

【本刊特稿】

# 从改革开放的历史维度看“四个全面”战略布局

杨凤城

(中国人民大学马克思主义学院,北京 100872)

**摘要:**从邓小平提出实现“小康”,到中共十八提出“全面建成小康社会”,中共中央在治国理政的一系列指导思想发生了重要的调整和转变;“全面深化改革”标志着中国改革事业进入了一个新阶段,执政党指导改革的战略思想发生了与时俱进的变化;在“依法治国”的历程中,中国共产党的认识和实践有着明显的阶段性,出现过两次历史性飞跃;以党风廉政为突破口和第一着力点,带动执政党建设进入一个新阶段,并高度重视思想建党与制度治党的紧密结合,是习近平同志为总书记的党中央“全面从严治党”的鲜明特征。

**关键词:**小康社会;深化改革;依法治国;从严治党

**中图分类号:**D 61 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5587(2015)05-0005-09

**DOI:**10.13763/j.cnki.jhebnu.psse.2015.05.001

2014年12月,习近平总书记在江苏考察调研时提出了“四个全面”的战略布局,即“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党,推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”。可以说,“四个全面”是改革开放以来中国共产党治国理政思想合乎历史与逻辑的发展。

1979年12月,邓小平在会见日本首相大平正芳时,提出了20世纪内中国人均国民生产总值达到一千美元左右的奋斗目标,称之为“小康状态”、“小康之家”。1970年代末中国人均国民生产总值,邓小平有时讲是250美元,有时讲二、三百美元,有时讲不到300美元,如果按250美元计算,“翻两番”,恰恰是1000美元。当然,邓小平只是概说(根据世界银行组织公布的数据,1980年中国人均GDP193美元,排在144个国家的第140位),主要目的是借此树立一个奋斗目标<sup>①</sup>。根据邓小平的设想,1982年中共十二大郑重宣布了20世纪内“翻两番”、达到“小康水平”的奋斗目标。

“小康”目标的提出,有一个不能忽略的背景,那就是贫穷拷问着社会主义。新中国建立后,经过30

年的努力,国家实力有了显著增长,特别是建立了一个比较完整的工业体系,打下了日后发展的坚实基础。但同时不能否认,在特定历史条件下“优先发展重工业”的工业化道路选择,要求全国人民尤其是从事第一产业的占人口绝大多数的农民为国家工业化作出贡献甚至牺牲,其表现就是民众生活水平提高缓慢,许多地区的农民甚至连温饱都没有解决。正因为此,邓小平在1970年代末和1980年代初,反复强调贫穷不是社会主义,社会主义要消灭贫穷,共同富裕才是社会主义。如何达到?那就必须集中精力发展生产力,以经济建设为中心。可以说,这是邓小平留给当代中国的具有长远意义的思想遗产。正是因为紧紧抓住经济建设这个中心不放,中国实现了持续30年的经济高速增长,创造了一个世界经济发展史上的奇迹,邓小平提出的“小康”目标在世纪之交总体上实现。但是,正如中共十六大报告所言:现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。“我们要在本世纪头二十年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”<sup>[1](P14)</sup>。

十六大首次提出“全面建设小康社会”的任务。

收稿日期:2015-07-15

作者简介:杨凤城(1963-),男,河北黄骅人,教授,博士生导师,主要从事中共党史与马克思主义中国化研究。

与以往讲实现“小康”主要关注经济指标相比(十六大之前,党的文件一般是讲达到“小康水平”,很少讲“小康社会”,故主要定位于经济指标),十六大提出的“全面建设小康社会”则是一个综合考量经济、政治、文化、社会与生态协调推进的战略思想了(当然,这不是说中共此前没有经济社会发展的综合考量,而是说从“小康社会”的角度这是党代会历史上第一次。至于从现代化建设的长远战略目标来考量,经济、政治、文化等早就作为有机联系的整体来布局了)。如果说十六大是首次部署全面建设小康社会,那么,十七大则是第二次部署,十八大是第三次部署,十八大在表述上改了一个字,即由“全面建设小康社会”改为“全面建成小康社会”,表明时间的临近。检视从十六大到十八大有关全面建设或建成小康社会的目标设定,其基本要求是一以贯之的。当然,某些具体内容有发展有调整。就基本内容而言,经济方面“翻番”的发展指标,市场经济体制,转变发展方式,地区与城乡均衡发展等是必讲的;政治方面,民主与法制建设始终是重要内容,特别是明确提出依法治国方略全面落实;文化方面,始终强调公民文明素质不断提高,自十七大开始高度重视社会主义核心价值观体系和核心价值观问题;社会方面,以保障和改善民生为出发点和落脚点,涉及教育、就业、社会保障、收入分配等内容;生态方面,始终关注资源能源节约、生态保护和改善,最后明确提出生态文明的建设目标。

