

国家自主性：破解中国现代化道路 “双重难题”的关键因素

——以权力、制度与机制为分析框架

周光辉 彭 斌

〔摘要〕 新中国成立时面临着国家建设的“双重难题”，即面临着如何实现规模治理与推进发展相互交织的难题。新中国成立后，在中国共产党的领导下，通过构建以领导权为核心的国家权力结构、分工合作的制度体系和高效的权力运行机制支撑、保障、发挥国家自主性，使其成为破解中国现代化道路“双重难题”的关键因素。国家自主性是国家主权内在本质的表现方式，它体现为对外的自主性与对内的自主性两个方面。在现代化过程中，中国的国家自主性表现为，通过运用领导体制长期稳定的政治优势和制度优势，自主制定与实施国家发展规划，稳步推进体制改革和创新，有目标、有规划、有步骤、有措施、有成效地持续推进现代化发展。经过70年的艰辛探索和不懈奋斗，特别是改革开放以来的创新性实践，中国自主推进现代化变革，逐步破解现代化进程中的“双重难题”，形成了具有中国特色的现代化发展道路。

〔关键词〕 国家自主性；现代化道路；双重难题；权力；制度；机制

〔中图分类号〕 D03 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2019) 05-0012-13

中华人民共和国自1949年成立以来，已经走过了70年的光辉历程。经过70年的艰辛探索和不懈奋斗，特别是改革开放以来的创新性实践，

中国发生了令世人瞩目的历史性巨变。要真正理解当代中国巨变的内生性原因以及为什么会走出一条具有中国特色的发展道路，就不能从概念出

〔基金项目〕 中宣部文化名家暨“四个一批”人才工程项目“推进国家治理现代化有效路径研究”（362151131408）；国家社会科学基金重点项目“政治话语视域下当代中国国家认同建构机制研究”（19AZZ006）

〔作者简介〕 周光辉，吉林大学行政学院暨社会公正与政府治理研究中心教授、博士生导师，北京大学国家治理研究院研究员，教育部长江学者特聘教授；

彭斌，吉林大学行政学院暨社会公正与政府治理研究中心教授、博士生导师，吉林长春 130012。

发，而应追因溯源从新中国起步阶段所面临的初始条件出发思考问题。这是因为当代中国并不是一个“想象的共同体”，而是一个从历史中国传承下来的真实的国家。^①从国家治理的角度看，新中国建国时面临着近代中国留给当代中国国家建设的“双重难题”，既面临着中国作为一个广土众民的超大规模国家如何治理的难题，也就是如何破解治理的规模难题^②；同时，又面临着作为一个经济与社会发展水平极其落后、曾经遭受连年战争重创百废待兴的农业国家如何实现现代化的发展难题，也就是如何解决持续推进现代化变革的难题，就如美国现实主义政治学者亨廷顿所言，“现代性产生稳定，现代化带来不稳定”。^③这两个难题中的任何一个难题的有效解决都会产生广泛的国际影响。然而，中国现代化道路面临的问题的复杂性和任务的艰巨性恰恰在于，这两个难题是交织在一起的。超大规模国家既是中国发展的初始条件，又是发展过程中的结构性约束，更是发展起来后能够产生全球性影响的重要因素。正是治理的规模与社会变革这双重难题的相互交织构成了现代化道路的中国情境和中国问题。可以说，新中国70年的历史就是探索合适有效的规模治理方式与推进现代化变革相互纠缠共生的历史，是在破解“双重难题”的创新实践过程中逐步形成具有中国特色的社会主义发展道路的历史。对于新中国成立以来，特别是改革开放以来所取得的现代化发展的巨大成就的原因，国内外学术界进行了有益探索，取得了一些具有解释力的学术成果。但是，有些研究者往往侧重于分析超大规模的国家对于中国治理的影响，有些学者则侧重于分析现代化变革对于国家治理的影响，把规模治理与现代化变革结合起来进行整体性研究，把改革开放前与改革开放后连贯起来进行解释的成果明显缺乏。实际上，形成合适、有效的超大规模国家的治理方式与推进现代化变革是相辅相成的。合适、有效的规模治理方式是推进现代化变革的政治前提和保障，而推进现代化变革的进程既是促进规模治理方式不断调整改进的内在动力，又是检验规模治理方式是否合适、有效的尺度。

本文尝试运用权力、制度、机制作为分析框架，以国家自主性作为一个解释性概念，试图从整体上解释中国破解超大规模的国家治理与现代化变迁的“双重难题”的关键因素以及揭示中国现代化进程的历史逻辑和制度逻辑。本文认为，

新中国成立后，无论是改革开放前还是改革开放后，国家自主性是支撑中国现代化发展的关键性因素，也是实现超大规模国家的有效治理与推进现代化变革双重目标的核心因素。没有国家的自主性，超大规模国家内生的规模结构的保守性与非均衡性就会成为影响甚至阻碍社会变革的重要因素，更无法防控系统性改革，特别是利益关系的深刻调整所带来的风险。正是在这个意义上讲，中国的现代化发展道路是在中国共产党领导下国家自主推动的，是奠定在各项能够保障、维护和增进国家自主性的权力结构、制度体系与国家权力运行机制基础上的。因此，探讨新中国70年历史性变革的原因，就不仅需要描述中国现代化发展的历史过程，更需要深入考察中国国家自主性的构建问题，分析那些保障中国国家自主性以推动现代化发展的基本制度安排，讨论国家自主推动现代化发展的基本体制和方式。

一、国家自主性的形成与国家权力结构的塑造

尽管学术界对于现代化发轫的时间和空间存在分歧，但都承认现代化是世界各国必然经历的发展过程。现代化是“各社会在科学技术革命的冲击下，业已经历或正在进行的转变过程……是人类历史上最剧烈、最深远并且显然是无可避免的一场社会变革。”^④从人类的发展历史看，现代化曾经对世界各国尤其是后发展中国家产生了巨大冲击，使国家管理国内事务和参与国际事务的机制、方式与能力受到挑战。但是，在现代化过程中，国家并非完全是被动的、消极的承受者，而是可以依据国内外形势适时地调整和更新自身的体制，自主地、积极地回应现代化的冲击，从而使现代化成为促进国家发展的动力。有学者指出，“后发国家是否拥有适当的国家自主性，直接决定着国家建设的成败”，“国家的相对自主性是国家成功的关键”。^⑤

从规范理论上讲，国家自主性是国家主权内在本质的表现方式，它体现为对外对内两个方面：国家不仅在国际社会中拥有相对于其他国家、国际组织或跨国公司等国际行为体的自主性，而且在国内拥有相对于各种社会组织与经济组织的自主性，能够自主地制定和实施对内对外政策引领国家的发展方向，促进国家整体利益的实现。在

