

中国改革中期的制度创新与面临的挑战^{*}

“中国社会发展研究”课题组

本文从中国经济体制转轨和社会结构转型的总背景出发,提出中国在90年代新一轮经济增长中进入了改革中期的制度创新阶段。其主要标志是:原有体制能量释放的过程基本结束;改革跨过单纯放权让利的阶段;外延扩张的高投入增长方式走到尽头;改革由单项突破转向配套的制度创新;渐进式改革面临挑战。文章认为,改革已深入到体制“硬核”,触及到利益格局的刚性部分,制度创新作为一种公共选择的过程,必须特别注意处理好一些基本的重大利益关系,如国有经济与非国有经济、城市与乡村、非农劳动者与农业劳动者、较发展地区与欠发展地区、国家利益与地方利益、贫富差距与社会公正、就业保障与经济效益、腐败及社会秩序。

一、基本思路和分析框架

1. 两个转变中的中国

在新的世纪即将来临之时,中国也处于本世纪以来最深刻的转型时期。这种转型由两个深刻转变所构成:一是体制的转轨(Institutional Transition),即从高度集中的计划再分配经济体制向社会主义市场经济体制的转轨;二是结构的转型(Structural Transformation),即从农业的、乡村的、封闭的传统社会向工业的、城镇的、开放的现代社会的转型。这两个转变虽然在中国十几年改革的现实中表现为一个过程,性质却是完全不同的。体制转轨作为一种特定的改革,是在原计划再分配经济体制国家发生的,即便是渐进式改革,也要求在相对有限的时距中完成制度创新,因为长时期的体制摩擦和规范真空会造成社会的失序。结构转型是世界各国实现现代化必经的过程,它实际上是一个比人们主观期望更为漫长的过程,往往要经过几代人的努力才有可能真正改变一个国家在世界经济体系中的位置。这两个转变的同时进行以及中国保持的社会主义政治体制,使中国的发展既有别于体制转轨的前苏联、东欧国

家的模式,也有别于东亚新兴工业国家和地区的模
式,构成了中国目前社会发展进程的“中国特色”。

2 三种资源配置的力量:市场、国家、单位

对社会发展复杂性认识的日益加深,使社会资源的概念在今天已经有了更加丰富广泛的内涵,它不仅包括土地、资本、劳动力、原材料等物质资源,也包括技术、教育、制度、信息等人力资源,在社会学的分析中,它还包括了权力、地位、声望、人际关系等社会交往系统的象征性资源。社会资源的配置方式,是决定社会发展进程的的决定性因素。对目前处在两个转变中的中国来说,现实中存在着三种资源配置的重要力量。首先是市场,这是人类迄今为止发现的最有效的资源配置手段,它通过市场化价格调整各种供求关系,并通过有序竞争,规范引导人们本能的寻利行为走向社会的福利最大化目标。其次是国家,国家应当是社会公正和公民普遍利益的化身,它要通过再分配、社会核算、立法、制定发展政策和发展战略等手段保证社会的公正和可持续发展,保证市场交易规则与一般社会交往规则的协调统一。在现实中,经济人和经济组织不可能自发地进行社会核算,他们只能从自身的经济核算出发追求市场效

^{*} 该课题是由中国社会科学院负责实施,课题总负责:陆学艺;主持人:李培林;成员有:黄平、陆建华、朱庆芳、单光鼐、沈崇麟、杨善华、石秀印、谭深、孙炳耀、王震宇、张宛丽、樊平等。本文是课题主报告,受篇幅所限,发表时作了删节。

益, 尽管这种效益往往是以成本外部化为代价的(如污染环境等), 国家则有责任使他们同时遵守社会核算的规则。在避免垄断、克服外部效应、提供公共物品和服务、进行长期战略投资、建立社会保障体系、防止特殊资源进入市场(如权力和轴)、保证社会公平和经济社会稳定等“市场失灵”领域, 国家要起到资源配置的主导作用。第三种资源配置的力量是单位, 在经济生活中主要是指企业, 特别是实行着单位制的企业。企业是不同于市场和国家的资源配置力量, 在中国目前的转型期, 它的作用就更加明显。就国有企业来说, 行政放权和承包使企业成为相对独立的利益主体, 这样占有和使用企业资源的单位的利益, 实际上有别于企业所有者的利益。出于这种单位利益以及企业家自身的利益, 企业管理一方面追求利润的最大化, 另一方面也追求职工和个人收入的最大化。在单位保障的体制下, 企业还要在初次分配中完成再分配的社会功能和承担起就业保障的责任。在体制转轨时期, 企业单位利益的相对独立性及其资源配置能力的增强, 一方面有利于市场化的进程, 另一方面也造成所有者利益的损失。

3 体制转换的新阶段: 冲突与创新

改革已经越过了单纯突破旧体制和普遍的双轨制运行阶段, 放权让利和通过改革释放原有体制能量的过程也已经基本结束, 改革已进入了制度创新阶段。体制改革的关注点已经从农村转到作为经济中心的城市, 深入到财税、金融、国有企业、社会保障等牵动全局的体制“硬核”, 越来越触到利益格局的刚性部分。改革的难度明显地增加了: 结构变迁、职业分化、多种产权的并存和竞争以及市场驱动机制的形成, 使不同社会群体利益主体化、独立化趋向日益明显, 使所有利益群体普遍受益的改革已经不太可能了, 似乎任何新的改革都要触动一些基本社会群体的利益。利益的分化和冲突成为造成新阶段出现的各种新的社会问题的一个重要原因, 并使改革进入一个新的公共选择过程。

4 利益整合和制度化

在目前制度创新的新阶段, 长期的现代化过程中的结构性矛盾与体制转轨过程中积淀的问题纠缠在一起, 国家在改革中的利益补偿能力尚不足, 但又必须在稳定中以果断的改革开辟前进道路, 以免使问题积重难返, 进一步加重改革和发展的成本。在这种情况下, 对社会基本利益主体之间的重大利益关系的分析显得格外重要, 因为这不仅涉及到如何

调整基本利益关系、化解社会的利益摩擦和冲突, 更重要的是涉及到对改革方案的公共选择和如何在新时期确立社会主义价值观。在现实中, 一项改革方案能否顺利实施和取得成效, 并不仅仅取决于方案是否完备或是否符合理性设计, 而是取决于能否被大多数参与改革者所认同和接受。虽然说被大多数改革参与者所认同和接受的方案并不就是“最佳的”或“最经济”的方案, 但利益上的整合显然是一切改革方案的“可操作性的”基础。在一定的阶段, 通过各种行政手段调整利益关系可能是有效的和快捷的, 但从长治久安的要求来看, 必须尽快提高利益整合的制度化水平, 建立与市场经济体制相适应的社会新秩序。

二、1991—1995: 新一轮增长周期的完成(内容略)

1. 1991: 经济从低谷中复苏; 2. 1992: 新一轮增长迅起; 3. 1993: 经济发展出现局部过热; 4. 1994: 高通胀达到历史高峰; 5. 1995: 首次基本实现软着陆。

三、新阶段的经济社会发展(内容略)

1. 经济增长: 提前5年翻两番; 2. 结构转变: 1亿多农村劳动力“农转非农”; 3. 人民生活: 出现新的消费热点; 4. 城市化: 流动民工的冲击; 5. 人口增长: 低增长率、高增长量。

