

中国农村土地制度变革的回顾和展望

2006年02月作者：张晓山 来源：学习与探索

三农问题的关键点之一是农民的土地问题，而土地问题的核心是与利益相关方的利益关系紧密相连的土地产权制度的改革和完善。现仅对农村改革以来土地制度的演进做一个粗略的回顾和展望。

一、改革以来农村土地制度的变迁

改革以来，农村土地制度变迁的进程，实质上是在保留集体土地所有制的前提下，赋予并不断强化和保障农民土地承包经营权的产权制度改革过程，也是对农地集体所有制实现形式不断进行探索的过程。

（一）农村改革后多元的集体土地所有制在法律上得到规范，但“集体”的边界发生了变化

人民公社时期，农村土地实行人民公社、生产大队、生产队“三级所有、队为基础”的体制，即在人民公社内部，土地以生产队所有为基础。其时，尚保留有部分社员的自留地。

农村改革后，1982年12月颁布的《中华人民共和国宪法》规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”同时规定：“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”1998年修改后的《土地管理法》在规范村、组所有的同时，还规定：“已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。”根据历史上形成的农村土地占有现实，这些法律规定了包括组所有、村所有、乡（镇）所有的多元的农村集体土地所有制。其意义在于：（1）明确规范了

由谁来发包土地以及在多大的社员范围内发包土地。（2）明确界定了因土地征用等原因引起的土地调整的范围。（3）明确了在多大范围内（村或组）实施征地补偿和劳动力安置。

（4）明确了农村未发包土地的管理和使用。那些集体所有但没有发包到户的土地，实际上成为农村真正意义上的社区所有的土地。（5）有利于协调集体内部的土地经济关系。

但我们也必须指出，通过 1998 年修改后的《土地管理法》和同年颁布的《中华人民共和国民法通则》，农村土地集体所有制的“集体”边界已悄然发生变化。在一些地区，土地的最终权属已从生产队(村民小组)一级过渡为生产大队(行政村)一级。1996 年，全国土地归村（原生产大队）所有的数量已达 328219 个，占当年全国村民委员会数（740128 个）的 44%。当农民与集体之间只是土地承包与发包的关系时，这种土地权属的变迁并不会产生什么实质性的后果，但当农村土地的用途发生变化(如农地被征用)时，这种所有制变迁的后遗症往往就会凸现出来。

（二）农民部分地享有其承包土地的使用权、剩余索取权及转让权

农村土地属于集体所有，但谁来代表集体？农村集体土地的控制决策权由谁来行使？这是一个理论、法律及政策上都尚未得到明确的问题。

以家庭联产承包为主的责任制使土地的所有权与使用权相分离，原来由生产队代表农民群众集中占有的土地(包括耕地、山林、果园、草场、水面等)大都以人头或劳动力为依据承包给了农户，而且承包期限在 15 年(自 1994 年起又进一步扩大到 30 年)。这样，农户只要按照承包合同，承担法律规定的各项义务，就有权以市场为导向，以经济效益为依据，自行安排作物的种植品种和种植面积。也就是说，农民部分地拥有了对于这一部分土地的经营决策权。

同时，随着农村经济的发展和非农产业的蓬勃兴起，农业劳动力不断地从土地上转移出来。在这种情况下，国家也鼓励农户根据自己的实际转包或转让土地。相关文件规定，在权

利的变更不损害国家与社区集体利益的前提下，承包农户可以有条件地享有处置承包土地的权利。他们在不违背有关规定的情况下，可自定条件，自行选择土地的转包、转让对象。

应该指出的是，农户对其承包土地的使用权仍受到一定的约束。在实践中，由于社区组织在某种程度上已成为政府机构的延伸和代理，因此各级政府通过社区组织来行使控制决策权，而农民只对于日常生产活动享有一定程度的经营决策权，部分地享有其承包土地的使用权、剩余索取权及转让权。尽管受市场导向的影响，农户的经营活动程度不同地要以效益最大化为目标，但当时受国家计划指令的控制，农民还必须按照定购合同的规定，保证完成合同所必需的种植品种和种植面积。

在法规条例方面，当时中央制订的土地政策虽然对某些问题做了原则性的规定，但土地承包经营权的含义、权能范围以及实行办法，对土地使用权的转让、出租、入股、抵押等都没有严格的法律规定，各地在理解、执行上存在很大的差异，往往引起纠纷。

在开展和完善第二轮土地承包的同时，面对农村集体和村干部随意调整土地、变更土地合同、随意收回承包地、土地流转秩序混乱等问题，中央政府开始运用法律手段界定和规范集体和农民之间的土地经济关系，农民在农村改革后实际获得的土地承包经营权得到了法律的直接界定和保护。《中华人民共和国土地管理法》在1998年修订后，补充了新的条款，将过去随意的土地调整限制在一定的条件之下。但也应指出，这部法令仍然存在明显的缺陷，因为只要三分之二以上村民或村民代表同意，其他村民的受到法律保护的土地承包经营权就可以被剥夺，显然，这是一种“合法的剥夺”。该法使社区组织依法享有农村集体土地的发包权，并能依法通过一定的程序调整农户的土地承包经营权，这种集体所有的、以前没有明确界定产权的土地制度和土地承包经营权的不稳定导致乡镇政府和村社区组织掌握了土地产权束中的让渡权和处置权，即调整土地资源的权利和对外交易土地资源的权力。

由于社区集体与农户签订的承包合同规定的农民的权利和义务不规范、不统一，合同缺乏可操作的自我实施机制和外部监督机制。为了保护农民的利益不受侵犯，2001年12月30日，中共中央发布了《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》，并规定该《通知》一直要传达到村一级。《通知》指出，中央的政策十分明确，不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地。同时还明确：“不能用少数服从多数的办法强迫农户放弃承包权或改变承包合同。”2002年11月5日，《人民日报》在头版刊登了该《通知》，即是通过中央文件的形式公开对现行法律进行了修正。2003年实施的《中华人民共和国农村土地承包法》对土地发包方和承包方的权利和义务、承包期限和承包合同、土地承包经营权流转等做了严格规范。第26条规定：“承包期内，发包方不得收回承包地。”第27条规定：“承包期内，发包方不得调整承包地。承包期内，因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的，必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同中约定不得调整的，按照其约定。”第33条规定：“土地承包经营权流转应当遵循以下原则：(一)平等协商、自愿、有偿，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转；(二)不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途。”但是，在土地流转形式上，土地抵押仍然受到限制。

《中华人民共和国农村土地承包法》的目的是规范农村集体经济组织内部土地发包方(村组干部)和承包方(普通农户)之间的经济关系，保护农户的承包经营权。但对农用土地被征用、转为非农用地的过程中，如何保护农民的经济权益这一重大问题，该法并未涉及。

(三)传统的农地统征制度和土地用途管制制度相结合，在土地征收和农地转用环节，农民的土地产权仍然没有获得公正待遇

在国家对农民土地利用的指令性计划控制如种植面积控制等解除的同时，国家对农村土地利用的规划管理和土地用途管制逐步得到加强。对土地利用进行规划管制是市场经济国家的通行做法。可以说，改革开放后，我国城乡建设用地市场的发展使土地利用规划管理和土地用途管制变得越来越重要。但是，问题是长期实行农地统一征收的建设用地取得制度，在确立土地利用规划管理和土地用途管制制度后，农地统一征收制度与土地用途管制制度相结合，土地征收逐步成为政府统一控制农地转用的基本手段。

《中华人民共和国宪法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或征用。任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。”按照现行法律，农民社区集体不拥有让渡土地权属的权利。在农地改变用途时，要先按照国家建设征用土地的规定对土地实行征收，将其收归国有，该社区的农民除按政策规定获得低的补偿外，不能分享农地转为非农用地所获的增值收益。但“公共利益”实际上很难界定，有些情况是以国家、社会、公共利益为名，实际上行的是部门或集团的既得利益之实。公共利益相对应的是公共产品，于是稀缺的生产要素土地就变成了廉价的公共产品，对农民的剥夺随之合法化了。

由于我国农地价格表现为具有政府强制性的征地费，征地费普遍较低，大约相当于真正的农地价格（即农地收益资本化的价格）的 50%，所以实际的城市生地价格与实际的农地价格（征地费）的差价不仅包括“农转非”增值，而且还包含了部分农地价值。这样造成的实际后果是，低价征用农地使农村集体利益受损，协议出让规划建设用地使国家利益受损，农村集体和国家损失的利益成了房地产开发公司的额外收益。

2004 年 10 月，国务院出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号）。此后又规定，征地管理实行必须执行规划计划、必须充分征求农民意见、必须补偿安置费足额到位才能动工用地、必须公开征地程序和费用标准及使用情况的“四个必须”；要推

进征地制度改革，完善征地补偿安置制度；落实国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发的要求，各地普遍加大土地开发整理力度。这些措施仍然停留在政策层面，特别是没有打破现行的农地转用统征制度。虽然《农村土地承包法》规范了农村集体经济组织内部土地发包方（村组干部）和承包方（普通农户）之间的经济关系，从法律上界定和保护了农民在土地承包、内部流转等方面的土地权益。但是，在农地转用和土地征收环节，农民的土地产权仍然没有获得公正的待遇和严格的法律保护。

（四）最严格的土地管理和耕地保护制度仍然没有建立起来

中国作为发展中的人口大国，在城镇化进程中面临如何保护好农民特别是失地农民土地权益的挑战同时，将不可避免地面临保护耕地资源和林地、湿地等生态资源等方面的挑战。在政府主导型的经济下，地方政府具有转用农地的利益激励和操作便利，如何建立和完善最严格的土地管理和耕地保护制度是一个远没有解决的问题。在农地转为非农用地方面，土地市场管理的法律法规和各项制度未能有效落实，政府对土地市场的宏观调控还不够有效。一些地方违反规划和用地审批程序，擅自下放土地审批权，特别是开发商与乡(镇)、村违法私自签订用地协议，圈占土地搞房地产开发，严重影响和干扰了国家对土地供应总量的控制和耕地保护目标。不同区域之间，为创造政绩吸引投资，竞相压低地价，造成土地资源浪费、土地资产流失。

近年来土地市场突出的一个问题是地方违规乱设各类园区，严重冲击了土地供应总量控制和集中统一管理制度，扰乱了正常土地市场秩序。有的地区至今仍沿用计划经济时期的基建程序，通过计划立项、规划定点先行确定土地使用者，以计划立项取代土地审批。土地的后置审批，客观上造成了被动供地局面，影响了经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌出让制度的有效实施。

一些地方的农民受利益诱导也变相违规私下转用农地或超占宅基地。《中华人民共和国土地管理法》规定，农村村民一户只拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。有了这个法律，农民便想办法去积极地“分户”。于是出现了乡村人口的数量增长是负数，但农户的数量增长是正数的现象。

为什么对土地的开发管不住？一些学者早已指出问题的症结，认为对土地的管理就如同反腐败一样。腐败的收益很高，成本却很低。拿农民的地搞开发，将农地转为非农用地，收益高，成本却很低。地方政府追求政绩的冲动具体体现在投资冲动上。中国的经济仍是政府主导型的经济。地方政府主导型投资是中国前一段时期投资过度扩张的主要拉动力量。投资资本必然要与土地相结合，必然要占用农田。这就出现了“上有政策，下有对策”。如上项目，能促进经济增长，创造就业，增加财税收入；如搞房地产开发，政府可以分享土地的增值收益。地价偏低，一方面使开发商土地需求膨胀，导致土地在转用和进行基础开发后闲置以及商品房大量空置；另一方面使我国房地产开发利润率偏高，这不仅刺激了开发商不顾市场行情盲目开发商品房，而且增加了开发商对商品房空置的承受能力。而对地方政府来说，在现有的政治体制和政绩考核机制的背景下，他们最优的选择就是以地生财，经营城市。

二、解决农村土地制度问题的几种设想

农业税取消之后，相当一部分地方政府相应出现的财力拮据，使各个利益相关方更把目光集中在农村的土地上，无论是地方政府、村、组，还是农户，各方面都把眼光盯着农村属于农民集体所有的那点地。改变土地用途，借地生财，这是很多地方试图走出财政困境的手段。这方面的行为对农村的社会秩序带来很大的隐患。2005年，很多地方的群体冲突事件，多数集中在土地问题上，尤其是在征地问题上围绕土地出让金分配上的冲突，有的已酿成了恶性事件，这样势必给社会带来更大的动荡和不安。为解决农村土地制度问题面临的困境，研究者们提出几种思路：

（一）土地所有权归农民，真正做到“耕者有其田”

赞成土地所有权归农民的研究者认为，从长远看，如果农民能够作为土地所有者进入市场，将使政府获取土地资源的成本大幅度上升，这是从根本上遏制政府对土地资源肆意掠夺的治本之策。

（二）土地国有，农民有田面权

有的学者提出：“建议改变土地集体所有制，实行土地国有，由农民长期使用的新体制。” [5]

有的学者提出总的设想：“农村土地同城市土地一样，全部归国家所有，实行土地国有化；但农村土地的使用权和支配权应交给农民及其家庭，使其自行经营和支配，不规定年限，农民可以将土地使用权和支配权出租、转让、抵押、赠送、遗传。” [6]

（三）在现有农村土地集体所有制的框架内进行改革

有的学者认为，在现有制度框架内，进一步弱化集体所有权，强化农户承包权，是一种既有效又稳妥的办法。这种承包权把占有、使用、收益和处分权都给了农户，农户成为实在的而不是名义上的土地主人。这就从根本上解决了保护农民在土地上的权益问题，也使耕地保护有了真正的主体。

在现有制度框架内的一些讨论集中在农村土地承包经营权的性质问题，也就是近年中央确定的新农村土地政策所带来的农村土地制度的变化问题。学术界对于农村土地承包经营权的性质的认识，存在着三种观点：一是物权说；二是债权说；三是由债权向物权转化说。占主流的观点认为，农村土地承包制合乎理论逻辑和实践要求的改进创新方向应当是积极推动农村土地承包经营权的物权化。

三、“战利品归谁”？

变更土地所有权的思路面临一个关键问题：在现在的环境和背景下，土地所有权归农民，会产生什么样的后果？农民是否能真正行使其所有权？是否真正能实现“耕者有其田”，究竟谁能成为农村土地的最终所有者并进入市场进行土地交易？

土地制度的变迁要估算变迁的收益和付出的成本；但另一个更重要的问题是谁能获得收益，谁将支付成本？中国改革以来老百姓最不满的最不公平的现象就是一部分人或集团只享受改革的收益而不支付成本，另一部分人或集团只支付成本却享受不到改革的收益。正如俄罗斯的改革所揭示的，“这场争斗的核心也是一切革命的核心：战利品归谁？”

突破原有制度框架的农村土地制度变迁的利弊现在还只是在理论上进行阐述。有的研究者以国有企业产权改革的后果来质疑土地私有化。实际上，更具有可比性的应该是 20 世纪 90 年代后期大力推行的乡村集体企业的产权改革。

在乡村集体企业产权改革的进程中，以集体企业领导人为一方，面对的不是全乡镇或村的社区成员，而是乡村干部，是双方的一种讨价还价的博弈过程，其结果取决于双方的实力、谈判地位。在谈判过程中，名义上的所有者（社区农民）往往是被排斥在这一进程之外的，最终的战利品也是在博弈的双方之间瓜分的 [7] 。

当前，尽管有法律为保障，但农民的土地承包经营权在一定程度上还是一种个人权利，而不是财产权利，也就是所说的社区集体的成员权。在承包期内调整土地的激励并不完全来自于村干部，也有的是来自于个人权利没有实现的人群。如农村土地制度有大的变革，错综复杂的利益格局将决定围绕土地的争斗将更为惨烈，战利品最终归谁？究竟谁能成为土地的最终所有者并成为土地市场的交易主体？

四、农村土地制度变革的展望——探索农村集体的成员对农村土地的财产权利的不同实现形式

世上没有绝对的权利，权利总是与义务相连，所有权亦是如此。但在中国农村土地问题的现实却是，农民往往只有义务，权利并不与义务相连。由于较大和较激烈的农村土地制度变迁的制度收益与制度成本之间的关系，目前仍难确定，在深化改革的进程中，探索农村集体的成员对农村土地的财产权利的不同实现形式，是可行的具有操作性的制度变迁的方式。这种探索对农民来说既是至关重要的经济问题，也是政治问题。可以说，农民对土地的财产权利的实现过程，也就是土地要素逐步市场化的过程。

目前，中国农村的土地集体所有制实际上有乡镇、村、组这些不同的土地占有形式。农村集体土地的使用也可以大体分为两大类型：其一是农业用地，有耕地、林地、养殖用地及水面等。从经营方式上分，也可以分为承包地、自留地、买断使用权的“四荒”地等等。其二是建设用地，包括宅基地、企业用地、水利用地、道路用地，也包括学校、幼儿园、养老院、公共娱乐设施等公益事业用地等等。既有乡（镇）集体所有，也有村（组）集体所有。所以，要依据农村土地的不同用途和用途的改变所涉及的人群来具体分析其财产权利的实现形式。

第一，征地作为国家的强制性权利，应严格限制于“公共利益需要”。经营性用地，不能动用国家的强制性的征地权。即使是强制性的征地，必须遵守“征地按市价补偿”的基本原则，按市场形成的集体建设用地价格，给农民以补偿，以保障被征地农民的利益。

对失地农民的具体补偿措施已多有论述。有一种意见针对农用地转为建设用地的增值全部归于被征地农民的主张，认为“这种农用地转为建设用地的增值收益归于国家，用于社会，这是世界各国普遍采取的原则”。实际上，如果要把被征用土地的增值收益都留给当时作为交易一方的那部分农民，使他们暴富，成为食利者阶层，这也不符合社会公平原则。许多学者只是强调在土地的增值收益中应该给被征地农民以合理的补偿，对于失地农民来说，他们失去的既是他们赖以生存的生产资料，也是他们唯一的生活保障资料，所以补偿原则应是既要保障他们的生存权，也要保障他们的发展权，除了合理的补偿外，对于劳动年龄人口要给

他们提供就业培训和就业机会，将他们纳入城镇失业和低保体系之中。无论劳动年龄人口还是老年人，都要纳入城镇养老保障体系之中。有的学者提出农地转非自然增值公平分配的基本政策原则，即“充分补偿失地农民，剩余归公，支援全国农村”。我赞同这一原则，当然如将其真正落实，仍存在许多难点。

第二，集体建设用地入市。对于农村集体建设用地的研究，目前尚未充分展开。随着农村市场经济的发展，农村建设用地中存在的问题也日益显现，由于农村集体土地的权利主体尚不清晰，土地所有人和土地使用权人之间的权利关系也非常模糊，导致农村建设用地在使用方面存在许多问题。有一种改革的思路是经营性用地不征为国有，在政府有关部门批准的农地转为非农用地的前提下，允许集体建设用地入市。让农民通过土地市场平等地进行交易，发展二三产业，从中获取土地级差收益。2005年10月1日起，《广东省集体建设用地使用权流转管理办法（草案）》（以下简称《办法》）正式实施。《办法》允许在土地利用总体规划中确定并经批准为建设用地的集体土地进入市场，方式可以是出让、出租、转让、转租和抵押。这意味着，广东省农民手中的农村集体土地，将以与国有土地同样的身份——同地、同价、同权，进入统一的土地交易市场。根据新的规定，农村集体建设用地使用权流转的收益，其中50%左右应用于农民的社会保障安排；剩余的50%左右，一部分留于集体发展村集体经济，大部分仍应分配给农民，并鼓励农民将这部分收益以股份方式，投入发展股份制集体经济。

但是，即使是主张集体建设用地入市的一些学者也清醒地指出，《办法》仍只是一项探索性方法。它要能真正贯彻实施，还需要出台一系列配套措施，而且，《办法》可能引发新的利益调整。农地入市，实际上对村干部和农民都构成激励，谁来代表集体行使权力？村干部可能会规避规划、违规违法流转等，谋求增加自己和集体的收益，如果规划管理不到位就

会导致耕地流失。集体出让土地容易拉大各村、组之间的收入差别，激化用地规划管理上的矛盾，因此，《办法》的实施还要解决好公平问题。《办法》在其他方面也还存在诸多缺陷。

第三，在农用地规模经营和集体建设用地入市的进程中，将农民的土地使用权股权化，探索土地股份合作制广泛推行的可行性。

五、“娜拉走后怎样”？

挪威剧作家易卜生曾写过一个剧本《玩偶之家》，描写一个叫娜拉的家庭妇女不甘于在家庭中处于傀儡的地位而弃家出走。鲁迅为此写过一篇杂文，探讨娜拉走后会怎样？他的判断是：不是堕落，就是回来，因为她没有经济权。所以必须要经济权（《鲁迅全集》第1卷，158页）。

农民对土地财产权利的实现形式的种种探索则必须要有农民政治上的民主权利的落实为保障。在村一级，需要通过制度创新，在议政和行政之间建起一种民主制衡的机制。正如有的学者指出的，为了真正保护好农民的土地权益，如何加强现阶段土地法律上的所有者

——村、组集体的民意基础，使其成为真正代表农民利益的权利主体则是更紧迫的任务。村民代表会议制度如果得以推广，各地村集体的治理结构将逐步合理化。这将大大提高农民的集体谈判能力，成为农民抵制外来不合理剥夺的有力武器。没有村民代表会议或者村民全体会议的表决通过，任何集团和个人都不能剥夺农民的土地。做到了这一点，使村干部由和企业、地方政府合谋，转为受社区成员监督，这样才能保护农民的合理权益，缓解目前大量存在的被激化了的矛盾，维护农村社会的长期稳定。

农民对土地的财产权利的实现必须要与农民民主权利的实现相结合。农民的民主权利意味着群众对公共事务享有知情权、参与权和决策权，有较完善的法制，可操作的法律执行程序，低廉的打官司成本等，它与农民对土地的财产权利是一个问题的两个侧面。人们的物质利益要靠民主权利来保障。民主权利随着人们物质利益的实现而越来越受到农民的重视。当

集体的财产（首先是土地）的处置方式，能与普通村民的利益直接挂钩，村民就有激励去参政、议政，参与决策。因为他们清楚地知道，没有政治上的民主权利作为保障，他们即使已经得到的经济利益、已经落实或将要落实的对土地的财产权利也很容易被剥夺。这种物质利益与民主权利的互动将是一个漫长的过程。

如果说，一个健全的并能保护民众合法权益的法治秩序、一个发育良好的公民社会、一个权力有限的服务型的政府是构筑好的市场经济的不可或缺的要素，那这些要素同样也是农村土地制度变迁能否取得成功的不可或缺的要素。在缺乏这些要素的坏的市场经济的条件下，无论是哪一种公平的起点（土地私有；国有永佃；土地集体所有，农户有承包经营权）所具有的农户的小规模均田制，通过较大和较激烈的农村土地制度变迁，都会到达不公平的终点（不是市场竞争的结果）。交易越容易，这种进程就越快，也就意味着对相当一部分农民的剥夺越容易。

中国改革开放初期的“四川探索”

来源：农村综合改革研究中心 原文时间：2013年05月22日 所属领域：农村改革

【人物介绍】杨汝岱，男，汉族，1926年12月生，四川仁寿人。1950-1952，四川仁寿县富家区青年干事、组织干事，县土改工作队副组长、组长、队长。1952-1954，四川仁寿方家区副区长、工委书记、区委副书记。1954-1976，仁寿县委组织部副部长、县委副书记、县委书记。1977-1978，中共四川省委乐山地区革委会副主任、地委书记。1978-1983，四川省委革委会副主任、副省长、省委常委、省委书记处书记（当时设有第一书记）、省委常委。1983-1987，中共四川省委副书记。1987-1992，中共中央政治局委员，四川省委副书记。1992-1993，中共四川省委副书记。1993以后，全国政协副主席。

中国改革开放已有30年了，四川是改革的重要发祥地之一，从1978年起，对农村到城市的各项改革都进行了有益的探索，为全国的改革提供了重要的依据。邓小平同志对此多次作过肯定的评价。1987年6月12日他同外国客人谈到农村改革见效非常快时，就指出：“开始的时候，并不是所有的人都赞成改革。有两个省带头，一个是四川省，那是我的家乡；一个是安徽省，那时候是万里同志主持。我们就是根据这两个省积累的经验，制定了关于改革的各项方

针政策。”（《邓小平文选》第3卷第238页）这里，从我所经历的情况，回顾一下十一届三中全会前后四川对各方面改革所作的探索。

从“文革”重灾区一跃而为改革排头兵

四川在“文化大革命”中属于重灾区，以动乱时间长、反复多、武斗严重而闻名全国。为什么能够一跃而为改革的重要发祥地呢？

一是“物极必反”，巴蜀儿女又自古有“敢为天下先”的精神。“文革”中四川农业生产十年徘徊，“天府之国”的农民连肚子都吃不饱，1976年不得不从省外净调进50万吨粮食，有的玉米粮袋上写着“四川懒汉，吃了大干”，四川人不能不深受刺激，沉痛反思。粉碎“四人帮”后，全省人民迸发出极高的热情和积极性，人心思治，人心思改，人心思上。经历深重灾难后解放出来的大批干部也痛定思痛，大彻大悟。是人民群众当时的生存状况逼着大家寻找改革之路；是人民群众思改思上的心气、劲头推着干部非改革不可，不改革就没有出路。

二是邓小平同志的关怀和指导。小平同志对家乡十分关心，他同巴蜀人民的心是相通的。1975年7月他主持工作时，同当时四川省委负责同志谈话就强调，四川要树立农业第一的思想，要研究农业方面的政策，政策不能随便改变，改变了群众就不信任。四川要在几年内把农业搞上去。同年9月又在山西昔阳召开的全国农业学大寨会议上讲，人民公社基本核算单位的农业人均产值，四川倒数第二，九十几块，这行吗？就在这次会议闭幕前，赵紫阳同志受命到四川主持工作，行前小平同志要他抓紧时机反派性，大刀阔斧地干。但因不久后风云突变，全国掀起“批邓、反击右倾翻案风”，小平同志关于“农业第一”和“批派性”的指示没法贯彻下去，但这些指示无疑为粉碎“四人帮”后的四川工作指明了方向。1977年7月小平同志复出，12月10日在北京对赵紫阳讲，政策才能管得长、管得宽。凡是过去行之有效的政策就要恢复。农业的路子要宽些，思想要解放，事事老概念不解决问题，要有新思路。对国外经验要善学善用，所有制不动，怕什么。还讲到工业企业权力要加大，地方财政要扩大。1978年2月小平同志到成都，又同赵紫阳谈抓政策、抓班子，说农村政策、城市政策，中央要清理，各地也要清理一下，零碎地解决不行，要统一考虑，自己范围内能解决的先解决一些，总要给地方一些机动。其后，小平同志还曾三次回四川，对四川工作做过很多重要的指示，给了我们极大的鼓励和支持，四川省委正是深入领会和坚决贯彻了小平同志的指示意见，才成功地迈开了改革和发展的步伐。

三是当时以赵紫阳为班长的四川省委，在抓“拨乱反正”和改革上有胆略、有智慧。四川打击“四人帮”的帮派体系十分坚决，同时强调纳入法制轨道，对帮派头头不是以他们的言论治罪，而是根据他们打砸抢烧、贪污盗窃等罪行，由法院审理判决，避免了以往政治运动翻烧饼、留下后遗症的问题：全省抓紧平反冤假错案，发挥老干部作用，选拔年轻干部，搞好班子建设，因此就能较早地排除派性干扰，实现安定团结的局面，为改革事业清理了地基。省委狠抓解放思想，实事求是，破除长期“左”的东西留下的精神枷锁和阴影。赵紫阳同志十分重视和支持胡耀邦等同志发起的真理标准的讨论，多次讲，这些年来“左”的指导思想给国家和人民带来了包括“文革”在内的严重灾难，要改变思想僵化、半僵化的状态，再也不能按照“左”的路子走下去，再也不要“作茧自缚”、“画地为牢”，束缚住自己的手脚了。在1978年的县委书记会和1979年初的省第三次党代会上，都着力克服“左”的影响，解决干部中最大的思想障碍——“恐右病”、“宁左勿右”的问题，激发起四川干部敢于率先改革的勇气，为改革开放打下了比较牢靠的思想基础。正如1979年12月邓小平对奉调来川接替赵紫阳工作的谭启龙同志所说：四川的形势发展很好，发展很快。讲经验有两条：一

是敢于实事求是，敢于“拨乱反正”，包括过去曾经批判错了的东西，敢于纠正过来。另一条，是省委的领导经常到下面去，倾听群众的呼声和意见，制定了符合实际、受群众拥护的政策。这两条，是对当时四川省委工作的高度评价，也是对四川为何从“文革”重灾区一跃而为改革排头兵的深刻总结。

农村改革先行打开了生产力发展的闸门

四川的改革是农村先行，从农村发展到城市的。我原来长期担任四川仁寿县委书记，1977年先到地委，后到省上分管农业，曾任省革委副主任、省委常委、书记等职，对当时四川农村的改革是亲历、亲为的。我认为农村改革在四川有以下几个突出的特点：

1. 敢于实事求是、因地制宜地改革耕作制度。在长期“左”的指导思想下，国家计划就是法律，种什么、怎么种，农民没有自主权。四川大部分农村（除了长江沿岸一些地方外），当地气温本来不宜大面积种植双季稻，尤其不宜把水田行之有效的每年稻、麦（或油菜）两熟改为两季水稻加一季早作。但当时却不看具体条件，盲目地硬性推广双季稻，“文革”中还上纲为“革命稻”、“路线稻”，农民意见很大。赵紫阳从1975年10月调任四川省委书记起，就注意到这个问题。1976年他到仁寿农村调研时问我对双季稻的看法，我举出事实对他讲：双季稻费工费投资，“三三见九不如二五一十”。他又派李子元书记来仁寿调查，了解到有4个区的中稻亩产上800斤，加上一季冬小麦300来斤，共1100斤；而种双季稻的社队，早稻亩产400多斤，晚稻只有200多斤，小春也种迟了，产量降低，加起来只有900来斤。掌握大量事实后，赵紫阳在1976年12月全国学大寨会议上向全省县委书记明确提出：选择耕作制度要实事求是，因地制宜。就全省范围看，中稻是四川的优势，要主攻中稻，大力提高单位面积产量。1977年，全省中稻的面积由3700万亩增加到4100多万亩，双季稻面积由1500万亩降到700多万亩。尽管因干旱全省水稻面积减少了381万亩，总产量却增加了143万吨，单产提高了47公斤。同时，四川积极试种并逐步推广杂交稻，我在1978年就出席过在温江召开的全省杂交稻制种会议。杂交稻越来越显示出大幅度提高粮食产量的作用。省委还在川北地区和川东地区分别总结和推广了“水路不通走旱路”的经验和适时早种、适当套种、躲过伏旱的经验，都收到了趋利避害、吹糠见米的效果。

2. 最早提出并落实“放宽政策，让农民休养生息”的方针。1977年，四川农村经济仍凋敝不堪，为了尽快恢复农业生产，必须减轻农民负担，于是在粮食分配上采取了“保两头、挤中间”的措施，规定了人均口粮不足180公斤的生产队不留储备粮；同时调减征购基数，不征过头粮，人均口粮不足260公斤稻谷或210公斤杂粮的生产队一律免购，解决过去这些生产队先征购、后返销，粮食挑去挑来的问题，使农民得到实惠。1978年2月，当小平同志在成都指示要清理农村、城市政策之后，省委随即发布了12条农村经济政策，主要是把被错误批判过而确实行之有效的政策恢复起来，除保证社员分配兑现，减轻生产队和社员负担外，还有积极兴办社队企业，允许和鼓励社员经营少量自留地和正当的家庭副业等内容。其中，扩大自留地可谓一项特色。当时有一位英国《泰晤士报》记者访问四川农村后，在成都问赵紫阳：“为什么农民自留地的庄稼长得那么好，集体庄稼却长得那么孬？”其实对这个差别，大家都心知肚明。省委一反那种“割资本主义尾巴”的错误做法，明确宣布：鼓励社员经营好自留地和家庭副业；后来又明确规定，扩大自留地，连同增划小块包产地，可以由原来占生产队耕地面积百分之七增加到百分之十五（全省共划出耕地330万亩），田坎也可以包到户经营。从此，自留地上绣花，田坎上见缝插针，挖掘出土地的潜力，也对大田上的改革，提供了有益的启示。

3. 率先推行联产承包责任制，从包产到组到包干到户。联产承包是农民的创新，在上世纪六、七十年代，不少农村曾经或明或暗地采取过这一类作法。1977年，广汉西高公社金光大队农民暗中把田地分到作业组，干活不再是“一窝蜂”，小麦、油菜都增了产。县委书记发现后，总结为“定产到组，（回避那个“包”字），在地委开会时介绍。赵紫阳在会上肯定这种作法，并派出省委工作组、选择广汉金鱼公社进行包产到组的试点。1978年该公社116个生产队，队队增产，全社粮食产量比上年增长22.5%，每亩增产近150公斤。赵紫阳对我们讲，现阶段中国农业主要靠精耕细作，农民联了产，责任心就强了，优越性比“一大二公”要大得多。他在县委书记会上指出，广汉金鱼公社这个办法，方向路线没有问题，优点是尊重生产队的自主权，调动农民的积极性，产量一定会提高。当1979年3月《人民日报》头条刊登张浩来信质疑洛阳农村包产到组并配发编者按后第三天，省委就发出通知，再次肯定金鱼公社的办法，稳定群众情绪，增强改革信心。这就突破了长时期在责任制上“谈虎色变”的禁区，包产到组在全省农村迅速地广泛推行。同时，对部分贫困山区的穷队和居住极为分散的吊脚户允许实行包产到户。正是由于采取了调整耕作制度、让农民休养生息、实行联产承包、扩大自留地等措施，三年粮食总产量步步登高，1979年就比1976年增加了819.5万吨，而且三年的增量基本上留给了农民，1977年、1978年全省农民人均口粮比1976年分别增长17.9%和33.6%。这就是当年流传“要吃粮，找紫阳；要吃米，找万里”这首民谣的由来。

1980年2月，赵紫阳即将去中央工作前，在当时全国对包产到户争论很大的情况下，曾经讲过大田包产到组已经到边的话，1981年2月他出国路经成都，特地找我们座谈农业生产责任制问题，指出：“包产到户只是一种责任制形式，不涉及所有制问题。我在离开四川时曾说过‘到此为止’，可能束缚住你们。现在不要受这个束缚了。”于是，四川在推行包产到组两年多以后，省委在这年春天又作出新的部署，强调支持群众的自愿选择。当时少数市、地领导对自发实行包产到户的社队采取硬纠的办法，我作为省委分管农业的领导曾去做工作，改变了那种错误做法。据1981年11月统计，全省包产到户、包干到户的生产队已占77.8%，包产到组的还有7.2%，另外则是水统旱包、包口粮田、专业承包等形式，是全国推行联产承包较早较快的省区之一。

4. 发展乡镇企业，带头探索农工商综合经营。赵紫阳认为，农民不能只种粮食，要搞多种经营、社队企业，走工业化、专业化、社会化的路子，才能大大增加财富，让农民富裕起来。1978年8月，他陪同华国锋同志访问罗马尼亚、南斯拉夫，特地去学习贝尔格莱德农工联合企业（简称“PKB”，戏称“背靠背”）的经验，还争取到了在四川进行农工商综合经营试验的允诺。同年9月，又带领全省200多位地、县委书记赴苏南考察，学习发展社队企业的经验。回省后，成立省社队企业局，由省长鲁大东同志兼任局长，在四川掀起了发展乡镇企业的首轮高潮，为后来全省乡镇企业异军突起开了个好头。赵紫阳亲自过问几个农工商综合经营的试点，如：重庆市郊区以26家国营小农场为基础办起长江农工商联合企业，同47个水果队、13个茶叶队联营加工、销售，大部分利润返还生产队和农民。又如：若尔盖牧工商联合企业，壮大了牦牛产业，牦牛肉远销甘肃、青海，建立牛奶加工厂，返利给牧民。这些做法对农牧民、企业、国家都有利，而且有助于解决原料价格过低、工农产品不等价交换的问题，可以看到后来农业产业化中普遍推行的“龙头企业+农户”的雏形。

5. 广汉向阳第一个“撒社复乡”，标志着人民公社制度走向解体。人民公社是以“一大二公”、政社合一为特征的，“一平二调”、大锅饭、瞎指挥等弊端与生俱来。实行农村联产承包责任制，对人民公社无疑是釜底抽薪。作为省委农村改革试点单位，广汉县向阳公社又在1979年相继成立了工、商、农三个公司，工业公司在社队兴办的砖厂、酒厂、

铁厂等五小工业企业基础上组成，商业公司在社队兴办的贸易货栈、合作商店等流通企业基础上组成，农业技术服务公司改行政指挥为向农民提供有偿服务，由乡政府搞农业的干部和聘请的农技员组成，这三个公司独立核算，后又共同组成乡农工商联合公司，统筹协调农、工、商各业的发展；党务和行政管理职能分离出来，由乡党委和乡公所分别承担，这就把“政社合一”翻了个个儿，成了党、政、企分开，取掉人民公社这块招牌已经水到渠成。但人民公社政社合一是载入 1972 年宪法的，改变它毕竟要有很大的勇气，承担较大的风险。[赵紫阳](#)同志离川前，在 1980 年 3 月 30 日听取了广汉的汇报，明确表示：要允许、支持广汉这项改革，但不要普遍搞，只能试点，万一搞得不成功，改过来就是了。不久，广汉向阳乡就实行了“撤社复乡”，在挂出乡人民政府牌子的同时，摘去了人民公社牌子。随后广汉全县和新都、邛崃也进行了这样的试验。这一改革得到[彭真](#)、[万里](#)等同志的认可，但直到 1982 年 12 月宪法修正案规定设立乡、民族乡、镇；1983 年 10 月中央发出关于政社分开、建立乡政府的通知后，这项合理的改革才同时具有了合法性；而人民公社体制则一直到 1984 年底才完全退出全国的历史舞台。

6. 从广汉、新都、邛崃开始的县域经济体制综合改革。[赵紫阳](#)同志在川工作时，经常到省会附近的这三个县调研，农村改革多从这里开始试点。1980 年首先对广汉实行了财政、粮食和主要农副产品收购三项包干。1981 年春，在谭启龙同志主持下，这三个县正式确定为经济体制综合改革试点县。改革的内容大体包括：（1）从农村到县城，各战线、各方面逐步全面推行责、权、利相结合的经济责任制，调动生产经营者的积极性，向生产的深度和广度进军。（2）在粮食大幅度增长的基础上，因地制宜调整结构，扩大经济作物面积，发展多种经营和乡镇企业。（3）随着生产全面发展和商品率提高，开始建立农工商综合经营的体制，发展生产、加工、销售一条龙，发展集体和个体商业，逐步建立多成分、多渠道、少环节的农村商业体制。（4）适应生产力发展需要，把某些生产环节、技术服务项目分离出来，逐步引向生产专业化、经营社会化、管理企业化。（5）适应经济改革的要求，按党、政、企分开的原则，对公社到县的领导体制进行改革。广汉县调整、精简县级[机构](#)和人员，在经委下设农、工、商三个办公室作为办事[机构](#)；邛崃把有关经济局改为 5 个专业公司，上设总公司。（6）省对三县以不同办法实行财政、粮食和主要农副产品收购三项包干，变“竭泽而渔”为“放水养鱼”，使县经济有了较多的自主权，增强了活力。1985 年与 1980 年相比，广汉、邛崃、新都三县工农业总产值分别增长 1.25 倍、1.69 倍、1.5 倍，财政收入分别增长 1.15 倍、1.08 倍、70%，农民人均收入分别增长 1.16 倍、2.86 倍、2.25 倍。这样的县域综合改革走在全国前头，[万里](#)、一波同志进行考察后都充分肯定，来自全国各地包括沿海省市的参观交流队伍络绎不绝。在我和杨析综同志主持工作时，又把这一改革试点扩大到全省 40 个不同类型的县，为县域经济的改革和发展继续探路。

国企扩权试点引发管理体制的渐进改革

农村改革的迅猛发展，为城市改革提供了启示和借鉴。县处于“农头城尾”的位置，县的综合体制改革试点，就已进入城市改革的领域。农村的责任制可以用到城市、用到工业，但城市的情况远比农村复杂，笼统讲“包”字进城，不能解决城市的问题，还要根据城市的实际去试点、去探索。我当时没有分工抓城市经济工作，但也参加过省委多次研究、讨论城市改革的会议。从 1978 年起，就在考虑城市改革从哪里改起，有的主张从改革计划体制入手，有的主张从改革所有制结构入手，还有的主张从组织专业化协作入手，而[赵紫阳](#)和省委主持城市经济工作的杜星垣等同志则主张，从改革国有企业的经营体制，扩大企业自主权入手，像农村改革那样，首先调动直接生产经营者的积极性、主动性。后来看，这样从下面入手改到上面，比自上而下地从政府某些管理体制改革入手要好。因为企业改革可以从少到多地

选择单位来试点，既提高企业的劳动生产率，又不会影响面上的生产；同时，企业处于经济体制网络的中心环节，企业改革“牵一发而动全身”，由此可以找准各方面管理体制的弊端所在，逼着上面的管理体制非改不可。

按照当时流行的经济学观点，计划经济是社会主义的重要特征，而**市场经济**则是资本主义的货色，城市国有企业一切都听命于上级计划，生产经营与市场几乎不发生关系。为了给改革作好理论准备，1978年5月，省委邀请长期被批判为“修正主义分子”的著名经济学家**孙冶方**同志来蓉讲学，**赵紫阳**等省领导虚心求教，口问手记，重新认识价值规律的作用，重新思考计划与市场的关系。1979年2月，省计划、物价部门和社科院联合召开了有理论工作者和实际工作者130多人参加的第一次价值规律讨论会，会上一些学者率先提出了“社会主义**市场经济**”的观点，论证了“社会主义计划经济与社会主义**市场经济**相结合的客观必然性”。**赵紫阳**在**四川**省价值规律讨论会期间听取了汇报，同学们交流了自己的看法，肯定了“重视价值规律的作用，在国家计划指导下，把计划经济同**市场经济**结合起来”这个会上的主流意见；对于有的学者不同意提“社会主义**市场经济**”，**赵紫阳**引导大家把注意力放在实质性问题的研究上，强调生产发展快，才叫社会主义优越性；束缚生产力发展的东西，不能说是社会主义固有的，要从那些人为附加的条条框框里解放出来。这样的理论探讨对于开展企业改革起了鸣锣开道的作用。

四川扩大国有企业经营管理自主权的试点是在全国最早展开的，由杜星垣等同志具体指导和执行。**十一届三中全会**前的1978年10月，开展了重钢、成都无缝钢管厂等6个工业企业的扩权试点，短短几个月时间，就显示出职工劳动积极性高，产值、利润的增长速度高于同类企业的优越性。1979年2月在总结初步试点经验的基础上，制定了扩大企业自主权急需落实的14项政策、措施（简称“十四条”），扩大到100个工业企业和40个商业企业进行试点。国务院副总理兼经委主任康世恩1979年7月来川，在国内对企业扩权尚有争议的情况下，召开带有现场会性质的全国工业工作会议，肯定**四川**的基本经验，部署在全国范围开展扩权试点：国务院同月发出了《关于国营企业经营管理自主权的若干规定》。

四川在改革的道路上边探索、边改进。“十四条”为企业松了松绑，取得了生产上升、利润增加的成效，但它以计划利润留成和超计划利润分成为特点，出现了“鞭打快牛”和定基数时“讨价还价”的缺陷。于是，省委又在1979年12月制定了以全额利润分成为特点的“十二条”，分成比例一定三年不变，这个新的办法在59户工业企业试行，第二年扩大到412户企业，商业则实行全行业利润留成的办法。为了探索新的企业运行机制，使责、权、利更加紧密结合，省委又选择少量的国有工业企业进行“国家征税、企业自负盈亏”的试点，为此1979年9月制定了“二十条”政策措施，在川棉、**重庆**钟表公司等5户企业（“老五户”）试验。这是对“利改税”的初次尝试，企业职工工资也从税后利润开支。由于企业效益有高有低，出现“苦乐不均”的问题，且一户一率征收所得税不合规范，又于1980年8月对宁江机床厂、内江棉纺厂等5户企业（“新五户”）进行新的试点，试行所得税统一税率并征收调节税的办法，工资总额仍进入成本，再按利润总额增减与工资总额挂钩来定奖惩。

到1981年下半年，全省对国有工商企业普遍推行了以盈亏包干为主要内容的经营责任制。企业以扩大财权为突破口，生产经营、产品销售、劳动工资、人事、外贸等各方面的权力都逐步扩大，有了自己的经济利益和自我发展的一定经济条件，启动了内在的发展动力，调动了职工和企业的积极性，取得了较好的经济效果。全省403户工业试点企业1981年与1978年相比，年平均产值增长了29.9%，劳动生产率增长12.72%，利润增长29.2%，上缴税收增长23.34%，

企业用于技术改造、设备更新、开发新产品的资金 2 亿多元，企业用自有资金兴建职工宿舍 150 多万平方米。企业开始冲破行业、地区、所有制的界限，走上专业化协作和改组、联合之路。

企业扩权呼唤企业管理体制随之进行改革。企业扩权解决的是企业有权无权的问题，企业管理体制改革要解决有权以后谁来行使的问题。[赵紫阳](#)同志强调，扩权要落到企业的民主管理上。一是改变过去党委包揽过多的状况，建立对现代生产集中、统一指挥的厂长负责制；二是试行职工代表大会制度，使企业职工当家做主、民主监督，同时解决好职代会和工会的关系问题。

国有企业的扩权，尽管还是并未改变产权制度的小改小革，却像一块试金石，检验出当时经济管理体制的严重缺陷，触动了各方面管理体制的要害，对计划、物资、商业、价格、信贷、财政、税收及行政[机构](#)体制，引发了一系列的冲击和突破，开始了“撞击反射式”的渐进改革。

——计划体制的改革。原来那种自上而下、包罗万象、指令性的计划体制，与千变万化的实际需要严重脱节。企业扩权后，区分开指令性计划、指导性计划和一定范围的市场调节，把自上而下与自下而上的计划结合起来。允许企业敞开订货、“找米下锅”，推销产品，不仅弥补了国家计划任务的不足，有些企业还从“吃不饱”变为“吃不了”。

——物资体制的改革。原来按照斯大林关于生产资料不是商品的理论，只能由物资部门统一收购、调拨，造成供需脱节和“拉郎配”等问题。企业扩权后，对生产资料有了一定的自销权和选购权。宁江机床厂在《人民日报》刊登承接国内外用户直接订货的广告，全省在温江召开生产资料订货会，还有应运而生的物资交易中心、服务部等新事物，都曾经轰动一时。多种物资流通渠道开拓后，物资部门由行政性分配机关逐步变为经营生产资料的商贸企业，对按需生产、搞活流通起到了促进作用。

——商业体制的改革。原来对大部分工业品和一、二类农副产品实行统购包销、统购统销，以致质量、品种、花色多年一贯和画地为牢的地区保护等成为顽症。工业企业在扩权后有了部分商品自销权，基层商店也有了自主权，出现了统购、选购、议购、自销等多种购销形式，促使商业三级批发体制进行改革，多渠道、少环节的流通局面逐步形成。

——价格体系的改革。随着物资和商业购销体制搞活，原有单一的计划价格体系解体，采取了固定价、浮动价、协议价、自由价等多种价格形式，“双轨”价格也在一些领域出现。以往价格与价值严重背离的情况开始有了改变，为后来全面改革价格体系和价格形成机制开辟了道路。

——金融信贷的改革。原来国有企业没有扩大再生产的权力，银行只能按计划贷给企业流动资金，不贷固定资产投资性贷款。宜宾天原化工厂在 1979 年进行扩权试点，为了提高生产能力，使烧硷产量翻番，需要进行技术改造，除了国家拨款和企业自筹外，还差 300 万元。当时请示[中国人民银行](#)总行领导同意，作为特殊情况，由省行发放了全国第一笔固定资产投资性贷款，这是信贷资金进入固定资产领域的突破。接着，总行正式下达了中短期设备贷款指标，把这项信贷扩大到全国；1980 年又在[四川](#)进行改革信贷管理体制的试点，改统收统支为统一计划、分级管理，基层银行有权运用多吸收的存款发放贷款，各项贷款指标之间可以调剂使用。

——财政体制的改革。原来实行的基本上是中央统收统支的财政体制，包括省市在内，地方的机动余地很小。企业扩权后，给企业让利一小步，国家得利一大步，国家财政有了较大的增长空间。在此前提下，[四川](#)等省市积极倡议，改中央对省统收统支的财政体制为“划分收支，分级包干”，也就是“分灶吃饭”。后来，省对市、县也逐步实行了收入

增长分成的财政包干体制，调动起各级开源理财、增收节支的积极性，这是后来中国经济持续快速增长的一个不可忽视的因素。

——税收体制的改革。在企业扩权中，突破了国有企业只能向国家上缴利润而不缴纳所得税的禁区，开始了在“利改税”前提下让企业相对地自负盈亏的试验，带来了国家与企业分配关系的历史性转变，开启了后来全国第一步、第二步“利改税”。企业扩权还触及了单一税制如何向复合税制转变，对后来中央与地方实行分税制，由行政性分权变为经济性分权不能说没有关系。

——行政领导机关的改革。原来国有企业都归政府的各个职能厅局管理和控制，弄很多绳索把企业捆得死死的；企业扩权后，再用这套办法不灵了，要求经济领导机关的主要职能变为服务、统筹、协调、监督，把捆牛、抓牛毛改为执牛耳、牵牛鼻的办法。这就要求领导机关自觉革命，“只有当好改革的对象，才能当好改革的动力”，这当然是一个充满着思想阻力、并不轻松的过程。

——中心城市的改革。在传统计划经济体制下，把城市看成专区一样，城市的性质、功能、定位都不适应经济发展的要求。解放初期曾是直辖市的重庆市，只被视为工业基地，经济管理权利很受限制，难以协调复杂的经济关系和条块矛盾，难以成为带动区域发展的经济中心。在国有企业扩权过程中，这些问题更显突出。赵紫阳赞同部分学者专家提出的“发挥中心城市作用”的概念，离川前专门去重庆一趟，明确表示凡是省里有的经济管理权利，重庆市都应当有。在重庆市与永川地区合并，成都市与温江地区合并，采取市带县的办法之后不久，国务院确定在重庆进行中心城市综合改革的试点，赋予省一级的经济管理权限，这为后来一些中心城市计划单列提供了经验。

赵紫阳在1980年春夏之交离川赴京时，曾找搞企业改革的同志们座谈。他强调，改革要坚定，步子要稳妥，坚持渐进式的改革，要改而不乱，我们国家再也经不起大的折腾。不能把企业改革简单地理解为让利、分权，也不只是为了解决企业自身的问题，重要的是从试点中探索出一套新的体制。看来，从企业扩权入手的改革，确实在相当程度上起到了这样的探索作用。

【改革忆事】将证券市场引入中国

作者：王波明 来源：财经网 原文时间：2010年03月28日 所属领域：对外开放

对于中国改革而言，资本市场的创立突破了“摸着石头过河”的模式，它遵循“拿来主义”，借鉴了国外成熟市场的经验，起点很高

一群年轻留学生的梦想

1980年，我到美国读书，先在纽约皇后学院学习政治和国际关系，后来又考入哥伦比亚大学主修国际金融。

哥大国际金融专业实力强于哈佛，很多大人物都在我们系执教。学习之余，我在《华侨日报》开设了经济专栏，主要写美国如何看待中国。那时，中国经济体制改革已经由农村转入城市，中国社会正发生剧烈变革。我以留学生和记者的身份关注这场变革，并准备为国家的经济改革做些实事。

留美期间，我们发起组织了一个中国旅美商学会，简称 CBA。当年旅美的中国留学生有三大会：经济学会、科技学会，再就是 CBA。CBA 里主要是攻读商科的学生。大伙时常聚会，参政议政意识很强，都希望能为祖国做点事情。

CBA 人才济济，包括高西庆、李青原、王巍、刘二飞等活跃分子。CBA 在国内青年中也产生了影响，比如，王岐山、周小川、张晓彬、张绍杰、周其仁等，与 CBA 都有联系。当时，北京还有一个青年经济学会，周小川、马凯、楼继伟、宫著铭都是会员。我们认为经济发展有三个要素市场：劳动力、原材料和资本。在中国经济体制改革的初期，资本奇缺，因此，建立资本市场的任务很紧迫。这些青年学者早就对建立证券交易市场跃跃欲试，探讨时一拍即合。我们称自己是“促进中国证券发展委员会”，能到场的每月小聚一次，热情畅议建立资本市场。

研究生毕业后，我被纽约股票交易所录用，在经济研究部作分析师。1987 年的 10 月 19 日，我目睹了纽约股市有史以来最大的暴跌。

1988 年 3 月，我和高西庆、王巍执笔，联合李青原、刘二飞、茅桐、王大伟、盛溢，八人合作，写成了《关于促进中国证券市场法制化和规范化的政策建议》。这是我们为建立中国证券市场提出的设想。

可是，上世纪 80 年代，别说股票，连股份制企业都少见，更别提《证券法》了，整个经济体制改革都还处于拓荒阶段。我们认为，应当考虑三五年后中国经济的开放程度，并未雨绸缪地建立资本市场，为从内资企业参与，到合资企业参与乃至国际企业参与这一必然过程准备条件。

当时，高西庆在华尔街上有名的 Mudge Rose 律师事务所作律师，我在华尔街的纽约股票交易所工作。但是，当老板表扬我工作有成绩时，我感到不是很舒服，我心里在想：我在这里干，到底是为了什么？根据我从小受的教育，我觉得还是应当回去，利用所学的知识为国家做些工作。我在纽约股票交易所的老板，时任纽约股票交易所的总经济师罗杰·库巴里奇也对我说：“王，回中国去！你的作用将是不可替代的。”

因为知道事业的艰难，我和高西庆都没拿绿卡，自绝后路。

1988 年 6 月，我回到中国。刚开始确实很难，要游说体改委、政改办，还有一些大公司，复印、查资料、开会，高西庆都得自己掏腰包。俩人一人一辆自行车，东骑西骑，四处奔波。幸好是在美国认识了张晓彬，他当时是中国新技术创业投资公司总经理，他赞助了我们十万元。

我觉得，人往往是被预期所趋使，开始想难点好，说不定末了事儿就成功了。所以，我俩痛下决心，如果五年以后干不成，他在东边修自行车，我在西边卖包子。

“万寿宾馆会议”

1988 年 7 月 8 日，康华副总贾虹生找我，让我第二天跟着他去开一个关于中国金融市场的会。因为我从华尔街回国，他们希望我到康华工作，此前多有接触。

贾虹生让我参加的正是“金融体制改革和北京证券交易所筹备研讨会”。会议在北京万寿宾馆召开，后来被称作“万寿宾馆会议”。这个座谈会囊括了中国经济界最有实权的机构，像中央财经领导小组、计委、体改委、人行、财政部、外经贸部、国务院发展研究中心等。此外，更为积极的是官办却又资本味道十足的中创、中农信、康华等公司。

座谈会由中农信总经理王岐山和中创总经理张晓彬发起，人行计划司司长宫著铭（人称“大宫”）主持。人行副行长刘鸿儒参加，他当时主持金融体制改革。

当时，纽约股票交易所董事长约翰·凡尔霖访华，[邓小平](#)接见了她，还对她说，你们有个纽约股票交易所，我们中国也可以试试嘛。

等[刘鸿儒](#)来的时候，大宫拿着一份《人民日报》，读了一下[邓小平](#)的这段话。他说，现在有一份“设立[北京](#)证券交易所”的方案，今天大家就来议一下。

这份方案是中农信的[王岐山](#)和中创的张晓彬发起，其他几大信托投资公司参与起草的。张晓彬念了一下这个方案。客观地说，方案是粗线条的，大致是说随着金融体制改革深化，设立[北京](#)股票交易所的时机已经成熟。

接着，贾虹生等人开始发言。

当时中国人还不懂股票，大家从马克思“如果没有股份制，就无法想像美国南北大铁路能建设起来”的论述寻找理论依据。此后很多年，大家还在苦于、忙于为在中国建立股票市场寻找理论依据。

最后，他们让我谈谈想法。因为我在留学时就编写过前面提到的设想。我从专业角度说明了，资本市场应该建立了，又谈了建立资本市场的意义，因为资本市场是牵一发动全身的，一搞资本市场，企业制度改革、投融资体制改革、税收体制改革、会计制度改革等相关改革都会被带动起来。我还介绍了一下证券监管体制。

人民银行体改办蔡仲直博士是从德国回来的，接受的是德国全能银行的思想，还就监管问题和我发生了一些争论。

最后，[刘鸿儒](#)作了总结。他说，资本市场一定要开始研究了，但是，此事非常重大，建设证券市场因为存在理论障碍而显得特别敏感，此事在国际上将引起密切关注。他说，此事人民银行也做不了主，需要上报中央。他建议我们写一份更详尽的报告，上报中央，由中央决定。

可以说，创建中国证券市场的序幕就从万寿宾馆会议正式拉开了。

撰写“白皮书”

散会后，中农信的总经理[王岐山](#)作东，请大家到中农信吃饭，又是一阵热议。极其敏锐的[王岐山](#)意识到此事意义重大，值得花大力气推动。

当时，交易所建在何处，也是一个争论的话题。一拨人建议设在[北京](#)，因为上世纪80年代，[上海](#)的发展相当滞缓，而[北京](#)是政治、经济中心，也可以建成金融中心。建在[北京](#)是主流的意见。

接下来就议到由谁来写报告的问题。[王岐山](#)就坐在我旁边，他向贾虹生建议，“别让波明去康华了，让他参与起草建立证券市场的设想吧。”他说的就是《中国证券市场创办与管理的设想》，后来被称为“白皮书”。

编写工作涉及经费、场所等问题，张晓彬表示，这一切都由他们来负责解决。

接下来，我们就日夜兼程、快马加鞭地起草白皮书了。

“白皮书”包括《筹建[北京](#)证券交易所的设想和可行性报告》《建立国家证券管理委员会的建议》《建立证券管理法的基本设想》等，等于设计了一个关于中国证券业的整体框架。

张晓彬专门派许小胜为大家提供交通、资料、经费等方面的服务，把大家照顾得很好。同时，我们继续游说高层，阐述建立证券市场的必要性。

后来，[周小川](#)也加入到我们的工作中来。

编写这份“白皮书”，我们共花了一个多月时间。我参与了编写工作，并负责从技术操作层面作出论证。我们还列举了建立证券市场应具备的其他硬件条件。我还在家里画了一张证券交易体系、程序的说明图。

走进中南海

我们的“白皮书”通过中创公司总经理张晓彬，转给了国务院研究中心副总干事**吴明瑜**，后来由**吴明瑜**提交到中央高层，**赵紫阳**的一位秘书也从另一个渠道做了工作。**赵紫阳**的批示很快就下来了，大意是，希望财经领导小组开会听取我们汇报。当时，**赵紫阳**兼任**中央财经领导小组**组长，**姚依林**是副组长。

1988年11月9日早上9点，在国务院第三会议室，中共中央政治局常委、国务院副总理兼**中央财经领导小组**副组长**姚依林**和中央顾问委员会常委兼**中央财经领导小组**秘书长**张劲夫**共同主持了汇报会。参加会议的还有**中央财经领导小组**顾问周建南，国家经委主任吕东，**体改委**副主任**安志文**、**高尚全**，财政部副部长**项怀诚**，央行金融管理司司长金建栋等30多人。

参与作汇报的是张晓彬、**高西庆**、我和**周小川**。会议一直开到中午12点10分。其间，各位领导分别就股票上市向我们提出种种问题。

张劲夫开头说：“总书记让依林同志和我听取有关证券交易所的研讨汇报，看看条件是否成熟，提交到**中央财经领导小组**议一议。股份有限公司股票上市要什么条件？应要国家管理**机构**审批，管理要严格。”

周建南询问中小企业股票上市情况。我就进一步介绍了美国中小企业的股票上市情况。

张劲夫又问：“你们有没有研究过资本主义有哪些可以为我們所用？我国理论界有人提出社会主义不能搞期货交易，只能搞现货。”**周小川**回答说：“期货有稳定的作用，期货运用好可以促进市场。”**项怀诚**也说：“期货可以分担风险，有利于稳定。”

吕东问：“公有制为基础的企业与私有制为基础的企业，股票上市有何区别？”**高西庆**用以色列国营企业上市的法律规定与具体做法作了解答。

姚依林问：“还有一个问题，即股份制与股票市场的关系，我赞成股份制，但要弄清实行股份制的企业与现有企业的关系，这里有什么问题需要探讨？企业不透明的话，股份制实现不了，需要评估才能上市。”对此，张晓彬作了回答。

周小川提出：“市场管理与组织具有一定的独立性，要分开。对于管理，人民银行本身出面不合适。”

高尚全说：“年轻人花了大量时间进行研究，是很有必要的。我同意证券交易所是深化改革的配套措施。它具有一定的复杂性。在公有制情况下，怎样搞交易所？我们基础工作差，市场发育差，竞争不充分，价格不合理，管理水平不高，要加强基础工作。搞交易所可能产生问题，如投机、市场波动等，总之，到底会产生什么问题，我们心里没底。要积极筹备，根据条件逐步发展。国家证券交易委员会领导小组，要不要成立？是由**体改委**牵头还是由人民银行牵头？”

张劲夫说：“我们这些中青年同志，都是搞证券市场的积极分子（**姚依林**此时插话说：我也是积极分子。）我多年思索是公有制怎么个公有法，现在全民不如大集体，要改革财产所有权的问题，用什么方式解决，股份制本身是核心问题，要探讨，我报名作一个志愿兵。**体改委**为主，我参与，要赶快搞出来。”**姚依林**紧接着说：“要紧锣密鼓地搞。”

最后，**姚依林**说：“我对股份制一直是支持的。资本主义搞股份制是规范的，是商品经济发达的产物。我以前多次讲股份制问题，都让人给抹掉了。不管有什么困难，要奋斗，搞出来，是公有制的股份制，这样，经济的灵活性可以大大增加，这个问题我很赞成。”他表示，此事现在看来不成熟，但看来又是不得不干。

会议气氛是很活跃的。大家畅所欲言。我记得，就其牵头部门一事，金建栋希望由人行牵头。[姚依林](#)打断他说，人行负责的事太多了，还是由[体改委](#)志文同志牵头。金建栋仍有异议，但再次被[姚依林](#)打断。这时，[项怀诚](#)发言说，非常同意由[体改委](#)牵头，并认为这样较公正。这样，[姚依林](#)拍板，有关证券市场的研究和筹划工作归口到[体改委](#)。

[姚依林](#)还采纳了[张劲夫](#)的建议：先由基层自发研究，然后变为国家有组织地研究和筹划。同时，这在后来被称为“民间推动，政府支持”。

这对我们来说，相当于拿到了尚方宝剑。

走出会场，我们的心情激动得不得了，真没想到，这样重大、复杂的事，就这样确定了！在中央领导同志的支持下，我们在留学时的设想得以迅速进入实施阶段。大家找了个餐馆，高高兴兴，庆祝了一番。

蓝图成真

因为股票交易所这词太敏感，中央要求我们少说多做，低调筹备。这就需要有一个[机构](#)来具体操作。

1989年1月15日，中创的张晓彬和中农信的[王岐山](#)等在[北京](#)饭店召集了一些大信托投资公司、产业公司的负责人开会，讨论中国证券市场的筹备工作。会议最后确定，与会的九家公司，每家公司各出50万元人民币，组建一个民间[机构](#)，来推动证券市场的建立。这家[机构](#)就是“[北京](#)证券交易所研究设计联合办公室”，简称“联办”，后来改名为“中国证券市场研究设计中心”。

本来，我们是打算把股票交易所设在[北京](#)，跟中央也是这么汇报的。因为股票交易所最好设在金融中心。当时中国没有资本市场，只有银行。银行总部都在[北京](#)。后来，由于很多原因，选择了[上海](#)。

原因之一，就是当时[上海](#)市市长[朱镕基](#)筹划开发浦东，开发预算是几千亿，对于解放以来收入大部分上交中央的[上海](#)而言，这简直就是天文数字。

“联办”的宫著铭向朱市长写信建议说：要想开发浦东，就要借全国的钱。当时，银行资金流动限得很死，要搞个股票交易所才行。

他用简单朴实的语言向[朱镕基](#)介绍了资本市场，引起了[朱镕基](#)的重视，并表示同意。问题是，要建股票交易所，上哪儿找懂行的人呢？“联办”理事长[经叔平](#)告诉[朱镕基](#)：“我们这儿有拨年轻人，就是搞证券交易所的。”[朱镕基](#)很爽快地说，“好啊，那把他们请来，我给他们解决户口问题。”

1990年初，“联办”就投入到[上海](#)证券交易所的筹办中。建立股票交易所是一个系统工程，涉及法律、会计、投资人、交易场所的选择。好在即使在当时的背景下，也没有人给这个工程设限。

[上海](#)市政府决定，筹建[上海](#)股票交易所的三人小组成立，他们分别是[上海](#)交通银行董事长李祥瑞、[上海](#)人行行长龚浩成、[上海](#)体改办主任贺镐圣。而后三人小组给朱市长的报告中，建议成立[上海](#)证券交易所筹备小组，[上海](#)人行的王定甫任组长，联办的章知方为副组长，我还清楚地记得，在报告中，三人小组建议，由[上海](#)市牵头，请“联办”的同志协助，朱市长还专门把协助两字划掉，改成合作。

1990年12月1日和1990年12月19日，深圳证券交易所和[上海](#)证券交易所分别举行开业典礼。

在帮助[上海](#)、深圳筹建交易所的空余时间里，“联办”又以美国NASDAQ计算机联网交易为蓝本，设计建立了“STAQ”（证券交易自动报价系统）。该系统于1990年4月25日向国家[体改委](#)提交报告，当年11月就实现了国内六个城市18家公司通信联网。

1990年年底，以[上海](#)证券交易所、深圳证券交易所和[北京](#)“联办”申请的STAQ相继投入运营。至此，以“两所一网”为标志，中国证券市场就此建立起来。

现在回过头去看，当时对证券市场的制度安排大方向是对的。另外，对于中国改革而言，资本市场的创立突破了“摸着石头过河”的模式，它遵循“拿来主义”，借鉴了国外成熟市场的经验，起点很高。“白皮书”关于资本市场结构的设想，现在基本上都实现了。

王波明：时任中国证券市场研究设计中心（SEEC）副总干事，现任SEEC总干事

联办 20 年大事记

来源：[财经网](#) 原文时间：2010年02月11日 所属领域：[对外开放](#)

1989年

3月15日 联办成立

1990年

3月 举办中国证券市场发展研讨会

12月 “两所一网”运行

1991年

4月 担任首次国债发行承销试点总协调

1992年

7月 《证券市场周刊》公开发刊

7月 担任法人股定向募集和流通试点总协调

11月 发起创立中国证券业培训中心

1993年

7月 参与建立国债一级自营商制度

担任第三次国债发行承销试点总协调

1994年

3月 组织证券业“捐助希望工程 投资中国未来”活动

1995年

9月 和讯信息科技有限公司成立

1997年

1月 《证券市场周刊》市场版创刊

3月 宣布联办“二次创业”起步

1998年

4月 《财经》杂志创刊

1999年

6月 《财经时报》创刊

12月 《财经时报》和讯网联合举办首次网上宏观经济研讨会

2000年

1月 和讯网获中国优秀网站评比金融与证券类专业网站第一名

12月 与国家体改委等单位共同主办中国证券市场十年论坛

2002年

1月 《新地产》杂志创刊

12月 “财讯传媒”在香港上市

2003年

1月 《成功营销》杂志创刊

2004年

2月 《证券市场周刊·市场刊》更名《证券市场红周刊》

3月 《新旅行》月刊创刊

2005年

1月 《视觉》杂志创刊

5月 《中国汽车画报》月刊由财讯主持出版

10月 与美国 Ziff Davis 媒体集团合作出版《电脑时空》月刊

2006年

6月 与美国 BH&G 媒体集团合作出版《美好家园》月刊

9月 与美国时代华纳集团合作出版《体育画报》中文版双周刊

9月 与美国 Ziff Davis 媒体集团合作出版《信息方略》月刊

2007 年

9 月 与英国 Haymarket 出版集团合作出版《动感驾驭》月刊

12 月 与英国 Timeout 杂志合作出版《TIME OUT》杂志

2008 年

3 月 财经网正式发布

5 月 与意大利 RCS 集团合作出版《HIS LIFE 他生活》月刊

2009 年

2 月 与意大利 Mondadori 出版集团合作出版《红秀 GRAZIA》双周刊

上半年 财讯传媒为奔驰新品举办预赏会 创“精准营销”成功范例

11 月 《财经》完成新老团队更替

1998 年 11 月 15 日 撤销省级分行 设置跨省区九家分行

来源： 人民网 原文时间：2003 年 08 月 01 日 所属领域：金融改革

1998 年 11 月 15 日，党中央、国务院作出决定，对中国人民银行管理体制实行改革，撤销省级分行，跨省（自治区、直辖市）设置九家分行。

为贯彻党中央、国务院的决定，中国人民银行在京召开全国分行行长会议。中共中央政治局委员、国务院副总理温家宝到会并作重要讲话。温家宝说，根据党中央、国务院的部署，中国人民银行管理体制改革的开始全面启动。撤销人民银行省级分行，跨行政区设置分行，是党中央国务院作出的重要决策，是我国金融体制的一项重大改革，对于建立现代金融体制具有深远的历史意义。

温家宝说，改革开放 20 年来，我国金融业稳步发展，对外开放逐步扩大，金融体制改革逐步深化。到今年 10 月底，金融机构人民币各项存款余额达 9.3 万亿元，各项贷款余额 8.3 万亿元，国家外汇储备达 1437 亿美元，分别比 1978 年增长 8.2 倍，4.5 倍和 8.45 倍；个人储蓄存款余额 5.2 万亿元，比 1978 年增长 2.49 倍。目前，已经基本形成了由中央银行调控和监督、国家银行为主体、政策性金融与商业性金融分工、多种金融机构合作、功能互补的金融体系。新的金融体系在抑制通货膨胀和促进经济发展中发挥了积极的作用。与此同时，我们必须清醒地认识到我国金融业在发展中也存在风险。党中央、国务院对防范和化解金融风险十分重视，去年 11 月，中央召开全国金融工作会议，制定了深化金融改革、整顿金融秩序、防范和化解金融风险的一系列措施。目前，这些措施正在逐步贯彻落实，并已收到成效。

温家宝说，中央银行是金融体系的核心，中央银行管理体制的改革事关整个经济体制改革和宏观调控的大局。随着金融体制改革的深入和金融市场的发展，现行管理体制已经不能适应新形势下中央银行依法履行职责的需要，而且

与金融**机构**业务发展不相适应，改革势在必行。这次改革人民银行管理体制是建立社会主义**市场经济**体制的必然要求，也是当前加强金融监管的迫切需要。人民银行管理体制改革方案，是党中央、国务院经过长期酝酿、反复研究、慎重决策确定的。撤销人民银行省级分行，建立九个跨省（自治区、直辖市）分行，有利于增强中央银行执行货币政策的权威性；有利于增强中央银行金融监管的独立性；有利于增强金融监管的统一和效能，在跨省范围内统一调度监管力量，摆脱各方面的干预，严肃查处违规的金融**机构**和责任人，提高金融监管的效率。这项改革标志着中国金融改革进入了一个新阶段，迈出了重要的一步。

温家宝说，这次人民银行跨省区市设置分行的改革，牵涉各个方面的关系，工作任务很艰巨。因此，一定要加强领导，精心组织，周密部署。要把各方面的思想统一到中央的决策上来。统一认识，统一行动，确保体制改革和金融监管工作两不误。他对做好人民银行管理体制改革工作提出了三点要求：

一是抓紧配备分行的领导班子。选配好跨省区市分行的领导班子，是这次改革顺利进行的重要保证。关键是要坚持正确的干部路线，坚持任人唯贤，坚持德才兼备，坚持干部的“四化”，真正把坚决执行党的基本路线，有高度革命事业心和强烈的政治责任感，熟悉金融业务，在金融改革和发展中实绩突出、清正廉洁、群众信任的干部选拔到领导岗位上来。领导干部必须能上能下，能进能出，人民银行各级领导干部，要正确对待权力、名位和去留，自觉服从组织安排，在新的岗位上更好地为党和人民工作。

二是认真履行中央银行职能。这次改革，要贯彻宏观调控权集中于总行，监管权适当集中，金融服务面向基层的原则。要在服务中加强监管，在监管中做好服务，在实践中提高监管和服务的水平。在改革过程中，要严格工作纪律和财经纪律。业务工作不能脱节，不能出现监管真空。跨行政区分行的工作要尽快到位。要与原省级分行做好衔接。体制改革后，要抓紧建立健全新的管理制度，适应新的工作需要。

三是主动争取各方面的支持和配合，确保改革顺利进行。人民银行跨行政区分行的设置，考虑了各地经济和金融的关联度、各地金融市场的发育程度、各地金融业务量以及地理交通条件等要素。在管理体制改革的今后履行职责中，人民银行要主动争取各地党委、政府的关心、支持和配合。各级地方党委和政府也要关心、支持和帮助人民银行做好改革工作，保证中央银行依法履行职责。要协助人民银行做好干部思想工作，帮助解决实际困难；要支持人民银行依法监管，协助人民银行查处金融违法违规案件；对人民银行的工作提出批评和建议，但不干涉人民银行的具体业务；要管理好本地区城市银行和其它小型金融**机构**，整顿金融秩序，防范金融风险。

温家宝最后要求人民银行各级领导，在以**江泽民**同志为核心的党中央领导下，按照党中央、国务院的部署，认真做好人民银行管理体制改革的各项工作。

会议期间，**中国人民银行**行长戴相龙对中央银行管理体制改革的各项工作进行具体部署，并要求人民银行系统广大干部和职工要以对党、对人民、对中央银行事业高度负责的精神统一安排各项工作，按期推进人民银行管理体制改革的各项工作。

据介绍，人民银行新设立的九个跨省区市分行分别是：**天津**分行（管辖**天津**、**河北**、**山西**、**内蒙古**）；**沈阳**分行（管辖**辽宁**、**吉林**、**黑龙江**）；**上海**分行（管辖**上海**、**浙江**、**福建**）；**南京**分行（管辖**江苏**、**安徽**）；**济南**分行（管辖**山东**、**河南**）；**武汉**分行（管辖**江西**、**湖北**、**湖南**）；**广州**分行（管辖**广东**、**广西**、**海南**）；**成都**分行（管辖**四川**、**贵州**、**云南**、**西藏**）；**西安**分行（管辖**陕西**、**甘肃**、**青海**、**宁夏**、**新疆**）。撤销**北京**分行和**重庆**分行，由总行营业管理部履行所在地中央银行职责。

关于金融体制改革方案的争论（1984年）

20世纪80年代初，在热烈讨论中，银行改革开始推进了：业务范围扩大了，活动方式增多了，金融机构也增加了。但对如何全面推进改革，尚没有整体方案。

1984年党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，把经济体制改革从农村扩展到城市，明确提出要建立社会主义有计划的商品经济新体制。《决定》还提出：“在改革价格体系的同时，还要进一步完善税收体制，改革财政体制和金融体制”。关于金融改革，只讲了这么一句话，很不清楚。我为此问过当时的国务院领导同志，他解释说，目前还看不准。财政像透明的茶杯，收支是透明的，一目了然；银行资金运用是不透明的，搞不好要出大事，像美国1929年至1933年经济危机时期出现的“黑色星期五”。

在通过《决定》之后，国务院决定成立金融体制改革研究小组，由刘鸿儒任组长，请财政部的一位老副部长谢明同志和年轻学者周小川、楼继伟、宫著铭参加，还请了刘鸿儒的学生——当时在中国人民银行研究生部学习的吴晓灵、李弘等参加。我们做了调查，听取了各方面意见，包括外国专家的意见，形成了初步方案。其总体设想是建立灵活、高效、多样的金融体制。

在这个方案里，改革的主要构思都提出来了。1984年12月向国务院作了汇报，国务院领导同志认为改革思路可以，但实施暂时有困难。因为1984年底我国信贷出现失控，通货膨胀加剧，中央已决定1985年紧缩银根，调整经济，因而不能讨论这个金融改革方案。后来这个方案交人民银行分行会议讨论，经多方面意见汇总，系统整理，于1985年1月又向国务院作了一次汇报。汇报之后，金融体制改革内容正式列入《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，并在1985年10月召开的党的全国代表大会上通过。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》对金融体制改革的指导思想和方向作了原则规定，在我们制定的关于“七五”期间金融体制改革的设想中，把这些原则又具体化为四个目标，就是说金融体制改革要建立和完善四个体系：（1）建立宏观控制有力、灵活自如、分层次的金融控制和调节体系。（2）建立以银行信用为主体，多种渠道、多种方式、多种信用工具聚集和融通资金的信用体系，逐步形成不同层次的金融中心和适合我国国情的金融市场。（3）建立以中央银行领导，各类银行为主体，保险公司等多种金融机构并存和分工协作的社会主义金融体系。（4）建立金融机构现代管理体系。

当时在讨论金融体制改革方案时，人们就几个问题展开了争论。第一个争论的问题是金融体制改革的突破口是什么。一种意见认为银行企业化是突破口。如果银行本身吃“大锅饭”，其对经济的制约作用就不存在了，经济杠杆本身不灵，又怎么能发挥其作用。对此持不同意见的同志认为，如果孤立推进企业化很难行得通，因为这需要很多社会条件，而且银行是大银行，分支机构众多，企业化到哪一级还是一个问题。若等着银行企业化，则改革会失去机会，很难推进。还有一种意见，提出以建立金融市场为突破口。1984年5月在合肥召开的中国金融学会年会上，中国人民

行研究生部部分同学提交了一篇论文，提出以建立金融市场为金融体制改革的突破口。这在当时很敏感，也难以实行，因为银行间接融资占统治地位，市场没有形成，用金融市场来突破是很难做到的。

第二个争论的问题是银行之间业务交叉和竞争。刘鸿儒于 1980 年 12 月在上海作演讲时，第一次提到业务交叉和竞争问题，引起了很大争论。在 1985 年党的全国代表大会上提出的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》讨论稿上，曾写上了业务交叉与合理竞争，由于一些到会的专业银行代表强烈反对，最后定稿时删去了“合理竞争”四个字。当时，我在会上找文件起草组说，允许业务交叉，必然出现竞争，回避不了。后来在 1986 年六届全国人大四次会议通过的《政府工作报告》中，又加上了“合理竞争”的表述。

第三个争论问题是关于银行体系。我们提出要建立以中央银行领导、国家银行为主体、多种金融机构并存分工协作的社会主义金融体系。这里有两个问题：一是以中央银行为中心还是为领导？按照经济规律来说，中心是客观存在的，领导则不是改革方向。但作为过渡期，在没有必要的经济手段的情况下，没有中央银行做领导就很难处理问题。中央银行刚成立，专业银行也不服中央银行管理，常常是直接对国务院发表意见，所以不强调中央银行的领导不行。还有一个问题是关于以专业银行为主体发生过一场争论。各家专业银行都表示自己是国家银行，怕说成是专业银行容易降低自己的地位。刘鸿儒说，中央银行也是国家银行，容易混淆。最后还是妥协了，把以专业银行为主体改为以国家银行为主体，最后改为以各类银行为主体。

形成这个改革框架以后，从 1986 年起，中国人民银行会同国家经济体制改革委员会在一部分中等城市进行改革试验，先是在 5 个城市，后来扩大到 14 个。主要抓了两个方面：一是如何实行银行企业化经营，改变吃“大锅饭”的状况；二是推进金融市场。1986 年金融市场发展很快，先搞拆借市场，最早是武汉的有形拆借市场；其次是二级市场，沈阳信托投资公司自发地搞起了窗口交易，然后是上海工商银行信托投资公司静安区证券业务部也搞了一个柜台交易。

1992 年邓小平发表南方谈话后，我国的经济改革又掀起了高潮。特别是党的十四届三中全会通过的文件对改革的一系列政策措施重新作了肯定。从此，金融改革有了新的进展，如汇率并轨，承认商业银行并允许商业银行竞争，成立政策性银行，组织地方合作银行，等等。到 1995 年底，除中央银行外，建立了 3 家政策性银行，4 家国有独资商业银行，20 多家其他银行，394 家信托投资公司，96 家证券公司，城市信用合作社 5200 多家，农村信用合作社 50800 多家，保险公司 10 家。

中国金融改革开放最具影响力 50 件大事

来源：金融时报 原文时间：2012 年 12 月 06 日 所属领域：金融改革

1、1978 年 12 月，党的十一届三中全会在北京举行

12 月 18 日至 22 日党的十一届三中全会在北京举行。这次全会彻底否定“两个凡是”的方针，重新确立解放思想、实事求是的指导思想，实现了思想路线的拨乱反正；停止使用“以阶级斗争为纲”的口号，做出工作重点转移的决策，实现了政治路线的拨乱反正；形成以邓小平为核心的党中央领导集体，取得了组织路线拨乱反正的最重要成果；全会

做出的实行**改革开放**的新决策，开始了中国从“以阶级斗争为纲”到以经济建设为中心、从僵化半僵化到全面改革、从封闭半封闭到**对外开放**的历史性转变。中国金融**改革开放**由此拉开大幕。

2、1979年，**中国人民银行**开办中短期设备贷款，打破了只允许银行发放流动资金贷款的老框框

1979年**中国人民银行**对全民所有制企业发放中短期设备贷款。贷款主要用于企业中花钱少、见效快、积累多、创汇高、工艺成熟、技术过关、产品有销路、经济效益显著、材料、动力、施工力量等落实的项目；还款期限不超过3年；投产后用新增加的收入归还贷款，并由上级主管部门负责担保，单独管理，周转使用。这一贷款的发放，银行冲破了过去长期只能发放临时性、季节性流动资金贷款的局限。

3、1979-1980年，基本建设拨款改贷款

鉴于财政无偿拨款条件下，地方、部门和单位向国家争投资、争项目的状况，1979年，国家计委、财政部和中国人民建设银行向国务院提出报告，建议试行基本建设拨款改由中国人民建设银行贷款的办法。1980年11月，国务院做出决定，从1981年起，凡是实行独立核算、有还款能力的企业，都应实行基本建设拨款改贷款的制度。财政预算安排的基本建设资金，拨给中国人民建设银行作为贷款资金，中国人民建设银行根据国家确定的基本建设计划，按照贷款条件发放贷款，借款单位按期还本付息。

4、1979年3-8月，设立国家专业银行，打破了大一统的传统金融体制格局，迈出专业银行体系的建设步伐

1979年2月23日根据中共**十一届三中全会**通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》(该《决定》中明确提出“恢复中国农业银行，大力发展农村信贷事业”)，国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》，决定正式恢复中国农业银行。恢复后的中国农业银行是国务院的直属**机构**，由**中国人民银行**监管，其主要任务是，统一管理支农资金，集中办理农村信贷，领导农村信用合作社，发展农村金融事业。3月13日，根据《关于恢复中国农业银行的通知》，中国农业银行重新恢复成立。11月30日，**中国人民银行**、中国农业银行发出《关于人民银行、农业银行业务范围划分的通知》，对划归为农业银行的业务范围进行了清晰的界定。

1979年3月13日国务院批转了**中国人民银行**《关于改革中国银行体制的请示报告》，决定将中国银行从**中国人民银行**中分离出去，作为国家指定的外汇专业银行，统一经营和集中管理全国的外汇业务。国家外汇管理局同时设立。

1979年8月28日国务院批准中国人民建设银行为国务院直属单位，省、市、自治区分行为厅、局级单位，受总行和当地人民政府双重领导，以总行领导为主。1986年3月，中国人民建设银行正式更名为中国建设银行。

中国农业银行、中国银行和中国人民建设银行，于1984年1月1日从**中国人民银行**分离而成立的，专门承担原有**中国人民银行**办理的金融经营业务的中国工商银行，构成了我国四大专业银行。至此，我国建立了专门的专业银行体系，并得到了初步发展。这一阶段的改革宣告了几十年的“大一统”银行体制的结束。

5、1979年10月，**第一家信托投资公司——中国国际信托投资公司**成立

10月4日中国国际信托投资公司经国务院批准成立，揭开了信托业发展的序幕。

6、1979年11月，全国保险工作会议决定恢复停办20多年的国内保险业务

11月19日至27日全国保险工作会议在**北京**举行。经国务院批准，中国人民保险公司将从1980年开始逐步恢复停办了20年的国内保险业务。11月29日，中国保险学会成立。在此之前的1979年2月，在京召开的**中国人民银行**

全国分行行长会议，即作出恢复国内保险业务重大决策；4月，国务院批准《[中国人民银行](#)分行长会议纪要》，明确提出了“逐步恢复国内保险业务”。

7、1980年12月，国务院发布《中华人民共和国外汇管理暂行条例》

12月5日国务院常务会议通过《中华人民共和国外汇管理暂行条例》。1980年12月18日由国务院发布，自1981年3月1日起实施。1996年1月8日，国务院第41次常务会议通过《中华人民共和国外汇管理条例》，并于1996年1月29日以中华人民共和国国务院令第193号发布。《外汇管理暂行条例》于1996年4月1日起失效。

8、1981年1月，国债恢复发行1月28日国务院公布《中华人民共和国国库券条例》。财政部开始发行国库券，这标志着我国的国债重新恢复发行。

9、1983年9月，国务院作出《关于[中国人民银行](#)专门行使中央银行职能的决定》，中央银行制度框架初步确立

9月17日国务院作出了《关于[中国人民银行](#)专门行使中央银行职能的决定》。该文件明确规定“[中国人民银行](#)是领导和管理全国金融事业的国家机关”，应当“集中力量研究和做好全国金融的宏观决策，加强信贷资金管理，保持货币稳定；成立[中国人民银行](#)理事会，作为决策机构”。《决定》同时规定“成立中国工商银行，承办原来由人民银行办理的工商信贷和储蓄业务”。1982年7月14日，国务院即同意并批转[中国人民银行](#)《关于人民银行的中央银行职能及其与专业银行的关系问题请示》，提出[中国人民银行](#)是我国的中央银行，是国务院领导下统一管理全国金融的国家机关。这为我国央行制度框架的初步确立奠定了基础。1984年1月1日起，[中国人民银行](#)不再办理针对企业和个人的信贷业务，成为专门从事金融管理、制定和实施货币政策的政府机构。同时新设中国工商银行，人民银行过去承担的工商信贷和储蓄业务由中国工商银行专业经营。至此，中央银行制度的基本框架初步确立。

10、1984年11月，第一张真正意义上的股票诞生

11月14日经[中国人民银行上海](#)分行批准，[上海](#)飞乐音响股份有限公司公开向社会发行了不偿还的股票。这是中国[改革开放](#)后第一张真正意义上的股票，标志着[改革开放](#)后的中国揭开了资本市场的神秘面纱。

11、1985年1月1日，实行“统一计划，划分资金，实贷实存，相互融通”的信贷资金管理体制

1984年10月8日[中国人民银行](#)发布《关于信贷资金管理试行办法》，规定1985年1月1日起实行“统一计划，划分资金，实贷实存，相互融通”的信贷资金管理体制。一是将国家专业银行信贷计划纳入到国家综合信贷计划中；二是对国家专业银行划分存款和核定自有资金，要求实行独立核算；三是专业银行在[中国人民银行](#)开立存款账户，二者间的资金往来由计划指标分配转变为借贷关系；四是专业银行之间可以相互拆借。

12、1986年1月，国务院发布《中华人民共和国银行管理暂行条例》

1月7日国务院发布《中华人民共和国银行管理暂行条例》，规定中央银行、专业银行和其他金融机构，都应当认真贯彻执行国家的金融方针政策；其金融业务活动，都应当以发展经济、稳定货币、提高经济效益为目标；禁止非金融机构经营金融业务。《暂行条例》共十章六十三条，自公布之日起施行。《中华人民共和国银行管理暂行条例》的发布，使中国银行业监管向法制化方向迈出了重要的一步。

13、1986年7月，[中国人民银行](#)颁布《城市信用合作社管理暂行规定》

7月[中国人民银行](#)颁布了《城市信用合作社管理暂行规定》，明确城市信用合作社是[中国人民银行](#)领导下的以城镇集体经济、个体经济为主要服务对象的集体所有制金融机构。城市信用社的发展从此步入正轨。1979年，[河南省](#)驻

马店成立了第一家城市信用合作社，随后在中国许多大中城市相继设立了城市信用合作社。1986年至1988年的三年间，我国的城市信用社规模迅速壮大，构成了我国城市信用社现行体制的基本框架。

14、1986年7月，第一家股份制商业银行——交通银行组建

7月24日为适应中国**经济体制改革**和发展，作为金融改革的试点，国务院批准重新组建交通银行。交通银行是我国第一家股份制商业银行，也是按照市场化改革导向迈出步伐最早的银行**机构**，在银行业的制度创新方面开了先河。1987年4月1日，重新组建后的交通银行正式对外营业，成为中国第一家全国性的国有股份制商业银行。目前，我国有13家全国性的股份制商业银行，成立时间如下：

1987年4月8日招商银行成立，是我国第一家完全由企业法人持股的股份制商业银行；2002年4月9日在**上海**证券交易所挂牌。1987年，中信实业银行组建，2007年4月27日在**上海**证券交易所上市。1987年12月28日，深圳发展银行成立，1991年4月在深圳证券交易所上市，成为我国第一家上市银行。1988年8月，兴业银行成立，2007年2月5日在**上海**证券交易所挂牌上市。1988年9月，**广东**发展银行成立。1992年8月18日，中国光大银行成立，1997年1月完成股份制改造，成为国内第一家国有控股并有国际金融组织参股的全国性股份制商业银行；1992年8月28日，**上海**浦东发展银行设立，1993年1月9日正式开业，1999年11月10日在**上海**证券交易所挂牌上市。1992年10月14日，华夏银行成立。1996年1月12日，中国民生银行成立，这是我国第一家主要由民营企业投资的全国性股份制商业银行；2000年12月19日其A股股票在**上海**证券交易所挂牌上市。2003年，恒丰银行成立。2004年，浙商银行成立。2006年，渤海银行成立。

15、1987年5月，第一家财务公司——东风汽车财务公司诞生

1987年5月**中国人民银行**正式批准设立了我国第一家大企业内部的财务公司，即东风汽车财务公司。财务公司成为一种经营部分银行业务和部分信托业务、服务范围限制在集团总公司及其联营单位之内的非银行金融**机构**。1996年，**中国人民银行**正式下发了《企业集团财务公司管理暂行办法》，对财务公司从市场准入、业务监管到市场退出等全过程进行了规范，确立了基本的考核指标体系，正式对企业集团的成员单位进行了界定，明确了依产权关系建立的企业集团才可以设立财务公司。

16、1990年10月，郑州粮食批发市场建立期货市场进入初始发展阶段

10月12日我国第一家规范化、全国性的粮食批发市场——郑州粮食批发市场经国务院批准建立。郑州粮食批发市场自成立起以期货市场为目标，引入了交易会员制等期货市场机制。中国期货市场进入了初始发展阶段。目前，我国有四大期货交易所，其余三家分别是成立于1993年2月28日的大连商品交易所，成立于1999年12月的**上海**期货交易所和成立于2006年9月8日的中国黄金交易所。

17、1990年11月，第一家证券交易所——**上海**证券交易所成立

11月26日中国第一家证券交易所——**上海**证券交易所宣告成立。1991年7月3日，深圳证券交易所宣告成立。沪、深交易所以及1990年建设的中国证券交易自动报价系统(STAQ系统)的相继建立，标志着中国资本市场的初步形成。自此，中国证券市场的发展开始了一个崭新的篇章。

18、1992年10月，中国证券监督管理委员会成立

10月26日国务院证券委员会（简称国务院证券委）成立；同年10月底，中国证券监督管理委员会（简称证监会）宣告成立。证券委和证监会的成立迈出了我国金融业“分业经营、分业监管”的第一步，标志着中国证券市场统一监管体制开始形成。1998年4月，根据国务院机构改革方案，国务院证券委与中国证监会合并组成国务院直属正部级事业单位——中国证券监督管理委员会，1999年正式施行的《中华人民共和国证券法》进一步明确了我国以证监会为核心的集中统一监管模式。

19、1993年12月，中国人民银行发布《关于进一步改革外汇管理体制的公告》，开启了外汇改革的新篇章

12月20日根据国务院决定，中国人民银行发布《关于进一步改革外汇管理体制的公告》，从1994年1月1日起实现汇率并轨，实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。实行银行结售汇制度，取消外汇上缴和留成，取消用汇的指定性计划和审批，对境内机构经常项目下的外汇收支实行银行结汇和售汇制度；实现经常项目下人民币有条件可兑换，严格管理和审批资本项下的外汇流出和流入。停止发行并逐步收回外汇兑换券。严格禁止外币标价、结算和流通。中国人民银行集中管理国家外汇储备，根据外汇储备的安全性、流动性和盈利性的原则，完善外汇储备的经营机制。建立全国统一的外汇交易市场，外汇指定银行为市场的交易主体。中国人民银行根据宏观经济调控的要求，适时吞吐外汇，平抑汇价。取消各类外汇留成、上缴和额度管理制度，实行强制银行结售汇制度。

1994年4月4日全国统一的外汇市场——中国外汇交易中心暨全国银行间同业拆借中心（简称交易中心）成立并正式运行。其为中国人民银行直属事业单位，主要职能是：提供银行间外汇交易、人民币同业拆借、债券交易系统并组织市场交易；办理外汇交易的资金清算、交割，提供人民币同业拆借及债券交易的清算提示服务；提供网上票据报价系统；提供外汇市场、债券市场和货币市场的信息服务；开展经人民银行批准的其他业务。从此，中国外汇市场由带有计划经济色彩的外汇调剂市场发展符合市场经济要求的银行间外汇市场的新阶段。它的建立统一了人民币市场汇价，彻底改变了市场分割、汇率不统一的局面，奠定了浮动汇率制的基础。

20、1993年12月，国务院作出《关于金融体制改革的决定》，确立我国金融体制的新框架

12月25日国务院作出《关于金融体制改革的决定》。《决定》提出，金融体制改革的目标是建立在国务院领导下，独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；建立政策性金融与商业性金融分离，以国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系；建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系，把中国人民银行办成真正的中央银行，把专业银行办成真正的商业银行。

《关于金融体制改革的决定》明确了中国人民银行制定并实施货币政策和实施金融监管的两大职能，并明确提出要把我国的专业银行办成真正的商业银行。至此，专业银行的发展正式定位于商业银行。

21、1994年3-4月，三大政策性银行成立，标志着政策性银行体系基本框架建立

3月17日国务院批准组建国家开发银行，并于4月14日宣布开业。这是将政策性金融与商业金融分离的重要举措。1993年11月，党的十四届三中全会提出“建立政策性银行，实行政策性业务与商业性业务分离”的改革措施。1994年3月19日，国务院批准中国进出口银行的组建方案和章程，4月26日正式成立。1994年4月19日，国务院批准中国农业发展银行组建方案和章程，并发出《国务院关于组建中国农业发展银行的通知》。三家政策性银行的相继成立，为中国人民银行对商业银行进行市场化监管奠定了基础，标志着我国政策性银行体系基本框架的建立。

22、1995年3月，《中国人民银行法》颁布实施，从法律上确立中国人民银行的中央银行地位

3月18日《[中国人民银行法](#)》经第八届全国人大第三次会议审议通过并颁布实施，将[中国人民银行](#)作为中央银行的职能和责任以法律的形式固定下来。这是新中国建国以来第一部金融大法，它的颁布和实施标志着我国金融事业步入了法制化、规范化的轨道。2003年12月27日，十届全国人大常委会审议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国[中国人民银行法](#)〉的决定》，赋予我国中央银行新的职能和定位，成为我国金融法制建设的又一个里程碑。《[中国人民银行法](#)》颁布后，人民银行的货币政策手段逐步得到丰富：1996年4月，以国债为标的的公开市场业务（品种为逆回购）正式推出；1998年，人民银行取消了对商业银行的贷款规模管理，直接货币政策向间接货币政策过渡，作为替代手段的传统三大货币政策工具相继为人民银行所使用；1998年5月，公开市场操作业务得到恢复；2000年8月，人民银行开始进行正回购操作，规模连续8年保持在2000亿元以上。

23、1995年7月，《中华人民共和国商业银行法》正式实施

7月1日《中华人民共和国商业银行法》正式实施。这部法律是1995年5月10日，第八届全国人民代表大会常务委员会议第十三次会议通过的。2003年12月27日，第十届全国人民代表大会常务委员会议第六次会议做出《关于修改〈中华人民共和国商业银行法〉的决定》，修订后的《商业银行法》自2004年2月1日起实施。

24、1995年，《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国保险法》相继颁布，金融监管开始向法制化、规范化迈进

5月10日《中华人民共和国票据法》由第八届全国人民代表大会常务委员会议第十三次会议通过，自1996年1月1日起施行。2004年8月28日，第十届全国人民代表大会常务委员会议第十一次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会议关于修改〈中华人民共和国票据法〉的决定》，修订后的《票据法》自2004年8月28日起施行。

10月1日《中华人民共和国保险法》正式施行。这部法律1995年6月30日由第八届全国人民代表大会常务委员会议第十四次会议通过。2002年10月28日，第九届全国人民代表大会常务委员会议第三十次会议通过《关于修改〈中华人民共和国保险法〉的决定》加以修正。

1995年3月以来，以《[中国人民银行法](#)》、《商业银行法》、《票据法》、《保险法》的颁布为标志，中国金融监管进入了一个新的历史时期，开始向法制化、规范化迈进。

25、1996年7月，全国农村金融体制改革工作会议召开，农村金融体制改革开启7月13日全国农村金融体制改革工作会议在[北京](#)召开。会议决定，中国农业银行不再领导管理农村信用社，农村信用社的业务管理由县联社负责，对农村信用社的监管由[中国人民银行](#)直接承担。农村金融体制改革的目标是：建立和完善以合作金融为基础，商业性金融、政策性金融等各种金融[机构](#)分工协作的服务体系。8月22日，国务院发布《关于农村金融体制改革的决定》。农村金融体制改革的重点是农村信用社管理体制的改革，改革核心是把农村信用社逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织。1996年9月开始，全国5万多个农村信用社和2400多个县联社逐步与中国农业银行顺利脱钩。2003年8月，国务院又通过在其他七省(市)进行试点的决定，农信社改革试点工作进入全面实施阶段。同时，中国农业银行积极支持农业发展银行省级以下分支[机构](#)的设立，以及农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系的改革。1997年，中国农业银行基本完成了作为国家专业银行“一身三任”的历史使命，开始进入了真正向国有商业银行转化的新时期。

26、1996年12月，实行人民币经常项目下可兑换

12月1日中国开始接受国际货币基金组织协定第八条款，实行人民币经常项目下的可兑换。提前达到国际货币基金组织协定第八条款的要求，标志着中国外汇管理体制取得重大进展。

27、1997年3月，[中国人民银行货币政策委员会](#)成立

3月[中国人民银行](#)建立货币政策委员会，1997年4月10日《[中国人民银行货币政策委员会](#)条例》正式颁布，[中国人民银行](#)制定和实施货币政策的体系和制度逐步完善。1998年，我国取消贷款规模控制，货币政策的操作手段逐步由过去的贷款规模直接控制为主，转变为以市场为基础的间接调控方式，公开市场操作的力度不断加大。

28、1997年6月，银行间债券市场成立

6月经国务院批准，全国银行间债券市场成立。1997年商业银行退出[上海](#)交易所和深圳交易所的债券市场。同年6月，在中国外汇交易中心基础上，经国务院批准建立全国银行间债券市场，中国债券市场就此形成两市分立的状态。1998年10月，人民银行批准保险公司入市；1999年初，325家城乡信用社成为银行间债券市场成员；1999年9月，部分证券公司和全部的证券投资基金开始在全国银行间债券市场进行交易；2000年9月，人民银行批准财务公司进入全国银行间债券市场；2002年10月，人民银行允许非金融[机构](#)法人加入全国银行间债券市场；2007年3月初，企业年金基金获准进入全国银行间债券市场。全国银行间债市的发展为货币政策操作奠定了良好的基础，保证了货币政策有效传导。

29、1997年11月，第一次全国金融工作会议召开，此后又召开了两次具有重要意义的全国金融工作会议。

11月17日-19日第一次全国金融工作会议召开。会后，国务院陆续出台了一系列国有商业银行和金融监管改革措施：中央财政定向发行2700亿元特别国债，补充四大国有银行资本金；成立四大资产管理公司，以处理从四大国有银行剥离的不良资产；取消贷款规模，实行资产负债比例管理等重要改革措施；成立了[中国证监会](#)和中国保监会，分别负责证券业和保险业的监管，人民银行专司对银行业、信托业的监管；此外对人民银行自身[机构](#)进行了改革，原有的省分行被撤销，设立9个大区分行。

2002年2月5-7日，第二次全国金融工作会议召开。明确国有独资商业银行改革是中国金融改革的重中之重，改革方向是按现代金融企业的属性进行股份制改造。会议还做出了改革农村信用社的决定，为此后农信社改革的全面铺开确立了“因地制宜，分类指导”的指导方针。会后，新一轮国有商业银行改革快速推进，中央汇金投资有限责任公司组建成立，主导中国银行业的重组上市。在金融监管方面，撤消了中央金融工作委员会，成立中国银监会，并成立了国有银行改革领导小组，酝酿、统筹、部署国有银行改革方案。

2007年1月19-20日，第三次全国金融会议召开。会议提出加快建设现代银行制度，重点推进中国农业银行改革。自此，最后一家国有商业银行的股改上市工作全面启动。会议还对政策性银行改革作了具体表述，要按照分类指导、“一行一策”的原则，推进政策性银行改革。首先推进国家开发银行改革，全面推行商业化运作。会议还指出，要完善金融分业监管体制机制，加强监管协调配合，强化金融监管手段，健全金融法制，并加强对跨境短期资本流动特别是投机资本的有效监控等；要健全农村金融组织体系，充分发挥商业性金融、政策性金融、合作性金融和其他金融组织的作用，适度调整和放宽农村地区金融[机构](#)准入政策，降低准入门槛，鼓励和支持发展适合农村需求特点的多种所有制金融组织，积极培育多种形式的小额信贷组织；大力发展资本市场和保险市场，扩大直接融资规模和比重，扩大企业债券发行规模，大力发展公司债券，完善债券管理体制，拓宽保险服务领域。

30、1998年1月，人民银行取消对国有独资商业银行的贷款规模控制

1月1日中国人民银行取消对国有独资商业银行的贷款规模控制，在逐步推行资产负债比例管理和风险管理的基础上，实行“计划指导，供求平衡，比例管理，间接控制”的新信贷管理体制。这是我国信贷计划管理体制中的重要变革，标志着中央银行开始由直接的信贷计划管理转向以市场为基础的间接调控方式。

我国信贷计划管理的演变：1979年7月11日，中国人民银行下达《信贷差额控制试行办法》，将现行的“统收统支”信贷计划管理体制，改为“统一计划，分级管理，存贷挂钩，差额控制”的体制；1981年2月20日，中国人民银行发出通知，实行“信贷差额包干办法”；1984年10月8日，中国人民银行发布《关于信贷资金管理试行办法》，规定1985年1月1日起实行“统一计划，划分资金，实贷实存，相互融通”的体制；1994年2月18日，中国人民银行发出《关于下发〈信贷资金管理暂行办法〉的通知》和《关于对商业银行实行资产负债比例管理的通知》，信贷计划管理体制改为“总量控制，比例管理，分类指导，市场融通”；1998年进一步改为“计划指导，自求平衡，比例管理，间接调控”。

31、1998年5月，中国人民银行恢复公开市场业务

5月26日中国人民银行正式参与商业银行的国债回购业务，国债回购成中央银行吞吐基础货币、调节银行流动性的一个重要操作工具。1998年，我国取消贷款规模控制后，中央银行开始采用以市场为基础的间接调控方式，公开市场操作的力度也不断加大。由于公开市场操作具有操作灵活、易于调整的特点，其成为最重要的日常操作工具。中央银行通过公开市场操作灵活调控基础货币的增长，实现货币供给目标。

32、1998年11月，中国保险监督管理委员会成立

11月18日原中国人民保险公司分拆成立中国人民保险公司和中国人寿保险公司后，公司管理人员和原中国人民银行保险监管司合并，成立了国务院直属事业单位——中国保险监督管理委员会（简称保监会）。中国保险监督管理委员会将原来由中国人民银行履行的对保险业的监管职能分离出来，专司对中国保险业的监管。这是保险监管体制的重大改革，标志着我国保险监管机制和分业管理的体制得到了进一步完善。

33、1999年5月，上海期货交易所正式成立

4月12日原上海金属交易所顺利东迁进驻上海期货大厦营运；5月4日，成功地实现了上海三家交易所合并交易的试营运；经中国证监会批准，上海期货交易所正式成立。早在1998年8月，国务院决定加强期货市场整顿，对期货市场结构进行战略调整。按照国务院的决策部署，上海金属交易所、上海商品交易所、上海粮油商品交易所实行合并，组建上海期货交易所。

34、1999年4-10月，信达等四家资产管理公司成立

1999年先后组建了中国信达资产管理公司、中国东方资产管理公司、中国华融资产管理公司和中国长城资产管理公司，分别购买或托管中国建设银行、中国银行、中国工商银行和中国农业银行的不良贷款。这些均具有独立法人资格的国有独资金融企业，其主要任务是负责接收、管理、处置对口银行划转的不良贷款，最大限度地保全资产，减少损失。

中国信达资产管理公司于1999年4月20日成立，是我国最早成立的金融资产管理公司，主要收购、管理、处置中国建设银行、国家开发银行剥离的不良资产。中国东方资产管理公司于1999年10月15日成立，主要收购、管理、

处置中国银行剥离的不良资产。中国长城资产管理公司于 1999 年 10 月 18 日成立，主要收购、管理、处置中国农业银行剥离的不良资产。中国华融资产管理公司是我国最大的金融资产管理公司，1999 年 10 月 19 日成立，主要收购、管理、处置中国工商银行剥离的不良资产。我国四家资产管理公司对化解金融风险、支持商业银行和国企改革发挥了积极作用。

35、1999 年 7 月，《中华人民共和国证券法》正式实施

7 月 1 日《中华人民共和国证券法》正式施行。1998 年 12 月 29 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过了《中华人民共和国证券法》。这部法律确定了我国证券市场活动的基本规则，对于筹集资金，保护投资者的合法权益，防范和化解金融风险，保障证券市场健康发展起到了重要作用。之后，进行了两次修订，根据 2004 年 8 月 28 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国证券法〉的决定》修正，2005 年 10 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议修订。修订后的《中华人民共和国证券法》自 2006 年 1 月 1 日起施行。

36、2001 年 12 月 11 日，中国正式加入世界贸易组织，成为其第 143 个成员

2001 年 12 月 11 日中国正式加入世界贸易组织，成为其第 143 个成员。金融业**对外开放**作出以下承诺：银行业加入时允许外资银行向所有中国客户提供外汇服务，加入后 5 年内允许外资银行逐步在全国向所有中国客户提供本币服务。允许外资非银行金融**机构**提供汽车消费信贷。保险业加入时，允许设立外资比例不超过 50% 的合格寿险公司；加入后 2 年内允许设立独资非寿险公司；3 年内取消地域限制；4 年内取消强制分保要求；5 年内允许设立独资保险经纪公司。证券业加入时允许设立合资证券投资基金管理公司。加入后 3 年内允许外资比例达到 49%。加入后 3 年内允许设立合资证券公司，外资比例不超过 33%，可以从事 A 股的承销、B 股和 H 股、政府和公司债券的承销和交易。

我国切实履行加入 WTO 承诺，积极推进金融业**对外开放**。金融业的**对外开放**政策更加透明，开放步伐更加稳健和有序。目前，我国不仅按照承诺开放了对外资金融**机构**的地域限制和业务限制，而且进一步扩大了金融市场**对外开放**的范围。

37、2002 年 3 月，中国银行卡组织——中国银联正式成立，标志着我国银行卡产业进入集约化、规模化发展阶段

2002 年 3 月为在更大范围内解决银行卡跨行、跨地区使用问题，推动联网通用，促进银行卡产业发展，经国务院同意，人民银行批准，中国银联正式成立，这标志着中国自己的银行卡组织正式诞生，标志着“规则联合制定、业务联合推广、市场联合拓展、秩序联合规范”的产业发展新体制正式形成，标志着我国银行卡产业开始向集约化、规模化发展，进入了全面、快速发展的新阶段。

中国银联成立后，积极联合各家商业银行，推动我国银行卡产业实现超常规、跨越式发展，使中国快速发展成为全球银行卡产业发展最快、最具潜力的国家之一。2007 年中国银行卡交易金额、跨行交易金额分别达到 111 万亿和 3.2 万亿，较银联成立前的 2001 年分别增长了 12 倍和 34 倍。

为适应我国经济社会发展和“走出去”战略需要，中国银联不断加快国际化进程。目前，银联卡不仅能在境外近 50 个国家和地区 ATM 机取款，还可在 28 个国家和地区的商户 POS 机刷卡消费。与此同时，境外 8 个国家和地区的 40 多家金融**机构**在境外正式发行了超过 350 万张当地货币的银联标准卡。中国自主银行卡品牌——银联卡，已经成为中国金融业最具全球影响力的标志性品牌之一。

38、2002 年 12 月，QFII 制度在中国拉开序幕

12 月 1 日 [中国证监会](#)和[中国人民银行](#)联合发布的《合格境外[机构](#)投资者境内证券投资管理暂行办法》正式实施，QFII 制度在中国拉开了序幕。这是将中国资本市场纳入全球化资本市场体系所迈出的第一步，也为国际[机构](#)投资者开放了一个新的、日新月异的新兴资本市场。QFII 机制不仅可以优化资本市场投资者结构和投资理念，壮大资本市场，提高市场活力；更深层的意义在于，QFII 机制将促使中国资本市场与国际接轨，使中国企业在加强公司治理结构的改善、提高经营管理水平和完善会计制度以及透明度等方面都向前推进一步。2003 年 5 月，瑞士银行成为中国首家获批的 QFII。目前，QFII 已经成为中国股市上重要的[机构](#)投资者。

39、2003 年 4 月，[中国银行业监督管理委员会](#)成立，金融监管"一行三会"格局形成

3 月 10 日第十届全国人民代表大会第一次会议通过《关于国务院[机构](#)改革方案的决定》，批准国务院成立[中国银行业监督管理委员会](#)(简称中国银监会)。

4 月 28 日中国银监会正式对外挂牌，履行原由[中国人民银行](#)履行的审批、监督管理银行、金融资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融[机构](#)等职责及相关职责。这标志着我国银行监管体制向着市场化和国际化方向又迈出了新的一步。至此，中国金融监管"一行三会"的格局形成。中央银行在三次变革后，实现了货币政策与银行监管职能的分离，同时，银监会、证监会和保监会全方位地覆盖银行、证券、保险三大市场，分工明确、互相协调的金融分工监管体制形成，中国金融业改革发展进入一个新纪元。

40、2003 年 6 月，国务院印发《[深化农村信用社改革试点](#)方案》

6 月 27 日国务院印发了《[深化农村信用社改革试点](#)方案》，决定在[浙江](#)等 8 个省（市）实施农村信用社体系改革试点。2004 年 8 月，农村信用社改革在除[海南](#)和[西藏](#)以外的 21 个省（区、市）全面推开。

41、2003 年 9 月，国有商业银行股份制改革启动

9 月党中央、国务院决定对国有商业银行实施股份制改革，并选择中国银行、中国建设银行进行试点。

在随后的四年中，我国四大国有银行中的三家——中国银行、中国建设银行、中国工商银行完成了股份制改造和上市工作：2004 年 1 月 6 日，国务院宣布中国银行和中国建设银行实施股份制改造，并且动用 450 亿美元外汇储备为两家试点银行补充资本金；2004 年 8 月 26 日，中国银行股份制改造完成，组建成的中国银行股份有限公司宣告成立；2004 年 9 月 21 日，中国建设银行股份制改革完成，组建了中国建设银行股份有限公司；2005 年 10 月 28 日，我国资产规模最大的商业银行中国工商银行整体改制完成，中国工商银行股份有限公司正式成立。2005 年 10 月 28 日，中国建设银行股份有限公司股票正式在香港联交所挂牌交易，标志着该行在我国四大国有商业银行中率先实现海外成功上市；2006 年 6 月 1 日，中国银行登陆香港联交所，以 97 亿美元的筹资规模成为 6 年以来全球最大 IPO。一个月后，中国银行登陆[上海](#)证券交易所，成为首家国内上市的国有商业银行；2006 年 10 月 27 日，中国工商银行在香港 H 股和内地 A 股同步上市，成为市值最大的公司。这一系列事件标志着我国四大国有商业银行中的三家股份制改革的完成。

42、2003 年 12 月，中央汇金公司成立

12 月 16 日中央汇金公司成立。汇金公司是经国务院批准组建的国有独资投资公司。汇金公司的职能定位是代表国家对国有大型金融企业行使出资人的权利和义务、维护金融稳定、防范和化解金融风险、高效运用外汇储备、对外汇储备保值增值负责。在始于 2003 年的第二次国有银行改革中，中央汇金公司代表国家对交行、建行、中行、工行等

重点金融企业，用外汇储备以资本金形式注资，并督促银行落实各项改革措施，完善公司治理结构，从而明晰了国有银行产权，建立起新的国有银行的运行机制。汇金公司在国有银行的改革中扮演了关键角色，其成立对于维护金融稳定、防范和化解金融风险具有重要意义。

43、2004年2月，《中华人民共和国银行业监督管理法》正式颁布实施

2月1日《中华人民共和国银行业监督管理法》(简称《银行业监管法》)正式颁布实施。2003年12月27日，《银行业监管法》由第十届全国人大常委会第六次会议通过。《银行业监管法》从法律上明确了银监会对全国银行业金融机构及其业务活动进行监督管理的职责，为银监会依法履行监管职责、依法加强对银行业的监督管理、依法行政提供了法律保证。它是我国颁布的第一部关于银行业监督管理的专门法律，对于加强银行业的监督管理，规范监督管理行为，防范和化解银行业风险，促进银行业健康发展具有重大的意义。

44、2004年2月，香港特别行政区正式开展人民币业务

2月香港特别行政区开始开展人民币业务，人民币存款主要来自兑换及平盘业务，存款余额基本保持稳定增长态势。2006年3月，推出香港人民币支票业务。2007年，香港人民币债券开始发行。经过几年发展，初步建成了内地与香港的跨境人民币清算体系，资金清算渠道安全、畅通，建立了香港人民币资金回流渠道，实现香港人民币资金的有序回流，形成对境外人民币的监测体系，引导香港人民币业务健康、有序发展，便利内地与香港居民的互访和旅游消费，促进两地经济金融的共同发展，促进香港银行业和金融业的发展，巩固香港的国际金融中心地位。

45、2004年6月，《证券投资基金法》正式颁布实施

6月1日《证券投资基金法》正式颁布实施。这部法律于2003年10月28日由第十届全国人大常委会第五次会议审议通过。它的出台，确立了中国证券投资基金业独立发展的专属法律地位，为基金业的发展创造了良好的政策环境，标志着中国的基金业进入了一个新的发展阶段。

46、2005年4月，中国启动**股权分置改革**试点

4月29日中国启动**股权分置改革**试点。截至2006年底，中国1300多家A股上市公司中，超过95%的公司完成或进入股改程序。**股权分置改革**的重大意义在于矫正资本市场领域的双轨制，促进证券市场制度和上市公司治理结构的改善，化解非流通股与流通股之间的利益对立，稳定市场预期，促进证券市场持续健康发展。

47、2005年7月，中国实施人民币汇率形成机制改革

7月21日**中国人民银行**就完善人民币汇率形成机制改革有关事宜发布公告，中国开始实施人民币汇率形成机制改革，以建立健全以市场供求为基础的、有管理的浮动汇率制度。具体内容包括：自2005年7月21日起，我国开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。人民币汇率不再盯住单一美元，形成更富弹性的人民币汇率机制；**中国人民银行**于每个工作日闭市后公布当日银行间外汇市场美元等交易货币对人民币汇率的收盘价，作为下一个工作日该货币对人民币交易的中间价格；2005年7月21日19时，美元对人民币交易价格调整为1美元兑8.11元人民币，人民币对美元即日升值2%；每日银行间外汇市场美元对人民币的交易价在人民银行公布的美元交易中间价上下千分之三的幅度内浮动。

人民币汇率形成机制改革，是建立和完善社会主义**市场经济**体制、充分发挥市场在资源配置中的基础性作用的内在要求，是深化经济金融体制改革、健全宏观调控体系的重要内容，符合我国经济发展的实际需要。

48、2006年2月，中国外汇储备位居世界第一

2月底中国外汇储备达8537亿美元，首次超过日本跃居世界第一。

49、2008年，货币政策实现"从紧"向"适度宽松"的重大转向

2008年11月5日召开了国务院常务会议，研究部署进一步扩大内需促进经济平稳较快增长的措施。会议认为，世界经济金融危机日趋严峻，为抵御国际经济环境对我国的不利影响，必须采取灵活审慎的宏观经济政策，以应对复杂多变的形势，当前要实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策。

中国货币政策在一年之内实现了"从紧"向"适度宽松"的重大转向。为抗击通胀，上半年央行严格实行从紧货币政策，多次调高准备金率、严格控制信贷规模，然而下半年由于[国际金融危机](#)冲击，经济形势急转直下，货币政策转向，央行多次调降利率、并取消对商业银行信贷规模限制，进行窗口指导，加大了对灾后重建、中小企业以及"三农"的信贷支持力度。

50、2008年12月16日，国家开发银行股份有限公司挂牌，我国政策性银行改革取得重大进展。

2008年12月16日国家开发银行股份有限公司正式挂牌，注册资本为3000亿元。我国最大的政策性银行——国家开发银行转型为商业银行，标志着我国政策性银行改革取得重大进展。

国家开发银行原是经国务院批准设立的政策性金融[机构](#)，自1994年成立以来，有力支持了国家基础设施、基础产业、支柱产业等重点领域的建设，促进投融资体制改革，积极开展金融创新和金融合作，在支持经济社会发展中发挥了重要作用。截至2007年底，国开行成立时的500亿元注册资本金已形成3200亿元的净资产；不良贷款率在1%以内，本息回收率连续9年保持先进水平。2008年2月，国务院批准了国家开发银行商业化改革实施总体方案。

中国金融改革:改革开放30年的历程与发展趋势

作者：孙天琦 来源：中国经济网 原文时间：2007年09月29日 所属领域：金融改革 浏览次数：404次 [\[简洁模式\]](#)

新中国的金融事业是和中华人民共和国共同诞生、一起成长的，至今已走过了55年的历程。[改革](#)[开放](#)以后，中国的金融事业迎来了新的春天。经过30年的曲折历程和改革发展，适应社会主义[市场经](#)[济](#)发展需要的金融体制初步形成，整体金融实力不断壮大，金融宏观调控不断加强，金融业在支持国民经济的发展等方面发挥了越来越重要的作用。

第一篇：[改革开放](#)前我国的金融体制的形成与发展

1. 1978年以前新中国金融体制的形成及其特点

1. 1 新中国金融体系的初步建立

新中国金融业的萌芽，可追溯至第一次国内革命战争时期。其真正诞生，则是在解放战争年代。解放战争胜利在即之时，为了统一货币、促进物资交流、支持生产恢复和发展，中央开始着手创建完整的金融体系。1948年12月1日，[中国人民银行](#)正式组建成立。这是我国社会主义金融事业的开端，标志着新中国金融体系的诞生，新中国的金融事业已经发展到一个新阶段。之后，通过合并解放区银行、没收并改组官僚资本银行、取缔外资银行的在华特权、改造私人银行与钱庄，以及建立农村信用社组织等途径，新中国金融体系逐步建立起来。

到1952年国民经济恢复时期结束时，我国已经建立了以人民银行为核心，在人民银行统一领导下的几家专业银行和其它金融[机构](#)并存的金融体系格局；对各类金融[机构](#)实行了统一管理，有效调控了市场货币供求。新中国金融体系在党和政府的领导下，制止了存在多年通货膨胀，稳定了金融体系；通过贯彻统一财经工作的决定和《共同纲领》的金融政策，便利了城乡物资交流，支持了国营经济和农业生产的发展。国民经济逐步恢复和发展。

1. 2 “大一统”的金融体制的形成和发展

从1951年开始，国家便按照一切信用归国家银行的原则，使人民银行成为“信贷中心、现金中心和结算中心”，承担了为国家“守计划、把口子”的资金供应和货币监督任务。第一个五年计划中，与高度集中的计划管理体制相适应，各类金融[机构](#)按照苏联银行模式进行了改造，建立起一个高度集中的国家银行体系，即“大一统”的银行体系模式，并于1953年开始建立了集中统一的综合信贷计划管理体制，实行“统存统贷”的管理方法，银行信贷计划纳入国家经济计划，为经济建设进行全面的金融监督和服务。这一状况一直延续到70年代末。

在计划经济的特定环境下，“大一统”的金融体制有利于统一指挥，便于政策贯彻和全局控制。在第一个五年计划期间和60年代初的三年经济调整期间，这种金融体制曾十分明显地表现出自己的效率和优点。但是，高度集中的计划经济模式与社会生产力发展的要求不相适应，不能使社会主义制度的优越性得到应有的发挥。突出的一点是统得过多，忽视商品和市场的作用，尤其是基层金融[机构](#)，更无法发挥主动性、积极性。因此，金融在国民经济中发挥的作用相对不够充分，正如[邓小平](#)同志多次所讲：过去的银行不是真正的银行，是会计出纳，是货币发行公司。当发展社会主义商品经济和发挥社会主义企业活力的方针提上日程的时候，克服这种缺点的金融体制改革才有现实性和迫切性。

第二篇：[改革开放](#)以来中国金融体制改革历程(1978-今)与中国金融体系的基本现状

2. 金融宏观调控体制改革的历程及金融调控体系的现状

2. 1 从高度集中的金融调控体系到市场化调控

体系的初步建立(1978-1993年)

中国的金融体制改革从 1978 年真正开始。1979 年 10 月，[邓小平](#)同志提出“要把银行作为发展经济、革新技术的杠杆，要把银行办成真正的银行”，从而开始了恢复金融、重构金融组织体系的工作。30 年来的金融改革，遵循了一个以市场为取向的、渐进化的改革逻辑，改革的巨大成就体现在从整体上突破了传统的计划金融体制模式，基本建立起一个符合现代[市场经济](#)要求的市场金融体制模式。

在金融调体制改革方面，以 1993 年为界，其改革可以分为两个阶段。第一阶段(1979-1993 年)，主要是突破过去那种高度集中型的金融[机构](#)体系，朝多元化体系方向改革。

2. 1. 1 中央银行体系的形成

随着“大一统”的金融体制逐步向多类型、多层次的格局演变，金融管理的重要性更加突出。在此形势下，[中国人民银行](#)仍然一身兼二任，就会削弱其统管金融全局的地位。在这种背景下，1983 年 9 月国务院发布《关于[中国人民银行](#)专门行使中央银行职能的决定》，确立了[中国人民银行](#)的性质与地位，即：作为发行的银行、政府的银行、银行的银行，是领导和管理全国金融事业的国家机关，应主要用经济办法对各金融[机构](#)进行管理。同时，另设中国工商银行办理[中国人民银行](#)原来所办理的全部工商信贷业务和城镇储蓄业务。[中国人民银行](#)完全摆脱具体银行业务、专门行使中央银行职能，标志着我国金融[机构](#)体系变革的一项重大转折，即中央银行体制的正式建立。

2. 1. 2 中国货币市场的产生

[改革开放](#)后，商品经济的发展、金融体制改革的顺利进行给货币市场的发展创造了良好的条件，收入分配格局的重大变化为货币市场的发展奠定了坚实的物质基础，同时，国有企业的客观现实和财政体制、投融资制度的改革，客观上也要求货币市场的形成和发展。

(1) 票据承兑贴现市场的初步形成。这一市场出现得比较早，但发展较慢。自 1979 年开始，我国开始大力推行商业票据。1984 年[中国人民银行](#)颁布了《商业汇票承兑、贴现暂行办法》，并从 1985 年 4 月开始，在全国范围内全面推行商业票据承兑贴现业务；1986 年，[中国人民银行](#)对专业银行以贴现形式买进未到期票据，正式开办了商业票据再贴现业务，从而标志着票据承兑贴现市场的初步形成。

(2) 同业拆借市场的形成发展。同业拆借市场是我国货币市场中产生最早、发展最快、最具代表性的市场，它伴随着众多银行和金融[机构](#)体系的形成而发展。1985 年“实贷实存”的信贷资金管理体制的实行，允许并提倡金融[机构](#)之间以有偿方式相互融通资金；在 1986 年国务院颁布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》中，明确规定“专业银行之间的资金可以互相拆借”。这些政策促进拆借业务在

全国的迅猛发展，同业拆借中介[机构](#)也在一些大中城市都先后成立。经过几年的发展，我国初步形成了一个以中心城市或经济发达城市为依托，跨地区、跨系统的资金融通网络，同业拆借市场也逐步发展成为我国货币市场中范围最广、规模最大的部分。

另外，在这一阶段里，国债回购业务和大额可转让定期存单也开始出现，壮大了发展中的货币市场。

2. 1. 3 金融宏观调控体制的建立与货币政策的发展完善

1979 年末开始的经济金融改革，核心是逐步发挥市场在宏观调控和资源配置中的作用。这时期是计划和市场调节并存的时期，伴随着金融[机构](#)体系的改革，我国的金融体制和货币信贷体制也适时进行了一系列的改革。可以将这一时期内货币政策的发展分为以下几个阶段：

(1) 1979-1983 年间的货币政策。

1979 年，我国着手改革僵化的“统存统贷”的信贷资金计划管理体制，在部分地区试行“统一计划，分级管理，存贷挂钩，差额包干”的信贷资金管理方法。这一办法将信贷资金计划管理上的统一性和灵活性结合起来，同时也促进了信贷资金管理水平的提高。但是，这一信贷资金管理体制也存在一个突出的问题，即[中国人民银行](#)和各专业银行之间的资金并没有分开，各专业银行在资金使用上仍然吃人民银行的“大锅饭”。

(2) 1984-1988 年间的货币政策。

这期间包括 1985 年和 1987 年两次紧缩政策。

1984 年人民银行发布了《信贷资金管理试行办法》，并决定于 1985 年初开始正式实行“统一计划，划分资金，实贷实存，相互融通”的办法，将[中国人民银行](#)与专业银行的资金往来由计划指标分配关系改为借贷关系，其进步意义是明显的。但是，这一办法在客观上却造成了 1984 年底的信用膨胀和货币发行失控，从而成为 1985 年热胀的重要原因。针对这一情况，国家动用了一系列紧缩手段对经济降温。同时，人民银行开始建立一套综合运用经济的、行政的和法律的调控手段，如 1984 年建立了存款准备金制度，并于 1985 年将各类存款上缴的法定准备金比率统一降为 10%。这一间接调节杠杆的启用，增强了中央银行宏观调控能力，也标志着健全金融宏观调控体系的时机成熟了。不过，这次调控虽然也用到了利率等间接手段，但计划手段仍然居于主导地位。

从 1987 年的紧缩政策看。1985 年货币、信贷的双紧政策在抑制过旺的总需求的同时，也导致了生产的“滑坡”，中央银行被迫采取较为宽松的政策，取消了对专业银行贷款规模指令性控制。1986 年下半年国民经济再次升温，1987 年央行再次执行紧缩货币政策，并尝试了诸如提高法定存款准备金率 [4]、调高对专业银行的存贷款利率、回收再贷款等多种间接调控手段，开始重视对基础货币供应的调控。这些措施成为中央银行的宏观调控方式开始由直接向间接转换的重要标志。

(3) 1988-1993 年间的货币政策。

1988年初，中央银行提出“控制总量，调整结构”的货币政策，决定继续紧缩银根。但在不久，央行迫于各方面压力放弃了紧缩政策，再加上价格放开因素，货币、信贷从上半年起迅速增长，造成了改革开放以来前所未有的经济过热。

从9月份开始，央行开始采取带有计划性的紧缩政策。第一，于9月1日和次年2月1日两次提高存贷款利率，并将法定准备金提高到13%，次年建立了备付金制度；第二，整顿结算纪律，严格货币发行的指令性计划管理和现金管理；第三，对信托公司开办了两类特种存款，严格压缩了信贷规模，并加紧对信托机构进行清理；第四，严格控制再贷款的资金来源及投向，向重点行业和产业倾斜。

这种政策在取得成功的同时，却使中国的经济增长转入了一年多的衰退期。为保持经济增长，人民银行从1989年8月开始放松银根，在一年多的时间里先后3次调低了存贷款利率，加大中央银行贷款的投入量。

1992年后，新一轮经济过热再次出现。1993年央行首先采取了带有行政色彩的严厉的信贷计划来控制信贷规模；并于5月和7月两次提高存贷款利率。除此之外，央行还采取了诸如整顿信托业、加强金融纪律、限制地区间贷款等措施，在宏观上收紧了银根，整顿了金融秩序，但另一方面也造成了金融机构更多的不良资产，损害了非国有经济，暴露出央行调控能力不足的缺点。

在这一时期，中央银行开始注意发挥利率调节资金供求的杠杆作用，并开始通过再贷款和再贴现政策实施间接调控。再贷款逐渐成为调控基础货币的主要手段[5]。至此，除尚未开展公开市场业务外，我国已基本建立起一套间接宏观调控机制手段。

2. 2 金融市场化调控体系的成熟阶段(1994年-今)

1994年以后，中共中央已经明确提出了建设社会主义市场经济体制的目标，金融体制也进入全面深化改革的关键时期，我国金融业在已有的基础上继续发展，并初步建立起社会主义市场经济体制的基本框架。

这一阶段的改革目标是：建立适应社会主义市场经济发展需要的以中央银行领导、政策性金融和商业性金融相分离、以国有独资商业银行为主体、多种金融机构并存的现代金融体系。在具体实施中，主要是围绕贯彻“分业经营、分业管理”原则推进的。

2. 2. 1 中央银行职能的转变。

(1) 《中国人民银行法》的颁布和人民银行大区行体系的建立

1993年底，中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出金融体制改革的重要目标之一就是建立一个能够对经济运行进行有效调控、具有一定权威，即能够独立执行货币政策的中央银行体系。

1995年3月正式颁布《[中国人民银行法](#)》，[中国人民银行](#)作为国家的中央银行，其性质、地位、职能有了坚实可靠的法律保障。该法还确定了央行的主要职能、主要货币政策工具，规定[中国人民银行](#)不再对非金融部门发放贷款，促进了货币政策真正走向间接调控。

自1998年底开始，人民银行按经济区划在全国设置9大跨省市的分行(外加两个营业管理部)，彻底改变了我国几十年来按行政区划设置分支[机构](#)的框架，这对减少行政干预、推进区域经济和金融发展、加强中央银行的金融监管，显然有着深远的意义。

(2) 与[中国人民银行](#)相关的监管职能的归属转变

在这一时间里，与[中国人民银行](#)相关的监督管理职能的归属又发生了一些变化。1997年11月，原来由[中国人民银行](#)监管的证券经营[机构](#)划归[中国证监会](#)统一监管。1998年11月，中国保险业监督管理委员会成立，负责监管全国商业保险市场。2003年4月，[中国银行业监督管理委员会](#)成立，统一监管银行、金融资产管理公司、信托投资公司等金融[机构](#)。从此时起，[中国人民银行](#)作为国务院组成部门，主要职能转变为“制定和执行货币政策，不断完善有关金融[机构](#)的运行规则，更好地发挥作为中央银行在宏观经济调控和防范与化解系统性金融风险中的作用[6]”。

