

# 宏观 经济 改革

——1992 ~ 1994背景设想方案操作

国家经济体制改革委员会

宏观调控体制司 编

楼继伟 主编

企业管理出版社

# 序

党的十一届三中全会之后，我国经济体制改革率先从农村开始，并很快取得重大突破。1984年党的十二届三中全会作出了《中共中央关于经济体制改革的决定》，在总结农村改革成功经验的基础上，整个经济体制改革的重点开始由农村转入城市。这一阶段改革的基本特点是针对过去高度集中统一的计划经济管理体制，主要采取放权让利的政策和措施，单项改革渐进和区域试点相结合的办法，冲破传统体制的束缚，调动地方和企业的积极性。在短短的几年时间里，各项改革在积极大胆的探索中都取得了比较大的进展。改革的深入推动了经济的发展，我国国民经济在80年代上了一个台阶。同时，我们也应该看到，改革是一场新的革命，对于我们来说是全新的事业，还缺乏经验，需要有一个不断探索、不断实践、不断认识的过程。所以这一阶段的改革并没有能够解决经济体制中深层次的问题，改革措施的整体配套性和关联性不够，单项改革的推进往往不能充分发挥预期的作用。表现尤为明显的是宏观经济体制改革

严重滞后，已经推出的一些改革受经验不足和缺乏整体配套的影响，所形成的新体制仍是过渡性的，和改革的总体目标还有很大的距离。我们国家经济体制改革委员会在这一时期，对于宏观经济体制改革的重要性和必要性已经有了一定的认识，并组织力量进行了大量的研究和准备工作。

1992年年初邓小平同志南巡并发表重要谈话，在总结改革开放经验的基础上，高瞻远瞩，对于改革开放中许多重大问题作出了精辟的论述，为我国改革开放的进一步深入指明了前进的方向。全国人民改革开放和发展经济的热情受到巨大鼓舞，新一轮解放思想、深化改革、加快发展的热潮开始形成，我国的改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段。面对这一改革和发展的新形势，我们认真学习和领会小平同志南巡重要谈话，根据党中央、国务院的有关指示精神，组织委内同志并会同有关部门研究进一步深化经济体制改革的具体方案和措施，总结以往改革的经验。我们认为，宏观经济体制改革已经势在必行。宏观经济体制改革涉及国民经济全局，不是在某些地方或部门进行单项改革就能解决问题的，需要抓住这一改革发展新形势所提供的新机遇，全面推出宏观经济改革措施。基于这样的认识，我委安排由宏观司牵头，组织有关方面力量，研究宏观经济改革的新设想。从1992年下半年起，开始研究设计价格、税收、财政和金融体制的配套改革方案，在委内进行了深入的讨论。10月份党的第十四次全国代表大会胜利召开，江泽民总书记在十四大报告中指出：“我国经济体制

改革的目的是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。”“建立社会主义市场经济体制，涉及到我国经济基础和上层建筑的许多领域，需要有一系列相应的体制改革和政策调整，必须抓紧制定总体规划，有计划、有步骤地实施。”根据党的十四大精神，我委会同有关部门开始研究改革总体方案设计，并把宏观经济体制改革方案作为研究的重点。在1993年初召开的全国经济体制改革工作会议上，我们把宏观司牵头起草的《关于价格、税收、财政和金融体制配套改革的设想》在会议上进行了讨论，征求地方和部门同志的意见，以求进一步完善，符合实际，具有一定的可操作性。

1993年上半年，我国经济在高速发展中，也出现了一些不容忽视的新问题，针对这些问题，6月下旬，党中央、国务院提出了加强和完善宏观调控的十六条措施，同时也着手对宏观经济体制进行改革。我委根据国务院的指示精神，积极参与了财政、税收、金融、外汇等方面体制改革方案的研究设计，具体工作主要由宏观司的同志来承担。他们这两年与有关部门和研究单位密切合作，做了大量的工作，对于宏观经济体制改革已经作出了不少很有实际意义的研究成果，提出了许多有价值的政策建议，受到有关方面的高度重视。在以前工作的基础上，对今年推出的各项宏观改革重大措施都相应提出了积极的意见和建议，当然，由于理论水平和实践知识所限，提出的某些观点、措施难免有不够准确、不尽完善、甚至不妥之处，这是不足为奇的，可在以后补正。

