

大抉择

影响中国经济
改革进程的
六大问题

陆百甫 著

中国发展出版社



大抉择

——影响中国经济改革进程的六大问题

陆百甫 著

中央财经大学图书馆藏书章

登录号

448493

分类号

F121/42

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大抉择：影响中国经济改革进程的六大问题/陆百甫著.
北京：中国发展出版社，1997.7
ISBN 7-80087-272-6

- I. 大…
- II. 陆…
- 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 (97) 第 12686 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码：100035 电话：66180781

北京地质印刷厂印刷 各地新华书店经销

1997 年 7 月第 1 版 1997 年 9 月第 2 次印刷

开本：1/32 850×1168mm 印张：8

字数：200 千字 印数：15001—23000 册

定价：15.90 元

本社图书如有印装差错，可向发行部调换

前 言

中国经济经过改革开放以来近二十年的探索和实践，在邓小平理论的指引下，取得了举世瞩目的伟大成就。我们已经走出了一条有中国特色社会主义经济发展的道路，形成了一整套正确有效的政策方针体系，整个国家的经济水平、综合国力、人民生活都有了前所未有的大提高。回顾近二十年的改革历程，整个进程都是在艰难探求中前进的；每前进一步，都要对一些重大问题做出义无反顾的抉择。今天的成就来之不易。这一切，都以铁一般的事实，充分证明了党的改革开放路线的正确和英明。

正如邓小平同志所指出的，发展是硬道理，中国解决所有问题的关键在于依靠自己的发展。而中国发展的根本出路又在于改革，改革是解放和发展生产力的动力。改革使中国获得了新生，改革使中国产生了活力，改革使中国富强了起来，改革使人民生活蒸蒸日上。中国经济发展必须不断前进，中国经济改革绝对不可逆转。今天，历史将掀开新的一页。在世纪之交，中国面对世界科学技术革命的新挑战、西方发达国家经济占优势的新压力以及新

时期加快建立社会主义市场经济体制和基本实现现代化的新任务，我们必须高举邓小平理论的伟大旗帜，毫不动摇地贯彻执行党的基本路线和基本方针，正确处理好改革、发展和稳定的关系，坚定地朝着我们既定的改革和发展目标奋勇前进。

中共十一届三中全会之后，由于工作的关系，作者有幸参与了中央一系列重大经济政策抉择的研究和一些重要文件的起草工作。有机会较深入地接触、了解、研究、分析中国改革事业的重大经历和政策抉择。这对作者来说，的确是终身受益的事情。在参与这些工作中，作者积累了较多研究成果，形成了自己的学术思想。这本书重点论述了涉及影响中国经济改革进程的六个关键性问题：即计划经济向社会主义市场经济的过渡；振兴国家财政，建立理财新机制；中国新税制的理论与实践；中国金融改革与货币调控机制；加快国有企业改革步伐；中国农村改革与发展。本书试图为读者提供一些经济改革和政策抉择的历史背景和基本观念。当然，这其中也反映了作者的基本经济思想和学术观点。尽管书中提出的许多意见和观点，已经成为改革的现实，但对我们考察与理解改革和政策抉择的依据，可能还是会有一定帮助的。这本书如果能为读者在新时期探索改革的新路子、新举措时，特别是理解与认识党和国家的一些新的重大改革和政策抉择时有所启发的话，也就达到目的了。

本书的出版，得到了中国发展出版社社长朱兵同志

的支持和帮助，我的秘书吴正章同志做了大量基础性工作，在此表示感谢。由于作者水平所限，书中一定会有不少疏漏，恳切希望广大读者批评指正。

作 者

1997年2月于北京

目 录

前 言	(1)
第一章 计划经济向社会主义市场经济的过渡	(1)
一、社会主义市场经济体制与经济运行模式	(1)
二、政府职能转换与宏观机制再造	(8)
三、建立中央与地方分级调控体系	(17)
四、实行以价值量为中心的国民经济平衡	(24)
五、综合运用经济杠杆,促进国民经济协调发展	(32)
六、转变经济增长方式,实现经济体制根本变革	(36)
第二章 振兴国家财政,建立理财新机制	(43)
一、从“大锅饭”体制转向“分灶”体制	(43)
二、中国财政赤字的成因与对策	(51)
三、完善财政治理结构	(60)
四、实施国家财政复式预算制度	(67)
五、发行国债与科学理财	(74)
六、当前财政研究的新课题	(80)
七、解决县级财政困难的出路	(83)
第三章 中国新税制的理论与实践	(91)
一、新时期税收的作用	(91)
二、中国税收制度的历史沿革	(93)

