性出发,对生态环境和自然资源进行系统保护和治理,为农业农村的持续健康发展创造条件。综合治理农村突出的环境问题,还农村绿水青山、蓝天白云、鸟语花香的原有风貌。

坚持开放发展,拓宽乡村发展空间。统筹国内国际两个大局,充分利用好“两个市场,两种资源”,促进我国农业持续稳定健康发展。利用好国内广阔的市场空间,加强乡村间以及城乡间的经验交流和合作,完

善城乡间的市场交易平台,为城乡间的商品流通创造条件。利用好国际市场,依托“一带一路”等对外开放平台,提升农业对外开放水平,扩大农产品对外贸易,适当增加进口,加快农产品走出去的步伐,加深农村经济开放程度。

坚持共享发展,实现乡村共同富裕。共享是社会主义的本质要求,也是中国特色社会主义制度显著优越性的集中体现。越是向着全面建设社会主义现代化强国目标挺进,越需要通过合理的制度将发展成果更多更公平惠及广大村民群众,不断推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。因此,在高质量打赢脱贫攻坚战之后,需要通过补齐基础设施短板、提高公共服务水平等,不断提升农民生活质量。③13

（作者单位：中共周口市委党校）