

改革年代

财经万象

《财经》杂志丛书

转型中国

《财经》杂志编辑部 编

三教·优惠



Social Sciences
Documentation
Publishing House
社会科学文献出版社

《财经》杂志丛书



转型中国

《财经》杂志编辑部 编

图书在版编目(CIP)数据

转型中国/《财经》杂志编辑部编. —北京:社会科学
文献出版社, 2003.2
(《财经》杂志丛书)
ISBN 7-80149-883-6

I. 转… II. 财… III. 经济体制改革—研究—中国
IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 110696 号

《财经》杂志丛书

转型中国



编 者:《财经》杂志编辑部

策 划:创世纪工作室

责任编辑:章绍武 周志宽

责任印制:同 非

出版发行:社会科学文献出版社

(北京市东城区先晓胡同 10 号 电话 65137751 邮编 100005)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销:新华书店总店北京发行所

排 版:东远先行彩色图文中心

印 刷:北京增富印制有限责任公司

开 本:787×1092 毫米 1/16 开

印 张:26.25

字 数:368 千字

版 次:2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-883-6/F·309

定价: 38.00 元

版权所有 翻印必究

编辑说明

这本集子里收录的，是《财经》近年来对经济社会领域里一些全局性事件和现象的报道，包括产权制度改革、国有资产管理体制改革、住房制度改革、户籍制度改革、财税制度改革、社保制度改革、医疗制度改革、农地制度改革、农村税费改革、粮食体制改革、农村义务教育体制改革、农村医疗保障体制改革，等等。作为一份新闻性刊物，《财经》无疑是追逐新闻的，每期基本上都是围绕一段时间内发生的事件筹划选题。可是，当我们把近两年的报道集合在一起重新整理时，却发现阶段性的对新闻的追逐，竟然构成了一组中国转轨时期经济变革和时代变迁的较为完整的图像，这是我们始料未及的，也让我们感到欣慰。

但变迁仍在继续。昨天的新闻，转瞬即成为历史；而历史被实践常写常新，才显得鲜活。我们所能做的，也只是以严谨求实的态度，还原和留下一段历史记录，以帮助人们理解今天，把握明天。

序 / 信任的年代，怀疑的年代

吴敬琏 / 文

这一代中国人生而有幸，生活在改革开放风雷激荡的大时代。

改革开放的潮流波澜壮阔，滚滚向前。然而，改革的进程并不是、也不可能是一路顺风凯歌前进，而必然会遇到这样或那样的阻碍，形成或大或小的冲突。即使改革本身，也会犯下这种或那种错误。在前进的历程中，改革有失败、曲折和反复，呈现出高度的复杂性和多样性。因此如我在纪念中国改革 20 周年时曾经指出过的，改革时代和狄更斯在《双城记》开篇时所描绘的时代所具有的相似特征：

“这是最好的时期，也是最坏的时期；这是智慧的时代，也是愚蠢的时代；这是信任的年代，也是怀疑的年代；这是光明的季节，也是黑暗的季节；这是希望的春天，也是失望的冬天；我们的前途无量，同时又感到希望渺茫；我们一齐奔向天堂，我们全都走向另一个方向……”

中国人历来有由当代人将当时发生的事件记录下来，以便以史为鉴的传

统。我们身处伟大的时代,更应当对我们的成功与失误,进步与挫折加以记录和分析,以便总结过往经验,明确继续前进的方向,把改革开放的事情办得更好。

然而,在旧时代中,修史的权力基本上被官家所垄断,以致对历史事件的记述被简约阉割为帝王的“起居注”,以此为基础修成的“正史”也在很大的程度上变成了“帝王家谱”。其间,为了统治者的利益而增删修饰,更使历史丢失了它的真面目。在新时代里,这种做法不应当再重复了。

改革开放是大众的事业,亿万工农群众、专业人员、企业家、政治家参与了这一事业。将他们的辉煌业绩和失败挫折记录下来的最合适的笔者,莫过于现代社会中的“无冕之王”——新闻记者。新闻写作所要求的翔实准确,使新闻分析成为作这种活历史记述的最佳文体。可以说,今天的新闻就是明天的历史。《财经》杂志丛书这套由《财经》杂志以不同的内容选辑而

