

# 中国改革“顶层设计”之思考

[葛守昆]

---

中国改革早已进入深水区，原来渐进性的、避难求易的改革面临“转型升级”的严峻考验，改革啃的都是“硬骨头”，也反映了改革前所未有的难度。核心的问题是如何进行改革的“顶层设计”，先“顶层设计”，再“具体操作”，以提高改革决策的科学性，广泛凝聚共识，理清改革顺序，形成改革合力。重视“顶层设计”，反映了新时期深化改革的重要特征。

---

## 一、问题的提出

在中国改革问题上，“顶层设计”已经成了时髦的政治名词，这一方面是对过去多年来“摸着石头过河”、零敲碎打“试点式”改革的不满，另一方面也反映了新时期对改革的新期盼。我以为，改革必须“顶层设计”，但要害是如何进行“顶层设计”。

何谓“顶层设计”？从我所接触到的人们认识看，有不同的理解。在学者层面上，一般强调的是改革的整体性、系统性。因为“顶层设计”来自于系统工程学的概念，主要强化工程的“整体理念”。在一般人们的心目中，“顶层设计”就是从国家的中央层设计改革，既不能摸着石头过河，也不能简

单靠政策优惠搞局部试点，国家的上层必须拿出改革的总体办法。我的观点很明确，改革当然要整体设计，同时也必须从中央开始。否则，靠下面去“闯”、去“试”，搞得不好，是瞎碰乱闯，结果绕来绕去，又回到了解决问题的原点。

## 二、关键要对原有的改革认真总结反思

在学术层面上对改革进行顶层设计，关键是对已有的改革认真总结和反思，找准中国改革所要解决的主要矛盾和问题，明确改革的主体和改革的对象。首先应该搞清楚中国改革的针对性，这决定着中国改革从哪里开始，到哪里结束。“十年文革”结束以后，中国改革当时面对的制度体制，主

要是高度集权的计划经济体制。这是迄今为止人们都能达成的共识。对一个高度集权体制的改革,核心是解决由集权到分权、还权于民的问题,以及权力不受监督约束的问题。这就决定了中国改革的主要对象是集权,方向是分权和制衡,顺序是自上而下,而不是自下而上。特别是要明确,改革虽然是有领导的,不是无政府主义的,但同时政府本身就是改革的对象。否则,将企业职工、农民作为改革的对象,将高层有权力的人排除在外,改革的方向就有很大的问题。这是判断改革是非和成败如何的基本标准。其次,充分评估改革对社会的影响震动,确保改革秩序的总体稳定。改革必然涉及到人们利益格局的重大调整,改革不可能是田园诗式的浪漫。虽然从长期来看,人们将普遍受益。但在短期,肯定是有的人利益有所减少,有的人利益有所增加,由利益矛盾引起的认识分歧是正常的,那种帕累托改进的想法是比较幼稚的幻想,也许只有在改革初期才能暂时见效,但随着时间推移,必然效应递减,甚至适得其反。因此,不管你是否分改革的促进派和保守派,这两派总是存在,不能排除改革中人们利益的矛盾和冲突。如何保证改革在稳定的社会环境中进行,保障人们正当和合法的权利,减少改革可能引致的不必要死亡和伤亡,必须建立改革的安全机制,做到不因利益得失引起大的社会动乱。有效的办法,一是保持军队的稳定,要对军队立法,军队不能直接参与改革,但要为改革保驾护航;二是保证公安系统的稳定,公安和武警要对改革的公共安全秩序负责。前提是保证军队、公安的正当利益得到保障。如果有人控制和利用军队、公安制造改革混乱,改革就

没办法正常深入进行。再次,增加改革的公开性和透明度。改革是亿万人民的伟大事业,不是少数人的暗箱操作,因此,必须保证广大人民群众知情权、表达权、参与权、监督权,必须保证改革的公开性和透明度,让改革在阳光下进行。第四,建立基本的社会保障,确保在改革中因利益减少而生活困难群体有基本的生活条件。在改革过程中,有一部分人会有暂时的利益缺失,比如在原有岗位上下岗,甚至失业,以致于出现生活上的困难,还有的人丧失原来的权力和利益,收入减少等,这是改革必然出现的现象。所以必须做到“改革未动,保障先行”,先建立比较完善的保障体系,让所有改革中生活困难的失利者有基本的生活保障。这有利于体现改革的公平、减轻改革阵痛,让所有改革的当事人,参与公平竞争而少后顾之忧。必须指出,为改革建立的社会保障适用于所有人,不只针对企业职工和农民。

