

 中国经济学家改革论丛  
CHINESE ECONOMISTS' WORKS ON ECONOMIC REFORM

A COLLECTION OF LOU JIWEI'S WORKS ON ECONOMIC REFORM

# 楼继伟改革论集

中国发展出版社



中国经济学家改革论丛  
CHINESE ECONOMISTS' WORKS ON ECONOMIC REFORM

# 楼继伟改革论集

A COLLECTION OF LOU JIWEI'S WORKS ON ECONOMIC REFORM

中国发展出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

楼继伟改革论集/楼继伟著. —北京: 中国发展出版社,  
2008. 9

(中国经济学家改革论丛)

ISBN 978 - 7 - 80234 - 210 - 1

I. 楼… II. 楼… III. 经济改革—中国—文集  
IV. F12 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 069144 号

书 名: 楼继伟改革论集

著作责任者: 楼继伟

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 210 - 1/F · 747

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京东海印刷有限公司

开 本: 720 × 1000mm 1/16

印 张: 13.75

字 数: 178 千字

版 次: 2008 年 9 月第 1 版

印 次: 2008 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990622

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [fazhan@drc.gov.cn](mailto:fazhan@drc.gov.cn)

---

**版权所有 · 翻印必究**

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换



楼继伟



# 出版前言

Publication Foreword

这套丛书，是为纪念中国改革开放三十周年，继续推进这场历史性的社会变革而编辑出版的。

中国的改革开放和现代化建设，是在中国共产党的领导下，全国各族人民广泛参与的伟大事业。经济学家是非常活跃和有贡献的群体。这套丛书各卷的作者，都是这场伟大变革的亲历者和直接参与者，是长期为改革开放建言献策的经济学家。他们之中有改革开放之初已年过古稀的老一辈经济学家，最年轻的也是20世纪80年代中期以后崭露头角的后起之秀；有的主持或者参与过关于改革和发展重要课题的研究，有的参与过党和国家关于推进改革开放重要文件的起草工作。这些经济学家的贡献是人们所公认的。

这套丛书各卷所选的文章，大多是过去30年间对中国经济改革和政策制定发生过直接影响的调研报告、政策建议、理论著作。有相当一部分是没有公开发表过的。各卷文章，都是由作者自己编定的；已经去世的薛暮桥和马洪，是由他们的后人编定的。中国的经济改革，是在探索中前进的过程，读者从这套丛书

里，可以看到经济学家对于改革开放积极进取的探索精神，以及他们对某些问题的不同见解和思想历程。

这套丛书是中国发展研究基金会理事长王梦奎倡议的，得到各位经济学家的积极响应，得到中国发展研究基金会的资助，在此一并致谢。

中国发展出版社

2008年5月

# 作者简介

Author's Introduction

**楼继伟**，生于1950年12月，浙江义乌人。1982年毕业于清华大学计算机系，1984年毕业于中国社会科学院研究生院数量经济学系，获经济学硕士学位。1984~1988年，主要从事经济体制改革和宏观政策研究，曾任国务院价格领导小组办公室成员、国务院体制改革方案领导小组财税组成员、国务院办公厅调研室财金组副组长、中国社会科学院财经物资经济研究所成本价格室主任。其后，历任上海市经济体制改革办公室副主任、国家经济体制改革委员会宏观调控体制司司长、贵州省副省长。1998年4月任财政部副部长、党组副书记，中国会计准则委员会主席，研究员，清华大学经济管理学院兼职教授、博士生导师，国家行政学院兼职教授，财政科学研究所博士生导师。2007年2月任国务院副秘书长兼国家外汇投资公司筹备组组长（正部长级）。2007年9月任中国投资有限责任公司董事长、党委书记。中共十六届中纪委委员，中共十七届中央委员会候补委员。研究领域主要是经济分析、财税、金融等，在国内外发表学术论文百余篇，其中《建立一个规范、有效的财政新体制》一文获1994年度孙冶方经济科学论文奖。



