

改革的 逻辑

修订版

周其仁 著

改革的 逻辑

／ 修订版 ／

周其仁 著



图书在版编目 (CIP) 数据

改革的逻辑 / 周其仁著. -- 2 版 (修订本). -- 北
京: 中信出版社, 2017.10
ISBN 978-7-5086-7449-0

I. ①改… II. ①周… III. ①中国经济—经济体制改革—文集 IV. ①F121-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 081487 号

改革的逻辑 (修订版)

著 者: 周其仁
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)
承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32 印 张: 12.25 字 数: 330 千字
版 次: 2017 年 10 月第 2 版 印 次: 2017 年 10 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 978-7-5086-7449-0
定 价: 58.00 元

版权所有·侵权必究
如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。
服务热线: 400-600-8099
投稿邮箱: author@citicpub.com

把这些年来作者有关改革的文字辑成一本文集出版，是中信出版社编辑的建议。我自己觉得，这些文章在网上都可以找到，其中部分已编入其他文集，再编一本，可有可无。不过，出版社对读者的需要总有更多的了解，那就听他们的吧。书前也没有特别要交代的话，前一段在不同场合的发言提及改革，把文字修一修拿来作为序言。

不久前我问过一个问题，为什么改革开放 30 多年了，讲起改革来还是颇为沉重？再进一步问，为什么我们这个体制改起来那么难？这里有不少感慨。不是吗？中国这个要改革的体制从 1952 年国民经济开始恢复，到 1978 年，总共也不过就是 26 年。其实在 1958 年之前，很多新民主主义的经济元素还在，农民要入的是基于土改而成的劳动者私产的合作社，在理论上还可以退社。农户自留地的面积蛮大的，此外尚没有搞政社合一，没有城乡户籍控制，也没有从这个产业到那个产业，这不准、那不准的那一套。

换句话说，权力高度集中的计划命令体制，应该是在 1958 年到 1978 年期间形成的。总计 20 年时间，搞成了那么一套管得死死的体制。可是要怎么改这套体制呢？从 1978 年算起，到 2013 年已经 35

年了，人们还在呼吁改革、讨论改革、建言改革。这么一个现象里面，必定有一些道理。为什么我们过去形成的那套体制，改起来特别难？

现在有一个认识是，维系老体制的既得利益太顽固。这个说法当然有道理。改革以来国民经济壮大了不少倍，所有既得利益也一起壮大了。现在一件事情，背后都是多少亿实实在在的利益。既得利益很大、很顽固，于是改革就难了。

但是，哪个国家在哪个历史时代都有既得利益问题。一套体制就是一个既得利益格局，从来如此。改革要改游戏规则，也就是要改变经济竞争的输赢准则。游戏规则改了，原先的赢家不一定继续赢，当然不可能高高兴兴就退出比赛，总还想维系老规则，继续赢下去。这是人之常情，天下都一样。所以要问的是，中国的既得利益为什么显得特别顽固？

我的看法是，计划命令体制不是从实践中自发建立起来的。它是按照一种理论构想、按照一个理想社会的蓝图构造出来的体制。如把整个国民经济作为一家超级国家公司来处理，那完全超出了所有人的经验。发达国家的市场里是出现过一些大公司，但要让公司大到覆盖国民经济，以至可以消灭全部市场关系、完全靠“看得见的手”来配置一个国家的经济资源，那还是要差十万八千里。但是一旦把这么个超级国家公司说成是“社会主义”的唯一形态，谁还能随便改一改呢？明明行不通，一改就碰上“主义”的大词汇，碰不得，只好拖来拖去，把毛病越拖越大。

所以恐怕还不是一般的既得利益，而是包上了“大词汇”的既得利益，才特别顽固，特别难触动。谁也碰不得，一碰就成了“反社会主义”——50年代的中国还有一个罪名叫“反苏”——本来是怎样搞经济的问题，非常实际的事情，水路不通就走旱路，高度依赖经验

和实践效果。要是意图老也实现不了，不妨考虑改一改方法吧。但是“大词汇”当头，点点滴滴改进的难度骤然变大，一静一动之间好像都触犯了制度底线，既得利益就变得很僵硬。

推进改革，首先就要回到经验的基础上来，也就是确立“实践是检验真理的唯一标准”。社会主义的理想要坚持，但究竟怎么在中国一步一步实现，要根据实际情况来决定，也要根据实践效果来调整。非要人民公社，非要政社合一，非要搞得种田的人吃不饱饭，才叫“社会主义”？久而久之，人民对那套“大词汇”就不会有信心，也不会有兴趣。

