

第一章

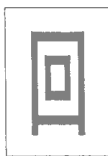
挑战与机遇： 中国面临的跨世纪难题

任何困难和风险都无法阻挡伟大的中国共产党和中国人民前进的步伐。

——江泽民

不管前面是地雷阵还是万丈深渊，我都将勇往直前，义无反顾，鞠躬尽瘁，死而后已。

——朱镕基



溯邓小平同志开拓的中国改革开放的伟大历程，作为改革的参与者都会感受到他那句“观念更新是一场革命”所散发出的特有的热和力。正是由于革命性的观念更新，才有了从计划经济向社会主义市场经济的伟大转变，也才有了深圳等经济特区所取得的巨大成就。这种更新作为推动改革与发展的“另一只看不见的手”，不断地推动改革的深入和社会主义市场经济的发展。改革就是制度创新，而制度创新的前提在于观念更新。由此，打破旧的利益格局，并建立新的利益格局是个艰难而复杂的过程。新一届政府既面临挑战，也面临巨大的机遇。

一、刚性利益格局的形成及改革艰难性

将极为复杂的国家经济运行过程进行高度抽象，我们都会发现，整个国家经济运行呈现出下列基本程序：经济运行的成本投入——经济收益的产出——分配与再分配——利益格局的形成。按照这样的思路，我们可以将建国以来所形成的利益格局分成两个阶段。

第一个阶段或称第一个利益格局是计划经济时期的利益格局（1949~1978）。这一利益格局以“高积累、低消费”为其显著特征。具体说来有以下几个特点：

1. 经济运行的成本投入主要包括两大部分：国家集中的财力投入和社会成员的贡献型人力资本投入。
2. 其分配特点是保证国家、照顾集体，最后是个人。以这一

时期的最后阶段为例，1979年，政府财政收入为1103.3亿元，占GDP比重达到26.7%，加上债务收入则占到32%；而1978年居民银行存款仅有210.6亿元。

3. 整个分配是以财政再分配为主，市场性的分配几乎不存在。再分配的作用明显表现在越来越多的非工资性福利上，如公费住房、医疗保障、某些商品补贴等，而反映在工资收入上，只是其中极小的一部分。

4. “相对共贫”是这一利益格局的重要形态特征。1953年至1977年，中国保持了较高的经济增长率，国民收入的年均增长率保持在5.98%。但这一速度的取得是以经济效益低下和人民生活水平长期提高缓慢为代价的。以基建投资为例，“二五”时期占财政支出的46%，“三五”时期占38.7%，“四五”时期为40.2%。1970年至1978年，年积累率达33%。而直至1976年，中国的老百姓有相当一部分连温饱问题都没有得到解决，以工资一项为例，1976年全民所有制单位职工的年平均工资为605元，比1957年的637元还下降32元，与此形成鲜明对比的是1957年至1976年全国零售物价指数上升了10.7%，考虑物价因素，这20年中职工的年平均工资没有提高反而下降了。进入70年代末期，中国的贫困人口仍然高达2.5亿人之众。

5. 利益格局的刚性化。在这一时期，社会成员实质上是将其人力资本作为巨大的机会成本进行投入。从某种意义上讲，制度也是一种公共产品，制度产品的选择或“消费”是需要付出一定成本或费用的。社会成员选择了这种制度，付出了低收入、低消费、贡献性劳动等巨大代价，是因为他们在“成本投入——利益收益”的均衡中，对就业保障、医疗保障、住房保障等福利保障收益抱有长久的预期，并为之放弃了其他成本的投入和可能获得的收益。换言之，大量的不可重复的机会成本的丧失，使他们决不会轻易地放弃已做出的制度选择。从这个意义上讲，制度安排的制度化和

定型化过程，同时也是一种利益分配格局的塑造过程。一种制度安排延续的时间越长，选择这种制度并为其投入成本的人越多，其形成的利益格局的刚性就越强，制度变革就越为艰难。

从建国初到 70 年代末，中国的老百姓处于普遍性的“共贫”状态；“高就业、低收入、低保障”构成了中国高度计划经济的特色，由此形成的相当平均的刚性利益格局存续了数十年之久。

