



改革发展 再扬帆

突破深水区改革的8大难题

主编◎邹东涛 副主编◎欧阳日辉

改革贵在行动，喊破嗓子不如甩开膀子
但“难点”在哪里，“险滩”怎么过，“难关”怎么闯
全面解读深化改革的热点难点着力点

国家行政学院出版社



改革发展 再扬帆

邹东涛◎主编 欧阳日辉◎副主编



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革发展再扬帆 / 邹东涛主编.

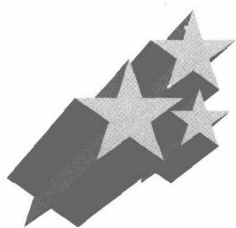
—北京: 国家行政学院出版社, 2013.1

ISBN 978-7-5150-0661-1

I. ①改… II. ①邹… III. ①中国特色社会主义—
社会主义建设模式—研究 IV. ①D616

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第016309号

- 书 名 改革发展再扬帆
主 编 邹东涛
责任编辑 李少军 汤中芳
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)
电 话 (010) 68920640 68929037
编 辑 部 (010) 68928745
经 销 新华书店
印 刷 北京市昌平开拓印刷厂
版 次 2013年3月北京第1版
印 次 2013年3月北京第1次印刷
开 本 787毫米×1092毫米 1/16
印 张 18.5
字 数 295千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0661-1
定 价 39.00元



绪 论

改革不停步，发展再扬帆

邹东涛 欧阳日辉

自 2008 年以来，我们每年撰写出版一部《发展和改革蓝皮书：中国经济发展和体制改革报告》。2012 年以什么为主题？我们确定了《以民为本：中国全面建设小康社会 10 年（2002~2012）》。因为自 2002~2011 年，每届中央全会的主题都是有关“全面建设小康社会”的内容，到 2012 年整整十周年，这必定仍然是十八大的主题。预测是准确的。我们的著作出版 5 个月后召开的十八大上，胡锦涛总书记代表中央所做政治报告题目是《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》。





我们在《以民为本：中国全面建设小康社会 10 年（2002~2012）》的绪论的开首写道：“在中华民族几千年迄今的历史长河中，《诗经·大雅·民劳》开启了小康之言，司马光诠释了小康之涵，汉唐清留下了小康之鉴，新中国的诞生奠定了当代小康之基，改革开放开启了小康之门，十六大丰富了小康之说，十七大提升了小康之略，十八大必将进一步深化和弘扬小康之慧。”这是巧合吗？不是，这是我们长期预测和跟踪中国改革发展走向的必然结果。

一、中共十八大，高亢的理性与理性的高亢

东亚有一个古老而新兴的人口大国——中国，其执政党中国共产党人数有 8000 多万，而每年都以 200 多万的速度递增。经济学家米尔顿·弗里德曼说：“能解读中国经济改革的人应该荣获诺贝尔奖。”要读懂当代中国，就要读懂中国共产党。

这个诞生了 91 年、执政了 63 年的世界第一大执政党中国共产党，于 2012 年 8 月 8~14 日召开了第十八次代表大会。中共十八大的召开，以清新的气氛，在全中国和全世界引起了巨大反响：一是气势如虹高瞻远瞩地高举“两个一百年大旗”：在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家；二是高举经济建设、民生和小康社会建设大旗，提出了以现在为基点，到 2020 年全国人均收入翻一番这一小康社会的伟大目标；三是高举科学发展观和环境大旗，首次提出建设“美丽中国”的奋斗目标；四是高举廉政大旗，进一步从严治党治政，高调和紧锣密鼓反腐倡廉；五是高举改革发展大旗，在各个方面寻求改革和发展的新突破。十八大闭幕后新的中央政治局常委紧锣密鼓到各地调研，尤其是新任总书记习近平首先出行深圳，重走 1992 年邓小平在深圳走过的路线，给了全国和全世界一个重要信号：新的领导集体将继续坚持邓小平改革开放的路线。

中国共产党全国代表大会已经召开了十八次，而第十八次大会国内外的呼声的高亢程度是少有的，被媒体称为“全球最重要政治会议”。面对全国全球对十八大召开的普遍赞誉，看到全国人民对十八召开的欢欣鼓舞，长期跟踪思考探索中国改



