

经济全球化背景下的中国经济改革

- 以改革总揽全局，是 21 世纪初期中国经济社会发展的主题
- 开放倒逼改革，中国对外开放的步骤，锁定了改革的方向和速度，21 世纪初期改革更具紧迫性
- 中国加入 WTO 的最大挑战是市场化改革。加入 WTO 的重要行动是加快市场化进程

21 世纪初期我国经济改革 亟待解决的十个问题

(2000 年 4 月 10 日)

一、WTO 挑战中国改革

1. 认识全球化 适应全球化 重要的任务是加快市场化改革。世界经济全球化、区域经济集团化是当今世界经济、政治格局演变的大趋势 也是 21 世纪初期中国加快改革的大背景。(1)全球化的趋势不可阻挡,任何国家都不能躲避全球化。经济全球化本质上是全球范围内市场一体化的历史进程 是市场经济全面推进和空前发展的过程 是生产要素在全球范围的广泛流动 资源最佳配置的过程。从实质上看 经济全球化是一场以发达国家为主导 跨国公司为动力的世界范围内的产业结构调整。经济全球化在目前表现为全球经济体制市场化、生产要素配置全球化、贸易自由化、金融全球化、世界经济组织化。全球化已经把世界经济联系在一起 不管你愿不愿意 都必须尽快融入世界经济的主流 否则只能是自我封闭和落后。(2)全球化带来的时代就是大调整、大改革、大开放的时代。经济全球化是以市场经济作为体制基础的 要适应全球化就要按照市场经济体制的规范调整和改革某些不能适应社会发展的东西。(3)全球化已使中国的改革进入一个新的阶段。应该看到 目前各大国都希望在未来世界经济格局中 进而在未来世界政治格局中占据更加有利的地位 都试图以自己为中心 把周边地区和国家发展成为区域性集团 所谓“特别关税区”、“自由贸易区”、“关税同盟”、“共同市场”、“经济同盟”、“经济一体化”等区域性集团纷纷建立。适应世界经济全球化、区域经济集团化的发展趋势 任何国家都不能不加大改革和开放的力度。前 20 年我国改革开放取得了令世人瞩目的成就 但也积累了许多问题 某些改革不到位已成为中国经济持续发展的一个关键性障碍。中国要在未来世界经济、政治格局中占据更加有利的地位 就必须通过加快改革开放促进更快发展。

2. 加入 WTO 为中国提供了新的改革动力。加入 WTO 是中国经济与世界经济接轨并参与经济全球化的必然选择:一个开放的中国不能只让别人制定游戏规则;一个经济持续快速增长的中国不能没有进入世界市场的机会;一个依赖科学技术和现代化的中国决不能落后于世界经济全球化的飞速进程。中国需要 WTO, WTO 也需要中国。我国加入 WTO 参与经济全球化是历史大趋势。加入 WTO 就必须承诺遵守 WTO 规则,向 WTO 体制靠拢。因此,加快经济体制改革,并对宏观政策进行调整,对有关法律法规框架及有关条文进行修改势在必行。加入 WTO 参与经济全球化,就必须更加开放市场,这等于把国际竞争主动引入国内市场,这就要求我们主动地把国际竞争的压力转化为加速结构调

整和国有企业改革的动力，提高我国经济综合竞争能力。加入 WTO 参与经济全球化，又一次把我国置于同时追赶“三次浪潮”的位置，改革必须加速进行。目前中国农村还没有完成向工业化和城镇化的转变，工业体系还没有充分具备国际竞争能力，第三产业还刚刚起步，激烈的国际竞争就全面压了上来。而且周边国家改革和调整的速度在不断加快。经济全球化及其竞争的全面性和严峻性迫使我们必须面向世界、配套改革、整体攻坚。

3. 加入 WTO，就要开放市场，加快结构调整，说到底仍然是改革。加入 WTO 意味着我国对外开放进入了一个新阶段，即全面开放阶段。我国全面开放必须进一步加快做好两个重要方面的准备：其一，建立和完善社会主义市场经济体制，这是我国融入世界经济主流的前提条件。其二，进一步放开市场。我国承诺逐步降低关税，逐步放开包括金融、保险、通讯、会计、咨询、法律、旅游等国民经济中的重要产业，各行业、企业即使是在国内市场面对的竞争也将空前加剧。加入 WTO 后来自外部的强大的竞争压力将迫使我国的经济管理部门和企业必须真正把改革和创新问题提升到关系生死存亡的高度来认识。另外，国际竞争的浪潮还将对我国经济结构进行猛烈冲击。在全球范围内进行产业结构调整是全球化的本质，也是当前世界经济结构调整中出现的一大特征。由发达国家跨国公司带头推行的生产国际化趋向生产要素配置的全球化，并由此在全球范围内展开大规模企业重组和产业结构调整，发达国家高新技术产业迅速发展，由跨国公司推动的发达国家之间相互交叉投资，企业兼并在更大经济规模基础上配置资源，完成了由劳动和资源密集型产业向资本和技术密集型产业升级，并且把劳动和资源密集型产业向发展中国家转移。面对国际竞争的严峻局面，我国各行业、企业改革以及经济结构调整必须加快进行。

4. 当前的突出矛盾是政府管理体制要与 WTO 相适应。WTO 更深层次的挑战是对我国政府管理体制和宏观调控能力的冲击。（1）全球化一方面要求政府进一步放松管制，扩大开放；另一方面又要有效地发挥作用，依靠政府建立新的规章制度和游戏规则，这对政府职能调整和有效运转提出了更高的要求。我国政府管理体制由于长期受计划经济的影响，直接的、随意的行政干预过多，对经济活动的限制过多，缺乏鼓励创造和激发活力的制度安排，对规则的制定和执行相对薄弱，部门、行业自成体系，相互掣肘，缺乏系统管理和配套能力。简单地说，政府制定的许多好政策很难贯彻实施到位，有的不但收不到预期效果，有时甚至朝反的方向发展。因此，加快政府机构改革，尽快实现其职能转换已迫在眉睫。（2）加入 WTO 对我国宏观调控能力产生深刻影响。首先 我国的经常账户会更加开放，通过经常账户进行的资本外逃现象也可能会更加严重，加之金融服务业扩大开放以后，会有更多的外资银行在更大的范围内经营人民币业务，使得资本账户的管理难度加大 其次，WTO 的关税保护原则要求逐步取消非关税壁垒 会使我国对国际收支的控制更加依赖货币政策、财政政策和汇率政策等间接调控手段，从而对我国协调内部均衡和外部均衡之间的冲突，以稳定宏观经济的能力构成挑战。这种挑战通过国际贸易规则和市场运行机制迫使我国的经济体制、政策法规进行相应的改革和调整。目前加紧清理与 WTO 相抵触的有关法律法规和对外签订的协议，按照 WTO 规则修

