

新时代健全党的全面领导制度体系探赜^{〔*〕}

张 振¹, 杨玉城²

(1. 南京师范大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210023;

2. 南京师范大学 公共管理学院, 江苏 南京 210023)

〔摘 要〕党的十八大以来,我们党不断健全党的全面领导制度体系,形成了“系统论”“核心论”与“制度论”三大支柱。其中,“系统论”回答了应坚持系统思维与整体观念的方法论问题,指明了健全党的全面领导制度必须立足整体以确保党能够总揽全局,着眼协同以确保党能够协调各方,重视开放以确保党永葆领导活力;“核心论”回答了应坚持“两个维护”的根本遵循问题,为健全党的全面领导制度准确定位了领导核心的内在肌理、阐明了领导核心权威的统合优势及其实现路径;“制度论”回答了应坚持制度建设及其优势发挥的重要保障问题,强调健全党的全面领导制度必须在制度设计上重视“战略谋划”、制度结构上重视“于法周延”、制度功能上重视“于事有效”。面向新征程,我们党应在新的伟大实践中持续推动党的全面领导制度体系的完善与发展。

〔关键词〕新时代;党的全面领导制度体系;系统论;核心论;制度论

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.10.002

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党的全面领导制度体系的健全与完善,在健全党的全面领导制度的观念方法、根本遵循、重要保障等方面分别形成了“系统论”“核心论”与“制度论”三大支柱,逐步建构起系统完备、科学规范、运行有效的党的全面领导制度体系。总结凝炼新时代健全党的全面领导制度体系的基本架构,细致分析健全党的全面领导制度体系的基本内容,对于在全面建设社会主义现代化强国新征程中坚持与加强党的全面领导,有效发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用

具有重要理论意义与实践价值。

一、系统论:回答了应坚持系统思维与整体观念的方法论问题

新时代党和国家各项事业的整体性与复杂性,对党的全面领导的协调性与系统性的要求不断提升,系统思维与整体观念发挥着越来越重要的作用。习近平总书记明确强调:“系统观念是具有基础性的思想和工作方法。”^{〔1〕}新时代要健全党的全面领导制度,就势必要遵循系统观念及其方法论,而关于这一问题的回答则形成了“系

作者简介:张振,南京师范大学马克思主义学院教授、博士生导师,研究方向:党史党建、马克思主义意识形态建设;杨玉城,南京师范大学公共管理学院研究生。

〔*〕本文系国家自然科学基金重点项目“新时代健全党的全面领导制度的逻辑及实践方略研究”(20AZD016)的阶段性成果。

统论”。

(一)坚持立足于党的全面领导系统整体,确保党始终能够总揽全局

进入新时代,我们党着眼于党的全面领导的系统整体,辩证对待要素与系统、部分与整体的关系,将提升党的全面领导的“整体性”作为出发点与落脚点,始终确保党“总揽全局”、领导一切。习近平总书记明确指出:“党的领导必须是全面的、系统的、整体的,……哪个领域、哪个方面、哪个环节缺失了弱化了,都会削弱党的力量,损害党和国家事业。”^[2]这就指明了必须要秉持整体观念,立足于党的全面领导的系统整体,将党的领导贯彻落实到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的各领域各方面各环节,任何一方面都不容忽视。

明确党的全面领导系统整体之于各领域各方面各环节的统领性地位,决定了在贯彻落实党的全面领导的过程中,必须善于谋划大局、把握大局,树立大局意识。党和国家事业之大局就是党的全面领导的大局。党的十八大以来,党中央注重谋划大局,从长远出发提出了“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、国内国际“两个大局”、构建新发展格局等,明确了党的全面领导必须关涉的大局大势。谋大局、成大事要靠强化大局意识、要服从服务大局,对此以习近平同志为核心的党中央要求党员干部“自觉从大局看问题,把工作放到大局中去思考、定位、摆布,做到正确认识大局、自觉服从大局、坚决维护大局”。^[3]

在着眼全局、整体推进的同时,我们党在落实党的全面领导过程中也重视抓住关键、突出重点。就党所全面领导的各领域而言,党是领导一切的,但也应在立足全局、分析全局的前提下,在重点领域、关键环节下气力、下功夫。进入新时代,我们党始终将经济工作作为党的中心工作,强调“抓住了中心工作这个牛鼻子,其他工作就可以更好展开”;^[4]在指出经济建设是党的中心工作的同时,又与时俱进地将意识形态工作视为党的一项极端重要的工作。^[5]党的十九大将“坚

