

新 视 野 下 的 中 国 大 战 略

论剑

大国方略
与改革动力

贾立政·主编

人民日报出版社

新 视 野 下 的 中 国 大



论 剑

大国方略
与改革动力

贾立政★主编

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

论剑:新视野下的中国大战略/贾立政主编.

—北京:人民日报出版社,2007.7

ISBN 978-7-80208-556-5

I. 论…

II. 贾…

III. 发展战略-中国-文集

IV. D61-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 112453 号

书 名:论剑:新视野下的中国大战略(大国方略与改革动力)

作 者:贾立政

责任编辑:文 一

出版发行:人民日报出版社

社 址:北京金台西路 2 号

邮政编码:100733

发行热线:(010)65369529 65369527

经 销:新华书店

印 刷:北京集惠印刷有限责任公司

字 数:910 千字

印 张:63.25

印 次:2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80208-556-5

定 价:120.00 元(全套三册)

目 录

Contents

寻找新时期改革的动力

- 以人为本、城乡统筹：“无税时代”农村改革新课题 /002
- 改革动力源于农村经济社会发展 /006
- 完善激励机制：改革的重头戏 /010
- 改革与多元社会群体的利益 /013
- 探索深化改革的新路径 /017
- 鼓励民间创新 推动改革发展 /021
- 执政党：改革的领导核心 /024



目
录

基层民主：奠定和谐社会政治基石

- 农村基层民主向纵深发展 /030
- 社区：悄然改变现代城市管理模式 /034
- 国企基层民主建设问题与对策 /038



基层矛盾要靠民主建设来解决 /041

让基层党内民主与人民民主良性互动 /044

用民主方式决定干部“上”与“下” /048

基层民主渐成大势 /052

服务型政府建设:告别“官衙门”

服务型政府建设下一步怎么走 /058

服务型政府建设迈开坚实步伐 /062

电子政务应强调服务导向 /066

国外政府公共服务的启示 /069

别动不动把问题归咎于“体制”

理性看待“体制”缺陷 /077

体制不是不作为的“挡箭牌” /080

多些建设,少些批判 /083

“体制”与“非体制”问题根源在哪 /085

体制问题的背后是社会层级结构 /092

正确认识体制问题 深化体制改革 /096

政令不畅 板子该打哪

十问行政执行力 /102

地方政府为何“不听话” /108

从环保腐败看行政执行力 /112
制度不能让老实人吃亏 /116
监督保障政令畅通 /119
不能把板子都打向地方政府 /122
垂直管理不是通行证 /124
克服中央与地方关系的体制障碍 /126

党内罢免或撤换制度期待破冰

罢免或撤换制度：调动党员积极性 /130
党内选举和监督制度的新突破 /134
从“原则”到“制度”：任重而道远 /138
人大罢免制度对党内罢免的启示 /141
启动党内罢免或撤换制度动力何在 /143
“庸官”与“一把手”的紧箍咒 /147
呼唤“权力清单”与权力透明度 /150

后“乡镇撤并”时代：反思与展望

乡镇撤并基本完成 实际效果还须检验 /154
谨防乡镇机构改革落入“循环改革”陷阱 /158
基层行政区划体制改革的试验田 /163
乡镇撤并的后续改革 /166





论 剑

新视野下的中国大战略

县委书记:权力大小及其运用

- 县委书记权力来源与渠道 /172
- 从“共性论”看腐败成因 /176
- 三个层面监督“一把手” /179
- 书记与县长缘何不一样 /183
- 权力异化下的“问题书记” /187
- 履新书记:提升新锐领导力 /194
- 毛泽东扔枪的启示 /196
- “萧规曹随”与“栽树”境界 /199

挂职:多少干部动过念头

- 别让干部挂职走了样 /202
- 怎一个“职”字了得 /206
- 谨慎使用干部挂职制度 /208
- 三项制度供给成当务之急 /212
- 尽量降低挂职成本 /215
- 挂职渐成关注焦点 /217
- “挂职”而不“失职” /220
- 离别的感伤让我“欺骗”村民 /222
- 驻京挂职的难忘岁月 /224
- 援疆“疯子局长”的心路历程 /226

官场“跑要”与“买卖”之患

- 破解“权力拜物教” /230
- 买官者 VS 卖官者,谁的成本更高 /236
- 官帽交易后的法律软肋 /240
- 卖官鬻爵的历史反思 /244
- 决不让买官卖官者占便宜 /248

干部升迁咋过“心理关”

- 带“病”提拔难过“关” /254
- 贪官受困两道“坎” /258
- 把脉副厅心理测试 /262
- 心理测评不是一“测”就灵 /268
- 四大“瓶颈”仍待突破 /271
- 干部考评机制要切合实际 /274