三、“利改税”的由来与实践	(97)
四、中国税制改革基本方向探讨	(101)
五、分税制改革的目标与过渡办法	(109)
六、社会主义市场经济与税收改革	(118)
七、加快中国税收征管现代化步伐	(122)
第四章 中国金融改革与货币调控机制	(127)
一、建立中央银行体制的必要性	(127)
二、中央银行和专业银行的机构设置与业务分工	(132)
三、发展第三产业带头产业——金融保险业	(135)
四、稳定货币与稳定经济	(138)
五、厉行双紧，坚持两平，消除超分，走出困境	(143)
六、香港如何实行金融制度的“一国两制”	(151)
第五章 加快国有企业改革步伐	(156)
一、国有企业经营机制改革的目标与任务	(156)
二、国家与企业分配关系的调整	(159)
三、改善企业境遇，增强企业活力	(166)
四、企业经营机制与税收、还贷制度改革	(169)
五、搞活国有企业要有新举措	(174)
六、改革税制，转换机制	(178)
第六章 中国农村改革与发展	(183)
一、改革农村人民公社体制	(183)
二、农业生产体制改革必由之路——联产承包	(197)
三、中国农业经济结构的调整	(208)
四、中国农业发展速度的历史思考	(214)
五、中国农业现代化之路	(225)

附 录	(231)
一、中国金融改革方向选择的讨论	(231)
二、日本财政体制与财政信用制度考察	(235)
三、日本金融政策及制度对中国的启示	(241)

计划经济向社会主义市场经济的过渡

一、社会主义市场经济体制 与经济运营模式

(一) 中国搞市场经济必须是社会主义与市场经济的统一

中共十四大和十四届三中全会，提出建立社会主义市场经济体制的改革方向以后，得到了广大干部群众的拥护和赞誉。这也是中国改革最大的一次突破，意义十分重大。而且，随着历史的发展，将越来越显示出这一决策的划时代意义。有的人说得好，社会主义革命救了中国，社会主义市场经济的建立将富强中国。但是，确有一些人还存有一些疑虑。

一是看到目前社会上出现的一些消极面、丑恶面，担心搞社会主义市场经济后，中国会滑向资本主义，走两极分化，丧失社会主义优越性。

二是认为搞市场经济就直言搞市场经济，为什么还要“穿靴戴帽”，冠以“社会主义”，羞羞答答，不够彻底。有的人甚至认

为社会主义无法与市场经济相容。

第一种疑虑是一种担心的心理，第二种误解是一种缺乏信心的表现。这种担心心理和缺乏信心的表现，在遇到一些具体问题时，常常也会或多或少地反映出来。这两种心态；实质上是两个问题：一是能不能坚持社会主义本质属性的东西；二是要不要坚持社会主义本质属性的东西。因此，要真正解决好这些思想疑虑，消除误解，关键在于打好社会主义市场经济体制的根基。

关于中国为什么必须向社会主义市场经济体制改革目标前进的问题，大家都有了共识，最基本的理由是两条：

第一，中国生产力落后，要解放和发展生产力，必须发展社会主义市场经济。

第二，中国商品经济不发达，要富民强国，必须走社会主义市场经济的路子。

问题可能在于，为什么中国搞市场经济必须是社会主义与市场经济的统一？

十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)的总纲(第二条)中，科学地确立了中国社会主义市场经济体制建设总体格局的两个“基点”。这两个“基点”是认识和实践社会主义市场经济与资本主义市场经济之间的共性与特性，即相同点与不同点的基础。

第一个“基点”是《决定》指出的：“社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。”这就是说，社会主义基本制度是社会主义市场经济体制建立的社会政治基础，没有这个“基点”，社会主义市场经济体制就没有了政治依托，就会走样。在这一点上，必须认识到，任何体制性的经济问题都不是纯粹的经济问题，无不与政治制度相关连，必然是政治经济学。这是中国社会主义市场经济体制的一大特点。

第二个“基点”是对经济资源的配置，是以市场机制的调节

作用为基础的。这一点是一切市场经济体制下共有的，社会主义市场经济体制也必须做到，不能例外。

因此，要真正理解和认识社会主义市场经济体制的本质，就必须首先认识中国的市场经济体制是建立在社会主义基本制度这一根基上的市场经济。有了这一点，就有了理解和认识社会主义市场经济体制的思想前提；也只有有了这样一个思想前提，才能正确地设计社会主义市场经济体制的构架和正确地把握社会主义市场经济的运行。

要确立中国社会主义市场经济体制的根基，就要把握住社会主义基本政治制度与基本经济制度中最核心的内容，即政治关系、所有制关系和分配关系中的最基本的方面，奠定好这三大关系的基本格局。

