

论双重体制中 工资改革的思路选择

胡 健 刘家珉

中国的经济体制改革已愈十年，中国的工资分配制度改革也已愈十年。然而，国有经济动力不足的现实却在向人们昭示：已有的工资改革并未取得突破性的进展。为了劳动资源的优化配置，提高国有经济效率，还需要人们为国有经济的工资制度改革寻找新的措施和手段。显然，为此所进行的工资改革的深化进程，首先便意味着对已有的工资改革思路的重新评估，并提出现阶段工资改革思路的可行选择。

一、已有的工资改革思路再评估

1978年，国务院工资改革委员会对我国的工资体制作了“低、平、乱、死”的特点描述并认为“低”是原有工资体制的最大积弊后，我国的工资改革，便从治理“低、平、乱、死”起步：增加工资收入以解决“低”，拉开收入差距以解决“平”，制定全国大体统一的企业工资标准以解决“乱”，给予地区、部门、企业部分工资分配自主权以解决“死”。十几年来，为此所进行的改革措施大体上有两种类型。一类是强调企业内部自主分配，实行活工资、活奖金，如1985年开始实行的国有企业工资总额同经济效益挂钩的办法就是一例。另一类是统一调资升级，统一调整工资标准，如改革初期连续几年的全国统一调资与1985年企业工资套改等。

应当说，对“低、平、乱、死”的治理，使原有的工资体制的僵化程度大大降低，特别是工效挂钩的改革举措，在一定程度上使国

有企业的经营过程注入了活力。然而，由于这种工资制度的改革总体上以解决“低”这一工资数量问题为核心，没有从深层次上解决分配制度本身的内在矛盾，其结果，就使企业和政府在对待工资改革问题上形成了两种态度：企业在扩大了自主权又缺乏相应的利益约束机制下注重的是追求工资数量极大化的工资收入分配权，而政府在与企业讨价还价中常常处于不利地位的条件下注重的是政府对企业的工资收入分配过程的统配权。

在工资体制改革中政府与企业的两种态度，反映的实际上是整个经济体制改革过程中计划经济体制的因素还未完全消亡和市场经济体制的因素发育不完全的状况。双重体制的并存及其摩擦，不仅使整个国有经济的改革陷入“统”与“放”相互交替的摇摆状态，也使工资体制的改革思路总是摆不脱“统”与“放”的摇摆状态：工效挂钩注重的是“放”，强调由企业逐渐成为分配主体条件下的自主改革；统一调资、统一调整工资制度注重的是“统”，强调由国家集中统一地消除工资分配领域的弊端，以强化国家的分配主体地位。尽管两种思路都以改革原有的集权计划体制下的工资制度的积弊为目的，但由于两种思路强调的分配主体不同、利益格局不同，结果就使工资改革不仅没有在两种思路的交替中带来分配制度的效率提高，反而使工资改革在“统”与“放”的摇摆思路中导致分配制度的效率下降。

工资改革出现这种“统”与“放”的摇摆的一个重要的原因是体制转换的约束。在计划经济体制下，劳动要素是用计划手段进行强制性集中配置，国家实行高度集中统一的工资管理体制，伴随着高就业的劳动者收入均等化的低工资制。在市场经济体制下，劳动要素实行市场化配置，工资即劳动要素价格由市场决定，企业自主分配，国家进行间接调控。双重体制下，计划和市场对劳动要素的配置与工资分配都此消彼长地发挥着作用，并存在着摩擦。经济体制因素及其转换对工资改革思路的约束表现在：计划经济体制因素要求工资改革是为了理顺工资关系，建立和维系符合集权体制要求的工资关系与工资运行及增长机制，由此必然采取由国家决定工资分配的以“统”为特征的改革思路；市场经济体制因素要求工资改革是为了建立和维系由市场机制决定的工资运行及增长机制，由此必然采取由市场、企业决定工资分配的以“放”为特征的改革思路。由于体制转换过程是新体制的因素逐步代替旧体制因素的漫长过程，工资改革就有可能在两种思路选择中犹豫、徘徊和摇摆。

