

百年大党有效领导经济社会发展的 历史进程和基本经验

唐皇凤

摘 要 中国的经济社会发展和国家治理现代化具有显著的政党主导特征。中国共产党为适应经济社会变迁而进行的回应性调适和体制机制创新是缔造发展奇迹的根本保证。在伟大的经济发展和社会变革过程中,党积累了丰富宝贵的领导经济社会发展的历史经验。始终发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,确保理念更新、制度建设、体制调适、机制创新、战略规划相互促进和良性互动成为党有效领导经济社会发展最重要的经验。持续提升党的全面领导水平和长期执政能力,以高质量党建促进高质量发展,以及具有强烈现代化取向的发展型政党是中国经验最核心的构成要素。

关键词 百年大党;全面领导;经济社会发展;发展型政党;国家治理现代化

中图分类号 D25;D619 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)02-0005-11

基金项目 国家社会科学基金重大项目(19ZDA0009)

中国的民主革命、经济发展和社会变革道路均具有显著的政党中心主义特征。在中国特色的现代国家治理体系中,中国共产党兼具领导党和执政党的双重制度身份,强大的领导力和执政力一直是我们党成就历史伟业的根本保证。一方面,作为社会主义现代化建设的常量,在一党长期执政的政治格局下,党有效领导经济社会发展,坚持和加强党的全面领导是构建现代化经济体系和推动社会治理现代化的前置条件和结构性约束;另一方面,作为社会主义现代化建设的变量,党不断根据经济社会环境的演化进行主动变革和回应性调适,持续优化促进经济社会发展的制度安排、政策体系和体制机制,最终成就了世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹。在伟大的经济发展和社会变革过程中,党积累了丰富而宝贵的领导经济社会发展的历史经验。细致梳理百年大党领导经济社会发展的历史进程,总结提炼党有效领导经济社会发展的基本经验,对于更好地理解中国共产党强大领导力和执政韧性的生成逻辑具有重大的理论意义和实践价值。

一、百年大党领导经济社会发展的理论依据

中国共产党成立百年来,在历经各种艰难险阻和磨难挫折的基础上发展壮大,成为世界上最大的政党且充满青春活力。作为名副其实的百年大党,中国共产党是有效领导社会主义现代化建设的成功典范。党在有效执政的过程中实现全面领导,进而成为经济社会发展的火车头和发动机,党领导经济社会发展的能力和水平与经济社会发展质量和绩效之间存在显著关联性,是中国式现代化发展模式的重要经验事实。从新民主主义革命时期党对革命领导权的坚持和掌握,到党在全国范围内全面执政后对经济社会发展的有效领导,再到中国特色社会主义新时代重申和强调“坚持党对一切工作的领导”,党的领导落实于治国理政的方方面面,体现在各级各类组织的具体活动之中。在我国现代化发展过程中,党主

要通过规划和创设各种支撑经济社会可持续高质量发展的结构性条件和基础性框架,为党领导经济社会发展提供先进的价值理念、坚实的基础性制度、富有韧性的体制机制、有效的公共政策和富足的优秀人才,进而在不断提高党的领导水平和执政能力的过程中持续增强党的领导的有效性和正当性。

首先,党领导经济社会发展是无产阶级政党本质属性的集中体现。在政党发展的一般谱系中,中国共产党是典型的现代政党,而现代政党的基本目标在于服务社会需要,具有社会整合、政治动员、利益代表与综合、民主治理等功能,可以更有效和更具创造性地服务于公共利益^[1](P4-5)。中国共产党自成立伊始,就始终把为人民谋利益、为民族谋复兴作为自己的使命,具有强烈的社会改造和推动现代化发展的诉求和抱负。更为重要的是,坚持无产阶级政党的领导既是马克思主义建党学说最重要的政治和理论主张,也是社会主义国家首要的制度性特征。列宁最先对无产阶级政党的领导权问题进行了系统论述,强调“党是阶级的先进部队,是阶级的领导者和组织者”^[2](P337)。无产阶级政党必须牢牢掌握领导权,方能有效实现自身的历史使命。同时,作为世界上第一个社会主义国家的缔造者,列宁特别强调无产阶级政党要实现对国家政权、不同阶级和群体以及经济社会生活各领域各方面的全面领导,“国家政权的一切政治经济工作都由工人阶级觉悟的先锋队共产党领导”^[2](P353)。作为一种新型的党,无产阶级政党必须能够经常同群众保持真正的联系且善于领导这些群众,“党是阶级的先锋队;它的任务决不是反映群众的一般水平,而是带领群众前进”^[2](P338)。在列宁的党建理论中,党对经济社会发展的领导根源于无产阶级政党的先进性和纯洁性,主要通过党制定正确的路线方针和实施有效的政策策略而得以实现。作为以列宁主义建党原则为指导而组建起来的新型现代政党,早在1925年的第四次全国代表大会上,中国共产党就首次明确提出无产阶级的革命领导权问题,并明确指出:“中国的民族革命运动,必须最革命的无产阶级有力的参加,并且取得领导的地位,才能够得到胜利。”^[3](P219)党的坚强领导是新民主主义革命取得伟大胜利的根本保证。在全国范围内全面执政后,以毛泽东为代表的中国共产党人提出“实现和巩固党的领导”。在改革开放和社会主义建设新时期,邓小平明确提出“坚持和改善党的领导”。在中国特色社会主义新时代,以习近平同志为核心的党中央提出“坚持和加强党的全面领导”的历史命题。党的领导的功能定位和实现机制在持续演进的经济社会生活中不断进行适应性调整,成为百年大党有效领导经济社会发展的核心线索和内在逻辑。其中一以贯之的逻辑在于,无产阶级政党实现自身使命的强烈诉求,使之对有效领导经济社会发展具有内在而强烈的渴求。

