

序 轱信任的年代，怀疑的年代

吴敬琏 轱

这一代中国人生而有幸，生活在改革开放风雷激荡的大时代。

改革开放的潮流波澜壮阔，滚滚向前。然而，改革的进程并不是、也不可能是一路顺风凯歌前进，而必然会遇到这样或那样的阻碍，形成或大或小的冲突。即使改革本身，也会犯下这种或那种错误。在前进的历程中，改革有失败、曲折和反复，呈现出高度的复杂性和多样性。因此如我在纪念中国改革 圆周年时曾经指出过的，改革时代和狄更斯在《双城记》开篇时所描绘的时代所具有的相似特征：

“这是最好的时期，也是最坏的时期；这是智慧的时代，也是愚蠢的时代；这是信任的年代，也是怀疑的年代；这是光明的季节，也是黑暗的季节；这是希望的春天，也是失望的冬天；我们的前途无量，同时又感到希望渺茫；我们一齐奔向天堂，我们全都走向另一个方向……”

中国人历来有由当代人将当时发生的事件记录下来，以便以史为鉴的传

统。我们身处伟大的时代,更应当对我们的成功与失误,进步与挫折加以记录和分析,以便总结过往经验,明确继续前进的方向,把改革开放的事情办得更好。

然而,在旧时代中,修史的权力基本上被官家所垄断,以致对历史事件的记述被简约阉割为帝王的“起居注”,以此为基础修成的“正史”也在很大的程度上变成了“帝王家谱”。其间,为了统治者的利益而增删修饰,更使历史丢失了它的真面目。在新时代里,这种做法不应当再重复了。

改革开放是大众的事业,亿万工农群众、专业人员、企业家、政治家参与了这一事业。将他们的辉煌业绩和失败挫折记录下来的最合适的笔者,莫过于现代社会中的“无冕之王”——新闻记者。新闻写作所要求的翔实准确,使新闻分析成为作这种活历史记述的最佳文体。可以说,今天的新闻就是明天的历史。《财经》杂志丛书这套由《财经》杂志以不同的内容选辑而

成的书，便是如此这般地使昨天的新闻成为了今天的历史。不过，它是一部未完成的历史，因为改革还在继续，每一天都上演着激动人心的大戏，我们的财经媒体也源源不断地取得鲜活的素材。

《财经》杂志在我国的专业人员乃至一般民众中有着很高的声誉，这不仅是因为它用自己如椽之笔向经济中的黑暗行为投去一枝枝投枪，而且是因为《财经》杂志集合了一批有抱负、有才华、有社会责任感的新闻人。他们（她）们在迷雾重重的资本市场上，凭着赤诚的心，用单薄的肩扛起了他们（她）们本来难以扛起重担。在此次印行的《黑幕与陷阱》一书中，包括了《基金黑幕》、《谁在操纵亿安科技》、《庄家吕梁》、《银广夏陷阱》、《蓝田神话凋零》等七套报道。《财经》的读者对这些触目惊心的事件想必都记忆犹新。《黑幕与陷阱》编辑的话说道：“重行整理这些报道之时，《财经》编辑部既感到自豪，也为中国证券市场的现状感到遗憾。自豪是因为每篇报道都对澄清市场有所助益；遗憾是因为报道中所揭露的阴暗一面虽有衰减之势，却远未达到令人满意的程度。”当我们读到这段话时，有谁能够不与我们可敬可爱的新闻工作者一起自豪和哀伤呢？而在另一本《管制的黄昏》中，则是记录了中国电信——这个原来高度垄断行业的制度变迁，走向市场过程中的悲欢离合。《管制的黄昏》注定了我国电信业将要经过清冷漫长的夜，迎来一个竞争性市场阳光明媚的早晨。此时此刻，中国电信涨价正在世界各地的市场上发生着激烈地反应，它警示着人们，改革还未有穷期。

在市场经济中,报纸、杂志也是商品,但是又不是一般的商品,而是承载着诸多社会责任、人文关怀的特殊商品。因此,如何协调业者的近期利益和社会利益是一个重要的问题。从长远看,越趋近于社会利益而避免急功近利,越能获得市场利益。因为社会的利益就是读者的利益,保证了社会的利益也就保证了读者的利益,而读者又是媒体的最终消费者。然而,经济现象往往扑朔迷离,普通投资者不一定能够凭直觉识别什么是自己的利益所在,这就使虚假报道和似是而非的“理论”能够行于一时,也必定会有人禁不住短期利益的诱惑而背弃良知、贻害社会以致自毁长城。所以要办好媒体就必须秉持一心为读者的理想,摒弃急功近利的短见,通过自由表达对于社会的观察和分析来服务社会。媒体的操持者,还应当有对于新闻事业的感情和敬畏,以及对于无冕之王这一桂冠的持久珍惜。

