



智石阅读

中国改革 顶层设计

张卓元◎著



中国改革大目标演变简史
中国经济转型的行动指南

12次中央文件起草者，历经三代领导人，
社科院学部委员 张卓元 最新力作

吴敬琏作序推荐



中信出版社·CHINACITICPRESS

中国改革顶层设计

张卓元◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国改革顶层设计 / 张卓元著. — 北京 : 中信出版社, 2014

ISBN 978-7-5086-4633-6

I. ① 中… II. ① 张… III. ① 中国经济—经济体制改革—研究 IV. ① F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 118349 号



中国改革顶层设计

著 者 : 张卓元

策划推广 : 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行 : 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者 : 山东临沂新华印刷物流集团有限责任公司

开 本 : 787mm×1092mm 1/16

印 张 : 17

字 数 : 226 千字

版 次 : 2014 年 7 月第 1 版

印 次 : 2014 年 7 月第 1 次印刷

广告经营许可证 : 京朝工商广字第 8087 号

书 号 : ISBN 978-7-5086-4633-6/F·3208

定 价 : 58.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线 : 010-84849555 服务传真 : 010-84849000

投稿邮箱 : author@citicpub.com

序言

张卓元教授在长达 60 多年的时间中从事经济学基础理论和中国发展实际过程的研究，1993 年以来，他又参加了历次中央纲领性改革文件的起草工作，是一位兼具深厚理论素养和对中国实际深切了解的经济学家。他的这本《中国改革顶层设计》，不但对中国甘苦并陈的改革历程如数家珍，而且所有论断都言而有据，有翔实的资料作为支撑。因此，每一个关心中国的改革和发展，希望从历史中总结经验和对未来的可能走势做出判断的人，都可以从这本书中汲取丰富的营养。

吴敬琏

国务院发展研究中心 研究员

中欧国际工商学院 (CEIBS) 宝钢经济学讲席教授

2014年6月6日

发端于 1978 年底的中国改革开放，到现在已 35 年。一般预计，按照 2013 年底党的十八届三中全会《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》）后中国加快全面深化改革的势头，中国有希望到 2020 年建成比较完善的社会主义市场经济体制，基本完成从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的根本性转变。

中国的经济体制改革是逐步向市场化的方向推进的。大体说来，可以分为四个阶段：

一是改革开放初期开始在经济活动中引入市场机制，尊重价值规律的作用，农村实行包产到户，城市企业扩大自主权，激发了经济活力。

二是 1984 年党的十二届三中全会确认社会主义经济是公有制基础上有计划的商品经济后，逐步放开农副产品和小商品、工业消费品、工业生产资料的市场和价格，并逐步允许个体经济和私营经济存在和发展，在原有体制外长出一块不断增大的市场主体，扩大对外开放，整个社会经济生活

迅速活跃起来。

三是 1992 年党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标，从此改革开放大步推进，以建立现代企业制度为方向的国有企业改革迅速展开，个体私营经济加快发展，财税、金融、价格、外贸等市场化改革全面开花，到 20 世纪末已初步建立社会主义市场经济体制，2001 年加入世界贸易组织，中国经济迅速起飞。

四是进入新世纪后，进入健全和完善社会主义市场经济体制阶段。改革进入深水区，需要攻坚克难的任务有：划清政府和市场的边界，使市场在资源配置中起决定性作用，深化央企改革和垄断行业改革，克服所有制歧视让非公经济平等进入市场和参与竞争，加快形成现代化竞争性市场体系，推进资源产品市场化改革，深化财税金融和科技体制改革，完善农村土地制度并形成城乡一体化体制机制，进一步扩大对外开放等，为中国经济转型和发展方式转变，全面建成小康社会，提供强大动力和制度保障。

需要特别提出的是，经济改革发展完善新体制阶段，必须有行政体制改革，其中主要是政府改革的配合，还要有社会、文化、生态文明等体制改革的配合，才能真正建成比较健全、完善的社会主义市场经济体制。因此，最新的改革顶层设计——三中全会《决定》部署全面深化改革是一项非常正确的决策。

中国渐进式经济改革并非单兵突进，而是采取小配套、一揽子、整体设计等方式向前推进的。1987 年在受托制订中期改革规划时，我们就曾提出，经济改革要沿着两条主线推进，一是所有制改革，形成新体制的基础结构；二是经济运行机制改革，以价格改革为中心形成新的竞争性市场体系。在 20 世纪八九十年代，价格改革一直走在改革最前列，初步实现经济

运行机制转轨，并逼迫企业改革迎头赶上，从而于 1998 年提出国有企业三年脱困和改革任务。中国还成功实现以开放促改革，并在加入经济全球化过程中受益。

本书正是以上述经济改革双线推进的思路，论述中国经济改革的进程，并试图探讨其中的若干规律性。改革只有进行时。中国经济改革在十八届三中全会《决定》的指导下，正加劲向前。在这过程中，肯定会涌现许多新的规律性元素要求我们深入研究。这就要求我们不断学习不断探索，认真总结改革实践的经验，进行理论概括和升华，以日益丰富中国特色社会主义经济理论体系。

张卓元

2014 年 4 月 26 日

经济改革新征程

自高中时代因列昂杰夫的《政治经济学》而喜欢上经济学以来，我与经济学结下了逾一甲子的缘分。我从 1993 年开始参与中央重要文件的起草工作，至今已有 12 次。作为这个伟大时代的亲历者，我看到了中国改革是如何起步的，也深刻地认识到，它是如何成就的。回望它的艰难困苦，尤让人捏一把汗；盘点它的卓越成就，总让人灵魂欣悦。

中国改革是一个逐步深化的过程，每迈出一大步都要经历无数曲折。目前的中国改革已经从“摸着石头过河”到了改革的深水区，即改革的攻坚克难阶段，全面建成小康社会的决定性阶段。完善和发展中国特色社会主义制度任务紧迫，推进国家治理体系和治理能力现代化尤显着急。2013 年 11 月十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（本文以下简称《决定》）便是指导全党全国全面深化改革的纲领性文献。《决定》做出短短数月，已经对我国改革发展实践产生了巨大的作用

和影响。《决定》对中国社会主义现代化建设的深远历史意义与现实意义已经慢慢为人所知。

新征程：改革大幕已经拉开

我国改革开放肇始于 1978 年底，此后我们党每逢双数届的三中全会都是以改革为主题做出决定。如 1984 年党的十二届三中全会做出了《关于经济体制改革的决定》，1993 年党的十四届三中全会做出了《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做出了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。然而，这次《决定》同上述三次《决定》相比较，有哪些重要特点呢？在我看来，至少有四个特点：

第一，范围不同。以往三次都是关于经济体制改革的决定，内容涉及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等，而这次《决定》的范围扩大到了整个中国特色的社会主义制度，以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为总目标。改革范围的变化，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，唯如此我们才能在 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，政府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，紧贴现实紧迫的经济问题，亮点纷呈。虽然 2003 年中央已做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是很好，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 4 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的矛盾和问题，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，最大限度地调动一切积极因素，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 360 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》起草过程中政府就在抓改革举措的落实，如国务院从2013年4月起分4次取消和下放约400个审批事项，建立中国（上海）自由贸易区，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3个多月时间，60项改革已启动实施的已过半数。这种情况，同十八大前10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，我们还欣喜地看到，在《决定》做出后两个月，2014年1月22日，中央全面深化改革小组就成立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6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。

忆改革头 25 年峥嵘岁月

回顾中国改革开放 35 年历史，我们看到，头 25 年各方面改革蓬勃开展，中国发生了巨大的变化。从 1978 年改革开放开启到 2002 年，有几次突破性的改革令人印象深刻。下面择其重点，简要谈一下令人印象最为深刻的几次重大改革举措。

第一，20 世纪 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），刺激农产品迅速增长、农民收入迅速增加，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。

第二，20 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 20 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。

第三，20 世纪 80 年代起，公有制一统天下局面被打破，个体私营经济开始迅速发展起来，情况如下表：

表 1 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

表 2 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》，人民出版社 2003 年版；《〈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》，人民出版社 2013 年版。

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 GDP（国内生产总值）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。

第四，1992 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。下面五点突破尤其值得重点强调。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。1993~1995 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。

第五，1998 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 3 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。国有大中型工业企业三年脱困，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。政府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。

第六，2001 年 11 月中国加入世界贸易组织，这是顺应经济全球化潮流的重大举动，具有里程碑式意义。加入世贸组织，表明中国对外开放进入新的阶段。做出这一决策，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。

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。但是从2003年以后八九年的实践看，那次机构改革后国家发改委并没有更好地推进改革包括垄断行业改革，反而是改革进展缓慢，究其原因，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，或者抽不出更多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地推进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

^① 陈锦华，《国家体改委志在改革》，载于《百年潮》，2011年第5期。

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。这主要体现在垄断行业积重难返，改革难度较大。现实的问题是，垄断行业改革很难推进，新的厂商很难进入垄断行业中非自然垄断环节，竞争机制很难引入，国务院两个“36”条很难落实。之所以如此，是因为改革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的争议影响改革的顺利推进。如有的经济学家认为对国有经济中垄断行业和垄断企业需要进行改革是个伪