

# 改革发展与社会保障

施裕壬 著

海天出版社

# 改革发展与社会保障

## ——代前言

“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”，是我国改革开放以来进行社会主义现代化建设长期经验的总结，也是我国正确处理改革、发展、稳定三者关系的长远指导方针，是国家的大局。

江泽民同志在 1995 年 9 月 28 日党的十四届五中全会闭幕时的讲话中高度概括了改革、发展、稳定三者之间的关系。

改革是经济和社会发展的强大动力，是为了进一步解放和发展生产力。改革是社会主义制度的自我完善和发展。改革的决定性作用不仅在于解决当前经济和社会发展中的一些重大问题，推进社会生产力的解放和发展，还要为 21 世纪我国经济的持续发展和国家的长治久安打下坚实的基础。未来的奋斗目标，关键仍在于深化改革。

发展是解决中国所有问题的关键。无论是增强综合国力，改善人民生活，还是巩固和完善社会主义制度，保持稳定局面，维护国家的主权和独立，从根本上摆脱经济落后状况，跻身于世界现代化国家之林，都离不开发展。发展是硬道理。

稳定是发展和改革的前提，发展和改革必须要有稳定的政治和社会环境。

要从整体上把握改革、发展、稳定之间的内在关系，做到相互协调、相互促进。在政治和社会稳定中推进改革和发展，在改革和发展的推进中实现政治和社会的长期稳定。

社会保障是保持政治和社会稳定的一项重要内容。根据江泽民同志关于正确处理改革、发展和稳定三者关系的重要论述，要研究、处理好改革、发展与社会保障之间的关系。

社会保障作为一项制度、一项事业和一个体系，有一个同改革、发展、稳定之间的关系问题。同时，社会保障自身也有一个改革、发展的问题。因为社会保障制度本身也有一个不断改革的过程，最终要形成中国特色

的社会保障制度。社会保障体系本身也有一个不断完善的过程,最终形成一个完整的健全的稳定的社会保障体系;社会保障事业本身要实现全面持续协调健康发展,使我国社会保障事业发展成为与经济发展水平相适应的覆盖全社会的低成本、高效益的新型社会公益性事业。

只有坚持深化改革,革除传统的计划经济体制下的社会保障制度的弊端,才能建成适应社会主义市场经济体制的新的中国特色的社会保障制度。

只有坚持发展,经济建设取得了明显成果才可以提供充足的社会保障资金,才能保证社会保障事业的可持续发展。只有坚持发展,综合国力得到增强,人民的生活得到明显改善,社会保障水平得到提高,才能证明改革是正确的,反过来为改革提供经验。

社会保障是社会稳定的重要支柱,只有健全的社会保障体系和其他稳定社会的措施共同发挥作用,才能形成稳定的政治社会环境。

社会保障是社会的重要稳定器,稳定是改革和发展的前提,改革和发展必须要有社会保障作支撑,形成稳定的政治社会环境,才得以进行。

社会保障体系是社会主义市场经济体制的一个重要组成部分和支柱之一,没有健全的社会保障体系,社会主义市场经济体制就不能形成,改革的目标就不能实现。

我国社会保障制度本身需要一个不断深化改革的过程。这几年,国家从辽宁试点扩大到吉林、黑龙江试点,各省也可自行选择试点,就是社会保障制度的深化改革。这轮改革是全方位的,涉及多渠道筹集社会保障基金,政府、用人单位和个人合理分摊社会保险有关险种的费用,加大财政支持力度,调整完善城镇企业职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度(包括基本养老保险、基本医疗保险个人账户和共济基金的分配比例,逐步做实基本养老保险个人账户和调整基本养老金水平等)。改革事业单位职工养老保险办法,提供多层次的社会保障方式,加强对社会保障基金的管理和全面监督,加强社会保障的规范化、法制化、现代化管理和社会化服务以及完善社会保障管理体制等内容,由于我国尚未完全实现社会主义经济体制的目标,社会保障制度的改革不可能一蹴而就,仍处于继续探索和不断改革的过程中。

我国社会保障事业要实现全面持续协调健康发展,必须:

把覆盖面扩大到全体劳动者和全体社会成员,形成全国统一的、规范的社会保障体系,这个社会保障体系必须真正独立于企事业单位之外,社会

保障标准必须与我国经济发展水平与各方面的承受能力相适应,要先行完善现行的三条社会保障线,实现社会保障管理服务社会化,健全社会保险基金的监管和保值增值机制,逐步建立功能齐全、覆盖面广、规范透明的社会保障信息网络,社会保障法制化,依法规范和管理社会保障事业。

从加强基础工作入手,科学规范各项社会保障制度,为可持续发展奠定基础,建立完善的筹资机制,特别是要妥善解决基本养老保险基金的收支缺口问题,调整财政支出结构,逐步增加社会保障支出,实现社会保障基金的保值增值,增强发展后劲,保证社会保障的可持续发展。

要认真解决重点和突出的难点问题,协调相关部门,做好就业、工资、缴纳社会保险费等基础数据的统计工作,要协调各方面的关系,特别是要协调推进劳动关系、企业工资分配和社会保障的共同发展。

理顺社会保障内部关系,完善社会保障管理体制,建立畅顺、协调、高效、科学的运行机制,使社会保障系统得以健康运行。加大工作力度,扫除各种障碍,促进社会保障事业健康发展。

社会保障事业是一项带有战略意义的事业,要着眼于事业发展的长远需要,积极研究、逐步解决影响社会保障事业发展的战略性、根本性问题,建立社会保障事业发展的长效机制。

社会保障无论是制度的改革还是事业的发展,都应力求保持相对的稳定。一定要保持政策的相对稳定性和历史的延续性,做好各个时期政策的衔接工作。只有政策的相对稳定,才能保证社会保障系统运行的相对稳定。每一项改革措施,每一项新政策的出台和既有政策的调整,都应瞻前顾后,慎重而行,不要大起大落,顾此失彼,更不要另起炉灶,推倒重来。社会保障待遇是刚性的,政策有时是弹性的,社会保障待遇只能升,不能降,只能前进,不能后退,政策则可以调整,以调节、缓冲刚性状态下的矛盾。但在解决具体问题时稍有不慎,就有可能产生新的矛盾和纠纷,甚至捅出乱子,带来社会的不安定。因此,社会保障制度的稳定性和社会保障事业的稳定发展直接影响着社会的稳定,也影响到改革和发展的进行。

稳定是压倒一切的,是大局。我们要在社会保障制度本身的改革中,在社会保障事业的发展中取得经验,建立起相对稳定的社会保障制度和社会保障体系,充分发挥社会保障这个“稳定器”的作用,以保持政局和社会的稳定,在稳定的政治社会环境中全面推进改革和发展。

# 序

施裕壬同志 1980 年到深圳经济特区工作 , 至今已整整 40 年。40 年中 , 他先后在深圳市委政策研究室(深圳特区经济研究中心)、深圳市经济体制改革办公室、深圳市劳动局、深圳市医疗保险管理局、深圳市社会保险管理局等单位工作 , 并参与组建深圳市经济体制改革办公室和深圳市医疗保险管理局 , 是国内第一批从事医疗保险改革和管理的人员之一。在改革开放的第一线从事繁忙的日常行政管理工作之余 , 他不忘笔耕 , 在总结实践经验的基础上 , 坚持理论探索 , 用理论指导实践。《改革发展与社会保障》就是他多年来实践经验的总结和理论探索的一个缩影。

施裕壬同志 1983 年和 1984 年两次参与刘国光同志主持的深圳经济特区 80 年代和 90 年代发展战略的调研 , 撰写相应的专题研究报告(《深圳经济特区的经济体制改革问题》和《建设社会保障制度的经济和需要解决的问题》)。1983 年 , 他在《深圳经济特区的经济体制改革问题》中 , 根据深圳特区外向型战略的特点 , 提出深圳经济特区“处于内地市场和国际市场的中间地带”或“过渡带” ; 特区市场的发展方向 , 是远离国内市场而靠近国际市场 ; 特区的未来主要受国际市场的调节 ; 提出要实行政企分开 , 建立各种经济社会协调组织 , 明确政府职能 , 处理好政府、经济社会协调组织同企业之间的关系、“全民所有制企业的所有权和经营权是可以分开的”等观点 , 较早地对国有企业的改革进行了探索。1984 年 , 他在《建设社会保障制度的经验和需要解决的问题》中 , 提出“进一步统一(社会)保险管理机构”、外来临时工暂不参加门诊医疗保险、“改善医疗保险费用偿付控制机制”、“医药分开”管理、“解决社会保险的法律保证问题”等主张和建议 , 这些都陆续被决策机构所采纳。