其实世界上的各种经济体制互相比赛一件事情，那就是纠错能力。哪有不出错的制度？资本主义了不起，《共产党宣言》说它创造了超越以往一切时代的革命性的经济成就，但为什么老要闹经济危机呢？还不是那个体制会出错？过去以为搞了计划经济就可以消除危机，实际上无论在苏联还是在中国，经济决策同样会出错，否则为什么隔几年就来一次“调整”？经验证明，出错不可免，问题是纠错能力强不强。权力高度集中的体制，可以集中力量办大事是个优点，但前提是决策要对。决策错，又集中，那错误也大，且纠错比较困难。

改革无非是系统性地纠错。这里存在一个悖论：计划体制本来就是因为纠错能力不够强，非积累起很多问题才需要改革。但打出改革的旗帜，我们体制的纠错能力就能自动变强吗？实践中还出现了一个新的偏向，千难万难，改革好不容易取得了一些进展，也因此取得了一些经济成就，有一种舆论就认为我们的体制是全世界最灵光的体制，再不需要改了。

既然改革这么难，那么干脆不改了行不行？干脆宣布中国已经建成了新体制，再也无须改革，行不行？想来想去，答案是“不行”。因为改了一半不再改，大的麻烦在后面。大体有三个层面。

第一个层面，不继续在一些关键领域推进改革，不继续推进社会主义市场经济方向的改革，不推进健全社会主义民主和法制的政治改革，很多社会矛盾会呈现连锁爆发趋势。

浏览新闻，刘铁男案、刘志军案、东北四天里的三场大火，还有延安城管的暴力执法，看得心情不能不沉重。当然也可以说，这么大的国家，总有负面新闻，也总有偶发因素、纯个人的因素。不过个人感觉，这些新闻事件还是反映出在经济高速增长的中国社会机体里，带有令人不安的体制性疾病。中国是比过去富了很多，但富得不是很健康，到处可见富态，也可见病态。

以高官贪腐案为例，涉案的金额巨大，本身就够刺激。更要害的地方是，那可不是抢银行得手的巨款，而似乎是“正常工作”的副产品。“利用职权”能带出如此数额巨大的非法收益，可见现行的职权利用体制存在着巨大的漏洞。仅办贪官，不改体制，老虎、苍蝇生生不息，没完没了。

一个国家粮库，一次过火面积就是几万吨存粮。网上议论，向着“天下粮仓”的方向去破案。究竟如何，要看调查结果，是什么就是什么。我不过以过去的经验推断，仓储存粮数目过于巨大，与价格机制被严重干扰总有某种间接的联系。现在财政对粮食的补贴，到每户农民头上的还不算多，但总量已经不小。这对粮食的总供求当然有影响。不补贴呢，粮食生产和农民收入似乎都有麻烦——是为两难。出路之一，是适度提高粮食种植经营规模。为此需要进一步厘清土地承包权、发展农地转让权。就是说，土地制度方面需要进一步改革。延缓地权改革，只靠粮食补贴，财政能力是一个问题，补来的粮食压库，社会成本过大，管理负荷过重，怕是过不长久的。

还有吉林那场大火，工人在车间里干活儿，门却被反锁了，着火后人跑不出来，活活被烧死！经济发展当然要支持民营经济，但民营

企业也一定要保障工人权益。这些不同权利之间的平衡，不可能仅靠各方自觉就可以自动实现，要有政府来充当履行市场合约的第三方。可是平时管东管西、查这查那的很忙，偏偏人命关天的环节就没检查、没监督。说此案暴露出“政府缺位”，总不冤枉吧？问题是缺位了怎么办，用什么机制来监管政府，使之不再缺位。

管也不能用延安城管那样野蛮的办法。众目睽睽之下，身穿国家制服，跳脚猛踩小商户的脑袋——这样的官民关系，离“官逼民反”不很远就是了。说是“临时工”所为，可事发整整7天之后，延安城管局局长才现身道歉。他到底忙什么去了？官员不忙正事，老百姓也奈何他不得，这样的官制不改，就不怕国将不国吗？这件事发生在延安，那是共产党夺天下的圣地。要是当年也是这样的官民关系，能有今天的新中国吗？

