

中国改革开放四十年

回顾与思考

(上)

高尚全 / 著



FORTY YEARS OF CHINA'S REFORM
AND OPENING UP



人民出版社

中国改革开放四十年

回顾与思考

(上)

高尚全/著

40年

FORTY YEARS OF CHINA'S REFORM
AND OPENING UP



人民出版社

前 言

时间都去哪了？这是这几年流行的一首歌曲的主题，所吟唱的是“80后”对光阴逝去的感叹。作为另一个层次的“80后”，当我蓦然回首，发现中国的改革开放事业已经40周年的时候，偶尔也会感叹，时间都去哪了？但是，作为一名已经耄耋之年的改革者，我内心十分清楚，这40年的光阴并无一丝浪费，改革的岁月从来只争朝夕。

40年来改革的光辉岁月早已融入我们生活的点点滴滴之中。当年轻的朋友们食不厌精脍不厌细却又为减肥而烦恼的时候，他们难以想象40年前忙时吃干、闲时喝稀的饥饿；当大城市的有车族堵塞在车流中按着喇叭火冒三丈的时候，他们难以想象上世纪80年代骑自行车出来兜风吸引到的回头率；当爱美的人们网购衣物后抱怨买家秀和卖家秀区别太大的时候，他们难以想象40年前无论男女一水陈旧的绿灰军装、中山装的色调。凡此种种，只要略作比较，就能够直观地了解到我们40年来改革所取得的巨大成就。

像我国这样担负着从高度集中的计划经济到市场经济、从落后的农业经济体到现代工业经济体的双重转型任务的改革前无古人、世所罕见。在这样巨大的挑战面前，我们要克服保守的思想禁锢，在毫无经验的情况下去开创、确立新的体制。这一过程中，人们往往难以快速确定哪些问题是战术性问题，哪些问题是战略性问题，中间又掺着意识形态的偏见，情况就变得复杂。比如我们搞特区建设，打开对外开放窗户的同时，也有一些犯罪行为、不良风气夹杂而生，有人就以此认为特区搞错了，要批判搞特区。如果不是负责决策的和在特区建设一线的各级领导同志们明晰问题的所在并坚定不移地推进改革，改革可能就会走很大的弯路。改革又不能脱离现实的国情，去一步到位马上解决所有问题，所以我们没有采用“休克疗法”，而是采取了渐进式的改革路线，包括阶段性改革目标的设置，譬如“有计划的商品经济”的提出。历史证

明,这是睿智且成功的。

这样的坚定和睿智并非一朝一夕的偶得,无数改革者、建设者用他们的勇气、智慧、勤劳坚持了40年。这40年大致可以划分为四个阶段:一是从计划经济到商品经济的改革探索阶段(1978—1991年);二是市场经济体制框架建立阶段(1992—2002年);三是市场经济体制初步完善阶段(2003—2011年);四是新时代的全面深化改革阶段(2012年至今)。本书也以这个标准来划分,收集整理了改革开放以来我在《人民日报》等重要刊物上刊发的文章和在中央党校的讲课内容等,从一个侧面对我国40年来的改革开放作一个系统的梳理和回顾。为了切实地反映改革的历史进程,所选文稿都是原汁原味。

40年来的改革取得了辉煌的成绩,但也走过不少弯路,有过很多宝贵的经验教训。专门出这样一本书来梳理和回顾过去的改革,是为了总结这些经验,一方面,更好地抓住重点推进新时期的改革;另一方面,也是为了能够避免改革的决策和执行再走同样的弯路。

党的十九大报告提出,我们已经进入了改革开放的新时代。我们要推动改革事业的不断前进,需要了解改革的来龙去脉,了解过去,才能更好地把握未来,正所谓“前事不忘后事之师”。40年来,从党的十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》到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》,几乎所有重要改革的决议进程,我都曾不同程度地参与,提出建言,因此对改革的整个历程,我比很多人都要更了解一些。当然还有许多曾经为改革奋斗终生的同志们,比如杜润生同志、安志文同志、马洪同志等等,他们的智慧、勇气以及对改革的认知都非常杰出,但是岁月的流逝使改革老兵逐渐凋零,这些经验丰富的老同志在遇到现在的新问题前就很早地离开了我们。我时常在想,如果同志们还在一起,他们遇到今天改革的新情况、新问题,他们会如何解放思想?如何在满足现有条件的基础上提出创造性的解决办法?

