

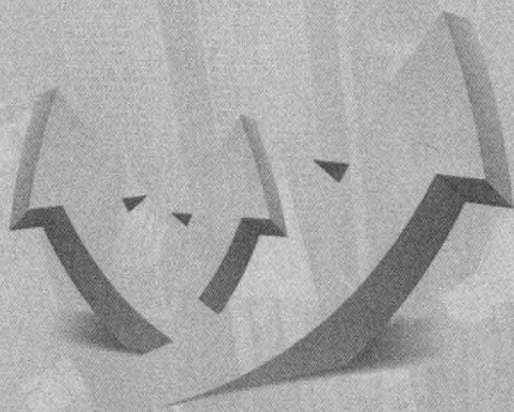


Economic Reform and Transition
after the CPC's 18th National Congress

十八大后经济

改革与转型

张卓元◎著



十八大后经济
改革与转型

张卓元◎著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

十八大后经济改革与转型/张卓元著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 6
ISBN 978-7-300-19498-1

I. ①十… II. ①张… III. ①中国经济-经济改革-文集 ②中国经济-转型经济-文集
IV. ①F12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 123017 号



十八大后经济改革与转型

张卓元 著

Shibada hou Jingji Gaige yu Zhuanxing

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	涿州市星河印刷有限公司	
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次 2014 年 6 月第 1 版
印 张	16.25 插页 2	印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷
字 数	191 000	定 价 42.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

目 录

导 论 十八届三中全会《决定》重启改革议程	1
-----------------------------	---

第一部分 经济改革

不失时机深化重要领域改革	23
双翻番要求分好“蛋糕” ——对话中国社会科学院经济研究所原所长张卓元	32
未来十年，政府改革是关键	36
深化改革是加快转变经济发展方式的关键	48
未来十年政府改革是突破口 要打破改革怕得罪人的惯性	53
以更大的政治勇气和智慧推动下一步经济改革	62
改革要有紧迫感 不能再拖延下去了	67
国有企业改革仍需攻坚克难	73
做好改革的顶层设计 选好突破口	81
混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式	88
如何认识市场决定性作用的重大意义	97
厘清边界 均衡发展	102
全面深化改革要以经济体制改革为重点	106
论混合所有制的活力与贡献	114
提出市场在资源配置中起决定性作用的重大意义	120
中国改革新逻辑	130
《决定》提出了哪些需要认真研究的问题	145

混合所有制经济是什么样的经济	150
----------------------	-----

第二部分 经济转型

中国经济必须迈过转型“坎”	159
中国经济应稳中求进 维系8%增长率	
——访著名经济学家、中国社会科学院学部委员张卓元	165
中国经济转型：从追求数量粗放扩张转变为追求质量提高效率	
——十八大后十年经济走势	170
打造中国经济升级版的必由之路	185
经济发展不怕慢，就怕走弯路	198
改革是硬道理 GDP 7%可治纠结症	203
中国经济现阶段面临较大困难	212

附 录

负利率不利于宏观经济正常运行	217
慎对通胀	220
深化改革开放需做好顶层设计	225
经济改革要有新突破	232
市场化改革的三个着力点	239
资源节约高效利用是经济转型根本标志	244
《20世纪中国知名科学家学术成就概览·经济学卷》前言	246
智库建设要以搞好研究工作为基础	253
后 记	257

导 论

十八届三中全会《决定》重启改革议程

张卓元

2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段指导全党全国全面深化改革的纲领性文献，是对我国到2020年完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化作出的重要部署。这次《决定》标志着中国重启改革议程，吹响了改革攻坚的新号角。《决定》作出后三个多月来已对我国改革发展实践产生了巨大的作用和影响。大家越来越深切地认识到，《决定》对中国的社会主义现代化建设具有深远的历史意义和重要的现实意义。

