

何伟 主编



改革之研究

ZHONG GUO
GAIGE ZHIYANJIU

中国改革之研究

何 伟 主编

中国财政经济出版社

中国改革之研究

何伟 主编

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京市通县永乐印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 14印张 332 000字

1990年12月第1版 1990年12月北京第1次印刷

印数: 1—3 400 定价: 9.50元

ISBN 7-5005-0678-3/F·0630

前 言

《中国改革之研究》的出版，时逢中华人民共和国建国41周年。41年的时间在历史长流中只是一瞬间，但在我国却是非常重要的41年，是不平凡的41年，是实践社会主义的41年。它经历了几次重大探索，走过了坎坷不平的道路，既取得了成功的经验，也获得了失败的教训。对中国这段历史的回顾，可以深化对社会主义的认识，对继续进行改革有重要的意义。

中国从1956年宣布生产资料私有制的社会主义改造基本完成。社会主义经济体制确立之后，它的弊病也就随之暴露出来，当时就认为必须对这一体制进行改革。从这时起到目前，对经济体制进行大的改革有三次，其中有两次充其量只能算作冲击，不能称为改革，只有最近一次才能称为真正的改革。第一次是以“大跃进”的方式对新建立起来的体制进行改革，在农村建立人民公社，在城市实行企业下放。由于当时是在“左”的迅速向共产主义过渡的思想指导下进行的，它只有冲击而无有建树，是以失败而告终。第二次是以“文化大革命”的形式进行的。它把社会主义的一些基本原则当作资本主义进行大批判，在砸烂一切，打倒一切的口号下，使社会处于无政府状态。这只能导致大破坏，最后使国民经济濒临崩溃。第三次是从1978年开始的。这是一次真正的改革，完全改变了过去两次改革中所采用的只是将企业管理权在中央和地方政府之间进行划分的模式，而是把经营管理权真正下放给企业，使其成为责、权、利相结合的经济实体。这次改革，是

在以改革开放为国策，以生产力标准、社会主义初级阶段、有计划的商品经济为理论基础，进行全面的有系统的改革，使社会主义制度不断完善和发展。本书试图以这三大理论为依据，对中国的经济、政治、科技、教育等方面的体制和改革的情况进行全面的分析。由于当前的改革，主要在经济方面进展较大，取得的成就和暴露的问题较多，因此本书的重点是研究经济体制改革，大部分内容是对经济体制改革方面进行分析。

中国城市的经济体制改革，主要是以搞活企业为中心环节，使其逐步成为自主经营、自负盈亏、自我发展的商品生产者和经营者。根据这些原则，十年来的经济体制改革，大体上经历了三个阶段。1979—1984年为第一阶段，主要是以放权让利为中心的改革。1985—1986年为第二阶段，主要是以利改税为中心的改革。从1987年进入第三阶段，主要是对企业实行各种经营责任制为中心的改革。本书对经济体制改革的每一个问题的分析，大致上都依据这样的顺序进行的，首先指出原有体制进行改革的必要性，然后对改革以来所取得的成就和出现的问题进行评述，最后指出今后改革的前景和设想。也就是依据历史的、现状的、未来的顺序进行研究。

本书在写作过程中虽曾几次易稿，力求论述准确；观点鲜明，但因我们的水平有限，再加上全书涉及面较广，有些问题难以把握，一些缺点和不足之处在所难免，希望读者批评指正。

何伟1988年10月

于中国人民大学

目 录

第一章 三十年探索社会主义体制的回顾·····	(1)
第一节 中国社会主义体制的建立·····	(1)
第二节 对传统体制的冲击及其教训·····	(7)
第二章 社会主义初级阶段和社会经济发展战略·····	(19)
第一节 对中国社会主义社会发展阶段的再认识·····	(19)
第二节 社会主义初级阶段的基本路线·····	(25)
第三节 中国现阶段的经济发展战略·····	(31)
第三章 中国的成功和希望在于改革·····	(36)
第一节 发展社会主义事业的出路是改革·····	(36)
第二节 坚持全面改革·····	(40)
第三节 加快和深化体制改革·····	(43)
第四章 中国农村经济的伟大变革·····	(51)
第一节 农村经济体制改革的初步成功·····	(51)
第二节 农村改革的深化·····	(63)
第五章 社会主义初级阶段的多种所有制经济·····	(71)
第一节 重新认识中国现阶段的所有制结构·····	(71)
第二节 以公有制为主体继续发展多种所有制经济·····	(78)
第六章 有计划商品经济和计划体制改革·····	(90)
第一节 对社会主义商品经济的再认识·····	(90)
第二节 商品经济与计划经济的关系·····	(101)

