

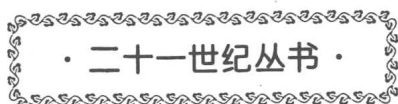
二十一世纪丛书

中国： 走向21世纪的 公共政策选择

下

主编 刘溶沧

社会科学文献出版社



中国：

走向 21 世纪的公共政策选择

（下册）

刘溶沧 主编

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国:走向 21 世纪的公共政策选择/刘溶沧主编. - 北京:社会科学文献出版社,1999.9

(二十一世纪丛书)

ISBN 7-80149-144-0

I. 中… II. 刘… III. 政策-研究-中国 IV. D60

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 09158 号

·二十一世纪丛书·

中国:走向 21 世纪的公共政策选择(上、下册)



主 编: 刘溶沧

责任编辑: 屠敏珠

责任校对: 同 文

责任印制: 盖永东

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139963 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷: 北京科技印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 25.625

字 数: 642 千字

版 次: 1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 0001-3000

ISBN 7-80149-144-0/D·011 定价(上、下): 59.80 元

版权所有 翻印必究

目 录

经济转型期间的就业政策：平等问题和地区差异问题	华安德 (1)
中国经济转轨时期的就业政策选择：矫正制度性扭曲	蔡 昉 (46)
对中国失业问题的一种颇有见地的解释： 评《中国经济转轨时期的就业政策 选择：矫正制度性扭曲》	李 实 (79)
中国的国有企业改革与公共政策变迁	张卓元 (90)
评《中国的国有企业改革与公共政策变迁》	邵若素 (124)
也谈中国的国有企业改革与公共政策变迁	常修泽 (131)
过渡时期：在租和竞争之间求得平衡以提高效率	杨·布恩 (146)
中国居民收入差距的扩大及其原因	赵人伟 (159)
评《中国居民收入差距的扩大 及其原因》	帕特里克·盖乐和 (221)
评《中国居民收入差距的扩大及其原因》	冒天启 (258)
选举方法评估与中国选举实例介绍	牛铭实 (267)
选举技术与中国民主化进程： 评《选举方法评估与中国选举实 例介绍》	王振耀 (319)
村民自治与治道变迁	白 钢 (333)
评《村民自治与治道变迁》	俞可平 (394)

Contents

Employment Policy During Economic Transformation: Issues of Equity and Regional Disparities	Andrew Watson (19)
Options of Employment Policies in Transitional China: Getting Institutions Right	Cai Fang (60)
A Sound Explanation of Unemployment in China: Comments on <i>Options of Employment Policies in Transitional China: Getting Institutions Right</i>	Li shi (84)
Reform of the State-owned Enterprises and Transition of the Public Policy in China	Zhang Zhuoyuan (104)
Comments on <i>Reform of the State-owned Enterprises and Transition of the Public Policy in China</i>	Ross Garnaut (127)
My Views on the Reform of State-owned Enterprises and the Transformation of the Public Policies in China	Chang Xiuze (138)
Transition: Trade-off Between Rents and Competition to Achieve Efficiency	Jan Boone (152)
Increasing Income Inequality and Its Causes in China	Zhao Renwei (188)
Comments on <i>Increasing Income Inequality and Its Causes in China</i>	Patrick Gallagher (237)
Comments on <i>Increasing Income Inequality</i>	

<i>and Its Causes in China</i>	Mao Tianqi (262)
An Introduction to Voting Methods and Some Chinese Case Studies	Emerson Niou (290)
Electoral Techniques and Democratization Drive in China:	
Comments on <i>An Introduction to Voting Methods and Some Chinese Case Studies</i>	Wang Zhenyao (325)
Villagers' Self - Governance and Transition of Governance	Bai Gang (357)
Comments on <i>Villagers' Self - Governance and Transition of Governance</i>	Yu Keping (398)

经济转型期间的就业政策:

平等问题和地区差异问题

澳洲阿德莱大学亚洲研究中心教授

华安德

中国始于 1978 年的改革进程不可避免地带来了中国就业结构和就业制度性质的变化。^① 经济体制的多样化, 分配生产要素时市场作用的加强, 经济效率的提高和进一步对外开放, 实现这几个基本目标都需要改变分配管理劳动力的方式。相反, 必须进行经济改革的原因之一可以说就是由于人口越来越多, 70 年代末以来中国要为不断增长的年青劳动力提供足够的就业机会。在计划经济体制下提供一个在国有企业的工作机会成本很高, 集体农业有效吸收新的劳动力的能力有限。通过改变经济结构将就业制度多样化是减少失业和就业不足的一个办法。但同时, 这种办法意味着对国有企业和相关的就业制度的改革。

80 年代和 90 年代中外都对这些改革目标的各种内涵作了广泛分析。国有企业的缺点是多年的行政干预和政策性负担, 预算软约束, 缺乏竞争, 更新过时设备的再投资不足, 隐性住房和福利费用和强制性多余就业造成的。改革的建议包括多种办法, 如加强管理层的自治, 加强市场竞争, 价格改革, 社会福利显性

① 我要感谢阿德莱大学使我得以进行此项研究。

化，产权改变，取消政策性负担，解决所有者和经营者关系中的代理—被代理问题。^①

然而，直到 1997 年十五大作出重要决策之前，国有企业的经营仍然和行政体制紧密相连，没有做到政企分开。

尽管如此，80 年代和 90 年代的改革大大改变了企业经营的经济环境和企业经营者的行为。投入和产出由市场分配，利润和纳税^②指标的使用，来自价格和质量的压力都迫使企业经营者将创利作为一个重要的目标。^③有些人认为，国有企业因此逐渐提高了生产力，提高了企业的效率。^④中国国有企业“计划外发展”的可能性从而成为渐进式改革的积极因素之一。然而到 90 年代中期，至少半数国有企业继续亏损，吴敬琏等一直认为只有对所有制进行根本改革，让企业面临所有市场风险才能解决国有企业问题的人们的观点得到了证明。^⑤

经济体制的多样化使国有企业的改革更为迫切。乡镇企业，合资企业和私企的迅速发展不仅和国有企业的表现形成鲜明对比，而且给一些部门带来了活力和竞争，使国有企业不得不提高效率。到 90 年代中期，这些部门的产量大约占工业总产量的三分之二，占全国总产量的 70% 多。在沿海省份，这些部门的产

① 此类改革的某些特点见哈里·博德曼编：《中国国有企业的政策选择》，（世界银行，1996）。

② 威廉·比尔德：《市场机制和中国的经济改革》，纽约夏普出版社，1991。

③ 见加里·杰斐逊、托马斯·洛斯基、郑育新：《中国工业生产力：趋势、计算和最新发展》，匹兹堡大学经济系。或巴里·诺顿：《计划外发展：1978～1993 年的中国经济改革》，剑桥大学出版社，1995。

④ 有些人认为实际的比重应该更高，见麦银华、弗朗西斯·珀金斯：《中国的国有企业：九个案例研究》，堪培拉外交部东亚研究中心。

⑤ 张卓元、黄范章编：《中国经济改革战略问题的分歧与选择》，载于《中国十年经济改革理论探索》，中国计划出版社，1991。

量占工业总产量的 80% 多。^① 因此，到 1996 年，乡镇企业的雇员数超过了国有企业，国有经济和集体经济就业人数占工业就业总人数的比例从 1980 年的 80% 下降到大约 46%。^② 从而，在其对就业的作用减弱的情况下，国有企业面临竞争的压力，必须改善它们的业绩。因此，控制国有企业调整所需成本，特别是过渡期间工人的就业成本成为政策的重点问题。

