

吴敬琏 马国川 著

# 重启改革议程

——中国经济改革二十讲

生活·读书·新知 三联书店

吴敬琏 马国川 著

# 重启改革议程

——中国经济改革二十讲

生活·读书·新知 三联书店

Simplified Chinese Copyright © 2013 by SDX Joint Publishing  
Company All Rights Reserved.

本作品中文版权由生活·读书·新知三联书店所有。  
未经许可，不得翻印。

#### 图书在版编目(CIP)数据

重启改革议程：中国经济改革二十讲/吴敬琏，马国川著。  
——北京：生活·读书·新知三联书店，2013.1（2013.3重印）  
（2013.5重印）（2013.6重印）（2013.7重印）  
ISBN 978-7-108-04381-8

I. ①重… II. ①吴… ②马… III. ①中国经济—  
经济改革—研究 IV. ①F12

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第306931号

责任编辑 贾宝兰

装帧设计 罗洪

责任印制 郝德华

出版发行 生活·读书·新知三联书店  
(北京市东城区美术馆东街22号)

邮 编 100010

网 址 [www.sdxjpc.com](http://www.sdxjpc.com)

经 销 新华书店

印 刷 北京隆昌伟业印刷有限公司

版 次 2013年1月北京第1版

2013年7月北京第5次印刷

开 本 635毫米×965毫米 1/16 印张 20.25

字 数 269千字

印 数 080,001—100,000册

定 价 38.00元

(印装查询：01064002715；邮购查询：01084010542)

# 序

这本书从2010年5月份开始写作，到2012年10月份完稿，12月初第一版出版，书名为《中国经济改革二十讲》。本书出版以后旋即销售告罄，现在借出版社调整字号和版式、重新出版的机会，我们把书名改为《重启改革议程——中国经济改革二十讲》，并借新版的机会对读者讲几句话。

在本书写作的时间里，一场关系中国前途和命运的大争论正在激烈地进行着。这场大争论的核心，是“中国向何处去”的问题。中国在20世纪末宣布了社会主义市场经济体制初步建立。但是，“中国向何处去”的问题并没有获得彻底的解决。由于命令经济或称统制经济旧体制遗产的严重存在，现有的体制具有很强的过渡性质：它既包含新的市场经济的因素，又包含旧的统制经济的因素；既可以通过进一步的改革进到较为完善的市场经济制度，又可能通过统制的强化，回到旧体制去。在改革停顿，甚至倒退的情况下，权力寻租和贫富分化变得日益严重。这些年来，有着深刻历史渊源的极“左”势力就利用这种形势，用民粹主义和民族主义的口号蒙骗大众，掀起强化国家权力和行政控制，从市场化、法治化、民主化倒退的风潮，造成了极为严重的后果。

本书正是在这场争论的背景下写作的，对争论涉及的有关问题做出了回应。我们力求深入客观地分析中国社会各方面存在的矛盾，探索克服弊病、解决问题的途径。这种分析和探索使我们深信，只

有重启改革议程，坚定不移地推进市场化的经济改革和法治化、民主化的政治改革，才是唯一的出路。

当本书完成付印之时，社会各界企盼已久的中共十八大对中国到底朝哪个方向走的问题给出了明确的回答。这就是重申了社会主义市场经济改革目标，把深化经济改革和政治改革放到了执政党的议事日程上来。从经济改革来说，中心是“坚持社会主义市场经济的改革方向”，“处理好政府和市场的关系”，“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”；从政治改革来说，则是要“加快推进社会主义民主政治制度化”，“实现国家各项工作法治化”。这意味着，全面深化改革已经提到执政党的议事日程上来。

十八大以后，全面推进改革的呼唤迅速升温。现在的问题是，确定改革的目标和号召推进改革只是重启改革的第一步。要真正实现改革，还有许多艰苦细致的工作要做。

根据我国改革的历史经验，实现全面改革，必须完成三项工作，这就是：第一，确定改革的目标（现在的说法叫做“顶层设计”）；第二，制定重点改革的方案，根据各项改革之间的配套关系，制定出改革的总体规划；第三，克服阻力，把各项改革落到实处。