成的书，便是如此这般地使昨天的新闻成为了今天的历史。不过，它是一部未完成的历史，因为改革还在继续，每一天都上演着激动人心的大戏，我们的财经媒体也源源不断地取得鲜活的素材。

《财经》杂志在我国的专业人员乃至一般民众中有着很高的声誉，这不仅是因为它用自己如椽之笔向经济中的黑暗行为投去一枝枝投枪，而且是因为《财经》杂志集合了一批有抱负、有才华、有社会责任感的新闻人。他（她）们在迷雾重重的资本市场上，凭着赤诚的心，用单薄的肩扛起了他（她）们本来难以扛起重担。在此次印行的《黑幕与陷阱》一书中，包括了《基金黑幕》、《谁在操纵亿安科技》、《庄家吕梁》、《银广夏陷阱》、《蓝田神话凋零》等七套报道。《财经》的读者对这些触目惊心的事件想必都记忆犹新。《黑幕与陷阱》编辑的话说道：“重行整理这些报道之时，《财经》编辑部既感到自豪，也为中国证券市场的现状感到遗憾。自豪是因为每篇报道都对澄清市场有所助益；遗憾是因为报道中所揭露的阴暗一面虽有衰减之势，却远未达到令人满意的程度。”当我们读到这段话时，有谁能够不与我们可敬可爱的新闻工作者一起自豪和哀伤呢？而在另一本《管制的黄昏》中，则是记录了中国电信——这个原来高度垄断行业的制度变迁，走向市场过程中的悲欢离合。《管制的黄昏》注定了我国电信业将要经过清冷漫长的夜，迎来一个竞争性市场阳光明媚的早晨。此时此刻，中国电信涨价正在世界各地的市场上发生着激烈地反应，它警示着人们，改革还未有穷期。

在市场经济中,报纸、杂志也是商品,但是又不是一般的商品,而是承载着诸多社会责任、人文关怀的特殊商品。因此,如何协调业者的近期利益和社会利益是一个重要的问题。从长远看,越趋近于社会利益而避免急功近利,越能获得市场利益。因为社会的利益就是读者的利益,保证了社会的利益也就保证了读者的利益,而读者又是媒体的最终消费者。然而,经济现象往往扑朔迷离,普通投资者不一定能够凭直觉识别什么是自己的利益所在,这就使虚假报道和似是而非的“理论”能够行于一时,也必定会有些人禁不住短期利益的诱惑而背弃良知、贻害社会以致自毁长城。所以要办好媒体就必须秉持一心为读者的理想,摒弃急功近利的短见,通过自由表达对于社会的观察和分析来服务社会。媒体的操持者,还应当有对于新闻事业的感情和敬畏,以及对于无冕之王这一桂冠的持久珍惜。

对于《财经》杂志丛书所辑录的文章所记述的事实是否有差错,它们所表达的观点是否全都正确,人们完全可以见仁见智,做出自己的评论。但其中的许多文章,闪现出了上面讲到的那些新闻人应当具有的精神光芒,而且往往妙笔生花、引人入胜,因此《财经》杂志丛书的意义和价值不仅在于它对热点问题的犀利剖析促进了净化中国市场环境的努力,而且对于提升中国传媒界的职业探索和专业素养也是极具重要意义的。我十分乐意为之作序。

2002年11月8日

第一部 变革年代

第一篇

12 10 万亿国资走向

26 先行者之轨

深圳:始创三层架构

上海:“婆婆”变“老板”

辽宁:“两委”归一

吉林:权归“决策会议”

37 附录 国资管理体制改革大事记 / 建国以来国企“上收下放”历程

第二篇

40 房改迷局

贵阳房改快刀斩乱麻

56 评论 自愿性渐进性改革何以成为主流

60 附录 房改大事记

第三篇

62 户籍变法

上海:一个城市的选择

76 附录 新中国户籍制度演变

77 追踪 户籍改革城市突破

第四篇

81 中国养老制度转轨

谁来监管养老基金

94 附录 部分国家和地区养老基金模式 / 养老保险制度演进大事记

98 辽宁社保实验

第五篇

118 医疗改革 艰难突破

背景:悲剧幕后

寻找“另类医院”

第六篇

139

解疑税制改革

WTO 给中国税制带来什么压力?
存在减税的前景吗?
增值税转型如何分步进行?
内外资企业所得税统一税率定在何处?
个人所得税将如何改革?

