

经济转型 与社会发展

朱玲 罗德明 副主笔
冒天启 主笔

湖北人民出版社

经济转型 与社会发展

冒天启 主笔

朱 玲 罗德明 副主笔

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

经济转型与社会发展

冒天启 主笔

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：武汉市汉桥印刷厂

经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米×1168 毫米 1/32

印张：16.375

字数：408 千字

插页：4

版次：2000 年 8 月第 1 版

印次：2000 年 8 月第 1 次印刷

印数：1-3 000

定价：29.50 元

书号：ISBN 7-216-02925-9/F·530

前 言

改革开放以来,经济学特别是应用经济学得到了很大的发展。但就理论经济学来说,尽管邓小平经济理论已为中国人民所掌握,但作为一门取代传统政治经济学的经济学学科建设还处在非常艰难的探索阶段。20世纪90年代初,我们曾以“建设有中国特色的社会主义经济理论研究”为题立项,得到了国家社科基金的资助。但在课题实施过程中,我们认真研究了现有学术思想资料和经济实践进程,深深感到,我国还处在经济体制转型和社会经济发展的重要时期,特别是在从集权计划经济转向现代市场经济的过程中,还有许多我们很难把握的新问题,它还涉及当今制度经济学、转型经济学、发展经济学等多学科的一系列最新研究成果。要真正想在我国理论经济学学科建设的研究中添砖加瓦,就必须以务实的精神面对社会经济实践,不断深入研究新问题;以开放的态度面向世界,虚心消化接受新思想,不断地对转型和发展的实践材料进行去伪存真、由此及彼的科学概括和比较研究。这样才能逐步形成一些带规律性的认识,为新的理论经济学提供科学的框架和体系。这样的研究过程,不仅需要时间,更重要的是需要实践。我们经过反复权衡,重新调整了研究计划:将转型和发展确立为现阶段理论经济学的研究主题,先从转型和发展入手,弄清楚现存主要经济关系变化的基本轨迹;接着对转型和发展的“难点”进行全方位的经济学分析,把握社会经济体制变化的大体历史发展趋势。在这个基础

上,再着手来构建一个比较科学而又完整的理论经济学的新体系。我们这个关于“进行阶段性研究,撰写系列性著作”的设想得到了学界同仁的赞同。从1995年开始,我们用了两年多的时间,完成了《转型期中国经济关系研究》的专著写作,由湖北人民出版社在1997年8月出版。

在第一部著作研究的基础上,我们看到:中国的体制转型和经济发展,已经使我国的社会经济关系发生了实质性的变化,而社会经济关系的变化又为经济效率的进一步提高创造了条件。但是,在全球经济一体化和国内经济结构改革的进程中,无论是中国,还是别的转型国家,都必须对国有经济的垄断布局进行调整和机构改革,都必须对收入分配的平均主义进行调整,都必须使集权计划经济下的金融体制、财政政策逐步适应市场经济的需要。这一切都会引起社会经济关系的变化和经济利益的新矛盾,从而出现一些社会问题,诸如通货膨胀的压力、失业或就业不足、城乡社会各类保障等诸多问题的威胁。如何使体制健康转型、经济持续增长、社会稳定发展?这不仅需要建立完善的市场经济的运行机制;同时,还需要实事求是地面对存在的诸多社会问题,全方位地分析其产生的经济根源,结合中国特定的传统历史文化道德背景,提出有效的社会经济制度安排建议。这里,既不能照搬“舶来品”,又不可能去“完善”传统政治经济学,而是要用一个新的视角,对转型期出现的社会经济问题进行深入的经济分析,为使新的理论经济学更能贴近社会实际进行必要的探索。这是我们《经济转型与社会发展》一书撰写的根本指导思想。把经济持续增长和社会稳定发展结合起来进行研究,推进经济体制的健康转型,它拓展了转型期理论经济学研究的视野。因此,《经济转型与社会发展》一书的完成,在我们看来,还算是有一些新面貌的经济学著作。它的理论和实践意义就在于:跨世纪的中国,必须把体制的健康转型、经济的持续增长和社会的稳定发展结合起来进行研究,特别是随着转型的深化,经