二、中国目前利益格局的刚性特征

通过 20 年的改革开放，中国打破了计划经济时期所形成的第一个刚性利益格局，摆脱了“共贫”状态，形成了一个新的利益格局，这个新格局随着时间推移，亦逐渐显示出其刚性特征。由于其存在着不合理的成份，决定了它还不是目标性的利益格局。

第二个利益格局主要是国家政府通过“放权让利”而形成的，该格局明显表现出如下特点：

第一个特点就是，利益格局是通过“非帕累托变革”塑造而成的，资源最优配置必须通过既得利益格局的改变而得以实现。

从考察成本—收益变化角度看，体制变革可划分为（准）帕累托变革和非帕累托变革。“（准）帕累托变革”：所有人在新的制度安排中其收益大于或等于零。在此情况下，制度创新易得到广泛的社会认同和社会支持。“非帕累托变革”：新的制度安排虽然也为人们提供了一种新的机会，并可能使人们获得更大的利益收益，但所有这一切都是以现存利益分配格局的改变为前提的，总会有一些人的利益在这种制度安排中受损，如果没有至少一个人的利益受损，其他人的利益就不可能通过新的制度安排而获得增进。关于“体制变革与利益分配”观念，主旨在于从“非帕累托变革”到“（准）帕累托变革”。中国目前的改革在很大程度上属于非帕累托

变革，资源最优配置必须通过既成利益格局的改变而得以实现。从这个意义上讲中国的体制改革已进入了“攻坚阶段”，如果体制改革把变革（如国企改革）成本费用主要转到企业职工特别是老职工身上，那么长久生活在国企单位保障体制下的职工，无论从价值认同上，还是从财力支撑方面，都很难接受这样的变革。因此，最关键的问题是尽可能地促进从非帕累托变革向帕累托变革的转变，把由体制创新所导致的利益格局的变动以及在此基础上形成的利益冲突的紧张度降到最低点（譬如实行“老人老办法，新人新办法”的策略），以赢得社会多数成员的价值和利益认同。实质上最易奏效的方案决不是纯粹理性化的方案，而是能达到利益平衡的方案——这种方案可以不是最优，然而却是最有效的。

第二个特点是“再分配的主导地位”逐步削弱，市场化分配开始占据上峰，突出表现为资本、技术等生产要素参与收益分配。

从国民生产总值来看，收入分配已明显向居民倾斜，并呈继续强化之势。据有关部门测算，1996年国家所得占14%集体所得占16%居民所得占69.8%。

第一个利益格局中的“相对共贫”状态被打破，贫困人口大量减少。1978年全国贫困人口主要是农村贫困人口，高达2.5亿人之众。到1985年减至1.25亿人，年均减贫1780万人。贫困人口占农村总人口的比重从1978年的31%下降为1985年的14.8%；1992年贫困人口降至8000万人，年均减贫640万人，贫困人口比重也由1985年的14.8%下降到1992年的8.8%；1994年降为7000万人，1996年降为6000万人，到目前已降至5700万人左右。1978年至1996年共减贫1.9亿人，年均减贫速度为76%。

在第二个利益格局期，利益群体的收入差距不断扩大，并在短期内难以控制，在摆脱了“共贫”状态的中国，关于贫富差距的反响也开始强烈起来。1996年国家统计局对全国3.5万户城镇居民、7万农户进行了大规模的抽样调查，其基本数据如下：按东、中、西

三大区域划分，城镇居民收入差距在继续扩大。1995年，东部地区居民收入最高，人均可支配收入5218元，而中部和西部地区居民收入分别为3546元和3669元，和东部地区相比，绝对收入差距均比上年扩大。广东、上海、北京、浙江、天津城镇居民收入高居前五位，最高的广东省人均可支配收入达7439元，是人均收入最低的内蒙的2.6倍，比全国城镇平均水平高出73.7%。1995年我国农村人均纯收入达1578元，比上年增加357元，扣除物价上涨因素，实际增长5.3%，但各地区收入增长不平衡，收入差距再度扩大。东部地区农民人均纯收入2127元，比中部地区高724元，比西部地区高1066元，三个地区农民收入之比为2:1.32:1，与1994年相比，东部同西部的差距扩大12%同中部扩大3%，中、西部差距扩大5%。农民集团内部的收入差距正渐渐拉开。1995年城镇居民家庭工资性收入人均2922元比上年增长22.8%。其中国有企业职工人均工资2590元，增幅低于平均水平0.2个百分点；集体企业职工工资增长24.3%；三资企业等其它所有制企业职工全部收入比上年增长45.2%。1995年城镇个体劳动者净收益比上年增长45.5%，个体被雇佣者收入增长53.4%远远高于城镇居民收入的平均增幅。