改自己的有关法律和规章，是我国遵守国际规则的重要举措。

5. 加入 WTO，给我国经济改革留下的时间和空间都十分有限，21 世纪初期改革更具紧迫性。我国作为一个发展中国家在加入 WTO 实现各行业对外全面开放之前，有五年的时间或者说缓冲期，这是我国加快改革的时间限制。与此同时，我国经济改革的空间也受到了很大限制，比如降低关税和非关税壁垒后，国家对缺乏竞争能力的行业和企业保护政策受到了极大的限制；在世界范围内的产业结构调整中，我国一方面要追赶高新技术产业，另一方面又不得不接受发达国家转移劳动和资源密集型产业的安排；全面开放使我国经济面临市场份额争夺、人才的争夺与竞争、高新技术竞争、经济制度竞争等，这也限制了我国改革及宏观政策调整的余地。因此，未来几年，要抓紧解决 20 多年来改革积累的深层次问题；要尽快建立和完善社会主义市场经济体制，开放市场，并与国际规则对接；要通过结构调整全面提高国民经济素质和综合竞争能力。否则将对未来经济发展带来负面影响。一句话加入 WTO，参与经济全球化，我国经济改革的紧迫性从来没有像今天这样强烈。

二、社会稳定关键在于改革

6. 城市失业和农村剩余劳动力的双重压力日益突出，通过改革开拓和创造更多的就业机会，完善社会保障制度，加快城市化发展等，是化解压力的根本出路。按照国家统计局统计公报，1997~1999 连续三年城镇登记失业率均为 3.1% 但实际失业率比这个数字要高得多。如何做好国有企业减员增效、下岗分流，又尽可能开拓和提供更多的劳动岗位、减少失业，将是我国长期突出的问题。与此同时，农村还有约 1.5 亿剩余劳动力需要转移。城镇失业和农村剩余劳动力转移的双重压力，只能用改革的办法去解决：通过国有部门的战略重组、经济结构调整和产业升级不断开拓新的就业机会；通过加快服务业的改革，促进服务业更快发展，创造新的工作岗位；通过城市化改革消化我国制造业的过剩问题，转移和吸纳更多的农村剩余劳动力。今后一个时期，要特别重视非国有经济发展、服务业改革和城市化发展对减缓就业和生产过剩压力的重要作用。

7. 利益分配关系不合理、收入差距不断扩大导致社会矛盾凸现，加快收入分配制度改革对保持社会稳定最具实质意义。改革开放二十多年来，我国收入分配关系发生很大变化，城乡居民收入水平有了大幅度提高。但问题在于，东西部之间、城乡居民之间、不同利益群体之间的收入分配差距逐步扩大，贫富悬殊问题日益突出，收入分配关系扭曲的现象没有得到根本性的改变。收入差距不断扩大导致社会矛盾凸现，成为社会不安定的诱发因素。因此，加快收入分配制度改革，重塑中国经济改革的利益主体，已经成为 21 世纪初期我国改革的重要内容。在 21 世纪初期经济体制改革攻坚中，加大收入分配制度改革的力度，积极寻求市场化改革过程中合理的财产分配关系，科学整合利益群体，为广大劳动者进一步创造获得利益的空间，让更广大的民众分享改革成果，逐步实现邓小平同志提出的共同富裕的目标，这对于经济和社会发展具有全局性和长远性的意义。下一步改革如何冲破新的既得利益者的限制，使大多数社会成员从进一步出台的改

革措施中预期到自己的收益，从而积极支持、参与改革，将成为保证改革动力的关键。它不仅解决短期问题，还将为本世纪头 20 年的发展奠定重要基础。

8. 消除人们对改革进程的疑虑，合理分摊改革成本，增强公众对改革的心理预期，对保持社会稳定有重要作用。改革的心理预期对社会稳定有直接影响。近两年来，由于多种因素的作用，人们对改革的心理预期发生了重要变化，不少人为今后的工作岗位和消费支出担心。改革预期的变化，使人们对某些改革措施产生疑虑，减少了参与改革的热情，并在一定程度上加剧了社会矛盾。对此，应当有深刻的反思。要切实提高改革措施的透明度，使广大群众了解未来改革的总体方向和走势，这对老百姓形成良好的改革预期会产生重要影响。在社会利益矛盾突出的情况下，加快建立和完善统一的社会保障制度已成为当务之急。另一个值得注意的问题是，近几年，某些改革措施的出台，加重了广大群众的负担。如何合理地分摊改革成本，特别是在当前部分群众收入水平有所下降的情况下，解决这个问题尤为迫切。在改革中原来由国家和社会负担的费用不能转嫁到群众身上，在一些与广大群众利益密切相关的重大改革措施出台的同时，要采取必要措施提高群众的收入水平。

9. 腐败问题已成为影响社会稳定的潜在因素之一，加快改革，遏制腐败越来越具有紧迫性。反腐败是当今世界各国普遍面临的一个重大课题。目前我国处在体制转轨和社会变革的关键时期，用改革的办法遏制腐败，对社会稳定进而对经济持续发展都有重大意义。加快政府机构改革，极大地减少政府审批项目，减少党政干部利用资源配置权利寻租的机会；加快干部人事制度改革，杜绝权钱交易、买官卖官、贪污受贿、违法乱纪，遏制“吏治”腐败；加强基层政权建设和民主、法制建设，减少机构和干部职数，从根本上克服“官多扰民”现象，减轻群众负担；通过打击和遏制乡村权势人物，扫除中央及地方政府政策执行的障碍，保护农民权益。只有这样，才能得到广大劳动群众的拥护，为改革和发展创造持久稳定的环境。

