

後鄧時代的改革模式

● 童燕齊



鄭永年：《朱鎔基新政：中國改革的新模式》（新澤西：八方文化企業公司，1999）。

英雄造時勢還是時勢造英雄，自古以來的評論家們莫衷一是。而每當歷史上出現一位傑出人物的時候，這種慨歎就又應運而生。我讀完鄭永年的《朱鎔基新政：中國改革的新模式》的時候，心中就是這樣慨歎着。

正如作者在書的前言中所講，他試圖用朱鎔基來探討一個時代，同時用時代來探討朱鎔基。說到底，朱鎔基與這個時代相輔相成。這個時代就是後鄧小平改革的時代，而朱鎔基則是適應這個時代對於制度創新的需求而出現的代表人物，同時他又給後鄧小平時代的制度創新打上了具有鮮明個人特色的印記。

這本書的內容非常豐富，從朱鎔基的仕途生涯，到鄧小平的分權式的改革模式，到朱鎔基的集權式的新模式及其各項具體政策措施，再到朱鎔基內閣人員的組成，作者都進行了系統而又全面的分析和評論。對於任何有興趣於這些問題的學者來說，這本書都提供了很翔實的資料。

然而，這本書最重要的貢獻在於提供了一條思路，一條如何把握中國在過去二十年改革的走向以及未來發展的思路。作者將鄧小平的改革模式概括為分權改革，雖然有一點簡單化的嫌疑，但不失為一種有效的分析方法。在經過了毛澤東時代的基層群眾動員和中央集權相

鄭永年的《朱鎔基新政：中國改革的新模式》提供了一條如何把握中國在過去二十年改革的走向以及未來發展的思路。作者將鄧小平的改革模式概括為分權改革，雖然有一點簡單化的嫌疑，但不失為一種有效的分析方法。

鄭永年強調指出朱鎔基的集權改革模式並非對過去計劃經濟模式的簡單回歸，這是一個在鄧小平分權改革的基礎上使之理性化的努力，是新制度的建立，是中國經濟改革的進一步昇華。

結合的統治模式之後，鄧小平的分權改革給地方政府和社會更大的自主權力，這是中國走向市場機制的損耗相對較小的道路。鄧小平的改革模式是時代使然。他的改革使中國市場經濟的發展上了軌道，在不到一代人的時間裏，中國的經濟發生了飛躍性的變化。

鄧小平的分權改革激發了中國地方和社會的經濟能量，也同樣帶來了失序的危機。在經濟繁榮的背後，我們看到了中央財政能力的衰退，經濟地方主義的形成，種族分離主義的興起。中國的經濟改革在經歷了經濟的飛速發展和制度虛無化所帶來的危機之後，迫切需要一種集權式的改變。於是朱鎔基便應運而起。這同樣是時代使然。

作者強調指出朱鎔基的集權改革模式並非對過去計劃經濟模式的簡單回歸。這是一個在鄧小平分權改革的基礎上使之理性化的努力，是新制度的建立，是中國經濟改革的進一步昇華。朱鎔基的集權改革包括了稅制的改制——建立了分稅制，作者稱之為稅收聯邦主義；金融改革——整頓金融秩序，加強中央宏觀調控，進行制度創新，以及使用行政手段嚴格抑制通貨膨脹。朱鎔基還大刀闊斧地精簡國務院的機構，同時承諾對國營企業進行有效的改革。

朱鎔基的集權式改革是卓有成效的，中央財政增加了，金融秩序穩定了，一度高企不下的通貨膨脹回落了。朱同時以他個人的魅力——機智的反應，幽默的談吐，果斷的作風，廉潔的形象——贏得國內外的讚譽。作者借用美國總統

羅斯福在30年代所推行的新政來描繪朱鎔基改革的重要意義，指明朱的新政給中國帶來了新的政治格局和發展勢頭。在朱鎔基的新政下，中國的改革走出了鄧小平的時代，進入了一個新的階段。

這本書的最大特色就是作者在提供把握中國改革思路的同時，還緊緊地扣着制度化的理論框架來進行分析。作者把中國在過去二十年的成就和失敗提高到制度化的理論高度來認識，從而使我們對中國改革的理解不再停留在種種事件的表象上。制度化的理論框架如同一把犀利的解剖刀，為我們揭示了紛紛攘攘現象的實質，看清中國改革的真正動力和走向。於是，各種事情之間便有了理性的關聯。

