

大道維新

治理改革
● 與
市場建制

孔涇源
——
著

開明書店

前 言

跨世紀的改革開放，是中國共產黨乃至全國人民的一次偉大覺醒。這一偉大覺醒使中國社會擺脫了傳統理論教條的禁錮與束縛，推動了計劃經濟體制向社會主義市場經濟制度的歷史性轉變，完成了古老東方農耕大國的現代工業革命，實現了低收入發展中國家向上中等收入國家和全球第二大經濟體的跨越性發展，在國內外矛盾錯綜複雜、全球經濟政治形勢面臨百年未見之複雜變局中，呈現出中國特色社會主義道路、理論、制度、文化創新的勃勃生機和中華民族偉大復興的光明前景。

中國經濟奇跡及其成因，引起了國內外的廣泛關注及經驗、理論解讀，以及始終與之形影相隨的「唱衰」或「妖魔化」。但其源頭活水，既不是固守於某種現成的理論形態，而是不斷地突破已有理論框框的束縛與制約；也不是那種被成熟的市場眼光視之為正途的政治變革的推動，而是執政黨基於對政治體制乃至價值信念的堅守，以經濟領域的治理改革漸進式地推動社會主義市場經濟發展建制；更不是對外來理論與制度模式的簡單移植或模仿，而是不斷地破除「全盤西化」的歷史迷霧，跳出「全盤蘇化」的制度泥沼，以治理改革和市場建制的偉大實踐，吸收人類社會市場經濟發展建制的優秀成果，探索中國特色社會主義道路。

治理改革和市場建制，並不是當代人或某個國家的發明與專利。即使在中國歷史上，以治理性變法維繫經濟基礎和政權體制，犖犖大端者或以數十次計，但它極少有改變經濟形態、助推經濟增長的卓越表現，甚至也沒有達成鞏固政權、改善治理的目標底線，更多的只是修漏補缺或無功而返，乃至以社會動盪以及改革者自身悲壯或慘烈的結局告終。

市場經濟固然是近代社會的產物，但市場要素幾乎伴隨着人類社會發展

的全部過程，這是人的需求多樣性及其社會分工的規律性現象。但在漫長的歷史長河中，人類受制於自然力及自身的體力與智力，必須首先維繫或保障生存型自然經濟生活，與之相適應的經濟組織、知識技藝、利益結構、治理模式和價值觀念由之形成並被鞏固下來。對於與之相對立的市場經濟要素，則從資源使用、經營活動、技藝應用、成長空間乃至價值意義等各個方面進行盡可能的全面抑制和管控，將其嚴格限制在自然經濟秩序之內，並且在世界範圍內取得了數千年的必要性質和「成功」實踐。

市場經濟是有條件的效率型經濟。因產權、決策、激勵、競合、信息、創新等資源配置類的機制性優勢，市場經濟足以創造其他經濟形態所不能成就的效率奇跡。先行市場經濟體用數百年的時間，完成了從傳統農耕社會向現代工業社會的轉變，創造了超過人類社會數千年總和的物質財富；中國則因社會主義市場經濟發展建制，用數十年的時間幾乎走完了先行市場經濟體的全部歷程而步入世界經濟發展的前列。並非每一個國家和民族都有市場經濟發展建制的成功機遇。許多經濟體經歷數百年反覆的市場建制之路，至今還面臨着經濟發展瓶頸。我們的先輩們在發展市場經濟的早期努力中所付出的勤勞、辛酸乃至血淚，決不比當代中國人少，但最終陷入了近乎民族危亡的絕境。市場經濟發展建制需要適宜的從「分工深化」到「產權分化」的制度條件。而且，並非每一個國家都是由農耕經濟自然地成長為市場經濟體的。一些國家經歷過自然經濟程度更高、市場建制難度更大的計劃體制向市場經濟的轉型建制，並呈現出各自的路徑、特點與經濟績效。

