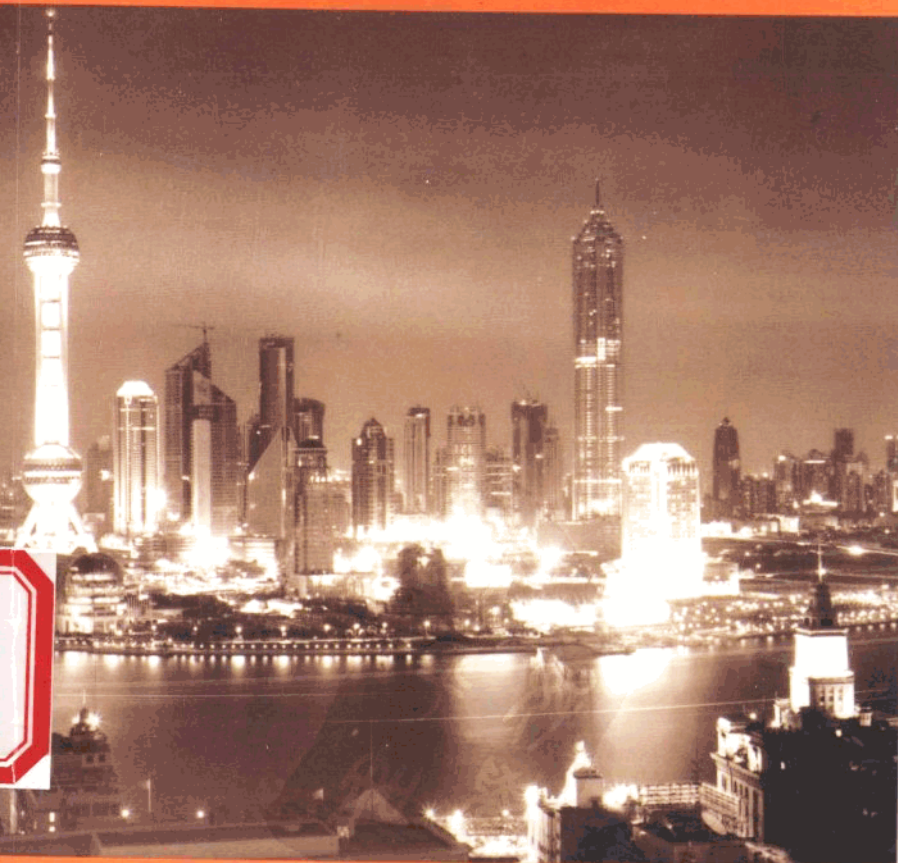


经 济 发 展 论 稿

发展建言

朱荣林◎著



PDG

百家出版社

经济发展论稿

发展建言

朱荣林 著

百家出版社

序 言

我国政治制度赋予人大立法权和监督权。为使这一崇高使命落到实处,人大代表的作用是关键。上海市第十、十一届人大时处我国社会经济发展的重要历史时期。这一时期,上海社会变革、经济增长、城市发展日新月异,是实现国际大都市目标定位的奠基阶段。十个春秋在人类历史长河中,只是稍纵即逝的片刻,但 20 世纪 90 年代对上海人来说则是令人难以忘怀的十年。以浦东开发、开放为契机,上海呈现三大历史性的变化:一是资源配置方式从计划模式走向市场模式,与产品市场化相适应,要素实现了市场化;二是位居全国显赫地位的国有资本存量实现了战略重组,非国有经济首次在经济总量中跃居鳌头,成为上海经济的生力军;三是城市功能发生了历史性的变化,传统的制造业中心地位正在让位于现代服务业,与兄弟省市争原料、争能源、争市场的局面已成历史,服务全国、面向世界的平台正在构建。

面对纷繁变幻的社会经济局面,人大代表必须审时夺势参政议政。本书是我这十年参政议政的历史记录,她从一个侧面纪实了上海十年发展的辉煌历程,也体现了一位作为经济理论工作者身份的人大代表十年来参政意识和议政水平不断提高的轨迹。围绕上海经济发展的客观需求,我参政议政过程中形成的 92 份书面意见,其思路源于三大因素。