四、中国进入改革中期的制度创新阶段

1. 原有体制能量释放的过程基本结束

中国在改革初期迅速获得的成就, 主要得益于两个因素: 一是通过体制改革把生产者的积极性调动起来, 二是通过体制改革把原有体制中受到压抑的物质能量释放出来。

改革以前, 中国实行的是高积累、高投入、低工资、低消费的发展战略, 这种战略在通常的情况下被概括为“先生产、后生活”。在此期间, 国家基本建设投资的积累率(基本建设投资/国民收入总额)通常都在15%左右。这种在高积累、高投入、低工资、低消费政策下储存起来的生长能量, 在体制改革以后得到逐步的释放。但是, 这个体制能量释放的过程目前已经基本上结束。

原有体制能量释放过程基本结束的标志之一, 是农业基本建设投入比重的下降。中国农业历来对灌溉系统的依赖度很强, 农田整治、灌溉系统和精耕细作是农业稳产增产的重要因素。但是, 改革以后,

由于实行家庭联产承包责任制极大地调动了农民的生产积极性,人们的注意力仍然集中在生产关系的变动所带来的变化,忽略了农田分割耕作以后在集体的公共灌溉系统的建设方面所可能产生的问题。特别是1985年以后,随着工农业比较收益差距的拉大,农业投入的比重减少,不仅很多大型水利建设处于年久失修的状态,而且很多原有的灌溉网络也因农田分割、工业开发等原因而遭到破坏。在国家基本建设投资中农业(农、林、牧、副、渔、水利业)投资所占的比重,“一五”时期(1953—1957)为7.1%，“二五”时期(1958—1962)为11.3%，1963—1965年为17.6%，“三五”时期(1966—1970)为10.7%，“四五”时期(1971—1975)为9.8%，“五五”时期(1976—1980)为10.5%，“六五”时期(1981—1985)下降到5.0%，“七五”时期(1986—1990)进而下降到3.3%，1993年则降到2.8%。1994年起国家统计局改变了农业的投资分类方法,剔除了副业,并将水利业并入地质勘查业,按此口径计算,农业(农、林、牧、渔)投入占基本建设投入的比重,1985年为1.6%，1990年为1.5%，而1995年为1.0%。时至今日,农业基本建设已经没有老本可吃。

原有体制能量释放过程基本结束的标志之二,是国有企业背上了难以卸下的沉重历史包袱。从“二五”时期一直到1978年,在长达21年时期内,在优先发展重工业战略的指导下,国家全部基本建设投资的50%左右都用于了重工业的投资,在东北、华北、华中、“三线”以及全国各地,建起了数以万计的国有大中型企业。这些企业多半是以准军事化的形式组建的,很多就是以复员军人和知识青年为主组建的企业,人员结构非常年轻,实行的是“生活集体化、组织军事化、生产战斗化”和“先生产、后生活”的管理方式和建设方针,除了扩大再生产以外,企业创造的全部利润几乎全都上交了国家财政,并立刻用于了国家新的投资。现在,当初的创业人有了家庭,也到了退休的年龄,但企业和国家都没有预设他们的养老和医疗基金,他们的生活几乎要全部或大部依赖所在企业在职职工的劳动剩余。改革以后,一方面与生活消费相联系的轻工业和服务业得到迅速发展,重工业的投资比重相应减少;另一方面,国有企业的离退休人员的人数迅速增加,全国国有单位在职职工与离退休退职职工的人数之比(以后者为1),1978年为26.2:1,1990年为6.0:1,1995年达到4.6:1,上海市1995年已达到2.6:1。很多老企业的

离退休人员早已达到全部职工的一半甚至更高。加之几十年来企业的平均福利水平有了较大提高,在这种情况下,企业要想维持下去,已经需要有较多的劳动剩余。国有企业过去在资金、原料供应和产品销售等方面的优势已在逐步丧失,面对市场它们必须进行效率和效益的生死竞争。

2 改革跨过单纯放权让利的阶段

从1978年至1993年,中国经济改革的一个基本思路和重要政策,就是国家和中央向地方、企业和直接劳动者的“放权让利”。其主要内容:一是向农民放权让利,包括把土地使用权和经营自主权下放给农民,开放集市贸易,取消统购派购,提高农产品收购价格和放开绝大部分农产品价格,鼓励发展多种经营和乡镇企业等;二是向企业放权让利,包括对企业先后实行的扩大企业生产销售等方面的经营自主权,实行企业利润留成和利润比例分成制,实行利改税,以及实行承包制、租赁制、股份制等多种经营管理形式;三是向地方放权让利,包括大幅度减少国家指令性计划,把相当一部分原来的中央直属企业下放给地方政府管理,下放很大一部分基建项目审批权和投资决策权,在财政上实行地方财政包干的“分灶吃饭”制度,建立经济特区、开放城市、经济技术开发区等,并给予各种包括减免税在内的优惠政策。这些政策和措施的实行,极大地调动了个人、企业和地方的积极性,对中国的改革开放起到了关键性的推动作用。但是,随着各个方面对旧体制的突破,经济秩序本身也出现了一些混乱,国家的宏观调控能力降低,各种不规范行为带来的问题逐渐暴露出来,更为重要的是,国家已经到了无利可让的地步。

首先,国民收入的分配出现过度倾斜。1978年,在国民收入中,国家、集体和个人所得占的比重分别是32.8%、9.9%和57.3%,而到1990年,这三者的比重分别是16.2%、11.2%和72.6%。个人收入快速增长。1978年,全国城乡居民储蓄存款余额还只有210.6亿元,到1995年增加到29662.3亿元,增加了140倍,已经超过国有工业几十年积累的按原价计算的固定资产。全国城乡居民新增储蓄存款余额相当于当年国民生产总值的比例,1980年为8.8%,1985年为18.0%,1990年为37.8%,1995年达到51.8%。与此同时,国家财政收入(中央和地方)占

国民生产总值的比重, 1978年为30.9%, 1985年为20.8%, 1990年为17.9%, 1995年为10.9%。^①

其次, 中央财政的再分配能力降低。在国家的财政支出中, 1976—1980年, 中央占49.4%, 地方占50.6%; 1981—1985年, 中央占48.8%, 地方占53.2%; 1986—1990年, 中央占39.6%, 地方占60.4%; 1995年, 中央占29.2%, 地方占70.8%。且预算外资金迅速膨胀, 1978年国家预算外收入相当于预算内收入的31.0%, 1983年达到79.9%,^② 1994年则增加到110.7%, 成为名符其实的国家第二财政。预算外资金的膨胀为集团消费和单位消费敞开方便之门, 公款消费盛行并且难以节制。1994年财政体制改革后, 中央财政收入在国家财政收入中的比重大幅度上升, 1994年为35.7%, 1995年为52.5%。

