

一个确保
三个到位
五项改革

李子奈 主编
宁向东 副主编

世纪之交的攻坚

新一届中国政府政策专题讲座

中国财政经济出版社

D601
20

世纪之交的攻坚

——新一届中国政府政策专题讲座

DH99/28

李子奈 主 编

宁向东 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

世纪之交的攻坚: 新一届中国政府政策专题讲座/李子奈主编.
- 北京: 中国财政经济出版社, 1998.8
ISBN 7-5005-3938-X
- I. 世… II. 李… III. 政治-方针政策-研究-中国 IV. D601
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 22996 号

世纪之交的攻坚

——新一届中国政府政策专题讲座

李子奈主编 宁向东副主编

中国财政经济出版社出版发行

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@drc.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大街东大街 8 号 邮政编码: 100010

发行部电话: 64033005 订购部电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.875 印张 281 000 字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1-4055 定价: 22.00 元

ISBN 7-5005-3938-X/F·3593

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

序 言	(1)
第一讲 新一届中国政府面临的形势和任务	(5)
第一节 新一届中国政府面临的形势	(7)
第二节 一个确保、三个到位、五项改革	(15)
第三节 世纪之交攻坚中必须要抓好的几个问题	(30)
第二讲 确保国民经济在低通胀下实现较高增长	(39)
第一节 当前经济运行状况	(39)
第二节 目前经济中存在的问题	(53)
第三节 国民经济保持低通胀下较高增长的必要性	(61)
第四节 保持国民经济低通胀下实现较高增长的可能性	(65)
第五节 采取措施, 保持国民经济在低通胀下的较高增长	(69)
第三讲 国有企业改革: 回顾、反思与前瞻	(79)
第一节 国有企业改革的回顾与反思	(79)
第二节 国有企业改革中需要重视的三个理论问题	(109)

第三节	稽查特派员制度是国有资产管理体制的重大创新·····	(120)
第四节	大多数国有大中型企业三年摆脱困境·····	(127)
第四讲	改革金融体制，防范金融风险·····	(132)
第一节	中国金融体制的历史沿革和现状·····	(132)
第二节	中国金融体制改革的目标·····	(160)
第三节	中国金融体制改革的步骤措施·····	(164)
第四节	中国金融体制改革的难点与对策·····	(173)
第五讲	打好政府机构改革的新一仗·····	(177)
第一节	我国机构改革的历史回顾·····	(177)
第二节	历次机构改革为什么未能跳出“精简——膨胀”的怪圈·····	(182)
第三节	新一次的政府机构改革·····	(186)
第四节	公共品理论与政府机构改革·····	(195)
第五节	努力争取新一次政府机构改革的成功·····	(200)
第六讲	粮食流通体制改革·····	(206)
第一节	刻不容缓的改革·····	(206)
第二节	粮食流通体制改革的思路与方案比较·····	(221)
第三节	粮食流通体制改革《决定》的主要内容·····	(227)
第四节	配套文件的要点·····	(234)
第五节	坚定信心、统一步调，确保改革成功·····	(240)
第七讲	深化投融资管理体制改革的·····	(244)
第一节	两类投融资管理模式概述·····	(244)

第二节	我国投融资管理体制改革的进程与存在的问题	(251)
第三节	深化投融资体制改革的基本构想	(262)
第八讲	财税体制改革的新突破——“费改税”	(269)
第一节	“费改税”问题的提出	(269)
第二节	“费大于税”问题的成因	(279)
第三节	“费改税”必须正确处理的几个具体问题	(284)
第四节	“费改税”改革的几点设想	(296)
第九讲	推行住房商品化 形成新的经济增长点	(307)
第一节	我国住房商品化的历史进程	(307)
第二节	住房商品化过程中的问题与制约因素分析	(315)
第三节	启动住房建设对经济持续增长的重要作用	(317)
第四节	迅速启动住房建设与消费的政策建议	(325)
第十讲	逐步改革医疗保障制度	(340)
第一节	我国医疗保障制度的形成与发展	(341)
第二节	我国医疗保障制度的现状和问题	(344)
第三节	建立社会统筹与个人帐户相结合的职工医疗制度	(348)
第四节	推进农村合作医疗制度的建设	(354)
第五节	医疗制度改革中的难点与重点	(357)
第六节	国外医疗保险制度	(367)

序 言

1998年3月，在中华人民共和国第九次全国人民代表大会第一次会议上，诞生了新一届的中国政府，朱镕基同志当选为新一任的政府总理。选票和掌声表达了代表们对新政府的信任和期望，也代表了全国人民的心声。

