

规划中国、制度中国与真实中国： 发展与治理的政治逻辑

张树平¹

【摘要】：中国政治的古今之变提出了现代中国国家建设中发展与治理两大主题；由发展主题衍生出国家的规划体系建设，由治理主题衍生出国家的制度体系建设，构成现代国家建设的两大战略任务。围绕着国家发展与国家治理，中国现代国家建设相续形成了“向解放寻求现代”“向发展寻求解放”“向治理寻求发展”的政治逻辑，并由此生成不同的政治形态。这些不同的政治形态深刻规定着国家规划与国家制度建设两大战略的实施形态及其相互关系：从“全能型计划”到“中心规划”再到“全面规划”，从“立国制度”建设到“关联制度”建设再到“全面制度”建设，“规划中国”与“制度中国”的交汇与合流内在地衍生出“真实中国”建构问题。在通往未来之路上，“向治理寻求发展”政治逻辑所孕育的“向(人民)民主寻求治理”的政治逻辑，将引领“规划中国”“制度中国”和“真实中国”建构及其互动格局，并由此真正实现中国现代国家治理在发展基础上对传统国家治理形态和治理困境的完全超越。

【关键词】：发展 治理 规划中国 制度中国 真实中国

【中图分类号】：D630 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1007-9092(2022)03-0045-014

本文是笔者近年来所参与推进的关于中国政治的历史政治学研究的系列论文中的一篇，也是笔者从“进程政治学”建构历史政治学的初步尝试。“进程政治学”在广义上是指以传统政治形态向现代政治形态、传统国家向现代国家转变的历史进程中的主体、事件、活动、思想、制度等历史经验为研究对象的政治学，即聚焦于(中国)现代国家建设和国家发展的历史政治学研究形式。

狭义的“进程政治学”以现代中国具有明确导向、目标、社会政治结构和制度框架的国家建设即社会主义国家建设和国家发展进程为研究对象，大致对应于中共党史表征的100年、中华人民共和国史表征的72年和改革开放史表征的43年，以经验实证基础上的逻辑分析和因果机制研究为主要内容，以建构政治学“中层理论”为主要目标¹。

自近代中国(作为一个时间概念)以来的中国现代国家建设，固然源于对国家存亡问题及与之密切相关的“启蒙”问题的即时反应，然而从更为广阔的时段——从传统国家与现代国家的古今之变的整体意义上说，中国现代国家建设与国家发展在根本上是对两个至关重要的议题即发展议题与治理议题的回应。

换言之，在发展议题与治理议题的内在要求同中国现代国家的根本性质、基本形式以及作为其外化表现的国家形态或者政治形态之间，存在着有待揭示和阐释的相关性。自中华人民共和国成立以来，由于社会主义国家形式的确立，中国的发展与治理在一个确定的国家形式下进行，发展集中体现于国家的规划，治理集中体现于国家的制度，因此国家的规划体系、制度体系与作

¹**作者简介：**张树平，上海社会科学院政治与公共管理研究所副研究员，上海社会科学院政治与公共管理研究所“远复历史政治学研究中心”主任。

基金项目：马克思主义理论研究和建设工程重大项目“‘四个全面’战略布局研究”(编号：2015MZD004)；上海市哲学社会科学规划一般项目“中国古代国家治理中的‘情治’传统及其现代启示：一项历史政治学研究”(编号：2020BZZ004)；上海社会科学院创新工程项目“中国古代国家治理传统的现代转化研究”

为社会主义国家形式在不同历史条件下和不同历史阶段之表现的政治形态之间的理论相关性尚待进一步澄清。

本项研究试图表明：一方面，现代中国的国家形态或者政治形态及其演转规定着规划体系与制度体系的有效性及其互动；另一方面，当代中国的国家形态或者政治形态亦可由“制度中国”“规划中国”及其衍生的“真实中国”得到界定并彰显其时代特征。

一、从传统国家到现代国家：历史政治学视野中的发展与治理问题

实现中国的现代化或者说建设一个现代化的中国，是中国自近代以来政治发展与政治建设的持久主题。虽然我们反对传统与现代的简单二元划分，但要理解现代中国或者中国的现代化方案，仍然必须从古典中国或者传统中国出发。因为，传统中国不仅构成现代中国在国家形态上的一个鲜明参照，而且在实践和经验意义上构成中国现代国家建设的历史起点和逻辑起点。

从传统国家到现代国家，历史呈现出两个面相：一方面，一些政治议题、政治现象、政治困局从属于传统中国，而另一些政治议题、政治现象与政治困局则从属于现代中国，这构成现代中国与传统中国之根本区别；另一方面，一些根本性的政治主题跨越时空和历史而传承下来，以相似或变异的形式继续存在，这构成传统中国与现代中国之延续与关联。

不同学者对传统中国有不同的认知和理论概括。艾森斯塔德将传统中国作为“文化性”取向社会的典型代表，指出传统“中国执政精英的政策，一般就是以创置聚敛性和调节性政策为特点的，促进型政策却非常之少”，“这些社会对特定目标与价值的强调，会造成其对某些特殊类型的事变的敏感，并且造成应付这些事变的特殊困难”²。

这一认识已经敏感地触及到了传统中国在帝国政治谱系中的独特取向。若从古今之变的视角来看，传统中国或者古典中国在国家形态上呈现为一个典型意义上的“治理型国家”，即“传统治理型国家”。这种国家形态在政治系统的目标追求、经济—社会—政治结构、社会共识与国家意识形态、政治合法性认同建构、枢纽性政治力量、政治思维、基础性政治制度等方面呈现出若干基本特征³。

不过，对于传统治理型国家形态下国家治理作为一种政治行动或政治过程的属性与特征，历来却有许多相互歧义的认知和判断。中国传统国家治理是属于“人治”还是“法治”或“礼治”，就是其中一个长期以来聚讼不止的学术命题。事实上，视古典中国为“人治”或者“专制”社会的主张者，与视古典中国为“法治”或者“礼治”社会的主张者，各自固有卓见，但亦各有未见。

中国古典政治是一个复杂的、具有多重面相的政治形态，与其以“人治”或“法治”叩其一端，不如以政治主体与政治制度之间的相互关系来审视中国传统国家治理的基本特征——政治制度在何种意义、何种程度上支持或鼓励了政治主体的选择、意愿、行动，同时又在何种范围内限制或削弱了其能动性？此一主体与制度的关系横亘古今中国政治，但在中国传统政治与现代政治中各有其特殊表现形式。

围绕着政治主体与政治制度之关系，中国传统国家治理在平陂往复的历史循环和王朝兴替中展开传统国家治理的实践历程，这种实践既为中国现代国家建设和国家治理留下了若干经验和启示，又留下了若干重要的治理困局需要现代政治加以彻底解决。这些经验和启示集中到一点，那就是：在国家治理结构中，既不能单独仰赖于人的因素或者主体性因素，也不能独任制度或者礼法因素；既需要发挥政治主体的能动性，也需要以制度或者礼法因素约束之、平衡之。

中国传统政治思想和政治实践中“垂衣裳而天下治”“帝力于我何有哉”⁴，“萧规曹随”“祖宗之法”，以及对于君主和官僚集团之兴作与妄动的防范与警戒，都给现代政治组织的活动范围、现代国家力量的指向和运用留下了深刻启示。

