

双轮驱动

中国未来十年发展的战略选择

复旦发展研究院 编著



从国家驱动进入国家与社会“双轮驱动”
发挥社会力量的作用是启动中国新一轮深化改革的关键

对“中国模式”的再思考和突破

本书由复旦大学出版基金资助出版

双轮驱动

中国未来十年发展的战略选择

复旦发展研究院 编著

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

双轮驱动:中国未来十年发展的战略选择/复旦发展研究院编著. —上海:
复旦大学出版社,2012.8
ISBN 978-7-309-09101-4

I. 双… II. 复… III. 发展战略-研究-中国 IV. D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 162794 号

双轮驱动:中国未来十年发展的战略选择

复旦发展研究院 编著
责任编辑/马晓俊

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
上海肖华印务有限公司

开本 787×1092 1/16 印张 9.5 字数 134 千
2012 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-09101-4/D·573
定价:30.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

编 委 会

主 编 林尚立

副主编 任 远

作 者 封 进 林尚立 孟 建 潘伟杰 任 远

宋国友 吴新文 肖 巍 张殿元 张涛甫

张 真 赵德余 郑长忠

目 录

预判：未来十年发展的态势和挑战

保持经济稳定增长和转变经济发展方式

- 应对经济结构性矛盾深化和创新能力不足的挑战 3

加强社会主义民主和健全社会主义法制

- 应对改革共识缺乏和国家权力缺乏约束的挑战 8

适应社会结构转型和加强社会建设

- 应对社会利益冲突加剧和社会组织发育不足的挑战 14

促进文化大发展大繁荣和建设文化强国

- 应对文化主体性减弱和文化创新性不足的挑战 19

建设中国特色社会主义理论体系和核心价值体系

- 应对意识形态多元冲突和意识形态封闭性的挑战 24

强化党和社会关系与推进有机政治建设

- 应对党的领导能力和执政基础弱化的挑战 29

加强生态环境的源头治理和整体治理

- 应对发展方式异化和对国家综合安全的挑战 33

积极参与全球治理和迈向中华民族伟大复兴

- 应对世界秩序调整和国家间战略冲突加剧的挑战 38



基调：实现国家和社会的双轮驱动

从国家驱动进入到国家与社会“双轮驱动”	45
政党有为、国家有力、市场有效和社会有序	49
启动中国新一轮深化改革	52

战略：未来发展的战略选择

重新配权,强化市场机制,使社会成为经济发展的动力源泉	59
落实法治,深化制度建设,用制度化的民主推动国家建设	70
强化社会,建构社会体系,在社会转型中维护社会秩序和创造幸福 民生	84
发展文化,增强文化自觉,将文化作为推动中国深化改革的战略资源	92
引领价值,建设理论高地,使国家意识形态担当起国家建设功能	104
回归社会,重建党与社会关系,使党成为平衡国家与社会关系的根本 支撑力	116
还权自然,缓和人与自然的关系,用和谐的自然生态促进和谐的社会 发展	128
创造和力,实践包容性发展,使中国成为主导世界和平与合作的积极 力量	137
后记	147

预 判

未来十年发展的
态势和挑战

对我国历史发展的逻辑和未来长远方向做一个整体判断,是我们对未来十年的国家发展进行预判的起点。如果我们总结历史发展的逻辑,事实上从 19 世纪后半叶开始,中国慢慢走向建设现代化国家的发展道路,我们至今仍然是沿着建设现代化国家的目标而努力。改革开放以来,我国确立了建设中国特色社会主义现代化的总体蓝图,通过解决温饱、实现小康和达到中等发达国家三个阶段,从而基本实现现代化。在此基础上,“十五大”提出“新三步走”的战略,细化了到 2010 年、建党 100 周年和新中国成立 100 年的发展目标。

在这样的一个历史方位中,我国未来十年发展的使命和目标就是建设一个全面发展的小康社会。对于这样的一个小康社会,它有如下基本特点:它是一个经济上富裕的社会,是拥有成熟的国家治理结构和治理体制的社会,同时也是民众福利得到进步、人民民主得到提高的社会,是文化繁荣发展和文明昌盛的社会,是生态环境优美和自然财富充足的社会,而且也要求我们国家在整个世界格局中作为一个有效参与者,作为世界规则体系的维护者和创造者。