改革发展历程的我们，反倒有着许多冷静和理性，更多思考的是“后十八大”面临着哪些严峻问题，又怎么解决面临的严峻问题，从而确保十八大的宏伟蓝图顺利实现。因此，在冷静的思考中吟出了一首词《满江红·后十八大之喜与忧》——

小小红船，南湖水，扬帆劈浪。

拯苦难，漫天星火，党旗飘荡。

风雨征程九一载，神九蛟龙航母壮。

十八大，再举改革旗，人心向。

多少事，当考量；

钱袋胀，幸福晃。

筑和谐社会，几多关障。

贫富悬殊深治理，公平正义高擎杖。

勿等闲，风起巷窟间，掀滔浪。

上词中“勿等闲，风起巷窟间，掀滔浪”，受启发于战国时期宋玉的《风赋》。十八大之后的路子好走吗？我们想起了战国后期著名辞赋家宋玉的《风赋》。上词就是受其启发而填。

回顾中国共产党成立 91 年的历程，面对十八大的召开，笔者看到中国共产党百余年波澜壮阔的历史，感到豪迈而又舒畅。而面对“后十八大”，既看到激动人心的豪迈和意气风发，又看到存在着诸多的不确定性和挑战，感到十八大新领导班子肩上的担子并不轻松。这使我们联想到战国后期学者宋玉与楚顷襄王的一次对话。

战国后期辞赋家宋玉相传是屈原的弟子，曾事楚顷襄王。一次，宋玉陪同楚顷襄王游兰台宫，有风飒然而至，王乃披襟挡之，曰：“快哉此风！寡人所与庶人共



者邪？”宋玉对曰：“此独大王之风耳，庶人安得而共之！”。宋玉的回答真是极品“马屁”。

楚顷襄王更不逊色，展示了“与民共享”的大王之气，曰：“夫风者，天地之气，溥畅而至，不择贵贱高下而加焉。今子独以为寡人之风，岂有说乎？”

宋玉话锋一转，阐述了“风”的科学：“臣闻于师：积句来巢，空穴来风。其所托者然，则风气殊焉。”即是说：“风”不是空穴而来的，而是制度有了空子，“风”就会乘机钻营，而且“风气殊焉”。

看来，宋玉并非是“马屁精”，而是要向楚顷襄王兜售自己的治国理念：不要被表面虚假的因果关系所迷惑，要寻找隐藏在背后的真正原因。

王曰：“夫风始安生哉？”宋玉对曰：“夫风生于地，起于青苹之末。……清清泠泠，愈病析醒，发明耳目，宁体便人。此所谓大王之雄风也。”

看来，宋玉又在“拍马屁”了。是吗？再往下看：

王曰：“善哉论事！夫庶人之风，岂可闻乎？”宋玉对曰：“夫庶人之风，塙然起于穷巷之间，堀堞扬尘，勃郁烦冤，冲孔袭门。动沙堞，吹死灰，骇溷浊，扬腐余，邪薄入瓮牖，至于室庐。故其风中人状，直憊溷郁邑，殴温致湿，中心惨怛，生病造热。中唇为胗，得目为箴，啖醋嗽获，死生不卒。此所谓庶人之雌风也。”

宋玉最后从对“俗人之风”的描述，引申到治国方略：老百姓造反起义之“风”，“塙然起于穷巷之间”，这个“俗人之风”，“堀堞扬尘，勃郁烦冤，冲孔袭门。”这是提示楚顷襄王要对社会底层“穷巷”间贫民要给予人文关怀，促进社会公平和社会稳定。

要预防“庶人之风”“塙然起于穷巷之间”，要避免“堀堞扬尘，勃郁烦冤，冲孔袭门，动沙堞，吹死灰，骇溷浊，……”，就必须保持清醒的头脑。

党的十八报告充分展现了全党的忧患意识和清醒头脑，明确指出：“面对人民的信任和重托，面对新的历史条件和考验，全党必须增强忧患意识，谦虚谨慎，戒骄戒躁，始终保持清醒头脑”。



二、“托克维尔悖论”与穿越“历史三峡”