第二个利益格局期仍然具有刚性。这一利益格局是对第一阶段的利益格局的打破，但并不是改革的目标性利益格局，因为这一利益格局尚存在着社会公平等方面的严重欠缺。而要实现社会主义市场经济的基本目标之一即社会公平，建立社会主义市场经济，完成改革任务，就必须触动若干既得利益群体，而这其中最大的利益群体正是一部分先富起来的“个人”触动他们的利益内核其难度是很大的。

社会公平问题可以看作是利益格局是否合理的一条准绳，关于“社会公平”的观念，主旨在于将收入平等与市场平等和社会公平区别开来。关于究竟什么是社会公平的观念，可以说其争论从

人类社会发元开始，迄今已争论了数千年。新型的社会公平观首先应与收入平等观区别开来，收入平等仅指工薪收入的平等，而社会公平指对整个社会资源（物质资源、人力资源与符号资源）的共享，后者的外延要比前者大得多；新型的社会公平观也要与市场平等观相区别，市场平等仅指市场上的等价交换原则，但市场本身是一种残缺的平等，因为即使给每一个人以平等参与市场的机会，但其先赋素质与后天造就本身又是“不平等”的，由此实现的市场平等就只能是一种残缺的平等。而社会公平观首先指的是一种人权平等的价值观，是对市场残缺部分的修正；市场往往受“马太效应”作用，而社会公平则是要“打抱不平”——即通过国民收入的二次分配来弥补一次分配所造成的“不平等”，从这个意义上讲政府应该成为社会公平的仲裁人。

三、新时期的两大问题

新的刚性利益格局所存在的问题有两个：一个是国家所得减少巨大，导致国家再分配能力与宏观调控能力降低，有人因此将中国政府称为“世界上最穷也最累政府”；另一个是社会成员利益收入水平的整体增长与贫富差距的拉大。

如何看待整体增长与贫富差距，下列分析有助于我们对这个问题有一个比较理性的认识：

1. 大多数中国城市公众认为自己的生活水平处于温饱与小康之间。零点调查公司将目前中国 3.3 亿城市公众暨居民家庭分为 5 种类型，各种类型家庭在总户数中的比例分别为：贫困型占全国城镇家庭总户数的 4%；温饱型占全国城镇家庭总户数的 34%；小康型占全国城镇家庭总户数的 55%；富裕型占全国城镇家庭总户数的 6%；富豪型占全国城镇家庭总户数的 1%。

2. 关于中国收入差距的衡量。从全国居民个人收入的平均差距来看,若用国际上通行的基尼系数来衡量(小于 0.2 表示绝对平均;0.2 至 0.3 之间平均;0.3 至 0.4 为基本合理;0.4 至 0.5 差距较大;0.5 以上表示收入差距悬殊),中国城镇为 0.37,农村为 0.33,尚处于基本合理的空间,还没有达到“两极分化”的程度。

3. 中国市民对“贫富分化”的关注情况。据有关部门对“中国市民对国内社会热点问题的关注点”的抽样调查:1993 年京沪两地市民对贫富分化的关注居第八位,抽样调查百分比为 6% 其他列第一到第七位的分别是住房改革(15%)、廉政建设(13%)、价格改革(11%)、工资改革(11%)、通货膨胀(10%)、子女教育(8%)、社会治安(6%);1994 年京沪调查表明:市民对贫富分化的关注居第七位,抽样百分比为 7%,其他列第一到第六位的分别是:通货膨胀(21%)、住房改革(18%)、价格改革(14%)、工资改革(12%)、社会治安(11%)、子女教育(11%);1995 年 3 月京沪穗汉哈调查表明,贫富分化的关注程度已列至前八位之外;1996 年 10 月京沪穗汉的调查再次表明,贫富分化的关注程度已列至前八位之后,名列前八位的分别为社会治安、社会保障、廉政建设、通货膨胀、住房改革、职工下岗、子女教育、国企改革。

