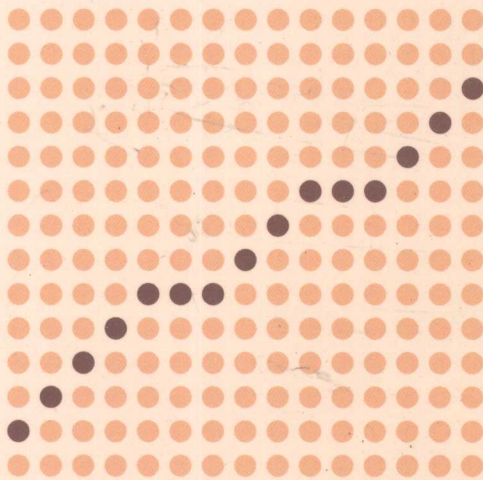


转轨与公共政策研究书系

中国经济改革与发展： 政策与绩效

Reform and Development in China
Policy & Performance

于洋 吕炜 肖兴志 等著



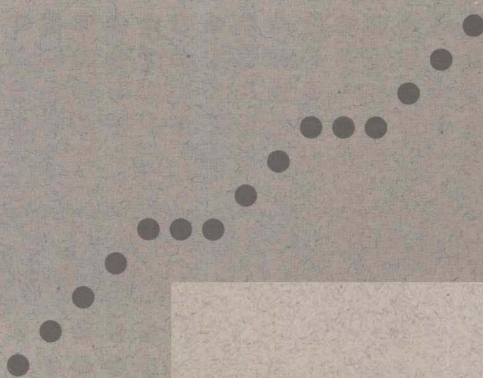
FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

转轨与公共政策研究书系

中国经济改革与发展： 政策与绩效

Reform and Development in China
Policy & Performance

于洋 吕炜 肖兴志 等著



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

© 于 洋等 2005

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济改革与发展: 政策与绩效 / 于洋等著. —大连: 东北财经大学出版社, 2005. 3

(转轨与公共政策研究书系)

ISBN 7-81084-587-X

I. 中… II. 于… III. ①经济改革-研究-中国 ②经济发展-研究-中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 013049 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@vip.sina.com

大连海事大学印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 210mm×297mm 字数: 732 千字 印张: 24 1/4 插页: 4

印数: 1—2 000 册

2005 年 3 月第 1 版

2005 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 方红星 何 辑

责任校对: 群 笑

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

定价: 48.00 元

“中国经济改革与发展：政策与绩效” 课题组名单

课题组组长：于 洋

课题组副组长：吕 炜 肖兴志

课题组成员：（按姓氏笔画为序）

王伟同	王斌斌	王 强	冯文成
叶 娇	张 芳	张妍彦	李宏林
李增森	杨 韵	庞明川	赵佳佳
袁 渊	鄂丽丽	蒋媛媛	潘永东



于洋，男，1945年10月生，东北财经大学经济学教授，政治经济学专业博士生导师。大学毕业后，于洋教授曾在辽宁省金县县委宣传部任理论干事，后调入东北财经大学，先后担任经济研究所助理研究员、副教授、教授，《财经问题研究》副主编、主编，东北财经大学党委副书记，财政部教育司副司长，东北财经大学党委副书记兼副校长。现任东北财经大学党委书记、校国际交流委员会主席、学位委员会主席。

于洋教授长期从事有关中国经济体制改革与政治经济学理论问题的研究，曾在《财政研究》、《光明日报（理论版）》、《财经问题研究》、日本《立命馆亚洲太平洋研究杂志》（Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies）、日本《彦根论丛》、日本《环日本海志》、香港《大公报》等报刊发表论文；分别在中国财政经济出版社、中国社会科学出版社出版《经济转轨——中国的理论与实践》、《创新管理全集》等著作。就中国经济体制改革问题，于洋教授先后在《财政研究》等国家级刊物及日本的《彦根论丛》发表了《经济转轨路径选择的分析与思考》、《中国经济体制改革的简要回顾与评述》等多篇论文；在政治经济学的研究方面，于洋教授在《光明日报》发表《试析马克思主义政治经济学的发展与实践》等论文。此外，在高教管理体制改、人才培养等方面，于洋教授提出了“高标准、国际化”的办学思路及培养“创业者”和“现代人”的培养目标，曾接受香港《大公报》、《光明日报》、《人民日报（海外版）》等多家新闻单位的采访，并发表了多篇访谈录，对东北财经大学的建设和发展做出了重要贡献。



吕炜，男，1969年11月生，经济学博士，教授，博士生导师，东北财经大学经济与社会发展研究院院长，公共政策研究中心主任。吕炜教授长期从事有关转轨经济、财政政策、风险投资等领域的研究，取得了一定的学术成果，形成了较为完整的学术思想。在《中国社会科学》、《经济研究》、《教育研究》、《Social Sciences in China》、《管理世界》、《财贸经济》、《经济社会体制比较》、《人民日报（理论版）》、《光明日报（理论版）》等国家级报刊公开发表多篇论文，先后出版了《转轨中后期中国市场的若干问题》、《经济转轨的过程与效率问题》、《资本挑战体制——关于中国经济转轨原理的一种解析》等专著。



肖兴志，男，1973年7月生，经济学博士，教授，中国社会科学院工业经济研究所博士后，东北财经大学经济与社会发展研究院副院长，东北经济研究中心主任，天则公用事业研究中心特约研究员，中国工业经济研究与开发促进会理事，入选辽宁省新世纪“百千万人才工程”。肖兴志教授主要从事产业经济、政府规制（监管）理论与政策等领域的研究，主持国家自然科学基金项目“市场化取向的城市公用事业规制模式研究”、国家社会科学基金项目“自然垄断型企业改革与规制政策研究”、国家发展和改革委员会“十一五”规划项目“推进我国垄断行业下一步改革的政策设计”，以及教育部、财政部等部委的多项课题。在《经济社会体制比较》、《中国工业经济》、《经济学动态》、《教育研究》、《财政研究》等国家核心刊物发表了多篇论文，出版《中国铁路产业规制：理论与政策》、《自然垄断产业规制改革模式研究》等著作。

