◆观 点

改革当有针对性和实效性

当下中国的改革，总的看，改革势头较好。但也存在着一些部门、一些地方囿于既有利益不愿意真改，纠结于潜规则的束缚不敢放手去改，面对新情况新问题缺乏良策不知如何去改等问题。

结果在一些地方和部分领域，改革雷声大雨点小。慷慨激昂高喊改革加油的人不少，埋头苦干真正为改革助力的人不多；避重就轻式的外围性改革多，刮骨疗毒式的根本性改革少。因此，当下改革重中之重、当务之急是聚焦聚神聚力抓好落实，着力提高改革针对性和实效性。

提高改革的针对性必须找准改革的着力处。尽管今日中国的改革是全面深化改革，但全面深化改革不等于四面出击，不是平均用力，而是要有的放矢、抓住要害、切中肯綮，在根本性问题上、在关键性问题上取得新突破。改革要坚持从具体问题抓起，着眼于解决发展中存在的突出矛盾和问题。这是以问题为导向的改革必须一以贯之的基本遵循，也是当前解难题、办难事、克难关必须善于运用的重要方法。

提高改革的针对性必须要进一步打破利益固化的藩篱，改革如果不能进一步打破利益固化的藩篱，全面深化改革就无法实现。不合理的利益格局一旦形成就有一定的稳定性，获得利益多的群体会想方设法维持这一对他们有利的利益格局，这就会让改革在一些地方和领域推进起来不那么顺利。即便是一些已经明确方向的改革，也存在着“议”了事，“决”了策，却没有“行”，没有“效”。

当前全面深化改革面对的都是难啃的硬骨头。但难题的另一面是机遇。一旦破解了制约发展的关键性难题，就能获得更大的发展空间、更强的发展动力和可持续发展的制度基础。

提高改革的实效性不能回避改革的实际效果。要想使改革真正取得成效，不仅要在“理论上讲得通”方面动脑筋，更要在“实践中如何做得到、做得好”方面下功夫，探索并遵循改革规律。

真正有实效性的改革，必须既有大局观，从宏观着眼，又能统筹好中观、微观，在推进改革的过程中妥善处理整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系等等。综合了所有这些因素后，改革才是可复制、可推广、具有强大生命力的制度创新。

更进一步看，全面深化改革是一项系统工程，要实现制度系统的变革，就需要对一些具有结构支撑作用的制度做出重大改革，优先推进一些基础性制度的改革，而不能隔靴搔痒，头痛医头脚痛医脚。

比如，正在推进中的财税体制改革，从表面看好像是为了解一时之弊，让地方政府不再依靠“土地财政”，抑制房地产泡沫，其实这项改革是着眼长远机制的系统性重构，这一现代财政制度确立了，转变经济发展方式、建立公平统一市场、推进基本公共服务均等化，乃至更好发挥中央和地方两个积极性等重大问题的解决才会有基本制度基础。

又比如，加快户籍制度改革，绝不是为了把农民手中的土地拿过来让城市有地可用，而是要解决人的城镇化问题，让有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化，让现在的城镇常住人口都能分享城镇基本公共服务的全部内容，这既是实现亿万农业人口转移的重大举措，也是中国新型城镇化道路的一项重要制度准备。

责任是否明确，决定改革能否落实。提高改革的针对性和实效性，还需要建立“改革责任机制”，只有真正做到明晰责任、明确分工，奖励尽责者，问责失职者，才能确保政令畅通、激励改革创新，防止消极懈怠贻误改革时机。各牵头单位必须按照习近平总书记的要求，加大年度工作要点的推进落实力度，凡事都要有人去管、去盯、去促、去干。

目标是否坚定，决定改革的成败。只要我们敢于担当、积极有为，不断提升改革的针对性和实效性，全面深化改革必将在中央的坚强领导和部门及地方的扎实努力下不断取得新进展，实现新突破。（2014年第12期《半月谈》辛鸣）

◆评 论

微刺激强刺激不如改革式刺激

2014年上半年刚刚过去，中国经济形势和微刺激的成效到底如何？上半场的答案就要揭晓。在此基础上，下半年的经济政策也将在不久的将来浮出水面。从已经公布的具体数据看，中国经济增幅持续缓慢下行是不争的事实。虽然上半年经济增长、外贸、内需、投资等关键的经济运行数据尚待公布，但是结合一季度GDP增长7.4%以及二季度制造业动能不足、出口不温不火、投资逐渐回落、外汇占款大幅起落等问题，可以提前作出预判。