对于《财经》杂志丛书所辑录的文章所记述的事实是否有差错,它们所表达的观点是否全都正确,人们完全可以见仁见智,做出自己的评论。但其中的许多文章,闪现出了上面讲到的那些新闻人应当具有的精神光芒,而且往往妙笔生花、引人入胜,因此《财经》杂志丛书的意义和价值不仅在于它对热点问题的犀利剖析促进了净化中国市场环境的努力,而且对于提升中国传媒界的职业探索和专业素养也是极具重要意义的。我十分乐意为之作序。

二〇〇四年 庚子 月 日

编辑说明

这本集子里收录的，是《财经》近年来对经济社会领域里一些全局性事件和现象的报道，包括产权制度改革、国有资产管理体制改革、住房制度改革、户籍制度改革、财税制度改革、社保制度改革、医疗制度改革、农地制度改革、农村税费改革、粮食体制改革、农村义务教育体制改革、农村医疗保障体制改革，等等。作为一份新闻性刊物，《财经》无疑是追逐新闻的，每期基本上都是围绕一段时间内发生的事件筹划选题。可是，当我们把近两年的报道集合在一起重新整理时，却发现阶段性的对新闻的追逐，竟然构成了一组中国转轨时期经济变革和时代变迁的较为完整的图像，这是我们始料未及的，也让我们感到欣慰。

但变迁仍在继续。昨天的新闻，转瞬即成为历史；而历史被实践常写常新，才显得鲜活。我们所能做的，也只是以严谨求实的态度，还原和留下一段历史记录，以帮助人们理解今天，把握明天。

第一部 变革年代

第一篇

圆
圆

万亿国资走向
先行者之轨

深圳 始创三层架构

上海“婆婆”变“老板”

辽宁“两委”归一

吉林 权归“决策会议”

苑

附录 国资管理体制改革大事记 建国以来国企“上收下放”历程

第二篇

源

房改迷局

贵阳房改快刀斩乱麻

缘

评论 自愿性渐进性改革何以成为主流

远

附录 房改大事记

第三篇

远

户籍变法

上海：一个城市的选择

苑

附录 新中国户籍制度演变

苑

追踪 户籍改革城市突破

第四篇

愿

中国养老制度转轨

谁来监管养老基金

愿

附录 部分国家和地区养老基金模式 养老保险制度演进大事记

愿

辽宁社保实验

第五篇

愿

医疗改革 艰难突破

背景 悲剧幕后

寻找“另类医院”

转型中国 目录

第六篇	
解疑税制改革	
宰辅给中国税制带来什么压力芽	
存在减税的前景吗芽	
增值税转型如何分步进行芽	
内外资企业所得税统一税率定在何处芽	
个人所得税将如何改革芽	
附录 中国税收种类	
第七篇	
苏南寓言	
一份来自银行的报告	
中国经济改革天然实验室	
第二部 “三农”忧患	
第一篇	
新土地革命	
江夏土地流转调查：个案与现实	
两权分离下的农地制度演变	
资源禀赋人多地少矛盾规定了中国农业制度	
——专访原中央农村政策研究室主任杜润生	
第二篇	
农赋之变	
长丰喜忧	
评论 农村税费改革远不止是农民减负问题	
附录 农村税费改革大事记 中国历史上几次重大的税费改革	
第三篇	
粮棉放开重启	
棉改突破	
夏津：顽强的棉花黑市	
新疆：又一种逻辑	
又见粮改	
评论 又一波粮棉流通体制改革 给市场一次真正机会	
附录 中国粮食流通体制改革全记录	

转型中国 附录

- 第四篇
农村义务教育难解之结
附录 中国义务教育投资体制沿革
- 第五篇
农村医保 风雨飘摇
肥西：一个自我修复的“样本”
评论 人力资本投资与农村医疗保障
附录 中国农村医疗四阶段

第三部 政经万象

- 第一篇
法官再造
改造权力 法律职业阶层的兴起
附录 世界发达国家法律职业准入制度一览
追踪 司法考试立规在即
- 第二篇
中国 霸鹫生态
“地球村”：自愿者的组织
香港乐施会的自我规范
评论 中国 霸鹫与公民社会的形成
- 第三篇
村民自治难局
潜江暗流
评论 以法律规范乡村关系
- 第四篇
失业之忧
城镇登记失业率 冰山一角
就业优先下的政策选择
就业市场化改革 隐性失业显性化
评论 改革、市场化与就业机会
附录 劳动和社会保障领域改革大事记

