新时代坚持和完善党的领导制度体系

　　 作者：中央马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会主任 徐光春

　　“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。”这是党的十九届四中全会为贯彻落实党的十九大制定的“坚持党对一切工作的领导”这一重大方略，继党的十九届三中全会作出《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》之后，又一次作出的重要部署。这一重要部署的深入实施，对在新时代把中国共产党真正建设成为马克思主义执政党，成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，团结带领全党全国各族人民实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴中国梦具有重大而深远的意义。

　　党有效领导一切的关键是要坚持和完善党的领导制度体系

　　在党的十九大报告中，习近平同志强调指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”为此，他要求全党同志“必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致”。接着他又指出要“完善坚持党的领导的体制机制”，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局、协调各方。从习近平同志这一重要论述中，我们得出一个结论：党要有效领导一切，除了要在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致外，关键是要“完善坚持党的领导的体制机制”，这样才能“确保党始终总揽全局，协调各方”。而党的领导的体制机制，集中体现在党的领导制度体系中。正因为如此，党的十九届四中全会为贯彻“坚持党对一切工作的领导”的基本方略，专门就“坚持和完善党的领导制度体系”问题作出重要部署。

　　习近平同志之所以强调以“坚持和完善党的领导制度体系”来确保党始终总揽全局、协调各方，有力有效地使党能够领导一切，是因为“制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”，实现党和国家的长治久安，必须依靠制度的保障。此外，制度作为明确的、硬性的、权威的规定和要求，它们还具有规范的作用、保障的作用、引领的作用和奖惩的作用，比思想上政治上行动上的一般要求更过硬更有效。因此，我们党在重视以德治党的同时，更强调和依靠依制度治党，把制度建设放在更加重要的位置，贯穿于党的全部工作中。

　　坚持和完善党的领导制度体系，直接关乎党对一切工作的领导，关乎党和国家的长治久安。在高度重视制度建设的过程中，要注意制度的正确性、适应性和系统性。所谓正确性，就是制定的制度在理论上是科学的、在内容上是求实的、在实施中是有效的，有利于加强党的建设、有利于加强党的领导。邓小平同志曾指出，党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少弊端，“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”，（《邓小平文选》第2卷第327页）并说“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”。（《邓小平文选》第2卷第333页）因此，制度的正确性是极其重要的问题。所谓适应性，就是制定的制度一定要适应形势和任务发展的需要，一定要适应党的队伍、党的工作的实际情况，使制度能更好地为党的中心任务服务，有利于党和国家事业的发展。习近平同志强调指出：“党的建设历来是与党的中心任务紧密联系在一起的，是为实现党的中心任务服务的。”邓小平同志也曾指出：“党和国家现行的一些具体制度中还存在不少的弊端，“如不认真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要”。（《邓小平文选》第2卷第327页）所以，制定的制度一定要重视它们的适应性。所谓系统性，就是要从党和国家工作的全局出发，从全面从严治党的要求出发，从总揽全局、协调各方的领导职能出发，全面、系统、科学、合理地制定各项制度，使这些制度方向正确、目标一致、相互支撑、规范统一、结构合理、共同发力，成为一个科学的制度体系，能充分发挥制度体系的合力作用。我们党强调制度治党，就是要制定和运用这样一个科学的系统的完整的制度体系来引领、规范、保障党的领导和党的建设。一方面要建立健全党的领导体制和工作机制，在一系列制度的引领、规范、保障下实现党对一切工作的领导；另一方面又要把制度建设贯穿于党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和反腐倡廉建设之中，通过一系列制度的制定和实施全面推进党的建设。

　　坚持和完善党的领导制度体系是中国共产党长期执政的基本经验

　　习近平同志在庆祝建党95周年大会的重要讲话中指出：“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。”突出强调了坚持和完善党的领导对党和国家生死存亡、长治久安的极端重要性，对维护全国各族人民根本利益、创造幸福生活的极端重要性。中国共产党为了坚持和完善党的领导，确保党和国家长治久安，确保全国人民富裕幸福，在坚持和完善党的领导制度体系方面进行了艰苦探索，做了大量工作，取得了明显成效，积累了丰富经验。

　　党的七大通过的党章，为中国共产党即将执政在政治上、思想上、组织上、工作上提出一系列重要的纲领性思想和要求，如对民主集中制的坚持在“四个服从”的基础上，又提出“四个基本条件”：党的各级领导机关由选举产生；党的各级领导机关向选举自己的党组织定期报告工作；党员个人服从所属党组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，部分组织统一服从中央；严格遵守党纪和无条件执行决议。新中国成立之初，我们党就确立了人民民主专政制度、人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度等政治制度，对社会主义条件下党的领导制度建设也进行了探索和尝试，上至党章党规这样一些重大制度，下至党的基层组织制定的局部性、专项性的具体规定，如1958年在毛泽东同志起草的《工作方法六十条》规定：“大权独揽，小权分散。党委决定，各方去办。办也有决，不离原则。工作检查，党委有责”等等。

