

杨继瑞 等著

挑战 新世纪

中国第三轮大改革

四川人民出版社

D61
75

挑战新世纪

中国第三轮大改革

00117727



石化 S117727A

(川)新登字 001 号

责任编辑：李远杰

封面设计：文小牛

技术设计：古 蓉

挑战新世纪——中国第三轮大改革

杨继瑞 等著

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店经销

西南建筑设计院印刷厂印刷

开本 850×1168mm 1/32 印张 12 字数 269 千

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

ISBN7-220-04108-X/F·411 印数：1—5000 册

定价：15.00 元

前 言

继 1978 年和 1992 年为起点的两次大改革高潮之后，以党的十五大和九届全国人大一次会议为标志，中国大地上掀起了第三次改革高潮。中华民族正踏着改革的步伐，阔步迈向 21 世纪。

、 汹涌澎湃的改革浪潮是我们这个时代的主要特征，以大改革促进大发展是我们这个时代的主旋律。改革不仅要涉及每一个人的切身利益，而且改革对每一个人来讲所带来的机遇与挑战并存。人们无不在关注着改革发展的新动向，在寻视着改革所带来的机遇，在思考着改革可能带来的挑战……

新一轮的大改革是在全面迎接新技术革命和知识经济的到来，把建设有中国特色的社会主义事业全面推向 21 世纪的大背景下，以江泽民同志为核心的中国第三代领导集体继续把改革开放事业引向深入，继续把经济改革引向政治改革，是一场深刻而伟大的革命。针对旧体制和改革开放中长期积淀下来的尚未解决且

亟待解决的“八大历史遗留问题”，迎接目前改革开放所面临的“两大新的挑战”，这一轮大改革是以政府机构改革为核心和突破口，并以此带动国有企业、金融体制、粮食流通体制、投融资体制、社会保障体制、财税体制等方面的改革全面推进。为了保证这一轮大改革的成功，必须实行下岗分流，实施再就业工程。与此同时，为迎接新技术革命和知识经济时代的到来，必须实施科教兴国战略。

新的改革高潮业已来临，挑战新世纪的号角已经吹响，我们都在期盼着中华民族的复兴，期待着21世纪世界经济巨人的出现。国家兴亡，匹夫有责。近代改革的先驱者梁启超先生在《呵旁观者文》说：“一家之人各各自放弃其责任，则家必落；一国之人各各自放弃其责任，则国必亡；世界之人各各自放弃其责任，则世界必毁。……国家兴也，我辈躬享其荣；国家亡也，我辈实享其惨。此言念及此，夫宁可旁观耶？”正是抱着匹夫报国之心，与读者一道，我们认真而审慎地思考中国第三轮大改革。

杨继瑞

1998年7月15日于四川联大

目

录

前 言	
总 论：中国第三轮大改革的 历史定位·····	(1)
一、中国改革：目标与任务·····	(1)
二、中国改革：三个阶段及其改 革成就·····	(5)
三、改革：“八大历史遗留问题” 与“两大新的挑战”·····	(13)
四、中国第三轮大改革：重心与 主要内容·····	(21)
五：中国第三轮大改革：可能带 来的社会影响·····	(27)
 第一章 政府机构改革：中国第 三轮大改革的重心·····	 (31)
一、政府机构改革：必要性与紧 迫性·····	(32)

- 二、政府机构改革:性质认识 (38)
- 三、政府机构改革:目标与原则 (42)
- 四、政府机构改革:三个理论认识和
应处理好的三重关系 (46)
- 五、政府机构改革:主要内容及措施
保障 (57)
- 六、政府机构改革:社会影响 (64)

第二章 国有企业改革:中国第三轮大

- 改革的难点 (69)
- 一、国企改革:目标与主要内容 (69)
- 二、国企改革:目前面临的困境与问题
..... (71)
- 三、国企改革:艰辛探索的历程 (76)
- 四、国企改革:需要思路更新 (80)
- 五、国有经济布局:战略性调整 (84)
- 六、国有企业制度的改革与建立现代企
业制度 (93)
- 七、国企改革:社会影响 (99)

