

决策参考

Jue ce can kao

第 125 期 (总第 375 期)

盐城市图书馆编

2012 年 3 月 31 日

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 18961988622

编者按：2012 年，“改革再出发”成为主基调，人们对今秋将召开的中共十八大充满了期待。透过“两会”上热气腾腾的景象，我们观察到一个正在重建的中国，在政府与民意、国家与人民之间，一种良性互动的关系正在形成，一种新的尺度，新的契约关系正在确立。从上到下，从下到上，人心思变。

可以肯定，2012 年 3 月 14 日，国人在通过直播收看了温家宝总理在人大记者会上的答问之后，都会感到惊喜和振奋。在这次长达三个小时的谈话中，最大的亮点，还是温总理有关改革、特别是政治体制改革的数次阐述。

中国依靠改革开放获得长足发展，成就有目共睹。正如温总理所说，改革需要“人民的觉醒、人民的支持、人民的积极性和创造精神”。如果民众无法充分理解，必然增加改革的难度。当前中国社会对必须改革已形成共识，但“对‘改什么’和‘怎样改’，中国社会都有争议。本刊特此推出《改革聚焦》专题，供各位领导参考。其他栏目推荐的文章相信也会引起您阅读的兴趣。

要目

●本期专题/ 改革聚焦

中国改革呼声缘何高涨

改什么和怎样改是判断真假改革的试金石

当下改革应指向地方政府竞争

改革八问

“能落地”的改革路线图

国务院决定设立温州金融改革试验区

- 国是论衡/政改莫畏难
- 政坛经纬/从苏东坡的“政绩工程”看为官之道
- 经济观察/ 重庆模式的账本
- 悦读时光/中国商人爱看官场小说
- 本期专题/ 改革聚焦

中国改革呼声缘何高涨

邓小平南巡谈话 20 周年、中共十八大即将召开之际，呼吁中国进行改革的声音持续高涨。专家学者发声力陈改革，官方《人民日报》高调呼吁改革，从民间网络到党报官媒，如此广度的“改革”呼声，中国近几年来较为罕见，其背后缘由值得探究。巧合的是，世界银行也发表报告，建言中国展开深层次改革。

显而易见的是，改革呼声的高涨在于时机特殊。第一，在深化中国改革的邓小平南巡谈话 20 周年之际，再抒改革期盼，借事言志，名正言顺；第二，在全国“两会”大幕即启之际，发力呼声改革，在每年一度的参政议政高潮之中，可引发广泛讨论；第三，今秋中国下一代领导人即将亮相，将对改革意愿施以影响。从中共近两年的“回应公众关切”施政亮点来看，这一点毋庸置疑。

时机促成改革呼声集中，形势则使改革呼声不断。

形势之一，中国发展的内在逻辑。30 余年来，中国以改革促发展，但伴随发展而起的，也是丛生的问题：腐败难消，城乡差距拉大，社会矛盾频发，道德问题突出，这致使民众每遇到社会问题，就抱怨于国家体系，大陆网络上的纷涌意见，就是发展带来问题的另一种体现。因此，进行改革，解决矛盾实属必然，近两年广被海外关注的重庆模式、广东模式，就是针对这些问题付诸实践的改革探索。

发展带来问题，更有所面临的瓶颈。改革以来，中国经济快速增长，也为中共执政合法性奠定新的基础。2010 年中国大陆人均 GDP 已超过 4000 美元，达到中等偏上国家水平，中国如欲实现经济发展，巩固执政合法性，就将面临世行所定义的“中等收入陷阱”难题。而破解这一难题，就意味着原有经济模式的改弦更张，以改革的方式，进行发展经济的战略调

整。

如果说，破解“中等收入陷阱”或许还能缓行，那么如何实现“稳增长”就已然棘手。去年以来的温州企业家跑路现象，敲响了中小企业萧条、实体经济不振的警钟。如何把经济增长中的最大引擎中小企业盘活，如何拉动居民消费，就需要涉及收入分配改革，国有企业改革等一系列变革，去打破垄断机制，破除体制藩篱，从而塑造公平竞争环境，进一步完善市场经济。

形势之二，改革动力不足。30余年来，中共一直“摸着石头过河”推行改革，由经济体制领域，而入司法领域、行政体制领域、文化体制领域，正是这些领域不断推进的改革，使得中国经济高歌猛进，为世瞩目。但也正是这些相对而言“较易啃的骨头”，为下一步的改革引来了“拦路虎”。

一方面是，改革过程中形成的既得利益集团。他们乐于坐享现有体制带来的红利，凭借强势话语权，影响决策层，进而反对触动现有体制、有损其利益的改革。一方面是，改革所带来的“不稳定”风险。改革越是推行，阻力越大，招致的非议也就越大，典型如，经济体制改革大力推进的同时，社会转型中应与之并行的政治体制改革却陷入停滞的指责，当今中国网络上对此争吵不断的左右之争，就是改革复杂性的集中体现。改革带来的这两大难题造成官方推动改革意志受阻，民间进而也有改革意愿委顿的危险，以致最终都“不想过河了”，这就是清华大学课题组日前所定义的“转型陷阱”。历史学家以“历史三峡”形容中国转型期。波折、凶险、光荣、梦想尽含其中。今天，中共治下的中国大陆，其成就与问题共引关注。在新的历史节点上，寄望执政者坚定改革意志，是海内外观察人士的共识。下一步，执政者是否能坚定改革意志，又如何以极大的改革智慧，推动中国进步，穿越“历史三峡”，当拭目以待。（佚名 03-02 中国改革论坛）

改什么和怎样改是判断真假改革的试金石

近日有评论称，当前中国社会对必须改革已形成共识，但“对‘改什么’和‘怎样改’，中国社会都有争议”。这一判断并不完全符合实际。当前中国社会，实质性的分歧不是“改什么”和“怎样改”，而是愿不愿意改革的问题。听似宏大的改革声音并不能掩盖一部分人反对改革的真实心意。嘴里赞同改革，不等于心里也赞同改革。打着改革的旗号反对改革的仍然大有人在，如果仅仅以改革声音的高低判定改革共识的大小，从而放松对反改革的警惕，改革就有停滞不前和失败的危险。

当前我国的政治现实决定了即使是改革的反对者也需要打着改革的旗号。政治的特点也决定了反改革者完全可以打扮得像个改革者。英国著名历史学家阿克顿指出：“改革是政治的常态。”从历史的角度看，没有改革的政治几乎不存在。因为即使是保守主义者所描述的政治——“在政治活动中，人们是在一个无边无底的大海上航行；既没有港口躲避，也没有海底抛锚，既没有出发地，也没有目的地，他们所做的事情就是平稳地漂浮。大海既是朋友，又是敌人，航海技术就在于利用传统行为样式的资源化敌为友。”（迈克尔·奥克肖特：《政治中的理性主义》）为了“化敌为友”，也必须利用政治的“航海技术”，针对不断变化的实际随时做出适当的回应，以保证政治的航船“平稳地漂浮”。这种回应虽然相当消极，但也绝不是对现状的一成不变，而是一种“维护性改革”。这样的“维护性改革”，非常容易成为遮蔽实质性、突破性改革的道具。

实际上，“改什么”和“怎样改”的分歧本身就根源于是否真正赞同改革。反对改革的既得利益者为回避实质性改革而采取的最经常做法，不是像反对商鞅变法的秦国贵族那样公开宣称“利不百，不变法；功不十，不易器”，“法古无过，循礼无邪”，而是同样打着改革的旗号，但在“改什么”和“怎样改”上做手脚，以实现其借改革之机谋取更大利益的野心。

所以，谈论一个社会是否存在必须改革的共识，实际上并无多大意义。需要改革的共识并不能保证改革不会成为巩固乃至继续扩大既得利益的反改革。真正值得关注的，恰是“改什么”和“怎样改”。因为它不仅是对改革的目标、方向、做法、顺序、力度、广度、深度和着力点等的回答，也是判定是否真想改革的试金石。

当前回答“改什么”和“怎样改”的问题，至少必须明确以下四点：

一是改革目标。目标决定方向。改革进行到如今，一些基本的目标应该明确界定，不能再含糊不清。总的来说，经济市场化、政治民主化、社会多元化、文化开放化、环境生态化，应该成为改革的主要取向。

二是改革重点。渐进式改革的扩展序列是从易到难、从边缘到核心，现在已经到了变革核心制度规则的时刻。所谓核心制度规则，就是学者所说的决定一般规则生成程序的元规则。假如元规则不合理，就不可能生成合理的一般规则。

