

以人民为中心的发展的制度治理探析

巩克菊 毕国帅

(山东建筑大学 马克思主义学院,山东 济南 250101;
中共中央党校(国家行政学院) 马克思主义学院,北京 100091)

〔摘要〕 党的十九届四中全会提出,要把我国制度优势更好转化为国家治理效能。把制度治理与以人民为中心的发展二者结合起来,制度治理是全面贯彻落实以人民为中心的发展的重要保障力量。这体现在三个维度:一是以人民为中心的发展是中国特色社会主义制度的本质要求;二是以人民为中心的发展的制度治理贯穿于“五位一体”总体布局中,体现在新时代各领域制度建设的各个方面;三是以人民为中心的发展的制度治理的关键是加强党的制度建设,从而为以人民为中心的发展提供核心领导主体、健康组织载体和良好政治生态环境保障。

〔关键词〕 以人民为中心; 制度; 中国特色社会主义

〔中图分类号〕D62 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-4145〔2020〕08-0186-07

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.08.028

党的十八大以来,习近平总书记多次强调发展要坚持以人民为中心,并把以人民为中心的发展摆在极为突出和重要的位置,把对社会发展问题的认识提高到了新的理论高度。随着改革开放逐步深化,我们党对制度建设的认识越来越深入,党的十九届四中全会提出“抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度,推动中国特色社会主义制度不断自我完善和发展、永葆生机活力”^①。这既是新中国成立以来积累起来的经验,也是当前的重大目标任务,更是未来的战略谋划。从制度治理维度考察以人民为中心的发展,可以发现制度治理是全面贯彻落实以人民为中心的发展的重要保障力量。

一、以人民为中心的发展是中国特色社会主义制度的本质要求

中国特色社会主义制度是中国共产党和中国人民的伟大创造,是中华民族贡献给世界最具特色的制度财富,是中国取得一系列伟大成就的制度密码。以人民为中心的发展是立足新时代发展的新历史方位而形成的新发展理念,是把人民对美好生活的向往作为党和国家奋斗的价值旨归,是以习近平同志为核心的新一届中央领导集体关于发展问题的最新理论成果。中国特色社会主义制度确立的出发点是人民,发展和完善也都是为了人民,其为实现人民当家作主提供坚实制度保障,始终贯穿着以人民为中心的内在逻辑。

(一) 以人民为中心的发展坚持人民立场,体现中国特色社会主义制度政治原则

人民立场是马克思主义的根本政治立场。中国特色社会主义制度作为中国特色社会主义的组成部分,源于马克思主义,必然坚持人民立场这一根本政治原则,这集中体现在以人民为中心的发展上。以人民为中

收稿日期:2020-02-16

作者简介:巩克菊(1975—),女,山东建筑大学马克思主义学院副教授,硕士生导师,法学博士,中共中央党校(国家行政学院)马克思主义学院博士后,主要研究方向为马克思主义人学、思想政治教育。

毕国帅(1992—),男,中共中央党校(国家行政学院)马克思主义学院博士研究生,主要研究方向为马克思主义中国化。

基金项目:本文系研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项课题《新时代以人民为中心的发展思想研究》(项目编号:18VJ012)、山东省社科规划研究项目和山东省委党校(山东行政学院)创新工程项目《新时代坚持以人民为中心的发展思想的制度实践研究》(项目编号:19CDCJ23)、山东省社科规划研究项目《新时代背景下企业参与建设“生态美丽山东”激励机制研究》(项目编号:19BJCJ38)的阶段成果。

①《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》,《人民日报》2019年11月6日第1版。

心的发展,要求始终从人民立场出发对待制度问题,坚持制度设计围绕人民展开、制度发展依靠人民推动、制度好坏通过人民评判。具体而言:

一是以人民为中心的发展要求制度设计围绕人民展开。中国特色社会主义制度与西方资本主义制度在制度设计上根本不同。西方资本主义制度本质上以“资”为本,其以维护资本利益为中心进行制度设计,这也决定了其本身具有“资本至上”的价值特征和难以克服的内在矛盾,而中国特色社会主义制度本质上以“人”为本,其以维护人民利益为中心进行制度设计,在制度设计上以人民为出发点和落脚点,始终坚持以人为本、人民至上的理念。