持和加强党的全面领导”作为新时代党的建设总要求的首要内容,实则是将党的建设作为了党的全面领导的重点领域。而就党的全面领导及其制度的贯彻落实而言,党十分强调发挥党的各级领导干部这一“关键少数”的重要作用。

强调党的全面领导必须要突出重点,并非使其孤立于党的全面领导的系统整体。对此,我们党反对片面思维与孤立观点,坚持将党于各领域各方面各环节所开展的领导活动及其效果置于党总揽全局的整体效能规约之下。就内容而言,在党政关系问题上,我们党旗帜鲜明主张“在党的领导下,只有党政分工、没有党政分开”,^[6]坚决反对单纯地、硬性地讲党政分开;在党与军队关系上,坚决反对“军队非党化、非政治化”等错误政治观点;在党法关系上,警惕“党大还是法大”的政治陷阱与孤立思维下的片面判断,强调将党的领导与社会主义法治相统一;在领导改革的进程中,我们党在反对齐头并进、平均用力的同时,也“注重改革措施整体效果,防止畸重畸轻、单兵突进、顾此失彼”,^[7]避免因孤军深入式的单项改革而忽略整体效果;就领导方式而言,始终强调政治领导、思想领导与组织领导三者不可偏废。

(二)注重着眼于党的全面领导系统协同,确保党始终能够协调各方

新时代健全党的全面领导制度的系统化趋势,客观上要求在确保党总揽全局、统筹大局的前提下,必须重视协同,始终确保党能够“协调各方”。习近平总书记多次强调协同的重要性,指出“随着改革开放不断深入,改革开放的关联性和互动性明显增强,这就要求我们更加注重各项改革的相互促进、良性互动”。^[8]因此,只有重视党的全面领导系统整体与其他系统之间的协调、系统整体内部各要素各部分之间的关系和谐,才能不断优化党的全面领导系统整体结构,提升整体效能。

一方面,要从宏观审思出发,促进不同系统整体间的协同。制度建设与创新是我们党治国

理政的重要议题之一,因此必须将促进党的全面领导制度在内的制度建设、创新与治国理政的其他议题、其他方面相互协调,即将制度建设与经济、政治、文化、社会、生态文明等方面的建设有机统一起来,“把推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面创新有机衔接起来”,^[9]以制度建设保障治国理政其他方面建设的顺利开展,以制度创新驱动整体创新,从而协同推进新时代党治国理政实践取得新发展、新成就。而就国家制度与治理体系而言,健全党的全面领导制度是新时代国家制度体系建设的重要部分,要使党的全面领导制度发挥应有优势,推进国家治理体系和治理能力现代化,就必须促进党的全面领导制度与其他制度的协调发展,注重推动党的全面领导制度的健全之策与其他制度的完善发展产生良性互动,使之“在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰,发生化学反应,产生共振效果”。^[10]

另一方面,注重促进系统整体内部各要素各部分之间的关系和谐。首先,重视观念要素的协调。观念要素的协调与统一有助于增进广大党员干部对健全党的全面领导制度必要性、重要性的理解,从而形成广泛共识,保证各项措施顺利落实。新时代我们党敏锐地认识到当前社会结构、利益格局与思想观念发生了深刻变化,“凝聚改革共识难度加大,统筹兼顾各方面利益任务艰巨”,故而强调要重视各种利益、各种观念间的协调,“善于寻求最大公约数”,以凝聚改革共识。其次,要注重程序与环节上的协调。健全党的全面领导制度应当重视“坚持和巩固”“完善和发展”“遵守和执行”这三者之间的衔接与配合,促进党的全面领导制度设计、执行、监督、评价与反馈等程序之间的协调与耦合,实现各个程序的环环相扣、相互联结,释放与提升党的全面领导及其制度的整体效能。再次,要重视改革、发展与稳定之间的协调。从状态上而言,健全党的全面领导制度是改革与完善的变动过程,但这一过程并非是一蹴而就、一日之功,不能急于求成、盲目

