

论从周刊

深入学习贯彻四中全会精神

坚持和完善党的领导制度体系

□ 刘炳香

(2013—2017年)和《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》，完成了两次党内法规和规范性文件清理工作，新出台和新修订在全党层面上有效的党内法规和规范性文件180多件，把纪律规矩立起来、挺起来，推进制度治党进入了快车道，为实现党的领导制度化提供了坚实基础。其中，建立和健全了民主集中制的各项具体制度，大大提高党的领导制度化水平。2017年10月生效的《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》，明确了重大问题请示报告制度，从制度上维护了坚持党中央集中统一领导的最高原则，维护了党中央权威，维护了习近平总书记在全党、在全党的核心地位；2019年修订出台的《中国共产党党组工作条例》，利用党组这种“党对非党组织实施领导的重要组织形式”，加强了党对国家、社会各领域的全面有效领导。

在党的十九届四中全会上，我们党专题研究坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理能力和治理体系现代化问题，把党的领导制度纳入中国特色社会主义的根本制度，把坚持和完善党的领导制度体系作为坚持完善中国特色社会主义制度、推进国家治理能力和治理体系现代化的重大举措和目标任务，用坚持和完善党的领导制度体系来确保党领导一切的政治原则全面落实。这标志着我们党对党的领导规律的认识上的进一步深化。

六方面制度涵盖坚持完善党的全面领导的目标、动力、能力、途径、有机联系、浑然一体，共同构成党的领导制度体系

能够从根本上为坚持和加强党的全面领导提供制度保障，党的领导制度体系必须满足两个基本要求，一是关于党的领导各方面的制度完整，二是党的领导各方面制度之间有机联系，浑然一体。

党的十九届四中全会明确提出，党的领导制度体系由六方面制度构成。这六方面制度涵盖坚持和完善党的领导制度体系的目标，坚持和完善党的全面领导的动力、能力(包括党组织整体行动力，党的干部个体执政本领和领导能力，以及党组织力量源泉)、途径。这构成了确保党的全面领导有效、高效和可持续发展的典型范式。

健全党的全面领导制度。这是坚持和加强党的领导制度体系的目标，是坚持和加强党的全面领导的制度化，有利于保证党“总揽全局、协调各方”领导地位长期巩固、充分体现，保证推进国家治理能力和治理体系现代化的方向不偏、效果显著、目标实现。

建立不忘初心、牢记使命的制度。这是党保持马克思主义政党性质，始终为人民谋幸福为民族谋复兴，坚持和加强党的全面领导的内生动力制度化。为人民谋幸福、为民族谋复兴不是一时冲动，不是搞一次主题教育就可以一劳永逸，而是要在全党形成制度，养成习惯，这是党长期执政的资格，是党的制度自觉。不忘初心、牢记使命制度化，能够保证全党始终坚定党的理想信念，为人民幸福奋斗牺牲，永葆先进性纯洁性。这也是党坚持和加强党的全面领导、确保长期执政的内生动力源泉。

完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度。这是提高党的组织整体行动力的制度化。我们党不是一个坐而论道的政治俱乐部，而是一个有着远大理想和明确奋斗目标、采则能战、战无不胜行动力的政治组织。这种组织行动力不是靠人推动，而是靠制度保持。完善坚定维

护党中央权威和集中统一领导的各项制度，保证全党统一思想、统一行动，从而保证党的组织整体行动力。

健全为人民执政、靠人民执政各项制度。这是保证党的政治本色不变、推进党的伟大事业拥有不竭力量源泉的制度化。人民的幸福就是党的事业，党的事业就是人民的事业。全党奋力拼搏、孜孜追求的中国梦，归根结底是人民的梦，它与人民有关、对人民有利。党执政为了人民，也必须依靠人民，即使作为拥有9059.4万党员的世界第一大党，我们党也无法包办代替。党的领导就是要激发群众创造活力，凝聚起实现人民幸福民族复兴的无穷智慧和磅礴伟力。