需要指出的是,从最初提出“小康”目标,到如今提出“全面建成小康社会”,中国共产党的治国理政思想经历了重大调整、发展。这突出表现在由计划经济体制时期优先关注国家强大,到同时关注民众物质生活水平的提高,再到将保障与改善民生作为“执政为民”的重中之重;由鼓励一部分地区、一部分人先富裕起来,“效率优先,兼顾公平”,到更加重视公平正义,实现共同富裕;由重视经济发展速度,几年上一个台阶,到转变经济发展方式、重视发展质量的“新常态”,在经济持续健康发展的同时建设生态文明等。进一步言之:

邓小平在 1970 年代末提出实现“小康”,这一用词本身便体现出以百姓生活为本位的取向。1982 年中共十二大明确宣布:“不断满足人民日益增长的物质文化需要是社会主义生产和建设的根本目的。‘一要吃饭,二要建设’,是指导我国经济工作的一项基本原则。”<sup>[2](P16)</sup>按照邓小平的设想,实现“小康”分为两步走:第一步 80 年代,解决温饱;第二步 90 年

代,达到“小康状态”。中国的改革从农村开始,源动力也是首先解决温饱。农民是改革的最早受益者。中国农民在进入 1990 年代之际,绝大部分解决了温饱问题。然而,如何走向富裕,事实证明比解决温饱更具挑战性。从 1990 年代开始,由于基础教育完全交给地方、行政机构膨胀、农业生产资料价格不断攀升等因素,导致农民负担沉重、农民增收难等困局。不仅如此,农民个体经济的脆弱性、农村社会保障体系的缺失等因素,致使部分农民因病因灾返贫致贫。自 1990 年代中期以后,“三农问题”一度愈演愈烈就是明证。在城市,随着国有企业改革的大刀阔斧式推进,大量下岗工人的社会保障与再就业成为重大问题。在中国迈入 21 世纪后,在总体上实现“小康”后,民生问题不但没有让执政的中国共产党松一口气,反而从某种意义上讲更严峻,尤其是在收入差距加大,改革“红利”一时难以均衡分配的情况下。于是,在建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的战略框架内,“在经济发展的基础上,不断提高人民生活水平……保证人民共享发展成果”<sup>[1](P6)</sup>,成为 21 世纪中国共产党的重要执政理念。自十七大开始,这一理念通过“保障与改善民生”得到表达和落实,其内涵包括充分的就业,逐步健全的社会保障体系,合理的收入分配格局,等等。

在奔“小康”之初,一方面,鉴于计划经济体制时期平均主义带来的低效率;另一方面,出于中国人口众多、地区差异大的现实考虑,邓小平提出鼓励一部分地区、一部分人先富裕起来,先富带动后富,实现共同富裕的战略设想。1987 年中共十三大提出:在分配方式上,以按劳分配为主体,其他分配方式为补充;在提高效率的前提下体现社会公平<sup>[3](P32)</sup>。十五大报告和十六大报告则明确提炼出“效率优先,兼顾公平”的原则。应当承认,“鼓励一部分地区、一部分人先富裕起来”,“效率优先,兼顾公平”,对促进东部沿海地区迅速发展,对“放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流”<sup>[1](P12)</sup>,起到了巨大的推动作用。但同时,伴随经济的持续高速发展,东西部地区、沿海与内地、城市与乡村之间的差距日趋扩大,不同人群之间的收入差距日趋拉大。社会主义不同于资本主义的本质特征是共同富裕。实际上,到 1993 年邓小平已经认识到:富裕起来以后财富怎样分配,问题大得很。我们讲要防止两极分化,实际上两极分化依然出现。少部分人获得那么多财富,大多数人没有,这样发展下去总有一天会出问题。这个问题要

解决。现在看,发展起来以后的问题不比不发展时少<sup>[4](P1364)</sup>。如果说中共十三大、十四大、十五大在收入分配问题上的主导倾向是合理拉开收入差距,鼓励一部分人通过诚实劳动与合法经营先富裕起来,那么,在第一次部署全面建设小康社会的十六大上,在重申“效率优先,兼顾公平”的同时,提出初次分配注重效率,再分配注重公平,调节差距过大的收入;以共同富裕为目标,扩大中等收入者比重,提高低收入者收入水平等原则。十七大和十八大不再提“效率优先,兼顾公平”,而是突出共同富裕、促进社会公平正义的目标追求。十七大报告讲:合理的收入分配制度是社会公平的重要体现;初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平;要“逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重”,等等<sup>[5](P30)</sup>。十八大报告讲:公平正义是中国特色社会主义的内在要求;共同富裕是中国特色社会主义的根本原则;要使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝共同富裕方向稳步前进。报告还具体提出了到2020年城乡居民人均收入比2010年翻一番的目标。十八届三中全会规定的六大改革任务之一,就是紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕。

