

突围集

寻找改革新动力

周其仁 著

产权
创新
城乡
体制

突围集

寻找改革新动力

周其仁 著



图书在版编目 (CIP) 数据

突围集/周其仁著. -- 北京: 中信出版社,
2017.7

ISBN 978-7-5086-7415-5

I. ①突… II. ①周… III. ①中国经济 - 经济改革 -
文集 IV. ①F12-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第 063792 号

突围集

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

版 次: 2017 年 7 月第 1 版

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-7415-5

定 价: 58.00 元

印 张: 10.75 字 数: 198 千字

印 次: 2017 年 7 月第 1 次印刷

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

序言

增强改革穿透力^①

改革是全球潮流，现在很多国家都举改革的旗帜。但是不同国家的改革很不一样，其中大国改革有其特殊性，那就是大国层次多、发展不平衡，形成改革共识很不容易，贯彻改革决定也更困难。但是另外一面，大国改革一旦得到落实，改革红利极为可观。研究大国改革，重要的是研究如何形成共识，并让改革真正落地。这中间有一个关键问题，那就是穿透力。好不容易形成改革共识，也做出了改革决策，但能不能穿透上上下下多个层次？

^① 本文为作者于2014年12月19日在第五届财新峰会“新常态，新改革”环节的主题演讲。——编者注

这是一个挑战。大国所以叫大国，就是从顶层到底层要经过千山万水。大国底层的改革经验以及底层的努力奋斗，要进入顶层设计，千山万水还要加上万水千山。能不能实现双向穿透，是我们回顾 2014 年、观察 2015 年中国改革形势时会遇到的一个问题。

对十八届三中全会关于全面深化改革的决定、四中全会关于依法治国的决定，大家都认为正确。如果说还有什么担心和犹豫，那就是这些决定能不能得到有效贯彻，能不能实现有效穿透。这种穿透是双向的，不单单是顶层决定穿透到底层，还包括底层的实际情况、底层创造的改革经验穿透到上层。穿透力如何，对大国改革具有决定意义。那么，如何增强中国改革的穿透力？仁者见仁，智者见智。我个人认为以下几点，或许有助于增强中国改革的穿透力。

第一，改革目标要清晰而简单。目标清晰、简单，穿透力才会强。以经济领域为例，目标就是市场在资源配置方面起决定性作用。这是总纲，带动方方面面，包括更好发挥政府作用。在政治和社会领域，就是民主与法治，特别是把公权力关进制度化约束的笼子，形成国家的法治轨道，以动员更多社会成员参与社会治理。市场、民主、法治，这几个目标足够简单，不能复杂化，越说越多。中国文化能流传下来的东西其实都非常简单，因为是大国，太复杂的东西难有穿透力。世界上有的民族，思维很复杂，复杂也有复杂的美，但复杂的东西放到中国这样的大国来，很难穿透，从上层到底层，太复杂的东西传着传着就可能变样，难以真正落地。

目标正确，又足够简单、足够清楚，剩下的就是坚持。简单明了的改革目标坚持下去，穿透力才强。不是所有改变都叫改革，改革要有明确的方向，有清楚的内涵，不能来来回回地变，一会儿向东，一会儿向西的。大国改革要有非常简单明确的方向，非常坚持，穿透力才大。

第二，对改革决定和改革目标的各式解读，能减则减，能少则少。因为改革决定是行动纲领，不是一套复杂理论或“说辞”。尤其不需要层层多部门“解读”，本来就不难读，让人们直接读中央《决定》原文，读了就行动。特别不需要复杂化的“解读”，一句变五句，五句变五十句，补丁摞补丁，不知所云，让人无所适从，最后啥事也干不成。有些“解读”与《决定》南辕北辙，以哪个为准？还是要以《决定》为准吧。

拿我比较熟悉的土地制度改革而言，中央深改领导小组批准的改革方案，架构本来很清晰：不碰“三条底线”，鼓励地方更多探索、实践和创造，目标则是市场——城乡统一的土地市场。但经过各色解读，似乎“底线”成了一个封闭的圈，只能圈里踏步，不得越雷池一步，什么地方探索、市场目标，通通不见了。那就很难完成改革。出路是减少解读，尤其不要让部门利益、既得利益、过时观念，利用解读之机，把原本正确、清楚、明白的决定，变成一套混杂含糊的信息谜团。大国改革的信息谜团好比雾霾，妨碍穿透。

第三，多交流改革的实践经验。决定正确、简明，但落实做的时候会碰到各种实际情况，到底怎么贯彻才落得了地，还要解

决什么新问题？这是增强改革穿透力非常重要的一环。根据我的研究和观察，这方面是最薄弱的。中央《决定》来来回回讲了很多次，底层有哪些行动发生了？是在十八届三中全会以后发生的吗？哪些可以获得普遍应用的经验？哪些有缺陷？哪些有误差？

