



2017年主题出版重点出版物

国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

## 复兴之路

中国改革开放40年回顾与展望丛书

# 从计划到市场

中国计划投资体制改革40年

郑新立 徐伟 蔡鲁明◎著

SPM

南方出版传媒  
广东经济出版社

复兴之路



“十三五”国家重点图书出版规划项目  
2017年主题出版重点出版物

## 复兴之路

中国改革开放40年回顾与展望丛书

# 从计划到市场

中国计划投资体制改革40年

郑新立 徐伟 綦鲁明◎著



**SPM**

南方出版传媒

广东经济出版社

— 广州 —

## 图书在版编目 (CIP) 数据

从计划到市场：中国计划投资体制改革 40 年/ 郑新立，徐伟，  
綦鲁明著. —广州：广东经济出版社，2017. 9

ISBN 978 - 7 - 5454 - 5808 - 4

I. ①从… II. ①郑… ②徐…③綦… III. ①中国经济 - 经济体制  
改革 - 研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 236541 号

出 版 人：姚丹林

责任编辑：周晶 毛一飞

责任技编：许伟斌

### Cong Jihua Dao Shichang

Zhongguo Jihua Touzi Tizhi Gaige 40 Nian

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11 ~ 12 楼)
经销	全国新华书店
印刷	中华商务联合印刷 (广东) 有限公司 (深圳市龙岗区平湖镇春湖工业区中商大厦)
开本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张	22 2 插页
字数	342 000 字
版次	2017 年 9 月第 1 版
印次	2017 年 9 月第 1 次
书号	ISBN 978 - 7 - 5454 - 5808 - 4
定价	58.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

发行部地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话：(020) 38306055 37601950 邮政编码：510075

邮购地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话：(020) 37601980 营销网址：<http://www.gebook.com>

广东经济出版社新浪官方微博：<http://e.weibo.com/gebook>

广东经济出版社常年法律顾问：何剑桥律师

· 版权所有 翻印必究 ·

# 复兴之路——中国改革开放 40 年回顾与展望丛书

## 编 委 会

EDITORIAL BOARD

### 编委会主任

魏礼群

### 编委会副主任

张卓元 迟福林

### 编 委

(按姓氏汉语拼音排序)

蔡 武 曹远征 常修泽

迟福林 贾 康 李晓西

隆国强 宋洪远 宋晓梧

王 珺 魏礼群 张卓元

郑新立

## 总 序

P R E F A C E

# 坚定不移推进改革开放 实现中华民族伟大复兴

实现中华民族伟大复兴，是中华民族近代以来最伟大的梦想。这个梦想，凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民的整体利益，是每一个中华儿女的共同期盼。为了实现中华民族伟大复兴的中国梦，中国共产党人进行了长期不懈的奋斗和极为艰辛的探索。经过深刻总结历史经验，科学认识中国国情，顺应时代发展潮流，终于找到了一条正确道路。这条道路，就是中国特色社会主义道路，而改革开放则是中国特色社会主义道路最鲜明的特征。

1978年底，中国共产党召开具有重大历史意义的十一届三中全会，开启了改革开放的伟大征程。改革开放是我们党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命，目的就是要解放和发展生产力，加快推进国家现代化；就是要推动我国社会主义制度的自我完善和发展，赋予社会主义新的生机活力；就是要在坚持和发展中国特色社会主义的伟大事业中，实现国家富强、人民幸福、民族振兴。回顾改革开放的历史进程，我们党和人民锐意推进改革，从农村到城市、从经济领域到其他各个领域，成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体

制的伟大历史性转变；我们不断扩大对外开放，从建立经济特区到开放沿海、沿江、沿边、内陆地区，再到加入世界贸易组织、主动参与经济全球化和提出“一带一路”倡议，从大规模“引进来”到大踏步“走出去”，成功实现了从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史性转变。我们在深化经济体制改革的同时，不断深化政治体制、行政体制、文化体制、社会体制、生态文明体制改革和党的建设制度改革，在推进国家治理体系和治理能力现代化方面不断迈出新的步伐。

改革开放以来，我国经济社会发展创造了人类史上的伟大奇迹，经济总量连续跃上几个大台阶，综合国力大幅提升，全国人民总体上过上小康生活，城乡面貌焕然一新。同时，我国政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等各领域各方面都取得了举世公认的巨大成就，中国的国际地位越来越高，影响力越来越大。现在，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。实践充分证明，改革开放是当代中国一切发展进步的动力之源，是全国人民大踏步赶上时代潮流的重要法宝，是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路，是实现国家现代化和中华民族伟大复兴中国梦的关键抉择。