二是以人民为中心的发展要求制度发展依靠人民推动。中国特色社会主义制度的形成、确立与完善并不是某一历史时期某个人或者某个团体的主观独创,而是由广大人民群众在无数次“摸着石头过河”的实践过程中,在总结国内外正反两方面经验教训的前提下,奋勇拼搏、自立自强走出来的。广大人民群众在中国特色社会主义制度发展的过程中,始终发挥着积极性、主动性和创造性的巨大作用,始终是中国特色社会主义制度发展的根本推动力量。

三是以人民为中心的发展要求制度好坏通过人民评判。中国特色社会主义制度保障和服务的客体是广大人民群众,发展完善需要依靠的主体也是广大人民群众。因此,其是好是坏、是否管用,要坚持人民标准,由人民说了算,即中国特色社会主义制度的衡量标准是由人民裁决,这是中国特色社会主义制度人民性的特色和优势。

(二) 以人民为中心的发展坚守初心宗旨,体现中国特色社会主义制度价值取向

为中国人民谋幸福,是中国共产党的初心,也是党的宗旨的时代体现。中国特色社会主义制度坚持人民立场,必然要为中国人民谋幸福,必然要以践行党的初心和宗旨为价值取向。以人民为中心的发展既是对党的初心的坚守,也是对党的宗旨的践行,其生动体现了中国特色社会主义制度的价值取向。具体而言:

一是以人民为中心的发展坚守初心宗旨,体现在新时代中国特色社会主义制度的方方面面。党的宗旨和党的初心是内在统一的,党的初心决定党的宗旨是全心全意为人民服务,践行好全心全意为人民服务的宗旨才能守住初心。在新时代,党的初心和宗旨集中反映在以人民为中心的发展上。以人民为中心的发展,要求以维护和实现人民利益为中心,以满足人民的美好生活需要为中心,其立足新时代历史方位,在理论形式上有了新表述,在内容上有了新内涵,但为人民谋幸福的初心和使命始终未变,全心全意为人民服务的宗旨始终未变。中国特色社会主义制度以人为本,为民而立,不论是体现人民当家作主地位的人民代表大会制度这一根本制度,还是体现人民民主自由、经济权益的基本制度,亦或是体现人民各方面具体权益的诸多具体制度,都体现了以人民为中心的发展思想,体现了对党的初心和宗旨的坚守。

二是以人民为中心的发展坚守初心宗旨,体现在中国特色社会主义制度的不断完善和发展的历程中。为中国人民谋幸福,实现以人民为中心的发展,是中国共产党不懈奋斗的持久动力,也是中国特色社会主义制度不断完善和发展的价值根据。中国特色社会主义制度是一个不断实践、不断成长、不断完善发展的历程,是一个为中国、为世界不断做出积极贡献的过程。不忘初心、方得始终,正如习近平总书记所指出的“始终要把人民放在心中最高的位置,始终全心全意为人民服务,始终为人民利益和幸福而努力工作”^①,这是对中国特色社会主义制度的价值追求做出的规定。基于此,只有继续完善和发展中国特色社会主义制度,才能为人民幸福安康提供一套更完备、更稳定和更管用的制度体系,以人民为中心的发展才能不断在制度层面得以充分展现和切实践行。

(三) 以人民为中心的发展反映人民愿望,体现中国特色社会主义制度现实关怀

中国特色社会主义制度坚持人民立场,以践行党的初心和宗旨为价值取向,必然要时刻关注人民现实利益,及时满足人民现实需要,不断根据人民现实状况进行调整和完善,强烈的现实关怀是中国特色社会主义制度的必然要求和重要品质。在新时代,以人民为中心的发展切实反映了人民的新期待新愿景,从而充分体现了中国特色社会主义制度的现实关怀,具体而言:

一是中国特色社会主义制度发展的不同时期都具有强烈的对人民愿望的现实观照。中国特色社会主义制度的确立并非一劳永逸、朝夕可成,而是随着中国社会实践的发展和时代的变迁逐渐完善,其本身具有高

^①习近平:《在第十三届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》,人民出版社2018年版,第2页。

度的开放性和强烈的现实意识。自新中国成立,三大改造顺利完成,我国确立起符合国家发展实际和反映人民普遍愿望的社会主义制度,为中国特色社会主义制度的建立奠定了制度基础。党的十一届三中全会之后,我国立足基本国情,面对国际严峻局势,克服苏联模式弊端,结合国家发展的新特点和人民的新要求毅然选择了中国特色社会主义制度。中国特色社会主义制度自确立以来,始终立足中国发展实际,坚持以保障人民利益为取向,把提高人民生活水平作为评判改革的一项标准,把让全体人民得到日益增加看得见的利益作为共产党的神圣职责,把发展成果由人民共享作为构建和谐社会的目标之一,充分反映人民愿望,关注人民现实、并不断与时俱进是中国特色社会主义制度的重要品质。