一、《决定》同改革开放后历次双届三中全会决定比较具有的重要特点

我国1978年底实行改革开放后，我们党每

逢双届的三中全会都是以改革为主题作出决定。1984年党的十二届三中全会作出了《中共中央关于经济体制改革的决定》，1993年党的十四届三中全会作出了《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》，2003年党的十六届三中全会作出了《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》，这次《决定》同上述三次决定相比较，有哪些重要特点呢？

第一，范围不同，这次《决定》是全面的“五位一体”的改革的决定，而以往三次都是关于经济体制改革的决定。以往三次分别是建立社会主义商品经济新体制、建立或完善社会主义市场经济体制的决定，而这次《决定》的总目标则是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，即范围扩大到整个中国特色社会主义制度。这反映了中国经过30多年的改革开放后，需要从主要推进经济改革扩展到全面深化经济、政治、文化、社会和生态文明体制的改革，只有这样，我们才能在2020年全面建成小康社会时，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。“五位一体”或“六位一体”改革（即加上党的建设制度改革）是相互联系相互促进的。我们看到，党的十八大以来，由于严格实行八项规定、反对四风、加大反腐败斗争力度等政治体制和党的建设制度改革，有力地推动了经济等各个领域的改革，逐步使全面深化改革成为一股滚滚洪流，势不可当。

第二，紧贴现实紧迫经济问题，亮点纷呈。虽然2003年中央已作出了关于完善社会主义市场经济体制的决定，但是由于此后落实情况不很好，加上几年的大干快上以及为应对2008年国际金融危机反应有点过度，实行四万亿元投资刺激计划，使国民经济原本已存在的不平衡、不协调、不可持续的问题更加突出，转变经济发展方式、实现经济转型，显得更加刻不容缓，而这又主要靠深化改革才能从根本上解决上述长期

积累的难题。《决定》针对当前经济生活中突出矛盾和问题，明确提出，我国改革已进入攻坚期和深水区，必须以强烈的历史使命感，最大限度调动一切积极因素，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，推动中国特色社会主义制度自我完善和发展。为此，《决定》提出许多大胆而又必要的市场化改革主张和举措，在经济领域就有使市场在资源配置中起决定性作用，积极发展混合所有制经济，国有资产监管机构主要以管资本为主，明确公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分、都是我国经济社会发展的重要基础，探索实行负面清单的管理模式，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构，加快转变政府职能，改进预算管理制度，加快房地产税立法并适时推进改革，赋予农民更多财产权利，加快建设自由贸易区，进一步放开现代服务业和一般制造业等等，可谓亮点纷呈。

第三，改革举措具体明确，更加注重各个领域改革举措的落实。这次《决定》从起草文件一开始就要求按照改革总目标要求，滚动统计提出了多少个改革举措以及这些改革举措的落实单位和时间表，最后形成16个方面、60项改革和300多个改革举措，并且强调抓紧落实。《决定》从2013年4月起草开始，党中央和习近平总书记一直大力宣传十八大精神，广泛凝聚改革共识。《决定》起草过程就在抓改革举措的落实，比如国务院从2013年4月起分四次取消和下放约400个审批事项，建立中国上海自由贸易试验区，试行负面清单管理模式，推进利率市场化，大力推进反腐败斗争，等等。《决定》通过后，改革更是全面提速和密集出台。有人粗略统计，从《决定》通过到2014年3月初两会召开，仅仅三个多月时间，60项改革启动实施的已过半数。这种情况，同十八大前十年改革处于半停滞状态形成鲜明的对照。