155

附录 中国税收种类

第七篇

157

苏南寓言

一份来自银行的报告
中国经济改革天然实验室

第二部 “三农”忧患

第一篇

185

新土地革命

江夏土地流转调查:个案与现实
两权分离下的农地制度演变
资源禀赋人多地少矛盾规定了中国农业制度
——专访原中央农村政策研究室主任杜润生

第二篇

209

农赋之变

长丰喜忧

231

评论 农村税费改革远不止是农民减负问题

234

附录 农村税费改革大事记/中国历史上几次重大的税费改革

第三篇

236

粮棉放开重启

棉改突破

夏津:顽强的棉花黑市

新疆:又一种逻辑

又见粮改

265

评论 又一波粮棉流通体制改革:给市场一次真正机会

271

附录 中国粮食流通体制改革全记录

第四篇

- 274 农村义务教育难解之结
284 附录 中国义务教育投资体制沿革

第五篇

- 285 农村医保 风雨飘摇
肥西：一个自我修复的“样本”
302 评论 人力资本投资与农村医疗保障
305 附录 中国农村医疗四阶段

第三部 政经万象

第一篇

- 307 法官再造
321 改造权力：法律职业阶层的兴起
328 附录 世界发达国家法律职业准入制度一览
追踪 司法考试立规在即

第二篇

- 333 中国 NGO 生态
“地球村”：自愿者的组织
香港乐施会的自我规范
350 评论 中国 NGO 与公民社会的形成

第三篇

- 353 村民自治难局
潜江暗流
374 评论 以法律规范乡村关系

第四篇

- 377 失业之忧
城镇登记失业率：冰山一角
就业优先下的政策选择
就业市场化改革：隐性失业显性化
391 评论 改革、市场化与就业机会
394 附录 劳动和社会保障领域改革大事记

	第五篇
395	扶贫转型:从行政到市场
409	评论 市场化扶贫才有效率
412	附录 孟加拉小额信贷模式
414	跋 / 转型中的探索力量

第一部

变革年代

第一篇 10 万亿国资走向

第二篇 房改迷局

第三篇 户籍变法

第四篇 中国养老制度转轨

第五篇 医疗改革 艰难突破

第六篇 解疑税制改革

第七篇 苏南寓言

第一篇

10 万亿国资走向

2002 年 11 月 8 日，北京，一场涉及逾 10 万亿元资产的重大调整初露端倪。

在这天召开的中共十六大上，中共中央总书记江泽民发表长达近两个小时的主题报告。报告透露出相当多积极而富有诚意的信息，其中《财经》在此前四处奔波查证的一项重大变革——中国国有资产管理体制将进行重大调整，赋予地方政府履行出资人职能——是重要内容。

在报告中，江泽民就此问题进行了如下表述：“在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”

这个表述简明而精当，局内人一听可知：这实际上意味着建国以来一直实行的国有资产“国家统一所有，地方分级管理”的模式走到了尽头。尽管报告仍然强调“坚持国家所有”，但由于地方政府将享有完整的出资人权益，即将有可能自行决定这部分资产的拍卖、转让等事宜，事实上也就相当于拥有了属于自己的那部分产权——有学者将其简称为“国家所有，分级行使产权”。

经济学家、十六大报告起草组经济组负责人张卓元对《财经》说，由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，可以充分发挥中央和地方两个积极性，有利于企业清晰产权，形成多元投资主体和规范的法人治理结构。可以想见的是，下一步，中央和地方也许会坐在一起，对中央和地方资产的边界进行划分。