健全提高党的执政能力和领导水平制度。这是从党组织和领导干部个体两个层面提高党治国理政能力的制度化。科学决策、民主决策、依法决策，决定党组织的整体性执政能力和领导水平。领导干部善于学习，提高政治站位和政治敏锐性，勇于改革创新，大力促进发展，在法治轨道上解决群众问题，认真落实中央精神和上级要求，积极防范和化解各种风险，增强斗争意识，提高斗争本领，这些都能体现领导干部个体的执政能力与领导水平。党组织的整体性执政能力和领导水平制约领导干部个体的执政能力与领导水平；提高领导干部个体的执政能力和领导水平，有利于推动党组织整体执政能力与领导水平的提高。健全提高党的执政能力和领导水平制度，为党组织和领导干部个体提高党治国理政能力提供了制度保证。

完善全面从严治党制度。这是实现我们党在长期执政条件下的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，保证党的全面领导有资格、有能力的根本途径。打铁必须自身硬。巩固党长期执政地位和领导地位，使党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，归根结底，要靠党组织的先进性、纯洁性吸引凝聚群众，获得群众认同，要靠党员干部的先锋模范作用影响带动群众，获得群众的响应。这就决定了全面从严治党是坚持和加强党的全面领导的唯一路径选择。

坚持和完善党的领导的上述六个方面制度，相互联系、密不可分。坚持和加强党的领导制度体系建设，有目标才能方向正确。坚持和完善党的全面领导，有动力才能持续，有能力才能把愿望变成现实，有途径才能保证效果。这六个方面的制度，构成坚持和完善党的全面领导的完整制度体系，必须始终坚持好、巩固好，不断发展好、完善好。

坚持完善党对国家治理各方面各领域各环节的领导,确保各级党委在同级各种组织中发挥领导核心作用,把方向、管大局、定政策、保落实

如何坚持和完善党的领导制度体系，党的十九届四中全会指明了正确方向，提出了明确要求。落实党的十九届四中全会精神，就要有针对性地做好相关工作。

确保坚持和加强党的领导制度体系始终服务于坚持和加强党的全面领导这一目标。要坚持完善党对国家治理各方面各领域各环节的领导，确保各级党委在同级各种组织中发挥领导核心作用，把方向、管大局、定政策、保落实；确保各党组在所在单位中发挥领导核心作用。要把党的领导贯彻到治国理政全过程，推动全国各领域各方面协调发展，增强国家治理合力，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，提高国家治理能力和治理体系现代化水平。

增强坚持和加强党的全面领导的动力。要认真学习贯彻党章党规，补足理想信念的精神之钙；用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党、教育人民、指导工作，推动实践。要认真落实《中国共产党党员教育管理工作条例》，把不忘初心、牢记使命主题教育作为加强党的建设的永恒课题和全体党员尤其是县级以上党员领导干部的终身课题，融入日常，抓在经常，使党的一切工作顺应时代潮流、符合发展规律、体现人民愿望，使党永远和人民心连心，永远立于不败之地。

提高坚持和加强党的全面领导的能力。一是要提升党组织的整体行动力。要抓住“权威”和“统一”两个关键词，牢固树立四个意识，坚决做到两个维护。“权威”是指党中央的权威，全党要坚定维护党中央的权威，要严格执行《中国共产党重大事项请示报告条例》，严格执行向党中央请示报告制度。要健全党中央对重大工作的领导体制，强化党中央决策议事协调机构职能作用，使全党上下对党中央重大决策的执行雷厉风行，做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做。“统一”是以习近平同志为核心的党中央的集中统一领导，是全党团结统一到以习近平同志为核心的党中央周围，统一行动。全党要坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位。要坚决维护党的组织制度，形成党的中央组织、地方组织、基层组织上下贯通、执行有力的严密组织体系。

二是凝聚群众智慧和力量。要把尊重民意、汇集民智、凝聚民力，改善民生贯穿治国理政全部工作中，创新互联网时代群众工作机制，走好新时代的网上群众路线，健全联系广泛、服务群众的群团工作体系，领导群团组织，把各自联系的群众紧紧团结在党的周围，听党话，跟党走，使党获得取之不尽、用之不竭的力量源泉，党群同心，共筑中国梦。

三是多策并举，提高党组织整体和领导干部个体的执政能力与领导水平。在党组织内部，要坚持和完善民主集中制，实行充分民主，实现正确集中，凝聚全党智慧，提高党的决策科学化民主化水平；在党领导国家与社会过程中，改进党的领导方式，提高党组织整体的政治功能和组织力，并使之作党治国理政国家的整体效能；要落实中共中央《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，建立健全对干部的激励与约束机制，促进党的各级干部增强九种本领，即学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领及斗争本领，大胆干事创业，勇于担当作为。

最后，找准坚持和加强党的全面领导的正确路径。要按照党的十九大提出的新时代党的建设总要求，总结新时代全面从严治党成功经验，坚持七个相统一，即坚持思想建党和制度治党相统一，坚持使命引领和问题导向相统一，坚持抓“关键少数”和管“绝大多数”相统一，坚持行使权力和担当责任相统一，坚持严格管理和关心信任相统一，坚持党内监督和群众监督相统一，坚持把总结自身经验和借鉴世界其他政党经验相统一，抓好党的建设，坚持全面、从严、问题导向，增强管党治党的系统性、预见性、创造性、实效性，使全面从严治党的一切努力，都集中到增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力上来，集中到提高党的执政能力和领导水平、保持和发展党的先进性和纯洁性上来，不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力，确保我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

(作者系中央党校党建教研部教授、博士生导师)

牢固树立“一盘棋”思想

□ 范玉波

抓大保护、不搞大开发”。黄河流域生态保护和高质量发展更是强调生态优先，将生态效益、环境保护纳入通盘考虑，与经济发展并重，这对于解决我国发展进程中东西并列、生态环保与经济发展等诸多脱节问题，具有重要的战略意义。

我国地形特征是西高东低，像长江、黄河等流域面积较大的河流，均是由西向东流向太平洋。西部环境的自身特点非常突出，脆弱性、上游性特征非常明显，环境保护尤为重要。一旦中上游环境遭到破坏，不仅对当地居民生产生活带来风险，也对整个国家的经济社会发展安全带来极大影响。

黄河横跨我国地理三大阶梯，存在明显的地区间发展差距，但流域内工业发展各自为政，产业同构现象十分突出，并且存在污染型企业向上游转移的现象。近年来，沿黄地区区域合作虽然取得了一定的成效，但环保、水利等条块分割现象依然明显，产业发展竞争大于协同，没有形成紧密的利益关系和有机衔接的发展链条。在中上游生态脆弱地区布局了大量化工、冶金等高污染行业，对整个流域的用水安全造成极大威胁。沿黄各省份对黄河流域整体发展的重要性认识仍不够到位，区域协作依然停留在协议层面，缺乏行之有效、约束性强的工作举措。

新时代推进黄河流域生态保护和高质量发展，需要在更高层次的区域协调发展中去定位，国家的总体规划和指导将进一步加强，将更加凸显东西轴向一体化的区域发展战略，更加突出发展的整体性和主体功能区战略，以更好形成“一盘棋”的发展思维。

习近平总书记对黄河流域生态保护和高质量发展座谈会重要讲话中指出，要充分发挥我国社会主义制度集中力量干大事的优越性，牢固树立“一盘棋”思想，尊重规律，更加注重保护和治理的系统性、整体性、协同性，让黄河成为造福人民的幸福河。

要彰显由上向下政策的统领作用，更加注重区域经济发展整体性战略。黄河流域各地情况千差万别，改革需要在实践中不断探索、积累经验，许多问题仍然需要地方先探路子、创造经验。但是，改革发展进入深水区，共性问题逐渐增多，现在需要更多体现出上往下推进的特征，才能够注重事物的关联性和措施的耦合性。缺乏整体性的战略，往往导致区域发展的割裂，形成各种壁垒，缺乏规模效应。通过增强整体性的考虑，推进生态文明建设，提高为整个区域生态环境改善作出重要贡献的重点生态功能区等地区的基本公共服务保障能力，引导地方政府加强生态环境保护。只有通过顶层设计，加强对黄河流域

区域战略的整体性、系统性的认识，在生态环境保护建设上树立大格局、长远观、整体观，才能解决流域发展中的碎片化问题，推进流域内产业空间布局、产业链、价值链的分工协同，构建健康的产业生态圈。

推进黄河流域生态保护和高质量发展过程中，要尤其注重区域发展的主体功能区战略。主体功能区能够有效体现区域之间的互补性与依赖性，使得黄河流域内上下游、干支流域特色更加突出。从源头上加强生态保护和推进高质量发展，打破行政区划，必须进一步完善主体功能区战略和制度，发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度作用，推动主体功能区战略格局在黄河流域内精准落地。特别是要明晰各类功能区负面清单和管控措施，推动流域内禁止开发区、生态重要功能区的人口、产业等要素向重点开发区域流动，促进产业发展的布局集中与集约。流域的上游应重点加强水土流失防治和天然植被保护，发挥保障中下游地区生态安全的作用。在提供工业品和服务产品为主体功能的城市化地区、以提供农产品为主体功能的农业地区以及提供生态产品为主体功能的生态地区之间，建立利益补偿机制，努力实现空间开发格局的全面优化。

