

全国中小学教师继续教育

教材

当前中国经济热点问题

教育部师范教育司组织评审

冯中越 主编



高等教育出版社

HIGHER EDUCATION PRESS

全国中小学教师继续教育教材

当前中国经济热点问题

教育部师范教育司组织评审

冯中越 主编

高等教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

当前中国经济热点问题/冯中越主编. —北京:高等教育出版社, 2001.7

ISBN 7-04-010091-6

I. 当… II. 冯… III. 经济-问题-研究-中国
IV. F120.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 043381 号

责任编辑 李 捷 封面设计 于文燕 版式设计 周顺银
责任校对 王 巍 责任印制 杨 明

当前中国经济热点问题
冯中越 主编

出版发行	高等教育出版社		
社 址	北京市东城区沙滩后街 55 号	邮政编码	100009
电 话	010-64054588	传 真	010-64014048
网 址	http://www.hep.edu.cn http://www.hep.com.cn		
经 销	新华书店北京发行所		
排 版	高等教育出版社照排中心		
印 刷	中国农业出版社印刷厂		
开 本	850×1168 1/32	版 次	2001 年 7 月第 1 版
印 张	7	印 次	2001 年 7 月第 1 次印刷
字 数	170 000	定 价	8.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前 言

全国推进素质教育,是当前我国现代化建设的一项紧迫任务,是我国教育事业的一场深刻变革,是教育思想和人才培养模式的重大进步。实施“中小学教师继续教育工程”,提高教师素质,是全国推进素质教育的根本保证。

开展中小学教师继续教育,课程教材建设是关键。当务之急是设计一系列适合中小学各学科教师继续教育急需的示范性课程,编写一批继续教育教材。在教材编写方面,我司采取了以下几种做法:

(1) 组织专家对全国各省(区、市)推荐的中小学教师继续教育教材进行评审,筛选出了 200 余种可供教师学习使用的优秀教材和学习参考书;

(2) 组织专门的编写队伍,编写了 61 种教材,包括中小学思想政治、教育法规、教育理论、教育技术等公共必修课教材;中小学语文、数学,中学英语、物理、化学、生物,小学社会、自然等学科专业课教材。上述教材,已经在 1999 年底以《全国中小学教师继续教育 1999 年推荐用书目录》(教师司[1999]60 号)的形式向全国推荐。

(3) 向全国 40 余家出版社进行招标,组织有关专家对出版社投标的教材编写大纲进行认真的评审和筛选,初步确定了 200 余种中小学教师继续教育教材,这批教材,目前正在编写过程中,将于 2001 年上半年陆续出版。我们将陆续向全国教师进修院校、教师培训基地和中小学教师推荐,供开设中小学教师继续教育相关课程时选用。

在选择、设计和编写中小学教师继续教育教材过程中,我们遵

循了以下原则：

(1) 从教师可持续发展和终身学习的战略高度,在课程体系
中,加强了反映现代教育思想、现代科学技术发展和应用的课程。

(2) 将教育理论和教师教育实践经验密切结合,用现代教育
理论和方法、优秀课堂教学范例,从理论和实践两个方面,总结教
学经验,帮助教师提高实施素质教育的能力和水平。

(3) 强调教材内容的科学性、先进性、针对性和实效性,并兼
顾几方面的高度统一。从教师的实际需要出发,提高培训质量。

(4) 注意反映基础教育课程改革的新思想和新要求,以使教
师尽快适应改革的需要。

中小学教师继续教育教材建设是一项系统工程,尚处在起步
阶段,缺乏足够的经验,肯定存在许多问题。各地在使用教材的过
程中,有什么问题和建议,请及时告诉我们,以便改进工作,不断加
强和完善中小学教师继续教育教材体系建设。

