

深化事业单位改革是 供给侧结构性改革的重要环节

文 / 刘霞辉

我国供给侧结构性改革已进入第二个年头,“三去一补”已在进行时,要真正使供给侧结构性改革走向深入,未来一段时间应该是以改革作为重点。本阶段的改革应以中国跨越中等收入阶段作为一个大背景,通过改革,使我们的体制机制再上一个新的台阶,与经济成长的阶段相适应,并能保持经济的可持续增长。

中等收入阶段的跨越并不是人均GDP水平达到某个数字就完成了,它应该是经济管理以及社会发展的水平上了一个更高的台阶,而且,支撑经济增长的要素也由过去的硬投入转变为技术创新和人力资本的作用发挥。其中,人力资本的提升是核心。从各国经济增长的历程看,提升人力资本除了更高的教育水平以外,给每个劳动者创造更好的工作机会、更多发挥作用的空间、更多激励劳动者提升能力的体制机制都非常重要。过去认为,提升人力资本更多的靠投入、靠教育、靠干中学,但现在的经济观察表明,人力资本的提升与每个人的兴趣和消费有关。考察各国居民消费支出的变化可以发现,随着人们收入水平的提高,物质消费占总消费支出的比重下降,而非物质消费占总消费支出的比重上升(这可以称为广义恩格尔定律)。这样,社会需求结构变化也会拉动产业结构调整,首先是工业取代传统农业,然后是服务业比重越来越高并取代工业。在此过程中,人力资本不断得到提升,作用也越来越大。

我们可以从心理学家马斯洛的人类需求理论去找寻依据,他认为人类存在两类不同的需要,一类是沿生物谱系上升方向逐渐变弱的本能或冲动,称为低级需要和生理需要,经济学上又称生存需求,该需求解决最基本的吃穿住行问题;另一类是随生物进化而逐渐显现的潜能或需要,称为高级需要,经济学上又称人力资本需求,该需求显示消费者特殊的社会与经济能力与地位。低层次需要基本得到满足以后,它的激励作用就会降低,高层次的需要会取代它成为推动消费行为变化的主要原因。当人们收入水平提升时,高层次需要比低层次需要具有更大价值,因为人的最高需要即自我实现,就是以最有效和最完整的方式表现他自己的潜力,使人得到高峰体验(如创新)。具体而言,马斯洛把需求由较低层次到较高层次分成生理需求、安全需求、社会需求、尊重需求和自我实现需求五个层次,对应于消费者低收入、中等收入和高收入阶段。从以上理论可以看到,人们需求的变化植根于可以用收入实现多大的个人理想,收入低先生存,收入高了追求高品质。在市场经济条件下,需求的不同层次会引导供给侧提供相应的商品与服务,从而使产业结构出现变化,劳动者的能力不断提升。

戴维斯(K.Davis)曾就美国的情况对上述五大需求做过估计。1935年的美国是处在中等收入的消费阶段,80%左右的消费在吃穿住行,即

生理需求、安全需求上;1995年反过来80%的消费在人力资本需求,即社会需求、尊重需求和自我实现需求。而美国的产业结构也从农业国转变为工业国,再转为服务业大国,人力资本得到了极大发挥。

中国事实上也正在发生类似于美国的消费变化,但趋势尚不明显。利用1995-2014年全国城镇居民人均八大类消费支出的调查数据,可以看到中国居民消费结构的变化轨迹。从表1和表2,我们看到,食品支出比重大幅度缩小,1995年,城镇居民的各类支出中,食品支出占50%,到2014年,食品支出仅占30%,呈不断下降之势,但与美国的相关数据相比,我们的食品支出比重依然太大,还有很大下降空间。与食品占比大幅下降相对应,居住支出比例快速提升,由1995年的7%升到2014年的22%,增幅超过

200%(由表1的年度增长率看到,从1995-2012年居住支出在10%到20%之间,但2013年增速近200%,可能有统计调整)。居住占比的快速提升是中国城市化速度加快的结果,有其合理性,但该项支出加食品支出占居民总消费的50%以上却不合理。消费支出过度集中在为了生存的基本消费中,不单是社会福利无法提升,更不利于经济结构调整升级,给未来经济增长埋下隐患,所以,居住占比不能继续上升。交通和通信项占比由5%提升到13%,这是一个好的变动方向,未来该占比还有上升空间。教育文化娱乐支出基本没多大上升,仅由9%变到11%,这说明直接的人力资本消费没多大增加,它对应的是大众的尊重和自我实现需求,该比重与美国比正好是1935的水平。我们现在的实际人均GDP水平高于1935美国的水平,但居民消费结构却

表1 城镇居民人均年度消费支出增长率(%)

年份	食品	衣着	家庭设备用品及服务	医疗保健	交通和通信	教育文化娱乐服务	居住	杂项商品和服务
1995	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1996	107.85	110.17	100.41	130.15	116.44	119.90	120.25	112.59
1997	101.99	98.67	106.29	125.38	116.96	119.58	119.21	108.92
1998	99.19	92.31	112.60	114.19	110.41	111.38	113.87	106.09
1999	100.27	100.31	110.83	119.72	120.77	113.55	111.17	116.17
2000	101.36	103.75	111.08	129.50	127.20	110.72	110.24	113.00
2001	102.84	106.63	99.92	107.93	115.70	109.90	109.48	109.90
2002	112.80	110.72	88.55	125.29	136.98	130.77	113.94	68.93
2003	106.39	107.93	105.57	110.67	115.19	103.56	112.02	109.83
2004	112.11	107.69	99.28	110.96	116.99	110.53	104.88	111.69
2005	107.56	116.56	109.61	113.77	118.15	106.26	110.24	115.61
2006	106.78	112.65	111.64	103.28	115.09	109.62	111.81	111.43
2007	116.58	115.55	120.73	112.66	118.33	110.48	108.64	115.58
2008	117.41	111.89	114.96	112.46	104.40	102.19	116.61	116.94
2009	105.13	110.15	113.75	108.93	118.73	108.43	107.29	113.36
2010	107.28	112.47	115.38	101.79	117.90	110.52	108.40	105.26
2011	114.60	115.95	112.68	111.15	108.37	113.77	105.47	116.45
2012	109.71	108.88	109.08	109.77	114.22	109.82	105.64	113.05
2013	92.22	85.21	101.17	106.81	94.39	97.78	289.80	74.63
2014	107.71	104.73	109.21	114.91	113.78	107.75	104.38	108.68

数据来源:wind

与那时的美国相近,说明我们目前的居民消费结构不尽合理,全社会的福利提升未与经济增长同步。上述结果表明,单从消费侧看,居民消费支出中的食品、衣着及家庭设备支出比重降低,住房、交通等重型消费的支出比重上升,但因居住占用了收入增长的大部分,其他消费,尤其是与人力资本相关的消费受到压制。

以上结果表明,需求引致的结构变革,在我们的经济中正在发挥重大作用。我们看到,随着居民的吃穿等基本消费占比不断下降,近几十年来,第一产业的资源在不断析出,第二和第三产业得到了快速发展。居民消费占比增长最快的部门,产品供给能力和投资都得到了极大提高(居住和交通通讯)。现在的问题是,我们居民的消费结构不够合理,居民的吃穿住行在消费占比中比例太高,使消费者没有能力为自己的

人力资本提升进行更大的投资,当然也无法合理地引导经济结构的变革。

上面的结论,一方面说明我们应该提升居民的人力资本消费,另一方面也说明,居民想在人力资本消费,这方面有所提升但是供给却跟不上。过去几十年,由于对工业部门增长的强调,导致对服务业发展的忽视,把服务业置于工业化的辅助部门发展,不注重质量和效率,使服务业处在一个低水平状态,不仅不能满足人们的实际需要,而且拖累了工业部门的继续发展,给经济转型增加了困难。同时,因为管控过度,使得能为居民提供人力资本消费的部门大多数是现在的事业单位,市场化水平低,缺乏竞争力,机制僵化或者过度垄断。

中国的事业单位指为了社会公益或政府决策咨询,由国家机关举办或者其他组织利用国

表 2 各项支出占城镇居民人均年度总消费支出的比例(%)

年份	食品	衣着	家庭设备用品及服务	医疗保健	交通和通信	教育文化娱乐服务	居住	杂项商品和服务
1995	0.50	0.14	0.08	0.03	0.05	0.09	0.07	0.04
1996	0.49	0.13	0.08	0.04	0.05	0.10	0.08	0.04
1997	0.46	0.12	0.08	0.04	0.06	0.11	0.09	0.04
1998	0.44	0.11	0.08	0.05	0.06	0.12	0.09	0.05
1999	0.42	0.10	0.09	0.05	0.07	0.12	0.10	0.05
2000	0.39	0.10	0.09	0.06	0.08	0.13	0.10	0.05
2001	0.38	0.10	0.08	0.06	0.09	0.13	0.10	0.05
2002	0.38	0.10	0.06	0.07	0.10	0.15	0.10	0.03
2003	0.37	0.10	0.06	0.07	0.11	0.14	0.11	0.03
2004	0.38	0.10	0.06	0.07	0.12	0.14	0.10	0.03
2005	0.37	0.10	0.06	0.08	0.13	0.14	0.10	0.03
2006	0.36	0.10	0.06	0.07	0.13	0.14	0.10	0.04
2007	0.36	0.10	0.06	0.07	0.14	0.13	0.10	0.04
2008	0.38	0.10	0.06	0.07	0.13	0.12	0.10	0.04
2009	0.37	0.10	0.06	0.07	0.14	0.12	0.10	0.04
2010	0.36	0.11	0.07	0.06	0.15	0.12	0.10	0.04
2011	0.36	0.11	0.07	0.06	0.14	0.12	0.09	0.04
2012	0.36	0.11	0.07	0.06	0.15	0.12	0.09	0.04
2013	0.30	0.08	0.06	0.06	0.13	0.11	0.23	0.03
2014	0.30	0.08	0.06	0.07	0.13	0.11	0.22	0.03

