

中国奇迹来自制度和治理体系的强大生命力与巨大优越性

李君如 | 原中央党校副校长



- ◆ 中国制度和治理体系的优越性十分明显，主要体现在中国特色、民主性和有效性三个方面，归根到底是能够持续推动中国进步和发展、确保中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。
- ◆ 中国特色社会主义制度和治理体系具有强大的生命力，这种生命力之所以有“生命”之活力，是因为它具有人民这一根本源泉，党的领导这一根本政治保证，实事求是这一根本思想路线，民主集中制这一根本组织原则及干部制度。
- ◆ 经过40多年“制度改革”，现在已经到了“制度建设和治理能力建设”的阶段。“制度建设和治理能力建设”包括两个方面的任务：一是要“坚持和巩固”已经成熟和定型的制度，二是要“完善和发展”需要进一步改革和创新的制度。

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》指出：“新中国成立七十年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。”“实践证明，中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系，是能够持续推动

拥有近十四亿人口大国进步和发展、确保拥有五千多年文明史的中华民族实现‘两个一百年’奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。”也就是说，中国奇迹来自于中国制度和治理体系的强大生命力和巨大优越性。

一、评价制度好坏不是看模式而是看实效

我们说中国的制度和治理体系具有强大生命力和巨大优越性，涉及到制度和治理体系的价值判断。怎样评价制度和治理体系的好坏，从来都是一个非常复杂的问题。

长期以来，在一些观点里总是以美国、欧洲等西方制度为“样本”和“标杆”来评价中国的制度，甚至以此为路径来设计中国的制度改革。这在某些方面听起来有理有据，有其先进性，但是，历史证明这种制度研究和制度设计的思路在实践中是行不通的。古人早就说过：“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳。”毫无疑问，我们在体制改革中需要研究和借鉴国外制度文明的有益成果，但不能脱离中国的国情实际和历史文化照抄照搬外国的制度模式。习近平总书记在论述我们应该以什么样的思路来谋划和推进中国社会主义民主政治建设的时候，曾经深刻地指出：“设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容的有机统一。”“在政治制度上，看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺，要搬过来；或者，看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去除掉。这两种观点都是简单化的、片面的，因而都是不正确的。”

与此同时，他还提出了“八个能否”，作为评价国家制度是不是民主的、有效的主要尺度。这八个“能否”就是：第一，国家领导层能否依法有序更替；第二，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；第三，人民群众能否畅通表达利益要求；第四，社会各方面能否有效参与国家政治生活；第五，国家决策能否实现科学化、民主化；第六，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系；第七，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导；第八，权力运用能否得到有效制约和监督。这“八个能否”，简而言之，就是一句话：评价制度好坏不是看模式而是看实效。

根据这“八个能否”来评价我们的制度和治理体系，应该说我们的体制、机制、程序、规范以及具体运行上还存在不完善的地方，在保障人民民主权利方面也还有一些不足，但是，总的来讲中国特色社会主义制度和治理体系已经显示出了强大生命力和巨大优越性。

二、中国制度和治理体系具有巨大的优越性

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我们已经建立了成体系的中国特色社会主义制度。党的十八届三中全会提出要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以来，进一步建构了中国共产党实行全面领导的民主集中型的国家治理体系。从实践来看，这一制度和治理体系的优越性十分明显。《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的若干重大问题的决定》全面而又精辟地概括了我国的国家制度和治理体系具有13个方面的“显著优势”，概括说来体现为以下三个方面。

首先，这种优越性体现在制度的“中国特色”四个字上。世界上各个国家的制度林林总总，丰富多样。中国的制度有中国的背景、中国的特色。我们建立的中国特色制度，包括人民民主专政的国体和一整套相互衔接、相互联系的国家制度体系以及新型政党制度，都是在中国自己独特的实践中形成的。回顾历史，70年前新中国成立伊始，中国共产党人本来的建国构想是“分三步走”，即：“召开政治协商会议”“召集人民代表大会”“成立民主联合政府”。这是在中共中央1948年4月30日发表的纪念“五一”劳动节口号中提出的。但遇到的实际情况是，在各民主党派领袖响应中共中央号召抵达解放区、准备召开政治协商会议时，解放战争还在进行，普选人民代表的条件还不成熟。中共中央采纳了民主党派领袖的意见，由政治协商会议代行全国人民代表大会职权，建立新中国。这样一来，在人民民主专政的建国纲领付诸实施的时候，第一个建立的是中国人民政治协商会议制度，是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一基本政治制度，实行的是中国特色的协商民主；与此同时，也形成了单一制国家制度下的民族区域自治制度这一基本政治制度。新中国成立后，在召开全国人民代表大会条件成熟以后，中国共产党就领导人民讨论制定中华人民共和国宪法和选举法，并于1954年召开了第一届全国人民代表大会，建立了既不同于西方两院制、又不同于苏维埃制度的人民代表大会制度这一根本政治制度。从此以后，又逐步形成了基层群众自治制度。改革开放以来，我们党又从中国实际出发，在建立社会主义市场经济体制过程中形成了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，健全了社会主义协商民主制度，完善了社会主义文化体制、社会体制、生态文明体制，并在“民主要制度化、法律化”和“依法治国”原则下建立健全了中国特色社会主义法律体系。党的十八大以来，我们党又在完善和发展中国特色社会主义制度的进程中推进国家治理体系和治理能力现代化建设。这一国家治理体系，就是中国共产党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。我们常说：“草鞋无样，边打边像。”“鞋子合不合脚，自己穿了才知道。”中国特色社会主义制度就是这样的国家制度，是植根于中国大地，深得人民群众拥护的制度和治理体系。这就是最基本的优越性。