另一方面,传统中国政治亦留下了三大治理难题,这些难题往往最终演变为国家治理的总体困局:一是“法愈密而国愈乱”,或者说“法愈密而天下之乱即生于法之中”,这是“法”(“礼”“制”)与“治”之间的关系;二是改革与“祖宗之法”之间的关系,王朝改革往往困于祖宗不变之成法而不获彻底之成功,最终并祖宗之法亦不能保守;三是“有为”与“无为”之关系,当有为处不能为,当无为处而扰动天下,“有为”沦为妄动,“无为”沦为“无能为”。

传统中国国家治理无法彻底解决这三大困境,因而无法实现历代思想家、政治家“长治久安”的治国理想。概言之,作为“传统治理型国家”,中国传统国家治理留给后世最大的警示在于,“以治理求治理终不得治理”,仅仅局限在政治领域欲求解决政治问题,是不能跳出“王朝周期律”的。而欲彻底解决上述三大困局,就必须引入传统政治不能容纳的新因素亦即现代政治因素⁵。

自近代(作为时间概念)以降,随着时间和历史观念的彻底变革以及由民族国家构成的世界体系和现代国家作为“他者”形象的出现,中国开启了现代国家建设的历史征程,从此发展问题被纳入现代中国国家建设之中,成为与治理问题同等重要的国家议题。发展与治理这两大问题之间的关系及其演绎,深刻影响了中国现代国家建设的政治逻辑。

自晚清以来,近代中国历次改革与革命运动之发生,其最深层次的原因皆在于中国传统国家不能容纳和实现中国发展,因而必须从总体上实现国家形态的革故鼎新。“中国历代的农民”处于“封建的经济剥削和封建的政治压迫之下”,农民被束缚于“封建的经济关系和封建的政治制度”之下,这“就是中国社会几千年在经济上和社会生活上停滞不前的基本原因”⁶,这是马克思主义政治经济学的基本逻辑。

孔飞力在《现代中国国家起源》中认为:自晚清以来的中国现代国家建设,起源于对三个具有根本性质的政治议程的回应:政治参与与合法性问题、政治竞争与公共利益问题、央地(财政)关系与政治控制问题⁷;直到中国进入“改革开放”时期,关于现代国家的建制议程的讨论“依然包括着如何确定政治参与的边际、如何界定公共和私人利益之间的恰当关系、如何协调中央政府和地方社会之间的需求这些老问题”。

传统的国家形式无法解决这三个关乎现代国家建设的根本问题,于是形成了近代中国所面临的“总体危机”⁸,特别是形成了现代化研究范式所揭示的晚清以来中国国家建设所面临的两大政治危机——权威危机与权力危机;面对这两大危机,中国必须构建新的国家形式,而欲构建新的国家形式,就必须向传统国家与传统制度寻求突破与解放。

从现代国家建设的意义上说,这种解放具有多重含义:其一,民族解放与民族国家建构。民族解放既对外又对内,对外是指中华民族反殖民反侵略自求解放,对内是指反封建反压迫,推翻满清部族政权。其二,民权从传统政治制度下获得解放,制度革命是政治革命的题中之义,否则政治革命只能沦为改朝换代。其三,国民或人民登上政治舞台的中心,平民阶级和劳工阶级翻身做主,这是从政治价值到政治结构的根本解放。其四,国民和人民作为一个整体,必须经由政党的组织化整合,这是从传统政治组织形式转向现代政治组织形式的重大突破。

因此,包括经济意义和政治意义上的发展问题的介入,彻底改变了传统治理型国家的运转轨迹,开启了中国现代国家建设的历程。一切现代国家建设方案(包括中国在内)归根结底是以制度为表征的现代国家治理与以经济发展为核心的现代国家发展之间的互动问题。

自近代中国以来,正是这种互动产生了中国的现代性诉求,现代性诉求产生了解放诉求,解放诉求产生了革命诉求。至此,当上述针对传统国家形态与传统制度形态之突破与解放的方向指向现代,中国现代国家建设的第一个政治逻辑就开始发生,这就是“向解放寻求现代”。

在传统中国向现代中国转变的历史进程中,所谓“向解放寻求现代”,至少包括三个层次:第一,个体解放,亦即个体从家

族、社区共同体、行帮、乡土、编户齐民、里甲制度等传统的、旧式的组织方式中解放出来，成为独立的个体；第二，社会解放，即社会从传统国家的裹挟下解放出来，成为相对于国家而独立的主体；第三，制度解放，政治制度的本质是对权利的分配，因此制度解放的实质在于权利关系的重新分配，从这个意义上说，个体解放与社会解放必然带来制度解放的内在要求，在近代中国语境中，制度解放的内涵在于国家与社会之间双向沟通机制的重新建构，换言之，在新国家与新社会之间重建制度性通道。

解放必须由革命行动来完成，自近代中国以来，革命浪潮此起彼伏、新旧相替，种种不同的革命主张和革命行动分化合流，最终逐渐汇集为两种主要的革命：中国国民党所主张的以“民国”为目标的民主革命与中国共产党所主张的以“人民共和国”为目标的民主革命⁹。

历史将这种前后相续的革命运动区分为旧民主主义革命和新民主主义革命。从两种革命的关联来讲，如果说旧民主主义革命是不断前进，逐步在失败中逼近新民主革命的若干主张；那么新民主主义革命就其在近代中国的现实形态而言，毋宁说是科学社会主义主张凌空而降，不断寻找其革命条件、革命基础的现实化过程。

社会主义的价值规定性决定了新民主主义革命始终将“解放”放在革命的首要位置，并且确立了从政治解放到社会解放和劳动解放的类型发展，确立了从民族解放、阶级解放到个体解放的过程发展。中华人民共和国正是在“向解放寻求现代”的政治逻辑中诞生的。

二、从发展与治理到规划与制度

中华人民共和国成立 73 年来，围绕着发展与治理这两大主题展开的现代国家建设相续形成了“向解放寻求现代”“向发展寻求解放”“向治理寻求发展”的政治逻辑¹⁰。在现代国家建设框架内，由发展主题衍生出国家规划体系建设，由治理主题衍生出国家制度体系建设两大战略任务。73 年来中国国家建设历程中所形成的不同政治形态，深刻规定着这两大战略的实施形态及其相互关系。

第一，解放型政治形态下的“全能型计划”与第一波国家制度建设。

1949 年中华人民共和国的成立无疑是现代中国历史上具有划时代意义的历史事件，新国家形态是前后相续的革命的产物。就革命指向的新国家形态而言，则以“解放型政治”为基本特征。

新中国前三十年可以视为“解放型政治形态”的延续，其基本逻辑是中国共产党通过其所领导的民族革命、民主革命和社会革命，对外求得国家与民族之独立，对内求得被压迫阶级之解放，由此建立新型的政治国家；通过新国家来改造和创建新的社会基础与新的经济基础，通过上层建筑与生产关系的变革，来达到解放生产力之目的，由是而建立新的国家制度、新的经济制度与新的社会制度。

在整个建国过程中，政党—国家—社会的逻辑非常清晰。新中国成立之后总体上进入和平时代，然而解放型国家在相当大程度上仍然沿了解放型政治的逻辑来推动经济与社会发展，在一定意义上适应了解放初期的政治、经济与社会环境，初步构建了中国现代化初期的工业基础和产业体系，构筑了现代中国作为社会主义国家的制度基础，从而巩固了新生的国家政权，其所创造的党对国家的一元化领导、经济上的公有制、社会管理体制上的单位制构成了“解放型政治形态”的基本特征。

