

《人民至上：中国共产党百年奋进丛书》专题之七 | 中国共产党百年领导体制机制建设研究

中国共产党百年领导制度体系建设的回顾与思考

周敬青



成果介绍

《坚持和完善党的领导制度体系研究》(周敬青等著),系上海市社科规划办委托课题——“中国共产党百年领导体制机制建设研究”的最终成果。著作详细考察了党的百年领导体制机制建设的发展历史及经验启示,对新时代坚持和完善党的领导制度体系进行了深入思考,是一部内容比较扎实、研究较为厚重的专著。

作者认为,中国共产党是中国特色社会主义的领导核心,是中国最高政治领导力量。党的领导制度体系是中国特色社会主义制度体系的基石。党的领导制度体系具有深厚的历史渊源、理论底蕴和广泛的现实基础,具有历史必然性,它既遵循了人类社会发展的客观规律,又植根于中华民族博大精深的历史文化沃土;既符合世界各国民族振兴发展、文明转型的总体趋势,又立足于中国近现代的基本国情和最大实际,是中国共产党的长期执政领导地位能够获得中国人民长期选择认可、拥护爱戴的内在逻辑。新征程新使命,着眼于中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,我们党必须通过坚持和完善党的领导制度体系,不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,才能充分运用党的领导制度体系的政治优势化解各种重大风险挑战。在党的全面坚强领导下,通过构建高质量的党的领导制度体系,切实增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,为不断推进国家治理体系和治理能力现代化提供强大政治保障。



党的领导事关中国特色社会主义伟大事业的兴衰成败,在中国共产党百年的历史征程中始终是一个重大战略问题。系统梳理坚持和完善党的领导制度体系建设,分析不同历史时期党的领导制度体系建设的不同特点,把握历史规律,这对加强新时代中国共产党领导制度体系建设具有重要的参考价值,进而对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具有重大意义。本书秉持“问题意识”“目标导向”和“对策回应”的研究理念,紧密围绕“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”的战略部署,注重历史和现实、理论和实践、宏观与微观有机结合,从理论建构、历史脉络、现实关照、实践路径等维度进行系统化、实证化分析与研究,探索坚持和完善党的领导制度体系规范化、法治化机制及其实践策略。

第一,进行理论建构。为研究提供理论基础和理论工具。在政治系统论的视角下,考察党的领导制度体系的科学内涵,从学理分析的角度研究其在价值和丰富内容。探讨党的领导制度体系与所面对的情势国情情势构成的环境互动关系。把握党的领导制度体系在国家治理体系中的根本领导制度功能地位,及其包含的具体制度规范内容的表现形态,从而深刻领悟党的领导制度体系现代化对推进国家治理体系和治理能力现代化的重大意义,从而系统领会关于“坚持和完善党的领导制度体系”的重要性、科学性、必然性和紧迫性,从而为党的领导制度体系建设提供厚重的理论支撑。本书以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,围绕十九届四中全会对坚持和完善党的领导制度体系六个方面制度的重大战略部署展开研究。从六个方面制度内含的党的政治、组织、作风、纪律建设,以及制度价值取向、制度执行主体本能力建设、制度执行监督等维度出发,专设“建立不忘初心、牢记使命的制度”“健全为人民执政、靠人民执政各项制度”研

究,“完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度”研究,“健全党的全面领导制度”“提高党的执政能力和领导水平制度”研究,“完善全面从严治党制度”研究等方面予以深入研究。从不同侧面、不同角度系统描绘党的领导制度体系的图谱构成,揭示其制度自身属性、科学内涵与内在逻辑,深入探究党的领导制度的理论创新机理、制度创新机制、实践创新路径,从理论和实践层面丰富坚持和完善党的领导制度体系研究内涵底蕴。