其次,党领导经济社会发展是全面建设社会主义现代化国家的必然要求。人类发展的历史经验表明,后发国家的现代化一般是国家或政党主导而非市场和社会推动的结果。在后发外生型国家,政党是现代化的推动者和倡导者,是旧政治秩序的破坏者和新政治秩序的创造者^[4](P203)。亨廷顿认为,对身处现代化之中的社会而言,“所谓建立国家,部分地意味着创建有效的官僚机构,但更重要的还是建立一个能够调整新集团参与政治的有效政党体系”^[5](P335)。当然,坚持和加强无产阶级政党的领导对社会主义现代化国家的建设更具战略意义,党对无产阶级政权的领导权关乎整个社会主义的根本性质、国家制度、治理体系、社会秩序和意识形态。无产阶级政党建立政权之后,必须在打碎旧的国家机器和改造底层社会的基础上,大幅改变人们的传统思维方式、行为习惯、道德信仰和价值观念,培养具有共产主义理想和集体主义道德的“新人”。这需要无产阶级政党把广大人民群众组织起来,在经济、政治、社会、文化生活中发挥价值引领、政治领导、组织动员和统筹协调作用,为社会主义现代化国家建设奠定坚实的政治、社会和文化基础。我国是在经济文化相对落后的条件下推进社会主义现代化发展的,资源贫乏型的赶超型现代化迫切需要强势的公共权威有效地集中和动员分散的社会资源,为现代化发展提供必需的资源基础和基本的制度框架。对中国这样资源有限、制度不成熟、社会尚未完全发育的国家来说,要有序而规范地把握全面快速的现代化发展,就必须有强大的领导力量^[6](P36)。邓小平特别强调:“在中国这样的大国,要把几亿人口的思想 and 力量统一起来建设社会主义,没有一个由具有高度觉悟

性、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的能够真正代表和团结人民群众的党,没有这样一个党的统一领导,是不可能设想的,那就只会四分五裂,一事无成。……我们人民的团结,社会的安定,民主的发展,国家的统一,都要靠党的领导。”^[7] (P341-342) 建设高度现代化的经济体系和社会治理体系,是党领导人民建设社会主义现代化国家的基本任务。因此,发挥好党总揽全局、协调各方的领导核心作用,在涉及根本性、全局性、关键性的路线方针政策方面有效实施政治、思想和组织领导,尤其是在提出经济社会发展的指导思想和科学理论、确保经济社会发展的社会主义方向、巩固和发展好支撑经济社会发展的基础性制度等方面更好发挥党的领导作用,是全面建设社会主义现代化国家的必然要求。

再次,党领导经济社会发展是实现高质量发展的根本保证。以经济建设为中心是兴国之要,发展是硬道理,是解决我国一切问题的基础和关键,是党执政兴国的第一要务。在中国共产党的话语体系中,发展毋庸置疑具有极其重要的地位。作为社会主义现代化建设的驱动和主导力量,党以推动现代化发展为核心使命,具有鲜明的发展导向,是典型的发展型政党。事实上,一个强大且成熟的执政党是国家政治稳定的基础和保障,政治稳定是经济社会发展的基本前提。坚持党的领导是维护政治稳定的根本保障,邓小平反复强调:“只有共产党的领导,才能有一个稳定的社会主义中国。”^[8] (P357) 党领导经济社会发展,主要是把握方向、谋划全局、提出战略和制定政策、推动立法、营造良好环境,最重要的是提高决策的科学化水平。党的坚强领导是成就中国经济社会发展奇迹的重要秘诀。习近平指出:“能不能驾驭好世界第二大经济体,能不能保持经济社会持续健康发展,从根本上讲取决于党在经济社会发展中的领导核心作用发挥得好不好。”^[9] (P102) 作为马克思主义执政党,党必须切实加强对经济社会发展和社会治理工作的领导。具体而言,“中央政治局、中央政治局常委会要经常审议关系经济社会发展全局的重大问题。中央财经领导小组要在中央政治局、中央政治局常委会领导下,研究确定经济社会发展和改革开放的重要方针和政策,研究提出处理重大财经问题、重大生产力布局、重大建设项目的原则和措施。各级党委要加强对本地区经济工作的领导,把握客观规律,结合地方实际,把中央决策部署落到实处”^[10] (P315)。目前,中国经济这艘巨轮体量越来越大,内在结构愈来愈复杂,经济发展内外环境所面临的风险挑战越来越大,党在经济社会发展过程中的掌舵领航就越重要,就越要发挥党中央集中统一领导的定海神针作用。习近平强调:“经济工作是党治国理政的中心工作,党中央必须对经济工作负总责、实施全面领导。”^[11] (P234) 当前和今后一个时期,我国发展仍然处于发展的战略机遇期,但机遇更具战略性和可塑性,挑战更具复杂性和全局性。当今世界正经历百年未有之大变局,内外部发展环境的不稳定性不确定性明显增强。科学把握经济社会高质量发展的“时”与“势”,最大限度地提升党领导经济社会持续健康发展的能力和水平,关键在于坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制,以高质量党建确保高质量发展。

