

《关于加快发展第三产业决定》的重要辅导书

重大战略决策—— 加快发展第三产业 (上 卷)

罗 干 主编

国务院办公厅综合司 编著

中国政法大学出版社

重大战略决策—— 加快发展第三产业

2008/07
(上卷)

国务院办公厅综合司 编著

主 编 罗 干

副主编 张光瑞

李 玉



中国政法大学出版社

(京)新登字 185 号

重大战略决策——
加强发展第三产业

主 编 罗 干

编著 国务院办公厅综合司

*

中国政法大学出版社出版

秦皇岛市卢龙印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 32 开本 · 30.5 印张 776 千字

1992 年 7 月第 1 版 1992 年 7 月第 1 次印刷

ISBN7—5620—0822—1/D · 772

印数:20,000 定价:15.80 元(上下卷)

《重大战略决策——加快发展第三产业》

目 录

上 卷

第一部分

《中共中央国务院关于加快发展第三产业的决定》·····	(1)
深化改革扩大开放加快发展第三产业(罗干)·····	(6)
什么是第三产业 ·····	(17)
我国第三产业发展状况 ·····	(26)
加快发展第三产业的意义和作用 ·····	(43)
加快发展第三产业的指导思想和主要政策措施 ·····	(53)
建立社会主义统一市场体系 ·····	(65)
建立城乡社会化综合服务体系 ·····	(81)
建立社会保障体系 ·····	(98)
进一步完善农业社会化服务体系·····	(112)
加强第三产业的领导和法制建设·····	(122)
国外第三产业概况及与我国的比较·····	(135)

第二部分

中华人民共和国国民经济和社会发展规划和第八个 五年计划纲要(有关第三产业部分摘要)·····	(156)
---	-------

国务院批转国家体改委 1992 年经济体制改革要点(有关 第三产业部分摘要)	(187)
第三产业主要行业现状和发展设想	(193)
一、建立社会主义统一市场体系方面	(193)
商业	(193)
物资流通业	(197)
对外贸易业	(203)
仓储(储运)业	(209)
再生资源业	(213)
金融业	(218)
证券市场	(221)
保险业	(229)
房地产业	(232)
劳务市场	(238)
技术市场	(243)
人才市场	(247)
二、建立城乡社会化综合服务体系方面	(248)
农业社会化服务体系	(248)
交通运输业	(259)
邮电通信业	(267)
居民服务业	(273)
饮食业	(279)
市政公用业	(285)
城市社区服务业	(292)
旅游业	(296)
咨询业	(301)
社会审计查证咨询业	(305)
会计咨询业	(309)
工程咨询业	(319)

广告业·····	(326)
信息服务业·····	(332)
价格信息咨询业·····	(339)
统计信息业·····	(343)
法律服务业·····	(347)
卫生服务业·····	(352)
体育服务业·····	(355)
社会办学事业·····	(357)
文化产业·····	(360)
出版发行业·····	(366)
电影业·····	(370)
广播电视业·····	(375)
劳动就业服务业·····	(378)
三、建立社会保障体系方面·····	(382)
社会福利事业·····	(382)
机关事业单位社会保险·····	(388)
企业社会保险·····	(391)
农村救灾保险·····	(395)
农村社会养老保险·····	(399)
城乡居民医疗保险·····	(401)
山东省、武汉市关于加快发展第三产业的部署·····	(404)
(一)中共山东省委、山东省人民政府关于大力发展 第三产业的决定·····	(404)
(二)武汉市加快发展第三产业总体方案和起步实施 方案·····	(414)
武汉市加快发展第三产业总体方案·····	(414)
武汉市加快发展第三产业起步实施方案·····	(434)

第一部分

中共中央 国务院 关于加快发展第三产业的决定

(1992年6月16日)

