

改革开放以来中国共产党走向 国家治理现代化的历程

——以党的全国代表大会和中央全会决策文件为分析对象

张 勇

【摘要】 中国共产党是我国最高政治领导力量,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是中国共产党的一项重大战略任务。党通过全国代表大会和中央委员会决策是其实现领导和执政的最基本、最重要途径。通过对改革开放以来党的全国代表大会和中央全会决策文件进行分析,中国共产党走向国家治理现代化的实践历程经历了“定方向,选路线”、“举旗帜,建体制”、“立目标,促和谐”、“绘蓝图,深改革”四个阶段。十九届四中全会做出的《决定》具有“承上启下”的战略性“节点”意义,既是对既有探索经验的总结和升华,也为今后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提供基本行动指南。

【关键词】 改革开放;治理;国家治理现代化;中国共产党

【中图分类号】 D25 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2020)02-0064-08

【基金项目】 2016年度广东省哲学社会科学“十三五”规划一般项目“基层社会治理创新背景下的城市社区治理精细化研究”(GD16CSH02);2017年度广东省重点平台和重点项目特色创新类项目“‘社会空间’理论视阈下城市社区治理精细化研究”(2017WTSCX080);2019年度国家社会科学基金重大项目“中国改革开放创造的治理经验及政府理论提升研究”(19ZDA125)。

【作者简介】 张勇(1979—),男,河南罗山人,岭南师范学院法政学院教授,主要从事城乡基层治理与社区建设研究。

改革开放40余年历程,是中国共产党领导全国人民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的过程。中国共产党是最高政治领导力量,作为统揽改革开放全局的执政党,其决策在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的实践过程中发挥着至关重要的作用。对于执政政党而言,政策是推进国家治理的重要工具或手段,也是重要依托和体现,基于中国共产党特殊的领导地位,决定了党的决策处于整个国家政策体系的主导地位,在决策层次上,党中央的决策是党的政策体系的核心,始终发挥着主导性作用。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是中国共产党重要的执政目标和内容,该执政目标和内容正是通过一系列党的决策而实现,特别是党中央的系列决策集中的承载和体现着中国共产党的执政目标和内容。“国家治理体系和治理能力现代化内含的核心概念揭示了国家治理所内蕴的本质内涵和价值取向,既能为治理实践提供充足动力,又表明执政党改善治理效果的热切期盼。”^①而党中央决策主要体现在党的全国代表大会和党的中央全会做出的重大决策中,因此,通过对改革开放40年来党

^① 李祥、杨凤春:《国家治理的价值内蕴及其实践路径研究》,载于《社会主义研究》2016年第3期。

的全国代表大会和中央全会决策文件进行观察和研究,为更贴切、更深入地观察和理解中国特色社会主义制度,揭开中国国家治理体系和治理能力现代化发展历程的面纱,不失为一种“有效”的学术尝试。

一、研究对象的选取

《中国共产党党章》第十条第二款规定:“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”,《党章》第二十条规定党的全国代表大会拥有“讨论并决定党的重大问题”的职权,“讨论并决定党的重大问题”直接而集中的体现在历次党的全国代表大会通过的“党的报告”之中。同时,根据《党章》第二十二条“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,对外代表中国共产党”之规定,作为党的全国代表大会决议的执行机关,自然享有党中央的实际决策权,而党的中央委员会决策主要体现在历次中央委员会形成的“决定”等文件中。可见,历次党的全国代表大会和中央委员会通过的决策文件是党中央决策的基本载体和呈现形式,在此意义上,党中央决策主要包括党的全国代表大会做出的重大决策和党的中央全会做出的重大决策。

改革开放40余年来,根据党章“党的中央委员会每届任期五年”的规定,从1982年党的十二大到目前为止,共召开8次全国代表大会,党的中央委员会每次均向全国代表大会做“报告”,到目前为止共通过8个“党的报告”,这8个“党的报告”是党的全国代表大会决策的集中体现和呈现形式。同时,根据党章赋予党的全国代表大会行使“修改党的章程”职权,“改革开放40余年来召开的8次全国代表大会,每次均以‘决议’的形式对党章内容进行不同程度的修改。党章作为党的最高纲领,修改党章实则是党中央决策的重要途径和体现,因此,8次党章内容的修改变化也是观察和分析党中央决策的重要对象”^①。