二是中国特色社会主义制度在新时代要切实满足人民美好生活的新愿景。新时代是我国发展新的历史方位,中华民族正在由大国走向强国。“强起来”不仅指经济的高速发展,还包括政治、文化、社会、生态、党建等各领域、全过程的发展完善。“强起来”不仅是“物”的方面的丰富,更重要的是“人”的方面的提升。十九大报告提出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^①。人民不再简单地期盼获得物质文化的满足,而是向往美好生活,期待生活水准得到多方面、全方位的提升。这是中国特色社会主义制度在新时代必然要关怀的人民新愿景,以人民为中心的发展,就是以满足人民对美好生活的需要为目标,不断围绕这个目标健全和完善制度,从制度层面为人民利益、人民需求提供切实保障,使中国特色社会主义制度成为满足人民美好生活需要的保障力量。

二、以人民为中心的发展的制度治理贯穿于“五位一体”总体布局

新时代以人民为中心的发展,体现在经济社会发展各个环节,贯穿于“五位一体”的总体布局。从“四位一体”到“五位一体”的社会主义总体布局建设,除了领域拓展外,更重要的是加强了各领域内部的制度治理。制度治理发挥着根本性、全局性和长远性作用。从制度治理维度考察,以人民为中心的发展在“五位一体”总体布局中的落实情况,主要体现在以下五个方面:

(一) 完善以人民为中心的政治制度,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一

一是党的领导是以人民为中心的政治制度的根本保证。党的性质、宗旨和根本目的都是围绕人民展开,中国共产党代表最广大人民群众的根本利益,以人民对美好生活的向往作为奋斗目标。改革开放初期,面对国际局势的急剧变化和国内积贫积弱现状,中国共产党以巨大的政治勇气和坚定的理想信念带领全国各族人民披荆斩棘、摆脱贫穷,实现了从“站起来”到“富起来”的伟大飞跃。中国特色社会主义进入新时代,中国共产党带领中国人民不仅走出国门,更是走近了世界舞台中央,迎来了从“富起来”到“强起来”的伟大飞跃。实现中国现代化的强国之梦,必须有一个一以贯之的领导核心,中国共产党的领导是实现以人民为中心的政治制度的最大优势。

二是人民当家作主是以人民为中心的政治制度对民主的内在要求。现代化的进程,本质上是一个不断摆脱传统社会等级束缚与人身依附关系的过程,是逐步确立社会成员主体地位的过程。“破”与“立”的现代化过程,不仅意味着社会主义市场经济的不断发展,更意味着社会主义民主政治的不断发展。正如十九届四中全会强调要“坚持人民当家作主,发展人民民主,密切联系群众,紧紧依靠人民推动国家发展的显著优势”^②。新时代国家治理现代化建设,需要政治民主、经济发展、社会进步在更大程度上的有机统一。

三是坚持依法治国是以人民为中心的政治制度的法治保障,是实现党的领导与人民当家作主有机统一的最优机制。依法治国,通过法律制度建设,一方面确保了党制定的路线、方针、政策的科学性、规范性和有效性,改善党的执政方式、治理方式,提高党依法执政的领导力;另一方面为人民群众提供了法治方式和渠道参与国家治理,确保党的领导与人民当家作主的有机统一。

(二) 发挥以人民为中心的基本经济制度优势,保障全体人民经济权益

改革开放以来,我们党对基本经济制度内涵的认识随着实践的发展而不断发展。十九届四中全会的创新,就是在以公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国基本经济制度基础上,把按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,社会主义市场经济体制上升为基本经济制度。拓展了基本经济制度的内涵,为更

^①习近平《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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第11页。

^②人民日报评论部《紧紧依靠人民推动国家发展》,《人民日报》2019年11月11日第9版。

好的推动经济发展服务于全体人民,满足全体人民日益增长的美好物质生活需要提供基本经济制度的保障。

一是坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。公有制为主体就从所有制结构上为解决经济发展的不平衡不充分、缩小区域、行业差距过大、防止发展出现悬殊过大,发挥我国“集中力量办大事”的显著所有制结构制度的优势。多种所有制经济共同发展是与我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段的生产力条件水平和历史阶段水平相适应,是在党的领导下调动各类经济主体的活力,释放各类型经济发展的动力。新中国成立70年,我国经济发展成为世界第二大经济体,人民物质文化生活水平显著提高,这与坚持和完善社会主义所有制结构制度的优势密不可分。