序

2004年东北财经大学在“政治经济学”学科下设立了“中国经济改革与发展”研究方向。这样做是基于两个方面的重要判断：一是改革与发展的实践已经大大突破了传统政治经济学中社会主义部分的研究框架与内容，学科建设本身也在关注这种现实变化中不断进行着创新的尝试；二是中国实践的特殊意义与贡献正在日益受到关注，在基于西方自由主义而提出的“华盛顿共识”失败之后，“中国经验”、“北京共识”等提法的出现，凸显出植根于马克思主义的科学实践的强大生命力。因此，研究现实问题，研究本土问题，成为政治经济学发展的两翼，而中国经济改革与发展正是二者的重要联结点。

将本书的写作定位于政策与绩效，同样也是基于两个方面的重要判断：一是在“实践——政策——理论”的科学思维过程中，政策是一个重要的枢纽。实践层面的有效性是对政策层面的可行性的检验，政策层面的可行性又是进行理论层面科学归纳的前提。通过对政策的观察有助于更深入地了解改革与发展过程中三者之间的关系，有助于进行科学的思考。二是在现有的实践阶段和认识水平下，目前进行系统的理论归纳、升华的条件尚不成熟。虽然中国经济改革与发展的实践历程已经超过了四分之一一个世纪，但从转轨和发展的进程看，未来还需要经历一个较长的时期，战略机遇期的任务仍然十分繁重。在我们还不可能迅速形成完备理论体系的情况下，将研究和关注点继续聚焦于“实践绩效”与“政策驾驭”的关系上，进行一点一滴的积累，无疑是务实而有远见的选择。

基于以上认识，从2003年开始，我们在进行研究与教学的同时，组织力量进行了本书的撰写工作，希望能够从纵向演进和横向展开两个角度，就政策与绩效的关系作一个基本的梳理。这种定位使本书包括了丰富的文献和数据资料，并尝试用创新性的思想和数学工具进行开拓性的研究。本书的编排和格式上采用了流行教科书的形式，以便于相关学科的学生、研究人员和实际工作者作为参考读物使用。

由于中国改革与发展的时间跨度大、内部联系复杂，我们深知开展这样一项工作的风险。好在我们走出了第一步，就有信心在未来的教学与研究中越做越好。借此机会，感谢在这一领域长期坚持研究的人们，正是他们的努力记录了中国改革与发展的每一个脚印，也为本书提供了大量的帮助。

于洋

2005年2月

目 录

第1章 中国经济改革与发展的总体进程	1
1.1 改革起步：计划经济为主、市场调节为辅	1
1.2 改革展开：有计划的商品经济	8
1.3 改革推进：建立社会主义市场经济体制	16
1.4 改革深化：完善社会主义市场经济体制	32
第2章 农村经济体制改革	47
2.1 家庭联产承包责任制	47
2.2 乡镇企业	58
2.3 要素流通体制改革	65
2.4 农村税费改革	77
第3章 所有制调整与国有企业改革	85
3.1 国有企业经营体制改革	85
3.2 非公有制企业经营机制改革	101
第4章 价格体制改革	115
4.1 价格体制改革的初始阶段	115
4.2 价格体制改革的展开阶段	117
4.3 价格体制改革的巩固阶段	123
4.4 价格体制改革的深化阶段	124
4.5 “买方市场”条件下的价格体制改革	129
第5章 金融体制改革	137
5.1 金融机构组织体系改革	137
5.2 金融宏观调控体制改革	146
5.3 利率体制改革	162
5.4 外汇体制改革	172
5.5 金融市场体制改革	180
第6章 财税体制改革	190
6.1 放权让利：为经济体制改革“搭桥铺路”	190
6.2 制度创新：1994年分税制——新中国财政史上一座承前启后的里程碑	196
6.3 未来的路：构建公共财政体制——经济市场化的逻辑	204
第7章 产业政策改革	212
7.1 产业结构政策演进	212
7.2 产业组织政策演进	230
7.3 产业技术政策演进	238
7.4 产业布局政策演进	248
7.5 中国产业政策演进的特征及规律	256

第8章 政府机构改革	258
8.1 1982年政府机构改革	258
8.2 1988年政府机构改革	262
8.3 1993年政府机构改革	266
8.4 1998年政府机构改革	271
8.5 2003年政府机构改革	276
专题一 政府机构改革重在转变政府职能	281
专题二 建设公共服务型政府	282
第9章 对外开放进程	289
9.1 对外开放空间的演进历程	289
9.2 利用外商直接投资	298
9.3 中国外贸体制改革	309
第10章 社会发展进步	326
10.1 社会保障制度	326
10.2 收入分配体制改革	338
10.3 可持续发展	353
10.4 城市化：社会经济发展的一个崭新标识	368
参考文献	375

第 1 章

中国经济改革与发展的总体进程

党的“十六大”报告提出 21 世纪前 20 年中国经济改革要以完善社会主义市场经济体制为目标。继续建立和完善社会主义市场经济体制，搞好市场化的配套改革是中国经济改革与发展成功的关键，也是中国经济增长、全面建设小康社会的必然选择。

本章作为课题研究的主报告，主要从宏观角度通过实证描述和分析了中国经济体制的改革与发展过程。通过政策研究和实证分析，本章回顾了中国 20 多年来经济体制改革的历程、经验和教训；定量分析了中国以政策创新为脉络的经济转轨绩效，并把绩效作为政策有效性分析的主要参考值，同时也为新政策的制定和实施提供了依据。

