

“中国之治”：党和国家制度建设的伟大工程

——兼论中国特色社会主义政治体制改革新路

■ 石仲泉

(中央党史和文献研究院,北京 100080)

【摘要】党的十九届四中全会通过的《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》),紧扣“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”这个主题,系统总结党领导人民在新中国70年来、改革开放40年来、特别是党的十八大以来,我国国家制度建设和国家治理方面取得的成就、积累的经验、形成的原则,全面回答了在我国国家制度和国家治理上,应该“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题,明确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的总体要求、总体目标和重点任务,既勾勒出新时代中国特色社会主义制度体系的宏伟格局,又绘制了实现“两个十五年”战略安排的具体路径。这些不仅丰富和发展了中国特色社会主义制度理论,而且成为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政治宣言和行动纲领。同时强调党的领导制度体系建设是中国特色社会主义制度体系中最根本的制度建设,中国特色社会主义制度的格局是相互衔接、相互联系的制度体系。可以说十九届四中全会《决定》是对中国特色社会主义政治体制改革新路的重要宣示。因为它符合邓小平设计政治体制改革的根本要求;体现了政治体制改革是为了使党和国家长治久安的最终目的;论列的众多制度建设,说明中国政治体制改革由治党及至治国的新路是成功的;为进一步丰富和完善具有中国特色政治体制改革的由治党及至治国的各种制度建设指明了方向。包括政治体制改革在内的各种改革,都旨在巩固和发展社会主义制度。据此,党和国家的长治久安同样是一个很长的历史过程,必须与时俱进,不断地丰富、巩固和发展。

【关键词】“中国之治” 国家制度建设 国家治理 政治体制

“中国之治”是新中国成立70年来,从以毛泽东为核心的第一代中央领导集体开始不断追求的奋斗目标。经过几代人不断努力,党的十九届四中全会通过的《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》,被誉为

收稿日期:2019-12-18

作者简介:石仲泉,中央党史和文献研究院研究员,原中央党史研究室副主任,主要研究党的历史、理论和人物。

“中国之治”的纲领性文献,是一个关系党和国家长治久安的中国特色社会主义制度建设的伟大工程,构筑这样的制度建设工程,对于新时代中国特色社会主义的发展必将产生重大影响,对于实现中华民族伟大复兴的中国梦将起到制度保证作用。它的构筑也是成功探索出的中国特色社会主义政治体制改革新路的重要宣示。

一、党的十九届四中全会具有的独特里程碑意义

中国共产党创建近百年来,自六大开始累计起来的中央全会迄今达93次。不少中央全会在党的历史上都有其独特性。有的全会的独特性具有里程碑意义;有的甚至具有划时代意义。如党的十一届三中全会开启了新中国成立以来历史发展的新时期就具有划时代的意义。党的十八大以来,具有独特性的中央全会有多次,其中就包括十九届四中全会。这次全会专门研究国家制度和国家治理,在党的历史上是第一次。

尽管在新中国成立后就在不断建立各种制度,但由于制度的不健全,在探索建设社会主义的道路上出现过曲折和挫折。党的十一届三中全会后,邓小平首次提出了制度治党的治国思想。他在1980年8月发表的振聋发聩的《党和国家领导制度的改革》讲话指出“文化大革命”的这个教训是极其深刻的。“不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”^[1]“我们的社会主义制度是有中国特色的社会主义制度”^[2]这是“中国特色社会主义制度”所谓的滥觞。1992年,他在南方谈话中指出“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”^[3]

历史的接力棒将建党一百周年时在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度的使命,交给了当代中国共产党人。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把制度建设摆到更加突出的位置,强调“坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备、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”。^[4]十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,并把“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”^[5]确定为全面深化改革总目标。那次全会首先对深化经济体制改革的若干制度性问题作出了决定,党不断加快制度建设步伐。十八届四中全会对全面推进依法治国的若干重大问题作出决定。党的十九大在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的战略部署中,对制度建设和治理能力建设作出了明确战略安排。在十九届三中全会提出加快推进国家治理体系和治理能力现代化、努力形成更加成熟更加定型的中国特色社会主义制度是摆在我们党面前的一项重大任务后,十九届四中全会就以此为专题展开专门研究。

十九届四中全会确定这个主题,主要有三方面考虑。一是从远期战略目标看,是出于实现十九大提出的关于制度建设和治理能力建设战略安排的需要。在党和国家各方面的改革和制度建设,以及治理能力建设取得许多成就后,需要通过一次中央全会从政治上、全局上、战略上来综合研究、全面考量,就坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系治理能力现代化若干重大问题作出系统总结,以期实现“两个十五年”的战略目标。二是从实现近期任务看,是深入推进新时代开启的系统整体设计推进改革和制度建设的需要。十八届三中全会提出的改革任务异常繁重,必须以推进国家治理体系和治理能力现代化为主轴,提出与时俱进的工作要求,使继续深化各领域体制机制改革,得到强有力制度保证。三是从应对风险挑战看,这是在面对具有许多新特点的各种复杂斗争中赢得主动的需要。在国际上,世界发展面临百年未有之

