

中国改革开放20年丛书

国家体改委研究所  
中共中央党校经济研究中心

组编

# 中国财政改革 20年

主编 何盛明

中州古籍出版社

中国改革开放20年丛书

# 中国财政改革

---

## 20年

主编 何盛明



中州古籍出版社

---

中国改革开放 20 年丛书

**中国财政改革 20 年**

主编 何盛明

---

责任编辑 袁 健 责任校对 金 海

中州古籍出版社出版发行

郑州市农业路 73 号 邮政编码 450002

新华书店经销 郑州邙山书刊商标装潢厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 14.75 印张 357 千字

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—3,500 册

---

ISBN7-5348-1754-4/D·36

定价:21.50 元

## 参加撰写人员

|      |     |     |     |     |
|------|-----|-----|-----|-----|
| 第一章  | 何盛明 |     |     |     |
| 第二章  | 颜永刚 | 项中新 |     |     |
| 第三章  | 王卫星 | 彭龙运 | 刘小明 | 宫迎春 |
| 第四章  | 李洪辉 | 姜隆富 | 邓德忠 | 余功斌 |
| 第五章  | 杨小舟 | 龙一兰 | 赵纳晖 |     |
| 第六章  | 孙 钢 | 邢 丽 |     |     |
| 第七章  | 孙 钢 | 邢 丽 |     |     |
| 第八章  | 赵权厚 |     |     |     |
| 第九章  | 张卫星 |     |     |     |
| 第十章  | 孙树明 |     |     |     |
| 第十一章 | 傅志华 |     |     |     |

## 总 序

# 伟大的实践 成功的经验<sup>\*</sup> ——纪念中国共产党十一届三中全会 20 周年

(1998 年 12 月 8 日)

1978 年,在经过一场全国性的真理标准大讨论和思想理论上的拨乱反正之后,我党胜利地召开了十一届三中全会,做出了把全党工作的重点转移到经济建设上来和实行改革开放的重大战略决策,从而实现了伟大的历史性转折。这次会议在我党的历史上具有划时代的重大意义,是新的里程碑,开创了我国全面进行改革开放和现代化建设的新局面。

20 年来,在中国共产党的坚强领导和科学决策下,在邓小平理论的指引下,经过全国各族人民的努力奋斗,我国的改革开放事业取得了举世瞩目的伟大成就,并积累了极其丰富的历史经验。20 年的改革开放是中国共产党领导的又一次新的长征、新的革命。作为我国改革总设计师的邓小平同志,为我国改革开放和现

---

\* 本文作者李铁映同志现任中共中央政治局委员、中国社会科学院院长,曾两度出任国家经济体制改革委员会主任。

代化建设事业做出了历史性的伟大贡献。江泽民总书记把我国的改革开放事业与辛亥革命、中华人民共和国成立一起,并列为本世纪中国三件最伟大的壮举。今天,在这值得纪念的日子里,我们回顾和总结 20 年来的改革开放光辉历程,具有特别重要的意义。



改革是当今世界发展的必然趋势。改革开放是我国经历近三十年的艰辛探索和总结正反两方面经验教训以后的必然选择,是发展和完善社会主义制度的必然结果,其目的是根本改变束缚经济发展的高度集中的计划经济体制,建立社会主义市场经济体制,解放和发展社会生产力,探索建设有中国特色的社会主义道路。

中国的改革开放是在特殊的历史条件和背景下发生和展开的,其主要表现:

**第一,中国的改革开放是在社会主义事业经历了一系列艰难曲折尤其是经历“文革”沉痛教训、经济几乎走向崩溃边缘的背景下起步的。**

从新中国诞生到 1978 年党的十一届三中全会前,我国社会主义事业已经有了 29 年的实践。这期间,我们的事业曾有过健康的发展并取得辉煌的成就。但后来由于对社会主义认识的错误,产生了一系列“左”的倾向,使我国经历了一系列坎坷和磨难,“以阶级斗争为纲”的错误指导方针和频繁的政治斗争,打乱了经济建设的正常进程。尤其是十年“文革”动乱,给全党、全国人民带来了深重的灾难。它在思想理论上搞乱了马克思主义的基本原理,造成了人们认识上的极度混乱;它在实践上严重破坏了生产力的发展,使国民经济几乎走到了崩溃的边缘。粉碎“四人帮”后,我们不仅