第一,针对上海资源配置方式转变,我从四个方面议政建言:一是对内、对外两大开放系统的规模管理和质量控制;二是浦东开放、开发的立法机制和政策管理;三是有效市场的规范和培育;四是政府职能的转变和行政方式的规范。

经济发展论稿·发展建言

第二,针对国有资本战略调整,我从六个方面议政建言:一是优化政企关系;二是为非公经济创造发展空间;三是强化现代企业制度建设;四是推进股份合作制改造;五是资产经营配套改革和资产管理;六是资本市场建设。

第三,针对城市功能转换,我从七个方面议政建言:一是总体规划与长江三角洲经济;二是大交通格局建设;三是产业结构优化和都市型产业设计;四是投融资机制改革;五是土地管理与规划管理;六是城市防灾与安全防范;七是外来流动人口控制和管理。

政府从谏纳言举措的变化过程中,我不难窥见时代前进的脚步。首先是人大的地位和影响在日益扩大,“橡皮图章”的形象正在淡化;其次是政府职能正在发生深刻的变化,对企业直接管理的兴趣已经转向对市场的调控;再次是城市功能的悄然变化,生产加工中心的地位正让位于订单服务中心;最后是政府公务员单纯的“敬业”标准正在被“效率”标准所取代。

此书出版的目标管理有三:一是衷心感谢曾经受理过我书中所列92条建言的政府部门和承办人员;二是奉献给正在履行人大代表职责和即将履行人大代表职责的同志;三是向支持、关心和爱护我的上海市卢湾区广大选民和全体区人大代表作履行代表职守的情况汇报。

朱荣林

2002年8月于上海荣竹斋

目 录

序言·····	1
当好代表,参与决策,为经济建设服务·····	1
一九九三年	
加强土地批租管理·····	11
加大浦东新区改革力度·····	13
加快上海市工业管理局改革步伐·····	14
一九九四年	
上海经济保持健康、稳定发展的对策·····	17
提高人大常委会立法议事的技术评估能力·····	20
经济立法必须保持连续性、统一性、适应性·····	22
国有资产产权制度改革的建议·····	25
尽快建立上海产权交易所·····	27
加强对土地有偿使用与税收的管理·····	28
与浙江省联合开发嵎泗列岛·····	30
采取正确对策,促进街道经济健康发展·····	32
一九九五年	
上海发展 十条进言·····	37
加速我国保险立法,建立平等、竞争、有序的保险市场·····	42
实现我国企业产权流动的若干建议·····	44
建立现代化企业制度的两点建议·····	46
标本兼治,促进上海股市健康、稳定发展·····	48
授权上海依法管理证券市场的建议·····	50
完善股份制试点的若干建议·····	51

加强外来民工管理的建议	53
充分利用国际“人才库”,为上海和全国的经济发展服务	55

一九九六年

浦东开发的思考与建议	59
“九五”上海城市基础设施筹融资的对策	65
要高度重视上海城市灾害的防治	70
上海房地产开发的若干建议	72
加快上海企业集团发展的建议	76
加快上海市郊工业发展的建议	79
建立上海城市建设合作银行的建议	82
试行会计统派统管制度的建议	84
公、检、法合力打击经济诈骗犯罪的建议	86
积极抓好 B 股企业建设,促进证券市场稳定和发展的建议	88

一九九七年

浦东开发的若干思考	93
上海经济增长方式转变的建议	97
进一步吸引跨国公司来沪投资的对策	100
建议把上市公司作为关键的“少数”来抓	104
政府应引导和扶持上海物业管理	106
上海高等教育应率先走产业化之路	108
深化上海市科技体制改革的建议	111
提高上海商业利润率的建议	114
加强上海防火防灾的对策	116