其次，这种优越性更是体现在制度的“民主性”上。我们的民主是人民民主。要保证和支持人民当家作主，不是一句口号，更不是一句空话。因为我国实行的民主有两种形式：选举民主和协商民主。选举民主，解决的是领导人怎么由人民或人民代表选出来的问题；协商民主，解决的是领导人在决策之前和决策之中怎么充分听取人民群众意见的问题。这两种民主形式结合起来，就是全过程的民主。这种民主制度在世界上是独一无二的。习近平总书记指出：“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。”他还指出：“实现民主的形式是丰富多样的，不能拘泥于刻板的模式，更不能说只有一种放之四海而皆准的评判标准。人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。”需要指出的是，协商民主是中国特色社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式。党的十八大以来，我们在全面深化改革中已经建立了包括政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商等广泛多层制度化的社会主义协商民主体系。这对于

完善中国特色社会主义民主政治发挥了很大的作用。

第三，这种优越性还集中体现在制度的“有效性”上。习近平总书记曾经高度概括地指出，中国特色社会主义制度具有“四个有效性”。一是能够有效保证人民享有更加广泛、更加充实的权利和自由，保证人民广泛参加国家治理和社会治理；二是能够有效调节国家政治关系，发展充满活力的政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系，增强民族凝聚力，形成安定团结的政治局面；三是能够集中力量办大事，有效促进社会生产力解放和发展，促进现代化建设各项事业，促进人民生活质量和水平不断提高；四是能够有效维护国家独立自主，有力维护国家主权、安全、发展利益，维护中国人民和中华民族的福祉。归根到底，这是能够持续推动中国进步和发展、确保中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。

三、中国制度和治理体系具有强大的生命力

新中国70年历程，是创造辉煌的70年，也是风雨兼程的70年，更是在风雨兼程中创造辉煌的70年。我们之所以说中国特色社会主义的制度和治理体系具有巨大的优越性，还在于这一制度和治理体系具有强大的生命力。

这种生命力，不仅集中体现在新中国70年来，在持续奋斗中取得的历史性进步和令人瞩目成就上；不仅集中体现在新中国面对来自国内外风云变幻的挑战依然巍然挺拔、“红旗不倒”上，还深刻地体现在新中国具有内在的青春活力，能够顺应时代发展的进步潮流，不断自我更新、与时俱进上。可以说，“千磨万击还坚劲，任尔东西南北风”是中国特色社会主义制度和治理体系强大生命力的生动写照。

更为重要的是，这种生命力之所以有“生命”之活力，是因为它具有形成强大生命力的根本源泉、根本政治保证、根本思想路线、根本组织原则及干部制度。

第一，人民是中国特色社会主义制度和治理体系具有强大生命力的根本源泉。新中国是人民当家作主的国家。在新中国成立之初，毛泽东就明确指出：“我们是人民民主专政，各级政府都要加上‘人民’二字，各级政权机关都要加上‘人民’二字”。毛泽东强调这一点，既指出我们国家的性质是和蒋介石为首的国民政府政权完全不同的人民当家作主的国家，又提醒我们党的各级干部决不能忘记“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”这一历史唯物主义的基本道理。已经是国家主人而不再被压迫的人民，更是具有无穷无尽的创造性和生机活力的社会群体。因此，人民是新中国历尽坎坷而不断发展、越来越强大的根本源泉；人民是在解放思想、改革开放中开辟中国特色社会主义道路，创造中华民族伟大复兴奇迹的根本源泉。正如习近平总书记在2019年新年贺词总结新中国成立70周年的经验时深刻指出的：“人民是共和国的坚实基础，人民是我们执政的最大底气。”

