

# 论全国一盘棋的历史演进、 基本特征和完善路径

申 灿, 刘建军

(中共河北省委党校[河北行政学院] 中共党史教研部, 河北 石家庄 050061)

**摘要:**全国一盘棋提出、形成于社会主义建设时期,发展于改革时期,在新时代被概括为中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势。全国一盘棋有党中央的集中统一领导、整体与部分、系统思维、坚持民主集中制和动态平衡等基本特征。坚持和完善全国一盘棋要正确处理其与地方能动性、地方积极性、社会力量有序参与和科学决策的关系。全国一盘棋是我们应对风险挑战的制度性保障,是将党的制度嵌入国家制度的成功范例,体现了社会主义制度和治理体系的优越性。

**关键词:**全国一盘棋;历史演进;基本特征;完善路径

中图分类号:D62

文献标识码:A

文章编号:2096-5729(2021)04-0019-08

全国一盘棋是中国共产党治国理政的重要方式,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。党的十九届四中全会总结了中国特色社会主义制度和国家治理体系的13个显著优势,坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事是其中一项重要的制度优势。新中国成立70多年来取得的辉煌成就尤其是成功应对各种风险挑战,充分证明了坚持全国一盘棋,集中力量办大事的制度优越性。新时代面临着“两个大局”,在前进征程上必须始终坚持全国一盘棋,进一步完善和扩大这一制度优势,发挥全国一盘棋的制度效能。

## 一、全国一盘棋的历史轨迹

### (一)全国一盘棋的提出

社会主义基本制度确立后,为尽快改变中国贫穷

落后的面貌,中共中央在1958年党的八大二次会议上制定了鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义的总路线。为调动全党全国人民建设社会主义的积极性,毛泽东在1958年的春节团拜会上指出,“中央集权太多了,是束缚生产力的。这就是上层建筑和经济基础的关系问题。我是历来主张‘虚君共和’的,中央要办一些事,但是不要办多了,大批的事放在省、市去办,他们比我们办得好,要相信他们”。<sup>[1](P559)</sup>

毛泽东反思中央高度集权式的经济管理体制弊端,提出“虚君共和”主张,是从1956年开始的。经过几年建设,中共中央和毛泽东开始认识到苏联中央高度集权的管理体制带来的弊端。下放中央权力,扩大地方自主权是毛泽东试图突破苏联高度集权管理体制,尝试激发中央和地方两个积极性的探索。

在1956年《论十大关系》一文中,毛泽东提出,过

收稿日期:2020-12-14

基金项目:河北省社会科学基金项目“习近平新时代中国特色社会主义思想历史方法论研究”(HB18DD007);河北省社会科学基金项目“河北红色资源在干部教育培训中的开发与运用研究”(HB19MK011)

作者简介:申灿,中共河北省委党校(河北行政学院)中共党史教研部讲师,主要研究方向为中共党史、西柏坡经验与西柏坡精神等;刘建军,中共河北省委党校(河北行政学院)中共党史教研部副主任、教授、博士,河北经贸大学硕士生导师,主要研究方向为中共党史、红色文化等。

分集中是不利的,不利于调动一切力量来达到建设强大国家的目的,“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情……有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有”。<sup>[2](P31)</sup>《论十大关系》讲话发表后几天,毛泽东在4月28日中央政治局扩大会议的总结讲话中再次强调:“现在我们讲,过分集中是不利的,不利于调动一切力量来达到建设强大国家的目的。”<sup>[2](P56)</sup>由此可以看出,毛泽东此时提出下放中央权力、扩大地方自主权,既是为了调动地方积极性,更是为了突破苏联高度集权的管理模式,尝试探索一种能够调动中央和地方双重积极性的制度。