无独有偶，十八大前出版的几本著作，也与党的十八大的忧患意识耦合一起蹿红，使得京城一时“洛阳纸贵”。一本是1856年法国思想家托克维尔的《旧制度与大革命》，另一本是2012年3月美国麻省理工学院经济学教授达荣·阿斯莫格鲁（Daron Acemoglu）和哈佛大学教授詹姆斯·罗宾森（James Robinson）合著的《权力、繁荣与贫穷的根源：为什么国家会失败？》（The Origins of Power, Prosperity, and Poverty: Why Nations Fail, Profile Books Limited）。

托克维尔的《旧制度与大革命》是一本怎样的书？这样一本旧书，能给当下的中国带来何种新的启示？《旧制度与大革命》阐述的是这样一个触目惊心的话题：在大革命发生以前一段时间财政政策的调整改革可以带来经济的发展，民众的生活水平也能做到比过去有明显提高，但大革命恰恰就爆发在这个总体情况相当不错的时期，大革命将路易十六送上了断头台。

路易十六统治时期是旧君主制最繁荣的时期，何以繁荣反而加速了大革命的到来？法国大革命之前一二十年，社会财富迅速积累，甚至“公共繁荣在大革命后任何一个时期都没有大革命以前20年中那样发展迅速”。蓄意追求财富的民众与日渐介入市场的政府之间，发生了最终的激烈决裂，于是全法国陷于这样一种滑稽而又悲惨的境况之中：“一场浩劫怎能避免呢？一方面是一个民族，其中发财欲望每日每时都在膨胀；另一方面是一个政府，它不断刺激这种新热情，又不断从中作梗，点燃了它又把它扑灭，就这样从两方面推促自己的毁灭。”^①当民众发财致富的欲望被政府刺激得不可抑制，而又被政府的各种错误政策、执法阻碍实现的时候，经济繁荣反倒点燃了革命的烈火。

托克维尔还发现了另一个“悖论”：大革命是在人民对苛政“感受最轻的地方爆发的”。托克维尔认为：“革命的发生并非总因为人们的处境越来越坏。……被革命摧毁的政权几乎总是比它前面的那个政权更好，而且经验告诉我们，对于一个

^① 托克维尔著，冯棠译：《旧制度与大革命》，商务印书馆1997年版，第208、213页。



坏政府来说，最危险的时刻通常就是它开始改革的时刻。……当时被消除的所有流弊似乎更容易使人觉察到尚有其他流弊存在，于是人们的情绪更激烈：痛苦的确已经减轻，但是感觉却更加敏锐。”^①也就是说，一旦这种压力减弱，民众对周围的压迫变得敏感起来，各种欲望被调动起来，革命的欲望常常随之而来了。

托克维尔归纳的革命爆发的两个“悖论”，有些类似经济学家诺斯总结的国家与社会经济相互联系和相互矛盾的关系：“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源。”出于统治的需要，一种经济上低效的制度安排在政治上却可能是合理的。国家在界定与保护产权过程中受交易费用和竞争的双重约束，会对不同的利益集团采取歧视性的政策，从而会容忍低效率产权结构的长期存在，从而导致经济衰退。公平同样是政府做事的出发点，必要的时候为了公平，有可能牺牲效率。对于后发国家而言，政府的重要性毋庸置疑，而如何发挥其对于经济的正面激励效应，则需要一系列的制度设计来制约难以驯化的权力，也就是政治学家福山所谓解决“坏皇帝”问题^②。

很多人认为，托克维尔所描述的 200 多年前的法国，与今天的中国有几分相似。托克维尔提出的“两个悖论”，也在警示中国改革的发起者。2012 年 2 月，经济学家华生在自己的新浪微博上更新了一条评论：“去海里见老领导，被推荐读本书，托克维尔的《旧制度与大革命》。他认为中国这样在世界上举足轻重的大国，从历史上看也好，今天的外部环境也好，现代化转型不会那么顺利。中国人自己的代价也没有付够。过去这些年走得顺了些，下面难免会有反复。”^③

2012 年 4 月 26 日，地产大佬任志强在他的微博里提到，“（中国人民银行副行长）易纲推荐托克维尔的《旧制度与大革命》一书。马克思的同代人。有助于反思中国的‘文