习近平总书记指出：“改革开放只有进行时，没有完成时。没有改革开放，就没有中国的今天，也就没有中国的明天。”这是对我国改革开放以来走过道路的深刻总结，也是实现未来更加美好目标的根本遵循。无论过去、现在和将来，坚持和发展中国特色社会主义都必须坚定不移地依靠改革开放。具有重大历史意义的中国共产党第十九次全国代表大会即将隆重召开，这是在全面建成小康社会决胜阶段召开的一次十分重要的大会。当前，我国不仅处于全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的决胜阶段，还处于为实现第二个百年奋斗目标，即建成社会主义现代化强国奠定基础的关键时期。我们必须按照习近平总书记治国理政新理念新思想新战略，在已经取得历史性成就的基础上，不忘初心，继往开来，坚定不移地推进改革开放的伟大事业，为我国未来发展开辟更为广阔的前景，继续沿着中华民族伟大复兴的康庄大道奋勇前进。

2018年，我国将迎来改革开放40周年。为此，广东经济出版社、中国（海南）改革发展研究院联袂策划并组织出版“复兴之路——中国改革开放40年回顾

与展望丛书”，献礼党的十九大，献礼我国改革开放40周年。这套丛书共13本，分别针对行政体制改革、计划投资体制改革、现代市场体系建设、所有制结构改革、农村改革、财税体制改革、金融体制改革、对外开放、社会体制改革、文化体制改革、环保体制改革等重点领域，从不同角度客观记录我国改革开放40年的历史进程，并展望改革开放的未来趋势。

这套丛书的主编和作者大多是相关领域知名的专家学者，也是我国改革开放的亲历者、见证者，这套丛书集结了他们长期亲历和研究我国改革开放的重要成果，凝聚了他们对改革开放伟大事业的一腔热情。广东经济出版社对这套丛书的出版给予了全力支持；作为以直谏中国改革为己任的改革智库，中国（海南）改革发展研究院为此书的策划、出版作出了重要贡献。作为编委会主任，我对为这套丛书付出艰辛努力的各位编委会成员、作者，对出版社的领导、编辑表示由衷的感谢！

这套丛书跨越多个领域，力图客观地反映改革开放伟大历程中的理论探索与实践经验，意义重大且任务艰巨，难免有不足之处，欢迎读者批评指正。

魏礼群

2017年7月

## 前 言

我国改革开放已经经历了40年的光辉历程，创造了世界经济发展的奇迹。在经济体制改革中最具全局性、决定性意义的改革是计划投资体制改革。由于全面彻底地进行了这项改革，才使我们从传统计划体制转变为社会主义市场经济体制，从而极大地解放了生产力，铸造了中国经济40年的辉煌成就。

是搞计划经济，还是搞市场经济，围绕这一关系改革方向的重大问题，我们从理论和实践上进行了不懈的探索。从计划经济为主、市场调节为辅，到有计划的商品经济，再到社会主义市场经济；从允许发展商品生产和商品交换，到发挥市场对资源配置的基础性作用，再到发挥市场对资源配置的决定性作用和更好地发挥政府的作用。这一改革过程，真实地记录了中国共产党为了中华民族伟大复兴而不断探索正确发展道路的过程，反映了中国共产党实事求是、追求真理的彻底唯物主义精神。

马克思主义经典作家曾经把计划经济看作是社会主义制度的基本特征之一。在世界上第一个社会主义国家，计划经济也曾经在一个时期内推动了经济特别是重工业的快速增长，并以此为基础成功地击败了法西斯的疯狂进攻，从而避免了社会主义灭亡的命运。新中国成立之初，学习借鉴苏联的经验，建立计划经济体制，就成为一个必然的选择。然而，在经过30多年的实践检验之后，证明计划经济体制不是有利于而是阻碍了生产力的发展。按照生产关系必须适应生产力发展要求的历史唯物主义原理，改革计划经济体制，建立符合经济发展要求的新体制的责任，落在中国共产党人的肩上。正如改革的总设计师邓小平同志所讲，不改革“只能是死路一条”。在解放思想，实事求是，一切从实际出发的思想路线指引下，一场伟大的气势磅礴的改革吹响了号角。

