

# 事关百姓的五大改革

主 编 张昌彩

副主编 祁国燕

姚永玲

中国物价出版社

# 前 言

1998年3月19日，朱镕基在九届全国人大一次会议上当选共和国第五任总理后，当即在中外记者招待会上提出新一届政府的工作任务是“一个确保、三个到位、五项改革”。朱镕基总理郑重向世人宣布：关于“五项改革”，第一是粮食流通体制改革。中国由于农业政策的成功，粮食已经连续三年丰收，库存量达到历史最高水平。但是由于粮食库存庞大，政府财政补贴也相应增加，必须针对这个问题进行粮食流通体制的改革。第二是投资融资体制的改革。因为现在的投资融资体制主要是行政审批制度，不能发挥市场对资源配置的基础性作用，这就产生了许多重复建设，必须进行根本的改革，使之能够符合市场经济的要求。第三是住房制度改革。住房的建设将要成为中国经济新的增长点，但是必须把现行的福利分房政策改为货币化、商品化的住房政策，让人民群众自己买房子。国务院准备今年下半年出台新的政策，停止福利分房，住房分配一律改为商品化。第四是医疗制度改革。国务院在下半年将出台一个全国的医疗制度改革方案，来保证人民群众的基本福利。第五是财政税收制度改革的进一步完善。现行财税制度是1994年改革的，取得了极大成功，保证了每年财政收入以很高的比例增加。但是目前存在的一个问题是费大于税。很多政府机关在国家规定以外征收各种费用，使老百姓负担不堪，民怨沸腾，对此必须整顿和改革。也就是说，各级政府机关除了必要的规费外，不允许再巧立名目向人民群众收费。

1998年7月23日，中国新华社向全国发出电文，称朱镕基总理在今年“两会”中外记者招待会上宣布的五项关系国计民生的重要改革，目前已取得重大进展。这也是向全世界各国的昭示。

——粮食流通体制改革是今年进行的一项事关大局的改革，目前已全面启动。“按保护价敞开收购余粮、粮食顺价销售和收购资金封闭运行”三项政策的初步运行，已带动了粮食市场总体趋好的局面。全国大部分地区于5月底、6月初开始在不亏本的前提下进行粮食销售，市场价格开始回升。这在一定程度上保护了农民利益，同时遏制了急剧增长的粮食购销巨额亏损。

——投融资体制改革作为五大改革之一，已经展开。这项改革对原有的投资计划进行了必要的调整。未来三年投资总额计划高达1万亿美元，其中3/4投向农业水利、能源交通运输通信业、环保等基础设施项目，1998年增速比1997年高出一倍以上。鉴于现阶段国内市场尚不成熟，投资审批制近期还不会取消。目前要解决的重点问题是传统的行政审批制带来的投资低效率，尤其是项目建设过程中审批、建设、经营三脱离现象造成投资回收速度太慢。为此，政府将进一步下放投资决策权和投资审批权，促使企业成为真正意义上的投资主体。今后国家只审批由中央投资的和为整个社会发展创造环境的重大项目，其他项目由出资单位自审。

——住房制度改革是今年以来人们最为关注的话题之一。6月中旬召开的全国房改工作会议推出了城镇住房改革的总体思路：改革城镇住房分配体制，下半年起停止住房实物分配，实行住房分配货币化；建立以经济适用住房为主体的多层次住房供应体系，满足不同收入群众的不同需求；扩大金融服务，促进住房商品化；有步骤地培育和规范住房交易市场。与此同时，国家从政策上加大了对房改的支持力度。今年全国在住房建设上的投资可望超过3000亿元，国家将大力加强城镇住宅建设，特别是经济适用住房的建设力度，原则上不再新建高档商厦、高档宾馆和写字楼，而

以危旧房改建、经济适用型城镇住宅开发为主。7月初，国务院下发了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，有关部门和各级地方政府也在住宅投资、信贷规模、清理不合理收费、降低房价等方面采取了一系列措施。

