

正确把握顶层设计与实践探索的关系

中国人民大学教授, 中国社会保障学会会长 郑功成

摘要:顶层设计与实践探索的关系是辩证统一的, 在中国式现代化进程中需要同时给予高度重视, 以科学的顶层设计推动实践发展, 以大胆的实践探索丰富顶层设计, 通过两者的有机结合、良性互动, 最终达至理想的境界。从“一穷二白”的落后农业国起步, 到全面建成小康社会, 再到迈上全面建设社会主义现代化国家新征程, 坚持顶层设计与实践探索辩证统一, 是我国社会主义现代化建设积累的一条宝贵经验。推进中国式现代化的复杂性与艰巨性, 决定了更加需要妥善处理好顶层设计与实践探索的关系, 在不断完善顶层设计和全面推动实践探索上同时发力。

关键词:中国式现代化 顶层设计 实践探索 辩证统一

【中图分类号】D61

【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2023.08.002

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的重要讲话, 深刻阐述了推进中国式现代化进程中需要妥善处理好若干重大关系, 而顶层设计与实践探索的关系摆在首位, 显示了这一重大关系的至关重要性。

正确认识顶层设计与实践探索的辩证关系

在党的二十大报告中, 习近平总书记明确提出: “中国式现代化, 是中国共产党领导的社会主义现代化, 既有各国现代化的共同特征, 更有基于自己国情的中国特色。” 进而系统阐明了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, 是物质文明和精神文明相协调的现代化, 是人与自然和谐共生的现代化, 是走和平发展道路的现代化。中国式现代化的本质要求与基本特征, 决定了其是有别于西方现代化的社会主义现代化新路。正因如此, 中国式现代化离不开科学的顶层设计, 即基于国家富强、民族振兴、人民幸福的理论蓝图, 同时需要通过

全方位的实践探索来将蓝图付诸实施, 并在这种探索中促使蓝图更加完善, 进而使得中国特色社会主义大厦更加宏伟坚固。

顶层设计事关行动的理念、目标、方向与路径。如果没有科学的顶层设计, 实践探索只能在迷雾中前行, 这意味着存在误入歧途的风险。中国式现代化是前无古人的伟大事业, 创造的是人类文明新形态, 它包括物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的协调发展和全面提升。如果没有科学的顶层设计指引, 目标与路径都会模糊化, 不同系统或子系统之间也不会自动有效协同配套, 顾此失彼或者厚此薄彼以及由此导致整个经济社会发展失衡的现象就很难避免, 局部突进带来的不会是整体质量的提升。因此, 我们需要科学的顶层设计, 它应当包含社会主义的先进理念、共同富裕的目标追求、合理建构的制度体系和达到目标的基本途径。

实践探索是走向或实现目标的具体行动。一方面, 实践探索为顶层设计提供着现实支撑。没有大胆的实践探索, 顶层设计只能是乌托邦式的

空想；有了实践探索的支撑，顶层设计才能源于实践又高于实践，才能对实践发展发挥出有效的指导作用并将蓝图变成现实。中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，正是基于新中国成立以来以来的实践探索，以及在这种实践探索中持续不断取得的巨大成功。在全面建设社会主义现代化国家的新征途上，同样需要通过实践探索才能达到理想的境界。另一方面，实践探索又检验并丰富着顶层设计。中国式现代化是一个十分复杂的系统工程，这种复杂性既来自风云变幻的国际环境，也来自我国自身发展带来的深刻变化。例如，网络技术进步及其广泛应用所带来的全面影响，我国现阶段呈现出来的老龄化、少子化人口新格局，不仅是社会发展带来的新变化，更是需要积极、妥善应对的新挑战。为此，我国不仅需要与时俱进地进行实践探索，而且需要通过实践探索与时俱进地促使顶层设计更加完善，进而确保中国式现代化朝着既定的目标、沿着正确的路径稳步前进。

综上，顶层设计与实践探索的关系是辩证统一的，在中国式现代化进程中，需要同时给予高度重视，以科学的顶层设计推动实践发展，以大胆的实践探索丰富顶层设计，通过两者的有机结合、良性互动，最终达至理想的境界。