　　改革开放以来，基于过去在党的领导制度体系建设中的经验和教训，我们党把制度建设作为一项重要的基础性建设贯穿于党和国家的政治生活方方面面，坚持和完善党的领导制度体系，努力探索从制度上加强党的领导和党的建设的新经验。1980年2月，党的十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》。同年8月，邓小平同志发表《党和国家领导制度的改革》重要讲话，开启了党的领导制度体系通过改革实现坚持和完善的进程，随之出台了一系列相关的重大制度、重要规定、工作条例等等。随着改革开放的深入发展，党的工作任务、工作环境、工作条件的变化，又制定修改了一批新的制度和规定，如《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》《中国共产党党员权利保障条例》，党的各级代表大会代表任期制、党内选举制度、党的地方各级全委会和常委会工作机制、干部人事制度、党务公开制度、巡视制度，以及党代表大会常任制的试行等等，使党在改革开放新时期坚持和完善党的领导制度体系工作取得实质性进步，有力地保障了党的坚强领导，保障了改革开放和经济社会发展。

　　进入新时代，以习近平同志为核心的党中央为了坚持和发展中国特色社会主义，为了加强党对新时代一切工作的领导，为了确保国家长治久安、人民富裕幸福，深刻阐述了以制度治党的原则和内涵，指明了党的制度建设的方向和目标。在加强党的领导、加强党的建设的新征程中，把坚持和完善党的领导制度体系工作放在党的建设新的伟大工程突出位置来抓，取得一系列历史性重大制度建设成就。2013年5月，《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》发布，使我们党首次拥有了党内的“立法法”。党的十九大对《党章》作出重大修改，及时将加强党的领导有关内容写入党章，使党在新时代中国特色社会主义事业中的领导核心地位更加明确，同时完善了“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局等内容。党章的修改为我们党更好承担起执政兴国历史使命提供了新的根本遵循。党的十八大以来，还先后制定、修改、印发了《关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》《关于进一步规范省部级以下国家工作人员因公临时出国的意见》《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》《党政机关厉行节约反对浪费条例》《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》《党政机关国内公务接待管理规定》《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》《党政领导干部选拔任用工作条例》《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》《关于完善党员干部联系服务群众制度的意见》《关于全面推进公务用车制度改革的指导意见》《中国共产党统一战线工作条例（试行）》《中国共产党党组工作条例（试行）》《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等等。其中《深化党的建设制度改革实施方案》从深化组织制度、干部人事制度、基层组织建设制度、人才发展体制机制改革等方面提出一系列具体改革任务。新时代党的领导制度体系的进一步坚持和完善，使党的领导制度体系全面系统、科学规范、运行有效，更加成熟、更加定型、更加丰富，全党的制度执行能力不断提升，党的创造力、凝聚力、战斗力不断增强，使我们党在新时代更好地承担起光荣而艰巨的历史使命，为全面实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦提供有力的制度保障和坚强的政治保证。

　　回顾党执政70多年间坚持和完善党的领导制度体系的历程，有以下基本经验。一要始终坚持服务方向。必须牢记党的领导制度体系的建立、坚持、完善，是为加强党的领导、加强党的建设、增强党的执政水平和领导能力服务的。二要始终坚持从严治党。党要长期执政，全面从严治党就永远在路上，而领导制度体系的坚持和完善是全面从严治党的重要制度保障。三要始终坚持问题导向。要研究和把握不同历史时期、不同形势和任务、不同环境和条件下，党在政治上、思想上、行动上、能力上、作风上存在的不同问题，根据这些问题切实加强领导制度体系建设，该坚持的坚持，该完善的完善，该修订的修订，该撤销的撤销。四要始终坚持与时俱进。社会在发展，时代在进步，任务在转换，情况在变化，党的领导制度体系的坚持和完善就要因时而变、因事而宜，不断与时俱进。五要始终坚持科学求实。坚持和完善党的领导制度体系，要注意遵循规律、科学规范、结构合理、运行有效，要从党和国家工作实际出发，避免主观盲目，脱离实际。