商品经济是人类社会发展的一个不可逾越的历史阶段。中国从半封建半殖民地社会一下子跳到社会主义社会，没有经历过商品经济充分发展的资本主义阶段，以小生产为主要特征的自给自足的自然经济仍然占主体地位。在清醒地认识到我国仍处于社会主义初级阶段之后，我们就打破了对各种旧体制的盲目迷信，着手在旧体



制中培育新的适应生产力发展的新体制。指令性计划让位于指导性、预测性计划，突出计划的宏观性、战略性、政策性；下放投资管理权限，让企业成为投资主体；逐步减少政府定价的范围，使越来越多的商品由市场定价；减少以至取消政府分配调拨的物资的品种和比例，交由市场来配置；取消对企业财务统收统支、人员统一调配、工资统一标准等规定，使企业成为独立经营、自负盈亏的市场主体；打破单一公有制，放手发展多种所有制经济；打破“大锅饭”和平均主义，实行按要素贡献的多种分配方式。这些改革的实施，极大地调动了各方面的积极性，释放出巨大的发展潜力，推动了国民经济的腾飞。

改革的成功，还在于实行了正确的实施策略和推进方式。一是允许试，不争论，让实践来证明改革的对错。二是实行渐进式改革，不急于求成。三是制定改革的总体规划和单项规划，使各项改革同步配套推进。四是尊重基层群众的首创精神，把自下而上和自上而下的改革结合起来。五是研究、比较、借鉴各个国家的体制和发展经验，以开放促改革、促发展。六是保持改革、发展、稳定三者之间的统一和协调，通过改革促进发展和稳定，通过发展检验改革的成效，通过保持经济社会的稳定，为改革创造良好的环境。我们在破除传统计划体制的同时，吸收了许多国家宏观管理体制的经验，建立起计划、财税、金融相辅相成的具有中国特色的宏观调控体系，建立起年度计划、中长期计划和专项计划相结合的计划体系。我们没有全盘否定过去，而是吸收过去的经验教训。我们没有搞什么激进式“休克疗法”，实现了从旧体制向新体制的平稳过渡，并在改革中实现了经济快速增长，从而增强了广大干部和群众改革的信心。

在改革计划体制的同时，我们成功地进行了投资体制改革。改革之前，地方和企业没有投资权，全部的投资权都集中在国家计划委员会。通过逐步下放投资权，企业渐渐成为投资主体。而且民间投资规模逐步扩大，以致民间投资占全社会投资的比重最高时为65%以上。在下放投资管理权限的同时，我们建立起适应新形势要求的投资管理体制，包括投资项目业主负责制、招标投标制、施工监理制、咨询评价制、监察审计制，对基础设施和公共服务类项目推行政府与企业合作制等。根据经济运行情况和结构调整的要求，对投资总规模和投资结构进行适时适度调控，使投资成为拉动经济增长和结构转换的强劲动力。

计划投资体制改革的顺利实施和不断完善，标志着中国特色社会主义市场经济体制已经基本确立起来，这是一个充满发展活力的新体制，为实现两个百年发展目标提供了强有力的制度保障。

本书回顾总结了40年来计划投资体制改革的历程，展望了未来的发展前景。全书由郑新立、徐伟、綦鲁明共同讨论形成提纲，徐伟撰写了第一、第二、第三、第四、第五、第九、第十、第十六、第十七章，綦鲁明撰写了第六、第七、第八、第十一、第十二、第十三、第十四、第十五章，初稿完成后，由郑新立统一修改定稿。受资料收集和作者水平的限制，书中缺点和疏漏难以避免，敬请读者批评指正。