但是时易世变，随着中国社会政治经济状况的变化，旧有的治国方式因循未改，在现代化建设中重政策而轻制度建设、重政治动员而轻常态管理（比如人民代表大会制度、多党合作与政治协商等基本制度在相当长一段时期内未能得到很好地履行），因为轻制度建设而忽视长期法治建设，因而经济发展缺乏足够的持续性动力，社会成长在泛政治化环境中缺乏活力，这些问题终于演化成政治形态的某种病变。

此一阶段中国挟立国之势，满怀信心地推进规模宏大的发展计划。中国从 1953 年开始实行第一个五年计划，从实践来看，改革开放之前编制的 5 个五年计划中除了“一五计划”编制程序比较规范、实施效果比较好之外，“其他 4 个五年计划均未经全国人大正式审定，也基本没执行”¹¹。但是，我们却不应否定这一时期中国建设和发展所取得的伟大成就。

从我们所关注的国家规划体系建设的角度来说，这一时期的国家发展规划无论是其不足还是其成就，都是由其在特定政治形态下国家规划的总体特征所决定的。“解放型政治形态”下的国家既然呈现为一种“全能主义”国家，“解放型政治形态”下的国家规划就不能不呈现为一种“全能型计划”。

国家规划首先以“计划”形态出现具有历史必然性，正如计划经济形态先于社会主义商品经济和市场经济形态出现一样。“全能型计划”并非意味着国家在事实上全能，而是说国家可以集中有限资源，选择其计划干预的时间、领域、范围和强度。正因为如此，此一阶段的国家计划一方面可以在资源贫弱条件下完成难以想象的重大生产力布局 and 项目建设，另一方面也因为“全能型计划”过于浓重的政治色彩受到政治运动的条件和政治气候转移的影响而削弱其计划的连贯性。

国家制度体系建设在此一阶段中完成了新中国成立以来制度建设的第一波——立国制度的建设。“解放型政治形态”下的国家制度建设，重在确立新生国家之规模与大体。现代中国国体、政体和国家性质的确立，都依赖于立国制度建设。我们后来称之为“基本政治制度”的人大制度、政协制度和民族区域自治制度，都是这一波制度建设的成果；作为基本经济制度之奠基的社会主义公有制，也是这一时期社会主义改造的制度成果。此外，诸如党领导中国全面建设的若干体制机制性探索，也为改革开放后党的制度建设提供了宝贵的经验教训。不过，从制度与规划的关系来说，此一时期制度建设与规划建设呈现一种较为疏离的状态。

第二，发展型政治形态下的“中心规划”与第二波国家制度建设。

改革前中国政治形态的病变是改革开放启动的重要原因。改革开放既是解决当时中国政治、经济、社会发展中应时性问题的现实之策，更是中国现代国家建设在新历史阶段和历史条件下的内在要求。改革开放盘活了现代中国国家建设的基本逻辑，打通了现代中国政治发展逻辑中滞碍不通的关节点，既接续了革命和解放的传统，又将这种传统导向或者折向一个广阔的发展空间。作为决定当代中国命运之转折的关键一招，改革开放开始于对改革前三十年发展方式的深刻反思，而成功于“向发展寻求解放”这一政治逻辑的生成。

发展是现代中国最为重要的政治经济学议题，同时也是中国现代国家建设中最具根本性质的议程。广义的发展囊括国家政治、经济、文化、社会各领域之发展，狭义的发展指向作为国家整体发展之根基的经济发展。从这个意义上说，发展的本质是以“生产力解放”为核心的经济解放，“向发展寻求解放”，亦即向经济解放寻求政治解放，或者说将政治解放奠基于经济解放的基础之上，由此形成具有特殊历史意义的中国“发展型国家”政治形态。

改革开放后，中国政治、经济与社会进入一个新的发展时期。虽然学界对于改革开放时代的中国政治形态是否可以归入“发展型国家”基本类型颇有争议¹²，但是如果从“发展主义意识形态、经济国家主义、地方政商合作、国家合作主义”等基本特征来说，改革开放以来中国确实逐渐形成了一种新形态的发展型国家¹³。

在这一历史阶段，中国实现了执政党和国家工作重心向经济建设的转移，并由此带来政治、经济和社会领域一系列具有重要意义的方向性转变。在政治领域，国家重启民主与法治的进程；在经济领域，最终形成了建设社会主义市场经济体制的改革目标；在社会领域，“放权让利”的改革激发了社会活力，重启了社会自主成长之路。

在这一时期，中国国家建设中对于制度与法制问题的重视成为鲜明的时代特征；同时，国家权力和公共权力仍然在客观上主导着以“分权”为核心的改革进程，这种分权改革释放了经济动力与社会活力，并为下一阶段的国家建设埋下了伏笔。从政治逻辑

辑来看,这一时期仍然沿着“政党—国家—社会”权力运作顺序,但与前一个阶段不同的是,从重新整顿政党开始的“党和国家领导制度改革”,在改革定位上将经济发展作为时代的中心任务,将政治体制改革作为经济、社会发展的最大红利。因而在此一阶段,经济发展和经济体制改革规定着政治体制改革的议题、范围、节奏和方向。

在改革开放的历史进程中,“发展型政治形态”的出现及其走向再一次呈现出历史辩证法的形态。改革开放以来,中国共产党经历了一个从以革命方法治理国家的政党转型为一个以行政方法治理国家的政党的历史过程¹⁴,这种转型是通过组织(技术官僚制度或专家治国制度的崛起)、意识形态重建和领导人更替方式的制度化等多方面努力达成的。

郑永年指出,“学者们经常用发展型国家来形容那些致力于推动经济发展的政府,实际上,我们完全可以把现在的中国共产党称之为发展型政党”。但是发展型国家与发展型政党终归只是一个过渡阶段,因为随着经济发展正产生出越来越多的并非发展型国家所能解决的政治问题。

持续关注改革开放以来中国内地乡村社会和乡村政权的曹锦清指出,自20世纪80年代以来,在河南等地的乡村社会,“各级地方政权存在着日益脱离社会,且凌驾于社会之上的强大趋势”“一个对发展地方经济,保持社会稳定,增进社会福利负有重大责任的地方政府,完全有可能走向它的反面”¹⁵。

文一也指出:一方面,中国用短短35年完成了典型西方国家用至少250-300年才完成的工业成就,因此又必然快速积累了250到300年间西方国家遇到的问题和障碍。这些问题包括但不限于腐败、环境污染、传统价值观解体、高离婚率、商业欺诈、市场上的劣质产品、资产泡沫、不断扩大的收入差距与阶级歧视、工业事故、有组织犯罪、以及失业和产能过剩¹⁶。这种问题的解决内在地要求超越“发展型国家”形态,实现现代中国国家形态的进一步演化。

这一时期的国家规划体系发生了若干具有重要意义的变化:从“六五”计划(1981-1985年)开始,经济计划变成经济社会发展计划;“十一五”时期(2006-2010年),首次将“计划”改为“规划”,同时把经济社会发展的主要指标分成预期性指标和约束性指标。随着各级各类规划在改革与发展中的地位 and 作用的不断提升,规划被理解为“第四种权力”¹⁷。

