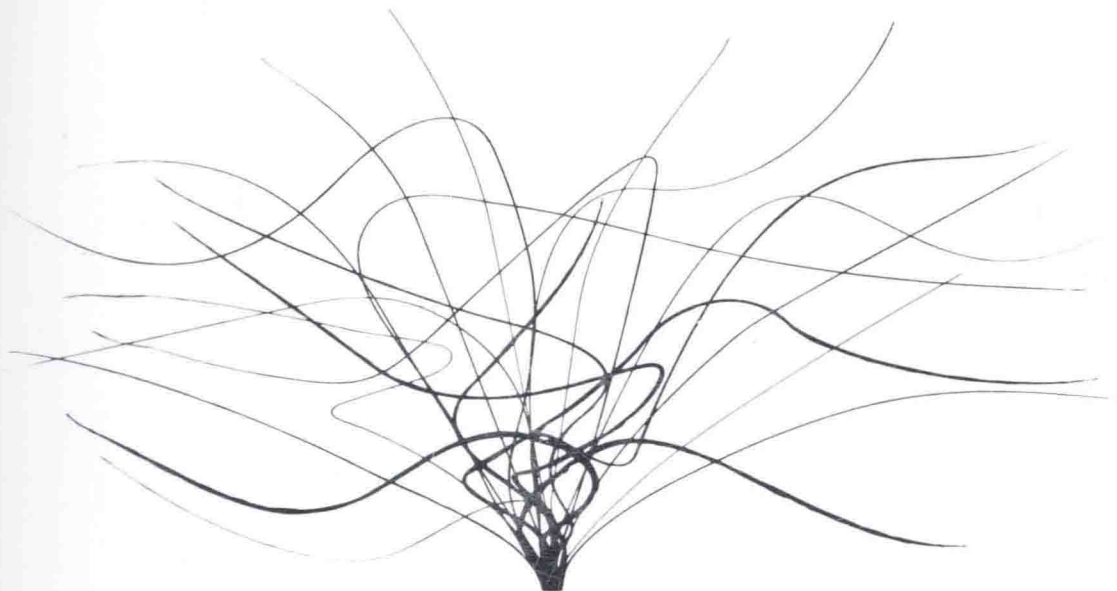




不确定的未来

如何将改革进行下去

郑永年◎著

在慨然行进 35 年后，中国，如何用全面深化改革来突破新的历史隘口

即将面临的关键问题和应对之策

中国社会怎样才能变得更加公平一些？“中国梦”如何超越中国意识危机？

中国体制改革为何困难？中国怎样反腐败才会有效？……

中国改革面临种种不确定性，发展确定无疑，前景却迷雾重重……



中信出版社·CHINACITICPRESS

不确定的未来

如何将改革进行下去

郑永年 著



中信出版社·CHINACITICPRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

不确定的未来：如何将改革进行下去 / 郑永年著. —北京：中信出版社，2014.6

ISBN 978-7-5086-4538-4

I. ①不… II. ①郑… III. ①中国经济—经济增长—研究 IV. ①F124

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第068075号



不确定的未来：如何将改革进行下去

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：三河市西华印务有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：21

字 数：300千字

版 次：2014年6月第1版

印 次：2014年6月第1次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第8087号

书 号：ISBN 978-7-5086-4538-4/F·3181

定 价：49.00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

自序

不改革仍然是中国最大的风险

中国的改革开放从1978年的十一届三中全会算起,已经进行了35个年头。35年对中国历史而言只是一小段时间,但对于中国经济、社会、政治和文化体制而言,又是前所未有的大转型时代。这场巨大的转型绝不仅仅是一场经济体制从“计划”到“市场”的变化。从更深一层讲,这场转型意味着中国从一个以农业、农村和农民为主的国家,过渡到一个以工商业、城市和市民为主的国家。想象一个几千年以来占全人类1/5以上人口的巨型农业社会在30多年内进入现代工业文明和后工业时代,GDP(国内生产总值,以下简称GDP)从占世界2%上升到10%以上,中国对于中国自身和世界不仅仅是一个量的变化,更是前所未有的质的变化。这种变化已经产生,也在继续产生同样巨大的不确定性。

