

民众的要求就是改革的方向与动力

2006-03-24 南方都市报 何雪峰

在刚刚闭幕的全国“两会”上，国家主席胡锦涛与国务院总理温家宝分别强调：“要毫不动摇地坚持改革方向，进一步坚定改革的决心和信心”，“要坚定不移地推进改革开放……前进中尽管有困难，但不能停顿，倒退没有出路”。改革已然持续了27年，国家领导人还要以如此高调来表达改革方向与决心，言辞之间显然有不一般的意味。

舆论普遍认为，“毫不动摇”、“坚定不移”的表态，是最高层对当前第三次改革大讨论的回应。这场大讨论自2004年郎顾之争引发国企产权改革争论始，围绕市场化改革的争论波及一个又一个领域，已经逐渐演变成为关于改革的基本方向、路径甚至是否应当再继续改革的大辩论。从经济学家迅速扩及整个学界，而通过网络更广泛卷动全社会各阶层的广泛参与。正如经济学家吴敬琏所说，继上世纪80年代中期、90年代初期之后，改革进入了第三轮大讨论的阶段。

如今，全民的激烈辩论仍在继续。巩献田再次接受媒体采访，张维迎撰文《理性思考中国改革》，都引发了新一轮的意见攻防。

争论：意识形态背后真实的利益诉求

大大不同于以往两次争论的是，这次对改革的批评所指，更多的是改革中的具体问题，而非改革本身。20余年的改革进程细分了社会的利益群体——这本身就已经是改革的成绩之一，这次发言批评改革的人，多数是基于自身的利益，而非意识形态上的异见。

年初，《财经》杂志刊发了署名皇甫平的文章《改革不可动摇》，反击当前以“反思改革”为名来否定改革的思潮。文章的基调和1991年那组署名皇甫平的文章完全一样，但反响却颇不同——许多网民针对此文在网上留言：

我反对医疗改革，是反改革吗？我反对教育改革，是反改革吗？我表达自己的正当利益，是反改革吗？那些对我的利益造成很大损害的所谓改革，难道也要我支持吗？

时间一去十五载，改革的毁誉进退亦不复当初。

大大不同于以往两次争论的是，这次对改革的批评所指，更多的是改革中的具体问题，而非改革本身。20余年的改革进程细分了社会的利益群体——这本身就已经是改革的成绩之一，这次发言批评改革的人，多数是基于自身的利益，而非意识形态上的异见。

显然，先前两次关于改革的争论，主要发生在决策层之间，争论的是社会基本走向和要不要改革的根本问题。也正因此，当时关于经济改革的争论，本质上却是政治和意识形态性的。改革主要依靠领导层不断的理论创新突破意识形态的束缚而行进。1992年邓小平提出“不争论”后，意识形态逐渐淡化。而从2004年以来进行的这场大争论，是由市场化改革中产生的新问题、新矛盾所引起，主要表现是以民生问题为主，包括教育、医疗、住房、养老以及国有资产流失、贫富差距过大等。这些问题主要涉及的，是具体利益格局的评价与调整。

改革 20 多年来，造就了社会利益的细化分化，也令社会各阶层越来越明晰了自己的利益诉求。如果他们的这种利益诉求一直都能够得到有效的表达，从而及时影响和促动对利益格局的调整，那自然也不会出现当下这一大规模、爆发性的大争论。

但是，现实却没能提供完备的利益表达机制和渠道，尤其是普通民众，在改革利益的博弈中，常常成为“沉默的大多数”。互联网平台的出现与普及，给普通民众在改革争论中的发言提供了前所未有的新平台。网络的开放和信息的透明化让网民开始了解到改革中的部分情况，并通过发帖、网络投票来发出自己的声音，形成网络舆论。这一点，正是这一次改革大争论的特点和争论得以扩展深入的前提。

但另一方面，网络代言民意的力量终究有限，姑且不论绝大多数农民和下岗职工缺乏上网发言的能力与机会，即便是网上的大部分留言，亦停留在情绪化的表达上。事实上，他们迫切需要一种能够将其表达欲望有效转化为表达能力的代言机制与渠道。