济学家必须以高度的社会责任感对诸多社会问题进行经济学分析,为完善社会主义市场经济新体制提供经济理论依据。完善的社会主义市场经济体制,除了健全的一般市场经济运行机制外,还必须重视中国国情下长期形成的社会文化历史条件对市场运行的制约,而这正是形成世界范围内不同市场经济模式的思想背景资料。

这里,我们作为全书的主笔,想将这部著作的大体思路作一个简单的说明。

第一章至第三章为上篇,其主题是经济转型。从三个方面论述:一是结构改革和存量利益矛盾。调整国有经济布局、建立现代企业制度即存量的结构改革是经济转型的难点,但也是绕不过的攻坚堡垒,国有资产存量结构的调整,将引起劳动者个人和企业的经济关系、企业和银行(国家)的经济关系的深刻变化,从而诱发深层的社会矛盾。二是收入分配和增量利益矛盾。三是政府对反通货膨胀政策的实施和对社会各阶层利益的协调。这一篇虽然是在论述转型,但立论的目的是让读者理解当今社会问题发生的最深根源,是集权计划经济遗留下了许多不合理的社会经济关系。要把市场的自由竞争和社会的公平进步结合起来,市场不单单是一个经济范畴,它实际上是一种经济—社会结构。

第四章至第十一章为中篇,其主题是对转型期社会问题的经济学分析。根据我们的研究力量,在这篇中涉及的社会问题主要有失业和再就业、城市退休和养老、农村养老和保险、医疗、教育、毒品、腐败、政府规模及地下经济等,我们将用九章的篇幅论述。各章都运用纵向回顾、横向比较的方法,客观描述各类社会问题,同时对各类社会问题进行经济学分析,提出制度安排的对策建议。

第十二章和第十三章为下篇,其主题是协调体制转型、经济增长和社会发展的出路。一是重构社会安全网,由具有社会保障、社会服务和社会救助功能的正规和非正规部门或组织构成社会保护伞,维护与经济发展水平相适应的社会公平;二是保持经济的可持

续发展,增强国家综合经济实力。

全书坚持实事求是的研究方法和强国富民的指导思想,几乎涉及了当前最迫切需要深入研究的许多重大社会经济理论问题,但我们用“经济转型与社会发展”的理论框架把它们串连起来,从理论和实践的结合上,对保证体制健康转型、经济持续增长、社会稳定发展的重大理论问题和实践进行经济学思考。这是建立一门新的取代传统政治经济学的理论经济学所必需的理论准备。

冒天启 朱 玲 罗德明

2000 年 4 月

《经济转型与社会发展》作者名单

- | | |
|--------|-----|
| 第 1 章 | 冒天启 |
| 第 2 章 | 赵人伟 |
| 第 3 章 | 杨春学 |
| 第 4 章 | 诸建芳 |
| 第 5 章 | 和春雷 |
| 第 6 章 | 毛立言 |
| 第 7 章 | 赖德胜 |
| 第 8 章 | 路爱国 |
| 第 9 章 | 王振中 |
| 第 10 章 | 卢现祥 |
| 第 11 章 | 胡家勇 |
| 第 12 章 | 罗德明 |
| 第 13 章 | 朱 玲 |

目 录

前 言	1
第 1 章 国有经济布局调整与社会利益关系变动	1
1.1 对国有经济改革理论的新思考	2
1.2 国有经济的现状和深化改革的障碍	21
1.3 社会经济利益关系的大调整	41
第 2 章 居民收入差距扩大与社会利益关系变动	62
2.1 改革以前收入分配的特点	62
2.2 改革以来居民收入差距的变化	66
2.3 收入差距扩大的原因和价值判断	80
第 3 章 通货膨胀及其引发的社会问题	89
3.1 转型期通货膨胀的特征	89
3.2 通货膨胀的再分配效应	99
3.3 各利益集团争夺分配份额的行动	107
3.4 通货膨胀与社会矛盾	112
3.5 通货膨胀、经济增长与失业	120
3.6 治理通货膨胀的成本评价	126
第 4 章 失业与再就业	132
4.1 失业：转型中一个严重社会经济问题	132

