

中国改革开放四十年

回顾与思考

(下)

高尚全 / 著

40年

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

(下)

高尚全/著



 人民出版社

封面题字:高尚全
策划编辑:张振明
责任编辑:余 平
责任校对:刘 青

图书在版编目(CIP)数据

中国改革开放四十年:回顾与思考/高尚全 著. —北京:人民出版社,2018.8
ISBN 978-7-01-019608-4

I. ①中… II. ①高… III. ①改革开放-成就-中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 171333 号

中国改革开放四十年

ZHONGGUO GAIGE KAIFANG SISHI NIAN

——回顾与思考

高尚全 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:50.75(上、下册)

字数:798 千字

ISBN 978-7-01-019608-4 定价:108.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



作者简介

高尚全 1929年9月出生於上海嘉定。1952年毕业于上海圣约翰大学。曾在东北工业部、一机部、农机部、国家机械工业委员会工作，1982年调入国家体改委，历任处长、副局长、局长、中国体改研究所所长。1985年5月任国家体改委副主任。曾任中国经济体制改革研究会会长，中国经济改革研究基金会理事长、中国（海南）改革发展研究院院长。香港回归前，曾任香港特别行政区筹委会和预备委员会经济小组组长。北京大学、南开大学、浙江大学、上海交大兼职教授、博士生导师，浙江大学管理学院院长，美国密苏里大学斯诺教授，哈佛大学、斯坦福大学访问学者。曾任联合国发展政策委员会委员、世界银行高级顾问。1984年起，先后六次参加中央重要文件的起草工作。先后40多次向党中央、国务院提出改革建言，受到中央领导的重视和批示。

在国内外出版的著作有《新时期改革逻辑论》《政府转型》《民本经济论》《中国的经济体制改革》《强国之路》《人民本位论》《论体制创新》《China's Economic Reform》等34部。

封面题字：高尚全

中国改革开放四十年
回顾与思考

目 录

(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 and 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

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)

一、改革是全面建设小康社会的根本动力

全面建设小康社会,关键是深化改革,完善社会主义市场经济体制。当前由于存在着不少体制性障碍,影响了我国经济社会的全面发展。改革的滞后和发展的5个不平衡:改革滞后于开放;政治体制改革滞后于经济体制改革;宏观经济体制改革滞后于微观经济体制改革;政府改革滞后于企业改革;农村改革滞后于城市改革。因此,改革不是基本结束,而是任重道远。中央针对改革和发展的形势,提出要作出完善社会主义市场经济体制的决定是非常正确、及时的。

二、完善社会主义市场经济体制是阶段性的任务

改革是无止境的,完善社会主义市场经济体制也应是无止境的。从理论上讲,因为经济基础是不断变化的,生产力是不断发展的,因此上层建筑和生产关系必须不断与之相适应。从实践看,完善市场经济也是动态的。像美国这样一个市场经济发达的国家,出现了“安然”事件,暴露了体制和制度上的问题,也需要不断改革,不断完善。我们现在所提出的完善社会主义市场经济体制,是针对全面建设小康社会,今后几年要做的事情,并不是说完善社会主义市场经济体制的任务已经完成,以后就可以不再完善了。

^{*} 本文是作者于2003年4月23日在《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》起草小组全体会议上的发言。

三、完善社会主义市场经济体制的内涵

什么是社会主义市场经济体制？按照党的十四届三中全会所给的定义：“建设社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”有几个问题引起我的思考。

一是宏观调控是资源配置的前提条件，还是市场经济的重要内容？党的十四届三中全会提出的社会主义市场经济体制的五大支柱之一，就是“社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系”。

二是资源在市场配置的基础上发挥政府的作用，还是资源配置在政府的作用下发挥市场的作用？

三是资源配置的主体是政府还是市场？是政府主导型还是市场主导型的市场经济？

四是宏观调控的含义是什么？狭义的理解是国家主要运用货币政策和财政政策调节经济的运行；广义的理解是包括运用行政手段来调控经济。

五是谁代表国家进行宏观调控？国务院当然是代表国家，但省市甚至县里也说自己代表国家。大家都来宏观调控，而且市场经济的调控方法往往不熟悉，但计划经济的行政手段却轻车熟路。

社会主义市场经济就是在社会主义条件下实行市场经济，要遵循市场经济的一般规律，要遵守WTO规则下的市场经济。完善社会主义市场经济体制，就是要建立现代化的市场经济体制。