根据党章“中央委员会全体会议由中央政治局召集,每年至少举行一次”的规定,从1978年12月召开的十一届三中全会到2019年10月召开的十九届四中全会为止,中国共产党共召开59次中央全会。而且每届中央委员会期内召开中央委员会的次数呈现一定规律性,除十三届期间召开9次中央全会外,从十二届到十八届每届期内召开7次中央全会为常态,十九届期间到目前为止共召开4次。中央全会决策文件在语言表达上有“公报”、“决定”、“决议”、“意见”和“建议”等多种形式,每种语言表述形式承载的内容和目的也有所差异。改革开放40余年来,中央全会做出的61个会议“公报”,73项“决议”,27项“决定”,10项“建议”,两个“意见”。另外,还有具有明显决策属性的文件,但没有采用“决定”话语表达形式的决策文件6个^②。

二、改革开放以来国家治理现代化的发展历程

纵观改革开放40余年来历次党的全国代表大会和历次中央全会的决策,其发展过程呈现明显的“阶段性”演进特征,这种“阶段性”演进特征既与党的中央领导集体任期制度和核心领导人换届制度有关,也与改革开放以来我国经济社会发展和改革开放实践所具有的阶段性相连。党的全国代表大会和中央全会的决策的历程,也是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走向现代化的过程。纵观改革开放40余年,中国共产党沿着国家治理现代化目标探索前进经历了四个阶段:

(一)“定方向,选路线”

从1978年12月召开党的十一届三中全会到1992年10月党的十四大召开前约14年时间,党召开了十二大、十三大两次党的全国代表大会和21次中央全会。在此期间党中央推进国家治理现代化的历程可以用“定方向,选路线”来概括。

1.“定方向”。即汲取文革教训,确定“拨乱反正”总基调,将全党的工作重心从阶级斗争为纲转移到社会主义现代化建设上来。

^① 张勇:《改革开放以来中央顶层设计的结构体系与内在逻辑》,载于《东南学术》2019年第3期。

^② 6个决策分别是十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》、十二届七中全会通过的《政治体制改革总体设想》、十三届三中全会通过的《关于价格、工资改革的初步方案》和《中共中央关于加强和改进企业思想政治工作的通知》、十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》。

一是明确提出将党和国家的工作重心从“阶级斗争为纲”转移到现代化建设和经济建设上来。在党的十一届三中全会召开之前召开的中央工作会议闭幕式上，邓小平做了《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话，该讲话实则构成十一届三中全会的主题报告，要求我们全党从现在开始要“团结一致向前看”，将党和国家的工作重心从“阶级斗争”转移到现代化建设和经济建设上来。该报告为此后开展“拨乱反正”定下了总基调和确定了总方向。二是统一思想，对重大历史问题“盖棺定论”。为确保“拨乱反正”得以有效实施，中央全会对历史若干问题、特别是文革期间某些重大问题进行“盖棺定论”，为“定向”扫清思想上认识障碍或理论误区。1981年6月党的十一届六中全会作出《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，该《决议》既是对若干历史问题进行“定性”结论，也为统一思想，澄清认识，为后来改革开放的发展方向提供思想保证。三是确定国家和社会发展总方向是“实现社会主义现代化”，“建设有中国特色的社会主义”。1982年党的十二大报告主题为“开创社会主义现代化建设新局面”，该报告在宏观上为此后我国政治、经济和文化的发展确定了总的航向目标，提出我国总的发展和建设目标不仅要实现“现代化”，而且又要坚持“社会主义”属性，提出了“建设有中国特色的社会主义”的崭新命题和小康社会战略目标。四是对党的纲领和制度进行完善。为加强和完善党的建设和领导，党的十一届五中全会通过《关于党内政治生活的若干准则》，对党内政治生活提出具体要求。同时，党的十二大对党章进行较大幅度的修改和完善，对党在国家生活中如何正确发挥作用等作出明确规定，特别是对党的民主集中制进行具体的规定。此次《党章》的修改完善，为确保社会主义“方向”正确和改革开放提供了重要保证。