大变局,中国发展的外部环境更趋复杂;在国内,我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期,决胜全面建成小康社会进入收官阶段,面临的风险挑战来自各个方面。要打赢防范化解重大风险攻坚战,不能有丝毫的疏忽和闪失,运用制度威力应对风险挑战的冲击,是个重量级武器。正是在这样一个重要历史节点和时代机遇上,党的十九届四中全会确定的这个主题,使它获得了在党的百年历史、新中国70年历史、改革开放40年历史上所具有的独特性,具有里程碑意义。

二、《决定》与党和国家长治久安制度建设基本框架的构筑

邓小平说过,我们这老一代解决不了长治久安问题。他寄希望于后来者把党和国家的制度建设好。十九届四中全会《决定》紧扣“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”这个主题,系统总结党领导人民在新中国70年、改革开放40年、特别是党的十八大以来,我国国家制度建设和国家治理方面取得的成就、积累的经验、形成的原则,全面回答了在我国国家制度和国家治理上,应该“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题,明确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的总体要求、总体目标和重点任务,既勾勒出新时代中国特色社会主义制度体系的宏伟格局,又明确了实现“两个十五年”战略安排的具体路径。这不仅丰富和发展了中国特色社会主义制度理论,而且成为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政治宣言和行动纲领。为什么说《决定》构筑了党和国家长治久安制度建设的基本框架呢?

第一,《决定》第一次明确提出中国特色社会主义制度和国家治理体系的13个显著优势,不仅使“四个自信”有了更为全面的依据,而且为不断构筑党和国家长治久安制度建设工程指明了方向。13个显著优势有四个鲜明特点:一是特别突出了党的领导的优势。既明确它是首要优势,又在这个首要优势中突出要“坚持党的集中统一领导,坚持党的科学理论,保持政治稳定”这三个基本方面。它既有利于把握好增强党的领导本身对于坚持社会主义方向最重要的基本点,又有利于发挥党的领导这个特殊优势对于其他各领域各方面优势的统摄作用。二是对中国特色社会主义制度的巨大优越性作了全面精准的概括。中国特色社会主义制度的优越性很多,但长期以来很难说得全面,《决定》在经过系统梳理后第一次将目前所能提及的优势讲得很全面,这无论对国民教育还是对外宣传都将起到标杆和范本作用。三是对13个方面显著优势的概述和总结,集长期以来党不断丰富的理论认识之大成,在整体上达到了新的高度,这就使对中国特色社会主义制度和国家治理体系的认识提升到“显著优势”的新境界。四是13个显著优势,大体对应了后面所论述的各类制度,使其明确总体要求。这13个显著优势的概括,使构筑中国特色社会主义制度体系和国家治理体系有了强力理论支撑。

第二,《决定》第一次明确了中国特色社会主义制度和国家治理体系的各个领域和方面的制度,形成根本制度、基本制度、重要制度等的多层次宝塔型结构,不仅有利于构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,而且使党和国家长治久安有了一系列制度支撑。《决定》绘制的中国特色社会主义制度的图谱由13个方面的制度组成(或称为“体制”、“体系”,简言之“制度组成”)。其中,党的领导制度是国家的根本制度,统领和贯穿在其他12个方面的“制度”中。这12个方面的“制度”,尽管是被统领的,但并非不重要。中国特色社会主义制度靠“1+12”的“制度”来支撑。国家治理体系和治理能力的现代化,也靠“1+12”“制度”的持续坚持和不断完善才能实现。《决定》绘制的“1+12”“制度”图谱,既阐明了必须牢牢坚持的重大制度和原则,又部署了推进制度建设的重大任务和举措。《决定》坚持根本制度、基本制度、重要制度相衔接,既统筹顶层设计和分层对接,又统筹制度改革和制度运行,必将对推动各个领域、各个方面

的制度更加成熟更加定型,把我国制度优势更好转化为国家治理效能产生新的动力。尤其是《决定》凸显了以人民为中心的价值导向,不仅在各项制度中关注人民群众,而且设计专章论述“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要”,这郑重宣示了中国共产党人不变的初心使命,有利于进一步夯实党长期执政的阶级基础和群众基础,使国家长治久安有了铜墙铁壁般的制度保障。

第三,《决定》第一次明确突出了中国特色社会主义制度与国家治理体系和治理能力的演进方向和规律,使构筑党和国家长治久安制度建设的基本框架成为势所必至、水到渠成。中国特色社会主义制度与国家治理体系和治理能力思想从提出到构筑制度体系,经过了“四级跳”:

——第一级是邓小平在上个世纪80年代提出制度治党治国和中国特色社会主义制度思想,还有90年代初南方谈话要求到建党100年时在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。这是构建中国特色社会主义制度的初始阶段。

——第二级是胡锦涛在2011年庆祝建党90周年讲话中首次提出“中国特色社会主义制度”这一科学称谓。指出中国特色社会主义制度是“在经济、政治、文化、社会等各个领域形成一整套相互衔接、相互联系的制度体系”,并说明了它是由根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度,以及各种具体制度的体制机制所组成。这在中国特色社会主义制度体系建设工程的构筑上具有奠基意义。

——第三级是党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这个重要命题。如上所述,并将“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”确定为全面深化改革的总目标。这个总目标首次明确了国家制度和国家治理能力的关系,即后者是运用前者管理社会各方面事务的能力。这两者里表关系的揭示,更有利于将制度优势转化为国家治理效能。社会主义制度优势是经过长期革命斗争建立起来的。但是,如果不能推进国家治理体系和治理能力现代化,将制度优势转化为治理效能,不仅其优势发挥不出来,广大人民群众感受不到制度的“红利”,而且最后还会丧失优势,使这个在理论上的好制度毁于一旦,苏联解体和东欧剧变就是前车之鉴。十八届三中全会将两者连为一体是理论认识的飞跃,这也正是习近平总书记在《决定》说明中将这次全会视为“划时代的”的一个重要因素。

——第四级是党的十九届四中全会《决定》的主题虽然是在十八届三中全会上提出的,但是在全面深化改革的总目标层面讲的。十九届四中全会《决定》在理论认识上有很大提升。一是进一步明确了国家制度和国家治理体系及能力的关系。如《决定》指出的中国特色社会主义制度是一个科学制度体系,我国国家治理的一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。二是进一步强调了国家制度建设和国家治理体系现代化在谋划新时代全面深化改革中的重要意义。习近平同志在《决定》说明中指出,新时代改革更多面对的是深层次体制机制问题,对改革的系统性、整体性、协同性要求更强,相应地建章立制、构建体系的任务更重。这就要求把制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置。三是《决定》立论的起点更高。它从十九大确立的战略目标和重大任务出发,着眼于坚持和巩固中国特色社会主义制度、确保党长期执政和国家长治久安;着眼于完善和发展中国特色社会主义制度、全面建设社会主义现代化国家;着眼于充分发挥中国特色社会主义制度优越性、推进国家治理体系和治理能力现代化。因此,它对党领导人民在国家制度建设和国家治理方面取得的成就作了全面总结,阐述了坚持和完善支撑中国特色社会主义制度体系各类制度,部署了需要深化的重大体制机制改革任务。

所以说,这是第“四级跳”。这“四级跳”揭示了中国特色社会主义制度体系扩容的进程和各制度间的逻辑联系,明确了其总体目标展现的规律发展要求,使《决定》构筑党和国家长治久

安制度建设工程的基本框架成为历史发展的自然过程。

三、党的领导制度体系建设: 中国特色社会主义 制度体系中最根本的制度建设

《决定》绘制的中国特色社会主义制度的图谱由 13 个方面的制度、体制和体系等组成。其中,党的领导制度被定位为最重要的根本制度,对其他制度建设具有统帅意义。《决定》为了强调党的领导制度是具有统帅意义的根本制度,从理论和实践的结合上突出了这样两点:一是第一次将“党是最高政治领导力量”的重要论断写入中央文件。这个论断是习近平同志在 2018 年 6 月中央政治局集体学习时讲的,这是对党的领导作用的新的提升。现在将其作为党的《决定》加以明确,既使过去讲“中国共产党是中国特色社会主义制度最本质的特征”的说法,由内在的“软实力”外化为硬实力的表述;又使过去一直讲的“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”这个论断所蕴涵的应有之意凸显出来,从而更增强了党的领导的威力。习近平讲的“党是最高政治领导力量”同毛泽东讲的“领导我们事业的核心力量是中国共产党”叠加在一起,这两大力量就使党的领导制度成为神州大地顶天立地的制度。二是第一次使用“党的领导制度体系”称谓,论列它有六大制度。指出要“健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节”。这既提升了“党的领导”在中国特色社会主义制度体系中的统帅性,也使构筑的恢恢之网具有疏而不漏性。从而,“党是领导一切的”政治论断能得到全面、深入、彻底的落实。这两点无疑凸显了党的领导制度体系作为根本制度的统帅地位。