# 目 录

Contents

- ▶ 作者自序 ..... 1
- ▶ 关于进一步完善税制的建议 ..... 5  
(1985年9月)
- ▶ 对当前体制改革的几点看法 ..... 9  
(1986年3月3日)
- ▶ 论改革的运动形态和发展前景 ..... 18  
(1987年4月)
- ▶ 汲取南斯拉夫经验, 避免强化地方分权 ..... 28  
(1985年)
- ▶ 关于我国全面推行增值税问题的探讨 ..... 33  
——增值税改革应同价格改革配套进行  
(1987年12月5日)
- ▶ 论总需求、总供给、国民收入超分配 ..... 45  
——兼论总量政策与结构政策之间的关系  
(1987年8月)
- ▶ 应长期坚持反通货膨胀政策 ..... 59  
(1988年)
- ▶ 企业自身所有制的现象、原因和出路 ..... 67  
(1989年)
- ▶ 中国经济发展中亟待解决的改革命题 ..... 72  
(1992年)

- ▶ 外汇管理体制改革的 basic 设想 ..... 78  
(1992 年 11 月)
- ▶ 三个关键环节的政策选择 ..... 80  
——决定外汇改革的风险  
(1993 年 12 月)
- ▶ 改革国有资产管理体制, 重建公有产权制度 ..... 86  
(1993 年 5 月)
- ▶ 建立一个规范、有效的财政新体制 ..... 95  
(1993 年)
- ▶ 中央: 调控国民经济总量; 地方: 管理地区性经济社会事务 ... 104  
(1994 年 3 月)
- ▶ 中国面临的政策责任 ..... 110  
(1998 年 12 月)
- ▶ 深化财税改革, 强化财政管理 ..... 118  
(2000 年 2 月 26 日)
- ▶ 中国的预算管理制度改革 ..... 137  
(2003 年 8 月)
- ▶ 构建与国际趋同的中国企业会计准则体系 ..... 145  
(2006 年 2 月)
- ▶ 中国改革: 资源配置制度的整体跃迁 ..... 149  
(2006 年 5 月)
- ▶ 关于效率、公平、公正相互关系的若干思考 ..... 157  
(2006 年 6 月)
- ▶ 外汇管理体制改革的制度性飞跃 ..... 167  
(2008 年 3 月)
- ▶ 中国 30 年财税改革的回顾与展望 ..... 186  
(2008 年 5 月)

# 作者自序

Author's Preface

从1978年开始，中国开启了改革开放的新时代，从此以后中国在很多方面发生了根本性的变化。

首先，30年间中国实现了经济的持续增长。GDP年均增长10%以上，人均收入年均增长接近10%，而且在这个时期内基本没有大的波动。通胀率最高出现在1994年，按月度算通胀率超过20%，年度达到了18%，最低年份大概是1%，相比其他转轨国家，中国宏观经济运行是平稳的。

其次，中国经济的市场化取得长足的进展。我的头脑中有这样一些指标：在工业增加值中，国有以及国有控股的比重从1978年的80%以上，到现在大约占35%；农业方面，1978年国家控制几乎占100%，现在国有成分不到5%；在服务业，除了金融、通讯、铁路交通、民用航空等领域是国有绝对控制的，在其他领域的国有成分低于10%。综合起来看，国有经济占国民经济的比重并不高，只有30%左右，而且其中相当多是上市公司，已经与传统的计划经济时候的国有企业不一样了。经济的繁荣很大程度上得益于决策的自由，即个人决策的自由，价格基本上决定于市场。实际上我们目前90%多的商品价格都决定于市场。最近这个趋势受到一些影响，主要是受到一些外部冲击，在初级产品方面增加了一些管制，但不会很长时间。总之，我觉得中国经济的自由度是非常高的。