正如我们习惯用“革命”理解20世纪中国前四分之三个世纪的巨大变革,“改革”是我们理解这场巨大变化的关键词。我们日常所说的改革又有两层含义:狭义的改革和广义的改革。狭义的改革,是指对计划经济以及一系列管制制度的市场化改革。这种理解已经无法让我们理解当下改革的真实含义。事实上,在改革开放已经进行了30多年之后的今天,许多改革的阶段性成果已经成为改革的负担,而有限的、不彻底的改革有时会通过制造既得利益而成为真正改革的“敌人”。现在我们很多改革其实已经是以后改革体制为目标的新一轮改革。从历史上看,从来就没有“毕其功于一役”的改革,改革永远是一个不中断的事业,我们现在的改革也是这样。

正因如此,我们不仅需要继续坚持改革,还必须提倡一种广义上的改革,一种通过主动的国家转型来应对大转型带来的各种问题和挑战的战略选择。为

什么我们要坚持这样的改革？因为中国目前经历的历史性转型规模之巨大，问题之复杂，影响之深远，在人类历史上也许都是空前绝后的。例如我们如何处理经济增长和结构调整的矛盾，如何促进环境和经济的和谐发展，如何保证社会稳定地转型，如何确保国内政治的平稳发展，如何处理好中国与世界的关系。随着中国和外部环境不断变化，这些复杂的问题还会不断涌现出来，而我们没有任何历史上和外国先例可以模仿。而且所有这些问题都是体系性和综合性的，除了国家力量，没有任何力量可以全面应对。所以说，只要中国未来的前途面临问题和挑战，我们就要想方设法、坚定不移地把改革进行下去。

对于学术界而言，中国改革也催生了一种可以称之为“改革学”的东西。

“改革学”既是国内社会科学的主流，也是海外当代“中国学”的核心。对于我自己而言，“改革学”始终贯穿了我的学术研究和时事关切。我一方面试图从历史、现实和全球化的维度对中国国家、社会、文化等理论问题展开理论思考；另一方面，努力从改革面临的各种实际问题 and 挑战入手，通过一个学者对社会关切的方式阐述我自己对改革的各种认识和想法。这里收集的评论就是我最最新的一些思考。

“改革学”不同于一般的书斋式研究，它的历史使命是要推动改革进行下去，为中国改革提供知识和智力的支持。所以无论是在国内还是在海外，改革的困难和动力都是“改革学”的研究重点。我的学术和评论也非常重视这一课题。基于对中国改革问题的研究和观察，我认为目前中国最大的风险不是来自改革，而是因为不改革。改革所产生的风险，是可以理性地加以控制和解决的，而对于不改革所产生的风险，任何人都控制不了。我经常说，“不改革，而被改革”，“被改革”就变成革命了。

中国目前不改革的症结在于改革动力不足。在当前形势下，我觉得至少有三个重要因素影响人们的改革动力。首先是权力集中和改革之间的矛盾。中国早期改革的特点是分权，把权力分到地方、企业和社会，让它们去执行改革。但现在的改革不一样，需要集权。原因很简单，如果没有一定的权力集中，很难克服庞大的既得利益的阻力。同时，改革也需要有人担当和负责，改革是一种责任制。责任制表明各级主要领导人要把改革责任担当起来。根据这两个需

要，在中央层面成立全面深化改革领导小组，省一级政府也成立省级改革领导小组，由省委书记来担任。但集权又会影响改革的执行。从前的改革是分权式的，大家已经习惯了，现在要进行集权式的改革，就觉得不习惯了。很多领导和政府官员因此对改革并不热心，好像改革不是自己的事情，而是主要领导的事情。一些人的心态是：“反正权力都在你手里，那么你去改革吧！”所以，一定程度的集权化和责任制是改革的前提。

第二，今天的改革与反腐败同行。改革需要反腐败。腐败盛行，政府的合法性就会出现問題。如果社会不信任政府官员，那么政府即使推出最好的改革方案也会无济于事。不过，客观地说，反腐败对改革也有些“负面”影响。各级干部官员中，一些人现在心里不定，担心自己会出事情。于是，一些干部就采取“静观其变”的态度。在反腐败的同时，各级政府也在建立一些预防腐败的机制，总体上说就是要“把权力关进笼子里”。因此，一些省份就开始搞权力的“负面清单”，明确规定干部官员不能做什么。但是如果这张“负面清单”过长，领导人就不知道该做什么了。例如，个别省规定，省主要领导人不管财政、人事、项目等等大权。改革当然不能和腐败等同起来，但在改革过程中不可避免会出现一些常见的腐败现象。我们对腐败还没有科学的界定。如果不对腐败做科学的规定，那么要各级领导大刀阔斧地进行改革会是一件不可能的事情。但对腐败做科学的界定只是一个开始，我们还需要建立一整套相对独立的司法和纪律检查体系，法律才能发挥作用。所以，改革的另一个前提是反腐和纪律检查体系进行改善，让法律发挥更重要的作用。

