

中国

China's Reform: A Roadmap

新加坡国立大学

东亚研究所所长

郑永年◎著

改革三步走

当下，
改革这件事，特别需要说清楚才行！
改革这件事，一定要形成共识才行！

中国全面启动市场经济体制的步伐，如果从1992年邓小平南方谈话起算的话，正好走过了20年的历程。

过去20年，我们以“经济改革”为中心，那么，未来20年，我们是否需要转型到以“社会改革”为中心？

过去20年，我们“让一部分人先富起来”了，那么，未来20年，我们是否应该“走向共同富裕”？



中青院 11 000662632

中国

China's Reform: A Roadmap

新加坡国立大学

东亚研究所所长

郑永年◎著

改革三步走



東方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国改革三步走 / 郑永年 著. —北京: 东方出版社, 2011

ISBN 978-7-5060-4326-7

I. ①中… II. ①郑… III. ①改革开放-概况-中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 205691 号

中国改革三步走 (ZHONGGUO GAIGE SANBUZOU)

作 者: 郑永年

责任编辑: 姬 利 栗河冰

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

印 次: 2012 年 1 月第 1 次印刷

开 本: 710 毫米×960 毫米 1/16

印 张: 14.75

字 数: 190 千字

书 号: ISBN 978-7-5060-4326-7

定 价: 39.00 元

发行电话: (010) 65210059 65210060

(010) 65210062 65210063

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 65210012



自序与致谢

这本小书是讨论中国改革的。这些年来，人们对改革的讨论非常多，内容很丰富，但也很杂乱。在本书中，作者根据自己这些年来对中国改革的观察，试图理出一个改革的实践逻辑来。

今天，人们到处可以见到有关中国各方面改革的理论，但改革实践到底是如何走过来、又如何走下去的讨论并不多见。尽管这本小书有时也会涉及一些理论问题，但理论讨论并不是重点。作者想做的是寻找中国改革的实践逻辑，并把这些实践表达为文字，供人们作概念或者理论上的思考。如果对这种实践逻辑的寻找可以导致作者日后进一步把改革实践概念化和理论化，那便是最理想不过的了。

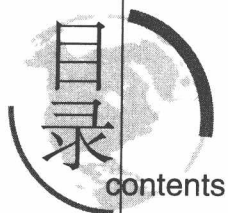
本书是作者多年思考的结果。在过去的数年间，作者在国内外的各大学、研究机构、政府部门等以讲座的形式讨论中国各方面的改革。本书的雏形即是这些讲座的讲稿，经过几次修改后，合并整理成现在这个样子。本书也收集了近年来作者在国内一些杂志上发表的几篇相关文章和接受国内媒体采访的一些相关访谈录。这些文章和访谈录也都以不同形式表达了作者对中国改革的看法，读者可以将其视为是前文的一种注脚。

在整个过程中，作者得到很多人的帮助。每次演讲，很多听众都能提出很多好的意见，帮助作者修正、改进和完善一些观点的表述方法。作者也经常与新加坡东亚研究所的很多同事讨论改革问题，他们也都提出过一些宝贵的意见。

因为人名众多，这里不一一列出。本书的出版也要感谢东方音像电子出版社社长许剑秋先生和编辑王高婷、栗河冰的帮助。

郑永年

2011 年 8 月



自序与致谢 001

第一部分 改革步骤篇

一、近年来对改革的争论 003

1. 政治改革呼声四起 003
2. 随之而来的疑问 006

二、中国改革模式的逻辑 009

1. 分解式改革 009
2. 改革的主体性方向 012

三、中国改革的三个步骤 015

1. 经济改革 015
2. 社会改革 017
3. 政治改革 021

四、改革的现状和动力 023

1. 改革的现状 023
2. 改革为什么变得那么困难 027

3. 顶层设计与改革动力 029

五、社会改革与经济改革的关系 035

1. 社会改革和社会管理 036
2. 社会改革和中产阶级 044
3. 分税制的再改革与社会建设 049
4. 国有企业改革与社会公平 052
5. 举国体制与赋权社会 055

六、政治改革及其未来 061

1. 中国共产党与中国模式 062
2. 传统政治的开放性和封闭性 064
3. 文化传统与当代政党制度 065
4. 中国共产党主导的开放性政党制度 067
5. 政治开放性不足的消极后果 071
6. 党内民主和社会民主 073
7. 基本国家制度的开放 075