为了抓住当前有利时机,加快改革开放步伐,集中精力把经济建设搞上去,按照国民经济和社会发展规划和第八个五年计划的要求,必须使第三产业有一个全面、快速的发展。

一、加快发展第三产业具有重大战略意义

(一)第三产业的加快发展是生产力提高和社会进步的必然结果。第三产业水平是衡量现代社会经济发达程度的重要标志。我国第三产业发展缓慢,水平较低,不适应国民经济发展的需要。从许多国家经济发展的规律看,当经济发展到一定水平时,第三产业的发展速度普遍高于第一、第二产业,对于整个国民经济的发展,起了明显的促进作用。我国现在已经进入这个阶段。为顺利实现社会主义现代化建设的宏伟目标,必须紧紧抓住这一机遇,把第三产业提高到一个新的水平。

(二)加快发展第三产业,可以促进市场充分发育,提高服务的社会化、专业化水平,增强社会保障能力,有利于劳动、工资、价格、企业经营机制和流通体制等一系列改革顺利实施,有利于进一步扩大开放、更多地吸引外资,有利于精简机构、提高效率,逐步改变机关、企事业单位办社会的状况,为改革开放在更广阔的领域向纵

深发展创造更好的条件。

(三)我国工业经济效益差,农业商品率低,流通不畅,财政困难,已经严重障碍国民经济的进一步发展。产生这些问题的一个重要原因是经济结构不合理。经济结构不合理主要表现在第三产业不适应第一、第二产业发展的需要。第三产业投入少,见效快,社会效益好。加快发展第三产业,既可以调整三次产业比例关系、优化国民经济结构,又是缓解经济生活中深层次矛盾和促进经济更快发展的一个有效途径。

(四)90年代,我国每年都将有大批新成长的劳动力和从第一、第二产业转移出来的劳动力需要安置。第三产业在吸纳劳动力就业方面具有独特的优势:行业多,门类广,劳动密集、技术密集、知识密集行业并存,能够吸纳大量的和不同层次各类人员,特别是可以容纳大量科技、专业人才。加快发展第三产业是缓解我国日益严峻的就业压力的主要出路。

(五)到本世纪末,我国人民的生活将达到小康水平。同温饱水平相比,小康水平不仅表现在居民收入所达到的标准,更重要的是要看社会化服务水平和居民生活质量。随着经济的发展和收入的提高,人民群众不仅在衣、食、住、行、通讯、卫生和生活环境等物质生活的各个方面提出了更多、更高的要求,而且在文化娱乐、广播影视、图书出版、体育康复、旅游等精神生活方面也提出了更多、更高的要求。只有加快发展第三产业,才能适应人民群众日益增长的物质和文化生活的需要,促进社会主义物质文明和精神文明建设。

二、加快发展第三产业的目标和重点

(六)根据国情,我国对国民经济按三次产业作如下划分:第一产业是农业;第二产业是工业和建筑业;第三产业是除此以外的其他各业,主要包括流通部门、为生产和生活服务的部门、为提高科学文化水平和居民素质服务的部门。

(七)加快发展第三产业的目的是,争取用十年左右或更长一些时间,逐步建立起适合我国国情的社会主义统一市场体系、城乡社会化综合服务体系和社会保障体系。90年代,要在发展第一、第二产业的同时加快发展第三产业,促进国民经济每隔几年上一个新台阶。为此,第三产业增长速度要高于第一、第二产业,第三产业增加值占国民生产总值的比重和就业人数占社会劳动者总人数的比重,力争达到或接近发展中国家的平均水平。

(八)加快发展第三产业的重点是:1.投资少、收效快、效益好、就业容量大、与经济发展和人民生活关系密切的行业,主要是商业、物资业、对外贸易业、金融业、保险业、旅游业、房地产业、仓储业、居民服务业、饮食业和文化卫生事业等。2.与科技进步相关的新兴行业,主要是咨询业(包括科技、法律、会计、审计等咨询业)、信息业和各类技术服务业等。3.农村的第三产业,主要是为农业产前、产中、产后服务的行业,为提高农民素质和生活质量服务的行业。4.对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业,主要是交通运输业、邮电通讯业、科学研究事业、教育事业和公用事业等。

