



月河漫笔

# 沉舟侧畔

——纪念改革开放三十年

朱荣林 著

我国改革开放之要是重建公共权力结构

我国经济转型的本质是利益重新分配

国有企业改革的价值指向应当有利于增强国有资产保值增值的能力

前三大稳定面临的考验正在加速三大结构的变迁

经济全球化进程是一个正负效应同步放大的过程

我国经济理论研究要积极应对时代新的挑战

学林出版社

朱荣林  
著

# 沉舟侧畔

## ——纪念改革开放三十年

学林出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

沉舟侧畔: 纪念改革开放三十年 / 朱荣林著. —上海:  
学林出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-80730-685-6

I. 沉… II. 朱… III. 改革开放—中国—文集 IV.  
D61-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 123999 号

### 沉舟侧畔

——纪念改革开放三十年

作 者 朱荣林

责任编辑 林震浩

封面设计 周剑峰

出 版 上海世纪出版股份有限公司  
学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)  
电话: 64515005 传真: 64515005

发 行 新华书店上海发行所  
学林图书发行部(钦州南路 81 号 1 楼)  
电话: 64515012 传真: 64844088

照 排 南京展望文化发展有限公司

印 刷 上海展强印刷有限公司

开 本 640×965 1/16

印 张 23.5

字 数 36 万

版 次 2008 年 10 月第 1 版  
2008 年 10 月第 1 次印刷

印 数 4 000

书 号 ISBN 978-7-80730-685-6/F·79

定 价 36.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

# 序

改革开放,世纪盛况,斗转星移,举世瞩目。有道是:沉舟侧畔千帆过,病树前头万木春。追昔抚今,感慨系之。我谨以此情、此理、此言纪念我国改革开放三十载。

**我国改革开放之要是重建公共权力结构。**我国改革开放是从重建公共权力结构探索起步,它与全球性的行政管理体制反思归于同一时期。国际社会的反思集中在对官僚模式政府行为的批判之上:政府在行使管理社会事务的权力过程中,扭曲了政府与公民、国家与社会、公权与私权的位置关系,导致行政低效和腐败,形成“只有民主政府而缺失民主行政”的权力结构。与此相似的是,自粉碎“四人帮”起我国公共权力结构便开始普遍受到置疑。于是,改革开放便从政府发起的经济管理体制“松绑”和“放权”开始,逐步走上了经济运行方式的市场化之路,最后正在回归到公共行政管理体制的改革之上,其源盖出于我国经济三十年高速增长的成果正在为传统落后的政府管理体制所吸收。

**我国经济转型的本质是利益重新分配。**社会利益的重新分配,伴随着公共资源的配置,其过程必须符合公共选择的原则,而切忌少数人选择替代多数人选择,甚至是个别选择取代公共选择。一是政府从全民所有资产的经营管理者地位退居为监控者地位的过程应当遵循公共选择。“拨改贷”和“利改税”实质上是将全民的资产逐步转变为部门所有或集体所有的过程,其结果固然起到了提高资产经营效率的作用,但其转变的无偿性有失公共选择的原则。二是财税和货币体制的改革方向应当有利于利益分配机制的公共选择。高税收政策不利于我国社会财富的合理分配,它正在导致企业和公民的财富加速向政府集聚,其后果是维系了历史遗留下来的低工资制度,上扬了高剩余价值率,抑制了社会总需求;分税制政策的缺陷正在导致地方政府财权与事权的严重

背离,为地方政府违反土地管理政策的行为和职能部门乱收费提供了客观需求的空间;负利率政策正在导致存钱人的财富流向用钱人的口袋,它既不利于改善贫富差距,又怂恿了资本排斥劳动的行为。

国有企业改革的价值指向应当有利于增强国有资产保值增值的能力。国有企业亏损和银行不良债权,作为转型经济的社会成本替代了部分财政职能。消化这种成本的有效途径是深化国企改革,以赋予其市场化条件的自主能力和经营机制。垄断性行业国企管理层激励机制的模式选择,必须有别于竞争性行业,否则将形成缺失市场化绩效基础的高薪阶层;竞争性行业国企管理层持股模式的探索必须符合公共选择原则,切忌简单地将原归属于职能部门或集体所有的全民资产转化为个人所有,以防止部分国有资产私有化。