——医疗制度改革也是普通职工和百姓极为关心的事情。据悉，国务院有关部门的方案很快将出台。经过几年的探索，一种新型的以“社会统筹和个人账户相结合”为模式的社会医疗保险制度已推行到全国27个省、自治区、直辖市的50多个城市。目前，为人们普遍接受的一些原则已被有关部门确认：保障职工的基本医疗需求；扩大基本医疗保险的覆盖面，将职工医疗保险范围扩大到城镇所有各类企业的各类职工和个体劳动者；采用社会统筹和个人账户相结合的模式；在基本医疗范围以外，效益好的企业可以通过建立补充医疗保险满足不同层次的医疗需求；建立社会医疗救助制度，使没有能力参加基本医疗保险的职工获得生存所必需的基本医疗服务。根据试点的经验，国务院要求职工基本医疗保险的实施以地级市为单位，实行地级市统筹。中央、省（自治区、直辖市）两级机关和所属企事业单位的职工都参加所在地的基本医疗保险，执行当地的统一政策和标准。

——财税体制改革，主要是坚持在1994年进行的财税体制改革的基础上继续补充完善。今年的财税改革将继续完善分税制；合理调整财政支出结构，实行“有保有压、有取有舍”；深化税收体制改革，加大宏观调控力度；实行费改税，杜绝“乱、散、重”；健全财税法制，依法理财、依法治税。目前，这项改革正在以清理乱收费为突破口，逐步向前推进。

《事关百姓的五大改革》一书正是在这一大背景下，邀请参与、熟悉和了解“五项改革”的有关部委的专家和学者撰写的。全书系统而详尽地介绍了五大改革出台的历史背景、改革历程、新的改革方案、新的改革进展和改革方案出台后对国家宏观经济、有关行业

和企业以及普通老百姓生活的诸多影响等。此外，还在书中增设一些插页（均铺浅色底网以示与正文的区别），以达到增大信息量、增强注释性、资料性和活跃版面之目的，希望能给读者以收益与启示。但因时间仓促和有的方案尚未出台之影响，不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

本书由国家发展计划委员会宏观经济研究院张昌彩、祁国燕总策划和负责组织编写。参加本书编写的有：第一章，孙文博；第二章，张昌彩、王蕾；第三章，韩援；第四章，张左伟；第五章，张铭洪。全书由姚永玲统稿和加注标题。

本书的出版要特别感谢张苏平、曾澜在编写过程中的具体指导和热情鼓励。同时，衷心感谢王永治、王一鸣、王凤云、齐援军、于慧利等的大力支持和帮助，并感谢中国物价出版社钱伟编辑的积极支持和辛勤劳动。

作 者

1998年8月

# 目 录

## 第一章 粒粒盘中餐——粮食流通体制改革..... (1)

- 天道循环：市场—计划—市场..... (1)
- 因时调控：近期粮食流通体制的改革历程..... (10)
- 病根尚在：现行粮食流通体制的弊端..... (18)
- 大刀阔斧：进一步深化粮食流通体制改革..... (23)
- 必要的补充：粮改方案六个配套文件的主要内容..... (40)
- 柳暗花明：粮食流通体制改革的前景和影响..... (51)

## 第二章 培育弄潮儿——投融资体制改革..... (62)

- 潮涨潮落：投融资体制的改革历程..... (64)
- 海水无情：当前投融资体制中存在的问题..... (85)
- 大潮扑面：'98投融资体制改革方案..... (92)
- 弄潮儿的命运：新方案带来的冲击..... (106)

## 第三章 圆一个住房梦——住房制度改革..... (125)

- 梦的依托：我国城镇住房改革的历程..... (126)
- 梦的实现：最新房改方案..... (153)

好梦耶？恶梦耶？——房改新方案的影响..... ( 170 )

#### 第四章 生存条件的保障——医疗保险制度改革

..... ( 217 )

保障的得与失：历史回顾..... ( 217 )

艰难的探索：医疗保险制度改革试点..... ( 225 )

摸索定位：新方案的孕育..... ( 239 )

他山之石：国外医疗保险的经验..... ( 245 )

保障生存：新政府医疗保险改革方案透析..... ( 248 )

一石激起千层浪：新方案面面观..... ( 257 )

#### 第五章 当家理财——财税体制改革..... ( 273 )

理财之道：费税体制现状及改革的基本设想..... ( 273 )

开源之路：改革和完善现行税制..... ( 290 )

亲兄弟明算账：逐步规范政府间财政关系..... ( 301 )

