

健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制

楼阳生

党的十九届四中全会把“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容作出了部署。这是习近平新时代中国特色社会主义思想治国理政论述的重要体现,是完善国家行政体制、提升政府治理效能的重要举措,有利于充分发挥中国特色社会主义制度的优越性,必将为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦注入强劲动力。我们一定要深刻领会,认真贯彻落实。

发挥中央和地方两个积极性,是我们党推进社会主义现代化建设的基本方针

新中国成立后,党中央就对发挥中央和地方两个积极性高度重视。毛泽东同志1956年发表《论十大关系》的著名讲话,指出“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多”“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情”。毛泽东同志首次提出“中央和地方两个积极性”并进行系统阐述,集中体现了辩证唯物主义的科学认识论方法论,为正确把握中央和地方关系奠定了重要理论基础。

改革开放进程中,邓小平同志强调,“过去讲发挥两个积极性,无非是中央和省市,现在不够了,现在要扩大到基层厂矿”“调动积极性,权力下放是最主要的内容”。江泽民同志在党的十四届五中全会上指出,“在新形势下,必须更好地坚持发挥中央和地方两个积极性的方针。总的原则应当是:既要有体现全局利益的统一性,又要有统一指导下兼顾局部利益的灵活性;既要有维护国家宏观调控权的集中,又要在集中指导下赋予地方必要的权力。”胡锦涛同志在党的十七大报告中指出,“统筹中央和地方关系,统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益,充分调动各方面积极性”。这些重要论述,一以贯之体现了发挥两个积极性的精神。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在党和国家事业发展全局的高度,对发挥两个积极性作出进一步要求部署。习近平同志在党的十八届三中全会上强调,“正确处理中央和地方、全局和局部、当前和长远的关系,正确对待利益格局调整”;在党的十八届三中全会上强调,“充分发挥中央和地方两个积极性,构建从中央到地方各级机构政令统一、运行顺畅、充满活力的工作体系”。习近平总书记的重要论述,充分体现了对党的执政规律的深刻把握,进一步开辟了国家治理的新境界。

纵观党的十一届三中全会以来改革开放的伟大实践,从实行农村家庭联产承包、乡镇企业异军突起到打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略,从兴办经

济特区、沿海沿江沿边沿线和内陆中心城市对外开放到设立自由贸易试验区、开展综合配套改革试验,从搞好国有企业、发展个体私营经济到深化国资国企改革、发展混合所有制经济,从经济体制改革到党和国家机构改革,无不体现了发挥两个积极性的基本要求。正是由于不断深化改革开放、深入推进简政放权、持续改进宏观调控,发挥两个积极性,调动一切可以调动的积极因素,中国特色社会主义事业取得了举世瞩目的成就。当前,中国特色社会主义进入新时代,更好满足人民日益增长的美好生活需要、着力解决发展不平衡不充分问题、有效应对各方面重大风险挑战,对发挥中央和地方两个积极性、完善政府治理体系提出了新的更高要求。同时,中央和地方职责关系在有些方面还没有完全理顺,科学把握“统”与“分”、“放”与“管”、“条”与“块”、“块”与“事”与“财”、“权”与“责”还不够到位。这些都迫切需要健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制,加快构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系。

健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制应坚持的原则

我们所说的发挥中央和地方两个积极性,是高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜、坚决做到“两个维护”,致力于建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、为实现中华民族伟大复兴而努力奋斗的积极性的,是解放思想、实事求是、按客观规律办事的积极性的,是推动我国制度优势更好转化为国家治理效能的积极性的。贯彻落实《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》),健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制,应坚持以下原则:

一是坚定维护党中央权威和集中统一领导。事在四方,要在中央。发挥中央和地方两个积极性,首要一条是维护党中央权威和集中统一领导,这是政治前提和核心要义,也是必须严守的政治纪律、政治规矩。各地区各部门要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,坚决有效地把维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位落实到改革发展稳定的伟大实践中。要不断完善贯彻落实党中央决策部署、贯彻落实习近平总书记重要指示批示的工作机制,把准政治方向,落实中央要求,做到党中央号召的坚决响应、党

