



第三卷
“五项改革”



新政通途



中国
新一届
政府
跨世纪大政纲领

中国经济出版社



中国社会科学院
CASS



中国
政府
经济
政策
研究

新政通论

中国新一届政府跨世纪大政纲领

三卷 “五项改革”

中国经济出版社

目 录

第一章 中国粮食流通体制改革	(1)
一 构筑粮食流通体制的思路	(1)
(一)改革实践中出现的正反两方面情况的 反思.....	(1)
(二)立足社会主义初级阶段的实际,整体 推进粮食经济领域的各项改革.....	(3)
(三)坚持唯物辩证法的认识论,真正按市 场经济的基本经济规律办事.....	(6)
二 进一步深化粮食流通体制改革	(7)
(一)改革的总思路.....	(8)
(二)粮食管理体制的改革.....	(9)
(三)粮食购销体制的改革.....	(9)
(四)粮食价格形成机制的改革.....	(9)
(五)粮食企业内部机制的改革.....	(10)
(六)完善和落实粮食流通保障体系.....	(11)
三 强化粮食商品的特性及其流通政策	(12)
(一)我国粮食供给的波动和我国粮情的基本 特点.....	(12)
(二)我国粮食商品的特殊性.....	(17)
(三)几点思考.....	(20)
四 我国粮价政策和流通体制改革的经济分析	(21)
(一)深化粮食价格政策和流通体制改革的 历史机遇与基本思路.....	(22)

(二)粮食价格政策改革	(24)
(三)粮食流通体制改革	(30)
(四)国家对粮食宏观调控体系的建立和健全 ...	(32)
(五)实施步骤	(33)
五 浅谈“米袋子”省长负责制下的粮食流通体制改革	(34)
(一)值得重视的三个转变	(34)
(二)当前存在的三个问题	(36)
(三)完善粮食流通体制的几点思考	(37)
六 制约中国粮改的八大关系及相关对策	(40)
(一)国家与农民之间关系	(40)
(二)国家与国有粮食企业之间的关系	(42)
(三)国家与城镇居民之间的关系	(43)
(四)经营者与生产者之间的关系	(44)
(五)中央与地方之间的关系	(45)
(六)产区与销区之间的关系	(46)
(七)粮食内外贸之间的关系	(47)
(八)粮食、财政和银行之间的关系	(48)
七 推进粮食流通体制改革需要关注的三大难点 ...	(49)

〔国家领导人专栏〕 国内贸易部副部长、国家粮食储备局局长罗植龄：

中国粮食流通产业发展展望

〔人大代表专栏〕 1. 农业战线五位代表谈农业发展 2. 深化农村改革，稳定农村政策 3. 开发农业大有作为 4. 切实保护好农民积极性 5. 农业是稳民心安天下的产业 6. 加快农业产业化进程

第二章 中国投资融资体制改革	(71)
一 按照建立社会主义市场经济体制的总体目 标进一步深化投资体制改革	(71)
(一)投资体制改革的地位和作用	(71)
(二)我国投资体制改革的历史回顾和当前 投资领域存在的问题	(76)
(三)新体制的目标模式和深化投资体制改 革要解决的几个问题	(87)
二 银行在固定资产投资中的宏观调控 作用	(107)
(一)信贷资金在固定资产投资中的地位 和作用	(107)
(二)1994 年中央银行对固定资产贷款的 宏观管理	(111)
(三)1995 年固定资产投资预测和货币政策 取向	(115)
三 投资性能及对经济运行的影响	(117)
(一)投资的涵义及界定	(117)
(二)固定资产投资的属性及效能	(121)
(三)投资在经济增长中的地位和作用	(125)
(四)投资领域要实现的基本目标	(127)
四 深化投资体制改革 加大技改投资力度	(134)
(一)深化投资体制改革,加快技术改造步伐 是推动我国改革、开放和发展的需要	(135)
(二)正确认识技术改造的成就,清醒地看到 存在的问题	(143)
(三)深化技术改造投资体制改革的探索	(150)

