



内部资料

21

总第 21 期

2017 年第 1 期

深圳创新发展研究院 编印

编者按：中共十八届三中全会以来，全面深化改革稳步推进，取得诸多成绩，开创了改革新局面。同时，也面临国内外诸多矛盾叠加的挑战，也有多项改革没有得到有效落实。中国改革真正进入了深水区，下一步如何继续深化改革？可以从哪些领域寻求突破？2017 年 4 月 17 日，著名中国问题专家郑永年教授做客我院智库报告厅，就“中国改革的现状与未来”发表了专题演讲。以下是本次演讲内容节选。

中国改革的路径选择

郑永年

我以前写过一本小书叫《中国改革三步走》。我认为，从总体上说，任何一个国家的发展和改革都可以分成政治、经济、社会三大方面。从西方和亚洲的日本和“四小龙”的成功改革实践中，我概括出一个思路：先经济改革，再社会改革，后政治改革，也就是先生产，再分配，最后才是民主。这不是一个价值判断，

而是从很多社会包括西方、亚洲日本和“四小龙”的改革发展的成功实践中总结出来的。中国也属于东亚社会的一部分，我觉得中国有可能也会往这个方向走。

改革的突破口

三步走意味着在某一特定的历史阶段会有一个主体性的改革，比如第一阶段先经济改革，但社会改革、政治改革要作配合；第二阶段主体是社会改革，但经济改革、政治改革要配合；第三阶段主体改革是政治改革，但经济和社会改革必须做配合。如果是革命，那么可以全面推行，因为革命往往是破坏性的。

革命是破坏，改革是建设，破坏要比建设容易得多。理想地说，改革也是要全面推进的，但实际上全面推进是做不到的。任何一个国家碰到的问题都很多，不可能几百项改革同时推进（在一个特定的阶段），改革只能以某一方面为主。改革只能找突破口，每一个都是攻坚战。

历史上看，先进行经济改革有很大的道理。我们现在所看到的西方有比较成熟的民主，但（很多人并不懂）西方早期是怎么发展过来的。我觉得，西方也是先发展经济的。我们今天所看到的西方“一人一票”的大众民主实际上是1970年代之后才开始有的。西方很多方面的经济和社会制度发展都是在精英民主的时候进行的。一战之前基本上投票权属于极少数的有财产的男性，

工人阶级是没有投票权的，妇女和少数民族更不用说了。

比如瑞典，这个国家被哈佛大学亨廷顿教授生前视为第一波民主的典范，但到了 1971 年女性才开始有公民投票权。再比如我们现在视为西方最民主的国家美国，历史上长期实行奴隶制，一直到了林肯时代才废除。1970 年以后通过（黑人）民权运动，黑人才开始有政治权利。不管怎么说，我们现在所看到的“一人一票”的民主并不是历史上就存在的，它产生的时间很短。实现“一人一票”民主之前，西方首先就解决了经济发展的问题。

从今天的眼光看，马克思所处的时代就是“先经济”的时代，是原始资本积累或者原始资本主义时代。社会主义运动产生以后，工人阶级才慢慢参与政治过程，到了二战以后大众民主得到快速发展。根据西方的经验，我们可以认为，很多基本国家制度必须在一个国家的民主化之前建立好，否则民主化之后就没有机会建立了。这也是历史事实而不是抽象的理论。

我们从西方的历史来看，大部分国家的基本国家制度是在民主化之前就建立的，包括我们所看到的法制、法治、社会政策、社会制度、福利制度等等。比如，法国的教育制度是在拿破仑时代建立的，德国的世界上第一个社会福利政策是在俾斯麦时期建立的。

不过，民主化以后，民主政治确实对这些制度尤其是福利制度有很大的推进作用。一般上，我把基本国家制度分成三类：第

一类是民主化以前必须建立的制度；第二类是必须在民主化以后建立的制度；第三类是在民主化之前建立起来，民主化以后会转型的制度，转型可能往好的方面转，也可能往不好的方面转。