保障和改善民生,实现共同富裕,离不开经济发展,其中国民生生产总值是重要的衡量指标。改革开放以来历次党代会都会提出“翻两番”或“翻一番”的中长期目标,十八大提出的是在2010年的基础上到2020年国民生产总值翻一番。实现“翻番”,没有一定的速度是不可能的,对于发展中国家来讲,尽可能实现高速度也是必须的。新中国成立后,为了尽快改变贫穷落后面貌,中国共产党在经济发展速度问题上一直是比较积极的,甚至尝试运用群众运动的方式加快经济发展。改革开放时期到来后,邓小平在发展速度问题上也是比较积极的。实际上,“翻两番”、实现“小康”就是以经济较高速发展为前提的。1980年在制定“六五计划”期间,邓小平一度提出“翻两番”可否提前实现的问题。后来,又提出80年代打基础,90年代实现较快发展的设想。1983年2月,邓小平视察江苏、上海、浙江,看到东南沿海经济繁荣的景象后十分高兴,回京后在同中央领导人的谈话中便提出:到本世纪末实现翻两番,要有全盘的更具体的规划。现在的问题是要注意争取时间,该上的要上<sup>[4](P892)</sup>。后来,在同经济部门负责人谈

话中又指出:建设投资,重要的是争取时间,把争取时间放在首位。这方面要勇敢点,太稳了不行<sup>[4](P949-950)</sup>。1989年中国经济进入治理整顿阶段,发展速度放慢,叫作“适度”。其间,邓小平一度担心“翻两番”因此能否实现的问题。1990年3月3日,在同中央几位负责人的谈话中他提醒道:现在特别要注意经济发展速度滑坡的问题,我担心滑坡。什么叫适度?适度的要求就是确实保证这十年能够再翻一番<sup>[4](P1310)</sup>。1992年南方谈话中,邓小平提出:“从我们自己这些年的经验来看,经济发展隔几年上一个台阶,是能够办得到的。”<sup>[6](P376)</sup>应当承认,邓小平在经济发展速度问题上的积极态度对于中国总体上如期实现小康所具有的重大意义。当然,无论是在计划经济时期,还是在改革开放的30年左右时间内,经济高速发展是以高投入、高消耗甚至高污染为前提和代价的。在中国这样一个国情复杂、人口众多的大国,在科技水平较低的基础上,以高投入、高消耗为特征的经济发展模式难以避免。世上没有免费的午餐,这同样适用于经济发展。虽然,早在上个世纪80年代初,中共中央就提出走一条以效益为中心的经济发展新路子,此后又提出把经济建设转到依靠科技进步和劳动者素质提高的轨道上来。中共十六大明确要走“新型工业化道路”,其内涵是“科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥”<sup>[1](P16)</sup>。一方面是发展的压力;另一方面是资源、环境的瓶颈制约,事实表明,要改变高投入、高消耗的发展模式需要时间。在中国已经进入中等收入国家行列、现代化进程已经取得重大进步的背景下,在生态恶化趋势愈益明显(并且地区、城乡发展差距不断加大)的挑战下,转变经济发展方式、调整产业结构的历史性课题便到了必须解决的时候了,中共十七大明确提出了这一指导思想,十八大和十八届三中全会进一步重申。其核心是强调经济发展的平衡性、协调性和可持续性。目前,中国经济发展的“新常态”就是质量与速度并重这一指导思想的体现。这种新常态,一方面坚持“发展是硬道理”的理念不动摇,体现为年均经济增长保持在7%左右;另一方面更加重视资源与能源的节约,经济与生态、社会的协调发展、区域与城乡的协调发展(进入新世纪后西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地、建设社会主义新农村等国家战略,即定位于此;十八大报告提出的新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化,亦是此指导思想的反映),这一战略思想可以说是历史发展的要求和体现。

## 二

中国的改革事业在走过 30 年的历程后,大致以中共十七大为标志也可以说在 2010 年前后进入深水区、攻坚期。在此背景下,中共十八大提出“全面深化改革”的任务,十八届三中全会系统阐述了“全面深化改革”的改革战略思想和总体布局。如果我们将“全面深化改革”的思想与布局放在中国改革开放的“历史长时段”中会看得更清楚,简言之,它标志着中国改革事业已经由经济体制改革一马当先、其他领域改革随后跟进,进入既需要突出重点又要求协调、系统推进,需要顶层设计的新阶段;由大刀阔斧、粗放式改革,进入既需要攻坚克难、壮士断腕精神又需要科学缜密筹划的新阶段;由高扬解放思想、与时俱进、创新理论旗帜,进入思想与制度并重,更加重视制度对于改革的规范和巩固改革积极成果之作用的新阶段。

众所周知,20 世纪 70 年代末 80 年代初,农村联产承包责任制的出现和全国推行,打开了中国改革之门。1984 年 10 月中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》,标志着以城市为重点的全面经济体制改革的展开。之后,科技、教育、政治等领域的体制改革陆续跟进,单一方面的改革循序发展为多方面改革的并进。问题很清楚,经济体制改革不可能长期单兵突进。例如,科技和经济相结合的改革发展方针要落实,就需要对传统的科技和教育体制进行改革。随着经济体制改革的不断深化,旧有政治体制的障碍愈益明显。邓小平在 80 年代中期反复强调,不进行政治体制改革,经济体制改革无法深入下去。于是,以下放权力、党政分开、政企分开为主要内容的政治体制改革付诸实践。1992 年邓小平南方谈话后,中国市场经济体制改革大潮涌起,中共十四届三中全会、十六届三中全会先后做出两个关于市场经济体制改革的决议,统一、开放的现代市场体系的迅速发展,国有企业建立现代企业制度的改革等,力度之大前所未有,由此推动其他领域的改革向深层次拓展,包括一些敏感领域的改革,如文化体制改革虽然从 80 年代就启动了,但由于文化所承载的意识形态功能的敏感性,始终局限于外围与浅层次上。正是市场经济促使文化体制改革在进入新世纪后有了突破性进展,其标志是国有经营性文化单位转企改制,文化产业的勃兴。中国改革走到今天,已经形成了各领域各方面改革共存共处、相互支持也相互制约的局面。经历 30 多