为什么改革需要进行方案设计和总体规划？这是因为，现代市场经济是一个既复杂又精致的巨大系统。要构筑这样的系统，不能采用“边设计、边施工”的办法，也不能由各个部门各自按照自己的意愿进行施工和设计，然后将它们拼凑成一个体系，因为这样的体系是无法协调运作的。

因此，目前朝野上下当务之急，就是在已经进行和正在进行的基层创新的支持之下，由具有高度权威性的改革领导机构牵头，进行重点改革项目的方案设计和改革的总体规划，也就是最近闭幕的中央经济工作会议对2013年工作提出的要求：“要深入研究全面深化改革的顶层设计和整体规划，明确提出改革总体方案、路线图、时间表。”

根据以往的经验，无论是制定重点改革方案和总体规划，还是

执行这些方案和规划，都是十分艰巨和复杂的，需要官、产、学各界人士的广泛参与和协同努力。

难得的改革窗口期已经开启，中国正站在新的历史起点上。我们在本书中做出的分析和提出的主张不一定全都正确。我们只是希望，无论是同意我们在本书中提出的看法，还是反对我们的意见，只要这本对话集能够对读者在积极参与改革、深入思考有关问题时有所帮助，我们就算尽到了自己的一份责任。

吴敬琏 马国川

2012年12月18日

# 前言

1998年在纪念中国改革开放20周年的时候，我曾经借用狄更斯在《双城记》开篇的那段著名的话来描绘当时“两头冒尖”的经济和社会景况：“这是最好的时代，也是最坏的时代；……这是光明的季节，也是黑暗的季节；这是希望的春天，也是失望的冬天；我们的前途无量，同时又感到希望渺茫；我们一齐奔向天堂，我们全都走向另一个方向。”

从那时到现在，十多年过去了，这种“两头冒尖”的状况却似乎愈演愈烈。

从一方面看，经过30多年的持续高速增长，中国实现了经济发展的三级跳：从一个典型的低收入国家成长为低中等收入国家，再进一步进入高中等收入国家的行列。2010年，中国的经济总量超过了日本，成为全球第二大经济体。由于人口众多，体量巨大，它在全球事务中的分量也变得举足轻重，成为一颗冉冉上升的国际新星。

可是从另一方面看，图景却远不是那样美妙亮丽。

实际上，中国的改革还只是走在半途。它在20世纪末初步建立起来的经济体制，仍然是一种“半统制、半市场”的混合体制，政府和国有经济虽然已经不再囊括一切，但还是牢牢掌握国民经济的一切“制高点”，主宰着非国有经济的命运。且不说现行体制离“市场在资源配置中发挥基础作用”的要求还有很大的距离，即使已经建立起来的市场，也呈现出一种缺乏规则和权力多方干预的“原始”

状态。

在这种体制下，中国在实现高速增长的同时，各种矛盾也逐渐积累。特别是最近几年来，多方面的改革出现停滞甚至倒退的情况下，不但资源短缺、环境破坏使经济活动和人类生存的基本条件受到威胁、愈来愈靠货币超发和信用膨胀来维持 GDP 的增长，使资产泡沫形成和资产负债表杠杆化等旧疾牵延未愈，腐败活动愈益猖獗，侵入社会机体的方方面面，贫富差别悬殊，各种矛盾趋于激化，社会面临破裂溃散的危险。

对于这种两极共生现象的存在，多数人都是承认的。但是，对于为什么发生这样的现象以及出路何在，却有着截然相反的看法。

一种先被叫做“北京共识”，后来以“中国模式论”闻名的观点对这种现象的解读是：中国能够创造如此优异的成绩，根本的原因在于中国具有一个以强势政府和国有经济对社会的强力管控为基本特征的政治和经济制度。这种体制能够“集中力量办大事”，有力地贯彻国家意志，因而能够创造北京奥运、高铁建设和一些地区 GDP 连续两位数的增长等“奇迹”。而且由于它能够在全球金融危机的狂潮中继续保持 GDP 的高速度增长，为世界市场提供了支持，应该当之无愧地成为世界各国的楷模。

