

中国改革大思路

国家经济体制改革委员会综合规划司 编



● 沈阳出版社

中国改革大思路

国家经济体制改革委员会
综合规划司编

沈阳出版社

一九八八年·北京

责任编辑：杨少平

特约编辑：耿金波 文 言

封面设计：王红玫

责任校对：郭乐明

中国改革大思路

ZHONG GUO GAI GE DA SI LU

国家经济体制改革委员会

综 合 规 划 司 编

沈阳出版社出版发行 丹东日报印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 印张：9.5625 字数：280千字

1988年7月第1版 1988年7月第1次印刷

印数：1—50,000册

ISBN 7-80556-028-5/D·4

定价：3.20元

序

安志文

我国的经济体制改革已经进入关键时期，即旧体制、旧机制向新体制、新机制转变的时期。

转变时期的经济体制改革矛盾、摩擦很多，难度和风险也很大。现在，我们的经济生活出现了一些不稳定的因素，如存在一定程度的通货膨胀，消费品物价指数上升过快，等等。但是，我们必须冷静地分析问题，认清形势，要迎着风浪前进。改革犹如逆水行舟，不进则退。但又不可盲目冒进，要有秩序地前进。

加快和深化经济体制改革，既要明确目标，又要注意主要方面的配套关系和实施步骤，实行分阶段、有重点的配套改革。因此，研究、设计经济体制改革的中期规划就显得十分重要。

从1987年10月起，国家体改委委托有关经济主管部门、科研机构、大专院校，以及少数省市的专家、学者，研究今后8年（1988—1995年）我国经济体制改革的中期规划。这些单位的专家、学者组织了课题组，花了不少的力量，对今后8年特别是转变时期的经济体制改革，进行了深入的调查、研究、讨论、设计，提出了各具特点的综合规划、专项规划的设想和思路。由于这项研讨工作准备时间较长，研究比较深入，总的来说，各委托单位的研究报告都具有一定的质量，是进一步研讨和制定中期规划的可喜成果。

《中国改革大思路》不但反映了前一阶段的研究成果和水平，也反映了经过十年改革的实践，人们对社会主义条件下经济

体制改革的认识，有了一定的深度。这些认识、观点或政策性建议，对今后的改革实践，会起到一定的影响。

经济体制改革是一项巨大的系统工程，需要千百万人投身于这一伟大实践。实践经验又需要进行理论概括。我们提倡不同经济观点和学派之间的争鸣，重视不同学派的特点和风格。只有这样，才有利于社会主义经济学的大发展，才有利于社会主义经济建设的繁荣和经济体制改革的顺利推进。本书中的许多观点都是各家之言，可以说各有所长。在一些重大问题上，看法也比较一致。比如，关于经济体制改革的目标，就是要建立社会主义商品经济新体制；转变时期的经济体制改革，关键要强调机制转换；加快和深化经济体制改革，要注重相互协调和配套；等等。

价格改革是转变时期经济体制改革的重要问题。关于价格改革的中期目标，价格改革与宏观环境治理的关系，价格改革与企业改革之间的关系，大家提出了一些看法和建议。这些看法和建议，对于加快和深化价格改革，都有值得借鉴和吸取之处。

我们希望，关于经济体制改革中期规划研讨工作，要保持连续性，不要半途而废。在加强宏观战略问题研究的同时，要加强对策研究。经济体制改革规划的重点要放在五年规划和年度规划上，并且，应尽可能与经济和社会发展的五年计划、年度计划结合起来，滚动进行，不断提高经济体制改革规划工作的质量和水平。

我们将与有关经济主管部门、科研单位、大专院校保持经常的密切的联系，充分利用社会力量，进行开放式研究，博采众长，吸取好的建议，提供党中央、国务院参考。

在经济体制改革的关键时期，让我们为顺利实现旧体制向新体制的转变，逐步建立社会主义商品经济新秩序而共同奋斗。

1988年7月1日

目 录

序	安志文 (1)
一、改革：关键时期的选择	国家体改委综合规划司 (1)
二、中国经济体制中期 (1988—1995) 改革纲要	中国社会科学院课题组 (58)
三、1988—1995年我国经济体制改革纲要	北京大学课题组 (90)
四、经济体制改革1988—1995年规划纲要	中央党校课题组 (129)
五、1988—1995年中国经济体制改革规划	中国人民大学课题组 (160)
六、经济体制中期改革规划纲要	吴敬琏课题组 (197)
七、中国农村经济体制中期 (1988—1995) 改革纲要	国务院农研中心发展研究所课题组 (241)
八、今后八年经济体制改革的基本思路	国家计委课题组 (267)
九、我国1988—1995年经济体制改革纲要	上海课题组 (280)
后记	(300)

