



甘 肃 行 政 学 院

学者文丛

GANSU XINGZHENG XUEYUAN
XUEZHE WENCONG

迈向新体制的改革与发展研究

MAIXIANG XINTIZHI DE GAIGE

YU FAZHAN YANJIU

刘进军 著

Liu Jinjun



甘肃人民出版社

刘进军



甘肃行政学院

学者文丛

迈向新体制的改革与发展研究

MAIXIANG XINTIZHI DE GAIGE

YU FAZHAN YANJIU

刘进军 著

Liu Jinjun

甘肃人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向新体制的改革与发展研究 / 刘进军著. — 兰州:
甘肃人民出版社, 2018. 10
ISBN 978-7-226-05348-5

I. ①迈… II. ①刘… III. ①中国经济—经济体制改革—研究 IV. ①F121

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第232249号

责任编辑:肖林霞

封面设计:马吉庆

迈向新体制的改革与发展研究

刘进军 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道568号)

兰州华峰印刷有限公司印刷

开本 710毫米×1020毫米 1/16 印张 27.5 插页 2 字数 385千

2018年10月第1版 2018年10月第1次印刷

印数:1~1 000

ISBN 978-7-226-05348-5 定价:58.00元

序 言

编辑出版《甘肃行政学院学者文丛》旨在进一步强化科研基础地位、提高理论和政策研究水平、培养优秀科研人才,促进一流特色行政学院、甘肃社科理论研究重要阵地与陇原特色核心高端智库建设。

应时代而生,从特色而为。甘肃行政学院筹建于1989年,1990年正式挂牌成立,是全国31个(省、市)区中少数自成体系、实行独立办院的省级行政学院之一。学院为省政府直属事业单位,是甘肃省干部教育和公务员培训的主渠道、主阵地,是培养公共管理人员和政策研究人员、开展社会科学研究特别是公共行政理论和政府管理创新研究的重要基地,是党委和政府决策咨询的思想库。建院30年来,学院始终坚持“以改革求生存、以创新促发展”办院方针,着力从严治院,从严管理,充分彰显“行政”、教学科研咨询“三位一体”、开放办学三大特色,以提高领导干部和公务员能力素质、增强公仆意识为重点,不断深化各项制度改革,为甘肃省干部教育和公务员培训事业发展做出了应有贡献。

继承方能有成,创新方能奋进。2017年4月15日,甘肃行政学院领导班子进行了新老交替。在新的历史起

点上,学院科学把握干部教育与公务员培训面临的新形势,以“建设全国高水平、特色行政学院”为目标,以“提高领导干部和公务员能力素质”为核心,以“特色立院、质量建院、创新兴院、人才强院、基础固院、开放办院”为办学方针,立足甘肃干部教育培训实际,着力打造“四大平台”建设:一是打造思想教育平台,筑牢理想信念和党性、公仆意识教育的主阵地;二是打造高质量培训平台,全面贯彻中央和甘肃省委关于干部教育培训工作的各项要求;三是打造高水平理论研究平台,着力构建有中国特色、甘肃风格、陇原气派的哲学社会科学体系的人才队伍;四是打造甘肃核心智库平台,努力服务甘肃省委、省政决策。新问题、新方法、新举措,甘肃行政学院坚持问题导向,准确功能定位,彰显自身特色,破解发展难题、补齐发展短板,立足教学科研咨询和改善办院条件协调发展,围绕中心、服务大局,聚焦主业,实施“八大举措”,倾力将学院打造成为国内一流的公务员教育培训主阵地。