作者在 20 世纪 80 年代中期从事深圳经济特区经济体制改革理论和实践的研究中 , 明确提出把股份公司作为全民所有制企业体制改革的一

种基本模式,建立董事会领导下的经理负责制。他反对设立原有企业的企业(集体)股,这已被证明是正确的。

需要强调的是,作者长期从事社会保险工作,对社会保障制度的完善和社会保险事业的发展有独到的见解。他从宏观的角度提出建立有中国特色社会保险制度的设想,分析了20世纪我国社会保障制度面临的挑战,提出了对策性意见,包括:坚持并巩固以部分积累模式为核心的基本养老保险制度,逐步做到基本养老保险基金的收支平衡;深化社会保险制度改革,局部调整政策,减轻社会保险基金的压力和对社会保险制度的冲击;制订长远规划,逐步改革就业制度和退休制度,努力扩大就业,减少失业;全面运用市场规则,在社会保障方面加速同国际接轨;针对弱势群体,提出完善社会保障线的措施。他对社会保险费、社会保险基金和社会保险信息化系统的建设、社会保险统计等基础性工作,都作了论述,提出了“投入适当,效益良好,安全、准确、科学、高效”的信息化建设指导原则。他还在社会保险同商业保险的关系方面论述了两者之间的区别以及在功能上的差异性和统一性。

在养老保险方面,作者提出“在现行城镇养老保险制度的基础上,设计实施农民养老保险”;建立衔接城乡养老保险制度的、统一的基本养老保险政策和统一的养老保险管理方式,以利劳动者的流动和人口自由迁徙”;从中国的国情出发,从制度设计上考虑,建立以养老保险基金养老为主,社会福利养老、社会救济养老、个人储蓄养老和家庭养老为辅的全社会综合养老保障体系”。在医疗保险方面,论述了医、患、保三方之间的关系和如何管理好医疗保险基金这一世界性难题,建立医疗保险基金风险管理机制,以避免医疗保险基金风险,提出“以支定收的筹资原则,以收定支、量入为出的支付原则和年度平衡、略有结余的管理原则”以及“建立灵活的费率调整机制,保持医疗保险基金的动态平衡”的观点,强调把提供基本医疗保障作为医院改革和发展的立足点。在深化基本医疗保险制度改革方面,提出了简化个人账户管理,集中管理住院医疗保险基金,减少医疗资源浪费,提高资金使用效率的思路和办法。

所有这些研究成果都表明,施裕壬同志在研究适应社会主义市场经济体制的、有中国特色的社会保障制度方面,是有重要进展的。正如他自己所指出的,“只有坚持发展,经济建设取得明显成果才可以提供充足的社会保障资金,才能保证社会保障事业的可持续发展。只有坚持发展,综

合国力得到增强,人民的生活得到明显改善,社会保障水平得到提高,才能证明改革是正确的,反过来为改革提供经验。”

在我国人均GDP超过了1000美元这个门槛以后,社会保障制度改革的重要性已越来越显现,也被越来越多的人所认识到。在研究城乡协调发展和区域协调发展时,都离不开社会保障制度的改革。在这个领域内还有许多研究工作要做,而且还会不断涌现新的问题。这有待于经济理论和实践者们共同努力。

我认为《改革发展与社会保障》一书的出版,为从事改革发展和社会保障的实际工作者和理论工作者提供了一个交流的平台,读者可以从中得到一些启迪和思考,在共同推进改革和发展,健全社会保障制度,完善社会保障体系的工作中作出新的理论探索,开创新的局面。