改革：关键时期的选择

国家体改委综合规划司

中期改革基本思路的剖析

所有的迹象表明：我国的经济体制改革已经进入一个关键时期。

如何推动新、旧体制的转轨，尽快建立起社会主义商品经济的新秩序，是当前我们面临的首要任务。为了完成这一任务，制订一个科学的经济体制改革规划，对于统一大家的认识，明确深化改革的目标，以及安排近期改革的措施，都是至关重要的。

从1987年10月起，国家体改委委托有关经济主管部门、科研机构、大专院校及部分地方体改部门，对今后8年（1988—1995年）的经济体制改革进行了综合规划和专项设计。与以往相比，这一次的中期改革规划体现了更广泛的代表性、更完整的理论性和更强的实际可操作性。各家方案对比，在中期改革的基本思路上表现出非常显著的“趋同”倾向。

改革规划的基本思路可以用“两点两线”来描述，即：对起点（现状）的判断，对终点（规划期内要达到的目标）的确定，对途径（改革战略）的选择，以及对改革主线的认识。从各家提交的中期改革规划方案来看，在许多具体问题上各家的看法都并非完全一致，但是就基本思路而言，则在对改革主线（侧重点）的认识上更多地表现出彼此的分歧，而且分歧所在更清晰了；在对起点的判断、对目标的确定、对途径的选择上彼此的观

点愈来愈接近，共同点更多了。

一、目标：确立新经济体制的主导地位

各家方案较一致的看法是：中期改革的目标，应该是通过新、旧体制的转轨，确立社会主义商品经济新体制的主导地位。这种新经济体制的基本框架是“政府调控市场，市场引导企业”，它包括相互联系的三个方面内容，即：经济运行的市场化，企业形态的公司化，宏观调控的间接化。

经济运行的市场化，是经济体制改革的基本取向。有的方案明确指出，现代社会是信息化的社会，要使经济得以有效运转，必须保证大量信息的迅速传输和处理。为了使信息结构适应现代生产的需要，降低信息费用，就要采用已经为各国经济发展证明为有效的市场体系下的分散决策体制。只有这样，才能实现资源配置优化，才能落实各生产单位的经营自主权，提高经济效率和经济效益。企业改革、价格改革和宏观管理体制的改革，都应该围绕市场化这个主题来展开，并推动经济运行朝着市场化的方向迈进。

企业形态的公司化，就是要把竞争性行业的大中型国营企业改造成股份有限公司或有限责任公司，建立起真正的企业法人制度。从而，一方面使得企业能够完全的自主经营、自负盈亏，同时又通过不同的出资人聚合于同一企业之中，使得生产要素能流动于不同企业之间，最终使得公有制企业成为市场运行中实现资源有效配置的主体。价格改革，就是要通过价格形成机制的转换，最终使得绝大多数商品及劳务都由市场定价。市场供求关系决定的价格反映的是各种资源的相对稀缺程度，这样的价格体系才可能成为市场运行中引导资源有效配置的信号。

宏观调控的间接化，就是要彻底改变政府直接作用于企业的旧的经济管理体制，使得政府的一切经济职能，都是围绕市场而

展开，并通过市场来实现的。也就是说，政府干什么，是由市场干不了什么所决定的；政府怎么干，则是以市场为中介来完成的。

具体说来，究竟确立新经济体制的主导地位的标志是什么？各家看法又不尽相同。有的强调，应该通过价、税、财的联动改革，理顺基本经济关系，以此作为确立新经济体制主导地位的标志。也有方案指出，所谓新体制占主导地位，就是以创建现代企业制度为中心，奠定宏观、市场、企业三个层次改革的制度基础，把在国民经济中具有举足轻重作用的国营大中型企业，从传统体制的束缚下解放出来。有的方案则对新经济体制占主导地位的标志作了较详尽的描述：（1）股份公司成为大中型企业的规范形式；（2）形成完整的市场体系；（3）企业家和家庭农场主成为经济活动的中坚力量；（4）市场定价，国家起间接调控的作用；（5）小政府，大市场。凡市场能做到的，就让市场去做，国家做市场所做不到的事情；（6）二元经济模式：几百家大的企业集团与几百万家小企业、乡镇企业、个体经营者、私营企业并存。