一九九八年

上海行业性国有控股公司深化改革的建议	123
上海产业结构调整的思考和建议	129
进一步改革财税体制的若干思考	132
强化上海信息服务功能地位的建议	135

深化金融配套改革、促进企业资产经营的建议	138
防范金融风险的建议	141
关于立法部门及时修订完善《公司法》的建议	145
调控上海房地产市场的建议	146
加快实现上海高新技术产业化的建议	149
深化社会保障体制改革的思考和建议	152
强化企业经理阶层形成机制的若干思考	160
保护举报人和被举报人同等合法权益的建议	165

一九九九年

加强上海安全防范系统建设的思考	169
加强制度性预防犯罪工作的建议	173
为上海发展再进五言	175
加强区级政府举债建设管理的建议	179
打破所有制歧视,加快私营企业发展的建议	181
进一步深化上海高等教育体制改革的建议	185
做好上市公司资产重组的建议	189
重视研究解决住宅流通消费上存在的问题	191
争创产业高地应与建设城市防灾高地并重	193
加强对直放站投放无线通信市场管理的建议	196

二〇〇〇年

尽快建设长江口越江通道的再建议	201
进一步加强和完善上海城市发展总体规划的建议	205
培育上海新一轮土地级差效益的建议	209
促进国有股法人股流通实现国有资产增值的建议	212
完善我市上市公司法人治理结构的建议	216
尽快建设上海市消防监管网络中心的建议	218
“十五”期间上海工业与长江三角洲地区协调发展的建议 ...	222
建立房地产市场透明公正管理制度的建议	227

进一步完善司法制度、加强“两院”工作的建议	229
二〇〇一年	
强化人大监督,确保卫生条例贯彻执行	235
继续加大本市上市公司资产重组力度,为提高上海	
城市综合竞争力服务	237
要积极稳妥地做好上市公司的退市试点工作	240
继续做好本市创业板企业改制上市工作的建议	242
妥善解决本市上市公司法人股问题的建议	244
加大打假力度,维护《广告法》的严肃性	246
从改革的角度改进管理,变杜绝“红包”为化解“红包”	247
二〇〇二年	
人大自身建设要有大手笔	251
骏马之年话驰骋	254
完善上海产业发展战略的建议	257
现代经济与中国企业管理研究	261
加强预决算管理的建议	265
为“上海市经济委员会”正名	267
政法工作应认清新形势、把握新机遇、不辱新使命	269
加大改革所有制结构力度,加速非国有经济发展	272
抓住外资企业上市机遇,促进上海资本市场发展	274
上海要在做强、做大、做活上市公司方面继续狠下功夫	276
城市犬类“管理”:应当严在“管”,重在“理”	278
应对 WTO:宗教领域不能置身度外	281
后记	283

当好代表,参与决策,为经济建设服务

我是由十名区人大代表联名推荐、选举产生的市人大代表,在行使代表的权利过程中,我始终牢记自己是受命于法律和人民的意志,不断强化代表意识,结合本职业务工作,抓住政府和社会关注的热点问题,努力探索以代表身份参与决策的途径,积极发挥新的历史时期赋予人大代表的重要作用。现将我履行十届人大代表职责一年多来的实践和体会作一汇报,以期抛砖引玉。

一、抓住工作重点,积极参政议政

当前,我国正处于一个重要的历史时期,尤其是对于力争建成国际经济中心、贸易中心和金融中心的上海来说,更是任重而道远。本届人大适逢天时地利,肩负重任,必须充分发挥自己的作用,紧紧抓住重点,提高参政议政的能力。基于这样的思想认识,我将参政议政的重点放在两大方面:一是经济建设这个中心;二是人民群众密切关注的社会问题。前者事关国家和民族的兴衰,后者直接影响到社会的安定。我在十届人大一次、二次会议上,先后提出书面意见 16 份,其中有 14 份是属于经济 and 改革方面的建议,引起了政府有关部门相当程度的重视。例如,随着 1994 年中央相继出台的金融改革、税制改革、产权改革和投资体制改革,我国自 80 年代形成的行之有效的改革模式和格局发生了重大的变化,这必将对上海的经济的发展带来重大的影响。为此,我在十届人大二次会议上提出了关于上海经济保持健康、稳定发展的六条对策,其中有:①加速要素市场化,盘活土地存量;②加快住房私有化进程,建立住宅专业银行,开展住房按揭;③开辟吸引内、外资金的多种途径;④充分利用上海产品的优势,积极向海外拓展有支付能力的