2.“选路线”。即探索、形成和确定“一个中心、两个基本点”的社会主义初级阶段基本路线。

一是确立社会主义初级阶段基本路线。《解放思想，实事求是，团结一致向前看》从宏观上初步确定从“阶级斗争为纲”转移到“经济建设”上来的总体思路，党的十二大报告则首次明确提出“建设有中国特色的社会主义”的崭新命题和小康社会的战略目标；而党的十三大报告则相对系统地阐述了社会主义初级阶段理论，凝练概括了党在社会主义初级阶段的基本路线，即提出“以经济建设为重心，坚持四项基本原则，坚持改革开放”这一我国社会主义初级阶段所必须长期坚持的基本路线；同时，该次大会报告还提出“三步走”发展战略，以保证基本路线的实施。二是加强社会主义初级阶段党的建设。十一届五中全会作出《关于党内政治生活的若干准则》、十一届六中全会作出《关于建国以来党的若干历史问题的决议》、十二届二中全会作出的《中共中央关于整党的决定》和十三届六中全会作出的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》，均对社会主义初级阶段党的建设提出逐渐深化的要求，为社会主义建设提供重要的组织保障。三是推进社会主义初级阶段经济领域改革。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》和十三届五中全会通过的《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，从宏观方面对经济体制改革进行谋篇布局，而十三届三中全会通过的《关于价格、工资改革的初步方案》则是从对经济发展的关键领域进行改革部署决策，为社会主义市场经济体制建立奠定了良好基础。四是加强社会主义精神文明建设。党的十二届三中全会通过的《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》、十三届三中全会通过的《中共中央关于加强和改进企业思想政治工作的通知》，对该阶段的精神文明和思想政治工作做出具体要求。值得注意的是，此期间中央对政治领域改革探索也进行了相应探索，党的十二届七中全会通过《政治体制改革总体设想》规划了当时政治体制改革的总体规划与设想，但由于当时国际大气候和国内小环境的影响，使该《决定》没有能够得以贯彻实施。

（二）“举旗帜，建体制”

从1992年10月党的十四大召开到2002年11月党的十六大召开前约10年时间，党召开了十四大、十五大两次党的全国代表大会和14次中央全会。期间党中央推进国家治理现代化的历程可以概括为“举旗帜，建体制”。

1.“举旗帜”。即确立邓小平建设有中国特色社会主义理论在全党、全国的指导地位，高举邓小平理论伟大旗帜建设有中国特色社会主义。

1992年党的十四大的重要内容和目的就是总结改革开放以来既有实践的经验与教训，确定今后一个时期的发展战略。基于此目的，党的十四大报告对中国特色社会主义理论进行了科学概括与总结，确立邓小平建设有中国特色社会主义理论在全党的指导地位；并对党章进行修改，将邓小平建设有中国特色社会主义理论和在此理论指导下制定的“一个中心，两个基本点”的基本路线载于党章；在此基础上，党的十五大报告对建

设有中国特色社会主义理论加以完善,形成“邓小平理论”这一科学、完整的总结与表达,并将“邓小平理论”同马列主义、毛泽东思想一并作为党的指导思想,明确提出要高举邓小平理论伟大旗帜。

为贯彻十五大提出的高举邓小平理论伟大旗帜,也为丰富和完善邓小平理论内容,党的中央全会围绕邓小平理论所涵盖相关内容进行决策部署,十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》,要求把党建设成为用建设有中国特色社会主义理论武装起来的马克思主义政党;十四届六中全会通过的《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决定》,要求社会主义精神文明建设必须以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导。在十五大以后,邓小平理论确定为全党的指导思想,高举邓小平理论伟大旗帜贯穿于历次中央全会,并直接明确地写入相关决策和 Related 会议公报。