第三, 财政的入不敷出使放权让利步入误区。一方面是国家财政收入占GNP的比重在持续下降, 另一方面是各种行政开支的膨胀对财政形成倒逼机制。1978—1995年, 国家的财政总收入增长了5.1倍, 而仅财政支出中的行政管理费就增长了17.8倍。在各部门行政经费日趋紧张的情况下, 放权让利变成了国家鼓励各单位“创收”, 而单位又倡导职工从事第二职业, 其结果是一些政府部门、司法机关、国家垄断的公共物品产出部门和非营利性的学校、医院等事业单位, 都利用各自的权力进行“创收”, 行业不正之风盛行, 所谓第二职业在很多人那里成了主业。

鉴于以上的情况, 放权让利作为改革前期的一条基本思路, 从1993年开始实际上已经被跨越。1994年以建立分税制为核心, 国家在财政、税收、金融、外贸外汇等领域实行的重大改革, 标志着改革进入全面建立经济新秩序的制度创新时期。

3 外延扩张的高投入增长方式走到尽头

改革开放以后, 中国的经济得到快速的发展, 资源的配置效益也得到明显提高。但是, 这种发展和提高主要得益于以下几个方面的因素: 一是市场趋向的改革使逐步建立起的市场体制对各利益主体产生强大的激励作用; 二是所有制的改革使多种经济成分之间形成了竞争局面, 以乡镇企业为主非国有经济成为推动经济增长的新生力量; 三是产业政策的调整使得与生活消费相联系的轻工业得到迅速发展, 并由此带动了整个经济; 四是对外经济开放吸引了大量外商投资, 增加了投资力度。然而, 经济增长

的方式却一直主要表现为外延扩张, 经济增长速度对投资力度的依赖度很强, 每当经济整顿时期紧缩银根、压缩投资, 就会在经济增长速度减缓的同时出现经济效益的持续滑坡。一些人将这种现象概括为所谓的“速度效益型经济”。1992年开始的新一轮经济增长, 带有很多不同于以往的新特征, 但是外延扩张的高投入增长方式没有得到根本转变, 而且这种增长方式实际上已经走到了尽头, 难以再持续下去。

首先, 投资增长速度大大超过国民生产总值的增长速度。按照经济发展的一般规律, 投资增长速度略高于国内生产总值的增长, 根据世界银行公布的数据, 1980—1993年, 24个高收入国家和地区的国内投资总额年平均增长3.4%, GDP年平均增长2.9%, 同期63个中等收入国家和地区的国内投资总额年平均增长1.3%, GDP年平均增长2.1%, 同期全世界投资总额年平均增长3.2%, GDP总额年平均增长2.9%。^③ 中国一直维持着一种高投入的增长方式, 总投资占国内总支出的比例, 1978—1992年在35—38%, 1993年为43.4%, 1995年为39.7%。而且, 投资的增长大大超过GDP的增长, 全社会固定资产投资年度增长率1981—1991年为22.9%, 1991—1995年为34.7%, 而GDP的年均增长率1981—1991年为10.2%, 1991—1995年为11.6%, 二者的差距较大, 投资增长过快并非是由于长期投资项目的增加, 因为自1986年以来, 基建投资项目的建成投产率一直稳定在55%左右, 经济的外延扩张是高投入的主要牵动力量。

其次, 重复建设造成生产能力出现结构性过剩。由于各地经济都追求大而全, 重复建设的现象十分严重, 为了“肥水不流外人田”, 高利润的烟酒制造企业遍布全国。1995年全国独立核算的烟草企业423家, 平均每个省市约14家, 饮料企业14719家, 平均每个省市约490家。全国的彩电、冰箱、洗衣机、啤酒、卷烟、纺织等行业的现有生产能力过剩率达到40

① 这里应当指出的是, 在进行财政收入比例的国际比较时, 必须考察财政支出的结构, 而不能进行简单的类比。如虽然许多发达国家的中央支出占GNP的40—50%, 但其中的一半以上是用用于医疗、住房、保障和福利, 而在我国的企业中, 这一部分支出是由单位支付并列入企业成本的。

② 国家从1982年开始正式建立预算外财政收支的年度统计报告制度。

③ 世界银行:《1995年世界发展报告》中文版, 北京: 中国财政经济出版社, 1995年, 第164—165、176—177页。

-60%。^①生产能力的结构性过剩一方面造成产成品库存大量积压,占用大量流动资金,1995年全国国有独立核算工业企业的流动负债已超过流动资产总额;另一方面造成企业的开工率不足,停产半停产企业增多,据国家统计局提供的资料,1995年全国停产半停产企业约4万余家,涉及职工700多万人。

第三,劳动成本快速增加。中国的经济在对外商的投资本来有两个构成吸引力的重要的优势,一是潜在的巨大市场,二是较低的劳动成本。但这后一个优势目前已经有逐步丧失的危险。工资增长率长期超过劳动生产率的增长速度,使劳动成本快速增加,企业收益递减。1979—1992年,中国工业劳动生产率年均增长8.9%,而实际工资年均增长20.2%,同期社会劳动生产率年均增长5.9%,而实际劳动报酬年均增长13.2%。^②中国在不到一年的时间,每周法定工作时间从48小时减少到40小时,走了西方国家在几十年走过的缩短工时的路程,但同时加速了企业劳动成本的上升。

最后,经济效益持续滑坡。自1980年以来,经济效益呈现逐步恶化的趋势,1980—1995年,全国独立核算工业企业的资金利税率从24.8%下降到8.0%,产值利税率从24.1%下降到11.1%。而且,在1992年开始的新一轮增长高峰时期,并没有出现所谓“速度效益”,1990—1994年,工业全员劳动生产率几乎没有提高,国有企业还有所下降,1990年预算内全部工业企业的全员劳动生产率为17408元/人·年,国有工业企业为18639元/人·年,1994年全部工业企业为17648元/人·年,国有工业企业为18546元/人·年。预算内国有工业亏损企业的亏损总额从1990年的348.8亿元增加到1995年的540.6亿元,利润则下降到665.6亿元。1995年国家财政对亏损企业的亏损补贴达到327.8亿元,抵消当年5.2%的国家财政收入(不含债务收入),相当于当年财政赤字的56.3%,这实际上已成为政府举债的重要原因之一。

以上的分析表明,那种追求外延扩张的、高投入、高成本、高能耗的增长方式实在是已经走到了尽头。不提高国民经济的整体素质,不把经济增长的效益放在首位,不从社会整体发展的角度来考察经济发展的质量,我们不仅走不出“一放就乱、一统就死”的循环,而且也难以使经济持续增长。

4 改革由单项突破转向配套的制度创新

为了适应人们的心理承受能力,减少改革带来

的震动和连锁反应,1993年以前,中国改革的方式基本上是实行单项突破的做法。实行家庭联产承包责任制,首先是从安徽、四川等地的包产到户开始,突破以后迅速向全国推进;价格改革首先是从基本生活消费品之外的消费品开始突破,然后逐步向生活消费品和生产资料领域推进;非国有经济首先是乡镇企业获得迅速发展,随后是个体经济、私营经济、三资企业等各种经济成分都成长起来;对外开放首先是从经济特区和沿海开放城市启动,然后分阶段地向内陆和边远地区推进。

这些改革的进行,一般都是首先放松原有体制的管制,借助于自下而上的积极性进行社会动员,放手让基层群众在实践中去创造新的经验,然后通过肯定、推广这些新经验使改革得以深化。家庭承包制、乡镇企业、股份合作制,这都是农民的伟大创造。改革的单项突破是要“摸着石头过河”,通过“试错”(Trial and Error)的过程来分期支付改革的成本。