最后,党领导经济社会发展是提高党的领导力和执政力的战略路径。在社会主义国家,党与国家的关系决定了党的领导是党执政的前提,而党的执政是党的领导的具体体现。党执政的本质内涵是党通过国家政权领导、组织和管理社会,实现党对国家和社会的领导核心作用。国家政权是党通过国家实现其领导核心作用的关键环节,党对国家的领导本质上是党主导国家政权的运作;而党通过国家对社会的领导,本质上是党通过国家政权合法地组织和管理社会^[6] (P260)。中国共产党在新民主主义革命时期就已经以卓有成效的宣传、动员和组织在社会政治领域建立起统摄一切的领导权,拥有领导权必然要求执政权,这是从革命到建设新国家的逻辑使然。反过来,拥有执政权亦绝不放弃领导权,只有落实了领导权才有巩固的执政权,这就是党重视意识形态工作和在社会各个层面扩展其组织网络的原因^[12] (P52)。百年大党正是通过持续加强理论学习能力、战略规划能力、组织动员能力、制度创新能力和价值引领能力建设,切实加强和改善党的领导,实现党的领导方式和执政方式的现代化,持续推进党要管党、从严治党,不断优化党的组织和制度体系,有效开拓党的领导力和执政力建设的新境界^[13] (P45-53)。党要保持在国家经济、政治、社会和文化生活中的领导和执政地位,前提是党获得人民群众的信任、追随和

拥护,关键在于不断提高人民的生活水平,满足人民群众日益增长的美好生活需要,提高全社会共享发展和共同富裕的水平。要保持党的有效长期执政,首先要坚持党的全面领导。而要坚持党的全面领导,需要不断提升党的执政力。因此,将领导力和执政力建设有机结合起来,不断提高党的领导水平和执政能力,科学规划党的领导力和执政力建设的行动议程,既是提高党领导经济社会发展水平的内在需要,也是实现经济社会持续健康发展的基本途径和重要保证。

作为中华民族伟大复兴事业的领导者,中国共产党所具备的强大领导力和执政力一直是我国革命、建设和改革取得辉煌成就的首要因素。作为经济社会的核心领导力量,党的历史使命是形成一种能够容纳和应对持续变迁、有效防范和化解重大风险挑战的制度结构。整体而言,党的领导和执政体系具有强劲韧性且充满生机活力,已经在掌控和驾驭日趋复杂的现代化经济体系和社会治理体系中找到一条可持续高质量发展之路,具有很强的体制调适和机制创新能力。在中国特色社会主义新时代,世界第一大政党正领导着世界第一人口大国,努力破解世界现代化发展的最大难题,走出一条全面建设社会主义现代化国家的独特道路。中国特色社会主义是党领导人民进行社会主义建设所走出的一条中国发展道路,坚持和加强党的领导是保持我国经济社会持续健康发展的政治前提,两者有着互为前提的共生关系。没有党的有效领导,我国的经济社会发展就失去了应有的领导力量和政治前提;没有高质量的经济社会发展,党的领导力和执政力就丧失了稳固的现实基础,二者共同构成了中国特色社会主义现代化建设模式的重要特征。不断夯实党有效领导经济社会发展的理论基础和制度保证,始终保持毫不动摇走中国特色社会主义发展道路的政治定力,是世界进入动荡变革期我国国家治理现代化的重大战略议题。

二、中国共产党领导经济社会发展的百年历程

中国民族民主革命和社会主义现代化建设道路的独特性决定了党领导经济社会发展的制度体系和体制机制的生成逻辑。由于中国共产党走的是农村包围城市、武装夺取政权的革命道路,先有基层政权而后有中央政权,先在革命根据地局部执政而后在全国范围内全面执政,不同历史阶段党领导经济社会发展的目标体系和体制机制支撑均有明显差异。随着党在百年发展历程中面临的内外部环境的持续变化,我们党通过主动调适自身在经济社会生活中的功能定位、制度角色和工作机制,有效领导着超大规模国家的经济社会发展。

在新民主主义革命时期,组织革命战争和改善群众生活是党同时面临的两大历史任务。各革命根据地为中国共产党人提供了领导经济社会发展创造性实践的伟大阵地,党在根据地广泛进行政权建设的基础上积极领导经济和社会建设,稳定并改善人民生活水平,不仅为中国革命胜利提供了坚实的物质基础,而且赢得了人民群众的衷心拥护和政治认同。苏维埃临时中央政府在中央、省、县三级设立国民经济部,人民委员会先后在中央根据地召开两次经济建设大会,党领导的苏维埃政府积极进行一切可能的和必需的经济建设。毛泽东在此期间相继发表了《必须注意经济工作》《我们的经济政策》《关心群众生活,注意工作方法》等重要讲话,明确提出党既是“革命战争的领导者、组织者,我们又是群众生活的领导者、组织者”^[14](P139),强调党要代表人民群众的利益,真心实意地为群众谋利益,关注和解决人民群众的生产和生活问题。党在供给战争的同时极力改善民众的生活,不断巩固工农的经济联合,保证无产阶级政党对农民的领导;党在提倡和奖励私人经济和个体手工业的发展,积极动员和组织群众开展互助合作运动,高度重视发展合作社经济和国营经济的同时,加强对手工业生产合作社的领导,争取国营经济对私人经济的领导^[15](P362-363)。这些成就的取得,充分彰显了党在经济建设领域的领导力。在抗日根据地建设时期,党领导军民大力进行经济建设,发展农业工业生产和对内对外贸易,并建立银行发行货币,以解决战争和生活的需要。为解决抗日根据地党政军民关系中某些不协调现象,中共中央大力加强党的集中统一领导,积极加强党对经济社会生活领域的领导,党的一元化领导体制逐渐定型。中共中央政治局1942年作出的《关于抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》明