(3) 2003年《[中国人民银行法](#)》的修改

2003年12月，第十届全国人大常委会第六次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国[中国人民银行法](#)〉的决定》[7]。这次修改《[中国人民银行法](#)》，主要是为了适应[中国人民银行](#)职能的调整和金融监管体制的改革，是在银行业监督管理委员会分设的背景下，中国金融体制改革不断深化的表现。修改后[中国人民银行](#)的职责被调整为制定和执行货币政策、维护金融稳定和提供金融服务三个方面。这次修改，从法律上分清了[中国人民银行](#)和银监会的职责，为这两个[机构](#)依法行政提供了法律依据，同时为银行业的进一步发展留下了空间。

2. 2. 2 货币市场的发展完善。

首先，全国统一的同业拆借市场开始形成。1996年1月3日，全国统一的银行间同业拆借市场交易网络系统在[上海](#)联网试运行，4月1日起正式运行，实现了同业拆借的统一报价、统一交易、统一结算。随着拆借会员不断增多，全国统一的同业拆借市场利率(CHIBOR)开始形成。这标志着中国同业拆借市场进入了一个新的发展时期。

其次，商业票据贴现和再贴现市场得到了较快的发展。1994年以后，商业汇票在全国大部分地区，特别是一些沿海经济发达省市被广泛使用，成为企业主要的结算方式和融资手段。再贴现手段也开始真正作为货币政策工具发挥作用，跨地区、跨系统贴现、再贴现和银行间转贴现业务大幅度增长。1996年起《中华人民共和国票据法》正式实施，对有效地规范票据行为、促进票据的正常使用和流通提供了可靠的法律保证。

第三，证券回购业务。国债回购市场开办以来，交易主体较杂，交易行为混乱，资金投向十分不合理。经过1995年中国人民银行、财政部和国家证监会的联合重点整治，有效控制了违规的回购交易，逐步化解了证券回购中积聚的金融风险。1997年6月，银行间债券回购业务在中国外汇交易市场网络上正式展开，它为中央银行开展以债券买卖为主的公开市场业务，以及商业银行充分运用证券资产，灵活调节资金头寸，减少金融风险都创造了条件。

2. 2. 3 利率市场化进程加快

我国在1993年明确了利率市场化改革的基本设想，1995年初步提出利率市场化改革的基本思路。从“九五”计划的第一年起，国家开始将一些资金置于市场中，通过市场机制来确定其价格，实现资金定价的市场化。

(1)在货币市场上，从1996年6月放开银行间同业拆借市场利率开始，央行又逐渐放开债券市场债券回购和现券交易利率、再贴现和转贴现利率、政策性银行金融债券利率，并于1999年9月成功实现国债在银行间债券市场利率招标发行。货币市场上的利率市场化取得了较大的进展。

(2)在信贷市场上，从1998年开始，我国逐步扩大贷款利率浮动幅度，同时简化贷款利率种类，取消了大部分优惠贷款利率。1999年10月对保险公司大额定期存款实行协议利率。2000年9月放开外币贷款利率和大额外币存款利率。2002年扩大农村信用社利率改革试点范围，进一步扩大农信社利率浮动幅度。但是，从总体来看，2002年以前信贷市场上的利率市场化进程是滞后的[8]。因此，中国人民
银行于2004年1月1日起再次扩大金融机构贷款利率浮动区间[9]。这次利率浮动范围的调整将有利于营造公平竞争的市场环境，有利于推进金融机构改革和经营管理水平的提高。同时，它也给商业银行的贷款风险管理提出了挑战，需要商业银行不断加强利率定价基础信息系统和内部风险管理系统的建设。

(3)中央银行灵活运用公开市场操作和利率工具，调控货币市场利率。1998年5月26日央行重新恢复公开市场操作业务以来，经过三年多努力，公开市场业务操作已经成为央行调控基础货币的主要政策工具，公开市场利率已经成为货币市场的基准利率。同时，自1996年5月1日以来，央行连续八次降息，支持了国民经济持续、快速发展。

(4) 外币利率改革总体运行平稳。2000年9月21日，进一步放开了外币贷款利率；对300万美元以上的大额外币存款利率由金融**机构**与客户协商确定，并报中央银行备案。

从以上方面可以看出：中国**利率市场化**改革是从货币市场起步的，其中二级市场先于一级市场；存款利率改革先放开大额、长期，对一般存款利率是实行严格管制的；贷款利率改革走的是逐渐扩大浮动幅度的路子；在本、外币利率改革次序上，外币利率改革先于本币。

2003年，在党的**十六届三中全会**文件中，又着重提出在金融宏观调控方面，要稳步推进**利率市场化**，建立健全由市场供求决定的利率形成机制，中央银行通过货币政策工具引导市场利率[10]。**利率市场化**离我们越来越近。

2. 2. 4 货币政策间接调控体系在发展中完善。

(1) 1994年到1997年的货币政策。

1994年后在总需求得到有效抑制的同时，通货膨胀却仍在继续。居民消费价格指数在“八五”期间年均上涨12.9%，1994年最高时曾经达到24.1%[11]。为贯彻中央在《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》提出的要求，**中国人民银行**采取了适度从紧的货币政策，在货币供应增幅和通货膨胀率逐年回落的同时，经济增长却保持了8.8%的较高水平[12]。

中国人民银行缩小了信贷规模的控制范围，对商业银行实行贷款限额控制下的资产负债比例管理。1997年底，**中国人民银行**颁布了《关于改进国有商业银行贷款规模管理的通知》，决定从1998年1月1日起，取消对国有商业银行贷款限额的控制，在推行资产负债比例管理和风险管理的基础上，实行“计划指导，自求平衡，比例管理，间接调控”的新的管理体制，各商业银行对资金来源与资金运用实行自求平衡，其商业化和独立性大大增加，也标志着中央银行调控手段由直接控制改为间接调控。第二，1997年3月**中国人民银行**建立了货币政策委员会，使制定和实施货币政策的体系和制度逐步完善，货币政策的制定向科学化、民主化迈进了一大步。第四，货币政策的操作手段逐步由过去的贷款规模直接控制为主转变为运用多种货币政策工具调控基础货币为主。1996年**中国人民银行**开办了公开市场业务，标志着一套完整的金融间接调控机制的基本建立。

(2) 1998-2002年的货币政策

1997年**亚洲金融危机**以后，我国经济增长放慢，投资和消费增长趋缓，出口大幅回落，市场有效需求不足，出现通货紧缩趋势。面对这一重大变化，党中央、国务院果断采取扩大内需的重大决策。从1998年开始，**中国人民银行**按照党中央、国务院的部署，开始实行稳健的货币政策，在保持币值稳定

和促进经济增长方面取得了显著成效。数据表明，1998-2002年，中国GDP年均增长7.7%，居民消费价格涨幅在-1.4%和0.8%之间，人民币汇率保持基本稳定。

这期间，公开市场操作取得突破性进展。公开市场操作逐步成为中央银行货币政策日常操作的主要工具。央行通过公开市场对冲操作，支持了外汇储备的增长和人民币汇率稳定，对控制基础货币投放和货币供应量、调节商业银行流动性和货币市场利率水平，都发挥了重要作用。同时，两次下调存款准备金率，准备金率由13%下调至6%。货币政策实现了由直接控制向间接调控的转变。

央行适时调整利率水平，不断加快利率市场化改革。从1996年到现在，中国人民银行八次下调银行存贷款利率，降低了企业的经营成本，促进了生产经营。

从货币政策和财政政策的配合来看，实行积极财政政策的5年，增发国债6600亿元，带动国债项目投资3.28万亿元，其中大部分为银行贷款。稳健的货币政策极大地支持了积极的财政政策作用的发挥。

(3) 2003年的货币政策操作

2003年，中国人民银行继续实行稳健的货币政策，切实加强和改进金融宏观调控，努力提高货币政策及实施金融宏观调控的科学性、前瞻性和有效性，综合运用多种货币政策工具，有效调节货币供应，取得明显效果。整体看，全年金融运行平稳，促进了国民经济持续、快速、协调、稳定增长。

2003年初已经出现明显过热现象。中央银行开始采取相应措施进行调控。自2002年12月后，基础货币投放的增速已经开始放缓。从2003年初起，央行更是采取一系列紧缩手段，控制基础货币的增长。第一，央行通过公开市场连续操作，大量回收基础货币。第二，4月后，央行开始直接发行专门设计的央行票据，这立即成为在公开市场上回收基础货币的主力工具。第三，5月19日，央行出台《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（简称121文），对规范房地产信贷作出细致、精准的规定。这是央行运用货币信贷政策或“窗口指导”工具而进行宏观调控打的一次“漂亮仗”。第四，最严厉的措施是央行8月24日宣布的从9月23日起将法定存款准备金率由原来的6%调高至7%。这是自1988年以来，央行第一次调高法定存款准备金率，引发了较为强烈的市场震动，其长期效果仍然在观察之中。

年底，中国人民银行决定，从2004年1月1日起扩大金融机构贷款利率浮动区间，并从2003年12月21日起将金融机构在中国人民银行的超额准备金存款利率由1.89%下调至1.62%。这一政策的出台鼓励了金融机构提高其资金使用效率，有利于推进金融机构改革，有利于营造公平竞争的市场环境、支持中小企业发展和扩大就业，也有利于抑制民间高利贷、维护正常的金融市场秩序，同时还将促进目前直接融资和间接融资不平衡状况的改善，进一步推动资本市场的发展。

3. 外汇管理体制改革与人民币可兑换进程

建国以来，中国外汇管理体制经历了由计划管理向市场调节为主、辅以计划调控管理方式的转变。1978年实行[改革开放](#)战略以来，中国外汇管理体制改革沿着逐步缩小指令性计划，培育市场机制的方向，有序地由高度集中的外汇管理体制向与社会主义[市场经济](#)相适应的外汇管理体制转变。

3. 1 外汇管理体制的改革

3. 1. 1 计划管理与市场调节相结合的外汇管理体制(1979——1993年)

[改革开放](#)以前，我国基本上实行的是高度集中的、以行政管理手段为主的外汇管理体制，对外汇收支实行全面计划管理与控制。这一管理方式虽然可以集中有限的外汇资源满足重点项目使用，维持汇率稳定，但其弊端也是显而易见的。

1979年以后，我国外汇管理体制逐渐由高度集中的计划管理向市场管理过渡。到1993年前，已经基本建立健全了计划管理与市场调节相结合的外汇管理模式。这一时期的改革主要包括以下几方面：

(1) 逐步完善外汇经营管理组织体系

1979年以前，国家计委、财政部、经贸部、[中国人民银行](#)分别承担管理外汇的职能。1979年3月，国务院批准设立国家外汇管理总局，归属于中国银行，并赋予它管理全国外汇的职能，从此改变了外汇多头管理的混乱状况。

1979年10月，中国国际信托投资公司被批准经营外汇业务，改变了原来外汇业务只由中国银行一家经营的状况。此后，包括外资金融[机构](#)在内的一大批银行、信托投资公司、财务公司、租赁公司等金融[机构](#)陆续涉入外汇业务，我国逐渐形成了由国家外汇管理局统一管理、以外汇专业银行为主体、多种金融[机构](#)并存的外汇经营体制[15]。

(2) 公布并实施了外汇管理条例及一系列实施细则

为了规范[改革开放](#)后资本的跨国流动，促进对外贸易的发展，我国先后颁布了包括《中华人民共和国外汇管理暂行条例》在内的一系列外汇管理办法和实施细则，逐步为我国的外汇管理建立起一个法律框架，进一步完善和健全了我国的外汇管理制度。

(3) 实行外汇上缴与留成制度，建立外汇调剂市场

1979年8月13日国务院颁发了《关于大力发展对外贸易增加外汇收入若干问题的规定》，提出外汇由国家集中管理、统一平衡、保证重点的同时，实行贸易和非贸易留成制。1980年10月制定了《调剂外汇暂行办法》，开始外汇调剂试点，随后逐渐扩大调剂主体范围、增加交易品种、放松了外汇调剂价格的限制，我国外汇调剂市场逐渐发展起来，形成了计划管理和市场调剂并行的管理方式以及官方汇率和外汇调剂价格并存的双重汇率制度。

(4) 对人民币汇率不断进行改革，市场化程度提高

为了发展对外贸易，适应外贸体制改革的需要，1979年我国开始实行双重汇率制，即贸易外汇内部结算汇率和官方公布的非贸易外汇收支牌价并存。这种制度在一定程度上鼓励了出口，支持了外向型经济的发展，但总体而言，并没有改变改革前外贸亏损的局面，并且双重汇率的实施为国际经济往来带来了很大的障碍。1985年后，随着外汇调剂市场的发展，我国开始实行官方牌价和外汇调剂价格并存，这实际上是一种新的双重汇率制。

3. 1. 3 逐步建立起适应社会主义市场经济的外汇管理体制(1994年至今)

1994年开始，我国进行了新一轮外汇管理体制改革，进一步发挥市场机制的作用，为我国加入世界贸易组织和实现人民币可兑换奠定了基础。

(1) 实现汇率并轨，实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度

从1994年1月1日起，我国实现人民币官方汇率与外汇调剂市场汇率并轨，建立了以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。汇率并轨十年以来，人民币汇率波动不大，与美元的汇价基本保持在1美元兑换8.3元人民币左右，1998年以来更是稳定在8.27元。

(2) 实行银行结售汇制度，逐步实现经常项目下人民币自由兑换

根据1993年年底中国人民银行颁布的《关于进一步改革外汇管理体制的公告》，我国于1994年1月1日起，取消各类外汇留成、上缴和额度管理制度，实行强制银行结售汇制度。年底，我国接受国际货币基金组织协定第八条义务，取消了对经常性国际交易支付和转移的所有限制，实行人民币经常项目可兑换，为我国企业走向国际市场、为外商来华投资和对华贸易提供了宽松的环境，创造了有利的条件。

(3) 建立银行间外汇市场，改进汇率形成机制，保持合理及相对稳定的人民币汇率

1994年4月4日，全国统一的外汇市场——中国外汇交易中心成立并正式运行，从此中国外汇市场由带有计划经济色彩的外汇调剂市场发展到符合市场经济要求的银行间外汇市场的新阶段。它的建立统一了人民币市场汇价，彻底改变了市场分割、汇率不统一的局面，奠定了浮动汇率制的基础，有利于企业的经营运作和进一步利用外资，同时也有利于中央银行充分发挥间接宏观调控的作用，保持汇率稳定。在外汇领域基本形成了国家间接调控下的市场机制。

(4) 进一步完善外汇管理法规体系

1996年中国实现了人民币经常项目可兑换后，为配合入世进程和适应经济发展需要，我国对大量外汇管理法律法规等进行了全面的清理，按照世贸组织的要求废止和修改了部分法规，同时制订出台了《中华人民共和国外汇管理条例》、《银行外汇业务管理规定》、《境内外汇账户管理规定》等一系列新的外汇管理政策法规，使外汇管理法规更加系统、规范。

(5) 其它方面

近十年来，我国外汇管理体制的其它方面也发生了不少变化。例如，在外债管理方面，我国建立了偿债基金，严格了外债管理，确保国家对外信誉；加强对资本项目的管理，促进了我国外汇管理的规范化、科学化；停止发行外汇券，禁止外币在境内计价结算和流通；强化了外汇指定银行的依法经营和服

务职能；建立了国际收支统计申报体系；建立外汇储备经营管理制度等等，为稳定宏观金融、促进经济发展作出了巨大的贡献。

3. 2 人民币可兑换改革进程

我国外汇管理体制改革的最终目标是最终实现人民币可自由兑换。这一目标的实现将使我国经济更好的融入世界经济之中，促进我国整体经济的良性发展，但是，过快过急的货币可兑换进程对经济的损害也是巨大的，这已经在世界上诸多次金融危机中得到证实。1996 年底我国实现了人民币经常项目可兑换，目前正在进行资本项目可兑换的系列改革。

3. 2. 1 人民币经常项目可兑换

我国实现人民币经常项目可兑换大约经历了三个阶段。

第一阶段是 1979 年到 1987 年，特点是外汇留成、审批使用。为了鼓励外贸主体增加外汇收入的积极性，也为了满足这些外贸主体日常经营的需要，国家实行了外汇留成制度。但各地区、企业的留成外汇在使用时仍需国家主管部门审批。

第二阶段是 1988 年到 1993 年，外汇留成、调剂使用。这期间外贸体制从统负盈亏经过承包制走向外贸企业自负盈亏，外汇留成也从逐步提高留成比例发展到统一全国留成比例。这期间进一步完善和扩大了外汇调剂市场，使一些企业能在国家用汇序列的指导下在调剂市场上买到所需外汇，部分地保证了企业经常项目用汇的需求。

第三阶段是 1994 年到现在，强制结汇、经常项目下可兑换。

3. 2. 2 人民币资本项目可兑换的改革

根据国际货币基金组织的定义，资本项目可兑换是指“消除对国际收支资本和金融账户下各项交易的外汇管制，如数量限制、课税及补贴”。当今一个国家资本项目开放问题，不仅是汇率机制确定和资金支付转移的问题，而是一国经济如何真正走向世界经济体系之中，迎接和适应经济全球化、金融自由化不可逆转的潮流所带来的挑战和机遇的问题。

资本项目可兑换是一把双刃剑。就我国而言，一方面可以引进外资为我所用，提高经济金融运行效率，另一方面伴随资本管制的放松而来的资本外逃和货币替代可能破坏金融稳定，严重威胁到经济发展。人民币资本项目可兑换的实现，需要满足一定的条件，例如：宏观经济稳定且达到较高发展水平；完善的金融体系、金融市场和合理的利率汇率形成机制；健全的宏观经济调控机制和金融调控机制；高效、稳健的金融监管制度；外汇短缺的消除和可维持的国际收支结构；自主经营、自负盈亏的企业和理性预期的居民等等。因此，人民币资本项目开放应是一个有序渐进的过程，一定要在符合我国的具体国情，适应国际经济金融发展趋势的前提下，逐步去实现资本项目可兑换的必要条件。

改革开放以来，我国通过对外国直接投资实行鼓励政策、严格控制对外借债，逐渐实现全口径管理、谨慎开放证券投资，防范国际资本流动冲击，完善有管理的人民币浮动汇率制度，加强资本项目可兑换的管理等一系列配套措施，加快了资项目可兑换进程，同时也保证了外汇市场的平稳发展。根据国际货

币基金组织的统计，与发达国家相比，我国境内的资本账户是处于一种比较严格的管制状态。但是经过30年来的改革，在实践中我国资本账户下的大部分资本项目已有相当程度的开放，实行的是一种“名紧而实松”的管制[16]。

3. 3 外汇黑市交易屡禁不止

长期以来我国实行的是较为严格的外汇管制。1996年颁布的《中华人民共和国外汇管理条例》(以下简称《条例》)明确规定，“在中华人民共和国境内，禁止外币流通，并不得以外币计价结算”。但在较为严格的外汇管制下，促生了运行在外汇管理体制外的外汇交易——黑市交易。我国外汇黑市交易经过20余年的发展，已从最初的零星交易发展成以企业为主体、规模庞大、包含贪污、走私、偷逃汇和骗税等多种因素在内的有组织的市场体系，虽经多次严厉打击，却始终屡禁不止。

我国的外汇黑市交易已经存在并发展了很多年，最早的黑市交易以私人为交易主体，交易量非常小，目的在于满足超出国家规定限额的因私出境产生的外汇需求。随着我国经济的快速发展和[改革开放](#)的不断深入，外汇黑市交易额增加，交易过程更加隐秘，技术手段更加现代化，并且出现了专门从事黑市外汇交易的组织——地下钱庄，交易主体也变成外商投资企业和国有外贸公司。近些年地下钱庄发展迅猛，给我国金融秩序造成了极大的危害。

由于外汇黑市交易的隐秘性，我国每年通过黑市进行的外汇交易数量无法准确统计，但从我国执法机关近年来查处的违规外汇交易的数量和涉案金额中可以大体看出黑市交易的规模，据统计[17]，2002年，全国共查处各类外汇违规案件1.2万件，涉案金额90.2亿美元，收缴罚没款1.1亿元人民币。同时，国家外汇管理局还配合公安、工商等部门，捣毁“地下钱庄”及黑市窝点78个，抓获违法分子519人，批捕27人。以地下钱庄为主体的外汇黑市交易规模之大、危害之大，由此可见一斑。

按国际上通行的计算方式，资本外逃额即贸易顺差加资本净流入与外汇储备总额增加部分的差值。有报道称，每年我国国际收支统计中这一“误差与遗漏”有一两百亿美元，多年累计下来，数额已逾千亿。一些经济学家估计，由于“误差与遗漏”仅仅是被政府所统计的那一部分，更多的资金流出没有记录在案，因此这一数字可能更为惊人。另有统计显示，香港的“外来直接投资”从1998年的147亿美元大幅飙升到2000年的643亿美元。分析家认为，这笔钱中的相当一部分来自于地下钱庄的“洗钱”活动。

3. 3. 2 外汇黑市存在的原因

外汇黑市的猖獗，不仅严重扰乱了我国的外汇金融秩序，而且对稳定人民币汇率和金融市场具有极强的破坏力。其长期存在的根本原因在于合法途径无法满足对外汇供给和需求的要求，在这些要求中有随经济快速发展产生的合理的外汇供求，也存在因非法交易产生的外汇供求。具体说来，其存在的原因主要有：1. 对外汇收支较为严格的管制；2. 居民对本币的贬值心理预期；3. 源源不断的充足的外汇供给；4. 另外，千变万化的黑市交易方式、较高的查处难度使黑市交易有恃无恐；国内单一的外汇投资渠道和与银行相比外汇黑市的价格优势也增加了黑市上的外汇供给，使外汇黑市达成一种“恶性”均衡。

3. 3. 3 治理外汇黑市的对策

外汇黑市交易是我国外汇管理体制外进行的非法交易，它不仅导致大量资本外流，给国家外汇资产造成巨大损失，而且大规模的外汇黑市交易还会干扰我国外汇金融秩序，使国家对货币数量和外汇交易规模的统计数据的准确性降低，严重影响我国宏观经济调控政策的有效性。对于外汇黑市交易要采取疏堵并举的措施：1. 要进一步放宽政策限制、简化手续，尽可能地满足企业和个人正常的用汇需求，逐步引导黑市交易中合理的外汇需求通过合法的途径得到满足。2. 应进一步完善进出口收、付汇核销制度，进一步完善资本项目的外汇管理，进而从根本上铲除“地下钱庄”生存的土壤。3. 进一步完善相关法律法规，加大查处力度，增强人民银行、公安部、财政部、国家外汇管理局等部门的协调，促进各金融**机构**内部控制制度的完善，监督法律法规和金融**机构**内部控制制度的执行。

4. 银行业发展与银行监管体制改革

4. 1 国有商业银行的恢复发展与体制改革

4. 1. 1 国家商业银行的恢复与发展

改革开放后，国有商业银行得以恢复和发展。二十五年来，其发展经历了三个主要阶段：

第一阶段：国家专业银行的恢复与设立(1979-1984)。中国农业银行历经数次起伏，1979年3月13日重新得以恢复成立，集中办理农村信贷，领导农村信用社。紧接着，中国银行和中国人民建设银行也分别从**中国人民银行**和财政部分离出来。1984年，中国工商银行从**中国人民银行**分离，承担了原有**中国人民银行**办理的金融经营业务。至此，新的金融体系有了雏形，四大专业银行业务严格划分，分别在工商企业流动资金、农村、外汇和基本建设四大领域占据垄断地位。此时，由于这一体系是按照计划经济的行业管理思路进行的，各银行还不存在商业银行的经营理念。

第二阶段：专业银行的企业化改革阶段(1985-1993)。专业银行企业化经营的改革，为以后确立专业银行向商业银行转变的改革目标提供了依据，也为这种转变做了准备。这一阶段的改革主要集中在两个方面：一是由机关式管理方式向企业化管理方式过渡，目的是全面推行责、权、利相结合的企业化管理改革，打破分配上的“大锅饭”，增强金融系统的活力。二是打破资金分配上的“大锅饭”，逐步强化银行的资金约束，并打破银行间的业务限制，使专业银行由“准企业”向真正的企业过渡。

第三阶段：国家专业银行向商业银行转变(1994-今)。1993年12月，《国务院关于金融体制改革的决定》明确提出，要把我国的专业银行办成真正的商业银行，至此，专业银行的发展正式定位于商业银行。三家政策性银行的成立，承担了四大专业银行的政策性金融业务，专业银行开始作为国有独资商业银行，真正从事商业性金融业务。与此同时，按照把银行办成真正商业银行的要求，国家从加强国有商业银行一级法人体制、建立商业银行经营机制、银行与所办经济实体脱钩、强化内部管理和风险控制、改进金融服务等方面，进行了一系列改革。《中华人民共和国商业银行法》的正式颁布，首次以法

律形式明确规定了我国商业银行的权利和义务，包括四大国有独资商业银行在内的我国商业银行的发展进入了法制化的轨道。2003 年银监会成立后，立即着手四大商业银行的股份制改造及上市工作，这对四大商业银行的长远商业化发展更有着深远的意义。

4. 1. 2 国有商业银行“商业化”改革进程中存在的问题及改革战略

虽然向国有商业银行转化的目标已经确立，并取得了一定的成效，但国有独资商业银行的“商业化”过程仍面临着内部和外部许多困难，改革任务十分艰巨。首先，四大商业银行不良资产率较高、资本充足率不够，这已是不争的事实。虽然近年人民银行和四大商业银行在这一问题上已经付出极大努力，并取得了一定成绩，但总地来看并没有明显的起色。2004 年初，国务院决定动用 450 亿美元外汇储备为中国银行和中国建设银行实施股份制改造补充资本金，随后将是工商银行和农业银行。这一举措的长期效果我们拭目以待。其次，公司治理结构不健全，所有者、经营者的角色和权、责、利关系不清晰，缺乏有效互动。这也是长期存在的问题，股份制改革应该是解决这一问题的较为可行的道路。第三，规模庞大的垂直组织结构不合理，影响了营运效率和内部控制的有效性。另外，国有商业银行的人事制度、激励与约束机制离公司化要求有很大差距；同时，信息技术对业务发展和产品创新的支持不足。这也都阻碍了国有商业银行的发展。在加入 WTO 后，面临着外资银行的挑战，国有银行的生存形势是严峻的。

现在，对于国有商业银行改革的问题，已经有了比较成型的结论。国有独资商业银行改革可分三步进行。第一步，尽快完善国有独资公司体制。按照“产权清晰，权责分明，政企分开，管理科学”的原则，将国有独资商业银行转变为经营货币信用业务的金融企业，成为真正意义上的国有独资公司。第二步，对具备条件的国有独资商业银行进行股份制改组。第三步，将符合条件的国家控股的股份制商业银行公开上市。其中，股份制改造是国有独资商业银行改革的核心。

4. 2 股份制商业银行与其它商业银行的发展与改革

4. 2. 1 股份制商业银行的发展

1986 年 9 月国务院批准重新组建交通银行之后，又陆续成立了 11 家股份制商业银行。1998 年 6 月，[海南](#)发展银行被行政关闭；1998 年，中国投资银行并入国家开发银行。目前，包括 2003 年刚刚成立的恒丰银行在内，我国共有全国性和区域性股份制商业银行 11 家(另外一家暂定名为“渤海银行”的股份制银行正在筹备之中)。股份制商业银行的建立与发展，打破了计划经济体制下国家专业银行的垄断局面，逐步形成了适应社会主义[市场经济](#)要求的多层次、多类型的金融[机构](#)组织体系新格局，有利于营造多种金融[机构](#)分工合作、功能互补、平等竞争的金融服务体系。

十多年来，在新[机构](#)、新机制基础上建立起来的股份制商业银行异军突起，[机构](#)与业务拓展迅速，整体实力不断壮大，经营管理呈现出特有的生机与活力，改革与发展取得了令人瞩目的成绩。[中国人民银行](#)统计研究报告表明，全国性股份制商业银行的资产增速最快，同时，大部分股份制商业银行的不良贷款双降明显，清收、核销效果显著，反映了其风险控制能力的增强。不良贷款“双降”是股份制商业银行完善风险控制，强化信贷资产管理的结果，体现出股份制商业银行经营理念和经营行为的日趋成熟。

在[中国人民银行](#)的大力支持下，股份制商业银行及时推出消费贷款、股票质押贷款、单位通知贷款、单位协定存款等新业务品种，开展“网上银行”业务，大力发展中间业务，是我国金融创新的“急先锋”，为金融行业整体服务水平的提高做出了贡献。另外，我国目前已有 5 家股份制商业银行成功上市，其他行也在积极准备之中。

4. 2. 2 股份制商业银行在发展中面临的问题及其发展思路

经过十多年的发展，我国经济金融发展的外部环境也已发生了重大变化，我国股份制商业银行现有经营管理机制与[市场经济](#)发展不相适应的问题日益突出。[海南](#)发展银行的关闭，就是这一矛盾的集中体现，给其他股份制商业银行提供了深刻的教训与启示。当前，我国股份制商业银行发展中也面临四大国有银行发展中诸如人员素质不高、管理体制不完善、商业化经营机制不健全、税负较重等问题外，还有一些问题十分突出：

第一，外部环境的制约。近年来，我国企业高负债、低效益的状况仍未根本好转，1998 年以来一些中小金融[机构](#)相继被关闭，对股份制商业银行产生了一些负面影响。另外，业务宣传、利率管制、资本扩充途径、不良资产处理方式、资金利用方式等方面的政策限制，以及一些地方和部门行政干预企业开户等，也制约了我国股份制商业银行经营机制比较灵活的优势发挥。

第二，经营风险较大，抵御风险能力不足。一是风险控制与管理机制还不完善，特别是资产规模小、质量差、信誉低的问题比较突出。二是在当前市场整体风险不断显现的情况下，股份制商业银行的资本金不足。三是股份制商业银行机制活的潜能发挥不够，盈利能力有待进一步提高。四是有些过分追求发展规模，缺乏有效约束机制，存在用人不当，内部管理机制不健全，违法、违规等现象，内部控制的有效性和经营的合规性亟待加强。例如其财务会计制度往往不符合谨慎会计原则，虚盈情况严重[18]。五是业务特色尚不明显，股份制商行的发展模式基本上是[机构](#)和人员不断扩张的外延模式，与国有商行相比只是资产规模大小的不同，服务功能基本相同，没有体现出股份制商行利用机制、地域优势提供专业服务的特色。所以，在我国完善的存款保险制度尚未建立的情况下，以上问题显得尤为严重。

今后五到十年，我国全国性股份制商业银行改革和发展的基本思路应是：面对新形势和新挑战，要坚持把发展作为主题，把[改革开放](#)和科技进步作为动力，立足于自身特点，立足于区域特点，坚持有进有退、重点开拓与局部收缩并举的发展战略；要以现有黄金客户为依托，重点服务民营企业、私人企业、中小企业和股份制企业，积极拓展具有增长潜力的新行业和产业，服务所在地的居民，进一步培养和扩大基本客户群；要围绕基本客户群的需要来扩大业务，提供专业服务，大力发展中间业务，突出业务特色，创立自己的品牌；同时要坚持不断创新，加强联合，启动中小银行购并机制。

4. 3 政策性银行的建立与发展

随着我国市场[经济体制改革](#)的逐渐深入，要求建立一个适应[市场经济](#)环境需求的，有利于国民经济持续快速健康发展的完善的金融体制和投融资体制。于是，在 1994 年我国相继成立了国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行三家政策性银行，标志着我国政策性银行体系基本框架的建立。

我国的三家政策性银行成立后，认真贯彻国家的宏观经济政策，在支持国家基础设施、基础产业和支柱产业重点建设，支持大型成套设备和机电产品出口，以及促进农业和农村经济发展方面，做出了积极的贡献。中国政策性银行的业务发展很快，在我国整个金融体系中也占据了重要的地位。

相对商业银行，政策性银行在其发展面临行业立法滞后、资金来源的多样性、资金运用中的潜在风险较大、资产负债联运管理、内部经营机制不完善、业务过于单一等一系列较为特殊的问题。因此，在设计政策性银行的发展思路时，也要充分考虑其业务、资产、负债的特殊性，以新的发展思路保证政策性银行在我国经济发展中的地位。

4. 4 城市商业银行

城市商业银行是通过对城市信用社的改制发展起来的。上世纪 80 年代中期，城市私营、个体经济蓬勃兴起，为其提供金融服务的城市信用社也迅速发展。但城市信用社在经营中背离了合作制原则，实际上已办成了地方性小商业银行，且存在规模小、经营成本高、股权结构不合理、内控体制不健全等问题，经营风险日益显现和突出。为了根本解决城市信用社的风险问题，1995 年 9 月 7 日国务院发布《关于组建城市合作银行的通知》，决定自 1995 年起在撤并城市信用社的基础上，在 35 个大中城市分期分批组建由城市企业、居民、和地方财政投资入股的地方股份制性质的城市合作银行。以后，组建范围又扩大到 35 个大中城市以外的地级城市。截至 2003 年 6 月底，全国共有城市商业银行 112 家，营业网点 5161 个，从业人员 10.7 万人。城市商业银行的资产总额已达 13029.40 亿元，各项存款 9846.75 亿元，各项贷款 6523.91 亿元，实现利润 36.09 亿元，净资产收益率为 8.06%。按总资产计算，城市商业银行占全国存款类商业银行市场份额的 6%左右。此外，在 112 家城市商业银行中，资产规模超 100 亿元的有 34 家，其中上海银行、北京市商业银行的资产总额都已突破 1000 亿元。中国加入世界贸易组织后，已经进入或准备进入中国市场的外资银行将凭借自己雄厚的资金实力、大量的金融创新产品、完善的风险控制体系、健全的人才激励机制、领先的信息技术以及经过上百年锤炼的市场营销经验等竞争优势，在各个主要城市与中国银行业在优质客户、零售业务、外汇结算业务等方面展开激烈的竞争。而且城市商业银行还面临与国有商业银行、其他股份制商业银行的竞争。为此，城市商业银行必须及早借鉴国外商业银行先进的管理经验，找准自身的市场定位，加快业务创新步伐，提高核心竞争力。

4. 5 银行业监管体制沿革

4. 5.1 建国以来到 1984 年

建国以来到 1984 年，中国实行的是“大一统”的金融体制，当时没有监管当局，没有监管对象，也没有监管法律法规。这一阶段金融监管的基本特征是抑制性，表现为对市场准入的抑制、对金融创新的抑制，监管内容主要是对货币发行和金融的高度集中性、计划性进行管理，监管手段以行政手段为主 [19]。

4. 5.2 从 1984 至 1993 年底

1984 年开始，中国形成中央银行、专业银行的二元银行体制，中国人民银行行使中央银行职能，履行对银行业、证券业、保险业、信托业的综合监管。这一期间的银行监管主要围绕市场准入进行，重点是审批银行新的业务机构。1986 年国务院发布《中华人民共和国银行管理暂行条例》，使中国银行业监管向法制化方向迈出了第一步。但直到 1993 年底，中国的银行监管仍处于探索阶段，还算不上是

规范的市场化监管，仍带有鲜明的计划性、行政性金融管理的特点，监管手段单一，而且由于银行的特殊性质人民银行在采取谨慎态度的同时，往往显得无能为力，银行监管难以适应市场金融体制及其运作的内在要求[20]。

4. 5.3 从 1994 年到 1998 年

伴随着**经济体制改革**的进一步深化和金融业的迅猛发展，1993 年 12 月 25 日国务院发布了《关于金融体制改革的决定》，明确了人民银行制定并实施货币政策和实施金融监管的两大职能。

1994 年，三家政策性银行的成立为人民银行对商业银行进行市场化监管奠定了基础。就在这一年，在市场化监管方面取得了进展。首先，年初的全国分行行长会议和同年 6 月首次召开了全国金融**机构**的监管工作会议，都强调了金融监管的重要性，金融监管作为人民银行履行中央银行职能之一被提到重要的地位上来，监管的主要任务和具体措施也得到了落实。其次，根据转换职能的需要，人民银行总行在 1994 年进行了**机构**改革，增强了监管力量并明确了内部分工。第三，发布了《中华人民共和国外资金融**机构**管理条例》、《信贷资金管理暂行办法》、《结汇、售汇、及付汇管理暂行规定》和《外汇账户管理暂行办法》等一系列专业监管法规。第四，全面展开了市场化金融监管工作，包括对各类金融**机构**业务活动的稽核检查；逐步建立各项具体的监管制度；清理查处了一些违法乱纪事件等等。

1995 年 3 月以来，以《**中国人民银行**法》、《商业银行法》、《票据法》、《担保法》的颁布为标志，中国银行监管进入了一个新的历史时期，开始向法制化、规范化迈进[21]。

4. 5.4 从 1998 年到 2003 年

从 1998 年到 2003 年，**中国人民银行**对银行业的监管是按照银行的产权性质分设监管部门(依照国有银行、股份制银行、信用合作社、非银行金融**机构**和外资银行来分别设立)[22]。

1998 年 11 月，**中国保险监督管理委员会**正式成立，专司对中国保险业的监管，将原来由**中国人民****银行**履行的对保险业的监管职能分离出来，**中国人民银行**主要负责对银行、信托业的监管。1999 年颁布《金融违法行为处罚办法》后的三年里，《国有独资商业银行考核评价办法》、《外资金融**机构**管理条例》、《商业银行中间业务管理办法》、《网上银行管理办法》等一系列监管法规的陆续出台，更是使监管有法可依；人民银行适应国内外宏观金融环境的变化，在加大了监管力度的同时，提高了监管技巧。2001 年，首次实现国有资产独资商业银行不良贷款比率和余额下降目标。2002 年 2 月，中共中央、国务院召开第二次全国金融工作会议，提出金融监管是金融工作的重中之重；银行业全面实行贷款质量五级分类制度；人民银行牵头制定监管体制、国有独资商业银行综合改革、农村信用社改革等监管方案。

4. 5.5 2003 年银行监督管理委员会的成立

(1) [中国银行业监督管理委员会](#)成立

2003 年 3 月，第十届全国人民代表大会第一次会议通过《关于国务院[机构](#)改革方案的决定》，批准国务院成立[中国银行业监督管理委员会](#)（简称中国银监会）。4 月 28 日，中国银监会正式对外挂牌，履行原由[中国人民银行](#)履行的审批、监督管理银行、金融资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融[机构](#)等的职责及相关职责。这是完善社会主义[市场经济](#)体制和宏观调控体系的重要举措，也是深化金融改革、加强金融监管、促进我国金融业更好地应对加入世贸组织的挑战的一个重要里程碑，标志着我国银行监管体制向着市场化和国际化方向又迈出了新的一步。至此，银监会、证监会和保监会分工明确、互相协调的金融分工监管体制形成[23]。

(2) 《中华人民共和国银行业监督管理法》的设立

2003 年 12 月 27 日，第十届全国人大常委会第六次会议通过了《中华人民共和国银行业监督管理法》（以下简称《银行业监管法》），并于 2004 年 2 月 1 日起实施。《银行业监管法》从法律上明确了银监会对全国银行业金融[机构](#)及其业务活动进行监督管理的职责，为银监会依法履行监管职责、依法加强对银行业的监督管理、依法行政提供了法律保证。它是我国颁布的第一部关于银行业监督管理的专门法律，对于加强银行业的监督管理，规范监督管理行为，防范和化解银行业风险，促进银行业健康发展具有重大的意义。

4. 6 银行业协会

4. 6. 1 银行业协会概况

国境内注册的各商业银行、政策性银行自愿结成的非盈利性社会团体，经[中国人民银行](#)批准并在民政部门登记注册，是根据自愿原则组成的我国银行业的自律组织，实行会员制和会长负责制。中国银行业协会及其业务接受[中国人民银行](#)的指导、监督和民政部的管理。中国银行业协会主要发挥三大职能作用：一是加强同业约束。二是为央行加强监管发挥补充作用，督促各家银行贯彻执行国家金融法律法规和方针政策。三是提供行业服务。

中国银行业协会的首批会员银行共有 22 家。今后，中国银行业协会还将扩大会员银行的范围，吸收外资银行参加。

4. 6. 2 成立银行业协会的重大意义

成立行业协会是国际银行业加强行业自律与服务的普遍做法，也是我国社会主义发展的客观需要和银行业稳定健康发展的内在要求。

中国银行业协会的成立是银行业深化金融改革、整顿金融秩序、防范金融风险的又一重大举措；是建立央行监管、行业自律与银行内控有机结合的现代银行业管理体系的重要环节；是迎接加入 WTO 后国际化金融竞争的必要准备；它对于保证《商业银行法》的贯彻执行，促进商业银行依法合规经营，建立公正、合理、平等的竞争新秩序，提高银行业整体经营管理水平，维护金融稳定和安全，更加积极有效地支持国民经济发展，具有重要而深远的意义。

5. 非银行金融**机构**的发展

5. 1 农村信用社的改革与发展

农村信用社是由农民入股，实行社员民主管理，主要为社员提供金融服务的地方性金融组织，它的服务对象是农民，服务区域在农村，服务目标是为了促进地方经济的发展和社会的稳定。农村信用社建社 50 多年特别是**改革开放**二十五年来，它为我国的农业和农村经济，以及农村社会稳定做出了较大的贡献。

5. 1. 1 中国农村信用社的发展历程

我国的农村信用社发展大致经历了三个阶段：

农村信用社成立以来，几经挫折甚至摧残。文革时期，很多地方的农村信用社几乎到了破产的边缘。**改革开放**以后，农村信用社业务开始逐渐恢复。其二十五年来发展可以分为三个阶段。

第一阶段(1978-1983 年)：农村信用社业务的恢复时期。文化大革命以后，农村信用社先是被交给人民银行管理，后来交给农业银行管理，使信用社既是集体金融组织，又是国家银行的基层单位。当时，虽然在国家银行领导下，信用社的业务得到一些恢复。但是，在大一统的金融体制下，信用社成为银行的附属，走上官办的道路，其发展受到很大约束，自主权受到伤害。

第二阶段(1983-1996 年)：初步改革和发展阶段。1983 年国务院 105 号文件明确规定，把农村信用社办成合作金融组织。这以后，信用社的管理体制在农业银行的领导下有了初步改革，业务也得到了一些发展。但是，信用社在农业银行领导下的改革很不彻底，合作制的原则没有得到很好的贯彻落实。

第三阶段(1996-今)：1996 年《国务院关于农村金融体制改革的决定》颁发后，农村信用社管理体制的改革成为农村金融体制改革的重点。改革的核心是把农村信用社逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织。经过在**江苏省**试点成功后，2003 年 8 月，国务院又通过在其它七省(市)进行试点的决定，农信社改革试点工作进入全面实施阶段。

截至 2003 年 6 月末，全国农村信用社贷款余额 16181 亿元，占全部金融**机构**贷款总额的 10. 8%，其中农业贷款 6966 亿元，占全部金融**机构**农业贷款总额的 83. 8%，农贷比重由 1996 年的 23%增加到现在的 43%，提高 20 个百分点。农村信用社已逐步成为农村金融的主力军和联系广大农民群众的重要金融纽带。

5. 1. 2 新时期农村信用社改革的深化

从目前来看，农村信用社的发展面临着产权制度制约(股权设置结构不合理)、决策机制制约(民主管理难以实行)、治理结构约束(管理体制和内部控制制度不完善)、经营思想制约(经营目标和战略方向偏移)和适度经营规模等诸多问题，政府指令性管理的色彩十分浓厚，经营目标的实现在很多情况下是以牺牲社员利益为代价的，难以激发社员的参与意识以及参加监督和民主管理的积极性，经营管理上的问题还带来了巨大的经营风险，这些问题如果不解决，对农村信用社的长远发展十分不利。

为进一步深化农村信用社改革，改善农村金融服务，促进农业发展、农民增收、农村全面建设小康社会，2003年6月27日，国务院印发了《[深化农村信用社改革试点](#)方案》，规定以法人为单位，改革信用社产权制度，明晰产权关系，完善法人治理结构，区别各类情况，确定不同的产权形式；改革信用社管理体制，将信用社的管理交由地方政府负责；引入股份合作机制，构建现代合作金融体系；加强监管力度，注重服务质量；在坚持合作制改革基本方向的前提下，采取多种模式改造农村信用社，在农村形成多种产权形式相互竞争和功能互补的金融[机构](#)组织体系。在监管方面，[中国人民银行](#)也制定了八项监管措施。

从上面来看，国家对农村信用社的改革力度还是相当大的，这对于其长远发展有着极为积极的作用。

5. 2 城市信用社的改革与发展[24]

自1979年出现第一家城市信用社以来，我国的城市信用社从无到有、从小到大，已经深深地扎根在全国各大中城市。城市信用社已经成为我国城市金融体系的一支生力军，在支持集体经济和个体经济的发展，方便城市居民生活和促进金融业竞争等方面发挥了积极作用。

5. 2. 1 城市信用社是改革的产物

随着[经济体制改革](#)的深入，城市集体经济和个体经济迅速崛起，它向我国金融业提出了新的要求，它亟需一个比原有金融体制更为灵活的金融[机构](#)为其提供各方面的服务，城市信用社应运而生。到了80年代中期，城市信用社作为一种主要为城市集体经济和个体经济服务的金融[机构](#)，如雨后春笋，迅速发展起来了。此时城市信用社已成为我国金融体系的一个重要组成部分，从此我国的城市信用合作事业进入一个蓬勃发展的阶段。

5. 2. 2 城市信用社在改革中不断壮大

从1985年到1986年，各地都开始进行组建城市信用社的试点。1986年7月，[中国人民银行](#)颁布了《城市信用合作社管理暂行规定》，城市信用社的发展从此步入正轨。1986年至1988年的三年间，我国的城市信用社规模迅速壮大，构成了我国城市信用社现行体制的基本框架。到1988年末，全国共有城市信用社3265家，各类从业人员近6万余人，自有资金28亿元，存款余额156亿元，贷款余额169亿元。

5. 2. 3 城市信用社在清理整顿后继续发展

1989后，作为监管者的人民银行曾三次对城市信用合作社进行系统的整顿。在新的城市信用社成立的同时，旧的城市信用社得到了规范清理，保证了其在规范中充分地发展。

第一次(1989年—1991年)整顿主要针对经过三年迅速发展的城市信用社出现的政企不分、资产质量低、监管力度不足的问题,经过两年多的清理整顿,城市信用社的[机构](#)增长速度得到了抑制,[机构](#)设置及布局渐趋合理,业务范围逐步规范,内部管理逐步健全,逐步走上了健康发展的轨道。第二次(1994—1997)整顿是将地级的3000余家城市信用社规范改造成股份制的城市合作银行(97年改称为城市商业银行),将2000余家县级城市信用社纳入农村合作金融体系。截止1997年末,全国共成立城市商业银行71家,纳入城市信用社1638家,并决定在58家地级市继续组建城市商业银行。但对县级城市信用社的处置并未实施。第三次(1997—今)整顿中,首先视城市信用社资产负债和风险程度,分别给予继续运行、规范改造后由城市信用合作社联社或农村信用合作社县联社归口管理、规范改造为农村信用合作社、收购兼并、破产关闭等处置;然后就前期整顿中的有关问题,进一步明确了整顿阶段、六类处置方式、城信社经营原则和资产清收原则、以及地方政府的领导责任。

目前,经过整顿的城市信用社已经基本理清了发展方向、治理结构、经营方式,正在健康的轨道上迅速发展,对我国经济发展起着重要的作用。

5.3 农村合作基金会的发展与整顿

农村合作基金会在农村[经济体制改革](#)与发展中扮演了重要角色,是我国农村金融体制改革的重要成果,对这种农村合作经济组织内部的信用合作的产生、发展运行及其相关政策问题的认识,关系到深化我国农村金融体制改革的方向和思路。

在农村合作基金会的萌发阶段(1984年至1986年),其效果是积极的,既保障了集体资产的安全和增值,又在农村内部开辟了新的增加农业投资的渠道,受到了农民的欢迎,也得到了地方政府农经部门的支持。但对于这种自发性的资金内部融通方式,中央和国家金融管理部门的态度不是完全一致的,有些地方金融[机构](#)甚至予以限制。

中央对农村合作基金会的鼓励、支持、试验及推广,使得全国农村合作基金会在1987年以后得到蓬勃发展。特别在1992年以后,其发展更为迅猛。但在此时,初具规模的农村合作基金会已经表现为在扩张中积累矛盾:许多农村合作基金会在地方政府的干预下,把大笔的款子盲目投向急需资金的乡镇村办集体企业:诸多行政部门都加入了创办基金会、股金会的行列,参与高利率资金市场的恶性竞争:基层政府对合作基金会行政干预多,监督机制弱,管理水平低,资金投放风险放大,经营效益明显下滑,不仅单纯追求高收益导致资金投放的非农化趋势发展到十分严重的地步,而且局部地区开始出现小规模挤兑风波。

因此,1996年,中央发布《国务院关于农村金融体制改革的决定》,农村基金会进入了整顿发展阶段。1997年11月中央决定全面整顿农村合作基金会。农村合作基金会自身积累的矛盾也突然表面化,并在部分地区酿成了危及农村社会及政治稳定的事件。1999年1月国务院发布3号文件,正式宣布全国统一取缔农村合作基金会。经过清产核资、分类处理、清收欠款和存款兑付几个阶段,各地农村基金会得到了彻底的清理。

农村基金会给我们的教训是深刻的。其整顿过程已经给政府信用带来较大损害,由此带来的资产损失相对更为严重。由乡镇政府向银行申请贷款兑付基金会债务,给乡镇财政造成的压力较大,广大农民也被转嫁了相当部分的债务负担,损害了广大农民的切身利益。

5.4 信托业发展、整合及其管理体制变革

5. 4. 1 信托业的产生

党的十一届三中全会以后,随着财政体制改革深化、实行利润留成和多种形式的经营责任制的出现,地方的企业及主管部门掌握的可自主支配的预算外资金规模增大,客观要求发展与之相适应的更为灵活的融资方式。与此同时,各种直接融资活动大量出现,如不对此加以管理和疏导,将对社会信用总规模和基建规模的控制产生不利影响。我国的信托业就是在这种背景下恢复和发展起来。经过一些试点后,1980年国务院颁布了《关于推动经济联合的暂行规定》,明确规定“银行要试办各种信托业务”。从此,中国信托业迅速发展起来。

5. 4. 2 信托业的整合及管理体制改革

1980年9月,中国人民银行根据国务院精神下发了《关于积极开办信托业务的通知》,各地陆续开办了信托业务。截至1982年底,全国各类信托机构发展到620多家,信托业的发展掀起了第一次高潮。但是短期内的迅速发展产生了分散资金、拉长基建战线、与银行争业务等弊端。因此,国家于1982和1984年分别对其进行了结构整顿和业务整顿,信托业在规范中逐步发展。

1986年,中国人民银行颁布了《金融信托投资机构管理暂行规定》等一系列信托法规。随后,我国信托业进入发展最快的时期,各地、各部门设立信托机构的积极性也越来越高,与此同时,信托业也出现了诸多弊端。因此,1988年(第三次整顿)中国人民银行再次对信托机构进行了清理和整顿,信托机构的数量迅速下降。

1994年(第四次整顿),为了规范信托业的发展,国家又撤并了越权批设的信托投资公司分设机构。1995年为贯彻银行业分业管理的原则,进一步深化金融改革,整顿金融秩序,国务院批准了四大商业银行与其所属的信托投资公司脱钩的意见。截至1996年底,除四家银行的总行所属信托投资公司得以保留外,银行的信托机构基本清理完毕。

1999年(第五次整顿),财政部发布关于《信托投资公司清产核资资产评估和损失冲销的规定》,标志着新一轮整顿的开始,信托业不良资产绝对值大幅减少,卸掉了许多历史包袱,提高了幸存机构的核心竞争力。2001年,国务院出台了《中华人民共和国信托法》。此后,中国人民银行又分别于2001年和2002年发布了《信托投资公司管理办法》和《信托投资公司资金信托管理暂行办法》。信托业的管理形成了“一法两规”的模式,为信托业的发展提供了法律依据,在很大程度上促进了信托业的合理、规范发展。2003年,第十届全国人大通过了国务院机构改革方案,规定信托机构由新设立的银行业监督管理委员会(银监会)直接监管,使得信托业的管理逐渐趋于合理化。

5. 4. 3 信托业目前的发展状况

中国的信托机构从1979年至今经历了五次整顿,目前已成为金融体系的重要组成部分。但是,由于政策支持力度不够、资产质量低且风险大、社会认同性及业务人员的素质较低、业务创新能力不足,中国的信托业的发展受到很大阻碍,在一定程度上也无法适应新形势的需要。因此,如何为中国信托业正确定位,如何为信托业确定新的发展思路、如何实现信托业与其它金融机构的协调发展,将是未来几年我国信托业改革的重点。

5. 5 金融租赁和信用担保机构的发展

5. 5. 1 金融租赁

[改革开放](#)政策极大地推动了我国包括租赁业在内的各项经济事业。1979年10月，中国国际信托投资公司作为我国第一家金融租赁公司宣告成立。紧接着，中国东方租赁公司成立和中国租赁有限公司成立，标志着我国现代租赁信用，即融资租赁业的开端。《中华人民共和国合同法》和《金融租赁公司管理办法》的出台，将租赁业的发展纳入法制化轨道。二十多年来，金融租赁[机构](#)以融资租赁的方式，为促进地方经济发展、培育地方特色经济和块状经济作了很大贡献，为企业提供了大量的先进技术设备，业务范围也不断得到扩展。截至2002年末，全国已有15家金融租赁公司以及200多家兼营融资租赁的非银行金融[机构](#)。

但是，由于社会认识不足、欠租问题严重、法律环境不完善、行业监管条块分割、融资渠道不畅等问题，我国租赁业总体发展缓慢，市场基础比较薄弱。目前整个融资租赁业处于无序竞争状态，近年来业务甚至有所萎缩，租赁公司普遍面临经营困难和支付风险，不少租赁公司负债额较大，资金周转困难。

加入WTO以后外资金金融租赁公司的介入给中国金融租赁业又带来新的挑战。中国在加入WTO的谈判中承诺入世后立即全面开放金融租赁业。这对我国处于弱势地位的金融租赁业无疑是一个严酷的考验。因此，针对上述金融租赁业的弱点，加快金融租赁业改革，促进其迅速发展以迎接入世的挑战成为当务之急。

5. 5. 2 中小企业信用担保[机构](#)

为了支持中小企业的发展，为中小企业融资提供更广阔的渠道，1999年国务院下发了《关于建立中小企业信用担保[机构](#)试点的指导意见》，决定在全国范围内开展中小企业信用担保[机构](#)的试点工作。从1999年至今，国家先后批准了第三批担保[机构](#)作为信用担保试点。中小企业信用担保[机构](#)得到了快速的发展，大部分省、自治区、直辖市已初步形成了省(区)、市两级中小企业信用担保体系。同时，担保[机构](#)可以划分为全国性中小企业信用担保[机构](#)、省级中小企业信用担保[机构](#)和地市中小企业信用担保[机构](#)三个层次，并由政策性的中小企业信用担保机、非赢利性的企业间互助担保[机构](#)和赢利性的民营商业性担保[机构](#)三种类型构成。

6. 金融市场的发展与证券、保险监管体制改革

6. 1 证券市场形成、发展与证券监管体制改革

在大一统的银行体制下，我国是没有金融市场的。随着1979年以后金融组织体系的建构，以银行为中介的间接融资市场首先发展起来；同时，以货币市场和资本市场为主体的直接融资市场也开始出现。进入1985年以后，利用发行债券和股票筹集资金的企业开始增多，银行开始发行债券，金融市场在我国逐渐产生。

6. 1. 1 证券发行市场的产生和发展

6. 1. 1. 1 股票发行市场的产生和发展

当代中国的股票发行，是伴随着股份制企业的试点及其发展而产生的。1978年[十一届三中全会](#)以后，联产承包责任制逐渐在中国农村普及起来，这是我国股份合作经济的萌芽时期。随着股份合作在农村的发展与壮大，从1984年开始股份经济在城市的试点进入了起步阶段。1984年4月的城市[经济体制改革](#)试点工作拉开了城市集体企业、国营小企业进行股份制初步试点的序幕。当年，[上海](#)飞乐音响股份有限公司发行了50万元股票，开创了我国股票发行的先河。随着试点范围的扩大和内容的逐步深

化，中央政府开始介入和主导股份经济试点，试点范围也扩大到全国各地和多类企业，真正意义上的股票发行数量不断增多。股票的公开柜台交易、场外交易和私下交易等交易方式随之出现，一批专事股票发行、转让或交易相关业务的证券公司相继成立，为深、沪股市及证券交易所的设立和运行奠定了市场基础。

1991年起，随着经济建设的发展和改革的深化，我国股票市场开始进入快速发展时期，股票发行的步子也逐渐放大。1992年我国第一支B股——真空B股在上交所发行上市；1993年我国顺利完成了第一批9家H股试点企业中6家企业在香港的发行上市。自1993年起，股票发行试点从深沪两地向全国推广。1993年底，《中共中央关于建立社会主义和市场经济体制若干问题的决定》进一步明确了股份制和股票市场在建设社会主义市场经济体制中的重要地位，进一步推动了股票发行市场规模的不断扩大和股票发行方式不断创新。

1997年以来，股票发行市场呈现稳步发展的势头。截至2003年11月，A、B股股票市场共有上市公司1282家，筹集资金9738.50亿元人民币。同时，经过监管部门一系列的规范整治，股票发行市场逐渐走上良性发展的道路。

6. 1. 1. 2 债券发行市场的产生和发展

1979年以来，我国经济理论界和政府部门重新肯定了债务在国民经济发展和经济运行中的重要作用。因此，从1981年开始，又重新恢复国债的发行。但在十多年的时间里，并没有形成国债市场，国债发行本身是行政任务，发行量也比较小。1991年4月20日，财政部同以中国工商银行信托投资公司为主干事的承购包销团签订了《1991年国库券承销合同》，这标志着我国的国债发行终于开始走向市场。此后，国债发行逐步高涨，1994年国债发行全面走向市场，且发行量突破了1000亿元。从此我国的国债市场形成了，再也没有出现行政摊派。

随着我国企业制度改革的发展，我国企业债券也得到了飞速的发展。1997年4月份，国务院证券委颁布了《可转换公司债券管理暂行办法》，从法律上为我国企业发行可转换债券提供了依据。同时，随着金融体制的发展，金融债券也开始产生。1994年4月由国家开发银行第一次发行政策性金融债券。从此以后，政策性金融债券的发行稳步发展。1998年9月国家开发银行成功发行了第一期50亿元一年期金融债券，迈出了市场化筹资的第一步。2000年我国政策性金融债券完成了由计划发行向市场发行的转变。

6. 1. 2 证券流通市场的产生和发展

6. 1. 2. 1 沪、深交易所的产生和发展

随着股份制试点的扩大和股票发行数量不断增加，客观上要求放开并不断扩展股票流通转让市场。1986年9月26日上海试办了股票的公开柜台交易，它是改革开放以来中国最早的股票交易方式，标志着股票流通市场在当代中国的恢复和起步。但是由于柜台交易的一些缺陷(如网点少、股票种类少、手续繁杂、交易成本高等)，股票的场外私下交易一直没有停止过。随着股票发行量、上市量和交易量的不断扩大，客观上对股票流通市场建设的要求也日益强烈。1990年11月26日中国第一家证券交易所——上海证券交易所宣告成立。接着，深圳证券交易所于1991年7月3日宣告成立。沪、深交易所以及1990年建设的STAQ系统(中国证券交易自动报价系统)成为解放后我国证券市场重新建立的正式标志。自此，中国证券市场的发展开始了一个新的篇章。

在随后的十多年里，两交易所发展迅速，股票规模不断扩大，证券交易所辐射面扩大，会员大量增加，交易制度、交易设施、交易手段和结算技术日趋先进，股价指数也逐步形成了系列。两所在建立市场秩序方面作了大量基础性工作，对规范集中交易市场、防范风险、加强交易管理起到了有效的作用。

6. 1. 2. 2 证券交易中心的产生和发展

早在 1990 年，我国国内就出现了证券交易中心。1993 年前后，随着深、沪两市的建立和完善，各地证券交易中心如雨后春笋般迅速发展起来。但由于当时存在的证券交易中心组建主体多样、审批程序不一、技术装备水平差异巨大、未形成一个有序的管理体制，因此状况极为混乱。基于这一情况，中国证监会根据国务院下发的有关通知要求，陆续对各地的证券交易中心进行清理整顿，证券交易中心的管理和发展逐步迈入了规范化

6. 1. 2. 3 证券经营机构的产生和发展

(1) 证券经营机构的总体发展

1991-1995 年前后，我国基本上形成了一个由专业的证券公司、兼营证券业务的金融机构、代理证券业务的金融机构组成的多层次、隶属于不同系统的证券经营机构体系。由于处于中国证券市场建立初期，这一段时期的证券经营机构地区分布不均衡，影响了证券市场发展的整体水平；不同的机构业务方面差距很大，真正高质量的机构还不多；而且在经营过程中还有部分机构从自身利益出发，片面追求盈利，使市场上充斥着不规范现象。中国人民银行于 1996 年下半年对相关证券经营机构进行了严厉的整治。借助银证脱钩的有利时机，全国证券机构之间的收购兼并正式起步，通过这些规模扩张手段，专业证券商的实力大大增加，构成了激烈的市场竞争局面。证券经营机构的结构调整促进了其进一步的规范和发展。1997 年以后，证券经营机构不断拓展业务空间、开展国际合作，不断加强内部管理、加强对风险的防范、监控与化解，不断改善交易条件、提高服务水平、完善传统业务，逐渐走上了依靠规范求生存、依靠管理求发展的道路。

(2) 券商的发展与整合

中国的券商是随着证券市场的产生而产生的。在我国，1998 年以前，券商主要包括证券公司和兼营证券业务的信托公司，1998 年后券商主要是指专业性的证券公司。1998 年以前，券商体系的总体特点是“散、乱、弱”，抗风险的能力很差。1998 年《中华人民共和国证券法》颁布后不久，证监会又发出《关于加强证券经营机构股票承销业务监管工作的通知》。面对这些规定，中小券商只有通过增资扩股、合并重组才能达到要求，而兼营证券业务的信托投资公司只有通过增资扩股、分立重组转化为证

券公司才能继续从事证券业务。在这种政策背景的影响下，证券界掀起了一股大购并、大重组的浪潮，经过这次大调整，券商数量大大减少，同时其资产规模和资产质量得到了很大的提高。截至 2003 年全国共有证券公司 124 家，其中 72 家属于综合性券商。

(3) 证券投资基金的产生和发展

我国内地现代的投资基金起步于 1991 年。1991 年 8 月经[中国人民银行](#)珠海分行批准，成立了我国第一家投资基金——珠信投资基金，这标志着我国投资基金的产生。1992 年和 1993 年是国内投资基金大发展的时期，截至 1993 年底，全国已有证券投资基金 50 余家。但是在这一阶段，在大环境的影响下，基金发展和监管的状况也十分混乱。1993 年[中国人民银行](#)下发了《关于立即制止不规范发行投资基金和信托受益债券做法的紧急通知》等数个文件，对基金市场进行全面清理，基本遏制了越权审批基金的势头。1997 年 11 月 14 日《证券投资基金管理暂行办法》的出台，更是对证券投资基金的设立和运作进行全面规范，在保护基金投资者的权利、促进证券投资基金业的发展方面起到了十分积极的作用。2003 年《中华人民共和国证券投资基金法》的出台，确立了中国证券投资基金业独立发展的专属法律地位，为基金业的发展创造了良好的政策环境，也为监管部门的工作突出了重点，指明了方向，标志着中国的基金业进入了一个新的发展阶段。

6. 1. 2. 4 加入 WTO 后，证券市场的新发展——QFII、QDII

QFII(Qualified Foreign Institutional Investors)即合格境外投资者。建立 QFII 制度可以控制外来资本对本国经济独立性的影响、抑制境外投机性游资对本国经济的冲击、推动资本市场国际化、促进资本市场健康发展，对一些新兴国家尤其重要。2002 年 12 月 1 日，[中国证监会](#)和[中国人民银行](#)联合发布的《合格境外[机构](#)投资者境内证券投资管理暂行办法》正式实施，QFII 制度在中国拉开了序幕。

这是将中国资本市场纳入全球化资本市场体系所迈出的第一步，也为国际[机构](#)投资者开放了一个新的、日新月异的新兴资本市场。更重要的是，QFII 制度将起到进一步吸引外资及促进有序的资本跨境流通作用。

QDII(Qualified Domestic Institutional Investors)即合格境内投资者。它与 QFII 正好相反，是允许在资本项目未完全开放的情况下，内地投资者往海外资本市场进行投资。它是通过中国政府认可的[机构](#)来实施的。有关专家认为，最有可能的情况是内地居民将所持外币通过基金管理公司投资港股。

目前我国还没有实行 QDII 制度，其一旦实行，对香港股市可以说是一条好消息，特别是中资概念股机会将大增，但对 B 股市场会形成资金分流。

6. 1. 3 证券监管体制改革

1. 股票市场监管

我国股票市场的监管体制是一个由高度分散的监管体制向集中化监管体制转变的渐进过程。1992年证券委成立之前，股票监管是一个多部门分头管理的体系，行业 and 部门保护主义色彩浓厚，这不仅直接影响了公平和效率，而且加重了股票市场的运行成本，监管目标的多重性也难以在多头监管的条件下实现。

1992年以后，以证券委员会和中国证券监督管理委员会的成立为标志，对股票市场的监管逐步进入了集中型监管体制阶段。这一阶段的主要特征是明确了国务院证券委是国家对全国股票市场进行统一管理的主管机构，部分地改变了股票市场上监管权力分散、交叉、弱权威性、弱独立性、部门利益冲突、监管目标不同一等缺点。1998年国务院机构改革撤销了证券委，明确中国证监会为国务院直属机构。随后《证券法》于1999年正式施行，进一步明确了我国以证监会为核心的集中统一的监管模式，对证券市场的长远发展有着积极的作用。

2. 债券监管体制改革

(1) 国债管理

到2002年6月底，我国国债余额已达1.27万亿元，包括政府背景的机构国债已逾2万亿元。尽管国债市场如此庞大，并不断发展，但是我国在1992年制定的《国库券条例》，由于其内容过于简单，根本不足以对现有国债市场有效监管。同时，国债市场应该有专门机构对其进行监管，包括规划国债市场、分析并监控国债市场运行、国债市场管理、监控等。目前直接负责国债发行管理职能的财政部的国债处难以独立完成对国债的系统管理，而在证监会和交易所方面监管力量也不足。

为了加强对国债市场的监管，2003年财政部召集国内债券业内人士召开会议，集中讨论了正在制定中的《国债管理条例》，该管理条例制定的目的就是为了使国债管理有法可依。条例将由财政部上交国务院，制定为全国性的法规，预计近期就可出台。另一部业内期盼已久的《国债法》也正在制定中。

中国金融改革的基本回顾

中国金融体制改革是以市场化为基本线索而展开的。1979年以来的改革进程使中国金融体制逐步具有了市场化特征，尤其是1998年和1999年在银行商业化改革、金融市场的拓展、**中国人民银行机构**改革以及农村金融改革和金融**对外开放**等方面取得了突破性进展，使中国的金融体制初步形成市场化框架。

中国金融改革的基本回顾

20多年来中国金融改革和发展过程，实际上是中国金融走向市场化的过程。在这个过程中，中国的金融改革深化程度有了很大的发展，初步形成了适应**市场经济**体系发展的金融体制框架。

(一)中央银行制度的形成和发展

在1984年以前，**中国人民银行**既行使中央银行职能，又对企业单位和居民个人办理存、贷款等业务。1983年9月，国务院决定**中国人民银行**专门行使中央银行职能，同时决定成立中国工商银行，办理有关商业银行业务。1993年12月，《国务院关于金融体制改革的决定》进一步明确**中国人民银行**的主要职能是制定和实施货币政策，保持货币币值的稳定；对金融**机构**实行严格的监管，维护金融体系安全、有效地运行。

1995年3月18日，通过了《中华人民共和国**中国人民银行法**》(以下简称《**中国人民银行法**》)，至此，**中国人民银行**作为中央银行以法律的形式被确定下来。这部中央银行法赋予**中国人民银行**两大职能：一是在国务院领导下制定并执行货币政策，稳定货币币值，促进经济发展；二是对金融**机构**实施监督管理。中央银行法明确规定，**中国人民银行**在国务院领导下有权独立地执行货币政策，不受其他政府部门、地方政府、社会团体和个人干扰，也就是说赋予了中央银行相对独立与集中性的金融领导权。同时，还规定**中国人民银行**不得对政府财政透支。这个规定应当看作是中国建立具有真正意义上的中央银行制度的重要一步。

1997年以来，**中国人民银行**发布了《**中国人民银行货币政策委员会**条例》、《票据管理办法》和《支付结算办法》等涉及货币政策制定和风险监管方面的规章，显示了中国中央银行制度的市场化特征的日趋完善。1998年11月，**中国人民银行**撤销了31个省级分行，组建了9个跨省分行，同时与所办的证券公司、融资中心和各种经济实体彻底脱钩。至此，中国的中央银行制度得到了进一步的完善。

(二)专业银行商业化进程

20世纪80年代初的专业银行体制的建立仅仅是在理顺中国的银行**机构**体制方面迈出了第一步。为了促进专业银行商业化经营，中国于1980年开始对这些银行实行经济核算。1983年，银行系统开始实行“全额利润留成制度”，把各项指标考核与利润留成挂钩。接着，中国又开始探索专业银行向商业银行转轨的途径，允许专业银行向综合化经营的方向发展。这种业务的相互交叉和竞争，为专业银行深化改革和商业化经营奠定了良好的基础。随着专业银行之间的业务交叉，“专业银行”的称谓也逐渐消亡，由“国有(独资)商业银行”所取代。

与此同时，中国从1986年起陆续建立了一批新型商业银行，如四家全国性商业银行，即交通银行、中信实业银行、中国光大银行、华夏银行，以及一些区域性商业银行，如深圳发展银行、**广东**发展银行、招商银行、**上海**浦东发展银行、**福建**兴业银行、**海南**发展银行(已关闭)、烟台住房储蓄银行和蚌埠住房储蓄银行等，借以推动中国银行体系的市场化建设。在此期间，中国的许多中心城市还逐步建立了城市信用社。金融**机构**的改革在农村也在向纵深推进。从1996年9月开始，全国5万多个农村信用社和2400多个县联社逐步与中国农业银行顺利脱钩，农村信用社的业务管理和金

融监管分别由县联社和中国人民银行承担。1995 年还成立了中国民生银行，各市的城市信用社也于 1996 年分别合并组成了城市合作银行，并在 1998 年更名为城市商业银行。

1994 年，在先后成立了国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行三家政策性银行后，专业银行的政策性业务逐步划转到政策性银行，经营机制进一步向市场化靠拢。1995 年，中国颁布的《商业银行法》又明确规定了商业银行实行“自主经营、自担风险、自负盈亏、自求平衡”，并且以其全部法人财产独立承担民事责任。四大国有专业银行逐步完成了改组成国有独资商业银行的过程，专业银行商业化也进入了实质性的实施阶段。1998 年，国有商业银行改革又进一步深化：改革和完善国有商业银行资本金补充机制以及呆账、坏账准备金提取和核销制度；扩大贷款质量 5 级分类法的改革试点；全面实行资产负债比例和风险管理；加强中央财政对国有商业银行的支持，通过发行 2700 亿元特种国债筹措资金，以增加国有商业银行的资本金；对国有商业银行的某些贷款实际用于财政支出的部分予以补救或改变；将现行金融会计制度中不符合金融业谨慎原则的内容加以修正。

1999 年，中国先后组建了中国信达资产管理公司、中国东方资产管理公司、中国华融资产管理公司和中国长城资产管理公司，分别购买或托管中国建设银行、中国银行、中国工商银行和中国农业银行的不良贷款。这些均具有独立法人资格的国有独资金融企业，其主要任务是负责接收、管理、处置对口银行划转的不良贷款，最大限度地保全资产，减少损失。

(三) 对外开放程度的逐步扩大

回顾金融业开放历程，可以看出中国金融业渐进式开放的政策轨迹：在机构类型上，从允许设立代表处扩展到经营性机构；在地域上，从经济特区扩展到沿海开放城市再到内陆中心城市；在业务经营上，从外币业务逐渐扩展到试点经营人民币业务；在部门上，从银行业到保险业再到证券业。

在 1979—1982 年间，以日本东京银行北京代表处设立为开端，陆续有 31 家外资金融机构在华设立代表处。在 1982—1985 年间，中国开始批准外资金融机构在经济特区设立营业性分支机构的试点，允许它们从事各项外汇金融业务。1985 年，中国政府颁布了《经济特区外资银行、中外合资银行管理条例》，确立了外资金融机构在中国经济特区设立营业性分支机构的法律地位，标志着中国金融业开放向规范化方向发展。1990 年 9 月，国务院批准上海成为中国除经济特区以外率先引进营业性外资金融机构的沿海开放城市。此后，中国引进外资金融机构的数量和规模不断增长，质量不断提高，地域不断扩展。

从 1992 年起，在上海进行开放保险市场的试点，陆续批准了美国友邦保险公司山本东京海上保险公司、瑞士丰泰保险公司等 4 家保险公司在上海开设营业性分公司。1998 年，国务院又同意批准英国和澳大利亚的两家保险公司来华开展业务。在资本市场方面，1995 年，中国建立了第一家中外合资投资银行——中国建设银行与美国摩根·斯坦利合资的中国国际金融有限公司，开始探索规范地开放中国资本市场的途径。至 2000 年底，已取得外资股业务资格的证券经营机构有 40 家，外资证券类机构在华代表处达 61 家。

1996 年底，中国人民银行颁布了《上海浦东外资金融机构经营人民币业务试点暂行管理办法》，并开始审批符合条件的外资金融机构在上海浦东经营人民币业务。1997 年，中国人民银行批准了 9 家外资银行在浦东试办人民币业务。1998 年 10 月，中国又决定增加 8 家外资银行在上海浦东经营人民币业务试点。随后又批准深圳为第二个允许外资银行试点经营人民币业务的地区。至 2000 年 3 月，获准经营人民币业务的外资银行已达 32 家。

(四)外汇管理体制变革

建国以来，中国外汇管理体制的变革可主要划分为三个阶段：1949—1978年的外汇统收统支制度阶段、1979—1993年外汇留成制度阶段以及1994年以来的银行结售汇阶段。在不同的外汇管理体制下，外汇收支的管理方式表现出不同的特点。

1949—1979年的外汇统收统支制度阶段。在这个阶段中，中国实行统收统支的外汇管理制度。企事业单位和社会团体收入的外汇，必须按照官方汇率缴售给国家；支出的外汇，则需要经有关部门批准后按照官方汇率向国家购买。这是与集中的计划经济体制相适应的严格的外汇管理制度。

1979—1994年的外汇留成制度。在1979—1993年期间，中国外汇管理体制的改革与外贸管理体制改革和国家利用外资政策完善同步推进，逐步摒弃了高度集中、统收统支的外汇管理体制，实行外汇留成与上缴制度，并在此基础上培育和发展外汇调剂市场，形成并不断完善了官方汇率与市场汇率并存的双重汇率制度。在外汇分配领域引入市场机制，逐步建立健全了计划管理与市场调节相结合的外汇管理模式。

1994年以来的外汇结售汇制度。1994年1月1日，中国对外汇管理体制进行了重大改革，其主要内容有：实行银行结售汇制度，取消外汇上缴和留成，取消用汇的制定性计划和审批，对境内**机构**经常项目下的外汇收支实行银行结汇和售汇制度；实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率；建立统一的、规范的银行间外汇交易市场。1996年下半年将外商投资企业外汇买卖纳入银行结售汇体系，提高个人因私用汇供汇标准，取消尚存的非贸易非经营汇兑限制，并于同年12月1日正式接受国际货币基金协定第八条款，取消所有经常项目汇兑限制，实现了人民币经常项目完全可兑换。至此，中国在市场汇率基础上，正式确立了“人民币经常项目可兑换，资本项目外汇实行管制”的现行外汇管理框架，符合国际惯例的银行结售汇体系运行良好。

(2) 企业债券管理

为了加强对社会筹集资金的管理，引导资金的合理流向，有效的利用社会闲散资金，保护各方合法权益，1987年3月27日国务院发布了新中国第一部债券管理法——《企业债券管理暂行条例》。该条例的公布施行，对于加强债券发行的管理，制止债券滥发乱放状况起到了重要作用。1998年4月，**中国人民银行**在《企业债券管理条例》的基础上制定了《企业债券发行与转让管理办法》，规范了企业债券各当事人的行为，并对企业债券风险防范做出了明确的规定。它的出台标志着企业债券的管理进入了一个新阶段。近期可能出台的新修订的《企业债券管理条例》方案，预计将在规范企业债券发行、债券**利率市场化**、企业债券流通机制、融资用途等方面起到更为积极的作用。

3. 证券业协会——民间自律组织监管作用的发挥

在中国这样的新兴市场中，开始往往是政府主导市场发展，许多本应由自律组织承担的职能，都由政府代行。但是，随着市场规模的扩大和监管理念的更新，自律性**机构**应该承担更多的职能，发挥更大的作用，保护行业总体的健康发展。因此，发展证券业协会对证券市场的完善和发展具有重要意义。

我国的证券业协会建立于 1991 年，是证券业的自律性监管**机构**，其建立初期的主要作用在于普及证券知识、开展国际交流以及提供行业发展信息等。1998 年出台的《中华人民共和国证券法》明确规定了中国证券业协会是证券业的自律组织，并规定了它的职能。1999 年开始，按照《证券法》的要求，中国证券业协会进行了改组，在行业自律方面开始了有益的探索；2002 年 7 月，在中国证券业协会第三次会员大会上，修订并完善一系列章程和自律规则，初步建立起行业自律的框架，进入了新的历史发展时期。截至 2003 年末，中国证券业协会共有会员 246 家，已经涵盖证券业内相关的法人单位；协会从原来意义上的“证券商协会”变成了真正的“证券业协会”。证券业的政府监管与行业自律相结合的监管模式初步发挥了作用。

6. 2 保险市场发展与保险监管体制改革

6. 2. 1 保险市场的发展

6. 2. 1. 1 寿险市场的发展

十一届三中全会后不久，**中国人民银行**即在全国分行行长会议上提出要恢复国内保险业务。但直到 1985 年，保险市场上仍然是中国人民保险公司一统天下，同时经营产险业务和寿险业务。此后，随着平安保险公司、中国太平洋保险公司及数家股份制人寿保险公司的陆续成立，在保险界开始出现寿险和财产险分业经营的局面。

随着寿险市场上经营主体的增多，保险产品的种类也不断增加，除团体人身意外伤害保险、简易人身保险、养老保险之外，又陆续扩展到各种医疗保险、子女教育保险、婚嫁保险、团体人身保险等险种。1999 年 10 月，中国平安保险公司寿险在**上海**推出投资连结保险，之后各种分红保险和万能型寿险相继推出，丰富了保险市场，满足了多层次的保险产品需求。

从市场结构看，中资控股股份制保险公司保持强势的增长势头。目前我国商业寿险市场共有 29 家人寿保险公司，其中有 4 家国有保险公司，8 家股份制形式的公司，14 家国内外合资保险公司，6 家外资保险公司。寿险市场已初步形成了以国有保险公司为主体，中、外资公司并存，多家公司竞争发展的新格局。

6. 2. 1. 2 产险市场的发展

改革开放后近十年的时间里，在全国范围内经营保险业务的只有中国人民保险公司一家，在此期间，中国人民保险公司在国家有关政策的扶植下得到了极大的发展，并在保障社会生产和生活上起了一定的作用。

随着太平洋保险和平安保险的成立，我国保险市场形成了三家公司垄断的局面。在该阶段初期，太平洋和平安占保险市场的份额还十分有限。但在此之后，太平洋保险和平安保险发展迅速，从业务规模绝对增长率上看，人保五年间增长 1.45 倍，太平洋增长 8.63 倍，而平安则增长 16.8 倍。随着我国保险业的进一步发展及**对外开放**，市场主体多元化，产险市场也形成了寡头垄断与垄断竞争共存的格局。

6. 2. 1. 3 再保险市场的发展

随着我国保险市场规模的扩大以及其他保险主体的发展，为保障直接保险公司经营的稳定性，1988年施行的《保险企业管理暂行条例》规定了国内强制再保险业务，国内开始办理30%的法定分保业务，由人保再保部代行国家再保险公司的职能。1988年后，随着市场主体的增加，虽按规定再保险业务属法定业务，但再保险市场已开始形成。90年代以后，为了引进竞争，提高经营效率，逐步打破人保对再保险市场的完全垄断，1993年，国务院与[中国人民银行](#)明确太平洋、平安两家保险公司可以经营国内、国外再保险业务。国内再保险主体开始增多，市场建设快步发展。随后，为了鼓励商业再保险的发展，1995年实施的《保险法》又将法定分保比例由30%降至20%。1996年中国人民保险公司改制组建集团公司，成立了中保再保险有限公司。至此，国内才有一家经营再保险业务的专业公司，再保险业在国内保险市场上的地位有了很大提升。1999年3月，中国再保险公司在中保再的基础上成立，使得我国再保险市场有了专业的供给主体，并承担着国家再保险公司的职责，在我国再保险市场上占据着绝对的市场份额。从此，再保险业进入了一个新的发展时期，一个多形式的初具规模的再保险市场已经形成。

6. 2. 2 保险中介的发展

1. 保险代理

1980-1986年，中国人民保险公司在保险市场上一统天下，保险代理以兼业代理为主。在城市，开始以招临时工为主的代理形式，后来逐渐演化成职业化的代理人。在农村，最初委托农村信用社代办，后来过渡为深入到乡村由农技员或计生员等基层干部兼理农村代办站(所)的形式。1986-1992年，中国人民保险公司、中国平安保险公司、中国太平洋保险公司在保险市场上形成了三分天下之势，依附于他们的保险代理也随之形成了三大势力范围。1992年美国友邦保险公司在[上海](#)设立分公司，带来了全新的个人代理营销模式，在不到两年的时间里很快抢占了[上海](#)寿险市场，由此引发了国内寿险公司的竞相仿效。从此，个人代理制成为国内寿险营销的主渠道，保险代理进入了质的飞跃时期。90年代后期国民、国泰、合盟等保险代理公司的相继出现，逐渐成为社会职业的一道亮丽风景线。而以《保险法》为核心的一系列法规的相继出台，又将盲目无序超常规发展的保险代理纳入到法制化，规法化的发展轨道。保险代理也由单纯的产险代理转变为财寿险混合代理。

2. 保险经纪

我国保险经纪是随着[改革开放](#)后保险业的全面恢复而逐渐发展起来的。以《保险法》为核心的一系列关于保险经纪人法律地位的确认和相关管理规定的出台，才初步奠定了我国保险经纪人制度。而1999年的首次保险经纪人资格考试推动了保险经纪人的职业化。随着[北京](#)达信、江泰，[上海](#)东大河广州长城等保险经纪公司的成立，整个保险经济行业发展迅速加快。到2002年9月，已有17家保险经纪公司获准成立。

3. 保险公估

在我国经济体制改革和开放之前，还没有保险公估公司，但有关保险的公估活动一直存在着。真正意义上的保险公估是到改革开放后，随着保险业的恢复和发展而逐渐产生和发展起来的。1990年在内蒙古自治区成立的“保险理赔公证技术服务中心”是改革开放后最早成立的公估公司。以后相继在市场经济较发达、开放程度较高的沿海沿边出现了一些公估公司。随着以《保险法》为核心的一系列关于保险公估的管理法规的出台，保险公估才走上了快速发展之路。到2002年9月为止，在我国已获批准成立26家保险公估公司。

6. 2. 3 保险监管体制改革

1. 以人民银行为监管主体的保险监管体系

在保险监管方面，八、九十年代保险管理体制属“金融型”，即“银行管保险”。1980年保险机构恢复之初，仍然沿用1964年以来的建制，中国人民保险公司直接属于中国人民银行，为局级专业公司，其管理体制也基本上沿袭50年代的总、分、支公司垂直领导形式。但是，随着保险机构的迅速壮大和业务领域的不断扩展，作为全国唯一的国家独资的保险企业，其经营管理体制上“统得过死”、“责、权、利不清”的弊端逐渐显露出来。因此根据1984年十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》以及国务院批转的《中国人民保险公司关于加快发展我国保险事业的报告》，1984年12月中国人民保险公司召开了全国保险工作会议，对核算管理办法、利润留成办法、业务经营权、干部管理权、资金运用权、财务管理权等进行了一系列改革。自此，保险业也逐步打破了有中国人民保险公司独家经营的传统格局，开始出现了多家办保险的局面。

2. 以保监会为主体的保险监管体系

随着保险业的发展，原有的“金融型”监管体制已不适合保险业发展的新形势。因此，1998年11月18日，原中国人民保险公司分拆成立中国人民保险公司和中国人寿保险公司后，公司管理人员和原中国人民银行保险监管司合并，成立了中国保险监督管理委员会（简称保监会）。保监会为国务院直属事业单位，根据国务院授权对中国保险业履行行政管理职能，并实施市场监管。这是保险监管体制的重大改革，标志着我国保险监管机制得到了进一步完善。保监会成立五年多来，对中国保险业的规范发展起到了重大的促进作用。

3. 保险业协会——民间自律组织监管作用的发挥

中国保险业协会成立于2000年11月16日。与证券业协会一样，其成立目的是发挥保险业的政府监管、民间自律和保险业内部监管的三重监管作用。协会主要致力于强化行业自律、加强会员间的信息

交流与合作、开展国际交流、推动中国保险业参与国际竞争等。但在目前，由于社会对于民间自律组织的作用缺乏充分的认识，政府也没有给予保险业协会以应有的监管权限，而且保险业协会自身发展不健全，因此保险业协会的自律作用还没有充分的发挥出来。

6. 3 期货市场的发展与监管

6. 3. 1 期货市场的产生与发展

为了促进资源的科学配置，1988年5月国务院领导做出“研究国外期货市场并结合中国实际制定试点方案”的重要指示。1990年12月，中国第一家引进期货机制的全国性粮食批发市场——中国郑州粮食批发市场组建成立，期货市场的发展进入了试点阶段。此后几年，我国期货市场发展迅猛，为促进资源有效配置做出了一定贡献。

由于此间的期货交易监管分散，导致地方政府投机泛滥，特别是1995年国债期货出现“3.27”事件和“3.19”事件后，国务院加强了对期货市场的监管力度。但由于处罚力度过急过猛，导致期货市场成交量每年以30%-40%的速度递减。截至1998年，整个期货市场的格局得到了较大的调整，原来的14家期货交易所合并为大连、郑州、[上海](#)三家。1999年6月，国家有关部门颁布了《期货交易管理暂行条例》等系列法规，为期货市场的进一步清理整顿和规范运作打下了坚实的基础，我国期货市场由此进入了发展新阶段。中国期货业协会也于2000年底在京正式成立。经过连续7年的调整，2001年我国期货市场扭转了连续多年交易规模持续下滑的局面，实现了恢复性增长。

6. 3. 2 期货市场的监管

1990-1993年，是期货市场发展的起步阶段。这一时期的监管较为混乱，其建立和管理是按照产品职能设置管理部门，不同的交易品种的批发市场和交易所由不同的部门管理。全国50多家期货交易所出现了各自为政、管理混乱的局面。

为了控制期货市场的盲目发展，1993年国务院开始对期货市场进行整顿，规定由[国务院证券委员会](#)负责[对期货市场试点工作](#)进行指导、规范、协调和监管。1998年8月1日，国务院发布《国务院关于进一步整顿和规范期货市场的通知》，要求[中国证监会](#)要进一步加强监督与管理。1999年6月2日，国务院正式颁布了《期货交易管理暂行条例》，强化了证监会对期货市场实行统一监管的地位，赋予证监会极为广泛而具体的权利，期货市场的监管进入了良性循环的轨道。2001年，中国期货行业协会在[北京](#)建立，它的成立标志着我国政府管理期货市场的方式发生了重大变化，即由直接监管转向依法间接监管。从此期货市场的管理模式转向了政府监管、协会自律、会员自律三层分工相结合的新格局。

6. 4 产权交易市场的形成、整顿

6. 4. 1 产权交易市场的产生及发展

产权交易中心的产生及发展，主要是由于计划经济向市场经济转型的过程中，资金配置方式发生了变化。一方面，市场化的融资机会开始替代财政分配的主渠道；另一方面，深沪两个交易所远远不能满足大企业的融资需求。产权交易中心的发展可分为以下几个阶段：

1. 初创期：80年代中后期到90年代初，我国股份制改革进入前所未有的高潮，沪深两个交易所相继产生，但他们远远不能满足企业融资的需求，产权交易所应运而生。1988年，武汉和四川乐山率先成立了我国第一批产权交易所。1992年邓小平南巡讲话后，产权交易市场的发展进入了高潮期。

2. 衰退期：1994年国有资产管理局颁布了《国务院办公厅关于加强国有企业产权交易管理的通知》，通知中规定“暂停企业产权交易市场和产权交易机构的活动”。在此之后，产权交易市场一度衰落。1998年在整顿金融秩序、防范金融风险的要求下，国务院办公厅发布了1998年10号文，把拆细交易和非上市公司权证交易视为“场外非法股票交易”明令禁止。一批产权交易市场因此关闭，相当多的产权交易所虽然没有关闭，但实际上也处于半关闭或半停业状态。

3. 政策限制条件下的顽强发展：1998年国务院发表10号文以后，在相当多的产权交易所处于关闭或半关闭的情况下，上海和深圳的产权交易所却还在顽强的发展。“上海产权交易所”的前身是1994年4月成立的“上海城乡产权交易所”，1996年3月重组改名为“上海产权交易所”。在政策限制的条件下，“上海产权交易所”却以其组织大工业的魄力获得了相当的发展。上海市要求国有和集体企业的兼并、重组、结构调整都要进入产权交易市场，使得缺乏交易内容的市场得以生存并发展。

90年代中后期，在我国产业升级和高新技术产业发展的浪潮中，许多成果需要寻找创业资金，为使风险投资与科技成果结合起来，技术成果交易与融资功能相结合的技术产权交易市场应运而生。上海、深圳、北京、成都、重庆等地都先后成立了技术产权交易所。有的是新组建的，有的是在原科委系统的技术交易市场基础上改造的，有的是在高交会基础上延伸的。深圳还成立了知识产权交易所，性质仍然是产权交易。1997年7月，以上海产权交易所为理事长单位，以江苏、江西、四川、安徽、青海、重庆、湖南、福建等八省市和九江、宁波、合肥、武汉、杭州、南通、厦门、涪陵、衡阳等九市为成员，共同组建了“长江流域产权交易共同市场”，从而加强了上述域内各产权市场的联系，大大推进了以产权为纽带的跨地区、跨行业、跨部门的收购兼并活动。

6. 4. 2 产权交易市场的发展趋势

虽然产权交易市场的发展至今仍然受到限制，但关于产权交易市场的争论一直没有停止过。世纪之交中国经济发展和改革出现了具有重要意义的两大需求，产权交易市场的发展有了重大转机。一是国有

资产经营公司接受**债转股**项目后迫切需要寻求退出机制，显然主板市场不能满足这一要求，产权交易市场自然成为关注对象；二是风险投资公司的迅速发展对进入推出机制提出了迫切要求，使他们也把目光投向了产权交易市场。尤其具有重大意义的是，一向受到指责的“非上市股份有限公司股权登记托管业务”重新开展起来。**河南**、厦门、青岛、深圳等省市在 2000 年以来相继出台了有关政策法规，明确当地产权交易中心开展非上市股份有限公司的股权登记托管业务的合法性。这种做法不仅为股权的有效合理流动提供了良好的市场环境，而且为产权交易所的发展创造了条件。

近来，刚刚结束的党的**十六届三中全会**公报明确表示“要依法保护各类产权，健全产权交易规则和监管制度，推动产权有序流转”。由此可见，国家对于产权交易市场的政策已经开始放宽，一个更为完整的产权交易规范体系有望迅速建立起来

第三篇：成就和经验

7. 中国金融体制改革二十五年的基本成就和基本经验

7. 1 中国金融体制改革二十五年的基本成就

金融体制改革二十五年来，中国金融业通过创建多样化的金融体系、发展市场化融资体系、不断改进金融服务方式、建立有效的宏观调控和监管体系等方式，在维护经济稳定与金融业安全运行、运用货币信贷政策支持经济增长、促进经济结构合理调整、保持币值的稳定、维护金融秩序等方面发挥了重要的作用。中国金融体制已经成为国民经济的重要组成部分。

7. 1. 1 健全多样化的金融体系，增强金融实力

通过**改革开放**二十五年的发展，我国金融组织体系由单一的**中国人民银行**体制发展到今天，已初步建立了由**中国人民银行**调控，由银监会、保监会、证监会分业监管，国有商业银行为主体，政策性金融与商业性金融分离，多种金融**机构**，多种融资渠道并存，功能互补和协调发展的新的金融体系。截至 2001 年底，除**中国人民银行**外，我国还有政策性银行 3 家；国有独资银行 4 家；10 家全国性股份制商业银行；109 家城市商业银行；1049 家城市信用社；3805 家农村信用社；13 家保险公司（不含几十家外资保险公司分公司和中外合资的保险公司）；证券公司 109 多家；191 家营业性外资金融**机构**。

金融实力不断增强。截至 2002 年 6 月底，全部金融**机构**总资产达 23. 2 万亿元，比 1989 年增长近 14 倍，比 1997 年增长 66%。

金融**机构**的所有制结构也发生了很大变化。在我国的金融**机构**中，除四大商业银行和中国人民保险公司、中国人寿保险公司是国有独资形式，其他的均是采用股份制形式，其入股资金既有财政资金也有

企业法人资金甚至居民个人入股资金。1996年成立的中国民生银行，主要是由私人企业法人入股投资，是第一家民营股份制商业银行。目前我国的金融**机构**基本上适应了多种所有制结构的发展需要，金融市场化程度不断加深。

上市银行的规模和实力不断增大。到2003年末为止，我国已有深圳发展银行、浦东发展银行、民生银行、招商银行和华夏银行五家上市公司。单从2003年上半年来看，深圳发展银行、浦东发展银行、民生银行、招商银行等四家上市银行分别实现营业利润8.9亿元、15.68亿元、4.95亿元和21.65亿元。在业绩增长的同时，四家上市银行的不良贷款率也有较大幅度的下降。截至2003年第二季度末，招商银行不良贷款率为8.06%，比年初下降了2.19个百分点；深圳发展银行不良贷款率由年初的14.84%下降到期末的13.39%。国有商业银行也在积极进行股份制改造，预计在几年之内，国有商业银行可以实现上市。

7.1.2 稳定人民币币值，为经济发展提供了良好的金融环境。

改革开放以后，我国不断推进外汇体制改革，形成了以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率生成机制，人民币的对内币值与对外币值有了共同的市场基础。**中国人民银行**有效地充实、运用、管理外汇储备和黄金储备，在国际经济交往中，人民币汇率的稳定，也获得了较好的国际信誉。1997年爆发东南亚金融危机之后，**中国人民银行**谨慎地应对形式的变化，适度调整货币政策操作力度和调整方式，力保人民币汇率的稳定，得到了国内外的普遍赞同和高度评价。

同时，**中国人民银行**在国务院有关部委的协助下，通过灵活的货币信贷政策，使国内物价基本保持了稳定，保证了人民币对内币值不出现大的波动，为经济发展和社会进步提供了良好的金融环境。

7.1.3 不断改进金融服务方式，发展市场融资体系

改革开放后，金融服务的市场需求和金融业竞争开始加强。金融**机构**的服务水平不断提高，提供的各项金融服务已覆盖到国民经济各部门和社会发展的方面，基本形成了适应经济发展需要的现代金融组织和服务体系。**改革开放**以来，新中国金融体制适应经济发展的需要，从复合型单一银行向多种金融**机构**分工协调的金融体制转变，为国民经济持续稳定健康发展构筑了良好的货币和金融环境。在我国金融体系发展和完善金融服务方面，形成了以**中国人民银行**为主，国有商业银行、政策性银行、股份制商业银行、其它金融**机构**为辅的良好局面。

从1986年央行开始推行以票据信用为主体的规范化结算制度，协调各金融**机构**，进行了支付结算体系的现代化建设。在“八五”计划期间，电子化的清算体系取得了重大突破，1991年**中国人民银行**

电子联行系统正式投入使用，“天地对接”，“实时清算”。在大额支付系统和全国电子联行系统组成的我国支付清算系统混合运行以来，一直运行稳定，为整个金融系统及全社会提供了良好的支付清算服务。同时，中国现代化支付系统与债券市场、外汇市场、同业拆借市场等有机连接，为其提供快速、高效的资金汇划和清算服务，有效支持金融市场的发展和货币政策的实施。我国逐步形成以现代化支付系统为核心，商业银行行内系统为基础，各地同城票据交换系统并存的中国支付清算体系。

我国银行卡联网通用网络已基本覆盖全国地市级以上城市，同城跨行交易成功率和异地跨行交易成功率均有一定程度的提高，联网通用工作取得重要进展。截至 2003 年 11 月底，加入跨行网络的成员机构达 109 家；单 2003 年 1 至 11 月份就实现银行卡跨行交易 9.49 亿笔，交易金额 2959 亿元，同城跨行交易成功率达到 88.08%，异地跨行交易成功率实现突破，达到 80.56%。全国联网特约商户已达 20 万家，联网 POS 机 32.7 万台、ATM 机 5.46 万台，银行卡大约 5 亿张，平均年发卡量增长 64%，交易量年增长 76%。30 余家内地银行“银联”标识卡自 2003 年 1 月 18 日和 19 日起先后可在香港 4000 多商户消费及 1100 台 ATM 上港币提现。24 小时银行、电话银行、限时服务等新型服务种类和方式对普通老百姓也已不再陌生。

在建立市场融资体制中，一方面是建立了市场供求为基础的新的投融资体制，商业银行要求为基本建设项目贷款实行项目法人制度、项目资本金制度和项目铺底流动资金制度，并大力开展国际通行的银团贷款、BOT 等新的融资方式。另一方面是不断探索社会融资的市场组织形式。从银行同业拆借、外汇交易和票据贴现市场业务的拓展，到上海及深圳证券交易所的成立，体现了一个市场化融资组织形式的良性发展的逻辑。

同时，以商业银行为主体的商业金融机构体系积极开展各类中间业务，特别是公司理财、金融咨询、代客买卖、代理收费、代发工资等等，提高了社会资金的使用效率，方便了广大客户，间接支持了经济的发展。

7.1.4 运用货币、信贷政策支持经济增长，促进经济结构合理调整

改革开放以来，银行和非银行金融机构根据不同时期的经济需要，运用货币信贷政策，集中资金支持经济建设，保持了经济的持续增长，促进了经济结构的调整。80 年代扭转“重重轻轻”的畸形经济结构，90 年代在扩大利用外资渠道、推进国企改革等重大的经济发展和经济结构调整中，根据国家决定的经济发展战略和国民经济建设方针，适时调整货币政策，合理运用信贷资金，为支持国民经济的调整作出了重要贡献。从适度从紧的货币政策到稳健的货币政策的制定执行，对进一步发挥信贷政策作用，扩大需求，促进国民经济稳定增长产生了良好作用。截止到 2003 年 11 月，金融本外币各项存款

218574.35 亿元，各项贷款 168513.48 亿元；到 2003 年第三季度，金融**机构**外汇信贷收支中，各项存款 1480.68 亿美元，各项贷款 1264.01 亿元。

7.1.5 建立有效的宏观调控和监管体系，维护经济稳定与金融业安全运行

1979 年以后，经过二十五年的改革，**中国人民银行**适应经济金融的体制变革与快速发展，宏观金融调控职能和调控手段不断强化，除了传统的信贷规模和现金发行量的计划控制之外，相继开发和运用中央银行贷款、中央银行基准利率、公开市场业务、再贴现率等手段进行货币和信贷总量调控与结构管理，并逐步由直接控制走向间接控制。到 1998 年，取消了信贷规模控制，全面转向货币供应量的间接调控，对金融**机构**实行资产负债比例管理和风险管理，中央银行严密的金融监督日益成为经济金融安全的基本保证。

在**市场经济**体制下，**中国人民银行**依法履行监督管理职责。1993 年后，中央银行加大金融监管力度，全面指导国内各金融**机构**强化其内部管理，按照分业经营、分业管理的原则规范金融市场行为，建立多层次的金融监管体制。对金融风险的识别和处理能力有了较大的提高由一般的行政性金融管理，上升到市场准入、业务运营、风险监控和市场退出等全面监管，中央银行的监督强度与密度均有所提高，金融秩序逐年有所好转，金融业的运营质量有所提高，一个依法管理、谨慎高效的中央银行宏观调控和监管体系正在逐步形成和完善。为了保证经济的稳定和金融业的安全，多年来不断推进金融规章制度建设；对非法金融**机构**、违章经营以及资产风险极为严重的金融**机构**，依法进行整顿、接管、关闭，维护了投资者的合法利益，为稳定金融秩序、健全金融法制、保护国家经济安全，起到了重要的作用。

中国证监会在 1992 年成立以来，与人民银行一起共同对政权**机构**和证券市场进行了有效的监管。1998 年人民银行将对政权**机构**的监管交给了证监会，形成了对证券行业的统一管理。1985 年《保险企业管理暂行规定》明确了**中国人民银行**为国家保险主管部门。在其后的十多年中，**中国人民银行**为探索有效的保险业监管手段、维护广大被保人的利益等方面作了大量的工作。1998 年 11 月 18 日，**中国保险监督管理委员会**成立，统一保险监管职能，对中国保险市场的稳定和有序发展发挥了重要作用。2003 年银监会成立，接管了原来由**中国人民银行**承担的对金融进行监管的职能，从其近一年的实践来看，已经在稳定银行业方面起到了巨大的作用。

7.1.6 稳步推进金融**对外开放**，积极开展国际金融合作

改革开放以来，我国金融业实行**对外开放**政策，对外往来不断扩大，国际金融合作内容日益丰富。按照国内经济发展水平和国际间的相互合作原则，从1979年开始，我国就有计划有步骤地开放国内金融市场。随着我国加入世贸组织以及国家实施“引进来”和“走出去”相结合的战略，我国金融业**对外****开放**速度加快，金融**对外开放**水平不断提高，中央银行严格履行加入世贸组织的承诺，已有一批外资银行可以不受地域和客户限制办理外汇业务，并进一步增加了外资银行从事人民币业务的城市。到2002年12月底，在华外资银行营业性**机构**180家，代表处211家；在华外资银行总资产391.54亿美元，负债总额349.41亿美元；2002年全年累计实现盈利1.84亿美元；年底不良贷款比率为6.19%。自我国1996年允许在**上海**、深圳的外资银行试点经营人民币业务以来，获准经营人民币业务的外资银行总数已达53家。目前，对外资银行正式开放了14个城市的人民币业务。更值得关注的是外资入股境内金融**机构**。目前，有外资参股的国内商业银行有中国光大银行、**上海**银行、南京市商业银行和西安市商业银行。交通银行在进行引进外国战略投资者的工作，并在积极争取使外资参股比例达到25%。同时，国务院下决心进行了汇率机制的改革，并随后实现了人民币在经常项目下的可兑换，这一改革取得了成功。

与此同时，一些中小商业银行正积极寻求到海外上市。近年来，中资金融**机构**也已经在一些经济发展速度较快和有发展潜力的发展中国家和地区，如在东南亚和非洲等地设立金融**机构**。仅至1998年底，国有商业银行和保险公司在境外设立了687个**机构**，其中营业性**机构**654个，代表**机构**33个，遍及世界五大洲的24个国家和地区，主要集中在国际金融中心城市，如香港、新加坡、东京、伦敦和纽约等地，雇员总数2.8万人。

在国际金融事务中，**中国人民银行**代表政府，参与各国国际金融活动，维护了中国的主权利益，同时也履行了相应的国际义务。中华人民共和国是国际货币基金组织、国际清算银行、亚洲开发银行等国际金融**机构**的成员，在这些组织中**中国人民银行**代表政府发挥了成员国应有的作用。

进入2003年，金融业**对外开放**又取得了一系列成绩：6月2日，由中国出资参加的亚洲债券基金(Asian Bond Fund)正式启动，亚洲金融合作进一步加强。2003年12月1日，银监会主席刘明康宣布，从2003年12月1日起，将外资金融**机构**经营人民币业务的地域扩大到济南、福州、成都、**重庆**四个城市，并在已开放人民币业务的地域，允许外资金融**机构**向中国企业提供人民币服务；保险业、证券业也如期实现**对外开放**承诺。12月8日，银监会发布《境外金融**机构**投资入股中资金融**机构**管理办法》。

内地与香港、澳门建立更紧密经贸关系安排，对内地与香港、澳门在银行、证券、保险等领域的金融合作作出了一系列新的安排。在 CEPA 框架下，11 月 19 日，[中国人民银行](#)和香港金融管理局在京签订合作备忘录，当日[中国人民银行](#)发布公告，经国务院批准，[中国人民银行](#)将为在香港办理个人人民币存款、兑换、银行卡和汇款业务的有关银行提供清算安排。12 月 24 日，央行决定授权中银香港为香港银行个人人民币业务清算行。这将有利于便利内地与香港特别行政区之间的经贸和人员往来，引导在香港的人民币有序回流。

7. 2 新中国金融改革的基本经验

在 30 年的金融改革历程中，我国进行了艰苦的探索和大胆的实践，付出了一定的代价，取得了瞩目的成效，同时，也积累了宝贵的经验。

7. 2.1 加强宏观调控、保持币值稳定是经济持续增长的重要条件

实践证明，货币的稳定和经济发展是相互依存、互为条件的，而通货膨胀与经济失调往往又是互为因果、形影相随。[改革开放](#)以来，我国数次经济起伏，反复证明币值稳定对经济发展的重要意义。1996 年我国经济实现“软着陆”，从 1997 年下半年开始到 1999 年 6 月底，中国经济出现了商品零售价格指数连续 20 个月的负增长，居民消费价格也连续 16 个月负增长。近年来，我国实行稳健的货币政策，并不断改进调控目标、工具和手段，经历了抑制通货膨胀——防治通货紧缩——预防通货膨胀等一系列的金融宏观调控阶段，货币政策的效果正在逐渐显现。实践经验证明：通货膨胀和通货紧缩，都会加剧经济的动荡，给经济的持续增长带来巨大的负面影响，在我国市场机制还不够完善，市场机制的内在的调节功能还无法有效发挥作用的情况下，维护货币稳定，始终是中央银行的首要职责和历史责任。在实际操作中，要根据实际经济运行情况，不同时期实行不同的货币政策操作，灵活调控货币供应量，既要防止通货膨胀，又要防止通货紧缩。

加强财政政策与货币政策的配合，有利于提高宏观调控的效率。[改革开放](#)以来，特别是我国经济进入 90 年代以后，财政政策和货币政策的协调和配合，已远远超过了固定资产投资领域。参与国际经济分工、利用国外资源和适应国际国内市场需求，已成为我国经济持续、快速、健康增长的重要条件。中央银行在制定和实施货币政策时，既要注意结合实际国情，有效地调节货币总量的适度增长，调整信贷结构，增加有效供给，提高金融运行效率；又必须配合和支持财政政策的运用，以维护宏观经济的稳定，促进国际收支平衡，促进经济结构的合理化，使国民经济协调平稳发展。

7. 2.2 加强和改进金融监管，是维护国家金融安全的基本保证

随着金融发展和金融改革的不断深化，我国始终把加强对金融业的监管作为改革的重要日程，坚持在维护金融稳定的前提下推进金融改革。[中国人民银行](#)专门行使中央银行职能以来，为维护金融秩序，降低金融风险，保证金融业的稳健运行，采取了一系列措施，不断完善监管法规，改进监管手段，将合

规性监管与风险监管并重,把风险防范作为金融监管的核心,显著提高了金融监管能力和操作水平。2000年成立了[中国保险监督管理委员会](#),并把对证券[机构](#)的监管权由人民银行划转给中国证券监督管理委员会,2003年[中国银行业监督管理委员会](#)成立,专门履行对存款类金融[机构](#)的监督管理职能,我国金融监管向专业化、规范化的方向又前进了一大步。金融监管体制的改革和加强,对维护金融稳定、促进金融发展起到了不可或缺的重要作用。

7. 2.3 促进直接融资和间接融资的协调发展,是提高金融运行效率的基础

[改革开放](#)以来,经济货币化程度开始提高,国民收入分配格局出现了大调整。随着居民收入的提高和企业经营机制转变以及效益的提高,储蓄存款和其他资金来源开始迅速增加,提高金融资源的配置效率和金融运行效率的问题,逐步显现出来。社会资金通过信用渠道进入银行运用的比例快速上升的同时,金融风险也在不断加大。在90年代初期市场体系逐步形成和横向经济联系迅速发展的新形势下,仅仅依靠银行作为中介的间接融资不适应了。以1990年和1991年[上海](#)、深圳证券交易所成立为标志,直接融资发展迅速。近几年,直接融资在社会融资中的比重不断上升,约占全国融资量的三分之一,而80年代初只有2%左右。经过20年的改革实践证明,在发展间接融资的同时,逐步提高直接融资比重,有利于扩大民间投资,促进储蓄向投资转化,最大限度地动员社会资金,推动经济发展。直接融资与间接融资的互相配合、协调发展,还有利于改善企业信用状况和经营业绩,提高资金使用效率;有利于分散和控制金融风险,使储蓄主体(居民)和投资主体结为一体、所有者利益和风险结为一体,促使资金向效益高的企业和项目流动,运用市场、法制和社会的力量控制金融风险,提高金融运行效率。

7. 2.4 金融改革与经济改革必须协调推进

金融体制改革相对于[经济体制改革](#),应该超前、稍后、还是同步,是我国理论界曾经讨论很长时间的一个问题。20年的事实已经证明,超前和滞后都会对改革和经济发展带来损失,只有同步进行才能协调配合,加快经济体制的改革和促进经济的发展。1988年至1993年期间,为了有效治理通货膨胀,加强了指令性计划,实行限额管理,整顿了同业拆借,金融体制改革处于巩固阶段,前进步伐放慢,对当时[经济体制改革](#)的进展产生一些制约。经济理论界不少人批评银行是“[经济体制改革](#)的卡脖子部位”,银行体制改革“就地打转转”拉了整个[经济体制改革](#)的后腿。党的十四届三中全会特别是十五大以后,我国的金融体制改革步伐加快,而国有企业的改革相对较慢,又明显阻碍着金融体制和整个[经济体制改革](#)的进展;1998年银行取消信贷资金的限额管理,决定运用经济手段进行宏观调控。然而由于国有企业营运机制改进不大,亏损企业较多,对这些企业的贷款到期回收无保障,很难按照经济原则正常发放和收回贷款,银行贷款实际上仍然没能完全摆脱行政手段的影响。

金融体系内部各项改革更需要衔接配套。在党的十五大之后，[中国人民银行](#)向规范的中央银行前进的步伐大大加快，而国有大银行向商业银行推进的速度却相对慢些，以致在宏观经济政策传导方面出现了不协调现象，加快商业银行改革的步伐成为当前的重要任务。

7. 2.5 金融自由化、金融国际化必须坚持循序渐进的原则

根据我国金融体制改革进行的程度和我国自身的经济实力，量体裁衣、审时度势逐步推进我国的金融[对外开放](#)，是我国金融体制改革的一大特色。由于我国的金融体制改革还有待于继续深化，符合国际规范的现代商业银行体制尚未建立起来，金融市场体系中规范有效的“公开、公平、公正”的竞争机制尚未形成，国内银行业务的国际化经营刚处于起步阶段，能参与国际竞争的高素质金融人才普遍缺乏，宏观金融间接调控的水平还有待进一步提高等，这一切都决定了我国金融[对外开放](#)的步伐不能走得太快。在金融[改革开放](#)的过程中，我国采取了逐步开放金融市场，逐步放宽外资准入限制，逐步实现人民币在经常项目下可兑换，逐步放松对资本账户的管制等一系列渐进式改革政策，成功地抵御了[亚洲金融危机](#)的冲击，维护了人民币币值稳定和国内金融系统的稳定，有力地证明了我国渐进式金融改革的成功。

实践证明，金融自由化的过程应与市场发展的进程相适应，各类金融[机构](#)的改革应同步进行。自由化过程如果超过市场的承受力，就会产生严重的后果。对必须进行的金融自由化改革，如果采取拖延政策，不但不能避免或推迟金融风险，反而会导致新的市场扭曲。同时，如果金融市场改革不同步，对不同金融[机构](#)实行区别管制，就会扭曲各类金融[机构](#)的竞争地位。金融自由化的过程要与我国金融体系抵御风险的能力相适应，金融市场的发展应规范化与自由化并举。如果金融自由化步伐超出了金融体系抵御风险的能力，就会导致金融危机。只有加快改革金融体制，包括完善金融监管制度，加强金融基础设施，促进专业化银行的商业化改造才能更好地推进金融自由化。

国内金融自由化必须在金融约束之后，外部自由化必须在外贸自由化和国内金融自由化之后，金融体制改革与发展是渐进的过程。金融约束随着金融改革的深入可适当减轻，直到过渡到金融自由化。随着金融市场的建立与完善，我国可逐步开放资本市场，在开放的同时应采取一些政策措施和间接的资本控制，消除资本注入的消极影响，提高短期资本进入成本，减少短期资本涌入，避免资本大进大出对国内经济的冲击，这样才符合渐进式的改革思路。因此，部分地控制资本自由化在相当长的时期内是我国金融自由化的最佳选择。

7. 2.6 立足本国实际、大胆借鉴国外先进经验是推进改革的有益尝试

建立社会主义[市场经济](#)体制是我国[经济体制改革](#)的目标，也是一项前所未有的大胆探索。金融是现代经济的核心，在推进金融改革的过程中，一方面充分考虑到我国从计划经济转轨到[市场经济](#)，经济发

展的路径和初始条件与国际上许多**市场经济**国家有着巨大差别的实际，认真研究中国实际，慎重推进我国的金融体制改革；另一方面，也充分认识到**市场经济**的共性，大胆借鉴**市场经济**国家在促进金融改革和发展过程中的一些成功的做法，引进一些成功的经验和先进技术，从而避免了从头开始探索，避免了不必要的成本和损失，赢得了后发优势，取得事半功倍的效果。我国实行的中央银行制度、市场金融制度、银行参与宏观经济调控等等，就是从**市场经济**国家引进，结合我国实际情况，略加修改后实行的。今后我国金融业还需深化改革，并积极创造条件走上国际市场，重视吸收国外作法，具有更加重要的意义。

第四篇：存在问题和改革方向

8. 中国金融体制改革与发展中存在的问题及进一步改革的基本方向

8. 1 中国金融体制改革与发展中存在的主要问题

改革开放后，随着我国经济实力不断壮大，我国经济结构发生了巨大的变化。国有资本比重逐渐下降，民营资本比重逐年上升；新技术和先进的适用技术改造了传统产业，推进了工业化进程；第三产业发展迅速，在国民经济中所占的比重不断上升；乡镇企业异军突起、发展壮大；产业结构以传统的劳动密集型产业为主转向以资本技术密集型为主；农业和农村结构发较大大变化等等。与之相适应，我国的金融制度变迁的步伐一直未停止。但是，迄今为止，我国金融体制发展滞后，不能适应经济发展和结构调整的客观需要，市场化步伐迟缓，积累了一定的矛盾、问题和风险。

8. 1.1 国有商业银行现代金融企业制度尚未真正建立。

到目前为止，我国国有金融**机构**产权结构仍然相当单一，国有金融**机构**内部治理结构不健全，金融**机构**体制改革相对滞后，现代金融制度有待建立。

(1) 国有金融**机构**的产权改革，从国有单一产权到建立国有金融**机构**产权多元化的现代产权制度，是目前国有金融**机构**改革的瓶颈，是建立现代金融企业制度的关键。国有金融**机构**产权主体单一、产权结构安排不合理是目前国有金融**机构**最大的体制性缺陷。

按照现行的《公司法》，国有金融**机构**的产权被完全界定为“国家所有”，即国家是公司的最后投资人与所有者。这似乎是一个产权明晰、责权明确的制度安排，而由国家来任命国有金融**机构**经理人员（“官本位”的治理结构）也仿佛是顺理成章的事情。但实际上，我国的政治体制把国家与政府之间的委托-代理关系固定化，这种固定化过程使原来的双向激励约束机制发生了扭曲，产权关系再次由原来的“明晰”变得“模糊”。这种情况下，由追求自身利益最大化的个人组成的政府及银行经理层会千方百

计地设租寻租，侵蚀所有者权益；并且，由于激励与约束机制的扭曲，这些行为人几乎无需为其造成的后果承担任何责任。可以说，我国国有银行中的这种隐含的“所有者实际缺位”问题是违规操作、资产流失等现象屡禁不止的主要原因。由于其目前的产权结构为国家独资所有，所有者缺位明显，商业银行在法人层面上至今未建立有效的治理机制和符合现代企业要求的组织架构。在与委托人的纵向关系上，目前两权分离的形式仍为行政授权而不是资产授权，实际上两权无法实现彻底分离。

(2) 国有金融**机构**法人治理结构不够健全，缺乏对所有者代表和经营者的激励机制和各种权利的有效制衡，导致国有金融**机构**缺乏成本意识和盈利经营意识。

在国有金融**机构**产权主体单一，股权没有实现多元化的情况下，国有金融**机构**的法人治理结构流于形式，实质仍然为“官本位治理结构”。国有金融**机构**治理结构缺陷，导致内部控制机制难以完善，缺少有效的风险约束和自律机制，内部激励约束机制低效。以国有商业银行为例，至今在银行内部起到激励约束作用的，仍然是脱胎于旧的国有银行的“官位刺激”，带有极浓厚的行政色彩。员工所力求的“好好表现”是为求能够“做官”以获得“做官”所带来的种种或明或暗的利益。然而，“官位”的供给有限，“官位刺激”亦是非市场化和货币化的，因而其激励面就十分有限。“官”的职业定位与经营管理人才是有差别的，而且考核的标准也有差异，因此“官位刺激”的激励机制与市场体制不相容，这也是四大商业银行面对外资银行的人才竞争处于劣势的根源。

由于产权结构和治理结构不合理，由此导致了商业银行在经营行为上出现了一系列偏离商业银行经营原则的现象。高息揽储，恶性竞争，违规放贷，盲目放贷，创新意识淡薄，服务意识不强等问题，都与产权制度以及由此派生的内部治理结构、激励与约束机制等问题密切相关。

8. 1.2 金融宏观调控机制还不够完善。

改革开放以来，我国的宏观金融调控无论从理论上还是在实践中都发了重大的变化。在经济转型的过程中，宏观调控逐步从直接调控向间接调控取得了一系列的成效，但总体来看，还不能完全适应**市场经济**条件下金融发展的需要。

(1) **利率市场化**改革步伐有待加快。

随着市场机制作用的增大，特别是在非国有企业、股份制银行和外资银行的兴起以及国有商业银行及部分国有企业经营机制转变之后，利率管制的弊端愈显突出。由于利率管制，商业银行不能通过利率差别来区别风险不同的贷款人，高风险贷款缺乏高利息补偿，银行处于风险—收益不对称状态。多年来，屡禁不止的“储蓄大战”和账外账经营就是利率管制扭曲的反映，我国金融**机构**的大量不良资产也正成困于此。利率管制还人为强化了金融工具之间的非市场差别，制约了公平竞争。

在尚未实现市场决定的条件下，我国的利率水平由改革前的一成不变，变为改革后的经常调整。虽然，商业性金融**机构**已有了一定的利率浮动权，全国同业拆借利率、国债、金融债券回购、外币存款利率已经率先实现市场化。但在占据社会融资份额绝大比例的存贷款方面，由中央银行确定利率并报国务院批准的利率决定的计划机制基本未变，所以**利率市场化**尚处于低层次。非市场决定的利率水平，在一定程度上扭曲了金融资源的配置，是我国金融效率低下的原因之一。

(2) 汇率的市场化形成机制和调控机制尚未建立。

统一的全国性外汇交易市场成立至今，在银行间本外币买卖业已形成的汇率，从形式上来看已经实现市场化，但实质上并不完全反映供需关系。

从银行间外汇市场本身来看，交易品种单一，参与主体较少，也限制了人民币汇率市场化的发展。目前，外汇市场交易量的60%以上来自央行与中行这两家，作为主要的买卖双方，两者尤其是中央银行在市场上的公开操作必然对市场定价产生决定性影响。

一个成熟的外汇市场，必须要有合理的远期产品的存在。而计算远期汇率，利率是极其重要的变量。由于中国目前尚未实现资本项下自由兑换，因此诸如LIBOR等国际市场利率并不适用。在这种情况下，通过国内银行间自由拆借所形成的利率，应该更接近于国内实际用汇成本。但是，由于交易习惯等问题，国内银行，特别是大银行对此服务显然并不感兴趣。在这种情况下，不太高的交易成功率、交易量显然都很难支撑起合理的市场利率形成。

对于这些外汇市场中本身的“非市场化”现象，以及中国现有的储备体系和事实上的固定汇率体制，现有国家以美元为主过高的储备资产和管制下的固定汇率虽然为稳定人民币、增强投资信心起到积极作用，是中国金融稳定和安全性的保障；但同时也付出了高昂的代价，大量储备资产用于购买低利率的美国国债，等于在为“美国的经济建设服务”。

(3) 中央银行的宏观调控面临着现实困难。

由于利率和汇率的形成机制还不够完善，中央银行在进行货币调控的过程中，还不能选用国际上比较通行的利率水平作为中介目标。目前，我国采用的货币政策中介目标是货币供应量，但由于货币供应量的变化既有外生变量的特性，又有内生变量的特性，因此，在可测性、可控性、以及与经济发展的相关性等方面都不够理想，给中央银行制定和执行货币政策带来一定的困难。此外，在我国现有的外汇管理体制下，中央银行是外汇市场的最大买者，为购买外汇，央行被迫投放了大量的基础货币，在一定长度上也影响了中央银行货币政策的选择，甚至影响了货币政策的效果。

8. 1.3 金融市场体系不够完善。

从金融**机构**来看，国有商业银行在一定程度上居于垄断地位，中小金融**机构**、信托公司、租赁公司、财务公司等非银行金融**机构**发育迟缓，非公有制经济金融市场准入步伐太慢。由于银行经营机制、社会信用环境以及成本制约等多方面的原因，金融**机构**在防范风险的压力下，对一些中小企业、民营企业在

贷款条件、贷款方式等方面，采取“一刀切”的政策，很多中小企业、农村乡镇企业以及农民正常的信贷需求得不到及时、充分的满足，形成了普遍的“融资难”的局面。金融**机构**所提供的金融产品和金融服务还远远不能满足不同层、不同类型经济主体的实际需要。

从融资方式来看，扩大直接融资一直是我国追求的目标，但近年来直接融资比例不仅没有扩大反而有所下降，企业的外源融资中，间接融资占外源融资总额比例仍高达 95%以上，股票融资和债券融资的地位几乎无足轻重。在直接融资中，债券市场很不发达，特别是企业债占比很低，而且债券市场内部结构不尽合理。自 1995 年开始发行政策性金融债以来，以企业债券为主的其他债券份额逐渐下降，且降幅很大。2002 年末我国国债市场余额近 17000 亿元人民币，金融债 10000 亿元人民币，而企业债只有 400 亿元人民币。债券市场逐步演化为为国家筹集资金的重要场所，而实体经济中，有巨大企业债券需求的企业融资需求则受到较大的压抑，不利于实体经济企业的快速发展。

资本市场体系层次简单，市场结构不够完善，除主板市场外，创业板市场尚未建立，目前的“三板市场”市场基本上是一个退市公司收容所的角色，只能进行存量交易，失去了再融资的能力，场外市场、柜台交易基本上处于被禁止的状态。债券市场发展滞后，企业债券法规在修改长达 2 年的时间后还未出台，债券市场仍处于行政部门个案审批和只允许个别大企业发展阶段。

从金融工具来看，金融产品单一。以资本市场为例，除普通股外，其他适合于不同层次投资者的投资工具很少，基金交易不活跃，金融期货、期权等产品尚未推出。金融工具的单一性，不仅不能满足不同投资者的需求，不利于活跃金融市场交易，更重要的是，投资者没有有效的避险工具，对**机构**投资者极为不利，也不利于股市的健康发展。

此外，资本市场、货币市场、外汇市场、黄金市场等各进融资市场之间，特别是资本市场与货币市场之间尚未建立起有效的联系机制，表明我国健康、高效、统一的金融市场尚未建立起来。

8. 1.4 金融监管体系不完全适应金融现代化的需要。

改革开放以来，金融监管得到政府的高度重视，监管制度、监管体系都不断得到完善。但总的来看，目前的监管体制还不能完全适应现代金融业发展的需要。

一是当前混业经营已经成为一种比较普遍的趋势，而我国实行的还是比较严格的分业经营、分业监管的体制，分别由人民银行、银监会、证监会、保监会等四个监管部门对金融市场、金融**机构**和金融业务进行监管。这种监管格局，有可能造成过度监管，从而浪费监管资源，甚至使被监管**机构**无所适从、或疲于应付，影响了金融**机构**的业务开展。另一方面，对一些创新业务，有可能形成无人监管的局面，造成监管资源供给不足，相关业务盲目发展和违规操作，酿成新的金融风险。此外，多家监管部门在尚未形成有效的协调机制的情况下，监管协调和信息共享都面临着一些具体的困难。

二是目前的金融监管法制化进程还有待加快。现有的法律规定过于原则，一些条款缺乏可操作性。监管部门出台的监管措施、监管意见还有相当一部分是基于行政性的规定，从而造成了监管工作的随意性较大，甚至形成政府部门和监管当局对金融**机构**和金融市场的过度干预。这一现象在证券市场、货币市场、外汇市场、银行信贷市场中都有不同程度的表现。以资本市场为例，我国的股票市场被许多投资者认为是“政策市”，政策变动成为股市动荡的主要原因，尽管国家站在保护投资人利益的角度来制定有关政策，许多人依然认为国家干预是投资者面临的**最大风险**。

三是目前银行和上市公司的信息披露还不够充分、及时，监管部门在规范市场主体行为，营造信息充分、竞争公平的金融市场环境方面还面临着大量的艰巨的任务。

8. 1.5 国有商业银行不良资产偏高，潜在金融风险仍然较大。

目前我国金融风险主要来自银行系统。银行系统存在的风险，最明显的、突出的外部表现就是银行大量的不良资产。因为我国银行信贷在企业融资总额中占 90%左右，银行信贷的 75%左右又是由四大国有商业银行贷出，而这些国有商业银行的制度迄今尚未得到根本性改革；作为负有帮助国有企业脱困任务的政府附属**机构**，国有商业银行在过去 20 多年中积累了大量的不良资产。很大程度上讲，我国的不良贷款问题是**市场经济**中商业银行仍然保留计划经济时代烙印的一个集中体现与佐证，也可以说是中国的经济体制由计划经济向**市场经济**转轨过程中的必然产物。

2002 年 3 月 24 日，**中国人民银行**行长戴相龙在出席中国发展高层论坛时表示，国有商业银行去年底不良贷款比率为 25.37%。按照这一估计，国有商业银行的不良贷款总额大约为 22898 亿元。在 2002 年第一季度，国有商业银行不良贷款占全部贷款比例为 25.37%。在 2002 年 7 月，银行不良资产比率又下降了 2.25 个百分点，总结来说，官方披露目前国有银行系统的不良资产比率为 23%左右。应该注意的是，23%这个数据具有不可比性。一是中国国有银行的不**良资产**比率没有包括已经转移到 4 大资产管理公司的 15688 亿不良资产，如果加上这一块，估计不良贷款率就需修正为 35%；二是中国国有银行对贷款仍沿用“一逾二呆”的办法，而非国际通行的“五级分类”办法，这也使得名义上的不良资产比率较低。如果将已剥离的不良资产的回收情况以及我国不良贷款的统计口径问题这两个因素考虑在内，不良贷款率将有较大幅度的提高(钟伟 2002；徐滇庆 2002)。

研究表明，我国银行的不**良贷款**比率甚至超过爆发金融危机的东南亚国家商业银行。比如，在金融危机爆发之前，泰国商业银行的不良资产比率为 7.9%、马来西亚为 6.4%、印度尼西亚为 17%(参见葛兆强、廖梅桂，1999)。根据央行公开披露的信息，目前四大国有商业银行的不良贷款比率与 2000 年世界前 20 家银行(不包括中国的银行和未提供数据的银行)3.27%的平均不良贷款率相距甚远。美国银行的不**良贷款**率普遍在 0.67%以下，欧洲在 2%以下，而中国四大国有银行在剥离了 1.3 万亿不良资产后，不良资产率仍在 25%左右。

8. 2 进一步深化金融体制改革的基本方向与主要任务

8. 2.1 全面规划、系统协调、积极稳妥地推进金融体制改革

十六大报告《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)中指出要“深化财政、税收、金融和投融资体制改革”，要“稳步推进利率市场化改革，优化金融资源配置，加强金融监管，防范和化解金融风险，使金融更好地为经济社会发展服务。”新一届中央政府也已明确提出了要加快金融改革的步伐，坚持渐进的思路，从全局、整体出发，积极探索更为有力的系统性举措，达到从根本上防范和化解金融风险、保证金融稳健运行、迅速提升金融竞争力、为经济发展提供持续动力的目的。在今后一段时间里，进一步深化金融体制改革成为我国各项改革的重中之重。

1. 健全金融调控机制

(1) 完善经济金融运行趋势监测指标体系，增强货币政策的前瞻性和科学性。根据经济金融运行规律准确分析判断经济形势和趋势，及时采取预调和微调措施，不断改进中央银行金融调控水平；

(2) 建立健全金融市场体系，完善货币政策传导机制。加大公开市场操作的力度，进行必要的窗口指导，保持贷款和货币供应量的适度增长，以保持人民币的币值稳定以此促进经济持续增长。进一步发展以同业拆借市场、银行间债券市场和票据市场为主体的货币市场，鼓励金融机构开发新的金融工具，大力发展直接融资，改善社会融资结构，促进货币市场、资本市场与保险市场有机结合、协调发展；

(3) 稳步推进利率市场化，充分发挥利率机制调控作用。进一步扩大贷款利率浮动幅度，逐步过渡到取消贷款利率上限，对贷款利率实行下限管理。存款利率应在条件成熟时实行上限管理，允许商业银行存款利率向下浮动；综合研究应用各种货币政策工具，引导市场利率，维护货币市场利率基本稳定，稳固推进利率市场化，逐步建立健全由市场供求决定的利率形成机制。

(4) 完善人民币汇率形成机制，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，增强汇率杠杆对经济的调节作用。有选择分步骤实现资本项目可兑换，稳步推进人民币可兑换进程，逐步放松外汇管制，改进现行结售汇制度，放宽企业和居民用汇限制，积极培育外汇市场，保持人民币汇率在合理、均衡水平上的基本稳定，促进国际收支平衡；

(5) 不仅要加快对货币市场、外汇市场、黄金市场等金融市场的规范监督和监测，还要密切关注其他各种金融市场的运行情况和风险状况，综合运用利率、汇率等各种货币政策工具，实现金融宏观调控；

(6) 要对金融业的整体风险和交叉风险进行监测和评估，加强与各个监管机构¹的协调，提高货币政策调控效力，加大对金融控股公司的混业经营的金融²机构和交叉性的金融工具合风险的监督。

(7) 大力发展货币市场基金，培育货币市场的发展。

2. 加强金融监管，完善金融监管体系

(1) 转变金融监管理念。

发挥银监会新的管理体制的优势，拓宽金融监管覆盖面，实现本外币、境内外金融**机构**、表内表外业务、现场和非现场的统一监管；建立被监管**机构**档案，实现监管信息共享。完善日常监管、风险预警、资信评级、监管责任制度体系，增强监管效能；提高监管人员素质，以新业务、新知识培训为重点，努力培养复合型监管人才，按照新《巴塞尔协议》的要求，坚持持续性监管和审慎性监管原则，努力发挥监管在维护金融秩序稳定方面的功能和作用。

