



关于实现经济与社会协调发展问题 的几点认识

丁宁宁

一、问题的形成

在 80 年代的改革开放过程中，提高微观经济效率的一个重要措施是扩大收入差距，即所谓贯彻“按劳分配”原则。农村实行家庭联产承包责任制，城市推行“多劳多得”的浮动工资加奖金不封顶的分配制度。虽然居民收入差距迅速扩大，但在“蛋糕做大”的同时，几乎所有人的收入或多或少都有所增加，社会情况比较稳定。

90 年代以后，随着经济市场化水平的提高，理论上也开始向“按要素分配”倾斜。在居民收入差距进一步扩大的同时，分配格局发生了重大变化。在“蛋糕做大”的同时，相当一部分群众的收入不仅没有提高，反而有所下降。其中包括中西部地区的农民、城市失业（下岗）工人，以及在城镇地区打工的流动人口。收入下降的人群相对在城市集中，在某种程度上引起了城市社会治安的恶化。

上述情况很早就引起了学术界的注意。1994 年以后，展开

了收入分配（赵人伟 1994）和基尼系数问题的讨论。但中央的注意力依然集中于完善社会主义市场经济理论，以及以国有企业为中心的配套改革措施上。这一点可以从十五大的文件上（1997）明显地看出来。

社会问题开始引起中央的关注是 1998 年。这一年的“两会”上完成了政府换届。新一届政府根据十五大的文件要求，对国有企业职工实行“下岗分流”，导致社会矛盾迅速激化。中央不得不在半年之内连续召开了两次工作会议，制定了“两个确保”的政策目标和一系列具体措施，矛盾才得到了某种程度的缓和。

社会问题的积累，不可避免地影响到经济目标的实现。由于养老、医疗、教育等领域的改革不配套，引发社会预期不良，加之收入分配差距迅速扩大，导致社会整体消费能力下降。因此，自 1997 年亚洲金融危机后，中国经济一直处于“通货紧缩”状态，政府不得不实行积极的财政政策，来维持必要的经济增长。但是，就业方面的矛盾依然逐渐尖锐。

在认真总结改革开放以来经验教训的基础上，2002 年党的十六大提出了 2020 年全面建设小康社会的总体目标，以及走新型工业化道路的口号，开始关注分配、社保、就业等社会发展目标。今年的十六届三中全会上，又具体化为“五个统筹”，进一步明确了协调经济发展目标与社会发展目标的任务。

二、问题的严重性

如果只是从现实生活中遇到的矛盾去认识社会问题的严重性，在很多情况下可能就太晚了。从政策研究的角度讲，我们可以更多地借鉴其他国家的历史经验，特别是借助于西方国家所经历的发展阶段，找到可以作为比较的经验。

如果把西欧当作一个整体，则其整个工业化过程用了大约 200 年（从 18 世纪中叶开始的工业革命到上个世纪 60 年代）。在这 200 多年里，西欧经历了生态环境的破坏和恢复，经历了多次欧洲范围内的战争和两次世界大战，经历了激烈的国内阶级斗争并完成了向福利国家的转变。

18 世纪中叶，整个西欧人口不到 1 个亿，直到今天，西欧

的人口也不过 4 亿左右。而我国改革开放时的人口是 12 亿，相当于西欧工业化初期人口的 12 倍。况且，无论是从人口与资源、环境的关系来看，还是在缓和社会内部矛盾问题上，我们目前面临问题的难度，都大大超过历史上的西欧国家。

根据中国科学院 1998 年给中央的报告，中国在 2030 年人口停止增长以前，环境恶化的局面不可能发生根本转变。环境有所恢复则是 2050 年以后的事了。我国的矿产资源、土地资源和淡水资源，都无法支持我们按照西方工业化模式实现经济长期增长。在我国匮乏的自然资源中，除矿产资源可以通过贸易实现供给外，土地和水资源则不可能通过国际贸易来增加供应。

有鉴于此，早在解放前就有人提出过新型工业化道路（费孝通等 1932）。他们提出要发展劳动密集型产业，走乡村工业化和中小城镇为主的工业化道路。

但是，这种看似合理的设想不仅在解放前无法实现，也被我国改革开放以来的实践所否定。80 年代遍地开花的乡镇企业，凡是 90 年代以后能够存活下来的，都不得不提高自己的资本有机构成，而且纷纷向大中城市集中。即使从节省资源和保护环境的角度讲，分散工业化的道路也是走不通的。道理很简单：与大中城市相比，小城镇要占用更多的可耕地；只要我们在末端上进行污染的治理，就要求在合理的排放规模上实现治理的效益。