市場經濟是收入和財富分化型經濟。以權利、競爭、規制公平為基礎，最大限度地發揮要素比較優勢，創造出其他經濟形態所不能比擬的經濟效率，是全球範圍內市場經濟體制趨同的依據所在。但市場經濟的效率性優勢，並不能改變其自身既天然地需要平等發展條件，又必然造成不平等結果的分化經濟性質。人們因先天或後天的要素稟賦差異、資源賦能條件、制度文化因素、自身努力程度以及與要素稀缺和佔有性質有關的資本收益率優勢於經濟增長率等，必然出現發展速度、程度和社會財富佔有的階層、階級的分化。市場建制愈快、經濟增速愈高的國家或經濟體，其階層乃至階級分化

以及效率與公平的對立，有可能發生得更加迅速和集中一些。資本主義作為市場經濟的初始制度形態，曾以其「原始」或「野蠻」發展形式，將資本主義市場經濟體的貧富分化和階級對立表現得淋漓盡致。早期社會主義者採取了將「孩子」和「髒水」一起潑掉的極端方式，既徹底否定資本主義制度，又試圖根除市場經濟及其所有發展條件和價值意義，力圖以烏托邦或計劃經濟等形式構建心目中的「理想社會」。但經濟發展規律與制度變遷邏輯幾乎將所有烏托邦式的創制努力重新推向疾風暴雨般的市場建制。而與市場經濟的分化性質相伴隨的效率與公平的矛盾，未必會比先行市場經濟體更加緩和和一些。社會主義市場經濟是中國特色的市場創制形態，同樣面臨着市場經濟的內在矛盾。其制度先進性與價值正當性，在於最大限度地利用市場效率和盡可能合理地分享社會財富，即以市場新制促進效率與公平的均衡統一。

市場經濟是制度公共品依賴性經濟。有別於自給自足的農耕自然經濟，商品市場關係一經發生及發展，便需要與時俱進地界定與保護財產權利、建立和維護市場秩序、創建及穩定貨幣金融、容納和激勵創業創新、保障及拓展市場空間、調整與均衡供求關係、緩解或平衡利益矛盾、培育及養成人文精神以及安定和優化國際環境等，提供市場經濟所必備的社會公共品服務。其中包括由政府提供的強力、有序的經濟與社會治理服務以及適時、足夠的規則、公平和安全等廣義的制度性公共品供給。一個市場經濟體的成敗，除其經濟成長的要素稟賦外，還取決於其經濟制度構造、社會利益結構、商業倫理精神、政治上層建築以及國際競爭能力等一系列制度適當性條件。市場經濟需要有其相對適宜的甚至極其嚴格的社會公共品意義上的經濟制度條件和國際生存環境。

市場經濟是需要民主基礎的法治型經濟。市場經濟不只是一種經濟制度，還包括與之相適應的政治上層建築和社會意識形態。民主基礎上的法治或法治基礎上的民主社會是其制度底色和可持續條件。沒有與權利關係、競合秩序、交易規則等相關的完備的法治體系，精巧複雜的市場技術及運行機制根本無從維繫；沒有民主制度，市場參與的平等權利、經濟成果的合理分享和政府調節的更好作用便缺乏權利制衡與制度保障，「為民做主」的努力不

足以擺脫市場經濟的效率與公平的二律背反和國家經濟功能的「諾斯悖論」，社會貧富分化、階級對抗和經濟繁榮與衰退的循環往復會如影隨形並最終加劇、惡化。漸進式自然成長的市場經濟體，或經歷漫長曲折的制度演進最終建成民主制度及其基礎上的法治體系；趕超型、轉軌型市場經濟體，或經過法制體系建設漸進式地走上民主化道路。如同農耕時代經濟基礎與上層建築及意識形態的建立和成型並不同步一樣，市場經濟與其政治上層建築之間也不可避免地存在時滯、脫節、失序以及由此引起的對立和衝突。最典型的現象是某些以現代民主制度相標榜的先行市場經濟體，曾經有過血腥野蠻的國內欺壓剝削、階級對立以及國際上的以強凌弱乃至殖民掠奪的不堪歷史包括其當代形態；一些以民主法治社會建設為訴求的新興市場經濟體，在或長或短的歷史進程中或多或少地存在人治現象及經濟社會矛盾。

