

深入学习贯彻党的十九届四中全会精神·理论专版①

发展社会主义民主政治实现国家治理能力和治理体系的现代化

●曹源

党的十九届四中全会审议通过的《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》，将国家治理体系和治理能力的现代化，作为中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。其中，坚持和完善人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治，是“十三个坚持”中的第二项坚持，坚持和完善人民当家作主制度体系，对我国实现国家治理体系和治理能力的现代化，具有重要意义。

一、人民代表大会制度是支撑我国治理体系和治理能力的根本政治制度

人民代表大会制度是立足于马克思列宁主义基本原理，中国人民在寻求民族独立和人民解放的过程中，创造和选择的根本政治制度。近代中国沦为半殖民地半封建社会后，无数仁人志士上下求索，尝试了多种西方政治制度模式，但都以失败告终。1949年中国共产党带领中国人民取得革命胜利，在1954年召开了第一届全国人大第一次会议，标志着人民代表大会制度的正式确立。会议通过新中国第一部宪法，规定“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”会议通过法律形式将这一根本制度确立下来。我国的人民代表大会制度与我国人民民主专政的国体相适应，既不同于西方的议会制度，也与苏联以无产阶级专政为基础的苏维埃制度有异，是中国人民在革命斗争实践中主动选择和创造的，符合我国国情和实际的根本政治制度。

人民代表大会制度是我国国家治理体系和治理能力现代化的根本制度支撑，对提升治理能力、完善治理体系具有不可替代的作用。第一，我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政国家，国家的一切权力属于人民，人民代表大会是人民行使权力的机关，能够充分保障人民当家作主地位，行使各项政治

权利的场所以，也能够充分调动人民国家主人翁的精神，凝聚各方面力量，动员全体人民积极参与到社会主义建设事业中来，从而避免西方国家“政治冷漠”现象。第二，我国的人大代表从人民中产生，紧密联系人民群众，对人民负责，受人民监督。与西方职业政客争权夺利、谋求选票的动机不同，我国的人大代表能够忠实地传达人民意愿，代表人民发声，将社会各方面的声音传达到代议机关中来。第三，我国的全国人民代表大会和各级人大是国家权力机关，行政、监察、司法机关都由人民代表大会产生，受其监督，对其负责，体现了人民主权在国家中至高无上的地位，而不像“三权分立”中的立法权，仅仅是相互制约权力中的一级。第四，人民代表大会以民主集中制为组织原则，能够保证在党的领导下高效统一运转，开展各项工作，避免相互掣肘的“否决民主”出现。

二、多党合作和政治协商制度是支撑我国治理体系和治理能力的重要支柱

2018年3月，习近平总书记提出中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是“新型政党制度”的论断，并将其内涵总结为三个“新”和三个“有效”。深刻揭示了新型政党制度的本质。我国的新型政党制度是中国特色社会主义制度的鲜明特色和独特优势，对我国治理能力的提升、治理体系完善具有重要支撑作用。

第一，在利益代表上，新型政党制度能够真实、广泛、持久地代表最广大人民的根本利益，有效避免旧式政党制度代表少数人、少数利益集团的弊端。一个国家的良好治理，既离不开对多数人利益的实现，也离不开对少数人基本利益的保障。我国实行的政党制度，可以在最大限度上保障各方面利益主体的诉求得以传达，各民主党派在中国共产党的领导下，通过政治协商，各自代表和反映自己所联系群众的具体利益，广泛

凝聚共识，使得党和国家的重要决策能够兼顾到社会的各个方面，有效提升社会治理水平。第二，在功能层面，我国的新型政党制度能够把民主党派和无党派人士紧密团结在中国共产党的周围，相互监督，共同奋斗，既避免了多党恶性竞争，相互拆台，政策随着党派轮番入主的现象和国家缺乏长远规划的问题；又有效避免了一党独大、缺乏监督的弊端。第三，在效果层面，我国的新型政党制度通过制度化、程序化、规范化的方式，汇集社会治理中的各类矛盾和问题，通过协商的方式，在代议机构之外寻求解决，既集中各种意见建议，促进决策的科学化民主化，又能有效避免社会撕裂，国家政治生活的无序化。

