

健全党的全面领导制度： 依据、价值与路径

黎 田¹ 王渤飞²

(1.清华大学高校德育研究中心、马克思主义学院,北京 100084;2. 中国地质大学(北京)经济管理学院,北京 100083)

摘 要:健全党的全面领导制度是坚持和完善新时代党的领导制度体系的重要举措,是贯彻马克思主义党的学说和国家学说的必然要求,是对近百年来中国共产党领导制度创设的经验总结,是全新历史方位上坚持和加强党的领导的创新成果。健全党的全面领导制度,不仅有助于系统阐明党的全面领导概念的科学内涵,彰显中国共产党领导型政党的政治定位,而且有助于推动新时代党的领导制度体系更加科学完备,巩固国家制度和国家治理体系显著优势。立足新时代国家治理全局,要通过维护制度权威、完善法律法规、注重宣传阐释、凝聚价值共识、增强制度供给等路径,不断提升党的全面领导制度效能。

关键词:党的全面领导制度;新时代;党的领导

基金项目:国家社会科学基金项目“党的十八大以来中国廉政治理方略研究”(20AKS022);国家社会科学基金项目“新时代加强党的全面领导理论与实践研究”(19BZZ020)。

[中图分类号] D26

[文章编号] 1673-0186(2021)003-0030-011

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2021.003.003

党的领导是党引领社会革命、推动自我革命的根本政治力量,深刻塑造了现代中国的历史发展进程和国家政治形态。党的全面领导表明,新时代党统筹治国理政和管党治党各项工作全面展开。党的十九大报告再次强调:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^[1]党的十九届四中全会提出构建党的领导制度体系,其中将健全党的全面领导制度列为六项具体举措之一。党的全面领导制度凸显了中国共产党领导的显著特质,折射出党的领导的本质属性、影响范围和主要形式,是新时代党的全面领导理论与实践的制度产物。深入系统研究健全党的全面领导制度的战略举措,对于坚持和完善新时代党的领导制度体系,巩固并提升中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势具有重要现实价值。

一、健全党的全面领导制度的基本依据

制度是承载特定价值理念和行为意旨的系统规范。党的全面领导制度的构建体现了新时代中

作者简介:黎田,清华大学高校德育研究中心、马克思主义学院博士研究生,研究方向:中共党史党建。王渤飞,中国地质大学(北京)经济管理学院本科生,研究方向:法理学、当代中国政治。

国共产党人对党的领导的关键地位及其政治特性的深刻体认,是在党和国家各领域、各系统和各层级内规范党的领导行为、提升党的领导能力的制度表达,有着深厚的理论渊源和实践基础。

(一)理论根基:贯彻马克思主义党的学说和国家学说的必然要求

领导权规定了领导者与被领导者间的互动形态,是探究各类重大政治关系特质、结构及其变迁的逻辑起点。马克思和恩格斯立足19世纪欧洲波澜壮阔的革命运动,对无产阶级及其政党的领导权问题进行了开创性探索。恩格斯论证了垄断全部生产工具和生活资料的资产阶级已“无力继续支配那越出了它的控制力量的生产力”,社会在资产阶级的领导下必然会“迅速奔向毁灭”^[2]。由此恩格斯认为社会主义革命即为:“生产者阶级把生产和分配的领导权从迄今为止掌握这种领导权但现在已经无力领导的那个阶级手中夺过来。”^[3]在无产者的“生存斗争”中,无产阶级政党应运而生,并领导无产阶级革命运动从自发走向自觉。《共产党宣言》强调无产阶级政党“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”^[4]。没有任何政治偏私的组织特性和发展人民群众利益的组织目标,决定了无产阶级政党实施的领导行为具有价值正当性和历史必然性。1871年巴黎公社运动开启了无产阶级创立政权的伟大征程。此次革命虽然以失败告终,但也更加凸显无产阶级政党进行科学领导的重要意义。马克思认为巴黎公社运动“把革命的领导权掌握在自己手中”^[5]¹⁵⁹,其领导地位“并不是依靠野蛮的暴力取得的”^[5]¹⁹⁷。马克思的总结一方面启示无产阶级及其政党在斗争实践中要始终认识到领导权的极端重要性,另一方面也表明无产阶级及其政党的领导权来自人民群众的自觉拥护,这与资本主义社会的统治阶级及其政党存在本质不同。

