

4-9  
经济结构战略性调整的方向与政府作用谢伏瞻<sup>△</sup>

F121

经济结构调整是市场经济条件下经济发展中的必然现象和客观要求。在不同的体制,不同的外部环境,不同的发展阶段,结构调整的步伐有快有慢,范围有大有小,程度有深有浅,但调整是始终在不断进行的。党的十五届五中全会把经济结构调整作为制定“十五”计划的主线,抓住了我国经济发展中存在的主要矛盾,是指导我国经济长期稳定发展的重大决策。

## 一、本轮结构调整的背景

这一轮经济结构调整与以往的调整有很大的不同,不论是国际经济背景、技术背景,还是国内经济环境、体制条件都发生了很大的变化。概括起来,有四个方面的特点:

第一,本轮结构调整是在经济全球化不断加深的国际背景下的开放性调整,是全球范围的大调整。

第二,本轮结构调整是在信息技术和知识经济快速发展中的升级性调整,是旨在实现跨越式发展的战略性调整。

第三,本轮结构调整是在短缺经济结束,买方市场初步形成后的需求导向型的结构调整。

第四,本轮结构调整是在经济发展实现阶段性转变和体制转轨进入攻坚阶段后的调整。

按照党中央的部署,我国在过去的20年中已经成功地完成了小平同志亲自描绘的三个阶段目标的前两个目标:即在80年代国民生产总值翻番的基础上,90年代国民生产总值再翻一番,使人民生活实现了温饱,初步达

到了小康水平。我国的经济体制改革在许多方面取得了实质性进展。宏观调控体系初步建成,各类市场都不同程度得到发育,特别是产品市场已基本上由供求决定。要素市场在各类生产要素的配置中的作用越来越大。证券市场发展很快,直接融资在企业融资中的比重提高,人才流动的范围扩大,技术和知识已作为生产要素参与分配。市场在结构调整中的基础性作用不断增强。各类市场间的相互关联和相互作用越来越明显。因此,当前的结构调整,必须要按第三步战略目标所规定的任务进行前瞻性调整,必须遵循市场经济的规律进行适应性调整。

## 二、当前经济结构中存在的突出矛盾

十五届五中全会文件指出,“经济结构存在的问题,主要是产业结构不合理,地区发展不协调,城镇化水平低”。具体表现在以下8个方面。

一是三次产业结构之间的矛盾。产出结构中第二产业比重过高,第三产业比重明显偏低,不仅低于发达国家,也低于许多发展中国家。第三产业发展滞后,表明我国新兴经济增长落后于世界经济发展的大趋势。在就业结构中,劳动力在第一产业就业的比重过高,有一半以上的劳动力停留在农业领域。

二是产品和生产能力结构的矛盾在传统产业中问题十分突出。一般产品生产能力相对过剩与技术含量高、附加价值大的产品短缺同时并存。在主要工业品中有80%以上的产品生产能力开工不足或严重不足,同时

每年还要花大量外汇进口国内短缺产品。另外,主要生产工艺、技术装备落后、资源利用率低。

三是企业组织结构不合理。生产集中度低,规模效益差。大企业不强,小企业不专,企业间专业化分工和社会化协作水平低。组织结构分散的问题在部分传统产业和国有企业中问题格外突出。企业参与国际竞争的能力不强,难以适应全球化条件下的激烈国际竞争。

四是消费结构的矛盾。城镇居民一般吃、穿、用的基本需求大体得到满足,但住、行需求缺口大,质量差。在需求结构升级中遇到了体制和政策障碍。在农村,主要是收入水平低、购买力不足或由于基础设施不配套,使一些可以实现的消费得不到实现。这种消费需求与产出结构的矛盾既影响了供给,又限制了需求。

五是金融高风险与企业低效益的矛盾。我国国有企业的融资,主要还是依赖于间接融资,特别是国有商业银行的贷款。直接融资的比重偏小,而国有企业效益太差,呆帐、坏帐、乱帐有增无减,使银行风险急剧增加。银行为规避风险以自保,加强了对贷款的限制和审查,使企业尤其是低效益的企业融资越来越困难,造成银行与企业的双重困难和恶性循环。另外,金融机构和金融工具不适应多种所有制经济发展的要求,国有银行为主渠道的金融结构主要服务于国有企业,特别是其中的大企业。在工业企业中,国有工业产值只占 50%,但却占用了银行对工业企业贷款的 70%。在经济中发挥愈来愈重要作用的非国有经济,特别是中小企业和高成长性的高新技术企业、高风险的创业企业得不到及时有效的金融支持。

