

宁金彪著

改革模式与改革管理



河北人民出版社

改革模式与改革管理

李金魁 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

河北人民出版社

改革模式与改革管理

宁金彪 著

河北人民出版社出版发行（石家庄市北马路45号）

河北唐山市人民印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 6.5 印张 126000 字 1989年8月第1版
1989年8月第1次印刷 印数：1—3,000 定价：2.40元

ISBN 7-202-00481-X/F·48

写在前面

改革,已进入了第十一个年头。十年的实践,给人们今后的改革行为提供了经验、教训和借鉴,但这并不能替代改革理论的研究。通过总结九年实践,寻找改革本身的规律性,使之上升为理论,用以指导今后的改革行动,已成为改革者面临的重大课题。

事物活动的内在规律性是通过一定的模式、方法表现出来的。寻找改革本身的规律性,必须研究、总结改革实践中所运用的种种各有特色的模式、方法。本书的上篇把以往改革的不同空间范围内及其发展过程中曾出现和运用过的模式归纳为八种,并对每种模式做了概括性分析,剖析了其内涵特征。这种实证性的总结和归纳,对于我们深化改革是很有启发意义的,有助于改革者今后自觉地去运用,并按照改革深入发展的内在要求创造出新的改革模式。

改革同任何经济活动一样,需要由人去进行组织和管理,引导其不断向深入发展。经过九年经济体制改革,当前已进入新旧两种体制并存、交替时期,摩擦和矛盾很多,在这种情况下进行改革管理困难更大,尤其需要对此加强探索和研究。本书的下篇重点论述了改革管理的问题,从系统论角度出发,把整个改革作为一个行为过程来考察,通过分析每一环节的特点和规律,指出宏观管理者应当注意的问题。

本书从逻辑上把改革管理分为紧密相关、前后呼应的八个步骤，按照它们之间的内在联系做了跟踪探讨。这有助于改革的管理者理清改革思路，并依据改革所处的阶段进行管理，使改革能够较顺利地向前发展。

当然，作为一种尝试和探讨，本书难免有不少不足之处，需在今后的实践中不断补充和完善。我相信，对改革的研究必将在全国以至世界范围内掀起一个热潮，这种研究和探讨也必定反过来有助于推进改革实践。

河北省体改委副主任 王世贤

1989年4月

目 录

上篇 改革模式

一、由点到面·····	(1)
(一) 由点到面的基本假设·····	(2)
(二) 试点的总原则——模拟·····	(4)
(三) 试点成功而推广时失败的原因·····	(6)
(四) 提高试点成功率的途径·····	(9)
(五) 试点的适用条件·····	(13)
二、撞击反射·····	(16)
(一) 撞击反射的基本思想·····	(16)
(二) 撞击反射的局限性·····	(18)
(三) 如何取得撞击反射的成功·····	(20)
(四) 撞击反射的适用条件·····	(27)
三、直线推进·····	(30)
(一) 直线推进模式的假设·····	(30)
(二) 直线推进型的优缺点·····	(32)
(三) 提高成功率的途径·····	(36)
(四) 适用条件·····	(40)
四、V型改革·····	(42)
(一) 基本假设·····	(42)

(二) V型改革的优缺点.....	(44)
(三) 推行V型改革必考虑的因素.....	(47)
(四) 如何取得V型改革的成功.....	(50)
(五) 适用条件.....	(53)
五、A型改革.....	(55)
(一) 基本假设.....	(55)
(二) A型模式的优缺点.....	(56)
(三) 提高改革效果的措施.....	(58)
(四) 适用条件.....	(60)
六、自下而上.....	(62)
(一) 基本假设.....	(62)
(二) 自下而上模式局限性.....	(64)
(三) 提高成功率的途径.....	(68)
(四) 适用条件.....	(71)
七、中间突破.....	(74)
(一) 基本原理.....	(74)
(二) 中间突破的困难.....	(76)
(三) 提高成功率的途径.....	(80)
(四) 适用条件.....	(82)
八、自上而下.....	(85)
(一) 基本假设.....	(85)
(二) 该模式的优缺点.....	(87)
(三) 提高改革效果的途径.....	(90)
(四) 适用条件.....	(93)

下篇 改革管理

一、改革及改革管理的特点	(97)
(一) 改革的特点	(97)
(二) 改革管理的特点	(100)
二、现状分析	(102)
(一) 如何判断用否改革	(103)
(二) 是整个体制系统的彻底改革还是只改革 某一体制	(108)
(三) 分析体制系统或各体制的理论基础, 是 推行改革不可缺少的工作	(110)
(四) 现状分析的方法及目标构成	(112)
三、目标模式	(114)
(一) 什么是理想的体制模式	(114)
(二) 选择目标模式的原则	(118)
(三) 模式选择中需注意的问题	(120)
(四) 寻求目标模式的方法	(124)
四、方案构造	(128)
(一) 方案宗旨及构造原则	(128)
(二) 方案评判标准	(129)
(三) 方案优选方法	(131)
(四) 方案内容	(135)
(五) 方案选择中需注意的两个问题	(136)
(六) 方案构造的基本程序	(138)
五、具体计划	(139)
(一) 制定计划的原则	(139)
(二) 计划内容	(140)