　　坚持和完善党的领导制度体系是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要保障

　　新时代，是全体中华儿女勠力同心、奋力实现中华民族伟大复兴中国梦的时代。习近平同志强调指出，“党要团结带领人民进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须毫不动摇坚持和完善党的领导，毫不动摇把党建设得更加坚强有力。”从这“两个毫不动摇”的要求，得出一个重要结论，即新时代必须坚持和完善党的领导制度体系，只有这样才能毫不动摇坚持和完善党的领导，只有这样才能毫不动摇把党建设得更加坚强有力，也只有这样才能团结带领人民进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想。于是，新时代坚持和完善党的领导制度体系就成为党团结带领全国人民实现中华民族伟大复兴中国梦的重要制度保障。因此，党的十九届四中全会在《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》）中，就新时代坚持和完善党的领导制度体系专门作出新的重要部署。《决定》指出，中国共产党领导是中国特色社会主义制度最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量。强调“必须坚持党政军民学、东西南北中，党是领导一切的，坚决维护党中央权威，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”。

　　如何健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系？《决定》明确提出要建立健全“六大制度”。

　　一是建立不忘初心、牢记使命的制度，以确保全党遵守党章，恪守党的性质和宗旨，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。

　　二是完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度，以推动全党增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，坚决把维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位落到实处；健全党中央对重大工作的领导体制，强化党中央决策议事协调机构职能作用，完善推动党中央重大决策落实机制，严格执行向党中央请示报告制度；健全维护党的集中统一的组织制度，形成上下贯通、执行有力的严密体系，实现党的组织和党的工作全覆盖。

　　三是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；完善党和国家机构职能体系，把党的领导贯彻到党和国家机构履行职责全过程，推动各方面协调行动、增强合力。

　　四是健全为人民执政、靠人民执政各项制度，把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿于党治国理政全部工作之中，巩固党执政的阶级基础，厚植党执政的群众基础，保证人民在国家治理中的主体地位。

　　五是健全提高党的执政能力和领导水平制度，要坚持民主集中制，完善发展党内民主和实行正确集中的相关制度，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力，要健全决策机制，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，完善担当作为的激励机制，提高各种领导本领。

　　六是完善全面从严治党制度，坚持党要管党、全面从严治党，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，贯彻新时代党的建设总要求，深化党的建设制度改革，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，不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力，确保党始终成为中国特色社会主义事业坚强领导核心。

　　新时代从建立健全“六大制度”入手，坚持和完善党的领导制度体系的战略部署，具有鲜明的政治性、时代性、创新性和针对性。对于新时代进一步加强党的领导、加强党的建设，团结带领全党全国人民夺取伟大斗争、伟大事业、伟大工程、伟大梦想的全面胜利；对于全党全国人民更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚定信心，保持定力，锐意进取，开拓创新，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，实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦，必将发挥重要的制度保障作用，具有重大而深远的意义。

　　坚持完善党的领导制度体系的基本要求和必要途径

　　坚持和完善党的领导制度体系，是一项庞大、艰巨、长期的系统工程，需要精心研究、精心规划、精心部署、精心制定、精心实施。

　　坚持和完善党的领导制度体系，要把握这样一些基本要求：

　　一是以党章为依据。习近平同志指出，全党要牢固树立党章意识，真正把党章作为加强党性修养的根本标准，作为指导党的工作、党内活动、党的建设的根本依据，把党章各项规定落实到行动上、落实到各项事业中。正因为党章是党的根本大法，是全面从严治党的根本遵循，是中国共产党实施领导和执政活动的根本规则，因此，坚持和完善党的领导制度体系，首先要做到的就是以党章为依据。

　　二是以民主集中制为基础。民主集中制是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主相结合的制度，是中国共产党重要的领导制度和根本的组织原则。坚持和完善党的领导制度体系，要以民主集中制为基础，也就是说把领导制度体系的研究、规划、部署、实施，都建立在坚持民主集中制这一重要的领导制度和根本的组织原则之上。

　　三是以总揽全局、协调各方为核心。习近平同志强调，加强党的制度建设，要充分发挥党总揽全局、协调各方的核心作用。在坚持和发展中国特色社会主义的伟大征程中，在夺取中国特色社会主义事业伟大胜利中，中国共产党要坚强有力地领导一切并取得伟大成功，必须坚持和完善党的领导制度体系，而党的领导制度体系的坚持和完善必须以党总揽全局、协调各方为核心。

　　四是以推进党和人民事业发展为导向。习近平同志强调：“党和人民事业发展到什么阶段，党的建设就要推进到什么阶段。这是加强党的建设必须把握的基本规律。”坚持和完善党的领导制度体系，是新时代坚持党的领导、加强党的建设的重大任务，坚持以推进党和人民事业发展为导向，是完成这一重大任务的重要政治保障。