在毛泽东上述思想的推动下,中共中央和国务院在1958年相继颁布了《关于工业企业下放的几项规定》《关于企业、事业单位和技术力量下放的规定》两个文件。在这两个文件的指导下,中央各部直接管理的1165个企事业单位中有885个单位下放到地方,下放比例高达76%,并要求在6月15日前完成,由此可见中央下放权力的力度和决心之大。但在实际执行中,由于权力下放过多过快,导致在企业管理和资源调配上出现混乱。同时,随着“大跃进”的狂飙猛进,各地争相大上建设项目,重复低水平的建设造成大量资源浪费,“导致计划失控,工业生产秩序混乱”。<sup>[1](P827)</sup>为解决这一问题,毛泽东在1958年12月12日主持召开的中共中央政治局常委和各协作区主任会议上提出:“全国一盘棋与地方积极性相结合,有矛盾,按全国一盘棋原则去解决。”<sup>[3](P641)</sup>正如陈云后来所指出:“一九五八年六月,将大批企业下放,不久发现有问題,又强调全国一盘棋。”<sup>[4](P98)</sup>

在毛泽东看来,提出全国一盘棋并不是为了把权力全部集中在中央,全国一盘棋并不排斥地方积极性,地方也不是丝毫没有自主权。全国一盘棋与地方积极性是相互促进、相互提升、相辅相成的共生关系,只有当地方和中央产生矛盾时,地方才要服从中央的安排部署。但由于当时各地工业生产秩序混乱打乱了中央的计划,影响了全国经济建设大局,全国一盘棋在1959年后的实际执行中更多强调了对中央集中统一

领导的贯彻。

## (二)全国一盘棋的初步贯彻实施

毛泽东提出全国一盘棋后,迅速得到全党的贯彻和执行。1959年1月21日,黄克诚在军事会议上指出:“毛主席在六中全会上号召要‘全国一盘棋’,工业、基本建设、商业各方面都要一盘棋,不能各自为政。”<sup>[5](P724)</sup>邓小平在出席中共中央召开的省、市、自治区党委第一书记会议上谈到1959年国民经济计划时也指出:“一切问题的关键是要贯彻一盘棋的方针。”<sup>[6](P8)</sup>这就将全国一盘棋原则置于经济建设的核心地位,突出强调中央的集中统一。2月16日,中共上海市委书记柯庆施在《红旗》杂志上发表题为《论“全国一盘棋”》的署名文章。2月24日,《人民日报》也刊发社论《全国一盘棋》,对全国一盘棋进行了详细论述和阐释。当时主管经济的陈云在多个场合都强调了坚持全国一盘棋的重要性,将全国一盘棋作为生产的根本指导原则,要求各地区和各部门坚决贯彻中央的集中统一领导。

1960年11月14日,周恩来在召集中央文教部门负责人制订1961年文教工作计划问题时指出:“搞计划必须全国一盘棋,这点应切实贯彻到每一个领导同志,应该总结经验,改进工作,搞好明年的计划。”<sup>[7](P368)</sup>这次讲话将全国一盘棋从经济建设引入文化领域,逐渐成为处理中央和地方、集中和分散矛盾的指导思想。

全国一盘棋在经济建设领域的贯彻执行,扭转了之前混乱的局面,重新将权力集中在中央。虽然中央和毛泽东反复强调全国一盘棋与地方积极性相结合,但后来在实际中并没有能很好处理集中与分散的矛盾关系,使得经济社会发展不时呈现出“一收就紧一放就松”的不良循环。

## (三)全国一盘棋在改革开放时期的发展

1978年党的十一届三中全会开启了改革开放的新时期。汲取建设时期的经验和教训,中国共产党对全国一盘棋的认识和理解逐渐深入。一是提出全国一盘棋是社会主义优越性的体现。邓小平在1982年同国家计委负责人谈话时就指出:“社会主义同资本主义比较,它的优越性就在于能做到全国一盘棋,集中力量,保证重点。”<sup>[8](P422)</sup>邓小平将全国一盘棋作为社会主义的优越性提出来,充分表明全国一盘棋不是政策