本文认为，在这一过程中目前有 3 个重要问题，由于它们影响到就业体制和就业政策，需要迫切的重视。这 3 个问题是：① 产权改革和就业的关系；② 城乡劳动力市场逐渐融合的后果；③ 地区多样化对于解决就业问题的意义。第一个问题关键在于当前的产权改革改变资产所有者和劳动者的关系后，有必要发展新的机制以代表劳动者的利益。第二个问题的含义是城市劳动者在就业中将必须面临更大的风险和不稳定因素，福利也会减少，而保护城市劳动者的利益会加剧城乡劳动者之间的不平等现象。第三个问题需要人们更多地考虑国有企业改革在全国各地带来的不同影响，以及发展可以拉平各方面负担的机制的必要性。

下面我将简要谈一谈。然后详细探讨上文所提的 3 个方面。最后我会概括一下给公共政策带来的某些影响。

一、国有企业改革及其对就业产生的影响

上文谈到，国有企业改革是多年来试点和政策制订的焦点。80 年代中期的税收和利润改革，80 年代末开始的劳动合同制，

① 乡镇企业和非国有经济的冲击和影响见《中国的乡镇企业》，伦敦，麦克米兰出版社，1994。数据引自堪培拉外交部东亚研究中心有关资料。

② 国家统计局：《中国统计年鉴》（1997），中国统计出版社，1998。

企业租赁的试点，破产法的实施以及 90 年代制订的公司法和劳动法都为当前改革的深化奠定了基础。同时，住房改革和城市退休金和医疗体制的试点开始了打破企业、雇员和福利的关系所必需的辅助性改革。党的十五大的决议是经过对如何实现“抓大放小”这一目标作出缜密分析后而得出的。战略的关键在于：产权明晰；普遍实行公司股份制；管理层的现代化；将国家拥有资产转变为国家控制资产，而不是直接管理企业；相关的金融改革；住房、养老和福利制度的辅助性变革；劳动力市场制度的巩固。

尽管改革的整体目标是明确的，实现这些目标的具体步骤仍然充满了风险和不确定因素。通过各种形式的资产管理机构可以使国家继续拥有某些资产，然而特别是对于小型企业来说，最终的结果很有可能是某种形式的私有化。资产重组和建立股份制的方式也会影响所有权最终如何确定归属和受益者。因此，要想有效地实施改革，就必须发展更好的股份市场，更透明的公司结构和管理结构以及能够确定资产价值，管理资产重组和防止国有资产流失的强有力的审计和会计制度。还应审慎处理所有者，经营者和雇员的利益，以充分考虑平等问题。

在这一进程中，还有一个因素就是劳动管理制度和就业制度受到的冲击。承认提高资金利用率和在市场压力下进行国有企业资产重组的必要性，就不可避免地要建立灵活开放的劳动力市场。同时，还要改变劳动力的管理方式，保证最大限度地有效利用资产。

杰斐逊和洛斯基认为，要想以最小的调整成本实现这些目标，就必须实行一系列放宽劳动力市场管理的政策以加强劳动力的流动性，废除那些他们认为是相对较高的工资，城市就业机会的其他成本以及对服务业和非国有部门的歧视所造成的国

有企业制的“反就业政策”，创建利于人们寻找就业机会，帮助失业人口的劳动力市场机制。^①然而，这需要大大改变现有国有企业职工的就业情况。城市职工也会面临与农村劳动力的竞争。还有一个重要的约束因素是国有企业的大量剩余劳动力。

从前城市人口充分就业的政策意味着随着人口的增长，特别是在70年代，每年都有很多新的劳动力，国有企业必须接收越来越多的并不需要的工人。^②由于80年代地区保护主义所造成的重复投资，由于企业不得不增加职工以提供隐性的福利服务，由于企业没有逐渐减少职工人数而是依靠补贴维持庞大的职工队伍，情况变得更加恶化。目前，估计国有企业职工队伍中大约15~30%为剩余劳动力，也许高达50%。^③这实际上意味着至少有5000万多余职工。由于资产重组，市场效率对企业生存至关重要，大量多余职工下岗或失业。始于1998年的行政改革会增加下岗职工人数，特别是由于此项改革触及行政下级机关。而且，如同中国所有有关失业的估算，这些估算排除了农村经济中大约1.5亿的“剩余”劳动力。因此，劳动力市场是在劳动力供应充足的情况下发展的。