三、经济增长直接依赖于改革

10. 在通货紧缩的宏观经济背景下，改革对经济增长有决定性的作用。第一，依靠改革拉动投资。我国具有巨大的投资潜力，近 7 万亿的储蓄存款随时都可释放出强大的投资力量。当前，最有效的措施是加快投融资体制改革，放宽甚至取消在金融、保险、电讯等领域对非国有经济市场准入的限制，打通民间投融资渠道，创造民间投融资机会，为非国有经济提供投资空间，激发其创业热情。第二，依靠改革创造需求。目前我国是产品相对过剩与相对短缺并存：一方面，一般性的加工产品和物质商品供过于求；另一方面，金融、住房、教育、医疗等服务性产品仍然是供不应求，人们在这方面的需求难以得到满足。我国作为世界上最大的市场，在经济转型中，市场需求的余地和空间还相当大，其潜力和容量远未发挥出来，这也正是外国投资者看好中国市场的重要原因。加快改革，创造市场需求，能够扩展我国经济增长的空间，促进经济持续快速增长。第三，依靠改革开拓市场。保证需求稳定增长必须立足于开拓市场。目前消费需求不足和产品

过剩很大一部分在于结构性问题，这为调整结构开拓市场提供了空间，农村消费不足除农民收入增长受阻外，电力、供水和道路等基础设施严重不足也是重要原因。无论城市发展，还是居民收入增加都必须依赖改革。第四，依靠改革促进结构调整和产业升级。我国经济结构、产业结构不合理有经济方面的因素，但更为重要的是体制方面的原因。主要表现在：第三产业尤其是高层次服务部门，基本上是国有，非国有经济较难进入；科技与经济分离的体制阻碍产业技术进步；企业创新机制严重滞后；投融资体制改革步伐缓慢。解决这些问题必须依靠改革。

11. 当前发展政策越来越蕴涵改革的因素，改革措施本身又是最有效的发展政策，应当实现宏观政策与改革的联动。21 世纪初期我国改革面临的国际国内环境已经发生了重大变化。从外部看，全球经济关系重新调整，市场空间和范围进一步扩大；科学技术迅猛发展，经济全球化、科技进步和信息化的两股力量大大改变了当今世界经济环境；从内部看，最重要的是市场供求关系发生了根本转变，短缺条件下的改革与过剩条件下的改革有根本区别。改革走到今天，已经不是过去那种单一状态了，以往改革积累所出现的问题要求改革进一步深化。在供给体系过剩、政府职能不到位、社会保障机制未发挥作用、收入分配差距扩大这四大因素的作用下，改革必须加快进行。应该看到，中国的改革、开放、发展、稳定四大问题越来越合二为一，成为一个紧密联系的统一问题。加入 WTO 必须扩大开放，实际上也是改革和发展问题；现时我国很多发展政策本身越来越蕴涵改革的因素，而我们很多改革措施也就是发展的政策，越来越一致了；稳定是改革的条件，也应该是改革结果。因此，21 世纪初期我国改革必须更多地考虑综合化和配套性、相互之间联系的整体性。特别要注意宏观政策与改革的联动。比如，财政货币政策、金融政策、就业政策等都必须与改革紧紧结合起来。

12. 加快服务业改革，扩展经济增长的空间。当前我国经济如何恢复增长是一个非常重要的问题。所谓生产过剩，其实是一个结构性问题，供给过剩只是一、二产业过剩，第三产业则明显供给不足。目前，服务业由于积压已久的需求得到释放，出现了供不应求的局面，特别是对高质量的服务需求难以得到满足。从生活中我们可以体验到，现在经济中的短缺不再反映在衣食、日用品等一般消费品上面，教育、卫生、金融、保险等方面的需求远远超过供给。服务业发展严重滞后反映了我国经济结构上深层次的问题，同时也反映了过去 20 多年的改革开放，偏重于第一、二产业而轻视第三产业的问题，是影响我国经济竞争力的重要原因之一。因此，21 世纪初期我国第三产业必须加快改革和开放。服务业对内向非国有经济开放，对外向国际市场开放；改革金融业、银行业、保险业，释放这些行业的较高的富余价值；加快教育和科研体制改革，为迎接知识经济的到来做好充分准备；加快市场法制建设，包括知识产权、私有产权的保护，为市场经济的发展奠定良好的基础。服务业的改革和发展将是我国经济持续增长的最重要的宝库。

13. 通过城市化发展，增加基础设施投资，扩大消费规模，消化过剩的生产力，寻求中国经济持续增长的源泉。加快城市化和西部开发是我国释放已经相对过剩的生产能力的重要选择。我国自改革开放以来，不是人口的城市化，而是地名的城市化。小城镇近 20 年的发展基本上是数量的扩张而人口规模严重不足。只有成规模的人口，才有成

规模的消费；只有成规模的消费才能有第三产业的发展。因此，通过城镇化加快发展能够较好地解决中国制造业的过剩问题。在农村，通过城镇化的发展，增加基础设施投资，并且能够通过城镇人口的相对增加来扩大消费规模，也就能够有效地推动制造业的发展，同时能够有效地促进产业结构调整。在人口压力大，而资源严重短缺的基本国情和矛盾制约之下，我国城市化的目的主要是逐步调整产业结构、就业结构和城乡关系。发展小城镇的主要目的不是城市化本身，而是解决“三农”问题。应该明确提出，强调发展包括县级城镇在内的中心城镇。应进一步改革与小城镇发展相关的农村社区土地和乡镇企业产权制度，通过培育城镇积累功能和自我发展机制，使已经非农就业的劳动力和过剩的农村人口进入小城镇。同时，改革管理体制，理顺建制镇与自治村的关系。