中央决定的坚决照办、党中央禁止的坚决不做。

二是坚持全国一盘棋。发挥中央和地方两个积极性,归根到底是为了把新时代中国特色社会主义伟大事业坚持和发展好。要切实强化全局观念、大局意识,坚决反对地方保护主义、部门利益主义,坚决防止地方利益、部门利益凌驾于大局利益之上,坚决纠正为了地区利益而不顾整体利益和损害其他地区利益的错误倾向。要注重发挥社会主义制度集中力量办大事的优势,进一步完善统筹全局利益、统筹各方资源的体制机制,确保在重大任务、重大改革、重大风险挑战面前上下同心、众志成城,以强大的中国精神、制度优势和国家动员能力攻坚克难。

三是尊重基层首创精神。习近平总书记指出,“人民是历史的创造者,群众是真正的英雄”“要重视发挥广大基层干部群众的首创精神”。实践反复证明,尊重基层首创精神,是改革开放取得巨大成功的重要经验。在百年未有之大变局中,我们担负的任务艰巨而繁重、面临的挑战严峻而现实、面对的矛盾具体而复杂,如果不能因地制宜创造性工作,就很难打开工作局面、很难把中央决策部署落到实处。因此,从中央到地方,尊重基层首创精神,鼓励支持基层结合实际大胆探索、先行先试,在加快发展、服务群众、化解矛盾、改善环境、创造更加美好生活的伟大实践中不断取得更大成绩,就显得尤为重要。

四是强化法治保障。经过改革开放40多年的探索,发挥中央和地方两个积极性的体制机制已经比较成熟。要通过法治方式,让实践证明行之有效的体制机制政策制度更加成熟更加定型,这是新时代确保两个积极性充分、持久、稳定发挥的重要保障。要将依法治国、依法执政,依法履行职责发挥两个积极性全过程,推进各级政府事权规范化、法治化,以完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系,确保中央和地方的重大关系、重大制度、工作体系于事有据、落实有力。

健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制的主要任务

贯彻落实《决定》精神,应把握好以下几个方面:

一是维护国家法制统一、政令统一、市场统一。发挥中央和地方两个积极性,首先要坚决维护中央统一领导,同时也要充分考虑各地千差万别的具体情况,使二者统一于中国特色

社会主义的伟大实践。《决定》强调“维护国家法制统一、政令统一、市场统一”,并“赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作”,就是对这种统一性和多样性关系的科学把握。一要维护法制统一。坚持依法治国,自觉遵守宪法、法律和行政法规。地方性法规和政府规章的制定应与上位法相统一,切实把地方立法权用好,使地方立法在贯彻执行国家法律法规、促进地方经济社会发展中充分发挥作用。二要维护政令统一。认真贯彻党中央大政方针,认真落实党中央、国务院重大决策部署,认真执行国务院制定的行政法规、发布的决定命令、出台的具体政策。要坚持和完善对地方各级贯彻落实重大决策部署的督察督导制度,坚决防止政出多门、各自为政,坚决反对上有政策、下有对策,确保令行禁止、政令畅通。三要维护市场统一。坚决反对地方保护主义,清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,维护全国市场体系的统一性。各级政府要正确处理政府和市场关系,认真落实权力清单、责任清单和市场准入负面清单制度,规范优惠政策,把握政策尺度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,激发人民群众和各类市场主体创新创造创业活力。