坚持顶层设计与实践探索的辩证统一，是我国社会主义现代化建设积累的一条宝贵经验

1949年10月1日中华人民共和国成立后，以毛泽东同志为代表的中国共产党人根据长期革命斗争实践积累的经验，同时吸取近代以来各种制度尝试留下的教训，以及借鉴苏联的经验，确立了建设社会主义中国的目标，定下了共同富裕的国家发展基调，并通过制定自己的宪法，明确了社会主义中国的国体、政体与基本经济社会制度。1959年12月到1960年2月，毛泽东

同志完整地提出了“四个现代化”概念，即“建设社会主义，原来要求是工业现代化，农业现代化，科学文化现代化，现在要加上国防现代化。”^[1]1964年12月，周恩来同志在第三届全国人大一次会议上正式提出“四个现代化”目标以及分两步走的国家战略，首次勾画了中国现代化建设的宏伟蓝图。^[2]这是最早的中国式现代化顶层设计。同一时期，我国进行了艰辛的社会主义建设实践探索，很快建立起了较为完整的工业体系，开展了大规模的农田水利基础设施与城镇公共设施建设。不过，这一阶段的顶层设计中存在急于求成的因素，实践探索中也因经验不足而出现了一些偏差，如采取高度集中的计划经济体制，事实上抑制了市场与个体的活力，追求纯之又纯的公有制超越了所处的社会主义发展初级阶段，再加上西方国家的围堵，我国的现代化进程受到了不利影响，民生改善亦未达到预期目标。

1978年后，我国进入改革开放时代，以邓小平同志为代表的中国共产党人基于国际国内形势的发展变化和民生改善的迫切要求，迅速确立了以经济建设为中心的社会主义现代化建设“三步走”战略，并将效果具体落实到发展生产力和改善人民物质文化生活上，体现了经济发展与人民生活改善的统一。经过党的十四大、十五大，“三步走”战略进一步丰富，形成了“两个一百年”奋斗目标，这使得中国式现代化顶层设计的实践探索中日益清晰明朗，并以持续高速增长卓越发展成就，使我国逐渐成为并稳居世界第二大经济体。在这一阶段，顶层设计与实践探索相互呼应，中国共产党领导下的中国特色社会主义道路越走越宽广，公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度越来越具活力，我国也从传统的农业国迅速成为影响世界的工业国，工业化、城市化

一日千里，国民经济持续高速增长，综合国力持续提升，民生改善实现了质的飞跃。不过，这一阶段也出现了经济社会发展失衡的现象，结构性矛盾、环境污染、收入差距以及人口老龄化、新技术革命带来的挑战日益显现，民生诉求在国家发展进步中全面升级。所有这些，均决定了中国式现代化还需要更加科学的顶层设计，并继续进行大胆的实践探索。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央审时度势，进一步完善了中国式现代化的顶层设计，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，并通过全面深化改革不断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，在经济、政治、社会、文化、生态文明建设等各个方面均实现了历史性突破，取得了历史性的成就。2021年如期全面建成小康社会，实现了中华民族伟大复兴的关键性阶段目标。党的二十大将全面建成社会主义现代化强国的战略安排定为分两步走，即从2020年到2035年基本实现社会主义现代化，从2035年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。党的二十大为从现在起至2035年乃至本世纪中叶全面建设社会主义现代化国家描绘了清晰的蓝图，不仅保证了社会主义现代化建设大政方针的连贯性和经济社会发展的持续性，而且为中国式现代化的全面提速提供了更加清晰的行动指南。正是在科学顶层设计的指引下，新时代的实践探索也走出了新路，各种改革方案均取得了良好的效果，中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型，政治体制更加适应中国式现代化的需要，经济发展更加具有抵御各种风险的韧性，民生发展在全面建成小康社会的新起点上开始迈向扎实推进共同富裕的新境界。

需要指出的是，顶层设计也分层次。宪法是对国体、政体和国家基本制度安排的顶层设计，

国家层面的现代化战略是贯彻宪法精神、关乎国家发展全局与长远的全面性顶层设计。事实上还应当有各个系统乃至各个子系统的顶层设计，这一层级的顶层设计是对更高层级顶层设计的具体化，其对实践发展起直接推进作用，也直接接受实践的检验。以民生保障制度而言，就有教育制度、就业制度、社会保障制度、医疗卫生制度、住房制度等，这些制度各成体系又相互关联，均需要有立足长远的顶层设计，再经过具体实践的发展达到预期目标。在强调国家层级全局性、全面性顶层设计的同时，还要突出具体行业的顶层设计，并增进彼此之间的协同性，进而促使实践发展取得理想的效果。