善建者不拔,善抱者不脱。近三十年的办学实践和公务员教育培训经验表明,行政学院的建设和发展,必须牢固确立“教学决定生存、科研决定水平、咨询决定地位、管理决定成效、人才决定未来、基础决定高度”的发展趋向。教学是中心,科研咨询是基础。一方面突出和体现教学培训的主业与中心地位,以提高教学质量为抓手,切实加大对教学一线的投入和支持力度,全面推进教学改革;另一方面着力强化科研咨询基础地位,进一步彰显和发挥专业特色智库作用,以项目为龙头、实施科研咨询精品工程,打造服务甘肃改革发展大局的陇原新型特色高端智库,是实现学院发展目标的必然选择。为此,从2017年开始,学院将国家级、省级和院立等各类优秀科研咨询成果在省内外优秀出版社公开出版。不仅如此,还启动了院立科研精品建设工程,按重大、重点、一般、青年、后期资助等类型确定院立系列科研项目,加大支持力度。同时以《决策参考》《咨政建言》《甘肃行政学院智库研究报告》《甘肃行政学院省情调研报告》《甘肃行政学院学报》为内容,建立了学院系列要报平台。

《甘肃行政学院学者文丛》,承载着甘肃行政学院科研工作者对建设

幸福美好新甘肃的拳拳深情,凝结着各位资深教学研究人员多年的心血和汗水,它既是学院优秀科研成果和科研水平的展示,也是学院科研工作者对甘肃改革发展的思考与探索。我相信,我们的努力必将对认识、研究甘肃大有裨益,能够对促进改革发展、建设幸福美好新甘肃起到借鉴参考作用。我们希望各位领导、专家和广大读者能关心和关注《甘肃行政学院学者文丛》,更希望提出宝贵的意见和建议。

《甘肃行政学院学者文丛》的编辑出版,凝聚着甘肃省委、省政府领导、学院全体教职员工的辛勤付出和不懈努力,在此深表感谢和敬意!

是为序。

甘肃行政学院党委书记、常务副院长 刘进军

2018年5月30日

编辑说明

行政学院是培训公务员、培养公共管理人员和政策研究人员、开展社会科学研究和决策咨询的机构,是政府直属单位。行政学院发挥着公务员教育培训的主渠道作用、公共行政理论和政府管理创新研究的重要基地作用、政府决策咨询的思想库作用。改革开放特别是进入新世纪以来,甘肃行政学院的专家学者按照行政学院的定位,在培训公务员、国有企业管理人员、政策研究人员,承办党委、政府举办的专题研讨班,开展多种形式的委托培训和合作培训;开展哲学社会科学研究,对行政管理体制改革、科学行政、依法行政、社会管理、公共服务等方面的理论和实践问题进行研究;开展决策咨询工作,为党委、政府提供决策咨询;紧紧围绕甘肃省委、省政府中心工作,在全省政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态建设等方面都有丰硕的收获。为了把这些优秀的成果推广到全社会,有效地发挥其应有的学术价值和社会价值,甘肃行政学院党委决定编辑出版《甘肃行政学院学者文丛》。《文丛》由甘肃行政学院党委书记、常务副院长刘进军同志总体负责并为本书作序,甘肃行政学院副院长何元锋同志负责具体编纂工作,甘肃行政学院科研处负责具体实施。《文丛》在编辑出版过程中得到了有关部门、专家学者及甘肃人民出版社的大力支持,在此深表感谢!