(2) 加强三大监管主体的协调及与国际、区域监管**机构**的合作。

加强银监会、保监会和证监会三者间的联系、协调与合作，增强我国金融监管的合力和实效。要立足当前分业经营分业监管的实际，创造条件，逐步实现混业经营统一监管。要加强与国际和区域金融监管当局的合作与交流，及时提供与获取对跨国金融**机构**并表监管的必要信息，积极学习和借鉴外国银行的监管经验，不断提高我国的金融监管水平。

(3) 加强金融立法，健全我国金融监管的法规。

我国要继续完善金融法规体系，一是对照已有的金融法规，认真结合国际金融监管规则的要求，制定我国详细、全面的金融监管实施细则，突出可操作性，以确保监管工作规范、统一。二是结合当前快速发展的金融业务实际，要借鉴国际上先进的金融监管经验，尽快制订完善有关的金融监管法规，可建立市场准入、经营范围、风险管理、市场退出等各个方面的金融监管法规体系。

(4) 建立良好的金融**机构**内部自律机制和营造依照**市场经济**规则办事的市场氛围。

国外的实践证明，在成熟的市场环境下，金融**机构**的稳健运行，一般以金融**机构**的内部控制、行业自律、中央银行监管的“三位一体”的安全体系为保证。前两者是金融**机构**自身以及金融**机构**之间的控制和约束，后者是外部对金融**机构**的制约和管理。这三个方面相互支撑，缺一不可。在加强监管的同时，完善金融**机构**的内部控制制度，强化金融**机构**自我约束的意识，同时充分发挥同业协会的监督管理职能，确保金融体系的稳健运行。

3. 大力发展资本市场，扩大直接融资

大力发展资本市场是扩大直接融资，进一步发挥市场在资源配置中的基础性作用的需要。

(1) 推进资本市场的**改革开放**和稳定发展，要不断完善资本市场的层次结构和品种结构，不仅要发展股票市场，还要大力发展债券市场(在债券市场方面，不仅要发展国债市场，还要发展公司债券市场

和地方债券市场)；不仅要培育个人投资者，还要下大力气培育**机构**投资者；不仅要进一步完善证券发行市场，还要进一步完善证券交易(流通)市场，以适应市场投资者和筹资者的不同需要。

(2)加强资本市场本身的制度建设，不断完善资本市场法律法规体系，切实保护投资者，特别是中小投资者的合法权益，努力营造“公开、公平、公正”的市场环境。

(3)大力推进全社会的诚信建设，加大对上市公司违规行为的处罚力度，提高市场主体的内控机制和规范化运作水平，奠定资本市场稳定发展的“基石”。

(4)适应经济全球化和加入 WTO 的需要，提高我国资本市场的**对外开放**水平，加大我国资本市场的**对外开放**力度，在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际资本市场的合作和竞争。

4. 进一步改革商业银行、证券公司、保险公司等金融**机构**

进一步改革商业银行证券公司、保险公司等金融**机构**，使其成为资本充足、内控严密、运营安全、服务和效益良好的现代金融企业。

(1)建立现代金融企业制度，完善企业内部法人治理结构。依照《公司法》、《商业银行法》的要求，加快国有商业银行在组织结构、管理体制、运作机制、经营模式、产权制度等方面的改革，不断完善法人治理结构，不断健全决策机制、监督制约机制和内部激励机制，不断提高风险管理与内控水平。要充分运用市场和法律手段，采取多种形式(包括资产置换和转让、资产重组、资产证券化等)消化、处置不良资产，降低不良资产比例，特别是要强化制度约束，减少国有商业银行新的不良资产的产生；要迅速推进非国有商业银行(股份制商业银行、城市商业银行、农村合作银行等)的改革，壮大非国有商业银行的实力，鼓励社会资金参与中小企业金融**机构**的重组改造，放松银行准入，发展民营银行，为中小企业提供资金支持，建立健全管理体制和运作机制，有效防范和化解风险，不断增强综合竞争力。

(2)推进证券、保险业改革和发展。要继续贯彻“法制、监管、自律、规范”的方针，推进资本市场的**改革开放**和稳定发展，提高企业直接融资比重。保护投资者合法权益。完善上市公司、证券期货经营**机构**法人治理结构和内控制度。深化保险企业改革，吸收外资和社会资金参股，**转换经营机制**，完善法人治理结构，积极推进保险公司股份制改革。

5. 系统推进农村金融体制改革

完善农村金融服务体系，深化农村金融体制改革，是巩固农业基础地位、增加农民收入、促进农村经济全面发展的重大政策，也是金融体制改革的重要环节。农村金融体制改革是一项涉及广泛的系统工程，需要进行深入研究，在总结 8 省市农村信用社改革试点的基础上，从多方面加以推进。改革必须把握“五项”原则：一是统筹规划，区别对待，分类指导，不搞“一刀切”；二是政策设计的理念要体现“多予、少取、放活”的原则；三是政策设计的重点要放在资金投入和风险补偿方面；四是要充分考虑

到农村金融的复杂性和各方面可承受的程度，区别轻重缓急，分步实施；五是农村金融体制改革的目标是增强服务功能，提高服务水平，适应和满足“三农”发展的需要，形成支持农业和农村经济发展的合力，促进县域经济的发展。

(1)深化农村信用社改革，明晰产权关系，完善法人治理结构；因地制宜改革农村信用社组织形式，把农村信用社办成产权清晰、管理科学、激励约束机制健全，主要为“三农”服务的金融**机构**。

(2)继续完善和发展农村政策性金融服务，明确中国农业发展银行作为国家政策性银行的职能定位，形成农村政策性金融与商业性金融分工明确、各负其责、共同支持农村经济发展的格局。

(3)加快健全农信社、农行、邮政储蓄等多种金融**机构**分工协作、平等竞争的农村金融体系，适度放松农村金融的市场准入条件，允许农村民间金融组织合法化，允许外资金融介入农村金融业务，重点支持农民自主参与的各种形式的合作金融，以增加农村金融的服务供给。

(4)逐步改革农村利率体制，推进农村**利率市场化**进程，有效抑制农村资金“城市化”的倾向，促使资金回流农村，降低农村融资活动的成本水平，并且通过农村利率的市场化，引导和吸收民间资本，变非法金融为合法金融。

(5)建立有效的监管框架，完善农村金融法律法规，充实监管人员力量，改进监管理念，完善监管技术，提升监管质量和效率，确保包括农业银行、农业发展银行、农村信用社和按照合作原则建立的新的合作金融组织、民间金融共同为农村经济提供服务。

8. 2.2 调整优化金融体系结构，改变经济金融结构不对称格局

1. 大力发展以市场为导向的地方性中小商业银行

国外的大量实证研究发现，小银行比大银行更加倾向于向中小企业提供贷款，无论在中小企业贷款占银行总资产的比率还是在中小企业贷款占全部企业贷款的比率上，小银行的指标均高于大银行(Berger, Undell, 1995; Levonian, Soller, 1995)。我国的资源禀赋特征决定了发展劳动密集型中小企业是当前和在未来一段时间里发展经济的最佳选择，而由于我国中小企业多数是劳动密集型企业，利用资本市场解决中小企业融资困难的方案是不可行的，可行的方法是大力发展中小金融**机构**。

采取积极措施，促进中小金融**机构**健康发展。一是改善中小金融**机构**的生存环境。根据《中小企业促进法》，抓紧制定《中小企业信用担保管理办法》等法律法规；尽快出台中小企业信用担保管理工作暂行办法，依法推进融资环境改善，为中小金融**机构**提供资金运用和自我发展的空间。推进信用体系建设。中小企业信用体系未建立是造成融资难的原因之一。除企业自身努力外，相关部门要推进中小企业信用制度建设，加快建立中小企业信用信息征集、信用等级评价体系，实现中小企业信用信息查询、服务的社会化。二是大胆引入外部投资者，包括境外投资者和民营经济投资者，实现中小金融**机构**产权多

元化，通过产权变革，促进中小金融**机构**尽快建立现代金融企业制度，增加资本金比例，提高抗风险能力。三是通过清收不良贷款，增资扩股等方式，化解中小金融**机构**的潜在风险。政府部门要运用经济、法律和行政的手段，支持当地中小金融**机构**的正常经营和发展。

2、发展创业板市场、开放柜台交易市场，建立完善的资本市场体系

目前随着我国主板市场的发展，设立多层次资本市场的条件已经基本成熟。同时，**市场经济**的发展，也迫切需要不同层次的投融资市场。应尽快出台不同层次的资本市场管理办法，明确主管部门和监管部门职责和行为规范，规范交易**机构**、上市企业和投资者的行为，避免出现盲目发展甚至产生新的“三乱”。通过适当引导，催生一批新的资本市场交易**机构**。可以将目前业已存在的代办转让市场(三板市场)以及各地存在的产权交易所、技术产权交易**机构**、国债交易**机构**等规范发展为不同层次的资本市场。其中一些条件比较成熟、运作规范的技术产权交易所可以规范发展为由地方政府主管、证券监管部门监管的区域性创业资本市场，对一些规模较小，运作不够规范的产权交易市场和技术产权交易市场，通过联合、兼并、撤销等措施进行整顿规范。

3、大力发展企业债券市场，积极探索地方政府债券

20世纪90年代以来，中国金融市场中的直接融资有了较快的发展，但是作为直接融资重要组成部分的企业债券融资数额却明显偏小。而且我国的企业债券还有一个与国外不同的地方：按照国际通行规则一般只有公司才能发行债券，但是考虑到我国目前的实际情况，一些基础性行业及大中型国有企业为了缓解资金紧张局面也可以发行债券。目前我国发行的企业债券大都是国有大型企业的，筹集资金的投向基本是大型基础设施项目。因此，发展企业债券市场不仅要使企业债券市场的发展与债券市场的整体发展相协调，也要保证除国有大中型企业以外的其他企业债券的发展，根据实际情况协调企业债券的结构。

中国证券市场大事记（1978-2008）

2012年11月来源： 人民网查看：95

1980

1980年4月1日，经国务院批准，中国银行开始发行外汇兑换券，面额分为1角、5角、1元、5元、10元、50元、100元7种。

1984年

1984年7月，北京天桥股份有限公司和上海飞乐音响股份有限公司经中国人民银行批准向社会公开发行股票。

1986年

9月26日

对于中国资本市场来说是一个重要的日子，中国第一个证券交易柜台——静安证券业务部的开张，标志着新中国从此有了股票交易。新中国第一股——上海飞乐音响股份有限公司在南京西路1806号静安证券业务部正式挂牌买卖，当天上市的100股股票不到一个半小时即被抢购一空。

11月14日

我国改革开放“总设计师”邓小平在北京人民大会堂会见美国纽约证券交易所董事长约翰·凡尔霖时，向来宾赠送了改革开放后我国公开发行的第一只股票——一张面额为人民币50元的上海飞乐音响公司股票，成为我国股票市场发展史上的标志性事件之一。

1988 年

1988 年 9 月回国前，高西庆、王波明、李青原等人在美国编写出了关于中国证券市场最早的提案——《关于促进中国证券市场法制化和规范化的政策建议》。

11 月 26 日上海首家证券公司——上海万国证券公司成立。

1989 年

3 月 15 日证券交易所研究涉及联合办公室成立，简称联办。

1990 年

11 月 26 日

经国务院授权、中国人民银行批准，上海证券交易所正式成立。这是中华人民共和国成立以来在大陆开业的第一家证券交易所。

12 月 1 日

1990 年 12 月 19 日，上交所成立。同日申银证券开设了上海第一个大户室，出现了中国第一代个人证券投资大户。

12 月 31 日

上交所两次调整股价涨跌幅度。

1991 年

8月28日

中国证券业协会成立。

1992年

7月1日

STAQ系统正式投入运行。

8月10日

深圳百万人争购抽签表。

10月25日

证券委及证监会成立。

1993年

2月16日

上证指数创1558.95点历史新高。

4月28日

NET系统开通试运行。

6月28日

深圳 B 股改为港币挂牌结算。

6 月 29 日

青岛啤酒成为首支 H 股。

8 月 20 日

淄博基金上市，成为首只上市的投资基金。

9 月 30 日

宝安宣布收购延中，揭开收购上市公司第一页。

10 月 15 日

上交所决定 B 股实行 T+0。

12 月 20 日

上证指数跌 117 点,上交所首次暂停交易 5 分钟。

1994 年

3 月 14 日

刘鸿儒宣布“四不”救市政策。

8 月 1 日

三大救市政策出台，沪深两市飙升。

9月5日

深综指闯过 200 点大关。

9月6日

沪指跃过 1000 点大关。

1995 年

1月1日

沪深股市交易实行 T+1 。

2月23日

“3.27” 国债期货事件。

3月31日

周道炯被任命为证监会主席。

5月5日

深交所成份指数代替综合指数发布。

5月13日

《证券从业人员资格管理暂行规定》颁布。

5月23日

沪深股市大跌，沪深跌幅创历史记录。

7月11日

证监会正式加入证监会国际组织。

8月26日

上市公司中第一次出现了经营亏损。

9月15日

杨祥海出任上交所总经理。

9月21日

证监会等部门公布“3.27”事件查处结果。

10月21日

深交所调整领导班子,庄心一出任总经理。

11月20日

深交所正式启用新的统一的证券帐户号码。

1996 年

5 月 10 日

郑州百文发布公告 投资者袁敬民持有公司股票已经超过 768 万股 ,占公司股本的 7.43%。
这是证券史上第一例个人投资者持股超过公司总股本 5%。

5 月 29 日

道·琼斯推出中国股票指数。

6 月 07 日

上交所将推出 “上证 30 指数” 。

6 月 14 日

深圳成份指教突破 2000 点大关。

7 月 17 日

合并后申银万国证券公司正式揭牌。

10 月起

证券管理高层连连发布了后来被称为 “十二道金牌” 的规定。

12 月 16 日

股票交易恢复涨停板制度。

1996年12月16日，《人民日报》发表特约评论员文章《正确认识当前股票市场》。

1997年

1月4日

四大商业银行与信投公司脱钩基本完成。

1997年

1997年NET更名为中央国债登记结算有限责任公司，职能也随之更改，主营业务中已取消了“股票交易”这一内容，并向证监会提出申请，要求将在NET上市的几只法人股交易管理转到深沪交易所，STAQ落单了。

2月3日

原万国证券总裁管金生被判有期徒刑15年。

3月24日

大唐股份在伦敦交易所上市，成为第一家进入欧洲资本市场的中国公司。

1998年

4月7日

基金金泰、基金开元风别在上交所和深交所上市，成为首批上市的证券投资基金。

4月28日

沈阳物质开发股份有限公司（现为银基发展）因连年亏损，被列为首家特别处理的股票。

9月14日

ST 苏三山股票暂停上市，成为首家因连续亏损 3 年而暂停上市的公司。

11月18日

中国保监会正式成立，标志着我国金融业分业监管的体制开始确立。

12月19日

《证券法》通过，并于 1999 年 7 月实施，是新中国第一部规范证券发行与交易行为的法律，并由此确认了资本市场的法律地位。

1999 年

1月

上海一个姓姜的股民把与红光牵连的 24 个人告上法庭，这是中国首例股民状告上市公司案。

5月19日

“5.19” 井喷，当天沪市收于 1109 点，上涨 51 点，深市收于 2662 点，上涨 129 点。

7月12日

琼民源股票被以 1 : 1 地置换成中关村股票。

8 月 18 日

国泰君安正式注册成立，总股本 37.3 亿元，总资产 300 多亿元，规模超过申银万国，成为中国内地第一大券商，被传媒称为“航母”。

10 月 11 日

海南航空 A 股发行。

2000 年

2 月

周小川出任第四任中国证监会主席。

8 月 16 日

又驶出一艘航母银河证券。

10 月 19 日

中国证监会首次出现在被告席上——海南凯立公司状告中国证监会一案终于在北京市第一中级人民法院开庭审理。

2000 年

阚治东成为国内 13 位“中国最活跃风险投资人”之一。

2001 年

1 月 13 日

吴敬琏在中央电视台《对话》栏目中讲话，被传媒概括为：中国股市像赌场。

2 月 13 日

史美伦被任命为中国证监会副主席。

5 月 18 日

核准制下第一家上市公司用友软件首日上市，股价最高达到 100 元，成为第一只上市首日
股价达到 100 元的股票，也是市场第三只股价达到百元的股票。

6 月 14 日

沪市出现 2245 点的历史最高点。

11 月

刘姝威以一篇 600 字的短文对蓝田神话提出质疑，从此卷入一场风波。

12 月 4 日

退市制度正式推出，PT 水仙成退市第一股。

2002 年

1月15日

最高人民法院发布《关于审理证券市场因虚假陈述引发的民事侵权纠纷案件有关问题的通知》。

6月23日晚

国有股减持正式叫停。

8月9日

鞍山证券公司被撤销，其在全国范围内的14家网点全部由民族证券托管，这是中国证券市场产生以来被明令退市的第一家券商。

2003年

3月

2003年3月，中共中央决定中国保监会改为国务院直属正部级事业单位，成立中国保监会党委，吴定富任党委书记、主席。

7月

中国人寿保险公司首次入选美国《财富》杂志全球500强，排名2002年第290位。

7月9日

瑞银投下QFII第一单。

10月28日

《证券投资基金法》获得人大常委会的审议通过。

11月6日

中国人民财产保险股份有限公司在香港上市，成为在境外上市的第一家国有金融企业。

11月27日

北京市检察院第二分院披露了震动京城的新国大集资诈骗案背后的系列渎职案内幕。

12月11日

中国保监会发布《关于履行有关入世承诺的公告》，进一步开放了外资保险公司业务范围和经营区域。

12月17日和18日

中国人寿在美国纽约交易所和香港联交所两地上市，筹资35亿美元，成为当年全球最大IPO。

2004年

1月30日

TCL集团在深交所上市，开盘大涨78.17%。。

1月31日

国务院办公厅《关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》，俗称《国九条》。

5月27日

深交所中小企业创业板块启动。浙江新和成股份有限公司成为首家中小企业板块上市公司。

6月1日

上海市第一中级法院对周正毅以操纵证券交易价格罪判处有期徒刑2年6个月，以虚报注册资本罪判处有期徒刑1年，据顶执行有期徒刑3年。

6月25日

中小企业板块登场，首批八只股票上市，这是落实“国九条”的首项具体措施。

8月24日

证券市场首个以共同诉讼形式立案的民事赔偿案——大庆联谊案历经近1年，终于在北京有了结果，由北京国浩律师事务所代理的109名投资者的诉讼请求，除有11人由于不符合条件被法院驳回之外，其余98人胜诉，所获赔偿金额共187万元。

2005年

4月29日

经国务院批准，中国证监会发布《关于上市公司股权分置改革试点有关问题的通知》，宣布启动股权分置改革试点。

6月6日

沪市大盘见底 998.23 点。

下半年

新《证券法》出台，权证重返市场。

2006 年

上证综指上涨 130%，冠居全球，市场平均股价从 2005 年来最低 4.39 元涨到 7.67 元。

1月24

大鹏证券被深圳中院判令破产还债，成为继大连证券、佳木斯证券之后的第三家进入破产程序的券商。

3月

阚治东被捕。

4月29日

武汉中级人民法院做出判决：德隆系总裁唐万新因非法吸收公众存款罪判处有期徒刑 6 年 6 个月，并处罚金 40 万元；因操纵证券交易价格罪判处有期徒刑 3 年；决定执行有期徒刑 8 年，并处罚金人民币 40 万元。

7月5日

超级航母“中国银行” A+H 股模式成功在沪港两地上市。

11 月 20 日

上证指数攻破 2000 点大关。

12 月 29 日

深沪两市共有 1269 家公司完成了股改或进入股改程序，市值占比 97%。

2007 年

1 月 9 日

沪深股市总市值首次突破 10 万亿大关。

1 月 9 日

中国人寿在 A 股市场融资 283 亿元，发行价达到 18.88 元，市盈率高达 90 多倍。

1 月 22 日

日成交额超 1000 亿元，百元股在阔别 5 年多后再现。

2 月 27 日

“黑色星期二”拉开了中国资本市场与全球金融市场互动的序幕。

5 月 30 日零时

财政部公布，决定从 2007 年 5 月 30 日起，调整证券（股票）交易印花税税率，由 1%。调整为 3%。。当天，两市大盘大幅跳水，沪指收盘报 4053.09 点，下跌 281.84 点，成交 2712.94 亿元；深成指报 12627.15，跌 829.45 点，成交 1393.14 亿元。两市 900 余只股票跌幅超过 9%。

11 月 5 日零时

中石油回归 A 股。

2008 年

4 月 24 日

经国务院批准，财政部、国家税务总局决定从 2008 年 4 月 24 日起，调整证券（股票）交易印花税税率，由现行的 3‰调整为 1‰。

6 月 18 日

6 月 18 日，北京股民在股市中进行交易。当日，沪深两市周三收盘大幅上涨，具有指标意义的沪指大涨 146 点，涨幅逾 5%， “十连阴” 终于结束。

9 月 19 日

经国务院批准，财政部、国家税务总局决定从 2008 年 9 月 19 日起，调整证券（股票）交易印花税征收方式，对买卖、继承、赠与所书立的 A 股、B 股股权转让书据的出让方按千分之一的税率征收证券（股票）交易印花税，对受让方不再征税。

中国银行业改革大事记（1978-2010）

来源：瞭望 原文时间：2012年11月05日 所属领域：金融改革 浏览次数：81次 [简洁模式]

- 1978年2月23日，国务院决定恢复中国农业银行。
- 1978年3月13日，中国银行从**中国人民银行**独立。
- 1981年7月，**中国人民银行**批准香港南洋商业银行在深圳设立分行，这是新中国引进的第一家外资银行。
- 1983年9月7日，国务院作出《关于**中国人民银行**专门行使中央银行职能的决定》。
- 1984年，我国实现了“拨改贷”，工、农、中、建行转变为国家专业银行，人民银行定位央行，打破了一家国有银行一统天下的局面。
- 1986年7月，经国务院批准重新组建综合性、股份制的交通银行，成为中国第一家全国性股份制银行。
- 1993年12月25日，国务院作出《关于金融体制改革的决定》，提出把**中国人民银行**办成真正的中央银行。
- 1994年，三家政策性银行成立，体制上实现了政策性金融与商业金融的分离，标志着国家专业银行开始了商业化的进程。
- 1995年，《商业银行法》颁布，正式确立了国家专业银行的国有独资商业银行地位。
- 1998年，政府发行了2700亿元特别国债，专门用于补充国有商业银行资本金。
- 1999年，政府将1.4万亿银行不良资产剥离给信达、华融、东方、长城四家资产管理公司。
- 4月经国务院批准，中国首家经营商业银行不良资产的公司——信达资产管理公司宣布成立。
- 2003年4月，**中国银行业监督管理委员会**成立，由此肩负起领导中国银行业**改革开放**的重任。
- 2003年12月30日，国家开始启动对国有商业银行注资。通过中央汇金投资有限责任公司向中国银行、建设银行分别注资225亿美元。
- 2004年1月6日，国有商业银行改革启动，中行和建行成为股份制改造试点。
- 2004年，中国银行、建设银行分别完成了财务重组和股份制改造，成立股份有限公司。
- 2005年4月18日，国务院批准工行实施股份制改革的方案，月内，汇金公司以150亿美元外汇注资工行。
- 2005年5月，工行完成了2460亿元损失类资产的剥离工作（二次剥离）。
- 2005年6月17日，建行与美洲银行签署战略投资合作协议。这是四大国有银行首次引入海外战略投资者。
- 2005年10月27日，中国工商银行股份有限公司正式成立。
- 2005年10月27日，建设银行率先在香港H股上市。
- 2006年6月1日，中国银行在香港H股上市。
- 2006年7月5日，中国银行回归A股，创下当时A股IPO数项记录。
- 2006年10月27日，工行在香港和内地同时挂牌，成为全球最大的IPO。
- 2007年9月25日，建设银行回归A股，工、中、建三大行在A股“会师”。

2008年10月，国务院原则审议通过《中国农业银行股份制改革实施总体方案》。

2008年11月6日，汇金向农行注资1300亿元人民币等值美元，与财政部并列成为农行第一大股东。

2008年12月7日，国家开发银行股份有限公司成立，注册资本金3000亿元人民币，财政部和汇金分别持股51.3%和48.7%。国家开发银行股份有限公司将全面纳入商业银行监管范畴，初步建立起资本约束机制。

2008年底，农行不良贷款率4.3%，资本充足率9.4%，基本完成财务重组工作。

2009年1月9日，农行股份有限公司在[北京](#)召开创立大会，注册资本为人民币2600亿。

2010年4月7日，农行启动IPO程序，随后确定9家投资银行协助农行完成A股和H股发行上市工作。

2010年7月15日，农行内地挂牌，并将于翌日在香港挂牌。至此，四大国有商业银行均顺利完成上市。

中国农村金融体制三十年改革的回顾与评价

2009年02月作者：钱水土来源：浙江工商大学学报查看：51

一、引言

农村、农业和农民即所谓的“三农”问题始终是影响中国经济发展和社会稳定的重大问题，也是中国政府高度关注与必须解决的现实问题。而解决“三农”问题的核心是增加农民收入，实现途径是培育和完善农村要素市场、推动农村劳动力转移，保持农业的稳定和农村经济持续发展，所有这些措施都直接或间接依赖于农村金融的发展和支 持。改革开放以来，我国农村金融体制发生了深刻的变革，在服务“三农”方面发挥了重要作用。但是，由于中国在很长一个时期里一直奉行的是不平衡发展战略，其直接后果是“三农”问题日趋成了一个影响国民经济发展的“瓶颈”和社会稳定的隐患。由于金融在现代社会发展和经济结构变迁中无可比拟的作

用，对农村金融的研究自然成了研究“三农”问题绕不过去的重要课题。十七届三中全会十分重视农村金融体系的建设，把“建立现代农村金融制度”作为加强农村制度建设的一个重要方面列入《决定》之中，强调农村金融是现代农村经济的核心。因此，回顾和总结三十年来农村金融改革的历史经验，适应农村经济发展的要求，进一步深化农村金融改革，建立现代农村金融制度是当前农村改革与发展中需要迫切解决的一个重要课题。

近年来，国内学者在农村金融方面的研究主要涉及以下几个方面的内容：一是对农村信用社产权制度改革和企业制度改革的研究，如谢平(2001)[1]、温铁军(2007)[2]、曾康霖(2001)[3]、郑良芳(2002)[4]等人的研究，上述研究的焦点集中在对信用社的合作制、商业化或政策性之争上；二是对农村金融制度的研究，主要有张杰(2003;2004)[5][6]、王芳(2005)[7]等人的研究，他们主要以历史演进的视角探讨中国农村金融制度（主要是农贷制度）和金融结构；三是对农村金融体制改革与创新的探讨，主要有成思危(2005)[8]、周小川(2003)[9]等人的研究，他们分别给出了农村金融问题要一揽子解决和农村金融体制改革要系统推进的观点。本文将总结回顾中国农村金融体制改革三十年的历程，分析农村金融体制改革的特征，剖析当前农村金融体系存在的主要问题，探讨未来农村金融体制改革的方向和重点。

二、中国农村金融体制三十年改革历程的回顾

中国自1979年开始市场化改革以来，为了配合整个经济体制改革的推进，推动农村金融市场化发展，农村金融体制也进行了一系列的改革，农村金融体制三十年的历史基本上可分为以下四个阶段：

第一个阶段：农村金融市场组织的多元化和竞争状态的初步形成阶段（1979~1993年）。这一阶段的改革措施和政策方案主要是恢复和成立新的金融机构，形成农村金融市场组织的多元化和有限竞争状态。包括：(1)1979年恢复中国农业银行，并改变了传统的运作目标，明确

提出大力支持农村商品经济，提高资金使用效益；(2)随着人民公社体制的瓦解，农村信用合作社重新恢复了名义上的合作金融组织地位。但农村信用合作社接受中国农业银行的管理，事实上成为农业银行的基层附属机构^①；(3)放开了对民间信用的管制，允许民间自由借贷，允许成立民间合作金融组织，例如 80 年代中期开始在全国各地成立的农村信用合作基金会^②；(4)允许多种融资方式并存，包括了存款、贷款、债券、股票、基金、票据贴现、信托、租赁等多种信用手段。因此，尽管处于起步阶段，但由于管制较松、约束较少，各类金融机构都得到了一定程度的发展。

第二个阶段：分工协作的农村金融体系框架构筑阶段（1994 ~ 1996 年）。在第一阶段改革的基础上，这一阶段的改革更明确了改革的目标和思路，提出了要建立一个能够为农业和农村经济发展提供及时、有效服务的金融体系的口号。更具体地说，这一农村金融体系包括以工商企业为主要服务对象的商业性金融机构（中国农业银行），主要为农户服务的合作金融机构（中国农村信用合作社），支持整个农业开发和农业技术进步、保证国家农副产品收购以及体现并实施其它国家政策的政策性金融机构（中国农业发展银行）。为此，(1)1994 年组建成立中国农业发展银行，试图通过该银行的建立将政策性金融业务从中国农业银行和农村信用合作社业务中剥离出来；(2)加快了中国农业银行商业化的步伐，包括全面推行经营目标责任制，对信贷资金进行规模经营，集中管理贷款的审批权限，等等；(3)进一步强化农村信用社的合作金融性质。根据国务院 1994 年关于金融体制改革的决定，计划在 1994 年基本完成县联社的组建工作，1995 年大量组建农村信用合作银行。不过，实际进度大大落后于这一阶段所设计的目标。另外一个重要的政策变化就是决定农村信用合作社不再受中国农业银行管理，农村信用社的业务管理，改由县联社负责；对农村信用社的金融监督管理，则由中国人民银行直接承担。

农村金融体制改革至第二阶段末，在中国广袤的农村地区，已基本形成合作金融、商业金融与政策金融三者并存且相互间业务不交叉的局面，为地方经济的发展注入了活力。

第三个阶段 农村信用社主体地位的形成及其农村金融改革的深化阶段(1997~2006年)。在经历了亚洲金融危机和1997年开始的通货紧缩后，中国金融业原先以“忽视内涵性增长、注重数量与规模扩张”为特征的外延式金融发展模式受到前所未有的挑战。因此，在强调继续深化金融体制改革的同时，对金融风险的控制也开始受到重视，客观上强化了农村信用合作社对农村金融市场的垄断^③。主要体现在：(1)开始在国有银行中推行贷款责任制；(2)收缩国有银行战线。1997年中央金融工作会议确定了“各国有商业银行收缩县及县以下机构，发展中小金融机构，支持地方经济发展”的基本策略，包括中国农业银行在内的国有商业银行开始日渐收缩县及县以下机构^④；(3)打击各种非正规金融活动，压制民间金融行为^⑤。1999年在全国范围内撤消农村信用合作基金会，并对其进行清算；(4)将农村金融体制改革的重点确定为对农村信用合作社的改革上^⑥，2003年以后这一政策趋势日益明显且力度不断加大。包括：放宽对农村信用合作社贷款利率浮动范围的限制、加大国家财政投入以解决农村信用合作社的不良资产问题、推动并深化信用合作社改革试点工作等等。2003年6月，国务院印发《深化农村信用社改革试点方案》^⑦，11月底浙江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西和江苏8省(市)农村信用社改革实施方案经国务院批准，这标志着深化农村信用社改革试点工作已进入全面实施阶段。2004年8月国务院又批准北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、上海、安徽、福建、河南、湖北、湖南、广东、广西、四川、云南、甘肃、宁夏、青海、新疆等21个省(区、市)作为进一步深化农村信用社改革的试点地区。

这一次的农信社试点改革得到了央行的资金支持，对试点地区农信社，采取两种方式给予适当的资金支持以解决农信社不良资产问题：一是由人民银行按照2002年底实际资不抵债数额的50%，安排专项再贷款。二是由人民银行发行专项中央银行票据，用于置换农村信用社

的不良贷款，票据期限两年，按适当利率分年付息。2004年3月4日，首批中央银行专项票据发行，共向8省（市）272家联社发行中央银行专项票据119亿元。截至2004年8月末，中国人民银行已会同中国银监会，按照规定条件和程序严格审查考核，共批准583个试点县（市）农信社分三批认购中央银行专项票据346亿元。截至2004年9月末，全国农村信用社不良贷款余额4630亿元，占比23.5%，较年初下降6个百分点，前9个月全国农村信用社轧差实现盈利21.2亿元。但中央政府为此也支付了巨大的成本。

第四个阶段：探索试点开放农村金融市场的增量改革(2006~)。2006年伊始，农村金融改革步入第四阶段，我们把此阶段称为“新一轮改革”。与以往不同，新一轮改革将重点放在增量（即现行农村金融体系所缺乏的部分）上，而不是存量上。在改革的第三阶段，由于紧盯体制内的农信社，很难触动既得利益阶层，白白支付了高昂的成本，农村金融落后的局面却并未根本改观。

在新一轮改革中，政府总结了以往的教训，转变思路，在体制外部寻找改革的着力点与突破口。这就是目前正在进行的新一轮改革的最大特征。

2006年的中央一号文件首次提出：“允许私有资本、外资参股乡村社区金融机构”，“大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织”，“引导农户发展资金互助组织，规范民间借贷”。12月22日，中国银监会发布《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策，更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，决定在四川、吉林、内蒙古、湖北、甘肃、青海等6省（区）进行新型农村金融机构试点工作。首次允许产业资本和民间资本到农村地区新设银行，并提出要在农村增设村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等三类金融机构。政策意图十分明显，即开放农村金融市场。

农村金融改革大事记(2003-2010)

来源：中国新闻网 原文时间：2010年07月19日 所属领域：金融改革 浏览次数：19次 [简洁模式]

2003年6月27日，国务院出台《[深化农村信用社改革试点](#)方案》，拉开新一轮农信社改革序幕。

2005年5月，央行明确4省进行“农村小额信贷组织”试点，成立7家小额信贷试点公司。

2006年7月，农业银行的基本改革路径确定，主要原则是“整体改制，服务三农，择机上市”等。

2006年12月31日，邮政储蓄银行挂牌，不承担政策性业务，主要定位于服务农村金融。

2006年底，农业发展银行改革启动。银监会批准农发行开始农业综合开发业务。

2006年12月20日，银监会下发《关于调整放宽农村地区银行业金融[机构](#)准入政策、更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，资金互助组织、村镇银行和贷款公司纳入试点范围。

2007年1月，银监会颁布《农村资金互助社管理暂行规定》。

2007年1月，银监会颁布《村镇银行管理暂行规定》。

2007年3月1日，中国第一批四家农村金融[机构](#)挂牌成立。

2007年3月9日，中国第一家全部由农民自愿入股组建的农村合作金融[机构](#)——百信农村资金互助社挂牌营业。

2007年8月6日，银监会发布《关于银行业金融[机构](#)大力发展农村小额贷款业务的指导意见》。

2007年10月，经国务院批准，村镇银行等试点工作扩大到全国31个省(区、市)。

2008年05月08日，央行银监会发布《关于村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司有关政策的通知》，明确四类农村金融[机构](#)相关政策。

2008年05月08日，银监会央行联合下发《关于小额贷款公司试点的指导意见》。

2008年10月，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，建立农村现代金融制度。

2009年2月，中央一号文件提出增强农村金融服务能力、加快发展多种形式新型农村金融组织。

2009年6月，银监会发布《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》。

2010年3月，农村中小金融[机构](#)监管工作会议上提出，2010年是农村金融[机构](#)全面深化改革发展的关键之年。

[央行刊文回顾人民币汇率形成机制改革进程\(全文\)](#)

2011年10月11日，美国会参议院通过了《2011年货币汇率监督改革法案》。人民银行金融研究所对人民币汇改的历程和成果进行了长期跟踪研究，撰写了《人民币汇率形成机制改革进程回顾与展望》报告，以事实和数据反驳了美方关于我操纵汇率、人民币币值大幅低估等错误言论。

统计数据表明，2005年7月汇改以来，人民币对美元双边汇率升值30.2%，人民币名义和实际有效汇率分别升值13.5%和23.1%。经常项目顺差与GDP之比在2007年达到历史最高点的10.1%后明显回落，2010年为5.2%，2011年上半年进一步下降至2.8%。这些事实充分说明，人民币汇率正逐渐趋于均衡合理水平。现将该研究报告对外公布，以供各界准确认识人民币汇率改革的历史和未来改革的方向。

《人民币汇率形成机制改革进程回顾与展望》全文

一、市场化是人民币汇率制度改革始终坚持的方向

1993年11月，中共中央十四届三中全会在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出“建立以市场为基础的有管理的浮动汇率制度”的改革方向。十几年来，中国始终坚持这个方向，不断完善有管理的浮动汇率制度。

1994年1月1日，中国开始实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。企业和个人按规定向银行买卖外汇，银行进入银行间外汇市场进行交易，形成市场汇率。中央银行设定一定的汇率浮动范围，并通过调控市场保持人民币汇率稳定。1997年底以前，人民币对美元汇率保持稳中有升，海内外对人民币的信心不断增强。1998年初起，为防止亚洲金融危机期间周边国家和地区货币轮番贬值的进一步扩散，中国政府承诺人民币不贬值，主动将人民币对美元汇率基本稳定在8.28元左右的水平。

随着亚洲金融危机影响逐步减弱以及中国经济金融体制改革不断深化，2005年7月21日中国再次完善人民币汇率形成机制，人民币对美元一次性升值2%以后，开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。与此同时，深化外汇体制改革，理顺外汇供求关系、加快外汇市场培育，市场决定汇率形成的技术平台基本形成，人民币汇率弹性不断增加。2008年国际金融危机恶化，许多国家货币对美元大幅贬值，而人民币汇率再度收窄了浮动区间，稳定了市场预期，为抵御危机发挥了重要作用，为亚洲乃至全球经济的复苏做出了巨大贡献，也展示了中国促进全球经济平衡的努力。随着全球经济企稳复苏，中国经济回升向好的基础进一步巩固，2010年6月19日，中国进一步推进人民币汇率形成机制改革，增强人民币汇率弹性，重在坚持以市场供求为基础，参考一篮子货币进行调节。

实践证明，坚持主动、渐进、可控的原则，实行以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度，符合中国国情，对增强中国对外经贸的竞争力、促进经济发展方式转变和结构优化、增加就业特别是服务业的就业、抑制通货膨胀、维护重要战略机遇期发挥了积极作用，取得了预期的效果。如果没有1998年和2008年两次大的外部冲击，人民币汇率形成机制的市场化改革有可能走得更快、更远。

二、人民币汇率正逐渐趋于合理均衡水平

人民币汇率形成机制改革的取向是逐步完善人民币汇率形成机制，让市场在汇率形成中发挥越来越大的作用。在外汇供求关系的作用下，人民币双边和多边汇率总体保持了稳中趋升的走势。

1994年汇改以来至2011年9月末，人民币对美元累计升值36.9%。截至2011年8月末，按照国际清算银行口径计算的人民币对主要贸易伙伴的名义和实际有效汇率分别累计升值33.4%和58.5%。在国际清算银行监测的58种货币中，人民币名义和实际有效汇率升值幅度分别排在第13位和第10位。

如果从2005年7月汇改以后的情况看，人民币对美元双边汇率升值30.2%，人民币名义和实际有效汇率分别升值13.5%和23.1%。尤其是本次[国际金融危机](#)发生以来的2008年8月-2011年8月间，人民币名义和实际有效汇率分别升值1.2%和5.0%，在国际清算银行监测的58种货币中，分别排在第15位和第12位。像上次[亚洲金融危机](#)期间一样，人民币继续扮演了国际货币体系中的稳定锚角色。按照现在的渐进升值方式，加上其他结构调整措施逐步见效，中国将渐进、稳妥地实现汇率均衡。

从经常项目差额与国内生产总值(GDP)之比来看，人民币汇率调节国际收支平衡的作用正在逐渐发挥。2005年汇改以来的人民币汇率大幅升值虽然没有改变中国经常项目顺差的格局，但经常项目顺差与GDP之比在2007年达到历史最高点的10.1%后明显回落，2010年为5.2%，2011年上半年进一步下降至2.8%。从别国经验看，日元和德国马克在上世纪70、80年代的几轮升值中，对本国国际收支的调节作用也同样经历了一个逐步释放的过程。

在经常项目收支状况逐渐改善的同时，近年来中国外汇储备继续保持了较快增长，但这并不等于人民币汇率低估，很大程度反映了很多非汇率因素的影响。主要有：一是人口特性、文化传统、社保、住房和教育改革等因素，使中国的内需特别是消费需求不足，过剩的储蓄成为中国经常项目顺差的结构性原因，正如战后日元和马克大幅升值也没有消除日本和德国迄今仍保持的经常项目顺差一样；二是基于政局稳定、工业基础良好、劳动力成本较低等竞争优势，近年来中国成为世界制造业转移的重要目的地，形成了以外资企业为主的加工贸易基地，积聚了全球制造业的大量贸易顺差；三是主要发达国家长期实施低利率政策，使中国面临较大的套利资本流入压力，而另一方面中国对资本流出仍保留较为严格的限制，民间对外投资特别是金融投资水平较低，无法对冲经常项目顺差，也造成了国际资本流动对于国际收支调节作用的缺失。

实践证明，保持人民币汇率在合理均衡水平基本稳定的基础上推进人民币汇率机制改革，最大限度降低了汇改对于中国实体经济的负面冲击。2005-2010年间，中国外贸进出口年均增长18.2%，就业年均增加1120万人。同时，人民币汇率改革也为地区乃至世界经济金融稳定发挥了积极的作用。本次危机发生以来的2009和2010年间，中国进口年均增长13.8%，较出口增速高6.1个百分点，中国需求成为拉动许多国家经济复苏的重要因素。

三、中美两国贸易不平衡的主要原因不在于人民币汇率

中国并不追求贸易顺差越大越好。早在2002年底中共十六大上，中国就明确把保持国际收支平衡作为宏观调控目标之一。2006年底中央经济工作会议明确提出，中国国际收支的主要矛盾已经从外汇短缺转为贸易顺差过大、外汇储备增长过快，必须把促进国际收支基本平衡作为保持宏观经济稳定的重要任务。多年来，中国政府一直积极致力于扩内需、调结构、减顺差、促平衡，一直积极致力于推行中外资国民待遇，扩大市场准入和降低关税水平。中国已全部完成加入世贸组织时所承诺的关税减让义务，关税总水平从2002年15.3%降至2010年的9.8%，为发展中国家中最低。

中美贸易关系是中国重要的经贸关系之一。中国一直高度关注中美间的贸易失衡问题。近年来，中国采取了多项措施扩大进口。过去10年里，中国是美国增长最快的主要出口市场。据美方统计，美国对中国出口由2001年192亿

美元扩大到 2010 年 919 亿美元，增长了 379%，同期美国对其他国家和地区的出口仅增长了 67%。近年来，美国对中国出口增幅远大于美国对中国进口增幅。

正如许多美国各界有识之士所指出的那样，人民币升值解决不了中美贸易失衡问题，更解决不了美国的就业问题。第一，早自 1960 年代中期开始，美国对外贸易就持续逆差，美元指数从 1971 年 1 月至 2011 年 9 月累计贬值 36.1%，但美国的贸易逆差状况未见改善。美国本轮对外失衡问题是以往失衡的延续，美国实际面临不是从中国进口，就是从其他国家进口的问题。如果不做宏观政策和结构调整，而仅由汇率调节国际收支是行不通的。

第二，中美贸易失衡很大程度反映了贸易顺差的转移效应。2005-2010 年间，中国累计一般贸易顺差 2729 亿美元，加工贸易顺差 1.46 万亿美元。特别是，中国主要承接了欧美、日本以及东南亚国家产业转移的最终加工组装环节，出口体现为全部商品价值，其中有很大一部分是自美国以外国家的进口，而中国在整个产业链中取得收益为少量的加工费用。

第三，美国从中美自由贸易中获得了实实在在的好处。中国美国商会 2008 年对 238 家在中国企业调查，71% 获利高于全球平均水平，80% 准备追加投资。摩根斯坦利调查报告分析显示：中国对美出口，美国消费者每年节省 1000 亿美元，美国企业获利 6000 亿美元，占标准普尔指数涵盖公司利润总额的 10% 以上。据亚洲开发银行估算，美国苹果公司的 iPhone 零售价为 178.96 美元，其中中国赚取的加工费仅占 3.6%，大部分价值被美国的设计、运销和零售企业获得。2011 年 8 月上旬，旧金山联储两位经济学家研究认为，2010 年来自中国的商品和服务仅占美国个人消费支出的 2.7%，其中从中国进口的真实成本不到一半，其余都来自美国本土企业和工人的运输、销售和营销成本。

第四，美国出口限制是造成中美贸易不平衡的重要原因之一。美国作为全球技术领先国家，在高科技产品方面较中国具有明显的竞争力，本可以充分发挥这种比较优势。但美国始终奉行冷战思维，以所谓的安全为由，对中国高科技出口贸易采取各种限制措施。事实上，美国前商务部部长骆家辉也曾表示，扩大对中国出口，而非限制从中国进口，是美国解决贸易逆差问题的最好办法。

因此，应该客观、公正地认识中美之间的贸易不平衡。对人民币汇率的无端指责，将人民币汇率问题政治化，不仅解决不了美国储蓄不足、贸易赤字和高失业率等问题，而且可能严重影响中国正在进行的汇率改革进程。

四、采取包括推进人民币汇率形成机制改革在内的一揽子措施积极促进国际收支基本平衡

中国充分认识到促进国际收支基本平衡对中国自身和全球经济的重要性和迫切性。近年来，中国坚持扩内需、调结构、减顺差、促平衡的政策，已出台了增加消费、发展服务业、完善社保、卫生、住房、教育体系等一系列措施。并且，“十二五”规划明确提出坚持科学发展为主题、加快转变经济发展方式为主线，再次将“国际收支趋向基本平衡”作为未来五年经济社会发展的主要目标之一。

中国已经和将要实施的各项措施，核心就是通过结构调整，扩大内需特别是消费需求，降低储蓄率，使经济增长由较多依赖投资、出口转向消费、投资、出口协调拉动。同时，推进城镇化、调整收入分配关系、加大环境保护力度、深化资源性产品价格和要素市场改革等一系列措施，也将理顺中国出口商品的生产成本，促进对外贸易更趋平衡。

中国将继续稳步推进人民币汇率形成机制改革，增强人民币汇率灵活性，发挥汇率对调节国际收支的积极作用。但是，国际收支不平衡反映了许多结构性问题，以及现行涉外经济管理体制机制的不适应。汇率形成机制改革不能解

决所有问题。人民币汇率改革之所以坚持主动性、可控性和渐进性原则，就是要因势利导、趋利避害，力求使可能发生的内外部负面影响最小化，为一揽子的结构调整和配套改革争取时间。

在经济全球化的背景下，各国经济结构的演变具有内在规律性，再平衡需要多方面努力，且必然是个渐变的过程。

回忆 92 年深圳股市：那一纸疯狂的认购证

来源：东方早报 原文时间：2008 年 03 月 20 日 所属领域：金融改革 浏览次数：76 次 [\[简洁模式\]](#)

见证过股疯的国信证券红岭中路营业部

排得前胸贴后背的买认购证队伍

1992年那年，深圳发售新股百万人漏夜排队

“在十几级的台阶上，人叠人叠了六层，整整排了两天两夜。”

1992年，因为股票，深圳疯了。

当年的《投资者》杂志描述当时的深圳：“沸腾了，整个城市在股票的旺火热浪之中。”1992年8月7日，深圳市人民银行，工商管理局，公安局，监察局发布了1992年新股认购抽签表发售公告，宣布发行国内公众股5亿股，发售新股认购抽签表500万张，凭身份证认购，每一张身份证一张抽签表，每人一次最多买10张表。然后将在适当的时候，一次性抽出50万张有效中签表，中签率为百分之十，每张中签表可认购本次上市公司发行的股票1000股。

同年8月初，刚刚毕业的张涛忽然接到一个国信证券的一个电话。电话里说，“你赶快来上班吧！人手不够了！”当时深圳一共有300多家券商、银行可以卖认购证。张涛去报到的国信证券是当时深圳最大的一个券商。

张涛第二天便去了国信证券红岭中路营业部(在现信托大厦一楼)上班，在交割柜台做营业员。很快，她便见到了历史性的一幕：

8月7日那天早上，天有点闷热。张涛去上班，没想到事情发生了。

“离单位大楼还有100米左右，我就看到有队伍的长龙从我们楼里排出来。信托大厦前面的空地、绿化带、楼梯间、洗手间，凡是可以站人的地方全被股民给占了。他们排得前胸贴后背，学生、农民、打工仔、知识分子，男女老少，什么样的人都有。”

张涛后来在维持秩序的警察的开道下，费了吃奶的力气才从那些挤得热气腾腾的人们中间穿过。经过的时候，她看到那些股民沿着营业部门口大厅的短短十几阶的台阶，一层接一层地往上垒，叠罗汉式地叠了六层。

“不知道他们怎么上去的，总之一个人头压着一个人头，每个人的脸上都流着汗”。

8月7日、8日，那些人整整排了两天两夜。“当时我们对外营业时间是下午2点到4点，但正常的交割、下单业务几乎全停了。因为排队的人把那些来办业务的人全挡在外边了。”而人龙外边还聚集了一批小贩，卖饼、卖水、卖凉茶、卖豆浆、卖卫生纸，鸡蛋被炒到两块钱一个。

当年也曾在排队大军中苦熬过一个晚上的黄海雁，现也在国信证券工作，她说：“人民北路的工商银行(601398行情,股吧)门口全是板凳，旁边的绿化带里全是垃圾还有粪便，味道很难闻。”

黄海雁是8日下午去排的，板凳的长龙已经绕过几个弯了。队伍里有很多学生，唱戏的、唱歌的、打牌的，干什么的都有。”但黄海雁很快就撤退了，“因为到了傍晚的时候，忽然下起了倾盆大雨，我就走了。但我走时，还有很多人淋在雨里，不肯挪窝。”

当时在交割柜台做营业员的张涛

新股发售当天，钱一麻袋一麻袋地扔进柜台

“纸头会滴水，钱也在滴水，都是汗。”

当年采访过这个情形的《深圳特区报》记者金涌回忆，当时深圳的常住人口60万，发新股时却涌进了近100多万人。全国各地的人都在这几天涌进深圳，北京人、上海人、哈尔滨人、广州人……他们直接就在发售点前把行李一放开始排队。当时，广州到深圳的软座火车票30多元，但在黑市竟然炒到200元一张。许多人没有边防证进不了特区，有当地农民自告奋勇带路钻铁丝网，收费每人40元，等等。

“由此还引发了一场身份证搜集大战”。黄海雁回忆，早在7月底，消息灵通人士便已经暗中搜集身份证。“邮局的特快专递和包裹，多是从四面八方寄过来的一捆一捆的身份证。”

“还有人雇人排队的。”金涌说。据说，当时有一对姓唐的兄弟，以50元一天劳务费的代价，从乌鲁木齐一次性雇请1500名民工排队领取认购证。最后，他们的认购证很快被换成大量原始股，轰动一时。

到了8月9日认购证发售的那天，这些从四面八方汇集过来的人们开始冲锋陷阵了。“就是挤，看谁能够先挤到柜台那里。”张涛说，她当时坐在柜台里面，看到人群就像潮水一样压过来。

“抽到签的来递认购证，我一接过，居然纸头会滴水，钱也在滴水，都是汗。”张涛清楚地记得当时的情形：结算时，钱是一麻袋一麻袋地扔进柜台。空调开得最大，还是很闷，递进来的钱全都湿透了，点钞机失灵了。她们不得不把纸币一张张摊在桌上，用卫生纸擦干。

因为规定每个人一次最多买10张，就有人不停地循环排队。“有一个人排了六次，第六次来的时候，我跟他打招呼，他不好意思地摆摆手，再接着回去排。”张涛说

“我们在里面发认购证，黄牛就是外边卖，我们卖100块，他们转手就卖1000块，但照样被团团围住。”这样的疯狂只持续了短短一个小时，因为营业部的认购证很快就卖完了。

“我们里面秩序还蛮好的，一直都排队的。但听说外边已经乱作一团，红岭路上买不到的人在拼命地往里面冲。这时，我们听说，市政府紧急下令加印认购证了，便让人拿着大喇叭出去喊。”

张涛的叙述印证着一段历史的记载：1992年8月9日，深圳新股认购证正式发售。当天，500万张认购证一抢而空。

担心炒股会被当成投机倒把

“最早发行股票“深发展”时，居然没有人理睬”

然而，人们并不是一开始便认识到股票是可以赚钱的。

“深圳证券交易所是1990年12月1日开始试营业，而在此之前，市面上已经有几支股票在发行了，但大多数的人并不知道这股票是什么玩意儿。”深交所总经办张绍岩对记者说。

1987年，深发展成立了。随后的1988年，深圳街头出现了很多出售深发展股票的摊点，50或100股一张券，每张券1000或2000元。

这个新鲜玩意儿露面之后，很多人都来看，还有从外地赶过来的，都想看看这中国发行的股票是什么东西。之后，又有万科等几家企业发行了股票。

虽然宣布“股票认购证”开始发行的海报贴了，所有银行、信用社、证券公司门前都在卖，但还是瞧热闹的多，买的人少，因为谁也搞不懂这股票到底能干嘛？

“深圳人经历了很多次新体验，像取消粮票啊等等，唯独对炒股这件事慎之又慎！一方面是因为要投钱，另一方面是很多人对股票真的不了解。”

1985年跟丈夫到深圳蛇口做丝绸生意的叶宏对记者回忆，“当时人们对股票的态度，就是那种猎奇的心态，都要去看，但没人肯掏钱，因为有人传炒股会被当成投机倒把的，担心赚的钱会被没收”。

深圳最早的一代股民徐宏海，现在是某民营企业老板。他当年买过1万块钱的“深发展”，那时是被别人笑话，“人家说我有病，辛辛苦苦地把搞运输赚的钱全赌了“六合彩”。”

在这种情形之下，深圳市没办法，就发文件要求党员干部带头买，但示范作用并不明显，股票摊前仍然乏人问津。

深交所开创之初，可以说是在艰难中挣扎着的，身上的约束太多了，还带着一些计划色彩，所有股票都戴着一顶“最高涨幅”的帽子。虽然国信等证券公司相继成立，但股民数量在1992年之前也没有明显增多，股票市场一直比较低迷。

但很快的，人们的观念变了。

先是 1992 年年初的小平南巡，深圳市领导向他汇报了“深发展”卖不出去的事。[邓小平](#)说：“允许看，但要坚决地试。看对了，搞一两年，好了放开，错了纠正。”

很多对股市观望的人听出了话外音：至少，炒股不是投机倒把，这股票市场的试验是会搞下去的。有敏感的人开始觉得这玩意儿能赚钱了，所以，陆陆续续地，来深交所看电子屏的人也多一些。之后，也慢慢有一些炒股赚钱的故事在坊间流传。

“但可能就是 1991 年第一次发了认购证之后，买到原始股的人尝到了甜头。特别是经过 1992 年 5 月大“牛市”之后，很多人看到那些吃头口水的股民赚钱了，所以大家都要去抢。在他们眼里，“认购证”就等于钞票，买原始股就是赚钱的捷径。所以第二次发售才会如此疯狂。”深交所另一位工作人员说。

那个夏天，除了深圳，[上海](#)也在上演同样的股市热潮。那一年，在股票市场上选择勇往直前的大约有几百万人，他们把[上海](#)和深圳这两座城市搅得天翻地覆。

[上海](#)炒股传奇“杨百万”的故事，借助于报纸、电视和普通人的嘴，广为传播。但那时候人们说起这些人，多少还觉得他们有些铤而走险，因为很多人还吃不准炒股赚钱是不是合法的，这毕竟与以前的劳动赚钱太不同了。

然而现在，《福布斯》每年都要把有钱人晒出来。人们谈论富人时，眼睛里全都闪烁着艳羡的光芒，一点也不掩饰自己内心的欲望。记者在采访中还听到不少感慨，都说如果时间会倒流，真想加入到当年的队伍中去，争当那个先富一代。

从当年对“深发展”不理不睬，到认为买股票赚钱是合法捷径，再到现在频频挂在嘴边的“全民理财”，国人对投资理财的观念早已换头换面。回顾往事，不能不说，正是股市的出现催动了财富观念的革命。

海发行和广国投关闭

1992 年，大量资本和人才涌向海南，房地产市场的火爆拉动了海南经济非正常增长。次年，国家实行的有关宏观调控政策，大量外地银行从海南撤出，使得当地经济的发展十分困难。为重振海南经济、化解金融风险，海南省决定建立自己的银行。1994 年底，海南省获准筹建海南发展银行，1995 年 8 月 18 日正式挂牌开业。成立海南发展银行的初衷之一就是为了解救一些有问题的金融机构，这为日后被关闭埋下隐患。1993 年海南的众多信托投资公司由于大量资金压在房地产上而出现了经营困难。在这个背景下，海南将 5 家已存在问题的信托投资公司合并为海南发展银行。据统计，合并时这五家机构的坏账损失总额已达 26 亿元。1997 年年底，遵循同样的思路，有关部门又将海南省内 28 家有问题的信用社并入海南发展银行，进一步加大了其不良资产的比例。

1998 年春节过后，海南发展银行出现公众挤兑现象，持续几个月的挤兑耗尽了海南发展银行的准备金，而其贷款又无法收回。为保护海南发展银行，国家曾紧急调拨了 34 亿人民币抵御这场危机，但只是杯水车薪。

1998年6月21日，为控制局面，化解金融风险，由中国人民银行发布公告，宣布关闭海南发展银行。这是新中国金融史上第一次由于支付危机而行政关闭一家银行。

同年10月6日，中国人民银行决定关闭广东国际信托投资公司（简称“广国投”）。1999年1月16日，广国投正式进入破产程序，这是新中国的第一起非银行金融机构破产案。美国《华尔街日报》曾评论，“广国投”被宣告破产，使中国金融业真正走向了市场，标志着中国法制从此进入新纪元”。

广国投1980年7月经广东省政府批准成立，1983年经中国人民银行批准为非银行金融机构并享有外汇经营权，1989年被国家主管部门确定为全国对外借款窗口。20世纪80年代末期，广国投从单一经营信托业务发展成为以金融和实业投资为主的企业集团。经营规模不断扩大，逐渐从单一经营信托业务发展成为以金融和实业投资为主的企业集团，凭借其“窗口公司信用”在世界范围融资，为广东的经济和社会发展发挥了积极作用。

但进入20世纪90年代，特别是1997年下半年亚洲金融危机爆发以后，由于经营管理混乱，出现了严重的外债支付危机，而且内部经营管理十分混乱。中国人民银行初步查明，广国投的资产总额为214.71亿元，负债361.65亿元，资产负债率168.23%，资不抵债146.9亿元。经过行政关闭清算，发现行政手段已无可挽回，遂决定对其实施破产。

债转股

1999年，是我国国有企业改革力度较大的一年。当年11月，党的十五届四中全会后，围绕国企改革和脱困两大目标，政府及时出台了债转股、扩大直接融资、运用财政贴息支持企业技术改造等方面的措施。其中，实施债权转股权是国务院决定的搞活国有大中型企业、实现三年国企脱困的重大举措。

为了减轻国有企业债务负担，国家推出了“债转股”改革措施。实行“债转股”是一项政策性很强的工作，是要把原来银行与企业间的债权债务关系，转变为金融资产管理公司与企业间的持股与被持股关系或控股与被控股关系，由原来的还本付息转变为按股分红。

我国学术界从20世纪90年代初期开始对债转股进行探讨。1994年初，人民银行、经贸委、体改委、计委、财政部、证监会等部门共同成立了《国有企业与银行债务重组》课题组，对我国国有企业不良债务和银行不良债权问题进行了专题调研，提出了债权转股权的基本思路。1997年，亚洲金融危机的爆发引起决策层对银行不良资产的高度重视。1998年底，党中央、国务院召开了全国金融工作会议，把防范和抗御金融风险提到了重要的议事日程，明确提出组建金融资产管理公司，解决商业银行大量的不良资产问题。

1999年，经国务院批准，先后成立了信达、华融、长城、东方四家金融资产管理公司，作为投资主体，均是具有独立法人资格的国有独资金融企业，主要任务是对口处置大型国企的不良资产，推动有关重点国有企业走出困境。从

下半年开始，“债转股”工作全面启动，601 户企业列入计划，债务额达 4596 亿元。这些企业大都是国家重点企业和企业集团，不少是行业的排头兵。

股市大论战

从 1996 年至 2001 年初，沪深股市从 1000 点左右一路攀上到 2000 点的高峰。

长期的牛市吸引了大批群众加入股民大军，累积人数已经达到 5000 万余人。而在 2001 年前后，“基金黑幕”曝光，股市中长期积累的问题和深层次矛盾开始显现。

2001 年 1 月 13 日至 14 日，经济学家吴敬琏在接受中央电视台采访时，对中国股市当前状况提出三个观点：一是“中国的股市很像是一个赌场”；二是“全民炒股不是正常的现象”；三是“中国股票的市盈率太高，60 多倍的市盈率存在着太多的股市泡沫”。

吴敬琏的观点很快就引发了证券市场的巨大震动，更在经济学界引起了广泛争论。参与论战的不仅有经济学界、证券界头面人物，而且众多的中小股民也加入其中，形成了一场街谈巷议的社会大辩论。从 2001 年下半年开始，股市开始了持续三年多时间的熊市。

这一年，中国证监会加大了证券市场监管和整治违规活动的力度，还引进了外援，从香港特邀了史美伦出任证监会副主席以及邀请了数名港台人士担任顾问。8 月，制造过无数百万富翁的第一大“牛”股银广夏虚构利润高达 7.45 亿造假案曝光。随后的一些企业造假、欺诈等行为，受到了惩治。

《基金黑幕》所引发的关于证券投资基金的争论

2000 年 10 月初，《财经》杂志发表了题为《基金黑幕——关于基金行为的研究报告解析》。描述了 10 家基金管理公司旗下 22 家证券投资基金在股票交易中的违规、违法行为。

从《基金黑幕》总共六个部分的内容来看，该文更主要的是描述了刚刚被政府监管机构委以稳定市场重任、下决心超常规大力发展的新基金及其市场行为的内在黑幕，揭示了这些基金的市场行为与散户追涨杀跌并无不同、与庄家也没有多大差别，表明这些基金并没有起到稳定市场的作用。同时，更主要的是揭示了基金类同于庄家的肆无忌惮的违法操作手段，对倒、对敲、关联交易、内部交易、高位接货等等。

在《基金黑幕》发表后的2000年10月16日，大成等10家基金管理公司联合在国内三大证券报上发表“严正声明”，指出《财经》杂志在2000年10月号上所刊登的《基金黑幕——关于基金行为的研究报告解析》一文对中国基金业两年来的试点成果给予全盘否定，其中有颇多不实之辞和偏颇之论，会严重误导投资者。

之后，《财经》再发声明，称文章客观、公正。10月19日出版的《中国证券报》、《上海证券报》、《证券时报》均发表了《财经》杂志针锋相对的声明。事件经媒体报道，在业内和社会上产生巨大反响。

10家基金管理公司的联合声明发表半个月之后，2000年10月29日上午，著名经济学家吴敬琏接受了中央电视台的采访。吴敬琏说：“多多少少出现这种情况，在一个新兴的市场上是不可避免的。但是这种情况不能延续太久。如果恶性发展，结果是必然会出现股灾。股灾就是崩盘，就是爆发大的丑闻，出现整个证券市场的崩溃。在韩国战后，曾经出现过。发生股灾以后，有二三十年的时间谈股色变，证券市场建立不起来。”此后，吴敬琏在接受《南方周末》的采访时表示：“规范证券市场的行动不但会遇到来自市场上从违法违规活动中获得利益者的反对，还会遇到来自管理机构内部的障碍，正像现在担任中国证监会副主席的高西庆在1996年曾经尖锐地指出的：要使证券管理机构放弃进行实质性审批制的巨大权力，实施公平、公正、公开的强制性批露制度，对于任何一个机体，特别是从传统的中央集权计划体制下生长出来的机体来说，都恐怕要经历一场‘从灵魂深处爆发的革命’！”

2000年11月3日，证监会副主席高西庆表示“在市场建立过程中，不可能开辟一个完全隔离的实验室，试验好样板再照样实施。即使相对成熟的市场也要针对市场出现的违规现象和风险，随时调整做法，随时修改法律。在这方面调整法律相对来说是容易的。可是对市场基本面的东西，经过一定阶段的发展形成的特定市场文化，则不是一夜之间就可以改变的。从最近关于基金的辩论上就可以看出来。”

“有人提出目前证券投资基金的投资特色不明显，各家做的都差不多，所以才会有十家公司所属的几个基金‘对倒’的问题，其实，这和市场发育水平有关，可能不全是基金管理公司本身的问题。……实际上，在国外一个拥有15000家基金的市场，由于竞争的关系和市场本身的广度和深度，所谓基金特色就不是问题。目前国内只有10家基金管理公司，自然不可能起到一个成熟市场上公众所期待的投资的作用。因此目前的争论应该说是市场发育过程中的问题，不可能一蹴而就，必须在发展中解决。”（《高西庆评论“基金黑幕”》《中国经济时报》）。

2001年3月23日，中国证监会公布对曾在国内三大证券报上联合发表“严正声明”的10家基金管理公司的调查结果，认定有8家违规。

“基金黑幕”的争论过后，从2001年开始，关于股市“赌场论”、“泡沫论”及“全民炒股论”等争辩开始蔓延；在理论界，甚至有人对中国股市近乎绝望，发出了“推倒重来”的呼声，形成了关于我国股市的另一场的争论：股市大论战。

2003年10月28日，我国立法部门为证券投资基金这一个具体业态和市场投资品种立了一个法——《中华人民共和国证券投资基金法》。2003年10月21日，中国共产党十六届三中全会审议通过了《中共中央关于完善社会主义市

场经济体制若干问题的决定》，其中提出了关于“大力发展机构投资者、拓宽合规资金入市渠道”的论述。中国证监会也在近年多次表示，“使机构投资者逐步成为我国资本市场的主导力量”是证监会当前重点要落实的工作之一。

2004年，国务院颁布了俗称“国九条”的《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》。《证券投资基金法》也开始正式实施，标志着我国基金业进入法治时代。

激荡二十年——中国证券市场风云录

来源：股市动态分析 原文时间：2010年12月03日 所属领域：金融改革

（1990-2010）

以1990年12月深、沪证券交易所相继开业为标志，中国证券市场已经走过了整整二十年的历程。二十岁是一个从少年进入成年的标志，二十岁也是一个股票市场由新兴市场逐步走向成熟市场的标志。经过二十年的发展，中国股票市场已经具备了相当的市值规模，市场制度建设日趋完善。可以说，一个成熟股票市场应当具备的功能，中国股票市场都已经基本具备。

创刊于1990年7月的《股市动态分析》杂志作为新中国唯一一家完整见证中国证券市场二十年风雨历程的财经媒体，特别推出“激荡二十年——中国证券市场风云录”专题，回顾二十年波澜壮阔的事件，二十年叱咤风云的**人物**，二十年沧海桑田的巨变……

历程篇：资本的崛起

中国股市二十年的历史，是一部在中国特色社会主义制度下资本崛起的历史。年复一年，没有一样的桥段，但都别样精彩……

创业篇：拓荒的足迹

中国股市二十年的历史，是一部从无到有、从小到大的创业史。二十年的时间，走完了西方成熟市场几百年的道路。第一代市场拓荒者艰苦创业的情景让我们难以忘怀……

改革篇：时代的闯将

中国股市二十年的历史，是一部追求真理、锐意创新的改革史。改革永远不会一番风顺，改革的道路上充满荆棘。无论成功抑或失败，改革的参与者们都值得尊重与敬佩……

失意篇：曾经的大佬

中国股市二十年的历史，是一部制度、规则不断完善的监管史。在制度的准绳下，记录着多少失意者的悲戚，资本枭雄的起落沉浮……

见证篇：永恒的瞬间

作为新中国第一家证券媒体，《股市动态分析》杂志创刊于1990年7月，甚至早于沪、深证券交易所的诞生。二十年来，她见证了中国证券市场的一个个精彩瞬间，也将继续守望中国证券市场的未来……

历程篇：资本的崛起

中国股市二十年的历史就是一部在中国特色社会主义制度下资本崛起的历史。年复一年，没有一样的桥段，但都别样精彩……

1990年：荒原拓路

1989年，深圳市政府决定筹建深圳证券交易所。禹国刚和王健被任命为筹备组负责人。同年12月，身兼上海市市长的朱镕基在康平路市委小礼堂召开金融改革会议。那次会上，朱镕基拍板确定筹建上海证券交易所，并由交通银行董事长李祥瑞、人民银行上海分行行长龚浩成和上海体改办主任贺镐圣组成三人筹建小组。1990年6月29日，尉文渊正式接手筹备组，担任筹备小组组长。

虽然经历了很多挫折，最终深圳市还是把握了试验场优先试验的机会。1990年12月1日，深圳证券交易所终于开业了，成为改革开放后中国第一家运作的证券交易所。12月19日，上海证券交易所开业。

新中国的两家证券交易所几乎以赛跑的方式成立了。回眸历史，或许在当时组建证券交易所的条件并不成熟。然而，正是在这样一批创业者的全力推进下，才为中国证券市场掀开新的一页。这种“荒原拓路”的精神将被永远记入中国证券市场的史册中。

1991年：初步蹒跚

1990年末，深圳发生股灾，这是新中国证券市场自诞生以来的第一次股灾。不管是当时的管理层还是市场的参与者对此都缺乏经验和准备。1991年4月，王健和禹国刚开始反复研究海外成熟的证券市场在出现股灾时的应对策略，究竟应该救市还是不救市。最终，两人的意见统一：一定要救市。

1991年9月7日，调节基金的资金到位，由禹国刚、金明和病床上的王健共同指挥使用。到1991年11月14日，深证综合指数最高涨到136.94点，距离最低46.65点，涨幅高达200%。

在中国股市的历史上，这场由交易所领导亲自操盘干预股市行为，是前无古人的，恐怕也不会有来者。现在看来，交易所出面拉升股价的做法是难以理解的，方式方法都值得商榷，但在完全丧失信心的市场面前，只有政府出面才能力挽狂澜，别无选择。所幸的是，结果如人所愿。

更重要的是，深圳市场的成功救市也给此后的如何在市场失灵下进行政府干预的做法提供了经验。在此后的十多年间，每当市场出现失灵的时候，管理层都曾用各种方式进行调控。其做法大都在当时的深圳救市中使用过，例如出台利好政策；调节扩容节奏；调整税率、费率；类似平准基金干预等。

1992年：南巡定调

1992年1月17日，87岁的邓小平和子女们以及随行工作人员一起，踏进了专列。18日至2月23日，邓小平南巡武昌、深圳、珠海、上海等地，多次发表重要讲话。而这些重要讲话，深刻影响了正处在十字路口的中国的前途命运。

当时，中央对证券市场有不同看法，对股市的异议很多，尤其是深圳股票市场，是在李瀛等人的坚持下“抢生”出来的。

在深圳谈到证券市场时，[邓小平](#)语重心长地说，“也有不少人担心股票市场是资本主义，所以让你们深圳和[上海](#)先搞试验。看来，你们的试验说明社会主义是可以搞股票市场的，证明资本主义能用的东西，也可以为社会主义所用。证券、股市，这些东西究竟好不好，有没有危险，是不是资本主义独有的东西，社会主义能不能用？允许看，但要坚决地试。看对了，搞一两年对了，放开；错了，纠正，关了就是了。关，也可以快关，也可以慢关，也可以留一点尾巴。”

同年，深圳发生“8·10 事件”，催生了[中国证监会](#)的诞生，所幸深圳股票市场也没有因此夭折。

1993 年：并购潮涌

资本市场的一个重要功能就是实现资本的优化配置，资本的逐利性会促使资金从效率低的企业流向效率高的企业。而当资金量影响到企业股权结构稳定性的时候，就产生了并购行为。

1993 年秋天，沪深证券市场第一次出现真正意义上的并购之举，这就是后来被称为“宝延风波”的深宝安举牌延中实业。

姓“资”姓“社”争论的余音，在 1993 年仍没有完全消失，就是在这样的背景下，“宝延风波”打响了资本战争第一枪。交战双方，一个是来自迅速崛起的开放特区深圳，另一方被动挨打的则是来自开放开发浦东一年多的[上海](#)。

在“宝延风波”中，深圳宝安集团通过二级市场购买延中股票达 19.8%，而成为公司第一大股东。由此开辟了中国证券市场收购与兼并的先河，成为中国证券市场首例通过二级市场收购达到成功控制一家上市公司的案例。

1994 年：背水一战

1992 年的股市，一浪高过一浪，投资者早已将风险置之脑后，管理层也在不断加大新股发行力度。这对于当时股票市场的规模和参与度来说，无疑是不能承受之重。事实上，这种压力在 1993 年就已经逐步显现出来，上证指数在 1993 年 2 月 16 日创下 1559 点的高位后，便一路下行，市场步入熊市。

1994 年 7 月 29 日，上证指数跌至 325 点。在各方的压力之下，首任证监会主席[刘鸿儒](#)不得不接受了救市的要求。事实上，对于当时脆弱的股市而言，救市是必须的。

7 月 30 日，各主要媒体均在头版显著位置刊登了新华社[北京](#)通稿：《[中国证监会](#)与国务院有关部门就稳定和发展股市做出决策》。决策有三条：第一，1994 年内暂停新股发行与上市；第二，严格控制上市公司配股规模；第三，采取措施扩大入市资金范围。

这三大决策被称为三大利好。加之股指已经跌至低位，以市盈率衡量，股票已经具备投资价值。8 月 1 日，市场跳空高开，一路飙升。上证指数上涨 33.46%，创下 1992 年 5 月放开股价之后的涨幅之最。

终于，长达 17 个月的熊市宣告结束。这是证监会成立以来市场出现的第一个熊市，也是早期股民经历的时间最久的一次下跌。

1995 年：国债风波

1992 年 12 月 28 日，我国国债期货交易于首先出现于[上海](#)证券交易所。如果不是“327”国债期货出现问题，可能国债期货市场这种“蓬勃向好”的局面还会延续下去。

327 国债应该在 1995 年 6 月到期，它的 9.5% 的票面利息加保值补贴率，每百元债券到期应兑付 132 元。与当时的银行存款利息和通货膨胀率相比，“327”国债的回报太低了。于是市场传闻，财政部可能要提高“327”的利率，到时

会以 148 元的面值兑付。但管金生认为，国家正在收紧银根、高层正狠抓宏观调控，在这样的关键时刻，财政部不会再从国库里额外掏出 16 亿元来补贴 327 国债。于是率领万国证券做空。多方则是以当时财政部直属的“中经开”为首。然而，管金生千算万算，却少算了最重要的一环，就是他的对手中经开。

尉文渊下定决心做出最后 8 分钟交易无效的决定，并在事后组织协议平仓。“327”2 月 23 日的收盘价定为 151.30 元。据此估算，“327”空头团体亏损达 26 亿元，如再加上其它合约，空方亏损总额将达到 50 亿元。

5 月 17 日，证监会宣布，鉴于中国当时不具备开展国债期货交易的基本条件，发出《关于暂停全国范围内国债期货交易试点的紧急通知》，中国第一个金融期货品种宣告夭折。

1996 年：沪深争雄

沪深证券市场争雄局面由来已久。1994 年以后，深圳股市的发展落后于上海市场。沪强深弱的格局开始出现。1996 年 1 月 19 日，上证指数最低探至 512 点后开始反弹，深证综指则在 1 月 23 日运行至 105 点后开始反弹。沪深股市步入新一轮牛市。

由于 1997 年香港即将回归，因此紧邻香港的深圳股市就具备了“香港回归”题材”。深圳股市的活跃程度开始超过了上海。这一度被认为深圳市场管理层一年多来扎实和建设性工作的成果。上海当然不甘落后，市政府开始大张旗鼓地干预股市。首先推出的龙头是上海石化。

给予 1996 年波澜壮阔的牛市当头一棒的不是别人，正是时任证监会主席的周道炯。

1996 年 12 月 16 日，一篇短短数千字的评论文章见诸报端，大牛市终于在瞬间逆转。这篇起到决定性“灭火”作用的文章就是《人民日报》在当天头版发表的题为《正确认识当前股票市场》的特约评论员文章。文章指出，股市存在严重投机行为，提醒股民暴涨必有暴跌。多年之后，周道炯才承认，这篇文章的特约撰稿人竟是中国证监会，而周道炯本人参与了发表的全过程。

1997 年：亚洲风暴

1997 年，与国内资本市场的相对平静相比，周边国家的金融市场则初显一丝动荡，席卷亚洲新兴经济体的金融风暴正是在 1997 年悄然到来。

在亚洲奇迹的一片赞誉声中，各国的股市飙升、楼市飙升、币值飙升一派欣欣向荣的景象。到 1997 年，亚洲股市、楼市泡沫膨胀到了前所未有的程度。泰国纳华证券这样一家名不见经传的证券公司，当时的市值竟然可以和美国大投行摩根士丹利相媲美。

这时候，以乔治·索罗斯为代表的国际游资蜂拥而至，开始谋划向亚洲大规模集结。1997 年 3 月 2 日，索罗斯攻击泰国外汇市场，引起泰国挤兑风潮。

中国政府承担起了大国责任。在国际货币基金组织安排的框架内并通过双边渠道，向泰国等国提供了总额超过 40 亿美元的援助，向印尼等国提供了出口信贷和紧急无偿药品援助。在整个亚洲金融风暴中，香港扮演了一个非常重要的角色。而香港的背后，则是中央政府最强力的支持。

1998 年：君安生变

君安证券是在 1992 年初的时候，由当时担任深圳人民银行证券管理处副处长的张国庆创办。截至 1997 年底，君安证券的总资产达 175 亿元，当年创造利润 7.1 亿元，名列全国第一。打造一个“君安王朝”，是张国庆最大的梦想。

在事业到达巅峰之际，张国庆考虑君安的股权分配，开始计划如何私有化君安证券。他设想用国际通行的 MBO 方式来完成君安股权的改造，也就是经营层以回购的方式获得公司股份，最终实现对企业的控制权。然而，令张国庆始料不及的是，一封举报信将张国庆悄悄进行的 MBO 捅破，由此引发了一场“君安之变”。此后，中纪委、公安部、高检等部门联合介入，张国庆、杨骏等人被停职并接受调查；随后，君安证券与国泰证券的合并监管部门主持下完成。

1999 年 8 月 18 日，原国泰证券有限公司和原君安证券有限责任公司通过新设合并、增资扩股组建成为国泰君安证券股份有限公司。

1999 年：网络狂潮

“5·19”行情发动的当天，上午股市还相当平静，变化起自下午。大量涌入的场外资金不断推高指数，成交量大幅放出，以综艺股份、[上海](#)梅林为首的科技网络股领涨，市场骤然升温。此后连续 3 天，市场量能梯次推进，从 75 亿元到 102 亿元，再到 145 亿元。市场做多信心迅速膨胀，场外资金蜂拥入场，直到放出沪市单日 445 亿元的成交天量、指数连续上攻。

“5·19”行情的导火索是[中国证监会](#)向国务院提交的“改革股票发行体制、保险资金入市、逐步解决证券公司合法融资渠道、允许部分具备条件的证券公司发行融资债券、扩大证券投资基金试点规模、搞活 B 股市场、允许部分 B 股 H 股公司进行回购股票的试点”等六项政策建议获得批准。

在“5.19”行情中，科技网络股成为了拉动指数上行的龙头板块。应当说，网络股的炒作有全球范围的大背景。也正是在这个时候，美国掀起了炒作网络股的狂飙，它像 12 级台风，刮进了中国股市的大门。

2000 年：基金黑幕

2000 年 10 月，《财经》杂志发表了题为《基金黑幕——关于基金行为的研究报告解析》的封面文章。文章对中国的投资基金进行了六个方面的猛烈批评，基本上涉及了当时人们对证券投资基金运作中的种种质疑。包括：指出人们所期望的“基金稳定市场”的作用未被证明；市场上存在严重的通过基金“对倒”制造虚假成交量的严重违法行为；大基金利用“倒仓”即甲、乙双方通过事先约定的价格、数量和时间，在市场上进行交易并操纵市场；通过“倒仓”提高虚假净值；以及对基金的“独立性”的质疑和对“投资组合公告”的信息误导投资者进行批评等等。

对于《财经》杂志的批判，当时的十大基金管理公司并没有“坐以待毙”，而是联手反击。2000 年 10 月 16 日，十大基金管理公司在《中国证券报》、《证券时报》、《[上海](#)证券报》这国内三大证券报上发表“严正声明”，指出《财经》杂志对中国基金业两年来的试点成果给予全盘否定，其中颇多不实之辞和偏颇之论，严重误导了投资者。

10 月 29 日，经济学家[吴敬琏](#)接受中央电视台采访，就围绕《基金黑幕》发生的争执发表了自己的看法。也正是在这次采访中，[吴敬琏](#)抛出了他那个著名的“股市赌场论”，从而引发了一场旷日持久的关于中国股市的大辩论，也将“基金黑幕”事件推向高潮。

2001 年：减持漩涡

2001 年 6 月 12 日，国务院正式发布的《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》，标志着国有股减持工作正式启动。

然而，在国有股减持如火如荼的推进的时刻，A股市场却开始出现震荡下跌。尤其是7月23日之后，下跌开始加速。7月30日：上证指数遭遇“黑色星期一”，大跌109点，跌5.27%，跌破2000点，收1956点，从此告别2000点。至8月28日，指数最低跌至1795点。至此，指数从高位下跌已达20%。10月22日，上证指数最低点已到1514点，50多只股票跌停，大部分股票下跌超过8%。

面对如此悲惨的局面，[中国证监会](#)的修正观点占了上风，[中国证监会](#)在10月22日晚21点宣布，经报告国务院，决定在具体操作办法出台前，暂停执行《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》第五条关于“国家拥有股份的股份有限公司向公共投资者首次发行和增发股票时，均应按融资额的10%出售国有股”的规定。这意味着实施四个月的国有股减持暂时告于段落。

2002年：熊途思变

2002年，监管层开始加强了对证券行业、尤其是券商的监管。2002年8月9日，证监会发布公告：鉴于鞍山证券公司严重违规经营，证监会决定自即日起撤销鞍山证券。鞍山证券成为第一个被撤销的证券公司。

不仅中小券商遭遇寒流，一些大券商也显露出危机，南方证券就是其中的代表。随着市场行情不断下跌，加上企业经营管理上的一系列失误，南方证券的包袱越来越重，[机构](#)债务近百亿元，其构成包括企业委托理财等，挪用客户保证金等违法违规经营行为频繁出现。

正是在这个时候，南方证券高层“大换血”。2002年6月23日，贺云与[阚治东](#)到南方证券上任。贺云任董事长，[阚治东](#)任总经理。在会议上，贺云说，新班子来南方证券的任务是“先救命，后治病”。

2003年：价值投资

伴随着庄股崩盘和一批庄家的倒台，证券市场的投资理念在悄然发生变化。证券投资基金得到了比较快速的发展。2003年的基金业已经完全摆脱了2000年“基金黑幕”的影响。其中，最重要的原因在于基金开始倡导价值投资理念，高举价值投资大旗。

2002年9月，博时基金管理公司旗下首只开放式基金——博时价值增长基金正式发行。该基金定名为“价值增长”，开始倡导价值投资理念。博时价值增长基金2003年净值增长率34.34%，在当时全部的70多只基金排名中名列第一。

纵观2003年，低市盈率蓝筹股和中低市盈率绩优成长股对QFII和国内[机构](#)投资者都有较强的吸引力，其投资价值得到了充分展示。高市盈率绩差股的市盈率大幅下调，导致市场的平均股价水平不断下移。

2004年：德隆崩盘

2004年，震动中国资本市场的一件大事是德隆系的崩盘。如果说中科创业的定案意味着庄股理念的破产，那么曾经的“股市第一庄”——德隆系的坍塌则意味着庄股时代的终结。

《新财富》发表经济学家郎咸平、《新财富》主编张信东、副主编周宏波等人联合主笔的封面文章《德隆系：中国独特的“类家族企业”敛财模式》一文，全面反思德隆系的运作模式。

2004年4月14日，对唐万新和他的德隆王朝而言，是个黑色的日子。德隆的噩梦从这一天正式开始了。德隆系旗下的三驾马车——湘火炬、[新疆](#)屯河和合金投资第一次集体跌停。这不仅反映了市场对德隆的信心丧失正在加速，也增加了市场流传的德隆资金链断裂的真实性。

接下来，德隆王朝中子系统或关联系统与德隆之间裂痕的出现、矛盾的接连暴露，使德隆着力打造的产业链开始瓦解。

2004年12月17日，唐万新因公开对涉嫌变相吸收公众存款和操纵证券交易价格非法获利罪被正式拘捕。

2005年：决战股改

2005年4月29日晚，证监会宣布，经国务院批准，[中国证监会](#)发布了《关于上市公司[股权分置改革](#)试点有关问题的通知》，宣布启动[股权分置改革](#)试点工作。困扰市场数载的头号难题——股权分置终于迎来改革破题的一刻。

证监会在当时的文件中指出，股权分置是指上市公司的一部分股份上市流通，一部分股份暂不上市流通，这是诸多历史原因形成的。在建设社会主义[市场经济](#)体制和推进资本市场[改革开放](#)的新形势下，股权分置影响证券市场预期的稳定和价格发现功能，使公司治理缺乏共同的利益基础，不利于国有资产管理体制改革的深化，已经成为完善资本市场基础制度的一个重大障碍，需要积极稳妥地加以解决。

A股市场并不领情，此后一个月，A股市场继续快速下跌。就在证监会宣布启动第二批试点后不久，至6月6日上午11点03分，上证指数盘中跌破1000点，最低至998点。许小年的“千点论”就此成为现实。

面对此情此景，尚福林说：“[股权分置改革](#)不仅是中国资本市场的一件大事，也是党中央、国务院的新决策，开弓没有回头箭，必须搞好。”

2006年：资产重估

伴随着IPO的恢复，市场逐渐认可了股改带来的红利效应，加之在人民币持续升值背景下，资产重估理论开始占据上风。

资产重估论在国内的代表[人物](#)为券商中的学者高善文。2006年3月，高善文等发布了第一份主题报告，基本思想是中国从2005年10月份以后连续加速的货币供应量将主要表现为各种资产价格的全面重估；其中资产的定义包括股票、债券、房地产、土地和古董等。

到2006年6—7月的时候，股票市场已经出现了比较明显的上涨，上证指数达到1700点附近，全国范围内的房地产市场也表现出价格全面加速上涨的势头，资产重估论开始引起一定的注意，并引来不少批评。反对者认为中国股票市场的上涨主要受益于股权分置制度的变革、受益于上市公司利润的强劲增长、受益于人口年轻化过程的人口红利等基本因素，不能使用资产重估的提法来解释和把握

在此背景下，高善文等人发布了第二份主题报告。基本思想是中国的资产重估过程远未结束，债券市场将继续上涨；中国周期性行业和公司盈利的同比增长率将会大幅度上升。

不过，高善文也认为，资产重估过程在很大程度上就是资产价格的泡沫化过程；从长期的角度看，市场高估值水平是无法维持的，并很可能在未来某个时候通过股价剧烈下跌的方式来完成修复。

2007年：蓝筹泡沫

2007年伊始，股市延续了2006年的上涨行情，上证指数先后刷新2500、2600、2800等高点，不断创出新高。与此同时，海外股市、大宗商品价格也不断上涨，可以说，在全球流动性泛滥的大背景下，资产价格的疯狂还在延续中。

2007年5月30日凌晨0点，财政部宣传将证券交易印花税由1‰上调至3‰。“5.30”大跌终结了绝大部分个人投资者过度膨胀的自信心。与此同时，在拆分、大比例分红等迎合市场的基金销售策略下，基金行业继续发展壮大。

2007年10月，A股市场攀升至6000点上方，10月16日，上证指数最高冲至6124点的历史最高峰。此后，市场开始震荡调整，然而，与历次市场见顶后相似，当时市场主流观点认为这仅仅又是一次牛市中的调整。其中的代表人物是当时担任招商证券首席策略分析师的赵建兴，因为提出“万点论”而被记入中国证券市场的发展进程。

2008年：金融海啸

从2007年9月到2008年4月，美联储连续7次降息，将基准利率由5.25%大幅削至2%。此外，美联储还宣布降低直接面向商业贷款的贴现率，并通过向投资银行开放贴现窗口、拍卖贷款等方式，持续向金融市场投放资金。尽管如此，次贷危机开始向美国经济基本面扩散：失业上升、消费下降。2007年四季度美国经济下降了0.2%，为2001年三季度以来最糟糕表现。

2008年3月16日，在美联储极力撮合下，贝尔斯登以每股2美元的价格将自己卖给了摩根大通银行。

进入2008年7月份，美国金融市场再度紧张起来：投资者开始担心美国住房抵押贷款市场巨头房利美和房地美有可能陷入困境。在过去一年中，“两房”亏损达到了140亿美元。9月7日，美国政府再度出手，出资2000亿美元接管“两房”。随后不到一个月时间内，美国多家重量级金融机构陷入困境，局势演变成一场全面的金融危机。2008年9月15日，雷曼兄弟公司申请破产保护。同日，美国第三大投行美林公司被美国银行收购。

面对西方世界的恐怖，大洋彼岸的中国虽然受到影响较小，但在全球经济一体化的大背景下，显然难以独善其身。更重要的是，尽管实体经济所受冲击不大，但A股市场却已经提前反应，股指跌幅超过7成，远远超过了欧美市场的跌幅。

终于，在雷曼兄弟破产后的两个月，中国政府出手了。2008年11月5日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，出台了4万亿经济刺激计划。

2009年：甲子兴邦

2009年，在十大产业振兴计划的刺激下，相关板块上市公司股价轮番上涨，并带动A股市场出现一波显著的反弹。与此同时，宽松的货币政策令市场流动性重新变得充裕起来。随着市场的逐步回暖，因金融危机而暂停的IPO面临全面恢复。

2009年10月23日，筹备达10年之久的创业板才真正开板。10月23日15时15分，中国创业板开板仪式在深圳五洲大酒店举行。会议由深圳证券交易所理事长陈东征主持。中国证监会副主席姚刚随后宣读了有关于创业板设立的批复文件。

10月30日，首批28只创业板股票集体亮相。“逢新必炒”的传统在创业板上面演绎到了极致，这些股票受到资金追捧。由于创业板遭遇过度炒作，28只股票上市首日均被深交所按照规定进行了临时停牌，创下了中国股市的新纪录。在创业板首日交易中，机构投资者累计买入1142.95万股，占市场比例为2.63%，其中，证券投资基金、社保基金、保险等未参与买入，而散户的买入比例超过97%。

2010年：博弈转型

2010年4月16日，中国股指期货正式推出。此时，距离中国金融期货交易所挂牌成立已经过去了3年7个月的时间。4月16日，股指期货正式上市交易。

尽管上证指数在 2010 年上半年出现了大幅下跌，但是代表经济结构调整和转型方向的新兴产业概念的上市公司股价却出现了大幅上涨，而且中小板、创业板的发行市盈率一直居高不下。资金将投资的兴趣集中在了代表未来能够拉动中国经济持续增长的新型行业之上。

伴随着战略性新兴产业领域的逐步确认，地方上也掀起了一轮发展新兴产业的大潮，纷纷出台了一系列地方战略性新兴产业发展规划。令外界担忧的是，一些地方政府中意的传统产业，在改头换面后也进入了地方战略性新兴产业的范畴。

二级市场上，则表现得更为疯狂。尽管代表新兴产业方向的一批上市公司业绩并不理想，二级市场估值水平过高，但丝毫没有改变资金逐鹿新兴产业的热情。成飞集成、德赛电池等一批概念股成为 2010 年市场耀眼的明星。

创业篇：拓荒的足迹

中国股市二十年的历史，是一部从无到有、从小到大的创业史。二十年的时间，走完了西方成熟市场几百年的道路。第一代市场拓荒者艰苦创业的情景让我们难以忘怀……

禹国刚——深交所的创建者

1989 年，深圳市政府决定筹建深圳证券交易所。禹国刚被任命为筹备组负责人之一。当时筹备组的条件很差，连个像样的办公地方都没有，禹国刚和王健就租了国贸大厦的几间仓库，当作筹建办公室。1990 年 12 月 1 日，王健和禹国刚敲响了深交所的开市钟，两人满面笑容，并和促成当天唯一的一单交易的红马甲合影留念。1995 年 10 月 21 日，深交所调整领导班子，禹国刚没有继续留任。

禹国刚离开深交所领导岗位后，其后历时 4 年，写成一本 52 万字的《深市物语》。

从 1988 年参与翻译海外证券法规开始，到 1990 年至 1995 年五年间任职深交所副总，禹国刚亲历了改革开放后中国证券市场从无到有的全部过程，并是最一线的实务推动者。在主持深交所工作的年头里，为了做到公平、公正、公开，禹国刚对深交所员工声明：“谁炒股票，我炒谁。”他以身作则，自己不炒股票，也不让家人炒。

图 1：王健和禹国刚敲响了深交所开市锣

王健——筹建深发展和深交所

王健于 1984 年毕业于南开大学金融学系，师从我国著名金融学家王继祖教授。毕业后来到深圳，起初在人民银行工作，后来跳槽去了中国银行深圳分行。

当时，深圳市拟将深圳特区的六家城市信用社整合成深圳发展银行，在中国银行工作的王健报名参加公开招考，并取得第一名，此后被任命为深圳发展银行首任副行长，并主持具体工作。深圳发展银行一成立，就公开发行股票。两年后，深圳发展银行步入正轨，而王健急流勇退，选择离开。

习惯了创业的王健从深圳发展银行离开后，有意加盟招商银行。当时招商银行也想借鉴深圳发展银行的股份制经验，很有诚意邀请王健任职。

禹国刚听到这个消息后，立刻找到深圳市当时主管金融的副市长张鸿义，希望请王健出山，挂帅深交所筹备组。但一开始王健并不想去创办交易所。禹国刚几次上门劝说，王健依旧犹豫不定。后来，张鸿义干脆说，“你是不是共产党员？”就这样，王健被逼上任了。

1991年7月10日，深交所召开第一次救市会议。面对抑或冷眼旁观、抑或幸灾乐祸的企业家，一贯直脾气的王健怒火中烧，与那些反对救市的人争论起来，加之心力憔悴，他的心脏病突然发作，一下子昏倒在救市会议中。经过十余天的抢救，王健终于告别了死神。作为深交所元老的王健战胜了死神，预示着深圳股市也将战胜任何困难，继续向前走去。

尉文渊——奉命筹建上交所

1989年12月2日，[上海](#)市市长[朱镕基](#)召开金融改革会议。会上，拍板确定筹建[上海](#)证券交易所。1990年6月29日，[尉文渊](#)正式接手筹备组，担任筹备小组组长。[上海](#)证券交易所的开业定到12月19日。

19日一早，[尉文渊](#)起床后发现，脚肿得根本穿不上鞋，只好向人借了一只大号鞋。他穿着一只大一只小的皮鞋，由人背着来到现场，一瘸一拐地在现场做最后的布置，然后倚着墙迎接贵宾。

按照原定程序，上午11点正式开始交易，由上交所的理事长李祥瑞授权[尉文渊](#)鸣锣开市。11点整，兴奋的来宾们还在议论着参观着，未能全部进入仪式现场，而显示屏已经开始显示交易数据。情急之下，[尉文渊](#)敲响了[上海](#)证券交易所的第一声开市锣声。

午宴上，[尉文渊](#)没吃几口饭。送走来宾后，他就一头倒在了床上。此时他高烧已达40度左右，当晚被送进医院。他在医院呆了一个月，才被允许出院。有人问他开市第一天的感觉。他说没有感觉。第一天是怎么交易、怎么收市的都不知道。

刘鸿儒——中国证券监管拓荒者

1980至1989年，[刘鸿儒](#)担任了8年多的[中国人民银行](#)副行长。而在担任证监会副主席之前，[刘鸿儒](#)担任[国家经济体制改革委员会](#)副主任。这样的经历，从政治上理解，似乎已经准备退居二线。

[朱镕基](#)找到[刘鸿儒](#)谈话，希望[刘鸿儒](#)出山，担任[中国证监会](#)首任主席。这样具有挑战性、开拓性和历史性的工作，[刘鸿儒](#)当然答应了。

在证监会的第一次职工大会上，[刘鸿儒](#)开门见山讲了两句话。

第一句话是，做我们这个工作，要有充分的思想准备，股市下跌快了下面有意见，怕被套牢；股市上涨快了，上面有意见，怕影响社会安定；不涨也不跌，上下都有意见，人家会说你办的不像市场，因此永远是会有意见的。

第二句话是，我们是第一代拓荒人，没有现成的经验可参考。我们的任务就是开荒、修路、铺轨道，基础打好了，后来人就可以稳稳当地开快车了。这是我们应有的思想准备，也是光荣的职责。换句话说，挨骂是肯定的，挨了骂但给后人打下了好的基础，提供了好的条件，开出一条好路来，也是我们的幸福，这是值得的。

王波明——推动证券市场前进的“联办”

时任央行副行长的刘鸿儒，被朱镕基专门请到上海参加那次会议。刘鸿儒把“联办”介绍给了朱镕基：“北京有拨年轻人，就是搞证券交易所的。”朱镕基说：“好啊，把他们请来，我给他们解决户口。”

所谓“联办”，是北京证券交易所研究设计联合办公室。1988年4月，两个留美学者王波明和高西庆带着《关于促进中国证券市场法制化和规范化的政策建议》从纽约华尔街回到了北京，为建立中国证券市场而奔走呼号。

据说，王波明曾这样回顾那段日子：“人往往是被预期所驱使，开始想得难点好。我和高西庆约定，如果五年以后干不成，我们就一个去修自行车，一个去卖包子。”

1990年1月，王波明、高西庆等人开始参与筹建上海证券交易所的工作。之后的两三个月里，他们又跑到深圳参与深交所的筹备。不过，当时的王波明和高西庆作为留学生，其实在海外也难以全面接触整个交易所的运作过程。所以交易所早期的制度、规则、交易模式等等，并没有成熟的蓝本，完全是摸索出来的。

王师勤——创建新中国第一家证券媒体

在深交所正式成立之前，政府的智库和民间的研究机构已经开始对股票市场的理论进行研究。

王师勤，中国社科院经济学博士，师从我国著名经济学家于光远。1989年，正在撰写博士论文的王师勤开始对股市发生兴趣并着手开展研究。博士毕业后，王师勤毅然决然地去综合开发研究院（中国-深圳）工作。次年3月5日，深原野发行新股，广告词为“春种一粒籽，秋收万颗粟”。王师勤感到深圳股票市场已经初具雏形。同年5月中旬，王师勤向综合开发研究院领导提出两点建议：第一，办一份股市分析专刊；第二，院里拨出一些钱让研究院在深圳股市上运作。不过，两个建议都被否决。

1990年5月25日之后，只有五只股票的深圳股票市场全面飚升。王师勤于当年6月主持撰写了《引导股票投资热潮，发展深圳基础设施》的报告并提交给深圳市人民政府，率先提出企业股份制改造试点与国家产业政策倾斜重点相结合的政策建议，受到主管金融的张鸿义副市长的高度重视。综合开发研究院领导也极为鼓舞，同意王师勤办一本股市专刊的建议。在1990年7月，综合开发研究院创办了新中国第一本证券刊物——《股市动态分析》。

改革篇：时代的闯将

中国股市二十年的历史，是一部追求真理、锐意创新的改革史。改革永远不会一番风顺，改革的道路上充满荆棘。无论成功抑或失败，改革的参与者们都值得尊重与敬佩……

周道炯——“操刀上任”的第二任证监会主席

1995年3月，周道炯被任命为中国证监会主席，接替刘鸿儒。1996年12月16日，《人民日报》在当天头版发表的题为《正确认识当前股票市场》的特约评论员文章。这篇文章的特约撰稿人竟是中国证监会，而周道炯本人参与了发表的全过程。当时，正是周道炯坚持不能用中国证监会新闻发言人名义，而是提议用《人民日报》评论员名义。借助党报评论员所具备的独一无二敏感性和权威性，股市之火，瞬间被浇灭。

上个世纪90代中期，也是中国证券市场由初建阶段步入快速发展的时期，法制法规并不健全，投机气氛浓重，在周道炯任职两年多里，由他亲手批示查处的违法违规事件就有90多起，平均每个月都有两一起，而这每一次查处的背后，都会牵涉无法统计的个人以及机构的利益。

周正庆——奉行政策干预的第三任证监会主席

1997年7月12日，国务院任免一批国家工作人员，免去周道炯证监会主席职务，任命周正庆兼[中国证监会](#)主席。

从1995年出任国务院证券委主任开始，到2000年初卸任证监会主席，周正庆五年监管任职，着实经历了几番风雨；当然，并不是每个奇迹背后都有一个轰轰烈烈的故事，也许当时的他也没有意识到，1999年初自己的一份建议，竟与震动市场的“5·19”行情有着千丝万缕的联系。而“5·19”行情一举改变了当时已经调整了两年、股民亏损累累的股市困境。

1999年6月15日，《人民日报》特约评论员文章——《坚定信心 规范发展》，这篇文章则对当时由低迷转入上涨的行情给予肯定。

监管部门究竟该不该管股价，这恐怕是首任证监会主席[刘鸿儒](#)和第三任证监会主席周正庆的最大分歧。[刘鸿儒](#)认为，证监会不该管股价，股价由市场决定，证监会需要创造一个公平、法制的环境。但周正庆认为，作为证监会应当管股价，不能置之不理，不能无能为力，不能无所作为。

[周小川](#)——“无为而治”的第四任证监会主席

有人说，[周小川](#)是最有明星相的一任证监会主席：年轻新锐、海归背景、学养深厚、思维超前。1985年，[周小川](#)获清华大学博士学位，之后担任国务院体改方案领导小组成员兼中国[经济体制改革](#)研究所副所长。也正是在这一时期，[周小川](#)与[高西庆](#)、王波明这些早期中国证券市场上的风云“海归”[人物](#)相识。

与周道炯、周正庆两任证监会主席强调政府干预的作用所不同，[周小川](#)的理念是，市场能解决的就让市场去解决，只当裁判员，不当运动员，也不当教练员。

然而，2002年，市场出现暴跌，眼看赛场就要毁掉，裁判员还能在一边坐视不理么？在市场下跌之后，受到重重压力的[周小川](#)无奈重拾“调控市场”的旧业。

[史美伦](#)——“铁腕治市”的香港女强人

2001年3月，在香港市场素称“铁腕”的[史美伦](#)出任[中国证监会](#)副主席，成为新中国历史上以港澳台地区专业人士身份出任[中国证监会](#)副主席、中央政府副部级官员的第一人。[史美伦](#)履新[中国证监会](#)副主席，显然高层是希望通过她在香港监管庄家操纵的经验来规范国内证券市场环境。

果然，[史美伦](#)上任后，体现出了这位香港女性铁腕治市的一面。

当年4月，[中国证监会](#)对亿安科技公布了调查结果，对联手违规操作亿安科技股票的[广东](#)欣盛投资顾问有限公司、[广东](#)中百投资顾问有限公司、[广东](#)百源投资顾问有限公司和[广东](#)金易投资顾问有限公司作出重罚，罚没款近9亿元。

在[史美伦](#)上任后的9个月中，证监会出台了40多个法规条例和处罚决定，而亿安科技案、中科创业案、东方电子案、银广夏案及三九集团事件先后被调查和公布，也是自她上任后发生的。[史美伦](#)借此树立起了铁腕形象，也同时遭受了来自市场的责难。

[史美伦](#)希望保护中小投资者，但正是[史美伦](#)要保护的这些中小投资者，却对她存在抱怨。因为[史美伦](#)的铁腕治市，带来的是 A 股市场阵痛下跌。中小股民因此损失惨重。在他们看来，你许给他一个美好的遥远的“未来”，还不如给他一个温暖的“现在”。这一点恐怕时至今日，[史美伦](#)仍然会感到不解。

洪磊——从基金业“叛徒”到基金监管者

2000 年前后，A 股市场依旧沿袭着十年来题材、故事主导下的市场。市场投资理念并没有发生根本的变化。在 1999 年至 2000 年的行情中，如果投资者坚持价值投资理念选择那些价值型股票，却只能在一旁孤独地等待，与这一轮牛市无缘。基金行业同样有这样的另类，时任嘉实基金管理公司总经理的洪磊正是其中的代表。

2000 年 6 月 12 日，根据总经理洪磊的提议，嘉实基金管理公司以公司的名义，提请[中国证监会](#)审查公司董事王少华的任职资格。在未得到结果的第二天，洪磊把录音带交给了《中国证券报》一位记者，嘉实基金管理公司内部斗争全面公开化。又过了两天，嘉实基金管理公司召开董事会，王少华获董事长马庆泉授权主持会议，通过了罢免总经理洪磊的决议。

2001 年 6 月 29 日，[朱镕基](#)总理亲自提名洪磊为证监会基金监察部副主任。7 月 9 日，洪磊正式履新。对此，坊间还有一个有趣的传闻，说是[朱镕基](#)在此事的发展过程中说了一句极富黑色幽默的话，“你们不让他发财，我来让他当官！”

直到今天，洪磊还一直站在监管者的角度，努力实践自己的基金理想。

尚福林——“开工没有回头箭”的第五任证监会主席

2002 年 12 月 27 日，尚福林接替[周小川](#)出任证监会主席、党委书记。

从尚福林担任证监会主席后，A 股市场再无牛市，2003 年的“五朵金花”行情充其量算作局部牛市或者熊市中的反弹而且极为短暂。“尚福林的含义就是上涨幅度为零。”来自坊间的调侃看出，投资者将市场长期低迷归咎于以尚福林为代表的监管层的不作为。

然而，在 A 股市场屡创新低、市场信心趋于崩溃的时刻，尚福林终于还是出手了。2005 年 4 月 29 日，[中国证监会](#)发布了《关于上市公司[股权分置改革](#)试点有关问题的通知》，宣布启动[股权分置改革](#)试点工作。

如今来看，[股权分置改革](#)是我国证券市场制度的一大创举，具有划时代的意义

失意篇：曾经的大佬

中国股市二十年的历史，是一部制度、规则不断完善的监管史。在制度的准绳下，记录着多少失意者的悲戚，资本枭雄的起落沉浮……

[管金生](#)——悲情万国

上世纪 80 年代后期，[邓小平](#)视察[上海](#)，并表示了把[上海](#)外滩建成东方华尔街这一构思。[管金生](#)热血沸腾。他一夜不眠，奋笔疾书，下笔万言，阐述创建中国证券市场之重要性，并请愿作第一个吃螃蟹的人。他的建议被接纳，并被批准“试点”。1988 年 2 月，他负责筹建[上海](#)第一家证券公司——万国证券公司。

[管金生](#)认为要想与国际大券商并肩，必须更多地雇用那些聪明、能够将市场视为一门“严谨的科学”的交易员。然而，正是这样一个金融家，在 1995 年，遭遇到了人生中的“滑铁卢”，问题恰恰出在他最重视的聪明、能够将市场视为一门“严谨的科学”的交易员身上。

1996 年 4 月，万国不得不与它当年最强劲的竞争对手申银证券公司合并。1997 年 1 月，[管金生](#)被[上海](#)市高级人民法院判处有期徒刑 17 年。

2003 年，已到花甲之年的[管金生](#)保外就医，在家中休养。

[阚治东](#)——从申银到南方

327 国债事件后，申银证券也因此收购了万国证券，[阚治东](#)一跃成为申银万国证券的总裁。1997 年 6 月 13 日，《人民日报》发表题为《维护市场秩序、保护投资者合法权益：一批违规银行、证券公司、上市公司及其负责人受到严肃处理》的文章。有关部门决定对海通证券公司董事长兼总经理李惠珍、申银万国证券公司总裁[阚治东](#)、广发证券公司总经理马庆泉做出免职和记大过处分。对上述 3 家证券公司分别处以罚款，并暂停股票自营业务 1 年。”

2002 年 6 月，[阚治东](#)重出江湖，任南方证券总经理。留给[阚治东](#)的时间实在太少。面对混乱的管理和巨额的窟窿，[阚治东](#)有些绝望了。

2003年9月末，[阚治东](#)提出辞职。2004年1月2日，南方证券被行政接管。2005年3月，辞任南方证券公司总裁职务一年多的[阚治东](#)突然被深圳警方逮捕。庭审结束后，罗湖区检察院以事实、证据有变化为由要求撤回起诉，罗湖区法院于4月初裁定准许撤诉。最终，[阚治东](#)被宣布无罪。

然而，昔日[上海](#)滩证券三猛人之一的[阚治东](#)在证券行业的演出终于谢幕了。或许，一个时代也就这样结束了。此后，不甘寂寞的[阚治东](#)再度投身创投行业，依旧与资本市场相伴，而他的第一笔资金，竟是来自昔日的好友，上交所创始人——[尉文渊](#)。

张国庆——梦断君安王朝

1992年初，张国庆创办君安证券。在此后的“君万风波”中，张国庆因与王石的对战而声名鹊起。有数据称，1993年至1998年间，君安证券共为100多家企业承担A股、B股上市及配股业务，筹资总额近300亿人民币。

2000年，君安事件调查完毕，张国庆因为“虚假注资”和“非法逃汇”等罪名入狱。张国庆被捕后长达两年多的时间里，外界鲜有其消息。

有人曾经感慨，假如张国庆的MBO晚个两三年，他或许不但不会有如此下场，反而成为竞相歌颂的英雄也未可知。试问，从这个世纪初开始的MBO热潮，让多少国有企业的经营者一夜之间摇身一变，成为坐拥亿万富豪，同时还享尽殊荣美誉。然则，历史终究容不得假设，张国庆恐怕也只有哀叹自己生不逢时了。

2002年，张国庆出狱后重现江湖。同年，由君安旧部组成的华林证券挂牌经营，据说，华林证券的“人脑和电脑都来自君安”，因而被称为“小君安”，时任总裁的高洪星和两名副总

杨扶平、张军都出自君安证券。张国庆则筹建深圳市九夷投资有限责任公司，以大股东的身
份在幕后操作。九夷投资 2003 年初在“华立控股”、“南天信息”等多家股票上有资本运作，
不过并未引起大的震动。

吕梁——中科创业的倒塌

从九十年代一路走过来的证券市场投资者，几乎无人不知道“庄家”这个词。那时的投资
者对于“庄家”是“又爱又恨”。投资者希望跟庄“坐轿子”，但庄家凶猛的洗盘、出货却常常令
投资者痛苦不堪。“坐庄”行为严重扰乱了市场秩序，损害了投资者尤其是中小投资者的合法
权益。

2003 年 4 月 1 日，备受市场关注的“中科创业”操纵证券交易价格案一审宣判，以操纵证
券交易价格罪判处上海华亚实业发展公司罚金人民币 2300 万元；以操纵证券交易价格罪分
别判处丁福根、董沛霖、何宁一、李芸、边军勇、庞博等 6 名被告人 4 年至 2 年零 2 个月有
期徒刑，并对丁福根、边军勇、庞博分别处罚金 50 万元至 10 万元。

事实上，中科创业真正的幕后庄家是吕新建与朱焕良，在宣判中称“均另行处理”。

“中科创业”操纵证券交易价格案之所以具有标志性意义，因为这代表着监管层严打股市
“庄家”的坚定决心，并且直接引发了世纪中天、徐工科技等一批庄股的崩盘。

唐万新——德隆的宿命

1997 年，德隆系已经初具规模，新疆屯河、湘火炬、合金投资构成了德隆系的三驾马车。
1998 年 8 月，唐万新在上海召开新疆德隆董事局扩大会议。根据起诉书，唐万新进一步明
确了“集中持股”方案。据唐万新说，集中持股的理念源自巴菲特。

2004年12月17日，唐万新因公开对涉嫌变相吸收公众存款和操纵证券交易价格非法获利罪被正式拘捕。2006年4月29日，在这起被称作是建国以来最大的金融证券案件中，唐万新被武汉市中级人民法院以非法吸收公众存款罪、操纵证券交易价格罪，被判处有期徒刑8年，并处40万元罚款。德隆系三家核心企业[新疆](#)德隆（集团）有限责任公司与德隆国际战略投资有限公司因“操纵证券交易价格罪”则各被处以50亿元的巨额罚款，[上海](#)友联管理研究中心有限公司因“非法吸收公众存款罪”被罚款3亿元。

唐万新在自辩时认可起诉书的大部分事实，在最后陈述里他表达了道：“负罪感强烈，完全服从法院的判决。”

据说，上世纪90年代初，唐氏兄弟尚在[新疆](#)创业的时期，曾有算命大师预言，唐万新在40岁那年将一贫如洗。当时，唐万新哈哈一笑。不曾想，一语成谶。

魏东——神秘的涌金系

1995年国债风波中，其中一位代表中经开出战的操盘手正是后来成为“涌金系”掌门人的魏东。有人说，魏东是一位金融天才，事实的确如此。魏东当时不过还是二十多岁的毛头小子，却已经身担重任。除了与生俱来的天赋和专业的教育背景外，出身名门也是魏东成功的关键因素。

魏东的父亲魏振雄，1957年毕业于莫斯科财政学院会计专业，1971年以前在财政部从事会计制度设计工作，1971年到高等财经院校任教，后为中央财经大学教授，在中国财经界具备一定的威望和较强的人脉。

据坊间传言，魏东的父亲魏振雄教授在大战前一天就在财政部开会，从会计司打印室里亲自拿了一份本来属于国家最高机密的关于“保值贴补率”提高到 12.98% 的红头文件回家给儿子看。而这一确定的信息直接导致了空方另一领军人物——辽国发董事长高岭的“空翻多”。当然，此种传言，随着 2008 年魏东以自杀方式辞别人世后，便再也无从验证。

见证篇：永恒的瞬间

作为新中国第一家证券媒体，《股市动态分析》杂志创刊于 1990 年 7 月，甚至早于沪、深证券交易所的诞生。二十年来，她见证了中国证券市场的一个个精彩瞬间，也将继续守望中国证券市场的未来……

王师勤——倡导“价值投资”第一人

1991 年 9 月，当时的股市已经持续下跌了整整 10 个月。王师勤统计了深圳市场五只股票的跌幅，深发展下跌 72%，万科下跌 71%，金田下跌 66%，安达下跌 79%，原野下跌 63%。他同时计算了五只股票的市盈率，大多数股票市盈率为 10 多倍。王师勤认为，在这样的价格上买入股票长期投资是划算的。

于是，在 9 月 8 日出版的《股市动态分析》杂志上，王师勤博士以笔名“车布正”发表了《克服贪婪恐惧心理、树立长线投资观念》一文，这篇文章也是中国股市中最早的系统阐述价值投资和长期投资理念的文章。

此后的一个月，深圳股市开始走出低谷，逐步回升。当然，股市的企稳并非基本面的原因，而是相关部门的救市举措发挥了作用。但不管如何，价值的显现为市场构筑底部提供了坚实的基础。

黎东明——发明炒股术语“抄底”

黎东明，新中国第一批股评家的代表，《股市动态分析》最早的一批专栏作者之一。上世纪 90 年代中期，中国股评界呼风唤雨的[人物](#)。黎东明的股评语言通俗、分析客观，很受股民的欢迎。1993 年《南风窗》把他和古思平、余嘉元一起并称为深圳股市三剑客。

1992 年 9 月，黎东明在《股市动态分析》杂志上发表了《抄底大军蠢蠢欲动》一文，发明了炒股术语“抄底”一词，此后抄底成为股票投资中使用频率最高的词汇。

黎东明说，发明这个词还是费了一番心思的。“像古代的满门抄斩哪、文化大革命的抄家呀……股市不是顶和低吗……”想到这里，黎东明发明了“抄底”。

阮华——第一位证券节目主持人

上世纪 90 年代初，在深圳股票市场中，一股颇有影响的力量是民间投资人自发组成的“股市沙龙”。一些早期参与股市场外交易的民间人士在深圳市福田区园岭新村一带组建了“股市沙龙”。黎东明和阮华等早期的投资者正是当时股市沙龙最具影响力的领导者。有人说，第一个股市沙龙的最成功之处，不在于这里走出了多少百万富翁、千万富翁，而是在于诞生了新中国第一代股评家。

阮华早期经常担任“股市沙龙”的主持人并应邀担当《股市动态分析》的专栏作者，后来成为了中国内地最早的证券节目电视主持人。从报纸的文艺编辑转而走进新兴的证券市场，阮华那温文平易的风格、机智生动的语言以及流畅优美的文笔，给广大股民留下了深刻的印象。

时至今日，阮华先生依然笔耕不辍，成为《股市动态分析》杂志连续撰稿时间最长的专栏作者。

殷克胜——首提三项救市对策

1991年新年开市后，大势已去的深圳股市并没有止住下跌的步伐。整个下跌一直持续到1991年9月。在这个过程中，各方人士对于深圳股市的危局进行了充分的反思。

1991年1月，中国综合开发研究院（深圳）副研究员殷克胜在《股市动态分析》杂志上撰写《当前股市波动的分析与对策》一文，提出放开股价、取消印花税、明确上市公司利润分配方案等措施稳定投资者信心。这也是中国证券市场第一次出现针对股灾的组合性政策建议。殷克胜提出的三项对策、尤其是后两项对策在此后二十年中国股市的数次牛熊轮回中被管理层广泛运用于调控市场。

如今，担任金鹰基金管理公司总经理的殷克胜仍在证券投资的道路上执著前行。

佳圳——“深圳只有一个深交所”

1994年以后，深圳股市的发展开始落后于[上海](#)市场。沪强深弱的格局开始出现。

时至1995年，时任深圳市副市长的武捷思在不同场合提出，要搞活深圳证券市场并准备推出一系列活跃、发展、规范证券市场的措施。引发武捷思触动的，是《股市动态分析》在6月11日以“本刊特稿”形式发表的《深圳，只有一个深交所！——强烈呼吁深圳市政府领导和证券主管部门正视深圳证券市场的问题》一文。文章指出，深圳证券市场地位的改变，已经离人们的期望越来越远，深圳证券市场的管理体系已经显露出相当多的弊端，却仍未得到有效解决。

文章言辞激烈、笔锋犀利，文章署名佳圳，透出作者对于深圳市场的期待。正是这篇文章引起了深圳市领导对于深交所和深圳市场更多的担忧。

在问计深圳证券业以及证券研究界之时，《股市动态分析》杂志撰写并发表了《深圳证券市场的问题研究及解决思路》一文，提出了减免投资者费用、改革深圳登记制度和登记公司、扶持一到两个全国性龙头券商、扶持上市公司、理顺管理体制加强领导班子、开设指数期货、设立证券市场发展基金会等多项措施。

鲁兆——“5·19”行情的预见者

在 1999 年之前，国内并没有出现真正的技术派领袖人物。而所谓时势造英雄，就在 1999 年 5 月，A 股市场两年熊市的末端，一位技术派分析家由于精确预测了“5·19”行情而一举成为证券界公认的中国股市预测第一人，他就是《股市动态分析》的专栏作者鲁兆先生。

《一个操盘手的自白》中曾这样描写，“5·19 行情来得很突然，在一个沉闷的初夏午后，阿里巴巴之门就这样悄然开启。两个星期前，一个叫鲁兆的老人，已经提前预见并向我们告知了这个日子，甚至精确到了分钟。这个市场让我们热爱的一个重要的原因，就是在不经意间，你就会和奇迹擦肩而过，并支撑你继续走下去。那种天外青天、云波诡旎的情景，让我们认识到自身的局限，并继续追求更高的境界……”

至今，鲁兆先生仍坚持在《股市动态分析》上撰写文章，成为最受读者欢迎的专栏作者之一。

第一节 我国房地产制度改革与市场发展的历程

【内容提要】改革开放 30 年以来，中国房地产市场的发展变化大致经历了初步形成、房地产过热、市场调整、培育新的经济增长点、宏观调控 5 个时期。中国房地产市场的发展壮大，主要得益于城镇住房制度改革和城镇国有土地使用制度改革。本章对中国房地产制度改革与市场发展进行了评价和展望，包括改革发展的成就、基本经验、存在的问题、未来趋势和政策建议。

我国改革开放之后房地产市场的发展壮大，主要得益于两大制度改革：一是城镇住房制度改革，简称住房制度改革或者房改；二是城镇国有土地使用制度改革，简称土地使用制度改革。通过上述两大制度改革，主要形成了土地使用权出让和转让市场，新建商品房买卖市场，存量房（也称二手房）买卖和租赁市场，房地产抵押以及房地产开发、估价、经纪、物业管理等经济活动也很活跃；房地产不仅是基本的生产要素或者生活资料，而且成了家庭财产的重要部分，既是一种商品，也是一种资产，甚至是投资、投机的主要对象；房地产市场规模越来越大，其发展变化不仅影响金融安全和社会稳定，而且影响整个国民经济的健康运行，政府一方面要培育和发展房地产市场，一方面又要调控和驾驭房地产市场。

第一节 我国房地产制度改革与市场发展的历程

回顾改革开放 30 年来我国房地产市场的发展变化，大致可分为以下 5 个时期：一是初步形成时期（1978~1991 年），二是房地产过热时期（1992~1993 年），三是市场调整时期（1994~1997 年），四是培育新的经济增长点时期（1998~2002 年），五是宏观调控时期（2003~2007 年）。

一、初步形成时期（1978~1991 年）

1978 年之前的二十多年中，我国几乎没有房地产市场，没有房地产业，只有建筑业。1978~1991 年，随着住房制度改革和土地使用制度改革的启动与推进，房屋和土地既是产品和资源，又是商品和资产的认识由浅入深，房地产价值逐渐显化，房地产市场初步形成。

1. 住房制度改革的启动与推进

改革开放之前，城镇住房主要由国家投资建设；建好的住房不出售，主要是通过职工所在单位，按照工龄、职务、学历等打分排队进行分配；对于分配后的住房，只收取象征性的、近乎无偿使用的低租金。这种住房制度通常被概括为“国家统包住房投资建设，以实物形式向职工分配并近乎无偿使用的福利性住房制度”。在上述住房制度下，不仅住房建设投资“有去无回”，不能循环和周转，而且收取的低租金不够支

付住房的日常维修和管理费用，住房建设以及维修和管理成了国家的沉重包袱，职工对住房形成“等、靠、要”的观念，抑制了个人对住房的投入，城镇住房紧张问题日益突出。到1978年，城镇人均居住面积由1949年的4.5m²下降到了3.6m²，缺房户869万户，占当时城镇总户数的47.5%。

“文化大革命”结束之后，改善人民居住条件的问题开始引起中共中央、国务院领导的高度重视。1978年9月，邓小平提出：解决住宅问题能不能路子宽些，比如允许私人建房或者私建公助，分期付款，把个人手中的钱动员出来，国家解决材料，这方面潜力不小。1980年4月，邓小平在关于建筑业和住宅问题的谈话中，指出了城镇住房体制的基本走向。邓小平的讲话打破了传统的住房公有制、福利制观点，描绘出了住房新制度的基本蓝图。1980年6月，中共中央、国务院在批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》中正式提出实行住房商品化政策，准许私人建房、买房、拥有自己的住宅，不仅新建住宅可以出售，现有住宅也可以出售。从此，拉开了住房制度改革的序幕。

住房制度改革的实践，始于1979年，从新建住房全价出售起步。1979~1991年，住房制度改革经历了公房出售试点、提租补贴试点和全面起步三个阶段。第一阶段，公房出售试点。1979年，国家城建总局决定试行把新建住房以土建成本价向居民出售，选择西安、南宁、柳州、桂林、梧州5个城市进行试点。到1981年，全国有23个省、自治区、直辖市的60多个城市，以及部分县镇开展了这种新建住房出售工作。1982年4月，国家建委、国家城建总局选择郑州、常州、四平、沙市4个城市进行新建住房补贴出售试点。在总结经验的基础上，城乡建设环境保护部在1984年10月向国务院提出了《关于扩大城市公有住宅补贴出售试点的报告》。到1985年底，全国共有27个省、自治区、直辖市的160个设市城市和300个县镇开展了补贴出售公房的试点，共出售住房1092万m²。

第二阶段，提租补贴试点。补贴售房在一定程度上解决了当时城镇居民经济承受能力较低的问题，但在试点中也出现了一些问题，到了1986年初新建公房补贴出售的改革因受到广泛批评而停止。1987年，国务院相继批准烟台、蚌埠、唐山3个城市以提租和补贴持平为原则，大幅度提高租金，同时给予相应补贴的住房制度改革方案。在总结试点城市经验的基础上，以1988年第一次全国住房制度改革工作会议为标志，形成了以提租补贴为核心的第一个全国性的住房制度改革方案。截至1990年，全国共12个城市、13个县镇和一批企业出台了以提租补贴为主要内容的房改方案。

第三阶段，住房制度改革全面起步。以提租和补贴总量平衡为基本思路的房改方案对既得利益触动很大，在实际操作中面临多重阻力，难以全面推开。1991年6月，国务院发布了《关于继续积极稳妥地推进城镇住房制度改革的通知》，提出了分步提租、交纳租赁保证金、新房新制度、集资合作建房、出售公房等多种形式推进住房制度改革的思路。同年10月，召开了第二次全国住房制度改革工作会议，提出了“多提少补”或小步提租不补贴的租金改革原则，指出房改“贵在起步”。同年11月，国务院办公厅转发了国务院住房制度改革领导小组《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》，明确了住房制度改革的指导思想和根本目的。这些推动了全国特别是大城市的住房制度改革，标志着房改已从探索和试点阶段，进入全面推进和综合配套改革的新阶段。

2. 土地使用制度改革的启动与推进

影响房地产市场发展的土地领域的改革，主要是城镇国有土地使用制度改革。改革开放之前，我国采取行政划拨方式，把城镇国有土地无偿、无限期地分配给单位和个人使用，不允许土地使用权作为一项财

产权利流转。这种土地使用制度通常被概括为“行政划拨，无偿、无限期、无流动的土地使用制度”。这种土地使用制度完全排斥地租规律、市场机制对土地利用的调节作用，致使土地在经济发展中不能更好地发挥作用，特别是人们都想占好地、多占地，导致土地大量浪费，城市基础设施建设投资不能通过其带来的土地增值得到回收，政府被戏称为“捧着金饭碗讨饭吃”，导致城市基础设施和城市面貌长期落后。

改革最初是采取收取场地使用费或土地使用费的做法，改变土地长期无偿使用的局面。进一步是建立土地市场，将土地使用权与土地所有权分离，实行土地使用权有偿出让和转让制度。这种改革较为具体的进程如下：

第一，收取场地使用费或土地使用费。对土地实行有偿使用开始于向中外合营企业收取场地使用费。1981年11月，广东省五届人大常委会通过《深圳经济特区土地管理暂行规定》，自1982年1月1日起，深圳经济特区按照土地不同等级向土地使用者收取不同标准的土地使用费。从1984年起，抚顺、广州等一些城市也先后推行。1988年9月，国务院发布《城镇土地使用税暂行条例》，规定自1988年11月1日起，向城市、县城、建制镇、工矿区范围内使用土地的单位和个人征收土地使用税，各地制定的土地使用费办法同时停止执行。但是，《城镇土地使用税暂行条例》不影响各地依法制定的对外商投资企业和外国企业在中国境内用地计收土地使用费办法的执行。

第二，开展土地使用权有偿出让和转让试点。1987年下半年，深圳经济特区大胆尝试把单一行政划拨分配土地变为协议、招标、拍卖出让等多种分配方式，把土地使用权由不能流转变为可以转让。其中，1987年9月9日，率先采取协议方式，成功出让了一宗国有土地的使用权；9月26日首次采取招标方式，12月1日首次采取拍卖方式，各出让了一宗国有土地的使用权。这就大大创新了土地使用制度，将土地使用制度改革推向了一个新阶段。随后，珠海、福州、海口、广州、厦门、上海等城市也开展了土地使用权出让和转让试点。

第三，制定地方性的土地使用权有偿出让和转让法规。为了使土地使用权有偿出让和转让活动有法可依，1987年11月，上海市人民政府率先发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》。12月，含有土地使用权有偿出让和转让规定的《深圳经济特区土地管理条例》获广东省人大常委会通过。1988年，海口、厦门、广州、天津等地相继发布了土地使用权有偿出让和转让的有关办法或规定。

第四，修改宪法和土地管理法。1988年4月，七届全国人大第一次会议通过了宪法修正案，规定任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地，土地的使用权可以依照法律的规定转让。同年12月，《土地管理法》也作了相应修改，并规定“国家依法实行国有土地有偿使用制度”。这为土地使用制度改革的全面推进和深入发展提供了法律保障。

第五，制定全国性的土地使用权有偿出让和转让法规。1990年5月，国务院发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，对土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止以及划拨土地使用权等问题作了明确规定。同时还发布了《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，允许外商从事土地成片开发经营活动。这就使土地使用权有偿出让和转让的法规更趋完善，并构造出了有中国特色的土地市场基本框架。

3. 房地产市场初步形成

1987年10月，中共十三大报告首次提出了建立房地产市场，确立了房地市场的地位和作用，促进了房地产市场的发展。1988年3月，七届全国人大第一次会议上《政府工作报告》提出：“结合住房制度的改革，发展房地产市场，实行土地使用权的有偿转让。”这又进一步促进了房地产市场的发展。

商品房建设、销售、购买以及存量房买卖和租赁活动不断出现，逐步形成了新建商品房买卖和存量房买卖、租赁市场；政府有偿出让土地使用权并允许土地使用权转让的一系列政策和改革，使土地使用权出让和转让市场开始形成。1987年7月，经武汉市人民政府批准，武汉市房地产交易市场正式开业。这个市场被称为是全国大城市中开办的第一家市一级的房地产经营场所。到1988年上半年，全国成立了近200个房地产交易所、交易市场或交易中心。

1989年下半年开始，房地产市场进入低潮；1990年下半年至1991年上半年，逐渐恢复；1991年下半年开始，随着全国政治稳定、社会稳定、经济形势好转，迅速回升。1991年末，房地产业各项经营指标接近1988年的水平。从总的情况看，这个时期的房地产市场仍处于发育阶段，市场功能还不健全，市场机制还不完善，交易行为还不规范，市场管理还很薄弱。

二、房地产过热时期（1992~1993年）

1992年下半年至1993年上半年，我国许多地区骤然掀起了房地产热潮，房地产开发公司急剧增加，房地产开发投资高速增长，以炒地皮、炒项目为主的房地产市场异常活跃，在部分地区，主要是海南、广西北海，房地产开发出现过热，形成了较严重的房地产泡沫。

1. “房地产热”的形成和表现

1992年春邓小平发表视察南方重要谈话，同年10月党的十四大明确我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。同年11月，国务院发出《关于发展房地产业若干问题的通知》，首次勾画出了房地产市场体系框架：房地产一级市场即土地使用权的出让，房地产二级市场即土地使用权出让后的房地产开发经营，房地产三级市场即投入使用后的房地产交易，以及抵押、租赁等多种经营方式；提出了一系列推动房地产业发展的政策措施，包括进一步深化土地使用制度改革、继续深化城镇住房制度改革、完善房地产开发的投资管理、正确引导外商对房地产的投资、建立和培育完善的房地产市场体系等。

在改革开放新高潮的大环境中，房地产价格放开，许多政府审批权力下放，金融机构开始大量发放房地产开发贷款，土地开发和出让规模迅速扩大，1992年开始出现了“房地产热”。（1）房地产开发公司急剧增加。1992年底，全国共有房地产开发公司12000多家，是1991年底的3倍。大量的房地产开发公司集中在沿海，广东、海南、上海、江苏的房地产开发公司占全国房地产开发公司总数的44%。（2）房地产开发高速增长。1992年，全国完成房地产开发投资731亿元，比上年增长117%；开发土地面积2.334万公顷，比上年增长175%；新开工商品房屋面积11460万m²，比上年增长78.1%。（3）房地产市场十分活跃，价格大幅上涨。1992年，销售商品房屋面积4288.86万m²，比上年增长40.4%。商品房屋平均销售价格1050.03元/m²，比上年上涨30.93%。（4）土地出让大幅度增长，1992年全国共出让土地2.2万公顷，是1991年前出让土地总量的11倍。