面对经济增速回落、下行压力加大的状况，从中央到地方都开始行动起来，微刺激的力度陡然加大。从4月份央行向县域以下的农商行和农合行定向降准，并不断扩大降准范围，到从4月底铁路总公司把2014年的固定资产投资项目从44个增加至64个，计划投资总额从今年年初的6300亿元提高到8000亿元，再到近期多个省份出台力度颇大的稳增长措施，其中，投资在多地的措施中占据着打头阵的位置，成为稳增长最重要的砝码。

值得一提的是，“黑龙江稳增长65条”中竟首次出现了“悬赏式”的刺激措施——有大约一半的条目涉及政府的财政补贴和奖励。显然，中央的微刺激经过地方政府的层层放大，已经演绎成泛刺激甚至强刺激。

随着微刺激力度的逐渐加大，市场对微刺激升级为强刺激、中国重回靠刺激政策拉动经济增长老路的担忧正在加剧。对此，新华社近日连发三篇评论文章，为刺激与改革的关系正名，认为微刺激并非与改革对立，而是与改革相辅相成。微刺激不等于缓改革，微刺激的目的在于夯实促改革的宏观经济基础，在于为改革赢得必要的时间和空间。

笔者赞同这样的观点。梳理新一届政府出台的稳增长举措，可以发现，有些刺激措施其实也是改革措施，比如进一步简政放权鼓励投资创业、落实和加大金融对实体经济的支持、扶持小微企业和服务业、支持薄弱环节和重点领域重大项目建设、推出加快铁路建设和棚户区改造、放活资本市场等，这些政策措施兼顾当前与长远，在发挥稳增长效果的同时调整结构、惠及民生。所以说，微刺激并不阻碍改革和转型，相反，微刺激使经济运行于合理区间，一定程度是在为改革赢得时间和空间。

在当前的环境中，无论什么样的“刺激”，其长期后果都是弊大于利的。即使微刺激可以为改革创造更好的环境和空间，但它不可能从根本上解决经济结构问题，只有建立在改革基础上的刺激才会实现预期效果。因此，必须把握微刺激与改革的平衡，不能指望用微刺激代替改革。

越是面临困难的形势，越要强化改革，不断增强改革的紧迫感，不断提高改革的执行力。某种意义上说，不论是微刺激还是强刺激，都不如改革式刺激。改革是真刺激、久刺激，这在当下尤为重要。面对经济下行，政府要果断行动，迅速回应，积极作为。比如通过要素价格市场化改革以提高要素配置效率，减轻环境污染的压力；通过财税制度改革改善国民财富的分配，优化整个社会激励机制；通过社保制度改革提高低收入群体的公共服务消费水平及居民整体的边际消费倾向，释放需求潜力；通过完善知识产权保护制度来促进技术创新和文化创造，使得人力资源的创新能力真正成为社会经济增长的引擎。

总之一句话，要积极为市场创造条件，尽可能地让市场发挥活力；要提高改革的紧迫感，越是经济困难，越要大力改革，这是唯一出路。只有锐意改革，中国经济才能过坎爬坡，才能给市场带来更多信心。（2014年7月1日《中国经济时报》周子勋）

政府在资本市场应承担什么职责

资本市场的发展，离不开政府的参与及引导，但是，政府如果越俎代庖，干预本该由其他市场主体该干的事，则不利于资本市场的健康发展。因此，明确政府应承担的职责，实现政府的职能转变，成为我国资本市场健康发展的重要决定因素之一。

提起政府在资本市场的职责，人们首先想到的是制定市场规则。这里所谓的市场规则，是资本市场参与主体必须遵循的法律规范和行为准则。健全、规范的市场规则是资本市场健康发展的前提。我国资本市场之所以乏力，其根本原因在于相关法律体系不完善，规则制度不健全。因此，加强法制建设，推进制度创新，成为培育资本市场的重要环节。

