

# 新时代中国特色社会主义民主政治建设的重要成就

◎ 李正华

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央根据新形势新任务的要求,确定全面深化改革的总目标是完善和发展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。党的十八届三中全会站在更高起点谋划和推进改革,对深化党和国家机构改革作出全面规划和系统部署,通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》,为新时代坚持和发展中国特色社会主义、推动社会主义制度自我完善和发展迈出了重要一步,开辟了中国特色社会主义民主政治发展新境界。

## 一、坚持党的全面领导,党的领导体制改革向纵深推进

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是全党全国各族人民共同意志和根本利益的体现,是决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的根本保证。党的十九大报告特别强调:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”“党是最高政治领导力量。”并提出“坚持和加强党的全面领导”的任务,党的十八届三中全会把“形成总揽全局、协调各方的党的领导体系”纳入改革目标。在我国政治生活中,中国共产党居于领导地位,这既是历史的选择,也是中国人民的选择。加强党的集中统一领导,支持人大、政府、政协和监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织履行职能、开展工作、发挥作用,二者是统一的。

建立健全党对一切工作的领导体制机制。党的十八大以来,党中央成立了多个领导小组(委员会),其中中央国家安全委员会、中央全面深化改革领导小组(2018年3月改为中央全面深化改革委员会)、中央网络安全和信息化领导小组(2018年3

月改为中央网络安全和信息化委员会)、中央军委深化国防和军队改革领导小组、中央统战工作领导小组、中央全面依法治国委员会等为新建。党中央决策议事协调机构在中央政治局及其常委会领导下开展工作,对于加强党对事关党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导,整合职能部门的资源,顺利推进全面深化改革,意义重大。

强化党的组织在同级组织中的领导地位。统筹设置党政机构,党的相关机构同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置,实行合并设立或合署办公,使党政机构职能分工合理、责任明确、运转协调,形成统一高效的领导体制,保证党的集中统一领导。理顺党的组织同其他组织的关系,更好发挥党总揽全局、协调各方的作用。在国家机关、事业单位、群团组织、社会组织、企业和其他组织中设立的党委(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。

深化党的建设制度改革。党的十八届三中全会提出了“深化党的建设制度改革”的重大命题和任务。2014年8月,中央政治局会议审议通过《深化党的建设制度改革实施方案》,规定了深化党的组织制度、干部人事制度、党的基层组织建设制度、人才发展体制机制四个方面的改革任务,并分解为26项改革举措,明确了责任单位、改革成果形式和时间进度。明确提出:党的组织制度改革,重点是坚持和完善民主集中制、严格党内生活,进一步健全和完善党内民主制度体系。干部人事制度改革,要在完善科学有效的选人用人机制上下功夫,通过制度改革和严格执行制度,解决长期存在的老大难问题,使各方面优秀干部充分涌现。党的基层组织建设制度改革,着力点是使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒,党的组织、党的工作要做到全覆盖,

让党的旗帜在每一个基层阵地上都高高飘扬起来。完善人才工作领导体制和工作格局,形成具有国际竞争力的人才制度优势,把各方面优秀人才集聚到党和国家事业中来。

党的十八届四中全会将“形成完善的党内法规体系”确定为全面推进依法治国总目标的重要内容,强调“党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障”。党的十九大报告指出:“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。”党的十九大修订了《中国共产党章程》,加上党的十八大以来修订颁布的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等一系列党内重要法规,使党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设和反腐败斗争在制度层面进一步落实。

## 二、中国特色社会主义政治制度不断完善和发展

习近平总书记明确指出:“我们的主要历史任务是完善和发展中国特色社会主义制度,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”(《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社2014年版,第27页)这一论述深刻阐明了完善和发展中国特色社会主义制度的重大意义和实现路径,有利于推动中国特色社会主义政治制度的完善和发展。

坚持和完善人民代表大会制度。习近平总书记强调,坚持和完善人民代表大会制度,必须毫不动摇坚持中国共产党的领导,必须保证和发展人民当家作主,必须全面推进依法治国,必须坚持民主集中制。(习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,2014年9月5日)这为在新形势下坚持和完善人民代表大会制度指明了方向。

加强科学立法、民主立法,立法主动适应改革发展需要,是人民代表大会制度与时俱进的重要体现。2015年3月,十二届全国人大三次会议对《中华人民

共和国立法法》作出重要修改,进一步明确:“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况 and 实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。”(《中华人民共和国立法法》第七十二条)这对于更好发挥立法引领和推动改革的作用、建设社会主义法治国家意义深远。全国人大常委会依法行使立法、监督、决定、任免等职权,充分履行最高国家权力机关职责。各级人大充分发挥权力机关和人大代表作用,不断加强和改进监督工作,进一步拓宽人民监督权力的渠道,人民通过人大行使国家权力的制度化保障更加完善,实践方式不断创新,展示了社会主义民主政治的蓬勃生机。