一代人有一代人的使命,江山代有才人出,各领风骚数百年。党的十八大以来,我国的改革事业在诸多过去的难点方面有所突破。党的十九大,以习近平同志为核心的党中央,对我国的改革所面对的社会主要矛盾作出了新的判断,对改革作出了更加细致全面的部署。改革在新的历史时期的新情况、新问题主要需要依靠今天的年轻人自己去面对和解决,我们相信新时期的改

革者站在前人的肩膀上,肯定会有更大作为。但是正如我时常考虑的如果同志们还在一起的假设,改革老兵的经验是宝贵的。从党的建设到国企改革、从市场作用到依法治国,许多改革的议题一脉相承,把握改革开放 40 年来这些改革议题的脉络对当前改革的推进十分重要。有的放矢,改革就能够事半功倍。

春蚕到死丝方尽,蜡炬成灰泪始干。我已经 88 岁了,为什么仍然要朝九晚五坚持在工作岗位上?就是希望能够帮助新时代的改革开拓者有更多的经验可以借鉴,有更多的方法可以适用。改革是我这一生的追求,也是我这一生的牵挂。唯愿中国的改革开放事业蒸蒸日上,直到永远。

高尚全

2018 年 5 月 18 日

目 录

(上)

绪 论

改革:中国特色社会主义的伟大实践 3

篇一 从计划经济到商品经济的改革 探索阶段(1978—1991年)

打破条块分割 发展横向商品经济联系(1983年10月21日)	31
正确对待西方国家的经营管理经验(1984年11月23日)	45
我国经济体制改革的基本任务(1984年11月)	49
坚持把改革放在首位(1985年9月30日)	62
经济体制模式转换的新趋势和新任务(1986年4月)	67
关于深化推进改革的几个问题(1986年6月30日)	75
探索和创立有中国特色的社会主义经济体制(1987年3月20日)	94
把发展与改革更紧密地结合起来(1987年6月26日)	108
希望在改革的理论上有新的重要突破(1987年8月21日)	
——对党的十三大报告中计划与市场关系的一点意见	112
经济要进一步稳定 改革要进一步深入(1987年10月11日)	115
正确处理改革中的十个关系(1987年10月)	129

有效地实现计划与市场内在的统一(1987年11月16日)	146
发展外向型经济与经济体制改革(1988年6月)	152
价格改革是经济体制改革成败的关键(1988年8月17日)	163
总结历史经验 全面深化改革(1988年10月)	
——经济体制格局的重大变化	169
在全面深化改革中发展社会主义商品经济理论(1988年11月18日) ..	182
坚定不移地继续贯彻治理整顿、深化改革的方针	
(1989年10月18日)	192
加强对通货膨胀的研究(1990年1月10日)	199
企业改革及其有关的配套改革(1990年3月31日)	202
逐步建立计划与市场相结合的经济运行机制	
(1990年3月31日)	208
改革要为经济的稳定发展服务,经济稳定发展要靠改革来促进	
(1990年4月)	216
论计划经济与市场调节有机结合(1991年2月8日)	219
坚持土地公有,完善产权制度(1991年3月)	227
海南改革、开放、发展的十个问题(1991年4月)	232
改革是推动科技进步的强大动力(1991年6月3日)	237
在计划与市场有机结合中实现资源的优化配置(1991年10月)	240
写出一个政治经济学的初稿	
——参与党的十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的 决定》起草的回顾	249