三是改革主体。既有的体制决定了高层在改革中的重要作用，但也需要依靠自下而上的改革力量，执政者必须有意志、有智慧将这两种力量很好地结合起来。

四是改革策略。不能再谨小慎微，而是要大刀阔斧。当改革从边缘领域推进到核心领域时，改革的震荡性不可避免地要比原先剧烈得多。只要真的想推进改革，现在就不可能再回

避震荡。事实上也不需要刻意回避震荡，因为经过这么多年的改革开放，中国社会的弹性已大大增强，只要是善意真诚的改革，它带来的震荡和冲击就完全可以被社会所接受和容纳。

由世界银行与国务院发展研究中心近日发布的研究报告引发的巨大争议，证明当前中国社会不仅存在打着改革旗号反对改革的人，而且还不乏公开反对改革的力量。改革仍在途中，大关尚未突破。我们必须始终保持警醒，旗帜鲜明地反对一切用种种借口和形式阻挠改革的人，瞄准目标，整合力量，把握重点，改变策略，不失时机地深化改革，让改革趟过深水区，顺利到达成功的彼岸。（作者陈心尘系上海学者。2012年03月03日 南方都市报）

当下改革应指向地方政府竞争

上世纪80年代，在国家经委和企业管理协会工作的宋晓梧，潜心研究劳动市场问题，当时一个很大的争论是中国要不要建立劳动力市场，当时主流观点是只能搞劳务市场，宋晓梧则提倡搞劳动力市场，这让他颇受批评和压力。

“南方谈话当时对我个人思想是一个很大的解脱。”宋晓梧回忆，现在回过头看，南方谈话对于后来改革开放的推动、经济的高速发展，在思想上指明了方向。很多具体政策是后来形成的，但南方谈话为这些政策的制定指明了方向，特别是关于“不改革死路一条”、“谁不改革谁下台”的论断，非常坚定有力。

“南方谈话以后，大家思想豁然明朗，我们改革的目标是建立完善的社会主义市场经济体制。如果没有小平同志一锤定音，改革的目标模式可能还要争论、摸索很长时间。”宋晓梧说。

南方谈话中明确社会主义市场经济的方向，让宋晓梧大大增强了信心，后来劳动力市场派成了这一研究领域的主流，我国的劳动力的配置方式发生了巨大的变化。

宋晓梧说：“不过有些遗憾的是，我们后来人没有很好地、与时俱进地按照小平同志指出的社会主义市场经济方向往前走，在政府与市场的关系上，出现了一些偏差。”

日前，中国经济体制改革研究会会长宋晓梧在北京接受南方日报记者的专访，话题就从宋晓梧最操心的劳动力市场开始。

●南方日报记者 周虎城 胡念飞 北京报道

发育瓶颈

劳动力市场双方

组织行为缺失

社会组织发展存在着“官办、官管、官运作”的问题，广东率先进行社会组织管理改革，

是新阶段深化改革的重大进展

南方日报：社会主义劳动力市场的建立涉及哪些更深层次的问题？

宋晓梧：劳动力市场问题更深层次涉及到社会组织结构变动，这个问题其实很早就提出来了，但到现在也没有解决。劳动力市场供求双方组织行为的缺失，是目前我国劳动力市场发育的瓶颈。可以看到，整个社会组织的发展都存在“官办、官管、官运作”的问题。现在广东率先进行社会组织管理体制改革，是新阶段深化改革的重大进展，完全符合社会主义市场经济的改革方向。

我特别想说工会的问题，工会职能不能转变到位，这样的案例太多了。

针对这种情况，我曾提出深化企业改革要实行“政、企、工”三分离，既然“政企”可以分离，为什么“政工”不能分离？现在工资集体谈判在一些地区、一些领域取得了一定的进展，但面临的还是“政、企、工”各自主体不明确的老问题。

南方谈话开了一个好头，指明了改革的方向，但要沿着社会主义市场经济方向坚持走下去，并非易事。小平同志开启的社会主义市场经济道路，在这 20 年里取得了很大的成绩，但是由于有些改革，比如行政体制改革、社会体制改革不到位，社会组织发育不健全，实际上使我们的体制发生了扭曲。

培育组织

协会不应该是

政府派出机构

我们现在的行业协会，大多作为政府机构的附属物，难以发挥维权和自律的作用

南方日报：按照这样的分析，社会组织发展极其重要？

宋晓梧：搞社会主义市场经济，经济社会发展到现阶段，社会组织的问题应当提到重要议事日程了。

不同行业、不同层次的市场主体，需要组织起来，成立自己的行会、协会、公会、商会等。我们多年来培育市场主体，强调的是单个的企业，对市场主体的组织行为一直缺乏研究，社会组织发育严重滞后。我们的行业协会、商会等基本上都是政府的派出机构。在这种情况下，说转变政府职能，把政府不应当管、管不了的事情交给企业和社会组织去管，结果交出去等于还是政府自己的事，政府职能就难以真正转变。

我们从计划经济向社会主义市场经济转轨的过程中，确实培育了众多分散的市场主体，但这些主体缺乏组织性自我约束。发达国家有大量的商会、协会，像钢铁协会、汽车协会、某类农产品协会，协会协调对外价格、协调对外利益，内部进行自律。我们现在的行业协会，

大多作为政府机构的附属物，难以发挥维权和自律的作用。

中央现在一再强调落实科学发展观，但是不协调的问题为什么会这么严重？其实任何不协调的发展必然损及一定群体的利益，例如为了 GDP 的增长，对企业排污不达标视而不见，对煤矿安全不达标置若罔闻，必然有群众饱受污染之苦，必然有工人承受事故之害。

问题恰恰在于我们的经济高速发展过程中，这些利益受到损害的弱势群体的声音很难发出来，直到群体闹事，阻断交通，围困政府，上级才了解到。

有人告诉我，现在上级领导必然要看到的事，花 200% 的力量做好；上级领导有可能看到的事，花 120% 的力量做好；上级领导大概看不到的事，对付一下算了；上级领导基本不会看到的事，暂且往后撂撂。

改革指向

真正界定政府市场界限

地方政府不再充当资源配置主体，中央政府不应做市场、企业、社会组织、中介机构做的事

南方日报：当时讲“不改革死路一条”，改革的指向就是计划经济体制，现在讲“不改革死路一条”，指向是什么？

宋晓梧：如果说，现在改革的指向仍然是计划经济体制，恐怕很难服人，很多问题已经不能简单归咎于计划经济弊病。比如说重复建设，以钢厂为例，钢铁产能严重过剩却仍然有地方大上钢铁项目，不惜污染环境、浪费资源，就是为了 GDP 增长。中国的万元产值能耗是日本的六到七倍，是美国的四到五倍，这是计划经济弊端吗？

还有现在社会各界反映强烈的收入分配问题，很难说是计划经济的弊端。因此现在说改革的对象还是指向计划经济体制，这样的判断简单化了。

这些年来，我们形成了唯 GDP 增长的增长主义体制机制，在社会组织发育不完善的背景下，又形成了中国特有的地方政府竞争体制。

这就出现了一种非常独特的现象，地方政府面对成千上万的企业和各种分散的市场主体，不想着怎样健全社会组织的自律维权和自协调机制，而是为了竞争，把各类组织都变成变相的经济组织，“党政工团齐动员”让他们去落实投资指标、招商引资指标，连民主党派也要落实分解的指标，实际形成了地方政府直接配置资源这样一种体制。

南方日报：各级官员直接面对这么多市场主体，是不是也留下了权力寻租的可能？

宋晓梧：正是因为各级官员直接面对市场主体，权钱交易的空间可以说是无限大。如果各类市场主体联合起来成立协会、商会、公会、工会等与政府对话，虽然不可能完全杜绝腐

败，但寻租的空间就小很多。恰恰在这个问题上多年来进展迟缓。

从这个角度讲，我高度评价广东目前所进行的社会组织管理体制改革。现在改革的方向指向什么？还说要改革中央高度集权的计划经济吗？中央的“十二五”规划说 GDP 增长 7%，各省市区的规划是增长 10.5%，比中央的高出 50%，这还是中央权力高度集中吗？地方想办钢铁厂就办钢铁厂、想上化工厂就上化工厂。这么干，在原来计划经济体制下是根本办不到的。所以有学者说现在的问题是计划经济的“块块分割”演变成了诸侯经济，地方政府公司化。

南方日报：一些人认为现行体制很好。

宋晓梧：谁愿意把现在的体制固化下去？还真不是主张搞计划经济的，而是那些搞钱权交易的，因为这种体制是最适于权钱通吃。调动一切因素把 GDP 搞上去，有其历史必然性，在特定阶段发挥了巨大作用，现在看来，逐步积累的问题也十分严重。中国如果掉进所谓“中等收入陷阱”，我看就是这个陷阱。我们与拉美国家不太一样，虽然也同样面临收入差距过大等问题，但我们的最大问题还是体制固化。如果体制机制问题不解决，即使加大民生投入，搞不好还是锦上添花多，雪中送炭少。