2.“建体制”。即建立和完善社会主义市场经济体制。

一是确立社会主义市场经济体制的总目标。党的十四大报告提出社会主义初级阶段经济体制改革的总目标就是建立社会主义市场经济体制,并提出了相对完整的社会主义市场经济体制理论。党的十五大报告则对我国社会主义初级阶段的所有制结构和公有制实现形式等重大问题进行阐述,提出了社会主义初级阶段的基本纲领,阐明了建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化的基本特征和基本要求。党的十四大将“一个中心,两个基本点”社会主义初级阶段基本路线写入党章,十五大将中国特色社会主义理论进行调整和补充,形成“邓小平理论”的科学表述,而社会主义市场经济体制理论在邓小平理论体系中占据核心地位,这为确立社会主义市场经济体制奠定重要基础。二是围绕社会主义市场经济体制进行具体部署。党的十四届三中全会作出《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确了我国经济体制改革的方向为社会主义市场经济体制,并且对社会主义市场经济体制下的所有制结构和形式、国有企业经营机制、资源配置方式、分配方式等重大问题都有了比较明确的认识,对其内涵也有着更深入的科学把握,此《决定》搭建起了社会主义市场经济体制“四柱八梁”的基本框架,对此后经济决策和实践具有重要指导意义。三是加强党的建设和精神文明建设。十四届四中全会通过《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》,要求把党建设成为全心全意为人民服务、思想上政治上组织上完全巩固、能够经受住各种风险、始终走在时代前列的马克思主义政党。十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》,对在社会主义市场经济条件加强和改进党的作风建设提出具有要求。十四届六中全会通过《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决定》,要求推进社会主义市场经济体制改革不仅要加强社会主义精神文明建设,而且精神文明建设要是以经济建设为中心,要在发展社会主义市场经济和对外开放条件下建设社会主义精神文明。党的建设和精神文明建设的中央决策,为社会主义市场经济体制改革“保驾护航”的意蕴十分浓烈。

(三)“立目标,促和谐”

从2002年11月党的十六大召开到2012年11月党的十八大召开前约10年时间,党共召开十六大和十七大两次党的全国代表大会和14次中央全会。期间党中央推进国家治理现代化的历程可以概括为“立目标,促和谐”。

1.“立目标”。即确立全面小康社会作为党和国家的发展目标。

进入新世纪以来,中央对小康社会的理解和要求均进入了一个新阶段,具体体现在:

一是宏观部署全面建设小康社会的战略目标。2002年党的十六大报告中提出“全面”建设小康社会的战略目标,对建设小康社会有了更高标准,还从经济、政治、文化和可持续发展四个方面提出了“全面”建设小康社会的指标要求。此后,党中央一直将全面建设小康社会作为国家发展的重要战略目标,2007年党的十七大报告以《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》为题,2012年党的十八大报告以《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》为题,直到2017年党的十九大报告以《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》为题,从十六大报告提出的“全面建设”小康社会,到十七大报告提出的“夺取全面建设小康社会新胜利”,再到十八大报告提出的“全面建成”小康社会,直到十九大提出的“决胜全面建成”小康社会,不仅体现着我们党对小康社会建设目标的理解和把握在不断提高,也意味着党中央对小康社会的要求和标准提出了更高要求。

二是促进小康社会经济发展。根据在发展中解决社会问题来推进社会整体进步的总体思路,全面建设小

康社会离不开强大的经济基础,在新世纪面临新的环境和条件下,不仅要继续坚持社会主义初级阶段“一个中心,两个基本点”基本路线,而且进一步推进社会主义市场经济发展,基于此,党的十六届三中全会作出《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,对新世纪、新阶段完善社会主义市场经济体制的若干重大问题再次进行部署;同时,为解决建设小康社会中最为短板的农村经济社会发展问题,十七届三中全会作出《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,部署新世纪农村改革的新的思路和政策。

三是继续完善和加强党的建设。党中央根据新世纪、新阶段的新要求进行新的部署,十六届四中全会作出《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,要求“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,从“执政能力”层面对党提出新要求。十七届四中全会作出《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,对党的建设面临的新形势和新挑战进行全面总结,提出新的要求。

四是促进社会建设。面对社会建设相对滞后问题,党中央将和谐社会建设作为重要的社会建设目标。十六届三中、四中、六中全会和十七届三中全会作出的相关《决定》均对和谐社会建设进行部署。

五是加强文化建设。十七届六中全会作出《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》指出,要基于小康社会建设的大背景,对人民群众的文化需求进行认真对待,要全面深化文化体制改革,不断满足人民的文化娱乐生活需要。

纵观上述历次党的中央全会围绕小康社会建设目标的决策,初步形成了经济建设、政治建设(主要是党的建设)、文化建设和社会建设“四位一体”的总体发展布局,也是对十七大报告提出的“四位一体”总体布局的执行与落实。