中國從來沒有建立起完善的現代國家制度。在毛澤東的時代，國家政權深入到了社會的基層。這種專制性的制度儘管受到很多人為因素的制約，卻十分有效地扼殺了地方和社會的自主性動力。到了鄧小平時代，為了給予地方和社會更多的經濟活力，鄧小平採取了制度性回撤的方式。制度性回撤並沒有對中央和地方、國家和社會的關係進行理性的建設，而僅僅是放棄了原來屬於中央和國家的一些權力。制度性回撤給中央和地方以及國家和社會留下了空間，從而激發了空前的經濟能量，也創造了世界矚目的經濟奇蹟。然而，正因為沒有建造起新的制度架構使中央和地方的關係理性化，中國遇到了一系列因為關係失序所造成的危機。

朱鎔基的新政，就是要在鄧小平的制度回撤所造成的失序空間裏

重建制度，或曰制度創新。所謂稅收聯邦主義和金融聯邦主義，就是要把中央和地方的關係以制度化的方法規範起來。而在制度上的創新，沒有中央的集權是不可能做到的。於是就有了90年代朱鎔基的集權改革模式。

改革的模式反映在制度的變遷上，制度的變遷引發出制度創新的要求，制度創新的要求又需要新的改革模式。也唯有確立理性的制度化的基礎，中國的現代化過程才能夠完成，經濟才能夠持續發展下去。鄧小平和朱鎔基都是順應不同時代要求而出現的領袖人物。這就是一條以制度化為理論框架來思考中國改革的過去和未來的思路。

朱鎔基的新政既是對鄧小平分權改革模式的反動，也是它在更深層面上的延續。正如作者所指出的，中國的經濟改革走到90年代需要對混亂的經濟秩序進行整理，否則就無法再向前行。只有朱鎔基的集權式的制度創新，才能夠繼續推動鄧小平所啟動的經濟改革。從這種意義上說，朱鎔基的新政是承前啟後的，是中國改革之路的關鍵環節。

在書的最後一章，作者試圖分析朱鎔基的新政對中國未來的政治改革的影響。作者指出，朱鎔基在制度化方面的創新，在精簡政府機構方面所做的努力，必將為民族國家奠定一個制度化的基礎，從而給進一步的政治改革打下一個良好的環境和心理基礎。

作為中國改革道路上承前啟後的朱鎔基新政，我們所更為重視的是它啟後的功能。朱鎔基所進行的

經濟制度上的創新是否能真正為制度化所築固下來，而不至於因為日後的人事變遷而消逝？它到底在多大程度上能夠成為政治改革的契機，而不只是作者的一廂情願呢？

現在幾乎所有的學者都認為，鄧小平的經濟改革已經形成不可逆轉的潮流。朱的新政，儘管採取了相反的模式，仍然是鄧改革的繼續。然而，朱鎔基的制度創新卻還遠沒有達到不可逆轉的程度。朱鎔基所面臨的挑戰是要如何把他的改革以制度化的形式固定下來。

朱鎔基的改革模式與鄧小平的改革模式的最大區別不是分權和集權的取向，而是鄧的分權改革是經濟和政治並進的制度性回撤，因而是一種相對穩定的制度變遷。而朱的集權改革只是經濟上的制度建設，並沒有伴隨着政治上相應的制度創新，有着相當大的脆弱性。這是與朱鎔基狹窄的權力基礎相聯繫的。這種單方面的制度創新能在多大程度上站穩腳跟並促進政治方面的相應變化，我們還需要拭目以待。

從樂觀的角度來講，如果朱鎔基新政所開啟的制度創新能夠以制度的形式植根下來，這對於中國現代民族國家的最終形成無疑會有重大的貢獻，而其對於中國的政治改革也會產生良性的互動。從悲觀的角度來講，如果制度創新並沒有能夠制度化而被一風吹掉，朱鎔基將會成為中國歷史上的悲劇英雄，而中國國家現代化的進程則會放緩。我們不知道下一個朱鎔基將會在甚麼時候出現。

中國的經濟改革走到90年代需要對混亂的經濟秩序進行整理，否則就無法再向前行。只有朱鎔基的集權式的制度創新，才能夠把鄧小平所啟動的經濟改革推動下去。從這種意義上說，朱鎔基的新政是承前啟後的。