① 托克维尔著，冯棠译：《旧制度与大革命》，商务印书馆 1997 年版，第 210 页。

② 徐瑾：《追问中国改革道路》，英国《金融时报》中文网 2012 年 11 月 8 日。

③ 万磊：《发展矛盾与改革路径——对话经济学家华生》，载《国家财经周刊》2012 年第 24 期。

革’，产生的条件与土壤。值得疑问的是为什么‘文革’之后，中国没有进入民主。”此后，国内思想界爆发出一场大讨论，《旧制度与大革命》成为关注中国未来命运的知识分子传阅的读物。

这是否反映了高层的某种共同认识？终于在11月30日的中纪委座谈会上，中央纪委书记王岐山对与会专家学者说：“我们现在很多的学者看的是后资本主义时期的书，应该看一下前期的东西，希望大家看一下《旧制度与大革命》。”^①在全国载歌载舞庆祝十八大召开的时候，作为新任中央政治局常委的王岐山“希望大家看一下《旧制度与大革命》”，绝不会是个人行为，而是中央政治局领导集体的共同思考。

《旧制度与大革命》的姐妹篇《权力、繁荣与贫穷的根源：为什么国家会失败？》提出了一个巨大的问题——人类社会为什么有的会繁荣与昌盛，而有的却停滞与衰落，繁荣与贫穷的根源是什么。其实，这个问题是老问题，早就有奥尔森的《国家兴衰探源》探讨过这些问题：国家为什么会有兴衰？国家兴衰的根源何在？不同的国家为什么会有不同的经济增长速度？同一国家于不同的历史时期为什么发展有快有慢？在市场经济体制国家中，为什么有些国家经济繁荣，而有些国家却遭受贫困和衰败？

《权力、繁荣与贫穷的根源：为什么国家会失败？》论述了到底是什么创造了社会的繁荣与贫穷。“体制、体制、体制”，本书的第十三章以这样的题目再次强调他们的论点。贯穿本书的主要论点是一个社会的体制决定这个社会的命运。成功的、繁荣的国家和社会有良好的经济和政治体制，用这两位学者的术语来描述，这种体制是“包容性体制”（inclusive institutions），是多元性体制；而历史上那些将失败或已失败的国家，无一不是因为采取了一种糟糕的体制——攫取性体制（extractive institutions），这种攫取性以榨干多数人而为极少数人服务为目的。

攫取性体制在世界上占大多数，最大收益者是统治者，而且不那么容易被改变

① 张蕾、麻丹彤、张瑞：《新中纪委书记来了》，《南方人物周刊》2012年12月7日。



或推翻。攫取性制度虽然能在一定程度上和一定时期内促进经济发展，但由于它的权力和财富高度集中，被少数人垄断，整个国家制度建立在剥夺多数人而为极少数人服务的基础上，大多数人没有劳动和创造的积极性，因此，国家不仅不能持续繁荣，很难有技术创新和进步，还经常面临为争夺权力而引发的内乱和不稳定。无论是从效率还是公平上讲，包容性制度都优于攫取性制度。^①

体制包括经济体制和政治体制。包容性的经济体制的主要特点是：保障财产私有（私有制），创造公平竞争环境（保证个人创业积极性与法制），鼓励投资和科技创新。包容性政治体制的主要特点是：政治权力分布广泛同时受到限制，有相对集中的政治权力确保国家基本设施教育医疗等的建设等等。作者认为，两个体制之间的关系是互为保障的，仅仅有经济包容性体制，没有政治包容性体制，经济发展没有持续性，经济的发展必定会停滞以致失败；政治包容性体制为包容性经济体制开路，并促使其进一步发展，一个国家的政治体制最终决定这个国家是否能走向繁荣和富强。^②

《纽约时报》专栏作家托马斯·弗里德曼认为这部书“最引人入胜的是作者关于美国与中国的警告。”作者们对中国的论述（第五章和第十五章）是很精确的。本书详细地讨论了中国1949年以来的前三十年和后三十年的经济体制的不同带来的不同的结果。前三十年中国采取的是攫取性的经济体制，公私合营、合作化运动等的最大收益者不是普通的人们，而是掌管国家权力的极小部分人，后三十年中国采取了部分包容性体制，中国的经济起飞，普通人的生活水平迅速提高。当前中国经济发展，要是没有政治体制的改革，不具备持续发展的能力，“中国的让人惊异的发展速度会慢慢地蒸发掉”，除非中国进行政治体制改革。