年的改革,执政党在处理改革中各种各类利益关系方面、在改革战略策略政策选择方面也积累了比较丰富的经验。更重要的是,中国经过 30 多年的快速发展已经成为世界第二大经济体。在此背景下,如改革出现重大失误,其后果就不是改革初期仅仅打碎一些坛坛罐罐的代价了。换言之,中国改革事业已经进入到必须更加注重系统性、整体性的阶段,所谓“牵一发而动全身”,更需要顶层设计,未雨绸缪,不犯颠覆性错误,需要以作为社会之基础的经济改革为重点,系统地、协调地推进全面改革。

改革开放初期,旧有体制机制整体性地笼罩着中国,严重束缚着生产力和社会活力,因而改革必须以大刀阔斧的方式,杀出旧体制的重围,至于新的体制机制最终是何样态,只能交给实践来回答。“摸着石头过河”,允许并宽容“试错”,为中国改革所必须,否则寸步难行。原因很清楚,在中国改革开放是一项前无古人的崭新事业,没有经验可循。“粗放式”改革在初期绝难避免。有学者指出,中国的改革实际上是在中央放权、地方实验与民间突破中走出来的,睽之史实,确实如此,例如农村联产承包责任制、乡镇企业、新产业园区等等就是这样产生和发展起来的。但是,在改革行进了 30 年后,一方面,作为最初改革对象的旧体制机制已经基本上被破除,即使有遗留也不再具有原来的意义。经济社会中存在的问题,其根源一是经济社会发展到某一阶段必然出现的难题,如经济发展与生态保护的兩难困境;二是改革开放 30 多年来生成的某些新结构新格局。破解更高发展阶段出现的难题,打破不合理的正在固化的利益格局成为深化改革的重要任务。这些新难题、新格局与新结构盘根错节,“剪不断理还乱”,有时还巧妙地将特殊利益与特定意识形态扭结在一起,从这个意义上说改革面临的任務更棘手更富挑战性,因而需要攻坚克难、敢于担当的精神,当然也需要有科学缜密的设计。2014 年 2 月 7 日,习近平总书记在接受俄罗斯电视台专访时指出:中国改革经过 30 多年,已进入深水区,可以说,容易的、皆大欢喜的改革已经完成了,好吃的肉都吃掉了,剩下的都是难啃的硬骨头<sup>[7]</sup>。事实确实也如此,例如,农村联产承包责任制改革、所有制方面的改革、分配制度方面的改革、国有企业的改革以及教育、科技、文化等领域的改革,能够较快达成共识且大刀阔斧进行的时期结束了,能给改革直接关涉者多数人以利益的领域或项目都搞过了。要进一步深化改革,面对的都是堡垒,要过的都是深水,例如,收入分配、政府管

理体制等领域的改革,一方面需要自我革命、壮士断腕的勇气,攻坚克难、勇于担当的精神;另一方面又需要科学冷静的头脑,系统缜密的方案,稳步地加以推进。

由于长期以来对待马克思主义的教条主义态度,加之传统社会主义模式的实际影响,中国的改革开放在起步之际和面临重大突破之时,常常受到种种质疑、消极对待甚至公开抵制,其中源于传统观念、旧有思想的障碍和抵触十分明显且异常顽固。中共十三大报告曾指出:“由于‘左’的积习很深,由于改革开放的阻力主要来自于这种积习,所以从总体上说,克服僵化思想是相当长时期的主要任务。”<sup>[3]</sup>思想不解放,改革开放便寸步难行。因此,邓小平在十一届三中全会上的讲话题目就是《解放思想,实事求是,团结一致向前看》。此后,在邓小平的语汇中,“解放思想”成为使用频率最高的语词之一,也构成了邓小平理论和话语特色。1992年邓小平南方谈话,更被视为思想解放的经典,也是进一步解放思想的号角。江泽民和胡锦涛出任总书记期间,面对中国经济社会发展的一系列新问题新挑战,高扬与时俱进、开拓创新的旗帜,同样强调思想解放的重要性。解放思想,反对僵化,是中国改革开放的成功经验,必须继续保持和发扬。但是,改革行进到今天,源自旧有僵化观念、教条主义而对改革形成的明显障碍已经不再,起码不具有原来的意义。改革需要继续解放思想是没有问题的,习近平总书记在十八届三中全会上的讲话指出:“冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱,解放思想是首要的。思想不解放,我们就很难看清各种利益固化的症结所在,很难找准突破的方向和着力点,很难拿出创造性的改革举措。”<sup>[8]</sup>这里讲的思想解放与以前已经有所不同,其内涵自我革命、敢于担当、不为条块利益所局限所畏惧等要求。另一方面,用制度稳固实践证明为正确的改革成果,用制度规范重大的改革举措,愈益成为时代和实践的迫切要求。邓小平指出制度更具全局性、稳定性和长期性,他在1992年视察南方的重要谈话中又提出:恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度<sup>[6]</sup>(P372)。中共十八大强调,各方面的改革发展都要把制度建设摆在突出位置,充分发挥社会主义政治制度优越性。习近平总书记也在不同场合不断重申,要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新,坚持和完善现有制度,及时制定一些新的制度,为夺取中国特色社会主义新胜利提供更加有效的制度保