联系到当下的经济形势，总特征是高位下行。老话说，“上山容易下山难”，就是下坡时容易出问题。很多的矛盾在高速增长时被掩盖，但往下行时，平衡的难度就加大了。所以现在论改革，还不是摆开架式做最优的顶层设计，或慢慢摸到石头再过河。很多问题久拖不决，正派生出更多的问题。我写过“接着石头过河”，就是挑战一个接一个飞过来，逼你出手招架。这是第一个层面。

第二个层面，更年轻的人群成为社会的主体，他们对体制、政策以及自己所处环境的评价，有不同于上一代人的新参照系，也有他们对理想社会更高的预期。比如说，对经历过1959—1961年大饥荒，经历过人民公社、“文化大革命”的这代人来说，看中国改革开放之后的变化，再怎么怎么说也觉得进步巨大。但是，对“80后”、“90后”来说，他们的参照系生来就有所不同。他们生活在较开放的中国，对世界的情况有更多的了解，认为这个世界本来就应该这样的、那样的，要是不达标，他们就不满意。

现在社会人口的主体，也就是产业结构中最活跃的人口、消费结构中最活跃的人口、文化活动中最活跃的人口，他们的参照系究竟是什么，他们的预期值又是什么？他们对社会公正、对现代文明的标尺是不是比过去更高了一点，对改革不到位带来的负面现象觉得更不可容忍？要看到，中国经济总量已是全球第二位。也正因为如此，人们对自己国家的期望，比过去更高。我们不能动不动就讲改革前怎么样，更不能讲新中国成立前怎么样，老靠“忆苦思甜”来维系人们的满意度。

一个国家有希望，一定是一代一代对自己社会的期望值更高。所以改革还要和正在成为主流人口的期望值相匹配。要是改得过慢，跟不上年青一代对社会的期望，也会出问题，也可能让失望情绪弥漫，那就无从动员一代代人面对问题、解决问题。

第三个层面，现在很多制度性的变量改得过慢，老不到位，正在激发越来越多的法外行为、法外现象。现在很多事情，法律上说一套，本本上说一套，人们实际上另做一套。不少人不在法内的框架里，而在法外的世界里讨生活。

看到这类现象，人们习惯于批评中国内地有法不依，没有遵纪守法的好习惯。这个问题是存在，但有的情况下，也实在是因为我们不少法律或规章，定得不合理。我举过一个很小的例子，民航客机落地时，广播里一定说请大家不要打开手机。可是你前后左右看下，差不多人人都在开手机。而搭乘香港国泰或港龙的班机，人家一落地就广播说现在可以打开手机了。我的问题是，要是落地之后开手机没啥不良后果，干吗不痛痛快快地让大家开手机得了？这是说，有的情况下，改一改法律或规章，不难做到有法必依。现在不少经济管制，或曰法规或曰政策，根本就很难执行，弄来弄去大家非得不守法，才容易过日子。

不少城市都有“黑车”，为什么？常常是“白车”经营的门槛过高、负担太重。凡“白车”服务不到的地方，“黑车”常常应运而生。再看所谓“小产权”，法律上没地位，现实中有市场。单单天子脚下的北京，有多少法外物业？还有早就过时的人口控制政策，催生了多少“黑户”？挺大一个小伙子，交谈几句就告诉你他是被罚了几十万元才来到这个世界的。他们对我们这个社会，会怎么看？金融改革讲“利率市场化”，讨论得很热闹。可走进生活，哪种利率模式现实里没有啊？所以，法外世界很热闹，到处都是“中国式过马路”。

讲到这些现象，“小道理”盛行——这个不让碰，那个不让改。但似乎忘了一条大道理，那就是要让绝大多数人的绝大多数行为，在合法的框架里进行。在一个变化很快的社会，改革要提升制度化能力，也就是化解法外行为，把对他人与社会无甚损害的法外活动，尽可能地纳入法内框架。否则，越来越多的人另起炉灶，“不和你玩了”，那才叫最大的制度失败。

改革本来就难。站在当下这个时点，改起来更难。但是拖延改革，不是出路。现实的局面，改革不但要跟腐败或溃败赛跑，还要和越来越年轻的社会主体的期望值赛跑，并有能耐把大量法外世界的活动，吸纳到体制里来。在这三个方向上，要是跑不赢，大麻烦在后面。