要对被“四人帮”搞乱了的理论是非拨乱反正,而且更重要的是,要对我们以往在探索社会主义道路中的失误和教训进行全面清理总结,科学回答“什么是社会主义”、“怎样建设社会主义”这些带有全局性、根本性的重大问题。

**第二,中国的改革开放是在生产力水平比较低下的基础上进行的。**

中国的基本国情是人多地少、底子薄、资源相对不足。新中国是在半封建半殖民地的废墟上建立起来的。建国以后,尽管经过近三十年的努力,我国社会主义建设事业取得了伟大成就,但是,经济不发达的格局还远远没有改变,生产力发展水平不仅很低,而且还呈现出多层次状态,国家财力严重不足,人民生活水平普遍较低,相当一部分人长期未能解决温饱问题。1978年,按当时汇价计算,中国人均国民生产总值只有230美元,而当时发达国家的平均水平是8100美元,中等收入国家的平均水平是1160美元,发展中国家的平均水平是520美元。1978年9月,邓小平同志在一次谈话中说:“现在在世界上我们算贫困的国家,就是在第三世界,我们也属于比较不发达的那部分。”(《邓小平文选》第2卷第128页)在这种不发达的基础上推行改革,面临着许多不利因素,面临着巨大困难和压力,并存在相当大的风险。

**第三,中国的改革开放是在高度集中的计划经济体制下进行的。**

我国的计划经济体制是按照前苏联的模式建立起来的。这种高度集中的计划经济体制,在建国初期特殊的社会历史条件下曾经起过一定的积极作用。但由于它排斥商品货币关系,否定市场机制的作用,随着经济的发展,这种体制对生产力的束缚越来越明显。改革开放,不仅要把高度集中的计划经济体制改变为社会主义市场经济体制,而且要更新一整套经济运作方式、规章制度,更

换思想观念、行为方式,等等,也就是在各个领域实现变革和制度创新,牵涉方方面面的权力和利益调整,犹如拆旧房子和建新房子同时进行,改革中还须促进发展,保证稳定,其任务十分艰巨复杂。

#### **第四,中国的改革开放是在几乎单一公有制的基础上进行的。**

我国的改革走的是一条在坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基础上建立社会主义市场经济体制的道路。在世界历史上,市场经济是与私有制经济结合在一起的。把公有制与市场经济结合起来,并使其具有优越性,不仅在世界上从来没有过,而且要把像我国这么庞大的国有经济与市场经济对接,更无任何先例可循。这是前无古人的全新的开创性事业,只能在实践中摸索前进。

#### **第五,我国的改革开放是在封闭半封闭的状态下起步和特殊的国际环境下进行的。**

明清以来,我国逐步走上了固步自封、闭关锁国的道路,最终落后挨打,沦为半封建半殖民地国家。新中国成立以后,由于西方列强对我国实行政治敌视、军事干涉和经济封锁政策,加之我们自己在对外关系方面的“左”的影响,使我国处于封闭半封闭的状态,从而使我们丧失了许多发展的良机。当时国际政治正处在冷战时期,局势动荡不安。我国在经济上与发达国家的距离拉得很远。中国的改革开放是在封闭半封闭的条件下起步的,又是在风云变幻的国际大环境中展开和不断深化的。

以上这些特殊的历史条件和背景,决定了我国改革开放的异常艰巨性和复杂性。我国的改革是一场深刻的革命。它不是某个环节的改革,而是全面的改革;它不是体制上某些方面的修修补补,而是制度的全面深刻创新;它不是简单的政策变动,而是利益关系的深层次调整。由于我国改革开放是在特殊的历史条件下展开的,因而它的成功,不仅对中国而且对世界都具有特殊的重要意



义;不仅给我国社会主义事业注入了新的生机和活力,而且为世界发展中国家如何摆脱贫困、发展经济开辟了崭新的途径。20 年的改革实践证明,中国人民在破解社会主义条件下如何搞市场经济这类历史性难题中经受住了严峻的考验,交出了优异的答卷。中国改革开放的伟大成就向全世界昭示:我们已初步成功地走出一条在不发达的经济条件下,在高度集中的计划经济体制和不宽松的国际环境中,推进经济体制改革和现代化建设的道路。