潘以奇

# 改革发展篇

## 深圳经济特区的经济体制改革问题

深圳经济特区是党的十一届三中全会确立的对外开放政策的产物。在“一国两制”新构想的形势下，经济特区将为建立有中国特色的社会主义增添新的内容。创立经济特区的目的，是为了吸引外国的资金、先进技术和先进的管理方法，使其经过消化吸收后转移到内地，推动国内传统工业的技术改造，创建新兴产业，改变出口商品结构，加强科学管理，加速现代化建设。这就决定了特区经济应具有特殊的经济结构、特殊的经济运动形式和特殊的经济政策。其主要特点是：资金来源是以吸收和利用外资为主，经济结构以中外合资、合作经营企业和外商独资企业为主，经济运行是在国家计划指导下以市场调节为主，引进项目中以先进的软件（先进技术和先进的管理方法）为主。与此相适应的还必须要有特殊的经济管理体制。

深圳特区创办缘年来，要适应大规模的经济发展和经济建设的需要；遵照中央关于体制改革的一系列重要指示，对原有体制进行了许多重大的改革，打破了原来僵化的计划管理体制，利用经济杠杆，发挥市场调节作用，搞活微观经济，使特区建设生机勃勃。目前，深圳特区的经济发展正处于重要的战略转折关头，即将进入努力发展外向型经济的新时期。特区的体制改革必须与外向型经济和整个发展战略目标相适应，这是目前和今后一段时间内体制改革的方向。

### 摇摇一、对几年来深圳特区经济体制改革的基本估计

摇摇深圳特区建立以来，在继续实行对外开放的同时，在体制改革方面进行了一系列的探索和试验，先后改革了原来的企业管理体制、基建管理体制、流通体制、劳动人事制度和工资制度以及行政管理体制。在财贸、金融、税收、农业等部门也进行了局部的改革。通过改革，调动了各方面的积极性，使企业、劳动者个人和市场都充满活力，提高了劳动生产率，促进了特区经济建设。

摇摇（一）改革企业管理体制，基建管理体制和流通体制，增强了企业的活力，鼓励和推动企业之间的竞争，提高经济效益

特区企业自主权的扩大，活力的增强，是通过两个方面来解决的：一是实行简政放权，减少行政机关对企业的行政干预，使企业成为责、权、利统一的经济实体，二是扩大企业的自主权，各类企业，无论是国营企业、集体企业，还是合资、合作企业，都拥有人、财、物、产、供、销的自主权。企业有了这些自主权，可以按照生产特点和实际需要，自行确定机构的设置和人员的配备；可以根据市场需求来安排生产，确定产品价格，组织产品销售，实行以销定产；可以与供货单位直接签订合同，直接供货。企业还可以实行一业为主、多种经营，工贸结合、农贸结合、技贸结合。这样，就打破了行业界限和地区分割，解除了过去捆绑在企业身上的条条绳索。由于企业在经营管理上享有高度的自主权，因而能够最大限度地提高微观经济活动的素质，能够比较灵活地适应市场的需求，具有自身应变和自我发展的能力，使企业开始充满生机。另外，改革企业管理体制以后，明确了企业同职工之间的责、权、利关系，激发了劳动者的积极性和创造性，进一步增强了企业的活力。

特区的体制改革推动了企业之间的竞争，给企业带来了一种外部压力。社会主义经济是有计划的商品经济。商品经济就必然有竞争。只不过这种竞争在本质上不同于资本主义的竞争罢了。特区的体制改革适应了社会主义商品经济发展的需要，鼓励企业之间开展竞争，取得明显的成效。比如基建行业，过去是行政分配任务、独家设计、独家施工、层层垄断，造成“长胡子”工程。体制改革以后，设计搞评选、施工搞招标，承包单位内部层层包。这就在设计单位之间、施工单位之间以及施工单位内部展开了竞争。选定的方案必须是最佳方案，中标单位一般都是施工质量高、造价低、进度快、信誉好的单位。通常施工合同都规定，提前完工给重奖，推迟工程受处罚，质量不合格要翻工。这就给施工单位以很大的压力，要千方百计保证工程质量，提高速度。同时内部也要开展竞争，把整个施工队、班组和职工个人的经济利益同整个工程的质量和进度联系在一起。有了竞争，就能有效地保证工程的进度，降低造价，提高工程质量。“深圳速度”就是基建战线首先创造的。

