

战略规划：中国共产党领导 社会主义现代化建设的重要经验

廉国强

[摘要] 战略规划是中国共产党领导社会主义现代化建设的重要经验。理解战略规划这一治国理政的制度安排，可以从基础逻辑、价值目标和运行机制三个维度入手。战略规划背后具有现代化转型的深刻基础逻辑，主要包括后现代化国家的赶超逻辑、实现赶超的行动逻辑和战略规划的领导逻辑。战略规划具有社会主义现代化的价值目标，天然地成为推进生产力发展和实现人的现代化的客观载体。战略规划的运行机制主要包括政治权力、政治意识、政治结构和政治过程等四个方面。战略规划体现了中国特色社会主义的制度优势，向世界范围内的后现代化国家提供了示范经验。

[关键词] 战略规划；社会主义现代化；基础逻辑；价值目标；运行机制

[中图分类号] D251 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-928X (2021) 03-0068-06
DOI:10.14019/j.cnki.cn31-1856/k.2021.03.010

战略规划是中国特色社会主义的重要制度安排，是中国共产党领导社会主义现代化建设的重要经验。在“两个一百年”奋斗目标交汇的历史时刻，及时总结党领导中国社会主义现代化建设的重要经验意义重大。通过战略规划，中国共产党领导中国人民制定科学的战略目标，把短期、中期与长期目标相互衔接，并通过高效执行将战略规划的蓝图一步步变为现实。战略规划的制度安排使得中国社会主义现代化更加具有可操作性和科学性，保障了国家政策的稳定性和连续性。本文从政治学的视角出发，聚焦于战略规划的基础逻辑、价值目标和运行机制三个维度，对作为一种治国理政制度安排的战略规划展开全面和深入的分析。

一、战略规划的基础逻辑

战略规划与现代化建设紧密相连，因此研究战略规划应当置于现代化演进的历史场景中。战略规划背后具有现代化转型的深刻逻辑，主要包括后现代化国家的赶超逻辑、实

现赶超的行动逻辑、战略规划的领导逻辑。

（一）后现代化国家的赶超逻辑。现代化既是人类社会从农业生产力形态向工业生产力形态转变的自然演变过程，又是后现代化国家实现赶超的主动变革过程。现代化不同程度国家之间的竞争关系决定了发展和赶超的国家底层逻辑。因此，就后现代化国家而言，现代化不是自然的社会演变过程，而是“落后国家采取高效率的途径（其中包括可利用的传统因素），通过有计划的经济技术改造和学习世界先进，带动广泛的社会改革，以迅速赶上先进工业国和适应现代世界环境的发展过程”^[1]。对后现代化国家而言，实现现代化的目标就是使本国摆脱不发达的落后状态，缩小与发达国家的差距，赶上发达国家甚至超过发达国家，以实现民富国强。

19世纪工业革命以来，美国、德国等相继实现对英国的赶超，崛起为世界大国。中国的

[1] 罗荣渠：《现代化新论》，商务印书馆，2004年，第16—17页。

现代化过程也是赶超的过程。鸦片战争以后近代中国被迫卷入世界现代化过程，孙中山早在1894年就提出了赶超欧洲的思想：“窃以中国之人民财力，而能步武泰西，参行新法，其时不过二十年，必能驾欧洲而上之。”^[1]新中国成立以后，除了面临着工业基础薄弱、经济社会资源匮乏、人口规模超大的结构性约束，还处于外部敌对势力的包围和封锁之中，因此新中国势必要推行一种优先发展重工业的现代化赶超战略。在1955年的中国共产党全国代表会议上，毛泽东明确提出“要在大约几十年内追上或赶上世界上最强大的资本主义国家”^[2]的战略构想。正是这种赶超型的现代化战略发挥了强大的资源动员、整合与分配的效能，取得了显著的成效，使中国在社会主义建设前期建立了一个独立自主、门类齐全、有一定技术水准和相当生产规模的现代工业体系。

（二）现代化赶超的行动逻辑。国家战略规划是现代化赶超的行动逻辑。战略规划是一种有组织和计划的活动，与之相对的是自由放任。自由主义对国家计划最大的批评在于，信息的分散性和未来的不确定性导致国家无法对人们的经济社会生活进行科学预测。然而，在分散信息的获取应对未来不确定性上，国家显然比私人部门更具有权威和能力。如果把战略规划放在后发现代化国家的赶超过程中去思考，我们就会发现：对发达国家而言，各方面都处于领先地位，未来的方向大都是无法精准预测和清晰规划的；但对于发展中国家而言，有先发国家的经验和教训在前，未来的发展目标是较为明确和清晰的，也是可以制定合理规划的。