总之，目前国有企业制度的改革复杂而广泛，需要发展灵活的劳动力市场。然而，就劳动人口受到的冲击而言，有3个问题至关重要：产权改革与资产重组，城乡劳动力的关系以及地区多样化的意义。

① 加里·杰斐逊、托马斯·洛斯基：《当代中国城市的失业、就业不足和就业政策》，1992。转引自《中国失业问题报告》：高平、胡泰、王文林 ①

② 姚裕群：《论企业富余人员，下岗与再就业工程》，载《经济理论与经济管理》，1997年第6期。转引自《中国失业问题报告》

③ 同注①。转引自《中国失业问题报告：对失业问题的报告》：转引自《中国失业问题报告》

二、产权改革，资产重组与就业

当前改革规划大部分基于产权理论。产权理论认为，在市场环境下，企业要想高效运作，必须明确产权，使所有者的利益与企业业绩直接相关。独有产权的所有者可以控制资产带来的剩余收入，自由处理资产，如果不明确这样的所有者，企业就无法高效运转。潜在的问题包括预算软约束，即没有明确的产权所有者来承担风险；经营者缺乏压力，不能作出有效的决策；缺乏动力，无法实施保护资产的决定。国内有关国有企业和乡镇企业所有制改革的讨论中许多这样的观点已得到了广泛的接受。一些著名的经济学家指出产权本身并不是惟一的问题，还应该注意所有者和经营者之间的代理—被代理关系中的信息流通等问题。^①然而，到了1997年，产权改革和资产重组被看作提高企业效率，解决长期存在的政企分开的关键。

从实际的角度来说，改革的焦点是股份制的发展。对于大型企业或重点企业，国有制会继续占统治地位，尽管体现方式将不再是直接控制企业而是通过资产管理机构或控股。^②对于中小型企业会减少国有制，允许完全的独立管理。弱小的企业可能会被承包租赁，租赁款可以用来抵偿原来的国有资产，这样企业最终会私有化。在某些情况下，资产可能会直接交给职工管理，如果

① 林义夫、蔡昉、李周：《充分信息与国有企业改革》，上海三联书店、上海人民出版社，1997。摘要见作者发表于《美国经济评论》的文章：《竞争、政策负担与国有企业改革》，1998年5月。

② 世界银行：《中国对企业资产的管理：国家成为股东》，1997。

企业得以生存，债务从企业的收入税中扣除。可以利用高折旧率，税前租赁款和地方税的减让这些优惠政策帮助企业起死回生。最终，未能生存的企业面临倒闭和资产出售。不管使用何种方法，最终所有企业原来的国有资产价值都会下降，新投入的资产和新所有者拥有的资产价值会上升。这样就为迅速的私有化作好了准备。

乡镇企业资产重组和所有制改革的类似进程也有可能带来该部门的进一步私有化。^①实际上，国有企业和乡镇企业的产权改革最终将会使它们之间的差别越来越小，二者都会有高比例的私有制和股份制。

鉴于实行改革的分散方式，地方各级政府极有可能通过拥有国有股份继续控制效益好的企业。另一方面，个人也很有可能拥有大量股份，独立的法人实体有可能拥有大量的资产。这一过程的重要方面是资产重组赋予公司迎接新挑战的灵活性。随着资产重组的进行，旧有设备和其他不很独立的资产可以部分交由新的集团公司负责。同时，更能创造效益的资产可以重组，成立更独立更具有竞争力的单位。改革后出现的公司或集团从而可以销售或关闭业绩不好的单位，而拥有效率更高的资产的单位可以筹措资金更有效地参与市场竞争。资产重组提供了一种机制，确保前国有企业内部最佳成分的生存。