市场经济条件下的社会矛盾，集中表现为严重的失业问题。其实所谓工业化，本质上就是一个资本、技术不断替代劳动的过程。西欧工业化时期优于我国的条件不仅是人口少，而且在商品生产摧毁了农村的自然经济后，大量的失去土地的农村劳动力和他们的家庭可以比较自由地向美洲、澳洲移民。即使如此，激烈的阶级斗争依然贯穿于西欧整个工业化过程。直到二战后普遍推行了福利国家政策，阶级矛盾才最终缓和下来。

显然，我们现在面临的社会问题要比历史上的西欧严重得多。

三、对目前经济、社会政策措施的基本判断

——理论基础的缺陷。改革开放以来，我们在摆脱“文革”极左路线方面取得了很大进展。但是由于长期提倡“不争论”，在社会主义经济理论方面进展不大。如何历史地看待传统计划经济，社会主义市场经济与传统计划经济之间是一种什么样的关系，社会主义市场经济与西方市场经济有什么区别？直到今天，理论界也没有做出比较令人信服的解释。

——经济政策与社会政策的不协调。我们的经济政策与社会政策之间表现出明显的反差。经济政策是具体的，明确的；有短期目标，也有中期目标和长期目标。社会政策则基本上服务于政府的短期目标。例如“两个确保”、城镇最低生活保障线、高校扩招（以延缓就业压力）和随之而来的几年后发动政府和社会力量改善高校毕业生就业等等。这些社会政策要不要长期坚持下去，能不能长期坚持下去？哪些事情属于政府的责任，哪些事情应当由市场来决定？都没有经过认真的研究。社会政策与经济政策之间难以协调，社会政策与社会政策之间缺乏连续性。

——社会保障的制度性缺陷。社会保障体制之所以要改革，是因为文革时期形成的“单位保障”陷入困境。但由于政府缺乏长远眼光，在目标设计上，只考虑了原来覆盖的城镇居民，没有把迅速增加的流动人口考虑在内。具体方案上，更多着眼于减轻政府的财政负担，较少考虑政府的历史责任和社会公正。因此，尽管很多地方的名义缴费率已接近福利国家水平（养老、医疗、生育、工伤四项相加高于40%），承诺替代率却大大低于西方国家。由于制度设计本身在财务上不可持续，群众对新保障体制缺乏信任，扩大覆盖面的努力没有取得成效。

——政府在国民教育职能领域里的责任转移。农村的“普九”存在大面积的漏洞。在教育“产业化”的口号下，政府放宽对高等学校的收费限制，致使大学学费普遍上涨，又将大量低收入家庭的子女拒之门外。为子女上学攒钱，已经成为许多一般收入家庭增加储蓄的首要因素。教育部门三令五申禁止乱收费之所以收效甚微，是因为如果仅仅依靠政府拨付的教育经

费，不仅学校难以维持正常运转，甚至无法保证教师的工资和起码的福利，使相当一部分教师也进入低收入群体之中。政府教育经费比重至今也没有达到发展中国家的平均水平（占GDP4%）。

——公共卫生政策模糊。非典爆发，终于引起了政府对公共卫生和防疫工作的重视。政府决心在3年之内重建城乡紧急防疫网络。但是医疗卫生体制是一个整体，只靠防疫站和医院的急诊科，解决不了传染病防治问题。在医疗卫生体制上，政府究竟应当承担多大的责任？哪些医院应当按照非营利机构运转，哪些医院可以作为企业来经营？目前的政策界限十分模糊。与此相配套，医疗保险制度应当如何设计，也需要重新考虑。

——城市贫困问题缺乏政策上的长期考虑。城市贫困问题的核心是就业问题。在大量农村流动人口参与城市劳务市场竞争的情况下，即使政府提供免费培训的机会，城市失业问题也会长期存在。因此，不仅是一个最低生活保障线的问题。住房问题如何解决？水电费问题如何解决？北方城市的供暖问题如何解决？看病问题如何解决？如何鼓励享受政府最低生活补贴的人寻找新的工作机会？需要有一个长期的政策考虑。

四、有关经济社会协调发展的长期政策取向

根据以上分析，可以明显地感到，党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标，以及十六届三中全会提出的“5个统筹”是非常及时、非常有远见的。要落实以上政策目标，就需要弄清楚哪些问题是近期可以解决的，哪些问题是短期内解决不了的；哪些问题是政府有能力彻底解决的，哪些问题是政府没有能力彻底解决的。