再次，中国一直在走对外开放的道路。中国目前的贸易依存度

即进出口总额占 GDP 的比重达到 67%，这个指标可以说明我们的开放程度。美国的这个指标不及我们的一半，日本大概相当于我们的一半，德国大致与我们差不多。但德国有一个欧洲共同市场，他们国与国之间的贸易与我们是不能比的。除涉及国家安全的行业外，对于外方投资并没有过多的限制。最近大家在讨论，对外方投资项目涉及行业垄断的是不是要多加控制，我觉得这个问题在某种程度上也是外部压力触发的，特别是中国对外投资的时候受到国际上的保护主义思潮的影响，有些国家以涉及国家安全为名，运用各种机制予以否决，催动了中国这种倾向。

还有很多指标，比如贫困人口减少、城市化率的提高，农村人口比重从占 80% 以上到现在大约占 50%，每年 1000 多万人从农村到城市。所有这些指标，表明 30 年来中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌发生了历史性变化。能够取得如此大的成就，原因很多。从经济学的角度来说，这实际上是我们采取市场经济体制的胜利。

回首改革开放 30 年，就我个人的最大感受而言，我认为是危机推进了改革，试验开辟了市场取向的改革道路，而且是成功的改革为自身开辟着道路。

在建立市场经济的框架上，我们进行了几步关键的改革。1993 ~ 1994 年是建立市场经济框架的关键时期，这一次改革也是危机驱动的。当时通胀达到 20%，社会出现不安定因素。因纸币告急，按当时全部印钞机的印刷速度已来不及供市场使用，曾考虑是否要印 1000 元和 500 元面值的钞票。财政收入占 GDP 比重不断下降，从改革初期 30% 下降到 1993 年 10.7%，无力通过财政政策抑制通胀局面，金融体系相当混乱，中央银行和商业银行的职能不清，货币政策没有收紧的机制，很难实现资源有效配置和宏观经济稳定。严重的通胀局面使得国际收支状况恶化，1992 年底外汇储备只有 200 亿美元。用什么办法改变这种状况？面对改革必须经受的重大利益调整，社会各方面并没有像 1978 年那样的改革共识，但中央决策者非

常坚定，遵照 1992 年确定的市场经济改革目标，用市场经济的办法解决困难，推出了建立市场经济框架的一系列改革。一是坚定实行了人民币在经常项目下可兑换。一步把汇率调到接近均衡汇率，当时是 1 美元兑 8.7 元人民币，1 年之后降到 8.3 元，同时解除了外汇使用的管制，实现了经常项目下的可兑换。改革半年后，外汇储备就增加了 100 亿美元，增长了 50%。二是改革了税收制度、财政制度。我们引入了与欧洲相近的税收制度，主要用增值税替换了产品税，将对每次流转都征税、税目有 80 多种的产品税，改革为按增值征收、只有 17% 和 13% 两个税目的增值税，把税务混乱的局面改变了。同时改革了中央与地方财政制度，实行了分税制，改革后财政收入占 GDP 的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重不断提高。三是改革中央银行和商业银行制度，使中央银行不再做商业银行的业务，把商业银行的非银行职能剥离。通过一系列改革，中国创造了奇迹，当时 GDP 增长 10% 左右，但通胀两年后降到 5% 左右。东欧国家也引入了增值税，但都出现了通胀，我们却以这种办法抑制了通胀。经过这次改革，基本奠定了市场经济框架基础，奠定了宏观经济稳定的基础；财政能很好地征集收入，使政府履行其公共职能；汇率改革支持了 80 年代初期以来的对外开放，使开放进一步持续下去，外商投资不再分国内外市场，国内市场也对他们打开。总之，这是危机触发的改革，取得了好的效果。

还有一次危机推进的改革发生在 2002 年，中国的东西部地区差异越来越大，我们必须采取措施，帮助那些贫困地区和贫困人民。对此，社会上不如中央政府感觉强烈。当时重要的改革是企业和个人所得税，由原来主要作为地方收入，改为中央占 60%、地方占 40%，改革增加的中央收入全部用于帮助中西部地区，此后中央对中西部的帮助越来越大。这是一次非常大的利益调整，但静悄悄地进行了。外国同行们不敢相信，其他国家要酝酿多年才能完成的事情，而我们从决策到完成仅为一年。