我想强调的是，解决地方政府竞争的问题，绝对不是把所有权力再集中到中央，而是要真正界定政府与市场的界限。地方政府不要再充当资源配置的主体，中央政府也不应做市场、企业、社会组织、中介机构可以做的事。正是因为社会组织没有发育起来，不同市场主体的自调整机制没有建立起来，中央放权后，地方政府不得不去管那些“不该管、管不了、管不好”的事，不管社会就乱了！因此不要一味指责地方官员，如果我去做地方官员，在现有体制下，也只能这么干。

区域协调

缩小基本公共服务差距

应当考虑以基本公共服务均等化、公共设施基本完备作为衡量区域协调发展水平的主要指标

南方日报：现在有一种观点认为，如果照此发展下去，随着我国 GDP 总量超过美国，一些社会问题自然就解决了。您如何看待这个问题？

宋晓梧：这种论断仍然是以 GDP 为判断社会经济问题的基准，我觉得很不全面。这等于把经济、社会以及政治问题一股脑儿都推到 GDP 身上。有人说，人均 GDP1000 美元就到了社会矛盾多发期，4000 美元就面临“中等收入陷阱”，也不分析各国的体制有何不同，而是 GDP 到了一定阶段必然出现什么问题，好像只要大干快上，人均达到 10000 美元就天下太平

了。美国早就超过 10000 美元了，还不是出问题？利比亚也超过 10000 美元了，按说已经跨过“中等收入陷阱”，如今又掉到哪个井里了？只要集中力量把 GDP 搞上去，其他经济社会政治问题顺道就解决了，这种思路绝对不可取。

南方日报：怎么改变地方政府竞争的体制？

宋晓梧：按照科学发展观的精神，还是应该经济、政治、社会、文化四轮协调驱动，完善社会主义市场经济体制。现在应强调建立全国统一的社会主义市场经济体系，解决地方政府竞争问题。如果仍然以 GDP 或人均 GDP 为各省市区协调发展的主要指标，那地方竞争的问题很难解决。我认为，应当考虑以基本公共服务均等化、公共设施基本完备作为衡量区域协调发展水平的主要指标。教育、医疗、社保、住房等民生指标大体相当，供水、供气、供电、供暖大体平衡，铁路、公路、民航等交通设施基本具备，就可以认为区域发展水平大致协调了。

国际经验表明，政府建立完善的面向全民的均等化的基本公共服务和基本公共设施，是在发展过程中缩小地区居民收入差距的普遍做法。我国由于前一阶段各地偏重总量 GDP 或人均 GDP 指标，公共服务均等化的问题没有提到应有的位置，致使居民收入一次分配的地区差距，经过二次分配反而扩大了。

为此，我在全国政协与国务院的协商会上提了几点建议：一是加快财政支出制度改革步伐，调整财政支出结构，进一步提高公共服务支出占财政总支出的比重，加快完成从投资型财政体制向公共服务型财政体制的转型；二是合理划分中央与地方的事权，合理调整中央与地方的财力分配关系，逐步将基本公共服务事权适当集中到中央，由中央统筹平衡各地基本公共服务标准，并建立全国统一的基本公共服务经费保障机制；三是按照均等化的方向改革公共服务领域的各项制度，加大对公共服务的投入，尤其是加大中央财政对贫困地区公共服务和基础设施的转移支付，逐步缩小各地公共服务和基础设施的差距；四是着手研究逐步平衡地区间的公共服务水平，当前突出的问题是先解决省、市、区内的基本公共服务差距过大问题，进而解决地区间的基本公共服务均等化问题。

区域协调发展的方向，是切实维护中央政令统一，打破各类地方保护，促进劳动力等生产要素在地区间合理地自由流动，改革与完善财税制度和资源管理体制，加大中央与各地间的财政转移支付力度，同时对特别困难地区给予一定的财政支持和政策倾斜。

广东探索

农民工和社会组织改革

广东应该在解决中国经济社会当前的突出问题上先行探索，作出新的贡献

南方日报：您对广东目前进行的改革有何建议？

宋晓梧：我充分肯定广东关于社会组织改革的经验。在庆祝深圳经济特区成立三十年时，我曾经讲，新阶段深圳要保持改革开放排头兵的位置，要做什么？如果还是继续招商引资，继续发展来料加工，继续维持低劳动力成本的国际竞争，恐怕不行了。深圳，扩展到广东应该在解决中国经济社会当前的突出问题上先行探索，作出新的贡献。一是像广东这样的农民工输入大省，要为农民工市民化作出探索和努力，让农民工尽快成为历史。

二是在社会管理方面，特别是培育社会组织方面，广东应该作出积极探索和贡献，在此基础上加快政府职能转变，界定政府与市场的边界。

三是广东省内地区发展也很不平衡，珠三角地区与北部等一些地区差距很大，下力气搞好省内的基本公共服务均等化，不仅对建设幸福广东具有重大作用，也对全国有示范作用。当然，在结构调整、产业升级、企业创新等方面广东都大有可为。但如果在三个方面都作出表率，对全国的示范意义最大。

有些改革，比如行政体制改革、社会体制改革不到位，社会组织发育不健全，使我们的体制发生了扭曲

正是因为各级官员直接面对市场主体，权钱交易的空间可以说是无限大

在经济高速发展过程中，利益受到损害的弱势群体的声音很难发出来，直到群体闹事，阻断交通，围困政府，上级才了解到

不要一味指责地方官员，如果我去做地方官员，在现有体制下，也只能这么干

广东这样的农民工输入大省，要为农民工市民化作出探索和努力，让农民工尽快成为历史。(本文来源：南方日报)

改革八问

——南方周末记者提问代表委员

改革话题，无疑是代表委员以及公众给予此次两会的最大关切。在接受南方周末记者采访时，无论是省部级官员、民营企业家或其他各界别代表委员，他们都会提到自己对于改革的关切。我们整理其核心观点，将之归纳为八个议题集中呈现。

受访者（排名不分先后）

叶小文（全国政协常委、中央社会主义学院党组书记、原国家宗教事务局局长）

王林祥（全国人大代表、鄂尔多斯集团董事局主席）

鹿心社（全国人大代表、江西省省长）
王正伟（全国人大代表、宁夏自治区主席）
郭凤莲（全国人大代表、山西大寨村党委书记）
周洪宇（全国人大代表、湖北省人大常委会副主任）
迟夙生（全国人大代表、律师）
柳斌杰（新闻出版总署署长）
朱清时（全国政协委员、南方科技大学校长）
王正福（全国政协委员、贵州省政协主席）
刘明康（全国政协委员、中国银监会前主席）
谭栖伟（全国人大代表、重庆副市长）
王瑞珠（全国政协委员、中国工程院院士）
慕德贵（全国人大代表、贵州省副省长）
胡德平（全国政协常委、原全国工商联党组书记）
俞敏洪（全国政协委员、新东方教育集团有限公司董事长）
蒋洪（全国政协委员、上海财经大学公共政策研究中心主任）
罗援（全国政协委员、少将）
刘永好（全国政协委员、新希望集团董事长）
曾文仲（全国政协特邀香港委员、香港沿海绿色家园集团董事局主席）
秦晓（全国政协委员、招商局集团前董事长）
苏宁（全国政协委员、中国银联董事长、央行原副行长）
陈天桥（全国政协委员、盛大集团总裁）
厉以宁（全国政协常委、经济学家）
朱燕来（全国政协委员、中银香港助理总裁）
孔栋（全国政协委员、国航原董事长）
谭栖伟（全国人大代表、重庆副市长）
李文岳（全国政协委员、粤海控股集团董事长）
凌孜（全国政协委员、中华孔子学会副会长，叶剑英之女）
李东生（全国人大代表、TCL 集团董事长）
张加春（全国人大代表、贵州三都水族自治县县长）
林方略（全国政协委员、海南省副省长）