以列宁为代表的布尔什维克党在十月革命胜利后,围绕无产阶级政党在执政条件下应如何巩固和发挥领导权这一重大问题进行了有效探索。在无产阶级专政的社会主义国家,无产阶级领导地位的彰显和领导权力的行使集中体现在无产阶级政党的领导上。列宁在论述无产阶级专政的必要条件时,驳斥了否认共产党对非党无产阶级以及全体劳动群众具有领导作用的工团主义和无政府主义等错误倾向,强调:“只有工人阶级的政党,即共产党,才能团结、教育和组织无产阶级和全体劳动群众的先锋队……在政治上领导无产阶级,并且通过无产阶级领导全体劳动群众。”^[6]列宁的论述明确:马克思主义执政党在调动全体人民群众参与国家建设和社会发展上具有无可替代的政治地位。新经济政策实施后,私营经济、自由贸易、国际合作等改革举措对布尔什维克党的领导能力提出了新考验。在这一时期,列宁进一步回答了党的领导诸多重大理论和实际问题。在党的领导性质和定位方面,列宁指出:“党是直接执政的无产阶级先锋队,是领导者。”^[7]在党的领导范围和权限方面,列宁指出:“国家政权的一切政治经济工作都由工人阶级觉悟的先锋队共产党领导。”^[8]在党的领导目标和依靠力量方面,列宁指出:“先锋队只有当它不脱离自己领导的群众并真正引导全体群众前进时,才能完成其先锋队的任务。”^[9]

马克思主义党的学说和国家学说围绕领导权问题,论证了共产党在无产阶级专政条件下绝对领导地位的生成条件、政治影响和巩固举措,阐明了只有政治理想崇高、理论武装先进、政治本色纯

洁、组织体系严密的马克思主义执政党才能承担起全面领导职能。

(二)历史进程:对近百年来中国共产党领导制度创设的经验总结

革命斗争的经验教训让中国共产党人逐步认识到:实现党的领导是夺取革命胜利的前提。新民主主义革命时期,党在革命根据地内开始探索创建党的领导制度。目前学界普遍认为1942年9月通过的《中共中央关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》开启了党的全面领导制度的探索历程。事实上早在全面抗战初期,党就在六届六中全会上提出了全面领导的思想,要求“每一地方的一切党、政、军、民的工作的领导,均统一于当地最高党部,以提高党的威信”^[10]。为此,党的六届六中全会对从中央到地方各级党组织的机构组成和工作分工进行了调整。随着全民族抗战的推进,党的一元化领导体制逐步确立并强化,为党集中有限资源,充分调动抗日力量创造了有利制度及条件。解放战争时期,请示报告制度、党委工作制度等具体领导制度不断健全,进一步完善了党的领导的纪律原则、工作程序和组织架构。与此同时,中国共产党通过政治协商和平等对话等方式逐渐获得广大民主党派和社会团体的自觉拥护,党的领导影响范围更加广泛。

中华人民共和国成立后,党的领导制度在国家政权层面深入展开。一是实施党组制度。1949年11月,党中央决定在中央人民政府内建立党组^{[11]76}。党的八大通过的党章规定:“在国家机关和人民团体的领导机关中,凡是有担任负责工作的党员三人以上的,就应当成立党组。”^[12]党组制度的设立确保党的领导力量在党外组织的全面覆盖。二是实行归口管理。1949年11月,党中央决定在中央人民政府党委会下以党员人数和工作部门性质为划分依据,暂设六个分党委^{[11]74}。以此为开端,党在全面执政条件下逐步创建起事权统一、门类齐全、结构完善的归口领导制度。三是成立领导小组。1958年6月,党中央发出通知,决定成立财经、政法、外事、科学、文教等小组,直接隶属于中央政治局和书记处^[13]。工作小组的创设有利于集中党政各部门的权力,强化了党中央对专项工作的领导,提升了党的领导的系统性和专业性。

