

CHINA: REFORM DECIDES THE FUTURE

中国

改革决定未来

迟福林 著

中国经济出版

. 2
10

中国：改革决定未来

迟福林 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国：改革决定未来/迟福林著 .—北京：中国经济出版社，2000.10

ISBN 7-5017-4973-6

I. 中… II. 迟… III. 经济体制改革—影响—经济
远景—研究—中国 IV. F123.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 32639 号

责任编辑：苏耀彬

电 话：010-6835-4197

电子信箱：fbsh@263.net

中国：改革决定未来

迟福林 著

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编：100037

新华书店经销

北京星月印刷厂印刷

开本：A5 印张：8.375 210 千字

2000 年 10 月 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-5017-4973-6/F·3944

定价：18.00 元

作者简介

迟福林，研究员，现任中国（海南）改革发展研究院执行院长，兼任中国经济体制改革研究会副会长、海南省社会科学联合会主席、海南省经济学会会长、北京大学客座教授，厦门大学、南京大学、海南省委党校、海南大学兼职教授。先后被评为“海南省有突出贡献专家”和国务院“享受政府特殊津贴专家”。

近年来，主要致力于转轨经济研究。著有《论转型时期的经济改革》、《走向大开放》、《为改革鼓劲》、《迈向新体制——中国经济转轨时期若干问题研究》、《中国经济转轨的迫切任务》

（英文版）等专著，主编“走向市场经济的中国丛书”10本、“国企改革丛书”6本，主编《世纪之交：中国经济改革》等20余本论文集；在国内外重要报刊发表学术论文300余篇，并获“全国五个一工程”优秀作品奖、蒋一苇企业改革与发展学术基金首届优秀论文奖等；主笔和主持向国家有关决策部门提交的40余份政策建议报告产生广泛影响并受到有关决策部门的重视。

序 言

20世纪最后的20年，中国坚持进行的经济改革掀起了中国历史新的一页，并产生了广泛的国际影响。进入21世纪，新技术、市场力量和经济全球化是所有国家都必须面对的现实。在中国经济社会发展处于国内外复杂多变的环境面前，在改革、发展、稳定的相关矛盾共存的时候，对当前经济社会发展的主要矛盾作出一个基本的估计和判断至关重要：改革决定中国的未来，改革过去是、现在是、将来仍然是中国经济社会发展的动力。正是基于这样一个估计和判断，激励我来完成这本书，并把书名定为：“中国：改革决定未来”。

同过去20年的改革相比，21世纪初期的中国经济体制改革是在经济全球化的特定背景下进行的。中国加入WTO为中国的经济改革注入新的推动力。开放倒逼改革，将成为未来几年中国经济改革最显著的特点。在中国参与经济全球化的特定背景下，如何在深刻地认识改革特点的同时，充分地估计改革对于促进经济增长、保持社会稳定的作用是一个十分重要的问题。为此，本书第一章对21世纪初中国经济改革的背景和作用进行了概括性分析。面对今天各种复杂的现实情况，很有必要对改革的作用再认识。尤其是中国目前正在制订第十个五年计划，准确地把握改革对于经济发展、社会稳定的作用，对于中国今后五年的发展是极其重要的。

以往的20年，中国坚持渐进式改革道路并取得了成功。进入21世纪，中国的经济改革面临许多深层次的矛盾和问题，改革更具艰巨性。本书在接下来的四章篇幅中，对21世纪初中国经济改革的主要任务作了初步的研究：第二章，21世纪初中国国有经济改革整体攻坚阶段的主要任务；第三章，21世纪初以职工持股为重点的收入分配制度改革更具根本性；第四章，21世纪初以实行

长期而有保障的土地使用权为重点的农村经济改革；第五章，21世纪初以履行公共职能为基本目标的政府改革尤为紧迫。无疑，通过上述四章分析21世纪最初几年中国经济改革的主要任务，具有重要意义。

十几年来，我一直在改革战线从事研究工作。这本书，主要是在我最近几年撰写的有关经济改革方面的论文的基础上编写的，同时还部分选用了我和我的同事们共同研究形成的某些观点。本书是我对未来几年中国经济改革若干问题的探索，探索回避不了有一些有争议的问题，探索需要阐述自己的观点。21世纪初中国的经济改革是个大课题，本书的探索难免有局限之处，敬请广大读者批评指正。

本书编写过程中，得到苗树彬、王景新、唐新林、陈龙江、丁新莉等同志和中改院商务中心同志们热情帮助，在此深表感谢！本书以中、英文两种版本出版，德国技术合作公司给予了资助，中国经济出版社、外文出版社给予了大力支持，在此一并致谢！

迟福林

2000年5月26日于海口中改院

CHINA: REFORM DECIDES THE FUTURE

责任编辑 苏耀彬 封面设计 白长江

目 录

序 言

第一章 21 世纪初中国经济改革的背景与作用

第一节 WTO 挑战中国经济改革 (1)

一、中国加入 WTO 的重要准备 (2)

二、开放倒逼改革 (4)

三、经济全球化与中国的经济改革 (9)

第二节 中国的经济增长直接依赖改革 (13)

一、21 世纪初改革对经济增长具有
决定性的作用 (14)

二、加大改革力度，推动经济增长 (20)

第三节 中国社会稳定的关键在于改革 (30)

一、改革的心理预期对社会稳定有直接影响 (30)

二、分摊改革成本，减轻群众负担 (30)

三、通过改革开拓和创造更多的就业机会，是化解
压力的根本出路 (31)

四、加快收入分配制度改革对保持社会稳定最具
实质意义 (31)

五、加快改革，遏制腐败越来越具有紧迫性 (32)

第二章 21 世纪初中国国有经济改革整体 攻坚阶段的主要任务

- 第一节 实现国有经济战略重组的实质性突破** (33)
- 一、重新学习中共十五大关于所有制改革的基本精神 (33)
 - 二、市场竞争环境下国有经济的作用 (45)
 - 三、国有经济改革需要整体攻坚 (49)
- 第二节 实现国有企业的制度创新** (52)
- 一、国有企业改革的根本任务是实现制度创新 (52)
 - 二、加快股份制改革是国有企业制度创新的重要任务 (54)
 - 三、建立完善的公司治理结构是国有企业制度创新的基本目标 (70)
 - 四、寻求国有资产管理的^{有效形式}是实现国有企业制度创新的重要条件 (88)
- 第三节 在加快解决国有企业债务过程中实质性地推进国有银行商业化改革** (98)
- 一、大量的不良债权是制约国有商业银行改革的关键性因素 (99)
 - 二、以债务托管为主，全面解决债务问题，加快推进国有银行商业化 (104)
 - 三、在全面解决债务中加快国有商业银行的股份制改革 (111)
 - 四、正确发挥政府作用是实现国有银行商业化的重要因素 (116)
- 第四节 加快推进国有基础领域的股份制改革** (124)
- 一、从经济社会发展的全局出发，正确判断基础领域改革的迫切性 (125)
 - 二、基础领域改革的目标是建立充分的市场

竞争机制·····	(129)
三、尽快采取有效措施吸收民间资本进入	
基础领域·····	(134)
四、以建立独立监管机构为目标，加快基础领域	
政府管制体制的改革·····	(140)
五、统筹规则，总体设计，先立后破，积极稳步	
推进基础领域改革·····	(145)

第三章 21 世纪初以职工持股为重点的收入分配制度改革更具根本性

第一节 充分估计收入分配制度改革在 21 世纪初中国	
经济社会发展全局中的重要作用·····	(149)
一、建立与所有制关系相适应的收入分配制度，是经济	
发展和社会稳定的重要基础·····	(149)
二、形成合理的分配关系，建立稳定的收入	
分配机制是保持经济活力，拉动经济	
增长的重要条件·····	(150)
三、建立与现代企业制度相适应的收入分配	
制度是国有企业改革的重要出路·····	(151)
四、收入分配制度改革时机和条件已经成熟·····	(151)
第二节 确立劳动力产权至关重要·····	(153)
一、劳动力产权的基本涵义·····	(153)
二、劳动力产权的主要特征·····	(155)
三、确立劳动力产权的客观基础·····	(158)
四、社会主义市场经济的发展为实现劳动力产权	
提供了最重要的条件·····	(161)
五、承认并确立劳动力产权的重要意义·····	(165)
第三节 以实现劳动力产权为基础，建立	