4. 倒 U 型理论的解释。研究两极分化的理论首推“倒 U 型理论”,能否拿它来分析中国的贫富差距扩大的状况呢?倒 U 型理论指分配与经济增长的关系,由美国经济学家 S 库兹涅茨提出。他认为收入分配状况的长期变化趋势呈现为一条倒 U 型曲线:在经济发展初期,社会的财富总量有限,收入分配相对平均,共贫是基本特征;进入向工业文明过渡的起飞阶段以后,社会收入的差距会迅速扩大,尔后是短暂的稳定,在进入增长后期和达到较高发展水平后,随着财税、福利制度的改善以及社会流动的增强和中间收入阶层的扩大,收入差距会逐渐缩小。

四、新一轮改革的焦点：谁让国企走出困境

新一轮改革的突出特点是什么？与以往改革向地方、企业、个人放权让利相比，新一轮的改革作为一种制度创新，本身是一个巨大的成本投入过程，它更为强调“成本共担”问题，而目前存在的刚性利益格局在许多方面都不利于合理的改革成本分摊机制的建立。

改革本身就是一种制度创新，如前所述，制度创新是需要巨大的改革成本投入的。据有关方面匡算，国有企业技术改造与规模经济扩张，需要有近 2 万亿元的资金投入；解决国有企业的历史包袱（债务负担、多余人员负担、退休人员负担、企业办社会负担等）需要 2 万亿元。现在国有企业负债率已高达 80% 而且死帐及呆帐累计达 6000 亿元以上，再加上企业赖帐及拖欠等，银行的不良债务的比率已达 25% 左右。尤其是国有银行的自有资金比率只有 3% 左右而国际惯例是 8%。据统计，1995 和 1996 年两年间，中国工商银行因企业破产贷款本息损失达 238.8 亿元，损失率高达 85.1%。财政与银行都无法成为国有企业的资金供给主体。

国有企业仍然困难重重。要解决“国有企业”问题，主旨是使国企成为真正的现代企业。

中国的改革曾仅以短短 3 年时间的体制创新，使农村经济发生了翻天覆地的变化，出现了乡镇企业的异军突起并成就了国民经济的“半壁江山”；但以国有企业为重点的城市改革沿用农村改革的放权让利方式却没有收到预期的成效，国企经历了放权让利、经济责任承包制、转换经营机制到以股份制为特色的现代企业制度的改革历程，但总的结果难尽人意，国企的亏损面仍高达 1/3 以上。十多年的国企改革的经验教训使我们不得不回到本原去问一

问“究竟什么是社会主义的国有企业？”这个大本大原问题。我们发现，中国国企集三大功能于一身，即经济功能、政治功能与社会功能，本身是一个泛化的功能网络。由此难免造成规范冲突、目标冲突与角色冲突，企业领导一只眼睛盯着市场，另一只眼睛盯着上级；一方面追求利润最大化，另一方面又不得不追求企业福利最大化；与世界范围的其他国企单纯的经济功能相比，中国的国企可能是世界上“活得最累”的企业。要实现国企的大发展，要使国企走出困境，根本的办法就在于通过功能分解使国企功能专业化，比如通过配套改革（保障改革）等办法将国企在一次分配中承担的社会职能由政府二次分配中接过去，使企业免除自己办医院、学校等“小而全”的经营模式，使国企能与其他所有制企业处于同一起跑线上，并通过理顺新老“三会”的关系，将政治优势转化为人力资本优势，从而实现国企经济职能的专业化，重塑国企的结构功能网络，使中国国企既以其鲜明的政治优势区别于欧美制度下的国企，又能通过经济职能的专业化来吸取世界范围国企发展的成功经验。