遗憾的是托马斯·弗里德曼并不完全了解新中国的前三十年：并不是掌管国家权力的极小部分人攫取了社会的财富，使得人民贫穷，而是那个时代对“先进指导

① 李命志：《威尼斯、页岩气革命和改革前景》，载《财经》2012年第31期。

② 沈睿：《为什么国家会失败？》，载《新京报》2012年7月21日。

思想”的教条主义理解，以及对“私有制”理念和制度的全面扫荡，使得全社会的经济效率普遍下降，从而全面造成国穷、官穷、民更穷。

中国改革开放之后一届又一届中国中央领导集体是越来越聪明、智慧的领导集体，都努力寻求“政府之手”与“市场之手”的平衡之道，不断完善包容性体制。并通过政治和经济体制的全面改革探寻经济的可持续发展动力，力争进一步释放“改革红利”，从而实现一位美籍中国著名历史学家唐德刚多年前提出的“穿越历史三峡”假说。

1996年9月，唐德刚先生在台北《传记文学》第六十九卷第三期发表的《中国国家转型论提纲》率先提出“两百年出‘三峡’说”。唐德刚把先秦以来的中国政治社会制度变迁分为“封建、帝制与民治”三个大的阶段，共出现两次转型。中国政治社会制度的第一次大转型是在两千多年前，从封建制转到郡县制，围绕着“废封建，立郡县；废井田，开阡陌”这十二个字的转变，秦国实自公元前4世纪中叶“商鞅变法”开始，一直到汉武帝与汉昭帝之间（公元前八十六年前后）才大致安定下来。前后经过了两三百年。

唐德刚在文章中写到：“在西方文明挑战之下，我们的传统制度被迫作有史以来‘第二次政治社会制度大转型’。这第二次大转型是被迫的，也是死人如麻、极其痛苦的。这次惊涛骇浪的大转型，笔者试名之曰‘历史三峡’。我们要通过这个可怕的三峡，大致也要历时两百年。自1840年开始，我们能在2040年通过三峡，享受点风平浪静的清福，就算是很幸运的了。如果历史出了偏差，政治军事走火入魔，则这条‘历史三峡’还会无限期地延长下去。那我民族的苦日子就过不尽了。不过不论时间长短，‘历史三峡’终必有通过之一日。这是个历史的必然。到那时‘晴川历历汉阳树，芳草萋萋鹦鹉洲’，我们在喝彩声中，就可扬帆直下，随大江东去，进入海阔天空的太平之洋了。”

党的十八大提出的第二个奋斗目标：“2049年全面建成富强民主文明和谐的社会主义现代化中国”，与唐德刚提出的“2040年穿越历史三峡”，时间非常接近。这将使中华民族真正昂首挺胸地自立于世界民族之林。但无论是党的十八大提出的



“2049年全面建成富强民主文明和谐社会主义现代化中国”，还是唐德刚提出的“2040年穿越历史三峡”，都不会自发地实现。都需要全党和全国人民齐心协力矢志不渝地坚持改革、改革、改革。改革没有回头箭。

三、深化改革是开弓没有回头箭

中共十八大报告中有不少重要词汇是被反复使用的，而频率最高的则是“改革”两个字，在整个报告中“改革”二字总共被使用了86次，成为重复之冠。这清楚而坚定地向世人宣示：改革没有回头箭。

为什么改革没有回头箭？因为我们的脚下仍然坎坷不平，因为我们的面前还存在着许多障碍。十八大报告用四个“依然”清晰地指出了前进道路上存在的困难和问题：“发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出”，“农业基础依然薄弱”，“城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大”，“反腐败斗争形势依然严峻”。也就是说，中国经济运行中矛盾和困难日益突出，影响中国经济社会长期健康发展的体制性、结构性矛盾依然存在，一些重点领域和关键环节的改革还未取得真正突破。