优质教育资源如何优化配置

- 专家激辩我国教育资源问题 /280
- 教育优质资源配置中外比较 /288
- 中国公共教育体制改革中的公平性问题 /292
- 教育资源均衡配置之路:我们一直在探求 /297



寻找新时期改革的动力

改革是我们这个时代的特征和主题之一，它极大地解放了生产力，带来了中国社会生活的深层变革。当中国进入到一个新的发展阶段之时，一系列深层次的体制弊病与社会矛盾凸现出来。要解决这些弊病和矛盾，唯一的出路是继续深化改革，将改革进行到底。

在改革走过了 20 多年的历史征程之后，我们又遇到了改革动力的问题。改革初期，来自民众的热情掀起了改革的浪潮，之后，政府主导了改革的进程，改革成为国家行为。而今，改革在事实上出现了一种胶着状态，人们不禁要问：改革的动力弱化了吗？新阶段改革的动力又在哪里？这不仅是对政府的提问，也是民众共同需要反思的问题。



以人为本、城乡统筹：“无税时代”农村改革新课题

韩 俊

农村的改革关系到我们改革的全局。改革的目的是为了建立比较完善的市场经济体制，最终实现建立和谐社会。如果农村存在的突出问题解决不了，农村的改革不能到位，农民的问题解决不了，对于农村人口占多数的我国来说也不能建立一个完善的市场经济体制，和谐社会就不可能建立。

相对过去历次改革而言，当前中国农村改革面临新经济环境下的新课题，那就是，随着税费改革进入新阶段，农村怎样实现在“无税时代”的各项改革。

一、“无税时代”的“三大核心”问题

一是农村义务教育的改革。农村义务教育过去是以乡镇教育为主，在税费改革的过程当中，中央已经明确提出“以县为主”的管理体制。现在看来，中央和省已经在发展农村义务教育改革方面承担的责任还不是很明确，所以下一阶段义务教育改革实质上是加大省级以上政府对农村义务教育的支持力度，这样才能更好地体现出农村义务教育的公平性。

二是乡镇政府的改革。就是要建立一个精干、高效的农村基层政权的机



构。过去税费改革以前乡镇政府都是收粮收款,现在免征农业税后很多地方乡镇政府人浮于事的现象非常突出,通过改革,给农民减负也会给政府消肿。乡镇基层政府及其行政单位,特别是事业机构,确实非常庞大。现在媒体关注的焦点就是怎样推进乡镇基层政权改革。这几年国家一个大方向的改革就是撤并乡镇。据统计,从1998年开始,全国已有25个省份基本完成乡镇撤并工作,5年撤并7400多个乡镇,平均每天撤并4个。撤并乡镇,精简机构,分流人员。湖北襄樊经过改革,全市乡镇内设机构由527个减为255个,减幅达51.6%。

三是县乡财政管理体制的改革。税费改革后,乡镇基层政府的功能会越来越弱,乡镇就没有必要来保留乡财政。因为对中西部绝大部分地区来讲,农业税是其主要税种,取消农业税后乡财政就没有可靠的收入来源。此外,中西部地区基层县乡财政现在都非常困难,怎样加大对县乡财政的转移力度,让它有能力提供公共服务,也是一个很重要的课题。在安徽调查时发现,取消农业税后,一些乡镇主要依靠上级财政转移支持来维持日常工作,制约了乡镇政府作用的发挥,也影响基层干部工作积极性,有必要进一步推进县乡财政管理制度改革。

在取消农业税后,农村税费改革进入新阶段,其他方面的改革也需要协同推进,如:从体制和法律上建立保护农民土地权益的长效机制,使农户真正享有占有、使用、收益和处分四权统一的承包经营权。

要加快改革和创新农村金融体制。按照有利于增加农户和企业贷款,有利于改善农村金融服务的要求,以培育竞争性的农村金融市场,形成合理的农村金融机构体系为目标,推行农村金融体制的整体改革。

同时积极鼓励发展各种类型的农民专业合作经济组织,提高农民的组织化程度,尽快制定农民合作经济组织法,在法律上应明确其财产关系和责任形式,明确其与政府的关系,明确政府对农民专业合作经济组织的扶持政策。还要推进粮食流通体制等方面的改革。

二、工业反哺农业,城市带动农村

农村改革从更深层面上就是要解决农村面临的一些突出的矛盾和问题。目前的改革越来越涉及到一些深层次的体制问题和制度问题,尤其需要从根本上改变这种城乡分割的二元经济结构,这也是现阶段农村改革的核心问题。