第四，中央成立全面深化改革领导小组，成为强有力推进改革的最高层次的组织保障。《决定》提出：“中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。”这是《决定》的一个最大亮点，是落实《决定》的最根本的保证。回想 2005 年和 2006 年，曾经有专家向党中央和国务院建议，为避免改革方案受到既得利益群体的左右，克服既得利益群体对改革的阻挠和反抗，需要恢复改革初期建立的体改委或体改办，或在国务院成立改革的领导和协调机构。这些建议当时未被采纳。而现在成立的全面深化改革领导小组，大大超出了当年专家的建议和期望，是层次更高、更加权威的机构。不仅如此，我们欣喜地看到，在《决定》作出后两个多月，2014 年 1 月 22 日，就成立了中央全面深化改革小组并举行了第一次会议，习近平总书记亲自担任组长，会议审议和通过了领导小组和六个专项小组以及中央改革办的工作规则和工作细则等，进一步吹响了改革的号角。接着，2014 年 2 月 28 日，习近平总书记又主持召开了中央全面深化改革领导小组第二次会议，审议通过了《中央全面深化改革领导小组 2014 年工作要点》、《关于十八届三中全会〈决定〉提出的立法工作方面要求和任务的研究意见》、《关于经济体制和生态文明体制改革专项小组重大改革的汇报》等。看来，人们期待的改革大幕已经拉开了。

二、2013 年重启改革征程

回顾中国改革开放 35 年历史，我们看到，前 25 年各方面改革蓬勃开展，而 2003—2012 年改革步伐有所放慢，积累问题不少。党的十八大以后，2013 年起，改革征程再出发。党的十八届三中全会的《决定》重新吹响了改革攻坚的号角，一些媒体称 2014 年为改革“元年”。

1978年实行改革开放后，直到2002年，有几次影响重大的改革令人印象深刻。

1. 20世纪70年代末80年代初农村实行家庭联产承包制改革。由于实行“交足国家的，留够集体的，剩下都是自己的”，农民开始有了生产经营自主权，大大调动了农民的积极性，解放了农业生产力，加上1979年大幅度提高农产品收购价格（平均提高25%多），刺激农产品产量迅速增长、农民收入迅速增加，使改革收到立竿见影的成效。按可比价格计算，农林牧渔业总产值，1985年比1978年增长61.6%，年均增速达7.1%，大大高于一般年均2%~3%的增速。

2. 20世纪80年代放开农副产品、工业消费品和生产资料价格。其结果是，放到哪里活到哪里，只要放开哪种商品的价格，哪种商品就会像泉水般涌流出来，使广大干部和群众都看见了市场的“魔力”。市场机制的流程一般是：放开价格—价格上涨—刺激增产—增加供给—价格稳定甚至下跌—供给稳定或减少—价格上涨，如此循环往复，促进市场繁荣发展。价格改革使困扰中国人民几十年的商品供应短缺紧张、凭票排队购买、生活十分不便的局面很快得到根本性改变。到上个世纪末，中国已实现从卖方市场到买方市场的历史性转变，市场林立，各种商品丰富多彩，琳琅满目。

3. 20世纪80年代起，打破公有制一统天下局面，个体私营经济开始迅速发展起来，情况如下表：

1978—2012年全国个体经济发展状况

年份	户数（万户）	人数（万人）	注册资金（亿元）
1978	15	15	
1988	1 455	2 300	
1992	1 534	2 468	601
2002	2 377	4 743	3 782
2012	4 059	8 000	19 800

1978—2012 年全国私营经济发展状况

年份	户数（万户）	人数（万人）	注册资金（亿元）
1978	0		
1988	4	70	
1992	14	232	221
2002	243	3 409	24 756
2012	1 086	12 000	310 000

资料来源：《〈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〉辅导读本》，北京，人民出版社，2003；《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，北京，人民出版社，2013。

从上面两个统计表可以看出，我国个体私营等非公有制经济在改革开放后特别是 1992 年以后发展迅速，这一在原有体制外的增量改革对社会主义市场经济体制的形成和完善起着重要的作用。现在，个体私营等非公经济对国内生产总值（GDP）的贡献已超过 60%，对国家税收的贡献已超过 70%，对就业岗位的贡献已超过 80%，对促进经济增长、活跃经济生活、满足人民群众多方面的需要起着不可替代的作用。

4. 1992 年确立社会主义市场经济体制改革目标后，市场化改革在经济各领域大步推进。一是明确公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的基本经济制度，个体私营等非公有制经济是社会主义市场经济重要组成部分。1993、1994、1995 年，私营经济户数增幅均高达 50% 以上，1996—2002 年年增幅也达 15% 以上。二是明确国有企业改革的方向是建立现代企业制度，不再沿用落后的承包制，国有大中型企业公司制股份制改革迅速展开。三是用市场经济国家通行的分税制代替原来的地方财政包干制，使中央财政收入占整个财政收入的比重稳定地提高到占 50% 以上，从而增强了中央政府宏观经济调控的能力。四是市场逐步在资源配置中发挥基础性作用。到 2000 年底，我国绝大多数产品和服务价格已放开由市场调节，生产要素价格已走上市场化改革进程，统一开放竞争有序的市场体系已初步建立，我国经济市场化程度一般估计已达 70% 多，说明社会主义市场经济体制已初步建立起

来。五是政府对宏观经济的管理已从直接管理转变为以间接管理为主。通过宏观经济管理体制的改革，我国政府已做到主要运用经济手段，根据经济形势变化实施相应的财政政策和货币政策，辅之以必要的行政手段，促进宏观经济的稳定和健康运行。

5. 1998年起国有企业三年脱困，一批国有大中型企业走上公司制股份制道路，建立现代企业制度。随着市场化改革的推进，大量国有企业由于机制缺陷，不能适应市场而陷入困境。1997年党和政府提出帮助国有企业脱困的任务，其目标是：1998年起，用三年左右时间，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，力争到20世纪末大多数国有大中型骨干企业建立现代企业制度。到2000年底，这一目标已基本实现。1997年底，国有及国有控股大中型企业为16 874户，其中亏损的为6 599户，占39.1%；到2000年，亏损户减为1 800户，减少近3/4。三年国有大中型工业企业脱困，用去银行呆坏账准备金1 500亿元以上，技改贴息200亿元，债转股金额4 050亿元。在帮助国有大中型企业脱困的同时，进行了现代企业制度试点，逐步推行公司制股份制改革，努力使国有或国有控股企业成为适应社会主义市场经济发展的市场主体和法人实体。改革使国有企业逐步适应市场经济的发展。1997年，国有企业利润总额为800亿元，而到2003年国资委成立时，已达4 852亿元。与此同时，国有经济布局调整也取得进展。1998年，国有工商企业有23.8万户，而到2003年，已减少到14.6万户。

6. 2001年11月中国加入世界贸易组织（WTO），这是顺应经济全球化潮流的重大举动，具有里程碑式意义。加入WTO，表明中国对外开放进入新的阶段。作出这一决策，是中国第三代领导集体最耀眼的历史功绩。在入世谈判过程中，许多人忧心忡忡，认为入世会影响国家经济安全，许多产业包括金融业、商业、农业、信息业等会受到很大冲击，

弊大于利，至少短期弊大于利。但中国入世后的实践证明，入世对中国利大于弊，原来的许多担心都没有出现。中国是经济全球化的受益者，入世提高了中国的收益率。入世以后，中国的经济总量、对外贸易、利用外资、外汇储备等的增速在一段时间内都有不同程度的加快。而且，开放促进了改革，入世使中国一大批同市场经济一般规则相抵触的法律法规和政策得以废止和修改。许多产业着力提高自主创新能力，提高市场竞争力。从此，同国际接轨已不再是贬义词，对外开放逐渐深入人心。

2003年以后，中国经济改革同前25年相比有所放慢，这种状况延续到2012年。在2010年中国社会科学院举办的一次经济论坛上，有的国外学者，如新加坡东亚研究所所长郑永年教授认为，这几年中国“无改革”。我当时是他的发言的评论人。我说，一方面，上述论断并不是很全面准确，因为2003年以来中国还是在继续推进改革且取得了一定成效，如2005年以来上市公司股权分置改革、四大国有商业银行整体上市、取消农业税、集体林权制度改革、2005年起人民币汇率形成机制改革、成品油价格形成机制改革、增值税转型、企业和个人所得税改革、资源税费改革、房地产税改革试点、文化体制改革、医疗卫生体制改革、以全覆盖为目标的社会保障体系建设等；另一方面，也要承认，这几年的确没有特别重要和关键的可以带动全局的改革。