在这样的时代背景下，一批以“底层代言人”身份自居的知识分子遂成为如此代言机制与渠道的替代品。他们以网络作为新的论战平台，用反市场化的理论对当前教育、医疗、养老等具体问题予以解释，从而得出结论——所有的问题都是市场化改革带来的。2005 年 7 月 15 日，82 岁高龄的经济学家刘国光在网上发表“和教育部社科中心青年人的谈话”，强烈批评当前西方经济学占据国内经济学主流的局面。2005 年 8 月，北京大学法学院教授巩献田教授写了一封致全国人大常委会委员长吴邦国及全国人大常委会的公开信，称《物权法（草案）》“背离社会主义基本原则、开历史倒车”。巩的公开信在网上广为流传，挑起了关于“姓社姓资”的争论。而被认为“替穷人说话”的郎咸平，更是得到了网络舆论几乎一致的声援。新浪、搜狐等网站的民意调查表明，支持郎咸平的网民约占 90%。

情绪化地否定市场化改革，显然比对具体领域具体改革项目纠偏攻坚的分析，更能满足利益受损群体的情绪认同，而最终有可能淹没正常的利益表达与交流，误导这场改革大争论偏离最有价值的深入方向。

改革的方向不可动摇，对于改革得失的讨论同样不能失去正确的方向。

困境：警惕改革的动力在丧失

没有了以前的经济压力，却因为垄断地位获得了巨大的利润，这些企业不仅没有了开放行业的紧迫性，反而更想加强行业的垄断，经济体制改革的动力因此在丧失。

穷则思变。中国改革发轫于最贫穷的农村，一举解决了几亿农民的吃饭问题，农民积极性的释放带来农村生产率的大幅度提高，农产品的迅速丰富提高了城市人的生活水平。紧随其后的城市改革，也是先在服务零售业开始的，不伤害既得利益，却扩大了就业，丰富了人们的物质产品和服务质量，改革由此得到了民众的普遍支持，获得了强大的动力。这一线索，反映出先易后难的改革策略。具体如国企改革，也先是拿那些亏损累累的企业开刀改制。这个过程其实就是政府甩掉财政包袱的过程，由于政府和企业的经济压力大，动力自然也大。

但改革进行到今天，穷则思变的动力正在丧失，既得利益的制约却越来越大。改革越深入，难度就越大。改革进入到了攻坚阶段。

仍然以国企改制为例，现在剩下的是基本上是中央企业和地方上的公共事业企业（如电信、石油、水、电、煤气、教育、医疗等等）。随着这几年国民经济的飞速发展，这些企业凭借自己的垄断地位，获得了巨大利润，有数据显示，去年国企利润超过 9000 亿，其中仅中石油一家就达到 1756 亿。这些垄断或半垄断企业不仅不改制，反而在“行业整合”、“制止恶性竞争”等名目下，限制开放、加强垄断的势头有增无减。据最近一期《凤凰周刊》报道，既当“裁判员”又当“运动员”的邮政企业，正在通过对《邮政法》的修改，来树立自己在 350 克以下国内快递市场的垄断地位。另据 3 月 14 日《第一财经》报道，2006 年初，国务院法制办对《反垄断法》草案进行了一次改动，“反行政垄断”专章被整体删除。

问题在于，这些垄断企业利润的增加，并不是通过创造更多财富来实现，而是通过增加用户负担得来的，实质上增加了整个社会的成本，削弱了中国经济的竞争力。比如近两年的通货膨胀，主要是水、电、煤气等垄断公用品的价格上升造成的。

没有了以前的经济压力，却因为垄断地位获得了巨大的利润，这些企业不仅没有了开放行业的紧迫性，反而想加强行业的垄断，经济体制改革的动力因此在丧失。医改、教改、房改，纷纷出现被喝倒彩的尴尬局面，一个根本原因也在于这些领域的改革停在了利益集团坐享垄断利益的半路上。

以更宏观的视野来看，中国经济改革的过程，是一个权力（尤其是行政权力）逐步退出市场、受到制约的过程。在这个过程中，我们不能忽视这样一个现象，即权力的相对缩小和绝对扩大——在计划经济时代，权力是控制一切的，但当时社会财富总量比较小；改革开放后，权力控制的范围开始缩小，但随着社会财富总量的增长，相对缩小的权力控制的财富总量却在绝对扩大。所以改革 20 多年后，计划经济下权力最大的政府部门今天仍然是权力最大的部门。这导致许多老问题还未解决，又出现更多的新问题。