危机还促使了中国政策调整。1993 年治理通胀，1998 年又遇上

一次，但方向正好相反，是由亚洲金融危机带来的通货紧缩。当时我们分析后认为，IMF的紧缩政策完全是错的，我们采取扩张性的财政政策，似乎在全世界反潮流，但获得了巨大的成功。此后，基础设施建设发生了非常大的变化，当时全国高速公路只有5000公里，5年内又增加了5000公里，其后又成为继美国之后高速公路里程是世界第二的国家。全面改造了农村电网，当时由于电网落后、损耗大，农村电价为每度1元，而城市电价为每度0.3元，改造以后最终实现了全国城乡同网同价。我们本想2~3年结束扩张的财政政策，不幸的是美国IT业的泡沫影响了全球经济，使扩张政策又多实行了3年，现在实行稳健的财政政策和货币政策。这段历史说明，利用现代宏观经济管理手段治理通胀和紧缩方面，中国政府也找到了自己的路。

总之，东西方社会的政治、经济、文化传统不一样，用西方经济学的概念可能无法理解中国的一些词汇的含意。无论外界怎么看，经过30年的改革开放，我们构建了社会主义市场经济的基础，市场经济制度包括会计、税收制度，都在逐步与国际接轨。中国人民在享受比较充分的经济决策的自由，社会高度开放，互联网很自由，对任何事情都有批评声音，包括对中国投资有限责任公司的每一个行动。当然也面临诸如收入分配差距、区域经济差异、环境污染、腐败现象等很多需要解决的问题。中国的基尼系数达到0.46，比美国都高。中国不像拉美国家那样有这方面的传统，一定要采取一些强有力的措施改变现在贫富差距大的现状。危机推进改革，没有危机就缺乏改革的动力。当然我不希望制造危机来推进改革，我们希望通过好的调整来减少危机，来实现中央政府提出的建立和谐社会的目标。

楼继伟

---

本文是2008年9月11日作者在会见美国沃顿商学院学生访问团时的演讲，收入本书时略有删节。

## 关于进一步完善税制的建议\*

(1985年9月)

建议：

1. 间接税中，将产品税、营业税改为增值税和消费税，并减少间接税比重。

2. 直接税中，将调节税改为资源税和固定资产租金，开征个人所得税。并扩大直接税的比重。

3. 实行中央地方按税种分税。

4. 远期向所得税制过渡。

利改税第二步，实现了以产品税为主税的间接税体系。这一步的改革作用不应低估。如果没有这一步改革，财政收入不会有现在这么多，会相当被动。但目前形势已经进一步发展，主要是价格在改革，对内对外开放在发展。产品税制就表现出不相适应之处，主要有：

1. 鼓励“大而全、小而全”，不利于横向联合和专业化协作。由于以全部产值为税基，所以随着加工环节的增多，物耗成本重复计税部分就增多，这样搞全能厂就可少交税。

2. 鼓励加工工业膨胀。不同产品的表面税负与实际税负差别不同，制成品表面税负低，实际税负高，累计之后制成品价格过高。而集体企业不征产品税，乡镇企业有种种免征产品税的规定，因此集体和乡镇企业拼命向加工工业上扩张。

3. 对外贸易结构扭曲很大，形成对制成品出口在价格上的歧视。

---

\* 本文原载于《经济日报》的《经济内参清样》第27期，1985年9月9日。

又因资源税比重很小，形成对初级矿产品和高耗能制成品出口的过分鼓励。退最后一道产品税，对于制成品只是退了表面税负，大量的实际税负没有退，制成品出口利益得不到保证。

4. 科学的退、征价内税工作很难做。根据《国际关税总协议》规定，出口产品可退掉中间环节全部的间接税，进口国对进口产品可根据本国税制重征间接税。在我国，应退清出口产品各生产和销售环节全部的产品税和增值税，进口产品应重征这部分税。过去韩国和中国台湾就是这么做的。由出口厂商申报产品加工生产过程中全部的进料品种和数量，外贸管理部门对其核实并稽核应退的税款。实践证明，这对校正价格对出口结构的扭曲效果是很好的。我们如果这样做，制成品可大量出口，但这样做相当麻烦，又因我们是多轨价格，外贸管理的工作量要更大。

5. 产品税率差别极大，而且资源税比重过小。这样无论价格改革如何放调结合，只要税制不改，相对价格不合理的面貌不会有根本的改观。

建议将产品税和营业税改为增值税和消费税。所有的产品和劳务都征增值税，而且税率基本统一，体现“公平”。

增值税的概念顾名思义，即只对附加价值部分征税。计征办法大致有两种。我国目前以销售款减进料款、折旧和运费为计征税基。绝大部分国家采用销购税款差额计税方法，即推行统一发票制度，销售发票上注明的税款减进货和运输发票上注明的税款，就是应纳税款。建议采用后一种方法。

增值税和销购税款差额计税方法优点很多。增值税的优点大致有：（1）体现公平税负，鼓励联合的原则。（2）基本上避免了税上加税，只是对劳动力成本还有重复计征。（3）各产品表面税负和实际税负统一，遏制加工工业盲目膨胀。（4）税基广大，财政收入有保证。（5）核定税款比所得税要简便得多，因而易于实行。

销购税款差额计税方法的优点大致有：（1）具有自动稽核的功能。企业必须严格进货发票手段，否则就会多纳税，而且在全部生产



和劳务环节都实行增值税后，就可实现全社会连锁。从而迫使企业完善财务制度，还从机制上堵住了偷税、漏税的漏洞。我国已实行范围不同的统一发票制度，只需在全国范围内再行统一即可。(2) 进、出口征、退税工作十分简便。出口产品只需退掉最终发票上注明的税款，就相当于退清了各生产环节所曾交纳过的全部增值税。进口产品只需按相应的税率补征，就相当于征收了该产品所应征收的各环节全部的增值税。

销购税款差额计税方法也有一些弱点：(1) 因折旧不进税基，会鼓励资本集约。因此应对某些劳动密集行业规定不太高的折旧率。(2) 需对零售环节加强销售管理，有一些麻烦。可对大商业实行零售发票制度，对小商业营业额实行申报和定期查定制度。(3) 宣传普及的工作量大。应向企业解释，尽管增值税率比营业税率高，但上交税款并不多，并宣传销售发票制度。

5 增值税体现公平税负、加强联合、均衡发展的方针，但体现不了鼓励和限制政策。所以在间接税中应保留一部分消费税，体现这些政策。消费税仍是一种产品税，可对烟、酒、彩电、空调、汽车等在不同时期实行高税政策，对儿童用品和科教用品实行低税和负税即补贴政策。由于消费税都是对最终产品计征，所以进出口征退消费税的工作也十分简便。

除了间接税改革外，应加强直接税的征收，扩大直接税的比重。我国基础初级产品价格过低的一个重要原因是不征资源税。提高能源、原材料价格和房租后，资源税基是十分广大的，固定资产税（实际上是租金）的税基也很大。而所得税确有征收困难之弊，因此企业所得税比重不宜扩大，但为了稳定经济，个人所得税应当开征。总之，直接税应以扩大资源税和固定资产税为主，并开征个人所得税。

现在大体上间接税（产品税、营业税、增值税、盐税）占 58%，直接税（所得税、资源税、调节税）占 33%，其中所得税占 23%。改革后大致实现增值税占 25%，消费税占 15%~20%，资源税和固定资产税共占 20%，所得税占 25% 的比例。显然税制改革应同价格改革