三、加快发展第三产业的主要政策和措施

(九)充分调动各方面的积极性,国家、集体、个人一起上。要放手让城乡集体经济组织和私营企业、个人兴办那些投资少、见效快、劳动密集、直接为生产和生活服务的行业。对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业主要由国家办,但也要引入竞争机制,在统一规划、统一管理下,动员地方、部门和集体经济力量兴办。加快发展第三产业,主要应依靠社会各方面力量,坚持谁投资、谁所有、谁受益的原则,不能过多依赖国家投资。

(十)依靠深化改革,扩大开放加快发展第三产业的步伐。积极进行多种形式的改革和试点,大胆利用海外资金、技术和销售渠

道;通过发行债券、股票等各种途径、方式筹集资金;积极推进集团化经营,打破部门、地区、行业 and 所有制界限,组建全国性和区域性第三产业企业集团,加快发展第三产业。凡实践证明行之有效的,要尽快全面铺开;一时效果不明显的,可继续试行;确实不成功的,应改试其他方式。

(十一)以产业化为方向,建立充满活力的第三产业自我发展机制。大多数第三产业机构应办成经济实体或实行企业化经营,做到自主经营、自负盈亏。现有的大部分福利型、公益型和事业型第三产业单位要逐步向经营型转变,实行企业化管理。

(十二)以社会化为方向,积极推动有条件的机关和企事业单位在不影响保密和安全的前提下,将现有的信息、咨询机构、内部服务设施和交通运输工具向社会开放,开展有偿服务,并创造条件使其与原单位脱钩,自主经营,独立核算。同时,鼓励社会服务组织承揽机关和企事业单位的后勤服务、退休人员管理和其他事务性工作。打破“大而全”、“小而全”的封闭式自我服务体系,使上述工作逐步实现社会化。

(十三)鼓励第三产业企业跨部门、跨行业、跨地区兼并应关停并转的工业企业,在资产转让、债务清理、信贷和税收等方面给予优惠和支持。这要作为加快调整工业结构的一项重要措施。

(十四)积极鼓励行政人员从机关分离出来,从事服务行业。从机关分离出来的人员与机关脱钩。同时要大力发展为生产和生活服务的行业,尽可能多地吸纳从机关分离出来的人员。为政府机构改革和精减人员顺利实施创造条件。

(十五)推进劳动人事制度改革,赋予第三产业企业用工自主权。逐步实行辞退、辞职制度,实现就业双向选择。实行企业化经营、不需财政拨付经费的事业单位,用人放开,自定编制;财政拨付部分经费的事业单位,适当放宽编制。鼓励工业企业富余人员,特别是有专业技术特长的人员向第三产业流动。鼓励大专院校毕业生和转业军人到第三产业企事业单位工作。

(十六)遵循价值规律,改革价格体系,解决第三产业长期存在的价值补偿不足问题。除少数确实需要由国家制定价格和收费标准的以外,第三产业的大部分价格和服务收费标准要放开,分别情况实行浮动定价、同行议价或自行定价,以形成合理的比价关系。

(十七)鼓励扩大国际化经营,赋予部分国营大中型商业、物资企业进出口权,有条件的要努力向境外发展,积极兴办海外中资企业。经批准,可以赋予国营大中型外贸企业国内销售权,实现国内国际市场统筹经营。进一步简化出国开展业务的审批手续。

(十八)利用金融和税收等经济手段扶持第三产业发展。对重点行业所需贷款,在信贷计划中加以安排。银行和城乡信用社可以向效益好、有偿还能力的集体企业、私营企业和个体工商户发放小额固定资产和简易设备维修贷款。对一些新办的第三产业企业,确有必要时可按产业政策在一定时期内缓征、减征所得税。

(十九)简化审批手续,改变目前第三产业开业难状况。放开第三产业企业经营自主权,允许他们采取更加灵活的方式,扩大经营范围;同时,要切实加强管理与监督。

(二十)加强第三产业法制建设。加快制定有关法律、法规,规范企业行为和市场行为。企业要依法经营,行业主管部门和经济监督部门要依法行政和依法监督。确保第三产业沿着法制轨道健康发展。