今年推出的各项宏观经济改革措施，为建立社会主义市场经济体制迈出了决定性的一步，从半年多来的运行情况看已趋于正常，取得了明显的成效。我们希望宏观司的同志在今后的工作中更加努力，不负历史和人民赋予我们的伟大改革使命。

贺光辉

1994年9月

# 前 言

## (一)

这本小册子收集了1992年以来国家体改委宏观司在委领导的直接指导下取得的一部分工作成果。主要内容是宏观司在这一时期参与我国宏观经济政策研究和体制改革过程中，直接草拟和牵头研究的一些内部报告和文章。书中所提出的意见，代表这一时期我们对中国经济体制改革和政策运用的思考和主张。这本文集并不完全是一个工作记录，它从一个侧面反映了我国宏观经济改革在这一阶段关注的焦点，研究的问题，思考的角度，同时也映射出不同观点之间的争议。使参与和关心改革的人们了解这些内容，不仅可以纠正一些误解和猜测，给历史以真实面目，也可以为今后我国经济体制改革和政策研究提供一些经验。

本书不是理论研究文集，更多地侧重于体制改革方案、思路的设计和宏观经济政策研究。理论可以指导实践，启发实践。但理论要真正地转变为实践活动，中间还有一个艰巨、细致的工作过程。长期以来，许多专家、学者在经济改革的理论方面进行了大量的研究，作了较为充分的理论准备。理论认识上的不断深入是我国经济改革得以不断深化的基础。但是，在工作中，我们也深深感到，在体制设计、政策制定和操作运行等具有技术性特点的诸多问题上，我们的

准备还是很不充分的。在体制改革的目标和模式确定以后，技术性的问题仍然可能成为影响改革成败的关键因素。在这个领域中，还有待于在政府部门的同志们作出更艰苦努力。

本书在内容结构上主要是按照宏观司所涉及的工作领域编排的，事实上它几乎包括了宏观经济体制的各方面。改革方案的设计和政策措施的制定，需要许多专家、学者的深入研究和通力合作。本书收集的虽然是宏观司直接草拟的材料，但也同样渗透着其他部门专家、学者研究的思想成果。没有他们的艰苦劳动，也不会有我们的工作成果。对此，我们深表感谢。同时，我们也感到，在中国当前重大的经济体制转型时期，需要更多的人关注和参与这项工作，付出艰苦的、长期的、务实的努力。

本书中收集的材料，是在1994年推出的新一轮重大改革举措酝酿、形成、启动过程中草拟的。1992年春季，邓小平同志南巡，为中国的改革和发展注入新的活力，国民经济的发展出现了新一轮的高潮，形势的发展创造、形成着改革的新氛围。正是这种新形势的启发，在国家体改委领导的直接指示和组织下，宏观司牵头从1992年开始，致力于研究宏观经济体制改革的新设想。我们的研究首先是从价格、税收、财政和金融体制的配套改革方案开始的。1992年10月，中国共产党召开了第十四次全国代表大会，江泽民总书记在十四大报告中明确指出：“我们经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。”他还指出：“建立和完善社会主义市场经济体制，是一个长期发展的过程，是一项艰巨复杂的社会系统工程。既要做持久的努力，又要有紧迫感；既要坚定方向，又要从实际出发，区别不同情况，积极推进。”“建立社会主义市场经济体制，涉及到我国经济基础和上层建筑的许多领域，需要有一系列相应的体制改革和政策调整，必须抓紧制定总体规划，有计划、有步骤地实施。”十四大报告给我们以极大鼓舞，并

