

行动与我们的命运

中国问题专家郑永年

纵论未来三十年，我们怎么办

未来三十年

改革新常态下的关键问题

郑永年◎著

中国，如何应对当下的风险和挑战？我们，如何在瞬变的时代，读懂未来趋势？



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

未来三十年

改革新常态下的关键问题

郑永年◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

未来三十年 / 郑永年著. —北京 : 中信出版社,
2016.1 (2016.1重印)
ISBN 978-7-5086-5597-0

I. ①未… II. ①郑… III. ①中国经济—经济体制改革—研究 IV. ①F121

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第246689号

未来三十年

著 者 : 郑永年

策划推广 : 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行 : 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者 : 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本 : 787mm×1092mm 1/16

印 张 : 18.5 字 数 : 240千字

版 次 : 2016年1月第1版

印 次 : 2016年1月第2次印刷

广告经营许可证 : 京朝工商广字第8087号

书 号 : ISBN 978-7-5086-5597-0/F·3514

定 价 : 45.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线 : 010-84849555

服务传真 : 010-84849000

投稿邮箱 : author@citicpub.com

eeco

序

行动与中国的命运

中国共产党第十八次全国代表大会以来，尤其是党的十八届三中全会和四中全会通过两个重要改革决议之后，中国已经进入了改革和发展的新阶段，也就是人们所说的“新常态”。新常态是执政党中央对国家今后相当长的一段时间里改革和发展形势、局面的一个基本判断。从经济上说，新常态意味着高速增长阶段已经过去，而进入了一个中等或者中速发展阶段。这里，中速发展只是就中国自身过去的高发展速度而言的；较之其他国家，中国在今后相当长的一段时间里仍然会处于相当快速的经济发展阶段。但是，更为重要的是，在新常态下，中国改革和发展的重心要从以往的单纯追求 GDP 增长转型到结构转型和体制改革。如果说党的十八届三中全会的核心概念是以市场化为导向的经济改革，那么党的十八届四中全会的核心概念就是以法治建设为核心的制度改革。在新常态下，制度建设的重要性不言自明，同时新常态也给制度建设一个有利的政治背景。

尽管党的十八届三中全会和四中全会决议没有过多的关于政治建设和政治改革方面的讨论，但普遍认为，这两个改革文件已经隐含了重大政治改革议程。在今后相当长的一段时期里，对中国来说，以法治建设为中心的制度建设更具实质性，是政治改革的主要内容。法治是任何一个国家最基本的国家制度。历史的经验告诉我

们，一个国家的现代化要获得成功，必须是基本国家制度建设在先，民主化在后。现在离中华人民共和国建国 100 周年还有 30 多年的时间，如果能够顺利实现三中和四中全会所设计的改革和发展的顶层设计，即在实现可持续经济发展的同时各方面的制度建设到位，那么到 21 世纪中叶，就可以实现民主富强的“中国梦”。这实际上也是邓小平在 20 世纪 80 年代对未来中国的期待。

不过，改革和发展的顶层设计固然重要，但如果不执行或执行不到位，停留在纸上文件，只会导致更多的麻烦。今天，老百姓对改革的期待越来越高，如果不能兑现，那么政府就会面临巨大的社会压力。从这个角度来说，落实执行政策的意义就比以前任何时候更为重大。改革就是要干活的，无论是包括反腐败、吏治，还是反垄断、反寡头，顶层设计出台之后，人们期待的下一步就是执行。重在执行，舍此无他。可以想见，如果两次全会的几百项改革举措执行下去的话，那就会带来一个完全不一样的中国社会。民意如流水。政府应当把民意对改革设计的广泛支持转化成为政策执行动力，而不是等待民意转化成为社会怨言。在这个意义上，中国共产党必须是行动党，而不是话语党，不能把改革主张停留在纸面上，必须要执行。行动当是今天中国政治的主题。实际上，习近平等新一届领导人对此早有认知。早在 2011 年 3 月，习近平就曾在《求是》杂志发表一篇署名文章，标题是《关键在于落实》，强调执行是硬道理。

显然，如果干部官员不作为成为新常态，那么国家就很危险。应该说，中国步入经济新常态后，面临的挑战非常多。目前的经济下行压力很大。尽管这种新常态只是意味着中国经济告别了两位数增长阶段，进入中速增长阶段，而非西方一些人唱衰中国描绘的那种塌方式衰退，但要顺利逃脱中等收入陷阱，政府和市场必须都要有作为。只要中国经济巩固住、稳定住，就能顺利逃脱中等收入陷阱，进入高收入社会。不过，这个过程就要求政府必须有所作为。那么，怎样才能使得干部官员有所作为呢？那就是要执行改革，好好干活。一些官员对新常态和如何干活有自己“独到”的理解。在他们眼中，反腐败是和不开活联系起来的，既然新常态意味着

不能乱作为，那就索性不作为。这种不作为显然危害巨大。在某种意义上，地方主管官员是经济发展的稀缺资源，如果在经济下行时毫无作为，势必带来巨大损害。实际上，不作为也是腐败，而且是更大的腐败。再者，这种不作为会直接弱化改革，影响全局。