第二,深入回应新时代党的领导制度体系建设应该“坚持和巩固什么”“完善和发展什么”,进而探究党的领导制度体系规范化、法治化、高效化的路径和对策。研究紧扣十九届四中全会关于坚持和完善党的领导制度体系六个方面制度建设的重大战略部署,从不同维度出发确立理论基础和分析框架,进而探索坚持和完善党的领导制度体系的思想领导制度、政治领导制度、组织领导制度、纪律领导制度,以及内容及载体形态的建立、健全、完善的体制机制制度,从而形成党的领导制度体系的高效运行系统,为坚持和完善党的领导制度体系提供基本路径和实践策略。“建立不忘初心、牢记使命的制度”“健全为人民执政、靠人民执政各项制度”在党的领导制度体系中主要体现党的思想建设、作风建设的制度功能定位。关于我们党能否始终坚守人民立场和始终坚定立党为公、执政为民的政党价值。“建立不忘初心、牢记使命的制度”是坚持和完善党的领导制度体系的起点;“健全为人民执政、靠人民执政各项制度”是提高党科学执政、民主执政、依法执政水平重要的实践制度,这两项制度是党建理论与执政实践相结合的、需要不断探索、不断总结、不断推进、不断创新的重大命题。“完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度”是坚持和完善党的领导制度体系最根本的政治要求。坚持党的全面领导,最重要的是维护党中央权威和集中统一领导,坚决维护以习近平同志为核心

的党中央权威和集中统一领导,从而为党的领导制度体系提供政治保障和方向指引。“健全党的全面领导制度”“健全提高党的执政能力和领导水平制度”是党巩固执政地位、实现执政使命必须解决好的重大课题。“健全党的全面领导制度”主要对应的是党的组织建设领导制度,“健全提高党的执政能力和领导水平制度”主要是对应党的执政本领建设领导制度。“健全党的全面领导制度”是“坚持党对一切工作的领导”第一位基本方略和“坚持党的全面领导”党的建设第一位的必然要求。“完善全面从严治党制度”是党的领导制度体系有效运行的重要保证。“全面从严治党”主要是从纪律监督监督,惩处违纪违法领导行为,促进领导干部依法依规行使权力,营造有利于党的领导制度运行的法治环境和政治生态,力图构建永葆党的先进、纯洁的马克思主义政党性质的规定性的各项制度。对新时代坚持和完善党的领导制度体系的思考。着眼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的形势和任务,聚焦于坚持和完善党的领导制度体系现代化,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平的重要部署,结合研究的价值和目标,从完善党的领导制度体系的运行载体、把握党的领导制度体系建设的目标价值导向、推进党的领导制度体系创新及执行等方面对坚持和完善党的领导制度体系进行了深入思考并提出一些对策建议。

第三,研究方法和研究路径。本书主要采用历史考察、实证分析、比较研究、综合论证等研究方法,运用政治学、历史学、法学、领导学、社会学、管理学等多学科的分析方法和分析工具,体现多学科的综合研究视野。运用马克思主义基本原理为指导,从人类社会发展的规律看,政治制度是社会形态的核心内容和显著标志。从经济基础和上层建筑矛盾运动的规律看,因为政治制度在国家治理体系中,处于关键环节和核心部位,带有全局性和根本性,因此其反

作用常常表现为决定性作用。由此可见,完善党的领导制度体系作为顶层设计,具有长期性和稳定性,具有极其重要的意义。运用政治学的研究方法,本书在政党、国家、社会关系的层面进行深入分析。坚持党的领导,国家才具有强大的社会整合能力和战略规划定力,有效协调政府力量、市场力量、社会力量,实现政府、市场和民众多方共治,不断迈向国家治理的最佳境界。党的领导制度体系是国家治理体系和治理能力现代化的关键和根本,需要运用治理理论的资源对党的领导制度体系创新予以实证分析和系统研究。运用历史学研究方法,本书全面收集整理近百年来的党的领导制度体系的重要理论观点、历史发展脉络和政策实践。从历史逻辑的层面,进行历史考察和经验总结;从现实逻辑层面,剖析党的领导制度体系建设中存在的问题,对党的领导制度体系的价值导向等进行学理分析。研究党成立以来党的领导制度体系建设的发展历程,特别是揭示十八大以来党的领导制度体系建设的成就和经验重点目标,探索新时代党的领导制度体系建设的实践路径。此外,形成百年来的党的领导制度体系大事记。基于本书研究的问题性、实践性和回应性,采取以下研究路径:历时性和共时性的综合考察路径。在新时代建设党的领导制度体系,既需要对以往的党的领导制度体系建设的历程进行历时性反省,也需要对当前党的领导制度体系建设进行共时性的考察研究,从而为深入研究提供必要的经验基础和理论支撑,使研究具有科学性和可行性。体系化研究的路径。由于党的领导制度体系涉及政府、国家、社会关系,也涉及国家治理、政府治理、社会治理和政党治理的庞大系统工程,需要采取体系化的研究路径,对其内在机理、价值原则与体制机制、建设路径和实践策略等等,进行总体性分析、体系化论证、整合性研究,从而实现预期的研究目标。