第三章 金融体制改革:中国第三轮大

- 改革的关键 (103)
- 一、金融体制改革:深度变革而迅猛发
展的历程 (103)
- 二、金融体制:目前存在的问题 (107)

- 三、金融体制改革：目标模式…………… (112)
- 四、金融体制改革：关键、突破口及其他配套措施…………… (120)
- 五、金融体制改革：社会影响…………… (127)

第四章 粮食流通体制改革：中国第三

轮大改革的内容之一…………… (132)

- 一、粮食流通体制改革：目标与主要内容…………… (133)
- 二、粮食流通体制改革：艰难求索的历程…………… (137)
- 三、粮食流通体制改革：迫在眉睫…… (141)
- 四、粮食流通体制：改革的思路与改革的政策选择…………… (147)
- 五、粮食流通体制改革：社会影响…… (155)

第五章 投融资体制改革：中国第三轮大

改革的内容之二…………… (158)

- 一、投融资体制改革：主要历程回顾 … (158)
- 二、投融资体制：当前存在的主要问题…………… (162)
- 三、投融资体制改革：主要目标和任务…………… (165)
- 四、投融资体制改革：关键领域与措施…………… (171)

五、投融资体制改革：社会影响…………… (189)

**第六章 社会保障制度改革：中国第三
轮大改革的内容之三…………… (193)**

一、社会保障制度改革：必要性与紧迫性
…………… (194)

二、社会保障制度：改革的进程及主要
问题…………… (197)

三、社会保障制度改革：目标和任务 … (205)

四、社会保障制度改革：方法和整体思路
…………… (212)

五、我国的医疗保障制度改革…………… (220)

六、社会保障制度改革：社会影响…… (233)

**第七章 城镇住房制度改革：中国第三
轮大改革的内容之四…………… (237)**

一、城镇住房制度改革：艰巨而复杂的
系统工程…………… (237)

二、城镇住房制度改革：漫长而深化的
历程…………… (239)

三、城镇住房制度改革的关键：实物分
房转向用货币购房…………… (248)

四、城镇住房制度改革的动力：促进住
宅建设与消费…………… (252)

五、城镇住房体制改革：需要次级市场

呼应·····	(254)
六、城镇住房制度改革：呼唤着信用消费 ·····	(260)
七、城镇住房制度改革：社会影响·····	(269)

第八章 财政税收体制改革：中国第三

轮大改革内容之五·····	(272)
一、财政税收体制：目前存在的主要问题 ·····	(272)
二、财政税收体制改革：目标与主要内容 ·····	(280)
三、财政税收体制改革：基本思路与 政策选择·····	(282)
四、财政税收体制改革：社会影响·····	(290)

第九章 稽察特派员制度：中国第三

轮大改革内容之六·····	(293)
一、稽察特派员制度：涵义·····	(293)
二、稽察特派员制度：重大意义·····	(296)
三、稽察特派员制度：应遵循的基本 原则·····	(301)
四、稽察特派员制度：迫切需要 解决的问题·····	(303)
五、稽察特派员制度：初步建立·····	(305)
六、稽察特派员制度：社会影响·····	(307)

第十章 下岗分流与再就业工程：中国

第三轮大改革的必要保障…… (309)

一、职工下岗：现状与趋势估计…… (310)

二、如何看待职工下岗问题…… (313)

三、促进再就业：来自西方国家的经验 …… (324)

四、下岗职工再就业工作：目前存在的问题 …… (330)

五、下岗职工再就业：政策选择…… (333)

六、下岗分流：社会影响…… (340)

第十一章 科教兴国战略：中国第三轮

大改革的最终归宿…… (342)

一、科教兴国：战略的提出…… (342)

二、科教兴国：战略目标…… (345)

三、实施科教兴国战略：重大意义…… (347)

四、科教兴国战略：出发点与落脚点、 重点与关键…… (353)

五、实现科教兴国：主要途径…… (359)

六、科技体制与教育体制改革…… (367)

后 记…… (373)