至于中国社会出现的种种乱象，在这种观点看来，却是政府的掌控还不够全面有力，“举国体制”的执行还不够坚决彻底，因而市场自发力量还能够干扰国家意志的贯彻。由此得出的结论，自然就是应当进一步扩大政府的权力，进一步加强国有经济对国民经济的控制，进一步强化这种强政府、大国企、用海量投资拉动 GDP 高速增长的发展模式。

我们的看法和上述观点完全相反。

只要把中华人民共和国建立以来前 30 年和后 30 年的情况做一番比较，就可以清楚地看到，“中国模式论”对改革开放以来中国经济发展获得的良好成绩所作的解读，是完全无法令人信服的。如果说强势政府和国有经济的强力管控是中国经济崛起的秘密，那么，



在改革开放前的 30 年中，中国拥有一个较之当下更强势的政府和一统天下的国有经济，为什么中国人得到的却是无穷无尽的苦难，经历了一次大饥荒就夺去了成千上万人生命的人间惨剧？相反，取得了巨大进步的后 30 年和始终未能改变贫困落后面貌的前 30 年之间的最大区别，在于中国进行了改革。在原有的所谓“榨取性体制”（*extractive institutions*）之外，以开放市场为前提的所谓“包容性体制”（*inclusive institutions*）也开始出现。

30 多年来，虽然各个领域改革的推进程度并不相同，且原有的政府和国有经济的主导地位还在一些重要领域保持未动，但这一轮改革毕竟使一个也对世界市场开放的市场经济制度局部地建立起来。

市场制度的建立解放了久被落后制度所束缚压制的生产力，中国经济实现了高速增长，这具体地表现为：第一，改革为民间创业开拓了活动空间，使中国民间长期被压抑的企业家精神和创业积极性喷薄而出。到 20 世纪末，中国已经涌现了 3000 多万户民营企业。它们乃是中国出人意料的发展的最基础的推动力量。第二，市场的开放和民间创业活动的活跃，使大量原来无法流动的劳动、土地等生产要素能够从效率较低的经济活动流向效率较高的经济活动。生产要素大量向相对高效部门的转移所导致的全要素生产率（TFP）的提高，支持了中国经济的高速度增长。第三，对外开放政策的成功执行，使中国能够利用发达国家储蓄率过低、投资缺口过大造成的机会，扩大出口，用国际市场需求弥补国内需求的不足，从需求方面支持了产出的高速度增长。第四，实行对外开放的另一个重要作用，是在人力资本投资还没有发挥作用、自主创新活动还没有开展起来的条件下，通过引进国外的先进装备和学习国外的先进技术，在应用层面上迅速缩小了中国与先进国家之间在过去几百年间积累起来的巨大技术水平差距，使高速度增长得到技术进步的有力支撑。

从另一方面看，中国社会存在的种种问题，正是由于中国改革

尚未取得完全的成功，20 世纪末期初步建立起来的市场经济体制还很不完善造成的。

这种不完善性主要表现为国家部门（state sector，包括国有经济和国家党政机构）仍然在资源配置中起着主导的作用。具体说来，表现在以下方面：（1）虽然国有经济在经济活动总量中并不占有优势，但它仍然控制着国民经济的命脉（commanding heights），国有企业在石油、电信、铁道、金融等重要行业中继续处于垄断地位；（2）各级政府握有支配土地、资金等重要经济资源的巨大权力；（3）现代市场经济不可或缺的法治基础尚未建立，各级政府和政府官员拥有很大的自由裁量权，他们通过直接审批投资项目、设置市场准入的行政许可、管制价格等手段对企业的微观经济活动进行频繁的干预。

