

编者按：本文全面、详细论述了“四个全面”战略布局形成的过程、每个“全面”的科学内涵与重大意义以及如何协调推进“四个全面”贯彻落实。文章具有较强的权威性、资料性，值得一读。作者曾参加党的十七大、十八大报告及十八届四中全会文件起草工作。

“四个全面” 战略布局是怎样形成的

● 施芝鸿

从2014年12月到2015年2月，在短短两个月时间内，习近平总书记先后11次阐述了党的十八大以来新一届中央领导集体提出并形成的“四个全面”战略布局问题。他强调，“要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，用全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党引领各项工作”。本文就我们党“四个全面”战略布局的形成过程、科学内涵和协调推进问题，谈些学习体会。

“四个全面”战略布局的形成过程

“四个全面”战略布局，是在党的十六大提出的全面建设小康社会奋斗目标基础上，在党的十八大以来新的伟大实践中，逐步提出并形成的，其间经历了3个阶段。

从“一个全面”到“两个全面”。在党的十八大之前，2002年召开的党的十六大在报告中提出了“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”。2007年召开的党的十七大在报告中重申了这“一个全面”的奋斗目标，并且把“全面建设小康社会”改为“全面建成小康社会”。2012年召开的党的十八大，统一提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标，从而把党的十六大、十七大

报告提出的“全面建设小康社会”这“一个全面”扩展为“两个全面”。此后，2013年召开的党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，把党的十八大报告提出的“全面深化改革开放”目标简化为“全面深化改革”。

从“两个全面”到“三个全面”。2014年，也就是在全面深化改革元年召开的十八届四中全会，审议通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。《决定》提出，“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国”，这样，就把“两个全面”进一步扩展为“三个全面”。

从“三个全面”到“四个全面”。2014年12月14日，习近平总书记在江苏考察调研时提出：“要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，落实中央经济工作会议精神，主动把握和积极适应经济发展新常态，协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党，推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶。”至此，把“三个全面”扩展为“四个全面”。需要指出的是，在党的十六大、十七大、十八大报告中，虽然都提出过“全面推进党的建设新的伟大工程”，但“全面从

从严治党”是习近平总书记这次在江苏考察调研时首次提出来的，并且是同全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国组合在一起，作为“四个全面”首次提出来的。

对“四个全面”的定位也有个发展过程。最初，这“四个全面”是作为全面完成党的十八大提出的任务、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。2015年2月初，习近平总书记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，首次把这“四个全面”定位于党中央的战略布局。

党的工作战略布局问题始终是我们党治国理政的一个重大理论和实践问题。党的工作布局正确，党和国家各项事业的发展就比较顺利。反之，就会出现这样那样的失误和挫折。改革开放以来，我们党对这个问题有过三次权威表述。

第一次是1986年9月，党的十二届六中全会首次提出：“我国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，并且使这几个方面互相配合，互相促进。”

第二次是2012年11月，习近平同志就任党的

总书记不久，在党的十八届中央政治局第一次集体学习时提出：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。党的十八大强调，建设中国特色社会主义，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”。他指出：“强调总布局，是因为中国特色社会主义是全面发展的社会主义。我们要牢牢抓好党执政兴国的第一要务，始终代表中国先进生产力的发展要求，坚持以经济建设为中心，在经济不断发展的基础上，协调推进政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及其他各方面建设。”他还说：“我们要按照这个总布局，促进现代化建设各方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。”

第三次是2015年2月2日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的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的讲话中指出：“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。这个战略布局，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。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。”他还强调：“要把全面依法治国放在‘四个全面’的战略布局中来把握，深刻认识全面依法治国同其它3个‘全面’的关系，努力做到‘四个全面’相辅相成、相互促进、相得益彰。”

“四个全面”中的每一个“全面”都有其重要科学内涵和重大战略意义

第一，全面建成小康社会。

作为我们党在刚刚进入新世纪新阶段的十六大就提出的一个管长远管全局的重大战略目标，全面建成小康社会的



重要科学内涵有5个方面：一是指全面建成小康社会覆盖人群之全面，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”；二是指全面建成小康社会覆盖领域之全面，也就是“六个更加”，即“使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”；三是指实现国民经济发展之全面，即推动实现我国国民经济全面发展，以利于缓解一系列重大矛盾；四是指我们党在新世纪之初要推动建设的三大文明协调发展之全面，即要推动实现社会主义物质文明、精神文明、政治文明协调发展；五是指人的发展之全面，就是要在社会生产力不断发展基础上，逐步实现人的全面发展，即更加关注并努力满足中国十几亿人口特别是普通人的多方面发展需要。