总论：中国第三轮大改革的历史定位

以党的十五大、九届人大一次会议为标志，中国出现了第三次思想解放运动，由此掀起第三轮改革高潮。要全面地、历史地认清本轮大改革，首先要说明我国改革的目标，并联系前两轮大改革的成就，分析历史遗留问题和所面临的新的挑战，从而为当前的第三次大改革进行历史定位。

一、中国改革：目标与任务

1978年12月18日召开的十一届三中全会，揭开了中国改革开放的序幕。中国改革的重心在于经济方面，同时也不能忽视其他方面的改革。1984年10月20日召开的十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》。1992年，当代中国改革开放的总设计师邓小平同志南巡并发表重要谈话，同年党的十四大召开，在此基础上，1993年11月14日的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决

定》。通过这几个党的文献，逐步确立了我国经济改革的目标。

我国经济改革的目标是建立社会主义市场经济体制。与传统的计划经济体制相比，社会主义市场经济体制是一种崭新的经济体制，它要求市场要在政府宏观调控下对资源发挥基础性作用。在此基础上，围绕建立新的经济体制也要同时进行诸如政治体制等其他方面的改革。

《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出未来15年的奋斗目标是：到2000年，初步建立社会主义市场经济体制，到2010年，形成比较完善的社会主义市场经济体制。为了实现上述目标，我们要针对改革中尚未解决的且又亟待解决的历史遗留问题，并结合当前我国社会经济发展所面临的新的挑战，在以下一些重要的环节和方面狠下功夫：

第一，转换国有企业特别是国有大中型企业的经营机制，把企业推向市场，增强它们的活力，提高它们的素质，这是建立社会主义市场经济体制的中心环节。企业是市场经济活动的主体，也是形成社会主义市场经济体制的基础。如果企业的经营机制不合理，没有活力，不能对市场信息作出灵敏和及时的反馈，生产适销对路的产品，为市场需要者（即消费者）服务，社会主义市场经济体制就不可能建立起来。

第二，培育和发展统一开放、竞争有序的市场体系，为企业间的平等竞争创造良好的市场环境。发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，必须反对不正当竞争，创造平等竞争的环境，形成统一、开放、竞争、有序的大市场。一个完整的市场体系包括产品市场和生产要素市场，在我国具体包括商品市

场、金融市场、劳动力市场、技术信息市场、房地产市场等多方面内容。市场机制要对资源配置发挥基础性作用，要求市场体系的完善，特别是资本市场、产品市场、劳动力市场的完善，这是市场体系发挥作用的基础。如果没有完善和完整的市场体系，市场的功能就难以发挥，比较完善的社会主义市场经济体制就建立不起来。

第三，转变政府职能，建立健全宏观调控体系。转变政府职能，改革政府机构，是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。政府管理经济的职能，主要是制订和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境。同时，要培育市场体系，监督市场运行和维护平等竞争，调节社会分配和组织社会保障，控制人口增长，保护自然资源和生态环境，管理国有资产和监督国有资产经营，实现国家的经济和社会发展目标。政府运用经济手段、法律手段和必要的行政手段管理国民经济，不直接干预企业的生产经营活动。社会主义市场经济必须要有健全的宏观调控体系。宏观调控的主要任务是：保持经济总量的基本平衡，促进经济结构的优化，引导国民经济持续、快速、健康发展，推进社会全面进步。宏观调控主要采取经济办法，通过建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制，加强经济运行的综合协调。

第四，建立合理的个人收入分配和社会保障制度。个人收入分配要坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度。把按劳分配和按生产要素分配结合起来，坚持效率优先、兼顾公平。依法保护合法收入，允许和鼓励一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来，允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收

益分配。整顿不合理收费，对凭借行业垄断和某些特殊条件获得个人额外收入的，必须纠正。规范收入分配，调节过高收入，使收入差距趋向合理，防止两极分化。建立多层次的社会保障体系，对于深化企业和行政事业单位改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制具有重要意义。社会保障体系包括社会保障、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。要按照社会保障的不同类型确定其资金来源和保障方式，并建立统一的社会保障管理机构。