第二，党的领导是中国特色社会主义制度和治理体系具有强大生命力的根本政治保证。我们讲人民的地位和作用，讲的是其“应然性”。在没有接受中国共产党领导之前，中国人民曾经是一盘散沙。中国共产党一诞生就成为广大中国人民的主心骨、领导者和组织者，这是因为中国共产党不是西方政党那样仅仅代表一部分人（part）的政党，而是除了代表中国工人阶级和最

广大人民群众的利益外，没有自己特殊利益的新型政党。尤其是中国共产党在成为新中国执政党掌握全国政权之前，清醒地认识到国家权力是一把双刃剑，既可以用来为人民谋利益，又会诱使干部用来为自己谋私利。因此，新中国成立后，特别是改革开放以来，中国共产党比战争年代更加重视党的建设，更加重视党的作风建设、群众路线建设和反腐倡廉建设，以自我革命的实际行动赢得人民群众的信赖、拥护和支持。与此同时，中国共产党在成为执政党后不断提高自己的执政能力，特别是科学决策能力、社会动员能力、国家组织能力、危机化解能力，并把创新作为国家发展的不竭动力。正是中国共产党这种兼有科学性和民主性的领导力、执政力，激发、维系和保障了中国最广大人民的积极性、创造性和主动性，从而使得我们的制度和治理体系具有强大的生命力。因此，党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势。

第三，实事求是是中国特色社会主义制度和治理体系具有强大生命力的根本思想路线。中国特色社会主义制度是中国共产党在伟大的社会主义实践中创造出来的。实践是主体能动地改造客体的物质活动，它既会受到实践条件的制约，受到事物客观过程的发展及其表现程度的限制，也会受到实践主体的指导思想和认识能力的影响。因此，同任何实践活动一样，中国共产党领导的社会主义实践有成功，也有失误。但是由于中国共产党在长期的革命、建设和改革进程中，经过千锤百炼，已经形成了“实事求是”这一根本思想路线，因此既能够以实践为基础制定正确路线，又能够以实践为标准纠正自己工作中的错误，还能够在不断发展的实践中与时俱进、开拓进取，开创一个又一个新天地。正是有了实事求是这一中国化的马克思主义思想路线，毛泽东同志才能提出马克思主义和中国社会主义实践的“第二次结合”，邓小平同志才能开辟中国特色社会主义道路，江泽民同志才能把中国特色社会主义推进到21世纪，胡锦涛同志才能在新世纪继续坚持和发展中国特色社会主义，习近平同志才能开创新时代中国特色社会主义事业发展的全新局面。也就是说，中国特色社会主义制度和治理体系的生命力，归根到底，来自于中国共产党在社会主义实践中始终不渝地坚持的实事求是这一根本思想路线。

第四，民主集中制是中国特色社会主义制度和治理体系具有强大生命力的根本组织原则。民主集中制本来是中国共产党的组织原则。在中国共产党成为执政党后，特别是在领导社会主义建设的进程中，越来越认识到，民主集中制也是社会主义国家的根本组织原则，是社会主义制度一个不可分割的组成部分。毛泽东提出，我们的目标是想造成一个又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志、又有个人心情舒畅的生动活泼的那样一种政治局面。改革开放以来，从邓小平同志到习近平同志都反复强调，这就是社会主义民主的政治局面，是我们努力实现的政治局面。党的十八届三中全会以来，我们以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为全面深化改革的总目标，对在党政职能分开、政企分开、政社分开过程中形成的执政党、政权机构、市场经济组织和社会等各个元素进行科学整合，并按照党对一切工作全面领导的原则大力推进机构改革，形成了既不同于自由主义又不同于新权威主义的民主集中型国家治理体系。这样的制度和治理体系，既充分发扬了民主，又能够形成集中的而不是分散的决策，并能够按照统筹兼顾的原则调节好各种利益关系。与此同时，民主集中制也是选拔干部的根本组织原则，能够保证按照德才兼备的要求选好干部、用好干部，并保证我们的干部队伍既有革命化的政治素养，又有专业化的能力和年轻化的特点，从而使得我们的制度和事业永远保持生机勃勃的活力。

四、在制度改革和制度建设中进一步发挥中国制度的强大生命力与巨大优越性

今天，世界面临百年未有之大变局，中华民族处在民族复兴的关键时期。要实现党的十九大确定的现代化奋斗目标，就要进一步在制度改革和制度建设中，发挥中国制度和治理体系的强大生命力和巨大优越性。党的十九届四中全会制定党的历史上第一个专门研究国家制度和治理体系的文件，其重大意义就在这里。

回顾改革开放以来我们在制度改革和制度建设问题上的实践进程及其认识发展过程，制度改革和制度建设大体经历了提出“制度改革”任务并全面推进，到提出要“形成一整套更加成熟更加定型的制度”，再到提出“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”，一直到十九届四中全会决定“分三步走”推进制度建设和治理能力建设这样几个发展阶段。