第三节	计划体制改革	(109)
第七章	产业结构与产业政策	(115)
第一节	中国产业结构成长中的矛盾和问题	(115)
第二节	合理调整和改造产业结构	(121)
第八章	国家所有制企业的改革	(132)
第一节	国家所有制企业的原有模式必须改革	(132)
第二节	国有企业改革的进程和形式	(136)
第三节	国有企业的深化改革	(143)
第九章	横向经济联合与中心城市的改革	(150)
第一节	横向经济联合	(150)
第二节	中心城市的作用和改革	(162)
第十章	商品流通体制及其改革	(173)
第一节	社会主义商品流通体制及其改革目标	(173)
第二节	消费资料流通体制的改革	(178)
第三节	生产资料流通体制改革	(187)
第十一章	重建和完善社会主义统一市场	(194)
第一节	建立和完善社会主义市场体系	(194)
第二节	建立和完善社会主义市场机制和市场管 理体制	(201)
第十二章	价格体系和价格管理体制的改革	(213)
第一节	建立合理的价格体系和价格管理体制	(213)
第二节	价格改革的原则和方针	(222)
第十三章	财政体制和金融体制改革	(233)
第一节	财政体制改革	(233)
第二节	税收体制改革	(243)
第三节	金融体制改革	(250)
第十四章	个人收入分配方式和劳动工资制度改革	(261)

第一节	建立以按劳分配为主体的多种分配方式·····	(261)
第二节	对按劳分配的新认识和工资改革·····	(269)
第三节	劳动制度改革·····	(277)
第十五章	土地使用制度的改革和住宅商品化·····	(283)
第一节	改革土地使用制度·····	(283)
第二节	城镇住房制度的改革·····	(293)
第十六章	科技体制改革和教育体制改革·····	(306)
第一节	科技体制改革·····	(306)
第二节	教育体制改革·····	(320)
第十七章	政治体制改革·····	(334)
第一节	政治体制改革的关键和目标·····	(334)
第二节	政治体制改革的主要内容·····	(343)
第十八章	在改革中加强法制建设·····	(354)
第一节	中国社会主义法制建设的历史和现状·····	(354)
第二节	深化改革与健全法制·····	(363)
第十九章	用“一国两制”原则实现祖国统一·····	(373)
第一节	历史的回顾和“一国两制”构想的提出·····	(373)
第二节	“一国两制”的原则初见成效·····	(378)
第二十章	对外开放与改革·····	(386)
第一节	对外开放是中国长期的基本国策·····	(386)
第二节	深化外贸体制改革选择外贸战略·····	(403)
第二十一章	国家经济职能的转换·····	(416)
第一节	深化改革要求国家经济职能转换·····	(416)
第二节	国家经济职能实现的手段和新的经济运 行机制·····	(426)
后记	·····	(437)

第一章 三十年探索社会主义体制的回顾

第一节 中国社会主义体制的建立

中国的社会主义体制，虽然经历了几次重大的冲击，但并没有从根本上改变旧体制的模式。为了找到一条有中国特色的社会主义道路，有必要回顾和借鉴这三十年探索社会主义体制过程中的经验教训。

一、社会主义体制在中国的建立

中国的社会主义体制，是新民主主义革命在全国取得胜利的1949—1957年里逐步建立起来的。

一个国家的政治体制，通常认为主要包括国家的组织形式和国家的结构形式两个基本内容。它涉及国家政权、政党以及各种政治性组织各自的地位、作用及其相互关系，政治管理的方法和原则、决策程序和立法程序、各种政治设置之间的协调与联系的方法等等。中国在1949年建立的政治体制，国家组织形式是民主集中制的人民代表大会制；国家结构形式是单一制的，即由若干行政区域构成单一主权国家，由单一的宪法和一个最高行政机关作为国际交往的主体。这种政治体制是以新民主主义革命战争时期行之有效的党、政、军集中统一的领导体制为基础，是一个党、政、军、经合一的，中央集权的社会主义政治体制。

在社会主义政治制度和社会主义政治体制初步建立的基础上，中国就开始了社会主义经济制度和社会主义经济体制的建立。

1952年，中国共产党制订了过渡时期的总路线，要求在全国范围内逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。正是在党的过渡时期总路线的指引下，经过短短四年，就基本上完成了对生产资料私有制的社会主义改造，社会主义经济制度从此建立。