国以民为本，民以食为天。中国能否养活自己？回答是肯定的。中国以占世界1/20的土地养活了世界上1/5的人口。这是个奇迹。但是，为什么丰收与滑坡会成为孪生兄弟？为什么粮食管理部门对粮食丰收是喜忧参半？

粮食流通体制像一只无形的大手在其中操纵着。

## 第一章 粒粒盘中餐 ——粮食流通体制改革

### 天道循环：市场—计划—市场

从建国到1993年，我国的粮食流通体制经历了从以市场体制为主到以计划体制为主，又从以计划体制为主再到以市场体制为主的循环式发展。

## 从市场到一统天下（1949—1978年）

### ——魔道斗法：公私粮商在粮食市场中的较量（1949—1952年）

新中国成立初期，粮食的购销主要通过市场进行，价格由市场形成，多种经济成分在市场中八仙过海、各显其能。

此时，由于公有制经济尚处于它的幼年，企业数量和市场占有率都比较小，在粮食等商品流通中无法左右局势。资本主义性质的金融资本和商业投机资本乘机囤积居奇、兴风作浪，在1949年4月到1950年2月不到一年的时间里，在全国范围内刮起了4次以粮食、纱布带头的物价大涨风。当时人民政府面临着十分严峻的形势：既要支援业已定局的解放战争；又要稳定后方、发展经济，给广大农民以休养生息的机会；还要对付帝国主义的经济封锁。粮食市场的混乱与波动无疑给新生的人民共和国造成了严重威胁。

为了迅速扭转被动局面，打击投机资本，稳定市场粮价，党和政府采取了一系列措施。在市场主体问题上，一方面成立国营粮食经营系统和管理机构，加强国家粮食机构，实行集中统一领导；另一方面针对私营粮商的两面性，对其实行利用、限制、改造的政策，促使其合法经营，合理发展。1950年3月，政务院发布了《关于统一国家财政经济工作的决定》，统一国家财政收支，统一全国物资调度，统一全国现金管理，为在全国范围内对粮食实行集中统一管理奠定了基础。在价格问题上，允许非公有制经营者随行就市、自由定价，但政府通过粮食商业部门收购和抛售调节粮食市场价格水平。1949年11月和1950年春节，国营粮食商业先后两次在京、津、沪大量投放从农村征收的公粮、收购的余粮和从东北老解放区调入关内的大批粮食，有力地打击了私人粮商的投机活动，

一举稳定了市场粮价。

尽管国营粮食商业在一定程度上左右了市场粮价，但总的来看，由于国营粮食商业机构处于初建阶段，经营机构和人员力量还比较薄弱，在粮食的收购和销售中私商经营仍占主要部分。据估算，1950年国家收购的粮食只占社会公私收购总量的23%左右，国营商业销售的粮食也只占社会公私销售总量的20%左右。为尽快恢复和发展国民经济，国家一方面大力发展国营和合作社粮食经营，扩大粮食经营比例；另一方面还要利用私营粮商参与粮食流通，以满足农民卖粮和城市人民买粮的需要。国营粮食系统的主要做法是，通过深入农村收购，掌握大量资源，然后运进城市，控制批发业务。粮食零售业务，则由国营零售商店、合作社和私人粮商经营。随着国营经济力量的壮大和对私改造的逐步发展，到1951年、1952年，国营粮商在市场经营中占有的份额逐步增加，对市场的控制力进一步加强。

这一时期，出于稳定粮食价格的需要，对国营商业的粮食价格已开始实行统一集中管理，中央直接掌握京、津、沪等八个大城市的主要粮价，各省、自治区根据中央部署具体安排本地主要粮价。国营粮食商业按照政府确定的价格挂牌收购和销售，一个市场挂一个牌价。在产区挂收购价，在销区挂销售价；或者在收购季节挂收购价，在销售季节挂销售价。当市价低于收购牌价时组织力量收购；当市价高于销售牌价时抛售，通过吞吐，把市场粮价稳定在一定水平上。

可以说，在建国初期这一体制运行良好，对稳定市场粮价、安定人民生活、巩固新生的人民政权起到了积极作用。以1950年3月全国粮食批发价格指数为100，1950年12月为76.61，1951年12月为88.29，1952年12月为88.24。

