

世纪之交的一场重大改革

——1998年—2003年中山市深化经济体制改革回顾

□黄春华

20世纪90年代末，中山发起了一场声势浩大的改革。战鼓擂响于1998年5月8日，中共中山市委、中山市政府出台《关于深化经济体制和政府机构改革的决定》（下文简称《决定》），决心用3年左右的时间，通过建立健全社会保障体系和推进政府机构改革，大力推进企业产权制度改革，改变公有企业投资主体单一化的形式，实现政企分开、政企分离，使企业真正成为市场的主体。《决定》宣称要扶持重点行业和拳头产品，放开放活小企业，关停没有前途的企业。改革的目的是初步建立起社会主义市场经济体制的基本构架，促进中山的现代化建设持续、快速，健康发展。

2001年，全市基本完成以产权制度改革为核心的新一轮经济体制改革，全市国有企业转制面达98.6%，盘活资产56亿元，转制企业实行属地管理，经济效益显著提高，达到了“止血、盘活、发展”的目的。

但这场改革并没就此结束，而是欲罢不能继续如火如荼地进行着。直至2004年年初中共中山市第十一次代表大会召开时，市委宣布，中山的国有企业产权制度改革基本完成。改革的5年多以来，中山市国民经济持续健康发展，经济运行质量不断提高，2003年实现生产总值497.1亿元，比1998年翻了一番；工业总产值5年增长2.1倍，增幅连续3年居珠江三角洲城市首位。公有资产监督、管理、运营体系不断完善。社会保障体系逐步建立健全，养老、失业等5大险种相互配套，参保人次达270万。改革使中山企业的所有制结构得到了调整优化，平等竞争的市场环境逐步形成，社会生产力得到极大释放：以民营经济为主体的区域特色经济蓬勃发展，到2003年年底，全市个体工商户和私营企业突破10万户，民营经济工业增加值、税收和完成固定资产投资分别占全市的36.1%、40.8%和42.5%；5年累计实际利用外资29.4亿美元，比上一个五年增长23%。

### 一、当年改革的迫切性

这场改革的背景是十分严峻的历史状况。

20世纪90年代中后期，广东国有企业经营面临全面困难，陷入大面积亏损的境地。此时，供求关系发生了历史性的变化，低水平供给、落后产能严重过剩，又恰逢亚洲金融危机，相当一部分国有企业被逼到了死角，处于破产倒闭的边缘。据统计，1997年年末，全省1061户国有大中型企业中，亏损企业达482户，占45.2%，其中资不抵债企业多达350多户。

在此前的近20年里，中山等珠江三角洲县市借助毗邻港澳的信息优势、资金优势、技术和管理辐射优势，以及人们活跃的观念意识和解放的思想，率先改革勇闯市场，实现了经济起飞，开拓了一片天地；但随着1992年后中国社会主义市场经济体制的逐步建立，珠三角此前的优势已不再明显，特别在轻工业领域，国内大批企业纷纷转营轻工产品，而且从生产资料、人才、技术开发等方面更具优势。以洗衣机生产行业为例，到1997年国内已冒出多家知名大型企业，在高端产品全自动洗衣机方面，技术比中山的“威力”更先进、更稳定。

此时，中山市面临着跨世纪社会经济发展的艰巨任务，同时也遇到体制、经济结构、行政运作等方面与形势不相适应的种种矛盾和问题，特别是公有企业的投资主体单一化，政府背负的投资风险比较大；企业产权改革的力度不足，公有资产合理流动和优化重组进展缓慢；资产管理、监督、营运体制尚未完善；社会保障的覆盖面不够广，险种配套不足，企业背负着大量离退休职工的供养包袱。以上问题的出现，固然有社会经济形势发展变化的外部因素，但改革不彻底，新的机制没有完全确立起来是最主要的原因。曾经非常辉煌的中山市属国有企业“舰队”，搁浅在一个必须重新出发的“海域”：“威力集团”、玻璃马赛克曾风靡各省市

的“中玻集团”、拥有“灭害灵”“发嘉丽”等名牌化工产品的“凯达精细化工”、曾引领中国产品包装印刷业的“包装印刷集团”等，都遇上了资本结构单一、资产负债率偏高、经营机制缺乏活力、创新能力下降等问题，这些也正是当年中山市公有企业的通病。据后来的一份统计资料显示，当时全市市属国有企业（包括国有及国有控股和集体企业）亏损面超过50%，累计亏损额也是一个很大的数目。一些系统资产经营公司的负债率在90%以上，甚至出现负资产。

以上问题若不及时解决，不但会给当时全市经济发展带来严重阻力，而且妨碍中山实施跨世纪经济发展战略的推进。1998年，进一步深化全市经济体制改革已到了关键时期。为此，中山市委书记崔国潮指出，“企图回避矛盾，或者一味依靠扩大增量的发展已证明是行不通的，希望用一般的措施去解决矛盾和问题也是不可能的。出路只有一条，就是实实在在地通过进一步深化改革去推进两个根本性转变，实现更高速、高质、高效的发展。”

此时，中山开展新一轮改革还是有着许多有利环境和条件的：

第一，国外经济结构调整有利于开展经济体制改革。从国际环境来看，自1997年7月东南亚发生金融危机至改革发起时的1998年5月，国际上兴起了经济结构的大调整。这个调整总的来说是有利于中国的。从国内来看，两个根本性转变已成大势所趋，不改革就难以适应国内经济体制改革的需要，更谈不上与国际经济接轨。所以，新一轮改革既是中山市经济内强素质的要求，也是加快外向带动的拉力，进一步完善外向型经济格局的现实需要。

第二，国内改革先行的省、市为中山提供了丰富的经验借鉴。1995年—1998年，中山市委、市政府领导班子以及各有关经济部门的领导曾分赴改革先行的省、市取经学习，形成了远学山东、近学顺德的改革思路。通过对照这些省、市的经验和做法，中山的各级领导对存在问题的症结所在及改革方向形成了共识。

第三，经过几个月的思想发动和准备工作，中山各级领导和各国有企业职工、群众对开展新一轮改革攻坚战已经有了初步认识，特别对深化改革的重要性、紧迫性、长期性和艰巨性有了较正确的理解。大家都意识到早改革比迟改革好，不改革就没有出路；意识到这次改革攻坚战的成败，是关系到中山跨世纪经济发展能否繁荣兴旺，社会大局能否持续稳定，人民生活水平能否进一步提高的关键所在；意识到要改革、要发展，方方面面都要付出代价，从心理上增强承受改革阵痛的能力。

第四，中山在1992年开始，已在市属企业、镇属企业、外贸企业和高科技企业中挑选出一批代表性较强的试点推行股份制改革，虽然有成功也有失败，但都为新一轮的改革积累了经验和教训。

## 二、上一轮改革的铺垫

1998年开始的改革是20世纪90年代一系列改革的延续。

1992年，全省大力推行股份制改造，中山也轰轰烈烈地开展了试点。股份制不仅是一种融资方式，其对企业的产权结构和运作管理具有积极作用。中山改革开放初期的经济特色是市属工业企业蓬勃发展，这是中山成为广东“四小虎”的基础，但“公字号”单家独姓的资本结构单一状况也是一大弊端。于是，中山在市属工商企业中铺开首批股份制改革试点，以期通过改革让企业根据市场需求和经济效益原则来自主组织生产经营活动，在市场竞争中逐步形成优胜劣汰的机制，使企业独立承担风险责任，自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束。中山市凯达精细化工实业有限公司和威力洗衣机厂入选第一批试点企业，但后来两家企业所走的道路都并不理想，“威力”与香港中山投资有限公司成立合资公司；“凯达精细”与沙朗镇（后并入西区）的“金沙实业”、中山市石岐玻璃总厂的“晨星玻璃”、火炬开发区的“中山火炬”、中山纺织品进出口公司的“华都实业”共5家公司以定向募股的方式改组为法人与自然人混合持股的股份有限公司。其中只有“中山火炬”于1995年1月成功在上

海证券交易所挂牌上市，成为中国高新技术开发区“第一股”，而5家公司分布于3万名自然人手上的“变相”法人股，在1996年开始由中山市实业投资管理总公司、沙朗镇、火炬开发区等进行原价回购。

除了股份制外，1994年年底，中山市在工业、商业、外贸、乡镇企业选择16家企业作为现代企业制度试点企业，实行政企分开，理顺产权关系，明确投资主体，建立企业法人制度。这些试点选择股份有限公司、有限责任公司和股份合作制等10种转制形式。至1997年年底，16家试点企业中已有14家的试点方案获批准并实施；同时，全市完成市属国有、集体和镇（区）共1200家企业的资产评估、产权界定工作；组建规范化、集约化企业集团130家（其中销售额超亿元的有70家），总计工业产值、利税总额占全市70%。

例如美怡乐食品总厂、中山造纸厂和美味鲜食品总厂与“凯达精细”一起，从1993年开始分别采取4种不同形式实行转制。这4家前身都是国有老企业，在发展过程中都曾经碰到不少的困难，亦存在着不少国有企业共有的弊端。除了凯达精细化工股份公司采用定向募股实行规范化股份制改造外，美怡乐食品有限公司实行股份合作制；中山造纸厂以净资产与外商合资，并由外方控股70%，成立中山联合鸿兴造纸有限公司；美味鲜食品总厂实行全员抵押资产租赁经营。转制后，由于体制的改变，企业投资者、经营者、劳动者等各方利益主体的关系格局也因此重新调整，正是这种角色和关系的转换，促进了观念意识的更新和觉醒，促进了新机制的形成，最终使企业实现资产增值，负债降低，后劲增强，效益提高。转制前，4家企业合计国有资产净值为25015.3万元，1997年年末上升至49891万元，增值99.4%。转制前，4家企业资产负债率为74.2%；1997年年末，下降为45.9%，下降了28个百分点。4家企业转制后，几年来运用资本金、自我积累以及部分贷款开展技术改造，共投入资金2.29亿元，成为全市经委系统这期间技改项目最多、规模扩张最快的一个板块。到1997年8月止，4家企业共实现税利14749万元，比上一年同期增长10.5%。改革后，企业的产权明晰，权责不再模糊不清；企业法人治理结构逐步建立健全，“依法治厂”不再停留在口号上；风险意识大大提高，约束机制不再缺位；利润最大化成为企业追求目标，只计投入不计回报的怪现象不再重演；员工主动性、积极性普遍提高，过去“全民所有”而实则无人负责的状况得到改善。

中山的镇属企业也在此时期进行了体制改革。如小榄镇由镇工业总公司牵头，大胆引入多种经济成分，逐步突破原镇属集体工业企业产权单一的模式，形成了“关停并转”、探索股份制模式、嫁接跨国公司与国际财团3种改革模式。

1991年，小榄镇工业总公司属下的78家企业，没有一家年产值超亿元，经过几年的“关停并转”，该公司企业重组为37家，其中年产值超1亿元的企业有10家，超10亿元的有1家。1997年全公司年产值比1991年增长了3.77倍。由于较早、较主动地对集体工业企业结构进行调整，企业不至于因形势的变化而陷入困境，从而在以后的发展过程中占据了主动地位。在股份制改造方面，小榄镇工业总公司之下成立了工业股份公司，专门指导和管理由集体和私人股东合作的股份企业，属下的9家股份制集体工业企业，显示出良好的发展态势，企业总产值和经济效益有显著的增长。在引进外商合作时，小榄镇侧重于引进具有先进技术、管理经验、著名商标和市场网络的合作伙伴；注重改造集体工业企业的生产条件、技术设备，坚持平等互利原则，到1998年，小榄镇先后成功地与美国联合碳化公司、法国万能集团、美国史丹利公司、日本本田株式会社等7家国际财团或跨国公司合作，分别建立了合资企业。如“固力”与英国威廉氏、美国“国际”合作经营“耶鲁—固力”保安制品（广东）有限公司之后，引进了先进的制锁技术、产品档次很快提高，达到了美国二类、三类锁的标准，利润大大超过了合资前的固力制锁公司。

1995年，中山火炬开发区在全面清产核资的基础上，成立了资产经营有限公司，组成了董事会，代表政府管理国有资产，以法定形式行使选择经营者、重大决策和资本效益的权

力，改变了所有者代表缺位的现象，并确保企业独立运营，排除来自政府任何部门和其他方面不应有的干预。如东茗影音电子有限公司就是该区下属一个集团公司与香港东茗集团有限公司以股份制形式兴办的企业，资产管理改革后，大家的目标就是把“蛋糕”做大。在双方共同努力下，这家公司 1995 年实现当年签约、当年筹建、当年投资、当年实现产值 2.5 亿元，利税超千万元。

在此时期，社会保障体系的改革也在不断深化，社会养老保险改革延伸到镇区职工。1997 年 10 月，经过八易其稿，《黄圃镇贯彻〈中山市职工社会养老保险管理实施细则〉暂行办法》终于出台，使该镇的社保工作进一步规范化、科学化。同年 12 月，中山市政府和市社会保险局正式批复黄圃镇在全市率先进行镇区职工社会养老保险改革，该镇社会保险管理所正式成立，运行良好，1997 年共支出退休统筹金 253 万元。

### 三、大刀阔斧深化改革

综合吸收了上一轮改革的经验和教训，中山市 1998 年颁布的《关于深化经济体制和政府机构改革的决定》为新一轮改革明确了方向。改革的主要任务是建立四个体系，即建立起以公有制为主体，多种经济成分共同发展的经济体系；建立起以资本为纽带的公有资产管理、监督和营运体系；建立起全社会、多层次、比较规范和完善的社会保障体系；建立起对宏观经济实施强有力主导的、精简效能的行政管理体系。改革首先要进一步改善公有资产的投资结构，当时大量的、在一般性竞争行业和非关键性领域的公有企业，要从公有全资或主要控股的形式向多元化产权或非控股形式转变，建立混合型经济体系；此外，要加大转制的力度，使企业尽快向现代企业制度转变。改革后，政府对企业的管理，要从以微观管理为主转向以宏观管理为主，从直接管理转向以间接管理为主；从行政领导转向规划、协调、监督、服务轨道上来。

在《关于深化经济体制和政府机构改革的决定》出台后 1 个月，中山市政府又出台了《中山市关于深化国有企业改革的暂行规定》《中山市社会养老保险暂行办法》《中山市关于深化市属公有资产管理、监督和营运体制改革的暂行办法》《中山市关于进一步推进再就业工程实施方案》和《中山市行政事业单位资产清查方案》5 个文件。

为推动政企分开和企业转换经营机制，中山在当时鼓励企业经营者和职工购买企业产权，还成立了国有资产管理委员会，作为市属公有资产管理的高层议事、决策机构，由市长任主任，并通过建立三级架构，理顺企业所有者、资产营运机构和生产企业三者关系，进一步加强对资产营运的监管。在转制过程中，这次改革强调要切实落实好债权债务的处理，不得以转制为名逃避或悬空债务。为使企业轻装上阵，增强活力，当年对企业的历史债务处理给出了多种路径选择：例如可通过产权改革消化一部分，加强银企合作减轻一部分，经过批准划转由资产经营有限公司承担一部分等。

一年后，改革取得了预期的成效，还在一些重要领域取得了突破性进展。一是公有资产开始从竞争性和非关键性领域撤出，公有经济的战略性改组初见成效。据统计，在各系统的公有企业中已有 66 家实现了产权多元化改组，改组后虽然公有资产的比例有所降低，但整体竞争实力有所增强。公有资产也开始介入到基础设施建设、公用事业和高科技产业中，在更新的领域和更高的层次上实现优化重组，使资产的分布结构有所改善，营运和管理质量有所提高。二是以建立现代企业制度为核心的国有企业改革取得重大进展。一年多来，各个行业、各条战线的企业以不同形式加快企业转制，无论是在改革的力度、速度和效果方面都较以往有新的突破。一批企业走出了困境，焕发了活力。三是初步建立起新的国有资产监督管理营运体系。以国有资产管理委员会、国资局、资产经营公司为主体的公有资产管理、监督、营运架构开始投入运作，授权给资产经营公司营运的资产占全市公有资产的 73.34%。

当年，中山市在实施全面深化改革的同时还实施“科教兴市”和“工业立市”战略，中

山市委、市政府强调，要把深化改革与这几大战略紧密结合，从全局的高度构筑和明晰改革的总体思路。在资产优化重组方面，中山要求把财力和精力集中到重要行业和关键领域中去，如把一部分优质资产经过包装、置换等，直接进入资本市场，当时曾考虑将“凯达”精细化工等公司通过这种方式途径争取上市。此外，中山按照市场导向的原则和专业化生产要求，把存量资产最大限度地聚合到最能创造效益的载体上。另一方面，抓住当时全国经济进入调整期的有利时机，中山充分利用有形资产和无形资产的优势，实现低成本扩张，美怡乐集团、今日集团等都进行了积极的探索和大胆的尝试。

在深化企业改革过程中，碰到许多难点问题，例如，对于原属党政机关、行政管理部门所办企业，中山要求按照原定的时间表，一家不留，坚决“脱钩”。企业寄生在政府的职能部门，往往成为滋生腐败的温床，以及公有资产流失的巨大暗流，中山采取果断措施将这些企业所拥有的人、财、物资源通过改革重新投入到生产领域中，实现资源的有效配置。此外，20世纪90年代末中山的社会保障制度覆盖面还不够广，基金征收到位率不高，在一定程度上影响了社会保障共济力的发挥；企业还受债务包袱、人员分流等问题的困扰。解决好人往哪里走，债由谁来背的问题是企业发展中最大的难点。当时企业债务包袱的构成，既有银行贷款，又有企业的内部集资，也有企业之间的三角债。政府、银行、企业在改革中采取积极的态度，共同探讨解决办法。企业“办社会”在很大程度上造成了效益分流，加重了企业的负担，这个问题在改革中也得到了解决，使企业卸下包袱，轻装上阵。

两年后的2000年5月，以公有企业的改组、改制、改造为核心，中山的各项改革取得了阶段性的进展，全市公有企业转制面已经达到62.5%，其中工业系统转制企业达到85.18%。各项配套改革也实现整体推进，政府职能转变取得成效，良好的改革氛围正在形成。但改革也碰到不少困难和问题，在观念、体制和利益上的制约仍然较大。首先，是进展不平衡，个别战线企业转制面不足40%，离预期目标有相当大的差距。其次，公有企业扭亏解困的压力还较大，全市首季年工业产值在500万元以上规模企业的亏损面仍然达到58%。在当月举行的全市改革发展座谈会上，中山市委副书记、市长陈根楷提出了几个问题提醒相关改革部门和企业注意：一是“放开放活”公有企业不能简单地理解为“一放了之”“一卖了之”。在制定方案时，要充分考虑到企业的实际情况，选择最佳方式转制，绝不能搞一个模式。转制并非“卸包袱”，而是要让企业独立自主走向市场。对真正有市场、有效益、有前景的公有企业，要通过有效的组织形式，着力培育一批跨地区、跨行业、跨所有制的实力雄厚、竞争力强的大型企业和企业集团。二是关于资产的评估及赎买问题，市属公有企业资产的形成有历史、体制、政策等原因，不能简单地理解为亏得越多越占便宜，体改领导组在审定企业转制方案时，要充分考虑到形成这些公有资产的历史性原因和政策性因素，确定一个比较合理的，既肯定企业员工的贡献，又符合政策的方案。三是外贸企业的进出口经营权如何体现其无形资产的价值，要参考外地的经验，慎重研究，认真磋商，确定一个比较合理的使用标准，使经营者和所有者能够双赢。

按照这个思路，中山在此期间组建了公用事业集团有限公司，通过资产的优化和重组，使之成为拥有总资产30.4亿元的大型企业集团。另外，通过公有股份的参股或控股，进一步放大公有资本的功能，吸收和组织更多的社会资本，使少量的公有资本控制、带动比它自身价值大得多的总资本，增强公有资产的控制力和影响力，实现公有资产的有序“退出”和有重点的“进入”。改革中，一部分企业担心转制后，原来享受的政策没有了，税务、银行的支持减少了，为此，中山按照公平、公开、效率优先的原则，着力营造有利于企业转制的外部环境。例如，1999年中山市政府出台4个扶持工业发展的政策就打破了所有制界限，获得技改贷款贴息的24家企业当中，就有14家是非公有企业，所有企业都在同一起跑点上开展公平竞争。企业转制中还碰到大量的人员、债务、集资等问题，有关改革统筹部门充分考虑企业员工的权益，按规定的程序和规范进行操作，办好有关手续，明确各方的权利、义

务和责任。

除了市属公有工业企业外，其他领域的改革也在轰轰烈烈地进行。1998年开始，中山的乡镇企业改革向深层次发展，实行各种改制形式改革的企业有548家，占应改制企业的93%。其中，实行产权制度改革的有390家，转为有限责任公司42家、股份合作制企业3家，关停78家，其他35家。同在1998年，中山市国有商业开始进行产权改革，原来的22家一级法人专业公司和一个事业单位分别以关停和由员工赎买的方式实行改制，国有商业企业共分流人员3099人，一次性支付员工社保费4457万元，偿还银行贷款2亿元，清退企业集资款1.2亿元，剩余国有资产1亿元（含物业）移交中山市国有资产监督管理委员会。国有商业除分出的烟草、石油等专卖公司仍继续为国有企业经营外，国资在其他一般竞争性行业全部退出经营。原来实行承包的企业全部实行赎买经营，改制为股份制企业或私营企业。2001年8月，全市供销系统10家总（集团）公司，26个基层供销社，下属经营部门、门店852家完成企业改制，占供销社改制面的86%。中山市外贸企业也在1999年1月开始实行产权制度改革，重新组建广东省中山食品水产进出口（集团）有限公司，中山市外经贸企业资产经营有限公司持有该公司51%股份，公司全体干部职工出资购买原集团公司49%股份，组成国有、经营者和职工共同持股的股份合作制企业。该公司1999年出口1.29亿美元，同比增长18%，实现税利301万元人民币，比改制前增长1倍多。同时改制的还有中山食品进出口公司、中山报关有限公司等。

这场改革一直延续到2003年年底。5年半时间里，全市共批准改制企业近800家，占全市公有企业的97%，其中近500家企业实现公转非，200多家企业关闭，70多家企业被外资并购或改组为股份制企业。保留下来的20多家公有企业和公有控股企业，均以基础性产业或高新技术产业为主体，其管理体制和经营机制，较过去的公有企业也发生了很大变化。

改革使中山经济经历了一次阵痛，但它催生了一个充满生机和活力的市场经济体制，中山市的经济实现了产权多元化、投资主体多元化、产业结构多元化、管理手段多元化，有力地促进了全市经济和社会的协调发展。2003年，中山市国内生产总值497.1亿元，人均36278元，分别比1998年增长97.9%和86.6%，年均增长14.6%和13.3%。三大产业比例从1998年的9.47:52.29:38.24调整为2003年的5.44:62.78:31.78；出口、投资、消费分别比1998年增长202.2%、294%和77.3%。经济实力的提升还体现在坚定不移推进“工业立市”“工业强市”战略，大工业管理体制基本确立并逐步完善，走新型工业化道路迈出新步伐。2003年中山工业总产值比1998年增长2.1倍，增幅连续3年位居珠三角首位，年均新办企业超过1000家。

#### 四、覆盖全社会的社会保障体系初步建立

在这场改革中，社会保障制度的改革是关键的一环，也是深化企业和政府机构改革的必要条件。中山市立足长远，把社会保障列为三大改革之一，并率先启动运行。

首先，是加大力度实施强制性养老保险制度，逐步建立统一的、覆盖城镇各类劳动者的基本养老保险体制。这包括采取社会统筹加个人账户的办法增加养老保险基金，逐步降低单位缴纳比例，提高个人缴纳比例；机关事业单位的工作人员自1998年7月1日起参加社会养老保险；原来企业负担离退休职工养老保险金50%的做法，在企业为每个离退休人员一次性向市社会保险部门缴纳一定费用后，予以取消；此外，中山还实施养老补充保险制度；建立地方财政的社会保障基金。

可喜的是，1998年全市社会养老保险改革受到企业和职工的欢迎，实施短短2个月来，参与社会养老保险的企业和职工人数大幅增加，原来欠缴养老保险费的企业也陆续自觉补缴。到1998年年底，参加社会养老保险的已达到12万人次。这个保障全市大局安定繁荣的“稳压器”开始初步发挥作用。各级部门和各镇区认识到进一步扩大社会养老保险的覆盖范

围越来越重要，均大力协助市社保局的工作，并抓紧镇区企业尤其是非公有制企业的参保工作。1999年5月，随着中山市全面深化改革的推进，配套改革也取得全面突破，制约改革整体推进的“瓶颈”问题逐步得到解决。中山市委、市政府在构筑起多险种、覆盖全社会的社会保障体系等方面加大了力度，取得了显著成效，改革的一年间，全市参加各类社会保障的总人数大幅增加，其中社保和医保两项就接近25万人次。

到2001年10月，中山已较好地解决了近5万离退休人员的养老待遇，在推进养老保险制度改革的同时还加大了失业保险的实施力度，较好地解决了企业转制过程中下岗失业人员的生活保障。社会医疗保险制度亦全面铺开，建立了综合医疗保险、住院基本医疗保险、补充医疗保险等多层次的医疗保障体系，全市参加各类社会保险的已经达到150万人次。

但从参保面来说，此时全市平均参保面还不到50%，一些大企业也只有30%—40%。因此，中山依然继续力抓社会保险扩面征缴工作，把应参保的人员迅速纳入参保范围，以进一步扩大参保的覆盖面。到2002年年底，全市参加养老、失业、医疗和工伤保险的总人次达257万，比1998年年底增长5倍。截至2003年年底，全市社保五大险种参保数已达268万人次，其中仅养老保险一项就达65万人，实现了在全市7万多家各类用人单位的社会保险全覆盖。此时，中山月平均社保费收入已突破亿元大关，基金征缴率平均达到了99.57%，社会保险基金累积达25亿元。

实施再就业工程为改革提供了有力的保障。中山全面落实广东省“三年百万再就业培训计划”和技能人才开发规划及实施办法，对下岗职工至少进行一次免费培训，不断提高下岗职工及广大劳动者的择业能力；在提供就业服务方面，加强对一部分年龄大、文化技术素质低的就业难群体的再就业服务。公共职业介绍机构重点为他们提供就业指导、职业培训和再就业服务。下岗职工的基本生活待遇也得到了切实保障。财政部门根据中山市再就业和社保工作的具体情况调整财政预算的支出结构，优先足额安排好国有企业下岗职工基本生活保障资金。但促进再就业，根本出路在于发展经济，拓宽就业渠道。就中山市而言，改革后能提供就业岗位的主要渠道是非公有制经济和第三产业。为此，中山大力调整经济结构和产业结构，大力发展股份制、股份合作制等多种形式经济，进一步鼓励、扶持和引导“三资”企业、个体私营企业，特别是科技企业健康发展，有效地拓展就业空间。1995年—2001年间，中山市市属国有企业职工人数由原来的12万人减至2万人左右，非公有制企业职工人数却由不足50万人增至近90万人。1998年—2001年，中山市城乡从业人员净增20万人，总规模达到60多万人（户籍人口），增长了25%。中山市在2000年7月已在全省率先完成市属国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨过渡，企业新的减员直接进入市场就业；并在全省率先完成了全部下岗职工走出再就业中心的阶段性任务。从1998年至2002年11月底，全市累计安置失业人员就业11.79万人次。到2003年年底，中山每月领取失业保险金人数已下降到3000人左右，实施深化改革的几年来，中山市的城镇登记失业率均保持低于2.5%的工作指标，2003年上半年城镇登记失业率为2.37%。

此外，中山进一步推进和完善失业保险、工伤保险、女工生育保险，制订医疗保险方案，实行大病住院统筹和门诊医疗统筹。自2003年起，在面向全市各类非公有制企业单位的住院基本医疗保险制度实施满一年后，中山参照综合基本医疗保险办法，为全体住院险参保人员统一向商业保险公司办理了住院补充医疗保险，住院报销额度由2.4万元大幅提高到了10万元，较好地解决了中低收入人员的医疗保障需求。在2003年10月，中山又颁布了《中山市灵活就业人员参加基本医疗保险暂行办法》，只要本人自愿缴费的，可以以个人身份在参加中山市社会养老保险的同时参加基本医疗保险，从而使社会保险工作的管理方式真正实现了从管理单位人向管理社会人的转变。截至2003年年底，中山市已基本构建起了多层次保障的医疗保险体系，该体系包括了综合基本医疗保险制度、特殊病种门诊费用报销制度、住院补充医疗保险制度、公务员医疗补助制度、社会医疗保险救助金制度5项制度。

按照中山市委、市政府的规划，中山市积极探索制订农村养老、医疗保险方案。2000年，小榄镇永宁村全体村民参加了养老保险，之后，西区长洲，石岐南下、张溪等村农民亦纷纷参保。中山社保网在此时正不断扩展延伸到广大乡村。

## 五、余论

1998年以前，中山市经济尽管有一定的“堆头”，但有些产值是存在仓库里的，经过5年多的改革，2004年开始，这些“库存积压”，特别是公有企业的“库存积压”已经基本被消化，债务包袱的处理也基本告一段落。然而，这轮改革过后，一批当年赫赫有名的公有企业品牌逐渐消失或光环黯淡。在回顾、总结这段历史时，有人提出，当时改革的方式方法还可以更加多元化，以达到既解决历史问题，又延续知名品牌辉煌的效果；但也有亲历者提出，这是在当时历史条件下不得已的“割肉疗伤”，实在难以两全。今天回看这段改革历程，从整体效果来说，改革带来了中山经济的新生，解除了诸多的束缚与后顾之忧，一批星星“陨落”后，代之而来的是又一批国内外市场纵横驰骋的中山新品牌。2003年年底，中山市已经拥有全国和全省著名品牌、驰名商标20多个，拥有国家级产业基地12个，科技创新能力明显提高，每年都有上百个科技成果获奖或获得专利。这些，在全省均占领先地位。

在这5年半的改革期间，中山逐步建立起以养老、医疗、工伤、失业、女工生育五大险种为主体，覆盖全社会的比较规范和完善的社会保险体系，并做到全市统筹和分步实施相结合、行政手段和经济手段相结合、社会保险与商业保险相结合。这些，彻底改变了以往由政府、企业大包大养的局面，为中山下一阶段的发展拓宽了道路，为企业轻装上阵创造了条件。