要广大政府官员所有作为，就要有分权。中央做完顶层设计之后，要执行就必须多条腿走路，在很多具体问题上需要中央、地方、企业、社会一起动起来。而目前看来，中央层面的力度和决心不小，其他角色并无很大的作为。中央政府已经在抑制国企扩张、遏制地方政府债务冲动方面做了两件好事，并且在自贸区、行政审批权下放等方面推进改革举措，这些都令地方上的改革进展相形失色。各级政府的一些官员不作为、政府空转的现象，正是令人担忧的大问题。

衡量改革进展如何，并不只在改革设计做得如何宏大，而是在于如何让党的十八届三中全会、四中全会分别推出的改革方案实施下去。反腐败运动重在遏制官员的乱作为，整治一些“乱作为”的政府机构；而在此后要整治不作为，让政府转向有作为。现在看来，要实现这种转变困难重重。从实践上看，整治乱作为是相对简单的，有时候一纸禁令就能发挥作用；“把事情做好”比“什么都不做”要难得多，对官员而言也意味着更大的风险和责任。

执政党已经把“依法治国”作为下一个要实现的目标。“依法治国”也是要通过法律手段来治理官员和地方政府的不作为现象。通过告别 GDP 评比、以“作为”和“不作为”来提拔考核干部，强化“重在执行”，真正避免党的十八届三中全会、四中全会的改革设计停留于纸上的局面。从过去几年习近平、李克强对不作为官员的频繁喊话中，人们可以看到，他们正在努力建立新的干部考核体系。

不过如何让整个官员体系都动起来、有作为，这是一门大学问。我觉得，对一线改革者，不妨宽容些。顶层设计有了，不作为被盯住了，下一步该做什么呢？那就是动员改革者。这些改革者是哪些人呢？他们其实就是来自地方政府、企业、社会各个层面的一线改革者。不久前，习近平在中央党校给县委书记们上课，就是因

为在推动改革过程中，一线政府、一线改革者负有重大的责任。要意识到，改革主体不仅仅是中央政府。中央政府是顶层设计者，在财政体制、税收、货币改革等方面是改革主体，但在更多的方面并不是主体。改革的主体还是社会，需要企业和社会组织继续发挥活力，积极创新。很可惜的是，地方官员不作为，企业没有权力，而上面干着急，这就是今天一些地方的“新常态”，一个不应该出现的新常态。

怎么办？下放权力是关键。但正如习近平所说，中国的改革到了“好肉都吃光了，剩下的都是硬骨头”的阶段。“啃硬骨头”就是如今中国社会改革者所面临的实际情况。他们要啃硬骨头，就需要权力，否则什么事情也办不成。因此，中央一直在强调审批权下放，将其作为改革先手棋，一口气取消和下放了数百项行政审批权。这些举动其实都是在帮助一线改革者。可以说，在一些领域，上级政府部门甚至可以“不作为”，但必须要把相关权力下放给地方政府、企业或社会组织。一旦权力下放，他们的活力就会被激发出来，成为改革的发力部门。而在这些“发力部门”中，一线政府的改革者具有十分重要的位置。由于知道现实是什么，问题在哪里，他们往往是改革主体的代表者，并成为改革设计在基层领域的实际执行者。就像 20 世纪 80 年代不少地方出现改革明星县市长一样，他们在基层发挥的同样是改换天地的作用。要执行改革设计，这些一线改革者们显然是可依靠的力量，要让他们啃硬骨头，就需要充分授权和信任。对这些有担当、肯作为的一线改革者，人们不应吹毛求疵，对他们犯的一些小错误也应有所包容。在中国这样一个巨量社会进行改革，必然要触动方方面面的既得利益者，如此规模的改革，怎会不出一点小问题？只要他们能把改革尽快运作起来，执行下去，老百姓就能从中获得更大的收益。

改革蓝图已经有了，新一届领导人在不断强调执行。政府每年有什么改革新进展，有什么新的举措要完善，将成为未来几年观察中国的焦点。政策如果不能执行下去，或者在执行过程中出现了大问题，那么就会导致不可预计的后果，不但不能推进改革，也有可能导致改革的倒退，甚至出现颠覆性的错误。