政治生活中，影响国家自主性的因素很多，也很复杂。相对于国际环境、技术条件与行为领域等影响国家自主性的因素而言，国家治理体系是决定国家能否自主制定和实施决策的核心因素。所以，本文将主要从国家治理体系的角度出发，围绕国家权力结构、制度体系和国家权力运作机制三个方面讨论国家自主性问题。通过将国家自主性的影响因素分解为上述三个方面予以阐释，有助于清晰地说明新中国成立后国家自主性究竟是如何构建的，同时又是如何适应国内外形势的变化而采取改革措施，实现对超大规模国家的有效治理与推动中国现代化发展的双重目标，进而总结中国自主推进现代化发展的基本经验。

作为影响国家自主性的重要因素，国家权力结构指各种不同的国家权力构成要素的配置以及国家权力各要素之间相互关系的组成方式，它需要通过中央和地方的国家政权组织体系才能实现结构化。国家主权独立与统一是国家自主性的内在规定，是构建完整的国家权力结构的基础，它既影响着国家的基本制度安排，同时又决定着国家权力运行机制的设计。在国家权力结构中，国家领导权是最为关键的权力，它显示出哪种行为主体在国家重大议题的决策中居于领导地位。国家权力结构实际上反映了在国家内部政党、中央立法机构、行政机构、司法机构、军事组织、地方政府以及社会利益群体等不同行为主体之间的权力配置结构与关系，从根本上决定着国家自主性的强弱程度。

国家制度体系是协调国家权力关系的框架系统，它为国家权力的配置及其关系提供了具有约束性的规范或规则。对于公共决策而言，国家制度体系使国家可以依据相关规则自主地制定和实施公共政策，为国家自主性的确立提供制度保障。各国不同的制度体系会导致国家自主性在程度上存在差异，同时会影响国家自主性的实现方式，从而最终对政策制定及其实施结果产生影响。

国家权力运行机制是使国家权力运行起来的原则、程序和方式的有机集合，它将国家权力运行过程中的方式、环节、步骤、阶段依据一定的先后次序进行排列，使国家权力运行呈现出一种规范有序的动态过程。通过国家权力运行机制，国家内部复杂的、多样的行为主体、资源与利益可以相互链接、协调和整合，保障国家自主地制定与执行政策。

通过将国家自主性的影响因素区分为国家权力结构、制度体系与国家权力运行机制三种分析要素后，我们可以发现，新中国首先完全实现了国家主权独立与统一，使国家自主性具有了内在的规定性；其次，通过建立以党的领导权为核心的国家权力结构，实现了对超大规模国家的集中统一领导，为国家自主性提供了政治支撑和组织保障；再次，通过构建以人民代表大会制为主的制度体系，既实现了国家自主性与人民性的统一，又为国家权力的合理分工与协同运行提供了制度保障；最后，通过构建民主集中制的国家权力运行机制，国家能够在决策制定和执行中有效地平衡民主与集中的关系，使中央和地方国家机关有序地自主运行。

在政治社会中，国家主权是国家自主性的内在规定。一般而言，国家是具有明确领土边界的政治共同体，享有独立的、排他的、不可分割的主权。所谓主权，就是“构成最高仲裁者（无论是个人或组织）的权力或权威；这类仲裁者对作出决策以及解决体制内的争端具有某种程度的最终权力。能够进行这种决策意味着对外部力量的独立性和对于内部团体享有最高权威或支配权。”^⑥国家主权表明国家享有在对内对外管理中的“最终权力”，能够独立自主地处理对内对外事务。也就是说，一方面，国家拥有国际关系中的最终主体地位，是特定国家在国际社会中的唯一合法代表；另一方面，国家在其领土范围内合法地垄断强制力的使用，对共同体内所有成员的行为具有普遍的、最终的约束力。国家主权原则确立了现代国家以及国际秩序建立的规范基础，使国家在国内和国际社会中的自主性具有了合理化、合法化的内在根据。

在欧洲，1648年《威斯特伐利亚和约》的签订既促进了欧洲国家主权的建构，也促进了欧洲各国自主地推进现代化发展的历程，标志着以国家主权为基础的现代国家体系开始确立。然而，西方国家在初步实现工业化以后就加快了对非洲、美洲、亚洲等地的征服与殖民，在世界范围内强占大量的殖民地与半殖民地。1840年鸦片战争以后，帝国主义列强也通过武力或武力威胁的方式在中国开辟租界、割让领土和划分势力范围，操纵控制中国关税、财政与金融，取得了鸦片贸易合法化、传教、驻军、领事裁判、海关管理等方面的特权，强迫中国政府签订了一系列不平等条

约，严重侵犯了中国的国家主权，损害了中国的国家自主性。有学者统计，近代与中国订立不平等条约的国家有 23 个，共签订不平等条约 343 个，同时还订有 52 个多边不平等条约。^⑦在帝国主义列强不断扩大在中国的势力范围和地方军事化的双重挤压下，晚清政府中央权威逐渐丧失，吏治败坏，社会治理能力衰微，灾荒频发，导致国家与社会的矛盾日趋激化，传统的封建帝国秩序逐步瓦解。据研究，从光绪二十八年（1902）正月至宣统三年（1911）八月，全国共发生各种民变 1028 起。^⑧随着近代以来西方帝国主义列强的侵略和中国传统封建帝国秩序的逐步解体，中国逐渐沦为半殖民地半封建社会，国家自主性也就受到帝国主义与封建主义的双重压迫，难以推动中国现代化的发展。因此，近代以后，“中国面临着两个最根本的任务，一是如何建立独立、统一的现代国家，重建政治秩序；二是推动国家的现代化，实现民族的复兴。”^⑨近代以来世界范围内殖民地半殖民地的历史证明，在上述两个任务中，前一个任务是后一个任务的前提条件，如果没有国家主权的独立统一，就不可能摆脱国外列强的控制^⑩，也不可能在国内建立稳定的政治秩序，更不可能自主地推进现代化的进程。

1911 年，孙中山先生领导的辛亥革命推翻了封建王朝，废除了封建帝制，创立了中华民国。但是，辛亥革命试图建立资产阶级共和国的方案，没有解决中华民族面临的国内外危机，也没有实现国家主权的独立统一。在北洋政府统治下，中国陷入了长期的军阀混战，政局混乱，战乱频仍，社会动荡，民不聊生。虽然南京国民政府于 1928 年在名义上实现了国家统一，并且在统一币制、取消厘金等方面取得了一些进展，但是，它始终没有真正实现国家主权独立与统一，没有从根本上改变中国处于半殖民地半封建社会的状况。针对中华民族处于危机日益深重的状况，历史和时代要求开展彻底的反帝反封建的革命，完全实现国家主权独立和统一。然而，在当时军阀割据、社会秩序碎片化、无序化的历史条件下，只能由具有先进性和自主性的政党组织才能克服社会一盘散沙的现象，把碎片化的中国整合为一个整体，推动实现国家主权的独立统一。中国共产党正是顺应历史的潮流应运而生。中国共产党于 1921 年成立后，就自觉地承担起中华民族先锋队的历史使命，并领导各族人民经过 28 年艰苦卓绝的奋斗