首先，由于我国的土地和水资源的稀缺无法通过贸易获得补偿，因此中央政府有必要对跨流域调水和城市的战略性布局进行规划。从长远考虑，应当编制全国性的国土规划，顺应自然规律和人口流动规律，在自然条件较好的地区，重点发展若干个大的都市圈或城市带，容纳国内一半左右的人口，并大力推行新型工业化道路所要求的发展方式，这样才有可能将我国

未来工业化对资源—环境安全的威胁降到最低程度。

第二，政府承担普及义务教育的责任是增强国家竞争力的基础。普及义务教育的重点是农村和城市流动人口。这是政府应当承担、也有能力承担的责任。在社会选择多元化的情况下，鼓励社会、私人办教育，但普及义务教育应当明确以公立学校为主。高等学校应当吸取日本经验（独立行政法人），除极少数学校外，一律向政府资助的非营利机构过渡。

第三，在医疗机构改革方面，根据西方国家的经验，只有牙科等少数医疗服务机构按照企业模式运转，绝大部分医院，包括私立医院，应当按照非营利机构模式运转。在此基础上，医疗保险制度才有可能正常运行。公共卫生和防疫工作的重点应当以农村人口和城市低收入阶层为主，因为，在他们中间难以推行医疗保险制度，他们是“因病致贫、因贫致病”的主体人群，所以为这些人群提供基本的医疗卫生服务是政府不可推卸的责任。

第四，社会养老保险和医疗保险体制应当面向所有雇主单位及其雇员，以及一切有支付能力的居民。考虑到我国地区、行业上的收入差距，新体制的设计思路应当是“低水平，广覆盖”。在此基础上，政府采取税收优惠方式鼓励企业补充养老和医疗保险的建立。对所有雇用合同工、临时工的单位，不管其是否具备参加养老保险的条件，都要强制性地推行工伤保险。个人储蓄和商业保险只能是政府体制之外社会保障的市场力量。

第五，如前所述，失业和贫困是工业化过程中长期存在的社会现象，短期内不可能彻底得到解决。但是，促进就业和社会救济却是各级政府不可推卸的社会责任。鼓励自主创业和中小企业发展，提供就业培训机会和最低生活保障，是工业化过程中保证社会长治久安的重要措施。

第六，居民收入差距的扩大，在劳动力过剩条件下无法缓解。政府的责任是通过各种税收手段，实施收入再分配。西方经验证明，越早推出遗产税和赠与税，社会阻力越小。在政府郑重宣布保护私人合法财产的同时，及早推出与收入再分配有关的税种，是一种明智的选择。

第七，体制转轨过程中，必须坚持“新人新办法，老人老办法”的原则。由此产生的转轨成本，必须由政府来承担。在这个原则问题上的任何一点犹豫，都会给社会稳定带来消极的后果。

五、留待探讨的三个重大问题

第一，中国工业化模式能否创新。即使我们全面实现了上述政策设想，也不过是继承、参照了西方国家工业化过程中的主要经验和教训。但由于前述中国问题的特殊性，新型工业化道路能不能走得通，还需要我们继续探索。

第二，对国际环境的基本判断。党的路线转移到“以经济建设为中心”的轨道上来，其重要前提是：二战后美苏之间的战略核平衡，消除了全面战争的可能性。90年代初苏联解体以后，上述前提已不复存在。不管我们如何希望“和平与发展是国际社会永恒的主题”，美国的单边主义倾向已经是一个不争的事实。因此，对我国的总体发展战略，也需要重新进行审视。

第三，什么是中国赖以发展的优势条件。1816年，一位英国下院议员在谈到为什么工业革命发生在英国而不是别的国家时，说了这样一段话，“我国是世界上第一个工业生产的国家，不是因为我国的劳动力比其他地方低廉，而是因为我们的人身和财产都有保障，因为我们有良好的政府，因为我国有一些独特的有利条件，因为我们有丰富的煤炭，因为我们有精巧的机器和机械，因为，由于我们所处的位置，我们不易受到战争的破坏，而在遭受战祸的国家里，一切改良的进程都被打断了；尤其重要的是因为我们有雄厚的资本积累，这是其他任何国家所无力抗衡的，而且，我们的资本家不是根据造成生产更不稳定的规律雇佣工人”。

作者系国务院发展研究中心社会发展研究部主任，研究员

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn> 联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn