



Zhongguo
Gaige Kaifang
Congshu

中国改革开放丛书

中国改革开放 1978—2008

—— 理论篇·下 ——

ZHONGGUO GAIGE KAIFANG CONGSHU

主 编 张 平 副主编 彭 森 杜 鹰

 人 民 出 版 社

中国改革开放

1978—2008

理论篇·下

ZHONGGUO GAIGE KAIFANG CONGSHU

主 编 张 平 副主编 彭 森 杜 鹰

人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国改革开放: 1978—2008. 理论篇. 下 / 张平主编.

— 北京: 人民出版社, 2009.3

ISBN 978-7-01-007752-9

I. 中… II. 张… III. 改革开放—概况—中国 IV.D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 026033 号

中国改革开放: 1978—2008

ZHONGGUO GAIGE KAIFANG: 1978—2008

张 平 主 编

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京外文印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

开本: 710 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 223.75

字数: 3500 千字

ISBN 978-7-01-007752-9 定价: 450.00 元 (全九册)

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65259539

目 录

一、改革开放的理论与实践	(1)
改革开放的历史进程与当代中国马克思主义的发展	邓剑秋 (2)
新时期经济体制改革要向纵深推进	聂高民 (16)
中国特色社会主义理论体系的基石	蔡常青 (30)
改革开放与马克思主义的发展	周呈芳 (39)
我国社会发展阶段的历史性变化	
..... 中国(海南)改革发展研究院课题组	(53)
改革开放30年来“解放思想”进展的轨迹和启示	邢幼青 (75)
弘扬先进文化的主旋律	寇从俊 (89)
我亲历的改革开放	洪佳和 (99)
改革开放以来民族区域自治制度的坚持、发展和完善	李春晖 (104)
中国区域发展战略:回顾、反思与新走向	高新才 童长凤 (113)
两型社会建设综合配套改革的基本思路与主要任务	
..... 李振京 张林山	(124)
城镇化是推动中国发展的长期重要力量	
..... 国家发展和改革委员会小城镇改革发展中心	(134)
改革开放以来我国服务业体制改革的进展、问题与攻坚部署	
..... 郭怀英	(142)
成长中的法治国家	温红建 (153)

关于社会主义市场经济的法制建设	张 军 (160)
-----------------------	-----------

二、农村改革和城乡统筹发展 (169)

我国农村改革 30 年的成就、问题与今后改革思路	
..... 马晓河 黄汉权 蓝海涛 (170)	
30 年历史跨越：我国农村改革的回顾与展望	郭晓鸣 (183)
解决“三农”问题之我见	于永平 (194)
缩小城乡发展差距 实现城乡统筹发展	
..... 朱名宏 郭艳华 江彩霞 (201)	
统筹城乡综合配套改革的政策方向研究	聂高民 张 征 (217)
坚持统筹城乡发展 逐步改变二元经济社会结构	梁文浩 (228)
重庆市统筹城乡发展的文化生态问题研究	陈晓莉 (238)
湖北省乡镇综合配套改革的历史进程回顾	孙 军 (247)
统筹城乡发展 处理好资本下乡与农民进城的辩证关系	
..... 田成川 (255)	
改革开放 30 年中国农村土地制度改革的回顾与思考	蒲 实 (263)
浅析当前基层农田水利体制改革问题	许明忠 (277)
新形势下农村信用社面临的新问题与应对策略	慕石雷 (285)
农村信用社法人治理结构改革问题研究	王震宇 (293)

三、完善基本经济制度和国有企业改革 (305)

改革开放 30 年我国非公有制经济发展	夏小林 黄文夫 张志勇 (306)
中小企业发展 30 年	黄顺军 (322)
中国垄断行业引入竞争机制的国际背景、进程和模式选择	戚聿东 (332)
基础设施特许经营的实践与思考	北京市发展和改革委员会基础设施处 (366)
深化能源领域改革开放 促进经济持续健康发展	左仁贵 (375)
我国电力行业改革:取向、路径与绩效	史立新 黄云鹏 (385)
试论我国天然气管网运营的政府监管体系和法律法规建设	何晓明 李晓东 (399)
城市化进程中村级集体经济产权制度改革的思考 and 对策	李柏松 (411)
回望周村乡镇企业产权制度改革	王 星 雍永利 张克勇 (423)
改革开放以来北京流通业非公有制经济变迁与发展	龚晓菊 (435)

