

中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度理析^{*}

肖贵清 车宗凯

内容提要:中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度是支撑中国特色社会主义制度的四梁八柱。根本制度包括根本领导制度、根本政治制度、根本文化制度;基本制度包括基本政治制度、基本经济制度;重要制度包括国家治理各领域各环节的重要制度。根本制度处于中国特色社会主义制度体系的核心地位,基本制度遵循根本制度、制约和影响重要制度,重要制度必须反映根本制度、基本制度的性质,在遵循根本制度、基本制度的基础上,随着生产力的发展不断做出调整,为根本制度、基本制度的巩固和发展提供活力。

关键词:中国特色社会主义制度体系 根本制度 基本制度 重要制度

党的十九届四中全会提出了“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、重要制度”^①的重大命题,以根本制度、基本制度、重要制度为四梁八柱的中国特色社会主义制度体系的框架结构愈发清晰。根本制度、基本制度、重要制度是党的十九届四中全会在中国共产党百年制度建构实践基础上概括的重要概念,也是中国特色社会主义制度理论的重大创新,为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指明了方向。分析和研究中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度的内涵,以及三者之间的内在逻辑,具有重大的理论和实践意义。

一、中国特色社会主义制度体系及其相关概念辨析

中国特色社会主义制度是近年来学界讨论的热点议题。2011年,胡锦涛在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话(以下简称胡锦涛“七一”讲话)中首次提出:“中国特色社会主义制度,是当代中国发展进步的根本制度保障,集中体现了中国特色社会主义的特点和优势。”^②讲话还将中国特色社会主义制度概括为根本政治制度、基本政治制度、法律体系、基本经济制度、各项具

* 本文为国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度研究”(20ZDA010)的研究成果。

① 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,第7页,人民出版社,2019年版。

② 中共中央文献研究室编:《十七大以来重要文献选编》(下),第436页,中央文献出版社,2013年版。

体制度五个方面,是党对中国特色社会主义制度第一次作出系统概括。习近平总书记在党的十八届中央政治局第一次集体学习时指出:“中国特色社会主义制度,坚持把根本政治制度、基本政治制度同基本经济制度以及各方面体制机制等具体制度有机结合起来,坚持把国家层面民主制度同基层民主制度有机结合起来,坚持把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来,符合我国国情,集中体现了中国特色社会主义的特点和优势,是中国发展进步的根本制度保障。”^①这又一次概括了中国特色社会主义制度体系。党的十八届三中全会将全面深化改革的总目标确定为“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”^②。党的十九届四中全会提出了中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度的概念^③,引发了学界关于根本制度、基本制度、重要制度的内涵及其关系的讨论。

关于中国特色社会主义制度体系的结构层次。有学者提出,可以将中国特色社会主义制度体系划分为“根本制度范畴”“基本制度范畴”“具体制度范畴”^④三个层次。也有学者提出,中国特色社会主义制度体系可以划分为五个层次:根本政治制度、基本政治制度、中国特色社会主义法律体系、基本经济制度、具体制度^⑤。实际上,无论是“三层次”还是“五层次”,并没有本质区别;“三层次”是在“五层次”基础上的集中概括。党的十九届四中全会系统回答了中国特色社会主义制度体系的结构层次问题,提出根本制度、基本制度、重要制度是中国特色社会主义制度体系的四梁八柱。有学者将根本制度、基本制度、重要制度概括为“主要制度群”^⑥,这一概括意味着,根本制度、基本制度、重要制度虽然是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分,但并不是中国特色社会主义制度体系的全部——在根本制度、基本制度、重要制度之外,还有其他具体制度。

本文认为,根本制度、基本制度、重要制度是支撑中国特色社会主义制度体系的四梁八柱,但仅以根本制度、基本制度、重要制度来概括中国特色社会主义制度体系,就会忽视制度体系中具体制度的存在而有失偏颇,而且也不能将重要制度等同于具体制度。

关于根本制度、基本制度、重要制度的概念。1982年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)总纲中就有“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”^⑦的提法。1982年《宪法》中“根本制度”的概念与党的十九届四中全会提出的“根本制度”在内涵上是有区别的,《宪法》中的根本制度是指国家性质层面的概念,而党的十九届四中全会所说的根本制度是支撑中国特色社会主义制度体系的根本制度。1982年《宪法》所提的根本制度是指社会主义制度的性质,与中国特色社会主义制度体系的根本制度内涵不同。根本制度的概念在同一时期的党内文献中也有清晰表达。改革开放之初,邓小平提出“民主集中制是党和国家的最根本的制度。”^⑧2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》也提到:“要坚持民主集中制这一根本领导制度”^⑨。关于民主集中制作为根本领导制度的提法主要是就党的领导方式而言的。因此,上述提法中的根本领导制度与党的十九届四中全会所提出的根本领导制度并不是一个层面的概念。有学者认为,根本制度可以划分为“根本领导制度”“根本政治制度”“根本文化制度”“根本社会治理制度”

①② 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),第75页,第512页,中央文献出版社,2014年版。

③ 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,第7页。

④ 严书翰:《深化对中国特色社会主义制度的认识》,《学习时报》,2011年8月22日。

⑤ 邱炜煌:《坚持和完善中国特色社会主义制度不动摇》,《天津日报》,2011年8月22日。

⑥ 姜辉:《中国特色社会主义制度的结构体系和显著优势》,《治理研究》,2020年第5期。

⑦ 中共中央文献研究室编:《十二大以来重要文献选编》(上),第187页,中央文献出版社,2011年版。

⑧ 《邓小平文选》,第1卷,第312页,人民出版社,1994年版。

⑨ 中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(上),第799页,中央文献出版社,2019年版。

“根本军事制度”^①五个方面。也有学者认为,根本制度包含“中国共产党集中统一领导的制度”“根本政治制度”“马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度”“党对人民军队的绝对领导制度”^②四个方面。

本文认为,就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》(以下简称《决定》)中所表述的内容而言,“三种制度”的说法更符合《决定》的原意。关于“基本制度”的内涵问题,目前学界形成了较为一致的看法,即认为基本制度包括基本政治制度和基本经济制度两部分。关于“重要制度”的内涵问题,学界意见也较为统一,重要制度是中国特色社会主义制度体系四梁八柱的重要组成部分,有其严密科学的内涵规定。

关于根本制度、基本制度、重要制度的关系。有学者依据党的十九届四中全会精神提出,“根本制度、基本制度、重要制度在理论上相互支撑,在历史上一脉相承,在逻辑上辩证统一,共同架起了中国特色社会主义制度体系的‘四梁八柱’。”^③根本制度、基本制度、重要制度的辩证统一是学界共识。同时,也有学者提出可以从宏观、中观、微观三个层次认识中国特色社会主义制度,根本制度居于宏观层次,对制度体系建设具有统领的作用,基本制度和重要制度居于中观层次,具体制度居于微观层次。^④

本文认为,用宏观、中观、微观的概念来分析根本制度、基本制度、重要制度容易使人产生误解;根本制度、基本制度、重要制度并不是一个互相嵌套的关系,通过宏观、中观、微观的维度进行分类有其合理性,但经不起推敲。从某种意义上说,虽然重要制度和具体制度(以及体制机制)有差异,但是二者都居于制度图谱中的延伸层面,是落实根本制度、基本制度的“抓手”。如果将基本制度与重要制度同样划分为一个层次,会导致基本制度与重要制度之间的界限模糊,不利于对中国特色社会主义制度的体系化认识。

二、根本制度、基本制度、重要制度的逻辑层次

中国特色社会主义制度是一个结构完整的体系。从逻辑层次上看,根本制度、基本制度、重要制度是支撑中国特色社会主义制度的四梁八柱,是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分。但是,中国特色社会主义的根本制度、基本制度、重要制度并没有涵盖中国特色社会主义制度体系的所有方面;在根本制度、基本制度、重要制度之外,中国特色社会主义制度体系还存在着一些具体制度。这些具体制度与根本制度、基本制度、重要制度一起构成了中国特色社会主义制度体系的斑斓图谱。