指明了方向，它使我们坚信，我们的努力符合我国经济改革的方向，而且，我国经济改革的新机遇正在到来，必须做好准备，去迎接改革的新高潮。1993年上半年，我国经济在高速发展过程中，在金融秩序、投资规模等方面出现了一些不容忽视的问题，如房地产热、开发区热、证券股票热和集资热等等，国民经济整体上已经表现出过热的态势。对此，我们从1992年底开始加强了对经济形势及其发展动向的分析研究，相机提出了分析报告和政策建议。同时，我们也感到，我国经济周期性波动和政策变动的根本原因，存在于我国的经济体制之中，金融体制的改革已经明显滞后，财政体制的弊端已越积越深，宏观经济调控既缺乏灵活的间接手段，也缺少有效的体制依托。对于经济中出现的过热现象必须尽快采取一些短期的宏观调控措施，但根本出路是必须立即着手进行经济体制的重大改革。1993年6月初，国家体改委、财政部和世界银行在大连召开了宏观经济国际研讨会，讨论了中国的经济形势和体制改革，提出了短期政策和体制改革建议，中外专家、学者的意见受到了中央和国务院领导同志的高度重视。1993年6月下旬，中央和国务院针对经济发展中的问题，提出了宏观调控措施，同时也决定进行宏观体制的改革。中国经济改革的新一轮战役，由此进入了正式准备阶段。此后，宏观司在前期研究成果的基础上，把我们的主要观点分解为各个不同的专题，提出了分项的体制改革意见，与其他有关部门一道，参与财政、税收、金融、外汇投资等经济体制各项改革方案的研究设计和论证工作，并积极配合专项改革的牵头部门，随时提出了我们的意见。

## （二）

党的十四届三中全会上通过的《中共中央关于建立社会主义市

《决定》指出：“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。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”《决定》还指出，“政府管理经济的职能，主要是制定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。”“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，推动社会全面进步。”

《决定》关于社会主义市场经济中，政府管理经济职能和宏观调控任务的精辟论断，指明了我国宏观经济体制改革的基本目标，深化了我们对宏观经济体制改革的理解和认识：

1. 中国的社会主义市场经济体制不可能在自由放任的环境中生长起来。中国经济体制的转换和新体制的建立，必须有国家的积极参与和促进，因为我们处在一个充满激烈竞争的国际环境中，没有充裕的时间放任市场体制缓慢地自发生长和完善。而且，中国是一个拥有12亿人口的大国，这样做的社会代价也难以估量。在当今世界上，以市场经济体制为其主要特征的国家有100多个，但是发达的市场经济国家并不是多数。很显然，确定建立市场经济体制的目标，并不等于就能建立起一个成功的市场经济体制。世界上比较成功的市场经济模式虽然各不相同，但就其理想特征而言，都应当具备一些共同要素，即良好的经济秩序，健全的市场公平竞争规则，灵活有效的宏观调控体系，注重效率、同时兼顾公平的社会分配机制，维护大多数人利益的社会保障体系和现代企业制度。这些因素

对一个成功的市场经济体制是不可缺少的支柱。建立这些制度需要国家的积极介入和组织引导。

2. 宏观经济体制改革的主要任务，是要建立国家宏观经济管理的基本制度框架，保证经济秩序，维护平等竞争的规则，提供间接调控手段，设立有效的政策运行机制，提高宏观经济管理的有效性和灵活性。

3. 宏观调控是国家在市场经济体制中的一项重要职能。国家对重大经济活动的干预，并不都是宏观调控行为。严格意义上的宏观调控，主要是指国家通过经济政策对宏观经济总量的调节。因此，任何一个国家宏观调控的权力都要集中在中央政府，这是由宏观调控的内容和方式决定的，也是保持稳定、提高国民经济整体效率和统一规则、统一市场、统一国家的基本要求。