(二十一)加强第三产业的规划和管理。各地经济结构和发展水平不同,第三产业的发展重点和速度也应有所区别。要因地制宜,依据国家的产业政策,确定发展重点。将发展第三产业的投资、信贷、就业、用地等列入城乡整体发展规划,统筹安排。各地区、各部门要制定贯彻落实本《决定》的实施方案,并尽快修订与本《决定》精神不符的政策法规。

党中央、国务院要求全党和各级政府高度重视第三产业。各级党政领导干部要统一思想,转变观念,开阔思路,发挥创造性,动员广大干部群众,为实现加快发展第三产业这一重大战略任务而努

力奋斗。

深化改革扩大开放加快 发展第三产业

罗 干

加快发展第三产业,是《国民经济和社会发展规划和第八个五年计划纲要》中提出的一项重要战略任务。全面、快速、健康地发展第三产业,对于促进经济结构的调整,缓解就业压力,改善投资环境和社会再生产条件,活跃城乡经济,提高国民经济的整体效益和人民生活质量,解决我国经济发展的深层次问题,促进改革开放在更广阔的领域向纵深发展,以及加强社会主义精神文明建设,都具有重大的现实意义和深远的战略意义。

90年代是我国社会主义现代化建设的关键时期。加快第三产业的发展步伐,优化经济结构,使国民经济每隔几年上一个新台阶,是我国由发展中国家向发达国家过渡的战略需要。从世界发达国家经济结构的变化看,随着社会生产力的发展,第一产业和第二产业的比重逐渐下降,第三产业的比重日益提高。这是社会化大生产发展的趋势,是劳动生产率提高、社会分工细化和社会进步的必然结果。目前,高收入国家第三产业增加值占国民生产总值的比重和第三产业就业人员占全社会劳动者的比重,平均达到65%左右,中等收入国家平均达到50%左右,就是低收入国家,这两个比重一般也在30%左右。而我国仅分别为27%和18.6%,不仅低于发达国家,而且低于发展水平相近的国家和地区。当然,各国生产

力发展水平不同,经济结构不同,统计口径也不完全一致,有不可比因素,但我国第三产业落后这一点是不可否认的。目前,第三产业水平已经成为衡量现代社会经济发达程度的重要标志。从许多国家经济发展的规律看,当经济发展到一定水平时,第三产业的发展速度普遍高于第一、第二产业,对于整个国民经济的发展,起了明显的促进作用。经过十多年的改革开放,我国已进入这个阶段。随着我国社会主义现代化建设事业的发展,人民生活水平明显提高,消费领域逐步拓宽,科学技术日新月异的发展,农业人口的转移等等,都会对第三产业的发展提出更高的要求。所以,我们必须抓住机会,下大力气,加快第三产业的发展步伐。这样才能解决第三产业落后于一、二产业的矛盾,并为实现第二步、第三步战略目标奠定良好的基础。

加快发展第三产业,是促进第一、第二产业进一步发展和优化经济结构的客观需要。经济结构不合理,是我国经济发展中一个亟待解决的重大问题。优化国民经济结构,重要的是加快发展第三产业,提高第三产业的比重。一方面要增加对第三产业的投入;另一方面要采取措施,将第二产业中的一部分企业转向第三产业。目前我国工业结构不合理,加工工业企业生产能力过剩,而且有些是低水平的重复,效益很低,发展困难。仅靠增加投入、上项目,以增量变化改善整体结构,不仅时间长、见效慢,而且受国力所限,很不现实。最有效的途径是调整存量,使一些发展不下去、应该关停并转的企业,通过政策引导转向第三产业。这是产业结构调整的一个重要方向。

加快发展第三产业,是建立计划经济与市场经济相结合的经济运行机制的需要。建立统一的社会主义市场体系是我国经济体制改革的三大目标之一。市场是商品的伴生物,也是商品经济运行的基础。在商品经济条件下,不但计划(包括指令性计划)的贯彻、检验都要通过市场,就是制订计划也离不开市场。市场不发达,流通渠道不畅通,社会再生产过程就难以正常进行,宏观调控的效率