(一) 根本制度包含根本领导制度、根本政治制度、根本文化制度

“所谓根本制度,就是在中国特色社会主义制度中起顶层决定性、全域覆盖性、全局指导性作用的制度。”^⑤以党的领导制度体系为例,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,体现出党的领导制度的决定性;“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”^⑥,体现出党的领导

①⑤ 《〈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〉辅导读本》,第176页,第175页,人民出版社,2019年版。

② 辛世俊、刘艳芳:《试论中国特色社会主义的根本制度、基本制度、重要制度》,《学习论坛》,2020年第2期。

③ 顾保国:《中国特色社会主义制度体系理论内涵与内在逻辑》,《新华日报》,2019年12月31日。

④ 齐卫平:《中国特色社会主义制度体系:框架建构和结构层次——兼论根本制度、基本制度、重要制度的关系》,《思想理论教育》,2020年第3期。

⑥ 中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(上),第14页。

制度的全域覆盖性;中国共产党是中国特色社会主义事业的坚强领导核心,体现出这一制度具有全局指导性。党的十九届四中全会公报在表述中明确冠以根本制度的有两项,即“人民代表大会制度这一根本政治制度”^①和“坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度”^②。习近平总书记在党的十九届四中全会第二次全体会议上的讲话中又进一步提出“党的领导制度是我国的根本领导制度”^③。按照党的十九届四中全会的《决定》与习近平总书记的重要讲话精神,中国特色社会主义制度体系的根本制度包括根本领导制度(党的十九届四中全会的《决定》提出的“党对人民军队的绝对领导制度”也应归于党的根本领导制度的范畴)、根本政治制度、根本文化制度三个方面。

党的领导制度是根本领导制度,贯穿中国特色社会主义制度和国家治理体系的各个方面。同时,根本领导制度也是一个内涵丰富的制度体系,包括“不忘初心、牢记使命的制度”“坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度”“党的全面领导制度”“为人民执政、靠人民执政各项制度”“提高党的执政能力和领导水平制度”以及“全面从严治党制度”等各项制度^④,这些制度是党的领导在国家治理各环节得以深入延展的重要保证。

人民代表大会制度是根本政治制度,也是国家政权组织形式,直接体现我国人民民主专政的国家性质。1954年9月,刘少奇在第一届全国人大一次会议上作《关于中华人民共和国宪法草案的报告》时指出:“人民代表大会制既规定为国家的根本政治制度,一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论,并作出决定。”^⑤报告论述了人民代表大会制度在中国特色社会主义政治制度中的突出地位。党的十九届四中全会对新时代坚持和完善根本政治制度提出了更高要求,进一步强调了人民代表大会行使国家权力的基本流程,规范了国家权力机关对行政机关、审判机关、检察机关和监察机关的监督关系,并对人民代表大会制度内部的多对关系作出了规定。^⑥

提出坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,这是党的十九届四中全会的理论创新,第一次以根本制度的形式将马克思主义在意识形态领域的指导地位确立下来,彰显马克思主义是新时代指导中国特色社会主义建设的根本指针,也是中国特色社会主义的根本文化制度。党的十九届四中全会对全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、深入实施马克思主义理论研究和建设工程、加强和改进学校思想政治教育、落实意识形态责任制等问题作出了更为细化的规定和要求。^⑦坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位是我国社会主义国家性质的应有之义,不仅是一项根本文化制度,也是党和国家必须始终坚持的根本制度。需要指出的是,根本制度的三个方面不是平行的,根本领导制度较之根本政治制度、根本文化制度居于更高的地位。

(二)基本制度包括基本政治制度和基本经济制度

基本制度包括基本政治制度和基本经济制度。“所谓基本制度,就是通过贯彻和体现国家政治生活、经济生活的基本原则、对国家经济社会发展等发挥重大影响的制度。”^⑧这体现了基本制度所具有的原则性与基础性,体现了基本制度在中国特色社会主义制度体系中的地位和作用。