确指出:“党是无产阶级的先锋队和无产阶级组织的最高形式,它应该领导一切其他组织,如军队、政府与民众团体。根据地领导的统一与一元化,应当表现在每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会。”^[16](P427)党的一元化领导是加强党的领导,统一各抗日根据地党政军民的行动步调,使政治工作、群众工作、经济工作与军事斗争紧密结合而采取的一项重要政策。党的一元化领导的实行,增进了党的团结,统一了抗日根据地各部门的工作步调,提高了党领导经济和社会建设的质量和效益。同时,党高效地把各敌后抗日根据地的军民组织起来,边区政府专门成立生产委员会,根据中共中央制定的财政经济工作总方针和各项具体政策开展大生产运动和经济建设,积累了党领导经济建设的丰富经验,培养了一批党的经济工作干部,保证了党的方针政策的贯彻执行,有力推动了对敌斗争的发展及根据地的巩固和建设^[17](P594-595)。党领导的陕甘宁边区和敌后各抗日根据地的生产运动取得了巨大成绩,不但使根据地军民成功渡过了抗日战争的最困难时期,而且为党在后来领导经济建设工作积累了丰富经验。在新民主主义革命时期,党就已经形成了一整套相对完备的领导革命根据地经济社会发展的理论、纲领、路线、方针、政策和制度体系,有效服务于民族民主革命的目标。

在社会主义革命和建设时期,中国共产党已经成为“领导全国政权的党”^[18](P263),发展出自己相对成熟的组织领导系统,培养了一批能够领导经济社会发展的骨干人才,为领导全国性政权的经济社会发展提供了组织基础、工作制度和方式方法。在一个经济文化落后的东方大国从事社会主义现代化建设,要实现国家工业化和现代化,首先必须加强国家经济的计划性。加强党中央集中统一领导,及时了解各方面情况,确保各环节之间的配合,充分发挥党的领导和社会主义集中力量办大事的制度优势,是顺利推进社会主义现代化建设的基本前提。新中国成立初期,相对于各级政权机构尚处于初创阶段,党的领导机关和组织体系体现得更为严密且健全,对经济建设和社会改造工作的具体领导经验更为丰富,党在经济和社会建设领域的地位更加凸显。时任政务院政法委员会主任董必武把党对国家机关的正确关系概括为三条:一是对政权机关工作的性质和方向给予确定的指示;二是通过政权机关及其工作部门实施党的政策,并对它们的活动实施监督;三是挑选和提拔忠诚且有能力的干部(党与非党的)到政权机关中去工作^[19](P309)。在具体的经济工作中,中共中央于1953年2月发出《关于建立计划机构的通知》,增设各级人民政府计划委员会以进一步加强党对经济工作的集中统一领导,要求中央一级各国民经济部门必须迅速加强计划工作,各大区、各省、各市的财经委员会应担负计划任务,综合编制各行业长期和年度计划,并检查督促计划执行情况。自1951年春以来,中央财经委员会着手试编第一个五年计划,并主持了对五年计划的第二和第三次编制。1953年6月改由国家计划委员会进行第四次编制。1954年2月,中央政治局扩大会议决定成立八人工作小组,对“一五”计划纲要草案进行第五次编制。1955年的中国共产党全国代表会议原则通过五年计划草案,在随后的一届全国人大二次会议上正式审议并通过了中共中央主持拟定的《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划(1953-1957)》^[20](P202-203)。第一个五年计划的编制和实施,充分体现了党对经济建设工作的领导力和实施力。在社会主义革命和建设时期,我们坚持党的领导,确立了社会主义基本制度,建立了独立的较为完整的工业体系和国民经济体系,经济社会各项事业皆取得了显著成就,发生了中国有史以来最为深刻的社会变革。计划经济时代党对经济社会发展的领导体制和领导方式具有一些鲜明特点:如以党的组织网络整合社会,党的组织触角延伸和渗透到经济社会各领域各层面,党的组织嵌入成为实现党对经济社会发展领导权的主要方式;党的指导思想和意识形态成为决定经济社会发展根本方向的根本因素;党的路线方针政策直接成为经济建设和社会管理的决定性力量,具有明显的“政策治国”色彩;民主集中制、党管干部、归口管理、领导小组制度、党政联席会议制度和群众路线成为党领导经济社会发展的有效支撑等。

在改革开放和社会主义现代化建设新时期,党面临的执政环境发生了重大变化,其主要任务是坚持和改善党对经济社会发展工作的领导,实现社会主义市场经济条件下的长期执政。党的十一届三中全会

实现了全党工作重心的转移,经济建设开始成为全党全社会的中心工作,有效推动经济社会持续健康发展是各级党委工作的重中之重。邓小平特别强调:“经济工作是当前最大的政治,经济问题是压倒一切的政治问题”^[7](P194),“搞好安定团结,发展社会主义经济,需要加强党的领导”^[7](P12),并且政治工作要落实到经济上面,政治问题要从经济的角度来解决。落实政策、就业、上山下乡知识青年回城市等各种社会、政治问题,主要是从经济角度来解决,用经济政策、经济办法来解决政治和社会问题成为该阶段国家治理的鲜明特征。坚持按经济社会发展的客观规律办事,着力培养、大胆提拔和放手使用一大批比较年轻的既有专业知识又有实际经验的社会主义现代化建设人才,具体包括厂长、工程师、专业技术人才等各种专家,提高知识分子的政治地位和物质待遇。大胆推进干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化进程,提高党员领导干部的专业化水平和治理能力,为经济社会发展提供充足的人才保障。党的各项经济社会发展政策的有效落实充分彰显出社会主义市场经济条件下中国共产党依然具有强大的领导力和执政力。在党的坚强领导下,我们积极推动经济体制改革,并把社会主义市场经济确立为我国经济体制改革的目标,稳妥推进国有企业改革,积极发展民营经济,充分释放市场和社会活力,实现了改革、发展、稳定的良性互动以及活力激发和秩序建构的有机统一。在这个阶段,我们依然延续了党长期以来领导经济社会发展的成功举措,并加以创造性转换和创新性发展。党中央成立了财政经济委员会,统一管理全国的财政经济工作和20世纪80年代初的经济整顿工作。成立于1980年的中央财经领导小组下设办公室,是中国经济决策的最核心部门。凡涉及经济社会发展规划、重大方针政策、工作总体部署等重大问题,均由各级党委集体讨论决定,成为中国共产党治国理政的重要传统。