七、民主化 081

1. 争取优质民主，避免劣质民主 081
2. 泛民主化的弊端 085
3. 民生经济与优质民主 088
4. 中产阶级与民主的进步 091
5. 简短的结论 096

第二部分 改革策略篇

一、改革深，社会稳 101

1. 改革的意义和方式 101

2. 国家制度与好的民主 105
3. 执政党在改革中的重要责任 108
4. 改革的技术与策略 111

二、中国的转型与国家制度的构建 115

1. 从开放的角度理解出路 116
2. 传统政治与现代政党 118
3. 国家制度建设应比大众民主优先 122
4. 改革不可能完全理性 125
5. “中国模式”的概念尚未清晰 127
6. 我所有的东西都是围绕国家和社会 129

三、社会改革比政治改革更重要 133

1. 认真研究各种主义的本质含义 133
2. 中国发展背后是一种文化价值 135
3. 民生进步是民主化的前提 136
4. 民主是一国一模式 138
5. 各阶层和平相处、共同发展 139
6. 中国社会是危机驱动型社会 140
7. 共产党必须成为改革主体 140
8. 平衡好亲商与亲民 141

四、中国改革路线之变 145

1. 十七大是个新起点 145
2. 实际上的行为联邦制 147
3. 社会民主有利于中央权力 150
4. 社会改革正式成为头等议程 151

五、政治方式保护不了财富 155

1. 移民的现状和深层原因 155
2. 需要建设一个保护财富的机制 158

六、暴力的蔓延及其社会起源 161

1. 中国特色的暴力生成机制 163
2. 重建国家和人民的直接联系 167

七、中国的社会信任危机 171

1. 中国社会信任问题的历史起源 172
2. 中国社会大转型：“信任”的国家化和市场化 173
3. 当代信任危机的三个维度 175
4. 构建新形式的社会信任 179

八、中国政治改革从县政开始 181

1. 莫名其妙一个“恨” 181
2. “我主人的主人不是我的主人” 182
3. 要想办法和百姓联手 184

九、广东改革关系到国家未来 187

1. 他与中国 187
2. 精读中国 194

十、顺德改革的下一步要赋权于社会 197

1. 改革亮点在于解决基层政府内耗 197
2. 顺德改革具有可复制性 198
3. 改革动力来自民间和社会 200
4. 广东特点是强政府、强社会 201

十一、中国的“共享价值” 203

1. 中国要有自己的核心价值观 206
2. 实现领导潜能要看领导机制的建设 208
3. 如何学习新加坡 209

十二、中国要有自己的话语权 213

1. 中国政治改革及其方向 213
2. 中国的国际责任 215

十三、新加坡是优质民主 219

1. 新加坡是亚洲第二个优质民主 219
2. 优质民主需要有意识的制度创新 221
3. 中国向新加坡学什么 223



第一部分

改革步骤篇



一、近年来对改革的争论

1. 政治改革呼声四起

近年来，中国对各方面改革的争论不断，但政治改革无疑是人们最热衷讨论的一个话题，也是海外最关切的问题。不可否认，政治改革这个话题正在变得越来越具有敏感意味。这个现象应当说是不很正常的。在任何制度下，改革不是一件可有可无的事情，而是一项永恒的事业，是制度长期存在之必须，因而对改革的讨论不应当有任何惊讶之处。对中国而言，尤其如此。中国正处于改革高潮期，任何改革话题都不应当具有敏感性。并且，中国历史的经验告诉人们，任何时候只要改革成了敏感的话题，改革肯定遇到了很大的困难，尤其是遇到了既得利益的阻力。虽然人们面对现实存在的问题而呼吁改革，但既得利益者恐惧于改革会损害自己的利益。政治方面的改革尤其是这样。

实际上，政治改革的议题已经在中国沉默良久。自改革开放以来，只有20世纪80年代中期邓小平主导中国改革议程的时候，才在全社会范围内发生过一场有关政治改革的大讨论。那时，以邓小平为核心的那一代领导人不仅形成了比较系统的政治改革话语，还努力把改革的话语体现在体制改革和政策实践的行动上。但是，1989年之后，政治改革很快就告别了中国。尽管因为面临现实的政治问题，从领导人到民间偶尔也会提到和讨论到政治改革，但都未