市場經濟是基於國際競爭合作關係的開放型經濟。市場交易起源於人們相互之間，歷史地延伸至區域間乃至世界市場，商品與服務的生產者或許期待全人類都能成為其潛在客戶，生產要素也只有突破「斯密分工」的市場限制、在更大地域乃至全球範圍優化配置才能獲得最佳效率。市場經濟的發展先是有商品與服務，繼而有資本和技術，將來還會有人才和規則的全球化。率先走向境外尤其是支配世界市場的國家和民族，有其知識、技術、經濟、制度創新能力，但也伴隨着從早期重商主義式的炮艦殖民政策，到當今時代「老子天下第一」的經濟霸凌主義和軍事威脅政策，並曾以世界大戰或貿易大戰展現出血腥、暴虐的對抗與衝突。新興市場經濟體參與國際市場的意願、能力與地位影響其前途和命運，歷史上一些國家閉關鎖國殷鑒未遠。面對少數發達經濟體的霸凌與威脅，中國當以社會主義市場經濟發展建制的成功實踐，與世界各國一起，推動建立公平正義的國際經濟政治新秩序和全球開放型經濟基礎上的人類命運共同體。

世紀之交的數十年間，中國經歷了社會主義市場經濟發展建制的偉大歷程。農村集體經濟和城市國有企業改革，民營經濟成長與混合所有制經濟發展，壟斷領域變革與市場適應性規制，商品價格改革與要素市場重建，資源市場化配置與政府職能轉型，經濟貨幣化發展與金融市場深化，經濟全球參

與及開放型體制建設，市場監管與公共服務體制變革，以及均衡效率與公平的關係和民主與法治建設的努力，社會主義市場經濟經由目標探索、框架構建、體制完善和全面深化改革的不凡進程，從微觀機制到宏觀體制終於建立起來。改革開放的貢獻者，有執政黨的思想解放與政治覺醒，有決策層的洞見卓識和責任擔當，有執行面的因勢利導與勤勉作為，有知識精英的聰明才智和建制努力，有基層、「草根」的改革膽氣及創制智慧。更不能忘記的還有那些因市場化變革而打斷工作和生活鏈條，不得不重拾生計的數以千萬計的國有企業員工，以及數以億計的收入綿薄、辛勤勞作的農民或農民工羣體，他們同樣是中國改革開放和市場建制的功臣砥柱，歷史應當給予其同等的禮讚和尊重。

職業的機緣，作者有幸在中國改革開放和市場建制中身臨其境，以「勤雜工」的角色參與其中，得以感知在權大、理大、法大、情大的國情環境中鋒刃探步式改革的艱辛和不易；天亦假年，「百戰」歸來讀書的閒暇，又使作者得以「治理改革與市場建制」為題，從某些側面管窺中國經濟改革的軌跡與邏輯，以及決不比入史春秋更輕鬆簡單一些的「全面深化改革」的思想解放和創新建制任務。感謝為本書出版面世提出寶貴意見以及付出辛勤勞動的編審專家和編輯同仁。但書中的任何錯訛及誤識，當由作者才疏學淺以及曾經的「勤雜工」的視野與認知能力負責。

孔涇源

2021年5月於北京

目 錄

導 論	市場經濟及其創制條件	
	一、經濟市場化及路徑多樣性	002
	二、制度性變革與治理性改革	005
	三、市場建制的治理努力和創制條件	010
第一章	私權制變法與自然經濟秩序	
	一、土地私權制變革及制度建構	018
	二、農耕基本結構及其集權體制治理	024
	三、治理性改革與自然經濟秩序維繫	028
第二章	公有制變革與計劃經濟體制	
	一、農本經濟結構的制度建構特性	034
	二、價值信念形態與計劃經濟建制	042
	三、計劃體制悖論及市場轉型困境	050
第三章	產權治理改革及市場主體成長	
	一、農村治理改革及其制度溢出效應	062
	二、國有企業治理改革和制度變革	099
	三、民營經濟成長及體制環境營造	105
	四、混合所有制改革及其市場建制意義	122