二是加强中央宏观事务管理。《决定》提出,“适当加强中央在知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面事权,减少并规范中央和地方共同事权”,这是优化中央事权、提高统筹水平的重要举措,体现出中央对重大宏观事务的精准把握和进一步简政放权的明确态度。一要加强知识产权保护。这是加快建设创新型国家的重要举措,既需要发挥地方积极性加强分级服务、激发创新活力,更需要中央层面加强宏观管理、区域协调和涉外事宜统筹。适当加强中央知识产权保护,有利于更好地支撑创新驱动发展战略。二要加强养老保险。这关系到民生保障、经济发展、社会稳定。在省级统筹基础上加快建立基本养老保险全国统筹制度,适当加强中央在这方面事权,统一政策尺度,对于加快形成保基本、兜底线、促公平、可持续的社会保障制度体系,促进基本公共服务均等化,更好地应对老龄化社会挑战具有重大意义。三要加强跨区域生态环境保护。从国家层面进一步加大环境质量监测、环境保护督察和生态建设统筹力度,是打好污染防治攻坚战的重要举措,有利于推动环境保护城乡统筹、陆海统筹、区域流域统筹,有利于增强生态环境保护合力、落

实生态环境保护责任、提升污染治理效能。《决定》强调“加强中央宏观事务管理”,意味着中央层面将把更多精力投入到全局性、战略性、基础性工作上,比如推进重大改革举措实施、统筹重大基础设施建设和组织重大“卡脖子”技术攻关,促进区域协调发展特别是扶持老少边穷地区加快发展,改善宏观经济监测调控,确保经济稳中求进、稳中向好、高质量发展。

三是支持地方创造性开展工作。党的十八大以来,在全面深化改革进程中,以习近平同志为核心的党中央举旗定向、谋篇布局,先后推出1600多项改革方案,确保了改革的方向正确。按照中央部署,地方各级大胆先行先试、创造性开展工作,为全局性改革提供了可复制、可推广的制度成果,充分发挥了示范、突破、带动作用。在新时代全面深化改革,必须坚持原则性与灵活性相统一、顶层设计与先行先试相协调,最大限度发挥中央和地方两个积极性。《决定》提出“赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作”,必将对进一步全面深化改革发挥强有力的推动作用,为地方各级政府贯彻稳中求进总基调、深化供给侧结构性改革、建设现代化经济体系拓展更大空间。赋予地方更多自主权,就是要把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方,把地方切实需要也能够有效承接的事项下放给地方,特别是行政审批、便民服务,资源配置、市场监管,综合执法、社会治理等具体事项要逐级下放,增强地方治理能力。支持地方创造性开展工作,就是要强化结果导向,把工作成效作为考核、督察、评价的根本标准,防止过度留痕、过多检查,切实为基层减负松绑;要强化容错机制,防止问责泛化,鼓励担当作为,支持地方围绕中央顶层设计进行差异化探索;要强化总结推广,及时把地方成功的改革经验和体制机制成果在面上推开。

四是规范垂直管理体制和地方分级管理体制。垂直管理体制和地方分级管理体制是我国行政管理体制的重要特征,是发挥中央和地方两个积极性的具体路径。垂直管理,重在涉及国计民生、关系全局利益的重要领域,强化集中统一领导、落实宏观调控措施、提升执法监管权威。地方分级管理,则是在中央统一领导下,充分发挥地方各级积极性、确保各司其职、合力推动经济社会发展。规范垂直管理体制

深入学习贯彻党的十九届四中全会精神

习近平同志指出,绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山;要坚持生态优先、绿色发展;东北地区要主动调整经济结构,推进产业多元化发展。辽宁省本溪市具有得天独厚的生态资源优势,正处于速度换挡、结构调整、动能转换的关键时期,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻新发展理念,坚定不移实施生态立市,以绿色产业为支撑,加快建立以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,把生态优势转化为产业优势、经济优势、发展优势。

内外高校科研院所合作,引进国内外知名企业,培育和发展高科技企业;做强做大存量企业,推进医药龙头企业发展,促进现有医药企业产能释放;鼓励企业加强产品研发,大力发展创新药物及高端仿制药、生物医药和中药制剂、医疗器械等,打造脑健康生物医药产业基地。