在“发展型政治”形态下,国家规划体现为一种“中心规划”的形式——以经济建设为中心布局规划,从国家层面到各地方和各部门的各级各类规划服务于经济建设这个中心。这并非是说从中央到地方的国家规划只重视经济建设,因为我们不能无视一个事实——从改革总体设计来看,以经济建设为中心的背后是一系列“两点论”“两手抓”的战略思维。

毋宁说,此一时期的国家规划,其出发点是以经济建设为中心,并以此来布局相关行政体制、政治体制、社会体制改革;经济建设是触发点,行政体制、政治体制、社会体制改革服务于经济建设这个中心。客观上,“中心规划”有力地促成了中国经济的腾飞;但另一方面,这种规划形态不能不造成事实上的“多中心化”——从地方发展规划到部门专项规划各自为政、“自我循环”的现象¹⁸,这最终将损害国家的整体规划能力。

自进入21世纪以来,随着中国政治形态的进一步演化,特别是经由“和谐社会”“科学发展观”等重大理论和实践命题的提出,“发展型政治”形态得到一定的修正和调整;与之相应的是,国家规划体制改革开始提上议事日程,在“全面协调可持续”和“统筹兼顾”的科学发展观指导下,“中心规划”形态也得到一定的对冲和优化,国家规划“体系化”的色彩越来越明显。

2001年全国“十五”计划编制总结会首次提出规划体制改革的命题;2002年,国家发改委起草了《关于规划体制改革若干问题的意见》,提出将“城乡、土地、水利、交通、环境、公共服务以及其他确需政府规划的领域纳入统一规划中,形成经济社会发展与空间布局融为一体的规划”;2003年,“多规合一”在苏州、宁波等6个城市试点;2005年国务院发布的《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》¹⁹明确提出“建立三级三类规划管理体系”;从2008年起,上海、广东、厦门等部

分地区开始自行探索“多规合一”改革²⁰；2007年，党的十七大报告提出要“完善国家规划体系”“发挥国家发展规划、计划、产业政策”的导向作用。

这一时期在国家制度建设史上具有极为重要的意义。邓小平在1978年中央工作会议闭幕会上的讲话《解放思想、实事求是，团结一致向前看》、在1980年中共中央政治局扩大会议上的讲话《党和国家领导制度的改革》和1992年南方谈话等文献，已经成为指导现代中国国家制度建设的不朽篇章。

邓小平指出，“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”²¹“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”“国要有国法，党要有党规党法”²²“现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。

不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现”²³。正是在这样的制度建设战略指导下，现代中国进行了第二波国家制度建设。这一波制度建设与第一波立国制度建设既有关联又有区别，既继承了立国制度的基本制度框架，又通过中国经济、社会、政治发展领域大量的制度和法律建设、体制机制改革，通过在制度建设中引入主体行为动机考量，特别是通过容纳经济、社会、政治主体的利益取向而将制度的有效运行建筑于人性的现实基础之上。

通过第二波制度建设，第一波立国制度也逐渐被盘活。从此一轮制度建设的重点来说，前期聚焦于经济体制改革相关领域以及与此相关的行政体制改革和政治体制改革²⁴；随着新世纪“和谐社会”建设的推进，社会管理体制改革也逐渐加速。根据此一轮制度建设和制度变迁的内在动力和外在表现形式，我们将第二波制度建设称之为“关联性”制度建设²⁵。

最后需要提及的是，在“向发展寻求解放”的政治逻辑规定下，国家规划服务于以经济建设为中心的国家发展，国家制度建设服务于国家规划能力建设，因此，此一时期规划体系建设与制度体系建设的关系侧重于以制度体系建设支撑规划体系建设。

第三，“基于发展的新治理型国家”形态下的“全面规划”与第三波制度建设。

对于“发展型国家”形态的自觉、主动、系统的全面超越发生于党的十八大之后，不过我们不能据此截断历史连续性。事实上在此之前，大致从2002年以来，现代中国国家建设已经在其发展中(基于问题导向)开始了对于“发展型国家”的调整修正和局部超越，其主要的优化方式是通过服务型政府建设、政府与市场关系调整、公民社会的培育和法治的健全来最终达到重构国家、市场与社会间关系的目的²⁶。

自2002年党的十六大提出“全面建设小康社会”以来，中国的发展逻辑开始有所变化，此后科学发展观、和谐社会、社会管理创新、包容性发展、“共享改革成果”等一系列导向性思想和行动实践的推出，成为超越“发展型”国家的具体部署。党的十八大之后，中国国家建设进入一个新的发展时代，迅速形成了“向治理寻求发展”的国家建设逻辑。

由于内外环境的变化以及国家顶层战略谋划的推动，执政党迅速形成包括“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”的“四个全面”战略布局和“创新、协调、绿色、开放、共享”的“五大发展理念”，中国改革的协同性、系统性、关联性极大增强，中国超越“发展型国家”的未来之路呼之欲出：超越“发展型国家”，走向“基于发展的新治理型国家”。从大历史的视角看，这种“新治理型国家”在某种程度上同时呈现出一种“复归”和超越的双重取向，亦即同时存在对传统治理型国家的某种借鉴与对传统国家的现代超越。

当前中国在中国政治发展进程中超越“发展型国家”的政治建构，在演进的意义上呈现为一种向“治理型国家”回归的态势。

从长波段的视角来看，针对当下中国具体问题的政治建构行动，可能将中国政治发展导向一个新的治理型国家，这个新的治理型国家与中国传统治理型国家在结构上有若干可比性，在经验上可以有若干借鉴性。

这也是当前中国在推进国家治理现代化过程中可以吸纳传统中国治国理政之经验与智慧的重要依据。但另一方面，远比这种新旧“治理型国家”之间形式上的相似性更为重要的是这种“新治理型国家”在何种意义上超越了传统治理型国家。

从传统中国到现代中国之变迁的意义上来说，在当代中国，“发展”依然是最为夺目的时代主题，问题只是在于如何发展而已。因此，当代中国超越“发展型国家”、回归“治理型国家”的历程，并不是也不能否定发展，而是基于发展。换言之，新的治理型国家形态，首先是一种现代国家形态，是一种“基于发展的治理型国家”形态。

这种“基于发展的治理型国家”形态，至少在以下十个方面与传统治理型国家判然有别：第一，发展，发展是国家目标，以经济社会全面发展和人的发展为国家治理之基础；第二，民主，民主是传统政治与现代政治的分界线；第三，法治，法治取代人治和礼治成为治国第一方略；第四，数字治理或者数据治理，基于数字或者数据的科学治理日益成为现代国家治理的基本特征；第五，政党，政党是现代政治文明的产物，尤其中国共产党作为一种特殊类型的政党，在现代中国国家治理结构与体系中具有无可替代的功能；第六，市场，市场经济成为现代中国国家建设的经济基础，市场机制成为国家治理中的重要机制；第七，社会，尤其是公民社会与公共领域的成长正在重组现代中国的政治结构；第八，以政府治理优化为国家治理优化之抓手；第九，以“建设型反腐”为政治发展战略之重要组成部分；第十，以社会全面发展和人的发展为政治发展之目的。其中任何一个方面都会产生国家政治能力建构与国家制度建设的双重需求，而规划能力正是国家政治能力的重要构成，也是国家制度建设的重要指向。