随后进行的记者招待会举世瞩目。在会上，朱镕基总理根据以江泽民同志为核心的党中央的部署，明确提出了新一届政府在任期内的主要任务是实现“一个确保、三个到位、五项改革”。“一个确保”即确保1998年的经济增长率达到8%、物价上涨幅度低于3%、人民币不贬值。“三个到位”即用三年左右的时间，使大多数国有大中型企业摆脱困境，进而建立现代企业制度，做到国有企业改革的到位；在三年的时间里，彻底改革我国的金融系统，实现中央银行强化监管，商业银行自主经营的目标，做到金融体制改革的到位；在三年时间内，政府机构实现精简编制，人员分流一半的目标，做到政府机构改革的到位。同时，“五项改革”即在粮食流通体制、投融资体制、住房制度、医疗制度和财政税收制度等五个方面进一步深化改革，以配合“确保”和“到位”目标的达到。应该看到，“一个确保、三个到位、五项改革”虽然不是新一届政府的全部经济工作任务和目标，但从范围和难度上却可以说是一场规模宏大、任务艰巨的攻坚战。而且，

这场攻坚战的特殊之处还在于它是一场在世纪之交进行的、关乎中国经济体制改革事业成败的攻坚战，一场必须取得胜利的攻坚战。

对于这场攻坚战，朱镕基总理与新一届政府是下定了决心的。用朱镕基总理的话说，就是“不管前面是地雷阵，还是万丈深渊，都将永往直前、义无反顾、鞠躬尽瘁、死而后已”。当前，中国的经济体制改革和经济发展已经到了一个十分关键的时刻，经济生活中的许多深层矛盾已经到了刻不容缓的需要立即解决的程度。在这种情况下，政府总理和新一届的领导集体做出上述振聋发聩的宣言，既令人感动、又催人奋进。

听了朱镕基总理的讲话，我们就在考虑：在这场世纪之交的攻坚战中，我们能够做些什么呢？朱镕基同志多年以来一直担任清华大学经济管理学院院长，平日里他多次指示学院教师要围绕改革中的一些重大问题开展研究，并要在改革的实践中勇于参与。我们也确实按照朱院长的要求去做了，在一段时间以来，中国经济研究中心与学院其他部门一道在一些重大问题上不断进行跟踪研究，并利用多种渠道发表了我们的研究成果。那么，现在在这场世纪之交攻坚开始之际，我们把已有的一些研究成果汇集在一起，用“一个确保、三个到位、五项改革”作为线索来加以梳理，并用较为简明的语言来编写一本书，不正是我们的一种贡献吗。正是基于这样一个想法，我们编写了这本名为《世纪之交的攻坚——新一届中国政府政策专题讲座》的小册子。我们希望：借助于这样一本小册子，能够让更多的人来分享我们的研究，了解改革的重点和难点，并增强全社会对这场攻坚战的信心。需要认识到，改革是一个重大的制度变迁，它涉及到整个社会的每一个成员，牵动着社会生活的方方面面。没有广大社会成员的支持，改革是不能取得成功的。事实上，我国改革开放以来

所取得的每一个进展，都和全国人民对改革的理解和支持密切相关。所以，如果这本书能够在让更多的人了解、支持并参与这场世纪之交的攻坚战上有所帮助的话，那将是我们的莫大欣慰。

本书共分十讲。第一讲，新一届中国政府面临的形势和任务，扼要地分析了新一届中国政府面临的形势，简述了“一个确保、三个到位、五项改革”的紧迫性和艰巨性。第二讲至第十讲，对“一个确保、三个到位、五项改革”逐项分别进行了较为详细的论述，包括历史沿革、现状、措施、前景、问题和对策等。全书尽可能地从实际出发，用事实和数据说明问题，寓理论于实际问题的阐述和分析之中。其目的是要使读者能从大量事实中认识到这场攻坚战在中国改革和发展中的历史地位和重要意义，树立必胜的信心，并自觉地投身于其中。