从这样的一个小康社会发展过程来看,我们的国家发展包括不同的时期和阶段:从 1949 年到 1978 年,我国处于建立社会主义国家的阶段,它以国家建立和社会主义体制建立为基本任务;从 1979 年到现在改革开放 30 年,我国处于为社会主义现代化国家强化其经济积累的发展阶段。那么可以说,未来的十年以及中长期 20 到 30 年,我们面临着社会主义现代化的国家建设能够充分建设和充分实现的阶段。

未来十年以及未来中长期我们国家发展的基本态势就是全面推进这样一个国家建设,所面临的挑战,也正是这样一个社会主义现代化国家的国家建设所存在的一些不足,或者说是面临的困难。这样的一些挑战和困难包括:一个成熟国家的有机政治体系如何能够充分建立起来,包括我们现在的各项国家事务的运行如何能够有效地内嵌到国家体制建设当中去,同时也包括我们如何在一个国际和国内双向互动的情况下加强我们的国家建设。

因此,从历史逻辑出发,正确把握国家经济发展、民主政治、社会建设、文化改革、意识形态建设、政党建设、生态环境建设和国际治理体系构建等方面发展的基本态势和面临挑战,对于实现国家建设的历史使命和实现建设社会主义现代化国家的总体目标来说至关重要。

保持经济稳定增长和转变 经济发展方式

——应对经济结构性矛盾深化和
创新能力不足的挑战

一、中国经济转入发展阶段和保持经济稳定增长

中国作为经济发展的后发国家,其经济增长的战略路径有别于西方成熟市场经济国家的成长轨迹,可以归纳为三个阶段。

第一阶段:起始阶段。为实现跨越式发展,政府在市场经济中既是宏观调控者,又是市场的直接参与者,通过迅速积累物质资本,采用大规模政府投资的模式推动经济增长,经济规模得以超常规增长。在这个过程中,政府在资源配置,尤其在资本和信贷配置方面具有主导作用。

第二阶段:发展阶段。这一阶段经济目标不再停留于总量规模的扩大,需要培育新的增长点,确立新的国际竞争优势。在这一阶段中,经济生产从单纯模仿过渡到自主创新。与此同时,社会已积累了丰富的资本和发展能量,社会逐步成为技术创新的主体力量。

第三阶段:发达阶段。当经济发展水平达到发达国家水平时,经济增长的动力需要依靠不断完善的市场基本制度,政府提供保证社会公正的公共品供给。政府的中长期规划更集中于科技和教育,较少地直接参与实际经济。

中国目前的发展战略仍然处于经济赶超过程中的起始阶段,经济增长主要依靠以投资为主的增长模式,强调发挥政府对经济发展的宏观调控作用。



在这样的发展模式下,中国的经济增长取得了突出的成就,2011年 GDP 总量达到 47 万亿元,人均 GDP 约合 5 500 美元,按照世界银行的收入分组标准,中国已进入中等收入水平国家,且经济规模和发展速度均位居世界前列。城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为 21 810 元和 6 977 元,保持了强劲的经济增长速度。在未来十年中,中国经济发展将从起始阶段转入发展阶段,这就需要进一步通过强化市场机制、激发社会力量,继续保持经济稳定快速发展。

在此背景下,我国的经济也将呈现以下基本态势。

(一) 经济增长增速下降,但增长仍将持续

从经济增长的周期性以及其他国家的经验看,高速增长不可能一直持续,持续经历了 20 年高位增长的中国经济,增速将会下移。从经济增长所处环境看,一系列因素制约着经济的高速增长。(1) 外部市场环境发生变化。长期以来,出口是拉动经济增长的重要因素之一,在今后相当长的时期内,发达国家金融危机和债务危机的阴霾不散,全球贸易量将下降,对中国的出口将有显著负面影响。(2) 政府投资规模将减小。随着政府角色的转换,财政支出中建设性支出将减少,目前已从 40% 降低到 20%,今后还将进一步下降。(3) 人口红利结束。1980 年代以来中国的经济增长在一定程度上得益于较轻的人口负担和不断增加的劳动力人口,随着人口老龄化程度加深,劳动力资源趋于减少。(4) 资源环境的约束。为了促进增长方式转型,国家提出 2020 年单位 GDP 碳排放比 2005 年减少 40%~45% 的目标,为实现节能减排的目标,经济增速放缓在所难免。