已故著名经济学家杨小凯曾经提出一个深刻的改革反思“后发的劣势”：后发的经济可以利用“后发优势”，比如技术、资本、信息等方面，先从发达国家“借光”，无须完全靠自己，所以经济上有很多后起之秀，追赶发达国家的速度可以很快。但是，正是由于存在着后发优势，可以拿到“后发红利”，没有了进一步改革的紧迫性，所以对大体制方面的改革掉以轻心，由于问题被掩盖，实质改革提不上日程，最后积重难返。

事实上，我们论及自己的后发优势，又岂能高枕无忧？中国不可能独家垄断“劳动力丰富而廉价”等后发优势。近年来，印度、俄罗斯、东欧以及东南亚国家都在加大开放的力度。这些国家或者劳动力成本低于中国，或者劳动力素质高于中国。以外资为例，每年 500 亿美元的外国直接投资（FDI）进入中国，但每年进入发展中国家的 FDI 当在 2500 亿美元之数。近年来，印度、越南正连续保持着大约 10% 的年增长率，已经成为全球资本竞争之地。

“改革正在过大关”，吴敬琏先生在几年前下的这个判断，至今仍然有效。而这个大关，是一个从多方面入手引进竞争破除权力垄断的大关，是一个以综合配套改革重寻改革动力的大关。过好这样一个大关，在现阶段最为可行的，是实现改革形态的转型。

转型：改革从政府主导型走向社会参与型

所谓社会参与改革的转型，绝不仅仅是在网上发言就完成了，而是要有一个制度性的参

与机制，比如人大制度如何在这当中发挥作用，如何让不同利益阶层的代表在人大这个层面进行讨论、互相博弈、达成妥协。

中国的改革从一开始就是政府主导进行的，即内部控制的政府主导型改革，民众一直处于“跟着走”的状态。随着利益分化和利益博弈的公开化，不同的社会阶层正在形成，不同阶层民众的利益诉求越来越明确和清晰，表达利益诉求的愿望也越来越强烈，他们已不再满足于“跟着走”的状态，而是要求发出自己的声音，要求参与到改革中去。

网络的应运而生为民众的参与提供了一个极佳的平台。普通民众第一次有了公共话语权，可以比较自由地表达自己的声音和诉求，形成网络舆论，对改革的具体政策施加着自己的影响。

改革应该是政府（精英）和民众相互作用的一个结果，没有民众的参与，容易出现精英的寡头化。在网上，网民之所以对国有企业产权改革、医疗体制改革、教育改革、社会保障改革议论纷纷，根本原因还是在于当初改革方案的形成程序存在重大缺陷，相关利益群体的诉求事前没有得到充分表达，民众的权利和利益没有被充分地反映在改革方案中。

很显然，关于改革的大辩论发展到今天，必然需要得出这样一个共识：改革退无退路，进有难关，只有从内部控制型转向社会参与型，才能够开辟出一片新天地来。

要实现这种转型，首先需要逐步建立一种参与型民主。所谓参与型民主，是指公众适度了解、讨论和介入公共事务管理的过程。媒体与互联网为此提供了平台。它们通过对新闻咨询的披露交流满足民众的知情权和发言欲，能够构造出一种表达—参与—影响的体系，这既是对公民意识的培养，也是参与型民主的表现方式。而另一方面，从中央到地方，政府决策层重视网络民意与决策民主化的姿态日益明显。这一点，从今年温家宝总理记者招待会前出现“网民热问总理”的热浪中可见一斑。网络性参与民主，已经成为一股实实在在存在的事实与潮流。

但如果没有更制度化的力量予以支持，网络民主只能是一个仅供参考的平台，如果精英坚持“寡头化”，网络上的不满与谩骂便不可能起到真正的制约作用。精英寡头化与网络民意民粹化对立的出现，恰恰也是这次大争论过程中一种尤其值得警惕和担忧的现象。

所以，所谓社会参与改革的转型，绝不仅仅是在网上发言就完成了，而是要有一个制度性的参与机制，比如人大制度如何在这当中发挥作用，如何让不同利益阶层的代表在人大这个层面进行讨论、互相博弈、达成妥协。今年“两会”期间，就有一种呼声，要求人大代表与时俱进地由“身份代表”走向“利益代表”。此外，政府体制改革和法治建设，如确立公共财政制度、落实听证制度、政府信息公开等等，都是保障公众参与改革的必修课。

改革任重道远，改革的转型也必定无法一蹴而就。在这个关键而脆弱的过程中，知识阶层应该承担起一再重申常识、巩固共识、维系主流价值取向的作用。在利益分化、利益博弈的当下，知识阶层不仅仅需要为自己的利益代言，同时还要具有超越自己和自己群体狭隘利益的视野，从公共之善的角度考虑问题、发表言论。