第四章	壟斷領域改革及其市場適應性特徵		第九章	市場監管和公共服務體制變革	
	一、資源類企業改革及其艱難進程	134		一、市場監管變革及服務體系建設	336
	二、基礎網絡類企業改革及其條件	140		二、公共服務類型及其改革目標取向	342
	三、資訊網絡企業改革及其特性	159		三、公共事業體制和服務方式變革	349
第五章	商品價格改革和要素市場建制		第十章	市場經濟基本矛盾與制度性變革趨勢	
	一、商品與服務價格改革及次序	172		一、市場經濟基本矛盾及治理性調整	392
	二、勞動力市場特性與制度建設	180		二、效率公平博弈與市場建制邊界	402
	三、土地產權市場化及其遲滯性質	189		三、市場化改革的制度性變革前景	420
	四、資本市場建設及其次序和得失	197			
第六章	資源市場化配置與政府經濟職能轉型		尾 論	改革建制的時代使命	431
	一、從計劃配置資源到宏觀規劃管理	220	參考文獻	433
	二、財政體制及其經濟調節機制變革	227	後 記	443
	三、稅制變革及其經濟調節效應	241			
第七章	經濟貨幣化和金融市場化				
	一、經濟貨幣化與金融體制演化	252			
	二、金融發展和金融體系創新	258			
	三、全球金融危機後的國內金融變局	265			
	四、金融供給側改革及其結構性特點	278			
第八章	經濟開放與開放型體制建設				
	一、區域性開放試點推動開放型經濟成長	298			
	二、對外貿易體制轉軌和開放發展	305			
	三、投資領域開放及體制變革	314			
	四、開放戰略調整及其發展趨勢	324			

市場經濟及其創制條件

在新舊世紀之交的四十餘年間，中華民族經歷了一場從傳統計劃經濟向社會主義市場經濟轉軌創制的歷史巨變，成就了欠發達的傳統農業大國完成現代工業革命、成長為全球第二大經濟體的經濟奇跡，展現了當代中國制度變遷的國情根底、路徑軌跡和邏輯規律。但計劃舊制和市場新制的矛盾仍然相互交織，上層建築領域的適應性變革「山林」待啟，一些發達經濟體對中國模式的疑慮加深。以全面深化改革應對內外部挑戰，成為社會主義市場經濟制度成熟定型、實現中華民族偉大復興的新的長征。

一、經濟市場化及路徑多樣性

市場經濟及其制度形態是近代社會的產物，但市場要素則是一個古老現象。從「抱布貿絲」（《詩經·衛風·氓》）之日起，人們在物物交換的過程中，或許就萌發着財產權利、平等交易和價值規律等市場要素的某種潛意識。三次社會大分工催生了三次產業分工和商品、交換、貨幣、市場的產生。商人階級發展商品市場關係的活力與動力，尤其是對產權保護、市場交換、價值規律、財富積累及其制度環境的期待與依賴，絕不稍遜於農民之於土地、工匠之於技藝的熱忱、期待和依賴。並且，「用貧求富，農不如工、工不如商」（《史記·貨殖列傳》）^①。相對於傳統種植業和養殖業，工商業具有財富積累及產業發展的比較優勢。由此也意味着那些率先適應社會分工、產業進化和工商業發展及其市場建制要求的國家或民族，有可能在人類經濟社會發展和國際競爭格局中取得先發優勢。經濟成敗和國運興衰的歷史線索乃至邏輯規律，本來就存在於社會分工、產業進化、比較效率和制度建構的原始

^① 兩千餘年後的配第一克拉克定理或是其現代表達。1940年，英國籍經濟學家和統計學家科林·克拉克（Colin G. Clark）在《經濟進步的條件》一書中，以英國古典經濟學家威廉·配第（William Petty）在《政治算術》中的研究為基礎，從對40多個國家和地區不同時期三次產業的勞動投入產出資料的整理中，總結出隨着經濟發展和人均國民收入水平的提高，勞動力首先由第一產業向第二產業轉移，然後再向第三產業轉移的演進趨勢。其根本原因是收入彈性差異和投資報酬（包括技術進步）差異。配第一克拉克定理不僅可以從一個國家經濟發展的時間序列中得到驗證，而且可以從處於不同發展水平的不同國家在同一時點上的橫斷面中得到類似的印證。即人均國民收入水平越低的國家，農業勞動力所佔份額相對越大，第二、三產業勞動力所佔份額相對越小；反之，人均國民收入越高的國家，農業勞動力在全部就業勞動力中的份額相對越小，而第二、三產業的勞動力所佔份額相對越大。此外，當代經濟發展更是顯現出高收入國家幾無例外地都是三、二、一次產業結構序列。