1.1 改革起步：计划经济为主、市场调节为辅

从计划向市场的经济体制改革是一个原理一般性与实践特殊性相结合的过程，在没有现成理论指导的情况下，实践成果对于深化认识的重要性是不言而喻的。中国的经济体制改革实践如动因、路径、演进历程以及改革绩效等对经济理论有着独特的贡献，通过立足于整个经济转轨国家的背景和中国的经济体制改革已经走过的实际历程，有助于从中归纳出规律性的东西，寻求制定实施新政策的依据。

1978 年 12 月，党的十一届三中全会的胜利召开拉开了中国经济体制改革的序幕。党的十一届三中全会作出把党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上来和重视价值规律作用的战略决策。至 1984 年党的十二届三中全会前夕，中国经济在“计划经济为主、市场调节为辅”的经济体制原则下运行，从传统计划经济体制的边界上开始了向市场经济的转轨。这段时期的经济改革重点在农村，家庭联产承包责任制逐步取代人民公社制，调动农民发展商品生产的积极性，提高农村生产力。农村经济体制的改革不仅显著增加了粮食产量，而且使数以亿计的劳动力资源被释放出来，投入到乡镇企业当中或涌入城市。与此同时，国家开始采取措施在城市进行改革试点，尝试扩大城市企业经营自主权。4 个经济特区的创建以及 14 个沿海港口城市的开放也都为中国经济体制转轨奠定了坚实的实践基础，培育了良好的经济环境。

1.1.1 重视价值规律

价值规律之争

20 世纪 70 年代，传统计划经济体制的弊端使得中国以非商品经济为特征的国民经济处于几乎停滞的状态。1978 年，中国 GDP 为 3 624 亿元人民币，人均 GDP 仅为 379 元人民币。几近瘫痪的国民经济和人民的普遍贫困使得中国领导人不得不思考富国强民之路，在如何改革经济运行体制上经历了是否遵循价值规律，是否松动计划经济体制的思想激荡。

在 1978 年提出改革开放之前，中国曾于 20 世纪 50 年代末和 70 年代初进行过两次国民经济调整，这两次经济调整都带有明显的“行政性分权”（见专栏 1.1）的特征。运用行政计划制度进行资源配置，实质上否认了价值规律和市场机制在生产、分配、流通和交换领域的调节作用。1958—1976 年，行政性分权在“一放就乱”和“一管就死”之间徘徊，造成了经济混乱和经济增长率大幅度下降的不良后果。事实上，束缚生产力发展的最根本原因是对商品经济的排斥，因此，经济的良性发展必须从重

视价值规律、发展商品经济和激励微观经济主体起步。

专栏 1.1

行政性分权

“行政性分权”实质上是在保持用行政命令配置资源的总框架不变的条件下向地方政府层层分权所形成的分权型计划经济体制。

1956年9月，中共八大一次会议要求按照毛泽东《论十大关系》的精神对经济管理体制进行改革，并决定从1958年初开始实施。《论十大关系》中提出了向地方、生产单位和劳动群众放权让利，但是由于1957年发动的“大跃进”运动以及当时对南斯拉夫共产主义联盟的“自治社会主义理论”的批判，不可避免地给经济体制改革加上了政治色彩。1957年9月中共八届三中全会通过了《关于改进工业管理体制的规定（草案）》、《关于改进商业管理体制的规定（草案）》和《关于划分中央与地方对财政管理权限的规定（草案）》。这三个文件总的精神，是把一部分工业管理、商业管理和财政管理的权力下放给地方行政机关，以便“进一步发挥地方和企业的主动性和积极性，因地制宜地完成国家统一计划”。这样，1958年经济管理体制改革的重点是向地方政府放权让利，在各级行政机关之间划分权力和利益，“体制改革”实质上就被定义为“体制下放”，主要包括下放计划权、下放企业管辖权、下放物资分配权、下放基本建设项目审批权、下放投资和信贷管理权、下放财政权和税收权、下放劳动管理权。

1970年以“下放就是革命、下放越多就越革命”为口号的大规模经济管理体制改革，实质上是1958年“体制下放”在新的历史条件下的重演。这次行政性分权，一方面，掀起了大办工业、追求高速度高指标的热潮；另一方面，各地方从本位利益出发进行的争夺资源的斗争，使国民经济陷入了混乱。

理论界对“行政性分权”思路提出的批评最早见于1961年孙冶方的《关于全民所有制经济内部的财经体制问题》^①。1976年之后，孙冶方关于经济运行应该解开否认价值规律的思想禁锢，把扩大企业经营自主权和提高企业活力放在改革的中心地位的观点得到认同。1978年8月，孙冶方重新强调经济利润在计划经济管理体制中的作用^②，强调价值规律在商品生产和非商品生产中的作用^③。这些思想对于决策层在经济运行体制的政策选择上提供了一定的理论基础。

1978年第三季度国务院理论务虚会议和“计划会”，印发了南斯拉夫、罗马尼亚等国进行企业改革和引进外资促进经济高速发展的材料。当时的国务院副总理李先念在总结报告中指出：“过去20多年的经济体制改革的一个主要缺点，是把注意力放在行政权力的分割和转移上，由此形成了‘放了收、收了放’的循环。在今后的改革中，一定要给予各企业以必要的独立地位，使它们能够自动地而不是被动地执行经济核算制度，提高综合经济效益。”这实际上是对社会主义经济体制提出了“计划经济与市场经济相结合”的观点。胡乔木于1978年10月6日发表了《按照客观经济规律办事，加快实现四个现代化》，更加鲜明地指出，过去的经济管理体制忽略了从经济关系上保证国家、企业和个人利益的统一，因此今后的经济管理体制要强调按经济规律办事，扩大经济组织和经济手段的作用，首先是要遵守有计划按比例规律，其次是要遵守价值规律。

邓小平在1978年12月13日的中央工作会议上指出，当前要注意解决管理方法、管理制度、经济政策这三方面的问题，克服官僚主义作风，通过扩大管理人员的权限和赏罚分明来加强责任制；在经济政策上，采取试点先行的方式，允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民先富裕起来，带动其他地区、其他单位的人们向他们学习，从而使得整个国民经济向前发展。^④实际上，解决这三个方面问题背后的客观规律就是价值规律。