第一阶段，从党的十一届三中全会到邓小平南方谈话，是提出“制度改革”任务并全面推进的发展阶段。1978年12月13日，邓小平发表题为《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的十一届三中全会主题报告，从“经济民主”的角度提出要解决“我国的经济管理体制权力过于集中”的问题，并强调“如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送”。特别是在1980年8月18日，他发表的《党和国家领导制度的改革》强调：“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。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”在邓小平的领导和支持下，我们的改革从农村实行家庭联产承包责任制开始，在经济体制、政治体制、科技体制、教育体制等各个方面全面推进，取得了丰硕的成果。特别是党的十二届三中全会通过的关于建立社会主义商品经济体制的决定是经济体制改革的一个重大突破。

第二阶段，从邓小平南方谈话和党的十四大到党的十八大，是提出要“形成一整套更加成熟、更加定型的制度”并取得突破性进展的发展阶段。1992年初，邓小平在南方谈话中强调“基本路线要管一百年，动摇不得”的时候，明确指出：“改革开放以来，我们立的章程并不少，而且是全方位的。经济、政治、科技、教育、文化、军事、外交等各个方面都有明确的方针和政策，而且有准确的表述语言。”在论述“改革开放胆子要大一些”的时候，他进一步提出：“恐怕再有三十年时间，我们才会各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”根据这样的战略构想，党的十四大提出：“在九十年代，我们要初步建立起新的经济体制，实现达到小康水平的第二步发展目标。再经过二十年的努力，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。”从党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，形成公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构和按劳分配为主体、其他分配方式为补充的分配制度开始，包括建立现代企业制度和改革财政管理体制、金融体制、对外贸易体制等制度改革在内的经济体制改革大踏步推进。党的十五大后，在进一步完善社会主义市场经济体制的同时，提出“依法治国”基本方略和建设社会主义法治国家的目标，在实现社会主义民主的制度化和规范化、程序化上取得了重大进展。党的十六大后，根据全面建设小康社会的要求，在推进经济和政治体制改革的同时，进一步改革和完善了党的领导方式和执政方式，以及与此相联系的党的决策机制、行政管理体制等体制机制。党的十七大后，在把社会建设纳入总体布局的同时，

加强和创新社会管理制度提上了重要议事日程，医药卫生体制改革、教育体制改革、社会保障制度以及文化体制改革等制度改革进一步深化。由此可见，“制度改革”是要破除束缚社会生产力发展的生产关系和上层建筑的各个环节，建立有利于社会生产力发展的新制度新体制新机制。在改革和创新制度的进程中，我们的一个重要任务就是要“形成一整套更加成熟、更加定型的制度”。从党的十四大到十八大前，我们各个方面的制度有的逐步成熟或定型，有的还在探索和创新，但总的来说，制度改革取得了明显的进展。

第三阶段，从党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把制度建设摆到更加突出的位置，在努力实现“形成一整套更加成熟更加定型的制度”这一目标的同时，提出了“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”这一全面深化改革的总目标。习近平总书记指出：“党的十八届三中全会推出336项重大改革举措。经过5年多的努力，重要领域和关键环节改革成效显著，主要领域基础性制度体系基本形成，为国家治理体系和治理能力现代化打下了坚实基础。同时，也要看到，这些改革举措有的尚未完成，有的甚至需要相当长的时间去落实，我们已经啃下了不少硬骨头但还有许多硬骨头要啃，我们攻克了不少难关但还有许多难关要攻克，我们决不能停下脚步，决不能有松口气、歇歇脚的想法。”

党的十九大在作出到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国这一战略安排的同时，指出：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。十九届四中全会就是根据十九大确定的任务，完整提出了新时代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的总体目标：到我们党成立100年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到2035年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立100年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。

需要指出的是，习近平总书记在十九届四中全会对《决定》作说明时，提出和使用了两个重要范畴：一是贯穿于整个“说明”的基本范畴是“制度建设和治理能力建设”；二是整个《决定》及其“说明”回答的是“坚持和巩固什么，完善和发展什么”。联系前面回顾的从“制度改革”到“制度更加成熟更加定型”，再到“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”这样的历史发展进程，我们可以体会到，经过40多年“制度改革”，现在已经到了“制度建设和治理能力建设”的阶段。“制度建设和治理能力建设”包括两个方面的任务：一是要“坚持和巩固”已经成熟和定型的制度，二是要“完善和发展”需要进一步改革和创新的制度。

总之，我们今天和未来的任务，就是要在制度改革和制度建设中进一步发挥中国制度和治理体系的强大生命力和巨大优越性，实现中华民族从“站起来”“富起来”到“强起来”的历史性伟大飞跃。

（责任编辑：葛云）