根基之中。

但是，古往今來人們囿於生產力發展水準、經濟規律認知能力尤其是既得利益維護需要，背離社會分工和產業進化趨勢、抑制工商業發展及市場建制的政策主張、制度建構和理論形態俯拾皆是。人類社會的經濟市場化便由此產生了各不相同的發展路徑及制度環境，也給相關國家和民族帶來了迥然不同的命運與前途。

人類是自然之子。自然經濟是人類早期賴以生存與發展的共同經濟形態。限於自然力的作用特徵和人類生產工具與勞動技能的制約，社會生產手段和勞動時間主要用於耕作與養殖，以滿足人們最基本的衣食所需，經濟組織、社會結構和政治形態以此為基礎建構、運行和維繫。家庭自然分工的餘缺調節、地域自然分工的產出差異和生活多樣性產品需求，歷史地推動了第二次、第三次社會大分工的發生和發展。在自然經濟體系中，商品流通、貨幣交換等市場經濟要素，在自然物產豐饒地區、水陸交通便利港埠、勞動分工發達場所、消費人口密集市鎮和管制體系鬆動時期，逐步得以孕育發展並不時地出現間歇性繁榮。但其發展程度、樣式及前景，則一方面取決於農業自然生產力水準、社會分工細化程度、勞動技術發展狀況以及對自然經濟維繫及管制體系的突破能力，另一方面甚至是更重要的方面，取決於市場要素發育成長的廣義社會公共品的提供條件、適應性質與可持續能力。至少包括財產權利的確認與保護、企業制度的建立與演進、交易規則的創立與遵循、公平競爭的秩序與維護、市場規模的穩定與擴展、通用貨幣的應用與穩定、供求關係的對應與調整、商業倫理的鍛造與堅守、契約精神的形成與建制、法治體系的創制與確立、貿易地位的奠立與提升、國家利益的維護與拓展等。

廣義的市場公共品，既是商品貨幣關係孕育與萌芽期的必要條件，更是市場經濟成長與建制期的制度基礎。但是，在經濟生活的市場化轉型期，即便是在現代經濟體系中，制度性市場公共品的適應性提供及可持續能力也很難實現。合乎邏輯也不出意料的是，經濟市場化及其建制成功與否，固然取決於生產力的發展和技術進步，但在經濟市場化轉型關鍵期，或許更要取決

於這些制度性市場公共品的提供條件和創制能力。那些率先創造並較為有效地提供市場公共品的國家和民族，便有可能由此獲得經濟市場化乃至科學技術創新的歷史先機或優勢地位，走向全球甚至支配世界。

自然經濟的市場化轉型與建制促成了世界經濟發展史的大分流。^①一部分國家由農本轉向重商，以貿易打造的世界推動農耕自然經濟轉型為商業市場經濟，並以資本主義制度形態進行人類歷史上的首次市場建制，創造了後來眾所周知的故事。^②另一部分國家則由於經濟結構、政治制度和價值理念等原因，社會分工和工商業發展被牢牢地禁錮於自然經濟體系之中，阻礙了經濟市場化轉型和建制，經濟社會與國際地位日漸衰落，直至淪入被奴役境地。近乎同樣的原因又使其中一些國家在應對內外部挑戰、救亡圖存或尋求發展道路中選擇了「類自然經濟體」的極端形態即逆市場化的計劃經濟體制及其社會上層建築與價值意識形態。

背離社會分工深化趨勢和經濟社會發展規律的計劃經濟模式註定沒有出路。當初選擇計劃體制的國家在短短幾十年的時間內先後陷於發展困境，幾乎普遍走上了市場化改革之路，但也出現了改革理念與路徑的分化或大分流。

一些國家疾風暴雨般地採取顛覆式的市場化變革模式，經濟上徹底拋棄當初依據經典理論建立起來的生產資料公有制及相應的企業制度，建立以私有制為基礎的市場經濟體制，甚至不惜借用所謂「休克療法」^③，打斷微觀經濟

