

特约专稿：新时代中国特色社会主义经济思想研究

编者按：习近平总书记在十九大报告提出了中国发展新的历史方位——中国特色社会主义进入了新时代。新时代要深刻认识主要矛盾的历史性变化，坚持在经济增长的同时实现居民收入同步增长、在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。中国经济改革研究基金会理事长宋晓梧先生提出，实现十九大报告提出的“决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程”的新目标，落实共享发展的理念，构建共享型社会，一项紧迫的任务是在一次分配中提高普通劳动者的收入，再以基本公共服务均等化为方向，发挥二次分配缩小一次分配差距的作用。健全党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，实现共建共治共享的目标，还要大力发展社会组织，发挥他们参与社会管理和协商民主的作用，进一步激发社会组织活力。为此，本刊特邀宋晓梧先生撰写专稿，以飨读者。

构建共享型社会的三个重大问题

宋晓梧

DOI:10.13762/j.cnki.cjlc.2018.07.001

改革开放以来我国取得了举世瞩目的发展成就。2010年，我国经济总量超过德国和日本，跃居全球第二，以增长趋势评估，有望在21世纪中叶超过美国。在经济高速发展的过程中，我国的社会事业和社会治理也有了很大进步，但与经济发展相比，在较长时间内相对滞后。21世纪初，曾出现过“经济这条腿长，社会这条腿短”的现象。党中央、国务院为此提出了经济社会协调发展的战略。近10多年来，我国社会事业快速发展，社会治理日渐完善。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念，指导经济、社会、政治、文化、生态“五位一体”统筹推进，大大促进了社会事业和社会治理的进展。改革开放40年来我国教育、就业、医疗、分配、社保、养老以及基本公共服务和社会管理体制等方面取得了历史性进展和巨大成就。本文想强调指出的是，在新的历史条件下进一步完善社会体制、发展社会事业需要特别注重的三个重大问题。

一、一次分配应当提高普通劳动者的收入

党的十九大报告指出“坚持按劳分配原则，完善按要素分配的体制机制，促进收入分配更合理、更有序。鼓励勤劳守法致富，扩大中等收入群体，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入。坚持在经济增长的同时实现居民收入同步增长、在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。”遵照十九大报告精神，要实行有利于缩小收入分配差距的政策，明显增加低收入劳动者劳动的收入，扩大中等收入者比重，这是当前中国经济社会面临的重大问题。但一些人在谈到经济

作者简介：宋晓梧（1947-），男，河北邢台人，研究员，博士生导师，全国政协委员，享受国务院政府特殊津贴。现任中国经济改革研究基金会理事长。历任中国劳动科学院常务副院长、国家发展和改革委员会党组成员兼宏观经济研究院院长、国务院振兴东北办副主任等职。长期从事经济理论研究与改革实践探索，曾获2000年（第九届）孙冶方经济科学奖。

发展方式转变的时候，对于旧常态特征的归纳一般只提过高的资本投入、过多的资源消耗、过大的环境污染这三个问题，而忽视旧常态还有一个特征，那就是过低的劳动力成本。例如，1992 年到 2001 年的 20 年间，中国劳动收入占 GDP 的比重从 54% 左右下降到 45% 左右。我们认为，经济新常态的特征应当归纳为“资本投入高效、能源资源节约、生态环境友好、收入分配公平、公共服务均等”。可以说，劳动力成本合理提高也是我国经济发展方式转变的重要指标之一。

目前我国经济处在下行期，对劳动力成本的分析，从宏观和微观两个不同的角度来看，似乎在很尖锐的矛盾。从宏观层面来看，在农业劳动力转移增量和新增劳动力总量逐年减少的背景下，中国劳动力成本受宏观供求关系变化的影响，存在需求大于供给的中长期趋势，从而客观上存在上升的压力。新增劳动力总量在最近这些年每年减少 200 万到 300 万，虽然农民工总量还在增加，但增幅锐减到只有 1%~2%。此外，发展方式转变要求的制度性反弹也是重要因素之一。前一阶段劳动力成本压得过低了，而生活成本特别是大城市的房价等生活成本不断升高，迫使劳动者尤其是农民工只好用脚投票——离开。各地只好通过提高最低工资标准来保护劳动力的简单再生产，一些省的最低工资标准连续几年提高幅度高于当地 GDP 增幅。