第三，“不改革”的风险也来自改革的主体没有明确。改革的顶层设计由中央来做，但在大部分领域，尤其是地方、企业和社会层面的改革，中央并不是改革的主体。改革的主体是地方、企业和社会。因此，如何发挥地方、企业和社会的积极性是改革实施的关键。现在大家在宣讲改革。不过，历史地看，改革不需要做很多宣讲，要做很多宣讲的改革就很难做好。20世纪80年代农村土地承包制改革、农村自治制度的建立，90年代的国有企业民营化的改革，都没有什么宣讲，地方、企业和社会各方面自己就动起来了。90年代的分税制改革和中央银行制度改革等都是集权的改革，照理说这很困难，因为要把财

权和金融权从地方集中到中央来。但当时的改革采用有效的策略也成功了，而且也没有做多少宣讲。那么，为什么现在计划好的改革和改革的主体都动不起来呢？这是需要我们深入思考的问题。可能有人会说，这是因为从前的这些改革主体现在已经演变成为庞大的既得利益群体了。这话说得也对，但既得利益群体的存在并不意味着改革的不可能，八九十年代既得利益群体也是存在的。这是改革的策略问题。所以，现在主要的问题是法律、制度和政策层面都没有向新利益倾斜。没有新利益的出现和成长，改革者的权力再大，也不足以克服既得利益的阻力。其实，这些新利益已经初见端倪。未来改革的突破口之一就是让这些新的力量，例如网络社会、私营企业和新兴中产阶级，在国家主导的改革中扮演更为积极活跃的角色。成功的改革需要中央的规划和引导，也需要社会力量的积极参与和推动。

虽然中国改革的问题错综复杂，但对改革者来说，现在最重要的挑战就是如何尽快把改革运作起来、执行下去，并且能够使老百姓获益。从这个角度来说，尽管需要全面改革，但找到突破口更为重要。如果能够从十八届三中全会的“60条”中找到少数几个突破口，进行攻坚战，那么在短时间内中国的改革格局就会发生根本上的转变。

这里所收的文章都是我近年对于改革问题的一些新的思考。正如本书主题所示，这些思考涉及中国问题的方方面面，特别是当前改革的困难和未来的路径选择。我的核心观点是：中国现在正站在一个千载难逢的历史机遇面前，机不可失、失不再来。中国过去的改革都只是更深层次、更全面的改革的铺垫，而我们现在真正进入了改革的攻坚期。我不提倡以西方为模式的激进改革，但我更担心改革因动力不足而陷入僵局。虽然改革困难重重，但我还是主张温和的庖丁解牛式的改革路径，通过开放新的空间来改革旧的体制，通过培植新的利益来克服既得利益，通过释放社会和地方的潜力来化解官僚体制的惰性，通过保护社会来促进社会转型。这只是我个人这些年通过观察和思考而形成的一些想法，这次整理出版，意在和读者共同思考我们所面临的共同问题。