六是分配结构的矛盾。不同的经济部门之间、地区之间、不同的人群之间收入差距呈扩大之势。部分垄断性行业,部分发达地区,部分新兴产业中高层职员收入较高,拥有生产要素和高级技术的人回报较高,但由于投

资渠道不畅,这些高收入层并未直接将收入转化为投资,加上其边际消费递减,使投资和消费需求并没有相应增长。而相当一部分国企职工下岗或在岗待业,收入水平明显下降,加上社会保障体制覆盖面不够宽,资金来源不够,保障的力度不够,使这部分人群消费意愿和能力下降,制约了需求的增长。

七是城乡之间的矛盾。首先是城市经济的总体规模还不大,比重不够高,城市的结构不合理,大中城市辐射和带动能力不足,中小城市的聚集效应不明显。城市经济的总体效率不高,既无力容纳更多的农村人口和劳动力进入城市,又不能有效补贴和支撑农村经济的发展,使城乡经济脱节的问题日趋严重。

八是地区结构的矛盾。具体表现在:第一,各地方经济自成体系,结构趋同,各地比较优势不明显;第二,市场分割和地区封锁长期得不到解决,全国统一市场难以形成;第三,区域间的发展差距扩大,发达地区发展受到牵制,落后地区发展缺乏动力,不利于经济的持续快速健康发展。

上述 8 个方面的矛盾和问题相互交织在一起,既是经济结构调整的重点,也是调整的难点。只有认真解决这些问题,我国的经济结构调整才能取得实质性的进展。

### 三、经济结构调整的方向

归纳起来,可分为三个方面。一是产业结构的优化与升级;二是城乡经济关系的调整;三是区域经济布局的调整。

具体来说,结构调整的方向是:

第一,大力发展第三产业。努力提高第三产业在国民经济中的比重,提高第三产业对一、二产业的支撑和服务能力,提高经济和社会生活的现代化水平。包括以下几个方面:一是加速发展现代服务业,促进金融、保险、证券扩大规模,增加服务品种和范围,改善服务质量,增进现代化服务的水平。规范化地发展中介服务业,建立社会信用体系。

扩大技术咨询、技术推广、技术服务等综合性服务内容。促进教育的产业化进程,改善社会服务质量。二是理顺体制,以市场为导向,消除政策性障碍,把住宅、装饰装修作为重点,发展房地产业,相应地建立起各级各类住房市场,加强中介服务,开拓租赁住房业务。三是发展现代化的商业、服务业,探索连锁经营、商品配送等现代商业营销。四是大力发展旅游业,家政服务业,医疗、健康保健业,建设托老托幼等服务机构,全面提高人们的生活质量,扩大就业容量。

第二,重点推进信息产业为核心的高新技术产业发展,以信息化带动工业化。我们的工业化还没有完成,正赶上了信息革命的历史机遇,这就为我们发挥后发优势,加快赶超步伐创造了有利的外部条件。因此,必须大力发展以信息技术为核心的高新技术产业。在研究开发上,瞄准前沿、总体跟进,重点突破。在产业发展上,要在信息技术领域推进国民经济信息化,重点攻克高性能计算机、大型软件、大规模集成电路设计与制造、网络通信技术等,为信息基础设施建设提供强有力的保障与支撑。在生物技术、新材料技术等重点领域取得突破。

第三,要充分考虑我国国情,改造和提高传统产业,特别是振兴装备工业。我们有比较完备的工业体系和基础,这些大多数是传统产业,传统产业不一定是夕阳产业和技术落后的产业,用先进技术改造以后,可以提高技术含量,注入新的活力,既满足国内市场需要,也能进入国际市场。

我国人口多,就业压力大,发展劳动密集和技术密集型产业在相当长时间内仍然要坚持。这是解决我国就业问题的主要出路,是我们在国际市场竞争的比较优势所在。改造传统产业,要做好以下几点:一是注重对企业组织结构的调整和优化,形成合理的专业化分工和社会化协作体系,提高规模经济效益。二是努力提高企业技术装备水平和技术创新能力,以及引进吸收消化能力,增加 R&D 的

