



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

全面理性地看待“改革问题”

<http://www.fristlight.cn> 2006-05-24

[作者] 王国平

[单位] 中共上海市委党校

[摘要] 改革是决定中国命运的重要决策。不久前，胡锦涛总书记明确要求：“要毫不动摇地坚持改革方向，坚信社会主义市场经济的改革方向是完全正确的，进一步增强改革的使命感和紧迫感，进一步坚定改革的决心和信心，坚持用改革的办法解决经济社会发展的需要”，“要不失时机地推进改革，要着眼于消除制约经济社会发展的体制性问题，进一步加大改革力度，重点抓好行政管理体制改革”，“在一些重要领域和关键环节实现改革的新突破，为经济社会发展提供有力的体制保证”。落实这一要求，需要进一步凝聚大众共识，排除阻力，实施改革推进的聚焦战略，坚定不移地将改革推向新阶段。

[关键词] 改革问题;社会主义市场经济;行政管理体制改革

改革是决定中国命运的重要决策。不久前，胡锦涛总书记明确要求：“要毫不动摇地坚持改革方向，坚信社会主义市场经济的改革方向是完全正确的，进一步增强改革的使命感和紧迫感，进一步坚定改革的决心和信心，坚持用改革的办法解决经济社会发展的需要”，“要不失时机地推进改革，要着眼于消除制约经济社会发展的体制性问题，进一步加大改革力度，重点抓好行政管理体制改革”，“在一些重要领域和关键环节实现改革的新突破，为经济社会发展提供有力的体制保证”。落实这一要求，需要进一步凝聚大众共识，排除阻力，实施改革推进的聚焦战略，坚定不移地将改革推向新阶段。怎样看待改革面临的阻碍不失时机地推进改革，必须高度重视提高公众对“改革问题”的科学认识。目前，“改革问题”可分为以下三类：一是改革的配套治理问题。改革既是旧体制废止的过程，又是新体制孕育、诞生的过程。即使废止、诞生的主要环节不存在突出问题，但如果没有形成配套的条件与环境，同样会带来改革效果的扭曲。纵观多年的改革历程，这类问题几乎存在于全部改革领域，这里仅列举几例说明。政企分开，即企业脱离行政系统，进入市场体系，成为市场主体，这是改革思路、举措中最能够得到大家认同的部分。然而，此类深得民心的改革工程也会由于法治管理、诚信和文化塑造的缺位，造成人们的不良感受，包括市场秩序混乱、假冒伪劣盛行、诚信缺失等。例如，药品生产销售采用市场机制，打破垄断，促进竞争，这在目标选择上不存在任何质疑。而在发展初期，厂家数量多一些（我国目前大约有4000多家），同样不足为怪，因为企业结构优化也是市场筛选、淘汰的自然过程。问题来自于对销售过程的管理。现实的状态是：厂家可以用不正当手段（包括直接回扣、出国资助、在国外召开研讨会等）与医院、医生结盟，结果不仅不能使药品在竞争中抑制价格，反而导致了药品质次价高。此类现象在法制健全的国家就不会发生，因为这会导致医院倒闭、医生终身失去医师资格等。显然，药品价格、医疗市场的混乱实质上是法制监督不完善所导致的。打破收入分配平均主义“大锅饭”，以体现按劳分配、适当拉开收入差距，去调动人们的劳动积极性，提高效率，是当初社会普遍认同的分配改革目标。党的十五大正式提出“效率优先，兼顾公平”的重要原则，十六届三中全会对此再次加以确认。而现实收入分配中存在的过大差距问题，如城乡居民收入差距拉大、地区收入差距扩大、基尼系数超过警戒线等，同样并非是由改革直接派生的，而是由配套措施的欠缺所致。这包括，由于法治监管不力导致机会、规则不公，再分配的功能薄弱，特别是个人所得税调节体系的缺陷，例如偷漏面过广、累计调节力度过低、征管手段落后等。二是改革的操作局限问题。一项历经27年、涉及社会各阶层利益调整、影响经济社会全面发展的宏大改革工程，难免会有操作上的局限。这个问题也应引起我们的高度重视。改革操作上的局限主要包括两方面：一是由于未能清晰界定改革领域而引发的错位现象；二是由于某些决策、考虑欠周、启动仓促而出现的失误。在经济社会发展的整个过程中，改革主要涉及两大领域：促进充分竞争的市场配置资源领域和校正市场偏差及弥补市场不足的公共产品调节与服务领域。所谓改革错位问题集中体现在：需要充分竞争的市场领域依然存在着垄断现象；需要公平地体现公共服务的领域则出现市场化。相比较而言，人们对后者的意见更大。当然，这里除了典型的错位缺陷（如义务教育乱收费）外，也包括公共产品在推向市场或引入市场机制过程中速度过快、脱离国情的现象。以高校收费为例，1989年，每年学费是200元，加上生活费和其他杂费开支，平均以每年600元计算，供养一个大学生的费用占城镇居民年收入（1376元左右）的50%左右。此后学费增长加速，到目前为止学费在每年5000元—10000元之间，比1989年增加了25至50倍。在此期间，城镇居民