中国的改革是一个“摸着石头过河”的征程。比如中国没有市场经济传统，在很长一段时期，即使改革领导人也不很清楚市场这个机器究竟是如何运作的；又如中国缺少法治传统，在改革之初，没有多少人对宪政、法治、民主、人权等文明价值有多少了解。先有经济

学家活跃起来，对 1984 年以后的经济体制改革规划提供了关键的智识贡献；而后又有法学家们也参与到改革中来，推动中央政府把依法治国写入宪法，把建设法治国家作为政治体制改革的目标，通过前两年修宪的“保护私产入宪”及最近的《物权法》草案，把对公民私有财产的保护落实到了法律的层面。

当前改革进入到新的转型期，面对利益分化、诉求激烈的社会局面，知识阶层代言民意的角色在加重，献言决策者的功能也在彰显。只要他们对于民主、自由、法治、公正、人权等主流价值取向有共识，那在网络和纸面上针对具体改革措施的争论，就正常、必要而有益。

共识：回归实事求是的态度与原则

如果要问改革的方向何在，动力何在？就在于民众提出的医疗、教育、养老、腐败、贫富差距、司法公正等等迫切需求中。让这些要求充分地表达出来，让理性的代言和辩论持续下去，让主流的价值取向进一步明确起来，让实事求是研判问题的原则稳定下来，让民众参与、利益博弈的机制因此渐渐成形生长完善。

什么时候我们离实事求是近一点，我们的共识就多一点。

在当前的改革争论中，各派观点，分歧甚大。社会学家孙立平因而说，改革的旧共识已经破裂，改革需要新共识。但如此之大的分歧之下，我们如何来达成新共识？

改革走到了今天，我们曾经赖以取得成就的实事求是，已经离我们越来越远，整个社会弥漫着一种浮躁的情绪，常常在没有弄清楚事实之前，就已经观点先行，完全肯定或者彻底否定。如郎咸平指控海尔张瑞敏利用产权改革“侵吞国有资产”，这首先是个司法问题，要么被控罪名成立，要么控方诬告和诽谤。但这样一个司法问题，在事实还没搞清楚的情况下，就直接升级为“所有产权改革都在侵吞国有资产”的笼统结论。又如去年沸沸扬扬的“哈尔滨天价医疗案”，到底医院有没有乱收费？乱收费多少？这些基本事实尚未水落石出之前，举国的结论已经早早落定，拿来当做否定医疗改革市场化的证据。

类似的争论缺乏事实求证和法治程序，达成共识必定难如蜀道。

也许应该反言之，这场改革大争论要达成共识，首先必须要回归实事求是的态度与原则。西方国家不是没有遭遇过我们目前正经历的困惑与分歧，但国外的经验通常是，成立一个专门机构来搜集全面资料、研究解决具体问题的政策和方法。民众现在普遍关心的医疗、教育、养老、住房等问题，政府、学者、媒体各方都可以扎扎实实地组织力量一个行业一个行业地具体调查，把基本事实搜集齐全，把基本问题剖析清楚，然后再在这个基础上进行讨论，市场化也好，非市场化也好，才有达成共识的可能。

回顾这 20 多年来的历程，改革历来是政府主导的。但发展到今天，民间力量开始觉醒，来自社会基层的声音和力量越来越强，比如孙志刚事件引发的违宪审查呼声，比如基层村民选举和小区业主维权的如火如荼。这种基于自身利益的权利意识是持久而坚定的，推动着中国的改革不断碰触真命题。在时下充满“改革异化”、“改革淡化”的质疑声中，如果要问改革的方向何在，动力何在？就在于民众提出的医疗、教育、养老、腐败、贫富差距、司法公正等等迫切需求中。让这些要求充分地表达出来，让理性的代言和辩论持续下去，让

主流的价值取向进一步明确起来，让实事求是研判问题的原则稳定下来，让民众参与、利益博弈的机制因此渐渐成形生长完善。

未来的改革可能不会再有整齐划一的意见，但至少这些应该已经可以成为我们的新共识。

（感谢党国英、周其仁、蔡定剑、展江、孙立平、赵晓、熊培云、蓝艺、冀志罡、岑科、周克成等对本文的帮助）

何雪峰, 南方都市报, 2006-03-24



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>