投入和共性技术的推广应用,努力提高产品的技术含量和深加工能力。三是重点提高装备制造业的水平,提高生产的技术水平和进口替代能力。四是消除一些限制轿车发展的不合理政策,大力发展经济型轿车,提高轿车生产的规模效益和国际竞争力,降低价格水平,扩大市场份额。五是提高轻纺工业的档次和深加工、精加工能力,进一步增强出口竞争力和出口增值水平。六是重点改造石化、钢铁等原材料工业,增加新型材料、关键品种和深加工产品。在建材、钢铁、炼油、化工、机械等行业压缩和淘汰技术落后、严重过剩的生产能力,彻底淘汰“五小”等污染环境、浪费资源的落后生产能力。

第四,继续加强基础设施建设。完善民航、铁路、交通布局,强化系统配套,扩大网络联接,形成综合配套的立体交通运输体系,支撑国民经济发展。加强水利建设,提高防洪抗旱能力,加快南水北调工程的研究工作,努力探索缓解北方水资源供需矛盾的途径。特别重视生态环境保护和治理。另外,要优化能源结构。加快石油天然气勘探开发,提高天然气比重,加强石油战略储备,实行能源进口多元化。积极发展水电,优化发展火电,适度发展核电,推进全国联网。

第五,积极推进城市化的进程,尽快改变城市化落后于工业化的格局。中国的工业化最大的难点在农村。产业结构不合理,根本的还是第一产业比重太大,第三产业比重太小,我们有 70% 的人口在农村,以务农为生,如果不大力推进城市化,不有步骤地把农村人口从农村转向城市,第一产业的比重就降不下来,二、三产业的比重和水平就提不高。知识经济也好,现代服务也好,在落后的农村是难以发展的。推进城市化要走多样化的城市发展道路。根据现有城市体系结构,有选择地积极培育发展一些综合性的国际性大都市,对有条件的要发展成世界性的中心城市。以部分发达经济区为依托,以区域性城市或较大规模的省会城市为重点,充实提高区域

性中心城市。完善和壮大一批各具风格和特色鲜明的中小城市。

推进农村城镇化,是“十五”计划的重点,是促进农村人口向城市转移的必由之路,是具有中国特色的城市化的方向。我国东部和中西部的情况差别很大。东部地区和中部的部分地区应提升县城和建制镇的规模和平,扩大小城镇的规模,完善功能,集聚产业和生活人口与就业人口,使之成为农产品加工基地和集散中心,农业信息与技术服务中心。而西部和中部的落后地区,要有重点,有选择地发展人口相对集中的县城,统筹规划,因地制宜,逐步推进。

推进城市化,不是人口的简单聚集,而是在经济发展和繁荣的条件下,人口和劳动力的自然转移。只有在农村经济发展水平、农民收入水平和生活水平大幅度提高的情况下,城镇化才成为可能。因此,推进城镇化,要积极推进农业和农村经济结构性调整,有步骤地转移农村富余劳动力,把发展农村的各类工商企业,建设农村市场和发展小城镇有机结合起来,推动农村劳动力向二、三产业转移,带动农村人口向城市转移,使农村生活的人口占总人口的比重下降,农业就业人口占劳动力人口的比重下降。在此基础上,形成大中小城市的合理布局、合理分工、功能提升、经济承载力增强的城市经济体系。

第六,坚持在全局效益、综合效益、长远效益与局部效益、短期效益兼顾的条件下,促进区域经济布局的优化和协调发展,逐步扭转区域间差距扩大的趋势,把实施西部大开发作为一项长期的、战略性的任务。中西部地区要从自身条件出发,发展有比较优势的产业和技术先进的企业,促进产业结构的优化升级。东部地区要在互利互惠,优势互补,共同发展的原则下,通过产业转移、技术转让、对口支援、联合开发等方式,支持和促进中西部地区的经济发展,形成区域经济协调发展的局面。

#### 四、经济结构调整中的政府作用

经济结构调整进展是否顺利,能否取得成功,取决于三个方面的因素。一是政府,二是市场,三是企业,三者缺一不可。因此,要在经济结构调整中,发挥政府的引导和保障作用,发挥市场配置资源的基础作用,发挥企业主体的能动作用。