性和策略性的方针,而是一项体现社会主义优越性的重要制度安排,是社会主义制度的一种优势。“社会主义制度优越性的一个重要方面,就是能够组织起来,集中力量,有计划地高效率地进行大规模建设。”<sup>[9](P657)</sup>二是强调正确处理全国一盘棋与地方积极性的关系。提出“必须坚持大计划、小自由,大集中、小分散,摆正全国一盘棋和发挥地方积极性的关系”。<sup>[10](P1194)</sup>计划与自由、集中与分散相辅相成,缺一不可,共同构成推动经济社会发展的重要力量。三是更加注重全国一盘棋内部的协调联动,既强调中央对地方的集中统一领导,又重视中央与地方、地方与地方之间的协同发展,提出区域之间要密切合作、加强配合。坚持党中央集中统一领导是发挥党中央总揽全局、协调各方领导核心作用的基础,而坚持区域之间协调发展,则“是贯彻全国一盘棋思想的必然要求,是发挥各个区域优势、增强全国发展合力的现实需要”。<sup>[11](P373)</sup>

#### (四)全国一盘棋成就“中国之治”

全国一盘棋作为社会主义国家独特的优势,逐渐成为推动国家经济社会平稳快速发展的重要力量。尤其是在面对重大风险挑战时,全国一盘棋成为我们国家成功解决各种难题的重要制度保障。党的十八大以来,面对深刻复杂的国内外形势,中央提出全党要“牢固树立全国一盘棋思想,以贯彻党中央决策部署为前提,确保党中央确定的目标任务和战略部署顺利实现”。<sup>[12]</sup>新中国成立70多年取得的辉煌成就证明了“我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用”,<sup>[13](P96)</sup>是能在党的领导下组织起来,集中力量办大事解难题。党的十九届四中全会明确指出了中国特色社会主义制度和国家治理体系的13个显著优势,明确回答了坚持和巩固什么、完善和发展什么等重大问题。坚持全国一盘棋,调动各方积极性,集中力量办大事是中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势,是巩固和完善中国特色社会主义制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,是社会主义制度优越性的体现。

## 二、全国一盘棋的基本特征

党的十九届四中全会指出:坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事是中国特色社会主义

制度和国家治理体系的显著优势。深入理解全国一盘棋的基本特征是充分认识和把握这一显著优势的应有之义,是坚定制度自信,推进国家治理体系和治理能力现代化的基本要求,也是进一步巩固和完善这一制度优势的现实需要。

#### (一)党中央的集中统一领导

中共中央和毛泽东提出全国一盘棋是为了解决当时存在的中央和地方、地方和地方之间的矛盾,特别是地方争相建设打乱了中央的计划,影响了整个国家经济建设发展的规划。1959年1月,邓小平在中央召开的省、市、自治区党委第一书记会议上谈到完成1959年国民经济计划的基本方针时指出:一切问题的关键是要贯彻一盘棋的方针,“所谓一盘棋,就是全国要统一安排基建,全国统一安排主要产品的生产,统一安排原材料和两个部类(一个生产,一个生活)的主要物资分配”。<sup>[6](P8)</sup>统一的权力在中央,中央根据全局需要协调资源配置,各地要在中央的统一安排部署下进行建设。中共中央和毛泽东提出全国一盘棋的目的就是要求全国经济建设由中央统一领导指挥,加强中央权威,反对分散主义和本位主义,地方不能各自为政,各干各的。因此,党中央的集中统一领导是全国一盘棋的核心,也是其根本保证和最大优势。

全国一盘棋突出强调党中央总揽全局、协调各方的领导核心作用。“在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的‘帅’,车马炮各展其长,一盘棋大局分明。”<sup>[13](P96-97)</sup>党中央总揽全局、协调各方,对整个国家大局和发展趋势最有发言权。坚持全国一盘棋是充分发挥地方积极性和创造性的前提,“地方要充分发挥各自的积极性和创造性,因地制宜地做好工作,但必须维护和服从中央的统一领导”。<sup>[14](P1059)</sup>中国特殊的国情决定了只有加强党中央的集中统一领导,发挥中央协调各方的领导核心作用,才能避免出现各自为政的混乱局面,才能确保全国大局稳定发展。

