

我们共处于变革大时代，大智谋时！

未来30年

中国改革大势

袁绪程 主编

未来30年

中国改革大势

科学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

未来 30 年中国改革大势/袁绪程主编. —北京: 科学出版社, 2010

ISBN 978-7-03-026898-3

I. ①未… II. ①袁… III. ①体制改革-研究-中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 034800 号

责任编辑: 李俊峰 周 辉

责任校对: 舒国柱

责任印制: 张克忠

封面设计: 后生设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

新 华 印 刷 厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 3 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2010 年 3 月第一次印刷 印张: 15 3/4

字数: 300 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

序：改革的新征程

文/高尚全

(中国经济体制改革研究会名誉会长)

2010年是中国改革重要的历史节点。

过去30年，中国改革经历了艰难的探索，确立了改革的目的是建立社会主义市场经济体制，坚持走有中国特色社会主义道路，建设科学发展的和谐社会。未来30年，中国改革将继续新征程，民富国强、社会和谐、民族复兴，谱写中国发展的历史新篇章。

目标明确了，路怎么走？再远的路也要从脚下一步步往前迈。

过去30年，经济、社会转型的阵痛，改变了许多人坚守的理想，也令他们抛弃了自己的理想。而另一些人则坚持了下来，他们思考改革，实践改革，身体力行地参与改革事业，不是为了沽名钓誉，更不是为了改革而改革，而是时刻关注国家未来、社会进步、百姓福祉。他们经受种种诱惑，穿过重重迷雾，直指改革核心，探索和寻找未来之路。他们将改革事业看作人生的使命，改革不仅是他们现实生活的支点，更是他们孜孜以求的梦想。

《未来30年中国改革大势》的作者正是这样一群人，多年来，他们一直活跃在改革事业的各个领域，无论是作为决策参与者、改革实践者，还是改革观察者和理论家，他们都是发自内心、毫无功利地奉献自己的智慧和才干，致力提高人们对改革的认识，促进改革事业发展。他们的实践和思考，可以让更多的人明确改革的意义、方向、目标和路径，可以让更多的人理解改革与每一个人的命运是那么密切相关。所以，这样的文章也就更具有了现实的阅读价值。

近些年，中国经济取得了长足的进步，改革的成绩更为突出，而改革的步伐也平稳前行，形成了渐进式改革的特点。从国企改革、改制，到社会保障体系的建立与完善，以及扶持非公有制经济，从城市化到解决三农问题，从粗放型经济到更加注重产业转型和升级的低碳经济以及GDP增长的质量，改革按照经济社会发展的固有规律在一步步渐进地深化，而和谐社会目标的确立，则吹响了从经济转型到社会转型的号角。

对渐进式改革的正确认识，要求把改革看做一项事业，而且是长期的事业。不能把改革等同于古代的变法——靠一两个精英的一招两式取得一些暂时



的、眼前的成效。推动中国这辆大车前进，不唯是启动它的发动机的问题，整车的零件、车厢、车轮都要创新，要有系统性思维。任何一蹴而就的想法，都会使它步入歧途；另一个重要的问题是绝不能倒退回去。

这一阶段的经济高速增长不同程度地遮掩了改革存在的问题，使有些人以为经济可以解决一切问题。这种片面的经济发展论阻碍着对改革全面性、长期性的认识，也导致了发展困难的堆积，改革的攻坚难度也将随之加大。

中国改革如今已经步入“深水区”，要从经济领域逐渐转向更广阔的社会领域、文化领域以及政治领域，前景令人期待，挑战也许更大。但无论难度有多大，人心齐则泰山移。《未来 30 年中国改革大势》的出版，将从一些层面上解开改革事业的面纱，让更多读者明白中国改革与你我前途休戚相关，看清方向，往前走得更加从容。

目录

序：改革的新征程

改革篇

未来改革改什么？怎么改？这是中国改革时刻面对的基本命题，也是中国未来无法回避的战略话题。改革意味着清除不合理、不合拍的东西，意味着利益格局的调整，意味着更多人分享到机会，意味着社会更进步、发展更和谐。动力充足，阻力无穷，但历史总在前进！