同时，战略规划的制定必须科学合理，急于求成的赶超战略并不能解决问题。如“大跃进”和人民公社化运动脱离了实际国情，违背了经济社会发展的规律，造成了国民经济比例失调、个人生活水平提高有限的问题。党中

央随后吸取教训，注意到工业化进程中应当保持工农业各个部门比例的协调。直至1964年“三五”计划制订前夕，周恩来提出了分两步走在20世纪末实现四个现代化的目标，才将现代化建设扩展至工业、农业、国防和科技四个领域。现代化建设受挫的根本原因就在于执政党没有搞清楚在落后国家建设社会主义的战略设计、路径选择和进程安排，没有制定出正确的战略规划并付诸行动。

我国战略规划起源于计划经济体制的指令性计划，改革开放以后“计划”改成了“规划”。一字之差，蕴含着从指令性计划到战略规划的成功转型。相比于传统计划，规划具有以下特点：一是宏观性。规划只设定宏观层面变量和指标，而不再对微观层面的经济生活进行规定。二是原则性。规划只规定经济政策和产业政策的原则，而不再对价值和实物量指标进行规定。三是全面性。不仅规划经济发展的战略，而且形成了完整的国家发展规划，并注重政治、经济、文化、社会、生态等各领域全面协同发展。四是开放性。规划与外界始终是开放的，会随着经济社会环境的变化而及时进行调整。中国市场化转型的成功很大程度上归因于对两者的正确区分，实现了自由市场和国家规划的协调配合，体现出高效的国家治理能力。

（三）国家战略规划的领导逻辑。近代中国的现代性危机迫切需求强有力的领导力量。在多重因素交织下，近代中国受到异质文明的强制性输入，主要被外力推动卷入了现代化浪潮。而理论和实践共同表明后发国家的现代化建设必须具备4个前提：独立的国家、有效的政权、现代的制度 and 合理的战略。^[3]现代化对于有效的权威有着极为迫切的需求，后发国家现代化转型取得成功的关键经验就是在国家主导下进行大规模社会动员，以科学的制度和合理的战略将现代化进程中迅速发展的经济力量 and 不断分化的社会结构纳入到秩序和规范之中，克服分配危机、合法化危机、整合危机、认同

[1] 《孙中山全集》第1卷，中华书局出版社，1981年，第15页。

[2] 《建国以来重要文献选编》第6册，中国文献出版社，2011年，第91页。

[3] 林尚立：《政党与现代化：中国共产党的历史实践与现实发展》，《政治学研究》2001年第3期。

危机与贯彻危机，形成持续稳定的发展状态。亨廷顿在研究发展中国家现代化转型的经验时指出：“凡达到目前和预料的高水平政治安定的发展中国家，莫不至少拥有一个强有力的政党。”^[1]经历戊戌变法、军阀混战和辛亥革命的交替动荡之后，历史和人民最终选择了中国共产党作为领导核心，组织全国力量实现民富国强的现代化愿景。

从中国的现代化道路中也能够明显地看到战略规划在其中的巨大作用。中国特色社会主义现代化道路的“根本依托就是强有力的动员型政党”^[2]，这条道路的核心逻辑就是政党成为了现代化转型的轴心力量，建立有效的权力结构和领导体制，创建稳固的政治秩序，编织严密的组织网络，动员和汇集广泛的社会资源，充分挖掘后发优势，制订合理的战略规划，并予以高效执行，这也是中国共产党与西方两党制或多党制的不同之处。西方国家政党每次大选之后轮流执政，往往带来的是政策的重大调整和反复摇摆，而中国的政策则通过战略规划保持了“一张蓝图绘到底”的长期连续性。新中国成立后，从“一五”计划到“五五”计划均是以“总路线”为指导，通过重工业优先的发展战略以实现工业化赶超。改革开放以后，从“六五”计划的编制实施到现在的“十四五”规划，中国共产党立足国情，先后提出了一系列战略构想，集中地反映出了执政党对社会主义现代化建设的发展蓝图、发展方向、发展次序与发展路径的系统性思考与整体性设计。正是在中国共产党领导的战略规划下，中国的现代化稳步前进，实现了从“站起来”“富起来”到“强起来”的历史性飞跃，开创了前所未有的中国特色社会主义现代化道路。