障。十八届三中全会通过的全面深化改革的决定,贯彻其中的一条红线就是制度建设,“决定”提出到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,……形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。

### 三

“全面依法治国”是社会主义现代化建设的重要保障。中国共产党执政新中国后,在法律、法制、法治与国家治理关系的认识与实践上,具有明显的阶段性,其间有两次飞跃,有力地促进了依法治国的进程。

“依法治国”的大门应该说是由邓小平开启的。邓小平的法治思想一言以蔽之,就是建立健全法制,做到有法可依、有法必依。其背景是改革开放前的中国法制极不健全,基本上是“人治”。当然,这不是说,毛泽东为代表的一代共产党人在执政后于法制方面丝毫无建树无认识。人所共知,中华人民共和国第一部宪法是毛泽东亲自主持制定的,政权组织方面的法律以及婚姻法、工会法等也颁行了,这些都是不能否认的事实。在思想认识上,也有极富价值的成果,集中在毛泽东、刘少奇特别是彭真、董必武等人的相关言说中,概括讲来:其一,在“革命的暴风雨”过去后,在有计划的经济建设开始后,国家工作中的迫切任务之一,就是着手系统地制定比较完备的法律,健全法制,以保护和促进生产力的发展。“没有健全的法制,不能保证社会主义建设的顺利进行。”<sup>[9]</sup>首先是“有法可依”,“赶快把国家尚不完备的几种重要的法规制定出来”,如刑法、民法、诉讼法、劳动法等等;另外,还要建立健全各种法律制度,包括辩护制、陪审制、合议制、公审制等等。其次是“有法必依”,“不许有任何违反”<sup>[10]</sup>(P268~269)。其二,不论干部还是群众,“公民在法律面前人人平等”。尤其对党员和干部来讲,要警惕和去除“功臣特殊”、可以超越法律之外的思想,不要“以为法律是只管老百姓或者只管‘小人物’的,至于‘大干部’、‘大人物’……对法律遵守不遵守,是无关紧要的”<sup>[11]</sup>(P257)。相反,党员和干部要做守法的模范。由于革命不是通过法制,相反是冲破旧法制取得成功的,长期的革命经历养成了党员干部鄙视和轻视法律的习惯,加之不断通过群众运动的方式推进工作,这就给建立健全法制和依法办事带来消极影响。因而,必须在思想上充分认识革命法制是我们自己制定的,必须带头遵守;必须看到群众运动“也有副作用。因为群众运动

是不完全靠法律的”甚至对法律“不大尊重”<sup>[12]</sup>。应该说上述认识是深刻的、切中时代特点。但同时也要看到,对于法律、法制的重要性,在中央核心领导层认识还远没有到位,例如,1958年8月24日,在北戴河中央政治局扩大会议上的讲话中,毛泽东曾谈到:不能靠法律治多数人,多数人要靠养成习惯。民法、刑法那样多条谁记得了。我们每个决议案都是法,开会也是法。主要靠决议、开会,不靠民法、刑法来维持秩序<sup>[13]</sup>。刘少奇也表达过类似认识。此外,还有两个因素不能够忽略。首先,当年对法律的政治性很看重,强调资本主义与社会主义法律的本质区别。1957年开门“整风”之际,一些法学家提意见,认为共产党过于看重法律的政治性,而忽视许多法律规范是不论什么社会都通行的。“反右派”运动发动后,类似的言论遭到猛烈批判,政法宣传更强调法律的政治性。这就可以理解,刑法、刑事诉讼法等 在 1950 年代即已开始起草,但直到“文革”结束都没有出台。其次,当年革命家出身的干部普遍存在一种思想意识,即“全心全意为人民服务”或为“国家富强、人民富裕”奋斗的宗旨和目标的神圣性,可以忽略或者遮蔽手段与方式的随意性,总是嫌“法制太麻烦”,不耐烦法律程序。