重视价值规律的作用，是1978年12月22日通过的《中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议公报》（以下简称《公报》）正式提出的。^⑤这个决定是在党的十一届三中全会之前的试点中积累

^① 孙冶方在这篇文章中提出，只有企业“有了权力”，“国家才能调动其积极因素，全面地把国家交给它的担子挑起来。”只有解决了国有企业独立自主的经营权问题，中央与地方、“条条”与“块块”的关系问题才能得到解决。见孙冶方：《孙冶方全集》，242～246页、286～287页，太原，山西人民出版社，1984。

^② 孙冶方：《要理直气壮地抓社会主义利润》，载《经济研究》，1978（9）。

^③ 孙冶方：《要全面体会毛主席关于价值规律问题的论述》，载《经济研究》，1978（11）。

^④ 邓小平：《解放思想，实事求是，团结一致向前看》（1978年12月13日），这是邓小平同志在党的十一届三中全会前的中共中央工作会议闭幕会上的讲话。

^⑤ 《中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议公报》（1978年12月22日）中明确提出“应该坚决实行按经济规律办事，重视价值规律的作用”。

经验的基础上作出的。1978年12月安徽凤阳小岗村18户农民秘密签订契约,决定将集体耕地承包到户,搞大包干,这一农村生产责任制的大胆尝试成为了中国农村经济体制改革的实践开端。1978年10月,在四川省的6个企业进行了扩大企业自主权试点工程。这些试点的良好绩效成为按照价值规律办事最有说服力的证据,但是考虑到长期以来存在的把市场经济与资本主义联系在一起的思想障碍不能在短期内消除,不得不在计划边界上按照从承认商品经济、发挥价值规律作用开始的路径迂回前进,从此中国的经济改革进入了松动计划经济体制的边界革命时期。

价值规律的绩效

党的十一届三中全会通过的《公报》,把《关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》和《农村人民公社工作条例(试行草案)》两个文件下发到各省、自治区、直辖市讨论和试行^①,提倡建立农业生产责任制,把激发农民的生产积极性作为发展农业的动力,鼓励社员自留地、家庭副业和集市贸易经济的发展,保障生产队的所有权,提高农产品的收购价格,“包工到作业组,联系产量计算报酬,实行超产奖励”。但是由于当时处于思潮转换初期,农村经济体制仍然实行三级所有、队为基础的人民公社制度,并且明文规定了“不许包产到户,不许分田单干”。即便如此,《公报》在全国9个月的试行,通过对计划的小小放松就使得经济收到了很好的效果,农村经济随即进入了新中国成立以来增长最快的阶段。1979年农业总产值(包括农业、林业、牧业、副业、渔业和队办工业产值)达到1584亿元,比上年增长8.6%,国营农场粮食产量比上年增长8.9%、棉花产量增长9.1%、油料产量增长23%、牛奶产量增长11.4%。全国国营农场总计起来已经转亏为盈。^②

虽然《公报》提出的改革重心是发展农业生产,但是对于激活国有工业经济的活力也进行了体制上的初步改革,如“向企业下放经营管理自主权”。^③这些初步改革同样取得了良好的经济绩效(见专栏1.2)。1979年底,全国工业总产值达到4591亿元,比上年增长8.5%,全民所有制工业企业全员劳动生产率达到11790元,比上年提高6.4%^④。

专栏 1.2

家庭联产承包责任制与产权制度变迁

农村家庭联产承包责任制,是中共十一届三中全会之后广大农民和农村基层干部自己创造的一种农村集体经济生产经营责任制形式,人们习惯上把它称为“包产到户”或“大包干”。家庭联产承包责任制的主要内容是将集体所有的土地承包到农户,以农户作为农业基本生产经营单位,将原属集体所有的财产折价卖给农户,各农户在完成上缴国家农业税、向国家交售粮食等重要农产品和交给集体的公共留成后,剩余部分全归农户自己所有。

家庭联产承包责任制是我国农村一次大规模的生产关系变动,由过去从苏联照搬来的集体所有、集中经营、集中劳动、集中分配额的斯大林农业集体化模式,变为中国式的集体所有、家庭经营、分散劳动、直接分配的社会主义农业经济新模式。它从根本上否定了人民公社的经营管理体制,打破了农业生产经营和分配上的“大锅饭”,使农民真正有了生产经营上的自主权,调动了他们的劳动积极性和创造性;它把国家、集体、个人利益有效的统一和协调起来,责、权、利结合,创造了一种适应农村生产力发展水平、发扬经济民主的形式;它否定了传统的集体劳动形式,为农民进一步发挥各方面的才能创造了条件。这个变动也从根本上解决了绝大部分农民的温饱问题。

家庭联产承包责任制不只在提高生产力方面获得了巨大成功,还使得农民的财产权利从无到有,对经济制度的变迁具有历史性的意义。

在农村经济体制改革以前,农民除了自己的住宅以外几乎没有别的财产。在政府控制农产品的生产、销售和定价权的情况下,国家从20世纪50年代起通过工农业产品剪刀差等多种形式,从农业取得大量收入。据有关部门测算,1951—1978年,农业共为工业化提供积累多达4340亿元,其中以税收形式提供978亿元,以工农业产品剪刀差形式提供5100亿元;同期国家对农业的投资仅为1763亿元,这样农民创造的大部分收益都奉献给了国家。在实施家庭联

① 第一个文件在1979年9月中共十一届四中全会正式通过后公布实行,第二个文件由于考虑到人民公社制度可能需要改变,没有提交中共十一届四中全会通过和公布。

② 《中华人民共和国国家统计局关于1979年国民经济计划执行结果的公报》(1980年4月30日)。

③ 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》(1978年12月22日)中明确提出,现在中国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导地大胆下放,让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权;应该着手大力精简各级经济行政机构,把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司。