篇二 市场经济体制框架建立阶段(1992—2002年)

进一步解放思想,加快改革开放步伐(1992年6月26日)	285
股份制是深化企业改革的有效途径(1992年6月)	301
加快改革步伐,尽快建立社会主义市场经济新体制	
(1992年9月12日)	306
资本市场的规范化发展与中国国有企业改革(1997年9月30日)	312

充分利用股份制,推动国有企业改革(1997年11月)	317
关于理论创新、体制创新和科技创新的几个问题(2000年7月15日)	323
体制创新是经济发展的主要动力(2000年11月6日)	330
社会主义市场经济体制的第一个总体设计	
——参与起草党的十四届三中全会《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》的回顾	334
迈向新世纪的行动纲领	
——参与起草党的十五大报告的回顾	361
吹响新世纪的号角	
——参与起草《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》的回顾	379
加快转变政府管理经济的方式(2002年1月10日)	397

(下)

篇三 市场经济体制初步完善阶段(2003—2011年)

完善社会主义市场经济体制的几点意见(2003年4月23日)	403
完善社会主义市场经济体制的几个理论问题(2003年6月9日)	406
完善市场经济体制须注重制度建设和创新(2003年10月24日)	410
改革是全面建设小康社会的必由之路(2003年10月31日)	416
如何认识和应对改革发展的关键时期(2004年5月10日)	426
对“十一五”规划的几点意见(2004年6月21日)	430
保护私有财产和维护公共利益的一致性(2004年9月24日)	436
深化政府改革是全面落实科学发展观的关键(2004年10月23日)	441
对《政府工作报告(征求意见稿)》的几点意见(2005年2月25日)	452
搞好社会再分配是实现社会公平的重要环节(2005年5月11日)	456
政府转型:事关改革发展全局的重点(2005年6月8日)	460
深化改革,努力构建社会主义和谐社会(2005年6月28日)	464

“走出去”战略中的企业与政府的角色(2005年8月1日)	469
转变经济增长方式的关键在于体制创新(2005年8月9日)	472
“十一五”时期要尽快解决困难群体的社会保障问题(2005年8月)	479
关于建设服务型政府的思考(2005年10月7日)	486
改革是推动和谐社会的根本动力(2005年10月23日)	490
用历史唯物主义评价中国改革(2005年12月)	501
下更大决心加快推进改革(2006年2月13日)	508
海南要走自己的发展之路(2006年3月22日)	515
改革开放是发展中国特色社会主义必由之路(2007年10月26日)	518
只有改革开放才能发展中国(2007年11月17日)	520
加快行政管理体制改革 建设服务型政府(2007年11月24日)	523
让均等化理念融入公共财政(2007年12月15日)	540
解放思想与体制创新(2008年1月14日)	542
把提高效率同促进社会公平结合起来(2008年10月7日)	567
改革正未有穷期(2008年12月15日)	570
在扩大内需中改善民生、深化改革(2009年1月14日)	574
继续深化改革应坚持的几个原则(2009年2月10日)	576
把打破垄断作为深化改革的突破口(2009年6月12日)	580

篇四 新时代的全面深化改革阶段(2012年至今)

关于党的十八大的三点建议(2012年5月)	587
改革是我国发展的最大红利(2013年4月18日)	591
关于党的十八届三中全会主题的建议(2013年5月)	593
经济体制改革的核心是处理好政府与市场的关系(2013年5月)	596
从“基础性”作用到“决定性”作用(2013年11月25日)	607
法治政府:发挥市场决定性作用的关键(2014年1月)	613
市场决定资源配置体现市场经济规律(2014年3月26日)	619
思想转型是全面深化改革的前提条件(2014年3月)	623
依法治国与国家治理现代化(2014年3月)	629