有中国特色的职工持股制度 ·····	(168)
一、建立职工持股制度，推进国有企业改革·····	(168)
二、立足国情，建立有中国特色的 职工持股制度·····	(170)
三、区别不同情况，鼓励和支持多种形式的 职工持股实践·····	(173)
四、尊重实践，立足长远，尽快规范职工持股 实践的运作与管理·····	(175)
第四节 以期权期股为重点，加大国有企业 经营者持股力度 ·····	(178)
一、承认并落实经营者的劳动力产权，对企业的 发展有着重要的意义·····	(178)
二、采取有效措施，加快建立经营者的 激励机制·····	(180)
第五节 充分发挥政府在推进职工持股中的 重要作用 ·····	(185)
一、政府要为职工持股提供政策和法律保障·····	(186)
二、同职工持股制度相结合，进一步建立健全 企业补充养老保障制度·····	(187)
三、依据劳动力产权建立有中国特色的 职工持股制度，是改革过程中的一种有益探索， 政府应大力支持·····	(188)
第四章 21 世纪初以实行长期而有保障的土地 使用权为重点的农村经济改革	
第一节 赋予农民长期而有保障的土地使用权 ·····	(190)
一、稳定农民土地经营预期是解决农业和农村 经济发展矛盾的关键所在，实现土地使用权 长期化势在必行·····	(190)

二、采取多种形式，实现向土地使用权长期化 的稳步过渡·····	(194)
三、以改革和完善农村土地产权制度为中心， 对农民土地使用权长期化进行制度性安排·····	(195)
第二节 加快农村土地使用权的法制建设 ·····	(199)
一、农村土地立法的必要性和紧迫性·····	(200)
二、正确地把握“赋予农民长期而有保障的土地使用权” 立法的前提和基础·····	(202)
三、“赋予农民长期而有保障的土地使用权”立法 应当解决的基本问题·····	(204)
四、良好的外部环境和配套制度是实现农村土地 使用权长期化、法律化的重要保证·····	(207)
第三节 以实行长期而有保障的土地使用权为突破口 深化农村市场化改革 ·····	(214)
一、转型时期农村改革面临的突出问题·····	(214)
二、以加快市场化为目标深化中国 农村经济改革·····	(219)

第五章 21 世纪初以履行公共职能为基本目标 的政府改革尤为紧迫

第一节 强化公共职能的政府改革迫在眉睫 ·····	(224)
一、 <u>适应社会主义市场经济的需要，政府更好地 履行公共管理职能</u> ·····	(225)
二、 <u>在改革中构建政府与企业的正确关系</u> ·····	(227)
三、 <u>有效地发挥政府作用，积极促进市场 中介组织的发展</u> ·····	(231)
四、科学分析政府人员的素质结构及其对实现 政府职能的影响·····	(232)
五、确保在中央统一领导和宏观调控下，合理划分中央	

和地方经济管理权限，更充分地发挥地方政府在 推动市场化改革进程中的作用·····	(234)
六、积极借鉴国际经验·····	(237)
第二节 努力实现政府改革的突破·····	(240)
一、政府机构改革要真正取得成效·····	(240)
二、严格实行依法行政·····	(242)
第三节 政府在实施有效的宏观经济 政策中推动改革·····	(243)
一、实施积极财政政策的关键是刺激民间投资的 积极性，扩大国内需求·····	(244)
二、实施货币政策的重点是防止通货紧缩， 与积极的财政政策相配套，为扩大内需、 刺激经济增长做贡献·····	(248)
三、实施金融政策的目标是促进金融开放， 保证金融安全·····	(249)
四、面对企业和个人预期不足，要调整 投融资政策，为民间投资创造空间， 拓宽社会资本投资渠道·····	(252)
第四节 面对 21 世纪初中国经济改革的新形势，政府 寻求务实有效的改革策略十分重要·····	(256)
一、努力寻求宏观经济政策与经济改革的结合， 在注重实施有效的宏观经济政策的同时， 更要重视改革的根本性作用·····	(256)
二、努力寻求渐进式改革与阶段性突破的结合， 在坚持渐进式改革中，适时实现 改革的阶段性突破·····	(257)
三、努力寻求经济体制改革与政治体制 改革的结合，在加快经济体制改革的同时， 稳妥地推进政治体制改革·····	(257)