在中国特色社会主义新时代,坚持和完善党对经济社会发展工作的集中统一领导,既是中国特色社会主义国家制度和治理体系的一大优势,也是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。经济社会发展状况如何,是衡量党委领导水平高低和执政能力强弱的重要标尺。党的十八大以来,我们注重从领导体制上强化各级党委的决策和监督作用,坚持和完善各级党委财经领导小组(委员会)会议集体决策等工作制度,加强和改善各级党委全面深化改革领导小组(委员会)对全面深化改革的统筹领导,尤其是经济社会发展领域重大改革举措的战略规划、组织协调和整体推进。我们党自觉运用市场经济规律,深入开展调查研究,动态分析研判经济社会发展形势,及时研究解决经济社会发展和改革中的前瞻性、战略性、全局性问题,牢牢把握经济社会发展工作主动权,各方面均取得重大突破性进展。具体而言,党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》首次单独列出第八部分专门阐述“加强和改善党的领导、为实现‘十三五’规划提供坚强保证”,明确提出“提高党领导发展能力和水平”的战略命题,强调要“完善党领导经济社会发展工作体制机制”。党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革做出战略部署,提出要“建立健全党对重大工作的领导体制机制”,通过统筹设置党政机构以加强党的全面领导和提高国家治理效能,为加强党对一切工作的领导提供更有利的制度安排和机制设计。具体包括:对一些领域设置过细、职能交叉重叠的党政机构进行整合,将一些党中央决策议事协调机构的办事机构设在政府部门,打破所谓的党政界限,通过理顺党政机构的职能和关系建立健全党中央对重大工作的决策协调机制,增强党的领导力和政府执行力;优化党中央决策议事协调机构,加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信等工作的领导,党对事关经济社会发展全局的重大工作实施更有效的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进,党的全面领导水平明显提升,党的长期执政能力显著增强。同时,在2018年的各省干部调配中,北京、天津、上海、江苏等11省(市/自治区)配备具有银行等金融系统丰富工作经验的“金融副省长”,有利于党中央加强对地方金融工作的领导和指导,有效防范和化解重大金融风险。党的十九届四中全会明确提出“完善党领导各项事业的具体制度,把党的领导落实到统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局各方面”,党对经济建设和社会建设的领导水平稳步提升。党的十九

届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》进一步把坚持党的全面领导作为“十四五”时期经济社会发展必须遵循的统领性原则和根本政治保证,强调要“坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制”^[21](P6)。2020年,面对百年来最严重的全球突发公共卫生事件,党中央统揽全局,中央政治局及常委会召开了21次会议研究决策,成立中央应对疫情工作领导小组,派出中央指导组,建立国务院联防联控机制,领导组织党政军民学、东西南北中大会议战,让党旗在防控疫情斗争第一线高高飘扬,用3个月左右的时间取得武汉保卫战、湖北保卫战的决定性成果,进而又接连打了几场局部地区聚集性疫情歼灭战,夺取了全国抗疫斗争重大战略成果。在抗疫斗争中,广大共产党员充分发挥先锋模范作用,25000多名优秀分子在火线上宣誓入党^[22]。坚持和加强党的全面领导,不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,永远保持党同人民群众的血肉联系,形成合力发展型现代化模式,是我国疫情防控取得决定性胜利最重要的政治保证。

办好中国的事情,关键在党。党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,是实现经济社会持续健康发展的根本政治保证。发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,是我国社会主义市场经济体制的本质特征和制度优势。实践充分表明,我国经济社会发展之所以能够取得历史性成就,根本原因在于始终坚定不移地加强和改善党的领导,党的领导核心作用是通过正确的路线方针政策、党的有效执政和全面社会整合来实现的。作为一个内部异质性较强、区域发展极不平衡的超大规模社会,中国社会具有较高的离散性,社会整合具有极端重要性和高难度性。中国共产党凭借意识形态和自身组织体系的强大力量对高度碎裂化的中国社会进行了有效整合,开启了迈向现代国家、实现现代化发展的光明大道。改革开放以来,社会主义市场经济的发展深刻改变了我国的经济社会结构和生产生活方式,党在促进经济发展的过程中有效保持了社会的整体性和有机性,展现出强大的领导力和执政力,党为适应经济社会变迁所进行的调适性变革和体制机制创新成为缔造中国发展奇迹的根本保障。

三、百年大党有效领导经济社会发展的基本经验

百年大党长期执政且风华正茂并充满生机活力,作为一个既定的客观事实已经成为一种亟须学理性解释的“世界级现象”。中国共产党的百年发展历程表明,党要有效领导经济社会发展,首先“打铁必须自身硬”,坚持党要管党、从严治党,在勇于善于自我革命的过程中不断提高党的建设质量,以营造风清气正、有利于发展的良好政治生态。同时,党需要科学设计正确处理党政关系、党群关系、政经关系和政社关系的制度安排和体制机制,主动顺应现代化经济体系和社会治理体系的要求,积极推动执政理念和发展理念的更新,加大制度建设、政策设计、体制调适和机制创新的力度和效度,对经济社会发展的内外环境条件进行高效的回应性调适。百年大党有效领导经济社会发展的基本经验主要体现在:

第一,始终发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。总揽全局就是各级党委从维护和发展党和人民的根本利益出发,从长远和战略角度考虑问题,把主要精力放在把方向、议大事、管全局上,集中精力解决好具有全局性、战略性、前瞻性的重大经济社会发展问题。始终把握经济社会发展的正确政治方向,在制定方针政策、决定重大事项、安排重要人事、推动各项改革的过程中实现科学、民主,依法决策,不断提升经济发展和社会稳定的效能。协调各方就是积极推动党和国家所有机构、人民团体和其他各种组织把坚持和加强党的全面领导作为首要职责,理顺多元治理主体之间的关系,充分调动各方面的积极性、主动性和创造性,使之各司其职、各负其责,形成促进经济社会发展的强大合力。建党百年尤其是中华人民共和国成立以来,党通过制定大政方针、推荐重要干部、进行思想宣传、发挥党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用实施党对经济社会事务的实质性领导。当然,加强党对经济社会发展工作的领导并不是包办一切,而是遵循经济社会发展的客观规律,加强对经济社会发展重大问题的研究,评估各项经济社会发展政策的综合影响,及时调整和完善经济社会发展政策,提高宏观调控的前瞻性、精准性和有效性,切实推进社会治理的法治化、专业化、智能化水平,不断提高党领导经济社会发展的能力和水平。中

国共产党主要通过理念引领、组织嵌入、制度编织、政策主导来领导经济社会发展,并有效治理中国这个转型经济体和超大规模社会。事实上,党的领导主要是影响力,是一种政治号召力、说服力而非强制力。党的领导权是基于人民的自觉接受和信从,而不是强制和命令,其基础在于党的理论和党员的先进性,路线、方针、政策的正确性和政党自身的模范作用^[23](P10-22)。在党委和政府的职能划分及工作布局上,涉及经济社会发展规划、重大方针政策、工作总体部署以及关系国计民生的重要问题,皆由党委集体讨论决定,而经常性工作则由政府及其部门按照职责权限进行常规化决策和管理,不断推进党政关系的制度化和规范化。同时,正确处理党群关系,各级党委切实主导和推动政企分开、政资分开、政事分开和政社分开的改革进程,不断提高运用法治思维和法律手段管理经济社会事务的能力。整体而言,中国共产党拥有足够的解决问题的能力以应对环境变迁的压力,对经济社会发展保持了高度的敏感性,做出了恰适性的回应和调适,具有应对社会变化和处理重大危机的强大学习能力。

第二,理念更新是党有效领导经济社会发展的首要前提。理念是行动的先导,特定发展理念引领特定发展实践的展开。发展理念决定目标任务的选择,为确定政策举措提供基本依据,发展理念的正确性和恰适性从根本上决定着发展的质量和成败。习近平指出,“发展理念是发展行动的先导,是管全局、管根本、管方向、管长远的东西,是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现”^[10](P20),但“发展是一个不断变化的进程,发展环境不会一成不变,发展条件不会一成不变,发展理念自然也不会一成不变”^[24](P197)。中国共产党成立百年以来,党领导人民开创了一条独特的新民主主义革命和社会主义现代化建设道路,在不同的历史阶段均有与之相适应的不同发展观占据主导地位。新民主主义革命时期,党领导人民开展的经济和社会建设更多服务于革命斗争的需要,尚缺乏成熟而定型的发展观。新中国成立初期,我们选择了赶超战略,追求工业化和高速度成为现代化发展的主旋律。改革开放以来,在马克思主义发展观的正确指导下,我们全面反思了中央集权的计划经济条件下发展观的缺陷和弊端,推动发展观实现了一个从单纯强调高速度到重视高质量、强调经济增长到重视经济社会协调发展,继而到关注经济增长与人口、资源、环境相协调的可持续发展,再到提倡以人为本的全面、协调、可持续的科学发展观,最后到强调新发展理念和新发展格局的持续演变过程。党的发展观的历史演进,反映出党对发展问题的认识从不完善到日趋完善,从不成熟到日趋成熟的过程。从党的十三大、十四大开始,党对经济发展的重视明显加强,党的文件中出现了很多与经济发展相关的关键词。从党的十五大、十六大开始,党开始更加重视科技、教育和创新对发展的作用,强调以三者的协同发展推动我国经济社会的全面发展。党的十六大正式提出科学发展观,在以经济建设为中心的同时兼顾政治、文化、社会、生态文明等各领域的建设,在追求物质成就的同时更多关注人的全面发展。从党的十七大开始,科学发展观被写入党章,党对发展的关注面更加广泛,日益注重人与自然和谐发展、经济与社会的相互协调、城乡统筹发展、区域均衡发展等。十八大以来,坚持以人民为中心的发展思想、五位一体、美丽中国、生态文明建设这些新词汇的出现,表明党对发展内涵的理解有重大突破;新发展理念更是习近平新时代中国特色社会主义思想的重大理论创新和实践创新成果,集中反映了中国共产党对我国经济社会发展规律的新认识,是确保我国经济社会持续健康发展的科学理论。顺应时代潮流和经济社会发展形势变化的需要,不断更新发展理念,实现执政理念和发展理念的相互促进和良性互动,是党有效领导经济社会发展的重要经验。

第三,制度建设是党有效领导经济社会发展的根本保证。在现代化发展的战略格局中,制度质量是决定经济社会发展水平的关键变量,制度建设在很大程度上决定着经济社会发展的方向、速度和质量。其中,实现经济与社会有效治理所必需的基础性制度更具战略性和根本性意义,基础性制度构成经济社会发展的根本保障^[25](P6-11)。保障经济社会高质量发展的基础性制度具体包括:巩固和实现党的领导所需要的民主集中制度、党委(组)制度、领导小组制度、干部人事制度、党管人才制度、全面从严治党制度、巡视巡察制度等;中国特色社会主义经济制度运行所需要的党领导经济工作的制度、产权制度、