为此有些新闻媒体惊呼，中国劳动力成本已经高过美国了，所以一些中国企业到美国投资办厂。他们举了一些例子，但认真看看，就知道不少媒体是把企业经营总成本当成劳动力成本了。2015 年国际劳工组织将中国和美国劳动力成本进行比较，按 PPP 元算，相差 3.5 倍，若按照汇率算，则相差 5 倍以上。制造业的劳动力成本，中国目前还远低于阿根廷、南非、印度尼西亚等国，更不用说日本、韩国了。此外，看劳动力成本占比变动不能只看 2013 年之后的两三年，要作中长期比较。1978 年到 2015 年，中国人均 GDP 增长 20 倍，而城镇居民收入只增长了 13 倍，农村居民收入只增长了 14 倍。城镇居民收入的增长有 30 年低于 GDP 的增长，农村居民收入的增长有 26 年低于 GDP 的增长。2016 年，城镇居民和农村居民的收入增长再次低于 GDP 的增长。宏观分析说明，无论是国际比较还是中长期比较，尽管近几年职工工资增长较快，但至今普通劳动者总体工资福利水平仍然偏低，还有较大的增长空间。

在微观层面，许多企业家反映近年来包括劳动力成本在内的企业经营成本大幅度上升，经营非常困难。具体情况如何？这里通过两类案例来进行说明。

一类是到美国办厂的。据江南化纤在美国投资办厂的个案分析，美国同行业的劳工成本是中国的 5 倍。据福耀玻璃集团董事长曹德旺提供的数据，蓝领劳工成本，美国是中国的 8 倍，白领劳工成本美国是中国的 5 倍。那为什么江南化纤和福耀玻璃要到美国去办厂？因为有很多项经营成本中国是高于美国的。据江南化纤的财务成本分析：土地成本，中国是美国的 9 倍，且美国是永久产权；物流成本，中国是美国的 2 倍；电力和天然气成本，中国是美国的 2 倍以上；蒸汽成本，中国是美国的 1.1 倍；配件成本，中国是美国的 3.2 倍；税收成本，美国税收优惠力度大；清关成本，美国无须支付进出口清关成本。当然也有美国高于中国的项目，如折旧成本，美国是中国的 1.7 倍；厂房建设成本，美国是中国的 4 倍。算总账，一些企业在美国投资划算。

另一类是国内企业劳动力成本占比大幅度上升的。齐重数控反映，该厂的劳动力成本占比从 2010 年的 15.3% 急速上升至 2015 年的 36.4%。单看这个数据，很多人的第一反应是：这 5 年职工工资增长太快了。其实，齐重数控的劳动力成本占比 5 年增长了 2.4 倍，这并不是职工工资过快增长造成的。齐重数控人工成本从 2010 年的 22686 万元减少到 2015 年的 12326 万元，减少了 10360 万元，减幅为 45.67%。其中职工工资一项，从 17320 万元减少到 8475 万元，减幅更是高达 51%。既然如此，劳动力成本占比为何急速上升？主要原因是企业经营总成本大幅度降低所致。齐重数控的生产成本从 2010 年的 148387 万元减少到 2015 年的 33858 万元，减幅为 77.18%。若在总成本中除去劳动力成本，则其他成本从 2012 年的 125701 万元减少到 2015 年的 21532 元，减幅高达