推进,必须要协调好“改”与“稳”的关系,明确“‘稳’也好,‘改’也好,是辩证统一、互为条件的。一静一动,静要有定力,动要有秩序,关键是把握好这两者之间的度”。^[11]因此,新时代健全党的全面领导制度,必须要与“稳中求进”的工作总基调相协调、相统一,“以稳求进、以进固稳”,稳扎稳打,营造平稳有序的发展空间。

(三)不断致力于党的全面领导系统开放,确保党始终永葆领导活力

坚持与加强党的全面领导、健全党的全面领导制度等时代命题的提出,既是对外部环境变化的积极回应,也是立足于客观环境变迁的“先手棋”。忽略党的全面领导系统的开放性,容易走向故步自封的误区,丧失党的领导生机与活力。因此,进入新时代,我们党坚持开放性视角,在与环境的交互作用和开放循环中,不断激活与提升自身的领导活力,从而领导党和国家各项事业实现全面发展。

一方面,正视党的全面领导的开放性,依据内外环境的变化而勇于自我调适。系统封闭的危害性要求必须正视系统开放性事实,审视自身系统不足之处,积极应对客观环境的变化。对于政党而言,提升政党适应性、增强自我调适功能则是应对环境变化的必要途径,而拥有强大“自我调适”能力恰是中国共产党的百年生存与发展之道。尤其是进入新时代,党中央深刻认识到“与国内外形势发展变化相比,与党所承担的历史任务相比,党的领导水平和执政水平,党组织建设状况和党员干部素质、能力、作风都还有不小差距”,^[12]为此我们党主动调适,坚持从严治党,勇于自我革命,敢于刀刃向内,从多个方面加强自身建设,紧跟时代要求,确保我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。同时,坚持与时俱进促进党的全面领导制度在内的各项制度变迁与发展,是我们党站在新的历史方位上作出的积极反应,集中体现了中国共产党强大的韧性与调适能力。对此,习近平总书记强调,“制度更加成熟更加定型是一个动态过程”,

“国家制度和国家治理体系建设的目标必须随着实践发展而与时俱进,既不能过于理想化、急于求成,也不能盲目自满、故步自封”。^[13]

另一方面,把握党的全面领导的开放度,在与环境的循环交流中,坚持将输入输出有益物质作为核心价值诉求。党的全面领导的开放度,即指党的全面领导系统整体在与外界交换物质、能量、信息的过程中,不仅要重视所交换物质的“数量”,更要把控其“质量”,必须防范有害物质的输入。以党领导制度发展尤其是政治制度创新发展问题为例,进入新时代,我们党始终坚持以我为主、兼容并蓄的科学态度,明确指出要“在独立自主的立场上把他人的好东西加以消化吸收,化成我们自己的好东西”。^[14]我们党也十分重视党所领导的各个方面各个领域这些子系统之间的相互影响以及它们间的“物质能量交换”。如强调“办好中国事情,关键在党”,实则指明了若党自身建设好、治理好,就会为党领导的其他领域、其他方面创造有益条件;若党的建设落后于其他领域、其他方面的要求,则不利于各项事业的发展,也就无法实现党的全面领导。系统开放的物质交换是相互的、双向的。新时代我们党在吸收、汲取外部环境有益事物的同时,统筹国内国际两个大局,在交流融通中积极向国际社会传播、输出“正能量”,注重弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值,并用实际行动充分彰显大党品格与大国担当。

二、核心论:回答了应坚决做到“两个维护”的根本遵循问题

党的全面领导的“全面性”特征,对健全党的全面领导制度的“权威性”要求也进一步提升。从话语转换上看,从“党的领导”到“党的全面领导”,凸显了新时代党的领导活动的“全面性”,彰显了党的领导广度、深度和程度所发生的深刻变化。进入新时代,“坚持和加强党的全面领导,最重要的是坚决维护党中央权威和集中统一领导;坚决维护党中央权威和集中统一领导,

最关键的是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位”^[15]——“两个维护”深刻回答了党的全面领导核心准确定位(谁应具有权威)、权威优势(为何要生成权威)及其实现路径(如何树立权威)的问题,成为健全党的全面领导制度体系的根本遵循,而关于这一系列问题的回答构成了“核心论”。