由于流通体制的改革，打破了传统的批发层次，地区封锁和行业界

限以及独家经营的局面，实行多家经营，也必然要开展互相竞争。这就要求商业和服务业提高服务质量，把生意做活。同样，工业企业通过改革以后，行业之间、同行业企业之间都有个竞争问题，迫使它们只有降低成本、提高劳动生产率和产品质量、改善经营管理，才能够多赢利，否则就要少赢利甚至亏本。

体制改革增加了企业内部的活力和来自外部的压力，在这两种力的共同作用下，企业就产生了一种不断提高经济效益的能力。

（二）改革计划管理体制和价格体系，建立起在国家计划指导下以市场调节为主的体制和新的价格体系

深圳特区在前一段的改革中，逐步打破了传统的僵化的计划管理体制，发挥价值规律的作用，实行在国家计划指导下以市场调节为主。这种体制虽然在宏观上也受国家的计划指导，和内地一样，总的要求都是宏观上管住管好，微观上放开放活。但它和内地实行有计划的商品经济又是有区别的。内地要求统一性和灵活性相结合，逐步缩小指令性计划，扩大指导性计划。价格体系改革的目标模式是以浮动价格为主、各种形式的价格并存。浮动价格把计划性与市场机制结合起来，兼有统一定价和自由价格的好处，但是其基价是由国家计划确定的，基本上仍属于计划价格的范畴。深圳特区特别强调市场机制的自动调节作用和经济企业的经济决策权力。这种市场调节和企业的经济决策权力主要包括：企业的产、供、销不是国家计划安排，而是企业根据市场信息和供求关系自行决定，以求得相对的平衡，大多数商品和劳务价格也由企业自行决定。农产品的生产和销售不存在统购派购。产品的质量和技术改造等由企业根据市场变化和自身的实际情况来决定。目前，虽然是计划价格、浮动价格（幅度价格）的自由价格同时并存，但计划价格只限于很少几种关系到国计民生的重要商品，绝大多数商品价格完全开放，其中一部分在价格幅度内浮动，大部分则根据市场规律随行就市或协商定价，实行自由价格。这是一种以灵活反应供求关系变化为特征的浮动价格和自由价格相结合的价格体系，其机制是国家宏观计划指导市场，价格决定价格市场价格的涨落同供求关系直接相联系。特区的指令性计划极少，价格放得开，市场搞得活。这个方向对全国的体制改革是有指导作用的。

同时，特区的商品经济不仅受特区市场和国内市场的调节，而且受

国际市场的调节。随着特区经济不断朝外向型方向发展，受国际市场调节的程度和范围也越来越大。

由于计划管理体制和价格体系的改革，深圳特区出现了货畅其流，供应充足，市场繁荣，物价平稳的局面。

（三）改革劳动人事制度和工资制度，建立各种岗位责任制，实行按劳分配，多劳多得的原则，调动了职工干部的积极性

在劳动用工制度方面，从1984年下半年起，国营企业和事业单位新招收的职工实行劳动合同制，企业单位自行招聘的临时工和季节工实行临时劳务合同制，只对原属国营企业的正式工保留固定工制度，这就打破了原来由劳动部门统招、统配、统包的作法。由于采取公开招收，自愿报名，经过考试或考核，择优录用和签订合同的办法，较好地保证了职工的素质。根据规定，企业可以在一定条件下解雇职工，职工在一定条件下也可以辞职。这一方面打破了“铁饭碗”，另一方面又允许职工在合理要求下，有选择职业的自由，使职工的利益和企业的利益有机地联系在一起，调动了职工的积极性。

在人事制度方面，逐步取消了干部委任制，实行选举聘用合同制，当选和称职的留任，落选和不称职的解聘。蛇口工业区把职务终身制改为任期制，当选的干部要接受一年一次的信任投票，信任票超过半数者得自动辞职。“干部无功便是过”，鼓励了任期内干部的开拓和创新精神。机关开始建立岗位责任制和干部考核制。企业推行经理（厂长）负责制。另外，采取公开招聘和商调的办法，从内地引进各类专业技术干部，促进了人才的合理流动。