中国经济 60 年 吴敬琏/3

转变经济发展方式刻不容缓 高尚全/33

深化改革开放的时代特征 彭森/38

深化改革促进经济发展方式转变 宋晓梧/43

三个转变与中国改革 郑新立/53

中国改革动力的历史考察 周瑞金/59

认真对待“国进民退”现象 保育钧/65

未来 30 年改革改什么？ 张维迎/69

改革从利益追求到权利保障 辛鸣/74

第二次改革与发展方式转型 迟福林/80

中国亟须社会重建 孙立平/85

中国改革的战略问题 袁绪程/90

后危机时期的中国经济——政策选择与复苏管理 秦晓/96



教育篇

百年大计，教育为本。而教育之本是什么？改革开放 30 年后的今天，人们对此越来越模糊。温家宝总理数次提出教育界当前无解的“大师命题”，政府千方百计在为百姓减负。可是教育越减负，家长和学生负担却越重！高校规模越大，社会就业压力越大！教育虽然大发展，上不起学、成不了材的孩子却更多！

- 教育改革向何处去 袁绪程/113
教育改革重在用人 徐景安/124
教育本末倒置，非改革不能解决 罗崇敏/126
体制是教育改革核心 杨东平/128
政府履责下的放权改革 尹后庆/130
教育需要独立的监督体系 胡平平/133
美国的教育不是为了考试，而是让人有头脑 陈志武/135

医改篇

病有所医是政府的庄严承诺。新医疗方案是2009年中国最重大的改革成果之一。如果认识到位，措施得当，落实及时，那么老百姓看病难、看病贵，将成为旧史话。

- 医改方案重在落实 宋晓梧/139
加快医疗服务开放 周其仁/142
医改关键是政府职能转变 李玲/147
医改要注重细节 余晖/150
实现全民医疗保险是历史性进步 宋晓梧/153

中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见/155
医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009～2011 年）/170

回顾篇

回顾是为了更好、更从容地面对未来。

前 30 年改革成功史，昭示着一个真理——解放思想！哪个领域思想解放做得好，哪个领域的成就就明显。没有解放思想，就没有改革开放，就没有今日之中国。

解放思想，创新开拓，仍是引领我们今后继续前进的思想武器。

我亲历的三个中央关于经济体制改革《决定》的起草 高尚全/181
中国社会体制改革的回顾与展望 宋晓梧/194
中国医改历程回顾与制度构建 宋晓梧/203
中国教育体制改革回顾 中国改革杂志社/208
向着最有希望的 30 年——2009 中国改革十大“关键词” 魏群、韩雪/218

编后

改革在路上 袁绪程/243

改革篇

未来改革改什么？怎么改？这是中国改革时刻面对的基本命题，也是中国未来无法回避的战略话题。改革意味着清除不合理、不合拍的东西，意味着利益格局的调整，意味着更多人分享到机会，意味着社会更进步、发展更和谐。动力充足，阻力无穷，但历史总在前进！

新中国成立60周年，前30年摸索，后30年改革，取得了巨大成就。展望未来，人们已经越来越清晰，经济体制改革的能量已经基本释放，中国下一步发展的动力必将缘自政治体制改革，让人民分享更多的权利、机会和资源，让国家更加繁荣昌盛与长治久安。理清方向，统一认识，改革事关民族前途，事关国家发展，事关百姓利益。在社会文明进程中，我们可以争做改革的蚂蚁雄兵，绝不可做螳臂挡车者！

中国经济 60 年 *

吴敬琏

(国务院发展研究中心高级研究员)

中华人民共和国建立已经 60 年了。在过去 60 年中，现代中国的建设走过一条迂回曲折的道路，经历过无数艰辛、动荡、摇摆与反复，既有山重水复之困惑，也有柳暗花明之转机。这是一段中华民族走向复兴之路的历史。研究这段历史的经验和教训，将能为我们指明实现未了任务的方向。