(一)坚决做到“两个维护”标识了党的全面领导核心的三层内在肌理

“领导核心”是“权威性”的载体,对于党的全面领导活动而言,“领导核心”犹如“圆心”,无论党的领导活动半径如何延伸、范围如何扩展,这一“圆心”均是统率各方的中轴结构,亦是各方力量辐辏的中心所向。新时代坚决做到“两个维护”的形成与提出,从不同维度准确、全面地定位了“领导核心”意涵,标识了党的全面领导核心的内在肌理。

首先,从政党、国家与社会的关系上看,“领导核心”即指中国共产党是中国国家与社会的领导核心,也是当今中国最高政治力量。进入新时代,我们不仅强调中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,还进一步提出党必须领导一切,必须加强党对国家和社会一切工作的集中统一领导,^[16]表明中国共产党不仅要拥有“核心地位”,还要明确具备“领导一切”的“核心能力”,体现了党的“领导核心”地位与“领导一切”的能力相辅相成、缺一不可,突显了新时代我们党对于自身角色认识的全面与深化;其次,从中国共产党组织层面上看,“领导核心”即指党中央是全党的领导核心。十九大党章明确规定:“党的最高领导机关,是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会”,“在全国代表大会闭会期间,中央委员会执行全国代表大会的决议,领导党的全部工作”,同时中央政治局及其常务委员会在中央委员会全体会议闭会期间,行使中央委员会职权。^[17]故而,“中央委员会,中央政治局,中央政治局常委会,这是党的领导决策核心”,^[18]这是政党组织权力的根本规定;最后,从领导集体层

面看,“领导核心”就是党的总书记即领袖。确立一党领袖的领导核心地位,标志着—个政党在政治上的成熟。党的十八届六中全会首次正式提出了“以习近平同志为核心的党中央”,明确了习近平同志在党中央和全党的领导核心地位,这有助于汇集中央政治局及其常委会、中央委员会以及党的各级领导干部和广大党员的智慧与力量,对实现我们党和国家事业的稳健发展具有重大意义。

由此,以上三层肌理构成了新时代党的全面领导核心的科学内涵,应当指出的是,虽然“领导核心”有着三层意涵,但并非等同于党的全面领导有着多元核心,这三者绝不是相互割裂甚至是对立的,相反,党的全面领导就是通过以上三个核心的共同作用来实现的。^[19]

(二)坚决做到“两个维护”明确了党的全面领导核心权威的统合优势

定位党的全面领导核心,其关键在于确立和发挥“领导核心权威”。党的全面领导核心的三层肌理,实质上形塑了“1+2”权威结构模式,其“1”即中国共产党的领导核心地位及其权威,其“2”即党中央与领袖的领导核心地位及其权威。“两个维护”不仅准确定位了党的全面领导核心,还在确立与统合领导核心各层内在肌理权威的基础上,实现了“1+2>3”的整体权威优势。

一是中国共产党的领导核心地位体现了政党之于国家和社会的统领地位,由此塑造“政党权威”具有创造有效政治发展的优势。中国共产党居于中国国家与社会的领导核心地位,是作为“最高政治力量”而存在的,这一复合角色定位意味着中国共产党构成了中国国家与社会的“有效政治力量”,而正是通过这一有效政治力量的有效领导,创造了有效政治,实现了有效政治发展,即“现实的政治能够有效地作用于经济与社会发展,促进国家进步与成长”。^[20]这一逻辑也标示了只有中国共产党具备领导核心权威,能够引领与实现国家与社会的进步与发展。邓小平在改革开放初期提出“四项基本原则”时就指明

了这一点:“事实上,离开了中国共产党的领导,谁来组织社会主义的经济、政治、军事和文化?谁来组织中国的四个现代化?”^[21]实际证明,坚持中国共产党的领导核心地位及其政党权威是中国国家建设与社会发展取得重大成就的“制胜密码”。

