

前瞻·宏观·深度·权威

决策参考 6

ZHUANXINGQI DE ZHONGGUO
TIAOZHAN YU YINGDUI

转型期的中国 ——挑战与应对

蒲实◎编著



中国言实出版社

决策参考(6)

转型期的中国

——挑战与应对

蒲 实 编著

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型期的中国:挑战与应对 / 蒲实编著. — 北京:
中国言实出版社, 2013.4
ISBN 978-7-5171-0122-2

I. ①转… II. ①蒲… III. ①社会主义建设—研究—
中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 079410 号

责任编辑:周汉飞 马晓冉

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

电 话:64924716 (发行部) 64924735 (邮 购)

64924853 (总编室) 64914138 (编辑部)

网 址:www.zgyschs.cn

E-mail:zgyschs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京画中画印刷有限公司

版 次 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 13 印张

字 数 210 千字

定 价 38.00 元 ISBN 978-7-5171-0122-2



《决策参考》书系出版前言

决策是对未来工作行动的目标、途径和方法所作出的选择和决定，是做好一切工作的必经步骤和前提条件。决策水平是衡量领导水平、执政水平的重要标准。决策上差之毫厘，工作中就会失之千里。决策是否科学和正确，不仅事关经济社会发展的成败兴衰，而且事关党和国家的前途命运。正因为如此，党中央、国务院历来高度重视决策能力建设，特别是党的十六大以来，更是把提高科学民主决策能力作为提高党的执政能力和领导水平的重要方面，要求各级领导机关“树立科学决策意识，健全决策机制，完善决策方式，规范决策程序，强化决策责任，保证决策的正确有效”。党的十八大报告进一步明确指出，要“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责和纠错制度”。

在中央大政方针的指引下，在党和政府率先科学决策、民主决策、依法决策的示范带动下，各地区、各部门把提高决策科学化民主化水平作为落实科学发展观的具体体现，作为推动依法行政的重要环节，作为促进社会和谐的重要举措，不断健全决策机制、完善

决策程序、强化责任追究制度，加快推进决策的科学化民主化。各级党政部门、企事业单位的政策研究和决策咨询部门，不仅自觉发挥推动科学决策的思想库作用，还主动围绕提高科学决策水平深入开展调查研究，为推进决策科学化民主化提供了大量重要参考依据。综观党和政府近些年来作出的正确决策，不论是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会等重大任务和科教兴国、可持续发展、人才强国等重大战略的提出，还是农民工权益保护、土地管理制度改革、农业补贴、能源价格、社会保障、科技、文化、教育、医疗卫生事业发展等具体政策措施的制定出台，都是在深入调查研究基础上作出的科学决策，也都凝聚着政策研究和决策咨询工作者的智慧和汗水。本套丛书所收录的书稿，就是国务院政策研究和咨询部门——国务院研究室同志，以及全国党委、政府、企事业单位的政策研究部门围绕中心工作，独立或与其他部门同志合作调查研究后形成的优秀调研成果。其中，很多成果得到了国务院领导同志，省、部领导同志的重视和批示，为相关政策制定和实施发挥了重要推动作用，为党和政府科学决策、民主决策、依法决策提供了重要参考。总的看，这些决策参考成果主要有三个特点：一是把调查研究作为提出决策参考的基本方法和必经程序，充分体现了我们党坚持实事求是、与时俱进，运用马克思主义的立场、观点和方法积极探索建设中国特色社会主义的科学精神；二是把调查研究作为把握工作主动权、推动工作创新的重要抓手，针对经济社会发展中的重点、难点、热点问题，集中力量深入研究，提出解决问题的目标和措施，创造性地推动工作；三是把调查研究作为密切联系群众的基本实现形式，坚持问政于民、问需于民、问计于民，既认真总结群众在实践中创造的好经验、好做法，又注重倾听群众对现行政策措施的看法和意

见，提出的政策建议最终都受到群众的欢迎和拥护。

我们相信，认真分析研究这套丛书中的决策参考成果和其推动出台的政策措施，对于及时跟踪和发现经济社会发展中的热点、难点问题，深入开展调查研究，提出具有针对性、操作性的政策建议，更好地推动科学民主决策将具有重要作用。