回想 60 年前，天安门的礼炮声迎来了一个全新的时代。在 1949 年到 1953 年的国民经济恢复时期中，曾经灾祸纵横的中国医治好战争的创伤，国民经济的面貌为之一新。这使亿万民众从心底里唱出《歌唱祖国》的歌声：“歌唱我们亲爱的祖国，从今走向繁荣富强。”

然而，胜利也有它的阴暗方面。恢复国民经济的伟大胜利，使人们高估了自己的能力和滋长了虚夸冒进的思想。在匆忙进行的社会主义改造的基础上建立起苏联式的集中计划体制，非但没有进一步激发人民群众的创造热情，相反形成了毛泽东故主席所说“寻寻觅觅、冷冷清清、凄凄惨惨戚戚”，缺乏生机与活力的局面。于是改革就提上了日程。

从 20 世纪 50 年代开始，中国也同苏联和东欧的社会主义国家一样，为改变集中计划经济体制的低效率状态，试图对经济体制作出一些调整。1956 年提出的“经济管理体制改革”，就是要在公有制和计划经济体制大框架不变条件下，进行某些政策调整，以便给经济注入活力。此后 20 多年，才在不断摸索中，逐渐明确了市场化改革的正确方向。然而，对于要建立什么样的市场经济，以及如何建立市场经济等问题上，仍然存在许多意见分歧。

在半个多世纪的改革过程中，中国先后采取了多种措施，变革集中计划的经济体制，以及建立新的市场经济体制。这些措施以不同的经济理论和改革思

* 本文原载于《财经》杂志 2009 年第 20 期（总第 247 期），2009 年 9 月 28 日。编入本书时，作者重做修改。



路为背景，往往方向各异，有时甚至相互矛盾。为了简化头绪、深入讨论，本文以主要的改革措施为标志，将中国经济改革的历程划分为三个阶段，对这些改革措施的利弊得失进行检讨，进而解析中国经济的改革与发展之路。

第一阶段是1958年至1978年，改革的重点，是中央政府向下属各级政府放权让利，建立分权型的命令经济。

第二阶段是1979年至1993年，为增量改革阶段，改革主要在国有部门以外的经济领域中推进，并以民营经济的成长壮大来支撑和带动整个国民经济发展。

第三阶段是从1994年至今，为整体推进阶段，以建立市场经济体系为目标进行全面改革。

在中国改革历程中，各个阶段的多种改革措施是相互穿插的，在前一阶段施行的改革中往往蕴含后一阶段主要改革措施的某些萌芽；后一阶段施行的改革，又常常保留前一阶段改革的某些遗产。

上篇：分权型命令经济改革（1958年至1978年）

完成“生产资料的社会主义改造”之后，中央计划经济得以全面推动，并在初期取得不小的成就，但其弊端也很快就显现出来。整个国民经济就像是一个“大企业”，中央政府是企业领导，各级地方政府是企业的各级部门，本该作为独立经营主体的企业，类似于这个“大企业”中大大小小的车间。

在这个“大企业”中，中央政府制定目标，通过计划指令层层下达至各级“部门”，然后由各级“部门”下达给各生产“车间”。这是一个无比庞杂、自上而下集体行动的体系，集生产和消费于一体，其计划异常复杂而难以精准，且缺乏调整的弹性。整个国民经济看似有序，却难免陷入低效甚至僵化的境地。

当中央计划经济体制开始拖经济的后腿时，中国政府试图加以调整。不过，囿于当时的意识形态和认识水平，这个阶段的种种调整不过是在计划经济框架下的修修补补。在具体的实施过程中，许多措施又往往容易变形走样，甚至走向更为错误的方向。

此后的实践证明，建立在中央计划体制下的改良，无法根除其弊端。相反，由于严禁分权决策下微观主体的必要尝试，计划经济体制每一次政策的调

整，都意味着少数精英带领整个社会都经历一次震荡，其间缺乏应有的缓冲和弹性。

“体制下放”

