

### 在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

## 刘浩: 有关顶层设计推进改革的思考

2012-12-17 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2012-12-13

中国经济体制改革研究会与深圳市委、市政府共同主办的“第十届中国改革论坛”于11月24日在深圳召开。主题为: 坚持改革开放, 加快转变经济发展方式。国家发改委收入分配司副司长刘浩发表了演讲。

刘浩: 目前, 收入分配改革顶层设计之说屡见媒体, 显示社会对高层推动收入分配改革并解决该领域的矛盾问题寄予迫切的希望。然而, 收入分配改革顶层设计的内容是什么? 是目标还是架构? 是规制还是措施? 是责任状还是时间表? 这些都缺少专门的研究。同时, 这可能还涉及到改革实践总结以及改革动力机制问题。笔者认为, 改革顶层设计的内容与操作, 顶层设计与推进改革的机理, 都不是简单的问题, 值得有志改革的同仁深入研究和思考。由此回顾几个有关收入分配改革顶层设计的案例。

1. 1993年中央决定进行社会保障管理体制。当时, 党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出: 社会保障行政管理和社保基金经营要分开。建立由政府有关部门和社会公众代表参加的社保基金监督组织, 监督社会保险基金的收支和管理。这一设计距今已经19年了。现在, 人力资源和社会保障部管政策, 下设社会保险局管收支, 行政领导是合一的。管办分开是为了相互制约, 但现实的后果是多收钱、多结余。2010年, 社会保险征缴收入已经从本世纪初占GDP的2%提高到4%以上, 5项保险基金累计结余已经超过2万亿元。从职工被要求交越来越多的社会保险费看, 公众代表参加的社保基金监督机制也没有形成, 因为我们都知道, 社会保险基金的管理原则是收支平衡, 略有结余。现在余出两千多亿, 按两亿参保职工计, 是人均一万元, 这实际上都是广大职工与企业的负担。

2. 1996年“九五”规划提出个人所得税制等改革。八届人大四次会议批准的《关于国民经济和社会发展九五计划纲要》提出: 建立覆盖全部个人收入的分类与综合相结合的个人所得税制, 逐步开征遗产和赠与税、社会保障税。这一设计已经16年时间。目前的情况是都未实现, 个人所得税仍为分类计征, 考虑家庭公平负担并向综合计征的个税改革无期。遗产和赠与税也没有时间表, 社会保障税更无实施说法。本来这些改革, 一是能减轻广大群众的个税和社保缴费负担。二是有利于缩小收入与财产的贫富差距。三是促进竞争起点的公平。但由于改革滞后, 这些问题从趋势上看, 还未看到好转的迹象。

3. 2005年发布的《公务员法》提出建立工资比较制度。2006年实施的《公务员法》规定: 国家建立公务员工资的正常增长机制。国家实行工资调查制度, 定期进行公务员和企业相当人员工资水平的调查比较, 并将工资调查比较结果作为调整公务员工资水平的依据。该设计已经6年时间。虽然法律都规定了, 但6年来还未看到一份工资调查和比较结果, 公务员工资的科学决定机制和正常增长机制实际是没有的。此外, 行使国家有关职能的政府公务员、法定机构人员、国企管理层、公立医院、学校职工的工资分配关系现状也不能认为是合理有序的。

4. 2007年十届人大29次会议通过《反垄断法》。从十届人大二十九次会议通过《反垄断法》到2008年施行, 至今已4年时间。近年来, 社会对具有垄断性质的产品服务质量和价格多有意见, 但这些行业利用其控制地位损害消费者利益和自身过高收入问题未得到有效解决。我国高收入行业大多具有垄断身影, 垄断已成为我国行业工资差距的最主要因素之一。目前, 我国行业门类平均工资统计的差距将近5倍, 行业大类差距则超过12倍, 如果是全部收入会更大。其实最大的损害是包括这些行业在内的产业竞争力, 往往是大而不强和难以走出去参与国际竞争。

5. 2007年十七大提出“提高两个比重”。党的十七大报告提出: 要逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重, 提高劳动报酬在初次分配中的比重。这是改善广大群众的生活, 启动国内市场需求, 转变经济增长方式的一项非常好的设计。但是, 按2010年城乡住户收支调查数据推算, 当年居民总收入16.6万亿元, 占国民可支配收入

比重下降1个多百分点。上世纪80年代，我国居民收入占比曾达到70%以上，现在则只有60%左右。在应对经济增长存在下行压力、中小企业经营困难增多、部分行业产能过剩等问题的时候，提高两个比重具有很强的现实意义。

从上述事例看，这些决定、规划、法律都属于顶层设计，对完善收入分配也具有相当正面的作用。但至今未能很好地实现，这就很值得我们对依靠顶层设计去推进改革的想法做一些深入的思考。