④ 《中华人民共和国国家统计局关于1979年国民经济计划执行结果的公报》(1980年4月30日)。

产承包责任制之后，农民获得了三种形式的财产权：一是私人财产，主要由存款、私宅、家用生产资料和生活资料构成。二是土地的使用权。土地所有权尽管归集体所有，但由于其经营权归农民，且让农民长期承包，这使农民获得了前所未有的收益权利。三是农民人力资本的增长。农民获得了支配自己的权利，因而在流动和择业的过程中，其观念、意识有了很大改变，素质有了很大提高。

1982年12月全国人大五届五次会议通过了《中华人民共和国宪法》，正式决定设立乡政府，把多年由农村人民公社行使的行政职权转归乡政府，使公社成为只是农村集体经济的一种组织形式。从此，原来的政社合一、三级所有的人民公社就不复存在了。1983年，家庭联产承包责任制作为农村改革的一项战略决策正式确立。我国农村广大地区亿万农民普遍推行家庭联产承包责任制，中国农村经济开始了历史性的变革。

资源来源 ①于洋：《经济转轨：中国的理论与实践》，北京，中国财政经济出版社，2002；②吴敬琏：《当代中国经济改革》，上海，上海远东出版社，2004。

1.1.2 计划经济为主、市场调节为辅

计划思想的反复 在遵循价值规律原则的情况下，整个国民经济取得了显著增长（见表1—1）。图1—1和图1—2对农业市场化程度和经济增长率进行了一些数据分析。从1979—1984年的数据可以看出农业市场化程度、农业生产总值和GDP年增长率之间存在一定的相关度。试点和实践的良好效果促使人们开始思考计划与市场的关系，并逐渐接受了把市场扩大一点的想法。但是新体制的建立与旧体制的废除不是一蹴而就的，旧体制必然要进行抵抗，而新体制还在酝酿和形成之中，这就导致了一定程度的计划思想的回潮。

表1—1 农业市场化与经济增长（%）

	GDP年增长率	农业生产总值增长率（Y）	农业市场化程度（X）
1979	7.6	23.62	7.67
1980	7.90	7.98	17.90
1981	5.20	13.70	22.30
1982	9.10	13.98	24.98
1983	10.90	11.31	31.06
1984	15.20	17.07	38.26

资料来源 陈宗胜：《改革、发展与收入分配》，上海，复旦大学出版社，1999。

决策层在1979—1982年对计划与市场的关系进行了广泛的讨论和深入的思考。陈云在1979年3月18日的《计划与市场》里指出，社会主义经济由计划经济和市场调节两部分组成。所谓的市场调节就是按价值规律调节，在经济生活的某些方面可以用“无政府”、“盲目”生产的办法来加以调节。

1979年初，社会上出现了少数破坏分子，如“解冻社”、“民主讨论会”等非法组织。他们打出要“坚决彻底批判中国共产党”的反革命标语，耸人听闻地提出“反饥饿”、“要人权”等口号，要求美国总统“关怀”中国的人权，公然要求外国人干涉中国内政，实行他们的所谓“社会改革”，也就是搞资本主义那一套。这些破坏分子煽动、诱骗群众，严重破坏了工作秩序、生产秩序和社会秩序，也严重阻碍了经济体制由计划向市场转化的进程。

1979年3月30日，在党的理论务虚会上，针对这一阻挠经济体制改革进程的情况，邓小平发表了题为《坚持四项基本原则》的重要讲话，指出中国的经济建设需要走一条立足于国情的中国式的现代化道路。1979年4月，李先念在中央工作会议上作了《关于国民经济调整问题》的讲话，强调了经济管理体制改革应遵循的原则和方向：以计划经济为主，市场调节为辅；国计民生的重要产品由计划调控，其他产品根据市场供求情况自行决定，允许自产自销；提倡竞争，有的价格可以根据市场供求关系决定。1979年10月，邓小平又一次强调当前的经济工作要按照经济规律、改革经营管理方法打开市

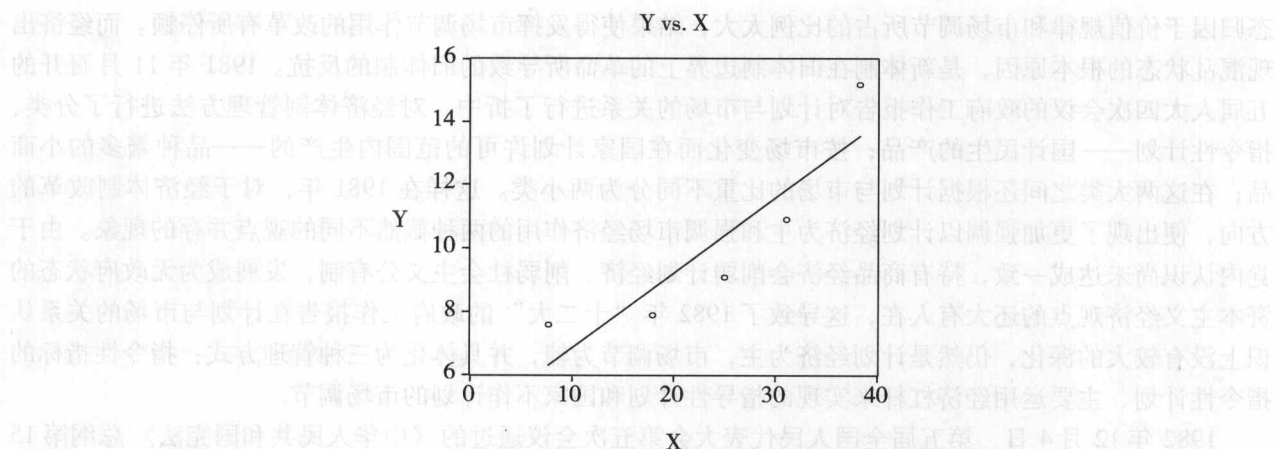


图1—1 GDP年增长率(Y)对农业市场化程度(X)回归散点图

注：在此数据处理中未包含1981年数据。

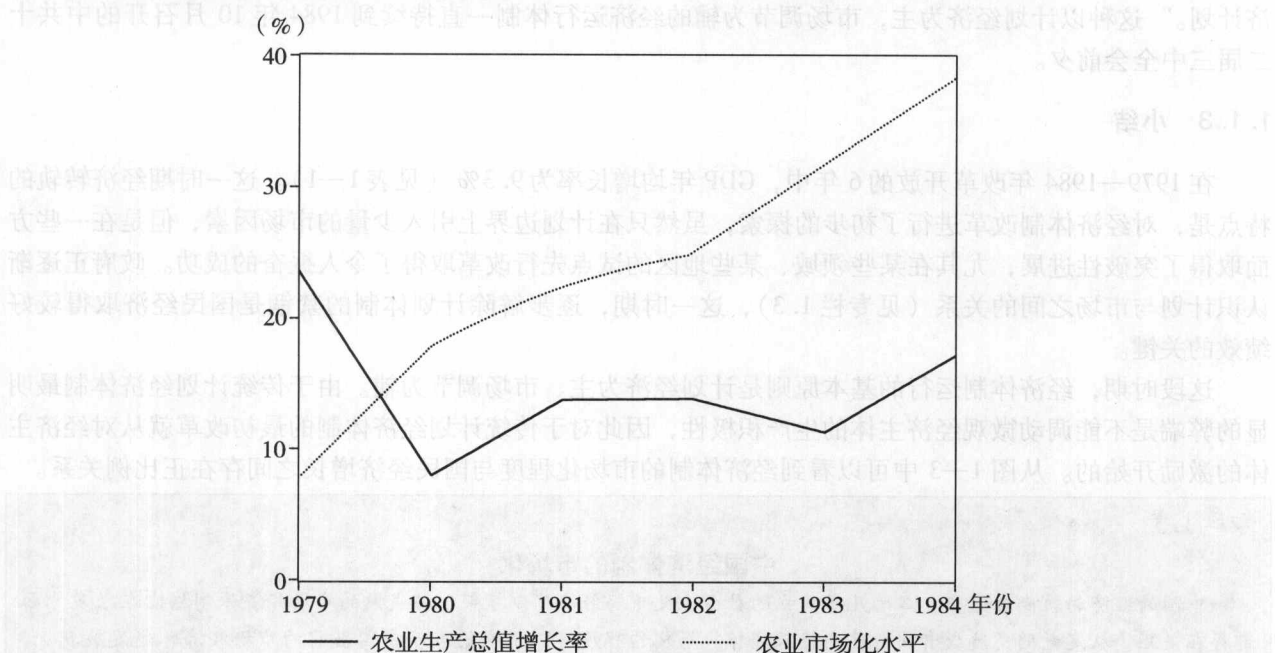


图1—2 农业市场化程度与生产总值增长率线形图

场，在体制上对中央和地方的集权和分权进行改革^①。1979年11月，邓小平在会见美国大不列颠百科全书出版公司编委会副主席吉布尼等人时，更加明确地指出：“说市场经济只存在于资本主义社会，这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济，这个不能说是资本主义。中国是计划经济为主，也结合市场经济。”1980年1月16日，邓小平提出“在计划经济指导下发挥市场调节的辅助作用”^②。1980年9月，国务院经济体制改革办公室《关于经济体制改革初步意见》提出“把单一的计划调节，改为在计划指导下，充分发挥市场调节的作用”。

从图1—2中可以看出农业市场化程度的不断提高并没有使农业生产总值增长率相应增加，相反，增长率在1980年降到最低点。这也从一个方面印证了这一时期新旧体制碰撞、摩擦导致的经济低效。到1981年，由于在对国有企业进行放权让利的过程中，出现了财政赤字增加、通货膨胀加剧和经济秩序混乱等问题，国内出现了一次思想回潮。社会主义商品经济的观点受到批判，一些人把当时的经济状

① 邓小平：《关于经济工作的几点意见》（1979年10月4日），这是邓小平同志在中共省、市、自治区委员会第一书记座谈会上讲话的一部分。

② 邓小平：《目前的形势和任务》（1980年1月16日），这是邓小平同志在中共中央召集的干部会议上的讲话。

态归因于价值规律和市场调节所占的比例太大,结果使得发挥市场调节作用的改革有所停顿。而经济出现混乱状态的根本原因,是新体制在旧体制边界上的革命所导致的旧体制的反抗。1981年11月召开的五届人大四次会议的政府工作报告对计划与市场的关系进行了折中,对经济体制管理方法进行了分类:指令性计划——国计民生的产品;按市场变化而在国家计划许可的范围内生产的——品种繁多的小商品;在这两大类之间还根据计划与市场的比重不同分为两小类。这样在1981年,对于经济体制改革的方向,便出现了更加强调以计划经济为主和强调市场经济作用的两种截然不同的观点并存的现象。由于党内认识尚未达成一致,持有商品经济会削弱计划经济、削弱社会主义公有制,发展成为无政府状态的资本主义经济观点的还大有人在,这导致了1982年“十二大”的政府工作报告在计划与市场的关系认识上没有较大的深化,仍然是计划经济为主,市场调节为辅,并具体化为三种管理方式:指令性指标的指令性计划、主要运用经济杠杆来实现的指导性计划和国家不作计划的市场调节。

1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》总纲第15条明确规定:“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用,保证国民经济按比例地协调发展。禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序,破坏国家经济计划。”这种以计划经济为主,市场调节为辅的经济运行体制一直持续到1984年10月召开的中共十二届三中全会前夕。

