

中国目前改革面临的结构性挑战

2018年7月3日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报

<https://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20180703-872065>

中国的改革现状如何？中共十八大以来，高层希望通过决策集权，对改革进行顶层设计，通过大规模的反腐败运动来克服改革的阻力，以“啃硬骨头”的精神全面深化改革。

据各方面的统计，自十八大到今天，高层已经出台了近 1500 项改革方案。从理论上说，这一波的改革的确是史无前例的；人们也相信，如果所有这些改革一一落实和到位，必将重塑中国，不仅把国家的社会经济发展推到一个新的阶段，更把国家的制度文明提升到一个新的台阶。

但改革的实际情形又是如何呢？尽管不是说没有改革，但各方面的改革确实面临着执行困难的问题，这表现在几个主要的方面。第一，各方面的改革推进和执行程度不一、不平衡。一些改革执行了，另一些改革则没有；一些部门和地方执行了，另一些部门和地方则没有动静。第二，一些改革雷声大雨点小，做了一些，遇到困难就嘎然而止，半途而废。第三，更多的改革一直只停留在纸面上，没有人去碰，也没有人敢碰。

总体上说，尽管各个部门、组织和单位的改革声音很大，但实际层面没有很大的进展。

为什么会产生这样的情形？可以从人和制度两个方面来讨论和回答这个问题。以人的因素来说，就是要问：是不是执行者不想改革或者执行不力？以制度因素来说，就是要问：改革不力是否遇到了客观制度的制约？

从笔者调研的情况看，尽管一些地方的确是人为因素造成的，但对很多人来说，他们并不是不想改革或不想落实改革举措，而是因为他们遇到了诸多制度性因素的制约，出现“想改革，但改革难”的局面。因此，这里主要想讨论结构性和制度性因素，如何对改革产生影响。

十八大以来，中国的政治制度开始产生结构性变化，至十九大这种结构性变化已经成形，并且表述在制度层面了。简单地说，中国形成了“以党领政”和“内部三权分工和合作”的基本制度构架。在很大程度上说，这是改革开放以来，国家层面最大、最重要的制度变革和建设，也是执政党和国家长治久安的制度基础。

在这一体制下，政府的权力来自党，政府受党的领导。当然，这并不是说，党权是所有权力的根源。要回答这个问题，就必须看党和社会的关系。从理论上说，社会（或者人民）是党权的最终来源，这也是执政党的合法性基础。不过，这个问题不在本文论述范围之内，这里只讨论整个执政机器内部的权力配置。

在整个执政机器内部，尽管所有权力都来自党权，但党权被分解为三个相关但又相对独立的部分，即决策权、执行权和监察权。在多党制国家，每一个政党都可以有自己的政治过程，互相竞争。但在中国，因为中共是唯一的执政党，国家只能存在一个政治过程。这个政治过程通过自身的开放性来消化多元的社会经济利益，把多元利益吸纳到这个政治过程之中。同时，为了实现政治过程的科学性和有效性，这个过程被分成三段，先是决策，再是执行，然后是监察。

“内部三权分工合作”体制本身不是本文要讨论的，但用“内部三权分工合作”的进展，可以透视到中国改革今天所面临的困难和挑战的制度根源之所在。

决策权集中是现实的需要

先来看决策权。十八大以来，决策权的集中是明显的。决策权的集中既是对十八大之前权力过于分散产生诸多负面影响的反应，更是现实的需要，包括全面统筹的顶层设计、反腐败运动、克服既得利益对改革的阻力等等。

决策权集中也取得显著的效果，尤其表现在反腐败和消除寡头政治方面。但就决策本身来说，权力集中也产生了一些问题，主要表现在决策的科学性。就政策而言，科学性不仅仅表现在理论层面，即改革的理论逻辑，更重要的是要表现在实践层面，即改革政策的可执行性。但理论逻辑和实践逻辑之间往往是有很大差异的。

这些年的决策，也就是前面所说的 1500 项改革方案，尽管都是必须大力改革的地方，并且表现为紧迫性，但对政策的执行可行性和效果考虑不够周到。可行性和效果涵盖方方面面，这里只集中讨论改革的试错成本、附加值和政策信用度三个方面。

就试错成本来说，可以举自由贸易区为例，因为这个案例很典型。自由贸易区是十八大之后一个很大的改革项目，无论对国家的内部发展和外部开放都具有标志性意义，各方都给予很高的期望。不过，几年下来，尽管自由贸易区已经扩展到全国层面，有了 11 个自由贸易区，但实在很难说非常成功。自由贸易区对各地的社会经济发展影响并不大，更不用说在国家层面了。

而原先设想的制度创新的意图更没有体现出来。为什么会这样？这里就有一个改革试错成本的问题。任何改革都不是“免费的午餐”，都含有试错成本。没有人能够保证一个改革一定会是成功的，因此当试错成本过大时，改革的相关方就很难去推进改革。