新一届领导集体自确立以来，多次在公开场合及工作会议上强调改革的重要性：11月21日，李克强主持召开全国综合配套改革试点工作座谈会时指出，全面领会十八大精神，必须充分认识加快改革的重要性和紧迫性，这是我国发展的最大“红利”；11月30日，中共中央中南海召开党外人士座谈会，习近平指出，明年是全面贯彻落实党的十八大精神的开局之年，要坚持社会主义市场经济改革方向，搞好顶层设计，及时推出一些有针对性的改革措施，坚持整体渐进和局部突破相结合，大胆探索，务求实效；12月4日，中共中央政治局召开会议分析研究2013年经济工作时提出，要扎实推进重点领域改革。

2012年12月7日至11日，习近平考察广东。习近平强调，改革开放是党的历史上一次伟大觉醒，现在改革已经进入攻坚期和深水区，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革。他将改革开放称为“决定当代中国命运的关键一招”，“也是决定实现‘两个100年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招”。



习近平强调，实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路。我们要坚持改革开放正确方向，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，既勇于冲破思想观念的障碍，又勇于突破利益固化的藩篱。我们要尊重人民首创精神，在深入调查研究的基础上提出全面深化改革的顶层设计和总体规划，尊重实践、尊重创造，鼓励大胆探索、勇于开拓，聚合各项相关改革协调推进的正能量。更加注重改革的系统性、整体性、协同性，做到改革不停顿、开放不止步，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化而团结奋斗。^①

习近平视察广东，重温邓小平 1992 年“南方谈话”的路线，引发境内外媒体的高度关注。法国欧联网刊文《习近平首次离京视察：传递新版“南方谈话”》说，这给人传达了具有正能量的新版“南方谈话”：改革从自身做起，中国未来改革步子还会加快。加拿大《星岛日报》的社论指出，习近平与邓小平两代领导人所处的阶段虽然不同，但在改革开放的过程中，却同样是面对改革的新课题。

12 月 8 日，《深圳特区报》3 版刊发了曾于 1992 年 2 月 26 日刊发过的评论文章《多干实事》。编者按提到“空谈误国，实干兴邦”。11 月 29 日，习近平在阐述伟大的“中国梦”时特别强调了这句话。

深圳出产“实干”，信奉“实践”。习近平总书记的讲话再次点燃了特区建设者以务实作风开创特区发展新局面的火热激情。

20 年前的春天，深圳特区报连续刊发蜚声中外的“猴年新春八评”。其中，第四篇《多干实事》，强调的就是特区事业的发展要靠实干。今天，我们重温这篇评论，“言行之间，行重于言”，“干，才是改造世界的直接力量”，评论中的观点放在今天依然不过时，依然发人深省。

^① 《习近平在广东考察时强调：增强改革的系统性整体性协同性 做到改革不停顿开放不止步》，新华网 2012 年 12 月 12 日。



多干实事

一个实际行动胜过一打纲领。言行之间，行重于言。

干，才是改造世界的直接力量。这样说，丝毫没有贬低纲领、路线的重要性。……

多干实事，首先，领导干部就要到基层去，到群众中去，调查研究，为基层和群众多办实事，突破工作中的难点和“死角”，总结推广先进经验。现在的问题是，会议越开越多，应酬越搞越多，文章越写越长，所谓“两多一长”。而且，屡刹不住，屡禁不止，几近泛滥。原因何在？从心态上看，这里面有心存眷恋、不忍“割爱”者；有司空见惯、无足挂齿者；有抵制乏力、徒唤奈何者。形形色色，不一而足。其中，似是而非的歪理也不少，比如，开会不多似乎没做什么工作；文章不长似乎显示不出水平；新张周年不搞剪彩庆典是有失体面；上级不到场就是不支持、不重视，下级不迎送陪同就是不尊重、不热情。如此等等，相互感染，彼此攀比，因而繁文缛节、形式主义便大行其道。试想，白天下“会海”，晚上上“文山”，中间赶应酬，剪彩宴请、送往迎来，能有多少时间专心致志干实事呢！又谈何提高工作效率呢！这种状况不能再继续下去了！在这个问题上，我们也要以改革的精神，刮骨疗毒，干点实事。

多干实事，就要谦虚谨慎，切不可有了一点成绩就忘乎所以，到处张扬，吹嘘自己。……

空谈误国，实干兴邦。

（原载《深圳特区报》1992年2月26日，有删节）

由此可见，改革共识已然初步达成，未来中国必将继续高举改革大旗。这样，下一步要具体如何改革则是新的关注焦点。改革千头万绪，未来的改革最重要的有



两项：一是处理好政府和市场的关系，二是打破既得利益集团对改革的阻挠。

十八大报告指出，“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用。”