党的领导制度体系包括的六大制度是经过精心设计的。这六大制度的功能各不相同,但连为一体后党的领导制度体系的作用能得到完整、全面的展现。这里有的制度,过去是作为加强党的建设讲的,这次作了全面提升。

(一) 关于建立不忘初心、牢记使命的制度。“不忘初心、牢记使命”是党的十九大第一次作为表达党的宗旨、理想信念、奋斗目标而使用的固定语句,但没有将其作为制度看待。《决定》不仅第一次将它提升到“制度”层面,而且作为党的领导制度体系六大制度之首。这无疑是一种创新。《决定》在提升它的定位时,还强调了“把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题,形成长效机制,坚持不懈锤炼党员、干部忠诚干净担当的政治品格。”这是习总书记在今年 6 月下旬主持中央政治局集体学习时提出来的,将它写入《决定》中更增强了它成为六大制度之首的分量。这一制度成为六大制度之首,还有两个重要内容:一是将党的指导思想列入其中。要求“坚持用共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想凝聚全党、团结人民,用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党、教育人民、指导工作,夯实党执政的思想基础。”二是有党的政治建设内容。即“全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,持续推进党的理论创新、实践创新、制度创新。”^[6] 政治建设在党的建设中也具有首要地位。这两个首要地位,就使将“建立不忘初心、牢记使命的制度”列为坚持和完善党的领导制度体系建设的第一制度成为理所当然。

(二) 关于完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度。这是将党的十八大以来逐渐明确的“四个意识”、“四个自信”和“两个维护”的要求制度化了。主要有两方面考虑:一是克服党内的政治状况还存在某些涣散现象的需要。十八大以来,党内政治生态有了很大的好转,但还有一些问题未得到根本解决。有的“四个意识”不强,有的对“两个维护”不以为然,有的无视党的政治纪律和政治规矩,等等。为了加强党的政治建设,很有必要将过去的要求提升

为制度,进行强制约束。二是面临着应对复杂多变的具有许多新的特点的斗争需要。这就有必要将过去的“软性”要求“硬化”为必须遵守的制度,并且要不断完善、坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度。这是从大局出发作出的战略性决策,有利于提高广大干部的政治领导水平,增强应对复杂严峻斗争的本领。

(三)关于健全党的全面领导制度。这条内容在党的十八大以来一直在实行,《决定》作为制度将它强化了。包括三个完善:一是完善党领导的从中央到地方的各个机关和社会组织等方面的制度,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”战略布局各个方面;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。这三个完善实现了对社会生活的全覆盖,健全了党的全面领导制度。

(四)关于健全为人民执政、靠人民执政的各项制度。这方面的具体制度一直就有,《决定》对其作了提升和扩充。一是进一步明确了这项制度的总体要求,强调“把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿党治国理政全部工作之中”。通过完善制度保证人民在国家治理中的主体地位,着力防范脱离群众的危险。二是明确提出“创新互联网时代群众工作机制”,以始终做到为了群众、相信群众、依靠群众、引领群众,深入群众、深入基层。这展现了新时代贯彻党的群众路线要求,完善了党员、干部联系群众制度的与时俱进。三是扩大了联系群众“同心圆”,要求健全联系广泛、服务群众的群团工作体系,推动人民团体把各自联系的群众紧紧团结在党的周围。健全这三个方面制度,以不断巩固党执政的阶级基础,厚植党执政的群众基础。

(五)关于健全提高党的执政能力和领导水平制度。党的十五大提出这个问题以来中央就在不断地强调它。《决定》进一步丰富了它的内容。一是将“坚持民主集中制,完善发展党内民主和实行正确集中的相关制度”,提高到“把方向、谋大局、定政策、促改革的能力”上来认识。二是强调健全决策机制,加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估。这强化了科学执政的重要根据。三是强调改进党的领导方式和执政方式,以增强各级党组织政治功能和组织力。这也是理论认识的一个提升。四是提出“完善担当作为的激励机制,促进各级领导干部增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领,发扬斗争精神,增强斗争本领”。十九大报告讲了前八种本领,“发扬斗争精神,增强斗争本领”是习近平同志在今年9月中央党校的中青年干部培训班开班式上提出来的。《决定》增写了这一内容,就使干部需要增强的本领更加全面。

(六)关于完善全面从严治党制度。这是为了巩固和发展十八大以来全面从严治党取得的伟大成果而新设的重要制度。它强调了这样几点:一是“增强忧患意识,不断推进党的自我革命,永葆党的先进性和纯洁性”。这提升了完善全面从严治党的总体要求。二是坚持依规治党,建立健全以党的政治建设为统领,全面推进党的各方面建设的体制机制。这一条突出了依规治党和党的政治建设在全面推进党的建设中的统领地位。三是完善和落实全面从严治党责任制度。这是开展全面从严治党教育活动的重大成果。既建立了党建工作责任制,又明确了各级党委的主体责任、书记的第一责任和纪委的监督责任,还有上级的领导责任。《决定》将这一成果固化为制度,对于完善全面从严治党制度具有重要意义。四是坚决同一切影响党的先进性、弱化党的纯洁性的问题作斗争,大力整治形式主义、官僚主义,不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力。这也是旨在巩固和发展群众路线教育活动的成果,推进全面从严治党的完善。这四个强调,贯彻了新时代党的建设总要求,深化了党的建设制度改革,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