终于推翻了帝国主义、封建主义与官僚资本主义的统治。1949 年 10 月 1 日，中华人民共和国正式宣告成立。

新中国的成立标志着帝国主义、封建主义和官僚资本主义在中国统治的历史性终结。新中国成立后，在对外方面，彻底废除了帝国主义列强加给中国的一系列不平等条约和它们在中国的一切特权，取消了帝国主义在中国的驻军权、领事裁判权和租界，收回了美、英、法、荷等国在中国的驻军兵营及其建筑，废除了帝国主义在华企业的经济特权，收回了国家海关的管理权，彻底实现了国家主权独立。邓小平同志曾经深刻地指出，“中国在世界上的地位，是在中华人民共和国成立以后才大大提高的。只有中华人民共和国的成立，才使我们这个人口占世界总人口近四分之一的大国，在世界上站起来，而且站住了。”^⑪在国家内部，新中国的成立也彻底结束了鸦片战争以来战乱频仍、四分五裂的历史，实现了中国人民近代以来一直追求的国家主权统一。美国哈佛大学麦克法夸尔与费正清在其主编的《剑桥中华人民共和国史》中指出，中华人民共和国的成立解决了中国此前未解决的重大问题，即“缺乏全国的统一”，而“恢复中国的伟大所必需的全国统一是所有爱国的中国人衷心渴望的目标。”^⑫新中国成立后，中国通过创建统一的国家领导体制和决策机制、健全国家政权组织体系、改造社会与经济结构等一系列措施保障了国家的主权统一，确立国家的自主性。

在所有国家中，国家主权统一的重要标志就是形成统一的、有效的国家领导体制。由于各国的历史传统、社会结构、族群构成、文化习惯与社会发展阶段等方面具有差异，它们在国家领导权与领导体制上也就必然存在区别。新中国成立后，建立了以共产党的领导权为核心的国家权力结构，形成了具有中国特色的党和国家领导体制，其基本特征如下：第一，中国共产党在国家权力结构中居于领导核心地位，掌握着国家领导权。在中国国家权力结构中，中国共产党具有总揽全局、协调各方的领导核心地位，其与其他政党、人民团体、国家机关等行为主体之间不是平行的、并列的关系，而是领导与被领导的关系，其他政党、人民团体和国家机关都是在中国共产党的领导下履行各自不同的职责。第二，中国共产党领导地位是长期不变的，这是由党的性质，

即作为工人阶级与中华民族的先锋队决定的，并由宪法与法律予以确定的。近代以来，中国面临着治理超大规模的国家与推进现代化变革的“双重难题”。中国共产党的长期领导地位和以党的领导权为核心的领导体制的确立，既是因为中国共产党在领导中国人民推翻帝国主义、封建主义与官僚资本主义统治的长期斗争中逐渐形成了从中央到基层的高度组织化的政治力量，同时也是为了国家和人民有效应对超大规模的国家治理与实现现代化发展的“双重难题”而做的历史选择。新中国成立后，通过党的中央、地方与基层各级组织，中国共产党能够将各方面的、复杂的力量组织起来，既能在超大规模的国家内进行有效的整合与治理，同时又能够动员足够的社会力量推动现代化变革。在这种意义上，中国共产党的长期领导不仅确立了一种有效的国家整合与治理的领导体制，而且也通过制定远景目标和中长期发展规划及阶段性行动纲领，保证了公共政策具有连续性，成为一种稳步推动国家可持续发展的机制。第三，中国共产党是承担着历史使命的政党，遵循全心全意为人民服务的宗旨，其历史使命是为人民谋幸福，为民族谋复兴。在政治社会中，组织宗旨与目标具有规定领导方向、激励领导对象、规范领导决策、检验领导绩效等作用。中国共产党的宗旨和使命决定了，其通过掌握国家领导权，引领国家服务于人民，既保证了国家发展的正确方向，同时又能获得人民的支持，保障政治稳定与社会安定。通过构建以国家领导权为核心的领导体制，中国共产党能够统领立法权、行政权、司法权、监察权、军事权等其他不同的国家权力，保证各种国家权力之间既能彼此分工又能相互合作，共同组成有机联系的、统一的国家权力结构。

在政治社会中，国家领导权的重要实现方式是自主制定和实施国家决策，就国家与社会的发展方向、目标、原则、方法和步骤以及针对社会公共生活中的重大问题和重要利益关系自行制定、选择和调整行动方案。在中国，中国共产党是通过运用决策制定权来领导国家各方面工作，使中央政府能够就国内外重大事务做出决策并且将其决策有效地贯彻落实到基层社会，保障中央集中统一领导和国家政令统一。近代以来，中国国家主权与自主性缺失，重要原因就在于，中央政府没有形成全国统一的、自主的决策体制，同时也

没有能力将自身的决策落实到基层。新中国成立后，国家在民主集中制的基础上形成了集体决策体制，通过集体决策统筹规划国家各方面的事务。新中国集体决策体制的主要特征表现如下：首先，决策权力的高度集中性。中国共产党在决策体制中居于核心领导地位，通过党委制、党组制、党管干部制度和归口管理制度等组织体系嵌入，将决策权力集中于党，党内重大决策权力则主要集中在中央和中央政治局。其次，决策结果的统一性。中央决策一旦做出，任何其他国家机关、组织和个人都必须坚决贯彻执行。最后，决策实施和执行具有组织保障，中央一旦做出决策就能够通过中央到基层的各级组织开会层层传达、动员，得到贯彻落实。

在政治生活中，国家主权统一意味着国家拥有完整的、有效的政权组织体系，能够将中央政府的决策有效地贯彻到基层社会。只有建立健全全国政权组织体系，中央的决策才能通过组织化的渠道有效地落实到基层社会。新中国成立后，在全国范围内逐步建立健全中央、地方与基层各级国家政权组织体系，使国家组织机构能够深入到基层社会。中央人民政府在中央层级上设立政（国）务院、人民革命军事委员会（中央军事委员会）、最高人民法院、最高人民检察院（院）并明确规定其职权和内部机构设置，在地方设立大行政区（后撤销）、省、县级政府机构，在城市和农村基层社会设立基层政府机构，构建出中央－地方－基层各级政府体系，实现了国家政权组织体系的统一。通过加强各级政府机构建设，从横向上保障了中央人民政府对各类中央机构的组织领导，从纵向上实现了中央对地方、地方对基层的政治整合，为贯彻落实中央人民政府的政策执行提供了组织保障。通过国家政权组织体系建设，从根本上结束了近代以来中国社会一盘散沙、四分五裂的局面，保障了国家权力能够有效地延伸到城市与农村的基层社会，强化了国家政权的财政汲取、政治动员与社会控制能力，能够动员全社会的物力、人力和财力支持现代化建设。邓小平就曾指出，“中国一向被称为一盘散沙，但是自从我们党成为执政党，成为全国团结的核心力量，四分五裂、各霸一方的局面就结束了。”^⑩