第一章

21 世纪初中国经济改革的背景与作用

过去的 20 年，改革推动了中国经济的持续快速增长，这是中国最具实质性的基本经验。21 世纪初期，面对经济全球化，面对改革、发展、稳定相关矛盾共存的局面，应当准确把握和充分估计改革在这样一个特定背景下，对经济发展、社会稳定的影响和作用。

第一节 WTO 挑战中国经济改革

在中国即将加入 WTO 的背景下，加快改革对于中国积极参与经济全球化进程具有决定性的影响和作用。经济全球化是每个国家都必须面对的现实，中国加入 WTO 是面对经济全球化大趋势作出的战略选择。同以往的改革相比，21 世纪初的中国经济改革是在经济全球化进程加快的特定背景下进行的。开放倒逼改革是未来几年中国经济改革最显著的特点。在全面开放的新形势下，打破行政控制，取消行业垄断，进一步创造各类所有制主体平等参与竞争的市场机制和市场环境，是开放市场参与经济全球化的重要基础和条件。我们应当在更高的层面上思考和推动中国的经济改革。

开放倒逼改革，
改革倒逼开放。

加快市场化进程

I. 中国：改革决定未来

经济、技术、信息、人力为主的全球化进程 减少贸易壁垒，对外开放

一、中国加入 WTO 的重要准备

中国加入 WTO，是中国实际参与经济全球化的关键一步。为此，中国各个方面都在为加入 WTO 进行准备。在我看来，中国加入 WTO 在以下三个问题的准备是最重要的。

1. 按照 WTO 的一般原则加快推进市场化改革

中国加入 WTO 十分有利于加快推进中国的市场化进程，与此同时，又对中国的市场化改革提出了一些最迫切的问题。如进一步开放市场，扩大中国的对外开放。中国加入 WTO，最重要的是要逐步开放金融、保险、电讯等服务领域，而在这方面，尽管中国已进行了一些重要改革，如允许部分外资银行经营人民币业务和允许外国保险公司开办分公司等，但从总体上说，这些领域还是由国家垄断，开放的程度十分有限。与最近一、两年中国经济中的通货紧缩现象相比较，中国的服务价格却不断上涨，从 1995 年 - 1999 年，服务价格平均上升了 42%，年均增长 12.4%。中国服务业的缓慢增长不仅对国民经济产生严重制约，而且远不能满足群众的消费需求。问题的根源在于中国服务业实行行政垄断，存在严重的市场准入的制度性障碍。开放服务领域的市场对于打破垄断，降低价格水平，提高服务质量将带来相当的益处。如何开放中国的服务领域，中国还有许多不同的议论，但中国要加入 WTO，服务领域的开放是大势所趋。这一方面的及时准备，对于中国加入 WTO 是十分重要的。

开放倒逼改革。在中国即将加入 WTO 的大背景下，中国的市场化改革最为关键。中国要遵守 WTO 的规则，最重要的是建立一套完善的市场经济体制，在这方面，中国已取得重要进展。但是，面临的改革也是相当严峻的。例如，国有企业的改革、国有公共领域（包括电信、航空、铁路、电力等）的改革、国有银行的改革等，已成为中国扩大开放、实现经济快速持续增长的突出性矛盾。