随着社会主义经济制度的逐步建立，中国也逐步建立起社会主义经济体制。这一建立的过程和内容主要是：

（一）建立国民经济计划管理体制

建国之初，开始了计划管理体制的建立。1950年初，政务院各经济部门把制订本部门的经济计划列为重要议程。1952年1月，中财委公布了《国民经济计划编制暂行办法》，规定了我国编制统一的国民经济计划的程序和方法。特别是1952年底，成立国家计划委员会。1954年，行政大区撤销，从此，主要企业陆续收归中央各部门直接管理，部管企业从1953年的2800多个增加到1957年的9300多个。

这个时期，实行的是直接计划和间接计划相结合的计划管理制度。其中，对国营企业和公私合营企业，实行直接计划，由国家下达指令性计划指标。到1957年，下达给工业的指令指标共是12个。对个体手工业和私营企业，实行间接计划，国家主要通过经济政策、经济措施、经济合同等手段把它们的经济活动纳入国家计划。对粮、棉、油实行统购统销，对征购任务下达指令性计划。

（二）建立全国统一的财政管理体制

建国之前，财政管理采取的是“统一领导、分散经营”的方

针。1950年3月，政务院发布了《关于统一国家财政经济工作的决定》，主要内容是统一全国的财政收支、物资调度和货币发行。1951年3月，开始实行“划分收支，分级管理”的财政管理体制，把国家财政分为中央级、大行政区级和省(市)级三级财政，并据此划分财政收支。大行政区撤销后，国家财政划分为中央、省(市)、自治区和县(市)三级财政。这种体制，一方面强调保证中央的财政收入和统一领导，另一方面使地方有固定的收入来源和一定的机动财力。总的说来是适应当时情况的，但也存在集中统一多、因地制宜少的缺点。

(五) 建立以计划流通为主体的流通体制

1950年统一了内外贸易，贸易部建立了全国性专业公司，实行物资大调拨和资金大回笼制度；建立了中央集中的物资管理体制。从1953年起，在全国范围内实行计划分配制度，关系国计民生的重要物资由国家计委平衡分配，比较重要的物资由各主管部门平衡分配。此后，计划调拨物资逐年增加，由国家计委平衡分配的物资（即统配物资）由1952年的50种，增到1957年的231种。对商业实行“统一领导、分级管理”。这种流通体制，特别是其中物资流通体制，有利于集中有限物资以保证国家重点建设需要，但也存在管得过死的弊端。

(四) 建立以中央集中管理为主的劳动工资体制

在劳动管理方面，由“介绍就业与自行就业相结合”，逐步发展到扩大统包统配的范围；由“能进能出”，逐步发展到“能进不能出”和“铁饭碗”；劳动管理的权限，也由地方管理为主，逐步过渡到中央集中管理为主。在工资管理方面，从1954年以后，管理权限集中到中央。1956年，在全国范围内统一了国家机关、事业单位和国营企业的工资制度，由中央的劳动部门、人事部门统一管理。

二、对传统体制的几点思考

新中国在建国初期建立起来的体制，主要包括经济体制、政治体制、教育体制以及科学技术体制等。因为这些体制基本上是根据马克思恩格斯关于社会主义社会的设想，并基本上仿照苏联三四十年的体制建立起来的。后来在体制改革过程中，人们把历史上形成的这种体制统称为传统体制。

中国社会主义的实践证明，苏联、东欧等一系列社会主义国家的实践也都证明，传统的社会主义体制虽然取得重大成就，但随着客观情况的变化，其弊端也日益暴露出来，由开始阶段的促进国民经济发展的形式变成阻碍国民经济发展的形式，这就激发起人们对传统体制的反思。

（一）传统体制建立的国内国际环境

中国社会主义的传统体制是在特殊的国内国际环境中建立起来的。

就国内环境来说，主要是存在以下四个方面的急需：（1）急需集中力量恢复和发展国民经济。（2）急需集中力量发展现代工业，特别是重工业。（3）急需集中基本生活资料保证对城市居民的生活供应。（4）急需集中权力实现全国政令的统一。可见，高度集中的体制并不是凭空产生的，而是适应当时国内客观形势的需要才建立起来的。如果离开当时国内的客观形势去评价这种体制，就容易产生片面性。