能形成大气候。改革的话语不多，久而久之，人们更多的是选择不提政治改革，即使有些想法也保持沉默。当然，这并不是说，此后中国就没有了政治改革。政治改革没有被单独提出来，但一些改革的内容就隐含在其他较不敏感的改革实践中，如政府机构改革、经济改革和社会改革等。

直到最近这些年，中国的高层领导人，尤其是温家宝总理，多次论述中国政治改革，这再次激起了海内外的人们对中国政治改革的期望。在2011年3月的“两会”期间，温家宝强调“政治体制不改革，中国现代化事业就不会成功”。然后，在纪念深圳特区建立三十周年时，温家宝再次指出“没有政治体制改革的保障，经济体制改革的成果就会得而复失”。此后，在接见美国总统卡特和在美国接受美国有线电视新闻网（Cable News Network，缩写为CNN）采访等场合，温家宝多次强调政治改革的重要性，并且明确指出，执政党会毫不动摇地进行政治改革。无论海内外，一些人对总理有关政治改革的讲话似乎感到很新奇，作出一些不切实际的猜测，并由此引发很多不必要的争议。

实际上，从政治改革论述的角度看，温家宝的几次讲话都继承了邓小平20世纪80年代对政治体制改革的论述。1980年8月18日，邓小平在政治局扩大会议上作了《党和国家领导制度的改革》的讲话，提出了各方面的政治改革问题，包括权力高度集中导致领导人个人专制、滥用权力和腐败等问题。这篇讲话迄今还是论述政治改革最为系统的文献。到80年代中期，邓小平又开始多次强调要推进政治改革。当时的经济体制改革遇到了很大的困难，邓小平提出要通过政治改革一方面来保护已有的经济改革成果，另一方面去深化经济体制的改革。

三十多年以后，温家宝总理多次重新强调邓小平所强调过的改革问题。尽管这并不是说在这三十年期间，中国的政治体制一点也没有变化，但的确反映了，三十年之后，中国仍然被政治体制所困扰，政治体制仍然面临三十年之前的老问题。

概括地说，在温家宝的讲话中，有四点值得我们注意：第一，以往改革的成果要用政治改革来保障；第二，目前所面临的改革困难要用政治改革来克服；第三，执政党的长期执政和社会的长治久安要通过政治改革来实现；第

四，更为重要的是，基本的社会公平和正义要通过政治改革来达成。很显然，前三点是当年邓小平所强调过的，而第四点是新加上去的。第四点所涉及的内容在 20 世纪 80 年代表现得并不严重。

这四个方面是紧密相关的。改革成果有没有有效的保障机制？改革开放以来，中国的确取得了巨大的成绩，就 GDP 总量来说，已经成为世界上第二大经济体（排在美国之后）。但是中国尚未建立保护改革成果的机制，而且一些方面的改革成果也正在流失。举例来说，近年来中国企业家大举移民他国，资本外逃，即使是政府高度关注的高层次人才也在不断流走。改革的困难更不用说了。这些年来改革不像 20 世纪 90 年代那样具有强劲的动力。尽管执政党高层一直在强调深化改革，但大多改革的议程都停留在字面上。党和政府官员的腐败问题严重到什么程度，无论政府和社会都是了解的。反腐败运动年年搞，但腐败问题不仅没有减少，并且速度在增加。如果得不到遏制的话，系统性的腐败不仅会毁灭以往改革的成果，而且也会摧毁政权的基础，这在中外历史上有许多的教训。实际上，每一届领导人都会强调，腐败要亡党亡国，但就是无法真正控制住腐败的蔓延。社会公平问题更是令人担忧。现在，中国社会面临普遍不稳定的情况，各级政府开始强调社会管理，但对社会有效管理的基础是基本的社会公平。没有基本的社会公平，“维稳”是一项不可能的事业。“刚性维稳”只会陷入“越维越不稳”的怪圈。因此，温家宝强调，“社会公平比太阳还要光辉”。基本社会公平和正义缺失，执政党就会面临深刻的执政危机。这一点在改革初期还不是很突出，现在提出来，是因为现在的情况有了很大的不同。

当然，强调和提倡政治改革也不仅仅只是温家宝总理，其他很多领导人也在不同的场合表述过类似的主题，尽管不同领导人有不同的表述方法和侧重点。2011 年，在庆祝中国共产党建党 90 周年的大会上，中共总书记胡锦涛警告中共正在面临四大危险，包括“精神懈怠”、“能力不足”、“脱离群众”和“消极腐败”。两年前，在纪念中共执政 60 年、改革开放 30 周年之际，中共十七届四中全会提出了四个“不等于”，即“过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进；过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有”。很显然，这次胡锦涛提出的四大“危险”既是四个“不等于”的继续，也是