据可靠消息，为了十六大报告中的这几句话，中央有关部门早在今年年初就要求国务院体改办成立课题组，前往国资改革的前沿阵地上海、深圳、吉林等地深入调研，历经大半年时间，最终形成了课题报告。该报告为十六大报告中关于国资管理体制改革部分提供了最直接的意见建议。以此报告为蓝本，经过反复讨论，最后形成了十六大报告的相关内容。

几乎与此同时，国务院发展研究中心企业研究所亦受国务院委托进行相关的研究。据悉，对他们的要求已落实到如何进行具体操作的层次。

种种迹象均表明，如此重大的政策变动，应是来自于中央高层，且思路早在各路人马展开调研之前便已坚定。因此，有专家认为，地方自主权的加大，无疑将加快调整国有经济布局 and 结构的速度，这正是中国经济发展进程中亟待解决的问题之一。

从“国家统一所有，地方分级管理”到“国家所有，中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益”，一个表述的改变浓缩了十几年的争论、实践与期盼，一次关于国有资产管理体制的突破性变革在2002年11月8日通过十六大报告昭示天下，而其引发的诸多方面的利益格局调整则更为深刻。

从“分级管理”到“分级行使产权”

寥寥几字之差，意味着将来地方政府可获得对其享有所有者权益的那一部分资产的处置权，而不必事事报中央审批

时序已近2002年底，北大方正集团的改制方案上报财政部已经快两年了，至今仍未得到批复。改制杳无音信，期盼着通过改制使方正获得重生的方正员工又在期待中进入了一个新的冬天。

北大方正于2001年初制定的改制方案，其核心是将总资产的35%以股份的形式量化给职工。这正是改制的难点所在，因为在方正的额头上赫然印着四个字——“国有资产”。

2001年夏天，时任副董事长的魏新对记者谈及方正的困境时，总是会说同

一句话：“你把方正看做国有企业，就会知道它所有的问题所在。”在魏新当时的计划里，如果第一步改制成功，北大校方所占股份大约可以缩减到35%~40%，从而变现出10亿~20亿元给学校，然后再找一家公司进入企业。“这样企业的股东结构比较好，对学校应该是一件比较合算的事”。可是，由于方正的国有资产性质，其改制每一步都得严格报财政部企业司审批，只能是行之迟迟。

在中国现有的体制下，按隶属关系，国有企业可以分为两类：一类是属于中央管理的国有企业，简称中央企业；另一类是属于地方管理的国有企业，简称地方国有企业。根据管理主体的不同，中央政府和地方各级政府分别对企业行使管理权，但前提条件是，无论谁出资，企业产权都归全国人民所有，地方只拥有管理权。

产权和管理权当然是两个概念，不过在大一统的计划经济体制下，从新中国成立后到20世纪80年代的漫长岁月里，区分这两个概念并没有太多的实际意义。对国有企业而言，都只提管理权，不提所有权。直到改革开放后，多种经济成分经济组织的重新出现，所有权概念才逐步浮出水面。

1988年以后，面对日渐增多的企业合资等现状，为解决国有资产管理混乱等问题成立了国有资产管理局。1993年特别是1995年以后，地方中小企业转制速度加快。但在1998年之前，国有企业资产转让的通常路径为先报专业经济部门，再由专业经济部门转报地方或中央国有资产管理局批准。由于出资人并不清晰而传统观念干扰时有发生，企业的实质性转制多发生于小企业，且范围仍相当有限。转制中缺乏公开、公平的问题也时有发生。

1998年，原国有资产管理局撤销，其国资管理职能移交财政部企业司。与此同时，各专业经济部门撤销后，对行业内企业的管理职能也分散到了各个政府职能部门。这一时期，国有企业“所有者到位”进一步被置入议程。按照国有资产“国家所有，分级管理”的原则，国企改革、转让方案被进一步明确要由中央政府批准。大企业转制例如联想，作为高科技企业给予员工一定的股份，最终要由财政部批准。这样的大企业转制甚至会成为总理办公