转型中国 附录

	第五篇
猿缘	扶贫转型 从行政到市场
源怨	评论 市场化扶贫才有效率
源园	附录 孟加拉小额信贷模式
源源	跋 转型中的探索力量

第一部

变革年代

第一篇 5000亿国资走向

第二篇 房改迷局

第三篇 户籍变法

第四篇 中国养老制度转轨

第五篇 医疗改革 艰难突破

第六篇 解疑税制改革

第七篇 苏南寓言

第一篇 万亿国资走向

1997年 9月 12日，北京，一场涉及逾 10万亿元资产的重大调整初露端倪。

在这天召开的中共十六大上，中共中央总书记江泽民发表长达近两个小时的主题报告。报告透露出相当多积极而富有诚意的信息，其中《财经》在此前四处奔波查证的一项重大变革——中国国有资产管理体制将进行重大调整，赋予地方政府履行出资人职能——是重要内容。

在报告中，江泽民就此问题进行了如下表述：“在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”

这个表述简明而精当，局内人一听可知：这实际上意味着建国以来一直实行的国有资产“国家统一所有，地方分级管理”的模式走到了尽头。尽管报告仍然强调“坚持国家所有”，但由于地方政府将享有完整的出资人权益，即将有可能自行决定这部分资产的拍卖、转让等事宜，事实上也就相当于拥有了属于自己的那部分产权——有学者将其简称为“国家所有，分级行使产权”。

经济学家、十六大报告起草组经济组负责人张卓元对《财经》说，由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，可以充分发挥中央和地方两个积极性，有利于企业清晰产权，形成多元投资主体和规范的法人治理结构。可以想见的是，下一步，中央和地方也许会坐在一起，对中央和地方资产的边界进行划分。

据可靠消息，为了十六大报告中的这几句话，中央有关部门早在今年年初就要求国务院体改办成立课题组，前往国资改革的前沿阵地上海、深圳、吉林等地深入调研，历经大半年时间，最终形成了课题报告。该报告为十六大报告中关于国资管理体制改革部分提供了最直接的意见建议。以此报告为蓝本，经过反复讨论，最后形成了十六大报告的相关内容。

几乎与此同时，国务院发展研究中心企业研究所亦受国务院委托进行相关的研究。据悉，对他们的要求已落实到如何进行具体操作的层次。

种种迹象均表明，如此重大的政策变动，应是来自于中央高层，且思路早在各路人马展开调研之前便已坚定。因此，有专家认为，地方自主权的加大，无疑将加快调整国有经济布局 and 结构的速度，这正是中国经济发展进程中亟待解决的问题之一。

从“国家统一所有，地方分级管理”到“国家所有，中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益”，一个表述的改变浓缩了十几年的争论、实践与期盼，一次关于国有资产管理体制的突破性变革在1997年11月通过十六大报告昭示天下，而其引发的诸多方面的利益格局调整则更为深刻。

从“分级管理”到“分级行使产权”

寥寥几字之差，意味着将来地方政府可获得对其享有所有者权益的那一部分资产的处置权，而不必事事报中央审批

时序已近1997年底，北大方正集团的改制方案上报财政部已经快两年了，至今仍未得到批复。改制杳无音信，期盼着通过改制使方正获得重生的方正员工又在期待中进入了一个新的冬天。

北大方正于1995年初制定的改制方案，其核心是将总资产的30%以股份的形式量化给职工。这正是改制的难点所在，因为在方正的额头上赫然印着四个字——“国有资产”。

1997年夏天，时任副董事长的魏新对记者谈及方正的困境时，总是会会同

一句话：“你把方正看做国有企业，就会知道它所有的问题所在。”在魏新当时的计划里，如果第一步改制成功，北大校方所占股份大约可以缩减到10%~20%，从而变现出10亿元~20亿元给学校，然后再找一家公司进入企业。“这样企业的股东结构比较好，对学校应该是一件比较合算的事”。可是，由于方正的国有资产性质，其改制每一步都得严格报财政部企业司审批，只能是行之迟迟。

在中国现有的体制下，按隶属关系，国有企业可以分为两类：一类是属于中央管理的国有企业，简称中央企业；另一类是属于地方管理的国有企业，简称地方国有企业。根据管理主体的不同，中央政府和地方各级政府分别对企业行使管理权，但前提条件是，无论谁出资，企业产权都归全国人民所有，地方只拥有管理权。