## 二

回顾 20 年来中国改革开放的风风雨雨,大体经历了三个发展阶段:第一阶段(1978 年 12 月—1984 年 9 月),改革的起步阶段。改革的重点在农村,同时在城市进行扩大国有企业经营自主权的试点,创建了经济特区;第二阶段(1984 年 10 月—1991 年 12 月),改革的展开阶段。改革的重点在城市。国有企业是整个改革的中心环节,价格改革是关键。改革由经济领域扩展到科技、教育等社会各个领域;第三阶段(1992 年初至现在),初步建立社会主义市场经济体制阶段。改革的重点是制度创新,主要是进一步扩大和发展市场、建立现代企业制度、构建新的宏观调控体系。如果说,前两个阶段的主要任务是打破旧体制,拆除旧大厦,那么,第三阶段的任务则是创建新体制,建立新大厦。经过 20 年的改革开放,我国的经济体制和运行机制已发生了深刻的变化,高度集中的、以行政手段为主的计划经济体制已基本“瓦解”,市场在国家宏观调控下对资源配置的基础性作用已大大加强,新体制的基本构架已大体确立,对外开放的格局基本形成,综合国力大大增强,人民生活水平显著提高。其主要表现:

## **1. 农村经济体制改革,实现了从人民公社制度向以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的根本转变。**

吃饭问题始终是我国的头等大事,这一问题曾困扰了我们近三十年未能得到有效解决。农村改革自然成了我国经济体制改革的起点。20年来,农村经济体制改革跨出了大的步伐:普遍推行了家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,废除了人民公社制度;取消了农业生产指令性计划,实行合同订购制;放开了绝大部分农产品的价格,国家对关系国计民生的粮、棉等主要农产品实行保护价;鼓励农村各种所有制经济和非农产业的发展,乡镇企业异军突起发展迅速;推进了贸、工、农一体化和产、加、销一条龙建设,农业产业化方兴未艾,因地制宜、适度规模和集约化经营也有一定发展。可以说,经过20年的改革,农村作为传统经济中自然经济色彩最浓、经济发展水平最薄弱的环节,其运行机制基本上已率先进入了市场经济的轨道。农村新经济体制的实行和政策的不断开放,使全国农民的生产积极性普遍高涨。农村经济体制改革取得了巨大成就,创造了人类奇迹,对其他方面的改革开放起到了极大的示范效应。

## **2. 生产流通领域的资源配置方式,基本上实现了从计划向市场的根本转变。**

过去指令性计划无处不在、无所不包,覆盖国民经济的方方面面。经过20年的改革,已全部取消了农产品生产的指令性计划,国家只对9种主要农产品生产实行指导性计划管理。在工业总产值中,由国家计划安排的比重已由1979年的70%以上降为目前的4.6%;实行指令性计划管理的工业品只有12种,而且只限于其中的部分产量,仅占全国工业总产值的4.1%,与改革前相比减少了90%。95%以上工业消费品的生产及其价格,由生产者根据市场供求状况自主决定。在商品零售总额中国家管理的价格占商

品总价值的比重已由 1979 年 95% 以上降为 7.2% 左右。全国统一的商品市场已基本形成。要素市场尤其是资本市场发展已具规模。截止 1998 年 11 月底,在上海、深圳上市的证券品种总数已达 992 个,上市公司达 843 家,市场总值达 21120 亿元,开户投资者达 3889 万户。