(作者为中共上海市委党校教授、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘研究员)

专家点评

对共产党执政理论的原创性贡献

吴洁人

习近平新时代中国特色社会主义思想,在系统总结中国共产党执政历史经验,全面深刻地把握我们党依靠制度治党治国的创造性理论与实践的基础上,原创性地提出坚持和完善党的领导制度体系的战略目标,极大地推进了国家治理体系和治理能力现代化,开辟了认识把握共产党执政规律和我们党治党治国的新境界。

坚持和完善党的领导制度体系,首先必须旗帜鲜明地坚持中国,共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,充分发挥这个最大的制度优势,坚持党是最高政治领导力量原则,坚持“党政军民学、东西南北中,党是领导一切的”这一基本方略,坚决维护党中央权威和集中

统一领导,不断提高党总揽全局、协调各方的政治领导力,把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。

其次,必须坚持将我们党“为人民谋幸福、为中华民族谋复兴”的初心使命制度化,使一切工作体现人民愿望,得到人民衷心拥护。全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,厚植党的执政根基;坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度,推动全党增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,形成党的中央组织、地方组织、基层组织上下贯通、执行有力的严密体系,实现党的组织和党的工作全覆盖;着力健全党的全面领导制度,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、

人民团体等各方面制度,把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程,健全为人民执政、靠人民执政各项制度,把人民至上价值立场和工作方针贯穿于党治国理政全部工作之中,巩固党执政的阶级基础和群众基础;坚持不断提高党的执政能力和领导水平,贯彻民主集中制,不断改进党的领导方式和执政方式,增强各级党组织政治功能和组织力,促进提高领导干部执政本领。

最后,必须始终保持勇于自我革命的鲜明品格,完善全面从严治党制度,增强忧患意识,永葆党的先进性和纯洁性。坚决贯彻新时代党的组织路线,坚持党管干部,建设忠诚干净担当的高素质干部队伍,坚持党管人才,聚天下英才而用

之,建设人才强国。严明政治纪律和政治规矩,发展积极健康的党内政治文化,全面净化党内政治生态。完善和落实全面从严治党主体责任,坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督。

总之,中国共产党在长期的执政实践中,积极探索和遵循共产党执政规律,从加强领导制度建设入手,逐步建构起正确反映共产党科学执政、民主执政、依法执政的执政规律和领导规律的领导制度体系,这是马克思主义领导理论和共产党执政理论的重大原创性贡献。

(作者为中国浦东干部学院首任常务副院长、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

切实强化制度权威 切实提高制度执行力

刘涇

党政军民学、东西南北中,党是领导一切的。在推进国家治理现代化进程中,突出党的领导制度体系的统领地位,是对新时代我国国家制度和治理体系建设提出的根本政治要求,其关键在于强化党的领导制度的权威性与执行力,加强制度执行的监督。

首先,制度执行力是把制度优势转化为治理效能的关键。制度的生命与效能在于执行,制度的尊严与权威也在于执行。制度一旦确立就必须具有权威性,任何人都必须严格执行,如果形成“破窗效应”,就会使制度形同虚设。对于制度执行最大的问题是执行不得力,文件挂在墙上,口头喊得多、行动上落实少,或是执行走偏,制度执行缺乏刚性。如果有制度却不执行,制度就会成为“稻草人”“纸老虎”,不仅不能产生应有作用,反而会损害法律法规、制度的公信力。人人敬畏制度,人人履行责任,就会在全社会真正形成用制度规范行为,按制度办事、靠制度管人的良好机制。

其次,强化制度权威和执行力,关键在于干部。正确的政治路线确定以后,干部就是决定因素。党员干部的制度意识是影响制度执行力的重要因素。制度要在全社会发挥作用,首先要要求党员干部树立敬畏和敬重制度的意识,维护制度的神圣性与权威性。制度意识作为一种主观精神,是实现国家治理体系和治理能力现代化的思想基础,是强化制度权威、提升制度执行力的重要前提。坚持和完善党的领导制度体系,就必须切实强化制度意识,带头维护制度权威,做执行制度的表率,带动全党全社会自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度。如果党员干部能够自觉将制度规范无差别的内化为思想意识等并将其外化为行动,那么强化制度执行力就具备了最现实的前提。