二是坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的基本经济制度。有什么样的所有制结构就有什么样的分配制度。新时代经济发展的新理念就是让人民共享发展成果,这是新时代以人民为中心的发展思想的出发点和落脚点。“把分配制度纳入基本经济制度,有利于更好把握做大‘蛋糕’和分好‘蛋糕’的辩证关系”^①。坚持按劳分配为主体的分配制度,有利于调动全体劳动者崇尚劳动的积极性;多种分配方式并存的分配制度,有利于激发起一切创造社会财富的各类要素的活力。在中国共产党领导下的分配制度坚持成果共享的理念,最终实现全体人民共同富裕。

三是加快完善社会主义市场经济体制的基本经济制度。把市场经济与我国的社会主义制度相结合,才使市场经济有了独特的制度优势。“说我国市场经济的时候,任何时候都不能丢掉‘社会主义’这个定语。把社会主义市场经济纳入基本经济制度,与所有制、分配制度构成了相互联系、相互支撑、相互促进的关系”^②。在中国共产党的领导下,处理好政府和市场、权力和权利的关系,探索社会主义制度和市场经济如何更好地有机结合?如何更好发挥政府和市场两种资源配置各自的优势?如何实现两者短板互补?目的都是更好地驾驭市场经济来为社会主义、为人民提供最优质的服务。

(三) 加强以人民为中心的文化制度治理,保障全体人民文化权益

新时代人民生活朝着美好生活需要方向迈进,在文化建设领域让人民群众享有健康丰富的精神文化生活,是以人民为中心的发展在文化建设领域的具体体现。为满足人民群众美好精神生活需要,保障人民文化权益,十九届四中全会提出健全人民文化权益保障制度,在制度治理上具体应该做到:

一是完善文化产品创作生产传播的引导激励机制,推出更多群众喜爱的文化精品。社会主义一切优秀文化创作生产都来源于人民、为了人民。习近平总书记指出当前的思想文化领域“存在着有数量缺质量、有‘高原’缺‘高峰’的现象”^③。为此具体做法是:第一,建设鼓励优秀作品创造制度。健全文化产业体系和文化市场体系,推动各类文化市场主体发展壮大,推动文化全面繁荣的基础上,要优先扶植有创造力、符合时代需要、体现人民美好生活的文化精品,并加快优秀文化作品向广大人民的供给,不断丰富人民精神世界,增强人民精神力量。第二,加强文化传播监管制度治理。互联网的迅猛发展,深刻改变着文化作品的生产方式和传播方式,有些人利用网络来传播营销各种文化作品,为了赚取高额利润不择内容不择手段,加之互联网的主体更多是年轻一代的群体,正处在价值观形成的关键期却极易被颓废萎靡之风影响。为此,对待网上文化作品的生产、传播和评判必须要加强制度治理。加强网络文化作品生产、传播、评判的准入制度建设、跟踪制度建设、严惩制度建设,让文化精品充盈人民的生活空间。

二是完善城乡公共文化服务体系,保障人民群众享有公共文化服务权益。针对公共文化服务发展不均衡、服务效能不够高,与群众需求的对接机制不够完善,公共文化服务设施利用率较低,群众参与度不够广泛等的现状,为提高公共文化服务发展的均衡性和协调性,迫切需要通过立法将公共文化服务工作纳入法制化轨道。加大出台保障基层公共文化服务的具体制度,保障人民群众享有公共文化服务权益。为此就要具体做到:第一,要加强服务基层文化内容的制度建设,为基层公共文化服务在内容上提供保障。就犹如制订精准扶贫的制度措施一样可以在文化扶贫、基层文化服务方面制定举措,鼓励文化创作者扎根到基层。让文化作品接地气并把劳动人民作为受众和裁判,为基层公共文化服务内容提供保障。第二,要对基层公共文化设施建设与管理方面做出制度规定,为基层公共文化服务提供物质条件保障。在我国越是发达的地方,文化设