82.87%。生产成本锐减的原因是产能利用率从2010年的107.9%大幅度减少到2015年的60.4%。

国内案例的分析说明,产能过剩导致企业减产,企业的能源、原材料成本大幅下降,而人工费用有较大的惯性或刚性,不可能与能源、原材料成本同幅度下降,因此在经济下行过程中,企业劳动力成本占比上升有其必然性。这也是发达市场经济国家在经济危机中企业大量裁员,失业率飙升的重要原因。一些研究单位和学者把近年来企业劳动力成本提高简单归咎于职工工资增长过快,这一结论对所有产能过剩产业来说,显然过于空泛了。中国收入分配研究院2016年《中国劳动力成本问题研究》课题报告说明,近年来盈利额下降的企业,劳动力成本占比有较大幅度的上升,而盈利额上升的企业,劳动力成本占比还是下降的。

实际上,钢铁、煤炭以及装备制造行业的企业,这两年不仅高管减薪,一般职工也减薪。需要指出的是,齐重数控作为一家民营控股企业,有较大的用人自主权,职工人数从2007年改制时的12000多人精简到目前的1900多人。面对同样产能过剩的同行业国有企业呢?困扰它们的老问题依然存在,不仅企业冗员难以裁减,而且许多国有企业办社会的问题至今没有解决。对这些国有企业而言,在去产能的过程中,劳动力成本占比的剧增,将是更为严峻的考验。

因此,能否得出如下结论:

一是前阶段中国过低的劳动力成本掩盖了其他成本(如物流、土地、审批、融资等成本)过高的弊端,也掩盖了许多国有企业改革不到位的问题,而劳动力成本的合理提高有利于政府重新审视并改善企业的总体经营环境,并进一步深化国企改革。

二是当前许多企业经营困难,主要原因是产能大量过剩。这不是劳动力成本过高惹的祸,反而是前阶段一些地方为招商引资,过分压低劳动力成本埋下的恶果。

三是经济发展到一定阶段,工资水平的提高会“倒逼”企业改变“血汗工资”制度,推动企业技术进步,进而“倒逼”经济发展方式转变,推动全要素劳动生产率提高,提高就业质量。这已经被工业化国家以及新兴工业化国家的经济发展史所证明。

四是中国经济发展已经从以仿制与来料加工为主转向以创新与资本输出为主,人力资源大国转型为人力资源强国,必然要求劳动力成本合理提高。据《中国人才发展报告2017》提供的数据,高级技工占比,日本是40%,德国是50%,中国只有5%,我国高级技工缺口达上千万。劳动力技术结构的提升,必然要求劳动力成本的提高。工资成本高了,低端产业资本会向低劳动力成本的国家转移,这是经济全球化过程中必然产生的现象,也是所有新兴工业化国家都曾经经历过的。

当然,我们也不赞成在短时期内过快、过高提高职工工资。经济下行期间,政府可以通过缓调最低工资增长幅度,适当控制工资成本过快增长的趋势,这两年各地实际上也是这样做的。

二、二次分配要坚持基本公共服务均等化方向

“十三五”规划所列的基本公共服务项目都可以视为政府的二次分配。政府提供基本公共服务的经费,主要来源于税收和企业、职工以及居民缴纳的社保基金。改革开放以来,我国的税收和社保制度改革取得了显著进展,如累进制个人所得税的建立、广覆盖社保制度的建立等,初步构建了符合社会主义市场经济要求的税制和社保制度框架。十九大报告指出,我国发展不平衡不充分的问题尚未解决,其中的一个突出问题就是区域之间、城乡之间以及不同群体之间收入分配差距过大。应当看到,在初次分配差距仍然过大的背景下,我国二次分配平抑一次分配差距的作用发挥得还远远不够。发达市场经济国家通过二次分配大多可使基尼系数缩小30%~40%,而我国二次分配后的居民收入差距与一次分配没有多大改变。这种情况与义务教育、就业服务、医疗服务、社会保障