## ——一统天下：统购统销、政府定价体制的确立与调整 (1953—1978年)

1953年，我国进入社会主义经济建设新时期。大规模的工业化建设开始启动，高度集中的计划经济体制也开始确立。为保证国家工业化的需要并与计划经济体制相适应，政务院于11月23日发布了《关于实行粮食计划收购和计划供应的命令》，开始对粮食实行统购统销。命令规定：在农村向余粮户实行粮食计划收购的政策，对余粮户的余粮，一般统购80%—90%，统购价格及统购粮品种，由中央统一规定，统购价格按原收购牌价执行；对城镇居民和农村缺粮户实行计划供应，计划供应的方式即发给购粮证，凭证定量购买，零售价格都按当时的零售牌价执行；国家严格控制粮食市场，严禁私商自由经营粮食；在中央统一管理下，由中央与地方分工负责，即对粮食的计划管理和调度由中央政府负责，同时赋予地方政府以相应的权限。从此，我国的粮食流通体制进入了以计划购销、政府定价为主的阶段，这一阶段一直持续到70年代末改革开放以前。

当然，这期间实行购销和价格管制的程度和具体方式也根据各时期情况的不同而有所变化。1960年，针对“大跃进”造成的严重损害，中央提出了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，对国民经济进行调整。在粮食商品流通方面也采取了一系列措施：将原来由中央集中统一管理改为实行“购销差额管理、调拨包干”；建立国家和社会粮食储备制度；提高粮食统购价格，超购粮食实行加价奖励；统购粮食实行奖售工业品；以工业品换购粮食；开放农村集市贸易；实行粮食议购议销；进口粮食，缓和国内供求矛盾；压缩粮食销售，减轻国家负担等。

在“文化大革命”期间，粮食生产发展缓慢，供求矛盾尖锐，同

时流通领域也出现了一些混乱现象，农村集体留粮偏大，为此，国家又加强了对粮食流通的管理。1972年，中共中央转发国务院《关于粮食问题的报告》，决定实行统一征购、统一销售、统一调拨、统一库存的高度集中的粮食管理体制，粮食的征购、销售、省间调拨和库存都由中央统一安排，各地不得自行其是。此外，还先后采取了其他一些措施，如关闭粮食集市贸易、限制议购议销，控制城市商品粮人口、整顿粮食统销，采取以出养进办法、掌握较多进口粮源，恢复实行于1962年取消的粮食征购基数一定几年不变、超购加价奖励的办法等。

在粮食价格水平方面，在统购统销初期（1953—1960年），主要进行个别调整，1958年和1960年提高边远地区和部分粮食主产区的统购价格，相当于全国粮食收购价格平均提高3.3%和3.6%。在国民经济调整时期（1961—1965年），对粮价进行了全面调整，1961年全面提高粮食购价，全国小麦、稻谷、谷子、玉米、高粱、大豆六种主要粮食收购价格平均提高了25%；1965年重点提高湘、鄂、赣、桂、川、云、黔七省（区）的粮食购价，相当于全国粮食收购价格平均提高2.6%。1966年全面提高了粮食购销价格，全国稻谷、小麦、玉米、高粱、谷子、大豆六种主要粮食平均统购价格从每50公斤9.24元提高到10.82元，提高了17.1%，并按购销持平的原则提高了粮食统销价格，将购价与销价大致拉平，基本取消地区差价，继续实行粮价补贴和超购加价。此后直到改革开放以前，粮食购销价格基本没有进行调整。

## 从独家垄断到百舸争流（1979—1993年）

改革开放以来，随着社会主义市场经济在实践和认识上的发展，我国粮食流通体制开始了与改革开放前反方向的演变过程，开始了循环圈的另一半。

## ——半开山门：粮食集市贸易和议价经营的恢复与发展 ( 1979—1984年 )

党的十一届三中全会揭开了我国经济体制改革的序幕。伴随着整个经济体制的改革，传统的粮食统购统销、政府定价体制也受到了触动。

1979年，根据中共十一届三中全会的建议，国务院决定，从夏粮上市起，调减粮食征购基数，并明确规定，在完成征购任务后，允许粮食进行集市贸易和议价经营，从而打破了统购统销、政府定价一统天下的局面，形成了粮食购销中的多渠道经营和价格形成中的双轨运行。