14. 西部大开发 改革要先行——西部发展的动力主要来源于自身改革。西部大开发是从中华民族长远和总体利益出发的大战略。集中在东部及沿海地区过剩的生产能力，没有中西部的资源和农村市场就没有出路；以每年千亿以上的国债投入西部开发和国土整治，能够调动劳动积累，增加农民就业，提高农村购买力。实现西部大开发的战略目标，关键是西部省区自身的改革。西部省区由于经济发展水平和经济地理等方面的影响和制约，其市场经济体制的建设还落后于东部沿海地区，特别是老工业基地，计划经济遗留下来的问题还没有解决；东西部对口支援也极需要东西部市场运转机制对接。西部大开发，东部的支持和援助很重要，但比这更为关键的是西部自身改革，加快体制改革，才能构筑西部大开发的有效运转机制。

四、国有部门改革需要整体攻坚

15. 国有部门改革已到了整体攻坚阶段，国有企业、国有商业银行和国有基础领域改革同时进行，互为配套，才能有效实现国有经济战略重组的目标。国有部门改革是我国经济体制改革的中心环节也是 21 世纪初期我国经济改革的重点和难点。目前，历史的发展和现实状况已从根本上改变了国有经济和国有部门存在和发展的意义和空间，并为国有经济战略性重组提供了有利条件。国有经济重组和国有部门改革的快慢，其本身的控制力、竞争力 将对我国经济增长产生关键性的影响。我们说 21 世纪初期的中国经济改革处在总体攻坚阶段，也就是说不仅国有企业改革处在攻坚的关键时期，而且国有银行、国有基础领域的改革也处在攻坚阶段。国有企业的改革必须与国有商业银行的改革相配套，才能取得改革的明显成效，实施债务托管的一揽子办法彻底解决不良资产，加快推进国有商业银行股份化改革，越早出台越有利。适应经济全球化大趋势和经济结构调整的内在要求，尽快打破基础领域国家控制、行业垄断、效率低下的局面，适时引入社会和民间投资 是大势所趋。

16. 在未来 3~5 年内，加快推进国有部门改革的进程有相当的紧迫性。面对加入 WTO、参与经济全球化的新形势，不加快推进国有部门的整体改革，很可能贻误时机，并影响我国未来经济社会发展的全局。首先 在我国即将加入 WTO 的背景下，金融领域的全面开放不可避免。为此，必须把国有商业银行的市场化改革提到一个相当重要的位

置上。其次，国有资本在电信、航空、铁路、水利等基础领域垄断经营、效率不高的局面远远不能适应参与国际市场竞争和经济结构调整的要求。目前，社会各方面对这些领域的改革呼声和要求都很高，民间资本和外来投资者对进入这些领域也寄予很大希望，加快我国基础领域改革已经具备一定的条件。第三，今年是国有企业改革实现三年脱困的最后一年，有相当一部分企业通过制度创新、转换企业经营机制提高了经营效率和市场竞争力，但还有很多企业由于各种主客观原因不可能在短期内出现较大的变化，下岗与再就业压力越来越大的趋势在短时期内仍将是比较突出的问题。只有加快改革，以改革促发展，才能求得国有企业发展压力的有效缓解。此外，科技进步和信息化以及国际经济技术的跳跃性发展，使经济全球化进程日益加快，竞争的全面性和严峻性迫使我们必须加快推进国有经济重组和国有部门的整体改革。

17. 全面推进股份制是实现国有部门改革战略目标的重要途径。国有经济战略重组和国有部门改革既涉及对非国有经济能力的估计，也涉及政府职能转变的实际进程，过迟过早、过快过慢都不利。鼓励发展股份制，是党的十五届四中全会关于促进国有企业改革和发展的一项重要措施。在我国经济转轨的关键时期，大力发展股份制经济，不仅有利于解决国有企业融资困难，更为重要的在于，它有利于实现两权分离和政企分开，有利于提高国有经济运营的效率，为国有企业建立法人治理结构提供重要的条件。应当充分估计股份制改革在当前我国国有部门战略重组中的作用，并采取切实的步骤和措施，全面推进我国股份制的发展。

第一 把一些效益较好的国有大型企业加快改制成为股份制公司 由此 吸纳一定规模的社会投资和民间投资。在国有企业中普遍推行股份制势在必行，即使在国有资本要控制的大企业，也应当允许和鼓励实行股份制。国有企业股份制改革的重要目的是吸引大量的社会资本和民间资本，加快实现股权的社会化、多元化。在广大的国有中小企业，要鼓励和支持经营者和职工持股、股份合作制等多种方式实行企业产权制度变革。

第二，加快推进国有银行的股份制改革。应当允许社会和民间资本参股国有商业银行，支持社会建立民间金融机构。目前，国有银行股份制改革的大方向已被肯定和承认，关键是如何处理国有银行庞大的不良资产。四大国有商业银行成立资产管理公司，处置国有商业银行的不良贷款，这是一个重要的举措。但是，要打破国有银行自身改革的局限性，从根本上解决长期积累下来的不良资产，需要采取更为彻底的办法。通过债务全面托管的一揽子办法为国有银行股份制改革提供最重要的条件，这是彻底解决不良资产，加快推进国有银行股份制改革的有效途径。

第三 加快推进国有基础领域的股份制改革。无论从适应经济全球化的大趋势 还是从我国经济结构调整的内在要求看，在电讯、航空、水利、电力、铁路、公路等基础领域加快推进股份制改革是大势所趋。应当抓住机遇，通过股份制改革，尽快打破基础领域国家控制、行业垄断的局面。适时地推进这项改革，对我国宏观经济形势改善也会起到重要的促进作用。

18. 在多元所有制产权基础上，尽快建立和完善规范的国有企业公司治理结构。建立与社会主义市场经济相适应的现代企业制度，是国有企业改革的方向。保证所有者与经

营者之间建立起制衡关系的公司治理结构是建立现代企业制度的关键环节。合理的产权结构及股权多元化有利于规范公司治理结构的形成。国有经济战略重组和结构调整为公司治理结构的建立和完善创造了条件。为此，首先，在实行国有经济的战略重组中寻求建立公司治理结构的有效途径。如在国有资本退出一些部门或者不同程度地减持的条件下，适时引入非国有股东；发展企业交叉持股，实现股权多元化；规范和改善上市公司的治理结构，确保所有者到位；培育机构投资者，以及通过投资主体多元化，实现国有独资公司向有限责任公司和股份有限公司的过渡等。