确立新经济体制的主导地位需要多长时间？各家方案在这个问题上的看法存在较大差别。最乐观的意见是4年，即首先通过1年的“稳中起步”作为准备阶段；然后，马上进入决战阶段，主要通过理顺经济参数和建立符合我国商品经济发展要求的组织制度和组织体系两方面的改革，用3年的时间，实现经济体制的基本转轨。占多数的看法，是争取在8年或稍长一些的时间内，确立起新经济体制的主导地位，但是，也有一种看法认为，我国经济体制改革的目标只能分阶段有步骤地逐步实现。因为，我国目前还处在社会主义初级阶段的中前期，我们的改革目标还只能是向最终目标模式逼近的阶段性的目标。加之在规划期内，我国的现实状况基本上是比较紧的经济环境，即使我们主观上想加快改革

的步伐，但在客观上会受到各种现实因素的制约。因此，规划期改革目标值不能期望过高，只能实现适度目标。适度目标的基本含义是：在规划期内不可能真正建立起新体制的基本框架，而只能为新体制基本框架的建立创造基础性条件。具体地说，就是：企业可以实行一定程度的自负盈亏，形成有一定开放程度的市场体系，建立起间接调控体系的雏型。

二、起点：新、旧两种体制的相持格局

当前经济体制的基本格局是什么样的？这既是过去10年改革的结果，又是未来8年改革的起点。起点如何，决定着下一步改革的起步方式。对于现实状态的认识及判断，各家方案都给予了足够的重视。大家较一致地认为：经过10年改革，传统体制受到巨大冲击，已非铁板一块；许多新体制因素被引入经济活动，但新体制因素又未能有机地联结起来发挥整体功能，新体制的主导地位尚未确立，新、旧两种体制处在相持、对峙、胶着、并存的特殊状态。

改革已经给经济生活注入了许多市场因素。具体说来，如：在占有绝对优势的公有制经济成份以外，已有大量的个体经济和具有一定规模的私营经济存在；尽管还保留相当数量的指令性调拨物资，但由市场供求决定流向的物资几乎遍及经济生活的每一个角落；在国有经济部门和其他经济成份中，已经涌现了一批具有竞争意识和进取精神的企业家，他们决心冲破行政纵向从属的羁绊，在市场上大显身手。所有这些新体制的因素，都将在今后的改革中起酵母的作用。

两种体制的相持格局，又成为当前经济生活中出现的许多问题及困难的原因所在。对此，有的方案指出，改革放权，形成了新的膨胀主体；价格体系，在其扭曲状态没有大的改观的情况下，对经济活动的引导作用又因为改革深化而加强；传统的政府

管理手段已经弱化，新的宏观调节机制又尚未形成。结果，使得国民经济的结构失衡与总量膨胀互为因果，循环推动。有的方案则进一步明确指出：正是因为新、旧体制之间的剧烈摩擦，导致了許多始料未及的困难。如：经济秩序混乱，市场运行规则不健全，国家宏观调控能力降低，价格扭曲致使产业结构进一步恶化，收入分配不公平造成劳动积极性的降低，国民经济效益在低水平上徘徊，以及政治与社会生活中出现的某些腐败现象，等等。所有这些矛盾都表明，改革面临着严峻的挑战。