制度缺陷造成了两个严重的问题：第一，是中国迫切需要的经济增长模式转型（或称经济发展方式转型）迟迟不能实现，因此资源短缺、环境破坏、劳动者生活水平提高缓慢等问题变得愈来愈严峻。第二，权力对于经济活动的广泛干预造成了普遍的寻租环境，使腐败活动不可扼制地蔓延开来，深入到党政组织的肌体之中。

这一切足以说明，改革开放才是中国经济能够保持 30 年高速增长的真正原因所在。改革和一切社会演变相同，正如逆水行舟，不进则退。如果不能将市场化的改革继续向前推进，不但旧体制下资源浪费、效率低下、劳动者生活水平提高缓慢等痼疾得不到消除，在经济效率由于前面讲到的生产结构变化和“适应性创新”而有所提高以后，随着城市化进入后期和中国产业技术水平与外国产业技术水平之间落差的大幅度缩小，如果不能找到新的支持有效率增长的来源，原有的生产率提高的势头也无法保持。这样，中国就会落入所谓“中等收入陷阱”而不能自拔。

特别严重的是，由于本世纪初期以来改革出现了停滞甚至倒退的倾向，这就使中国现行的“半统制、半市场”混合体制的消极方面更加强化。

事实上，这种“半统制、半市场”的经济体制一旦建立，就只

可能有两种发展前途：或者是政府逐渐淡出对微观经济活动的干预，加强自己在市场失灵的领域进行诸如市场监管和提供公共产品等方面的职能，逐渐成长为在规则基础上运转的现代市场经济，我把它称为法治的市场经济；或者不断强化政府对市场的控制和干预，不断扩大国有部门的垄断力量和对经济的“控制力”，演变为政府控制整个经济社会发展的国家资本主义体制。而在中国的条件下，从寻租活动中取得巨大利益的特殊既得利益者必然利用手中的权力和舆论工具竭力把社会拉向极右的方向。如果没有力量阻断这种进程，国家资本主义十有八九就会演化为权贵资本主义，即官僚资本主义或所谓“封建的、买办的国家垄断资本主义”。

值得警惕的是：根据中国的历史经验，这种权贵资本主义的极右发展，也可能引发打着激进革命旗帜的极左力量的兴起。极左往往是对极右的惩罚。在当今的中国，如果不能采取果断的经济和政治改革措施来制止权贵对国库和各阶层人民的掠夺，舒缓社会矛盾，就有可能发生顾准所说的“进化受到壅塞时的溃决”；而某些枭雄式的人物正好可以利用这种情势，用“打土豪、分田地”一类极端“革命”的口号，误导深受权贵压榨因而热切希望获得公平正义的大众，把他们引向逆历史潮流而动的歧途，使建设现代中国的进程遭到中断。

由以上的分析得出的结论是：中国正站在新的历史十字路口上。为了避免社会危机的发生，必须当机立断，痛下决心，重启改革议程，真实地而非口头上推进市场化、法治化、民主化的改革，建立包容性的经济体制和政治体制，实现从威权发展模式（**authoritarian developmentalism**）到民主发展模式（**democratic developmentalism**）的转型。在我们看来，这是中国唯一可能的出路。

“善未易明，理未易察。”面对错综复杂的形势，需要一切关心中国命运和前途的人们共同切磋，探求对“中国向何处去”问题的解答。我们希望在本书中通过两人之间的对话，展现我们对中国改革历程的回顾和对经济社会现实的观察思考，陈述我们探求中国如何平稳实现现代转型的道路所得到的答案。