我国过去十数年的工资改革实践证明了她确实是在两种改革思路中摇摆，而且在更多的时候倾向于选择“统”的思路。其原因主要有：第一，我国目前处于双重体制时期，改革思路选择受到体制转换进程的约束。第二，在市场经济体制改革目标未明确前，强调计划经济与市场调节相结合，便因工资分配的一些表面变化而交替选择两种不同思路。第三，由国家是分配主体到企业是分配主体的“位移”从理论认识到实践都未完成。第四，不承认劳动力是商品与工资是劳动力价格。这样，工资便成了不是由再生产劳动力的社会必要劳动时间所决定的客观的量，而是可由政府主观决定的量。国民收入分配是先扣除常常膨胀的基建与其他费用，其剩余部分才是总受挤压的工资。市场经济

中的分配是先工资，后税赋，而我国传统体制下则是先税赋，后工资。由此，工资改革必然倾向于“统”的思路。

显然，工资改革在“统”与“放”的思路中摇摆，不可能真正带来分配制度的效率提高。要想选择可行的，适合于现阶段双重体制的工资改革思路，就必须对双重体制中的分配制度的弊端作出正确的概括。

二、双重体制下工资分配制度中存在的问题及成因

实际上，用“低、平、乱、死”来概括原有工资分配制度，并不能准确反映双重体制下的工资分配制度的弊端，并且，从向市场经济目标转换方向看，双重体制时期工资分配制度的核心弊端也不是“低”而是“死”。严格地说，现阶段双重体制的约束下，工资分配制度所面临的问题，可以概括为“低”与“高”、“平”与“殊”、“乱”与“统”、“死”与“活”并存。

所谓“低”与“高”并存，是指较低的标准工资与较高的其他收入、超分配的收入并存。现行企业、机关事业单位工资标准均与五十年代工资标准相差无几，职工基本工资的增长甚至还不能弥补物价上涨造成的“损失”。1991年，全民职工标准工资比1987年增长50%，而物价却增长71%，说明一直维持在低水平的基本工资完全脱离今天经济发展与物价上涨情况。与此相对的“高”的表现是：（1）奖金、津贴、补贴等辅助工资与工资外收入的高速增长。如1985—1992年职工工资外收入年均递增25.2%，远高于同期职工平均工资每年递增12.9%的速度。（2）国民收入分配向个人倾斜，1978年，个人收入占国内生产总值比重为49.3%，“七五”时期则提高到61.1%。（2）工资总额增长快于国民收入增长，平均工资增长超过劳动生产率增长。

所谓“平”与“殊”并存，是指工资收入分配中的平均主义与高低悬殊并存。工资

分配均等化的倾向近年来未见减弱，反而愈加严重：（1）1985年工资制度的设计与实际运行缩小了工资差别。如大学助教与教授的工资差距由改革前的1：4.1缩小为1：1.8。（2）奖金、津贴、补贴和福利增长快，且是人人有份的平均主义分配。（3）脑力工资倒挂日趋严重。1991年全民企业职工年平均工资比机关、事业单位职工分别高出12.9%和12.6%。收入悬殊的表现也较为复杂，如：（1）一些企业经营者收入畸高。据沈阳市调查，其最高者收入竟为工人的19倍。（2）第二职业者，走穴演员等的高收入。全国从事第二职业的职工超过1500万人，其第二职业收入一般都高于第一职业。走穴演员的高收入更令公众瞠目。（3）权力强行参与分配，获得高额非法收入。我国价格双轨制“租金”每年达4000亿元，其中约70%流入了个人私囊。1993年1—5月，全国立案查处的贪贿案件达18183件，其中受贿最高的达700多万元，贪污最高的达3300多万元。（4）某些个体户、私营企业主非法经营、坑蒙拐骗、偷税漏税，在短期内暴富。

所谓“乱”与“统”并存，是指脱离约束的乱分配与高度集中统一的行政手段管理并存。乱分配有各种表现：（1）不管盈利亏损，滥发各种奖金、补贴、劳务费等，造成生产发展资金向消费资金的转化。（2）集团消费转化为个人消费、公费旅游，大吃大喝。1993年上半年集团消费高达313亿元。1992年因吃喝、旅游而花掉的公款已突破1000亿大关。（3）截留上缴利润，吃回扣等，成为个人收入。由此造成税收流失一年已愈500亿元。（4）行政部门的乱摊派、乱收费、乱罚款，事业单位各种创收，多转化为个人收入。工资收入分配领域存在着上述各种非法分配的混乱状况，同时却又存在着国家对工资的高度集中统一管理。在制度工资的决定上，国家仍起着分配主体作用。即使实行工效挂钩的企业，也只是在国家统