申纪兰（全国人大代表、全国劳模）

南方周末记者 钱昊平 方可成 谢鹏 褚朝新 刘俊 发自北京

一、如何看待中国现在的改革？

叶小文：我不敢妄加评论。但是，改革的紧迫感确实好像比原来淡薄了。

周洪宇：这些年社会改革是一直在往前走的。

柳斌杰：没有（停滞），就是有时候力度不大。

朱清时：这个不好说，但目前的改革已经很艰难了。

王正福：目前改革的状态是，比较容易改的已经改得差不多了，需要继续改的，难度越来越大。

刘明康：总体在进步，但人们总是希望改革深入一点，深水区的改革还要多一点。另外顶层设计能够快一点。

谭栖伟：我们这个国家太大了，各方面事情很复杂，快了不适应，甚至走回头路。慢了矛盾太多，积重难反。

二、当前改革的推动力量来自哪里，主要来自哪些社会群体？

陈天桥：改革的力量，建议你到微博上去找找。有很多啊。都是改革的力量。

蒋洪：改革的基本动力依然是普通老百姓，换句话说，一项改革不能得到老百姓支持、符合他们利益的话，肯定是改不起来的。但在改革初期，动起来的并不是普通老百姓，知识分子应该承担更多责任，他们能够看得更远些，知道会产生什么后果。

王林祥：现在改革的主要动力，我想还是老百姓和一些社会精英阶层。

慕德贵：一头一尾，一头是党政主要领导，一尾是民营经济。

迟夙生：改革的动力，存在一些思维活跃的社会分子脑中。

朱清时：一些冲在社会第一线的人，最有改革动力。

王正福：不是一下子就能说得清楚。

谭栖伟：动力来自中央的决心。

李文岳：老百姓的利益，大多数人的利益，这个是最要紧的。你在改革时不考虑他们的利益，我想改革是要失败的。

王瑞珠：当然是来自执政的中国共产党。现在国内不可能有其他力量来主导这件事。具体做法恐怕只能是先推进党内民主，再逐渐深入到整个国家。

三、当前推进改革，主要阻力是什么？

柳斌杰：一是我们对一些根本性的体制机制性问题没有突破，所以有些改革改到最关键的时候，深入不下去。二是改革本质上是国家、单位、企业、个人之间利益深度调整的过程，有时涉及到一些人的根本利益，就有了阻力，利益矛盾表现很突出。

叶小文：现在这样一个氛围不行，大家的紧迫感不够，要说动力不足，主要在这里。本身对于改革的分歧也很多。

慕德贵：既得利益者在拼命抵抗。

王林祥：阻力主要来自既得利益集团和权贵利益集团。

胡德平：改革成果在共享上，有不平等和不公平的情况。我们宏观政策在分配上掌握不好，出现了既得利益集团和垄断集团，还有官商勾结的权贵资本。这就是改革的阻力，也是改革共识在相当程度上破裂的原因。

俞敏洪：阻力还真摸不着。中国的问题就在于，打太极拳不知道往哪儿打。

迟夙生：主要是权贵阶层和利益集团阻力太大。

朱清时：主要是既得利益集团得到了好处之后，不想再改。

王正福：主要是利益集团。但什么样的人有改革动力，不是一下子就能说得清楚的。

蒋洪：是与权力结合在一起的那个群体。

罗援：改革的阻力来自几个方面，包括利益集团、思想观念等。有时候，抱陈守旧是比较顽固的深层次因素，这在一定程度上是由于文化积淀造成的。利益集团也造成非常重要的阻力，他们不愿意放弃自己的既得利益。

四、当前中国应该 尽早启动哪些改革？

李东生：我认为要在进一步推进社会改革，通过社会改革推动政治改革，保持经济改革的成果。

王正伟：金融体制改革，对西部地区和各省都很重要。

王林祥：我觉得目前要尽快启动政治体制改革。

郭凤莲：要增进民主。

迟夙生：政治体制改革。

柳斌杰：总理的报告里讲的十几个方面的内容，都是今年要启动的。

王正福：收入分配改革。这是一个非启动不可的问题，再不改革就会造成社会不稳定了。

慕德贵：收入分配改革，另外要推行公共财政政策，财政要发挥公共性、基础性职能。

张加春：收入分配不公的问题，住房问题。

刘明康：还是促进每个行业、每个企业生产方式的转变。

五、改革应该自上而下， 还是自下而上？

叶小文：应该是二者的结合。过分强调顶层设计，那就等着上面设计吧，设计好了我们就改，那肯定不行。上面的设计一定是来自底下，来自对国情、对人民需求的深入了解，然后很好地把人民组织起来、凝聚起来、发动起来，

王林祥：自上而下。

周洪宇：自上而下和自下而上的都要。

慕德贵：中国的改革历来是要自上而下，自下而上是不可能的，需要采取自上而下的强力推进。

迟夙生：自上而下。

柳斌杰：改革要自上而下和自下而上相结合。自上而下的主要是一些顶层设计，自下而上的有一些需要突破，比如基层民主要进一步扩大。

朱清时：自上而下与自下而上相结合。

王正福：改革已经进入深水区，还是应该采取自上而下的方式，让上面来引导下面。

林方略：顶层设计很重要。中央高屋建瓴，看得比较远，主意比较高，从国家层面上瞄准改革方向，搞好顶层设计。我们下面具体的路径、手段、办法，各地根据实际可以大胆探索。但整体目标还是要上层来设计。

六、如果改革难以推进， 中国会面临哪些问题？

厉以宁：《人民日报》的文章是对的，改革有风险，不改革有危险。我一到会上就跟他们说，改革不能就此停步，停步就前功尽弃。但是具体到什么样的改革，这个需要顶层设计，跟前三十年是不一样的。

蒋洪：冲突，社会冲突，从小规模的冲突，逐步触发到中等规模或者大规模的冲突。

叶小文：不改革开放是死路一条。必须要改的，已经没有退路了。

王林祥：现有的改革成果会丧失殆尽，后果不堪设想。

郭凤莲：社会矛盾会越来越大。

迟夙生：加剧社会不公。

柳斌杰：死路一条。

罗援：我们现在遇到很多瓶颈，特别是关于分配不公的问题，关于腐败的问题，关于贫富差距、地区差距的问题，这些都是涉及我们党执政地位的问题。这些问题如果长期不解决，人民群众将会对我们的执政能力提出质疑。

朱清时：我们这个国家就危险了。

王正福：死路一条。

凌孜：老百姓担忧的时间长了，就会变成怨言；怨言时间长了，就变成不安；不安的时间长了，就变成躁动；躁动的时间长了，就跟政府分离了。

刘永好：我认为，在新的格局下，改革要有新的思路，要有新的举措。中国必须改革，不改革没出路。

李文岳：如果大多数人的利益，不能够在我们的政策层面上得到反映，就会有危机。

七、中国是否出现了权贵资本？

刘永好：呃……我还不知道是什么意思。

曾文仲：垄断资本需要逐步改革，特别是让中小企业，有机会会有办法拿点资本，否则它们没办法发展。

刘明康：还是加强法制制度的建设，很难鉴定谁是权贵，但法律面前人人平等。

秦晓：现在应该说有。特殊利益集团嘛。

苏宁：权贵资本，哪里出来的这个词？我都不知道。

陈天桥：这个我很难发表看法。我觉得你去问问李毅中、厉以宁。我们作为一个企业不好说。

厉以宁：我从来没有用过这个词，我不回答这个问题好吗？

朱燕来：肯定是有一些现象存在，但是否形成了你说的权贵资本，我不太好判断。

孔栋：我觉得从小平同志提出改革的思想，让一部分人先富起来。走过三十年，形成一些利益集团，这是很正常的。包括一些出色的民营企业家的，中等企业的实际控制人等。

八、对中国未来的改革道路您持什么态度？

王瑞珠：我还是持乐观态度，这是国际大环境使然。

朱清时：看到《人民日报》的评论后，我开始有点乐观了。这说明中国高层的头脑是清醒的。

叶小文：那肯定要乐观嘛，中国悲观下去就是死路一条。问题越多，挑战越大，越要积极稳妥地推进改革，“两岸猿声啼不住，轻舟已过万重山”。

王林祥：从长远看应该是乐观的，但眼前乐观不起来。现在改革已不是八十年代摸着石头过河的时候了。

郭凤莲：不能悲观，我们一定鼓起勇气走下去。

申纪兰：在中国共产党的领导下，中国会一直往前走的。

王正福：改革的前景我还是有信心的。

刘明康：当然乐观了。我们还是有力量的，整个国家，无论是控制能力，还是号召力，这点你还是得相信。

胡德平：虽然说有经济周期，但我觉得我们的发展空间还是太大了，13 亿的消费者。而且又有了工业基础，我还是很乐观的。

朱燕来：对未来总是充满希望。但我想，改革不会是一帆风顺，肯定是会遇到各方面利益集团阻碍的，利益集团是永远存在的，就看改革能否排除这些阻碍，继续推进。

谭栖伟：我对改革充满信心。我们这个国家很成熟，改对了坚持下去，改错了进行调整。以我们现在把握的能力，错也错不到哪里去。

蒋洪：这个要看你从什么样的一个时间跨度来说，如果期望政府一两年里能够解决所有的问题，就太过于理想化了。（回答排名不分先后）

“能落地”的改革路线图

从十七届五中全会明确提出“重视改革顶层设计和总体规划”，到“顶层设计”成为“十二五”开局之后中国改革热词，决策层和智库的研究对新时期改革形势的判断以及深化改革突破路径的选择，高度一致。当前，改革要进一步承担起为转变发展方式提供强大体制机制动力的大任重责。