借本书出版的机会，谨向为计划投资体制改革付出艰辛努力的同志和所有关心计划投资体制改革的同志致以崇高敬礼！

前言 / 1

第一章 高度集中的计划经济体制束缚了生产力发展 / 1

第一节 高度集中的计划经济体制理论来源 / 1

第二节 照抄照搬苏联计划经济体制 / 4

第三节 工业化初期计划经济体制的作用 / 7

第四节 高度集中的计划经济体制的弊端 / 8

第五节 改革开放前 30 年对新体制的探索 / 12

第二章 对计划经济体制在认识和实践上的不断突破 / 16

第一节 商品经济大讨论 / 17

第二节 提出有计划的商品经济 / 19

第三节 计划和市场两种手段都要用 / 22

第四节 国家调节市场,市场引导企业 / 30

第五节 简政放权,放开搞活 / 33

第三章 确立社会主义市场经济体制 / 38

第一节 社会主义市场经济体制基本架构 / 38

第二节 计划在宏观调控体系中的功能 / 43

第三节 市场对资源配置的决定性作用 / 47

第四节 更好地发挥政府的作用 / 50

第五节 计划发挥作用的途径 / 53

## 第四章 不断完善计划体系 / 56

第一节 年度宏观调控目标的提出 / 57

第二节 五年计划的编制和作用 / 64

第三节 长期发展目标和战略 / 67

第四节 重要发展任务的专项规划 / 68

第五节 各类发展规划的衔接 / 71

## 第五章 产业发展政策的制定及功能 / 74

第一节 对关系国计民生的重要产业的政策 / 74

第二节 对战略性新兴产业发展的扶持政策 / 78

第三节 产业政策从选择性向功能性的转变 / 81

第四节 转变经济增长方式的提出与实践 / 84

第五节 转变发展方式的提出与进展 / 94

第六节 加强供给侧结构性改革 / 105

## 第六章 从科学发展观到五大发展理念 / 116

第一节 科学发展观的提出与内涵 / 116

第二节 五大发展理念的提出与内涵 / 120

第三节 从以人为本到以人民为中心 / 126

第四节 全面小康决胜阶段的任务 / 132

第五节 跃升高收入国家需聚焦的改革 / 136

## 第七章 从提高自主创新能力到创新驱动战略 / 142

第一节 提高自主创新能力是国家发展战略的核心 / 142

第二节	努力推动企业成为创新主体	/ 144
第三节	鼓励自主创新的政策和社会环境	/ 147
第四节	充分利用国际市场的科技资源	/ 149
第五节	大力培养创新型人才	/ 151
<b>第八章</b>	<b>从统筹城乡发展到城乡一体化发展</b>	<b>/ 157</b>
第一节	建立城乡一体化发展新体制	/ 157
第二节	农业现代化不能长期滞后于工业化、城镇化	/ 162
第三节	加快新农村建设	/ 166
第四节	积极推动农民工市民化	/ 170
第五节	改革农村土地制度	/ 173
<b>第九章</b>	<b>促进区域协调发展的体制和政策</b>	<b>/ 180</b>
第一节	沿海地区率先发展和开放型经济	/ 180
第二节	中部地区崛起和产业升级	/ 183
第三节	西部沿边开放和特色产业发展	/ 186
第四节	东北如何构建经济新优势	/ 191
第五节	促进区域协调发展的政策	/ 195
<b>第十章</b>	<b>不断完善宏观调控体系</b>	<b>/ 200</b>
第一节	在抑制通胀和扩大内需中完善宏观调控体系	/ 201
第二节	正确处理稳增长与调结构的关系	/ 206
第三节	计划、财税、金融三大调控杠杆形成合力	/ 212
第四节	宏观调控应注意适时适度	/ 216
第五节	宏观调控着眼于激发经济活力	/ 219

- 第十一章 投资体制的巨大变革及其影响 / 222
  - 第一节 改革前高度集中的投资权限 / 222
  - 第二节 下放投资审批权的改革效应 / 224
  - 第三节 有心栽花花不开,无心插柳柳成荫 / 227
  - 第四节 民间投资在规范中发展,在发展中规范 / 229
  - 第五节 市场决定资源配置应主要体现在投资权上 / 231
  
- 第十二章 建立激励与约束相结合的投资管理体制 / 233
  - 第一节 落实企业投资自主权 / 234
  - 第二节 谁投资、谁受益、谁承担风险 / 237
  - 第三节 建立招标投标制 / 240
  - 第四节 建立工程建设监理制度 / 243
  - 第五节 严格投资项目管理程序 / 246
  
- 第十三章 建立政府和社会资本合作投资模式 / 249
  - 第一节 公共产品供给不足是当前的突出矛盾 / 249
  - 第二节 PPP模式是增加公共产品供给的重要途径 / 252
  - 第三节 推行PPP模式需要政府部门协调配合 / 256
  - 第四节 吸引民间投资进入PPP项目 / 258
  - 第五节 加强对PPP项目全过程的监管 / 260
  
- 第十四章 改进对投资总规模和投资结构的调控 / 262
  - 第一节 保持投资总规模的合理增长 / 262
  - 第二节 运用多种手段调控投资增速 / 263
  - 第三节 不断优化投资结构 / 264
  - 第四节 正确引导外商投资和到海外投资 / 266
  - 第五节 建立竞争、开放、公平、有序的投资市场 / 270