第五，加强农业基础地位，深化农村经济体制改革。农业、农村和农民问题，是我国经济发展和现代化建设的根本问题。坚持把农业放在经济工作的首位，稳定党在农村的基本政策，多渠道地增加农业投入，不断改善农业生产条件，大力推进科教兴农，积极发展农业产业化经营，综合发展农林牧副渔各业，继续发展乡镇企业，形成合理的产业结构。农村经济体制改革长期稳定和不断完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，发展农村社会化服务体系，促进农业专业化、商品化、社会化，培育农村市场，打破地区封锁、城乡分割的状况，进一步搞活流通，增强农村经济发展的开放性，使各种经济资源在更大的范围内流动和组合。

第六，加强社会主义法制建设。市场经济是法制经济。社会主义市场经济的建立和完善，必须有完备的法制来规范和保障。要高度重视法制建设，学习用法律手段管理经济。法制建设的目标是：遵循宪法规定的原则，加快经济立法，进一步完善民商法律、刑事法律、有关国家机关和行政管理方面的法律，到本世纪末初步建立起适应社会主义市场经济的法律

体系；改革、完善司法制度和行政执法机制，提高司法和行政执法水平；建立健全执法监督机制和法律服务机构，深入开展法制教育，提高全社会的法律意识和法制观念。

二、中国改革：三个阶段及其改革成就

中国的改革具有阶段性。每一次思想大解放都意味着改革上一个新的台阶。而在改革上了一个新的台阶以后，具体的改革目标又在作不断的调整，与此相应，改革政策措施也在不断调整完善，从而把改革一步步地推向深入。具体说来，中国改革可以分为三个大的阶段。

1. 中国改革的第一阶段是 1978 至 1991 年，是以十一届三中全会的召开为标志

1978 年 12 月 18 日召开的十一届三中全会，拉开了中国改革开放的序幕。但从 1978—1984 年这一段时间中国改革的重心在农村。在农村主要推行了家庭联产承包责任制，并在此基础上废除了人民公社制度。这一改革措施的推行，使中国农村经济面貌发生了翻天覆地的变化，按不变价格计算的农业总增长率和年均增长率分别为 42.23% 和 6.05%，是 1949 年新中国成立以来农业增长最快的时期。

1978—1984 年间农村改革的成功坚定了改革信心，积累了经验。从 1984 年开始，中国的改革重心转向城市。为了推动城市经济改革乃至整个经济体制改革，1984 年 10 月 20 日召开了党的十二届三中全会，全会通过了《关于经济体制改革

的决定》。这个文献第一次明确地指出：社会主义经济是“在公有制基础上的有计划的商品经济”，“商品经济的充分发挥，是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件。”在《决定》所制定的改革纲领指引下，以城市为重点的经济体制的全面改革，开始在全国展开。

第一，扩大企业自主权，增强企业活力。由于我国城市企业包括工业、建筑业、交通业、商业和服务业，占社会总产值的72%，是财政收入的主要来源，增强企业活力成为经济体制改革的中心环节。几年中，国务院先后发布13个文件、97条企业扩权的规定，使企业成为独立的或相对独立的商品生产者和经营者。通过改革，简政放权，企业的活力有所增强，效率低下的状况有所改观。

第二，改革计划管理体制。通过以下一些措施，建立了统一性同灵活性相结合的社会主义计划体制：（1）缩小生产、流通领域指令性计划的范围，下放计划管理权限；（2）改革投资体制，下放投资审批权限；（3）对一些中心城市和沿海开放城市以及一些企业集团实行计划单列，赋予相当于省级的经济管理权限；（4）扩大部门的投入产出包干；（5）改革计划管理方法，支持企业、地区之间的横向经济联合。在这些措施作用下，过去那种政企不分、条块分割、国家管理得过多过死、忽视价值规律和市场作用的状况有所改变。

第三，改革流通体制。通过以下政策措施，初步建立了适应商品经济发展要求的流通体制：（1）放宽政策，积极恢复和发展个体、集体商业；（2）开放城乡集市贸易市场，减少直接计划管理商品的种类；（3）生产资料由单一的指令性计划改为