四、现代市场体系建设 (451)

勇于变革 勇于创新 深化价格改革	中国价格协会课题组 (452)
30 年价格体制改革的历程、成就与经验	王学庆 杨 娟 (476)
价格改革的历程和经验	朱明龙 周智高 (489)

进一步深化我国城市水价改革	姬鹏程 (500)
资源要素价格和环保收费的市场化改革	
..... 王小宁 侯守礼 赵俊强 (511)	
中国就业体制改革 30 年	谭永生 (521)
湖北省土地市场建设回顾与展望	湖北省国土资源厅 (534)
关于延庆县农村集体建设用地流转情况的调研报告	
..... 中共延庆县委研究室 延庆县国土局 (548)	
粮食流通体制改革 30 年：回顾与反思	王双正 (558)
率先探索 科学推进 在解放思想中建立和完善粮食流通新体制	
..... 广东省粮食局 (582)	
吉林省粮食流通体制改革 30 年的成就与经验	濮春林 刘笑然 (595)
我国股票市场对产业结构升级调整的影响研究	
..... 杨国辉 孙 霞 (606)	

五、政府职能转变和行政管理体制改革 (621)

加快行政管理体制改革 建设服务型政府	
..... 国家发展和改革委员会办公厅 (622)	
基本公共服务体制变迁与制度创新	
..... 中国（海南）改革发展研究院课题组 (634)	
大部制：中国行政管理体制改革的导向研究	张华娇 (648)
论民主建设视角下的政府信息公开	黄明贵 张华娇 (657)

完善政府应急管理体系	钱 毅 赵 阳 (666)
乡镇行政体制改革回顾与展望	孙 平 (675)
湖北省城市基层民主政治建设的实践与思考	徐昌洪 (684)
北京市基层社会管理体制改革的经验和思考	万 军 (691)
国防动员：与时俱进 30 年	任 民 (706)
关于国家战略物资储备体制改革的一些思考	芮执多 (716)
科学界定职能 深化统计改革	芮执多 梁开光 (724)
提高科学性 确保公信力	马建华 (732)
在探索中不断完善的药品价格评审	
..... 国家发展和改革委员会药品价格评审中心	(753)
顺应大势 锐意进取 努力开拓价格认证新局面	
..... 陈 峻 李作岩 吴 楠	(761)

六、社会体制改革 (773)

中国社会管理体制 30 年	邢 伟 (774)
事业单位改革的目标取向及路径探索	郝 磊 (787)
深化社会保障制度改革	孙长学 (795)
社会保障制度改革之探讨	汪震海 (812)
父母养老方式选择与应对老龄社会风险的战略思考	尹志刚 (824)
以系统性制度创新解决看病难的杭州实践	
..... 何新根 王晚霞 张 媚	(838)

七、对外开放和涉外经济体制改革 (849)

推进沿边开放,繁荣边境地区经济.....

.....新疆维吾尔自治区边境贸易管理局 (850)

改革开放30年我国对外直接投资的回顾与展望.....

.....王晓红 李自杰 李耀辉 (863)

我国对外开放的伟大事业不断走向辉煌.....林其辉 (874)

对外开放的历程、发展经验及前景.....张燕生 (896)

国际资本流动背景下中国资本开放的挑战与转型.....张莱楠 (911)

内地与香港经济融合发展回顾与展望.....武小欣 (922)

中国经济内外不平衡问题分析.....王远鸿 (936)

自由贸易区发展的国际比较和对我国保税区转型的政策建议.....

.....李春梅 (948)

人民币汇率改革的进程、挑战和前景.....

.....陈东琪 张岸元 王 元 (958)

八、地方改革实践..... (975)

改革开放以来内蒙古经济增长方式的历史考察研究.....

.....王彦东 李相合 (976)

全面推进铁西工业区调整改造 努力建设世界级装备制造业基地.....