然而问题的关键在于，究竟该由谁来制定规则？由政府制定市场规则，这似乎无可厚非。但我们的政府不仅仅是市场规则的制定者，还是市场的参与者。例如，作为资本市场的参与者之一，国有企业为政府所控制，也代表政府的利益。在这样的背景下，很难相信由政府制定的规则是公正的。事实上，凡涉及我国资本市场的制度性规定，不论是资本市场功能的确定，还是上市公司的审批，无一不体现出对国有企业的偏袒和关爱。

看到这点，我们就不难理解，为什么政府总是喜欢替代市场参与者来制定规则，而且最后还习惯性地将此当作一种政绩来炫耀。过去我们在讨论资本市场的游戏规则时，往往关注于规则的合理性或有效性，但极少有人对政府制定规则这件事本身提出怀疑，而正是这一点，才是最值得我们关注和讨论的重大问题。

我国资本市场的发展前景如何，不仅仅取决于制定什么样的市场规则，更取决于究竟该由谁来制定规则？越来越多的人已经认识到，当前我国资本市场的根本症结，不是规则健全或不健全、有效或无效的问题，而是由政府制定规则本身就是一个错误的命题。所以，不好的规则要改，谁制定规则的事更要改。因此，建设资本市场的过程中，政府一定要摆正自己的位置，要从根本上把制定规则的权力交还给市场，在各市场参与主体共同协商的基础上，深入调研市场运行规律，认真倾听各方诉求，这样制定出来的规则，才能最大程度地反映市场规律。

当然，在将制定规则的权力交还给市场的情况下，政府并非局外人，应该充当制定规则的组织者，并在规则制定之后充当保证规则能够得到实施的监管者。

这样又引出政府在资本市场的另一个重要职责，就是行使对市场的监管。正如其他市场一样，资本市场更需要监管者，而政府扮演监管者似乎是天经地义的事。在发达市场经济国家，证券监管机构的主要职责是维护市场秩序，以保证市场的公平、高效运转；而在中国，证监会的职责则要宽泛得多，从定规则、管审批，到行使处罚权，几乎无所不包。显然，后者的权利要比前者大得多。

现在的问题在于，谁来监督证监会？常识告诉我们，在缺乏制衡的情况下，权力越大，寻租的空间越大。过去谈监管，通常是指如何使监管者对被监管者实施更有效的监管，强调的是监管的权威性，但这只是监管的一个方面；另一方面，作为被监管者也会有相应的要求，即监管者的行为是否合理，强调的是监管的公平性。本文认为，两者相权衡，监管的公平性更具重要意义。显然，如果对监管者缺乏制约，他们就有可能去寻租，去以权谋私，监管就不可能合理、公平。如果被监管者认为该监管是不公平的，就会消极对抗监管，监管的权威性就无从谈起。

因此，未来资本市场的管理体制改革，必将涉及监管权力的调整问题。只有建立起一个独立的机构对监管者进行监管，才能减少甚至避免可能存在的腐败行为，才能使监管更加公平合理，才能达到相互制衡的效果，被监管者也才能心悦诚服地接受监管。（2014年第6期《行政管理改革》周茂清）

◆纵 横

甲午战争败于“文艺”

这是1894年，天朝上国大清被东亚新强日本打败了，日本海军联合舰队司令长官伊东佑亨给清朝北洋水师提督丁汝昌致了一封劝降书，直陈中国之败乃在“文艺”。大清上下，有没有人听懂伊东佑亨在说什么呢？

那位在战后奔赴日本签订屈辱条约、为此背负卖国贼骂名的中堂大人李鸿章，其实早就一万个明白，清朝到底因何而败。

早在同治十年（1871年）主持与日本签订《中日修好条规》，李鸿章就已经意识到，大清国的未来威胁是在身边。此后三十载，他无时无刻不告诫朝野上下应警惕日本。但他的未雨绸缪，却都如对牛弹琴。甲午战事开启之前，李鸿章曾有增兵朝鲜计划，却马上被更大的当家者——军机大臣兼户部尚书翁同龢所否决，更早当北洋海军要求增购新舰时，同样为执掌财政大权的翁氏所不允、不予出钱支持，导致自1888—1894年间，北洋海军未新购一艘新舰，海军舰艇吨位虽号称世界第八，装备技术水平却显著落后于时代。设若及早更新海军装备、及早增兵，中日之战局究竟如何，那就很难说了。