最后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，没有他们的辛勤努力，这本书不会面世。

目 录

自序 不改革仍然是中国最大的风险 / VII

第一部分 时论中国

三中全会回答了什么样的经济问题? / 2

中国市场化的经济改革需要制度突破 / 7

三中全会回答了什么样的政治问题? / 11

三中全会回答了什么样的社会问题? / 15

第二部分 改革动力来自何方

十八大与中国改革道路的选择 / 22

以开放促改革: 中国的特区 / 27

中国的经济特区解决了什么问题? / 32

以开放促改革的国际经验 / 37

中国如何赢得新一波开放政策的成功? / 42

为什么中国的改革动力来自地方? / 47

第三部分 制度创新的红利

中国体制改革为何困难? / 58

为何体制创新更具红利？ / 62

中国体制创新经验的现实启示 / 67

地方政府、企业和中国的制度创新 / 71

赋权社会与中国的制度创新 / 76

中国金融改革为何必须结构先行 / 81

第四部分 逃不开的城市化

全球化与中国的城市化 / 88

中国的城市改革和城乡统筹 / 92

中国的城市化和城市治理问题 / 97

中国城市化要避免怎样的陷阱？ / 102

城市体制改革是中国城市化的制度前提 / 107

第五部分 如何推进经济进一步增长

资本主义危机还是国家权力危机？ / 114

十八大之后中国经济怎么办？ / 120

中国的高经济增长阶段已经过去？ / 125

经济体制改革与中国的中等经济增长 / 130

全面小康就是中产社会 / 135

第六部分 走出改革困局

GDP 主义是“中国梦”的最大敌人 / 140

如何改善中国的法治与人权 / 145
中国崛起进程中最艰难的选择 / 150
“中国梦”需要超越中国意识危机 / 155
改革中国的特权制度 / 160
利益逻辑与中国改革的困局 / 165
中国的“贵族”现状及其未来 / 170

第七部分 社会改革是为了挽救经济

中国社会管理的未来 / 176
中国“保护社会”就是为了挽救市场经济 / 182
中国如何建设一种安静文化? / 188
中国政治的顶层设计问题 / 195
中国社会如何才能变得更加公平一些? / 200
中国何以可改革成为一个清廉的国家? / 205
中国怎样反腐败才会有效? / 218
网络时代的中国政治变革 / 223
中国如何才能真正缩减政府规模? / 228
中国机构改革为什么要向社会分权? / 233

第八部分 中国与世界

中国如何定位与世界秩序的关系? / 240
中美关系和世界秩序 / 245
中国需要追求联盟政策吗? / 250

中国与东北亚的未来 /	255
当代中国外交的文化地缘环境 /	260
地缘政治大转移和中国外交 /	266
美国“重返亚洲”与亚洲秩序的巨变 /	272
中国需要对中美关系做哲学思考 /	277
中国外交的外部战略选择 /	282

附 录

新加坡模式的经验及启示 /	290
社会改革比政治改革更重要 /	297
社会改革是下一阶段改革的重点 /	308
新政府需要找到改革突破口 /	311
中国转型社会立法要先行 /	318

第一部分

时论中国

三中全会回答了什么样的经济问题？

中共历次的三中全会都是要鉴别中国社会所面临的主要问题，并在回答这些问题、寻求解决这些问题的过程中，把改革往前推进。历次三中全会要回答什么样的问题？简单地说，问题有两类，一类是目前或者今后一段时间里必须加以面对和解决的，一类是中长期往哪个方向发展的问題。同样，答案也是两类，一类是面对和解决目前问题的行动纲领，一类是如何实现既定中长期目标的路径。面对一个特定的问题，人们可以找到不同的解决方法，但使用不同的解决方法，就决定了未来发展的方向。从这个意义上说，三中全会不仅要辨别和鉴定所要解决的主要问题，也要决定解决这些问题的方法。只有把问题和解决问题的方法结合起来考量，才能实现改革和发展的有序稳定。不顾方向，头痛医头，脚痛医脚，反而经常会恶化问题，最后造成巨大的危机。改革是要解决现实问题，避免现实问题继续恶化而演变成危机，但改革者同时也必须避免因为不当的改革而造成新的危机。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），类似于1978年的十一届三中全会和1993年的十四届三中全会，需要解决的是两个问题，即改革的方向问题和改革的行动纲领问题。十一届三中全会决定执政党结束“阶级斗争”，把工作重点转移到“经济建设”；十四届三中全会则是实施十四大提出的建设“社会主义市场经济”的行动纲领。十八届三中全会除了继续强调“社会主义市场经济”这个大方向之外，更多的是在这个方

向的构架内追求深化改革的行动纲领。

无论是坚持既定的方向，还是追求实现目标的行动纲领，都不能只停留在话语层面，最终必须体现在制度层面。十八届三中全会内容涉及两个大的方面。一个是现存体制的改善和改进问题，包括经济方面的基本经济体制、税收财政、金融、土地制度、城乡统筹等；政治方面的基本政治体制、法制、行政体制等；社会方面的基本社会制度、社会保障、教育、社会治理等。另一个大方面是体制创新问题，最显著的就是决定设置两个新的机构，即国家安全委员会和全面深化改革领导小组。其中，体制的改善和改进是为了打造升级版的体制，而体制的创新则是为了应对新的挑战 and 解决新的问题。再者，无论是体制改进还是体制创新，都是要解决好中国所面临的一些重大关系问题。

