

调整分配关系,理顺社会分工,确保市场经济有序运行

To Ensure Smooth Operation of the Market Economy by Adjusting Distribution and Social Division of Labor

范茂发

(国家计委经济研究所副所长,研究员 北京 100834)

建立社会主义市场经济体制的目标提出后,社会各界人员纷纷“下海”经商。这一方面表明,发展社会主义市场经济符合我国经济发展的客观要求,深得人心;另一方面,也出现了各部门分工不明,职责不清,全民经商,市场紊乱的局面。有人认为,这是不可避免的,此话有一定道理,但不能因此就可以任其自然。如果不及时提出问题,采取措施,努力防止和缩小这种“不可避免性”,就会严重影响市场经济条件下宏观调控体系以及整个市场经济体系的建立,从而影响实现市场经济的进程。

一、收入渠道多元化造成社会分工不明,扰乱市场运行

随着市场经济的迅速发展,旧的体制打破了,新的体制尚未确立,市场运行中一些明显不合理的现象难以解决。出现这种状况的一个重要原因就是“下海”热潮把部门 and 个人的社会分工界限打乱了。

市场经济不等于全民经商,也不等于不要明确的社会分工,这似乎是人人皆知的道理。但是,在市场经济的利益机制驱动下,有人却忽视了这个道理。当前,事实上出现了不仅党政军、公检法、文教卫等部门的职工纷纷“下海”,而且这些部门自身也在程度不同地直接或间接地经商。

为了发展社会主义市场经济,我国较早地对商业流通体制进行了改革,放宽政策,给了更多的有利于发展的条件,使从事这方面工作的人能较快地得到看得见的利益。这对于一个历史上长期实行重农轻商,近三四十年来又实行重工轻商、重计划轻市场,甚至否定商品市场的国家来说,要实现由计划经济向市场经济的转变,是十分必要的。但与此同时,依靠国家财政负担的党政机关、政府部门以及科研、文教卫生等事业单位的改革滞后,公薪人员的经济收入也没有同步跟上,与商贸人员比较,两者收入差距拉开了,扩大了。这种“下海”效益的

诱惑力必然推动“下海”热。

机关干部“下海”有利于充实商品生产者和商品经营者队伍,提高素质,也起到了自动精简机关干部队伍的作用。但不少“官员”下海并没有完全脱离原有的职权利益关系,反而给市场带进了新的不平等竞争因素。问题还不只此,由于国家财政困难,有关方面用适合于企业的“找市场,不要找市长”这类口号,鼓励这些单位去“创收”,解决职工福利问题,于是各单位创办的各种各样的公司如雨后春笋般纷纷出现,在职干部中从事第二职业的人数也日益增多,进而出现了公薪人员收入渠道多元化。不少单位人员的工资外收入远远超过工资内收入,颠倒了主辅关系。这种办法尽管部分地解决了一些机关、事业单位职工收入问题,减轻了国家财政的压力,但是却扰乱了原有的社会分工。

在向市场经济过渡的初期,社会分工出现某种“乱”是难以避免的,它反映出在旧的计划经济体制下,有的部门和单位人浮于事、有的(如第三产业)人员极度缺少的极不合理、不均衡的社会分工状况。为适应市场经济的需要,社会分工的大调整势在必行。在调整不到位之前,从事第二职业的人过多且不当、收入渠道多元化的过滥且不合理等问题虽是不可避免,但亦不应任其发展。必须从速建立新的法规和采取适当措施使社会分工的调整尽快到位,否则,以下问题会更加严重。

首先,扭曲了社会分工赋予各部门的职责。旧体制下的分工职责需要调整,但作为政府的行政与宏观经济的管理以及社会保障、国防保卫等大的分工职责不会有根本性的变化,而现在的问题正是在具有普遍性的“找市场”、“创收”的引导下使许多基本界限被扭曲了。一是分散了尽心尽力完成部门分工职责的精力。据不少单位的领导反映,现在使他们发愁的不是分工范围内的职责,而是如何才能创收,改善本单位职工的生活。二是模糊了党政机关、经济管理部门与经济实体之间的区别。政府经济管

理部门的职责是通过严格执行经济管理方面的规章制度,运用经济的、法律的、行政的手段维护市场经济运行的正常秩序,保证经济的顺利发展。但当它们自身参与市场经营时,很难起到这方面的作用。正如有的同志讲的,当裁判员也下场参赛后,就很难作出公正的裁判,从而也就失去了裁判员资格。不仅如此,过去讲“上有政策,下有对策”,主要指地方、企业钻国家政策的空子,而现在扩大到了政策、法规、制度制定部门自身,这是非常危险的现象。三是当单位创收和个人第二职业收入超过国家给的工资收入时,就颠倒了主辅关系,从而严重扭曲了社会分工的职责。