基本政治制度是基本制度在政治领域的体现。就党和国家关于基本政治制度的表述而言,

①②④⑥⑦ 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,第8页,第11页,第23—27页,第28—29页,第43页,人民出版社,2019年版。

③ 习近平:《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》,《求是》,2020年第1期。

⑤ 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》,第5册,第424页,中央文献出版社,2011年版。

⑧ 《〈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〉辅导读本》,第176页。

首先得到明确的是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。1989年《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》将这一制度表述为“我国一项基本政治制度”,并指出“我国实行的共产党领导、多党合作的政党体制是我国政治制度的特点和优点”^①。“党中央进一步明确人民政协的性质、任务、主题、职能,推动人民政协性质和作用载入宪法,把中国共产党领导的多党合作和政治协商制度确立为我国的一项基本政治制度。”^②其次是民族区域自治制度。1993年江泽民在全国统战工作会议上的讲话中,将“民族区域自治”表述为“我们党正确处理民族问题的一项基本政策和国家的一项基本政治制度”^③。2001年新修订的《中华人民共和国民族区域自治法》将1984年版本中“国家的一项重要政治制度”^④的表述修改为“国家的一项基本政治制度”^⑤,从而将民族区域自治制度确立为我国的基本政治制度。2007年党的十七大提出“基层群众自治制度”^⑥的概念,2011年胡锦涛在“七一”讲话中明确将基层群众自治制度作为一项基本政治制度^⑦。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度共同构建起基本政治制度的框架结构。

基本经济制度是基本制度在经济领域的体现。“我国基本经济制度是中国特色社会主义制度的重要支柱,也是社会主义市场经济体制的根基”。^⑧党的十五大提出了社会主义基本经济制度的概念,提出“坚持和完善社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”^⑨。党的十九届四中全会将社会主义基本经济制度的范畴从所有制结构,拓展为包括所有制结构、分配制度、资源配置方式等方面的有机整体,是对社会主义基本经济制度的新概括。在我国社会主义初级阶段,公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,以及社会主义市场经济体制共同构成了社会主义基本经济制度。其中,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构对分配制度、资源配置方式起决定性的作用。

(三) 重要制度是国家治理各领域各环节中较为重要的制度

“所谓重要制度,就是由根本制度和基本制度派生而来的、国家治理各领域各方面各环节的具体的主体性制度。”^⑩在中国特色社会主义制度语境下,重要制度是国家治理各领域各环节中根本制度和基本制度派生出的较为重要的制度。

重要制度由经济、政治、文化、社会、生态、党的建设等多方面的体制机制组成,在国家治理的各领域各环节发挥着重要作用。就重要制度的文本表述而言,党的十九届四中全会通过的《决定》明确冠以重要制度的是“一国两制”制度体系、党和国家监督体系。同时,中国特色社会主义法治体系、中国特色社会主义行政体制、繁荣发展社会主义先进文化的制度、统筹城乡的民生保障制度、共建共治共享的社会治理制度、生态文明制度体系、独立自主的和平外交政策等制度都可以纳入重要制度的范畴。

① 中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》(中),第243页,中央文献出版社,2011年版。