4. 宏观调控应当主要运用货币政策、财政政策等经济手段。但是，中央政府主要运用直接手段还是间接手段，并不是一个意愿问题，它主要受制于经济体制，取决于国民经济的运行方式，即是否拥有间接手段，是否拥有间接手段可以发挥作用的机制和相应的体制基础。因此，要根本改进国家干预经济活动的方式，必须立足于新体制建设，尽快建立起操纵灵活、运行有效的宏观调控机制和相应的微观制度基础。

5. 国家宏观调控的主要目标是：调节总需求，保证经济的稳定和增长以及国际收支的平衡；弥补市场机制的不足，为社会提供公共物品和服务，调节收入分配，保证社会公平，促进地区的平衡发展；采取适当的产业政策，促进结构优化，提高总供给能力。在主要的宏观政策中，调控总需求以货币政策为主，适度调整经济结构以财政手段为主，产业政策主要是功能性政策，不采取范围过宽的倾斜政策，目标是促进经济结构的转型升级，税收制度逐步向中性化过渡。

6. 注重效率、兼顾公平，在体制设计和政策运用中，必须考虑这两个方面。在市场机制对资源配置发挥主要作用的同时，国家要适度运用再分配手段，保证地区发展的大体平衡，为社会提供基本的公共服务和普遍的生活保障，保证经济发展成果真正为社会所共享，最终实现共同富裕的目标。

### (三)

在讨论中国经济改革的问题时，我们也听到各种各样的观点和争论。在此有必要说明我们对一些问题的看法。

1. 反通货膨胀与改革的关系。宏观经济的稳定和经济体制的改革必须相互强化。首先必须采取反通货膨胀和抑制经济波动的政策。通货膨胀会导致资源误配置、恶化收入分配状况，进而触发社会不安定。在物价高涨时期，往往伴随着超过资源约束条件的、短期的经济高速增长；在随后到来的经济回落调整时期，那些超越实际消费需求而发展的产品和服务，以及投资方向不当的建设项目就会出现过剩现象。由于资源已经流入这些产品的生产和消费，企业和社会不得不为经济的回落和调整付出代价，改革也因此不得不付出机制转换和结构调整的双重代价。因此，在宏观经济体制改革的同时，应当采取反通货膨胀和抑制经济波动的政策，而改革的各项措施，也应当有助于促进经济的稳定和提高经济运行的整体效率。

2. 改革的渐进方式和整体推进的关系。渐进性和区域推进是中国改革的一大特点，这种方式在很多方面获得了成功。在改革的目标还不十分清晰、大多数人的认识水平受传统体制束缚的情况下，在工农业生产、商业、贸易、银行业务等微观经济领域和一些有条件的地区，采取逐步解除管制的办法，其效果是明显的。改革解放了生产力，开辟了自身前进的道路，社会经济发展的事实教育了人们，

也一定程度上提高了人们的认识水平。但是，改革的这种推进方式也有着明显的局限性，并要付出代价。局限性之一，就是这种方法不适于需要全国统一规划和涉及全国总体平衡的经济领域。例如，在一个统一国家，资源必须在全国范围内流动，因而在某一地区实行新税制或货币可兑换的试验是不可想像的。在这些领域更需要整体推进和重点突破。在党的十四届三中全会文件中，充分阐明了改革的整体推进和重点突破的必要性和可能性。国务委员、国家体改委主任李铁映同志也指出：“今天的改革开始从浅层转入深层，从单项突进转向综合配套，从着眼于相对独立的改革措施所带来效益转向着眼于形成全面的新的经济关系。因此，必须坚持整体配套推进的改革战略。不仅要从配套的角度进行改革的综合设计，而且要从综合的角度考虑每一项改革措施的安排。由于我国的改革已经进入了攻坚阶段，因此在实施整体协调配套推进战略的同时，应该抓住时机，把握关键环节进行重点突破。”（摘自《1993年全国体改工作会议上的讲话》）