#### (二)整体与部分

全国一盘棋是哲学中整体与部分辩证统一关系的形象化表述。马克思主义哲学认为整体是事物内部各要素相互联系构成的有机统一体及其发展的过程;部分是组成事物有机统一体的各个方面、要素及发展全过程的某一阶段。整体由部分组成,大于部分,居于主

导地位。整体和部分不是对立关系,而是相互依存相互联系的辩证统一关系。在全国治理体系的大棋局中,中央居于主导地位,统率全局,各地是全局的组成部分,要服从中央统一领导。全国一盘棋并不影响地方发挥积极性,不能把一盘棋和地方积极性对立起来,坚持全国一盘棋是为了更加合理优化地发挥地方积极性。在保证全局计划正常实施的前提下,地方可以充分发挥自己的能动性。正如毛泽东所说:“如果某项意见在局部的情形看来是可行的,而在全局的情形看来是不可行的,就应以局部服从全局。反之也是一样,在局部的情形看来是不可行的,而在全局的情形看来是可行的,也应以局部服从全局。”<sup>[15](P525)</sup>坚持全国一盘棋要求我们在想事情、做决策、定计划时要从整体着眼,从全局考虑,树立大局意识和整体思维,在服从全局的基础上充分发挥局部的积极性和能动性。

### (三)系统思维

系统思维是传统中国象棋的核心理念,某个棋子的布局不仅会影响其他棋子的安全,甚至会影响棋局最终的胜负。“一着不慎满盘皆输”准确表达了棋局中各棋子相互联系相互影响的关系。全国一盘棋形象表达了中央与地方、地方与地方间的这种相互联系相互影响的有机整体关系。在国家治理体系大棋局中,既有中央与地方的垂直关系,也有地方与地方、部门与部门间的横向关系。纵向与横向关系决定了全国一盘棋不是简单的各部分相加,而是由各种结构和功能通过各种联系建立起来的有机整体。中央与地方、地方与地方相互联系相互依存,协调联动,共同构成全国一盘棋。贯彻全国一盘棋必须坚持系统思维,既要树立大局意识和系统观念,将本地区本部门的工作放到整个大局中去考虑;又要处理好共性和个性的关系,将党中央的决策部署与本地区本部门具体实际有机结合。因为“盲目地表面上完全无异议的执行上级指示,这不是真正的落实”,<sup>[16](P111)</sup>难以真正发挥全国一盘棋的系统效能。

系统思维要求在贯彻中央决策部署时要“善于把中央精神同地方和部门实际结合起来,创造性开展工作”,<sup>[17](P454)</sup>在全国一盘棋的治理体系中充分发挥各部分主动性和积极性。中央与地方、地方与地方要加强配合协作,打破中央与地方、地方与地方存在的中梗

阻,发挥组织结构的内部优势,充分释放全国一盘棋的系统效能,从而使整个国家治理体系呈现出整体大于部分之和的优势。

### (四)坚持民主集中制

民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度,是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志。民主基础上的集中和集中指导下的民主两者互为条件、相辅相成、缺一不可。坚持民主集中制既可以激发全党创造活力,又有利于统一全党思想和行动,克服分散主义和个人主义。而全国一盘棋是党内民主集中制在国家治理体系中的运用。强调中央在治理体系中的领导地位,各地必须服从中央统一安排,贯彻中央的决策部署,这是民主集中制中集中的体现。同时,全国一盘棋并不排斥地方积极性和能动性,在服从中央统一安排和贯彻中央决策部署的前提下,各地可根据自己实际情况充分发挥主动性和能动性,激发地方的创造活力。全国一盘棋既有民主又有集中,既坚持中央的统一领导,又充分尊重各地积极性,既有纪律又有自由,是中国共产党民主集中制在治国理政中的体现和运用。