運行機制以加速這一過程；政治上徹底拋棄社會主義制度，採行發達市場經濟體的議會民主制；思想文化領域，徹底拋棄曾經作為指導思想的馬克思列寧主義，重建社會意識形態。

另一些國家則選擇了近乎完全不同的市場化改革之路。即在堅持原有政治制度和價值信念的基礎上，漸進式地推進市場化改革和創制。或者說，計劃經濟的市場化轉型，產生了激進式的制度性變革和漸進式的治理性改革等不同模式。^④經濟市場化變革及其建制模式多樣性和制度績效差異性，為人類經濟社會發展和制度變遷積累了豐富的實踐經驗，創立了相應的理論形態。

二、制度性變革與治理性改革

無論是當代經濟的市場化改革，還是漫長的人類文明史中發生的各種變革，細究起來，大體上可以分為制度性變革與治理性改革兩大類。^⑤

制度性變革是徹底改變一種基本經濟制度、政治治理結構和社會意識形態的根本性變革。這種變革通常被認為是大略雄才或革命家的事業，甚至非一代人所能完成的宏圖大業。治理性改革主要是對已經建立或正在建立的基本經濟社會制度進行修補或與時俱進的完善，儘管它也往往涉及重要關鍵領域。這種變革更多是「繼承者」或「能臣」「良臣」的責任擔當，並且不乏集腋成裘、產生顛覆性結果的案例。

制度性變革與治理性改革的共同點在於但不限於，二者都是對此前秩序、規則、利益的調整，制度性變革必然伴隨着治理性改革，而治理性改革又或多或少地帶有制度性變革因素；都會受到既得利益者視其利益調整程

① 近代以來東西方經濟發展的分化和落差及其原因，學界積累了各有見地、分歧也較多的理論成果。美國學者彭慕蘭（Kenneth Pomeranz）在其《大分流》一書中從市場和技術等方面給出了自己的解讀。他認為美洲大陸的發現和煤炭資源的開採是英國走向工業革命的決定性力量（參見彭慕蘭《大分流——歐洲、中國及現代世界經濟的發展》，史建雲，譯，南京：江蘇人民出版社，2004）。

② 彭慕蘭，史蒂文·托皮克《貿易打造的世界——1400年至今的社會、文化與世界經濟》，黃中憲，吳莉葦，譯，上海：上海人民出版社，2018.4

③ 「休克療法」（shock therapy）這一醫學術語於20世紀80年代中期被美國經濟學家傑弗里·薩克斯（Jeffrey Sachs）引入經濟領域。薩克斯受聘擔任玻利維亞政府經濟顧問期間，根據玻利維亞經濟危機問題，提出了推動經濟自由化、私有化和穩定化，實行緊縮的金融和財政政策等一整套經濟綱領和經濟政策。這套經濟政策的實施在短期內會使社會的經濟生活產生巨大的震盪，甚至出現「休克」狀態，人們便借用醫學上的名詞，將薩克斯提出的這套改革經濟體制、治理通貨膨脹的經濟綱領和政策稱為「休克療法」。

④ 也不排除極少數小國經濟體依然堅守計劃經濟及其制度形態。每個國家和民族都有選擇自己發展道路、生活方式和價值信念的權利，其經濟制度及其福利效應只能由他們自身感知和歷史評斷。

⑤ 俞可平在《中國的治理改革（1978—2018）》一文中對「統治」（government）與「治理」（governance）做了區分，回顧了40年來中國民主治理改革的模式特徵，以此展望國家治理現代化的前景。[見武漢大學學報（社會科學版），2018（5）]

度，進行或溫和或激烈的抵制乃至反抗；都會一開始或在過程中產生相互對立的利益訴求及其代表，以及極力尋求自身利益和價值的正當性或對對方的否定；都有可能因利益調整失衡或改革過程失控而產生社會尤其是政治上的對立與衝突，進而導致改革舉步維艱、曠日持久以致夭折失敗並產生政治上的犧牲品；都會發生在自然經濟、計劃經濟、市場經濟以及由自然經濟或計劃經濟向市場經濟轉軌的過程之中，並具有制度性變革和治理性改革雙重性質，進而呈現出極其錯綜複雜或曲折反覆的歷史形態。