在建立和健全市场经济体制的过程中，市场经济越是发展，就越是需要政府从经济活动中退出。从这种意义上讲，政府最大限度地从市场中退出，是改革取得成功的先决条件。转型期，政府是否退出市场的决定权，完全掌握在政府手中，政府的进退选择也就成了决定改革成败的关键。

一些经济学家将政府配置生产要素，形象地比喻为“政府的有形之脚踩住了市场的无形之手（价值规律）”，深化行政管理体制和政府机构改革，切实转变政府职能，政府必须收脚让市场真正做主。

按照科学发展观的要求，既适应社会主义市场经济体制改革要求，又符合政治体制改革方向的政府经济行为模式是“小政府，大服务”。“小政府”主要是就政府机构而言的，要加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，建设精简、统一、高效的符合市场经济和民主法治要求的现代化政府体制。“大服务”是指政府为保证经济社会正常、高效运行所具有的功能，主要包括政府为企业和市场提供公共产品和公共服务，包括完善市场体系、健全市场机制、保障市场秩序、改善经济发展所需的软环境和硬环境等。“大部门制”不是简单地裁撤机构、精简人员和整合职能，而是服务于十八大的“两个完善”和“两个加快”，最终落实于以人为本和科学发展的施政理念。

进一步理顺政府和市场的关系，转变政府职能应有进有退，有强化有弱化。我们不能把市场化条件下“转变政府职能”、“小政府”简单理解为“弱化政府职能”。当然，过去政府直接办企业等职能不仅要弱化，而且要逐步放弃，政府的市场监管、社会管理和公共服务的职能不仅不能弱化，而且要加强，特别是关乎群众切身利益、社会需求度高的领域。例如，产品质量安全、环境标准、食品药品安全、劳动场所安全、社会福利等社会领域，需要政府公权力大力介入。

进一步理顺政府和市场的关系，需要改革行政审批和监管的方式。完全取消行



政审批是不可行的，行政审批改革的方向是把行政审批的程序尽量地科学化、专业化、透明化，而不是垄断在政府部门。比如，将大量不必要审批的投资决策权交给企业家，由市场决定；把核心决策（如环保评估问题）交由临时组成的匿名专家委员会执行。这种匿名的专家委员会相对于目前的纯粹行政审批而言，更加具有客观性，也不容易被利益相关者所左右。通过这种方式，可以极大地释放民间投资的积极性，同时减少暗箱操作和腐败的可能性，提高政府行政效率。^①

改革是利益调整的过程，自然会遭到既得利益集团的阻扰。“摸着石头过河”有利于推行改革，使得中国经济高歌猛进，世人瞩目。但也正这是些相对而言“较易啃的骨头”，或为下一步的改革引来了“拦路虎”。

邓聿文把我国既得利益者细分为七类强力政府部门中的部分官员、地方政府及相关官员、国企中的一些高管、“洋买办”、房地产开发商、大的民营企业、部分专家学者和专业人士。上述七类人还可进一步归类，分为权贵资本利益集团（包括前述的一、二、三类）；金融资本利益集团（包括前述的第四类和第六类一部分）；实业资本利益集团（包括前述的第五类一部分和第六类一部分），知识资本利益集团（前述第七类）。他们基本囊括了中国的既得利益集团，是改革的最大受益者。这些既得利益群体虽然常常以“改革派”的形象出现，但骨子里却是中国改革的最顽固的阻力。^②

汪玉凯在“中国改革（2011）年会”上提出，既得利益群体应具备四项特征：有足够的权力资源；有足够的垄断能力；有影响官方政策制度的渗透力甚至决断力；通过利益形成边界获取集团利益。若以此为标准，可以发现中国已经存在三大既得利益群体：以贪腐官员为代表的权贵利益群体、以垄断企业为代表的垄断利益群体和以房地产、资源行业为代表的地产资源利益群体。能否破解这三大既得利益群体

① 李稻葵：《未来三到五年 中国经济将面临重大风险》，载《环球企业家》2012年11月20日。

② 邓聿文：《真正的既得利益者是谁？》，载《党员文摘》2012年第7期。