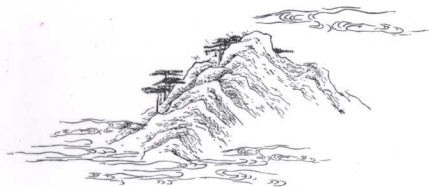




智石·高层智囊系列⑤

总顾问：吴敬琏 总编辑：朱敏



直面风险社会

中国改革形势与走向

竹立家 / 著



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>



智石·高层智囊系列⑤

总顾问：吴敬琏 总编辑：朱敏



直面风险社会

中国改革形势与走向

竹立家 / 著

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内 容 简 介

真的勇士，敢于直面风险社会。我们身处的这个时代，诚如狄更斯在《双城记》里描述的那样，既是“最坏的好时代”，又是“最好的坏时代”。这是一个危机十面埋伏的伟大时代，也是一个爱恨纠结、忧患与期许交织的风险社会。

国家行政学院教授竹立家所著的《直面风险社会》一书，给中国经济社会发出了全方位的危机预警，并试图找寻独到而可行的解决路径。本书集作者思想之大成，瞩目于转型期中国改革，放眼于中国未来发展。阅读此书，您可以领略到一位改革政论家的深远睿智、执著坚毅及责任情怀。

《直面风险社会》一书告诉我们：“中国奇迹”的背后，是让人不忍卒读的种种艰难时世的故事预览。面对“风险社会”情境，战略转型期的中国改革设计，不仅是事关经济领域的一场深刻变革，更是一次综合协调社会各阶层及利益群体的全局性、结构性社会改革。唯有全面改革与转型，才能让中国未来的发展实现华丽转身，真正实现大国崛起的复兴梦。

本书适合所有关注中国改革的读者阅读和学习。

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

直面风险社会 / 竹立家著. —北京：电子工业出版社，2013.10

（智石·高层智囊系列）

ISBN 978-7-121-21554-4

I. ①直… II. ①竹… III. ①中国经济—经济发展—研究 ②社会发展—体制改革—研究—中国 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 225384 号

书 名：直面风险社会

作 者：竹立家

策划编辑：吴 源

责任编辑：刘声峰 特约编辑：潘 娅 文字统筹：李远泽

印 刷：三河市鑫金马印装有限公司

装 订：三河市鑫金马印装有限公司

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本：720×1 000 1/16 印张：20.25 字数：280 千字

印 次：2013 年 10 月第 1 次印刷

定 价：49.80 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：（010）88254888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线：（010）88258888。



《智石丛书》总序

智石总顾问 吴敬琏

2008 年以来，为应对席卷全球的金融危机，各国出台了种种救市方案，中国也依靠海量投资的注入，保持了很高的 GDP 增长率，被视为率先复苏的典范。但是对中国而言，研判救市措施的利弊得失，不应只着眼于短期绩效，而应有更长远的眼光，观察中国在这次危机中所暴露出的严重内外失衡是否已经获得了改善。其中的关键，在于是不是抓住了危机中趁势改革的“机会窗口”，避免了还是助长了行政干预的常态化倾向。随之而来的问题是，从近期看，可否顺利抵御系统性风险，规避本丛书编委会主任汤敏教授所说的“黑天鹅”事件；从中长期看，能否通过提高效率解决这一关键问题，为今后保持较为平稳的经济发展势头创造条件。

所有这些，都成为关心中国经济未来发展、牵挂中华民族前途命运的有识之士心头高悬的一把“达摩克利斯之剑”。

为学问者，以经世济民为己任，此情此境之下，怎能不忧心忡忡，“家事、国事、天下事，事事关心”？所谓“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”，古人尚且如此，何况今人？

二

20年前，中共十四大确立了“社会主义市场经济”改革目标，1993年召开的十四届三中全会据此目标制定了经济改革的总体规划，即《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》（“50条”），并从1994年起开始了经济体制的系统改革。再经过1997年中共十五大开启的“调整和完善所有制结构”改革，最后在20世纪末中国宣布社会主义市场经济体制初步建立起来。