制度性變革與治理性改革固然有諸多共同或相似之處，很多時候甚至難以簡單辨別，或無須刻意區分，但二者的區別事實上十分明顯。

首先，制度性變革是由於原有的制度規則已經容納不下長期在其基礎上成長起來的社會生產力，不能適應社會分工和產業進化而改變着或改變了的經濟結構，因而必須進行包括基本經濟結構重塑在內的重大體制改革或所謂「顛覆式」的制度變革，此類制度性變革在人類歷史長河中屈指可數；治理性改革主要是對現行制度規則的系統完善或局部微調，不必產生於經濟結構和利益關係的重大失衡，因而在經濟社會發展的各個階段、各種政權結構中隨時可能發生，但其改革畢竟或多或少地涉及利益關係的調整，成功也並非高概率事件。

其次，制度性變革關係到公權與私權、集權與分權、國家與社會、政府與市場、效率與平等、精英與「草根」、利益與道義、制度架構與價值信念等重大關係的根本性調整，一旦變革過程發生，勢必在較短時期內非此即彼、勝敗興亡；治理性改革儘管不同程度地也涉及這些領域，但它更多的是在現有制度框架內進行局部及階層利益的結構性調整，可以因時興廢、時進時退，成為一個較長時序甚至極其漫長的漸進式過程。

再次，制度性變革成功與否，不僅關乎經濟發展、民眾生活、社會安定、國運興衰等國內問題，而且關乎國際競爭的成敗，以及國家和民族的前途與命運，因制度僵化落後而導致的經濟實力和綜合國力的衰敗，會使一個國家在激烈的外部挑戰中陷於萬劫不復的境地；治理性改革的成敗，雖然也

涉及經濟發展狀況和國運興衰起落，但在某種意義上，它更多與一個政權的治理效率、民生狀況、穩固程度、持續時間等直接相關。

最後，制度性變革的難度與風險極大地超出治理性改革，因其變革過程既包括物質生產關係的根本性調整，也包括社會上層建築的重建，往往經歷由亂到治的血與火的艱難曲折過程，而且變革建制成功還是低概率的事件；治理性改革也有難度和風險，成功概率也不高，但當改革遇到難以逾越的障礙或力量對比不利時，改革主導者完全可以放棄目標訴求或以尋找替罪羊的方式而從容退卻。

在特定歷史時期，制度性變革與治理性改革往往交叉重疊、盤根錯節，同為廣義的制度性變革，容易使人產生歧義或忽視二者之間的區別。某些改革從全域和長遠看是治理性改革，但在其所在領域或特定時期又是制度性變革；制度性變革必然伴隨着一系列的治理性改革來落地、實現；治理性改革發生時，此前在或長或短的時間內可能發生過制度性變革，並以此為基礎，以其制度完善為改革指向。

制度性變革與治理性改革往往互為條件。較為成功的制度性變革能夠較快地形成良法善治的治理體系及社會環境，激勵、推動和加快治理性改革；有效的治理性改革，也可以積小功為大成，以過程相對較長的漸進式改革推動制度性變革目標的達成。制度性變革指向不明、搖擺彷徨，治理性改革將無所適從、進退失據，事倍功半甚至無功敗北。制度性變革固然是基礎，最重要，但若缺乏有效的治理性改革與之相適應，既得利益集團或羣體基於利益維護，「上有政策，下有對策」，惡化利益格局，形成社會對立，使改革遲滯延誤、目標偏離，甚至產生普遍的改革正當性疑慮致使改革受挫；治理性改革雖然較具體，是細節，但若不能及時跟進、落地實施，改革過程曠日持久甚而不知所終，制度性變革目標將會流於願景與形式。制度性變革是主導，定方向，決定制度建設的基本結構和根本目標，但治理性改革是歷史上乃至當今時代變法或改革的主要形式和基本形態，本來就為數不多的制度性變革需要治理性改革持久、與時俱進地維繫、修復、鞏固或優化、強化，適