凝聚加快深化改革共识

从改革实践看，一方面，经济发展方式转变对改革提出了更高的要求，深化改革的紧迫性进一步增强；另一方面，以发展方式转型为主线的改革已进入“深水区”，更多地触及到深层次的利益结构，在各种利益纠结下，改革向深度推进面临多方面的现实困境，一些既定的改革攻坚任务久攻不下或久议难决。

2003 年的十六届三中全会对完善市场经济体制做过全面部署，包括资源要素价格改革、垄断行业改革等。这些改革今天仍在探索突破的过程中。

十六届三中全会提出“放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域”，而现在相关的体制障碍尚未有效破除，民营经济和中小企业进入基础设施、公用事业等领域仍然面对着“玻璃门”和“弹簧门”的现象。

十六届三中全会、十六届五中全会都强调了收入分配体制改革的重要性，并提出“提低、扩中、调高”的基本思路和基本要求，而至今收入分配体制改革总体方案仍在深入研究之中。

这些都表明，深化改革之重要，深化改革之艰难。

防止利益格局固化

经过 30 多年的改革，利益群体在分化，由于既得利益群体在经济社会生活中的强势地位和追求自身利益，某些改革在利益掣肘下扭曲变形。

全国政协委员、中国（海南）改革发展研究院院长迟福林认为，改革确实使一部分人和一部分地区先富起来了。同时，要注意观察改革中的既得利益者开始形成并有扩大的趋势，与此相联系，利益格局也初步形成，并且有进一步固化的特点。既得利益者既不希望继续深化改革，又不希望退回到计划经济，这会使改革处于胶着状态。在这个背景下，尚需完善的新体制中的问题就可能发酵，新的社会矛盾就可能产生。

地方政府和一些政府部门改革的动力不足，也是利益倾向的一个表现。在现有中央财税关系下，改革会触及部门和地方利益，一些地方政府更愿意做大 GDP 和实现地方财政收入快速增加，而对相关改革的积极性并不很高。迟福林认为，如果“增长主义”与部门利益、行业利益、官员利益紧密结合在一起，就会使一些地方政府对于自身利益形成中所产生的各类体制机制性问题难以遏制。

从近年来的改革实践看，由于某些改革在实践中的偏差，导致改革共识的减弱和分歧，也或多或少地增大改革的阻力，削弱了深化改革的动力。例如，贫富差距加大、腐败等，引发了一些人对坚持市场化改革方向的质疑，挫伤了对深化改革的信心。

国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长魏加宁认为，随着人们收入的提高，人们不再光是追求挣钱，还有人的全面发展的大需求。社会不能失去奋斗目标，改革不能失去追求目标。

启动“第二次改革”

“十二五”时期，面对日益凸显的结构性矛盾和利益博弈格局，深化改革需要在坚持根本方向和战略目标的大前提下，在阶段重点、优先顺序、工作机制、推进方式等方面进行明确的设计和规划。

过去 30 余年，“摸着石头过河”作为一种探索式、渐进式的改革模式，解放了生产力，增强了综合国力，提高了人民生活水平，历史价值巨大。目前改革的时代背景和历史使命发生了深刻变化，重视和加强改革顶层设计，完善改革战略规划，理性推进改革进程，成为推动的客观需要。

迟福林认为，着眼于服务发展方式转型这一历史使命，我国需要尽快启动适应新的发展阶段目标和任务的改革，或可称为“第二次改革”。这一结论是基于我国正在从生存型社会向发展型社会迅速过渡的判断。

他所说的启动“二次改革”，绝非是指改革已然停滞需要重启，而是需要像科技革命一样，

一次连接一次地推进，而每一次的重点会有不同。

他分析说，从生存型社会向发展型社会过渡，是我国 30 余年改革发展的必然结果，也是新阶段我国改革发展的重要背景。在发展型社会，改革面临的主要问题是经济持续快速增长与资源环境的矛盾越来越突出，全社会公共需求全面快速增长与基本公共产品短缺的矛盾凸显，经济发展、社会进步与公共治理建设滞后的矛盾逐步显现，宏观层面的结构性变迁引发我国改革发展的许多新情况、新问题。例如，经济体制改革引发社会利益关系的重大调整和重组；多种所有制经济发展和市场竞争中出现的收入差距扩大和社会分化；二元经济结构转型伴随的大规模人口流动，使千百年来处于停滞状态的农民生存方式发生革命性变化；经济增长方式转变和产业结构变化增加了就业的复杂性；等等。

近年来，我国一直强调推进经济发展方式转型，而“十一五”的实践表明，转变经济发展方式受到其他因素制约，比如说社会基础、行政体制等。因此，发展方式转型涉及的是结构性问题，包括经济发展方式转型、社会需求转型、政府转型，只有推动结构性改革，发展方式转型才能取得实质性的突破。

迟福林认为，第一次改革，面临的主要矛盾是生产力落后的问题，是社会产品供给总量严重不足的问题；第二次改革，生产力已经得到极大释放，面临的是内需严重不足的突出矛盾；第一次改革，主要是在经济领域中寻找解决问题的路径，在很长时期内把转变经济总量增长方式作为改革的主要任务；第二次改革，实现发展方式转型目标，需要加快推进结构性改革，包括以实现可持续性发展为目标的市场化改革、以基本而有保障的公共服务为重点的社会体制改革、以改善公共治理结构为重点的行政体制改革。

“能落地”的路线图

新时期重视和加强改革顶层设计，是为了适应转变经济发展方式的新形势，加强改革的统筹力度，把改革真正提升到战略、体制、机制的建设层面，使改革更具有可操作性。

迟福林认为，改革顶层设计是指最高决策层对改革进行整体设计，包括三个要素：一是由最高决策层设计；二是有改革路线图的设计；三是有改革具体操作方式的设计。

中国经济体制改革研究会会长宋晓梧对此指出，政治是经济的集中表现，在新的发展阶段，面对需要解决的经济社会矛盾，改革顶层设计也是一种政治设计。

经济学家高尚全认为，从领导和谋划改革的要求看，应加强由中央直接领导的中央改革领导协调机构，这有利于从全局上把握改革的进程，强化改革的决策机制，综合把握改革的总体情况，改善改革的推进方式，把自上而下的改革与地方性改革试验有机结合起来。

对于改革的路线图，中国社会科学院农村发展研究所宏观经济研究室主任党国英认为，

目前的改革顶层设计需要抓三个方面：一是抓效率问题，我国效率低的问题仍相当突出，低效率原因是市场化程度低；第二，抓平等问题，仅靠第二次分配调整分配问题，解决平等问题的困难比较大。第一次分配没做好，第二次分配就没有基础；第三，抓社会稳定问题，保持社会稳定既是改革顺利推进的前提，也是改革预期效果的重要内容。

还有专家认为，改革顶层设计应考虑“消费主导、民富优先、政府转型”的战略思路。迟福林对改革的目标、导向和重点进行了阐述。他认为，未来改革的战略思路可以概括为上述十二个字。他建议把提高消费率作为“十二五”改革发展的一个约束性目标，把民富优先作为改革的基本导向，把政府转型作为改革的重点。

“从改革具体操作方式来看，应加强改革立法，把改革纳入制度化、法治化轨道。”迟福林认为，要用法律形式将改革目标上升为国家意志，明确界定改革主体、改革责任，强化改革目标的约束性。“用法律手段有助于使改革从经验型改革过渡到理性、规范、有序的阶段。”

同时，应建立改革进程的评估机制。高尚全认为，建立完善的改革评估指标体系，应包括经济体制、社会体制、政治体制、文化体制四位一体的改革进展；还要建立改革的反馈机制，对改革过程中暴露的矛盾和问题，充分听取各方面意见，组织专家评估。

此外，还要营造更加有利于改革的社会环境和舆论环境。高尚全认为，“十二五”改革需要良好的社会氛围，需要加强改革的舆论宣传，及时向公众解答改革进程中的疑惑。要加强对改革的正面引导，让各项改革涉及的利益相关者了解改革、理解改革，让多数人在不断分享改革成果的同时，支持改革，参与改革。（2012年03月06日财经国家新闻网）