我国当前三大稳定面临的考验正在加速三大结构的变迁。一是政治稳定面临的考验正在加速公共权力结构的变迁。其考验的指向在于政府经典职能的复位、行政方式的转变、体制成本的下降、官员廉政的监管和执政能力的提高。二是经济稳定面临的考验正在加速经济结构的变迁。其考验的指向在于若干结构关系的优化,诸如资源储备结构与生产结构之关系,依赖型经济与自主型经济之关系,有形要素配置与无形要素配置之关系,高附加值产品与低附加值产品之关系等。三是社会稳定面临的考验正在加速社会结构的变迁。其考验的指向在于城乡二元结构体制的破解和分配体制的优化。上述三大结构变迁的加速,其合乎逻辑的结果将是我国民主化、市场化和城市化进程的加快。

经济全球化进程是一个正负效应同步放大的过程。在充分评估经济全球化正面效应的同时,国人应当客观冷静地评估其负面效应放大的影响及其后果,以便采取相应对策,逐步改变自身劣势地位,以共享经济全球化的成果。一是导致发达国家对全球的控制走向合法化。发达国家通过政治联合国(常任理事否决制)、经济联合国(货币基金组织、世界银行和世贸组织的三位一体)、军事联合国(北大西洋公约组织的东扩)的三大机构,全方位地对全球从非法觊觎走向合法控制、从国土占领走向市场占有,从兵械掠夺走向资本扩张。二是效率性收益使发展中国家逐步丧失资源优势。全球化经济的竞争与合作,其逻辑是“规则公允,起点失衡,结果失当”。由于经济、技术和制度效率的差异,发展中国家的资源净流出态势正在加速,其后果是严重危及自身可持

续发展的能力,进而铸成15%的发达国家人口配置全球85%资源的经济格局。三是脱胎于“富人俱乐部”的世贸组织仍以经济发达程度排定座次。发展中国家虽以乌拉圭回合为转机,终于盼来了“差别优惠待遇”,但却以承担处于劣势地位的服务贸易、知识产权保护、投资措施等领域的新义务为代价,去换取一张张诸如市场准入、纺织品贸易自由化方面的“空头支票”。在对待全球贸易自由化趋势上,发达国家全神关注的是信息技术等资本密集型产品贸易的自由化,而对劳动密集型产品贸易的自由化则不屑一顾。四是跨国公司通过分解和重组生产流程的手段正在以低成本套利方式获取发展中国家的比较优势资源。跨国公司凭藉先进的电子商务平台优势以及计划体制国家向市场化转型的机会,下降了企业所有权控制成本,进而放大了其活动半径,构筑了以比较优势为基础的价值链和供应链格局。从长远来说,它为中国企业做强做大起到了积极的示范导向作用,但由于体制创新的迟滞性,在短时期内它正在导致我国企业或是面临“洗牌”式的角逐,或是被迫跻身他人“屋沿”(生产环节),既挤压了自身市场份额,又丧失了企业生产的自主能力。因此,转变传统的缺失专业化分工的“小而全”体制,促使企业资源从垂直整合走向虚拟整合;强化品牌经济建设,加大企业价值投资的力度;推行顾客关系管理制度,加快企业从“跑量”经济走向“跑单”经济的进度,实乃当务之急。

我国经济理论研究要积极应对时代新的挑战。经济学会作为一个具有影响力的经济理论工作者之家,高校经济学院又堪称我国新近崛起的具有相当前瞻实力的生力军,二者联手可谓珠联璧合,其使命之重自不待言。他们在清除“沉舟”和“病树”的基础上,还负有催生“万木春”和推进“千帆过”的使命。

