本版编辑：兰文飞
E-mail：t3@studytimes.cn
Tel：010—62806237

“四个全面”：国家治理现代化的战略布局

——《习近平复兴中国》连载

□［美］罗斯·特里尔 主编

2014年12月14日，习近平在江苏考察工作时第一次提出了“四个全面”——全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。

从“一个全面”发展为“四个全面”，中共用了12年。最早是在2002年中共十六大报告中提出了“一个全面”，即“全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”；2012年的十八大报告从“一个全面”升级为“两个全面”：全面建成小康社会和全面深化改革开放，一个是目标，一个是手段。2014年的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，进一步扩展为“三个全面”。一个月后，习近平在江苏考察时又提出了第四个全面，即“全面从严治党”，从而进一步明确了全面深化改革的制度保障（法治）和领导力量（中国共产党）。没有党的领导，改革可能偏离方向，可能经不起惊涛骇浪；没有法治，改革可能变成瞎折腾，即使改对了也可能只是昙花一现，改革成果无法制度化。

“四个全面”的定位也有一个发展过程。最初，这“四个全面”是作为全面完成十八大提出的任务、要求以及当前党和国家事业发展中必须解决好的主要矛盾提出来的，后来才将其定位为“战略布局”。

战略布局问题始终是中共治国理政的一个重大理论和实践问题。习近平认为：“战略问题是一个政党、一个国家的根本性问题。战略上判断得准确，战略上谋划得科学，战略上赢得了主动，党和人民事业就大有希望。”改革开放以来，中共对其战略布局有过三次权威表述。

第一次是在1986年9月中共十二届六中全会上：“社会主义现代化建设的总体布局是：以经济建设为中心，坚定不移地进行经济体制改革，坚定不移地进行政治体制改革，坚定不移地加强精神文明建设，并且使这几个方面相互配合、相互促进。”

第二次是2012年11月17日，习近平在十八届中央政治局首次集体学习时强调，“要深刻领会建设中国特色社会主义的总依据、总布局、总任务”，“总依据是社会主义初级阶段，总布局是‘五位一体’，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴”。

第三次是2015年2月2日，习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上首次把“四个全面”定位为中共的战略布局，并强调其内在联系：“这个战略布局，既有战略目标，也有战略举措”，“全面建成小康社会是我们的战略目标，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措”。

如果我们用一句话来表述“四个全面”的话，可以说这个战略布局的基本构想是：中国共产党领导中国人民，在法治框架下通过全面深化改革实现全面建成小康社会的战略目标。如果打个比方的话，全面深化改革就是要建设一架性能良好的大飞机，这架飞机的目的地是全面小康社会，这架飞机上的乘客就是全体中国人民，他们要想安全抵达目的地必须具备两个条件：一是要有一支经验丰富、技术过硬的机组成员队伍；二是要有完备的飞行保障系统，如飞机场、地勤、雷达通讯等，全面从严治党要打造的就是机组成员，全面依法治国要建设的就是飞行保障系统。

全面建成小康社会

“全面建成小康社会”是中共现阶段的战略目标，它体现了中共以人为本、致力于让全体中国人民共享改革发展成果的价值观，也体现了中共立足传统、面向未来的文明自觉。

“小康”是一个地地道道的中文词，它出自中国古代典籍《礼记·礼运》。在中国传统思想中，“小康”社会理想意味着各项制度健全合理、人民丰衣足食、社会稳定安宁。

2014年9月24日，在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会上，习近平明确指出，小康“是中华民族自古以来追求的理想社会状态。使用‘小康’这个概念来确立中国的发展目标，既符合中国发展实际，也容易得到最广大人民理解和支持”。

“全面建成小康社会”的战略目标有一个逐步完善的过程。1979年，邓小平在会见日本首相大平正芳时用“小康”来表述四个现代化所要达到的水准，将“小康”概念注入现代化的框架之中：“我们要实现的四个现代化，是中国式的四个现代化”，“不是像你们那样的现代化的概念，而是‘小康之家’”，邓小平当时设想，中国在20世纪末达到人均1000美元，这个水平“同西方来比，也还是很落后的。所以，我只能说，中国到那时也还是一个小康的状态”。这可能是中共第一次明确提出“小康社会”这个概念，但此时邓小平脑海中的小康主要还是以经济指标来衡量的，还不具备中共今天所讲的“小康社会”的丰富内涵。