这一阶段，调整的主要内容是中央向各级地方政府放权让利。这是对计划体制的第一次修补，类似于“大企业”领导在一定程度上向各级“部门”下放自主经营权，也增加了“部门”之间的竞争，但其本质不变，仍然是把整个国家看成一个企业，主要靠行政命令进行运作，而不是依靠价格信号来对稀缺资源进行配置，其有效程度极端依赖事前计划的周密度和精准度——而缺失价格信号作为客观标准，主观计划的优劣无从作出合理评判。计划本身的问题、执行能力的问题、执行者的动机问题，都可能造成各种无法度量的低效、浪费和损失。

1957 年，中国政府根据 1956 年 8 月中共八大一次会议决定，制定了以向各级地方政府放权让利为主要内容的经济管理体制改革方案，并从 1958 年初开始了“体制下放”运动，形成一种分权型的命令经济体制。与此同时，还发动了人民公社化运动，把农业生产合作社合并改组为工农商学兵“五位一体”和“政社合一”的人民公社，进一步加强了政府对农村经济和社会的全面控制。由“体制下放”和“人民公社化”所形成的经济体制，成为毛泽东在 1958 年发动的“大跃进”运动的制度基础。

向各级地方政府放权让利的方针，与毛泽东在《论十大关系》讲话中提出的向地方、生产单位和劳动群众放权让利的原意不完全符合，后面两种放权让利退居到微不足道的地位。原因主要是 1957 年至 1958 年国内政治事态发生变化，从而使向国有企业和职工放权让利变成“政治上不正确”了。

在中共第八次代表大会以前，不少经济主管部门官员和国有企业领导曾经怀着很大兴趣研究南斯拉夫的“企业自治”试验，希望中国能够有所借鉴。在中共八大上，企业自治曾是一个热门话题。然而，在 1957 年，随着中共对南斯拉夫共产主义联盟“自治社会主义”的批判逐步升级，扩大企业自主权问题自然就从中国共产党的改革纲领中删除。

而毛泽东《论十大关系》中关于要向职工个人放权让利，以便“调动”他们“积极性”的思想，是和其他社会主义国家在“非斯大林化”过程中加强对国有企业职工物质刺激的思想潮流相一致的。1957 年，中共和苏共在对待斯



大林主义问题上的分歧已经露出端倪，同时，“反右派”运动后期，更把“个人主义”定为“右派反党反社会主义的思想根源”，要求人们“斩断名缰利锁”。此时，通过对劳动者个人的“物质刺激”来“调动积极性”，就明显地与主流意识形态相冲突了。

在这样的政治环境下，放权让利就只能以各级地方政府为对象。这样，向各级地方政府下放权力和与此相联系的利益，就成为1958年改革的基本内容，而“体制改革”也就被定义为“体制下放”。这种改革思路，对中国以后的经济体制和经济发展产生了深远影响。

1957年9月召开的中共八届三中全会，是发动“大跃进”运动的一次会议，同时也是开始“经济管理体制改革”来“为跃进运动准备体制基础”的一次会议。会议原则通过了中央经济工作五人小组组长陈云起草的《关于改进工业管理体制的规定》、《关于改进商业管理体制的规定》和《关于划分中央与地方对财政管理权限的规定》，并将这三个规定草案提交给全国人民代表大会常务委员会。总的精神，就是向各级地方政府放权让利，把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，因地制宜完成国家统一计划。11月14日，全国人大常委会批准它们自1958年起施行。

1958年的“体制下放”，主要包括以下几个方面：

——下放计划管理权。中共中央在1958年9月发布《关于改进计划管理体制的规定》，要求将原来由国家计委统一平衡、逐级下达的计划管理制度改变为“以地区综合平衡为基础的、专业部门和地区相结合的计划管理制度”，实行以地区为主、自下而上逐级编制和进行平衡，使地方经济能够“自成体系”。这份文件规定，地方政府可以对本地区的工农业生产指标进行调整；可以对本地区内的建设规模、建设项目、投资使用等进行统筹安排；可以对本地区内的物资进行调剂使用；可以对重要产品的超产部分，按照一定分成比例自行支配使用。