目 录

Contents

第一篇 社会主义市场经济新体制的理论基础与目标取向

003·····深化经济改革的两难选择

010·····经济改革三议

017·····社会主义市场经济若干实质问题探讨

027·····全面深化经济体制改革若干实质问题探讨

045·····试论科学发展观、和谐社会观与科学改革观的统一
——兼论科学发展观与和谐社会观的体制基础

061·····不断加强理论创新,为改革发展提供坚实理论支撑

070·····构建深化经济体制改革的动力与约束机制

074·····既要问责追责又要容错纠错

078·····着力营造干部正向激励的政治生态

第二篇 迈向新体制中的所有制结构调整与微观基础构建

083·····马克思所有制理论的创新与我国国有企业改革的深化

092·····劳动力资本化与劳动者主体地位的实现

098·····我国现阶段所有制结构的调整与完善

115·····论国有制与商品经济的兼容渗透

127……对国有制与商品经济关系的考察

——兼论我国国有制的改革原则

137……对国有经济与市场经济关系的再考察

——兼论我国国有经济改革的新思路

146……把握重点 理清思路 转变观念

——我国国有经济深化改革新探

155……对我国国有企业实施战略改组的原因与方略探索

第三篇 体制转轨与甘肃经济改革

167……甘肃贯彻落实科学发展观的难点及体制保障问题研究

186……以改革创新为动力打造甘肃经济发展升级版

——甘肃经济运行形势与对策分析

212……深化甘肃省经济体制改革的难点与重点

216……关于克服“改革疲倦症”和“改革虚幻症”凝聚全面深化
改革正能量的建议

219……对培育和催生经济社会发展新动力的几点思考

223……以体制的创新推动经济增长方式的转变

——对甘肃实现“两个根本性转变”的思考

235……全面深化甘肃经济体制改革的思考与建议

250……关于建立容错纠错机制支持鼓励党员干部改革创新
干事创业的思考与建议

259……制度创新是甘肃转型跨越的根本动力

262……继续解放思想 创新发展思路

第四篇 新体制构建中的甘肃经济发展

273……转型跨越是甘肃省当前面临的重大而紧迫的战略任务

287……甘肃省经济社会跨越式发展的指标、难点与方案选择
研究

306……甘肃转型跨越的战略对策研究

318……实现甘肃转型跨越发展需要深入研究解决的几个重大问题

341……谱写新时代中国特色社会主义甘肃新篇章

344……明确乡村功能定位 科学实施乡村振兴战略

349……2018 年甘肃经济发展形势与政策取向研究

第五篇 经济形势研判与对策建言

365……对“十三五”时期我省经济发展的思考与建议

370……对甘肃 2014 年经济形势的研判与建议

374……对 2015 年甘肃经济形势分析与经济工作建议

383……2016 年我省经济平稳发展的思考与建议

393……对 2017 年下半年我省经济工作的几点建议

395……甘肃改革发展的新判断新思路新举措

398……提振信心增强预期是关键

401……转变发展理念 破解发展难题 补齐发展短板

——“十三五”时期我省改革发展与决胜全面建成
小康若干思考

407……2018 年甘肃经济发展思考与建议

附件:论文论著索引

第一
篇

的
理论
基础
与
目标
取向
社会
主义
市场
经济
新
体制

深化经济改革的两难选择^①

中国的经济体制改革正面临着严峻挑战，并进入了关键阶段。随着改革的深化，一些难度很大而又不能绕开的问题摆在了人们面前，改革面临两难抉择。

1.在改革目标上面临公有制与商品经济的兼容问题。承认以公有制为基础的社会主义经济不能逾越商品经济的充分发展阶段，是理论上的一大突破与进步。但这无非是对客观现实的一种认可而已，并没有从根本上解决公有制（特别是国有制）与商品经济的统一或兼容问题。迄今为止，在人类历史上只有建立在私有制基础上的商品经济。私有制与商品经济、市场机制是兼容的，因为商品经济所要求的一系列条件，诸如产权的明晰化、人格化，公平竞争的市场，独立的企业制度，政府行为规范化等，在那里都是具备的。而在传统公有制尤其是国家所有制条件下，产权恰恰是模糊的，在这种公有制形式下，政企合一，企业不能实行自主经营、自负盈亏，国家与政府对经济的管理很难由主要依靠行政手段进行直接控制转向主要依靠经济手段、法律手段进行间接控制，也难以建立起完善的、公平竞争的市场环境。