.....沈阳市铁西区人民政府 (984)

吉安市加快推进经济体制改革的思考与对策	黄六根 (994)
成功的探索 辉煌的成就	秦如培 张吉勇 (1001)
先行先试探路子 科学实践建和谐	陈 坚 (1012)
新疆生产建设兵团 30 年改革实践的重大启示	王瀚林 (1021)
新疆生产建设兵团推进团场改革开放的历程与成就	
.....	周国胜 金勇钢 刘 智 (1035)
改革开放以来广州技术创新体系的建立与完善	
.....	涂成林 易卫华 (1046)
新时期深圳经济特区发展的战略定位与策略分析	
.....	陈 恩 黄桂良 (1061)
 附录 1 中国改革开放 30 年大事记	(1077)
附录 2 从数字看改革开放 30 年成就	(1186)
后 记	(1189)

深化社会保障制度改革

孙长学

(国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所)

伴随着社会主义市场经济体制的建立和发展,我国社会保障制度也在不断改革与调整。社会保障制度改革从国有企业改革的配套措施到社会主义市场经济体系的有机组成部分,再到民生领域的核心问题,社会保障的重要性日益突出。从试点探索到制度完善,社会保障制度改革经历了一条曲折的发展道路。当前,我国社会保障制度建设已经步入定型化、规范化和法制化的发展阶段,应抓住构建社会主义和谐社会的契机,在深入总结改革开放以来社会保障制度改革的经验和教训基础上,进一步深化社会保障制度改革。

一、社会保障制度改革的基本历程

改革开放之前,我国的社会保障制度属于国家—单位型的传统模式。这种模式适应了我国当时的经济发展水平和计划经济体制,实行城乡有别的社会保障模式,对政府机关、事业单位工作人员和企业职工等城镇就业人员分别建立起了相应的社会保障制度,并且逐渐演变为以单位为中心的社会保障模式。社会保障制度改革是伴随着市场经济体制的确立而启动的,传统社会保障模式已经难以适应市场经济的发展要求。同时,

20世纪70年代末开始,世界各国政府纷纷掀起一股社会保障制度改革的高潮,其中尤以养老保障改革最为显著,这也对我国养老保险等社会保障制度改革方向及路径产生了重大影响。受国内外背景的影响,我国社会保障体系各项目的发展不同步,起步有早有晚,速度有快有慢,水平有高有低。

(一) 养老保险制度改革

我国养老保障体系主要由城镇职工养老保险制度、机关事业单位养老制度和农村社会养老保险制度三部分构成,其中城镇职工养老保险制度包括基本养老保险制度、补充养老保险制度和个人储蓄型养老保险制度,是养老保险制度改革的重点。

1984年,我国开始了以退休费用社会统筹为主要内容的养老保险制度改革试点。

1991年,为改变社会养老保险责任完全由国家和企业承担的弊端,国务院颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,确定了国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体系,作为养老保险制度改革的基本方向,社会养老保险费用由国家、企业和个人三方共同负担。

1993年11月,党的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》,提出基本养老保险制度的目标是建立社会统筹与个人账户相结合的统一制度。

1995年3月,国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,将企业和职工缴费分为“社会统筹”和“个人账户”两个部分。实施办法分为两种,但实际运行结果不尽如人意,事实上基金积累的数量极为有限,同时出现了管理体制分散和政策不统一问题。

1997年,国务院作出《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,提出要逐步建立全国统一的基本养老保险制度。针对个人账户空账运行问题,

2000年国务院发出《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》,决定在辽宁开展以做实养老金个人账户为重点的完善城镇社会保障体

系的改革试点工作，并调整养老金计发办法。

2004年，劳动和社会保障部先后发布《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》。之后，劳动和社会保障部、财政部联合发布《关于扩大做实企业职工基本养老保险个人账户试点有关问题的通知》，决定进一步扩大做实个人账户试点，做实个人账户的近期目标是5%，鼓励有条件的地方做到8%。

2005年，国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，提出将城镇企业职工基本养老保险的覆盖范围进一步扩大到个体工商户和灵活就业人员，扩大做实个人账户试点，将个人账户规模统一由本人缴费工资的11%调整为8%，并相应调整基本养老金计发办法。

2007年，劳动和社会保障部、财政部联合发布《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》，要求加快实现省级统筹步伐，各地在基本养老保险制度模式、缴费机制、待遇标准、基金管理和业务流程等方面在省级层面做到统一。