大力发展循环经济。推进煤矸石、采矿废石、冶炼废渣、尾矿粉等大宗固体废弃物资源综合利用,加快千万吨级废钢铁加工配送基地等重点项目建设,创建国家固废综合利用基地,促进固体废弃物减量化、资源化、

制,关键是把该管的管得住、管得好,该放的放到位、放彻底,该担的担起来、担好责,做到上下贯通、管理高效,把垂直管理与服务地方有机结合起来。规范地方分级管理体制,重点要强化省级规划管理、政策法规、标准规范、监督检查等职责,强化市县决策政策执行、市县域经济发展、公共服务、社会管理和行政执法监管等职责,强化乡镇(街道)社会管理、公共服务特别是综合行政执法等基层治理职责,切实解决地方各级政府事权划分不科学、职能转变不到位、“管得着的看不见、看得见的管不着”等突出问题。规范垂直管理体制和地方分级管理体制,要按照权责一致原则,处理好“条”“块”关系,也要避免职责交叉、事权重叠,也要防止各行其是、推诿扯皮、形不成合力。一方面要继续做好党和国家机构改革“后半篇文章”,进一步理顺和明确权责关系,使其产生“化学反应”,职能转变到位,加快形成高效率、高效能的科学运行机制;另一方面要健全“条”“块”信息沟通和工作协作配合机制,完善指导、协调、监督制度,使“条”与“块”围绕共同事业形成整体合力。

五是建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。合理划分事权和财权,是建立现代政府治理体系的客观要求,是健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制的重要内容。1994年分税制改革以来,中央和地方事权、支出责任和财力相适应的制度日趋合理,但受各地经济发展差异的影响,一些地方履行相应的支出责任还有困难,在一定程度上影响了积极性的发挥。《决定》提出“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”,正是出于这方面考虑。一要做到权责清晰,合理划分各领域中央和地方各级事权和支出责任。对那些关系全国政令统一、促进区域协调发展的重大事务管理权要集中到中央,由中央财政承担支出责任;对区域性公共服务事项,由地方履行事权和支出责任;对中央和地方共同事权,实行支出责任分担机制。二要实现财力协调,形成与承担职责相适应的财政体制。科学确定中央和地方税收分享比例,完善和优化财政转移支付制度,加大一般性转移支付力度,为各级政府履行事权和支出责任提供财力保障。地方政府要认真落实《中华人民共和国预算法》要求,强化预算约束和绩效管理,确保地方财政规范透明、注重实效、风险可控、可持续发展。三要促进区域均衡,稳步提升区域间基本公共服务均等化水平。加强中央财政对贫困地区、农产品主产区、生态功能区财力支持的弥补,增强财政困难地区兜底能力,确保政权运转、民生保障和基本公共服务供给,使广大人民群众共享改革发展成果、不断增强获得感。

健全党的全面领导制度至关重要

李佑新

制定科学的行动纲领;来自党没有自己的特殊利益,能够代表最广大人民的根本利益;来自在长期的奋斗历程中形成的优良传统和作风,能够保持同人民群众的血肉关系;来自严密的并不完善的制度和组织纪律,具有强大的执行力;来自自我革命精神,勇于刮骨疗毒,永葆党的肌体健康;等等。

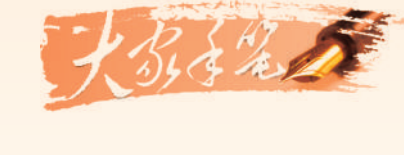
健全党的全面领导制度是新中国成立70年来我们谱写中华民族壮丽史诗的制胜密码,也是新时代统揽“四个伟大”、战胜各种风险挑战的必然要求。在中国特色社会主义制度这一科学制度体系中,党的全面领导制度具有十分重要的作用。党的全面领导制度健全了,坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化就抓住了关键。党的全面领导要落实到国家治理各领域各方面各环节。为此,党的十九届四中全会《决定》对健全党的全面领导制度作出明确规定,提出三个“完善”。一是完善党领导人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等制度,健全各级党委(党组)工作制度,确保党在各