1993年以后,情况发生了变化。一方面,粮食价格调整出人意料地平静,说明人们对改革心理承受能力和经济承受能力都比过去大大地增强;另一方面,改革所遗留的问题环环相扣、互相掣肘,单项突破已不可能。随着改革向财税、金融等经济体制的“中枢”推进,改革的战略也由小步推进、单项突破转变为整体推进、综合配套。1994年在财税、金融、外汇外贸、投资和流通领域进行的重大变革,不再进行先期试点、分步实施,而是由中央制定改革方案,规定全国统一实施的时间,进行自上而下的一次性调整。这标志着改革的重心由破除旧体制转向建立新体制,而且改革已经深入到体制“硬核”。改革的整体配套的要求,使改革的重心发生变化,社会保障体制的改革成为关系全局的改革难点,并且远远超出经济的范围。

5 渐进式改革面临的挑战

十几年来,中国的经济改革走的是一条“渐进式”的道路,其基本特点有三:其一是先在那些改革成本较低并能够有明显收益的领域进行体制改革,而且改革能够使大多数参与改革的人受益;其二是为了减少改革的阻力,大部分改革都经过试点、扩大试点、推广的过程,实行“双轨制”的过渡;其三是在

^① 《中国物资报》,1992年5月20日。

^② 张守一:《通货膨胀及其治理》,载刘国光等主编:《1996年中国经济形势分析与预测》,中国社会科学出版社,1996年,第47页。

改革原有体制的同时,积极培育和发展那些不需要国家较大投入的新体制要素。这些特点概括地说,就是渐进式改革的“先易后难”的原则。

根据这一原则,经过十几年的改革的风风雨雨,一些原以为十分漫长的改革完成了,一些长期等待的事情实现了,一些未曾预料到的可喜结果出现了,一些从未遇到过的新问题也产生了:

——实行家庭联产承包责任制,开始时阻力很大,多数人以为要经过一个较长的时间才能完成,但改革启动以后,在三四年的时间里就在全中国范围完成了分田到户、自主经营,各种农业作物得到快速增长。成年人所熟悉的改革前农村家庭养禽、种自留地也要经过大争论的现象,在年轻的新一代眼里已是历史的笑柄。

——所有制的改革使多种经济成分迅速发展,特别是乡镇企业的崛起完全超出了人们的预料,开始只是出于解决农村剩余劳动力的出路和就业问题的考虑,但它们的飞速发展形成了多种经济并存的新格局。各种非国有经济在工业总产值中所占的比重1980年是24.0%,1992年超过了50%,达到51.9%,1995年上升到66.0%。

——过去人们习惯了凭票证购买商品的短缺经济日子,商品票证最多时曾达到几十种。物价改革经过“闯关”的风波和双轨制,最后终于实现向市场价格的并轨,1992年,以在全国范围内取消粮票为标志,在中国持续了30多年的短缺消费品票证配给制度基本终结。到1994年,全国商品中由市场调节价格的范围已达到90%左右,由中央直接定价的商品,在农产品收购中仅剩6种,在轻工业产品中仅有7种,在重工业产品中仅剩33种。^①

——建立经济特区和开放沿海城市,起初都有很大的争议,但后来的事实证明,经济特区和沿海开放城市不仅最先成为对外开放的窗口,而且成为各项改革先行试验区,起到极大的示范作用。到1995年,4个经济特区和14个沿海开放城市(包括所辖县),人口9553万,占全国总人口的7.9%;从业人员5796万,占全国从业总人数的9.3%;生产总值10551亿元,占国内生产总值的18.4%,然而,地区发展差距作为新问题突出地表现了出来。

根据“先易后难”的改革程序,在放权让利范围的改革都已基本完成,改革逐步向原有体制的“硬核”和“难点”推进。改革的难点实际上集中在两个方面:一是国有企业的改革,二是社会保障体制的改

革。改革难度的大大增加在于人们对改革的预期发生了变化,在参与这两项改革和这两项改革所涉及的人们看来,改革不再是国家向个人、集体和企业放权让利,而是要让个人、集体和企业分担一部分他们过去未曾分担的责任和费用。而且,这两项改革主要涉及到城市职工的主体和社会地位序列中的中上层,他们对舆论和决策都具有更大的影响力。

原有体制能量释放过程的基本结束,单纯放权让利阶段的被跨过,外延扩张增长方式走到尽头,改革方式从单项突破到整体配套的转变,渐进式改革面临的先易后难的挑战,这些都意味着中国进入了改革中期的制度创新阶段。

五、改革中期的重大利益关系及其调整

在改革中期,由于改革深入到体制“硬核”,必然触及利益格局的刚性部分,触动一些基本社会阶层和社会群体的利益。如果不注意处理好一些基本的重大利益关系,制度创新作为一种公共选择,将遇到人心向背的载舟覆舟问题。根据一项1991—1995年在全国40个城市所进行的跟踪观测抽查,这一时期社会公众对改革成效和发展状况的满意度已经有所下降。^②因此,必须把调整基本利益关系放在十分重要的位置。

1. 国有经济与非国有经济

当中国通过改革放松了对经济的计划统制以后,各种非国有经济基本上按照一种自然发展过程迅速发展起来,其发展之快,往往出人预料。1980—1995年,在全国工业总产值中,国有工业的比重从76.0%下降到34.0%,集体工业的比重从23.5%上升到36.6%,城乡个体工业的比重从0.02%上升到12.9%，“三资”、私营等其他类型工业^③的比重从0.5%上升到16.5%;在全国社会消费品零售总额中,国有商业的比重从51.4%下降到29.8%,集体商业的比重从44.6%下降到19.3%,合营商业从0.02%上升到0.4%,个体商业从0.7%上升到

^① 由于国家定价的商品仍然存在着价格的双轨现象,因而即便是这些国家定价商品,市场调节的部分也占80%左右。参见曹远征、何晓明:《1994年—1995年中国改革形势报告》,载江流等主编《1994—1995年中国社会形势分析与预测》,中国社会科学出版社,1995年,第56页。

^② 国家体改委经济体制与管理研究所:《“八五”期间我国社会心理变迁研究》,研究报告,1996年5月。

^③ 其他类型工业包括外商投资工业、港澳台投资工业、联营工业、私营工业、股份制工业等。

30.3%，其他商业^①从3.2%上升到20.2%。按照目前的变动趋势，到本世纪末，国有经济在整个经济中所占的比重估计在22%左右。新的非国有经济成分的迅速发展带来很大一块可供分配的收益增量，同时也提供了竞争的环境，成为社会主义市场经济体制下国民经济的一个重要组成部分，但同时也带来了新的利益冲突。

国有经济和非国有经济的关系，实际上并不在于产值的比例问题，也不仅仅是经济效率和增长速度竞争的问题，甚至也不是观念上的问题，在本质上应当说是一个利益分配的问题。因为我们看到，非国有经济比重的增加和混合经济成分的增加是一种自然的经济发展趋势，而且在非国有经济中，公有制经济（集体经济）在相当长时间里仍然会占主导地位，所有的经济命脉也都掌握在国家手里。关键的问题是，在目前国民收入的初次分配中，国有经济和国有企业职工都处于不利的地位，这种不利地位很可能使他们对改革的预期和态度发生改变。