“先经济、后社会、再政治”的改革路径

东亚社会的成功也是经历了这样的“三步走”：先经济，后社会，再政治。东亚社会在很长时间里出现了我们政治学里面讲的权威主义政体，比如李光耀的新加坡。在权威主义政体下，新加坡的经济从“第三世界”走向了“第一世界”（李光耀语），在此过程中再进行社会政策、社会组织、社会福利建设。

很多人说日本和“四小龙”是亚洲的经济奇迹，但是别忘了，日本、亚洲“四小龙”更是一个社会奇迹。这些社会在经济起飞的二十多年以后，不仅经济从“第三世界”提升到了“第一世界”，社会发展上更是取得了巨大的成就，最重要的标志就是把中产阶级做大到超过 70%。这是一个伟大的成就。当然，每一个经济体在发展中产阶层过程中所采用的方法是不一样的，日本采取工资倍增计划和社会政策，台湾大力扶持中小企业，新加坡发展政府企业和社会政策，香港也是在促进中小型企业的发展基础上推行社会政策。

在经济发展和 社会改革获得推进后，这些经济体才开始进行民主化。这倒不是说经济社会发展程度低的社会不能进行民主

化，而是说民主的质量是大不同的。从简单的投票行为来说，一个人均 GDP1000 美金的社会可以投票，一个人均 GDP10000 美金的社会也可以投票，但人均 GDP1000 美金跟人均 GDP10000 美金的民主行为完全不一样。

人均 GDP1000 美金的社会，就像我们从中国农村选举所观察到的，人穷的时候选票不值钱，一包香烟、一块肥皂就影响了选票（收买选票）。这不难理解，人均 GDP1000 美金的时候，大部分人还没有受过高等教育，还没有理性思考的能力，投票的行为很容易受左右。到了人均 GDP10000 美金的时候，投票行为就不一样了，大部分人已经受过高等教育，可以理性思考了，小恩小惠就很难影响选票了，而且至少人们不会采用暴力的形式。所以日本、亚洲“四小龙”的发展，是世界历史上最为和平的，这些社会都避免了欧美早期发展过程中所出现的大规模的暴力行为。

改革如果按照“先经济、后社会、再政治”这样三步走是比较理想的，但是每一个社会不见得一定会按此三步走。比如亚洲和拉美很多国家就不是这样的，他们在人均 GDP 很低的情况下，在社会经济还没有发展的情况下就开放政治，结果产生了非常多的问题。从理论上讲，这些国家都具备了西方所说的那些条件，多党制、宪政、法制、开放的媒体等，但实际上都是名不符实的。这些国家实行多党制，但每一个政党都想分大饼，而不是做大饼，因此社会经济一直发展不起来。

我们国家这几年一直在讨论中等收入陷阱问题，这是一个非常重要的问题，不仅仅是经济问题，更是政治问题。一些国际组织包括世界银行对中等收入陷阱进行了调查研究，表明二战以后一百多个国家，只有十几个国家逃避了中等收入陷阱，而这十几个国家里面大部分是中东那些拥有能源、石油资源的国家，能源价格涨上去了，人民就很容易富裕起来。除了这些国家之外，其他的五个经济体都在亚洲，即日本和亚洲“四小龙”，这些经济体就是按照“三步走”进行的，做得非常成功。

1950年代，在西方的眼中，亚洲有两个民主的“明灯”或者典型，一个是缅甸，一个是斯里兰卡。这两个国家当时开始实行西方式民主，经济开始得到发展。但结果呢？到现在，它们仍然面临很多问题。到了60年代，西方说亚洲又出现了两个民主“明灯”，一个是泰国，一个是菲律宾。不过，这两个经济体到现在也面临诸多问题。前两个国家仍然处于低度发展阶段，而后两个国家长期陷入中等收入陷阱。因此，我们应该从理论和实践上来研究，我们的改革秩序应当是怎样的，我们的发展秩序应当是怎样的。