当然，整体推进并不排斥循序渐进。依照客观规律，充分考虑人们的认识水平和抗拒风险的整体能力，改革遵循一定的顺序既是必要的也是必然的。例如财税体制改革先改税制和财政收入分配，再改财政的支出结构；外汇管理体制改革先实现经常账户下本币可兑换，后推出资本账户下本币可兑换，就是一种积极而稳妥的做法。

我们的态度是：依照条件和可能，力争每一个政策措施都使改革获得实质性的进展。充分肯定阶段性步骤的积极作用，但是，也绝不能以渐进性为借口，不思进取，抱残守缺。

3. 从中国实际出发和借鉴国外经验的关系。中国国情，是我们改革的出发点。改革必须充分考虑中国的人口、资源、文化、历史、现存体制等潜在的和现实的因素。然而，考虑中国国情并不意味着要保留现状。即使是在改革过程中形成的一些体制，由于其自身的

过渡性质，仍然面临着进一步改革的任务。但是在过渡性体制下，同样形成了新的利益格局，从而也存在以中国国情为借口来保护既得利益，企图把过渡性体制和措施固定化、永久化，而把建立规范体制的努力说成是脱离实际的理想化的现象。在建立我国市场经济体制的过程中，对于那些已被许多国家的实践证明是行之有效的一些基本原则、普遍做法和成功经验，我们理所当然需要学习借鉴。比如，财政体制中的分税制，税收制度应尽可能保持中性化的原则，中央银行的独立性，货币政策的基本手段，外汇管理体制的国际模式等等；而在改革进行了十四年以后，按照社会主义市场经济的方向，对过渡性体制进行规范化改革，正是深入改革的自然要求。

4. 建立国家宏观经济新体制与集权的关系。这是容易被人们误解的又一问题。从总体上看，我国经济仍然是政府集权过多。让市场机制发挥资源配置的基础性作用，进一步分权化仍是经济体制改革坚定不移的方向。但市场经济不是所有的决策权都能够下放的。不能简单地用集权和分权来判断每一个改革措施是保守、倒退还是进步的。在1994年宏观经济改革的措施中，既有集权的因素，也有分权的因素。在这里，集权和分权的程度是按照建立市场经济的需要而调整的。中央政府在宏观调控领域的适度集权，正是为了创造平等的竞争条件，使更为广泛的经济活动进一步分权化。在原体制中，财政收入的权力过于分散，既不利于地方政府在合理的职能范围内充分发挥作用，也不利于企业自主经营。中央政府不能充分保证履行其基本职能，政府在市场经济中的作用反而被扭曲。因此，需要中央政府在必要范围内适度集权，这不是保守、倒退，更不是旧体制的复归，而是保证政府在市场经济中发挥合理作用的必要条件。同时，在涉及基础设施建设、直接面对居民的公共服务等领域，政府的职能和资金应当向地方进一步分权，而对于涉及微观经济活动的权力，毫无疑问是属于企业自主权，应当交还给企业。

5. 可操作性和调整集团利益的关系。提高方案的可操作性是改革成功的关键因素。在准备1994年经济改革方案的紧张工作中，各政府部门的同志，为落实改革的总原则，为制定实施细则付出了艰苦的努力，但也暴露出不少问题。这些问题，主要来自于两种原因：其一，是来自认识问题，对市场经济中政府的各项政策工具的作用机制认识还不完整，对新的操作技术掌握不充分。例如，在税收改革中，平衡税负、简并税率的做法必然会引起某些产品价格的相应浮动，这是正常现象，因此，应当充分认识这一规律，并注重加工层次少的某些最终产品的税种税率设计，防止引起过多的消费品价格上涨；其二，是不愿或难于突破现存工作方式和打破部门利益，如此设计的操作性文件往往保护部门既得利益，同改革的总原则相背离。经过十几年的改革开放和各项操作技术的发展，应当说大部分认识问题已经得到解决，技术手段也可以不断完善，时至今日，即得利益已成为阻碍改革的拦路虎。解决这一问题，需要从改革开放的全局利益出发，明确指出某些误导性操作方案的实质问题，提出更为符合改革原则的操作性办法。同时，也需要决策者统览全局，做出决断。