从“一穷二白”的落后农业国起步，到全面建成小康社会，再到迈上全面建设社会主义现代化国家新征程，中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，中国式现代化创造了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹。如果没有新中国成立后的顶层设计与艰辛的实践探索，我们可能还在迷雾中继续摸索；如果没有改革开放后的顶层设计与大胆的实践探索，我国不可能迅速缩小与西方发达国家的差距；如果没有新时代的顶层设计与创造性实践探索，国家发展也不可能取得如此辉煌的成就。因此，新中国成立以来，社会主义现代化建设所积累的一条宝贵经验，就是坚持顶层设计与实践探索的辩证统一。在顶层设计中，我们坚持中国共产党领导，坚持走中国特色社会主义道路，坚持以人民为中心的发展思想，坚持中国特色社会主义的根本制度、基本制度、重要制度，坚持统筹谋划国家发展大局，等等。即使是在1990年前后苏联解体、东欧剧变导致世界社会主义遭受重大挫折的条件下，我国也始终保持着定力并不断优化自己的顶层设计。在实践探索中，我们坚持全面深化改革，坚持理论创新、实践创新，不断破除影响或阻碍国家发展进步的体制机制障碍，持续不断地

创造出了举世瞩目的发展奇迹。新中国成立以来，伟大的成就和宝贵经验，为中国式现代化的确定性提供了有效的证据与有力的支撑，也为继续实践探索提供了有效且有力的依据。

面向未来需要更加妥善处理顶层设计与实践探索的关系

当前，我们已经行进在全面建设社会主义现代化国家的新征途上，步入了推进全体人民共同富裕的康庄大道。与此同时，我们必须充分认识到推进中国式现代化和创造人类文明新形态所具有的复杂性与艰巨性，更加妥善处理顶层设计与实践探索的关系。

一方面，我国仍然处于社会主义初级阶段，人均国内生产总值仍然处于中等收入国家水平，仍然属于发展中国家。这意味着我国的现代化进程同样面临着西方发达国家曾经历过的发展难题及可能陷阱，同样需要有效应对当今世界共同面临的各种新的挑战，因而需要持续促进生产力发展并创造出更加丰厚的物质财富。这本身就充满着复杂性与艰巨性。另一方面，中国式现代化的基本特征决定了我国的现代化建设更加复杂与艰巨。其一，十四亿多人口整体迈进现代化，不仅远远超过英国、美国等国家现代化的人口规模，而且超过了现有发达国家人口的总和。如此巨大的人口规模，决定了我国的现代化较任何其他国家的现代化都更加艰巨和复杂。其二，中国特色社会主义的本质要求，决定了中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，它虽然是一个长期的历史过程，但从现在开始，必须更加着力维护和促进社会公平正义，必须让国家发展成果更多更公平地惠及全体人民，在这一过程中逐渐缩小收入差距，坚决推进基本公共服务均等化，坚决防止两极分化。这一内在要求的实现，较之欧美国家的现代化显然更具难度。其三，中国式现代化

是物质文明和精神文明相协调的现代化，这意味着我国要在一个压缩的时间长度内实现物质富足与精神富有同步跃升，从而不仅需要持续厚植现代化的物质基础，不断夯实人民幸福生活的物质条件，而且要大力发展社会主义先进文化，传承弘扬中华优秀传统文化，促进并最终实现人的自由而全面发展。其四，中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，这意味着我国的现代化不能像西方发达国家曾经经历的那样，以无止境地向自然索取甚至破坏自然来实现现代化，而是必须在促进经济发展的同时创造出良好的生态环境，走可持续发展之路，实现中华民族永续发展。其五，中国式现代化是走和平发展道路的现代化。我国不走一些国家通过战争、殖民、掠夺等血腥方式实现现代化的老路，而是以人类命运共同体倡导者、建设者的姿态，致力于推动全球和平发展，这是西方现代化国家前所未有的责任担当，同时也意味着需要付出更多艰辛努力。