中国改革也可以三步走

对中国而言，也可以在任何阶段开放政治。不过，如果从西方的经验，从亚洲的日本和“四小龙”的经验来看，我觉得还是

实行“三个阶段”的改革比较好一些。根据我自己的观察，中国实际上可能也在这样进行改革。

我们从 1980 年代开始进行改革开放。在整个邓小平时代，中国都是以经济改革为主体。80 年代中期中国也进行过政治改革，但是碰到了很多问题，所以后来没有继续下去。90 年代的改革把经济层面的基本国家制度建立起来了，并且加入了世界贸易组织，经济改革取得了巨大的成就。80 年代初的时候，中国人均 GDP 连 300 美金都没到，现在已经到了 8000 多美金。我们的经济总量更不用说了，从那么小的一个经济体到现在成为世界第二大经济体。如果像现在这样发展下去的话，今后十多年里赶上美国的经济总量不会有很大的问题。

与经济优先的 GDP 主义相伴随，也出现了环保、社会等很多方面的问题。因此，十六大之后中央提出两个重大目标，即“科学发展观”和“和谐社会”。可以看出十六大以后，社会改革已经提到了议事日程上来，在社会保障、医疗、教育和公共住房等方面做了诸多的努力；同时，也想通过社会改革来培植社会力量。这个思路，我认为非常正确。

同时，鉴于有效的国家制度是高质量民主的保障，所以制度建设我们也必须践行，但制度建设是不是马上就像西方那样开放政治呢？我对此持保留态度。我觉得中国的人均 GDP 还很低，现阶段还是要重视社会经济的发展，尤其是社会建设。没有坚实的

社会经济条件，西方式的民主政治即使发生了，也不会有效运作。

如何安抚中产阶级的焦虑

郑永年

为何要扩大中产阶级的规模

我们的社会建设这几年进步并不大。社会建设应该是今天中国头等重要的改革领域，决定了下一步经济改革和政治改革会不会成功。我们现在面临的困难都是因为社会改革、社会政策没有做好或者做得不够。我们的经济一直在说要从出口导向转向内需社会，建立内需社会才可以实现可持续的发展。那么，为什么内需社会建立不起来呢？简单地说，因为我们的中产阶级太小。

我在前面说日本、亚洲“四小龙”最成功的地方就是把中产阶级做大到 75%左右。我们现在的中产阶级有多大？大家对中产阶级的定义不一样，但一般比较合理的估计是 25%左右。中国经济增长已经 40 多年了，增长率比日本和亚洲“四小龙”还高，为什么我们的中产阶级比例还是那么小？这是一个很严重的问题。没有中产阶级就没有消费社会，消费社会跟中产阶级是等义词，互相可以替换使用。为什么中产阶级还小呢？因为我们的中产阶级没有社会制度基础。

比如在英国，老百姓的存款率很低，有钱就主要用于消费。

他们干嘛要存款？房子很便宜，看病不要钱，读书不用钱，那么存钱干什么用？这就是社会政策在起作用。北欧社会更是这样，企业家的税收很高，达到 60%，甚至更高。他们基本上实现了马克思所描绘的社会主义社会，大家住的房子差不多，小孩上学不要钱，看病不要钱，富人跟穷人唯一的区别是可能出差坐公务舱，红酒喝好一点，就这样一点点的差别。北欧国家的社会政策更是保证了清廉政府。新加坡、中国香港是高薪养廉，但北欧社会政府官员的薪水并不高，可以说是低薪下的廉洁。这里社会政策发挥了主要作用。我以前写过一篇很长的文章，探讨怎么反腐败的问题。

反腐败不能光靠反腐败机构的设置，而是要通过包括公务员制度改革、行政改革、社会改革，完善一整套的政策来保证一个清廉的社会。朱元璋的反腐败够厉害，但是没用，因为没有一整套的系统。所以，社会改革是最重要的反腐败方法。