**第十五章 完善投资服务体系 / 274**

- 第一节 建立项目咨询管理体系 / 274
- 第二节 完善项目融资服务体系 / 278
- 第三节 健全创意设计服务体系 / 279
- 第四节 建立投资造价审计体系 / 284
- 第五节 完善投资法律服务体系 / 286

**第十六章 国外宏观调控体系比较与借鉴 / 289**

- 第一节 日本宏观调控体系特点 / 290
- 第二节 韩国宏观调控体系特点 / 296
- 第三节 德国宏观调控体系特点 / 306
- 第四节 美国宏观调控体系特点 / 311

**第十七章 进一步完善中国特色宏观调控体系 / 316**

- 第一节 完成“三步走”战略部署对宏观调控的要求 / 316
- 第二节 深化宏观经济管理体制改革的需考虑的因素 / 319
- 第三节 完善中国特色宏观调控体系的主要任务 / 325

**参考文献 / 331**

## 第一章

# 高度集中的计划经济体制束缚了生产力发展

新中国社会主义制度建立后，建设社会主义应当实行什么样的经济体制，这是我们党面临的一个重大问题。随着国民经济的恢复，以及对生产资料私有制的社会主义改造的全面展开，我国逐步形成了高度集中的计划经济体制。选择这样的经济体制，是由新中国的特殊环境及其内在逻辑和当时世界社会主义运动的普遍趋势双重决定的。20世纪50年代，计划经济体制在我国社会主义经济建设中发挥了重要的作用。计划经济体制使我国在当时能够比较迅速地建立起社会主义工业化的初步基础，并在此基础上初步建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。但是，随着经济的发展，高度集中的计划经济体制在运行过程中也暴露出越来越多的问题。

## 第一节

### 高度集中的计划经济体制理论来源

新中国在成立初期选择计划经济体制，是由当时特定的社会历史条件决定的。1949年冬到1950年春，我党在提出并实行统一财政经济工作的方针时，强调了高度的集中统一。这是在当时亟须稳定物价、克服财政困难等特定历史条件下的客观要求。1950年6月至1952年8月，是计划经济体制的初步形成阶段。在党的七届三中全会以后初步形成了我国计划经济体制的决策结构，在国家的集中统一领导下，以制订指令性的经济发展计划的形式，对国民经济各方面开始实行全面的计划



管理，计划经济体制已初步形成。1952年9月至1956年12月，是计划经济体制的基本形成阶段。计划经济体制进一步健全并得到法律的确认。

对新中国在成立初期选择计划经济体制的原因，比较有代表性的研究观点有以下几种：

刘国光认为新中国在成立初期选择计划经济体制的原因有五个方面：一是苏联的影响；二是解放区供给制的做法；三是三大改造时期的统购包销；四是自给自足的自然经济和家长制、等级制的封建残余；五是新中国当时对社会主义的认识，认为社会主义就是计划经济。<sup>①</sup>

林中萍、黄振奇认为，就认识来说，把计划经济和市场经济看作是属于社会基本制度的范畴，认为市场经济是资本主义的东西，计划经济才是社会主义制度的一个基本特征。从当时国外经济运行模式看，资本主义发达国家1929年到1933年的经济大危机，暴露了市场经济的弊端；而当时苏联在实行计划经济的最初二三十年间取得了举世瞩目的成就。所以，当时不仅新成立的社会主义国家普遍实行计划经济，而且许多资本主义国家学者也纷纷研究计划在市场经济条件下的作用和凯恩斯主义国家干预问题，以搞好宏观调控，弥补市场调节的欠缺和不足。法国、日本等国家还制订指导性的经济计划，作为政府在资源配置上发挥作用的重要方式。这些都使人们认为在以公有制为基础的社会主义国家，确立计划经济体制是理所当然的。<sup>②</sup>

随着国民经济恢复时期的结束和国有经济的壮大，适应开展大规模经济建设和实行第一个五年计划的要求，在1952年底成立了中央人民政府国家计划委员会，负责制订和组织实施全国的经济计划工作。1956年又成立了国家经济委员会，负责年度计划工作之中。国家通过部门计划系统（通称“条条”）和地方计划系统（通称“块块”），来指导和管理全国的企业、事业等基层单位的计划工作，把它们的主要经济社会发展活动直接或间接地纳入统一的国民经济计划之中。国家对国有

<sup>①</sup> 刘国光：《改革开放前的中国的经济发展和经济体制》，《中共党史研究》，2002年第4期。

<sup>②</sup> 林中萍、黄振奇：《关于由计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡问题》，《教学与研究》，1994年第3期。