教育部师范教育司

2000年11月1日

目 录

第一章 国有企业改革	1
第一节 国有企业困境的深层分析	1
第二节 国有企业的制度创新	12
第三节 国有经济的战略性调整	22
第二章 城镇住房制度改革	33
第一节 逐步实行住房分配货币化	33
第二节 加快社会保障住房建设	44
第三节 积极发展房地产金融市场	50
第三章 社会保障制度改革	63
第一节 养老保险制度改革	63
第二节 失业保险制度改革	71
第三节 医疗保险制度改革	81
第四章 金融体制改革	95
第一节 建立多元化的金融机构体系	95
第二节 培育统一开放有序竞争的金融市场体系	109
第三节 加强和改善金融宏观调控	121
第五章 经济全球化与产业结构升级	128
第一节 经济全球化趋势明显	128
第二节 经济区域化进程加快	135
第三节 竞争优势与产业结构升级	147
第六章 经济周期波动与持续稳定增长	157
第一节 经济周期波动	157
第二节 新世纪的经济增长	164
第三节 政府宏观调控	176
第七章 地区二元经济与发展战略调整	188
第一节 地区二元经济的基本特征	188

第二节 经济发展战略的调整	200
主要参考书目	214
后记	216

第一章

国有企业改革

第一节 国有企业困境的深层分析

一、双重改革目标的矛盾

以市场为取向的国有企业改革,目标似乎是明确的,即将计划经济体制下国有企业为完成实物计划指标而努力的行为,转变为市场经济体制下国有企业为参与市场竞争实现利润最大化而奋斗的行为。但是,这又抹杀了国有企业与非国有企业的区别。一方面,我们看到国有企业的效益不如非国有企业高;另一方面,国有企业又确实承担了很大的社会责任。那么,国有企业改革的目标究竟是什么?这是我们要明确回答的首要问题。

1. 盈利目标与社会目标的冲突

在我国,国有企业一直是国家财政收入的主要提供者,同时又承担了许多社会义务。按照市场化改革的方向,国有企业应该成为以利润最大化为经营目标的企业,而要做到这一点就必须解除国有企业承担的社会义务,使其成为“经济人”式的企业;按照国有企业的性质和目的,国有企业必然要承担一定的社会义务。而要做到这一点往往要以损失企业的盈利和绩效为代价,使其成为“社会人”式的企业。这就是国有企业改革盈利目标与社会目标的冲突。

改革以来,不少人提出国有企业要成为以追求利润最大化为

目标的企业。他们一直困惑的是,“以盈利为目的”这—个世界通行的企业行为的“公理”,为什么对我国的国有企业就总是实现不了呢?然而,他们忽略了一个简单和基本的问题,即国有企业与非国有企业的区别。作为非国有企业,它们无可非议的是以盈利为目的的“经济人”式的企业。在我国,非国有企业是现阶段所有制结构中必不可少的重要组成部分,应该继续得到充分的发展。作为国有企业,它们不可推卸地要承担社会义务。在我国,国有企业是现阶段所有制结构中的主体,这体现在其自身的质量、对国民经济的控制力及对社会发展的特殊贡献上。也就是说,国有企业与非国有企业的区别不在于国有企业的盈利性,而在于国有企业的社会性,即国有企业盈利性与社会性的统一,当二者发生矛盾时,盈利性要服从社会性。

在现代市场经济条件下,国有企业的行为应具有以下特征:

第一,企业行为要兼顾利润目标和社会目标。在现代市场经济中,国有企业的资本具有广泛的社会性,企业法人财产最终是属于所有者(股东)的,但经营者和劳动者也能分享其收益,这就要求国有企业在追求利润最大化的同时,也要追求职工收入最大化。另外,根据国有企业承担的社会义务,国有企业还要为完成特殊政策任务而努力。

第二,企业行为要严格遵守市场规则。在现代市场经济中,国有企业作为市场主体进入市场,一定要严格遵守市场规则,在市场竞争面前,机会是平等的。各种企业不论其大小,所有制如何,都是机会平等的法人实体。国有企业按照承担社会义务的差别,可以分为盈利、微利和不盈利三种类型。各级政府相应地给予各种企业不同的政策待遇,但是,各类国有企业都要按照市场规则来运行。