产权和管理权当然是两个概念，不过在大一统的计划经济体制下，从新中国成立后到20世纪80年代的漫长岁月里，区分这两个概念并没有太多的实际意义。对国有企业而言，都只提管理权，不提所有权。直到改革开放后，多种经济成分经济组织的重新出现，所有权概念才逐步浮出水面。

1988年以后，面对日渐增多的企业合资等现状，为解决国有资产管理混乱等问题成立了国有资产管理局。1993年特别是1995年以后，地方中小企业转制速度加快。但在1993年之前，国有企业资产转让的通常路径为先报专业经济部门，再由专业经济部门转报地方或中央国有资产管理局批准。由于出资人并不清晰而传统观念干扰时有发生，企业的实质性转制多发生于小企业，且范围仍相当有限。转制中缺乏公开、公平的问题也时有发生。

1998年，原国有资产管理局撤销，其国资管理职能移交财政部企业司。与此同时，各专业经济部门撤销后，对行业内企业的管理职能也分散到了各个政府职能部门。这一时期，国有企业“所有者到位”进一步被置入议程。按照国有资产“国家所有，分级管理”的原则，国企改革、转让方案被进一步明确要由中央政府批准。大企业转制例如联想，作为高科技企业给予员工一定的股份，最终要由财政部批准。这样的大企业转制甚至会成为总理办公

会的议题。

当然，即使在 1995 年以后，一些地方的小企业改制也并不全经中央批准，只在少数情况下由于影响了稳定，“闹出事来”，才最终受到中央干预；至于方正这样的知名大企业，按程序报批直至财政部则属必然。

层层报批意味着等待，更表明命运难测。于是，一方面，改制重组是国企改革的方向已无疑义，另一方面，现实中改制却又经常遭遇重重障碍——有时是政府部门的观念问题，比如担心国有资产的流失；有时是出于种种现实的考虑，比如稳定民心；有时甚至只是一些纯粹技术性的因素：要改制的企业千千万万，而具体的几个职能部门纵有千头万臂，又岂能顾得过来？

显而易见，这次十六大报告对于国有资产“国家所有、分级行使产权”的论述一旦兑现，将会从根本上改变这种局面。作为可以“履行出资人职责”的地方政府，将可以比较直接地对相关企业做出改制决策；而地方政府对自身辖下的企业会有更切近的了解，利益关系也更为紧密，改制的推进亦减少了阻力。

从“分级管理”到“分级行使产权”，几字之差，意味重大。

“分级所有”：目标与过渡

相当长的一段时间里，是否需要采取“分级所有”曾颇有争议

究竟如何界定国有资产的归属，多年来素有争议。

与往昔实施的“国家所有、分级管理”的原则不同，部分学者近年来曾呼吁“分级所有”。亦即地方的国有企业完全和彻底地属当地政府所有，地方政府拥有对该企业的全部所有者权益。

“分级所有”论者称，中国是一个大国，必须承认地方利益的存在。目前中国财政体制事实上已是分级体制，应实现财权、事权、产权的有效统一。一级事权需要一级财权来作保证，而一级财权的形成又必须拥有一级清晰的产权。没有产权，财权只是无源之水。中央政权不给地方这些权力和责

任，地方政府就会躺在中央政府的怀抱里，只会找中央政府要钱。清华大学教授魏杰就此提出：“如果市场经济的原则是谁出资谁所有，为什么地方出资创办的企业就不能由地方行使出资人权利呢？”

国务院发展研究中心企业研究所一位国资研究专家举例说：“我们的社会保障体系为什么建立不起来？就是因为地方政府没有相应的国有资本所有权和收益，会拖延甚至推诿社会保障的责任，这对于整个社会公平和社会稳定都是不利的。”

另有观点认为，如果实行分级所有体制，将固化各级政府的利益格局，保护地方政府的所有者权益。产权可以在不同级政府间交易，但是不可以平调。而过去把下级政府的好企业收上来，本级政府的差企业放下去，这种行为大大挫伤了地方发展经济的积极性。

然而，“国家所有、分级管理”的主张者们并不同意这种主张。道理也很简单：某一地区国有经济的发展，通常是全国上下共同支持的结果，并不能认定为当地的一己资产。而且，如果实行“分级所有”，最大的问题是有可能带来国体的变化或政治体制的变化，存有政治风险。

