学习贯彻党的十九届四中全会精神

为实现民族伟大复兴提供制度保障

□ 中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

党的十九届四中全会站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，全面回答了在我国国家制度和国家治理上，应该“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题。中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开，我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。应对百年未有之大变局，实现中华民族伟大复兴的中国梦，不断满足人民对美好生活的新期待，都要求坚持和完善中国特色社会主义制度、不断提高国家治理体系和治理能力现代化水平。

中国特色社会主义制度和国家治理体系具有强大生命力和巨大优越性

国家治理体系的完善程度及治理能力的强弱，是一个国家综合国力和竞争力的重要标志。一个国家如果没有完善的国家治理体系和强大的国家治理能力，就不可能有效地解决各种社会矛盾和问题，就不可能形成国家建设和发展所必需的向心力、凝聚力，就会导致社会动荡、国家衰弱。

近代以来，中华民族饱受国家治理能力不足之苦，一直在寻找适合国情的国家治理体系。鸦片战争后，中国陷入内忧外患的黑暗境地，中国人民经历了战乱频仍、山河破碎、民不聊生的深重苦难。为了民族复兴，无数仁人志士进行了各式各样的尝试，但都未能改变旧中国的社会性质和中国人民的悲惨命运。

在中华民族内忧外患、社会危机空前深重的背景下，在马克思列宁主义同中国工人运动相结合的进程中，中国共产党诞生了，开始从马克思列宁主义的科学真理中探寻解决中国问题的出路。中国共产党人将马克思主义基本原理同中国实际相结合，找到了一条正确的革命道路，经过28年浴血奋战，建立了中华人民共和国，实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。新中国成立后，确立了社会主义基本制度，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。改革开放以来，开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，确立了中国特色社会主义制度。邓小平同志强调，领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。在1992年南方谈话中，邓小平同志提出，“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”。经过几十年的艰辛努力，中国逐渐探索出一套符合自身实际的治理国家的制度体系。

党的十八大以来，我们党领导人民统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动中国特色社会主义制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，为推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力保障。党的十八届三中全会把“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”确定为全面深化改革的总目标。党的十九届四中全会专题研究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问题并作出决定，阐明了必须牢牢坚持的重大制度和原则，部署了推进制度建设的重大任务和举措，必将对推动各方面制度更加成熟更加定型、把我国制度优势更好转化为国家治理效能产生重大而深远的影响。

新中国成立70年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。实践证明，中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系，是能够持续推动拥有近十四亿人口大国进步和发展、确保拥有五千多年文明史的中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。

推进国家治理体系和治理能力现代化面临新形势新任务新挑战

当今世界处于百年未有之大变局，正在经历大发展大变革大调整，政治多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，全球治理体系和国际秩序变革加速推进，西方主导的治理体系和模式越发难以适应新的国际格局和时代潮流。一批新兴经济体和发展中国家群体性崛起，国际力量对比呈现出“东升西降”趋势。这个大变局，给实现中华民族伟大复兴带来重大机遇，也必然带来诸多风险和挑战。在经济上，逆全球化思潮涌动，单边主义和保护主义抬头，贸易摩擦时有发生。在政治上，随着我国综合国力和国际地位快速提升，积极参与全球治理体系变革，国际社会对中国发展的关注与日俱增。这些都导致我国外部环境发生深刻复杂变化。面对百年未有之大变局，我们要顺应时代潮流，适应我国社会主要矛盾变化，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，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上下更大功夫，不断满足人民日益增长的美好生活需要，战胜前进道路上的各种风险挑战，确保党和国家事业蓬勃发展、长治久安。

中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。在新时代，我国发展仍处于重要战略机遇期，但也要面对政治、经济、文化、社会等领域和自然界出现的困难和挑战。决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化强国新征程，对推进国家治理体系和治理能力现代化提出新要求；适应新时代经济社会发展新特点，贯彻新发展理念，建设现代化经济体系，实现高质量发展，对推进国家治理体系和治理能力现代化提出新要求；全面深化改革，形成全面开放新格局，对推进国家治理体系和治理能力现代化提出新要求；健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治，对推进国家治理体系和治理能力现代化提出新要求；坚定文化自信，推动社会主义文化繁荣兴盛，对推进国家治理体系和治理能力现代化提出新要求；保障和改善民生，加强和创新社会治理，对推进国家治理体系和治理能力现代化提出新要求；加快生态文明体制改革，建设美丽中国，对推进国家治理体系和治理能力现代化提出新要求；等等。在新时代的征程中，必须牢牢把握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总目标，充分发挥我国国家制度和国家治理体系的显著优势，突出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，着力固根基、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，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，形成总体效应、取得总体效果，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