在成熟的市场经济国家,结构调整通常是市场自发调节的,但政府也程度不同地发挥作用。在我国现阶段,市场体系仍不健全,特别是要素市场的发育程度还比较低,在资源配置中自发性的调节功能比较弱。因此,发挥政府在经济结构调整中的引导和保障作用是必须的。

在结构调整中,政府应该做什么?基本可包括如下几个方面:

第一,促进体制创新,培育各类市场,加快市场体系的建设,同时,弥补市场缺陷。市场在反应供求关系,配置资源方面有其灵敏、迅速的作用,是政府不能替代的。但市场不是自发形成的,需要政府制定法律,明确规则,加强管理。现阶段,我国的许多法律还不健全,有些正在制定之中,有些还没提上议事日程。已出台的法律法规还需要根据实际情况进行修订,需要政府监督执行。因此,政府必须加快这方面的工作,以充分发挥市场的作用。特别要加强资本市场、人才市场、技术市场的建设,在防范金融风险的同时,进一步加快国有商业银行的改革,积极稳妥地建立股份制商业银行和其他金融机构,进一步发展和规范证券市场,逐步提高直接融资比重,发展以民间投资为主的风险投资机制。促进生产要素的优化配置和合理流动。当然,市场不是万能的,即使成熟的市场,也有失灵失效的地方和时候,凡是市场不能发挥作用的地方,都需要发挥政府的引导和保障作用。但政府作用不能代替市场作用,更不能扭曲市场作用,应坚持凡市场能规范运作的都不要加以干预,创造平等进入、公平竞争的环境。

境。

第二,做好结构调整的规划工作。全国的结构调整需要有规划,需要有方案,需要指出调整的方向。各地的结构调整也需要有规划,地方的规划应结合本地的实际,反映自身的特点,突出自身的优势,解决本地突出的问题。而不应该千篇一律,更不能脱离本地的客观实际。政府的规划是指导性的,实现规划要发挥企业的作用。

第三,做好社会保障工作。社会保障工作是制约我国经济结构调整的“卡脖子”环节。由于多年来长期推行低工资、高就业、高福利的政策,社会保障体系建设严重滞后,使我国现阶段结构调整中人的问题成为最棘手的问题。下岗失业的问题、养老保险问题、医疗保险问题、社会救济问题,甚至职工住房问题等等成为企业存量调整中最大的难题。多年来,我们没有建立社会保障的积累,职工工资中没有包含这些方面的含量,使我们对老职工的欠帐太多,一时解决,确有困难。而这些问题既非企业自身可能解决的,也不是市场力量可以自行解决的,必须以政府为主导。政府首要的是建立起符合我国特点的社会保障体系,做好社会保障方面的基础性工作,花大力气解决社会保障的资金缺口,可以通过减持部分国有企业的股权,拍卖国有土地使用权,发行国债和专项债券由财政列支。比如,提高财政支出中社会保障金的比重,征收社会保障税等过渡性的或长期性的办法,充实社会保障基金。同时建立起社会保障基金的管理和运作机制。特别要防止花了钱,不解决问题的现象,克服部门利益损害国家利益,局部利益挤占全局利益,五马分肥的现象。必须从国家长远发展和社会安定的高度来认识这个问题,解决这个问题。

第四,对衰退行业和地区实施必要的退出援助。这是一个地区、一个行业、一个企业难以独立解决的问题。一些衰退性行业,特别是单一资源性矿区和城市,单一产业型地区和城市(如煤炭、钢铁、石油、森工等),仅靠

当地自身是不能解决产业退出涉及的问题的,比如,新产业的导入,新投资的来源、人员的安置和再就业的培训等等,都需要政府给予必要的援助和支持,包括财政支持、金融支持等等。

第五,制定符合我国人口特点的就业政策。在发展高新技术产业的同时,绝不能忽视劳动密集型产业的发展,在发展大企业的同时,要特别注重发展各类中小企业。要消除现行政策中对中小企业的歧视性政策,在企业登记、银行贷款、风险基金支持等方面给予中小企业特别的支持,以扩大就业。

同时对人口的流动要规范管理,逐步取消户籍限制,鼓励农村人口向城市转移,鼓励农村劳动力向二、三产业转移。在一些产业领域,消除原有的不合理的进入限制,打破垄断,促进竞争,为新的企业进入,创造公平的竞争环境。