序

经济发展论稿·发展建言

市场;⑤尽快形成以土地为核心的中观调控机制;⑥加强科学规划,防止因规划不当而造成的严重浪费。这一书面意见提出后,它涉及到政府的计委、经委、建委、外资委、规划、土地、房产、市政、新区等部门,内涵广泛、问题复杂,因此由计委牵头,综合了各有关部门的处理意见后,专题向我作了答复,认为我的建议“很有参考价值”,并表示“要认真采纳您的意见,组织有关干部学习您的意见,以缓解1994年可能出现的严峻的经济形势,推动上海的发展”,规划部门还表示,要将我的意见“吸收到正在进行的规划编制和管理工作中去”。对于一份书面建议能引起市政府许多综合经济部门的高度重视,并不同程度地被吸收到各有关方面的决策中去,我感到十分欣慰。

又如,上海近几年土地批租出现一个全面推进的新局面,既使寸金之地的土地功能提升,城市空间利用达到优化,土地使用权得以流动,又能使市政建设获得巨额资金。这充分体现了上海市政府已经牢固确立起土地存量是潜在巨额资本的观念。但是由于经验不足和制度不完善,土地批租中出现了一些问题,这些问题的存在不仅影响土地批租的深入进行,也危及社会安定的局面。为此,我在调查研究的基础上,于十届人大一次会议上提出了《关于进一步加强土地批租工作管理》的书面意见,其中重点提出了批租土地应落实动迁房源和拆迁安置的建议。市政府对于这一建议十分重视,于1993年3月31日召开了各区区长会议,进行了专题研究。会上明确,批租地块必须落实60%房源,20%居民周转房过渡,20%自行过渡才能拆迁。根据这一精神,在核发拆迁资格证书时,加强了审核工作。市房地局在此基础上还对房屋拆迁安置各项补助费用作了相应调整,并于当年4月26日以沪房(93)拆字第417号文作了明确规定,以保证批租地块拆迁的顺利进行。

二、结合本职业务,提高参政议政质量

我是一位经济研究工作者,研究方向是经济与社会协调发展,

其涉及范围比较广泛,研究成果多半是为政府服务,提供决策的咨询意见。于是我注意结合本职业务范围的研究课题,来提高自己的参政议政的质量。同时,我也有意识地将我个人及单位同仁的课题成果在参政议政过程中接受社会实践的检验,不断地从政府和社会的反馈中吸取营养,来完善和推动自身的研究。我想,这也许是一位理论工作者人大代表参政议政的新路子,不妨在这里向诸位作一汇报,以期共同探讨。

近一年多来,我是抓住四个方面问题,结合研究工作进行参政议政的。

一是从完善经济立法方面的研究,进行参政议政。我意识到要完善和发育市场经济,经济立法是当务之急。于是我结合我所法学研究室的研究课题,对当前经济立法过程中存在缺乏连续性、统一性、适应性的问题,进行了较长时间系统的研究,并归纳提出了六个方面的对策,其中包括立法的把关、法规的宣传、解释和编纂、人才培养、以及对国际法、外国法的研究等建议,并于十届人大二次会议上作为书面意见提出。这一意见的提出,得到了市政府、法制办的重视,鉴于所提问题涉及到全国性和国家一级政府部门的业务范畴,因此市人大常委会又专门将此建议委托一位本市全国人大代表向全国人大提出,得到了国家法制局的支持和赞同,表示“将按照法定程序认真办理”。在得到市和国家政府部门的支持后,我认为工作并未结束,于是我又会同有关研究人员就所提对策进一步以课题形式进行深入研究,以便有效地推进我国经济法规方面的建设。