编 者

2012 年 12 月

序

魏礼群

近日，我的博士后学生蒲实同志拿着她编著的研究文集过来，请为作序，我欣然应允。

我应允不只因为她是我的学生，更高兴的是，她作为年轻的研究人员，工作时间不长，却能紧紧围绕我国发展与改革面临的全局性、战略性、前瞻性问题，深入思考，积极探索。这种昂扬向上、锐意进取的精神，值得肯定和鼓励。

过去的三十多年，我国经济社会快速发展，取得了举世瞩目的巨大成就。同时，也经历一路风雨。体制改革和发展方式转变中的中国，机遇与挑战并存。在这样的时代背景下，蒲实同志相继完成的34篇研究报告，涉及面广，既有对房地产调控、城市规划等宏观政策的思考，也有对“三农”理论和政策的研究；既有统筹城乡发展的政策建议，也有汶川地震灾后重建的具体措施建言等。总的看来，研究的时效性和针对性较强，大多是社会关注的热点、难点、重点问题，不少成果也得到党中央、国务院领导重视，作出重要批示，实属难得。

党的“十八大”为我国全面建成小康社会做出了新的决策部署。目前，改革进入了攻坚阶段，面临许多前所未有的新情况、新问题、

新挑战。紧紧围绕党和国家工作大局和中心任务，深入研究改革发展中的全局性、战略性问题和人民群众关心的热点、难点、重点问题，这既是决策咨询工作者，以天下事为己任的使命，也是充分发挥聪明才智、实现人生价值的时机。希望蒲实同志再接再厉，戒骄戒躁，进一步增强责任意识、精品意识，坚持质量第一、精益求精，不断提高决策咨询研究的质量和水平，提供更多高质量、有价值的优秀科研成果，为党和人民的事业发展做出积极贡献。

“天行健，君子以自强不息；地势坤，君子以厚德载物”。天道酬勤，不懈奋斗，即是成功之路！愿以这些人生箴言共勉之。

是为序。

2013年3月

（作者系国务院研究室原主任，国家行政学院原党委书记、常务副院长）

自序

2008年适逢改革开放30周年之际,也是我人生重大的转折点。在国家信息中心攻读博士后期间,在恩师魏礼群先生的悉心指导下,我完成了人生的第一篇决策咨询报告,并第一次荣幸地获得了温家宝总理的亲笔批示。2009年7月博士后出站,在恩师的指引下,我成为国家行政学院的研究人员,从事决策咨询方面的研究。

本文集收录的文章,尽管时间跨度较长,涉及领域较宽,但就整体而言,始终贯穿一个思路——服务党和政府工作大局。本文集既是我在决策咨询工作中对各类重大问题的思考和研究,更反映了我从理论探索到实践应用,从学术研究到政策建议的历练过程。

本文集收录的报告,大致分为四个部分:(一)宏观经济政策;(二)“三农”理论与政策;(三)汶川地震灾后重建;(四)社会建设与民生改善。上述归纳和分类,是本次选编时做出的,因此在内容上难免有所交叉。这次汇编成集,所选报告除了个别作文字上的略微改动外,主要内容和基本观点都保持原状,如实反映我由小见大、由浅渐深、以微知著,并从宏观的角度审视问题、分析问题,提出自己见解的过程。

此文集得以付梓,首先要感谢恩师魏礼群先生一直给予我的关

怀和指导。还要感谢在工作过程中帮助和支持我的领导、老师、同事、朋友。同时，我也把这本集子献给自己，以此砥砺、鞭策自己立德立行，以拙为进，求实求新。

本文集疏漏、错误之处，敬请批评指正。

蒲 实

于 2013 年初春

目录

序	1
自序	1
第一编 宏观经济政策	
关于完善“以旧换新”政策的建议	002
我国城市规划中的突出问题及对策建议	006
宏观经济政策面临多重“两难”选择	012
坚持稳定房地产调控政策不动摇	
——对部分开发商所持怀疑观点的评述	015
统筹城乡发展的六个一体化建设	021
提高中国稀有金属定价权的对策建议	027
第二编 “三农”理论与政策	
四川农民工失业返乡形势判断及相关建议	032
应当高度关注当前农村政策实施中存在的问题	040
现阶段“用工荒”的特征、成因及对策建议	044
应高度重视可能触动耕地保护红线的新动向	050
当前西部农村值得重视和研究的问题	055