财政税收金融制度、国有企业制度、政府采购制度、市场监管制度等;中国特色社会主义社会治理制度运行所需要的党领导社会治理工作的制度、民主协商制度、基层群众自治制度、人民内部矛盾化解制度、社会福利制度、公共安全监管制度、网络安全管理制度、社会参与制度、信用管理制度、社会心理服务和疏导制度等。而坚持和完善党委领导经济社会发展工作的制度体系包括:党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的制度机制;加强各级党委对本地区经济社会发展重大事项的决策权、监督权的制度机制;党领导中长期经济社会发展规划制订和实施的制度;加强各级党委财经委员会、全面深化改革委员会等党委议事协调机构建设的制度;对经济社会发展中的全局性问题、贯彻落实中的重大问题向上级党委请示报告的制度;贯彻落实党中央决策部署的督查考核制度,切实优化政绩考评机制,加强任务分工、督促检查、情况通报、监督问责机制建设等;党管干部、选贤任能制度,为领导经济社会发展提供充足的管理队伍和人才资源;加强思想政治工作、创新群众工作体制机制和方式方法等。积极稳妥地推进现代国家制度建设,尤其是党直接治理经济社会的基础性制度,是提高党的领导水平和治理能力的战略工程。以经济社会发展领域的现代国家制度建设为重点,着力培育市场、社会主体和公民的自主治理能力,构建执政党主导的国家—市场—社会之间的多元共治模式,是建党百年来党有效领导经济社会发展的核心线索和关键举措。

第四,体制机制创新是党有效领导经济社会发展的关键环节。坚持党中央集中统一领导,持续完善党领导经济社会发展的体制机制,是成就中国社会主义现代化建设伟大奇迹的重要保证。党要有效领导经济社会高质量发展,固然需要深度的体制改革,但更需要积极的机制创新,体制改革和机制创新是提升党领导发展的能力和水平的基本路径。在坚持和完善中国特色社会主义国家制度和治理体系的基本前提下,党积极进行各类体制机制创新,从而建构最先进、最有效的体制机制以支撑中国经济社会的长期持续健康发展。在严酷的战争和革命环境中,中国共产党逐步形成了权力集中、职责分明、思想统一的领导体制,即党的一元化领导体制。支撑党的一元化领导的运作机制具体包括:作为权力轴心机制的“党委(党组)领导”;作为全面控制机制的“归口管理”;作为精英管理机制的“党管干部”;作为思想统一机制的“意识形态斗争”;作为沟通吸纳机制的“政治协商”;作为社会整合机制的“统一战线”;作为政治动员机制的“群众路线”^[12](P6-8)。党的一元化领导体制成为党有效领导经济社会发展最关键的体制支撑。同时,中国共产党成立百年来,持续改善党的领导制度、领导方式和领导作风,坚持和完善提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制,为提升国家治理效能提供了坚实的政治保障。作为具有明显发展导向的马克思主义执政党,政绩型体制是支撑经济社会发展的重要安排。政绩型体制与“以经济建设为中心”的政治路线和党管干部的组织原则紧密相关,是党通过建立自上而下的政绩考核机制和干部选拔机制,把各级干部投入到经济发展的竞技场中,通过以经济增长、民生保障、高质量发展等为核心指标体系比较治理绩效来识别和选拔干部的一种体制。党有效运用政绩考核这个指挥棒,根据不同历史阶段经济社会发展的基本任务和重点工作,灵活调整政绩考核的指标体系、指标权重、考核方式等,以正确的政绩观引领经济发展方式的转变和社会发展质量的跃升。在党长期领导经济社会发展的历史过程中,形成了经济社会发展规划、重大方针政策、工作总体部署、涉及国计民生等重要问题的集体决策机制、高效执行机制和有效监督机制。并且,党的法定领导核心地位和长期执政地位可以保证各级党政领导干部以超常的战略定力实现长远的发展目标,为中国经济社会可持续发展提供充沛的动力机制;在中国经济社会转型深化的过程中,党在确保核心制度长期延续的前提条件下,不断推进以体制调适和机制创新为基本内涵的国家治理制度的适应性调整,党的领导为社会经济发展提供了灵活的调适机制;党的领导能够保证党经常监督和评估政府在公共政策上的成败得失,成为中国经济社会发展进程中的重要纠错机制;党的领导为凝聚和动员全社会力量和资源完成特定执政目标、实现经济社会全面协调发展提供保障机制等。正是在不断完善重大经济社会发展信息报告和通报制度、社情民意反映制度、专家咨询

制度、决策论证制度、决策责任制度的基础上坚持和完善党委统揽全局、协调各方的工作机制,健全完善党委决策议事机制,在理顺各级党委与人大、党委与政府、党委与国有企事业单位、党委与人民团体等关系的基础上坚持和完善科学民主依法执政机制,坚持和完善党同政府主导的维护群众权益机制、民生保障机制和社会和谐稳定机制,党领导发展的体制机制的弹性和韧性不断增强,机制创新成为提升党领导经济社会发展的能力和水平的战略突破口。

第五,制订实施中长期规划是党有效领导经济社会发展的基本方式。一个有效的政党和政党体制要求政党首先能提出自己致力于实现的计划;其次,政党要有足够的内部凝聚力来实现这些计划^[26](P1)。中国政治体制的一个最大优势就是制订长期发展规划以及集中力量实施国家大型建设项目。中国的中长期发展规划对协调和引导不同政策领域的活动起到了关键作用^[27](P7)。习近平指出:“用中长期规划指导经济社会发展,是我们党治国理政的一种重要方式。从1953年开始,我国已经编制实施了13个五年规划(计划),其中改革开放以来编制实施8个,有力推动了经济社会发展、综合国力提升、人民生活改善,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。”^[28]中华人民共和国成立后,中国共产党立足自身实际,积极借鉴苏联经验,探索通过编制中长期计划的方式引领经济社会发展。当时中国共产党领导人民先后编制实施了五个“五年计划”,为建立较为完整的工业体系和国民经济体系奠定了较为坚实的制度基础。改革开放以来,在1981年编制的第六个“国民经济和社会发展五年计划”中,社会发展首次被纳入国家发展战略,党更加重视经济和社会之间的均衡发展。自2006年编制的第十一个“国民经济和社会发展五年规划”开始,正式将计划改为规划,推动国民经济社会发展战略逐步从计划指令性向战略指导性转变。为保证中长期发展规划决策的科学性和民主性,各级党政领导干部深入基层调查研究,形成了包括前期调研、形成基本思路、起草中央《建议》、通过中央《建议》、起草《纲要》草案、公众建言献策、衔接论证、广泛征求内外部意见、审批与发布《纲要》等多个阶段和步骤的编制过程。正是通过中长期发展规划确定国家政策的优先顺序,对经济社会发展进行高效的资源配置,党领导经济社会发展的有效性和正当性才得到不断增强。