1993年国务院印发《事业单位工作人员工资制度改革实施办法》，1994年人事部印发《关于机关、事业单位工资制度改革实施中若干问题的规定》，其中对事业单位工作人员的退休条件和退休金计发办法作出了具体规定。随着事业单位管理体制改革的深入，对转制事业单位的养老保险问题也制定了相关政策。同时，全国20多个省区市不同程度地开展了机关事业单位养老保险改革试点，基本养老保险费由单位和职工个人缴纳，实行与企业相衔接的基本养老金计发办法。

2000年的《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》提出改革机关事业单位职工养老保险办法，公务员的现行养老保险制度维持不变，事业单位根据其性质分别实行不同的养老保险制度，并对职工在机关事业单位和企业之间流动时的基本养老保险关系转移进行了原则性规定。

1992年1月，民政部在试点的基础上印发《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》，提出个人缴纳为主、集体补助为辅和国家政策扶持相结合的筹资原则，坚持社会养老保险和家庭养老保险相结合，在全国大部分县乡建立了统筹基金和个人账户。由于试行过程中出现

安全性和有效性等多方面问题,1999年,农村社会养老保险进入清理整顿。

2003年,《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,农村养老保障以家庭为主,同社区保障、国家救济相结合。2003年,劳动和社会保障部发布《关于认真做好当前农村养老保险工作的通知》,要求全国各地认真研究农保工作中的这些突出问题,将农保工作的重点放在有条件的地方、有条件的群体以及影响农民社会保障的突出问题上,以促进城乡养老保险协调发展。被征用土地的农民、进城务工经商农民、乡镇企业职工、小城镇农转非人员、农村计划生育对象以及有稳定收入的农民等是农保工作的重点,并针对不同群体的特点制定相应的参保办法。

(二) 医疗保险制度改革

我国医疗保障体系主要由城镇职工医疗保险制度、新型农村合作医疗制度和城镇居民医疗保险制度三部分构成,其中城镇职工医疗保险制度包括基本医疗保险制度、补充医疗保险制度和商业医疗保险制度。

1. 城镇职工医疗保险制度

1988年3月国家体改委等八个部门联合成立国家医疗制度改革研讨小组,提出了改革试点方案。

1989年3月国务院批转国家体改委的《1989年经济体制改革要点》,决定在丹东、四平、黄石和株洲四个城市开展医疗保险制度改革试点。改革公费医疗管理制度和经费管理办法,部分省市开展了离退休人员医疗费用的社会统筹,同时开始试行大病医疗费用的社会统筹。

1994年国家体改委等四部门印发《关于职工医疗制度改革试点意见》,决定在江苏省镇江市和江西省九江市进行试点,探索建立“统账结合”的医疗保险制度。

1996年在总结“两江试点”改革经验的基础上,国务院批准下发《关于职工医疗保障制度改革扩大试点的意见》,在全国范围选择50多个城市进行扩大试点。在多次调查研究和反复讨论修改的基础上,1998年国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,我国职工医疗保

险制度改革进入全面推进的新阶段。基本医疗保险基金实行社会统筹和个人账户相结合,职工个人缴纳的基本医疗保险费全部计入个人账户,用人单位缴纳的基本医疗保险费分为两部分,一部分用于建立统筹基金,一部分划入个人账户。统筹基金和个人账户分别对应各自的支付范围,并对统筹基金设定起付标准和最高支付限额。在推行基本医疗保障制度的基础上,还先后制定了大额医疗费用补助、公务员医疗补助办法,并积极发展企业补充医疗保险和商业健康保险。

20世纪80年代初,随着农村家庭联产承包责任制改革的推进,以农业合作社为依托的合作医疗制度出现萎缩。

1993年《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,要发展和完善农村合作医疗制度。

1997年中共中央、国务院在《关于卫生改革和发展的决定》中提出,要积极稳妥地发展和完善合作医疗制度。同年国务院批准《关于发展和完善农村合作医疗若干意见》,在一定程度上促进了农村合作医疗的恢复发展。

2002年,中共中央、国务院发布了《关于加强农村卫生工作的决定》,明确提出建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗。

2003年,国务院办公厅转发《关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》,确定了新型农村合作医疗制度的基本框架。目前,农村新型合作医疗制度在全国农村普遍建立。