其实在底层，有很多往市场方向走的行动，有很多扩大民主法治的行为。举个例子。1999年互联网刚起之时，出现了网络语音通话。当时主管部门认为民间搞的网络通信违背了有关通信法规，结果创新者被没收财产还一度失去自由。福州市中级人民法院审理该案时，认为一审法院的判决于法无据，要求发回重审。这个案件的含义是，凡是法律没有明确禁止的，可以也应该给创新行为留下空间。

这是一个好案例。这个案例如果能传递到上层建筑里去，那么反行政垄断也好，增强市场竞争也好，按统一游戏规则来分配利益也好，都会得到实质性推动。都说中国优秀法官不多，优秀律师不多，有现代法治观念的人口数量更不多，但不多归不多，毕竟还是有的，有时候一个反例就有极大的穿透力，抓住这样的实例发动全社会讨论，会增强改革穿透力。

第四，在关键区位形成新体制。现在一般认为我国的产品市场发展得好一点，要素市场发展得弱一点。但是究竟什么才是要素市场？譬如土地市场，并不是每一个村庄都要成为土地交易的场所，因为要素交易及其价格发现，需要在区位上相对集中。新闻里常听到“全球油价”这个词，什么是全球油价，那是在全球决定的吗？不是，其实只是在很小一个区位，即高端石油市场

上决定的。要增强中国改革的穿透力，就要抓关键区位即高端市场，因为只要新体制在这些区位站得住、运行得起来，原体制就可以被突破，就会产生很大的放射力和辐射力。

上海自贸区扩大到天津和深圳，当然表现了穿透力。不过似乎还不够有力。为什么上海的金融改革要放到港口仓库区去？放在陆家嘴辐射力不是更大吗？后来加了一句，把自贸区政策部分扩大到浦东新区，希望有关金融服务的政策，不仅仅在贸易港口的仓库区起作用，而要主动扩大到浦东中心城區，并对整个长江流域、南方、全国乃至亚太地区，产生更大的辐射力，这是增强改革穿透力的重要一着。

第五，去掉一些硬障碍。现在强调依法行政，是依现行法律法规行政。但是现行法律法规，有部分内容与十八届三中全会的改革决定冲突。要往市场经济方向走，建设法治国家，不能不触动以往制定的部分法律法规。这里就难免发生摩擦，这是和 20 世纪 80 年代早期改革很不一样的地方。所以，当下的改革要与修法改法并进。最好有一个修法改法的目录单和时间表，如果现存法律法规完全不改，改革就无法推进。

目录

序言 增强改革穿透力 / V

第一章

改革下一程

国家能力再定义 / 003

确权不可逾越 / 010

让更多人在改革中受益 / 015

“接着石头”过河 / 021

盈利的国企为什么还要深改? / 028

第二章

经济看大势

经济困局与突围 / 041

体制成本看中国 / 053

高速增长可以持续吗? / 070

英雄不问出处,钱财要有来路 / 075

改革突围、创新突围——2017年的中国经济 / 084

第三章

城乡瓶颈

城市化下一程 / 119

统筹思考农民进城与农地改革 / 126

城市化与改革 / 133

一场不可逆转的变革 / 141

权力被滥用，才更需要产改 / 157

农村产改两题：长久不变与便利流转 / 165

善用城市，建设农村 / 170

第四章

创新的逻辑

靠什么摆脱平庸的增长？ / 177

聚集创新元素的浓度 / 182

对待知识的态度——访以色列的一点感受 / 187

一个经济学人眼中的未来 / 191

用互联网惠及更多人口 / 206

“想法”的生产 / 215

创新上下行 / 225

第五章

网约车之辩

创新始于法外 / 241

创新难过利益关 / 246

城市交通的难题恰是移动互联应用的机会 / 255

网约车四年评 / 262

城市享用的服务，非“本市户籍人口”才能供应吗？ / 270

第六章

师友情

杜老风范——一个受教后生的回忆 / 275

神采飞扬杜瑞芝 / 294

广西路上悼念科斯 / 304

为什么金融观念很重要 / 307

为贯中序 / 313

真实又痛快的时代记录——为蔡晓鹏新作序 / 319

跋 从抽象上升到具体 汪丁丁 / 325



第一章 改革下一程



国家能力再定义^①

20 世纪 90 年代初，有论者提出关于国家能力的新定义，“所谓国家能力就是国家将自己的意志、目标转化为现实的能力”，具体体现为国家的汲取能力、调控能力、合法化能力，以及强制能力。提出者特别强调，“只有中央政府才代表国家意志”，因此国家能力既不是通常所谓的“综合国力”，更不是—般公共权威或地方政府的能力，而只能是中央政府的能力。^②

提出这一套新定义的背景是 80 年代开始的中国改革开放，

① 本文为作者于 2013 年 12 月 18 日在第四届财新峰会上的演讲。——编者注

② 见王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力研究报告》（辽宁人民出版社，1993 年 12 月版）。有关的最新评论，见《纪念〈中国国家能力报告〉发表二十周年》，2013 年 7 月 22 日“新浪历史”。

以放权触动原本权力高度集中的老体制，激发了经济与社会活力，也开始探索经济增长新路径。反映到国民收入分配上，财政收入占国内生产总值的比重下降，中央财政占财政收入的比重也下降。到了90年代初，人们看到中央财力占比过小，重新强调集中财力、特别要把财力集中到中央，于是相关的概念、理论和政策建议，应运而生。

90年代以来，20多年过去了，中国发展积累了新经验，也必须面对新问题。从实际情况看，有必要正确定义国家能力，确保继续推进重大改革不跑偏。仅以定义本身而论，我认为把“国家”概念等同于政府，或等同于中央政府，本身就是一个不小的偏差。倘若国家真可以等同于政府，那么直接讨论“政府能力”或“中央政府能力”就够了，何须同义反复，再来一个“国家能力”呢？

要明确，“国家”（nation）并不等同于政府（state）。“国家”概念首先是一方领土，有明确的空间范围和边界。生活在国土里的国民，是国家的根基，因为“国以民为本”。没有国民的国家，空空如也一个空壳，谈什么能力都没有意义。国民是众人，众人之间的公共事务要协调和管理，否则闹纠纷、起冲突，“国无宁日”就不好办。所以需要一套典章制度，用以规范行为，给每个人的自由划一道边界。这套典章制度，软的是文化与习俗，硬的就是“合法强制力”，用以防止一部分人——无论外人还是内人——侵犯另外一部分人。政府是合法强制力的执行机构，或如有的经济学家

所言，是“唯一拥有合法强制力的组织”^①。

这样看，“国家”是江山（领土）、人民、社稷（典章制度）三合一，缺了任何一元都不成其为国家。政府重要，因为领土完整、人民安康、社稷有序，离不开合法强制力的有效行使。但是，在任何情况下，都没有理由只以政府来定义国家。

至多可以说，政府是国家代理人。这个代理人是法人，而政府工作人员则是法人代表。不过既为代理人，就离不开委托人。没有委托人，代理人无从谈起。这里，国家概念里蕴含着一组“受托”关系。讲到底，政府是受江山、人民、社稷之托，执掌合法强制力之权。权力要受制约，道理就是从这里来的。离开了委托人和受托关系，什么叫“国家自己的意志”？那又是何方神圣，从哪里跑出来的呢？要是“国家意志”仅仅是政府意志，甚至只是领导人或官员自己的意志，完全不问人民要求什么、喜欢什么、讨厌什么，那样的“国家意志”在思想上可疑，在实践中危险。实现那类意志的“国家能力”越强大，权力跑偏的现实危险就越大。

国家定义的内涵有偏，具体分解后的“国家能力”也一起跟着跑偏。例如，上引著述就把“国家动员社会经济资源的能力”，简化为“国家（其实是‘政府’）的财政汲取能力”或“财政能力”。再简化一步予以量化，就成为“政府财政收入占国内生产总值之比”，以及在论者看来更有代表性的“中央财政占比”。直

^① 例如诺斯（1973）和巴泽尔（2002）。

截了当地说，那就是把政府抽取财政收入的多少，作为衡量国家能力强弱的核心指标。

能不能这样来定义国家（政府）能力呢？在常识上，我们不会以运动员吃多少肉、喝多少汤，而不问他们跑多快、跳多高，来定义其运动能力。不问产出，只量投入；不问贡献，只算摄入和消耗，这样定义运动员能力会跑偏，定义政府或国家能力更会跑偏。离开了公共财政的理念，离开了财力从哪里来、用到哪里去，离开了财政能力的服务对象、评价标准、抽取程序和受监督程度，笼统地把各国财力占比数据罗列到一起，那不过是玩数字游戏而已。

再看“合法化能力”——“指国家运用政治符号在属民中制造共识，进而巩固其统治地位的能力”。问题是，“共识”何来？要不要以实践经验为基础，要不要尊重民间和基层的首创，把适应生产力发展的体制改革及时纳入合法框架？按上引定义，这些似乎一概都不需要，要的只是“用政治符号”来“制造”“共识”。还以为这样就可以“巩固其统治地位”，却浑然不知这么一套实在大错特错。

还有“强制能力”，“指国家运用暴力手段、机构、威胁等方式维护其统治地位的能力”。如此强制力好危险。因为一旦在国家概念里剔除了人民，剔除了不可或缺的授权、受托等含义，滥用权力、滥用合法强制力就容易变成现实危险。在理论上，众人之事当然不可没有合法强制力。但合法强制力乃国家之利器，非慎用不可，非有严格程序和监督不可。把权力关进笼子，最重要