在工资方面，企业推行多种形式的浮动工资制，机关事业单位实行以职务工资为主的结构工资制。各种形式的新工资制度，都把职工的工资收入与企业的经营效果挂起钩来，同个人对国家的贡献大小和表现好坏联系起来，有利于克服“大锅饭”和平均主义的弊端，体现了按劳分配、多劳多得的原则。

深圳特区的体制改革，无论在理论上或实践上，都是对原有体制的一次重大突破。由于特区先行一步，客观上为内地的体制改革探索了一条道路，在某些方面可供内地参考或借鉴。但是，在改革过程中还存在不少问题，主要是：

在微观上放开搞活的同时，如何加强宏观决策和宏观控制（包

括解决计划指导与市场调节的关系、综合平衡等)问题尚待解决。

摆政企如何分开?政企分开以后,谁代表国家利益?政府的职能是什么?政企之间是什么关系?政府和企业以及政企之外的社会协调如何解决?怎样加强横向联系等问题需要在理论上回答,在实践中摸索。

摆现存的条块关系还不适应特区的特情和未来的发展战略目标。

摆经济立法和经济司法制度尚不健全,法制很不完备,还没有强有力的经济法律监督制度,以保证经济管理体制改革的顺利进行。

摆特区管理机构同特区应发挥两个扇面辐射的功能要求、同外向型发展战略还很不相适应。

## 摇摇二、今后经济体制改革的方向和重点

从现在起,深圳特区将进入努力发展外向型经济的战略发展阶段。在这种形势下,必须进一步改革经济体制、科技体制和行政管理体制,使之与当前的经济社会发展和未来的战略目标相适应。要继续解放思想,大胆创新,坚持新事新办、特事特办的方针,在前一阶段体制改革已取得初步成效的基础上,进一步把改革引向深入。要围绕特区的经济社会发展战略,重新修订体制改革的总体方案。在实行全面改革的同时,要突出重点,根据特区经济社会发展的实际情况和特点,分清先后主次和轻重缓急,既要积极进取,又要扎扎实实,稳步前进。今后体制改革的总原则是:在继续搞活微观经济的同时,加强宏观经济的控制和管理;在国家计划指导下进一步发挥市场调节的作用,建立和完善特区的经济体制、科技体制和行政管理体制。今后在改革中要解决的主要问题是:

### (一) 在改革中处理好特区的计划指导和市场调节的关系

从全国看,实行的是有计划的商品经济。经济特区的经济是国家有计划的商品经济的一部分,但又有其特殊性,是在国家计划指导下以市场调节为主的经济。国家只对特区实行宏观计划指导,基本上取消指令性计划。特区可以从自身的实际情况出发,拟定特区的经济社会发展战略和总体规划,经过国务院审批,确定特区的发展方向和发展规模、经济结构和内部的比例关系。凡属国家或广东省计划平衡的财力、物力、人力,特区相应地要纳入国家或省的计划,上报审批。在保证国家计划指导的前提下,不断扩大和加强特区的市场调节作用。特区的资金来

源、建筑材料和有关物资的供应，大部分有赖于市场调节，而不是计划控制。此外，由于商业流通形成多渠道和开放式的体制，价格上形成浮动价格和自由价格为主体的价格体系。因此，从特区经济的运动形式来看，市场调节是主要的，计划指导是辅助的，但它们之间又是互相制约、相辅相成的。市场调节离不开计划指导，计划指导是为了给市场调节提供信息和指明方向。

根据计划指导和市场调节的这种关系，结合特区现实情况和存在的问题，在继续发挥市场机制的自动调节作用，进一步搞活市场的同时，应加强宏观上的指导和控制。

原计划体制中的固定价格取消以后，要根据供求关系的变化，保持价格的相对稳定，防止价格大起大落。要按照价格政策和物价管理权限的规定，对市场物价进行检查和监督。要进一步引导或指导国营商业在吞吐商品平抑物价等方面切实发挥主渠道作用。