1993年1~6月，全国房地产开发在1992年高速增长的基础上继续高速增长，房地产开发公司从1992

年的 12000 多家增加到近 20000 家，房地产开发投资比 1992 年同期增长 143.5%，新开工商品房屋面积比 1992 年同期增长 136%。另外，1992 年房地产业发展中心主要在珠江三角洲地区，1993 年开始北移，形成沿海、沿江到内陆开放城市的多元化格局。

从海南的情况看，1992 年 6 月后，随着全国经济形势好转和海南要“大改革、大开放、大建设，使国民经济超常规发展”，开始走向高速发展期。1992 年初，国内外一些实力雄厚的大公司要求到海南注册，至 1993 年 8 月，房地产开发企业达到 10000 家以上。商品房非常畅销，已竣工的商品房，除一些边远、交通不便或少数县城所建的少量商品房外，其余的已销售一空，还出现了购买商品房的预购金的现象。海南的房地产市场急剧升温，房地产价格节节攀升。到 1993 年底房地产泡沫开始破裂。

2. 房地产过热的危害和治理

1992~1993 年房地产开发投资过热，不仅加剧了钢材、水泥、木材等建筑材料的供需矛盾，带动了其价格较猛上涨，而且由于挤占了过多的建设资金，致使一些国家重点建设项目资金不足。内地资金纷纷流向沿海地区的房地产市场，沿海地区的房地产价格猛涨，不断高涨的房地产价格又加速了外部资金的流入，最终导致国民经济发展严重失衡。

1993 年 6 月，中央召开经济工作会议，作出了对经济进行宏观调控的决定，中共中央、国务院还下发《关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》，采取 16 项加强和改善宏观调控的措施。中央明确针对房地产提出，对于挪用资金参与炒房地产的企业要减少以至停止贷款，对各类房地产开发经营机构进行一次全面检查，抓紧制定房地产增值税和有关税收政策，严格执行财政部《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行办法》，购地后一年内投入的开发资金不足购地费 25%的要收回土地，金融机构和土地管理部门一律不得开办开发经营房地产的公司，房地产开发投资必须纳入固定资产投资计划，高档宾馆、写字楼、度假村等要下决心停缓建，等等。

1993 年下半年以后，随着宏观调控各项措施的落实，全国房地产开发的增长速度明显放缓。从 1993 年 1~6 月房地产开发投资比 1992 年同期增长 143.5%，而全年比 1992 年增长 124.9%来看，下半年房地产开发投资有明显回落。1993 年全国商品房屋平均价格比 1992 年上涨 21.94%，比 1992 年的上涨率 30.93%回落了近 9 个百分点。到 1993 年底，海南、北海等房地产过热地区，房地产泡沫破裂，出现了一片萧条的惨状。

1993 年 11 月，党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出要规范和发展房地产市场，实行土地使用权有偿有限期出让制度，对商业性土地使用权的出让，要改变协议批租方式，实行招标、拍卖。同时加强土地二级市场的管理，建立正常的土地使用权价格的市场形成机制。通过开征和调整房地产税费等措施，防止在房地产交易中获取暴利和国家收益的流失。控制高档房屋和高消费游乐设施的过快增长。加快城镇住房制度改革，控制住房用地价格，促进住房商品化和住房建设的发展。

3. 房地产过热后的反思

房地产过热对国民经济造成了一定影响，给部分房地产市场参与者造成了经济损失，但也反映出住房

商品化、社会化、市场化的巨大发展潜力，以及对房地产市场进行有效引导的必要性。

许多房地产开发商进入海南，着眼点不是瞄准社会需求而是热衷于炒作，企图通过倒地皮、卖项目、炒楼花，在击鼓传花式的炒作过程中牟取暴利。当炒作的链条断裂后，遗留下来的是资金沉淀、债务纠缠、工程停工、土地闲置。1998年底，海南省共有被圈占而长期闲置的建设用地 23788.5 公顷；长期无人问津的积压空置商品房 455.76 万 m²；停缓建工程 603 宗，原规划报建面积 1631 万 m²；积压房地产占压的资金有一半以上是金融资产，其中工、农、中、建 4 家国有商业银行在海南积压房地产上的资金有 430 多亿元，如果再加上非国有商业银行的其他金融机构、其他企业的投资、施工企业的垫资、材料款以及预交的购房款等，估计占压的资金有 800 多亿元。

1999 年 7 月国务院批准了《处置海南积压房地产试点方案》，2002 年 10 月批准了《处置海南省积压房地产补充方案》。在运用国家给予的行政确权、税收优惠、返还土地出让金、核发换地权益书等政策措施下，到 2006 年用了近 8 年的时间才基本消除了泡沫经济时期留下的隐患。通过总结，人们从痛苦的教训中清醒过来，认识到坚持以消费需求为中心是保持房地产业持续健康发展的根本保证；要坚持以消费需求为中心，必须注重面向百姓、面向未来，把这“两个面向”作为房地产开发的出发点和立足点。

三、市场调整时期（1994-1997 年）

1994 年继续 1993 年下半年的宏观调控。1995~1997 年仍然实施适度从紧的财政政策和货币政策。但从 1996 年开始，经济已由短缺转变为相对过剩，产品卖不出去，企业停产，工人下岗；1997 年又遇亚洲金融风暴。随着整个经济出现“通货紧缩”，房地产市场进入了低潮。

1. 房地产市场的变化

1994 年 1 月，国务院发出《关于继续加强固定资产投资宏观调控的通知》，并派调查组分赴各地监督检查贯彻落实情况。这些政策措施，使固定资产投资规模得到了一定控制，全年固定资产投资总额比上年增长 30.4%，增幅比上年回落 31.4%，投资结构有了一定改善，投资效益也好于上年。1994 年全国房地产开发建设投资完成 1608 亿元，比 1993 年增长 41.3%，明显低于 1993 年的 124.9%。

1995 年 5 月，国务院发出《关于严格控制高档房地产开发项目的通知》。随着经济由热转冷，房地产市场也沉寂下来，商品房和商品住宅的价格迅速回落，并由高于 GDP 增长的状况转变为低于 GDP 增长的状况（见图 19.1）。全国房地产开发企业的土地转让收入、商品房销售收入的增长率大幅下滑，营业利润出现负增长，整个房地产开发行业处于亏损状态。商品房销售面积也处于低速发展的状态（见表 19.1）。

图 19.1 商品房、商品住宅的价格变化及其与 GDP 增长的比较

表 19.1 1994~1997 年全国房地产开发企业（单位）经营情况

受到房地产市场萧条的影响，全国房地产投资和住房建设投资也增长缓慢，1995 年的住房建设投资和 1997 年的房地产投资分别比上年有所下降。新建住宅面积也增长缓慢，其中 1994 年新建住宅面积为 3.57 亿 m²，比 1991 年的 1.93 亿 m² 增加 1.64 亿 m²；而 1997 年新建住宅面积仅为 4.05 亿 m²，只比 1994 年增加 0.48 亿 m²。从商品住宅销售面积和新建住宅面积的对比关系看，商品住宅占新建住宅的比例不高，1991~1997 年商品住宅销售面积占新建住宅面积的比例均未超过 20%，说明当时的住房供应仍以国家和单位建设为主，房地产市场仍有巨大的发展潜力。

表 19.2 1991~1997 年全国房地产投资及住房建设情况

年份	房地产投资 (亿元)	住宅建设投资 (亿元)	新建住宅面 积 (万 m ²)	商品房销售 面积 (万 m ²)	商品住宅销售 面积 (万 m ²)
1991	336	313.9	19300	3025.46	2745.17
1992	731	355.5	24000	4288.86	3812.21
1993	1938	550	30700	6687.91	6035.19
1994	2554	1287.3	35700	7230.35	6118.03
1995	3152	1052.8	37500	7905.94	6787.03
1996	3247	1636	39400	7900.41	6898.46
1997	3178	2150.9	40500	9010.17	7864.30

数据来源：历年《中国统计年鉴》。

2. 城市房地产管理法出台

1994 年 7 月，八届全国人大常委会第八次会议通过《城市房地产管理法》，自 1995 年 1 月 1 日起施行。该法的出台，对加强城市房地产管理，维护房地产市场秩序，保障房地产权利人合法权益，促进房地产业健康发展，具有重要意义。

在该法的起草和审议过程中，各方面对一些有不同意见，争议的问题主要有以下几个：房地产管理体制、是否规定“房地产权利主体一致的原则”、集体所有的土地能否出让、是否规定土地使用权的划拨方式、土地使用权的出让方式、私有房屋用地是否规定视同划拨方式取得、土地使用权的使用期限、以出让方式取得的土地使用权期满后该土地上的地上物如何处理、房地产开发期限、是否规定对房地产开发企业进行资质审查、对预售商品房的条件限制、认购商品房的再转让、房屋租赁及其租期、房地产登记发证等。

《城市房地产管理法》共七章七十二条，明确了房地产开发用地、房地产开发、房地产交易、房地产

权属登记管理等法律规定。特别是规定国家要实行五项制度：（1）国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。（2）国家实行房地产价格评估制度。（3）国家实行房地产成交价格申报制度。（4）国家实行房地产价格评估人员资格认证制度。（5）国家实行土地使用权和房屋所有权登记发证制度。该法首次对房地产中介服务机构的构成、设立条件和资格认证等制度作了规定。此后，根据《城市房地产管理法》，我国房地产方面的行政法规、部门规章、规范性文件等加快制定和完善，房地产法规体系逐步形成和健全。例如，1994~1997年，建设部发布了《城市房地产开发管理暂行办法》、《城市商品房预售管理办法》、《城市房地产转让管理规定》、《城市房屋租赁管理办法》、《城市房地产抵押管理办法》、《城市房地产中介服务管理规定》，会同人事部发布了《房地产估价师执业资格制度暂行规定》、《房地产估价师执业资格考试实施办法》，并会同中国人民银行发布了《关于加强银行贷款业务相关的房地产抵押和评估管理工作的通知》，国家工商行政管理局发布了《房地产广告发布暂行规定》等。

3. 住房制度改革的深化

为贯彻落实《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，深化城镇住房制度改革，促进住房商品化和住房建设的发展，1994年7月，国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》（以下简称《决定》），确定房改的根本目的是：建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化；加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求。房改的基本内容可概括为“三改四建”，提出住房制度改革要坚持配套、分阶段推进。近期的任务是：全面推行住房公积金制度，积极推进租金改革，稳步出售公有住房，大力发展房地产交易市场和社会化的房屋维修、管理市场，加快经济适用住房建设，到20世纪末初步建立起新的城镇住房制度，使城镇居民住房达到小康水平。

《决定》强调“加快住房建设和推进城镇住房制度改革是各级人民政府的重要职责”。首次提出建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系。在住房资金方面，首次提出全面推行住房公积金制度；发展住房金融和住房保险，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系。在公有住房出售方面，提出向高收入职工家庭出售公有住房实行市场价，向中低收入职工家庭出售公有住房实行成本价。在住房建设方面，提出加快经济适用住房的开发建设，房地产开发公司每年的建房总量中经济适用住房要占20%以上，鼓励集资合作建房，继续发展住房合作社，加快城镇危旧住房改造。

根据《决定》，1994年12月，建设部、国务院住房制度改革领导小组、财政部发布了《城镇经济适用住房建设管理办法》。为推动房改，加快城市住宅建设及解危、解困等，1995年1月，国务院住房制度改革领导小组提出国家安居工程实施方案，国家安居工程从1995年开始实施，国家安居工程住房直接以成本价向中低收入家庭出售，并优先出售给无房户、危房户和住房困难户，不售给高收入家庭。1995年3月，建设部还发布了《实施国家安居工程的意见》。

四、培育新的经济增长点时期（1998~2002年）

从1998年开始，随着把住宅业培养成为新的经济增长点的制度改革，以及各项政策措施的出台和贯彻落实，我国房地产市场和房地产业进入了新的发展时期。这个时期，全国城镇停止了住房实物分配，各项搞活住房二级市场的税费减免等优惠政策纷纷出台，住房建设加快，住房金融快速发展，住房二级市场开始活跃。

1. 培育新的经济增长点的提出

1996年，为应对我国经济出现的不景气，开始提出和寻找新的经济增长点。1996年6月，国务院总理朱镕基在国务院常务会上提出，住房建设可以成为新的国民经济增长点和新的消费热点。1997年9月，党的十五大报告提出积极培育新的经济增长点。1998年7月，国务院下发《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，明确提出“促使住宅业成为新的经济增长点”。

2. 培育住宅业成为新的经济增长点的政策措施

1998年4月，中国人民银行下发《关于加大住房信贷投入，支持住房建设与消费的通知》，指出“为促进城镇住房制度改革，把住宅业培育为新的经济增长点，中国人民银行决定进一步加大住房信贷投入，支持住房建设和消费。”要求：一要提高对住房信贷重要性的认识；二要加大住房信贷投入；三要扩大住房信贷业务范围；四要大力促进住房消费；五要积极支持普通住房建设；六要促进空置商品房的销售。规定“从1998年开始，人民银行对各商业银行住房（包括建房与购房）自营贷款实行指导性计划管理。只要借款人符合贷款条件，商业银行均可在资产负债比例要求的范围内发放住房贷款。”

1998年是房改取得关键性突破的一年。该年7月，为促使住宅业成为新的经济增长点，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，宣布从1998年下半年开始停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化。提出的深化房改的指导思想是：稳步推进住房商品化、社会化，逐步建立适应社会主义市场经济体制和我国国情的城镇住房新制度；加快住房建设，促使住宅业成为新的经济增长点，不断满足城镇居民日益增长的住房需求。深化房改的目标是：停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场。

为了配合国家房改，有效启动房地产市场，积极培育新的经济增长点，1999年7月，财政部、国家税务总局发出《关于调整房地产市场若干税收政策的通知》，规定对个人购买并居住超过一年的普通住宅，销售时免征营业税；个人购买自用普通住宅，暂减半征收契税；对居民个人拥有的普通住宅，在其转让时暂免征收土地增值税。1999年12月，财政部、国家税务总局、建设部发出《关于个人出售住房所得征收个人所得税有关问题的通知》，为鼓励个人换购住房，规定对出售自有住房并拟在现住房出售后1年内按市场价重新购房的纳税人，其出售现住房所应缴纳的个人所得税，视其重新购房的价值可全部或部分予以免税。

3. 住房建设和房地产市场的发展

培育住宅业成为新的经济增长点的政策措施实施后，全国城镇住房建设取得了迅速发展。1997年全国城镇房屋竣工面积为62490.19万m²，2002年达到93018.27万m²，增长48.85%。同时，商品房竣工面积增长更加迅速，1997年全国商品房竣工面积为15819.7万m²，2002年达到34975.75万m²，增长121.09%。商品房竣工面积占城镇房屋竣工总面积的比例也由1997年25.32%上升到2002年的37.6%（见表19.3）。1997~2002年，全国商品房新开工面积和施工面积增长更加明显（见图19.2）。

经济适用住房和廉租住房建设也得到了迅速发展。自1998年下半年开始，国家下达了第三批经济适用住房建设计划，总建筑面积2.1亿m²，投资规模1703亿元。当年经济适用住房实际开工项目4967个，施工面积1.33亿m²。到2000年，全国经济适用住房竣工面积已经超过1.1亿m²，占同期商品住宅竣工面积的20.1%。根据建设部公布的资料，截至2002年底，35个大中城市中，近一半的城市已经制定了廉租住房工作实施意见，落实了资金来源，建立了廉租住房供应对象档案和申请、审批制度。2002年底以前，

北京市进行了5次廉租住房摇号配租，998户家庭主要以租金补贴方式获得配租资格。廉租住房家庭的人均住房使用面积从配租前的2.2m²/人增加到10.7m²/人。截至2003年1月，上海市有3623户家庭落实了廉租住房房源。

随着住房金融制度的建立和实施，个人购房占住房需求的比例不断增长。2000年个人购买商品住宅1.32亿m²，占商品住宅销售面积的87.51%，而2002年1~11月个人购买商品住宅的比例达到94.3%。个人购房成为住房市场需求的主力，也带动了个人住房信贷的快速发展。四大国有商业银行个人住房贷款余额从1998年开始都经历了快速增长过程。到2001年底，全国商业性和公积金个人住房贷款余额合计已达6398亿元，是1997年底的33倍，并首次超过房地产开发贷款余额，占整个消费贷款余额的86%，见表19.4。这表明房地产信贷结构发生了重大变化。

停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，特别是大力发展住房金融等，改变了城镇居民的住房消费观念，加快了住房商品化进程，使住房需求得到释放，房地产市场规模迅速扩大。个人购买逐渐取代团体购买，个人成为商品房市场的主体。从表19.5可以看出，1997年商品住宅销售面积为7864.3万m²，2002年达到23702.31万m²，增长超过2倍。1997年商品住宅销售额为1407.56亿元，2002年达到4957.85亿元，增长超过2.5倍。

五、宏观调控时期（2003~2007年）

2003年以后，房地产投资快速增长，房地产价格大幅上涨，住房供应结构不合理矛盾突出，房地产市场秩序比较混乱，政府频繁出台了許多政策措施对房地产市场进行调控。从2003年下半年开始，政府从严把土地、信贷两个闸门入手控制房地产投资过快增长。从2005年开始，政府强调做好供需双向调节，着力采取有关政策措施稳定房价。从2007年下半年开始，宏观调控的着重点转向大力建立健全城市廉租住房制度，改进和规范经济适用住房制度，进一步采取有关政策措施抑制房地产价格过快上涨。

1. 新一轮宏观调控的启动

新一轮房地产市场宏观调控，是从2003年开始，为防止经济过热展开的，主要是对过快增长的固定资产投资进行控制，进而控制房地产投资过快增长。2003年初，我国出现了经济过热迹象。当房地产业界仍处在把住宅业培育成为新的经济增长点的氛围中时，2003年6月，中国人民银行发出了《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（银发〔2003〕121号，以下简称121号文），加强房地产开发贷款管理，严格控制土地储备贷款的发放，规范建筑施工企业流动资金贷款用途，加强个人住房贷款管理等。

121号文对房地产业界的触动很大，导致了一些房地产开发企业资金链断裂，被认为是2003年对房地产市场影响最大且当时广受争议的文件。为此，2003年8月，国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18号，以下简称18号文），要求充分认识房地产市场持续健康发展的重要意义，提出房地产业已经成为国民经济的支柱产业，指出促进房地产市场持续健康发展是保持国民经济持续快速健康发展的有力措施，对符合条件的房地产开发企业和房地产项目要继续加大信贷支持力度。18号文同时也关注“房地产价格和投资增长过快”，要求“坚持加强宏观调控，努力实现房地产市场总量基本平衡，结构基本合理，价格基本稳定”。

18号文的内容很全面，总的基调是发展房地产市场和房地产业，几乎没有提出实质性的控制房地产价

格和投资过快增长的政策措施，反映出政府当时对房地产市场发展的矛盾心态——既害怕房地产价格和投资增长过快，又希望继续拉动经济增长。121号文和18号文标志着政府新一轮宏观调控的启动，并努力寻求可行有效的措施。

2. 控制房地产投资过快增长

2003年下半年和2004年上半年，全国范围内较明显地出现了投资过热，开发区圈占土地热，钢材、水泥等建筑材料价格过快上涨，煤、电、油、运全面紧张等经济过热现象。房地产业关联度高、带动力强，房地产开发投资过快增长产生了对钢材、水泥等建筑材料的大量需求，带动了其价格上涨。2003年全国房地产开发投资比2002年增长30.33%，是前次宏观调控以来增速最快的一年（见表19.6）。2004年第一季度，全社会固定资产投资同比增长43%，比上年同期提高15.2个百分点。政府为防止经济过热，着力控制固定资产投资过快增长，进而采取了控制土地供应、加强信贷管理、提高投资门槛、严格项目审批、控制拆迁规模等一系列政策措施，控制房地产投资过快增长。

建立健全土地调控政策。为贯彻落实18号文精神，2003年9月，国土资源部发出《关于加强土地供应管理促进房地产市场持续健康发展的通知》，要求各地充分发挥土地供应对房地产市场的调控作用，切实加强对房地产开发土地供应的调控，进一步完善房地产开发土地供应政策，加大对房地产开发用地监管力度。2004年3月，国土资源部、监察部发出《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》，要求各地“在2004年8月31日前将历史遗留问题界定并处理完毕。8月31日后，不得再以历史遗留问题为由采用协议方式出让经营性土地使用权。”此举被业内称为“8·31大限”。4月，国务院办公厅发出《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》，要求切实落实最严格的耕地保护制度。2006年5月，国土资源部发出《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》，要求充分发挥土地供应的调控作用，从严审批各类非农建设用地，确保房地产调控的土地政策落到实处，严肃查处违法违规用地。8月，国务院发布《关于加强土地调控有关问题的通知》。11月，财政部、国土资源部、中国人民银行发出《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》，将新增建设用地土地有偿使用费提高一倍。

加强信贷管理。2004年8月，中国银监会发布《商业银行房地产贷款风险管理指引》，对土地储备贷款、房地产开发贷款、个人住房贷款、商业用房贷款等四类房地产贷款的风险管理作了详细规范，并规定商业银行对申请贷款的房地产开发企业，应要求其开发项目资本金比例不低于35%（121号文规定的是30%）。2007年9月，中国人民银行、中国银监会发出《关于加强商业性房地产信贷管理的通知》，重申121号文和《商业银行房地产贷款风险管理指引》的有关规定，并将121号文的“加强房地产开发贷款管理”改为“严格房地产开发贷款管理”。

提高国内企业投资门槛。为加强宏观调控，2004年4月，国务院发布《关于调整部分行业固定资产投资项目资本金比例的通知》，将房地产开发项目（不含经济适用房项目）资本金比例由20%及以上提高到35%及以上，在121号文规定的30%基础上进一步提高。2006年6月，国务院办公厅转发发改委等部门《关于加强固定资产投资调控从严控制新开工项目意见》，要求必须采取有力措施，加强固定资产投资控制，从严控制新开工项目，遏制固定资产投资过快增长的势头。2007年11月，国务院办公厅又发出《关于加强和规范新开工项目管理的通知》，指出要切实从源头上把好项目开工建设关。

限制海外热钱进入商品房流通领域。2007年10月，国家发展改革委、商务部发布《外商投资产业指导目录（2007年修订）》，对2004年11月发布的《外商投资产业指导目录（2004年修订）》在房地产

方面作了三点修订：在鼓励外商投资产业目录中删除了“普通住宅的开发建设”；在限制外商投资产业目录中增加了“房地产二级市场交易及房地产中介或经纪公司”；在限制外商投资产业目录中删除了“大型主题公园的建设、经营”。另外，在限制外商投资产业目录中仍保留了“土地成片开发（限于合资、合作）”、“高档宾馆、别墅、高档写字楼和国际会展中心的建设、经营”。这些措施有利于控制房地产投资过热、优化住房供应结构，有利于防止外商进行房地产投机和炒作而造成市场混乱。

此外，2004年6月，国务院办公厅发出《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》，要求认真落实中央宏观调控政策措施，合理确定拆迁规模和建设规模，确保2004年全国房屋拆迁总量比2003年有明显减少，凡拆迁矛盾和纠纷比较集中的地区，除保证经济适用住房和廉租住房项目等之外，一律停止拆迁。8月，建设部等四部门发出《关于贯彻〈国务院办公厅关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知〉的通知》。从此，拆迁规模得到较大控制，2004年和2005年全国城镇房屋拆迁面积同比分别下降13.59%和40%，2006年上半年同比下降15%。2007年1月，国家税务总局发出《关于房地产开发企业土地增值税清算管理有关问题的通知》，将1993年出台的土地增值税从“预征”变为“清算”，即开始实行实质性征收。

3. 稳定和抑制住房价格

停止住房实物分配以后，住房价格一直是社会普遍关注的问题，住房价格上涨过快直接影响城镇居民家庭住房条件的改善，影响金融安全和社会稳定，甚至影响整个国民经济的健康运行。2003年以后，上海、杭州、南京等少数几个城市的房价呈现快速攀升的趋势，涨幅居全国前列。之后，全国其他主要城市的房价也开始快速上涨。2004年全国新建商品房价格同比上涨15.02%，其中商品住宅价格同比上涨15.99%。相比前几年3%~5%的涨幅，房价上涨明显过快（见表19.7）。当时住房价格上涨过快虽然是局部性和结构性问题，但如不及时加以控制或处理不当，有可能演变为全局性问题。

2003年8月，国务院就关注房地产价格上涨过快，提出努力实现房地产价格基本稳定，努力使住房价格与大多数居民家庭的住房支付能力相适应。但2005年之前的房地产市场调控，由于着重于控制房地产投资过快增长，其稳定房价的成效不大。特别在2005年第一季度，一些地区的住房价格形成了快速攀升的态势。在这种背景下，房地产市场调控由单向的供应调节转向“供需双向调节”，以稳定住房价格为主。

2005年3月，中国人民银行发出《关于调整商业银行住房信贷政策和超额准备金存款的通知》，取消住房贷款优惠政策，调控开始偏向需求方面。同月，国务院办公厅下发《关于切实稳定住房价格的通知》，认识到一些地方住房价格上涨过快，影响了经济和社会的稳定发展，提出了抑制住房价格过快上涨的八项措施（简称“国八条”），将稳定住房价格提到政治高度，要求地方各级政府切实负起稳定住房价格的责任，采取有效措施抑制住房价格过快上涨。对住房价格上涨过快，控制措施不力的地区，要追究有关负责人的责任。

“国八条”提出的措施过于原则，并要求不能造成当地房地产市场大起大落，使得地方在采取措施时有所顾虑，抑制住房价格的效果不明显。2005年4月，国务院常务会议强调，必须把解决房地产投资规模和价格上升幅度过大的问题，作为当前加强宏观调控的一个突出任务。会议提出，当前加强房地产市场引导和调控要采取八项措施（简称“新国八条”）。“新国八条”的正式文件形式是国务院办公厅随后于5月9日下发的《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》。该《通知》要求做好供需双向调节，遏制投机性炒房，控制投资性购房，鼓励普通商品住房和经济适用住房建设，合理引导住房消费，促进住房价格的基本稳定和房地产业的健康发展。建设部等七部门在《关于做好稳定住房价格工

作的意见》中提出了八条意见，取消了培育新的经济增长点时期出台的一些搞活房地产市场的优惠政策，并提出了一些严厉的政策措施，包括对个人购买住房不足2年转手交易的全额征收营业税，禁止期房转让即禁止“炒楼花”，实行实名制购房。5月27日，国家税务总局、财政部、建设部发出《关于加强房地产税收管理的通知》，细化了建设部等部门《关于做好稳定住房价格工作的意见》。10月，国家税务总局发出《关于实施房地产税收一体化管理若干问题的通知》，强调对二手房交易征收个人所得税。

2005年以稳定住房价格为主的房地产市场调控，曾导致当年下半年较短一段时期内房地产交易量迅速萎缩，供求双方处于观望和僵持状态，房价上涨过快的势头得到一定抑制。但房价上涨过快的问题没有得到有效解决，并很快出现反弹。2005年，全国新建商品房价格同比上涨16.72%，超过了2004年；其中商品住宅价格同比上涨15.24%，比2004年略有下降。特别是2006年初，深圳、北京、广州等城市房价大幅度上涨，中低收入人群难以承受，增加了社会不稳定因素。依然上涨的房价进一步成为社会关注的焦点。

针对少数大城市房价上涨过快、住房供应结构不合理矛盾突出、房地产市场秩序比较混乱等问题，2006年5月国务院常务会议强调进一步搞好房地产市场引导和调控，根据当前存在的问题，进一步采取有针对性的六项措施（简称“国六条”）。“国六条”的正式文件形式是国务院办公厅随后于5月24日下发的《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》（国办发〔2006〕37号）。该《通知》要求各地区特别是城市人民政府切实负起责任，把调整住房供应结构、控制住房价格过快上涨纳入经济社会发展工作的目标责任制。

为贯彻落实“国六条”，相关部门陆续发出通知，从税收政策、信贷政策、市场监管等方面加大房地产市场调控力度。2006年5月，国家税务总局发出《关于加强住房营业税征收管理有关问题的通知》；中国人民银行发出《关于调整住房信贷政策有关事宜的通知》，贯彻落实国办发〔2006〕37号文关于个人住房按揭贷款首付款比例不得低于30%的规定。2007年9月，中国人民银行、中国银监会发出《关于加强商业性房地产信贷管理的通知》，对已利用贷款购买住房、又申请购买第二套（含）以上住房的，贷款首付款比例不得低于40%；12月，发出《关于加强商业性房地产信贷管理的补充通知》，明确了以户为单位的第二套住房认定标准。2006年7月，建设部等三部门发出《关于进一步整顿规范房地产交易秩序的通知》。

2006年7月，建设部等六部门发布《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》，规定只有外商投资企业才能购买非自用房地产。同年8月，商务部办公厅下发《关于贯彻落实〈关于规范房地产市场外资准入和管理的通知〉有关问题的通知》，就所涉及的外商投资企业审批和管理问题予以明确。同年9月，国家外汇管理局、建设部发布《关于规范房地产市场外汇管理有关问题的通知》，就所涉及的外汇管理问题予以明确。2007年同年6月，商务部、国家外汇管理局发布《关于进一步加强、规范外商直接投资房地产业审批和监管的通知》，加强了外商投资房地产企业的审批和监管。同年10月，国家发展改革委、商务部发布《外商投资产业指导目录（2007年修订）》，新增对外商投资房地产二级市场交易及房地产中介或经纪公司的限制，有助于缓解房地产投资过热和房价上涨过快的压力。

2007年9月，深圳、广州等城市开始出现房价虽然继续上涨，但成交量明显下降的现象；这使人感到房价上涨已无空间，预期开始发生转变；10月份高档商品住宅价格开始下跌，某些房地产经纪公司关闭门店或停业；之后媒体大量报道，北京、上海等城市的房价也开始趋于下降，逐渐蔓延开来。

4. 加大住房保障制度建设

早在1998年，《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》就明确提出：“最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房。”此后虽然三番五次强调，但由于种种原因，廉租住房制度

建设一直未落到实处。2007年8月，国务院发布《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（以下简称24号文），指出“住房问题是重要的民生问题”，要切实加大解决城市低收入家庭住房困难工作力度，把解决城市低收入家庭住房困难作为政府公共服务的一项重要职责，加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系。明确规定地方各级人民政府要切实落实廉租住房保障资金，把解决城市低收入家庭住房困难的“有关工作情况，纳入对城市人民政府的政绩考核之中”，“对工作不落实、措施不到位的地区，要通报批评，限期整改，并追究有关领导责任”。

2007年10月，中共十七大报告指出“居民住房”是关系群众切身利益的问题，并把它列为在看到成绩的同时也要清醒认识到的突出问题，提出必须在经济发展的基础上，努力使全体人民“住有所居”，“健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难”。11月19日，国务院总理温家宝在新加坡发表讲话说：“如果提起人民生活，我最为关注的是住房问题。”十七大报告和温家宝总理的讲话，进一步转变了地方政府GDP挂帅的观念，随着政绩导向的变化，各级政府普遍开始着力保障和改善民生。

24号文被认为是房地产市场宏观调控重心的转移，标志着政府开始把抑制房地产价格过快上涨与解决城市低收入家庭住房困难区分开来。对于高档商品住房，认识到主要靠市场调节，对其供应和价格等进行必要的调控，主要是考虑我国人口多、土地少的基本国情，以及防止利用房地产进行炒作造成市场混乱和出现房地产价格泡沫影响金融安全以至整个国民经济的健康运行。根据24号文要求，解决城市低收入家庭住房困难的配套政策陆续出台。其中，2007年10月，财政部印发了《廉租住房保障资金管理办法》。11月，建设部等九部门发布了《廉租住房保障办法》，建设部等七部门发布了《经济适用住房管理办法》。

根据24号文，2007年各地普遍开展了低收入家庭住房状况调查，逐步建立了低收入家庭住房档案。绝大多数城市进一步建立健全了廉租住房制度，改进和规范了经济适用住房制度，廉租住房保障资金逐步得到落实，廉租住房和经济适用住房建设用地的供应有了保证。截至2007年11月底，全国累计投入的廉租住房资金为154亿元。其中，2007年1至11月就投入了83.2亿元，超过了2006年以前累计投入资金总额的70.8亿元。通过政府新建、收购、改建等多个渠道，2007年廉租住房房源也得到很大程度的增加。

摘自《[发展和改革蓝皮书](#)》

住房制度改革

很多人不知道 90 年代中期住房制度改革全面回顾,其实 90 年代中期住房制度改革全面回顾很重要,搜房网为您整理 90 年代中期住房制度改革全面回顾的知识——

90 年代中期住房制度改革回顾

从 1980 年邓小平同志明确提出改革城镇住房[投资](#)、建设和分配制度的总体设想以来,住房制度改革作为城市经济体制改革的重要组成部分,率先在广大城镇展开,至今已 30 年。从 1993 年到 1998 年,我有幸参加这项工作,担任国务院住房制度改革领导小组办公室主任,深深体会到搞这项改革的艰难,几乎一直是在争议中探索前进的。当时,住房制度改革在 80 年代试点工作经验的基础上,进入全面推进、综合配套改革的阶段,取得了突破性进展。这段经历让我永远不能忘怀,既有看到老百姓通过房改改善了住房条件,发自内心的喜悦和自豪,也有不少不如意之处,尝尽了酸甜苦辣,值得总结的东西很多,现就主要方面作一个简要的回顾。

房改的由来

改革福利分房制度,实行住房商品化,是我们一直想改而又怕改、担心改不动的一个老大难问题。它涉及到各个部门、单位和职工群众的切身利益,关系到整个社会的发展和稳定,因此在启动阶段非常艰难。

传统福利分房制度可以概括为实物福利分配、低租金近乎无偿使用、国家或单位所有的体制。随着时间的推移,其弊端越来越明显地表现出来,政府和企业建房投资越多,支出的维修费用和住房补贴就越多,投资不能实现自身积累,包袱越背越重,形成恶性循环。本来具有很大活力的房地产业、建筑业也因此得不到应有的发展,住房供应极度短缺。城镇住房供需矛盾不但

没有得到缓和,而且日趋严重。1978年全国城镇人均住房面积不仅没有增长,反而从解放初期的4.5平方米下降到3.6平方米,缺房户甚至几乎占到城镇总户数的一半。显然,传统住房制度难以为继,非改不可。同时,传统住房制度低租金近乎无偿使用的特点,还刺激了人们多占房、占好房的欲望,助长了以权谋房、分配不公的不正之风,社会反映强烈,严重影响干群关系。

缓解住房紧张状况,是房改提出的最初动因。1980年,小平同志在同中央负责同志谈话中,针对当时全国普遍存在的住房难问题,作了重要讲话。他说:“城镇居民个人可以购买房屋,也可自己盖。不但新房子可以出售,老房子也可以出售。可以一次付款,也可以分期付款,10年、15年付清。住宅出售以后,房租恐怕要调整。要联系房价调整房租,使人们考虑到买房合算。因此要研究逐步提高房租。”小平同志的讲话虽然没有使用“住房商品化”的提法,但涵盖了住房制度改革的绝大部分内容。由此,城镇住房制度改革正式起步。后来,国务院成立了住房制度改革领导小组,加强对这项工作的领导,安志文、陈俊生、林汉雄、陈锦华、李铁映同志先后担任房改领导小组组长,下设办公室。

小平同志提出住房制度改革,当时从国家到企业都能接受,而广大干部群众更是普遍拥护。烟台市是我国第一个搞房改的城市,市长俞正声抓房改比较得力,得到各阶层群众的拥护。1987年烟台市召开人代会换届时,他得了全票,房改起步早不能不说是其中一个重要因素。

尽管各个方面普遍拥护或者接受房改,但80年代的房改经历了从出售公房试点、民建公助建房试点到提租补贴试点,在实践中步履蹒跚,困难重重。为什么这么难笼统来讲,就是一个“钱”字——住房消费补贴。建国以来,我们一直实行的是低工资制度,职工工资当中没有或者只有很少的住房消费因素。按照当时的话语,不管你提租还是售房,都先要往老百姓的兜里装钱,然后老百姓才能从兜里往外拿钱,否则不可能。经历了80年代初的公房出售试点以后,各方面达成共识,必须要给职工发放住房消费补贴,这是房改成败的关键。

但是,国家财政很困难,年年赤字,一直到 1994 年分税制改革以前都如此,甚至到了中央向地方借钱过日子的程度。财政部部长刘仲藜 1993 年曾打了一个形象的比喻:李先念兼任财政部部长时有上衣和长裤穿,王丙乾兼任部长时还有衬衫,到我这儿只剩下背心和裤衩了。因此,房改不能打财政的主意,不能开这个口子。企业也很困难,普遍的大面积亏损。

住房消费补贴资金从何而来 1988 年的全国住房制度改革第一个总体方案,主要提出两条路,但实践证明,在当时的历史条件下都很难走通。

一条路是原有住房投入资金的转换,也就是把原来用于住房维修、管理、建设的资金转化为对职工的住房补贴,以支持大幅度提高租金,进而促进售房。这条路设想是好的,但在实践中却不可能。方案的设计者忽视了住房单位所有这个特点。有的单位有住房投入资金,有的单位没有。即使是有住房投入资金的单位,资金来源也都是无序、混乱的,很多是挤占、挪用了其他资金,一转换就没了。

另一条路是出售公有旧房。80 年代全国旧房有 20 多亿平方米,如果卖出去可以回收以千亿计的资金。这条路可以说潜力巨大,搞好了房改资金就有保证,关键在于售房价格,80 年代初的新建公房出售已经表明价格不能高。但问题恰恰就出在这里。当时的主流观点认为,这些房子是国家多年投资形成的固定资产,只能按照市场价出售,购买者才能得到全部[产权](#)。1988 年和 1991 年两个房改方案中卖房都是以此作为理论基础的。在这种价格下,公房出售当然很难正常推进。考虑职工的经济承受能力,各地制定变相的优惠政策,一度出现低价售房风。1991 年和 1993 年底,国务院和中央办公厅先后发出紧急电报通知,停止公房出售并冻结售房款。此外,当时坚持公房出售的同志还承受了巨大的政治压力。有些部门坚持认为卖房就是使国有资产流失,就是败家子,就是资产阶级自由化,对出售公房强烈反对。

90年代初期,全国房改工作开始加快。陈锦华当时任房改领导小组组长。和80年代相比,采取了贵在起步的策略,抓住京、津、沪三大直辖市房改的示范带头作用,带动全国房改的全面起步。房改牵扯面广,影响大。改革试点的早期,都集中在中小城市。但中小城市的试点经验,很难在全国推广,难以起到改革的带动作用。而实际上,大城市尤其是特大型城市,因为职工住房的困难比较突出,更需要通过改革来改善住房条件,有改革的紧迫性和积极性。国务院住房制度改革领导小组先后向全国转发了上海、北京、天津的房改方案。这里还有个插曲,在国务院批转上海、北京房改方案以后,各地纷纷要求仿效,但国务院考虑,不宜一一由国务院批准,决定停止转发。天津市市长聂璧初听到这个决定,亲自给陈锦华打电话,说房改事关重大,关系群众切身利益,上海、北京都经国务院批了,天津不批,他这个市长当不下去了。陈锦华只好请示国务院领导同意,批转了天津的房改方案。实践证明,这一策略成功了,到1993年底,全国除西藏、江西外的所有省区全部出台了房改方案。

1994年房改决定出台

邓小平南方谈话和党的十四大,解决了计划和市场的关系问题,提出建立社会主义市场经济体制,从根本上确定了住房制度改革的方向,对房改理论研究和房改实践深化是一个巨大的推动。

当时,朱镕基副总理分管房改工作,他曾语重心长地强调,我们共产党执政了几十年,如果老百姓的住房问题长期得不到解决,那我们无法向老百姓交代。房改工作确实需要抓得更快一点、更好一点。朱镕基这番话是有感而发,他任上海市市长之初,上海市居民住房人均只有4平方米,上海市人大代表对此反映强烈。为此,他派人到新加坡考察,借鉴、引进了住房[公积金](#)制度。朱镕基的工作作风是雷厉风行,真抓实干,善于决断、敢于决断,对这一时期的房改起了很大的推动作用。

1993年,住房制度改革领导小组开始着手《关于加快城镇住房制度改革的决定(草案)》及有关配套文件的起草工作。国家体改委副主任兼住房改革领导小组副组长刘志峰,具体负责起草工作。此后不久,李铁映接替陈锦华担任住房改革领导小组组长。

我差不多和刘志峰同时开始从事房改工作,一开始主要是摸底,进行调查研究,为此走遍了大半个中国。这次调查对我震动很大。此前,我虽然在体改委工作,对房改有所了解,但通过这次调查才真正认识到房改之难。现在回想起来,有三点印象很深:一是广大干部群众对房改非常迫切。我们到天津调查了解到,国有企业职工的住房困难问题非常严重,分房才分到50年代参加工作的职工,而且有很多年没有大量盖房子,他们迫切要求加强房改。二是房改切忌一刀切。中国太大了,发展不平衡。中央要在一些大的关键问题上提出统一的政策,但具体的实施方案要因地制宜,由地方政府决定。我们在北京调查的时候,北京市副市长张百发就曾经讲,不管什么地方的经验到北京都不好使。北京是中央党政军所在地,这地方一出问题,那问题大了。三是房改方案一定要有可操作性。各地房改工作人员纷纷向我们诉苦,房改搞了十几年,走走停停,总是推不开,不能埋怨他们,问题是上面一些重要的政策只有原则规定,而没有具体办法,这让下面做具体工作的人无所适从。

住房改革领导小组经过广泛调查研究,多次征求有关部门和各地方意见,对《关于加快城镇住房制度改革的决定》进行了十多次大的修改,以国发(1994)43号文件下发执行。这是当年根据1993年党的十四届三中全会精神,继财政、金融、投资和外汇体制等重大改革举措出台之后的又一项重大措施。

与以往的房改方案相比,1994年的房改决定在正确处理国家、单位和个人利益方面迈出了重要步伐,出售公房和建立公积金制度两个问题有了重大突破,并详细明确地规定了具体政策。

在出售公房问题上,有两个重要的观念转变:一是认为向职工出售公房是形成住房市场的必要前提,职工拥有私有住房对整个社会稳定意义重大,这就从根本上破除了卖房就是搞资产阶级自由化的说法;二是认为现有公房中,既有国有资产,同时也有职工应得的相当高比例的实物性分配,因此公房出售价格可以按照一定折扣价格出售,给予个人产权,满足一定条件可以依法进入市场。

住房公积金制度从 1991 年在上海建立,但对公积金的性质一直有争论,有人认为是个人储蓄,有人认为是财政预算资金,使其在全国推广有很大的障碍。这次房改决定认为,中国住房公积金制度借鉴自新加坡,但不同于新加坡,它是职工工资的一部分,实际上是对以往房改方案一直提的住房消费补贴的替代,是实物性分配向货币性分配转变的关键手段。

在房改决定起草过程中,前后有一个很大的改动。1993 年 10 月,李鹏总理主持召开国务院第 11 次常务会议,原则上同意《关于加快城镇住房制度改革的决定》(草案)。在这个草案当中,明确提出房改“以出售公有住房为侧重点”。李铁映在 11 月召开的第三次全国房改工作会议上,还专门对此进行了具体解释。实际上,我们当时的考虑和 80 年代提出“提租补贴”方案时的考虑差不多,出售公房是最为现实、大有潜力可挖的房改举措,而大幅度提租面临着财政、企业困难及居民承受能力等一系列问题,提高租金的口号喊了十几年,实际上租金上涨的幅度还赶不上物价上涨;住房公积金初建,在短时间内还很难有比较多的积累。

可见,房改“以出售公有住房为侧重点”,是有道理的。但 1994 年初国务院领导同志批示要求“重新检讨”,房改决定中最终没有这一提法。这是为什么呢 据我了解,主要是 1993 年底出现一股突击低价卖房的风潮,影响很坏,而实际上这是我们最为担心的问题,李铁映曾在房改会议期间反复叮嘱不要出现这种情况。国务院领导同志考虑,中央一提加快售房,地方就会极快,局面很可能无法控制,不仅造成国有资产流失,而且冲击基建规模,副作用很大。

1994年房改决定,对房改的目的、内容、步骤都做了系统规定,思路非常清晰,最为难能可贵的是可操作性很强。决定颁布以后,各方评价都非常高。从今天来看,仍有指导意义,它所提出的任务,仍然远远没有完成。

在我任职期间,房改工作主要是四项,一是建立公积金制度,二是稳妥出售公房,三是推进安居工程,四是提高房租。前三项工作取得了较大进展,而提租虽然也是年年讲,想了不少办法,但还是一如既往的困难,陷入停滞。不过,随着公房大部分售出,人们的住房观念发生重大转变,以提租鼓励买房日益变得不成为问题了。

在全国建立公积金制度

朱镕基曾多次讲,“公积金的使用和管理是房改的中心环节,关系到整个房改工作的成败”。整个房改工作,一定意义上讲,就是围绕着“怎样建立公积金制度、谁来管理公积金”的争论,而不断探索前进的。尽管国内外专家有的不赞成,个别部门领导也不赞成,但公积金制度却表现出强大的生命力,广大职工赞成,各级政府支持。早在1992年,世界银行高级经济专家来华考察中国住房制度时曾指出:中国现行的住房公积金制度具有很大的风险性,这种决策是有很大大偏差的。朱镕基对此批示:危言耸听。

公积金制度推广过程中,首先遇到的问题就是如何建立公积金制度。按照规定,职工个人拿工资总额的5%缴纳公积金,国家和单位也拿5%。当时财政困难,企业也很困难,各方对能不能普遍建立公积金制度普遍心存疑虑。1993年我们到财政部协商,财政部领导就表示财政非常吃紧,年年赤字,真是拿不出钱来搞公积金,公积金制度暂时建不起来。因为有这些不同意见,决定在全国普遍建立公积金制度,酝酿了8个月才正式写入1994年的房改决定,可谓来之不易。

公积金制度虽然写入了房改决定,但财政、企业的困难,是实实在在的,我们的应对办法是广泛宣传,贵在起步,不搞一刀切。对于经济效益较差的单位,我们同意低水平起步,哪怕是开始缴纳1%也可以,不足部分允许在效益好转后补交。对于一些亏损严重、拖欠职工工资的单位,也可以打报告缓交,先把制度建立起来。

当时还出现一种情况,单位只扣职工个人应缴部分,自己应缴部分迟迟不缴纳,等于是打白条。后来我们发现了这种情况,坚决要求叫停。当然,实际上这是很不容易的。我曾亲身经历过一件事。河南某市从1995年开始建立公积金制度,但行政机关、事业单位应由财政缴纳的5%的公积金,始终不予缴存。我是河南人,回老家了解到这一情况,曾当面向该市党政主要领导提出这个问题。但过了好几年,我已经从房改办主任位置上退下来,到中国城镇住房制度改革研究会任职了,该市一位离休老干部给我打电话,说离休时才发现政府每月应给的5%根本没给他们,现在上班的机关干部还蒙在鼓里,要求研究会向上反映。研究会把电话记录报国务院一位领导同志,他很快批示要求河南省领导查处。河南省领导非常重视,态度坚决,亲自出面解决了这个问题。

实践证明,公积金制度深得人心,克服了重重困难,在全国普及非常快。截止到1995年底,全国35个大中城市,33个建立了公积金制度,缴交率达到5%,总额超过了110亿元。朱镕基在全国房改经验交流会上了解到这一情况,表示公积金制度普及这么广,他是大吃一惊。1996年初,他作出重要批示:公积金制度的重大意义不容置疑,而且已经植根中国。

随着公积金制度逐步推广,各方面都意识到这将是一笔很大的资金量,由谁来管理,如何管理,才能让政府和职工放心,日益突出出来,各方争论不已。国务院有关部门认识也不一致,财政想管,银行想管,建设部门想管,有的行业想自己管。上面认识不一致,造成下面公积金管理分散、混乱,在公积金缴存问题上侵犯职工利益的事情屡屡发生。

其实,早在 1991 年上海建立公积金制度时,就明确提出了“房委会决策,中心运作,银行专户,财政监督”十七字管理原则,实践证明行之有效。具体来讲:第一,房委会是决策机构,统一管理公积金,否则肯定要被挪用;第二,在房委会下设立公积金管理中心进行具体运作;第三,要在银行设立专户,“低进低出”(指存、贷款利率都比较低),封闭运行,决不允许挪用公积金;第四,财政部门要进行监督,当然也包括审计部门。1993 年,起草房改决定的时候,我们就根据这一方针和各个部门协调公积金管理问题,但因为当时连公积金制度该不该建立都争论很大,所以这一方针最终没有写入决定。

此后,我们继续就公积金管理问题和有关部门协调,主要是财政部门 and 银行。这也很好理解,建国以来直接管钱的,主要就是这两家。

财政部门认为,行政和事业单位的公积金是由财政出的,企业的公积金也因为纳入成本,造成国家税收减少,进而影响了财政,因此主张公积金由他们按照财政预算资金进行管理。后来,国务院领导同志出面,和财政部门进行协调,指出公积金是职工工资的一部分,不能由财政部门管,财政部门应主要起监督作用。

银行的情况和财政颇为不同。一开始,我们找工商银行设立专户,工商银行嫌公积金钱太少,不愿意干。我们又找建设银行,当时王岐山是行长。他非常敏锐,一下子就意识到公积金将来业务会很大,非常爽快地答应了,并向国务院建议,以后公积金不要分散,统一在建设银行开户。但不久王岐山就调到人民银行当副行长了,工商银行也醒悟过来了,反过来又争。与此同时,一直也有人主张取消公积金管理中心,公积金交给商业银行管理,随着公积金规模越来越大,这种呼声一度高涨。我们当然也是坚决反对,公积金是政策性资金,商业银行运作怎么能规避风险所谓无风险的承诺只能是一句空话。

1995年12月,我们在上海召开了一个全国房改经验交流会,朱镕基出席讲话,李铁映主持。这次会议高度肯定了“房委会决策,中心运作,银行专户,财政监督”十七字管理原则,和财政、银行统一了认识。次年,国务院办公厅又专门发文,对公积金管理问题作出明确规定。

至此,公积金管理大的争论、分歧结束了。公积金管理中心纷纷在各地成立,通过学习上海经验,进行住房公积金规范化管理试点,建立计算机网络系统和公积金卡查询系统,使住房公积金管理逐步走向规范化、科学化和电算化的轨道。但是,因为公积金管理涉及到深刻的部门利益调整,争论不可能完全消失,在有些地方、有些单位,仍然存在管理分散、混乱的问题。要彻底解决这个问题,只有走法治化的道路。

早在1993年,朱镕基就批示要求住房公积金制度“要抓紧立法”。从这个时候开始到1999年3月国务院常务会议通过《住房公积金管理条例》,历时五年多,十分不容易。我在房改办工作的时候,就参与起草条例工作。后来,房改办撤销,我到住房制度改革研究会,仍然关注条例起草工作。1998年国务院法制办起草的条例送审稿,否定了十七字方针,有这样两句话:一是公积金由银行运作,银行承担风险,受益归银行所有,中心只是负责催缴;二是公积金增值收益是财政专项资金,应全部上缴财政,实行专户管理。公积金制度实行了8年,仍有这样走回头路的观点,实属荒唐。为此,1999年1月,研究会组织33个大中城市会员开会,根据十七字方针,对公积金管理的属性、管理、核算等问题提出了重大修改意见。我们也邀请了国务院法制办的同志参加,向他们详细介绍了公积金制度建立的过程。这些意见反映上去,得到建设部和国务院法制办重视,修改条例的时候都采纳了,又恢复到原来的面貌。

进入新世纪以后,社保基金的监管问题日益突出。公积金管理也出现了大案,像郴州市政府秘书长去干公积金管理中心主任,挪用1个亿公积金去澳门赌博,后来被枪毙了。如何保证公积金的安全,规避风险,引起社会普遍关注。2002年国务院对《住房公积金管理条例》进行了修

改,把房委会改为住房公积金管理委员会,对于人员组成、决策内容都作出了明确规定,从而最终把住房公积金管理体制和住房公积金管理中心的地位确立下来,并明确要求加强公积金自上而下的监管,保证及时发现问题,及时纠正和查处。

稳妥出售公房

1994年房改决定的出台,在对公房性质的认识取得重大突破的基础上,就出售公房做了详细规定,从而为稳妥推进公房出售开辟了道路。

当时,国务院领导和住房改革领导小组都一再强调,出售公房是一项政策性很强的工作,不可能、也不赞成刮风式的一下子通通把住房售完。公房出售前要做很多事情,比如房屋产权是否明晰,所在城市房价的确定,影响房价的地段、朝向、楼层等因素。因此,单位出售公房必须按照政策规定制定具体的实施方案,既要稳妥又要积极,可以选择少数单位先行试点,取得经验后再普遍推广。

在公房出售价格这个关键问题上,当时规定了三种价格:市场价、成本价、标准价。市场价适用于高收入家庭,购买后拥有完全产权,可进入市场买卖。但当时高收入者比例还很小,据测算,深圳不过20%,上海不过10%。成本价根据七项因素确定,是为了解决中低收入者买不起房的问题制定的,相对价格较低,购买者也拥有产权,五年后可进入市场,在补交有关费用后,收入归个人所有。标准价是针对某些城市建房成本较高,如北京,成本价当时在每平方米2000元左右,中低收入者仍难以承受,在这些城市允许以标准价售房,购买者只能享受部分产权。

从我在职几年的公房出售实践来看,大部分公房是按照标准价出售的,这和当时绝大多数职工属于工薪阶层、低收入者,经济承受能力普遍偏低是一致的,也和我们起草房改决定时的预见

一致。房改决定要求,允许以标准价出售公房,但标准价要逐步向成本价过渡。1995 年底,李铁映在全国房改经验交流会上明确 2000 年以前取消标准价和部分产权售房。

此外,房改决定还规定,1994 年前已出售公房,按成本价补足房款及利息后,原购房产权归个人所有。1993 年年底冻结的突击售房款有 6 亿元,这个事不好处理。这个规定一出,纷纷补交款项,从部分产权变成全部产权,问题解决了,冻结资金可以使用了。

对标准价,房改决定有具体规定,由两部分组成,一部分是负担价,按不低于所在城市双职工年平均工资的 3 倍计算;另一部分是抵交价,按双职工 65 年积累住房公积金的贴现值的 80% 计算。同时,对于旧房出售,还规定了房龄和工龄折扣。

房改决定出台以后,公房出售总体上是稳妥推进,但也遇到了一些问题。我印象比较深的有两个问题,一个是售房款上缴财政的问题,一个是工龄折扣的问题。

房改决定中规定,公有住房的出售收入要按照产权比例分别上缴同级财政和留归单位,比如企业售房款要交 10%,行政事业单位要交 85%。这一规定是有一定道理的,无论是企业还是行政事业单位的公房,都含有部分国有财产,理应上缴财政,而且这笔钱也可以专门用于住房建设。一些领导和部门还认为,上缴财政的售房款,可以通过调剂解决不同单位苦乐不均的问题,有利于公平。但在出售公房实践中,这一规定挫伤了单位出售公房的积极性。很多人因此担心售房会不会再次停滞不前。

为了解决这个问题,就必须修改房改决定。这当然不容易。我们仔细研究各地出售公房的政策和具体做法,发现上海明确规定售房款全部留归产权单位,一律不再上缴财政。而上海的做法依据的是 1991 年朱镕基的意见。朱镕基当时就明确指出:“单位的房改资金(包含公积金、债券和卖房的资金)原则上全部返回原单位,不能够搞一平二调。搞平调,会损害单位的积极性,

事情就办不好。”有了这个根据就好办了。1995年住房改革领导小组对此进行了讨论,同意售房款不再按比例上缴同级财政,全部留产权单位。国务院领导同志也表示赞成,并指示要搞一个文件对此作出规定。根据这一指示,次年,国务院办公厅就此发专文,最终解决了这个问题。

房改决定中规定,出售公房要按照工龄进行折扣。每年工龄折扣的数额,按抵交价除以65(男职工35年,女职工30年)计算。这就产生了一个问题,有些老干部参加工作早、退休晚,双职工工龄超过了65年,事实上双职工工龄超过100年的也不是没有。这样算的话,出售给这些人公房可能一分钱拿不着。陈锦华曾说,这样的老同志,你就送他一套也不为过。但如果倒找钱,可能就要闹笑话了。为此,我们设计了一个公式,要求各地和单位出售公房时使用。根据这个公式,公房出售价款不会小于0。这个公式引起了一些争论。1996年,北大一位教授是全国人大常委会常委,说这个公式有问题,专门把我叫到北大开了一个座谈会。北大老教授多,很多房子还是上世纪50年代的,房龄和工龄的折扣很大,提这个意见完全可以理解。后来,北京市结合实际情况,又给了一定的优惠政策,这个问题才算是解决了。

此外,我们还根据广大职工群众的要求,尽可能放宽了政策,比如不配套的房子,筒子楼、平房,没有卫生间,是不宜出售的,后来也放开了,职工愿意买,也可以卖。

1998年,在我从房改办主任岗位上退下来的时候,全国80%左右的公房已经出售。李铁映曾语重心长地说:“几亿平方米的公有住房按政策稳步出售给职工,使职工得到实惠,改革过程中各项政策出台非常平稳,没有出乱子,既没有造成国有资产流失,各级政府和单位又甩掉了这个沉重的包袱,东欧各国都没有做到。”

安居工程

1994年房改决定明确了住房制度改革的方向,那就是住房商品化、社会化,充分发挥市场机制在住房资源配置中的基础作用,但市场经济并不排斥社会保障的作用,而是市场经济的必要补充。在中国高速工业化和城市化阶段,居民收入出现多元化和差距拉大的趋势,保障中低收入居民的基本住房条件,是政府的特殊任务和国家住房政策的核心。1994年房改决定中明确提出,要建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用房和以高收入家庭为对象的商品房两套住房供应体系。

国务院领导同志认为,运用公积金制度积累资金,推进经济适用房建设,一举两得,一方面,可以大大缓解城镇居民住房的严重困难;另一方面,可为国民经济的进一步发展提供广阔市场。“九五”计划新的经济增长点,首先就是实行住房商品化。但这里所说的住房,是经济适用房,不是高级住宅,也不是写字楼。在低工资条件下,房价搞高了,就实现不了住房商品化,更解决不了人民群众住房问题。千万别借这个名义来复活房地产热。1993年经济过热,首先就是热在房地产,起码有几千亿元的资金压在房地产上,造成国民经济重大损失,也严重冲击了住房制度改革。

根据上述认识,国家安居工程作为加快经济适用房建设的重要探索,应运而生。朱镕基早在1993年首先提出实施国家安居工程,后多次和国务院住房改革领导小组讨论研究。1995年初,国务院办公厅转发国家安居工程实施方案,决定从1995年开始,新增安居工程建筑面积1.5亿平方米,用5年左右完成。

国家安居工程的资金来源,由国家贷款资金和城市配套资金按照4:6的比例组成。1995年、1996年、1997年,国家分别安排了50亿元、50亿元和100亿元银行贷款。在当时来说,这是在住房公积金制度没有普遍推行起来,而且缴交标准很低的情况下的一种应急办法。从长远来讲,只有普遍建立起住房公积金制度,才能够提供稳定的、低成本的建房资金。只靠银行拿钱,经济适用房是搞不久,也是搞不多的。

安居工程的核心是以成本价向中低收入者售房,并优先出售给无房户、危房户和住房困难户,不售给高收入家庭,不能搞无偿分配或者低价抛售。当时,安居工程搞得比较好的城市,比如徐州,能做到1平方米造价比一般商品房要低几百元。这主要得益于三条政策。第一,土地使用权采取划拨方式提供。第二,各级政府、城市建设部门为安居工程提供政策支持,包括减免税费、减收配套设施费用。第三,房地产公司合理负担。当时曾规定,房地产开发公司每年的建房总量中,经济适用房要占20%以上。这个政策借鉴自马来西亚,在马来西亚是一条法律。

当时,全国各地资金都很紧张,而且都在控制固定资产投资规模,所以很多城市对申请国家安居工程贷款非常积极。当时,初审工作主要由房改办负责。不少省市领导亲自来房改办,争取安居工程项目。我们借此“东风”推进房改,把建立公积金制度、提租、稳妥出售公房等和贷款挂钩,作为申请的首要条件,同时带动职工购房抵押贷款制度和新的维修管理体制的建立。记得当时薄熙来是大连市市长,他来申请安居工程贷款。我们问大连房改怎么样,现在住房租金是多少。薄当即就说,我们大连租金每平方米8毛8,比北京还多1分。

从1995年到1997年,国家安居工程先后在88个城市实施,取得了较大的成绩,既推动了房改,又解决了一部分困难群众的住房问题,深得群众拥护,成为政府的德政工程,同时也带动了经济发展和房地产业结构调整。

尽管如此,与原来计划和预期目标相比,安居工程的实施效果还有较大差距。而且从1998年开始,国家安居工程就不再提了,“安居工程开发办”、“经济适用房发展中心”等组织实施机构也撤销了。究其原因,在于一直以来对国家安居工程始终存在两种认识。一种认为政府组织实施安居工程非常正确,是民心、德政工程,对调整房地产业结构,平抑房价,解决中低收入者住房意义重大。另一种来自开发商和少数部门领导同志,他们认为安居工程不能长期搞,因为政府

的优惠政策存在不公平竞争,冲击房地产市场,减免政策意味着政府补贴,减少财政收入,政府难以承受。

正因为有这些争论,不少城市积极性下降,不愿意划拨土地,税费、配套费用减免由于涉及到多家部门更加难以到位,由此安居工程住房成本难以控制,价格下不来,处境尴尬。同时,购买经济适用房的标准各地往往过于宽松,具体实施更难把握,难以限制高收入者购买、杜绝购买多处经济适用房,也造成了一些不好的社会影响。

几点感想

1998年,新一届政府成立以后,国务院住房改革领导小组撤销,房改办相应地不复存在,其工作职能和人员都并到了建设部。而我则离职退休,到中国城镇住房制度改革研究会相继担任副会长、会长,一直到2002年研究会结束。

我这一辈子,在不少工作岗位干过,担任国务院房改办主任的5年,是我最踏实、真正干了点事的5年,也在复杂艰苦的环境里结识了一批志同道合的朋友。退下来以后,我还经常到各地走一走,看到老百姓通过房改改善了住房条件,听到大家对房改办的工作评价还比较高,是干实事的,深感欣慰。

房改一直是社会的热点、难点问题,对其评价是五花八门。我认为,房改取得了举世瞩目的伟大成就,但房改的任务还远远没有完成,任务仍很艰巨。从1980年算起,房改至今已30年,成就巨大:住房观念发生了根本变化,不再等靠要;住房私有率大大提高;住房水平明显改善,人均居住面积从1992年到2001年10年翻了一番;住房公积金制度在中国已经确立;住房分配机制从实物性分配向货币性分配转变,有了重大突破;推动了房地产业发展,带动了国民经济发展;住房制度改革给职工群众带来实惠,在一定程度上缓解了贫富差距扩大,促进了社会稳定,等等。

但是,1994年房改决定提出的任务还远没有完成:与社会主义市场经济相适应的住房新制度还没有完全建立;职工群众的住房水平与全面小康还有差距,特别是不少生活困难的群众的住房困难还有待解决;住房公积金制度的规范化管理还有待继续努力;住房分配货币化改革虽已推行多年,但应该看到工资改革尚没有配套跟上,企业的住房货币化还面临着重重困难。

回顾住房改革的历程,说它风风雨雨、坎坎坷坷,都是符合实际的。作为一位半路出家,搞过一段房改的老同志,想讲两点想法,仅供参考:

第一,住房制度改革是一项重大的改革,牵扯面广,既有老百姓利益的调整,也有众多政府部门的利益调整,而且还涉及到建国以来一些重大理论问题。因此,确立科学的房改决策领导体系,各级党政领导亲自抓,果断决策,实属必要。否则,各个部门都从各自部门的利益出发考虑问题,不能取得共识,房改很难推进。

第二,切实转变政府住房管理的职能,从抓住房的经营管理逐步转变为向低收入居民提供住房保障上来。各级政府应切实加强对住房保障工作重要性的认识,要从稳定和发展的大局上,将住房保障问题列入议事日程,明确在住房保障方面的职责。同时,住房保障资金仅仅依靠住房公积金增值资金的投入毕竟有限,各级政府应强调将其列入政府预算,保证住房保障资金来源的稳定。

股权分置改革大事记

2013年11月来源:中国证券报查看:93

1992年5月,《股份公司规范意见》及13个配套文件出台,明确规定在我国证券市场,国家股、法人股、公众股、外资股四种股权形式并存。

1992年7月，STAQ市场获准开通；1993年4月，NET市场获准开通，个人可参与交易。这两个市场在1999年被勒令关闭。

1999年10月27日，有关减持国有股的相关政策公布，国有股减持将通过配售方式实现。

1999年12月2日，证监会发布公告：年内进行国有股配售的两家试点上市公司为中国嘉陵和黔轮胎。中国嘉陵和黔轮胎首尝国有股向二级市场投资者配售方案。

2000年4月，国有股法人股的转配股获准上市。

2001年冬-2002年春，国有股减持方案大讨论。

2001年6月12日，国务院正式发布《减持国有股筹集社会保障基金管理暂行办法》。

2001年6月13日，政府管理层宣布国有股减持办法即将出台，市场各方普遍预期可能会出台利好政策，6月14日沪指创出2245点高点。

2001年7月23日，烽火通信、北生药业、江汽股份、华纺股份等多家上市公司按10%的融资额市价(发行价)减持国有股。

2001年10月22日，证监会紧急暂停《减持国有股筹集社会保障基金管理暂行办法》的有关规定。管理层宣布暂停在新股首发和增发中执行国有股减持政策。

2002年6月24日，国务院发出通知，停止通过国内证券市场减持国有股。

2003年11月，证监会主席尚福林公开发表观点说：“中国股市存在股权分置问题”。

2004年1月31日,国务院发布《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》(《国九条》),承认中国股市存在股权分置问题,明确提出“积极稳妥解决股权分置问题”。

2004年12月7日:中国证监会颁布《关于加强社会公众股股东权益保护的若干规定》,分类表决机制出台。

2004年12月21日:尚福林表示积极稳妥推进解决股权分置问题。

2005年3月,温家宝总理在人代会答记者问:要“稳妥解决历史遗留问题。”

2005年3月30日,国务院常务会议讨论通过了《国务院关于2005年深化经济体制改革的意见》(以下简称《意见》)。《意见》中要求,大力发展资本市场,继续抓紧落实《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》,尽快出台配套政策措施,并由证监会牵头落实此项工作。

2005年4月27日,国务院成立五个小组解决股市五大问题。

2005年4月29日,证监会发布《关于上市公司股权分置改革试点有关问题的通知》,宣布启动股权分置改革试点工作。确立了“市场稳定发展、规则公平统一、方案协商选择、流通股股东表决、实施分步有序”的操作原则,股权分置改革试点正式启动。

2005年5月8日,交易所和登记结算公司颁布了《上市公司股权分置改革试点业务操作指引》,清华同方、三一重工、紫江企业、金牛能源四家试点公司发布公告进行股权分置改革试点。

2005年5月10日，首个股权分置改革方案亮相(三一重工)。

2005年5月31日，证监会发布《关于做好第二批上市公司股权分置改革试点工作有关问题的通知》，标志着第二批上市公司股权分置改革试点即将启动。

2005年5月31日，证券业协会公布了45家上市公司股权分置改革试点保荐机构的可选名单。

2005年6月10日，首批试点公司三一重工和清华同方召开临时股东大会审议股权分置改革方案；至6月17日，首批试点公司全部表决完毕。此后，除了清华同方，其余三家试点公司三一重工、紫江企业、金牛能源改革方案均通过了股东大会的表决。

2005年6月13日，财政部、国家税务总局发布《关于股权分置试点改革有关税收政策问题的通知》。通知规定，对于股权分置改革过程中因非流通股股东向流通股股东支付对价而发生的股权转让，暂免征收印花税。

2005年6月15日，上海证券交易所发出通知，上市公司股票凡遇股权分置改革实施后复牌，上证所均在行情显示该股票的汉字简称前冠以“G”标记。复牌首日，该股票不作除权处理，交易价格不设涨跌幅限制。

2005年6月16日，证监会公布《上市公司回购社会公众股份管理办法(试行)》，就上市公司回购社会公众股份的相关问题作了规范。同时，证监会发布《关于上市公司控股股东在股权分置改革后增持社会公众股份有关问题的通知》。

2005年6月17日，《国资委关于国有控股上市公司股改指导意见》出台。

2005年6月20日，第二批股权分置改革试点正式启动。共选定了20家上市公司，涵盖大型中央企业、地方国企、民营企业和中小板企业等不同类型的企业，长江电力、宝钢股份等大盘蓝筹榜上有名。

2005年7月11日，证监会发布《上市公司与投资者关系工作指引通知》，首次专门就上市公司投资者关系管理进行规范。

2005年7月18日，沪深证券交易所分别发布施行“权证业务管理暂行办法”，对权证的定义、种类、发行、上市、履约担保、交易、行权以及违规处罚等作出详细规定，权证产品即将重返中国证券市场。

2005年8月15日，证监会发布《关于股权分置改革中证券投资基金投资权证有关问题的通知》。

2005年8月22日，阔别9年后的首只权证即宝钢支付的38770万份认购权证上市，首日便疯狂涨停，换手率一度在300%以上。

2005年8月23日，证监会、国资委等五部委联合颁布《关于上市公司股权分置改革的指导意见》，宣布改革试点工作已经顺利完成。

2005年9月4日，证监会发布《上市公司股权分置改革管理办法》，股权分置改革全面铺开。

2005年9月6日，沪深证交所和中国证券登记结算公司昨日联合发布实施《上市公司股权分置改革业务操作指引》。同时，沪深证交所还分别发布了《上市公司股权分置改革说明书

格式指引》。由此，股权分置改革的相关政策和业务操作程序已经明确，全面股改正式进入实施阶段。

2005年9月8日，国资委发布《关于上市公司股权分置改革中国有股股权管理有关问题的通知》。

2005年9月12日，40家公司宣布进入股权分置改革程序，从此拉开了股权分置改革全面推进的序幕。此后，每周有约20家公司参与到股权分置改革。

2005年11月15日，证监会发布《上市公司股权激励规范意见(试行)》，完成股权分置改革的上市公司可以实施股权激励，明确实施股权激励的股票可以是公开发行时预留股份、向高管人员发行股份和回购本公司股份三种来源。

2005年11月18日，《深圳证券交易所股权分置改革承诺事项管理指引》发布,旨在建立“股改承诺保障机制”,为保护投资者合法权益上一道保险。

2005年11月21日，最后一家参与股改的中小板公司黔源电力股东会高票通过了其股改方案。至此,一个全流通的中小企业板在中国证券市场如期而至。

2005年11月21日，上证所发布《关于证券公司创设武钢权证有关事项的通知》，允许创新试点类券商创设权证，权证产品创设机制得以建立。11月23日，武钢认购权证和认沽权证上市。

2005年11月28日，经过近一个月的较量，著名作家周梅森代表的流通股东在金丰投资股改角力中获胜：金丰投资股改方案被否决。

2005年12月2日，深交所发布了《关于证券公司创设权证有关事项的通知》。12月5日，深市攀钢钢钒的2.33亿份认沽权证、万科A的21.40亿份认沽权证和鞍钢股份的1.13亿份认股权证集中上市。

2006年1月5日，商务部、证监会、国税总局、工商总局、外管局联合发布《外国投资者对上市公司战略投资管理办法》。

2006年2月16日，上证所股改办发布第七号上市公司股权分置改革工作备忘录指出，存在并购重组事项的上市公司股改方案将列入审核“绿色通道”。

截至2006年2月27日，完成股改和进入股改程序的上市公司市值已占A股总市值的53.85%，从而顺利完成了股改重点推进阶段的预期目标。

2006年3月上旬，深交所发布第13号股改工作备忘录，对追送对价承诺的实施做出规范。同时，上证所和中国证券登记结算公司对认沽权证行权业务进行规范。

2006年3月19日，国务院公布的《国务院2006年工作要点》要求，今年基本完成上市公司股权分置改革。

截至2006年3月19日，已完成或正在进行股改的上市公司数量，占沪深两市上市公司总数的50%以上，股改公司市值超过60%。

2006年3月23日，G穗机场的股改认沽权证（机场JTP1）成为首只进入行权期的权证，当日并没有出现具有获利空间的套利机会；权证热逐步降温。

2006年4月初，中国联通宣布进入股改第27批名单。至此，排在前10位的大市值公司只剩下中国石化没有进入股改。

2006年4月初，在股改财富效应带动下，几经反复，沪市大盘成功站稳1300点；随后，于4月下旬攻克1400点。

2006年4月12日，飞亚达、新华股份股改方案双双被否，至此，股改启动以来沪深两市被股东大会否决股改方案的公司已超过10家。

2006年4月16日，证监会就《上市公司证券发行管理办法意见稿》公开征求意见。证监会表示，恢复上市公司再融资是“新老划断”的一个重要步骤，股改完成半年以上的公司方可实施再融资，IPO将率先在完成股改或进入股改程序的公司市值占比达到一定比例的省区启动，并将同时启动一系列配套措施。

2006年5月7日晚，中国证监会公布了《上市公司证券发行管理办法》，该办法自2006年5月8日起施行。同时废止了《上市公司新股发行管理办法》、《关于做好上市公司新股发行工作的通知》、《关于上市公司增发新股有关条件的通知》、《上市公司发行可转换公司债券实施办法》和《关于做好上市公司可转换公司债券发行工作的通知》。这标志着以恢复再融资为开端的“新老划断”正式提上日程。

2006年5月18日，《首次公开发行股票并上市管理办法》正式施行。此前的《中国证监会股票发行核准程序》等有关规定宣告同日废止。新的发行机制建立后，重启IPO的时间预期已逐渐明朗。

2006年9月19日，中国证监会公布了《证券发行与承销管理办法》，IPO询价发行新规实施。

2006年10月9日，“G”股标识将正式告别沪深股市，两市1000多家“G”股将恢复原有的股票简称；相反，所有未股改公司将被冠以“S”作提示。这意味着持续了一年之久的股权分置改革时代基本结束，沪深股市也就真正进入了“后股改”时代。

2007年1月4日，沪深证券交易所发布通知，根据交易规则，自2007年1月8日起，未完成股权分置改革的上市公司股票（股票简称前冠以“S”标记的）的涨跌幅比例统一调整为5%，沪深证券交易所对该类股票采取与ST、*ST股票相同的交易信息披露制度。

2007年1月25日，国务院国资委主任李荣融表示，目前我国国有控股上市公司股权分置改革已基本完成。截至2006年底，全国除金融机构控股的上市公司外，801家国有控股上市公司已有785家完成或启动了股改程序，占98%。

2007年3月22日，上海证券交易所宣布，在其官方网站上设立专栏，披露已完成股改的上市公司原非流通股股东的承诺事项和履行情况等，为投资者提供服务及接受社会监督。

2007年3月27日，深交所发布《股权分置改革工作备忘录第21号——解除限售》和《股权分置改革工作备忘录第22号——保荐机构持续督导》，确保上市公司股改后续工作的顺利进行，进一步规范有限售条件股份解除限售业务、保荐机构持续督导义务。

截至2007年4月20日，沪深两市已经完成或者进入改革程序的上市公司共1290家，占应股改上市公司的96%，对应市值占比98%，超过三分之一的省（自治区、直辖市）辖区内公司已经全部股改。仅剩50余家公司未股改，其中有13家公司为股改方案未获通过。

第二节 金融体制改革 30 年取得的成就

本章执笔 郭田勇 褚蓬瑜

2008 年 09 月 10 日 08:54 来源：人民网-理论频道

从 1978 年开始，中国的金融体制经过了不断地改革，在改革中金融业务不断得到发展，基本改变了过去的计划经济体制，已经形成了一个相对完整的金融体系，金融步伐与市场贴得越来越近，金融业上升为国民经济的核心产业，有力地支持了国民经济其他部门的改革，适应了经济高速发展中对金融服务的需要。

一、形成多元化的金融机构体系

金融部门是国民经济的命脉部门，整个国民经济的健康运行需要以金融行业的正常运转为基础。目前中国的金融机构主要由银行、证券、保险、信托、基金、金融租赁、财务公司等机构组成，而银行业又是我国金融业中最重要的组成部分，我国已基本建立了以国有商业银行为主体的多层次的金融机构体系。截至 2007 年底，我国银行业金融机构共包括政策性银行 3 家，国有商业银行 5 家，股份制商业银行 12 家，城市商业银行 113 家，城市信用社 78 家，农村信用社 19348 家，农村商业银行 15 家，农村合作银行 101 家，新型农村金融机构 31 家，金融资产管理公司 4 家，邮政储蓄银行 1 家，信托公司 54 家，企业集团财务公司 70 家，金融租赁公司 6 家，货币经纪公司 1 家，汽车金融公司 7 家以及外资法人金融机构 21 家，有 22 个国家和地区的 72 家外国银行在华设立了 130 家分行，另外有 46 个国家和地区的 191 家银行在我国 25 个城市开设了 241 家代表处。2007 年 12 月末，金融机构本外币各项存款余额为 40.11 万亿元，人民币各项存款余额为 38.94 万亿元。近年一个明显的趋势是四大国有银行的市场份额总体逐年下降，但仍占主导地位，而股份制商业银行及城市商业银行市场占比逐年提升。农信社等其他金融机构在保持基本稳定的同时积极进行内部改制，村镇银行纷纷设立，大大繁荣了农村金融市场。金融机构通过改制上市，明确了产权归属，整合了内部法人治理结构，通过积极引进合格境外投资者，达到引资、引智、引技的目的，提升了综合实力，增强了市场竞争力。

二、金融总量不断增加

经过 30 年的改革发展，中国的金融总量快速增长，2007 年 12 月末，广义货币供应量 M2 余额为 40.34 万亿元，狭义货币供应量 M1 余额为 15.25 万亿元，市场现金流通量 M0 为 3.03 万亿元。经济的货币化程度不断加深，广义货币量与 GDP 的比值，从 1978 年的 0.25 上升到 2006 年的 1.64，银行业金融机构境内外本外币资产总额达 52.6 万亿元。

三、金融业务不断拓展与创新

金融业务市场运作机制逐步构建，金融业务由原先仅有的存、贷、结算扩展到现在的复杂的业务结构体系，各种金融衍生品种，如期货、期权、互换等也相继出现。从负债业务上看，出现了 3、6、9 个月等不同期限的定期存款、保值储蓄存款、住房储蓄存款、委托存款、信托存款等新品种。从资产业务看，出现了抵押贷款、质押贷款、按揭贷款等品种。在中间业务上出现多功能的信用卡，

设计更加丰富的理财产品等。从金融工具上看，主要有国库券、商业票据、短期融资债券、回购协议、大额可转让存单等资本市场工具和长期政府债券、企业债券、金融债券、股票、收益债券、股权证、基金证券等。这一方面丰富了金融业务，为人民生活提供了便利；另一方面，也完善了价格形成机制，推动市场化程度进一步提高。

四、利率、汇率形成体制市场化改革

利率期限，种类不断丰富，金融机构定价自主权不断扩大。2003年11月，放开小额外币存款利率下限，赋予商业银行小额外币存款利率的下浮权。2004年11月，人民银行在调整境内小额外币存款利率的同时，放开1年期以上小额外币存款利率，商业银行拥有了更大的外币利率决定权。2004年10月29日，人民银行经国务院批准，不再设定金融机构（不含城乡信用社）人民币贷款利率上限，即逐渐放开了外币存贷款利率，取消贷款利率上限。1996年后，我国中央银行运用利率水平的升降和利率结构的调整，调节货币的流量和流向，调节货币政策的中介目标M1和M2，使利率更能反映管理层决策倾向，也更能反映市场现状，这表明中央银行运用利率工具进行间接调控机制运行的成功。

在汇率改革方面，由原先的双重汇率以及不完善的外汇调剂市场逐步形成了“以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度，人民币汇率不再盯住单一美元，形成更富弹性的人民币汇率机制。”组建国家外汇管理局，专门对我国外汇市场进行规范，管理外汇外币流通。在这种制度框架下，我国外汇储备逐年增加。2003年，我国外汇储备余额达到4032.5亿美元，2004年、2005年分别达到6099亿美元、8189亿美元，2006年底突破1万亿美元，2007年末达1.53万亿美元。经改制后，人民币汇率持续升值，见图8.1。



五、货币市场、资本市场不断发展

在货币市场上，近年来同业拆借市场成员范围已扩大到存款类金融机构、部分非银行金融机构以及政策性银行等绝大部分金融机构。2000年，银行间同业拆借市场交易额为6728亿元。2001~2003年，交易量分别达到8082亿元、12107亿元、2.4万亿元。2004年，由于物价持续上涨、投资快速

增加，国家出台一系列的宏观调控政策，在这一背景下，拆借市场交易量大幅下降至 1.46 万亿元。截至 2006 年末，全国银行间同业拆借市场参与者达到 703 家，是市场建立之初的 14 倍；年交易量达到 2.15 万亿元，是市场建立初期的 10 倍多。2007 年仅前 11 个月同业拆借就累计成交 88831.9 亿元，同比上年增长 382.8%。银行间债券市场债券发行量增长迅速，2001 年银行间债券市场发债总额达到 4748.53 亿元，全年债券发行投标总额达 12114.7 亿元。2002 年，银行间债券市场发行总额 6537.86 亿元，全年债券有效投标量为招标量的 2.46 倍，反映出银行间市场对债券仍有较大的需求。2003 年，财政部、国家开发银行、中国进出口银行和中国国际信托投资公司等发债主体在银行间债券市场共发行 47 支本币债券和 1 支美元债券，发行总额 7975 亿元（不含美元债券）。2004 年，银行间债券市场累计发行债券 25860 亿元，其中，国债 4413.9 亿元、央行票据 2150 亿元、政策性金融债券 4348 亿元、商业银行次级债券 748.8 亿元。2007 年，由于特别国债的发行，债券发行量较 2006 年同期大幅增加，同比增长 62.56%，截至 2007 年 11 月，银行间债券市场累计发行债券 26942.04 亿元。其中，财政部发行记账式国债 13526.3 亿元；政策性银行、商业银行和财务公司发行金融债券 10157.6 亿元；企业发行短期融资券 3174.1 亿元；商业银行发行资产支持证券 84.04 亿元。截至 11 月底，债券市场托管量为 11.48 万亿元，其中银行间债券市场托管量为 11.16 万亿元，占债券市场托管量的 97.2%。

此外，我国票据市场交易量增长很快，票据融资使用率逐见上涨。截至 2007 年 9 月，企业累计签发商业汇票 4.5 万亿元，同比增长 11.1%；累计贴现 8 万亿元，同比增长 23.7%。期末商业汇票未到期金额 2.6 万亿元，同比增长 16.5%；贴现余额 1.6 万亿元。2007 年前三季度累计办理再贴现 92.3 亿元，同比增加 65.4 亿元；9 月末再贴现余额 56.1 亿元，同比增加 34.7 亿元。

我国资本市场发展经历了 30 年的时间，但是走过了发达国家一百多年的路程，实现了跨越式发展。中国资本市场总体上呈平稳发展并不断提高的态势，各种债券市场、股票市场得到发展，建立了上海证券交易所、深圳证券交易所，截至 2007 年底，深沪两市共有股民账户总额 1.38 亿元，上市公司 1529 家，上市证券 1990 只，总市值达 32.92 万亿元，供募资 7438 亿元。如表 8.2 所示。

表 8.2 1991~2006 年我国股票市场情况

单位：亿元

年份	1991	1993	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
上市公司数 (家)	14	183	323	851	1088	1160	1224	1296	1377	1381	1434	1529
上市股票数 (只)	14	207	381	931	1174	1240	1310	1372	1545	1591	1665	1990
市价总值	109	3531	3474	19505	48090	43522	38329	42457	37055	32430	89403	329200
GDP (亿元)	21617	34634	58478	79552	89404	95933	102398	116694	136876	183868	209610	246619
市价总值 /GDP (%)	0.5	10.2	5.9	24.5	53.8	45.4	37.4	36.4	27.1	17.6	42.7	133.5

资料来源：《中国金融年鉴 2004》、《中国统计年鉴 2003》、证监会网站。

国债市场上的投资者也显著增多，回购、远期利率合约等市场工具交易量连年增长，见表 8.3。国债品种从单一的国库券发展到国家重点建设债券、国家建设债券、财政债券、特种国债、保值公债等券种并存。国债可以上市自由转让，买卖价格随行就市。市场工具的高流动性使这一时期资本市场比货币市场显得更为活跃，并将资金供求信息准确传导给商业银行。

表 8.3 1997~2007 年 10 月国债交易量

单位：亿元

	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007.11
国债 现货 成交	3582.75	6059.85	5300.87	4157.49	4815.59	8708.68	5756.11	2966.46	2780.63	1540.72	1168.1
国债 回购 成交	13180.25	16943.91	12890.53	14733.68	15487.63	24419.64	52999.85	44086.61	23621.17	9092.77	9613.10

注：2007 年的国债回购成交量为 10 月份的数据。

资料来源：《中国金融年鉴 2004》、《中国统计年鉴 2003》、证监会网站。

六、金融监管体系逐渐形成

改革开放前，我国只有中国人民银行一家金融机构，也就不存在监管体系。而在改革 30 年后的今天，我国金融体系已经确立了“分业经营，分业监管”的模式，建立了“一行三会”的监管结构，一行是指中国人民银行，就是我国的中央银行。三会分别是指银监会、证监会、保监会，分别对银行业、证券业、保险业进行监督，同时各监管组织之间相互合作，加强监管协调。这使监管内容不断演进，监管效率不断上升。但近年来随着我国金融业混业经营的发展，逐渐涌现出了一种新的金融形式，即金融控股公司，如光大集团、中信实业等。这是在金融混业经营的色彩下，对现行的分业经营模式做出的适当调整和改革，也对金融监管提出了新的要求。

七、宏观调控手段转变

调控手段从原先的直接调控、行政性调控为主向间接调控、市场性调控为主转变。1984 年以来，我国金融宏观调控机制的变化可以分为三个阶段：1984~1993 年，中央银行直接调控居于主导地位；1994~1997 年是货币政策从直接调控向间接过渡的时期；1998 年以后，中央银行取消了信贷规模控制，对商业银行实行资产负债比例管理，我国的金融宏观调控政策由直接调控转向间接调控。2003 年，鉴于货币供应量的快速增长，央行采取了一些紧缩银根的措施。2004 年，央行稳步推进利率市场化进程，扩大金融机构贷款利率浮动区间，并于 10 月底进行了 9 年来的首次加息，虽然幅度不大，却标志着我国终于开始启动最重要的货币杠杆来调控经济运行。2005 年 3 月，央行调整商业银行自营性个人住房贷款政策，同时将金融机构在人民银行的超额准备金存款利率由现行年利率 1.62% 下调到 0.99%，而仅 2007 年面对偏热的经济运行态势以及流动性过剩等问题，央行更是分别 6 次提高存贷款基准利率、10 次提高法定存款准备金率。这一系列动作的展开，无一不表明我国金融宏观调控手段的转变。

八、金融法制建设、社会信用体系得到完善

2003年12月27日，第十届全国人大常委会第六次会议通过了修改《中国人民银行法》和《商业银行法》的决定，出台了《银行业监督管理法》。从法律上明确了中国人民银行和中国银行业监督管理委员会的职责，并对商业银行经营行为做出了规范，以法律的形式肯定了中国金融业改革的成果，同时也使我国金融业法律法规得以修正与细化，规范了金融市场操作，维护了国家和合法市场参与者的利益。目前，我国金融法律框架基本上由三个不同效力层次规范性文件组成：第一个层次是金融法律。第二个层次是金融行政法规。第三个层次是金融行政规章。此外，金融法律体系还包括一些行业自律性规范和内部规范，这对完善我国金融法制体系，加强金融法制建设起到了重大的作用。另一方面，我国社会征信体系也得到了前所未有的发展。1997年，“银行信贷登记咨询系统”开始筹建。2002年，初步建成投入运行。2004年初，人民银行加快了个人信用信息基础数据库的建设。12月底，实现15家国有和股份制商业银行、8家城市商业银行在北京、重庆、深圳、西安、南宁、绵阳、湖州7个城市的试运行。2005年，数据库在全国范围内逐步推广。仅到2005年11月底，系统就已收录借款企业452万户，人民币贷款余额17.36万亿元，约占全国金融机构贷款余额的90%，基本涵盖了全部企业贷款。随着征信体系建设与社会信用制度的发展，一方面有助于降低银行不良贷款比率，另一方面也有助于提高资金使用效率，更有助于我们从容接纳WTO过渡期结束后，外资金融机构大量涌入对我国金融体系的挑战，让我们有足够的信心去展望金融前景。

当然，不可否认，虽然我国金融业自改革开放以来已经取得了大量成果。但是，由于改革是在探索中进行，在改革过程中也不可避免地存在着各种问题。比如我国金融机构经营效益、盈利水平以及国际竞争力还不够强。在信贷市场、资本市场、外汇市场等领域还存在着“寻租”等不规范的金融行为，大大降低了金融绩效。金融机制转变的滞后性使这一过程中所建立的金融体系具有非市场化的一面，国家仍在其中担负着重要的风险配置功能，传统金融中介配置风险的主要方式未能有效转变，而现代金融中介又没有得到充分有效的发展，进而呈现出金融中介风险配置功能的供给与需求的不平衡态势。另外，虽然我国已经在积极进行产权改革，但是产权主体缺位、产权界限不清、产权责任不落实、权责利不对称、产权缺乏流动性等问题依然存在，且仍旧突出。所有这些问题都使我国金融业效率和竞争力提高受限，这也强烈要求我们积极研究方法，进一步推进和深化金融体制改革。

第四节 金融发展中存在的问题

本章执笔 郭田勇 褚蓬瑜

2008年09月10日 09:22 来源：人民网-理论频道

经过30年的改革发展，我国金融状况可以说是焕然一新。但在欣赏成绩，总结经验的同时，我们更应看到其中潜藏的一些问题。尤其是在WTO过渡期结束后的今天，中国金融业将面临越来越多的压力和挑战，因此，做到“未雨绸缪”、“防患未然”就显得尤为重要。

一、银行业存在的问题

银行业在我国金融业中处于主体地位。2007年末，我国银行业金融机构总资产达52.6万亿元人民币，本外币各项存贷款分别到达38.94万亿元人民币、1599亿美元，实现税前利润2987亿元。可见，银行业的改革和发展对我国金融业的改革开放有着举足轻重的影响。但依然存在有一些亟待改进的方面：

1. 公司治理结构问题

在华外资银行大多是境外的上市公司，产权关系明晰，董事会职能健全，具有良好的公司治理结构。我国商业银行长期以来一直没能实现有效的公司治理结构，产生了决策执行体系不合理、监管有效性不足、内部人控制等难以理顺的政银关系、银企关系和银行内部关系。因此我国政府在国有商业银行股份制改革目标中提出在加入世贸组织过渡期内将大多数国有商业银行改造成资本充足、内控严密、运营安全、服务和效益良好、具有国际竞争力的现代化股份制商业银行，而公司治理改革正是国有商业银行股份制改革的核心。我国股份制商业银行较早建立了公司治理结构；随着建行、中行、工行的上市，国有商业银行也纷纷建立了公司治理结构。但应当看到，我们股改后的商业银行在具体操作方面并没有实现质的转变，与先进的外资银行相比，我国银行业公司治理改革还处于起步阶段，内部管理和风险内控制度改革没有到位，真正的自我“造血机制”尚未形成。在银行业全面开放后，外资银行将凭借良好的内部管理和风险控制能力抢占银行市场，对中资银行造成较大的冲击。因此，中资银行应尽快实现公司治理结构的转化，努力适应激烈的市场竞争。

2. 风险管理问题

随着现代商业银行的不断发展，银行业所面临的风险已由单一的信用风险演变为包括信用风险、市场风险及操作风险在内的多种风险的集合。在华外资银行普遍采用了国际先进的风险管理技术和方法，利用模型量化风险，并通过分配资本控制风险，使风险管理具有系统性。而我国商业银行以前处于利率、汇率和商品价格相对固定的计划经济体制下，对风险管理的认识不够深刻，在风险防范体系的建立上不够到位。主要表现为没有建立有效的内部控制机制；风险管理方法比较落后，主要以定性分析为主，较少采用定量分析，缺乏风险决策依据；精通风险管理理论和技术的专业人才匮乏。这将使我国商业银行在与外资银行的竞争中处于不利的地位。特别是随着我国新的人民币汇率机制的形成，中资银行在外汇业务领域还面临着许多风险，如汇率风险、

利率风险、外汇管制风险、结算风险等。在众多风险中，由利率、汇率、股票或商品价格变化引起的市场风险，是银行业面临的主要风险之一。WTO 过渡期结束后，我国金融市场全面开放，利率市场化和人民币汇率形成机制也将进一步完善，我国银行业面临的风险将会明显增大，如果不能对风险进行有效的管理，必将在开放的竞争环境中受到重创。

3. 金融创新问题

中资银行在业务创新方面与外资银行存在明显差距。目前中资银行的中间业务收入仅占总收入的 10%左右，开办的中间业务也主要集中在银行卡业务类、结算类、电子汇划类、代理保险基金类等技术含量小、收费比例低的业务上；而国际大银行的相应比例为 50%左右，特别突出的是花旗银行，其利润总额中的 80%都由中间业务创造。中间业务一直是中资银行的软肋。

国内银行业在激烈的市场竞争中必须及时意识到单纯依赖传统业务作为利润来源难以保持竞争优势，通过寻找新的利润增长点来增强对市场份额的控制和占有能力。由于中间业务具有表外性、服务性、风险小、成本低、利润高等特点，因此中资银行应努力实现从以存贷款业务为特征的传统业务领域向以中间业务为特征的创新领域转化，以进一步优化业务结构和收入结构来降低资金成本，从而提高整体服务水平、减小在 WTO 过渡期结束后外资银行在业务领域的冲击。

4. 混业经营问题

与分业经营相比，混业经营的优势主要体现在规模经济优势、范围经济优势和风险递减优势等方面。但我们看到，推进我国金融业混业经营的宏观环境基础依然薄弱。主要表现在两个方面：一是金融市场发展不够成熟。混业经营的出发点是能够通过分散投资，有效地规避风险。但我国目前可供选择的金融工具还不够完备，银行等金融机构不能运用当前有限的金融衍生品等工具避险，从而加大了混业经营的成本。二是适合混业经营的监管体系尚未建立。目前我国还没有一个适合金融业混业经营的监管体系，银监会、证监会、保监会各司其职，而对于金融机构业务交叉部分的监管分工不明，出现“监管真空”。不受监管的混业经营极容易偏离轨道，进行高风险投机，造成不必要的损失甚至社会的动荡。

二、证券业面临的挑战

加入 WTO 带给中国证券业的是一系列前所未有的新问题，如外国证券机构可以(不通过

中方中介)直接从事B股交易;外国证券机构驻华代表处可以成为所有中国证券交易所的特别会员;允许外国机构设立合营公司,从事国内证券投资基金管理业务;合营公司可以(不通过中方中介)从事A股的承销,B股和H股、政府和公司债券的承销和交易,以及发起设立基金等。在强大的竞争对手面前,“知己”比“知彼”显得更为重要。

1. 经营规模问题

国外一家大的基金管理的资产动则就有上千亿美元,而我国证券市场发展较晚,机构规模太小,在服务品种、管理效率、创新能力、竞争策略等方面更是无法与国际金融机构相提并论。这样整体实力上的悬殊以及规模上的差距会带来两方面的不利影响。首先,我国证券机构的资产规模过小,不利于我国证券机构竞争力的提高。WTO过渡期结束后,我国证券市场竞争更加激烈,证券业务将日趋多元化,比如企业并购、资产证券化等新型投资银行业务的开发。但这些业务对证券机构的资产规模有较高的要求,我国的证券机构必须首先具备一定的资产规模才能在新型投资银行业务领域与在华外资证券机构竞争。其次,在华外资证券机构规模过大极易造成我国资本市场的 unstable 发展。因为在华外资证券机构的资金充足,机构通过频繁进行大笔投机性交易可能会操纵和控制中国股票市场,从而严重干扰我国金融市场的正常发展,给整个金融市场乃至整个经济体系带来巨大的风险。

2. 创新业务问题

外资证券公司一般都具有特色的专业优势,如美林证券利用其规模优势侧重项目融资和资产管理业务;摩根·士丹利则以股票承销业务见长。通过核心竞争力的构建,外资证券公司在自己的专长领域均处于优势地位。而我国证券公司业务结构单一,主要经营收入来源于承销、经纪、自营三大传统业务,在重要创新业务,如资产管理、并购重组、资产证券化等业务的开展方面刚刚起步,未能形成新的利润增长点。如2007年,三大传统业务占我国证券公司利润的90%以上。而证券市场发达国家的证券公司(投资银行)业务已发展到涵盖证券承销发行、证券交易、财务顾问、债券融资业务以及衍生产品等多方面的业务,利润来源也呈现出多元化特征。例如,美林证券组合服务和战略咨询收入等占据了较大的份额,其中,资产管理组合服务收入占到了收入总额的23%,远远高于承销收入。同时,我国证券公司业务经营范围趋同,缺乏独具特色的市场定位。

三、保险业存在的问题

近年来我国保险公司抓住机遇，不断加快发展速度，取得骄人成绩。截至 2007 年底，我国保险业管理人员达到 7.6 万人，保险公司共计 110 家，总资产达到 2.9 万亿元，保险资金运用余额为 2.7 万亿元，全国实现保费收入 7035.8 亿元，同比增长 25%，保险行业利润总额达 672.7 亿元。此外，已有 15 个国家和地区的 4 家外资保险公司在华设立了 134 个营业机构。但不可否认的是，在入世框架下，依然存在有待改进之处。

1. 保险市场结构问题

长期以来我国保险市场存在结构上的缺陷，即重视发展直接保险业务市场，忽略与之相匹配的保险中介市场和分散与转移风险的再保险市场发展。纵观西方市场经济发达国家的保险市场构成，保险中介市场都占到相当大的比重，能够给客户优质的服务。例如，英国由保险经纪人招揽的业务超过其保险业务总收入的 60%，英国保险市场上有 800 多家保险公司，同时拥有 3200 多家保险经纪人公司。而我国的保险代理人、保险经纪人和保险公估人队伍还不能真正实现中介功能。

同时，我国缺乏能够分散和转移风险的再保险市场。WTO 过渡期结束后，拥有先进管理技术和经验的外资保险公司与中资保险公司的较量将进一步升级。我国保险公司将面临前所未有的风险，再保险市场的缺乏将对整个保险业的稳定经营和发展造成影响。

2. 保险资金运用问题

外资保险公司的投资范围非常广泛，可涉足股票、房地产、贷款等多个领域，资金运用率较高。而中资保险公司的保险资金运用渠道相对来说非常狭窄。《中华人民共和国保险法》对保险资金运用做了严格规定：“保险公司资金运用必须稳健，遵循安全性原则，并保证资产的保值增值……限于在银行的存款、买卖政府债券、金融债券和国务院规定的其他资金运用形式。不得用于设立证券经营机构和向企业投资。”虽然 2006 年 10 月中旬中国保险业监督管理委员会发布了《关于保险机构投资商业银行股权的通知》，首次对保险机构投资银行股权有关事宜做了明确的政策规定。但总体来看，与外资保险公司相比我国保险公司的保险资金运用受限仍然较多，这对于我国保险公司分散风险，进行多元化投资是不利的。在华外资保险公司实行多元化投资战略，可以凭借其雄厚的经济实力抢占市场，而我国保险公司将面对业务流失、市场份额下降的威

胁。

四、金融监管体系面临的挑战

目前我国的金融监管体系属于分业监管体制。随着 WTO 过渡期的结束，我国金融市场对外开放的程度不断加深，现有分业监管体制也面临巨大压力。

1. 分业监管体制问题

我国分业监管体制存在的突出问题是金融监管协调机制不完善，各个监管机构之间不能有效地进行协调，一方面容易由于监管责任不明确而造成监管重复，提高监管的成本；另一方面针对业务相互交叉的领域容易出现监管真空。2004 年 6 月 28 日出台的《三大金融监管机构金融监管分工合作备忘录》，确定建立银监会、证监会、保监会共同参加的监管联席会议机制和经常联系机制。但截至目前，该机制的运作并没有达到预期的效果，有效的金融监管协调机制并没有真正建立。主要表现为三个监管机构之间以及与中央银行之间监管信息系统分割，不能实现监管信息共享。信息共享机制的缺乏，导致各监管机构之间难以进行协调监管。同时，各个监管机构行政级别相同，单个监管机构缺乏对整体金融市场风险情况的了解，难以建立系统性决策机制。

2. 现行法律不完善

当前我国金融监管的法律框架虽已建立，但与金融监管的现实要求还有相当距离。主要表现在缺少与主体金融法律相配套的完整的实施细则。主体法律是纲目式的，对于履行金融监管职能的主体来说，更需要一套与金融法律相配套的实施细则，通过实现指标量化管理、风险量化监测，加强金融监管的可操作性。

实施有效的金融监管需要良好的金融环境作条件，而这个条件能否具备则依赖于健全的金融法律体系。混业经营使金融机构的活动更具有灵活性，为保证监管部门对市场参与主体的监管有法可依，必须建立良好的法治环境。

第五节 金融体制改革与发展的建议

本章执笔 郭田勇 褚蓬瑜

2008年09月10日 09:22 来源：人民网-理论频道

正如上节所述，在中国金融深化改革的道路上，我们还需要承担更大的责任，迎接更复杂的局面，但值得庆幸的是有压力、有挑战才有发展，有进步。目前我国已进入改革发展的关键时期，必须坚持以经济建设为中心，用科学发展观统领全局建设社会主义和谐社会。切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务，以开放促进改革，以改革迎接开放。经过30年的改革开放，我国金融业取得了巨大的发展，面对即将来临的各种挑战，我们应总结得失，展望未来，在保证国家经济安全的基础上借鉴国际先进经验，综合提升我国的金融实力。为此，针对我国当前金融业存在的一些有待改善的方面，提出以下建议。

一、完善农村金融服务体系

通过构建竞争性的农村金融体系来提高其服务水平，推动农村金融业务的不断创新。健全农村社会保障制度，建立以政策性农业保险公司为主、以商业性农业保险公司为辅的组织体系，还可考虑引入外资保险公司，不但可以增强农民防御风险的能力，还可以化解农村金融机构的信贷风险。鼓励农村融资形式的创新，如降低村镇银行设立门槛，通过各地政府建立担保基金或担保机构等办法，解决农户和农村中小企业贷款抵押担保难问题，通过培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织，鼓励农户发展资金互助组织。

二、金融机构实现向混业经营的转变

我国金融体系发展不平衡，银行业、证券业、保险业之间发展速度不协调，影响了金融资源配置效率，不利于金融风险的分散和化解，因此，转变分业经营的隔离现状显得尤为重要。从国际因素考虑，混业经营是世界经济的发展趋势，是各个国家在金融全球化竞争博弈中的动态最优选择。据统计，全球有 50 多个国家允许银行经营证券业务，30 多个国家允许银行经营保险业务。混业经营模式增强了金融机构对金融市场变化的适应性，多元化经营为金融机构的金融产品创造了巨大的发展空间，金融机构通过拓展业务领域，增强了资金运营效率和盈利能力；“一站式”经营方式提高了服务效率，降低了服务成本。这些都将对我国实行分业经营的金融机构产生冲击。金融开放条件下，国际金融市场上的竞争既是各金融机构之间的竞争，也是各国金融体制之间的竞争。WTO 过渡期结束后，我国金融业的分业经营制度与众多 WTO 成员国的金融混业经营制度之间的矛盾冲突将不可避免。若我国的金融体制不能适应经济全球化的发展，有可能导致我国综合国力下降，甚至引发金融危机。从国内因素考虑，混业经营也是适应社会主义市场经济的发展需要的。居民需要多样化的理财服务，金融产品的创新需要多家机构共同出资、合力而为等都迫切要求我国金融机构实行混业经营，提供更优质、更具竞争力的金融服务。在我国，商业银行通过组建金融集团、设立基金公司和保险公司，开始了混业经营的探索。例如，2005 年，工商银行、建设银行、交通银行通过直接投资方式设立基金管理公司，共管理 8 只证券投资基金；同年，国家开发银行和建设银行也开展了资产证券化业务试点工作，截至 2006 年 12 月底，我国证券化产品累计发行规模达 471.51 亿元，增幅达到了 175.20%，包括由 8 家券商发起的 9 只资产证券化产品约 263.45 亿元，资产证券化产品的种类日益丰富。2007 年 9 月 11 日，浦发银行成功发行了首期 43.8 亿元优先级资产支持证券，正式拉开了信贷资产支持证券第二批试点的序幕，证券化的资产已由简单的信贷资产和住房抵押贷款扩大到不良贷款和其他资产。随着 WTO 过渡期结束，金融改革进一步深入以及宏观经济条件的日趋成熟，我国金融业混业经营、资产证券化步伐更加坚定，各商业银行更是通过积极探索金融混业经营模式以提升竞争力，从而在与外资金融控股公司的竞争中立于不败之地。

三、逐步实现人民币利率和汇率市场化

利率市场化是建设社会主义市场经济体制、发挥市场配置资源作用的重要内容，是加强我国金融间接调控的关键，是完善金融机构自主经营机制、提高竞争力的必要条件。推进利率市场化改革要与金融机构治理结构与内控机制的完善、中央银行货币政策调控体系建设和金融监管能力等相协调。建议下一步利率市场化改革要统一金融机构贷款利率浮动政策；修改相关法规；完善金融机构存、贷款定价机制、提高定价水平；丰富金融产品，推动金融市场向纵深化发展；逐步建立健全中央银行利率调控体系，在更大程度上发挥市场在资源配置中的作用。

完善人民币汇率机制改革是深化经济金融体制改革、健全宏观调控体系的重要内容。影响汇率的因素有很多，如资本项目管制、国际收支顺差格局、人民币升值预期等，但其中一个重要因素是利率水平。利率市场化和汇率市场化是相辅相成的。WTO 过渡期结束后，随着贸易自由化和经济一体化的发展，国内金融市场将与国际金融市场接轨，实现对内人民币利率的市场化。而对外人民币汇率的市场化能够对我国金融资源优化配置，从而对国际金融市场环境的变化做出正确反映，在竞争中取胜。

四、金融监管协调机制的建立

各国的实践经验表明，在金融业实现从分业经营向混业经营的转变中，金融监管体系也向着综合化方向演进，通过合并多个监管机构于一体来对所有金融机构和业务实行统一监管。今后我国金融监管应努力

尝试建立中央银行、银监会、证监会、保监会、财政部等相关部门之间的金融监管协调机制，以适应金融业混业经营发展趋势的需要。加快金融监管信息系统的网络化建设，建立信息监管共享平台。实现从机构型监管模式到功能型监管模式的转变，充分适应国际和国内金融市场的混业经营局面。改变监管理念，实行“内控”和“外控”相结合的原则。重视对外资金融机构的监管，加强与国际及地区金融监管当局合作交流。

经过 30 年的改革发展，中国金融业取得了巨大的成就，并为未来的发展奠定了坚实的基础。可以相信，在未来的经济社会发展进程中，金融将发挥更大的作用，中国的明天会更好！

第二节 改革开放以来的投资体制改革

本章执笔 张汉亚

2008 年 09 月 11 日 08:28 来源：人民网-理论频道

在 30 年的改革历程中，投资体制的改革一直是伴随着经济体制的发展而不断向前推动，大体上可以分为 4 个阶段。

一、探索阶段（1979~1983 年）

改革首先是以提高政府投资建设的效益为目标而开始的。1979 年 8 月，为了提高基本建设项目的投资效益，国务院批准了《关于基本建设投资试行贷款办法的报告》，开始在基本建设领域进行“拨改贷”的试点，打破了基本建设由政府财政无偿拨款的计划经济模式。

1979 年还在基本建设中试行了合同制、设计单位实行企业化管理、改进国有企业折旧费使用办法、开征企业固定资产税等工作。其后，在 1980 年的全国基本建设会议上提出了扩大施工企业经营管理自主权，实现利润留成制度；1981 年在国有施工企业试行经济责任制；1982 年试行工程招标投标制度；1983 年国家计委颁布了《建设项目进行可行性研究的试行管理办法》，规定国家基本建设大中型项目要进行可行性论证；同年开始对基本建设项目试行“包干经济责任制”，实施建设前期工作“项目经理制”等，都是为提高政府投资建设的效益而采取的措施。

在投资宏观调控方面，为了更加有效地管理国家的投资建设，1982 年将国家建委的投资管理职能并入国家计委，其他职能并入城乡建设环境保护部。1983 年，国务院决定把“技术改造作为扩大再生产主要手段”，并把基本建设和技术改造分别由国家计委和国家经委管理；在地方财政不断扩大，基本建设项目数量不断增多之后，为了有效发挥地方政府投资建设的积极性，对投资建设实行两级（中央和省级）管理，大中型项目由国家部门审批，小型（1000 万元以下）项目下放给地方政府审批，1 亿元以上的项目由国家计委核报国务院审批。

在开辟资金来源方面，随着 1980 年开始的特区建设，开始让外资直接进入中国的项目建设；1981 年国家开始发行国债，部分用于基本建设；1982 年国家计委等部门颁发了《关于试行国内合资建设暂行办法》，

1983年开始征收国家能源重点建设基金和建筑税，用于国家能源等重点建设。

二、扩大改革阶段（1984~1988年）

随着国家把经济体制改革的重点转向城市，投资体制改革出现了一个高潮，除了前一阶段进行试点的改革措施在这一时期都被广泛推广外，又出台了許多改革措施。

1984年，国务院在9月颁布了《关于改革建筑业和基本建设管理体制的若干问题的暂行规定》，10月批转了国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》，这两个文件对政府投资的多方面进行了改革。包括预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款（在1985年，考虑到公益性项目没有偿还能力，又把教育等方面的投资建设改为政府拨款），并对不同行业采取差别利率；简化基本建设审批程序，由原来的审批项目建议书、可行性研究报告、设计任务书、初步设计和开工报告等五道程序改为只批项目建议书和设计任务书（20世纪90年代初期改为审批项目建议书、可行性报告和开工报告）；进一步扩大地方的投资项目审批权限，由1000万元提高到3000万元，投资2亿元以上的项目由国家计委核报国务院审批；在施工建设领域全面推行“工程招标承包制”，建立工程承包公司，专门组织工业交通等生产性建设；建立城市综合开发公司，对城市土地、房屋进行综合开发；勘察设计全面推行技术经济承包责任制；建筑安装企业普遍推行百元产值工资含量包干；推行住宅商品化；等等。

1984年，国家将中国人民银行确定为中央银行，其一般业务交新成立的工商银行办理，主要承担各类存款和企业流动资金的贷款业务；将中国人民建设银行从财政部划出，主要承担基本建设贷款任务，兼有政策性银行和商业银行的职能。在上海、北京等地开始股份制试点，为企业建设开辟了直接融资的渠道。

1985年，国务院决定成立中国国际工程咨询公司，并由其承担大中型项目可行性研究报告和大型工程设计的评估。国家计委、城乡建设和环境保护部联合颁发了《工程设计招标投标暂行办法》，招标投标制度首先在政府投资建设领域全面推开。

1986年，国务院下达《关于控制固定资产投资规模的若干规定》，规定全社会固定资产投资都必须纳入全国和分部门、分地区的固定资产投资计划，根据不同情况，分别实行指令性计划和指导性计划。国家开始进行“企业债”试点，为企业直接融资开辟了新渠道；

1987年，国务院明确规定，限额以下的技术改造项目，在计划规模内，由企业自主确定；把基础设施和基础产业的地方项目审批权限扩大到5000万元。国务院批转国家计委《关于大型工业联营企业在国家计划中实行单列的暂行规定》，规定计划单列企业的基本建设、技术改造的投资和重大项目在国家计划中单独列出，建设项目所需的中央投资（包括拨改贷、银行贷款、利用外资）和统配物资，由国家计委直接安排。同年，国务院颁布了《企业债券管理暂行条例》并开始实施；全国第一家住宅储蓄银行在烟台成立，全国第一个股份制企业集团——中国嘉陵工业股份有限公司（集团）建立。

1988年，国务院原则同意有关部门制定的《关于投资管理体制的近期改革方案》，该方案在加大地方的重点建设责任、扩大企业投资决策权、建立基本建设基金、成立国家和地方投资公司、改进投资计划管理、强化投资主体自我约束机制、充分发挥市场和竞争机制等7个方面提出了改革的思路，是改革开放之后第一个较为系统的改革方案。其中，国家基本建设基金在当年开始启动，建立投资公司的方案在当年实

施，成立了国家农业、林业、能源、交通、原材料、机电轻纺六大专业投资公司，作为国家经营性项目投资主体，管理政府经营性项目投资，各地也纷纷成立隶属于地方政府的投资公司。由于从1988年第四季度开始治理整顿，其他的改革措施没有实施。

1988年，建设部颁布《关于开展建设监理工作的通知》，我国政府投资项目建设监理试点工作由此起步。1988年国家政府机构改革，把国家计委和国家经委合并，基本建设和技术改造统归新成立的国家经济计划委员会管理。1989年和1990年，在经济处于整顿的形势下，没有出台新的投资体制改革措施。

三、深化改革探索阶段（1991~2003年）

1991年，随着经济形势的好转，投资体制的改革也开始启动。当年的一个重要措施是取消建筑税，开征“固定资产投资方向调节税”，指导思想是通过对不同产业投资项目的不同税率，达到调控投资结构的目的。当年，国家成立国务院生产办（后发展为国家经贸委），把技术改造的管理从国家计委划归生产办管理。

1992年，在国家经济体制改革进入新阶段的形势下，国家计委开始研究制定能够适应和社会发展的系统的投资体制改革方案。当年，国家计委颁布了《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》，并确定在64个国有大中型项目开始试点。

1993年，在中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，确立了我国经济体制向社会主义市场经济体制转变，同时提出经济增长方式要从粗放型向集约型转变；在投资领域要实现市场对资源配置的基础性作用。为了改进投资管理体制，提出把投资项目分为公益性、基础性和竞争性三类；公益性项目由政府投资建设；基础性项目以政府投资为主，并广泛吸引企业和外资参与投资；竞争性项目由企业投资建设。

1994年，国务院批准发布了《90年代国家产业政策纲要》，这是指导企业投资方向的重要政策文件，也是我国的第一部完整的产业政策文件；国家计委颁布了《工程咨询业管理暂行办法》，对工程咨询业的发展和管理进行了规范。根据国务院的决定，撤销六个国家专业投资公司，组建国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行，作为国家政策性金融机构，建设银行不再承担政策性金融机构的职能，实现了政策性投资贷款和商业性投资贷款分离；成立政策性银行的目的是运用政策性投融资引导社会投资方向，较好地满足社会重要基础设施和基础产业建设对资金的需求，扶持具有国际竞争力的支柱产业形成和发展。6个国家专业投资公司的自有资产合并组成国家开发投资公司。

1995年，审计署发布《关于内部审计工作规定》，要求国家大型建设项目的建设单位要设立独立的内部审计机构。国务院批转国家计委、财政部、国家经贸委《关于将部分企业“拨改贷”资金本息余额转为国家资本金的意见》，结束了国有建设项目全部采用贷款建设的办法。国家计划委员会、国家经济贸易委员会、对外贸易经济合作部联合发布《外商投资产业指导目录》，明确了国家鼓励、限制、禁止和允许外商投资进入的产业范围。

1996年，国务院颁布了《关于固定资产投资项目试行资本金制度的投资》，对各种经营性投资项目的资金进行规范；国家计委发布了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》，对投资项目由项目法人全

过程管理作了明确规定。取代了 1992 年发布的《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》。

1997 年，国家计委颁布《关于基本建设大中型项目开工条件的规定》和《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》，前者对项目法人、资本金、设计、监理、开工准备工作等条件作了严格规定；后者则要求国有大中型项目要实现全过程招标，确立了项目法人在招标过程中的主导地位，并要求政府部门对招标过程进行检查和监督。国家计委与中国建设银行等 4 大专业银行联合发布《关于完善和规范商业银行基本建设贷款管理的若干规定》，允许项目建设单位和贷款的商业银行有互相自由选择的权力。

1998 年，国家计委将经过多次修改完成的《深化投资体制改革方案》上报国务院，并在国务院会议上征求各部门的意见。为了扩大内需，国务院决定增发 1000 亿元建设国债用于基础设施等方面的建设；国家计委发布《国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》，指导企业投资。国家确定在国家计委设立“国家重大项目稽察特派员办公室”，对国债项目和国家大型项目进行稽察。

1999 年，财政部发布《关于加强基础设施建设资金管理和监督的通知》，强调要加强资金源头管理，确保建设资金及时、足额到位，凡使用国债资金或其他财政性资金建设的项目都要认真搞好工程概算审查。国家计委发布《重大项目违规问题举报办法》，要求各有关单位和广大群众发现重大项目在建设过程中有违犯国家法规的问题时，向国家计委举报。

2000 年 1 月 1 日，《中华人民共和国招标投标法》开始执行。为贯彻该法，国家计委发布《工程建设项目招标范围和规模标准规定》和《招标公告发布暂行办法》。同年，国家计委还公布了《国家重大项目稽察办法》。

2001 年，国家计委宣布，对于部分城市基础设施、不需要国家投资的农林水利项目、地方和企业自筹资金建设的社会事业项目、房地产开发建设项目、商贸设施项目等 5 大类投资项目，投资总额在国务院审批限额（2 亿元）以下的基本建设项目，不必报国家计委审批，按“谁投资，谁决策”的原则，地方政府出资的由地方计划部门审批，企业出资的由企业自主决策。在年底的全国计划会议上，国家计委将又一稿的《深化投资体制改革方案》交各部门和各地区征求意见。为了充分调动和发挥民间投资者的积极性，国家计委发表《促进和引导民间投资若干意见》，提出鼓励民间投资参与基础设施和公用事业建设，要改进政府对民间投资的管理，创造公平竞争的条件，依法保护民间投资者的合法权益，等等。同年，审计署发布《审计机关国家建设项目审计准则》，规定了审计机关对国家建设项目审计的内容及相关问题。

2002 年，国家计委颁布《国家重大建设项目招标投标监督暂行办法》，对重大建设项目的招投标监督作了具体规定；国务院转发建设部、国家计委和监察部联合制定的《关于健全和规范有形建筑市场若干意见》，针对建筑领域的不良倾向和存在的问题提出了规范措施。

2003 年，中共十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出深化投资体制改革的方向是：“进一步确立企业的投资主体地位，实行谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险。国家只审批关系经济安全、影响环境资源、涉及整体布局的重大项目和政府投资项目及限制类项目，其他项目由审批制改为备案制，由投资主体自行决策，依法办理用地、资源、环保、安全等许可手续。对必须审批的项目，要合理划分中央和地方权限，扩大大型企业集团投资决策权，完善咨询论证制度，减少环节，提高效率。健全政府投资决策和项目法人约束机制。国家主要通过规划和政策指导、信息发布以

及规范市场准入，引导社会投资方向，抑制无序竞争和盲目重复建设”。当年召开的全国十届人大对政府机构进行改革，取消国家经贸委，把技术改造的管理划归新组建的国家发展和改革委员会管理，不再划分技术改造和基本建设，统一作为建设项目管理。

2003年12月31日，国务院原则通过由新组建的国家发展和改革委员会经过多次征求各方面的意见数易其稿完成的《深化投资体制改革方案》。

四、继续深化改革的新阶段（2004年至今）

2004年7月以后，经国务院批准的投资体制改革方案以《国务院关于投资体制改革的决定》（以下简称《决定》）名义颁布，我国投资体制进入继续深化改革的新阶段。

《决定》是适应我国社会主义市场经济发展而制定的重要法规，也是改革开放以来投资领域最全面、系统的改革方案，为我国投资领域今后一个时期的改革和发展指明了方向，使我国的投资体制向适应社会主义市场经济体制方向迈出了一大步。《决定》涉及内容广泛，对我国投资领域需要改革的各方面都给以明确的规定，对规范我国投资领域各方面的发展具有重要的意义。其主要内容包括下列方面

1. 明确了改革的指导思想和目标

确定深化我国投资体制改革的核心指导思想是：“按照完善社会主义市场经济体制的要求，在国家宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用”，表明我国投资领域在适应我国经济体制向社会主义市场经济体制转变中迈出了重要的一步。

投资体制改革的目标是要“建立市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制”。实现市场配置资源并达到上述目标的关键是真正实现“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则。这个原则的贯彻实施打破了长期以来政府在投资领域统管一切的状况。

2. 确立了企业投资主体的地位

企业在投资中的地位一直是企业关注的问题，长期以来，不论是国有企业，还是民营和外资企业在国内的投资项目，以及我国企业在境外投资的项目，都要根据投资规模和性质，分别由各级政府主管部门层层进行审批。一般要经过项目建议书、可行性研究报告和开工报告审批三个程序。这种审批把应该由企业自主的投资决策变成了政府决策，剥夺了企业投资主体的地位，并往往使企业的投资项目错过了最佳的市场机会，影响投资效益。为改变这种状况，《决定》按“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则，把政府对投资项目的管理办法划分为审批制、核准制和备案制三类。即：政府投资建设的项目，由政府进行审批；对不使用政府投资建设的项目，一律不再实行审批制，区别不同情况实行核准制和备案制；对外商投资项目一律执行核准制。这种划分确立了企业的投资主体地位，明确了政府和企业的投资范围，规定了政府对全社会的投资活动该管什么，不该管什么，减少了政府对绝大多数企业投资活动的干预，使各类投资主体能够根据市场的需要自主进行投资决策，有助于改变长期以来投资领域“政企不分”的现象。

实行“核准制”项目的是少数关系到国家经济安全、资源合理开发利用、生态环境保护、产业布局优化、保障公共利益、防止出现垄断等方面的重大项目和限制类项目。由政府对这些项目的建设进行核准，主要是为了维护社会公共利益。对于需要核准的建设项目，只需向政府提交项目申请报告，不必像审批制那样经过多道程序。《政府核准的投资项目目录》由国家有关部门向全社会公布，国家将根据经济的发展状况和宏观调控的需要，在一定时期内对《核准目录》进行修改。而对不在国家禁止和核准范围的其他项目，无论规模大小，均改为“备案制”，由企业按照属地原则向地方政府投资主管部门备案。

对不使用政府投资的项目之所以还要进行核准或备案，主要是从掌握全社会投资信息方面考虑。一方面国家要掌握全社会投资的情况，才能有效地进行宏观调控；另一方面，企业投资决策必须掌握有关的信息，国家定时公布核准和备案项目的信息，可以使准备投资的企业知道未来的产品供给能力情况，有利于其科学决策。

为了鼓励民营企业的发展，《决定》还特别提出要放宽社会资本的投资领域，允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。政府将采取注入资本金、贷款贴息、税收优惠等措施，鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式，参与带有经营性的公益事业和基础设施项目建设。为了方便企业筹集建设资金，国家将发展多层次的资本市场，拓宽企业融资渠道。为了帮助中小企业发展，提出要“组织建立中小企业融资和信用担保体系”，“推动设立中小企业投资公司，建立和完善创业投资机制”。

3. 规范了政府投资行为

政府投资的管理一直是国家和各界人士关心的问题，《决定》针对政府投资管理所存在的问题，提出将通过合理界定投资范围，健全投资项目决策机制，规范投资资金管理，简化和规范投资项目的审批程序，加强投资项目管理，引入市场机制等方面对政府投资加以规范。严格贯彻执行这些规定，对于完善政府投资职能，提高政府投资的效率和效益，减少和杜绝政府投资活动中出现贪污、受贿等腐败现象，防止资金浪费和流失，都将起到重要的促进作用。

在合理界定政府投资范围方面，把政府投资限定在“主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域，包括加强公益性和公共基础设施建设，保护和改善生态环境，促进欠发达地区的经济和社会发展，推进科技进步和高新技术产业化”；同时合理划分了中央政府与地方政府的投资事权。通过限定，明确了在投资领域，作为投资主体的政府该干什么，哪些应该交给国有企业和其他投资主体去投资建设，既明确了政府投资的职能所在，也体现了政府不与民争利的原则。

在改进政府投资项目决策机制方面，除了要进一步完善和坚持科学的决策规则和程序，还要求政府投资项目一般都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证，咨询评估要引入竞争机制，并制定合理的竞争规则；对特别重大的项目要实行专家评议制度；将逐步实行政府投资项目公示制度，广泛听取各方面的意见和建议，等等。

在规范政府投资的资金管理方面，政府要根据资金来源、项目性质和调控需要，分别采取直接投资、资本金注入、投资补助、转贷和贷款贴息等方式。对以资本金注入方式投入的资金，政府要确定出资人代表。并将针对不同的资金类型和资金运用方式，确定相应的管理办法，逐步实现政府资金管理的科学化、

制度化和规范化。

在政府投资项目的审批程序方面，要合理划分中央和政府部门、地方政府的审批权限，发挥中央和地方的积极性。对于政府投资项目也要简化审批程序：对采用直接投资和资本金注入方式的，从投资决策角度只审批项目建议书和可行性研究报告，除特殊情况外不再审批开工报告；对采用投资补助、转贷和贷款贴息方式的，只审批资金申请报告。审批程序的简化，将提高政府投资的时间效率，使政府投资项目的建设较快地发挥效益，加快公益性和基础性项目建设的步伐，有利于经济和社会事业的发展。

在政府投资项目的建设实施管理方面，将规范政府投资项目的建设标准，并加强政府投资项目的中介服务管理，采取措施提高中介服务质量。对非经营性政府投资项目要加快推行“代建制”，通过招标等方式，选择专业化的项目管理单位负责建设实施，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收后移交给使用单位。这些措施将改进对政府投资项目的实施管理，实现由有项目建设管理经验的机构为政府投资的项目建设把关，减少政府投资项目建设中的资金浪费和流失，对防止建设过程中出现政府官员的腐败现象有重要的作用。

为了吸收更多的社会资金进入政府的投资领域，要求各级政府创造条件，利用特许经营、投资补助等多种方式，吸引社会资本参与有合理回报和一定投资回收能力的公益事业和公共基础设施项目建设。对于具有垄断性的项目，试行特许经营，通过业主招标制度，开展公平竞争，保护公众利益。已经建成的政府投资项目，具备条件的经过批准可以依法转让产权或经营权，以回收的资金滚动投资于社会公益和基础设施建设。这些鼓励社会资金进入政府的投资领域的办法，对于解决政府资金不足，为社会资金扩大投资范围都具有重要的意义。

4. 改进了政府对投资宏观调控的手段

投资的宏观调控是政府的重要职能，为了加强和改善市场经济条件下的宏观调控效果，保证国民经济持续、快速、协调和健康发展，《决定》提出，要在完善国家的投资宏观调控体系的基础上，对调控方式和调控的手段进行改进，除了在必要的时候采取行政手段进行直接干预之外，将更多地采用政策、规划、经济和法律等手段对全社会投资进行引导和规范，实现以间接调控方式为主的有效调控。一是规划和政策引导。要通过编制各有关领域的发展建设规划，明确发展的指导思想、战略目标、总体布局和主要建设项目等，引导社会投资。制定并适时调整国家固定资产投资指导目录、外商投资产业指导目录，明确国家鼓励、限制和禁止投资的项目。二是将灵活运用投资补助、贷款贴息、价格、利率、税收等多种经济手段，引导社会投资，优化投资的产业结构和地区结构。三是将加强和改进投资信息和统计工作，以及时、准确、全面地反映全社会固定资产存量和投资的运行态势，要建立各类信息共享机制，为投资宏观调控和各类投资者决策提供科学依据。四是强化法律约束。国家制定的投资、环保、土地、资源、安全、金融、产品质量等方面的法律和标准，约束企业的投资行为。利用政策、经济、法律和信息等手段进行间接调控，是市场经济国家的普遍做法，可以增进各类投资者的市场观念和守法意识，而这正是我国许多投资者所缺乏的。

5. 加强了对投资活动的监督管理

为了改变长期以来投资领域不规范的行为和违法乱纪的现象，《决定》除了要求各类投资者自律之外，还提出要建立和完善对各类投资者进行监管的体系。

对政府投资，为防止决策失误和腐败事件的发生，提出了要建立政府投资的“问责制”，对不遵守法律法规给国家财产造成重大损失的，要依法追究有关责任人的行政和法律责任。同时要通过完善政府投资制衡机制，进一步加强对政府投资项目的审计监督，完善重大项目稽查制度，建立政府投资项目后评价制度，建立政府投资项目的社会监督机制，如鼓励公众和新闻媒体对政府投资项目进行监督等措施，对政府投资进行多方面、多层次、全过程的监督。

对企业投资的监管主要是政府各有关部门的责任。《决定》要求国土资源、环境保护、城市规划、质量监督、银行监管、证券监管、外汇管理、工商管理、安全生产监管等部门，要依法加强对企业投资活动的监管，凡不符合法律法规和国家政策规定的，不得办理相关许可手续。在建设过程中不遵守有关法律法规的，有关部门要责令其及时改正，并依法严肃处理。各级政府投资主管部门要加强对企业投资项目的事中和事后监察，对于不符合产业政策和行业准入标准的项目，以及不按规定履行相应核准或许可手续而擅自开工建设的项目，要责令其停止建设，并依法追究有关企业和人员的责任。

6. 规范了投资中介机构

在市场经济的条件下，各种投资中介机构是投资者的重要助手，高水平而且负责任的中介机构对避免投资决策失误，提高建设项目的效益是不可缺少的。目前我国的投资中介机构数量不少，但质量不高，不讲职业道德，管理混乱的现象大量存在，难以满足投资者的需要。为解决这些问题，《决定》要求政府有关部门加强对投资中介机构进行监管。规定各类投资中介服务机构均须与政府部门脱钩，要求中介机构坚持诚信原则，加强自我约束，为投资者提供高质量、多样化的中介服务。并将采取法律法规和行业自律办法规范其行为。同时要打破地区封锁和行业垄断，建立公开、公平、公正的投资中介服务市场。

7. 配合投资体制改革制定的政策

为了有效发挥《决定》在投资领域的作用，国家有关部门根据《决定》的精神和原则，在近几年制定了并将继续制定一系列的实施细则和配套法规。到2007年10月底，已出台的主要有：

国家发展和改革委员会颁布的：《政府核准的投资项目目录》、《国家发展改革委核报国务院核准或审批的固定资产投资项目目录（试行）》、《改进和完善报请国务院审批或核准的投资项目管理办法》、《企业投资项目核准暂行办法》、《境外投资项目核准暂行管理办法》、《外商投资项目核准暂行管理办法》、《国家发展改革委关于实行企业投资项目备案制指导意见的通知》、《国家发展改革委委托投资咨询评估管理办法》、《工程咨询单位资格认定办法》、《国际金融组织和外国政府贷款投资项目管理暂行办法》、《中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法》、《国家发展改革委中央政府投资项目公示试点办法》、《中央投资项目招标代理机构资格认定管理办法》。

财政部颁布的：《中央预算内固定资产投资补助资金财政财务管理暂行办法》、《中央预算内固定资产投资贴息资金财政财务管理暂行办法》、《关于切实加强政府投资项目代建制财政财务管理有关问题的指导意见》。

国土资源部颁布的：《建设项目用地预审管理办法》。

商务部颁布的：《关于境外投资开办企业核准事项的规定》。

国家发展和改革委员会、商务部联合颁布的：《外商投资产业指导目录》（2004年和2007年）。国家发展和改革委员会、中国进出口银行联合颁布的：《关于对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持政策》。国家发展和改革委员会、国家环保总局联合颁布的：《关于加强建设项目环境影响评价分级审批的通知》。商务部、外交部联合颁布的：《对外投资国别产业导向目录》、《国别投资经营障碍报告制度》。

除了上述已出台的政策，有关部门还将根据我国经济社会发展的实际情况和深化投资体制改革的要求，继续制定并出台一系列的相关政策文件。例如，国家发展和改革委员会正在制定关于投资项目后评价、规范实施备案制、代建制的管理、重大项目公示、政府投资的责任追究等办法和制度，将在今后几年陆续出台。

第三节 投资体制改革的主要成就

本章执笔 张汉亚

2008年09月11日 08:29 来源：人民网-理论频道

综上所述，在改革开放以来的30年中，我国在投资体制改革方面做了大量的工作，国家和政府有关部门在投资和与投资有关的体制方面颁布和推行的改革政策和措施超过60项，这些政策和措施主要分为4个方面：一是宏观调控方面的，如国家计委和国家建委、经委、经贸委的合并，基本建设和更新改造部门管理的变化，颁布产业政策和指导外商投资目录，投资方向调节税，差别贷款利率，实行两级（中央和省级）管理，放宽对地方和企业自筹资金的计划管理权限，项目资本金制度，等等；二是项目决策体制方面的，如下放投资项目审批权限，对非政府投资项目实行核准制和备案制，简化项目审批和核准程序，把可行性研究列入基建程序，由国际工程咨询公司进行项目评估，公益性、基础性和经营性三类项目的划分和建设分工，等等；三是资金管理和筹措方面的，如拨改贷，贷改投，基本建设基金制，部门投入产出包干，征收能源交通基金，发行重点建设债券和企业股票筹资，建立国家和地方投资公司，建立国家开发银行等政策性金融机构，国家专业银行商业化，等等；四是建设实施管理方面的，如建立工程承包公司和城市房地产开发公司，实行以设计或规划单位为龙头的工程总承包，招标投标制度，项目投资包干责任制，设计单位企业化，建设项目监理制度，建设项目审计和稽查制度，群众举报制度，建设项目法人责任制，等等。这些改革措施对使投资体制适应我国的改革开放进程，促进经济和社会发展，都起到了重要的推动作用。

一、实现了投资主体多元化

其表现是从计划经济时代的单一投资主体（中央政府）变成多元投资主体，各级地方政府、国内外各类企业、个人都可以成为项目建设的投资者，由此也实现了资金来源的多渠道，除了政府投资和银行贷款，增加了外商投资、企事业单位和个人自有资金、企业发行股票和债券获得的资金等等，随着经济的快速发展，各投资主体的投资热情不断高涨，导致中央政府的投资比例不断下降。2006年，全社会固定资产投资总量达到109998亿元，中央政府投资在全社会固定资产投资所占的比例已下降到3.9%（见表9.1）。

表 9.1 我国固定资产投资资金来源比例的变化 (%)

年份	国家预算内资金	国内贷款	利用外资	自筹和其他资金	合计
1978	62.2	1.7	4.2	31.9	100.0
1980	44.7	11.7	7.2	36.5	100.0
1985	16.0	20.1	3.6	60.3	100.0
1990	8.7	19.6	6.3	65.4	100.0
1995	3.0	20.5	11.2	65.3	100.0
2000	6.4	20.3	5.1	68.2	100.0
2005	4.4	17.3	4.2	74.1	100.0
2006	3.9	16.5	3.6	76.0	100.0

注：1.1978 年和 1980 年是国有经济数据。当时国有经济投资占全社会投资的 80%以上。

2.我国从 1998 年开始发行建设国债，作为预算内资金使用，使其数量和比例增大。

资料来源：国家统计局编《中国统计年鉴 2007》、《中国固定资产投资统计数典（1950—2000）》。

二、实现了投资方式多样化

随着改革开放，一些国外的投资方式不断被引入我国，呈现出投资方式多样化的局面。除了由建设单位直接投资进行基本建设和技术改造之外，还出现了项目融资、股权投资、项目并购、租赁投资、BOT 等国际比较广泛采用的多种投资方式。

三、政府对企业投资的干预越来越少

在对企业投资项目从审批制改为核准和备案制之后，企业投资的自主权相对扩大，只要不是国家禁止和需要核准的建设项目，只需在建设之前备案即可，据有关部门估计，执行备案制的项目数量占全社会建设项目的 75%左右。对占全社会建设项目 15%左右需要政府核准的项目，则简化了程序，只到政府投资主管部门进行一次核准申请即可，比执行审批制时的三次申报少了两次手续。而且国家明文规定政府在收到核准申报后，必须 20 天内给予是否准予建设的答复，改变了过去常常出现的项目审批久拖不决状况，为建设单位节省了项目等待批准的时间。

四、政府投资基本归位

在投资主体多元化的市场经济条件下，政府投资的职责是加强公益性的建设，完善保障体系，为社会生产和人民生活提供安全、便利的条件。在 1993 年中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出把投资项目分为公益性、基础性和竞争性三类之后，政府投资逐渐从盈利性的产业退出，转向公益性和基础性项目的建设。到 2006 年，政府投资的 24.48%用于科研、教育、卫生、体育、社会保障等以公益性为主的各类事业，61.07%用于水利、环保、交通、电力和水的生产供应等基础产业，5.39%用于农业；合计占政府财政性投资支出的 90.94%，其他投资主要是用于支持制造业的自主创新和节能环保技术改造。

五、确立了国有投资项目科学决策和民主决策的规则

随着改革的深入，国有投资凭领导意志决策的项目数量越来越少。绝大多数项目都已实现在进行可行性研究之后进行决策，国家投资的项目大多数还要经过有资质的咨询机构对可行性研究报告进行评估之后，才能确定是否建设；重大项目都要经过多方面的专家论证之后才进行决策。目前正在建立政府投资项目的后评价制度，以利于总结经验和教训，不断提高决策水平。

六、建立了国有投资项目监督体系

为防止决策失误和腐败事件的发生，建立了政府投资制衡机制，加强了对政府投资项目的审计监督，完善了重大项目稽查制度，在对政府投资项目的社会监督方面，执行了鼓励公众和新闻媒体对政府投资项目进行监督等措施，基本建立了对政府投资进行多方面、多层次、全过程的监督体系。目前正在制定政府投资的“问责制”，将对不遵守法律法规给国家财产造成重大损失的，依法追究有关责任人的行政和法律责任。

七、国有投资项目建设实施推行了市场化运作

改革打破了国有经济（包括政府和国有企业）投资项目实施过程安排任务的命令式运作方式，国家要求项目建设单位在选择参与项目建设的咨询、设计、施工、监理、代建、采购等单位时，都要求遵照《招标投标法》，采用招投标的方式确定承担单位，并按《合同法》签订合同。在国家法规的要求下，国有投资项目在建设实施中全部或部分采用了市场化运作的方式。

第一节 对外开放 30 年：不平凡的发展历程

本章执笔 于培伟 韩立华

2008 年 09 月 12 日 08:22 来源：人民网-理论频道

【本章提要】本章首先从我国国内政治经济环境、外经贸政策和管理制度变化的角度，系统回顾了我国对外开放 30 年不平凡的发展历程。然后，从我国外经贸的总量规模、结构变化和在整个国民经济中的地位作用的角度，全面总结了我国对外经济各个领域取得的令人振奋的发展成就，归纳了对外开放 30 年积累的宝贵经验。最后，提出推进我国开放型经济发展的七点战略思考。

2008 年，中国的对外开放事业走过了 30 年的风雨历程。回首往事，我们寻着 30 年的发展之路，认真总结 30 年来创造的辉煌成绩和积淀的发展经验；展望未来，我们要在进一步深化对外开放中实现科学发展、和谐发展，实现中华民族的伟大复兴。本章从我国国内政治经济环境、外经贸政策和管理制度变化的角度，系统回顾了我国对外开放 30 年不平凡的发展历程，全面总结了我国对外贸易、吸收利用外资、对外经济合作、对外援助、参与国际经济事务、应对贸易摩擦等对外经济各个领域取得的举世瞩目的成就，深刻解析了对外开放 30 年积累十分宝贵的经验，对于进一步拓展对外开放的广度和深度，推进我国开放型经济发展具有重要的理论意义和现实意义。

第一节 对外开放 30 年：不平凡的发展历程

一、艰难成长到迅速崛起的对外贸易

改革开放初期，对外贸易被看成是社会主义扩大再生产的补充手段，局限于互通有无、调剂余缺，并依然实行高度集中的指令性计划管理，由国营外贸公司集中统一经营，对外贸易远远不能适应经济发展的需要。20 世纪 80 年代，外贸体制进行了多次重大改革。通过增设对外贸易口岸和下放外贸经营权，改变了高度集中的外贸经营管理体制；通过实行外贸减亏增盈分成制度和地区差别的外汇分成制度以及出口退税政策，有力地促进了出口；通过实行承包经营责任制，激发了外贸企业经营活力；通过运用价格、汇率、利率、退税、出口信贷等经济手段调控对外贸易，改变了单一的计划管理体制。沐浴着改革开放的春风，我国对外贸易发展的活力不断增强，实现了外贸发展的第一次飞跃。到 1989 年，我国出口在世界的排名由 1980 年的第 26 位上升到了第 14 位。

20 世纪 90 年代，按照统一政策、放开经营、平等竞争、自负盈亏、工贸结合、推行代理制的原则，国家对外贸体制进行了重大改革。建立了有管理的单一浮动汇率制度，实行银行结售汇制度，取消了外汇留成；取消了进出口指令性计划，对部分出口商品配额实行公开招标；逐步放开了外经贸经营权，推进外经贸经营权由审批制向登记制过渡；积极推动外经贸企业转换经营机制，进行股份制试点；完善出口退税政策，运用出口信贷、出口信用保险等国际通行手段支持外经贸发展；改革口岸体制，提高通关效率；加强外经贸中介组织建设，强化服务、协调职能。这一时期，根据国内外形势的变化，先后提出了“以质取胜”战略、“市场多元化”战略、“大经贸”战略、“科技兴贸”战略，我国对外贸易实现了第二次飞跃，1990~1999 年间出口年均增长 14%，1999 年出口在世界的排名跃升至第 9 位。

进入新世纪以来，我国抓住加入世贸组织和全球范围内新一轮产业结构调整的重大机遇，保持鼓励扩大出口政策的稳定性和连续性，改革出口退税机制，建立健全外贸促进体系，完善检验检疫制度，实施“大通关”等贸易投资便利化措施，进一步降低关税总水平，大幅减少非关税措施，对外贸易得到了快速发展，2000~2007 年对外贸易实现了年均 24.3% 的快速增长，2007 年我国对外贸易总额历史性地突破 2.1 万亿美元大关，成为世界第三大贸易国。

二、摸索前进到颇具规模效益的引进外资

改革开放初期，我国吸收外商直接投资处于起步阶段。1979 年颁布了《中华人民共和国中外合资经营企业法》，1980 年批准了第一批 3 家外商投资企业。此后，我国先后对经济特区、沿海开放城市和沿海经济开放区内吸收外资实行一些特殊政策，扩大地方外商投资的审批权限，发挥了各地利用外资的积极性。截至 1985 年底，我国累计实际使用外商投资 60 多亿美元。外资主要来自港澳地区，以劳动密集型的加工项目和宾馆、服务设施等第三产业项目居多，主要集中在广东、福建和其他沿海省市。1986 年，国务院颁布了《关于鼓励外商投资的规定》，对外商投资设立产品出口企业和先进技术企业给予更为优惠的待遇，随后又制定了一系列配套法规并采取了相应鼓励措施，改善了投资环境，推动了吸收外资的发展。1986~1991 年，全国累计实际使用外资 190 亿美元，年均 31 亿美元，是前 6 年的 3 倍多。吸收外商投资的结构也有较大改善，生产性项目及产品出口企业大幅增加。

1992 年，邓小平同志视察南方并发表重要谈话，明确了大胆利用外资是一项全新的事业，吸收外资势头大大加快。1992 年当年全国新批合同外资金额超过前 13 年的总和，1993 年实际吸收外资比 1992 年增长 1.5 倍。此后，中央确定了积极合理有效利用外资的方针，在扩大规模的同时，拓宽利用外资领域，采取更加灵活的方式，引导外资投向基础设施、工业、农业和部分服务业，我国吸收外资进入了高速发展的新时期。1997 年底，党中央、国务院召开了全国利用外资工作会议，总结了 20 年来我国吸收外资的经验，提出了进一步扩大对外开放，提高利用外资水平的指导思想。从 1996 年到 2000 年，我国实际吸收外资保持在年均 400 亿美元以上的规模。

加入 WTO 以来，我国按承诺开放了包括金融、电信、建筑、分销、法律、旅游、交通等在内的众多服务领域。制定、修订、废止了 3000 余件法律、行政法规和部门规章，加强知识产权保护，投资环境进一步完善，利用外资的规模继续扩大，连续 15 年居发展中国家首位，实际利用外资平均每年近 590 亿美元。在继续保持吸收外资相当规模的同时，吸收外资工作与国民经济整体发展更紧密地结合，更加注重优化吸收外资的产业、地区结构，对我国产业结构调整和技术进步作出了新的贡献。

三、起步较晚到快速发展的“走出去”

改革开放前，我国的对外工程承包和劳务输出主要是配合对外援助工作。改革开放为我国企业“走出去”创造了条件，但 20 世纪 80 年代初，对外投资规模很小，投资目的地局限于美、日、英、德和我国香港等少数国家和地区，投资领域主要为贸易、海运代理和餐饮等，投资主体基本上是国有外经贸企业，对外工程承包和对外劳务合作的经营主体、业务规模和领域十分有限。

20 世纪 80 年代后半期，我国的对外投资规模有所扩大，领域延伸到工业、工程、渔业等方面，投资地域扩展到主要发达国家、南亚、中东和部分非洲国家，投资主体出现多元化，少数大型国有生产企业开始尝试境外投资，地方政府和国务院各部委纷纷在港澳及欧、美、日设立“窗口”企业；对外承包工程和对外劳务合作业务规模逐步扩大，经营领域日益拓宽。20 世纪 90 年代，我国对外承包工程和对外劳务合作业务成倍增长，合作地域遍及 180 多个国家和地区，合作领域涉及各个行业。

1999 年，党中央根据国内外形势的发展变化，从我国发展全局和战略的高度，明确提出了“走出去”战略。按照中央的部署，各地区、各部门共同努力，加快建立“走出去”战略的促进体系、保障体系、监管体系和服务体系，大力发展境外投资办厂加工装配、境外资源开发、对外工程承包与劳务合作等。胡锦涛同志在中共十七大报告中提出，要“创新对外投资和合作方式，支持企业在研发、生产、销售等方面开展国际化经营，加快培育我国的跨国公司和国际知名品牌。积极开展国际能源资源互利合作”。努力推动各类企业“走出去”，多层次、宽领域地参与国际经济合作，已经成为我国新时期拓展对外开放广度和深度，提高开放型经济水平的重要内容。

四、真诚合作到全面发展的对外援助

1979~1990 年，在改革开放总方针的指导下，我国对援外方式进行了探索性调整：通过统筹安排，扩大了援助面，使受援国由 1978 年底的 66 个增加到 1990 年的 93 个；将我国援助与联合国多边援助、受援国自筹部分资金、国际金融组织或第三国援助等相结合，在投入较少援款的情况下推动互利经贸业务，促进援外与互利合作相结合；因地制宜地对不同项目采取技术合作、管理合作、代管经营、租赁经营、合资经营等方式，改善和提高援助效果；对援外管理体制进行了初步改革，援外项目实施由投资包干逐步试行承包责任制。

20 世纪 90 年代初，援外工作的重点是帮助受援国发展当地有需要又有资源的中小型项目，并与发展多双边互利合作的经贸关系相结合，促进受援国和我国经济共同发展；调整援外结构，援助成套项目占 60%，重点建设生产性项目和社会公益性项目；大力推动我国企业与受援国企业合资、合作经营生产性援助项目；增加形式多样、灵活、及时的小额赠送；将部分援外资金与联合国发展机构的资金相结合，开展发展中国家间的技术合作。

1995 年以来，我国对援外工作进行了全面改革。一是积极推行优惠贷款，由政府向受援国提供具有援助性质的贷款，国家用援外经费贴息，以扩大对外援助的规模，提高援外资金的使用效益，推动双方企业的投资合作。二是积极推动援外项目合资合作，以利于政府援外资金与企业资金相结合，扩大资金来源和项目规模，巩固项目成果，提高援助效益。经过 20 多年的调整与改革，我国基本建立了从中央到地方从国内到国外，从政府到企业、中介组织的援

外管理网络；完善了援外管理制度，如项目招投标制度、援外企业资格认证制度、援外企业总承包责任制等；培养了一支作风过硬的管理干部队伍和工程技术队伍。

五、局部示范到全方位扩展的对外开放

20世纪80年代，以兴办经济特区和开放沿海地区为战略选择，我国对外开放和外向型经济发展实现重大突破。1980年，设立深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区；1984年，开放大连、天津、青岛、上海、宁波、福州、广州等14个沿海城市；1985年，又将珠江三角洲、长江三角洲、闽南厦漳泉三角地区的51个市县开辟为沿海经济开放区，随后又扩展到辽东半岛、山东半岛及其他沿海地区的一些市县；1988年建立海南经济特区。

20世纪90年代，全方位、多层次、宽领域对外开放格局逐步形成。1990年中央决定开发开放上海浦东新区。1992年对外开放的地域又向纵深推进，相继开放了重庆、武汉、九江等6个沿江港口城市，以及满洲里等13个陆地边境城市 and 所有内地省会城市，并实施灵活的鼓励外商投资的区域经济政策。随后几年，又陆续开放了一大批符合条件的内陆市县。至此，我国全方位对外开放格局基本形成，促进了国民经济迅速发展。

世纪之交，以加入世贸组织为标志，我国对外开放进入了新阶段。2001年12月11日，经过长达15年艰难而曲折的历程，我国成为世贸组织成员。从此，我国的对外开放由有限范围、领域、地域内的开放，转变为全方位、多层次、宽领域的开放；由以试点为特征的政策性开放，转变为在法律框架下的制度性开放；由单方面为主的自我开放市场，转变为我国与世贸组织成员之间的双向开放市场；由被动地接受国际经贸规则的开放，转变为主动参与制定国际经贸规则的开放；由只能依靠双边磋商机制协调经贸关系的开放，转变为可以多双边机制相互结合和相互促进的开放，为我国参与经济全球化开辟了新的途径，为国民经济和社会发展开拓了新的空间。

第一节 对外开放30年：不平凡的发展历程

本章执笔 于培伟 韩立华

2008年09月12日08:22 来源：人民网-理论频道

【本章提要】本章首先从我国国内政治经济环境、外经贸政策和管理制度变化的角度，系统回顾了我国对外开放30年不平凡的发展历程。然后，从我国外经贸的总量规模、结构变化和在整个国民经济中的地位作用的角度，全面总结了我国对外经济各个领域取得的令人振奋的发展成就，归纳了对外开放30年积累的宝贵经验。最后，提出推进我国开放型经济发展的七点战略思考。

2008年，中国的对外开放事业走过了30年的风雨历程。回首往事，我们寻着30年的发展之路，认真总结30年来创造的辉煌成绩和积淀的发展经验；展望未来，我们要在进一步深化对外开放中实现科学发展、和谐发展，实现中华民族的伟大复兴。本章从我国国内政治经济环境、外经贸政策和管理制度变化的角度，系统回顾了我国对外开放30年不平凡的发展历程，全面总结了我国对外贸易、吸收利用外资、对外经济合作、对外援助、参与国际经济事务、应对贸易摩擦等对外经济各个领域取得的举世瞩目的成就，深刻解析了对外开放30年积累十分宝贵的经验，对于进一步拓展对外开放的广度和深度，推进我国开放型经济发展具有重要的理论意义和现实意义。

第一节 对外开放30年：不平凡的发展历程

一、艰难成长到迅速崛起的对外贸易

改革开放初期，对外贸易被看成是社会主义扩大再生产的补充手段，局限于互通有无、调剂余缺，并依然实行高度集中的指令性计划管理，由国营外贸公司集中统一经营，对外贸易远远不能适应经济发展的需要。20世纪80年代，外贸体制进行了多次重大改革。通过增设对外贸易口岸和下放外贸经营权，改变了高度集中的外贸经营管理体制；通过实行外贸减亏增盈分成制度和地区差别的外汇分成制度以及出口退税政策，有力地促进了出口；通过实行承包经营责任制，激发了外贸企业经营活力；通过运用价格、汇率、利率、退税、出口信贷等经济手段调控对外贸易，改变了单一的计划管理体制。沐浴着改革开放的春风，我国对外贸易发展的活力不断增强，实现了外贸发展的第一次飞跃。到1989年，我国出口在世界的排名由1980年的第26位上升到了第14位。

20世纪90年代，按照统一政策、放开经营、平等竞争、自负盈亏、工贸结合、推行代理制的原则，国家对外贸体制进行了重大改革。建立了有管理的单一浮动汇率制度，实行银行结售汇制度，取消了外汇留成；取消了进出口指令性计划，对部分出口商品配额实行公开招标；逐步放开了外经贸经营权，推进外经贸经营权由审批制向登记制过渡；积极推动外经贸企业转换经营机制，进行股份制试点；完善出口退税政策，运用出口信贷、出口信用保险等国际通行手段支持外经贸发展；改革口岸体制，提高通关效率；加强外经贸中介组织建设，强化服务、协调职能。这一时期，根据国内外形势的变化，先后提出了“以质取胜”战略、“市场多元化”战略、“大经贸”战略、“科技兴贸”战略，我国对外贸易实现了第二次飞跃，1990~1999年间出口年均增长14%，1999年出口在世界的排名跃升至第9位。

进入新世纪以来，我国抓住加入世贸组织和全球范围内新一轮产业结构调整的重大机遇，保持鼓励扩大出口政策的稳定性和连续性，改革出口退税机制，建立健全外贸促进体系，完善检验检疫制度，实施“大通关”等贸易投资便利化措施，进一步降低关税总水平，大幅减少非关税措施，对外贸易得到了快速发展，2000~2007年对外贸易实现了年均24.3%的快速增长，2007年我国对外贸易总额历史性地突破2.1万亿美元大关，成为世界第三大贸易国。

二、摸索前进到颇具规模效益的引进外资

改革开放初期，我国吸收外商直接投资处于起步阶段。1979年颁布了《中华人民共和国中外合资经营企业法》，1980年批准了第一批3家外商投资企业。此后，我国先后对经济特区、沿海开放城市和沿海经济开放区内吸收外资实行一些特殊政策，扩大地方外商投资的审批权限，发挥了各地利用外资的积极性。截至1985年底，我国累计实际使用外商投资60多亿美元。外资主要来自港澳地区，以劳动密集型的加工项目和宾馆、服务设施等第三产业项目居多，主要集中在广东、福建和其他沿海省市。1986年，国务院颁布了《关于鼓励外商投资的规定》，对外商投资设立产品出口企业和先进技术企业给予更为优惠的待遇，随后又制定了一系列配套法规并采取了相应鼓励措施，改善了投资环境，推动了吸收外资的发展。1986~1991年，全国累计实际使用外资190亿美元，年均31亿美元，是前6年的3倍多。吸收外商投资的结构也有较大改善，生产性项目及产品出口企业大幅增加。

1992年，邓小平同志视察南方并发表重要谈话，明确了大胆利用外资是一项全新的事业，吸收外资势头大大加快。1992年当年全国新批合同外资金额超过前13年的总和，1993年实际吸收外资比1992年增长1.5倍。此后，中央确定了积极合理有效利用外资的方针，在扩大规模的同时，拓宽利用外资领域，采取更加灵活的方式，引导外资投向基础设施、工业、农业和部分服务业，我国吸收外资进入了高速发展的新时期。1997年底，党中央、国务院召开了全国利用外资工作会议，总结了20年来我国吸收外资的经验，提出了进一步扩大对外开放，提高利用外资水平的指导思想。从1996年到2000年，我国实际吸收外资保持在年均400亿美元以上的规模。

加入WTO以来，我国按承诺开放了包括金融、电信、建筑、分销、法律、旅游、交通等在内的众多服务领域。制定、修订、废止了3000余件法律、行政法规和部门规章，加强知识产权保护，投资环境进一步完善，利用外资的规模继续扩大，连续15年居发展中国家首位，实际利用外资平均每年近590亿美元。在继续保持吸收外资相当规模的同时，

吸收外资工作与国民经济整体发展更紧密地结合，更加注重优化吸收外资的产业、地区结构，对我国产业结构调整和技术进步作出了新的贡献。

三、起步较晚到快速发展的“走出去”

改革开放前，我国的对外工程承包和劳务输出主要是配合对外援助工作。改革开放为我国企业“走出去”创造了条件，但 20 世纪 80 年代初，对外投资规模很小，投资目的地局限于美、日、英、德和我国香港等少数国家和地区，投资领域主要为贸易、海运代理和餐饮等，投资主体基本上是国有外经贸企业，对外工程承包和对外劳务合作的经营主体、业务规模和领域十分有限。

20 世纪 80 年代后半期，我国的对外投资规模有所扩大，领域延伸到工业、工程、渔业等方面，投资地域扩展到主要发达国家、南亚、中东和部分非洲国家，投资主体出现多元化，少数大型国有生产企业开始尝试境外投资，地方政府和国务院各部委纷纷在港澳及欧、美、日设立“窗口”企业；对外承包工程和对外劳务合作业务规模逐步扩大，经营领域日益拓宽。20 世纪 90 年代，我国对外承包工程和对外劳务合作业务成倍增长，合作地域遍及 180 多个国家和地区，合作领域涉及各个行业。

1999 年，党中央根据国内外形势的发展变化，从我国发展全局和战略的高度，明确提出了“走出去”战略。按照中央的部署，各地区、各部门共同努力，加快建立“走出去”战略的促进体系、保障体系、监管体系和服务体系，大力发展境外投资办厂加工装配、境外资源开发、对外工程承包与劳务合作等。胡锦涛同志在中共十七大报告中提出，要“创新对外投资和合作方式，支持企业在研发、生产、销售等方面开展国际化经营，加快培育我国的跨国公司和国际知名品牌。积极开展国际能源资源互利合作”。努力推动各类企业“走出去”，多层次、宽领域地参与国际经济合作，已经成为我国新时期拓展对外开放广度和深度，提高开放型经济水平的重要内容。

四、真诚合作到全面发展的对外援助

1979~1990 年，在改革开放总方针的指导下，我国对援外方式进行了探索性调整：通过统筹安排，扩大了援助面，使受援国由 1978 年底的 66 个增加到 1990 年的 93 个；将我国援助与联合国多边援助、受援国自筹部分资金、国际金融组织或第三国援助等相结合，在投入较少援款的情况下推动互利经贸业务，促进援外与互利合作相结合；因地制宜地对不同项目采取技术合作、管理合作、代管经营、租赁经营、合资经营等方式，改善和提高援助效果；对援外管理体制进行了初步改革，援外项目实施由投资包干逐步试行承包责任制。

20 世纪 90 年代初，援外工作的重点是帮助受援国发展当地有需要又有资源的中小型项目，并与发展多双边互利的经贸关系相结合，促进受援国和我国经济共同发展；调整援外结构，援助成套项目占 60%，重点建设生产性项目和社会公益性项目；大力推动我国企业与受援国企业合资、合作经营生产性援助项目；增加形式多样、灵活、及时的小额赠送；将部分援外资金与联合国发展机构的资金相结合，开展发展中国家间的技术合作。

1995 年以来，我国对援外工作进行了全面改革。一是积极推行优惠贷款，由政府向受援国提供具有援助性质的贷款，国家用援外经费贴息，以扩大对外援助的规模，提高援外资金的使用效益，推动双方企业的投资合作。二是积极推动援外项目合资合作，以利于政府援外资金与企业资金相结合，扩大资金来源和项目规模，巩固项目成果，提高援助效益。经过 20 多年的调整与改革，我国基本建立了从中央到地方从国内到国外，从政府到企业、中介组织的援外管理网络；完善了援外管理制度，如项目招投标制度、援外企业资格认证制度、援外企业总承包责任制等；培养了一支作风过硬的管理干部队伍和工程技术队伍。

五、局部示范到全方位扩展的对外开放

20世纪80年代，以兴办经济特区和开放沿海地区为战略选择，我国对外开放和外向型经济发展实现重大突破。1980年，设立深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区；1984年，开放大连、天津、青岛、上海、宁波、福州、广州等14个沿海城市；1985年，又将珠江三角洲、长江三角洲、闽南厦漳泉三角地区的51个市县开辟为沿海经济开放区，随后又扩展到辽东半岛、山东半岛及其他沿海地区的一些市县；1988年建立海南经济特区。

20世纪90年代，全方位、多层次、宽领域对外开放格局逐步形成。1990年中央决定开发开放上海浦东新区。1992年对外开放的地域又向纵深推进，相继开放了重庆、武汉、九江等6个沿江港口城市，以及满洲里等13个陆地边境城市 and 所有内地省会城市，并实施灵活的鼓励外商投资的区域经济政策。随后几年，又陆续开放了一大批符合条件的内陆市县。至此，我国全方位对外开放格局基本形成，促进了国民经济迅速发展。

世纪之交，以加入世贸组织为标志，我国对外开放进入了新阶段。2001年12月11日，经过长达15年艰难而曲折的历程，我国成为世贸组织成员。从此，我国的对外开放由有限范围、领域、地域内的开放，转变为全方位、多层次、宽领域的开放；由以试点为特征的政策性开放，转变为在法律框架下的制度性开放；由单方面为主的自我开放市场，转变为我国与世贸组织成员之间的双向开放市场；由被动地接受国际经贸规则的开放，转变为主动参与制定国际经贸规则的开放；由只能依靠双边磋商机制协调经贸关系的开放，转变为可以多双边机制相互结合和相互促进的开放，为我国参与经济全球化开辟了新的途径，为国民经济和社会发展开拓了新的空间。

第四节 深化对外开放的几点思考

本章执笔 于培伟 韩立华

2008年09月12日 08:51 来源：人民网-理论频道

在新的历史时期，深化对外开放是实现科学发展的内在要求。面对中国经济已经全面融入世界经济的新形势，国内的发展必须在全球背景下来谋划，必须统筹对外开放与国内发展，充分利用国内国际两个市场两种资源。

一、科学认识贸易顺差

近年来，我国贸易顺差大幅攀升，连续跃上几个台阶。2004年为420亿美元，2005年达到1020亿美元，2006年增至1775亿美元，2007年进一步增至2622亿美元。从改革开放初期把出口创汇作为基本目标到目前控制贸易顺差，标志着我国对外贸易发展的历史性飞跃，是我国综合国力和竞争力不断增强的表现。

从国际经验看，大国经济崛起一般都伴随较大贸易顺差。美国在1876~1970年的95年里，只有3年是逆差，其余92年均均为顺差，贸易不平衡度有26年高于20%；德国自1952年起，55年来一直保持贸易顺差；日本自1981年起也一直是顺差，有的年份贸易不平衡度甚至超过25%。我国直到上世纪90年代才进入顺差时期，且贸易不平衡度一直低于10%。我国目前出现的较大贸易顺差是新的国际分工的结果。近20年来，发达国家逐步将本国不具备竞争优势的产业大量向发展中国家转移。我国抓住机遇承接转移，同

时也把供给能力承接了过来。据统计，2000~2006年，美国粗钢产量占全球的比重从12.2%下降到8.1%，欧盟从19.7%下降到14.8%，日本从12.9%下降到9.5%，而我国从15.3%上升到34.6%；同期台湾地区计算机及零部件出口下降78.4%，日本下降48.7%，而我国增长了7.5倍。投资的快速增长也使得我国产能过剩矛盾日渐突出。如手机产能达到5亿部，超过国内需求2.5倍；汽车产能达到1000万辆，超过国内需求200万辆；接近90%的纺织品、服装供过于求，综合加工能力过剩15%~20%。与产能过剩形成鲜明对照的是，国内消费增长相对缓慢，消费占GDP的比重从1985年的66%下降到2007年的不足50%。在这种情况下，外需就至关重要。如果把顺差压得过急、过猛，就可能使国内经济增长和就业受到严重影响。

根据我国对外贸易发展的新变化，要调整以出口创汇为目标的政策取向，坚决抑制高耗能、高污染和资源性产品出口，杜绝以牺牲资源、环境和工人正当利益为代价来发展出口。要把扩大进口作为促进贸易平衡的重要着力点，尽快研究制订系统的进口促进政策，扩大能源资源进口，减少和放慢国内开采，大量增加战略资源储备。进一步扩大技术进口，尽快提高重要行业的技术装备水平，增强产业国际竞争力。

随着我国承接国际产业转移越来越多，“十一五”乃至“十二五”期间外贸顺差都会保持相当大的规模。这一方面能够带动我国经济的快速发展，加大美欧等发达国家对我国物质产品的依赖，增加我国的主动权和回旋余地。另一方面也迫切需要建立适应这一要求的用汇渠道和机制，缓解国际收支不平衡。根据发达国家经验，避免外汇储备过多的压力，既要从贸易上做文章，更要在资本项下找出路。例如，德国是世界上贸易顺差最大的国家，其国际收支基本平衡的主要做法就是大量对外投资。2005年德国对外投资规模高达4677亿美元，是其贸易顺差的2.4倍。

二、扩大对外开放领域

积极承接国际高端制造业的转移。30年来，我国在承接劳动密集型产业的转移方面取得了巨大成功，目前轻工、纺织、家电等行业的产业规模都处在世界前列，我国已成为全球消费品最大的供应国。随着要素成本的不断提高，发达国家的产业转移呈现出高端化的趋势，由以一般的消费类产品为主，转向以冶金、化工、机电等重化工业为主，发达国家这类产业的规模是消费类产品的2倍，而且不仅是资本密集型，更是技术密集型。如果我们继续抓住机遇，承接国际高端制造业转移，将会迅速提升我国产业结构，大大加快工业化进程。值得指出的是，新一轮产业转移仍以跨国投资为主要载体，一般是先采取产品内分工方式将劳动力相对密集的环节先转出来，所以往往是以并购方式在东道国投资。在这种形势下，千万不能以我国资金多了、外汇多了而限制外资进入和跨国公司的并购行为，而是要完善利用外资政策，放宽市场准入限制，在规范的基础上，允许外商对内资企业的并购。其实与“绿地”投资相比，并购可以减少土地等资源的占用。从以往的经验看，有些不具备竞争优势的企业拒绝跨国公司收购，而最终会在市场压力下逐渐萎缩。局部的阶段性控制权的让渡，有利于更多地承接高端制造业转移，在长远的战略利益上是值得的。

把服务业作为新的开放重点。要在加入世界贸易组织承诺的基础上稳步扩大金融领域的对外开放，放宽外资入股中金融机构的比例，改变我国银行业开放度过低的状况。加快电信、铁道、港口、民航、公用事业的开放步伐，促进体制改革和经营机制转换。加大商贸物流等生活服务业的开放力度，引进新业态和管理经验，提高服务效率和水平。要研究制定鼓励政策，积极承接国际服务外包，扩大建筑、旅游、运输等传统服务出口，促进信息、金融、文化等新兴服务出口。要理顺服务业和服务贸易管理体制，建立科学的统计指标体系和信息传递机制，加强法规和标准建设，营造良好的体制环境。

有序推进社会事业领域的对外开放。我国教育、文化、医疗等领域的开放程度较低，扩大开放有利于加快发展。目前我国教育和医疗服务供应不足，适当扩大教育和医疗领域的对外开放，有利于增加教育和医疗服务供应，满足人民群众需求。我国拥有十分丰富的文化资源，文化产品的出口潜力很大，关键是如何把潜在的资源优势转化为经济优势。扩大文化领域的对外开放，着力引进国外先进经验和运作方式，有利于推动文化产业发展和文化产品出口，促进国家软实力的提升。

三、以对外开放促进自主创新

改革开放以来的实践表明，通过开放极大地提高了我国的技术水平和创新能力，把引进与创新对立起来的观点是错误的。要从我国初级阶段的基本国情出发，充分认识与发达国家在技术水平上存在的差距，防止被已取得的成就冲昏头脑，高估我们的实力。巴西等拉美国家的经验证明，发展中国家走“进口替代”的路子是行不通的。必须把自主创新建立在开放的基础之上。

通过吸收和利用国外技术实现创新。相当长的一个时期内，我国科技研发方面的财力、物力和人力都无法与发达国家相比，要在自主创新方面尽快取得突破，必须避免“撒胡椒面”，要把涉及国家长远发展和国家安全的重大基础研究、国外对我实行封锁的重要技术、引进技术的消化吸收再创新等三大领域作为主攻方向。目前，我们在引进消化吸收方面有很大潜力。日本、韩国工业化时期引进技术费用和消化吸收费用的比例为1:5到1:8，而我国目前这一比例为1:0.06。应建立技术进口、消化吸收和再创新的一体化机制，采取财政、税收、金融等支持政策，提高国内企业对引进技术的消化、吸收和再创新能力。对于国外设立出口壁垒的技术，鼓励企业通过在发达国家建立或并购研发机构和拥有先进技术的企业，直接获得国外先进技术。有关资料显示，在1992年底之前，日、韩等国曾在美国设立250多家独立研发机构，其中日本公司设立了150家，韩国公司设立了15家。我们也应该借鉴日韩等国的成功经验，利用国外科技资源，增强自主创新能力。充分发挥跨国公司的技术外溢效应。截至2007年底，跨国公司在华设立研发中心已超过1200家，伴

随国际产业转移高级化的趋势，跨国公司的研发机构和高端技术外移的势头会更猛。实践证明，这对于带动东道国研发能力的提升，作用十分明显。目前，影响我国承接的最主要障碍是知识产权保护问题，缺乏完善的知识产权保护体系，就会降低跨国公司向我国转移技术的积极性。因此，必须把知识产权保护作为一项战略任务来抓，这不仅是利用国外技术资源的需要，也是建立创新型国家的内在要求。同时还要加快形成有利于跨国公司正常技术溢出的体制和市场环境。比如，科技人才自由流动，支持国内企业与跨国公司的技术研发合作，倡导双方开展国家重大科技项目的联合攻关，等等。

实施品牌战略。品牌是企业技术和管理水平的市场反映。技术积累和产业规模达到一定水平后，将会催生品牌大量涌现；反过来自主品牌的发展又会带动科技创新。我国的制造业特别是消费品已经占世界市场很大份额，但自主品牌却很少，导致附加值较低。现在是到了发展自主品牌的时候了，通过培育品牌全面促进自主创新。要在不违背世贸组织规则前提下，完善自主品牌出口促进政策，大力发展具有自主知识产权和自主品牌产品出口。支持名牌企业设立境外营销机构和售后服务体系，直接进入终端消费市场。

四、优化对外开放布局

根据沿海发达地区开放型经济发展的成功经验，要把优化开放布局作为促进地区经济均衡发展的重要

手段，根据不同地区的特点，明确开放的方向和重点，形成若干各具特色的开放区域，带动地区经济发展。

东部发达地区要“承外启内”，推动对外开放上层次上水平。要利用好新一轮产业转移的难得机遇，创造更加宽松便利的环境，大力吸引承接先进制造业、高新技术产业、现代服务业和地区总部，促进区内产业升级。同时要充分发挥辐射和扩散效应，以珠江三角洲、长江三角洲和环渤海地区为龙头，形成三个东西一体、分工合理的对外开放带。经济特区、经济技术开发区、保税区和出口加工区等特殊功能区要加强制度创新，继续发挥开放先导作用。

把中部地区作为新的开放重点，通过改善投资环境、完善物流设施，形成一定的政策优势，积极承接国外和东部发达地区劳动密集型产业特别是加工贸易的梯度转移，既发挥自身劳动力充足、产业基础好的优势，也为沿海发达地区腾出新的开放空间。以省会和中心城市为依托，打造开放平台，形成若干产业集聚度高和带动力强的区域性开放中心。发挥长江的黄金水道优势以及京广、京九、陇海等铁路大动脉的作用，加快形成有利于中部崛起的沿江开放带和铁路沿线开放带。

实施沿边开放战略，把西部大开发与向西开放结合起来，做实上合组织和“10+1”等区域合作机制，缓解国内能源资源矛盾，拓展周边市场空间，实现安边、富边，促进与周边国家的共同发展。加快陆路口岸改造，提升通关条件和通关能力，建设若干条铁路、公路的跨境大通道。根据不同地区的资源能源和市场情况，建设进口资源加工区、边境出口加工区、大型边境贸易中心、跨境经济特区等，作为实施沿边开放的重要载体。

东北老工业基地要以开放带振兴，利用重工业基地的优势，发挥工业体系完备的有利条件，抓住新一轮国际产业转移以高端制造业为主的历史机遇，以对外开放为龙头，以装备制造业为重点，积极利用国外资本、先进技术和管理经验，促进传统产业和国有企业振兴，实现跨越式发展。

五、加快实施“走出去”战略

30年来，我们通过“引进来”积极承接国际产业转移，取得了很大成绩。与之相比，“走出去”的发展却比较滞后。根据联合国贸发会议统计，2005年我国吸收外来投资居世界第3位，但对外投资仅排在世界第17位，只占全球的1.5%。我国对外投资与吸收外资的比例为1:6.3，明显低于1:2.8的发展中国家平均水平。经过30年的高速发展，我国已经具备了“走出去”的条件。加快“走出去”步伐，有利于建立稳定的外部能源资源供给渠道，减轻国内产能过剩的压力，消化高额的外汇储备，同时还能促进东道国的经济发展。

实施“走出去”战略，既要积极，也要稳妥，有重点、分步骤推进。从目前我国实际情况和需要看，应以下几个领域作为重点：

境外资源开发。目前我国能源资源短缺状况越来越严重，对境外资源的依赖程度越来越高。国外成功经验表明，境外资源供应宜采取4:4:2的比例，即40%靠境外自主投资开发、40%靠长期供货协议、20%靠现货贸易。目前我国利用境外资源主要依赖现货贸易，由于投资开发少、权益资源少，我们只能做国际市场的大买主，不足以和高度垄断的卖方市场博弈，甚至陷入越买价越高、价越高越买的循环。加快境外资源开发已成为当务之急。要在继续支持国有大型石油公司在海外建立能源基地的同时，引导民营企业有序投资境外能源资源开发，这样做风险分散，目标小，方式灵活，容易被东道国接受，也有利于消除发达

国家的疑虑。应减少对这类企业对外投资的限制，同时要制定必要的财税、金融政策，给予支持。

境外加工贸易。目前我国轻纺、家电、机械等传统产业的规模已十分庞大，产能过剩的矛盾非常突出，贸易摩擦频发，出口阻力越来越大。而发展中国家也希望我国企业开展合作，带动他们的经济增长和就业，实现共同发展。同时，加工贸易投资相对较少，管理比较容易，适合我国多数企业。应进一步采取财政贴息、优惠信贷、出口退税等措施，鼓励国内企业“走出去”从事境外加工贸易。通过建设境外经贸合作区，为中小企业“走出去”提供平台，是适合我国现阶段发展水平的一种对外投资方式，有利于国内企业特别是中小企业集群式“走出去”，降低风险，发挥规模优势，应大胆探索。

对外工程承包和劳务输出。对外工程承包和劳务输出是我国的传统优势项目，应该在继续扩大规模的同时，更加注重提高质量和效益。要进一步转变对外承包工程增长方式，积极鼓励企业以 BOT（建设—经营—转让）等多种形式承揽承包工程项目，支持企业“以工程换资源”和出口信贷项目“债转股”，推动对外承包工程方式多样化。劳务输出方面，在巩固传统市场的同时，扩大海员、空乘、软件设计、医护等高层次劳务的规模，拓展中文教育、体育交流、家政等新的劳务领域，提高对外劳务合作的附加值。

培育我国的跨国公司。跨国公司是配置全球资源的主体，也是知识产权、品牌、国际营销网络的载体，因此，培育我国的跨国公司是转变外贸增长方式和建设经济强国的需要，应高度重视。要深入研究后起国家培育本国跨国公司的成功经验，并且与中国的实际相结合；解决好当前我国企业开展跨国经营面临的人才、融资、外汇管理等突出问题，为企业跨国经营创造良好的政策与体制环境，支持我国跨国公司的健康成长。

六、深入实施互利共赢的对外开放战略

在我国经济与世界经济相互依赖程度不断提高的情况下，国际环境对国内发展越来越重要。

维护和发展全球经贸体系。我国是经济全球化的重要受益者，维护和完善全球经贸体系，坚持贸易自由化、投资便利化符合我国的根本利益。应更加积极参加世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行等多边组织的活动，有效推进多边经贸规则的完善，在更高层次上维护我国经济利益，促进世界经济持续稳定发展。加强与有关各方的磋商和协调，积极发挥建设性作用，推动多哈回合早日取得成功。同时，积极参与区域经济合作，按照平等互惠、形式多样、注重实效的原则，以周边地区、资源富集地区、主要市场和战略伙伴为重点，逐步构建发达的自由贸易区网络。在自贸区建设中，要把整体利益和局部利益、长远利益和眼前利益、经济利益和政治利益有机地统一起来。鉴于目前我国与一般发展中国家相比具有较强的国际竞争力，在与那些经济发展水平低、与我国贸易逆差大的发展中国家商谈自贸区时，应多予少取、先予后取，照顾其经济利益，以换取政治外交上的支持，真正实现互利共赢。比如，目前我国工业品的国际竞争力很强，适当降低进口关税，不会对国内产业造成冲击，并且可以换取更多的利益。我国与东盟自贸区建设就是最好的例证。

加强和改善与各类国家的双边经贸关系。既要加强与发达国家的经贸往来，也要注重与发展中国家开展经济技术合作。利用好政府间经贸混委会等双边机制的作用，并不断发展完善。美国、欧盟和日本等大国是我国主要的出口市场和外部资本、技术来源，要努力寻求利益的共同点，强调相互依赖性，重视彼此关切，尽可能减少矛盾和冲突。积极参与八国集团等组织的活动，加强与大国在国际经济事务中的协调和

合作。要进一步密切与发展中国家的经贸关系，妥善处理利益矛盾。通过合作开发等方式，将发展中国家的资源优势转化为经济优势。在我国财力逐步增强的情况下，不断扩大援外规模，有利于在新形势下改善与发展中国家的关系，能够获得更多的经济和政治利益。主动承担与我国能力相符的国际责任。客观认识“中国责任论”，积极承担气候、环境等方面与我国能力相符的全球责任。制定和调整国内财税、货币政策要考虑对国际经济的影响，在注重国内宏观调控政策效果的同时，也应促进世界经济的稳定和增长。要把树立企业的国际形象作为重要任务来抓，积极引导企业文明经商，主动用国际通行规则规范经营行为，努力减少恶性竞争，避免非法竞争。督促“走出去”的企业尊重东道国文化，守法诚信经营，热心公益事业，保护生态环境，承担相应的社会责任。

七、建立和完善风险防范机制

维护国家经济安全是对今后我国对外开放的基本要求。要深入研究开放型经济的特点，建立与完善风险防范体系，增强风险控制能力，切实维护国家经济安全。

辩证认识对外开放与国家经济安全的关系。一方面，对外开放有利于维护国家经济安全。没有开放，就没有发展，也就谈不上国家经济安全。邓小平同志讲，不改革开放是死路一条。开放就是吸收人类一切文明成果，开放可以取长补短，提高竞争力，从而获得发展，壮大实力。另一方面，对外开放也存在一定的风险，国际市场波动等因素也可能会对国家经济安全造成冲击。关键是开放的措施是否得当，维护国家经济安全的机制是否健全。只要开放得当，应对有力，就完全可以在利用国际机遇的同时，将开放的风险降到最低，使国家经济安全得到有效维护。

把扩大内需作为经济发展的根本立足点。从国际经验看，大国经济都是内需主导的，内需大，主动性才更强，对外依赖就会减少。没有内需的缓冲，外部波动的危害就更大。国内市场潜力巨大，把内需真正启动起来，既有利于经济快速健康发展，又能有效降低国际市场波动所带来的影响。我国是一个共产党领导的社会主义大国，国民经济增长更要建立在内需主导的基础之上，优先满足广大人民群众的物质和文化消费需求。我国有 13 亿人口，市场潜力巨大，这是今后我们进一步开放和发展的重要基础。因此，要按照科学发展观的要求，统筹内需和外需，在继续重视外需和发展出口的同时，千方百计扩大内需，早日扭转我国内需增长滞后的局面。

有效防范国际金融风险。继续坚持以利用外商直接投资为主，利用间接投资为辅；审慎开放资本市场，把资本市场开放的步骤与国内金融改革的进程结合起来，稳健有序地实施资本管制的自由化；健全短期资本流入的监管机制，尤其要防止境外资金通过非法途径进入我国证券市场和房地产市场；在牢牢把握主动性、可控性、渐进性的前提下，完善人民币汇率形成机制。

健全产业安全机制。要在进一步开放的过程中，运用国际通行规则，处理好扩大开放与适度保护的关系，以实现国家利益的最大化，维护国家产业安全。完善产业损害预警机制和贸易救济机制，防止进口和外资并购对国内产业造成冲击。制定并动态调整我国战略性产业清单，适时调整《外商投资产业指导目录》，引导外商投资。借鉴发达国家成熟经验，健全我国外资准入、并购审查制度。抓紧制定《反垄断法》实施细则，完善外资并购国内企业的法律法规，制订《中国产业安全法》及外资并购安全审查的具体程序和办法，构建外资并购安全和反垄断审查的法律体系。要正确处理安全和反垄断审查与正常外资并购行为的关系。既然跨国并购是当代国际直接投资的主要形式，对一般的、不涉及国家安全和垄断的外资并购活动，

应持积极态度。

构建外部战略能源资源的稳定供应体系。要搞好能源资源的全球战略布局，通过自贸区等手段，与东盟、上海合作组织、海湾合作委员会等能源资源富集区开展更紧密的合作。把境外能源资源开发作为实施“走出去”战略的重点，利用援外、投资、合营等综合手段，为国内企业开发境外资源创造良好的政治环境。建立健全石油和其他战略物资的储备体系，推动进口多元化，利用进口大国优势增强价格话语权。同时，要加快建设国际大通道和海外运输安全网。

切实保证国内粮食安全。我国粮食安全已由价格转向粮源，要以开放的视野研究制定国家粮食战略；建立稳定的外部粮食供给渠道，要把建立稳定的外部供给渠道放在战略位置来抓，适当扩大粮食进口，争取与世界粮食生产大国签订双边协议，尽快与新西兰、澳大利亚等农业大国建立自由贸易区，积极推动农业“走出去”在境外建立粮食生产基地；按照国际规则完善农业扶持政策，要重点支持农业科学技术推广、农民素质教育和技术培训，加大农业基础设施投入，支持农产品流通体系建设，改善农业信息服务。

第一节 我国农村改革的基本背景

本章执笔 党国英

2008年09月16日08:45 来源：人民网-理论频道

【本章提要】中国农业的发展影响着整个中国经济的发展；中国农村社会的安定牵涉中国全社会的安定；中国农民的权利保障也是每一个中国人在世界民族之林的尊严和地位的反映。从农村改革开始到2003年前后，农村改革以“减弱控制”为主要特征；2004年以后，农村改革以调整国民收入分配结构、扩大农村公共品供应为主要特征。中共十七大以后，农村改革进入统筹城乡发展、深化综合改革新阶段。伴随农村改革的推进，农村发展模式也在发生相应的变化。1978~2003年，农村经济发展还在为国家工业化和城市化提供资源，特别是农村资金通过财政和金融两个渠道不断流入城市经济部门。2004年以后，国家以科学发展观为指导思想，确立了统筹城乡发展的新模式。

中国农业的发展影响着整个中国经济的发展；中国农村社会的安定牵涉中国全社会的安定；中国农民的权利保障也是每一个中国人在世界民族之林的尊严和地位的反映。中国近30年经济发展的经验可以从多方面概括，其中这样一条会成为人们的共识：中国的改革与发展，成也农村，败也农村。中国市场供应充足，物价稳定，出口竞争力强劲，经济增长率长期位居世界前列，与农村改革先走一步并获得成功有密切关系。总结农村改革经验，特别是总结农村改革与国民经济整体改革之间的关系，对于开拓改革思路，推动我国城乡经济协调发展，无疑具有重要意义。

第一节 我国农村改革的基本背景

一、农村社会转型的观察视角

这些年来，中国农村问题持续成为社会观察和评论的热点。社会各界的评论主要是从三个层次上展开的。第一个层次是从政府的角度看问题，主要是谈论如何增加农民收入，以及政府在农民增收中的经验。第二个层次是从同情心的角度对农民问题做出评论。第三个层次是在大的历史背景下分析农村社会转型中农民的历史角色。从这个角度看问

题，容易把握住改革大局，避免被一些“假问题”所迷惑。

二、农村社会转型的一般性与中国的特殊性

现代化的本质是制度变革。第一项是对财产权利的保护，尤其是对私有财产的保护。第二项是民主政治制度的建立。所有国家现代化成功的秘密不过是确立了这样两项最基本的制度，农村社会转型当然也不例外。为建立这样的制度，从改革的基本操作层面看，改革者不可避免地面临最具有颠覆性威胁的三个方面的社会冲突，第一个是国家和社会的矛盾（涉及横向分权）；第二个是中央和地方的矛盾（涉及纵向分权）；第三个是劳动和资本的矛盾（涉及要素分权）。这三方面冲突的每个方面都与农村社会有关。

中国农村的社会经济转型始终离不开自己的特殊问题。所谓“三农”问题，概括地说就是：农业是效率问题，农村是就业问题，农民是权利问题。

从农村改革开始到 2003 年前后，农村改革以“减弱控制”为主要特征；2004 年以后，农村改革以调整国民收入分配结构、扩大农村公共品供应为主要特征。中共十七大以后，农村改革进入统筹城乡发展、深化综合改革的新阶段。

一、1978~2003 年：以“减少控制”为主的农村改革模式

我们对农村改革经验的概括着重于国家、集体和农民之间利益关系调整的得失成败。第一，农村改革必须打破来自国家权力对农民的高度控制，让农民依据市场关系自由地安排生产。第二，在改革的关键步骤上，中央政府的决断具有重要意义。第三，从改革目标的确立到最后实现，轻之中央政府的率先行动，鼓励地方政府积极探索、推动制度创新，更是改革成功的必要条件。

从推动农村发展的政府行为方面看，除几次农产品价格调整出自中央政府之外，一些重要的改革行动最初都来自地方政府的创新性行动。包产到户、乡镇企业、村民自治等改革举措在产生之初，都与当时的中央政策或国家法规形成冲突，改革到了一定程度后，这些改革措施才被修改后的政策法规所认可。中国农村的改革正是在与既定政策的冲突中向前突进的。但必须看到，给予或承认地方政府在决策中某种的自由，在改革时期可能是一把“双刃剑”。

1. 调整国家和农民的关系，扩大和保障农民权利

农村发展的根本障碍，是我们从计划经济时代开始、并大体延续至今的对农民实行的无理的和粗暴的控制，农民应该享有的公正权利得不到保障和尊重。这一时期改革的重要任务是农民权利的变革。

（1）农民的土地财产权。家庭联产承包制得以在 1978 年后迅速推广，首先归功于中国农民的创造精神。中国农民勇敢地冲击人民公社制度并取得成功的主要社会条件是：第一，人民公社制度所包含的各种内在矛盾在后期由于政治运动的推波助澜而加剧，特别是这个制度对农业生产力的破坏已危及农民的生存，农民对抗这个制度的风险显著降低。第二，农村是计划经济的薄弱环节，因而改革也易于从这里突破。第三，人民公社时期农村社会的一个重要情况是大部分地区乡村精英与普通农民的利益比较一致，前者能与普通农民一起共同反对人民公社制度。当时的迅速变革固然与新制度符合农民利益有关，但从变革的可操作性上看，农民内部没有分化，利益要求比较一致，特别是精英分子的积极性很高，是改革顺利进行的重要条件。

家庭联产承包制与集体经济制度相比所具有的制度优势是农村改革成功的关键因素。第一，从根本上说，家庭联产承包制适合现阶段我国农业生产力的性质。农业生产本身的特点使家庭联产承包制改革具有较大的可操作性。第二，家庭联产承包制直接把家庭收入与家庭的生产投入结合在了一起，在较大程度上克服了集体共同生产条件下的农民的“搭便车”行为，产生了制度的激励功能。改革前我国农村生产在管理中也有某些责任制形式，但一般没有实行“联产”制度，或者“联产”仅止于作业组，其激励功能极为有限。第三，家庭联产承包制大大降低甚至取消了某些农业集体生产的监督管理成本。由于农业生产的特殊性，对农业劳动者劳动投入的质量、数量进行监控的成本极为高昂，家庭联产承包制的实行实际上基本取消了这种监控成本。第四，农民在相当大的程度上获得了生产自主权，为农业生产实现资源合理配置创造了重要条件。

(2) 农民平等与公正的劳动就业权利。尽管我国城乡分割体制尚未完全打破，但这个体制已经遭到很大冲击。在种种约束之下，中国农民勇敢地走向城市，率先向劳动市场的二元体制发起了冲击。

过去一个很长时期里，国家对农民工权利的保护，对劳资关系的调节，常常表现为不着边际地空喊口号，而媒体对这个问题也多是给予道德批判，未能挖掘其中更重要的意义。2003年以后，这种情况有了逐步转变。农民进城务工，对于提高中国资源配置效率，促进经济高速发展，发挥了重要作用。同时，对农民进城务工的种种限制，又大大限制了资源效益的充分释放。

调查表明，在2004年之前差不多10年左右的时间里，农民工的工资几乎没有增加。维持这样一个劳动供求关系，固然和农民工的供应充足有关系，但更重要是农民工所遭受的歧视和过度的盘剥排挤了新增工人的就业机会。劳动的廉价是因为农民工的劳动权利没有得到应有的保护。

对农民平等权利的保护，特别是对农民工与城市职工之间平等权利的保护，逐渐成为全社会的共识。2004年11月1日国务院第423号令颁布的《劳动保障监察条例》，把农民工的权利置于国家法律的保护之下。中央高层提出的“以人为本”的施政方针的确开阔了地方政府官员的视野，许多能够有效调解劳资关系的政策不断出台。

(3) 民主选举权利。在农民问题上，中国历来缺乏好的、有利于稳定的社会对话机制。在农民眼里，政府就是乡村干部；在中央政府那里，自己的政策也要通过乡村干部来落实。高层政府对基层干部的控制，几乎是鞭长莫及，所以农民通过上访能解决的问题实在是九牛一毛。农民对上访也正在失去信心。农村社会陷入一种“对话困境”。

村民自治选举制度的重要功能在于解决对话问题。1988年6月1日《中华人民共和国村民委员会组织法》开始试行，1998年正式实施。全国大部分农村村委会进行了多次换届选举。中国政府的此项行动引起世界的广泛关注，也受到广大农民群众的欢迎。但已有的实践证明，中国农村的民主政治发展远不是一蹴而就的事情。可以说中国乡村社会的民主政治建设非常重要，同时又非常困难。总体上看，对于乡村民主自治，农民的态度远比地方政府认真。现行《中华人民共和国村委会组织法（修订草案）》尚有许多不尽如人意之处，但这部法律至今没有再行修订。值得注意的是，中国农民十分看重村委会选举产生的程序性问题，并在实践中发展出了一些形式不同，但很能体现民主精神的做法。

2. 统筹改革全局，通过加强中央政府权威实现有序放权

中国农村改革最终目标是要建立一个乡村社会高度自治、农民专业合作组织高度发展和农民权利获得充分保证的社会，适应这个目标的要求，地方政府在农业管理和农村建设中的自主权也将大大增强。但是，在向这个目标前进的过程中，中央政府依靠简单放权的办法是行不通的。为了更好地实现改革目标，中央政府必须统筹改革全局，在必要的方面加强权威性。在中央政府和地方政府之间的权力配置上，无非是三种情况，一种是该放权，一种是该收权，

再一种是收或放不确定，暂时允许出现权力运用的摩擦。农村改革的经验表明，在该收权的时候，一定要收好权力，否则改革会难以为继。

在农村改革中，中央政府发挥统筹全局的作用，意义十分重要。第一，中央政府的行动有可能打破改革的僵局。第二，中央政府的行动有可能加快改革的速度。第三，中央政府的行动有利于协调复杂的利害关系。第四，中央政府的行动有利于稳定大局，为改革创造比较好的环境。目前农村领域推行的许多改革，如土地制度改革，乡镇机构改革，农村医疗保障改革，金融体制改革等，都必须在中央政府的全力推动之下才能够较好地进行。

3. 调整中央政府和地方政府的关系，发挥地方政府在农村改革中的积极作用

地方政府权力扩大，的确是一把“双刃剑”。其中的利弊很难笼统地下结论，要具体分析才能做出合理的判断。

中国农村城市化进程的速度最近几年在加快，这充分说明了地方政府的某种利益诉求在改革中的作用。在中央政府的政策没有显著变化的情况下，为什么这两年各地突然纷纷松动城市户籍限制，逐渐把城市大门向农民打开？原因大体上有以下几个方面：第一，一部分富裕农村居民进入城市对于政府扩大税源、节约征税成本是有利的。第二，城市扩大有利于带动房地产业的发展，而房地产业的开发商已经越来越成为影响政府的重要社会利益集团。第三，近几年各地政府在区域经济发展中有不同程度的竞争，扩大区域内中心城市的规模，有利于提高区域经济的竞争力，也是政府官员显示“政绩”的途径。第四，中国历史上农民一直具有较大的迁徙自由，城乡分割的户籍制度与中国的历史文化传统严重背离，同时也与世界主流文化制度相冲突，所以，这个制度实际上扛着一个“不合理、不合法”的恶名，这客观上使改革开放以后成长起来的官员敢于对这一制度开刀。

二、2003 年后的改革：以调整国民收入分配格局为主的综合改革模式

1. 以调整国民收入分配格局为主的综合配套改革模式产生的背景

一般来说，改革是一个渐进的过程，但渐进改革决不意味着仅仅用“增量调整”的办法进行改革。农村税费改革就不是“增量”改革，农村土地征用制度改革也不会是“增量”改革。在必要的时候，也应针对“存量”利益关系安排改革。

如果单用“增量”改革的办法调整复杂的利益关系，可能使改革陷入僵局。我们研究发现，农业波动与政策规定呈弱相关，而与政策的执行力度呈强相关。事实上，政策的书面内容是比较连续的（除了粮食流通政策），关键是执行方面发生了问题。

以放权为核心的改革模式在一定条件下会产生权利放不下去的结果。这种改革的局限性导致了 1996 年之后农村发展的逐渐停滞。

从 1996 年农村和农业经济的发展以及农民收入变化的状况看，形势的确不容乐观，迫切要求中央农村政策发生改变。一段时期里，我们在农村改革的市场化方向上出现过摇摆，对农民收入增长和农村发展带来了不利影响。1997~2003 年的 7 年中，农民人均收入年增长为 4%，低于城镇居民收入增长 7%~8% 的水平，致使城乡收入差距不断扩大。20 世纪 90 年代后半期以来，中国经历了 5 年粮食丰收的可喜局面，但 1998 年以后粮食产量持续减少，开始产生对粮食市场的压力。从各方面情况看，要满足国内粮食市场的基本平衡，国家必须付出更多的努力。从城乡经济关系看，土地、劳动和资本等资源在城乡之间的流动仍然显示出“二元结构”矛盾在加深的严峻现实。农村耕地流失严重，失地农民增加，征用土地的补偿标准不合理，并引起了极大的社会矛盾。农民在城市兼业的环境没有明显改善，农村

劳动力向城市转移的速度放慢了。农村金融在农村合作基金会清理之后并没有获得很好的发展，农业生产和农村经济很难得到信贷支持，农村资金向城市流动的趋势没有转变。

2. 以国民收入分配调整为核心的综合改革模式

《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策的意见》（2004年中共中央一号文件）反映出新一届领导集体坚持“以人为本”，关注社会弱势群体，塑造社会公正的新的施政理念。文件对前一时期的农村工作做了总结，更集中地体现了新领导集体发展农村经济、增加农民收入的战略思想和基本政策安排，其意义十分深远。2004年出台的大量有关农村工作的法律、法规和政策，反映了新的施政理念，一个新的政策平台俨然形成。

2004年中共中央一号文件进一步明确了农业和农村改革的市场化方向，并为政府实现对市场的宏观调控、强化对农业的财政和金融支持确立了基本政策框架。文件抓住了我国农业和农村发展中的主要矛盾，并揭示了矛盾背后的深层次问题。全国农民收入连续多年增长缓慢，城乡收入差距持续扩大是困扰我国经济和社会发展的难题。这个难题是我国农业和农村内外环境发生深刻变化的现实反映，也是城乡二元结构之下各种深层次问题的集中反映。2004年农村改革的另一个重要特点是地方政府积极响应中央的号召，在深化农村改革中努力创新，富于进取精神。不少省市提前做了减免农业税的工作，为中央的政策目标早日实现创造了条件。

3. 调整国民收入分配格局对农业

（1）财政、金融改革对农业的支持。2004年，中央在前几年农村税费改革的基础上，进一步深化改革，减轻农民的税费负担，为最终实现城乡税制的统一创造条件。2004年中央财政支农各方面资金达到1500亿元以上，比2003年增加300亿元，增幅为近年之最。农业部掌管资金集中投入到种养业良种体系建设、农业科技创新与应用体系建设、动植物保护体系建设、农产品质量安全体系建设、农业信息和农产品市场体系建设、农业资源与生态保护体系建设以及农业社会化与服务管理体系建设等七大方面，已经显示出非常积极的效果。国债资金安排用于农村节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电和草场围栏“六小工程”受到农民的极大欢迎。

总体上看，“分配调整”改革模式已经显现。目前的“分配调整”改革模式既包括利益的增量调整，也包括存量调整。取消农业税使地方政府的收入减少，不发达地区的减收部分由中央财政给予了补贴，而补贴资金的一部分来自粮食风险基金支出的减少。这种调整属于存量调整。增量调整也已经发生。国家统计局编的《中国统计摘要（2005）》（中国统计出版社2005年版）显示，2004年国家财政的支农支出总额为1671.4亿元，占国家财政收入的比重提高了1.1个百分点。

2006年国家在农村金融政策调整方面迈出了重要步伐。年初中共中央一号文件提出的“金融机构要不断改善服务，加强对‘三农’的支持”的意见得到有力贯彻。这一年国务院银监会发布《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，降低了农村金融准入门槛。依照新的政策，今后可以有更多的金融机构进入农村；在农村不仅有村镇银行、社区性银行，除了现在的农信社，还会出现第二信用社、第三信用社、贷款公司等。民营资本也可以进入银行金融业。这些规定不仅打破了农村金融发展的僵局，对全国金融发展也具有积极意义。

（2）实行征地制度改革，保护失地农民的利益。2004年中央政府出台的与土地有关的最重要的政策，体现在10月21日颁发的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号文件）中。2004年以后，国家土地政策没有明显变化，但值得注意的是，一些地方政府似乎在努力突破中央制度的约束，给中央政府形成某种压力，而中央政府也做出了某种“灵活”的反映。

2005年引起政策研究领域重视的另一地方政府行动是广东省的一个举措。广东省2005年10月发布并实施了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》。这个地方法规规定了广东省范围内的集体建设用地使用权出让、出租、转让、转租和抵押的管理办法。《办法》明确兴办各类工商企业、公共设施和公益事业、农村村民住宅，可以使用集体建设用地。用于经营性项目的，应当参照国有土地使用权公开交易的程序和办法，通过土地交易市场招标、拍卖、挂牌等方式进行。在2004年由国务院下发的《关于深化改革严格土地管理的决定》规定，“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地的使用权可以依法流转”，但如何流转语焉不详。

2006年，国家一方面继续加大建设用地监管力度，另一方面也有了某种“灵活性”。国务院“关于加强土地调控有关问题的通知”中提到“农民集体所有建设用地使用权流转，必须符合规划并严格限定在依法取得的建设用地范围内”。国务院的这个“通知”事实上默认了广东省的做法。

(3) 改善农民工劳动条件，逐步创造城乡统一的劳动力市场。务工的农民兼业者在城市所受到的不公正待遇引起了中央的高度重视。2004年12月27日，国务院办公厅下发《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》，《通知》要求，要进一步解决建设等领域拖欠农民工工资问题，加快清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定、不合理限制和乱收费，加大劳动保障监察执法力度，改善就业服务，加强农民工职业技能培训，整顿劳动力市场秩序，大力推进农民工工伤保险工作。

2006年初国务院常务会议审议并原则通过的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》是近年来少有的一项系统性的促进农村劳动力向城市转移的政策文件。国务院文件出台以后，不少地方积极采取措施予以贯彻。深圳在全国率先探索建立了“低缴费、广覆盖、保基本”的劳务工医疗保险制度。目前深圳全市养老保险参保人员达422.5万人，其中农民工占总参保人数的66%，已有100多名外来工在深圳享受按月领取养老金待遇。

2007年，《劳动合同法》出台，对农民工获得与城市职工同样的权利具有积极意义。

(4) 推动农村社会保障事业的发展，提高农民生活水平。从2004年开始，一些经济实力强大的省市在农村社会保障方面迈开了较大的步伐。截至2004年底，山东省全省已有32%的适龄农民参加养老保险，当年收缴保费8.9亿元，基金滚存结余达到55亿元，累计发放养老金5亿多元，领取者达40多万人。农村社会养老保险参保人数超过千万，位居全国第一，当年收缴保费、基金滚存结余和养老金领取人数也均进入全国前三名。

广东等省正在探索社会统筹与个人账户相结合的农村基本养老保险制度，这个制度在基本养老保险基金的筹集上采用传统型的基本养老保险费用的筹集模式，即由国家、单位和个人共同负担；基本养老保险基金实行社会互济；在基本养老金的计发上采用结构式的计发办法，强调个人账户养老金的激励因素和劳动贡献差别。该制度既吸收了传统型养老保险制度的优点，又借鉴了个人账户模式的长处。该制度完全是在中国实践中产生的制度，可能对世界养老保险发展史产生深远的影响。

2004年，一些省市在农民最低生活保障方面有了新进展。2007年，中央在全国范围内推行了农民最低生活保障制度。

(5) 建立农村新型合作医疗制度。2002年出台了《中共中央、国务院关于进一步加强对农村卫生工作的决定》（中发〔2002〕13号文件），开始在全国部署建立农村新型合作医疗制度。卫生部、财政部、农业部从2003年开始安排了一批试点地区。2005年国家建立农村新型合作医疗制度加大了工作力度。截至2005年9月底，全国共有671个县（市、区）开展了新型农村合作医疗制度试点，覆盖农业人口23306万人，占全国农业人口的26.30%；全国共筹集合作医疗基金64.98亿元，其中各级财政补助35.24亿元，全国基金支出累计为38.16亿元，累计补偿8266万人次。

从 2006 年起，中央和地方财政较大幅度提高了新型合作医疗的补助标准，大部分试点地区的农民自己交纳 10 元，地方政府和中央政府分别补贴 20 元。一些地方的补助标准超过了国家规定，如天津市塘沽区人均基金达到 200 元，大部分来自地方补助。

中央要求，2007 年新型合作医疗的覆盖范围要达到 80%，到 2008 年在全国农村基本普及新型农村合作医疗制度。

从总体上看，新型合作医疗制度还远不能从根本上解决农民看病难的问题，最大的难点是保障程度低，农民自费部分数额还比较大，农民承担不起。特别是贫困地区，农民交纳合作基金困难，看病时支付自费部分更难，政府资金配套也难。尽管得到了合作医疗基金的帮助，但农民得病、看病总体来说还是一件可怕的事情。

4. 农民收入增长：中央与地方的关系角度的考察

(1) 增加农民收入相关的主要转移支付项目及规模。自 1998 年和 1999 年中央决定实施积极财政政策和西部大开发战略以来，中央财政明显加大了对中西部地区特别是西部地区的投资和转移支付，其中增发国债对农业和农村方面的补助的绝大多数给予了中西部地区。

改革以来，为了缓解我国农村中存在的十分严重的贫困现象，中央政府拿出了大量的资金用于扶贫。1994~1999 年，中央财政扶贫资金逐年增加，分别为 12.4 亿元、13 亿元、13 亿元、28 亿元、33.15 亿元和 33.15 亿元，合计 132.7 亿元。中央财政的扶贫资金在缓解贫困的过程中发挥了重要作用。尽管中央财政扶贫资金在瞄准贫困人口方面存在着缺陷和偏差（只用于国定贫困县的所有农村居民，东部地区贫困人口几乎没有得到中央财政扶贫资金），扶贫的效果可能令人不太满意，然而，由于 592 个贫困县中只有 38 个县位于东部地区，绝大多数位于中西部地区，所以，只要这些资金被中西部地区农村居民所使用，它实际上还是起到了缩小农民收入区域差距的作用。如果没有中央财政的扶贫资金，贫困地区与发达地区农民收入上的差距会更大。2007 年农村低保政策的全面推开和逐步付诸实施，标志着我国的农村扶贫从此进入了一个新的历史阶段。在这一阶段，低保和开发性扶贫将共同成为我国农村目标瞄准型扶贫的两个基石。1995 年，中央政府启动了“国家贫困地区义务教育工程”。该工程从 1995~2000 年，利用中央普及

义务教育专款和地方各级政府的配套资金，帮助全国 592 个国家级贫困县和部分经济确有困难、基础教育发展薄弱的贫困县基本普及 9 年义务教育。这项工程总投入 100 亿元，其中中央财政专项拨款 39 亿元。近几年来，中央财政对农村义务教育的支持明显增加，主要体现在工资性转移支付和农村税费改革转移支付上。2007 年，中部和东部地区农村义务教育阶段中小學生全部免除学杂费、课本费，还对学生住校费用给予了补助。

从 2000 年开始，安徽进行全省范围的农村税费改革试点。2001 年和 2002 年，中央财政预算专项用于农村税费改革的转移支付共计 245.1 亿元。2003 年，中央财政对农村税费改革转移支付资金增加到 305 亿元，2004 年达到 396 亿元。2005 年全国在减免农业税上迈出更大步伐，当年已经有 28 个省，直辖市，自治区不再征收农业税。2005 年底，全国人大常委会讨论通过了废止了征收农业税的法令，这意味着从 2006 年起，我国向农民征收农业税的历史彻底终结。

为弥补各地执行国家统一实施的调整工资政策，中央财政对中西部地区出现财力缺口给予了增加工资的专项转移支付补助。2002 年，中部地区和西部地区分别得到 356.13 亿元和 335.57 亿元的增加工资转移支付，两者合计为 691.7 亿元。某种程度上说，增加工资转移支付补助可以减少部分农村基层政府变相向农民收费用于干部工资发放的行为，从而可以间接地减轻农民负担，增加农民收入。

据作者不完全统计,目前仅中央政府的副部级以上的机构,就有近 30 家参与了农村建设工作,设立的“工程”、“计划”达 100 项以上,例如,大的有“天保工程”,“阳光工程”,小的有“母亲水窖工程”、“2131 工程”。地方政府也有一些自己的农村发展“工程”、“计划”。目前尚难以确切统计这些项目的资金总量,按财政部官员 2006 年一项估计的推算,全国支农资金目前应在 4000 亿元以上。

(2) 乡镇机构改革。农村综合配套改革的首要内容是乡镇机构改革,而乡镇机构改革基本是在撤乡并镇背景下进行的,其中也包括村的合并。

我国农村的撤乡并镇并村工作实际上在改革开放之初就已经开始,近年在农村税费改革的影响下速度有所加快。乡镇个数由 1992 年的 48250 个减少到 2006 年的 34685 个,平均每年减少 2%,而 20 世纪 80 年代初我国的乡镇数量超过了 7 万个。这一时期,乡的数量平均每年减少 5.29%,而镇的数量在 2002 年之前保持稳定增长,增长速度达到 3.43%。2006 年,镇的数量达到 19369 个,比 2005 年增加约 2.5%。

撤乡并镇并村工作的影响和后果可以归结为以下几个方面。

第一,在撤乡并镇并村过程中,各地同时进行乡镇机构改革,减少了管理机构的数量和干部职数。机构改革的主要做法是:(1)党、政和人大机构实行合署办公,主要领导身兼数职,减少了领导职数。湖北省在全省推广乡镇党委书记兼任乡镇长的做法。(2)精简机构,减少了干部职数。一个乡镇党政机构的数量通常 2~5 个,“党务行政办公室(或综合办公室)”、“经济办公室”和“社会事务办公室”是常见的机构设置。(3)传统的“七站八所”的职能实行分解,公共服务职能转移到县级业务部门,其他职能实行市场化运作,县级业务部门可以通过有偿委托“站所”开展业务的办法实现其公共服务职能。(4)乡村中小学调整布局、压缩校点。

第二,并村过程中有可能置换出土地,实现土地资源的节约。在山东等地调查发现,一些经济实力比较强的村统一在一定区域建设农民住宅,把周围的村民搬迁过来,空出的旧村建设用地转作经济开发使用。这种做法和现行政策有一定冲突,将迫使有关方面做出政策调整。

第三,撤乡并镇并村增加了农民居住的集中度,提高了基础设施利用的效益,有利于改善生态环境。农民居住集中度提高以后,一些现代基础设施的建设和利用效率可以提高,上下水、道路和能源供应可以按现代方式提供,农民的生活质量可以提高。浙江省的一些自然村在居民撤走以后变成了田野和山林,森林覆盖率有了显著提高。

第四,撤乡并镇并村有可能加快中国农村的城市化步伐。经过多年的撤乡并镇工作,我国农村已经大量存在 4 万~5 万人口规模的镇,这些镇在西方国家实际上被看作城市。只要经济发展到一定程度,基础设施达到一定水平,这些镇在本来的意义上也已经变成了城市。只要我们调整城市标准,允许建立“县管市”的体制,我国的城市化率在统计概念上会有显著提高。

第五,撤乡并镇并村也可能产生一些消极后果。一些地方把村民委员会改为街道办事处,原来的村民自治体制由此消亡,农民的民主权利受到削弱。村一级社区因为劳动力大量外出务工,公共服务职能不得不集中到乡镇服务机构,而乡镇合并以后行政权力的辐射半径增大,农民办事要跑更多的路,农民感到不方便了。特别是中小学大规模撤并以后,农家子女上学的困难增多,更多的学生不得不住校,增大了农民的负担。另外,按照一般情形,农民住在自己耕作的土地上有利于农业生产,而把农民集中起来居住会给农民的耕作带来不方便。

(3) 转移支付对缩小农民收入区域差距效果的基本判断。转移支付对缩小农民收入区域差距的效果究竟如何,目前尚未有相关的研究成果,其中一个缺乏相关的数据,在规模巨大而种类繁多的转移支付中,很难分离出与农民收入直接或间接相关的转移支付,因此无法进行统计和计量经济学分析。然而,我们虽然不能对转移支付在增加农民

收入和缩小农民收入区域差距的具体贡献方面得出精确的分析结论，但可以得出一个基本的判断，即：转移支付对增加中西部地区、特别是西部地区农民收入并相应缩小农民收入的区域差距方面发挥了一定的作用，或者至少可以说，转移支付减缓了农民收入区域差距扩大的幅度。

从目前来看，转移支付对缩小农民收入区域差距的效果还不明显，作用还很有限。

第一，由于中央财力还并不宽裕，针对农业和农村的转移支付的规模不可能在短期内大幅度扩大，特别是能够直接增加农民收入的转移支付数量有限，而间接增加农民收入的转移支付（如教育）的效果需要有一个过程才能显现。

第二，农民收入区域差距的缩小基本上局限在中西部之间。1998年以来，全国省际间农民收入差距处于逐年扩大的趋势。东西部整体农民收入差距有所扩大，1997~2006年，东部地区与西部地区农民人均纯收入之比由1.95:1增加到2:1；而东中部地区不仅整体之间的差距扩大，由1997年的1.42:1扩大到2006年的1.58:1，而且省际差距也有所扩大；相反，中西部地区不仅整体之间的差距不断缩小（由1997年的1.37:1缩小到2006年的1.27:1），省际差距也在不断缩小。中西部地区之间差距缩小的一个原因可能是西部地区得到了较大份额的中央财政的转移支付，特别是得到了较多的与农业和农村有关的转移支付。

三、两种改革模式的局限性及其外部制约

前文提到的两种改革模式都是特定历史条件下的选择。“减少控制”的一系列政策是在粮食供应紧张的压力之下做出的选择。这种选择在党内高层中有一定的共识。从20世纪60年代开始，党内一部分高级官员就主张减少对农民的控制，并在1965年出台了具体的政策。但由于当时，未能最终出台“减少控制”的政策。直到20世纪80年代，“减少控制”的政策才得以出台。从总体上看，“减少控制”改革模式的主导者是中央政府，这个特点在改革的中后期越发明显。

“分配调整”改革模式则是中国经济的实力大大增强以后才出现的。到2004年，农业税（不包括契税和耕地占用税）占国家财政收入的比重大约为2%，且农业税为地方税种。而国家财政对农业的资金支持规模已经达到2000亿元，超过了农业税总量的3倍。国家对粮棉油价格补贴的总量在2003年略大于农业税收入。这种背景下，在取消农业税的同时逐步减少国家的补贴（特别是减少粮食风险基金）并不会对国家财政运行造成明显负担。

所以，从总体上看，两种改革模式在不同时期都是水到渠成的结果。但是，也不能认为每一种改革模式的选择就一定能解决农村发展的基本问题。事实上，每一种改革模式都有自己的局限性。

1. “减少控制”改革模式的所受制约及其局限性

“减少控制”改革模式的主要操作者是中央政府。当“减少控制”达到一定程度后，政策的进一步实施会遇到阻力，阻力主要是三个方面的因素：地方政府的消极态度、某些利益集团的反对和市场结构的缺陷。

在劳动力流动方面，随着人民公社制度的解体，农民进城务工成为不可阻挡之势。但真正要农民在城市特别是大城市定居下来，会遇到一些难以克服的障碍。据了解，教育部门比公安部门更喜欢传统户籍制度，因为这个制度可以增加他们的收入（借读费等）。城市社会保障收支的赤字是阻碍农民在城市定居的另一因素。城市低端就业市场的供过于求阻碍了农民工工资水平的提高；政府在劳资关系方面没有实行有效的调节政策加剧了低端就业市场的供过于求，供过于求使得进城农民和雇主都没有积极性交纳社会保险税。作者在2005年上半年的调查中发现，即使经济发达地区的私营企业，业主给工人交纳医疗保险的比率也在30%以下。一些地方政府虽然制定了有关农村社会保障的制度，

但在招商引资的压力之下并不能认真推行这种制度。总体上看，单靠中央政府的“减少控制”在目前阶段对促进农村劳动力流动已经不再有明显作用。

以中央政府推动为主的“减少控制”改革模式在农村土地改革方面受到的制约也很明显。首先是地方政府特别是土地资源紧张地区的地方政府对中央政府提出的“增人不增地，减人不减地”的政策有抵触，以至这项政策在地方很难落实。其次是工业部门和建筑业部门不支持国家征地制度改革，而地方政府在利益驱动之下往往站到了工业和建筑业利益集团一边，致使征地改革举步维艰，中央政府的政策难以得到有效执行。在土地产权制度进一步改革还没有形成共识的情况下，中央政府希望通过稳定承包权或将承包权的物权化来解决土地资源的有效配置问题，现在看来困难很大。在改革开放之前的20年中，农村金融市场的改革也乏善可陈。改革的深层制约仍然是市场结构的缺陷。农业的小规模经营难以产生有效的大规模的资金需求，致使农村金融市场的交易成本比较高。国有大型商业银行未能在农村资本市场提供有效服务，在不同程度上退出了农村市场。曾经兴起的农村合作基金会因为依赖农村“经管站”，缺乏有效的产权基础，产生了严重的腐败问题，不得不由中央政府出面叫停。

以中央政府为主导的“减少控制”改革模式未能自动产生市场主体间的公平关系，未能自动形成有效的产权基础，也未能产生足以降低交易成本的市场结构。“减少控制”意味着“放权”，但“放权”不等于“造权”。深化农村改革的关键是权利的再造，尽管这种再造需要“放权”的过程。“造权”的改革工作未能深入进行，是“减少控制”改革模式受到制约的根本性原因。西方国家的经验也很能说明一些问题。在西方社会的封建统治时期，国家的中央政府并不强大，对农民的控制力量并主要不是来自中央政府，中央政府自然也不存在放权问题。在社会转型阶段，中央政府所采取的措施是推动农村社会基础结构的转变，促进封建领主的“放权”。这个经验说明，仅仅靠中央政府自己放权或减少对农民的控制是不够的。

2. “分配调整”改革模式所受的制约及其局限性

2004年提出的深化农村改革的目标主要还在于通过调整国民收入分配结构来支持农村的发展。但“分配调整”改革模式受到的制约也是明显的。

首先，国家财力的限制。减免农业税的资金来源一部分是经济发达地区的地方收入，另一部分是中央政府的粮食风险基金。这些资金来源并不能提供对农业支持的充分保障。2004年支农资金占国家财政收入的比重并没有达到历史最高水平。2005年的情况也不很乐观，免征农业税220亿元，再加上几项直接补贴，总共达到251.4亿元，相当于2004年的56%。所以从财政情况看，要通过大的分配调整来支持农业，国家的财力似乎并不充裕。换一个角度看，国家的支农支出在2006年达到2161.35亿元，并不是一个小数目，但对于中国庞大的农民总量来说，这个量就微不足道了。依靠财政力量来帮助农民增加收入是多数西方国家的做法，但这种做法颇受争议，一些国家在不断调整这种持续已久的政策。

其次，农村社会对“分配调整”改革模式的承接系统还未能很好发育。2004年开始实行对种粮农民的直接补贴以后，政策贯彻所遇到的困难是补贴资金发放的成本比较高，有的地方甚至出现资金发放成本大于资金数量本身的情况。从发达国家的经验看，政府对农业的支持往往依赖农民的合作组织系统，这种系统可以大大降低政府支持农业的成本。显然，我们的这种系统还远没有形成。再次，当前实行的“分配调整”改革模式的重要方面应该是涉及进城务工农民的“劳资关系”，而这种关系的调整难以一蹴而就，甚至可以说这种调整还没有真正受到地方政府的高度重视。目前我国农民的工资性收入已经占到总收入的35%左右，以后这个比例还会缓慢上升。农民在城市兼业的数量增长和兼业工资水平的上升将成为决定农民收入增长越来越重要的因素。但从市场结构看，兼业农民在劳资关系中还处于不利地位。童工的广泛使用，劳动时间过长，已经成为扩大农民兼业和不是升兼业工资的重要影响因素。所以，在这个关键地方，“分配调整”改革模式会遇到困难。这也要求政府在这个方面给予更大的关注，投入更大力量做好工作。

最后，实施“分配调整”改革模式不能不涉及农村社会保障事业的发展，但在目前条件下，还没有找到一种使农村社会保障与城市社会保障相统一的办法，而统一问题不解决，“分配调整”改革模式就不能说获得了成功。这将是我们要长期面对的一个老大难问题。道理很简单，低收入低保障，高收入高保障，是社会保障体制运行的绝对规律，仅仅依靠政府的补贴在未来相当长的一个时期里是很难把农民收入与城市居民收入拉平补齐。

第三节 我国农村发展模式的转变

本章执笔 党国英

2008年09月16日 09:05 来源：人民网-理论频道

一、中国农村发展模式概述

从资源利用方式角度来看，农村经济增长方式将由粗放型转向集约型。长期以来，中国农村经济增长方式是粗放型的。农业增长所依赖的资源和投入物产出效率不高的问题突出。粮食等农作物单产水平在不同年份、不同区域和不同生产经营主体之间存在着巨大差异，农业灌溉浪费水资源现象严重，农业投入物如化肥、农药利用率相当低，饲料报酬率不高。在强调建设节约型社会和环境友好型社会的背景下，未来5~10年中国农村资源利用方式将会有所突破，生态农业和农村循环经济发展模式将得到推进。

从微观层次的农业经营组织变化来看，中国农村发展将会打破小规模均田制格局，实现农地的适度规模经营。改革后中国推行了家庭联产承包责任制，绝大多数地区采取了按人或按劳动力均分土地的形式，形成了分散、均田的小规模土地经营方式。家庭土地承包调动了广大农民积极性，实现了农业的第一次飞跃。但是，随着国家工业化的进一步，分散的农民家庭小规模经营将会导致农业竞争力的下降和丧失。

从农业比较效益的变化角度来看，中国农业发展将会实现由弱质农业向高效农业转变。长期以来，人地关系比较紧张、国家发展战略选择和经济体制的影响，农业发展比较注重产量和产值的增长，而对市场需求及与此相联系的农产品质量的提高、农业结构优化关注不够，农业比较效益低下，种养、加工和流通相脱节，产业化水平不高。随着农业结构战略性调整的进一步推进，未来5~10年农业效率偏低的状况会有所改变。

从地域性和组织性来看，农业劳动力转移将由就地为主向跨地区为主转变，由自发为主向有序流动为主转变。进入20世纪90年代后，随着乡镇企业面临的经营环境的改变，企业集群优势的显现，中国经济区域化的加速形成，农村劳动力跨区域转移逐渐成为主导方式。

从农民收入增长及受其影响的生活水平来看，改革以来，越来越多的农民走上了脱贫致富的路子，实现了由追求解决温饱问题向追求小康生活目标的转变。到2000年末，中国农村居民整体上跨入了小康生活门槛。中国农村在解决温饱和基本实现小康后正在大力建设全面小康社会，这不但将进一步改善农民生活质量，而且也将把农村社会经济的全面发展提到重要议事日程。实现农村经济社会协调发展，搞好农村基础设施建设，大力发展农村教育卫生文化和社会保障事业，提高农村人口素质，推进农村民主法制建设，

保护农村资源环境，将成为建设社会主义新农村的重要内容。

从工农关系和城乡关系的角度来看，中国正进入由农业支持工业向工业反哺农业和由城乡分割向城市带动农村的发展阶段。一般认为，一个国家或地区的工业化和城市化的早期阶段要靠农业和农村提供剩余。当城市化水平超过 40%，第一产业在国民经济中的相对地位大大下降，而工业的相对地位逐步上升到绝对优势，工农业和城乡经济就会发生结构性转换。“农业不再从资金积累上支持工业的发展，农业的剩余用于自身的发展，工业的进一步发展则依靠自身的剩余积累”。

二、1978~2003 年：为工业化和城市化提供物质基础的农村经济发展模式

无论是在中国农业法律法规中，还是在年度农业农村政策中，都明文规定农业是国民经济的基础。改革开放以后一段很长的时期内，在中国农村的广大地区，农村经济主要就是农业经济，而在农业结构调整相对滞后的粮食主产区，农业经济往往又是粮食经济。因此，从政府要求农业担负的使命，即提供物质基础，来概括过去很长时期农村经济发展模式尽管存在着很大的片面性，但仍不失一定的合理性。

不可否认，在改革后不同阶段中国政府曾提出过大力发展乡镇企业，千方百计增加农民收入的实施“八七”扶贫攻坚计划等政策。这些政策倾向丰富了农村发展的内涵。但是，如果对这些政策倾向出台的背景及其实施过程所带来的冲突进行考察，就会发现政府将农村经济定位为农业是基础的选择始终没有改变。乡镇企业“异军突起”，是在农产品比较充裕和国家工业化相对落后的情况下出现的。每当农业基础地位出现波动时乡镇企业的发展总会受到或多或少的影 响。20 世纪 90 年代中后期，随着中国工业化发展达到一个新阶段后，关停并转乡镇企业曾成为政府的倾向性选择。政府关心农民收入的增长，也主要是从拉动国内消费，解决工业品产能过剩问题的角度出发。农村扶贫也主要是从帮助贫困农民发展农业来实施的。因此，在科学发展观提出之前，对农村经济发展的支持主要是从国民经济全局需要出发的，从农业基础地位加强和巩固的要求来考虑的。

农村经济是国民经济的重要组成部分。发展农村经济也是发展国民经济。不可否认，改革以来中国农村经济的发展，尤其是珠三角、长三角，以及一些带动能力强的城市周边地区的农村发展水平甚至超过中西部的一些地级市。但是，改革开放后国民经济的大局是要推进工业化和城市化。因此，与其说农村经济发展模式是为国民经济提供物质基础型的，不如说农村经济发展，尤其是农业发展是为国家的工业化和城市化提供物质基础的。

农村经济发展为工业化和城市化提供物质基础的模式，最主要的表现是农业发展为工业化和城市化提供了充裕、丰富的食物和工业原料，为工业化和城市化提供相对廉价的要素资源，包括劳动力、土地，甚至资本。这种模式服务了国民经济大局。农村经济为国家的工业化和城市化作出了重要贡献。与此同时，这种模式也忽视了农村经济的发展，尤其是中西部绝大部分地区的农村经济发展，导致了“三农”问题的突显。

三、2004 年以后：以科学发展观重构农村发展新模式

长期以来，中国农村经济主要为国家工业化和城市化提供物质基础。在这种模式下，农业发展、农村富余劳动力转移、按低标准补偿征用的农民土地以及压抑农村金融发展而带来的农村资金外流，无不有力

地促进了国家工业化和城市化。但是，这种模式也促使城乡之间、农村地区之间和经济社会之间的不平衡和不协调。中共十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标，并把重点和难点都放在农村。按此布置，十六届三中全会明确提出要坚持“以人为本”，树立“全面、协调、可持续的发展观”，促进经济社会和人的全面发展，强调要处理好“五个统筹”，即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。科学发展观的提出，要求农村发展模式必须做出相应的转变。

新模式的特征是：第一，以实现农民收入较快增长为农村经济发展首要目标；第二，农业发展要更为重视竞争力和效益的提高；第三，更加注重农村经济社会协调发展；第四，更为重视生态环境的保护和可持续发展。

第四节 迎接农村改革与发展的新阶段

本章执笔 党国英

2008年09月16日 09:25 来源：人民网-理论频道

一、新时期农村改革的核心任务：用更积极的城市化政策引导城乡统筹发展

我国政府开展社会主义新农村建设工作已经两年了。应该说这两年的成绩相当显著，特别是农民很欢迎国家新的农村政策。但从我们的初步调查看，农村建设的资源合理配置问题还相当突出，以农业为主的地区在农村建设中困难还很多。我们认为，要合理利用农民的生产积极性和国家资源，进一步加快新农村建设的步伐，必须调整新农村建设的战略思路，采取更积极的城市化政策，为农村发展创造更好的条件。

1. 多半人口居住在农村不容易建设新农村

新农村建设成功的最终标志是两个，一是农村居民的平均收入要接近城市居民的水平，二是农村居民享有与城市居民相当的公共服务水平。有了第一条，政府规定的“生产发展、生活富裕”这样两个新农村建设目标就算有保障了；有了第二条，政府规定的“乡风文明、村容整洁、管理民主、生态良好”这些公共目标也就有了保障。但在我国多半人口居住在农村的情形下，这两个基本条件出现是相当困难的。

(1) 小规模农业经营不可能产生支撑新农村的新型农民。我国耕地的保有量的底线是 18 亿亩 1.2 亿公顷，而我国农户总数约 2 亿 4 千多万户，平均每户耕作面积大约 7 亩 0.47 公顷地。在这些农户中，约 20% 的农户从事“设施农业”，生产畜产品、水果、蔬菜、花卉等农产品，他们因大体可以实现充分就业，因而可以获得较高的年工资收入和投资收益，其家庭总收入可以接近城市平均水平。其余 80% 的农户主要从事粮食生产，来自农业的收入平均每户在 3000~5000 元。这些农民只能是穷人，他们不仅不会有较高的私人生活水准，而且没有能力享受较高水准的公共服务。由这样一些农户构成的居民点——村庄，只能是破败的村庄，而不可能是“社会主义新农村”。

能不能在户均 7 亩地上通过农业技术进步来增加农民收入？非常难。良种、灌溉、化肥、除草剂和小型农业机械等技术是规模中性技术，但这些技术的应用对农产品产量进一步增加做出贡献的潜力已经不大，其显著作用是节约农民的劳动时间。从我们的调查看，农民更倾向于选择劳动节约技术。这种技术进步的综合效果是提高农民单位劳动时间的收入，从而增加农民的隐性失业；如果农民不能利用节约出的劳

动时间从事其他工作，这种技术进步就不能增加农民收入。

能不能在户均 7 亩地上通过改造农业组织结构来增加农民收入？也很难。农业生产的组织结构的进步在我国被冠以“农业产业化”这样一个说法，其实它是指建立在农业专业化基础上的农业经济的一体化。事实上，农业产业化的重要后果仍然是让农民节约了总的生产时间，而不是提高农民的农业收入。在农业高度产业化的条件下，“龙头企业”从事更专业化的流通和技术服务工作，农民便在一定程度上退出了农产品流通领域和生产资料购买领域，甚至连地头上的工作时间也减少了。因为专业化的生产，某些短缺农产品常常会迅速增加供应，而农产品的需求收入弹性又很小，价格便可能下跌，如果农民的土地耕作面积不变化，农民的农业收入也会下降。

从表 11.1 可以看出，中国农业劳动生产率有较大进步，但与发达国家水平相比还有明显差距。中国土地生产率比较高，单位土地面积的小麦产量、水稻产量和玉米产量，都明显高于世界平均水平。小麦单产还高于美国（但低于荷兰和法国）。

概括地说，农业特别是粮食生产的技术进步和组织结构的调整，其主要后果是节约了农民的劳动时间，而不是直接增加农民收入。我们自然要不遗余力地推动农业技术进步和农业组织结构的调整，但我们不能指望 2 亿 4 千万农户通过这种进步直接增加收入。摆脱这种困境的办法，我们想到的自然是农民的兼业，让农民从非农产业中增加收入。但现行的农民“兼业模式”导致巨大的资源浪费，不利于统筹城乡发展。

(2) 现行“兼业模式”导致巨大的资源浪费。尽管有官方的数据，也有一些研究机构的调查，但还是很难确切估计目前我国农村劳动力转移的数据。按一个保守的判断，可假设有 1 亿农户的主要劳动力（包括配偶共 1.4 亿劳动力）在各类城市从事非农产业。同样按保守估计，这些外出务工人员带回农村的资金每年在 8000 亿元左右。另据国家统计局公布的资料，全国农户平均每年新增约 8 平方米的钢筋混凝土住房面积，其造价大约为 0.32 万元人民币。仅此一项，全国农户每年新造住房的投资约 8000 亿元。比较而言，我们采信前一数据。这样说来，我国农村外出务工人员带回农村的资金刚好和农民的住房投资相一致。8000 亿元这个数字是巨大的，它远远超过了国家对农村的全部投入。

我们看到情况是，一方面农村常住人口在减少，另一方面是农村的住房在增加。每 4 年新增加的钢筋混凝土房子，可供 1 亿人口居住（每户 60 平方米计）。这种矛盾的后果是我国农村有大约 25% 的住房常年没有人居住，其资源价值约 2 万亿元人民币（每平方米按 260 元计算）。如果这些资源的交易进一步市场化，资源的价值还可以增加。

进入城市务工的农民的福利损失是巨大的。据甘肃农调队的调查，当地务工农民中，能够在城市租得起或买得起有卫生间和厨房的单元房的大约只有 12% 左右，按北京的一项资料估计，这个比例也在只 15% 左右。这意味着绝大部分务工农民所获得的收入用于建造住房以后并没有给他们产生实际福利。

由此产生的资源浪费还可以算另一笔账。尽管农村长住农民人数以 1.6% 的速度在下降，但农村的户数却在以 1% 左右的速度在增长，新增加的分立农户除在一些发达地区不能获得宅基地外，其他地区仍然能获得宅基地。目前我国农村地区的非农业占地已经达到约 18 万平方公里，按城市的容积率标准，应该容纳 18 亿人口，但实际上只有约 7 亿人口。按目前的趋势，农村地区的人口容积率还在下降，农村的土地资源浪费趋势难以扭转。

还有一笔各级政府在“新农村”建设中的投资账要算。因为村庄规模在扩大，各地方政府要在基础设施上给予投入。全国县以下农村道路长度 120 万公里，村内道路约在 250 万公里左右，每公里按 5 万元计，

也需要近 2000 亿元。再加上其他基础设施的投入，如自来水、电力、污水排放、沼气池等，投资还会显著增加。而据作者的初步观察，农村基础设施投入越多，在一定时期里农民跑得越快。这部分投资的效益难以保障。

(3) 分散的公共投入无以建设新农村。中国农村大约有 320 万个自然村，60 多万个行政村，常住人口大约是 7 亿 4 千万人，占了中国总人口的 58%。这是中国社会的大头。中国银监会官员披露的资料表明，到 2020 年，社会主义新农村建设需要新增资金 15~20 万亿元。而实际支农资金按照 8% 的增长率计算，只能提供 10 万亿左右。这些资金即使投下去，由此产生的固定资产的维护更新成本，国家和农民都支付不起。

因为农村人口数量庞大，涉及许多政府管理部门，几乎每一个部门都认为自己有必要成为“新农村”建设的投资者，大家都向国务院争要资金，造成资金使用的分散和低效率。据作者初步了解，直接涉及的中央部一级工作部门包括中宣部、中央文明办、国家发改委、农业部、民政部、广电总局、国务院扶贫办、水利部、建设部、交通部、教育部、科技部、司法部、国家税务总局、中国人民银行、国土资源部、财政部、商务部、林业部、文化部、卫生部、国家计生委、劳动与社会保障部、国家供销总社、国家环保总局和国家电力总公司、国家烟草专卖局、共青团、全国妇联、国家体委等，一共 31 个单位，都在参与“新农村”建设。这些部门正在实施大约 100 项左右新农村建设的“工程”或“计划”。过去有一个说法叫“九龙治水”。现代事务要复杂一些，于是解决农村发展的问题就需要数十个部门来分别治理。但工作分工也不是没有一点问题。例如修路，建设部管村庄内部的道路，交通部管了出村的道路，有时候并不容易衔接上。村的边界可能不清楚，道路的宽度也有不同规定。再比如，城市的医保工作由劳动与社会保障部管，且有机构和人员，有办公设施和办公经费，但农村医保不仅没有带编制的常设机构，甚至连办公经费也没有保障，卫生部门苦不堪言，想把这个工作推给劳动与社会保障部。

2. 城市吸纳人口的能力究竟有多大？

有一些学者怀疑我国城市吸收农村人口的能力，认为城市化的步伐应该慢一些。还有的学者认为城市化会导致城市出现大量的贫民窟，应该将农民束缚在农村土地上。我以为这些看法是不正确的。

城市吸收农村人口的能力弱，主要与我国的就业政策有关。我们估算，如果能严格执行“劳动法”，下决心解决劳动者加班报酬问题、城市居民兼业问题和童工问题，全国就业岗位有可能增加 4000 万个左右。2005 年 9 月 14 日，《北京青年报》披露，北京人每天加班近 1 小时。此报道介绍了北京市统计局对本市劳动时间的详细调查资料。另据甘肃农村调查总队的调查，甘肃农民工平均每周工作日 6.59 个，平均每天工作时间 9.52 小时，每周超过国家法定工作时间 22.73 小时，多出 57%。从理论上说如果能够加强居民收入调节和监管，适当提高个人收入所得税的累进率，努力打破就业的部门垄断，就业岗位还可以增加。从宏观经济数据看，我国 GDP 连年高速增长，远远超过了就业增长的速度。这种差距不可能用技术进步因素来完全解释。基本情况是，一方面已就业的劳动者超时超负荷工作，另一方面却有大量农村隐蔽失业人口存在。我们不赞成用农民素质低来解释农民失业人口大量存在的原因。事实上，在一些城市现代经济部门，农民能够从事很多工作。电脑装配流水线上，经过短期培训的农民工完全可以胜任工作，这已经有事实可以证明。劳动市场的不完全性，才是农民工就业难的主要制约因素。此外，收入户籍政策、调节政策和地方管理体制也不利于城市化，在这方面做好改革，城市化的速度还会增加。

笔者做过一个粗略估算，假设采取积极的城市化政策，我国种植业农户以每年 6% 的速度减少（目前的速度已经是 1.6% 左右）是完全可能的，其中大中城市吸纳 3%，其他小城市和新兴小城市（可以发展 1 万座容量为 2 万~3 万人的小城市）贡献 3%。有了这样一个过程，在 30 年以后，我国可以剩下 5000 万农

户，其中粮食种植 3000 万户，其他农户 2000 万户。这个目标实现以后，农村人口将显著减少，大批村庄将消失，城乡差别将基本不存在。那时，中国农村的基础将是富裕农民组成的小的居民点，不以农业为主的居民点将居住在小城市，而更多的农民将变成城市居民，城市化率可达到 80%左右。

不久前，笔者到过无锡，听那里的官员讲无锡发展的前景，令人振奋。无锡的官员说，无锡农村已经实现了小康建设目标，新的目标是几年之内建成现代化的无锡农村。这不是天方夜谭。无锡已经实现了高度城市化，连华西这样的“天下第一村”事实上也已经变成了一个现代化的小城市。在无锡，多数农民都在类似华西这样的小城市兼业，农业收入的比例已经很小，收入的主要来源是城市工作岗位。无锡的官员也把自己的地盘着力打造成一个包含现代农业的都市区。他们将无锡划分为三个经济地带，分别是核心城市区、一般都市区和农业区。农民在一般都市区兼业，当天可以在下班以后回家。无锡人所采取的积极的城市化政策为全国的新农村建设开辟了方向。

3. 什么是更积极的城市化政策？

实行积极的城市化政策重点要解决以下几个方面的问题。

一是深化社会管理体制变革，创建城乡统一的户籍管理制度。户籍制度改革是要建立一种操作比较简单、不含有身份歧视、便于对人口进行规模控制的人口登记制度。新制度的核心应该是居住地人口登记制度，即一个人登记为哪个城市和地区的人，主要标准要看他的主常住地在哪里。更具体地说，只要一个人在一个城市享有住房（不论租住还是拥有产权），且这个住房的建设符合政府的规划，住房的结构和面积等质量元素符合政府的标准，那么这个人就应该被登记为这个城市的居民，并享有和其他居民一样的权利。标准住房可以分类，特别要有最低标准住房的规定。实行一套标准住房登记一户居民（可以是一人）的制度。实行这个制度会面临一些“技术”上的困难，但解决这些困难并非不可能，这里不再一一讨论。

二是改革劳动管理体制，调节劳资关系，增加城市就业机会。现在各类企业都搞“加班”，有的还不支付工资。在这方面，我们的政府没有做好榜样。据我观察，我国政府部门从中央到地方都普遍存在职员加班、过度劳动的情况。可能中央政府在这方面更严重。高级领导要以身作则，至少不要在假日、周末工作，更不要在这个时间去地方检查指导工作。政府部门要带头按《劳动法》的要求办。

三是改革土地管理制度和土地产权制度，探索用“以土地换住房”和“以地租换保障”等多种途径解决农民进城的“门槛”问题。要取消区分“大产权”、“小产权”这样的奇怪的政策，以“放开产权、管住规划”为核心建立土地管理的政策体系。

四是改革区域行政管理体制，祛除僵化的“设市标准”控制。美国设市标准之一是城市核心区的人口每平方英里（约 3 平方公里左右）达 2500 人。按照这个标准，我们的城市化率要高出许多；我们的许多农村社区应该是城市。但是，我们的设市标准不允许这样的社区变成城市，更没有法规要求这样的社区按照城市去建设。目前，中国的设市标准之一是县人民政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 10 万人，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 7 万人；县总人口中从事非农产业的人口不低于 25%，并不少于 12 万人。这个标准很高，更重要的是，这只是“县改市”的标准，而不是一个居民点变为“城市”的标准。更好的办法是把“县”作为一个地域，这个地域里可以包括一些城市，也就是说，我们可以有比县域还大的城市，也可以有小的、只有两三万人的城市。要修改有关法律，把这样的居民点纳入城市规划的控制对象。

二、坚持市场化改革方向

发达国家农村发展的历史经验表明，农村改革必须归结为权利关系的变革。过去我国农村的最大问题是不尊重农民的基本权利，用控制性政策，把农民束缚在土地上。30年前开始的改革，大体上是确立农民基本权利的过程；所有农村改革的成就，都可以归结为农民基本权利得以逐步确立所产生的积极成果。同样的道理，农村各种尚待解决的问题，也将寄希望于农民基本权利的进一步确立。新的中央领导集体提出了以人为本的发展观，将为确立农民各项基本社会权利提供意识形态的支持，有利于深化农村改革，促进农民发展。

从长远看，今后农村改革的主攻方向还是加快市场化的步伐，为此要做好三方面的工作。

一是要通过改革，使农民成为有活力的市场主体，创造农村市场经济发展最基本的动力。首要任务是以更大的力度改革农村土地关系，确立农民的土地财产权。农村目前实行的土地承包制对解放农村生产力曾发挥了巨大作用。但这个制度难以避免乡村干部对土地过强的支配权，对理顺农村政治经济关系很不利。中央政府已经通过立法措施，来强化农民的土地承包权，使农民的土地承包权物权化，但目前的落实情况尚不尽如人意。除此之外，要大力发育农民新型经济组织，同时改造和最大限度地利用农村现已存在的中介组织资源（如乡镇、村社区组织、供销合作社、信用合作社以及乡镇的“七所八站”等组织形式）的网络体系、基础设施、专业技术人才和社会动员能力，整合农村已有的和正在发育的社会资本、人力资本和物质资本，实现传统组织资源和新型组织资源的有效对接。还要进一步放活劳动力市场和资本市场，逐步实现城乡劳动力市场的统一，建立多层次的资本流动市场。

二是要加强政府对农村经济发展的支持力度，并在“市场失灵”的领域发挥政府服务的作用。中国农户的小规模经营状况决定了农户在市场经济中处于不利地位，易于受到大型垄断供应商和服务商的盘剥。同时，农业是高度竞争的产业，农业利润率往往低于社会平均利润率，不容易获得商业银行的服务，也不容易吸引投资者向农业投资。鉴于这个原因，国家应大力加强农业基础设施的投入，发展农业科技，改善农业生产的物质条件。同时，鉴于目前农业资金多头投入、效率有限的局面，应改善国家农业政策性银行的服务，进一步增强农业政策性银行的服务功能。可以考虑加强我国农业发展银行与国家农业部之间的协调互动，把目前各种分散的农业支持资金适度集中，由农业部做好资金使用的规划，由农业发展银行做好资金的具体使用和调度，以提高农业资金的使用效率。

三是要改善农村基层社会的治理结构，进一步改革村级社区管理机构和乡镇政府，采取更有力的措施加快农村基层的民主制度建设。虽然1998年正式出台了村民自治法，但落实极为困难。农民希望这项权利真正得以落实。如果这项权利落实了，所谓“农民负担”问题也就容易解决了。这等于把“中央要求减负”，变成了“农民自我减负”，效果就大大不同了。笔者在调查中发现，与其说农民苦于税费负担重，不如说农民更苦于税费负担不平等。在一个乡镇，往往有不交或少交税费的村子；在一个村子，又有不交或少交税费的农民，这使得一部分农民所承受的赋税相当沉重。解决这样的问题，只能通过改变农村基层政府的治理结构来实现。

三、把统筹城乡发展放到首位

中外近代历史发展的经验表明，在社会转型时期，如果农村发展出现停滞，农村社会矛盾激化，将引起整个社会的动荡不安，从而拖延社会转型的过程。

西欧历史转型始于15世纪中期，大约从1450年前后开始，农村经济经历了约100年左右的成长进入了全面衰退的时期；又是约100年，到17世纪中期，农村经济已陷于停滞。史学家把这个时期称为“大16世纪”。大16世纪由盛而衰的后果是西欧各国国内的动荡，并先后导致了各主要国家的“革命”，使得它们

没有能够在国内和平的基础上实现社会转型。

西欧“大 16 世纪”后 100 年的农村问题主要是国家政策的失误。政府扩大了税收，农村地主则向普通佃户加收地租，并大肆掠夺公地，造成了普通农民的破产和颠沛流离。王权政府把收到的税款主要用来加强王权的统治，增加军备，收买贵族。这样，城市发达了，城市的市场扩大了，城市经济部门的收益超过了农村投资的收益，引起农村资金向城市流动，使农村发展走向停滞。

有一种说法，中国的社会转型始于洋务运动。洋务运动的实践者抱着富国梦开始他们的事业，但结果是他们的一掬泪水。中国历来是城市统治农村，农民创造的“剩余”被源源不断地输向城市。农村破败引起匪患，而匪患又发育为地方军事割据和军阀混战，战争则进一步消耗国力，加速农村的衰败。于是，中国在百余年里战火频仍，民不聊生。

毛泽东等老一代革命家看准了中国问题的关键，用农民的力量推翻了旧政权，给中国带来数十年的和平发展时期，并取得了举世瞩目的经济成就。但是，从宪法秩序上说，中国社会转型只是从长期停滞以后重新开始，由于长期的闭关自守，我们缺乏控制社会平稳转型的经验。我们犯了牺牲农业和农村，片面发展工业和城市的错误。近 30 年的改革我们在相当大的程度上纠正了自己的错误，取得了农村发展的巨大成就。但我们仍然没有完成社会转型的任务，而且在社会转型中仍然存在牺牲农业和农民利益的问题。

第一节 我国国有企业改革的历程

本章执笔 周天勇 夏徐迁

2008 年 09 月 17 日 08:33 来源：人民网-理论频道

【本章提要】本章对 30 年的中国国有企业改革进行了脉络梳理与经验总结。中国国有企业改革可划分为改革的初步探索、制度创新以及纵深推进三个阶段。国企改革是一个“摸着石头过河”的“试错”过程，是中央推动与地方实践上下结合的产物，本质上是生产力与生产关系的相互作用，符合建设社会主义市场经济的客观需要。但国有企业改革还存在许多问题有待通过进一步改革来解决。今后的国企改革将主要集中于调整战略布局、深化股份制改革、健全法人治理结构、完善国有资产管理体制及国企领导方式等几个方向。

从国有企业改革与实践来看，改革的脉络呈现出由浅入深的阶段性推进特征。本章通过透视改革进程，揭示推动每一阶段改革的基本因素和根本动力，对我国国企改革的推动模式进行全面梳理与总结，以便我们能够在今后的改革中把握规律，掌握主动，尽快实现国企改革乃至经济体制改革的目标。

第一节 我国国有企业改革的历程

一、1978~1992 年：国企改革的初步探索

从 1978 年到 1992 年，是我国国企改革的初步探索阶段，取得了非常显著的成就，并积累了丰富的经验和教训。

1. 国企改革起步于放权让利

十一届三中全会的会议公报中明确指出，我国的经济管理体制的一个严重缺陷就是权力过于集中，应该大胆下放，让地方和企业有更多的经营管理自主权。作为经济体制改革的核心环节，国企改革开始于对国有企业进行扩权让利的改革试点，主要集中在两个方面，一是以计划经济为主，同时充分重视市场调节的辅助作用，调整国家与企业的关系；二是扩大企业自主权，并且把企业经营好坏同职工的物质利益挂起钩来，着眼于调动企业和职工的积极性主动性。1979年7月，国务院先后颁布了《关于扩大国营工业企业经营自主权的若干规定》等五个文件。通过扩大企业自主权的改革，企业有了一定的生产自主权，开始成为独立的利益主体，企业和职工的积极性都有所提高，并打开了传统计划经济体制的缺口。

但是，由于信息不对称，约束机制难以规范，出现了企业为扩大自销比例而压低计划指标、不完成调拨任务和财政上缴任务等问题，结果是形成了“内部人”控制，出现了“工资侵蚀利润”和行为短期化问题。实践效果与改革预期出现了一定程度的背离。在这种情况下，1982年中央推广实行工业经济责任制，旨在解决放权让利中暴露的问题，处理好国家和企业之间的分配关系，解决大锅饭问题，在硬化企业预算约束，强化企业内部管理等方面收到了成效，尤其是国家财政赤字大幅减少。但是由于企业外部环境不平等，企业内部条件也千差万别，该政策很难找到可操作化的指标来规范国家与企业之间的责、权、利，企业激励不足问题十分严重。1983~1984年先后又两次推出利改税，但结果都很不理想。

2. 国企改革先后出现了多种形式

1984年10月召开的中共十二届三中全会提出要建立自觉运用价值规律的计划体制，发展社会主义商品经济。改革主要是为了实行政企分开，所有权与经营权相分离，明确国企改革的目标是要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展能力，成为具有一定权利和义务的法人，并在此基础上建立多种形式的经济责任制。改革的主要措施是实行厂长（经理）责任制，并在大多数国有企业实行承包经营责任制，对一些小型国有企业实行租赁经营，并在少数有条件的全民所有制大中型企业中开始了股份制改造和企业集团化的改革试点。

到1987年底，全国国有大中型企业普遍实行了承包制，同年，中共十三大报告肯定了股份制是企业财产的一种组织形式，试点可以继续实行，到1988年底，全国共有3800家股份制企业，其中800家由国有企业改制而来，60家发行了股票，其余3000家原是集体企业。1988年2月国务院更加明确了企业承包制在国有企业改革中的地位，规定了“包死基数，确保上交，超收多留，歉收自补”的承包原则。同时，全国人大颁布了《全民所有制工业企业法》，从而将扩权试点以来取得的改革成果用法律形式规定下来。

虽然承包制在当时取得了一定的成功，但是承包制的问题也逐渐暴露出来。1991年9月中央工作会议强调要转换企业经营机制。1992年后国务院就不再鼓励企业搞承包。1992年7月国务院公布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。该条例根据两权分离的思路明确了企业经营权、企业自负盈亏责任、企业和政府的关系、企业和政府的法律责任等问题。但是很快人们就发现，仅靠企业内部转换机制，难以达到改革的预期目标。

3. 国企改革与价格体制改革等宏观经济改革同步进行

国企改革是与价格体制、投融资体制等宏观经济改革同步进行的。在价格体制上，国企改革的推进对价格体制提出了挑战。1984年以后开始了对价格体制的改革，以不同形式、不同程度放开价格为主。1987年9月，国务院发布

了《中华人民共和国价格管理条例》，明确规定国家现行的 3 种价格形式，即国家定价、国家指导价和市场调节价，并规定企业在价格管理方面享有的权利，主要是赋予企业对一部分价格的定价权。

在流通体制上，1978 年中国以计划管理的商品将近 400 种到 1990 年底已经逐渐减少为 9 种。同时，改变原来生产资料不能成为商品的现状，将近 850 种生产资料，由国家统一计划调拨的方式转变为市场调控，生产资料正式成为商品。由于生产资料成为商品，以它的有效和方便的运转支持和支撑了国企改革的进行。

在投融资体制上，中央进行了“拨改贷”改革、成立国有资产管理局。20 世纪 80 年代中期，国家建设项目投融资体制从拨款改为贷款，国家不再给新建企业投入资本金。在监管体制上，1988 年 4 月，为了加强对国有资产的管理，理顺国家与企业的财产关系，国务院直属的国有资产管理局成立，行使国有资产所有者的代表权、监督管理权、投资和收益权、处置权。

此外，进入 20 世纪 80 年代后期，随着发行股票的企业增多，对股票交易的需求压力相应增大。经中国人民银行批准，上海（1986 年）和深圳（1987 年）先后建立了股票柜台交易市场。其后，两地先后于 1990 年和 1991 年成立了规范的证券交易所，主要在于缓解已经发行在外，且具有相当规模的股票交易需求的压力。据中国证监会的统计，从 1987 年至 1990 年末，我国共向社会发行了可流通股 47 亿股，筹集资金 47 亿元。资本市场的建立不仅为国企改革提供了融资渠道，还为将来国企改革的深化奠定了基础。

4. 改革的推动力量

这一阶段国企改革在不断地探索中前进，具有十分鲜明的试错特征，改革的推动模式主要表现为以下几个特征。

（1）国企改革是解决我国经济短缺问题的客观需要。改革之初，长时间的计划经济体制和以阶级斗争为纲的发展路线使我国经济处于崩溃的边缘。国有企业上缴的利润与国家对它的投资不相称，使国家财力吃紧，生产资料 and 人民生活资料长期处于严重短缺状态。为了摆脱这种局面，中央制定了改革开放的基本国策，作为改革的重要组成部分，所有制结构与国有国企改革成为解决当时短缺问题的必然选择。国有企业的放权让利和两权分离目的就是为了增强企业活力，从而提高企业的生产能力，缓解紧张的产品短缺问题。此外，迫于“文化大革命”之后，国营和集体企业职位有限，无法安置上千万的回城青年的工作，各级政府不得不鼓励自谋职业，并大批发放个体营业执照。个体经济就这样在政府默许下发展壮大起来，并最终成为一种合法的所有制成分。

资金、技术和经验的严重匮乏要求国家必须坚定地推行对外开放政策，以吸引国外投资，引进改革所急需的资金、先进技术和管理经验。正是在这种旨在缓解短缺问题的政策推动下，三资企业在 20 世纪 80 年代获得了初步发展，为 90 年代外资的大规模涌入奠定了基础。

（2）中央指导、理论研究和地方企业实践相结合，自下而上占主导，经济短缺的现实迫切要求改革国企以提高产量和效益，改革所有制结构，发展个体经济、外资经济。改革的具体实践过程，却是中央指导、理论研究和地方实践共同作用下推动的。在探索的初期，这种共同作用表现为以地方实践为主，自下而上推进国企改革。

对国有国企改革，中央政策主要是采取“试点”的大原则，结合企业发展实际和企业相关理论，先后推出了多种政策。从放权让利到两权分离的承包责任制和转换经营机制，经历的都是“政策—实践—政策改进”的过程。被实践证明不好的政策，用新政策加以取代，如用两权分离取代放权让利；被实践证明有效或尚未证明的政策继续加以推进，如股份制试点、“拨改贷”等。

与国有企业改革密不可分的是非公经济的改革，个体和私营企业在中央的默许和“看一看”的宽容政策支持下，通过自我发展与实践，取得了非凡的成就。地方的成功实践获得了中央的认可，进而推动了所有制结构的巨大变革，个体和私营经济成为所有制结构的一部分。外资经济在政策的鼓励下也获得了一定程度的发展。

（3）在“摸着石头过河”的过程中逐步调整改革的方向

这一阶段，国企改革没有明确的方向和路线指引，除了有一点改革之前的一些教训外，也没有可以借鉴的发展经验，走的是一条完全陌生的道路。通过不断的试探性改革措施，寻求改革的正确方向和路径，也就是在摸着石头过河的过程中逐步调整改革的方向。为了调动国有企业的积极性，推出了放权让利，但是“内部人控制”等问题的出现，使改革调整为推行承包经营责任制，但问题依然没有解决，于是又调整为转换经营机制。

二、1993~2003 年：国企改革的制度创新

20 世纪 90 年代初，社会主义制度下计划和市场的关系问题使改革陷入发展的僵局。同时，最大的社会主义国家苏联的解体对社会主义制度形成了巨大冲击。触及计划体制本身的改革势在必行，国企改革由此进入了第二个阶段。

1. 逐步明确建立现代企业制度的目标

计划与市场关系的明确，使国企改革从政策调整阶段进入了制度创新阶段。1992 年 10 月，中共十四大明确指出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，并要求围绕社会主义市场经济体制的建立加快经济改革步伐。1993 年 11 月，中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确指出，我国国有企业的改革方向是建立“适应市场经济和社会化大生产要求的、产权清晰、权责明确、政企分开和管理科学”的现代企业制度，要求通过建立现代企业制度，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。在社会主义市场经济体制框架下建立现代企业制度是国企改革实践的重大突破，具有划时代意义，为国企改革指明了方向。

2. 国有企业战略性改组与国有经济布局调整

1995 年 9 月中共十四届五中全会明确指出：“要着眼于搞好整个国有经济，通过存量资产的流动和重组，对国有企业实施战略性改组。这种改组要以市场和产业政策为导向，搞好大的，放活小的，把优化国有资产分布结构、企业结构同优化投资结构有机结合起来，择优扶强、优胜劣汰”。截至 1997 年底，在抓大方面，国家集中抓的 1000 家重点企业，确定了分类指导的方案。在放小方面，各地坚持“三个有利于”标准，不搞一刀切，采取改组、联合、兼并、股份合作、租赁、承包经营和出售等多种形式，把小企业直接推向市场，使一大批小企业机制得到转换，效益得到提高。山东诸城、四川宜宾、黑龙江宾县、山西朔州、广东顺德、河南桐柏、江苏南通、福建宁德等许多地区在探索搞活小企业方面先行一步，收到了较好的效果。此外，一大批新型的民营企业从自身发展的需要出发，参与国有企业改革。通过兼并、收购、投资控股、承包、租赁、委托经营等改革举措，将非公有制经济的管理理念和管理方式融入国有经济运行中，盘活了大量的国有资产。特别是中共十五大肯定股份合作制和提出调整所有制结构后，各地国有中小国企改革的步子加快，改制企业的比重迅速上升。

中共十五大的报告中进一步强调要调整国有经济布局，明确指出，国有经济起主导作用，主要体现在控制力上。要从战略上调整国有经济布局。对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济必须占支配地位。在其他领域，可以通过资产重组和结构调整，以加强重点，提高国有资产的整体质量。

3. 国企解困始终是 20 世纪 90 年代国企改革的主题

进入 20 世纪 90 年代中后期，与非公经济迅速发展形成鲜明对照的是，国有企业由于高负债率、冗员多、社会负担重、摊派严重、员工积极性不高等原因，陷入了发展的困境，效益逐年下滑，亏损面逐年增大的。据不完全统计，1996 年上半年亏损的国有企业达到 43.3%，1998 年第一季度出现了全国性的亏损，国有资产的损失数额也逐年上升。1997 年，中共十五届一中全会将国企改革的目标确定为在三年内在大多数国企初步建立起现代企业制度，并使大多数国有亏损企业走出困境。

为了给国有企业解困，中央推出了多项政策，包括兼并重组、主辅分离及债转股等等。其中，影响最大的是结合国有商业银行集中处理不良资产的改革，成立四家专门的金融资产管理公司，对部分符合条件的重点困难企业实施“债转股”股权改革。到 2000 年，最后确定了对符合条件的 580 户国有大中型企业实施债权转股权，涉及债转股总金额 4050 亿元。已实施债转股的企业，资产负债率明显下降，由原来的 70%以上下降到 50%以下，这些企业每年减少利息支出 200 亿元。

此外，国务院还采取其他一些有效措施，努力解决企业冗员过多、企业办社会等问题，主要是将国有大中型企业的附属普通中小学校和医院等社会负担逐步分离或独立出来，转移到地方，由当地教育和卫生部门进行管理，取得了较好的效果。

4. 股份制和公司制试点的推进

股份制试点在 1986 年就被提出了，但当时是为了增强企业活力，仅针对少数有条件的大中型全民所有制企业。1992 年国务院颁布了《股份制企业试点办法》、《股份有限公司规范意见》、《有限责任公司规范意见》、《股份制试点企业财务管理若干问题的暂行规定》等 11 个法规，引导股份制试点走向规范化。1994 年，为了落实《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》的精神，国家经贸委、体改委会同有关部门，选择 100 户不同类的国有大中型企业，进行建立现代企业制度的试点。随后，全国各地根据本地区的实际情况，先后选定了 2500 多家国有企业参与现代企业制度试点。本着“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求，这些试点企业在清产核资、明确企业法人财产权基础上，逐步建立了国有资产出资人制度，建立了现代企业制度的领导体制和组织制度框架初步形成了企业法人治理结构。1997 年中试点企业普遍进行了公司制改造，经过一年的实施，全国 2343 家现代企业制度试点企业，共有 84.8%的企业实行了不同形式的公司制，法人治理结构已初步建立。在现代企业制度试点企业中，改制为股份有限公司的有 540 家，占 23%，改制为国有独资公司的 909 家，占 38.8%；尚未实行公司制的国有独资企业有 307 家，占 13.2%，其他类型企业有 47 家，占 2%。1999 年，十五届四中全会提出，国有大中型企业尤其是优势企业，宜于实行股份制的，要通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式，改为股份制企业，发展混合所有制经济，重要的企业由国家控股。

1994 年，在进行现代企业制度的试点的同时，国家经贸委在 18 个城市进行“优化资本结构”的配套改革试点。试点的主旨为以市场为依托，在整体推进国有企业转换经营机制的前提下，采取多种政策，通过破产、兼并探索建立国有企业优胜劣汰机制，在补充企业资本金、减轻企业债务负担，分离社会服务功能，分流富余人员，资产多元化等方面实现了重点突破，尤其是在企业破产、兼并和职工再就业方面取得了一定成效。国务院逐步扩大了“优化资本结构”试点范围，1996 年增加到 58 个城市，1997 年扩大到 111 个城市。“优化资本结构”试点虽然取得了一定的成效，但是由于国有企业亏损面太大，亏损额太高，无法从根本上为国企解困。

5. 利用与发展资本市场

投融资体制实行“拨改贷”之后，随着国有企业经营亏损日益增加，银行对国有企业的不良贷款率不断攀升，间接融资渠道很难满足国有企业改革资产重组、规模扩张等的融资需求，此外，解决国有企业历史遗留的过度负债和财

产损失需注入庞大的资金，在国有企业改革中，仅靠银行的间接融资已难以满足其巨大的资金需求。因此，通过资本市场发展直接融资是必然的出路。中共十四届三中全会的提出《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，要利用资本市场积极稳妥地发展债券、股票融资。同时，资本市场的发展有利于现代企业制度的建立。因为企业为了自己的股票能够上市，利用直接手段来融资，必须按照《公司法》要求，对企业进行公司制的改造，并完成上市公司的规范操作。在利用资本市场解决国企改革的融资问题的过程中，一方面大力发展国内的资本市场，另一方面让一些企业走出去，在国际资本市场上进行融资。截至 2001 年初，我国境内上市公司从 1990 年的 14 家增加到 1063 家，其中包括 114 家境内上市外资股公司和 52 家境外上市公司，境内上市公司市价总值达 46061.78 亿元，流通市值达 15492.49 亿元，投资者开户数达到 5683.88 万户。

6. 国企改革与整个国民经济改革相结合

建立现代企业制度的国企改革是与国家宏观经济改革结合进行的。在所有制结构上确立了非公经济的重要地位；在分配制度上确立了按劳分配为主，多种分配形式并存的分配方式；价格体制改革进一步深化，提出了建立社会主义市场经济价格体制的目标；改革外贸、外汇管理体系；在社保制度改革方面，纷纷出台养老保险、医疗保险、住房制度等政策，为企业解除后顾之忧；企业富余人员、下岗失业职工再就业政策给解困工作创造条件；国债补贴技改，促进了企业的技术进步等。

7. 本阶段国企改革的动因

国企改革在本阶段获得了较大的发展，改革的推动模式主要有以下特点：

(1) 邓小平南方谈话为改革解放了思想，指明了方向。20 世纪 80 年代末到 90 年代初，理论界和社会各界围绕计划与市场的争论愈演愈烈，姓“资”和姓“社”的问题严重制约着国企改革的推进。国企改革因为无法跳出计划体制的框框而举步维艰。已经迅速发展起来的个体和私营经济、外资经济，由于商品经济和市场经济“名不正”而“言不顺”，发展壮大的阻力越来越大。在此关头，1992 年邓小平南方谈话指出了计划和市场的关系，明确了社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削和两极分化，最终实现共同富裕。谈话完全消除了人们的疑虑和担心，极大地解放了人们的思想，彻底解除了长期以来困扰理论界和社会各界的姓“资”和姓“社”的问题，指明了深化改革的方向和目标。

(2) 国企改革是企业生存与发展的客观需求。本阶段国企改革较 20 世纪 80 年代为解决短缺问题而实行的改革有较大的区别。随着国有企业的改革的推进及集体经济和非公经济的迅速发展，短缺现象在 90 年代已经有了非常大的改善。国有企业面临的生存困境成为国企改革新的客观原因，其背后隐藏的是企业制度上的问题。基于两权分离理论的承包经营责任制和只承认国有企业有经营权，而不承认企业作为法人应该有财产权，认为所有权全部属于国家经营机制转换，决定了国有企业不可能真正实现自主经营、自负盈亏、自我发展、自我制约，即不可能成为真正的企业。在这种情况下，企业的状况不断恶化，使对企业制度的改革成为必然要求。