收入仅增长了4倍，扣除价格因素实际增长了2.3倍，大学学费的涨幅至少是居民收入增长的10倍。从某些决策失误来看，尽管改革的初衷无可非议，但也会产生一些负面效应，需经过长时期重大政策校正才能消除。最为典型的要数“国有股减持”方案的实施。2001年，我国发布了《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》，开始全面实施“国有股减持”。然而，由于此次尝试未充分考虑流通股股东的利益，遭到了市场的拒绝，仅4个多月的时间，上证综合指数由2240点下跌到1500点。2001年10月22日，中国证监会宣布停止执行《办法》第五条规定，并表示将公开征集国有股减持方案、研究制订具体操作办法，稳步推进这项工作。2002年6月23日，国务院决定除企业海外发行上市外，对国内上市公司停止执行《办法》中关于利用证券市场减持国有股的规定，并不再出台具体实施办法，至此，国有股减持政策正式“叫停”。两年后的股权分置改革对此进行了较好的校正。这说明，重大探索性操作需要有不断完善的过程。三是改革的不到位问题。这同样涉及到诸多方面，但形成的共识是：政府职能转变迟缓，已成为深化改革的主要障碍。要真正做到各级地方政府改革到位，在调节经济过程中必须满足“四个退出”的条件，即：退出企业生产经营领域；退出经营性投资主体地位；退出消费采购者身份（政府采购通过市场组织实施）；退出产业调节者角色等。目前，以上四种退出尽管总体上均不尽如人意，但相比较而言，第一、二种退出力度较大，并且在不断深化和规范。第三种退出也在逐步推进。困难最大的是第四种退出，现在还未提到议事日程。而从体制转轨的目标看，第四种退出具有根本的、标志性的功效，只有做到“四个退出”，才能使政府真正走向“社会管理，公共服务”的轨道。三类“改革问题”均应引起各方面的高度关注，但其中的重点、焦点何在，还可展开进一步的讨论。但归结起来，主要问题依然是改革不到位。实现改革的战略聚焦当前的改革正处于战略转折期，不进则退。面对困难和障碍，制订进一步推进改革的规划，实施战略聚焦，果断地将改革推向新阶段，既是改革自身完善的需要，更是经济社会发展的需要。

第一、重塑改革文化。深化改革需要文化支撑，这对于推进当前的改革尤为迫切。坚持改革方向有两个层次的要求，一是坚持社会主义市场经济改革方向，重点在于坚持改革的政治方向；二是坚定不移地推进改革，重点则是发挥市场配置资源的基础性功能，或称市场取向的改革。从不同层面营造有利于推进改革的文化氛围至关重要。这里有一个如何将推进改革的实际工作与文化建设支撑有机结合起来的问题。而改革推进与文化塑造相结合的系统设计问题，也应提到议事日程。同时，应加强学术研究者与实际工作者的交流。推动改革需要建立与之相适应的改革体制及其操作系统，以便从理念文化、制度文化、实践文化上多方位推进改革文化的重塑。