和准确性也难以提高。市场的发育要求第三产业有一个极大的发展,第三产业的发展又能促进市场的发育和发展。因此,加快第三产业的发展,完善流通体制,促进生产资料、金融、技术、咨询、信息、人才、劳务、房地产等市场的建立和有计划商品经济新秩序的形成,加快生产要素的合理流动和最佳配置,已成为计划经济与市场经济相结合的运行机制形成的重要条件。

加快发展第三产业,是解决我国日益严重的就业问题的需要。劳动力的安置是我国的特殊问题。长期以来,全国 2/3 以上的劳动力被栓在有限的耕地上。在城市,我们曾采取低工资、高就业的办法,暂时缓解了劳动就业的压力,但代价很大,不利于采用先进技术和提高劳动生产率。今后,随着工业现代化程度和农业劳动生产率的提高。将有大批劳动力脱离第一、第二产业。到 2000 年,农业总共大约要转移出 1 至 1.5 亿个劳动力,城镇现有企业约有 1000 多万富余人员待安置;政府职能转变后,会有相当数量的行政人员精简出来;每年还将有 600 多万新成长的劳动力需要就业。这么多人的就业问题全部靠国家投资办工业来解决是根本做不到的。不同产业对劳动力的容纳程度有很大差异。按等量投资计算,第三产业所容纳的劳动力比工业多 2 至 3 倍。而且第三产业行业多,劳动密集、技术密集、智力密集行业并存,可以吸纳各层次的人员就业。因此,加快发展第三产业,广开就业门路,最大限度地吸收各方面人员就业,是一项既现实又紧迫的任务,也是我国经济发展、体制改革、社会安定所必须解决的一个极为重要的问题。

加快发展第三产业,是人民群众生活实现由温饱向小康过渡的需要。小康水平不仅仅是居民收入达到的数量指标,吃、穿、住的水平有较大提高,消费结构有较大变化,还要看第三产业的发展水平,特别是社会化服务水平和居民生活质量。随着我国国民经济的发展和人民收入水平的提高,人民群众生活的条件和环境将大大改善,人们不仅在衣、食、住、行、通讯、卫生和生活环境等物质生活方面会提出更多、更高的要求,而且在文化娱乐、广播影视、图书出

版、体育卫生、旅游等精神生活方面也将提出更多、更高的要求。为了适应消费结构变化和人民生活质量提高的要求,第三产业必须有较快的发展。同时也应看到,在第三产业中,居民服务业和科技、教育、文化事业的较快而健康的发展,对于“两个文明”建设,无疑也会产生积极的重要作用。

长期以来,由于我国商品经济不发展,有的同志对第三产业的作用缺乏应有的认识。认为工、农业等物质生产部门才创造财富,第三产业不创造社会财富,甚至把第三产业纳入资产阶级经济学的范畴。在这种错误思想指导下,重生产、轻流通、轻服务,不把第三产业作为国民经济重要支柱产业对待,因而投入不足,价格不顺,致使第三产业的不少行业靠财政补贴维持,缺乏自我发展的内在动力,影响了发展。加快发展第三产业,必须澄清和解决这种片面认识。应该看到,第三产业中除了交通、邮电、商业、物资等物质生产部门直接创造价值外,一些服务业也创造价值,或者实现价值,都是社会再生产过程不可缺少的。服务劳动虽然不像第一、第二产业生产出的商品具有具体的物质形态,但同样具有生产性和商品性。马克思曾明确指出:服务劳动“以自己的物质规定性给自己的买者和消费者提供服务,对于提供这些服务的生产者来说,服务就是商品”(《马克思恩格斯全集》第26卷第149页)。第三产业的投资收益率较高,可以为社会提供大量积累。在我国国家财政收入中,来自第三产业的部分,从70年代的20%左右,上升到80年代的30%以上。今后一个时期,我国国民收入和社会积累的来源,将越来越多地依赖于第三产业的发展。第三产业发展了,可以更快地促进国民生产总值的增长,它同工业、农业一样,将成为发展国民经济,创造社会财富,提供积累的重要产业。

二

我国第三产业发展滞后,与经济体制有直接的关系。要全面、

快速地发展第三产业,必须按照邓小平同志在南方视察工作时重要讲话的精神,进一步深化改革,扩大开放,在加快发展第一、二产业的同时,积极进行多种形式的试点,大胆探索加快发展第三产业的途径和方式。