那么，为什么2003年以来近十年会出现改革进展缓慢的现象呢，我认为原因有四个：

第一，上上下下专注于发展而顾不上改革。这段时间可以说从中央到地方各级，领导和干部的精力都是专注于发展而顾不上改革。由于经济增速很高，2007年高达14.2%，各级政府部门都几乎用全力解决经济高速增长中出现的各种矛盾和问题，如煤电油运的紧张问题，使改革难以摆上议事日程。所以有一些学者比喻当时的政府是发展主义政府或增

长主义政府。地方政府更是全力以赴抓短期 GDP 增速最大化，以显示自己的政绩，政府官员并因此可以获得升迁。有的地级市市委书记说，我只抓项目，别的不管，人称“项目书记”。抓投资抓项目成为地方政府各部门主要工作。在方针原则上，人们常说发展中出现的问题要靠进一步的发展来解决，这个说法值得进一步研究。我们要做大“蛋糕”，但做大“蛋糕”后分“蛋糕”中出现的分配不公、差距过大等问题，光靠进一步做大“蛋糕”是很难解决的。从经济学原理说，生产、流通、分配、消费都是相对独立的环节和过程。分配环节和过程中出现的问题光靠发展生产是难以解决的。在实践上，有的专家认为中国现在就是要靠发展，通过加快发展增加经济总量和财政收入，以改善民生，保障社会稳定，而改革要冒较大风险，不能期望有多少举动，以免危及社会稳定。这有一定道理。但这不是长久之计，还会不断积累矛盾，或使已有矛盾往后推，甚至积重难返。还是要靠改革来逐步理顺体制和各方面关系，实现长治久安，让老百姓过上稳定的好日子。这才是根本之策。

第二，既得利益群体的阻挠和反对。垄断行业改革很难推进，新的厂商很难进入垄断行业中的非自然垄断环节，竞争机制很难引入，国务院两个“非公经济 36”条很难落实，重要原因在于受到垄断行业既得利益群体的阻挠和反对。政府改革的难度也很大。强势政府主导资源配置对政府官员有莫大好处，这个权力极难割舍，这也是审批制改革进展缓慢的原因。政府直接支配资源过多、介入经济过深，必然会阻碍市场对资源配置发挥基础性作用或决定性作用。政府改革已经成为深化各项改革的关键环节或突破口，但这一改革因为会使相当一部分官员利益受损而阻力重重，难有进展。

第三，学界有人怀疑市场化改革、产生争议，影响改革的顺利推进。如有的经济学家认为，国有经济中垄断行业和垄断企业需要进行改革是

个“伪命题”；有的文章主张就是要实行“国进民退”；有人认为当前主张民富优先是奇谈怪论，是挑拨人民群众同政府的关系；有的文章把当前居民收入差距过大归咎于民营经济发展过快，动摇了公有制的主体地位，等等。上述观点的提出，引起学界的争论，同时在一定程度上影响改革的顺利推进。

第四，缺少改革专门机构的统筹协调与强力推进。2003年国务院机构改革把原国家体改办同国家计委合并组建国家发改委，这样就不再有专司改革的机构了。当时主张把体改办与国家计委合并的一个重要根据是，那几年由国家计委提出的民航、电信等垄断行业分拆改组的改革方案，由于能把改革和发展较好地结合起来，在发展中推进改革，比较现实可行，因而在实践中被采纳并初见成效。与此不同，那时体改办等提出的方案却未被采纳。这在当时是有说服力的，也把当时参加机构改革方案起草的成员说服了。还有，当时人们包括机构改革起草组成员没有很好注意到，原国家计委有大量的审批权，是审批体制改革的重要对象，把体改办与它合并是不合适的，新组建的国家发改委怎能有效推进改革特别是审批体制改革呢？从2003年以后八九年的实践看，那次机构改革后并没有更好地推进改革包括垄断行业改革和审批体制改革，反而使改革进展缓慢，重要原因是国家发改委那几年几乎是全力以赴地处理经济高速增长中碰到的各种紧迫问题，无力顾及改革，也不会有改革包括进行审批体制改革的积极性，这样自然不会用多少精力来推进重要领域和关键环节的改革。这样，原来以为把体改办并入国家发改委有利于更好推进改革包括垄断行业改革的如意算盘落空了。2011年，原国家体改办主任陈锦华在《国家体改委志在改革》一文中也说：“国家体改委机构撤销，人员没有留住，有些重要改革也没有继续深化下去。体改委消亡有