思考一：改革设计要兼有方向性与具体的施行要求。从历史回顾看，只有顶层的方向性设计，没有具体的施行要求是不行的。收入分配关系或结构的调整，实质就是数量和比例关系的变化。因此在改革设计中，最好要有量化的调节目标，如调整国家、企业、居民三者分配关系、劳动报酬总量与GDP增长相协调等，有数量关系的描述，可以便于进行量化解，用措施与责任保证定量目标的实现。我们看“十二五”初年(2011年)比“十一五”初年(2006年)，国民总收入增长2.18倍，财政收入增长2.68倍，而城乡居民收入只增长1.85倍和1.95倍，这样的数量变化是难以实现提高居民收入比重的。

思考二：改革设计要明确任务和相关的体制安排。改革的任务，大都是以体制机制为保障。设计了制度改革，就要有体制上的推手，还要有后续的监督，这样改革才能推进而不会停滞不前。从加强制衡角度看，改革对象与改革推手应当适当分开。目前，有些部门改革的任务交给其自己做，而这些部门为了维护自身利益，往往就拖着不办，籍口是条件不具备。比如社会保险政事分开的改革，如果没有真正代表广大参保职工和多方参与、相对独立的运作体制，则社保的收支经办就只能是行政部门的附属，不能高效运转并发挥制约作用。同样的，我们推行工资集体协商已经多年了，这项在国外普遍有效的制度为什么没能解决我国职工工资偏低的问题呢，这恐怕与工会改革的滞后有直接关系。劳资谈判，国外是工会在一线，发挥积极作用，政府部门只是乐观其成，最多当裁判员。我国现实刚好相反，甚至有些跟本不作为。

思考三：改革设计应当符合市场经济的通行规则。市场经济国家在维护公平竞争，缩小收入差距方面有一些通行的、行之有效的做法，例如：调节初次分配的反垄断制度、劳资协商制度、同工同酬制度、调节再分配的综合个人所得税制度、房产税制度、遗产税制度等。这些制度都是保障市场经济体制得以正常运转的必要组成部分，不存在新设计的问题。不排斥、不违背市场规律，加强市场制度的配套建设，就是深化改革的应有之义。从这个意义上说，我国个人所得税长期采用分类计征方法，将企业工会主席纳入领导班子成员，垄断行业将垄断收益用于自身分配，对财产持有和转移不予调节等，都是亟待改变和解决的问题，也可以说是尽快纠正不合理的制度设计。

思考四：改革设计应当是上下互动的过程。收入分配改革涉及最广大群众的切身利益，他们曾在改革开放中获益，也曾为减轻国家负担而付出。为完善国家管理，我们需要人民参与。为决策科学性，我们需要人民的监督。从这个意义上说，收入分配改革不应该只是顶层设计，而应该是国家与公众、中央与地方、政府与社会协商互动的过程。从实事求是和尊重实践的角度看，好的改革设计必须有社会和广大群众的参与，而不能高高在上、闭门造车。回顾改革实践：农村承包制、企业分配改革、职工优化组合等，都是基层实践创造的，而社会机构参与改革研讨与咨询，也是改革设计实现民主决策和社会理解的重要条件。

思考五：改革设计要在实践中不断发展与探索。从我国改革开放的历程看，往往并不是事前设计好，然后按部就班的施行。收入分配改革就是在这种大环境下推进并发挥先导性作用的，从而涌现一批改革风云人物，创造了新鲜的改革经验。因此，改革设计应从实际出发，解放思想，锐意进取，讲求实效，这实质上也是真理标准问题。要防止空洞的、形式主义的设计延误改革。目前，许多部门、地方在收入分配改革方面已经积极主动地进行了一些尝试，比如加大民生投入，改革公务用车、促进经济转型、完善福利保障等，而一味等待顶层设计则可能错过改革时机。

目前，我国经济增长趋缓，面临下行压力。从某种意义上说，很可能我们已经到了收入分配不改革就不能继续发展的阶段。为此，只能深化收入分配改革，减轻税负，缩小差距，树立鼓励实业，鼓励创新，鼓励劳动的利益分配导向，转变增长方式，促进产业升级，实现科学发展。以上对收入分配顶层设计进行思考，把握其规律性，注意其局限性，群策群力，有利于在党和国家领导下，早日把收入分配改革推向前进。

作者：国家发改委收入分配司副司长 刘浩 来源：中国改革网 2012年12月04日

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人力资源和社会保障研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

#### 新闻评分

#### 相关新闻

- 人力资源社会保障部办公厅关于培养2015年人力资源社会保障系统双证公共管理硕士(MPA)研究生的通知 2015-07-13
- 何凤秋：事业单位收入分配改革的何攻坚克难 2015-07-09
- 吉林省人才管理改革试验区：集中资源聚英才 2015-07-03
- 刘晓莹：创新人才驱动未来制造业 2015-07-02

- 郝玉明：改进竞争性选拔干部方式范围研究 2015-06-26
- 郝玉明：加拿大如何吸引留住国际留学生 2015-06-26
- 重庆：十条人才激励新政全面推进行创新驱动 2015-06-24
- 孙锐、孙彦玲：如何走出人才评价的困局 2015-06-24

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有  
地址：北京市朝阳区智慧里5号院1号楼 邮编：100101  
院办电话：010-84658600  
信息宣传处：010-84650950、010-84651389  
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210