改革开放初期,中国共产党人从发挥社会主义制度优越性的视角,实事求是地剖析了党和国家现行领导制度中存在的权力过分集中、官僚主义、特权现象等实际问题,从领导机关设置、领导人员选拔、领导职能划分等方面实施了党和国家领导制度改革。改革开放的深入也推动了党的领导制度的创新发展。一是完善集体领导制度。集体领导制度的执行有利于充分凝聚党内共识,营造良好的政治生态,维护党内团结稳定,避免决策部署出现偏差,增强党的领导的科学性和规范性。二是强化党管干部原则。干部是行使公共权力,联系人民群众的关键主体,承担推动党的领导方针政策落地落实的主体职责。确保党对各领域各层级干部选拔、培养、教育、任免具有领导权,为党的领导提供了忠诚可靠的组织力量。三是实现党和国家机构改革常态化。改革开放以来,党和国家机构历经多轮改革,其职能定位、权力配置和职责划分顺应时代发展要求不断革新,进一步优化了党的领导制度安排。

党的领导制度是党践行宗旨使命、实现奋斗纲领的行动依据,其创建也是党巩固群众根基、达

到政治成熟的重要标志。中国共产党在领导革命、建设和改革的百年征程中,以民主集中制为根本原则,以行使和巩固领导权为直接目标,立足中国国情创立了党的领导各项具体制度,使党的领导作用发挥深入到党的各条工作战线中,呈现出党领导一切的全面形态。

(三)现实动力:全新历史方位上坚持和加强党的领导的创新成果

中国特色社会主义进入新时代,以习近平同志为核心的党中央立足实现中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局,系统回答了党的领导一系列重大问题,为提出健全党的全面领导制度提供了科学理论准备和丰富实践基础。

一是将党的领导明确为“中国特色社会主义最本质的特征”^{[1]6}。本质特征是对事物固有属性和基本特性的准确描述。从本体论的视角看,中国特色社会主义是党领导创建的科学发展模式,党的领导推动中国特色社会主义道路、理论、制度、文化全面进步。是党的领导推动了中国特色社会主义从理论转化为实践,并规定了中国特色社会主义的奋斗目标、发展布局和前进方向。通过发动、团结和引导广大人民群众,党的领导为中国特色社会主义提供了根本价值导向和不竭动力源泉。坚持党的领导,一方面突出了“中国特色”的深厚底蕴,扎根中国大地,凝聚中国智慧,创造出通往现代化的中国路径;另一方面坚持了“社会主义”的根本原则,确保用马克思主义基本原理指导国家的现代化建设,以人民群众的全面发展和共同富裕为目标,建设公平普惠的和谐社会。

二是强调党是“最高政治领导力量”^{[1]6}。这是由马克思主义执政党的政治属性以及中华人民共和国的国体政体共同决定的。在社会主义中国,人民是国家和社会的主人,中国共产党是人民切身利益的维护者和发展者,是人民发展进步的组织者和引领者。因此从历史唯物主义视角看,国家的一切权力属于人民决定了党必然领导一切工作。党依靠人民赋予的强大政治权威和自身累积的过硬政治能力,通过组织动员、宣传引导和科学决策等多种方式广泛聚集人民群众的智慧 and 力量,在不同历史方位上都始终能反映人民群众意志,顺应时代发展潮流。其中,党的最高政治领导力量集中体现于党中央的领导决策核心地位。党中央权威“既表现为强制性的权力,也表现为自愿性的服从和认同”^[14]。坚持党中央权威和集中统一领导是党和国家的重大政治原则,有利于维护党内团结统一,步调一致,促进国家安定团结,长治久安。

三是在新时代党的建设总要求中提出“坚持和加强党的全面领导”^{[1]49}。党的十九大报告提出新时代党的建设总要求,把党的全面领导与全面从严治党紧密结合起来,明确了新时代管党治党的工作目标、纪律要求和主体责任。管党治党宽松软,不仅会降低党的领导水平和领导能力,使党的领导效能难以充分发挥,而且会严重损害党群干群关系,破坏党的领导权威和领导形象,使党的全面领导沦为空谈。中国共产党是当今世界最大的执政党,党要全面领导国家政权和人民群众,首先要实现对各级党组织和广大党员的领导。党的十八大以来,通过坚定不移推进全面从严治党,有效遏制了一些地方和部门存在的党的领导地位弱化、党的领导责任缺失等消极现象,为党的全面领导培育了健康纯净的政治生态和忠诚老实的领导干部。