总之,复杂的时代与思想认识原因导致新中国建立后法制缺位,特别是在“文革”时期,仅有的法律与法制都被“砸烂”。邓小平是“过来人”,他本人甚至就是“文革”无法无天的受害者。一方面是深刻汲取历史教训,另一方面是经济建设和改革开放的现实要求,邓小平为核心的中央领导集体自十一届三中全会开始,不断强调建立健全法制,要求做到“有法可依,有法必依,违法必究,执法必严”。邓小平高频率言说的“两手抓”,其重要内涵之一便是一手抓经济建设,一手抓法制建设。邓小平及其他中央领导人,最初谈法制总是和民主联系在一起,着眼于民主制度化、法律化,这显然主要是从汲取历史教训出发的;后来则转到打击严重刑事犯罪和经济犯罪,这主要是从保证经济建设和改革开放顺利进行的现实出发的。无论出发点发生了何种微妙变化,在建立健全法制的思想指导下,一些重要法律如刑法、诉讼法终于面世,一些重要法律得到修订,一些适应改革开放需要的新法律法规陆续出台。正因为此,中共十三大曾宣布“以宪法为基础的社会主义法律体系初步形成”<sup>[3](P7)</sup>。当然,受历史与时代的局限,以严格的法制与法治标准衡量,当年的法制建设还属于“粗放型”,其表征作用或象征意义大于法律意义,例

如审判林彪、江青两个集团,“从重从快”、集中、限时打击经济犯罪和刑事犯罪行为等等。对此,我们必须给予历史的“同情理解”,一方面,法制建设不可能一步到位,需要一个过程;另一方面,在改革开放初期,与商品经济发展和社会转型相伴,信仰失落、价值失范、物欲膨胀,在此背景下,恶性的频繁的刑事犯罪和触目惊心的经济犯罪严重干扰着改革开放的进程,严格的侦查取证起诉审判,在当年既难以做到也为势所不许。

进入 1990 年代后,市场经济大潮涌起,而市场经济是法治经济,这就要求法制建设在广度和深度上拓展。1997 年中共十五大明确提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的战略目标。十五大报告指出:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会主义文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保证。党领导人民制定宪法和法律,并在宪法和法律范围内活动。依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”<sup>[14](P31)</sup>可以说这是中国共产党在法治与国家治理关系认识上的一次飞跃。不仅如此,十五大还提出“到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系”的立法任务。一方面是执政党将依法治国提高到国家治理的基本战略高度,另一方面是经济社会迅猛发展的促动,中国的法制建设在 1990 年代进入了快车道。到 2010 年前后,中国特色的社会主义法律体系如期建立,这个成就是巨大的。

当然,新的问题又出现了,那就是有法不依、执法不严甚至违法不究,换言之,即司法不公甚至司法腐败愈演愈烈。其表现是涉法上诉居高不下,金钱与行政权力严重影响司法公正,冤假错案屡现等等。从人代会最高人民法院、最高人民检察院报告的反对票之高和个别省份“两高”报告被人代会否决即可窥见一斑。实际上,为了使法制与法治真正落地,改革开放以来,除了重视普法教育和干部带头守法外,司法权的相对独立性,中共中央及其领导人是有认识的,中共十三大报告对此即有原则论述。十五大报告已经提出“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,建立冤案、错案责任追究制度。”<sup>[14](P37)</sup> 十七大提出“深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度,保证审判机关、

检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。”<sup>[5](P24)</sup>司法是社会公平正义的最后一道防线,通过司法体制改革,治理司法腐败、增强司法公信力的重要性显而易见。然而,司法体制改革的效果却不尽人意,这就需要在战略思想和具体举措方面进行调整和创新。

中共十八大提出到2020年“依法治国基本方略全面落实,法治政府基本建成,司法公信力不断提高,人权得到切实尊重和保障”的目标任务,要求“全面推进依法治国”<sup>[15]</sup>。十八届四中全会专门作出全面推进依法治国的决议,第一次提出建设中国特色社会主义法治体系的任务,包括形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完备的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。十八届四中全会标志着党对法治与国家治理关系问题上认识的又一次飞跃。“五大体系”一起建设,两个“三位一体”共同推进,“十六字”方针总揽全局,既有整体性设计,又有重点或主攻领域,既有历史继承,又有创新,在这样的整体性设计中,司法体制改革才能真正落地,并见到成效,例如去地方化、去行政化等等。

#### 四

办好中国的事情关键在党,“全面从严治党”的意义昭然。实际上,“从严治党”这一方针至迟在1987年中共十三大上就明确提出了。从经受执政考验和改革开放考验的大背景出发,针对当时党内出现的个别腐败现象,十三大报告提出“必须从严治党”的要求<sup>②</sup>。“八九”风波后,邓小平对新的中央领导集体的政治嘱托之一是“整好我们的党”,尤其是惩治腐败,不然“确实有失败的危险”<sup>[6](P297,312)</sup>。遵循这一政治嘱托,此后历届中央领导集体均投入极大的精力抓党建,不断重申和强调“党要管党,从严治党”,“治国必先治党,治党务必从严”的指导思想,不断出台有关党的建设的决议、文件,如中共十四届四中全会在改革开放新时期首次作出关于党的建设的总体性专门决议(不同于80年代关于整党的专项决议),十五届六中全会专门通过党风建设的决议,十六届四中全会通过关于加强党的执政能力建设的决议,十七届四中全会作出新形势下加强执政党建设的决议,强调以开拓创新精神不断提高党的建设