二是党中央的领导核心地位明确了政党中央组织对于全党的领导核心地位,由此所塑造的“组织权威”具有集聚能量、统筹资源的优势。进入新时代,习近平总书记强调党中央是“顶梁柱”,要有“—锤定音”“定于一尊”的权威,否则“党就会变成—盘散沙,就会成为自行其是的‘私人俱乐部’,党的领导就会成为—句空话”。^[22]拥有一个坚强有力的党中央亦是中国共产党的独特组织优势。中国共产党是依照民主集中制原则建立起来的,其组织特征具有权力自上而下集中和高度的一体化特征,“中央权威的至上性”成为党—贯坚持的原则。^[23]政党中央组织具有高度权威的优点,在于可以保持各级组织与党员能够在思想、路线、方针、政策上与党中央保持一致,确保较高的工作效率,从而调动—切可用的资源实施领导活动。抗击新冠肺炎疫情等—系列事实证明,中国共产党的这—鲜明组织特征可以转化为显著的组织优势。

三是习近平总书记的领导核心地位明确了政党领袖的领导核心地位,由此形成“领袖权威”具有引领力量、凝聚共识的优势。领袖是党的最高决策者和最高执行者,是政党领导核心的核心。^[24]杰出领袖的权威,对党内可以起到凝聚人心力量,维持内部统—,增加党员忠诚度,保持政党稳定的作用;对外则可以维护政党形象,提升政党与领袖威望,聚合民心。党的十八大以来,面对复杂严峻的国内外形势,习近平总书记以“我将无我,不负人民”的胸襟与担当,团结带领全党不忘初心、牢记使命、迎难而上、革故鼎新,推动党和国家事业取得了历史性成就、发生了历史性变革,是我们党和国家当之无愧的杰出领袖与领导核心。在新征程中,要推进党和国家

的各项事业,就必须维护习近平总书记的领袖地位与权威,从而引领我们党走向新的伟大胜利。

统而观之,“两个维护”实则是将“中国共产党(政党)—党中央(组织、集体)—习近平总书记(领袖)”的领导核心地位及其权威有机统一了起来,有助于汇集全党全国全社会的磅礴力量,为坚持、加强和完善党的全面领导、健全党的全面领导制度体系提供了坚实的政治保障。

(三)坚决做到“两个维护”指明了党的全面领导核心权威的实现路径

政治权威不是抽象的,必须是具体的。明确党的全面领导的内在肌理、阐明党的全面领导的统合优势,归根究底是要确保党的全面领导核心权威的树立。为此,进入新时代,我们党将“两个维护”作为加强党的政治建设的首要任务,视为根本政治纪律和政治规矩,以刚性约束推动各级党组织和党员、干部始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致,确保全党令行禁止。因此,只有坚决做到“两个维护”,党的全面领导核心权威方能真正树立。

坚决做到“两个维护”,必须贯彻落实民主集中制,切实增强“四个意识”、坚持“四个服从”。只有牢固树立“四个意识”,具备了共同思想基础,全党才能在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。坚持“四个服从”是民主集中制的内在要求,是确保党的路线方针政策的贯彻执行的基本准则。强调服从、权威与贯彻落实民主集中制是并行不悖的,应将二者辩证统一起来,对此习近平总书记鲜明地指出:“强调维护党中央权威和集中统一领导,是不是就不要民主集中制了、不要发扬党内民主了呢?绝对不是!不能把这两者对立起来。”^[25]但充分发扬党内民主则必须以维护党中央权威为前提,任何削弱党中央权威的言行都不是真正意义上的党内民主。^[26]

坚决做到“两个维护”,必须确保政令畅通,这是维护党中央权威、保证党的集中统一的核心要求。^[27]令之不行,政之不立。“党中央制定的

理论和路线方针政策,是全党全国各族人民统一思想、统一意志、统一行动的依据和基础。”^[28]因此绝不能各行其是、各自为政,必须做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决照办、党中央禁止的坚决不做,始终与党中央保持高度一致。

坚决做到“两个维护”,必须要严明政治纪律,严守制度法规。在党的纪律中,政治纪律是最根本、最重要的纪律,而“两个维护”则是根本纪律中的“根本”,因此全党必须要严明党的政治纪律与政治规矩,树立坚定的理想信念,对党忠诚,与党中央同心同德,严格恪守党章、维护党章,用铁的纪律确保全党统一意志、统一行动、步调一致。进入新时代,党中央还制定、修订了相关党内法规,不断健全请示报告制度等重要制度,为维护领袖权威与党中央权威、发挥权威优势提供了重要保障。