——下放企业管辖权。1958年4月11日，中共中央和国务院发布《关于工业企业下放的几项规定》，提出国务院各主管部门所管理的企业，除极少数重要的、特殊的和试验性的企业仍归中央继续管理外，一律下放给地方政府管理。这样，原来由中央各部委所属的企业和事业单位，有88%下放到各级地方政府，有的还下放到街道和公社；中央直属企业的工业产值占整个工业产值的比重，由1957年的39.7%下降为1958年的13.8%。

——下放物资分配权。一是减少由国家计委统一分配的物资（“统配物资”

或称“一类物资”)和由国务院各部管理的物资(“部管物资”或称“二类物资”)的品种和数量。二是对保留下来的统配、部管物资,也由过去中央“统配”,改为各省、市、自治区“地区平衡,差额调拨”。三是在供应方面,除少数部门外,都由地方政府的计划机关负责分配和调拨。

——下放基本建设项目的审批权、投资管理权和信贷管理权。对于地方兴办的限额以上项目,只需将简要计划任务书报请国家计委批准,其余由地方审批;限额以下的项目,完全由地方自行决定。允许地方政府在中央下拨资金和地方自筹资金总额的范围内兴办各种事业,包括限额以上的大型项目。地方银行可以根据各地“生产大上”的要求,“需要多少就贷多少,什么时候需要就什么时候贷”。

——下放财政权和税收权。为了增加地方的财力,扩大地方政府的财权,决定实行“包税制”。

——下放劳动管理权。改变劳动用工计划由国家计划委员会统一制定、层层下达的做法,各地招工计划经省、自治区和中央直辖市确定以后即可执行。

1958年的改革,虽然把向企业放权让利从它的公开纲领中删除,但实际上除了向地方政府放权让利,也采取了一些向企业放权让利的措施,包括:

(1) 减少指令性计划指标,将国家计委层层下达给工业企业的指令性指标由12项减为主要产品产量、职工总数、工资总额、利润等4项;

(2) 将原来分不同行业按一定比例从利润中提取少量“企业奖励金”(厂长基金)的制度,改为一户一率的“全额利润留成”制度;

(3) 扩大了企业的人事安排权,除企业主管人员和主要技术人员外,其他一切职工均由企业负责管理,企业还有权在不增加职工总数的条件下自行调整机构和人员;

(4) 部分资金可以由企业调剂使用,企业有权增减和报废固定资产。

“放一乱一收一死”的循环

调整之后,地方政府有了更多的资源和自主权,各级企业的自主权利也有了相应的增加,但仍似总体计划下地方政府指挥的“车间”。掌控着企业和多种资源的地方政府之间有竞争,却既无价格机制作为信号引导和评判标准,又无优胜劣汰的有效约束,于是没有朝着创造财富的方向发展,却形成了“大跃进”的制度和组织基础。另一方面,由少数精英主导的计划经济,本身又极易



受限于精英们的意识形态、认识水平、政治立场甚至情绪波动，容易大起大落。这一阶段，中国经济的进程更是被深深打上了政治活动的烙印。

在保持计划经济用行政命令配置资源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，和农村人民公社一起，构成了“大跃进”的制度基础。在这种体制支持下，各级政府响应毛泽东“三年超英、十年超美”的号召，充分运用调动资源的权力，大上基本建设项目，大量招收职工，无偿调拨农民的资源，来完成“钢铁生产一年翻一番”之类绝无可能实现的高计划指标。结果很快爆发了各地区、各部门、各单位争夺资源的大战，“一平（平均主义）、二调（无偿调拨）、三收款”的“共产风”盛行，经济秩序一片混乱。

由于经济混乱，经济效率大幅度下降，耗费大量资源所换得的，只是一大堆为了邀功请赏而制造的虚夸数字。后来的事实证明，当时号称已经完成的钢铁、粮食等生产指标，完全是虚假的。