全面建成小康社会的重大战略意义在于“四个体现”，即体现了我们党把发展作为执政兴国第一要务的大局观，体现了以人为本、为民造福、让全体中国人民共享改革发展成果的执政观，体现了实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调的发展观，体现了我们党为国家谋富强、为人民谋幸福的共产党人价值观。

应该指出，党的十六大报告提出的全面建设小康社会目标，到党的十七大、十八大，先后经历了两次重要的充实和完善。在党的十七大报告中，对实现全面建设小康社会奋斗目标提出了5条至关重要的新要求：一是增强发展协调性，努力实现经济又好又快发展；二是扩大社会主义民主，更好保障人民权益和社会公平正义；三是加强文化建设，明显提高全民族文明素质；四是加快发展社会事业，全面改善人民生活；五是建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。

在党的十八大报告中，进一步提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标：一是经济持续健康发展；二是人民民主不断扩大，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障；三是文化软实力显著增强；四是人民生活水平全面提高；五是资源节约型、

环境友好型社会建设取得重大进展；六是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。

经过党的十七大、十八大修改完善后的全面建成小康社会之全面，不仅由新世纪新阶段之初的三个文明协调发展之全面扩展为五位一体协调发展之全面，而且还把全面建成小康社会奋斗目标拓展为全面建设中国特色社会主义、推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型之全面。

第二，全面深化改革。

作为以习近平同志为总书记的党中央为实现全面建成小康社会战略目标提出的三大战略举措之一，全面深化改革凝聚了我们全党全社会思想共识和行动智慧。特别是十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了到2020年全面深化改革的时间表、路线图，描绘了全面深化改革的新蓝图、新愿景、新目标，是对全党全社会积极投身全面深化改革的一次总部署、总动员。

全面深化改革之全面，首先指的是改革总目标之全面。在此之前，我们党也提出过一些着眼于具体领域的改革目标。比如，我们党讲过，政治体制改革总的目标是巩固社会主义制度，发展社会主义社会的生产力，发扬社会主义民主，调动广大人民的积极性。党的十四大提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。党的十八届三中全会提出了“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”的全面深化改革的总目标，并在这个总目标统领下，明确了经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革的分目标。这是改革进程本身向前拓展提出的客观要求，同时也体现了我们党对改革目标认识的深化。同这个总目标紧密相连的是，全面深化改革还围绕完善国家现代治理体系即在我们党领导下管理国家的制度体系，提出了一系列重大改革举措，强调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。

全面深化改革之全面，其次指的是覆盖领域之全面。2014年2月，习近平总书记在省部级主要领导

干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话中指出：“全面深化改革，全面者，就是要统筹推进各领域改革。”十八届三中全会《决定》提出的全面深化改革目标，覆盖了“5+1+1”的广泛领域，即覆盖构成中国特色社会主义总体布局的经济、政治、文化、社会、生态文明五位一体的改革，加上党的建设制度改革，以及国防和军队改革。在一个改革决定中覆盖如此广泛的领域，并且提出的改革任务有336项之多，这在改革开放历史新时期我们党的历次有关改革的全会《决定》中还是第一次。这是同坚持和发展中国特色社会主义、不断推进中国特色社会主义制度自我完善和发展，到2020年在各方面形成一整套更加成熟更加定型的中国特色社会主义制度的要求相对应的。正因为这样，习近平总书记在主持起草党的十八大报告过程中，明确要求在提出全面建成小康社会发展目标的同时，要提出制度建设的目标。事实上，正是通过党的十八大报告提出的中国特色社会主义五位一体制度建设的目标，以及依法治国基本方略全面落实、法治政府基本建成、司法公信力不断提高、人权得到切实尊重和保障，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使全面建设中国特色社会主义各方面制度更加成熟更加定型等要求，为党的十八大以后以习近平同志为总书记的党中央相继提出全面深化改革、全面推进依法治国奠定了基础。

全面深化改革的重大战略意义在于：它关系到党和国家工作全局，关系到全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化，关系到更好坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦，关系到进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，努力开拓中国特色社会主义事业更加广阔的前景。

第三，全面依法治国。

全面依法治国的重要科学内涵，首先指的是全面依法治国的总目标之全面。这个总目标就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。这既明确了全面依法治国的性质和方向，又突出了全面依法治国的工作重点和总抓手，是贯穿十八届四中全