一工资制度、工资标准前提下，给予企业一定的内部分配自主权。机关、事业单位工资则更是仍处在传统的行政调控之下，由国家直接决定。

所谓“死”与“活”并存，是指工资分配既存在由统而“死”的一面，又存在不受国家直接控制的“活”的一面。“死”主要表现为以基本工资为主要内容的制度工资是一种“死”工资和工资运转机制僵死。“活”主要表现为奖金、劳务报酬、工资外收入、合法或非法的市场收入等各种脱离传统分配渠道的“活工资”、“活收入”的存在。“死”是“统”的结果，而“活”则常是乱分配、非法收入的原因。

出现上述问题、弊端的原因，首先来自双重体制的约束。它们既是传统旧体制的反映，又是新体制成长、运行中的产物。

现存计划经济体制因素的约束导致了“低、平、统、死”的存在。计划体制下工资标准的制定、调整，由调资升级代表的工资增长，是由国家统一安排，这种体制具有相当强的抑制工资增长的力量。它没有把工资积极地看作是社会经济发展及其保证的“投入”，而简单消极地只看作是“支出”，因此，压低企业工资以增收、控制机关事业单位工资以节支，就出现旧体制总伴随低工资的结果。工资由国家决定并实行低工资制，国家更关注其中低级别职工收入状况，削高补低，也就必然造成平均主义的分配。集权体制下，面对各种问题，是用汗牛充栋的行政性文件、批复来规定大大小小的分配事宜，进行统一的调整。“统”的结果就是制度工资成为离按劳分配原则越来越远的死工资与工资制度不能正常运转的僵死的机制。

成长中的、发育不全的市场经济体制因素解释了“高、殊、乱、活”的存在原因。企业扩大自主权后，工资分配的行政约束降低了，外部法律约束还不健全，内部约束机制尚未形成，企业以职工收入最大化为主要

追求目标，这种高收入分配的结果就是对利润和国有资产的侵蚀。劳动力价格的双轨制，远高于计划经济岗位工资水平的各种合法、非法市场收入，形成了高低悬殊的分配格局。市场经济体制不完善，维护分配新秩序的经济与法律手段及管理体制不健全，缺乏有效的宏观调控机制，成为乱分配的体制原因。“活”是市场经济工资体制的必然要求与根本特征，但在不成熟的市场体制下，“活”却不是规范的“活”，而是成为滋生各种分配弊端的土壤。

双重体制时期是从计划工资体制向市场工资体制过渡的时期，也是两种工资体制并存的时期。双重体制的互相碰撞与摩擦，就使得两种工资体制的运行中都出现更多的问题与弊端，各种矛盾更加纷乱复杂。所以，双重体制的约束是其基本症结之所在。

其次，改革思路不明确也是出现上述诸多工资分配问题的另一重要原因。主要表现为改革对象、改革目标、改革进程的不明确。

第一，改革对象不明确。改革对象应是传统计划经济模式的工资体制，而我国工资改革的起步和进行却是把“低、平、乱、死”作为改革对象。实际上，它们不过是旧体制的具体表现。将其作为改革对象，在旧体制框架内修修补补地加以解决，是不能完成的。而且，把“低”当作首要对象的改革就变成了简单的调资。对象不明而采用的治标不治本的改革措施，难有实效，结果是旧病未除，新病又起。面对“收入超分配”、“高低悬殊”等新问题，又将其作为改革、治理的对象用行政手段去调控、规范，但收效甚微，有的甚至更加蔓延滋生。

第二，改革目标不明确。工资体制的改革目标应是建立起适应社会主义市场经济要求的工资体制及运行机制。由于市场经济体制总体目标的确立经历长久探索，因而市场工资体制改革目标也多年未能明确，却简单地把“放权”作为主要目标。在没有完善的

体制保证的条件下，单纯注重放权，就形成“一放就乱，一乱就统，一统就死，一死就放”的周而复始的循环。在把放权作为改革目标，却又把随之出现的种种问题归之于“放”的结果后，必然在“统”与“放”两难选择中摇摆不定，两种不同类型的工资分配问题也就必然同时存在。