(3) 理论探索与实践经验总结的共同作用

20 世纪 90 年代后，理论界关于企业制度探讨不断深入，建立现代企业制度成为国企改革的主要方向。此外，20 世纪 80 年代的国企改革的实践证明不涉及产权和计划体制本身的国企改革，只能是停留在经营管理层面，不能触及企业的核心，因此，建立现代企业制度成为水到渠成的选择。同时，改革实践还证明，改革不仅要注重每个具体企业的改革，更要注重全局性的调整。因此，理论探索和实践经验明确了国有国企改革的任务包括两个方面。一是要在国有大中型企业中建立现代企业制度，使国有企业成为真正的企业。另一方面，是要处理好国有经济在国民经济中的

地位和作用，也就是调整国有经济布局，把国有经济在国民经济中的主体地位改变为主导地位，改变国有企业范围过宽、数量过多、比重过大的局面。

三、2004 年至今：国企改革的纵深推进

中共十六大之后，现代企业制度建设的继续深化、国有资产管理方式的变化和资本市场的改革使我国的国企改革进入了一个新的阶段。

1. 国有资产管理体制改革的深化

国有资产管理体制改革是经济体制改革中的深层次改革，是利益的调整和权力的重新分配，涉及政治体制和政府机构改革，困难和阻力可想而知。2002 年 11 月，中共中央在十六大报告中提出了深化国有体制改革的重大任务，明确要求中央和省、直辖市、自治区，两级政府设立国有资产管理机构，成立专门的国有资产管理机构，改变部门分割行使国有资产所有者职能。2003 年 3 月，中央和地方国有资产监督管理委员会分别成立，统一了管人、管事和管资产的权力。此后的十六届三中全会也提出，要建立健全国有资产管理体制，国资委成立后明确所管辖的大型国有企业要吸引外资和社会资金，实行产权多元化，可以上市募集资金，而且鼓励整体上市，以保持和增加企业的整体实力，许多大型企业正在剥离社会职能部分，过去一阶段是剥而不离，仍由企业自己管理，现在有的正逐步移交社会；在企业内部实行主辅分离，使各部门面向社会，成为独立经营的实体，企业同国资委分别签订责任书，对领导班子进行考核。

2. 国企改革以大企业、以产权多元化和治理结构为中心

本阶段，国企改革依然是以抓大放小为主，同时以产权多元化和治理结构建设为中心。2003 年 10 月，十六届三中全会提出的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出，要“建立健全现代产权制度，产权是所有制的核心和主要内容，包括物权、债权和知识产权等各类财产权。建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，有利于维护公有财产权，巩固公有制的主体地位；有利于保护私有财产权，促进非公有制经济发展，有利于各类资本的流动和重组，推动混合所有制经济发展；有利于增强企业和公众创业创新的动力，形成良好的信用基础和市场秩序。”《决定》第一次把产权制度提到如此的高度，提出“产权是所有制的核心和主要内容”，是对“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度的重大创新和历史突破，进一步明确具体了国企改革的任务和目标。

3. 各种所有制企业关系的处理

这一阶段，如何处理非公经济与公有制经济的关系问题成为了理论探讨和政策制定的重点。非公经济经过多年的发展，逐步壮大起来，在许多领域占有绝对优势，非公经济的地位和作用在改革中得到了进一步提升，出现了个体、私营、外资与公有制经济相互渗透、相互融合的趋势，如非公经济在行业分布上从以制造、建筑、运输、商贸和服务业等领域为主，已经开始向基础设施、公共事业等领域拓展。非公经济与公有制经济之间的冲突时有发生，如石油行业的民营资本问题。此外，外资企业在我国的发展也迅速膨胀，外资的并购问题成为了各界关注的热点。非公经济遇到了重新定位和判断的问题，发展面临巨大的挑战。为了正确处理非公经济与公有制经济的关系，2005 年 2 月国务院发布《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（简称“非公 36 条”）。该政策一定程度上给予了非公经济更大的发展空间，并扫除了人们对非公经济去向问题的担忧。

4. 国企改革与资本市场的改革同步进行

建立现代企业制度，实现国有经济的战略性重组，迫切需要资本市场提供有力的金融支持与有效的金融服务。资本市场对于国企改革而言非常重要。一方面，改革开放的深入，非公经济的发展，经济全球化推动的国际资本的流动，使民间积累了大量资本。另一方面，“拨改贷”之后，国企直接融资渠道越来越窄，资本市场是国有企业理想的融资平台。此外，资本市场有利于国有企业治理结构的完善，有利于现代企业制度的建立。但是，我国资本市场中股权分置的先天缺陷严重制约其健康发展，投资、融资、定价和资源配置的功能逐渐被弱化，面临边缘化的危机。对资本市场先天缺陷的改革对于国有经济改革越来越重要，其中最主要的就是股权分置改革。2005年4月中国证监会启动了股权分置改革试点工作。到2006年末，股权分置改革基本完成，资本市场的功能逐渐回归。资本市场的功能回归，吸引了大量沉睡已久的民间资本，强烈的投资需求必然会引来更多的优质资产和公司进入资本市场，以获取资本，实现资本的增值。因此，股权分置改革成功后，随着资本市场体制的逐渐完善，资本市场将成为一个全国优质资产的吸纳器，为国企改革提供了一个全国范围的资源配置平台，企业之间的大额换股并购有了可能。这对于国有经济的战略性结构调整，非公资本参与国企改制，产业整合以及上市公司做优做强，都有积极的影响。而且，国有资本的市场价值和市场价格可以在资本市场获得公允的定价，股价有条件成为新的绩效考核标准。一直以来无论是考核国有资产保值增值，还是进行国有资产转让，最重要的参考指标都是净资产。但这一指标并不能反映国有资产的真实价值。因此，资本市场的巨大变革，将非常有利于国企改革向纵深推进。

第三节 国有企业改革和发展中存在的问题

本章执笔 周天勇 夏徐迁

2008年09月17日 08:36 来源：人民网-理论频道

30年的国企改革历程，虽然取得了一定的成绩，还存在一些问题需要加以解决。

一、缺乏有效的考核机制，企业家人才缺乏，技术人才流失

虽然从1992年起，我们确立要建立社会主义市场经济体制，并且95%的商品物资已经放开由市场调节。但是，国有企业受计划经济体制影响较深。许多企业的中上层领导，习惯于按计划、按规章和按上级指示办事，不习惯于市场调节；重生产管理，轻市场营销；重固定资产投资，舍不得在广告、品牌、商标等方面投资；重增加了多少资产和产值，轻资产负债率、产品成本效益；重生产工艺，轻法律、经济、财务、公共关系；重自己的生产管理经验和项目可行性研究、经济咨询等业务和知识；重短期利益，轻技术改造和新产品开发；重借钱要钱，轻还钱挣钱。企业的领导和中下层干部，按照规模有一定的行政级别，实际是政府官员在企业中的一种延伸。有许多企业领导从心底里重官而轻商。因此，真正善于开拓市场、精心算计成本、讲究效益的企业家较少。一个大多数企业近乎由行政人员领导的地区与一个有较多企业家领导企业的地区是无法在投资、成本、营销方面进行有效的竞争，更无法与国外企业抗衡。

据笔者的调查，技术人才在国有企业中难以发挥作用有这样几个原因：一是改革开放多年来，一些国有企业的技术人才向乡镇、“三资”、民营企业流动，有的技术人才虽然名义上在国有企业中，但只担任“星期日”工程师，他们将自己的知识和掌握的技术扩散给这些非国有企业，提高了其产品的质量，反过来与国有企业进行竞争；有的兼职技术人才在非国有企业工作充满精力，而在国有企业工作则没有积极性。二是国有企业原有的技术人才年龄老化，知识结构更新困难，新毕业的大学生不愿意到国有工业企业工作，有的只是将国有企业当作获取实际工作经验和经历的一个阶段，之后再到其他工资和待遇较高的企业去应聘。三是由于科研和技术开发经费不足，工作条件差，领导不重视技术和产品更新，工资和其他待遇较低，一些技术人才不能在国有企业中为提高企业产品的科技含量和产品的更新换代发挥他们应有的作用。

二、企业产品的市场竞争力较差

一个企业，只有将生产的产品销售出去，在全国市场上占有它应占有的份额，才能生存和发展。如果产品不能理想地在国内外市场上竞争和销售，资产再多、工业基础再雄厚、技术人才再多，也不能说明这个企业有多么优秀，实际上，这反而使一部分资源被闲置和浪费。近年来，国有企业工业品在全国的市场份额持续下降。社会商品零售额中，国有企业所占的比重日益下降，非国有企业所占的比重日益上升，特别是国外进口产品在国内市场上销售的竞争力日益增强。许多国有企业在 20 世纪 80 年代时，其产品在国内还有一定的知名度，还有一定的市场份额。到了 90 年代，因广告投资不力，技术水平不高，产品没有更新换代，人员过多、社会负担过重、成本过高，在市场上没有竞争力，最后被市场淘汰出局。

这说明，相当一部分国有企业还没有真正成为市场竞争中的行为体，其体制和行为还没有与市场经济对接，其计划经济下的体制和行为还远不适应市场经济对它们的调节。

三、国有企业缺乏规模经济

现代经济中，规模经济是推动一国经济增长的重要源泉。从我国的国有企业实际情况来看，企业规模应该大的不大，应该小的不小，难以形成有国际竞争力的规模经济企业。据有关方面分析，1995 年我国 500 家大型国有企业的资产、销售收入和利润总额还不及美国 500 家大企业的前 3 家。我国最大的工程机械制造企业徐州工程集团机械的总资产和销售额只相当于美国同行业企业卡特彼勒（Caterpillar）的 1.97%和 1.39%，仅是日本同行小松制作所的 2.22%和 2.15%。我国最大重型设备制造企业中国第一重型机械集团的总资产和销售额仅是德国同行曼内斯曼（Mannesmann）的 1.79%和 0.45%，相当于日本石川岛播磨的 2.27%和 0.89%。我国为数众多的轿车制造厂，迄今还没有一家达到当代技术所要求的最小经济规模。由于企业规模和实力与国外企业存在巨大的差距，我国企业普遍存在生产成本低，经济效益低的问题，在对外开放和外资进入的情况下，我国许多企业难以应付，面临生存危机。

四、政治体制改革相对滞后

从国有企业改革的情况来看，经济体制改革深入到一定阶段，相应的政治体制不进行改革，国有企业的进一步改革也深入不下去。从影响企业效率的角度看，与企业有关的政治体制改革滞后主要表现在以下这样几个方面。（1）行政和事业的规模相对于经济基础而过大。改革开放以来，在党政社会团体和各种事业单位就业的人员增长最快。国家在吃“皇粮”方面的财政开支越来越大，而能用于企业资本金注入的财力相对越来越少。同时对企业摊派和各种变相的收费屡禁不止。（2）管理部门太多太细，条块分割严重。任何一级政府任何一个部门都可以是全民所有的代表，都有所有者的一部分权力，都可以行使管理企业的权力，获得有关的利益，但是都不对企业的风险、微利和亏损负责；各个部门都想扩大自己对企业的管理和制约权利，这些部门之间相互争权、相互矛盾，相互制约，相互消耗，出台了许多相互矛盾和前后矛盾的政策和规定，企业按照这些相互矛盾的政策和规定无法从事正常的生产经营活动，企业到各部门办事的成本太高、效率太低、时间太长。（3）国有企业的需要扮演非经营性组织角色。党政社团各个部门都要求企业设立委办处科室，太小的企业也要设专管人员，实际上将企业办成了一级党政社团的基层组织，是一级政府，而不是市场经济中的企业。企业要花费很大人力、财力、精力去应付开会、应付检查、评奖以及各种政治和社会活动。有的企业没有现代企业应当有的市场营销、广告策划、技术开发、售后服务等等这样的部门。

第四节 国有企业改革和发展的趋势

本章执笔 周天勇 夏徐迁

2008年09月17日 08:37 来源：人民网-理论频道

中共十七大报告指出，要完善基本经济制度，健全现代市场体系。坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的新格局。

一、调整国有经济战略布局

调整国有经济战略布局是国有企业改革必须坚持贯彻的方向。在中共十五大报告中提出，公有制的主体地位主要体现在：公有资产在社会总资产中占优势；国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用。这是就全国而言的，不同地方、不同产业可以有所差别。公有资产占优势，要有量的优势，更要注重质的提高。国有经济起主导作用，主要体现在控制力上。中共十七大再次强调，优化国有经济布局 and 结构，增强国有经济活力、控制力、影响力。国有经济的战略性调整是要把有限的国有资本集中起来，投入到真正需要国有经济进入和加强的领域和行业中，与此同时，国有经济的管理方式也要从国家管理国有企业转变到经营国有资本。大量的竞争性领域由非国有经济来投资、经营和发展。目前，尽管竞争性行业的民营经济有了较大的发展，但从传统计划经济承接下来的国有经济面面俱到的配置格局并没有实质性的改变；应该退出的没有退出，应重点发展的也没有得到重点支持。

从我国就业、再就业和剩余劳动力转移的国情看，从财政给国有经济注资的能力和借老百姓的钱维持规模很大的国有经济的危害和后果看，遵照中共十七大的精神，国有经济要进行战略性的调整：从所有制结构上，要降低国有经济的比重，收缩国有经济的战线，提高国有经济的质量；从国有经济的形式上看，可以从单一的国有资产形式，发展国有控股的经济形式发展，解决企业的资本金来源问题，使资本和风险社会化。

二、深化国有企业股份制改革

中共十七大提出，要深化国有企业公司制股份制改革，健全现代企业制度。国有企业改革的核心是明晰产权，而明晰产权的主要方式是推进股份制改革。产权是所有制的核心和主要内容，包括物权、债权、股权和知识产权等各类财产权。建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，有利于维护公有财产权，巩固公有制经济的主体地位；有利于保护私有财产权，促进非公有制经济发展；有利于各类资本的流动和重组，推动混合所有制经济发展；有利于增强企业和公众创业创新的动力，形成良好的信用基础和市场秩序。这是完善基本经济制度的内在要求，是构建现代企业制度的重要基础。要依法保护各类产权，健全产权交易规则和监管制度，推动产权有序流转，保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利。

股份制及其股份合作制企业是社会化大生产的组织形式。它并不因资本主义和社会主义制度的不同而只存在于资本主义社会。社会主义社会需要股份制企业的主要原因是：自然力和人力资本属于个人所有，由此而产生的收入属于个人所有，收入中的储蓄属于个人所有，而即使在社会主义社会，储蓄全部进入银行也会形成一系列问题，因此需要其中的一部分进入企业的资本金部分，这就要求资本社会化，即发展股份制及股份合作制企业。

三、健全国有企业法人治理结构

完善公司法人治理结构是国企改革必须坚持的方向。国有企业改革必须按照现代企业制度要求，规范公司股东会、董事会、监事会和经营管理者的权责，完善企业领导人员的聘任制度。股东会决定董事会和监事会成员，董事会选择经营管理者，经营管理者行使用人权，形成权力机构、决策机构、监督机构和经营管理者之间的制衡机制。中央和地方党委要加强和改进对国有重要骨干企业领导班子的管理。要全心全意依靠职工群众，探索现代企业制度下职工民主管理的有效途径，维护职工合法权益。继续推进企业转换经营机制，深化劳动用工、人事和收入分配制度改革。

四、优化国有资产管理体制与制度

中共十六大提出，要建立中央和地方分别履行国有资产管理职责和管人、管事、管资产相统一的新的国有资产管理体制。在中共十七大报告中再次提到要完善各类国有资产管理体制和制度。从理论上讲，国有企业的最终产权主体是明确的，即全体人民；但实际上又是模糊的，人人都是所有者，人人都为其所有物负责，形成事实上的国有产权主体虚置，缺乏人格化的国有产权主体。在我国现实经济生活中，国有资产所有者的代表是国务院和各级政府，政府再委托相关职能部门作为国有资产所有者的代表。当企业盈利状况好的时候，有关政府部门都想争功求利，并纷纷干预企业经营活动；当企业效益不好时，这些部门又都不对这种状况负责；经常的情况是有了好处都想抓一把，出了问题则相互推诿。国有资产产权不清的现实表现是政企不分，其结果是多头管理，多头管理就必然是责任不清。在所有者缺位、管理者多头的情况下，国有资产保值增值的责任和风险，在大多数情况下仍然未能落到实处，几乎没有人会因为造成有资产投资的损失受到处罚，承担风险更是难以到位，“打板子”找不到“屁股”。这是导致投资决策的随意性和对国有资产管理漫不经心的主要原因之一，也是我国国有资产投资和营运整体效益低下的重要原因之一。

从未来发展来看，国有经济在国民经济中的比重将逐渐减少，但目前国有经济还占有社会资源的 70% 左右。由于资本市场容量、国外战略性投资者积极性、上市国有控股企业一股独大、股民投资积极性不高等原因，我们不可能将国有经济在短期内实现转轨，这个战略性调整和国有企业体制转轨时期可能是 15 到 20 年的时间。在此期间，必须有一种制度安排，使转轨中的国有经济尽可能发挥应有的作用。这就是推出建立出资人制度改革的缘由。因此，国有及国有控股企业出资人制度，是一种次优和阶段性的制度安排。国有经济战略性调整和资本社会化改革是大方向，不能用出资人制度代替国有经济的战略性调整和国有企业的资本社会化改革。

五、完善国有和国有控股企业领导方式

党对国有企业的领导方式，既是一个经济问题，也是一个政治问题。既要加强党对国有企业的领导，

又要改进和完善党对国有企业的领导方式，使其适应市场竞争规则、适应法律要求、降低体制成本。只有这样，才能真正加强党对整个国有经济的领导。党对国有企业的领导，要考虑成本、竞争和合法原则。

(1) 合法性原则。《公司法》是市场经济条件下企业运作的根本大法，党对公司制企业的领导也必须符合《公司法》的规定。因此，党对国有和国有控股企业的领导方式要合乎现代企业组织形式和公司法。

(2) 竞争力原则。不断地提高企业生存与发展的能力，努力谋取利润并实现企业价值最大化是企业最大的“政治”，应该以“追求较高的效率”为目标。

(3) 低成本原则。市场经济是“一视同仁”的经济，优胜劣汰客观规律不会因为是党领导的企业（党工团机构一应俱全）而不发挥作用，所以选择领导方式的实现形式、确定组织结构和权利安排，不仅要尽可能降低其固定成本和变动成本，而且要避免支付更多的摩擦和交易成本。

第一节 从非均衡发展到统筹区域经济协调发展

本章执笔 杨秋宝

2008年09月18日 08:28 来源：人民网-理论频道

【本章提要】改革开放以来，中国的区域经济发展实现了从低水平平衡发展到区域经济非均衡发展的转换，取得了举世瞩目的巨大成就，造就了带动国民经济整体增长的经济核心区和增长极，促进了整个国民经济的高速增长，增强了国家的经济实力，但同时也存在着一些失误和问题。进入新世纪，我们确立了统筹区域经济协调发展的战略思路，开始实施推进西部大开发、振兴东北等老工业基地、促进中部崛起、鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略，从而进入区域经济协调发展的新时期。

中国是一个发展中的大国，发展中大国经济发展特点突出表现在其内部区域发展格局的演进中。在中国 1978 年以来的改革开放中，区域经济发展无疑是最具有特色、最彰显活力、最值得总结的重要内容之一。

第一节 从非均衡发展到统筹区域经济协调发展

一、区域经济非均衡发展战略的实施

中共十一届三中全会以后，我国开始进行经济体制改革实行对外开放，对区域经济发展战略也开始作相应的调整。1978年12月，邓小平在中央工作会议上所作的《解放思想、实事求是，团结一致向前看》的讲话中，明确提出：“在经济政策上，我认为要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。一部分人生活先好起来，就必然产生极大的示范力量，影响左邻右舍，带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样，就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展，使全国各族人民都能比较快地富裕起来。”邓小平认为：“这是一个大政策，一个能够影响和带动整个国民经济的政策，建议同志们认真加以考虑和研究。”邓小平的这一思想，既是新时期改革开放的一项基本的、重大的政策，也是新时期推动整个国民经济发展的重大思路，还是新时期我国区域经济发展战略转换的理论基础。

改革开放以后我国第一个完整的五年计划即“六五”计划（1981~1985年），就明确提出要积极利用沿海地区的经济技术区位优势，充分发挥它们的特长，带动内地经济进一步发展，并开始采取一系列措施向沿海地区倾斜。1986年，“七五”计划（1986~1990年）明确把全国划分为东部、中部、西部三大经济地带，提出了按三大地带序列推进区域经济发展的战略思路。可以说，一直到20世纪90年代中后期，我国总体上实施的是区域经济非均衡发展战略。这种战略划分了三大地带，确定了区域经济发展按东中西部三大经济地带梯度推移的战略思路，并实施了一系列向东部区域倾斜的政策措施。

从区域定位看，这种战略把原来划分为沿海与内地的“两分法”，转为划分东中西部三大地带的“三分法”。1956年4月，在毛泽东所作《论十大关系》报告中十大关系之一，即沿海和内地的关系。划分东中西部三大地带的“三分法”，则是根据经济技术发展水平和地理位置的差异，把全国从东向西划分为三大地带，东部地带包括辽宁、河北、天津、北京、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西（海南建省后含海南）11省、直辖市、自治区（暂未包括台湾、香港、澳门），中部地带包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、安徽、江西、湖北、湖南、河南9省，自治区，西部地带包括四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆（重庆为直辖市后含重庆）9省、自治区。从总体上看，全国的技术水平呈现出由东向西依次递减，而能源矿产资源则呈现出由西向东依次递减的区域经济分布态势。东部地带是我国的经济发达区域，中部地带是我国的经济成长的区域，而西部地带则是我国的经济不发达区域。

从战略思路看，这种战略强调不同区域经济发展的梯度推移。“七五”计划提出：我国地区经济的发展，要正确处理东部沿海、中部、西部三个经济地带的关系。“七五”期间以至20世纪90年代，要加速东部沿海地带的发展，同时把能源、原材料建设的重点放到中部，并积极做好进一步开发西部地带的准备。把东部沿海的发展同中、西部的开发很好地结合起来，做到互相支持、互相促进，要继续鼓励一部分地区、一部分企业和一部分人先富起来。根据这种战略思路，我国的区域经济发展是先发展东部，以东部的发展带动中部和西部的的发展，使生产力及区域经济布局逐步由东向西作梯度推移。这种发展战略的重点是优先发展东部区域。1987年中共十三大报告指出，在产业发展和地区布局上，既要重点发挥经济比较发达的东部沿海地区的重要作用，又要逐步加速中部地区和西部地区的开发，使这些地区都能各展所长，并通过相互开放和平等交换，形成合理的区域分工和地区经济结构。

从战略实施看，这种战略是以一系列向东部沿海区域倾斜的政策措施为主要内容的。一是对外开放向东部倾斜，从设立深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区开始，到开放沿海14个港口城市和确定沿海经济开放区，形成了面积达32万平方公里、人口为1.6亿的广大沿海开放地带，并在这一地带实行相应的优惠政策，这被看作是这一时期国家在对外开放和区域经济发展上最重要的战略举措。二是优惠政策向东部倾斜，国家对东部沿海开放地区从财政、税收、信贷、投资等方面给予了一系列的优惠，如在对外开放上，扩大当地政府利用外资的审批权限和对外经济活动的自主权，减免外商投资企业的所得税和关税，扩大当地政府对外贸易的自主权和外汇留成比例，等等。三是投资布局向东部倾斜，1981~1985年间，东部沿海地带11省区市的工业基本建设投资占全国的比重由“五五”期间的44%提高到46%；1986~1989年间，几乎所有的沿海省份的投资份额都有所提高，投资份额前6名的省市依次为广东、上海、辽宁、山东、江苏和北京，全部都是东部沿海的省份；1995年，在全国的全社会固定资产投资19445亿元中，东部地带为12188.4亿元，占62.7%。四是体制改革向东部倾斜，国家的许多改革方案和措施，或是先在东部区域试行和实施，或是较多地考虑东部区域的情况和需要，这对东部区域的经济的发展产生了有利的促进作用。

客观而言，改革开放以后所实施的区域经济非均衡发展战略，取得了举世瞩目的巨大成就。就我国国民经济的整体发展而言，这一战略的实施，造就了带动国民经济整体增长的经济核心区和增长极，促进了整个国民经济的高速增长，增强了国家的经济实力，提高了宏观经济效益和人民生活水平。就不同区域的经济的发展而言，这一战略的实施，加快了东部沿海区域经济的发展，使东部区域特别是东南沿海区域成为推动我国国民经济持续高速增长的最重要的力量，使东部沿海开放地带和工业城市群成为我国经济最发达的精华区域。同时，通过一系列的传递、扩散机制和示范

效应，也在一定程度上带动了中西部区域经济的开发和发展，促进了内地区域经济的繁荣，各区域经济都得到了快于改革前的增长。

但是，区域经济非均衡发展战略的实施也存在着一些失误和问题。一是在突出重点区域优先发展的同时，实际上对不同区域经济的协调发展重视不够，区域经济发展不平衡及其相应的区域经济发展差距拉大了，这是首要的和最突出的问题；二是在实行一系列向东部沿海区域倾斜的政策措施的过程中，不同程度地存在着范围上过分倾斜、力度上过度倾斜和时限上过长倾斜的状况，在实现发展战略的效率要求的同时，实际上对公平要求的实现兼顾不够；三是一些必要的区域经济发展的政策措施不完善和不完整，因而在区域经济发展中存在着区域之间的利益摩擦和冲突、加剧了区域经济封锁以及区域产业结构趋同等不容忽视的问题。

二、确立统筹区域经济协调发展的战略思路

进入 20 世纪 90 年代以后，对宏观区域经济发展战略的调整开始酝酿。在党和国家一些领导人的讲话以及一些重要文件中，开始出现“地区协调发展”的提法。1990 年 12 月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》提出，要积极促进地区经济的合理分工和协调发展。政策研究部门和理论界也就区域协调发展提出了一些建议，如在 1993 年，国务院发展研究中心课题组就以“中国区域协调发展战略”为题提出了他们的建议。

1995 年 9 月中共十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》，把“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距”作为今后 15 年我国经济和社会发展必须贯彻的一条重要方针，并明确指出：由于多种因素，地区经济发展差距有所扩大。从战略上看，沿海地区先发展起来并继续发挥优势，这是一个大局，内地要顾全这个大局。发展到一定时候沿海多做一些贡献支持内地发展，这也是大局，沿海也要服从这个大局。从“九五”开始，要更加重视支持内地的发展，实施有利于缓解差距扩大趋势的政策，并逐步加大工作力度，积极朝着缩小差距的方向努力。

1996 年 3 月，八届全国人大四次会议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标规划纲要》。《纲要》中专设了题为“促进区域经济协调发展”的一章，较为系统地阐述了此后 15 年国家的区域经济发展战略，其突出特点是强调要逐步缩小区域经济发展差距和提出了促进中西部经济发展的 6 项政策措施：优先在中西部区域安排资源开发和基础设施建设项目，引导资源加工型和劳动密集型产业向中西部区域转移；理顺资源性产品价格，增强中西部区域自我发展的能力；实行规范的中央财政转移支付制度，逐步增加对中西部区域的财政支持；加快中西部区域改革开放的步伐，引导外资更多地投向中西部区域；加大对贫困地区的支持力度，扶持民族地区的经济发展；加强东部沿海区域与中西部区域的经济联合与技术合作。

1997 年中共十五大又对这种战略做了明确肯定，中共十五大报告指出，要促进地区经济合理布局和协调发展。东部地区要充分利用有利条件，在推进改革开放中实现更高水平的发展，有条件的地方要率先基本实现现代化。中西部地区要加快改革开放和开发，发挥资源优势，发展优势产业。国家要加大对中西部地区的支持力度，优先安排基础设施和资源开发项目，逐步实行规范的财政转移支付制度，鼓励国内外投资者到中西部投资。进一步发展东部地区同中西部地区多种形式的联合和合作。更加重视和积极帮助少数民族地区发展经济。从多方面努力，逐步缩小地区发展差距。

作为重大举措，党和国家从 2000 年开始实施西部大开发战略。2000 年 10 月，中共十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》第六节提出：“实施西部大开发，促进地区协调发展”。2001 年 3 月九届人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》的第八章，就是“实施西部大开发战略，促进地区协调发展”。2002 年 11 月，中共十六大报告提出，全面建设小康社会的物质文明建设

重大任务的第三个方面是“积极推进西部大开发，促进区域经济协调发展”。2003年10月，中共十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，把科学发展观作为指导新世纪中国经济社会发展的重大战略思想，明确提出要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放的要求推进发展与改革。显然，进入新世纪以后，党和国家已经完成对宏观区域发展战略的调整，确立了统筹区域经济协调发展的战略思路。

正是根据统筹区域经济协调发展的战略思路，中共中央、国务院于2003年10月下发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，开始正式实施振兴东北等老工业基地的战略。2004年3月，《政府工作报告》明确把促进中部地区崛起作为促进区域协调发展的重要方面，2006年4月，《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》正式出台，促进中部地区崛起也成为统筹区域协调发展的战略内容。2007年10月，中共十七大报告提出，要继续实施区域发展总体战略，深入推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展。

三、统筹区域经济协调发展的科学内涵

从重要意义和必要性来看，统筹区域经济协调发展就是不同区域经济的共同发展。

首先，邓小平提出，要让一部分地区、一部分人先富起来，在此基础上逐步实现共同富裕。这可以说是统筹区域经济协调发展的理论基础。我国改革开放以来国民经济整体发展和不同区域经济发展的实践表明，一方面，东部沿海区域的率先发展和先富起来并带动中西部区域共同发展，取得了巨大的成效，改革开放以来不仅东部而且中西部都得到了很大的发展；另一方面，为了逐步缩小区域经济发展差距，必须采取重大战略举措，加快中西部地区的发展，促使不同区域朝着共同富裕的方向共同迈进。所以，实现共同富裕是社会主义的根本原则和本质特征，而统筹区域经济协调发展正是其具体体现与重要要求。

其次，统筹区域经济协调发展是保持国民经济长期持续稳定增长、不断提高综合国力的基本条件。中国在新世纪全面建设小康社会、基本实现现代化的目标，要通过各区域的共同发展来实现，区域之间的协调发展是实现现代化建设战略目标的需要；发展现代市场经济需要形成和完善全国统一市场，只有促进区域经济协调发展，才有可能逐步消除区域市场分割的障碍，因而区域经济的协调发展是形成和完善全国统一市场、发展现代市场经济的需要；在经济全球化趋势发展中，面对激烈的国际竞争，要求我国不仅要提高东部区域的国际竞争能力，而且还要提高中西部区域的国际竞争能力，因而区域经济的协调发展也是不断提高国家整体竞争能力的需要。

最后，经济发展是政治稳定和社会稳定的基础，不同区域经济发展的过度失调会对政治发展与社会发展造成不良影响。我国的贫困区域和贫困人口大都分布于中西部地带，我国西部许多区域还是少数民族聚居地，其中有20多个少数民族与境外同一民族跨国界而居。提高中西部地区扶贫开发的力度，加快民族地区的经济社会发展，是统筹区域经济协调发展的重要内容。所以，从保持我国政治稳定、社会稳定和民族团结的意义来说，必须促进区域经济之间的协调发展。

此外，我国是在人口基数大、人均资源少、经济科技水平都比较低的条件下实现经济快速增长的，在新世纪的发展中面临严重的资源短缺的瓶颈制约和生态环境总体恶化的压力。在这种情况下，必须从整个经济社会实现可持续发展的战略高度协调不同区域的经济活动，保护自然资源和改善生态环境，因而统筹区域经济协调发展是实现整个国民经济和社会可持续发展的需要。

但是，不同区域经济的共同发展并不意味着无特色、无差异和无重点，统筹区域经济协调发展是不同区域经济突出特色、存在差异、各有重点的共同发展。

第十三章 我国区域经济协调发展 30 年

第二节 西部大开发战略的实施与推进

本章执笔 杨秋宝

2008 年 09 月 18 日 08:35 来源：人民网-理论频道

一、西部大开发战略的提出

在统筹区域经济协调发展中，西部地区具有重要地位。第一，西部 12 省区市的国土面积为 686 万平方公里，占全国的 71%以上；耕地面积 3695.59 万公顷（55433.83 万亩），占全国的 28.4%；人口为 3.55 亿人，占全国人口总数的 28.07%，其中少数民族约占全国少数民族的 80%以上。第二，西部地区陆地边界线长约 1.8 万公里，与俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、巴基斯坦、尼泊尔、印度、缅甸、老挝、越南等十几个国家接壤，其战略与国防地位非常重要。第三，西部地区是我国长江、黄河的发源地和上游，生态环境较为脆弱。西部地区生态环境的改善，对于我国改善整个国家的生态环境状况、实现可持续发展具有不可替代的作用。第四，西部地区不仅是我国集中的少数民族聚居区，也是全国农村贫困人口较为集中的地区。西部地区的发展，对于加强民族团结、保持社会稳定、实现共同富裕的社会主义本质要求，具有重要的意义。第五，西部 12 省，自治区市国内生产总值仅仅相当于全国的 17%，显然有着相当大的增长空间，加快西部地区发展对于推进我国经济持续快速增长、实现现代化建设的第三步战略目标，也是不可或缺的。

按照统筹区域经济协调发展的战略思路，加快西部地区的开发和发展，实施西部大开发战略，是以邓小平关于“两个大局”的战略构想为重要依据的。邓小平指出：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”对于实施第二个大局的战略构想的时机，邓小平在 1992 年的南方重要谈话中提出了一个时间表。他说：“可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。”正是在邓小平“两个大局”战略构想的指导下，改革开放以后，我国开始推进以东部沿海地带为重点的区域经济非均衡发展，然后逐步转向统筹区域经济协调发展，并明确提出实施西部大开发战略。

1998 年 5 月，江泽民提出要“逐步加快开发西部地区”。1999 年 6 月 17 日，在西安举行的西北五省区国有企业改革和发展座谈会上，江泽民发表重要讲话，明确提出要实施西部大开发战略，指出加快开发西部地区是全国发展的一个大战略、大思路，并对西部大开发的一系列重要问题作了论述。1999 年 9 月，中共十五届四中全会通过《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，明确提出“国家要实施西部大开发战略”。1999 年 11 月，中共中央、国务院召开中央经济工作会议，具体部署 2000 年的工作时，把实施西部大开发战略作为一个重要的方面，这可以看作是实施西部大开发战略的启动。2000 年 1 月，国务院西部地区开发领导小组召开西部地区开发会议，研究加快西部地区发展的基本思路和战略任务，对实施西部大开发战略的重点工作进行全面部署，这可以看作是西部大开发战

略实施的全面展开。此后，西部大开发战略被纳入我国新世纪整个国民经济和社会发展的规划之中，成为新世纪中国全面建设小康社会、实施现代化建设第三步战略部署、统筹区域经济协调发展的重要组成部分。

实施西部大开发战略以后，2000年10月下发的《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》中，把划入中部地区的内蒙古和划入东部地区的广西列入实施西部大开发战略的区域范围之内。这样，现在讲西部大开发战略的西部，是指12个省区市，即：西北五省区，陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区；西南五省区市，四川省、重庆市、云南省、贵州省、西藏自治区；广西壮族自治区和内蒙古自治区。

二、西部大开发战略的实施

从2000年开始，按照西部大开发制定战略的战略目标、指导方针、主要任务、区域重点和支持政策，在西部12个省区市全面推开了大开发。

1. 西部大开发的战略目标

就新世纪上半期我国实施第三步发展战略而言，西部大开发的战略目标是：经过几代人的艰苦奋斗，到21世纪中叶全国基本实现现代化时，从根本上改变西部地区相对落后的面貌，建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的新西部。

21世纪最初的10年，是西部大开发极为重要的关键时期，要促进西部地区经济又好又快发展，人民生活水平持续稳定提高，基础设施和生态环境建设实现新突破，重点地区和重点产业的发展达到新水平，基本公共服务均等化取得新成效，构建社会主义和谐社会迈出扎实步伐。这是西部大开发第一阶段即新世纪前10年的阶段性目标。

2. 西部大开发的指导方针

为了实现西部大开发的战略目标，党和国家确定了西部大开发的指导方针。总的来讲，就是要在积极推进西部大开发中坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观统领经济社会发展全局，构建社会主义和谐社会，加快改革开放步伐，转变经济增长方式，提高发展质量，通过国家支持、自身努力和区域合作，不断增强自我发展能力，不断提高广大城乡居民物质文化水平，开创西部大开发的新局面。

具体而言，则是“六个坚持”：第一，坚持实现又好又快发展，突出提高经济增长的质量和效益。第二，坚持夯实长远发展基础，突出基础设施建设、生态环境建设和科技教育发展。第三，坚持增强自我发展能力，突出重点地区优先开发、特色优势产业加快发展。第四，坚持统筹城乡发展，突出社会主义新农村建设。积极发展现代农业，提高农业综合生产能力和农产品加工增值能力。第五，坚持推进基本公共服务均等化，突出解决好关系人民群众切身利益的实际问题。第六，坚持深化改革和扩大开放，突出体制机制创新。

3. 西部大开发的主要任务

实施西部大开发战略，要把加快基础设施建设作为开发的基础，把加强生态环境保护和建设作为开发的根本，把抓好产业结构调整作为开发的关键，把发展科技教育和加快人才培养作为开发的重要条件，把深化改革、扩大开放作为开发的强大动力。这五个方面，实际上就是西部大开发的主要任务。

(1) 加快基础设施建设，重点是六个方面：一是水利，把水资源的合理开发和有效利用放在西部开发的突出位置，实现水资源的永续利用；二是交通，要以公路建设为重点，全面加强铁路、机场、天然气管道干线建设，扩大西部与

东部、西南与西北的运输通道，实现通江达海，形成综合运输体系，并促进西部地区与周边国家的联系和交流；三是通信，继续加快西部地区通信干线和支线建设，进一步扩大通信容量，提高通信质量和服务水平，把发展通信网络和小城镇建设结合起来；四是电网，加快西部地区城乡电网建设和改造；五是城市基础设施，重点是加快西部地区大中城市的道路、供排水、污水处理、垃圾处理、供热等设施建设，逐步解决小城镇公益设施的配套完善问题；六是突出抓好西气东输、西电东送等一批具有战略意义的重点工程。

(2) 加强生态建设和环境保护，其重点为：一是保护天然林资源，实施天然林资源保护工程；二是因地制宜实施坡耕地退耕还林还草，采取“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施；三是实施各项防沙治沙和草原保护工程，加快长江、黄河上中游风沙区、草原区等重点地区生态环境建设综合治理和自然保护区的建设等。

(3) 积极调整产业结构，主要是五个方面：一是加强农业，加大农业基础设施建设力度，改善西部地区农业生产条件和农民生活条件；二是发展特色产业，发展有特色的农牧业、绿色食品、中草药及生物制药等；三是推进优势资源的合理开发和深度加工，加快资源优势向经济优势的转化；四是加快发展旅游业，努力将旅游业培育成为西部的支柱产业；五是有重点地发展高新技术产业。

(4) 加快发展科技教育，要坚持科教先行，重点发展义务教育，大力发展各种形式的职业教育，积极发展高等教育；做好人才培养、使用和引进工作；实行干部交流，加强东部沿海和西部地区之间的干部交流；推广应用高新技术和先进适用技术。

(5) 加快西部地区改革和对内对外开放的步伐，大力发展多种所有制经济，增强西部大开发的经济活力，进一步扩大对内对外开放，改善投资环境，积极吸引社会资金和外资参与西部大开发和建设。

4. 西部大开发的区域重点

(1) 西陇海兰新线经济带。沿亚欧大陆桥，以陇海兰新铁路、连云港至霍尔果斯公路等交通干线为依托，发挥西安、兰州、乌鲁木齐和呼和浩特、银川、西宁等中心城市的枢纽作用，充分利用其经济技术基础较好的条件，支撑西北地区的开发。积极发展依托优势资源的能源、有色金属、石油化工和旅游业，以特色农产品为主要原料的轻工、食品、医药行业，以及有优势的生物工程、电子信息、航空航天、新材料等高新技术产业，推进传统产业的改造和升级，加快发展服务业，增强中心城市的综合经济实力和科技创新能力。借助交通干线连接城镇的便利条件，加快发展陕西关中地区、甘肃兰州白银经济区、新疆天山北坡经济区及库尔勒地区、宁夏沿黄地区、青海东部及格尔木地区、内蒙古河套地区、“三西”能源重化工基地。通过建设西电东送、西气东输、生态环境建设等重大工程，加强与东部、中部地区的经济联系，促进生产力合理布局和生态平衡，推动同中亚地区的经济技术交流与合作。

(2) 长江上游经济带。沿长江黄金水道，以长江航道、上海至成都公路、沿江铁路等交通干线为依托，发挥重庆、成都等中心城市的枢纽作用，支撑川渝地区的开发。积极发展交通、商贸、金融、信息等综合服务业，加快发展食品、装备制造、电子、中药和生物制药、旅游等产业，充分发挥现有工业基础的作用，加速国防科技工业调整、改革和发展。发挥农业优势，推进农业产业化经营和现代化进程。充分利用沿江、沿路的区位条件，促进市场发育。加快发展成渝地区、攀(枝花)成(都)绵(阳)地区、长江三峡地区。通过建设西电东送等重大工程，扩大与长江中下游地区的经济技术交流与合作。

(3) 南(宁)贵(阳)昆(明)经济区。沿西南出海通道，以南昆铁路、重庆至湛江公路等交通干线为依托，发挥南宁、贵阳、昆明等中心城市的枢纽作用，支撑滇黔桂地区的经济开发。加快城市基础设施建设，进一步完善城市功能，大力发展交通、商贸、旅游等产业，改造提高机械、电子、航空工业，加快利用水能、有色金属、磷矿石、煤炭等资源，建设西南地区水电开发和东输工程，积极开发热带、亚热带生物资源。加快发展广西南(宁)北(海)钦

(州)防(城)地区、贵州贵阳附近地区、云南昆明附近地区。加强与我国华南地区以及东南亚地区的经济联系,扩大经济技术交流与合作。

5. 西部大开发的支持政策

实施西部大开发战略,需要国家对西部地区的开发和发展提供政策支持。2000年10月,国务院下发了《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》,确定了西部大开发四个主要方面的支持政策。

(1) 增加资金投入的政策。主要提出了加大基础设施建设的投入力度、优先安排基础设施建设项目、加大财政转移支付力度、加大金融信贷支持等方面的扶持政策,如国家发行的建设国债资金、中央财政性建设资金、国家政策性银行贷款、国际金融组织和外国政府优惠贷款等,要向西部地区倾斜;采取多种方式、通过多种渠道筹集西部开发资金,各有关部门在专项资金安排上要体现对西部地区的支持等。

(2) 改善投资环境的政策。包括大力改善投资的软环境,实行税收优惠政策,实行土地和矿产资源优惠政策,运用价格和收费机制进行调节。具体内容包括减少审批事项,简化审批程序,提高办事效率,消除行业垄断、地方封锁和保护;对投资西部地区的企业实行优惠的税收政策;进一步提高市场调节价格的比重;积极引导西部地区个体、私营等非公有制经济加快发展;凡对外商开放的投资领域,允许国内各种所有制企业进入等。

(3) 扩大对外对内开放的政策。包括进一步扩大外商投资领域、拓宽利用外资渠道、大力发展对外经济贸易和推进地区协作与对口支援等方面的政策措施。具体内容有鼓励外商投资西部地区的基础设施建设和资源开发领域;适应加入世贸组织的要求,在适当的时候,允许西部地区外资银行逐步经营人民币业务;一些领域的对外开放可在西部地区先行试点等。

(4) 吸引人才和发展科技教育的政策。包括吸引和用好人才、发挥科技主导作用、增加教育投入、加强文化卫生建设等方面的政策措施。具体内容有在西部地区吸引人才、留住人才、鼓励人才创业的政策;在西部地区兴办科技型企业,要简化工商登记,提高股权、期权和知识产权入股比例;加大国家对西部义务教育的支持力度,等等。

2001年8月,国务院西部开发办制定了《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》,同年12月由国务院办公厅转发。《实施意见》分为20个部分,共70条,对于在西部地区加大建设资金投入力度,优先安排建设项目,加大财政转移支付力度,加大金融信贷支持,大力改善投资软环境,实行税收优惠政策,实行土地使用优惠政策,实行矿产资源优惠政策,运用价格和收费机制进行调节,扩大外商投资领域,拓宽利用外资渠道,放宽利用外资有关条件,大力发展对外经济贸易,推进地区协作与对口支援,吸引和用好人才,发挥科技主导作用,增加教育投入,加强文化卫生等社会事业建设等等方面,细化了实施西部大开发的政策措施,使其具有可操作性。《实施意见》还提出,国务院有关部门可根据实际需要,按照国务院关于实施西部大开发若干政策措施和实施意见,在本部门主管范围内,进一步发布有关政策细则或具体实施意见。西部地区各级政府,要按照国家规定,执行统一的西部大开发政策措施及其实施意见和有关细则。在《西部大开发“十一五”规划》中,提出要建立保障西部大开发顺利实施的体制机制,包括国家政策扶持机制、金融服务支持机制、企业发展激励机制、资源合理开发机制、政府协调服务机制和规划有效实施机制。

6. 西部大开发的成效

西部大开发战略实施以来,取得了重要进展。2000~2005年,国家在规划指导、重大工程建设、资金投入、政策措施等多方面对西部地区经济建设和社会事业发展予以重点支持,国家累计新开工西部开发重点工程70项,投资总规

模约 1 万亿元，中央累计投入财政性建设资金 5500 亿元、财政转移支付 7500 亿元、长期建设国债资金 3100 亿元。到 2007 年，国家在西部地区开工的重点项目已经达到 80 项以上。

国家投入带动了社会投入，促进了西部地区经济快速发展。2000 至 2005 年，西部地区生产总值年均增长 10.6%，地方财政收入年均增长 15.7%，自身经济实力有了明显提高。2006 年，西部地区生产总值增长 13.1%，实现地区生产总值达 39301 亿元，占全国各地加总额的 17.1%，比重比上年提高了 0.2 个百分点；西部地区人均地区生产总值 10894 元，比上年提高了 1.4 个百分点；地方财政收入累计实现 3061 亿元，比重比上年提高了 0.1 个百分点。

西部地区经济社会发展加快，西部城乡面貌有了很大变化。新增公路通车里程 22 万公里（其中高速公路 6853 公里），新增铁路营运里程近 5000 公里，新增电力装机 4552 万千瓦，新增民航运输机场 10 个，青藏铁路、西电东送和西气东输等重大建设工程相继建成。宁夏沙坡头、广西百色、四川紫坪铺等水利枢纽工程开工建设，塔里木河、黑河等专项治理工程进展顺利。西部地区累计治理水土流失 1600 万公顷，实施生态自然修复面积 2800 万公顷，累计完成退耕地还林 526 万公顷，荒山荒地造林 765 万公顷，退牧还草 1933 万公顷，易地扶贫搬迁 120 万人。油路到县、送电到乡、广播电视到村、村村通电话、农村能源、人畜饮水、节水灌溉等基础设施建设取得成效，“两基”（基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲）攻坚计划稳步实施，农村生产生活条件进一步改善。

三、深入推进西部大开发

必须清醒地看到，西部地区发展仍面临严峻的挑战，实施西部大开发在资金投入、人才开发、法制保障等方面的长效机制还不完善。西部地区与其他地区特别是发达地区发展的差距还在扩大。基础设施建设依然滞后，生态环境建设任务十分繁重，自我发展能力特别是技术创新能力不足，产业结构不合理，“三农”问题和城乡就业矛盾尤为突出，扶贫开发工作十分艰巨，人才不足和人才流失现象严重，国有企业改革滞后，非公有制经济发展缓慢，实际利用外商直接投资比重仅占全国的 3% 左右，发展观念和体制机制还不适应市场经济的要求。

因此，在进一步积极推进西部大开发中，要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，按照统筹区域协调发展的要求，采取更有力的措施。

第一，加快培育区域经济增长极，促进重点地带、重点城市开发取得突破性进展。根据国家“十一五”期间区域发展划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的功能定位要求，从西部地区实际出发，“十一五”期间，一是要重点加强长江上游成渝经济带和西陇海兰新线上的关中经济带的开发，形成两大高新技术产业基地，带动西部地区的整体推进；二是以西部地区的各省会城市为核心发展城市经济圈，使其成为周边地区的经济增长极，发挥集聚和辐射作用；三是加强西部资源富集区的开发，形成新的区域经济增长点；四是加强西部地区的如阿拉山口、霍尔果斯等重要边境口岸的开发，建设口岸经济加工区，加快西部地区对外开放的步伐。

第二，调整和优化产业结构，促进西部地区特色优势产业发展取得突破性进展。力争经过“十一五”及更长一段时期的努力，使西部地区能源及化工、重要矿产开发及加工、特色农牧业及加工、重大装备制造、高技术产业和旅游与文化产业等六类特色优势产业得到较快发展，加快建设一批具有国际国内影响的特色资源加工和优势产业发展基地。探索一条适合西部地区的新型工业化道路，提高老工业城市的经济实力和竞争能力；切实防止盲目投资和低水平重复建设，严格控制被淘汰的生产工艺、设备转移到西部地区；合理调整全国产业分工格局，支持发展资源深加工项目，优先安排国家投资或需要国家批准的重点项目，

第三，建立长期稳定的西部开发资金渠道，在西部大开发的资金保障方面取得突破性进展。进一步加大中央财政对西部地区的转移支付力度。鼓励各金融机构采取银团贷款、混合贷款、委托理财、融资租赁、股权信托等多种方式，加大对西部地区的金融支持。加快商业银行对西部地区国债配套贷款项目的评估审贷速度，提高贷款审核效率。支持

国家政策性银行扩大贷款规模，延长贷款期限，支持西部地区基础设施建设、进出口贸易。进一步推进西部地区农村金融体系建设，加大农村信用社改革力度，继续扩大农户小额贷款和农户联保贷款。加强扶贫贴息贷款管理，增加对西部地区信贷投入。积极支持西部地区符合条件的企业优先发行企业债券，支持西部地区符合条件的企业发行股票。

第四，加快改革开放步伐，促进东中西协调互动和扩大开放取得突破性进展。加强西部与东部、中部地区之间的经济交流与合作，建立市场化的跨地区企业协作机制，积极引导、支持东中部地区的资本、技术、人才参与西部产业的发展，把东部、中部地区的资金、技术和人才优势与西部地区的资源、市场和劳动力优势结合起来，逐步形成互利共赢的新型区域经济关系，开创东中西部地区相互促进、优势互补、共同发展的新局面。同时，更好地利用外资加快发展，逐步放宽西部地区保险、旅游、运输等服务领域的外资准入限制条件，全方位、多形式地扩大与周边国家和地区的经济合作和技术交流，努力开拓国际贸易和边境贸易。

第五，提高西部地区基本公共服务水平，在社会主义和谐社会建设方面取得突破性进展。一是优先发展教育，二是加强公共卫生体系建设，三是增强科技支撑能力，四是积极发展文化体育事业，五是提高人民生活保障水平。

第三节 全面加快中部和东部地区的经济发展

本章执笔 杨秋宝

2008年09月18日08:40 来源：人民网-理论频道

一、振兴东北等老工业基地

东北地区是我国近代工业起步较早的地区之一，经过新中国成立以后特别是“一五”、“二五”时期的大规模经济建设，已基本形成了以钢铁、机械、能源、汽车、造船等重工业为主体的工业基地，奠定了中国工业化的基础，被誉为新中国工业的摇篮。东北老工业基地在全国经济发展中起着十分重要的作用，为国家的改革开放和现代化建设作出了历史性的重大贡献。然而改革开放以来，尤其是20世纪90年代以来，由于体制性和结构性矛盾日趋显现，企业设备老化，竞争力下降，就业矛盾突出，资源性城市主导产业衰退，东北老工业基地的经济发展遇到了前所未有的困难，与沿海发达地区的差距不断扩大。

为了在全面建设小康社会过程中促进区域经济协调发展，党和国家在实施西部大开发战略以后，不失时机地开始实施振兴东北等老工业基地的战略。2002年11月，中共十六大报告明确指出，支持东北地区等老工业基地加快调整和改造，支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业。2003年9月10日，温家宝在北京主持召开国务院常务会议，研究实施东北地区等老工业基地振兴战略问题，提出了振兴东北地区等老工业基地的指导思想和原则、主要任务及政策措施。2003年10月，中共十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确提出加强对区域发展的协调和指导的重要方面，是振兴东北地区等老工业基地。此后不久，又下发了《中共中央关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，并决定成立国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组。

实施振兴东北等老工业基地战略，东北地区自身具有许多基础性有利条件。自然资源相对丰富，人力

资源有一定优势，具有较为雄厚的产业技术基础，拥有发达的交通运输条件，具备对外开放的较为优越的地理位置。因此，充分挖掘利用东北地区的优势，抓住我国加速发展的战略机遇期，实施振兴东北等老工业基地战略，东北地区可望较快地成长为我国装备制造业基地、光电子及高新技术产业基地、生态产业基地、新型国家粮食安全基地以及对东北亚的开放合作特区，在我国区域经济整体协调发展发挥不可替代的作用。

从发挥东北地区的优势出发，针对需要解决的严峻问题，国家提出：振兴东北老工业基地，必须进一步解放思想、深化改革、扩大开放，着力推进体制创新和机制创新，形成新的经济增长机制；按照走新型工业化道路的要求，坚持以市场为导向，推进产业结构优化升级，提高企业的整体素质和竞争力；坚持统筹兼顾，实现东北地区等老工业基地经济和社会全面、协调和可持续发展。同时，国家还明确提出原则要求：一是坚持深化改革、扩大开放，以改革开放促调整改造。二是坚持主要依靠市场机制，正确发挥政府作用。三是坚持有所为、有所不为，充分发挥比较优势。四是坚持统筹兼顾，注重协调发展。五是坚持自力更生为主，国家给予必要扶持。六是坚持从实际出发，讲求实效。

以出台《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》为标志，实施东北老工业基地振兴战略以来，东北三省经济持续快速增长，体制改革和对外开放不断深入，发展机制创新步伐加快。2004~2006年，东北三省地区生产总值分别为1.51万亿元、1.71万亿元和1.97万亿元，同比增长12.3%、12.0%和13.5%，高出全国当年的增速；三年GDP年平均增速为12.6%，比实施振兴战略前三年（2001~2003年）增速提高了2.6个百分点。财政收入稳定增加，2004~2006年，东北三省地方财政一般预算收入分别为985.3亿元、1200.7亿元和1449亿元，同比增长15.9%、21.8%和20.7%。招商引资吸引力增强，2004~2006年，东北三省实际利用外商直接投资同比增长51.7%、89.5%和48.3%，吸引国内外投资的“洼地”效应正在显现。国企改革重组加快，非公经济快速发展，一批国有重点老企业的技术装备水平、生产制造能力和产品质量有了显著提高，新的产业聚集区逐步形成。

东北三省经济虽然保持了较好的发展势头，但影响长远发展的一些问题依然存在。一是体制性、机制性矛盾尚未得到根本解决，非公有制经济发展不充分，市场化程度低，发展活力不足。二是经济结构性矛盾仍然比较突出，高技术产业和现代服务业比重较低，装备制造业产品配套能力和系统集成能力有待提高，原材料工业精深加工度低，企业**自主创新**能力不强。三是就业再就业和社会保障压力仍然较大，部分群众生活还很困难。四是区内部分资源供给能力下降，一些流域、区域和海域环境污染相当严重。五是资源型城市尤其是资源枯竭型城市可持续发展能力较弱，接续替代产业发展缓慢，社会、生态问题突出。

为深入贯彻落实**科学发展观**，进一步加快东北地区振兴步伐，促进区域经济协调发展，经国务院批复同意，国家发展和改革委员会和国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室于2007年8月正式发布《东北地区振兴规划》。规划范围包括辽宁省、吉林省、黑龙江省和内蒙古自治区呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市和锡林郭勒盟（蒙东地区），土地面积145万平方公里，总人口1.2亿。规划确定了东北振兴的总体思路、主要目标和发展任务，明确提出：经过10到15年的努力，将东北地区建设成为体制机制较为完善，产业结构比较合理，城乡、区域发展相对协调，资源型城市良性发展，社会和谐，综合经济发展水平较高的重要经济增长区域；形成具有国际竞争力的装备制造业基地，国家新型原材料和能源保障基地，国家重要商品粮和农牧业生产基地，国家重要的技术研发与创新基地，国家生态安全的重要保障区，实现东北地区的全面振兴。

面向新的发展，结合已经实施、正在实施和可能实施的重要政策举措，全面振兴东北等老工业基地，以下十个方面不容忽视，限于篇幅不展开论述。第一，调整产业结构，促进产业振兴。第二，调整所有制结构，大力发展民营经济。第三，调整国有经济结构，深化国有企业改革。第四，切实加强企业技术改造，这是振兴东北老工业基地的重要环节。第五，积极培育、扶持和发展接续产业。第六，促进东北老工业基地积极参与东北亚地区的经济技术合作，促使东北地区成为我国新的开放地带。第七，建立东北地区区域经济区合作框架和协调机制，推进区域经济一体化进程。第八，多渠道筹集振兴东北老工业基地所需要的资金。第九，积极搞好就业和社会保障体系建设，这是振兴东北老工业基地的重要保证。第十，完善振兴东北老工业基地的支持政策。

二、促进中部崛起

中部地区包括山西、河南、湖北、湖南、安徽和江西 6 个省份，面积占全国的 1/10，人口占全国的 28.1%。从地理区位看，中部地区位于我国东西交汇、南北接应的中心腹地，承东启西，贯通南北，是我国重要的交通枢纽和承东启西的桥梁。中部地区位于东部沿海地区和西部山地高原之间，由于地质因素的作用和自然地理的特征，自然资源优势十分明显，按可能实现的价值计算，中部地区的矿产资源占全国的 40%左右，在这些资源中，尤以煤炭、铝、铁矿、稀土、钨、珍珠岩、天然碱最为突出。中部地区位于我国经济技术梯度的第二梯度，发展基础较为雄厚，一直是我国重要的基础原材料生产区和农业战略重点地带。

统筹区域经济协调发展，在实施西部大开发战略和振兴东北地区等老工业基地战略的同时，还要求加快中部地区的经济发展。2003 年 10 月，中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出要加强区域发展的协调和指导，其重要方面就是有效发挥中部地区综合优势，支持中西部地区加快改革开放。2004 年 3 月，十届人大二次会议的《政府工作报告》明确提出，统筹区域经济协调发展的重要方面，是加快中部地区发展、促进中部地区崛起。2005 年 10 月，中共十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，进一步明确提出，中部地区要抓好粮食主产区建设，发展有比较优势的能源和制造业，加强基础设施建设，加快建立现代市场体系，在发挥承东启西和产业发展优势中崛起。2006 年 4 月，《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》正式出台。

为了贯彻落实促进中部崛起的战略决策，国家促进中部地区崛起工作办公室（简称中部办）于 2007 年 4 月被批准成立（这是自 2000 年设立西部办、2004 年设立东北办后，成立的又一个区域协调和规划机构），标志着促进中部地区崛起进入了更具操作性的实施阶段。主要负责研究提出中部地区发展战略、规划和政策措施，促进中部地区崛起有关工作的协调和落实。2008 年 1 月，国务院正式同意建立由国家发展改革委牵头的促进中部地区崛起工作部际联席会议制度。

2006 年 5 月，为贯彻落实《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》提出的一系列政策措施，国务院办公厅发出了《关于落实中共中央国务院关于促进中部地区崛起若干意见有关政策措施的通知》，明确了对于贯彻落实促进中部崛起政策措施国家有关部门的职责分工事项。2007 年 1 月，国务院办公厅下发《关于中部六省比照实施振兴东北地区等老工业基地和西部大开发有关政策范围的通知》，确定中部地区 26 个地级以上城市比照实施振兴东北地区等老工业基地有关政策，243 个县（市、区）比照实施西部大开发有关政策。与此同时，中央各部委出台了一系列促进中部崛起的政策措施。比如，商务部推出“万商西进工程”，交通部联合中部 6 省交通主管部门编制《促进中部地区崛起公路水路交通发展规划纲要》，

财政部、国家税务总局联合印发《中部地区扩大增值税抵扣范围暂行办法》，海关总署也出台 10 条措施支持中部地区的进一步扩大开放。2007 年 12 月，经国务院批准，中部地区的长株潭城市群成为“全国资源节约型和环境友好型社会(简称‘两型社会’)建设综合配套改革试验区”。

促进中部地区崛起战略提出和实施以来，中部地区呈现出快速发展态势，地区生产总值平均增幅超过 12%，财政收入平均增幅超过 20%。据统计，2006 年中部六省的经济总量达到了 42961.6 亿元，占全国比重上升到 20.5%，这是进入新世纪后，中部地区经济总量占全国比重的第一次“止跌回升”。同时，中部地区经济增长的质量和效益也有显著提升。能源、原材料、食品加工、制造业等优势产业的支撑地位进一步巩固，以中原城市群、武汉城市圈、长株潭城市群为代表的城市群异军突起，生态建设和环境保护也得到加强。

面向新的发展，立足于自身基础，紧紧抓住发展机遇，在进一步促进中部崛起中应重视以下几个方面：

第一，加大结构调整力度，加快工业化进程。进一步强化钢铁、有色、建材、化工等原材料产业和轻工、机械、汽车等加工工业的区域工业支柱产业的地位；积极发展高新技术产业，包括发展电子信息、光纤通讯、生物工程、新材料、新能源等产业和出口创汇产业，建立和发展一批国家级高新技术产业出口基地；加强能源原材料基地和现代装备制造及高技术产业基地建设，稳步推进山西、河南、安徽等煤炭资源丰富地区的大型煤炭基地建设，加强铁矿石、有色金属、黄金、磷和石灰石等原材料基地建设，支持资源型城市和资源型企业加快经济转型并培育、发展循环经济和接续产业等。

第二，坚持把农业放在发展区域经济的基础地位，加快建设全国重要粮食生产基地。加大对粮食生产的支持力度，逐步建立促进粮食产区与销区的稳定购销协作机制；大力发展农业产业化经营，推进农业结构调整，加大对农业产业化龙头企业和农民专业合作社的支持力度，一些省份实现从“农业大省”向“农业强省”的跨越；加大金融支农力度，增加支持农业和农村发展的中长期贷款，引导商业银行加大对农业产业化、农业基础设施、农村**公共服务**设施等领域的金融服务力度，培育和发展农村竞争性金融市场，支持在中部地区进行政策性农业保险试点，引导和支持外资银行、国内股份制金融机构到中部地区设立机构。

第三，培育新的经济增长点，改善区域空间结构，构建布局完善、大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系。一是充分发挥区域内中心城市发展水平较高、技术力量较强的优势，逐步组建足以保证区域经济稳定发展并在全国占有重要地位的经济增长中心和经济区，发挥中心城市的辐射和带动作用；二是加快发展具有便利交通条件的区域，提高商贸流通业的规模水平，充分依托长江经济带的资源、交通、产业、技术、城市密集等优势，联动中西部地区的共同发展；三是积极发展中小城市，有重点地加快小城镇建设，逐步完善城镇体系，区内布局的展开应以沿点轴延伸；四是大力发展县域经济，根据当地资源优势，培育和发展各具特色的优势产业，形成产业集群，扩大社会就业，增加财政收入。

第四，深化经济体制改革，加快市场化进程。首先，要实现市场化发展的转换。在资源配置上，要从依靠政府力量转移到依靠市场机制的力量上来，大力发展要素市场，企业的优化重组要进一步转为市场主导，企业的运行机制、管理方式、技术变革、工艺改进、成本调整等都要接受市场机制的调节，大型基本建设项目和支柱产业的新增投入要按照市场体制运行。其次，要集中力量抓好若干大中型企业建立现代企业制度的改革，推进骨干企业的公司化改造，组建和培育一批具有较强核心竞争力的大型企业集团。最后，

积极发展非国有经济，发展乡镇企业，调整企业规模结构，围绕大企业发展大批量、小规模中小企业，使新的所有制成分从大量中小企业的发展中产生，提高非公有制经济在区域经济中的比重，使所有制结构的调整与企业规模结构的调整相结合。

第五，承东启西，充分发挥综合区位优势。一方面，要承接东部经济发达区域的辐射作用。努力培育外向型经济，选取部分劳动密集型及资金密集型产业有重点的发展，逐渐形成外向型优势产业。引进资金、技术和先进的管理经验，建立各种不同类型的商品基地，调整和优化产业结构。另一方面，凭借毗邻西部交通相对便利的区位优势，加快公路、铁路、水路等跨区域基础设施建设，完善路网体系，拓展与西部、东部的运输通道，开拓西部市场，加强与西部地区的经济联合协作，通过参与西部大开发加快自身的发展。

三、鼓励东部地区率先发展

东部地区，包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南 10 省市。东部地区地理位置优越，自然条件好，处于我国大陆的东部，东邻太平洋，有漫长的海岸线和众多优良港口，对外联系方便，有利于同世界上众多国家进行经济技术交流。进入新世纪以后，鼓励东部地区率先发展仍然是统筹区域经济协调发展的极其重要的方面，东部地区率先发展应继续保持良好态势，继续保持着支撑国民经济增长的战略重心地位。地区生产总值占全国经济总量的比重达到 60%左右。以长三角、珠三角和京津冀为核心的三大都市圈已成为带动全国经济发展的重要核心区和增长极，成为拉动我国经济持续快速发展的引擎。

按照国家《长江三角洲地区区域规划工作方案》（发改办地区[2005]695 号），长江三角洲地区主要包括：上海市，江苏 8 个地级（南京、苏州、无锡、常州、扬州、镇江、南通、泰州），浙江 7 地级（杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴、舟山），共 15 个城市。规划国土面积 11.01 万平方公里，2003 年末人口 7856 万，分别占全国的 1.5%和 6.1%。经过改革开放以来的发展，特别是新世纪以来的新发展，长江三角洲已经成为中国经济总量规模最大的经济板块、经济实力极为雄厚的经济中心长江三角洲经济区，已经形成中国规模最大、实力最强、密度最高的完整城市群 2006 年，长江三角洲地区 16 个城市实现地区生产总值 39526 亿元，占全国 GDP 比重达 18.9%，成为拉动全国经济增长的重要贡献地区。目前长江三角洲国内生产总值在全国的比重已突破 20%，提供的中央财政收入在 25%左右，进出口总额在 30%左右；长江三角洲集中了近半数的全国经济百强县，聚集了近百个年工业产值超过 100 亿元的产业园区和数千家大型企业，世界 500 强企业有 400 多家进驻，合同利用外资超过 1500 亿美元，180 多家国际金融机构在上海设立办事机构；宁杭公路、铁路和大运河沿线的 9 个城市基本连接成片，已成为继纽约、多伦多与芝加哥、东京、巴黎与阿姆斯特丹、伦敦与曼彻斯特等城市为核心的五大城市群之后的世界第六大城市群。

按照《珠江三角洲经济区现代化建设规划纲要（1996—2010）》，珠江三角洲经济区的范围包括广州、深圳、珠海、佛山、江门、中山、东莞 7 市和惠州市的惠城区、惠阳市、惠东县、博罗县以及肇庆市的端州区、鼎湖区、高要市、四会市。经过改革开放以来的发展，特别是新世纪以来的新发展，珠江三角洲已经成为我国经济总量规模较大、高新技术产业聚集的经济板块，成为开放型经济尤为突出的经济区域，已经形成具有较大规模和经济实力的完整城市群。珠江三角洲的国内生产总值占全国比重的 10%左右，珠江三角洲高新技术产业带是科技部批准的全国三个产业带之一，已成为全国乃至世界电子信息产业相对集中的一个重要区域；珠江三角洲有深圳、珠海经济特区，还有一批保税区、出口加工区、经济技术开发区和高新技术产业开发区，年吞吐量在 1 万吨以上的大小港口有 90 多个，进出口贸易总额占全国的 1/3 左右，

实际吸引外商直接投资占全国的 1/4 左右，高新技术产品出口占全国的 40%以上，加工贸易业务量约占全国的 50%以上；以广州为中心，包括深圳、珠海、东莞、佛山、江门、惠州、中山、肇庆等城市在内的城市群，在全国具有较强活力和竞争力；到 2007 年，广东省全省的经济总量已由 2002 年的 13500 亿元增加到突破 3 万亿元，继超过亚洲“四小龙”中的中国香港、新加坡后，又超过中国台湾，人均 GDP 超过 4000 美元。

京津冀都市经济圈主要包括北京、天津以及河北的石家庄、唐山、保定、秦皇岛、廊坊、沧州、承德、张家口等城市。京津冀作为继长三角和珠三角之后中国经济增长的第三大引擎，是我国北方现代化程度较高的城市群和工业密集区。在京津冀都市圈中，北京的经济实力雄厚排在全国前列，天津具有良好的经济基础，河北则是京津大后方。尤其需要指出的是，天津滨海新区的开发开放与唐山曹妃甸工业区的建设，已经成为京津冀发展的新增长极。

天津滨海新区于 1994 年设立，2006 年 5 月，下发了《国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》。现在，天津滨海新区包括塘沽区、汉沽区、大港区三个行政区和天津经济技术开发区、天津港保税区、天津港区以及东丽区、津南区的部分区域，规划面积 2270 平方公里。经过十多年的发展，天津滨海新区的综合实力不断增强，服务功能进一步完善，已经具备了进一步加快发展的条件和基础，是继深圳经济特区、浦东新区之后，又一带动区域发展的新的经济增长极。作为新世纪国家发展战略的重要构成部分，天津滨海新区的功能定位是：依托京津冀、服务环渤海、辐射“三北”、面向东北亚，努力建设成为我国北方对外开放的门户、高水平的现代制造业和研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心，逐步成为经济繁荣、社会和谐、环境优美的宜居生态型新城区。2007 年，天津滨海新区地区生产总值达到 2364.08 亿元，按可比价格计算，比上年增长 20.5%，占天津全市经济总量的 47.1%，比上年提高 2.1 个百分点。

与滨海新区毗邻的河北省曹妃甸工业区，地处河北省唐山市西南渤海湾畔，拥有渤海湾最优良的水道，被看成“钻石级”港址，作为临港重化工业基地和国家循环经济发展示范区，自 2003 年开始大规模开发建设以来，其建设进程不断加快。到 2010 年曹妃甸港区将建成 4 个 25 万吨级矿石码头、1 个 30 万吨级原油码头、4 个 5 万吨至 10 万吨级煤炭码头、1 个 10 万吨级液化天然气码头，规划建设 1500 万立方米华北原油储备基地，逐步建成我国北方沿海地区国际性能源、原材料物流基地。2005 年曹妃甸被列入国家首批循环经济试点园区，相继完成了《曹妃甸循环经济示范区产业发展总体规划》等基础规划和 7 个专项规划。随着港口建设的推进，曹妃甸新区已进入以产业聚集带动开发建设的新阶段，首钢京唐钢铁厂、德龙海洋工程基地等一批大项目相继开工。到 2010 年，曹妃甸每年新增工业增加值 2000 亿元，将成为拉动河北和环渤海地区的重要增长极。

此外，在东部地区率先发展中，山东已经开始推进黄河三角洲高效生态经济区建设，要使之成为山东与滨海新区产业对接与合作交流的前沿阵地；同时，打造山东半岛城市群、构建济南省会城市圈和建设鲁南经济带的进程也在加快。2006 年，山东全省经济总量跨上 2 万亿元台阶，人均超过 3000 美元；2007 年，山东省实现生产总值 2.6 万亿元，人均生产总值 2.8 万元。处于长三角与珠三角之间的福建，作为两大三角洲经济发展区间的相对腹地，海峡西岸经济区的建设于 2004 年正式起步，并被写入国家“十一·五”规划纲要。2007 年，福建全省生产总值从 2002 年的 4468 亿元增加到 9075 亿元，人均生产总值从 12938 元增加到 25424 元，超过 3000 美元。

统筹区域经济协调发展，在深入推进西部大开发、振兴东北等老工业基地和促进中部地区崛起的同时，还要继续支持东部地区率先发展，保持东部地区的经济增长优势，带动整个国民经济又好又快增长。支持、鼓励东部地区继续率先发展，应重视以下方面。

1. 东部地区要以产业结构升级和外向型经济带动区域经济整体增长

一是把产业结构升级作为区域结构调整的核心内容，加快传统产业的改造步伐，淘汰、转移和扩散比较优势已经丧失或将要丧失的产业和产品，并引进和运用新技术，嫁接式地改造传统产业，使传统产业新技术化，提高传统产业的智能化、知识化水平；要以高技术产业化为主导，以提高国际竞争力为目标，大力发展电子信息、生物医药、新材料、海洋工程、环保工程、先进制造等高附加值加工业，加快培植新的主导产业和主导产品系列，保持产业结构的动态化，鼓励资本集中以形成有国际竞争力的大型资本集团，促进产业资本和金融资本的融合，逐步形成具有全国意义的高精尖新技术密集型产业带，实现产业结构高度化，形成 21 世纪经济发展制高点的产业群体，提高经济整体素质和竞争力；还应充分发挥科技力量雄厚的优势，积极发展金融、信息、咨询技术服务等现代服务业以及旅游业，发展现代农业。

二是强化空间联系，提高大城市的经济依托作用和城市服务功能与水平，以城市中心区为圆心，加快向外围地区的产业扩散，组成城乡一体化的大城市经济圈，增强大城市国际竞争力；市中心区工业向外扩散，以金融、贸易、保险、房地产、咨询、信息等第三产业替代，使之成为众多企业集团、大公司总部的驻地，逐步转向以技术开发和营销为主，使周围腹地的工厂成为主要生产基地；加快中小城市的特色功能配套和基础设施建设步伐，结合乡镇企业调整和升级大力发展小城镇，促进形成大中小城市之间和城乡之间合理分工、网络开发、设施配套、协调发展的城市现代化新格局；在区域外的空间联系中，应重视发挥在全国、特别是在大经济区中的作用，通过强化区域之间的联系实现新的发展。

三是进一步提高外向型经济水平，继续发挥沿海区位和产业优势，改善投资环境，扩大利用外资的市场准入领域，加大服务业开放的步伐，吸引更多的国外投资特别是跨国公司投资，提高利用外资的质量，不断优化利用外资结构；充分利用国际和国内两个市场、两种资源，优化对外贸易结构，加大高新技术产品出口比重，实现出口创汇由规模数量型向质量效益型转变，参与高层次的国际分工，全面与国际经济接轨，承受国际市场的压力与锻炼，促进区域经济素质的全面提高；积极实施“走出去”战略，鼓励企业管理水平高、对外开拓能力强、“两头”基本在外的企业开拓海外投资市场。

四是培育新的经济增长点，包括加强信息基础设施建设，以宽带高速信息网络为龙头，以开发信息资源为基础，以发展电子商务为先导，加快国民经济信息化、网络化进程；面向海洋、海岛进行开发，围绕开发港、渔、景资源，发展港口经济，建立“蓝色”产业聚集带，提高海洋产业增加值在区域国内生产总值中的比重，形成强大的海洋经济体系；积极发展安全高效、优质、快捷的城市间客运系统，推进海洋石油、天然气重要资源的开发等。

此外，东部地区在完善社会主义市场经济体制方面还应继续发挥改革先行者和排头兵的作用，要从根本上转变区域政府的职能，改进政府对社会特别是对经济活动的调节和管理，形成适应社会主义市场经济要求的区域政府管理与调节模式；进一步推进国有经济和国有企业改革，并探索乡镇企业和集体企业改革的新路子，促进非公有制经济的发展再上新台阶，全面构筑社会主义市场经济的微观基础；发展和完善市场体系，以市场机制为资源配置的主导力量，发挥市场机制在资源配置中的基础性作用；加快推进多层次

社会保障体系的建设，促进城乡社会保障制度全面完善。

2. 促进经济特区、浦东新区和滨海新区增创新优势

改革开放伊始，根据邓小平建立经济特区的倡议，中共中央、国务院经过认真的考察和权衡，决定兴办深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区，1988年又兴办海南经济特区，1990年开始开发开放上海的浦东新区，进入新世纪又开发开放天津滨海新区。经济特区和新区在全国的改革和建设中发挥了十分重要的作用，在由计划经济向社会主义市场经济转变的历史进程中发挥了重要的试验场作用，在实行对外开放的历史进程中发挥了重要的窗口和基地作用，在我国各地区共同发展的历史进程中发挥了重要的示范、辐射和带动作用，在完成祖国统一大业的历史进程中对香港、澳门的顺利回归并保持繁荣稳定发挥了重要的促进作用。随着全国改革开放的深入、社会主义市场经济体制的建立和现代化建设的发展，以及世界经济形势的变化和日趋激烈的国际竞争，再加上原有的优惠政策优势的明显弱化，经济特区和新区的发展在新世纪面临着严峻的挑战。因此，经济特区和新区要在国内竞争中继续领先，在国际竞争中发展壮大，就必须有新的要求、新的目标，要采取新战略，增创新优势。

一是加快体制创新，增创经济体制新优势。经济特区和新区要带头加快体制创新，率先为全国建立比较完善的社会主义市场经济体制积极探索和实践。进行体制创新的重要目的，就是要克服生产关系和上层建筑中妨碍生产力发展的因素，不断解放和发展生产力。要坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，继续推进国有企业改革，鼓励、支持、引导个体和私营企业健康发展，加强市场体系建设，加快政府职能转变，实行依法行政，深化分配制度改革和完善社会保障制度，同时深入研究当代经济科技发展提出的新要求，加快建立和完善发展社会主义市场经济所必需的一整套制度和机制。要适应我国加入世界贸易组织的新形势，在企业制度、市场体系、外贸体制、管理体制等方面进一步与国际接轨，把“引进来”和“走出去”紧密结合起来，不失时机地实施“走出去”战略，更好地利用国内外两种资源和两个市场，在更大范围内进行专业化、集约化和规模化的跨国经营，努力形成参与国际市场竞争的新优势并占据有利地位。

二是推进科技创新，增创经济增长方式新优势。经济特区和新区要带头大力推进科技创新，在加快结构调整和产业优化升级、实现经济增长方式的根本转变上创造新鲜经验。要全面实施科教兴国战略，密切跟踪世界科学技术发展的最新成果，大力增强核心技术和重要应用技术的创新能力，努力开拓科技创新的新领域，实现技术跨越式发展。要继续探索科技与经济紧密结合的新路子，加强以企业为主体的技术创新体系建设，建立和完善能够优化配置国内外科技资源的技术开发体制，强化知识、信息、资源、人才的聚集效应。抓紧建立风险投资机制，发展资本市场，支持高新技术产业化，发展高新技术产业和现代服务业，逐步形成具有特区特色的产业结构。通过科技创新和经济结构的战略性调整，形成新的经济、产业、技术优势，抢占高新技术及其产业化的制高点，努力把经济特区和新区建设成为重要的高新技术研究开发基地、成果转化基地、产品出口加工基地和成果交易中心。

三是加强区域合作，增创辐射和带动作用新优势。经济特区和新区要带头增强服务全国的大局意识，加强与中西部地区的经济技术交流与合作，增强对其他地区的示范、辐射和带动作用，一方面通过充分利用国内市场，进一步拓展发展空间，另一方面通过增强辐射带动作用 and 优势互补，壮大经济腹地的实力，实现共同发展。

3. 进一步发挥长江三角洲、珠江三角洲、环渤海地区、海峡西岸经济区等重点区域在全国经济增长中的带动和辐射作用

长江三角洲、珠江三角洲、环渤海地区是我国最为发达的集中连片的地域，在东部地区乃至全国的经济发展中都占有举足轻重的地位，因而要进一步发挥这些地区在全国经济增长中的带动和辐射作用。长江三角洲应进一步壮大整体经济实力，带动整个长江流域地区经济的新飞跃，并在体制创新、产业升级、扩大开放等方面，发挥其对全国的示范、辐射、带动作用。珠江三角洲应按照国际经济和市场的需求，率先实现产业结构的转变，尽快实现企业生产经营规模化，产品多样化，市场国际化，逐步向现代工业迈进，并应在带动广东全省和中南地区经济发展、启动大西南经济起飞中发挥重要作用。环渤海经济区是我国北方环绕渤海沿岸的跨行政区的经济区域，位于太平洋西岸，地处东北亚的中心地带，是我国东北、华北、西北三大区域的交汇点，向南联系着我国经济最发达的长江三角洲、珠江三角洲、港澳台地区和东南亚各国，向东沟通韩国和日本，向北与俄罗斯远东地区联结在一起，穿越西伯利亚和中国新疆的两条“亚欧大陆桥”的桥头堡都在这一经济区内。这一地区交通便捷，处于全国铁路和航空运输的中枢地位，拥有全国一流的海陆空交通网，是我国北方地区与世界 160 多个国家和地区贸易往来的通道；矿产资源丰富，品种齐全，石油、铁矿、煤炭以及各种海洋资源在全国占有重要地位；经济实力雄厚，是我国高新技术、装备制造和重化工业的基地，已形成以高新技术产业、电子、汽车、机械制造业、钢铁和重化工为主导的产业集群，各具特色的产业带开始形成并在全国占据重要位置，对外开放程度不断扩大；人才集中，科学技术领先，教育水平较高。在东部地区进一步发展中，环渤海地区应努力建设成为有强辐射和带动功能的、具有首都经济特色和作为北方经济重心的综合经济区，并在地区经济合作、产业分工等方面，为全国提供新经验。海峡西岸经济区毗邻台湾地区，外向型经济发达，利用海外资金技术优势显著，在开展对外经济技术合作方面具有特殊的有利条件，应加强基础设施建设，合理调整产业结构，进一步搞好各类开发园区，扩大对内、对外开放程度，努力建设成为发达的外向型经济区和海峡两岸合作的窗口与基地。

4. 东部地区要积极支持中西部地区的发展，积极参与西部大开发

本着互惠互利、优势互补、联合发展的原则，通过产业转移、技术转让和联合、联营及合作形式发展生产，东部地区要与中西部地区加强经济与技术合作。特别是要积极参与西部大开发，发挥资金、技术、人才、信息、管理等方面的优势，按照市场经济的客观规律，支持企业到西部投资，实现资源优势互补，并继续加强对西部欠发达地区的对口扶持，做好扶贫帮困工作。通过加强地区经济联系和东西部合作，既发挥支持和带动中西部地区经济发展的作用，同时也为东部地区自身的发展拓展更大的空间。

第一节 改革开放以来我国产业结构的演变

本章执笔 马晓河 赵淑芳

【本章提要】改革开放30年来，我国的产业结构发生了一系列意义深远的变化。改革以来，我国三次产业变动趋势符合产业结构演变的一般规律，但是产业政策在产业结构演变过程中的作用却有限。当前我国产业结构仍然存在不少问题，如三次产业及其内部结构仍需改善，三次产业劳动生产率的差距在扩大，产业结构的结构能源效益差等。未来我国产业结构将进一步向合理化方向发展，农业在保持基础地位的同时比重持续下降，工业仍将继续扩张，服务业在国民经济中的地位日益提高。针对我国产业结构存在的问题以及未来的发展趋向，本章提出了一些相应的政策建议。

一个国家的经济发展不仅表现为经济总量的增长，同时必然伴随着产业结构的逐步演进，特别是在工业化中期阶段，经济增长以结构的加速转换为重要特征。改革开放以来，我国经济迅猛发展，经济结构发生了巨大变化，产业结构日趋改善，但也存在一些问题，对我国经济持续增长和经济结构优化产生了一定的影响。研究改革开放以来我国产业结构的调整，有利于促进未来经济结构的进一步优化以及我国经济的持续稳定发展。

第一节 改革开放以来我国产业结构的演变

改革开放30年来，我国的经济建设取得了举世瞩目的重大成就，综合国力和人民生活水平不断提高。与国民经济持续快速增长相伴随，我国的产业结构发生了一系列意义深远的巨大变化。

一、三次产业结构的变动及特点

改革开放以来，我国的产业结构经历了比较大的变化。从长期的变动趋势来看，三次产业之间的比例关系有了明显的改善，产业结构正向合理化方向变化（见图14.1）。第一产业在GDP中的比重呈现持续下降的态势，同时内部结构逐步得到改善；第二产业的比重经历了不断波动的过程，但长期稳定保持在40%~50%之间，工业内部结构得到升级，制造业增加值占全部商品增加值的比例由1978年的30.5%上升到2005年的52%；第三产业在国民经济中的比重处于不断上升的过程之中，增加值比重由1979年的21.9%大幅上升至2006年的39.5%。

1. 产出结构变动

表14.1和图14.1分别显示了1978~2007年我国三次产业结构的组成情况及其变动趋势。改革开放以来我国三次产业结构变动情况具有如下特点：

第一，从总体上看，第一产业的比重呈不断下降的趋势。在改革开放初期，第一产业占全国GDP的比重约30%，但是到2007年第三季度，已经下降到10.97%，降幅非常明显。需要注意的是，从改革开放初期到20世纪80年代中期以前，第一产业在国内生产总值的比重呈现上升趋势，到了80年代中期以后才转为下降，进入20世纪90年代以后，呈现出明显下降的趋势。第一产业在80年代中期以前的上升趋势，与当时在全国推广家庭联产承包责任制、极大地释放了农业生产力有关。由于制度性释放劳动生产率是一次性的，因此在80年代中期以后，第一产业在国内生产总值中所占的比重就呈现出不断下降的趋势。

第二，第二产业在GDP中所占的比重呈出先降后升的趋势，但总体上看，没有发生大幅度的变化。

在 GDP 结构中，第二产业的比重从 1980 年的 48.22% 下降到 1990 年的 41.34%，到 2007 年，再次回升到 50.27%。从整体上看，第二产业始终在 GDP 结构中占据最重要的地位，自改革开放以来，第二产业在 GDP 中的比重没有发生大的变化。

第三，第三产业占 GDP 的比重总体呈现上升趋势。但是 2002 年以来，却呈现出缓慢下降的趋势。由表 14.1 和图 14.1 可以看出，自改革开放到 20 世纪 80 年代前期，第三产业在 GDP 结构中所占比重一直没有发生变化，而在 1983 年以后，第三产业的比重迅速上升，在 1985 年超过了第一产业。2002 年，第三产业和第二产业的差距最为微小，仅相差 3.07 个百分点，但是自 2002 年以后，第三产业在 GDP 结构中的比重却开始呈现下降的趋势。

2. 就业结构变动

第一，就劳动力投入的变动趋势而言，和产业结构的变动趋势是基本一致的。第一产业的劳动力占总劳动力的比重自改革开放以后就不断下降，从 1978 年超过 70% 下降到 2005 年不足 50%；与之相对的，第二产业和第三产业的就业人员不断增加，分别从 1978 年的 17.3% 和 12.2% 提升到 2005 年的 23.8% 和 31.4%。

第二，虽然就业结构的变动趋势和产出结构的变动趋势是一致的，但在构成比重上，两者仍然有巨大的差异。表 14.3 显示了这种对比性差异。第一产业在 GDP 结构中所作出的贡献和其吸纳的劳动力数量是不成比例的，即使考虑到第一产业的劳动生产率相对较低，人均劳动生产率低于第二产业和第三产业，这样反差巨大的劳动力投入水平和产出水平仍然非常惊人。同时，必须注意的是，中国第三次产业吸纳的劳动力人数非常有限，单位劳动力产出远远低于第二产业，通常情况下，这和通常的观点存在差异。

3. 劳动生产率变动

改革开放以来，我国整体经济效率不断提高。表 14.4 和图 14.2 显示了我国三次产业劳动生产率的变动趋势。改革开放以来，我国全社会的劳动生产率持续上升，由 1978 年的 917 元/人增加为 2005 年的 24246 元/人，尤其是 20 世纪 90 年代以后，第二产业和第三产业的劳动生产率提高得很快，第一产业的劳动生产率基本保持小幅稳定提高。

与此同时，三次产业之间的生产效率差别却日益扩大。如图 14.2 所示，20 世纪 90 年代以前，三次产业的劳动生产率与全社会劳动生产率之间的差距不大，各自之间的差距也不突出，第三产业和第二产业的差距甚至呈现出缩小的趋势。从 1990 年开始，不但第一产业和第二产业之间的差距持续扩大，第三产业与第二产业之间的差距也呈扩大态势。目前，第二产业的劳动生产率远远高于第一产业和第三产业，第三产业又高于第一产业，第一产业的劳动生产率远远低于全社会劳动生产率。

从三次产业劳动生产率的增长速度来看，我国三次产业劳动生产率的增长率均高于 GDP 的增长率，且出现了较大的波动，尤其是第三产业。农业劳动生产率的平均水平相对较低，且其提高的速度呈下降趋势。1980~1990 年，农业劳动生产率年均增长率为 13.55%；20 世纪 90 年代，年均增长率为 12.70%；2000~2004 年，年均增长率为 11.74%。工业劳动生产率高于农业劳动生产率，且增速快于农业劳动生产率。20 世纪 90 年代，第二产业劳动生产率是第一产业的 13 倍，进入 21 世纪后，农业劳动生产率有了大幅度提高，工业劳动生产率约为第一产业的 7 倍。第一产业生产效益和第二产业生产效益在近二十多年里都发生了重大

变化，它们均呈明显的增长趋势，但二者之间不是互为因果的关系，二者的变动也没有均衡性和关联性。改革开放以来的近三十年中，第三产业劳动生产率年均增长率为 9.58%，总体呈上升趋势，特别是 20 世纪 90 年代以来，增幅更大。

4. 从国际比较看我国的三次产业变动

2006 年，我国人均 GDP 突破了 2000 美元，达到了 2042 美元。结合以往的研究，可以看出，我国在人均 GDP 达到 2000 美元时所展现出的 GDP 结构和就业结构和以往的国际经验相比，有比较大的差异。表 14.5 显示了这种差异。钱纳里、艾金通和希姆斯模式（以下简称 1970 模式）与塞尔奎因和钱纳里模式（以下简称 1989 模式）和中国的现实国情都有比较大的差别。在 1970 模式中，第一产业、第二产业和第三产业的劳动生产率是逐渐上升的，而在 1989 模式中，第二产业的劳动生产率最高，但是第三产业无论是就业水平还是 GDP 构成都比中国现实情况要高。考虑到 1970 模式所研究的背景和 1989 模式研究的背景有巨大不同，人均达到 GDP2000 美元所代表的发展程度也有所降低，因此，1989 模式明显比 1970 模式更接近工业化时期，而 1970 模式已经显示出后工业化倾向。与之相比，中国仍处于工业化高速发展的过程中就达到了人均 GDP2000 美元，因此第二产业显示出了非常高的相对劳动生产率。相对来说，中国第一产业的相对劳动生产率过于低下，这也是造成中国目前农民贫困和城乡收入差距扩大的重要原因。

二、第一产业内部结构变动及特点

三次产业内部的结构变化也是非常显著的。改革开放以来，我国农业产值结构变动的总体趋势是农业比重下降，林业比重相对稳定，牧业和渔业比重上升。表 14.6 显示了 1978 年到 2005 年，农业、林业、牧业和渔业在第一产业内部的结构变化，图 14.3 则显示了这一变化的时间趋势。

年份	农林牧渔业总产值	实际产值 (亿元)				比重结构 (%)			
		农业	林业	牧业	渔业	农业	林业	牧业	渔业
1978	1397.000	1117.500	48.100	209.300	22.100	0.800	0.034	0.150	0.016
1980	1922.600	1454.100	81.400	354.200	32.900	0.756	0.042	0.184	0.017
1985	3619.500	2506.400	188.700	798.300	126.100	0.692	0.052	0.221	0.035
1989	6534.730	4100.580	284.920	1800.380	348.800	0.628	0.044	0.276	0.053
1990	7662.100	4954.300	330.300	1967.000	410.600	0.647	0.043	0.257	0.054
1991	8157.000	5146.400	367.900	2159.200	483.500	0.631	0.045	0.265	0.059
1992	9084.700	5588.000	422.600	2460.500	613.500	0.615	0.047	0.271	0.068
1993	10995.500	6605.100	494.000	3014.400	882.000	0.601	0.045	0.274	0.080
1994	15750.500	9169.200	611.100	4672.000	1298.200	0.582	0.039	0.297	0.082
1995	20340.900	11884.600	709.900	6045.000	1701.300	0.584	0.035	0.297	0.084
1996	22353.700	13539.750	778.010	6015.540	2020.430	0.606	0.035	0.269	0.090
1997	23788.400	13852.500	817.800	6835.400	2282.700	0.582	0.034	0.287	0.096
1998	24541.860	14241.880	851.260	7025.840	2422.880	0.580	0.035	0.286	0.099
1999	24519.060	14106.220	886.300	6997.580	2529.040	0.575	0.036	0.285	0.103
2000	24915.800	13873.600	936.500	7393.100	2712.600	0.557	0.038	0.297	0.109
2001	26179.600	14462.800	938.800	7963.100	2815.000	0.552	0.036	0.304	0.108
2002	27390.754	14931.539	1033.499	8454.642	2971.073	0.545	0.038	0.309	0.108
2003	29691.800	14870.100	1239.900	9538.800	3137.600	0.501	0.042	0.321	0.106
2004	36238.990	18138.355	1327.125	12173.802	3605.602	0.501	0.037	0.336	0.099
2005	39450.887	19613.372	1425.540	13310.784	4016.119	0.497	0.036	0.337	0.102

表 14.6 第一产业内部的变化趋势

资料来源：《中国统计年鉴—2006》。

在改革开放之前，种植业在第一产业中始终占据最重要的地位。1978年，种植业占第一产业比重的80%，远远超过渔业、牧业和林业的总和。虽然种植业在第一产业中的比重始终处于下降趋势，但是直到2005年，种植业仍然占第一产业的49.7%，大体上仍相当于渔业、牧业和林业的总和。在农业内部结构方面，种植结构（产品和品种结构）的调整取得了较快进展，粮经比例不断优化，经济作物种植面积不断扩大，蔬菜生产大幅增长，品种结构不断得到优化，产品优质化取得了较为迅速的发展，传统农业向现代农业转变的趋势增强。

在改革开放以后，的绝对量虽然也在不断增长，但是在第一产业中所占的比重没有发生明显的变化。

在1978年以后，牧业和渔业发展非常迅速。以绝对值计算，2005年牧业的绝对产值相当于1978年的63.6倍，而2005年渔业的产值相当于1978年的181.7倍，在第一产业中的比重也分别从15%和1.6%提升到33.7%和10.2%。牧业和渔业在第一产业内部比重的迅速上升与国民收入的提高紧密相关。随着经济的快速发展，人民的生活水平不断得到改善，对肉类产品和鱼类产品的需求不断扩大，显著刺激了牧业和渔业的发展。同时，改革开放以后，我国的农产品逐渐进入国际市场，尤其是肉类、禽类和水产品在农产品

出口中占据了比较大的比重，这也是牧业和渔业迅速发展的重要原因。

我国农业产值结构变动基本上是由需求结构转变带动生产结构转变的结果。此外，国家放开对农产品价格的管制，也是促使农民转向种植业以外的其他产业的直接诱因。

值得注意的是，第一产业内的结构变化集中的体现在 20 世纪 90 年代之前。由图 14.3 可以看出，在 1990 年以前，农业、牧业、渔业的变化幅度都比较大，但是在 20 世纪 80 年代末以后，尤其是进入 90 年代以后，这种变化的趋势突然变得缓和下来，产业结构转换走过了一个拐点，步伐明显比以往要小。进入 21 世纪以后，种植业所占的比重有了进一步的下滑，而与之相对的是牧业在第一产业中所占比重的上升。自 20 世纪 90 年代中期以后，渔业产值基本没有变化。

三、第二产业内部结构变动及特点

在工业化过程中，第二产业的增长对整个经济增长起着主要的支持作用，而第二产业的迅速增长又与其内部结构的不断变动相联系。1978~2005 年，我国第二产业总产值由 1745.2 亿元上升至 87046.7 亿元，年平均增长速度达到 11.3%，在 GDP 中的比重长期稳定在 40%~50% 之间，在国民经济中占据重要地位。特别是工业取得了较大发展，工业对国民经济的贡献率和拉动率在三次产业中均居首位，国民经济工业化水平显著提高。

1. 工业结构的轻重比例变化

工业快速增长相伴的，是工业内部结构的迅速变化。按照轻重工业比例关系的变化，可将工业结构的演变过程大致分为四个阶段。

第一阶段：1978 年至 20 世纪 80 年代前中期，矫正重工业倾斜发展战略，解决轻、重工业结构失衡问题。这一时期，采用扶持轻工业发展的方针，轻纺工业被放在经济发展的优先地位，轻工业比重在短短几年内从 43% 上升到 50%，上升了 7 个百分点。轻纺工业和耐用消费品工业的发展在推动工业快速增长的同时，也改善了轻重工业的比例关系，工业内部结构趋于合理。与此同时，对重工业进行调整和改造，使重工业中为农业和消费品工业服务的机械工业有了较快的发展。

第二阶段：20 世纪 80 年代中后期，轻、重工业保持基本平衡的发展态势。在 80 年代初开始实施的促进轻工业发展的政策作用下，轻工业产值占全部工业产值比例连续上升，1985 年轻工业比重超过 45%，1990 年接近 50%，几乎与重工业形成“平分天下”的格局（参见图 14.4）。

第三阶段：从 1992 年开始，随着人均收入水平提高，居民对耐用消费品的需求逐步增加，拉动了以家用电器为核心的机电工业迅速发展，与此同时，在基础设施和基础工业瓶颈制约下推动起来的基础建设投资拉动了基础工业的发展，我国工业结构重新出现较明显的重工业化趋势，到 1998 年，重工业增加值占全部工业的比重已接近 60%。这一时期，我国轻重工业在工业总产值中的比重总体保持稳定。

第四阶段：从 1999 年开始，重工业呈现快速增长势头，工业增长再次形成以重工业为主导的格局。2002 年以后，重工业在工业增加值中的比重迅速上升，由 2002 年的 62.6% 上升为 2005 年的 69.0%，轻工业则从 2002 年的 37.4% 回落为 2005 年的 31.0%。轻重工业的比例差距明显拉大，重工业化趋势日益显著。

2. 工业结构的行业构成变化

从工业结构的行业构成变化来看，改革开放以来，我国一般加工制造业的比重相对稳定或有所下降，以电子及通信制造业为中心的技术密集型产业和高新技术产业迅速增长，带动了工业结构的升级。目前，我国工业结构正跨入以加工组装工业为中心的高加工度化阶段，正在从劳动密集型工业、资本密集型工业向技术密集型工业转换，工业的发展从数量扩张为主转向了以素质提高为主，工业结构调整的重点也由解决比例失调转向推进产业结构升级。

总体来看，我国煤炭采选业、食品加工业、纺织业、普通机械制造业四个行业的比重明显下降，其中纺织业下降的幅度最大。石油和天然气开采业、石油加工及炼焦业、交通运输设备制造业、电子及通信设备制造业、电力蒸汽热水生产供应业等五个行业的比重显著增加，其中电子及通信设备制造业的比重增幅最大，其在 2004 年工业总产值的比重达 10.16%，比 1985 年提高了 6.66%。除了上述下降和上升比较明显的九个行业之外，其他行业的比重变动幅度不大。（参见表 14.7）

行业	1985	1990	1994	2000	2004	行业	1985	1990	1994	2000	2004
煤炭采选业	2.3	2.4	2.0	1.49	2.13	化学原料及制品制造业	6.6	8.0	6.2	6.71	6.31
石油和天然气开采业	1.9	2.3	2.6	3.65	2.08	医药制造业	1.7	1.9	1.7	2.08	1.51
黑色金属矿采选业	0.2	0.2	0.2	0.19	0.44	化学纤维制造业	1.2	1.5	1.2	1.45	0.90
有色金属矿采选业	0.4	0.6	0.1	0.47	0.41	橡胶制品业	1.7	1.5	1.1	0.95	0.92
非金属矿采选业	0.4	0.5	0.7	0.42	0.52	塑料制品业	1.9	1.9	1.8	2.22	2.36
采盐业	0.2	0.0	0.0	0.00	0.00	非金属矿物制品业	4.5	4.8	5.8	4.31	4.48
木材及竹材采运业	0.5	0.5	0.3	0.14	4.29	黑色金属冶炼及压延加工业	5.2	6.9	8.1	5.52	7.79
食品加工业	11.3	11.6	10.4	4.35	1.48	有色金属冶炼及压延加工业	2.2	2.7	2.3	2.54	2.81
食品制造业			1.5	1.68	1.23	金属制品业	2.8	2.8	3.3	2.96	2.86
饮料制造业		2.1	1.8	2.05	1.17	普通机械制造业	11.0	9.0	4.7	3.56	4.62
烟草加工业		2.8	1.7	1.69	5.24	专用设备制造业			3.5	2.56	2.62
纺织业	16.3	12.3	12.4	6.01	2.10	交通运输设备制造业	4.3	3.8	6.2	6.26	6.54
服装及其他纤维制品制造业	2.4	2.2	2.6	2.67	1.41	电气机械及器材制造业	4.4	4.3	4.5	5.64	5.41
皮革毛皮羽绒及其制品业	0.9	1.1	1.6	1.57	0.90	电子及通信设备制造业	3.5	3.1	3.9	8.81	10.2
木材加工及竹藤棕草制品业	0.7	0.6	0.7	0.77	0.67	仪器仪表文化办公用机械		0.6	0.8	1.01	1.08
家具制造业	0.6	0.4	0.4	0.43	1.79	其他制造业		1.4	1.5		0.95
造纸及纸制品业	1.8	2.1	1.5	1.86	0.78	电力蒸汽热水生产供应业	3.3	3.6	3.9	5.38	6.70
印刷业记录媒介的复制		0.9	0.8	0.72	0.64	煤气的生产和供应业		0.1	0.1	0.20	0.20
文教体育用品制造业		1.5	0.6	0.72	4.09	自来水的生产和供应业			0.3	0.38	0.27
石油加工及炼焦业	2.5	2.7	3.7	5.17	2.13						

表 14.7 我国工业行业构成变化表 (%)

资料来源：1985 年、1990 年、1994 年、2000 年数据来自龙开元：《改革开放后中国产业结构及其地区差异分析》，科技部中国科技促进发展研究中心调研报告，2004 年第 77 期；2004 年数据来自《中国统计年鉴—2006》。

2000~2005 年，我国工业产业结构进一步改善。2000 年，位于工业增加值比重前五位的行业分别为电力蒸汽热水生产供应业、石油和天然气开采业、电子及通信设备制造业、化学原料及制品制造业、交通运输设备制造业，而到 2005 年，位于工业增加值比重前五位的行业则变为电子及通信设备制造业、黑色金属冶炼及压延加工业、电力蒸汽热水生产供应业、化学原料及化学制品制造业、石油和天然气开采业。统计数据显示，“十五”期间以电力、煤炭、石油为主的能源工业明显加强，钢铁、纺织、建材等传统的原材

料和加工工业有所压缩，以电子及通信设备制造业为主的信息产业迅速成长。信息产业的迅速崛起，不仅打破了传统的行业生产格局，同时也为其他行业和领域提供了先进的技术、装备，促进了国民经济产业结构的优化升级进程。

四、第三产业内部结构变动及特点

改革开放以来，由于国家对第三产业的发展日益重视，我国第三产业进入了一个新的发展时期。1978~2005年，第三产业的平均增长速度达到10.7%，比同期国内生产总值9.6%的增长速度高1.1个百分点。第三产业的从业人员从1978年的4890万人增长到2005年的23771万人，占总就业人数的比率也从12.2%增加到了31.4%。

在第三产业占国民经济比重日趋增大的同时，第三产业内部结构也在发生着变化。改革开放初期，我国的第三产业主要集中在商业、饮食、居民服务、交通运输、邮电等传统产业领域。经过二十多年的发展，在传统服务业持续发展的同时，旅游、信息、咨询、科技服务、社区服务、金融保险、房地产、教育、文化等新兴行业也得到了较快发展。表14.8显示了20世纪90年代以来我国第三产业增加值构成的变化情况。从几个大的服务行业来看，批发和零售贸易餐饮业比重有所下降，2005年该比重下降为23.3%；传统的交通运输仓储业比重大幅下降；邮电通信业发展迅速，在第三产业中的比重呈上升态势；归入“其他服务业”的“社会服务业”、“科学研究和综合技术服务业”、“教育和文化艺术及广播电影电视业”、“卫生体育和社会福利”等新兴服务行业在第三产业中的比重明显上升，由20世纪90年代初的16.8%上升到了2003年的26.4%，上升了近10个百分点；此外，房地产业发展不断加快，其占第三产业比重有所上升。

从表14.8中还可以看出，在第三产业中，目前占比重最大的仍然是批发和零售贸易餐饮业，比例长期保持在20%以上；其次是交通运输、仓储及邮电通信业和金融保险业，比重最少的是农林牧渔服务业，基本保持在8%左右，在近十年中几乎未发生变化，说明其增长速度与我国第三产业的增长速度大致相同，发展比较稳定。

第二节 我国产业政策绩效评价和产业结构国际比较

本章执笔 马晓河 赵淑芳

2008年09月19日09:10 来源：人民网-理论频道

一、改革开放以来我国的产业政策绩效评价

日本著名经济学家小宫隆太郎在《日本产业政策》一书中，将产业政策定义为“政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策”。通过实施产业政策，扶持和促进某些特定产业部门的发展，进而带动整个国民经济的发展，缩小落后国家与发达国家之间的差距，是发展经济学中一个相当流行的观点。但是关于产业结构政策的有效性问题，在国内外却存在广泛争议。本部分就我国产业政策的实施效果进行一个简单的分析。

新中国成立以后的30多年中，我国的产业结构长期处于“农业比重偏高、工业结构畸形、第三产业落后”的不合理状态。到改革初期的1978年，农轻重关系严重失调，第三产业发展受阻，产业结构失衡问题已经十分严重。为了矫正畸形的产业结构，协调各产业部分的发展，20世纪80年代前中期，政府一方面推行农村经济体制改革，大力发展

农业，另一方面出台了轻纺工业优先发展政策，同时对重工业进行调整和改造，促进“短线”基础设施和基础产业发展，限制“长线”加工工业发展。从这些政策实施的结果看，促进农业和轻纺工业发展的政策效果显著。这一时期，我国产业结构的严重畸形状况得到改善，农业得到较快发展，第二产业畸重状况有所改善，第三产业发展速度明显加快，三次产业之间的比例关系渐趋协调。

进入 20 世纪 80 年代中后期以后，我国继续调整轻工业和重工业之间的关系，实行以能源、交通等基础性产业为重点的产业倾斜政策，并明确提出“有重点地开发知识密集和技术密集产品，努力开拓新的生产领域，有计划地促进新兴产业的形成和发展”及“运用新技术改造传统产业”。这一时期，产业结构重组推进了产业结构的合理化，高新技术产业和以流通、服务业为主体的第三产业得到一定发展，产业结构现代化的趋势加快，新兴产业的结构地位有所提高，劳动密集型和技术密集型产业的结构地位上升。但是，基础设施和基础产业的发展仍然滞后于国民经济的发展，其“瓶颈”状况未得到根本扭转；国家限制发展的生产能力过剩的加工工业不断以惊人的速度增长，而建立新兴产业和改造传统产业的进展却十分缓慢。到 20 世纪 90 年代初的时候，我国产业结构失衡问题依然严重。

从 1992 年开始，受邓小平南方谈话的鼓舞，全国掀起了新一轮的投资热潮，加工工业因其经济技术特性成为主要的投资领域，规模小、技术含量低的中小加工企业迅速大量涌现，进一步加重了业已存在的产业结构失衡、产业低度化和分散化等问题。面对这种情况，国家被迫运用行政手段对经济进行全面调整，以实现国民经济“软着陆”。

“九五”期间，我国推行了外国资本与技术引进、工业制品对外输出、信息化和高新技术培育等一系列产业政策，产业结构得到改善，比例关系进一步趋于协调，第一产业的国内生产总值比重逐渐下降，第二产业和第三产业基本上呈现上升趋势。结构升级取得一定进展，突出表现为一般加工工业在制造业中的比重有所下降，而技术相对密集产业的比重有所上升，尤其是技术密集度高和具有高新技术产业特征的医药制造业、电气机械及器材制造业、电子及通讯设备制造业的比重明显上升；家用电器成长为具有国际竞争力的行业。此外，在国家积极财政政策的推动下，基础设施、通讯设施和交通运输状况也得到了明显改善。但是，由于受到体制性和政策性因素的约束，三次产业的结构性偏差仍然未得到有效调整。关税、进入限制和高价格等过度保护政策使得机械电子、汽车、化工和建筑等国家指定的主导产业缺乏竞争的压力和提高产业集中度的动力，虽然得到了巨额财政资金和大量优惠政策的扶持，却未能成长为具有国际竞争力的产业；第三产业因受到政策性进入的限制，发展仍然相对滞后；此外，产业发展与科技发展的体制性分离、科技开发与运用的制度性问题，也制约着产业结构的快速升级。

“十五”期间，我国开展了新一轮的经济结构调整，并取得重要进展。农业特别是粮食生产出现重要转机，工业结构升级加快，能源、交通、重要原材料等基础产业和基础设施建设明显加快，高新技术产业得到较大发展。2006 年高技术产业增加值达 9649 亿元，跃居世界第三位，占 GDP 的比重达到 4.61%，信息、生物等高技术的广泛应用和渗透，促进了传统产业加速优化升级，高技术产业的带动作用日益增强，成为国民经济新的增长点。但是，三次产业的结构性偏差仍然存在，第二产业的比重过高且表现出不合理的上升趋势，第三产业的比重则相对过低，三次产业的结构升级缓慢，这与唯 GDP 导向的产业政策有着密切的关系。

产业政策的合理化是一个长期的过程。由于时间短，我国的产业政策仍不完善，对经济效益的促进作用有限。综观改革开放以来我国产业结构政策的绩效，可以看到，除了改革开放初期产业结构政策效果比较显著外，在以后的各时期，产业结构政策在推动结构调整和升级的过程中只起到了有限的作用。二十多年来，长期困扰我国的三次产业结构失衡问题未能得到根本解决，政府重点和着力扶持的主导产业仍然没有摆脱“幼稚”状态，企业规模小、产业集中度低、技术升级慢等问题依然大量存在。

二、产业结构的国际比较

表 14.9 列出了世界上若干国家三次产业分布和演变的关系，其中包括转轨国家、发达国家以及部分与我国发展条件相似的亚洲国家。通过比较分析，可以看到我国的三次产业结构与这些国家相比有明显的不同。

1. 第二产业比重相对过高，且呈现继续上升势头

按照产业结构升级理论，在经济水平发展到一定程度以后，第二产业的主导地位应该逐渐向第三产业过渡。改革开放初期，我国第二产业在 GDP 中的比重不到 50%。此后的 10 年中，第二产业的比重不断下降，在 20 世纪 90 年代初一度下降到 41% 左右。但是随后，第二产业的比重开始回升，尤其是在“十五”期间持续上升。2007 年前三季度，第二产业在 GDP 中的比重突破了 50%。与其他国家的发展历程相比，目前我国第二产业的比重明显偏高，并且其比重呈现出不合理的上升趋势。

相比于转型国家和拉美国家，我国表现出来的第二产业不断上升的趋势也是不合理的。俄罗斯在实施休克疗法之前已经建立了完整的工业体系，虽然在经历政治剧变之后，其经济发展遭遇了严重的震荡，但是 2006 年其人均 GDP 超过了 8600 美元，依然属于中等发达资本主义国家水平。中国与俄罗斯虽同属转型国家，但经济基础的巨大差别使得直接比较两国的产业结构并不十分合适，但这并不妨碍我们比较两国产业结构变化的趋势。1990 年以后，俄罗斯的第二产业在 GDP 中的比重始终表现出下降趋势，而同时期，我国第二产业的比重却不断上升。相比之下，中国三次产业结构的发展路径确实不够合理。

再以印度为例。1991 年，我国与印度处于同一发展水平；2005 年，我国的人均 GDP 达到 1700 美元，印度仅为 700 美元。我国的经济增长速度远远超过了印度。但是，我国经济的高速增长大部分来自工业，工业占我国 GDP 的比例从 41.8% 上升到 47.5%。而在印度，工业占 GDP 的比例基本稳定在 28%，服务业在 GDP 中的比例则从 1990 年的 41% 上升到 2005 年的 54%，我国的这个比例仅为 40%。这在一定程度上说明我国产业结构的畸形发展。

巴西在 1980 年初达到了人均 GDP 2000 美元，当年其三次产业在 GDP 中的比例关系为 11.0 : 43.8 : 45.2。2006 年，我国人均 GDP 超过 2000 美元，当年 GDP 三次产业的结构关系为 11.8 : 48.7 : 39.5。两者对比，可以发现我国第二产业占 GDP 比重偏高的事实。相对而言，我国 2002 年的第二、三产业占 GDP 的比例关系（44.8 : 41.7）与巴西 1980 年的结构关系更为接近，这进一步证明了我国在过去几年中第二产业不合理的升高这一事实。此外，印尼、菲律宾、马来西亚等亚洲发展中国家在其发展过程中都没有出现这种情况。这种不合理趋势的出现，和我国以 GDP 为导向的经济增长方式以及能源产品价格发现功能长期扭曲有密切的关系。

2. 第三产业实际产出比重不合理下降

根据产业结构升级理论和国际经验，一旦经济步入起飞通道，第三产业在 GDP 中的比重应该逐步上升。改革开放以来，我国第三产业在 GDP 中的比例逐步升高。2002 年，第三产业占 GDP 的比重达到 41.72%，为历史最高，与第二产业占 GDP 比重（44.79%）差距缩到最小。但是，随后二者的比例关系又逐渐拉大。2006 年，我国人均 GDP 突破了 2000 美元，但是第三产业在国民经济中的比重却在同时期持续下降，这是不合理的。

同样作为发展中国家的东南亚各国，其第三产业的比重在过去 20 至 30 年内基本保持上升趋势，除在某个特定年份有所浮动，总体上其占 GDP 的比重是不断上升的。巴西在 1980 年初实现人均 GDP 2000 美元以后，第三产业在 GDP 结构中的比重不断增加，我们的近邻韩国也保持着同样的趋势。东南亚各国在金融危机中曾经遭受沉重打击，但其第三产业的发展势头并没有衰退。而另一个转型大国俄罗斯，即便石油工业在过去十年中高速发展，其第三产业在 GDP 结构中的领先地位也没有被第二产业反超。

相比之下，我国在进入 20 世纪 90 年代以后，第三产业的比重持续下滑，各种原因在前文中已有所分析，其中最主要的因素是由于我国在相当长的时间内以增加 GDP 为导向发展经济，同时地方政府在政绩压力下，趋向于“短平快”的发展方式，纷纷发展投资大、见效快、能在短期内拉动 GDP 迅速上升的工业和建筑业，再加上我国能源产品价格严重扭曲，导致 20 世纪 90 年代以来，第二产业再次迅速增长，而第三产业则受到忽视。

第三节 我国产业结构存在的问题

第三节 我国产业结构存在的问题

本章执笔 马晓河 赵淑芳

2008 年 09 月 19 日 09:11 来源：人民网-理论频道

一、三次产业及其内部结构仍需改善

改革开放以来，我国三次产业结构渐趋合理，总体符合产业发展的一般规律。但是，我国农业基础薄弱，“三农”问题一直困扰着我国的现代化进程；同时，迅速成长的工业未能对农业提供应有的技术改造和服务；第三产业发展严重滞后，对第一、第二产业的制约作用也相当突出。根据国际三次产业结构变动的一般趋势分析，我国产业构成比例不合理，产业结构仍需改善。

1. 农业内部结构有待优化

改革开放以来，我国农业和农村经济取得了长足发展，农业产业结构经过不断调整形成了较好的格局。但是，目前的农业产业结构仍存在不少的问题。一是农产品品种、品质结构尚不优化，农产品优质率较低。我国的牛、羊、猪等肉类产品、苹果、梨等水果产品、花卉产品以及水产品等在国际市场上具有明显的价格优势，但面临着品种不优、质量不高的困扰。二是农产品加工业尚处在初级阶段，保鲜、包装、贮运、销售体系发展滞后，初级产品与加工品比例不协调。发达国家的农产品加工业产值与农业产值之比大都在 2:1 以上，而我国只有 0.43:1，与国外相比差距比较大。三是农产品区域布局不合理，各地没有充分发挥自身的地区比较优势，未能形成有鲜明特色的农产品区域布局结构。

2. 第二产业特别是工业“大”而不“强”

第二产业总量扩张明显，但生产结构不够合理，结构升级较慢，经济增长质量不高。主要表现在：

(1) 处于全球价值链低端，产业升级面临困难。改革开放后的二十多年，中国经济高速增长，批量化生产的成本优势使我国获得了“世界工厂”的称号。“无论是袜子还是半导体，中国的企业已经成为全球产品链条中关键的供应者和不可或缺的一环”，这是目前我国产业的真实写照，表明了我国强大的生产能力。例如，20 世纪 90 年代，所有向美国出口成衣的国家中，我国的出口增长最快；1998~2002 年，我国向法国出口鞋的总量增长超过 100%。

但是，尽管我国已经广泛融入全球经济体系中，但我国总体仍然处于浅层工业化阶段。我国的比较优势在相当程度上是依靠廉价劳动力获得的，这导致行业的竞争优势主要体现在加工组装环节，处于全球价值链低端，产品的附加值难以提高。由表 14.10 可以看出，虽然我国的出口额保持强劲增长势头，但其中

外资企业所占份额超过了 50%，并且有逐年增加的趋势。一旦发达国家重新整合他们的产业布局，将对我国的经济产生不可估量的影响。

在总出口额中，加工贸易所占比重同样超过了 50%。这表明，即使是本土企业，也严重依赖外国企业的订单，而不是依靠自主研发和自有产品来开拓国际市场。这种对订单的依赖是中国产业处于全球价值链底端的又一明证。

(2) 产业研发投入不足，技术创新能力差。目前，我国制造业总量规模占全球的 6%，而研发投入仅占 0.3%，研发投入严重匮乏，产业共性技术研究队伍出现严重萎缩，产业创新能力有进一步削弱的危险，产业升级面临很大困难。产业的技术创新能力差，导致对国外核心技术和关键部件高度依赖，企业无法在品质、创新等差异化竞争中取得优势，只能靠低成本维持收益。这正是我国的企业在彩电、空调、手机等诸多领域都深陷价格战泥潭不能自拔的重要原因。

(3) 产品结构不合理，一般产品相对过剩与技术含量高、附加值大的产品短缺同时并存。在主要工业品中，有 80% 以上的产品生产能力利用不足或严重不足，同时每年还要花大量外汇进口国内短缺产品。此外，我国生产的是完全模块化、编码化、非差异化的产品，在带来大量国际订单的同时，导致企业依靠短期内的成本优势从模块化、编码化的生产中获利，形成路径依赖，从而削弱企业自主创新的意愿，在长期对我国的经济发展造成潜在的危害。

3. 第三产业发展滞后，内部结构需进一步调整完善

改革开放以来，我国第三产业增长非常快，但存在总量偏小和行业结构不合理问题，发展水平滞后。从总量来看，第三产业增加值在 GDP 中所占比重明显偏低（见表 14.11）。目前，绝大部分发达国家的第三产业比重在 70% 左右，大部分发展中国家在 50% 左右，而我国的第三产业比重长期徘徊在 30%~40% 之间。

从第三产业内部结构看，发达国家主要以信息、咨询、科技、金融等新兴产业为主，而我国的商业餐饮、交通运输等传统服务业比重较大，占 40% 以上；邮电通讯、金融保险等基础性服务业以及信息咨询、科研开发、旅游、新闻出版、广播电视等新兴服务业虽然发展较快，但比重仍然不高，发育仍然不足。此外，我国服务业产品创新不足，服务品质和技术水平不高，在组织规模、管理水平与营销技术上与国外服务业都存在相当大的差距，难以适应激烈的国际竞争需要。

二、三次产业间比较劳动生产率差距扩大

根据库兹涅茨的研究，随着人均收入水平的提高，第一产业的比较劳动生产率会趋于稳定，在进入较高收入水平后则明显上升，当第一产业的比较劳动生产率接近第二、第三产业的比较劳动生产率时，产业结构的总体效益水平较高。目前，我国第一产业的相对劳动生产率偏低，且近年来三次产业间的相对劳动生产率差距不断扩大，第二产业比较劳动生产率由 2000 年的 2.04 上升为 2005 年的 2.10 左右，第一产业和第三产业则分别由 0.3 和 1.43 下降为 0.26 和 1.32。这说明在工业快速增长的同时，工业对就业的吸纳能力大幅下降，工业从业绝对人数减少，农业剩余劳动力向第二产业转移受阻，有一部分转向了第三产业。这说明我国用大量的劳动力从事低水平的农业生产来支持其他产业的发展，资源配置极不合理，产业结构的总体效益还处于低水平阶段。

与劳动生产率密切相关的是就业问题。经济增长拉动就业增长的一个重要条件是劳动生产率的提高，

只有在劳动生产率提高之后，多余的劳动力才会被释放到更细化的劳动分工中，在新产生的行业领域内找到新的职业。从世界经济的发展历程来看，劳动生产率的提高意味着社会分工的进一步分化，这样才能吸纳更多的劳动力。而我国三次产业的劳动生产率的提高都有限，从相对劳动生产率来看，甚至有不同程度的下降。目前我国正处于劳动力由第一产业向第三产业转移、隐性失业向显性失业转化的重要时期，大量隐性失业被释放，显示出近年来失业率的上升。经济增长无法拉动就业增长，是我国目前产业发展所面临的一个关键问题。

三、产业结构的结构能源效益差

能源消费弹性系数反映 GDP 增长 1 个百分点能源消费所增长的百分比。能源消费弹性系数下降，说明能源产值率提高，能源利用率提高。在“七五”、“八五”、“九五”三个计划期，我国能源消费量年均增长速度分别是 6.5%、6%、-0.07%，能源消费弹性系数始终小于 1；而进入“十五”时期以后，我国能源消费速度开始加快，并且逐步超过同期国内生产总值的增长速度，平均能源消费增长速度和平均能源消费弹性分别达到 10%和 1.03；尤其是 2003~2004 年，我国能源消费增长均超过 15%，远远高于我国 GDP 增长速度，能源消费弹性系数更是高达 1.53 和 1.59（参见图 14.6）。

能源消耗增长速度超过 GDP 增长速度是不正常的。韩国 1980 年人均消耗能源是 1.2 吨标准煤，到 2003 年，人均消耗达到 4.5 吨标准煤，翻了两番，年均增长率达到 7.5%。但自 1999 年至今，其能源消耗增长速度始终没有超过 GDP 增长速度，单位能源消耗一直维持在稳定水平。而从改革开放初期到 2005 年，我国能源消费弹性系数始终处于波动之中，2002 年之前，我国单位 GDP 产出中的能源消耗呈显著降低，其中 1997~1998 年间甚至表现出总能源消耗减少、能源产出增加的大好局面。而 2002 年以来，我国城镇建设飞速膨胀，钢铁、水泥、电解铝等高耗能产业迅速扩张，重工业投资加速，高耗能部门在国内生产总值增加值中所占有的比例越来越大。

超过 1 的能源消费弹性系数所反映的是，我国经济的高增长是建立在更高消耗基础上的。冶金、建材、化工等高能耗产品产量大幅增长，拉动了能源需求，造成能源供需不平衡矛盾突出。目前，我国能源消耗主要集中于对煤炭、电力和原油的消费。其中，煤炭消费的主要行业是电力和制造业；原油消费居于首位的是交通运输行业；天然气主要用于化工；电力除了自用外，排在首位的是生活，其次是冶炼业和化工业。2005 年，全社会能源消耗总量 22.2 亿吨标煤，其中工业企业能耗 15.8 亿吨，占 71%；在工业中，钢铁、建材、化工、石油化工、有色金属五大行业又占工业全部能耗的 69%。这种情况显示出我国低能源效益产业比重提高，而高能源效益产业比重相对减少，产业结构的结构能源效益不但没有高度化，反而低度化了，这不符合循环经济减量化的原则。

目前，我国正处于加速工业化和经济重型化的进程之中，能源需求的快速增长不可避免。同时，发达国家向发展中国家转移高能耗产品生产的趋势，对我国经济结构的调整也是一项挑战。能否实现以较少的能源消费量完成经济高速发展，很大程度上取决于产业结构是否轻型化。因此，控制高耗能产业，发展高科技产品和第三产业是未来我国产品结构和产业结构调整的主流方向和重要任务。

四、产业发展模式粗放，污染问题日益突出

我国的产业发展模式尚未根本改变，物耗高、能耗高、污染高的“三高”问题依然突出，没有摆脱先污染后治理的老路，已经存在相当程度的环境透支。目前，我国 70%的江河水系受到污染，流经城市的河流 95%以上受到严重污染；1/3 的国土被酸雨覆盖，世界上污染最严重的 20 个城市我国占了 16 个；4 亿城市

人呼吸不到新鲜空气；每年 200 多万癌症病死者中，70%跟环境污染有关；我国每年因环境污染造成的损失约占 GDP 的 10%左右。大量使用化学物质的现代农业和重化工业的快速发展成为当前环境污染问题的主要源头，对原本就十分脆弱的生态环境造成了巨大压力，调整产业结构和产业发展模式已成当务之急。

第一节 改革开放以来的宏观调控及主要措施

本章执笔 陈东琪 宋立 刘国艳 王元 徐策

2008 年 09 月 03 日 09:09 来源：人民网-理论频道

【本章提要】改革开放以来，我国宏观经济出现了六次比较明显的波动，包括五次通货膨胀、经济过热和一次通货紧缩，与此相对应，经历了六次比较大的宏观调控。从调控手段和做法来看，改革开放以来的宏观调控大致可以划分为两个阶段。总体来看，随着宏观调控实践的不断深入，我国宏观调控越来越成熟，初步积累了一些宝贵的经验，当然也存在不少值得认真总结的不足甚至教训。近年来，在科学发展观指导下，在构建符合我国改革、开放和发展新形势需要的新型宏观调控体系方面进行了初步的探索。

第一节 改革开放以来的宏观调控及主要措施

1978 年以前，中国实行的是单一的计划经济体制，政府对宏观经济的管理和调控主要依靠行政和计划手段来实现，虽然财政、信贷手段是政府调控经济的重要工具，但并没有形成真正的财政、货币政策实践。改革开放以来，特别是 20 世纪 80 年代中期“市场取向”的改革模式确立以来，中国经济运行环境和条件不断变化。政府对宏观经济的管理越来越多地采用经济手段，逐渐出现了真正的一般意义上的财政、货币政策。

改革开放以来，中国宏观经济调控大致可以划分为两个阶段。1978~1991 年为第一阶段，即对传统计划经济旧体制的改革阶段，中国处于短缺经济状态，宏观经济管理的主要任务是治理通货膨胀，采用的主要是行政和计划的办法，开始引进财政、货币政策的理念和做法。这一阶段经历了 1978~1981 年、1982~1986 年和 1987~1991 年三次经济波动，采取了 1980~1981 年的调整、1986 年的“软着陆”，以及 1989~1990 年的“治理整顿”和“双紧”政策。这一阶段的经济波动，与经济体制改革有比较大的关系，经济周期和改革周期基本同步或连续，1978 年的“拨乱反正”、1984 年的信贷体制改革和 1988 年的价格改革闯关，都在一定程度上推动了经济增长和通货膨胀的发展。

1992 年至今为第二阶段，即市场经济体制初步建立阶段，短缺经济逐渐结束，在有些方面出现了过剩现象，既有通货膨胀的压力，又存在出现通货紧缩的可能，政府的宏观经济管理由原来的以直接的行政和计划手段为主，发展成为以经济、法律等间接手段为主，辅之以必要的行政、政府投资等直接手段，财政、货币政策的作用越来越大。其间经历了 1993~1996 年的通货膨胀，1997~1998 年的亚洲金融危机，1999~2002 年的通货紧缩，2003~2004 年的局部过热，以及 2005 年至今的结构性通货膨胀、经济运行偏热，相继采取了 1993~1997 年的紧缩和适度从紧的财政货币政策，1998~2003 年的积极财政政策和稳健货币政策，2004~2007 年的稳健财政政策和稳健货币政策，以及 2007 年 12 月 3~5 日的中央经济工作会议中提出的稳健的财政政策和从紧的货币政策。

一、1978~1983 年的宏观调控

1978~1983年，中国处于短缺经济状态，随着计划控制的放松和价格改革的推进，短缺经济时期所隐藏的隐性通货膨胀压力逐渐释放出来，致使整个20世纪80年代一直面临着严重的通货膨胀，宏观经济管理的主要任务是治理通货膨胀。这一时期采用的主要是行政和计划办法。

1. 1978~1983年经济形势变化的特征

1978~1981年，基建投资快速增长，引发经济大起大落。1978年，基本建设投资比上年增长37%，GDP增长11.7%，成为1978~1981年经济波动的波峰。由于基建投资增长速度过快，战线过长，项目过多的问题初现端倪，所以，从1979年到1981年“急刹车”，相继停建、缓建了一批大中型项目，其中，1981年基建投资比上年压缩20.6%。当年GDP增长率回落到5.2%，零售物价指数回落到2.4%，形成了这轮经济波动周期的波谷。为了保持经济稳定增长，1982~1983年贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”的方针，在保持物价水平基本稳定的同时，国民经济稳定增长。

2. 1978~1983年宏观调控的主要措施

针对1978年的经济过热，虽然强调基本建设必须积极而又量力地循序进行，不可一哄而上，但由于从中央到地方对调整的认识不统一，在1979年停建、缓建了一批大中型项目，1980年继续停建、缓建了一批项目的情况下，基建总规模仍然没有减下来，地方和企业财权扩大后盲目上项目，财政大量赤字，货币发行过多。最终在物价大幅上涨的情况下，不得不在1981年采取“急刹车”措施，进一步大幅压缩基建投资规模。这一阶段宏观调控主要采取了行政和计划手段对经济进行整顿。

3. 对1978~1983年宏观调控的简评

1978~1983年是短缺经济状态下的宏观调控，目标都是防止经济过热、通货膨胀，但并没有真正意义上的财政、货币政策。经济、法律等间接手段没有形成，整顿手段都是单一的行政性办法。如行政性财政政策，强制控制财政支出；行政性货币政策，强制控制信贷投放；对经营不善、长期亏损的国有企业，停止财政补贴，停止银行贷款；对落后的小企业进行整顿和关停并转等。在头一两年内犹豫不决，前期力度不足，缺乏提前量和前瞻性，延误了最佳时机，最后不得不“急刹车”进行全面超强紧缩，结果GDP增长率从调控前的高位迅速大幅回落，经济在短暂繁荣后陷入长时间衰退。

二、1984~1986年的宏观调控

1984~1986年我国经济仍然面临严重的通货膨胀，宏观经济管理的主要任务是治理通货膨胀。从20世纪80年代中期开始，随着中央银行制度的建立，开始引进财政、货币政策的概念和做法。

1. 1984~1986年经济形势变化的特征

1984年，提出了“对内搞活经济，对外实行开放”，出现了改革开放以来最快的15.3%的经济增长率，固定资产投资同比增长21.8%，基本建设投资同比增长23.8%。1984年，固定资产投资规模偏大，市场物价上升，有些商品价格上涨幅度较大。同年，新成立的中央银行发布了《信贷资金管理试行办法》，造成了1984年底以后的信用膨胀和货币发行失控，直接导致了1985年零售物价指数（RPI）和消费物价指数（CPI）分别高达8.8%和9.3%的通货膨胀，成为改革开放以来物价上涨的第二个高峰。固定资产投资规模继续增大，全国城乡投资比上年增长38.7%，基建投资同比增长42.8%。1985年实行了货币、信贷“双紧”政策，在抑制总需求的同时，也导致了经济增长速度下滑。1986年，固定资产投资增长过快势头得到初步控制，同比仅增长16.7%，GDP增长率也随之降低到8.8%，成为波谷。