在“向治理寻求发展”的政治逻辑下，包括人的发展在内的国家全面发展成为经济高质量发展的前提，国家治理体系成为国家全面发展的持久动力。在“向治理寻求发展”的政治逻辑下生成的“基于发展的新治理型国家”形态，决定了国家规划在形态上必须是“全面规划”，国家制度建设在形态上必须是“全面制度”建设，从而也就决定了这一时期国家规划必须实现从“中心规划”向“全面规划”的形态演进，国家制度建设必须实现从“重点”或“相关”制度建设向全面制度建设的战略演进。

从实践来看，党的十八大以来特别是党的十八届三中全会以来，包括“多规合一”改革在内的国家规划体制改革进入顶层设计和国家推动期。在2013年中央城镇化工作会议上，习近平总书记首次提出探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的“三规合一”或“多规合一”，形成“一个县(市)一本规划一张蓝图”。

2014年，国家发改委、原国土资源部、原环境保护部、住房和城乡建设部四部委联合印发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》，提出在全国28个市县开展“多规合一”试点；2016年，福建、贵州、广西、云南、海南、宁夏等省区以省级空间规划试点为契机，积极开展市县“多规合一”试点²⁷；2018年，中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》明确，“将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责”整合，组建自然资源部以解决空间规划重叠等问题。

此一时期国家规划体制改革聚焦于发挥国家规划特别是国家发展规划的战略导向作用，国家规划同国家战略、国家政策的关联性、整体性不断增强：党的十八届三中全会明确指出，“政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施”，中央政府要“健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系”；党的十九大报告提出“创新和完善宏观调控，发挥国家发展规划的战略导向作用，健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制”。

从国家制度建设来说，中华人民共和国成立以来的“第三波”制度建设发生于此一时期，并呈现为“全面制度”建设形态。“向治理寻求发展”的政治逻辑决定了“第三波”制度建设的战略、重点和特征：此一轮制度建设重在实现新时代国家治理，制度建设走向绵密化和体系化，“制度间性”成为与制度创新同等重要的考量，制度建设的主动性、自主性、系统性不断增强。除经济制度建设之外，制度建设遍及政治、文化、社会、生态、军事、外交、党的建设制度、党的领导制度等国家治理的全领域。

出于国家治理和制度体系建设本身的现实需要，全面依法治国加速推进，制度与法律之间的互动关系(制度向法律的转化与法治对制度的支撑)进一步厘清。我们以社会主义基本经济制度为例，第一波制度建设确立了社会主义公有制和按劳分配制度原则，第二波制度建设形成了“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存”的所有制和分配制度，并确立了社会主义市场经济体制的改革目标。

随着社会主义市场经济体制被确认为社会主义基本经济制度，第三波制度建设将社会主义市场经济体制析分为所有制、市场经济基础性制度、要素市场化配置体制机制、与政府和管理服务相关的宏观经济治理体制、民生保障制度、高水平开放型经济新体制、社会主义市场经济法律制度、党领导经济工作制度等涉及市场经济运行全域全程的制度条目，并且在每一制度条目下比如在市场经济基础性制度条目下又有产权制度、市场准入负面清单制度、公平竞争审查制度等详细析分²⁸。

这一时期国家规划与国家制度之间的关系亦发生了深刻调整，二者之间呈现一种相互支持同时相互约束的双重双向关系——国家规划作为一种政治行为逐步被纳入程序化、制度化、规范化、法治化的轨道，相关制度和法律对于国家规划行为既是一种支撑，也是一种约束；同时，经济、政治、文化、社会、生态领域的全面深化改革与发展被纳入绵密的规划网络之中，上述各领域制度与法治建设也通过国家规划的方式得以推进，这是中国作为后发国家建设和迈向现代化强国的现实选择。

三、规划中国、制度中国与真实中国

发展和治理是现代中国国家建设的两大主题，由此决定了国家规划行动与国家制度建设贯穿中华人民共和国的全部历史。70 余年来中国国家建设政治逻辑的转换，决定了中国现代国家政治形态的演转，因而也决定了不同政治形态下国家规划形态和国家制度建设形态的演转，即从“全能型计划”到“中心规划”再到“全面规划”的三种国家规划形态²⁹；从“立国制度”到“关联性制度”再到“全面制度”建设的三波国家制度建设形态的演化和转进。

时至今日，无论是国家规划还是国家制度都烙上了与“五位一体”“四个全面”相关的“全面”建设的时代印记，“全面”意味着全覆盖、全领域、全链条、全流程。因此，当下中国国家规划行动与国家制度建设对中国发展与治理的影响就不再是局部的，而是全方位的。正是在这个意义上，我们以“规划中国”与“制度中国”的概念表达由国家规划和国家制度建设的形态转化所引起的“国家特征”。

由于国家规划和国家制度对当下中国的影响同时拓展至全域全程，因此“规划中国”与“制度中国”不能不在理论和现实上发生紧密关联。从理论上来说，国家规划首先是一种政治行动，这种政治行动依托于同时也作用于政治结构、政治过程和政治制度。

从实践上来看，新中国成立 70 余年来特别是改革开放 40 多年来，中国国家规划本身已经发生若干具有重大意义的变化³⁰，这些变化增强了国家规划与政治结构、政治过程和政治制度之间的关联；由于现代国家政治过程与政治结构无不处于国家制度体系的约束之下，因此从本质上来说就是增强了国家规划与国家制度之间的互动关系。

如何理解规划中国与制度中国之间的这种互动关系？从国家能力的视角看，国家的规划能力与制度能力同属国家政治能力的重要构成。在政治结构上，当代中国的国家规划能力涉及党—政、中央—地方、国家—社会、政府—市场关系，上述政治结构决定着国家规划能力的强弱和国家规划体系的有效性。

在政治过程中，当代中国的国家规划能力涉及到“交叉指向”的国家议题设置、“审慎平衡”的公共政策制定³¹和“具有反思能力”的规划与政策执行³²等不同的政治环节，这些政治环节同样影响着国家规划能力的强弱和国家规划体系的有效性。

必须强调指出的是，中国共产党是国家规划能力建构中最为关键的制度设置，在上述政治结构和政治过程中，党的组织网络

和组织能力直接决定着国家规划的有效性、连贯性、协同性和执行力。由上述分析可知，在“基于发展的新治理型国家”形态下，国家规划能力是国家政治结构以及作为其制度表达的国家制度水平的函数。

“制度中国”建设就是要解决国家制度水平的问题。从历史政治学视角来看，现代中国国家制度建设是为了回应现代中国的治理问题，而“基于发展的新治理型国家”必须要回应的是如何在发展基础上解决传统中国无法彻底实现的国家“长治久安”问题，具体来说就是要超越传统中国国家治理中的三大治理困境——法制困境(法愈密而国愈乱)、改革困境(改革与祖宗之法)、有为无为困境(主体边界困境)。

对于现代国家和现代政治来说，对于制度与规划之互动来说，这三大治理困境实际上分别涉及到制度与法律内部问题、规划与制度关系问题、规划的边界问题；在当代中国语境下，实质上就是制度创新与法律的立改废释、规划与制度的双重双向关系建构、使命型政党一有政府与公共权力约束体系建构问题。这些是当下和未来中国国家制度建设的战略重点和基本方向。