然而,中国的潜在经济增长动力仍然较强,经济仍可保持增长势头。这些动力包括:(1) 工业化程度将不断提高,服务业增长仍有较大的潜力;(2) 城市化程度进一步提高将成为经济增长的重要源泉;(3) 经济改革将进一步深化,纠正资源错配,提高经济运行效率,改革要素市场,包括劳动力市场、资本市场、土地市场,将是下一步改革的重点。

据世界银行预测,综合来看,中国的 GDP 增长率将从 2010~2015 年的 8.7% 降至 2016~2020 年的 6.8%。



（二）经济增长方式逐步转变为以内需为主导

2008 年金融危机爆发后，世界经济受到严重冲击，加速了虚拟经济衰退和发达国家实体经济下滑，这些国家进入了经济结构转型阶段，摒弃了之前的国际化专业分工的产业模式。例如，奥巴马提出了打造“美国制造”的经济复兴计划，欧洲各国也进一步提高“自给经济”依存度，大力保护本土制造业。从 2008 年至今，美国和欧洲通过采取干预汇率、抬高国际物质价格、反倾销制裁、运作热钱、限制技术出口、军事威胁、领土争议政治化、人权环保政治化等手段直接或间接抵制和打击中国出口。在这一背景下，中国今后依靠出口拉动经济的道路将越来越难走。

2010 年我国的居民消费率约为 35%，不仅低于发达国家，也低于很多发展中国家，因此，未来需要更多依靠国内消费拉动经济增长。通过激活民间投资、增加居民就业、加速城镇化、完善收入分配政策、鼓励产品创新等措施释放国内消费潜能，提高居民消费水平。

（三）经济结构调整和产业结构升级加速

长期以来，中国企业的分工多处于产业链的下游，生产低技术含量、低附加值、高耗能、高耗材的产品。此种经济结构和产业结构带来的危害已经十分明显，这会导致劳动者收入长期处于低水平、经济受制于外部经济、环境破坏严重。减少对劳动密集型产业增长的依赖，将支持重点更多地放到高效率、高附加值的企业上是未来经济可持续发展的必由之路。推动经济发展向依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新转变，加快建设创新型国家等理念已经得到广泛认同。

（四）城市化成为经济增长的重要动力

城市化落后于工业化成为阻碍中国经济进一步增长的一项不可忽视的因素，2001～2008 年，全国城市建成区面积和建设用地面积分别年均增长 6.2% 和 7.4%，而城镇人口年均增长仅有 3.55%。世界其他国家在人均 GDP 3 000 美元的时候，平均城市化率是 55%，东亚地区的日本和韩国是 75%，中国在同等人均收入水平时的城市化率明显偏低。城市化程度不足将导致需求不足，在工业化不断加深时，必然会产生严重的生产过剩。因而加速城市化进程是大势所趋，由此带动全社会消费需求和服务业的发展。



(五) 在经济全球化和区域经济一体化的背景下,国际经济合作全面展开

长期以来,中国的主要贸易伙伴集中在美国、欧盟等发达国家,随着金融危机和债务危机的加深,扩展国际合作范围,与更多的国家和地区加强贸易合作的必要性越来越显见。金砖五国的兴起,改变了国际格局和力量对比,促进金砖国家彼此间的互利合作。未来 10 年,中国与非洲、南美洲、亚太地区等经济合作将进一步加强。

二、应对经济结构性矛盾深化和创新能力不足的挑战

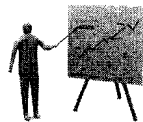
世界经验表明,当经济发展达到人均 GDP 3 000 美元的水平以后,经济的快速增长将导致的各种结构性问题将凸显出来,例如收入差距扩大、社会分化扩大、产业升级遭遇瓶颈等等,并因此可能限制经济的快速增长,形成中等收入陷阱。新兴工业化国家,只有东亚四小龙等国顺利地由人均 GDP 3 000 美元增长到 10 000 美元以上,其他的拉美等国家则没有突破中等收入陷阱,经济长期徘徊不前。我国在经济高速发展的同时,结构性矛盾日益严重。中国经济发展模式内在的特点,对中国经济未来保持持续发展和努力突破中等收入陷阱带来了更为严峻的挑战。我国经济未来发展所面临的主要挑战包括以下几点。

(一) 生产要素投入效率难以提升,经济增长的可持续性受到挑战

近年来,为了短期内实现经济增长目标,政府在资源配置中起着主导作用,资源配置到国有部门和基础设施建设。政府投资形成的生产能力较低,其标准并非效率导向,产生大量资源错配(最近有较多的文献讨论和测算了资源错配的严重程度),制约了民营部门的发展。最近五年来,企业利润下降明显。2009 年以来全要素生产率(TFP)增长近乎于 0,这表明经济增长主要是靠高投入维系,难以持续。

(二) 微观主体创新能力不足,企业转型困难

过去几十年我国依靠低成本优势,大规模引进外资,确立了世界制造业大国的地位,但占领的主要是低端市场,企业的技术创新活动落后。劳动力的人力资本投资会和厂商的技术采用相对应,企业采用新技术的预期收益也



取决于劳动力的技能水平，两者相互作用，从而出现了一种低水平均衡，企业转型缺乏动力和能力，产业升级步履维艰。然而，当经济发展到一定程度后，产业必须从生产链下游拓展到中游，从劳动密集型产业向资本和技术密集型产业转变，逐渐转向较高附加值的产业。这一转型能否成功关系到经济的长期竞争力。

（三）收入差距扩大，内需增长不足

伴随着经济增长，收入差距不断扩大，包括城乡收入差距、城市内部和农村内部的收入差距均呈现扩大趋势。在经济增长初期，收入差距扩大是正常现象，且有助于激发经济增长的潜力。但收入差距的持续扩大将对经济的可持续发展造成威胁。由于占比较少的富人的边际消费倾向较低，收入差距扩大将导致全社会消费能力不足，消费不足，将进一步带来就业机会下降，对收入较低的人产生的负面影响更大，从而形成恶性循环。

（四）人口红利消失，劳动力素质有待提高

中国劳动人口数量即将到达拐点，2010 年以后劳动力人口增长率继续下降，劳动年龄人口总量也将在 2015 年达到顶峰。中国人口总抚养比到达拐点，2010 年中国总抚养比到达最低点。抚养比上升，长期将导致消费比例上升，投资增速出现下降，经济增长的动力将由投资转向消费，经济增长模式需要转型。

在劳动力供给下降的同时，我国人口素质从国际比较看属于较低水平，2010 年 15 岁以上人口平均受教育年限中国为 8.2 年，美国为 12.2 年，韩国和日本为 11.8 年。未来人力资本积累对于经济增长具有越来越重要的作用，产业升级亦需要高素质劳动力匹配，因而提高劳动力素质是应对人口红利消失的基本战略。

（五）自然资源和环境约束增加，经济运行成本提高

过度消耗资源、破坏环境为代价的粗放型增长方式，使得中国的经济增长面临“资源瓶颈”和“环境瓶颈”。中国资源使用量占全球比重上升，但使用效率却不高，资源约束对经济增长影响逐渐显现。2001 年以来，经济增长的环境成本（如废气排放量）逐步上升，增长的环境成本很高，相应的，治理环境污染的投资增加。如何突破经济增长的资源环境约束是中国未来面临的巨大挑战。

加强社会主义民主和健全社会主义法制

——应对改革共识缺乏和国家
权力缺乏约束的挑战

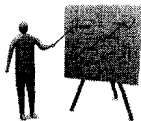
一、加强社会主义民主和健全社会主义法制

加强社会主义民主和健全社会主义法制是改革开放以来当代中国走出国家治理困境、社会发展迟滞和个体权利保障缺失的战略布局。在这场影响深远的国家治理转型和法律现代化的推进过程中,通过民主与法制的结合为社会发展的活力、国家治理的转型和个人尊严的维护提供前所未有的制度保障。

从人类文明发展的历程和我国未来的趋向来看,民主政治的发展与法律体系的变革对于现代国家社会共识的形成、维护和延续以及公共治理有效性与社会生活的稳定预期的维护依然至关重要。特别是随着中国发展过程中各种利益调整在深度和广度上得到拓展,尤其需要加强法制建设和制度建设,并运用民主和法治的制度力量调整社会冲突,维护社会秩序。对未来十年我国政治体制改革和民主政治推进进行一个基本判断,有以下一些基本的发展态势。

(一) 中国民主和法制的建设要与中国社会长期处于社会主义初级阶段相适应的要求没有变化

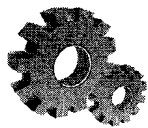
长期处于社会主义初级阶段的当代中国社会,国家的根本任务是,沿着建设有中国特色社会主义的道路,集中力量进行社会主义现代化建设。那么,这就意味着只要中国社会处于社会主义初级阶段,当代中国制度建设必



须始终围绕这一国家任务的实现而展开,要为这一国家任务的实现提供有效的规范保障。具体地说,只要中国社会处于社会主义初级阶段,当代中国制度建设必须及时地为解放和发展当代中国社会的生产力提供合法性,为当代中国社会成员参与国家任务实现的积极性所赖以存续的个体权利和契约自由提供制度保障,这就需要通过民商法法律部门的不断完善来体现当代中国立法制度的变革努力。再者,只要中国社会走的是社会主义道路,当代中国制度建设在为个体权利和个体正义提供正当性的同时始终不能放弃或忽视对公共利益和社会正义在法律体系完善中的意义。未来十年中国制度建设必须深化社会正义在法律体系中的存在方式和表现能力。这就需要通过社会性立法的加强来体现中国制度建设对多元化的利益关系背景下社会共识的形成和利益调整持续推进中社会矛盾的缓解提供规范依据,逐步完善劳动就业、劳动保护、社会保险、社会救助、社会福利、收入分配、教育、医疗、住房以及社会组织等法律制度,进而体现当代中国制度建设对社会主义制度属性和社会主义发展道路的恪守能力。当代中国民主政治发展和法治建设既不能把个体权利或个体正义绝对化,进而放弃社会正义或公共利益的正当性,这就背离了当代中国社会坚持社会主义发展道路和社会主义制度的法律定位,同时又不能把社会正义或公共利益绝对化,进而放弃个体正义或个体权利的合法性,这就背离了当代中国社会实现社会主义初级阶段的国家任务之法律诉求。

（二）中国民主和法制的建设要与改革开放和社会主义现代化进程的深入推进相适应

改革开放必须充分尊重社会成员创造力和积极性,当代中国立法制度的变革不能否定改革开放进程所激发出来的活力的同时必须持续赋予这种活力的有效激励机制以及由这种活力所支持的社会力量的成长的制度空间,在提升制定法回应社会发展需要的过程中这种民间法的力量,并使国家法与民间法之间展开有效互动,这对于一个有着悠久历史传统积淀、发展平衡的社会结构并处于改革开放进程中社会力量自主性不断成长的现代国家来说,当代中国立法制度的变革要吸纳来自民间法的力量以及时弥补制定法的不足、缺陷,并通过制定法与民间法的互动以生动、直接、具体表明社会力量在未来



中国制度建设中的意义。与社会主义现代化建设相适应,积极地在全球结构中平衡本土资源与法律移植之间的关系。无视本土资源的结果就是中国制度建设在贡献了规则体系的态势却没有力量催生秩序机制,可能出现法律越来越多而秩序却越来越少的窘境。显然,这对与现代化进程所激发出来的社会多元利益的有序维护和社会共识的形成机制的内在品质是不符合的。

(三) 中国民主和法制的建设要与民主和法制内在的规律成长相适应

一个强大的法治国家,加上公民自由权利的充分保障,再加上一个繁荣的市场经济社会,是当代中国国家建设的主题,也是未来中国制度建设的立场。内在规律就是最大限度地把社会成员的命运交予他们自己掌握。这是一个历史的方向,没有办法违背,是不能回避的一个方向。建立均衡的利益表达机制对于利益不断分化和民主化进程日益推进的现代国家来说不仅显示着制度对社会成员表达和维护自身权利的尊重,而且表明了制度共识的维护与个体权利的保障的关系。也就说,没有法律共识,社会生活是无序的。然而现代国家的法律共识必然要求通过制度建设把建立和完善以参与表达权为中心的利益表达机制作为内在体制安排来加以完善。民主是社会主义制度的生命,立法民主化水平是当代中国制度发展和变革的基本依据和重要表现。当中国特色社会主义法律体系形成之后,法律的制定与法律的实施同样重要的条件下,立法民主化水平会变得越来越重要。

二、应对改革共识缺乏和国家权力缺乏约束的挑战

无论就中国特色社会主义法律体系本身的完善和法治国家战略的推进而言,还是就当代中国民主制度所面临的内在成长的压力和外在突破的境遇而言,当代中国法治建设和民主发展依然要面对其无法回避的挑战。

归纳起来说,这种挑战主要表现在三个方面:一是不管我们如何评估全球化进程对中国社会生活和国家治理的影响,全球化所伴生的民主价值诉求和国际规则体系无疑深刻影响着当代中国民主制度发展的动力和法治成长的方向;二是不管我们如何对待法律体系形成之后对中国社会秩序和规则建构的影响,用制度化的民主推动国家建设依然要受到因个体权利成长所带来的利己倾向和社会力量不成熟所伴生的民粹倾向对国家认同和社会正义的



破坏所带来的挑战；三是不管我们如何分析社会主义制度对国家治理转型和民主共识形成的影响，社会主义制度属性依然是当代中国制度建设对现代法精神气质追求和社会共识延续的前提性规定。

第一，中国国家建设的民主化水平推进和改革共识的维护已经或正在受到全球化发展趋势多方面的挑战。

总体而言，这表现在三个方面：一是包括民主制度的完善和法律体系的发展在内的当代中国制度建设的发展越来越具有开放性，这表现在制度架构的包容性、民主过程的开放性和国际规则体系对中国用制度化的民主推进国家建设进程的影响力在增强，从而潜在一个基本矛盾就是经济和信息的全球化与主权国家体制的冲突以及当代中国民主制度和法律体系对民族国家主权维护的能力与国际规则体系的接受水平常有冲突；二是中国的法制现代化进程无法彻底摆脱历史的悲情主义以及可能会受到西方国家对华政策的制约由此影响未来中国制度建设对国际规则体系的主观判断，由此引发人类尊严的世界性希求与当代中国国家制度建设的受害者意识的矛盾；三是当代中国民主制度发展和法律体系完善的实践——如民主程序建设、立法民主化水平、法律体系调整、对制度建设与社会发展协调发展的关注、民主文化的变革，等等——依然要受西方理论的影响。全球化的这四个方面的影响在将通过国际规则体系对当代中国制度建设的发展起积极的推动作用，也可能是起消极的阻碍作用。对此，未来中国制度建设必须有一个基本的认识和判断，以充分利用全球化所带来国际规则体系的积极影响以提升民主制度的竞争力，同时努力避免国际规则体系对当代中国法律体系维护国家主权能力的消极影响。

第二，个人权利的成长、利益表达的程序机制和国家权力的有效约束水平对民主制度化的挑战。

社会力量通过当代中国社会 30 年的改革以后通过市场经济的发展而出现。显然，社会力量的出现在带动社会发展活力和个体利益关系的诉求方面，对中国民主政治和法治建设是有正面意义的。但社会力量在改革开放过程中主要是通过个体利益的解放获得支撑和表现的，而缺乏对人的社会性的有效强调和社会责任的制度保障。这是挑战未来中国民主制度化和法治建