2. 1984~1986 年宏观调控的主要措施

针对 1984 年的经济过热，当年 11 月，国务院要求各地各部门严格控制财政支出和信贷投放。财政方面，从 1985 年初开始，强调必须严格控制财政支出。1986 年 6 月，国务院要求从中央到地方，都要重新核定财政收支，压缩开支，量入为出。信贷控制政策方面，中央银行开始建立综合运用经济、行政和法律的调控手段，如建立存款准备金制度。由于缺乏必要的政策操作实战经验，在调控力度把握方面失当，1985 年货币、信贷“双紧”政策在抑制总需求的同时，也导致了经济增长速度下滑，被迫改为比较宽松的政策，取消了对专业银行贷款规模的指令性控制。

3. 对 1984~1986 年宏观调控的简评

本次宏观调控仍然是处于短缺时代的宏观调控，大量运用行政手段，缺乏经济、法律等间接手段。另外，20 世纪 80 年代刚开始尝试运用宏观经济政策进行宏观调控时，由于没有经验，不够坚定，加上受当时比较流行的凯恩斯主义思潮影响，基本上采取的是“相机抉择”政策。政策变化过快、调整过于频繁，缺乏连续性和稳定性。从效果来看，当时的经济波动比较大，调控效果不太理想。

三、1987~1991 年的宏观调控

1. 1987~1991 年宏观经济形势变化的特征

(1) 1987~1988 年的严重通货膨胀。1987 年，固定资产投资增速比 1986 年进一步趋缓，同比仅增长 16.5%。但是，通过开展“增产节约、增收节支”运动，生产持续稳定发展，GDP 增长仍高达 11.6%，构成新一轮经济波动的波峰。由于社会总需求大于社会总供给，部分商品特别是主要副食品供应偏紧，物价水平重新开始上涨。1988 年，在当时势不可挡的“价格闯关”因素和放开价格预期的推动下，货币供应和信贷投放从上半年起迅速增长，造成了前所未有的严重通货膨胀。1988 年零售物价指数和消费物价指数分别高达 18.5% 和 18.8%，形成了 80 年代的最高水平和改革开放以来物价上涨的第三个高峰。

(2) 1989~1991 年的市场疲软、经济滑坡。从 1988 年的第四季度起，中国开始对经济实行严厉的“治理整顿”，价格增速迅速下降。1989 年，全社会固定资产投资比上年减少 11%（扣除物价因素，实际接近 20%），零售物价总水平同比上涨 17.8%，GDP 仅增长 4.1%，商品销售由上年过快增长转向局部疲软，1989 年经济增长率仅为 4.2%，1990 年为 3.8%，成为改革开放以来最慢的增长率。为防止经济进一步下滑，货币政策有所松动，从 1991 年开始，固定资产投资和经济增长速度明显回升，固定资产投资同比增长 18.6%，GDP 增长率达到 9.2%。

2. 1987~1991 年宏观经济政策的基本取向和措施操作

(1) 经济紧缩、治理整顿和“双紧”政策。针对 1987~1988 年的经济过热，财政政策方面，1987 年除用于价格补贴、抚恤和社会救济费、偿还国内外债务本息等必需支出的经费以及某些特定的专项拨款外，其余各项开支都要在上年预计支出数的基础上缩减 10%。1989 年，继续贯彻治理整顿、紧缩财政的政策，调整支出结构。货币信贷政策方面，1987~1988 年，中央银行再次执行紧缩货币政策，并尝试了诸如提高法定存款准备金率、调高对专业银行的存贷款利率、回收再贷款等多种间接调控手段，开始重视对基础货币供应的调控。1989 年 11 月，采取了“双紧”的财政和货币政策，如一面清理固定资产投资项目，压缩社会集团购买力，一面严格控制贷款规模等。

(2) 1989~1991 年财政、货币实施“松动”措施。在 1988~1989 年计划性的紧缩政策作用下，加上“八九风波”之后的大背景变化，严重通货膨胀被迅速有效地抑制，但中国经济增长也陷入了一年多的滑坡和市场疲软。为了防止经济下滑、保持经济稳定增长，又不得不进行适当的松动。财政政策方面，1990~1991 年，继续坚持紧缩方针，调整

支出结构，并结合价格改革，减轻财政负担；在确保收入稳定增长和支出合理安排的基础上，切实控制财政赤字。货币政策方面，中央银行又不得不从 1989 年 8 月开始放松银根，罕见地在一年多的时间里先后 3 次调低了存贷款利率。

3. 对 1987~1991 年宏观调控政策的简评

1987~1991 年是中国第一次有意识地运用财政、货币政策手段进行间接调控，也是第一次自觉地进行现代意义上的财政、货币政策搭配使用。一方面改变了原来单一的行政性办法，逐渐引入经济、法律等间接手段，开始进行现代意义上的财政货币政策的尝试。虽然从效果来看，仍然存在各种不足之处，但毕竟开创了我国财政货币政策搭配使用的历史。另一方面，由于经验比较缺乏，采用了各国一般不轻易采用的财政、货币“双紧”政策组合，用力过猛，刹车太急，虽然使得物价水平迅速回落，但也导致经济增长急剧减速，改革开放的大好形势受到一定影响。

四、1993~1997 年的宏观调控

1992 年邓小平同志南方讲话后，中国开始全面推进和深化经济体制改革，初步勾勒出社会主义市场经济体制的基本框架。1994 年，中国进行了分税制体制改革，中央银行制度进一步健全，货币政策框架开始建立，为中国及时有效地运用财政、货币政策组合调控经济创造了必要的制度基础和有利的体制环境。这一阶段的宏观经济政策，是在社会主义市场经济体制基本框架逐步建立过程中，运用行政、经济和法律并重的手段治理通货膨胀。

1. 1993~1997 年宏观经济形势变化的特征

在南方谈话的鼓舞下，1992 年各地经济发展再次加速，新一轮经济过热再次出现。1992 年经济增长 14.2%，创改革开放以来次高纪录。1993~1994 年，GDP 增长速度分别保持在 13.5%和 12.6%的水平。到 1993 年，由于投资急剧膨胀，特别是全国掀起了一股房地产热和开发区热，全社会固定资产投资同比增长 61.8%，商品零售价格同比上涨 13.2%，居民消费价格同比上升 14.7%。到 1994 年，商品零售价格同比上涨 21.7%，创下新中国成立以来的最高纪录，出现了改革开放以来最严重的通货膨胀。

2. 1993~1997 年宏观经济政策的基本取向和措施操作

财政政策方面，为了抑制经济过热，1993 年下半年，中央针对固定资产投资增长过快，采取适度从紧的财政政策，即控制支出规模，压缩财政赤字。1994 年实施分税制改革。1995 年完善和深化财税体制改革，积极配合国有企业改革和其他配套改革；通过加强和改善财税管理工作，努力挖掘增收潜力，使财政收入增长与经济增长水平相适应；进一步调整支出结构，在保证国家政权建设和事业发展支出适度增长的同时，加大农业投入，严格预算约束，继续抑制投资及消费需求。1996~1997 年继续实行适度从紧的财政政策，促进经济结构的调整和优化，全面强化税收征管；控制支出总量，优化支出结构；压缩财政赤字，控制债务规模；大力整顿财经秩序，继续深化财税改革。货币政策方面，从 1993 年 6 月开始，中央银行按照中央的“紧缩”要求，采取了带有严厉行政色彩的信贷控制措施，1994 年实行“继续从紧”的货币政策。于 1993 年 5 月和 7 月两次提高存贷款利率，并采取了诸如整顿信托业、加强金融纪律、限制地区间贷款等急刹车措施。为了防止紧缩中的大起大落，实现经济“软着陆”，中央银行从 1996 年 5 月开始采取“适度从紧”的货币政策。1996 年经济增长水平回落到了 10%之内，零售物价指数接近 6%的调控目标。1997 年消费物价指数涨幅下降到了 2.8%，零售物价指数涨幅则进一步下降到了 0.8%。

3. 1993~1997 年宏观调控政策的简评

与前几次相比，这次宏观调控有五个显著特点：一是不再单纯依靠行政手段，开始注重运用经济手段和法律手段。二是注重不同政策间的配合。一方面，政府通过有选择地紧缩基本建设项目，控制社会投资规模；另一方面，中央银

行采取从紧的货币政策，强化对投资需求的间接调控作用。同时，国家规定财政不再向中央银行透支，使投资规模得到控制。三是不实行急刹车，而是“适度从紧”。货币政策和财政政策都是“适度从紧”，使经济增长率从两位数的高峰平稳地、逐步地回落到 10% 以内的适度增长区间，避免了以往经济发展大起之后的大落现象。四是在做出治理通货膨胀的决定后，雷厉风行地贯彻实施，并注意保持政策的稳定性、连续性。五是受货币主义在全世界范围内流行的影响，1993~1994 年以后连续多年实行“适度从紧”的财政货币政策，基本上奉行“简单规则”，虽然比较有效地控制了经济过热和通货膨胀，但在 1997 年东亚金融危机的外部意外冲击面前，则显得缺乏应变性、灵活性。

五、1998~2003 年的宏观调控

在亚洲金融危机的冲击下，中国从 1998 年开始出现了经济增长减速、物价下降等现象，遭遇改革开放以来的第一次通货紧缩。为了应对金融危机的冲击，抑制日益加深的通货紧缩趋势，中国从 1998 年开始，实施积极的财政政策和稳健的货币政策，启动国内需求。一直持续到 2002~2003 年，逐步改变了经济减速和物价负增长的局面。

1. 积极财政政策和稳健货币政策提出的背景

(1) 通货紧缩迹象明显。受亚洲金融危机的影响，从 1997 年 10 月开始，中国物价总水平开始下滑，到 1998 年，全社会商品零售物价指数上涨率出现负增长，为 -2.1%；1999 年进一步下探到 -3%。

(2) 生产能力明显过剩。据第三次工业普查资料，早在 1995 年，主要工业品生产能力利用率充分的就只占 36.1%，并且集中于能源、原材料和部分名优产品；产能闲置 1/5~1/3 的占 27.2%；闲置一半的占 18.9%；处于停产半停产状态、产能利用不到一半的占 19.1%。1997 年，工业企业中亏损企业占 25.6%，亏损企业数比上年增加 5.68%。国有工业企业中亏损企业占 39.2%。

(3) 国内需求不足。1998 年上半年，中国供不应求的商品为零，供过于求的商品达 25.8%，供求平衡的商品占 74.2%。到 1999 年，社会供需总量已经明显不平衡。时至今日，需求不足仍是中国最重要的宏观经济背景之一。

2. 1998~2003 年宏观经济政策的基本取向和措施操作

针对 1997 年经济偏冷的形势，从 1998 年开始，中国宏观调控政策由“适度从紧的财政政策和货币政策”，调整为“积极的财政政策与稳健的货币政策”的新组合。

(1) 积极的财政政策。一是增发长期建设国债，适当扩大财政赤字规模。从 1998 年到 2003 年，中国政府一共增发了 8000 亿元长期建设国债，用于加快基础设施建设、重点项目建设和企业技改。二是调节税率、减轻税负、鼓励投资。1998 年，提高了出口退税率、降低关税税率、清理整顿收费。1999 年，中国进一步加大出口退税力度，两次提高出口退税率；为吸引外商投资，从 1999 年 7 月 2 日起，对从事能源、交通、港口建设项目的外商投资企业，按 15% 的优惠税率征收企业所得税；为鼓励固定资产投资，从 1999 年 7 月 1 日起，固定资产投资方向调节税按现行税率减半征收，从 2000 年 1 月 1 日起，暂停征收；为鼓励房地产投资和促进房地产市场发展，从 1999 年 8 月 1 日起，对涉及房地产的营业税、契税、土地增值税给予一定的减免；为鼓励证券投资，1999 年调低了 B 股证券交易印花税税率，从 2001 年 11 月 16 日起对 A 股和 B 股的证券交易印花税税率统一降为 2‰；为鼓励消费，调节个人收入差距，1999 年 9 月 30 日，国务院颁布《对储蓄存款利息所得征收个人所得税的实施办法》，规定从 1999 年 11 月 1 日起，对储蓄存款利息恢复征收个人所得税。2002 年，金融保险营业税税率由 7% 下调为 6%，并对实际呆账损失超过呆账准备的经核实允许据实列支。

(2) 稳健的货币政策。一是降低存贷款利率。1998 年就在 9 个月内降息 3 次，一年期存款利率由 5.76% 下调到 3.78%。从 1996 年到 2002 年，央行连续 8 次降低银行存贷款利率。二是取消对四大国有商业银行贷款限额的控制，逐步实行自求平衡的资产负债比例管理和风险管理，借以扩大商业银行的信贷规模。三是下调再贷款、再贴现利率和存款准备金率。1999 年 11 月，存款准备金率下调 2 个百分点，金融机构相应增加 2300 多亿元可用资金。四是调整对个人消费信贷政策。如 1999 年 1 月发布关于开展个人消费信贷的指导意见，把消费信贷业务放开给所有商业银行去办；调整对农村的信贷政策，为解决农民贷款抵押难问题，如 1999 年 3 月发布关于农村信贷的指导意见，允许农村信用社向农民发放信用贷款。五是进一步发挥再贷款政策的作用。过去再贷款只提供国有商业银行和农业发展银行，从 1999 年开始对农村信用社和中小商业银行发放再贷款。

3. 对 1998~2003 年宏观调控政策的简评

这是中国宏观调控历史上第一次治理通货紧缩，也是第一次运用扩张型的财政货币政策组合，其突出的特点主要有：一是针对具体经济形势，灵活调整既定政策。1998 年年初确定的财政政策，并不是扩张性的，预算赤字减少了 100 亿元。但在预算执行过程中，发现经济过度下滑，内需严重不足，所以及时调整了预算。并于 1998 年 8 月，增加发行 1000 亿元长期建设国债，用于基础设施建设。二是注重运用各种可以运用的手段，形成合力。如积极的财政政策与灵活的货币政策相结合，扩大内需与增加出口、利用外资相结合，增加投资与启动消费相结合，扩大经济总量与提高效率、调整结构相结合，必不可少的行政手段与各种经济杠杆和法律手段相结合，促进经济增长与深化各项改革相结合。三是政策搭配之间存在矛盾，减弱了合力。作为积极的财政政策的各个组成部分，包括增发国债、扩大财政支出，调整税收、减轻税负等，在姿态和取向上应当是统一有效的。但 1998 年以来，中国实行的积极财政政策侧重于增发国债与增加支出，在税收方面执行的实际上是一种增税政策，对经济具有潜在的长期慢性紧缩影响，与扩大内需的目标相矛盾。

六、2004~2007 年的宏观调控

1. 十六大以来宏观调控面临的新形势新任务

十六大以来的 5 年，是我国“入世”后全球化进程最快的时期。这个时期的显著特点是对外开放全面提速，货物商品、服务贸易流量和贸易盈余规模急剧扩大，在资本流出逐年递增的同时资本净流入持续增长，经济的国际化水平迅速提高。在全球化推动下，国内工业化、城镇化和市场化进程全面提速，国民经济进入周期性上升期，创下近半个多世纪以来繁荣时间最长的纪录。经济持续快速增长，无疑会极大地增加国民财富，但也会带来能源、环境和社会方面新的矛盾和问题。对宏观调控来说，要面临更多新的矛盾和挑战，要完成新的课题和任务。

(1) 在经济全球化的国际背景下，我国国内市场国际化进程加快，这时期的宏观调控面临新的外部环境和挑战。加速融入全球化，国内市场国际化进程加快，既有利于经济增长，也提出了如何实现内外平衡的宏观调控新课题。作为全球产业分工和转移的新承接地，我国既获得了巨大的产业发展的外部空间和动力，也面临着愈益增多的内外利益矛盾的严峻挑战。

(2) 经济发展进入新阶段，工业化和城镇化步伐加快，这时期的宏观调控面临新的发展形势。近 5 年，我国工业化和城市化加速推进，国民生产能力和产出率大幅度提高，宏观经济运行一直处于比较宽松的供给环境之中。总体经济进入新一轮增长周期，基本保持了“高增长、低通胀”势头。但持续高增长使得能源资源、生态环境和社会发展方面的矛盾更为突出，宏观调控要花更多精力着力缓解“不稳定、不平衡、不协调和不可持续”的问题，在更为复杂的新形势下寻求统筹协调和可持续发展的宏观解决方案。工业化和城镇化加速推进，经济增长获得巨大动力且保持持续趋势，宏观调控要按照新的目标要求来防范经济过热的风险。经济进入周期性上升期且繁荣时间延长，资源、环境和社会方面的矛盾更加突出，宏观调控面临更艰巨的可持续发展任务。

(3) 改革进入攻坚阶段，市场化程度不断提高，这时期的宏观调控面临新的体制机制和微观基础。在对外开放力量的直接推动和世贸组织各项规定的严格约束下，我国市场化向深度广度拓展，国内自由竞争格局逐步形成，新阶段宏观调控面临新的体制机制环境，宏观调控赖以存在的微观基础发生了新的变化，而新的微观基础又反过来对宏观调控提出了新的要求。

2. 2003 年以来的宏观经济形势变化特征

2003 年以来，在国内外各种因素的推动下，我国经济在走出通货紧缩的阴影后不久，出现了煤电油运紧张、部分地区和行业固定资产投资增长过快等“局部过热”苗头。工业和固定资产投资、外贸出口分别在 15% 和 20%、30% 以上的高增长轨道上运行。反映通货膨胀水平的消费价格指数（CPI）从 2003 年 1 月开始“由负转正”，初步走出通货紧缩阴影，2003 年 4 月份 CPI 首次达到 1%，经过几个月的反复后，从第 3 季度开始出现递增趋势，彻底摆脱了通货紧缩的困扰。2004 年开始社会消费品零售总额步入两位数以上的快速增长阶段。宏观经济形势已经发生了根本性变化，宏观经济运行面临的已不再是需求不足，宏观经济总量关系的根本性变化客观上要求宏观经济政策及时进行适应性调整。为适应形势变化的需要，加强和改进宏观经济管理，实现国民经济又快又好的发展，宏观经济政策取向及时进行了必要的调整，在货币政策继续保持“稳健”姿态的同时，财政政策逐步由“积极”转向“稳健”，实行财政、货币“双稳健”政策。

3. 2004~2007 年宏观调控的主要措施

(1) 稳健的财政政策。一是连续调减长期建设国债，适当增加中央预算内基本建设投资。2003~2006 年之间，连年调减长期建设国债，分别较上年减少 100 亿元、300 亿元、300 亿元、200 亿元，2007 年拟减少 100 亿元。2004~2006 年之间适当增加了中央预算基本建设资金，分别增加 50 亿元、100 亿元、100 亿元，2007 年拟增加 250 亿元。二是调整财政支出规模、优化支出结构。“稳健的财政政策”实施以来，在适当调整财政支出规模的同时，对支出结构进行了较大力度的优化调整，在适当减少经济建设投资比例的同时，逐步增加了对“三农”、社会事业发展和基本公共服务等薄弱环节的投资。包括：增加“三农”支出。近年来对“三农”的财政投入主要集中在增加补贴、提高农业生产能力等方面；加大社会保障、就业和民政福利支出，解决矛盾比较突出的民生问题。大幅增加了社会保障投入，推进社保制度完善。在东北三省试点的基础上，增加 8 个省份开展做实企业职工基本养老保险个人账户试点。支持城镇廉租房建设；加大教育事业支出，完善农村义务教育经费分担机制。中央不断扩大教育支出。中央和地方各级财政安排专项资金，积极组织实施“两免一补”政策；增加卫生尤其是公共卫生支出。2003 年以来中央财政设立非典防治基金、禽流感防控基金，同时还及时实施了缓解非典、禽流感、艾滋病等重大突发公共卫生事件影响的阶段性减免税政策。三是推进税制改革，完善税收体系。出口退税制度改革。调整部分产品的出口退税率，扩大了“高能耗、高污染、资源性”产品取消出口退税和降低退税率的范围，同时增补加工贸易禁止类商品目录，对部分“两高一资”产品加征出口关税，降低进口关税，支持转变外贸增长方式。完善了出口退税负担机制，超基数部分中央、地方负担比例由 75：25 改为 92.5：7.5。增值税改革。对东北地区的装备制造业等 8 大行业实行了增值税转型改革试点，并积极在中部地区推行增值税转型改革试点。农业税改革。逐步取消农业税，取消除烟叶以外的农业特产税。所得税改革。提高个人所得税起征点，统一内外企业所得税。资源税改革。调整了资源税政策，推动有效利用自然资源，增加地方财政收入。

(2) 稳健的货币政策。“双稳健”框架下货币政策的主要措施包括：一是公开市场操作。恢复了央行票据发行，开始在全国银行间债券市场连续滚动发行央票；启用正回购操作。发行 3 年期央行票据及远期央行票据。启动以特别国债为质押的正回购业务。二是利率政策。连续 10 次调整基准利率，一年期贷款基准利率调至 7.47%；一年期存款基准利率调至 4.14%。三是法定存款准备金率。15 次上调法定存款准备金率，累计上调 7.5 个百分点，法定存款准备金率水平达到 14.5%。四是窗口指导。针对房地产、钢铁、电解铝、水泥等投资过热行业发布多项文件，要求各金融机构按照国家产业政策，加强信贷管理，把握好信贷投向，采取措施限制对“过热”行业的贷款。

(3) 土地与环保政策。严格控制新增建设用地总量，配合宏观调控，管住土地闸门。2004年10月国务院颁布了《关于深化改革严格土地管理的决定》。为强化土地调控政策的执行力度，国务院2006年8月下发的《关于加强土地调控有关问题的通知》中突出了对地方政府违法用地的问责制。2006年，国土资源部再次叫停别墅用地，并下发《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》，2007年9月2日，国土资源部为解决当前土地执法方面存在的突出问题，决定用100天的时间，集中查处三类重大违法违纪案件包括“以租代征”行为的整治；违反土地利用总体规划扩大工业用地规模行为的整治；“未批先用”行为的清理和整治。通过集中清理、坚决查处2005年1月1日以来的三类重大违法违纪案件，有效遏制土地违法违规现象有所上升的态势。进一步落实最严格的土地管理制度，坚守18亿亩1.2亿公顷耕地“红线”，保证国家土地法律法规的贯彻执行，确保中央土地调控政策的有效实施。

在节能减排方面，重点领域的能耗大户成为重点盯防对象，国家为此出台了一系列政策。2007年6月3日，国务院印发国家发改委会同有关部门制定的《节能减排综合性工作方案》，从调整和优化结构、全面实施重点工程、加快发展循环经济、加快技术开发和推广、加强节能减排管理、加大监督检查执法力度、形成激励和约束机制、提高全民节约意识、政府带头发挥表率作用等方面提出45项具体措施。12月3日国务院《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》，要求“十一五”期间，千家重点耗能企业实现节能1亿吨标准煤，其中2007年要实现节能2000万吨标准煤。

4. 对2004~2007年宏观调控的简评

(1) 深化财政税收和相关体制改革，注重发挥税收政策调节作用。作为转轨中国家，在宏观调控中不仅要面对总量和结构问题，同时体制问题也经常和结构问题交织在一起。深化改革不属于宏观调控的范围，但可以为调控创造有利的条件，同时，通过体制改革的作用与宏观调控形成合力，这是转轨时期宏观调控的特殊需要。近年来，我国在实施稳健的财政政策的同时，大力深化财政税收体制改革，为财政政策作用的发挥创造了良好的条件和环境。

(2) 注重财政政策与区域政策协同配合，充分发挥财政政策在构建区域协调互动发展机制中的带动作用。“十一五”规划纲要中明确指出，要根据资源环境承载能力、发展基础和潜力，按照发挥比较优势、加强薄弱环节、享受均等化基本公共服务的要求，逐步形成主体功能定位清晰、东中西良性互动、公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局。为了克服宏观调控对区域协调发展可能造成的不利影响，作为宏观经济政策的财政政策要兼容区域发展政策功能，实现宏观经济与区域政策在操作上协同配合，在区域经济协调发展上发挥积极的促进作用。

(3) 财政政策主动配合产业政策，积极推动产业结构调整和经济方式转变的进程。未来5~10年，国家产业发展的战略目标和重点是积极推动技术创新能力与产业技术水平的提高，推进我国产业结构优化升级、培育新的经济增长点。推动产业结构调整和经济方式转变，要充分发挥产业政策的作用，重视运用财税政策措施，增加产业发展资金，采取信用担保、贷款贴息、投资参股等方式，加大对重点产业、重点企业和重点行业的扶持力度，培植和壮大一批技术含量高、附加值高的资源节约型、生态环保型核心企业和产业集群。在宏观调控过程中，考虑到我国总量矛盾与结构矛盾并存的现实，财政政策要同时兼具宏观经济政策和产业发展政策的双重职能，通过财政政策将总量性质的宏观调控和结构优化调整结合起来。

(4) 注意财政政策与货币政策协调配合，充分发挥各自比较优势和协同效应。财政政策与货币政策在解决不同的问题方面各具特点和优势，随着我国对外开放程度的不断提高，在宏观形势比较复杂、面临多种问题的情况下，国内国际双重均衡问题越来越重要，为此，财政政策与货币政策的协调配合十分必要。近年来，随着国际收支失衡以及由此引发的各种矛盾的日益突出，解决对外经济失衡成为货币政策的一个重要任务。单纯依靠货币政策和汇率政策对解决当前的对外经济失衡作用有限，需要财政政策发挥应有的作用。

(5) 密切关注并适度影响资产价格变化。近年来我国商品价格与资产价格发展趋势出现了一定程度的背离或不同步，资产价格过快上涨。更加全面地考察货币信贷增长偏快、流动性过剩的影响，就能够发现过剩的流动性很大一部分流入了包括房地产、股票市场在内的资产市场，并推动房地产、股票等资产价格快速上升。吸取日本当年的教训，“双稳健”组合中的货币政策对资产价格的变化给予了密切的关注，并通过利率、公开市场、定向票据发行以及窗口指导等工具调节和引导资产价格水平。

(6) 运用土地政策参与宏观调控。近年来，房地产价格快速上涨，成为推动投资总量增长的重要力量。合理运用土地政策参与宏观调控成为我国宏观调控中的新特点、新任务、新选择。同时，还需要一个不断探索、积累经验和逐步完善的过程，需要在今后土地调控的实践中进一步完善土地调控体系，更好地发挥土地政策工具在宏观调控中的作用。

第二节 我国宏观调控的基本经验及不足

本章执笔 陈东琪 宋立 刘国艳 王元 徐策

2008年09月03日 09:26 来源：人民网-理论频道

通过对 1978 年以来近三十年宏观调控，尤其是以财政、货币政策等为主的间接调控体系建立以来的政策实践的回顾和总结，我们可以得到许多宝贵的历史经验，也有不少值得认真吸取的教训。

一、改革开放以来尤其是近年来宏观调控的基本经验

1. 科学发展观统领宏观调控，进一步明确了宏观调控的指导思想，丰富并深化了宏观调控的内涵

宏观调控即现代宏观经济理论上所谓的“宏观经济管理”，是市场经济条件下政府的主要职能和管理经济的主要任务。发达国家的宏观经济管理实践，基本上着眼于实现短期均衡、采取短期措施的被动性干预活动，调控的范围和程度受到一定程度的限制。我国现阶段经济发展与宏观经济运行的基本背景与成熟市场经济发达国家或传统宏观经济理论所描述的背景有所不同。一是作为发展中国家，我们不仅面临发达国家所面临的总量问题，也面临发展中国家所普遍面临的结构问题，且总量问题往往和结构问题相互交织，结构问题制约着总量问题，结构问题不解决，总量问题难以解决。二是作为转轨中国家，我们不仅要面对总量和结构问题，还不得不面对转轨国家所普遍面临的体制问题，体制问题也经常和结构问题交织在一起，且体制问题往往是结构问题的根源。三是作为新兴市场经济国家，我国的对外开放程度不断提高，在国内的总量、结构和体制问题没有彻底解决之前，开放过程中所必然面临的对外经济平衡问题也成为宏观调控的重要目标，对外经济失衡不仅带来了新的问题和挑战，也在一定程度上转换成为内部失衡，内外均衡面临严峻挑战。不仅如此，作为人口众多、幅员辽阔的大国，各地区经济发展不平衡，要实现城乡、区域，以及经济社会、人和自然的协调统筹发展，建设和谐社会，宏观调控面临巨大的挑战。我们宏观调控所面临的挑战是空前的，同时解决这些问题矛盾重重、困难重大，而这些困难和问题是其他国家尤其是发达国家以及成熟宏观经济理论所没有经历的，发达国家的经验和传统宏观经济理论提供不了比较成熟的理论指导和经验借鉴。

改革开放以来，我国在探索建立社会主义市场经济体制的同时，也在逐步尝试运用现代经济学意义上的宏观调控。但总体来看，过去的调控对短期总量失衡和通货膨胀等问题考虑比较多，对涉及长远发展的其他问题考虑比较少，属于比较单纯的宏观调控。进入新世纪新阶段以来，尤其是 2003 年以来，在国内外一系列有利因素的推动下，我国经济

社会发展步入了新的重要战略机遇期，摆脱了通货紧缩和需求不足的阴影，宏观经济进入新一轮上升周期，体制改革进入攻坚阶段，城市化、工业化步伐进一步加快，对外开放水平进一步提高。与此同时，经济发展过程中的一系列矛盾和问题也逐步凸现出来，宏观调控面临着新的矛盾和问题。对内方面，经济快速发展导致能源资源供给紧张，环境承载能力下降，同时经济与社会发展不平衡、区域发展不平衡、城乡发展不平衡等问题日益凸现。对外方面，随着对外开放程度逐步提高，我们在进一步承接国际产业转移、扩大国际贸易份额、获得巨大外部发展空间和动力的同时，也面临不断加大的内外失衡压力。面对新的问题和挑战，继续沿袭以往的宏观调控思路和方法，采取常规的财政、货币政策，虽然十分必要，但其效果受到一定的限制，可以说只能治标，不能治本。要从根本上解决这些问题，必须在宏观调控体系和方法方面有所突破。

科学发展观的提出，为我国的宏观调控提供了科学的指导思想和新的方法论，开阔了我们的视野和思路，也极大地丰富和深化了宏观调控的内涵。科学发展观使得我们不必局限于总量调节，不必局限于需求管理，不必局限于财政、货币政策，从而使我们可以突破传统宏观经济理论的结论或西方发达国家的经验范式和条条框框，探索发展出更加符合发展中、转轨中国家现实的宏观调控模式，使得我们具有了更加长远的视角和统筹兼顾方法，可以跳出经济增长看增长，把最优经济增长建立在资源环境可承受范围内，将经济增长放到经济社会发展的大背景和大系统之中，从超宏观的视角来观察、思考宏观经济管理问题，将短期的经济增长与长远的经济发展统一起来，将与短期增长和稳定相关的宏观调控和与长期发展相关的体制改革、对外开放、技术进步、制度变迁、文化传承等结合起来。针对一个时期以来经济运行中出现的新问题、新矛盾，以及围绕经济是否过热和宏观调控的争论，我们不是简单地从经济目标尤其是经济增长目标方面来判断“过热”与否，而是按照科学发展观的要求，从经济发展与社会事业发展、社会进步等的不协调以及牺牲资源环境、单纯依靠高投入来拉动的粗放式经济增长方式的不可持续性等方面来认识，把宏观调控放在落实科学发展观、走新型工业化道路以及建设和谐社会等战略目标框架下来把握，提高了全国上下落实科学发展观、进行宏观调控的认识。

2. 加强形势研究分析和预测，完善宏观调控的决策机制，努力提高宏观调控的及时性、前瞻性和科学性

(1) 科学预测，及早动手，在调控时机选择上注意把握提前量，使宏观调控越来越体现出应有的前瞻性。在吸取了20世纪80年代甚至90年代前期调控中由于动手晚、延误最佳时机等教训之后，近年来，宏观调控的显著特点是认真进行跟踪分析研究，进行科学预测，根据月度、年度形势分析预测，及时把握经济形势走向和宏观经济运行中的苗头和动向，及早动手，采取措施，进行调控。我们用科学发展观统揽宏观调控全过程，提高宏观调控的预见性和前瞻性，密切跟踪观察并分析宏观经济形势的最新情况，科学预测月度、季度和年度经济发展趋势和变化趋势，及时发现经济运行中的苗头性、局部性问题并及早加以防控。这几年的宏观调控由于发现问题早、动手比较快，宏观调控的前瞻性、准确性和及时性明显改进，使得经济运行中的矛盾和问题没有全面蔓延和扩大，防止了经济增长由偏快向过热的转化，使上升期经济繁荣的时间得以延长。可以说，科学预测形势，及早发现问题，动手及时果断，在调控时机的选择上打提前量，实行预防性调控是近年来宏观调控的一条重要成功经验。

(2) 完善宏观调控决策机制，努力提高宏观调控的科学性。近年来，我国的宏观经济决策机制及其支持体系趋于完善，也是宏观调控科学性有所提高的重要保证。虽然我们还没有形成类似于国外总统经济顾问委员会和相关专业的专家咨询委员会制度，但近几年高层决策实际上形成了不成文的专家咨询制度。中央政治局通过集体学习制度为确定具有全局和长远意义的重大宏观决策提供专业知识的支持，国务院通过召开专家座谈会为专门研究和准确判断当前形势并在此基础上及时制定近期的宏观调控决策提供支持。参加集体学习讲课和形势座谈的有党外人士、工商界领导和重要专业领域的知名专家。在采用这种学习和咨询方式的同时，广泛利用实地调研和网络媒体了解市场最新信息和吸取各界意见建议，可以使宏观调控获得必要的专业知识和信息的支持，提高决策的科学化水平，避免出现大的决策失误。

3. 科学把握宏观调控的目标排序和政策重心，注意最终目标与中间目标兼顾，需求管理与供给管理并重，做到总量调节与结构调整相结合，短期措施与中长期措施相搭配

(1) 在宏观调控目标上，我们既注重经济发展，又注重经济社会协调发展与社会和谐，既注重内部均衡，又注重对外均衡。传统宏观经济理论和发达国家宏观调控实践中，经济增长、物价稳定、充分就业以及国际收支平衡是宏观经济管理同等重要的四大基本目标。我国长期以来实行赶超型发展战略，为服从和服务于长期经济发展战略，宏观经济政策目标以经济增长为主导，兼顾物价稳定目标，在相当长一段时间内，由于过分注重国内经济问题和内部均衡，对充分就业和国际收支均衡目标重视不够，有些地方甚至形成了片面追求经济增长的“唯 GDP”倾向，不仅对社会发展等目标关注不够，还带来了资源、环境等多方面的负面影响。近年来，在科学发展观的指导下，既注重经济发展，又注重经济、社会协调发展与社会和谐，既注重内部均衡，又注重对外均衡。尤其是适应我国加入世界贸易组织过渡期结束、对外开放程度进一步提高的大背景，越来越重视国际收支失衡以及与此相关的贸易顺差、人民币汇率升值压力以及国内流动性过剩等问题，采取人民币汇率改革、外汇管理体制、出口退税调整等必要的措施，努力促进国内外均衡。

(2) 在宏观调控的着力点上，我们注意最终目标与中间目标的协调兼顾，既注重总量调节，又注重结构优化。作为发展和转轨国家，我国不仅存在总量矛盾，同时也存在结构和体制矛盾，且结构因素和体制因素对总量目标的实现影响比较大，要实现总量目标，经常需要得到结构因素和体制因素的支持，理论上有必要将结构因素和体制因素作为实现总量目标的中间目标。在一定意义上可以说，平衡总量是宏观经济管理或宏观调控的基本目标，优化结构、改革体制等问题可以也应该成为宏观经济管理或宏观调控的中间目标。近年来，我们在科学发展观的指导下，努力探索符合中国现阶段具体国情的宏观调控体系，针对当前宏观经济存在“从偏快向过热转变”的风险以及宏观经济运行中出现深层次的结构性和体制性矛盾，不拘泥于传统宏观经济理论或发达国家宏观管理经验，将总量目标视为宏观调控的基本目标和最终目标，将结构调整和体制改革视为宏观调控的中间或辅助目标，在着力进行总量调节的同时不搞“一刀切”，进行“区别情况、分类指导、有保有压”的结构性调节，及时出台了一系列旨在进行结构调整的产业发展政策等。同时，加快了相关领域的体制改革步伐，通过优化结构、深化改革来促进总量矛盾的解决。

(3) 在宏观调控的重点上，注意需求管理与供给管理相结合，短期措施和中期措施并重，标本兼治。成熟市场经济国家宏观经济方面的问题一般都是总量问题，总量问题一般通过短期的需求管理可以解决，因此，需求管理政策是发达国家宏观管理的主要政策手段，而供给政策本身还没有成型，处于不断的探索 and 变化之中，也没有成为宏观经济调控的主要手段。作为发展中国家，我们经过改革开放以来的努力，虽然基本告别了短缺经济时代，初步摆脱了供给不足、需求膨胀的短缺经济的基本特征，并有可能逐步面临像发达国家一样的需求不足的矛盾，但从目前的情况来看，短缺经济结束，总供求矛盾从供给不足向需求不足的转变可能有一个过程，在此过程中，需求矛盾和供给矛盾同时存在，相互交织，客观上需要宏观调控过程中需求管理政策与供给管理政策并重。与需求变化的短期性不同，受生产周期等因素的影响，供给变化过程相对比较长，且受结构、体制因素的制约比较明显，因此，供给政策既有短期政策措施，也有中长期的政策措施，且以中长期的政策措施为主。在具体政策操作中需要注意短期措施与中长期措施的结合和配套。近年来，针对宏观经济运行中出现的新问题、新矛盾，尤其是与供给相关的矛盾，在科学发展观的指导下，我们在加强需求管理的同时，探索尝试适应社会主义市场经济体制需要的供给政策，如结构性的出口退税政策、房地产市场调节中的土地供给政策、环境政策等等。通过需求政策与供给政策的结合、短期政策和中期政策的配合，取得了比较明显的效果，提高了宏观调控的有效性。

4. 积极探索行之有效的调控工具和手段组合，在充分运用财政、货币政策等常规经济手段的同时，注意适当运用行政和法律等必要的辅助手段，并注意宏观调控与微观规制、深化改革相结合

我国虽然已经初步建立了社会主义市场经济体制，但体制转轨尚未完成，市场发育并不充分，市场体系不完善，市场机制不健全，存在比较明显的市场失灵和市场缺位。常规的财政货币政策手段开始发挥作用，但受体制条件和外

部环境等因素的影响，政策传导不顺畅，企业等市场主体对市场信号的反应不太敏感，常规的财政货币政策手段的效力受到一定的限制。为了突破常规手段的局限，提高宏观调控的有效性，在科学发展观的指导下，近年来的宏观调控在调控手段和工具方面也进行了一定的创新，更加注重标本兼治、长短结合，综合运用包括财政、货币、产业、贸易政策等在内的经济手段，同时辅之以必要的行政和法律等其他手段。

(1) 在继续协调搭配运用财政、货币政策的同时，注意财政、货币政策与产业政策、贸易政策相结合，充分发挥经济手段的应有作用。财政、货币政策是宏观调控的基本手段和主要工具，各自在不同的领域和实现不同的政策目标方面具有不同的作用，为了发挥宏观政策的整体作用，二者的协调配合十分重要。2004年以来的宏观调控中，由于问题主要是人民币汇率和国际收支不平衡引发的信贷投放多、固定资产增长快、导致“煤电油运”等瓶颈问题，所以主要以货币政策为主，同时调整财政政策姿态，财政政策从“积极”转向“稳健”，应该说，财政、货币政策的协调配合在宏观调控中达到了空前的水平，也取得了前所未有的理想效果。为了进一步提高宏观调控的有效性，我们在继续协调搭配运用财政货币政策的同时，积极运用产业政策和贸易政策，注意财政、货币政策与产业政策、贸易政策相结合，充分发挥经济手段的应有作用。一方面，与供给管理和结构调整相配合，我们在产业政策方面进行新的积极的尝试，在继续运用世界贸易组织规则所允许的纵向/部门产业政策，即针对特定部门的微观产业政策的同时，结合创新型国家建设，加快自主创新活动，积极探索符合我国实际的以保持市场公平竞争、鼓励支持研发、支持小企业等为主要内容的横向产业政策，即宏观产业政策。同时，积极探索新兴的产业集群发展政策，即中观产业政策。尤其是地方政府在探索中观产业政策方面发挥了主要的积极作用。另一方面，配合对外均衡和国际收支平衡目标，近年来在贸易政策方面出台了一系列的政策措施，包括对部分限制出口产业的配额管理、关税限制，以及出口退税政策调整等，通过这些措施，在一定程度上降低了出口增长速度，限制了国内短缺的资源类产品的出口，同时，对鼓励进口的高技术和装备产品实行进口环节税收优惠，对减少贸易顺差，减轻国际收支和人民币升值压力发挥了一定的作用，同时，也有效地配合了货币政策和汇率政策，发挥了不同宏观经济政策工具的协同作用和分工效应。

(2) 宏观调控与微观管制相结合，注意发挥行政、法律等手段的辅助作用和协同效应。严格来讲，政府管制（或规制）属于微观范畴，因此，理论上又称为微观管制，是与宏观管理对应的重要政府职能，虽然不属于宏观调控的内容，但与宏观调控具有一定的互补作用。近年来，为了实现可持续发展，实现经济又好又快发展的目标，按照科学发展观的要求，配合宏观调控的需要，我们在继续放松传统管制的基础上，建立健全适应市场经济发展需要的经济性和社会性管制。一是进一步放松与市场经济发展不相适应的传统管制政策法规和手段，取消了一些领域原有的对民营经济的准入限制；二是逐步建立健全比较规范的对自然垄断和金融业等授权垄断领域的产业准入和价格等结构性管制和基于财务健全性的审慎性监督；三是进一步加大安全、卫生、生态环境、自然资源等方面相关的经济性和社会性管制。一方面借助加强宏观调控的时机，上述经济性和社会性管制措施得以及时建立健全，另一方面这些经济性和社会性管制措施的及时建立健全所产生的预期效果，与常规的宏观调控措施形成了一定的合力，极大地配合了宏观调控的需要。这些管制措施虽然顺应宏观调控而建立，并配合了宏观调控，但不能视同一般的宏观调控措施，不能随着宏观经济形势的变化而变化，应该持之以恒地坚持下去，这是微观管制和宏观调控的重要区别。

在建立健全微观管制的同时，我们也相继采取了一系列行政和法律手段，主要行政措施包括：提高钢铁、电解铝、水泥、房地产开发的固定资产投资项目资本金比例，严格控制新开工项目；集中深入开展土地市场治理整顿；对所有在建、拟建固定资产投资项目进行全面清理等。可以说利用土地和节能、环保政策调节经济，控制“银根”和控制“地根”相结合，严把土地、节能、环保和货币四大闸门，是近年来宏观调控的一大特色。由于近年来宏观经济运行中出现的一些问题，既与市场发育不足有关，也与地方政府的过度参与和干预有一定的关联，地方政府的参与使宏观经济问题更加复杂和持久，为了克服地方政府在中观领域的阻滞和逆调节作用，在一定时期和一定范围内适当运用行政手段不仅是必要的，也是十分有效的。必要的行政手段不仅克服了传统或常规的宏观经济政策手段作用的盲区和死角，也极大地促进了常规宏观经济政策工具作用的充分发挥。

(3) 宏观调控与深化改革相结合,探索实现二者的良性互动。近年来宏观调控的特殊之处在于,经济发展模式与财政、金融体制,以及外汇管理体制等共同构成了近年来宏观经济运行中诸多问题的动因,财政、货币政策等传统宏观调控手段和工具在体制因素面前的作用是比较有限的。近年来,我们在加强和改进宏观调控的同时,积极推进宏观经济领域的体制改革,努力推动形成有利于经济增长方式转变的体制机制。一是深化财政税收体制改革,统一内外企业所得税,扩大增值税转型试点范围,调整进出口税率、个人所得税、利息税及消费税,加大对地方的转移支付;二是深化金融体制改革,改革了汇率形成机制和外汇管理体制,放松了居民和企业用汇限制。加快推进国有金融机构体制改革步伐,基本完成了国有商业银行股份制改革;三是深化资源性产品价格和资源税收改革,调整了中央和地方对资源性产品的收益分配;四是深化教育、卫生领域改革,促进社会事业进步和经济社会协调发展。宏观调控的需要为所有这些都与宏观调控密切相关领域的改革提供了动力和推力,这些领域的改革也为宏观调控创造了良好的体制环境,有利于宏观调控政策作用的有效发挥。

5. 不断改进调控方式,在保持政策稳定性、连续性的同时,适时适度进行渐进式的“微调”、“预调”,提高调控政策的灵活性、应变性,保持宏观调控的有效性和宏观经济运行的稳定性和持续性

为了有效地发挥政策的作用,达到一定的政策目标,宏观经济政策需要具有一定的灵活性、应变性,同时,为了减少政策变化本身对宏观经济的不利影响,宏观政策又需要具备一定的连续性、稳定性,努力做到连续性、稳定性与灵活性、应变性的有机结合。近年来,按照科学发展观的要求,我们不断探索改进宏观调控方式,实行“预调控、点调节、稳节奏、重实效”,一方面注意预调,打提前量,防微杜渐,努力将矛盾和问题解决在萌芽状态之中,注意政策的灵活性和应变性;另一方面又注意“双向微调”,向下调整和向上调整均采用小步渐进方式,用多次“点刹”取代“急刹车”,在动态中注意保持政策的连续性和稳定性,避免政策频繁变化对宏观经济运行的不利影响。为了提高政策的灵活性、应变性,需要针对形势变化,及时灵活调整政策,但在调控和政策使用过程中,注意操作力度和方式,采取“渐进方式”,以保持政策连续性和稳定性。从“积极的财政政策和稳健的货币政策”向“双稳健政策”的转变即采取了渐进方式,在实践中逐渐调整财政政策“积极度”,最终调整政策取向实行“双稳健”。近年来改善宏观调控方式的另一条重要经验是适时适度进行微调预调,用多次“点刹”取代“急刹车”,财政货币政策措施操作不是一步到位,而是分步实施,小步多调,用小调整取代大调整,以小波动代替大振荡。在经济运行已经出现失衡趋势但失衡程度还不很严重时进行多次微调,小步渐进,用“点刹”代替“急刹车”,既有利于政策在调整中保持前后继起性,又可以让市场主体在慢慢改变预期和行为惯性中适应新的政策变化,减缓政策急剧变化带来的冲击和振荡,避免了以往经济发展大起之后的大落现象,各种政策手段有效组合,调控力度和节奏把握比较好,有利于保持宏观经济运行的平稳性。

二、改革开放以来宏观调控存在的不足与问题

1. 宏观调控的针对性和有效性有待加强和提高,政策制定有待进一步科学化、合理化

近年来的宏观调控取得了比较明显的成效,基本实现了预期的目标,但我们也不能不看到,当前的宏观调控仍然面临一些问题和挑战,经济从偏快向过热转变的压力仍然比较大,宏观经济运行中面临着投资增长过快、信贷投放过多、外贸顺差过大的“三过”及其深层次问题仍然没有得到根本解决。我们认为,“三过”问题的根本是国际收支失衡,而国际收支严重失衡问题之所以不能及时有效解决的症结在于我国现阶段宏观经济的内外部条件发生了变化,已经初步具备了开放经济的基本特征,但我们对开放状态下的宏观调控认识和准备极为不足,仍然习惯于在封闭状态下实行宏观调控。国际收支失衡问题虽然引起重视,但对平衡的重要性认识不足,没有放在应有的地位。应对开放宏观调控的政策措施组合出现错位,应该使用的政策没有使用,或使用不当、力度不够。首先,宏观经济政策目标排序方面存在问题。在开放经济中,国际收支平衡是与经济增长、通货膨胀以及就业同样重要的宏观经济政策目标,开放经济条件下宏观调控的目的是同时实现内外部均衡。落实科学发展观,加强和改进宏观调控,要求我们把就业目标和国际收支平衡目标提高到与经济增长、价格水平稳定同样重要的位置。在我国现阶段内外经济失衡严重的情况下,甚至可以把国际收支平衡目标放到更加优先的位置。其次,政策及政策组合的运用还不够充分,宏观调控的针对性有待进

一步提高。为了实现内外部均衡的目标，需要同时运用财政政策和货币政策等支出调整政策和汇率政策等影响贸易的支出转移政策——主要以货币政策、汇率政策促进外部均衡，以财政政策促进内部均衡。但我们近年来对汇率政策的运用是不够的，同时，出口退税政策改革也不彻底，下一步应该进一步加大出口退税和汇率调整的力度。最后，宏观调控的有效性不足，需要通过进一步深化改革来促进宏观调控措施效果的发挥。现行财政体制导致地方政府财政压力大，推动投资的意愿强，不利于宏观调控措施的贯彻执行。在尚不完善的金融体制下，商业银行的信贷周期对宏观经济和宏观调控的效果存在不利影响。外汇短缺时期制定的外汇管理体制造成流动性被动增加，影响宏观调控效果。深化相关领域的体制改革，是提高宏观调控有效性的根本办法。

2. 地方政府职能转换不到位，宏观调控在中观层面传导不畅

由于地方政府转型不到位，其发展理念、行为方式与中央宏观调控的方针不一致，很多地方政府仍然将 GDP 增长、增加投资、出口创汇等作为工作的重心，造成了投资过度、无序竞争、重复建设等问题，使中央的宏观调控在地方政府这一中观环节无法顺利地传导，效果难以有效发挥。如果地方政府职能转换的问题不能解决，宏观调控的有效性将始终受到极大的限制。第一，科学的政绩观没有充分有效地贯彻和落实，经济增长尤其是 GDP 增长仍然是地方政府官员的核心目标，使得中央宏观调控政策在地方政府不能得到彻底的执行。第二，经济建设型政府向公共服务型政府转型仍不到位，使得地方政府没有从繁冗的经济建设事务中解脱出来，没有将工作的中心转移到社会公共服务上。第三，地方政府由于政府级次之间的管理关系，政府职能、行政体制、财政体制，以及产权制度等方面还不够完善，加上全国区域战略导致了区域非均衡发展，强化了地方政府的赶超情绪。在执行宏观调控政策时，就常常出现“上有政策、下有对策”的现象，中央认真抓宏观调控，一些地方仍会拼命地追赶投资增长率。最终常常表现为某些局部地区、个别行业投资过猛，这是整体与局部利益难以协调的结果。另外，地方政府客观上存在各种行政压力，并形成不同的行政利益观，地方政府出于自身利益的考虑，可能会采取反调控行为。由于体制原因，地方政府在很多情况下就会成为宏观调控的掣肘。第四，财权事权不对称导致地方政府会更加盲目追逐增加投资、出口创汇、招商引资，从而缓解地方财政赤字，并求得进一步的发展。第五，有关资源与环境的立法有待于进一步加强。没有强而有力的法律约束，很难使资源与环境的成本内部化，不利于督促地方政府转变经济增长方式，注意节能减排。

3. 现阶段宏观调控中使用的有些手段不利于发挥市场机制作用

行政手段一直是我国宏观调控措施的一个组成部分。在历次宏观调控中，行政性的政策措施尤其是土地、环保政策等，虽然不属于传统或规范的宏观调控范畴，但客观上发挥了对宏观调控的协力或配合作用。行政手段在一定范围内的合理运用对市场作用的发挥具有正面影响。在 2004 年应对经济局部过热的宏观调控中，包括投资、信贷、土地等领域的行政性措施使“区别对待，有保有压”的政策方针得以更好的实现，有效抑制了局部过热向经济总体过热的扩散。但是，现阶段我国仍然面临着相当艰巨的市场化改革任务。经济增长中存在的突出问题，从多方面反映出经济体制中的深层次矛盾仍然没有得到有效的解决，市场化改革远未到位。行政手段的使用对加快市场化改革、发挥市场机制在资源配置中的基础性作用产生了一定程度的不利影响。因此，在未来的宏观调控中应更好地处理两者之间的矛盾，要努力减少不必要的行政性措施，尽量降低宏观调控对推进市场化的不利影响。

第三节 进一步探索符合国情的宏观调控体系

本章执笔 陈东琪 宋立 刘国艳 王元 徐策

2008年09月03日 09:40 来源：人民网-理论频道

今后相当长一段时期，我国仍将是一个新兴市场经济国家和一个处于体制转轨中的发展中国家。这就决定了我国宏观调控仍将面临较为复杂的经济背景，要在一个时期完成多重任务，既要实现总量平衡目标，又要同时推进改革开放和结构调整升级。在这种背景下进行的宏观调控，虽然可借鉴西方一般市场经济理论，但不能完全照搬。近几年宏观调控在调控时机、节奏和力度的把握，以及措施出台及政策工具和手段的使用方面，都表现出比较好的预见性和专业性，但效果还不是很理想，主要原因在于所应用的宏观调控理论与现实不对接、不吻合，宏观调控还缺乏来源于自身现实的系统理论的指导。这就迫切需要从解决现实问题入手，深入探索能够适应我国所处阶段实际需要的系统的宏观调控理论。

从短期看，现有宏观调控面临一些新的问题和挑战。经济增长由偏快转向过热的趋势尚未缓解，“三过”问题仍然比较突出且有加剧趋势，“节能减排”形势相当严峻，物价上涨压力增大，宏观经济运行中面临的深层次问题仍未得到根本解决，经济社会发展中潜在的风险不容忽视。要有效解决这些问题，无疑需要进一步深化体制机制改革，努力消除影响宏观调控效果的制度因素，使宏观调控能够在灵敏反应的机制状态下发挥自己应有的作用，但宏观调控本身的改进仍有很大空间，仍可在总结改革开放以来特别是中共十六大以来宏观调控经验基础上，进一步探索符合我国特色的宏观调控理论体系，使我国今后的宏观调控在这个理论的指导下走上科学调控的道路。

一、从我国现阶段实际出发，明确宏观调控总量目标的新内涵

有中国特色宏观调控的总量目标仍是中共十六大报告明确提出的“促进经济增长，增加就业，稳定物价，保持国际收支平衡。”这也是一般市场经济条件下宏观调控的目标，但在我国现阶段有新的内涵。

1. “促进经济增长”要在与自然和社会协调发展中实现

经济增长对发达经济和发展中经济都非常重要，但对我国经济尤其重要。这不仅是因为“赶超”需要高速增长，而且还在于庞大的劳动力供给需要更多的就业机会，而增加就业就要扩大生产，促进经济增长。但是，从资源、环境和社会发展的现实情况看，又不能片面追求高速度，不能追求“没有发展的片面增长”，不能以浪费、牺牲环境和两极分化为代价。在节约资源、保护环境和促进社会公平中实现节约、绿色和均衡型增长，达到又好又快发展目标，应当是今后我国宏观调控在增长和发展上的基本目标。

2. “稳定物价”既要盯住CPI，又要关注资产价格变化

今后我国制造业劳动生产率大幅度提高必然带来巨大的商品和服务供给，对扣除能源和食品价格后的核心CPI长期上涨趋势形成制约，一般很难发生短缺时代那样的“超额通货膨胀”。但是，衡量宏观调控有效性的基本指标之一始终是保持物价总水平的基本稳定，使CPI控制在不损害国民福利所需要的区间以内。

随着国民生产及国民收入和消费内容的变化，我国今后土地和能源矛盾将会更加突出，耕地总规模和人均水平将呈长期下降趋势而能源对外依存度将呈长期上升趋势，加上人民币汇率变化促使国内资产价格重估，使得我国将在今后较长时期内面临食品、能源和资产价格趋势性上涨的压力。这个时期既要调控核心CPI的变化，又要关注和影响食品、能源和资产价格的变化，防止食品和能源价格持续过度上涨和资产价格膨胀，避免高通货膨胀对国民福利的侵蚀。

3. “增加就业”要继续放在“积极”的位置

由于我国劳动力供大于求的趋势近期不可能完全扭转，农业剩余劳动力转移的压力仍将持续，今后一段时期内仍应坚持“积极的就业政策”导向，宏观调控工作始终要围绕增加就业来展开，努力实现充分就业。就业是最体现以人为本的科学发展观要求的宏观调控目标，不断增加就业，既是促进经济增长的基本条件，也是改善民生、实现国民福利最大化目标的重要前提。这一点对于劳动力大国来说显得更为重要。

4. “国际收支平衡”要放在宏观调控更重要的议事日程

劳动力受教育程度不断提高促使人力资本积累水平不断提高，从而使出口产品不会因提价而降低竞争力，在全面融入全球化以后，我国产品出口的综合竞争力将保持持续提高趋势，“中国制造”在全球出口市场将长期保持自己的比较优势，贸易顺差加上人民币汇率变化带来资本净流入增加，国际收支平衡将面临不断增大的压力，其负面影响将逐步显现出来。在这种背景下，控制经常项目和资本项目的顺差过快增长，努力降低国际收支不平衡的程度，是今后相当长时期我国宏观调控的重要任务。当然，这种平衡是相对平衡，而不是绝对平衡。

二、促进总量平衡和结构调整相结合，应从直接方式转向间接方式

作为较典型的发展中经济，我国今后仍面临体制和结构双重转型的任务，总量问题仍将与体制和结构问题交织在一起，在此基础上进行的宏观调控仍将是实现总量平衡与结构调整相结合的复合调控。但结构调整在今后宏观调控中的地位应当随市场调节作用的增强而逐渐减弱，其内容和方式都应当随之变化。一方面，在国家的五年规划中应继续突出结构调整内容。通过提出一些相关指标为政府管理部门和微观经济主体提供结构变化的宏观导向，但这些指标应继续按“十一五”规划确定的预期性和约束性两类来引导和影响，可以由市场来完成的结构指标如三次产业结构指标等只具有预期性作用，而一些要由政府来执行和完成的公共指标如能耗、环保、社保行为等始终具有约束性。从这个意义上说，宏观调控所涉及的结构调整实际上不应当是直接约束和调控企业，而是约束和调控政府相关管理部门，要限制的是政府管理部门的自由，而不是企业和市场的自由。另一方面，政府在调整中发挥作用的途径和方式，不应当是直接的行政途径和方式，不是直接以行政审批的方式限制企业选择进入和退出的行为，而应当运用设置税种和调整税率的方式来对企业 and 市场进行间接影响，以达到结构调整的宏观意图。

三、形成宏观调控与微观规制良性互动的复合型宏观调控体系

1. 以经济手段为主，行政手段为辅，逐步减少行政手段

法制完善的市场经济国家在进行常规性宏观调控时一般都用经济手段。行政手段使用的范围和时间有

严格限制，只有在经济严重萧条、经济系统受突发性事件冲击等特殊情况下才使用行政手段。我国由于市场法律法规还不健全，价格、利率、汇率等经济调节工具还没有完全市场化，地方财政体制还与市场经济不相适应，所以行政手段的使用范围比这些国家宽一些。在法律法规缺位、使用经济手段难以奏效的领域，如果不用行政手段，就会出现调节真空，引起市场混乱。但这并不意味着行政手段可以在正常活动中固化下去，更不是说在法律和经济调节的条件已经具备时可以用行政手段来替代，相反应当通过制度改革来扩大法律和经济手段适应的空间，为缩小行政手段使用范围创造制度条件。比如在解决产能过剩、淘汰落后企业、实现“上大压小”时，要由目前采用行政手段转变为采用法律和经济手段，就必须建立健全相关的经济性和社会性管制，形成有一套严格可行的相关技术标准和约束性规则。在促进节能减排，控制环境污染，打击假冒伪劣，控制价格同盟和垄断，维护市场秩序时，也应当主要用法律和经济性管制来调节，一般不要简单采用行政命令和临时性清理整顿等行政措施。运用行政措施虽然见效快，但会引起市场扭曲，强化微观主体对行政调控的依赖，最终影响市场的正常发育成长和运行效率。加强市场法制和政府微观管制，是建立健全社会主义市场经济体制的必然要求。

2. 财政、货币政策与相关政策协调配合，实现需求管理与供给管理相结合，短期措施与中长期措施并重

在国家的宏观调控活动中，财政货币政策发挥最基本的作用，基本目标是实现总量平衡，因此应重点关注总量性变量的变化，结构性变量的变化只是作为参考。但在实现总量平衡目标过程中，除了中央银行和财政部的调控活动外，其他由国务院授权担负宏观调控使命的中央政府部门应当以各自的宏观职能分工参与宏观调控活动。在政策的宏观层面上，财政货币政策是宏观调控的基本政策，处于核心地位，而产业、贸易、收入分配、土地、节能、环保和其他政策发挥辅助作用，但后者在今后相当长时期的宏观调控中发挥不可替代的作用。在政策的细分层面上，固定汇率制下的政策协调主要体现在税率政策和利率政策之间协调，而浮动汇率制或走向浮动汇率制则要求税率、利率与汇率政策保持协调。内外经济相对平衡时，可以选择“以税率和利率政策促进内部均衡、以汇率政策促进外部均衡”的组合，但在经济的内外失衡程度较高时，税率、利率和汇率政策可以同时发挥促进内外平衡的作用。但这里要有产业、贸易、收入分配和城乡、区域、社会发展方面的政策来引导和协调配合。

四、进一步改进宏观调控方式，建立健全预调微调机制，提高预调微调效果

预调微调方式具有广泛应用的意义，既在发达国家普遍采用，也是有中国特色宏观调控的基本内容。但这种调控方式的内涵也需要进一步完善和充实。

1. 预调要注意时机选择

防止大起大落的重要环节是防止“大起”，而防止“大起”要科学选择时点。过早预调会影响经济增长潜力的充分发挥，过晚预调会积累“过热”的风险。在上升期特别是上升初期，宏观调控的主要任务是促进经济复苏回升，一旦进入到偏快区域就要逐步防止经济由偏快向过热转化。这个时候要特别注意各主要经济指标随着时间变化而变化的趋势和程度，以确定预调措施打多少提前量。

2. 微调要注意方向、力度、措施组合和节奏

微调方向是指刺激经济上行还是促使经济下行，短期措施是偏松一些还是偏紧一些；微调力度是指经济杠杆如税率、利率、汇率的调整幅度，2003年以来这些调节工具均采用单次调整幅度都很小的方式；微调措施组合是指货币政策内部、货币政策与财税政策之间以及财政货币政策与其他相关政策之间的措施组合搭配；节奏是指每个措施之间的时间间隔长短的选择。微调方向、力度、措施组合和节奏的选择，以经济周期的阶段性变化特征为依据。近几年微调方式的内涵变化，是与本轮经济上升期的发展阶段变化相适应的。

五、强化宏观调控主体职责分工，建立中央全面主导、地方配合执行的双层次调控主体模式

由于资源和生产力的地区分布差异较大，区域经济发展不平衡程度较高，全国实行五级行政层级结构体系，使得我国宏观调控的实施范围比较宽，执行链条比较长，这会使宏观调控的要求和效果出现地区差异。为了保证宏观调控能在各地执行，重要途径是发挥高层级地方政府即中观层次（省和自治区）在宏观调控中的作用。主导全局的宏观调控权掌握在中央政府手里，但要发挥省和自治区这一级政府在宏观调控中的积极作用。中央政府通过制定市场法律法规，明确长期战略及短期调控的指导思想和目标任务，制定和实施经济政策，确定调节参数变化率等途径，实行对宏观调控的全面主导，发挥宏观调控的主体作用。在这个前提下，发挥省和自治区政府在宏观调控中的配合执行的作用，允许地方政府在创造性地贯彻执行中央宏观调控政策的同时，保护和发挥地方发展的积极性。在目前中央和地方经济分工格局下，中央是全国宏观调控的主体，而地方政府具有双重身份，既是全国宏观调控的对象之一，又是在省和自治区内贯彻落实中央宏观调控政策并指导本地区经济活动有序运行和发展的“准宏观调控主体”。从这个意义上说，正确处理中央和地方关系的实质是处理好全国宏观调控与地方经济社会发展之间的关系。发挥“两个积极性”的作用，是促进经济发展及加强和改善宏观调控的基本力量。

第一节 我国市场体系建设的历程

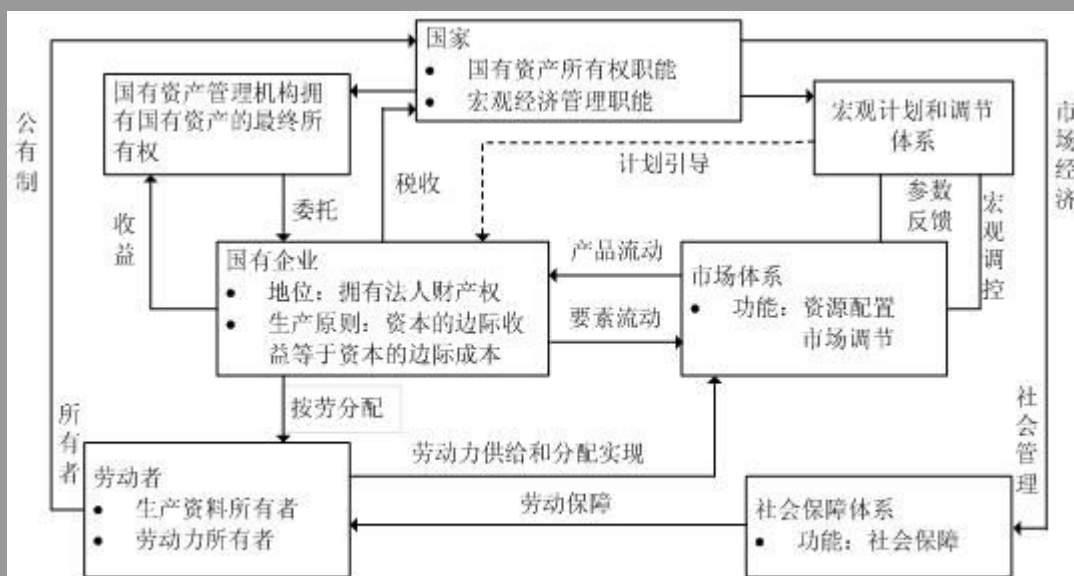
本章执笔 陈甬军 张小军 庄尚文

2008年09月04日 09:08 来源：人民网-理论频道

【本章提要】构建一个体系完整、机制健全、统一开放、竞争有序的现代市场体系，是建立和完善社会主义市场经济体制的重要内容。我国改革开放大体上经历了从商品市场建设为主，到推进要素市场建设为主的两大历史阶段。商品市场、金融市场和劳动力市场是现代市场体系的核心，本章分析了这三个市场的改革和发育进程。虽然我国现代市场体系已经取得重要的成就，但仍然存在诸多问题。进一步发展完善我国的市场体系，需要在深化市场经济体制改革、协调各方利益关系、加快社会信用体系建设、完善各类市场主体与行政管理部门的信用等级分类监管和信息共享制度等方面下工夫。

现代市场体系是现代市场经济体系的重要组成部分，也是我国社会主义市场经济体系的重要构成内容。从概念上看，现代市场体系是由各种相对独立的商品市场和生产要素市场所形成的不可分割的有机统一体；从有形客体与载体上看，市场体系包括商品市场和资金、劳动力、房地产、技术、产权等各类要素市场；从无形构件与支撑体系上看，市场体系还包括上述各类市场运动、变化、发展的运行机制和管理调控机制。

现代市场经济必须借助于完整的市场体系，才能有效地配置资源，因为市场经济中的市场机制具体是通过市场体系来发挥调节作用的，市场运行过程、市场秩序的形成和治理也需要通过市场体系来实现。因此，发挥市场的机制的资源配置中的基础性作用，必须培育、发展和完善市场体系。从更深层次上看，从 1978 年以来的我国经济体制改革的目标就是要通过经济组织和管理制度的变革，建立适应社会主义商品经济要求的经济运行机制和资源配置方式，其核心是建立最有利于资源有效配置和生产力发展的社会主义市场体系。现代市场体系在中国特色社会主义市场经济组织体系中的地位如图 4.1 所示。



资料来源：陈甬军等著：《市场通论》，中国人民大学出版社 2006 年版，第 94 页。

图 4.1 中国社会主义市场经济：组织体系模型

第一节 我国市场体系建设的历程

随着社会主义市场经济体制不断改革与推进，我国改革开放大体上经历了从商品市场建设为主，到推进要素市场建设为主的两大历史阶段。

1984 年，中共十二届三中全会做出了关于经济体制改革的决定，经济体制改革的重点开始由农村转移到城市。1987 年，中共十三大报告提出：新的经济运行机制，总体上来说应当是“国家调节市场，市场引导企业”的机制。这一阶段，以所有权与经营权分离的原则推进国有

企业改革，以“调放结合”的原则推进价格改革，开始把生产要素纳入市场体系建设，进一步缩小了计划管理特别是指令性计划管理的范围。

1992年，中共十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，肯定了市场对资源配置的基础性作用。随后在1993年11月，中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，把十四大提出的经济体制改革的目标和基本原则加以具体化，制定了社会主义市场经济体制的总体规划，提出建立全国统一开放的市场体系，以实现城乡市场紧密结合，国内市场与国际市场相互衔接，促进实现资源配置优化的目标。

以市场为基础的价格形成机制是现代市场体系的核心，也是市场配置资源的中心环节。在20世纪90年代以后，在工业生产资料价格双轨制合并为市场价格单轨制的基础上，进一步放开消费品价格和服务价格，大部分实物商品和服务的价格均由市场形成，基本形成了由政府定价体制向市场价格体制转轨。生产要素价格的市场化改革也取得了明显进展，资本、产权、土地、技术、劳动力等要素的价格形成由市场决定，通过市场价格引导和调节资源流动，使价值规律发挥作用，增强了市场在资源配置中的基础性作用。

1997年，中共十五大报告提出，加快国民经济市场化进程，要充分发挥市场机制作用，健全宏观调控体系，继续发展各类市场，进一步发挥市场对资源配置的基础性作用。这有力地推进了我国经济的市场化进程。

2007年，中共十七大报告提出，加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系。这既是对今后发展市场体系方面总的目标要求，也是对中国改革开放30年来在发展市场体系方面的经验总结。商品市场是现代市场体系的基础，要素市场的培育、发展和扩大，是现代市场体系成熟和完善的重要标志。一般而言，商品市场、金融市场和劳动力市场是现代市场体系的核心。因此，本文下面分别分析讨论商品市场、金融市场和劳动力市场这三个市场的改革和发育进程。

第二节 我国现代商品市场建设

本章执笔 陈甬军 张小军 庄尚文

2008年09月04日 09:12 来源：人民网-理论频道

商品市场是现代市场体系的重要组成部分，是国民经济中商品与服务交换的基本场所和主要形式。大力发展商品市场有利于引导消费、扩大消费，提高人民群众的生活水平；有利于引导生产，降低交易成本，加快流通速度，提高国民经济运行的质量和效率；有利于增加就业，改善居民生活环境，加快城市化进程，促进城市繁荣。本节侧重分析改革开放30年来中国商品市场体系的培育、发展和完善过程。

一、流通市场化：商品市场体系培育的初始条件

流通存在的客观基础是商品经济。流通是以货币为媒介的商品交换。从交换关系的角度看，市场与流通的关系表现为：市场是对流通过程的某一个时点上的交换关系的概括，后者说市场是流通的一个横断面；而流通则是指市场交换在某一个时期中的动态发展过程，或者说流通是市场交换的纵向运动。流通过程的特点在于，它是一个川流不息的运动过程。在这一运动过程中，商品通过各种交换形式从生产领域逐步进入消费领域。如果在某一时点上概括流通过程中的所有交换形式和买卖关系，就构成了市场的内容。由此可见，流通市场化是商品市场体系培育的初始条件。

1. 计划经济下的流通体制

新中国成立初期，在内忧外患的经济和政治背景下，为了建立独立完备的工业体系，冲破帝国主义的经济封锁，中国采取了重工业优先发展的战略。这种重工业优先发展的战略必然内生出计划经济体制。因为只有计划才能完成资本的强制积累，例如，形成工农业产品的价格剪刀差，实施城市偏向的经济政策等。这种计划经济体制的显著特征是：在组织结构上，整个社会经济是一个巨大的统一组织，国家按照行政部门、行政层次、形成区划分配经济管理权限，把整个经济分成众多的“条条”和“块块”，实行政企合一。在经济调节机制上，主要通过行政方式，采取国家指令性计划的形式配置资源，强调集中统一，国家对生产要素的分配以实物形式为主，价格由国家计划制定，并且基本上长期固定，对企业的财务管理实行统收统支，即所谓的“大锅饭”。在产品分配上，生产资料采取计划调拨，生活消费品采取统购包销的办法。

2. 流通市场化改革的诱因

传统的计划经济体制虽然在建立初期对促进社会生产力的快速发展起到了一定的作用，但是随着时间的推移，其否定商品货币关系，发展动力不足，缺少有效配置资源的协调机制，严重压制企业和劳动者积极性、主动性和创造性等的弊端逐渐暴露出来，成为阻碍生产力进一步发展的因素。因此，必须对传统的流通体制进行市场化改革，从原来行政性、分配式的流通体制转变为宏观调控下的自由流通体制，发挥流通的运行调节作用、利益调节作用。

3. 流通市场化的本质含义

流通市场化过去一般是用价格的市场化或放开价格来概括。现在看来这种概括不够全面。诚然，价格是市场交易的结果，也是市场交易的核心，但还不是全部。市场流通还应包括流通主体、流通客体、流通方式、流通过程、流通的制度 and 法律环境等等，因此，用流通市场化来代替过去常用的价格的市场化，更符合中国流通改革的逻辑要求和实践要求。流通市场化包括价格市场化、培育独立人格、自主选择、平等竞争的流通主体，大力促进流通组织的创新，节约流通费用，促进市场实现。以价格制度为例，传统的集中统一计划经济体制下的价格制度是一种高度集中、政府管得多、统得过死、生产者和经营者无权定价的僵化的价格体制。它割断了价格与市场供求、市场竞争与市场价值之间的内在联系，使价格作为市场的调节器无法发挥其配置社会经济资源的有效作用，从而使价格仅仅具有市场的形式，而不具有市场的实际内容，从根本上否定了市场机制的作用。因此，建立市场价格制度，意味着价格不再由政府制定和调整，而是回到市场交换中由市场主体间的讨价还价形成，从而使价格能够充分反映市场供求变化，反映社会经济资源的稀缺程度，引导社会资源的合理配置和有效利用。

4. 市场化的商品流通体制

建立市场化的商品流通体制可以实行符合市场经济要求的商品流通运行方式。在社会中的计划机关无法恰到好处和无所不能地分配消费品，且各个企业和交换的当事人还具有特殊经济利益的情况下，成千上万个企业、消费者如何获得各种用途迥异、千姿百态的商品和市场自己的经济利益呢？最理想也是最现实的办法，就是运用商品流通的运行方式，实现商品的自由流通，使任何货币所有者都可以通过市场交换得到使用价值适宜和价值相等的商品。但是完全的市场化也存在一定的问题，例如价格信息的滞后性以及生产的盲目性等。因此，对商品的自由流通必须进行宏观调

控，在社会主义经济中，还必须对这种自由流通进行计划指导。宏观计划指导可以在经济过程之前，实现对流通的规模、结构和主要品种的平衡。流通的宏观调节可以使生产和消费之间直接建立联系，使国民经济按比例发展，避免那种通过供给和价格的事后调节所造成的社会劳动浪费，并且保证重点建设项目和人民生活基本必需品的需要。

二、流通制度化：商品市场体系发展的推动力量

不管是制度演进论还是制度均衡论，它们的研究至少都表明，好的制度能够帮助减少交易费用，同时可以形成经济行为人的稳定预期，从而减少各种短期的机会主义行为。流通和交换是人类追求自身利益最大化的结果，个体在谋求实现自身利益时，必然会产生对交换关系的扩张，可能形成和他人的利益冲突，由此导致的消极效应就形成了交换活动的代价。当这种代价较大时，就迫使人们不得不在冲突中寻求一种协调。这种协调关系就形成了维护交换和流通秩序的制度安排。在改革开放过程中，我国商品市场体系发展过程中出现了一下问题：（1）市场交易行为不规范，假冒伪劣现象此起彼伏。（2）部门行业垄断和不正当竞争并存。（3）地方保护主义分割市场等。这些问题严重阻碍了我国商品市场体系的发展。因此，必须从制度上加以规范，从而推动商品市场体系的发展。其中最主要的是实现有宏观调控的自由流通制度，以推动商品市场体系发展。

现代市场经济体制需要发挥价格信号的调节功能，而商品市场体系是其载体。价格形成依赖于商品的自由流通，否则扭曲了的价格无法发挥其应有的作用。商品市场体系至少包括商品生产、商品流通和商品消费。商品生产，本质上是商品价值的生产；商品流通，本质上是商品价值的实现过程。价值实现，是商品的天然本能，是商品面向消费运动的内在冲动之所在。因此，商品总是流向能够及时地、充分地实现其价值的地方。由于商品的价格总是商品价值的货币表现，因而，商品也就要求流向能够以更高价格出售、从而能够实现更多货币收入的地方。所以，商品自由流通是商品的本质。不仅如此，商品自由流通也是商品性消费的要求。商品性消费是自由的。消费者手持的货币是物质财富的一般代表，能够随时直接转化成任何商品；而消费者用他们一定量的货币购买什么，购买多少，何时购买，何地购买，在什么价格水平上购买，都由消费者自主决定，任何人不能强求。这样，消费者的消费自由必然要求商品自由流通。

在我国现实经济中，由于传统计划经济体制下我国政府对经济的管理采取条块分割的管理模式，市场化改革又强化了各个部门和各个地区的利益关系，这种特殊的行政体制和官员晋升制度把商品流通切割得支离破碎，从而造成了市场无法形成一个统一的体系，使得商品的自由流通无法实现。因此，需要整顿和规范市场经济秩序，健全现代市场经济的社会信用体系，打破行业垄断和地区封锁，促进商品和生产要素在全国市场自由流动。

三、流通现代化：商品市场体系完善的重要支撑

流通现代化主要是指流通产业的现代化，流通产业的现代化是商品市场体系完善的重要支持。流通产业现代化的内涵主要包括以下几个方面：

1. 商品销售自动化

销售商品与消费端最直接的界面，销售效率高低与商品品质同等重要，都直接影响销售的品质，尤其在面对消费者多样少量的需求时，销售的形态与效率已经有别于传统的销售方式，而必须借助现代化的技术和设备实现商品销售自动化以适应现代化的需要。

2. 商品流通自动化

商业交易结构必然伴随商品的转移，商品从原材料制成成品后，经供应商、批发商、零售商，最后送到消费者手中，这一连贯的商品流通过程一般通称为物流。现代化物流作业的一个主要目标是追求成本的极小化。为达到这一目标，从原材料到商品交到消费者手中的整个过程都需要削减成本。近年来专业化物流中心及共同配送制度的发展即为追求物流效率的一项重要策略，而在技术方面主要以信息系统整合物流作业系统，包括订单处理、进出口货物管理、仓储管理、销售分析以及派车管理等信息系统，以及拣货、自动存取等自动化作业系统。

3. 货款支付现代化

在任何交易中都将货款的支付视为交易的完成。传统商业交易的资金流作业较为简单，大部分仅涉及现金及支票转账业务，然而，随着经济发展及科技进步，新形态的支付工具不断出现，尤其是无现金交易、多元化的支付方式使资金流活动趋于复杂化，而企业与企业之间的资金流通业务也是如此，自动转账系统使企业可在公司的电脑前完成资金的转移，提高了准确性和效率，

4. 信息流通自动化

信息流主要是指通过电脑和通信技术的组合，在进行商品销售、商品流通及货款支付的处理分析时的信息流。从早期的单纯以集中作业、讲求处理速度的信息中心导向，演变到个人电脑分散式连线共享资源，到 20 世纪 90 年代增值网络的开放，通信技术的进步，流通业中的信息流通自动化水平不断提高。诸如销售点管理系统、电子订货系统、商业 EDI 等。

5. 供应链管理的整合化

供应链管理技术以电子商务为基础，将商品需求、流通与生产有机联系在一起。信息时代，最富效率、最有前景的供应链目标模式是建立基于网络平台的供应链体系，通过网络企业间的线上交易，在线合作，形成稳定的伙伴关系。运用电子商务的供应链技术，使得商品的生产商和零售商通过网络联系在一起，建立起更大范围的供应链体系。通过这个供应链，可以使生产企业了解产品的销售信息，并按照这个信息组织对产品的生产和对零售商的供货；零售商通过供应链管理，既可以减少库存占有的费用，也可以降低商品销售成本，从而达到增加利润的目的。新型电子商务供应链是以顾客需求为中心，采用拉动式的经营方式，以消费需求刺激、促进和拉动商品供给。

四、流通效率化：现代商品市场体系的本质体现

现代商品市场体系的本质体现的是流通效率化，主要反映在以下三个方面：市场实现、利益和谐和费用节约。

1. 市场实现

流通效率化的一个本质要求是能够促进供求的市场实现。在供给规模和结构、需求规模和结构既定的情况下，流通本身具有的储存、加工和调运职能，使供给和需求的总量矛盾和结构矛盾得到缓冲。从时间上看，流通的“蓄水池”作用可以调节供给和需求的波动，保证正常的生产水平和设备利用能力，满足消费的需求。从空间上看，流通所具备的储存和调运功能，可以使全国消费和全国生产、少数地方消费的供求矛盾得到解决。同样，“蓄水池”也可以从流通领域的源头和尽头两端向生产者和消费者发出信息，起到指导生产和引导消费的作用，从而使总供给和总需求在动态中调整自己的规模和结构，使宏观经济运行保持稳定。

2. 利益和谐

流通通过交换行为的完成，使商品和货币换位，从而使参与流通的各当事人的经济利益得以体现。正如马克思所指出的，商品交换和流通的背后反映的是商品监护人之间的经济利益关系。因此，商品市场体系发展的一个自然而然的内在要求就是实现各个经济主体的利益均衡。我国目前所处的转型经济条件以及建设和谐社会的战略本质上要求商品流通得到大力发展，而发展商品流通的一个非常重要方面就是完善市场经济秩序提高交易效率。纪宝成教授认为，在市场竞争中不同利益主体所追求的利益不是一种简单的静态利益，而是在分工、合作和创新中所实现的动态利益，因此利益的均衡不是体现在一种简单的零和的利益分配，而是体现在一种正和的利益创造和利益分配之上。事实上，市场秩序在本质上是一种利益和谐、竞争适度、收益共享的资源配置状态和利益关系体系。

3. 费用节约

费用节约是经济学的基本原则。现代商品市场体系的发展必须能够有效地降低商品流通过费用。马克思将商品流通过费用划分为生产性流通过费用和纯粹流通过费用。与商品和使用价值本身运动有关的费用为生产流通过费用，它是生产过程在流通领域中继续的耗费，具体包括保管费用和运输费用。商品的保管费用、运输费用必须在合理的范围内，才能得到社会的承认。纯粹商品流通是由商品价值形式变化而引起的费用。它包括用于商品买卖的费用，用于簿记上的费用，用于货币的费用。现代商品市场体系对于加速商品转换为货币的过程，从而加速社会再生产过程具有重要作用。一方面，商品市场体系的存在，使得生产者的产品只要符合社会消费的需要，就可以很快地转入流通领域。这时，商品依然处于流通领域，但对于生产者来说，商品已经转化成货币，直接的生产过程已经可以重新开始了，这就缩短了生产过程的更新周期。另一方面，由于专业化流通部门专门从事商品买卖，熟悉市场，联系广泛，流通部门专业化交换可以更快地完成商品的形态变化，使其更快地从生产领域运动到消费领域，于是缩短了流通时间，相对地增加了商品生产时间。因此，现代商品市场体系的一个本质体现的是费用节约。

五、商品市场体系发展的主要成果

1978年~1992年的流通市场化改革为培育和发展市场体系奠定了重要的物质基础、制度基础和观念基础。1993年，中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，明确提出了培育和发展市场体系的任务是：“必须培育和发展市场体系。当前要着重发展生产要素市场，规范市场行为，打破地区、部门的分割和封锁，反对不正当竞争，创造平等竞争的环境，形成统一、开放、竞争、有序的大市场。”进入新世纪，2002年，中共十六大报告指出，要健全现代市场体系。中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，再一次强调完善社会主义市场经济体制的主要任务之一是建设统一开放竞争有序的现代市场体系。建立现代市场体系有助于进一步完善以公有制为主体、多种经济成分共同发展的基本经济制度，有助于形成城乡经济、区域经济协调发展的良性机制，有助于完善宏观调控体系，有助于市场机制的充分发挥。2007年，中共十七大报告进一步指出，“加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系，发展各类生产要素市场，完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，规范发展行业协会和市场中介组织，健全社会信用体系”。改革开放以来，我国商品市场建设取得了显著成就。多元化市场竞争格局已经形成，多样化的市场流通形式和新型业态不断出现，流通现代化水平显著提高，市场的法律制度逐步完善，初步形成了有形市场与无形市场、批发市场与零售市场、现货市场与期货市场、城市市场与农村市场共同发展的商品市场体系。

1. 市场形成价格的机制已经基本形成

中共十四届三中全会以来，我国的价格形成机制和价格管理体制不断改革不断加快。商品市场上，绝大多数的商品和服务价格已经由市场决定。市场调节价格在社会商品零售总额、农副产品收购总额和生产资料销售总额中所占的比例分别达到96%、93.9%和87.6%。同时，政府价格管理体制的改革也不断深化，实现了原油价格与国际市场接轨；推进了农村电力价格管理体制的改革；改革了粮食、棉花价格形成机制；进行了供水、运输、石化产品等方面的价格改革。

政府定价范围进一步缩小，由中央政府定价的商品和服务种类也明显下降。在电信、铁路和公路运输、民航机票、药品和医疗服务等价格的制定中，引入了价格决策听证会制度和专家审议制度，增强了政府价格决策的科学性和透明性。

2. 市场总量和产品的商品化率明显提高

改革开放以来，随着国民经济总量不断增长和城乡居民消费结构的快速升级，国内市场规模和市场需求持续扩大。“十五”期间市场总量扩张更为迅速，2001年到2005年，我国社会消费品零售总额从3.8万亿元增加到6.7万亿元，年均增长12.3%；生产资料销售总额从2001年的5.8万亿元增加到2005年的14.2万亿元，年均增长15.5%；批发零售业和餐饮业由2001年的0.8万亿元增加到2005年的1.2万亿元，年均增长9.8%；2005年进出口贸易总额达到1.42万亿美元，年均增长24%；2005年社会物流总量达到48万亿元，年均增长25%以上。2005年我国市场交易和流通总量已经达到80万亿元，是当年实现GDP的4.4倍。据专家研究，我国市场经济程度已经接近70%。工业制成品的商品率在98%以上，汽车从过去企业和政府购买变为主要由个人购买，私人汽车保有量达到1700万辆，占总保有量近60%，5年增长1倍多。农产品商品率也大为提高，粮食、蔬菜类产品在30%以上，畜产品、水产品超过50%，水果接近90%。

3. 建立了相对健全的商品市场体系

商品市场体系是现代市场体系的重要基础。经过30年改革开放，特别是随着社会主义市场经济体制的初步建立，我国商品市场快速成长，在国民经济发展中发挥着越来越重要的作用。多层次的商品市场体系已基本建成，包括生产资料市场和生活资料市场，有形市场和无形市场，期货市场和现货市场，批发市场与零售市场，城市市场与农村市场，国内市场和国际市场。市场的培育和发展，适应了消费者消费行为、消费需求、消费结构的变化，不断满足着市场的即期消费需求，挖掘着潜在消费需求，创造着崭新消费需求。据统计，目前我国消费品市场达到8万多个，年成交额亿元以上商品批发交易市场3398个，交易额占销售总额近50%。其中，综合性市场1194个，专业市场1728个。农产品批发市场达到4000多个，70%以上的农产品流通依靠这个渠道，城市现代流通企业和流通方式正在加快向农村延伸，新建和改造标准化农村连锁店7万家。目前国内贸易主体达到1700万个，限额以上连锁零售法人企业发展到1055家。51.5%的批发零售额是由小企业和个体经营户实现的，私营商业企业占经营单位总数比重高达93%。我国已经形成了多种经济成分、多种市场流通渠道、多种经营方式并存的商品市场格局，形成了遍布城乡的商品流通网络体系，形成了比较完备的商业网点基础设施。商品市场的现代化步伐明显加快，发达国家探索了一二百年形成的现代流通组织形式和经营业态，我国不到20年都发展起来了。电子商务、连锁经营和现代物流配送日益受到重视和推广，商品的单品管理、条形码的普及、自动销售管理系统（POS）的应用、现代物流配送设施建设都取得了较快发展。80%的大中型零售企业不同程度地采用了计算机管理，70%以上的连锁企业建立了信息化管理系统，30%以上的企业进入数字化管理阶段。

4. 国内市场与国际市场联系日益密切

截至2005年底，我国外商投资注册企业累计52万家，外商直接投资存量已达6224亿美元，占2005年GDP的35%左右。我国电冰箱出口依存度为47%，照相机为56%，摩托车为63%，服装鞋类高达71%。占国内需求量40%的铁矿石、50%的氧化铝、35%的石油靠进口支撑。我国已有3万多家企业开展跨国经营，截至2005年底在境外的劳务人数达56.5万人。国内市场与国际市场已经形成了内外贸一体化格局。随着加入世界贸易组织承诺的入世过渡期基本结束，我国将进一步融入世界贸易的多边体制，国内市场将与国际市场全面对接。目前，中国平均关税从四年前的15.3%降到9.9%，进口非关税措施全部取消，在世贸组织分类的160多个服务贸易部门中，按照承诺已经开放了100多个，占62.5%，接近发达国家水平。到2005年底，我国共批准设立外资商业企业1514家，外资银行机构254家，并允许外资保险公司在任何城市开设机构，电信、建筑、法律、旅游、交通等服务领域也逐步开放。清理修订了3000多件法律、法规和规章，使中国的贸易规则与世贸组织规则和国际惯例相一致，提高了国内市场适应国际市场规模的程度，改善了我国对外经济贸易环境，建立了开放型经济的体制框架。

六、我国商品市场体系面临的问题及其对策

1. 我国商品市场体系面临的问题

商品市场体系还不适应国民经济发展的要求，市场总量不足和结构不合理的矛盾并存，城乡市场、区域市场发展极不平衡；传统的流通组织与经营形式仍然占据主导地位，流通的现代化水平与发达国家相比还有较大差距；商品市场法律体系不健全，信用体系尚待建立，交易行为不规范，交易成本高；地区封锁、市场分割的问题突出，市场秩序比较混乱。商品市场在社会经济生活中的重要作用尚未充分发挥出来。

(1) 全国统一市场仍未真正形成。统一性是市场体系发展的内在要求。然而，不同地区、部门的市场分割和封锁始终是困扰我国商品市场体系健康发育的突出问题，表现形式也随着市场环境的变化而不断变换。市场保护的形式已由 20 世纪 80 年代主要保护本地资源、限制资源流出，发展为以封锁市场、包括本地商品和市场为主，同时出现了利用所谓的技术标准壁垒保护本地商品的新手段。例如，近年来，区域分割对汽车、烟酒等重要商品的分销、连锁经营、物流配送的跨区域发展构成了影响和制约，阻碍了商品在全国范围的流通，限制了竞争，保护了落后，造成了社会资源的浪费。

(2) 市场中介组织发育滞后。由于缺乏较高水准的从事市场策划、资信评估、业务代理等方面的市场中介组织，导致我国市场中介组织的服务功能不完善，不能适应市场经济体制的要求；一些中介组织演变成强制性的代理机构，实行垄断性收费，导致中介组织减少流通环节，缩短生产与消费的距离、降低流通能够成本的功能无法实现；一些行业管理组织依附于行政主管机关，不能发挥协调、沟通、联系和自律的作用。

(3) 市场组织化程度较低。低组织化的市场会制约现代流通机制的形成。在农副产品领域，至今尚未形成比较稳定的、有效率的流通组织，难以将分散化的生产方式与不断发展的大市场有效连接起来，使得农副产品的流通效率一直比较低；在批发领域，传统的计划经济的批发体制瓦解之后，适应现代流通要求的批发体系未能有效的建立起来；在日用工业品流通领域，连锁经营的现代组织形式和一些新兴业态形式仅在一些大中城市发展起来，在其他城市和区域市场上更多的是分散经营的小型商业零售机构。

(4) 法律法规体系仍不健全。一是各类市场在法律、法规方面仍存在一些空白。二是与已出台的法律、法规相配套的实施细则仍然缺乏，很多法律法规出台后缺乏实施的可操作性，使法律法规的作用大打折扣。三是有法不依、执法不严的问题比较严重，特别是在与地方和部门的重要利益不一致的情况下，法律的约束力往往不足，而各种“红头文件”的威力和自由裁量权更大。四是随着中国加入 WTO，一些原有法律法规和部分条款不再适用问题凸现出来，对各类市场法律规则的调整和完善提出了新的要求。适应 WTO 的相关规则，与国际惯例相适应已成为必然趋势。

2. 我国商品市场体系发展的对策

(1) 深化改革，促进商品市场体系的良性发展。在我国商品市场体系发展的最初阶段，是以培育多种经济成分的市场主体为主，其目的是改变传统体制下的国有主体一统天下的局面，形成多种经济成分共同竞争发展的格局。随着市场体系的初步建立，各种经济性质的市场主体共同发展的格局已经基本形成。对于真正的现代市场体系来说，不仅市场地位应是多元化的，而且必须真正形成各类市场能够平等使用生产要素的公平市场环境，但目前我国各类市场主体平等使用生产要素的公平市场环境并未形成。因此，作为进一步发展和完善市场体系的重点，应努力促进这一环境的形成。此外，要继续完善市场价格的形成机制，继续深化电力、民航、铁路、电信等垄断行业的商品和服务的价格改革，加快推进城市供水价格改革。进一步完善政府价格决策方式，健全政府定价制度。

(2) 运用现代流通方式整合市场资源。我国商品市场发展过程中的问题主要有：市场体系发展不均衡；国有商业企业不能在市场竞争中发挥优势，未能取得良好的经济和社会效益；商品流通中还存在着地方保护和行政性的市场分割；市场波动较大；商品市场秩序混乱、管理滞后等。解决商品市场的问题主要从以下两个方面着手：一是运用现代化的新型流通方式改造和带动传统流通形式。对现有的大量批发市场，应通过提档升级和规范规制逐步形成以信息的积聚和发布，以大宗商品的批发交易，物流配送为主要功能的产需连接平台。对零售市场，应大力发展连锁经营的现代流通组织形式，并通过这一形式推进新型业态形式的发展。同时，创造必要条件，推进电子商务的发展，推进现代物流业特别是“第三方物流”的发展，提高流通的效率和规范化和标准化的程度。二是努力提高商品市场的组织化程度。农产品流通方面，在发展“公司+农户”模式和产销一体化组织的同时，重点借鉴日本农协和欧洲消费合作社的方式，发展适合我国农产品生产经营特点的流通组织。同时，要不断完善农产品批发市场的作用和功能，使其逐步向两头延伸：一方面，建立农产品生产基地；另一方面，与零售组织建立稳定的合同销售关系，真正成为连接生产和消费的桥梁和纽带。在商品零售环节，重点对那些分散的个体化，通过加盟连锁便利店和特许经营等方式将其有效地组织起来，通过统一采购、统一进货、统一物流配送等连锁组织形式，实现从采购和配送的源头上抑制假冒伪劣商品，提高商品质量和规范化水平。

(3) 重视市场秩序建设。首先，促进全国统一市场的形成，一是要采取各种经济、行政、技术和法律的手段，清理并取消各地和各行业阻碍商品自由流通的政策和制度，促进商品在全国范围内充分地自由地流动。二是要采取行政和法律手段，加大打击各种地方保护和不公平竞争的力度，对于明显的地方保护行为，应根据已出台的有关行政法规予以惩处。三是根据我国产业的整体技术水平和国际发展趋势，尽快制定全国统一的、合理的商品技术标准，防止各地自定目标，形成层层标准和技术壁垒，阻碍商品流通。其次，完善市场的相关法规，形成良好的市场竞争秩序。最后，要建立和完善社会信用体系。

第三节 我国现代金融市场建设

本章执笔 陈甬军 张小军 庄尚文

2008年09月05日 08:34 来源：人民网-理论频道

中共十七大报告提出：“推进金融体制改革，发展各类金融市场，形成多种所有制和多种经营形式、结构合理、功能完善、高效安全的现代金融体系。”这是改革开放以来在党的代表大会的报告中第一次提出要构建和形成“现代金融体系”的问题。金融是现代市场经济的核心，金融市场是现代市场体系的重要组成部分。我国改革开放30年中，金融市场的发展是一个动态的、多层面的金融深化过程，既包括金融结构的变化，即各种金融工具和金融机构相对规模的变化，同时也包括金融市场的价格机制、竞争机制以及金融资源配置与使用的效率机制等方面的建立与健全。

1978年以来，我国金融市场法律制度逐渐完善，资源配置能力极大增强，已经成为我国社会主义市场经济体系的重要组成部分。中国人民银行2007年发布的《中国金融市场发展报告》指出，经过多年的发展，我国已经逐渐形成了一个由货币市场、债券市场、股票市场、外汇市场、黄金市场和期货市场等构成的，具有交易场所多层次、交易品种多样化和交易机制多元化等特征的金融市场体系。

衡量一国金融市场化程度的主要宏观指标是广义货币（M2）与国民生产总值（GDP）的比值。1978年以来，金融对经济的渗透不断加深，金融市场在资源配置中基础作用得到迅速提升。改革开放30年间，我国的M2/GDP值从1978年的不足40%上升到2007年200%左右，当前已经明显高于世界上大多数国家（见图4.2）。一方面这表明我国金融对整个经济活动的渗透力在过去30年中得到极大的强化，整体经济的运行日益金融化、市场化，另一方面也表明在金融体系内部，资本市场还没有得到充分发展，还缺乏多样化的投资工具，我国居民的金融投资仍然过多地集中于商业银行。

数据来源：2005年以前的数据来源于国泰安金融数据库，2006年数据来源于《中国统计年鉴》以及中国人民银行网站，2007年的数据为估计值。

回顾与总结1978年至2008年我国金融市场体系的发展历程，按照我国金融体制改革推进的步骤，30年以来我国金融市场体系建设大致经历了三个阶段，由计划经济时期的财政主导型金融计划体系逐渐发展到银行主导型金融体系，并在新时期随着资本市场的不断发展与完善，股票与债券等市场正成为金融市场发展的重要力量。

1. 我国现代金融市场的培育与发展

改革开放30年来，我国金融市场发展第一阶段是1978年至1983年。从本质上看，这一时期基本延续了计划经济时期的金融体系，金融体系的运行主要是通过行政手段调控，金融机构直接为国家所有，金融资源的配置由政府计划配置，如图4.3所示。

数据来源以及说明：根据世界银行东亚与太平洋地区减贫与经济管理局：《中国：全国产品和要素市场的分割：经济成本和政策建议》，2005年6月，报告号：31973-CHA，第54页，进行了适当地改动整理。

但在这一时期，我国已经开始启动金融体制改革，并从1979年开始逐步恢复和设立中国农业银行、中国银行等，为后来的进一步改革奠定基础。

第二阶段是1983年至1990年，20世纪80年代是我国金融市场体系建设的起步阶段，同时金融机构逐渐实现多元化，体现出明显的银行主导型金融体系的特征。1983年9月，国务院做出《关于中国人民银行专门行使中央银行职

能的决定》。从此，中国人民银行不再办理针对企业和个人的信贷业务，成为专门从事金融管理、制定和实施货币政策的政府机构。

1984年国务院《关于城市经济体制改革的决定》指出：“要逐步建立包括资金、劳动、技术在内的生产要素市场，发挥市场调节的作用”。我国金融市场建设首先从货币市场开始，同业拆借市场、票据市场、国债回购市场先后得到发展。

这一时期，中国金融改革的重点是发展多元化的银行和非银行金融机构（如表 4.1 所示）。四大国有银行的格局开始形成，各类型的商业银行开始出现，信托投资公司、城市信用合作机构、保险公司、金融租赁公司等也开始运营。

从总体上看，这一时期我国已经基本完成了由财政主导到以银行体系为主导的金融体系的转型（如图 4.4），金融机构多元化、利率与汇率政策调控框架逐步形成。

数据来源以及说明：根据减贫与经济管理局、世界银行东亚与太平洋地区：《中国：全国产品和要素市场的分割：经济成本和政策建议》，2005年6月，报告号：31973-CHA，第54页，进行了适当的改动整理。

第三阶段是1990年以后转型期市场逐步发展时期的金融体系阶段和金融市场化改革的深化阶段。1990年以后中国金融改革最重要的进展是开启了金融体系的市场化改革。1991年上海证券交易所、1992年深圳证券交易所和中国证监会的成立，标志着资本市场的初步形成。1997年全国银行间债券市场的建立，成为资本市场发展的重要转折。1994年外汇体制改革后，形成了全国统一的外汇市场。

资本市场处于金融市场体系的核心和主导地位。中国资本市场尤其是股票市场从建立起就开始迅速发展。尤其是在1997年以后，中共十五大第一次从宪法的层次上承认“股份制是公有制的一个特殊形式”，股票市场的地位正式得到确立，股票市场迎来了快速发展的新阶段。但在2001年以后，随着我国资本市场不断发展，制度设计等长期积累的问题也日益突出。在我国股票市场设置之初，股市的功能基本被定义为“国有企业脱困”的一个途径，在制度设计上对上市公司的流通股东与非流通股股东进行了区分，这一设置割裂了股权的流动性，扭曲了资本市场的定价功能。2001~2005年，中国资本市场经历了一场重大的转轨时期，新一届的证监会开始着手完善监管体制。

自2006年5月的股权分置改革以后，资本市场的融资和资源配置功能得到恢复，中国一大批公司成功上市，股票市场得到了飞速的发展（如图 4.5）。截至2007年底，我国共有1550家上市公司，总市值达到32.7万亿元，位列全球资本市场第三，新兴市场第一；2007年全年股票市场成交量放量增加。全年累计成交460556.2亿元，为2006年总成交量的5倍。2007年首次公开发行股票融资4595.79亿元，位列全球第一，日均交易量1903亿元，成为全球最为活跃的市场之一，其在国民经济和社会发展中发挥着越来越重要的作用。

金融立法与监管方面我国在20世纪90年代以后也取得了长足的发展。1995年，我国相继出台了《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国担保法》、《关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》，1998年12月29日《中华人民共和国证券法》正式出台。这些基本的法律法规为中央银行、中国证监会、中国保监会加强对各金融机构的市场进入退出与依法监管、依法行政的力度提供了重要法律保证。

新的《公司法》和《证券法》修订完成并在 2006 年初正式实施，为我国社会主义市场经济的发展提供了更加有力的制度支持，同时也是资本市场法律支撑体系建设的重要里程碑，将对我国资本市场和金融业的持续、健康发展产生深远的影响。

2. 我国金融市场发展中存在的问题与建议

目前，中国金融业已步入深层次结构性改革的攻坚阶段，突出的问题有监管体系的转型、金融风险的防范、多元化金融工具的完善、上市公司股权和治理结构的完善、投资者权益的保护等。处理这些问题的方式和结果将直接决定中国金融业的未来生存和发展，决定其能否为国民经济有效筹集和配置资源。回顾与总结 30 年来我国金融市场建设的成就与不足，我们认为下一步金融市场建设可以向以下几个方向拓展。

(1) 破除多层次、多元化市场的结构性失衡因素，协调货币市场、资本市场、外汇市场、黄金市场之间的共存关系，建立市场之间的联动发展机制，完善跨市场的投融资和交易工具，鼓励和支持跨市场交易工具创新。增强中国人民银行与市场监管部门的政策协调性，提高政府对金融资源配置和投融资水平的宏观调控效率。

(2) 加强金融监管，防范金融风险，改善金融生态，建设具有高度诚信的市场信息披露机制，为投资者创造公平、透明、可信的投融资环境。改造金融市场的微观基础，完善以保护金融市场参与主体合法权益的法律法规制度体系；建立完善统一的金融规章制度，包括会计、审计、税收以及信息披露制度等，保证市场公正性，提高市场透明度；完善金融市场信用体系，规范与完善金融中介服务体系。

(3) 发展多元化的中小金融机构、推进民间信用体系建设应该成为我国现阶段金融市场建设的重要内容，尤其是要鼓励民营银行的发育与发展。要根据不同种类金融机构特点和金融集团化发展现实，制定适当的中小金融机构和民营银行的市场准入规则和有效的市场退出机制，促进金融同业竞争，提高金融效率。

第三节 我国现代金融市场建设

本章执笔 陈甬军 张小军 庄尚文

2008 年 09 月 05 日 08:34 来源：人民网-理论频道

中共十七大报告提出：“推进金融体制改革，发展各类金融市场，形成多种所有制和多种经营形式、结构合理、功能完善、高效安全的现代金融体系。”这是改革开放以来在党的代表大会的报告中第一次提出要构建和形成“现代金融体系”的问题。金融是现代市场经济的核心，金融市场是现代市场体系的重要组成部分。我国改革开放 30 年中，金融市场的发展是一个动态的、多层面的金融深化过程，既包括金融结构的变化，即各种金融工具和金融机构相对规模的变化，同时也包括金融市场的价格机制、竞争机制以及金融资源配置与使用的效率机制等方面的建立与健全。

1978年以来，我国金融市场法律制度逐渐完善，资源配置能力极大增强，已经成为我国社会主义市场经济体系的重要组成部分。中国人民银行2007年发布的《中国金融市场发展报告》指出，经过多年的发展，我国已经逐渐形成了一个由货币市场、债券市场、股票市场、外汇市场、黄金市场和期货市场等构成的，具有交易场所多层次、交易品种多样化和交易机制多元化等特征的金融市场体系。

衡量一国金融市场化程度的主要宏观指标是广义货币（M2）与国民生产总值（GDP）的比值。1978年以来，金融对经济的渗透不断加深，金融市场在资源配置中基础作用得到迅速提升。改革开放30年间，我国的M2/GDP值从1978年的不足40%上升到2007年200%左右，当前已经明显高于世界上大多数国家（见图4.2）。一方面这表明我国金融对整个经济活动的渗透力在过去30年中得到极大的强化，整体经济的运行日益金融化、市场化，另一方面也表明在金融体系内部，资本市场还没有得到充分发展，还缺乏多样化的投资工具，我国居民的金融投资仍然过多地集中于商业银行。

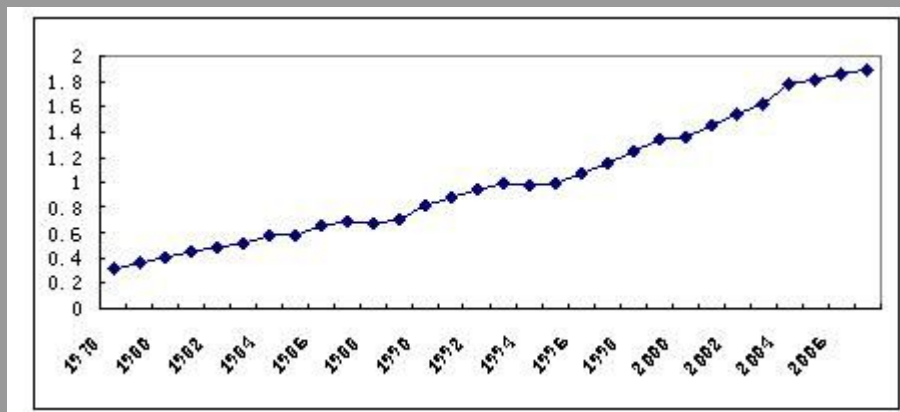


图 4.2 中国宏观经济中的金融深化：1978~2007 年

数据来源：2005年以前的数据来源于国泰安金融数据库，2006年数据来源于《中国统计年鉴》以及中国人民银行网站，2007年的数据为估计值。

回顾与总结1978年至2008年我国金融市场体系的发展历程，按照我国金融体制改革推进的步骤，30年以来我国金融市场体系建设大致经历了三个阶段，由计划经济时期的财政主导型金融计划体系逐渐发展到银行主导型金融体系，并在新时期随着资本市场的不断发展与完善，股票与债券等市场正成为金融市场发展的重要力量。

1. 我国现代金融市场的培育与发展

改革开放30年来，我国金融市场发展第一阶段是1978年至1983年。从本质上看，这一时期基本延续了计划经济时期的金融体系，金融体系的运行主要是通过行政手段调控，金融机构直接为国家所有，金融资源的配置由政府计划配置，如图4.3所示。

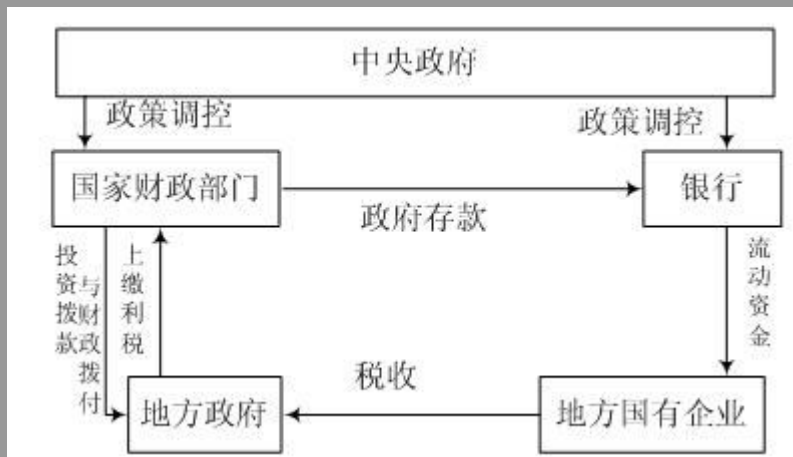


图 4.3 计划体制下财政主导型金融体系的融资过程

数据来源以及说明：根据世界银行东亚与太平洋地区减贫与经济管理局：《中国：全国产品和要素市场的分割：经济成本和政策建议》，2005年6月，报告号：31973-CHA，第54页，进行了适当地改动整理。

但在这一时期，我国已经开始启动金融体制改革，并从1979年开始逐步恢复和设立中国农业银行、中国银行等，为后来的进一步改革奠定基础。

第二阶段是1983年至1990年，20世纪80年代是我国金融市场体系建设的起步阶段，同时金融机构逐渐实现多元化，体现出明显的银行主导型金融体系的特征。1983年9月，国务院做出《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》。从此，中国人民银行不再办理针对企业和个人的信贷业务，成为专门从事金融管理、制定和实施货币政策的政府机构。

1984年国务院《关于城市经济体制改革的决定》指出：“要逐步建立包括资金、劳动、技术在内的生产要素市场，发挥市场调节的作用”。我国金融市场建设首先从货币市场开始，同业拆借市场、票据市场、国债回购市场先后得到发展。

这一时期，中国金融改革的重点是发展多元化的银行和非银行金融机构（如表4.1所示）。四大国有银行的格局开始形成，各类型的商业银行开始出现，信托投资公司、城市信用合作机构、保险公司、金融租赁公司等也开始运营。

银行	产生与发展阶段
中国农业银行	1979年2月恢复；1983年开始独立行使职权，开展业务活动
中国银行	1979年3月从中国人民银行中分设出来；1983年独立行使职权，开展业务活动
中国投资银行	1981年12月成立，1998年并入中国开发银行；部分业务剥离，并由光大银行接收
中国工商银行	1984年1月正式成立
中国建设银行	原名中国人民建设银行，1985年开始纳入中国人民银行信贷体系（原隶属财政部）
中国交通银行	1986年7月开始重组为股份制商业银行，1987年4月正式营业
招商银行	1987年4月正式营业，1989年成为我国第一家试办离岸金融业务的试点银行

表 4.1 1978~1990 年间中国主要银行的设立与发展

资料来源：根据袁远福主编：《中国金融简史》，中国金融出版社 2001 年版，第 241~307 页的材料整理所得。

从总体上看，这一时期我国已经基本完成了由财政主导到以银行体系为主导的金融体系的转型（如图 4.4），金融机构多元化、利率与汇率政策调控框架逐步形成。

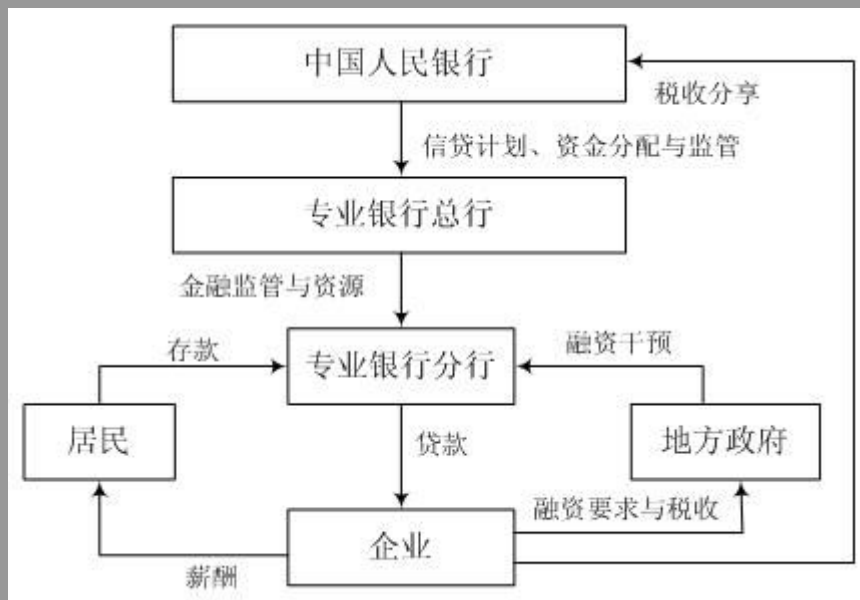


图 4.4 金融体制改革时期银行主导型金融体系

数据来源以及说明：根据减贫与经济管理局、世界银行东亚与太平洋地区：《中国：全国产品和要素市场的分割：经济成本和政策建议》，2005 年 6 月，报告号：31973-CHA，第 54 页，进行了适当的改动整理。

第三阶段是 1990 年以后转型期市场逐步发展时期的金融体系阶段和金融市场化改革的深化阶段。1990 年以后中国金融改革最重要的进展是开启了金融体系的市场化改革。1991 年上海证券交易所、1992 年深圳证券交易所和中国证监会的成立，标志着资本市场的初步形成。1997 年全国银行间债券市场的建立，成为资本市场发展的重要转折。1994 年外汇体制改革后，形成了全国统一的外汇市场。

资本市场处于金融市场体系的核心和主导地位。中国资本市场尤其是股票市场从建立起就开始迅速发展。尤其是在 1997 年以后，中共十五大第一次从宪法的层次上承认“股份制是公有制的一个特殊形式”，股票市场的地位正式得到确立，股票市场迎来了快速发展的新阶段。但在 2001 年以后，随着我国资本市场不断发展，制度设计等长期积累的问题也日益突出。在我国股票市场设置之初，股市的功能基本被定义为“国有企业脱困”的一个途径，在制度设计上对上市公司的流通股与非流通股进行了区分，这一设置割裂了股权的流动性，扭曲了资本市场的定价功能。2001~2005 年，中国资本市场经历了一场重大的转轨时期，新一届的证监会开始着手完善监管体制。

自 2006 年 5 月的股权分置改革以后，资本市场的融资和资源配置功能得到恢复，中国一大批公司成功上市，股票市场得到了飞速的发展（如图 4.5）。截至 2007 年底，我国共有 1550 家上市公司，总市值达到 32.7 万亿元，位列全球资本市场第三，新兴市场第一；2007 年全年股票市场成交量增加。全年累计成交 460556.2 亿元，为 2006 年总成交量的 5 倍。2007 年首次公开发行股票融资 4595.79 亿元，位列全球第一，日均交易量 1903 亿元，成为全球最为活跃的市场之一，其在国民经济和社会发展中发挥着越来越重要的作用。

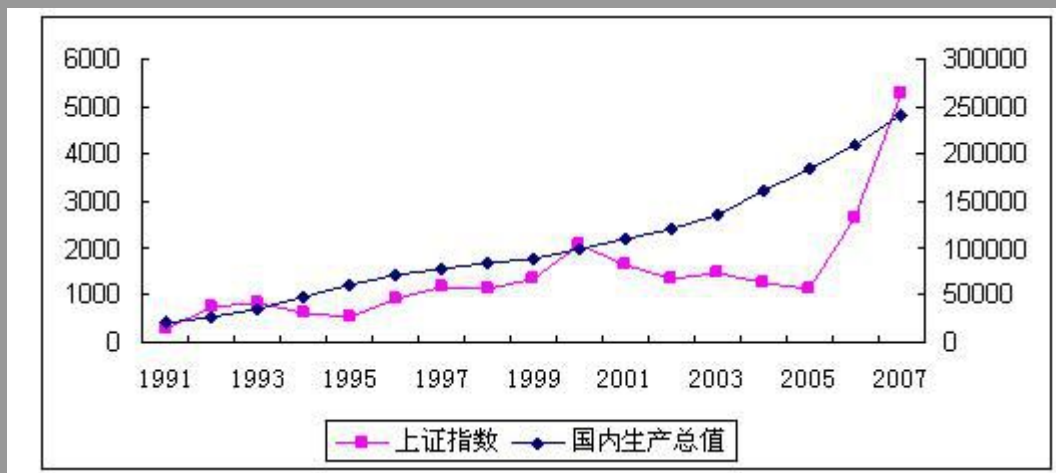


图 4.5 我国国内生产总值与上证指数：1978~2007 年

数据来源及说明：国民生产总值数据来源于《中国统计年鉴 2006》以及中国统计局网站，上证指数数据来源于国泰安数据库。

金融立法与监管方面我国在 20 世纪 90 年代以后也取得了长足的发展。1995 年，我国相继出

台了《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国担保法》、《关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》，1998年12月29日《中华人民共和国证券法》正式出台。这些基本的法律法规为中央银行、中国证监会、中国保监会加强对各金融机构的市场进入退出与依法监管、依法行政的力度提供了重要法律保证。

新的《公司法》和《证券法》修订完成并在2006年初正式实施，为我国社会主义市场经济的发展提供了更加有力的制度支持，同时也是资本市场法律支撑体系建设的重要里程碑，将对我国资本市场和金融业的持续、健康发展产生深远的影响。

2. 我国金融市场发展中存在的问题与建议

目前，中国金融业已步入深层次结构性改革的攻坚阶段，突出的问题有监管体系的转型、金融风险的防范、多元化金融工具的完善、上市公司股权和治理结构的完善、投资者权益的保护等。处理这些问题的方式和结果将直接决定中国金融业的未来生存和发展，决定其能否为国民经济有效筹集和配置资源。回顾与总结30年来我国金融市场建设的成就与不足，我们认为下一步金融市场建设可以向以下几个方向拓展。

(1) 破除多层次、多元化市场的结构性失衡因素，协调货币市场、资本市场、外汇市场、黄金市场之间的共存关系，建立市场之间的联动发展机制，完善跨市场的投融资和交易工具，鼓励和支持跨市场交易工具创新。增强中国人民银行与市场监管部门的政策协调性，提高政府对金融资源配置和投融资水平的宏观调控效率。

(2) 加强金融监管，防范金融风险，改善金融生态，建设具有高度诚信的市场信息披露机制，为投资者创造公平、透明、可信的投融资环境。改造金融市场的微观基础，完善以保护金融市场参与主体合法权益的法律法规制度体系；建立完善统一的金融市场规章制度，包括会计、审计、税收以及信息披露制度等，保证市场公正性，提高市场透明度；完善金融市场信用体系，规范与完善金融市场中介服务体系。

(3) 发展多元化的中小金融机构、推进民间信用体系建设应该成为我国现阶段金融市场建设的重要内容，尤其是要鼓励民营银行的发育与发展。要根据不同种类金融机构特点和金融集团化发展现实，制定适当的中小金融机构和民营银行的市场准入规则和有效的市场退出机制，促进金融同业竞争，提高金融效率。

第三节 我国现代金融市场建设

本章执笔 陈甬军 张小军 庄尚文

2008年09月05日 08:34 来源：人民网-理论频道

【字号 大 中 小】 打印 留言 论坛 网摘 手机点

E-mail 推荐：

评 纠错



中共十七大报告提出：“推进金融体制改革，发展各类金融市场，形成多种所有制和多种经营形式、结构合理、功能完善、高效安全的现代金融体系。”这是改革开放以来在党的代表大会的报告中第一次提出要构建和形成“现代金融体系”的问题。金融是现代市场经济的核心，金融市场是现代市场体系的重要组成部分。我国改革开放 30 年中，金融市场的发展是一个动态的、多层面的金融深化过程，既包括金融结构的变化，即各种金融工具和金融机构相对规模的变化，同时也包括金融市场的价格机制、竞争机制以及金融资源配置与使用的效率机制等方面的建立与健全。

1978 年以来，我国金融市场法律制度逐渐完善，资源配置能力极大增强，已经成为我国社会主义市场经济体系的重要组成部分。中国人民银行 2007 年发布的《中国金融市场发展报告》指出，经过多年的发展，我国已经逐渐形成了一个由货币市场、债券市场、股票市场、外汇市场、黄金市场和期货市场等构成的，具有交易场所多层次、交易品种多样化和交易机制多元化等特征的金融市场体系。

衡量一国金融市场化程度的主要宏观指标是广义货币（M2）与国民生产总值（GDP）的比值。1978 年以来，金融对经济的渗透不断加深，金融市场在资源配置中基础作用得到迅速提升。改革开放 30 年间，我国的 M2/GDP 值从 1978 年的不足 40% 上升到 2007 年 200% 左右，当前已经明显高于世界上大多数国家（见图 4.2）。一方面这表明我国金融对整个经济活动的渗透力在过去 30 年中得到极大的强化，整体经济的运行日益金融化、市场化，另一方面也表明在金融体系内部，资本市场还没有得到充分发展，还缺乏多样化的投资工具，我国居民的金融投资仍然过多地集中于商业银行。

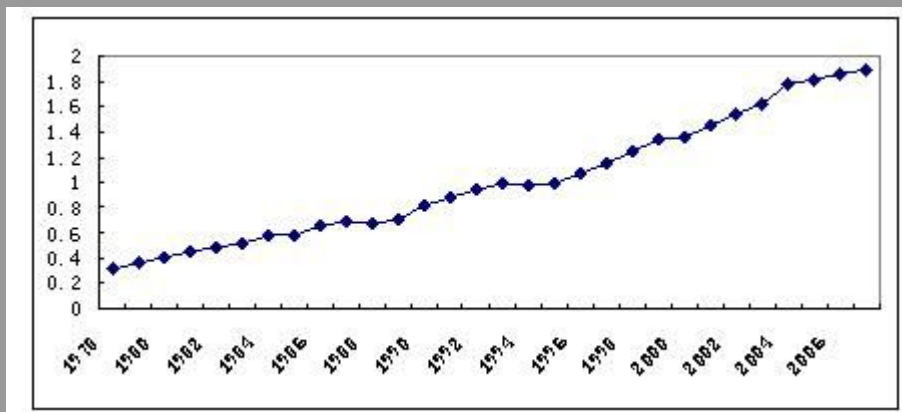


图 4.2 中国宏观经济中的金融深化：1978~2007 年

数据来源：2005 年以前的数据来源于国泰安金融数据库，2006 年数据来源于《中国统计年鉴》以及中国人民银行网站，2007 年的数据为估计值。

回顾与总结 1978 年至 2008 年我国金融市场体系的发展历程，按照我国金融体制改革推进的步骤，30 年以来我国金融市场体系建设大致经历了三个阶段，由计划经济时期的财政主导型金融计划体系逐渐发展到银行主导型金融体系，并在新时期随着资本市场的不断发展与完善，股票与债券等市场正成为金融市场发展的重要力量。

1. 我国现代金融市场的培育与发展

改革开放 30 年来，我国金融市场发展第一阶段是 1978 年至 1983 年。从本质上看，这一时期基本延续了计划经济时期的金融体系，金融体系的运行主要是通过行政手段调控，金融机构直接为国家所有，金融资源的配置由政府计划配置，如图 4.3 所示。

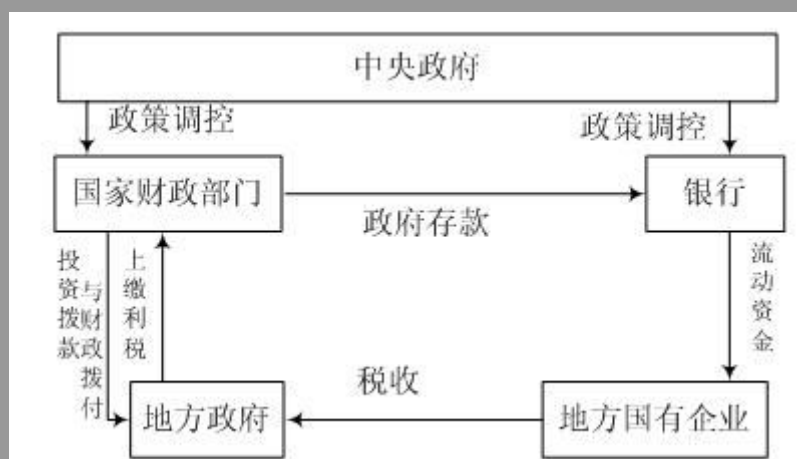


图 4.3 计划体制下财政主导型金融体系的融资过程

数据来源以及说明：根据世界银行东亚与太平洋地区减贫与经济管理局：《中国：全国产品和要素市

场的分割：经济成本和政策建议》，2005年6月，报告号：31973-CHA，第54页，进行了适当地改动整理。

但在这一时期，我国已经开始启动金融体制改革，并从1979年开始逐步恢复和设立中国农业银行、中国银行等，为后来的进一步改革奠定基础。

第二阶段是1983年至1990年，20世纪80年代是我国金融市场体系建设的起步阶段，同时金融机构逐渐实现多元化，体现出明显的银行主导型金融体系的特征。1983年9月，国务院做出《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》。从此，中国人民银行不再办理针对企业和个人的信贷业务，成为专门从事金融管理、制定和实施货币政策的政府机构。

1984年国务院《关于城市经济体制改革的决定》指出：“要逐步建立包括资金、劳动、技术在内的生产要素市场，发挥市场调节的作用”。我国金融市场建设首先从货币市场开始，同业拆借市场、票据市场、国债回购市场先后得到发展。

这一时期，中国金融改革的重点是发展多元化的银行和非银行金融机构（如表4.1所示）。四大国有银行的格局开始形成，各类型的商业银行开始出现，信托投资公司、城市信用合作机构、保险公司、金融租赁公司等也开始运营。

银行	产生与发展阶段
中国农业银行	1979年2月恢复；1983年开始独立行使职权，开展业务活动
中国银行	1979年3月从中国人民银行中分设出来；1983年独立行使职权，开展业务活动
中国投资银行	1981年12月成立，1998年并入中国开发银行；部分业务剥离，并由光大银行接收
中国工商银行	1984年1月正式成立
中国建设银行	原名中国人民建设银行，1985年开始纳入中国人民银行信贷体系（原隶属财政部）
中国交通银行	1986年7月开始重组为股份制商业银行，1987年4月正式营业
招商银行	1987年4月正式营业，1989年成为我国第一家试办离岸金融业务的试点银行

表 4.1 1978~1990 年间中国主要银行的设立与发展

资料来源：根据袁远福主编：《中国金融简史》，中国金融出版社2001年版，第241~307页的材料整理所得。

从总体上看，这一时期我国已经基本完成了由财政主导到以银行体系为主导的金融体系的转型（如图4.4），金融机构多元化、利率与汇率政策调控框架逐步形成。

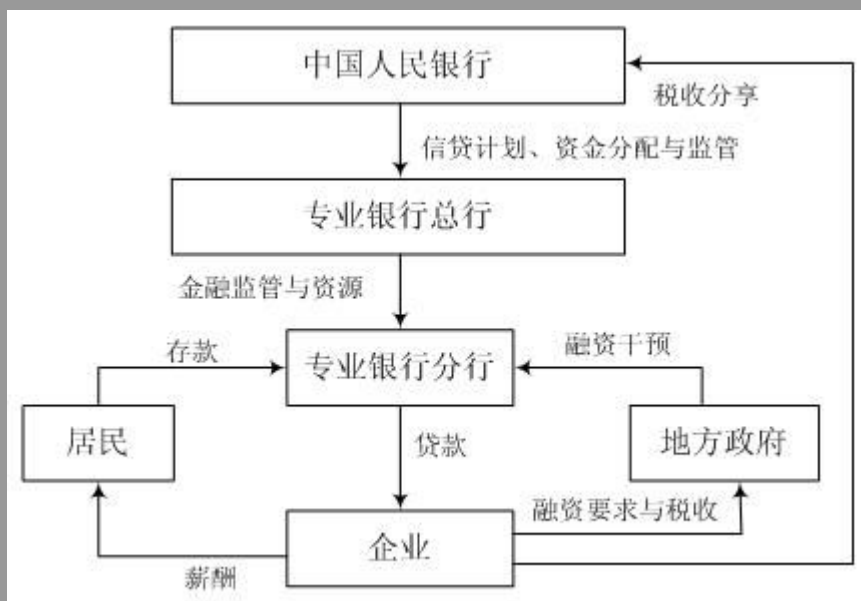


图 4.4 金融体制改革时期银行主导型金融体系

数据来源以及说明：根据减贫与经济管理局、世界银行东亚与太平洋地区：《中国：全国产品和要素市场的分割：经济成本和政策建议》，2005年6月，报告号：31973-CHA，第54页，进行了适当的改动整理。

第三阶段是1990年以后转型期市场逐步发展时期的金融体系阶段和金融市场化改革的深化阶段。1990年以后中国金融改革最重要的进展是开启了金融体系的市场化改革。1991年上海证券交易所、1992年深圳证券交易所和中国证监会的成立，标志着资本市场的初步形成。1997年全国银行间债券市场的建立，成为资本市场发展的重要转折。1994年外汇体制改革后，形成了全国统一的外汇市场。

资本市场处于金融市场体系的核心和主导地位。中国资本市场尤其是股票市场从建立起就开始迅速发展。尤其是在1997年以后，中共十五大第一次从宪法的层次上承认“股份制是公有制的一个特殊形式”，股票市场的地位正式得到确立，股票市场迎来了快速发展的新阶段。但在2001年以后，随着我国资本市场不断发展，制度设计等长期积累的问题也日益突出。在我国股票市场设置之初，股市的功能基本被定义为“国有企业脱困”的一个途径，在制度设计上对上市公司的流通股东与非流通股股东进行了区分，这一设置割裂了股权的流动性，扭曲了资本市场的定价功能。2001~2005年，中国资本市场经历了一场重大的转轨时期，新一届的证监会开始着手完善监管体制。

自2006年5月的股权分置改革以后，资本市场的融资和资源配置功能得到恢复，中国一大批公司成功上市，股票市场得到了飞速的发展（如图4.5）。截至2007年底，我国共有1550家上市公司，总市值达到32.7万亿元，位列全球资本市场第三，新兴市场第一；2007年全年股票市场成交量放量增加。全年累计成交460556.2亿元，为2006年总成交量的5倍。2007年首次公开发行股票融资4595.79亿元，位列全球第一，日均交易量1903亿元，成为全球最为活跃的市场之一，其在国民经济和社会发展中发挥着越来越重要的作用。

