

● 刁永祚

试析九十年代经济改革的承受能力

改革的承受能力,即社会环境和经济条件所能允许改革推进的步幅和力度,对改革的进程和实效影响极大。整个90年代,改革的任务仍然十分艰巨和繁重,为了实施改革开放的基本国策,逐步建立起社会主义有计划商品经济的新体制和新的运行机制,理顺国家、企业、个人之间的分配关系,需要进一步搞好企业、市场、价格、财税、计划、投资和劳动工资、社会保障、住房制度等一系列的改革。这些改革的推进,将调整现有不同利益群体的利益分配格局,其中大部分改革项目将不可避免地涉及社会成员的切身利益,有的还可能产生局部利益的矛盾和摩擦。在这一过程中,社会各个利益层次和利益主体能否承受得了相应的利益调整的冲击?社会各个方面的承受能力如何?这些问题将始终构成影响改革实际进程的制约因素,是决定改革措施出台时机和政策力度的重要参数。只有充分考虑各个方面的承受能力,才能使改革在总体筹划上做到心中有数。因此,各项改革仅有理论方案是不够的,还要看这些方案和措施能否为整个社会,尤其是广大职工所接受。步幅太大,引起的社会震荡程度也大,欲速则不达;步幅太小,迟迟不能出台,又会拖延改革进程,坐失良机。为准确地选准改革时机,增强改革的实效,必须正确地分析和把握改革的承受能力。

一、国家:改革主导的承受能力

国家是改革的主导。在中国,任何改革措施的实质性的推进都是借助于国家的力量来完成的。90年代的改革,同样要发挥国家的作用,因此,国家的承受能力如何,对改革进程的影响极为关键。国家对改革的承受能力可分为政府的承受能力和国家财政承受能力两个方面。

从政府方面来看,它作为改革方案的设计者和组织者,在90年代面临着巨大的压力,今后的改革能否取得成功,关键在于政府的决策和效率。政府究竟能在多大程度上承受住改革,要取决于以下三个因素:(1)政府对待改革的决心多大。中国的经济改革已走过了13年的历程,取得了举世公认的成就。我们对改革的决心好象已不成问题。事实上,随着国内和国际环境的变化,特别是具体改革方案评价的社会压力,使政府不能不变得更加谨慎。中国的改革已经到了这样的境地:只能成功,不能失败。在这种状况下,担心的不是政府动摇改革的决心,而是政府的行为过于谨慎。为此,政府应在坚定决心的基础上,科学地加大改革的份量。(2)能否准确地把握改革的时机。选准改革时机是改革取得成功的重要条件。以往在选择改革时机时,政府行为曾存在一些偏差:或是在条件不成熟时仓促上马;或在条件具备时左顾右盼,这些做法都不利于有效地推进改革。进入90年代,政府在决策时机的把握上已相对成熟了,最近两年出台的许多改革措施都取得了明显效果,为整个90年代的改革创造了条件。要注意保持这一良好势头,提高决策的准确性和成功率。(3)能否有效地组织改革方案的实施和运行。我国政府作为国民经济活动的组织者,其作用的发挥不仅要依赖

于行政权力，而且更主要的取决于运行效率的高低。只有提高政府部门的工作效率，才能提高整个国民经济的运行效率。我国目前政府部门的运行效率还存在严重的问题，机构臃肿、人浮于事的现象还相当普遍，这种状况亟待改变。

国家的承受力更集中地体现在财政实力上。推进经济改革的正常进行离不开财政的支持，财政支持能力对稳定市场、稳定人心，保证每一项改革措施的实效，起着十分重要的作用。如果改革措施的力度超过了财政支持能力，改革的风险则是显而易见的。考察财政的承受能力主要是看两个方面：（1）财政的收支平衡状况，特别是财政有多少机动能力可用于支持改革措施出台。机动财力是保证改革进行的必要条件，正是由于财力的限制，许多应该出台的改革方案无法实施。90年代，我们面临着价格、工资、住房、社会保障等一系列同财政紧密相联的改革，对机动财力提出了更高的要求。但现实的财政状况并不乐观，不仅连续多年的财政赤字没有弥补，而且又出现了新的财政窟窿，这就不能不降低国家对改革的承受能力，制约着改革的正常进行。例如，价格改革是90年代需要解决的紧迫任务，而价格改革首先就面临着谁来补偿的问题。在原联邦德国，1948年放开价格时主要是靠剥夺富人来补偿的，他们在放开价格的同时，实行新的货币政策，旧马克只能以6%兑换新马克，其余的存款和手持货币都被政府没收了，所以放开价格之后并没有引发物价暴涨。我国由谁来补偿呢？我们不可能靠剥夺老百姓来补偿，只能靠国家来补偿，而财政又没有钱。这种承受力决定了价格改革的步子还不可能太快。（2）财政收入在近期内是否有新的增收来源和可能的节支情况。开源节流是增加财政收入的重要方面，目前的状况是一方面财政承受着巨大的压力，十分困难；另一方面财政收入上的“跑冒滴漏”还十分严重，许多该上缴的收入收不上来。现在，为搞活大中型企业，国家适当降低了大中型企业的所得税率，这在一定的程度上会影响国家的财政收入，但从长远看，对财政收入的增长是有利的。问题在于，降低某些税率，只是为了给大中型企业创造一个平等竞争的条件，不能由此造成企业对国家的过度依赖，靠减税让利过日子。