### **3. 在国有企业的管理体制上,正在从传统体制向现代企业制度转变。**

国有企业改革从开始时的放权让利、两步“利改税”、承包制到转换企业经营机制、现代企业制度试点,等等,尽管目前不少国有企业在激烈的市场竞争中步履艰难,但与改革前相比,其管理体制和经营机制都发生了重大变化。“抓大放小”的战略和“三改一加强”的举措都得到有效实施,建立现代企业制度正在积极进行。公司制、兼并、联合、租赁、承包、股份合作制和破产、出售等改组、改制的形式灵活多样。国有资本正从一些低效领域和不宜进入的领域向基础性、战略性、关键性产业领域转移,这不仅有利于发挥国有经济的主导作用,而且有利于多种所有制经济发展。不少国有企业正在从工厂制向公司制转变;产品经营正在向资本经营转变;单一投资主体正在向多元化投资主体转变;分散化、小型化的企业开始转向联合化、集团化。但是,国有企业冗员、债务和社会负担等历史遗留问题尚未根本解决;其竞争条件和竞争环境有待进一步改善。

### **4. 在所有制关系上,实现了从单纯的一大二公向以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的格局转变。**

改革开放以前,我国的经济成分基本上是单一的公有制经济。党的十一届三中全会以后,从我国社会主义初级阶段的基本国情出发,提出了坚持以公有制为主体、多种所有制经济平等竞争共同发展的方针,积极探索公有制的实现形式,鼓励发展个体、私营等

非公有制经济,使所有制结构发生了重要变化。彻底打破了传统计划经济体制下单一的公有制格局,形成了国有、集体、个体、私营、外商等不同经济成分在市场竞争中共同发展的局面。据统计,在全国工业总产值构成中,国有经济的比重已由 1978 年的 77.6% 下降到 1997 年的 26.5% (包括控股、参股为 35%), 集体经济由 22.2% 上升为 40.5%, 非公有经济已由 0.2% 上升为 32.9%, 国有和集体所有仍占 67%。在全国社会商品零售总额中,国有经济的比重已由 1978 年的 54.6% 下降为 1997 年的 24.3%, 集体经济的比重由 43.3% 下降为 18.2%, 非公有制经济的比重已由 2.1% 上升为 51.5%。国有经济在社会总资产的比重已由 1978 年的 80% 以上下降为 61%。总体上看,公有经济仍占主体,国有经济处于主导地位。所有制的这种格局,不仅适应了我国社会主义初级阶段生产力发展水平的要求,有利于经济的发展,而且有利于形成多家竞争、充满生机和活力的市场机制。

#### **5. 在经济调控方式上,实现了从政府直接控制向间接调控方式的基本转变。**

我国在改革过去高度集中的计划管理手段时,并没有对市场放任自流,而是稳步加强宏观调控体系建设。首先,财政体制改革取得了突破性进展。从 1980 年财政实行“划分收支,分级包干”的体制,到 1994 年建立中央与地方分事基础上的分税制,基本上确立了适应市场要求的新的财税体制框架,并保证了国家财政收入的稳定增长。其次,金融体制改革走出了决定性步伐。中央银行的宏观调控体系初步建立,调控方式有较大改进。以国有商业银行为主体、政策性金融与商业性金融相分离、地方股份制合作银行和外资银行等多种金融机构并存的金融组织体系已经初步形成。实现了汇率并轨,建立了有管理的人民币浮动汇率制,实行了人民币经常项目下的可兑换制度。统一开放、有序竞争、严格监管的金

融市场体系得到了稳步发展。此外,投融资体制改革取得了实质性进展,开辟了多种融资渠道,重视了产业政策、地区政策对社会投资的引导。总之,新的宏观调控体系的框架已大体确立,国家越来越多地利用经济手段来调节社会的经济活动。

由于有效的宏观调控体系的形成,在保持较快发展速度的同时,经济稳定性不断增强。1978—1997年,经济增长率的极差,即年度最高增长率与最低增长率之间相差11.4个百分点;而改革开放前26年,经济增长率的极差高达48.6个百分点。特别是目前国民经济呈现出“高增长、低通胀”的良好态势,标志着我国成功地摆脱了历史上多次出现的大起大落和通货膨胀的困扰,开始走上持续、快速、健康发展的轨道。