# 目 录

前言 1

第一讲 中国再度面临“向何处去”的问题 1

第二讲 苏式社会主义经济体制为什么需要改革? 16

第三讲 1956年,中国改革问题的提出 32

第四讲 第一轮经济管理体制改革 46

第五讲 向国企放权让利的“市场社会主义”改革没有奏效 60

第六讲 农村承包开启“增量改革”新战略 76

第七讲 民营经济异军突起 94

第八讲 开放为改革增添动力 107

第九讲 双轨制的作用和它带来的问题 122

第十讲 改革进入“整体推进”新阶段 138

第十一讲 构筑市场经济的产权制度基础 153

- 第十二讲 重建金融系统 167
- 第十三讲 回归公共财政 182
- 第十四讲 社会保障体系建设之路阻且长 198
- 第十五讲 经济波动与宏观经济政策 215
- 第十六讲 市场化改革尚未完成 231
- 第十七讲 “不搞政治体制改革，经济改革也搞不通” 246
- 第十八讲 经济增长模式转型的困境 260
- 第十九讲 中国会成为寻租社会吗？ 276
- 第二十讲 重启改革议程 293

## 第一讲

# 中国再度面临 “向何处去”的问题

**马国川：**30 年来的改革和开放，改变了中国的社会经济结构，促成了中国在全球经济地位的上升，也对世界历史进程产生了深刻的影响。

然而，近年来，中国却似乎走到了历史发展的一个新十字路口。一方面，被改革开放释放出来的活力使中国经济蒸蒸日上；另一方面，权力腐败几乎蔓延到社会的各个角落，贫富悬殊的程度使世人震惊，而且这一切大有愈演愈烈之势。

由这里，就提出了一个“中国向何处去”的严肃问题。

**吴敬琏：**目前，中国这种光明与黑暗“两头冒尖”的图景的确显得十分突出。从光明面看，30 年来中国经济持续高速增长。2010 年中国国内生产总值（GDP）超过日本，跃居全球第二位；中国出口超过德国，跃居全球第一位。与此同时，人均可支配收入大幅度提高，成亿人口脱离极贫地位。

像我这样经历过苦难年代的人对比现在和当年的情况，简直恍若隔世。现在的年轻人无法想象，当年为了取得最起码的生活必需品，需要持有从粮票、布票、肉票、食用油票到妇女卫生纸票等几十种票证的生活情景。人们也很难设想，短短的 30 年，这个国家的经济就发生了如此巨大的变化。

可是事情还有另一方面。中国经济迅速发展所付出的代价也极其高昂，而且对于一个拥有 13 亿人口的大国来说，GDP 总量

增长并不足以说明问题。特别严重的是，近年来资源短缺，环境破坏愈演愈烈；腐败蔓延到社会生活的方方面面；贫富差别悬殊，威胁到社会稳定。

**马国川：**现在我们需要回答的问题是：什么原因使这种“两头冒尖”的现象愈演愈烈？因为只有弄清楚发生问题的原因，我们才有可能找到解决问题的有效办法。

**吴敬琏：**在我看来，这种“两头冒尖”的表现是与20世纪70年代末期开始的改革的整个历程，或者说从苏联式的社会体制向现代中国转型的方式密切相关的。在这个历史过程的不同阶段里，提出了性质有所不同的“中国向何处去”的问题。

**马国川：**您的这番话，提出了解答我的问题的一种思路。我们不妨从启动改革前夕的状况开始我们的讨论。

上世纪70年代末期中国所面对的，是一种“国将不国”的深重危机。在当时的情况下，绝大多数中国人对于“中国向何处去”问题的回答是高度一致的。

**吴敬琏：**是的。当时中国面对的经济社会情况是：50年代末期“大跃进”造成的大饥荒刚刚过去，经济开始恢复，极左路线的领导又发动了十年动乱的“文化大革命”。如果说，1949年以后的多次政治运动和“大跃进”使普通工人、农民和知识分子受难，那么在“文化大革命”中，即使作为旧路线执行者和旧体制支柱的党政高级干部也饱受迫害之苦，连国家主席也未能幸免。据时任全国人大常委会委员长的叶剑英在中共中央政治局的一次讲话中指出的，“文化大革命”的掌权者“利用篡夺来的权力，大搞法西斯专政，上整干部，下整群众，制造大量冤案、错案、假案，把许多老同志打倒，把大批干部和群众打成‘走资派’、‘反革命’，进行残酷迫害。包括受牵连的在内，受害的有上亿人口，占全国人口的九分之一”。