1.1.3 小结

在1979—1984年改革开放的6年中,GDP年均增长率为9.3%(见表1—1)。这一时期经济转轨的特点是,对经济体制改革进行了初步的探索,虽然只在计划边界上引入少量的市场因素,但是在一些方面取得了突破性进展,尤其在某些领域、某些地区的试点先行改革取得了令人振奋的成功。政府正逐渐认识计划与市场之间的关系(见专栏1.3),这一时期,逐步解除计划体制的禁锢是国民经济取得较好绩效的关键。

这段时期,经济体制运行的基本原则是计划经济为主、市场调节为辅。由于传统计划经济体制最明显的弊端是不能调动微观经济主体的生产积极性,因此对于传统计划经济体制的最初改革就从对经济主体的激励开始的。从图1—3中可以看到经济体制的市场化程度与国民经济增长之间存在正比例关系。

专栏 1.3

中国经济体制的市场化

中国的经济转轨尚在途中,二十几年建立的社会主义市场经济体制框架,与成熟的市场经济体制相比在很多方面都存在差距。从定量的角度或者用一些指标来分析市场化的程度可以清晰的展示中国当前的市场经济体制发展状况,从而为今后的改革着力点提供参考建议。

市场化的实质是市场机制作用增强的过程。市场机制是调节资源配置、实现资源配置的一种经济体制和手段。具体应包括这样几种机制:供求机制、竞争机制、价格机制、风险机制、利益机制。如果这些机制在经济中的作用越来越强,也就是市场化程度的提高。

对于市场化指标的测量有几种测度思路,如“社会总产值流量构成加权”、“投入要素价格几何加权”、“三次产业构成加权”、“GNP构成综合加权”和“市场参数简单平均”。本书所采取的市场化程度指数是通过“投入要素价格几何加权”方法计算出来的。(关于市场化程度的测量方法详见陈宗胜:《改革、发展与收入分配》,上海,复旦大学出版社,1999。)

然而,传统的计划经济体制本身也具有深厚的历史渊源和一定的系统规模,经济管理中的各个部门之间权力、职能纵横交错,有着千丝万缕的联系。这种互为依存的关系构成了对传统计划经济体制核心部分进行改革的经济风险。在充分吸取历史经验教训,分析当时国情的基础上,中国采取了增量改革的方式(见专栏1.4)。首先从传统计划体制最薄弱的环节——农村,开始计划经济向市场经济体制转轨的征程。农村家庭联产承包责任制分离土地的所有权和使用权,让农民在承包的土地上“独立自主、自负盈亏”。这使得农业在这一段时期迅速发展,并奠定了以后农村经济体制改革的基础和方向。与此同时,其他方面的配套改革也逐一展开。

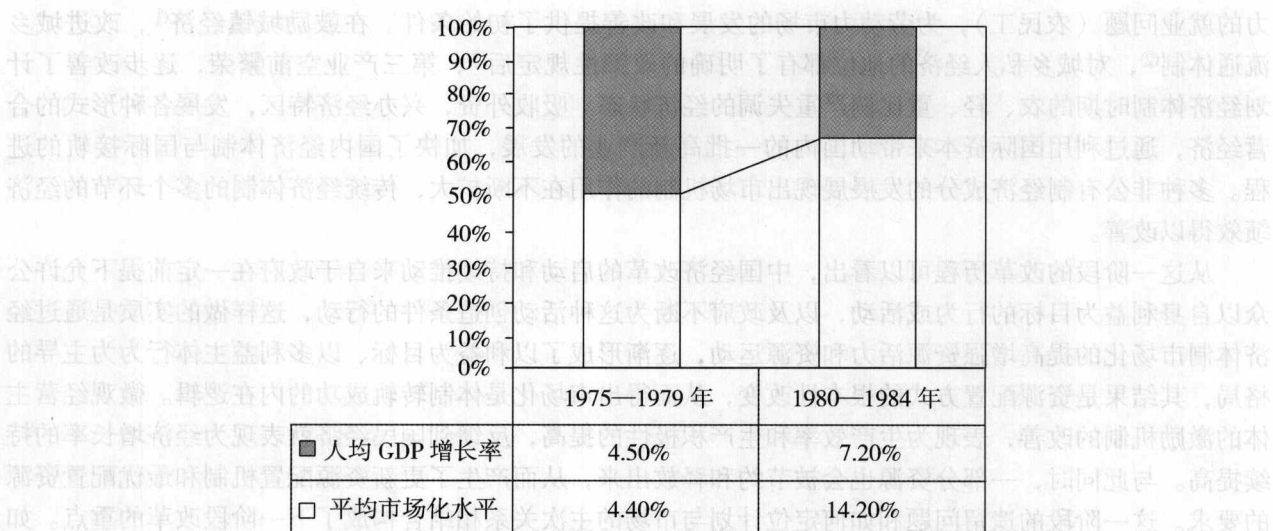


图 1—3 1979—1984 年市场化程度与经济绩效

资料来源 陈宗胜：《改革、发展与收入分配》，上海，复旦大学出版社，1999。

专栏 1.4

增量改革战略

20 世纪 80 年代初期，经济领导部门和经济学界发生了一场计划经济与市场调节的新争论。当时主要有两种意见：一种是“计划取向”，改善居于主导地位的计划。他们以不成功的国有企业扩大企业自主权为例，主张扭转改革的“市场取向”，转到完善计划和严肃计划纪律的方向上去。另一种认为经济困难存在的原因不是改革的“市场取向”的问题，而是改革的方法不适当。这场争论最后以“十二大”报告中确认“贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则，是经济体制改革中的一个根本问题”的方针而结束。国有经济困境使当时的中国领导人改变了改革的重点，把经济体制改革从城市转向农村，家庭联产承包责任制使农村经济万象更新，也使中国当时开始采取了一种不以对国有企业进行重大改革步骤为主的战略，而是把改革的重点放到非国有部门中去，在那里创建市场导向的企业。这种战略被称为“体制外先行”战略或“增量改革”战略。