② 《习近平谈治国理政》,第3卷,第292页,外文出版社,2020年版。

③ 中共中央文献研究室编:《十四大以来重要文献选编》(上),第448页,中央文献出版社,2011年版。

④ 国家民族事务委员会、中共中央文献研究室编:《新时期民族工作文献选编》,第235页,中央文献出版社,1990年版。

⑤ 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(中),第738页,中央文献出版社,2011年版。

⑥ 中共中央文献研究室编:《十七大以来重要文献选编》(上),第22页,中央文献出版社,2011年版。

⑦ 中共中央文献研究室编:《十七大以来重要文献选编》(下),第436页,中央文献出版社,2013年版。

⑧ 习近平:《不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界》,《求是》,2020年第16期。

⑨ 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(上),第16页,中央文献出版社,2011年版。

⑩ 《〈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〉辅导读本》,第176页。

中国特色社会主义法治体系相较于法律体系而言具有更加丰富的内涵。1997年党的十五大提出,到2010年形成中国特色社会主义法律体系。2011年1月,时任全国人大委员长吴邦国宣布:“一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成”。^①同年,胡锦涛在“七一”讲话中将中国特色社会主义法律体系纳入中国特色社会主义制度体系当中。2014年党的十八届四中全会又提出了“中国特色社会主义法治体系”的概念。^②中国特色社会主义法治体系既包括法律规范体系,也包括立法、执法、司法、守法的法治建设,囊括了党内法规制度体系,其内涵更为丰富,也更加符合推动国家治理体系和治理能力现代化的时代要求。将中国特色社会主义法治体系纳入重要制度的范畴,既能凸显中国特色社会主义法治体系的重要地位,又能准确反映党的十八届四中全会的基本思路。同时,按照党的十八届四中全会的擘画,每一项重要制度的框架下还包括若干体制机制。重要制度也具有较为清晰的脉络,每一项重要制度都是一个严密完整的有机整体。

三、根本制度、基本制度、重要制度的内在关联

根本制度、基本制度、重要制度既有统一性也有层次性。从制度建设的主体来看,根本制度、基本制度、重要制度的建设主体都是中国共产党和广大人民群众。同时,根本制度、基本制度、重要制度都属于上层建筑的有机组成部分,构成了支撑中国特色社会主义制度的四梁八柱。但是,在中国特色社会主义制度体系的框架当中,根本制度、基本制度、重要制度却具有不同的功能属性,如果将中国特色社会主义制度体系看成是一棵参天大树,那么根本制度就是植入泥土的树根,居于核心地位;基本制度就是树干,居于主体地位,发挥承上启下的关键作用;重要制度就是延展的枝叶,是根本制度与基本制度的延伸。在中国特色社会主义制度体系的框架下,根本制度、基本制度、重要制度既相互区别,又相互联系、相互支撑。

(一) 根本制度统领基本制度和重要制度

根本制度包括根本领导制度、根本政治制度、根本文化制度,这三项制度共同构成中国特色社会主义制度体系的核心。

第一,根本领导制度是中国特色社会主义制度体系的统领。中国共产党是中国特色社会主义制度的建构者,在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进程中居于领导地位。否定中国共产党的领导,中国特色社会主义制度的根基就会发生动摇,社会主义中国也就失去了立国之本。“必须坚持党政军民学、东西南北中,党是领导一切的,坚决维护党中央权威,健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。”^③党的领导作为根本领导制度不仅在根本制度当中居于统领地位,而且对于基本制度、重要制度和具体制度而言都居于统领地位。根本领导制度不仅是中国特色社会主义制度体系的根本制度,更是其核心所在,决定和规范着中国特色社会主义制度的发展方向。

① 中共中央文献研究室编:《十七大以来重要文献选编》(下),第118—119页。

② 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(中),第155页,中央文献出版社,2016年版。

③ 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,第23页。

第二,根本政治制度在中国特色社会主义政治制度中居于核心地位。人民代表大会制度“是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择”^①。1940年1月,毛泽东在《新民主主义论》中曾指出:“没有适当形式的政权机关,就不能代表国家。”^②新中国成立后,人民代表大会制度成为中国特色社会主义政治制度的核心。1954年《宪法》明确规定:“人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”^③人民代表大会制度对中国特色社会主义制度体系中的其他政治制度具有主导作用,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,首先必须以人民代表大会制度作为前提才能够存在和运行。“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排”^④。