高度关注影响农产品价格波动的新因素	059
新生代农民工面临的突出问题及对策建议	062
农村土地承包经营权规模化流转产生的潜在风险及对策建议	067
高度关注我国农田水利建设中的问题和矛盾	071
我国农产品质量安全体系建设的难题与对策建议	076
成都工会促进返乡农民工创业的做法值得重视	082
第三编 汶川地震灾后重建	
地震灾区农户住房建设安置的思考	088
四川地震灾区住房重建的思考与对策	099
强化援建政策导向 完善对口支援机制	108
灾后板房处置及其占地复耕问题的调查与建议	117
四川灾后重建亟待解决的问题和对策建议	122
第四编 社会建设与民生改善	
建立制度上全覆盖、经办上面向基层、服务上多层次的养老保障体系	
——浙江省德清县完善养老保障体系的实践与启示	128
关于发展我国养老服务体系 and 护理保险的几点建议	134
东部地区推行“新农保”的主要难点和政策建议	
——对上海、浙江、江苏三地的调查	139
师范生免费教育试点工作的成效、难点和对策建议	144
加快推进我国农村社会保障体系建设的建议	
——省部级领导干部班学员对加强农村社会保障体系建设的思考 ...	150
关于小升初“坑班”现象的调研与思考	156
高度关注城市近郊农村社会管理面临的难题	161
创新职工维权工作机制 切实维护职工合法权益	
——成都市加强和创新职工维权机制调研报告	167

政府采购“新农保”服务的做法、问题和建议	
——四川省德阳市“新农保”第三方管理模式的调查	173
加强新生代农民工社会管理的难点与对策	179
四大框架支撑社会体制变革	185
以社会体制改革推动社会管理创新	190

第一编
宏观经济政策

关于完善“以旧换新”政策的建议

蒲 实

“以旧换新”政策试点已两个月有余，废旧电器回收量大量增加，尤其是国庆黄金周期间突增，消化废旧电器问题突显。10月中旬，我们赴北京、江苏、福建、广东等省（市）就“以旧换新”政策实施中废旧电器回收处理情况进行了调研。有关情况和政策建议如下。

一、“以旧换新”政策对规范废旧电器回收处理发挥了积极作用

“以旧换新”政策通过财政补贴，建立了对消费者、家电生产者、销售者和废旧电器回收处理者的激励机制，有利于引导和促进废旧电器回收处理行业向规范化方向发展。一是消费者不仅可以获得购买新电器的补贴，还可获得将废旧电器交售中标回收企业的补偿，比交售非正规回收渠道具有明显的价格优势。这种激励机制的建立，有助于实现废旧电器向正规回收企业集中，促进正规回收渠道的建立，为废旧电器回收处理行业的健康发展奠定基础。二是正规回收企业与具有资质的拆解处理企业以市场协商的方式确定交售价格，确保了回收企业的利益，通过对其回收运费进行补贴，降低了回收成本。每个试点区域都有数个相互竞争的中标回收企业，不仅方便了消费者交售废旧电器，也有助于引入竞争机制，实现回收渠道的多元化。三是对于中标的拆解处理企业而言，由于形成了可靠、稳定、大批量的废旧电器来源，有利于实现规模经营，提高效率。正规的废旧电器拆解处理企业具有投资规模大、建设周期长、设备专用性强等特征，在短期内难以与非正规渠道进行低成本竞争，处于严重亏损的窘境。“以旧换新”政策的实施，有效改善了上述局面，有利于尽快实现废