综上所述,提出健全党的全面领导制度彰显了我们党对自身建设规律和长期执政规律认识的深化,丰富和发展了马克思主义执政党的领导理论和制度实践。

二、健全党的全面领导制度的价值意蕴

党的全面领导制度是保障党的领导效力在治国理政和管党治党各领域、各环节全面覆盖的系统规范。健全党的全面领导制度在制度理论、制度效能、制度建构和制度自信等诸多方面具有重大意义。

(一)创新制度理论:系统阐明党的全面领导概念的科学内涵

从党的十九大报告首次明确提出党的全面领导概念以来,目前学界关于党的全面领导概念的认知和界定并不统一,但基本依循着“党领导一切”的论断来阐释,即主要从领导的领域、方式、范围等多个维度进行分析。事实上,党的全面领导概念中的“全面”具有特定的政治含义和理论所指,内蕴新时代中国共产党人关于党的领导基本样态的系统认知和形塑方略。党的十九届四中全会关于健全党的全面领导制度的有关部署举措,从三个层面展示了党的全面领导的丰富内涵,为学界深化党的全面领导研究指明了方向。

一是对所有公共活动主体全方位的领导。马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中明确指出大工业产生的无产者在领导无产阶级革命运动时“引导着所有的群众”^[15]。国家和社会领域的各类组织是承担不同社会角色的人民所构成的有机单元,是党领导广大人民群众的组织载体和衔接纽带。十九届四中全会强调党对人大、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、社会组织等各类公共活动主体进行全方位的领导,突出党组织在国家和社会各级组织中的核心地位^[16]。党的全面领导不是抽象的权力设置或者压力传导,而是顺应社会化大生产的历史逻辑,实现所有公共活动主体与现代国家建构的紧密联结,保障党的执政、人民进步与民族复兴同频共振。

二是对各项事业发展布局全领域的领导。毛泽东曾强调:“领导我们事业的核心力量是中国共产党。”^[17]党的十九届四中全会提出完善党领导各项事业的具体制度,巩固了党对各项事业发展的领导地位。对于中国共产党而言,“事业”是指特定领域内,以党的政治纲领为依据,以群众切身利益为导向确立的目标性活动;是党发挥政治领导力量,践行自身初心使命的重要场域。党对事业发展布局进行全领域的领导,一方面表明党领导的事业范畴包含政治、经济、文化、社会、生态、国防、外交、祖国统一、党的建设等诸多领域,党负责统筹各项事业相互促进,协同发展;另一方面表明党的领导作用体现在事业发展的酝酿协商、决策设计、部署执行、考核评估等各个过程,从而保证事业发展的延续性和可实现性。

三是对党和国家机构运转全过程的领导。与资本主义国家不同,中国的公权力机构没有所谓的利益偏好或派别划分。党和国家各级机构作为行使公权力的主体部门,是人民意志的代表者和实现

者,是支撑和推动社会主义国家机器高效运行的组织构成。从行为准则和职能设定看,党和国家机构承担着具体执行党的路线方针的重大政治责任,是分工明确、各司其职的有机整体。党的领导覆盖党和国家全体机构,有利于理顺各类机构的职责关系和工作联系,推动不同部门在党的集中统一领导下达成紧密协作和有效配合,形成党和国家机构职能发挥的集成效应。党的领导覆盖党和国家机构履职全程,有利于强化政治引领,确立工作规范,增强履职的科学性和实效性。

(二)释放制度效能:彰显中国共产党领导型政党的政治定位

政党的政治定位是基于政党的政治属性、政治宗旨和政治信仰所形成的客观划分标准。从政治纲领的内容设定和政治参与的实现方式看,中国共产党是承载崇高历史使命,立足深厚群众根基,坚持科学理论指导,具备强大政治威信的领导型政党。健全党的全面领导制度彰显了中国共产党的领导型政党的政治定位。