二、战略规划的价值目标

中国共产党的阶级性质决定了中国现代

化背后的价值目标——社会主义现代化。马克思深刻地揭示了资本主义现代化带来的危机：人的异化、自然的异化、社会的贫富分化和全球范围内资本对劳动的剥削、发达国家对落后国家的压迫、大国之间的冲突。社会主义国家迈向现代化的道路试图使人与社会的发展跃升至超越资本主义现代化的更高境界，主要体现在：一是要创造比资本主义更为先进的生产力，二是以实现人的全面发展为最高目标。因此，社会主义的战略规划，天然地成为推进生产力发展和实现人的现代化的客观载体，这体现在以下六个方面：

第一，社会主义战略规划以推进生产力发展为根本任务。社会主义的根本任务是发展先进生产力，社会主义制度的优越性也就体现在其能够创造比资本主义制度更为先进的生产力，使现代化要素发展得更为充分和深刻。为此，中国共产党领导社会主义现代化建设必须通过战略规划不断深化改革，建立现代化的经济体制，建构科学合理的人才培养激励机制、创新要素流动机制、优化资源配置机制、关键技术攻坚机制，制订健全的法律政策，让知识、技术、劳动、管理、资本等创造财富的要素持续涌流，保护个人与机构的创新，充分激发人的创造力。

第二，社会主义战略规划以实现更加全面和真实的人民民主为基本遵循。人民民主超越了市民社会与政治国家二元结构下资本逻辑主导的竞争性选举民主，从以下两个方面保证了人民整体掌握国家权力：一是人民民主的全域性；二是人民民主的全过程性。社会主义民主是选举民主和协商民主两种形式的有机结合。在中国共产党领导社会主义现代化建设过程中，战略规划有效明确了现代化发展的阶段目标、拆分了任务难点，把发展人民民主细化贯穿于决策、执行、监督、问责的全过程，既要注重民主在程序和形式上的公平，又重视民主在实际运转中产生的治理绩效。

第三，社会主义战略规划以厚植崇高的社会主义价值信仰为文化取向。中国共产党领

[1]（美）亨廷顿著，王冠华译：《变化社会中的政治秩序》，三联书店，1989年，第396页。

[2]陈明明：《发展逻辑与政治学的再阐释：当代中国政府原理》，《政治学研究》2018年第2期。

导社会主义现代化的文化建设必须致力于建构“政治价值体系、社会价值体系和人生价值体系”^[1]，战略规划则有助于通过巩固、强化、更新社会主义的道德信仰和价值体系来凝聚和整合社会，巩固和增强公民对社会主义国家的认同，并通过文化的适时创新来挖掘社会主义现代化建设的动力资源。

第四，社会主义战略规划以实现共同富裕为根本目标。资本主导的现代化道路下，市场经济的发展必然会导致社会成员的贫富分化。社会主义现代化是全体人民共同富裕、共享发展成果的现代化。中国共产党领导社会主义现代化建设，需要建立公平合理的分配制度，优化国家财政结构，加强国家再分配能力建设，推动区域经济和城乡经济均衡化与协调化发展。现实中，共同富裕目标的实现正是一个通过战略规划使目标分解、目标调整不断更新的过程。

第五，社会主义战略规划以维系人与自然的和谐关系为价值导向。社会是人基于生产活动和交往活动形成的生产关系与交往关系的共同体。生产活动就是人通过实践有意识地改造自然界的活动。人无法离开自然而存在，人与自然的关系也决定着人的生产活动和人的交往活动。因此，中国共产党领导社会主义现代化建设必须在战略规划中有步骤地探索、调整发展方式，避免走“先污染后治理”的老路，形成资源节约和集约型的生产方式、生活方式、产业结构、空间格局。

第六，社会主义战略规划以构建人类命运共同体为崇高使命。生产活动和交往活动的发展推动了跨越国家的分工体系、金融体系和市场体系的形成，突破了民族的地域性界限，使各个民族和国家均成为世界整体的有机组成部分。面对不平等的国际政治经济格局，中国共产党在领导社会主义现代化建设进程中尊重世界各国自主选择政治制度和发展道路的权利；注重以协商对话的方式解决国际事务的争端；

通过共建共享的方式使各个民族、国家和地区分享人类社会发展的成果。

三、战略规划的运行机制

战略规划具有其特定的运行机制。一个规划要经历从决策编制到审议通过再到实施、评估的全过程，主要涉及到执政党、参政党、各级政府、人民群众、市场与社会组织等行动主体，形成了党的领导制度、政府工作制度、新型政党制度、人民代表大会制度和社会主义协商民主制度等制度体系。战略规划经过不断的发展完善，已经成为一个具有中国特色的政治形态，大致可以从政治权力、政治意识、政治结构和政治过程4个方面加以考察。^[2]