其次 严格按照《公司法》建立和完善有效的公司治理结构 在法制框架内设计 坚决防止法外运作。目前的重点是：切实落实股东大会作为公司最高权力机关的职能；进一步明确股东大会与董事会之间的托管关系，切实落实董事会的信托责任；提高监事会成员的地位，强化监事会的监督力度；合理确定权利，规范经理权制度等。

第三，建立以绩效为基准的经理人员报酬制度，合理确定企业经营者的贡献和权益，完善企业激励约束机制 创造有利于企业家队伍迅速成长的制度环境。

第四 建立企业的法人治理结构 关键仍在政府。现在国有企业确实有资金短缺、人才短缺的问题，但从根本上说还是体制不顺。如果董事会、监事会没有资产的处置权，没有人事任免权，一切都是得政府管理部门审批，仍旧政企不分，那么搞活国有企业将难以落实。

第五 注重保护小股东的利益。在我国经济体制转型时期 从小股东的利益出发 来设计公司治理结构和市场制度框架有重要的现实意义。保护小股东的利益有利于形成公司治理结构的制衡关系；有利于树立小股东的投资信心，将巨额的居民储蓄转化为现实投资；有利于分散的小规模外资的流入，直接促进我国的经济增长；有利于逐步形成对社会主义市场经济条件下的个人财产权的保护等。在当代的治理结构理论中，独立董事的出现或者外部董事的出现，正是由于大股东占据主导地位以后，小股东的利益得不到保证才提出的。

19. 寻求国有银行不良资产更有效的处理方法，当前应当严格控制和缩小国有企业债转股的范围和比例。选择具备一定条件的企业进行债转股，是国家为促进国有企业实现整体脱困的重大举措。但有许多企业对政府实施债转股的这一重大改革措施抱有一种不切实际预期，并未从根本上认识这项改革措施主要在于促进国有企业转换机制、形成适应市场竞争的新的制度的目的。如，目前一些企业想用这种方式来逃债，把债转股当成是豁免债务的“优惠政策”；企业解围”的“有效手段”等。因此 第一 按照国有企业改革的方向和要求，需要在政策引导上和宣传上，强调债转股作为国有企业实行战略性退出的一个重要途径的作用，促进和强化企业进行制度创新。严格限定国有企业债转股的范围和比例。第二，将我国国有商业银行不良资产的重组与企业的重组和改革结合进行。因为银行不良资产的形成，虽然有银行本身的原因，但却与国有企业的问题密切相关。有的企业是因为缺乏资本金而高额负债；有的是技术落后、重复建设或经营亏损引起的负债；有的则是法人治理结构有问题造成企业资产流失。因此，结合企业重组处理银行不良资产，将加快企业重组和处理银行不良资产的进程。第三，银行资产重组应

与国有部门战略性调整结合进行。根据“有进有退，有所为有所不为”的精神，在不需要国有部门控制的行业进行重组的过程中可以吸收非国有资本而降低其负债率；对于产品缺乏竞争力而无力偿债的企业，也可引入非国有资本进行改革。第四，将部分不良资产委托具有重组能力的中介机构去运作，将会加快不良资产处理的进程。第五，培育中介机构，完善资本市场，为债转股的有效运作创造条件。如积极引导投资顾问公司、信托投资公司等中介机构进入银企债务重组市场；为资产管理公司和中介机构进行重组企业提供融资，以及为重组成功后的企业上市、股权转让等创造条件等。

五、开辟非国有经济的发展空间

20. 非国有经济是创造新增就业的主要领域，是 21 世纪初期中国经济发展的主要动力。我国已有的实践证明，非国有经济的发展支撑着经济的增长和市场体制的形成，是社会主义市场经济重要组成部分。改革 20 年，非国有经济的发展是我国渐进式改革取得的一大成就。到 1998 年，非国有经济部门已经创造出 73% 以上的工业总产值，63% 的 GDP，100% 以上的新增就业和 80% 的经济增长。非国有经济的发展还将为国有经济的改革创造有利条件。非国有经济的发展有利于形成竞争充分的市场环境，促进国有企业经营机制的转换；有利于增加就业机会，减缓国有企业下岗分流造成的社会震荡；有利于经济的稳定与增长，为国有经济结构转换和企业重组提供宽松环境；有利于企业家这种稀缺资源的形成与成长，为国有企业深化改革提供人力资本支持等。此外，非国有经济的发展和民间资本的启动将直接关系到目前我国摆脱宏观经济困境的进度。1998 年，全社会固定资产投资增长 14.1% 在国有单位固定资产投资增长 19.6% 的情况下，个体投资增长 6.1% 集体投资则下降 3.5% 非国有经济投资合计增长 8%。据 1999 年 1~9 月份统计 城乡集体投资增长 3.2% 个人投资增长 7.5% 国有及其他经济类型投资增长 8.1%。尽快使非国有经济摆脱投资不振局面，对于我国经济走出通货紧缩，实现持续稳定增长有重要作用。

21. 实行对内开放，取消对非国有经济的歧视和限制，实现对非国有经济的国民待遇。目前，在制约非国有经济发展的因素中，体制性的制约是阻碍非国有经济发展的最主要的原因。从根本上促进非国有经济发展的措施，必须以通过改革克服体制性限制因素为主要手段。加快国有经济战略重组，根本上是为非国有经济的发展创造良好环境。面对即将加入 WTO 的挑战，我国已经在许多产业领域扩大了对外开放的力度。诸如银行、保险、电信等领域，已经或将要对外开放。但相对来讲，对民间资本进入却受到严格限制。以 1997 年为例，民间投资占全行业投资的比重以批发零售餐饮业、制造业和建筑业三大行业最高 分别为 49.8%、40.8% 和 37.6% 有九个行业民间投资的比例不足两成 其中交通运输、仓储及邮电通信业中 民间投资的比例仅为 6.7% 科学研究和综合技术服务业中也仅为 7.1%。因此 非国有经济加快发展 首先需要实行对内开放 取消对非国有经济的歧视与限制，实现对非国有经济的国民待遇。实行对内开放，允许民间企业进入这些领域，民间投资领域将大为拓宽，将激发民间企业巨大的投资热情。在