五	工程咨询在投资建设中的作用·····	(162)
	(一)工程咨询业发展的历史·····	(162)
	(二)中国国际工程咨询公司的成立·····	(167)
	(三)工程咨询在经济建设中的主要作用·····	(169)
	(四)我国工程咨询业的发展前景·····	(175)
六	固定资产投资中利用外资的渠道和方式·····	(178)
	(一)扩大利用外资是加快社会主义现代化 建设的重要条件·····	(178)
	(二)关于我国利用国外贷款的情况·····	(178)
	(三)关于外商直接投资的情况·····	(180)
七	“九五”计划和 2010 年远景目标的基本思路·····	(182)
	(一)“八五”期间国民经济与社会发展计划 执行情况和基本经验·····	(183)
	(二)“九五”经济和社会发展的指导思想和 方针·····	(192)
	(三)“九五”投资体制改革·····	(198)
第三章	中国住房制度改革·····	(200)
一	深化住房制度改革,加快住宅产业发展·····	(200)
	(一)房改滞后,住宅供应实物福利分配与商 品化市场购买双轨并存,是制约住宅市 场发展的根本原因·····	(200)
	(二)实现全部存量住宅商品化,切断新房复 回归体制之路,是当前深化住房制度改 革的重要突破口·····	(203)
	(三)建立社会化的住房保障体系,是确保住 宅商品化新体制正常运转的必要条件·····	(207)

(四)从生产和消费两个环节同时入手,使可 支付住宅成为商品房建设的主体,是促 成住宅产业成为新的经济增长点的必由 之路.....	(210)
二 培育住宅业成为新的经济增长点.....	(215)
(一)完善住房公积金制度是使住宅业成为新 的消费热点和经济增长点的前提条件.....	(215)
(二)加强对住宅开发市场的调控和管理,使 住房价格与大多数居民的收入水平相适 应,是使住宅业成为消费热点和经济增 长点的关键措施.....	(217)
(三)加大公房租金改革力度,制止低价出售 公房,缩小福利供房范围,是使住宅业 成为新的消费热点和经济增长点的重要 措施.....	(219)
(四)为城市低收入者建立住房保障制度,这 是使住宅业成为新的消费热点和经济增 长点的必要措施.....	(220)
(五)提高社会生产力水平和实现住宅业现代 化是使住宅业成为新的消费热点和经济 增长点的根本措施.....	(221)
三 实现“两化”,是住宅建设与住宅成为“两点”的 关键.....	(222)
四 关于实行新房新制度的若干问题.....	(229)
(一)目的与意义.....	(229)
(二)政策原则时限要求.....	(229)
(三)家庭收入线划分.....	(230)

	(四)“只售不租”限时到位·····	(231)
	(五)“新房新租”以息补租·····	(231)
五	住宅业是深化房地产业改革的重点·····	(232)
	(一)建立公积金制度·····	(232)
	(二)出售公有住房·····	(232)
	(三)租金改革一步到位·····	(233)
	(四)加快经济适用住房和安居工程建设·····	(234)
	(五)宣传房改政策·····	(235)
六	坚持不懈地推进房管体制改革·····	(235)
七	抓住住宅 深化房改·····	(237)
第四章	中国医疗制度的改革·····	(240)
一	我国医疗保障制度改革的趋向·····	(240)
	(一)改革职工医疗保障制度势在必行·····	(240)
	(二)改革职工医疗保障制度的基本原则及 趋向·····	(244)
二	加快医疗保健制度改革·····	(248)
	(一)医疗保健制度的问题及其特殊性·····	(248)
	(二)深入医疗保健制度改革的对策·····	(251)
三	实施医疗费用“总量控制、结构调整”政策 的效果和社会影响·····	(255)
	(一)政策和政策立论依据·····	(255)
	(二)上海市控制医疗费用政策的实施效果 和社会影响评价·····	(257)
	(三)政策课题研究的评价·····	(263)
四	我国医疗保险制度改革的政策选择·····	(263)
	(一)我国医疗保险制度改革中存在的问题·····	(264)

(二)我国当前医疗保险制度改革的若干思路···	(267)
五 老年人口医疗社会保障探讨·····	(273)
(一)重视老年医疗社会保障是人类社会发展 的需要·····	(273)
(二)老年医疗社会保障的全面发展要求加速 全社会医疗保障制度的改革·····	(275)
(三)新型医疗社会保障制度建立和发展的过 渡时期的老年医疗社会保障·····	(278)
[人大代表专栏] 1. 提高群众医疗保健水平 2. 促进 卫生改革与发展	
第五章 中国财政税制制度改革·····	(283)
一 一定要切实强化财政监督·····	(283)
(一)充分认识强化财政监督的重要性和紧 迫性·····	(283)
(二)理清思路,健全措施,努力开创财政 监督工作新局面·····	(286)
二 当前我国出口退税制度的改革·····	(292)
(一)实行出口退税制度的必要性·····	(292)
(二)当前我国出口退税的现状及存在的问 题·····	(293)
(三)完善出口退税制度的基本思路·····	(296)
[国家领导人专栏] 国家财政部部长兼国家税务总局 局长刘仲藜: 中国财政税制制度改革展望	

第一章 中国粮食流通体制改革

一 构筑粮食流通体制的思路

一切从社会主义初级阶段的实际出发,运用初级阶段的理论去观察、分析和研究粮食经济工作中出现的情况和问题,在粮食工作面临新一轮改革时尤为重要。本文就如何从社会主义初级阶段的实际出发,构筑粮食流通体制改革的实践框架,作些探讨。

(一)改革实践中出现的正反两方面情况的反思

1992年以来,粮食流通体制改革,一方面坚持了改革的市场取向,在价格机制、购销渠道、培育市场主体方面有较大的突破;另一方面也注重了国家宏观调控,在储备、风险基金、保护价收购等方面打下了基础。但是在社会主义初级阶段粮食流通体制改革中产生的一些不以人的主观意志为转移的客观情况,应该引起我们的高度重视和深刻的反思。

1. 从“双轨制”到一下子全面放开,脱离了基本国情和粮情。

1992年广东、浙江酝酿的放开粮食购销和价格,从改革取向到方案设计,应该说是粮食流通体制改革的重大突破。其初衷是在沿海经济发达省份探索性地先走一步,而后根据小范围实践的经验或教训,以及整个市场机制形成和发展的情况,逐步推动面上的改革。实际情况是并未按此框架发展下去。中国作为一个农业生产并不发达,粮食商品率不高的发展中国家,调控手段并不完善,全国性的大市场也并未形成,生产者、经营者、消费

者对一个早上就完全进入市场缺乏相应的承受能力。在这样的情况下,全国各省、市、自治区无一例外地放开,改革的市场取向与改革的渐进性不能很好地统一,其结果是可想而知的。

2. 社会主义市场经济条件下的政府宏观调控,要实行经济手段和行政干预的有效结合,以经济手段为主。

在粮食问题上“少了少多了多”的扭秧歌一直是困扰着各级领导的大问题。一般地说,在计划经济体制下,粮食问题表现出是“短缺经济”的问题;实行市场经济,放开搞活,面临比较多的倒是“买方市场”问题。长期以来,我们比较能对付的是“短缺经济”,但在一段时间集中出现“多了多”的买方市场,一时还难以用有效手段来调节。对此相应采取的是集中统一的政府行为,如何更多地用经济手段来调节,一是显得力不从心,二是反映出很大的地区差异性。

3. 粮食事权、调控目标和经济责任、经济手段不配套,造成利益主体的行为与宏观目标的相悖运行。

由于改革是一次利益格局的调整,粮食问题与财政问题紧密联系。同时,也由于财政分灶吃饭的体制,粮食工作分级负责的事权与调控目标和调控手段,发生较多的碰撞,其结果是利益格局最终起主导作用。因此,从地方政府行为、部门行为、企业行为都不同程度出现逆向操作,中央与地方、生产与流通、财政与粮食、内贸与外贸、政府与企业之间的利益难以协调统一。

4. 粮食企业改革与粮食流通体制改革不衔接,使两者的改革深化者受到制约。

在相当长的一段时间内,我们比较多地关注和推进流通体制改革,而忽略了或者至少是没有充分注意到同步推进粮食企业的改革与转制。企业是市场主体,重塑粮食行业的微观经济主体,是宏观上实施流通体制改革的基础。由于种种原因,粮食企

业的改革滞后于流通体制改革,这种情况已经到了非扭转不可的地步。

(二)立足社会主义初级阶段的实际,整体推进粮食经济领域的各项改革

粮食流通体制改革必须从社会主义初级阶段的实际出发,在整个经济体制改革、生产力发展和市场经济内在机制培育的过程中,整体、配套地推进,力戒急于求成,避免权宜之计,防止政策多变。