全书由李子奈、宁向东总纂。各章撰稿人依次为：第一讲，李子奈（清华大学经济管理学院教授、博士生导师，清华大学中国经济研究中心主任）；第二讲，王志军（国家发展计划委员会综合司，清华大学经济管理学院博士生）；第三讲，宁向东（清华大学经济管理学院副教授、清华大学中国经济研究中心副主任）；第四讲，郭宁宁（中国银行总行，清华大学经济管理学院博士生）、杨之曙（清华大学经济管理学院博士生）；第五讲，吴栋（清华大学经济管理学院教授）、王力（清华大学经济管理学院博士生）；第六讲，樊新鸿（国家发展计划委员会综合司）、熊顺祥（国家发展计划委员会综合司，清华大学经济管理学院博士生）；第七讲，娄洪（财政部基建司，清华大学经济管理学院博士生）、陈赤军（清华大学经济管理学院博士生）；第八讲，刘玲玲（清华大学经济管理学院副教授）；第九讲，梁运斌、汤云科（中国房地产开发集团公司）；第十讲，盛世斌（清华大学经济管理学院博士生）。

由于我们水平有限，加之对实际情况了解不多，虽然有些作者也分别来自国家发展计划委员会、财政部、中国银行等部门，但毕竟不是决策者，所以写作的过程也是学习的过程。书中定有肤浅甚至错误之处，请读者批评指正。在我们研究和撰写过程中，得到许多单位和专家的支持与帮助，在此表示衷心的感谢。

李子泰 宁向东

1998年6月于清华园

第一讲

新一届中国政府面临的 形势和任务

1998年3月，世界的目光转向中国，聚集到北京。在中华人民共和国第九届全国人民代表大会第一次会议上，选举产生了新一届国家领导人，诞生了新一届中国政府，朱镕基同志当选为新一任政府总理。

世纪之交，适逢中华人民共和国建国五十周年，又是中国改革开放和社会主义现代化建设事业承前启后的重要历史时期。在新一届政府任期的未来五年中，中国将初步建立起社会主义市场经济体制，全面完成国民经济和社会发展的第九个五年计划，开始实施二十一世纪头十年的发展规划，并为在二十一世纪中叶进入中等发达国家的行列打下坚实的基础。可以说，任重而道远。

亚洲金融风暴、以及由此而来的亚洲经济衰退，使世人对“东亚奇迹”和“东亚经济模式”产生了怀疑。这个大的背景，既赋予中国以重任，又给我们的改革与发展事业增加了压力和困难。世界科学技术的迅猛发展，以及全球经济一体化步伐的不断加快，把世界带入了一个知识经济的时代，而这又无疑使科技水平相对落后的中国在国际竞争中面临着更大的挑战。未来五年，

中国将面对一个并不宽松的外部环境。

20 年来的中国改革，在取得了巨大成功的同时，也将最难攻克堡垒留给了未来。中国的经济发展，在取得了举世瞩目的伟大成就的同时，也将进入物质投入和政策投入“边际收益”递减的阶段。未来五年，中国的国内环境同样不宽松。

面对不宽松的国内外环境，新一届政府并未有任何的退缩。而是根据以江泽民同志为核心的党中央的部署，明确提出了在任期内完成“一个确保、三个到位、五项改革”的艰巨任务。“一个确保”，即确保 1998 年中国经济增长速度达到 8%，物价上涨幅度低于 3%，人民币不贬值。“三个到位”，是要用三年左右的时间，深化国有企业改革，使大多数国有大中型企业摆脱困境，进而建立现代企业制度；在三年的时间里，彻底改革我国的金融系统，实现中央银行强化监管和商业银行自主经营的目标，做到金融体制改革到位；同时，也要用三年左右的时间，实行政府机构的精简和人员分流，做到政府机构改革的到位。为了配合上述“确保”和“到位”，在粮食流通体制、投融资体制、住房制度、医疗制度和财政税收制度方面还要进一步推进改革，建立符合市场经济要求的新型体制。这也就是五项改革。应该认识到，“一个确保、三个到位、五项改革”虽然不是新一届政府的全部经济工作任务和目标，但它的的确确是一场艰难的攻坚战，一场必须取得胜利的攻坚战。

本讲提纲挈领，试图对新一届政府面临的社会经济形势、“一个确保、三个到位、五项改革”在中国改革与发展事业中的历史地位、实现这些目标对于我们的重要性和紧迫性、以及它所面临的困难和挑战、可能的前景与对策等进行总体上的阐述。