领导型政党的实践主体和价值归依是广大人民群众。历史唯物主义视域下,人民并非抽象空洞的政治概念,而是各个领域、各条战线上的生产生活实践主体。与其他社会形态下统治力量的权力控制或事务管理不同,无产阶级政党视域下的“领导”是推动人民群众实现自我解放和全面发展的重要路径。以无产阶级政党为代表的领导型政党满足了人民群众在社会实践中组织起来、动员起来的发展需要。中国共产党成立以来始终把人民群众视为领导主体,在各个历史阶段将全面领导转化为人民群众全面进步的不竭动力。党的全面领导制度再次表明,党不实施单纯命令性、强约束性的指令,而是以党的群众路线、组织路线为依托,注重激发各行各业人民群众的首创精神,为人民群众创造美好生活提供正确指引和进路规划。

从政党功能的实现过程看,领导型政党采取健全规范和灵活高效的领导方法。领导型政党致力于塑造由“价值聚合—主体联合—体系融合—目标汇合”等要素组成的领导力,以此作为强化领导权的实践支撑。这就要求领导型政党善于运用和创造有利于领导权实施的物质条件,锻造出强大的牵引、助推和纠偏等功能。党的全面领导制度安排推动党的科学领导方法得到广泛应用,明确党在同级各种组织中发挥领导核心作用,在各项事业发展中发挥谋篇布局作用,在国家机构职能体系中发挥中轴作用,最大程度集中和调动领导资源以实现党的使命目标。党的全面领导制度也表明党的领导不是所谓“包办一切”“包打天下”。党通过政策执行、思想指引、组织协调等方式,将全社会的进步力量吸纳到党和人民的事业发展轨道上,形成“六合同风、九州共贯”的磅礴伟力。

(三)优化制度建构:推动新时代党的领导制度体系科学完备

党的领导涉及领导的实施方式、价值旨归、体制机制等诸多题域,是一个内涵丰富的综合性概念。这也决定了党的领导制度在结构层次上的系统性和功能设置上的丰富性。党的领导制度的建构受到党和国家面临的发展任务、时代环境和问题挑战等多方面因素的影响,是“静态领导机构设定和动态领导实施行为的有机统一”^[18]。党的十九届四中全会立足新时代中国特色社会主义的发展实际,首次提出党的领导制度体系,其中提出部署的六项具体领导制度,分别聚焦党的领导所涉及各个维度,系统回应了新时代坚持和完善党的领导所面临的各方面挑战。建立“不忘初心、牢记使命使

命”的制度强化了理想信念层面的领导宗旨;完善“坚定维护党中央权威和集中统一领导”的各项制度强调了政治权威层面的领导核心;健全“党的全面领导”制度展现了特质属性层面的领导样态;健全“为人民执政、靠人民执政”各项制度阐明了价值旨归层面的领导力量;健全“提高党的执政能力和领导水平”制度规定了实践导向层面的领导效能;完善“全面从严治党”制度揭示了主体行为层面的领导保障。

其中,健全党的全面领导制度是实现新时代党的领导制度体系协同发力的重要一环。从制度定位看,党的全面领导制度是国家治理体系和党的领导体系框架内保障党的领导力量深入到国家、社会和党自身各个方面的行为规范。党的领导对象的全面性自然要求党的领导作用体现和功能发挥的全面性。习近平总书记强调:“党的领导必须是全面的、系统的、整体的。”^[19]党的全面领导制度突显党的领导的全局性和系统性,这是党的领导所具有的独特样态,与其他性质的执政党形成鲜明对比,构成党的领导的巨大优势的生成来源。如果党的领导难以全面展开,党的领导宗旨、领导核心、领导力量、领导效能、领导保障等范畴便无从谈起。党的全面领导制度的创立,解决了各个领域、各个环节内可能存在的领导缺位、乏力和退化等严重问题,为党的领导制度体系中其他具体制度的有效执行搭建了基础框架,有利于党的领导制度体系在全局范围内形成强大合力。