2002年中共十六大，第一次提出“全面建设小康社会”，即“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”。“小康社会”从邓小平时代的1.0版本升级为2.0版本。5年后，在2007年的十七大报告中将“全面建设小康社会”改为“全面建成小康社会”。

2012年的十八大报告则在十七大基础上进一步完善，将“小康社会”升级为3.0版本。全面建成小康社会之“全面”，由新世纪之初的三个文明协调发展，扩展为包括和谐社会、生态文明在内的“五位一体”协调发展。而且，在具体内容上与十七大报告相比，十八大对五个方面的各项指标和要求都更高，也更全面。例如，在经济指标中，不仅强调国民生产总值要比2010年翻一番，而且增加了一项硬指标，就是“城乡居民人均收入”要比2010年翻一番，这项指标更能体现以人为本的思想和共享发展的理念。十八大报告单列一章来论述政治体制改革，表明了中共推进政治体制改革的决心。习近平在十八届中央政治局常委会见中外记者的讲话和中央政治局第一次集体学习时都强调，经过30多年的改革和发展，人民群众对权利保障和政治参与的需求不断增长，满足人民群众这些方面的需求应该成为今后施政的一个重点。

十八大以后，“全面建成小康社会”开始进入倒计时。倒计时也就意味着必须在2020年实现小康社会的各项指标。形势不等人，习近平特别强调要补短板，尤其是农村和贫困人口这两块短板。

习近平非常关注农村发展和农民生活，在地方任职期间，他经常深入基层，和农民同吃同住，了解农民的所思所想，了解农村发展面临的问题。在2000年前后他还先后出版过三本农业方面的著作，探讨中国农业现代化的道路。当选为总书记后，习近平多次强调，“小康不小康，关键看老乡”，农村是全面建成小康社会的短板，“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区，没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会”。“我们不能一边宣布实现了全面建成小康社会目标，另一边还有几千万人口生活在扶贫标准线以下。如果是那样，就既影响人民群众对全面建成小康社会的满意度，也影响国际社会对全面建成小康社会的认可度”。

全面深化改革

中共十八大以来最为外界瞩目的一是大力反腐，二是一揽子改革计划。2013年11月，中共十八届三中全会召开，通过全面深化改革的重大决定。此轮改革的决心之大、规模之宏伟都是罕见的。新加坡《联合早报》评论道：“环顾当今世界，各国都在改革，尤其是近年来深陷债务危机、金融危机和经济停滞泥潭的西方各国，从美国到英国，从法国、意大利到日本，其政治领导人也无一不在大力呼吁改革、推动改革。但可以说，没有任何一个国家能够像当今中国这样，以一种说到做到、只争朝夕的方式全面推进改革进程”，“这就是中国特色的、以政治自主性为保障的全面深化改革。‘习式改革’对整个世界都有正面示范效应”。

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”。前一句讲改革总目标的根本性质和方向，揭示治理体系和治理能力的现代化是有原则有前提的，绝不能把现代化理解为西方化；后一句讲改革总目标的实现形式和基本途径，说明完善和发展中国特色社会主义制度不是一句空话，而是有具体要求和具体落点的。

十八届三中全会提出的全面深化改革，覆盖了“5+1+1”的广泛领域，即经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的改革，加上党自身的改革，以及国防和军队改革。整个改革涉及60个方面任务，336项具体改革措施，覆盖领域如此之广，这在中共历次有关改革的全会《决定》中还是第一次。而且，从随后的实践来看，各个领域的改革，包括军队改革的力度之大超出人们的预料。

当然，中共在全面深化改革之时，并不是说没有重点。实际上，自改革开放以来，中共的改革是有计划、有步骤逐步展开的。总体来讲，改革分三步走：经济体制改革，社会体制改革，政治体制改革。从1978年到2003年的25年，以经济体制改革为重点，着重建设社会主义市场经济体制，实现了从高度集中的计划经济体制向充满活力的社会主义市场经济体制的转变。2003年，中共十六届三中全会通过《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》，宣告中国社会主义市场经济体制框架基本确立，第一阶段改革目标基本达到。就在这次全会上，中共提出科学发展观，强调以人为本，全面、协调、可持续发展，标志着改革开放进入以社会体制改革和社会建设为重点的第二阶段。这一阶段需要15到20年时间，十八大以来提出全面建成小康社会就是要完成这一历史性任务，在中共成立100周年之际，完成社会体制改革。