第一节 新一届中国政府面临的形势

一、亚洲金融风暴迫使中国对近期发展战略进行调整

1996年中国经济成功地实现了“软着陆”，既保持了较高的经济增长速度、使我国的国内生产总值增长了9.6%，又大幅度地降低了通货膨胀率、使商品零售价格上涨的幅度从1994年的21.7%下降到6.1%。1997年，中国经济将国有企业改革和经济结构调整作为工作重点，这是关系到能否实现“两个根本性转变”的重中之重。加大国有企业改革力度和进行结构调整，在一定意义上可能会影响经济增长速度。但是，依靠消费总额的平稳增长和相当高的出口增长速度，国内生产总值仍然达到了8.8%的较高增长速度（消费拉动国内生产总值增长约3.2个百分点；而净出口额达403亿美元，比1996年增长229.6%，拉动国内生产总值增长约2.7个百分点）。

在前两年经济较高速度增长的背景下，1998年中国经济按原定发展战略继续保持一个较高的增长速度，本应是顺理成章的事。即仍然主要依靠消费的平稳增长和出口的持续增长、以及外资直接投资，保持一个理想的增长速度。需要指出，主要依靠投资扩张来拉动经济增长的条件，目前还不成熟。在经济结构问题没有得到根本解决、国有企业改革没有取得根本进展、投资效率还很低的情况下，扩张投资只能带来新一轮的重复建设和更大的资源浪费。因此，按照原定的战略，在1998年，甚至在今后2到3年中，仍应在保持已有增长速度的同时，着力结构调整和国有企业改革。只要咬紧牙关，完成这一历史性的转变，后面就

是坦途，较高的增长速度也会是水到渠成。这是一个我们原来所期望实现、也完全有可能实现的近期发展战略。

然而，亚洲金融风暴的来临，使得上述近期发展战略难以实现，这可以说是它对我们最为主要的影响。金融危机直接冲击了我国的净出口和外商直接投资，让我们在这两个领域无法保有一个对经济增长的较大拉力。

金融危机使得日本、韩国、东南亚国家和地区经济衰退，1998年先后出现了低增长、零增长，甚至负增长。而在中国的出口额中，有60%是面向亚洲国家的，其中一半左右是面向这些发生危机的国家和地区的。这就直接影响了1998年中国的外出口。1998年第一季度的出口统计显示，我国对日本、韩国、东盟9国的出口分别比去年同期下降了2.5%、24.5%和7.8%。另外，在金融危机中，这些国家与地区的货币纷纷贬值，其幅度之大是前所未有的。而我国又承担着人民币不贬值的国际责任，这就大大地提高了这些国家与地区商品外销的竞争力。而中国的出口结构中有70%又与这些危机国家相雷同，无疑这成了影响1998年中国出口增长的又一重要因素。尽管按照计划国家希望1998年出口顺差能达到500亿美元，且第一季度出口顺差达到105亿美元，但可以肯定，1998年全年净出口将难以高于1997年的403亿美元，净出口对经济增长的拉动将为零，甚至为负数。

在另一个方面，中国实际利用外资额截止到1997年底达到3480亿美元，其中外商实际直接投资额达到2202亿美元。中国是发展中国家中最大的利用外资国，占发展中国家利用外资总额的五分之一；近年吸引的外商直接投资仅次于美国，名列世界第二。外资在中国经济高速增长中起了十分重要的作用。以外资在全社会固定资产投资额中所占份额为例，1992年为5.8%，1993

年为 7.3%，1994 年为 9.9%，1995 年为 11.2%，1996 年为 11.7%，它对经济增长的拉动是显著的。例如 1996 年，如果没有 417 亿美元的外商直接投资，经济增长率就要减少 3 个百分点。应该说，中国在 90 年代抓住了利用外资的机遇，在拉美尚未完全摆脱债务危机造成的经济衰退，前苏联和东欧尚未复苏，南亚次大陆经济增长缓慢，以及非洲大部分国家战乱不止的国际环境中，抓住了千载难逢的机遇，充分地利用了国际条件。然而，这种机遇是不多的，也是不会长久的。上述四大地区经济状况都在明显好转，对外资的需求在增加，利用外资的环境在改善，所以，即使没有亚洲金融风暴，中国在利用外资方面也会面临挑战。但是，亚洲金融危机加大了这种环境变化的程度和速度。亚洲金融风暴在外资方面对我国的最大影响，莫过于信心的丧失，以及对投资预期收益的怀疑。欧美很多投资者处于一种观望状态。对我国利用外资的另外一个重要影响方面，在于先前进入中国的外资主要来自亚洲国家和地区，而现在这些国家和地区的经济危机与经济衰退，使其自顾不暇，势必相应减少了进入中国的资本。从数据指标看，虽然 1998 年第一季度在恢复了外商投资的优惠政策之后，直接投资到位的资金达到了 86 亿美元，比去年同期增长了 9.7%，但是，在国际资本市场上间接融资的难度明显增大，成本明显提高，所以全年利用外资的形势不容乐观。