传统体制的建立也与当时的国际环境相联系。（1）第二次世界大战以后，由于中国、朝鲜民主主义人民共和国和东欧一些国家社会主义制度的相继建立，形成了两大阵营的对立，世界处在冷战时期，国际形势相当紧张。这就要求刚刚执政的共产党把权力集中起来，以便对付可能爆发的大规模的战争或者外敌的入

侵，(2) 新中国诞生之后，军事上处在美国半圆形的包围之中，经济上处于被封锁状态，美国的侵略战争及封锁和禁运，给中国的社会主义建设造成很多困难。为了取得战争的胜利和战胜这种封锁和禁运给中国人民造成的困难，党和国家也需要把权力高度集中起来。(3) 苏联是最先取得社会主义革命胜利的国家，它在革命胜利后建立的经济政治体制毕竟起到了保卫革命胜利成果和促进社会主义建设的积极作用。人们亲眼看到了苏联在国内建设方面所取得的重大成就，亲眼看到了它在反法西斯战争中的巨大作用。这对于刚刚取得革命胜利的中国和其他国家，自然具有很强的吸引力。于是，按照苏联的模式来建设社会主义在当时是理所当然的。特别是，在上述国内国际环境下，执政的共产党要把力量和权力加以集中，苏联的体制也最能适应这种需要。

(二) 传统体制建立的理论依据

迄今为止，社会主义各国在建国初期都无一例外地建立了高度集中的经济、政治等体制。这决不是偶然的，从理论来源说，是出自马克思等经典作家关于社会主义社会的设想和论述。其中主要有如下几个基本观点：

1. 社会占有全部生产资料。

“生产资料的扩张力撑破了资本主义生产方式所加给它的桎梏，生产资料从这种桎梏下解放出来，是生产力不断加速发展的唯一先决条件，因而也是生产本身实际上无限增长的唯一先决条件。但是还不止于此。生产资料的社会占有，不仅会消除生产的现存的人为障碍，而且还会消除生产力和产品的明显的浪费和破坏，……通过社会生产，不仅可能保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活，而且还可能保证他们的体力和智力

获得充分的自由的发展和运用。”^①

2. 社会的生产和分配全部由社会计划调节。

“当人们按照今天的生产力终于被认识了的本性来对待这种生产力的时候，社会的生产无政府状态就让位于按照全社会和每个成员的需要对生产进行的社会的有计划的调节。”^②“国民经济有计划发展的规律，是作为资本主义制度下竞争和无政府状态的规律的对立物而产生的。它是当竞争和生产无政府状态的规律失去效力以后，在生产资料公有化的基础上产生的。它之所以发生作用，是因为社会主义的国民经济只有在国民经济有计划发展的经济规律的基础上才能得到发展。”^③

3. 商品生产被消除，代替它的是有计划的产品经济。

“一旦社会占有了生产资料，商品生产就将被消除。”^④

马克思恩格斯认为，商品经济是与社会主义公有制经济根本对立的，如果继续存在商品经济，它必将最终瓦解社会主义公有制经济，变成私有经济。不存在商品经济的是有计划的产品经济，它区别于自然经济的产品经济。而在高度生产社会化基础上的公有制的产品经济，要求社会有计划地进行生产和分配。但在生产力水平低的产品经济中，只能要求高度集中才能实行计划管理。

根据上述的基本理论观点建立的经济体制，只能是高度集中的以行政管理为主的经济体制，与之相适应，所建立的政治体制、教育体制以及科技体制等，也必然是高度集权式的。

①② 恩格斯：《社会主义从空想到科学的发展》，《马克思恩格斯选集》第3卷，第440、437页。

③ 斯大林：《苏联社会主义经济问题》，《斯大林选集》（下卷），第544页。

④ 恩格斯：《社会主义由空想到科学的发展》，《马克思恩格斯选集》第3卷，第441页。

第二节 对传统体制的冲击及其教训

一、传统体制的弊端及改革的必然性

中国1957年前建立的社会主义体制，虽然是根据了当时经济发展水平和政治、经济结构的实际情况，也吸收了民主革命时期的根据地政权建设经验和经济管理经验，但总的说基本上是照抄苏联高度集中统一的体制模式，存在集中过多、统得过死的弊病，这一点在“一五”后期就日益明显地暴露出来。主要表现在：