二、企业：改革基础的承受能力

企业是经济改革的基础。企业的状况如何及对改革的承受程度，直接关系到改革的成败。应该看到，经过10多年的改革，企业对改革的适应力和承受力已大大增强了，已初步形成了一定的企业运行机制，为改革的深入进行提供了基础。但是目前企业的运行机制，特别是国营大中型企业的运行机制还十分脆弱，在较大程度上受外部环境的直接影响，还难以承受改革的巨大冲击。在推进改革的过程中，必须十分注意这一现实。

企业对改革的承受能力取决于企业自身的状况。在考察这一问题时要注意分析三个方面的因素：（1）企业的生产状况和经济效益状况。企业生产发展速度较快，经济效益稳步提高，则其对改革的承受能力就强；反之，就意味着企业承受能力较弱。如果改革措施使企业负担加重到难以支撑的程度，不但会影响企业自身发展的后劲，也会最终导致改革的失败。我国目前的企业在生产发展和经济效益方面还存在许多问题：生产后劲不足，经济效益下降，企业内部的经营机制不完善，对市场的反应和应变能力较低。这种状况不仅直接影响了国家的财力，也影响了政府对一些改革措施出台的决心。（2）企业领导者的素质和水平。企业领导者既是企业活动的经营管理者，也是改革措施的具体执行者，他们的素质如何，对改革的成败影响极大。一项改革方案的实效，不仅需要改革方案本身的正确，而且需要执行

者具有创造性实施的能力。我们经常可以看到这样的事实：同一项改革方案在不同的企业会产生截然不同的效果，这在很大的程度上取决于企业领导者的素质和水平。因此，改革方案的制定和推行，不能不考虑到执行人员的素质和接受能力，不能超越现实的条件去追求不现实的目标。（3）注意把握不同类型企业对待改革政策的反应态度。企业是改革的微观基础，但企业又是分层次、分种类的，不同的企业对改革政策的反应能力和承受能力是不一样的。在多种形式的企业中，全民所有制的大中型企业起着骨干的主导作用，因此要特别注意研究大中型企业对改革的承受能力，这是推进今后改革最主要的基础。遗憾的是，目前大中型企业的状况还不能令人满意，活力普遍不足，经济效益不高。1990年国营企业亏损面达1/3，实现利税下降18.8%，实现利润下降56.7%，亏损额增加1倍。这种状况，决定了国营企业对改革的承受能力还是极为有限的。因此当务之急是搞好大中型企业。同时，还要注意分析其它类型企业对改革的反应态度。政府的责任就是根据目前企业的实际，为企业进行平等的竞争和发展创造一个体制环境和政策环境。

三、市场：改革条件的承受能力

市场是改革的必要条件。建立有计划商品经济的经济体制和运行机制，必须有一个完善的市场条件。考察市场的承受能力主要是看三个方面：

（1）市场体系完善的程度。市场和市场体系是现代商品经济发展的必要条件，完整的市场体系不仅为商品生产者提供充分竞争的环境，而且有利于实现生产要素的合理流动和组合。市场体系的建设既是改革正常发展的条件，也是改革本身的重要内容。经过前一段的改革，我国的市场体系已初步形成，为企业的改革和宏观的间接调控创造了一定的条件。但目前的市场体系还极不完善：一是市场的构成还过于单一，形式不健全；二是各个市场之间还缺少内在的联系，难以发挥整体的市场效应。由此决定了目前市场对经济活动调节的有限性，使许多改革措施无法通过市场发挥应有的导向作用。