(作者系山东社会科学院政策研究室副研究员)

识别人才“千里马”，不能囿于小范围，落入“印象圈套”“学历陷阱”；而必须着眼于大局，着眼于长远，真正实现人岗相宜、德位相配。

□ 马洲兵

解放战争时，组织上任曾在英国留过学的刘明震为第一兵团军工部长，有些干部对此想不通、说怪话。王震将军得知后说：“你们都是近视眼！要懂得，子弹打不到的地方，科学知识是可以打得到的。”

近视又称短视，看眼前清楚，看远处模糊。患“近视”的人往往只留意身边与当下，不关注全局与未来，不及时配上眼镜、矫正视力，难免因小失大，甚至好心办坏事。识人用人，尤其如此。

现实当中，识人“近视”的情况，真不鲜见。有的看不到年轻干部的潜力活力，只见“相对资历浅”——“嫩了些吧，能压住阵吗，哪有老同志稳妥呀。”有的看不到交流干部的眼界视野，只见“一时情况生”——“外面来人有啥好呀，门还摸不着呢，还是土生土长的用得放心顺手。”有的看不到干部的长处优势，只见“素质有短板”——“张三性子太急、李四学历太低、王五个子太小……”看谁都不如意、用谁都不理想。还有的不看干部的变化发展，只见“曾经犯过错”——“放着那些先进典型不用，干吗要用受过处分、长了斑点的呢？”如此等等。

“花开自有花落时”“长江后浪推前浪”，这些都是自然规律。事业发展，总是需要一些年轻人“小步快跑”、一些年长者“腾位让座”。艾森豪威尔初踏欧陆战场时，排名在366名美国将军之后。正是这位名不见经传的后生晚辈，短短四年间，由一名上校被闪电般提拔为五星上将，担任起300万大军的统帅，指挥了人类历史上最大规模的登陆战役。识人用人，必须眼界开阔，对“朝为田舍郎，暮登天子堂”的干部少些吹毛求疵、多些铺路架桥。

有道是“将相本无种”，自古英雄不问出处。有的同志以为上名校、学历高，似乎就应该早用重用，这也不能一概而论。学识不等于胆识，名校不代表名次，讲起来滔滔不绝，做起来未必头头是道，知识只有消化了才是营养，否则只是脂肪。历史上的马谡，不就是被“口头兵法”误掉性命的吗？古时智者大多出身贫贱，傅说筑过城墙，吕望贩过农蓂，百里奚养过牛，诸葛亮耕过地。那个为国战死的周处，更是典型的“浪子回头”。选人用人落入“印象圈套”“学历陷阱”，很可能导致得人失、用人失准。

鸟有两翅，四腿便只剩两脚，没了双手；牛有两角，嘴里便不再长牙，只能嚼草。任何人都是有所长亦有所短，正所谓“十全十美是上帝的尺度”。陶行知曾告诫教师“救救下有瓦特”“冷眼里有牛顿”“讥笑里有爱迪生”，识人用人一旦近视，落选的可能正是那些瓦特牛顿爱迪生们。何况，机器运转靠的是零部件有机配合，选人用人重要的是岗位需要、用其所长，搞好个体“短板”的优化组合，才能“撬”出一个“大桶”“深桶”来。选人用人囿于小范围，在矮子里面拔将军，让二等兵当营长，难免造成领导班子“骨质疏松”。

有人向印第安射手请教道箭心得，得到的答复是：把箭杆削直了，其他马虎一点没有关系；箭杆不直，别的再完美无缺，也推不出去的。同样，选人用人，最重要的是看清人才的基本面——关注大德、公德、私德，这个“箭杆”直不直。德者才之帅，所谓人岗相宜，关键是德位相配。

选人用人上的近视眼，往往来源于“小心眼”“势利眼”。作家孙犁生前讲过，创作需要忘记名利、忘记利害、忘记好恶、忘记私情。识别人才“千里马”，说到底，也是要靠“忘我”的境界，着眼于大局，着眼于长远。

识人谨防「近视眼」