### (五)动态平衡

央地关系是国家治理中一项十分重要的内容,央地制度是国家制度体系中重要的组成部分。能否正确处理央地关系,关乎国家统一、经济发展和社会稳定,关乎国家治理体系和治理能力现代化的实现。全国一盘棋是一项系统工程,各个组织结构之间始终处在运动的状态,中央和地方的关系、地方和地方的关系不是固定不变的,而是始终处于一种动态平衡状态。全国一盘棋始终是处在一种调适的状态,不存在绝对平衡,也找不到绝对平衡的办法。强调全国一盘棋,并不意味着地方就没有了积极性,而是根据实际需求适度调整中央赋予地方自主权的界限。强调中央集中统一,虽然短期内地方丧失了部分自主权,但从长远看,地方的自主权和机动性是不断提高的。当全国经济社会发展稳定受到冲击,全局受到影响,中央会适当强调集中统一;而当安定平稳时期,中央则会适当给予地方更多自主权,充分释放地方的积极性。因此,全国一盘棋与地方积极性始终处在一种动态平衡中,总体保持平衡,但在不同时期面对不同问题时会选择收缩

或放开。

### 三、坚持和完善全国一盘棋 要正确处理四种关系

制度发展要与经济社会发展相适应,制度的完善处于一个动态发展过程。一方面,全国一盘棋提出和初步实践于计划经济时期,在改革和社会主义市场经济实践中发展出新的现实形态,依然管用,依然有强大生命力,是源于我国社会主义建设实践的内生性制度,必须毫不动摇地坚持。另一方面,即使作为显著优势的制度,也要随着各种新的治理问题的产生而不断发展变化,从而使显著优势进一步扩大和巩固。作为制度优势的全国一盘棋,只有不断发展和完善,才能持续彰显制度优势,真正实现国家治理体系和治理能力的现代化。

(一)正确处理坚持全国一盘棋与发挥地方能动性的关系

“中央与地方关系是指国家体制纵向上的权力与资源配置关系。”<sup>[18](P185)</sup>坚持全国一盘棋强调局部服从全局,地方服从中央,中央在权力和资源配置上有绝对的权威。但需要清楚的是,全国一盘棋不是“一刀切”,强调全国一盘棋不是不要地方能动性。中央的重要作用在于把握大局、引领方向、协调各方,确保国家的发展道路和基本路线、基本方略的正确性;中央集中统筹的不是全部资源,而是涉及全国具有战略性、全局性的重点领域和关键环节。各地在服从中央集中统一安排部署的前提下,要结合自身实际,运用有限的权力和资源充分发挥主观能动性。

正确处理坚持全国一盘棋与发挥地方能动性的关系,一方面需要中央能够精准研判具有战略性、全局性的重点领域和关键环节,明确集中权力的边界和集中资源的领域,避免主次不分、眉毛胡子一把抓。中央“要告诉下面的同志有些事必须统一,不能乱来。总之,可以和应当统一的,必须统一,不可以和不当统一的,不能强求统一”。<sup>[19]</sup>另一方面,全国一盘棋不是静态的权力收缩和集中,而是在动态中不断调整权力集中的边界。地方要在服从中央集中统一领导的基础上,抛弃等靠要思想,根据本地实际情况,科学制定本地区经济社会发展政策。

(二)正确处理坚持全国一盘棋与发挥地方积极性的关系

调动两个积极性是新中国成立以来,中国共产党一直在探索解决央地矛盾的最优目标。毛泽东指出:“我们在讲地方的独立性,讲地方独立自主的时候,要注意不要走向极端,偏到另一方面去了。当然,在现在地方缺少独立性的时候,强调一下地方的独立自主,是很有必要的。”<sup>[2](P56)</sup>理论上,中央和地方两个积极性是解决央地矛盾最为理想的状态,但在实际执行中却不易实现。陈云就曾经指出:“全国一盘棋与地方积极性,能否找到一个适当的办法,做到两全其美呢?这是一个没有解决的问题,强调地方积极性就影响全国一盘棋,强调全国一盘棋又妨碍地方积极性。”<sup>[20](P303)</sup>