从社会结构的角度分析，社会资源分布的结构不平衡和族群的多样性对国家主权统一和自主性构成了潜在威胁，它往往使国家服从于那些

占据优势资源的阶级、阶层与社会群体的利益与意志，忽视甚至违背社会公共利益与意志。新中国成立后，国家开始改造全国范围内城市和农村的基层社会结构与组织。在农村，各地政府依据1950年6月公布的《中华人民共和国土地改革法》，因地制宜，有领导、有计划、有步骤地分期分批进行了全国新解放区的土地改革，废除封建土地制度。到1952年底，除部分少数民族地区外，全国大陆普遍完成了土地改革，实现了中国农民几千年来“耕者有其田”的夙愿。在城市，中央与地方各级人民政府采取了一系列政策与措施没收和接收官僚资本企业，建立国营企业，并且从1950年至1952年在国营企业以及私营企业中进行企业民主改革，彻底废除封建把头制，建立新的企业管理制度、人事制度以及劳动保护等制度。随后，在1953年到1956年，通过“一化三改”，中国逐步实现了国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，在全国范围内建立了全民所有制或集体所有制的公有制经济，确立了社会主义基本经济制度。同时，中央与地方政府采取了一系列政策进行社会改造，推行废除娼妓制度、实现妇女解放、禁绝鸦片烟毒、扫盲等社会改革措施，移风易俗，重建社会秩序，彻底解决了鸦片战争以来日益严重的娼妓、吸食鸦片等问题，使广大群众获得了解放，民众的基本权利得到了保障。上述措施不仅激发了工人、农民和各界群众的生产积极性，改善了群众生活，而且重构了城市和农村的基层社会结构与社会秩序，使国家政权深深地扎根和嵌入基层社会，增强了广大人民群众的社会认同与国家认同，强化了国家的自主性与权威。

二、构建保障国家自主性的制度体系与运行机制

从历史与制度发展的角度看，国家自主性不仅取决于国家主权独立统一与国家权力的合理配置，而且取决于国家具有良好的制度体系与权力运行机制。制度是影响国家自主性的重要因素，它能够为国家自主运用权力制定与实施公共政策提供必要的资源、规则与保障。只有确立合适有效的制度体系与权力运行机制，才能保证国家权力合理分工与协同运行，也才使国家能够有效地整合社会的不同力量，能够自主地制定公共政策

以保障社会公共利益与秩序，促进经济发展和社会进步。否则，各种国家权力就可能在自主的名义下各自为政，各行其是，导致政局混乱，社会失序。正是在这种意义上，有学者指出，“创建政治制度的能力就是创建公共利益的能力”，“没有强有力的政治制度，社会便缺乏去确定和实现自己共同利益的手段。”^⑩

在现代政治生活中，国家的自主性不仅来自国家政权组织自身具有的禀赋与特性，而且来自人民的授权。作为一种科层制组织，国家政权机构应当具有相应的自主行动能力，能够制定和实施某些独立的决策。但是，在现代社会中，国家并不能因此证明自身的自主行为具有正当性，而是必须在人民主权原则的基础上经由人民授权才能表明其自主性具有正当性。“民主的目的就是将国家掌握在人民手中，使国家的意志能够最大限度地体现人民的公意，从而使国家真正成为人类最伟大政治作品：即社会通过自身所塑造的外在力量，解决基于自身力量和逻辑难以解决的问题。”^⑪由此可见，人民的授权是国家自主性的正当性来源，国家的自主性必须体现人民的立场。新中国成立前夕，中国人民政治协商会议第一次会议制定的《共同纲领》就曾明确规定，“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。……国家最高政权机关为全国人民代表大会。”^⑫这就确立了全国人民代表大会作为最高国家权力机关的宪法与法律地位。通过人民代表大会制度，各省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成全国人民代表大会，通过预备会议、全体会议、主席团会议、代表团会议、小组会议等会议讨论的形式，进行利益表达与整合，形成代表全体人民的国家意志，代表人民决定国家与地方重大事务，集中统一领导、授权和监督其他国家机关行使各自职权。在这种意义上，人民代表大会制度作为国家的根本政治制度为确立国家自主性提供了制度化的民意表达渠道与方式，能够保障人民当家作主，实现了国家自主性与人民性的统一，为国家自主破解现代化道路上的“双重难题”提供正当性证明。

作为一种政治共同体，现代国家需要包容与增进不同群体之间的交往与合作。在政治实践中，国家自主性既不是国家内部部分群体意志的表达，也不应成为国家机构单方面采取的实现其目的的

行动过程。国家自主性实际上蕴含在国家与社会之间复杂的互动机制中，是通过国家与各种不同的社会群体之间的互动、协商甚至是妥协的动态过程呈现出来的。在这种过程中，那些彼此间存在着偏好差异的社会群体及其代表应当被包容进政治议程，通过一种使各种群体的利益与意见根据合法程序得到充分表达和体现的政治过程，将各种群体的利益融入社会公共利益与国家整体利益之中。在中国的国家制度体系中，这就体现为中国共产党与其他民主党派、人民团体、社会组织之间、国家与社会团体之间的政治协商机制，体现为人民政协的制度设计。1954年全国人民代表大会召开后，中国人民政治协商会议完成了代行全国人民代表大会职权的历史使命，但是，它作为民主协商的政治组织继续存在，在国家政治生活中继续发挥着多党合作与政治协商的作用。1956年，中共八大提出“共产党与各民主党派长期共存、互相监督”的方针，标志着具有中国特色的中国共产党领导的多党合作与政治协商制度正式形成。在中国，虽然人民政协不属于国家机构，但是，它通过将各民主党派、人民团体、无党派爱国人士、各界别和各阶层代表组织起来进行政治协商、参政建言和民主监督，承载着协调党际、党群、政民关系的重大责任，成为保障国家自主推进各项政策的重要制度安排。通过人民政治协商会议的制度安排，中国将协商民主嵌入到国家政治过程中，形成了制度化的协商民主体系，确立了各种群体进行利益表达与偏好聚集的整合机制。新中国成立以来的实践证明，中国的政治协商制度以及各种不同范畴的协商民主机制不仅有助于通过提高国家决策的科学化与民主化程度增强国家的自主性，而且，有助于最大限度地吸纳、包容与协调各党派、各族群、各阶层的群体利益与意见，促进社会合作和维护政治稳定。

在国家制度体系中，世界各国所采取的不同国家结构形式会影响国家自主性的强弱。新中国采取的是中央集权的单一制国家结构形式。单一制的国家结构形式表明，中央与地方之间具有“职责同构”的特征，除国防与外交事务之外，中央和地方各级政府纵向间的职能、职责与机构设置基本上是统一的；中央拥有权力直接划分、批准或授权确认各级地方行政区域，统一领导、指导与规范地方各级政权的构建，直接任免或最后决定任用地方主要领导干部，统揽全国性法律