（2）市场机制发育状况和作用程度。市场机制是市场运行的核心。市场的作用正是通过市场机制来实现的。在市场活动中，价格机制、供求机制、竞争机制、利益机制等对市场运行发生直接的影响和调节作用，经济改革的过程也就是培育市场机制的过程。我国目前在市场机制方面存在的问题还比较突出：价格机制还没有真正形成，难以发挥价格对生产和流通的调节作用；市场竞争无法充分展开，经常受到各种非经济因素的干扰；利益机制没有体现，不能实现市场竞争中的优胜劣汰。这种状况决定了市场机制对改革的承受力更不可能很大。应该看到，市场机制的发育是一个自然的过程，它需要一系列的经济条件，而在目前市场机制发育的过程中，往往受到人为的干扰。实际上阻碍了市场机制的发育，客观上也就阻碍了经济改革的进程。

（3）市场规则作用的范围。健全的市场活动必须有完善的市场规则，以保证市场活动的正常秩序。如市场主体平等原则、公平竞争原则、等价交换原则和利益互补原则等，都是市场活动应该遵守的。没有这些规则，市场活动就将陷入混乱。而我国目前的市场规则是极不统一的：一是市场主体的不一致，参与市场活动的既有经济组织，也有非经济组织；二是市场竞争不平等，众多的企业难以在同一起跑线上进行平等竞争，行政性因素干扰过多；三是无法通过市场对企业进行公正的评价，企业的经营状况和实际水平不能通过市场得到真实的反映。这种市场状况决定了对改革的承受能力还是有限的，改革的步伐还不可能迈得太

快。因此，必须在积极培育市场的前提下推进改革。

四、社会：改革环境的承受能力

社会是改革的客观环境。任何改革措施的实施都离不开社会这一大背景，改革的推进必须考虑到社会因素。社会因素主要包括国内外政治、经济形势和职工家庭反应两个方面。

一个国家的国内、国外的形势和特殊环境，是制定改革措施必须要考虑到的。我国经过10多年的改革，无论是国内还是国外，都已经基本上打开了局面，对今后的改革是有利的。但是下一步的改革必须更加慎重的考虑政治的社会的因素：（1）进一步稳定国内局势。我国现阶段经济稳定、政治稳定，总的形势是好的。但是也必须看到，不稳定的因素还仍然存在，这些因素随时都会干扰改革的正常进行，对此必须引起高度的重视。现实的许多改革措施，尽管从经济上看是可行的，但是如果其社会效果不好，也就不能出台。因此，一方面要注意研究改革的社会因素，尽可能制定出经济效益和社会效益统一的改革方案；另一方面，也要通过积极的宣传和引导，提高社会成员对改革的承受能力，增强风险意识和必胜信心，和国家同呼吸共命运，共渡难关。（2）坚持改革的社会主义方向，建设有中国特色的社会主义。中国的改革面临着巨大的国际环境的压力，特别是东欧和苏联的剧变，给社会主义的发展蒙上了阴影。在西方敌对势力和平演变的压力下，中国肩负着挽救社会主义的历史责任，中国的社会主义一定要成功。而社会主义在中国能不能成功，取决于改革能否成功，这就决定了改革不仅是经济问题，而且是更为严峻的政治问题。因此，改革方案的制定，不仅要考虑到国内的承受能力，还要考虑到国际影响。这就需要冷静观察，审时度势，善于利用矛盾，创造良好的国际环境，为社会主义改革服务。这无疑增加了改革的艰巨性和复杂性。

考察社会因素的另一个重要方面是看职工家庭的承受能力。职工家庭是城市社会的主体，因而对职工的经济和心理承受能力以及负担状况的定量定性分析，实际上是预测城市经济改革风险的一个重要问题，它对政府决策部门决定改革措施的推进程度和实施步骤具有重要的参考价值。职工及其家庭对改革的承受能力，包括经济承受能力和心理承受能力两个方面。所谓经济承受能力，是指职工在现有收入基础上承受改革过程中各种经济因素变动造成其经济利益损失的能力。例如，国家调整物价，或市场价格的自发上涨、职工失业、提高房租，都要增加职工家庭的经济负担或造成经济利益的某些损失。这种由改革推进引起的经济损失，要能被职工家庭所接受。职工家庭经济承受能力的大小主要取决于两个因素：一是职工的经济收入，它包括职工的基本工资收入和工资以外的收入两部分；二是职工的经济负担，包括家庭负担和社会负担的程度。应该看到，近年来职工的基本工资收入已有了明显的增长，特别是基本工资以外的收入增长更快，有相当一部分人的“隐形”收入已经超过了基本工资收入，当然这种状况还不普遍，应做具体的分析。但总的来说，职工家庭收入是增加的，这种经济实力的增强，为承受改革提供了一定的条件。