这并不是说以经济体制改革为重点的第一阶段就没有社会体制改革或政治体制改革，在以社会体制改革为重点的第二阶段就没有经济体制改革或政治体制改革，而是说在不同阶段的重心有所侧重。事实上，在任何一个阶段，三种改革都不同程度存在。在现阶段，尽管是以社会体制改革为重心，但是经济体制改革仍在进一步深化，同时政治体制改革也在有序展开。

在经济领域，此轮深化改革的目标是“使市场在资源配置中起决定性作用”，核心议题是处理好政府和市场的关系。这一方面需要从广度和深度上推进市场化改革，推动政府转型，解决政府对资源的直接配置过多、对微观经济活动干预过多和审批过多等问题，推动政府做好原来缺位和不到位的工作；另一方面也要明确市场在资源配置中起决定性作用的适用范围。市场在资源配置中起决定性作用主要适用于经济领域，并不适用于政治、文化和社会等领域，虽然在文化社会等领域中的部分产业也需要善于利用市场机制创造供给，满足人们不同层次、多样化的需求。但是，文化社会等领域有不少公共服务的部分，比如，义务教育、公共文化服务、基本医疗卫生服务、居民的基础养老等等是不能够由市场来起决定性作用的。

在社会领域，改革的目标是创新社会治理体制，形成政府、企业、社会共治局面。其核心议题是处理好政府与社会的关系，以及市场与社会的关系，弄清楚哪些社会事务需要政府、市场和社会共同承担，哪些需要各自分担。具体言之，有三个方面的任务：第一，建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活；深化教育、住房、医疗体制改革，推翻新的“三座大山”；扩大就业，形成合理公平的分配格局；建立良好的生活环境，保障空气新鲜、水源清洁、食品安全。第二，构建合理的社会结构，逐步从目前的倒“丁”字型社会向“橄榄型”社会过渡。第三，培育社会，推动社会自身的发展。一方面建设服务型政府，另一方面培育社会组织。在此基础上，加强政府与社会组织的合作，鼓励社会组织承担更多的公共服务，营造官民共治的社会治理格局。

在政治领域，本轮改革有两大亮点：一是加快转变政府职能，简政放权力度空前，“权力清单”和“负面清单”，一正一反，厘清政府权力的边界。二是加强民主政治建设，推进协商民主广泛、多层、制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。

全面依法治国

2014年10月20日，中共十八届四中全会历史上第一次将“全面依法治国”作为中央全会的主题，全会部署的法治领域改革共提出190项重要举措，涉及改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各领域。

在中共看来，全面深化改革和全面依法治国如鸟之双翼，车之两轮。

法治为全面深化改革保驾护航。2014年10月，习近平在中共十八届四中全会第二次全体会议上指出：必须“依靠法治解决各种社会矛盾和问题，确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序”。30多年的改革以飞奔的速度迅速跑完了西方国家几百年才走完的路，急剧的社会变迁也带来了剧烈的社会冲突和价值观的混乱，信仰缺失、道德滑坡不仅需要通过文化建设来修复，还需要通过法治来重建人与人之间的信任、防止政府权威的流失，为改革创造一个稳定的环境。相比之下，“一些国家虽然也一度快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入了这样或那样的‘陷阱’”，“在很大程度上与法治不彰有关”。

邓小平曾有一句名言：“中国的改革开放是摸着石头过河”。这意味着改革是一个不断试错的过程，法治的作用就在于及时纠错，以防止出现全局性、长期性的失误。如果说改革有成本，法治则可最大限度降低改革的成本；如果说改革有风险，法治就是管控风险的不二法门。

改革与法治之间的动态平衡。2015年2月，习近平在省部级主要领导干部专题研讨班上对改革与法治的关系进行了论述：“一种观点认为，改革就是要冲破法律的禁区，现在法律的条条框框妨碍和迟滞了改革，改革要上路、法律要让路。另一种观点则认为，法律就是要保持稳定性、权威性、适当的滞后性，法律很难引领改革。这两种看法都是不全面的”，正确的做法应该是，“在法治下推进改革，在改革中完善法治”。