第六,制定合理的收入分配政策。在收入的初次分配领域,还是要坚持效率优先的原则,这是实行市场经济必须坚持的基本原则,但在收入的再分配过程中,则要贯彻兼顾公平的原则。要通过税收,鼓励合法收入,限制非法收入,调节过高收入,保持社会的公平。当然,要做到收入的合理分配,首先要在制度上保证机会均等,为全社会提供平等竞争的机会,消除不平等的政策障碍。

最后,正确处理好结构调整的进度与改革的力度、增长的速度及社会稳定程度的关系。经济结构调整是一项关系全局的工作,一方面需要在改革中推进调整,包括国有企业改革、社会保障制度的改革、金融体系的改革、投融资体制的改革、政府职能转变等诸多方面,不积极推进改革,结构调整就不可能有大的进展,但现在的改革与80年代、90年代中前期的改革有明显的不同,原有的改革是一种帕累托最优的改革,也就是说改革几乎使所有的人受益,只不过有程度的差异,不是一部分人受益以另一部分人受损为代价。而现在的改革,常常是一部分人受益,另一部分

## 关于深化对劳动和劳动价值理论的认识问题

卫兴华<sup>△</sup> F014.2 F249.2

### 一、问题的提出

中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议提出:“新的历史条件下,要深化对劳动和劳动价值理论的认识。”

那么,这一问题提出的背景是什么?我认为,改革开放以来,在新的历史条件下,在社会主义经济实践中出现了许多新情况、新特点和新问题,需要从理论上予以说明。怎样深化对劳动和劳动价值理论的认识,是其中的一个重要问题。它不仅涉及到对马克思主义基础性的基本经济理论的理解和发展,也涉及到有关方针政策正确制定。

从理论研究和探讨的角度来看,深化对劳动和劳动价值理论的认识,主要与以下三个方面的问题有关:第一,我国从传统计划经济体制转向了社会主义市场经济体制,同时确认我国处于社会主义初级阶段。由此,我国由单一的公有制经济转向公有制为主体多种所有制经济共同发展,在分配制度上实行

按劳分配与按生产要素分配相结合。而在市场经济条件下,这种分配方式必然要通过市场机制来实现。因而要承认市场分配的作用。在这种新的经济条件下,怎样认识和把握马克思主义关于劳动和劳动价值理论,出现了不同的见解和争论。有的学者提出,按劳分配是以马克思的劳动价值论为理论基础的。现在既然实行多种分配方式并存的制度,鼓励生产要素参与收入分配,这就表明,认为只有劳动创造价值的理论,与现实不相符了。它不能说明按生产要素分配的根据。实行按要素分配,就得承认各种生产要素都参与价值的创造。有的学者根据劳动概念的范围,认为物化劳动也创造价值,或社会劳动创造价值。至于非物质生产部门如服务行业的劳动是否创造价值的讨论,已经经历了很长时间了。

第二,随着生产力的日益发展和生产社会化程度的不断提高,科学技术和经营管理在生产中的地位 and 作用越来越重要。怎样评价科技工作和经营管理的劳动?这类劳动是

人可能受损,这就增加了改革的难度,就需要把握好改革的力度,使改革成为有效推动结构调整的动力。

在经济增长速度不高的条件下,推动经济结构调整是最好的时机,因为,这时候落后的生产力受到的压力最大,但结构调整不是停止发展,不是“下马”,而是在发展中调整,通过调整得到更好的发展。在我国目前的发展阶段和社会经济技术条件下,没有一定的增长速度就难以保持社会的安定,而没有社会的安定,改革就难以深化,结构调整也难以进行。

结构调整的过程是经济资源的重新配置过程,是社会福利的重新分配过程,涉及到方方面面,对于结构调整中利益受到损失的,要充分考虑社会的承受能力,适度兼顾社会弱势人群的利益,以保证结构调整的顺利进行。因此,要认真设计调整方案,计算调整的社会成本和群众的承受力,以及政府的支撑能力,使诸方面的关系比较协调,在改革中推动调整,通过调整促进发展,维护稳定的大局。

(作者:国务院发展研究中心副主任、研究员)

(责任编辑:夏添)