数据来源:wind

有资产举办的,从事教育、文化、卫生等活动的社会服务组织。可以说事业单位是计划经济的产物,在计划经济思维里,科学研究、教育、文化、体育、卫生等活动都应该由政府举办并控制。事业单位是以脑力劳动为主体的知识密集型组织,专业人员构成事业单位的主体,利用科技文化知识为社会提供服务是事业单位的主要手段。长期以来,事业单位一直采取全部由政府直接组织的方式,大到机构设置、目标确定、经费供给,小到人员管理、具体业务活动组织等,几乎全部都由政府管控。2011年4月初,中央确定了一张事业单位分类改革的时间表,共涉及超过126万个机构,4000余万人,是国内最大的吃国家财政饭的群体。现代经济学理论与发达经济的实践表明,创新与人力资本是推动经济增长的持久动力。我们的事业单位正是人力资本最密集的领域并应该是创新的主力军,现在该领域被困在市场之外,成为经济增长的看客,更是严重的财政负担源。

事实上,在国民经济的统计核算上,GDP的含义已经出现了很大的变化。SNA2008这一统计框架为决策、经济分析研究提供了一整套具备综合、一致、灵活等特性的宏观经济账户。该核算方法主要变化是将私人和政府的研究和开发支出作为固定资产下的知识产权产品,即转变为资本,新增加知识产权投资大类包括软件、研发投入、娱乐与文艺创作3个子类。SNA2008统计体系的推出,是为了适应于全球经济增长不断知识化的趋势,也是为了全球经济的可持续增长。目前我们的国民经济统计体系,重视物质资本,对知识产品等无形资本不重视,现行全社会固定资产投资并不包含研发、计算机软件、数据库、矿藏资源勘探支出、文学艺术品原件等各类与创新和知识积累相关的无形资产的统计。国民经济核算的结果,反映了一个经济体已经实现了的经济历史,同时又是该经济体发展的一个指南,因为它表明什么东西可以计入财

富,从而引导社会怎样去创造这些财富。从这个意义上说,合理的国民经济核算体系将有效引导一个经济体的经济运行,如果在我们的经济核算中,不将知识生产纳入其中,知识创造和人力资本在我们的经济财富中没法得到体现,该领域发展自然会受到忽视。我国事业单位的发展状况,事实上已经证明了这一点。

上述分析表明,只有将我们的事业单位当作社会财富的创造者和重要的知识生产部门,才能明确其改革的方向,不是可以通过简单的分类管理来实现,而应该是相对比较完善的市场化改革,消除对事业单位的过度管控,使大多数事业单位成为市场经济的主体。只有真正做到产权明晰、权责明确,并按照市场规律使人、财、物、无形资产等生产要素自由流动,才能让这些单位及其人员找到不断发挥作用的领域,才会使公共事业步入一个良性发展的轨道。

当然,事业单位的市场化改革,并不是简单地取消对这些单位的财政支持,对于那些具有一定特殊性、需要继续由国家财政支持的单位,如基础科学研究、义务教育、社会公益性事业等,可针对不同单位的具体情况,通过财政零基预算、基金支持、政府采购合同、长期合作、政府聘用等多种形式,保证这些领域的发展资金。对如何促进一个经济体的知识经济发展,美国已经为我们做了一个好的范例。他们在上个世纪50年代就提出了知识经济的概念,并通过80年代的不断改革和放松管制,使其知识经济部门得到了很大发展,成为引领世界发展的知识生产大国,并保证了美国经济的可持续增长,他们许多好的做法值得我们去认真研究和学习。如果我们的事业单位真正能得到好的改革和发展,该领域将是未来几十年中国经济增长的发动机并得到巨大的改革红利,也是引领中国经济走向更高经济增长阶段的重要途径。

作者系中国社会科学院经济研究所研究员
责任编辑:王克明