此后粮食集市交易和议购议销数量稳步增加。据资料表明，从1978—1984年，集市粮食交易量逐年上升，分别为250万吨、405万吨、450万吨、625万吨、760万吨、915万吨和835万吨。这一期间共议购粮食4240万吨，平均每年议购606万吨，比1978年增加两倍多；共议销粮食5865万吨，平均每年议销838万吨，比1978年增加20.6倍。这就在一定程度上搞活了粮食流通，减少了财政补贴，满足了农民的需要。

从1982粮食年度起，国家改变了过去粮食的征购、销售、省间调拨和库存都由中央统一安排的办法，中央对各省、自治区、直辖市实行粮食购销调拨包干，计划外缺粮主要通过市场调节解决，较好地调动了地方政府的积极性。

1983年，国务院颁发了《关于完成粮油统购任务后实行多渠道经营若干问题的试行规定》，明确指出，完成征购、超购任务以后的农村余粮，允许多渠道经营，粮食部门发挥主渠道作用，开展议购议销业务，参与市场调节。供销社和农村其他合作商业组织、农民个人可以经营，可以进城、出县、出省等。

从此，粮食流通格局发生了很大变化。在经营主体方面，粮食生产单位、其他工商企业、个体经营者、种粮大户等多渠道经营主体在市场中的比重和规模不断增大，甚至在局部地区出现了与国营粮食企业相抗衡的态势。国营粮食企业也实行了两个转变，一是改变过去单纯买卖粮食的做法，实行“本业为主、多种经营”，经营范围涉及粮油食品加工、饲料加工和经营、粮油副产品综合利用、酿造业、养殖业、综合商业、外向型经营等领域；二是改变了过去粮食商业、工业和仓储等企业同吃“大锅饭”的办法，在企业之间和企业内部实行承包制、租赁制、股份制等多种责任制形式和企业组织形式。在流通方式上，从1984年起，开始建立了各种类型的粮食贸易中心，逐步恢复了安徽芜湖、江苏无锡、湖北武汉及东北等传统的粮行米市，并建立了一批新的粮食交易市场。

在价格水平方面，1979年国家大幅度提高了粮食收购价格，统购价格提高了20%，超购加价幅度由原来按统购价加30%改为按新统购价加50%。全国平均，六种主要粮食统购价格由每50公斤10.64元提高到12.86元。此后又多次局部调整了粮食收购价格水平。但统销价格基本未动，所以在这一时期粮食价格补贴增加较多，从1979年到1984年，分别为84.49亿元、118.52亿元、136.99亿元、153.55亿元、189.05亿元和234.29亿元。同时随着征购数量的减少、集市交易和议购议销数量的扩大，市场粮食购销价格也有较大幅度上升。

#### ——逐步开放：从双轨运行到全面走向市场（1985—1993年）

1985年，我国对市场经济的探索日趋深入，粮食流通体制也进入了实质性的市场化改革阶段。当年中共中央、国务院发布的1号文件规定：从1985年4月1日起，取消粮食统购，实行合同订购，并辅之以市场收购，粮食统销措施不变。这一举措，从根本上动摇了运行几十年的统购统销体制。1985年底，中央提出了“稳

“一块、活一块”的粮食商品流通双轨制的改革方针。

1986年，中央进一步提出：“死的一块要逐步缩小，活的一块要逐步扩大”。正式把“双轨制”作为这一时期粮食流通体制改革的基本模式，并初步确立了市场化的改革方向。

1991年9月25日，国务院《关于发展高产优质高效农业的决定》要求：“抓紧当前有利时机，加快粮食购销体制改革，进一步向粮食商品化、经营市场化的方向推进。根据各地不同情况，因地制宜，分散决策，在考虑各方面承受能力和各项保证措施配套的前提下，凡是有条件放开的省、自治区、直辖市，可以提出实施方案，报国务院批准。一般是继续保留定购数量，放开购销价格，实行随行就市。在市价低于保护价时按保护价收购。有条件的地方，也可以实行定购数量和购销价格一起放开”。该《决定》提出了“粮食商品化、经营市场化”的基本趋向。10月28日，《国务院关于进一步搞活农产品流通的通知》指出：“国家对农产品流通问题，总的要求是：随着农村商品经济的发展，适当缩小指令性计划管理，完善指导性计划管理，更多地发挥市场机制的作用。粮食，在保证完成国家定购任务的前提下，长年放开经营”。同年12月4日，中共中央发出《关于进一步加强农业和农村工作的决定》，明确指出：“要加快粮食购销体制改革……在国家宏观调控下，逐步放开经营。”肯定了这一改革目标。