会《决定》全篇的一条主线，对全面依法治国具有纲举目张的意义。法治体系是国家治理体系的骨干工程，加快建设中国特色社会主义法治体系，就是要加快形成完备的法律法规体系、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，形成完善的党内法规体系。

全面依法治国之全面，其次指的是全面依法治国的工作布局之全面。这就是坚持依法治国、依法行政、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略，而依法执政则是我们党治国理政的基本方式，能不能做到依法治国，关键在于我们党能不能坚持依法执政，各级政府能不能坚持依法行政。强调要坚持在依法治国、依法执政、依法行政的共同推进上着力，就是要推进依法执政制度化、规范化、程序化；推进严格规范公正文明执法，坚持法定职责必须为、法无授权不可为。强调要坚持在法治国家、法治政府、法治社会一体建设上用劲，是因为这三者各有侧重、相辅相成。全面推进法治国家、法治政府建设需要全社会共同参与，需要全社会法治观念增强，所以，必须在全社会弘扬社会主义法治精神、树立法律权威，建设社会主义法治文化，培育社会成员办事依法、遇事找法、解决问题靠法的良好环境，自觉维护法治权威，自觉抵制违法行为。

全面依法治国之全面，同时指的是要着力推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法之全面。科学立法是前提，严格执法是关键，公正司法是防线，全民守法是基础。推进科学立法，关键是完善立法体制，提高立法质量，深入推进科学立法、民主立法。推进严格执法，重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。推进公正司法，重点是优化司法职权配置，健全司法权力分工负责、相互配合、相互制约的制度安排。推进全民守法，主要是把全民普法和守法作为全面依法治国的长期基础性工作，着力增强全民法治观念，使尊法守法成为全民的自觉行动。

全面依法治国之全面，还体现在坚定不移推进法治领域改革，坚决破除束缚全面推进依法治国的体制

机制障碍之全面。党的十八届四中全会研究部署的法治领域改革共提出了 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。这表明，全面依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。

全面依法治国的重大战略意义在于：这是深刻总结我国社会主义现代化建设成功经验和深刻教训作出的重大战略抉择，是全面建成小康社会和全面深化改革的重要保障，是着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的长远考虑，归根结底是为子孙万代计、为长远发展谋。

第四，全面从严治党。

我们党历来重视从严治党，一贯强调治国必先治党、治党务必从严。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央在从严治党上进行了新的探索，提出了全面从严治党的纲领性口号，这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，也体现了我们党在面临长期、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”，面临更加尖锐地摆在全党面前的精神懈怠危险、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。简而言之，坚持全面从严治党，就是要“为之于未有，治之于未乱”，使我们党永远立于不败之地。

从习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话和此后一个月在十八届中纪委第五次全会上的讲话所阐述的内容来看，全面从严治党的科学内涵主要有 4 个方面：

一是内容无死角。就是要覆盖党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设各个领域。特别是习近平总书记提出要坚持思想建党和制度治党紧密结合，这是很有现实针对性的。现在，党的建设中一个比较明显的问题是轻视思想政治工作，往往以为定了制度、有了规章就万事大吉了，有的已经不会或不大习惯于做认真细致的思想政治工作了，还有的甚至认为组织找自己谈话是多此一举。习近平总书记强调，对广大党员干部既要靠教育，也要靠制

度，二者一柔一刚，要同向发力、同时发力。

二是主体全覆盖。就是要强化党的建设包括党风廉政建设在内的主体责任，党委（党组）书记作为第一责任人，既要挂帅，又要出征，对重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重要环节亲自协调、重要案件亲自督办，以上率下，层层传导压力，逐级落实责任。在巩固省区市、中央和国家机关落实主体责任成果的基础上，把责任落实到地市一级。

三是劲头不松懈。做到作风建设永远在路上，纠正“四风”没有休止符，坚持查处腐败问题零容忍的态度不变、猛药去疴的决心不减、刮骨疗毒的勇气不懈、严厉惩处的尺度不松，让那些想搞腐败的人断了念头、搞了腐败的人付出代价。

四是把守纪律、讲规矩摆到更加重要位置。保持党的团结统一，既要靠共同的理想信念、严密的组织体系、全党同志的高度自觉，又要靠严明的纪律和规矩。纪律不严，规矩不彰，从严治党就无从谈起。党章等党内规章制度，党的纪律、国家法律，是全党必须遵守的规矩；党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例，也是十分重要的党内规矩。人不以规矩则废，党不以规矩则乱。习近平总书记指出，腐败问题与政治问题往往是结伴而生的。所以，当前对党的政治纪律和政治规矩要十分明确地强调、十分坚定地执行。各级领导干部特别是高级干部不但要在守纪律、讲规矩上作表率，还要教育引导年轻干部，让他们从进入干部队伍之日起就知道守纪律、讲规矩的重要性和严肃性。