第一,致力于重大问题研究上的突破。一是要回答当前全球性经济失衡是常态,还是具有阶段的性质?从中可以窥见西方主流经济学的缺陷,它应成为我国高校经济学创新平台的新项目。二是要揭示西方经济学在中国发展“水土不服”的根源。其判断所折射的深层次命题正在昭示中国特色经济学体系的时代内涵。三是要正视新古典经济学原理在调和人类需求无限性与地球资源稀缺性之间冲突的同时,扭曲了人与人、人与自然、人与未来的三大关系。这从另一个侧面揭示了其理论适用性的缺陷,即当经济学成为现代数学的一个分支之后,在经济



学逻辑的理性化同时,日益走向非人性化。它也为高校经济学创新平台下了“订单”。

第二,赠经济理论研究新人三句箴言,以资共勉。一是人生的价值在于延续而非拥有。拥有者寿丰届百年,延续者芳香留百世。拥有者靠气血益寿,延续者靠智慧延年。二是学术的生命在于经典而非流行。莫扎特为捍卫艺术经典,不为流行折腰,结果因贫病交迫于36岁生日前夜病逝于悲风凄雨之中。肉体生命虽在弹指间灰飞烟灭,但艺术生命却绵亘千古。追求经典者必须敢于克服“五唯”,即唯上、唯古、唯书、唯众和唯利。唯此,中国的学术才有国际地位;三是人格的尊严在于民族而非国籍。经济全球化的今天,学者改变国籍易如反掌,但其尊严仍由民族决定。因美国威尔逊总统的大法官事件而涉嫌驱逐的是全美的美籍前苏联人;珍珠港事件的代价是全美的美籍日本人被囚入集中营;因“9·11”事件被迁怒打击的几乎是所有美籍阿拉伯人。

适逢上海市经济学会主办的《纪念我国改革开放30周年上海市资深经济学者座谈会》在上海财大经济学院召开,我的即席发言权作本书之序。《沉舟侧畔》意指30年来我国改革开放清除传统痼疾的盛举,其最终目标管理应该为“千帆”培育穿越历史时空的良好环境。

朱荣林

二〇〇八年五月一日于荣竹斋

# 目 录

|         |   |
|---------|---|
| 序 ..... | 1 |
|---------|---|

## 综合篇

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 千帆蓄势 .....        | 2   |
| 万木迎春 .....        | 22  |
| 理念乃创新之母 .....     | 46  |
| 上海发展的潜力在哪里 .....  | 59  |
| “四象八牛”引出的思考 ..... | 68  |
| 接轨上海的理念空间 .....   | 78  |
| 敢为天下先者胜 .....     | 99  |
| ——答浙江电视经济台记者问     |     |
| 怎样错位发展 .....      | 107 |
| 区域经济发展的制度视角 ..... | 116 |

## 经济篇

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 经济发展的三大关系 .....   | 126 |
| 股市的博弈 .....       | 132 |
| 地区经济赶超的战略思考 ..... | 141 |
| 为中央商务区把脉 .....    | 151 |
| 时代呼唤企业总部集聚 .....  | 159 |
| 产业组织的高级形式 .....   | 165 |



|                   |     |
|-------------------|-----|
| 制造业发展的模式选择·····   | 171 |
| 产业从创新中走向融合·····   | 176 |
| 我国物流产业发展的思考·····  | 180 |
| 粮食产销走向合作·····     | 189 |
| 县域经济新起点·····      | 198 |
| 世博效应与长三角区域互动····· | 213 |
| 现代服务业的对接平台·····   | 217 |
| 发展视角看秀洲·····      | 221 |
| 飞鹅商圈如何起飞·····     | 227 |
| 工业新区“新”在哪里·····   | 233 |
| 纺织品市场开张之后·····    | 236 |
| 区域发展的规划思考·····    | 247 |