(三) 计划种类·····	(141)
(四) 制定计划时需考虑的因素·····	(143)
(五) 制定计划的程序·····	(145)
六、准备工作·····	(147)
(一) 准备的必要性·····	(147)
(二) 各种准备工作的内容·····	(148)
(三) 准备中需注意的问题·····	(153)
七、组织实施·····	(156)
(一) 机构建立和职责划分·····	(156)
(二) 深入调查, 细致分析, 及时发现 和解决问题·····	(159)
(三) 培养典型, 解剖麻雀, 总结经验, 及时推广, 指导面上工作·····	(160)
(四) 健全改革行为的约束机制·····	(161)
(五) 改革实施中的特殊激励方法·····	(162)
(六) 实施中需切实注意的一个问题——改革与 发展兼顾·····	(164)
八、纵横协调·····	(166)
(一) 摩擦产生的原因·····	(166)
(二) 协调种类及内容·····	(169)
(三) 协调程序·····	(175)
(四) 协调方法·····	(177)
九、效果考核·····	(178)
(一) 考核的作用及原则·····	(178)
(二) 考核内容及指标·····	(183)
(三) 考核改革时的注意事项·····	(187)

一、由点到面

从一九八一年十月起，国务院先后批准沙市、常州、武汉、黄石、沈阳、重庆等十市为综合改革试点城市；

一九八〇年八月，深圳、珠海、汕头、厦门四市被批准为经济特区，开始了对外开放的试验。一九八四年五月，开放天津、上海、广州等十四个沿海城市和海南行政区。一九八五年一月，又开放了长江、珠江三角洲和闽南三角地带；

从一九八三年二月到一九八七年二月，中共中央和国务院先后批准重庆、武汉、沈阳、大连、广州、哈尔滨、青岛、宁波九个城市实行计划单列，赋予省级经济管理权，同时进行综合改革试点；

一九八六年，中等城市政府机构改革试点的序幕在江门、丹东、宝鸡、常州、无锡、苏州、安阳、洛阳、自贡等十六个城市揭开；

此外，还有生产资料市场试点，金融市场试点，企业经营责任制试点，股份制试点，厂长负责制试点，城市住房制度改革试点……

可以看出，整个改革是沿着试点——推广（或取消）的路子摸索前进的。因此，我们完全应对这一改革方法模式进行研究，以有助于目前的改革和今后的管理。

(一) 由点到面的基本假设

任何理论都立足于一系列假设(或公理)之上,由点到面方法的基本假设可以概括为:

1、点能代表面(构成的相似性)。试点的目的在于通过试点发现问题、积累经验,从而为下一步推广奠定基础,避免一下子大面积铺开所带来的大规模振荡。倘若试点单位与整体的构成完全不同,试点时成功的方法在推广时因客体变化太大而不一定仍会成功,试点中出现的问题或阻力在推广时或许不再重现。由于二者之间没有共性,在试点中采取的措施、取得的结论都不足以推广到全局。因此,点与面之间起码要具备以下相似性:一是政治上的相似性。即改革试点单位的权力机制与整个全局的权力机制应基本吻合,各组织之间及人与人之间的权利划分大致相同。这是人们之间发生联系、彼此作用及对改革进行评判的基础。二是经济基础及发展水平的相似性。除了生产关系诸内容构成的相似性之外,经济发展水平也应基本上处于一个档次,不能差异太大。因为改革不只是与所有制形式及人与人之间在生产、交换、分配、消费诸环节中的关系紧密相关,且必以一定的经济实力为前提,“自费改革”的提法即源于此。三是文化价值观的相似性。文化价值观是一种无形的支配人们行为的力量。不同地区往往具有不同的判断事物和行为正误的标准,行为规则的差异会导致不同的行为。所以,在试点区域(或单位)与总体的文化价值观相悖或差别显著时,试点过程中出现的行为在推广时不一定再发生,试点的成功并不意味着推广时