①刘凤义《发挥基本经济制度显著优势 推进国家治理体系和治理能力现代化》,《光明日报》2019年11月12日第11版。

②刘凤义《发挥基本经济制度显著优势 推进国家治理体系和治理能力现代化》,《光明日报》2019年11月12日第11版。

③习近平《在文艺工作座谈会上的讲话》,人民出版社2015年版,第9页。

施越来越完备,文化活动开展越来越便利,文化活动内容越来越丰富。但涉农基层文化设施建设相对薄弱,文化活动开展较困难,文化活动内容单一。针对这些情况,要在物质投入、多元主体参与等方面加强制度规范和保障,解决好文化发展的不平衡不充分问题,解决好公共文化服务的标准化、均等化服务问题,丰富基层百姓文化生活。

(四) 健全以人民为中心的社会建设制度,保障人民美好社会生活需要

民生工作和社会治理工作是新时代以来社会建设的两大重要工作。在民生工作中必须首先保障群众基本生活,并在此基础上满足人民多层次多样化需求。在社会治理上就是要首先确保人民安居乐业,在此基础上建设更高水平的平安中国。

一是在保障和改善民生方面,制度建设有利于筑牢人民幸福之基。十九届四中全会在民生建设上提出“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要”^①。为此就要具体做到:第一,健全有利于更充分更高质量就业的促进机制。保障更多人就业,促进更多人实现体面劳动。第二,构建让全体人民都能终身学习的教育体系。构建起全人群、各方面、各层次的国家教育公共服务制度体系,建设学习型社会。第三,完善覆盖全体人民的多类型多层次的社会保障体系。在教育、医疗、住房、扶贫、养老等方面制定详细的制度和行动规划,保障群众基本生活基础上注重提升美好生活品质。第四,强化提高人民健康水平的制度保障。从预防、治疗、救助等各个环节实施健康中国战略。

二是在社会治理工作方面,创新社会治理体制机制建设,提高社会治理能力和水平。十九届四中全会在社会治理上提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,保持社会稳定、维护国家安全”^②。为此就要具体做到:第一,完善社会治理体系。在治理主体、治理过程、治理目标上实现“全民性”、“全面性”、“共建性”和“共享性”的治理体系建设,确保人民安居乐业、社会安定有序。第二,构建社会治理新格局。要从各领域制度建设中构筑起以人民为中心社会治理的新格局。尤其是要健全公共安全、公共卫生等体制机制,补足制度漏洞,针对人民普遍关注的农产品、食品、药品、公共卫生等的安全问题,严格管控和监督从农田到餐桌、从实验室到医院的每一道防线,为人民美好社会生活提供保障。

(五) 建设以人民为中心的生态文明制度,保障人民共享良好生态环境

习近平总书记强调“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”^③。生态文明制度是人类社会长期与大自然相处过程中形成的理念、政策和做法。生态文明制度的层次标志着人类在与大自然的相处过程中,主动保护自然,积极改善人与自然关系,优化生态运行机制的水平。生态文明制度建设的目标就是构建有利于人与自然和谐共生的制度体系,为人类可持续的生态环境提供完善、稳固的行为模式。

党的十八大以来,为给人民提供良好的生态环境这一普惠的民生福祉,我国生态文明建设的法律法规不断健全,到十九届四中全会明确提出坚持和完善生态文明制度体系化建设,都是为了保障人民共享良好生态环境。为此主要做法是:第一,从国家战略层面进行顶层设计。增强生态文明体制改革的系统性、整体性和协调性,体现高度的实践指向性和理论前瞻性。不断加强生态文明立法,创新性生态文明制度由点到面不断推进,形成生态文明框架性制度体系。第二,建立多元主体参与的环境治理体系。生态环境问题的累积性、复杂性和综合性决定了环境治理的难度,为此需要构建政府、企业、社会组织和公众多元主体共同参与的治理体系,并明确各方主体责任,建设好责任田制度。第三,完善绿色生活方式的培育机制。鼓励各地区发挥自身特色和优势,创新体制机制,建设一批以绿色共享为基本要求的绿色生活方式示范基地,积累相关经验再进行推广。

三、推动以人民为中心的发展的制度治理的关键是加强党的制度建设

新时代坚持以人民为中心的发展,关键在于坚持党的领导,推进以人民为中心的发展的制度治理,关键是加强党的制度建设,主要体现在加强党的领导制度、组织制度和监督制度三个方面。