第二、抵制公共权力市场化的行为。突破利益陷阱，唯一的出路在于市场领域中公共权力的彻底退出。从退出的进程思考，可实施“三步退”战略。第一步：以“挂靠”名义、公司形式直接涉入市场的行为的退出。1989年以后，在公司清理的过程中，党政军公司的退出取得了一定成效。然而，到目前为止，相当一部分公司依然以隐蔽的方式寄生在行政机构之内。享受“企业”获益中分成或定额上交，是挂靠机构的利益实现形式。这类获益往往以“小工资”的形式发放直接进入机关人员的口袋。利益的捆绑不仅使权力异化，而且扭曲了市场。在新的《公务员法》实施后，必须果断宣布此类“小工资”为违法，坚决脱开一切挂靠企业。第二步：公益领域市场化运作行为的退出。这里可分为两类：一类是纯粹公益领域，即由公共权力机构提供产品、服务的领域，如对于9年义务教育，必须坚决杜绝任何名义、任何形式的盈利性创收。同时，加快步伐，创造条件停止一切收费（包括成本性收费，如课本费）。另一类是非典型公益领域，即具有一定市场属性的准公共领域。依然以教育为例，即高中和大学教育。其收费标准应严格控制在补偿性成本的范围内，体现时代要求的大学和高中发展的费用应主要通过公共财政列支，办学规模的扩张与社会发展阶段相适应，依然是客观的理性选择。

第三步：产业发展规划与行政直接推动行为（主要指基层政府组织）的退出，以便割断通过掌控资源与市场竞争活动发生的直接联系，建立公正的市场秩序。这一退出至少可先从发达地区开始。相对于落后地区而言，发达地区的GDP增长压力相对减缓，促进经济增长更应注重从经济调节、市场监管、社会服务上做文章，并通过增长速度的“自律”，推进整个社会全面发展。第三、制定和实施“十一五”改革推进规划。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的若干决定》、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，均已对改革的方向、目标、基本思路与重大决策作出了回答。然而，通过何种方式具体实现目标尚需明确。实际上，相对于以往外围的、局部的改革而言，在改革攻坚阶段，每一步改革不仅触及面广，问题错综复杂，而且牵涉更高层次的权益，改革难度无疑更大。这时，亟需形成具有操作性的改革推进规划。形成改革推进规划可考虑抓住以下几个环节：一是规划的重点要自下而上产生。在最高层面形成指导各地改革的具体实施规划，是不现实的。如果各地形成适合自身特点的推进规划，并提出需要给予支持或帮助解决的问题，这就使上级规划的制订有了一定的客观依据。因此，每一层次的上级形成规划的关键应抓两个环节：一是提出下级必须形成的规划内容；二是在下级提出要求的基础上形成自身规划，这样层层上推，全国性的改革推进规划，既有扎实的基础，又具有实施的针对性，规划“落地”的目标更易实现。二是规划的重点是选准切入点、立足点和关节点。切入点即重点突破领域。由于攻坚阶段的改革实质上是深层次利益调整，因此，要在利益关系集中、交织之处，展开改革推进战略，力求取得突破性进展，产生带动全局的效应。所谓立足点，是指整体改革的基础领域，也是改革总体框架的支撑点，立足点应是产权制度改革，即着力构建适应混合经济发展的具有中国特色的产权制度。关节点

即改革工程的枢纽部分，当前突出体现在政府职能转变上。无论是利益关系的梳理与矛盾的解决，还是为深化改革奠定基础，最后都要集中于此，因而，它可能成为改革进程的总开关。三是从规划结构看，可形成总体规划与专项规划相结合的体系。总体规划展示改革推进实施的目标、阶段和基本要求，专项规划则着力体现操作安排、实战部署，从而凝聚人心，引领群众在改革征程中迈出坚实的步伐，与时俱进地不断实现改革目标。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