1980年，国有工业产值占工业总产值的76%，国有企业的上交利税占国家财政收入的82%，二者的比例差别并不大，但是到1995年，国有工业产值只占工业总产值的34.0%，但国有企业上交的利税仍占国家财政收入的71.1%，利税负担较重。国有企业中老企业比重高，过去几十年上交的利税中也没有预留养老保险金，1979年以前总工会系统按工资总额的3%提取并统筹使用的劳动保险基金的结余几亿元，也在“文革”中并入了财政。^②1978—1995年，国有单位离退休退职人员与在职职工人数之比（以前者为1）由1:26.2上升到1:4.6，其保险福利费由17.3亿元增加到1541.8亿元，相当于上交国家利税的34.7%，而且在以年均30%左右的速度增长，1994年增长速度达到38.1%，1995年为26.5%。国有单位全部保险福利费用总额相当于其工资总额的比例也由1980年的19.0%上升到1995年的25.4%。按此趋势发展下去，国有单位的主要职能将有一半是养老，国有企业在职工的利益也会受到严重影响，而目前在此方面进行的改革，在他们的预期中并不是将减轻他们及其企业的负担。

为了扭转这种状况，首先必须加快国有中小型企业、特别是县以下国有企业转轨的步伐，通过盘活存量、转变机制等各种渠道，将这些企业真正纳入市场体系；其次是要扩大税源，加大向在改革中获益的部门、领域和阶层征税的力度，把各种“费”纳入税种

统一管理，并严格控制国家行政和事业部门人员的膨胀；最后，国家应通过存量变现等途径，承担起国有企业历史形成的社会保障的成本，逐步建立统一的社会保障体系，改变国有企业目前在初次分配中的不利局面，增强国有企业的自我积累、自我发展和优胜劣汰的能力，同时把国有企业自主聘用辞退的制度真正落到实处。

2 城市与乡村

改革开放以后，随着取消对农民进城务工经商的限制和物价，特别是主要食品价格的全面市场化，城乡之间的制度化壁垒有所松动。但是，城乡分割的二元体制没有从根本上改变，特别是城市的就业、住房、医疗、福利、保障和教育等方面，仍然与城市户籍身分密切相连。城市是政治中心，经济增长中心，商业服务中心和娱乐中心，社会中的大部分福利集中在城市。大众传媒的迅速发展（特别是电视）使乡村与城市生活在了同一时空，农村中的青年不再像他们的祖辈那样生活在方圆几十公里半径的圈子，城市的现代生活对他们具有了强烈的吸引力，而且他们越来越意识到，户籍身分带来的福利差距是一种社会分配的不平等。与此同时，城乡之间的利益差距却在扩大，1985—1995年，城镇居民人均生活费收入从685元增加到3893元，农村居民人均纯收入从398元增加到1578元，二者的比差（以后者为1）从1.7:1扩大到2.5:1，同期城乡居民的消费水平比差从2.3:1扩大到3.4:1。这还不包括城市居民在住房、医疗、福利、物价等方面所享受的补贴和待遇。1995年，仅国家财政用于价格补贴的支出就高达365亿元。

为了减轻国家的城市福利负担，国家采取了严格控制城市人口增长的政策，并鼓励农村实行“离土不离乡”式的就地工业化，但付出的代价是，城市化水平严重滞后于工业化的发展，分散的农村工业成本甚高，环境污染和资源浪费严重。而且，在利益原则的驱动下，民工进城的潮流已难以阻挡，经济规律在自发地调整着城市化水平滞后的状况。

在这个问题上，我们要看到：其一，现代化过程中城镇人口的大幅度提高并成为现代化的指标之

① 其他商业1993年以前主要是指农民对非农业居民的商品零售，1993年以后则包括农对非、私营、股份制、外商投资、港澳台投资等商业。

② 恽务生：《1969年：养老保险工作大倒退》，载《中国社会保险》1996年第3期，第43—44页。

一,是由于城市具有聚集经济效益的优势,国家在城市化中是获得利益而不是丧失利益。城市化水平的提高将会极大地有利于改变增长方式,促进经济的增长和社会发展,而不仅仅是改变农民生活环境的问题;其二,城乡分割的户籍身分制度是要通过改革逐步取消的,国际经验和国内几十年的发展经验都表明这不是一种有效的和合理的城乡管理方式,要为这一改革和过渡积极地创造条件;其三,农民工的进城在总体上利大于弊,应采取稳步吸纳、向中小城市分流、妥善安置、加强教育、管理制度化等措施,把他们纳入城市管理体系,帮助他们完成从农民到市民的转变,从根本上扭转城乡差别扩大的趋势。

3. 非农劳动者与农业劳动者

改革启动以后,中国的资本积累和工业化扩张基本上是按照一种自然进程发展的,而制度变迁人们总是期望根据理性设计的渐进式程序进行,这两个过程在现实中是不一致的,并因此而经常出现冲突。其表现之一,就是中国的非农化过程大大地快于城市化过程。城市化进程受到以户籍制度为主的城乡流动壁垒以及与此紧密相连的城市户籍居民刚性利益的限制,而农村的非农化进程则一直在工业与农业比较利益的趋势下加速进行。在1991年以前,农村的非农化主要是就地,脱离农业的劳动力主要靠乡镇企业吸收,但1991年以后,随着乡镇企业的资本和技术对劳动力替代水平的迅速提高,乡镇企业吸纳农村劳动力的能力有所下降,脱离农业的劳动力开始向城市大量涌入。从1991—1995年,中国的市镇总人口从3.1亿人增加到3.5亿人,统计上的城市化水平从26.37%提高到29.0%;而与此同时,乡村的农业劳动力(农林牧渔业)从3.5亿人下降到3.3亿人,在全社会从业人员中,第一产业从业人员所占的比重从59.8%下降到约52.9%。考虑到大量的已在城市生活的农民工及其所携带的亲属,实际的城市化水平可能已达到35—38%。农民工进城成为农村非农化的重要甚至主要渠道后,带来一系列新的问题,如交通压力、社会秩序、环境卫生、新移民住宅和社区管理、心理冲突等等。这些问题的解决要求加速城乡管理体制的改革,以便使管理体制适应而不是抑制发展的需要。

非农劳动者与农业劳动者的关系的关键问题,是农业劳动者的收入及农业的发展问题。农业劳动者的平均收入大大低于非农劳动者平均收入的状况若长期得不到根本改观,对农业的发展、利益的整合

和社会的稳定都会产生非常不利的影响。近几年来,农民家庭收入水平的提高主要依靠农作物价格的调整和非农产业收入的增加。但是,主要农产品的国内市场价格现在已经接近(有的已超过)国际市场价格,通过调价进行利益驱动的政策弹性已很小,很多农村地区大规模的分散工业化造成的环境污染和耕地急剧减少,也给农村和产业的持续发展带来严重问题。从国际的一般发展经验和我国的实际发展状况来看,中国农民收入的提高及其与一般产业工资收入水平差距的缩小,今后只能主要依靠农业的技术革命、适度的规模经营和农民家庭的兼业。农业的技术投入和技术革命必须成为一种国家的制度创新,而不能仅仅依靠市场选择和农民自身;农业的适度规模经营则要求土地管理和地权制度的创新,特别是在适合于大规模农业经营的地区实行地权重组。