下一步整个农村改革要体现“工业反哺农业、城市带动农村”的基本要求。因为现在中国已经标志性地进入反哺农业这个新的发展阶段。



随着农村改革的深化、农村的进一步发展,越来越要求在发展上城乡互动,更好地发挥城市对农村的带动作用。城乡要进行配套改革,现在的金融改革、征地制度改革、户籍制度改革就必须是城乡配套的,农村内部无法独立完成改革。要构建“以城带乡”的发展机制,应从以下方面着手:

一是推进户籍制度改革。农民工的问题现在非常突出,我国有 1.2 亿左右的农民工,他们处在非常弱势的地位。进入城里后,我们在经济上是接纳他,在社会上是排斥他,因为他们没有城市户口,他们进得来还留不下。这种以户籍制度为根基的城乡分割体制越来越不适应农村的进一步发展的需要,也不符合中央提出的统筹城乡发展的需要。

二是加快建立城乡劳动者平等的就业制度。当前局部地区出现用工紧张,主要原因是:工资低、劳动条件差,农民不愿干;技术要求高,农民干不了。解决农民就业问题,关键是提高农民就业技能。应将农村劳动力就业培训作为一件大事来抓,大幅度增加投入,探索新的培训方式。

三是对农民要“多予、少取、放活”。农村改革一定要体现城乡统筹的思路。“多予”,比如在教育方面;“少取”,比如现在不向农民收取农业税,还有在土地征用上给予农民更多的补偿;“放活”,在劳动力、在农村金融方面要有更多的体现。

三、新阶段改革动力与突破点

1978 年以后,我国农村经历了三次变革。土地承包制度的改革是农村最重要的改革,农民自身是改革的主体,我们尊重了农民自己的选择。税费改革的主体是政府,要改革征地制度、改革户籍制度、改革金融制度,农民肯定有这种要求,农民的权利要得到保护,农民要得到公平的对待,但是改革的主体还应该是政府。

从历史上看,农村改革确实是一种超前突破。农村改革对整个中国改革起了一个“率先突破、超前示范”的作用。这是农村对改革的贡献,特别是对建立市场经济体制的贡献。

农村改革有多个突破点,应该是多点突破、整体推进。只讲当前农村改革有哪一个是突破点是不对的。土地制度、金融制度、户籍制度,包括基层政权的管理体制,这些都是点。应该是全面、整体推进,但是局部地区可以是更超前一些,要具体分析。

当前城乡失衡明显,是改革最大的一个动力;寻求改革的核心动力就是要体现以人为本,体现城乡统筹发展的要求。

新时期农村改革一个重大特点是城乡改革要配套进行、协同推进,下一步的改革,越来越要求调整工农之间、城乡之间的利益分配格局。改革已经超出了农村的范围,农村在打破计划经济体制方面可以率先突破,但是农村不可能率先完成建立一个完善的市场经济体制。户籍制度不改,劳动力不可能自由流动,公民没有自由迁徙的权利,这些都是需要统筹城乡的改革。

从这个意义上讲,现在的农村改革,实际上已经要求城乡互动,由城市带动农村,农村支持城市,城乡统筹推进。





改革动力源于农村经济社会发展

林毅夫

截至 2004 年底,中国 70.8%的人仍以农业为生,58.2%的人还居住在农村。在农业大国地位没有改变的前提下,目前中国改革的最大问题仍然是农村问题;探讨新时期农村的改革问题,不仅能惠及“三农”,还能为整个中国的新一轮改革打下良好的基础。通过改革促进中国农村的新发展,以构建和谐的中国社会。

一、客观分析当前农村经济现状

不可否认,经过两轮大改革,中国农村有了长足的发展;但当前农村大部分地方离小康社会的要求还有很大的差距,一个典型的问题是,农村基础设施建设严重不足,这甚至已经成为制约农村发展的重要因素。它一方面导致农民消费结构单一,另一方面,也说明农村有着潜在的巨大购买力和消费需求。目前,我国生产能力过剩的绝大多数制造业产品,在农村还有很大的市场空间。但正因为前面所述基础设施严重不足,也制约了农村的正常合理消费。

从另一个角度看,当前不合理的财税体制,又让农民有较重的负担。在基层政府,虽然实行的是“收支两条线”,其实还是“收支一条线”,为什么?因为我

们是先“收”后“退”。有的地方甚至是百分之百退还。这就是说,收的钱越多,得到的钱也就越多。穷的地方编外人员增加得很快,开支也就多了,从农民收入那里收取的费用也就越来越多。这无疑需要改革。