## 社会篇

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 从卢梭给政府定位说起·····   | 252 |
| 审议政府工作的视角·····    | 259 |
| 遵守承诺·····         | 267 |
| 城市规划面面观·····      | 273 |
| 城市发展的课题选择·····    | 283 |
| 网络型城市构建的思考·····   | 288 |
| 城市群功能需要培育·····    | 294 |
| 田子坊的涟漪·····       | 297 |
| 田子坊的转机·····       | 300 |
| 把握综合交通枢纽的辐射·····  | 304 |
| 女市长“错”在哪里·····    | 308 |
| “三农”呼唤国民待遇·····   | 311 |
| 乡镇如何扩权·····       | 315 |
| 寻找现代服务业的文化内涵····· | 319 |
| 社保基金的热门话题·····    | 322 |
| 社保反欺诈要靠立法·····    | 333 |

## 环境篇

|                   |         |
|-------------------|---------|
| GDP 的误导 .....     | 338     |
| 气候变化使机制露“馅” ..... | 343     |
| 闲话生态博物馆 .....     | 348     |
| 初登丹洲岛古城 .....     | 350     |
| 聚宝湾要重在聚“宝” .....  | 353     |
| <br>参考文献 .....    | <br>362 |
| 跋 .....           | 363     |

## 综合篇

千帆蓄势  
万木迎春  
理念乃创新之母  
上海发展的潜力在哪里  
“四象八牛”引出的思考  
接轨上海的理念空间  
敢为天下先者胜  
怎样错位发展  
区域经济发展的制度视角

# 千帆蓄势

我国改革开放 30 年所积累的巨大能量,其释放之势犹如百舸千帆蓄势待发,锐不可挡。综观这种释放,其作用面已经收缩,正日益聚焦于发展理念更新、发展模式创新、发展战略调整和发展环境营造上。但是,这种聚焦的效能将取决于国人在若干重大问题上取得共识的程度。

## 一、经济发展的战略视野

我国之所以迄今为止仍然是一个经济快速增长的大国,而非一个经济强国,其十分重要的原因是自我评价经济成就的指标体系过于传统,往往以速度指标取代效益指标,以短期指标取代长远指标,以有形(形态)指标取代无形(功能)指标。为此,从经济发展的战略视野出发,尽快优化国民经济与社会发展的考核指标体系,实乃当务之急。

(一) 经济评价指标体系要从单目标管理走向多目标管理。

在评价地区经济产出速度的同时,还应兼顾其资源消耗速度,二者切割考量固然彰显了产出成就,但一旦关联考量便会弱化产出的效果。以我国 1978—2000 年间为例,GDP 年增速为 9.51%,堪称全球之冠。但一旦从资源消耗视角同步考量,其经济增速的有效性值得反思。据资料显示,其间火电煤的消耗量比全球平均高出 22.5%,大中型钢铁企业可比能耗平均高出 21%,水泥综合能耗高出 45%,乙烯综合能耗高出 31%;水利灌溉用水的利用系数是国际先进水平的 50%,工业万元产值用水量是国际先进水平的 10 倍;每年增加单位 GDP 的废水排放量比发达国家高出 4 倍,单位工业产值产生的固体废弃物比发达国家高出 10 多倍。二者对照发现,我国经济高速增长带来的收益正在被高代价所消化。从此意义上判断,这种经济高速增长将难以为继,也无颜大事张扬。从另一视角判断,我国 30 年来的经济增长是建立在 45%左

右的高储蓄率和40%左右的高投资率的基础之上的,路径特征是以牺牲全民眼前的消费去换得一种高速而低效的经济增长,这无论从资源配置体系的角度,或是从货币政策有效性的角度,还是从资源和环境可持续利用的角度去评说,都是难以持久的。以1988年为例,我国投资增长与消费增长对GDP的贡献率分别为30%和66%,而从1993年起变化为55%和45%。一个国家对GDP贡献率以投资增长占据半壁江山者,这在全球无成功先例。