基于上述认识和工作态度，我们在宏观经济改革中履行了应尽的职责。读者可以从本文集所奉献的文章中，作出自己的判断。为了便于读者了解我们的工作和认识过程，每一章的文章都按文稿形成的时间顺序排列。毋庸讳言，我们的认识也有自己的局限性，甚至可能存在偏颇和失当之处。对于文集中存在的问题由我们负责。我们愿意听到各种批评指正，以提高我们对中国经济体制和经济运行的认识，与各方面的同志们一起推进我国的经济体制改革。

本文集还收录了数篇经济改革研讨会的纪要。其中，1993年6月在大连由国家体改委、财政部、世界银行联合召开的研讨会，我司做具体的组织工作。会议所报送的意见，对宏观经济调控和改革

有重要的参考意义。在会议结束时，当时的世界银行中蒙局局长伯基先生的总结发言，代表了会议的主导意见。在征得他本人同意后，我们将此发言稿收入本文集的附件。

在本文集发表之际，我要衷心感谢宏观司全体同志，他们表现出热忱的献身精神、严肃的工作态度和扎实的经济学功底。由于他们的智慧奉献和务实精神，才有我司工作的丰硕成果，也才有本文集的问世。其中李克平是配套改革方案的研究主力；此外，李克平、王小卓、尤象都拟就了财政、税收改革的全部工作报告；金融、外汇、国债改革方面的政策建议和方案设想，主要由冯艾玲、刘颖、高剑虹研究撰写；宗开元、郭向军负责经济形势分析和执笔宏观经济形势研究报告；王满玲同志校对了本文集的文稿。而我本人做了一些组织、定稿和报告工作，也可以说我是他（她）们的传声筒。

楼继伟

1994年4月8日

# 目 录

## 宏观经济体制的整体改革

关于配套进行价格税收财政金融体制改革的意见.....	( 3 )
中央：调控国民经济总量	
地方：管理地区性经济社会事务.....	( 17 )
及时调控稳定经济加快改革.....	( 24 )

## 财政税收体制改革

调整税种改革顺序加快增值税改革.....	( 33 )
我们对税制改革的基本看法.....	( 38 )
关于加快财税体制改革的建议.....	( 41 )
实施增值税的过渡措施和准备工作.....	( 51 )
拓宽税基理顺税制增加税收.....	( 53 )
关于增值税税率的意见.....	( 56 )
完善财税体制改革方案 加快操作方案准备工作.....	( 59 )

## 金融体制改革

我国中央银行资金运用机制和问题.....	( 65 )
加快建立市场经济总需求管理新体制.....	( 71 )
关于加快金融体制改革的设想.....	( 83 )
政策性银行的业务范围和组织机构.....	( 92 )
商业银行体制改革研讨会会议纪要.....	( 94 )

## 国债发行和交易改革

改革1993年国债发行和交易办法的建议.....	( 101 )
改革国债发行与交易办法的设想.....	( 105 )
国债的有关问题.....	( 111 )
关于1994年国债发行和交易办法的建议.....	( 115 )
关于改进国债发行和交易办法的建议.....	( 118 )
基础货币的投放与短期国债的发行.....	( 125 )

## 外汇管理体制改革

外汇管理体制改革的 basic 设想.....	( 129 )
人民币可兑换的有关问题.....	( 132 )
改革外汇管理体制 完善外汇市场 尽快实现人民币 在贸易项下可兑换.....	( 137 )
关于外商投资企业出口结汇问题的意见.....	( 144 )
银行间外汇交易市场应该是无形市场.....	( 148 )
三个关键环节的政策选择决定外汇改革的风险.....	( 157 )