第三,根本文化制度在中国特色社会主义文化制度中居于核心地位。文化体制在中国特色社会主义制度体系中的作用是深层次维护制度的实践运行,为制度体系提供基本价值支持。^⑤“发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量,是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。”^⑥在马克思主义指导下,中国共产党领导人民取得新民主主义革命的伟大胜利,建立社会主义基本制度,开辟中国特色社会主义道路,推动中国特色社会主义进入了新时代,中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。中国特色社会主义文化制度必须以马克思主义在意识形态领域的指导地位为遵循,才能牢牢把握社会主义先进文化的前进方向,更好地构筑中国精神、形成中国价值、凝聚中国力量。在中国特色社会主义制度体系中,根本文化制度对于其他文化制度来说具有决定性的作用,在中国特色社会主义文化制度中也居于核心地位。

(二)基本制度遵循根本制度,制约和影响重要制度

基本制度涉及国家政治制度 and 经济制度的重大原则,与根本制度、重要制度有区别也有联系。一方面,根本制度和基本制度都是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分,但从功能属性看,根本制度是基本制度的遵循,尤其是根本领导制度统领基本制度,基本制度中各项原则的制定和执行必须以根本制度为准绳。另一方面,基本制度在政治和经济领域所规定的各项重大原则,又同时制约和影响政治领域、经济领域的各项重要制度。

基本政治制度遵循根本制度。首先,根本领导制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的基础和前提。党是执政党,是国家的最高政治领导力量,在国家的政治和经济事务中发挥着领导作用,各民主党派是各自所联系的社会主义劳动者和拥护社会主义爱国者的政治联盟,接受中国共产党领导,同中国共产党通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党。因此,多党合作必须坚持中国共产党领导,“这是中国共产党同各民主党派合作的政治基础”^⑦。离开了根本领导制度,中国特色社会主义政党制度也就不复存在了。同时,民族区域自治制度、基层群众自治制度都是中国共产党领导下的制度创新,这两项制度的实行也必须坚持中国共产党的领导。其次,根本政治制度是民族区域自治制度和基层群众自治制度的基础和保障。《中华人民共和国民族区域自治法》规定:“民族区域自治是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实

① 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》,《求是》,2019年第18期。

② 《毛泽东选集》,第2卷,第677页,人民出版社,1991年版。

③ 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》,第5册,第451页。

④ 中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(上),第26页。

⑤ 肖贵清、刘玉芝:《中国特色社会主义制度体系的逻辑分析》,《马克思主义研究》,2012年第8期。

⑥ 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,第11页。

⑦ 中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》(中),第244页。

行区域自治,设立自治机关,行使自治权。”^①而民族区域自治地方的自治机关,就是自治地方的人民代表大会和人民政府,同时,民族自治地方的自治权也离不开各级人民代表大会。因此,根本政治制度是民族区域自治制度的基础。同样,基层群众自治制度下的村民委员会和居民委员会也必须以人民代表大会制度这一根本政治制度为遵循。同时,《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国基层群众自治法》这两部奠定民族区域自治制度和基层群众自治制度法律地位的法律本身也是根据中华人民共和国宪法制定的,其基础也是人民代表大会制度。

基本经济制度遵循根本制度。公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度也是以根本制度为遵循和依据的。首先,基本经济制度是党领导建立起来的。20世纪50年代的社会主义改造,实现了所有制的根本性变革,确立起公有制的主体地位,并在改革开放的进程中,形成了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构,而按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度和社会主义市场经济体制,也都是党在领导建设和改革的实践中确立的适合中国国情的经济制度。因此,坚持和完善基本经济制度就必须遵循根本领导制度。其次,坚持马克思主义在意识形态领域指导地位也决定了基本经济制度的实践必须遵循马克思主义基本原理和社会主义基本规律。比如,在基本经济制度中所强调的“公有制为主体”“按劳分配为主体”与社会主义市场经济体制中“更好发挥政府作用”等,都体现了马克思主义在政治经济领域的基本观点,符合社会主义经济发展的客观规律。最后,社会主义基本经济制度的地位是通过人民代表大会制度予以确认的。1982年《中华人民共和国宪法》规定:“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”^②1988年第七届全国人大第一次会议通过的宪法修正案增加规定:“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。”^③1999年第九届全国人民代表大会第二次会议通过的宪法第三次修正案增加了“国家在社会主义初级阶段,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,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”^④的表述。由此可见,根本制度同样也是基本经济制度的遵循和基础。