第三,企业行为完全市场化。在现代市场经济中,国有企业成为市场经营的主体,企业的预算约束硬化起来,企业要想生存和发展,必须在供给和需求的约束条件下来寻找市场机会;必须在不断

变化的市场条件下来承担市场风险,获取经营收益。尤其在竞争性行业中的国有企业,更是如此。

2. 自负盈亏与负盈不负亏的矛盾

改革以来,根据所有权与经营权分离理论,按照放权让利思路,国有企业曾采取承包制的形式,这对于扩大企业自主权和增强企业活力,具有积极作用。但承包制的主要缺陷就是企业行为短期化,经过讨价还价而订立的承包合同,到头来还会通过讨价还价而负盈不负亏,赚了上下欢喜,亏了无人负责。

深化国有企业改革,建立现代企业制度就是要突破两权分离理论的框架,探索国有企业改革的新思路,解决负盈不负亏的问题。但是,在现代市场经济中,国有企业究竟能不能真正做到政企分开、自负盈亏,仍然是一个需要深入研究的问题。

(1) 国有企业能否完全独立于政府。

在现代企业制度下,资本所有权是企业经营决策权的最终来源,即企业经营的重大决策归根到底是由所有者决定或认可的。由于现实经济运行的复杂性,以及企业产权结构的多元化和分散化,许多所有者实际上难以行使其对企业经营的决策权。但是,现代企业制度的基本性质是:企业决策权归所有者,最大的所有者拥有最大的决策权。当然,所有者可以委托别人来代理行使决策权,但这一决策本身也是由所有者做出的。

非国有企业与其所有者之间的关系完全是经济关系,它的治理结构体现了民事主体间的商务契约关系。而国有企业与其所有者之间的关系却不完全是经济关系,它的治理结构不仅体现了民事主体间的商务契约关系,而且由于其所有者为全体人民,由所有权产生的决策权必定要经过一个民主程序才能转化为企业的经营权,这个过程无论采取什么具体形式,都与政府的行为有着密切的关系。也就是说,现代企业制度的基本性质决定了国有企业要通过两级委托—代理关系,才能实现所有者与企业的关系。国有企业的治理结构决定了国有企业与政府不可能完全分开,不可能完

全独立于政府,政府对国有企业具有重大的影响。

(2) 国有企业能否做到自负盈亏。

在世界各国,国家对国有企业通常都实行一定的特殊政策。其核心是:承认国有企业的自益性并实现公益性的补偿原则。在市场经济条件下,国有企业的自益性就是指国有企业的自身利益;国有企业的公益性补偿原则就是指要对国有企业因承担社会义务而受到的损失进行补偿。通常有两种情况:一是当国有企业处于特别有利的经营条件下,如居于自然性或制度性垄断地位,或者在政府的支持下取得了一般企业无法取得的市场竞争优势,就能获得超常的利益,并排斥一般企业的市场竞争,使市场机制失灵。二是当国有企业负有特殊的社会义务,使得其市场竞争力受到限制,如果没有一定的政策补偿,就会处于十分不利的经营地位,致使其经营活动陷入困境而难以为继,并直接影响到社会义务的完成状况。对于前一种情况,政府必须实行严格的管制政策,来规范和限制国有企业的市场行为,将其纳入市场机制正常运行的轨道。对于后一种情况,政府应该对国有企业为实现公益性而付出的代价进行相应的补偿,以保证国有企业在市场竞争中具有一定的竞争力,避免作为市场主体被淘汰出局。

在现代市场经济中,政府对上述两种情况下的国有企业都是实行特殊政策。因此,从这个意义上讲,国有企业不是自负盈亏,也不可能做到自负盈亏。当然,如果是处于竞争性行业中的国有企业,完全应该做到也能够做到自负盈亏。

二、企业经营机制的不完善

改革开放以来,国有企业基本上完成了由“生产型”向“经营型”的转变,经营水平有了显著的提高。但是,企业经营机制深层次问题——激励与约束相对称的问题,仍然没有从根本上解决。