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

我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势，其中很重要的一个方面就是，坚持改革创新、与时俱进，善于自我完善、自我发展，是社会充满生机活力的显著优势。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，是党和国家的一项长期战略任务，也是一个重大现实课题，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。

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，是最高政治领导力量。国家治理体系是由众多子系统构成的复杂系统，而中国共产党就是这个系统的核心。在国家治理体系的大棋局中，党中央是坐镇中军帐的“帅”。必须始终坚持和加强党的全面领导，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，着力提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，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。

新中国成立70年来取得的历史性成就充分证明，中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本保障。我们党自成立之日起，就致力于建设人民当家作主的新社会，提出了关于未来国家制度的主张，并领导人民为之进行艰苦卓绝的斗争。新中国成立后，我们党为建设社会主义国家制度进行了不懈努力，逐步确立并巩固了我们国家的国体、政体、根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度和各方面的重要制度，中国特色社会主义制度不断完善。党的十九届四中全会审议通过的《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》，强调“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”，聚焦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，提出了13个“坚持和完善”，明确了各项制度必须坚持和巩固的根本点、完善和发展的方向，并作出工作部署。这些重大部署，是新时代坚持和发展中国特色社会主义在制度层面的具体展开，是发挥我国制度优势、提高国家治理水平的主攻方向和着力点。

充分认识中国特色社会主义制度的本质特征和优越性，把坚定制度自信和不断改革创新统一起来，我们就一定能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，为中华民族伟大复兴提供坚实制度保障。

（执笔：姜卫平 邢 科）

理论在线

调整优化新型城镇化空间布局

□ 高国力 刘保奎

新型城镇化是我国扩大内需、建设强大国内市场的重要支撑，在促进我国高质量发展、推动社会主义现代化建设中具有不可替代的作用，也是满足人民群众对美好生活向往的重要途径。“十三五”以来，我国城镇化进程发生了诸多阶段性新变化，需要在研判制定“十四五”时期城镇化思路和政策时予以重视。即将到来的“十四五”时期，面对错综复杂的国内外形势，我国新型城镇化呈现出新的特征和趋势，进一步调整优化空间布局意义重大。

我国新型城镇化进程将处于“五期”叠加阶段

从城镇化有关理论看，“十四五”时期我国总体上处于城镇化快速发展中后期，将呈现“五期”叠加特征，给城镇化重点选择、政策研判和空间供给带来前所未有的挑战。

一是城镇化速度的持续放缓期。从全球城镇化经验来看，大多数先发国家城镇化率在60%至65%区间开始明显持续放缓，也有少数在55%开始放缓。当前我国城镇化速度放缓迹象明显，“十四五”时期仍将继续保持放缓的趋势，放缓幅度处于合理区间。

二是城镇化问题的集中爆发期。城镇化快速发展时期，受限于设施短缺、风貌单一、交通拥堵、环境恶化、活力不足、管理滞后等因素，城市发展质量问题很难得到有效解决。进入城镇化快速发展中后期，这些问题将彼此影响、互相蔓延，突发事件容易集中爆发。同时，城镇化的人口结构出现变化，如老年人增多等，从而引发需求偏好的变化，城镇高品质居住、游憩、康养等空间资源严重短缺，这些都对塑造安全均衡高效的城镇化格局和城市环境提出迫切要求。

三是人口流动的多向叠加期。传统的单向乡城流动正在发生改变，不仅人口从乡向城流动的规模下降，还出现了从城向乡流动的潜在趋势。城市间人口流动总体上流向高等级城市，但在都市圈内部，中心城市的郊区化态势也比较明显，新市民向新城、新市镇聚集，中心城市周边的中小城市吸纳人口的规模扩大。面对人口流动的多向叠加，不仅需要辨明流向、规模，还要区分短期现象还是中长期规律。