我之前多次说过，现在离建国一百周年也只有 30 多年的时间了。中国未来 30

年的走向，取决于如何面对新常态这一阶段的关键问题以及采取的行动。这本书是我近年来面对不断发展变化的新形势的观察和思考，希望能给当前中国的读者带来一些启发。

作者需要感谢时间玫瑰的张万文和中信出版社的黄维益，还有其他参与这本书编辑的人员，没有他们的辛劳，本书不会这么快就面世。

目 录

序 行动与中国的命运 / VII

第一章 新常态下如何推进改革

党的十八大三周年再评价 / 3

新常态下如何推进改革 / 13

防止“新常态”变成“非常态” / 19

一个自由放任改革时代的终结? / 24

中国会按照自己的逻辑走下去 / 36

第二章 改革的风险与挑战

中国的新经济政策及其风险 / 45

中国不改革的政治风险 / 51

中国不改革的社会风险 / 57

中国经济改革的风险 / 62

中国意识形态的回归及其影响 / 67

中国民粹性民族主义的危害 / 72

第三章 反腐败运动如何深化

中国反腐败运动如何深化 / 79

运动式反腐为制度建设创造条件 / 84

反腐败与中国第二次政治革命 / 88

中国反腐败运动揭示什么？ / 93

中国反腐败运动的新政治意涵 / 99

腐败与中国的历史周期律 / 105

反腐制度设计不能理想化 / 111

第四章 政府治理的关键问题

中国重返法治国家建设 / 119

法治与中国“空转政府”的治理 / 124

中国如何避免“官员不作为”现象 / 129

不能有官场新秩序已建成的麻痹思想 / 135

中国政治中的“群众路线” / 141

开放、竞争和参与：实践逻辑中的中国政治模式 / 147

集权为了改革，改革需要分权 / 156

第五章 “一带一路”与中国的崛起

中国的“一带一路”战略 / 167

中国丝绸之路的政策工具 / 176

中国实施丝绸之路的优势 / 182

丝绸之路与中国的可持续崛起 / 187

丝绸之路与全球经济再平衡 / 192

“丝绸之路”与中国的“时代精神” / 197

中国重返丝绸之路的几个重大问题 / 202

新丝绸之路：做什么、怎么做？ / 207

第六章 中国崛起已不可避免

中国外部崛起不可扭转 / 215

地缘政治变迁和政治秩序重塑 / 225

中国的海洋地缘政治与陆地地缘政治 / 231

反思中国多边主义外交 / 245

第七章 中国的大外交时代

中国要避免轻信或者恐惧西方 / 253

中国如何建设性地“平衡”美国力量？ / 258

美国的“日本困境” / 268

中国要和印度确立一种什么样的关系？ / 274

中国与东北亚的未来 / 279

第1章

新常态下如何推进改革



如果发展是可以持续的，所有存在的问题都是发展中的问题，但发展一旦出现重大问题，问题的性质就会变化。诚如“四个全面”论述所展示的，建设全面小康社会仍然是头等大事，深化改革和发展仍然任重道远。

党的十八大三周年再评价

2012年11月8日中国共产党第十八届全国代表大会召开，转眼间过去近三年。从学者的角度来看，当时我对中国未来的发展很悲观，认为党的十八大召开并不顺利，充斥着多种政治因素的影响。

中国改革开放30年，虽显现诸多问题，但已在30年间从贫穷国家一跃成为世界上第二大经济体，从购买力平价来看已经第一，这是了不起的成绩。

一个国家大规模转型肯定面临问题——欧美的转型伴随着两次世界大战，解决问题的核心是如何改革。

然而，此前的中国在问题面前放慢了改革的脚步，导致“无改革”成为常态。为此我曾认为既得利益和寡头已经初步成形，悲观于中国仍然没有动力打破“无改革”的状态。

但我没想到党的十八大后的中国会发生如此大的转型。

十八大过去三年，新政府下的中国已有焕然一新之感，改革这潭死水被搅开。为了改革，在权力和制度上进行了大幅度调整，从思路和方法的改变也能看到新政权动了真格。

“体制集权”非“个人集权”

党的十八大后的一年主要是加强党的领导并反腐，为接下来的改革做好准备。

十八届三中全会强调经济社会领域的市场化，四中全会，法治是当仁不让的主旨。我认为习近平总书记的目标不仅是做好两个任期，而是在规划下一个30年中国发展的蓝图——此思路在这两年的改革中已能捕捉。

中国已进入后强人政治时代，特点是政治利益多元化。在这种背景下，中国会出现有利于整体利益的正式制度，以及为一些个别利益服务的非正式制度，如果后者压倒前者，那么危机就不可避免，因此正式制度体系需要新的顶层设计。

现在可以看到，中央成立的各领导小组是属于政治局常委级别的“顶层层”设计，此外还有重新设定全国人大的作用、强调落实法治，并且改进司法制度。这些都是顶层设计，都是为了整体国家民众之利益。

顶层设计重在最高领导机构的权力结构重建。十八大之前，中国最高领导机构处于分权状态，被称为“九龙治水”，高层的权力涉及9个常委，每个人管一块，这种分权对中国来说很不好，每个常委在自己的领域拥有绝对权力，相当于高层的“分封制”，因此就出现了周永康的例子。

分权也有实际效用的差异，邓小平当年的地方分权令地方和企业改革动力充足——这是有效分权。相较之下，十八大之前应称之为“分散”而非分权。如果西方是三权分立，那么此前中国是“九权分立”，十八大之前的国家管理低效，我想这一点政治局常委自身也有体会——他们十八大之前就在政府中。

十八大后，这种“分散”状态已经被打破，改变的方式即为“集权”。有人担心是否重现过去毛泽东时代的领导个人集权，但我认为现在是体制上的集权而非个人的集权。

以习近平担任组长的4个领导小组而言，以前的领导小组也很多，但是组长、