目前我国加快基础建设和实施西部大开发过程中，赋予非国有经济以国民待遇，也具有重要现实意义。

22. 打破非国有经济的市场准入制度障碍，引入竞争，拓展非国有经济投资领域和空间，为国有经济改革创造有利条件。许多竞争性领域本应由民营部门投资经营，政府部门却往往涉足其间，而另一方面，应由政府承担的一些社会公共需要却无法获得足够的保障。一些产业、领域国有垄断的存在，妨碍了民间资本的进入。放宽对民间资本的产业准入限制，降低非国有企业的进入壁垒，逐步取消某些产业的国有垄断，不仅有利于促进非国有经济的发展，而且有利于形成充分竞争的环境，提升国内企业参与国际竞争的能力。因此，对一些赢利水平和市场前景较好的产业，应尽快放开对民间资本的准入限制，包括基础设施及一些公共事业，消除民间资本投资障碍。

23. 允许对非国有经济发展有实质性支持的金融机构加速发展，拓宽融资渠道。近几年来我国民间投资资金积累能力明显增强，但从资金来源看，民间投资主要以自筹资金为主。1997年民间投资资金来源中，69.7%为自筹资金，国家预算内资金仅占0.8%，银行贷款占14.5%；而在国有经济投资资金中，三类资金比重分别为52.9%、4.7%和23%。由于民间投资的主体目前经济实力有限，随着投资规模的逐渐扩大，银行贷款对其支持力度不够已成为制约民间投资进一步发展的重要因素。加大金融机构对民间投资的支持力度，拓宽企业融资渠道是刺激民间投资的重要条件。因此：一是政府要承诺包括国有企业在内的国家欠银行的各种债务，这有利于国有商业银行按企业化要求改组和走向市场；二是加快国有商业银行股份多元化，允许民间资本拥有国有商业银行的股份；三是在一定条件约束下，允许民间资本办银行；四是按照市场原则配置金融资源和拓宽民间的投资领域，大力发展证券业、保险业和各类基金组织，分流国有商业银行存款，减少金融风险；五是清理限制民间投资、融资的政策，允许并保护企业法和自然人法人直接融资的权利促成以政府为投资主体向以企业为主体的转变。

六、收入分配制度改革最具根本性

24. 积极寻求市场化改革过程中合理的财产分配关系，科学整合利益群体，为人们进一步创造获得利益的空间。改革的实质就是利益关系的调整。建立与社会主义市场经济相适应的收入分配制度和社会保障体系，是实质性推动我国市场化改革的重要内容和条件。改革开放二十多年来，虽然我国的收入分配关系发生了很大变化，但也积累了许多问题，有许多方面与我国市场化改革的进程不相适应。收入分配制度改革严重滞后，不但提高了改革的社会成本与风险，制约着国有企业改革、改组以及政府、社会机构改革的进一步深化，阻碍了国有经济的快速增长，并影响到社会的稳定。近些年来出台的国有企业、政府机构、教育等方面的改革措施，增大了人们对未来的不确定性预期，降低了预期收入。各地各部门在教育及住房、医疗、养老、社会保障制度等方面的改革方案，也都较多强调了企业和职工个人的责任。这种状况在相当程度上增加了人们的预期支出，抑制了人们即期消费。这是近几年居民收入增加幅度不大，储蓄率却居高不下的重要原

因。形成合理的财产分配关系，建立稳定的收入分配机制和社会保障体系已成为目前保持经济活力，拉动经济增长的重要条件。

25. 通过职工持股，使人力资本和物质资本达到最优结合，实行有效的激励机制，有利于形成企业长期发展和稳定的机制。加快收入分配制度和和社会保障制度改革的关键是使广大劳动者成为改革的受益者和市场经济的利益主体，最终实现共同富裕。目前，有必要采取有偿购买和无偿配送相结合的办法，在国有企业改制中分类实现职工持股。我国已有的实践以及国外成熟市场经济国家的经验表明，职工持股制度对于建立经营者、职工与企业之间的利益共同体，转换企业经营机制，增强企业凝聚力和竞争力具有特殊作用。在我国推行职工持股制度，是社会主义市场经济条件下公有制实现形式的一种有益探索，也是建立与市场经济和现代企业制度相适应的收入分配制度的一种可行选择。结合我国国情，在经济改革和体制转轨的关键时期，加快建设有我国特色的职工持股制度具有多方面的深远意义。实施职工持股的重点：一是结合国有经济的战略重组，区别不同情况，分类推进，允许和鼓励采取不同的形式；二是尊重实践，立足长远，针对已经出现的问题，尽快规范职工持股实践的运作与管理；三是以期权期股为重点，加大国有企业经营者持股力度；四是充分发挥政府作用，以法制化为目标，为推进职工持股制度建设创造良好的外部条件。

26. 在赋予农民长期而有保障的土地使用权的基础上，创造条件实现土地使用权的资本化。我国已经初步积累了农民土地使用权长期化的基本经验，在此基础上并在一定条件的约束下允许农民以土地入股，以土地为抵押取得银行贷款，这有利于增加对土地的投入，提高农民收入，激发农民的投资热情，促进农村经济持续增长和稳定。

27. 采取国家减免税费、低息甚至无息贷款的方式，加快启动住房消费。推动住房改革，使城市住房成为新增长点，在一定程度上，同农村实行土地制度改革的意义一样深远。启动新一轮经济增长，住房改革需要在三个层次上推进：一是无偿与有偿相结合，尽可能以较低的价格向居民出售住房，依据一定标准（如工龄）计算，人均住房的一定面积无偿，一定面积低价，一定面积市场价；二是在为居民提供住房低息贷款基础上，政府应为居民提供贴息贷款，其资金来源可以通过发行特别国债取得，或可以通过一定的国有资产存量变现取得；三是允许城市居民以住房为抵押向银行取得贷款进行创业投资或消费。这项改革政策，在当前通货紧缩的背景下，对刺激经济增长，保持社会稳定会产生重要作用。