点儿过早了，中国还不到这一步。”^①

转方式、促转型，迫切要求重启改革议程。2012年党的十八大在提出全面建成小康社会任务的同时，要求全面深化改革和扩大开放，指出：“全面建成小康社会，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”2013年党的十八届三中全会，进一步作出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，共16部分、60项改革、336个重大改革举措，并明确要求：“到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务”。这表明我国改革已重新出发和进入新阶段，即进入“啃硬骨头”的攻坚阶段。

三、经济体制改革是全面深化改革的重点，发挥经济体制改革牵引作用

全面深化改革要以经济体制改革为重点。为什么全面深化改革要以经济体制改革为重点？根据《决定》精神，我认为，最重要的，是我国今后相当长一段时间内，仍应坚持以经济建设为中心，大力打牢中国特色社会主义的物质基础。今后无论是全面建成惠及全国14亿人口的小康社会、避开中等收入陷阱进入高收入国家行列，还是到建国100周年时实现中华民族的伟大复兴、基本上实现现代化成为发达国家，都要求我们奋力推进社会主义现代化建设。因此，需要着力完善社会主义市场经济体制、不断破除各种各样的体制障碍，进一步解放和发展社会生产力，

^① 陈锦华：《国家体改委志在改革》，载《百年潮》，2011（5）。

激发各种社会活力和企业活力，使改革开放以来经济快速发展的势头能够更好地持续下去。与此同时，我们也要清醒地看到，虽然我国经济经历了 35 年改革开放后的高速增长，但中国至今仍然是发展中国家，仍然处于而且将长期处于社会主义初级阶段，人均 GDP 仍然远低于世界平均水平（据世界银行统计，2011 年，全世界人均 GDP 为 10 040 美元，中国为 5 445 美元，只相当于美国的 1/9）。按照年人均纯收入 2 300 元（2010 年不变价）的农村扶贫标准计算，2013 年，我国农村贫困人口仍有 8 249 万人。我国工业化城市化的任务还很重。我们要到 2020 年全面建成小康社会，其首要目标，就是实现 GDP 和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番等。这就要求我们继续以经济建设为中心，实现经济的持续健康发展，对此不应有任何动摇。经济是基础，物质财富的增加是社会进步的基础。全面建成小康社会，首先要使经济再上一个台阶，物质财富有大幅度的增长，在此基础上，实现社会全面进步和转型。

进入 21 世纪后，中国经济在快速发展过程中逐渐显露不平衡、不协调、不可持续的问题，长期粗放扩张带来的资源和环境瓶颈制约越来越突出，面临转型即从追求数量扩张规模到追求质量讲求效率转变的迫切任务，要求加快转变经济增长和发展方式，核心是实现经济增长由主要依靠物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。多年来的实践告诉我们，经济转型和发展方式转变是一个困难重重的过程，靠理论宣传、完善政策法规等效果不大，主要要靠深化改革，形成激励经济转型和发展方式转变的体制机制。这里包括：坚持和完善基本经济制度，形成全国统一开放竞争有序的市场体系，主要由市场机制配置资源，资源和生产要素价格要真实反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境和生态损害成本，加快转变政府职能，深化财政金融体制改革，各个市场主体竞相通过创新驱动增强活力竞争力，发展成果由