的成功，甚至会得出截然相反的结果。

2、点不等于面（构成的差异性）。点能代表面标志着二者的趋近性和相似性，但并不是二者完全相等。如若毫无差异，点就成了面，试点就等于推广。点与面的不等性主要表现在：（1）空间构成的差异。试点一般是从整个空间区域中选取某个具有典型意义的点，二者间必然存在着空间大小的差别，组织规模、人员构成、生活习俗、文化观念的差异也必然产生。一般来说，空间范围越大，变量总数及彼此间的关系数目越多，改革及管理时的复杂程度越高。（2）对整个国家的政治、经济、社会的影响不同。一个系统的改革，主要是进行内部关系的重组或权责利的重新界定，各要素间地位和作用的变动是必然的，这种系统的变动对外界的影响随着它自身规模的大小、与外界交换频率的高低、交换量的多少系统的变化程度而异。当在一个很小的点上进行试验时，即使失败了，也不致于引起整个国民经济的跌落或振荡。在对改革方案的利弊未清楚认识之前，这种宁可牺牲局部而不拿整体去冒险的策略是相当正确的。（3）内容构成的差异性。不管它们的政治、经济、文化、技术以至自然条件如何相似，然而全局毕竟不是局部的简单放大，其内部的政治结构、产业结构、所有制结构、工业布局结构、技术结构及产品结构等必定不同，从而可能有不同的运行机理和机制。这种结构的差异性一般随着点与面之间空间构成差距的增大而增大。

3、允许时间差（先点后面）。整个社会随着时间的延伸而变化，此时此刻在某地试点成功，只是表明在现实条件下该种改革措施是可行的、可取的、有效的，而在它日仍在此地

(空间未变,时间变了)运用该方法就可能失败,更何况经过一个时期的试点之后再全面推开(空间和时间均发生了变化)呢?但这里实际上做了如下假定:即在一块质量相同的土地上选取某一局部进行试验时,尽管在此期间其余部分可能发生变化,但只能是细微的而非巨大或剧烈的,起码经过试验期之后,整块土地的基本状况会与试验初大体相同。这也同时暗示着,试点的周期不能太长,如果在试点的时间内其余部分发生了天翻地覆的变化,则试点经验在推广时就难以成功。这种外界环境只是发生微小变化或基本不变的假设,虽然与现实不完全相符,但也不会有太大的出入。而且,若不承认这一假设,社会改革中的试点方法便无法应用。

(二) 试点的总原则——模拟

任何行为都必在一定的原则指导下进行,受到一些“框框”的约束。试点时应当遵循的总原则可以概括为“模拟”二字,具体表现为:

- 1、内部结构模拟。欲使试点的经验能够在面上推广,必须使它们有大致相同的基础,即二者的各种结构相似或相近,从而产生相同的行为机制。这当然可以通过预先选择那些本来就与整体构成相似的局部进行试点,来保证目的的实现,但当确实无法选择极为合适者时,亦可对现存者给以“修改”,待其政治、经济、技术、文化等构成与整体结构基本相同后再开始试点。这就要求我们不能随意和轻率地确定试点单位,而必基于缜密分析和深入研究去寻找最合适者。

2、外在环境模拟。无论试点单位抑或改革整体都是一个开放的有机系统，都必然不停地与外界进行物质、能量和信息的交换，在交换过程中，外界环境的运行及变化必时刻作用于改革体的行为，影响其改革的进程和结果。因此，倘若在不同的环境条件下进行相同的试验，其结果必定不同；在不同的环境中做不同的试验，其结果也可能相同。这正象化学试验对外界具有一定的物理条件要求一样，社会改革的试验也需要外界的政治、经济、社会、文化、技术条件与整体的未来处境相似。显然，这种模拟的困难是很大的。因为不仅分析和搞清试点单位外在环境的现实构成特性并非易事，而要对改革整体的未来环境做出较为准确的预测和估计更是难上加难。即使通过调查、分析、预测和研究，知道了试点单位的现实环境与未来整体所处环境的差别，要消除这种差别，让试点单位置身于与未来整体相同或相近的环境中，也需要做艰苦的努力。

3、运行轨迹模拟。整个改革是分步骤推进的，实施程序不同也会碰到不同的问题、得出不同的结论。为此，改革试点单位要尽可能使自己目前的行为立足于改革整体未来某一时点上，根据整体未来状态下可能产生的行为来设计试点单位的目前行为。这样，试点单位所走过的路才可能是整体未来改革时所走的路，二者在改革过程中的经历才可能相同或相近。除此之外，改革试点伊始就应当严格地进行“工作日写实”，详细记录自己的运行轨迹，既要对自己的分析方法、决策过程、实施步骤、成功经验和失败教训进行记录，也要对各种反应及副作用做出记载，以此保证对试点运行轨迹认识的真实性和确切性，提高推广时的有效性。尤其是，

试点单位不能为着标榜自己的顺利性而故意掩盖那些“不光彩的磨难”。在一定意义上讲，任何试点改革中的阻力和波折都是推广时的宝贵经验。或者说，试点中的教训对于推广工作更为重要。