**6. 分配体制发生了根本性变化,初步形成了与社会主义初级阶段所有制结构和市场运行要求相适应的分配体制和社会保障体系。**

过去,我们实行的是高度集中的平均主义的分配管理体制,严重压抑了劳动者的积极性。从某种意义上讲,中国的改革是从打破平均主义“大锅饭”开始的。改革以来,我们坚决贯彻执行小平同志提出的允许一部分人、一部分地区通过诚实劳动和合法经营先富起来的政策,坚持效率优先、兼顾公平的原则,实行以按劳分配为主、多种分配方式并存的政策,允许生产要素参加分配,把个人的有效贡献与经济利益挂起钩来,有效地调动了各方面的积极性。平均主义的分配方式已基本被多劳多得的分配方式所取代;单一的分配格局已被按劳分配为主、多种分配方式并存的格局所取代。为了解决收入差距过分悬殊,最终实现共同富裕,在逐步理顺初次分配关系的同时,注重建立以税收为主要手段的再分配调节体系。传统的福利型住房分配制度,正在从实物分配向货币化分配转变,停止了福利性分房,建立了住房公积金制和经济适用住

房供应体系。

多层次、社会化的社会保障体系已基本形成。按照社会统筹和个人账户相结合的原则,统一了全国养老保险制度,1997年底,全国参加养老保险的职工(包括离退休职工)总数达1.12亿人,离退休职工入保比例达97.84%,在职职工入保比例约达80%。此外,医疗、失业、工伤保险都进行了积极探索,取得了不少经验,各项商业保险也得到了较大发展。

#### **7. 在社会经济秩序和法制建设方面,初步建立起与新体制相适应的法律体系框架。**

市场经济是法制经济。社会主义市场经济越是发展,法制建设越要加强和完善。改革以来,全国人大十分重视立法工作,加快了依法行政、依法改革的力度。据统计,自1979年至1997年底,全国人大及其常委会共审议通过328件法律和有关法律问题的决定;国务院发布和批准了791件行政法规;各省、自治区、直辖市人大及其常委会制定和批准了7000多件地方性法规;国务院有关部门、地方人民政府制定的规章有17000多件。在规范市场经济主体行为、维护市场秩序、加强宏观调控、增强法制意识、扩大对外开放等方面,起到了重要作用。为适应市场经济的国际化需要,加强知识产权的国际保护,我国先后签署了一系列国际公约,这也为我国早日加入世界贸易组织提供了法律基础。

#### **8. 在对外经济关系上,实现了从封闭到开放的根本转变。**

在改革前期,我们就以大无畏的气概建立了4个经济特区,开放了14个沿海港口城市,以后又建立了海南特区和浦东开发新区,建立了一系列沿边开放口岸、内地开放城市和开发区,基本形成多层次、多形式、宽领域、全方位的对外开放格局,适应国际惯例的对外经济运行机制已初步建立。外贸体制改革不断深化,从1994年底始,国家取消了外汇收支计划和进出口总额的指令性计

划,先后五次大幅调低关税总水平。外贸进出口总额由1978年的206亿美元增加到1997年的3251亿美元,增长近15倍。我国在世界贸易中的位次,由第32位上升到第10位。政府积极支持有条件的国内企业进入国际金融市场直接融资,到1997年底,已有41家国有大中型企业成功地在海外上市,共筹措资金95.6亿美元。吸收外商直接投资和利用外资取得突破性进展。改革开放以来,累计实际利用外资3700多亿美元,其中,吸收外商直接投资总额近2300亿美元。已累计批准外商投资项目30多万个,从业人员1750万人。1993年以来,我国已连续5年成为世界上吸收外资最多的发展中国家,境外投资也迈出了可喜的步伐。到1997年底,在境外设立的企业共有5000多家,遍及世界139个国家和地区。在充分利用国外资金的同时,又注意有效避免外债风险。

**总之,改革开放使我国经济运行机制发生了历史性变化,行政指令性、计划纵向分配资源的方式已基本上向多家竞争、市场横向配置资源的方式转变;实现了由凭票供应、商品匮乏的卖方市场向品种繁多、产品丰富的买方市场转变;实现了由封闭半封闭的经济向多层次、全方位开放的经济转变;经济运行由“短缺”为基本特征的供给约束型向以市场需求约束为主并与资源约束相结合的类型转变;经济增长方式正由粗放经营向集约经营转变;国民经济由大起大落转向持续、快速、健康发展。**