（一）政治权力。党的决策、政府的执行与人民的参与是规划全过程中的3种关键性动力。新时代推动3种动力互相协作形成完整动力系统的两大核心机制就是党的十八大以来逐步形成的党政功能性分工与高效互动机制，以及体现群众路线的党群互动机制。两大机制的运作既保证了规划全过程的高效性，又为规划政策提供了合法性，有效地避免了自由主义代议制民主下多党竞争和权力分立带来的相互掣肘、治理低效的困境。

一是党政分工机制。新时代执政党不再“简单地讲党政分开或党政合一”^[3]，而是从优化权力配置的角度入手，从功能上对党政权力进行合理分工和科学配置。从政治学理论上讲，执政党作为政治组织，主要职能是政治领导；政府作为政权机关，主要职能是管理国家和社会公共事务。^[4]坚持党的领导是党政分工的首要原则，“处理好党政关系，首先要坚持党的领导，在这个大前提下才是各有分工，而且无论怎么分工，出发点和落脚点都是坚持和

[1] 林尚立：《党、国家与社会：党实现领导核心作用的政治学思考》，《中共天津市委党校学报》2001年第1期。

[2] 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社，2017年，第34页。

[3] 《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社，2020年，第168页。

[4] 王侃：《党政关系现代化是国家治理现代化的核心内容——基于马克思主义总体方法论的视野》，《浙江社会科学》2015年第5期。

完善党的领导”^[1]。在党政关系中，党主要管方向、定大局，政府主要负责出政策、管执行。但党政分工也并非“泾渭分明”，而是既有明确分工，又有职能交叉，以实现执政党对国家和社会的间接管理。

二是党群互动机制。群众路线是党的生命线和根本工作路线，解决了执政党在日常状态下如何通过发挥政治动员功能实现利益表达和利益综合的问题。作为一种根本工作路线，群众路线要求领导干部在制订路线方针政策之前必须通过调研的方式深入群众，了解群众的实际情况、倾听群众的客观需求；既不能机械地从抽象的根本利益和长远利益出发，又不能局限于群众提出的分散化、零碎化的具体意见，而是要将不同行业、不同地区、不同组织和不同阶层的群众的意见予以系统性地整合，完成群众具体利益与根本利益、短期利益和长远利益的综合。

（二）政治意志。任何一种政治活动，都离不开一定的政治意志。战略规划的政治意志，就是指在制定、执行、调试、总结等各个阶段中所体现出的战略规划主体的政治观念与价值认同。在战略规划中，政治观念或价值认同体现在两个方面。一是战略规划始终突出问题意识。战略规划不同于一般规划，它着眼于社会主义现代化建设中面临的重大问题。习近平总书记强调：“要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究思考，着力推动解决我国发展面临的一系列突出问题。”^[2]二是战略规划着重强调系统思维。战略规划是全方位的发展计划，不是某个领域某个方面的单项改革，这正是系统性思维的具体体现。

党的决策意志最终会转化为国家意志。中国共产党的执政逻辑就是按照现代国家内在结

构、功能和机理去启动、监督和维护国家机器的运转，把自己的路线方针政策通过程序化、制度化和法律化的路径转化为国家的意志和行动。^[3]在五年规划中，具体表现在建议和纲要的分工：一是先有建议后有纲要。二是纲要必须以建议为指导，党中央的建议主要“管大方向、定大战略”，政府在编制纲要时“可以在认真测算基础上提出相应的量化目标”。^[4]三是纲要和建议编制程序要遵循法定程序，党委提出建议，政府编制纲要，政协讨论协商，人大最终审批。^[5]这样，党中央的决策意志就通过合法程序转化为国家意志，使得国家社会发展能够遵循党的政治意志。

（三）政治结构。战略规划的运行必须基于一定的政治结构，即政治运行过程中的权力结构，大致上可以分为纵向的权力传导、横向的权力配合、空间的权力整合3个方面。

第一，纵向的权力传导是战略规划顺利运行的根本前提。一般而言，在单一制国家，下级权力需要向上级权力负责。战略规划的行为也是如此，且战略规划的合法性一般需要得到上级权力部门的认可。以五年规划为例，在国家规划制定实施后，需要在政党意志与国家要求的基础上制定实施省一级的五年规划，然后再按照这个逻辑制定实施市一级、县一级的五年规划。这确定了下级战略规划与上级战略规划的从属关系，上级权力对下级权力有着明确的监督与干预权力。