的科学化水平。2014年12月,习近平总书记在江苏考察调研期间,首次提出“全面从严治党”。当然,其主要精神是在是年10月8日党的群众路线教育实践活动总结大会的讲话中已经体现出来,习近平总书记说:这次大会“是对党的群众路线教育实践活动进行总结,对巩固和拓展教育实践活动成果、加强党的作风建设、全面推进从严治党进行部署”。

全面从严治党,首先是贯彻落实十八大的有关精神和部署。十八大报告对改革开放新时期以来党的建设的成功经验与原则进行了系统总结,概言之,即提出“一个总要求”、经受“四大考验”、克服“四种危险”、解决“两大历史性课题”、明确党建的“一条主线”、进行“五位一体”的党建布局,提高“四种能力”,实现“一个目标”<sup>③</sup>。从上述思想和原则出发,十八大报告部署了八个方面的党建工作,不但全面而且富有针对性。“全面从严治党”当然首要的是落实十八大的有关精神和要求。

党风廉政建设是“全面从严治党”重要组成部分,也是“全面从严治党”的最重要体现、表现、表征、检验或曰试金石。习近平总书记上任后“从严治党”首先抓的就是党风廉政建设,讲执政党建设讲得最多的是党风廉政建设,党建领域成效最明显的是党风开始好转和雷厉风行的反腐败。

应该说,高度重视党风建设是中国共产党的一大传统。著名的延安整风对于中国共产党领导中国革命取得胜利的意义和长远影响是人所共知的。1957年,在中国迈入社会主义之初,中共中央又发动了一场整风运动,虽然此后错误地转入“反右派”斗争,但其主观上是想借整风使党更好地适应社会主义建设事业的新要求。此后,每隔一段时间中共中央便会发动一次整风运动或者包含整风内容在内的整党运动,以图保持党与人民群众的密切联系。改革开放之初,1983年至1987年中共中央又在全党范围内开展了一场包括整风要求在内的整党运动,以适应社会主义现代化建设的需要。1987年中共十三大提出,在新的历史条件下,在党的建设上要努力“走出一条不搞政治运动,而靠改革和制度建设的新路子”<sup>[3](P54)</sup>。此后,党风包括廉政建设的科学化探索始终构成执政党建设的重要内容,同时,对于党风建设重要性的认识亦不断与时俱进。早在改革开放之初,老革命家陈云就明确提出“执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题。”<sup>[16](P273)</sup>这一认识随着时代和实践的发展越来越成为全党的共识。“党风关系党的形象,关系人心向背,关系党的生死

存亡”，此类话语不断出现在中共中央文件及中央领导人的讲话中，尤其是在进入新世纪后。但不能否认的是，一段时期内，不良党风和腐败问题却“道高一尺魔高一丈”，大有愈演愈烈之势。中国共产党的长期执政地位决定了党风直接影响到政风和社会风气。改革开放以来，民众对经济建设带来的综合国力和老百姓生活水平的显著提高总体上说是满意的，而他们不满意的则是党风和社会风气，最痛恨的是贪官污吏，这可以从许多社会调查中得到印证。此外，就党的建设而言，改革开放以来在理论方面的创新和言说并不缺乏，可谓越来越系统越来越全面，甚至是新提法新论断迭出。然而，相对于理论的“繁荣”，党建实践则灰色得多，尤其是不良党风和大面积腐败更广为人诟病。在这样的背景下，十八大确立的新的中央领导集体如何抓党建，如何把“从严治党”进一步落实为行动，不能不成为人们关注的焦点。党风廉政建设需要标本兼治，这是党内的共识。问题是，如果不能治标，谈何治本！治标无疑是决心和信心的表征。对于以习近平同志为总书记的党中央而言，在标本兼治原则下，首先需要通过治标显示从严治党的决心和勇气，以提振党心民心。于是，抓住十八大决定的开展群众路线教育实践活动这一契机，以党风廉政建设为首要着力点，带动整个党的建设进入一个新阶段，成为第十八届中共中央领导集体全面从严治党的一个鲜明特征。群众路线教育实践活动结束后开展的“三严三实”专题教育活动实际上是继续以作风建设为重点，常抓不懈，形成长效机制的重要部署，是贯彻“全面从严治党”、“作风建设永远在路上”的指导思想的重要体现。

十八大之后新的中央领导集体抓“全面从严治党”另一个鲜明特点，是非常重视思想建党尤其是理想信念教育和制度治党或曰制度建设。十八大以来，习近平总书记讲执政党的建设都要大讲特讲理想