4. 较发展地区与欠发展地区

由于自然地理和历史等方面的原因,中国改革前东部地区和西部地区就已经存在着发展水平和生活条件的较大差异。改革后实行的从沿海到内地的对外开放战略以及对沿海地区的政策优惠倾斜,使沿海地区,特别是东南沿海地区的经济迅速起飞。这些高投入、高利润率以及收入和工资水平快速提高的高增长地区,除了吸引着外国的资本和技术,也吸引着国内各地区的资本、技术、人才和一般劳动力。但随之产生的问题是,东部和西部之间的地区发展差距迅速扩大,到1995年,全国人均国内生产总值最高的上海是17403元,最低的贵州是1796元,相差9.7倍,人均居民消费水平最高的上海是5343元,最低的贵州是942元,相差5.7倍。从东、中、西部之间的比较看(以西部为1),城镇居民的地区收入差距从1985年1.15:0.88:1扩大到1995年的1.42:0.97:1,农民人均纯收入的地区差距从1980年的1.39:1.11:1扩大到1995年的2.00:1.32:1。当在东部地区百万富翁已成寻常之事时,全国6000万贫困人口却多数集中在西部地区,他们人均年纯收入不足500元。这种差距的扩大,使西部地区从地方政府到居民群众都产生了不满情绪,对差距持续扩大的趋势表示出极大的忧虑,在他们看来,沿海地区的发展似乎并没有给他们自身带来明显的收益,反而是以他们的利益牺牲为代价。由于西部地区多半是贫困人口、少数民族和宗教信民聚居的地区,所以发展差距的扩大也有可能演变成对社会

整合、民族团结和边疆安定的威胁,从而上升为一个国家凝聚力的政治问题。

根据改革初期沿海发展战略的设想,东南沿海地区的经济起飞会产生巨大的辐射能力,随着东部资源需求扩张和劳动力成本的增加,经济的发展会自然地出现北移西渐的梯度发展现象。然而,由于西部基础设施的薄弱和公共服务的落后,特别是市场化程度的落后和交通运输成本的高,作为替代现象出现的却是东部将资源购买转向国际市场和西部劳动力的向东部流动。近几年来,区域发展已开始出现转折性的新趋势,上海浦东的开发使投资和增长的热点向长江流域转移,国家开始对中西部地区发展的政策倾斜也标志着一种区域发展的政策调整,西部部分省区已出现投资和经济增长率高于东部地区平均水平的情况,但由于经济基础的差异,增长的绝对量仍有相当大的差距。实际上,西部大开发时期还没有真正到来,这有赖于投资和创业的北移西渐成为一种市场的自然选择,有赖于西部开发成本和投资风险的大大降低以及投资回报率出现诱人的前景。在国家投资能力有限的情况下,对大规模资源开发采取更加优惠和灵活的政策是一种加速开发的可能选择。

5. 国家利益与地方利益

改革后实行的使地方财政相对独立以及使地方利益与当地经济发展水平紧密相关的政策,极大地调动了地方的积极性,但同时由于地方利益相对独立性的大大增强,国家在全局上进行利益协调和平衡的难度也大大增加,国家利益与地方利益的摩擦成为利益格局的一个重要变化。首先,各地为了加速发展当地经济,具有强烈的行政性投资扩张冲动,资金紧张成为一种持续状况,而中央为了稳定经济、实现总量平衡,控制通货膨胀,必须实行周期性的宏观紧缩政策;其次,地方利益的相对独立性以及税制不健全,造成税源被层层截留和转移,政府以及单位的预算内财政能力不断下降,而相当于预算内收入的预算外收入几乎成为第二财政,各种收费、摊派、罚款、集资、拉赞助以及主业外的创收成为一种经常性的财政补充,预算内的财政支出在很多情况下已衰变为日常“人头费”的支出,国家财政转移支付的能力非常微弱;第三,国家为了加强参与国际市场竞争的能力,在资源有限的情况下,要求确立支柱产业,创造名牌产品,扩大企业的规模经营,但由于各地经济发展的不平衡,地方保护主义的欲望强烈,市

场封锁和重复建设现象严重,造成大量流动资金沉淀和生产要素闲置,特别是部分地方政府出于对当地利益的考虑,对假冒伪劣产品采取宽容放纵的态度,致使市场上甚至形成“劣币驱逐良币”的现象。在处理中央与地方、国家利益与地方利益方面,必须承认地方利益相对独立的事实,本着既有利于调动地方积极性又有利于保证国家宏观调控能力和转移支付能力的原则,从制度上合理确定中央和地方的权力、责任和义务,建立重大决策上中央与地方的协商制度,走出过去中央对地方放权和收权的循环。

6. 贫富差距与社会公正

近十几年来,城乡之间、地区之间、行业之间、不同所有制单位之间以及个人之间的收入差距都呈现扩大的趋势。这种收入差距的扩大,起初主要是由于劳动收入差距的扩大,由于国家采取了鼓励一部分人通过劳动先富起来、打破平均主义、企业职工收入与企业效益挂钩等的政策,刺激了人们的劳动积极性,在劳动效率有所提高的同时,收入水平也拉开一定差距。然而近几年来,情况已经有所变化,尽管城乡差距、农业与非农产业的差距以及地区差距仍然是影响整体收入差距的重要因素,但国家规定的工资制度与由市场决定的收入制度之间的差别,以及资本收入与劳动收入的差别,成为整体收入差距呈不断扩大趋势和社会地位与经济地位严重背离的关键性因素。特别是偷税漏税、贪污受贿等谋取非法收入现象的增加,各种隐性收入的大量存在,以及收入序列与职业地位的严重背离,使实际的贫富差距在人们心理上进一步扩大,并且损害了人们对社会公正的认同。在这个问题上,关键地是要通过各种制度化措施重新确立社会普遍认同的社会公正秩序,这包括建立规范的市场收入体系,根据个人所得税累进制严格个人所得税的征收,调整收入序列与职业地位序列的严重背离状况,建立和完善失业保险制度、最低工资制度和最低生活保障金制度以及其他有效的社会转移支付制度。应当注意到,在人民生活水平增长较快和普遍提高的情况下,人们对相对收入地位的变化和客观存在的贫富差距还能有较强的承受能力,但是在一部分人暴富而相当多数的人实际生活水平下降的情况下,人们的社会不公平感就会变得空前强烈。