正是基于对现实的这样一种认识与判断，大家得出了一个非常一致的结论：新、旧两种体制的相持格局是一种不可久居的状态。迅速走出这种状态，确立新经济体制的主导地位，既是改革的目标，也是解决经济运行现实矛盾的根本出路。但是，双轨体制相互摩擦所造成的种种问题，又阻碍着以走出双轨制为目的的大的改革措施的出台。这样，现实状况使得改革只能采取这样一种抉择：最终用确立新经济体制的主导地位来实现改革的目的，并根本解决经济运行的现实矛盾，目前必须先通过种种过渡性措施治理经济环境，以为体制转轨的重大改革措施出台创造条件。

基于这样的认识，在中期改革的起步方式上，各家方案的看法也是比较一致的，都认为在推动并实现新、旧体制的转轨之前，必须首先经过一个准备阶段。尽管在不同的方案中，有的将这个阶段明确地划分出来了，有的则没有明确地规定；有的认为这个阶段可以在较短时间内结束，有的则认为需要更长的时间，但是，在这样一个准备阶段中，必须做好这样两种准备工作，大家的意见是非常一致的：第一，尽快推出一些本身不需要多少前提、但又是作为经济体制转轨所必不可少的前提的改革措施，如企业产权制度的重构，社会保障制度的建立，等等。第二，在不给下一步改革设置障碍的前提下，通过多种措施的并用，控制总需求，改善供给调整经济结构，为经济体制的转轨过程创造一个

相对宽松（真正宽松的经济环境只能是改革的结果，而不可能是改革的前提）、比较稳定的经济环境。

三、指导思想：稳定、发展与改革的有机结合

如何处理好经济稳定、经济发展与经济体制改革三者之间的关系，是中期改革规划中的一个重大问题。在这个问题上，各家方案较一致地认为，只有把稳定、发展与改革有机地结合起来，才可能保证在规划期内顺利地完成经济体制的转轨的任务。因为，一方面，改革的根本目的，在于实现经济持续、稳定、高效率的发展；同时，无论是在严重的通货膨胀环境中，还是在经济停滞的情况下，改革都不可能取得突破性进展。因此，稳定与改革、发展与改革都必须“双向协同”。

具体说来，大家又主要从结构调整、增长速度和通货膨胀三个方面，进一步探讨了稳定、发展与改革之间的关系。

首先，经济结构调整，是联结发展与改革之间关系的一个重要纽带。经济发展，包括经济增长与结构变动这样的双重含义。而以市场化为方向的改革，目的就在于通过政府有效干预下的市场来实现资源合理配置，从而不断推动经济结构朝着优化的方向变动。因此，从根本上讲，经济发展中的结构调整问题，要靠深化改革、确立新经济体制的主导地位来解决。但是，从目前来看，经济结构的失衡，又妨碍了市场机制的进一步引入。大家较一致地认为，必须迅速采取措施，加强农业、能源、原材料、交通运输等国民经济中的薄弱环节，缓解国民经济的“瓶颈”问题。

其次，经济增长要服从于改革的需要，速度既不可太低，也不要过高。目前存在的问题是工业增长速度过高，加剧了国民经济的比例失调和供求关系的紧张程度，结果既使得改革难以在一些重要方面（如价格改革）迈出大的步子，又使得经济发展难以在结构优化和效益提高上取得成效。因此，在指导思想上，一定

要坚决克服一味追求高速度的倾向。近几年来我国的工业增长速度，除1986年为8.8%以外，其他年份均为两位数，最高达18%（1985年）。规划期内应该采取有力措施，始终把工业增长速度控制在10%以内。

第三，稳定经济的核心是稳定物价。近年来，日益加剧的通货膨胀，既直接地困扰了改革的深化，同时也破坏了改革的社会心理环境。但是，稳定物价又不等于冻结物价。从根本上来讲，只有通过市场化的改革，使价格结构不断趋于合理，才可能真正保证物价总水平的相对稳定。为了使改革得以深化，近期应该采取三方面措施坚决地制止持续的、加速度的通货膨胀，把物价上涨率限制在一定幅度之内（大家较一致的看法是最高也不得达到两位数）。措施包括：严格控制货币供应量的增长率，使之与经济的实际增长速度相适应；综合治理投资“过热”和消费“过热”，缩小总需求与总供给之间的缺口；努力增加供给能力，改善产业结构和提高经济效益。

