

“调动中央与地方两个积极性”的当代价值

——以《论十大关系》为例

李佳璇

北京印刷学院马克思主义学院

摘要: 中央与地方关系是国家治理的核心议题。本文以毛泽东《论十大关系》为理论起点,立足新时代背景,系统论证了坚持“两个积极性”的必要性。系统阐释健全“两个积极性”体制机制的四大原则:维护党中央权威与集中统一领导的根本前提、尊重基层首创精神的活力源泉、强化法治保障的制度基石,以及全国一盘棋的全局视野。“调动中央与地方两个积极性”思想的当代价值在于,为推进国家治理体系现代化提供制度保证、为中国式现代化进程中的区域协调发展提供路径指引和为践行以人民为中心的发展思想提供历史镜鉴。本文认为,该思想的治理智慧在当今仍具有现实指导意义。

关键词: 毛泽东;《论十大关系》;中央与地方关系;两个积极性;国家治理现代化

DOI: 10.65976/3106-1540.2026.03.004

The contemporary value of “mobilizing the enthusiasm of the central and local governments”

——Taking “On the Ten Major Relationships” as an example

LI Jiaxuan

School of Marxism, Beijing Institute of Printing

Abstract: The relationship between the central and local governments is the core issue of national governance. Based on Mao Zedong's "On the Ten Major Relationships" as the theoretical starting point and based on the background of the new era, this paper systematically demonstrates the necessity of adhering to the "two positives." This paper systematically explains the four principles of perfecting the "two positive" system and mechanism: the fundamental premise of maintaining the authority of the Party Central Committee and the centralized and unified leadership, the vitality source of respecting the pioneering spirit at the grass-roots level, the institutional cornerstone of strengthening the rule of law, and the overall vision of the whole country. The contemporary value of the thought of "mobilizing the enthusiasm of the central and local governments" lies in providing institutional guarantee for promoting the modernization of the national governance system, providing path guidance for the coordinated development of regions in the process of Chinese-style modernization, and providing historical reference for the practice of the people-centered development thought of "mobilizing the enthusiasm of the central and local governments." This paper holds that the governance wisdom of this thought still has practical guiding significance today.

Keywords: Mao Zedong; 'On the ten relations'; the relationship between central and local governments; two enthusiasms; modernization of national governance

毛泽东同志在《论十大关系》中关于“调动中央与地方两个积极性”的深刻论述,不仅在当时打破了高度集中的苏联模式路径依赖,更为中国特色社会主义国家治理奠定了重要的理论基石。本文立足于新时代背景,系统阐释其历史逻辑与理论内涵,致力于挖掘其在健全央地协同体制机制、促进区域协调发展及践行以人民为中心发展思想等方面的当代价值,为新时代坚持与完善这一根本治理原则提供历史镜鉴与现实启示。

一、为什么要调动中央和地方两个积极性

“调动中央与地方两个积极性”基于对我国国情的深刻把握,是我国推进国家治理体系和治理能力现代化的重要原则,具有深远的现实意义。如何在保持国家统一意志的同时,激发地方活力,在“统”与“分”之间找到平衡点,是我国在国家治理方面的关键课题。这一思想不仅在当时具有开创性,也为后来的制度设计提供了理论支撑。

(一) 我国国土规模与发展不平衡的客观国情

我国幅员辽阔、人口众多,各地的自然资源、产业基础和发展程度都相差较大,城乡发展不平衡,东中西部之间也发展不协调,不同区域板块间的问题依然突出,发展不充分的情况还很明显。面对如此复杂的“调动中央与地方两个积极性”治理任务,若单靠中央“一把抓”来做决定,或让地方完全“各干各的”都很难把事情办好。

中央若是管的太细、坚持高度集中的模式,很容易忽视各地实际发展的差异,结果就容易导致政策与地方需求错位,基层的积极性和市场活力也被抑制了。同样,地方若是过度强调分权,无视中央的权威和统一协调治理,就会出现各自为政的情况,甚至容易出现地方保护主义等问题,直接影响国家法制、政令和市场的统一,削弱国家整体治理效能。因此,必须统筹考虑中央集中统一领导和地方积极性主动性,在坚持党中央集中统一领导的前提下,合理划分中央和地方的事权与职责,既保证中央在国家重大战略、宏观调控、跨区域协调、国防安全等方面拥有足够权威,又充分发挥地方在因地制宜推动发展、创新社会治理、服务基层群众等方面的积极性创造性。只有把中央的全局统筹与地方的主体作用有机结合起来,才能把我国超大规模国家特有的空间纵深和区域差异转化为推动区域协调发展、促进共同富裕的治理优势,不断提升国家治理体系和治理能力现代化水平。

(二) 实现国家统一意志与基层创造活力的辩证统一

中央的积极性,主要用来保证“统一意志”。它的作用是维护国家安全,确保政令能一路畅通,守住国家的核心利益,也保障那些长远战略目标的实现。可以说这是“集中力量办大事”这种制度能运转起来的基础。地方的积极性,则是为了把“基层活力”激发出来,它鼓励地方政府在执行中央精神时,不只是照搬,而是结合本地情况做政策上的再创造,能迅速对当地企业和群众的需求作出反应,形成“千帆竞发”的创新氛围,很多影响深远的重大改革,其实都是从地方先试点开始的。

正如列宁指出:“一切民族都将走向社会主义。这是不可避免的,但是一切的民族的走法却不会完全一样,在民主的这种形式或那种形式上,在无产阶级的这种或那种形态上,在社会生活各方面的社会改造的速度上,每个民族都会有自己的特点”^[2]。“调动中央与地方两个积极性”这背后体现的,就是中央把准方向、地方积极探索的治理逻辑,两者配合,才能把国家的发展一步步推向前进。”这一论断为中国探索符合国情的社会主义道路提供了方法论指引。毛泽东在《论十大关系》中强调“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力”,这正是运用

马克思主义的立场、观点和方法,立足中国具体实际,探索出的符合国情的央地权力结构。

(三) 提升国家治理体系整体效能的必然要求

中央和地方政府在治理过程中各有优势。中央通过顶层设计、定规则,在全局范围内进行协调,地方把政策具体执行下去,做精细化的管理,把服务真正送到群众身边。调动“两个积极性”,就是把中央的宏观决策能力和地方掌握的微观信息结合起来,二者形成互相补位,这样治理效果就能实现“1+1>2”,政策既符合大的国家战略,又不会脱离地方的实际需求。

毛泽东在《论十大关系》指出:“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”。这句话,本质上说明了提升我国治理效能的关键逻辑。在中央层面,通过统一领导和集中规划,保证国家发展方向不走偏,也让重大政策能真正落下来。到了地方层面,则是在中央确定的方针下,根据本地情况做探索和创新,把统一政策变成可操作、能落地的具体措施。该模式为国家治理体系和治理能力的现代化奠定坚实基础。

二、健全发挥中央和地方两个积极性体制机制应坚持四大原则

在国家治理现代化的进程中,如何持续、稳定、有效地发挥“两个积极性”,关键在于体制机制的设计与运行。这不仅需要政治层面的坚定引领,也需要制度层面的刚性约束。毛泽东同志当年提出的思路,在今天被进一步制度化、规范化,形成了更具操作性、可复制的治理框架。

(一) 坚定维护党中央权威和集中统一领导

“事在四方,要在中央”,中央的权威将四面八方的事情办好的关键。只有保证党中央在决策上“定于一尊、一锤定音”,才能凝聚全国之力。国家法制的统一是制度运行的基础,中央通过宪法和法律先将国家治理基本规则确立,地方在宪法和法律划定的范围内行使自己的权力,不能越界。政令统一,则是把战略真正落地的保障。新时代,在脱贫攻坚、疫情防控等重大任务中,中央统筹指挥、地方协同推进,体现了政令统一的力量。市场统一是经济活力的支撑,习近平总书记指出:“构建新发展格局,迫切需要加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场,建立全国统一的市场制度规则,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。”^[2]

(二) 坚持全国一盘棋

在发挥地方主动性的同时,坚持中央对宏观事务的集中统一管理,避免分散主义导致的发展失衡,体现整体与局部利益的辩证统一。注重发挥社会主义制度集中力量办大事的优势,把新时代中国特色社会主义伟大事业坚持和发展好。通过改革进一步破解深层

次体制机制障碍和结构性矛盾, 将促进各类要素合理流动高效集聚、区域间融合互动融通补充, 不断提高区域发展的协调性和平衡性。全国一盘棋, 打破各自小循环、畅通国内大循环, 将进一步实现优势互补, 促进各类要素合理流动和高效聚集。

(三) 尊重基层首创精神

基层是改革的源头活水, 地方是创新的试验田。地方积极性不仅体现在执行中央决策上, 更体现在结合实际创造性开展工作上。我国各地资源禀赋、发展阶段差异较大, 中央不搞“一刀切”, 允许地方在遵循中央顶层设计的前提下, 因地制宜探索符合本地实际的治理模式。中国基层社会治理前途光明、任重道远, 我们要坚持发动和依靠人民群众, 健全基层党组织领导的群众自治机制, 发扬基层首创精神, 让新时代“枫桥经验”焕发出更加绚丽的光芒, 创造基层社会治理的新经验、新奇迹。

(四) 强化法治保障

法治是规范央地关系, 使两个积极性都能够合理释放的根本办法。要想把央地之间职责厘清, 用法律把各自的权力和责任划分清楚是制度基础。“法定职责必须为、法无授权不可为”, 权力可以下放但不能不管, 需要法律程序和监督机制跟上, 保证地方用权不出格, 将权力关进制度笼子, 让地方在合法范围内大胆作为。同时, 用法治来保护地方合法权益也很关键。遵循“在中央统一领导下, 充分发挥地方主动性、积极性”的原则, 在根本法里为地方权益划出保护线, 使其在创新探索时, 合理利益得到保障。在地方债管理、区域合作等领域, 中央通过完善法律法规明确事权财权, 支持地方依法解决发展难题, 以“约束与保护并重”的法治思维, 为两个积极性的长期稳定发挥提供可持续保障。

三、毛泽东调动中央与地方积极性思想的当代价值

“调动中央与地方两个积极性”的思想, 是贯穿中国现代化进程的治理逻辑。在新时代背景下, 这一思想在制度演进和实践探索中展现出更强的生命力。它既是国家治理体系现代化的制度根基, 也是中国式现代化中区域协调发展的路径指南, 更是以人民为中心发展思想的历史源泉。

(一) 为推进国家治理体系现代化提供制度保证

毛泽东“调动中央与地方两个积极性”的思想, 是构建中国特色社会主义制度的逻辑起点。正如 1956 年的《论十大关系》报告所指出: “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。^[3]”这一思想突破了苏联模式高度集权的路径依赖, 在单一制国家结构下创造性地解决了集权与分权的辩证关系, 为构建“统一性与多样性”并存的社会主义国家治理结构奠定了根本的制度遵循。

习近平总书记强调: “治理国家, 制度是起根本性、全局性、长远性作用的,^[4]”要“坚持全国一盘棋, 调动各方面积极性, 集中力量办大事”, 这正是对两个积极性思想的继承与发展。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》从健全规划体系、强化规划衔接落实机制、优化规划与宏观调控协调联动机制等方面对健全国家经济社会发展规划制度体系提出了新的要求。“健全国家经济社会发展规划制度体系, 首要任务是构建定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系, 使各级各类规划各司其职、规范有序。^[5]”这种制度安排, 既维护了党中央权威和政令统一, 又赋予了地方必要的自主空间, 实现了国家治理体系中“统”与“分”的辩证统一, “为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚实的制度保障。^[6]”

(二) 为中国式现代化进程中的区域协调发展提供路径指引

毛泽东关于“调动中央与地方两个积极性”的思想, 为破解中国式现代化进程中的区域发展不平衡问题提供了根本遵循。这一思想的关键, 在于将“全国一盘棋”的顶层设计与“因地制宜”的地方实践有机结合, 既确保国家发展战略的统一性与方向性, 又有效激发各地区的比较优势与内生动力, 从而在制度层面规避“一刀切”的僵化管理和“各自为战”的碎片化困境。早在《论十大关系》中, 毛泽东同志就展现出极具前瞻性的辩证思维: 既强调充分利用沿海老工业基地的产业与技术基础, 又主张通过大力发展内地工业来优化全国生产力布局。这一“利用沿海、发展内地”的战略思想深刻启示我们, 区域协调发展绝非简单的非此即彼或零和博弈, 而是一个需要统筹兼顾、整体推进的系统工程。

在当代实践中, 东部地区依托其雄厚的产业基础和丰富的创新资源, 继续发挥高质量发展的引领作用; 中西部及东北地区则凭借其资源禀赋与要素成本优势, 积极承接产业转移并培育特色产业集群。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》指出要“深化与东部沿海地区交流互动, 对接京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等重大战略”, “推动科技创新应用与产业转型升级深度融合, 构建协同创新体系”, “提升重庆、成都的产业创新能力”, 更深层价值在于中央统筹与地方自主的协同。“党的二十大报告提出, 要深入实施区域协调发展战略, 构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。^[7]”地方通过“飞地经济”主动对接, 安徽已在上海建立 10 余家科创飞地, 飞地通过“研发在沪苏浙、生产在安徽”的模式, 促进创新链和产业链无缝对接, 推动科技成果“落地变现”, 实现跨省合作、产业协同、多方共赢。

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，区域协调发展是其内在的必然要求。若沿海与内地长期处于失衡状态，不仅会侵蚀社会公平正义的底线，更会制约国家整体发展的韧性与安全。沿海与内地工业关系的深刻论述启示我们，必须始终坚持全局视野，在巩固沿海发展优势的同时，通过制度创新、基础设施互联互通、公共服务均等化等综合举措，持续增强中西部和欠发达地区的内生发展动力，使各地区在现代化进程中各展所长、各得其所，最终形成区域协调发展的新格局。

(三) 为践行以人民为中心的发展思想提供历史镜鉴

调动中央与地方两个积极性，本质上是把“人民立场”落到治理结构上。既要重工业，也要人民，在巩固中央统一领导的同时，给地方更多权力和独立性，让地方结合实际把事情办实、把民生办好。“有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多”，其核心是以人民为中心，把国家发展与提高人民生活水平统一起来，让工人、农民等基本力量成为建设的依靠，同时争取中间力量、化消极因素为积极因素。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终强调“尊重基层首创精神”。“尊重群众和基层的首创精神，是我国改革开放取得巨大成功的重要经验，也是新时代全面深化改革的重要方法。^[8]”小岗村“分田到户”、乡镇企业兴起、三明医改、“最多跑一次”、“街乡吹哨、部门报到”……在党中央集中统一领导下，许多源自基层的探索经过总结提炼后上升为国家政策，为国家宏观层面的改革和治理试出不少新路。这种从群众中来，到群众中去的工作方法，正是对调动地方积极性思想的时代升华。“十五五”规划进一步提出，要“完善凝聚服务群众工作机制，夯实社会治理群众基础”，并“发挥人民群众主体作用，引导各方有序参与社会治理”，意在通过激活基层动能，将人民的创造力转化为推动发展的现实力量。

关乎人民切身利益的权力调整必须建立在稳固的法治基础之上。新时代处理央地关系，高度重视将行之有效的经验制度化、法治化。“党的十八届四中全会明确提出，推进各级政府事权规范化、法律化。^[9]”近年来，我国出台了基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案，致力于形成稳定的制度安排，明确各级政府权责，既约束了权力的任性，也保障了地方在法定范围内的自主空间。

“十五五”规划建议进一步要求“完善社会治理政策和法律法规体系”，这标志着央地关系以及相关的基层治理正全面步入法治化轨道，旨在以良法善治保障人民群众的长远和根本利益。

从《论十大关系》中“一切为了群众、一切依靠群众”的思想，到新时代“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的实践，调动两个积极性的根本逻辑始终未变，只有把中央的统筹力与地方的执行力、创造力汇聚到为人民谋幸福的方向上，才能真正把制度优势转化为治理效能，为中国式现代化提供不竭动力^[10]。

四、结语

毛泽东“调动中央与地方两个积极性”思想，深刻把握了社会主义大国治理的内在逻辑，是中国特色社会主义国家治理的重要理论源头。本文立足新时代背景，系统阐释了这一思想的必要性，我们既要坚持党中央权威和集中统一领导，又要赋予地方更多的自主空间，鼓励其在落实国家战略与探索特色发展之间找到最佳结合点。真正实现“如身使臂，如臂使指”的治理效能，将制度优势转化为治理效能，在统筹发展与安全、效率与公平、活力与秩序中走出一条符合中国实际的国家治理现代化之路，为实现中华民族伟大复兴提供源源不断的制度动力。我们要铭记历史经验，在“十五五”新征程中，将制度优势转化为治理效能，实现“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”^[11]根本目标，为中国式现代化筑牢制度根基。

参考文献：

- [1] 毛泽东. 论十大关系 [M]. 北京: 人民出版社, 1956.
- [2] 中共中央马恩列斯著作编译局. 马克思恩格斯选集. 第一卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [3] 冯现平. 服务型政府引导下的中介招商模式研究 [D]. 成都: 西南交通大学, 2013.
- [4] 李伟. 建设中国特色新型智库, 推进国家治理现代化 [N]. 中国经济时报, 2014-09-16(001).
- [5] 郑栅洁. 健全国家经济社会发展规划制度体系 [J]. 宏观经济管理, 2024(12): 1-3.
- [6] 张兴祥, 洪永森. 新时代共产党人“四为四谋”的崇高追求和使命担当 [J]. 前线, 2025(07): 9-12.
- [7] 罗芊芊. 四川地区三线建设调整改造及对城市发展的影响研究 [D]. 绵阳: 西南科技大学, 2024.
- [8] 李思. 央地警察事权的划分问题研究 [J]. 北京警察学院学报, 2020, (02): 74-79.
- [9] 易丹丹. 问题导向下的五大发展理念探析 [J]. 延安党校学报, 2018, 34(01): 28-30.
- [10] 王婷, 程家才. 《论十大关系》理论视野下中央与地方关系研究 [J]. 高等函授学报 (哲学社会科学版), 2012, 25(02): 28-30.
- [11] 钱周伟. 新中国 70 年中国共产党处理中央与地方利益关系的探索与经验 [J]. 中共成都市委党校学报, 2020(02): 49-56.