估计中国在未来的 2~3 年,在这些方面的改革将采取一些实质性的步骤。在中国即将加入 WTO 的背景下,许多人提出的一个重要的改革议题是,如何放宽民私营经济投资的范围,打破限制民私营经济投资的制度性障碍。目前,中国的民私营经济在进入金融、保险、电讯、航空、铁路等方面的投资还受到许多方面的限制。既然中国加入 WTO 后要在这些方面对外资开放,为什么不可以在这之前,对中国的民私营经济开放。这个呼声越来越强烈,会促使政府采取一些必要的改革措施。中国加入 WTO 后留给中国改革的余地和空间十分有限,中国的市场化改革应大大加快进程。

2. 按照 WTO 的规则建立和完善市场经济的法律体制

中国承诺在加入 WTO 后按照国际经济规则办事,这对于塑造中国的良好国际形象,使中国逐步成为世界经济的重要组成部分有着重要的影响。目前,中国的高层十分重视经济全球化给中国带来的影响。全球产业结构的调整,世界科技的迅速发展,跨国公司作用的逐步加大,是中国面对经济全球化必须高度重视的三个基本问题。中国加入 WTO,是中国参与经济全球化的最重要的步骤之一。从这个方面来理解中国加入 WTO,就会比较准确地把握中国加入 WTO 的战略意义。为此,最重要的准备就是要习惯按国际规则办事,形成一套行之有效的市场规则和法律,并使这套规则和法律与国际相衔接。对于中国这样一个大的转轨国家来说,承认并遵守 WTO 的基本游戏规则,是中国融入世界经济组织的最重要的条件。因此,中国应当系统地清理原有的法律法规,并在加快市场化进程中,尽快形成一套比较完善的市场规则和法律。中国在注重各行业加入 WTO 挑战的同时,更应当重视遵守规则,按照规则办事,并逐步形成一种习惯。从目前的情况看,中国在遵守国际规则方面要做的事还很多。例如,国民待遇的原则、透明度的原则、政企分开原则等都是应当尽快解决的问题。

3. 在加入 WTO 的背景下,人力资源的开发更为重要

中国开放服务领域,全面参与国际经济竞争,人才的缺乏成为

规则的制定为, 加中 重视 此 2012

一个突出的矛盾。加快人力资源开发是中国加入 WTO 最为关键的竞争。最近几年，中国提出科技兴国、科教兴国，并在人力资源开发上采取了许多重要的措施。中国的开放也包括教育的开放，在开放教育中，提高教育水平，加快人才开发，对中国来说，也有着十分重要的意义。目前，最为紧迫的是，中国在开放服务业方面的人才开发，金融、保险等方面的技术管理人才将在很大程度上决定中国的竞争能力。人力资本概念、以人为本的观点已开始被很多决策者所接受。适应中国加入 WTO 后国际经济竞争的新形势，中国在人才形成环境上，需要进行深刻的改革。在世界走向知识经济时代，人力资源开发是经济持续增长的可靠动力机制，也是一国保持竞争优势的关键所在。中国应加快实现由人的数量优势和低成本优势向质量优势的根本转化，通过改革加快人力资源的开发速度，创造人才形成的良好制度环境和社会环境。

中国积极争取加入 WTO，是中国的一种战略性的决策，因为它有利于为中国的经济发展营造好的环境；有利于中国参与国际经济；有利于中国加快经济结构调整。在这种战略考虑的背景下，中国要采取一些更为实际的步骤来改善自己的内部环境，做好加入 WTO 的重要准备。

二、开放倒逼改革

1. 认识全球化，适应全球化，重要的任务是加快市场化改革

世界经济全球化、区域经济集团化是当今世界经济、政治格局演变的大趋势，也是 21 世纪初期中国加快改革的大背景。(1) 全球化的趋势不可阻挡，任何国家都不能躲避全球化。经济全球化本质上是全球范围内市场一体化的历史进程，是市场经济全面推进和空前发展的过程，是生产要素在全球范围的广泛流动，资源最佳配置的过程。从实质上看，经济全球化是一场以发达国家为主导，跨国公司为主要动力的世界范围内的产业结构调整。经济全球化在目