三、社会主义协商民主是提升我国治理体系和治理能力的独特优势

我国的协商民主主体多元，范围广泛，除了有政党协商、人大协商、政府协商、政协协商外，还有人民团体协商、基层协商以及社会组织协商等多种形式，是一种广泛的政治参与和利益调节机制。我国在几十年之间，走过了发达国家几百年的现代化历程，国家和社会发生了翻天覆地的变化，新的社会阶层和利益群体不断涌现，社会主义协商民主制度体系的建立和完善，为人民群众在人大、政协等既有渠道之外，提供了便捷而又十分有效的政治参与渠道。

与选举民主相比，社会主义协商民主具有独特优势。竞争性的选举民主以少数服从多数为原则，实行“赢者通吃”，作出的决策比较简单粗暴，容易忽视少数人的利益，同时将分歧和矛盾公开化，甚至强制站队，导致非此即彼的错误。而协商民主不预设利益偏好，寻找利益交集，以促进共同利益形成为目的，有利于缓和社会矛盾，扩大社会共识。完善社会主义协商民主制度体系，是我国实现国家治理体系和治理能力现代化的独特法宝。

建立健全新生代非公有制经济人士健康成长的制度环境

●伍万云

随着第一代非公有制经济人士逐步步入退休年龄，未来5到10年，非公有制经济人士将普遍进入新老交替关键时期。中国社科院发布的《企业社会责任蓝皮书(2018)》显示，我国非公有制经济人士接班人接班动力与能力相对不足，而现有市场化培训难以满足非公有制经济人士接班人健康成长需要，危及新生代非公有制经济人士可持续发展。世界正处在百年未有之大变局中，如何促进我国新生代非公有制经济人士健康成长，事关中华民族伟大复兴。

一、充分认识建立和完善新生代非公有制经济人士健康成长制度的重要性

(一)新生代非公有制经济人士在地区经济社会发展中的作用与地位日益突出。扶持好一个成熟的新生代非公有制经济人士使其发展壮大，其意义甚至比招商引资作用更加突出。如何促进非公有制企业健康传承，带动形成良好的经营与创业环境，关键要发挥非公有制经济人士巨大的“蝴蝶效应”，才能真正肩负起企业、民族、社会发展的重任。

(二)解决好非公有制经济人士传承问题已成为地方经济发展无法回避的现实难题。面对日益突出的非公有制企业接班传承的需要和后备接班人稀缺的现实挑战，如何弥补和突破父辈经验传承的不足，加快非公有制企业接班人成长进程，既需要优化和拓展锻炼途径，更需要加强和改善二代接班人的培训效果。

二、强化顶层设计，建立和完善新生代非公有制经济人士健康成长的培训制度

(一)非公有制企业自身应引起足够的重视，建立与企业相适应的培训制度。近些年，浙江、上海、江苏等沿海发达地区，十分重视非公有制经济人士梯队人才的培训与培养，并纳入地方党政领导干部培训规划，从制度层面强化新生代非公有制经济人士的培

养。这为我国新生代非公有制经济人士接班人的培养探索出可复制可推广之路。

(二)国家相关部门要加快非公有制经济人士会员制管理立法。从法律层面规范非公有制经济人士会员机构管理，在履职中充分发挥提示和引导作用，促进非公有制经济人士会员单位重视传承问题，及早做出传承及培训规划；积极为非公有制经济人士会员单位搭建培训平台，提供相应的培训机会。高校、党校等新型智库应加强对非公有制经济人士传承问题的关注与研究，为国家及其地方党委政府提供有价值的决策参考，促进地方党委、政府、政协以及统战和工商联高度关注。从制度、规划层面，把新生代非公有制经济人士后备人才培养列入地方发展战略，纳入地区人才培养规划。

三、加快促进非公有制经济人士健康成长立法，健全新生代非公有制经济人士成长的法治环境

(一)从法律层面明确市场准入负面清单制度，强化公平竞争的政策基础地位。沿海发达地区经济发展的实践证明：培养归属感和企业家精神，是做好“新生代非公有制经济人士”健康成长的核心和关键。如何营造非公有制经济人士健康成长环境，关键从法律层面明确公平竞争的政策环境，建立健全新生代非公有制经济人士成长的动力与能力同步提升的法律制度，不仅注重提升新生代非公有制经济人士经营管理的动力，更要注重精神层面的传承，帮助非公有制经济人士接班人重新建设中国特色社会主义制度的使命感、责任感，提升意志品质。

(二)从制度层面构建统分结合的政治引导体制。一要建立健全全国联网的省、市、县、乡四级新生代非公有制经济人士动态数据库，做到底数清、目标明。二要对共青团、妇联、工商联等各部门各领域新生代非公