七、人力资源开发应成为改革的战略重点之一

28. 人口众多，劳动力过剩既是发展的压力也是发展的动力。近些年，随着国有企业改革的逐步深化和国际国内经济形势的变化，加快发展、促进就业和农村剩余劳动力顺利实现转移越来越成为影响我国宏观经济运行最突出的因素。我国人口多但素质不高，这既是我国经济发展的一大制约因素，也孕育着巨大的开发潜力。如果我们不抓紧时间，加快发展我国的教育，劳动力素质低的问题将继续成为我国适应经济知识化和经济全球

化要求的一个根本性的障碍。适应经济全球化和经济发展的新要求，要采取措施，加快提高人员素质及企业管理者素质，建立多渠道、开放式的教育体系与职工培训体系，要在竞争中产生一批国际知名的优秀企业家；要加强贸易谈判与贸易政策方面高级人才的培养，加强对国际贸易环境及其它国家贸易政策和法规的研究，使我国的生产者、经营者以及进出口商能够及时掌握国际市场信息，按照国际惯例经营进出口业务，在国际贸易中争取主动权。

29. 加入 WTO，外来资本对我国的人才争夺日益激烈，制定并切实推行一整套能激活企业、家庭和个人的、且能与国际接轨的制度是国家的重要任务。面向世界，开发人力资源应成为当前经济体制改革的战略重点之一。我国加入 WTO 后，外国资本和跨国公司将会以高薪聘用、委以重任、出国培训、组合报酬等各种优厚条件，以及科学高效的人才管理方式与我国企业甚至我国政府争夺人才，这将加重我国企业人才流失。同时，在知识经济的今天，要在竞争中取胜，关键在于制度的应变机制完善，企业、家庭、个人能自主地、积极地应对市场。

30. 知识经济和信息化时代，人力资源开发将是决定一国竞争优势的关键所在。知识经济时代，一国的经济实力和核心竞争力不仅仅取决于物质资本的多少，而是更多地依赖于人力资本的存量和积累程度，尤其是在高新技术日益发展的今天，人的因素是决定一国竞争优势的最终的因素。如在大多数国家受亚洲金融危机影响而陷入萧条的时候，美国经济却实现了历史上从未有过的经济持续景气时期。在诸多因素中，以人力资源开发为支撑的技术创新和产业结构调整是最根本的原因。当今社会已经有大量的事实说明，人力资源开发是经济持续增长的可靠的动力机制，也是保持一国竞争优势的关键所在。我国应逐步实现由人的数量优势和低成本优势，向质量优势的根本转化，通过教育改革和创造环境，加快人力资源开发速度，尤其是培育掌握现代最先进知识的高新技术人才，培养我国的核心优势，并以此为推进我国经济改革的最终落脚点。

八、金融改革时间紧迫

31. 加入 WTO，我国金融、保险等受国家保护的行业会受到较大冲击，加快实行对内开放，有利于国内企业增强承受和抵抗冲击的能力。我国加入 WTO 后 外国企业将与我国企业展开全方位的竞争。由于国有企业相对集中的部门垄断利润较大，这些部门的企业将最先受到外国企业的冲击。此外，国有企业比重相对较高的产业，其竞争力也较弱。因此，越处于垄断或相对垄断地位的国有部门，如金融、保险、电信等行业，在我国加入 WTO 后面临的竞争压力越大：一是外国企业的进入会对这些国有企业的垄断地位形成巨大冲击。二是外国企业将凭借其操作规范、管理先进以及与跨国公司的长期合作关系，与这些企业争夺市场和争揽客户。三是这些国有企业的历史包袱沉重，不良贷款比例较高，盈利能力较低，在许多方面都会受到非市场因素的限制和压力。四是这些企业会遇到强大的人才竞争压力。因此，这些企业市场化改革的任务更迫切。政府要有意识地在这些行业引入竞争 使其能在较短时间内“消肥减肿”放下“官”架子 形成一

定的竞争能力，以适应来自外国企业的强有力的竞争。

32. 金融市场的市场化、国际化速度应跟上经济全球化的进程，金融制度改革、金融工具创新必须相结合。金融全球化是经济全球化中发展最迅速且最具影响力的一个方面。与商品市场和劳动力市场相比较，金融市场可以说是第一个实现了真正意义上的全球一体化的市场。自 70 年代以来 跨国资本流动快速增长，1980 年主要发达国家跨境股票与债券交易量不足国内生产总值的 10% ,但到 1995 年已远远超过 100%。外汇市场日平均交易量从 80 年代中期的 2000 亿美元增加到目前的 12000 亿美元，相当于所有国家外汇储备的 85% 是全球每天商品和服务出口值的 70 倍。特别是近年来，随着金融工具不断创新，金融资产急剧膨胀和国际资本私人化趋势，大量国际游资对发展中国家的经济和金融体系的稳定造成了巨大冲击。据国际货币基金组织的资料，1997 年，在国际金融市场上流动的短期银行贷款和其他金融资本至少有 7.2 万亿美元，相当于全球产出的 1/4。另据美国联邦储备委员会估计，1997 年，仅在纽约、伦敦和东京金融市场上，每天的外汇交易就有约 6500 亿美元 其中仅有 18% 是用于支付国际贸易和投资的，另外的 82% 则用于国际金融投机。巨额国际游资会导致经济泡沫化和汇率的无规则变动，还会削弱一国的货币主权，使其货币政策失灵。金融制度的改革、金融工具的改革和创新，是关系我国经济的改革和发展的非常重要的议题。如果金融市场的市场化、国际化速度跟不上经济全球化，那么我国的经济改革和发展将受到极大阻碍。因此，应注意信息经济、网络经济的发展对金融企业改革和管理提出的新要求，加快我国金融国际化步伐；大力发展证券市场，为企业改革和我国经济发展服务；加快金融创新，尤其是制度创新，奠定防范金融风险的保障机制；在金融业务的发展方向上，适应世界潮流，逐步实现银行业、保险业、证券业、信托业、金融信息服务业一体化、全能化。

33. 积极稳妥地推进对外开放。金融开放是中国经济参与经济全球化进程的必然趋势。但选择积极稳妥的开放策略至关重要。从我国的实际出发，首要解决的问题：一是在实现贸易自由化之前，先要稳定宏观经济，改善国际收支。二是放开对资本流动的管制要以金融监管体系的完善、经济实力的增强和充足的外汇储备为前提。三是在本币自由兑换之前，应首先解决银行系统的大量不良贷款问题。只有这样，才能尽可能地利用加入世贸组织带来的发展机遇并把入世的冲击降到最低。