翁同龢等人给李鸿章的战争准备使绊子，莫非有意向日本出卖大清不成？非也。当日本对大清发出战争威胁时，翁同龢的主战论调，一时比谁都高，他的一番反日“爱国”言论也引得了士大夫们的一片喝彩，大清政府也在他的鼓噪下，真的选择与日本开战了。但结果，却全不是他们所能想到。

翁氏的言战主张，初看起来是尚武精神勃发、一心为国家着想，为何却输掉了国家命运？原因就在于托克维尔所说的“文学习惯”、伊东佑亨所称的“文艺”。此君之尚不过是时时站在道德制高点，而于战争筹划及战争之风险，却皆一无所知。

翁氏是道德文章做得花哨但于实务却颟顸无方的典型，这又是晚清官僚士大夫阶层的普遍状态。在国家危难之际，晚清崛起的一批“清流”，一度被时人以为是希望所在，回过头来看，其实正是他们把一个风雨飘零中的帝国进一步送入了不归之境。如翁同龢一样，张之洞也是当时的有名“清流”之一，洁自自好、是个“清官”，那还真是不假，但他也因此自傲，莅官所至，必有兴作，务宏大，不问费多寡，结果所兴“公利”多成“公害”。“清官”不会做事、把好事做成坏事，那比会做事的“赃官”，给国家带来的损失更大。

相比之下，李鸿章则是另外一种类型，高调做事，宁做“真小人”，不做“伪君子”。李氏自称裱糊匠，力图修修补补，通过对一件件具体事务的改进，为大清政权重拾生机。太平天国运动时建立淮军、同光年间力推“自强运动”、万千纷扰之中创建北洋海军，鸿章所行，从不满足于嘴上说说，而是真金白银，看准了就干。实干家的特点是实事求是、务求实效，不满足于高企的理想和蓝图，还善于考虑技术环节，明白哪些须行、哪些可行、所行之事该如何办理、又应达致什么程度。

然而，如李鸿章那样愿做实事、把实事做好的，实在太少了。19世纪下半叶中国所遭遇的，乃是“三千年未有之大变局”（李鸿章语），在列强环伺的险境中，如何绝处逢生、力挽狂澜？张之洞所提出的“中学为体，西学为用”，一时影响极为广大，这也代表了当时中国社会主导群体的普遍认识，那就是中国的“道”仍是世界最好的，只不过“器不如人”。那么，“师夷长技以制人”，把西人的“长技”拿些来就是了，至于“道”，那是不必改变的。于是我们看到了一群袖手谈心性的晚清士大夫形象。（2014年第6期《读书》程亚文）

◆史海钩沉

“备战、备荒、为人民”口号的问世与叫响

在上个世纪六七十年代，“备战、备荒、为人民”的口号在中国家喻户晓。无论是大喇叭广播，还是遍布城乡的标语口号，到处都能见到这七个大字。在《毛主席语录》当中，这句话是当时引用最多、叫得最响的一句。“备战、备荒、为人民”这一口号的提出，和共和国第三个五年计划的编制有着直接的关系。时任国家计划委员会第一副主任兼秘书长的余秋里见证了这个口号从提出、形成到叫响的全过程。

毛泽东批评“吃穿用计划”

1963年至1964年期间，在副总理兼计委主任李富春的主持下，国家计委党组提出了《第三个五年计划的初步设想》，确定“三五”期间的基本任务是：大力发展农业，基本解决人民的吃穿用问题；适当加强国防建设，努力突破尖端技术；与支援农业和加强国防相适应，加强基础工业，继续提高产品质量，增加产品品种，增加产量，使我国国民经济建设进一步建立在自力更生的基础上。这个设想以基本解决人民的吃穿用为中心，因此被形象地称为“吃穿用计划”。

没想到，这个初步设想受到了毛泽东的批评。1964年6月6日，毛泽东在中央工作会议讲话时明确批评了国家计委的工作方法。他说，要改变计划方法，这是一个革命。学上了苏联的方法以后，成了习惯势力，似乎很难改变。这几年我们摸索出了一些方法，我们的方针是以农业为基础，以工业为主导。按照这个方针制订计划，先看可能生产多少粮食，再看需要多少化肥、农药、机械、钢铁，还要考虑打仗的需要。

因为毛泽东的反对和备战氛围的日益浓厚，“吃穿用计划”被搁置。在此期间，毛泽东提议，组建小计委，由余秋里主持小计委工作。余走马上任后，首要的任务就是编制“三五”计划。