制经济人士政治引导活动进行梳理和整合，合理配置各方资源，最终形成统分结合、协调推进的工作格局。

四、建立和完善市场、党委、政府、政协多渠道培养新生代非公有制经济人士渠道

(一)运用市场机制，建立和完善新生代非公有制经济人士健康成长的渠道。发挥市场在配置资源中的决定性作用，积极引导高等院校、各类专门社会培训机构，创新培训方式，发挥其在提升经营管理能力、企业家素质等方面的培训优势，为新生代非公有制经济人士健康成长提供实用、管用、前沿和精深的理论知识、实战技巧、先进理念，甚至可以探索校企对接，加强对企业现场指导，提高新生代非公有制经济人士后备人才培训的实效性。

(二)探索党校、社会主义学院等党政干部培训机构开展新生代非公有制经济人士健康成长路径。各级党委、政府、政协适当介入，依托党校、社会主义学院等相关干部培训机构探索新生代非公有制经济人士培训的新路径。在培训内容上，立足提高新生代非公有制经济人士责任意识与意志品质的培训目标，可尝试开设军训、拓展训练、社会主义核心价值观实践、法规政策、经营管理、沟通协调等培训科目，以锻炼和提升新生代非公有制经济人士的意志品质，增强社会责任感和大局意识，促进经营管理能力的提高，提升与政府及媒体打交道的能力水平。在培训方式上，可根据需要设置参观考察、现场教学、典型经验分析等方式，利用各类地区资源，安排相关党政领导开设讲座，增强政企交流；邀请企业家传授实战经验；聘请专家学者授课，提升培训档次和实用效果。在此基础上，针对青年人成长特点，有针对性聘请青年企业家和已成功接班的二代继承人传授经验，更有助于新生代非公有制经济人士接班人成长提高。

铺就通向美丽中国的制度大道

●王亚雯

党的十九届四中全会对坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生作出系统部署，这是中国共产党带领14亿中华儿女建设美好家园的生态路径，是中华大地实现人与自然和谐共生的制度保障，也是建设美丽中国呵护地球家园的必由之路，体现了中国积极承担国际生态责任的决心和意志。

《决定》首次提出了4个方面的制度：实行最严格的生态环境保护制度，全面建立资源高效利用制度，健全生态保护和修复制度，健全生态环境保护责任制度。这4个方面的制度在逻辑上相互贯通，在实践中相互关联。第一，实行最严格的生态环境保护制度。必须坚持源头严防、过程严管、后果严惩重罚的基本原则，加强在环境监管、环境执法、环境管控、环境司法过程中的刚性和力度，形成严密的环境保护网。对于任何逾越生态底线和红线行为，都能依据“最严制度”实行严肃处理。要坚决解决过去违法成本低、守法成本高的问题。第二，要全面建立资源高效利用制度。资源开发利用既要支撑当代人过上幸福生活，也要为子孙后代留下生存根基。要解决这个问题，就必须在转变资源利用方式、提高资源利用效率上下功夫。从源头

防治，树立节约集约循环利用的资源观，推进自然资源统一确权登记和产权制度，推动形成勤俭节约的社会风尚。第三，健全生态保护和修复制度。这充分体现了习近平总书记山水林田湖草是一个生命共同体的重要思想。从治理对象来看，生态是一个自然系统，必须按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，对森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态保护进行整体修复、系统修复、综合治理。第四，严明生态环境保护责任制度。责任制度收尾兜底。生态环境保护能否落到实处，需要严格落实企业主体责任和政府监管责任。各级党委和政府要高度重视、加强领导，纪检监察机关、组织部门和政府有关监管部门各尽其责、形成合力、追责到底，决不能让制度规定成为没有牙齿的老虎。这些年来开展中央环保督察，进行量化考核，都是在做这方面的工作。

为了更好地满足人民群众对生态环境改善的需求，从党的十八大到党的十九大，五年以来以习近平同志为核心的党中央领导人民取得的重大成就中，在生态方面的改善情况有目共睹：单位国内生产总值能耗、水耗均下降20%以上；主要污染物排放量持续