现行的利益格局对改革成本的筹集是极为不利的。

首先是国家所得比重下降过多，财政状况不佳，导致国家宏观调控的经济实力弱化。财政收入在国民收入的比重大幅度下降。据相关资料表明，1979年政府财政收入占GDP比重达到26.7%，加上债务收入占到32%；1994年，这个比重下降到11.9%，算上债务收入也低于15%。国家财政收入在国民收入中所占的比重由1978年的37.2%下降到1993年的16.3%。到1996年仅占到14%。以不包括债务收入在内的财政收入占GDP的比重而言，美国是30%以上，英国、法国、德国均超过40%，80年代发达国家平均比重为42.04%。到80年代末其比重已从70年代末的40%上升到44.8%；整个发展中国家的平均水平在80年代达到24.18%，呈上升趋势；如果把债务收入也算作财政收入，美国的财政

收入占 GDP 的比重接近 40% 法国和德国超过 50% 日本和印度超过 30% 即使泰国和韩国也高于中国 6 个百分点以上。

其次，中央财政收入在全部财政收支和国民收入中的比重也在下降。据统计分析，从 1978 年到 1995 年，中央财政收入占国民生产总值的比重平均每年下降一个百分点；中央财政收入占全国财产收入的比重也由过去的 60% 下降至 36.7% 大大低于国际上实行市场经济国家财政收入占 60% 的最低标准；1996 年中央财政收入虽然较上年增长 12.1%，但中央财政收入在全部财政收入中所占的比重却比上年下降了 2.7 个百分点，表明目前中央财政收入的增长仍低于全国财政收入的增长，1996 年中央财政收入的增长仍比地方财政收入的增长低 12.4 个百分点；中央财政收入占全部财政支出的比重，在改革前为 70% 左右，1981 年降至 57%，1985 年为 50.9%，1989 年为 45.2%，1993 年为 36.7% 大大低于一般发展中国家水平，如印度、墨西哥 1985 年分别为 54.1% 和 85.6%，巴西 1990 年为 80.9%。

第三，融资格局也发生了变化。以财政为主的融资格局，已为金融性融资格局所取代。据资料显示，在全社会固定资产投资的资金来源中，政府地位明显下降。由各级政府直接进行的投资在 1982 年达到 28.8%，但在 1994 年已下降至 3.2% 降幅高达 25 个百分点以上。1978 年社会投资中财政性资金（财政的经济建设费支出）为 761.59 亿元，各种贷款余额（包括中国人民银行和农村信用社在内）只有 192 亿元，前者为后者的 4 倍；而到 1994 年建设性财政支出余额为 1585.42 亿元，国内金融机构的各种贷款余额增长了 7952.11 亿元，后者反为前者的 5 倍。随着政府财政的相对贫困化，金融（国有银行）成了政府和国有企业主要依靠和挪取的对象，“财政银行化”和“企业赖帐”等认识误区成为政府和国有企业对金融过度透支以及大量不良贷款存在的根本原因之一。

五、关键在于建立新的改革成本分摊机制

社会成员个人收入从整体上讲占据了 GNP 大部分份额，但就其对改革成本的分摊而言，多得者并没有较少得者支付更多的改革成本。仅以构成国家财力的组成部分的个人所得税（按照市场取向的发展，个人所得税收入在国家财政收入中的地位应该占到 30% 以上的份额）而言，目前中国个人所得税的来源主要来自并不富裕的工薪阶层。据国家统计局的统计，1995 年共征收 131 亿元个人所得税，1996 年第一季度征收 37.63 亿元（1996 年共计 193 亿元，占居民个人可支配收入的 0.4%）在此项目中，工薪和生产经营所得占了 75%，承包、承租、经营所得占 10%，财产租赁所得占 2%，利息和股息分红所得占 6%，劳务报酬所得占 5%，其他所得占 2%。其中，北京个人所得税 80% 以上来自工资薪金项目所得，工薪阶层成了个人所得税上缴的大户，而真正的高收入大户（1993 年占全国人口 2% 的高收入者的储蓄约占城乡居民个人储蓄的 30%，在新增居民储蓄存款中有 70% 到 80% 是由 10% 的储户提供的）却成了“漏网者”——巨大的黑洞就此铸成！！