## (二) 要素价格市场化的目标体系不可偏废。

要素价格非市场化是维系我国经济低效高速增长的基石,由于要素价格的非市场化,导致市场供求关系失真,进而导致人们对资源约束预期的缺失,形成“产品高价,材料低价和资源无价”的非理性局面。在这种局面的支配下,我国经济发展进入了低成本竞争模式的时代,为地方官员“升迁线路图”设置了政绩指示牌,即以资源低价和粗放的利用方式去追求低效、高速的经济增长,从而将政绩留给自己,把污染交给后人。人民币升值是要素价格市场化的自然结果,但这种在国内要素价格扭曲状态下的升值,无疑是将国内资源无偿地向外调拨使用,同时又弱化了本国企业产品的国际竞争力。尽管面对升值压力的企业最终会选择产业升级和提升产品附加值之路去适应这种汇率调整,但其代价是本国资产价格的利润向海外流淌,若在国内要素价格市场化基础上的人民币升值,则无此忧。

## (三) GDP 财政负担高企的根源必须消除。

当一个国家GDP的财政负担越重,则说明国民收入分配正在加速向政府倾斜,而劳动者的报酬总额占GDP的比重也就越低。社会分配率的降低,标志着社会初次分配公平性基础的缺失。据2006年一组统计数字显示,我国财政账面收入为37 000亿元,预算外罚款高达13 000亿元,土地买卖收入5 000亿元,社保基金8 000多亿元,烟草等国企向地方政府上缴利润不少于2 000亿元,实际财政收入高达65 000亿元,占当年GDP的31%以上。从收入结构分析,预算外罚款收费与土地收入两项合计为18 000亿元,相当于财政账面收入的50%左右。当分税制将国家税收收入分配的“天平”大幅度向中央政府倾斜之后,地方政府必然面对财权与事权背离的局面。出于平衡财政收支预算的需求,在缺失财力补给的正常渠道的情况之下,地方政府除罚没收费和变

卖土地之外已无他途。其不良后果之一是加剧了市场的不规范性。因为,地方政府已形成了“收费养人,养人收费”的恶性循环,一旦市场规范即意味着断了政府的财路;不良后果之二是加重了企业的负担。税费兼缴导致我国企业收益与成本关系逆转,加大了企业(尤其是民企)非经营性破产的风险;不良后果之三是逆向排斥了城镇就业。由于市场主体的不稳定性导致就业岗位的不稳定性,以致全国城镇实际失业率高达15%;不良后果之四是增加了我国财政收支结构的巨大风险。这种风险在于背离了市场化制度的国民收入初次分配原则,即违背了社会初次分配以公正性为主,以政府再分配实现公平的调节性为辅的分配方向,进而动摇了社会和谐的基础。

#### (四) 生产型增值税正在偏离“以人为本”的价值理念。

生产型增值税的设定,其初衷是解决政府税源的不足,但当税收收入高达数万亿(其中增值税居半)的状态下,其设税的初衷已经不复存在。假若生产型增值税的负面效应不大,则它的存在虽已失去设税初衷,但也无改变的必要。但问题的关键在于,各级地方政府正逐渐将生产型增值税作为一种“租金”去推动全国性的“工业立市”,使其副作用日益放大,已到了不可等闲视之的地步:其一,背离了城市用地结构。据生产型增值试行不久的2005年数据,当时全国660座城市均以工业为“支柱产业”,导致工业用地不断扩张,使之比重超过了20%(发达国家仅为5—8%之比重),形成建设用地扩张超过城市人口和非农人口增长的不正常局面;其二,背离工业化阶段。由于支柱产业在工业领域“开花”,其增加值已占GDP的42%(2005),其代价是每年固定资产投资规模高达万亿元,提前进入了过度工业化的阶段;其三,背离了“以人为本”的价值理念。环境恶化的广度和深度,正迫使我国已经为数不多的绿洲逐渐向大地“孤岛”迈进。80%城市的水质性缺水以及无孔不入的硫雾酸雨,已使“国以民为本”之“民”失去生态安全感,又令“民以食为天”之“食”失去卫生可靠性。为此,政府的职能要实现历史性的回归,尽早退出要素市场,通过提供公共产品去提高经济效率;要利用财政和分红政策去压缩企业利润,以限制他们在产能已经过剩的领域再投资;要试行消费税替代增值税,以“亲民”的理念取代“亲企业”的理念。其原因在于,消费税将消费者(人民)奉为“上帝”,而增值税将生产者(企业)尊为“主宰”。