改革与法治之间的动态平衡有两个方面的要求。一是“改革要于法有据”。任何个人或组织包括中国共产党在内，都要遵守宪法和法律，都必须自觉把法治放在至高无上的位置，按照法治的要求和程序推进改革，使改革有法可依、循序渐进。

有人认为，“改革要上路，法律要让路”，“不突破法律，就没有创新”，主张改革不能受制于法律和法治。他们甚至举出现实生活中的诸多例子，说明中国的改革就是一个违法式的改革，比如当年安徽凤阳小岗村的农民搞“大包干”，就是冒着生命危险才闯出了中国农村改革之路。但是，这些人可能忘记了，当时的中国没有什么法律可言，有法律的话，大部分也是旧法，起阻碍作用、不能用。所以，邓小平强调要通过改革赶快补上法律缺口的课。截至十八届四中全会召开，已制定现行有效法律242件、行政法规737件、地方性法规8500多件、自治条例和单行条例800多件。“有法可依”的问题已经解决。如果说过去是“先改革、后立法，以改革推进法治”，那么，现在应该是“先立法、后改革，以法治推进改革”。如何推进？习近平说：“要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用”，“对不适应改革要求的法律法规，要及时修改或废止，不能让一些过时的法律条款成为改革的‘绊马索’”。

二是要将改革成果以法治的方式确定下来。改革开放之初，邓小平在总结“文革”的沉痛教训时就明确指出，“必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。这里讲的制度化、法律化，实际就是法治化的问题。而在习近平看来，“改革开放只有进行时没有完成时”。这意味着中国将长期处在不断深化改革的进程中。全面深化改革不仅需要“破”，更需要“立”。改革的成果需要法治来维护。正如习近平所说的那样，“对实践已经证明比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措，要尽快上升为法律”。只有这样，才能保护改革成果，使制度创新不因领导人的变更而“人走茶凉”。

全面从严治党

中共是一个有着90多年历史的大党老党，历来重视从严治党。十八大以来提出“全面从严治党”，既契合了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国对加强党的领导和党的建设的迫切要求，也体现了中共在面临长期、复杂、严峻的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验这“四大考验”，面临更加尖锐的精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险这“四大危险”的高度清醒和自觉。

“全面从严治党”覆盖党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设各个领域。习近平多次强调，“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”。

全面从严治党是全面深化改革的内在要求。习近平在中共中央政治局第16次集体学习时用一句大白话道出了中国政治的秘密：“中国的事情要办好首先中国共产党的事情要办好”。的确，中国最大的政治优势就在于拥有中共这样一个组织完善、执政经验丰富的政党作为其领导核心。改革是一件非常复杂的事情，古往今来，多少改革或胎死腹中，或折戟沉沙，甚至与改革者的初衷背道而驰！远的不说，从1974到2014年，全球92个新兴民主国家中，有32个曾经经历过民主崩溃，有27个在民主化之后爆发了显著的暴力冲突。扣除二者之间的重合，共有46个国家经历过“民主巩固困境”。即使那些实现了民主巩固的国家，也有不少饱受治理绩效不彰的困扰。造成这种现象的原因当然很多，其中一个重要原因就是缺乏政治经验丰富的执政团队。

台湾大学朱云汉教授认为：“中国大陆的政治体制最突出的设计就是一党执政。这个体制表面上看起来和世界潮流格格不入，但观察的重点应该在于一党专政如何维持政治稳定和治理能力。”那么，它的绩效如何呢？应该说是不错的。首先，它有效维持了政治和社会的稳定。尽管近年来不断有群体性事件发生，但这并非政治不稳定的症候。一方面，我们应该看到它是社会压力的释放机制、社会矛盾暴露和解决机制。另一方面，我们也应该看到，群体性事件是依法抗争，而不是反体制；中共在处理群体性事件时非常谨慎，地方一把手要亲自处理，而且绝对不能轻易动用武力。其次，它的治理能力有目共睹。中共通过内部竞争机制，将中国最优秀的人才吸纳到党内并安排在合适的位置上，通过学习机制不断提高自身的执政能力，适应快速变迁的国内国际环境。即使经历了两次国际金融危机，当全世界哀鸿遍野之时中国经济仍然保持中高速增长。仅此，就足以让全世界刮目相看。