改革税收制度，保证各企业在同等税负的条件下参与市场竞争。

运用利率、信贷等经济杠杆，适当调节、控制货币流通量、信贷资金和消费基金，避免通货膨胀、信用膨胀和消费基金增长过快，避免重大经济失控。

加强世界经济和国际市场的研究，如对世界经济的趋势分析和预测，避免资本主义经济危机对特区的打击。

加强市场信息工作搞好市场调查和市场预测，加强市场指导。

加强工商企业登记管理、商标、广告管理、商品交易范围管理、度量衡管理、合同契约管理、环境、卫生和市容管理等。

## （二）在改革中要处理好三个市场之间的关系

特区经济总的在国家计划指导下以市场调节为主，但是计划指导与市场调节在特区经济发展密切相关的三个市场上的作用和表现形式是不一样的。

国际市场。深圳特区要努力发展外向型经济，主要是面向国际市场，并逐步进入国际市场。特区同国际商品市场、资金市场、技术市场和信息市场的交往将越来越密切。特区在国际市场的经济活动虽然也在一定程度上受国家计划的指导（这种指导主要是方针政策上的）和一定范围的控制（如外汇等），但计划指导是非常有限的，基本上是运用市场机制、受国际市场的价值规律和供求关系的调节。当然，特区受

国际市场的调节、同国际市场密切挂钩并进而走向国际市场，并不等于依附国际市场。必须充分估计到资本主义的经济危机和国际市场经常性的、激烈的价格波动对特区的影响，要随时准备对策和措施。上述情况决定了深圳特区的体制改革必须以适应国际市场经常变化的规律和对这种变化作出灵活反应为目标，并在面向国际市场的活动中经受各种考验。

**囿内地市场。**深圳是我国社会主义制度下的一个经济特区，经济运动具有自身的特殊性。它可以根据特区的特点和要求，在内地市场进行特殊的经济活动。它在不违背国家法律、不冲击国家计划的前提下，采取许多灵活的、特殊的方式同内地资金市场、商品市场和技术市场打交道，发挥市场调节的作用。但深圳特区毕竟是我国有计划的商品经济的一部分，它对内的功能，要同内地市场相衔接，要受国家经济社会发展计划制约。特区在人力、财力、物力和技术等方面要接受内地的支援，建设资金、原材料、劳动力、生活资源的供应以及特区产品的内销，都应同内地有关部门和地区的计划相协调，而不能自行其是。因此，特区同内地市场的关系不同于国际市场的关系。它在内地厂家，受计划指导和计划调节要多些，市场调节要少些，这主要取决于内地市场调节的范围和程度。

**獠特区市场。**深圳特区虽然是我国有计划的商品经济的一部分，但它处于内地市场和国际市场的中间地带，也可以说是一个过渡带。由于它具有很多特殊性，因此是一个特殊的独立的市场。这个市场有其特殊的市场机制。特区市场全面放开以后，已形成在国家计划指导下的以市场调节为主的体制。同内地市场相比，其市场调节的范围大，程度高，手段多，方式更灵活。但特区市场又不同于没有计划指导的国际市场，即不是完全受国际价值规律和国际市场供求关系的调节。从时间序列上看，特区市场的发展方向，是远离国内市场而靠近国际市场，以市场调节为主。从空间分布上看，主要受特区市场和国际市场的调节。从时空统一来考虑，特区的未来主要受国际市场的调节。

根据上述情况，客观上要求特区的体制改革不仅要适应现阶段三个市场不同特点的要求，而且应着重考虑特区未来主要受国际市场调节的特点。①要进一步改革价格体系和管理方法，为特区市场与国际市场挂钩创造条件。②改革目前特区同国际贸易不相适应的外贸体制，简化外

汇申请、外汇调拨的审批手续，废除种种对开展经济贸易活动的不合理限制。③改革金融体制，活跃特区金融市场，积极创造条件，逐步实现特区金融的国际化。其关键性的一步，是要努力促成能够自由兑换的特区货币的发行。