旧电器回收处理行业持续、有序、健康发展。

二、“以旧换新”政策执行中存在的问题

政策设计的缺陷和执行过程的偏差，在一定程度上影响了“以旧换新”政策实施的效果。

（一）回收环节存在的问题

1.部分回收的废旧电器回收利用价值低、处理成本高。由于“以旧换新”政策约束激励机制不健全以及各地对于废旧电器的回收种类、规格、质量、价格的规定不明确，造成消费者和回收企业行为扭曲。消费者嫌交售价格低，往往通过拆除零部件，或从非正规渠道购买低价破旧电器，或向非正规渠道交售旧电器等方式实现自身利益。销售和回收双中标企业为了从电器销售中获利或获得更多的运费补贴，盲目追求回收数量，回收了大量配件不完整、损坏严重的废电器，这些配件再利用价值低，拆解和无害化、低害化处理成本高，加大了拆解处理环节拆解处理企业的压力。

2.单纯回收中标企业因利润薄积极性不高。对单纯回收中标企业而言，运费补贴不足以收回运营成本。以北京平谷郊区为例，回收运输成本大约每台70元人民币（以下同）左右，而每台运费最高补贴仅为50元，亏损近20元。加之企业物流、仓储等成本支出，企业积极性难以调动。另外，大多数小型中标回收企业出于成本考虑不愿收旧，收旧工作大都集中在家电卖场，加大了回收压力。还有一些中标回收企业盲目追求利益，将一部分质量相对较好的回收电器作为二手电器在旧货市场再次销售，与环保部规定的此次回收旧电器必须进行拆解的政策相背。

3.非正规回收者趁机参与“以旧换新”。试点地区普遍存在非正规回收者利用政策漏洞进行套利的现象。一是从消费者手中收购利用价值较高的旧电器，进入旧货市场或非正规的拆解处理渠道；二是非正规回收者从非试点地区收购大批陈旧废电器到试点地区，向无旧电器又想参与“以旧换新”的消费者兜售。

（二）拆解处理环节存在的问题

1.回收的废旧电器价格偏高。拆解处理环节的矛盾主要集中发生在废旧电器回收企业和定点的拆解处理企业之间。回收企业为了防止因回收价格太低打

击消费者积极性，往往溢价收购废弃电器，造成回收价格高于拆解处理企业所能承受的成本。定点拆解处理企业为了避免损失，更多采取拒收行为，导致大量回收旧电器无人处理。

2.回收的废旧电器拆解处理工艺复杂。回收的废旧电器绝大部分属于拆解处理复杂、污染大的废旧电视机，而回收处理简单、污染小的冰箱、洗衣机，以及回收利用价值高的电脑等产品比重较小。一些拆解处理企业因受设备限制难以对部分特殊的有害材料进行无害化处理，还需支付一定的费用给更下游的危险废弃物处理企业进行处理。

3.拆解处理企业面临多重资金压力。“以旧换新”政策规定拆解处理企业不仅需要有价取得“以旧换新”旧家电，还需先行垫付运输费用，但因前期有关运输费用的估算流程规定不清晰和滞后，财政何时偿付尚不确定。另外，近期回收的电器数量明显增加，企业因拆解能力有限，还面临仓储成本不断增加的压力，难以维持正常的生产经营活动。

三、完善“以旧换新”政策的建议

“以旧换新”政策设计存在缺陷，生产者、销售者获得的财政补贴与其应承担的回收处理责任脱节；约束激励机制不合理，只对回收的运费予以补贴，没有涉及对拆解处理企业的补贴，是导致回收、拆解环节出现困难的根源。

（一）细化“以旧换新”政策，规范回收环节

1.强化电器生产者和销售者的回收责任。加快建立生产者、销售者的责任共担机制，分担部分电器回收责任。生产者和销售者有义务回收消费者交售的废旧电器，可以自行进行符合规定的规范化处理，也可根据回收产品可利用价值与处理成本和拆解处理企业商定交售价格进行处理。

2.细化回收企业的运费补贴政策。运费补贴包括两部分，一部分是上门收购发生的运费，另一部分是从回收仓库运至拆解处理企业发生的运费。从回收仓库运至拆解处理企业发生的运费可按实际发生额进行补贴。上门收购发生运费的补贴则建议采取包干制，即根据企业回收的废旧电器重量和估计的平均距离确定包干补贴金额。采取就近原则划分回收企业的回收半径，鼓励企业对废旧电器集中回收，降低回收运费。

3.细化废旧电器回收标准，建立分级回收制度。根据政策覆盖地区的实