中国改革经过30多年，已进入攻坚阶段，“好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头”。面对错综复杂的国内外环境，要涉险滩，没有坚强的领导核心是做不到的。中共非常清醒地认识到，“世界在发展，社会在进步，不实行改革开放死路一条，搞否定社会主义方向的‘改革开放’也是死路一条”。全面深化改革的目的是不断推进社会主义制度自我完善和发展，必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。如果偏离了这个方向，就南辕北辙了。保证改革沿着社会主义方向前进的关键就是坚持和改善党的领导。

全面从严治党必须以法治作为基本手段和基本路径。中共十八届四中全会提出党的领导必须依靠社会主义法治，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式。这既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党要依据党内法规管党治党。十八大以来，中共的大力反腐也一改过去的运动作风，不仅大力加强制度建设，而且努力通过法治建设从源头上根治腐败，通过立法规定公权力的范围和运行程序，使领导干部在行使公权力的过程中不易腐、不能腐、不敢腐。

（上接1版）这些问题严重损害了党的团结统一，削弱了党内生活的政治性、原则性、战斗性，给党的凝聚力带来严峻挑战，必须坚决改正。

解决党内问题、保持党的肌体健康的有效方式

中国共产党已经走过了95年的风雨历程，在这当中不可避免地会出现这样那样的错误，但我们党仍然能够由小变大、由弱变强，领导中国人民取得一个又一个伟大成就，一个重要的原因就是因为我们党具有强大的自我纠错能力。我们党之所以拥有这种能力，主要原因是用好了党内政治生活这个有力武器。在党的历史上，我们党多次通过严格的党内政治生活，特别是通过开展批评和自我批评，使党能够依靠自身的力量纠正自己的错误。在遵义会议上，我们党正是通过运用党内政治生活这一有力武器，使毛泽东的正确意见得到了认同，成功纠正了长期以来给革命造成重大损失的“左倾”路线错误，挽救了党和红军的命运。在党的十一届三中全会上，我们党也是运用党内政治生活的武器，成功纠正了“左”的错误，实现了“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的伟大转变。对党员个人来讲，只有严肃党内政治生活，才能使党员干部的“咬耳扯袖”“红脸出汗”成为常态，才能避免对党不忠诚不老实、以权谋私、拉帮结派等情况的发生。在全面从严治党的进程中，我们仍然要发挥好党内政治生活的纠错净化功能，使党组织和党员能够及时发现和改正自己的错误，不断增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力，使党的肌体始终处于健康状态，领导中国人民不断从胜利走向新胜利。

集中全党智慧、实现决策科学化的根本保障

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党的决策是否民主、科学，直接决定着党和国家的前途和命运。党内政治生活对科学决策的保障作用主要表现在以下几个方面：一是保障党员的表达权。正常的党内政治生活能够让全体党员最大限度地表达自己的意愿和诉求，让基层和普通党员的呼声受到重视。非正常的党内政治生活，往往会使多数人的需求和意见被少数人的意见淹没，导致信息失真失实，从而影响到决策的科学性。二是保障决策程序的正常运转。程序是实现科学决策的重要条件。正常的党内政治生活，能够加强对决策过程的控制和管理，使决策体现多数党员的意愿。三是保障党员的监督权。正常的党内政治生活能够补齐党内监督的“短板”，特别是能够加强下级对上级的监督，加强班子成员对一把手的监督，防止少数人在决策中独断专行，以权谋私，保证决策的公平公正。

引导党员行为、营造良好政治生态的重要保证

良好的党内政治生态不是凭空产生的，必须从严肃党内政治生活入手，加强正面引导营造。党的历史充分证明，什么时候党内政治生活严格严肃，党内政治生态就会山清水秀；什么时候党内政治生活不正常不严肃，党内政治生态就会在不正之风的影响下变得扭曲污浊。抓好了党内政治生活，我们党就能祛除政治灰尘，补足精神之钙，营造出干部清正、政府清廉、政治清明的良好政治生态。