2.“促和谐”。即将坚持科学发展观,把建设社会主义和谐社会作为党和国家重要发展的战略使命。

一是赋予全面小康社会的和谐社会内涵。党的十六大党报告中拓展了“小康社会”的内涵,提高了“小康社会”的标准,确立了“全面”建设小康社会的目标,“全面”意味着小康社会不仅是以GDP为单一性标准,而应涵盖经济、政治、文化和可持续发展多个方面的要求,提出了“六个更加”的小康社会目标,将社会和谐置于小康社会的重要内容和目标之中。十七大报告不仅对全面建设小康社会提出了新要求,而且提出“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设”为内容的“四位一体”的中国特色社会主义事业总体布局。此次大会将党章中党的奋斗目标修改为“把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”,增加“和谐”之目标要求,而且在党章中新增和谐社会建设的要求。

二是将和谐社会建设置于国家经济社会发展规划的凸出位置。党的十六届五中全会在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中,用一章内容专门阐述推进社会主义和谐社会建设,提出要“坚持以人为本,从解决关系人民切身利益的现实问题入手,注重解决社会问题”,必须要加强和谐社会建设。十七届五中全会作出《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中,就加强和创新社会管理进行重点阐述和部署,提出要“按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求,加强社会管理。形成社会管理和服务合力”。

三是围绕和谐社会建设加强党的建设。十六届四中全会作出《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中首次正式提出“社会管理”概念,要求全党“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,从“执政能力”层面对党提出新要求。十七届四中全会作出《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,进一步要求全党认真对待新时期党的建设新问题,积极推进和谐社会建设。

四是加强社会关键领域的建设。大力推进社会建设是十六大以来国家治理的一个突出特点。十六届三中全会作出的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,第一次提出“社会建设和管理”的概念,并将之作为“统筹经济社会发展”的结构性战略部署。最为集中的体现是十六届六中全会专门围绕“和谐社会”建设作出《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,搭建了和谐社会建设的宏观框架,将社会主义现代化建设目标发展为经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的“四位一体”。2008年党的十七届三中全会作出的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出要“坚持服务农民、依靠农民,完善农村社会管理体制机制,加强农村社区建设,保持农村社会和谐稳定”,也包含着促进城乡协

调发展和农村社会和谐稳定的社会建设内容。

(四) “绘蓝图，深改革”

从2012年11月党的十八大召开直到刚闭幕不久的十九届四中全会，期间党共召开了十八大、十九大两次全国党的代表大会和11次中央全会，在此阶段，党推进国家治理现代的历程可概况为“绘蓝图，深改革”。

1. “绘蓝图”。即描绘新时代中国特色社会主义发展蓝图，实现中华民族伟大复兴。

一是确立“五位一体”总体布局和“四个全面”战略部署。从十六大报告提出“全面建设”小康社会，到十七大报告提出“夺取全面建设小康社会新胜利”，再到党的十八大报告提出“为全面建成小康社会而奋斗”，直到十九大报告提出“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，为实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗”，伴随社会发展目标提升，党中央对经济社会发展布局也在不断丰富和完善，从十二届六中全会提出经济、政治和精神文明为内容的“三位一体”经济社会发展总体布局，到党的十六届六中全会发展为“经济建设、政治建设、文化建设和社会建设”为内容的“四位一体”总体布局，在此基础上，党的十八大拓展为以“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态建设”为内容的“五位一体”的总体布局。进而党的十九大作出中国特色社会主义进入“新时代”的重大判断，提出“五位一体”新时代中国特色社会主义事业总体布局蓝图和“四个全面”的战略部署，开启了全面建成社会主义现代化国家的新征程。十九大报告是在新时期、新阶段，站在历史新的发展高度，再次全面描绘和规划未来中国特色社会主义改革和建设的总蓝图，具有“再布局，再动员”的意蕴。

二是改革和完善与新时代中国特色社会主义相适应的党和国家机构。党和国家机构改革对于完善中国特色社会主义制度而言，具有“牛鼻子”作用，十八届二中全会通过的《国务院机构改革和职能转变方案》，围绕政府机构功能的合理配置，进一步将“大部制”改革推进深入。十九届三中全会通过的《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》，并将《深化党和国家机构改革方案》的部分内容按照法定程序提交十三届全国人大一次会议审议，上述《决定》突破了以往单纯就国务院机构进行改革的局限，而将党的机构与国家机构改革进行通盘考虑，有利于二者有机协调，为建设新时代中国特色社会主义蓝图提供重要的党和国家组织保障。