四是城镇格局的加速分化期。随着人口流动特征和城镇化推动力的转变，城镇体系格局将长期分化。一方面，城市间人口流动的增加，意味着一些城市快速扩张和另一些城市收缩将长期共存；另一方面，现代服务业逐渐取代制造业成为推动城镇化的主动力，由于服务业更加依赖于集聚效应，人口和其他生产要素将加速向中心城市及都市圈集聚，部分三四线城市人口增长缓慢或持续流出将成为常态。

五是城镇化发展的机制转换期。城镇化快速发展时期，通过改善基础设施、发展住房消费等，实现城镇化与经济增长互相促进。城镇化进入快速发展中后期，人们的进城意愿下降、土地资源短缺、房地产库存上升等问题加重，部分中小城市人口收缩，依赖空间扩张型传统城镇化模式难以为继，迫切需要构建可持续的新型城镇化健康发展机制，为经济增长注入新动能。

我国新型城镇化空间布局将呈现“四化”互动趋势

综合分析，即将到来的“十四五”时期，我国新型城镇化空间布局将呈现“四化”互动趋势。

一是空间布局形态多元化。不同城市和区域自然禀赋、发展阶段、产业结构的不同，决定了空间需求的差异性，也决定了当前和未来空间供给的多元化趋势。不仅有宏观尺度上的“城市群—都市圈—中心城市—县城和小城镇”层次性，也有微观地域或业态上的创新走廊、科学城、特色小镇、未来社区、共享空间等新载体。“十四五”时期，随着产业、科技、人口等要素组合的新变化，空间布局形态更加多元。

二是空间布局结构协同化。随着交通运输、产业转移、要素流动不断增强，“两横三纵”新型城镇化重点轴带相互间的经济联系明显加强，相互支撑、相互促进的效应不断显现。“两横三纵”城镇化轴带内的重点城市群、都市圈、大中小城市等不同层次和形态之间的相互影响日益扩大，多方向、多领域、多层次的耦合互动效应明显加强。“两横三纵”城镇化轴带之外的其他大中小城市、县城、各类城镇等不同形态间的互促互动功能不断释放，同样呈现互相影响、互相支撑的空间互动效应。“十四五”时期，空间布局结构协同化的范围、水平、深度将进一步拓展和提升。

三是空间布局动力升级化。随着传统依靠要素投入和规模效应作用的线性、准线性城市增长动力模式向要素组织的化学效应、几何效应引起的增长动力模式升级，5G、高铁等更快速的通信、交通设施提高生产服务业的效率，将释放设施升级效应；新技术变革、产业的跳跃性转移、对外开放的扩大和深化，将释放产业升级效应；新增进城主体、劳动力结构转化升级，将释放人力资本升级效应。“十四五”时期，牵引空间布局的动力逐步从传统动力向新兴动力升级转化。

四是空间布局约束刚性化。我国新型城镇化面临资源约束趋紧、环境污染加重、生态系统退化的严峻形势，各类生态环境风险不容忽视，空间发展的约束更趋刚性化。生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”的国土开发管控日益强化，对于不同形态的新型城镇化空间布局划定了严格的空间类型边界。“十四五”时期，随着“三区三线”“三线一单”等落地实施，新型城镇化空间布局的刚性约束作用日益增强。

加快构建多元、开放、高效、优质的新型城镇化空间布局

“十四五”时期，要以人的城镇化为核心、以提高城镇化质量为导向，优化空间布局结构，提高空间配置效率，改善空间功能品质，增强空间治理能力，支撑重大区域战略实施，适应经济高质量发展的空间需求，不断解决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，塑造多元、开放、高效、优质的新型城镇化空间布局。为此，要把握好几个原则：

有序集聚、有机疏解。科学认识当前人口流动模式复杂多元的特征，把握人口向都市圈地区集聚、都市圈功能向中心城市郊区及外围疏解的内在规律，准确判断农村地区人口减少、部分城市收缩的趋势，顺势而为、合理施策，促进城市人口和功能有效集聚、有序收缩、有机疏解。