在社会主义现代化建设过程中,中国共产党一直是追求最佳国家发展道路的关键行动者,在经济社会发展过程中占据着真理和道义的制高点。社会结构、基本国情和后发外生型现代化的内在逻辑都决定了高质量发展对有效政党的需求是内在的,中国共产党长期承担了促进经济发展、直接治理社会和推动制度转型的重大历史使命,党是中国经济社会持续健康发展的决定性力量。对一个有着巨大规模和内在异质性的发展中国家,构建一个充满竞争活力和发展动力的市场经济社会,党的领导的制度优势是根本源泉。因此,为与经济体制改革相适应,党必须充分激发市场活力和社会创造性,为中国经济社会可持续发展奠定强劲的动力基础。提高党的领导水平和执政能力,改善党的领导方式和执政方式,以高质量党建推动新发展理念的贯彻实施和新发展格局的有效构建,是全面建设社会主义现代化国家的重大议题。

参考文献

- [1] 理查德·S. 卡茨,威廉·克罗蒂. 政党政治研究指南. 吴辉译. 南京:江苏人民出版社,2020.
- [2] 中央编译局. 列宁专题文集·论无产阶级政党. 北京:人民出版社,2009.
- [3] 中共中央文献研究室,中央档案馆. 建党以来重要文献选编(1921-1949):第2册. 北京:中央文献出版社,2011.
- [4] 郭定平. 政党与政府. 杭州:浙江人民出版社,1998.
- [5] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序. 王冠华、刘为译. 上海:上海人民出版社,2008.
- [6] 林尚立. 中国共产党与国家建设. 天津:天津人民出版社,2009.
- [7] 邓小平文选:第2卷. 北京:人民出版社,1994.
- [8] 邓小平文选:第3卷. 北京:人民出版社,1993.
- [9] 习近平. 论坚持党对一切工作的领导. 北京:中央文献出版社,2019.
- [10] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编. 北京:中央文献出版社,2017.

- [11] 习近平谈治国理政:第3卷.北京:外文出版社,2020.
- [12] 景跃进,陈明明,肖滨.当代中国政府与政治.北京:中国人民大学出版社,2016.
- [13] 唐皇凤.新时代党的长期执政能力建设:理论依据与战略路径.治理研究,2018,(3).
- [14] 毛泽东选集:第1卷.北京:人民出版社,1991.
- [15] 中共中央党史研究室.中国共产党历史:第1卷(1921-1949)上册.北京:中共党史出版社,2002.
- [16] 中央档案馆.中共中央文件选集:第13册.北京:中共中央党校出版社,1991.
- [17] 中共中央党史研究室.中国共产党历史:第1卷(1921-1949)下册.北京:中共党史出版社,2002.
- [18] 刘少奇选集:下卷.北京:人民出版社,1985.
- [19] 董必武选集.北京:人民出版社,1985.
- [20] 中共中央党史研究室.中国共产党历史:第2卷(1949-1978)上册.北京:中共党史出版社,2011.
- [21] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议.北京:人民出版社,2020.
- [22] 习近平.在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话.人民日报,2020-09-09.
- [23] 张明军.领导与执政:依法治国需要厘清的两个概念.政治学研究,2015,(5).
- [24] 习近平谈治国理政:第2卷.北京:外文出版社,2017.
- [25] 赵宇峰,林尚立.国家制度与国家治理:中国的逻辑.中国行政管理,2015,(5).
- [26] Committee on Political Parties. *Toward a More Responsible Two-Party System*. New York: Rinehart, 1950.
- [27] 韩博天.红天鹅:中国独特的治理和制度创新.石磊译.北京:中信出版集团,2018.
- [28] 习近平.在经济社会领域专家座谈会上的讲话.人民日报,2020-08-25.

Historical Process and Basic Experience of the CPC's Effective Leadership of Economic and Social Development

Tang Huangfeng (Wuhan University)

Abstract The development of China's economy and society and the modernization of national governance have a remarkable characteristic of political party centralism. The responsive adjustment and institutional mechanism innovation of the Communist Party of China to adapt to the changes of economy and society are the fundamental guarantee for the creation of the development miracle. In the process of great economic development and social change, the Party has accumulated rich and valuable historical experience in leading economic and social development. The most important experience for the Party to lead the economic and social development effectively is to give full play to the central role of the Party in taking the overall situation and coordinating all parties so as to realize the mutual promotion and benign interaction in terms of idea renewal, system construction, system adjustment, mechanism innovation and strategic planning. The constant improvement of the Party's leadership and ruling ability as well as the promotion of high-quality development through high-quality party building are the fundamental elements in the building of a socialist modern country in an all-round way.

Key words centennial and super-large scale party; overall leadership; economic and social development; developmental party; modernization of state governance

■ 收稿日期 2020-12-28

■ 作者简介 唐皇凤,政治学博士,武汉大学马克思主义学院教授、博士生导师;湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 涂文迁