

本期特稿

一、“四个全面”战略布局与“五位一体”总布局

有些同志问：前几年学习十八大精神时突出讲“五位一体”总布局，当下又突出讲“四个全面”战略布局，对此应作怎样的理解？这两者是一种什么关系？这个问题确是我们学习“四个全面”首先需要弄清楚的。

先来说说“五位一体”总布局。

这是指整个中国特色社会主义而言的。中国特色社会主义是全面发展的社会主义。全面发展是一项极其宏伟庞大且错综复杂的系统工程，必须在深刻把握它的各种矛盾关系和内部联系基础上确定总体布局。通俗地说，总体布局就是总体思路和总体安排，是对中国特色社会主义事业各个最基本有机组成部分（或方面、领域）的战略地位及其内在逻辑关系的准确规定，是从总揽和统摄全局的高度就这一事业所作的最大最根本战略部署。

我们党对中国特色社会主义事业总体布局的认识和表述，有一个由浅入深、逐步完善的过程。“总体布局”概念的首次出现是1986年十二届六中全会关于精神文明建设问题的决议。其后从十三大到十六大，实际上都把经济、政治、文化建设作为“三位一体”的总体布局。十七大加上社会建设，总体布局从“三位一体”拓展为“四位一体”。十八大又把生态文明建设纳入进去，总体布局进而发展为“五位一体”，并被概括为建设中国特色社会主义的“总布局”。在这个总布局中，经济建设是唯一中心，政治建设是坚强保证，文化建设是精神旗帜，社会建设是价值取向，生态文明建设是长远大计。十八大对这五大建设的内涵都作了科学界定，实际上也就是在中国特色社会主义旗帜下和总道路上建设中国特色社会主义的五条基本道路。这五者各有自己特定的战略地位，同时相互之间紧密联系，彼此制约，协同推进。

再来说说“四个全面”战略布局。

早在1979年，邓小平在谈到中国式的四个现代化时，就说我们的四个现代化的概念，是指“小康之家”，实际上也就是说要建设一个小康社会，时限是到20世纪末。但那时主要还是从经济的角度、人均国民生产总值的角度来说的。后来随着实践的发展和认识的深化，2002年十六大鉴于我们已胜利实现了现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标，人民生活总体上达到小康水平，进而提出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，其内涵包括经济更加发展、民主更加健全、科技更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。这在目标要求和实现时间上，已不同于当年邓小平的设想了，2007年十七大提出实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，并宣布到2020年要全面建成小康社会。在2012年十八大上，确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标成为核心词和关键词。现在所说的“四个全面”中的第一个“全面”，就是指全面建成小康社会。“建设”和“建成”是两个有区别的概念。“建设”说的是处于发展过程中，“建成”则是指目标已经达到。所以“全面建成”是一个新的更高的标准和要求。

2013年十八届三中全会作出全面深化改革的决定，这是“四个全面”中的第二个“全面”。之所以为“全面”，是与过去几次三中全会主要研究经济体制改革

关于“四个全面”的几点认识

□雷云

观点提要：

●“五位一体”总布局和“四个全面”战略布局，都是属于总体性、全局性的东西，都是最高层次的顶层设计。要把“四个全面”与“五位一体”联系起来看，从这种联系中把握两者之间的辩证关系，揭示其中的内在逻辑。这样会有助于加深认识“四个全面”在整个中国特色社会主义事业中的战略意义，更能看清楚“四个全面”的历史地位。

●“四个全面”是一个具有内在逻辑结构和辩证关系的系统、完整的统一体，是相互贯通、相辅相成、相互促进、相得益彰的。提出“四个全面”战略布局，使我们党治国理政的总思路、总框架更加科学、清晰和完整。在实践上，它丰富和发展了中国道路、中国模式的经验；在理论上，它是马克思主义中国化的一次新飞跃。

作出相关决定不同，它是广泛研究经济、政治、文化、社会、生态、国防和军队以及党的制度等方方面面的改革并作出相关决定，内容几乎囊括一切领域，涵盖整个社会，凸现了改革的整体性、全局性和系统性。

2014年十八届四中全会作出全面推进依法治国的决定，这是“四个全面”中的第三个“全面”。此前在党的几次代表大会上、党的重要文献和领导人的重要讲话中，虽然也多次讲到依法治国问题并在实践中不断有新的体现，但总的说尚未作专题加以系统化、整体化。四中全会则是把依法治国作为专题来研究，集中地作出系统阐发和规定，内容涉及政治领域的各个方面，是全方位的政治体制改革。