从政治体制方面看。不仅行政、经济、文化组织和群众团体的权力过分集中于党委领导机关，基层的权力也过分集中于上级机关。具体表现是：在党的组织和国家政权组织的关系上，权力过分集中于各级党委；在国家政权内部关系上，国家机关各部门直接接受党委各部门领导，行政机关实际上不是向国家权力机关负责；在中央与地方关系上，权力过分集中于中央；在政府与社会的关系上，权力过分集中于政府；在党内关系上，权力过分集中于各级党委和常委会，常委会权力又过分集中于书记。

从经济体制方面看。权力过分集中的现象，不仅表现在企业管理方面，也表现在人、财、物方面。中央直接管理的企业过多，中央掌握的财力过大，中央管理的物资过多，中央直接计划的范围太广。因此，地方对物资分配、财务管理、人事管理等权限太小。厂矿对本企业的生产经营管理权限，特别是供、产、销、人、财、物的权限太小。这就限制了地方特别是企业在生产经营中的主动性和积极性，妨碍了横向经济联系，造成企业吃国家的大锅饭。

在劳动工资方面。用工形式过于单一，职工工资按中央统一

规定的升级面和增长幅度增加，企业和地方没有机动权。职工干与不干一个样，职工吃企业的大锅饭。

我国社会主义旧体制的上述弊病，成了国民经济进一步发展的障碍。对此，中央和毛泽东同志曾指出改革我国体制的必要性。1956年4月，毛泽东同志作了《论十大关系》的讲话，明确提出照搬苏联的一套不行。他说：“最近苏联方面暴露了他们在建设社会主义过程中的一些缺点和错误”。“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情……，我们不能象苏联那样，把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有”。他又说：“国家和工厂、合作社的关系，工厂、合作社和生产者个人的关系，这两种关系都要处理好。为此，就不能只顾一头，必须兼顾国家、集体和个人三个方面。……鉴于苏联和我们自己的经验，今后务必更好地解决这个问题”。针对苏联经济模式集中统一过多的弊端，刘少奇同志在中国共产党第八次全国代表大会所作的政治报告中也提出：“上级国家机关往往对于企业管得过多、过死，妨碍了企业应有的主动性和机动性，使工作受到不应有的损失。应当保证企业在国家统一领导和统一计划下，要在计划管理、财务管理、干部管理、职工调配、福利设施等方面，有适当的自主权力。”

二、第一次冲击——“大跃进”

正是在中央和毛泽东同志创导下，我国在1958—1960年的“大跃进”期间，进行了第一次体制改革的尝试，实际上成了对集中统一体制的第一次冲击。

（一）1957年前后关于体制改革的情况

1957年，在中国共产党的整风运动中，党内党外不少同志向

中央提意见，要求改革这种集中过多、统得过死的体制。他们认为集中过多、以党代政的情况的确存在，党对国家机构的作用缺少认识，因此，不但国家行政机构没有被足够地运用，而且国家权力机构也没有被足够地重视。有人甚至提出了某些改革方案。但可惜，其中对党提出比较尖锐意见的不少同志都被打成反党反社会主义的右派分子。

1956年5—8月，国务院召开了全国经济体制工作会议，对如何改进经济体制问题进行了讨论。1956年9月，中国共产党第八次全国代表大会决定在企业内实行党委领导下的厂长负责制。1957年10月，在扩大的中国共产党八届三中全会上，基本通过了由陈云同志主持起草的《关于改革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《关于改进财政管理体制的规定（草案）》。这三个《规定》经1957年11月的国务院第61次全体会议通过，又经全国第一届人大常委第84次会议原则批准，用国务院名义作了正式公布下达。三个《规定》所涉及的内容，主要是调整中央与地方、国家与企业的关系，把一部分中央的经济管理权力下放给地方机关和厂矿企业单位。

（二）“大跃进”时期的体制改革内容

“大跃进”时期，整个社会主义政治、经济工作是在“左”的思想指导下进行的，犯了急躁冒进、刮“共产风”、搞“高指标”的错误，脱离实际地提出了“超英赶美”，提出了各省、市、区建立独立的工业体系等口号。因此“大跃进”时期的体制改革的出发点，也是为着让各地自成体系，实践所谓的“大跃进”，偏离了1957年前后《规定》指出的方向。改革的内容主要是：

1. 把中央所属企业大量下放给地方管理。

1958年4月11日，中央发出《关于工业企业下放的几项决定》，中央各部所属企事业单位，从1957年的9300个减少到1958