究其原因,在于中央和地方认识积极性的立足点不同。中央是从整个全国的大局和广大人民的根本利益出发,对全局有利的集中即使有时会影响地方积极性,也在可接受范围内,并且这种影响是短暂的。地方则容易站在本地区本部门利益的角度看问题,担心中央的集中会在一定程度损害地方和部门利益。出发点和立足点不同,就很容易导致央地双方在积极性上存在着认识偏差和行动歧异。

在社会主义制度下,中央和地方关系不应该也决不能是零和博弈性质的关系。只有处理好中央权威与地方积极性的关系,才能更好发挥全国一盘棋的制度优势。正确处理中央权威与地方积极性的关系,关键在于正确认识整体与部分、当前与长远的辩证关系。既要用全国一盘棋的思想,统筹区域发展、城乡发展,统筹经济社会发展,又要给地方一定的权力和政策,鼓励地方根据本地的特点,加快经济社会发展步伐。整体居于主导地位统率部分,整体具有部分没有的功能,当各部分以合理的形式组织起来时,整体就会优于部分之和。全国一盘棋要求部分为了整体牺牲自己的部分利益,从而以一种最优的形式组成整体。当整体以最优形式呈现时,部分也会受到整体的带动,收益也会远大于损失。从长远看,虽然对整体利益的强调短时间内让地方积极性受到了一定影响,但整体上地方的自主权是不断扩大的,即使中央在强调全国一盘棋时也始终注意保护地方的积极性,从而确保中央权威与地方积极性的关系保持一种动态的平衡。

全国一盘棋离不开地方积极性的发挥,但局部如果迷失方向,违背全局的要求,那么就不会有正确的积极性。所以,地方积极性的发挥,应该是贯彻中央精神与立足本地实际相结合,是对当地人民负责和对全国人民负责相统一。同时,强调中央的集中统一,维护中央的权威,决不是把应该赋予地方的权力收上来,而是要在合理划分中央与地方职责和权限的基础上,充分发挥两个积极性。

(三)正确处理坚持全国一盘棋与社会力量有序参与的关系

正确处理坚持全国一盘棋与社会力量有序参与,是适应社会治理发展新趋势的必然要求,也是进一步完善社会治理体系和推动国家治理体系和治理能力现代化的内在需要。近年来,随着经济社会的进步,各种社会组织和社会力量有了很大发展,在参与社会救援、慈善捐助、提供社会服务等方面发挥着越来越重要的作用。多元主体参与社会治理成为未来社会治理发展的趋势和特征。各种社会力量协同和公众参与有助于进一步释放社会活力,提升社会治理的科学性和有效性。同时,越来越多的社会问题需要协调大量人力物力资源,尤其当社会面临重大风险挑战时,更需要将整个社会力量纳入国家治理的大棋局中。

坚持全国一盘棋,要求整个国家和社会的力量在中央的协调指导下进行运转,各地要与中央保持一致,坚决贯彻执行中央决策部署。一方面,中央要充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,科学合理调动和部署各方力量。政府要积极引导、鼓励和支持社会力量有序参与社会治理,制定相应法律法规,进一步规范社会力量参与社会治理。另一方面,社会力和社会组织要遵从中央的集中统一领导,积极发挥社会能量,巩固和壮大一盘棋的组织力量。只有坚持全国一盘棋,社会力量参与治理才能释放出最大能量,才能真正发挥社会组织的效能。也只有将社会力和社会组织纳入治理体系中,才能实现组织动员的最大化,使全社会凝聚在中央的领导下如身使臂如臂使指,真正实现全国一盘棋。