资产重组还与工资就业制度的改革密切相关。现在决定工资的办法是目前工资是用合同和定额来说明所使用资源的预期产出和个人与产出相联系的报酬。职工的工作岗位有各自的生产指标，行为规则，时间规定，质量标准和相关的工资标准。在许多

① 蔡昉：《乡镇企业产权制度改革的逻辑与成功的条件》，载《经济研究》1995年第10期。

情况下，新的规则要求职工提高生产力。自从 1995 年新的劳动法实施以来，几乎所有的职工都已成为合同制职工，部分职工签的是正式合同，雇佣期限有保证，部分签的是长期权利较少的协议合同。协议合同制将渐渐成为普遍现象。

因此，从劳动者的角度来说，资产重组带来了很多的挑战。首先，股份制和资产转让对于那些从国有制改革中受益的人们意义重大。那些获得较好资产拥有权的职工可能比那些只得到稍差资产的职工获得更大的经济收益。那些受雇于独立公司的职工有机会保留他们的工作，并且更有效的参加市场竞争。那些受雇于效益较差的企业的职工则面临更为艰难的未来。

其次，新的公司经营者和私有业主将受到很大的压力，必须维持他们管理的资产并使之升值。这意味着他们需要的管理和纪律制度应该在产量增加时奖赏职工而在效率低时惩罚职工。这会更加背离 1978 年前劳动管理中动员和参与的概念，向更为严格的管理权威。新的合同制就业，工资和奖金制度以及车间管理方法都有大量的证据表明这一进程已经带来巨大的变化。^① 另外，一些分析家认为非国有企业制度的管理经验更为严酷，更为苛求，甚至更为“暴虐”。^② 总体上讲，管理方法越来越具有惩罚性，许多员工面临选择，要么接受更为严格的管理，要么下岗。

第三，增加资金和劳动力生产率的必要已经带来进一步的压力，要降低就业保证，限制员工福利。这些福利指非工资待遇，如住房，医疗保险和养老金，现在很多职工都必须自己负担大部

① 见赵明华、西奥·尼可斯《国有企业（纺织业）中管理层对员工的控制》，《The China Journal》第 36 期，1996。

② 李静君：《性别与中国南方的经济奇迹，两种女性职工》，加州大学出版社，1998。

分这方面费用。而且下岗职工现在必须接受那些以前只有民工才做的工作，甚至去乡镇企业工作或种田。打破“铁饭碗”，从而无法避免地和条件变差，福利减少联系起来。

第四，在这个总体框架下，还应注意某类职工受到的影响更大。就业情况对于女性和老年职工来说特别困难。雇主因为结婚，育儿以及其他特殊要求的成本不愿聘用女性。^① 据称，下岗女职工多数年岁较大。原因是，作为下岗的一种方式的前提退休是针对 40~45 岁之间的女性。^② 因此，对于许多女性，再就业通常是在那些传统上由妇女担任的服务业工作（如售货员，时装业和美容业等等），以及临时工作（打字，收拾家务，照顾小孩）。^③ 女职工因此面临边缘化，其岗位保障较少，工资较低。^④ 老年职工通常更难作出调整，更难重新接受训练。他们也更有可能深受铁饭碗观念的影响。因此，提前退休是通常让职工下岗的办法。所以，整体上讲，就业制度的改革对职工的影响是有差别的。

在这种情况下有必要发展新的机制来体现产权改革，资产重组后的职工利益。在计划经济期间，工会是维持国有企业制度的机构之一。那时，人们认为职工和领导的利益没有冲突。80 年代和 90 年代的变化意味着需要工会在合同和工资商讨，监督工作条件和解决冲突等方面代表职工利益。工会还在制定福利和支援计划来缓解下岗职工和失业者的困难。显然需要创建一种机制，在资产重组过程中充分体现职工利益，使政府部门