国务院决定设立温州金融改革试验区

据中国政府网消息，国务院总理温家宝28日主持召开国务院常务会议，决定设立温州市**金融**综合改革试验区。

会议指出，温州市民营经济发达，民间资金充裕，民间金融活跃。近年来，温州部分中小企业出现资金链断裂和企业主出走现象，对经济和社会稳定造成一定影响。开展金融综合改革，切实解决温州经济发展存在的突出问题，引导民间融资规范发展，提升金融服务实体经济的能力，不仅对温州的健康发展至关重要，而且对全国的金融改革和经济发展具有重要的探索意义。会议批准实施《浙江省温州市金融综合改革试验区总体方案》，要求通过体制机制创新，构建与经济社会发展相匹配的多元化金融体系，使金融服务明显改进，防范和化解金融风险能力明显增强，金融环境明显优化，为全国金融改革提供经验。

会议确定了温州市金融综合改革的十二项主要任务：（一）规范发展民间融资。制定规范民间融资的管理办法，建立民间融资备案管理制度，建立健全民间融资监测体系。（二）加快发展新型金融组织。鼓励和支持民间资金参与地方金融机构改革，依法发起设立或参股村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型金融组织。符合条件的小额贷款公司可改制为村镇银行。（三）发展专业资产管理机构。引导民间资金依法设立创业投资企业、股权投资企业及相关投资管理机构。（四）研究开展个人境外直接投资试点，探索建立规范便捷的直接投资渠道。（五）深化地方金融机构改革。鼓励国有银行和股份制银行在符合条件的前提下设立小企业信贷专营机构。支持金融租赁公司等非银行金融机构开展业务。推进农村合作金融机构股份制改造。（六）创新发展面向小微企业和“三农”的金融产品与服务，探索建立多层次金融服务体系。鼓励温州辖区内各银行机构加大对小微企业的信贷支持。支持发展面向小微企业和“三农”的融资租赁企业。建立小微企业融资综合服务中心。（七）培育发展地方资本市场。依法合规开展非上市公司股份转让及技术、文化等产权交易。（八）积极发展各类债券产品。推动更多企业尤其是小微企业通过债券市场融资。建立健全小微企业再担保体系。（九）拓宽保险服务领域，创新发展服务于专业市场和产业集群的保险产品，鼓励和支持商业保险参与社会保障体系建设。（十）加强社会信用体系建设。推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，推动小微企业和农村信用体系建设。加强信用市场监管。（十一）完善地方金融管理体制，防止出现监管真空，防范系统性风险和区域性风险。建立金融业综合统计制度，加强监测预警。（十二）建立金融综合改革风险防范机制。清晰界定地方金融管理的职责边界，强化和落实地方政府处置金融风险和维护地方金融稳定的责任。

会议强调，温州金融综合改革意义重大。浙江省和温州市政府要高度重视，加强组织领导，积极稳妥、深入细致地做好工作。浙江省要成立工作组具体负责实施改革方案。人民银行会同有关部门，要加强指导、协调和监管，随时注意总结经验。

● 国是论衡

政改莫畏难

政治体制改革并不可怕，不应回避，更不可沦为空谈

与过往不同，此次温家宝谈政改，突出了三个关系：政改与经改的关系，改革与民众的关系，以及改革与历史的关系。有此，则政改的紧迫性昭显，再不容忽视、推迟和回避。

“知我罪我，其惟《春秋》。”温家宝总理是站在历史高度谈改革的。

在此次记者会谈话中，他两次提及《关于建国以来党的若干历史问题的决议》（下称《决议》），并非偶然。正是这份 1981 年通过的《决议》，检讨了中共在建国 32 年中的执政错误，承认在 1957 年到 1966 年的十年中，“党的工作在指导方针上有过严重的失误，经历了曲折的发展过程”，十年“文革”，则“是一场由领导者错误发动，被反革命集团利用，给党、国家和各族人民带来严重灾难的内乱”。即使在粉碎“四人帮”之后，中国也经过曲折，才找到正确的发展道路，这就是中共十一届三中全会所确立、由《决议》所肯定的改革开放之路。

这是一条不容否定的道路。无论改革遇到什么样的困难，倒退都没有出路。历史的教训宛如昨日。“这个道理人民群众都懂得。”

中国依靠改革开放获得长足发展，成就有目共睹，然而，也遇到了许多问题。其中，最遭诟病的就是贪污腐败、分配不公、诚信缺失等。这些消极面引起了民众的极大不满，而解决问题的深水区改革又十分艰难；加之颇有些人将问题的根由指向改革，造成认知混乱。正如温总理所说，改革需要“人民的觉醒、人民的支持、人民的积极性和创造精神”。如果民众无法充分理解，必然增加改革的难度。

改革与民众的关系由此突显。

必须承认，“文革”后的中国处在国民经济崩溃的边缘，国弱民穷，改革从农村的包产到户开始，从经济体制改革起步，较易在民间形成共识、获得支持。而在当前，通过一般性地号召改革，形成共识已经相当困难。民众的各种不满如引导不当，还极易转变成非理性的民粹情绪。“文革”中政治野心家和狂热民粹毁灭社会文明，灾难伤痕至今犹痛。习近平近日亦撰文，提醒警惕“热衷于做表面文章，热衷于哗众取宠和追逐个人功利”的领导干部。历史和现实不仅警示了倒退可能引致的危险，也提醒改革者以高度责任感直面现实问题，尽快寻求民众对改革的全面认同。

为此，温家宝明示：“现在，改革到了攻坚阶段，没有政治体制改革的成功，经济体制改革不可能进行到底，已经取得的成果还有可能得而复失，社会上新产生的问题，也不能从根本上得到解决，‘文化大革命’这样的历史悲剧还有可能重新发生。”

在过往 30 余年中，中国的改革总体上“一手硬、一手软”，政治体制改革进展缓慢，已经严重牵制了改革全局。正因为此，多年来呼吁经济改革的一大批经济学家，例如素有“吴市场”之称的吴敬琏，近年来也在诸多场合疾呼推进政改，视之为首要任务。但在现实中，对政改百般回避者大有人在，领导者的畏缩成为最大难题。

担心政改可能影响稳定，是畏缩者的主要理由。但是，这一认知误区已为活生生的现实击破。在 2011 年 9 月以来广东乌坎因土地纠纷发生的村民抗争中，中共广东省委以“村民自治”加以引导，通过公开公正的基层选举，平息了事态。这正是在基层通过渐进政改创造社会和谐的成功实例。恰如温家宝此次重申：“群众能够管好一个村，就能够管好一个乡的事情；能够管好一个乡，就能够管好一个县的事情。我们应该按照这条道路鼓励群众大胆实践，并且在实践中使他们受到锻炼。”

政治体制改革并不可怕，不应回避，更不可沦为空谈。政改既应当循序渐进，也必须坚定不移。此次《政府工作报告》第八项布置的七项年内改革任务，有两项与政治体制改革有关：一为加快推进政府改革，一为加强廉政建设，深入开展反腐败斗争。二者均为决定经济、社会、文化改革能否取得突破的“枢纽”，关乎民心向背。本届政府在其任期最后一年，应如温总理承诺的那样，“绝不松套”，使两项改革获得明显成效。

政治体制改革涉及面很广，当有顶层设计，且不懈推进。中共十八大召开在即，已在循序推进的党内民主，特别是差额选举，必将在此次大会上取得新进展。当前发生的敏感事件，再次表明了政改的紧迫性，有责任感的领导者应当积极行动起来。（财新《新世纪》2012-3-19）

● 政坛经纬

从苏东坡的“政绩工程”看为官之道

谈起苏轼的文学成就，没有几个人不知道的。但要说到苏轼为官的政绩，可能知晓的人不会太多。其实，在苏轼为官的过程中，虽一生坎坷曲折，屡屡遭贬降职，却仍为百姓做了不少的实事好事，政绩斐然。这里不妨举两例。一是在任杭州知州时，拒开八丈沟以防颍州被淮水倒灌，接着疏浚颍州西湖的蓄泄洪通道，便利了颍州的通往淮水的航运交通，并用挖出的泥在西湖旁边筑了一道堤坝，被后人称作“苏堤”以纪念苏轼，至今“苏堤春晓”已成为杭州西湖的一个著名景点让人流连忘返。二是任职扬州时，取消了扬州的“万花会”。有的人可能认为，取消了“万花会”怎么能算作政绩工程。殊不知，取消扬州“万花会”，苏轼是冒着很大的风险，因为“万花会”是当时朝廷权臣、苏轼的上司蔡京在此为官甚感得意的形象工程啊。据有关史料记载，当时搞的万花会，要遍采诸园之花，百姓家花园以及所种之花要想不被官方所采，就只有找门道托关系或者贿赂公差。不仅没有给扬州带来喜庆，相反已经成为扬州一大害。苏轼果断取消了“万花会”，实在是干了一件深得民心的政绩工程。