由此可见，“规划中国”与“制度中国”的深度交织与密切互动，已经成为当下中国国家建设的一个现实。二者的交织与互动共同提出了一个新的现实问题，那就是“真实中国”建设的时代命题。何以言之？国家规划是否有效、如何评估、如何改进，首先依赖于真实信息的获取、整合和加工；国家制度是否有效、如何评价、如何完善，首先依赖于制度绩效的真实呈现和反馈。

从这个意义上说，在“基于发展的新治理型国家”建设时代，“真实中国”已经成为“规划中国”与“制度中国”深入发展的内在需求，成为“规划中国”与“制度中国”建设的前提。所谓“真实中国”，既包括信息的真实，这是最基本的层次；也包括逻辑的真实，比如中国全面发展的政治逻辑，这是一种需要理解、构建和展示的真实。

只有在真实信息和真实逻辑基础上才能形成中国发展与治理的认知共识，也只有这种认知共识才是真实的而不是虚幻的，才是持续的和颠扑不破的，才能为国家规划与国家制度建设提供真实的数据基础、逻辑基础和认知基础。

党和国家如何发现和建构“真实中国”，并将“规划中国”和“制度中国”建筑于“真实中国”的基础之上，关键在于确保国家(特别是作为国家之领导者与执政者的中国共产党)能够把握和生成有关中国发展与治理的真实信息和真实逻辑。中国共产党对这个问题的探索由来已久。

早在1930年，毛泽东在《反对本本主义》一文中即开宗明义地提出“没有调查，就没有发言权”的著名论断；在1941年《农村调查的序言和跋》中又指出“要了解情况，唯一的方法是向社会作调查”“第一是眼睛向下，不要只是昂首望天”³³。从“真实中国”建构的视角来看，我们就能理解为什么中国共产党在长期的革命年代和社会主义建设年代都要持续进行党风建设。

党风是现代政党作为一种特殊政治组织之品格属性，这种作为政党本质之外在表现的品格属性直接关系到政党政治功能之实现。中国共产党党风建设历史上著名的“三正三反”——三正即毛泽东在中国共产党七大政治报告中提出的理论联系实际、密切联系群众、自我批评三大作风；三反即延安整风时期提出的反对主观主义、宗派主义和党八股——之所以意义重大，正因为其直接影响着党理解、把握“真实中国”之能力。

邓小平亦多次指出，“毛泽东同志倡导的作风，群众路线和实事求是是最根本的东西”“实事求是，是毛泽东思想的出发点、根本点”“马克思主义的活的灵魂，就是具体地分析具体情况”，并由此将“解放思想，实事求是”确立为改革开放的思想路线、“无产阶级世界观的基础”和“马克思主义的思想基础”³⁴。

中国共产党持之以恒地推进反对主观主义、官僚主义、形式主义的党风建设和民主集中制的组织建设，推进党风建设的制度化和(党内)法规化——比如党内民主、群众路线的制度法规化，这些管党治党的战略抉择与行动举措都可以从“真实中国”建构逻辑中得到理解。

有效的国家规划与国家制度建设以“真实中国”建构为前提，而“真实中国”的建构既需要国家规划能力和国家规划行动的支撑，也需要国家制度与法治建设的支撑，这就是“规划中国”“制度中国”与“真实中国”的辩证法。所谓“规划中国”对“真实中国”的支撑，有两层含义：一方面当下中国需要以国家行动推进“真实中国”建设，“真实中国”建设有必要作为一个国家工程被纳入由总体规划、专项规划等不同规划形式所构成的国家规划体系之中。

另一方面是指在“规划中国”以“真实中国”作为政治前提的同时，“真实中国”建设也依赖于国家规划能力，特别是依赖于中国共产党作为当代中国政治结构与政治过程中最为重要的政治主体和政治组织的规划能力。因为，“真实中国”不仅有自我呈现的一面，还有政治建构的一面，中国共产党理论联系实际、密切联系群众、批评与自我批评的优良作风与组织优势，构成了中国共产党规划能力的组织保证，进而构成了当代中国国家规划能力的组织保证，因此也构成了“真实中国”呈现与建构的组织保证。

所谓“真实中国”的制度与法治支撑，是在这样的意义下展开的：从党政一体通盘考虑，党内纪检制度与国家监察制度，审计制度与统计制度，党的群众路线制度化与（作为国家政治制度重要构成的）政治参与制度，包括调查研究制度、决策制度和咨询制度在内的国家规划制度，包括协商民主制度化在内的党内民主与人民民主制度建设，党的代表大会制度与人民代表大会制度，党务公开和政务公开等一系列国家制度和法治建设，都旨在改进和优化当代中国国家与社会、政府与市场、中央与地方、国内与国际等上下、内外的沟通与对话，也就是改进和优化“真实中国”的呈现与建构。从这个意义上说，“真实中国”的呈现与建构最终是现代中国国家制度体系建构的结果，是国家治理过程和治理效能的体现。

概言之，在“向治理寻求发展”的政治逻辑和“基于发展的新治理型国家”形态下，国家规划形态和国家制度建设形态的更进一步发展使得“真实中国”建构的重要性和紧迫性前所未有地上升，这不仅关乎国家规划的有效性，而且关乎国家制度的有效性与合法性，因而在整体上关乎新时代中国发展与治理的有效性。

而“真实中国”的呈现与建构，同样依托于国家与政党作为政治主体之规划体系与规划能力的现代化，依托于中国国家制度与法治体系的进一步完善。在“规划中国”与“制度中国”的密切互动之外，“规划中国”“制度中国”与“真实中国”的互动将进一步增强，因为不能有效释读和有效建构“真实中国”的规划体系与不能完整、有效呈现和塑造“真实中国”的国家制度，将使中国的发展与治理丧失真实信息与真实逻辑的基础，因而没有未来。

四、结语：通往未来之路

基于中国现代国家建设政治逻辑及在这些逻辑下生成的国家形态之演转，中国已经进入一个“全面规划”和“全面制度建设”的新时代，这一新时代需要人类政治理性和制度智慧的集中展现。现代中国正在进行的社会主义现代化是一个没有先例的伟大事业，不能不依托于人的政治理性行动和国家制度体系的伟大创造。

通往未来之路蕴藏于当下中国的政治逻辑——“向治理寻求发展”之中，因为这一逻辑从“向解放寻求现代”“向发展寻求解放”的政治逻辑孕育而来，其本身又孕育着另一个重要的政治逻辑——“向（人民）民主寻求治理”³⁵。从“解放型政治”到“发展型政治”，再到“新治理型政治”，其间既有重要的转变，又有深刻的逻辑关联。

此种对中华人民共和国 70 余年政治建设逻辑的宏观把握，目的并不在于截断新中国政治发展史上的若干阶段，或者是否定某一历史阶段，而是想着重指出：向发展去求解放、向治理去求发展，已经成为改革开放以来中国政治建设中最为重要的基本经验和历史启示。如果我们再将历史视野拓宽一点，那么我们就应该遗忘现代中国政治起源于“向解放寻求现代”的政治逻辑；如果我们秉持一贯的历史意识，那么我们就应该将“新治理型政治”作一种狭隘、固化或停顿的理解。