“分级管理”作为主流观点，在现实中居于主导地位，而“分级所有”近年来也时有主张。五年前的中共十五大期间，国务院发展研究中心曾经组成由吴敬琏领衔的课题组就“国有企业战略性改组”发表专题报告，其中第三部分“建立国有资产管理新体制”在提到出资人到位、统一管理、分类管理等问题的同时，亦建议“在适当调整各级政府管辖范围的基础上，改现有的分级管理为分级所有”。^[1] 1997年十五届四中全会前夕，国研中心再次向中央提交了“国企改革攻坚十五题”的研究报告，其中也提到从“一级所有多级管理向多级所有过渡”。

1997年 8月 10日，十六大召开前夕，世界银行和国务院发展研究中心召开了一个国有资本管理和国有企业改革研讨会。会上，国务院发展研究中心企业研究所课题组提交了一份报告，再次提出了要逐步变“分级管理”为“分级所有”的看法。

在辩论中，变革最终这样发生——十六大报告提出的“国家所有，中央政府和地方分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益”。这种有别于分级管理和分级所有的提法，可谓第三种提法——“分级行使产权”。

此主张的要义是将终极所有权和出资人产权的概念分离，强调国家对所有中央和地方资产拥有终极所有权，出资人行使的是产权职能，和终极所有权是两个概念。

“分级行使产权”说在实际操作中必然涉及对“出资人职能”的理解。有经济学家对其解释是“完整地占有、使用、转让和剩余索取权以及自主选择经营者的权力”。世界银行的企业重组专家张春霖指出：“这比真正的分级所有仅有一点差别，就是中央政府保留了资产的终极所有权。但是具体处置国有资产，比如说谁来决定兼并的价格时，中央政府和地方政府是分开的。”

“最通俗的理解，母公司持有子公司的产权，但母公司可能不是终极所有者，母公司背后还另有出资人。”一位参加了体改办课题组的国资专家认为。

他解释说，十六大报告中提出的分级行使出资人职责只是行使出资人产权，并非行使终极所有权。“这样，国有资产国家所有，在法律上全国的国有资产归全国人民所有，这并没有改变。”

他认为：“国家所有，分级行使产权”必须满足两个前提：一是国家必须统一制定法律法规；二是由于中央政府代表终极所有权，必要时拥有最后统一配置资源的权力。在这两个前提下，“国家所有，分级行使产权”既解决了“分级所有”可能带来的政治分割问题，又解决了“分级管理”带来的国有资产无人最终负责的问题。

“分级所有”的目标并未放弃。国研中心企业研究所的课题报告即提出，应用猿缘年或稍长的时间，梳理有关的经济和法律关系，结合分级财政体制的健全过程，最终完成向“分级所有”体制的彻底转变。

“分家”模糊地带

对于如何划分中央和地方履行国有资产出资人职能的边界，
存在大量模糊地带，十六大报告只是指出了政策方向，
距离具体操作还有很长的路要走

1995年，在一个非公开场合，有人曾问海尔总裁张瑞敏为什么企业不进行改制，搞经理层收购。张瑞敏表示，一方面企业现在运行正常，还没有迫切到需要改制的程度，另一方面，还要再看看政策走向。其时，春兰改制在中央政府干预下失败未久，张瑞敏显然不想冒太大的政策风险。家电业的另一巨头长虹早在1985年便开始了改制的历程。在惠州市政府积极支持下，直至今年改制才尘埃落定。即便如此，长虹改制的整个过程和采取的策略至今迟迟没有公布。负责整个股权改制方案的长虹董事虞跃明曾经说过：“如果与此相关的方方面面人士都还没有吃透方案，就拿到社会上去讲、去分析的话，弄不好就会把方案给扼杀了。”

“分级行使产权”方略对于海尔和长虹们事关重大。分析家说，如果这两家确属地方出资发展起来的竞争性企业被明确属于地方，未来的改制进程将较为顺畅。不过，在确定“分级行使产权”之后，究竟如何划分中央地方资产是一项复杂的工作，大企业归属目前仍在未定之天。

对于资产划分，十六大报告中相当明确地提出了基本原则：“关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。”

学者们普遍认为这一划分相当清楚，而如何界定“关系国民经济命脉和国家安全”的国有企业和基础设施，如何界定“重要自然资源”，则会成为近期相关改革中的重要任务。与此同时，现有的“分级管理”框架下形成的国有资产归属，很可能成为未来划分出资人权限的基础。

例如国务院发展研究中心课题组的方案便提出，未来资产划分时，应当