以自由贸易区来说，当时制定了“负面清单”，希望有关方面把“清单”所要求下放的权力统统下放。但事实上，就改革相关方来说，这些权力实在很难下放，因为一旦真的下放了，就会招致过大的成本。财政部、商务部、海关、地方政府等都有自己的理由保护自己的权力。很难遣责有关部门，因为它们的理由也很充分。自由贸易区包括了上海在内的 11 个地区，这些地区无论对地方还是对国家都很重要，正因为这样，它们才被挑选为自由贸易区的试验区。

但同时，正因为这些地方对地方、对国家很重要，权力一旦下放，如果不成功，就会对整个国家产生不堪重负的影响。很显然，设计自由贸易区改革时，并没有充分考量到试错成本的问题。如果让那些比较小的地方来施行，试错成本就会很小，成功的可能性反而会更大。

上世纪 80 年代的改革之所以能够推行下去，就是因为当时的试错成本很小。深圳的改革能够成功，是因为深圳当时只是一个小渔村。成功与否，对国家、对地方影响并不大。中国改革到今天，并不缺改革，改革的广度有了，所缺少的是深度和力度。而具有深度、力度的改革必然涉及到试错成本。这就要求改革设计者在设计改革时，充分考虑到试错成本的问题。

就附加值来说，改革也要创造附加值。这里涉及到一个改革模式转型的问题。中国的制度优势就是集中力量办大事，往往用举国之力把一件事情做好。深圳是这样发展起来的，上海也是这样发展起来的。但问题在于，如果把什么样的改革都放置于这些地方，这些地方的改革的附加值就大打折扣了。这些地方已经累积了方方面面的巨大资源，再加上一些资源（即改革）也很难体现出附加值来。

尽管这并不是说把改革放在穷地方，就可以体现出附加值来，但这个经验现象的确表明，在设计改革政策时，必须考虑到改革的附加值问题。实际上，无论就试错成本还是附加值来说，十九大所提出的“自由贸易港”改革也面临同样的问题。

监察越频繁执行权越难行使

政策的信用度是多年来被人们忽视的问题。所谓政策信用度就是国内外对特定政策的信任。政策信任度越高，政策的欢迎度就越高，政策的执行力度也会相对高。就这个角度来看，这些年来所宣布的新政策的频率过高，往往一个政策还没有理解消化，另一个新政策就下来了；一个政策还没有执行，更多的政策接踵而至。

这不仅造成大量政策堆积在官员办公室里，更造成国内外对政策的信任度低，形成“政策越多、信任度越低”的局面。在 1980 年代，一个新政策出台，人们欢欣鼓舞，但现在新政策过于频繁，人们没有什么感觉。这必然影响到政策的社会环境。

再来看监察权问题。监察权尽管在十九大正式成为“三权”之一，但在十八大之后已经开始试行，并且成长上升得很快，其力量充分表现在反腐败运动上。作为独立的一权，监察权仍然是新权，其运作还没有足够的经验。例如，监察权与执行权的边界是什么？是不是可以事无巨细地监察执行权？发现问题之后又如何处理？所有这些问题并没有现成的答案。

从监察权实际运作的情况看，已经发现了诸多问题。例如有媒体报道，在一些地方，监察机构对官员办公室置放零食等都视为“违规”。又如官员的尊严问题，在一些地方，很多官员现在面对监察人员“如临大敌”，严阵以待。一旦监察机构进入检查，最重要的

事情也得停下来，全面配合监察机构的工作。监察越频繁，执行权就越难行使。总之，如果监察权没有节制而泛滥，执行权就会受更多的制约，甚至被废掉。

这方面，中国历史上有丰富的经验。监察权自汉朝确立，一直存在到晚清。汉朝就规定监察只局限于执行权的六个方面或领域，出了这六个领域，其他领域不属于监察范围。如史学家钱穆所言，如果监察权滥用，就必然演变成“内部反对党”，并且为了反对而反对。监察机构的主要职责是发现问题，但如果为了发现问题而去找问题，那问题就来了。因此，在各个朝代，监察权都根据需要进行调整。

在理解了决策权和监察权之后，执行权的状况就很容易理解了。执行权被夹在决策权和监察权之间，当决策权和监察权强化时，执行权就受到巨大的制约。行使执行权也需要权力，当权力不足时，执行往往裹足不前。同时，执行官员也是理性的，在面对毫无限制的监察权时，他们自然也选择“不作为”，因为“作为”往往导致监察机构的关注。

实际上，要推进改革，就必然会造成一些人的利益损害。如果利益受损的这些人向监察机构申诉，执行改革者的下场不会很好。尽管“不作为”也会有后果，但比起“作为”带来的后果，他们宁可选择“不作为”。在一些地方，因为监察权的滥用，导致“告状的人多于干活的人”的局面。在这样的局面下，“执行权”往往处于闲置状态。

“内部三权分工合作”对中国来说，是一个新的制度。从历史经验看，这个制度一旦有效运作起来，其生命力不可低估。任何一个新制度从确立到有效运作需要时间，“内部三权分工和合作”制度也是如此。“三权”之间如何分工？它们之间的边界是什么？它们之间如何合作？“三权”各权内部如何建设？如何对其他权力不造成不必要的干预？所有这样的问题都必须在实践中进行探讨。

（作者是新加坡国立大学东亚研究所所长，文章仅代表个人观点）