职工的心理承受能力，是指职工对改革的措施使其经济利益产生调整的心理接受能力或容忍的程度。心理承受能力可由职工的态度来反映，如职工对改革的主观评价、心理预期等；也可由职工的行为来反映，如超前购买、抢购、囤积、挤兑存款等。社会成员的主观评价和反映，对改革的进行影响极为直接，很明显，没有社会成员的舆论和行为的配合，任何改革措施都不可能成功。一般来说，心理承受能力主要取决于经济承受能力，经济实力越强，心理承受能力就越大；但心理承受能力又在很大程度上受社会环境、文化传统、价值观

念和社会心理定势等多种因素的影响,因而又表现出与经济承受能力具有一定程度的不对称性。为了顺利地推进改革,必须有效地增强广大职工的心理承受能力:一是要不断提高职工的经济实力,奠定心理承受能力的经济基础;二是要保持社会的稳定,防止由于社会动荡给人们造成的心理恐慌;三是明确改革的预期,使社会成员了解改革的目标和过程,明确改革能够给个人带来的好处;四是注意加强舆论宣传和思想引导,使人民群众了解改革的艰巨性和长期性,懂得并不是每一项改革措施都能给所有的社会成员带来直接的利益,处理好长远利益和眼前利益的矛盾。

五、总体把握:全面考察改革承受能力

考察改革的承受能力,不但要把握国家、企业、市场、职工各自的状况,而且还要特别注意分析它们之间的内在联系,注意从总体上把握改革的承受能力。从国民经济的发展过程来看,国家、企业、职工的承受能力存在着同步增长的关系,这种同步增长表明了三者利益的一致性,它是形成支持改革推进合力的前提。但在国民经济发展水平既定的前提下,这些因素之间往往又存在着一种复杂的关系。因为每一方面的承受能力都直接受到国民经济发展程度的制约,在经济总量为一定的格局下,各因素之间只能是此消彼长。例如,增加国家财政收入、减轻财政负担的措施,往往会加重企业和职工的负担;增强职工的承受能力,往往又会增加财政和企业的负担;适当解决企业的困难,又往往影响财政收入或职工生活。今后的许多改革项目都涉及到国家财政、企业、职工个人三者的合理负担问题,如住房制度、养老保险、医疗保障等方面的改革,都需要国家、企业、个人三方面来适当负担。这里关键的问题是如何确定各自负担的比例,而要合理的确定这一比例,就需要认真的分析各自的承受能力和总体的承受能力。

在研究改革承受能力的过程中,还要注意从研究方法上把握以下几点:

(1)静态分析和动态分析相结合。考察改革的承受能力,不仅要去做静态的定性定量分析,而且更要注意动态的考察,因为经济活动和社会生活是复杂多变的,这些变化必然引起改革各方面承受力的改变。只有在动态中把握改革的社会承受能力,才能做到根据承受能力的变化情况及时调整改革措施的力度和步幅,保证改革政策的实际效果。

(2)总量分析和结构分析相结合。对改革承受力的分析要从总体上把握,只有明确全局,才能坚定改革的决心,抓住改革措施出台的时机。同时还要注意分层次的分析,不仅要研究承受能力的平均水平,更要关注各个层次不同地域、不同发展水平条件下的承受能力。要特别注重考察那些财政靠补贴、亏损企业多的地区的承受能力;特别注重考察亏损企业和低收入及贫困职工的承受能力,使这些企业和职工能够安稳地渡过改革措施出台引起的冲击,使改革更具有针对性和可行性。

(3)单项分析和综合考察相结合。每一项改革措施的出台,不仅要具体分析其对社会带来的影响和可接受性,而且还要注意分析各项改革措施综合作用对社会产生的影响和社会承受力的变化,注意克服和抵消改革措施之间的矛盾和可能引发的负效应,用改革措施的系统效应去调动社会对改革的综合承受能力。

(4)近期分析和长远分析相结合。改革是一个长期的过程,对改革承受力的分析也不能仅限于眼前,而应注意长期的考察。要树立宏观的战略性思路,注意培育改革的新生力量和积极因素,形成一种奋发向上的良好的社会环境,推进90年代的改革向更高层次发展。