法规的制定。单一制国家通过行政区划实行分级管理的方式将全国不同地区的各族人民有效地组织起来，通过组织结构的科层化与职务分工的专门化将中央政府的意志落实到基层，解决了晚清以来中央政府由于缺乏权威而无力在全国范围内统一政令、推进现代化建设的问题。同时，在中央的集中统一领导下，中国注重合理配置中央与地方政府职权，发挥地方政府的积极性与主动性，在少数民族聚居的地方实行民族区域自治，在香港、澳门回归祖国后设立特别行政区，保障地方政府依法自主推进当地经济与社会发展。

为了保障国家自主性，国家不仅需要构建出合理的制度体系，而且必须确立有效的国家权力运行机制，使各种国家权力、制度与机构有序运转起来。国家权力运行机制是与国家权力结构和领导体制密切相关的，不同的国家权力结构和领导体制会采取不同的运行机制。新中国成立后采用了民主集中制的国家组织原则。“民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则”。^⑩在政治生活中，民主集中制的原则体现在国家权力运行的具体方式、环节、步骤、阶段等实践过程中，因而也是国家权力运行的机制。在民主集中制的机制下，国家权力机关与行政、司法、监察机关不是平行并列的相互制衡关系，而是产生与负责、决定与执行、监督与被监督的关系，从而有效防止了分权制衡体制下不同国家机关相互掣肘、国家权力运行低效率的问题。在国家权力运行过程中，民主集中制要求国家权力机关在制定法律和政策时以民主为前提，采取少数服从多数的决策原则，集中体现和形成人民和国家相统一的意志；同时，在法律和政策制定后，其他国家机关则在国家权力机关的集中统一领导和监督下，行使各自职权，贯彻落实国家意志。通过民主集中制的国家权力运行机制，中国不仅能够保障中央的权威与集中统一领导，促进各类国家机关提高效能、协调运行，集中力量自主地推进现代化发展，而且能够保障国家自主性与人民性的统一，使国家制定与实施的法律与政策充分反映人民的意愿与诉求。

三、中国自主推进现代化建设的 基本方式与历程

建国伊始，新中国面临着进行国家建设的

“双重难题”，既要在一个广土众民的超大规模的
国家中实现有效的治理，又要在一个经济与社会
发展水平极其落后、曾经遭受连年战争重创的农
业国家进行现代化建设。在 1949 年党的七届二
中全会上，毛泽东指出，“中国已经有大约百分
之十左右的现代性的工业经济，这是进步的”，“
中国还有大约百分之九十左右的分散的、个体的
农业经济和手工业经济，这是落后的，这是和古
代没有多大区别的”。^⑧实际上，即使当时大约 10%
左右的工业经济，基本上也是处于产业链低端的
落后工业经济。对于当时中国这样一个规模大、
人口多、底子薄的发展中国家而言，要解决国家
建设的“双重难题”，就必须根据实际情况制定
和实施科学合理的发展规划，通过国家政权集中
各方面的力量推动现代化发展。在这样的过程中，
国家自主性就体现为制定与实施现代化发展规
划的决策权、执行权与监督权，通过发挥党的领
导体制长期稳定的政治优势和制度优势，不断实
施一轮又一轮的“五年规划”，在工业、农业、
国防与科技等不同领域有目标、有规划、有步
骤、有措施地持续推进现代化发展。新中国成立
后，国家自主推动现代化发展的基本特征可以概
括为如下几方面：

第一，确立、调整与优化国家现代化发展战略
目标体系，引领国家发展方向。国家战略目标
是为实现现代化而确立的有机系统，它不仅能为
现代化发展提供长远的宏观性目标，指引国家与
社会发展方向，引领现代化的总体布局，而且能
够统筹国家中长期发展规划与短期发展目标，成
为经济与社会发展的具体领域与具体阶段进行规
划的依据。现代化是一种动态的发展过程，国家
也会依据国内外形势与实际需要自主地调整、优
化和完善战略目标。

新中国成立前后，党和国家就依据实际情况
自主确立、调整与优化现代化发展的战略目标。
1949 年 3 月，毛泽东在党的七届二中全会上提
出了“使中国稳步地由农业国转变为工业国，把
中国建设成一个伟大的社会主义国家”^⑨的任务。
1949 年 9 月，中国人民政治协商会议制定的《共
同纲领》为农业、工业和交通运输业等方面的现
代化建设规划了蓝图。1956 年，党的八大通过的
党章总纲指出，“中国共产党的任务，就是有计划
地发展国民经济，尽可能迅速地实现国家工业化，
有系统、有步骤地进行国民经济的技术改造，

使中国具有强大的现代化的工业、现代化的农业、
现代化的交通运输业和现代化的国防。”^⑩在建国
初期现代化发展战略的指引下，新中国不仅只用
几年时间就在战争的废墟上恢复了国民经济，而
且通过以 156 项重大建设项目为中心的大规模经
济建设，为国家的工业化奠定了坚实的基础。1978
年 12 月，党的十一届三中全会做出了把全党的
工作重点转移到经济建设上的战略决策。1987 年
10 月，党的十三大依据邓小平的构想，提出并系
统阐述了社会主义初级阶段理论，确立了把中国
建设成“富强、民主、文明”的社会主义现代化
国家的目标，制定了“三步走”发展战略。随后，
党和国家与时俱进地确立了中短期的现代化建
设目标，落实“三步走”发展战略。2017 年 10
月，习近平总书记在党的十九大报告中指出，中
国特色社会主义进入了新时代，总任务是实现社
会主义现代化和中华民族伟大复兴，在 2020 年
全面建成小康社会的基础上，分两步走在本世纪
中叶建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会
主义现代化强国。^⑪由此可见，新中国成立 70
年来，党和国家始终依据中国的具体国情和发
展阶段，通过自主确立、调整和优化国家现代
化发展的战略目标，引领国家与社会发展方向，
持续推进现代化发展。

第二，实行目标管理，编制实施现代化建设的
中短期规划与年度计划以及各个地方、行业、
部门与特定领域的具体规划与计划。国家现代
化发展战略目标属于宏观层面的长远规划，必须
进行目标分解，通过制定与实施具有可操作性、
可度量性的中短期阶段性目标才能逐步落实。这
就需要国家根据实际情况，将宏观层面的战略
目标逐次进行具体分解与细化，形成一系列适
合特定阶段的中短期规划目标与指标体系。在
此基础上，国家按期对相关规划的实施进程进
行目标管理，评估各项规划目标的实现程度与
执行情况，分析判断某些规划实施效果不佳的
原因，确认责任主体，确定下一轮规划编制时
应着重解决的问题及其方案。

新中国成立后，从 1953 年开始，中央政府通
过实施一轮又一轮的“五年计划/规划”，对生
产力发展、经济结构、重大建设项目、人口资
源环境、公共服务和居民生活等方面作出规划。
1951 年 2 月，中央人民政府政务院财政经济委
员会（简称“中财委”）开始试编制第一个五
年计划，