上述六大制度,是坚持和完善党的领导制度体系的主体,对它的总体要求和目标任务的明确,展现了党的领导制度在中国特色社会主义制度体系中的独特高端功能。

四、中国特色社会主义制度的“众星捧月”格局 与相互衔接、相互联系的制度体系

前面已指出,中国特色社会主义制度体系是由“1+12”“制度”图谱组成。这个“1+12”“制度”图谱,源于党的领导制度的特殊地位和作用。说通俗点,犹如“众星捧月”格局。这12个“制度”的功能各异,但组合在一起,就使中国特色社会主义制度形成相互衔接、相互联系的制度体系。这12个“制度”包括政治、经济、文化、社会、生态文明等各个领域的制度和体制机制,涵盖改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。这里将其分解为“5+3+1”——“5”即“五位一体”;“3”即军队国防、“一国两制”、国际外交;“1”即监督体系,来做简要解读。

(一)关于“五位一体”内容。包括《决定》的八个制度和体系,是12个“制度”的大头,不能再做分解。

1.关于政治方面。包括《决定》的“三、四、五”部分。第三部分讲发展社会主义民主政治。其中有两个亮点:一是突出了必须坚持人民主体地位,使各方面制度和国家治理更好地体现人民意志、保障人民权益,确保人民依法通过各种途径和形式管理国家有关事务。二是突出了人民代表大会制度是根本政治制度。这里的论述比过去讲的更全面、更到位。第四部分是关于依法治国的,对十八届四中全会关于全面推进依法治国的决定做了高度概括,将《决定》的精华浓缩进来,并作了与时俱进的论述。第五部分关于政府治理体系更强调实行政府权责清单制度,厘清政府和市场、政府和社会关系,改善营商环境,激发各类市场主体活力;完善公共服务体系,推进基本公共服务均等化、可及性;建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段推进行政管理的制度规则,对于构建职责明确、依法行政的政府治理体系将起到重要作用。

2.关于经济方面。《决定》第六部分讲坚持和完善中国特色社会主义基本经济制度。主要有三个思想亮点:一是对“基本经济制度”扩容了。它不仅指所有制,还包括分配制和市场经济体制,这三者都是社会主义基本经济制度,也都是第一次提出来的。二是第一次明确地将“数据”作为生产要素纳入分配,提出健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。这一举措充分说明《决定》解放思想、与时俱进的力度是很大的。三是第一次将工匠精神与科学精神并列,提出“构建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”,这对于推动科学技术的创新发展将起重要作用。

3.关于文化方面。《决定》第七部分讲社会主义先进文化制度的有三个重要亮点:一是强调坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,要求区分政治原则问题、思想认识问题、学术观点问题,旗帜鲜明反对和抵制各种错误观点。二是强调坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度。推动理想信念教育常态化、制度化,弘扬民族精神和时代精神,加强党史、新中国史、改革开放史教育。三是强调牢牢把握社会主义先进文化前进方向,围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务,坚持“双百方针”,坚持创新性发展,更好构筑中国精神、中国价值、中国力量。这三个重要亮点带有全局性、统领性,应狠抓落实。

4.关于民生和社会保障方面。就是第八部分坚持和完善统筹城乡的民生保障制度和第九部分坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。这两部分有五个主要亮点:一是提出“必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公

共服务制度体系”比过去多了几项,将保障群众的基本生活内涵几乎讲全了。二是在“强化提高人民健康水平的制度保障”方面提出“坚持关注生命全周期、健康全过程,完善国民健康政策,让广大人民群众享有公平可及、系统连续的健康服务”,体现了健康保障可持续发展。三是第一次将“完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制”作为共建共治共享的社会治理制度加以构建,努力将矛盾化解在基层。这在过去高端层面讲的问题“下放”到基层,有利于得到真正落实,建设平安中国。四是提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。这就将“共同体”思想从世界层面到社会基层形成一个完整的共同体思想之链。五是提出坚持“以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、科技、文化、社会安全为保障,健全国家安全体系,增强国家安全能力”的总体国家安全观,有利于统筹发展和安全,坚持人民安全、政治安全、国家利益至上的有机统一。这两部分关于社会建设的上述新思想体现了治理能力的现代化。