这期间，粮食价格水平也做了多次大幅度调整。1985年，在取消粮食统购，对稻谷、小麦、玉米、大豆等四种粮食实行合同定购的同时，放开了完成国家合同定购任务后的余粮价格和其他非主要品种的粮食价格，提高了农村粮食销售价格水平。1987年提高了北方玉米和南方稻谷的定购价格。1988年提高了小麦、北方粳稻和南方玉米的定购价格。1989年再次提高粮食收购价格，并相应提高了农村返销粮价格。1991年，大幅度提高了粮食统销价格。1992年提高粮食定购价格，并按照购销同价的原则再次提高

粮食统销价格。经过上述调整，计划内粮食的购销价格倒挂问题得到了初步解决（经营费用仍需由财政给予补贴），计划内粮食购销价格与市场粮价的差距也大为缩小，为放开粮食经营和价格创造了条件。

1992年，经国务院批准，广东省率先放开了粮食经营和价格，辽宁、河北、山东、河南、湖南、江西、湖北、陕西等地也先后在全省或省内部分地区进行了改革试点。到年底，总计约有20个省、自治区，涉及800余县（市）开展了改革试点工作。

1993年2月15日，国务院发出《关于加快粮食流通体制改革的通知》，要求“粮食流通体制改革要把握有利时机，在国家宏观调控下放开价格，放开经营，增强粮食企业活力，减轻国家财政负担，进一步向粮食商品化、经营市场化方向推进。……粮食价格改革是粮食流通体制改革的核心。粮食价格改革既要积极又要稳妥，总的原则是：统一政策，分散决策，分类指导，逐步推进。争取在二三年内全部放开粮食价格。”同年3月，国务院批转的国家体改委《关于1993年经济体制改革要点》中也指出“逐步放开粮、棉、油等农产品价格。按照统一政策、分散决策的原则，在做好充分准备的前提下，各省、自治区、直辖市可以择机放开粮油购销价格，实行市场调节，多渠道流通”。

以上文件的出台，进一步推动了各地放开粮食经营和价格的步伐。到1993年新粮上市时，除吉林、黑龙江、河北等部分地区保留粮食定购价格没有放开、一些地区采取保量放价的措施，保留了粮食定购数量外，大多数省区市都放开了粮食购销和价格。至此，我国粮食流通体制完成了从市场到计划、再从计划到市场的循环演变。

这期间，基于80年代中期以后出现的粮食市场波动，1990年我国也建立了国家粮食储备制度，到1993年底，共储备粮食约400亿公斤。但粮食储备制度处于初建阶段，运行机制还很不完善，难

以在稳定市场粮价中起到应有作用。

# 因时调控：近期粮食流通体制的改革历程

从1994年初到1998年，鉴于放开粮食经营和价格后出现的粮食流通领域经营秩序混乱、价格暴涨暴落的问题，国家开始加强对粮食市场的管理和调控，适时调控成为我国现行粮食流通体制的基本特征。

## 三管齐下，制服如脱缰野马的粮价 (1994—1996年上半年)

放开粮食经营与价格，对于利用市场机制衔接粮食供求，使粮食生产在品种、质量等方面更好地满足多样化的消费需求，并通过市场竞争降低流通费用，减轻国家财政负担等无疑起到了一定积极作用。

但粮食流通完全交由市场自发解决，政府撒手不管是不行的，这是由粮食的供求特点所决定的。从需求来看，由于粮食是人民生活必需品，也是副食、酿造、制药等行业的重要原料，是人类生存和发展的基础，用途特殊，替代品少，因此人们对粮食的需求相对稳定。一方面，对粮食的基本需求难以压缩，一旦供应紧张，就很容易引发价格暴涨和抢购风潮；而另一方面，在基本需求得到满足后，人们对粮食的需求又很难再有大的扩张，一旦供给略有过剩，