(三) 试点成功而推广时失败的原因

在现实生活中，我们实际上也在自觉不自觉地按照以上原则指导试点工作，但为什么又不时出现试点成功而推广时失败的“不幸”事件呢？其原因大致有如下几个方面：

1、试点单位在试点时获取了优惠政策，大面积推广时却无法再实行优惠。在许多情况下，试点都是在某些领导同志的旨意下开始的，领导者为了取得试点成功，在心理上总有一种支持、扶助的义务感。由于改革的试点往往是史无前例的工作，肯定会碰到不少现行政策中无法包括的行为或内容，此时不仅试点单位希望在有关方面得到特殊照顾，而且上级领导部门为着试点能够继续下去并取得成功也往往同意给予一定的优惠。试点单位就这样在点点滴滴的优惠和照顾下克服困难、不断前进，直到获得最后成功。但是，由于国家财力及宏观经济运行的要求，对个别试点单位给予“恩赐”，不仅在经济实力上可以承受，且也不会造成大规模的紊乱和振荡，仅仅试点单位的权力过大、利益过多并不会给整个国民经济系统的运行带来严重的不良影响。而在推广时却无法再对全体单位平等地实施这样的优惠政策，不能再把改革整体作为照顾对象，而不得不实事求是地面对现实，精打细算、斤斤计较，甚至采取严厉、苛刻的措施。这虽然不

一定使推广失败，但往往会大大延缓推广的进程，降低推广效率，起码难以再象试点时那样势如破竹、成果辉煌。

2、试点单位取得了超前收益。某个单位在试点过程中，必然先于别人采取改革措施，从而可乘其它单位“按兵未动”之机而获取“先下手”的好处。因为就一个地区、一个单位来讲，它毕竟只是社会大系统中的一个微小局部，在与其它部分时刻不停地发生着各种交换关系。在外界政策及其它部分的行为机制基本未变的情况下，该局部围绕自己的利益而采取的改革措施必然能够收到获利的效果。它会利用改革带来的自主性、灵活性而推进自身经济的发展，会用足、用好、用活所有优惠政策，绝不会故意地使这种自主性有损于自己的利益。这对于流通业而言就更是如此，因为它本质上就是在与别人的交往中实现自己的目的。譬如，在对石家庄市生产资料市场的经验是否可在全国推广的讨论阶段，就曾有人认为石家庄市生产资料市场的成功，在一定程度上是因为外地生产资料管理体制未变化、真正的生产资料市场未建立和健全的结果。石家庄市在此方面的成功主要是因为它的做法未全面推广，若全国各地都象它这样搞，肯定不会都再象石家庄那样成功。当然，这种看法不一定正确和全面，也并不表明我同意这种说法或要否定石家庄市生产资料市场的经验，只是说这种认识在现实生活中确实存在，这类事例在政治、经济改革试点中也会时有发生。

3、试点单位本身无代表性。确定试点单位是一项科学而复杂的工作，需对各种相关因素进行对比分析后才能定夺。但在现实生活中，由于“官本位制”的作用、官僚主义的影响和“简单易行”的习惯，一般是以领导之言为准，尤

其是有些领导人并没有对试点单位进行深入调查和精细分析，只凭着听取汇报时所获取的粗略的、带有倾向性的、经过有目的加工后的信息资料来拍板定案时，失误的可能性就更大。究竟这一单位是否与试点单位应具备的基本特征相符合、有无改革试点的能力都没搞清楚，以致造成这样的局面：试点单位捞足了优惠政策的油水，从本身看似乎是成功的，但由于它没有足够的代表性，与整体的结构差异太大，以致试点单位的所谓“经验”根本无法在面上推开，强行去搞（命令式的），也断然不会成功。这种情况不仅在改革中可能发生，且在以前工业、农业树样板和抓典型中也出现过。

4、时间差导致了环境的巨大变化。试点与推广之间的时间差所以不被重视，就在于人们是以事物变化缓慢或相对静止为前提的，但客观现实并不总是如人们假设的那样理想，一系列突发事件不仅可能改变整体的结构形态，且会使外在环境发生很大变化。这样，在一个时期内的成功经验，就可能成为另一时期中的无效或错误方法。尤其应当注意的是，试点一般是在某一地区的某一行业系统展开的，当全国各地都在不同的行业进行试点时，各自的经济政治结构在发生着急剧变化，原来那种假定其它条件不变而只有单一试点行业变化的“边际试验”不再成立，以致由于试点单位的条件构成与推广时的整体构成相差太大而使推广效果不佳。由此可知，试点周期越长，外界环境构成变化的可能性和幅度越大，试点经验对推广的指导作用和参考意义越小。

5、试点的短期性掩盖了矛盾的发生和发展。试点不能永不完结，期限不会太长，总是试点而不推广是没有多大意义的。这样，试点过程的短期性便会掩盖好多本应产生的矛