5. 关于生态文明方面。第十部分坚持和完善生态文明制度体系,其中主要亮点:一是提出统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线,完善主体功能区制度。二是提出健全资源节约集约循环利用政策,普遍实行垃圾分类和资源化利用制度,推进能源革命,构建清洁低碳、安全高效的能源体系。三是提出统筹山水林田湖草一体化保护和修复,加强对各类自然生态保护,构建以国家公园为主体的自然保护地体系。最重要的强化全民族的生态文明建设意识,它与提高民族文化素质一样重要。

(二) 关于军队国防、“一国两制”、国际外交内容。这三方面的论述同样体现了思想认识的与时俱进。这里也分别解读。

1. 关于军队国防建设。第十一部分中最重要的亮点:一是突出了坚持人民军队最高领导权和指挥权属于党中央。中央军委实行主席负责制是坚持党对人民军队绝对领导的根本实现形式。这在过去没有公开讲过。《决定》这样强调,是因为它是构筑党和国家长治久安制度建设的伟大工程,要建章立制,明确最基本的要求。二是突出了必须牢固确立习近平强军思想在国防和军队建设中的指导地位,构建中国特色社会主义军事政策制度体系,永葆人民军队的性质、宗旨、本色。这是指导思想的与时俱进,必须毫不含糊地加以明确。三是突出了健全人民军队党的建设制度体系,要求抓好军魂培育,发扬优良传统,传承红色基因,坚决抵制“军队非党化、非政治化”和“军队国家化”等错误政治观点。此前,像《决定》这样旗帜鲜明地讲这个问题不多见。四是突出了构建新时代军事战略体系,推动形成现代化战斗力生成模式,构建现代军事力量体系。这四个“突出”,有利于进一步巩固、拓展、深化了国防和军队改革成果。

2. 关于“一国两制”。第十二部分中突出的亮点:一是强调必须坚持“一国”是实行“两制”的前提和基础,“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”之内。这个表述对“一国”与“两制”的关系认识更为精准、严谨。二是强调把坚持“一国”原则和尊重“两制”差异、维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权结合起来。这有利于提高特别行政区依法治理能力和水平。三是强调健全中央对特别行政区行使全面管治权的制度,着力解决影响社会稳定和长远发展的深层次矛盾,坚决防范和遏制外部势力干预港澳事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动,确保香港、澳门长治久安。四是强调推动两岸就和平发展达成制度性安排,团结广大台湾同胞共同反对“台独”,坚定推进祖国和平统一进程。这四个强调,旨在绝不容忍任何挑战“一国两制”底线的行为,绝不容忍任何分裂国家的行为。

3. 关于国际外交发展。第十三部分主要亮点:一是强调加强中国特色大国外交理论建设,加强党总揽全局、协调各方的对外工作大协同格局,全面贯彻党中央外交大政方针和战略部署。二是强调完善全方位外交布局,推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系,积极

发展全球伙伴关系 维护全球战略稳定 反对一切形式的霸权主义和强权政治。三是强调坚持互利共赢的开放战略 推动共建“一带一路”高质量发展 维护完善多边贸易体制 推动贸易和投资自由化便利化 建设合作共赢的开放体系。四是强调高举构建人类命运共同体旗帜 秉持共商共建共享的全球治理观 倡导多边主义和国际关系民主化 推动全球经济治理机制变革 积极参与全球治理体系改革 推动构建更加公正合理的国际治理体系。这四个方 面 有利于推动构建党和国家事业发展需要的和平国际环境和良好外部条件。

(三) 关于监督体系内容。在第十四部分中 也有是过去的中央重要文献中没有作为一个制度而单列的内容。主要亮点: 一是强调重点加强对高级干部、各级主要领导干部的监督 完善领导班子内部监督制度 破解对“一把手”监督和同级监督难题。二是强调推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接 健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度 发挥审计监督、统计监督职能作用; 推动各类监督有机贯通、相互协调。三是强调完善权力配置和运行制约机制 明晰权力边界 规范工作流程 强化权力制约 压减权力设租寻租空间。四是强调构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制; 坚决斩断“围猎”和甘于被“围猎”的利益链 坚决破除权钱交易的关系网; 深化标本兼治 推进反腐败国家立法 巩固和发展反腐败斗争压倒性胜利。这四个点对于增强监督严肃性、协同性、有效性 健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系 形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制 具有重要意义。

《决定》聚焦支撑中国特色社会主义制度体系的根本制度、基本制度和重要制度 并对其各项制度的总体要求、重点任务、目标布局和工作部署作了论述。这不但构筑了党和国家长治久安制度建设的基本框架 而且使不断丰富和发展党和国家长治久安制度建设有了根本遵循。