三是搭建和完善新时代中国特色社会主义的改革路线图。党的十八届三中全会基于为改革本身规划蓝图的需要，作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，该《决定》首次提出我国改革的总目标是实现国家治理体系和治理能力现代化，并在宏观和整体层面为各项改革提供基本的改革方向 and 基本要求；党的十九届四中全会通过的《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》，可谓是对改革蓝图的具体实施。

四是增强新时代中国特色社会主义建设的法治保障。全面深化改革必须在“依法治国”方略下实施，为有序推进全面深化改革，十八届四中全会作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，该《决定》既是为国家法治建设规划蓝图，也是为国家改革和建设提供根本的法治保障，描绘了依法治国在新时代的蓝图。

五是为新时代党的建设规划新蓝图。党的十八大提出“五位一体”党的建设总体规划，即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。党的十八届六中全会通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，该《准则》和《条例》对党的建设提出了新的明确和具体要求，建立起对党员行为、党内生活和党内监督更为全面、更为严格的要求，为党员和党组织活动提供直接的、具体性规则指引，在建设新时代中国特色社会主义的征程中，为党员和党组织活动进行新的“建章立制”。

2. “深改革”。即党中央以推进全面深化改革为总政策基调，全面深化改革成为标志性政策话语。

一是将改革开放置于国家发展和战略突出地位。党的十八大报告将坚持改革开放作为夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求，提出“要始终把改革创新贯彻到治国理政各个环节……不断推进我国社会主义制度自我完善和发展”。此次大会对党章修改中增写“坚持改革开放，是我们的强国之路。只有改革开放，才能发展中国”。并且在历经五年的全面深化改革实践之后，十九大报告认为，我国在“重要领域和关键环节改革取得突破性进展，主要领域改革主体框架基本确立”，并且将坚持全面深化改革作为新时代坚持和发展中国特

色社会主义的基本方略的基本要求之一，提出“必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性”的改革目标。

二是中央全会围绕全面深化改革推出改革的“组合拳”。为推进全面深化改革，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》是新一届领导集体为治国理政定下的总基调，体现了新一届领导集体总的执政理念、思路与重点——全面深化改革。围绕此总改革方略设想，十八届四中全会作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，解决全面深化改革和治国理政的基本依托问题；十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，是党中央对党的建设领域进行全面深化改革的决策；十九届三中全会作出的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，是中央为推进全面深化改革所需的组织保障进行决策；十九届四中全会通过的《决定》，重点阐述了坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度和重要制度，部署各项制度必须坚持和巩固的根本点、完善和发展的方向。总体上构建起了从宏观到微观的全面深化改革的政策体系。

三是在中央设立专门全面深化改革领导机构，以强力推进全面深化改革。为加强党对全面深化改革的领导，加强全面深化改革的力度与效果，2013年召开的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，决定成立中央全面深化改革领导小组并开始运作。在历经五年的实践后，2018年2月召开的十九届三中全会通过的《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》中，将中央全面深化改革领导小组改设为中央全面深化改革委员会，将之作为中共中央直属决策议事机构。将非常设的议事协调机构上升为常态化的建制性的实体性机构，以便从中央顶层设计上推进全面深化改革，确保改革决策和规划的全局性、战略性、科学性、整体性、协调性和有效性。

四是将党的“改革”意志和主张更加凸显在宪法内容中，为全面深化改革提供更坚实的法律支撑。党的十九届二中全会通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》决定对宪法部分内容进行修改，此次宪法修改条文达到21条，是历次修改宪法条文最多的一次；而且，此次宪法修改的内容关涉国家机构的增设与改革，其改革力度和幅度均是空前的。另外，在宪法序言第十自然段、第十二自然段的修改中均增加“改革”二字，以凸显不论是革命还是建设过程中，“改革”均发挥着重要作用。