三、制度论:回答了应坚持制度建设及其优势发挥的重要保障问题

制度建设是党的全面领导有效开展的重要保障。从现代化角度看,制度化是政党现代化的必由之路,现代政党要具备现代性就应将政党的活动方式制度化、规范化、科学化;制度化也是国家现代化的必然要求,只有在现代国家,制度才能“作为一种相对独立的治理力量而存在”。^[29]因此,在政党现代化与国家现代化的双重逻辑规定之下,新时代健全党的全面领导制度体系必须要回答党的全面领导的制度建设以及制度治理优势发挥的问题,关于这一问题的回答形成了“制度论”。

(一)制度设计重视“战略谋划”,有序推进党的全面领导制度成熟定型

党的自身建设与事业发展都有赖于制度建设,但是在另一方面,党亦是制度建设的主体性力量与核心推动者,因此必须将坚持与加强党的全面领导辐射、覆盖至制度建设领域。新时代健全党的全面领导的制度体系的“制度论”明确了党领导制度建设的鲜明指向之一,便是“从战略

高度来把握制度建设、制度调整和制度供给的意义”。^[30]

我们党对于制度建设问题的认识是一个逐渐深化的过程,尤其是改革开放后,邓小平提出了“为了坚持党的领导,必须努力改善党的领导”“改善党的领导制度”等重大命题,^[31]并在深刻总结以往历史经验教训的基础上阐发了“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”^[32]等重要思想。20世纪90年代初,邓小平在南方谈话中初步提出了制度建设的战略“时间表”,认为“恐怕再有三十年时间,我们才会在这方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”。^[33]进入新时代以来,党领导制度建设进入全新阶段,制度建设的位置摆得更突出、分量更重,制度建设战略纳入到国家现代化战略的意图更为明确,党的全面领导制度在内的各项制度建设“路线图”和“时间表”更加清晰明朗。党的十九大首次提出“坚持和加强党的全面领导”,并提出到2035年,“各方面制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化基本实现”,而到本世纪中叶,则要“实现国家治理体系和治理能力现代化”。^[34]党的十九届四中全会是党领导制度建设的重要节点,在中国国家制度建设进程中具有里程碑意义。这次全会不仅对党的十九大制定的制度建设“时间表”加以确认,而且构建了严密、完整、科学的中国特色社会主义制度体系。全会还将党的领导制度定位为我国的根本领导制度,使之居于中国特色社会主义制度体系的统领地位,同时将党的全面领导制度安排为党的领导制度体系中的一个子制度单元,并对新时代“健全党的全面领导制度”作出了具体部署,在确保党的全面领导制度的相对稳定中不断推动制度的完善发展。

从“改善党的领导制度”再到“健全党的全面领导制度”,从初步提出制度建设战略“时间表”再到党的十九届四中全会从治理现代化视野擘画党的全面领导制度健全发展“路线图”,充分体现了中国共产党的战略谋划能力及强大的

践行能力,也在循序渐进式的战略推进中促使党的全面领导及其制度建设不断趋于成熟与完善。

(二)制度结构重视“于法周延”,不断深化党的全面领导制度集成建设

进入新时代,党领导制度建设从“建章立制”逐渐向“体系建构”阶段转换,这一过程,实际上是“制度集成”过程,即在制度建设的过程中不仅仅体现为制度数量上增减或补删,更注重“对各项制度进行关联性的整合和互补性的对接”,^[35]避免碎片化,增加协同性,从而在整体上使制度结构更加合理优化。党的全面领导制度也正是在这一制度建设思路的指导下,制度内部结构更加周延,各制度层次、制度类型衔接更加紧密,逐渐构建成“三层两型”的制度集成体系。

从纵向角度看,依据党的全面领导的“全面性”和“权威性”本质特征,党的全面领导制度集成体系形成了“根本制度”“基本制度”和“重要制度”这三大纵向层级序列。在这一层级序列之中,党的集中统一领导制度和党的全面领导制度构成了最高制度层级的根本制度,体现了党的全面领导最本质要求,发挥着统筹定向作用,决定了党的全面领导制度体系中其他层次制度的价值理念、发展方向与现实形式。而在这一根本制度之下,作为基本内容和运行支柱的基本制度与重要制度,进一步将党的全面领导的根本制度内在要求具象化,在不同领域和方面对党的全面领导活动进行规范,从而构成了党的全面领导制度体系的内容支撑。^[36]