放权让利已走到尽头，国家到了无利可让的程度。与改革初期国家向地方、企业和个人普遍让利相比，新一轮改革则更强调改革成本的共担问题，改革的巨大成本以及目前既成的不合理的刚性利益格局，使建立合理的改革成本分摊体制问题不得不提到议事日程上来。

建立合理的改革成本分摊机制的根本出路何在？如前所述，国家财政与银行都无力于成为国有企业的资金的主要供给者，筹集足够的改革成本的出路只有依靠制度创新。因为制度创新的预期收益较高，而预期代价较小。那么，如何建立改革成本分摊机制

呢？

六、一个前提、四个转变

制度创新的主要内容，就是在理顺利益格局前提下，实现由“改革成本财政化”到“改革成本社会化”、“由改革成本的小获益群体承担机制”到“改革成本的大获益群体承担机制”、“由摊薄财政”到“命脉财政”、“由单位保障”到“社会保障”的重大转变。

1. 理顺利益格局。“一个前提”指充分利用政府这只“看得见的手”运用税收、分配等体制改革与创新理顺目前的利益格局。在这个过程中要充分体现“效率优先、兼顾公平”的原则。根据国家权威部门的研究，可采取下列措施：不断改革弹性工资计划；改进工效挂钩办法，强化国有资产保值增值，将国有资产保值增值率作为重要的考核目标；加强对职工工资外收入的综合管理，通过调查制定针对性措施；在具备条件的国有企业中积极稳妥地试行企业经营者年薪制；加强对垄断性行业工资收入的调控力度，对不同行业实行分类管理，从严掌握其实发工资的增长幅度；继续严格执行《工资总额使用手册》管理制度，建立企业内部监督管理制度，配合税务部门研究建立收入申报制度，强化税收征管，发挥再分配环节对工资收入的监督调节作用。

2. 由“改革成本财政化”转变为“改革成本社会化”。改革的实质是通过制度创新实现社会转型，即实现从自给自足的产品经济社会向社会主义市场经济社会的转型、从农业社会向工业社会的转型、从乡村社会向城市社会的转型、从封闭与半封闭的社会向开放社会的转型。从这个视角来看，改革的最大的收益就是社会整体性的转型与完善。既然改革将使社会整体受益，那么，改革的成本也应该而且必须社会化。能否在新一轮的改革中完成改革成

本财政化到改革成本社会化的重大转变，它是关系到改革能否通畅进行的关键之一。

改革的成本在此体现为资本，改革成本由“财政化”向“社会化”的转变关键在于资本的社会化，主要是通过制度创新实现个人资本向社会资本的转化。我国目前个人的储蓄存款部分约 5 万亿元，并且每年以近万亿元的幅度递增。据统计，目前我国城市职工家庭平均每户拥有的金融资产超过 22000 元，每户的储蓄额 18000 元，储蓄额占到全部金融资产的 82%，国债占到全部金融资产的 4%。如果通过股份制及其工具的创新，社会成员的全部储蓄的 20%（10000 亿）转移到证券投资中去，以每只股票平均发行价格 6 元计算，则可以支持购买面值 1600 亿元的新股发行。以每家企业改造 2 亿元计算，则可以支持近 800 家大型企业的股份制改造。由此可以看出改革成本由“财政化”向“社会化”转变的关键就在于制度创新：国有企业的股份制改造、金融投资工具（特别是直接融资工具）的创新等等。

3. 由“改革成本的小获益群体承担机制”到“改革成本的大获益群体承担机制”。转变作为一种改革方案的选择，应坚持这样的原则：在成本相同的情况下选择预期目标或利益较高的一种，而在目标或利益基本相等的情况下选择成本较低的一种。改革的成本是高昂的，改革成本的分担是一项极为复杂的“黄金分割”工程；改革初期，改革的参与者几乎无例外地获得了改革的收益，更有一部分人成为“先富起来的人”。时至今日，改革进入制度创新的中期，改革成本的高昂已迫切要求改革的获益者共同承担改革成本。其分担的准则应该是：改革成本的分担应与改革的获益水平成正比，即应该让改革的较大获益者承担较多的改革成本，以改变相当一个时期以来，改革的较少获利者承担大部分改革成本的不合理局面。其技术手段应包括：发展和完善资本收益税体制，包括遗产税、储蓄利息税、股票交易税、股权转让税、房地产交易税、期货交