## 二、“三农”建设的系统考量

“三农”问题的症结是政策歧视；“三农”问题的核心是农民增收；“三农”问题的出路是破解城乡二元体制。

（一）农民增收的根本出路是破解城乡二元结构体制。

由于全民所有制的国家包揽体制超越了政府财力的限度，因此严格控制城镇人口是我国必然的政策选择，即通过构建城乡互相对立的体制，绝对阻止“农转非”，以有效制约农村劳力向城镇释放。1958年1月实行的我国《户口登记条例》将农民工固定在城市的劳动力低端市场，规定农民进城必须交纳打工费（即合法打工的许可费），其劳动工种局限于脏、险、累、苦的活，而子女无法享受城市子女同等的待遇。按此规定，以2007年全国2亿农民工每人交纳打工费200元计，共向城市支付400亿人民币的“打工许可费”。又有专家以2004年为例，由于人为压低收入一项，使农民工损失约4464亿元；又由于企业和政府联手少支付社会保险费一项，使农民工损失847亿元。二者合计，农民工当年为全国城市贡献5311亿元。假若以2007年的2亿农民工计算，农民工为全国城市的年贡献高达10000亿元，这种贡献意味着农民工的减收。这仅仅是道出了背井离乡的农民在外务工增收之难，但已显见城乡二元结构体制为害之甚。

除农民工之外，滞留在农村的还有占农业总人口2/3的务农农民，其增收渠道理应是农业制度的现代化。这种制度的特点是：其一，以家庭为经营单位。但其关键是要解决规模经营；其二，以合作制为基础。旨在协调小生产与大市场之关系；其三，以社会化服务体系为依托。目标是拓展农产品深加工和销售领域，实现农工商一体化。与其相对应的框架结构是：在承包地有效流转的前提下，实行土地家庭经营制；在不改变家庭财产权的基础上，建立农户合作制；农业企业实行股份合作制，最终形成“企业（公司）+合作社+农户”的生产经营模式。要实行这种现代农业制度的模式，其前提是要具备强有力的支撑体系，即金融（含保险）支持体系、科技支持体系、市场流通支持体系、政策支持体系 and 法律支持体系。而实践一再证明，这些支持体系能否构筑将在很大程度上取决于农业的实际地位，而不是理论地位；取决于农村与城市的同等国民待遇程度，而非概念化的“城乡一体化”；取决于工业反