1965年1月30日，余秋里召集中央指定参加编制长期计划工作的谷牧、李人俊、贾庭三等人开会。根据周恩来的指示，经初步议定，采取三个步骤工作：1.与中央有关部门议论；2.与六个大区有关省市讨论、修改；3.拟定初步方案。得到中央批准后，小计委正式按此思路开展工作。此时“三五”计划的方针任务，已经由重点解决吃穿用转向以备战为中心。

从1965年2月6日开始，小计委分别约请国务院各经济部门谈“三五”计划的安排。为了便于党中央、毛泽东及时了解情况，谈完一个部就写一期简报。毛泽东对小计委在编制计划过程中报送的简报，都一一审阅。

在此基础上，经过综合平衡，小计委编制了第三个五年计划的轮廓。5月31日，刘少奇主持召开政治局常委会议，听取了余秋里的汇报。刘少奇提出：由小计委向在外地的毛泽东汇报一次。

1965年6月16日，余秋里赶到杭州，向毛泽东汇报“三五”计划的设想。在座的有周恩来、彭真、陈毅、李先念、薄一波等。小计委参加汇报的有李人俊、林乎加、贾庭三。余秋里重点汇报了“三五”计划的方针任务、建设规模、主要指标和在编制计划中遇到的一些问题。汇报过程中，毛泽东不时插话，对计划工作作了很多指示。

毛泽东最后强调说：要留点余地在老百姓那里。对老百姓不能搞得太紧。把老百姓搞翻了不成。这是个原则问题。总而言之，第一是老百姓，不能丧失民心；第二是打仗；第三是灾荒。计划要考虑这三个因素。脱离老百姓，毫无出路。搞那么多，就会脱离老百姓。

这是毛泽东第一次比较明晰地提出“民心”“备战”“备荒”问题，也是余秋里第一次听到这个说法。

一切为了人民

根据毛泽东的指示，国家计委对“三五”计划的投资项目和主要生产指标进行了调整，余秋里7月21日向国务院作了汇报。这个“三五”计划实质上是一个以国防建设为中心的备战计划，要从准备应付帝国主义早打、大打出发，把国防建设放在第一位，抢时间把三线建设成具有一定规模的战略大后方。

8月23日，余秋里参加国务院第158次全体会议，听到了周恩来关于毛泽东“三句话”的阐释和概括。周恩来说：“主席要我们注意三句话，注意战争，注意灾荒，注意一切为人民。这三句话，我把它合在一起顺嘴点，就是备战、备荒、为人民。”周恩来阐述了三者的内容和关系。他说，备战、备荒，落实到为人民。要依靠人民，首先要为人民，为人民是最基本观念，任何事情要想到为人民，人民是力量的源泉。“备战、备荒、为人民”是一个整体。备战是阶级斗争，包括国内国外的。备荒是同自然作斗争，使工农业真正过关。一切靠人民、为人民，和人民打成一片，这是最可靠的。

这就是“备战、备荒、为人民”口号的最早提出。从此，“备战、备荒、为人民”成为经济工作的一项重要方针。

1966年3月，毛泽东又建议小计委的余秋里、林乎加去湖北，同省委共同研究农业机械化五年、七年、十年方案。在那里，余秋里看到了毛泽东关于各省发展农业机械化问题写给刘少奇的信。信中对“备战、备荒、为人民”这一战略口号作了具体解释。毛泽东说：“第一是备战，人民和军队总得先有饭吃有衣穿，才能打仗，否则虽有枪炮，无所用之。第二是备荒，遇了荒年，地方无粮棉油等储蓄，仰赖外省接济，总不是长久之计。一遇战争，困难更大。而局部地区的荒年，无论哪一个省常常是不可避免的。几个省合起来看，就更加不可避免。第三是国家积累不可太多，要为一部分人至今口粮还不够吃、衣被甚少着想；再则要为全体人民分散储备以为备战备荒之用着想；三则更加要为地方积累资金用之于扩大再生产着想。”从毛泽东这封信中可以看出，备战也好，备荒也好，一切都是为了人民。

1967年4月，“备战、备荒、为人民”作为“毛主席语录”在《人民日报》公开发表，很快广为流传，成为了人人皆知的一句话。（2014年第5期《侨任务传记》董宝存 狄敏）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：王金龙 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