信念的重要性，强调共产党人不能精神上“缺钙”，强调世界观、人生观、价值观作为思想“总开关”的重要性，强调对马克思主义的信仰，对中国特色社会主义的信心，是共产党人的政治灵魂，是共产党人经受住任何考验的精神支柱等等。制度更具有根本性、全局性、稳定性，除了阐述制度治党的重要性外，习近平总书记还特别强调制度建设要有针对性，务实管用、简便易行，不能“牛栏关猫”；要搞好配套衔接，堵塞制度漏洞，减少自由裁量空间；要增强制度执行力，树立尊崇制度、捍卫制度的良好氛围，制度不能成为“稻草人”，不留暗门、不开天窗，坚决防止“破窗效应”。完全可以说，思想建党与制度治党是保证“全面从严治党”的两大支柱和关键，缺一不可，如车之两轮、鸟之两翼。历史和现实均能提供验证。作为革命家的老一代共产党人之所以有着优良党风，和他们有信仰有理想密切相关；新时代作风优良的模范干部，也是有信仰有精神追求者。信仰和理想能对人的行为形成强有力的软约束。那些落马的贪官，忏悔、悔悟之际大都谈到信仰失落、价值失范问题，构成有力的反面证明。当然，仅有信仰是不够的尤其在市场经济条件下，这就需要制度。当下的中国，不断揭露出的“能人腐败”、“小官巨贪”从反面说明了建立健全制度的极端重要性。正如习近平总书记所指出的：坚持思想建党和制度治党紧密结合。从严治党靠教育，也靠制度，二者一柔一刚，要同向发力、同时发力。要使加强制度治党的过程成为加强思想建党的过程，也要使加强思想建党的过程成为加强制度治党的过程<sup>[17]</sup>。

总之，无论是从国家角度讲，还是从执政党角度讲，无论从党风角度讲，还是从政风和社会风气角度讲，“全面从严治党”均是符合时代发展与实践要求的战略布局。

#### 注 释：

- ① 关于小康社会提出的具体过程和涉及的一些具体历史问题，详见杨凤城：《毛泽东、邓小平与中国长远经济发展战略》，载《井冈山干部学院学报》2014年第7期。
- ② 当然，十三大报告也明确讲到：“从严治党，除了必须把少数腐败分子开除出党之外，还必须着眼于对绝大多数党员进行教育，提高他们的素质。”赵紫阳：《沿着中国特色的社会主义道路前进》（1987年10月25日），《十三大以来重要文献选编》上，第53页。
- ③ 一个“总要求”是指“以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，全面提高党的建设科学化水平”；“四大考验”是指“执

政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验”；“四种危险”是指“精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险”；“两大历史性课题”是指“不断提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力”；“一条主线”是指“加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设”；“五位一体”的党建布局是指“全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设”；“四种能力”是指“自我净化、自我完善、自我革新、自我提高”的能力；“一个目标”是指“建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心”。

## 参考文献:

- [1] 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面(2002年11月8日)[R]. 十六大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2005.
- [2] 胡耀邦. 全面开创社会主义现代化建设的新局面(1982年9月1日)[R]. 十二大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 人民出版社, 1986.
- [3] 赵紫阳. 沿着中国特色的社会主义道路前进(1987年10月25日)[R]. 十三大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [4] 中共中央文献研究室编. 邓小平年谱 1975—1997(下)[Z]. 北京: 中央文献出版社, 2004.
- [5] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗(2007年10月15日)[R]. 十七大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2009.
- [6] 邓小平文选(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [7] 习近平接受俄罗斯电视台专访[N]. 人民日报, 2014-02-09.
- [8] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明(2013年11月15日)[R]. 人民日报, 2013-11-18.
- [9] 刘少奇. 在中国共产党第八次全国代表大会上的报告((1956年9月15日)[R]. 刘少奇选集(下卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1985; 彭真. 政法工作的主要任务(1953年9月16日)[R]. 在全国检察业务会议上的报告(1954年11月21日)[R]. 彭真文集[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [10] 董必武. 进一步加强人民民主法制, 保障社会主义建设事业(1956年9月19日)[A]. 董必武文集[M]. 北京: 人民出版社, 1985; 彭真. 在全国检察业务会议上的报告[A]. 彭真文集[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [11] 彭真. 公民在法律面前人人平等(1954年9月17日)[A]. 彭真文集[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [12] 董必武. 关于党在政治法律方面的思想工作(1954年5月18日)[A]. 进一步加强人民民主法制, 保障社会主义建设事业(1956年9月19日)[A]. 董必武文集[M]. 北京: 法律出版社, 1986. 339-341, 416-417.
- [13] 毛泽东. 在北戴河中央政治局扩大会议上的四次讲话(1958年8月17、21、24、30日)[R].
- [14] 江泽民. 高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪(1997年9月12日)[A]. 十五大以来重要文献选编(上)[G]. 北京: 人民出版社, 2000.
- [15] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗(2012年11月8日)[N]. 人民日报, 2012-11-18.
- [16] 陈云. 执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题(1980年11月-1984年10月)[A]. 陈云文选(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1986.
- [17] 习近平. 在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话(2014年10月8日)[N]. 人民日报, 2014-10-09.

## A historical perspective of the strategic state administrations

YANG Feng-cheng

(School of Marxism, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Chinese state administrations have been constantly improved in relation to the social well-being, guiding principles, comprehensive social reforms, anti-corruption, rule by law and Party disciplines. Likewise, the obviously substantial progress marks historical phases and increasingly newer cognition of the CPC.

**Key words:** social well-being; reform; rule by law; Party discipline

[责任编辑 陈曦]