再次,监督检查和追究问责是强化制度执行力的重要保障。制度之所以能够产生拘束力,很大程度上是因为监督机制与监督力量的存在。建立在制度自觉基础上的“自律”和监督的“他律”机制是影响制度执行力的两个基本因素。在制度面前,有些人采取“上有政策、下有对策”,在执行中采取变通、

打擦边球的方法,弱化、回避制度,使制度边缘化,得不到落实。因此,为了坚决杜绝做选择、搞变通、打折扣的现象,党的十八大以来,强化监督检查和追究问责机制构成了这一时期制度建设的鲜明特点。目前,完善全覆盖的制度执行监督机制,特别是发挥巡视监督的作用,将制度执行情况纳入考核内容等日益深入实践。有责必问、问责必严,最大程度地遏制了妨碍制度有效实施的机会主义行为正在形成态势。

(作者为上海市市委党校教授、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

全面推进党的领导制度体系建设进入新境界

郭定平

中国共产党在领导革命、建设和改革的各个历史时期一直高度重视领导制度建设,并在建党后不久就逐步建立了以民主集中制为基本原则、集体领导与个人分工负责相结合的组织体系和领导制度。无论在新中国建立前的革命战争年代,还是在之后的社会主义建设与改革时期,党的领导制度建设在系统性、整体性、协同性、适应性、有效性等方面均不断改进。在十八大之后的全面深化改革过程中,我们党明确提出加强制度体系建设,注重顶层设计与基层创新相结合,在建立立制、构建体系方面不断取得新成就,逐渐进入新境界。

在党的十九届五中全会开启全面建设社会主义现代化国家新征程之后,党的领导制度体系建设任务更重,要求更高,需要破解的难题更多。这不仅因为中国进入新发展阶段,现代化国家建设面临更多深层次矛盾需要克服,更多固化利益关系需要打破,更多陈旧体制机制需

要清除;而且因为随着中国的快速发展和国际影响的大幅提升,世界权力转移加快,大国竞争加剧,中国面对的国际竞争压力更大,迫切需要通过制度创新和制度体系建设创造新的发展优势。大国之间的竞争实际上是综合国力的竞争,但是归根结蒂是制度竞争,加强制度优势是大国竞争中决战决胜的关键。

在加强党的领导制度体系建设、推动中国特色社会主义制度成熟和定型的过程中,首先要保证党的领导核心地位和人民中心地位的有机统一。新时代我们党提出坚持和加强党的全面领导,党的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制度的最大优势。在坚持和加强党的全面领导的过程中,进一步维护党中央的权威,加强党中央的集中统一领导。与此同时,我们坚持以人民为中心,我们党是全心全意为人民服务的党,来自于人民,为人民而生,因人民而兴,人民是党执政的最大

底气,也是党执政最深厚的根基。中国共产党作为国家的最高政治力量,既能够将人民群众整合进党的领导制度体系之中,又能够将人民群众的利益需要输送到国家治理体系之中,从而确保党的领导核心地位与人民中心地位的有机统一。

其次是推动党内法规与国家宪法法律的有机衔接。随着中国特色社会主义法律体系的建立和完善,中国共产党的领导在国家宪法和其它各种法律法规中均得到进一步体现。在新时代加强党的全面领导,完善党的领导体制过程中,我们开始制定和修改有关法律、法规,明确规定党领导相关工作的法律地位,把坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法,载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织等的章程。在党领导人民建立新中国、建立新的法律制度之后,中国共产党、党的各级组织、党的干部和所有党员都必须遵守宪法和法律、在宪法和法律

的范围内活动。

第三是通过党和国家制度改革促进党的领导与国家治理协同运作、形成合力。在中国共产党和国家领导制度体系中,中国共产党从中央到地方均建立了党的各级委员会,发挥着党的领导核心作用。近年来通过深化党和国家机构改革,逐步构建了系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,形成了总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,并推动各国家机关、各人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力。党和国家机构改革促进了党的全面领导与国家治理的分工合作与有机统一,但要加强党的全面领导,提升治理体系的整体效能,形成系统集成、高效运转的制度体系尚需更多的有机衔接和细致磨合。

(作者为复旦大学国际关系与公共事务学院教授)