十八届三中、四中全会的这两个决定，以及十八大以来习近平的系列讲话，都把加强和改进党的建设作为一项重要内容，尤其是把从严治党作为基本要求和精神放到突出地位。全面深化改革和全面依法治国，都要依靠党的领导，离不开党的自我净化、自我革新、自我完善，党的自身改革也亟须全方位、高标准、严要求地展开。正是有鉴于此，习近平代表党中央又提出“全面从严治党”的重大命题和历史任务。这是“四个全面”中的第四个“全面”。

2015年2月2日，习近平在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上的讲话中说：“党的十八大以来，党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”的战略布局，既有战略目标，也有战略举措，每一个‘全面’都具有重大战略意义。”并明确指出：“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。”

由此可见，“五位一体”总布局和“四个全面”战略布局，都是属于总体性、全局性的东西，都是最高层次的顶层设计。列宁说过，“社会主义者应当善于区分部分和整体，应当按整体提口号，而不是按部分提口号”。确定“五位一体”总布局和“四个全面”战略布局，都是“按整体提口号”的鲜活范例，是党在政治上愈加成熟、执政能力和水平愈加提高的充分体现。

那么，“五位一体”总布局与“四个全面”战略布局两者之间是什么关系呢？笔者认为可以从时间和内涵两个维度来看。

从时间维度来看，“五位一体”总布局中的五大建设，将贯穿于整个社会主义历史时代。不仅在中国共产党成立一百年时建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家需要进行这五大建设，在实现“两个一百年”目标后仍要进行这五大建设；不仅在社会主义初级阶段，而且在将来社会主义高级阶段，也要继续进行这五大建设。“四个全面”战略布局的核心是全面建成小康社会的战略目标，而实现这一战略目标的时限已明确为2020年，距今尚有五年时间。其他三个“全面”作为战略举措是服从和服务于这一战略目标的。在这个意义上，相对于“五位一体”总布局来说，“四个全面”战略布局是在一个较为短暂历史时段中的战略部署。不过笔者以为，在实现全面建

设小康社会战略目标之后，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的问题会依然存在，只是在那时新的历史条件下必将提出新的任务和要求。在这个意义上，其他三个“全面”也具有长期性和永恒性，它们只有进行时没有完成时。

从内涵维度看，“五位一体”的方向性质和目标任务涵盖着“四个全面”，做到“四个全面”是实现“五位一体”的内在要求。坚持“五位一体”总布局是一个长期历史过程，包含了全面建成小康社会这个比较短暂停定时段的建设任务，是一种整个历史时代与一个特定历史时段的关系，而且后者是前者中的关键一步；也包含了作为实现全面建成小康社会战略目标的三大战略举措，因为五大建设中的每个建设，都离不开全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党。反过来讲，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，归根到底也都是为了更好地进行五大建设，它们之间是一种互动的而不是单向的关系。

因此，我们要把“四个全面”与“五位一体”联系起来看，从这种联系中把握两者之间的辩证关系，揭示其中的内在逻辑。这样有助于加深认识“四个全面”在整个中国特色社会主义事业中的战略意义，更能看清楚“四个全面”的历史地位。

有些同志问：在“四个全面”中，什么是战略目标、战略举措的内容？它们之间是一种什么关系以及怎样使之协调推进？这也是学习“四个全面”必须弄清楚的问题。

“战略”一词，原指对战争全局的筹划和指导，后来引申为泛指一切重大的、带全局性或决定全局的统筹和谋划。这是在大事情上才使用的字眼，其特质是全局性。比如我们把从全局出发制定的目标任务叫做战略目标或战略任务，把从全局出发思考问题叫做战略思维，把从全局出发观察事物叫做战略眼光，把从全局出发安排工作叫做战略部署，把影响全局的政策措施叫做战略举措，把在全局中的作用和意义叫做战略地位，等等。

在“四个全面”中，全面建成小康社会是战略目标，它当然带有全局性，这不仅体现在它覆盖的人群和涉及的领域都是全面的，而且因为只有先实现了这个目标，才有可能在新起点上继续前进，到建国一百年时建成社会主义现代化国家。关于这个战略目标，十六大、十七大已作出过大体描述，十八大以此为基础

又提出新的要求：经济持续健康发展，转变经济发展方式取得重大进展，发展的平衡性、协调性、可持续性明显增强，实现国内生产总值和城乡居民收入比2010年翻一番；人民民主不断扩大，民主制度更加完善，民主形式更加丰富，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断增强，人权得到切实尊重和保障；文化软实力显著增强，社会主义核心价值体系深入人心，文化产业成为国民经济支柱性产业，社会主义文化强国建设基础更加坚实；人民生活水平全面提高，基本公共服务均等化总体实现，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，就业更加充分，收入分配差距缩小，社会保障全民覆盖；资源节约型、环境友好型社会建设也取得重大进展。这就是十八大制定的全面小康社会的宏伟蓝图。