第三，改革进程不明确。改革过程，应是逐步建立工资新体制以代替旧体制，向改革目标渐次推进的过程。但在改革对象、目标尚不明确的情况下，改革主要是“调资”与“放权”，其改革进程安排就表现出紊乱与无序。集中计划与实施的调资取决于各年度的财力及财政安排情况。“财政否决权”制约着工资增长，如“六五”、“七五”工资增长计划均未全面完成。1985年企业工资套改将“活奖金”变成了“死工资”，把活工资比重从1984年的44.1%一直降到了31.5%（低于1980年）。这是工资改革所走的一步典型的回头路。反映了改革进程中的犹豫徘徊。

对工资分配中存在问题的原因分析，还可从对工资问题重要性的认识，宏观调控手段的运用，群众中各种思想的影响等方面进行分析。但总的说来，体制因素与改革思路不明不白是其基本原因。

三、双重体制中工资改革的思路选择

在当前市场经济改革目标已确立，工资分配领域又呈现着一种错综复杂的矛盾、问题交织的新局面下，工资改革仍存在着两种不同的思路。一种思路把解决工资分配中的矛盾与问题作为主要目的，力图用行政手段消除弊端，将工资运行纳入国家规定的新轨道。另一种思路则以建立市场工资分配体制为目标，以市场机制作为确立分配新秩序的手段。实际上，这也就是我国多年并存的“统”与“放”两种工资改革思路在新形势下的延续与发展。

在改革思路的选择中，关键是要认识和处理好工资分配领域存在问题与工资改革思

路的关系。对于各种现象、矛盾与问题，首先须区别判明，哪些是旧体制——改革对象的痼疾，哪些是新体制——改革目标的因素，哪些是双重体制——改革过渡环节中的存在物。对于旧体制的积弊，必须毫不留情地革除。对于代表了新体制方向的事物，要予以保护，并逐步完善其不足。对于双重体制的摩擦所产生的问题，除对症下药外，还应将其视为改革的成本与代价，应创造条件加快改革步伐以减少这种代价。

既然经济体制改革的最终目标是建立社会主义市场经济体制，那么，工资改革的最终思路选择，只能是以强调企业分配主体地位的“放活”思路为选择对象。然而，双重体制条件下，市场经济因素的发育不全和计划经济因素的部分存在，使“放活”带来的不是规范化的工资分配机制的出现，而是如前所述的“低、平、统、死”与“高、殊、乱、活”的并存。如何正确处理这两者的关系，特别是如何对待分配不公即如何处理“低、平”与“高、殊”的关系，使双重体制下收入分配领域里的摩擦尽可能缩短，才应当是现阶段双重体制下工资改革的可行的思路选择。

我们认为，双重体制下的工资改革，在明确了以上基本思路后，现阶段主要应解决好以下几个问题：

第一，关于基本工资的“低”与奖金、工资外收入的“高”的问题。不应采取国家重新设计统一工资标准，把其他收入都纳入基本工资这种改革思路。因为其他工资收入正是代表市场经济的“活工资”，而基本工资是代表计划经济的“死工资”。这样一改，又是由“活”变“死”，重回计划经济的框架之内。企业内部分配，目前实际推行的是在国家统一工资制度、工资标准前提下，由企业自己选择工资形式和分配办法的作法。这种“统一”，正是死工资的“低”与活工资的“高”存在的制度原因。改革应

走企业自主分配之路，由企业自行决定工资制度、工资标准，不再实行政府用行政手段规定全国统一工资标准的办法。企业根据自身特点决定工资、奖金及福利补贴的比例，自然就能遵循不同原则、依据不同需要而处理好工资收入的内部结构问题。自主分配还包括企业自主决定工资总量、工资水平，这须有产权关系的改革，企业自我约束机制的完善为前提。由政府和企业共同决定企业工资总量的“工效挂钩”不是改革目标，只是新旧体制转换时期的过渡性办法。