为了广泛动员和依靠社会各方面的力量,大量吸引社会闲散资金发展第三产业,应当坚持以公有制为主体,多种经济成分并举,“国家、集体、个人一起上”的方针,对已列入“八五”计划和十年规划的第三产业中的基础性行业和骨干项目,主要由国家投资兴办;大量服务性、娱乐性和劳务性的第三产业,应广泛动员社会力量去办,特别是动员企业去办,充分发挥集体经济、私营经济和个体经济的作用。由于第三产业大多数行业具有流动性大、面广分散、投资规模小和以劳务服务为主等特点,国家没有必要、也不便于全部包下来。这些行业最适合集体、私营和个人投资兴办。在这方面,政策不应限制得太死。如批发业,主要应掌握在国合商业手里,但也不能限制个体什么商品都不准搞批发。有些商品个体可以批发,事实上也在批发。像蔬菜,个体搞批发就活跃了市场。还有鲜活产品、小五金、日用品等,个体也在批发。对个体搞批发,主要是掌握好品种、数量的政策界限。一些垄断性、统一性很强的行业,如交通、邮电等,也可以在统一规划、统一管理的前提下,引进竞争机制,动员社会力量去办。加快发展第三产业,主要应广泛动员社会力量,不能过多地依赖国家投资。

在放手发展集体经济、个体经济以及私营经济方面,需要纠正社会上存在的一些陈旧的观念和偏见。由于受历史上重农抑商传统观念和产品经济思想的影响,商业、服务业从业人员的社会地位和物质待遇比较低,一些人民生活急需的行业逐渐萎缩,有些城市目前的商业服务业网点甚至比建国初期还少,出现了“许多事没人干,许多人没事干”的怪现象。改革开放以来,个体商业、服务业得到很大发展,在满足工农业生产和城乡人民生活需要、解决社会就业问题等方面发挥了重要作用,成为社会主义公有制经济的必要

的、有益的补充。但是,由于法制不健全,管理工作跟不上,加上个别个体从业者的素质不高,在个体第三产业的发展过程中也确实存在一些违纪违法和不健康的東西。对这些问题必须重视,并要通过加强管理和监督来解决。但是不能因为在对个体经济的管理上出现了一些问题,就否定发展个体第三产业的必要性。应当看到,在公有制为主体的社会主义经济制度下,鼓励和引导个人从事商业和服务业,适当发展个体第三产业,不会动摇社会主义公有制经济的主体地位,也不会改变国民收入分配的基本格局。动员社会力量加快发展第三产业,有利于壮大社会主义经济力量,加快经济发展速度。要认识发展个体第三产业的必要性,肯定个体第三产业对公有制经济必要的补充作用,提高从事第三产业人员的社会地位,保护从事第三产业的劳动者的合法权益。

加快发展第三产业,应该以产业化为方向,进一步改革不适应生产力发展要求的现行管理体制,建立充满活力的自我发展机制。除了一些确需国家财政支持的单位外,第三产业企业都要自主经营,自负盈亏,成为相对独立的经济实体。由于历史原因,长期以来第三产业一直被当作事业单位、福利单位对待,这种做法束缚了它的发展,必须通过改革,使其逐步由事业型、公益型、福利型向经营型转变。政策的着力点,要放在建立第三产业充满活力、自我积累、自我发展的机制上,而不应过多地采取减税免税的办法。在第三产业自我发展机制尚未建立起来以前,各地政府也可以在自己的权限范围内适当减免一些税收。但工作的重点,应通过政策引导和政策扶持,为第三产业实行企业化经营、成为名副其实的经济实体创造良好的环境。为了解决长期以来存在的价值补偿不足问题,要遵循价值规律,改革现行第三产业的价格体系。对关系国计民生的基础性行业和市政公用事业以及部分公益、福利事业的价格和收费标准,由国家确定;第三产业中大部分价格和服务收费标准应逐步放开,分别情况实行浮动定价、同行议价或自行定价,以形成合理的比价关系。