1. 确立社会主义民主政治格局。其基本内涵至少有三方面，即中国共产党领导的多党合作民主协商制度、社会主义民主政治体制和统一的多民族和睦平等的国体。有了这三个方面，才能保证中国的市场经济体制能体现出统一意志、人民当家、国家安定这些最重要的东西。1994年印度许多专家就曾说，中国发展所以如此之快，大大超过印度，最重要的是有一个好的政体。因此，这一政治根基是万万不可忽视的。当然，确立社会主义民主政治格局，还有一个进一步改革的问题。

2. 确立社会主义所有制基本格局。其基本内涵是实施以公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度。公有制包括国有经济和集体经济，以及混合经济中国有和集体成分，它是社会主义市场经济的基础。公有制为主体如何体现？十四届三中全会《决定》中提出了“三点要求，一点灵活”。“三点要求”即：（1）国有资产在社会总资产中占优势；（2）国有经济控制国民经济命脉；（3）国有经济对经济发展起主导作用；“一点灵活”即有的地方、有的产业在上述三点要求上，可以有所差别。关于“占

优势”，是从量上理解，还是从质上理解？量与质都要考虑。现阶段还要保持相当的量的绝对优势，但主要应从质的影响力上考虑。在产业领域，国有经济的主导作用主要体现在“控制力”上，对目前国有经济在产业领域的布局上，是否可以考虑按照“收缩两厢、加强中干、复壮命脉”思路进行调整和充实，以便使国有经济的产业中心作用发挥得更集中、更有效。

3. 确立社会主义分配关系基本格局。其基本内涵是全面、准确实行按劳分配为主体，多种分配方式并存方针，鼓励一部分人先富起来，走共同富裕的道路。在分配上，初次分配要按劳动的量、质分配，按效率分配；有的要按资分配，或按其他方式分配；体现效益优先原则。在再分配上，应根据实际，强化收入分配再调节、再分配，达到有差别，但又不过于悬殊。

总之，概括起来说，中国的社会主义市场经济是以社会主义民主政治制度为依托，以公有制为主体，以共同富裕为目标的经济制度。只讲以公有制为主体，还不全面。如果社会主义市场经济是建立在这三大根基的基础上，就可以充分发挥社会主义优越性，就可以使市场经济活力得到充分显示，促进生产力快速发展和社会进步。

(二) 什么样的经济运行模式比较适合当前中国国情

社会主义市场经济基本目标确定之后，就要确立选择什么样的运行体制模式。目前世界上市场经济运行体制模式是多种多样的，完全一样的可以说没有。但是，也可以大体上概括为四类：

一类为自由市场经济为主导的模式，如美国。

二类为社会市场经济模式，如德国。

三类为政府主导型市场经济模式，如日本。

四类为计划辅助型的市场经济模式，如印度（自由市场经济下，以计划补充）。

从现阶段看，日本的经济运行体制模式中更多的方面较适合

于中国的国情。日本战后一度实行“统治经济制度”（道奇计划）；从50年代开始，逐步形成了政府主导型的市场经济运行体制；进入90年代后，由于经济不景气，政府有意放松条件限制，实行了有控制的更为自由的市场经济体制。从总构架看，日本的政府主导型经济运行体制有五大机制：

一是建立了以国内储蓄为基础，以间接金融为主体的资金运用机制。

二是建立了以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调节机制。

三是建立了以政府政策性投资为重点的产业投资引导机制。

四是建立了以政府战略发展规划为指导、各类审议会为支撑的发展导向机制。

五是建立了以比较健全的法律法规为保证的经济有序运作机制。

实践证明，日本形成这种经济运行模式，是有其客观历史原因的。同时，日本也得益于这一体制，仅用40年的时间便一跃而成为世界强国之一。

日本是一个几乎没有实物资源的国家，而且土地少、人口多，第二次世界大战后成为一片废墟，资金、物资严重缺乏。为了集中国内有限的财力、物力，利用日本国民的强储蓄观念，建立了以储蓄为基础的、间接金融为主体的资金运用机制。同时，利用邮政储蓄和国民年金等，通过财政投融资形式，以政策金融方式，有意识地倾斜于重点发展产业，为日本经济的快速复兴奠定了基础。日本战后没有借多少外债，而主要靠这些机制，用自己的资金，发展了经济，富强的国家。

在日本经济运行过程中，政府扮演了重要角色。日本政府对经济的作用，主要通过四大支柱，即四大部门——通产省、大藏省、经济企划厅和日本银行。这些部门对经济活动的影响，主要