三、在国家治理现代化的发展历程中把握十九届四中全会的《决定》

2019年10月，党的十九届四中全会做出《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》，是我们党历史上第一次用一次中央全会专门围绕国家制度和国家治理问题进行研究进而作出的决策，该《决定》直接以推进国家治理体系和治理能力现代化为内容和目标，也是今后相当长一个时期坚持和完善中国特色社会主义制度的主要内容。将该《决定》置于中国共产党探索国家治理现代化的纵向历程来看，该《决定》对于党和国家事业发展具有全局和长远意义，对国家治理现代化进程具有承上启下的战略性“节点”意义。

《决定》具有“承上”意义，即该《决定》是对中国共产党探索国家治理现代化实践经验的总结，体现着中国共产党对完善中国特色社会主义制度，推进国家治理现代化本质和规律的不懈探索。早在1980年邓小平就指出“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”^①，并在1992年南方谈话中对中国特色社会主义制度发展进程作出初步的判断，认为“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”^②；党的十四大提出“到建党一百周年的时候，我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度”；党的十五大、十六大、十七大都对制度建设提出明确要求；党的十八大提出“要构建系统

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第372页。

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”,党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题,并将“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”确定为全面深化改革的总目标。党的十九大报告提出中国特色社会主义制度建设和国家治理体系和治理能力建设的目标是: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”;到本世纪中叶,“实现国家治理体系和治理能力现代化”;党的十九届三中全会提出,“我们必须加快推进国家治理体系和治理能力现代化,努力形成更加成熟更加定型的中国特色社会主义制度。”在此基础上,十九届四中全会《决定》是中国共产党探索中国特色社会主义制度和国家治理现代化的结果,用13个板块内容第一次系统描绘了中国特色社会主义制度的体系构成,勾勒了中国特色社会主义制度的基本“图谱”。《决定》内容来自于中国共产党在探索中国特色社会主义道路与建设中国特色社会主义实践的经验总结,包括改革开放前后各三十年的探索结果,更包括十八大以来党对中国特色社会主义制度开拓性的发展和完善。

《决定》具有“启下”意义,即《决定》所描绘的“中国特色社会主义制度、国家治理体系和治理能力现代化”蓝图,是今后我们党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的基本目标和行动指南。党的十八届三中全会开启了全面深化改革、系统整体设计推进改革的新时代,为推进国家治理体系和治理能力现代化打下了坚实基础。同时,十八大以来,新时代改革开放实践过程中面对的是深层次体制机制问题,对改革顶层设计的要求更高,对改革的系统性、整体性、协同性要求更强。同时,当前世界正经历百年未有之大变局,党所面临的风险挑战之严峻前所未有,为打赢防范化解重大风险攻坚战,必须运用制度威力应对风险挑战的冲击。基于此,十九届四中全会《决定》进一步指明了完善国家制度和国家治理的切入点、聚焦点和着力点,将中国特色社会主义制度概括为根本制度、基本制度和重要制度三个层面。根本制度、基本制度和重要制度有机协调,构成完善中国特色社会主义制度的基本框架,是中国共产党推进国家治理体系和治理能力现代化的基本内容和目标,也是未来前进的航向目标。

[责任编辑 王建国]

The Course of the CPC Moving toward National Governance Modernization since the Reform and Opening Up

——Taking the Decision-Making Documents from the National Congress and the Central Plenary Committee of CPC as the Object of Analysis

Zhang Yong

Abstract: The CPC is highest political leadership in our country, it is a major strategic task of the CPC to uphold and improve the socialist system with Chinese characteristics and promote the modernization of the country's governance system and governance capacity, It is the most basic and important way to achieve leadership and governance through decision from the National Congress and the Central Committee of CPC. Through the analysis of the decision-making documents of the National Congress and the Central Plenary Committee of CPC since the reform and opening up, the practice of the CPC towards the modernization of state governance has gone through four stages, "fixing direction, choosing routes", "raising the banner, building the system", "establishing goals, promoting harmony", and "drawing blueprints and deep reforms". The "Decision" made by the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee has the strategic "node" meaning of "coming up and down", it is not only summarizes and sublimates the existing exploration experience, but also provides basic action guidelines for improving the socialist system of Chinese characteristics and promoting the modernization of the national governance system and governance capacity in the future.

Key words: Reform and Opening; Governance; Modernization of State Governance; CPC