① 见对西安劳动局的访问，1998 年 2 月 27 日。据报道，某些城市正在尝试征收企业税，以社会化的方式负担产假成本。

② 同注①。

③ 《下岗人走近钟点工》，陕西日报，1997 年 8 月 27 日。

④ 《下岗职工状况调查》，《经济研究资料》，1997 年第 8 期。

和工会能够体现资产拥有者和管理者与员工的新关系。还需要一些机制，以照顾女性及老年职工等受下岗影响更大的群体的利益。

三、城乡劳动力市场的融合

改革过程中的主要进程之一是城乡劳动力之间差别的逐渐消失。1978 年前经济的双重性意味着城乡劳动力之间有着严格的差别。^① 户籍登记制度，粮食供给制度和工作分配制度赋予城市劳动人口很多特权，使农民被禁锢在乡村的范围内。城市职工工资较高，工作有保障，有副食及住房补贴等福利，还有许多农民享受不到的教育文化和社会机会。尽管低工资，低租金制度限制了消费水平，城市职工仍享有不少特权。^② 农村劳动力没有城市户口就不能进城。他们仍然与以农业为主的人民公社紧密联系。农村劳动力必须依靠自己的生产得到收入，依靠地方的集体资源得到其他福利。

城乡劳动力的严格分开和城市职工的特权由于乡镇企业和国有企业之间的竞争和农村劳动力的流动而受到削弱。农村改革释放了乡镇企业的活力，使农民可以自由出外寻找工作。乡镇企业现在可以与国有企业进行有力的竞争，争夺国内和国际的资源及市场。民工也来到城市承担城市人不愿接受的肮脏，危险或低收入的工作。实际上，民工和城市职工竞争的优势是廉价的劳动力以及愿意在福利保障都很少，工作条件城市职工不愿接受的情况

① 金·安德森：《中国城市家庭补贴与农村人员外迁》，《共产主义经济》，1990 年第 4 期。本文讨论了这种隔离的经济含意及打破这种隔离的意义。

② 马克·塞顿：《政府与收入不平等》，载帕里士编《中国农村发展：巨大的转变》，纽约，夏普出版社，1985。

下长时间工作。^① 乡镇企业和私营企业的活力与国有企业的缓慢发展形成鲜明的对比，这在某种程度上体现了劳动力成本和权利之间的差别。工资相对较高和其他福利使国有企业难以竞争成功。

然而，当前职工大量下岗，企业纷纷倒闭使得城市职工不得不与民工竞争，为找到工作只有接受低工资和差的工作条件。原先分离的城乡劳动力市场因此联系更为紧密。不同职工之间仍然存在着地位、福利和权利的差别，但城乡劳动力之间的界限正在消失，特别是在低收入阶层。某些城市解决国有企业下岗人员问题时已看到了这一点。他们的解决办法包括限制民工的就业机会，具有讽刺意味的是，他们还将失业的城市职工派到郊区种地或在乡镇企业工作以维持生存。^② 因此，廉价农村劳动力的竞争渐渐导致城市职工特权的减少，城市职工被迫接受低工资低福利。

最终，这些发展将降低城市工业成本。创造新的劳动力市场，技能和工作表现将决定谁能得到高工资和有保障的工作。然而，应该强调的是，限制农村劳动力就业机会以维护城市职工特权只能导致农村劳动力无法进一步发展。

尽管城乡劳动力之间的关系发生了这样的变化，双方分隔的后果在改革期间仍然有其影响，虽然国有企业和乡镇企业生产和所有制多样化导致区别城市和乡村非农业劳动人口的原因正在消失。城市就业制度的变革，由旧体制渐渐演化而来，受到旧体制中期望值和义务的约束。相反，由于生产责任制的实行，农村家

① 童京晨：《北京人会和外星人抢饭碗吗？》，《中国信息报》，1998年2月。

② 姚裕群：《论企业富余人员，下岗与再就业工程》，载《经济理论与经济管理》，1997年第6期。