下降，重点城市重污染天数减少一半；森林面积增加1.63亿亩，沙化土地面积年均缩减近2000平方公里。尽管生态文明建设稳中向好，但成效却并不稳固，我国目前正处于压力叠加、负重前行的关键期，已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期，也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。要铺就通向美丽中国的制度大道，既要构建生态文明制度的四梁八柱，也需要在运用制度力量的过程中凝聚共识、压实责任、严肃追责，建立起一套制度执行的流程闭环。党的十九届四中全会明确，通过国家治理体系和治理能力现代化推进来促使生态文明建设再上新台阶，这是科学之举。

因此，我们要坚定信心，保持定力，在守正创新中推动生态文明制度体系自我完善、自我发展，让老百姓观看蓝天白云、繁星闪烁，欣赏到清水绿岸、鱼翔浅底的景象，让他们吃得放心、住得安心，享受鸟语花香、田园风光。我们相信，到2035年基本建成美丽中国以及到本世纪中叶全面建成美丽中国的目标一定能够实现。

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。党的领导制度在中国特色社会主义制度和治理体系中居于核心地位，加强党的领导制度是坚持和完善中国特色社会主义制度和治理体系的首要任务，也是推进国家治理现代化的根本保证。

推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，善于运用制度和法律治理国家，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

一、建立不忘初心、牢记使命的制度是前提和基础

为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是中国共产党人永恒的初心使命，是激励一代代中国共产党人前赴后继、砥砺前行的根本动力。坚守党的初心和使命是巩固党的领导和执政地位的前提和基础。总结运用好正在开展的“不忘初心、牢记使命”主题教育中采取的个人自学、集体学习、支部研讨、理论中心组学习等有效学习形式，建立不忘初心、牢记使命长效机制，把学习融入日常、抓在经常、形成自觉，引导党员、干部读原著、学原文、悟原理，推动学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想往深里走、往实里走、往心里走，切实解决自身思想源头问题，使党的初心使命内化于心、外化于行，永葆我们党马克思主义政党的本色。

二、完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度是核心

健全和认真落实民主集中制的各项具体制度。特别是要健全全党领导国家权力机关、行政机关、监察机关、司法机关和人民团体的制度。完善各级党委(党组)的工作制度和行为规范，认真执行《中国共产党地方委员会工作条例》，坚持向党中央看齐的组织原则，坚持党的地方委员会必须始终同党中央保持高度一致，坚决贯彻执行党中央决策部署，坚决维护党中央权威，保证党的政治领导、思想领导和组织领导。落实党的基层组织制度，把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒，把党的政策和主张落实到“最后一公里”，为统一全党意志奠定坚实基础。落实党的组织生活制度，增强组织生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。

根据党章和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例》《中国共产党工作机关条例》《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》等制度规定，严格执行向党中央请示报告制度。

三、健全党的全面领导制度是关键

坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，这是我国社会主义政治制度优越性的一个特殊特点。

要强化党的组织在同级组织中的领导地位，在人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织中设立的党委(党组)，接受批准其成立的党委统一领导，定期汇报工作，确保党的方针政策和决策部署在同级组织中得到贯彻落实。

深化党和国家机构改革，努力从机构职能上解决党对一切工作的领导的体制机制问题，解决党长期执政条件下党政军群的机构职能关系问题，把党的领导贯彻落实到党和国家机关履行职责的各方面各环节，着力构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。

四、健全为人民执政、靠人民执政各项制度是着力点

要坚持和完善在贯彻落实群众路线方面各种行之有效的制度，着力引导和督促党员干部深入实际，深入群众，深入基层，听民声、察民意，学会站在人民群众的视角来思考问题。聚焦群众最关心最直接最现实的利益问题，尤其要从最困难的群体入手，切实解决好与百姓生活息息相关的教育、就业、社保、医疗、住房、环保、社会治安等各种民生问题，让人民群众有更加充实、更有保障、更可持续的获得感、幸福感和安全感，不断满足人民群众对美好生活的需要。

五、健全提高党的执政能力和领导水平制度是路径

坚持党对一切工作的领导，要求我们党既要政治过硬，也要本领高强。要着力提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力；要健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化决策执行、评估、监督，着力提高党科学决策的能力；要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。

六、完善全面从严治党制度是保障

全面从严治党是永葆党的先进性纯洁性、巩固党的领导地位的根本保证。围绕新时代党的建设总要求，努力形成以党章为根本，以民主集中制为核心，以条例、准则为主干的党内法规制度体系，实现党内生活主要领域有章可循、有规可依。健全党和国家监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力。深化标本兼治，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。

(本版稿件由中共宣城市委党校提供)

坚持和完善党的领导制度体系

●王天云