这本文集讨论的，就是一个很难改的体制，如何在不改更难的预期下，继续改革的逻辑。是为序。

自序 /V

第一部分

中国做对了什么？

改革 30 年感言 / 003

邓小平做对了什么？ / 006

科斯的中国影响力 / 026

过去十年是改革开放收获的十年 / 033

第二部分

重新界定产权之路

重新界定产权之路 / 047

一部未完成的产权改革史 / 054

公司理论与中国改革 / 077

农民、市场与制度创新 / 091

第三部分

土地制度改革

农村改革：国家与土地所有权关系的变化 / 121

农民收入是一连串事件 / 187

城市化、土地制度与宏观调控 / 206

试办“土地交易所”的构想 / 221

变革土地制度的时机已经成熟 / 226

成都试验的新进展 / 236

第四部分

货币制度重于货币政策

货币、制度成本与中国经济增长 / 249

“货币深化”与改革的风风雨雨 / 265

货币无侥幸 / 269

银根与“土根”的纠结 / 273

政府主导投资的经济性质 / 277

货币制度重于货币政策 / 281

第五部分

改革驱动的经济增长

向内转型的困难 / 291

不能仅靠政府拉动经济 / 293

经济增长与企业成长 / 296

应对更激烈的全球竞争 / 301

三种私人资本和中国经济 / 310

科斯定理与国资转让 / 318

第六部分

中国还需要做对什么？

改革是对未来最重要的投资 / 325

民贫国衰、民富国强 / 329

体制政策要靠前 / 334

防止改革成为半拉子工程 / 337

避免糟糕的政策组合 / 339

以规则的确定应对结果的不确定 / 347

“中国制造”的转型前景 / 353

中国还需要做对什么？ / 357

接着石头过河 / 363

跋 从抽象上升到具体 / 汪丁丁 / 371



第一部分 中国做对了什么？



改革 30 年感言^①

改革 30 年的中国发生了巨大变化，让我们觉得有很多话可以说。以农村改革为例，当年我们都在乡下生活过，恢复高考后上的大学，听说农村有了变化，不那么相信。因为多少年农村就没有大变化，贫困就像自然现象一样。后来杜老（杜润生）给了点条件，我们利用暑期到安徽农村调查，看到了改革引起的变化，更知道改革来得多么不容易，从此就卷入了农村改革发展的调查研究。

最重要的感受，是认识到无论有多大的问题和困难，基层总有一些解决的办法，总有一些自发的对付困难的努力。这点不会改变，因为这样那样的问题和困难，总有人吃了苦头，或者让人不满意，所以总有人试图去应对，尝试解决一下。真正有挑战性的，是这些分散的、自发的、零碎的努力，在什么条件下可以汇聚起来，集中成为政策和制度。

30 年前的农村有什么问题？就是农民太穷、农产品供给严重不足。那是离谱的贫困与短缺的并存。不是社会不需要农产品，相反是

^① 本文发表于 2008 年 7 月。

急迫地需要，可就是没有供给，同时农民太穷，把整个国民经济都拖住了。这样老大难的问题能解决吗？

你要是在乡下待过，就知道同样的天气和技术，农民也能把那块小自留地种好。为什么呢？就是体制上有差别：自留地也还是集体所有的土地，但归农户管理，责任归农户，收成也归农户。就这点小小的不同，结果农民的行为就完全不一样。那么，能不能把自留地的面积扩大一点呢？其实，这就是历史上多次发生过的包产到户的由来，无非就是把生产队的土地划到每一家农户，承包给农户经营。包产到户早在1956年的浙江永嘉县就有了，问题是1959—1961年大饥荒之后，自留地得到了合法承认，但包产到户还是得不到。

所以我们要晓得，不管中国经济遇到什么困难，要解决什么问题，首先自发应对的并不是经济学家，是身在其中的实践者。就像当年，农民穷难道农民不知道？农产品短缺难道城里消费者不知道？都知道。也总有人自发地试图解决这些困难和问题。这里面有一个非常重要的门槛，就是自发的民间努力能不能得到国家政策的合法承认，这非常关键。1956年支持包产到户的那位永嘉县委书记，倒是给农民提供了政策承认，但他本人却因此“犯了错误”，被开除了党籍和公职，回乡当农民一直当到1979年。这说明，不是没有解决问题的办法，早就有，历史上有，现实中也不断地冒出来，困难是合法承认的门槛太高。

什么是改革？改革就是把能解决问题的办法合法化，并不需要什么人高高在上想出一套办法“指导”老百姓如何解决问题。政策制定者只要眼睛向下，各地自发的行为里就有足够多的能解决问题的办法。对中国农村改革，我感受最深的就是这一点。农民穷、农产品短缺的问题早就知道，能解决的办法也早就有了，但过去就是多年不承认，有时不但不承认，还要斗、斗、斗，非把适合生产力的办法当资