从横向角度看,党的全面领导制度集成体系形成了“正式制度”与“非正式制度”两大制度类型。就党的全面领导制度的“正式制度”而言,主要包括涉及党的全面领导的法律制度和党内法规制度等。在法律制度层面,我国的宪法明确了中国共产党的领导核心地位,为党的全面领导制度得以确立和实施提供了根本的法律保障,也为党的全面领导的“入法”进程提供了根本依据。党内法规体系是政党法治的基本要素,也是增强党的全面领导能力的首要条件。^[37]党的十

八大以来,在党中央的统筹推进下,党内法规加快了体系化步伐,形成了由党章以及党的组织法规、领导法规、自身建设法规、监督保障法规等四大板块构成的“1+4”的基本框架。^[38]党内法规体系的加快建立,使我们党管党治党、贯彻落实党的全面领导有规可依、有章可循。

党的全面领导制度的“非正式制度”是“正式制度”的有益补充,其中最为重要的是党在长期历史实践过程中形成的、具有约束性的不成文制度,如党的优良传统、工作作风、工作惯例等。习近平总书记指出,党的优良传统和工作惯例也是党的“规矩”,是“经过实践检验,约定俗成、行之有效,反映了我们党对一些问题的深刻思考和科学总结,需要全党长期坚持并自觉遵循”。^[39]大体而言,我们党主要形成了包括要对党绝对忠诚;要讲政治,树立与增强“四个意识”;要坚持群众路线,全心全意为人民服务;要反对宗派主义,强化组织观念与组织纪律;要坚持批评与自我批评,促进党内民主与团结等党的全面领导的“非正式制度”。

党的全面领导制度集成体系的“三大层次”与“两大类型”并非是互相割裂的,党的全面领导制度体系建构的集成性特征,实现了纵向层次联结与横向类型联结基础上的“纵横联结”,构筑起了党的全面领导制度的网络模式。

(三)制度功能重视“于事有效”,努力发挥党的全面领导制度治理优势

任何制度的理念、规则要想转化为实际的功能效用、体现其优势,就必须通过制度执行。习近平总书记强调:“制定制度很重要,更重要的是抓落实,九分气力要花在这上面。”^[40]进入新时代,党中央在强调坚持和加强党的全面领导、建构党的全面领导制度集成体系的同时,又不断创新思路与方法抓执行、抓落实,完善权威高效的执行体系,注重提升党的全面领导制度实践有效性,激发、释放制度的正向功能与治理优势。

一是强调坚定理想信念,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,增强落实党的

全面领导制度的自觉性与坚定性。“执行力=执行意愿×执行能力”,^[41]易言之,制度执行力不仅指制度执行能力,还与制度执行意愿密切相关,故而必须增强主体的执行意愿,以产生更大的“乘数效应”,提升党的全面领导制度的执行力。进入新时代,我们党在强调制度建党、从严治党的同时,以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本指引,通过思想建党、理论强党以增强党的全面领导制度的执行意愿,切实提高制度执行力。还通过教育学习活动、理论宣传等方式,全面展示党的全面领导及其制度的历史进程、内在逻辑、时代价值、伟大成就以及比较优势,引导党员干部树立远大理想、坚定信念,提升政治自觉、凝聚政治共识、永葆政治本色,夯实了广大党员干部落实党的全面领导制度的思想之基。

二是强化制度意识,完善党的全面领导制度监督体制机制,坚决维护党的全面领导制度权威。首先强调发挥各级领导干部树立制度意识、维护制度权威的示范带头作用。进入新时代,以习近平同志为核心的党中央在强调各级党委和政府以及党的各级领导干部增强制度意识、维护党的全面领导制度权威的同时,更是身体力行、率先垂范,带头学习与执行党的全面领导制度,成为全党强化党的全面领导制度执行力的标杆与模范,既坚定维护了党的全面领导制度权威,亦有效提升了党中央权威。其次,制度监督是确保党的全面领导及其制度运行实现“闭环”、发挥有效功能的重要环节。党的十八大以来,党通过不断提升纪委监督权的独立性与权威性、发挥党纪监督效能、推进纪检监察一体化、整合党内监督与其他各类监督力量等途径,建构起了以党内监督为主导的党和国家监督体系,^[42]通过对权力监督体系的集中统一领导,确保党纪党规处处生威、党的全面领导制度处处有效。