抛开那些腐化堕落的贪官污吏不谈，对于大多数为官者来说，都希望在位时做出一番政绩。透过苏轼留给后人的政绩工程，不难看出，为官者要有所作为，根本的是要弄清为谁创造政绩、如何干出政绩、干出什么样的政绩这三个问题。只有树立正确的政绩观，才真正懂得了为官之道。

首先，为谁创造政绩的问题。其实很简单，就是看是为老百姓着想还是出于一己私利。现实生活中，有那么一些干部，把“政绩”看成是捞取政治资本、谋求个人升迁的“道具”，只管上面高不高兴，不顾百姓满不满意。于是乎，不顾长远利益，急功近利，杀鸡取卵者有之；大搞面子工程、形象工程，乱铺摊子，劳民伤财者有之；信奉数据出官、官出数据，出“政绩”就像“吹泡泡”，弄虚作假者有之。这样的“政绩”只是“劣绩”，得来的必然是老百姓的一片唾骂。

其次，如何干出政绩。一要实干。就是求实、务实、踏实，对认准了的事、老百姓欢迎的事，要拿出“踏石留印、抓铁有痕”的“干劲”和“韧劲”来抓落实，排除干扰、克服困难，一抓到底，抓出成效。在有些时候，还要敢于顶住来自各方面包括上层的压力，就像苏轼取消“万花会”那样，只要有损老百姓利益的事情，不管出自谁的指令，都敢挡住、都能挡住。不能做墙上之草，风吹两边倒。二要巧干。就是要广泛调研、尊重民意、科学决策，不能瞎干、蛮干。在实际生活中，确实有些干部想尽力为老百姓办好事，但结果却适得其反，把本该是群众欢迎的事办砸了，这就是不太注意方式方法。据苏轼的《乞开杭州西湖状》、《申三省起请开湖六条状》记载，之所以要疏浚西湖，也不是凭想当然的事，而是“访问民间疾苦”得来的，按照现在的话来说就是做了充分的实际调研，再按照程序及时报请朝廷，讲明了对不疏浚西湖可能对百姓、对城市发展、对交通运输、对国家经济造成的危害等等，以争取上面的支持。从中我们既读出了苏轼要疏浚西湖的为民情怀，同时看出了如何治理西湖的煞费苦心。所以说，那种不对客观实际做深入了解、不顾群众的意愿的“拍脑袋”工程，这样干出来的所谓“政绩”，只能与群众的要求背道而驰。三要不只想做大事。政绩有大小，但干部为老百姓做事却不能“抓大放小”。为什么现实中有的地方城市越建越漂亮，老百姓却感觉不到幸福？经济数据一路飙升，群众却生活拮据？就是因为这样的政绩群众感觉离他们的生活很远，感受不到实惠，所以讲，为官者哪怕在推进一项项“宏大工程”的同时，不妨多做好关系群众吃喝拉撒的“小事”，多到深入到群众家中，多听一听老百姓的心声，问一问老百姓的收入，看一看老百姓家里的摆设，并为此拿出有力措施，真正让老百姓的日子好起来，这样的政绩虽不“起眼”，但却是办到了老百姓的心坎上，这样的政绩同样是了不起的政绩。

最后，至于干出什么样的政绩，笔者认为，只要做好了上面两点，为官者的政绩如何，老百姓自会作出公正的评判。政去人声后，只要是实实在在地为老百姓着想而不是为了自己的私利，做出的政绩就会经得起历史的检验，就会赢得老百姓的褒奖。

●经济观察

重庆模式的账本

赤字只是纸面游戏

围绕重庆有没有财政赤字，出现了两种声音：

第一种认为有。2011年，重庆市地方财政收入完成1508亿元，增长51%，支出完成1641亿元，增长45.7%。

第二种认为没有。3月24号，重庆本地华龙网报道，有网民在分析《关于重庆市2011年财政预算执行情况和2012年财政预算草案的报告》时，将2011年财政收支差额理解为赤字。对此，重庆市财政局相关人士表示，《预算法》第28条明确规定，地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。我市十年来无论是年初预算编列，还是年末预算执行结果，均未出现过赤字。

产生误解的原因主要是简单将当年收支相抵。该人士指出，地方财政支出的来源主要有三块，除当年收入外，还有上年结转资金和中央财政补助资金。以2011年为例，地方财政收入2908.8亿元，加上中央补助1157.3亿元、上年结转636.1亿元、财政部代理发行地方政府债券收入50亿元，减上解中央21.5亿元后，总财力为4730.7亿元，而实际支出为3961.7亿元，收支相减后尚余769亿元，结转2012年使用。这些在公开的预算报告上均可查到，而地方财政的收支执行情况每年都将依法接受专项审计。中央财政补助在支出中的占比是逐年降低的，且在西部省市中所占比例是最低的。

真相到底如何？重庆市长黄奇帆曾经表示，重庆一度财政问题很严重：“2002年，重庆预算内财政收入157亿元，而当年政府财政负债余额450亿元。按照国际惯例，这是一个要破产的政府。”

所谓十年无赤字，在作者看来，是个忽略隐性负债的文字游戏。从理论上说，中国地方政府不允许列赤字，因此，即便入不敷出，也不会体现在地方财务的报表上，而是体现为隐性债务。

隐性负债不可小视

重庆大规模基建主要靠政府主导的“八大投”与作为金融控制平台的渝富公司。

一系列建设需要大量的资金投入，重庆的地方基建 75%是由“八大投”完成的，形成了强势的政府主导格局。

所谓“八大投”，是指重庆水务控股(集团)有限公司、重庆城市建设投资公司、重庆高速公路发展有限公司、重庆市地产集团、重庆市开发投资有限公司、重庆市水利投资(集团)有限公司、重庆市交通旅游投资集团有限公司、渝富资产管理有限公司，“八大投”平台在 2002 年末开始启动。

“八大投”的资产在政府的隐性支持下急升。根据《世界银行》研究报告称，

2003 年，“八大投”的资产只有 300 亿-400 亿元，到 2006 年底，资产猛增到 1901 亿元。单是重庆高速公路发展有限公司，资产总额就高达 809 亿元。2010 年 6 月，重庆财政局局长刘伟表示，重庆“八大投”总资产已达 4139 亿元，8 年累计投入 2413 亿元，年均投资 300 亿元以上。2000 公里高速路，5000 公里高等级公路，20 多座横跨长江、嘉陵江的城区大桥以及 150 公里的城市地铁、轻轨等等项目顺利开工建设。按照当地所说的 60%的负债比例，负债大约在 2500 亿元人民币。根据重庆所公布的更为激进的“十二五”规划投资数据，这样的负债比例不敷所需。

“八大投”的资产几何级数上升，办法是先注资、再融资，有点类似于资金钓鱼。

据《时代周报》2010 年报道，政府对“八大投”有“五大注资”，一是国债注入。中央政府定期发行基础设施建设国债，重庆市政府将每年获得 40 亿-50 亿元人民币的这类国债，作为资本或股本配给投资集团；二是规费注入。将路桥费、养路费、部分城维费等作为财政专项分别归口注入各集团公司；三是土地储备收益权注入。赋予部分投资集团土地储备职能，将土地增值部分作为对投资集团的资本金注入；四是存量资产注入。将过去几十年形成的上百亿元存量资产比如路桥、隧道、水厂等，划拨给各有关投资集团，成为其固定资产。五是税收返还。通过对基础设施、公共设施投资实施施工营业税等方面的优惠或税收，作为资本金返还给投资集团。黄奇帆称，政府通过以上 5 种注资，在 8 年时间差不多为“八大投”注入了 1500 亿元资本金。

政府注资做大，然后再通过向国家开发银行、商业银行、债券、股市、信托等 5 种融资方法，为重大基础设施和公共设施建设筹资。

政府资金实在可怜，按照重庆发改委副主任黄朝勇先生今年 3 月所说，今年 2011 年重庆争取国家发改委统筹资金到位 127 亿元，已经是历年争取中央预算内资金最高，企业债获批

发行 129 亿元。今年，将继续做好专项资金申请和债券发行，争取中央预算内投资高于 2011 年水平，争取三峡后续规划专项补助资金 100 亿。其他包括推进 10 户以上企业发行债券，协助企业开展资产证券化、信托计划等，支持企业上市融资。百亿级别的资金，与重庆每年动辄数千亿的投资规模，完全不匹配。