^①原载《中国社会科学》(副刊)，1989年第4期。

同时，财产上的“大锅饭”又必然导致分配上的铁饭碗与平均主义，以及整个经济发展中的“过热”现象，如追求高产值、高速度、高投入，实际上是低产出、低效益，产品严重短缺和需求膨胀，伴随着隐性与显性的通货膨胀。理论和实践都说明，传统的公有制形式与商品经济的发展存在尖锐矛盾。试图在既定的所有制前提下嵌入市场机制，发展商品经济，这在世界历史上还没有先例，是一个需要认真研究和解决的重大理论问题和实际问题。如何把公有制与商品经济兼容起来，是正确处理计划与市场、宏观协调与微观搞活、集权与分权等一系列重大关系的前提，是最为困难的选择。改革时至今日，对公有制问题的实质性讨论不容继续回避。改革中的其他一些社会主义国家试图绕过这一难题，结果不是改革夭折，就是停顿，陷入进退两难的境地。我们应吸取这一深刻教训。按照马克思主义的最基本原理，作为一定阶段生产关系组成部分的所有制形式，要为一定阶段上生产力的组织形式的发展开辟道路，公有制要探寻新的与商品经济、市场机制相兼容的形式。这里还需明确的是，不能抽象地、孤立地看待任何一种所有制形式，作为历史范畴，公有制与私有制各有其强点和弱点，二者的并存与结合可起到相互竞争、扬长避短、强弱互补的功效。在设计和选择所有制结构时必须考虑到这一点。

2.在价值取向或价值标准上面临公平与效率的两难选择。以经济效率的最优化为追求目标，还是以社会公正和平等为主要原则，即是公平第一，还是效率至上，可称为“经济效率观”和“社会伦理观”。一方面，不打破平均主义，拉开差距，不牺牲一定的“公平”，就必然导致经济的低效率、发展的低水平和人们竞争意识的弱化，使社会主义成为贫困的代名词，最终失去吸引力；另一方面，“平均主义”、“大锅饭”又有其深刻的社会经济根源，与现行的公有制形式有直接的联系，因为“财产共有”必然要求“利益均沾”，有人吃“大锅饭”、端铁饭碗，是有人开大灶。同时，从理论上讲，社会主义社会本来就是为了反对以往社会的剥削、压迫、收入和地位差别等现象而

出现的，意识形态宣传和大众心理都很自然地把有保障的工作和收入、有补贴的生活水平、产品的直接供给等视为社会公民的应有权利和享受，长期的制度效应使得改变这种宣传和心理十分困难。改革以来，平均主义不仅没有被彻底打破，而且在一些部门出现了更高层次的复归，这迫使人们深刻思考：为什么在中国平均主义具有如此强盛的生命力？怎样才能打破平均主义？可见，如何既坚持社会主义原则，又增强经济的效率和社会的活力；是在保持平均的原有结构中去争取效率，还是在促进效率提高前提下体现社会公平，的确是两难选择。现在看来，离开经济效率来处理平等问题，只能陷入共同贫穷，这种低层次的“平等”谁也不再留恋。根据发展社会主义商品经济总要求，在价值取向上应优先考虑刺激效率，以尽可能小的不平等或不公平换取尽可能高的经济效率。同时，不能把社会公平看成绝对平均，应选择与商品经济、市场机制相适应的权利和机会的平等作为我们社会的公平观念。

3.在经济发展战略上，面临着工业结构高级化与农业劳动力转移争夺资金的矛盾。当今我国的经济结构，一方面是迅速发展城市工业部门，另一方面是传统的农业部门，现代工业和落后农业并存，二元经济结构特征比任何发展中国家都更显明。这种强化的二元经济结构，给未来经济发展带来了尖锐矛盾：从我国工业发展所处的阶段看，下一步发展的目标应当是向成熟的工业化的社会迈进，加强资金密集型的基础工业和基础设施，以及资金——技术密集型的重加工工业建设，这需要大量资金；而农村经济体制改革后，有大量剩余劳动力要向非农业领域转移，也需要大量资金。由于我国的现实生产力水平所限，国家每年可用于积累的资金有限，这就出现了工业结构高级化与农业劳动力转移争夺资金的矛盾。继续沿用传统强制的办法已不可能，况且不解决8亿多农民走向工业化的问题，中国的工业化过程也不可能真正完成。但允许大量人口进入非农领域，又无疑会降低非农业领域的有机构成，使工业化结构向轻型化倾斜，阻碍我们推行工