7. 就业保障与经济效率

中国统计上的城镇失业率一直在3%以下,但是由于近几年企业经济效益普遍下降,亏损增加,企业

下岗人员大量增加。下岗人员和很多效益不好的企业的职工,每月只能拿到40—60%的工资,有的甚至数月领不到工资。对于下岗人员来说,这种工资的性质已经改变,因为它已不是劳动的报酬,而是失业的保障金,只不过在社会保障体制尚不健全、还实行企业保障的情况下,它是由企业而不是失业保险机构发放,下岗职工至少在心理上还有单位的依托。到1995年,城镇失业人数达到700万左右(正式登记的失业人数为520万,其中失业青年占60%);城镇停产半停产企业涉及到的职工人数在600万左右;企业下岗职工约200万;如果将这些职工、包括很多没有登记的失业人员全部计算在内,实际的城镇失业率估计已达到8%左右。根据对部分省份的调查,国有企业中拖欠职工工资的现象比较严重,特别是在老工业基地,失业和下岗问题比较突出,到1996年6月末,辽宁、吉林、黑龙江三省停发、减发工资或离退休金的职工达到426万人,约占职工总数的15%。^①个别省份统计上的失业率超过全国1倍以上。很多夫妻或全家在同一亏损的国有老企业就业的职工家庭,生活就更为困难。城市正在由于失业问题而出现一个新的贫困阶层。而在生活食品价格上涨率居高不下的情况下,收入减少的城镇新贫困阶层遭受到双重的生活打击。

中国长期以来实行就业保障体制,这种体制有很大的弊病,主要是损害了资源配置效率和劳动效率。现在很多国有企业和国家机关事业单位仍然存在冗员过多和效率低下问题,过失辞退制度得不到真正落实,享受着国家福利待遇却主要从事第二职业的现象在部分单位大量存在。因此,必须坚持进行由单位保障到社会保障的改革,尽快确立规范的辞退制度。但是,应当注意到,目前的失业基本上有两种情况,一种是竞争性失业,即由于企业在市场竞争中处于劣势而造成的亏损和失业;另一种是结构性失业,即由于产业结构调整 and 变化而造成的夕阳行业和生产过剩行业的失业。无论是哪一种情况,在社会保障体制尚无完全建立的情况下,国家都有责任采取妥善安置的措施。在保障体制改革上,不能采取先破后立的办法。与农村的改革不同,农村改革中的破除公社体制对农民意味着放权让利和给予,而先行破除单位保障体制对职工意味着的是索取和剥夺既有利益,必然会受到普遍的抵制。

8 腐败及社会秩序

近若干年来,腐败行为迅速蔓延,甚至到了法难

责众的地步,腐败犯罪的经济数额和官员等级也迅速上升,当人均国民生产总值不到5000元,职工年平均工资不到6000元时,腐败犯罪的数额却动辄几百万、几千万元,实在令人触目惊心!与此同时,经济和刑事犯罪的大案要案不断增多。卖淫嫖娼、吸毒贩毒等社会丑恶现象死灰复燃。腐败和丑恶现象的蔓延的确与主导价值观的混乱密切相关,但道德约束毕竟是一种软约束。将腐败的杜绝寄托于道德的自律是不行的,必须从制度上建立硬约束机制。现在腐败的根源和性质与过去相比已经有了变化。在改革前和改革初期,腐败往往与紧缺社会资源和短缺经济有关,腐败现象集中在当兵、上学、就业、提干、购买凭证供给的紧缺消费品方面,即所谓“走后门”。而现在,腐败更多的来自一些政府部门和公共服务部门的对私利的追逐,即权钱交易和所谓的“创收”。政府部门,银行、铁路等国家垄断部门,医院、学校等等公共服务部门,甚至执法部门和军队,一旦这些部门出现法定组织行为之外的强烈“创收”动机,并利用手中掌握的权力去实现这种动机,势必造成灾难性的后果,不仅会严重影响这些部门承担的社会责任和义务,而且会破坏他们维护社会公正和社会秩序的形象,丧失社会纳税人的信任,并使不法分子可以公开藉“为集体谋利”的旗号猖獗牟取私利。清除腐败和整顿社会秩序不能仅仅依靠一定时间的严厉打击,关键是要建立制度化的硬约束机制,这包括严明党纪、政纪和法制,特别是使已经制定的法律真正得到严格的执行和落实,同时要加强对舆论监督在内的各种监督机制和权力制衡机制,任何没有制衡的权力都会是腐败的温床。要通过严格税收,增加财政能力、精兵简政、保薪养廉等制度化措施来解决政策和公共服务部门的行政经费问题。任何部门和单位的营利活动都不能以增加职工福利为借口逃避税收,政府部门则要坚决退出营利活动。要保证法律的完整追溯期,对任何人的腐败犯罪行为不能既往不咎或只给予行政处理。

六、走向新世纪:面向未来的发展战略

1. 用10—15年的时间加快建立和完善新体制

尽管中国从1978年开始的改革,一直是“市场取向”的改革,但关于这一取向的理论上的争论,一

^① 根据劳动部有关部门《关于东北三省困难企业职工情况的调查报告》。

直没有停止,直到1993年中共十四届三中全会,才正式提出建立社会主义市场经济新体制的总体框架。经过18年的经济体制改革,中国在所有制结构、物价、财税、金融、外贸外汇、计划、投资、流通等经济领域的改革取得了突破性的进展,有些方面已经基本按照市场经济的要求建立起制度框架,从总体上考察,市场机制已经成为资源配置中的主导体制。但是,随着改革的深入,改革的难度明显增加,这不仅由于改革的配套要求提高了,更因为改革开始触及到敏感的利益格局的刚性部分。在国有企业、劳动就业、收入分配等方面的改革,已经出现由于缺乏社会体制改革配套而难以继续深入的问题。尽管中国的改革是一种渐进式的改革,而且实践证明这种改革方式在保证社会稳定和持续发展方面取得明显成效,但是,经济体制长期处于转轨的摩擦时期,会造成一个利益格局的调整过程,调整的力度依赖于对公众意愿和利益格局变动方向的正确把握,因此也不能急于求成,一蹴而就。在制度创新的改革新阶段,应适当加大改革力度,争取通过10—15年的时间,到2010年前后,基本上全面建立起社会主义市场经济的新体制,从而结束长达30余年的体制转轨时期,转入经济体制相对稳定的常规发展时期。

2 建立与市场经济体制相适应的社会保障体制

市场经济是一种法治经济,它既是一种规范经济主体利益和竞争行为的制度体系,也是一种维持经济生活和社会生活的保障体系。市场经济秩序不仅包括保护市场统一、财产权利、合同自由、公平竞争、经济民主、诚实信用等基本守则,而且保护弱者、维护社会公正、建立社会保障系统也是其基本内容。^①所以,建立社会主义市场经济新体制的要求,已经使改革远远超出了纯粹的经济领域本身,从而成为一种更加广泛的社会改革。因为如果没有在城乡管理、户籍、就业、教育、收入分配、医疗、养老、住房等方面的配套改革,经济改革本身的制度创新就很难继续深入下去。从目前改革和发展的进程来看,社会体制,特别是社会保障体制的改革,已经严重滞后于经济体制的改革,因而这方面的改革应当成为今后制度创新的重点之一,否则市场经济新体制的建立将会被拖延,因体制摩擦而产生的社会冲突也会进一步加剧。^②社会保障是一种分流社会风险、保障基本生活需求、消减贫困、实行社会再分配的重要制度,它既是市场竞争的社会安全网,也是社