体现在三个方面：

一是战略导向，通过调查研究，制订中长期发展战略，指导全国经济布局与产业发展（已制订 13 个战略计划）。

二是政策导向，通过较强的财政政策和货币政策手段，适时地进行宏观调控，保证总需求与总供给的大体协调。

三是法制导向，每一个政策措施的出台，都相应地制订出法律、法规，使经济活动有法可依（如竞争中有“公平交易委员会”，类同日本法院，可以终审裁决），而且执法严格。

日本政府的政策指导与宏观调控的有效性，还体现在建立了一系列政府与民间进行政策联系的中介组织——各类审议会，成为政府决策与民间活动沟通的桥梁。日本通产省下属就建有 33 个审议会（如产业结构审议会、产品技术审议会等），其成员大多是民间企业家和专业人士。这样的机构就成为政府政策咨询、贯彻政府决策的重要环节。

另外，在企业制度上，日本把传统文化与西方文化结合起来，同时，还吸收了社会主义国家许多有益的经验。日本自民党政调会长加藤纮一曾说，自民党执政 40 年，为了缓和与最大的反对党社会党的施政对立，自觉不自觉地吸收了一部分社会党的“社会民主主义”主张。因此，日本经济构架中，社会民主主义成分有明显体现。

日本有三种情况很值得注意：

1. 日本没有石油资源，又是用油大国，却顺利地渡过了两次危及全世界经济的石油危机。

2. 在这次长达七八年的世界性经济倒退中，日本没有发生“大落”，最低仍保持零增长。

3. 日本泡沫经济崩溃时，经济波动不大。

这是因为，日本的经济运作机制起到了“缓冲器”的作用，把可能的冲击波减少到最低程度。因此，日本市场经济运行模式是

否可以概括为五句话：

- 一是一种有发展战略作指导的市场经济；
- 二是一种有较强宏观调控的市场经济；
- 三是一种竞争较为有序的市场经济；
- 四是一种微观管理较健全的市场经济；
- 五是一种有较完备法律保证的市场经济。

那么中国采用什么样的经济运行模式更为适合呢？美国自由市场经济模式不行。这一点，连美国经济学家萨缪尔森也说：中国“如果实行完全的自由市场经济，那也是非常大的错误。应该保持政府在经济中的重要角色”（国家统计局资料）。德国的模式——以货币政策调节为中心，中国目前缺乏条件和基础。印度的用计划作补充的模式，不可能激发中国经济潜力。

一个国家选择何种运行模式，也要从“三个有利”出发，不能理想化。要从中国经济起点还不高，地域广、人口多，地区经济发展不平衡，资金比较短缺、技术比较落后等条件考虑，进而合理选择。

日本的经济对中国建立社会主义市场经济有一定的参考意义，但也不能照搬。因此，中共十四届三中全会《决定》中指出的中国社会主义市场经济体制框架的设想，也就是许多人说的“五大支柱”，就是吸收了国际、国内各方面经验而确立的。这五大支柱概括地说，就是建立两大体系：完备的市场体系，健全的宏观调控体系；三项基本制度：现代企业制度，收入分配制度，社会保障制度。这“五大支柱”思路，奠定了中国经济运行模式的基础。

当然，这一模式的内涵不是一成不变的。三四十年后，即中国实现第三步战略目标后，经济运行模式可能会有所创新，究竟是什么样子，现在讨论过早。至少这三四十年内，中国选择这一模式是适合国情的。

（三）建立社会主义市场经济必须实现哪些转变

建立社会主义市场经济体制，是一项复杂的系统工程，是涉及许多领域、许多方面的深刻变革，需要实现一系列观念性和机制性的转变。非此，是实现不了转轨的。要实现转变，关键要抓好以下十个方面的工作：

第一，要加快实现政府职能的转变；

第二，要加快实现经济管理、经济监督向制度化、法制化的转变；

第三，要加快实现国有企业向现代化制度的转变；

第四，要加快实现市场竞争向规则化的转变；

第五，要加快实现宏观调控方式向以间接调控为主方向的转变；

第六，要加快实现收入分配向多元化、规范化的转变；

第七，要加快实现社会福利由国家包揽向建立社会保障制度的转变；

第八，要加快实现农村经济发展向专业化、市场化、社会化的转变；

第九，要加快实现对外经济领域向多层次、全方位、开放型经济方向的转变；

第十，要加快实现科技、教育、文化与发展社会主义市场经济相衔接、相适应的转变。

二、政府职能转换与宏观机制再造

改革开放以前，中国实行的是高度集中的计划经济体制，社会资源的配置，主要通过国家行政管理部门和国家计划来实施。中共十一届三中全会以来，在邓小平改革开放路线的指导下，对国