時適當進行的治理性改革，有可能使某種經濟政治制度延綿、持續較長時間甚至成為漫長的歷史過程。

無論是制度性變革還是治理性改革，其成功的條件都極其嚴苛，改革成本和風險也極其巨大。改革過程註定是艱難曲折的，成功的改革是小概率的事件。

成就一場制度性變革，至少需要具備（但不僅僅需要）這些條件。一是作為傳統制度規則、權力架構生存基礎的基本經濟結構中已經孕育出，並且再也容納不下的分工樣式、產業形態和經濟關係，社會範圍內調整利益格局甚至上層建構的訴求及壓力日漸強烈並難以抑制。二是社會的內部衝突和外部壓力或「內外交困」，迫使當政者不能再以原有的方式繼續治理和統治下去，不得不寄希望於通過制度變革擺脫困局、求得生機，而新的制度形態的萌芽為之提供了示範及生存希望。三是必須有效回應當時的生產方式變革及利益訴求，適應自然分工或社會分工、勞動分工或產權分工的性質以及與其深化程度相關聯的要素配置方式，進而形成新的基本經濟結構及其制度形態，以生產力的增長優勢獲得民生改善、國力增進和政治上的支持。四是鑒於新生的經濟基礎與利益結構建制、鞏固的迫切需要，必須盡快地完成政治權力架構和社會治理體系的重建，並適時破除舊的制度秩序和法律規範，建立新的法律制度及信守條件。否則，動亂、倒退、復辟將會如影隨形。五是制度性變革的特性，決定了它自始至終都需要價值信念和意識形態的加持而獲得改革正當性基礎，無論是原創還是借鑒，區別在於制度變革早期更多需要破舊立新，隨着新的制度秩序的建立，則更多轉向因循守舊。六是必須具有初始紅利預期並能適時足夠釋放，足以改變相互對立的利益集團間的力量對比，最大限度地為制度變革尋求利益激勵以動員社會支持力量，盡快形成對變革主導方的政治支持以促進勝局的達成。

治理性改革固然只是對原有制度形態的維繫與修補，但其成功條件也並不寬鬆。第一，由於治理性改革從屬於既定的制度形態，並以其維繫和完善為目的，自改革啟動、取向設定、維度深度直至推進方式，都必須經由能

夠起決定作用的決策層或領導人認可與裁定，改革力度收放進退也往往由其審時度勢、相機抉擇。一旦形勢不利，決策層有可能改變意圖，一場治理性改革便半途而廢或走回頭路。第二，儘管治理性改革只是對現有制度形態的修補和完善，但也不可避免地、或多或少地與原有價值理念、思維定式、制度模式發生某些衝突。一場治理性改革得以推動，必須經由決策層面主動給予以及迫於各種利益及力量權衡而不得不給予的某種許可方式或放鬆傳統體制，以便進行相應的改革及試驗，相關改革的邊界與深度有可能飄移不定或隨時止步。第三，與具有「政治正確」和「價值正當性」的制度性變革可以是「一個階級推翻另一個階級的暴力行為」不同，治理性改革只能用看得見、摸得着的物質利益進行「誘致性變革」。加快發展既是改革的目的，也是其維持改革正當性和價值意義的工具要素，進而難以避免因短期發展紅利追求而延緩、偏離甚至中止長期性制度建設，改革的次序、速度、維度和力度，必須與發展速度和社會可控程度相匹配。第四，治理性改革固然無須觸動原有制度基礎包括社會意識形態，改革相對容易一些，但正是由於這種改革維度的限定，大大縮小了其改革範圍。尤其是最初主要發生於經濟領域的改革，隨時可能面臨來自所謂制度本質、改革方向等政治正確與否的質疑或挑戰，使推動者動輒得咎、無所適從。而缺乏與之相適應的社會上層建築領域的制度創新，經濟改革是否有法理性基礎的社會疑慮尤其是「政治恐懼」將難以消除，改革合法性隨時可能被否定甚至被清算，古往今來高概率的改革失敗案例則是其歷史註腳。第五，治理性改革對原有制度模式和價值理念的信守及其維護責任，以及原有話語環境的優勢乃至支配地位，使得任何改革即便只是工具、手段等技術層面的微小變動，也必然會遇到嚴格的制度標準和意識形態的審視及挑戰。離開了類如當今時代需要不斷重複的解放思想、實事求是、實踐標準等理論創新，改革便成了「離經叛道」甚至「大逆不道」。第六，出於種種需要尤其是維護既得利益的需要，人們還會將治理性改革提升到制度性變革層面來扭曲性質、誇大危害以置人於困境，或以治理性改革來延宕、替代必要的制度性變革以致功虧一簣。