会团结互助的共同生活原则的体现。中国城市保障体制改革的方向是,国有部门由现在的国家和单位保障逐步转变为社会保障,建立独立的社会保障机构,把国有企业和国家机关及事业单位的保障功能从单位中分离出来,将现在国有单位用于养老、医疗等的保障费用,按照工资的一定比例,作为单位和个人承担的社会保障分摊金缴纳给社会保障管理机构,领取退休金和失业金的人员不再和原单位发生任何关系,医疗费力的报销也由社会保障和保险机构完成。中国统一的社会保障新体系应当包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、社会救助、社会福利、社会优抚、农村老年保障与合作医疗等诸方面。^③在建立社会保障新体制的过程中,目前十分紧迫的是要加强对最低生活标准的保障,这包括在城镇实行强制性失业保险、制定最低工资标准、建立最低生活保障金和农村中的扶贫,特别是城市新贫困人口增多已经越来越成为一个严重的社会问题。但是,应当注意,新设立的保障金标准一定要与目前的财政能力相适应,因为任何保障标准都是上调容易下调难。

3 加速社会结构转型

以产业结构、就业结构和城乡结构的转变为重要内容的社会结构转型,是一个比体制改革更加艰难、更加漫长的过程,它将伴随着中国现代化的整个时期,需要几代人的努力和奋斗。中国十几年的改革实践证明,正确的发展战略和社会政策、市场取向的体制转轨和体制创新,可以加速社会结构的转型,同时正是社会结构的转型体现了发展的成果和为体制改革营造了更加宽松的环境。中国作为一个人口众多、资源紧缺的农业大国,加快社会结构转型是促进经济持续增长、不断提高人民生活水平和社会福利水平的有效途径。在产业结构的转变方面,目前很重要的一项工作,就是促进老工业基地的“夕阳工

- ① 参见王家福等:《建立社会主义市场经济法律体系的理论思考和对策建议》,研究报告,1993年10月。
- ② 关于社会改革严重滞后于经济改革的问题及其后果,我们在1991年的一份社会发展总报告中就进行了分析,并为此提出了社会改革的战略取向和基本要点,但几年来这种状况仍未根本改变。参见陆学艺、李培林主编:《中国社会发展改革报告》,辽宁人民出版社,1991年,第68—85页。
- ③ 关于中国社会保障制度改革的方案和模式的研究,请参阅杨团等著:《中国社会保障制度的再选择》,研究报告,1995年5月;刘风等著:《关于中国社会保障制度基本模式研究》,研究报告,1995年4月。

业”向新兴产业的调整,这些“夕阳工业”曾经为中国的工业化做出过重要贡献,但现在已经不能适应市场需要的变化,而且由于规模大、职工多、设备陈旧,难以自动转型,国家必须设立专项的产业调整资助金,加快老工业基地、特别是东北工业基地(集中了全国1/4钢铁、1/2原油、1/6以上煤电的生产)的产业结构转变,这是现代化国家在过去的产业结构调整过程中普遍采取的措施,如像英国的曼彻斯特、法国的洛林、德国的科隆。在就业结构的转变方面,一方面要继续通过各种渠道促进农业剩余劳动力向非农产业转移,特别是引导离土离乡的农民工有序地流动,包括通过大面积承包土地促进人多地少地区的农业劳动力向人少地多的地区转移,以便发展农业的适度规模经营,另一方面,要把增加就业作为今后的一项重要经济社会目标,把增加就业的主渠道转向非国有经济,放松对增加就业的私人投资领域的限制。目前城市失业人员约700多万,国有单位因停产半停产和富余、下岗人员问题造成的隐性失业或就业不充分劳动力约2000多万,农村还有约1.2亿需要转移的剩余劳动力,另外1995—2000年期间因劳动年龄人口增加因素所造成的实际要求增加就业的人口还有4300多万。^①在城乡结构转变方面,要从小城镇开始加快户籍制度改革,逐步使户籍成为一种居住身分而不再是社会身分,走以中小城市的发展为主要方向的城市化道路,通过城市化带动第三产业的发展,并把农民进城形成的移民区纳入城市建设的统一规划。

3. 加大转变增长方式的力度

转变增长方式的目标是提高资源的配置效率和劳动生产率。首先,要继续加强市场对资源的配置能力,特别是要建立起资本市场和劳动力市场,国有企业要实行拟市场管理和成本核算,可以考虑把国有企业中50年工龄以上离退休职工的工资和福利保险费用以及政策性亏损等“社会成本”(即本应国家承担而目前由企业自己承担的成本),在核算中不再作为成本而是计入利润分配,以便使国有企业的核算能够真实反映经营状况,对确实扭亏无望的企业,下决心通过兼并、租赁、抵押承包、拍卖、破产等各种途径进行存量资产改组;其次,要使投资主体真正承担起投资的风险责任,国家的生产投资应主要集中于政策性的发展投资,一般性投资应由能够真正承担风险责任的市场主体进行,针对我国在高增长时期的资金紧张状况,今后要特别注重存量资本

的改造和改组;第三,提高科技投入比重和综合要素生产率对经济增长的贡献率,发展高附加值、高科技含量的名牌产品,促进名牌产品通过跨行业、跨地区的兼并向集团化发展,建立科技成果向生产成果转化的市场机制,要使企业投资中用于技术改造的比重有较大提高,我国目前技术改造投资占国有单位固定资产投资的比重已下降到20%左右,而发达国家在50年前就达到约50%;第四,加强企业管理的科学化水平,提高企业的组织效率,完善和严格执行企业内部的各种责任制度,努力降低生产的物耗率和成本;最后,从长远来看,重要的是要增加人力资本的投入,特别是对教育的投入,以便提高整个民族的劳动力素质和技术创新能力。

4. 坚定不移地扩大对外开放

对外开放是中国改革的主要内容之一。在信息化程度快速提高的今天,经济也越来越成为一个统一的完整体系,任何一个国家的经济都不可能脱离这个体系孤立的发展,对于一个高增长的经济来说,就更是如此。因此,对外开放应当成为中国的一项长期国策。中国已经走过了沿海、沿边和沿江开放的阶段。今后的对外开放,要配合中国经济的北移西渐的过程,扩大内陆的对外开放积蓄,特别是要疏通东北地区和西南地区的出海口,从而带动大陆腹地的对外贸易。要通过立法和制度创新,加快国内经济的运行与国际市场的接轨,尊重和遵守经济领域中的国际惯例。要严厉打击走私,防止海上地下贸易对国内市场的冲击。同时,要继续扩大文化领域的对外交流和社会开放,积极地学习和引进国外的一切先进技术、管理经验和有效的法律规范,吸收人类文明的一切优秀成果。中国是一个有几千年历史的文明古国,但也是一个世界现代化过程中的后起飞国家,要想缩短与发达国家的发展差距,振兴中华,就必须以一种兼收并蓄的开放心态去迎接新世纪的到来。

执 笔:李培林

责任编辑:张宛丽

^① 关于1996—2000年中国劳动力供给和需求情况的分析,参阅国家计委社会发展所课题组(杨宜勇执笔)的研究报告:《“九五”期间就业形势总体分析》,载1995年8月9日《新世纪周刊》。另外,中国社会科学院冯兰瑞研究员认为,中国第三次失业高峰已经到来,据她引述的一项未加注明的课题组预测结果,本世纪末中国实际失业率可能达到21.4%,参阅《中国第三次失业高峰的情况及对策》,载《社会学研究》1996年第5期第9—19页。