我亲历的中国改革的十个故事(2014年12月11日)	637
“三创”可以改变中国(2015年2月)	653
互联网将推动农村巨变(2015年7月20日)	659
全面建成小康社会需补齐农村短板(2015年11月9日)	664
党的十八大以来改革的重大进展(2016年1月)	668
以供给侧改革引领新常态(2016年2月3日)	674
关于如何推进供给侧结构性改革的思考(2016年4月)	678
潍坊·诸城调研有感(2016年8月)	686
关于深化改革提升民心的三点建议(2017年1月)	694
产权制度是社会主义市场经济的基石(2017年3月)	699
中国金融改革的进展和新的任务(2017年11月)	708
新时代的全面深化改革(2017年11月)	
——从改革角度解读党的十九大报告	717
新时代 新思想 新体制(2017年12月17日)	
——在北京大学光华管理学院新年论坛上的讲话	728
让改革精神薪火相传(2018年3月27日)	734
如何写好建设现代化经济体系这篇大文章(2018年3月)	739
亲历社会主义市场经济体制的建立过程(2018年4月)	746
党领导改革四十年(2018年6月)	753

附 录

高尚全的改革观	765
高尚全在国内外出版的主要著作目录	789

绪 论

改革:中国特色社会主义的伟大实践

自 1978 年党的十一届三中全会开启我国的改革进程以来,弹指一挥间,中国的改革事业已经走过了 40 年的光辉岁月。40 年来,我们沿着中国特色社会主义道路不断前进。历经从计划经济到商品经济再到市场经济的探索,从无到有构建了中国的社会主义市场经济体系并不断进行完善,我们扭转了“文革”的动荡混乱走向依法治国并不断提高国家治理水平。可以自豪地说,中国的改革事业取得了不可磨灭的成就。中国的改革事业当然也并非一帆风顺,改革的航程历经千难万险,改革的开拓却从未停歇。

党的十八大的召开,标志着中国的改革事业迈入了新的时期,正如习近平总书记所指出的:“今天的中国,前所未有地靠近世界舞台中心,前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标,前所未有地具有实现这个目标的能力和信心。”虽然前进的道路上仍然充满挑战,但是踏平坎坷成大道,斗罢艰险又出发。

中国改革开放 40 周年之际,正是我们承前启后,继往开来的关键节点。在这个新的历史起点上,我们有必要回顾和梳理中国改革 40 年的成就、经验和教训,为我们即将开启的新的改革探索积累更多的可供借鉴的经验,在理论和实践上不断丰富中国特色社会主义。

一、中国 40 年改革的基本历程

总的来看,中国的经济体制改革是从农村到城市,从经济领域到其他各个领域全面展开的,到目前为止,这一历程大致可以划分为“改革探索”“框架构建”“体制完善”和“新时代的全面深化改革”四个阶段。

第一,从计划经济到商品经济的改革探索阶段(1978—1991 年)。自 1978 年党的十一届三中全会直到党的十四大确立我国实行社会主义市场经

济体制,这一时期是改革的启动和目标探索阶段。

改革首先从农村开始,逐步向城市推进;从开展改革试点,积累经验,再逐步推广;对外开放从兴办经济特区向开放沿海、沿江乃至内地推进。在农村改革方面,安徽等一些地区率先进行了家庭联产承包责任制、统分结合的双层经营改革试验,这一改革取得了巨大成功,得到人民群众的普遍支持,随后推广到全国。在企业改革方面,开展了多种形式的国有企业扩大自主权试点,集体经济和个体经济逐步恢复和发展。在财税体制方面,推行两步“利改税”,逐步推进“划分收支、分级包干”的财政体制改革。在流通体制方面,废除了农副产品的统购统销制度,逐步培育农产品市场。在对外开放方面,1980年,决定兴办深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区。