进一步健全立法工作向党中央请示报告制度,党的主张和人民的意愿通过法定程序转化为国家意志,立法引领和推动改革的路径更加清晰。2015年,全国人大常委会办公厅出台《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,明确要求每年由全国人大常委会办公厅与国务院办公厅协调,安排1至2位国务院副总理或国务委员向全国人大常委会作专项工作报告,到会听取审议意见、回答询问。人大专题询问工作更加规范化、机制化和常态化。2015年6月,党中央首次以文件的形式转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,提出了“密切人大代表同人民群众的联系、探索建立代表履职激励机制”等具体措施,为各地积极开展县乡人大建设指明了方向。此外,在推进人民代表大会制度理论和实践创新,完善中国特色社会主义法律体系,健全立法起草、论证、协调、审议机制,提高立法质量,防止地方保护和部门利益法制化等方面,也取得了新成就。

推进协商民主广泛多层制度化发展。党的十八大提出:“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”,强调“健全社会主义协商民主制度。要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。党的十八届三中全会把“推进协商民主广泛多层制度化发展”作为加强社会主义民主政治制度建设的重要内容,明确提出“增加协商密度,提高协商成效”的新要求。2015年,党中央印发

《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，强调“协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式”，并对政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等作出重要部署。随后出台的《关于加强政党协商的实施意见》《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》《关于加强城乡社区协商的意见》《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》，更是从操作机制上将协商民主落到实处。2015年9月，党中央印发《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，使统一战线在协商民主中的重要作用进一步发挥。人民政协不断拓展协商民主形式，重点推进政治协商、民主监督和参政议政的制度化、规范化和程序化，有效发挥了协商民主的重要载体和主阵地作用。

进一步强化人民政协的民主监督职能。党的十八大以来，人民政协发挥协商式监督特色优势，重点监督党和国家重大改革举措、重要决策部署贯彻执行情况，通过调研发现问题，围绕履责不力提出批评，针对问题不足督促改进。其中，开展脱贫攻坚民主监督，是党中央赋予各民主党派的重要使命，也是各民主党派中央首次对国家重大战略决策进行专项监督。全国政协从2016年起已经连续三年围绕精准扶贫、精准脱贫召开专题议政性常委会议。在监督形式上，各民主党派中央分别对口多个全国贫困人口多、贫困发生率高的中西部省区开展脱贫攻坚民主监督。在监督内容上，脱贫攻坚民主监督聚焦脱贫攻坚政策举措落实的重要内容，包括贫困人口精准识别情况、贫困人口精准脱贫情况、贫困县摘帽情况、落实脱贫攻坚责任制情况、重大政策措施执行情况和扶贫资金项目管理使用情况，充分发挥了中国特色社会主义新型政党制度的监督职能。

进一步拓展协商渠道。党中央强调，要继续重点加强政党协商、政府协商、政协协商，积极开展人大协商、人民团体协商、基层协商，逐步探索社会组织协商。程序合理、环节完整的协商体系逐渐形成。与此同时，协商主体更加广泛，协商形式更加多样，协商内容更加丰富，协商层次更加明晰，协商制度不

断完善，协商效果日益凸显。全国政协努力探索专题协商的实现形式，在广泛充分征求各民主党派、各专门委员会意见和建议的基础上，在继承历史传统的基础上有所创新，建立了双周协商座谈会制度。双周协商座谈会年度计划安排由全国政协主席办公会议讨论后报请党中央正式批准，在议题选择上坚持“小题目作大文章”，坚持研究党和国家的重大关键性课题，研究涉及人民群众根本利益的战略课题。在协商的内容和主题上，双周协商座谈会聚焦经济社会发展重大问题，紧扣重大举措的出台和贯彻建言献策，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道的作用。双周协商座谈会与每年一次的政协全体会议、每季度一次的政协常委会、每月一次的主席会议功能互补，拓宽了协商民主的渠道，有利于协商民主的制度化发展。