(四)正确处理坚持全国一盘棋与科学决策的关系

坚持全国一盘棋,大量权力和资源集中在中央,各地区、各部门都要贯彻中央的决策部署。牵一发而动

全身,决策失误不仅会造成资源浪费,甚至会造成影响广泛的重大事故。因此,坚持全国一盘棋的前提是中央的决策要科学,只有科学决策才能真正发挥全国一盘棋的制度优势。

科学决策是充分释放全国一盘棋制度优势的前提和基础,提升科学决策能力是坚持全国一盘棋的内在要求。做好科学决策,一要加强调查研究,促进科学决策。中国共产党历来重视调查研究。只有在中央每项重大决策的制定时都经过了深入实际的详细调查研究,才能在决策时避免出现重大的失误。二要做到民主决策。民主决策是人民当家作主的重要体现和必然要求,要充分利用现代信息技术,拓宽民众参与途径,创新参与形式,确保决策始终反映最广大人民的意志,符合最广大人民的利益。三要做到依法决策。依法决策是建设法治国家、法治政府的必然要求。中央在决策过程中要严格遵守法定权限,依法履行法定程序,确保决策程序与内容符合各项法律法规和各种规章规定。

#### 四、深入把握坚持和完善 全国一盘棋的重大意义

新中国成立以来,我们始终坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事、难事,实现了中华民族从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。全国一盘棋之所以在中国社会成为可能,是因为它充分体现了对中国社会的历史传承,充分立足和适应了中国经济社会发展水平。坚持全国一盘棋是社会主义国家应对各种风险挑战的制度性保障,是中国特色社会主义制度和治理体系的显著优势,是社会主义优越性的具体体现。深入理解和把握全国一盘棋的重大意义,有利于我们坚定制度自信,进一步完善、巩固和扩大制度优势。

(一)全国一盘棋是国家应对风险挑战的制度性保障

“真正实现社会和谐稳定、国家长治久安,还是要靠制度,靠我们在国家治理上的高超能力,靠高素质干部队伍。”<sup>[21]</sup>制度之治是最可靠最稳定的治理形式,是一个国家抵御风险挑战、赢得主动的有力保障。在建设改革的不同时期,中国共产党依靠全国一盘棋将

全社会凝聚在一起,团结起全国人民的力量,成功应对来自国内外的各种风险挑战,创造了经济快速发展和社会长期稳定的伟大奇迹。2020年面对突如其来的新冠肺炎疫情,中央坚持全国一盘棋,各地坚决服从党中央的统一指挥、统一协调、统一调度,地方与中央、地方与地方协调联动,实现了抗击新冠肺炎疫情的决定性胜利,凸显了中国特色社会主义强大的国家治理能力。当今世界正经历百年未有之大变局,不稳定性不确定性明显增加,我国发展不平衡不充分矛盾突出,各种重大突发性事件也时有发生。历史和实践证明,坚持全国一盘棋是成功应对各种风险挑战的重要制度保障,是确保经济社会始终平稳快速发展的重要基础。我们已经实现第一个百年奋斗目标、开启了第二个百年奋斗目标的新征程。新征程上会遇到各种未知的风险和挑战,只有坚持全国一盘棋,坚决维护党中央的集中统一领导,充分调动各方面积极性,才能实现化危为机、转危为机,实现中华民族的伟大复兴。

(二)全国一盘棋是将党的制度嵌入国家制度的成功范例

按照现代西方政治理论,基于国家-社会的分析框架,政党制度不属于国家制度体系而是属于社会范畴,是议会制度中派生出来的主要发挥代表和表达功能的政治组织。近代以来,中国特殊的国情决定了我们是先有政党后有现代国家,政党是建立、治理现代国家的核心。中国共产党创立了新中国,开创了中国特色社会主义,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。在当代中国,“国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一套紧密相连、相互协调的国家制度”。<sup>[22]</sup>中国共产党既是国家制度体系的领导核心,又是国家制度体系的重要组成部分,是贯穿于国家制度体系的骨架和枝干。党的十九届四中全会提出的我国国家制度和治理体系的13个显著优势中,坚持党的集中统一领导,坚持党的科学理论,保持政治稳定,确保国家始终沿着社会主义方向前进是第一位的。党的制度内嵌入国家制度体系中,成为中国共产党治国理政的重要制度来源,是中国特色社会主义制度和治理体系的重要特征。全国一盘棋是党的组织制度民主集中制在治国理政中的