第二，关于第二职业及其较高收入问题。计划经济体制下不存在第二职业。双重体制是第二职业存在的基础与根本原因。第二职业收入是市场经济岗位的报酬，因而较高；第一职业收入是计划经济岗位的报酬，因而较低。体制变革使得市场经济岗位及其对兼职人员需求的客观存在及比较利益的驱使，使转轨时期不可能禁绝第二职业，因而不宜简单地用行政命令禁止。正确的做法是因势利导，制定合理政策，把第二职业纳入规范轨道，既保护第一职业单位的利益，又能充分利用劳动力资源创造社会财富。当然，哪些人可以，哪些人不得从事第二职业也须作出明确规定。

第三，关于个人收入“超分配”的问题。不能简单采取由国家严格控制工资标准、工资基金等办法，因为“超”的部分实际上主要是难以控制的隐性收入，因此，应靠尽快建立与完善企业内部自我约束的收入分配机制来解决。对于合法的高收入，不必在通行效率原则的分配过程进行严格控制或压低，而应在体现公平原则的收入调节过程里进行调节。我国1992年共征收个人收入调节税9.34亿元，仅占税收总额的0.4%，而同年美国征收的个人所得税占其税收总额的44.5%。现在各方面对提高还是降低个人收入调节税起征点的问题看法不一，但对尽快完善这种作法的意义却已取（下转第89页）

⑤⑥参见（嘉靖）《沔阳州志》卷八；（同治）《汉川县志》卷二二；（同治）《武陵县志》卷十六；（万历）《湖广总志》卷三二；（康熙）《潜江县志》卷十。

⑤⑦《明经世文编》卷六三。

⑤⑧参见弘治《衡山县志》卷1；弘治《黄州府志》卷1；嘉靖《罗田县志》卷2；万历《郴州志》卷7；嘉靖《大冶县志》卷1；光绪《桃源县志》卷1；同治《临湘县志》卷3；乾隆《华容县志》卷10；同治《石首县志》卷3；同治《茶陵州志》卷20。

⑤⑨参见本文注④及（万历）《慈利县志》卷二。

⑤⑩（同治）《宁乡县志》卷二四。

⑤⑪⑫顾彩：《容美纪游》。

⑤⑬顾炎武：《天下郡国利病书》卷七八。

⑤⑭马文升：《添风宪以抚流民疏》载《明经世文编》卷六二。

⑤⑮陈全之：《蓬窗日录》。

⑤⑯⑰梁材：《议处郟阳流逋疏》载《明经世文编》卷一〇五。

（责任编辑 徐云鹏）

（上接第56页）得了共识。另外，对于在收入膨胀中起着恶性推动作用，造成极坏社会影响的各种获取非法收入的腐败与犯罪行为，要用法律与行政手段严厉打击，并铲除其滋生的土壤。

第四，关于脑力收入倒挂的问题。主要表现为以脑力劳动为主的机关、事业单位职工工资远低于以体力劳动为主的企业职工工资。主要原因是企业工资分配已逐步引入市场机制，而机关、事业单位工资却仍继续处于传统高度集中统一的管理体制与行政调控之下，其工资增长受到“财政否决权”的严重约束。改革思路应是，机关、事业单位的工资分配也要从计划经济的轨道转入市场经济的轨道。但这不是主张机关事业单位也投入市场“创收”，而是指机关、事业单位的工资也应以劳动力市场价格为基础由国家支付，它与企业工资的区别只在于劳动力需求主体的不同（企业或国家）与工资基金来源的不同（企业成本或财政支出）。作为机关、事业单位最基本支出的工资应在财政安排中得到优先满足，保证大体相当于企业工资水

平的工资支付能力。当然，这要以机构与人事制度的改革（精简机构、裁减冗员等）和劳动力流动机制的形成作为配套条件。

综上所述，现阶段双重体制下，我们首先必须明确工资改革的目标是建立市场工资体制，由此才能正确分析认识工资分配领域存在的问题与选择，坚持正确的改革思路。两类性质的工资分配问题正是过渡时期体制碰撞与摩擦的结果。不能急功近利地企图解决某些问题就把工资分配又拉回计划经济体制中去。对于转轨时期难以完全避免和消除的一些问题，我们必须将其看作体制改革的成本或代价。为了减少这种成本，我们应加大改革力度和加快改革步伐。总之，坚持市场取向的工资改革思路，在此前提下正确认识和妥善处理好双重体制时期的各类工资分配问题，把改革步步深入地推向前进，是实现社会主义市场经济工资体制改革目标的唯一正确途径。

（责任编辑 曾德国）