开启了中国通过不断制定实施“五年计划/规划”以持续推进现代化的历程。新中国成立70年来,除了1949年到1952年的国民经济恢复时期和1963年到1965年的国民经济调整时期以外,中国已经部署实施了13个五年计划/规划。其中,从“十一五”(2006-2010)开始,“五年计划”转型成为“五年规划”。通过回顾13个“五年计划/规划”的实施情况,可以发现,其制定和实施是不断调适、优化和完善的,大体上逐渐经历了从指令性计划向指导性规划、从侧重于单纯的经济计划向国民经济与社会发展全面规划、从以经济增长指标为主向以社会公共事务治理指标为主的转型。这体现出国家在不同阶段具有不同的发展目标与侧重点,通过不断实现一个又一个的阶段性目标,逐步推进现代化的全面发展。

第三,适时设立、重组指导推进国家发展和改革的专门机构,建立适合现代化发展不同阶段的经济体制。国家自主推进现代化发展不仅需要编制和实施科学的战略目标、中短期规划与年度计划,而且需要设立推进发展和改革的专门机构,统一编制国民经济和社会发展规划,统筹协调处理全局性、长远性、跨地区、跨部门的重大发展和改革问题。

新中国成立后,主要由中央人民政府统一组织和领导在战争废墟上恢复国民经济的工作。1952年11月,中央人民政府决定成立国家计划委员会(简称“国家计委”),国家计委成为专门编制和管理国家中长期经济计划的机构。通过建国初期一系列的机构设置与变革,中国开始形成高度集中的计划经济体制。改革开放以后,为了加快改革高度集中的计划经济体制,1982年3月五届全国人大常委会第22次会议决定设立国家经济体制改革委员会作为国务院组成部分,主要负责研究和拟定全国经济体制改革的中长期总体规划与年度综合实施方案。1992年10月,党的十四大正式提出,经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。^②1998年3月,九届全国人大一次会议将国家计划委员会更名为国家发展计划委员会。2003年3月,十届全国人大一次会议将其改组为国家发展和改革委员会。随着中国改革进入攻坚克难的阶段,特别是为了加强改革的顶层设计,强化国家的自主性,克服政府单一部门制定政策的局限性,2013年11

月,党的十八届三中全会决定成立中央全面深化改革领导小组,其职能主要是研究确定全国经济、政治、文化、社会、生态文明的体制和党的建设制度等方面改革的重大原则、方针政策和总体方案,统一部署全国性的重大改革,统筹协调处理全局性、长远性、跨地区、跨部门的重大改革问题,指导、推动、督促中央有关重大改革政策措施的组织落实。2018年3月,依据党的十九届三中全会制定的《深化党和国家机构改革方案》,中央全面深化改革领导小组改为中央全面深化改革委员会。

改革开放以后,为了适应推进社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的历史进程,国家积极推进政府职能转变并先后进行了8次集中的政府机构改革,优化了政府机构设置和职能配置,现已基本建立起与社会主义市场经济相适应的政府宏观管理体制。这既有利于保护产权,发挥市场在资源配置中的决定性作用,激活市场主体的活力与创造性,提高经济效率,又有利于充分发挥政府宏观调控与监管的作用,保障宏观经济稳定与市场秩序,积极稳妥地促进现代化发展。

第四,确立现代化建设不同发展时期和阶段的重点建设方向,集中力量抓重大项目与工程建设,通过项目制的方式稳步推进现代化发展。^③国家组织实施重大项目与工程,是国家动员相应的资源,为解决重大经济、社会与安全问题而自主做出的战略决策,也是国家推进现代化建设的重要抓手与载体。国家重大项目与工程建设,不仅指中央或地方政府部门制定、审批、实施、检查与维护某项或某些项目和工程建设的过程,而且指国家通过统筹、规划、协调、动员中央、地方与社会领域中的资源进行重大项目与工程建设的制度安排与推进现代化的路径。这就体现为,中央或地方政府部门依据全国或当地经济发展结构,有重点地选择投资与发展领域,动员不同部门形成整合力,确立起推进重点项目建设的机制,并通过相应的措施保障项目顺利实施。

新中国成立后,根据现代化不同发展阶段的情况,国家规划和实施了一系列重大项目与工程建设。例如,建国初期,国家采用以重工业为先导产业的发展政策,在“一五”期间集中建设从苏联引进的156项重点工程,为建立比较完整的工业体系奠定了基础。再如,改革开放后,国家

相继设立了“863计划”、“973计划”、国家科技攻关（支撑）计划等重大科研规划，开展了载人航天、北斗卫星导航系统、月球探测、大型飞机等国家重大科技工程，实施了三峡工程、“西气东输”、“西电东送”、“南水北调”、“四横四纵”高铁客运专线等重大建设工程。党的十八大以后，2016年开始实施的“十三五”规划纲要提出，国家将围绕科技创新、产业转型升级、基础设施建设、生态环境与民生改善等领域，开展165项重大工程项目建设。通过政府、企业与社会多元主体参与实施重大工程项目，国家能够加强基础设施建设，引领和培育新型战略产业，提高国家科技创新能力，推动产业结构不断升级，促进民生改善，有重点、分阶段、有步骤地持续推进现代化发展。

第五，实行对外开放，积极参与、融入和推动经济全球化进程，促进全球共同繁荣和发展。坚持国家自主性与实行对外开放不是非此即彼的关系，而是相互促进的关系。一方面，在全球化的时代，任何国家的现代化建设都不能闭门造车，不能固步自封，不能自我隔离于全球经济体系之外，而是必须采取对外开放的政策，有效利用国外的资金、技术和资源促进国民经济的快速发展；另一方面，实行对外开放政策，也必须坚持国家的自主性原则。只有在对外开放的过程中，坚持国家的自主性，才可能依据实际情况自主把握对外开放的步骤和节奏，防止国家走上“依附型发展”的道路。在这种意义上，在对外开放的过程中，必须处理好国家自主与对外开放的关系，在坚持独立自主原则的基础上，实行互惠互利与合作共赢的对外开放政策。

新中国成立后，中国就确立了独立自主的和平外交原则。由于当时西方主要发达国家对中国采取敌视、孤立与封锁的做法，中国在对外关系上不得不实行有限的开放政策，主要是同社会主义国家和发展中国家开展交流合作。通过参与有限的对外经济、技术与贸易交流，中国初步建立起了工业化和国民经济体系。但是，有限的对外开放难以获得国外先进的工业技术、资金、资源和管理经验，极大地束缚了中国生产力的发展水平。正如邓小平指出的，“关起门来，固步自封，夜郎自大，是发达不起来的”，“要实现四个现代化，就要善于学习，大量取得国际上的帮助。要引进国际上的先进技术、先进装备，作为我们发

展的起点。”^⑧改革开放后，中国自主实施了对外开放的基本国策，打开国门搞建设，充分利用国际上一切有益的文明成果促进现代化建设，逐渐形成了全方位、多层次、宽领域的对外开放格局。党的十八大以后，中国更加积极地、主动地、全面地融入和推动经济全球化进程，积极参与全球治理，推进“一带一路”建设，牵头筹建亚洲基础设施投资银行，推动人类命运共同体的构建。目前，中国已经成为全球120多个国家和地区的最大贸易伙伴，成为世界最大货物出口国、最大外汇储备国、第二大货物与服务贸易进口国和第二大对外直接投资国，成为全球治理机制变革的重要参与者和推动者。