等基本公共服务项目的城乡差别、地区差别以及不同群体差别过大直接相关。如一些中心城市的重点中小学与离城市仅几十公里的农村学校相比，大城市的中心医院与农村卫生院相比，确有云泥之别。落实共享发展的理念，构建共享型社会，一项紧迫的任务是以基本公共服务均等化为方向，发挥二次分配缩小一次分配差距的作用。

一是把基本公共服务均等化确定为区域协调发展的主要目标。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要发挥市场在资源配置中的决定性作用。在市场机制作用下，资源要素必然向发展条件较好、回报率较高的区域集聚。鉴于不同地区的自然禀赋与地理位置存在差异，如果以人均 GDP 大体相当作为区域协调发展的主要衡量指标，那么实现区域协调发展就是十分遥远的事情。我国由于前一阶段各地偏重总量 GDP 或人均 GDP 指标，基本公共服务均等化没有提到应有的位置，致使居民收入一次分配的地区差距经过二次分配反而扩大了。更何况区域之间的 GDP 竞争还必然导致各地盲目上重化工业项目，加剧产能过剩和生态污染。

在经济社会发展新阶段，应当考虑以基本公共服务均等化、公共设施基本完备作为衡量区域协调发展的主要指标。教育、医疗、社保、住房等民生指标大体相当，供水、供气、供电、供暖大体平衡，铁路、公路、民航等交通设施以及网络通信设施基本具备，就可以认为区域发展水平大致协调了。国际经验也表明，政府建立面向全民的均等化基本公共服务和基本公共设施，是在发展过程中缩小地区居民收入差距的普遍做法。

二是合理划分基本公共服务方面中央与地方的财权、事权。把基本公共服务作为协调发展的主要衡量指标，必然要求调整基本公共服务方面中央与地方的财权、事权。现有的中央和地方财政关系方面，各级政府间职责、事权划分不清，中央和地方职责交叉，地方事权过大，财权过小，尤其是教育、卫生、社会保障、公共安全、环境保护等基本公共服务供给方面的事权集中由地方承担，但没有相对应的财权。这导致经济发达地区有财力进一步提高本地区的基本公共服务水平，而一些欠发达地区尽管得到了中央的转移支付，仍然远跟不上发达地区的基本公共服务财政投入水平。不仅东部与中西部地区基本公共服务的财政投入差距过大，就是一个省内部，如广东省、四川省，不同地区的基本公共服务投入同样差距巨大。就全国而言，包括义务教育、公共卫生、基本社会保障在内的许多基本公共服务项目，仍存在地区间二次分配扩大一次分配差距的逆向转移问题。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。”“对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。”按照十八届三中全会决定精神，考虑到基本公共服务均等化是针对全国而言，建议中央政府在教育、医疗、社会保障等基本公共服务方面，担负更主要的支出责任。为此，要明确全国实施基本公共服务均等化的标准，并随同经济社会发展水平提高相应调整。由中央政府平衡各地基本公共服务的投入水平，并建立科学的评价指标体系。明确划分各级政府提供基本公共服务的权责，保证责任归属清晰、合理，并完善财税制度，合理调整政府间财权配置，扩大地方税收来源，按照基本公共服务均等化的要求，完善财政转移支付制度。在“十三五”时期要坚决扭转地区间基本公共服务投入扩大一次分配差距的逆向转移趋势，再经过 10 年、20 年的努力，力争初步达到基本公共服务主要项目全国均等化的目标。

三是提高基本社会保障的共济性。社会保障制度的基本功能，一是实行普遍关联原则，为鳏、寡、孤、独及残疾者等弱势群体提供生活保障，这主要表现在社会救助项目上；二是实行就业关联原则，为就业人员暂时或永久退出劳动力市场时提供生活保障，这主要表现在社会保险项目上；三是作为政府立法实施的基本社会保障，发挥二次分配的作用，缩小一次分配的差距，使社会各阶层在分享经济发展成果方面更加公平和谐；四是随着社会保障制度的发展，社会保障基金，主要是部