融资渠道收窄

支撑重庆国有资产经营的，一是土地财政，二是金融运作，三是项目经营收益。一旦这三条路受堵，多米诺骨牌就会倒塌。从金融运作来看，证券市场等陷入低谷，信托成本过高，被人叹为观止的“八大投”金融运作手段在去杠杆化过程中将成为无源之水。

项目经营收益，以刘伟先生所说的国有资本经营收益来看，每年 150 亿元，高峰期支撑了平均每年 500 多亿元的公益设施、基础设施投资，这一收益显然无法匹配如此大规模的建设，风险较大。

在经济发展高峰期行之有效的办法，无法适应于经济下行周期，信贷来源收窄。2009 年 8 月《经济观察报》报道，人民银行重庆营管部数据显示，6 月末，重庆金融机构本外币贷款余额 8268.9 亿元，同比增长 46.9%。重庆连续第五个月成为全国信贷增速第一。从贷款结构看，中长期贷款大幅增长，主要投向政府主导的重大建设项目和重点企业集团。1~6 月，新增基本建设贷款 663.6 亿元，占新增中长期贷款的 45.8%。承接这些贷款的主要是政府的投融资平台。

现在，中长期贷款已显颓势。据重庆营管部统计，2012 年 2 月末，重庆市人民币中长期贷款余额 10186.04 亿元，同比增长 12.53%，较 1 月下降 0.66 个百分点。其中，个人中长期消费贷款余额 2697.05 亿元，当月增加 5.73 亿元，同比少增 44.43 亿元。单位固定资产贷款余额 5416.60 亿元，当月增加 76.12 亿元，占当月中长期贷款增量的 93.17%。全市单位中长期经营贷款余额 1300.94 亿元，当月减少 10.19 亿元。这样的数据无法支撑平台运作。

今年 3 月 6 号，重庆市出台 2012 年市级重点项目名单。重庆市发改委副主任黄朝勇表示，年内将实施重点项目 300 个，涉及总投资 1.35 万亿元，年度计划投资为 2600 亿元。重庆准备向谁大规模融资？2009 年的房地产牛市与大投资救了很多，现在，还能等到大投资时代或者大牛市吗？

土地收入可能难撑现金流

重庆模式的关键点，除了金融运作之外，就是土地。

重庆平台贷的钥匙是资产注入尤其是土地资产注入，如果土地资产大规模贬值则风险大增。黄奇帆曾经坦承，“八大投”很重要的资金来源跟土地财政有关。“土地及其增值潜力，

是地方政府和融资平台手中最重要的筹码”。2010年，“八大投”被赋予土地储备功能，家家都有至少数万亩的土地储备，目前总量已超过40万亩——或是政府以土地注资，或是以土地抵押贷款，且以未来土地出让收益偿还。黄奇帆不讳言土地的重要意义。黄奇帆在多个场合阐释“土地储备功能在投资集团内部有两个循环”，第一个循环是从储备到融资到搞项目的循环：比如城投公司有一万亩地，规划上让城投公司储备了，它拿出部分资金，完成规划红线内的土地征地动迁、产权过户，从而成为信用资产，可以在银行抵押贷款用于基础设施建设。第二个循环：土地储备后，要投入、开发，七通一平，然后通过市场转让给房地产商。“这是一个土地升值的过程，也许你50万元一亩的地，转让时200万元一亩，就有一个额外的收入，部分出让金要转交区县政府和市政府，部分则用来抵扣基础设施中的各种投资——很多基础设施是政府的公共支出，它已由投资集团在银行融资后先期投入了，最终要还银行。”

在两个循环中，土地有两个升值过程：从农民手中进入市场是一个过程，在市场生地变熟地进行商业开发是又一个过程。农民与购房者分别承担两轮成本。

正因为土地如此重要，重庆必须大力推进土地储备，同时维持高投资和经济热度，以维持土地市场的增值。一旦土地价格下降或者投资热度下降，都会对当地经济造成致命伤害。这就是只能快不能慢的独轮车经济，也是土地经济的最大软肋。

按照重庆市发改委副主任黄朝勇所说，重庆一是在重庆的经济增长中，投资的贡献一直在70%左右，2011年全国投资增长23.8%，中、西部地区投资分别增长28.8%和29.2%，重庆投资增长31.5%。保证投资资金来源已经成为重庆的首要问题。

以重庆水投为例，无力提供配套资金的区县政府往往“以地换库”。近两年，水投与重庆26个区县签订了土地储备协议，涉及32个重点水利工程项目，把近6万亩储备土地的未来收益权以53.8亿元计入无形总资产。

重庆经济最重要的抵押品土地的价格，正在经历严峻考验。根据中国指数研究院的数据，经过前几年的高增长，2011年土地出让金下降。2007年为314亿元，2008年受调控影响大幅下降至117亿元，2009年，重庆土地出让金收入448.47亿元，同比上升276%；2010年，重庆土地出让金为712.1亿元；2011年重庆土地出让金为784.4亿元，同比上升10.1%。随着房地产降温，重庆土地降温，所谓“重庆模式”最重要的引擎也将熄火。10%左右的土地出让金增幅，无法背负30%以上的投资增速。

重庆模式是东部地区此前土地发展模式，以及用税收等优惠模式吸引外资总部经济的翻版，是黄奇帆“引东入西”，不算太新。与其他地区不同的是，重庆的运作格局更大，重庆的土地资源更多，一度所追捧的程度更甚，因此在短期内的爆发力看上去似乎更强。

去年8月9号，重庆市财政局表示，“十二五”期间重庆市财政在基本公共服务投入的资金总量是3028亿元，这个资金量是经过充分论证的，主要用于改善城乡居民的教育、卫生、社保、住房和出行等方面的条件，让市民共享公共财政的阳光。加大民生投入非常好，问题是资金从何而来？

从贷款或者土地而来，不过是寅吃卯粮，或者是羊毛出在羊身上。按照重庆市教委所说，主要是城市建设配套费部分用于教育、征收城市教育费附加；按增值税、消费税、营业税的2%开征地方教育附加等，是增加了投资成本，与重庆所说的低成本引资背道而驰，上述费用与城建、土地仍然密不可分。加上目前增值税增速下行，投资需要资金，企业税收下降，怎一个急字了得？（英国《金融时报》中文网专栏作家 叶檀 2012年03月27日）

●悦读时光

中国商人爱看官场小说

最近看到联想控股董事长柳传志推荐人们读官场小说《二号首长》，理由是可以了解“政府怎么运作”，说真的我有一点小小的吃惊，觉得柳先生这样几十年来在风雨颠簸中成长起来的商业领袖也要从一部官场小说中了解这方面的信息，可见官场真的不简单。另外一方面，我猜这也是因为联想这样挂科技和中科院名头的企业，面临的政府管制大概比较少，而且先是在北京发展，后来成了大企业以后各地政府也比较支持，柳先生可能确实没和官员们打太多交道，对他们的行为方式不太熟悉，这才有通过小说了解的需要。

其实在中国出版界，官场小说十年前就已经成为畅销书的一大类型，至今在各地机场书店占据显要位置。相比十年前，近年的官场小说纷纷系列化、实用化了。十多年前引发官场小说热的《国画》虽说写官场，还穿插些文人情调和历史感叹的言辞，在写实的基础上还想往深探索一二，而现在最流行的官场小说，主人公往往在县、市发展，又牵涉乡、镇和省、部，串联科、局、厅、委、办，力争把各级官场都写到，给读者一份完整的“官场潜规则”指南——这大概是应市场的需要而有意策划的战略，因为出版界的朋友说官场小说的主要读者是市、县的公务员——从广义来说，中国各级政府和党群机关、社会团体和事业单位的工作人员多达三千万以上，其中多数都在市、县，这是最为庞大的市场基础。

就我的观察，不少从商的人也喜读官场小说。一类人是好奇，想了解官场的运作规则，从人物浮沉中总结点普遍性的经验教训之类，另一部分人则是生意上和官员有点牵连，所以希望了解他们如何翻云覆雨，还期望学一两招或许可以用来趋利避害。

在中国，党政机关官员对经济和资源分配的影响实在大，尤其是在地方市、县，凡是生意稍大的难免都要和官员打交道，特别是地产、能源、娱乐和法律咨询相关企业，面对的潜规则较多。他们中的好些人好读这类书，对官场动态也非常关注，而在大城市做网络、科技等方面行业的人，因为专业化程度高、市场监管较为透明，对相关官员的依赖小，对官场小说的兴趣就少一些。

当然，那些真正和官场有密切纠葛的商人，反觉得小说里写得太过玄虚夸张。有一位曾告诉我说“等我不做事了也化名写本实实在在的官场小说，保证比现在的小说都精彩！”（英国《金融时报》中文网特约撰稿人 周文翰）