十八大闭幕后，习近平用很朴实的语言描绘了这幅蓝图：“更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社保、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境”，“孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”。这是多么令人向往和振奋的美好前景！达到这一战略目标，就在建成社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴征途上迈出了决定性的一步，以无可争辩的客观事实证明中国道路、中国模式的优越性和独特优势。

实现全面建成小康社会战略目标，必须全面深化改革。十八大提出必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。十八届三中全会正是根据这一精神和要求，作出全面深化改革的决定。三中全会充分肯定三十多年来改革开放开创和发展了中国特色社会主义，为社会主义现代化建设提供了强大动力和有力保障；同时指出当前国内外环境都在发生极为广泛深刻的变化，我国的发展在平衡性、协调性、可持续性方面，在科技创新能力方面，在产业结构和发展方式方面，在城乡差距和居民收入分配差距方面，在社会和谐和关系人民切身利益方面，以及在党风廉政方面等，都面临一系列突出矛盾和问题，解决这些矛盾和问题，关键在于深化改革。

邓小平在1991年曾说过“坚持改革开放是决定中国命运的一招”，十八届三中全会进而指出“改革开放是决定当代中国命运的关键抉择”。全会《决定》对改革

革提出了新的总目标和总体思路，提出了各方面制度和体制改革的新原则新要求新部署，合理布局了全面改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，还提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”、“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”等有突破意义的重大理论观点。三中全会以后，中央采取一系列有力措施贯彻落实《决定》的精神及其提出的各项改革任务。2014年，中央全面深化改革领导小组确定的80个重点改革任务基本完成，中央有关部门还完成了108项改革任务，共出台370条改革措施，数量之多、频率之高、力度之大前所未有，对实现全面建成小康社会战略目标正在发挥出巨大推进作用。

实现全面建成小康社会战略目标，必须全面依法治国。十八大提出要加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，实现国家各项工作法治化。十八届四中全会正是根据这一精神和要求，作出全面推进依法治国的决定。四中全会明确提出全面推进依法治国的总目标，是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。把过去讲的“法律体系”改为“法治体系”，虽是一字之差，却反映了党在治国理政上认识的深化和升华。“法治体系”的具体内容，是指完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系以及完善的党内法规体系。这五大体系的有机统一，构成一个完整的法治体系。四中全会还重申宪法作为国家根本法的至高无上地位，强调依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政，维护法律权威首先要维护宪法权威，党领导人民制定宪法，也要带头遵守宪法，带头依法办事；确定全面依法治国六大任务，提出依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法“十六字方针”。所有这些，都是为了促进国家治理体系和治理能力的现代化。

根据重点任务和基本原则、基本要求，十八届四中全会制定了180多项改革举措，涵盖了依法治国的各个方面，描绘了“全面推进”的路线图，显示了它的整体性和全局性。尤其是全会首次提出要“贯彻中国特色社会主义法治理论”，其意义非同寻常。这一理论此前经过邓小平和党的历次代表大会报告的论述，已有了一个基本框架和轮廓，十八届四中全会在此基础上又提出一系列新思想、新观点、新论断，标志着开始正式形成一个体系，成为中国特色社会主义理论体系总组成部分，是全面依法治国、从实际出发建设中国特色社会主义法治国家的学理支撑和行动指南。全面依法治国的理论和实践，正在有力地推动着实现全面建成小康社会战略目标在法治轨道上渐行渐近。

实现全面建成小康社会战略目标，必须全面从严治党。如果说实现这一战略目标是项伟大系统工程，那么党就是工程的总指挥部，党的建设是总指挥部的建设，它的素质、能力和水平，直接关乎工程的兴衰成败。正如3月1日《人

民日报》评论员文章所说的：“‘中华号’巨轮行稳致远，需要从容驾驭的领航者；中国现代化列车驰向远方，需要强劲有力的火车头。党就是这样的领航者和火车头。马克思主义的建党学说，毛泽东、邓小平的建党思想，其核心要义就是治党要严。从十三届四中全会以后到十八大，党中央明确提出并一再强调‘治党必先治党，治党务必从严’，‘党要管党，从严治党’，把这作为进行党的建设的一项重大方针，还先后作出加强和改进党的建设的五个专题决定。前不久习近平又进而首次在‘从严治党’之前冠以‘全面’二字，把党建的内涵和地位提到新的高度，对继续推进党的建设新的伟大工程有重大意义。