第二，横向的权力配合是战略规划顺利运行的基本方式。战略规划是一项系统工程、长期工程，通常需要在不同职权部门的配合下制定和运行。成立领导小组就成为跨部门协调的重要组织方式。这种跨单位、多部门的协同配合也体现了中国共产党居中协调的强大组织功

[1] 《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社，2019年，第70页。

[2] 习近平：《关于〈中共中央全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2013年11月16日。

[3] 陈明明：《在革命与现代化之间——关于党治国家的一个观察与讨论》，复旦大学出版社，2015年，第230页。

[4] 习近平：《关于〈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〉的说明》，《人民日报》2020年11月4日。

[5] 李笑宇：《当代中国党政体制转化为治理效能的机制研究》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2021年第2期。

能。

第三，空间的权力整合是战略规划顺利进行的重要保障。总体来说，战略规划是一个需要个人、社会、政府等不同权力（权利）主体高效协同合作的发展机制。空间的权力整合明确了个人、社会、政府在战略规划与运行过程中的角色定位，通过各自行使不同的职能来保证战略规划的顺利进行。

（四）政治过程。战略规划的政治过程是指战略规划的制定和执行等环节中不同层次的各种主体之间的权力互动过程，主要包括准备、起草、审批实施、评估调整等步骤。

准备阶段是战略规划的前期调研和协商阶段。决策者通过开展调研和召开座谈会直接与基层群众面对面沟通；通过党政职能部门和群团系统广泛联系特定阶层和群体，可以吸纳不同行业、不同组织和不同阶层群众的意见；通过政府网站、“三微一端”等互联网信息手段举办公众建言献策活动，登记、筛选、汇编、提炼出群众意见，汇总到编制机构。

起草阶段由规划负责部门（通常为发改委）具体牵头执行，包括提出编制框架、组织文本、征求意见和协调衔接等。编制框架是通过向相关部门和专家反复论证，提出整个规划的核心思路和基本骨架。组织文本是主体部分，需要根据框架进行细节性完善，需要不断研究、分析和解决具体问题，以确保规划实施的科学性。征求意见是群策群力和民主参与过程，需要征求地方政府、有关专家、各界代表、人民群众等意见，整合各方合理化诉求，协调各方利益关系，形成高质量的集体智慧。协调衔接则是做好各级各类多层次规划的协调配合，避免规划中出现相互矛盾和抵触的问题。

审批实施是规划实施的具体环节。规划经过审批之后成为指导地方经济社会发展的政策纲领，随后通过地方规划的编制实施转化为地方政府及其职能部门的执行方案。通过“规定动作”和“自选动作”的结合，地方规划既保持了与国家规划高度的统一性，又彰显了地方

的特殊性，形成了多层级规划协同配合的“全国一盘棋”。在这个过程中，党中央和国家的战略决策就转化为了地方党委和政府的具体实施方案。

评估调整是保证战略规划得到有效实施的重要抓手和重要环节。通过开展问卷调查、网络调查、召开座谈会等方式，提升公众在规划中期评估中的参与度，评估结果向社会公开。我国经过实践探索逐步形成了系统的规划评估制度体系，通常由规划编制部门和第三方评估机构负责实施，包括年度监测评估、中期评估、总结评估等，各级人大常委会，通过听取政府部门汇报执行情况，提出评估意见，进行问责与纠偏。评估调整发挥着动态监控规划执行情况，发现偏差后及时调整和修正执行策略，并为下一轮建议和规划的制订提供决策依据的重要作用。

四、结语

通过以上三个维度的协同配合，战略规划这一制度安排成功转化为中国共产党满足人民群众日益增长的美好生活需要的治理实践。基础逻辑提供了战略规划的理论依据和实践指南；价值目标规定了战略规划的人民立场和社会主义属性；运行机制保障了战略规划的人民民主政治形态。事实证明，战略规划作为中国共产党领导社会主义现代化建设的重要制度安排，加强了各项发展规划和中短期目标与“两个一百年”奋斗目标的关联性、协同性，确保了各项发展规划与中短期目标沿着正确的方向推进。战略规划不仅具有丰富的实践价值，而且具有深刻的理论价值。在建设社会主义现代化强国的过程中，既要坚持和完善战略规划的制度安排，也要进一步加强对这一制度的学理研究，把中国共产党治国理政的实践经验及时总结提炼，将其转化为理论创新，向世界提供后发现代化国家进行现代化建设的创新性示范。

作者系复旦大学马克思主义学院博士研究生
（责任编辑：刘捷）