2. 城镇居民医疗保险制度。

2007年国务院发布《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,决定开展城镇居民基本医疗保险试点,争取2009年试点城市达到80%以上,2010年在全国全面推开,逐步覆盖全体城镇非从业居民。试点工作坚持低水平起步,合理确定筹资水平和保障标准,重点保障城镇非从业居民的大病医疗需求,坚持自愿原则,实行属地管理。城镇居民基本医疗保险以家庭缴费为主,政府给予适当补助,国家对个人缴费和单位补助资金给予税收鼓励。

（三）失业保险制度改革

失业保险制度建立之初是作为国有企业改革的配套措施。1986年，国务院颁发了《国营企业职工待业保险暂行规定》。1993年国务院颁布了《国有企业职工待业保险规定》，首次从社会保险角度考虑失业人员的保障问题，把保障覆盖面扩大到所有国有企业职工。1998年，鉴于国有企业分流富余人员的压力加大，而失业保险支撑能力尚显不足的实际情况，国家通过建立下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度、城镇居民最低生活保障制度，即“三条保障线”来保障下岗、失业职工的生活。1999年1月，国务院发布《失业保险条例》，标志着保障失业人员基本生活和促进其就业的新型失业保险制度的建立。

（四）社会救助制度改革

1993年，我国开始对城市社会救助制度改革，尝试建立最低生活保障制度。1999年，全国所有城市和有建制镇的县城均建立了最低生活保障制度。同年，国务院正式颁布了《城市居民最低生活保障条例》，为城市所有居民提供最基本的生活保障。城市居民最低生活保障资金由地方人民政府列入财政预算，地方政府根据当地维持城市居民基本生活所必需的费用来确定最低生活保障标准。城市居民领取最低生活保障待遇需要经过家庭收入调查，领取的待遇水平为家庭人均收入与最低生活保障标准的差额部分。

（五）其他社会保障制度改革

20世纪80年代初期，有些省份根据新形势的需要，对工伤保险制度进行了改革。1996年，政府有关部门出台了《企业职工工伤保险试行办法》，开始在部分地区建立工伤保险制度。工伤保险费由企业缴纳，职工个人不缴费。工伤保险缴费实行行业差别费率和企业浮动费率，根据不同行业的工伤事故风险和职业危害程度确定不同的行业费率，在行业费率的基础上，根据企业上一年实际的工伤事故风险和工伤保险基金支出情况确定每个企业当年的具体费率。同时，政府有关部门还制定了《职工工伤和职业病致

残程度鉴定标准》，为鉴定工伤和职业病致残程度提供了依据。2003年国务院正式颁布了《工伤保险条例》，还先后颁布了与工伤保险相关联的《安全生产法》、《职业病防治法》、《化学安全品安全管理条例》、《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》等法律法规，有关部门颁布了《工伤认定办法》、《职业病目录》等规章，初步形成了工伤保险及防治职业病危害的法律法规体系。

二、社会保障制度改革的主要成就

经过长期的改革探索和实践，我国社会保障制度的基本政策已经制定并陆续颁布和实施，初步建立起以社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助为主要内容，多渠道筹集保障资金、保障方式多层次、管理服务现代化、权利和义务相对应的社会保障体系，实现了由单位保障向社会保障、个别群体保障向全面保障、国家包揽向政府、企业和个人共同承担责任的根本转变。

（一）基本养老保险城市基本覆盖，农村开始试点

经过多年改革探索，我国逐渐统一了基本养老保险制度，具有中国特色的企业养老保险制度也基本定型。参加基本养老保险的人员不断增加，基本养老保险基金的统筹层次不断提高，对基本养老保险基金的财政投入不断加大，管理方式不断改进；基本实现了基本养老金由社会服务机构发放。截至2007年底，全国参加城镇基本养老保险人数为20137万人，其中农民工人数为1846万人；全年城镇基本养老保险基金总收入7834亿元，基金总支出5965亿元，累计结存7391亿元；11个试点省份共积累基本养老保险个人账户基金786亿元；3.2万户企业建立了企业年金，缴费职工人数为929万人，累计结存1519亿元；参加农村养老保险人数为5171万人，共有392万农民领取了养老金，累计结存412亿元。