种组织中发挥领导作用。二是完善党领导各项事业的具体制度,把党的领导落实到统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局各方面。三是完善党和国家机构职能体系,把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程,推动各方面协调行动、增强合力。这三个“完善”将使党的全面领导更加具体、更加明确。

制度的生命力在于执行。健全党的全面领导制度,必须严格遵守和执行相关制度。习近平同志指出,“要强化制度执行力,加强制度执行的监督,切实把我国制度优势转化为治理效能。”我们必须把提高制度执行力摆在突出位置,保证各项制度落地生根,使各项事业的发展都始终自觉贯彻党总揽全局、协调各方的根本要求,将党的全面领导的制度优势更好转化为治理效能。

现在,我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。越是接近民族复兴的目标,党和国家事业发展的任务就越繁重,就越要加强党的全面领导。

(作者为湘潭大学毛泽东思想研究中心主任、教育部“长江学者”特聘教授)



党的十九届四中全会《决定》强调“坚持和完善党的领导制度体系,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平”,并就此提出6个方面的制度建设要求。其中,“健全党的全面领导制度”,事关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根本方向和根本保证。

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最大优势,党是最高政治领导力量。党的领导是全面的,党政军民学、东西南北中,党是领导一切的。总揽全局、协调各方,是我们党领导地位的科学界定。习近平同志强调:“坚持和完善党的领导,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所在、幸福所在。”历史和现实都表明,我们强大的全面领导能力,来自以马克思主义为指导,能够科学把握社会发展规律、历史发展趋势,

坚持生态立市 发展绿色产业

把生态优势转化为发展优势

姜小林

加快钢铁产业绿色转型。坚持化解过剩产能与促进产业升级相结合,大力支持钢铁企业绿色、智能发展,实施超低排放改造。优化钢铁产业配套能力,补齐工序短板,开发高附加值、高性能产品。推进高端精密铸件产业和钢材深加工产业发展,引进和培育下游生产企业,拉长做大钢铁产业链。实施绿色矿山建设,有效控制矿山数量,提高大中型矿山比例,构建矿山企业联盟和智能矿山行业。通过这些举措,加快本溪钢铁行业向高端绿色转型,建设世界知名的绿色钢铁基地。

壮大生物医药产业。以医药健康产业提质增效为主攻方向,加强与域

无害化。实施钢铁、玻璃、电石等高能耗行业高温尾气、余热余压利用、能量系统优化、窑炉改造等技术改造,建立低碳能源技术体系。利用丰富水资源和山地优势大力推进抽水蓄能电站建设,利用秸秆等农林废弃物发展生物质能源,不断加强清洁能源生产供应。

做优文化旅游产业。实施全域旅游发展规划,整合旅游资源,创建生态休闲型全域旅游示范区。利用“山水冰泉洞”资源做优乡村旅游、民宿经济,突出重点项目建设,打造景区景点品牌。利用冰雪资源、冬捕资源做强做优做大冰雪经济,打造冬季

旅游品牌。利用东北抗联史实际陈纪念馆、东北抗日义勇军纪念馆等红色资源建成全国红色教育培训基地,打造知名红色文化旅游品牌。利用温泉资源加快发展医疗、养生、养老等康养产业,打造健康养生品牌。规划建设本溪文旅创意产业园区,巩固提升特色文化产业,打造关东文化品牌。利用太子河流域城市的优势,加快百里生态长廊建设,打造“一河居中、两岸繁荣”的秀美宜居城市品牌。

做大做精生态农林产业。推动农村一二三产业融合发展,培育壮大农

业产业化重点龙头企业,形成“一乡一业”“一村一品”产业布局。加强现代农业示范区和示范带建设,大力发展绿色有机农业,增强品牌产品的市场知名度和产业带动力;全力发展林下种植和林下养殖业,加强全国林下经济示范基地建设,培育和發展地理标志林特产品,提高产品知名度。

(作者为辽宁省本溪市委书记)