1. 从社会主义初级阶段是逐步摆脱不发达状态的实际出发,粮食流通体制改革达到基本适应社会主义市场经济体制的要求将是一个较长的发展阶段,改革从指导思想上要立足于从实际出发,循序渐进,逐步深化。在明确改革的市场取向与国家宏观调控下的社会主义市场经济这一中国特色的既定目标前提下,顺应经济发展的客观规律,制定一个符合历史阶段的改革、发展战略构想和实施步骤,再行细化出近期的改革方案。

2. 从社会主义初级阶段是由农业人口占很大比重,自然经济和半自然经济占很大比重的实际出发,农村稳定家庭联产承包责任制是一个较长的历史阶段,粮食流通面临千家万户的小生产也将维持一个较长时期。我国粮食生产商品率低,国家掌握粮源来自于千家万户的小生产者的格局一时难以改变。在一个较长的时间内,稳定粮食定购、保证议价收购,促进粮食生产发展的政策要相对稳定。在有条件的地方,主要是指当地商品经济比较发达,农民能够做到离土不离乡发展二、三产业,适度推广土地经营流转机制和贸工农一体化。对中国绝在多数地区集中提供商品粮的期望值不能过高。

3. 从社会主义初级阶段是地区间经济文化很不平衡,通过有先有后的发展,逐步缩小差距的实际出发,粮食问题既不能全

放,也不能一刀切地搞高度集中统一,全部担子由国家挑。粮食流通体制改革在大局上坚持总体把握,但在具体政策、运作内容、运作方法应该分散决策。如定购任务、数量可放到省级政府,价格(包括议购保护价)在中央制定的作价原则基础上由省、自治区、直辖市政府自定;地方专项储备和周转库存也由省级政府确定;销售也按顺价原则由各地自定,经济责任自负;作为总库存,储备与定购两块与议价周转库存的关系等,不同的地区,不同粮源的性质,都应该有不同的政策和相应的经济责任,以体现“米袋子”省长负责制。

4. 从社会主义初级阶段市场经济的体制和机制是逐步建立和完善的实际出发,在粮食流通体制改革进程中,政府应着力培育和促进市场经济内在机制的形成,不可把改革当作包袱,政策扶持、财政支持仍是十分重要的一环。这几年实践已经证明,政府一头要保护生产者的基本利益,以保持粮食生产的稳定增长;一头要保护消费者的基本利益,以维护社会的稳定;中间环节的流通部门,政府要求他们既要承担政府的政策性行为,又要求他们尽快走向市场,这是一种历史沿革带来的持续反映。应该说,国有粮食部门迈向市场经济,主要将吃市场饭的趋势是绝对的。当务之急,是各级政府的粮食主管部门,必须痛下决心,实行政企分开,真正实行两线运行。客观地看,国有粮食部门确有观念陈旧、经营管理不善的问题,部分地主还有挤占挪用政策性资金,挖国家一块的情况。但是,也同样存在政府行为的经济后果由粮食企业背着,有些地方已经不堪重负,到了难以为继的地步。政策扶持,财政支撑是构筑流通体制改革过程中所必须的。

5. 从社会主义初级阶段搞社会主义市场经济,计划和市场两种手段都要用的实际出发,计划和市场手段交叉并用,不同范围,不同时期各有侧重。在整个粮食流通领域,应该既严格保持

国家计划管一块,也要有市场调节放一块。政府对粮食问题的调控,主要体现在对粮食市场的控制力上,两种手段并用,不能说放就撒手不管,说管就又都背起来,不可能把生产者、经营者、消费者三者的市场风险全都由国家包起来。

6. 从社会主义初级阶段实施改革的主体是企业这一实际出发,粮食流通体制改革与粮食企业转机建制要同步推进。道先要加大大有粮食企业资产重组改革力度,盘活存量资产,在一个经济区域内形成具有相当实力的大集团、大公司,培育一批“小巨人”,使国有粮食企业在社会粮食行业中,具有相当的控制力和市场占有份额。二是要坚定不移地放小,采取多种转制形式,如进行改制、改组、改造、股份制、股份合作制、兼并联合、租作凭拍卖、抽底承包等形式,真正把企业内在的经营机制转过来。三是全面加强管理,坚决分流富余人员,实施减员增效。四是必须在发展生产力上下功夫,寻求新的经济增长点。