不过，这一初步建立的市场经济体制仍然背负着命令经济的沉重遗产，延续下来就形成了一种“半市场、半统制经济”的过渡性体制格局。这种体制中命令经济遗产正阻碍着中国经济的技术进步和效率提高，进而造成了严重的经济和社会问题。一方面，由于政府主导着资源配置和经济发展，导致浪费资源、破坏环境的粗放型经济发展方式难以转型；另一方面，由于政府对经济的行政干预和对资源的巨大支配权力，产生了普遍的寻租环境，以致腐败迅速蔓延而难以遏制。

这种“半市场、半统制经济”有两种不同的发展前途：一种前途是深化改革，建立法治，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，完善在规则基础上运行的现代市场经济制度；另一种前途是强化政府对国民经济和

整个社会的管控，使中国经济堕入国家资本主义甚至权贵资本主义的陷阱。现在有人尽管也使用“社会主义市场经济”用语，但他们所说的“社会主义市场经济”是指“政府驾驭下的市场经济”。从经济学的基本逻辑来讲，市场交换是自主和自由的交换，只有这样的交换才能形成能够反映市场供求的价格，从而有效地配置资源。那么，政府驾驭市场和控制价格的经济还能叫作市场经济吗？如果政府凌驾于市场之上，对资源流向起决定作用，就谈不上市场配置资源，更无所谓市场经济体制了。

下一步该怎么走？是沿着完善市场经济的改革道路前行，还是沿着强化国家资本主义的道路前行？越来越多的学者有了基本共识：继续坚持市场化、法治化、民主化的改革道路，进一步完善社会主义市场经济体制，建立包容性的经济和政治制度。只有这样，中国才有光明的未来。

三

对于近年来社会各界的改革呼声，中共十八大做出了正面回应，宣示“以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革”：在经济改革方面，要“坚持社会主义市场经济的改革方向”，“处理好政府和市场的关系”，以便“更大程度更大范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”；在政治改革方面，要“加快推进社会主义民主政治制度化”，“实现国家各项工作法治化”。

重启改革的号角已经吹响，问题的关键在于怎样落实。落实十八大的决定，需要采取两项重要的步骤：第一，在由下而上的创新的支持下提出各项重点改革方案，进而汇成改革的总体规划和行动纲领；二是在广大干部和群众的支持下，坚决克服利用公共权力谋取私利的特殊既得利益的阻挠，落实各项改革措施。

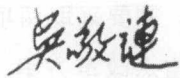
2012年荣膺诺贝尔经济学奖的罗斯（Alvin E. Roth）曾经在1988年编辑过一本纪念后来与他一同荣膺诺贝尔经济学奖的沙普利（Lloyd S. Shapley）学术贡献的论文集。他在书中说：“学者的两大义务，一是要光大先贤的重要思想，二是要让这些重要思想能够到达范围更广的听众。”我们希望越来越多的中国学者像沙普利、罗斯这样，将思想的发展和传播视为自己的使命，孜孜不倦地对当代经济社会发展的重大课题进行深入研究，并通过学术平台传播，唤醒尘封的智识，放大理性的声音，为全面深化改革提供专业且有效的解决方案。

全面深化改革，关系到中华民族的兴亡和全体国民的福祉。积极推进改革，既是包括学者在内的所有公民不可剥夺的权利，也是他们不可推卸的责任。

四

这套由青年学者朱敏总编的《智石丛书》就是上述理念的体现。丛书的作者群以研究现实社会问题的学者为主体，内容涵盖经济发展、改革战略、民生建设、产业提升及社会创新等议题。希望通过不同思想、学说、方案的呈现、碰撞和互补，与读者一同努力创造思想，凝聚共识，推动改革，使好几代中国人致力于把中国建设成为一个富裕、民主、文明、和谐现代国家这一“中国梦”早日实现。