分社会保险基金的积累和使用，对促进经济发展和平抑经济波动发挥了积极作用。第四项功能本来是派生的，但在中国前阶段把 GDP 高速增长作为主要目标的背景下，社会保障制度激励经济增长的功能被过分强调，而社会保障制度作为二次分配应缩小一次分配差距，从而保持社会稳定以利于经济持续发展的功能，则被忽视或弱化。

根据世界银行 WDI 数据库和联合国大学世界收入不平等数据库、世界概况数据库、经济合作与发展组织数据库提供的资料，18 个欧盟国家市场收入的基尼系数为 0.443，这与中国的初次分配基尼系数相差并不太多，但是在社会保障的作用下，这些国家的可支配收入基尼系数降为 0.29，远低于中国的 0.47 左右。从下降幅度来看，欧盟国家政府的社会保障政策使其基尼系数的平均值下降了 40%，相比之下，中国仅下降了 12.3%。

一个国家社会保障制度建立与完善的历程应与本国经济社会的发展阶段、发展水平相适应。经过近 40 年的改革开放，中国的社会经济生活已经发生了巨大变化，但在创造了经济高速发展奇迹的同时，也逐步积累了一些问题，其中突出的是收入分配差距过大。中国城乡合计的基尼系数在 10 多年前就超过了国际 0.4 的警戒线，逼近 0.5，近年来虽略有下降，但仍处在高位。在新的经济社会发展阶段，面临一次分配差距过大的现状，基本社会保障项目应当提高公平性、共济性，以平抑一次分配的差距。

针对当前理论界一些人指责基本社会保障共济性导致“穷人占富人便宜”因而不可持续的说法，我们想强调指出，国家立法强制实施的基本社会保障项目，不宜构建在个人私利的伦理平台上，而应构建在社会共济的伦理平台上。如果政策设计和舆论导向过分倾向和过多宣传所谓“多缴多得”的激励性，那么久而久之，势必引导参保人员斤斤计较，把个人得失放到第一位，基本社会保障的互助共济性将在道德伦理层面逐渐消逝，这一制度应有的政治认同、国家凝聚、社会团结、集体文化及收入再分配功能将会丧失。

三、以改革进一步激发社会组织活力

构建共享型社会，其内涵是指不同阶层或不同群体合理分享经济发展成果。从计划经济转向社会主义市场经济，我国社会治理面临的突出问题是“单位人”向“社会人”的转变。不同市场主体出现了，大的分层如雇主与雇员，细的分层如在雇主中还有不同所有制、不同行业的雇主，在雇员中还有农民工与城镇职工等区分。至于自由职业者、自雇个体工商业者等，更是分化为种类繁多的不同利益群体。在社会主义市场经济条件下，不可能再以指令性行政计划来平衡各类不同群体的利益，需要建立不同利益群体的自我维权和相互协调机制。以改革激活社会组织活力，是当前完善社会治理的关键环节。在市场竞争日趋激烈、社会生活日益多样化、社会群体不断分化的经济社会发展新阶段，诸多可以由社会组织自行管理调节的职能，如果政府再长期包揽，那么不仅是越俎代庖，更会难以为继。十九大报告提出，建立健全党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，实现共建共治共享。要实现这一目标，当前的一个关键问题在于大力发展社会组织，培育包括行业协会、社会团体、基金会等在内的各类社会组织，提高不同社会利益主体的维权自律与相互协调能力，并发挥他们参与社会管理和协商民主的作用，扩大群众对社会公共服务的选择空间，同时建立社会化的评估制度。

改革开放以来，我国社会组织从无到有，发展很快。根据民政部的统计数据，截至 2015 年年底，全国共有社会组织 66.2 万个，其中社会团体 32.9 万个，各类基金会 4784 个，民办非企业单位 32.9 万个。社会组织不仅数量有了大幅增加，质量也有一定提高，正在逐步摆脱政府机构附属物的地位，逐步转变为依法自主的现代社会组织。党的十八届三中全会提出，要“正确处理政府