九、强化政府公共职能迫在眉睫

34. 中国经济改革的成功源于政府的推动，21 世纪初期政府改革对经济社会发展全局仍有重要作用。过去的 20 年，中国经济改革的成功源于政府的推动。中国经济转型的关键时期，加快推进政府改革，充分发挥政府的有效作用显得更为重要。虽然中国政府职能转换已经取得了积极的效果，但在新的国内外环境中，政府自身的改革相对于微观经济基础已处于滞后状态。这不仅制约着微观经济基础改革的深化，而且制约着以法治国、法制经济的推进。目前，政府改革的重点：一是转变职能，抛开部门利益，减少对资源配置的审批，减少对市场准入的审批，以放开企业的手脚。减少行政审批也是精简

政府机构和人员的前提。必须予以保留的审批事项，要公开办事程序，提高透明度，接受公众监督。二是明确财产权，并确定有效的管理资产的办法。三是健全社会保障制度，设法改善国有企业改革的社会环境。对待国有企业职工下岗，其重点不应只是救济和补贴，而在于培育新的就业岗位。

35. 适应网络经济和全球化趋势，加快政府职能转变，加强政府对战略选择和游戏规则制定的职能。在经济体制转轨和经济全球化背景下，政府的传统职能随着网络化和全球化的趋势正在弱化，但新的职能需要进一步加强。实践表明，政府对经济发展战略的选择和决策，以及对规则和制度的建设对一国的经济持续稳定增长至关重要。为此，要改变传统的政绩考核评价内容。首先要取消对各级地方政府 GDP 总量、增长速度等考核指标。对政府的考核限于政府直接行使的职能职责范围内。考核评价的内容调整为：一是为经济发展所提供的软硬环境；二是为消除收入分配不合理和增加就业机会所采取的措施；三是为环境保护和可持续发展所采取的措施；四是经济结构和经济布局的合理化所采取的措施等等。政府必须逐步从“政府直接推动型经济”的角色退出。

36. 保证市场环境，保障公众利益，保障公共产品供给和国家中长期健康发展是新时期政府的主要职能。适应市场需要，转变政府职能首先要解决好政府和市场的定位问题。在一定程度上说，政府在提供有效的社会公共产品方面，还是一个“弱”政府。在公共管理职能方面，政府既缺位又不到位。应逐步削弱直至取消政府对微观经济主体的直接行政干预，同时相应强化其保护产权和合法契约的履行，提供基础设施和稳定宏观经济等方面的职能。这是政府改革的根本方向。为此，政府应当让出市场和企业能够自己解决问题的领域。从控制财政供给源头入手，实行行政开支法定化，精简政府机构和公务员人数，提高政府效率是政府改革的重要步骤。

37. 通过政府预算的法律化，建立公共财政，规范和强化政府行为。不同的经济体制决定着不同的财政类型。建立社会主义市场经济，不能不建立与市场经济相适应的公共财政。目前我国进行的建立公共财政基本框架的改革，是财政改革的攻坚战，其关键则是政府预算制度的改革。建立真正意义上的政府预算制度，将直接从财政这一政府经济命脉上确保社会公众对政府行为的约束，确保市场与政府间形成合理的关系。财政改革的基本思路是，转变政府职能，合理确定各级政府的事权和财权，做到一级政府，一级事权，一级财政，一级预算；同时，保持必要的、自上而下的转移支付的力量。目前的重点：一是加快税费改革；二是调整财政支出结构，大力精简各级政府机构，逐步减少对直接盈利性的投资；三是全面推行预算管理的改革；四是进一步强调公平税负和改进不合理的税制；五是通过多种措施提高两个比重，以因素法取代基数法，规范中央对地方转移支付。

38. 用法律约束政府行为。政府改革进程中的法制建设是全面体制创新的主要推进方式和基础，必须完善市场经济条件下的基本财产制度和信用制度，积极推进立法进程，加强司法监督。政府行为应置于法律的监督制衡之下。目前的重点是健全人大对政府的制衡机制 扩大人大对政府工作的审议范围 并依法行使听证、质询等职能。

十、面向全球，配套改革

39. 面向全球，配套改革，是中国经济进入新世纪、新阶段的突出特点，下一步改革必须更多地考虑改革的综合性和整体性。在 21 世纪初期的特定环境下，我国经济对配套改革的要求比以往 20 年中的任何时期都迫切。改革是一项复杂的系统工程，配套改革将是 21 世纪初期的中国经济改革最重要的特征。我们不仅应注重经济因素的改革，也要注重非经济因素的改革对中国经济改革与发展的深远作用和影响。这些配套主要包括与市场经济相适应的法制建设、民主政治的建设、非国有经济的规范发展以及城乡发展的配套等。21 世纪初期的我国经济改革，从总体说仍然是渐进式的，但在这个渐进过程中，阶段性突破比照过去有着更为迫切的客观要求。21 世纪初期中国的经济改革必须努力寻求渐进式改革与阶段性突破的结合，在坚持渐进式改革中，适时实现阶段性改革的突破。

40. 努力寻求经济体制改革与政治体制改革的结合，在加快经济改革的同时，稳妥地推进政治体制改革。经济体制改革的深入，牵动社会政治生活的方方面面，触及了社会重大利益再分配和权利调整问题。伴随经济改革产生的经济和社会问题已超越了经济改革本身。稳妥推进政治体制改革，已成为深化经济体制改革的重要条件。一是政治体制改革要为经济体制改革提供保证。例如，农村的经济改革对农村的基层民主化建设提出了直接的要求，加快推进农村基层民主化进程已成为推进农村经济改革的重要保证。城市经济改革和农村经济改革一样，也已对政治体制改革提出了相应的要求。二是国有资产流失和社会腐败现象的存在，既有经济体制的根源，也有政治体制的因素。要真正消除腐败，不仅要进行经济体制改革，而且必须进行相应的政治体制改革。三是调整经济结构，发展以人为本的高科技产业，迫切需要市场竞争环境的形成和人事管理制度改革的突破。