增量改革战略主要在以下几方面实行：鼓励非国有企业的成长，对外开放，实现部分地区与国际市场接轨，改革试点先行，实行改革开放从地区向全国的逐步推进。之所以采取增量改革战略是为最终建立统一的市场经济体系减少改革阻力，积蓄改革力量，缩短改革进程。但是，增量改革战略致使“体制外”部分和“体制内”部分之间摩擦剧烈，在经济体系中留下了许多问题。如国有部门的改革滞后，高额财政赤字造成的通胀压力以及大量存在的利用公共权力敛财肥私的“寻租活动”和贫富差距拉大等。

资料来源 吴敬琏：《当代中国经济改革》，55～69 页，上海，上海远东出版社，2003。

农村改革的巨大成功不仅带动了农村经济的增长，而且也触及了国有工业经济的改革。以扩大自主权为特征，通过财政放权让利解决经济管理体制权力过于集中问题的国有企业改革也取得了显著的成果（参见第三章专题报告“国有企业改革”），但由于国有企业是传统经济体制的核心部分，局部的改革并不能很快地解决其体制性制约的根本性问题，试点的进程和效果让人们逐步认识到国有企业改革不能只按照一条线路展开，需要多方面体制改革的配合以及市场环境的培育。

财政体制虽给国有工业经济的发展创造了条件，但在 1980 年左右产生了严重的赤字问题，由此财政体制开始了以“包干”为特征的改革。下放企业自主权后，由于监管制度跟不上去，重复建设和低效率利用资金问题比较严重，这又需要金融体制作出配套改革。中央银行的地位开始逐渐显现，四大国有商业银行的职能也逐步恢复，“拨改贷”的实施发挥了信贷的经济杠杆作用，有效地降低了行政干预、促进了企业改善经营管理、提高了资金的利用效率。同时，非国有经济的发展为国有企业改革的市场环境培育起到了不可估量的作用。乡镇企业异军突起，改善了由于农业的发展而释放出来的剩余劳动

力的就业问题（农民工），为劳动力市场的发展和改善提供了初始条件。在鼓励城镇经济^①，改进城乡流通体制^②，对城乡私人经济的地位都有了明确的政策性规定后^③，第三产业空前繁荣，逐步改善了计划经济体制时期的农、轻、重比例严重失调的经济状态。吸收外资，兴办经济特区，发展各种形式的合营经济，通过利用国际资本来带动国内的一批高新产业的发展，加快了国内经济体制与国际接轨的进程。多种非公有制经济成分的发展展现出市场机制的作用在不断扩大，传统经济体制的多个环节的经济绩效得以改善。

从这一阶段的改革历程可以看出，中国经济改革的启动和持续推动来自于政府在一定前提下允许公众以自身利益为目标的行为或活动，以及政府不断为这种活动创造条件的行动，这样做的实质是通过经济体制市场化的提高增强资源活力和资源运动，逐渐形成了以利益为目标、以多利益主体行为为主导的格局，其结果是资源配置方式的根本性改变，从而得出市场化是体制转轨成功的内在逻辑。微观经营主体的激励机制的改善，表现为生产效率和生产积极性的提高，反馈到国民经济就表现为经济增长率的持续提高。与此同时，一部分资源也会被节约和释放出来，从而产生了更新资源配置机制和最优配置资源的要求。这一阶段的遗留问题和如何定位计划与市场的主次关系相结合构成了下一阶段改革的重点。如农业的劳动生产率提高之后，就隐含着如何改善粮食流通体制问题，企业自主权的扩大就隐含着银行信贷管理制度的改革问题。而作为市场机制的核心机制——价格机制也不可避免地成为下一阶段深化产品分配和资源配置改革所应该优先考虑的问题。

1.2 改革展开：有计划的商品经济

1984年前实行的以计划经济为主，市场调节为辅的经济运行体制，较大地改善了中国当时的社会经济面貌，经济增长开始步入良性发展阶段。市场因素的加入是经济增长的根本原因之一。1984年之后的改革战略中加大了市场调节的作用，以加快从计划经济体制向市场经济体制转轨的过程。从1984年10月中共中央十二届三中全会作出改革重点转向城市的决定开始，到1988年9月治理整顿深化改革的决策，再到1992年“十四大”提出建立市场经济体制的改革目标，这一段时期，经济体制改革特征是建立有计划的商品经济。

1.2.1 提出建立有计划的商品经济，加强市场调节

城市改革的探索

党的十一届三中全会以来，家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制对国民经济的增长作出了巨大贡献。这种通过传统计划经济体制中稍加入一点市场调节的改革，使得长期处于困窘状态的农业生产在短期内蓬勃发展起来。同时，非国有经济也取得了良好的绩效，这都让人们逐步认识到遵循价值规律与经济联系的密切联系。国有经济要成为市场中真正的经济主体，必须更多运用市场机制，加大市场配置资源的力度。

为了充分发挥城市经济的巨大潜力，最优配置生产、建设和流通领域中的种种资源，加快体制性改革成为中国经济继续保持高速增长的内在要求。此时的经济体制改革不只是一要借助市场调节，将计划外的一块经济搞活，更要紧的是将计划内的城市经济搞活。

农村和非国有经济的实践证明忽视商品生产、价值规律和市场的作用，分配中平均主义严重，企业自主权的缺乏和国家对企业统得过多过死，是造成政企职责不分、条块分割，企业和广大职工群众的积极性、主动性、创造性受到严重压抑的根本原因。因此深化改革的首要任务就是把价值规律的调节作用导入计划经济体制内部——城市经济的生产和流通。

① 《中共中央、国务院关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》（1981年10月17日）。

② 《关于逐步放开小商品价格实行市场调节的报告》（1982年9月16日），放开了约160种小商品的价格。1983年国务院批转物价局报告，放开约350种小商品的价格；《关于全部放开小商品价格的通知》（1984年10月6日）。

③ 《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》（1981年7月7日），“对个体经济的任何歧视、乱加干涉或者采取消极态度，都是不利于社会主义经济发展的”。