在实践中统筹协调好“四个全面”的贯彻落实

习近平总书记提出的“四个全面”这一党和国家工作的战略布局，不但要管到 2020 年全面建成小康社会建成之日，即第一个一百年奋斗目标实现之日，而且对实现第二个一百年奋斗目标也将是长期管用的。因此，我们只有从思想上深刻认识和理解这个战略布局，才能在实践中提高贯彻落实好这个战略布局的自觉性坚定性。

一是用马克思主义唯物辩证法深刻认识“四个全面”的内在逻辑关系。在这个问题上好有一比。党的

十三大报告提出的党在社会主义初级阶段“一个中心，两个基本点”的基本路线是一个相互贯通、相互依存、不可分割的统一整体。其中，“一个中心”，即始终坚持以经济建设为中心，是明确现阶段我国社会主要矛盾的“一元论”；“两个基本点”，即始终坚持四项基本原则、坚持改革开放，是为解决上述主要矛盾在方法论和策略原则上必须坚持的“两点论”。两个基本点是统一于和服务于一个中心的。在实践中，对“一个中心，两个基本点”，必须全面把握、全面坚持，做到既须臾不可偏离又丝毫不可偏废。“四个全面”战略布局也是如此。其中，全面建成小康社会是我们党在新世纪新阶段一以贯之的战略目标，而全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党则是实现这个战略目标的三大战略举措。全面建成小康社会可以说是对应于党的基本路线中的“一个中心”，而全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党则可以说是对应于党的基本路线中的“两个基本点”。因此，对“四个全面”同样必须全面把握、全面坚持，同样必须做到既须臾不可偏离又丝毫不可偏废。

二是用统筹协调的方法贯彻落实好“四个全面”战略布局。习近平总书记在党的十八届三中全会上的重要讲话中深刻指出，全面深化改革是一个复杂的系统工程，随着改革不断深入，各个领域、各个环节改革的关联性、互动性明显增强，每一项改革都会对其他改革产生重要影响，每一项改革又都需要其他改革协同配合。我们要统筹谋划深化改革各个方面、各个层次、各个要素，深入研究各领域改革关联性和各项改革举措耦合性，使各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰，发生化学反应，产生共振效果，形成改革合力。贯彻落实好“四个全面”战略布局也是如此，也要深入研究和科学把握其关联性、耦合性，也要注重统筹谋划、协同配合，也要做到同频共振、形成合力。正因为这样，习近平总书记在十八届四中全会上的重要讲话中强调，全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国有其紧密的内在逻辑。全面建成小康社会、全面深化改革，都离不开全面依法治国，同时又要让全面深化改革、全面依法治国如鸟之两翼、车之

两轮，共同推动全面建成小康社会的事业滚滚向前。而全面从严治党，则可以使我们党始终做到“打铁还需自身硬”，始终在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国中发挥好领导核心作用。显然，只有始终坚持这样的统筹协调推进，才能把“四个全面”贯彻得更加自觉、落实得更加到位。

三是把协调推进“四个全面”战略布局的贯彻落实同全面推进伟大事业和伟大工程的两个“五位一体”总布局结合起来。全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国都要靠坚持党的领导、加强和改进党的建设来实现。在改革开放和社会主义现代化建设历史新时期，我们党在实践中既形成了中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局，就是中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设；又形成了党的建设新的伟大工程“五位一体”的总体布局，就是党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设。这两个“五位一体”是相互贯通、相互依存、不可分割的。中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中的生态文明建设，体现着对生态环境的净化能力和净化水平，而党的建设新的伟大工程“五位一体”总体布局中的反腐倡廉建设，则体现了中国共产党对自身肌体的自我净化能力和净化水平。“四个全面”战略布局中，最后一个“全面”即全面从严治党，同前三个“全面”所体现的正是伟大事业同伟大工程的辩证统一关系，同时也体现了党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力对全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国的政治保证、思想保证、组织保证、作风保证。

最近，中共中央政治局就辩证唯物主义基本原理和方法论进行集体学习时，习近平总书记提出的坚持和运用辩证唯物主义世界观和方法论、努力提高解决我国改革发展基本问题本领的要求，正是同我们党团结带领人民协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党相联系、相契合、相适应的。■

（作者系全国政协社会和法制委员会副主任、中央政策研究室原副主任）

责任编辑：曾洁玲