总的来看，在发展与改革的关系上，除了“双向协同”以外，这一次大家更强调了改革的根本目的在于发展。这可能与8年规划期这样一个较大的时间尺度有关。有的方案开宗明义：中国面临的发展任务要求加快市场取向的改革。因为，国民经济现代化的实质，是不断扩大现代经济部门，使得大量滞存在传统农业中的剩余劳动力向现代非农产业转移，最终实现由传统农业经济与现代非农产业并存的“二元经济”，向现代经济的根本性转化。要使这个过程不致中断或者逆转，经济效率迅速不断的提高是一个最基本的条件。而且，对中国这样一个人均占有资源非常贫乏的国家来说，由于无法依靠大量增加投入来求得经济发展，立足于集约（内涵）增长求得经济效率的提高就愈加重要。然而，各国经济发展的历史经验证明，传统的计划经济体制无法保证有效率的生长，市场体系下的分散决策体制则成功地解决了效

率问题。因此，我们要改革。改革要服务于发展。但是，改革不仅仅是为完成同一时期的发展任务服务的。改革服务于发展的实质含义是：实现新、旧两种经济体制的转轨，建立起一个能保证经济持续、稳定发展的新体制基本框架。而后，这个新体制自身还会有一个不断发展完善的过程。

在稳定与改革的关系上，这一次大家更强调了两者之间的一致性。从目的或结果来看，稳定与改革本来就是一致的：稳定有利于改革，改革有助于稳定。问题在于手段上，即用什么方式来实现经济稳定。为了使一些大的改革措施能尽早出台，过去曾有过这样一种设想：在短期内不惜强化一些行政手段来治理环境。作为推动改革的一种策略，这未尝不可。但是，这些行政手段许多都是已经被改革所削弱了的，重新强化它们，便与一些改革措施发生了冲突，而且效果如何也很难预料。从这一次各家提交的方案来看，在稳定与改革的关系问题上，大家更主要的是从深化改革的角度来说明稳定的重要性，同时更强调的是用深化改革的方式来求得稳定。例如，有些方案明确指出，经济不稳定，不仅不利于经济发展，而且大的改革措施也很难出台，甚至在新、旧体制相持中导致旧体制的因素重新抬头。因此，必须以稳定经济的措施来保证改革的推进和不可逆转。另一方面，在推进改革时对改革措施要有所选择，对出台顺序要巧为安排，从而在深化改革的过程中，同时促进经济稳定。

四、战略选择：综合配套，协调改革

在各家中期规划方案基本思路的趋同中，对改革战略选择的趋同是最引人注目的一个新动向。无论是在中期改革的基本内容还是步骤安排上，大家都强调综合配套、协调改革的重要性。

有的方案指出，深化改革的基本思路在于同时抓住两条主线，使企业——所有制改革与市场——价格改革，即通常所说的

“所有制改革”和“运行机制改革”有机结合、协调配套地进行。宏观调控机制的转换，则必须服从于企业与市场这两条主线改革的需要。

有的方案进一步强调，企业机制的健全，市场体系的发育与宏观调控方式的转变互为条件，密切相联，成为深化改革缺一不可的三个环节。在这种情况下，如果单项突进，不论是优先推进企业机制的改革，还是把价格改革作为突破口，都不仅难以加快整个经济体制改革的进程，而且可能导致某些“真空”或“断层”的出现，给改革和发展造成新的困难。只有通盘考虑三个环节的改革，在有所侧重的同时做到综合配套，才可能发挥改革的整体效益，真正加快改革的步伐。

有的方案则把企业、市场、宏观三个环节的改革贯穿起来，提出“组织改革与创新”的深化改革之路。具体说来，就是抓住经济运行机制转轨这一关键环节，从微观经济组织的再造和宏观经济管理组织的重塑两头入手，同时推动市场组织的发育和健全。最终，通过各类经济组织和管理组织的改革与创新，构筑起新体制的基本框架。