（三）实行政企分开，建立各种经济、社会协调组织，明确政府职能，处理好政府、经济社会协调组织同企业之间的关系

政企是可以分开的。国家作为宏观经济的控制者和调节者，客观上要求政不管企，超脱微观经济活动；国家作为全民所有制的所有者代表，客观上要求政管企，介入微观经济活动，经营好自身所属企业。国家这种双重的经济职能，经济生活中的这种矛盾现象，在深圳特区也极为明显，特区政府作为国家的代表，过去对微观经济介入过多。根据马克思主义理论和社会主义实践，全民所有制企业的所有权和经营权是可以分开的。仅从经济角度来看，作为全民所有制所有者代表的特区政府，面对瞬息万变的国际市场，无法对所有经济活动进行有效管理和经营。在政府没有能力对企业进行直接经营的情况下，应授权善于经营的人去从事生产经营活动。因此便产生所有权同经营权相分离的问题。实际上，外国一些资本主义企业（包括大的垄断财团、跨国公司）的资本所有者都是寻找善于经营的经理和各类专业人才来经营管理企业。在深圳特区，这种所有权和经营权相分离，使得企业拥有高度的经营自主权，既是相对商品生产者和经营者，又是独立的经济实体。

政企分开后，要明确企业的权利、义务和政企关系，要解决谁代表国家利益的问题。企业作为独立的经济实体，拥有比前一阶段的简政放权更多的自主权。它有权根据自身的发展需要，根据市场特别是国际市场瞬息万变的情况，独立自主地从事生产经营活动；有权独立决定商品的生产 and 经营，投入的规模和结构，原材料、设备和技术的来源，产出的规模和结构，产品的规格和质量，销售的方向和渠道，自有流动资金的支持，劳动报酬的具体形式的选择等等。企业的主要义务是遵守国家法律、法令和具有法律约束力的各项规定，照章纳税。在这种情况下，企业的利益同国家的利益是一致的。它既维护自己的利益，又代表国家利益。

但是，企业在经济活动中，有时会影响国家正常的经济活动，甚至会出现违反国家法律、法令，违反党的方针政策的现象。如炒买炒卖外

汇、倒卖进口物资等，在这种情况下，企业只代表自身的利益，作为国家代表的特区政府，就必须运用经济的或法律的手段，甚至行政手段，引导或强制企业向有利于国家利益的方向发展，从特区建设和全国“四化”事业出发，规定企业的经营方向和经营范围，确定企业上缴财政的税利指标。对外资企业，既要尊重其独立经营的自主权，又要实行有效的监督，保证照章纳税，防止逃税漏税，必要时可辅以行政手段。在涉外企业中工作的我方人员，必须坚决履行和遵守国家法律，代表并维护我国利益。对内联企业，也要通过健全法规来调整国家同内联各方的利益，防止企业资金由全民所有变为企业所有。

政企分开以后政府的职能：①贯彻执行党中央和国务院的方针、政策，并根据党中央和国务院的方针政策和有关规定，制定符合特区实际情况的各种规定；②制定特区经济社会发展战略和具体规划，从宏观上控制建设规模和经济增长速度，正确处理积累和消费的比例关系，对特区经济进行计划指导，搞好综合平衡，搞好体制改革；③利用各种经济杠杆管理特区经济活动，把行政干预减少到最小限度，加强经济检查和经济监督工作；④加强经济预测和宏观指导，协调各种经济活动；⑤搞好特区的税收和财政工作，严格财政检查和财政监督，组织特区重点工程的开发和建设，加强特区市政规划、管理和市政设施的建设。⑥领导特区的科学、文化、教育、卫生、体育和计划生育等工作，加强特区的精神文明建设；⑦管理特区的对外经济、技术、文化交流和合作。

建立各种经济、社会协调组织，发挥社会的调节作用。政企分开以后，企业要把一些影响其经济效益而企业本身又不能承担或不应该由企业承担的经济职能和社会职能推向社会。如企业间、行业间的相互经济联系，公共事业、社会福利以及其他的经济、社会活动等。政府职能确定以后，政府也不再管这些不应由政府来管的事。这就迫切要求成立各种行业协会和跨行业协会，解决同行业或几个行业之间在经济、社会活动中需要协调协作的问题。必须建立各种经济中心，如信息中心、贸易中心、金融中心、技术中心、培训中心、咨询中心等等，为企业和社会提供服务。这些协会和中心的主要作用是：①加强企业外部的横向经济联系和内在的经济联系；②介于政府和企业之间，特别是行业和跨行业协会，既代表企业的利益，反映企业对政府的要求，又代表政府的意向，向企业转达政府的意图，成为沟通企业和政府的枢纽；③处于社