是为序。



2013年1月29日

《智石丛书》编委会

- 汤 敏 编委会主任、国务院参事
- 吴敬琏 智石顾问、国务院发展研究中心研究员
- 江 平 智石顾问、中国政法大学终身教授
- 朱 敏 智石总编辑兼出版人、青年学者
- 马国川 智石副总编、《财经》杂志主笔
- 白重恩 智石专家、清华大学经济管理学院副院长
- 保育钧 智石专家、国务院参事室特约研究员
- 陈全生 智石专家、国务院参事
- 陈志武 智石专家、耶鲁大学金融学终身教授
- 程国强 智石专家、国务院发展研究中心学术委员会秘书长
- 胡祖六 智石专家、春华资本集团创始人
- 李佐军 智石专家、国务院发展研究中心研究员
- 任玉岭 智石专家、国务院参事
- 肖四如 智石专家、中国银行业协会原副会长
- 卫祥云 智石专家、国资委商业科技质量中心主任
- 魏建国 智石专家、中国国际经济交流中心秘书长
- 张 平 智石专家、中国社科院经济所副所长
- 张维迎 智石专家、北京大学光华管理学院教授
- 左小蕾 智石专家、银河证券首席总裁顾问
- 出版策划 刘九如 王玉国 吴 源
- 执行编委 李治华 冯笠峰 罗天昊



前言

两年前（2011年），中国GDP超越日本成为世界第二大经济体，在很多人看来，中国已经取得了举世瞩目的发展成就。有人把这个在短短三十多年的时间内取得的成就叫作“中国奇迹”。不可否认，改革开放以来的三十多年，中国经济的高增长为世人惊叹，可以说，如果GDP是衡量社会进步的唯一指标，那么中国在全球经济萎靡的大环境中所取得的进步，足可傲视群雄。

然而，问题并非如此简单。中国经济总量独占鳌头的光鲜外表，难掩国内错综复杂的社会矛盾和民生困局。民众的幸福感迷失，让亮丽却冰冷的数字无法为民众的幸福保温，一次次强人所难的“你幸福吗”的追问，迎来的是无数让人尴尬不已和哭笑不得的回答。

事实上，中国社会已经越来越呈现出“风险社会”的特征，频发的环境污染、食品安全、征地拆迁等事件和腐败与不公等问题，困扰着决策者和执政者的思绪，也成为下一个阶段中国改革和发展的重要课题。2013年6月发生在厦门的公交车纵火案，以及后来媒体发出的各类所谓“杂音”，让人们从另一个角度窥见了中国社会保障缺失的窘境和中国底层民众生存的艰难世态，以及社会心理失衡的纠结情境。中国奇迹的背后，是让人不忍卒读的种种艰难时世的故事。

20世纪末，一个大国倒下了。所幸的是，我们没有步苏联之后尘，而是及时调整发展战略，通过改革开放踏上了经济发展大道。三十多年来的建设成就，一方面可以说是得益于改革开放的政策，我们今天的成绩是改革开放的一个必然结果，我们的发展也是一个水到渠成、自然而然的过程，从这个意义来讲，中国的发展并没有什么“奇迹”可言。

从另外一个方面，即经济发展的规律来讲，中国的发展也没有创造例外。中国的高增长，很大程度上得益于重复高储蓄、投资驱动的增长模式，得益于扭曲了劳动力、资源和环境等生产要素价格所赢得的低成本竞争优势。所以，我们担心的是，在人口红利逐渐消失、生产要素边际收益递减的情况下，中国经济何以为继？我们关心的是，未来的中国，需要通过什么样的改革路径，才可以为可持续发展提供坚实的保障和源源不断的动力？

在“风险社会”的情境下，未来中国的改革，不仅仅是经济领域的革命，而是综合协调各类社会利益群体的结构性社会改革。未来中国发展的动力，除了转变经济增长方式，促进生产要素的升级外，体制变革也是推动发展的重要引擎，必须下大决心推进政治体制改革，改变“政治经济一体化”的体制架构，加快社会管理体制创新和政治体制改革的速度，使相