其次,使“行为短期”社会化。过去讲企业在体制转换过程中存在行为短期化的问题。在全民经商热潮中,这种短期行为扩展到了机关部门和科教单位的内部,成了一种社会病。许多部门承担着国家经济、社会发展的长期战略任务,负责维护国家全局利益的发展,但现在这种责任削弱了,主要考虑的是当前的局部利益。就科技教育事业来说,它是国家一项战略任务。今天的科技教育状况,直接关系到2000年后赶超世界先进水平的重大问题,但现在很少有人考虑这些,而是鼓励专家、教授、科技人才甚至学生“下海”经商。这种情况不仅在高等院校很普遍,就在中小学基础教育中也已出现。我国整个社会的文化素质本来就不高,专家、教授和高等学校在校学生与发达国家相比更是少得可怜,是让他们去经商赚钱,解决自己的生机问题呢,还是国家重点投资,让他们安心完成国家交给的重任,这是一个战略问题。科技要转化为生产力,旧的脱离实际的教育制度要改革,要有利于促进社会主义市场经济的发展,但必须区别国家基础建设和直接市场经营的关系,不能把“下海”经商当作解决生机的主要的出路,否则会影响我们战略目标的实现。

第三,给不正之风开了方便之门,机关部门搞经营一般都以办三产、服务公司的名义出现,目的是为了赚钱,给单位办福利,因此与自身利益紧密结合在一起。这些部门手中都有国家赋予的一定权力,有的有钱有物,即使没有这些,对基层来说也有上级领导机关的声望和地位,这就很难防止利用手中的职权谋取本单位或个人私利的情况出现。在现实生活中,利用上下级、老领导、老朋友、老同学等关系,向工厂、企业要一些市场紧俏的商品物资,低价买进高价卖出,转手得利的现象已很普遍。又如利用手中掌握的货币、信贷权,要求回扣或利润分成,等等。这既损害了国家利益、部门声誉,又腐蚀了一批干部,影响很坏。

第四,加剧财政收入的恶性循环。近几年来国家财政流失严重,公薪人员收入渠道多元化带来的社会分工不明、职责不清是流失的重要原因之一。

一方面,国家财政困难,无力缩小党政机关、经济管理部门公薪人员与商贸和产业部门人员在收入上日益扩大的差距,迫使他们中一些人自找创收办法,参与到“上有政策、下有对策”的队伍中去,这使财政收入进一步流失;另一方面,财政收入进一步减少后,更难增加他们的工资,还得靠自己多想办法“创收”。于是就出现了一个恶性循环圈。

第五,价值观念向金钱倾斜。实行社会主义市场经济,传统的价值观念需要更新,但市场经济不等于唯商独尊。在市场经济条件下,从事不同分工的工作都是重要的,不可缺少的,不应有高低、贵贱之分,都应得到相应的劳动报酬。但现在不少人认为,各行各业不如商业,干什么都不如经商赚钱实惠,甚至有人认为,理想、道德、主义都是政治家杜撰出来的东西,一个拜金主义思潮在现实生活中已经出现。价值观念如此倾斜,不仅模糊了社会分工的必要性,从长远看,还会使我国经济和社会发展失去正确的方向。

二、明确社会分工,理顺分配关系,确保市场经济有序运行

要解决上述问题,必须明确部门和个人在社会分工中所从事的工作范围和职责,并根据社会分工理顺分配关系和收入渠道,逐步将它们规范化、制度化,以确保市场经济顺利有序地运行。

社会分工既是社会经济发展的客观要求,又是促进经济发展的有力保障,是人类社会进步的表现。商人从商品生产中分离出来,从事流通领域的交换活动,是人类社会发展史上的第三次社会大分工。但流通领域的规模大小要取决于商品生产的发展程度,过大、过小都不利于社会经济的发展。我国出现社会各界都参与商业的现象是很不正常的,即使在现代市场经济发达的国家,也总有相当一些部门和个人不能直接进入市场,而只从事管理或其他工作服务于商品市场。我国市场经济刚起步,从它的目标模式来看,流通领域的发展还远远不够,但从当前现实情况看,流通领域大量的倒买倒卖活动已脱离实际需要,造成资源配置浪费和市场秩序混乱。为此,需要进行很好的清理。

理顺社会分工是一项复杂的系统工程。这里只就总体上对部门分工和个人分工、分工管理与直接经营两方面谈点个人意见。

首先,关于部门分工和个人分工,社会分工总是分成各种门类的部门,而个人总是在一定部门内工作。它们之间的区别是,部门分工应具有相当的稳定性,而个人分工只具有相对稳定性。这就是说,部门所承担的社会分工职责在一定时期内是不能随意变更的,也不能随便互相转移,同时要尽量避