为何中国老百姓仇富仇官

为什么现在中国老百姓仇富仇官？还不是因为贫富差距大，社会不公平。而这也是社会建设问题。实际上，中国的中产阶级很可怜，买了房子变房奴，小孩上学变孩奴，一个人生了大病一家人几乎可以倾家荡产。而在欧洲，社会被社会政策保护起来了。其实，无非就是社会保障、医疗、教育、公共住房，就是这些东

西，为什么我们不做呢？我们算过，如果不包括农村，即使在不增加新房子的情况下，仅存量房就足以让每一个城市居民都有 40 多平米住房了。现在还要大盖房子，为什么不像新加坡那样做公租房呢？北京、上海、广州、深圳这些城市，房价涨得一塌糊涂，而房地产的泡沫仍然巨大。

我最近一直在提倡中国要走分散的城市化道路。世界上一个普遍的规律是“穷人的城市，富人的乡下”。德国的城镇化非常高，但 80%的人口居住在 2 万人口以下的小城镇。我们过去的城市化道路方向错了，即把所有的优质资源全往那几个城市堆。有一位退休的领导跟我说，在优质资源这样高度集中的情况下，中国要做好医疗改革，门儿都没有。所有人都想去北京上学，上北京去看病，因为最好的教授、最好的医生都在北京，他们想去北京，这是人心所向，什么也阻止不了。我们的资源太过于集中在几个大城市，大城市化的弊端很难破解。大城市的资源要分散，至少不能再继续往大城市堆了。

农村现代化也势在必行。如果现在农村的情况继续下去，农村流出性的衰落不可避免。农民有钱了就到城市去买房子，哪怕家里有房子也不住。政府对农村就那么一点投入，而且没有社会资本的流入。农村现在是单向地流出。要有双向流动，让社会资本也可以到农村去，这样才会平衡一些。光靠政府一家，政府资本进去了，能好一阵子；政府的资本一抽出来，情况马上又变得

糟糕。这不是可持续的发展。

所以，社会建设是重中之重。社会建设做不好，以后政治开放更麻烦。中产阶级是很好的一个社会主体，但我们现在把它高度政治化了。总有人觉得“中产阶级”一定要跟政府分权，如同在西方；但实际上则不然。像在日本和新加坡，中产阶级都是支持政府的，因为中产阶级是政府培养出来的，肯定是支持政府的。这跟西方的模式不一样。我们的很多学者和官员既不了解西方也不了解东亚社会，只会把一些现象做简单的“政治化”。社会成长了，政府的负担就会减轻。欧洲的一些国家，几个月没有总理也没有关系。日本大灾难的时候，政府并不作为，但老百姓自己很作为。

我们是社会主义社会，社会主义就是以社会为主体的，但我们总是忘了建设社会。我觉得，我们对公务员、干部的很多考核，其他什么标准都不重要，就看看他们的社会建设做得怎么样。社会建设好了，我们就会有非常大好的明天。所以我还是一个社会主义者。

（作者系新加坡国立大学东亚研究所所长，
华南理工大学公共政策研究院学术委员会主席）



深圳创新发展研究院是一家非盈利性社会智库，立足深圳，面向全国，同时借鉴国际经验，致力于中国社会经济发展的重大理论和实践问题研究，为完善中国特色社会主义制度、推动中国的改革创新工作、推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论参考和决策建议。

研究院充分体现建设性、独立性和社会性的特点，充分利用社会力量办院，已经成功推出了大梅沙论坛、中国改革报告、智库报告厅、深圳改革30人论坛、深港合作圆桌会议等一系列创新项目，在全国乃至国际上获得了广泛认可。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《中国改革报告》、“智库报告厅”等。

顾问：南岭

编辑部主任：杨传银

编辑：向异 王弋痕 郑阳

电话：0755-88302500

传真：0755-88308875



地址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼 www.cxszt.org