二是结合国有资产改革方面的研究,进行参政议政。我个人认为,法制严明、产权明晰、价格机制形成,这是市场经济发展的三个重要条件,而我国庞大的国有资产管理模式已经走到了历史的尽头,非改革无出路,这已是燃眉之急。于是我结合本所企业经济研究室国有资产改革与建立现代企业制度的研究课题,在十届人

大二次会议上有针对性地提出了国有资产产权制改革的六点建议,其中包括建立适应社会主义市场经济体制需要的国有资产管理体制;确立符合现代企业制度需要的企业法人所有权,实行国有企业资产结构的多元化;多层次、多方式地进行企业产权转让;建立企业所有权代表机构——董事会。作为配套措施,同时,我又提出了尽快建立产权交易所的书面意见。这些建议在社会和政府部门均引起了积极反响,《文汇报》理论版刊登了建议的主要内容,国有资产管理局的同志也多次与我联系,共商进一步推动改革、落实具体措施的设想。之后,我在研究所召开了有关人员会议,传达了国有资产管理部门的反馈,讨论了深入研究的意见。随后,在对全市发生产权交易的450户工商企业调查的基础上,又以课题组名义在本所内刊上发表了《在新的起点上加速上海产权市场的发育》,分析了上海产权市场发育的状况和存在的主要问题,提出了六条对策,进一步供政府部门决策时参考。

三是结合对人大常委自身建设的研究,进行参政议政。我认为人大要有效地履行自己的使命,除了法律、制度、体制等诸方面因素之外,一个十分重要的条件是强化自身的建设。去年十月我应邀赴美国乔治敦大学讲学期间,我又以一位中国学者和上海市人大代表的身份被邀请拜访美国国会技术评估局。这是一个为美国国会服务的分析评估机构,旨在为国会的各个专门委员会提供对各类突发性的、高难度的、高技术的议题进行综合分析 with 评估。由于该评估局研究的领域涉及科学、技术、社会、经济等各种复杂问题,并要帮助国会确定可供选择的政策目标,以及为可能对未来联邦政策有重大意义的新发展提供预测和预警,因此其工作班子成员由极其精悍、知识渊博的多种学科的专家组成。这套班子的有效工作为美国国会的有效运作奠定了重要基础。我考虑到我国改革开放的一条成功经验,是充分借鉴世界各国的一切先进的管理技术和管理方式为我所用,因为这些技术和方式属于人类文明

的共同成果。因此,我在与美国国会技术评估局局长罗葛·C·赫德曼先生交谈过程中,注意如何借鉴该局的经验,并酝酿我的提案。回国后,我在征询有关人员意见基础上,又对国情进行了研究,然后于十届人大二次会议上提出了《提高人大常委会立法议事的技术评估能力》的书面意见。这一建议不仅得到市人大常委会的重视,而且也引起了新闻界的注意。《人民日报》编发的《内部参阅》第28期发表了这一建议。

四是结合区域经济方面的研究,进行参政议政。我国资源配置的优化目标,日益为区域分割、经济结构趋同的地区保护主义所困。上海的经济的发展也受制于这种现状。为此,我在研究区域经济过程中,比较注意为上海经济寻找突破地区封锁的途径。例如,当我考察浙江省嵊泗列岛时发现,该岛资源极其丰富,与上海经济有很大的互补性。一旦双方结合,必然会产生极大的边际效应,将有力地推动上海经济发展。但是由于行政区划的壁垒,使嵊泗的宝贵资源无法最大程度地开发和配置。为此,在调查研究的基础上,我在嵊泗列岛(394个岛屿)全县三级干部会议上提出了与上海合作,联合开发嵊泗列岛的倡议,得到了积极的响应。随后,我在十届人大一次会议上提出了与嵊泗联手建立上海组合港的书面建议;在十届人大二次会议上再次提出了《关于与浙江省联合开发嵊泗列岛》的书面建议,得到了市计委的支持和肯定,并详细向我介绍了合作的意向。今年五月,我再度赴嵊泗,向嵊泗县委、县政府反馈了上海市政府的合作意向。