尤其值得注意的是，一些过去以强调企业改革的重要性或价格改革的重要性而著称，甚至在改革观点上被归为某一派的某些学者，这一次在他们主持设计的中期改革方案中，也同样对各方面改革的协调配套给予了足够重视并进行了精心设计。例如，有的学者一向以强调价、税、财、投联动改革的重要性而著称，但这次在主持制订规划方案时，对企业改革也给予了极大的重视。该方案明确指出，要始终把搞活国有大中型企业放在首位，要通过分设国家的经济管理机构和公共财产所有权代表机构，建立股份制企业，实现三种权力（利），即社会经济管理权、全民财产所有权与企业经营权的分离，最终使得公司制度成为国有大中型企业财产组织的基本形式。又例如，有的学者一向以强调企

业改革的重要性著称，这次在主持制订规划方案时，对价格改革的具体方式及步骤也作了细致的安排。该方案认为，在今后3年内，与企业承包制的推行相适应，大面上应该保持价格的基本稳定，同时进行个别的、局部的价格调整。在5年之内，则根据承包制向股份制过渡的需要，进行较大范围的、一次性的价格、工资、税收的配套调整。在8年之内，与股份制的普遍推行相适应，基本实现物价放开，市场定价。

有的方案对协调配套改革的方式，作了进一步的阐述，认为改革战略只能是“非平衡协调”和“非规范配套”。所谓非平衡协调，是指改革过程中不平衡是必然的，既有部门之间的不平衡，又有区域之间的不平衡，不能强求实现改革的平衡推进。但在非平衡推进中，又要注意协调各种关系，以先行的带动后起的，以先进的带动落后的，在非平衡中求得协调。所谓非规范配套，是指只要改革措施符合规划期的客观实际，而不管其形式与目标模式相比是否规范，都可以采用。而且，在目前情况下，很可能更多地需要采用一些非规范的改革措施。但在这些非规范的改革措施中，应有内在的一致性，互相配合，彼此促进，在非规范中力求配套。

此外，改革的区域推进及协调问题也受到了各家方案的普遍重视。较一致的看法是，改革无法在经济发展极不平衡的区域里齐头并进。改革的区域性差异是必然的，但同时又要尽力维护市场的统一性，尤其要防止出现所谓“多中心国家主义”。在具体问题方面，有的方案更强调了在若干重大环节上改革应统一进行，如能源、原材料价格的调整，物资体制及投资体制的改革等等。有的方案则从实现沿海地区经济发展战略的角度出发，提出沿海地区经济走向国际化的前提，是首先与国际市场的运行机制接轨，从而更强调了沿海地区经济体制改革的迫切性和超前性，认为在金融、外贸、工资、农业等方面的改革中，沿海地区及其

毗邻地区可以比内地先行一步。对于如何缓解地区间改革进度的差异所造成的各种摩擦，有的方案进一步提出了“政策梯度”的对策。即沿海地区与内地所得到的政策优惠，不是“有”与“无”的差别，而是“多”与“少”的差别。应该按照各个地区发展程度及对外开放程度的不同，在政策上相应给予区别，形成政策梯度。

五、主线：企业改革还是价格改革

如前所述，所有方案都强调了协调配套改革对于实现经济体制转轨的重要性。如果说这些方案有什么较大的区别的话，较大的区别就在于：是以企业改革为主线，还是以价格改革为主线，进行协调配套改革。并非所有方案在规划今后8年改革时都有这样一个明确的“主线”问题。但是，有一部分方案明确提出，要以创建现代企业制度为中心，以国营大中型企业为重点，全面配套地推进改革。有的方案更具体地提出要把从企业承包制的推行向股份制的实施的过渡作为全部经济改革的中心线索。另一方面，则有一些方案明确指出，要理顺基本经济关系，建立起竞争性的市场体系，关键在于理顺价格。只有适时推出以价格改革为中心的配套改革方案，才可能完成新、旧体制的基本转轨。

究竟以什么为主线来进行配套改革，在实际对策上差别并不大，更值得注意的是这种分歧背后的原因，即各自在理论上及实践中的依据。由此可以挖掘出一些更深刻的东西。从各家提出的方案来看，分歧的原因主要有两个方面。

首先，在于对现实格局的不同判断。有的方案从分析改革所形成的基本格局出发，认为由于承包制的广泛推行，公有制企业的活力得到了很大的焕发，企业行为也正在趋于合理。在企业改革取得成效的同时，传统体制下不合理的价格结构已经得到调整，由于比价复归，问题依然存在。因此，相对而言，要