顾名思义，全面从严治党，关键是要在“从严治党”上做文章。根据马克思主义建党学说和我们党的一贯方针，根据历史经验和党的现状，全面从严治党至少应当体现在以下六个方面：一是对党员干部政治信仰的要求必须从严；二是对党员干部宗旨意识的要求必须从严；三是对党员干部守法遵纪的要求必须从严；四是对于党员干部作风问题的要求必须从严；五是对于党员干部党性锻炼的要求必须从严；六是对于党员干部制度约束的要求必须从严。在“六个必须从严”中，尤其要突出廉政建设和反腐败斗争，以猛药去疴，重典治乱之决心狠刹“四风”，以刮骨疗毒、壮士断腕之勇气坚决割除腐败这个长在党的肌体上的毒瘤。唯有如此，党才能轻装上阵，有足够的资格、威望和力量，带领全国人民实现全面建成小康社会的战略目标。

以上“四个全面”，是一个具有内在逻辑结构和辩证关系的系统、完整的统一体。作为战略目标的全面建成小康社会，在“四个全面”中居于核心、统帅和引领的地位。实现这一战略目标，必须通过全面深化改革不断调整、完善社会主义的生产关系和上层建筑，使整个社会、各项事业在遵循社会基本矛盾运动规律的总指导下正常运行；必须通过全面依法治国，用法治制度、法治思维、法治方式解决已经或可能产生的矛盾和问题，使之从法治上得到切实保障；必须通过全面从严治党，让各个领域、各项工作都在作为名副其实的先锋队的共产党领导之下正确有序地进行，从而有了最可靠、最强有力的政治保证。全面建成小康社会是战略目标，其他三个“全面”是围绕这一战略目标而必须采取的战略举措，是坚持和发展中国特色社会主义道路、理论、制度的战略地位，都具有重大的战略意义。

再从其他三个全面之间的相互关系来看。全面深化改革和全面依法治国，本是姊妹篇，前者涵盖后者，后者是前者在政治领域的必然要求和充分展开。深化改革需要有法治保障，法治建设需要深化改革；改革要在法治下推进，法治要在改革中完善。全面深化改革和全面依法治国，好比鸟之两翼，车之双轮，谁也离不开谁。两翼齐飞，双轮并进，才能奔向小康。而全面从严治党，党锻造出坚强的领导核心，才能为全面深化改革和全面依法治国提供根本政治支撑；反过来来说，党本身也只有在全面改革中才能自我提高，在全面依法治国中按宪法和法律规范建章立制才能自我完善。全面从严治党与全面深化改革、全面依法治国，同样难解难分，紧紧相联、息息相关。

（作者为省委宣传部原副部长、省社科联原主席）

二、“四个全面”中的战略目标与战略举措

有些同志问：在“四个全面”中，什么是战略目标、战略举措的内容？它们之间是一种什么关系以及怎样使之协调推进？这也是学习“四个全面”必须弄清楚的问题。

“战略”一词，原指对战争全局的筹划和指导，后来引申为泛指一切重大的、带全局性或决定全局的统筹和谋划。这是在大事情上才使用的字眼，其特质是全局性。比如我们把从全局出发制定的目标任务叫做战略目标或战略任务，把从全局出发思考问题叫做战略思维，把从全局出发观察事物叫做战略眼光，把从全局出发安排工作叫做战略部署，把影响全局的政策措施叫做战略举措，把在全局中的作用和意义叫做战略地位，等等。

在“四个全面”中，全面建成小康社会是战略目标，它当然带有全局性，这不仅体现在它覆盖的人群和涉及的领域都是全面的，而且因为只有先实现了这个目标，才有可能在新起点上继续前进，到建国一百年时建成社会主义现代化国家。关于这个战略目标，十六大、十七大已作出过大体描述，十八大以此为基础

实现全面建成小康社会战略目标，必须全面深化改革。十八届三中全会正是根据这一精神和要求，作出全面深化改革的决定。三中全会充分肯定三十多年来改革开放开创和发展了中国特色社会主义，为社会主义现代化建设提供了强大动力和有力保障；同时指出当前国内外环境都在发生极为广泛深刻的变化，我国的发展在平衡性、协调性、可持续性方面，在科技创新能力方面，在产业结构和发展方式方面，在城乡差距和居民收入分配差距方面，在社会和谐和关系人民切身利益方面，以及在党风廉政方面等，都面临一系列突出矛盾和问题，解决这些矛盾和问题，关键在于深化改革。