(四)提升制度自信:巩固国家制度和国家治理体系显著优势

国家制度和国家治理体系是现代国家推动社会生产、发展人民权益的工作载体,是形成国家治理能力的前提基础,也是衡量国家综合能力的检验标尺。党的十九届四中全会对我国国家制度和国家治理体系的显著优势进行了系统总结,深入揭示了中国奇迹、中国道路的核心要义是党的领导。健全党的全面领导制度保障党在各领域及各层级内始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,巩固了中国国家制度和国家治理体系的根本优势,有利于提升中国特色社会主义的制度自信。

从国家制度看,党的全面领导统领各方面具体制度成熟定型,运行顺畅。中华人民共和国成立以来,党领导人民探索创立了社会主义性质的国家制度,为促进事业兴旺发达、抵御外部风险挑战提供了制度遵循,凝结了党领导革命、建设和改革的宝贵经验。在制度成熟定型方面,党的领导全面贯彻国家各项具体制度的顶层设计、创设实施、革新完善等各个阶段,有利于在研判制度发展环境、评估制度实施效果的基础上采取统一行动,使国家制度始终具备强大的因应能力。在制度运行顺畅方面,党的领导贯穿根本制度、基本制度、重要制度中,是具体制度在各领域、各层级内得以科学运行和严格执行的政治保障,有利于各项制度相互衔接、相得益彰。

从国家治理体系看,党的全面领导促进各领域治理工作平稳有序,充满活力。亨廷顿曾有言:“身处正在实现现代化之中的当今世界,谁能组织政治,谁就能掌握未来。”^[20]实现国家治理体系的现代化,要求在充分调动最广泛社会力量的同时也能够保持有序的社会环境。党的全面领导制度增强了中国国家治理体系的组织协调和统筹规划能力,构建起富有创新活力的动态治理格局,实现了

国家治理能力的稳步提升。党的全面领导与各项事业发展紧密契合,提升了多元社会主体参与国家治理工作的积极性和向心力,从而形成“集中力量办大事”“全国上下一盘棋”“一茬接着一茬干”等富有中国特色的国家治理优势。

三、健全党的全面领导制度的实施路径

制度的建构与完善是循序渐进、多措并举的系统工程。健全党的全面领导制度要明晰功能目标,坚持问题导向,不断将党的全面领导制度优势有效转化为党的领导效能。

(一) 维护制度权威,提升党的全面领导制度执行力

制度执行是制度从理论设计转向实践应用,并最终实现预期功能设定的关键过程,关乎制度建设的成败。制度权威表明制度的内容安排在制度遵守主体中间所具备的稳定影响力量。形成强大的制度权威是确保制度得到严格遵守和执行的必然要求。健全党的全面领导制度,首先要在党和国家各领域形成维护制度权威的良好生态。一方面要发挥广大共产党员在制度执行中的先锋模范作用。共产党员特别是各级党组织的领导干部要做执行党的全面领导制度的表率,结合自身本职工作真正领会党的全面领导制度的科学内涵、时代意蕴和实践遵循,肩负起不折不扣执行党的全面领导制度的政治责任,坚决反对变通、曲解、漠视党的全面领导制度的错误行为,警惕发生所谓“破窗效应”。另一方面要配套建立党的全面领导制度执行监督体制。党的全面领导制度涉及面广,环节丰富,对监督机制的覆盖范围和实现条件要求较高。因此要以党的十九大和十九届四中全会提出构建的党和国家监督体系为依托,结合党的全面领导制度建设实际,对各领域各环节中党的领导行为实行统一高效的监督。同时也要明确各级党组织的监督主体责任,善于整合党外监督力量,通过强化监督厘清权责、严肃问责,及时发现和处理党的全面领导各项工作中可能出现的问题,培厚党的全面领导制度健康发展的土壤。