中国为什么必须保持一个较高经济增长速度的原因，将在下一节加以说明。这里要回答的是，靠什么来拉动增长？出口和外资的力量小了，就必须扩张国内需求。由于受到收入增长的制约，消费需求的扩张将是一个缓慢的过程。在城镇方面，居民人均生活费收入在 1990—1995 年期间以年均 7.74% 的速度增长，但 1996 年比 1995 年仅增长 3.3%，1997 年比 1996 年增长

3.4%，增长速度明显降低。如果再考虑居民对收入的预期、以及没有形成新的消费热点等因素的作用，可以预见，城镇居民消费在近期不可能有大的扩张。即使政府正在着力培育一些新的消费热点，例如居民住宅，也需要有相应的包括金融信贷措施在内的政策措施加以配合，方能成功。而在农村方面，居民人均纯收入增长速度在1990—1995年间为年均4.53%，1996年比1995年增长9.0%，1997年比1996年增长4.6%。虽然1996年有较高的增长，但对消费市场并未产生显著影响。原因是农民在温饱问题解决之后，重点考虑的是增加储蓄以备养老、医疗、建房、子女教育之用，消费倾向明显降低。因此，只有在收入大幅度提高、有了一定量的储蓄之后，一个新的消费高潮才能到来。所以，农村消费品市场也不可能在近期内迅速转旺。那么，在近期，只能靠增加投资来拉动经济增长，不得不做出与期望相背离的抉择。这就是1998年中国面临的形势，也是新一届政府第一年面临的形势。

二、中国的改革进入攻坚阶段

中国的经济体制改革，如果从1978年十一届三中全会开始算起，已进入了第二十个年头。其间有过几个大的战役：一是1980年前后进行的以推行“家庭联产承包责任制”为中心的农村改革；二是1985年以后开展的以“放权让利”为主要内容的国有企业改革；三是80年代后期至90年代初期的价格体制改革；四是以1992年邓小平同志南巡讲话和中国共产党第十四次代表大会为起点的、以建立社会主义市场经济体制为目标的市场化改革；五是1994年全面推进的财政、税收、金融、投资、外汇、外贸体制改革。这些改革战役的胜利改变了中国的面貌，也走出了一条渐进改革的成功之路。但是，必须清醒地看到，以前

的改革可以归结为主要是一种帕累托改善，即没有什么人在改革中利益严重受损、而又没有得到补偿。很多改革都是国家让利、居民得利，且主要集中于宏观方面，所以遇到的阻力不大，也容易见效。然而，这种改革方略却将最为艰巨的改革留在了后面。改革越改越难，越改越步履维艰。

国有企业改革是中国经济体制改革的重点和难点，是关系改革成败的关键。国内外对中国经济体制改革能否成功持怀疑态度的人，主要怀疑之点也在国有企业改革方面。1985年以来，国家先后试验了多种改革方案，结果都不成功，国有企业陷于困境。有50%的国有企业处于亏损状态，16000家国有大中型企业中亏损的接近6000家，1997年国有工业企业亏损额达700多亿元。难道只有私有化才能解救国有企业？绝对不是。那么，国有企业走出困境的途径是什么？这是必须用事实加以回答的紧迫问题。世人都在拭目以待。国有企业改革要付出很大的代价，这主要是职工下岗问题、失业问题，以及由此产生的城镇贫困人口问题和可能引发的社会稳定问题。形势相当严峻。

中国没有被卷入亚洲金融危机，主要是因为自1993年以来成功地进行了宏观调控。未雨绸缪，防患未然。但是，就中国的金融系统而言，问题也相当严重。银行体系十分脆弱，不良资产比重很高，自身经营管理不善，内部风险控制不健全，金融监管不力，会计制度不严，等等。这些问题是藏在中国经济肌体中的一颗定时炸弹，必须尽快清除。彻底改革中国的金融系统，实现中央银行强化监管，商业银行自主经营，是一项刻不容缓的任务。中国银行体系主要为国有经济单位提供金融服务，目前20%甚至更高比例的不良资产（包括2%的呆帐、4%的呆滞）中，一部分是由于银行体制问题造成的经营不善、甚至金融犯罪所致，且大部分与国有企业目前所处的困境有关。这为金融系统