改革开放有力地推动了经济和社会各项事业的发展,使我国发生了翻天覆地的变化。1997年国内生产总值达到74772亿元,按不变价格计算,是1978年的5.92倍。1979年至1997年,国内生产总值年均增长9.8%,大大快于改革开放前26年年均增长6.1%的速度。1978年粮食总产量只有6095亿斤,1996年增加到10090亿斤,中国以占世界7%的耕地解决了占世界22%人口的吃饭问题。外汇储备1997年末达到1399亿美元,居世界第二位,

比 1978 年的 15 亿美元增长 93 倍。人民生活水平大大提高。全国城镇人均生活费收入从 1978 年的 316 元,增长到 1997 年的 5160 元,扣除物价因素,年均增长 6.2%。全国农民人均纯收入从 1978 年的 134 元上升为 1997 年的 2090 元,扣除物价因素,年均增长 5.5%。城乡居民储蓄存款余额已由 1978 年的 210.6 亿元上升到 1997 年的 4.6 万亿元,平均每年增长 32.8%。全国农村贫困人口由 1978 年约 2.5 亿人减少到 1997 年底的 5000 万人左右。坚持科教兴国战略,优先发展教育事业,各级各类教育迅速发展。科技进步对经济增长的贡献率已达到 30% 以上。卫生、文化、出版、体育等都出现了新的局面。

社会主义精神文明建设也不断取得新成就。广大干部群众深入学习邓小平理论,提高了建设有中国特色社会主义的自觉性,进行了社会主义道德教育、民主法制教育和纪律教育。弘扬主旋律,大力提倡爱国主义、集体主义、社会主义和艰苦创业精神,开展讲文明、树新风等多种形式的群众性精神文明创建活动,大力表彰和学习一大批新时期先进模范人物,对提高全民族的思想道德水平,树立良好的社会风尚,产生了积极的作用。

由于改革开放奠定了坚实的基础,我国成功地抵御了国内国际政治风波。尤其是 1998 年,经受住了亚洲金融风波和国内发生严重洪涝灾害的严峻考验,并取得了重大胜利。综合国力的增强、人民生活水平的提高、科教等各项社会事业的全面进步,等等,这一切都表明:20 年前党的十一届三中全会关于改革开放的重大决策是完全正确的,也充分证明了邓小平同志所说的“改革是我国的第二次革命”的英明论断。中国开始成功地走上了一条符合本国实际的实现现代化、振兴中华民族的发展道路。



### 三

在错综复杂的国内国际环境中,为什么在我们这样一个人口众多、生产力水平落后的泱泱大国能够成功地把前无古人的改革开放事业胜利推向前进,并取得如此巨大的成效?国内外都在探索这个问题。我曾两次出任国家体改委主任,对此,在改革实践中我深深感到,这是因为我们**始终毫不动摇地坚持了中国共产党富有权威的坚强领导和邓小平理论的科学指导,坚持党的基本路线,这是我国改革开放顺利进行和取得巨大成功的最基本保证;始终毫不动摇地坚持一切从社会主义初级阶段出发,坚持解放思想、实事求是的思想路线,坚持以“三个有利于”为标准,把经济建设放在中心地位,这是把改革开放大业不断推向前进的根动力;始终毫不动摇地坚持一切为了人民群众,紧紧依靠人民群众,尊重群众的首创精神,这是我国改革开放取得伟大成就的坚实基础。这些是我国改革开放取得巨大成就的基本经验。在此基础上,我们注重有效地、妥善地处理好以下几个方面的关系:**

#### **第一,正确地处理了改革、发展、稳定三者之间的关系。**

改革是手段,是动力;发展是目的,是硬道理;稳定是前提,是必备条件。如何正确地科学地处理好三者关系,是涉及全局性的大问题。中国过去20年改革的经验表明,什么时候我们正确处理好了这三者关系,我们的事业就兴旺发达,否则,将遭受挫折。我党在总结历史经验的基础上,提出了“抓住机遇,深化改革,扩大开放,促进发展,保持稳定”的基本方针,这是治国安邦的重大举措,是改革成功的基本方法。必须通过改革来解决经济和社会发展深层次矛盾和突出问题;解决中国所有问题的关键要靠自己的发展;