民主既是“新治理型政治”的题中应有之义，未来中国政治的发展就将在“新治理型国家”建设中逐渐凸显“向民主寻求

治理”的政治逻辑，亦即在民主的治理效应与治理的民主动力之间实现民主与治理的协同。此一政治逻辑与“向解放寻求现代”的政治逻辑之间遥相呼应，而这才是当代中国政治发展逻辑在历史中的完整呈现。

现代中国国家建设在历史中次第呈现的“四个逻辑”，既基本于中国现代国家成长的时间与历史，又超越于这种具体的时间与历史而呈现为一种抽象的规定性或者“规律”。这种抽象的规定性或者“规律”孕育于现代中国成长的历史与传统之中，不是一种外在规定，而是一种自我规定；同时，这种从具体历史实践中升华和超越出来的关于中国现代国家建构的自我规定，又相对超越具体历史条件的限制而一再重复作用于中国现代国家建构本身。

因此，中国现代国家建构中的四大逻辑，就不是一次性的，而是螺旋上升式的重复出现。比如，现代中国国家建构的第一个逻辑——向解放寻求现代，作为其关键词的“解放”，在中国民主革命、社会主义革命和社会主义建设初期，集中体现为一种“阶级解放”，虽然这种“阶级解放”建立于并包含着“个体解放”的理论空间，但在特定历史条件下并未实现这种理论上的“个体解放”——事实上，个体的真正意义上的解放直到改革开放释放了个体成长与发展的经济、社会空间之后才逐步实现。因此，作为现代中国国家建构第一逻辑，“向解放寻求现代”就不是一次完成的，而是在不断发展的历史条件下螺旋式跃升的。与之相应，现代中国国家建构的其他三个逻辑——向发展寻求解放、向治理寻求发展、向民主寻求治理，也随之在不同历史条件形成的不同位阶上次第展开。

“制度中国”“规划中国”向“真实中国”的拓展，既是“向治理寻求发展”政治逻辑的必然，又同“向民主寻求治理”政治逻辑具有内在一致性。当下“真实中国”的建构有两个相互关联的重要动力：一是包括信息技术在内的现代科技手段的应用³⁶，二是广泛、多层、制度化的民主发展。技术与民主的发展使得“真实中国”的呈现变得更为可能，使得现代中国国家发展与国家治理有可能真正建立在数字、数据所呈现的“真实中国”基础之上。“向民主寻求治理”政治逻辑客观上要求在国家治理过程中有效利用技术手段的优势，同时更为重要的是，它使得这种技术治理从属于民主发展的政治逻辑，从而防止技术治理滑向“技治主义”的倾向，进而防止“治理中心主义”对民主逻辑的可能替代³⁷。

总的来说，“向民主寻求治理”的政治逻辑向“制度中国”“规划中国”“真实中国”的进一步演化提出了若干方向性要求：第一，在“全面规划”和“全面制度建设”中更为重视参与式规划和政治参与制度建设。在国家规划行动中，将参与程序、制度、法治的完善与有内容的、实质性的公民参与结合起来，防止技术主义和形式主义损害参与有效性；将政治参与制度建设作为重点纳入全面制度建设的整体之中，并在制度体系之中形成有效的制度连接，生成整体的制度效能。

第二，实现“全面规划”“全面制度”与现代政治价值的有机结合。“全面规划”必须直面中国经济—社会—政治发展的所有问题，直面人民对“民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求”；“全面制度建设”必须将中国国家制度体系的有效性、优越性与对制度与法律背后的现代政治价值的维护、追求与呈现结合起来。由于中国国家规划能力在相当大程度上取决于中国共产党的组织能力，因此“全面规划”“全面制度”与现代价值的结合，本质上就是组织、制度与价值在中国现代国家发展与国家治理中的有机结合，就是组织理性行动、制度理性设计与现代政治价值演进的有机结合。

第三，“全面规划”“全面制度”的“博而返约”。前文指出，我们正在努力建设的社会主义现代化强国，在国家形态上体现为一种“基于发展的新治理型国家”，这种新治理型国家既继承了中国古典治理型国家的若干政治传统，又必须完成对古典治理型国家的彻底超越，其中就包括对古典治理型国家难以摆脱的三大治理困境的完全超越。

要超越这三大困境——法制困境(法愈密而国愈乱)、改革困境(改革与祖宗之法)、有为无为困境(主体边界困境)，就必须确立现代中国区别于中国古典国家的新治理精神和新政治逻辑，并在这种新治理精神与政治逻辑的指引下始终对当下中国的发展与治理、规划与制度建设保持一种持续性的反思能力，时时观照中国共产党作为一个奠基于现代政党逻辑的马克思主义政党、中华人民共和国作为一个奠基于现代政治逻辑的社会主义国家的初心和立意。

这种反思体现为一种“由博返约”的状态：“全面规划”必须要解决规划的“边界问题”以克服“有无困境”，“全面制度建设”必须要解决制度的治理效能问题以克服“法制困境”，二者结合起来才能克服“改革困境”并取得全面改革的最终成功。这就要求“全面规划”不仅必须在组织和行动上，而且必须在制度和法律中为社会成长与社会自治预留政治空间；“全面制度建设”必须凸显中国现代国家的明确的、一贯的、简约的政治逻辑与政治精神，即在全面制度建设中实现(精简的)“法意”与“法网”、(宽简的)“制度逻辑”与“制度密度”的有机融合。

这将是一个新的时代，这将创造一个新的时代。在这个时代中，“向治理寻求发展”的政治逻辑孕育着“向民主寻求治理”的政治逻辑。这绝非是说，民主的主题现在才出现，正如生成于改革开放的“向发展寻求解放”的政治逻辑绝不意味着改革开放之前的中国没有发展计划一样。毋宁是说，“向治理寻求发展”的政治逻辑和政治实践，将使得当下中国在国家治理现代化过程中凸显较为集中的民主建构面向，这种较为集中的民主建构与中国现代国家建设史上持续的、累积的民主探索不可分割。

我们不能截断历史的脉络，回望历史，我们才能不断前行。事实上早在 1945 年，毛泽东在回答黄炎培关于历史周期律之问时，就将中国现代国家超越传统国家和传统政治的关键聚焦于民主³⁸。因此，“向民主寻求治理”是现代中国国家建设逻辑发展的必然，这一逻辑发展将引领当下和未来“规划中国”“制度中国”与“真实中国”建设的互动，以真正实现中国现代国家治理在发展基础上对传统国家治理形态和治理困境的完全超越。

注释：

1 张树平：《政治学理论建构中的经验、历史与逻辑——对历史政治学发展的一项阶段性评估》，《政治学研究》，2022 年第 1 期。

2S·N·艾森斯塔德：《帝国的政治体系》，阎步克译，贵州人民出版社 1992 年版，第 235、230—231、241—242 页。

3 对中国传统治理型国家形态之基本特征的较为系统的概括，参见张树平：《从政党能力到国家能力：转型中国国家能力的一种建构路径》，《复旦政治学评论》，2018 年第 1 期。

4 沈德潜：《先秦汉魏晋南北朝隋唐诗歌别裁集(古诗源)》，沈德潜等编选：《中国历代诗歌别裁集》，山东文艺出版社 1995 年版，第 7 页。

5 张树平：《中国传统政治的特定情感与结构主体——以“贾谊悲剧”为例》，《东南学术》，2020 年第 5 期。

6 毛泽东：《中国革命和中国共产党》，《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社 1991 年版，第 624—625 页。