二、释放农村存量购买力

从1998年开始到2002年,我国连续五年商品零售物价每年都是负增长,根据经济学的定义,我国无疑出现了通货紧缩的现象。2004年,商品零售物价指数止跌回升,上涨了2.8%。从经济学的定义来说,到2003、2004年我国似乎已经走出了通货紧缩。但通货紧缩背后的原因并未消除。

我国2005年一季度的商品零售物价指数和2004年相比上涨1.6%,四月份、五月份和2004年同月相比都只上涨0.6%。按这样的趋势,到第四季度,商品零售物价指数有可能会是负的,2005年全年也可能会是负的。

这种刚控制了通货膨胀马上又陷入了通货紧缩的情况,完全是因为我国从1998年以来绝大多数制造业部门生产能力严重过剩的情形,并未因为2003、2004年的少数部门投资过热、物价上涨而消除。当一些过热部门的投资变成供给或生产能力时,少数几个在前两年价格上涨的部门止涨回跌,原来价格下跌的部门继续下跌,不可避免再度出现通货紧缩。

和一些发达国家不同的是,我国的通货紧缩不是由泡沫经济破灭触发,而是由于前一段时期投资过热,等投资建成之后生产能力突然大增,需求的增加赶不上供给的增加,于是形成了物价下降。不过,通货紧缩若不消除仍然会对我国的经济运行产生不利影响。既然通货紧缩的原因是存在巨大的存量过剩生产能力,解决通货紧缩问题的最好办法是找到一个足够大的存量需求,靠释放存量需求来消化存量生产能力。我对存量需求的定义是:有需求的愿望,又有支付的能力。但是因为政策性的原因或是体制性的原因,这种有支付能力的需求无法实现。

我国国民经济中存有四大块存量需求:一是外国直接投资,二是对民营企业市场准入的限制,三是城市里的中产阶级,四是农村的消费。目前剩下的最后一块大的存量需求是农村的消费需求。

在出现通货紧缩时,需要政府以积极的财政政策来启动投资需求,保持投资增长率达到一定的水平。过去几年我国积极财政政策的资金,主要用于改进和大城市有关的基础设施,现在应该把更多的资金用来支持农村里跟生活有



关的各项基础设施,把中国的农村建设成社会主义新农村,以释放农村的存量购买力。这样既可消化掉制造业的过剩生产能力,也有利于缩小城乡差距。

三、发展愿望要通过改革来实现

毫无疑问,新一轮农村改革已经迫在眉睫。现阶段,增加农民收入,发展新农村,还必须进一步深化农村改革。

现在有人提出应当由工业来反哺农业,我认为也有不少困难。首先,我国目前的财政收入无法支持这样大的补贴。70%的农业人口,30%的增长,要反哺农业,非农产业要增多少税,又有多少农业的收入。按目前 3.3%的补贴来计算,已经占中央财政收入的 10.1%。

对农产品进行补贴,在执行上非常困难。如果我们进行反周期补贴,也就是对自然灾害等造成的减产进行补贴,会产生严重激励问题。由于农业生产本身的特性,我们很难分辨一个农户减产是由于自然灾害还是其他人为因素,因而很容易出现故意减少投入造成减产而向政府要补贴的事例。如果我们直接对农民的收入进行补贴,从国外的经验来看,经济会出现应该得到补贴的农民实际拿不到补贴的现象,拿到补贴的往往是各方面关系较好的、中等收入的甚至是富有的农民。

就长远看,可持续的增加农民收入的唯一可行方式是农村劳动力转移,减少农民的数量。转移出来的农民会从农产品的供给者变成农产品的市场需求者,留在农村里的农民也会有更多的土地等资源可供耕作,这样才有办法真正做到农民增产增收。

转移出来的农村劳动力必须能在城里就业,才不会把农村的收入问题变成城里的失业问题,如果是那样,就更糟了。所以,要农村劳动力顺利转移,首先,必须解决当前生产能力过剩、投资机会不足、新增就业困难的问题;然后,要多发展劳动密集型的中小企业。后者牵涉到改变增长方式的问题。

其实,农业生产还有比较优势,那一部分不需要补贴,可以引导其理顺国际国内的关系,让它进入国际市场。

在改革方面,首先要明确政府的职能。明确政府什么该干、什么不该干。要把政府的经济职能剥离出去。要增加农村基础设施的投入,为农村打造更好的融资环境。其次,要进行彻底的财税体制改革。所以我们必须进行彻底的干部和财税体制改革,把紧农村干部岗位的大门。并且给乡、村干部必要的工资保

障。

当前,中央政府在财政上可以采取其他方法支持农业,包括取消农业税和农业特产税;以中央财政支付农村中小学教师工资;加大农业科研的支持力度;建立全国统一的农产品市场;创造有利于农村劳动力向非农产业转移的条件。



寻找新时期改革的动力