经历了如此巨大的灾难和面对如此严峻的形势，朝野上下比较

容易地形成了一种共识：这就是尽快对极左的方针路线和原有的“经济管理体制”作出改变。就像时任国务院副总理的李先念在1978年夏天召开的国务院务虚会议上所作的总结中指出的，“当务之急，是既要大幅度地改变目前落后的生产力，也要多方面地改变生产关系，改变上层建筑，改变工农业企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式，改变人们的活动方式和思想方式”。不过，当时对于要向哪里改变，或者说这种改变要达到什么样的目标，并没有达成明确和一致的认识。

在这种情况下，从实践方面看，中国领导人采取的是“走一步，看一步”的“摸着石头过河”，“不管黑猫白猫，抓住老鼠就是好猫”的方针。不管是什么样的政策和制度，只要能够有助于恢复经济、稳定社会，都可以拿来应用。

在当时进行全面改革思想和理论准备不足的情况下，中国党政领导采取的策略是，在保持命令经济的主体地位和国有经济的主导地位的条件下，作出了一些变通性的制度安排，为原来遭到最严格禁止的民间创业活动开拓出一定的空间。

第一，在土地仍然归集体所有的条件下，以“包产到户”的形式恢复农民的家庭经营。第二，在保持公共财政与企业财务合一的前提下，实行“分灶吃饭”的财政体制，使各级地方政府有了促进本地经济发展的积极性。第三，实行“双轨制”，在物资的计划调拨和行政定价的“计划轨”之外，开辟出物资买卖和协商定价的“市场轨”。第四，在国内市场的“大气候”尚未形成的情况下，构建对外开放基地的“小气候”来与国际市场对接。

民营经济“辅助作用”的发挥，促成了国民经济的稳定恢复和发展。

**马国川：**在这个时期，理论界似乎也在进行摸索。

**吴敬琏：**在理论层面上，最早摸到的一块“石头”，是苏联和东欧社会主义国家在60—80年代先后进行的“市场社会主义改革”。



所谓“市场社会主义改革”并不是要建立真正的市场，而是要在保留国有制的统治地位和计划机关统筹全国经济的条件下引进某些市场机制。当时有不少经济学家研究苏联 60 年代的利别尔曼（Ecksei Liberman）建议和柯西金改革、南斯拉夫的“自治社会主义”、捷克斯洛伐克的“布拉格之春”和匈牙利的“新经济体制”。

在中国，也有一种和这种市场社会主义想法相类似的改革思路，这就是“计划经济为主，市场调节为辅”。

**马国川：**从党政领导机关的历史文献看，1982 年的中共十二次代表大会还明确地把“计划经济为主，市场调节为辅”确定为中国改革的目标。

这样，作为对“中国向何处去”问题的回答，中国在上世纪 80 年代初期形成了一种各界人士都能接受的改革战略。这种战略和苏联与东欧社会主义国家的改革战略很不相同，不是把工作重点放在国有企业的改革上，而是放在民营经济自上而下的发展上。您曾经把它称作“增量改革战略”。您能否具体地谈一谈这种改革战略的优劣和后续影响？

**吴敬琏：**从一方面看，这是一种十分成功的改革战略。由于采用这种改革战略，使中国避开了苏联和东欧社会主义国家曾经陷入的“国有经济改革陷阱”，在大体维持国有经济原有规模的同时发展民营经济，并依靠民营企业的强大竞争力保持了经济的迅速增长。

但在另一方面，这种战略并没有改变各级政府和国有经济在资源配置中的主导地位。而且，这种战略的延续造成了命令经济和市场经济双重体制并存的状态，造成了权力寻租的巨大空间，使腐败活动日益蔓延开来。在上世纪 80 年代中期，利用政府计划分配调拨物资的权力牟利的“官倒”现象，成为社会议论的焦点。

在这种背景下，重新提出了是否应当改变改革战略和设定更加明确的改革目标的新一轮“中国向何处去”的问题。