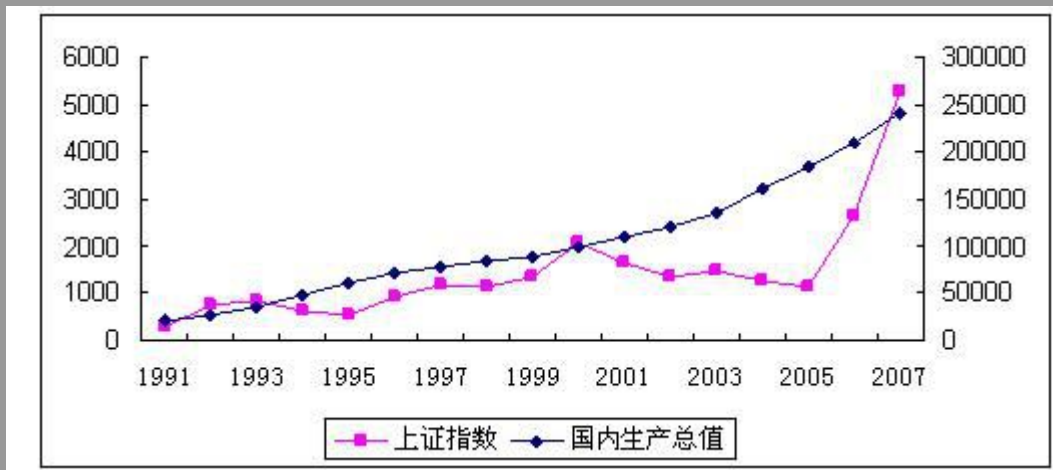


图 4.5 我国国内生产总值与上证指数：1978~2007 年

数据来源及说明：国内生产总值数据来源于《中国统计年鉴 2006》以及中国统计局网站，上证指数数据来源于国泰安数据库。

金融立法与监管方面我国在 20 世纪 90 年代以后也取得了长足的发展。1995 年，我国相继出台了《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国担保法》、《关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》，1998 年 12 月 29 日《中华人民共和国证券法》正式出台。这些基本的法律法规为中央银行、中国证监会、中国保监会加强对各金融机构的市场进入退出与依法监管、依法行政的力度提供了重要法律保证。

新的《公司法》和《证券法》修订完成并在 2006 年初正式实施，为我国社会主义市场经济的发展提供了更加有力的制度支持，同时也是资本市场法律支撑体系建设的重要里程碑，将对我国资本市场和金融业的持续、健康发展产生深远的影响。

2. 我国金融市场发展中存在的问题与建议

目前，中国金融业已步入深层次结构性改革的攻坚阶段，突出的问题有监管体系的转型、金融风险的防范、多元化金融工具的完善、上市公司股权和治理结构的完善、投资者权益的保护等。处理这些问题的方式和结果将直接决定中国金融业的未来生存和发展，决定其能否为国民经济有效筹集和配置资源。回顾与总结 30 年来我国金融市场建设的成就与不足，我们认为下一步金融市场建设可以向以下几个方向拓展。

(1) 破除多层次、多元化市场的结构性失衡因素，协调货币市场、资本市场、外汇市场、黄金市场之间的共存关系，建立市场之间的联动发展机制，完善跨市场的投融资和交易工具，鼓励和支持跨市场交易工具创新。增强中国人民银行与市场监管部门的政策协调性，提高政府对金融资源配置和投融资水平的宏观调控效率。

(2) 加强金融监管，防范金融风险，改善金融生态，建设具有高度诚信的市场信息披露机制，为投资者创造公平、透明、可信的投融资环境。改造金融市场的微观基础，完善以保护金融市场参与主体合法权益的法律法规制度体系；建立完善统一的金融市场规章制度，包括会计、审计、税收以及信息披露制度

等，保证市场公正性，提高市场透明度；完善金融市场信用体系，规范与完善金融市场中服务体系。

(3) 发展多元化的中小金融机构、推进民间信用体系建设应该成为我国现阶段金融市场建设的重要内容，尤其是要鼓励民营银行的发育与发展。要根据不同种类金融机构特点和金融集团化发展现实，制定适当的中小金融机构和民营银行的市场准入规则和有效的市场退出机制，促进金融同业竞争，提高金融效率。

第一节 我国行政管理体制改革 30 年历史回顾

本章执笔 汪玉凯 吴昊 王晓芳

2008 年 09 月 05 日 09:42 来源：人民网-理论频道

【本章提要】改革开放以来，随着经济领域改革的不断深入，行政管理领域的改革也逐步推进。1982~2003 年，中国经历了五次比较大的机构调整，整体上没有跳出“精简—膨胀—再精简”一再膨胀的怪圈。进入 21 世纪以后，中国行政管理体制改革的步伐进一步加快，改革的目标和理念也在发生着变革：由相对单一的“精简、统一、效能”向“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”转变，更加注重“决策、执行、监督”三者之间的关系。同时，改革的内涵也从单一的以政府机构设置调整为主进一步扩展到法律法规、制度建设等相关领域，行政管理体制改革日益成为一项综合性、系统化的改革。

行政管理体制既是政治体制的组成部分，又和经济体制与社会各项事业紧密相关。政府的行政管理体制改革在经济社会发展和改革开放中有着十分重要的地位和作用。在中国改革开放 30 周年的时间点上，回顾行政体制改革走过的历程、分析其存在的问题和难点、判断当前中国改革发展的趋势、展望未来中国行政管理体制的整体走向及其影响，对于中共十七大之后加快政府行政管理体制改革和探索建立现代化的政府行政管理体制具有十分重要的意义。

第一节 我国行政管理体制改革 30 年历史回顾

自从中共十四大报告中明确提出要“下决心进行行政管理体制和机构改革”的任务后，“行政管理体制”这一概念得到了社会的广泛认同。关于这个概念需要做四点说明：第一，在党的重要文献中，从 1992 年提出“行政管理体制”的概念后，虽然后来又有“行政管理体系”、“行政体制”等不同的表述，但其基本内涵是相同的。第二，无论是用“行政管理体制”、“行政管理体系”改革还是用“行政体制改革”概括政府改革，

都是作为政治体制改革中的重要组成部分来加以论述的，从而明确了政治体制改革与行政体制改革之间的内在关系。第三，在阐述行政管理体制或行政体制改革的主要内容时，集中在党政机构改革、政府职能转变、政企分开、深化人事制度改革、提高国家公务员队伍素质以及加强国家机构的法制建设等方面。第四，上述整体思路，不仅从理论上大体勾画出政治体制改革与行政体制改革的整体格局及其内在联系，而且在实践中对有效推动政府改革，建立适应市场经济体制要求的行政管理体制，也起到了重要的推动作用。我国的行政管理体制，从1982年至今，已经经历了五次大的改革，即1982年、1988年、1993年、1998年以及2003年的改革。每次改革所处的环境不同，所面临的问题有很大差异，但对解决当时面临的问题方面无疑发挥了重要作用。从整体上看，中国行政管理体制改革走的是一条螺旋式上升的道路，从过去适应高度集中的计划经济体制到今天大体能够适应社会主义市场经济的体制。为了更好地理解中国的行政管理体制改革，有必要对中国改革开放以来行政体制改革的过程作一简要回顾。

一、1982年的行政体制改革

每一次行政体制改革，所面临的环境不一样，所面临的任務也不一样。1982年，当时中国的社会环境和面临的主要问题是：第一，党和国家的工作重心发生了转移。1978年底中共十一届三中全会召开，作出战略决策，把全党工作重点转到社会主义现代化建设上。第二，国务院机构庞大臃肿。新中国成立以后改革开放以前，我国曾以经济管理部门为重点，对政府机构进行过几次大的调整和精简。1959年底较大幅度地精简了机构，国务院从81个部门减为60个部门。调整后不久，机构又开始膨胀起来，到1965年恢复到了79个部门。“文化大革命”期间政府工作处于瘫痪状态，国务院减到32个部门。“文化大革命”以后，随着各方面工作恢复正常，机构逐步增加。到1981年，也就是这次机构改革前夕，国务院设置的机构总数高达100个，达到了新中国成立以来的最高峰。国务院机构林立，职责不清、人浮于事、运转不灵、官僚主义严重成为突出问题。第三，干部人事问题。1977年中共十一大决定，对过去审查干部工作中遗留下来的问题要进行认真处理，可以工作而没有分配工作的，要尽快分配工作。大批老同志在平反后回到了工作岗位，因为没有那么多的领导职位，只能通过临时增加副职来解决。这样一来，整个干部队伍老化问题严重。并且当时，事实上形成了领导干部职务终身制，干部队伍没有正常的更新机制。

1982年开始的行政体制改革主要集中在以下几个领域：

1. 国务院机构改革和干部人事制度建设

1982年改革在机构和干部人事制度方面取得的成绩主要有以下几个：第一，改革了国务院领导体制。为加强集中统一领导，提高工作效率，减少了副总理的人数，设置了国务委员，由国务院总理、副总理、国务委员和秘书长组成国务院常务会议；第二，根据重叠的机构撤销、业务相近的机构合并的原则，精简了国务院机构，裁减合并了一批经济部门，大大减少了直属机构。国务院工作部门由100个减少到61个；第三，打破领导干部职务终身制，建立干部退休制度，使一大批老干部退出了一线；第四，按照革命化、年轻化、知识化、专业化的干部“四化”方针，选拔了一大批年轻的领导干部充实到各级领导岗位，各级领导班子干部的职数也基本实现了规范化的要求。但是这次改革之后，又出现了机构膨胀、人员猛增的反弹势头，到1987年底又达到72个部门并且行政费用急剧上升。

2. 地方政府机构改革

1982年中央一级党政机构改革基本完成后，省、直辖市、自治区政府随后进行了较大规模的改革。这次改革以调整领导班子为重点，同时提出精简机构、紧缩编制，实行老干部离退休制度以及加强干部的轮训工作等多项任务。改革的主要成绩是，省级领导班子职位数减少、平均年龄降低、平均文化程度提高。但在机构改革方面普遍存在“虚假精简”现象。

改革开放以来，我国省以下地方政府机构改革采取“先试点、后推广”的原则进行。1982年4月，四川省广汉县在全国率先进行了县级机构改革的试点，建立了新的县、乡管理机构。1986年7月，为配合城市经济体制改革工作的开展，国家体改委、劳动人事部确立了16个中等城市作为全国第一批机构改革的试点城市。

3. 推行“市管县”体制改革

“市管县”体制在中国的全面兴起始于1983年。1978年中共十一届三中全会后，为了解决城乡分割、生产重复的现状，在辽宁省经济发达地区实行“市管县”体制试点。1982年，为打破城乡间的壁垒，推动城乡经济协调发展，中共中央发出改革地区体制、实行市管县体制的通知，年末首先在江苏试点，次年开始在全国范围内试行。

在当时的情景下，推行市管县体制，对于密切城乡关系、加强城乡工作、促进城乡一体化进程有着巨大的推动作用。它在一定程度上解决了地区机构重复、行政效率低下、人员闲置问题，起到了加强管理的积极作用。发挥了中心城市对农村发展的带动作用。打破了市县之间多年的壁垒和城乡分割、工农分离的封闭式的自然经济格局，使城乡经济按照专业化分工和协作的原则，发展全方位、多层次、多渠道的经济联系。另外，在一定程度上还促进了区域市场的统一。但是这次改革实践也固化了“市管县”行政体制及“市管县”财政体制，成为后来推动区域经济均衡发展和“扩权强县”的一大障碍。

4. 事业单位改革

从20世纪80年代初期到1987年中共十三大，是事业单位改革的初步探索阶段。此时党和国家的工作重心转移到经济建设上来，以市场为导向的经济改革从农村到城市逐步展开。为适应经济改革及社会各项事业发展的需要，党中央、国务院及中央有关部委相继做出了关于科学技术体制、教育体制、艺术表演团体、体育体制、卫生工作的改革决定，对科技、教育、文化、卫生、体育等事业的改革提出了一些原则要求。

在实际改革中重点从以下几方面进行了积极的探索和改革：一是调整机构设置，初步理顺教育、科技、艺术表演、卫生、体育等管理体制；二是通过放权让利等措施，扩大了事业单位的自主权，提高了事业单位的经营意识和能力；三是调整了事业单位与财政的财政关系，并允许部分事业单位实行企业化管理；四是通过立法明确事业单位的法人地位；五是强化事业单位的机构编制管理；六是根据“管少、管好、管住”的原则，适当放下了事业单位组织人事管理权限；七是恢复了职称评审工作，开始推行专业技术职务聘任制；八是在推进党政机构机构改革的同时，对事业单位后勤社会化也进行了探索与初步改革。

5. 行政法制建设

1982年宪法的颁布，掀起了中国行政法制改革的新时期。新宪法确立了法律权威，进一步健全了国家权力机构，有力地保证了改革的顺利进行。

二、1988年的行政体制改革

1988年前后，中国经济体制改革的重心已经由农村转向了城市。城市不同于农村，是一个集合体，高度集中了文化、各种生产要素、技术和人才等。农村改革可以说主要靠政策调整（包产到户、生产承包责任制），很快调动起农民的积极性，得以在改革初期的短短几年里，奇迹般地解决了中国长期解决不了的吃饭问题。可是当改革从农村转向城市的时候，面对传统计划体制的种种弊端，单靠经济政策调整已经不能解决问题，进行体制层面的改革呼之欲出。

1984年，党中央指出，社会主义经济是在公有制基础上的有计划的商品经济。此后，邓小平多次讲过，经济体制改革深入到一定程度以后，就要推动政治体制改革。经济体制改革的进一步深化和政治体制改革的明确提出，要求相应地转变政府机构的职能和管理方式，调整机构设置的总体格局及其职责权限。1988年的中央政府改革便是在这样的环境背景下进行的。这次改革以转变政府职能为中心，结合进行政府内部的制度化建设。

这次改革最大的特点是明确提出了政府职能转变这个关键性问题，改变了以往的就机构论机构的做法。这标志着我国的政府机构改革，开始突破只注重数量增减、单一的组织结构调整的局限，开始关注转变政府职能这一行政体制改革的关键因素。当时提出转变职能包括五个方面的内容，即由微观管理转向宏观管理、由直接管理转向间接管理、由部门管理转向全行业管理、由“管”字当头转达向服务监督、由机关办社会转向机关后勤服务工作社会化。

1. 中央政府机构改革和职能转变

针对中央机构的改革可以概括为三项：第一，与经济体制改革关系密切的经济管理部门成为改革的重点，在经济管理部门中，又以裁减合并专业管理部门和综合部门内部的专业司局为重点，非经济管理部门也被要求按照政企分开原则，转变职能、下放权力、调整内部结构和精简人员。第二，加强宏观调控部门、经济监督部门、社会管理部门以及资产、资源和环境管理部门的职能、机构和编制，财政部、中国人民银行与国家计委成为宏观调控的“三驾马车”。第三，通过试点进行定职能、定机构、定人员编制（“三定”），在取得经验后总结推行“三定”制度。第四，力图解决、理顺中央政府各部门间的关系。

经过这次改革，国务院机构总数由72个精简为68个。这种精简不同于以往的是区分了不同情况，在机构、职能和编制上有增有减。现在看来，这次改革对后来产生最深影响的是开始按照“政企分开”的原则转变政府职能，着重宏观管理和间接管理。但是，这次改革未能有效地促进职能转变的进程，涉及转变职能的几个主要问题，如政企分开、进一步下放权力、加强宏观调控等远未解决。直到现在，转变政府职能仍然是中国面临的重要任务。

2. 地方政府机构改革

按照预定计划，1989年起将从省级向下推开地方政府机构改革。但恰在这时，中国的经济形势和政治

形势发生了大的变化：1988年为了控制过热的经济增长，全国的中心工作成了治理整顿，省级政府改革因此暂缓进行。而1989年春夏之交的政治风波，更使得“稳定”成为全国上下压倒一切的任务，地方改革的议题因而被暂时搁置。

3. 事业单位改革

这一时期事业单位组织机构、领导体制、管理体制、任用制度、工资分配制度等方面的改革有了新的进展。这一阶段的事业体制改革，对国家机关所属事业单位进行了清理整顿，实行归口管理；建立了政府特殊津贴制度；人才市场开始出现并不断发展；出台了事业单位专业技术人员和管理人员辞职辞退暂行规定；进一步推行了专业技术职务聘任制。

4. 行政法制建设

1989年4月《中华人民共和国行政诉讼法》颁布，及其于1990年10月起的施行，使中国的行政法制改革进入了一个新的历史阶段。行政诉讼制度的建立，不仅使中国的司法审判制度得到进一步的完善，而且从实际上直接促使政府法制建设的强化，从而在客观上促使中国行政法制改革进一步的发展和完善。

1990年12月《中华人民共和国行政监察条例》颁布施行，同年12月28日《行政复议条例》颁布，这两部重要法规集中反映了多年来中国行政法制改革理论和实践的成果，对中国行政司法和行政监督制度的健全和加强，起到了重要的促进和规范作用。

三、1993年的行政体制改革

1992年中共十四大提出了建立社会主义市场经济体制的宏伟目标，并要求积极推进行政管理体制和机构改革，建立适应社会主义市场经济需要的组织机构。

从1993年开始，新一轮自上而下进行的全国性的行政体制改革开始了。这次改革的 principle 是转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率。任务是精简机构、进一步转变职能、理顺关系。改革的重点是转变政府职能，加强宏观调控和监督部门，强化社会管理部门，将一部分专业经济部门转变为行业管理机构或经济实体，减少具体审批事务和对企业的直接管理，宏观上管好，微观上放开。

1. 自上而下的全国性机构改革

本轮改革中，机构改革有以下特点：一是把适应社会主义市场经济发展的要求作为行政管理体制改革的目标。二是从1994年起先后对传统的计划、财税、金融、流通体制进行改革，探索构建政府宏观经济调控体系。三是实行精兵简政，缓解财政困难，减轻财政负担。四是这次改革的视野非常开阔，涉及机构职能的调整和重新配置，涉及党的机构、政府机构、人大、政协、法院、检察院、群众团体和后勤服务机构、事业机构、驻外机构，涉及人事、工资、财务、法规等一系列与行政管理体制有关的方面。五是全国各级党政机关普遍进行了“三定”工作，并在分类、定编制、机构设置规范化等方面进行了有益的探索，使机构编制管理进一步科学化。六是改革与推行国家公务员制度紧密衔接。

这次改革，中央要求国务院各部门精简 20% 的人员，地方各级政府机构在实有人数的基础上精简 25% 的机关人员，当时各级政府共有近 1000 万名机关工作人员，应裁员 200 多万名。在改革结束时，上述裁员目标已基本实现，但其中有相当数量的机关人员被“裁”进了“事业单位”。这次改革取得了一定的成绩，并积累了一定的经验，受历史条件的制约和宏观环境的限制，这次改革仍没有很好地解决政府机构的诸多弊端，带有很强的过渡性。

2. 事业单位改革

中共十四大后，探索建立与社会主义市场经济体制相适应的事业单位体制成为这一阶段事业单位改革的主要任务。以转变政府职能为核心的行政管理体制改革向纵深发展，事业单位改革作为行政管理体制和机构改革的重要组成部分得到高度重视，从中央到地方在制定、实施党政机构改革方案的同时，都提出了事业单位改革的意见。

这一阶段的改革，进一步明确了事业单位改革的原则，即政事分开和社会化。事业单位法人登记开始探讨、实行，事业单位人员分类管理制度初步形成，一些地区和有条件的部门进行了聘用合同制和管理人员职员制的试点，部分科研院所进行了固定岗位与流动岗位相结合、职务工资和课题工资相结合的人事制度和分配制度改革试点。建立事业单位社会保障体系工作也由理论探索进入实际实施阶段。

3. 行政法制建设

1993 年 8 月，《国家公务员暂行条例》颁布并于同年 10 月起施行。它是由国务院制定并颁布、系统规定国家公务员制度的行政法规，是建立和推行国家公务员制度的总的法律依据。国家公务员制度的建立，是中国行政法制改革的重要步骤，是中国人事行政管理法制化的一个根本性标志。1994 年 5 月，《中华人民共和国国家赔偿法》通过，并于次年实行。《国家赔偿法》主要是为与《行政诉讼法》配套实施而制定的，是一部保障公民合法权益的法律。它确立了以行政赔偿为核心的国家赔偿制度，使宪法的有关规定得到了落实。

1996 年 3 月，《中华人民共和国行政处罚法》通过，1996 年 10 月起施行。其主要内容是规范行政机关享有的行政处罚权限，以及实施行政处罚的程序。其侧重点是约束行政机关，防止滥施行政处罚，以保障行政相对人的合法权益。

1997 年 5 月，《中华人民共和国行政监察法》通过。

四、1998 年的行政体制改革

1997 年十五大报告再一次提出要“推进机构改革”，认为当时“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系”，在这种背景下，新一轮行政体制改革的序幕在 1998 年被拉开了。

这次改革的目的是，解决机构庞大、人员臃肿、政企不分、官僚主义严重等弊端，进一步深化经济体制改革，促进经济与社会的全面发展与进步，密切党和政府同人民群众的联系，推进党和国家领导制度的

改革。

这次改革的目标是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化的国家行政管理干部队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。

1. 国务院机构改革

1998年机构改革的重点是国务院组成部门。这些部门被分为宏观调控部门、专业经济管理部门、教育科技文化、社会保障和资源管理部门以及国家政务部门四类并确定了各自的主要职能。同时对国务院直属机构、办事机构以及部委管理的国家局也进行了相应的调整。

同改革开放以来所进行的前三次机构改革相比，1998年的国务院机构改革在以下几个方面取得了明显的成效。

第一，政企分开取得了突破性进展。撤销了一批工业经济管理部门和行政性公司、总会，组建由国家经贸委管理的国家局。同时建立国有企业稽查特派员制度。

第二，国务院组织机构的设置及其职能配置更趋于合理。这次改革确定，一件事由一个部门负责管理，合并相同或相近的职能，根据这个原则，将原来由劳动、人事、民政、卫生四个部门管理的以及由各行业部门统筹的社会保障工作，统一由劳动和社会保障部管理；将原来由几个部门分管的药品、药政、药检等职能，统一由国家药品监督管理局管理；国家发展计划委员会、国家经贸委、财政部和中国人民银行由综合经济部门改为宏观调控部门；为适应经济和社会的发展，还加强了公共服务部门，新设立了劳动和社会保障部、国土资源部、信息产业部等职能机构，成立高层次的科技教育领导小组。

第三，在理顺中央政府与地方政府关系方面有新的进展。将一批原由中央政府各部门管理的部分审批权和具体事务性工作下放到地方政府管理。精简机构和人员取得实效。国务院组成部委由40个减至29个。国务院各部门内设司局级机构和国务院行政编制人员也进行了大幅度的精简。

第四，人员分流工作初见成效。这次机构改革，机构和人员调整较多，人员分流的办法是“带职分流，定向培训，加强企业，优化结构”。1998年改革是在我国全面实行社会主义市场经济体制、实行经济增长方式转变、实行经济发展战略调整的新的历史条件下，集中进行的一次具有相当广度和深度的改革。但从现在来看，这次改革提出的转变政府职能的目标并没有完全实现，职能转变迟缓；为了实现减编定员的高目标，有些部门占用事业编制来接收行政编制分流的部分人员、使用借调干部来补充工作人员不足，机构和人员仍处于“膨胀—精简—膨胀”的循环怪圈。改革仍然具有一定的过渡性，有待于进一步深化。

2. 地方政府机构改革

1999年1月，中共中央、国务院发出《关于地方政府机构改革的意见》，同年7月，召开全国地方机构改革工作会议，明确了地方机构改革的指导思想、目标任务和方针政策。2000年，又发出《关于市县乡人员编制精简的意见》，提出了编制精简的指导思想 and 原则、配套政策与措施，明确了市县乡各级精简的

重点和具体要求。

2001年2月，召开全国市县乡机构改革工作会议，部署市县乡机构改革工作，研究贯彻落实措施，全面展开全国市县乡机构改革工作。改革的要点有：精简行政编制；清理现有行政审批事项，简化和规范行政审批程序；清理整顿行政执法队伍，实行集中综合执法；坚决清退超编人员和各类临时聘用人员；切实做好人员分流工作，鼓励和支持分流人员自谋职业、自主创业。

3. 事业单位改革

在这一阶段，从中央到地方，各级党委、政府都把事业单位改革纳入了改革的重要日程，制定政策，加强领导，事业单位机构和人事制度改革全面启动，其他改革也不断深入。特别是从20世纪90年代中期以后，党中央、国务院开始对事业单位改革进行总体上的部署，每年都有新的措施和要求。在这一形势下，教育、科技、文化、卫生等行业以及大多数省市都启动、实施了事业单位改革。

从宏观方面说，1998年《事业单位登记管理暂行条件》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》颁行，从立法高度初步明确事业组织的分类及各类事业组织（事业单位、民办非企业单位）的性质、法人地位、管理体制等。教育、科研、卫生、新闻出版以及勘察设计等事业单位的改革分类推进，取得了重要进展。2000年后，教育、科技、卫生等事业单位人事制度改革的意见和加快推进事业单位人事制度改革的意见等陆续出台，标志事业单位人事制度改革全面展开。在此形势下，地方的事业单位改革不断探索和创新，取得许多宝贵经验，较好地促进了社会事业的发展。

4. 行政法制建设

1999年4月，《中华人民共和国行政复议法》通过，自1999年10月起施行。它对于健全我国的行政法制体系、强化层级监督和行政复议的权威性、优化权利救济制度，促进依法行政、依法治国，均具有重大的意义。

五、2003年的行政体制改革

2000年世纪之交，形势有很大变化 2001年中国加入世界贸易组织，2002年中共十六大召开。在这样的形势下，2003年开始的行政管理体制和机构改革，以科学发展观为指导，更加注重政府职能的转变，更加注重促进经济社会和人的全面发展，更加注重为构建和谐社会和全面建设小康社会提供体制保障。

1. 国务院机构改革

国务院机构改革的主要内容包括：按照政企分开的原则和深化国有资产管理体制改革的要求，设立国务院国有资产监督管理委员会，促进政府部门不再承担直接管理国有企业的职能；为提高宏观调控的有效性，将国家发展计划委员会改为国家发展和改革委员会；为健全金融监管体制，成立中国银行业监督管理委员会；为适应内外贸业务相互融合的发展趋势和加入世贸组织的新形势，促进现代市场体系的形成，继续推进流通管理体制改革，组建商务部；为加强对食品的监管，在国家药品监督管理局基础上组建国家食品药品监督管理局；为强化对安全生产的监督管理和监察，将国家经贸委下属的国家安全生产监督管理局

改为国务院直属机构。

改革表现出如下几个特点：第一，从量的要求转向了质的突破，从重视形式转向了重视内容的调整，从表现层次转向了深度层次。此次改革没有对政府机构人员精简提出具体的数量指标，而是抓住重点，加强宏观调控和执法监管部门，解决行政管理体制中存在的一些突出矛盾和问题，为促进改革开放和现代化建设提供组织保障。第二，进一步推动了政府职能转变，明确提出政府职能应集中于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等四个方面，要建设“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。第三，从整体上讲，本次改革就是为了解决国务院、中央政府目前面临的一些深层次问题，也在很大程度上考虑到加入世贸组织以后，中国政府所面临的国际环境的变化。

总体来看，2003年开始的机构改革所涉及的问题十分重要，初步体现出了“大部制”的管理思路，并且强调了政府宏观调控的有效性。

2. 地方政府管理创新

随着我国政府管理模式开始由管制型向服务型转变，各级地方政府在这方面进行了许多新的探索。主要表现在如下几个方面：

(1) 当前我国地方政府在政府管理创新方面取得了许多积极成果，如服务型政府建设、政府绩效评估体系建设、责任政府建设、政府信用体系建设等。

(2) 有些地方的服务型政府建设具有系统的改革目标、总体的改革设计和规范化的运作机制。比如，2003年2月南京市政府出台的《关于推进服务型政府建设的实施意见》，8月重庆市政府出台的《关于建设服务型政府的工作意见》，以及成都市政府建设规范化服务型政府的经验，都很有典型意义。这些改革对当地经济发展与社会进步起到了很好的推动作用。

(3) 行政审批程序和方式发生变革与创新。许多部门和地方都建立了行政审批中心，推行行政许可集中办理制度，通过一站式审批、一门式服务、窗口式办公、政务超市、网上审批等形式，透明、便民、规范、高效办理审批事宜，规范了行政审批程序，减少了行政审批环节，提高了行政审批工作的透明度和效率。

(4) 一些地方政府将行政业务流程优化、行政审批上网工程、电子政务发展结合在一起，不断推进政府现代化与信息化。

(5) 地方政府管理创新取得了新的进展。深圳市等一些地方政府开展了政府问责制建设，取得积极成果；福建等省市开展了政府绩效管理评估的实践。

(6) 注重科学决策、行政问责、公民参与。对与群众切身利益密切相关的重大决策事项，实行社会公示和听证，广泛听取群众意见。对专业性、技术性较强的重大事项，进行专家论证、技术咨询、决策评估。在明确决策责任主体和责任界限的基础上，推行和完善行政问责制、决策失误引咎辞职和处罚制度；同时建立纠错机制，最大限度地预防和减少决策失误。

(7) 政务公开促进社会和谐。比如，学校、医院等单位公开收费项目和收费标准。

3. 事业单位改革

这一时期，中央对事业单位改革的政策、原则和框架都已明确，即按照公共财政的要求对事业单位进行定位、分类，重新界定事业财政供给范围，解决财政供给范围偏宽的问题，实行政企分开、事企分开，调整结构布局，优化事业资源的配置，缩减编制，节约开支。

综合当前事业单位改革的主要难点有：一是如何科学设置事业机构。二是如何科学、合理定编定岗。三是机构臃肿，冗员严重，“出口”渠道狭窄。四是配套改革不同步，相互制约。五是改革的成本由谁承担和消化。

4. 电子政务建设到了新阶段

这一阶段，各级政府从变革管理方式、提高内部工作效率和对外服务水平角度出发，纷纷上马各种电子政务建设工程，努力推进政务信息化建设。

2006年1月1日，中央政府门户网正式开通，标志着国家的电子政务建设发展到了一个新的阶段。央网的开通，为公民获取政务信息，甚至在网上办事提供了重要途径，为公民和企业与政府之间进行双向互动提供了重要渠道，可视为构建一个公开、统一、透明、阳光型政府的重大举措。

5. 行政法制建设

2003年8月，《中华人民共和国行政许可法》通过，并于2004年7月起施行。《行政许可法》对中国各级政府落实依法行政要求，推进行政审批制度改革，进一步繁荣发展市场经济，产生了强有力的促进作用。2004年3月，国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，明确提出要全面推进依法行政，建设法治政府。2005年4月，《中华人民共和国公务员法》通过，自2006年1月起施行。《公务员法》对于建设符合中国国情、具有中国特色的公务员制度，提高公务员队伍的工作素质和各级政府的工作效能，具有十分重要的现实和长远意义。

总之，30年来通过行政法制的建设，一方面促使政府在行使公共权力的过程中坚持依法行政，另一方面保障公民、社会按照法律规定行使自身的监督权、管理权。这对于进一步改善国家、政府与公民社会之间的关系，推动社会经济的进步，都具有十分重要的意义。

第二节 行政管理体制改革的历史总结与评价

本章执笔 汪玉凯 吴昊 王晓芳

2008年09月05日 09:51 来源：人民网-理论频道

30年来，国家围绕政府行政管理体制，以前文所述五次较为集中的改革为主，进行了很多次改革。改革是个渐进的过程，是个持续的征程，是个长期的历程。

一、对30年行政管理体制改革的基本评价

简单概括中国政府行政体制改革所取得的成就：一是中国政府管理由计划体制的管理慢慢转向了市场经济体制的管理；二是引起了政府自身的转型。从过去完全是管制型政府、全能型政府转向一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府；三是政府的管理水平、管理能力、公务员的素质和能力都有了很大提升。

回顾过去的改革经历，可以说以往的行政体制改革呈现出三个特征：第一，改革目标低效率重复。1982年以后每次改革都裁减机构人员，1988年以后每次都在转变政府职能，这么多年做了不少努力，但成效不显著。第二，改革不是整体推进。政府改革是重点，但事业机构改革滞后。在目前这种行政事业一体化的管理体制下，机关裁员，事业增员，虽然也有利于实现政事分开，却不能减轻国家的财政负担，更没有从根本上触动中国传统的干部人事管理体制。第三，明确的单一行政思维。过去以为政府官员的问题靠行政体制改革就能解决，但事实证明根本的原因、深层次的问题可能涉及到政治体制的改革。

同时，也可以看到近三十年的改革还存在一些深层次的问题没有完全解决：第一，政府职能转变依然比较滞后，社会管理，公共服务相对薄弱。第二，政府的部门设置依然过多，政府部门之间权责交叉、分不清楚，部门之间相互推诿扯皮，部门利益比较突出。第三，政府管理涉及的一些关乎老百姓切身利益的问题还没有得到根本性的解决。第四，形式主义、官僚主义、政绩工程问题依然比较突出。最后，现在一些行为还比较严重。

行政管理体制改革是一个艰难的过程。因为每次政府改革，从表面上看都有机构、人员数量的增减，但最关键的则是权力格局和权力关系的重新调整和分配。增加一个部门的权力容易，任何意义上的剥夺都会引起一系列反弹。在权力关系和权力格局调整和重新分配的后面，隐藏的是利益关系和利益格局的重新调整和分配。在权力部门化、部门利益化、利益个人化比较普遍的状态下，调整、协调部门之间的利益关系不仅非常困难，而且还会引起部门的抵触。而且政府自身的改革对所有公务人员来说，几乎是面临新的职业选择。在精简行政人员的过程中，比如部门撤销、合并，内设机构减少等，谁都可能成为被分流的对象，引起他们的心理反感和抵触也就顺理成章了。

因此，行政管理体制改革是一个逐步深化的问题，它很难一步到位，也不可能一步到位，中国如此，国外也如此。比如在1982年，当时并没有提出什么新的观点，只是认为国务院的机构100个太多了，几乎是一次数量增减性的改革。到了1988年提出转变政府职能的问题，而到1993年又进一步提出要适应市场经济体制。每一次改革绝不是一个简单的、重复的链条式过程，而是螺旋式上升，在逐步推进。

行政管理体制改革是一项巨大的系统工程，内部各项改革之间相互联系、相互影响、相互制约和相互促进。

二、中国政府管理的现状及面临的主要问题

30年来，中国不断地改革行政管理体制，但至今行政管理体制改革仍然是整个改革战略中的关键。我们认为这与政府目前面临的问题联系在一起。整体来讲，可以从以下层面来分析中国政府管理面临的主要问题。

1. 中国政府面临的五个主要问题

一是政府自身改革和政府职能转变滞后。尽管政府经过很多次改革，但是政府自身整体改革还是滞后的，行政审批事项依然过多，社会管理、公共服务职能比较薄弱。

二是各个部门之间职责不清，协调不力，管理方式落后，办事效率不高。政府各个部门之间有严重的部门利益的倾向，权力部门化、部门利益化、利益法定化非常突出。部门设置的越多，相互之间概率交叉越高，责任边界越不清晰，实施起来各有各的利益。部门主导的政府公共政策制定过程，会导致公共政策扭曲、变异，政策制定的成本高、周期长、效率低、内耗严重，决策代表公众利益的价值取向大打折扣，最终会把部门利益凌驾于公众利益、国家利益之上。

三是宏观调控在某些方面失灵，中央权威得不到应有的维护，地方主义明显抬头。

四是有些关系群众切身利益的问题还没有得到根本解决，民生问题再一次凸显，表现为上不起学、看不起病、买不起房、就不了业。

五是尚未形成有效的权力制约结构。近年来虽然不断加大反腐败的力度，如制定党内监督条例、制定党内纪律处分条例、对中央部委的纪检监察实行垂直管理、中央对地方实行巡视制度，但腐败现象频发，有些政府部门工作人员依法行政观念不强，执法违法现象屡见不鲜，权力滥用、权钱交易、官商勾结现象严重，形式主义、官僚主义、弄虚作假、奢侈浪费问题比较突出。

2. 这些问题对社会稳定所造成的压力

上述问题应该说中央很早就认识到了，也一直在解决，但是直到现在，还没有得到很好的解决。而这些问题的存在，使得政府把行政体制改革放到更重要的位置，试图通过不断的深化改革来解决政府管理面临的深层次问题。这些问题如果得不到很好的解决，就可能激化三种冲突。

一是经济增长与利益分配的冲突。如今政府面临的客观环境发生巨大改变，中国社会处在一个同时经历社会转型、体制转轨的“双转”阶段，给社会带来剧烈冲击。

新中国成立以后先是经过几十年计划经济，然后通过政府强力，把经济发展方向由计划转到了市场。虽然这种转变相对而言很快，但这种市场经济不是建立在自然演变的基础上，商品经济没有得到很好的发

展，缺乏自然历史的积累。

过去是依靠国家权力、政府权力对整个社会的资源进行配置，在几十年后让市场成为资源配置的主体，在“让一部分人、一部分地区先富起来”的政策导向下，中国的收入差距快速地拉开，利益群体间的边界越来越明显，不同群体的矛盾、摩擦也越来越尖锐。

在这个社会转型、体制转轨的复杂过程中，一方面经济发展了、社会进步了，另一方面如何分配社会利益成为所有社会成员关注的焦点。政府如何掌控好利益分配的杠杆，成为现在遇到的最大难题。如果政府仍与民争利、政府行为再不规范，只会进一步激化矛盾和冲突。

二是某些行政人员的不廉洁行为与人民群众公平意识的冲突。市场经济培育了社会成员的自强、自立、公平、竞争的全新意识，他们对政府的要求越来越高，希望政府公平、公正、廉洁、高效。但一些政府官员恰恰在这个渐进过程中出现了明显的腐败现象，致使老百姓对政府信任度大大降低，形成心理上的冲突。

三是社会发育水平提高与政府社会控制能力下降的冲突。在计划体制下，政治、经济、意识形态高度合一，政府有很强的组织动员能力。现在伴随市场经济的发展，非盈利组织、民间社团组织逐渐发育起来，客观上要求政府减少干预。政府一方面要控制社会、保持稳定的格局，另一方面要让民间组织能够相对快速的发展，这对政府来说是一大考验。

3. 这些问题对政府自身的压力

从另外一个视角来看，这些问题如得不到很好的解决，对政府本身也会形成巨大的压力。

第一，转变经济增长方式、坚持可持续发展的压力。今天经济高增长是以另外“三高”为代价的，即资金高投入、资源高消耗、环境高污染。坚持可持续发展战略靠战略口号还不能变为实际的行动。制定“九五”计划的时候，中央政府就曾经明确提出要用集约式的增长方式替代粗放式的增长，但是到今天这个问题仍没有彻底解决。其根本原因在于这种可持续发展的战略与官员长期以来形成的“政绩观”存在冲突，包括对官员的选拔任用的价值标准、选拔体制、考核标准以及由此形成的官员的价值追求等。

第二，化解社会矛盾的压力。可以说，现在社会不稳定因素很多，一个小小的事件可能会酿成一个大问题。这其中原因也许很多，但是从政府管理的角度来讲，最主要有两大原因：目前中国社会贫富差距拉大的程度已经超出了社会的承载能力、政府公共政策所代表的公平正义出了问题。政府制定的公共政策所代表的公共正义像天平一样，如果天平出现了不适当的倾斜，这个社会就会出大问题。目前中国的现实是，中国社会上层在精英化，但中国社会广大的老百姓在碎片化，在制定政策中的声音越来越微弱，争取公平正义的能力在不断下降。

第三，提高政府自我控制能力的压力。这方面政府来自社会的压力主要在两个方面：政府有没有能力控制住自身的腐败现象；政府能不能控制住自己的财政支出行为。

第三节 2007 年行政体制改革的最新动态与发展

本章执笔 汪玉凯 吴昊 王晓芳

2008 年 09 月 05 日 09:56 来源：人民网-理论频道

2007 年是中国行政体制改革继续攻坚的重要一年，在地区综合改革试点、法制环境、事业单位改革、行政审批等方面均取得了令人瞩目的成绩，改革的思路更加清晰，环境更加完备。同时，各地方政府也纷纷根据中央的要求和自身情况，加速了改革的进程，在许多领域甚至走在全国的前列。2007 年中国行政体制改革的主要看点集中在以下几个方面：

一、区域改革试点布局更趋合理

2007 年 6 月 7 日，国家发展和改革委员会下发《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》，宣布重庆和成都称为中国新的“全国统筹城乡综合配套改革试验区”，并要求两市从实际情况出发，全面推进各个领域的体制改革，在重点领域和关键环节力求率先突破，大胆创新，尽快形成统筹城乡发展的体制机制，促进城乡经济社会协调发展，为推动全国深化改革，实现科学发展与和谐发展，发挥示范和带动作用。

作为对发改委要求的回复，重庆市规划从公共财政体制、户籍制度、土地管理和使用制度、社会保障制度、农村市场体制、行政体制等 6 个方面推进统筹城乡综合配套改革。争取到 2020 年试验区人均 GDP 达 6500 美元以上，城镇化率达到 70%，城乡居民收入之比降到 2.5：1，人均基本公共服务和生态环保建设在西部领先，城乡生活水平差距显著缩小；而成都则将重点在统筹城乡规划、健全基层自治组织、统筹城乡产业发展，以及建立城乡统一的行政管理体制、覆盖城乡的基础设施建设及其管理体制、城乡均等化的公共服务保障体制、覆盖城乡居民的社会保障体系、城乡统一的户籍制度等方面率先突破，通过改革探索加快经济社会快速健康协调发展。

“成渝特区”的建立，是中国自从 1980 年 8 月 26 日深圳经济特区建立以来，再次进行的一项重要的地方区域改革尝试。之前中国共建立了 5 个经济特区，并分别在上海浦东和天津滨海地区建立了两个综合配套改革试验区，但这些特区和试验区都处于东部沿海，对内地的辐射能力有限，也不利于东西部的协调、均衡发展。此次在中西部选择重庆和成都两大中心城市设立国家统筹城乡发展综合配套改革试验区，凸显了国家在新的历史时期加快中西部发展、推动区域协调发展的决心。从试点的内容来看，原先的 5 个经济特区和上海、天津两个综合改革试验区都比较侧重于经济发展，而成都和重庆试验区，不仅要制定经济政策，还要制定相关的社会、文化领域的配套政策方案，具体涉及统筹城乡规划、建立城乡统一的行政管理体制、建立覆盖城乡的基础设施建设及其管理体制、建立城乡均等化的公共服务保障体制、建立覆盖城乡居民的社会保障体制、建立城乡统一的户籍制度、健全基层自治组织、统筹城乡产业发展等领域。

因此“成渝特区”的建立，不仅使我国城乡综合配套改革在区域布局上更加合理，有利于缩小东西部之间的发展差距，而且还大大拓宽了原有的改革领域，更加注重社会的整体发展，对未来我国地方政府的改革将起到重要的引导和示范作用。

二、法制环境更加健全

2007年，中国在政府信息公开、公务员管理、行政复议等方面出台了一系列新的法规制度，使政府依法行政得到进一步的保障。

2007年1月17日，《中华人民共和国政府信息公开条例》经国务院第165次常务会议通过，于2008年5月1日起施行。《条例》对首次对政府信息的公开作了明确规定：“各级人民政府及县级以上人民政府部门应当建立健全本行政机关的政府信息公开工作制度，并指定机构负责本行政机关政府信息公开的日常工作”。而“涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；需要社会公众广泛知晓或者参与的；反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的；其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的”四类信息，更是应当由政府及时、主动公开。《条例》还对政府信息公开的主体、公开的途径、例外原则、定期考核评议等做了细致的说明。该《条例》的颁布，标志着中国政府的信息公开将变得有法可依，标志着中国政府朝着“服务型政府”目标迈出了坚实的一步。同时，《条例》的颁布也有利于进一步提高政府的“透明度”，更加有效地促进政府廉政建设。2007年4月20日，中国国务院总理温家宝签署第493号国务院令，正式公布《生产安全事故报告和调查处理条例》。该《条例》全面规范了生产经营中的事故报告和调查处理程序与责任，规定，事故报告应当及时、准确、完整，任何单位和个人不得迟报、谎报、瞒报和漏报；事故调查处理应当坚持实事求是、尊重科学，及时、准确地查清事故经过、原因和损失，查明事故性质，认定责任，总结教训，提出整改措施，并依法追究责任人，任何单位和个人不得阻挠和干涉对事故的报告和依法调查处理；事故处理的情况要向社会公布。《条例》还对事故发生单位及其有关责任人员的法律责任，事故调查组成员、有关人民政府和有关部门的负责人的责任，作了明确规定。

2007年4月22日，国务院发布了《行政机关公务员处分条例》。这是新中国成立以来第一部全面、系统规范行政惩戒工作的专门行政法规，对行政机关公务员处分的原则、种类、适用、权限、程序和申诉等作了明确规定。颁布实施该《条例》是加强公务员制度建设的重要举措，是加强行政机关公务员队伍建设的重要手段，是加强政府自身建设的重要途径。

2007年8月1日，《行政复议法实施条例》正式施行。该《条例》健全了行政复议审查方式，规定行政复议机构认为必要时，可以实地调查核实证据；对重大、复杂的案件，申请人提出要求或者行政复议机构认为必要时，可以采取听证的方式审理。《条例》还明确了和解制度和调解结案的方式，并规定除不符合《行政复议法》和《条例》规定的申请条件的行政复议，行政复议机关必须受理。

三、事业单位改革进一步深化

过去5年中，中国事业单位人事制度改革加快推进。截至2006年9月底，全国已推行聘用制度的单位占事业单位总数的51%，签订聘用合同的人员占事业单位人员总数的59%。通过改革，逐步改变了按照管理党政机关工作人员的办法管理事业单位人员的做法，在事业单位人事管理中逐步淡化了身份，强化了岗位，转换了机制，增强了活力，调动了事业单位各类人才的积极性和创造性。在事业单位改革领域一直走在全国前列的深圳市，继2006年推出分类改革试点之后，在2007年10月26日又宣布进行“新一轮事业单位改革”，这一轮改革涉及的内容包括：（1）取消行政级别，转为按岗位级别和绩效管理。（2）市属事业单位财政经费供给取消“按人头”下拨方式，实行“以事定费”方式。（3）建立和完善事业单位法人

治理结构，在事业单位中推行以理事会（或管委会）为核心，决策权力机构、管理执行机构与监督约束机构相互分离制衡的现代运作模式。（4）仿照西方国家先进管理模式，推行法定机构试点。（5）深化市政公园管养体制改革，撤销现有 17 家市政公园和林场的单位建制，在全市设立深圳市公园管理中心，统一履行公园管理职能。（6）整合全市政府检测机构，撤销现有区、街道级设立的检测机构。（7）调整事业单位人事制度改革有关政策，确定事业单位按照管理岗位、专业技术岗位、工勤技能岗位分类分级进行聘用。

本次改革计划在两年内完成，具体时间为 2009 年上半年，力争用两年的时间完成。深圳市的本次改革在继承事业单位分类改革思路基础之上，进一步触及资金管理、岗位人事、机构调整等深层次领域，使事业单位改革有了实质性进展，也将对其他地区的同类改革产生积极的示范作用。

四、行政审批事项进一步精简

2007 年 4 月 15 日，国务院办公厅下发《关于进一步清理取消和调整行政审批项目的通知》。《通知》指出，进一步清理、取消和调整行政审批项目，是推进政府职能转变和管理创新、完善社会主义市场经济体制的客观要求。对此次取消和调整行政审批项目工作总的要求是，按照合法、合理、效能、责任和监督的原则，对现有的行政许可项目和非行政许可审批项目进行全面清理，该取消的一律取消，该调整的必须调整。《通知》还明确，这次清理、取消和调整行政审批项目工作为四个阶段进行：全面清理阶段（5 月 15 日前完成）；论证审核阶段（6 月 15 日前完成）；协商处理阶段（7 月 15 日前完成）；审议公布阶段（8 月中旬完成）。

2007 年 6 月 19 日，国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室公布，自 2001 年 9 月国务院对全面推进行政审批制度改革做出部署以来，国务院各部门共取消和调整行政审批项目 1806 项，占原总数的 50.1%。为合理界定政府在经济调节、市场监管中的职能，更有效地发挥政府的社会管理和公共服务职能，奠定了良好基础。各省、自治区、直辖市也陆续取消和调整了半数以上的审批项目。通过改革，各地区各部门较好地解决了审批事项过滥、审批程序繁琐等问题，遏制了利用审批乱收费、滥用审批权力等侵害群众利益的行为，为人民群众提供了更加公开、透明、高效的服务。但是也应该看到，行政审批领域仍然存在不少问题，“重审批轻监管”、“以批代管”的现象依然存在。因此，要继续深化行政审批制度改革，依法对行政审批项目实行动态管理，加强对行政审批权的监督制约，不断规范审批行为，创新审批方式，完善配套制度，建设法治政府。

2007 年 9 月 26 日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，决定取消和调整 186 项行政审批项目。其中，取消的行政审批项目共 128 项，主要涉及企业市场准入、资质等级评定，金融机构的经营范围、品种确定，进出口资格审批、配额分配，以及对企业特定经营活动的审批等；涉及调整的行政审批项目有 58 项，分为下放管理层级、改变实施部门、合并同类事项三种形式进行处理。其中，下放管理层级的有 29 项，这些审批项目原来是由国务院部门实施，现在为了提高审批效能、方便申请人，下放到省级政府有关部门实施。

2007 年第四次取消和调整这些审批项目，有利于进一步理顺政府与市场、政府与企业、政府与社会、政府与公民的关系，推动政府职能转变，促进管理创新。

五、地方改革稳步推进 2007 年，由各地地方政府主导推进的行政管理体制改革也稳步推进，在强县扩权、行政问责、依法行政等领域取得了明显的进展。

1. 强县扩权

浙江省以义乌市为试点启动全省新一轮强县扩权改革。在不改变其由金华市领导的前提下，进一步扩大义乌市经济社会管理权限。而义乌的试点经验，将在日后向浙江全省所有经济强县推广；四川省出台了《人民政府关于开展扩权强县试点的实施意见》和《关于实行扩权试点县财政管理体制改革的意见》，在 27 县（市）启动扩权强县试点；2007 年，江西省在 2005 年选择财力相对困难的 21 个县进行“省直管县”改革试点的基础上又新增 38 个县市，从而把 59 个财政转移支付县市全部纳入“省直管县”改革试点范围。

2. 行政问责

2007 年 5 月 13 日，武汉市下发了《关于进一步深化行政管理体制改革的若干意见》，要求 41 个市直部门试行首问负责制，各部门通过自我设计、专家评定、群众评议做出审批流程图，在政务网上公开。每个审批环节必须依法确定审批条件、责任、权限和时限，并以回执单等形式告知服务对象。《意见》明确，一般审批事项办理时间不能超过一周，列入市级重点项目和经认定的复杂审批事项办理时间不得超过 90 天。审批部门无正当理由致使审批事项超时而被默许，追究直接责任人及相关领导责任；对不该审批的事项而被默许的，除及时纠正外，还要严肃处理直接责任人。

2007 年 9 月 14 日，深圳市政府通过了《深圳市政府部门责任检讨及失职道歉暂行办法》。《办法》明确规定“政府部门不履行或者不正确履行职责，造成严重后果或者严重社会影响的，应当向公众道歉”。根据这一制度，“严重失职的，应当依法追究有关责任人的行政及法律责任”。

这些举措，是我国地方政府建立行政问责制的有益探索，对于构筑行政责任体系，建设责任政府具有重要的意义。

3. 依法行政

为了给浦东新区综合配套改革试点提供法律支撑，2007 年 4 月 26 日，上海市十二届人大常委会第三十五次会议表决通过了《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障浦东新区综合配套改革试点工作的决定》。《决定》指出，在坚持国家法制统一原则和本市地方性法规基本原则的前提下，市人民政府和浦东新区人民政府可以就浦东新区综合配套改革制定相关文件在浦东新区先行先试，并报市人大常委会备案；浦东新区人民代表大会及其常务委员会可以就推进浦东新区综合配套改革试点工作作出相关决议、决定，并报市人大常委会备案。

2007 年 7 月 1 日，重庆市出台了《行政许可补偿暂行办法》，规定行政机关依职权变更或撤回行政许可，应当主动告知被许可人享有申请补偿的权利，补偿申请人申请行政许可补偿的时效为两年。《办法》同时在如何补偿、补偿原则、补偿范围、补偿方式以及补偿程序等方面作了明确规定，为强化行政机关诚信意识、建立统一的行政补偿制度做了有益的探索。

2007年7月12日，重庆市法制办与重庆行政学院、重庆大学等单位签订《重庆市招标投标管理条例》、《重庆市政府信用管理办法》等6个立法项目委托起草协议，开始试行立法回避制度。立法回避制度规定，有3种类型的立法项目应当实施立法回避：主管部门有直接明显利害关系的，原则上部门回避；专业性极强，需要借助专家智慧的，原则上相关部门回避；综合性跨部门的立法项目，部门间难以达成共识的，原则上单一部门回避。

第四节 我国行政体制改革的发展方向

本章执笔 汪玉凯 吴昊 王晓芳

2008年09月05日 09:59 来源：人民网-理论频道

在中国市场化改革和市场经济体制的建立过程中，政府扮演了重要角色，发挥了很大作用，目前的政府管理，无论从组织架构、管理方式、运行机制等，与计划体制下相比，都发生了历史性的变化。在充分肯定政府作用的同时，也应该看到如果政府依然强势不改，继续扮演经济建设型政府的角色，忽视或者淡化政府的社会管理和公共服务职能，甚至继续把大量的公共财政资金投资于竞争性领域，继续强化政府的行政审批色彩，其结果，不仅会导致市场作用和行政权之间的扭曲，引发政府行为的紊乱，助长权力行使的非理性，而且还有可能引发民众对政府的不信任，使政府的公信力大大下降。因此迫切需要我们加大以政府自身改革为中心的行政管理体制改革的力度，进而推动政府转型。

中共十七大，是对中国改革开放30年成绩的总结，也为包括行政体制改革内在的各项事业在未来的发展指明了方向。笔者认为，从十七大报告中透视出来的未来中国行政体制改革的法制趋势体现在以下五个方面：

一、改革的理念与目标

中共十五大提出“精简、统一、效能的原则”，中共十六大提出“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求”，而在中共十七大报告中，“精简、统一、效能”这6个字并没有出现，反映出随着形势的发展，我国行政管理体制改革在目标和理念上的一些改变。

在改革的初期，当时主要面临的问题是计划经济体制下遗留下来的机构臃肿、人浮于事等问题，精简机构和人员成为当务之急。而随着我国几次比较大的机构调整、干部人事制度改革和事业单位改革的深入，人员的“精简”已不再是主要问题，目前的当务之急是如何做好现有部门、机构之间权力关系的理顺，“着力

转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”。这体现出一种理念上的变化，从注重机构、人员数量的比较表层的改革转向注重提高现有人员工作效率，协调部门之间权力等深层次的内容。

关于改革的目标。中共十五大提出“建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系”；中共十六大报告提出“形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”；中共十七大提出“形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”。相比于中共十六大，中共十七大的报告中进一步强调了“决策、执行、监督”这三者之间的关系，并细化了对这三者的要求。

中共十七大报告还指出“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案”，这反映出政府高层越来越将行政体制改革视作为一项系统工程来对待。

二、对新时期政府角色要求与职能定位

笔者认为，中共十七大报告中对于今后政府的角色有了认真的思考和明确的定位：“健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务”，“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。从这些表述中，我们可以总结出两点：一是要建立一个“责任政府”，其标志是有“健全”的“政府职责体系”。政府管理着社会公共事务，政府管理不以盈利为目的，但是绝不意味着政府在花钱的时候，不对纳税人的钱负责任。我们需要的是一个对自己的行为高度负责的政府，一个职权与责任相协调的政府。二是要从以往管制、管理转向服务的新观念，建立“服务型政府”。政府最终是要为纳税人服务的，纳税人不交钱，政府一天也存在不了。所以我们提出要树立着以公众、老百姓为中心的新的政府管理理念。在这个过程中，要善于利用包括信息化在内的各种先进手段。

行政体制改革还要求处理好政府同社会、企业的关系，这从本质上看也是一个政府职能如何定位的问题。政府职能定位总体是解决公共问题，具体包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等四个方面，所有非公共问题不是政府长项，要让位给市场，让位给社会。因此我们现在要转变政府职能，推进政府治理创新，就应该按照这样一种政府职能定位，推动政府职能的转变。在中共十七大报告中，关于“加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预”以及“加快推进事业单位分类改革”的论述，正是反映了这一理念，表明政府今后要朝着加强公共管理、公共服务的目标迈进，而不是过多的干预企业，也不是过多地干预市场。

我们在促进政府职能转变中，主要应该解决五个问题。第一，要加快审批制度改革步伐，减少政府对市场、对社会过多的干预。第二，要反对和打破地方行政性垄断。第三，要加强中长期计划。第四，加强重要领域的行政监管。比如市场秩序、社会秩序的维护，这都是重要领域。第五，加强社会管理和公共服务。

三、中国行政机构的调整与“大部制”改革思路

中共十七大报告提出，要“精简和规范各类议事协调机构及其办事机构”，这是“议事协调机构”作为专有名词第一次出现在党代会的报告中，具有特别的意义。所谓“议事协调机构”一般是由于要承担跨部门的重要业务工作的组织协调任务以及临时突发性事务而成立的，如国务院西部地区开发领导小组、国务院纠

正行业不正之风办公室等。这类机构虽不列入政府工作部门的组织序列，但它们通常由政府的某位领导担任主任、组长，具有一定的权威性。在中国，无论是中央政府还是地方政府，都成立了大量的临时性议事协调机构，这些机构带有强烈的一事一议性质，事后又往往得不到及时撤销，造成政府部门臃肿、领导兼职过多、增加行政开支、常设机构职能被削弱等弊端。

以前在中央几次机构调整中都曾经大量裁撤这些机构，但每次调整完往往很快又膨胀。中共十七大报告明确提出整顿这类机构的要求，显示了中央对这个问题的重视以及对精简和规范此类机构的决心。十七大报告中还首次公开提出了“大部制”改革思路。

根据市场经济发达国家的实践，所谓大部制就是将一些职能相近或相关的部门整合为一个大部，将原来的部委改为内设的职能司局，或者由部委管理但又具有一定独立性的机构。如法国的经济、财政和工业部，不仅负责经济政策、财政政策和工业政策，而且负责经济宏观管理、财政预算和决算、转移支付、国际贸易、税收管理、第一产业、第二产业和第三产业的政策和协调，下辖机构包括海关、税收、统计、贸易、公平交易监督等，仅巴黎本部的工作人员就接近 1 万人。因而，大部门体制所谓的“大”至少应包含“组织规模大、职能范围广”的意思。

市场经济发达国家的政府部门设置普遍呈现出“机构数量较少，职能范围广泛”的特点，比如美国的部级机构只有 15 个、英国 18 个、加拿大 19 个、澳大利亚 16 个、法国 18 个、德国 14 个、西班牙 15 个、日本 12 个、韩国 18 个、新加坡 15 个。它们的一些大部门（giant department）可能下辖 20 多个执行机构和几十个咨询委员会，服务范围几乎涵盖所有相关或相近行业。

我国现行的行政管理体制是从计划经济时代传留下来的，明显存在机构设置过细、政府对经济运行管理太过微观、具体的问题，而市场经济条件下，政府对经济运行的管理则应该以公共服务、宏观调控和市场监管为主，机构设置宜粗不宜细。另外，进行大部制改革最直接的效果是可以减少领导职数、整合编制和人力资源，从而避免因部门职能交叉、权责不清而导致的政出多门、相互推诿，因部门利益特点突出而导致的国家政策被“挟持”等问题。

在我国，大部制改革的思路最早可以追溯到 2002 年，当年的《政府工作报告》提出，要“切实把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来”。随后，国务院按照“决策、执行、监督分离”的原则对一些部委进行了“合并同类项”和成立新的机构。而在中共十七大报告中，首次明确提出要“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制”，这对今后的改革具有指向性作用。

四、政府部门间权力结构的重新梳理

在中共十七大报告关于行政体制改革的内容中，对政府部门间权力结构的重新梳理和调整着墨很多，笔者认为这其中值得重点关注的是所谓垂直管理部门和地方政府的关系。

中共十六大报告中曾提出，要“依法规范中央和地方的职能和权限，正确处理中央垂直管理部门和地方政府的关系”。今年对此问题又做了强调，必须“规范垂直管理部门和地方政府的关系”，反映出中央和地方、垂直管理和地方管理这两对矛盾已成为当前行政体制改革中的突出问题。

长期以来，在我国行政管理实践中，行政机关与本级政府之间存在着不同的关系类型。有些部门直接归本级政府领导，属于组成部门，如民政、统计；有些部门既受本级人民政府领导，又受上级主管部门领导，如监察、公安；有些行政机关实行全系统垂直领导，如国税、海关；还有一种半垂直领导体制，即中央、省级政府对行政部门有领导权，省以下实行垂直管理，省以下地方政府对这些部门没有领导权，如工商、地税等。

一个行政部门是实行垂直领导，还是归本级地方政府领导，主要取决于该部门的职能、特性，同时这也是一个动态调整的过程。例如，2003年前后，随着中国房地产行业的升温，各地违法用地和各种名目的“圈地运动”愈演愈烈。国家处于宏观调控和保护耕地的需要，决定全国实行省以下土地垂直管理体制。

关于行政部门实行垂直管理还是归属本级政府哪个更好，理论界一直存在着争议。垂直的领导体系的好处是有利于集中权力、避免地方保护主义，但也容易使垂直领导部门脱离监督，弱化地方人大的权力和地方政府职能的完整性。

要处理好两者关系，笔者认为至少要把握好以下三个方面的具体问题：

一是哪些部门需要并适宜垂直领导。哪些部门需要垂直管理或者是接受双重领导，需要慎重考虑，因为从本质上看这是一个中央和地方政府的关系问题。笔者认为，从保证地方政府完整性、积极性和监督有效性的角度出发，应该尽量将垂直管理压缩在最小范围内。

二是垂直领导如何实现。目前不同部门垂直管理的方式也不尽相同，有些垂直管理比较彻底，有些则同时带有“横向”和“纵向”的特点。如国土资源部门，其财政拨款来自本级政府，但是副处级以上的人事权实行垂直管理。究竟需要建立一种什么样的垂直管理运作机制？如何切实保证管理效率和效果？也是需要关注的话题。

三是垂直管理部门和地方政府其他部门之间的关系如何处理。从目前的实践情况来看，现实中一些实现垂直管理的部门，特别是人事权和财务权都受垂直领导的部门，由于不受地方政府节制，容易滋生出严重的权力部门化、利益部门化倾向。因此，如何加强地方政府对这些部门的约束力，如何保证这些部门在接受垂直管理的同时又能和地方发展规划相协调？这些将是下一步改革中需要关注的话题。

第一节 所有制改革和非公有制经济发展的回顾

本章执笔 邹东涛 欧阳日辉

2008年09月08日 08:33 来源：人民网-理论频道

【本章提要】我国30年改革开放，在改革理论探索中争议和分歧最大的是所有制，在改革实践中取得成就最大的也是所有制。我们可以形象地把中国所有制改革比喻成经济体制改革的“珠穆朗玛峰”和“马里亚纳海沟”，就是说我国的改革深不过所有制改革，也高不过所有制改革。本章回顾了我国所有制改革和非公有制经济发展，总结了所有制改革和非公有制经济发展的成就和基本经验，分析了我国目前所有制结构和非公有制经济发展存在的问题，对未来5~10年深化所有制改革提出了十条建议。

生产资料的所有制问题是整个政治经济学甚至整个马克思主义学说体系的核心，以社会主义市场经济体制为目标的我国经济体制改革，不仅不能回避、淡化和绕开所有制问题，恰恰相反，应该把所有制范畴作为社会主义市场经济体制的基本范畴之一。在我国不断完善社会主义市场经济体制改革的过程当中，进一步优化我国经济领域的所有制结构，形成更加适应我国生产力发展的新型所有制结构，对我国经济适应经济全球化的发展进程，加速实现现代化，贯彻落实科学发展观、全面实现小康社会、构建和谐社会起着举足轻重的作用。

第一节 所有制改革和非公有制经济发展的回顾

我国经济体制改革的历史实质上是所有制改革的历史，我国经济领域所有制结构的调整过程，实际上也是市场化改革逐步深入和非公有制经济崛起的过程。改革开放30年来，随着市场化改革的推进，所有制结构和所有制实现形式逐步多元化；同时，市场化程度的提高也推动了所有制结构的完善和资源配置效率的提高。我国经济已经进入新一轮高速增长时期，国家发展经济的思路正在从政策推进转向制度保障，所有制结构调整也进入攻坚阶段。

一、所有制结构初步调整阶段（1978~1991年）

中国的改革是从农村改革开始的，所有制改革也是以农村为突破口的。1978年12月，安徽省凤阳县梨园公社小岗生产队的农民第一个吃“螃蟹”，实行“分田到户”。在国家政策的宽容下，1980年底，全国实行包产或包干到户的生产队占生产队总数的比例，由年初的1.1%上升到20%。1982~1986年，中央连续5年每年制定一个一号文件（人称“5个一号文件”），把以家庭联产承包为主的责任制推向全国。到1986年，人民公社及其下属生产队已不复存在，代之而起的是61766个乡镇政府和847894个村民委员会。

中国农村经济改革还有一个预料不到的收获——乡镇企业异军突起。这是中国农民的伟大创造，是中国农村中可以和家庭联产承包责任制相媲美的一大奇观。到1987年，乡镇企业个数从1978年的152万个发展到1750万个，增加10倍还多；从业人数也从1978年的2826万人猛增到8815万人；产值达到4764亿元，占农村社会总产值的51.4%，第一次超过了农业总产值；乡镇工业产值就占到了全国工业总产值的1/4（到1997年，乡镇企业产值已经占到全国工业总产值的一半）。这是中国农村经济一场极为深刻的变

革，是中国工业革命的重要成果。

我国自改革伊始，就开始了对国有企业改革的探索。在1984年10月中共十二届三中全会之前，企业改革的基本思路是：放权让利，强化刺激。从1984年10月到1986年，国有企业先后进行了利改税、拨改贷、企业承包制和股份制等改革。从1987年开始，国有企业改革围绕着重建企业经营机制这个中心，全面推行各种形式的经营责任制，包括大中型企业的承包制，小企业的租赁制和股份制的试点。在1991年以前，国有企业改革最主要的手段是承包制。股份制改革的思路就是这时提出来的。在这一时期，非公有制经济也取得了比较大的发展。1988年是私营经济的黄金之年。到这一年的年底，整个全国已有1000多万家个体企业和20万家私营企业，雇用的工人总计2480万人。至此，我国已基本建立了公有制为主体、多种经济成分并存的所有制结构。

二、所有制结构进一步调整阶段（1992~1997年）

1992年春邓小平南方讲话和10月中共十四大的召开，是中国改革进程中最伟大的里程碑之一。经过十多年的曲折反复，我国最终走出了计划经济本位论的樊笼，步入了市场经济本位论的正轨，人们摆脱了姓“资”姓“社”的争论，把所有制理论创新迅速转化为向社会主义市场经济迈进的物质力量。

国有大中型企业进行现代企业制度试点。1994年11月初，《关于深化企业改革，搞好国有大中型企业的规范意见》和《关于选取一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方案》等文件出台，标志着现代企业制度试点工作正式开始。除国务院推行103家国家级企业试点以外，各省、直辖市、自治区又选定了2000多家地方企业试点。国务院要求试点工作必须严格按照“三法”、“两则”、“两条例”办事，实行“三改一加强”（改组、改制、改进，加强企业内部管理）。1995年4月份，国家体改委在成都召开企业改革的试点工作会议，这次会议通过充实“三改一加强”为“五改一加强”，即“改组、改制、改造、改进、改善”和“加强企业内部经营管理”。

多种经济成分并存的所有制结构逐步完善。截至1995年底，经营性国有资本中有60%以上分布于工业、建筑业以及贸易、餐饮业等一般性竞争领域。在工业领域，共有国有企业87905个，其中小型企业72237个，中型企业10983个，中小国有工业企业占国有工业企业总数94.7%，分布于其中的国有资产量达17576.4亿元。私营经济是填补国有经济退出领域的一支重要力量，其迅速发展构成国有经济战略性调整的一个重要条件。乘着新一轮改革开放的东风，1993年中国私营企业发展迎来了第二个春天。1993年，私营企业迅速地超过1988年的水平，达23.7万家；1994年，大举增至43.2万家。至于私营企业的注册资金，在1989年和1990年间几乎没有增加，在1991年到1995年，增加了大约20倍，达到2400多亿元。1995年12月，国家工商总局列出中国30家最大的私营企业。它们年销售收入全部超过1亿元，其中位居第一的是希望集团有限公司，年销售收入16亿元。

三、所有制结构主体多元化阶段（1998~2001年）

所有制理论进一步完善。1997年9月，中共十五大报告中关于“调整和完善所有制结构”的论述，应当说是理论方面最具突破意义的一段。这是党中央在正式文件中第一次对我们国家传统的公有制理论作出重大修正，进而第一次将经济改革的方向指向传统的公有制。中共十五大解除了人们多年关于“股份制”姓“公”还是姓“私”问题的顾虑，积极推进和规范企业股份制改造。

涌现出一批具有较强竞争力的大公司大集团，国有大中型企业开始做大做强。经过多年的国有经济布局调整、资产重组和结构调整，全国规模以上的国有控股企业由 1998 年的 6.5 万户减少到 2002 年的 4.3 万户，但利润却从 736 亿上升到了 2316 亿，增长了 2.5 倍。其中，2002 年税金达到 4000 亿，占全国工业上缴税金的 65.6%，它们中的 2/3 仍是国有控股的。2001 年底，我国基础产业占用国有资产总额为 37235.7 亿元，比 1995 年增长 1.1 倍；国有大型企业占用国有资产总额为 45990.7 亿元，比 1995 年末增长了 1.5 倍；国有净资产总量比 1995 年增长 91.4%，但国有经济对经济总量（GDP）的贡献率则逐步降低，从 1978 年占 56% 降至 1997 年的 42%，这有助于进一步改善所有制结构。

国有企业股份制改革步伐加快。到 2002 年，15.9 万户国有控股企业中的 50% 以上实行了公司制改革。1998~2002 年，国有及国有控股企业重组上市的有 442 家，累计筹集资金 7436 亿元，其中境外筹资 352 亿美元。一批长期亏损、资不抵债的企业和资源枯竭的矿场退出了市场。1994~2002 年，全国实行政策性关闭破产项目 3080 个，涉及核销银行呆坏账准备金 1995.4 亿元，安置职工约 530 万人。关闭破产政策的实施，不仅推动了国有经济布局和结构的调整，也促进了企业优胜劣汰机制的建立。

放开搞活了一大批国有中小企业。1997 年以来，各地通过改组、联合、兼并、租赁、承包经营、股份合作、出售等多种形式加大了国有小企业改革的力度，改制面达 85% 左右。国有小企业通过股份制、股份合作制等吸引外资和民营资本，实现了产权多元化。到 2002 年年底，全国的中小企业有 14.8 万户，比 1995 年少了 14.5 万户。1999 年以前，全国的国有中小企业连续 6 年亏损，2000 年、2001 年、2002 年全国国有中小企业分别实现利润 73 亿元、109.8 亿元、286.9 亿元。

国有经济质量和效益不断提高。到 2002 年底，我国国有资产总量达到 11.83 万亿元，其中经营性国有资产 7.69 万亿元，占 65%；非经营性国有资产 4.14 万亿元，占 35%。15.9 万户国有及国有控股企业的资产总额达 18.02 万亿元，实现利润 3786.3 亿元，上交税金 6794.1 亿元。1995~2002 年，国有及国有控股工业企业户数从 7.76 万户减少到 4.19 万户，下降了 46%，实现利润从 838.1 亿元提高到 2209.3 亿元，上升了 163.6%。国有中小企业户数从 24.5 万户减少到 14.9 万户，下降了 39.2%，1997 年国有小企业盈亏相抵后净亏损额达 502 亿元，2002 年盈亏相抵后实现利润 286.9 亿元。

非公有制经济迅速发展。到 2001 年底，我国个体工商户已发展到 2433 万户、4760 万人，注册资金 3435.8 亿元。个体经济主要分布在商贸餐饮业、社会服务业等第三产业，个体工商户从事第三产业的户数占总户数的 80% 以上，已经成为国民经济发展中的一支重要力量。经过二十多年，特别是 1992 年以来的发展，私营经济在我国经济生活中已扮演着越来越重要的角色。1989 年，我国私营企业共有 90581 户；1998 年，私营企业户数增至 120.1 万户，增加了 13.3 倍，平均每年增长 33.3%；2001 年，增至 202.9 万户。从业人员，1989 年 164 万人；1998 年增加到 1709.1 万人，增加了 10.4 倍，平均每年增长 29.8%；2001 年，增至 2713.9 万人。注册资金，1989 年 84 亿元；1998 年增加到 7178.1 亿元，增加了 85.7 倍，平均每年增长 64.0%；2001 年增至 18212.2 亿元。

非公有制经济对中国国民经济总量的贡献份额呈逐步上升趋势，在中国经济增长中的作用已经超过国有经济。1992~2001 年，非国有经济创造的增加值占 GDP 的比重由 53.6% 提高到 62.32%，年均增长 1.69%。1992~2001 年，非国有工业总产值占全部工业总产值的比重由 48.5% 增至 78.3%，年均增长 5.47%。1992~2001 年，在工业总产值中，集体工业产值所占比重从 35.1% 下降至 30.1%，而个体和私营工业产值所占比重则

由 5.8% 上升到 17.2%，包括外商投资企业在内的其他工业产值所占比重则由 7.6% 上升到 29.5%。

四、所有制结构优化阶段（2002 年以后）

所有制改革是我国整个经济体制改革的焦点和枢纽。2002 年中共十六大报告提出两个“毫不动摇”，必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展；2003 年十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出建立健全现代产权制度，大力发展混合所有制经济，推行公有制的多种有效实现形式；2004 年宪法修正案，把“私有财产不受侵犯”写入宪法；2005 年《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（国发〔2005〕3 号，本文简称“非公经济 36 条”）出台；2007 年十届全国人大五次会议通过了《物权法》和《企业所得税法》；2007 年中共十七大报告提出“坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”。

经过多年努力，国有企业公司制股份制改革已取得巨大进展。到 2005 年底，国家统计局统计的国家重点企业中的 2524 家国有及国有控股企业，已有 1331 家改制为多元股东的股份制企业，改制面为 52.7%。国有中小企业改制面已达 80% 以上。作为国有企业主干的中央企业，已有 19 家企业按照公司法改制，开展董事会试点。截至 2006 年底，国有企业股权分置改革基本完成，801 家国有控股上市公司已有 785 家完成或启动股改程序，占 98%。截至 2006 年底，中央企业控股境内上市公司 194 家、股本总额 3211 亿元、市价总值 23323 亿元、流通市值 6405 亿元，分别占全部境内上市公司户数的 14%、股本总额的 22%、市价总值的 26%、流通市值的 27%；中央企业控股香港上市公司 57 家，流通股总股本和流通市值分别占全部香港上市公司的 26% 和 18%。

1997 年后，国有经济和国有资本从一般竞争性行业中逐步退出，逐步向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向大企业集中，但国有经济总量进一步增加，经济效益、运行质量和竞争能力明显提高，控制力、影响力和带动力进一步增强。1998 年，全国国有工商企业共有 23.8 万户，2002~2007 年，国有企业户数从 15.8 万户减少到不足 11 万户；1997 年，全国国有工商企业实现利润 800 亿元，而到 2006 年，全国国有工商企业实现利润达 1.2 万亿元，2002~2007 年，实现利润平均每年增加 2483 亿元，销售收入平均每年增加 18900 亿元。国资委成立以来，共有 77 家中央企业进行了 41 次重组，企业户数从 196 家减少到 157 家；2000 年，中央企业净资产 3.07 万亿元，到 2006 年，增长到 5.39 万亿元；2006 年，中央企业销售收入超过千亿元的有 21 家，利润超过百亿元的有 13 家。2002~2007 年，入选世界 500 强的国有企业从 11 家增加到 22 家；2006 年福布斯公布的全球 2000 大上市企业，中央企业有 3 家进入前 100 强。

随着“非公经济 36 条”的颁布和逐步落实，2006 年中国非公有制经济强劲增长，呈现出一些明显的特征，成为构建和谐社会的重要力量。据国家工商总局的统计，到 2006 年底，登记注册的全国私营企业达到 494.7 万户，比 2005 年增长 15%，占全国企业总数的 57.4%；注册资金总额为 7.5 万亿元，增长 22%；从业人员为 6395.5 万人，增长 9.81%；投资者人数 1224.9 万人，增长 10.36%。登记注册的个体工商户为 2576 万户，比 2005 年增长 3.8%；资金总额为 6515 亿元，增长 12%。另据国家统计局统计，到 2006 年底，城镇中的非国有及国有控股经济即全部民营经济的固定资产投资总额达到 48260 亿元，比 2005 年增长 37.7%，高于全国增长率 13.2 个百分点，占全国城镇固定资产投资总额的比重由 2005 年的 46.7% 提高到 51.6%。

20 世纪 90 年代中期以来，民营经济保持了持续快速发展的势头，民营经济已经成为国民经济的重要

组成部分，成为我国经济增长的最大动力来源。据国家统计局统计，到 2006 年 11 月，规模以上工业企业中的私营工业增加值为 15003 亿元，同比增长 25%，高于全国增长率 8.2 个百分点；占全国规模以上工业增加值的比重为 19.26%，比 2005 年提高约 1.5 个百分点。目前，除国有及国有控股经济以外的广义民营经济已经占 GDP 的 65% 左右，其中个体私营经济已经占 40% 左右；中国经济发展中的增量部分，70%~80% 来源于民营经济。

非公有制经济的利润和税收快速增长。据国家统计局统计，到 2006 年 11 月，规模以上私营工业利润总额为 2521 亿元，同比增长 47.2%，高于全国规模以上工业 16.5 个百分点；占全国规模工业利润的比重为 15.2%，同比提高了 1.4 个百分点。据国家税务总局统计，2006 年私营企业税收总额 3495.2 亿元，比 2005 年增长 28.6%，高于全国 6.7 个百分点；占全国企业税收总额的比重为 9.28%，比 2005 年提高了 0.48 个百分点。个体户税收总额为 1194.7 亿元，同比增长 18.6%。另据国家统计局统计，到 2006 年 9 月，规模以上私营工业企业利润税金总额为 1418 亿元，同比增长 36.15%，高于全国 13 个百分点；占工业税金总额的比重为 14.65%，同比提高 1.3 个百分点。

第三节 所有制结构和非公有制经济发展存在的问题

本章执笔 邹东涛 欧阳日辉

2008 年 09 月 08 日 08:40 来源：人民网-理论频道

经过 30 年改革开放，我国所有制结构调整取得了良好的效果，公有制经济逐渐从竞争性领域退出，效益有所提高；非公有制经济的规模、所涉及的领域在不断扩大。但同时我们应该清醒地认识到我国所有制结构调整还存在着许多问题需要解决，关于非公有制经济发展的某些具体制度确实存在缺陷或严重缺陷，这种制度缺陷是影响非公有制经济加快发展和持续发展的突出问题。

一、所有制方面的落后观念仍然存在

长期以来，姓“资”姓“社”的问题以及计划经济体制在人们头脑中的影响还根深蒂固，对非公有制经济的“所有制歧视”，制造了非公有制经济发展的环境障碍。“唯成分论”的思想还没有完全肃清；“恐私、怕私、惧私”的传统观念还在束缚人们的手脚；所有制关系的“补充论”、不同所有制成分的“机械数量论”、所有的“优越程度排座次论”等导致体制内外仍然是“两张皮”；等等。必须清除舆论环境上的歧视，冲破一切妨碍非公经济发展的思想观念。

二、在规模、产业结构和布局方面存在所有制结构偏差

非公有制经济不仅总体规模小且单个企业的规模普遍偏小，82.4%的私营企业注册资本在100万元以下。非公有制经济在能源、交通通信、金融、市政公用、基础设施等领域基本上没有涉足或涉足不够。这既不利于非公有制经济的发展壮大和国有经济战略性调整，也不利于我国产业结构的优化和调整。从布局来看，所有制结构呈现出中西部以公有制经济为主，东部沿海发达地区及大中城市非公有制经济快速发展的格局。个体私营经济的发展在各地区之间不平衡既不利于缩小城乡差距，也不利于地区间的协调发展。混合所有制经济比重偏低，混合所有制经济的资产在企业总资产中的比重不足7%，占整个经济的比重为30%左右。由此可以看到，我国企业的股份制改造仍将是今后经济体制改革的重点任务之一。

三、政府职能转变不到位未能满足非公有制经济发展新阶段的要求

国家鼓励、支持、引导非公有制经济发展的政策许多还停留在宏观层面，一些政府决策层和执行部门表现出“热、冷、乱、狠”——决策招商者热、市场审批者冷、管理执行者乱、执法监督者狠，“重国企轻民营”、“重大轻小”、“重外轻内”等现象。集中表现在几个方面：缺乏统一归口的宏观管理部门，各部门管理界限重叠交叉，政出多门，缺乏必要协调；已有的政策和法律法规未能得到有效实施，一些领域执法力度不够或政策执行不到位，存在严重的“中梗阻”现象；政府多元化服务较少，行政审批较多，而且对民营经济的制约比对公有制经济的制约要大得多，在处理公有制经济的审批中出于社会稳定等政治需要而放宽尺度、实行倾斜政策；政府管理方式简单粗暴较多，协商沟通较少；政府的服务功能不完善，履行经济管理职能中存在对经济活动的过度干涉现象，内资非公有制企业合法权益不时遭受侵犯；政府行为不规范，客观上存在“权钱交易”的土壤；政府开办的服务组织主要为国有企业、大中型企业服务，为中小企业服务的政府服务和社会服务体系远未建立；非公有制经济还没有形成一个比较完善的全方位、多层次的监管体系，一些重要领域存在监管滞后和监管真空。

四、非公有资本市场准入仍然存在歧视性政策和“玻璃门”现象

尽管“非公经济36条”在国家政策层面为非公有制经济发展进一步扫清了障碍，目前我国民营企业发展遇到的最大外部环境问题仍是市场准入问题。由于一些地方或部门的规章滞后以及在位利益主体的影响，在市场准入方面仍存在着许多看得见、进不去，一进就碰壁的“玻璃门”现象。主要是在一些行政垄断部门和行业、公用事业和基础设施领域，如通信、广电、邮政、电力、金融等表现更为突出“明放暗不放”。市场开放存在“真开放”和“假开放”的问题，比较突出的是以资本实力、技术水平和从业资历等各种理由抬高行业准入门槛，使得民营企业实际上进不去。另外，民营企业在土地征用、人才引进、信息的获取、户籍管理等方面仍存在不公平待遇；政府前置审批项目设置总体过多、过滥，且缺乏监督与协调；在执行环节存在准入审批程序不透明，标准不完备、不公开等障碍；等等。

五、资金等生产要素的资源配置存在不公平现象

资金短缺是多年来一直困扰民营企业的一个难题。不解决民营企业的融资问题，民营经济的经济增长方式根本无法转换，难以具有自主创新的能力，更不可能实现“走出去”的战略。根据“2006?中国民营企业经营者问卷跟踪调查”的结果显示，50.8%的经营者认为企业目前资金情况“紧张”；55.9%的经营者认为从银行贷款“较难”或“很难”，比国有及国有控股公司高近10个百分点。国家资金支持偏重公有制企业，金融机构的信贷对不同所有制差别对待，非公有制企业融资渠道狭窄、贷款困难。由于信用担保体系尚未形成，

非公有制企业很难获得金融机构的间接融资，而股票、公司债券等直接融资方式门槛过高，手续繁杂，耗时过长。从不同地区看，东部地区企业目前的资金紧张情况要好于其他三个地区；从不同规模看，大型企业目前的资金紧张情况要明显好于中小型企业。

六、私有产权的保护制度和法律环境亟待完善

目前还存在不同所有制企业立法方面的不平等、不完善。一是在我国正在建立的市场经济法律体系中，基本上还是按所有制类型为立法的标准，不同所有制主体享受不同的权利。在市场准入和退出机制方面，民营经济与其他类型经济还不平等，出现“合法侵权”现象。如原来在破产还债程序上，全民所有制企业适用《中华人民共和国企业破产法》（试行），非全民所有制企业法人，适用民事诉讼法规定现新的破产法已颁布施行，这种现象已基本排除。二是保护公、私财产的法律力度不一致。如《刑法》规定了国有企业工作人员将本单位的财物非法占为己有的，可以贪污罪论处，最高刑罚可处死刑，民营企业工作人员实施同样行为，以职务侵占罪论处，最高刑罚只能判处有期徒刑。三是宪法已就保护私人合法财产做出法律规定，但配套的法规尚未制定或修改。包括在《刑法》中应相应增加对侵犯公民私有财产权的制裁；《土地管理法》中应明确如何才能让公民的土地使用权得到保证；《全民所有制企业法》、《担保法》等应修正若干过时的条款；《国有资产法》等应尽快修订与公民的财产权、公民所进行的投资经营行为和商业交易等密切相关的条款；等等。

七、非公有制经济的自身素质有待进一步提高

在加入 WTO 之后经济竞争日益国际化的大背景下，我国民营经济的整体实力还较弱。个体私营经济的产业分布较窄，主要分布在第三产业，特别是餐饮、商业、运输和其他社会服务业，以及一些进入障碍比较低的制造业。私营部门的企业规模普遍较小、实力较弱，抗风险能力较差，容易出现歇业、关闭等情形。个体私营经济存在相当多的偷漏税、拖欠雇工工资和任意增加劳动时间、假冒他人商标等违法行为。非公有制企业和个体工商户商标假冒、产品伪劣、财务失实、偷漏税款等违法违规、违反市场秩序的现象较为普遍，民营企业经营带来的资源浪费加大、环境污染加重等问题比较突出。近几年，一些个体户和私营企业在参与国企改制中，与个别官员或国企领导勾结、权钱交易和商业贿赂，低价攫取国有资产。一些个体户和私营企业在低价攫取国有资产后，或者在以非正当手段获得银行贷款后，便进行欺诈性财产转移，包括向境外转移。

第一节 财税体制 30 年改革与发展进程

本章执笔 马海涛

2008 年 09 月 09 日 09:08 来源：人民网-理论频道

【本章提要】本章以改革开放以来我国财政体制改革、税收制度改革和预算管理改革为主线，回顾了 30 年来我国在上述三大领域的重大改革措施，总结归纳了我国 30 年财税体制改革取得成功的五大经验：改革与政府职能转换同步进行、坚持走渐进式改革道路、改革中强化政府财政的宏观调控能力、财税体制改革与国有企业改革、金融、投资体制改革协调推进、预算支出管理各项改革也需要坚持同步推进。结合中国经济体制改革的目标模式，提出了未来一段时期内我国在财政体制、工商税收制度、预算管理制度领域进一步改革的思路与措施。

第一节 财税体制 30 年改革与发展进程

1978 年 12 月召开的中国共产党十一届三中全会，无疑是新中国成立以来的一次具有深远历史意义的伟大转折。中共十一届三中全会决定从 1979 年起，把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。从此，在中国这个古老的文明国度里，一场令世界瞩目的经济体制改革全面展开。在 30 年风风雨雨中，财税体制几经变革，初步建立起适应社会主义市场经济体制要求并符合公共财政运行规律的财政、税收体制，基本规范了政府间财政关系和财政资金分配管理。诚然，30 年改革成就有目共睹，但是，财税体制改革仍需的总体框架、运行机制、法制建设以及政府职能与市场分工、收入分配与调节方式、资源配置与宏观调控等方面作进一步完善和修正。本章试图通过对中国 30 年财税体制改革历程的回顾，总结改革得失，并在此基础上对当前财税体制改革做出基本判断，对新时期的财税体制改革进行前瞻性描述。

一、改革开放 30 年的中国税制改革进程

1. 有计划的商品经济时期的税制改革（1978~1993 年）

（1）1978~1982 年的税制改革。1978~1982 年，成为我国税制建设的恢复时期和税制改革的准备、起步时期，从思想上、理论上、组织上、税制上为后来的改革做了大量的准备工作，打下了坚实的基础。从 1980 年 9 月到 1981 年 12 月，第五届全国人民代表大会先后通过并公布了《中外合资经营企业所得税法》、《个人所得税法》和《外国企业所得税法》。同时，对中外合资企业、外国企业和外国人继续征收工商统一税、城市房地产税和车船使用牌照税。这样，就初步形成了一套大体适用的涉外税收制度，适应了我国对外开放初期引进外资、开展对外经济合作工作的需要。在建立涉外税制的同时，财税部门就改革工商税制和国有企业利润分配制度做了大量的调研工作，并在部分地区进行试点，提出包括利改税在内的未来 3 年的税制改革任务。

（2）1983~1994 年间的税制改革。在此期间，我国的社会主义经济理论的发展有了重大突破，提出了发展有计划的社会主义商品经济，自觉运用价值规律，充分发挥税收等经济杠杆的作用，搞活经济，加强

宏观调控。在所有制理论上，提出了所有权和经营权相分离的论断，并客观地肯定了集体经济、个体经济和私营经济存在的必要性。这一时期成为我国税制改革全面探索的时期。

作为国有企业改革和城市经济改革的一项重大措施，1983年，国务院决定在全国试行国有企业利改税，即第一步利改税改革，将新中国成立之后实行了30多年的国有企业向国家上缴利润的制度改为缴纳企业所得税，并取得了初步的成功。这一改革从理论上和实践上突破了国有企业只能向国家缴纳利润、国家不能向国有企业征收所得税的禁区，成为国家与企业分配关系的一个历史性转折。

为了加快城市经济体制改革的步伐，经第六届全国人民代表大会及其常委会批准，国务院决定从1984年10月起在全国实施第二步利改税和工商税制改革，发布了关于国有企业所得税、国有企业调节税、产品税、增值税、营业税、盐税、资源税的一系列行政法规，成为我国改革开放之后第一次大规模的税制改革。

此后，国务院又陆续发布了关于征收集体企业所得税、私营企业所得税、城乡个体工商户所得税、个人收入调节税、城市维护建设税、奖金税（包括国有企业奖金税、集体企业奖金税和事业单位奖金税）、国有企业工资调节税、固定资产投资方向调节税（其前身为1983年开征的建筑税，1999年减半征收，2000年暂停征收）、特别消费税、房产税、车船使用税、城镇土地使用税、印花税、筵席税等税收的法规。1991年，第七届全国人民代表大会第四次会议将《中外合资经营企业所得税法》与《外国企业所得税法》合并为《外商投资企业和外国企业所得税法》。

至此，我国工商税制共有37个税种。这些税种按照经济性质和作用，大致可以分为七大类（见表7.1）。

表 7.1 1993 年我国税制中的税种类型

类别	税种
流转税类	产品税、增值税、营业税、关税
所得税类	国营企业所得税、国营企业调节税、集体企业所得税、私营企业所得税、城乡个体工商户所得税、个人收入调节税
财产税和行为税类	房产税、车船使用税、印花税、屠宰税、集市交易税、牲畜交易税
资源税类	资源税、城镇土地使用税、盐税
特定目的税类	国营企业奖金税、集体企业奖金税、事业单位奖金税、国营企业工资调节税、固定资产投资方向调节税、烧油特别税、筵席税、城市维护建设税、特别消费税
涉外税类	外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、工商统一税、城市房地产税、车船使用牌照税
农业税类	农业税、牧业税、耕地占用税、契税

总之，这一时期全面改革了工商税制，建立了涉外税制，恢复和开征了一些新税种，从而使我国税制逐步转化为多种税、多环节、多层次的复合税制，初步完善了税收体系，使税收成为调节经济的重要杠杆。这一时期所确立的以商品课税为主体的税制结构，不仅突破了长期封闭型税制的约束、逐步向开放型转变，

而且突破了改革开放前历次税制改革所遵循的“合并税种，简化税制”的改革原则，彻底摒弃了“非税论”和“税收无用论”，确立了税收的经济杠杆作用，为 1994 年全面税制改革奠定了基础。

2. 社会主义市场经济时期的税制改革：1994 年工商税制改革

1994 年工商税制改革是新中国成立以来规模最大、范围最广、内容最深刻、力度最强的结构性改革。这次改革的指导思想是：统一税法，公平税负，简化税制，合理分权，理顺分配关系，保障财政收入，建立符合社会主义市场经济要求的税制体系。1994 年工商税制改革的主要内容包括：

(1) 全面改革流转税。以实行规范化的增值税为核心，相应设置消费税、营业税，建立新的流转税课税体系，对外资企业停止征收原工商统一税，实行新的流转税制。

(2) 对内资企业实行统一的企业所得税，取消原来分别设置的国有企业所得税、国有企业调节税、集体企业所得税和私营企业所得税。同时，国有企业不再执行企业承包上缴所得税的包干制。

(3) 统一个人所得税，取消原个人收入调节税和城乡个体工商户所得税。对个人收入和个体工商户的生产经营所得统一实行修订后的个人所得税法。

(4) 调整、撤并和开征其他一些税种。如调整资源税、城市维护建设税和城镇土地使用税；取消集市交易税、牲畜交易税、烧油特别税、奖金和工资调节税；开征土地增值税、证券交易印花税；盐税并入资源税，特别消费税并入消费税。

改革之后的我国税制，税种设置由原来的 37 个减少为 23 个（见图 7.1），初步实现了税制的简化、规范和高效的统一。

3. 对 1994 年税制改革的进一步完善

1994 年的工商税制改革确定了市场经济条件下我国税收制度的基本格局，在此后的十几年间，结合国内、国外客观经济形势的变化，国家又推行了以取消农业税、内外资企业所得税合并、增值税的转型为主要内容的补充和完善。

(1) 全面取消农业税。我国 1958 年颁布了农业税条例，牧区后来根据授权开征牧业税。1983 年国务院发布了《关于农林特产收入征收农业税的若干规定》。1994 年 1 月 30 日又发布实施了《国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定》，确定对农业特产收入征收农业税，即农业特产农业税，简称农业特产税。1994 年工商税制改革“产品税”取消，农业特产税将原来征收产品税的“农林牧水”部分合并，扩大了征税范围。可见，严格来讲，农业特产税也只是农业税的一个组成部分，不是独立的税种。

党和政府历来重视农村、农业和农民问题。为了切实减轻农民负担，中央决定从 2000 年开始在农村开展农村税费改革。农村税费改革过程中，已经根据“减轻、规范、稳定”的原则对农（牧）业税和农业特产税进行了调整，同时也明确在五年内将逐步取消农业税，截至 2005 年底，全国有 28 个省、市和自治区及河北、山东、云南 3 省的 210 个县（市）已经全部免征农业税。2005 年 12 月 29 日十届全国人大常委会

第 19 次会议通过从 2006 年 1 月 1 日起废止农业税条例的草案。2006 年 3 月 14 日，十届人大四次会议通过决议，庄严宣布在全国范围内彻底取消农业税。

(2) 内外资企业所得税的合并。为适应建立社会主义市场经济体制和扩大改革开放的要求，按照统一税法、简化税制、公平税负、促进竞争的原则，我国先后完成了外资企业所得税的统一和内资企业所得税的统一。随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善，我国已经建立起相对比较完善的税制体系，基本上实现了一税一法，每个税种都有一部法律或行政法规予以规范。但在企业所得税方面，我国现有的并已实施了十多年的内外资企业所得税制度，已不能适应社会主义市场经济发展的需要。因此，为完善我国企业所得税的法律制度，维护国家的税收主权，亟须借鉴国际先进经验，改革我国企业所得税制度，制定适应我国市场经济发展要求和国际发展趋势的企业所得税法。2007 年 3 月 16 日，十届全国人大五次会议审议通过了《中华人民共和国企业所得税法》。这是我国税制现代化建设进程中的一件大事，是适应我国社会主义市场经济发展进程的一项制度创新，是我国社会主义市场经济制度走向成熟的重要标志。随着 2008 年 1 月 1 日该法的正式实施，我国将结束企业所得税法律制度对内外资分立的局面，逐步建立起一个规范、统一、公平、透明的企业所得税法律制度。

(3) 对车辆购置税、车船使用税、城镇土地使用税等其他税制的改革。2000 年 10 月 22 日国务院颁布了《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》，自 2001 年 1 月 1 日起在全国范围内征收。车辆购置税的前身是车辆购置附加费。车辆购置税开征的同时，取消了车辆购置附加费。车辆购置税是我国税制体系中新设立的税种，也是我国“费改税”改革的突破口，对整个“费改税”改革产生重要而深远的影响。

2007 年 1 月 1 日开始，《中华人民共和国车船税暂行条例》开始正式实施，取代了 1986 年 9 月 15 日国务院发布的《中华人民共和国车船使用税暂行条例》。此外，修改过的《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》也于 2007 年 1 月 1 日起开始正式实施。这次修改将外商投资企业和外国企业也纳入了城镇土地使用税的纳税人范围，同时根据社会经济的发展情况，将税额标准也做了提高；2006 年 4 月 28 日国务院还公布了《中华人民共和国烟叶税暂行条例》，对烟叶的收购实行 20% 的比例税率。这样，截至 2007 年底，我国现行税制中的税种设置进一步减少为 19 个（见图 7.2），税制更加规范和统一。

二、改革开放 30 年的政府财政体制变迁历程

政府财政管理体制是处理中央政府与地方政府之间以及地方各级政府间财政分配关系的一项基本制度，其核心问题是明确各级政府之间支出责任和收入划分，以及转移支付制度等。1978 年中共十一届三中全会后，我国开始对经济体制进行全面改革。适应经济体制转轨的需要，政府财政管理体制于 1980 年、1985 年和 1988 年进行了重大改革与调整。

1. 1980 年在全国大部分地区实行“划分收支，分级包干”体制

从 1980 年起，国家再次下放财权，在预算管理体制上实行“划分收支，分级包干”的办法，俗称“分灶吃饭”体制。其基本内容是：按经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央和地方的收支范围，收入实行分类分成，分为中央固定收入、地方固定收入、固定比例分成收入和调剂收入，中央和地方的支出范围按企事业单位的隶属关系划分；地方的预算支出首先用地方的固定收入和固定比例分成收入抵补，有余者上缴中央，不足者从调剂收入中解决，并确定相应的调剂分成比例，若三项收入仍不足以平衡地方预算支

出的，由中央按差额给予定额补助；中央与地方对收入的各项分成比例或补助定额确定后，原则上五年不变，地方在划定的收支范围内，自求平衡。此外，广东和福建两省实行地方自主权更大的“定额包干，五年不变”的体制，为保证中央财政收入的稳定性，京、津、沪三大城市仍实行“总额分成，一年一定”的体制。由于在改革过程中出现许多新的问题，如中央预算收支难以平衡，地方企业收入下降使地方固定收入减少，全国投资规模失控、重复建设严重等，使这一体制很难严格执行，在实践中有许多调整，1983年将收入分类分成包干改为总额分成包干办法。

2. 1985年实行“划分税种，核定收支，分级包干”体制

随着我国经济体制改革的推进，尤其是经过两步“利改税”，税收成为国家财政收入的主要形式。因此，中央决定从1985年起实行“划分税种，核定收支，分级包干”的预算管理体制，其主要内容包括：按税种将收入分为中央固定收入、地方固定收入、中央和地方共享收入；按隶属关系划分中央财政支出和地方财政支出，对不宜实行包干的专项支出，由中央专项拨款安排；按基数核定的地方预算收支，凡固定收入大于支出的，定额上解中央，固定收入小于支出的，从中央和地方共享收入中确定一个分成比例留给地方，地方固定收入和中央地方共享收入全留地方仍不足以抵补其支出的，由中央定额补助。收入分配办法确定以后，一定五年不变，地方多收多支、少收少支、自求平衡。此外，广东、福建两省继续实行财政大包干办法，民族自治区和视同民族自治区的省，中央给予的定额补助数每年递增10%。在实践中，由于种种变动因素影响这一体制的执行，特别是中央与地方的职责划分不清、税制不健全，为了稳定中央与地方之间的分配关系，又规定1985年和1986年内，除了中央固定收入不参与分成外，把地方固定收入和中央地方共享收入加在一起，与地方预算支出挂钩，确定一个分成比例，实行总额分成。

3. 1988年对地方财政包干办法的改进

针对原定制存在的问题，1988年中央决定对各地区实行不同形式的包干办法，主要的包干形式有：一是收入递增包干，即以1987年的决算收入和地方应得的支出财力为基数，参照各地近几年收入增长情况，确定收入递增率（环比）和地方留成、上解比例，在递增率以内的收入，实行中央与地方固定比例分成，超过递增率的收入，全留地方，地方收入达不到递增率影响上解中央的部分，由地方自有财力补足。实行这种包干办法的有北京等10省（市）；二是总额分成，即根据核定的收支基数，以地方支出占总收入的比重，确定地方留成、上解比例。实行这种包干办法的有天津等3省（市）；三是总额分成加增长分成，具体做法是基数以内部分，按总额分成比例分成，实际收入比上年增长部分另计分成比例，以使地方从增收中得到更多的利益。采用此法的有大连等3个计划单列市；四是上解额递增包干，以收入上解中央的基数，每年按一定的比例递增上缴。广东、湖南实行这种办法；五是定额上解，即按固定数额向中央上解收入。上海等3省（市）采用这种办法；六是定额补助，即中央按固定的数额补助地方。吉林等16省（自治区）实行这种办法。

4. 1994年分税制财政管理体制改革

中共十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标，但是财政包干体制却表现出与市场经济发展明显的不相适应性，突出表现在，财政包干体制过于强调地方组织收入的积极性，在收入增量分配方面向地方倾斜过多，使得中央财政收入在整个财政收入增量中所占的份额越来越少，造成国家财力过于分散，中央财政收入占全部财政收入的比重不断下降。中央财政收入占全国财政收入的比重（不含债务收入）从1985年的34.8%和1986年的36.7%下降为1993年的22%，严重弱化了中央的宏观调控能力。同时，由于政府间财政关系制度安排上给地方更多的政策和财力空间，地方出台的减免税政策过多，导致全国财政收入占GDP的比重逐年下降，影响了政府总体可支配财力的合理增长。见图7.3。

加之原有体制中“基数比例法”并非处理政府间财力分配的规范做法，于是借鉴市场经济国家的通行做法，在 1994 年启动了分税制财政体制改革。从改革目标上看，分税制财政体制，从改革目标上看，是指在划分事权的基础上，按税种划分中央、地方财政收入的一种分级预算管理体制，即划分中央与地方两级的事权，按照财政与事权相统一的原则，明确各级政府支出范围；在此基础上按税种划分中央与地方的财政收入范围，明确各级政府的税收管理权限，使中央和地方财政都有稳定的收入来源，建立独立的分级预算。实行分税制是世界上许多国家通行的做法，也是我国财政管理体制改革的的方向和目标模式。分税制改革的主要内容可以用“三分一转一返还”来概括：

(1) 明确中央与地方事权的划分。根据现行中央政府与地方政府事权的划分，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出，涉及由中央直接管理的事业发展支出。具体包括：国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费，中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制费，地质勘探费，由中央财政安排的支农支出，由中央负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出，具体包括：地方行政管理费、公检法支出、部分武警经费、民兵事业费、地方统筹的基本建设投资，地方企业的技术改造和新产品试制经费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费，价格补贴支出以及其他支出。

(2) 明确中央与地方收入划分。根据事权与财力相匹配的原则，按税种划分中央与地方的收入，将维护国家收益、实现宏观调控所必需的税种划分为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划为地方税，并补充地方税税种，增加税种收入。具体划分如下：中央固定收入包括：关税，海关代征的增值税和消费税，消费税，中央企业所得税，地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的收入（包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税），中央企业上缴利润等。地方固定收入包括：营业税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税），地方企业所得税（不含地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税），地方企业上缴利润，个人所得税，城镇土地使用税，固定资产投资方向调节税，城市维护建设税（不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的部分），房产税，车船使用税，印花税，屠宰税，农牧业税，对农业特产收入征收的农业税，耕地占用税，契税，遗产和赠予税，土地增值税，国有土地有偿使用收入等。中央与地方共享收入包括：增值税、资源税、证券交易税（即证券交易印花税）。增值税中央分享 75%，地方分享 25%。2002 年开始，企业所得税和个人所得税改为中央与地方共享税，中央分享 60%，地方分享 40%。

(3) 分设中央和地方两套税务机构。1993 年之前我国只有一套税务征收机构，中央税收主要依靠地方税务机构代为征收。这种办法容易造成收入征管职责和权限不清，既不利于保障中央财政收入，也不利于调动地方组织收入的积极性。分税制财政管理体制规定，与收入划分方法相配套，建立中央和地方两套税务机构分别征税，国家税务局和海关系统负责征收中央固定收入和中央与地方共享收入，地方税务局负责征收地方固定收入。

(4) 中央财政对地方财政税收返还数额的确定。为了保持地方既得利益格局，减少改革阻力，建立中央财政在收入增量中逐步增长机制，达到中央财力稳定增长的目标，中央决定将净上划中央收入返还地方。中央财政对地方财政返还数额，以 1993 年为基期年，按照 1993 年地方实际收入以及税制改革和中央

与地方收入划分情况，核定 1993 年中央从地方净上划的收入数额（即消费税+75%的增值税—中央下划收入）。1993 年中央净上划收入全额返还地方，保证现有地方既得财力，并以此作为以后税收返还基数；1994 年以后，税收返还基数在 1993 年基数上逐年递增，递增率按本地区增值税和消费税的平均增长率的 1：0.3 系数确定。

（5）确定过渡时期的转移支付办法和一般性转移支付办法。我国的分税制财政体制改革后，初步形成了由体制补助、专项补助和税收返还等构成的转移支付体系。这种转移支付制度保证了分税制过渡期的相对稳定。但是这种转移支付制度仍存在着较为明显的“基数法”色彩，还很不规范，转移支付内部结构还不合理，均等化效果差，地区间财力分配不均和公共服务水平差距较大的问题并没有根本性的改变。在 1996 年初，财政部下发了“过渡时期转移支付办法”，在办理 1995 年中央与地方财政结算中采用了此办法，以确定对各地的一般财力补助。这是我国第一次以公式化形式确立的转移支付办法，这个办法的试行，是我国财政历史上中央与地方间一次没有财力分配讨价还价的“和平运动”。这种方法首次采用数字公式估算地方财政能力和支出需求，根据地方财政能力和支出需求之间的差额确定转移支付额。2002 年所得税收入分享改革后，原过渡期转移支付的概念不再沿用，其资金合并到中央财政因所得税分享改革增加的收入中分配，统一称为一般性转移支付。中央财政按照公平、公正的原则，采用规范的方法，对地方主要是中西部地区实施一般性转移支付。

三、1998 年以来公共财政框架体系的基本确立

1994 年的分税制财政体制改革基本上确立了中央与地方之间规范的事权与财力划分关系，随着中国特色社会主义市场经济体制的逐步发展与完善，构建公共财政框架体系提上改革议程，1998 年末全国财政工作会议上李岚清副总理正式提出要积极创造条件建立公共财政框架，从而财税体制改革集中于以支出管理改革为重心的构建公共财政框架体系上来。

1. 2000 年开始的部门预算改革

根据传统的预算编制方法，一个部门没有一个完整的预算，而是各部门的经费按功能分成若干类，同时编制多个预算分别向财政业务部门申报。由于经费管理渠道的分散，各类经费预算编报程序和编报途径各有不同，不可避免出现预算编报的时间不统一和编制内容、形式不规范的问题，在资金使用上也无法统筹安排。实行部门预算改革后，将一个部门所有的收入和支出都按照统一的编报内容和形式在一本预算中完整地反映出来，增强了预算的完整性和统一性。自 2000 年财政年度开始，财政部开始推行中央部门预算改革，即一个部门一本预算，是政府部门依照国家有关政策规定及其行使职能的需要，由基层预算单位编制，逐级上报、审核、汇总，经财政部门审核，经政府同意后提交立法机关，依法执行的涵盖部门各项收支的综合财政预算。部门预算改革主要内容包括以下四个方面：第一，改革的预算的编制形式，初步实现了“一个部门一本预算”。第二，改革预算编制方法，按照基本支出和项目支出编制部门预算。第三，深化“收支两条线”的改革，初步实现综合预算。第四，规范了预算编制程序，初步建立起财政部和中央内部的预算编制规程。

2. 2001 年“收支两条线”改革的进一步深化

“收支两条线”是指政府在对财政性资金的管理中，取得收入与发生支出相脱钩，即收入上交国库或财政专户，支出由财政根据各单位完成工作任务的需要审核批准，对收入、支出分别进行核定的资金管理方式。2001 年底，国务院办公厅转发了《财政部关于深化收支两条线改革，进一步加强财政管理意见的通知》，以综合预算编制为出发点，以预算外资金管理为重点和难点，以强调收支脱钩为中心，以国库管理制度改

革为保障，明确提出进一步深化“收支两条线”改革的步骤与相关措施，成为新时期加强财政资金管理方面的纲领性文件。以这个文件为指导，2002年财政部进一步加大和深化了“收支两条线”管理工作。对中央部门区分不同情况，分别采取将预算外资金纳入预算管理或实行收支脱钩管理等办法，编制综合预算。一是将公安部、最高人民法院、海关总署、国家工商总局、国家环保总局5个行政执法部门按规定收取的所有预算外收入（不含所属院校的收费）全部纳入预算，全额上缴中央国库；其支出由财政部按该部门履行职能的需要核定，确保经费供给。二是对国家质检总局、外经贸部、中国证监会、中国保监会等28个中央部门的预算外资金（不含所属院校的收费），实行收支脱钩管理。其预算外收入缴入财政专户，财政部按核定的综合定额标准，统筹安排年度财政支出，编制综合财政预算。三是改变国税系统、海关系统按收入比例提取经费的办法，实行“预算制”。从2002年起，按照部门预算的统一要求核定经费支出。同时，取消缉私、缉毒办案经费同缉私罚没收入挂钩的做法，缉私经费统一纳入海关总署部门预算，缉毒经费分别纳入公安部部门预算和中央补助地方支出预算，根据支出的实际需要予以核定，实行彻底的“收支两条线”。

3. 2003年政府采购制度的全面实施

政府采购，也称公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或提供社会公共服务，在财政等部门的监督下，以法定方式、方法和程序采购货物、工程和服务的行为。政府采购制度改革贯穿预算编制到资金支付的全过程，与其他财政预算改革密切相关。其中，预算编制细化是推行政府采购制度的前提，采购资金实行财政直接拨付是推行政府采购制度的保障，政府采购制度改革对预算编制和国库集中支付改革具有不可替代的促进作用。2003年1月1日，政府采购法正式实施，我国政府采购制度进入了全面推行阶段。政府采购制度实施以来，对于规范政府采购行为，加强财政支出管理，提高政府采购资金的使用效益，保护政府采购当事人的合法权益，维护国家利益和社会公共利益，促进廉政建设均发挥了重要作用。

4. 2001年国库管理制度的配套改革

国库管理制度改革是一项涉及整个财政管理的基础性改革，贯穿于财政预算执行的全过程，是预算执行制度的创新。同时它也是在分税制改革取得显著成效，财政收支规模不断扩大，部门预算编制改革取得进展的基础上，针对多年来我国财政资金管理弱化，财政支出管理改革滞后的状况，对预算执行制度推行的一次重大改革。预算执行改革的目的是建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度，亦称为“国库单一账户制度”。我国传统的财政国库管理制度的基本特征是预算单位多重设置账户，财政资金分散收付，这种国库运作方式已经不适应社会主义市场经济和公共财政的发展要求。财政部从1998年开始全面系统地研究国库集中收付制度，在借鉴市场经济国家经验的基础上，逐步建立了适合我国政治经济体制的国库单一账户和财政资金集中收付制度。根据党中央、国务院的要求，借鉴国际先进经验，结合我国实际情况，财政部会同中国人民银行制定了《财政国库管理制度改革方案》。2001年2月28日，国务院第95次总理办公会议原则同意改革方案，并决定从2001年起在中央实施改革试点，“十五”期间在中央和地方全面实施国库集中收付制度。

第二节 财税体制改革与发展 30 年的基本经验

本章执笔 马海涛

2008 年 09 月 09 日 09:32 来源：人民网-理论频道

改革开放以来财政体制的频繁变动，是与国家整体的经济体制和经济、政治形势变化紧密联系在一起。财权在“放”与“收”、“集中”与“分散”之间历经周折，也在很大程度上反映了对于“构建符合社会主义市场经济要求的财政管理体制”的持续探索。税收制度改革的逐步推进反映了理论界和实践界对于“构建符合社会主义市场经济体制要求的复合税收体系”认识的不断深化，构建公共财政框架体系的预算管理领域的各项改革更是反映了随着财政收支规模的不断增长，加强财政资金监督管理、提高财政资金使用效益的要求。各项重大改革措施的推出具有一定的与当时国内外经济环境相适应的阶段特征，但从一般经验规律来看，中国财税体制改革 30 年的经验可归结为以下五点：

一、财政职能的转变必须与政府职责的转换同步进行

1994 年分税制前的财政包干制，事先确定中央和地方各自的预算收支范围，以及地方预算收支包干基数，地方依照基数收支包干，在划定的范围内，自求平衡。政府职能未能突破计划经济的框架，各级政府的事权、财权划分含混不清。1994 年的分税制改革，改变了传统放权让利的改革思路，在初步划分中央与地方各自事权的基础上，按税种划分中央与地方的财政收入。尽管为了使改革顺利推进，不得不保持了地方的既得利益格局，在存量上依然存在包干制的痕迹，但在增量的安排上，则倾向于向新的体制过渡，这标志着财政体制改革迈出了关键性的一步。1994 年的分税制改革，虽然在划分政府间收支方面取得了明显的成效，但由于政府机构改革和职能转换的相对滞后，各级政府职能划分上还存在着诸多不具体、立法程序未能及时跟进等问题，从而使分税制改革的进一步深化与完善遇到了障碍。因此，在财政体制改革过程中，必须明确划分政府与市场的界限，处理好财政职能转变与政府职责转换的协调性问题。

二、财税体制改革必须与现实国情结合，走渐进式改革道路

我国的特殊国情决定了改革只能走渐进式的道路，以照顾各方面的利益，减少改革的阻力与成本。在改革的探索期，放权让利的改革思路有利于冲破高度集中的计划经济体制带给企业、农村、农民和地方政府的重重束缚，逐渐引入竞争和激励机制，塑造多元利益主体，增强微观经济主体和国民经济的活力。尤其是在改革初期，这对于打开改革的突破口至关重要。在利益激励之下，长期以来在计划经济体制下被压抑的创造力瞬间释放出来，创造了国民经济长足发展的奇迹。中共十四大提出建立社会主义市场经济是我国经济体制改革的目标模式后，则必须按照市场经济是法治经济的内涵要求，明确政府放权让利的界限和度，走渐进式改革道路。

三、改革过程中必须强化政府财政的宏观调控能力

市场经济在处理政府与市场关系时，要求发挥市场在资源配置中的基础性作用，政府活动范围以弥补市场失效为界限。事实证明，符合这一要求，即可收到政策功能与机制作用双向协调、共同促进、相得益彰的良好效果。但对于一个由计划经济体制向市场经济体制转轨的发展中大国而言，加强财政宏观调控能

力的一个重要原因还在于改革过程的复杂性和艰巨性。改革是一个利益重新分配的过程，在改革尚未创造出新增利益之前，改革的初始成本，也就是对改革的利益受损害的价值补偿，只能由财政来负担。改革中对国有企业职工、农民利益的必要补偿，离不开政府财政的大力支持。中共十七大提出全面建设小康社会的战略目标，构建和谐社会，解决民生问题成为当前改革的着力点，这也需要政府财政加强转移性支出的力度，注重解决经济发展中的公平问题，这同样也需要政府财力的保障为前提。另外，经济全球化所带来的不确定性，也是需要加强财政宏观调控的重要原因。总之，无论从改革，还是从发展、稳定的角度看，加强以充足、强大的财政实力为后盾的国家宏观调控，都是免于使改革陷于被动的重要举措。

四、财税体制改革与国有企业改革、金融、投资体制改革协调推进

构建社会主义市场经济体制不是财政单兵推进的改革，需要国有企业改革、金融体制、投资体制等领域改革的协调推进。财税体制改革的推进，进一步理顺政府与国有企业的分配关系时，必须以国有企业改革的同步推进为前提，构建自主经营、自负盈亏的国有企业经营实体，国家以对国有企业的出资额享有经营管理权限。以放权让利为特征的财政体制改革并非否定财政的调控地位，强化金融在国民经济运行中的地位。财政职能的不健全和宏观调控的功能“缺位”，不仅极大地限制了财政政策的选择空间，同时又反过来对银行信用造成了畸形的依赖，对货币政策产生了“缠绕性”的干扰与冲击，必然使财政、货币政策各自作用的正常发挥及二者的协同配合出现困难。

五、财税体制内部的改革也需要坚持同步推进的原则，提高改革的效果

预算管理领域的部门预算改革、收支两条线改革、政府采购制度改革和国库集中收付制度改革是相互联系、相互制约的预算支出管理的重要环节，为提高改革效果，也需要坚持同步推进的原则。政府采购制度改革贯穿预算编制到资金支付的全过程，政府采购预算的细化编制是推行政府采购制度的前提，政府采购资金实行直接拨付是推行政府采购的制度保障，政府采购制度改革对预算编制和国库集中收付改革具有不可替代的促进作用。同时，国库集中收付制度改革是一项涉及整个财政管理的基础性改革，贯穿于财政预算执行的全过程。因此，为提高财政支出改革的综合效益，相关支出领域的改革必须坚持同步推进、协调配套的原则。

第三节 财税体制改革和发展中存在的问题

本章执笔 马海涛

中国的财税体制作作为经济体制改革中的重要一环，经过过去 30 年的渐进式改革探索，基本上形成了适合中国国情的财税体制现行格局。在促进经济与社会协调发展、充分调动中央和地方两级政府的积极性、引导和鼓励企业创新、提高财政资金使用效益等方面均发挥了巨大的作用。当然，随着客观经济形势的变化，现行的财税体制也存在一些需要解决的问题。

一、生产型增值税向消费型增值税转型的问题

增值税是我国当前税制体系中的第一大税种。1994 年税制改革时，考虑到保持原有税负水平，以及抑制当时投资过热问题，采取了生产型增值税。生产型增值税由于对机器设备等固定资产的进项税额不予抵扣，形成了对固定资产投资的重复征税，特别是对一些资本有机构成较高的行业，由于技术设备投资巨大，其进项税额不予抵扣，税收负担明显偏高。这种人为扩大税基以保证税收收入和抑制投资的做法，妨碍了经济增长，必须尽快转型。

二、社会保障费收缴制度改革的问题

健全的社会保障制度是市场经济体制的内在要求，而社会保障税制又是健全和规范社会保障制度的基础性条件。目前我国社会保障制度还很不完善，不仅缺乏强有力的社会保障法，同时还没有将社会保障资金列入预算内管理，而且由于保障基金的筹集实行“按地区、分行业、定单位”的办法，各地养老、失业、医疗、工伤、生育等保障项目多少不一，基金筹集标准高低不同，资金管理分散、筹集成本高，调剂面窄，对资金的使用缺乏有力的监督，普遍存在资金浪费、挪用等问题，无法专款专用，难以满足保障支出的需要。

三、现行税制在贯彻政府的宏观调控意图方面功能有限

中共十六届三中全会明确提出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”；同时强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然的和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”，以此来推进改革和发展。而现行的税制体系在落实政府的宏观调控意图、促进循环经济和可持续发展、实现经济和社会的全面发展方面功能还是比较有限。

四、税收政策在调节收入分配方面功能有限

当前我国居民消费率过低、消费对经济增长的推动作用比较有限，一个很重要的原因在于国民收入分配体系的不公和失衡，而要构筑一个和谐、稳定和长治久安的社会，必须有效遏制贫富两极分化与分配过分不公，否则就只能导致社会失衡甚至出现社会动荡。经过多年高速增长，目前我国人均 GDP 已经突破 1000 美元，预计 2020 年将达到 3000 美元。但伴随经济快速增长的是基尼系数的不断扩大。据中国社科院收入分配课题组曾根据城乡入户调查数据估算出 2002 年全国的基尼系数达到 0.454，世界银行估算出 2001 年中国的基尼系数为 0.447，都超过了国际公认的 0.4 的警戒线。世界各国的发展经验表明，这一类似时期，往往对应着各种矛盾的紧张和激化，而在其中，由贫富悬殊引发的社会矛盾最为突出。税收作为调节社会分配关系、促进公正与公平的重要政策工具，现行的分类所得税模式与征管模式在调节收入分配方面功能

比较有限。

五、政府间权责划分、财政关系进一步明晰化的问题

1994年分税制财政管理体制改革在收入划分和转移支付等两个方面取得了明显进展，但政府间支出责任划分基本维持原有格局，没有实质性进展。第一，政府间事权和支出范围划分过于原则化。我国宪法和有关法律法规对各级政府的事权划分只作了原则性规定，没有对各级政府的具体支出责任的划分做出明确规定；执行中中央与地方支出责任划分边界不规范，存在越位、缺位现象；在我国财政管理体制中，主要遵循一些既定的准则，各级政府支出划分不够清楚，缺乏必要的法律依据。这就为中央财政与地方财政，以及地方各级财政之间讨价还价，互相挖挤提供了可能，导致预算管理体制不够规范、稳定。对此，市场经济发达国家的做法值得借鉴。第二，政府间转移支付的目标定位与计算方法有待进一步规范化和法制化。市场经济发达国家在处理上下级政府财政关系时，无论是财政补助，还是税收返还，都有规范的计算公式，按既定的公式核算对下级财政拨付的款项，双方没有讨价还价的余地，便于各级政府财政统筹安排财力，处理地方经济社会事务。而我国目前财政转移支付的目标定位还不够明确，是以基本公共服务均等化还是以基本公共服务最低保障供应为导向来设计转移支付制度，目前还有争议。一般性转移支付的计算公式难以达到有效调节地区财力平衡，保证全体居民享受均等公共物品服务的功能。第三，省以下财政体制尚未规范化、法制化建立起来。1994年的分税制改革主要解决中央与省级政府之间财权划分的问题，而对于省以下各级政府之间财力划分的比例、规范等问题，却远未涉及。在实际运行过程中，省级政府多模仿中央与省级政府的财权划分比例，处理省级政府与地市级政府的财力划分。而中国长期以来的官场政治“潜规则”，也使得下级政府在与上一级政府在财力划分比例、税种归属等问题上，根本不可能有与上级政府讨价还价的余地，被动地接受上级政府的财力分配，这样也就造成了财力不断上移，事权却不断下放，基层政府的日子越来越难过。

六、公共支出各项改革配套推进、提升改革综合效应的问题

中国近年来推进的部门预算、政府收支分类、国库集中收付等预算管理改革，成效显著。但目前的公共支出管理体系还不尽完善，一个重要的方面在于预算管理的基础性工作，像政府会计要素、政府会计基础等不到位，而制约了上述各项改革措施的综合效应。推进政府会计改革是财政管理领域的一项基础性变革，涉及面广、技术性强，不仅是会计技术变更问题，更是管理理念更新问题。当前，中国推进政府会计改革主要面临着政府单位界定、现行预算会计制度整合、权责发生制适用程度和重大事项会计处理、政府会计人员培训以及政府会计信息系统建设等诸多问题。

第四节 财税体制改革和发展的趋势

本章执笔 马海涛

2008年09月09日 09:58 来源：人民网-理论频道

从整体配套的角度考虑财税体制改革的方向，应是使财税体制的目标模式适应社会主义市场经济的总体规定性，依据不断变化的国际和国内经济环境，强化财政在经济发展中的资源配置、收入分配、宏观调控三大职能，实现国民经济的可持续发展。

一、适应客观经济环境的变化，推动新一轮的税制改革

1. 加大税制对自主创新和实现经济可持续发展的引导力度

流转税方面将生产型增值税改为消费型增值税，生产型增值税与当今科技进步和经济发展的潮流不相符，不利于对企业技术改造和高新技术的投资，阻碍了科技进步。改为消费型增值税，一方面可以与国际惯例接轨，减少重复课税，增强我国产品的国际竞争力，另一方面可以增强增值税的链条机制，真正发挥增值税的中性作用。所得税方面，梳理现行的鼓励自主创新的所得税优惠，改变当前的园区型优惠为产业型优惠，改变当前的直接的税基减免式所得税优惠为间接的税额扣除式的所得税优惠，提高税制鼓励自主创新的政策效果。在当前经济发展的资源、环境约束比较明显的背景下，研究鼓励循环经济发展和环保税制改革的一些税收措施。

2. 充分运用财税手段解决收入分配问题

改分类所得税制为综合与分类相结合的个人所得税制，以充分反映纳税人的综合纳税能力。拓宽税基，合理确定费用扣除标准，使法定扣除标准与纳税人实际生活负担相接近，同时可以考虑家庭成员的不同构成以及基本生活需求的实际情况，增加专项扣除，使其更有利于低收入阶层的纳税人；统一累进税率，减少税率级次降低名义税率。在税收征收管理上要提高征管水平，建立严格的双向申报和交叉稽核制度，逐步建立和完善个人收入监控体系和财产申报制度。逐步完善房产税，调整收入分配存量。可以对不同财产如土地、房屋、车辆以及一些其他特定类型的财产课征房产税。规范、完善土地增值税和契税，对存量房产开征物业税。在财产转让环节开征遗产税和赠予税，调整收入存量的转移。对高收入者征收遗产税，同时为防止财产所有人在生前将其财产无偿转移给继承人而偷逃税款，应配合征收赠予税。

3. 完善地方税体系，确定地方税主体税种

建立较为独立的地方税体系，就要科学的划分地方主体税种、辅助税种。我国地方税以营业税、所得税和房产税三税鼎立构成，以营业税和所得税为主体税种，以房产税类为辅助税种。一般说来，地方税主体税种的选择没有一个固定的模式，应根据经济发展水平、税种的变化而有所变化，随着税制改革的不断深化，地方税制结构的变化，经济发展水平的提高，以及税收政策的变化，地方税的主体税种地位也会有所改变。根据我国的税收经济实际，结合国外的经验，在建立健全地方税体系时，对营业税应本着“局部调整，扩大税源”的思路，仍维持其地方税的主体税种地位。随着我国经济的发展和人民生活水平的提高，提高房产税在地方税体系中的地位。

4. 适应经济环境的变化，适时开征一些新的税种

适时开征社会保险税，以税收形式解决建立社会保障制度的资金来源问题。我国目前社会保障制度中的养老保障、失业保障和医疗保障的筹资方式是社会统筹和个人账户相结合的统账结合方式。为了使社会

统筹方式规范化、法治化，提高社会统筹方式的管理效率，确保这部分资金及时、足额收缴上来，在适当的时机，应从社会统筹方式改为征税方式，建立现代社会保障税制度。开征物业税，强化税收对房地产市场的调控力度，实现中共十七大提出的“居者有其屋”的目标。推动成品油价格形成机制的改革，开征燃油税。

二、推动政府间财政关系的进一步完善

政府间财政关系改革不单纯是财政管理体制的自我完善，还受制于行政管理体制等相关领域改革以及诸多国情因素，因此，理顺政府间财政关系需要一个长期、渐进的过程。

1. 进一步明确中央与地方事权划分，并以法律形式加以确定

中央与地方政府间的职责与权限的划分是处理中央与地方政府间财政关系的基础，也是财政体制所要解决的关键问题。1994年的分税制改革方案中，原则性地划分了中央与省级政府的事权和支出范围，但在体制运行过程中，中央政府又通过一系列行政法规对中央与省级政府间的事权和支出范围做了较为频繁的调整。在调整过程中，中央政府一直处于绝对主动的、主导地位，而下级政府则比较被动和尴尬。调整的结果则是事权和支出责任的层层下移和财权财力的层层上移。这种频繁的、极不规则的变动，导致了地方政府的无所适从，也助长了地方政府的机会主义行为。从规范的市场经济国家的通行做法看，中央（联邦）与地方政府的事权和支出责任都是首先以宪法或财政基本法的形式予以明确规定的，并与事权的大小相对应确定各级政府的财权和财力。这样，由于政府的政策和行为是确定并相对稳定的，所以它能给市场主体以明确的信息，能够有效地引导其投资和经营决策。在这一方面，我们应该学习和借鉴西方国家的先进做法，以法律的形式明确中央与地方各级政府的事权和支出责任，并使其相对稳定。

2. 推动省以下财政体制的改革

1994年的分税制改革主要解决中央与省级政府之间财权划分的问题，而对于省以下各级政府之间财力划分的比例、规范等问题，却远未涉及。在实际运行过程中，省级政府多模仿中央与省级政府的财权划分比例，处理省级政府与地市级政府的财力划分。而中国长期以来的官场政治“潜规则”，也使得下级政府在与上一级政府在财力划分比例、税种归属等问题上，根本不可能有与上级政府讨价还价的余地，被动接受上级政府的财力分配，这样也就造成了财力不断上移，事权却不断下放，基层政府的日子越来越难过。建议财政部总结归纳各地省以下财政体制框架的先进经验和成功做法，制定出一个相对统一的省以下的财政体制改革思路与方案，供各地参考使用，具体做法则由各地根据自己的实际情况制定相关实施细则。改革的内容应包括省以下各级政府的事权划分、财力分配、税种分配、转移支付的办法等内容。

3. 适当下放财权，形成政府间税权、费权和债权的合理配置

从提供公共服务的效率而言，地方政府明显是优于中央政府的。随着社会经济发展和地方权利意识的强化，地方政府在社会经济事务中，特别是在向当地居民提供所需要的公共服务中，日益扮演着一个中央政府无法取代的重要角色，客观上要求赋予其在自行组织收入方面的灵活性。税收、收费、举债作为政府取得收入的三种主要来源，目前我国地方政府没有开征新税种的权力和举债的权力，此两项权力全部由中央政府享有。目前我国地方政府缺乏必要的税收立法权是造成各地乱收费、乱摊派、乱罚款的重要原因之

一，因此，可考虑赋予地方必要的税收立法权，允许有条件的省级政府可以发行一定规模的地方债，使地方政府的举债行为合法化。

4. 进一步完善政府间财政转移支付制度

规范的政府间转移支付对于均衡中央和地方政府之间财权与事权的不对称性、实现区域间公共服务的均等化，发挥着极为重要的作用。而要建立起规范的政府间财政转移支付制度，必须从目标、机制、实施方法等方面来加以明确。进一步明确我国财政转移支付的基本公共服务均等化的目标导向，规范转移支付方式，改革转移支付资金的分配办法。

三、加强财政支出领域的改革，完善公共财政框架体系

1. 尝试编制中长期预算，提高预算编制科学性

传统的预算理念往往侧重于强调预算的年度性，然而，从增强政府承诺的可信度方面考虑，年度预算是不够的，需要中长期预算框架作为补充。因此，需要从国家和部门的长远目标着眼，构建中长期预算框架，实现真正的“滚动预算”。中长期预算框架的基本功能在于建立中期财政约束基准，具体包括了两年或两年以上的开支需求的预算决策。编制中长期预算，打破预算编制以一年为期限的局限，为政府全面掌握财政未来的走势提供了初步资料，为财政政策的连续性和稳定性提供了保证，有利于充分发挥财政政策对经济的宏观调控作用；提高预算的可预见性，减少测算的盲目性，避免部门预算忽高忽低的情况，也有利于细化预算管理。结合我国国情，在现有条件下，可以考虑根据国民经济发展计划、国家经济政策及发展目标、财政收支状况及发展趋势，分别政策性因素、经济性因素和管理性因素，对以后年度的收支预算进行分类分析预测，先试编两到三年的中长期部门预算框架，待时机进一步成熟后，再逐步延伸预测的前瞻性。

2. 提高公共产品和公共服务的质量，全面推进部门预算支出绩效考评工作

随着效率观念的深入人心，公众也开始用效率的眼光来看待政府部门的的活动，不仅关注政府提供公共产品和公共服务的数量，而且关注政府提供公共产品和公共服务的质量。这就要求在今后的财政工作中更多的关注公共资源使用的影响和效果，在加强投入控制的同时，不断探索提高财政资金使用效益的新途径。

3. 继续推进预算管理的各项基础性工作

在进一步完善政府收支分类改革方案的基础上，借鉴国际经验，推动我国的政府会计体系改革。推进政府会计改革可采取渐进式的改革思路，立足于中国国情，建立全面、完整、准确地反映政府财政财务状况、资金运行情况的政府会计管理体系，为财政管理和宏观经济调控服务。

资料来源：

<http://www.reformdata.org/special/>

<http://www.cenet.org.cn/>

<http://theory.people.com.cn/GB/68294/131889/index.html>