形态多样、尺度多元。不同地区城镇化基础条件和阶段差异明显，城镇化空间发展需求和重点不同，要树立“全尺度”思维，政策重点既要指向城市群、都市圈等宏观尺度，也要覆盖科创走廊、发展轴带等中观尺度，以及新城新区、园区社区、特色小镇等微观尺度，加快完善适应多类型城镇化空间形态的治理体系。

增量管控、存量更新。适应城镇化发展从规模扩张向存量更新转变的趋势，坚持完善增量管控政策与构建存量更新政策并重，既要严格执行面向增量的管控举措，强化“三区三线”空间管控监督评估，又要加强面向存量的土地制度创新，形成支持城市更新、提质增效的制度性通道。

科技引领、智慧包容。伴随无人驾驶、远程医疗、量子通信、虚拟现实、增强现实、人工智能、物联网等新技术加速应用和快速迭代，将深刻改变城镇运行方式和居民生活方式，数字城市、未来社区、智能建筑不断涌现，人们的职住形态复杂多样，由于技术创新导致城镇空间发生实质性变革的可能性显著提高，急需建立以科技为引领，多元开放、韧性包容的城镇化建设和治理体系。

明确我国新型城镇化空间布局调整优化的总体思路

总体来看，“十四五”时期我国新型城镇化空间布局调整优化可从以下几方面确定思路：

稳规模：保持城镇化平稳放缓。因城施策，进一步推进非户籍人口落户工作，并在关键改革上取得突破。重点城市群和都市圈要加强人口就业和返乡监测，对大学毕业生、新生代农民工等重点群体，要提供专属“菜单”，让其在城市干得开心、过得舒心。

调结构：引导城镇格局与资源禀赋、开发强度、发展潜力相适应。进一步增强西部陆海新通道的支撑作用，使之成为支撑我国西部地区的开发轴线和综合廊道，强化节点城市和门户城市作用。推动城市群政策结构性调整，调整优化城镇体系结构，逐步实现因城分类施策。顺应人口向大都市集聚态势，整合重大资源、平台投放，优化国家中心城市战略布局，强化都市圈中心城市引领作用，提升我国城市经济综合竞争力。探索以都市圈为单元进行生产分工、政策配置，实现大中小城市和小城镇协调发展。

强功能：完善各类城镇综合配套功能、精准配置政策工具。明确各类城镇功能定位，通过横向统筹、上下联动，在全国层面梳理明确各城市功能，把国家战略意图落实到城市发展定位中。统筹生产生活生态空间，着力提升城市生态功能，扩大公共开敞空间。以提升创新功能重塑城镇空间格局，坚持城市创新、产业升级与吸纳就业联动推进，推动综合性国家科学中心、创新中心、“双一流”大学、科研院所合理布局，构建与城市发展协同的开放型区域创新网络。推动各类城市尊重自然形态格局，注重历史文脉传承，发展现代文化、健康养生，形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。

多形态：坚持因地因时制宜、多种形态并举。打造以中心城市为引领的都市圈。严格规范新城新区建设。中小城市要提高承载能力和特色，找准发力领域。重视特色小镇在空间提升和功能嵌入上的开创性，深入分析暴露出的问题，加快找到解决路径和支持办法。鼓励各类空间形态探索创新，支持科创走廊、科学城、生态城、文化城、未来社区、共享农庄等多样化发展，实施有利于要素集聚、产业拓展、空间融合的政策措施，形成一批创新共同体、城乡融合体等。

高效益：推动城镇化经济社会生态效益并重、近期效益与长远效益兼顾。统筹生产生活生态空间布局和功能定位，注重发挥规模经济和范围经济效应，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。坚持向制度创新要效益，深化集体经营性建设用地入市改革，完善闲置宅基地退出或转化为集体经营性建设用地入市的制度通道；向混合利用要效益，加快完善城市用地混合、兼容性利用的举措，提高功能多样性，促进产业转型和效率提升；向空间品质要效益，要加快更新城市建设管理理念和办法，建设品质城市、品质社区和品质空间，通过化解新的空间问题提高效益，破解集聚不经济、内城衰落、职住分离、空间分异等新问题。

（作者单位：中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所、国家发展改革委区域发展战略研究中心）

本版编辑 赵登华