易税、知识产权交易税等；统一“国民待遇”，对国有企业、外资企业、乡镇企业、私营企业统一税率；将预算外收入纳入预算管理等等。

4. 由“摊薄财政”转变到“命脉财政”。实施国有经济的战略改组，使国有投资从那些一般性或非关键性领域退出，将那些国家没有必要管的企业——主要是中小企业合法地以股份合作制或其他实际有效的形式进行幅度较大的改革，避免国家有限的财力被庞大的国有企业战线所“摊薄”，从而把国家的财力与精力集中到那些关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，即实现由“摊薄财政”到“命脉财政”的重要转变。

5. 由“单位保障”转变到“社会保障”。目前中国的改革已越过了单纯放权让利、释放旧体制压抑的巨大能量的阶段，改革已越来越触及既得的利益格局的内部，与以往国家向地方、单位、个人放权让利相比，新一轮的改革要求利益获得者共同承担改革成本。与此同时，保障功能也要从“单位”中分流出来，通过改革实现社会保障，建立由国家、单位、个人三方共同承担的社会化保障工程。

由单位保障到社会保障的过渡，其关键的支点在于充分发挥商业保险的重要作用。仅就养老保障而言，根据业内人士的研究结果，我国应建立三个层次养老保险体系：第一层次是政府举办的基本养老保险，可考虑由政府通过纳税的方式强制收缴基金，纳入政府财政社会保障预算，由政府或公共机构经办，覆盖全社会。这一层次的保险构成最低的养老保障的社会安全网，替代率为社会平均工资的 25% 左右；第二个层次是企业补充养老保险，采取个人帐户储存积累模式，这一层次的替代率约为社会平均工资的 40%~60%。这一层次的基金营运管理应进入市场，由劳资双方和政府的代表组成基金理事会，通过招标委托商业性保险、信托、投资金融机构营运管理；第三个层次是个人储蓄性养老保险，由商业保险公司经办，职工个人自愿投保，政府给予一定的税收优惠。

可以看出，这三个层次的养老保障体系较为合理地表明了政府、企业和职工三方的责任，并恰当地引入了商业化或市场化的运作管理方式。

七、失业与再就业 中国最大难题之一

1958年，完成社会主义所有制改造的新中国庄严宣布“我们消灭了失业”。随后，中国在一个很长的历史时期奉行着以高就业低收入为特征的‘统包统配’就业政策。“文革”期间，上千万的‘知识青年上山下乡’也在一定程度上缓解了城镇的就业压力与失业风险。70年代末，千万知青开始返城，中国开始出现了第一次“待业高峰”。据统计，当时我国的待业总人数达2000万人，其中北京的待业率就高达11%。此后，在现实生活中，失业开始成为离我们并不遥远的事情。据统计，1979年城镇待业率为5.4%，1985年降为1.8%，1986年至1988年基本上在2%左右，1989年为2.6%，1990年达2.5%，1991年至1992年达2.3%，1993年为2.6%，1994年为2.8%，1995年为2.9%（520万人）。据有关部门估计，到本世纪末，我国劳动力资源将达到7.46亿，需要解决就业问题的人数高达2.2亿人左右，而本世纪末需增加劳动力仅为9400万人左右，这就是说将有高达1亿强（一说是1.53亿，包括城镇公开失业和城乡不充分就业即国有企业富余人员和农村剩余劳动力）的人口面临着失业的危险，形成又一个新的失业高峰，失业率可能高达两位数（一说为21.6%）。传统作为吸纳劳动力的主渠道的国有企业在“九五”期间面临着劳动密集型向技术密集型、粗放型向集约型经济增长方式的转变。经历着“抓大放小”的战略性资产重组和结构调整，吸纳劳动力的能力不但要持续减弱，而且自身还将向社会分流2000万富余工人；乡镇企业作为改革开