现代市场经济要做到：生产要素市场化；产权结构多元化；经济主体独立化；收入分配公正化；政府管理法制化。

四、所有制理论要创新

公有制的主体地位如果在资产总量、工业总产值中的比重、从业人员中的比重不占优势，能不能保持主体地位？会不会影响社会主义的性质？这是人们关注的理论问题。从国外、国内的实践来看，不能说明问题。大家知道，苏联是在国有经济占绝对优势的情况下垮台的，强大的国有经济没有起到支撑社会主义制度的基础作用。1972年国有企业占本国全部资产总额的比重，英国为29%，法国为33%，意大利为30%，联邦德国为30%，日本到1980年初达

35%，但那个时候，没有哪一个人说他们是搞社会主义。我国浙江省国有经济的比重很低，但它的经济发展走在全国前面，而且人民富裕，社会稳定，但现在没有人说他们不是搞社会主义。如果把国有经济定位为社会主义制度的经济基础，那这个基础作用只能加强，不能削弱，国有经济的战略调整就很难到位。

我们搞中国特色的社会主义，必须按照“三个有利于”和“三个代表”的要求，突破三个旧观念，树立三个新观念：

一是突破只有国家投资、政府花钱才是搞社会主义的观念，树立人民才是创造财富的主体的新观念。

二是突破国强才能民富的观念，树立民富才能国强的新观念。

三是突破单一的财产观念，树立全社会财富的新观念。

我们的目光不应仅仅盯在国有财产的增值，而且应注意全社会财富的增长。

五、文件形成的方法

要把文件的起草过程，作为提高认识、统一思想、集思广益的过程。要把比较封闭的作业变为比较公开、透明的作业，充分发挥广大干部群众特别是党员群众的智慧。是否可以考虑建立网站，发布信息，使人民有知情权，有建议权，实行决策民主化。考虑到保密，网站只出题目，只单向收集意见和建议。

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)

一、关于公有制为主体的内涵

如何理解公有制的主体地位?党的十五大提出:“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一项基本经济制度。”并指出,“公有制的主体地位主要体现在:公有资产在社会总资产中占优势”,“公有资产占优势,要有量的优势,更要注意质的提高”。现在,有两点情况值得我们注意。

1. 公有资产在社会总资产中的优势发生了变化。因为随着国民收入分配格局的变化,居民财富越来越多,民间资本越来越多。个人财产在社会总资产中比重的增大是不以人们意志为转移的趋势。据有关部门的资料,到2000年底,全国社会总资产约为38.5万亿元,其中公有制经济为13.24万亿元,占35%;非公有制经济为25.26万亿元,占65%。个人的金融资产超过12万亿元,已超过了11万亿元的国有资产。而且随着国有经济战略布局的调整,国有经济将进一步收缩;国家实行公共财政,对国有企业的投入将逐步减少;对外开放的扩大,引进外资将进一步发展。因此,公有资产在社会总资产中将会继续发生变化。

目前,我国非公有制经济在工业生产领域的比重约占70%,而公有制经济比重约占30%;非公有制经济的从业人员超过了8000万人,而国有企业的

* 本文是作者于2003年6月9日在《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》起草小组全体会议上的发言。

在岗职工人数只有 5000 万人;对外贸易,非公有制经济出口占了 56.5%,进口占了 58%;非公有制对全固定资产投资增长的贡献占了 66.71%。这些方面非公有制经济已成为主力军,而不是生力军。

针对这些新情况,怎么办?有两种选择:

一是原来基本经济制度的提法不变。对公有制主体地位的内涵的理解,从数量型转向功能型。从功能上、质量上解释公有制的主体地位和作用。同时发展多种形式的基金,扩大公有制的实现形式。

二是完善、发展基本经济制度的内涵,把原来的公有制为主体,改为公有制为主导。马克思主义要发展,要与时俱进,党的文件也应如此。不能认为,过去党的文件上写的就不能改动了。事实上,我们党的文件也是与时俱进的。例如:党的十四大对社会主义市场经济的定义、内涵,概括为:“市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。后来党的十四届三中全会修改为:“市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”对此我在第一次大组会上提过意见。为什么这个提法也要与时俱进?因为它涉及:资源配置的主体是政府还是市场;宏观调控是资源配置的前提条件,还是市场经济的重要内容?很高兴地看到,现在的文件已回避了这个提法,只说“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”。