五、《决定》与中国特色社会主义政治体制改革新路

政治体制改革问题是邓小平在提出以经济体制改革为中心的全面改革时提出来的。1980年8月邓小平发表的《党和国家领导制度的改革》就是一篇政治体制改革宣言书。此后他就一直在探讨在我们国家如何进行以改革党和国家领导制度为龙头的政治体制改革。邓小平明确了进行政治体制改革的四条根本要求: 第一 改革党和国家领导制度不是要削弱党的领导 涣散党的纪律 而正是为了坚持和加强党的领导 坚持和加强党的纪律。不断改善党的领导就是为了加强党的领导。第二 政治体制改革总的目标是要有利于巩固社会主义制度 有利于发扬社会主义民主 有利于在党的领导和社会主义制度下发展生产力 有利于贯彻执行党的十一届三中全会以来制定的一系列路线、方针、政策。他提出: 一是党和行政机构以及整个国家体制要增强活力 不要僵化 用新眼光来对待新事物; 二是要真正提高效率; 三是要充分调动人民和各行各业基层的积极性; 四是要有利于社会稳定 中国的最高利益就是稳定; 第三 中国的政治体制改革在中国大陆不搞多党竞选 不搞三权分立和两院制 实行的就是全国人民代表大会一院制 这是共产党领导下的人民民主制度。第四 改革并完善党和国家各方面的制度 是一项艰巨的长期的任务。改革并完善党和国家的领导制度 是实现这个任务的关键。

邓小平为什么对我们国家政治体制改革做出这样的设计呢? 最根本的是出于对中国国情的考虑。中国的国情是什么? 这包括我们国家的历史传统、民族基因、革命经历和现实需要等诸多方面。比如 讲政治体制改革不是要削弱党的领导 而是为了加强党的领导 邓小平指出: “在中国这样的大国 要把几亿人口的思想 and 力量统一起来建设社会主义 没有一个由具有高度觉悟性、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的能够真正代表和团结人民群众的党 没有这样

一个党的统一领导,是不可能设想的,那就只会四分五裂,一事无成。这是全国各族人民在长期的奋斗实践中深刻认识到的真理。我们人民的团结,社会的安定,民主的发展,国家的统一,都要靠党的领导。”^[7]谈到需要政治稳定,不能照搬西方那一套,邓小平在会见美国前总统卡特时指出,政治体制改革包括民主和法制。我们的民主同法制是相关联的。人们往往把民主同美国联系起来,认为美国的制度是最理想的民主制度。我们不能搬你们的。“中国如果搬你们的多党竞选、三权鼎立那一套,肯定是动乱局面。如果今天这部分人上街,明天那部分人上街,中国十亿人口,一年三百六十五天,天天都会有事,日子还能过吗?还有什么精力搞建设?”“没有安定的政治环境,什么事情都干不成。中国有中国的实际,这点我相信我们比外国朋友了解得多一些。中国的政治体制改革,要讲社会主义的民主,也要讲社会主义的法制。在强调发展民主的同时,要强调教育我们的人民特别是青年要有理想,守纪律。”^[8]

邓小平基于中国国情提出的政治体制改革的设想,实际上是将治党与治国紧紧联系起来考虑的,或者说是由治党及至治国的改革思路。因为中国共产党是执政党,只有治好党才能治好国。这是中国政治体制改革必须把握的真谛。以江泽民为核心的第三代中央领导集体,深悟这个真谛,提出的“三个代表”重要思想,就是以治党及至治国的创新理论作为党的新指导思想的。一方面明确提出:治国必先治党,治党务必从严,治党始终坚强有力,治国必会正确有效,并把加强党的建设作为“新的伟大工程”向前推进;另一方面,又提出建设社会主义政治文明,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。这就进一步指明了我国政治体制改革的方向和途径,深化了对中国特色社会主义民主政治规律的认识。以胡锦涛为总书记的党中央,又强调中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障,是我国在经济、政治、文化、社会等各个领域自我完善和发展形成的“一整套相互衔接、相互联系的制度体系”。由治党及至治国的政治体制改革路径就更加明确了。

因此,习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上讲话指出:“40年来,我们始终坚持中国特色社会主义政治发展道路,不断深化政治体制改革,发展社会主义民主政治,党和国家领导体制日益完善,全面依法治国深入推进,中国特色社会主义法律体系日益健全,人民当家作主的制度保障和法治保障更加有力,人权事业全面发展,爱国统一战线更加巩固,人民依法享有和行使民主权利的内容更加丰富、渠道更加便捷、形式更加多样”。在讲话中,他还论列了这些年所进行的若干具体的政治体制改革内容,诸如党和国家机构改革、行政管理体制改革、依法治国体制改革、司法体制改革、外事体制改革、社会治理体制改革、国家安全体制改革、国防和军队改革、党的领导和党的建设制度改革、纪检监察制度改革等一系列重大改革。这表明中国政治体制改革在探索的新路上已经取得巨大成就。