邓小平在1991年曾说过“坚持改革

开放是决定中国命运的一招”，十八届三中全会进而指出“改革开放是决定当代中国命运的关键抉择”。全会《决定》对改

革提出了新的总目标和总体思路，提出了各方面制度和体制改革的新原则新要求新部署，合理布局了全面改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，还提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”、“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”等有突破意义的重大理论观点。三中全会以后，中央采取一系列有力措施贯彻落实《决定》的精神及其提出的各项改革任务。2014年，中央全面深化改革领导小组确定的80个重点改革任务基本完成，中央有关部门还完成了108项改革任务，共出台370条改革措施，数量之多、频率之高、力度之大前所未有，对实现全面建成小康社会战略目标正在发挥出巨大推进作用。

实现全面建成小康社会战略目标，必须全面依法治国。十八大提出要加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，实现国家各项工作法治化。十八届四中全会正是根据这一精神和要求，作出全面推进依法治国的决定。四中全会还重申宪法作为国家根本法的至高无上地位，强调依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政，维护法律权威首先要维护宪法权威，党领导人民制定宪法，也要带头遵守宪法，带头依法办事；确定全面依法治国六大任务，提出依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法“十六字方针”。所有这些，都是为了促进国家治理体系和治理能力的现代化。

根据重点任务和基本原则、基本要求，十八届四中全会制定了180多项改革举措，涵盖了依法治国的各个方面，描绘了“全面推进”的路线图，显示了它的整体性和全局性。尤其是全会首次提出要“贯彻中国特色社会主义法治理论”，其意义非同寻常。这一理论此前经过邓小平和党的历次代表大会报告的论述，已有了一个基本框架和轮廓，十八届四中全会在此基础上又提出一系列新思想、新观点、新论断，标志着开始正式形成一个体系，成为中国特色社会主义理论体系总组成部分，是全面依法治国、从实际出发建设中国特色社会主义法治国家的学理支撑和行动指南。全面依法治国的理论和实践，正在有力地推动着实现全面建成小康社会战略目标在法治轨道上渐行渐近。

（作者为省委宣传部原副部长、省社科联原主席）

实践与思考

近年来，一些城市危旧房倒楼事件接连发生，人民群众对危改的呼声越来越高，如何妥善安置城市棚户区业主即被征收人，已成为各级党委政府在城市棚户区改造工作中需要重点解决的问题。去年10月由宁波市府下发的《关于推进以成片危旧住宅区为重点的城市棚户区改造工作实施意见》（以下简称《意见》）中，创新性地提出了由被征收人自主选择货币补偿并购买商品房或者其他类型的房屋作为安置房的方式，打破了由政府主导建设安置房或者回购商品房作为安置房等方式的传统，也就是将市场上的房源用于安置房。笔者认为，这一城市危旧房改造工作的创新举措，具有以下几个方面优点：

一、缩短了安置过渡期

城市棚户区的改造工作从政府作出房屋征收决定，拆除老旧房屋、建造安置房到被征收人入住，往往需要经历三四年的时间。在此期间被征收人需要自主寻找出租房暂住，他们可能面临因为租金过高或者租赁期限届满而被迫搬离出租房屡次寻找栖身之地的困境，特别是对一些老年人，他们希望能够在自己的房子里安度晚年，不希望到处漂泊、居无定所。而由被征收人选择货币补偿方式后购买市面上的房源作为安置房，仅需要花费三四个月的搬迁、装修时

间，大大缩短了安置的过渡期。

二、节约了资金成本

传统的原拆原建、就近安置或回购成片商品房等方式，需要政府一次性筹集大量资金去建造、购买商品房来安置被征收人，对于超过过渡期限，不能按时交付安置房的，政府还需按照最新过渡费标准2倍支付临时安置补偿费。为此政府需要承担巨大的财政支付的压力。由被征收人自主购买市面上的房源作为安置房，政府不需要垫付资金去建安置房，也无需去市场上回购商品房，这样不但降低了建设安置房的费用，而且可以缩短被征收人的过渡期，降低政府支付给被征收人的临时安置费用或2倍支付临时安置补偿费用。

三、减少了资源配置

相比传统的政府建造安置房或者回购商品房作为被征收人安置房的方式，城市棚户区改造中将市场上的房源用于安置房的方式可以降低法律风险，减少了政府资源配置。政府在建造安置房或者回购商品房作为安置房的时候，除了需要承担财政压力，还有可能面临着安置房出现质量瑕疵，房地产开发商运营失误等问题而无法按期交付房屋，需要政府投入大量资源配置，最终政府被征收人额外支付违约金。钱确实是件好事。但是精神的动物，人不能成为金钱的奴隶。有钱不能乱心性，有钱不能没德性，有钱不能没人性。有钱的人用钱也应该理性，应该有益于自身发展、有益于家庭幸福、有益于国家富强、有益于社会进步。