(二) 完善法律法规,促进党的全面领导制度法治化

依法领导是党的全面领导的基本方式,对长久巩固党的全面领导地位,不断增强党的全面领导能力具有重大意义。完善相关法规体系是健全党的全面领导制度的题中应有之义。从国家法律层面看,要夯实党的全面领导的法理基础。党的全面领导要求党内外实现协调联动、统筹安排的良好局面。在此过程中,国家法律起到规范各方主体行为,调解社会利益关系的重要作用。为党的全面领导制度提供完备的法律依据,既要在现行有关国家法律中明确党的全面领导的价值、程序和规则,压缩党的全面领导各项工作实施的模糊空间,也要“及时将党在经济、政治、文化、社会、生态文明建设等方面的决策部署转化为法律法规”^[21],强化党员干部的法治思维能力和依法领导意识。从党内法规层面看,要适时健全党的全面领导法规体系。党内法规作为管党治党的原则性规范集成,是广大党员和各级党组织贯彻党的全面领导工作部署的基本遵循。党的十八大以来,党的领导机关对相关党内法规进行了系统清理、修订和制定,《中国共产党党组工作条例》《中国共产党农村工作条例》《中国共

产党党和国家机关基层组织工作条例》等党内法规均开宗明义强调坚持党的全面领导。在此基础上要继续修订完善覆盖各组织层级、各工作门类的党的领导专门性法规,发挥好党内法规指导教育和警示预防等作用。

(三)注重宣传阐释,塑造党的全面领导制度话语权

所谓话语权即通过理论阐释、思想传播、观点表达等途径有效传递特定价值理念的权力或能力。制度话语权则是制度建构或制度行使主体阐释制度内涵及外延的权力或能力。按照制度涉及的内容划分,制度话语权大致可以包括基于制度特征、价值等形成的制度认知话语;基于制度要义、旨趣等形成的制度解释话语;基于制度功能、效能等形成的制度评估话语。塑造党的全面领导制度话语权,要立足我国和党的发展实际,从本质、规律层面讲清楚党的全面领导制度的建构必然性、内容科学性和实践有效性。如果用西方民主理论和制度话语来“审视”中国共产党的全面领导制度,必然会得出与中国实际相悖的错误结论,从而落入西方话语陷阱中。实践证明,党的全面领导制度避免了西方社会中无原则的党政之争和无休止的对抗博弈,能够集中力量办大事、办成事。因此,我们要树立高度的制度自信,结合不同主体的实际情况,讲好党的全面领导制度的演进历程、重大意义、比较优势、时代特质等议题,建构精确科学的党的全面领导制度话语体系。用系统科学的中国理论和丰富动人的中国故事,旗帜鲜明回击那些污名化、歪曲化党的全面领导制度的错误言行,时刻警惕敌对势力进行的意识形态攻击。

(四)凝聚价值共识,培育党的全面领导制度认同感

制度认同表明制度所蕴含的规范意旨、价值取向、行为方式受到制度建构目标群体的认可和信服,是深层价值层面的意识判定和行为取向,构成制度程序稳定运行和制度效能持续输出的重要条件。制度在建构伊始即可以被认为是基于特定价值共识所建构起的系统规范。制度从设计到执行需要在更大范围内广泛凝聚价值共识,以此转化为目标共识、行动共识,从而推动制度获得有关主体的长期支持和维护。提升人民群众关于党的全面领导制度的认同感,有利于更好地将党的政治理念转化为广大人民群众的价值共识。首先要通过组织形式多样、生动活泼的宣传教育活动,使人民群众在实际生活和工作中深刻感悟党的全面领导制度的显著优势,领会党的全面领导制度承载的人民至上、多元一体、求同存异、开放包容等价值要素;其次要在党的全面领导过程中发挥中国特色社会主义协商民主的制度优势,使党的全面领导制度建构运行的各个环节都能充分听取各界人民群众的批评建议,增强人民群众的制度参与感、制度归属感;再次要坚持以人民为中心的制度建构观,确保党的全面领导制度的具体实施能始终对标人民群众对美好生活的新期待,发扬人民群众的首创精神,营造团结奋进的社会氛围,提升党的全面领导制度的凝聚力和感召力。

(五)增强制度供给,保持党的全面领导制度时代性

制度的时代性要求制度本身的规范理念和内容设置能够不断适应实践发展要求,使制度建构能够与社会经济基础的变迁保持同步。在生产结构调整频繁,信息技术更新加快的当今世界,党的