十九届四中全会《决定》是在习近平庆祝改革开放40周年大会讲话基础上,立足三个“着眼于”:一是着眼于坚持和巩固中国特色社会主义制度、确保党长期执政和国家长治久安;二是着眼于完善和发展中国特色社会主义制度、全面建设社会主义现代化国家;三是着眼于充分发挥中国特色社会主义制度优越性、推进国家治理体系和治理能力现代化。全面总结党领导人民在我国国家制度建设和国家治理方面取得的成就、积累的经验,重点阐述坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,部署需要深化的重大体制机制改革和需要推进的重点任务。这就既形成了上述由“1+12”制度图谱组成多层次宝塔型结构的中国特色社会主义制度体系,也展示了构筑的“中国之治”制度建设伟大工程。这个伟大工程从某种意义上可以说,既深刻揭示了中国政治体制改革新路的丰富内涵,也全面总结了40年来政治体制改革新路的伟大成果。简而言之,即是对中国特色社会主义政治体制改革新路的重要宣示。

为什么说十九届四中全会《决定》是对中国特色社会主义政治体制改革新路的重要宣示

呢?第一,它符合邓小平设计政治体制改革的根本要求。前已指出,当初提出这个问题时,首先就是为了坚持和加强党的领导,改革并完善各方面的制度最关键的是改革并完善党和国家的领导制度。这个《决定》论列的13个制度就是以党的领导制度体系作为最根本的制度来构筑的,因而是“1+12”制度格局。其他各项制度都体现了邓小平的具体要求。第二,它体现了政治体制改革是为了使党和国家长治久安的最终目的。政治体制改革本身不是目的,不能盲目地为改而改,特别是不能受某些势力的蛊惑按照人家的意图来改。对此,邓小平提出这个问题时讲得很清楚。前已指出,进行政治体制改革就是要有利于巩固社会主义制度,有利于发扬社会主义民主,有利于在党的领导和社会主义制度下发展生产力,有利于贯彻执行党的十一届三中全会以来制定的一系列路线、方针、政策。老一代解决不了长治久安问题,希望30年后能在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度,这个《决定》构筑的伟大制度建设工程实现了老一辈革命家的愿望。第三,《决定》论列的众多制度建设,说明中国政治体制改革由治党及至治国的新路是成功的。政治体制改革的核心是各种制度建设,有了健全、完善的制度,就有利于实现人治转变为法治。《决定》构筑的13个制度遍及治党到治国的各个方面,形成了恢恢之网的制度体系。这无疑是对40年来政治体制改革新路成果的全面总结。第四,它为进一步丰富和完善具有中国特色政治体制改革的由治党及至治国的各种制度建设指明了方向。有一种看法,认为中国的政治体制改革滞后,一个重要原因就是不了解我们国家由治党及至治国的这条政治体制改革新路的特点,因而对40年来取得的成就视而不见。当然,尽管成就巨大,但不可能尽善尽美,还有这样或者那样的不足和短板,这正是需要不断丰富和完善的。应当指出的是,继续丰富和完善只能是沿着十九届四中全会《决定》指引的方向进行,绝不是去另辟他径。

最后还需要强调的是,包括政治体制改革在内的各种改革,都是旨在巩固和发展社会主义制度,而绝不是相反。邓小平指出,巩固和发展社会主义制度,是一个很长的历史阶段,需要几代人、十几代人,甚至几十代人坚持不懈地努力。据此,我们也可以说,党和国家的长治久安同样是一个很长的历史过程。旨在使党和国家长治久安进行政治体制改革的制度建设工程不可能一蹴而就、一劳永逸,必须与时俱进,不断地丰富它、巩固它和发展它。因此,我们要以愚公移山的精神,子子孙孙持续接力,为夯实筑牢长治久安制度建设工程不懈奋斗。由治党及至治国的政治体制改革新路必将愈走愈宽广,“中国之治”将会长盛不衰!

[参 考 文 献]

- [1]《邓小平文选》(第2卷)北京:人民出版社1994年版,第333页。
- [2]《邓小平文选》(第3卷)北京:人民出版社1993年版,第218页。
- [3]《邓小平文选》(第3卷)北京:人民出版社1993年版,第372页。
- [4][6]习近平《关于〈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〉的说明》,载《人民日报》2019年11月6日。
- [5]《十八大以来重要文献选编》(上)北京:中央文献出版社2014年版,第512页。
- [7]《邓小平文选》(第2卷)北京:人民出版社1994年版,第341-342页。
- [8]《邓小平文选》(第3卷)北京:人民出版社1993年版,第244-245页。

(责任编辑/策划:周晓燕)