三是加强新时代干部队伍建设,提升党的全面领导制度执行能力与水平。“政治路线确定之后,干部就是决定的因素。”^[43]为与党和国家制

度建设快速推进相适应,新时代干部运用制度实施治理的能力与水平就应随之提升。提高党员干部的制度执行与落实能力,关键是要加强干部队伍的思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练,教育引导党员干部做党的全面领导制度的忠实尊崇者、坚定维护者、有力执行者,提高执行制度的政治定力和能力水平。^[44]进入新时代,我们党坚持严管与厚爱、约束与激励相结合,将党的全面领导制度的执行情况作为衡量党员干部政治能力的重要标准,并“旗帜鲜明为那些敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲”,^[45]为党员干部增强党的全面领导制度本领、激励党员干部狠抓党的全面领导制度落实提供良好的干事环境。

注释:

[1]本书编写组编:《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉辅导读本》,北京:人民出版社,2020年,第74页。

[2]《习近平谈治国理政》第三卷,北京:外文出版社,2020年,第166页。

[3][4][18][25][28]习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,北京:中央文献出版社,2019年,第64-65、6、6-7、184、183页。

[5]习近平:《论党的宣传思想工作》,北京:中央文献出版社,2020年,第21页。

[6]王岐山:《构建党统一领导的反腐败体制 提高执政能力 完善治理体系》,《人民日报》2017年3月6日。

[7][8][9][10][11]中共中央文献研究室编:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,北京:中央文献出版社,2014年,第44、35-36、36、44-45、49页。

[12]中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第80页。

[13]习近平:《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》,《求是》2020年第1期。

[14]《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第286页。

[15]《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,北京:人民出版社,2019年,第8页。

[16]张志明:《怎样认识加强党的全面领导》,《前线》2019年第9期。

[17]本书编委会编:《中国共产党历次党章汇编:1921-2017》,北京:中国方正出版社,2018年,第19、23页。

[19]韩强:《准确把握新时代党的全面领导的科学内涵》,《广西社会科学》2018年第8期。

[20]林尚立等:《政治建设与国家成长》,北京:中国大百科全书出版社,2008年,第2页。

[21][31][32]《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社,1994年,第170、268-269、333页。

[22]中共中央党史和文献研究院编:《十八大以来重要文献选编》(下),北京:中央文献出版社,2018年,第585页。

[23]王邦佐等:《中国政党制度的社会生态分析》,上海:上海人民出版社,2000年,第123-125页。

[24]周淑真:《政党政治学》,北京:人民出版社,2011年,第70页。

[26]齐卫平:《习近平关于维护党中央权威重要论述的思想逻辑》,《党政研究》2020年第4期。

[27]栗战书:《坚决维护党中央权威》,《人民日报》2016年11月15日。

[29]林尚立等:《制度创新与国家成长——中国的探索》,天津:天津人民出版社,2005年,第559页。

[30]燕继荣:《政治学十五讲》,北京:北京大学出版社,2013年,第9页。

[33]《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社,1994年,第372页。

[34][45]《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社,2017年,第23、52页。

[35]齐卫平:《中国特色社会主义制度体系:框架建构和结构层次——兼论根本制度、基本制度、重要制度的关系》,《思想理论教育》2020年第3期。

[36]张振:《健全党的全面领导制度》,《中国社会科学报》2020年3月30日。

[37]张振:《新时代坚持和加强党的全面领导的“四大原则”》,《南京师大学报(社会科学版)》2018年第6期。

[38]中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,《人民日报》2021年8月4日。

[39][40]中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编:《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,北京:中国方正出版社、中央文献出版社,2016年,第7-8、81页。

[41]李拓:《制度执行力是治理现代化的关键》,《国家行政学院学报》2014年第6期。

[42]王小鹏:《政党功能:中国特色社会主义制度显著优势的生成动因》,《探索》2021年第3期。

[43]《毛泽东选集》第2卷,北京:人民出版社,1991年,第526页。

[44]本书编写组编:《〈中共中央关于坚持与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〉辅导读本》,北京:人民出版社,2019年,第80页。

【责任编辑:汪家耀】