然而，一些领导人仍然陶醉在自己制造的幻象之中。在食品供需出现短缺，全国性饥荒即将爆发的时刻，毛泽东却在思考“粮食多了怎么办”的问题，提出采取“休耕制”“敞开肚皮吃饭”一类解决办法。在人民公社中，纷纷采取了“公共食堂”“五包”“十包”等“各取所需”的分配办法。

1958年末，这种一意孤行做法的消极后果终于显现，生产下降，大批工商企业出现亏损，生活必需品供应不足，经济陷入严重困难。

面对这种严峻局面，中共中央在1958年11月的“郑州会议”、1958年11月中共中央政治局武昌扩大会议和1959年4月的中共八届七中全会上，要求“压缩空气”、纠正“左”的偏向。

1959年7月到8月间，中共中央在庐山召开政治局扩大会议和八届八中全会（史称“庐山会议”）。毛泽东在会议开始时提出这次会议要进一步总结“大跃进”以来的经验，而且承认“大跃进”存在“没有搞平衡，打乱了整个国民经济的比例关系”“人权、财权、商权、工权等四大权力下放过多”等缺点。可是，后来因为政治局委员彭德怀致信毛泽东，要求认真总结“大跃进”和人民公社化运动的经验教训，毛泽东临时决定延长会期，对彭德怀的“右倾机会主义反党活动”进行严厉批判，由此掀起了全国范围的“反右倾运动”。整个政治气氛从“纠‘左’”转向“反‘右’”。

“反右倾”运动导致的第二次“共产风”，使经济和社会状况进一步恶化。1959年全国共生产粮食1700亿公斤，比1958年的实际产量2000亿公斤减少

了300亿公斤；1960年粮食产量降到1435亿公斤，比1951年的1437亿公斤还低，全国普遍发生饥荒。

由于封锁消息和缺乏拯救措施，城镇地区广泛出现因营养不良导致的浮肿病，农村地区则造成了饿死至少上千万的惨剧。

1960年秋季，党中央终于确定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的“八字方针”。恢复了由陈云任组长的中共中央财经领导小组，采取坚决措施来克服“大跃进”和“人民公社化”造成的严重经济困难。

“八字方针”的实施，主要采取了以下手段：

——中共中央于1962年1月召开的有中央、中央局、省市、地、县五级干部参加的“扩大的中央工作会议”（“七千人大会”）。毛泽东在会上表示承担错误责任以平息干部的怨气，同时要求加强团结，加强纪律，加强集中统一，做好工作，战胜困难。与此同时，恢复了以陈云为首的中共中央财经领导小组，统管“调整国民经济”工作。

——根据国务院和中央财经领导小组建立比1950年统一财经时“更严更紧”体制的要求，中央政府各部门在财政、信贷和企业管辖权等方面收回在1958年改革中下放的权力。例如，发布了加强计划纪律的“十项规定”和一系列收回原来下放权力的决定，对金融、财政和统计实行中央的垂直领导。1958年下放给地方管理的企业，也大多回到中央由各行业部管理。

——凭借这一套高度集中化的体制实行稀缺资源的再配置，主要的措施是：大炼钢铁中兴建的“小土群”和“小洋群”冶炼设施全部“下马”；将“大跃进”中“招之即来”、进入城镇就业的约3000万农民工“挥之即去”，全部退回农村；对城市工业企业进行“关、停、并、转”调整。

经过几个月的调整，经济逐渐稳定下来，并在1964年大体上得到恢复。

不过，在人们庆幸经济秩序恢复的同时，却发现集中计划经济的所有弊病又都卷土重来。于是又酝酿再次进行改革。

但是，直到1976年“文化大革命”宣告结束，由于存在社会主义只能采取行政命令配置资源这样的意识形态障碍，市场取向改革很难在政治上被接受。于是，进行向地方政府下放计划权力，几乎成了唯一可能的改革选择。因此，此后仍然多次进行过类似于1958年的行政性分权改革，例如，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，就是1958年“体制下放”的重演。

总之，1958年至1976年期间的多次“体制下放”，无一例外地以造成混