通过建国70年的现代化建设，中国国民经济持续快速稳步增长，人民生活水平得到了显著提升。依据国家统计局资料，按不变价计算，2018年国内生产总值比1952年增长175倍，年均增长8.1%；其中，1979—2018年年均增长9.4%，远高于同期世界经济2.9%左右的年均增速，经济总量已经居世界第二位。现在，中国已经成为全球工业制造大国，成为拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家。伴随着中国的现代化发展，人民群众的获得感、幸福感与安全感也不断提升。根据相关数据统计，到2018年，全国居民人均可支配收入达到28228元，远高于1956年的98元；人均预期寿命达到77岁，远高于建国初的35岁。到2018年末，全国婴儿死亡率为6.1‰，远低于建国初的200‰；全国农村贫困人口已减少至1660万人，过去6年共减贫8239万人，农村贫困发生率下降至1.7%，成为首个实现联合国减贫目标的发展中国家；同时，中国已经建成世界最大的社会保障网络，其中基本养老保险覆盖人群超过9亿，医疗保险覆盖超过13亿人，基本实现了医保全覆盖。^⑨

需要指出的是，由于新中国成立后的国家建设面临着相互交织的“双重难题”，在探索社会主义现代化建设的过程中又没有现成的经验可资借鉴，所以，新中国70年的现代化道路不可能是一帆风顺的，期间也曾经历过急于求成的“大跃进”的曲折和“文化大革命”的重大失误。在“文化大革命”期间，在“以阶级斗争为纲”的错误路线引导下，中国的人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度以及民主集中制的国家权力运行机制都受到严重的冲击，

弱化了国家自主性，削弱了国家治理能力，整个社会一度处于无政府的混乱状态中，导致现代化建设遭受严重的挫折。1978年12月，党的十一届三中全会纠正了“文化大革命”的错误，“使党和国家从危难中重新奋起”^⑤，开启了中国现代化建设新的历史征程。

四、国家自主推进现代化发展的基本经验

经过建国70年来的艰辛探索和创新实践，中国逐渐破解了现代化道路上面临的规模治理与推进发展相互交织的“双重难题”。通观新中国成立后的国家建设历程与现代化发展道路，可以把中国破解“双重难题”的基本经验概括为以下几方面：

第一，中国破解现代化道路面临的“双重难题”的基本方式是发挥国家自主性，通过国家自主制定、实施现代化发展规划和改革束缚发展的体制与机制，有目标、有规划、有步骤、有措施、有成效地持续推进现代化发展。国家自主性不是推动中国现代化发展的充分条件，但是其必要条件，也是实现超大规模国家的有效治理与推进发展双重目标的关键性因素。对于中国这样超大规模的后发展中国家而言，由于发展的起点低，内部族群多样且发展不均衡，各种利益关系和矛盾错综复杂地交织在一起，特别是在推进市场化改革的过程中，面临着各种利益关系的羁绊和旧的体制、机制的束缚。这些问题难以依赖社会自身的力量加以解决，也无法仅仅依靠社会自身的力量实现国家的发展目标。所以，只有发挥国家自主性，通过国家自主制定和实施国民经济与社会发展规划，根据发展阶段的不同和情况的变化，勇于推进各种体制和机制的改革与创新，利用各种政策工具有效防范和化解来自内部和外部的各种风险，组织和动员各方面的力量共同参与现代化进程，才能实现“稳中求进”、持续推进现代化的发展目标。世界银行曾经在总结各国现代化发展的经验时指出，“政府对一国经济和社会发展以及这种发展能否持续下去有举足轻重的作用。在追求集体目标上，政府对变革的影响、推动和调解方面的潜力是无可比拟的。当这种能力得到良好发挥，该国经济便蒸蒸日上。但是若情况相反，则发展便会止步不前。”^⑥

第二，党的领导体制是发挥国家自主性的政

治支撑和组织保障。国家自主性是国家主权的外在表现，但国家自主性的实现不是一个自然过程，而是取决于国家治理体系中的权力结构、制度体系与权力运行机制，取决于国家领导体制和决策体制。针对中国现代化建设中面临的“双重难题”，需要具备坚强的领导核心和集中统一的领导体制才能为国家自主性提供强有力的政治支撑和组织保障。如果国家缺乏具有权威性的领导核心和领导体制，既不可能维持政治与社会稳定，更不可能推进现代化的历史变革。在中国，中国共产党在国家生活中居于领导核心地位，掌握着国家领导权。中国共产党的领导地位和作用，不是与生俱来的，而是在长期的革命、建设与改革的历史中形成的，也是由中国超大规模国家的结构性约束条件决定的。中国的国家自主性是通过以党的领导权为核心的国家权力结构、分工合作的制度体系和高效的权力运行机制予以保障的。这就使中国拥有了治理超大规模国家与推进现代化变革的领导权威、组织、制度与机制，能够集中各方面的力量持续地推动现代化发展。

第三，中国走出了一条国家宏观调控与市场经济驱动相结合的推动经济发展的道路。新中国成立70年来，特别是改革开放40年来，中国不仅实现了高速持续的经济增长，而且，在经济高速增长的过程中没有发生大的经济危机。这在世界经济发展史上都是罕见的。中国所以能够创造经济高速增长与稳步发展的奇迹，一个重要的经验就是建立了适合中国国情和发展阶段的社会主义市场经济体制。市场经济是通过以价格信号为主导的市场机制来配置生产要素和资源的经济形式，它不仅由于价格反应灵活、生产要素自由流动而极大地提高了资源配置的效率，更重要的是，它保护产权，给予了广大民众更多的选择自由，从而激发了中国人自主择业、自主创业的激情，为广大民众在创造物质财富的同时实现精神追求提供了机会。在完善社会主义市场经济体制、推进市场化改革的过程中，中国始终注重发挥国家发展规划的战略引导作用，充分利用财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制，通过科学、适度的宏观调控和强化市场监管有效地防范了重大经济危机的发生。

第四，发挥国家自主性，必须坚持以人民为中心的价值取向。在现代国家，人民成为国家的主人，也成为评价国家行为是否具有正当性的行

为主体。发挥国家自主性只有与坚持人民的主体性地位相一致,才能使国家自主性具有道义的力量。新中国成立70年来,中国之所以能够成功地实现有效治理与推进现代化发展,根本原因在于党和政府在发挥国家自主性的过程中,始终坚守人民的立场,始终坚持以人民为中心的价值取向,把增进民生福祉作为发展的根本目的。通过70年的现代化建设,人民生活明显改善,广大人民在现代化发展过程中的获得感、幸福感与安全感显著提升,实现了国家自主性与人民主体性的统一,不仅成功地动员了广大人民群众积极参与国家治理和现代化建设,而且走出了一条通过发展逐步改善民生、促进人权事业的现代化道路。