7. 从社会主义初级阶段改革的一个主要难点在政府职能的转变这一实际出发,粮食流通体制改革框架中必须解决好政府职能机构的改革。粮食工作的各级行政主管部门,从上到下都有个不适应的问题。最突出的是上面责权利不统一,影响到对形势的正确分析和判断,影响到宏观调控的决策和实施,影响到政府部门工作的精简和高效。下面政企不分、职责不清,而改革这种状况的工作力度不够,进度不快。建立真正政企分开、机构职能明确、责权利统

8. 从社会主义初级阶段的改革、发展、稳定必须协调推进的实际出发,粮食流通体制改革要与综合改革相配套。粮食流通体制改革,涉及面广,难度较大,“单兵突进”是难以成功的。涉及粮食的各项改革,在坚持分级负责的同时,分级的财政支撑到位十分关键。另外,带有共性的粮食企业,包括行政、事业单位的分流下岗人员,其社会再就业统筹、养老保险、医疗

统筹等各级政府的工作及有关法规制度必须尽快建立健全,使企业逐步形成一个自我发展,自我约束的良性机制。

(三)坚持唯物辩证法的认识论,真正按市场经济的基本经济规律办事

深化粮食流通体制改革,是一场牵动全局,意义深远的世纪之交的重大变革,情况复杂,任务繁重,当前最重要的是在制订方案的指导思想上,一定要坚持唯物辩证法的认识论,坚持按基本经济规律办事。

1. 遵循价值规律,科学地运用价格杠杆作用。粮食流通的核心问题在价格,粮食价格的形成,有诸多方面的因素,但最根本的还是要尊重价值的规律。应该认真地、科学地分析价值形成的中的物化劳动和生产力发展、要素优化组合后社会必要劳动的变化,看各种商品生产和交换的价格比。直观地分析,就是粮食生产的成本构成,横向产品的价格比和必须保证使农民种粮有利可图,以促进粮食生产持久、稳定的发展。

2. 顺应供求规律,加大调控力度,力求达到供求基本平衡。完全意义上的自由市场经济是不存在的,何况我们坚持的是国家宏观调控下的社会主义市场经济。过去我们对供求规律变化在粮食流通中的重大影响研究不够,突出反映在总供给量把握不准,总需求动态变化掌握不及时,平衡失调预警系统滞后等。粮食流通体制改革必须高度重视供求规律的作用,运用生产、储备、进出口等多种手段的共同发挥作用,以期达到粮食流通在总量、品种和一定时空内的大体平衡,以减少供求失衡的各种负面效应。

3. 适应竞争规律,规范市场竞争规则,形成粮食行业的生机与活力。粮食流通体制改革不断深化后,在相当长的一个时期内,“一主多辅”将是一种现实的选择。国有粮食部门的主渠道和

多种经济成分的多渠道长期并存、共同发展会是一种基本格局，市场竞争是必然的。国有粮食部门必须提高自身的市场竞争能力，主渠道不能靠“册封”。同时，政府主管部门和社会中介组织要不断建立和完善市场竞争的规则，以形成一个充满生机活力的新型粮食行业。

4. 充分认识宏观调控政策的“时滞”效应，强化宏观调控手段的有效性。任何政策从制定到获得主要或全部效果，都必须经过一段时间，理论界通常称其为“时滞”。粮食流通体制改革中，时滞现象确也到了非重视不可的时候。从内部时滞看，从形势变化需要采取行动到有关部门认识到这种需要，已采取行动，形成行动时滞。另外，从有关部门采取行动开始直到政策目标产生影响，又可能产生外部时滞。如果收效太迟或难以确定何时收效，则政策本身能否成立也就成了问题。时滞是影响宏观调控政策效应的重要因素。作为各级政府部门必须正确把握大局，果断决策；作为有关职能经济部门和作为市场主体的企业，必须局部服从全局，政令统一，令行禁止，以共同形成有效的经济运作，达到宏观调控的预期目的，实现粮食经济持续、稳定、健康地发展。

二 进一步深化粮食流通体改

由于近两年粮食丰收，市场粮食充裕，国家储备增加，国内粮食总供给状况得到明显改善，加之市场粮价平稳，牌市差价趋于接近，无论从粮食形势看，还是从整个国民经济改革与发展的大环境看，都是深化粮食流通改革的有利时机。现在的关键问题是应当如何进行改革，建立起既符合我国国情，又适应社会主义市场经济要求的粮食流通体制。最近一个时期，这方面的议论比较多，陆续发表了不少文章，但多数来自其他部门，并且理论性