随着改革取得巨大成功和人们对推进改革的共识逐步形成,1984年10月,党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,确定社会主义经济是“公有制基础上的有计划的商品经济”,改革的重点逐渐从农村转向城市,以搞活国有企业为中心环节全面展开。对国有企业实施了承包制、租赁制等改革措施,积极进行以厂长(经理)负责制、工效挂钩、劳动合同制为内容的企业领导、分配、用工等管理制度的改革,增强企业的内在活力。宏观管理体制方面,以宏观间接管理为目标,对价格、财税、金融、计划以及流通体制等进行改革。采取“调、放、管”相结合的方针,理顺商品和服务的比价关系;大幅度缩小指令性计划;改革银行组织体制;实行各种形式的财政包干制。同时,政治、科技、教育、文化等领域的改革也开始启动。开放沿海14个港口城市,开辟了一批经济开放区。

第二,市场经济体制框架初步建立阶段(1992—2002年)。以党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标,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》为标志,我国正式确立社会主义市场经济的改革方向和基本内容。

到2002年,社会主义市场经济体制的基本框架初步建立。

这一阶段改革的主要内容包括:宏观管理体制方面,1994年提出对财政、税收、金融、外汇、计划和投融资体制进行系统改革的方案,确立以分税制为核心的新的财政体制框架和以增值税为主的流转税体系,中央银行的调控职能得到加强。国有企业改革方面,党的十五大确立了公有制为主体、多种所有制

经济共同发展的基本经济制度。按照建立现代企业制度的方向,实施“抓大放小”,积极推进国有企业改革和国有经济布局的结构调整。一批国有大中型企业改制为国有独资公司、有限责任公司或股份有限公司;许多全国性的行业总公司改组为控股公司;通过改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式,对中小型国有企业进行了改革。市场体系得到较大发展,取消了生产资料价格双轨制,进一步放开了竞争性商品和服务的价格,要素市场逐步形成。社会保障体系建设方面,逐步建立起社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度,建立了失业保险、社会救济制度及城镇居民最低生活保障制度。

第三,市场经济体制初步完善阶段(2003—2011年)。党的十六大提出,到2020年建成完善的社会主义市场经济体制的改革目标,党的十六届三中全会对建设完善的社会主义市场经济体制作出全面部署。与此同时,党中央总结提出科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略构想,作为深化改革的重要指导思想。自此,我国改革进入完善社会主义市场经济体制的新阶段。

这一阶段改革的主要措施有:取消农业税、牧业税、特产税。清理和修订限制非公有制经济发展的法规、规章和政策性规定,放宽非公有制经济的市场准入,允许非公有资本进入法律法规未禁入的行业和领域,为非公有制经济发展提供制度保障。公共财政体制不断健全。国有商业银行股份制改革加快推进。实现有管理的浮动汇率制度。改革了投资体制,政府投资的范围进一步缩小,企业投资自主权逐步扩大。土地、劳动力、技术、产权、资本等要素市场进一步发展,水、电、石油和天然气等重要资源价格的市场化步伐加快。社会保障体系不断完善,社会保障覆盖面不断扩大。

第四,新时代的全面深化改革阶段(2012年至今)。2012年,党的十八大召开,选举产生了党的新一届领导核心。在党中央的坚强领导下,我国不仅有效应对了复杂国际政治经济环境的风云变幻,更在相当不利的条件下取得了经济的中高速平稳增长。党的十八届三中全会所作出的《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》),《决定》非常明确地表明,改革不再拘泥于经济体制改革领域,而是涵盖经济、政治、文化、社会以及生态文明的新时代全面深化改革。与此同时,为落实这些改革内容,如前所

述,中央全面深化改革领导小组还为此成立了6个专项小组。中央全面深化改革领导小组第一次会议,就将党的十八届三中全会规定的改革任务分解为336项重要举措,逐一确定协调单位、牵头单位和参加单位,为落实《决定》奠定了坚实的基础。截至目前,中央全面深化改革领导小组已经召开了37次会议,会议内容囊括了农村集体土地制度改革、司法体制改革、财税体制改革等过去的改革当中一直难以解决甚至回避的诸多议题,并出台了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》《关于进一步推进户籍制度改革的意见》《深化财税体制改革总体方案》等等一系列方案,彰显了新的领导集体直面改革难点的勇气。通过新时代的全面深化改革,解决了许多长期想解决而没有解决的难题。