三、注意平时积累,为参政议政奠定基础

我认为,作为一位人大代表,其一项提案的提出绝对不是有感而发、唾手可得的,而是有一个思索、研究和分析的过程。这个过程,是一种积累。而这种积累,正是我参政议政的重要基础和保证。我的积累,大致有以下三个方面。

一是不断增强代表意识,提高使命感。代表意识的增强,也有

一个积累过程。它一方面是靠代表的自我修养,另一方面是靠环境的熏陶、影响和鞭策。例如,我有意识地在自己的名片上印上“市人大代表”的身份,其重要目的是让社会各层次能以人大代表的标准,来评判我、要求我、期望我、监督我,使我处于社会众目睽睽之下,迫使自己做一个名符其实的人民代表。即使是出国讲学,我也“亮牌”,接受评判。当选本届人大代表之后,我先后赴美国、澳大利亚、日本讲学和进行学术交流,其间我的身份是双重的,既作为一名中国学者,又作为上海市的人大代表。我分别在大学、研究机构、著名企业、政府部门、社会团体,以及党派智囊(如美国共和党、民主党的思想库)进行讲学和学术交流时,努力体现一位中国人大代表的气质、素养和水平,既有利于鞭策和提高自己,也有利于纠正西方社会对我国人民代表大会制度的偏见和错觉。

二是注意学习法规,掌握政策,分析和了解政府行为、企业行为和选民行为之间的共同点和差异,选准结合部问题和矛盾,起好桥梁和纽带作用。要达到这一步,也决非一日之功,更有一个实践和积累的过程。作为社会主义国家的中国,各级政府和各界人民在总体利益和根本利益上是一致的,但局部利益仍各有侧重和差别,这就构成了矛盾和差异。例如,以对上海市政府的工作目标而言,中央政府的要求与上海人民对其要求之间已经显示出一定程度的距离。作为人大代表在监督政府工作时,必须既考虑到中央政府在沪利益这个全局,又要顾及上海人民切身利益这个局部,监督的目的是促使上海市政府在经济发展和改革的决策中更好地兼顾这两方面的利益,保持协调和平衡。事实证明,不能确保中央政府利益这个大局,就不可能有效地、稳定地确保地方政府的利益;而不能保护广大群众的切身利益和积极性,也就无法确保中央政府的根本利益。为此,我在人大全体会议上的所有提案,基本上都注意掌握这个原则。例如,我在市十届人大二次会议上提出的《上海经济保持健康、稳定发展的若干对策》的书面意见,就是体

现了这样的思想,兼顾了中央与地方的利益。

三是保持有效、经常的联系渠道,确保上情与下情的信息来源。知情是参政议政的重要前提,这个“情”,自然包括上情与下情,缺一不可。对于上情的获取,我主要是通过文件、刊物、内参等文书资料,以及参加各类会议。对于下情获取,除了调研以外,我主要是通过不定期地赴有关单位和部门作报告、讲课等方式,既可交流思想、感情,又可建立经常性的联系。一年多来,我先后去高校、机关、工厂,以及我的选区——卢湾区委、区政府、嵩山街道、济南街道、区党校、区团委等地作过 20 多次报告和讲课。每次报告和讲课,我从事前了解听众要求和思想反映,直至事后听取反馈和意见,都可以为我提供许多重要的信息和情况。这些信息和情况,对于我分析问题、判断情况,进而参政议政,具有重要的作用。

上述汇报,仅是一位新代表的浅见,失当之处在所难免,望诸位不吝指正。

朱荣林

1994 年 8 月 15 日

一九九三年