2. 不能用传统的思维方式对待公有制经济和非公有制经济。传统的思维方式是,公有制经济发展公有制经济,非公有制经济发展非公有制经济,在两股道上运行,甚至把两者对立起来。例如按不同所有制经济来立法,制定政策,实施管理,对财产的保护也是这样。

现在,要使两股道变成一股道,两股绳变成一股劲,你中有我,我中有你,统一于社会主义现代化建设中,使之更好地促进生产力的发展。一是通过实行股份制,发展混合经济。有的可通过上市,变成社会公众公司,实现资本社会化。二是通过建立现代企业制度和财产组织形式,使多种所有制经济相互促进共同发展。关于国有经济的控制力、影响力和带动力,如果在多元化的产权结构中,国有经济发挥调控力似乎比控制力更好一些。

二、关于投资体制改革

我认为投资体制改革,主要是为了规范政府投资行为,建立公开透明的投

资决策机制,并鼓励民间投资。

事实告诉我们:大量的重复建设是由政府投资行为不当而造成的,珠江三角洲有广州、深圳、珠海、佛山、惠州、香港、澳门七个机场,某机场由地方政府投资 60 亿元,但现在利用率只有 6%。2001 年旅客吞吐量只 60 万人,同期广州为 1380 万人,深圳为 777 万人。政府利用权力,要银行贷款,亏损由财政补贴。政府财政、国有银行、国有企业这样“三位一体”的体制,隐藏着财政、金融的很大风险。现在珠江三角洲港口的重复建设已经开始,沿海港口惠州、深圳、珠海、香港、澳门;沿江港口广州、中山、江门、东莞等都在加紧建设。电解铝的重复建设也是这样。为什么有些地方热衷于搞重复建设?以经济建设为中心,片面理解为以 GDP 为中心,搞投资、上项目,可以使 GDP 上去,可以出政绩,可以增加地方税收。为什么地方小烟厂、小酒厂屡禁不止,明明知道要亏损也在所不惜,只要上 GDP 有税收就行了。因此,如果靠审批制度不能解决根本问题。

三、关于文化体制改革

全面建设小康社会必须加快文化体制改革,促进文化事业的发展,使之成为我国国民经济的支柱产业和新的经济增长点。据有关部门测算,预计到 2005 年,我国潜在的文化消费能力将达到 5000 多亿元。

文化体制改革的重点有以下几方面。

一是按公益性和产业性属性,实行分类指导。社会公益性部分采用事业单位体制;产业性领域引入竞争机制,逐步放开经营,按现代企业制度要求实行公司制改制,提升产业竞争力。

二是改革文化管理领导体制,理顺党的宣传部门、政府主管部门与企业的关系。党的宣传部门负责制定宣传方针,把握正确的舆论导向;政府主管部门负责行业规划,规范文化市场,依法进行监管;企业自主经营、自负盈亏,依法运行。改革文化领导由宣传部门统一管理的体制,改变风险都集中于党的状况。

三是加快文化的立法工作,逐步实行信息公开,使人民有知情权,缓解社会矛盾。

四、各级党委加强和改进对经济工作的领导

文件提出：各级党委要加强和改进对经济工作的领导。历次党的重要文件都没有提出党对经济工作的领导，只是一般性地提出，要加强和改善党的领导。党的十六大提出：“党的领导主要是政治、思想和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。”

党的十六大指明了加强和改善党的领导的路径和方式，抓住了大局，抓住了关键。如何理解和掌握加强党对经济工作的领导？有的理解加强党对经济工作的领导，就是加强对经济工作的管理。现在的问题是，党管经济管得不够，还是管理过多？党管 GDP，党管项目已经是很普遍的现象了。有人问一个省的政府官员，今年你们省的 GDP 增长多少？回答是：省委还没有研究。意思是说，GDP 增长多少要由党委决定。这样的党管经济能不能说就加强了党对经济工作的领导呢？

邓小平同志在 1980 年关于《党和国家领导制度的改革》一文中说：“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。”邓小平同志还指出：要“着手解决党政不分、以党代政的问题。可以集中精力管党，管路线、方针、政策。这样做，有利于加强和改善中央的统一领导”。“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委”。我们政治体制改革的方向是党政分开还是党政合一？邓小平同志讲的是前者而不是后者。如果我们党在这方面有所突破，有所创新，那就在政治体制改革方面迈出了重大步伐。