深化行政体制改革，加快政府职能转变。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。

在过去的5年，一系列改革举措陆续推行。建立不动产统一登记制度，完善产权保护制度。财税改革取得重大进展，全面推行财政预决算公开，构建以共享税为主的中央和地方收入分配格局，启动中央与地方财政事权和支出责任划分改革，中央对地方一般性转移支付规模大幅增加、专项转移支付项目减少2/3。稳步推进教育综合改革，完善城乡义务教育均衡发展促进机制，改革考试招生制度。建立统一的城乡居民基本养老保险、医疗保险制度，实现机关事业单位和企业养老保险制度并轨。出台划转部分国有资本充实社保基金方案。实施医疗、医保、医药联动改革，全面推开公立医院综合改革，取消长期实行的药品加成政策，药品医疗器械审批制度改革取得突破。推进农村承包地“三权”分置改革、确权面积超过80%，改革重要农产品收储制度。完善主体功能区制度，建立生态文明绩效考评和责任追究制度，推行河长制、湖长制，开展省级以下环保机构垂直管

理制度改革试点。

简政放权、放管结合、优化服务等改革举措,推动政府职能发生深刻转变,市场活力和社会创造力明显增强,推动了经济社会持续健康发展。

### 三、党和国家机构改革迈出重大步伐

推进国家治理体系和治理能力现代化,必须统筹考虑党和国家机构设置,科学配置党政机构职责,理顺同群团、事业单位的关系,协调并发挥各类机构职能作用,形成适应新时代发展要求的党政群、事业单位机构新格局。党的十八届三中全会提出:“完善党和国家领导体制,坚持民主集中制,充分发挥党的领导核心作用。”确定国务院机构改革的主要思路是“以职能转变为核心,重点围绕转变职能和理顺关系,稳步推进大部制改革”。党的十九届三中全会确定深化党和国家机构改革的目标是: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,形成总揽全局、协调各方的党的领导体系,职责明确、依法行政的政府治理体系,中国特色、世界一流的武装力量体系,联系广泛、服务群众的群团工作体系,推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、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,全面提高国家治理能力和治理水平。

党政军群机构改革统筹推进。统筹推进党政军群机构改革,是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革,是系统性、整体性、重构性的变革。这次机构改革包括党、政府、人大、政协、司法、群团、社会组织、事业单位、跨军地以及中央和地方各层级机构的改革。统筹设置党政机构,坚持一类事项原则上由一个部门统筹,一件事情原则上由一个部门负责。既注意解决当前最突出矛盾和短板,又关注基础性和长远性的体制和框架建设,既深化党政机构改革,又同步推进群团组织、企事业单位、社会组织的机构改革,既推动中央层面的改革,又促进地方和基层的改革。

党和国家机构改革取得新成效。党的纪律检查体制改革使党内监督得到有效加强,特别是党的十八届六中全会通过《中国共产党党内监督条例》,进一步完善了党内监督体系,实现了党内监督全覆盖。

国务院机构改革,针对制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端,围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系,加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能,调整优化政府机构职能。改革的核心是从“行业管理”到“功能管理”,适度分拆规划权、执行权、监督权。政府工作机构改革,按照经济体制改革和政企分开的要求,合并裁减专业管理部门和综合部门内部的专业机构,使政府对企业由直接管理为主转变到间接管理为主。

国家监察体制改革进一步深化。国家监察体制改革是在继承和借鉴党的纪律检查体制改革经验的基础上进行的。改革构建国家监察体系,有利于对党内监督达不到的地方,或者不适用执行党的纪律的公职人员,依法实施监察,真正把权力关进制度的笼子,完成与党内监督全覆盖相匹配的国家监察全覆盖,实现依法治国与依规治党、党内监督与国家监察有机统一。在国家监察体制改革中,党中央确定了先转隶、再成立、再挂牌的原则,并将省、市、县人民代表大会换届工作与试点工作紧密结合,确保各级监察委员会如期成立并及时开展监察工作。注重把自上而下和自下而上结合起来,鼓励试点地区对试点方案未明确规定、但实践中遇到的具体问题先行先试、大胆尝试。党中央部署改革试点任务,全国人大及时召开会议,通过改革试点方案和在全国推开改革试点工作的决定草案,做到了立法和改革决策紧密衔接,使重大改革于法有据、立法主动适应改革需要。试点地区围绕改革试点方案提出的目标任务,积极探索实践、认真归纳总结,形成了可复制可推广的经验,为改革全面推开和制定国家监察法提供了实践支撑。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案和监察法,使党的主张通过法定程序上升为国家意志,将党中央关于创新和完善国家监察体制的改革决策转化为法律制度,使党和国家监督体系更加完备、科学、有效。

(作者单位:中国社会科学院当代中国研究所)

责任编辑:李艳玲 高天鼎