诚然，在强调体制改革和体制创新的同时，也不能忽视体制的废除。在有的时候，体制的废除甚至远比改革和创新来得重要。任何体制都是时代的产物，时代变化了，体制必须发生变化，这就是改革和改善。不过，也有很多体制完全不适应时代的变化，就要即刻废除。如果不废除，就会变成“负体制”，就是该体制不是帮助解决问题，而是制造问题。这次全会决定废除的长达半个世纪的“劳动教养制度”就是典型。实际上，清理旧体制，废除那些已经阻碍社会进步的体制，也应当成为中国下一步改革和创新的要务。

尽管《决定》涵盖了很多方面，但重点还是经济、政治和社会三个方面，或者说其他的方方面面都可以归入这三大方面。三大方面被给予的重视是不一样的，经济方面可以说是十八届三中全会的重中之重，占了分论中 14 条的 6 条，而政治方面占 3 条，社会方面占 2 条。（其他，文化方面占 1 条，生态方面占 1 条，国防和军队方面占 1 条。）这种分布很明显表明了中共下一阶段的工作重点。同时，这种安排也反映了执政党的思维方式，即经济是基础，政治是上层建筑。在所有的改革中，经济改革要先行；在体制改善和提升方面，经济体制也要先行。

中国特色的基本经济制度

十八届三中全会要回答哪些经济领域的问题呢？在经济领域，中国面临的首要任务是如何实现可持续的经济发展。中国已经进入中等收入社会，即人均国内

生产总值 6000 美元的水平。现在面临的任务就是要打造升级版的经济体，把自己从中等收入社会提升为高收入社会，但升级版的经济体需要升级版的经济体制来支持。如何打造升级版的经济体和升级版的经济体制？市场经济为导向的改革是唯一的选择。

这里涉及一个更为重要的问题：中国需要确立什么样的基本经济制度？在计划经济之后，中国把“社会主义市场经济”作为基本经济制度。“社会主义市场经济”这个概念的提出，表明中国的基本经济制度既不同于传统计划经济，也不同于西方传统意义上的自由市场经济制度。很显然，这一基本经济制度的核心，就是处理好政府与市场之间的关系。

实际上，政府和市场之间的关系是所有经济制度的核心问题。西方也面临这个问题。尽管西方各国也有不同的经济制度，但总体上说，西方经济制度的核心是市场，市场的范畴大于政府的范畴。虽然政府也要监管市场，但政府本身也必须符合市场原则。我们可以把此称之为“（市）场内政府”，即政府被市场所包含。在“场内政府”的情况下，如果市场占据完全的主导地位，而政府没有能力规制和监管市场时，西方经济制度的运作就会出现危机，甚至出现经济危机。中国的情况刚好相反。中国经济制度的核心往往是政府，政府的范畴大于市场的范畴。尽管市场也存在着，并且起着越来越大的作用，但是市场很难挣脱政府给予的空间。我们可以把此称之为“（政）府内市场”，即市场被政府所包含。在“府内市场”的情况下，如果政府占据完全的主导地位，而市场没有足够的空间来发挥自己的功能时，经济体制的运作就会出现危机，甚至出现经济危机。

“场内政府”和“府内市场”这两种体制都是历史的产物，并不是单纯的人为选择。“场内政府”体制可以把市场体制的优势发挥到极致，从而最大程度上创造财富，但在这一体制下，市场经济挣脱政府的制约而导致经济危机，导致财富的巨大损失。在 2008 年全球金融危机之后，西方各国所面临的一个挑战，就是政府如何建设有效的市场监管机制。在调节经济方面，西方政府现在所能用的就是货币金融和财政体制。不过，各种因素例如利率趋于零和政府债务过大等，也经常会使得这些手段无效化。

“府内市场”体制可以把政府的优势发挥到极致，政府可以动用包括市场和

行政力量在内的因素来追求财富，但在这一体制下，政府往往对市场构成过多的有效制约，甚至扼杀市场，从而导致经济危机，导致财富的浪费。较之“场内政府”，“府内市场”体制具有更多的经济手段来干预市场。例如，除了货币金融和财政体制，中国还具有一个庞大的国有企业部门。这个部门往往被政府用来调节经济的有效工具。