免部门之间职责交叉、互相参与。如,不论是党政军、公检法、文教卫,还是计划、财政、银行等部门,应各施其职,各负其责,不能互相参与对方职责范围内的工作。这种明确稳定的分工并不影响部门之间的协作,所谓协作不等于要互相参与对方的工作,只要完成分工任务,就是对整体的协助。同时,一项工作在同一层次范围内原则上只能由一个部门负责,不能由两个或两个以上的部门共同负责,如确有必要,也应明确主次关系。但是,过去和现在都存在这样一个问题,当一项工作几个部门争着要负责时,为了缓和矛盾,往往决定几家共同负责。其实,历史经验表明,负责的部门或人越多,带来的矛盾和问题也越多,人人负责等于无人负责,不是互相争权,就是互相推诿。这是部门分工中必须注意的问题。在个人分工方面,只有相对稳定性。因为个人的专业技术才能是在不断发展变化的,特别是在市场经济条件下,个人有选择职业的自由。作为个人,可以今天选择这一工作,明天可转向另一工作或同时从事几种工作。因此,个人参与社会分工只具有相对稳定性。但个人分工必须服从社会分工,不论工作如何变动,要服从所在工作部门的职责要求。比如,从事市场管理的不能参与市场经营,从事直接经营的不能干预国家管理。在第二职业问题上,必须以第一职业为主,同时不得利用国家赋予第一职业的职权去谋取第二职业的私利。事实上这些问题在现实生活中都存在着。这表明分工上的混乱,需要尽快解决。

其次,从分工管理与直接经营来看。无论哪种分工办法,都可归纳为直接从事商品和劳务的生产经营与从事政府和社会管理两大类。这两类中,前者是社会分工的主体,他们直接生产出满足人民生活和社会再生产所需要的生活资料和生产资料。后者是为前者服务的,为它正常运行、健康发展创造一个良好的外部环境。现在的问题主要在后者,旧体制颠倒了这种关系,管理者直接命令指挥经营,于是出现了管得过多过死、企业不活等问题,改革正是要解决这个问题。现在这个问题虽然还是有待彻底解决的主要问题,但同时又出现了一些管理部门放松或放弃管理职责,去直接参与生产经营活动的新问题。因此,对政府和社会管理部门的职责有重新明确的必要。

政府部门的主要职责是负责全社会的经济管理和社会管理,即根据国家的中长期发展战略,结合每个时期的经济与社会实际搞好宏观管理和调控,以保证经济与社会稳定协调发展。经济管理的职责主要是通过计划、财政、银行等宏观经济管理部门,运用价格、税收、利率、汇率等经济手段,贯彻国家经济发展的方针、政策,执行各种经济法规和制度,保证社会总量平衡、结构优化、运行顺畅。

这些部门的职责决定了它们的工作状况直接与国家整体利益挂在一起,因此不能简单地套用企业中推行的职权利挂钩、工资与经济效益挂钩的办法。经济管理人员的收入应由国家财政支付,不能鼓励他们去创收提高收入,并应严禁利用国家赋予的职权去谋取个人和单位、部门的局部利益。政府的社会管理职责,主要是发展社会保障事业和科研、文教、卫生等社会事业。它的主要任务,一是为国家经济建设培养人才,包括市场经济的管理人才和直接从事生产经营活动的人才。二是为在业、待业和离退休人员的生老病死提供最基本的社会保障服务。因此,它们也不应直接参与市场经营活动。因为从事市场经营就要承担市场风险,这就会失去社会保障的本义。在科研、文教、卫生等部门,并非绝对排斥直接市场经营活动,但不能喧宾夺主,不能用商品关系替代一切。至于国防保卫、社会治安,包括公检法等部门都是国家经济和社会的保卫部门,其主要任务是确保市场经济有一个和平、安定的社会环境,使国家、企业和个人的财产受到法律保护,因此更不应该参与市场经营活动。

明确上述社会分工,实际上也就明确了这些部门的经费来源和收入渠道。要使经济和社会管理部门人员坚守社会分工的职责,就要保证他们有合理的稳定的收入来源和不低于甚至高于社会平均的收入水平。这需要依靠国家财政的力量。近几年来,国家财政确有困难,但只要稍加分析就可看到,困难的原因并不在于经济衰落、财源枯竭,而是流失严重。据有关方面估计,近几年来国家利税流失一千亿,大吃大喝浪费一千亿,其他无形损耗一千亿,这是多么惊人的数字!同时,政府机构臃肿,人浮于事,支出又很庞大。因此解决的办法还是一靠增加财政收入,二靠精简机构、人员和力戒浪费。增加财政收入主要有四条:一要增加税收征管人员。我们现在一方面行政机构庞大,人浮于事,另一方面直接从事生产经营管理的第一线人员不足。据了解现在一个税务征管人员要管几十家,甚至上百家的税收征管工作。如此繁重工作,即使正常情况下也难免顾此失彼。二是加强税务人员的培训,提高素质,使他们尽心尽职。三是严明财经纪律。严肃查处违法乱纪、以权谋私者。四要使清政廉明法制化。仅停留在一般性的号召和政治思想教育上已远远难以奏效。财政收入增加后,首先要考虑调整分配关系和收入渠道。为公职人员加薪,即使少上几个基建项目也是合算的,因为它有利于促进财政实现良性循环。与此同时,要真正解决好机构精简和剩余人员安排的问题,但要尽量避免采用“内部消化”的办法,因为这种办法名义上精简了,实际上并没有减少财政负担,而且往往为事后再扩大留下隐患。

(责任编辑 刘先曙)