对滞后的社会体制和政治体制尽快适应经济发展的要求，为经济社会的良性发展创造较为完善的制度环境。

未来三十年，中国改革的艰巨性和复杂性较前三十年要严重得多，改革正在步入深水区，利益分配和利益格局的调整正在成为关键的“改革议题”，成为能不能成就中国道路的关键制度安排。战略转型期的中国改革设计，必须顺应科学发展观的要求，由重视经济增长速度，转变为重视经济质量和发展的可持续性，由重视国家的经济规模总量，转变到重视广大民众的民生福祉。

唯此，中国的发展才可能华丽转身，中国才有可能真正实现大国崛起的复兴梦。



目 录

上篇 改革应对风险社会

第一章 “风险社会”与改革困局	3
第一节 中国步入“风险社会”	4
一、“风险社会”与不确定的未来	4
二、结构性变化的矛盾日益凸显	9
三、社会核心价值日渐缺失	13
四、警惕中国的颠覆性危机	18
第二节 走出改革困局	22
一、社会公正引领改革	22
二、重构改革路径	33
三、改革的四个重大转变	40

第二章 “新发展共识”引领改革	43
第一节 寻求改革动力	44
一、中国的“新发展共识”	44
二、人民：社会结构性改革的主体	48
第二节 厘清改革逻辑	53
一、社会改革的实质：权力配置	53
二、行政管理体制改革的三项核心内容	57
三、注重政府管理创新	61
四、构建公共服务型政府	63
第三节 警惕改革误区	67
一、“改革泡沫”贻误时机	67
二、谨防改革“好歌走调”	72

中篇 把权力关进笼子里

第三章 权力部门的自我革命	81
第一节 时代呼唤政府机构改革	82
一、回归公共精神	82
二、大部制改革与政府转型	85
第二节 事业单位改革：任重道远	91
一、回归公共服务	91
二、直面改革阻力	95

第四章 干部选用须管好“官帽”99

第一节 “扔官帽”和“戴官帽”100

一、“扔官帽”：官员辞官下海100

二、“戴官帽”：国企高管从政105

第二节 中国改革的中坚力量：县域109

一、“60后”地方大员109

二、县委书记的权力界限113

三、县政改革117

第三节 选人与用人121

一、干部素质是国家首要的软实力121

二、狠刹选人用人的不正之风123

三、选人用人：“官油子”还是“老实人”？128

四、国外公务员制度133

五、干部选用新思路136

第五章 治理“三公”提高政府执政能力141

第一节 “三公”问题142

一、整顿“舌尖上的浪费”142

二、治理“车轮上的腐败”145

三、长效监管“三公消费”	149
第二节 提高政府执政能力	153
一、制度建设能力	153
二、改革审批制度，提升政府效率	156
第六章 权力生态与长效反腐	163
第一节 权力生态面面观	164
一、“走读干部”不能再走了	164
二、“官场暴力”何时休？	167
第二节 权力结构的失衡	171
一、基层权力生态恶化	171
二、权力腐败已成乱源	176
三、直击官员“软肋”	177
第三节 廉洁政府的长效机制	183
一、用民主方式遏制权力腐败	183
二、坚持官员问责制	186
三、“耻文化”培养	189

下篇 探寻未来十年

第七章 2002—2012 的改革十年195

第一节 动力与阻力共存196

第二节 “中国模式”还在路上202

第八章 未来十年的路径思考207

第一节 改革与“包容性增长”208

一、中国未来十年的改革议题208

二、“包容性增长”与社会建设211

三、以改革促进“包容性增长”216

第二节 破解“三农”困局222

第九章 幸福“中国梦”229

第一节 民富国强230

第二节 社会信任237

第三节 走向理性的爱国情怀242

第四节 中国“话语权”246

附录 A 一位改革政论家的“立言、立身、立命”……250

附录 B 关于“新发展共识”……258

附录 C 把脉“公家”的铺张浪费……269

附录 D 经济转型背后的哲学对话……287

参考文献……300