　　五是以建设成为中国特色社会主义事业坚强领导核心为目标。把我们党建设成为真正的马克思主义执政党，建设成为中国特色社会主义的坚强领导核心，既是党始终不渝的追求目标，又是党和人民事业胜利的根本保证。我们党对此有坚定的自信，也有坚定的行动，坚持和完善党的领导制度体系就是这一坚定自信、坚定行动的具体体现。所以，新时代坚持和完善党的领导制度体系一定要坚持以把党建设成为中国特色社会主义事业坚强领导核心为目标。

　　坚持和完善党的领导制度体系，要把握这样几个关键点：

　　一是增强领导意识。中国共产党是中国最高政治领导力量。近一个世纪以来，中国共产党领导中国革命、建设、改革取得伟大成功，一个极其重要的根本保证就是有中国共产党的坚强领导。邓小平同志曾经指出：在中国这样的大国，要把几亿人口的思想和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。（《邓小平文选》第2卷第341-342页）这是全国各族人民在长期奋斗实践中深刻认识到的真理。习近平同志也强调指出：“历史和人民选择中国共产党领导中华民族伟大复兴的事业是正确的，必须长期坚持、永不动摇”。我们党如果没有强烈的领导意识、领导觉悟、领导责任，是不可能在新时代坚持和完善党的领导制度体系的，这是重要的思想政治前提。

　　二是坚持领导原则。我们党的指导思想是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想。坚持和完善党的领导制度体系，必须坚持这一思想指导原则。党是国家最高政治领导力量，是中国特色社会主义的坚强领导核心。坚持和完善党的领导制度体系，必须坚持这一政治原则。民主集中制是中国共产党创造的具有中国特色的充分体现马克思主义关于发扬民主、集中统一领导思想的重要领导制度和组织原则。坚持和完善党的领导制度体系，必须坚持这一我们党创造并不断完善的组织原则。“总揽全局、协调各方”是党领导一切的工作方针和工作原则，在党的领导中发挥着核心作用。坚持和完善党的领导制度体系，必须坚持这一起着核心作用的工作方针和原则。

　　三是完善领导体制。邓小平同志曾经强调：“坚持四项基本原则的核心，就是坚持党的领导，问题是党要善于领导；要不断地改善领导，才能加强领导。”（《邓小平文选》第2卷第342页）习近平同志也提出要求：必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端。因此，坚持和完善党的领导制度体系，要着眼于“完善坚持党的领导体制机制”。通过改革、完善、坚持，形成一个在党中央集中统一领导下，遵循党章要求，按照民主集中制原则，由党的中央组织、党的地方组织、党的基层组织、党组、党的纪律检查机关、党的工作机关等分别履职的，层级分明、职责明确、统一完备、科学有效的领导体制机制。

　　四是创新领导方式。习近平同志明确指出：“要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家”。也就是要求我们在坚持和完善党的领导制度体系工作中，要着力于改进、创新党的领导方式和执政方式。党的十八大以来，我们党的领导方式和执政方式有了显著改进，创新发展了很多适应新时代党和事业发展需要、适应广大干部群众需求的新的领导方式和执政方式，在打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的重大实践中发挥了重要作用。但新形势、新任务、新情况、新问题、新挑战、新风险层出不穷，在这次抗击新冠肺炎的遭遇战中，既突出地反映了我们在领导方式、执政方式上存在的不适应问题，也创新发展了不少新的领导方式、执政方式，夺取了抗击疫情的重大胜利。因此，坚持和完善党的领导制度体系，一定要强化战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维，坚持群众路线这一基本领导方式，坚持依法执政这一基本执政方式，着力创新改进党的领导方式和执政方式。

　　五是提高领导本领。提高领导本领，既是坚持和完善党的领导制度体系的重要内容，又是坚持和完善党的领导制度体系的重要保证。习近平同志在党的十九大报告中对全党提出要增强“八大本领”：增强学习本领，把我们党建设成为马克思主义学习型政党；增强政治领导本领，科学制定和坚决执行党的路线方针政策，把总揽全局、协调各方落到实处；增强改革创新本领，善于结合实际创造性推动工作，善于运用互联网技术和信息化手段开展工作；增强科学发展本领，善于贯彻和发展理念，不断开创发展新局面；增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，加强和改善对国家政权机关的领导；增强群众工作本领，创新群众工作体制机制和方式方法；增强狠抓落实本领，坚持说实话、谋实事、出实招、求实效，以钉钉子精神做实做细做好工作；增强驾驭风险本领，健全风险防控机制，善于处理各种复杂矛盾，勇于战胜各种艰难险阻，牢牢把握工作主动权。这“八大本领”的增强，将大大提高党在新时代的领导力。坚持和完善党的领导制度体系工作能有效地提高党的领导能力，这项工作对于新时代加强党的领导、加强党的建设必将发挥更加积极的推动和保障作用。