哺农业的具体动作,而不能继续维持工农产品相对价格的“剪刀差”。归根结底一句话,其最大的支撑体系是城乡“二元结构”的无边界体系。

## (二) 要正视城市化进程的负面效应。

任何一个国家城市化的目标管理有二:其一,扩大内需,提高全社会对工业品的实际购买力,进而加快工业化的进程。换言之,城市化是工业化的必然结果,而城市化的水平又深刻地影响着工业化。实现这一目标的先决条件是,城市化所吸引的新增务工者必须具有足够的消费能力。但这种能力直接受制于劳动者的收入水平,由于如前所述的原因,要实现此目标是有相当难度的。因为,我国进城务工者的实际收入不仅无力改善自身社会保障,而且连基本的“劳动力再生产”的责任也难以承担,更不消奢谈“购买力”了;这样的城市化不仅无力改善农民工的增收,还给城市平添了压力。在“政绩工程”驱动之下城市化进程日益加速的今天,我国城市因每年必须承担 1 300 万左右的农民工进城就业的压力而面临两难抉择:要么继续维持经济高速低效的非理性增长,让深重的生态危机加剧;要么降低经济增速,让成千上万进城务工的农民工成为城市无业游民。其二,为农村土地规模化经营创造条件。按理论推断,城市化的进程必然会因农业劳力非农化加快而净增农村耕地。从改革开放的 1978 年至 2002 年城市化快速发展的当年为止,我国城镇人口从 1.72 亿增至 3.89 亿,在新增的 2.17 亿人口中减去城镇自然增长部分,则农业劳力非农化人口应为 1.5 亿人。根据农村人口人均用地 180 平方米、城镇人口人均用地约为 100 平方米测算,理论上农村净增土地高达 120 亿平方米,即折合为 1 800 万亩左右。但实际情况是:一方面此期间因城市化需要全国农业土地被征为城市建设用地的高达 5 000 万亩;另一方面农村新增的耕地并非得益于城市化的进程,而是靠开发耕地后备资源、废弃地复垦以及农地整理。换言之,我国城市化进程引发的“农民市民化”不仅缺失其应有的正面效应,难以实现农民增收和耕地净增,反而产生了负面效应,即形成经济高速低效增长的倒逼机制。究其根本原因,在于我国城市化进程的高速度有脱离社会发展阶段之虞,其后果之一是国民收入水平低下,导致农民工无力将自己赡养的人口,诸如父母等撤离农村。因此,宅基地和承包地必须保留;后果之二是土地管理跟不上,导致城市无序扩张;后果之三是经济增长模式的粗放型,导致土地利用效率下降。

### （三）应对老龄化社会的良策是社保体系的全覆盖。

国际社会预测,老龄化的速度将使我国成为 2020 年全球工作人口与非工作人口比例“最糟糕的国家”,连日本都不如。这一判断折射出我国社会进入老龄化的三大特点,即:老龄化速度快,高龄化程度高(指 80 岁以上的老龄比重)和与老龄化社会相对应的财力弱。由于相关性高度化,社会保障与“养老”在国人脑海中往往同属一个概念,换言之,应对老龄化社会最有效的对策是建立全社会覆盖的社保体系。我国社会保障制度的健全要解决如下问题:其一,提高社会保障支出占 GDP 的比重。以 1999 年数据比对,这个比重日本为 11.8%,美国为 12.2%,英国为 17.3%,连印度也有 0.3%,而我国仅为 0.22%。社会保障税和个人所得税是发达国家政府赖以进行再分配的主要收入来源,其占政府税收总收入的比重是衡量一个国家国民收入初次分配公平性的三大标志之一(另外两大标志是分配率和每小时劳工成本中的福利开支),它源自初次分配中资本利润与劳动者工资的切割。通常说来,这两大税种占发达国家税收总收入的 40% 以上。由于我国至今尚未开征社会保障税,故两税合计占税收总收入的比重仅为 5% 左右;其二,先易后难地解决社保改革进程中的难点。综观先行试点区域的经验判断,其难点体现在以下矛盾上:① 社会保障目标的多重性与社会资源的稀缺性。面对社保的多目标(改革配套、社会稳定和社会公平等),决策者必须在目标顺序的把握、目标重点的设立、目标程度的实现上“有所为,有所不为”;② 社会保障的统一性与管理体制的多头性。关键是要解决面广量大的社会救助管理,它牵涉部门繁多,效能难以提高;③ 城市养老保障与农村养老保障自成体系。二者并轨是城市化进程的必然要求,但要面临三大挑战,即保障水平的确定,并轨成本的负担,并轨的管理等;其三,明确社会保障中的财政角色。首先,应逐步明晰财政在社会保障制度中的作用。其作用有三:① 为那些应该参加社保但无力缴纳社保费用的弱势群体提供财政资助;② 为社保制度提供最终的风险责任保障;③ 为社会救助系统提供社会救助基金;④ 或以配套资金形式,或以购买服务的形式,给社会慈善和帮困事业以财政资助。其次,要强化财政投入的规范性和稳定性。其目标管理是保证社保资金的供给,方法是通过人大立法确保社保财政资金在总预算中维持一个稳定和合理的比例,并逐步试行征收社会保障税的制度,或以