基本制度制约和影响各项重要制度。作为中国特色社会主义制度这棵大树的树干,基本制度遵循着根本制度,规范着政治领域和经济领域的重大原则,将基本制度所规范的重大原则转化为制度的治理效能,需要作为枝叶的重要制度来实现。但是,枝叶的延伸不是漫无目的的野蛮生长,而是在基本制度所规范的方向与框架内进行。比如,在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度下,相互监督特别是中国共产党自觉接受监督、对重大决策部署贯彻落实情况实施专项监督等机制,民主党派中央直接向中共中央提出建议制度等一系列重要制度,本质上都是围绕着共产党领导的多党合作和政治协商这个原则与主题展开的;在基层群众自治制度下,基层群众自治机制、企事业单位民主管理制度等也都是围绕着如何发挥基层民主,实现群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的目标来展开的。

(三)重要制度遵循根本制度、基本制度,并不断调整

重要制度是支撑中国特色社会主义制度四梁八柱的制度形态。相比根本制度和基本制度,

① 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(中),第738页。

② 中共中央文献研究室编:《十二大以来重要文献选编》(上),第188页。

③ 中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》(上),第183页,中央文献出版社,2011年版。

④ 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(上),第711页。

重要制度具有灵活性和可调整性。但是,重要制度的调整也必须以根本制度和基本制度所规范的重大原则为遵循,依据根本制度和基本制度所规定的方向,随着生产力的发展而不断作出调整和日益完善。

根本制度和基本制度规定了重要制度的核心原则。重要制度覆盖国家治理各领域各环节,所解决的是根本制度和基本制度如何落地的问题,因而更具灵活性,能够适时而变。虽然在中国特色社会主义制度体系这棵大树中,根本制度是树根、基本制度是树干,但无论是根本制度还是基本制度,对重要制度的影响大多是直接的,不需要通过中间环节来传导。比如,在党的根本领导制度下,不忘初心、牢记使命,坚定维护党中央权威和集中统一领导等各项重要制度是直接隶属于根本领导制度的,并无中间环节。再比如,在社会主义市场经济体制下,公平竞争制度、市场准入负面清单制度、生产许可制度、破产制度等都从属于社会主义市场经济体制这一基本经济制度。根本制度、基本制度同重要制度是直接关联的关系,根本制度、基本制度都有各自从属的重要制度。作为延伸性的制度,重要制度离不开根本制度和基本制度所规定的核心原则和基本方向,重要制度的完善与发展必须遵循根本制度和基本制度;反之,如果离开了根本制度和基本制度的制约与影响,重要制度就会变成无源之水、无本之木,失去制度发展和完善的方向,进而影响制度转化为治理效能的实际效果。

作为中国特色社会主义制度体系这棵大树的枝叶,重要制度相比根本制度和基本制度灵活性、动态性更强,也具有更大的调整空间。同时,根本制度、基本制度、重要制度也会伴随着中国特色社会主义制度的不断发展而日益完善。随着中国特色社会主义实践的发展,党对中国特色社会主义制度的认识也在不断深化。“推进全面深化改革,既要保持中国特色社会主义制度和国家治理体系的稳定性和延续性,又要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而重要制度的灵活性和可调整性正是中国特色社会主义制度自我完善和发展的活力源泉。在新时代新阶段,只有善于灵活运用和根据实践的发展不断调整重要制度、坚持基本制度、巩固根本制度,才能更好完成全面深化改革的总目标,做到“固根基、扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”^②,使中国特色社会主义制度充分彰显其优势,并在实践中不断完善。

作者:肖贵清、车宗凯,清华大学马克思主义学院、清华大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院(北京市,100084)

(责任编辑:阳军)

①② 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,第67—68页,第7页。