4.2	失业保险问题	156
4.3	促进就业和再就业的战略和政策	160
第5章	城市退休与养老	170
5.1	传统养老金制度的特点	170
5.2	传统养老金制度的转型	180
5.3	新型养老金制度变革的方向与目标	195
第6章	农村养老保险	201
6.1	传统体制下的农村养老保险	202
6.2	经济转型中农村养老保险制度的探索及面临的问题	209
6.3	农村社会养老保险制度建设的再思考	225
第7章	教育失范	240
7.1	教育失范种种	240
7.2	教育失范的经济原因	244
7.3	克服教育失范的制度安排	250
第8章	医疗制度	261
8.1	经济转型对医疗制度的挑战	262
8.2	医疗制度改革的实践与评价	267
8.3	体制转型、经济发展与医疗制度	277
第9章	毒品问题	281
9.1	毒品严重泛滥的基本概况	281
9.2	毒品严重泛滥的原因探讨	289
9.3	解决毒品问题的公共政策选择	297

第 10 章 地下经济	304
10.1 我国地下经济的基本状况	304
10.2 地下经济在制度变迁中的作用	310
10.3 地下经济与经济体制的关系	315
第 11 章 政府规模	327
11.1 政府规模的持续膨胀	327
11.2 政府规模过大对政府功能的损害	338
11.3 压缩政府规模的根本措施	341
第 12 章 双重跨越与可持续发展	348
12.1 可持续发展	349
12.2 不可持续发展的危险	366
12.3 不可持续发展的内在机理	394
12.4 中国可持续发展的道路	414
12.5 制度安排与政策措施	430
第 13 章 经济转型与社会安全网	447
13.1 定义社会安全网	447
13.2 反思计划经济下的社会保护	457
13.3 转型国家的贫困问题	471
13.4 转型中的社会保护危机与应对	489
13.5 有关重构社会安全网的政策结论	502
主要参考文献	506

第 1 章 国有经济布局调整与社会利益关系变动

改革开放 20 年来,国有企业的改革虽然被看作是由集权计划经济向现代市场经济转变的中心环节,但改革的实际效果却并没有完全适应现代市场经济的需要。党的十五大总结了改革开放以来的实践经验,提出:“要从战略上调整国有经济的经济布局。对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,国有经济必须占支配地位。在其他领域,可以通过资产重组和结构调整,以加强重点,提高国有资产的整体质量。”这是一个很有新意的改革思路。如果我们用另外一种方式来表达,大意可以这样说:国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域中必须占支配地位,除此而外的其他行业,即那些不适宜国家所有的或由国家继续直接经营的行业,将会“有序退出”。

通过资产重组和结构调整,缩短国有经济的战线,调整国有经济的布局,提高国有资产的质量。这个思路最关键的环节是,突破了国家所有制的基本框架,在全社会范围内对国有资产存量的布局进行战略性的结构调整,坚持企业制度的创新,加快建立现代企业制度的实践进程。但是,我们也注意到,国有资产存量的结构调整,这也将会引起更深层次上的社会利益关系的重大变动。从国有资产存量结构调整的角度,透视社会利益关系的大变动,则是本章的主题。

1.1 对国有经济改革理论的新思考

国有企业改革裹足不前的一个重要环节实际上是国家所有权如何行使的问题。就一般意义来讲,国家所有权是随着统治者的出现而出现的。在历史上,当统治者一旦拥有了生产资料,也就同时具有了国家所有权的萌芽。而民有(营)经济的出现,却要比国有(营)经济的出现早得多。在封建社会,虽然皇帝控制着土地等重要生产资料,但在城市里的民有(营)经济却还是非常活跃的。那里有大量的工匠、商贩从事着各种生产商业活动,而市场则是他们从事交易的中心。但由于有些行业部门的投资量大而使一般的民有(营)经济所不能涉猎,统治者就以国家或政府的身份投资进入了这些行业部门,为社会提供有效的服务。从此也就开始有了国有经济和民有(营)经济混合存在的局面。国有和民有(营)经济混合存在且又彼长此消或彼消此长,构成了整个世界各国经济发展的历史。

1.1.1 西方国家国有经济发展概况

这里,笔者想先就西方市场经济国家中,国有经济的发展作一大体的回顾,以求从中归纳出他们对国有经济进行改革的一般理论。^①我们都很清楚,民有(营)经济是西方市场经济国家的基础。