四个“不等于”之后再次对党政官员提出的严词警告。这四个“不等于”和四大“危险”实际上都是在讲政治体系的核心问题，要解决这些问题必然要从政治体系的问题入手。显然，执政党所面临这样那样的严峻威胁只能通过继续改革来克服和化解，包括政治改革。

2. 随之而来的疑问

在当今中国，执政者常常根据新的情况对执政党本身不断提出新的要求。这种危机意识非常重要。但更为关键的是，如何克服危机？在这方面，中国也存在着一个可以称之为“思维危机”的局面。一些人（包括干部官员）面对危机总是想回到过去。这些年的一个不容忽视的现象是，有不少人总是怀念毛泽东时代，而把今天中国所面临的问题归咎于邓小平的改革路线。肯定毛泽东，否定邓小平，在一些人那里似乎已经变得很时髦。对毛泽东和邓小平两个时代的不同政策及其结果不是不可以讨论和争辩，但中国的问题显然已经不是肯定谁和否定谁就可以解决的，改革需要更开放的思维。前人已经就当时的问题作了很大的努力，今天的问题还是需要当代人来解决。否则，既对前人不公，也为当代人推卸自己的责任。

例如，就社会公平来说，人们不应当忘记邓小平“让一部分人先富裕起来，走共同富裕的道路”的原话。这里，前者是工具，后者才是目标。现在很多人看到社会不公平的现象，开始抱怨起邓小平来，质疑当时的改革路线，这并不公平。邓小平一次又一次发动了改革，让中国杀出一条“血路”，脱离了贫穷社会主义的轨道，完成了关键的第一步，后一步应当由现在的人们来完成。每次改革遇到困难，政治改革都会被提出来。这很容易理解，但也应当意识到，不管什么样的政治改革并不是能够解决一切问题。政治改革可以解决一些问题，但也会产生另外一些问题。这方面，中外有很多历史经验。把所有问题留给政治改革，这并不理性。这里需要人们认识很多问题。

例如，我们需要对政治改革本身有一个理性而深刻的认识。中国社会，无论是社会群体还是体制内部，人们对政治改革的认识并不深刻，所能达到的共识也非常少。人们想要政治改革，并对政治改革寄予非常高的期望，但有太多

的问题需要回答。为什么要进行政治改革？需要什么样的政治改革？什么样的政治改革是可能的，什么样的是不可能的？什么样的政治改革是可以期望的，什么样的是不可期望的？这些问题并不是把政治改革作为一个价值判断所能回答的，而是需要大量的经验性材料。再如，我们也要搞清楚政治改革的方方面面与其他方面改革的关系。政治改革既是一个相对独立的领域，又与其他领域的改革密切相关。这就需要考虑如何协调政治改革和其他改革之间的关系。

在这里，我想从中国改革模式的逻辑入手，结合其他国家改革的经验，明确提出中国改革“三步走”的看法，即中国的改革要经过经济改革，到社会改革，再到政治改革。我主要想谈以下几个重要问题：

政治改革和经济改革、社会改革的相关性是怎样的？

改革已经做了什么？

改革的现状如何？面临什么样的问题？

改革的未来作如何的选择？

作为一项系统的历史工程，任何改革都具有历史连续性。对改革问题的研究必须回答“从哪里来，到哪里去？”的问题。再者，改革既具有系统性，也必须具有阶段性。改革具有系统性，就是说，各方面的改革都是紧密相关的；任何一项改革，如果没有其他改革的配合，就不可能取得成功。但改革也具有阶段性，就是说，各方面的改革不可能同时完成，一蹴而就，而是要分阶段逐步进行。

就“三步走”的观点，首先有一点要说明。“三步走”不是一个价值判断，而是对中国改革的客观逻辑的一个基本观察。尽管从国际经验来看，“三步走”是“最优实践”（best practice），但这并不是说，中国必然会根据这个逻辑发展。因为客观情势的变化，这种改革次序随时都可以改变。正因为如此，这里也会讨论如果次序发生变化，中国会面临何种情形的问题。而对不同情形的讨论也是放置于国际经验的语境中来讨论的，因为很难凭空想象出来这样那样的情形。