### 三、中国改革的基本思路与顺序

假如改革目标条件明确,就是改革高度集权体制;有安全保障,不会有大的动乱;有公开性,人民群众有广泛的参与和利益诉求;有社会保障,失利者有基本的生活条件。有了这改革的四大要件,算是为改革奠定了一定的基础和前提,整个改革才有可能不断深化和细化。

就改革的思路和顺序来说,首先是完成由人治到法治的转型。中国历史上长期处于封建社会,至今仍有很多封建的痕迹,有许多封建制度的残留,典型的是人治色彩、官本位、等级制,以权力为中心。要将所有人们的活动,包括党派,置于宪法允许的范

围,不允许有特殊的权利。特别是国家的最高当权者,必须在宪法规定的范围内行使执政的权力。其次,改革首当其冲从高层当权者开始,一是改变内部指定的做法,实行有秩序的民主选举;二是规定其责任和权力,防范渎职和越权的问题;三是实行广泛的监督,将高层权力的行使放在阳光下进行。实际上,这也表明中国改革首要的对象是高度集权体制形成的权力当局,而不是下层和基层百姓。在理论上,必须明确,包括政府当权者在内,所有人都是有利己特征的经济动物,类似于亚当·斯密笔下的“经济人”,“小人”也好,“君子”也罢,都是“喻于利”的人,此乃人之本性,中国人、外国人、老人、小孩、男人、女人、位尊权贵者与平民百姓,没有谁能例外。并且,随着开放与网络的渗透,中国早已从“英雄时代”进入到“平民时代”,谁也不是“打天下”(打天下也有为谁打天下的问题)的英雄,一个党、一个人走上执政地位,既不靠体力,也不主要靠智力,靠的是操守、综合能力和民意。所以,改革不能只改别人,不改自己;不能只改下面,不改上面。“壮士断腕”,不是断别人的腕,是自我改革。其次,取消官本位、等级制。现代社会与封建社会的根本区别,是官贵民贱还是官民平等。在高度集权的计划经济时期,表现的是效率低下,实质是权利不平等,不受监督约束的计划官僚与老百姓处于不平等的状态。市场经济、民主社会,就是将拥有公共权力的官员置于严格的监督约束之下,将权力关进笼子里,社会的法律首先是治官而不是治民。必须建立官员财产申报制度,并公布于社会,还要受到严格的监督。实际上,官员财产公示,也是对官员正当财产的保护机制。在权

利平等条件下,官员实行民选的情况下,官与民、官员内部必须废除封建的特权等级制,取消特殊的不平等待遇。再次,以平等为基础,统一平衡和处理好人们之间的利益关系。在一国内部的地区之间、部门之间、人群之间,都是平等的利益关系。改革的核心,是要解决多年来客观存在的不平等生产关系。在过去的改革里面,许多改革的试点本身就建立在不平等的基础之上,必须加以纠正。比如,在经济发达的地区,通过特殊税收减免等政策优惠搞开放的招商引资,制造了地区间和内外资企业不平等。对中小学老师搞绩效工资(实际是普遍加工资),结果造成了与高中、高校老师间新的不平等,许多所谓的改革措施是“按下葫芦浮起瓢”,没有总体联动,虽呈一时之效,但不具有根本性和长远性。还有一些民主党派,存在的必要性毋庸置疑,但是是否由国家财政养起来?一个国家,凡不生产公共产品、不提供公共服务的任何个人和组织,都不能让财政维持其经费开支(低收入人群的社会保障除外)。同样,生产公共产品、提供公共服务的单位和个人,也不能既吃财政饭,又吃市场饭,搞“双轨制”,必然腐败丛生,破坏政府的公众形象。第四,切实保障人民的利益和权力。中国改革的过程,说到底主权在民、还权于民的过程,亦即宪法中讲的“国家的权力属于人民”。

有必要强调,改革的主体是人民,改革的最大得益者也是人民。必须赋予宪法所规定的民众的权利,保障言论自由、新闻舆论自由,强化权力制衡,保障人民参政、议政的权利,以人民群众对改革的满意度作为判断改革是非与否的重要标准!

(作者单位:江苏省社科院经济所 210013)