体现和运用。少数服从多数,下级组织服从上级组织,全党服从中央等原则在全国一盘棋中都得到了体现,是将党的制度内嵌入国家制度的成功运用。

(三)全国一盘棋是中国特色社会主义制度和治理体系的独特优势

全国一盘棋的独特优势,是由社会主义制度决定的。社会主义制度的建立,能够克服社会化大生产与生产资料私人占有之间的矛盾,真正解放和发展生产力;能够确保消除异化,实现人的全面发展。只有社会主义制度才能真正做到集中力量,为人民办大事、做好事、解难事。

全国一盘棋坚持了社会主义制度的基本原则、基本精神和基本价值,是社会主义国家优越性的体现,是中国特色社会主义制度和治理体系的独特优势。党的十九届四中全会系统总结了中国特色社会主义制度和治理体系13个方面的显著优势,坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事就是其中一个重要方面。只有社会主义制度才能运用全国一盘棋,只有中国特色社会主义制度才能运用好、发挥好全国一盘棋的最优效能。全国一盘棋,集中力量办大事是中国特色社会主义制度的独特优势,造就着发展中国特色社会主义的强劲动力,是我们实现从追赶时代到引领时代的重要因素。历史和实践证明,这一显著优势是实现中华民族从站起来、富起来到强起来伟大飞跃的重要基础,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要支撑。

#### 参考文献:

- [1] 薄一波.关于若干决策与事件的回顾:下[M].北京:中共党史出版社,2008.
- [2] 毛泽东文集:第七卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [3] 建国以来毛泽东文稿:第7册[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [4] 陈云年谱:下[M].北京:中央文献出版社,2000.
- [5] 黄克诚军事文选[M].北京:解放军出版社,2002.
- [6] 邓小平文集:下卷[M].北京:人民出版社,2014.
- [7] 周恩来年谱(1949—1976):中卷[M].北京:中央文献出版社,1997.
- [8] 邓小平思想年编:1975—1997[M].北京:中央文献出版

- 社,2011.
- [9] 新时期党的建设文献选编[M].北京:人民出版社,1991.
- [10] 三中全会以来重要文献选编:下[M].北京:中央文献出版社,1982.
- [11] 胡锦涛文选:第二卷[M].北京:人民出版社,2016.
- [12] 习近平.在十九届中央政治局第一次集体学习时的讲话[N].人民日报,2017-10-29(1).
- [13] 中共中央文献研究室.习近平关于全面建成小康社会论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [14] 十六大以来重要文献选编:中[M].北京:人民出版社,2006.
- [15] 毛泽东选集:第二卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [16] 毛泽东选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [17] 胡锦涛文选:第三卷[M].北京:人民出版社,2016.
- [18] 景跃进,陈明明,肖滨,等.当代中国政府与政治[M].北京:中国人民大学出版社,2016.
- [19] 毛泽东.论十大关系[N].人民日报,1976-12-26(1).
- [20] 陈云文集:第三卷[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [21] 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[J].求是,2020(1).
- [22] 习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[J].求是,2014(1).

## On the Historical Evolution, Basic Characteristics and Perfect Path of “Take the Whole Country into Account”

SHEN Can, LIU Jian-jun

(Party School of the Hebei Provincial Committee of C.P.C [Hebei Administration Institute], Shijiazhuang 050061, China)

**Abstract:** “Take the whole country into account” was put forward, formed in the period of socialist construction and developed in the period of reform, which is a significant advantage of the socialist system with Chinese characteristics and national governance system. “Take the whole country into account” has the basic characteristics of the Party’s centralized and unified leadership, the whole and part, systematic thinking, democratic centralism and dynamic balance. To adhere to and improve the “take the whole country into account”, we should correctly handle the relationship between it and local initiative, local enthusiasm, orderly participation of social forces and scientific decision-making. “Take the whole country into account” is an institutional guarantee for us to cope with risks and challenges, a successful example of embedding the Party’s system into the national system, and reflects the superiority of the socialist system.

**Key Words:** take the whole country into account; the historical evolution; basic characteristics; perfect path

责任编辑:彭 澜