第五,发挥国家自主性,必须坚持全面依法治国。依法治国,建设社会主义法治国家,既是规范国家自主性的制度安排和保障,也是国家治理体系现代化的重要内容,更是建设高水平的政治文明——即从过去以管控为主的社会秩序向构建以规则为基础与管控相结合的社会秩序的转变——的历史追求,从而实现国家长治久安、社会安定有序。法治国家建设的实质,就是将政党与国家权力置于确定的、可以预期的法律约束下,使国家各种权力与行为纳入法律规范调整的范围内。法治国家建设的根本目的就是实现良法善治。回顾建国70年的现代化探索道路,可以看出,忽视法治建设时发展道路就会出现曲折,而重视法治建设时发展道路就会行稳致远。道格拉斯·诺思在分析国家与经济发展的关系时提出了“国家悖论”,即“国家的存在是经济增长的关键,然

而国家又是人为经济衰退的根源。”^③所谓“国家悖论”,所涉及到的重要问题就是国家能否实行法治,依法运用其自主性。如果国家能够依法自主推进现代化发展,那么,国家就是促进现代化发展的关键性力量;反之,国家就可能会成为阻碍现代化发展的力量。因此,要发挥国家自主性,就必须坚持全面依法治国与依规治党,使国家自主推进现代化发展的行为受宪法与法律的规范与保障。中国法治建设的实践也表明,将依法治国与依规治党相结合是保障国家自主性的一条重要的经验,它可以有效地避免由于权力不受约束而导致的决策失误给国家和社会造成重大损失。

总之,经过70年来的艰辛探索和不懈奋斗,中国自主推进现代化变革,正在逐步破解现代化道路上面临的“双重难题”,不仅在一个超大规模的、经济与社会发展水平曾经极其落后的后发展中国家初步实现了现代化,保持了政治稳定、经济发展与社会进步,极大地改善了中国人民的物质文化生活水平与人权状况,而且形成了具有中国特色的现代化发展道路。需要强调的是,由于中国规模巨大,仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,所取得的成就依然属于阶段性成果,同时还面临着贫富差距、城乡差距和区域差距等问题的困扰,因此,需要继续坚持和发挥国家自主性,紧紧依靠人民的力量,凝心聚力在做好自己的事情上,通过不断深化改革才可能完全破解中国现代化道路上的“双重难题”,实现到本世纪中叶把中国建成社会主义现代化强国的伟大目标。

① 葛兆光:《宅兹中国:重建有关“中国”的历史论述》,北京:中华书局,2011年,第32页。

② 谢维扬指出,“中国早期文明在政治组织上的发展很早就表现出追求大地域控制的模式,并成为中原王朝国家出现以后中国早期国家在国土结构上的基本特征,也是中原王朝国家制度的基础和中国古代国家概念的要素之一。中国早期国家制度发展的这个特征在古代文明世界,在一定意义上只有在中国个案中才表现得最为鲜明和完整。同地中海地区早期文明在这方面发展的区别也是显而易见的,而这一点对中国早期国家演进的过程及其历史性影响至关重要。”参见谢维扬:《古代中国文明发展呈现独特性》,《中国社会科学报》2019年7月12日。同时,麦克法夸尔和费正清也认为,“在人数和多民族方面,欧洲人和中国人很可以相比,同样是人数众多,民族复杂。可是在他们今天的政治生活中,在欧洲和南北美洲生活的约10亿欧洲人分成约50个独立的主权国,而10亿多的中国人只生活在一个国家中。人们一旦看到1和50的差别,就不能忽视。”参见麦克法夸尔、费正清主编:《剑桥中华人民共和国史》(1949—1965年),北京:中国社会科学出版社,1990年,第12页。

③ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968, p. 43.

④ 吉尔伯特·罗兹曼主编:《中国的现代化》,南京:江苏人民出版社,2010年,第3页。

⑤ 杨光斌、郑伟铭、刘倩:《现代国家成长中的国家形态问题》,《天津社会科学》2009年第4期。

- ⑥ 邓正来主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，北京：中国政法大学出版社，2002 年，第 778 页。
- ⑦ 侯中军：《近代中国不平等条约及其评判标准的探讨》，《历史研究》2009 年第 1 期。
- ⑧ 王先明：《士绅阶层与晚清“民变”——绅民冲突的历史趋向与时代成因》，《近代史研究》2008 年第 1 期。
- ⑨ 周光辉：《当代中国决策体制的形成与变革》，《中国社会科学》2011 年第 3 期。
- ⑩ “中国近代海关自 1859 年成立到 1949 年，在整整 90 年的时间里一直掌握在外国人的手里，中国人没有管理权，直到 1949 年 10 月 25 日中华人民共和国海关总署的成立，中国国门的钥匙，才真正放到了中国人自己的口袋里。”参见杨胜群、陈晋主编：《亲历者的记忆：协商建国》，北京：生活·读书·新知三联书店，2009 年，第 401 页。
- ⑪ ⑬ ⑭ 《邓小平文选》第 2 卷，北京：人民出版社，1994 年，第 299、267、132—133 页。
- ⑫ 麦克法夸尔、费正清主编：《剑桥中华人民共和国史》（1949—1965 年），北京：中国社会科学出版社，1990 年，第 61 页。
- ⑬ 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，上海：上海人民出版社，2008 年，第 19 页。
- ⑭ 林尚立：《建构民主的政治逻辑——从马克思的民主理论出发》，《学术界》2011 年第 5 期。
- ⑮ 《建国以来重要文献选编》第 1 册，北京：中央文献出版社，2011 年，第 3 页。
- ⑯ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 6 日，第 2 版。
- ⑰ ⑱ 《毛泽东选集》第 4 卷，北京：人民出版社，1991 年，第 1430、1437 页。
- ⑲ 《建国以来重要文献选编》第 9 册，北京：中央文献出版社，2011 年，第 270 页。
- ⑳ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日，第 1 版。
- ㉑ 《十四大以来重要文献选编》上册，北京：人民出版社，1996 年，第 19 页。
- ㉒ 折晓叶、渠敬东、黄宗智与周雪光等将项目制通常界定为 20 世纪 90 年代以后政府通过实施某些项目进行公共产品供给的方式。本文是在比较宽泛的意义上界定项目制，将其理解为新中国成立后国家通过实施某些项目和工程以推动现代化建设的模式。
- ㉓ 本段相关数据来自国家统计局《沧桑巨变七十载，民族复兴铸辉煌——新中国成立 70 周年经济社会发展系列成就报告之一》，2019 年 7 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/01/content_5404949.htm，2019 年 7 月 1 日访问。
- ㉔ 习近平：《在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话》，《人民日报》2018 年 12 月 19 日，第 2 版。
- ㉕ 世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》，北京：中国财政经济出版社，1997 年，第 157 页。
- ㉖ 道格拉斯·C. 诺思：《经济史中的结构和变迁》，上海：上海人民出版社，1994 年，第 20 页。

（责任编辑：陈 果）