中国式现代化建设面临的复杂性与艰巨性，决定了更加需要妥善处理顶层设计与实践探索的关系，在不断完善顶层设计和全面推动实践探索上同时发力。

第一，继续完善国家现代化的多层次顶层设计。党的二十大报告、国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要等是对推进中国式现代化的总体战略部署。我们还需要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，以党和国家关于现代化建设总体战略部署为基本依据，尽快制定并完善各行各业的顶层设计。如在经济发展方面，需要制定利用我国的制度优势、人口优势、市场优势来确保高质量发展和持续增长的顶层设计，而坚持“两个毫不动摇”，尽快建立健全支持民营经济健康发展的政策体系显然具有必要性；在收入分配方面，需要立足于缩小差距、鼓励奋斗、成就幸福，尽快构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系；在基本公共服务

方面，需要尽快制定推进基本公共服务均等化的时间表与路线图；在就业方面，需要在充分就业与提高就业质量两个方面同时发力，积极就业政策的实施同样需要有挖掘战略就业空间、调节结构性就业矛盾以及促使劳动者安居乐业的顶层设计；在社会保障方面，需要立足于高质量、可持续发展，尽快提出多层次社会保障体系建设的总体框架、功能定位及发展举措；等等。因此，面向未来完善国家层级的顶层设计，关键是将中国式现代化的目标设定、价值追求及总体部署尽快落实到各个领域的顶层设计中，同时增进相关行业的整体协同，这样才能形成更加优化的顶层设计。

第二，全面推动各领域的实践探索。习近平总书记指出：“推进中国式现代化是一个探索性事业，还有许多未知领域，需要我们在实践中去大胆探索，通过改革创新来推动事业发展，决不能刻舟求剑、守株待兔。”尽管我们已经走过了摸着石头过河的年代，也可以借鉴西方发达国家的经验教训，但许多方面还需要自己创新，这些创新需要通过实践探索来检验，并在持续不断积累经验的基础上走向更加成熟、更加定型。党的十八大以来，全面深化改革即是全方位的实践探索。在政治领域，加强党的领导、完善纪检监察制度，更通过2018、2023年的党和国家机构改革促使国家治理体系更加优化；在经济领域，通过自贸区的试点实践促使对外开放水平得到提升，通过鼓励创新实践促使产业升级，通过多种试点增添了经济发展的活力；在社会领域，通过建立中央调剂金制度推动了基本养老保险全国统筹，通过推进药品价格谈判、药品带量招采以及改革医保基金支付方式等显著地增进了人民群众在医疗保障方面的获得感，等等。面向未来，这些实践探索还需要继续向纵深推进。不仅如此，新发展阶段的实践探索还包括面对新的挑战采取行动，如第四次工业革命带来的就业形态多样

化，只有重构社会保障制度与财富分配格局才能更加有效地保障劳动者的合法权益，进而促使社会财富分配格局更加公平。在这方面，我国不可能再等西方发达国家先建立制度再行借鉴，而是必须同步探索甚至发挥引领作用。因此，面向未来的实践探索需要更大的勇气与智慧。

第三，进一步促进顶层设计与实践探索良性互动、有机结合。一方面，顶层设计不能脱离我国的基本国情和实践需要，要以实践探索为基础。唯有如此，才能充分发挥其所具有的设目标、把方向、定规划的优势。另一方面，实践探索要以顶层设计为指导，避免一叶障目、迷失方向，充分发挥其解决实际问题、总结成功经验的优势。正如习近平总书记指出的：“要鼓励地方、基层、群众解放思想、积极探索，鼓励不同区域进行差异化试点，善于从群众关注的焦点、百姓生活的难点中寻找改革切入点，推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。”如此一来，顶层设计便会更加科学化，实践探索也会取得更加丰厚的成果。①

【本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“新发展阶段实现全体人民共同富裕的理论内涵和实践创新研究”（项目编号：21LLGLA067）阶段性研究成果】

注释

[1]中共中央文献研究室：《毛泽东邓小平江泽民论科学发展》，北京：中央文献出版社、党建读物出版社，2008年，第19页。

[2]邓小平同志曾明确指出：“我们现在讲的四个现代化，实际上是毛主席提出来的，是周总理在他的政府工作报告里讲出来的。”参见《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1994年，第311—312页。

责编：周素丽 / 美编：王嘉骐