和社会关系,加快实施政社分离,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”。本届政府通过的《国务院机构改革和职能转变方案》也明确提出,到2017年基本形成“政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。这为深化社会组织管理体制改革指出了明确的方向。

一是加快实施政社分开。重点是改革社会组织双重管理体制,工商经济类、公益慈善类、社会福利类、社会服务类、文娱类、科技类、体育类和生态环境类社会组织由民政部门直接登记。在社会组织依法自治、政社分开的基础上,按十八届三中全会决定精神,“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”;“限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记”。例如,让行业协会承担行业标准的研究制定,对本行业的准入发挥行业自律作用;让雇主组织与工会组织进行协商、谈判,在国家劳动法律法规的框架内,制定行业或企业工资福利标准并调节日常的劳资矛盾;让环境保护社会组织积极参与生态治理与野生动植物保护等。在政社分开的基础上,政府采取契约化、合同化方式购买公共服务,让社会组织充分参与到公共服务供给中来,同时委托市场中介对社会组织提供的公共服务进行评估和验收,打破政府包揽公共服务的局面,实现公共服务供给模式的根本性变革。

二是正确贯彻党对社会组织的领导。随着政社分开的进程加快,加强党对社会组织的领导,方向无疑是正确的。需要思考的重大问题是:在社会主义市场经济条件下,如何处理好党代表广大人民群众根本利益与社会组织代表部分群体利益的关系?如果直接干预社会组织的具体业务,社会组织中的基层党组织很可能实际上演变为某一群体社会组织利益的代表,我们认为,党对社会组织的领导,应当主要体现在政治思想方面,体现在党领导制定的宪法和各项法律、法规的执行落实方面,而不应当对社会组织的日常具体业务过多干预。在加快实行政社分开的过程中,要保证社会组织在宪法、各项法律规范范围内维权自律的独立性,贯彻政社分开的初衷。

三是加强对社会组织的监管。社会组织是一个多样化的庞大体系,在积极培育社会组织成长和充分发挥社会组织作用的同时,要对社会组织分类进行监管,保证其依法自治。首先要按照十八届三中全会“激发社会组织活力”的精神,研究并尽快出台《社会组织法》,对社会组织的定位、分类、准入、退出等作出明确规定。社会组织依法注册,独立运作,民政部门及相关部门依法监管。其次要对社会组织实行分类监管。根据各社会组织的活动领域及其功能作用,将其划分为不同的类别,制定不同的监管框架,采取不同的监管政策。事实证明,在当前复杂的国际国内环境之下,国内外敌对势力打着社会组织或非政府组织的旗号进行违法活动的情况是存在的。因此,政府一方面要重点培育和发展一批积极参与公共服务和公共管理的社会组织,发挥它们在社会公共事务中的积极作用;另一方面要加大力度,毫不手软地打击、取缔那些具有反动政治倾向或非法牟利的所谓“社会组织”。

解决新时代中国经济社会转型面临的诸多新问题,是依靠更全面、更精致、更强势的政府行政干预,还是依靠更广泛、更灵活、更和谐的社会协调机制,这取决于社会发展战略的选择。尽管这两者并非完全相互排斥,但侧重点不同,结局可能大不相同。现在有一种趋向,完善宏观调控、加强社会管理主要靠政府设立行政指标,落实到第一把手责任制,对发挥社会组织的作用认识还远远不够。许多应当在政府与市场之间分割的职能,仍在中央与地方或部门与部门之间分割。我们认为,在国家法律框架内,发展完善社会组织,形成灵活的社会自协调机制,有效平衡不同社会群体的利益,是深化行政管理体制的内在要求,是清晰界定政府与市场边界的重要前提,是实现共建共治共享,构建共享型社会的题中应有之义。

[关键词] 新时代; 共享型社会; 一次分配; 二次分配; 社会组织