^①《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》,《人民日报》2019年11月6日第1版。

^②《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》,《人民日报》2019年11月6日第1版。

^③习近平《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第210页。

(一) 坚持和完善党的领导制度体系,为以人民为中心的发展提供强有力的领导核心

新时代的中国处在一个由大到强的关键期,实现以人民为中心的发展迫切需要一个强有力的党中央,一个强有力的领导核心来凝心聚力,十九届四中全会提出坚持和完善党的领导制度体系就是从制度上为以人民为中心的发展提供强有力领导核心,为此应该做到:

一是建立不忘初心、牢记使命的制度。从十九大系统提出中国共产党人的初心和使命这一命题,到全党上下进行“不忘初心、牢记使命”主题教育,十九届四中全会首次把不忘初心、牢记使命制度化。中国共产党的使命是什么?实现共产主义和人的自由全面发展的最高使命一直像一根红线贯穿在中国共产党发展壮大的脉络里,体现在中国共产党政治、思想、组织、作风和制度建设的方方面面。中国共产党把最高使命与实现中华民族伟大复兴的时代使命统一起来,不断向着最高使命而奋斗。那么中国共产党是代表谁,为了谁实现自己的使命呢?这是中国共产党的初心,是中国共产党的价值宗旨,中国共产党做一切事情的根本出发点和落脚点都是全心全意为了人民,都是为人民谋幸福。建立不忘初心、牢记使命的制度一定会使中国共产党人牢记发展要向哪里去,走得再远也永远不会忘记为谁而出发。具体而言,“要严格遵守党章,认真执行关于新形势下党内政治生活的若干准则,坚持和完善‘三会一课’制度、民主生活会制度、组织生活会制度、领导干部双重组织生活会制度、党员党性分析制度、党员民主评议制度,健全激励干部担当作为机制,推动党员、干部恪守党的性质和宗旨,用初心使命锤炼忠诚干净担当的政治品格”^①。

二是健全为人民执政、靠人民执政各项制度。把中国共产党的执政是“为了谁”和“依靠谁”的问题作为制度确立下来。一方面确立了中国共产党的执政价值立场。中国共产党的执政就是为人民造福,始终做到发展是为了人民群众。另一方面确立了中国共产党的执政力量源泉。中国共产党执政就是让人民作主,通过完善制度保证人民在国家治理中的主体地位。共产党和人民之间内在的价值规定就是:共产党来自于人民,代表人民,服务于人民;人民反过来就支持共产党、依靠共产党、拥护共产党。正是共产党对人民的价值承诺,才能使共产党的根基坚如磐石,才能使共产党带领人民创造一次又一次的历史伟业。具体而言,就是要进一步总结已有好的经验与做法,健全完善党员特别是领导干部密切联系群众制度,进一步推进群团制度改革,创新党员干部联系群众的网络服务制度,使其更适应新时代的形势条件,更好发挥其联系群众、组织群众、服务群众的作用;要进一步推进社会主义民主制度建设,尤其是人民代表大会制度与协商民主制度,切实发挥人民群众的主体作用,更好调动、激发人民群众的积极性与主动性;要鲜明树立改革发展的人民评价标准,进一步推进社会建设,健全改革发展成果的公平共享机制,切实提高人民群众的安全感、获得感与幸福感。

(二) 加强党的组织制度建设,为以人民为中心的发展提供健康的组织载体

以提升组织力为重点,党的十八大以来党中央大力加强党组织和党员队伍制度建设,为以人民为中心的发展提供健康的组织载体。

一是从机构设置和职能设置入手推动结构性改革,为以人民为中心的发展提供了权责明确的组织载体。党的十八届三中全会深入推进党政关系的结构性改革,提出要“科学配置党政部门及内设机构权力和职能,明确职责定位和工作任务”^②。在制度上,把责任落实到人,更好地为人民提供有针对性的、高效的服务;在职责上,界定各级党组织和广大党员干部服务人民的责任,明晰权责关系,避免各部门间的推诿扯皮,提高办事效率;在宗旨上,强化党员和领导干部的宗旨意识,体现全心全意为人民服务的宗旨,提高执政为民的自觉性。

二是以提高社会治理为目标,紧抓党的基层组织建设,为以人民为中心的发展提供基层组织载体。党的十九届三中全会在国家机构设置上更加细化和具体化,明确加强基层党组织的社会治理功能,密切基层党员干部和广大人民群众的联系。2018年11月,中共中央印发的《中国共产党支部工作条例(试行)》就是为了加强党支部在社会基层组织中的战斗堡垒作用,发挥好各个党支部直接组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的功能。在农村,为不断满足农民日益增长的美好生活需要,2019年1月,中共中央印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》旨在加强农村基层党的建设。农村党的基层组织,在新时代乡村振兴和精准