业结构高级化的步伐。这个矛盾是当前与今后发展战略选择的主要矛盾之一，也是我国商品经济发展的至关重要问题。怎样摆脱二元经济结构所导致的两难处境，实现向一元经济结构即现代化经济结构的转化？理论界有多种战略选择思路：第一种选择是优先发展农业、轻工业，补上农动力转移这一课；第二种选择是大力发展乡镇企业，使其成为吸纳农村剩余劳动力转移的主要基地；第三种选择是走借外债的道路，用国外资金补足国内积累；第四种选择是发展机电产品出口，通过国际交换为重工业自身积累资金；第五种选择是把农村剩余劳动力转移纳入“国际大循环”，通过劳动密集型产品出口，一方面解决农村剩余劳动力的出路，另一方面在国际市场上换取外汇，进而取得重工业发展所需要的资金、技术。上述五种发展战略选择，各有侧重点和积极作用，也有局限性。看来不能孤立地只结强调某一种战略。应从我国的现实国情出发，借鉴国内外经验教训，通过权衡对比，选择一种既能兼顾各种战略思路的优点，又能避其不足的“综合性发展战略”。

4.在改革的指导思想上面临经济稳定、经济发展与经济改革的两难选择。一方面，改革需要有一个宏观经济比较协调，国家财政、物质、外汇等后备比较充裕的总供给略大于总需求的较宽松的经济环境，表现在市场上就是需要有一个有限的买方市场。只有这样，才能有比较雄厚的物质和资金后备，以减少经济利益调整过程中的摩擦和冲突，也为价格、工资等难度较大的改革措施的出台铺垫前提条件。同时，也才能形成卖方的竞争，迫使生产经营者改进技术、改善经营和服务态度，企业才有改革的动力和压力。否则，如果主要是卖方市场，市场紧张，“皇帝的女儿不愁嫁”，企业根本不必犯愁去改革技术，改善经营和服务态度。而且在物资、资金、外汇等供应都绷得很紧的情况下，改革（如价格工资改革）过程中利益关系调整对于资金、物资、外汇等需要和其他不时不测之需，就难以解决。最终就不得不借助并强化行政手段的办法来分配资源，结果必然使改革受阻。

另一方面，在新旧体制转换之前建立买方市场又是不现实的。深化改革、体制转轨只能在紧张的情况下进行。总供给略大于总需求的宽松环境，只能是改革的结果，而不应是其前提。有限的买方市场在旧体制下很难形成，改革之所以必要，就是因为卖方市场的存在。总之，比较稳定的买方市场与相对宽松环境的最终形成和确立，要在对传统体制进行彻底改革后才有可能，而我们又不能够坐等宽松的环境出现后再进行改革，这本身就是一对矛盾，存在两难抉择。笔者认为，在这个问题上，唯有把经济稳定、经济发展与经济改革有机地结合起来，才是正确选择。为此，深化改革应明确这样的指导思想：最终用确立新经济体制的主导地位来实现改革的目的，并根本解决经济运行的现实矛盾，最终实现经济持续、稳定、高效率地发展；而目前必须先通过种种过渡性措施治理经济环境、整顿经济秩序，进而为体制转轨的重大改革措施出台创造条件。因为无论是在严重的通货膨胀环境中，还是在经济停滞的情况下，改革都不可能取得突破性进展，甚至在新旧体制相持中导致旧体制的因素重新抬头和复归。基于这样的认识，在近期内，可考虑做好如下改革准备工作：第一，尽快推出一些本身不需要多少前提但又是作为经济体制转轨必不可少的前提的改革措施，如企业产权制度的重构，住宅私有化，资金、劳动力市场及社会保障制度的建立，等等；第二，在尽可能减少对下一步改革设置障碍的前提下，通过各种措施的并用，控制总需求（尤其是压缩投资需求与社会集团购买力），改善和增加有效供给，调整经济结构，以为经济体制转轨过程创造一个比较稳定、相对宽松的经济环境。

5.从改革作为一个系统工程来看，存在政治民主化、人的现代化与经济现代化的协调问题。就政治民主化与经济现代化的关系来讲，是先有经济民主，后有政治民主，还是先有政治民主，后有经济民主？一方面，没有商品经济的充分发展，从而实现经济现代化，很难有政治上的公开化与民主。从历史上看，经济落后，平均主义、“大锅饭”盛行，就必然伴随着政治上的高度集权和专制。唯有通过发展