全面领导面临日趋复杂的新环境。只有始终坚持创新思维和革命精神,才能使党的全面领导制度在
全新历史方位上更好满足国际国内形势的变化要求。党的十九届五中全会对我国“十四五”规划和
2035年远景目标作出战略部署,强调:“必须坚持党的全面领导,充分调动一切积极因素,广泛团结
一切可以团结的力量,形成推动发展的强大合力。”^[22]这要求党的全面领导制度必须密切追踪关注
新兴业态、新兴产业的成长变化,审时度势加快新领域内党的组织建设和力量配备,针对党的领导
存在的薄弱环节进行改革攻坚,确保党的领导在各个方位上都不存短板和漏洞。同时要探索利用人
工智能、大数据、区块链等新技术创新党的领导方式,使党的领导力量覆盖更加立体,领导力量实施
更加高效。在“两个大局”的特殊境遇中,党的全面领导制度承担着汇聚全社会智慧力量,带领人民
群众抗击各种突发险阻的制度使命。因此要增强党的全面领导制度的抵御风险能力和战略发展定
力,通过调整机构设置,优化权力配置等方式强化制度识变、应变和求变的能力,提升党的全面领导
制度化危为机的本领。

参考文献

- [1] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[G].北京:人民出版社,2017.
- [2] 马克思恩格斯文集:第9卷[M].北京:人民出版社,2009:165.
- [3] 马克思恩格斯文集:第10卷[M].北京:人民出版社,2009:412.
- [4] 马克思恩格斯文集:第2卷[M].北京:人民出版社,2009:44.
- [5] 马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [6] 列宁全集:第41卷[M].北京:人民出版社,2017:85.
- [7] 列宁全集:第40卷[M].北京:人民出版社,2017:299.
- [8] 列宁全集:第42卷[M].北京:人民出版社,2017:381.
- [9] 列宁全集:第43卷[M].北京:人民出版社,2017:23.
- [10] 建党以来重要文献选编(1921—1949):第15册[G].北京:中央文献出版社,2011:704.
- [11] 中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月):第1册[G].北京:人民出版社,2013.
- [12] 中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月):第24册[G].北京:人民出版社,2013:246.
- [13] 中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月):第28册[G].北京:人民出版社,2013:150.
- [14] 方涛.新中国70年来维护党中央权威的历史逻辑与实践启示[J].重庆社会科学,2019(11):26-36.
- [15] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009:567.
- [16] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编[G].北京:人民出版社,2019:25.
- [17] 毛泽东文集:第6卷[M].北京:人民出版社,1999:350.
- [18] 黎田,张世飞.党的领导制度体系的科学内涵、建构逻辑及其价值意蕴[J].理论导刊,2020(10):39-44.
- [19] 习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编[M].北京:党建读物出版社,中央文献出版社,2019:119.
- [20] 塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,等译.上海:上海人民出版社,2015:382.
- [21] 陈希.健全党的全面领导制度[J].党建研究,2019(11):19-23.
- [22] 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[M].北京:人民出版

社,2020:40.

Improving the System for Overall Leadership of the CPC: Basis, Values and Paths

Li Tian¹ Wang Bofei²

(1.Moral Education Research Center & School of Marxism, Tsinghua University, Beijing 100084;

2.School of Economics and Management, China University of Geosciences (Beijing), Beijing 100083)

Abstract: Improving the system for overall leadership of the CPC is an important measure to uphold and develop the Party's leadership systems in the new era, and an essential requirement for us to carry out the Marxist theories of Party and state. The enhancement of the system for overall leadership of the CPC, by reviewing the experience on building and evolving CPC's leadership systems in the past hundred years, stands as a creative achievement the Party made in pursuing and strengthening its leadership at a new historic juncture. Such an improvement can not only help to clarify the philosophy of the overall leadership of the CPC, and illustrate the political positioning of the CPC as a leading political party, but also help to develop the CPC's leadership systems more scientific and sophisticated in the new era, and consolidate the advantages of China's national institutions and the state governance system. In the context of China's national governance in the new era, we need to constantly improve the effectiveness of the system for overall leadership of the CPC through the paths of upholding the authority of institutions, promoting the legal system, valuing the publicity and interpretation, reaching value consensus, and increasing the institutional supply.

Key Words: the system for overall leadership of the CPC; new era; the leadership of the CPC

(责任编辑:文丰安)