^① 对西方市场经济国家国有企业民营化的研究资料,在我国学术界已有不少。但就我长期接触过的研究资料中,由苏文斌、曹乐人主编的《世界性的国有企业民营化——国际民营化理论和实践研究》一书,是比较优秀的集子,资料的主要来源是英国 CASSELL 政府出版社编写的《世界民营化》、英国 International bar Association 出版的《民营化——最新论文集》,我们非常感谢苏、曹二位提供给我们这样一部富有参考价值的资料。

但在20世纪中期,英国执政的工党为了“保障所有劳动者都能享受其劳动成果,在共同拥有生产资料的基础上平等的分配”,首先开始实施了“国有化”的运动,他们将过去已经发展起来的民有(营)的一些行业收归国有;同时,还又由政府投资建立了许多国有企业。法国也在同时开始搞了同样的“国有化”。从那时起,“国有化”渐渐蔓延到了西方市场经济的一些主要国家。到20世纪70年代末,在西方市场经济国家中,由国家或政府所投资建立的企业和一些特殊行业,加上以前对民营经济部门实行“国有化”而改造成的企业,使国有经济有了极大的增长。根据国际货币基金组织在1984年所公布的一项报告认为:在1974~1977年间,国有经济在77个国家的混合经济中占投资的13.4%。同期,在发展中国家中的国有经济所占的比重也相当高。80年代初期,在法国和意大利,国有经济占全部投资的比重大约在50%以上,而所雇用的职工占职工总数的20%以上。在许多国家中,电讯、电力、天然气、煤炭、铁路和航空等行业均由国有经济所控制,比重已超过了75%。

虽然这些国家的国有经济能对社会提供比较廉价的服务和商品,但在相当长的时间里,国有经济的经营效率通常却都比较低下。在英国,由于许多原因,包括劳资关系不顺、国有经济对用户利益的忽视等情况的存在,使国有经济极不受社会公众的欢迎。1982年,英国国民意见调查公司进行了调查,超过60%的调查者认为:国有经济比民营经济的效率低。尽管政府部门也试图通过加强财务管理,保证国有企业能对其使用的资本提供适当的回报率。但实际效果并不是很好,许多国有企业仍然是亏损、无效率。在1978~1979年,英国钢铁公司的亏损额达其总资本的六分之一。还有些公司所使用的机器设备老化程度竟然是其竞争对手的两倍。同年度,英国政府不得不花费了纳税人大约25亿英镑的钱去弥补国有企业的亏损。国有经济严重的亏损局面,成为英国朝野争论的一个焦点。撒切尔夫人是对国有经济进行改革而引起世界关注的一位

铁腕人物。她还未执政前,即 1975 年在担任一家独立的政策研究中心的负责人时,发表了一份《英国为何需要社会市场经济?》的报告。该报告指出:“英国国有企业的表现既不能让用户,也不能让企业的雇员和纳税人满意。因为国家所有就意味着没有人所有,而没有人所有,则无人关心其业绩。”对国有经济进行了尖锐的批评。撒切尔夫人上台后,以向个人出售国有住房为开端,开始了对国有经济民营化的改革。1984 年 11 月,英国在 worlds 主要证券市场通过公开发行股票的方法把电讯公司公开出售,使部分国有企业民营化大规模地展开,引起了全世界的广泛关注。英国的民营化不仅在经济领域取得了成功,而且人们也把民营化和当届政府在政治上的业绩联系了起来。

到 20 世纪 80 年代,对国有经济民营化的改革成为西方市场经济国家的一个普遍性的问题。从 1986 年开始,法国按照英国的经验,运用法规的办法开始了大规模的民营化改革,政府明确提出了在限定时间内必须完成民营化的国有企业的单子,但实际进程要比政府限定的时间快得多,操作不到一年,就有相当多的国有企业完成了民营化的改造目标。美国在 1987 年,也开始对全美联合铁路公司进行了民营化的改造。随后,在加拿大、日本、意大利等市场经济国家,还有许多发展中国家,也都开始了对国有企业的民营化的改革。这说明对国有企业进行民营化的改造,是很有广泛社会基础的。