二、中国40年改革的主要成就和突出矛盾

习近平同志指出,改革开放是当代中国发展进步的活力之源,是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。40年的改革开放所取得的重大成就,主要体现在推动我国实现或正在实现的五个方面的重大转变。

第一,改革开放推动了以阶级斗争为纲向以经济建设为中心的转变。

十年“文革”结束后,我国虽然进行了初步的拨乱反正,恢复并稳定了国家生活的正常秩序,但“左”的影响依旧强大。“两个凡是”和“以阶级斗争为纲”仍然占据政治和意识形态的主导地位,国家的发展进步仍然受到禁锢。1978年5月开展的真理标准问题大讨论,从思想理论上否定了“两个凡是”,号召人们彻底打破思想枷锁,把实践作为检验真理的唯一标准。真理标准问题大讨论打破了教条式的理论禁锢,恢复了实事求是的马克思主义思想路线,成为开辟中国特色社会主义道路的奠基石。在“解放思想、实事求是”的思想基础上,1978年12月,党的十一届三中全会抛弃了“以阶级斗争为纲”,把党和国家工作中心转移到经济建设上来。正是由于有了这个转变,才可能改变传统计划经济体制,改变封闭半封闭的状况,进而迎来整个国家的发展进步。“解放思想、实事求是”作为改革开放的思想内核,为我国的发展进步提供了不竭的思想理论活力源泉。

第二,改革开放推动了从计划经济向市场经济的转变。

今天,我们已经彻底告别了由国家计划统配社会资源的时代,市场繁荣、产品丰富。绝大多数人认为,遵循价值规律、由市场来配置资源是理所当然的事情。但实际上,从计划经济到社会主义市场经济的转变极为不易,是改革开放曾经走过的最艰难的历程,也是到目前为止改革开放所取得的最重要的成果。

党的十一届三中全会之后,改革就在农村地区铺开,农村生产力迅速得到解放,农产品日渐丰富,但城市经济因延续计划管理体制未见大的起色。1984年10月,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》,提出社会主义经济是公有制为基础的有计划的商品经济。这是经济体制改革的重大突破。此后,经过不懈探索,1992年党的十四大明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标。建立社会主义市场经济体制,为我国经济发展构建了最为重要的制度基础,使价值规律深入到社会经济的每一个微观单元发挥作用,极大地激发了人们的创造活力、发展热情。1993年,党的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》,提出了构成社会主义市场经济体制基本框架的5个主要环节:建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度;建立全国统一开放的市场体系;建立以间接手段为主的宏观调控体系;建立以按劳分配为主体的收入分配制度,鼓励一部分地区一部分人先富起来,走共同富裕的道路;建立多层次的社会保障制度。同时,要求围绕这些主要环节,建立相应的法律体系。其后10年的改革开放,就是以这5项工作为中心,推动了我国的发展进步。2003年,党的十六届三中全会提出了完善社会主义市场经济体制的战略任务,要求以完善社会主义市场经济体制为目标,坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展观,促进经济社会和人的全面发展。改革进入新的阶段后,党的十八届三中全会历史性地明确了,使市场在资源配置中起决定性作用,这是对市场经济的一般规律的认可,也是使市场经济规律为社会主义经济建设服务的重要里程碑。无疑,从计划经济转向社会主义市场经济,是我们党的伟大创举,为发展中国特色社会主义奠定了经济基础。

第三,改革开放推动了中国从闭关锁国向全方位开放的转变。

改革开放之前,我国各项工作中长期存在一种“左”的偏见,盲目自信,唯我独尊,排斥国外好的做法和经验,使我国经济管理、技术进步、产业发展等很