正如《决定》所强调的，中国社会主义市场经济是一种表现为“公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度”。这一制度推动不同产权的企业发展，并且“公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯”。不过，就政府和市场的关系来说，“府内市场”体制仍然面临巨大的挑战。政府和市场之间的边界不清，并且政府可以随意取代市场。这在过去的 20 多年里，表现得非常充分。

市场经济作为中国经济改革的目标，在 1992 年的中共十四大已经确立。在 20 世纪 80 年代，市场经济这一概念还是中国社会的“禁区”，当时人们使用的是传统马克思的概念，即“商品经济”。十四大提出了“社会主义市场经济”的新概念，并把建设社会主义市场经济确立为执政党的基本路线。中国的经济体制改革由此找到了突破口，也引出了此后 20 多年的高速经济发展。人们今天所看到的中国经济就是“社会主义市场经济”改革的产物。十四大之后，中国开始了大规模的国有企业改革。改革之后，到 90 年代后期，基本上实现了国有企业和非国有企业之间的平衡，大型企业和中小型企业的平衡，同时微型企业大量涌现。这种平衡，加上中国加入世界贸易组织，为经济发展带来了巨大的动力，也产生了巨大的改革红利。

但是自从 2008 年全球经济危机发生以来，中国的经济结构不断恶化。尽管当时中国本身并没有经济危机，但为了防止经济危机冲击中国经济，政府果断推出了一个 4 万亿元的拯救方案。这个方案本身并没有错，但方案的实施出现了巨大的差错。4 万亿元全部进入国有企业，导致了国企的大扩张，迅速进入了原来属于民营企业的空间。根据 20 世纪 90 年代的“抓大”战略的设计，除了自然垄断领域，国家要在具有战略意义的领域发展国企，以增加企业的国际竞争力。但 2008 年之后，国企扩展到所有可以赢利的领域，大大挤占了民营企业空间。结果，破坏了原先

相对平衡的经济结构，即国有部门和非国有部门、大型企业和中小型企业之间的结构平衡。同时，政府在经济活动中的作用越来越大，而市场的作用则受到巨大的制约，导致了市场和政府作用的失衡。一个客观的局面是，中国离“社会主义市场经济”这个目标越来越远。

正因为这样，这些年来，中国社会一直在争论如何改革国有企业的问题。争论不可避免，但争论越来越政治化和意识形态化，无益于国企的改革。自由派大力提倡国企的“私有化”；左派则相反，把国有企业和中国的社会主义制度挂钩，相信国有企业是社会主义制度的核心。不过，在争论的背后是不同的利益之分。从长远看，很难回避国有企业的改革。历史上看，在中国的经济模式中，一旦国有部门占据绝对的主导地位，导致市场失效，经济危机必然发生。

十八届三中全会重新强调市场的主导地位，强调十四大以来市场化导向的改革。《决定》强调，经济体制改革的“核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。之前，执政党及其政府对市场的定位，就是在资源配置中起“基础性作用”。这次使用“决定性作用”，就是要避免出现政府随意进入市场领域，取代市场。

同时，这一表述也明确了经济改革的方向是市场化，而非私有化。这里，既要超越传统左派以“国有化”为核心的经济思维，也要超越西方新自由主义以“私有化”为核心的经济思维。用市场化改革来解决国有企业和非国有企业之间的关系，无论是哪一类型的企业，都需要引入市场机制，都必须通过竞争来获得生存和发展。从很多国家的经验来看，就企业来说，所有权并不是根本，竞争更为重要。

但鉴于政府有天然的倾向支持国有企业，除了市场化，还必须用法律的形式规定国有企业的空间范畴，要对国有企业做出科学的分类。一些领域例如自然垄断领域、公共服务领域、社会性很强的领域及其对国家具有重大战略的领域，可以由国有企业来主导。不过，国企主导并不意味着政府主导，主导国企运作的仍然必须是市场；国企主导也不是排除民营企业积极参与到这些领域来。除了这些领域，其他领域都要开放给民营企业。要用法律的形式把国有企业关在“笼子”里面。国有企业边界的法制化可以避免再次出现类似2008年金融危机之后，国企到处扩张，从而破坏国企与民企之间结构失衡的情况，有利于国民经济的平稳可持续发展。