西方国家对为什么要对国有经济实行民营化的改革?他们的理论家讲了许多原因。在英国,80 年代中期负责民营化事务的大臣约翰·摩尔解释说,政府的民营化战略是根据经济和商业目标及在政治上有益的原则来安排的;(民营化)将有助于医治近几年来困扰英国产业发展的一些顽症,放手让经理们管理;能产生许多新机会;可以更负责和容易地实施工资谈判;也能增加工作的自豪感和职业的满足感;促使商业活动和非商业活动的区别得以淡化。

法国的评论家让·洛依利特对民营化的原因也做过解释。他认为,对国有企业实行民营化,第一目标是减少财政负担和降低国家预算赤字;第二目标是通过建立大众资本主义来强化资本主义制度的社会和政治的凝聚力;第三目标是使经济更具竞争力;第四目标是减少在商业运作中的政治干预;第五目标是使职工持股。

不少发展中国家也开始对国有企业进行了民营化的改革。土耳其政府官员对本国实行民营化的目标也作了自己的说明,他们认为,对国有企业进行民营化,可以通过市场的力量来刺激经济,提高生产效率,提高产品和服务的质量、数量和多样性,促进股权分散和加速资本市场的发展。

从总体上来看,民营化国家对为什么要实行民营化的原因论述中,由于涉及到不同的国家各具体人、不同的追求、不同的民营化方式,虽然对其原因的层次的论述不同,但有两条最根本的原因还是共同的,一是为了降低国家财政赤字;二是为了减少政府补贴。

值得特别注意的是:由于民营化会使所有权从国家向民营部门转移而对政府的性质产生影响,因此,对国有企业实行民营化的改造,实际上也有政治上的原因。因为在不同的行业中怎样实行民营化,以及实行民营化具体的时间进程表等,基本上都是由政府官员决定的,企业家或融资者的意见仅仅是参考。一些主张民营化的政府官员,在国家的作用和公共政策的制定方面,与那些搞“国有化”的官员相比,具有不同的价值判断。

因此,西方市场经济国家的理论家不否认:民营化在本质上是一个政治行为而不是一个单纯的经济或金融行为。英国的国会议员约翰·雷德伍德对实行民营化的政治原因和官员反对民营化的政治动机问题,作了非常精彩的描述。他说:“当一个行业由国家所有时,政客和官员们就对该行业的业绩间接负责。他们必须任命一个委员会,并在法律上对该行业负责,且更重要的是,他们必须作

为后盾,担保各种损失和提供各种融资。因此,官员们不能不对一个国有行业的命运漠不关心。他们一定关心该行业的经营、投资决策、增产负债表、收益。几乎肯定的是,负责该行业的一个或几个部门开始把该行业的利益当作自己的利益。并且大臣和官员们开始感到他们自己得为该行业的发展负责。数年过后,随着大臣和官员们负责过的决策数量的增加,个人的责任感也在增加。随着不断增强的责任感,也就出现了确保良好业绩的不断增加的关心。这个过程可能会对公共政策的讨论方式和结果产生巨大的影响。在英国 20 世纪 60~70 年代,政府部门开始认为它们是国有行业的维护者的意识在一定程度上是相当明显的。一个特殊行业部门的主管部门经常为确保该行业从财政部得到足够的资金进行长期而艰苦的斗争,并和高级管理人员联合行动来促成利于该行业的政策。这决不仅仅是英国的现象。世界各地任何官僚机构的内行都将能证明,一个接一个的国家都出现同样的情况。官员和管理人员随时间延续团结得更紧密,并在政策上更加协调,从而很少或干脆就没有吸引公众的注意。然而,这种模式却经常引起那些总是倾向于不相信国家有管理那些行业的能力的政客们的关注。实际上,由于这是实现这些官员孜孜以求的其他目标的主要障碍之一,所以也就常常引起这些官员非常有力的注意。当政府倾向于放松管理,希望满足消费者利益、想削减公共开支时,由于其作为国有行业的主办者的地位,它常心怀正好相反的政治动机。”西方议员对他们国家的政府官员思维方法的描述似乎也符合我国的某些政府官员的思维方式。在我们的媒体上经常读到类似的材料,因而,我们并不十分陌生。

就一般情况来说,民营化从政治上对政府的作用可以归结为三点:一是了结政府官员对行业业绩的责任;二是结束国家作为该行业资助者的角色,把投资决策权交由公司自己和金融市场行使,而不是政府的官员;三是使国家远离董事会成员的任命。由于政府