7 孔飞力：《中国现代国家的起源》，陈兼、陈之宏译，三联书店 2013 年版，第 2 页。

8 邹谠：《二十世纪中国政治》，牛津大学出版社 1994 年版，第 69—72 页。

9 毛泽东在评论孙中山所谓“国民党之民权主义”时指出，“只许为一般平民所共有、不许为资产阶级所私有的国家制度，如果加上工人阶级的领导，就是人民民主专政的国家制度了”。

10 对于中华人民共和国成立以来 70 多年政治发展逻辑在历史中的演化和转进，笔者最初的分析和表述请参见张树平：《当代中国政治：逻辑在历史中展开》，《社会科学报》，2017 年 4 月 13 日第 5 版。

11 黄征学：《国家规划体系演进的逻辑》，《中国发展观察》，2019 年第 14 期。

12 郁建兴、石德金：《超越发展型国家与中国的国家转型》，《学术月刊》，2008 年第 4 期。另可参阅马克·比森：《东亚的发展型国家：日本经验与中国经验的比较》，刘明、王晓娟译，《国外理论动态》，2013 年第 5 期；张汉：《在变动中寻求国家、市场与社会的结构性契合与协同——发展型国家理论及中国模式的比较研究》，《经济社会体制比较》，2014 年第 3 期。

13 文一在解释中国工业革命成就时指出，正确的发展策略（遵循正确的工业化顺序）、“干中学”和“实践中创新”的技术进步机制以及有为的重商主义政府（市场创造者）是此一阶段中国经济崛起的三个重要原因。参见文一：《伟大的中国工业革命：“发展政治经济学”一般原理批判纲要》，清华大学出版社 2016 年版，第 136-169 页。

14 郑永年称这一过程为中国共产党的第一次转型，第二次转型是中国共产党从行政政党向用政治方法治理国家的政党转变。参见郑永年：《中国模式：经验与困局》，浙江人民出版社 2010 年版，第 66-84 页。

15 曹锦清：《黄河边的中国》，上海文艺出版社 2009 年版，第 767、770 页。

16 文一：《伟大的中国工业革命：“发展政治经济学”一般原理批判纲要》，清华大学出版社 2016 年版，第 132 页。

17 黄征学：《国家规划体系演进的逻辑》，《中国发展观察》，2019 年第 14 期。

18 黄征学：《国家规划体系的演进历程与融合对策》，《改革》，2020 年第 4 期。

19 “三级三类”的涵义是：国民经济和社会发展规划按行政层级分为国家级规划、省（区、市）级规划、市县级规划；按对象和功能类别分为总体规划、专项规划、区域规划。http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_2039.htm

20 张克：《“多规合一”背景下地方规划体制改革探析》，《行政管理改革》，2017 年第 5 期。

21 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 333 页。

22 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 146 页。

23 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 176 页。

24 自党的十一届三中全会以来，“在党中央领导下，我国推动以经济体制为重点的全面改革，推进农村家庭联产承包责任制、国有企业、分税制、金融体制、外贸综合体制等一系列重大改革”，因此，中国此一轮制度建设的“关联性”特征明显。参阅谢伏瞻：《新中国 70 年经济与经济学发展》，《中国社会科学》，2019 年第 10 期。

25 根据渠敬东、周飞舟和应星对中国改革 30 年历程的分析，从“双轨制”对“总体性支配”的突破，到全面市场化及分税制改革，再到行政科层化的治理改革（科层制），改革开放 30 年来的制度变迁“总是在解决老问题而又形成新问题、转变旧机制而又构成新矛盾的曲折运动中展开的”。参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》，2009 年第 6 期。特别是在制度发生和变迁的意义上，“穷则思变”，一种改革引发另一种改革，一种制度引发另一种制度，由此形成这个 30 年（1978-2008 年）中国改革开放的特定逻辑，也由此形成了此一时期中国制度建设形态的特定品格。

26 郁建兴、石德金：《超越发展型国家与中国的国家转型》，《学术月刊》，2008 年第 4 期。

27 黄征学：《国家规划体系演进的逻辑》，《中国发展观察》，2019 年第 14 期；张克：《“多规合一”背景下地方规划体制改革探析》，《行政管理改革》，2017 年第 5 期。

28 详见 2020 年 5 月发布的《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content_5512696.htm。

29 胡鞍钢指出，自 1953 年以来，中国五年计划经历了大推动计划期、半统制计划期、混合计划期、指导规划期、战略规划期五个阶段；随着计划经济体制向市场经济体制转型，五年计划本身也发生了转型，“主要表现为从经济计划为主转向全面的发展规划，从经济指标为主转向公共服务指标为主，从微观领域转向宏观领域，从市场排斥型转向市场友好型”。详见胡鞍钢、鄢一龙、吕捷：《从经济指令计划到发展战略规划：中国五年计划转型之路（1953—2009）》，《中国软科学》，2010 年第 8 期；胡鞍钢：《中国独特的五年计划转型》，《开放时代》，2013 年第 6 期。

30 杨伟民指出，改革开放后中国规划的内容已经发生根本性变化，实现了“清晰界定政府与市场作用”等“六大转变”。详见杨伟民：《改革规划体制更好发挥规划战略导向作用》，《中国行政管理》，2019 年第 8 期。

31 张树平：《国家、议题与政策的互动：转型中国的国家能力建构》，《探索》，2020 年第 1 期。

32 韩博天(Sebastian Heilmann)和奥利佛·麦尔敦(Oliver Melton)认为“计划在中国从未消失”，中国的“三级三类规划”（国家—省—市县和总体—专项—区域）“实际上构成一个相互交织庞大的规划网络”，因此，“规划在中国远远超出一个政策文本或一个封闭的政策过程，而是中央和地方多层次、多主体之间通过各种互动模式，不断协商、起草、试验、评估、调整政策的循环过程”。Sebastian Heilmann, Oliver Melton. “The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012”, *Modern China*, 2013, 39(6): 580–628. 中译文本见韩博天、奥利佛·麦尔敦：《规划：中国政策过程的核心机制》，石磊译，《开放时代》，2013 年第 6 期。

33 《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社 1991 年版，第 789 页。

34 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 45、114、118、143 页。

35 必须强调指出的是，现代中国国家建设政治逻辑中的“民主”，特指民主在中国政治语境和政治形态中的特定形式——人民民主。

36 2019 年 10 月，中共中央政治局就区块链技术发展现状和趋势进行第十八次集体学习。简言之，区块链是一个分布式的共享账本和数据库，具有去中心化、不可篡改、全程留痕、可以追溯、集体维护、公开透明等特点。这些特点保证了区块链的“诚实”与“透明”，为区块链创造信任奠定基础。参见李拯：《区块链，换道超车的突破口》，《人民日报》，2019 年 11 月 4 日第 5 版。

37 张明军指出，治理实践不能取代民主政治建设的基本功能，治理理论不能替代民主政治理论的指导作用，从这个意义上说，要重点关注和警惕“对治理中心主义的青睐”。详见张明军：《在新时代的实践中创新民主政治理论》，《政治学研究》，2018 年第 2 期。

38 毛泽东的回答是：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢

松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”黄炎培与毛泽东的经典问对已经成为中国现代国家建设历史上最具有宣示意义的对话之一。黄炎培:《八十年来》,中国文史出版社 1982 年版,第 156-157 页。