1. 激励与约束机制的不对称

在现代市场经济中,企业内部表现为一个多层次的层级组织。

在各个层级之间,存在着委托—代理关系。如何建立有效的激励与约束机制,协调企业各方面的活动,保证各层次的行为符合上一层次的目标,是企业经营机制的重大问题。

企业中的委托—代理关系是一种合约,即委托人授权代理人为他们共同的利益而从事经济活动。管理和实施这种合约的全部费用就是代理成本。所谓代理问题的实质是,委托人如何通过一个激励与约束机制促使代理人采取适当的行为,最大限度地增加委托人的利益。

建立激励与约束机制的必要性源于两方面。

第一是由于信息的不对称。即合约中的一方掌握着只有他了解的私人信息,而另一方则不了解。如消费者向厂家购买产品,厂家对产品的实际质量完全了解,而消费者则不了解。这种信息的不对称,对企业的经营者和劳动者的行为都产生影响。

从企业经营者来看,如果股东能够像经理本人那样客观准确地了解经理的努力程度,那么,股东完全可以挑选自己认为努力程度高的经理,而淘汰自己认为努力程度低的经理,并且对经理们提出明确的经营目标和相应的收入报酬。但是,现实中股东不可能像经理本人那样客观准确地了解经理的努力程度,经理本人掌握着自己的努力程度,只要付出努力后得到的收入不低于他在经理人才市场上的价格,经理就会接受这个合约。当然,这个努力程度不一定是经理的最佳水平。

从企业劳动者来看,经理层对劳动者努力程度的监督存在两方面的困难:一是现代企业的产品都是分工协作的产物,对单个劳动者努力程度的监督有很大的难度,以计算劳动结果为标准的计件工资,也有很大的局限性,在许多场合只能以观察劳动行为为主;二是专业化分工导致只有劳动者本人才客观准确地了解自己的努力程度,如果再加上劳动者之间可能存在串谋行为,则对劳动者努力程度的监督更加困难。

第二是由于不确定因素的干扰。即在企业运行的过程中,企

业内外存在着如内部设备的突然损坏、人员的冲突,企业外部原料产品市场的逆转、宏观经济政策的突变等许多不确定因素的干扰。也就是说,企业利润会受到多种不可控制的因素的影响。在这种情况下,一方面,对企业经理和劳动者的努力程度的判断不能以利润和产量作为惟一的标准;另一方面,必须将经理的收入与企业的利润挂钩,将劳动者的收入与生产产品的数量和质量挂钩。

重要的问题是,挂钩到什么程度?关键在于合约双方对风险的态度。对风险持中性态度的人,一项合约的风险的确定性收入等于其期望收入;对风险持恶性态度的人,一项合约的风险的确定性收入低于其期望收入。如果股东对风险的态度是中性的,而经理对风险的态度是恶性的,那么,股东承担全部风险,经理得到完全保险,即企业亏损由股东承担,经理得到固定收入,这就是我们常见的“干好干坏一个样”。反之,如果股东对风险的态度是恶性的,经理对风险的态度是中性的,那么,股东得到完全保险,经理承担全部风险,即股东得到固定收入,企业亏损由经理承担,这种合约在现代市场经济中已经很少见了。

总之,经理的收入与企业的利润挂钩到什么程度,在合约双方权衡利弊得失之后,可以达到一个最佳状态:对股东来说,经理承担的风险再多一点所引起的损失大于收益,风险再少一点所引起的收益小于损失。对经理来说,他的努力程度不是最优而是次优,即他的努力程度与他的风险和收入是对称的,他还有努力的潜力。

2. 激励与约束机制不对称的矛盾

激励与约束机制不对称的矛盾,有可能导致代理人为了谋求个人利益最大化而损害委托人利益的现象,即所谓“代理问题”。现阶段,由于国有企业产权制度改革不到位,国有企业的“代理问题”比较突出。主要表现在:

(1) 代理人的产生和约束的问题。

第一,资产所有权最重要的职能是选聘代理人。这种选聘不是随意的,而是有严格条件的,因为所有者要承担资产最终的经营

风险,所有者决不会把自己的财产委托给一个没有经营管理能力的人。并不是所有的人都具有经营管理才能和素质,所有者要对经理人员进行精心选拔,胜任的聘用,不称职的淘汰。由于国有企业的多级委托—代理关系,使得国有企业的代理人——经理的选聘存在一定的偏差。首先,政府主管部门的官员具有代理人 and 委托人的双重身份,他们本身就有一个努力程度问题,由于某种利益需要,他们可能选聘不称职的经理;其次,政府主管部门的官员按照管理能力和素质选聘厂长经理,但由于国有企业的厂长经理纳入行政官员的管理范围,具有行政级别,他们即使经营不好也可以“易地做官”,因此,国有企业的厂长经理的选聘难以实施优胜劣汰、机制。

第二,资产所有者对代理人的约束既可以通过在股东大会上表决选举董事,也可以通过抛售本企业股票或买进其他企业股票对董事和经理进行否决。但是一方面,由于要素市场发展滞后,有效的经理人才市场还没有形成,产权市场和证券市场还处于初期发展阶段,所有者还不能通过市场机制形成对厂长经理的约束。另一方面,改革开放以来,国有企业厂长经理的经营管理权不断地扩大、膨胀,甚至凌驾于党委会、职代会或股东大会之上,越权经营、公款消费、违规做账、转移资产等严重侵犯委托人利益的行为时有发生,致使所有者对代理人的约束形同虚设。

(2) 代理人“合谋”行为的产生。

在现代化的协作生产中,监督人与被监督人有可能达成一种默契——“合谋偷懒”,造成外部不经济。为此,现代产权制度要进行设计,使监督人与被监督人的“合谋偷懒”行为变成对自己利益的损害,将外部成本内部化。这就需要在制度上赋予监督人一种权利——剩余索取权。这样,监督人越努力,被监督人生产成果越大,监督人剩余索取取得越多,从而实现了对“合谋偷懒”的有效约束。

在我国多级委托—代理关系中,由于最终所有者虚化,要素市

场发育不完善以及剩余索取权集中在中央政府手中,很难有效地遏制监督人与被监督人的“合谋偷懒”行为,甚至出现委托人与代理人“合谋偷懒”的扭曲行为。国有企业的这种“合谋偷懒”是多级合谋:一是“高层合谋”,即中央政府的某些官员与地方政府或中央企业经理之间的合谋,其目的是体现关怀和政绩;二是“中层合谋”,即地方政府与企业经理之间的合谋,其目的是在总利润中尽量增加企业份额,也可以在与中央讨价还价中分享好处;三是“底层合谋”,即企业经理人员与企业职工之间的合谋,其目的在于用企业留利尽可能地增发工资、奖金和福利。

国有企业多级合谋产生的原因,一方面是由于所有者虚化,所有权的约束软化,委托人对代理人的监督不力,代理人行为不规范;另一方面是由于委托代理的层级多,中央与地方政府具有委托代理的双重身份,行为规范不明确,加上利益驱动导致角色互换。具体来说,“高层合谋”产生的原因主要是中央政府的行为不规范,中央与地方的事权和财权不相对应;“中层合谋”产生的原因主要是承包合同签订得不规范,承包合同是行政契约而不是经济契约,无法解决预算约束软化的问题;“底层合谋”产生的原因主要是缺乏经理人才市场和劳动者市场,二者不能双向选择,厂长经理往往倾向于同企业劳动者一起与主管部门讨价还价。

三、国有企业的社会责任沉重

我国国有企业总体上经济效益不高和亏损严重,是多种因素综合作用的结果。其中,劳动力冗员负担和社会福利负担沉重是深层次原因之一,深化改革必须帮助国有企业卸掉这两个沉重的历史包袱。

1. 国有企业劳动力冗员负担沉重

我国国有企业的冗员负担,表面上看与市场经济国家中的企业富余人员有相似之处,均表现为一定数量富余劳动力的存在。但是,由于我国劳动就业用工制度等传统计划体制的痼疾,致使我