^①曾培炎《建立不忘初心、牢记使命的制度》,《经济日报》2019年12月2日第3版。

^②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日第1版。

扶贫脱贫工作中充当着领导者、组织者和协调者的重要角色,农村党的基层组织开展的每一项工作都是具体的、细致的,直接关系到每一位老百姓的现实利益,直接体现了党的人民性问题。在国有企业,为保证国有企业为人民服务的性质,2020年1月,中共中央印发的《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》目标就是发挥党组织在国有企业的作用,为做大做强国有经济提供政治和组织保证。

三是健全维护党的集中统一的组织制度,为以人民为中心的发展提供上下一盘棋的组织体系。党的集中统一领导是马克思主义政党必须坚持的重大原则,对于马克思主义政党完成使命而言极为关键,这已经为我们党成立近百年来的发展历程所证明。当今世界正面临百年未有之大变局,国际国内各种风险挑战相互交织,中华民族复兴重任在肩,这种情况下,党的领导权威更需要得到有效保障。党的十九届三中全会提出党的组织在同级组织中的领导地位,党的十九届四中全会健全党的全面领导制度,把党的领导落实到国家治理各组织、各领域、各方面、各环节,为实现以人民为中心的发展提供健康的党的组织体系。党的领导力量最根本的优势就是党组织的领导力,组织的领导力里面最主要的是组织制度的领导力,把组织制度建设好,就会提高全党和每一名党员的领导力,就会保证党总揽全局协调各方的所有工作的开展都是围绕以人民为中心。具体而言,要进一步完善落实“两个维护”的制度,这是党的民主集中制在新时代的必然要求;要形成党的“中央——地方——基层”组织上下贯通的严密体系;要完善推动党中央重大决策落实机制,包括决策部署的任务分工、督促检查、情况通报、监督问责等制度机制;要严格执行向党中央请示报告制度,认真贯彻落实《中国共产党重大事项请示报告条例》。

(三) 加强党的监督制度建设,为以人民为中心的发展创造良好的政治生态环境

对党的监督实质上就是对权力的监督,对权力监督的关键是加强制度建设,让权力在制度的轨道上行驶从而造福人民。

一是强化党内监督制度建设,实现党内自我制约和自我监督的制度保障。党的十八大以来,巡视已经成为党内监督的战略性制度安排。十八届中纪委第六次会议提出要强化巡视监督,提高巡视能力,推动巡视工作制度化、规范化。党的十九大后,中国共产党不断深化政治巡视,鲜明强调把“两个维护”作为巡视的根本政治任务,充分发挥巡视在从严治党中的“利剑”作用。十九届四中全会提出完善党内监督体系,形成从普通党员到对党的各级领导干部的监督;从政治监督到政令畅通的监督;从预防到整改落实的监督。这就在党内各层级、各组织、各领域、各环节形成监督制度的体系化建设,确保权力在阳光下运行。

二是实现人民对公权力的全方位监督,真正做到权为民所用。一方面做到监督人员全覆盖。把所有行使公权力人员纳入统一监督的范围,实现对公权力监督和反腐败的全覆盖。另一方面做到监督方式无死角。以党内监督为主导,打通各类监督渠道,实现党内党外联防联控。把短期重点案例治理和反腐败的长效机制相结合,推进对权力制约和监督向纵深发展提供了各方面制度保障,为更好的实现以人民为中心的发展奠定了风清气正的良好政治生态环境。

三是重点加强对职务重要、掌握较大权力与资源的领导干部特别是高级领导干部的监督制约。全面从严治党,普通党员当然也要受到约束,但领导干部是关键少数。特别是有些领导干部担负重要职务、位高权重,掌握大量资源,一旦出现问题对人民的利益损害更大,对党的负面效应影响更坏,这些关键少数尤其需要得到有效监督制约。习近平总书记特别强调,全面从严治党要从高层抓起,以上率下,领导干部要干净担当,这对坚持以人民为中心的发展非常具有针对性与现实意义。十九届四中全会也指出“重点加强对高级干部、各级主要领导干部的监督,完善领导班子内部监督制度,破解对‘一把手’监督和同级监督难题”^①。

(责任编辑:刘要停)

^①《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》,《人民日报》2019年11月6日第1版。