国的国有企业以及全社会尚未建立起一套适应市场经济要求的劳动力流动机制和失业保障机制,迫使这部分富余人员固化在某个企业内部,他们的生活、福利以及再就业均要由原企业承担下来。因此,国有企业内部的这部分富余劳动力已不是一般意义上的富余人员,而是企业内部的劳动冗员。

有关我国国有企业冗员的总体规模,目前尚难有准确的统计数字,以下一组数字可供参考:1998年底全国城镇国有企业职工总计1.1亿人,冗员(下岗及分流)总计1274.2万人,占国有企业职工总数的11.6%。在冗员中,下岗职工约为634.3万人,占49.8%;分流职工约为639.8万人,占50.2%。在分流职工中,企业内部分流为410.9万人,占64.2%;社会分流为229.0万人,占35.8%。就国有企业冗员的行业分布看,它呈不均匀状态,停产半停产企业比重较高的行业,例如纺织、机械以及煤炭行业企业冗员比例较高。就国有企业冗员的地区分布看,与国有企业亏损状态大体一致,东北、西北地区的闲置人员比例和在职无业人员比例较高。

国有企业劳动力冗员的成因是多重的,归纳起来主要有以下几个方面:

(1) 传统体制下劳动就业制度造成劳动力就业刚性。

国有企业的冗员现象与旧体制下的高就业—低工资—高福利的劳动就业制度有密切的关系。在不存在劳动力市场的前提下,职工个人与企业之间是一种非契约性的特殊关系,它在客观上形成了劳动者对企业的普遍的依赖关系。一是每一个进入就业年龄的社会成员无权自由选择职业和工作单位,而企业对用多少人、用什么人也无决定权,最初建立劳动关系的主体是国家劳动人事部门。二是劳动者个人一旦进入企业后,劳动关系难以终止。作为企业的正式职工,单位对他们负有无限的责任,这既包括各种社会福利,也包括民事的以及政治上的种种担保责任。三是劳动者在企业间的流动,还受到户籍制度和劳动者所持身份差异的限制,企

业的劳动力定额指标一经计划确认后,也难以改变。因此,我们称这种劳动就业制度为“一纸定终身”,即就业刚性。

改革开放以来,我国的劳动就业制度虽发生了显著变化,但旧体制依然起着重要作用,这主要表现在三个方面:一是在国有企业内部存在大量冗员的情况下,国有企业依然是新增劳动力就业的主要渠道之一,近年来国有企业吸纳的新增劳动力约占 40%~50%;二是尽管国有企业对新增用的人数持谨慎态度,但年度用工指标仍由政府主管部门以行政手段调配;三是企业冗员负担十分沉重,但真正流向社会的失业人口比例很低,年平均失业率在 2%~3% 之间。一方面失业保险社会统筹基金闲置;另一方面企业仍承担着大量的福利负担,劳动力失业保障机制尚未形成。

(2) 企业管理松懈造成劳动力紧、松、胀并存。

在国有企业内部存在着大量冗员的同时,劳动条件较差的一线生产岗位劳动力又相对不足,不得不招收大量农村剩余劳动力顶岗,从而形成了“一线紧、二线松、三线胀”的局面。这种状况在某些劳动力密集型行业,例如煤炭、纺织、建筑以及城市修理服务业中尤为突出,在这些行业内部农民工已约占全部职工的 50%,并以每年 9% 的速度增长。

(3) 产业结构趋同造成劳动力过度供给。

这是改革开放以来国民经济发展中出现的新特点。由于经济的持续高速增长,特别是农村乡镇工业的异军突起,导致我国工业部门结构发生了重大变化,在大批竞争性行业,尤其是在一些进入壁垒较低的劳动力密集型行业,城乡工业结构高度趋同,这些行业的产品供给超过了市场的需求,形成了过度竞争的局面。由于国有企业生产成本低和福利负担较重,致使开工不足的情况比较普遍。以纺织行业为例,该行业中的针织和印染业全国市场设备利用率不到 50%,在职无业职工比例普遍较高。军工企业也存在类似的问题。

(4) 资源利用进入衰竭期造成劳动力大量闲置。